



جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان -
كلية الحقوق والعلوم السياسية



حقوق وحرريات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا

رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام

إشراف:

أ. د/ بن طيفور نصر الدين

إعداد الطالب:

شويح بن عثمان

أعضاء لجنة المناقشة

رئيساً	جامعة تلمسان	أستاذ التعليم العالي	أ.د/ بدران مراد
مشرفاً و مقررًا	جامعة تلمسان	أستاذ التعليم العالي	أ.د/ بن طيفور نصر الدين
مناقشاً	جامعة مستغانم	أستاذ محاضر " أ "	د. عبد اللاوي جواد
مناقشاً	المركز الجامعي عين تموشنت	أستاذ محاضر " أ "	د. تروزين بلقاسم
مناقشاً	المركز الجامعي مغنية	أستاذ محاضر " أ "	د. هاملي محمد

السنة الجامعية: 2017-2018

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

وَفَوْقَ كُلِّ ذِي عِلْمٍ

عَلِيمٍ

سورة يوسف، الآية 76

شكر و عرفان

أحمد الله حمدا كثيرا مباركا فيه وأشكره أن وفقني لاتمام هذا البحث، فله الحمد في الأولى والآخرة وأسأله تعالى أن يبارك لي في طريق العلم والفضيلة، وهو القادر على ذلك.

وأقدم بجزيل شكري وامتناني للأستاذ الدكتور "بن طيفور نصر الدين" الذي تفضل بالإشراف على هذه الرسالة والذي طالما حاولت الاستزادة منه بعلمه النافع، فجزاه الله خير الجزاء، والذي كان سندا ومرشدا ومنيرا لطريقي طوال فترة إعدادي لهذه الرسالة وبات دربي أقل تعسرا وأوفق حظا بدعمه ومشورته، وحقيقة أجد نفسي عاجزا عن شكرك، وتخجل منك جميع كلمات الشكر التي لن توفيك حقك، فقد بنيت بداخلي القوة وحب العلم أقف أمامك وقفة اعتزاز مفتخرا بأن ما وصلت إليه اليوم ما كنت لأصل إليه لولا دعمك المعنوي والعملية بدء بالكلمة، مرورا بالمعلومة والمراجع، وصولا إلى تحقيق الهدف، فشكرا جزيلا وجزاكم الله عني خير الجزاء.

كما أتقدم بالشكر الجزيل ووافر الاحترام والتقدير إلى كل أساتذتي أعضاء لجنة المناقشة برئاسة الأستاذ الدكتور "بدران مراد"، دكتور "عبد اللاوي جواد"، دكتور "تروزين بلقاسم" ودكتور "هاملي محمد"، الذين قبلوا وتفضلوا بمناقشة هذه الرسالة، وستكون ملاحظاتهم القيمة الأثر النافع في إخراج هذه الرسالة بالصورة المثلى، فجزاهم الله عني خير الجزاء.

ش. بن عثمان

إهداء

بسم الله الرحمن الرحيم وصلى الله على صاحب الشفاعة سيدنا محمد النبي الكريم وعلى

آله وصحبه الميامين، ومن تبعه بالإحسان إلى يوم الدين ، وبعد:

أهدي ثمرة هذا العمل المتواضع إلى "الوالدين الكريمين" أطال الله في عمرهما اللذان لم

ينسوا أبدا تذكيري منذ الصغر بطلب العلم.

إلى روح "والد" زوجتي رحمه الله و"والدتها" حفظها الله ورعاها.

إلى قرة عيني زوجتي، وأبنائي "محمد، عبد الحفيظ ونسرين".

إلى جميع الإخوة.

إلى عائلتي الثانية "فقيه".

إلى رفيقي "أبو القاسم عيسى" وعائلته بغرداية .

إلى كل شهداء ثورة التحرير الوطني.

وإلى كل ساهم في إتمام هذا البحث.

أرجو أن يكون بحثنا خالصا لوجه الله، وأن تكون فيه الفائدة، وأن يغفر لنا زلاتنا فيه،

ويثيبنا على ما وفقنا به، ويكتبنا مع طلبة العلم أتباعا لسنة نبيه الكريم أفضل الصلاة والسلام عليه.

ش. بن عثمان

قائمة المختصرات

أولاً - باللغة العربية.

الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.	ج.ر
جزء.	ج
دكتور.	د
دون طبعة.	د. ط
ديوان المطبوعات الجامعية.	د. م. ج
طبعة.	ط
قانون الإجراءات المدنية والإدارية.	ق. إ. م. إ
مجلس الدولة.	م. د
المجلس الشعبي البلدي.	م. ش. ب
المجلس الشعبي الولائي.	م. ش. و
المديرية العامة للتوظيف العمومية.	م. ع. و. ع

C N F P T	Centre national de la fonction publique territoriale.
F P T	Fonction publique territoriale.
J O	Journal officiel de la république Algérienne.
J O R F	Journal officiel de la république Française.
D	Docteur.
Art	Article.
Doc	Document.
E N A	Ecole nationale d'administration.
Rec	Recueil.
Fccl	Fons comen des collectivités locales.
Annexe :	
INET	Institut national des études territoriales.
INSET	Instituts nationaux spécialisés d'études territoriales.
DGCL	Direction générale des collectivités locales.
Op. ci	Référence précitée.
Pp	De la page à la page.
RA	Revue administrative.
P	Page
N°	Numéro
RDP	Revue de droit public et de la science politique.
RFDA	Revue Française de droit administratif.
CMP	Code des marchés publics.
FNCDG	Fédération nationale de centre de gestion de la fonction publique territoriale.
PJ	Pièces Justificatives.
DGCL	Direction Général des collectivités locales.
CA	Compte administratif.
CG	Compte de gestion.
CE	Conseil d'état.
CC	Conseil constitutionnel.
D	Dalloz.
Edit	Edition.
R.A.J.A	Recueil d'arrêts jurisprudence Administrative.
T	Tome.
CCGT	Code collectivités générales territoriales.

مقدمة

مقدمة

أهم ما يميز التطور التاريخي للدولة هو مرورها بعدة مراحل، بدءاً من المجتمعات البدائية إلى الدولة الحديثة، وتأثيرها بعدة عوامل اجتماعية، سياسية، وثقافية وغيرها، ونظراً لعدم أهمية الموضوع من وجهة النظر الفلسفية وعدم ارتباطه بصفة مباشرة بموضوع دراستنا فقد رأينا أن نذكر بصفة سريعة وموجزة ذلك التطور من وجهة نظر سياسية، قانونية، وتنظيمية، وإدارية. وبالتحديد التذكير بذلك الانتقال السلس من دولة تركيزية إلى دولة لا تركيزية.

تنقسم دول العالم المعاصر من حيث طبيعة الوجود السياسي إلى نوعين من الدول: الدولة الاتحادية، والدولة الموحدة، ومعظم دول العالم هي دول موحدة تتميز بوحدة السلطة، ووحدة القوانين، ووحدة الإقليم، ولكنها تختلف من حيث طبيعة النظام السياسي ودرجة المركزية التي تمارسها الحكومة، وتعتمد على مجالس وإدارات وهيئات محلية لإدارة شؤون مناطقها المختلفة. ودرجة الأخذ بمبادئ الديمقراطية والرغبة في تحسين أسلوب الإدارة العمومية، فالدولة الحديثة في بداية القرن التاسع عشر كان من الضروري عليها أن تعمل على تكريس مبدأ المشروعية، وأن تحرص على تجسيد سيادة حكم القانون خاصة بعد أن أصبح نشاطها لا يقتصر فقط على الوظائف التقليدية المسماة بوظائف السيادة من توفير الأمن والدفاع وإقامة العدل، بل تجاوز ذلك إلى العديد من الميادين فتعددت الواجبات الملقة على عاتقها وتنوعت الخدمات التي تؤديها للأفراد، مما أصبح من العسير على السلطة المركزية أن تنهض وحدها بتلك الأعباء في كافة أرجاء الدولة.

في ظل هذه المعطيات نشأت اللامركزية المحلية كشكل من أشكال اللامركزية الإدارية في أغلب الدول كنتيجة للتوفيق أو المصالحة بين القوى المتقابلة في المجتمع، فالقوى المتجهة إلى تكوين كيانات إقليمية ضيقة لم تستطع أن تمنع القوى الرامية إلى خلق كيان إقليمي واسع ذي طابع دولي.

ولكنها نجحت جزئياً في فرض نفسها وإثبات وجودها في داخل هذا الكيان الموسع وهو الدولة في صورة الجماعات المحلية والاعتراف لها بالشخصية المعنوية ترتب عنه تمتعها بقدر من

الاستقلالية في التسيير المحلي ومع ذلك تخضع لرقابة السلطة الوصاية لأنها تقوم بأحد وظائف الدولة وهي الوظيفة التنفيذية.

نذكر إن الاعتراف بهذه الجماعات كان تدريجيا إذ كانت في البداية خاضعة للرقابة المشددة من طرف السلطة المركزية ثم اتجهت نحو التخفيف من شدتها وتباين مجال استقلاليتها وتبعيتها بين ما هو معمول به في إنجلترا وفرنسا، ففي الأولى وكونها تعتبر المعهد الحقيقي لنظام الإدارة المحلية المعاصرة وانسجاما مع النظام الديمقراطي السائد هناك مع أنها تعتمد على أسلوب الانتخاب وأهمها قانون تمثيل الشعب الصادر عام 1966 وقانون الحكم المحلي لسنة 1972. أضحت المجالس المحلية تتمتع بدرجة عالية من الاستقلالية عن الحكومة المركزية بما يمكنها من ممارسة صلاحياتها بأكثر حرية، وفي المقابل تمارس الحكومة المركزية نوعا من الوصاية الإدارية أو ما يطلق عليها بالسلطة الإدارية المركزية عليها استنادا إلى الصلاحيات التي تستمدتها إما من القوانين الصادرة عن البرلمان (Primary Acts) أو من السلطة الإمتيازية (Prérogative Powers).

أما في فرنسا يمكن تتبع ملامح تطور اللامركزية المحلية وظهورها كان بداية بعد بروز مساوئ النظام المركزي، فصدرت القوانين الكبرى للمحافظات والبلديات لسنة 1871، وبعد قرن من الزمن بدأ مع دستور 1958 وصولا إلى القانون رقم 1982-213 المؤرخ في 2 مارس 1982 المتعلق بحقوق وحرريات البلديات والمقاطعات والجهات، إذ بموجبه تم تحديد اختصاصات كل هيئة إقليمية على حدى واختصاصاتها مع الدولة، واعتبر القانون الأساسي للامركزية الإقليمية كونه تضمن بداية تحويل مجموعة من الاختصاصات من الدولة إلى الجماعات الإقليمية، لنصل بعد ذلك إلى محطة أخرى هامة تمثلت في صدور القانون رقم 2003-276 المؤرخ في 28 مارس 2003 المتعلق بتنظيم اللامركزية للجمهورية من بين ما تضمنه من مستجدات تكريس الديمقراطية المحلية المباشرة والاستقلالية المالية للجماعات المحلية والقانون الأساسي لأقاليم ما وراء البحار.

من خلال التشريعات المتتالية المنظمة لاختصاصات الجماعات المحلية نرى أن التوجه نحو تحقيق اللامركزية المحلية في إنجلترا هي في تراجع إذا ما قرنت بما هو معمول به في فرنسا، حيث بلغ بهذه الأخيرة إلى إلغاء الرقابة الإدارية والإبقاء على الرقابة القضائية.

أما عن الجزائر جاءت أولوية وسرعة التفكير في إقامة نظام للإدارة المحلية بعدما تبين إفلاس التنظيم الموروث عن عهد الاستعمار الفرنسي، رغم الإصلاحات التي أُدخلت عليه، ليحدّد بعدها مسار التنظيم المحلي كأولوية من خلال الاهتمام بإرساء نظام لها منذ الاستقلال حيث اعتبر دستور 1963، البلدية القاعدة الأساسية للمجموعة الترابية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية¹، في هذا السياق ذهب الميثاق الجزائري لسنة 1964 وما تبعه من موثيق إلى دعم النواة الأولى للامركزية يتضح ذلك من خلال صدور الأمر رقم 25/67 في 18 جانفي 1967 والمتضمن قانون البلدية، ثمّ صدور الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 والمتضمن قانون الولاية، ومن خلال هذين القانونين أوكلت للجماعات المحلية عدّة مهام أساسية منها: سياسية، اقتصادية، اجتماعية وثقافية، وبعد نظام التعددية الحزبية، وتماشيا مع هذا الإصلاح، صدر قانون البلدي رقم 08/1990 الملغى وقانون الولاية رقم 09/1990 الملغى ليعزز فيما بعد مسار التنظيم المحلي وإيضاح أكثر لاختصاصات الجماعات المحلية بصدور قانون البلدية رقم 11-10 وقانون الولاية رقم 12-07.

من خلال ما سبق عرضه تعد مسألة المركزية واللامركزية أحد أهم مشكلتين في القانون العام²، وكانت ولا تزال مسرحاً مفتوحاً لجدل فقهي لم يخمد جدله إلى اليوم، ومصدراً لمناقشات متناقضة وأكثر تنوعاً في عالم السياسة والقانون.

¹ المادة رقم 9 من دستور 1963، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، العدد رقم 2 لسنة 1963.

² -Charles Eisen Mann, Centralisation et décentralisation, Enquise d'une théorie générale, paris, L.G.D.H., 1984, p. 20.

ولا يرجع ذلك إلى كون أن المسألة هي من الموضوعات المعقدة والمتناقضة فحسب، بل أيضاً أنها سبباً في إثارة موضوع الوجه القانوني المرتبط باستقلالها المحلي، اللصيق بوجودها وإثبات ذاتيتها داخل جماعة أكبر منها وهي الدولة.

وفضلاً عن ذلك، يجب الإشارة إلى أن ضبط الحدود بين قُطبي المشكلة (المركزية واللامركزية) ليس من السهولة بمكان، لكونه موضوعاً مرناً ومتحركاً ذلك أنّ حد إحداهما هو نهاية للحد الآخر. وعليه، لا يكون مستغرباً القول أن المركزية المطلقة هي مجرد نظرية تخيلية ترد في الخاطر دون الواقع، وبالمثل أيضاً اللامركزية المطلقة تكون فكرة مستبعدة وتخرج عن نطاق التصور والمراقبة.

بالتأكيد لا يمكن تقزيم مشكلة المركزية واللامركزية في شكل سؤال مبسط متمثل في وجود أو عدم وجود هذه القوة في الدولة الأحادية، إذ يفترض أن هذا السؤال تم الفراغ منه، ولكن هذه المشكلة هي مرتبطة بسؤال آخر أكثر أهمية وهو محاولة معرفة الحد بين المركزية واللامركزية، ومن ثم معرفة حقوق وحريات الجماعات المحلية باعتبارها صورة من صور اللامركزية الإدارية، لتضبط بذلك الاختصاصات والإجراءات التي يمكن ممارستها في هذا الصدد، تلك هي المشاكل التي تشغل حيزاً هاماً ومكاناً مميزاً في المجال القانوني والتي لا تتوقف عن إثارة الجدل.

في هذا الإطار، تعد الهيئات المحلية جزءاً من النظام الإداري للدولة، فقد تنازلت لها الحكومة المركزية عن جزء من وظيفتها وفقاً لقانون خاص، مع إشراك الهيئات المحلية بجانب الحكومة المركزية لتقديم الخدمات والوفاء بحاجات المجتمع مما يقتضي بالضرورة قيام علاقة بينهما مما يستدعي تنظيم وتنسيق هذه العلاقة لتحقيق المصلحة العامة¹.

¹ - ذلك أن المجالس المحلية تمارس جزءاً من الوظيفة الإدارية للسلطة التنفيذية وبالتالي ليست سوى أجهزة تنفيذية، حتى وإن تم اختيار أعضائها عن طريق الانتخاب فإنه لا يرفع من قدرها إلى مستوى البرلمانات التي تختص بالتشريع، ونظراً لكونها أجهزة تنفيذية - لا تشريعية - فإنها تخضع لرقابة الإدارة المركزية التي تعتبر صاحبة الاختصاص الأصلي في الوظيفة التنفيذية. انظر، محمد محمد بدران، الإدارة المحلية، دراسة في المفاهيم والمبادئ العلمية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986، ص 123. انظر كذلك: محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992، ص 20.

تعد مسألة الحقوق والحريات من القضايا الإنسانية بالدرجة الأولى، (كشخص طبيعي) في كل زمان ومكان، وأن تقيدها من سلطة الإدارة تشكل مشكلة، فالصراعات التي حصلت وتحصل في التاريخ إلى يومنا هذا هي صراعات من أجل انتزاع الحرية، سواءً في جانبها السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي.

هذه الصراعات، إن دلت على شيء، فإنما تدل على وجود أزمة حريات، وبالتالي أزمة حقوق ولا يتم حلّها إلا بحل أزمة السلطة باعتبارها المدخل إلى ذلك.

إن كان هذا حال وضعية الشخص الطبيعي، فكيف الحال بالنسبة للشخص الاعتباري المعنوي، وأقصد هنا بالتحديد الجماعات المحلية؟ في النظام المركزي الإقليمي.

في هذا السياق، يبدو من الضروري الإشارة إلى أن اللامركزية تعتبر نهجاً ديمقراطياً يتيح للهيئات المحلية تدير شؤونها الخاصة بواسطة مجالس منتخبة، وتشكّل ضرورة سياسية لبناء أو استكمال بناء الديمقراطية النيابية (التمثيلية)، وقد ازداد الاهتمام بمفهوم اللامركزية¹ منذ أواخر القرن العشرين نتيجة للإفرازات التي نتجت عن المتغيرات السياسية والاقتصادية والتكنولوجية التي شهدتها العالم، ولم تعد اللامركزية هدفاً في حدّ ذاته وإنما أصبحت فلسفة وأداة تنمية تمكن المواطن من المشاركة في صنع واتخاذ القرارات المتعلقة بتنمية مجتمعاتهم بما يعود عليهم بالفائدة.

وفي خضم التحولات الكبرى التي تشهدها بنيات الدولة وتجدد أدوارها، تعالت الدعوات إلى تطوير النظام اللامركزي الذي يستند على الشرعية الإدارية والعقلانية والقانونية، وذلك بتبني منور

¹ - Qu'est-ce que la décentralisation ?

La décentralisation est un processus d'aménagement de l'Etat unitaire qui consiste à transférer des compétences administratives de l'Etat vers des entités (ou des collectivités) locales distinctes de lui.

Par un long processus de décentralisation, la France, qui était un Etat unitaire très centralisé, est aujourd'hui déconcentré et décentralisé (loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, dite "loi ATR"). La décentralisation est consacrée par l'article 1^{er} de la Constitution, selon lequel "l'organisation [de la République française] est décentralisée". https://fr.wikipedia.org/wiki/Décentralisation_en_France.

جديد ومقاربة مغايرة تتوخى إستراتيجية أكثر انفتاحا وحرية في التسيير المحلي وتحويل في الاختصاصات من الدولة المركزية إلى الجماعات المحلية¹، وذلك من أجل تعزيز حقوق وحرية هذه الأخيرة. ويتأتى ذلك من خلال ترسيخ مفهوم الإدارة الجوارية، ومنهجية المقاربة التشاركية والتنسيق المحلي بين هذه الجماعات من جهة، وبينها وبين السلطات المركزية من جهة أخرى.

في الواقع، لم تخرج الجماعات الإقليمية الفرنسية والجماعات المحلية الجزائرية عن هذا المنحى وهذا التوجه، فبعدما سجلت تطورات من الناحية البنيوية والهيكلية تبعا لتوجهات كل دولة على مستوى التقسيم الإداري والإقليمي الذي كانت تتحكم فيه مجموعة من الاعتبارات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية، شهدت وظيفة الجماعات المحلية في فرنسا تطوراً تدريجياً نحو تكريس بعض الحقوق على غرار مبدأ حرية التسيير الذي جاءت به بعض النصوص القانونية².

¹ -Avant l'adoption, le 13 août 2004, de la loi relative et responsabilités locales, plusieurs compétences avaient déjà été transférées aux départements, aux régions et aux communes.

En 1982- 1983 avec l'adoption des lois Defferre, la première étape de décentralisation a eu lieu. En 1983, les régions ont reçu la compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage. Les communes ont été chargées de l'élaboration des documents d'urbanisme (plan d'occupation des sols) et de délivrer les autorisations d'utilisation du sol (permis de construire).

En 1984, les départements ont reçu une compétence générale en matière de prestations d'aide sociale et en matière de préventions sanitaires et de services sociaux.

www.wikiterritorial.cnfpt.fr/.../Transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales

=في هذا الصدد، بالنسبة للنظام اللامركزي في الجزائر، نجد مثلاً الأستاذ أحمد محيو والأستاذ شيهوب مسعود قد تحدثا عن صلاحيات الوحدات المحلية عند الحديث عن المركزية واللامركزية الإدارية، حيث تعرض لاختصاصات البلدية والولاية كجماعات محلية تجمع بين اللامركزية واللامركزية، انظر في ذلك، أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة: عرب صاصيلا، الطبعة الخامسة مع ملحق 1990، ديوان المطبوعات الجامعية، 1986.

وكذا شيهوب مسعود، أسس التنظيم الإداري المحلي وتطبيقه على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1986.

² -Voir, par exemple : Loi n°82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

<https://www.legifrance.gouv.fr>

وفي سنة 2003 تم تأكيد هذا التوجه من خلال المراجعة الدستورية لدستور 1958، حيث أكدت أن التنظيم الإقليمي للدولة قائم على اللامركزية¹، و ذهبت إلى أبعد من ذلك حين خصت بعض الجماعات الإقليمية (كباريس، ليون، مارساي)، بقانون خاص تطبيقاً لنص المادة رقم 72 من الدستور الفرنسي²، وأعطت دفعاً جديداً للحقوق المالية وطرق تسييرها على مستوى الهيئات المحلية³. يبدو أن هذه التطورات لا تشكل صعوبات لحفظ وهيكل تلك الجماعات⁴. ويجب الاعتراف بأن مشكلة هذه الهيئات ليست منحصرة في نطاق في قانوني صرف. بل تتسع على حدّ القول أن لها مضموناً سياسياً بأفضل معنى لهذا المصطلح. وعليه فإن الجماعات المذكورة لا يمكن التقليل من شأنها واعتبارها مجرد هياكل قانونية بسيطة، لتسيير عدد معين من المرافق المحلية، بل يجب التذكير في هذا السياق بأن القيم السياسية لظاهرة الجماعات المحلية كانت موضوع اهتمام ملحوظ ومتكرر للعديد من أصحاب النظريات عندما شددوا على واقعة أن هذه الظاهرة، أياً كانت المصطلحات المستخدمة في وصفها، هي تطمح إلى إنعاش وضمّان الحريات المحلية⁵. هذا يبرر الصدى العميق الذي تحدّثه

¹ -Voir, 1^{er} article de la loi constitutionnelle, n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République Française. <https://www.legifrance.gouv.fr>

Consulter aussi, le texte : Décision du Conseil constitutionnel n°2003-469 DC du 26 mars 2003.

² -L'article 72 de la Constitution dresse la liste des collectivités territoriales de la République sont : « les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 ».

³ - Voir, Loi n°2004-758 du 29 juillet 2004, relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales. <http://legifrance.gouv.fr>

⁴ -Voir, Charles Roig, Théorie et réalité de la décentralisation, revue française de sciences politiques, volume XVI, juin 1966 , N°3, p. 465.

⁵ -André de Laubadère, Traité de droit administrative, T. 1, 6^{ème} éd., paris, 1973, L.G.D.J.np. 101.

في المؤلف المشترك للفقهاء

-André Demichel, Frananiene Demichel et Marcel Piquenol, Pouvoir et libertés, éditions sociales, paris, 1978, pp. 151- 152.

استطاعوا أن يضعوا في بروز العلاقة ما بين المركزية كموضوع قانوني للحرية بالقول أن: " وجود لامركزية بالمعنى القانوني للمصطلح، يكون عنصراً ضرورياً لفكرة الحرية المحلية (..) وأن تصور الحريات المحلية ليس من كونها مخصصة للجماعات ضد الدولة المركزية، وإنما من التعبير القانوني عن رباط مميز للامركزية واعتراف للمواطنين في أن يكون لهم ارتباط محلي دقيق، وأن تكون لهم مصالح محلية يمارسون السلطة على جزء محدود ومتميز من إقليم الوطن.

ظاهرة الجماعات المحلية في الأوساط العلمية السياسية والقانونية وأكثر من ذلك في الرأي العام بوجه عام¹. وذلك يفسر بوضوح أن اللامركزية الإدارية هي نظام قانوني وإداري متطور يقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية في العاصمة، والفدرالية المحلية بالمناطق والأقاليم وأن نظام اللامركزية الإدارية يستمد وجوده التاريخي من المجتمعات الإنسانية القديمة القائمة على علاقة الأفراد بالمجتمع السياسي والتي كانت تجمعهم وحدة المصالح ووحدة الشعور ووحدة المصير² من منظور متطور للدولة.

أضحت الجماعات المحلية في الآونة الأخيرة إحدى المحددات الرئيسية للتدخلات العمومية في مختلف مظاهر الحياة العامة، ولم تأت هذه الأهمية بمحض الصدفة ولا من فراغ، بل كانت نتيجة طبيعية لتراكمات وتطورات وطنية ودولية أملت ظروف ومعطيات معينة أفرزت لنا وحدات محلية مبادرة ونشيطة وفعالة، في تدبير الشأن العام المحلي ومساهمة في القضايا الكبرى للبلاد في المجال الاقتصادي والاجتماعي وغيرها من أجل تحقيق التنمية. ما يتعلق بالعوامل الدولية والمتجلية أساساً في انتشار الفكر الديمقراطي والمشاركة السياسية، ودعائم دولة الحق والقانون التي تدعو إلى إشراك المجتمع المدني في جميع المبادرات التي تهم الشأن العام المحلي حتى تكون أكثر إسهاماً في التعاطي مع الرهانات المطروحة عليها.

ولم تخرج الجزائر عن دائرة تطور الدول، إذ عرف النظام القانوني لجماعاتها المحلية عدة تطورات ابتداء من سنة 1963³ إلى يومنا هذا كما أسلفت أعلاه، وهذا بفعل التحولات الكبرى والمتسارعة التي شهدتها مختلف مؤسسات الدولة على عدة مستويات أهمها الجانب السياسي والاقتصادي، حتمت على الدولة الجزائرية التعامل مع هذه المتغيرات بمقاربات عدة سماتها التدرج والتصاعد

¹ - Paul Bernard, Le grand tournant des communes de France, Librairie Armand Colin, paris, 1969.

² - حسن عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، الطبعة الأولى، المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، 1983، ص 26.

³ - المرسوم رقم 189/63، المؤرخ في 31 ماي 1963، المتضمن إعادة تنظيم البلديات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 95، سنة 1963.

والتكيف مع مراعاة في ذلك خصوصية وطبيعة الوضعية السياسية والاقتصادية والاجتماعية المرتبطة بصدور القوانين المنظمة للجماعات المحلية، وأيضاً بمستوى التقدم الذي تحقق في الوعي الجماعي بأهمية النظام اللامركزي.

وعليه، عملت الدولة الجزائرية على دعم الديمقراطية المحلية وتعزيز دور الجماعات المحلية من خلال الاختصاصات الممنوحة لها، كإدارة محلية ومجالس منتخبة، بالشكل الذي يجعل اللامركزية تخرج عن البعد السياسي والإداري لتشمل أيضاً فضاء التنمية الاقتصادية والاستثمار المحلي¹.

ولاشك أن أهم الرهانات الملقاة على عاتق الجماعات المحلية في ظل محدودية قدرتها المالية من جهة، وممارسة نظام الوصاية الإدارية (الرقابة الإدارية في فرنسا) عليها من طرف سلطات الوصاية، وإشراكها في مثل مهمات اقتصادية تتعدى اختصاصاتها من شأنه أن يثقل كاهلها على مستوى التسيير الإداري والمالي. مهما بلغت درجة كفاءة المنتخبين والموظفين المحليين.

وفي ظل هذه الظروف، يبقى نجاح الجماعات المحلية في الأدوار المنتظرة منها جد صعب نظراً لتداخل الاختصاصات بينها وبين السلطة المركزية (الدولة) خاصة إذا علمنا أن هذه الهيئات في ظل العمل بقوانينها السابقة وحتى المعمول بها حالياً، قد أسندت لها مهام ومسؤوليات كبيرة وجسيمة كانت في الوقت القريب من اختصاص الدولة.

تأسيساً على ما سبق، تعد مسألة توزيع الاختصاص بين الدولة من جهة والجماعات المحلية من جهة أخرى، من المسائل التي تثير الاختلاف في وجهات النظر بين فقهاء القانون العام، وخاصة المهتمين بدراسة ظاهرة الجماعات المحلية، وذلك من حيث التطبيق الفعلي لمبدأ الاستقلال المحلي.

¹ - لنطرح في هذا الشأن نقطة مهمة جداً، وهي " مهمة الوالي بين المهام التقليدية المنصوص عليها في قانون الولاية، والمهام الجديدة الخاصة به لإنجاز وإنجاح الاستثمار المحلي"، تبعاً للتعليمات التي ترده تبعاً من طرف الوزير الأول ووزير الداخلية والجماعات المحلية ودوائر وزارية أخرى مشتركة. إن المهمة الجديدة الموضوعية على كاهل الولاية تحت غطاء اللامركزية ومواجهة بيروقراطية الإدارة في مجال الأنشطة الاقتصادية، لن تكون سهلة بالنظر إلى الوضع الذي يوجد فيه الوالي، فهي مسؤولية اقتصادية وإدارية تضاف على عاتقه، كقدرة الولاية على التأثير على الهيئات المتعامل معها على غرار البنوك لإقناعهم بتقليص آجال الحصول على القروض، والحصول على رخص البناء الضرورية للاستثمار.

نذكر أن اختصاصات المجالس المحلية تحدد بأحد الأسلوبين، الأسلوب الأول يقوم على منح المجالس المحلية جميع الاختصاصات المتعلقة بالوحدة المحلية أو الاختصاصات ذات الطابع المحلي ويترك للسلطة المركزية تلك الأمور ذات الطابع المركزي، وهذا الأسلوب (وهو ما يعرف بالأسلوب الفرنسي) يضمن المرونة والمبادرة ويوسع من اختصاصات الجماعات المحلية، إلا أنه في الوقت ذاته يفتقر إلى الوضوح، إذ يصعب وضع خط فاصل بين النشاطات ذات الطابع المحلي والنشاطات ذات الطابع الوطني.

أما الأسلوب الثاني (وهو ما يعرف بالأسلوب الإنجليزي) فيقوم على النص حصراً على اختصاصات الجماعات المحلية، بحيث لا يجوز لها أن تمارس أية اختصاصات أخرى إلا بتدخل المشرع وتعديل النصوص ذات الصلة، بالرغم من أنه يمتاز بالوضوح والدقة إلا أنه أحياناً لا يحقق المرونة المطلوبة ولا يعطي للهيئات المحلية الفرصة الكافية للمبادرة والابتكار¹.

بناءً عليه، يعرف الأستاذ جاك مايلين (Jacques Meylan) الاستقلال المحلي بأنه: «حق القيام بنوع من الاختيار والمبادرة، وفي الحالة العكسية ترجيح حقوقها - أي البلدية - وانتزاعها ولو ضد سلطات الدولة»²، بينما يرى آخرون بوجهة نظر المفهوم الموسع، بأن الاستقلال المحلي يتحقق عندما يكون للوحدة المحلية شخصية معنوية اعتبارية مستقلة ولها أي (الوحدة المحلية) إقليم جغرافي محدد، ومستقلة حتى عن الأشخاص والعناصر المكونة لها³. ويشمل الاختصاص قدرتها على اتخاذ القرارات الإدارية، وتحصيل الإيرادات وأوجه إنفاقها، تبعاً لمتطلبات مصلحتها المحلية في ذلك دون الرجوع إلى السلطة المركزية.

¹ - محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر - دراسة تحليلية مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، المملكة الأردنية، 2013، ص ص 99-100.

² - Jacques Meylan, Problèmes actuels de l'autonomie communale, Revue de droit, n°91, Suisse, 1972, p. 52.

- تم أخذ ترجمة هذا التعريف عن: مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 190.

³ - لمعرفة مظاهر الاستقلال المحلي ومجال اختصاص ذلك، راجع، موضوع اللامركزية الإدارية، عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1991، ص 142 وما يليها.

ولأهمية هذا المبدأ "الاستقلال المحلي" فقد أدرجه الميثاق الأوروبي للاستقلال المحلي ضمن حقوق الجماعات المحلية¹، وألزم الدول المعنية بالمصادقة عليه وضمن كيفية تطبيقه، بما فيها فرنسا، ويكون ذلك وفق ما هو منصوص عليه في قوانينها المنظمة لها أو في مختلف دساتيرها، ضمن نطاق احترام مبدأ سيادة الدولة².

ما يستخلص من نص هذه المادة، أنّ الاستقلال المحلي يتجسد في مدى قدرة الجماعات المحلية على حسن استغلال اختصاصاتها من خلال عمل مجالسها المنتخبة ومصالح إدارتها المحلية في تسيير مواردها البشرية والمالية ولا يكون ذلك إلا في إطار تطبيق النصوص القانونية المنظمة لذلك، والتي تعد أحد الضمانات القانونية لحقوق الجماعات المحلية.

مما سبق ذكره أعلاه، قدرة الجماعات المحلية على حرية المبادرة والتصرف لا يخرج عن دائرة النصوص القانونية المنظمة لها، هذا يعني وجود نوع من الرقابة على نشاطها المحلي، فهي بذلك في

¹ -Voir, Art n°3 du charte Européenne de l'autonomie locale, signée le 15 octobre 1995, à Strasbourg, série des traités européens- n°122, page 2.

² -Dit M. Jean PUECH, La charte Européenne de l'autonomie locale constitue le premier et unique instrument juridique international instituant les principes de décentralisation en tant que normes européennes... Elle définit le concept d'autonomie locale, précise le fondement de l'indépendance des élus locaux, avant d'exposer les conditions de la réalisation de l'autonomie : liberté d'action d'une part, moyens juridiques, humains et financiers, d'autre part. Après avoir brossé un rapide historique des initiatives nationales et européennes qui, depuis le début des années 50, en particulier dans le cadre du Conseil de L'Europe, ont débouché sur la signature de la Charte, le présent rapport propose une analyse synthétique du contenu de ce texte. Il montre aussi que la « décentralisation à la française » a souvent anticipé les préconisations de la Charte et qu'en tout état de cause, l'Acte II de la Décentralisation a mis notre droit territorial en harmonie avec ses grandes lignes. <https://www.senat.fr/notice-rapport/2006/ct07-01-notice.html>

- II Dit. Aussi M. Jean Puech, la charte européenne de l'autonomie locale, une nouvelle chance pour la décentralisation à la française, un rapport de l'union européenne, publier sur le site carrefour des collectivités locales, www.carrefourloclae.org, p12.

صراع¹ مستمر بينها وبين الدولة ومصالحها المركزية، وهذا يتطلب رسم حدود لهذه الوصاية (الرقابة) ومضمونها وضمانات ممارستها.

وهو الإشكال الذي حاول فقهاء القانون العام حلّه من خلال محاولة وضع جملة من الضوابط التي تكفل حقوق الجماعات المحلية وحرّياتها، لتحقيق المصلحة المحلية²، وفي نفس الوقت قبول الرقابة الممارسة عليها، بالشكل الذي يضمن تحقيق المصلحة العامة.

ولخلق نوع من التقارب بين مبدأ حرية الجماعات الإقليمية³ وفرض الرقابة عليها في آنٍ واحد، حاول فقهاء القانون العام، رغم تباين وجهات نظرهم والانتقادات الموجهة إليهم، وضع مجموعة من المعايير الفقهية تلتقي عندها الحرية الإدارية والرقابة⁴ عليها وكان من نتاج ذلك الاتفاق على مبدأ هام جداً وهو مبدأ الاستقلالية المحلية⁵، مع ضرورة ضبط وتوضيح مفهوم الصيغ والمصطلحات المستعملة

¹ - فيما نرى أنه صراع بين الشكل والمضمون، فوجود قوانين خاصة بالجماعات المحلية، يجبل لنا أن هناك استقلال إداري ومالي أساسه النصوص القانونية (قانون البلدية والولاية- حالة الجزائر- هذا الجانب الشكلي)، ووجود وصاية ورقابة تضمنتها مواد هذه القوانين، جانب (المضمون) الأمر الذي يستدعي البحث عن معيار موضوعي منصف من شأنه يضبط حقوق هذه الهيئات ونطاق حرّيتها وحدودها، بالشكل الذي لا تضيق حتى تفقد اللامركزية معناها، ولا تطلق كلّ الإطلاق فيهدد كيان الدولة ووحدها.

² - مصطفى فهمي، الحكومة المحلية في إطار الدولة، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، 1971، ص 58؛ وكذا سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992، ص 53 وما بعدها.

³ - La libre administration des collectivités territoriales est un principe consacré par la Constitution (art. 72 al. 3) : « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ».

La libre administration se limite à des compétences "administratives" et exclut les compétences régaliennes (édiction de lois, justice, diplomatie).

Pour le Conseil d'Etat, la libre administration est une des libertés fondamentales protégées par la procédure du référé-liberté (art. L521-2 du code de justice administrative : CE, 18 janvier 2001, Commune de Venelles, Rec. P. 18).

⁴ - Anne Gazier, "La libre administration des collectivités territoriales", fiche du niveau 2. Institutions administratives, 29 décembre 2007.

⁵ - عادل بوعمران، مبدأ استقلالية الجماعات الإقليمية "معايير... وضوابط"، مجلة لفكر البرلماني، العدد 26، ANEP، للطباعة، الجزائر، 2010، ص ص 38-89.

في قانون الجماعات المحلية، ورفع الغموض عنها، تفادياً لتداخل الاختصاصات بين هيئات الجماعات المحلية والأجهزة المركزية للدولة.

في هذا الإطار، نذكر أن للمشرع الفرنسي السبق والمبادرة في وضع مبدأ عام لضبط الاختصاصات التي تؤول للهيئات اللامركزية، وذلك بموجب القانون الأساسي الأول للبلدية الصادر بتاريخ 21 جويلية 1844¹، وإذ لم يعمل على حصرها في قوائم معينة تمييزاً لها من اختصاصات المؤسسات العمومية القائمة على مبدأ التخصيص. وترتيباً على ذلك، أصبح للمجلس البلدي حق "تسوية شؤونه المحلية عن طريق مداوات"².

تأسيساً على ما سبق ذكره، وبغض النظر عن المحاولات الفقهية التي تسعى لضبط مسألة الاختصاص لدى الجماعات المحلية في نظام اللامركزية الإدارية وعلاقة ذلك باستقلالها المحلي ومبدأ حريتها في التسيير مع خضوعها هذه الهيئات لقدر من الرقابة من السلطة المركزية³.

يمكن القول أن أساس تحقيق هذه الرغبة هو قانوني أكثر منه فقهي، إذ يبقى ذلك معلق على معرفة نية المشرع من إنشاء الجماعات المحلية والتي تخضع بشكل عام لتأثيرات عدة سياسية، مالية وتقنية.

فإن كانت نيته أن لا تعدو أن تكون هذه الوحدات إلا إحدى الآليات الإدارية في يد الدولة لضمان وحدتها الإقليمية وتنفيذ برامج سياستها العامة، ففي هذه الحالة مناقشة ومعرفة استقلالية هذه الهيئات تكاد تكون منعدمة لأنها تدوب في التنظيم اللامركزي.

أما إذا كانت نيته هو دعم استقلاليتها واختصاصاتها، فمهما بلغت درجة ذلك، فإنها في الأصل لا تخرج عن دائرة الرقابة بكل أنواعها.

¹ -Consultez, site internet suivant : <http://fr.wikipedia.org>

² -Voir, Art. L2121-29 de la loi n°96-142 du 21-0é-1996 relative à la partie du code général des collectivités territoriales, JOR 24 février 1996.

³ - خالد ممدوح، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية، القاهرة، 2009، ص 270.

وبين هاتين الوضعيتين، في اعتقادنا أن نجاح النظام اللامركزي يتوقف على أن يكون الباعث في نية المشرع هو البحث عن كيفية الموازنة بين ضبط اختصاصات الجماعات المحلية ومن ثمّ تحديد حقوقها على اختلاف طبيعتها وأهميتها وضمان ذلك مع تمكينها من ممارسة حريتها في المبادرة بالتسيير المحلي كل ما أمكن ذلك لأن هذه الوحدات تتفاوت فيما بينها من حيث المؤهلات البشرية، المالية والجغرافيا وحتى الوعي المحلي لدى مواطنيها، هذا من جهة، ومن جهة أخرى إخضاعها لمختلف آليات الرقابة المفروضة عليها في شكلها الإيجابي والاستمرار على خلق نوع من الانسجام بينهما ومعالجة الخلاف وتضييق دائرته والتصادم بين اختصاصات الهيئات المركزية واللامركزية. وفعلاً كان ذلك محل اهتمام من طرف بعض الأساتذة في دراستهم القانونية، للدفع بهذا التوجه، على غرار الأستاذين بن طيفور نصر الدين في مقاله بعنوان: "أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية"¹، والأستاذ مسعود شيهوب: "الجماعات المحلية بين الاستقلال والرقابة"² والأستاذين:

Irène Bouhadana et William Gilles: "L'autonomie du pouvoir dépensier des collectivités territoriales quelles contraintes pour quelles optimisation?"³.

يعد الإثراء القانوني للبحوث والدراسات القانونية المذكورة أعلاه، والتي تضمنت في الغالب مجموعة من الانتقادات والتحفظات عن مواد النصوص القانونية المنظمة للجماعات المحلية، مشفوعة بالتوجيهات والاستدراكات اللازمة قصد خلق نوع من المسايرة والمرافقة والانسجام بين مجال حرية هذه الهيئات والرقابة عليها والتي تتطور بتطور مهامها.

هذا عن الجانب النظري، أما عن الجانب العملي (التطبيقي) هو محاولة إفراغ (مبدأ التفريغ) للنصوص القانونية وجعلها موضع التطبيق والممارسة الفعلية على المستوى المحلي، حتى يتسنى لنا معرفة

¹ - مجلة الإدارة، العدد 22، الجزائر، 2003، ص 07 وما يليها.

² - مجلة مجلس الدولة، العدد 03، مطبعة الديوان، الجزائر، 2003، ص 9 وما يليها.

³ - "الحكم الذاتي للقوة الإنفاق للسلطات المحلية أي عقبات للتجسين الأمثل؟"

Article, Persée en chiffres, droit de gestion des collectivités territoriales, V 31, année 2011, pp. 75- 85. www.persée.fr/doc/.

الإصلاحات التشريعية الواجب اتخاذها لمعالجة نقاط الخلل في مجال التسيير، ولهذا الغرض وجب علينا دراسة هذا الموضوع في إطار تصور شامل، هذا إذا أردنا الوصول إلى نتائج تعكس بجدية المشاكل الحقيقية للجماعات المحلية، تلك المستخلصة من النظريات الفقهية ومن القواعد الأساسية المقدمة من طرف النصوص القانونية وتطبيقاتها.

ما سبق عرضه غايته إيضاح الاتساع الشامل لموضوع هذه الرسالة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى وجب علينا عرض أهمية هذه الدراسة ومجال البحث الذي سيحدد أيضا بأكبر قدر ممكن من الدقة.

أ) أهمية الدراسة:

يستمد هذا البحث من موضوعه الذي أضحي عنصراً لا غنى عنه لكل ثقافة قانونية أو سياسية، بل صار محلاً للتأمل والبحث العلمي لتوضيح المفاهيم الفقهية والقانونية، هذه الحقيقة كانت ولا زالت محل بحث من المؤلفين القدامى والمعاصرين المهتمين بدراسة ظاهرة الجماعة المحلية. وحينئذٍ نفهم بسهولة لماذا كانت المشاكل المحلية مطروحة في مؤلفاتهم المتعددة ومحلاً لعناية فائقة في عرضها وبحثها من كل الجوانب؟.

وفي هذا الإطار، يعد إدراج موضوع حقوق وحرية الجماعات المحلية من بين موضوعات القانون العام، بوجه عام، والقانون الإداري بوجه خاص، فالبحث في هذا المجال من الأهمية بمكان لمحاولة تبديد الغموض الذي اكتنف بعض المفاهيم القانونية المتعارضة، كالحق، الحرية، الاستقلالية، الرقابة والوصاية، والخروج عن دائرة المفهوم الضيق للجماعات المحلية وحصنها في مجرد نظام لقواعد اللامركزية الإدارية بدون تبني رؤية شاملة نظرية وعملية لدور هذه الهيئات تلك التي يفرضها منطق البحث.

يجب إذاً الإقرار بأن في إطار هذا الموضوع، من الضروري إيضاح عدة مفاهيم غامضة، واستكمال عدة نقاط جوهرية ما تزال مبهمة، فعلى نطاق المصطلحات اللغوية المستخدمة، يكون ذا

مغزى تحديد معناها الحقيقي، ورفع الإبهام عنها، فغموضها وإبهامها يشكّل مصدرًا لخلط النظم، وأيضا الأفكار في تفكير البعض، على سبيل المثال: مصطلح "اللامركزية الإدارية" هو "الحكم المحلي" أو "الإدارة المحلية"، لذلك فإن إدراك معنى الكلمات يستدعي تناسب اللغة المتبناة من أجل البحث عن الحقيقة.

بدون شك، هذه الملاحظات تكون صالحة بامتياز بخصوص هذه الدراسة، وبالذات ظاهرة الجماعات المحلية، تعريفها وتحليلها يقتضيان عناية فائقة فضلاً عن ذلك، إذا أردنا التعمق في الموضوع، نتساءل:

- عن مضمون حقوق هذا الشخص الاعتباري والضمانات التي تكفل تلك الحقوق؟
- وكذا مجال نشاط حرية هذه الهيئات وحدود الرقابة عليها؟ وما هو موقف الفقه والقانون والقضاء من هذه العناصر؟

(ب) أهداف الدراسة:

- 1- معرفة طبيعة حقوق الجماعات المحلية في التشريع الفرنسي والجزائري وتطبيقاتها في الحياة العملية والضمانات المكفولة لها.
- 2- مجال نشاط حرية هذه الجماعات وحدود الرقابة عليها.
- 3- إظهار أهم العقبات القانونية والعملية التي تعترض التطبيق الفعلي لمبدأ استقلالية الجماعات المحلية ومكانة ذلك بين الواقع والآفاق لترقيته.

(ج) نطاق الدراسة:

سيتم معالجة هذه الدراسة ضمن الحدود التالية:

الحدّ الموضوعي: تتعدد مهام الجماعات المحلية بتعدد النصوص القانونية المنظمة لها، إلا أنّ أساس هذه الدراسة هو البحث عن طبيعة حقوقها ونطاق حريتها ضمن القانون العام للجماعات الإقليمية الفرنسية وقانون الجماعات المحلية الجزائري والمقارنة بينهما.

الحدّ المكاني: سنعمل على معالجة موضوع حقوق الجماعات المحلية وحرّياتها وفق الصلاحيات المسندة لها وإثراء مسألة استقلاليتها والرقابة عليها والعلاقة القائمة بينهما.

الحدّ الزمني: من خلال هذه الدراسة سيتم إظهار تطور النظام القانوني للجماعات المحلية، وأثر ذلك على حقوقها ومجال حرّيتها وارتباط اختصاصاتها بقوانين أخرى كقانون الوظيفة العامة، قانون التهيئة والتعمير وقانون الاستثمار.

وفي إطار هذا التحديد، سوف يتهيكل بحثنا حول مجالين رئيسيين، هما:

1- حقوق الجماعات المحلية وضماناتها في التشريع الفرنسي والجزائري (الباب الأول) والبحث عنها في مواد قانون الجماعات المحلية والقوانين ذات الصلة. هذه الدراسة ستكون صعبة ومعقدة، لأنها تتعلق بمسألة ضبط اختصاصات هذه الهيئات وامتداد ذلك إلى مجالات ذات ارتباط وثيق كمسألة استقلالية هذه الوحدات، ولكن ضرورة حيث ستزودنا بعناصر صلبة يمكن أن تدعّم مسيرتنا في المجال الثاني من البحث.

2- حرّيات الجماعات المحلية في التشريع الفرنسي والجزائري (الباب الثاني). هنا، الأبحاث سوف تسمح لنا بمعرفة نطاق حرّيتها بمساعدة وجهات النظر الفقهية والقانونية، ومعالجتها لمسألة استقلالية هذه الجماعات وآلية الرقابة المفروضة عليها.

مما يجعل دورنا أساسي في إعطاء موضوعنا قوامه الطبيعي، والمهمة تكون عسيرة إذا ما تركنا أرض العموميات ولن يمنعنا ذلك من أن نضع الشدة والتدقيق على بعض الخصوصيات والجزئيات الهامة خاصة تلك التي توزع بتأملات مفيدة.

رغم الصعوبات التي واجهتنا في هذه الدراسة التي نذكر منها تشعب مجالات نشاط هذه الجماعات مما ترتب عنه بالضرورة تعدد مجالات النصوص القانونية والتنظيمية المنضمة لعملها.

نحن نرغب هنا تحاشي الاستسلام إلى مجموعة من الاعتبارات الغامضة، وسنسعى جاهدين إلى التعمق أحيانا لأدق التفاصيل الأكثر دقة، مقتنعين أن بعض التقصي في العمق سيؤسس عقيدة أفضل من التحليق عالياً رغم رشاقته.

وقصد الإجابة على التساؤلات السابق طرحها، تم الاعتماد على المناهج التالية: أولها المنهج التحليلي وبموجبه اهتمدنا إلى جمع المادة العلمية والمتضمنة مجموعة من النصوص القانونية والآراء الفقهية، مدعمة بالأحكام والاجتهادات القضائية. تتبعها بعد ذلك عملية تحليل المواد القانونية والآراء الفقهية تليها مرحلة التركيب واستغلال النتائج.

بالموازاة مع ذلك المنهج، تم اعتماد المنهج الوصفي لحالات وظواهر قانونية للكشف عن حقوق الجماعات المحلية والمفاهيم ذات الصلة بها على غرار الاستقلالية، والوصاية الإدارية، والحرية الإدارية والمالية.

وثالث المناهج المتبعة هو المنهج المقارن وذلك جوهر موضوع دراستنا حتى يتسنى لنا الوقوف على أهم أوجه المقارنة من (اتفاق واختلاف وتحفظ) بين المنهج التشريعي المتبع في النظام الفرنسي ومقارنته مع نظيره في التشريع الجزائري، ليظهر لنا جلياً مستويات التقدم لمكانة الجماعات المحلية في التشريعين.

نشير إلى أن دراستنا ستقتصر على جوانب محددة في التقسيم المذكور أدناه دون التعرض إلى نقاط أخرى قد تكون لها علاقة بالموضوع، أستهلكت هذه الدراسة **بفصل تمهيدي**: تحت مسمى ماهية الجماعات المحلية، خصصنا له ثلاث مباحث تضمن أولها: المفاهيم المختلفة للجماعات المحلية، أما ثنيها نتطرق فيه إلى: التنظيم الإقليمي لهذه الوحدات والمبحث الثالث: خصص للتمييز بين مفهوم الجماعات المحلية والصور المشابهة لها.

كما خصصنا لهذه الدراسة بابان، **الباب الأول**: تحت عنوان حقوق الجماعات المحلية وضمائناها، ينطوي تحته **فصل أول**: حقوق الجماعات المحلية بين الاستقلالية والتبعية، يليه **فصل**

ثاني: ضمانات حقوق الجماعات المحلية، أما عن الباب الثاني: الموسوم بحريات الجماعات المحلية بدوره ينقسم إلى فصل أول: حرية الجماعات المحلية مبادئها ومجالات تطبيقها وفصل ثاني عنوانه: نظام الوصاية الإدارية وتأثيره على حرية الجماعات المحلية .

الفصل التمهيدي

الجماعات المحلية بين النظرية والحقيقة

الفصل التمهيدي: ماهية الجماعات المحلية

مما لاشك فيه، أن الدراسة العلمية الجادة يكمن بنجاحها وعمق تحليلها بالأساس في وضوح ودقة مفردات اللغة المستعملة، لتفادي التردد والشك والارتباك لدى القارئ وهو يتلقى جملة من الأفكار الأساسية المثقلة بكلمات ومصطلحات يكتنفها الغموض والإبهام، لاسيما تلك التي تجتمع فيها معاني متعددة، مما قد تفتح مجال الجدل الفقهي والقانوني بين الفقهاء والقانونيين وتتسع بينهم دائرة التأثير السلبي وعدم التحكم في تعريف النظم وضبط المفاهيم والمصطلحات بشكل قطعي يحسم الجدل بشأنها.

تبعاً لذلك يكون من الأهمية بمكان التطرق إلى المفاهيم المختلفة للجماعات المحلية وإمكانية رفع الغموض واللبس عن فحوى الكلمات المشككة لعبارة "الجماعات المحلية"، أو كما يفضل البعض تسميتها "بالجماعات الإقليمية"، في المبحث الأول لنتقل بعدها إلى المبحث الثاني لا يقل أهمية عن سابقه، نتطرق فيه إلى أهمية ومكانة هذه الوحدات في التنظيم الإقليمي للبلاد بكل من فرنسا والجزائر، لنتناول في المبحث الثالث منه مفهوم الجماعات المحلية والصور المشابهة لها.

المبحث الأول: المفاهيم المختلفة للجماعات المحلية

إن تطور ظاهرة الجماعات المحلية رافقتها عدة دراسات فقهية وقانونية من طرف المهتمين محاولين تأطير هذه الظاهرة ومعرفة حقيقتها مما نتج عنه عدة مفاهيم عامة وخاصة.

كما تحتل الجماعات المحلية مكانة هامة في التنظيم الإداري اللامركزي وتعد مؤسسات قاعدية للدولة، إزاء ذلك يكون من الضروري التطرق إليه.

تأصيلا لتاريخ النظم القانونية والسياسية، يجدر بنا بادئ ذي بدء التركيز على دقة ووضوح معاني ومفردات عبارة " الجماعات المحلية" قصد إعطاء تعريف منضبط لهذه الظاهرة يضمن كفاية وصدق مضمونها.

ففي علم القانون على وجه التحديد لا قيمة تذكر للتعبيرات المستخدمة إذا لم تكن قائمة على مصطلحات دقيقة تقتصر دلالتها على نمط محدد أو مفهوم متخصص¹.

وإن أخذنا هذا في الحسبان، يتعين بالضرورة إجراء تحليل دقيق للمفردات المشكلة لمجمل هذه العبارة أي " الجماعات المحلية" لنشرع بداية في تحديد بدقة مفهوم الجماعات المحلية لغة واصطلاحا وأساسها التشريعي، تتفاوت إختصاصات الجماعات المحلية بحسب درجة وأهمية كل وحدة إقليمية ضمن النسق الوظيفي لها، لذا كان لزاما علينا معرفة الصور المشابهة للجماعات المحلية في إطار العلاقة المركزية واللامركزية.

المطلب الأول: تحديد المفهوم العام للجماعات المحلية

شاع لدى شراح القانون العام استخدامهم مررا وتكرارا لمصطلح " الجماعة" إلا أنهم كانوا بوجه عام أقل اهتمام بتحديد معناه بشكل دقيق، وغالبا ما يقومون باستخدام ذات الكلمة "Collectivité" في إطار الدراسات المتعلقة بالنظرية القانونية للدولة كمرادف مع كلمة " Communauté" للإشارة إلى كافة أنواع الجماعات العامة على اختلاف مستوياتها ومراكزها في

¹ - هذا وقد أشار إلى هذا الطرح بحق Raymond Carré de Malberg بأنه من المنطقي في هذه المادة كما في كل مادة قانونية أخرى المصطلح اللغوي لا يمكن أن يكون مقبولا إلا بشرط أن ينطوي على مصطلحا خاصا بالنسبة لكل مفهوم معين، فخطر الكلمات ذات المعنى المزدوج يتمثل في أنها تفضي إلى خلط وتشويش الأفكار.

https://fr.wikipedia.org/wiki/Raymond_Carré_de_Malberg

Pour toute éclaircissement voir l'ouvrage de ce grand auteur intitulé contribution à la théorie général de l'état, tome 1, Sirey paris, 1920 , p 86.

التنظيم الإداري للدولة¹. وأحيانا يستخدمون كلمة "Société politique" كمرادف لتلك الكلمة للدلالة على الدولة بوجه خاص².

أما فيما يتعلق بتعبير "الجماعة المحلية" فقد تكرر استخدامه من جانب الفقه في إطار الدراسات المتعلقة بنظرية اللامركزية الإدارية الإقليمية، وذلك للإشارة إلى أشخاص القانون العام الإقليمية دون التقسيمات الإقليمية المركزية المجردة من حق التمتع بالشخصية المعنوية، ومن اللافت للانتباه في هذا المقام أن علماء علم الاجتماع، هم الذين أولوا عناية خاصة بتحديد هذا المفهوم من زاوية اجتماعية محضة وتوصلوا بعد العديد من الأبحاث الشاقة إلى إيضاح معناه بدقة، مما يتطلب الاستعانة بهذا ضمن هذه الدراسة وبالتحديد حال تناولنا مفهوم الاجتماعي للجماعات المحلية.

قبل الخوض في تحديد هذا المفهوم بصورة إجمالية لابد من إيضاح المعنى اللغوي والاصطلاحي لكل كلمة من مفردات التعبيرات المركبة منها عبارة "الجماعات المحلية".

الفرع الأول: المعنى اللغوي والاصطلاحي لكلمة الجماعة

تأخذ كلمة الجماعة مفهوما لغويا وإصطلاحيا نوضحه على النحو التالي:

أولا: المعنى اللغوي لكلمة الجماعة³.

وفق ما تضمنه معجم " * Robert هذا المصطلح "collectivité" له معنيان:

¹ - محمد أحمد إسماعيل: مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية، دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية، ترجمة رسالة دكتوراه الدولة الفرنسية في القانون العام، دار الكتب والوثائق القومية، المكتب الجامعي الحديث، مصر، سنة 2012، ص 307/306.

² - في مصر استخدم المؤلفين في إطار دراستهم للدولة عدة تعبيرات مختلفة جماعة من الناس، فؤاد العطار: القانون الدستوري، 1966/1965 أو جماعة سياسية د/ ثروة بدوي النظم السياسية الجزء الأول، القاهرة، سنة 1971، ص 28.

في المؤلفات الفرنسية يستخدم الفقهاء أيضا عدة تعبيرات مختلفة في نظريتهم المتعلقة بالدولة: جماعة سياسية".

- Charles Eissenmann , les fonctions de l'états dans l'Encyclopédie Françaises , paris , 1964 , Tome x a , p 292.

أو "مجتمع سياسي منظم".

- Georges Bardeau, taite de science politique, Tome V , les régimes politique , paris , 1970 , p 21

³ - Robert Dictionnaire et alphabétique et analogique de la langue Française, Tome I société du nouveau Littré, paris, 1966 p 821.

* - Dictionnaires le Robert et le nom d'une maison d'édition Française, Créée en 1952, par Paul Robert Sous le Nom de Société du nouveau Littré, et Spécial dans la publication de Dictionnaire de la langue française.

الأول يشير إلى مجموعة الأفراد المجتمعين طبيعياً أو من أجل بلوغ هدف مشترك (الجماعات الوطنية، الاجتماعية الجماعات المهنية).

وأما الثاني فإنه يشير إلى الملكية المشتركة أو شيوع وسائل الإنتاج بالمقابل معجم " la Rousse"¹، أعطى لذات الكلمة معنى أكثر تحديداً حيث يشير إلى أنها تعني "مجموع الكائنات التي تشكل مجتمع، من خلال المعنيين السابق عرضهما، يمكن أن نصل إلى القول أن المعنى المشترك للمصطلح محل البحث في كلا المعنيين يكمن في مجموعة إنسانية "groupement humain" أو مجموعة أشخاص "Groupement des personnes".

إن المعنى الذي يمثل القاسم المشترك لهذه المعاجم يمكن أن ينطبق بوضوح على كافة التجمعات الإنسانية، أيا كان شكلها الاجتماعي أو طبيعتها القانونية، مثل الاتحادات والنقابات المهنية بالنسبة للقانون الخاص، أو جماعات محلية، دولة... إلخ التابعة للقانون العام.

في هذا الصدد، فإن المعنى المستخلص ينصرف في أن واحد إلى الجماعات الإنسانية التي نشأت اختيارياً أو بطريقة القهر، فهو بذلك يقيم وزناً للتمييز ما بين الجماعات الطبيعية وغيرها من الجماعات الصناعية المنشأة بقرار تسلط أعلى لا يراعي حرية الانضمام الاختياري من جانب الأفراد المشكلين لماهيتها وجوهرها الاجتماعي².

تبعاً لمبدأ التعميم والتخصيص لاستعمال هذا المصطلح " الجماعة" فإن لهذا الأخير مصطلحات أخرى مترادفة تعني ذات المعنى والتي يمكن حصرها في الكلمات الثلاث التالية:

"Communauté, Société, Groupe" دون إغفال ما يتضمنه كل مصطلح من معاني أخرى للدلالة على ظواهر أخرى، وبإجراء مقارنة بين كافة المصطلحات المطروحة يتضح أن المصطلح الأكثر دلالة على موضوع البحث هو ما وقع عليه الاختيار مسبقاً "Collectivité" فهو يشير مباشرة إلى حقيقة المجتمعات الإنسانية المرتبطة بنفس المكان وبوحدة المصلحة، أما في معجم لسان العرب³.

¹ - Nouveau La rousse Elémentaire, paris, 2013, p 147 .

² - محمد أحمد إسماعيل، مرجع سابق، ص 309/308

³ تعريف و معنى جماعة في معجم المعاني الجامع - معجم عربي جماعة : (اسم). جمع الجماعة جماعات.

ثانياً-المعنى الإصطلاحي لكلمة الجماعة

اختلف العلماء في المعنى الإصطلاحي للجماعة، ومَرَدُّ ذلك يرجع لاختلافهم في تعيين المقصود من كلمة جماعة التي وردت في الأحاديث النبوية المتعلقة بموضوع إقتراف الأمة، ومن ذلك قوله (ص): "وإن هذه الملة ستفترق على ثلاث وسبعين، إثنان وسبعون في النار، وواحدة في الجنة، وهي الجماعة".¹

الجدير بالذكر، أن الجماعات المحلية (كإقليم جزئي) في ارتباط وثيق بالدولة (كإقليم كلي) إلا أن ظاهرة الجماعات المحلية في اعتقادنا تشكل حقيقة وكلا متميزا في حد ذاتها في نظامها القانوني وطرق تسييرها وعلاقتها العمودية مع السلطة التنفيذية في إطار نظام المركزية الإدارية، وكذا دائرة نشاطها الفوقي وهي تخضع وتمارس نظام اللامركزية الإدارية.

الفرع الثاني: المعنى اللغوي والإصطلاحي لكلمة المحلي

كما تأخذ كلمة المحلي مفهوما لغويا وإصطلاحيا نوضحه على النحو التالي

أولاً: المعنى اللغوي لكلمة المحلي

باستغلالنا من جديد لمعجم "Robert" نجد أن مصطلح "Local" يمكن أن يستخدم كصفة لدلالة على وصف مرتبط بمكان أو موضوع أو محل ويكون مقابلا لكلمة .
"générale" والتي تعني العمومية في إطار علم الاجتماع أو التاريخ وكل ما يتعلق بوصف الأشياء المقدسة، كما وقد تقابل كلمة "قومي" "nationale" حيث الحديث على الأخلاق والتقاليد المحلية و إما ان يكون له استخدام لكلمة مركزي "central"، حيث الحديث عن الإدارة المحلية والسلطة المحلية.²

=الجماعة: تعني عدد كبير من النَّاس والشَّجر والنَّبات :- حضر الجماعة الأولى في المسجد ، - يد الله مع الجماعة [مثل]، - فَعَلَيْكُمْ بِالْجَمَاعَةِ فَإِنَّمَا يَأْكُلُ الدُّبُّ مِنَ الْعَنَمِ الْقَاصِيَةَ [حديث-: • جماعاتٍ وأفرادًا : بأعدادٍ كبيرة. لجماعة المعجم: اللغة العربية المعاصر. و الجماعة طائفة من النَّاس يَجْمَعُهَا غرضٌ واحدٌ.

مثل ذلك جماعات الضَّغَط : منظَّمات تضم مجموعات من الناس ذات مصالح مشتركة ، تمارس نشاطاً سياسياً أو اجتماعياً أو اقتصادياً بقصد التأثير المباشر أو غير المباشر على سلطة اتَّخَاذ القرار.، كمجموعة تأثير (الكواليس الجماعات التي تحاول إقناع أعضاء الكونجرس الأمريكي لمساندة أو معارضة سياسات معينة أو أجزاء من التشريعات . وتسمى هذه الممارسة الضغط في :- الكواليس :- لأن هذه الجهود تتم عادة في الكواليس أو

الدهاليز أو في الغرف والأروقة المجاورة لقاعات مجلس النواب والشيوخ. <https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar>

¹ سنن أبي داود، سليمان ابن الأشعث، أبو داود السجستاني، حديث رقم 4598، ج2، ص607، للزيد من التفصيل يراجع أحمد محمود محمد عابد الجابري، العقل بين الفرق الإسلامية قديما وحديثا، دار الكتب العلمية، 2012، ص ص 313-314.

²-Voir Robert, Sus référencié Tome 1v, paris, 1966 ; p 131, et, aussi, nouveau Larousse élémentaire, op.cit. paris ; 1967 , p 414.

أما حين يستخدم المصطلح باعتبارها سما مذكرا فإنه يدل على مكان معين له صفات خصوصية من حيث الموقع والمكان المحدد.

ثانيا: المعنى الإصطلاحي لكلمة المحلي

يفهم من ذلك أنه حال اقتران تلك الصفة (المحلي) بلفظ الجماعة فإن ذلك مؤداه الإشارة إلى نوعية محددة من الجماعة العامة الإقليمية القائمة على جزء من إقليم أكثر اتساعا يتبع الجماعة الوطنية (الدولة) ، وهذا ما يفسر القول أن الجماعة المحلية تعد في المقام الأول جماعة إنسانية ذات الأساس إقليمي¹.

ومن هنا ، لا يمكن فصل الإقليم عن الجماعة المحلية : إذ لا يتصور عقلا أن توجد جماعة إنسانية بغير وعاء إقليمي ، هذا المعنى العام يمكن أن ينطبق إذن على الجماعة الإقليمية التي تشغل جزء من إقليم أكثر اتساع وهو إقليم (الدولة) أيا كان طبيعة هذه الجماعة الإقليمية وتحت أي مسمى أو نشاط قانوني الذي تمارسه وفق النظام القانوني السائد في الدولة.

المطلب الثاني: تحديد المفهوم الخاص للجماعات المحلية

ضمن نسق المفهوم العام للجماعات المحلية تندرج تحته مفاهيم خاصة تستمد منها هذه الوحدات قوة وجودها ومشروعية عملها.

الفرع الأول: المفهوم الاجتماعي للجماعات المحلية

تبعاً لمفهوم علماء الاجتماع، الجماعة المحلية تقوم على أساسيين هما: إقليم مكاني وعاطفة الانتماء للجماعة وينظر إليهما من ناحيتين².

فمن الناحية العملية: تعتبر الجماعة المحلية بمثابة مجموعة مكانية قد تتحول بفعل النشاط السكاني ما يعرف حالياً بـ (الحركة التنموية) من جزيرة صغيرة إلى تجمع هائل قد يرتقى إلى مصف العاصمة.

ومن الناحية النظرية: تتشكل الجماعة المحلية من روابط قائمة بين الشعوب وبواسطة الأشخاص الذين يشكلون نوعاً من التنظيم المشترك لمتابعة مصالحهم.

¹ - محمد أحمد إسماعيل، المرجع السابق، ص، 310.

² - نفس المرجع ، ص، 311، وما يليها.

نتيجة لهذا التصور (العلمي والنظري) ، الجماعة المحلية تكون في أن واحد شعبا إقليميا وتفاعل بين الناس، بفعل الحياة المشتركة التي يقتسمونها، والنظم التي تنظم حياتهم.

الجدير بالذكر في هذا المقام، أن المفهوم الاجتماعي للجماعة المحلية كان محل دراسة معممة في إطار علم الاجتماع الإنساني من قبل عدة مدارس منها الفرنسية، الألمانية والأمريكية الدين أولو عناية لتحديد المقصود من هذه الظاهرة ، وتبانية دراستهم ونتائجهم في ذلك.

في سياق ما يذكره أحد المهتمين بهذه الدراسات، يقول¹: إذا كانت الجماعات هي نفسها مضطرة إلى اللجوء لغيرها للوفاء باحتياجات أفرادها، فهي بذلك تعتمد على جماعات أخرى لنفس الغرض²، فالجماعة المحلية هي بمثابة (وحدات جوار، أحياء، قرى، تجمعات سكانية كبرى) ينتقل الفرد بين جماعة وأخرى لتلبية حاجياته عمل، تسوق.... إلخ فهو مضطر الى ذلك، إذ كل جماعة محلية ليس بإمكانها إشباع كل متطلباته لوحدها³.

إن كنا نقر بأن المفهوم الاجتماعي للجماعة المحلية يتركز على عناصر الشعب والإقليم إضافة إلى عنصر العاطفة وروح التضامن بين أفراد الوحدة، ومن خلاصة ما تقدم، يتبين بوضوح أن مصطلح الجماعة المحلية "Communauté" هو محل تحفظ في استخدامه خشية التعرض لمخاطر الوقوع في الخلط والتشويش، مما ينعكس سلبا على التمييز الحقيقي بين المفاهيم الاجتماعية والقانونية، التي ينبغي أن يكون لكل منها مصطلحاتها التي تعبر بصدق عن مدلولها.

فمصطلح (Communauté locale) السائد في علم الاجتماع يتضمن قدرا كبيرا من المغالاة والتجاوز في المضمون بما لا يتوافق مع معطيات الحقائق المعاصرة للجماعات الأصلية. مما يتطلب

¹-Voir : Jean – François Médard , Communauté locale et organisation Communautaire aux états -unis , cahiers de la Fonction nationale des sciences politiques , no 17 Armand colin , paris ; 1969 , p 18 .

²-إشارة إلى التعاون اللامركزي في أحد مظاهره " التضامن" اللامركزي المحلي بالمفهوم الحالي " ،انظر في ذلك، شويح بن عثمان ، التعاون الدولي اللامركزي للجماعات المحلية تطبيقات داخلية و مقارنة جديدة في العلاقات الدولية، مجلة الحقوق و الحريات ، مخبر حقوق الانسان والحريات الاساسية ، جامعة بوبكر بالقائد تلمسان، العدد1017، 15 ص 126 الى 141.

³- في هذا المعنى، اشار الأستاذ : martin MC أن نتيجة التغيرات عدة لتلبية حاجياته، مما أفقد الجماعة المحلية جزءا من معناها القديم، فأصبحت لا تحوز وصف الخلية الأساسية وفقدت تدريجيا وحدتها الإقليمية

Voir : son article , sous-titre , « A propos d'un droit des collectivités locales » ,publie dans la Revue des finances communautés, paris, novembre, 1966, n°11, p 390.

استخدام مصطلح "Collectivité locale" الشائع في الدراسات القانونية الذي يعبر بشكل مباشر عن حقيقة تلك الجماعات المحلية المعاصرة¹.

عقب تقديم هذه النبذة العامة ، وقصد دفع البحث إلى الأمام والإحاطة بالمعنى الحقيقي للمفهوم القانوني للجماعات المحلية، هذا ما سنتطرق إليه الآن.

الفرع الثاني: المفهوم القانوني للجماعات المحلية

رغم أهمية العناصر الاجتماعية السابق ذكرها أعلاه، في تكوين الجماعة المحلية بصفاتها وحدة اجتماعية، إلا أن على المستوى القانوني لا يمكن لهذه العناصر أن تنشئ بنفسها جماعة محلية بالمعنى القانوني، كونها مجردة من الوسائل الخاصة بتأسيس الوحدة القانونية للجماعة المعنية، مما يبطل الظن بأن وجود هذه العناصر كفيل بأن يؤدي بالضرورة إلى العبور من الإنشاء الاجتماعي إلى الإنشاء القانوني.

اعتبارا من أن الجماعة المحلية ينظر إليها كحقيقية اجتماعية بالدرجة الأولى، فوجودها القانوني هو عمل لاحق على الوجود الطبيعي أو الواقعي وهذا يعني أن الجماعة المحلية الاجتماعية تعد وحدة عضوية ومصالح مشتركة وتشكل حقيقة اجتماعية تترجم على النطاق القانوني بالشخصية المعنوية². ما يجب ذكره في هذا المقام، أن لكل تنظيم قانوني أساس أو أصل اجتماعي والجماعة المحلية كظاهرة قانونية لا تكون نتاج طبيعي ولا تدين في وجودها لأي عنصر اجتماعي سابق لتنشئتها كحقيقة قانونية، فهي دائما من صنع السلطة العامة³ والتي تتولى رسم فضائها القانوني وضبط مجالات نشاطها، وتقليدها للشخصية المعنوية لجعلها قادرة على النفاذ إلى عالم المعاملات القانونية. هذا التفصيل، ينفي كليا فكرة أنه يمكن أن نتصور وجود جماعة محلية ذات شخصية قانونية من صنع الطبيعة إذ يجب أن يوجد عمل محسوس ولموس السلطة يضمني عليها الشخصية المعنوية العامة⁴.

¹ - محمد أحمد إسماعيل، المرجع السابق، ص 319.

² - نفس المرجع، ص 325.

³ - يكون الإنشاء بنص تشريعي (دستوري أو قانوني) مثال حالة الجماعة الإقليمية في الجزائر، أنظر المواد رقم 15 و 16 من دستور 1996، ج، ر، ج، العدد 76 لسنة 1996، المعدل بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج.ر.ج. عدد 14 لسنة 2016.

⁴ - Ernest Forsthaff , traité de droit administratif allemand , traduction de Michel Fremont , Bruxelles . 1969 P 706et 707.

Voir, par. Ex (Article L2113-1) concernant la commune, et (Article L3121-2) relative au département .du CGCT.

أولاً: المفهوم القانوني للجماعات المحلية في فرنسا

إذا كان إنشاء المقاطعات (les départements) سنة 1790، فإن القانون المؤرخ في 10 أوت 1871¹ قد أعطاها و صف الجماعات الإقليمية، واعتبرها هيئات إدارية منبثقة عن إدارة الدولة يتعين عليها تحمل تكاليف سكان إقليم محدد.

وإذا كانت البلديات (les communes) تم انشاؤها سنة 1789 فان القانون المؤرخ في 5 فبراير 1884 منحها المحاور الأساسية لاختصاصاتها ورفض اعتماد بلديات كبرى و أخرى صغيرة بل وحدها في نظام واحد متكامل و منسجم أسندت فيه اختصاصات واسعة للمجالس المنتخبة.²

أما فيما يخص الجهات (les régions)، فان قانون اللامركزية المؤرخ في 2 مارس 1982 ضمها لصف الجماعات الإقليمية بموجب نص المادة رقم 59 منه وأسندت لها تنفيذ برامج سياسة الحكومة.³

نستنتج من ذلك أن المقاطعات والبلديات كان لها وجود قانوني في مراحل تاريخية قديمة، ما يؤكد العمق التاريخي للامركزية الإدارية وماعرفته من تحول مند سنة 1982، واكتسابها لمفاهيم قانونية جديدة ضمن القانون العام للجماعات الإقليمية.⁴

في ذات السياق، يقول المفكر الفرنسي (François -Paul) بأن: "الجماعة المحلية تكون متميزة قانوناً بواسطة العقل وتكون بمثابة خليقة الفن القانوني التي لا يحق إدراكها ولن يكون لها معنى إلا في إطار القانون"⁵.

تمتع الجماعة المحلية بالشخصية القانونية ضمن الإطار التشريعي والتقسيم الإقليمي المحدد لها، يمنح لها حق الاعتراف من طرف السلطة المنشئة (السلطة العامة) بأن تكون فاعلاً قانوناً، قادراً على

¹ - www.vie.publique.fr/decouverte_instit/.

² - Ibid.

³ - Idem.

⁴ للتفصيل، ينظر، محمد نور أكرم صوفي، أساليب التنظيم الإدارية المحلية ومستوياتها-نماذج عالمية ومحلية-، الملتقى العربي الأول، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، صلالة، سلطنة عمان، يومي 18-20 أوت 2003، ص ص 20-21.

- Voir aussi, André de l'Ambadère, Jan, Claude Venezia, et Yves. Gandement, « le renouveau de l'aménagement du territoire », Gandement, Tome II, 9^e édition, 1992, pp59-60.

⁵ - François Paul Benoit ; le droit administratif français, Dalloz, paris ; 1968, p 17.

كسب الحقوق والالتزام بالواجبات، وممارسة الاختصاص، وحق اللجوء إلى القضاء، وأن يكون له ذمة مالية مستقلة"¹.

يتضح من ذلك أن الجماعة المحلية لا تكون مجرد تقسيم بسيط أشبه بتقسيم إقليمي داخلي لا تملك الاستقلالية الإدارية والمالية بكل مظاهرها المعروفة، بل لها حياة قانونية ذاتية، تسعى بواسطة أجهزتها الخاصة لإشباع معظم الاحتياجات المحلية، في حدود القواعد المفروضة بواسطة النظام القانوني السائد.²

وعليه، سيكون من الضروري ملاحظة أن فقه القانون العام وبالتحديد في فرنسا، لقد إعتاد على استخدام مصطلح الجماعة المحلية "la collectivité locale" للإشارة بشكل خاص إلى تلك الجماعات الإنسانية التي تشغل جزء من إقليم الدولة والتي اعترف لها المشرع بصفة الشخصية القانونية العامة الإدارية.

وتبعاً لذلك، فإن الجماعات المحلية تعتبر كائناً قانونية، مميزة عن كافة الأشخاص المعنوية الأخرى خاصة كانت أو عامة بل حتى على الدولة في حد ذاتها، ولكن لا يعني ذلك أن هذه الجماعات قد أصبحت مستقلة عن الدولة بسبب تمتعها بالصفة القانونية التي جعلت منها شخصا من الأشخاص القانون العام الذي له وجود قانوني مستقل.³

ذلك لأنها مازالت تستمد استمرار وجودها القانوني وبقائها ككيان قانوني من قوة وجود الدولة، كما وأنها تشغل دائماً درجة أدنى من الدرجة التي تشغلها الدولة في النظام القانوني السائد التي تحتل فيه الدولة قمة الأشخاص المعنوية العامة.⁴

¹-François.Paul Benoit, le droit administratif français, Dalloz, paris, 1986, p17.

²-Jean Rivero, la décentralisation de l'administration traitée de science politique, Tome II, 2ème édition, L.GD.J, Paris, 1967, p.396.

-Voir aussi Henry Puget, les institutions administratives étrangères, Dalloz, Paris, 1969, p14.

³محمد أحمد إسماعيل: مرجع سابق، ص 328.

⁴-نقلاً عن محمد أحمد إسماعيل، مرجع سابق، ص ص 328-329، يرى بأن فقه القانون العام وبالذات في فرنسا قد إعتاد على استخدام مصطلح الجماعة المحلية « les collectivités locales » لانفرادها بوجود قانون خاص بها، في الواقع هذا الوصف من قبل الفقه يستدعي إبداء عدة ملاحظات على النحو التالي: ، المرجع نفسه 328 و 329.

1-يمكن الإشارة الى أن هذا الموقف الفقهي يعتبر الجماعة المحلية بصفته تنظيم قانوني قائمة تصورين الأول ذو صبغة طبيعية أي أن من منظور تاريخي وجغرافي وجود الجماعات المحلية راجع بالأساس إلى عوامل طبيعية وإنسانية ، وهذا شبيه بحال الكميونات الفرنسية (Les communautés françaises) بالذات الأكثر أصالة التي تشكل حقائق اجتماعية ثابتة.

=والتصور الثاني ذو وجهة عقلانية، تأسس الجماعة المحلية على أساس منطقي صرف وتستند على التقسيم الصناعي تماما، مثل المديرية الفرنسية في بداية نشأتها والتي وجدت مع قدوم الثورة الفرنسية لخدمة الدولة المركزية في المقام الأول.

2- كذلك من المهم الإشارة إلى أن أغلب الشراح يفضلون مشاهمة ومماثلة مصطلح "جماعة محلية" مع ذلك المتعلق بالجماعة المحلية والإدارية الأول يقتصر تسميته واستخدامه حصرا على النموذج مجرد من الجماعات العامة الجزئية.

هذا الوجه لتقدم الأشياء يكون غير مناسب، ويكفي للتدليل على صحة ذلك، وجود جماعات محلية داخل الدولة المركزية تنجز أنواع أخرى من الأنشطة القانونية بخلاف النشاط الإداري، للمزيد من التفصيل، راجع في ذلك، محمد أحمد إسماعيل، مرجع سابق، ص 23 وما يليها.

=محاولة تشبيه ومماثلة مصطلح "جماعة محلية" مع ذلك المسمى "بالجماعة المحلية الإدارية، من شأنه أن يكون مناقضا للأسلوب العلمي على اعتبار أنه يخلط المفهوم القانوني للجماعة المحلية بمفهومه العام والواسع مع المفهوم الضيق والجزئي والقصري للجماعات المحلية والإدارية دون غيرها من الجماعات المحلية التي تمارس أنشطة قانونية أخرى.

وبمعنى دعم وإيضاح هذا الموقف الفقهي من خلال مسأيرته للتسمية الواردة في المادة 72 من الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958،

www.constitute-projet.org/constitution/France

La constitution française du 04 octobre 1958 avec sa dernière mise à jour de 20 avril 2008.

اعتمد الدستور الفرنسي الذي غالبا ما يشار إليه باسم دستور الجمهورية الخامسة المؤرخ في 03 سبتمبر 1791.

=الذي استخدم مصطلح les collectivités territoriales للإشارة إلى الكميونات والمديريات قبل أن تلتحق بها الأقاليم تمييزا عن الجماعات الإقليمية لما وراء البحار les collectivités territoriales d'outre-mer التي لها وضع قانوني خاص، في هذا الصدد، يجدر الإشارة على أن في إنجلترا المشرع إعتاد على استخدام مصطلح "وحدة للدلالة على الجماعات المحلية الإدارية، هذا ويلاحظ أن المشرع الفرنسي قد إعتاد في السنوات الأخيرة على استخدام مصطلح "communauté" يعني تجمع أو وحدة في مادة الإصلاحات المتعلقة بالهيكل المحلية وبصفة خاصة في التجمعات أو الوحدات العمرانية "Les communautés urbaines" وهي خليط من جماعة إقليمية ومؤسسة عمومية، وقد ورد ذلك في تقرير جيش تا المتعلق بتنمية المسؤوليات المحلية المنشور سنة 1976.

ولكن هذه التسمية الدستورية لا تمضي بدون الإشارة إلى بعض العوارض إذ أنها تتضمن تكرارا حال إلحاق صفة الإقليمية بالجماعة، إذ لا يتصور وجود جماعة محلية بغير إقليم يكون دعامة لوجودها الاجتماعي ومن ثم القانوني بل يعتبر الإقليم (التقسيم المكاني للسلطة) من المقومات الرئيسية لقيام الجماعات المحلية، ويستلزم قيام الجماعات المحلية شأنها في ذلك شأن الدولة وجود إقليم أي رقعة أرضية، تمارس عليها سلطتها طبقا للقوانين والتنظيمات يطلق عليه "الإقليم المحلي" تميزا له عن الإقليم الوطني، ويعتبر الإقليم المحلي أحد الملامح العامة المميزة للإدارة المحلية من حيث تأثيره على خصائص السكان أو الاقتصاد أو التاريخ أو الثقافة المحلية، سعدي شيخ: "الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، سنة 2007/2006، ص 97.

كما أن هذه التسمية "للجماعات الإقليمية" ذاتها تنطبق أيضا على الدولة ذاتها مثلما تنطبق على ما دونها من جماعات جزئية فجميعها جماعات إقليمية بغير منازع.

هذا الطرح المدعم بهذه التعبيرات والتبريرات يجعلنا نقول أن التسمية الأقرب إلى الصواب هي الجماعات المحلية وإن كان بعض المهتمين، محمد أحمد إسماعيل: مرجع سابق، ص 330. بدراسة هذا المجال يفضلون ويرون من الضروري إمكان حال استخدام تعبير جماعة محلية، في مجال القانون أن يلحق به صفة مميزة ليكون أكثر دلالة على الظاهرة المقصودة من استخدامه".

وهذا ما يفسر الإلحاح الدائم على إلحاق صفة الإدارة بمصطلح الجماعة المحلية ليكون على النحو التالي الجماعة المحلية الإدارية لتمييزها عن باقي الجماعات الخاصة أو العامة.

غير أننا نرى إلحاق صفة الإدارة بالجماعة المحلية قد يحصر مجال نشاطها وتداخلاتها لتبقى فقط في المجال الإداري، وفي المقابل وتبعا لقانون الجماعة المحلية حالة الجزائر' بالنسبة للبلدية أنظر المواد رقم: 107 إلى 112 المواد 189، 190 من قانون البلدية، رقم 10-11 المؤرخ في 22 ديسمبر 2011، ج.ر.ج. العدد 37 لسنة 2011. أما فيما يتعلق بالولاية: أنظر المواد رقم 80 إلى 83 والمواد 141 إلى 150 من قانون الولاية رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 ج.ر.ج. العدد 12 لسنة 2012.

(البلدية، والولاية) وكذا النموذج الفرنسي،

وفي المقابل، هناك من يتبنى تسمية الجماعات الاقليمية ويفضل استخدامها عن تسمية الجماعات المحلية كقاعدة للتنظيم الإداري اللامركزي الإقليمي كون التسمية الأولى هي التسمية القانونية والدستورية الصحيحة¹ تبعا لما تضمنه نص المادة 15 من الدستور الجزائري لسنة 1996² المعدل، بقولها " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية والبلدية هي الجماعة القاعدية وأن التسمية الثانية " الجماعات المحلية" فهي تسمية سياسية أكثر منها قانونية شاع استعمالها في الخطابات السياسية وتداولها رجال السياسة ورؤساء الأحزاب.³

=Voir, les collectivités territoriales « quels sont les domaines de compétences des collectivités territoriales ? »

Site internet suivant :

http://www.dgel.interview.govv.fr/sections/les_collectivites-te_mission-collectivite_tableau_de_repartit_vies.

نجد أن مجالات تدخل الجماعات المحلية عديدة ،

Le code communal , J.O n°37 année 2010 met à la charge des communes pas moins de 250 missions divers qui vont de la réalisation de l'entretien des établissement de l'enseignement 1er siècle à la sauvegarde de l'ordre public, en passant par l'hygiène et la santé publique l'assainissement et l'alimentation en eau potable , l'assistance aux personnes démunies le contrôle de l'utilisation des sols et des règles d'urbanisme P.O.S et P.D.AU) .

ومتنوعة على غرار تدخلها تسيير وتنظيم المجال الاقتصادي والثقافي والتنموي على الخصوص.

¹- للمزيد من الاطلاع على المفارقات و التبريرات حول استخدام عبارة الجماعات الاقليمية بدل من الجماعات المحلية، راجع في ذلك ،ثابتي بوحانة، الجماعات الاقليمية الجزائرية بين الاستقلالية و الرقابة-الواقع و الافاق- اطروحة دكتوراه ،جامعة ابي بكر بلقايد- تلمسان-2015/2014.

²- ينظر :ج.ر.ج.ج عدد 76 لسنة 1996. المعدل ،مرجع سابق.

³- Collectivité locale, collectivité territoriale : quelles différences?

L'expression collectivité locale désigne dans le langage courant ce que la Constitution nomme "collectivité territoriale". En effet, jusqu'à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, les deux termes apparaissaient dans la Constitution : collectivité locale à l'article 34 et collectivité territoriale au titre XII. Mais depuis seule cette dernière expression figure dans la Constitution. Les collectivités sont donc désormais des " collectivités territoriales ", l'expression " collectivité locale « , n'étant plus juridiquement fondée.

Les collectivités territoriales sont des structures administratives françaises, distinctes de l'administration de l'État, qui doivent prendre en charge les intérêts de la population d'un territoire précis. Ainsi une commune est-elle chargée des intérêts des personnes vivant sur son territoire. La définition et l'organisation des collectivités territoriales sont déterminées par la Constitution (art. 34 et titre XII), les lois et les décrets. Ces dispositions sont rassemblées dans le Code général des collectivités territoriales.

=ولكن الملفت للإنتباه حتى المحررات والرسائل الرسمية المتداولة بين مختلف الإدارات حالة الجزائر " سواء كانت إدارة عامة أو محلية قضائية وحتى عسكرية نجد أنها تحمل شعار الوزارة المعنية حتى مسمى وزارة الداخلية والجماعات المحلية بل أكثر من ذلك يتم تقديم صاحب هذه الحقبة الوزارية السيادية تحت هذا المسمى أيضا وبمضي ويصادق على الاتفاقيات دائرة اختصاصه باسم السيد الوزير الداخلية والجماعات المحلية السؤال الذي يطرح نفسه بجدية أكثر ما مكانة هذه التسمية بين الأساس الدستوري والقانونية من جهة و بين التطبيقات العملية المتداولة من جهة أخرى. بالرجوع إلى ما هو معمول به في النموذج الفرنسي والذي يغلب عليه استعمال الجماعة الإقليمية *collectivité territoriale*. كقاعدة عامة يعرف الجماعة الإقليمية بأنها:

« Une collectivité territoriale est une administration autre que celle de l'état, c'est une personne morale de droit public, elle est donc investi de prérogatives d'intérêt général ce qui implique, qu'elle doit prendre en charge les intérêts d'une population d'un territoire donné. La personnalité morale lui permet de agir en justice et de conclure des contrats », Voir les sites internet suivants :

<http://www.region-bourgogne.fr/que-sont-les-collectivites-locales?>... le 08-08-2014 à 15h :06mn.

www.Toupie.org, « toupictionnaire » : le dictionnaire de la politique. le 08-08-2014 à 15h :20mn.

http://fr.wikipedia.org/wiki/collectivites-territoriales_en_France. le 08-08-2014 à 15h : 45mn

وان فكرة الجماعة الإقليمية "les collectivités territoriales" تقوم على أربعة مبادئ أساسية وهي :

Voir site internet suivant : <http://www.dadar.gov.fr>.

1- حرية الإدارة المحلية والذي يتجسد من خلال المجلس المنتخبة لما يتمتعون به من سلطة تنظيمية لممارسة اختصاصاتهم.

Principe de libre administration des collectivités: les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

2- مبدأ وصاية الجماعة الإقليمية على جماعة إقليمية أخرى كون كلاهما يتمتع بإختصاصات مستمدة من القانون،

Ici, il faut préciser que les collectivités disposent de compétences propres qui sont prévues par la loi et d'une clause de compétence générale » qui autorise une collectivité à se saisir de compétences autres que celles qui lui sont strictement attribuées par la loi, dès lors qu'elle juge utile de le faire pour l'intérêt public local, départemental ou régional.

Principe de non tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre qui découle du principe précédent : puisque les collectivités s'administrent librement, aucune d'entre elles ne peut dicter à une autre la manière dont elle doit agir' Article L1111-3 Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), dernière modification du texte le 17 novembre 2016- document généré le 29 novembre 2013- copyright (C) 2007-2008 Légifrance. (la répartition de compétence entre les communes, les département et les régions.

3- مبدأ الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية ،

A Rekiav (V), l'autonomie financière des collectivités territoriales au regard de la loi organique n°2004-758 du 29 juillet 2004 prise en applications de l'article 72-2 de la constitution revue du trésor, n° 3-4, 2005, pp 161-167.

Principe d'autonomie financière des collectivités territoriales: les collectivités bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement. Les recettes fiscales et les autres ressources

=propres des collectivités doivent en représenter une part déterminante. C'est à dire que les collectivités ne doivent pas dépendre majoritairement des dotations de l'Etat, Article 72-2 de la Constitution Française sus indique.

4- مبدأ المراقبة البعيدة للدولة .

L'état exerce un contrôle sur l'action des collectivités, mais ce contrôle n'est effectué qu'après l'intervention des collectivités.

في ذات السياق المفاهيمي لتحديد مفهوم مصطلح الجماعة المحلية أو الإقليمية يطرح باستمرار السؤال التالي: كيف تحدد مفهوم الجماعة المحلية؟
Comment définir une collectivité locale ?

ليساهم "المجلس الجهوي الفرنسي لمنطقة بورقون"

« Bourgogne conseil régionale », Voir site internet suivant :

www.region-bourgogne.fr.

- Le conseil régional de Bourgogne est un conseil régional (collectivité territoriale française) administrant la région Bourgogne. Le terme peut aussi, dans une acception plus restreinte, désigner l'assemblée élue qui définit la politique de cette collectivité. Il siège à Dijon, au 17 boulevard de la Trémouille, place présidentiel.

*Professeur émérite d'université, vice-président de l'autorité de la statistique publique, ancien parlementaire français.

في تقديم تعريف الجماعة المحلية بقوله:

« Une collectivité locale est une collectivité territoriale. Si la première expression est employée dans le langage courant, la Constitution et le droit, quant à eux, préfèrent parler de collectivité territoriale ».

ضمن هذا الطرح يقدم الأستاذ الدكتور : Yves Fréville,

Professeur émérite d'université, vice-président de l'autorité de la statistique publique, ancien parlementaire français.

وجهة نظره بخصوص إشكالية التداخل بين عبارة الجماعات المحلية والجماعات الإقليمية" من حيث ضرورة ضبط هذين المصطلحين وحسن توظيفهما في سياقهما القانوني والسياسي.

وذلك من خلال ما تضمنه ملخص مداخلته بعنوان،

Synthèse de débats "Les collectivités territoriales sont-elles trop dépendantes?". Les Cafés de la statistique, soirée du 13 janvier 2015, SFDS (Société Française de Statistiques).

Pour complément d'information, consulter site internet ci-après :

www.SFDS.ASSO.Fr/321-lescafés-de-la-statistique.

ليتوصل إلى معاني المصطلحات من منظور الدستور الفرنسي والقانون الإداري الفرنسي وفق الشرح والتفصيل التالي.

-Un peu de vocabulaire : Les collectivités territoriales sont des structures administratives françaises, distinctes de l'administration de l'Etat, qui doivent prendre en charge les intérêts de la population d'un territoire précis. "Elles s'administrent librement dans les conditions prévues par la loi par des conseils élus". (Art. 72 de la constitution). Sont définies comme collectivités territoriales : les communes, les départements (dont les cinq départements d'outre-mer-dom) les régions (dont les cinq régions d'outre-mer), les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer-com.).

ثانيا: المفهوم القانوني للجماعات المحلية في الجزائر

بداية نتطرق إلى مفهوم البلدية كجماعة محلية إذ اعتبرها المشرع من خلال قانون البلدية رقم 67-24 المؤرخ في 8 يناير 1967 هي البنية الأساسية لنظام السياسي و الاقتصادي والاجتماعي و الثقافي. وذلك تبعا لمضمون المادة الأولى منه هي: الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية. وهذا ما سيؤكد أدناه المؤسس الدستوري فيما يتعلق بأداة إنشائها، التي تكون بموجب القانون أي من اختصاص السلطة التشريعية.

بعد أن تبنت الجزائر التعدد السياسية و الحزبية بموجب نص دستور 1989، صدر قانون البلدية رقم 90-08 المؤرخ في 7 ابريل 1990، لمسيرة المتغيرات والمستجدات. إذ نصت المادة الأولى منه على: أن البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي، وتحدث بموجب القانون.

الملاحظ أن هذا التعريف لم يختلف كثيرا عن ما هو وارد في قانون البلدية لسنة 1967، إذ اعتبرها الخلية الأساسية في بناء الدولة، الشيء الجديد هو اعترافه لها بالشخصية المعنوية.

ونظرا للثغرات التي اعترت قانون البلدية رقم 90-08 المؤرخ في 7 ابريل 1990، اذ بعد 20 سنة من التطبيق لم يعد قادرا على تسوية الإشكالات المطروحة التي تعترض هذه الهيئة ورغبة في توسيع صلاحياتها، صدر قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 ديسمبر 2011، وعلى غرار قانون البلدية لسنة 1990، بين المشرع أن البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدة للدولة، فهي هيئة إدارية لامركزية إقليمية قاعدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية يتم انشاؤها بموجب القانون، كما جعل منها الإطار المؤسسي لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

ما تم قوله على البلدية، ينطبق على الولاية كجماعة إقليمية، فماهي المفاهيم القانونية التي أوردتها المشرع بخصوصها عبر الفترات والظروف المختلفة التي صدرت فيها قوانين الولاية.

=A noter que l'expression collectivité locale désigne dans le langage courant ce que la constitution nomme « collectivité territoriale ». En effet, jusqu'à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, les deux termes apparaissent dans la constitution : collectivité locale à l'article 34 et collectivité territoriale au titre XII. Mais depuis la révision seule cette dernière expression figure dans la constitution, les collectivités sont donc désormais des « collectivités territoriales », l'expression « collectivités locales » n'étant plus juridiquement fondée.

اعتبر الأمر رقم 69-38، المتضمن قانون الولاية في مادته الأولى: أن الولاية هي جمعية عمومية محلية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية...، وأنها وحدة إدارية تمثل جزء من إقليم الدولة ومقاطعة إدارية للدولة تمثل جهة عدم التركيز.

وعليه، فالمشرع حدد مفهوم الولاية من خلال توضيح طبيعتها القانونية فتارة تمثل هيئة لامركزية إقليمية، وأحيانا أخرى تجسد هيئة عدم التركيز وأنها تتشكل من ثلاثة هيئات تتمثل في المجلس الشعبي الولائي، المجلس التنفيذي للولاية و الوالي ،بينما بين قانون الولاية رقم 90-09 المؤرخ في 7 ابريل 1990. بأنها تتشكل من هيئتين هما : المجلس العبي الولائي و الوالي .

ونظرا لعدم مسايرة القانون السابق ذكره للتحويلات العميقة التي عرفتها الجماعات المحلية وقلت انسجامه مع الصعاب التي تعترض تطبيقه والرهان على الدور الجديد للولاية كمحرك اقتصادي، صدر القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، أشارت المادة الأولى منه إلى: الولاية جماعة إقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية. أن هذا التعريف أكثر تفصيل من التعريف الوارد في قانون الولاية لسنة 1990 فبعد الإعلان على أن الولاية جماعة إقليمية أضافت المادة الجديدة عبارة الدولة.

من خلال ما تم عرضه يتضح أن المشرع في قانون الولاية لسنة 2012، كان أكثر تفصيلا في تحديد الطبيعة القانونية للولاية باعتبارها هيئة لامركزية في الفقرة الأولى من المادة الأولى وهيئة عدم التركيز، أي هناك ازدواجية في طبيعتها القانونية، لكن الإشكال المثار في ما هي الطبيعة القانونية الغالبة سنحاول الإجابة عن ذلك لاحقا من خلال ما سنتطرق إليه في مظاهر استقلالية الجماعات المحلية -النموذج الجزائري-.

الفرع الثالث: المفهوم الدستوري للجماعات المحلية.

إن تأصيل تعريف والاعتراف بوجود جماعات محلية مستمد أساساً من الدستور، ضمن إطار التنظيم الإقليمي والإداري للبلاد، على اختلاف طبيعة النظم السياسية التي أنشئت بموجبها دساتير الدول. وكل من فرنسا والجزائر لا يخرجان عن هذه الدائرة (دائرة اختلاف الدساتير من حيث الإنشاء وطرق التعديل وما قيل وكتب عن مدى مشروعية وشرعية ذلك بالنسبة للجزائر؟). دراستنا لا تتطرق إلى هذا الموضوع، بقدر ما تقتصر على محاولة معرفة وإظهار النص الدستوري الدال على وجود الجماعات المحلية.

أولاً: المفهوم الدستوري الجماعات الإقليمية في فرنسا

بدءاً من النموذج الفرنسي قبل الجزائري لاعتبارات تاريخية، نجد أن قانون الجماعات الإقليمية (Collectivités territoriales)¹ مقنن ضمن القانون العام للجماعات الإقليمية²، وتبعاً للدستور الفرنسي، الجماعات الإقليمية ترأسها وتسيرها بكل حرية مجالس منتخبة، وتمتع هذه الهيئات بالشخصية الاعتبارية والاستقلالية المالية³ وأن عملية هيكلية وإعادة تنظيم الجماعات الإقليمية، من خلال تتبع مختلف محطات تطور مسار تاريخ الدستور الفرنسي نجد أنها مرتبطة ارتباطاً وثيقاً باللامركزية الإدارية⁴.

فيما بعد، وبالضبط أواخر الستينات، حدث تغير مهم فيما يسمى باللامركزية الإدارية، حيث ظهرت ما يُسمى "les actes majeurs" وكان ذلك في سنة 1982 و2003⁵. وحالياً تم

¹ -On entend par collectivités territoriales (la notion de collectivité locale n'existant plus depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003) les collectivités qui ont un pouvoir d'action sur un territoire défini (commune, département, région, etc.).

² - voir, code général des collectivités territoriales, (partie législative).

³ -Voir, le titre XII, de la constitution leur est consacré, l'article 72, alinéa 2 consacré le principe de subsidiarité sans le définir très précisément. La répartition des compétences entre les échelons est renvoyée au code général des collectivités territoriales. Les articles 72 alinéa 3 et 72.2 posent les principes de libre administration et d'autonomie financière. L'article 72-1 =les bases du référendum local et du droit de pétition. L'article 72 alinéa 4 fixe la possibilité =de l'expérimentation locale qui nécessite une loi organique. L'alinéa 5 de l'article 72 dispose qu'aucune collectivité ne peut exercer de tutelle sur une autre, mais que des politiques communes peuvent être menées par une collectivité "chef de file".

Voir aussi :

Madjid Gantas et Samira Hellou : "L'autonomie financière des collectivités locales et le développement territorial", une approche comparative entre l'Algérie et la France, laboratoire d'économie et gestion, les cahiers du MECAS, N° 4 décembre 2008, la France.

⁴ - "C'est-à-dire le lent mouvement de reconnaissance d'une autonomie juridique au profit d'entités locales", M. Verpeaux, Droit des collectivités territoriales, paris : PUF, 2^{ème} éd., 2008, p 1.

⁵ -L'acte I de la décentralisation désigne un ensemble de lois adoptées autour de l'année 1982, dont notamment la loi dite Defferre n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (J.O. 3 mars 1982, p 730).

L'acte II de la décentralisation désigne, quant à lui, la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 (J.O. 29 mars 2003 et ses suites).

بعث فكرة البحث عن طريقة وإعداد تقارير من طرف لجنة هيكلية الجماعات المحلية ل يتم فيما بعد تجميعها وإيداعها وإبداء الرأي حولها. وهذا بعض ما تضمنه التقرير¹. ثم إن إعادة تنظيم وهيكلية الجماعات الإقليمية كان كذلك بناءً على طلب رئيس الجمهورية الفرنسية²، والغرض من هذه الهيكلية بالدرجة الأولى هو توضيح "clarifier" اختصاصات الجماعات الإقليمية، في إطار فصل السلطات بين الدولة والجماعات الإقليمية تبعاً لفقهاء اجتهاد المجلس الدستوري حول ما يسمى بـ "mille-feuille administratif" وتداخل³ الاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية.

إن تطور اللامركزية مهم بالنسبة للديمقراطية، لأنه يقرب عملية اتخاذ القرار على المستوى المحلي للتكفل الإيجابي بانشغالات المواطنين ويقلص دائرة ومستويات تعامل الإدارة المركزية مع المواطن، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، هي (أي اللامركزية) بمثابة آلية توازن بين نشاط سلطات الدولة وهي تمارس مهامها لتلبية حاجيات أفرادها، وهذا ما يفهم من بعض النداءات والأصوات المتعددة المطالبة باعتماد وتطبيق ما يسمى "بالدستور الداخلي" أو المحلي، ويتضح ذلك من خطاباتها السياسية⁴.

ضمن هذا السياق، تثار إشكالية كيف يتم توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية؟

إجابة عن ذلك، إن عملية توزيع الاختصاصات موضوع الإشكالية المذكورة أعلاه، تتم على مستويين.

¹ - "Aujourd'hui, à nouveau, la réflexion est relancée sur la manière la plus efficace d'organiser nos institutions territoriales, un récent rapport, Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par Edouard Balladur, remis le 5 mars 2009 au président de la république.

² - Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales a été adopté en conseil des ministres le 21 octobre 2009.

³ - "Est si souvent dénoncé l'enchevêtrement", : Selon, l'expression adaptée dans le rapport d'information pour la commission des lois de l'assemblée nationale, rédigée par les députés Jean-Lue Warsmann, Didier Quentin, et Jean-Jacques Urvoas.

⁴ - "Droit constitutionnel local", selon le titre de l'ouvrage d'A. Roux, Droit constitutionnel local, paris : Economica, 1995.

المستوى الأول: التوزيع السلبي للاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية.¹

بالإضافة إلى ما تضمنته المادة 34 من قانون الجماعات الإقليمية، نجد كذلك المادة 72 من نفس القانون في فقرتها الثالثة تنص على "ces collectivités s'administrent librement"، يفهم من ذلك حرية إدارة الجماعات الإقليمية لها قيمة دستورية، ويبقى على عاتق المجلس الدستوري مهمة تحديد و بدقة المتطلبات المادية لهذا المبدأ².

المستوى الثاني: التوزيع الإيجابي للاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية.³

القانون الدستوري المؤرخ في 28 مارس 2003، ضمن الباب المتعلق بالتنظيم اللامركزي للبلاد، أدخل تعديلات جديدة كالحق في وضع دستور محلي، وبالأخص وضع مبدأ أولوية الاختصاص للجماعات الإقليمية من خلال مراعاة مبدأ التبعية إلى الدولة ومبدأ ما تتمتع به من تفويض الاختصاص المنصوص عليه في الدستور⁴.

¹ (La répartition négative des compétences entre l'état et collectivités territoriales) : La libre administration des collectivités territoriales entre prudence et promesse, -Voir : article 34 du code général des collectivités territoriales, dispose que " la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales".

² -"Ce qu'il a fait dans une jurisprudence qui est demeurée néanmoins prudente (le développement modéré du principe de libre administration des collectivités territoriales). Par ailleurs, le principe de libre administration des collectivités territoriales pourrait connaître un regain d'intérêt avec la procédure nouvelle de la question de constitutionnalité, qui pourrait faire du Conseil Constitutionnel un véritable arbitre de la séparation verticale des pouvoirs (un développement accéléré du principe de libre administration des collectivités territoriales)".

³ (La répartition positive des compétences entre Etat et collectivités territoriales) : les apports décevants de la réforme de 2003.

⁴ -voir, article 72, alinéa 2, de la constitution Française, année 2003, dispose que : " les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon".

Ce principe opère donc une répartition positive des compétences entre mises l'état et les collectivités territoriales dans la mesure où il vient fonder l'exercice d'une compétence et non la limiter ce principe, nouveau en droit français, n'est pourtant pas inconnu des juristes. En effet, ce principe gouverne la répartition verticale des pouvoirs dans les Etats fédéraux tels que l'Allemagne.

Plus de détail, concernant ce point, voir,

J-P De Rosier, "La dialectique centralisation, de centralisation", RIDC n°1, 2007, pp 107-140.

هذا المبدأ يمنح التوزيع الإيجابي للاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية في إطار الدفاع عن ممارسة حق الاختصاص وليس الحدّ منه¹.

إن الأهداف المتوخاة من تطبيق هذا المبدأ لا يمكن التوصل إليها بطريقة كافية من طرف الدولة وأجهزتها المركزية لوحدها، بل باشتراك الجماعات الإقليمية إلى جانبها حتى تكون النتائج المرغوب التوصل إليها ناجعة.

ضمن هذا السياق، نذكر أن تطبيقات هذا المبدأ في مجال تحديد الاختصاصات بالتساوي أو التنافس بين دول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي يعد سابقة تاريخية².

وبالنظر إلى قوة الدساتير وخبرتها في مجال الأوامر القانونية، أن الدساتير الفرنسية تضمنت في الدستور مبدأ "Principe de subsidiarité" هذا الأخير لا يؤسس فقط هدف بسيط ذو قيمة دستورية³ بل يشكل قاعدة مرجعية لمراقبة دستورية⁴ هذا ما اقره ودع إلى تطبيقه المجلس الدستوري الفرنسي في أحد قراراته⁵.

غير أن تطبيق هذا المبدأ "Le principe de subsidiarité" في الدستور الفرنسي لم يرفق بتوزيع واضح للاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية، يفهم من ذلك أن الأمر ترك للمشروع

¹ - "Ce principe, nouveau en droit français, n'est pourtant pas inconnu des juristes. En effet, ce principe gouverne la répartition verticale des pouvoirs dans les Etats fédéraux tels que l'Allemagne".

Sur ce point voir : J-P De Rosier, "Ouvrage antérieur, n°1 2007, pp 110- 140 ; « et au milieu coule une rivière » : la subsidiarité et la frontière rhénane, signification juridique, implications possibles et portées positives de deux articles 72, alinéa 2 : La subsidiarité, entre principe, et objectif. In J-F. Brisson (dir), Les transferts de compétences de l'état aux collectivités locales, paris : L'Harmattan, 2009, pp 91- 108.

² -Il est à noter que le principe de subsidiarité a particulièrement dans les années 1970- 1998 joué plutôt en faveur de la compétence communautaire que celle des états, la cour de justice des communautés Européennes veille, aujourd'hui, à une application plus restrictive de la compétence communautaire.

³ -Contra, V, J-P, De Rosier, « « Et au milieu coule une rivière »... », art, cité, p 95.

⁴ - J-P, Bouet, « L'inscription du principe de subsidiarité dans la constitution a-t-elle vraiment servi à quelque chose ? », in J-F. Brisson (dir), , Les transferts de compétences de l'état aux collectivités locales, paris : L'Harmattan, 2009, p 196.

⁵ - Voir, Décision du conseil constitutionnel n°2005-516DC du 7 juillet 2005, Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique, Rec, 102.

لتحديد الاختصاص حسب الحالة والمستوى المحلي، وفيما نرى أن المجلس الدستوري الفرنسي قد اتبع المنطق في ذلك حيث قرر ما يلي¹.

ضمن هذا الإطار، يرى للأستاذ "Jean-Eric Schoett" في مسألة إشكالية توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية وجهة نظر².

ويرى كذلك الأستاذ "Jérôme Chapuis"، أنه لضبط توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية، في ظل وجود مبادئ عامة على غرار مبدأ "principe de subsidiarité"، وللحفاظ على المراكز القانونية للجماعات الإقليمية على اختلاف مستوياتها ودرجاتها واختصاصاتها يجب وضع قائمة³ إحصائية لاختصاصات الدولة والجماعات الإقليمية كل على حدا، ليكون ذلك عن طريق القانون العضوي وليس عن طريق الدستور كون الإجراءات معقدة في يد المشرع، طبعاً إذا ما تم إتباع الإجراءات الإحصائية عن طريق الآلية الثانية أي (عن طريق الدستور).

من جهة أخرى، القانون الدستوري لسنة 2003، أبقى على قراءة توازن الإشكال، بحيث أعطى للجماعات الإقليمية إمكانية اللجوء إلى التفويض "La possibilité de déroger" في حرية التسيير العمومي، في إطار احترام الأحكام التنفيذية والتنظيمية وهو حق مكفول ومضمون دستورياً⁴، طبعاً بالشكل الذي لا يتعارض والوحدة الإقليمية للدولة.

¹ - "Qu'il résulte de la généralité des termes retenus par le constituant que le choix du législateur d'attribuer une compétence à l'état plutôt qu'à une collectivité territoriale ne pourrait être remis en cause, sur le fondement de cette disposition, que s'il était manifeste qu'en égard à ses caractéristiques et aux intérêts concernés, cette compétence pouvait être mieux exercée par une collectivité territoriale ». Décision n°2005-516 DC, précitée, consid. 12.

² - "Les questions de savoir si telle compétence peut être le mieux exercée au niveau local ou central soulève, dans la grande majorité des cas, des difficultés techniques et des problèmes d'appréciations d'une ampleur défiant la compétence d'expertise du Conseil Constitutionnel dans le délai que lui impartit la constitution pour statuer sur la constitution des lois", J-E, Schott, « La loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique devant de Conseil Constitutionnel », LPA, N°168, 2005, p 9.

³ - "Adresser une liste énumérative des libertés locales". Jérôme Chapuisat, "Libertés locales et libertés publiques", AJDA 1982, p 353.

⁴ - Voir, article 72, alinéa 4c, dispose que "dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause des conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnelle garantis, les collectivités territoriales ou leurs groupement peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger à titre expérimental et pour un objet et une durée limitée, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences".

هذه الإمكانية في اتخاذ الإجراءات الجديدة في التفويض "cette nouvelle possibilité de dérogation" نجد أنها تختلف ما بين الجماعات الإقليمية نفسها، على اختلاف دائرة التسيير المكلفة بها، وكذا مركزها القانوني في التنظيم الإقليمي للبلاد، فهي بذلك تطرح عدة صعوبات منها:

- على مستوى توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية والتي يشوبها نوع من التداخل والغموض¹.

ثم إن الجماعات الإقليمية تحوز سلطة التدخل كلما كانت الحاجة تستدعي ذلك في إطار دائرة اختصاصها القانوني غير أنّ المجلس الدستوري الفرنسي سنة 2002، قرر أنه خارج الحالات التي نظمها الدستور، البرلمان هو الوحيد المختص في اتخاذ الإجراءات الواجبة دائرة اختصاص القانون يفهم من ذلك أنه يعفي الجماعات الإقليمية من ممارسة أحد حقوقها المكرسة قانوناً، نص العبارة باللغة الفرنسية الواردة ضمن قرار المجلس الدستوري²:

إنّ وحدة السلطة التشريعية تعرف تشققات فيما يتعلق بالمنظومة القانونية الخاصة بتسيير الجماعات الإقليمية ما رواء البحار³ (Collectivités d'outre-mer)، عن تلك الجماعات المتواجدة في إقليم ترابي واحد، مما يؤدي إلى استحالة ممارسة الجماعات الإقليمية الفرنسية تطبيقات النظام اللامركزي الموحد.

غير أنه يجب الإشارة أن هذه الإجراءات، أي إجراءات التفويض (nouvelle possibilité de dérogation)، نظراً لأهميتها وخطورتها في نفس الوقت، تبقى مؤطر ومعلقة بيد المشرع، يرخص لاستعمالها بالكيفية والحالة والوقت المناسب لتحقيق المصلحة العامة من وراء ذلك. ومن جهة أخرى،

¹ - J. Des Poix, "L'expérimentation comme mode ambiguë des répartitions des compétences entre l'état et les collectivités territoriales", in J.F. Brisson (dire), Les transferts de compétences de l'état aux collectivités locales, paris : Le Harmattan, 200ç, p 219.

² « En dehors des cas prévus par la constitution, il n'appartient qu'au parlement de prendre des mesures relevant du domaine de la loi ». D décision du conseil constitutionnel n°2001-454 DC du 17 janvier 2002, loi relative à la Corse, les cahiers du Conseil Constitutionnel, cahier n°12. Voir annexe N°, page, portant copie de la décision N°2001-454.

³ -E. Brossette, « L'impossibilité pour les collectivités territoriales Françaises d'exercer le pouvoir législatif à l'épreuve de la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de République », RFDC, n°60, 2004, pp 701 et s.

تبقى هذه الإجراءات محل مراقبة من قبل القاضي الإداري حتى تحقق الأهداف العامة التي وضعت من أجلها، مع إمكانية الإلغاء الآلي والمباشر تبعاً لطلب يقدمه الشخص المؤهل لذلك¹. وفي نفس السياق، يرى الأستاذ* "F. Méline- Sou crama" أن مبدأ "l'expérimentation" يُحل بمبدأ المساواة بين الجماعات الإقليمية وتلخص وجهة نظره فيما يلي²: هذا عن النموذج الفرنسي، أما عن الوضع في النظام الجزائري، سنتطرق إليه على النحو التالي:

ثانياً: المفهوم الدستوري للجماعات المحلية في الجزائر

تحديد المفهوم الدستوري للجماعات المحلية كان احد اهتمامات المؤسس الدستوري الجزائري إذ ورد مصطلح الإقليمي لأول مرة في نص دستور 1963 في المادة رقم 08 منه، حيث نصت على

¹ - "La possibilité d'une suspension automatique sur demande du préfet". Article LO 1113-4 du code général des collectivités territoriales.

Voir aussi, article " à travers les nouvelles compétences culturelles de la collectivité territoriale de Corse, réflexions sur l'action culturelle/ Poli Jean-François, Revue française de droit administratif, juillet-Août 2003, N°4, p 696- 701.

*- Ferdinand Méline-Sou crâna, professeur à l'université de Bordeaux- France.

** - L'expérimentation législative locale est l'autorisation donnée par une loi à une collectivité territoriale d'appliquer une politique publique ne faisant pas partie de ses attributions légales, pour une période donnée.

Elle a été introduite dans la constitution par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 avec deux dispositions nouvelles (Art. 37-1 et 72 al. 4).

La loi organique du 1^{er} aout 2003 calque le cadre de l'expérimentation ouverte aux collectivités territoriales dans le domaine réglementaire sur celui de l'expérimentation dans le domaine législatif (Art. LO 1113-1 à LO1113-7 CGCT).

Ensuite, les collectivités manifestent leur intention par l'adoption d'une délibération motivée, puis le gouvernement fixe, par le décret. La liste des collectivités admises par l'expérimentation.

² - "L'expérimentation met à mal le principe d'égalité entre les collectivités territoriales métropolitaines, si ce principe ne s'oppose pas à la différenciation statutaire et à la création de catégories de collectivités ne comprenant qu'une unité. En raison des particularités locales de ces territoires. On voit mal comment peut être justifiée une expérimentation qui a vocation à =être généralisée... On les voit de nombreuses questions se posent qui ne trouveront de réponse que par la pratique, pour l'heure, le conseil constitutionnel, contraint par les termes nouveaux de la constitution n'admis aucune violation du principe d'égalité par une disposition prévoyant une expérimentation".

F. Melin Soucramanien, « Le principe d'égalité entre collectivités territoriales », cahiers du Conseil Constitutionnel, N°12, 2002, p 93.

ما يلي: يتولى الدفاع عن إقليم الجمهورية، كما تضمن نفس الدستور في مادته السابقة «تتكون الجمهورية من مجموعة إدارية يحدد القانون أهدافها واختصاصاتها، البلدية هي المجموعة الإقليمية الإدارية الاقتصادية والاجتماعية القاعدية»¹. ونصت المادة رقم 10 منه على: «تمثل الأهداف الأساسية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية في الحفاظ على الاستقلال الوطني والسلامة الترابية والوحدة الوطنية».

من خلال المادتين رقم 8 و 10 المشار إليهما أعلاه، يتبين أن المؤسس الدستوري لم يتضح لديه بعد مفهوم الجماعات الإقليمية حيث استعمل مصطلح المجموعة الإدارية والمجموعة الإقليمية² الإدارية في نفس الوقت.

وبالرغم من انه خول للقانون تحديد مداها و اختصاصها إلا انه أعطاهما مفهوما وحدد مداها في نفس الدستور، حيث تضمن مواصفات البلدية كمجموعة إقليمية، وبذلك استعمل مصطلح الإقليمية لأول مرة في هذا المقام .

تأسيسا على تلك المواصفات، نلاحظ ان المؤسس الدستوري ركز على تحديد مفهوم البلدية بصفتها مجموعة إقليمية إدارية، ومزج بين الصفة الإقليمية ومهمتها الإدارية، بينما نص دستور 1976 و كان أكثر وضوحا، حيث ذكر أن الجزائر ديمقراطية شعبية و هي وحدة لا تتجزأ³، وعليه يكون قد جسد وحدة إقليم الدولة وسيادتها⁴.

وتأكيدا على ذلك، فان اعتماد المؤسس الدستوري على أسلوب اللامركزية كأسلوب للمشاركة الشعبية في تسيير الشؤون العمومية، لا يعدو أن يكون الآلية لتوزيع الصلاحيات و المهام بين السلطة المركزية و الهيئات اللامركزية مع احترام و حدة الدولة.

كما كرس المؤسس الدستوري مكان للولاية عبر إقليم الدولة، حيث نص دستور 1976 على أن: المجموعة الإقليمية هي الولاية و البلدية⁵. وبالرغم من ذلك لم يحدد معالمها كم هو الشأن بالنسبة للبلدية. أما دستور 1989، فان المؤسس الدستوري كان دقيقا في مصطلحاته، حيث نصت المادة

¹ المادة رقم 3 من دستور 1963، ج.ر.ج.ج، عدد 64، لسنة 1963.

² المادة رقم 9 من نفس الدستور.

³ المادة رقم 1 من دستور 1976، ج.ر.ج.ج، عدد 64، لسنة 1976.

⁴ المادة رقم 25 من نفس الدستور.

⁵ المادة رقم 36 من نفس الدستور.

الأولى من الدستور على أن «الجزائر جمهورية ديمقراطية شعبية وهي وحدة لا تتجزأ»، غير أن هذه الوحدة لا تتنافى مع تنظيم الإداري للإقليم وفق ما تقتضيه المصلحة العامة، وبذلك تضمن بأن الدولة تنظم على أساس جماعات إقليمية والمتمثلة في الولاية والبلدية، وبذلك يستعمل لأول مرة مصطلح الجماعة بدلا من المجموعة¹، دون أن يحدد للبلدية مظاهرها كما كان عليه الحال في الدساتير السابقة، واكتفى بوصفها بالجماعة القاعدية.

أما دستور 1996، اكتفى بنفس الأحكام التي تضمنها دستور 1989، وهو ما جعل الكثير من الفقهاء من يعتبره ما هو إلا تعديلا لسابقه.²

من خلال ما تم عرضه من أحكام دستورية، يتضح أن المؤسس الدستوري كان صائبا في تحديد المفهوم الدستوري للجماعات المحلية، وترك تفصيل ذلك للتشريع.

منذ عدة سنوات مضت، حاولت الجزائر إرساء مبدأ اللامركزية، إذ يعتبر أهم وسيلة لتحقيق الديمقراطية المحلية، ويتضح هذا جليا من خلال الصلاحيات الواسعة التي أوكلت للجماعات المحلية - البلدية والولاية- عبر الإصلاحات المستمرة في كافة المجالات بدء من التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي مس دستور 1996، لا سيما تلك المتزامنة مع عملية التحولات الاقتصادية بعد تراجع عائدات النفط، ورغبة الدولة في تحسين الخدمة العمومية، بغية الرفع من المستوى المعيشي لجميع المواطنين.³

¹ سويقات أحمد، الجماعات الإقليمية ووحدة إقليم الدولة في الجزائر، مجلة دفاتر السياسة والقانون، عدد 14، 2016، ص 3-4.
² عمار عباس، محطات بارزة في تطور الدستور الجزائري، مجلة المجلس الدستوري الجزائري، عدد 2، 2013، ص 15-42، وأنظر كذلك نصر الدين بن طيفور، السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 2002-2003، ص 80.

³ وما التكليف المباشر للسادة الولاة الجدد من طرف السيد الوزير الأول بمعية وزير الدولة وزير الداخلية والجماعات المحلية³ بمهمة تحقيق التنمية المستدامة، وتكفلهم الشخصي بتسيير ملف الاستثمار المحلي³، الذي يُعد هذا الأخير (أي التكليف بالاستثمار المحلي)، سابقة تاريخية وقانونية وتكليف فوق العادة للسادة الولاة، فهذا التكليف لا يخرج عن المهام التقليدية للجماعات المحلية.

إنما تم تكليفهم بهذا الملف، بعد أن تم إعفائهم بصفة غير مباشرة رفقة رؤساء الدوائر من عبء التسيير الإداري لمديريات ومصالح الحالة المدنية (إعداد وإمضاء، رخص السياقة، جوازات السفر البيومترية، البطاقات الرمادية...)، على أن تحول هذه المهمة ويتكفل بها رؤساء البلديات والأمناء العامون للبلديات.

غير أنه، فيما أرى، أن هذا الإجراء غير مناسب، لأن نقل هذه المهمة (تسيير الحالة المدنية) إلى رؤساء البلديات هو تكليف إضافي يضاف إلى باقي الصعوبات التي تعترضهم في التسيير العادي واليومي لمصالح البلدية، مع قلة إن لم أقل انعدام خبرتهم ومعرفتهم القانونية في هذا المجال. ثم إنهم، أي رؤساء البلديات، جزء لا يتجزأ من عملية التنمية المحلية وترقية الاستثمار.

موضوع الجماعات المحلية كان أحد اهتمامات المؤسس الدستوري الجزائري وإن هذا الاهتمام الدستوري والتشريعي بهذه الوحدات المحلية هو في إطار النظام اللامركزي، و لا يفهم منه المساس بوحدة الدولة ونظامها اللامركزي ولا يستهدف تجزئة التنظيم الإقليمي للبلاد¹، بل الغرض منه تدعيم الاستقلال الإداري والمالي لهذه الوحدات، لتخفيف العبء على الدولة وجهازها الحكومي، تماشياً والأدوار والمهام الجديدة المنوطة بالدولة الحديثة، ووجود نظام قانوني خاص بالجماعات المحلية لا يفهم منه التملص من الرقابة على اختلاف أنواعها ومستوياتها .

مما سبق عرضه، ومن خلال دراسة المقارنة بين المفهوم الدستوري والتشريعي للجماعات الإقليمية للنظامين الفرنسي والجزائري، نلاحظ أن المشرع الجزائري قد تأثر بالنموذج الفرنسي في طريقة اهتمامه وتناوله لموضوع الجماعات الإقليمية²، ويتضح ذلك من خلال التشابه في المعالجة الدستورية لهذا الموضوع، وذكر أنواع وتصنيفات هذه الوحدات، وهنا نشير أن التنظيم الإقليمي للجماعات الإقليمية في فرنسا من حيث مكونات الوحدات الإقليمية واختصاصاتها أوسع وأثرى على ما هو عليه في النموذج الجزائري، فزيادة على وجود البلديات هناك الجهات والعمالات، ونلمس الفرق كذلك في عدد هذه الهيئات والتي نوضحها في الملحق رقم (1 و2)³.

على ضوء ما تم تفصيله، نرى أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يستوفي حق الجماعات المحلية في مختلف النصوص الدستورية المتعاقبة، كالنص الصريح لمجالات تدخلها وضبط اختصاصاتها كضمانات دستورية، بل اكتفى بالإشارة إلى هذه الهيئات ضمن مادتين⁴ أو ثلاثة لا أكثر، وهذا في نظرنا لا يتناسب وحجم ومسؤولية المهام الملقاة على عاتق هذه الهيئات، بل أحال إنشاء وتنظيم

=فكان من الأجر، في هذه الحالة، تكليف السادة أمناء رؤساء الدوائر بالتسيير المباشر لملف الحالة المدنية وما تعرفه من إصلاحات في مجال الإدارة الإلكترونية، كون لهم معرفة قانونية وتنظيمية وقدرة على التنسيق مع الإدارة المحلية والمركزية وكذا التواصل مع المواطنين، على اعتبار أن معظمهم من خريجي الجامعات والمدرسة الوطنية للإدارة.

¹ -Thierry Michalon, Les collectivités locales algériennes (d'hier à aujourd'hui), thèse de doctorat d'état, Faculté de droit et des sciences politiques d'Aix-Marseille, mois d'avril, année 1976, p 247.

² - خم ولد محمد المصطفى، مذكرة ماجستير، بعنوان: "سياسة اللامركزية في النظام الموريتاني - دراسة مقارنة"، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة بن عكنون، الجزائر، سنة 2006، ص 32.

³ - للمزيد من التفصيل، انظر، الملحق رقم 01،الصفحة رقم ،المتضمن: Compétences des collectivités territoriales en France..الملحق رقم 02 ، الصفحة رقم ،المتضمن:التنظيم الاقليمي للجماعات المحلية في الجزائر ومهامها.

⁴ - المادة رقم 15 و 16 من دستور 1996، المعدل،مرجع سابق.

عملها إلى البرلمان (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة)، مما يجعل مصير إنشائها¹ وتعديل اختصاصاتها ومهامها معلقة على نتائج تصويت أعضاء البرلمان (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة)، ويكون تغيير اسمها أو مقرها أو تحويله بموجب مرسوم رئاسي².

ضمن هذا النسق، وفي إطار المعالجة الدستورية لهذا الموضوع، باعتبار الجماعات الإقليمية تنظيم إقليمي للبلاد، يعتبر هذا الاعتراف الدستوري أحد أهم مظاهر التعبير عن استقلاليتها، حتى وإن كان ذلك ضمناً لعدم النص صراحةً على ذلك المبدأ³. ولا يمكن أن يلغى العمل بنظام الولاية والبلدية في الجزائر بموجب عمل تشريعي أو تنفيذي إلا إذا تم تغيير الدستور فعلاً⁴. على هذا الأساس، يمكن القول أن المشرع الجزائري أقر طريقة واحدة لإنشاء الجماعات الإقليمية وهي القانون⁵، على خلاف بعض التشريعات المقارنة الأخرى⁶. كما أن اعتماد آلية الإنشاء بواسطة القانون دون سواه من شأنه أن يمنع إمكانية استغلال إلغاء الهيئات المحلية من طرف السلطة التنفيذية أو حتى التدخل في اختصاصاتها أو وضعها تحت تصرفها واستغلال إمكاناتها البشرية والمالية.

فوجود هذه الآلية التشريعية (الإنشاء عن طريق القانون) يقيد ويضبط مجال اختصاص القانون (قانون الجماعات المحلية وتطبيقاته). هذا من جهة، ومن جهة أخرى، يضبط مجال تنظيم اللوائح التنفيذية الصادرة عن السلطة التنفيذية (الأعمال الإدارية للحكومة) مع قدر من السلطة التقديرية في

¹ - "تحدث البلدية بموجب قانون"، انظر، المادة رقم 1 من قانون البلدية، مرجع سابق، ص 5. نفس الإجراء متبع في حق الولاية، انظر، المادة الأولى من قانون الولاية، مرجع سابق، ص 5.

² - المادة رقم 7 من قانون البلدية، مرجع سابق، ص 5، والمادة رقم 7 من قانون الولاية، مرجع سابق، ص 6.

³ - ثابتي بوحانه، أطروحة دكتوراه في القانون العام، مرجع سابق، ص 32.

⁴ - نصر الدين بن طيفور، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروعية جوان 1999 لقانون البلدية والولاية، مجلة الإدارة، الجزائر، العدد 22، سنة 2003، ص 7.

⁵ - المادة رقم 1 من قانون البلدية، مرجع سابق، وكذا المادة رقم 1 من قانون الولاية، مرجع سابق.

⁶ - يكون من الأهمية بمكان في هذا المقام الرجوع إلى المؤلفات التالية:

بالنسبة لبريطانيا: انظر بالإنجليزية المؤلفات التالية:

Ca Cross, principles of Local government Law, 7thedn by CA and Cross and S Baiely (1986).

A Byrne, Local government in Britain, 6thedn (1994).

باللغة العربية:

محمد علي الخلافة، مرجع سابق، ص 73 وما يليها.

بالنسبة للأردن:

مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإدارية، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، سنة 2012، ص 132.

- محمد علي خلايبي، نفس مرجع، ص 73 وما يليها.

ذلك، بالشكل الذي يجعل العلاقة بين أجهزة السلطة التنفيذية والجماعات المحلية ترتقي وتستجيب إلى التطورات البشرية والاجتماعية والاقتصادية¹ التي تعرفها البلاد.

الفرع الرابع: المفهوم العضوي والوظيفي للجماعات المحلية.

تتعدد مهام الجماعات المحلية، فتارة تقوم بها الجماعة المحلية أي (البلدية أو الولاية) لوحدها بحكم ما ينظمها من نصوص قانونية، وتنصرف إليها آثار هذه المهام نتيجة وحدة هيئتها، كما تتداخل وتتقاطع اختصاصاتها مع جهات أخرى في كثير من المجالات، في إطار العمل والتنسيق الوظيفي بين باقي الهيئات المركزية والمحلية منها (إدارية ومنتخبة). على هذا الأساس نتناول المفهوم العضوي والوظيفي للجماعات المحلية.

أولاً: المفهوم العضوي للجماعات المحلية

يقصد بالمفهوم العضوي للجماعات المحلية، مجموعة الهيئات التي تتألف منها الجماعات المحلية، وإن المشرع يكون دوماً السيد في تنظيم الوضع العضوي لهذه الوحدات فله سلطة تحديد القواعد الأساسية الخاصة بهيكلها العضوي، وتفادياً للتكرار بالنسبة لما هو متعلق بفرنسا سنشير إلى ذلك في الفرع المتضمن التنظيم الإقليمي لها ونكتفي ببعض الإحالات المتضمنة مسألة توزيع الاختصاصات بين الجماعات الإقليمية والدولة²، ونركز على ما هو معمول به في الجزائر أي البلدية والولاية، والتي تسهر على ضمان تجسيد تدخلها التنموي سواءً كانت هذه الهيئات تداولية (المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي) أو معينة (الوالي، أعضاء مجلس الولاية والدائرة)³، لغرض تحقيق أهداف التنمية المحلية على اختلاف طبيعتها ومورد مختلف البرامج التنموية المرسومة ضمن برامج السياسة التنموية العامة للبلاد.

إن التطرق للمفهوم العضوي للجماعات المحلية له أهمية كبيرة، إذ يعتبر نقطة ارتكاز في النظام القانوني للجماعات المحلية، وعلى أساسه تُحدد مهام هذه الهيئات، ولعل مسألة محاولة معرفة حقوق الجماعات وحدود حريتها في ذلك مرتبطة أساساً بمبدأ هام ومعقد في نفس الوقت ألا وهو: ضبط

¹ - عدنان سليمان عمرو، الوصاية على الهيئات المحلية - دراسة عربية مقارنة، مذكرة دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، المملكة المغربية، سنة 1982، ص 176.

² Moeavonsy, la séparation du pouvoir dans des collectivités territoriales, Greccap-CercleLe, université Montesquieu, Bordeaux.IV, www.droit constitutionnel.org .

³ - سعيدي شيخ، أطروحة دكتوراه، مرجع سابق، ص 220.

حدود توزيع السلطة (الاختصاصات) بين الجماعات المحلية من جهة والدولة من جهة أخرى في إطار صور التنظيم اللامركزي للتنظيم الإقليمي للبلاد والاستقلال القانوني للجماعات المحلية. ففي النموذج الفرنسي على سبيل المثال¹ وفي النموذج الألماني² نجد نقطة انطلاقها في معالجة مسألة أو إشكالية ضبط اختصاصات الجماعات الإقليمية، كانت انطلاقاً من واقعة أن العضو المكلف بالعمل (وهنا نعني الجماعات الإقليمية) تعمل لاسم ولحساب الدولة (الصورة الأولى) بصفتها ممثلاً لها، وأنها بمثابة جسدها القانوني الذي بدونها تكون غير قادرة على الوجود، وإن إرادتها لا تخرج عن إرادة الدولة ككل، ثم إن التمثيل يفترض فيه إرادتين³، التي إحدهما تحل محل الأخرى، ولا يمكن بأي حال أن نتصور أن تحل إرادة جماعة إقليمية محل إرادة الدولة.

أو في الصورة الثانية، أن تعمل لحسابها الشخصي، بموجب ما تحوزه من اختصاصات بقوة القانون، كفاعل قانوني مميز عن الشخص الذي يعمل لحسابه (الدولة)، وهي مميزة عنها من حيث الإنشاء والمهام والوجود وإن كانت تنوب عن الدولة في التسيير المحلي والتنمية المحلية، فإنه يستحيل عليها أن تنوب عنها في مجالات أخرى كالدفاع عن الوطن والسياسة الخارجية وغيرها.

¹ -Voir, Loi constitutionnelle n°2003-276, du 28 mars 2003, Art. 1^{er}.

Voir également ; M. Ver peaux, Droit des collectivités territoriales, paris : PUF, 2^{ème} éd., 2008, p 1.

² - محمد أحمد إسماعيل، مرجع سابق، ص 676 وما يليها.

³ - بالنسبة للصيغة التقديرية:

نجد ما ورد في افتتاح بعض نصوص مواد قانون الجماعات المحلية الجزائرية:

مثلاً: م رقم 17 (ق/ البلدية): " يمكن المجلس الشعبي البلدي...".

م رقم 13 (ق/ البلدية): " يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي...".

م رقم 39 (ق/ الولاية): " يمكن أن يشير الوالي لبطان المداولات...".

حسب رأينا، قد تصادف بقضية واحدة مشاهمة وذات صلة بالموضوع، تتفاوت كيفية معالجتها من ر.م.ش. بأو من والي إلى آخر- حسب تقديره الشخصي للحالة "يمكن"، فصيغة يمكن قد تحمل معنى الإقبال أو الامتناع عن فعل الشيء، وفي كلتا صورتين صحيح.

=بالنسبة للصيغة التقريرية:

م 35 من (ق/ البلدية): " يجب أن تضمن تشكيلة اللجان...".

م 121 من (ق/ الولاية): " الوالي هو الأمر بالصرف...".

فافتتاح نصوص هذه المواد جاء على سبيل الإلزام، فالنتائج تكون واحدة وإن اختلفت وتباعدت الجماعة المحلية إقليمياً.

بالنسبة لنقل الاختصاص:

مثلاً، انظر م 149، 153 و 156 من قانون البلدية، مرجع سابق.

ويكون حسناً الإشارة في هذا المقام، ان الجماعات المحلية بوجه عام وفي إطار علاقتها التنسيقية مع الهيئات الأخرى، تتمتع بثلاثة أنواع من الاختصاصات منها ما هو تقريبي ومنها ما هو قابل للنقل ومنها ما هو استشاري¹.

ثانيا: المفهوم الوظيفي للجماعات المحلية

يتجلى المفهوم الوظيفي للجماعات المحلية، في المقام الأول، في الدور التنموي الذي كلفت به²، ذلك أن التنمية العادلة بكل أبعادها ومجالاتها، تفرض على الدولة انتهاج سياسة الإنصاف بين الجماعات المحلية، مع مراعاة خصوصية كل جهة من حيث موقعها الجغرافي والاستراتيجي على المستوى الإقليمي، فجماعة محلية حدودية في ظل الظروف غير مستقرة (الاستثنائية الإقليمية)، التي تعرفها الجزائر اليوم، قد تعزز اختصاصاتها لأداء مهمة إضافية أوسع عن تلك التي تؤديها جماعة محلية أخرى غير حدودية، كمضاعفة إنشاء المندوبيات والملحقات الإدارية البلدية³، لتقريب الإدارة من المواطن لبعده المسافات، وتوسيع اختصاصات مجالات الضبط بأنواعه بالنسبة للسادة الولاية ورؤساء البلديات في حدود الاختصاصات الموكلة إليهم لمواجهة بعض المسائل الأمنية التي تستدعي المعالجة الفورية واللامركزية للموضوع، كحركة الأشخاص (الهجرة غير الشرعية)ن والتخريب وتواجد مراكز العبور غير الشرعية... الخ، مما يستدعي التنسيق أكثر مع الجهات المعنية.

ثم إن عملية توسيع الاختصاصات في مجال "التنمية" مبني على أساس حق المبادرة المحلية⁴، مما يتطلب على المستوى المركزي توفير الموارد الإضافية (مالية، بشرية، فنية... الخ) لفائدة بعض المناطق (الجماعات المحلية)، وهو ما يجد أساسه في تكريس العدالة بين هذه الوحدات ويعكس رغبة واضحة لبناء اللامركزية المحلية، ثم على المستوى اللامركزي يتعين على الوحدات المحلية هي الأخرى التكفل الإيجابي بالمبادرات المحلية، لا سيما ذات الصبغة التنموية⁵، كتشجيع الاستثمار المحلي، على

¹ - ثابتي بوحانة، مرجع سابق، ص. 38.

² - ينظر، قانون البلدية، الباب الأول، الفصل الأول: "التهيئة والتنمية"، ج.ر.ج.ج.، عدد 37، لسنة 2011، مرجع سابق.

بالنسبة للولاية، الباب الثاني، الفصل الرابع، الفرع الثاني: "التنمية الاقتصادية"، ج.ر.ج.ج.، عدد لسنة 2012.

³ - المواد رقم 133، 134، 135 و136 من قانون البلدية، مرجع سابق.

⁴ - على سبيل المثال، م رقم 12 ورقم 52 من قانون البلدية، مرجع سابق.

⁵ - Voir, article sous-titre "Collectivités locales quel rôle dans le développement local?", publié au journal quotidien d'Alger, renommé "Le Courrier", le dimanche 29 mars 2015, N° 3371, page 4, Dossier Economique, dossier réalisé par Ines B., portant l'information suivante : " Une

أن يكون ذلك بمقتضى القانون، وهو ما يلتقي مع حق كل مواطن أينما كان في الاستغلال والتمتع بالثورات الوطنية والمحلية ضمن فضاء تسوده العدالة دون إقصاء لأحدٍ على النحو الذي يضمن ويحفظ الكرامة للجميع.

في المقام الثاني، نلمس كذلك المفهوم الوظيفي للجماعات المحلية في مدى قدرتها على التنسيق والتنظيم والعمل على المستوى العمودي (في علاقتها مع الهيئات المركزية، قطاعات وزارية، مؤسسات مركزية... الخ)، وعلى المستوى الأفقي، وأعتقد أنه الأهم باعتباره عمل يومي متجدد ومستمر، يتمثل في النظرة المشتركة بين الأجهزة الإدارية المتمثلة في (والي الولاية) فهو ينسق ويراقب نشاط المصالح المركزية للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، إلا ما استثني بنص¹. بالإضافة إلى ذلك تتوفر كل ولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي تتكون من مختلف المصالح المركزية للدولة (مجلس الولاية)² يتولى الوالي تنشيطها ومراقبتها وتكييف عملها حسب أهمية وحجم المهام المنوطة بها وطبيعة وخصوصية كل ولاية.

إن النظرة المشتركة الهادفة تكون بين الأجهزة الإدارية وفق ما سبق ذكره أعلاه، من جهة، ومن جهة أخرى التعامل بإيجابية مع الهيئات المنتخبة (المجلس الشعبي الولائي والمجالس الشعبية البلدية

=enveloppe de 100 milliards de dinars vient d'être mobilisée par le ministre de l'intérieur et des collectivités local pour le financement des plans communaux du développement (PCD) dans l'ensemble des collectivités territoriales du pays, durant l'exercice 2015.

¹ - ينظر، المادة 111، من قانون الولاية، مرجع سابق، ص 18.

² في سياق حديثنا عن مجلس الولاية، نشير أن قانون الولاية، (انظر، ج.ر.ج.ج.، العدد 44 لسنة 1969)، لسنة 1969 قد أعطى اهتماما كبيرا لمجلس الولاية (المجلس التنفيذي للولاية سابقاً)، والمجلس التنسيقي الولائي نظراً للمهام الكبيرة والمتعددة المنوطة به، للمزيد من المعلومات والتفصيل، راجع في ذلك، عزاوي عبد الرحمن، المجلس التنسيقي الولائي، بحث للحصول على ماجستير الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، معهد العلوم القانونية والإدارية، بن عكنون، الجزائر العاصمة، سنة 1985-1986. وعلاقته بالأجهزة الأخرى على المستوى المحلي، أين تظهر من خلال هذه الهيئة تفوق سلطة الوالي بشكل أساسي.

وكذلك الحال بالنسبة لقانون الولاية الصادر سنة 1990، (انظر، القانون رقم 90-09، المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج.، العدد 15، لسنة 1990، الملغى بموجب قانون الولاية، مرجع سابق، ج.ر.ج.ج.، العدد 37 لسنة 2012).

لم يوليه نفس الاهتمام، إذ بعد فراغ دام أربع سنوات، صدر المرسوم التنفيذي الذي نصت مادته الأولى (المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 23 جويلية 1994، المحدد لأجهزة الإدارة العامة للولاية وهيكلها، ج.ر.ج.ج.، العدد 84 لسنة 1994)، على أنه: " يؤسس مجلس الولاية، يجمع تحت سلطة الوالي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط على مستوى الولاية كيفما كانت تسميتها"، وبذلك أعيد على الأقل الوجود التنظيمي للمجلس التنفيذي تحت تسمية "مجلس الولاية". وبدرجة أقل الوجود الوظيفي لهذا المجلس.

من خلال الصلاحيات التي يتمتع بها أعضاء هذا المجلس لا سيما العملية منها، والتي تخرج في كثير من الحالات التطبيقية والميدانية عن الخضوع إلى الآلية الإدارية التي تحكم النصوص القانونية للجماعات المحلية، نتيجة لذلك، يتعين في نظرنا، إعادة الاعتبار لهذه الهيئة لأهميتها في البناء الهرمي الإداري المحلي ودورها في التنمية المحلية كجهة استشارية وتنفيذ.

بالولاية)، على أن يتم تجاوز كل خلاف حزبي بين أعضاء المجالس المنتخبة، الذي يفضي في الغالب لأسباب قد تكون شخصية، إلى الانسداد في التسيير المحلي، وبالتالي تعليق المسار التنموي الذي ينعكس سلباً على حياة المواطن، ومن آثار ذلك زعزعة علاقة المواطن بالإدارة المحلية ونفس الأثر وربما أكثر حدة في علاقة المواطن (الناخب) بالمنتخب، والتي هي محل دراسة في التشريع الجزائري¹، كونها تتطلب التطرق إلى كل النصوص المتعلقة بالانتخابات بدءاً من الدستور ثم القانون العضوي للانتخابات وغيره من القوانين والمراسيم وحتى القرارات التطبيقية المختلفة، لأن كل هذه النصوص تعالج في غايتها الأساسية هذه العلاقة من جوانبها المتعددة، فإن هذه العلاقة ليست قانونية بحتة، بل إنها متعددة الجوانب، إذ أنها علاقة سياسية من حيث الجوهر وكذلك اجتماعية تتدخل فيها قوى وأطراف كثيرة مثل الأحزاب السياسية وجمعيات المجتمع المدني والإدارة العمومية وغيرها، مما يستعدي الرجوع إلى التشريعات المتعلقة والمنظمة لهذه الجهات.

تبعاً لما تم عرضه، نرى أن دراسة حقوق الجماعات المحلية وحرياتها، مرتبطة أساساً بمدى تكامل المفهوم العضوي مع نظيره الوظيفي بين هذه الهيئات، بل داخل الجماعة المحلية نفسها قبل كل شيء، ذلك أن الاستقرار بين الهيئات التداولية والتنفيذية (الإدارية)، من شأنه أن يضمن ويدفع إلى العمل على توسيع مجالات تدخل هذه الهيئات ومن ثم يرتقي دورها إلى مستوى ممارسة اختصاصات خارج إقليمها كعملية التضامن ما بين البلديات قصد إنجاز مشاريع التهيئة أو التنمية² المشتركة لأقاليمها، أو حتى تسيير المرافق العمومية الجوارية، وكذا التعاون المشترك بين البلديات، القائم على أساس ترقية فضاء الشراكة والتضامن بين البلديات المتجاورة لنفس الولاية أو لعدة ولايات³. هذا التجاوب والتفاعل بين هذه الوحدات يكون ضمن نشاط إقليمي وتنظيم إداري يفصله في المطلب الموالي (التنظيم الإقليمي للجماعات المحلية) نتطرق من خلاله إلى النموذج الفرنسي و الجزائري لمعرفة خصوصية تنظيمهما الإقليمي (الإداري) ومنهج نظامها القانوني.

¹ - ينظر، الأمين شريط، مقال بعنوان "علاقة الناخب بالمنتخب في التشريع الجزائري"، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، عدد 08، سنة 2010، ص 37 إلى غاية 48.

² - ينظر، المواد 215، 216 و 217، من قانون البلدية، مرجع سابق.

³ - في اعتقادنا، أن عمليات التضامن والشراكة (النموذج الجزائري) بين بلديات الولاية الواحدة المتجاورة فيما بينها، أو حتى تلك الواقعة على الحدود الولاية بين الولايات، مع وجود الإحازة القانونية لعملية التوأمة بين بلدية ما مع بلدية أو أي جماعة إقليمية أجنبية أخرى، (انظر، المادة 106 من قانون البلدية المعمول به حالياً)، لم ترتقي بعد إلى الرغبة والغاية التي وضعت من أجلها، ولم تمارس الجماعات المحلية اختصاصاتها القانونية مثل هذا النوع على نطاق واسع، نظراً لعملية الاستقرار التي تعرفها هذه الهيئات (المجالس المحلية المنتخبة) ومحدودية التكوين القانوني والإداري للمنتخب الجزائري وقصور نظرتة الإستراتيجية والاستشرافية نحو مستقبل أفضل. ويرجع الأمر كذلك إلى قلة تجربة الجماعات المحلية للولوج إلى هذا الفضاء (التعاون الدولي اللامركزي) وممارسة هذه الاختصاصات بصفة طبيعية.

المبحث الثاني: التنظيم الإقليمي للجماعات المحلية.

تعد الدولة أهم شخصية قانونية إقليمية ظهرت في العصر الحديث، (لا تنصرف دراستنا في هذا المطلب إلى نشأة الدولة وأهم النظريات التي تناولت دراستها وأعقبت مختلف مراحل تطورها التاريخي)، بقدر ما ينصب اهتمام دراستنا على التنظيم الإقليمي للجماعات المحلية (أو الوحدات المحلية)، من حيث التركيبة والنشاط والتنظيم، وكيفية إدارة ذلك على المستوى المركزي واللامركزي، باعتبارهما نظامين أساسيين، حيث يحددان طبيعة كل نظام، خاصة من ناحية مدى تطبيق النظام الديمقراطي الذي لا يمكن تصور وجوده إلا من خلال الهيئات اللامركزية الإقليمية أو الجهوية - تميزاً عن اللامركزية الإدارية أو المرفقية-.

وقد شهدت الدول المتقدمة كما سنرى لاحقاً، ثورة في نظام اللامركزية عبر إدخال مفاهيم جديدة تحاول إعطاء البعد الديمقراطي للتنظيم الإقليمي والنشاط الإداري كمحاولة ربطه بمفهوم الإدارة المحلية بالتنمية المحلية¹.

تختلف الدول في كيفية إدارة إقليمها وذلك يرجع إلى عوامل عدة تختلف من دولة لأخرى، عوامل سياسية، تاريخية، اقتصادية واجتماعية، فهناك من الدول من تريد أن تقوي السلطة المركزية فتجعل الوظيفة الإدارية بيدها، بسبب الإيديولوجية السياسية للسلطة أو بسبب وجود مخاوف من تقسيم الدولة التي تتضمن أقاليم مختلفة. وهناك دول تريد منح بعض الاستقلالية لأجزاء من إقليم الدولة وتمكين السكان المحليين من إدارة شؤونهم بأنفسهم وهذا راجع لأسباب سياسية بالدرجة الأولى، إضافة إلى أسباب إدارية تتعلق بحسن سير وإدارة المرافق العامة، والأسباب الاقتصادية والاجتماعية هي الأخرى لها دور في ذلك.

ما تقدم ذكره، يندرج ضمن نطاق توزيع الوظيفة الإدارية فقط، وهو ما يطلق عليه في القانون الإدارية بـ"التنظيم الإداري"².

إن توزيع الوظيفة الإدارية يمكن أن يتم بتطبيق النظام المركزي الإداري مع عدم التركيز الإداري وهو توزيع عن طريق تفويض الاختصاص، وأما أن يتم عن طريق النظام اللامركزي الإداري مع عدم

¹ - شيبوطي سليمان وكبير مولود وهزوشي طارق، دور الإدارة المحلية في التنمية المحلية، ورقة مقدمة ضمن أعمال ملتقى وطني حول تحديات الإدارة المحلية بالجزائر الواقع والآفاق نظم يومي 27 و28/04/2010 بجامعة زباني عاشور - الجلفة.

² - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص31.

التركيز الإداري وهو توزيع عن طريق تفويض الاختصاص، وإما أن يتم عن طريق النظام اللامركزي الإداري والذي تمنح فيه المرافق العامة الشخصية المعنوية، فنكون أمام لامركزية إدارية مرفقية أو أن تمنح أجزاء من إقليم الدولة الشخصية المعنوية فنكون أمام لامركزية إدارية¹.*

إننا نقصد بمفهوم التنظيم الإقليمي للجماعات المحلية، ذلك التوزيع للوحدات الإدارية وفق تنظيم إداري وسياسي معين، لها من السلطة ما يمكنها من اتخاذ القرارات في نطاق إقليمي محلي، في حدود ما تتمتع به من استقلالية إدارية ومالية وتحت رقابة الجهات الوصية في نفس الوقت.

إن طبيعة وأسس التنظيم الإقليمي للجماعات المحلية، كما ذكرت آنفاً تختلف من دولة إلى أخرى، وهذا ما سنحاول إبرازه على النحو التالي:

المطلب الأول: التنظيم الإقليمي للجماعات المحلية في فرنسا.

من خلال تتبعنا للمراحل التاريخية لنظام الإدارة المحلية في فرنسا، يتضح أن بوادر بذرة التنظيم المحلي ظهرت في مرحلة ما قبل الثورة الفرنسية عام 1789. إذ كانت هناك ما تسمى برلمانات إقليمية تقوم بسن التشريعات المحلية (كجباية بعض الضرائب المحلية) والعمل كمحاكم للفصل في كثير من المنازعات، وفي عهد الملكيات المطلقة التي شهدتها فرنسا ألغيت فيما بعد الانتخابات الخاصة بتلك البرلمانات، وأصبح مندوبو الملك في المقاطعات والمدن هم المسؤولون عن الواجبات التي كانت تتولاها المجالس المحلية²، وبعد قيام الثورة عام 1789 تبنت الجمهورية الأولى نظام إدارة محلية ديمقراطي وقسمت البلاد إلى 83 إقليمًا. وفي سنة 1884³ تم تبني فكرة الاختصاص العام للمجالس المحلية⁴ وهو ما أصبح يعرف فيما بعد بالأسلوب الفرنسي في توزيع الاختصاصات بين

¹ - عرّفها سليمان محمد الطماوي بأنها: "توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة (مرفقية منتخبة) بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"، الوجيز في نظم الحكم والإدارة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، سنة 1962، ص 360.

* - هذا التعريف يتماشى مع تعريف سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، دار النشر، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، سنة 2004، ص 190.

² - ينظر، محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص 79.

³ - loi n°1884-213, du 05 avril 1984, relative à l'organisation municipale, JORF du 06 avril 1884. www.legifrance.Gou.fr.

⁴ M. Vonsy, « Le "Parlement constituant" n'est pas souverain », RDP, 2007, p. 793 et s. Et suite à la décision du Conseil constitutionnel du 26 mars 2003, par laquelle il s'est déclaré incompetent sans réserve ni exception pour statuer sur la conformité à la constitution d'une

الحكومة المركزية والمجالس المحلية حيث منحت الوحدات المحلية سلطة اتخاذ القرارات في كافة المسائل ذات الطابع المحلي.

يتميز النظام الفرنسي بأنه يتبع أسلوب وحدة النمط في تحديد الاختصاصات المحلية، إذ يكفي القانون بالنص على قاعدة عامة مقتضاه اختصاص الوحدات المحلية التي تمثلها، وينص القانون الفرنسي على اختصاصات المجالس المحلية التي تنتمي إلى كل مستوى بنفس الاختصاصات دون التمييز بين الوحدة الصغيرة والوحدة الكبيرة أو بين الوحدات المحلية والوحدات الريفية، وقد يرجع ذلك في فرنسا إلى المبادئ التي نادى بها الثورة الفرنسية مثل مبدأ المساواة¹.

لقد توالى التشريعات التي تنظم الإدارة المحلية في فرنسا وكان آخرها القانون رقم 213 لسنة 1982² الذي بمقتضاه منحت الأقاليم الشخصية الاعتبارية وأصبحت وحدات إقليمية محلية إلى جانب المحافظات والبلديات التي كانت قائمة من قبل.

إن الاهتمام بدراسة نظام الإدارة المحلية في فرنسا، يرجع إلى أن هذا النظام يشكل أحد الأنماط الأساسية في نظم الإدارة المحلية في العالم، لما يتميز به من خصائص تجعله منفرداً عن غيره من التنظيمات المحلية المعروفة، وباعتباره كذلك المصدر الأصيل الذي تأثرت به أنظمة محلية أخرى. لذا نجد أن نظام الإدارة المحلية لصيق إلى حد ما بمفهوم التنظيم الإقليمي للجماعات الإقليمية، فكلما دُكر الثاني إلا ورافقه نظام الإدارة المحلية وكون هذا الأخير آلية من الآليات الإدارية الموضوعية كجهاز إداري تحت تصرف الجماعات الإقليمية.

وعليه، فقد أصبحت وحدات الإدارة المحلية تتكون من المستويات التالية:

=révision constitutionnelle : Vincent L'Hôte, « La "forme républicaine du gouvernement" à l'épreuve de la révision constitutionnelle de mars 2003 », RDP, 2004, p. 111 et s. J.-P. Camby, « Supraconstitutionnalité : la fin d'un mythe », RDP, 2003, p. 671 et s. ; M. Canedo, « L'histoire d'une double occasion manquée », RDP, 2003, p. 767 et s. ; F. Chaltiel, « La souveraineté du pouvoir constituant dérivé : développements récents », LPA, 2003, n° 123, p. 7 et s...

¹ - ينظر، كريم كشاكش، التنظيم الإداري المحلي (المركزية واللامركزية) - دراسة مقارنة - المملكة المتحدة، أمريكا، فرنسا، ألمانيا الاتحادية، المملكة الأردنية الهاشمية-)، الطبعة الأولى، سنة 1998، ص 235.

² - loi n°82-213 du 02 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, modifié par loi n°96-142 du 21 février 1996, JORF, du 24 février 1996, www.legifrance.Gou.fr.

منطقة (Région) - محافظة (Département) - دائرة (Arrondissement) - مديرية (Canton) - البلديات (Communes).

من هذه الوحدات هناك ثلاثة رئيسة تقتصر دراستنا عليها ونوضحها كما يلي:

الفرع الأول: الأقاليم¹

لقد تم الأخذ بنظام "الإقليم الإداري" في فرنسا منذ سنة 1959، ولكن الأقاليم لم تكن في ذلك الحين تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة عن شخصية الدولة بل كانت تعد من السلطة المركزية، ومن ثم لم يكن بالإمكان اعتبارها جزءاً من نظام الإدارة المحلية، وبصدور قانون 1982، السابق ذكره، أصبح الإقليم وحدة إقليمية لامركزية تتمتع بشخصية معنوية مستقلة تدار بواسطة مجلس منتخب عن طريق الاقتراع المباشر شأها في ذلك شأن المحافظات والبلديات، التي سنتطرق إليها لاحقاً.

ويندرج تحت كل إقليم مجموعة من المحافظات ويوجد في كل إقليم مسئول كبير يتبع للسلطة المركزية يسمى "مفوض الجمهورية" يعين بمرسوم يصدر عن مجلس الوزراء ويمثل بمنصبه هذا الوزير الأول (رئيس الوزراء) والوزراء في نطاق الإقليم، ومهمة مفوض الجمهورية هي تنفيذ السياسة العامة للدولة في مختلف المجالات وتنفيذ القوانين واللوائح والإشراف والرقابة على أجهزة الدولة التنفيذية العاملة في نطاق الإقليم والتنسيق بين المحافظات المختلفة التابعة للإقليم. كما يقوم بموافاة المجلس الإقليمي بتقرير دوري عن نشاط أجهزة الدولة العاملة في نطاق الإقليم.

المجلس الإقليمي أو ما يسمى بالمجلس العام للأقاليم يتشكل عن طريق الاقتراع العام المباشر، ويشترط في المرشح لعضوية المجلس استيفاء شروط الجنسية والسن والإقامة وغيرها من الشروط العامة للترشح، وتبلغ مدة العضوية ستة سنوات يجدد خلالها نصف عدد الأعضاء كل ثلاث سنوات. مع مراعاة احترام اختصاصات الحكومة المركزية يمارس المجلس اختصاصات محلية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعلمية ويقدم التوصيات حول المساعدات المالية اللازمة لتلبية الاحتياجات المحلية، وقد أجاز المشرع اتفاق أكثر من إقليم على إنشاء مؤسسات عامة مشتركة.

¹ - ينظر، محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص ص 80 - 81.

رئيس المجلس الإقليمي يعتبر هو العضو التنفيذي للمجلس ولذا فهو المسئول عن تنفيذ قرارات وتوصيات المجلس وتوقيع العقود وإبرام الاتفاقيات باسم هذا الأخير، كما يتولى هذا الإشراف على إعداد الميزانية والأمر بالصرف، ويمثل المجلس أمام القضاء ويمثل بتقديم تقرير سنوي إلى المجلس متضمناً المشاريع التي تم تنفيذها، وكيف يجري تنفيذ الخطط القومية في إطار الإقليم والأنشطة التي قامت بها الهيئات التابعة للإقليم بتنفيذها خلال عام.

الفرع الثاني: المحافظات

تحتل المحافظة تبعاً لقانون سنة 1982 مركزاً وسطاً بين الإقليم الذي يعلوها والبلديات التي تدنوها، حيث تتكون كل محافظة من عدد من البلديات، تضم الجمهورية الفرنسية 96 محافظة تحتوي كل منها في المتوسط على 426 بلدية، والواقع أن هذا المتوسط يخفي في طياته تفاوتاً كبيراً فهناك محافظات بها 900 بلدية بينما تضم محافظات أخرى 106 بلدية، وتبلغ مساحة المحافظة في المتوسط 20,363 ميل مربع، ويرى البعض أن مساحة المحافظة الفرنسية صغيرة نسبياً إذ يستطيع أي شخص أن يدور حولها خلال نهار واحد¹.

وتنقسم المحافظة إلى فئات عادية وأخرى ممتازة، يبنى هذا التقسيم على أساس أهمية المدن والمناطق الداخلية في نطاق كل محافظة، ولا يعتبر هذا التقسيم ثابتاً بل يتغير مع تغير الظروف كأن تظهر لإحدى المدن أهمية خاصة في فترة معينة لتعتبر حينئذ من محافظات المرتبة الممتازة وللمحافظة الفرنسية صفتين رئيسيتين هما²:

- المحافظة وحدة إدارية مركزية يتولى إدارة شؤونها محافظ.
- المحافظة وحدة لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية يقوم على إدارتها مجلس المحافظة يرأسه المحافظ، والذي يعين بقرار من مجلس الوزراء، يعد هو المسئول الأول في المحافظة ويمثل الوزير الأول والوزراء في المحافظة، كما يشرف على الخدمات التي تقدمها المحافظة، ويتولى تنفيذ السياسة العامة ورعاية المصالح القومية والعمل على تنفيذ القوانين واللوائح والقرارات الحكومية والحفاظ على الأمن والنظام العام.

¹ - ينظر، بلجيلالي أحمد، مرجع سابق، ص 28.

² - ينظر، كامل بربر، مرجع سابق، ص 11-12.

- ينظر كذلك، محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص 82.

كما يمثل المحافظ الحكومة لدى المجلس العام للمحافظة ويتولى ممارسة الرقابة الإدارية على الأنشطة التي تتولاها المحافظة والبلديات الواقعة في نطاقها. ويتولى المحافظ الإشراف على خدمات المرافق العامة في المحافظة أيًا كانت طبيعة الوظائف التي تمارسها باستثناء المسائل التي تتصل بالقضاء والاستثمارات ومناهج التعليم، كما ينوب المحافظ عن الدولة في إبرام الاتفاقيات والعقود الخاصة بالمحافظة أو المجتمعات المحلية، ويرأس كافة اللجان الإدارية التي لها علاقة بالخدمات التي تؤديها الدولة على مستوى المحافظة.

أما فيما يتعلق بمجلس المحافظة (المجلس العام للمحافظة)، يتشكل عن طريق الانتخاب، حيث يتحدد عدد أعضاء المجلس بحسب عدد السكان ومدّة المجلس 06 سنوات ويتم تحديد نصف عدد الأعضاء كل 3 سنوات، ويتم انتخاب الرئيس من قبل الأعضاء لمدة 3 سنوات، حيث يشترط للفوز برئاسة المجلس حصول المرشح على أغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين ويشترط فيمن يترشح لعضوية المجلس بالإضافة إلى الجنسية والسن أن يكون مقيماً بالمحافظة أو من دافعي الضرائب فيها. تشير إلى أن اللجنة الدائمة للمحافظة تتكون من (4-7) أعضاء ولمدة سنة، تتولى هي بدورها اختيار رئيسها من بين أعضائها ولنفس المدة مهمتها إدارة شؤون المجلس فيما بين أدوار الانعقاد كما تتولى مناقشة الموضوعات التي يعرضها المجلس عليها لإبداء الرأي بشأنها وذلك قبل انعقاد المجلس بعشرة أيام على الأقل، كما تتولى اللجنة ممارسة أية صلاحيات يمكن أن يفوضها إليها المجلس.

يبقى أن نذكر، أن المحافظات الفرنسية تتفاوت فيما بينها من حيث حجمها السكاني، أنشطتها الاقتصادية ومستوياتها الاجتماعية، مما ينعكس أثره على مجالات الإدارة المحلية سواءً في نوعية الخدمات التي تقدمها وحجمها الكمي، أو من حيث مصادر التمويل التي يستعان بها لتمويل الخدمات المحلية، فهناك بعض المحافظات تعداد سكانها أكثر من مليون (1.000.000) نسمة، نجد في المقابل هناك محافظات أخرى تضم أقل من مائة ألف (100.000) نسمة، أما فيما يخص الكثافة السكانية، فبالرغم من معدلها القومي (86) نسمة في الكيلومتر مربع، إلا أنها ترتفع بصورة رهيبية في محافظة السين لتصل إلى (11774) نسمة وإلى (400) نسمة في الشمال، لتهبط إلى (13) نسمة في محافظات الألب السفلى.

الفرع الثالث: البلديات

تعتبر البلديات - والتي تحتل المرتبة الثالثة في التنظيم اللامركزي المحلي في فرنسا بعد الإقليم والمحافظة- القاعدة الهرمية لنظام الإدارة المحلية ، ويعود إنشاء البلديات في فرنسا إلى قانون صدر سنة 1884¹، إلا أنها قد شهدت العديد من التطورات منذ ذلك الحين وحتى اليوم كان أهمها محاولات الدمج للمحليات الصغيرة بمقتضى قانون 16 جويلية 1971 ويتميز التنظيم المحلي للبلديات الفرنسية بالتماثل باستثناء بلدية العاصمة باريس، كما تتميز البلديات عن باقي مستويات الإدارة المحلية هناك (الأقاليم والمحافظات) بوحدة السلطة المحلية والمتمثلة في المجلس البلدي ورئيسه المنتخب الذي يعد في الوقت نفسه الرئيس التنفيذي للمدينة (العمدة).

ولذا تعد البلديات أكثر تعبيراً عن الديمقراطية من غيرها من هيئات الإدارة المحلية، إذ لا محل فيها لثنائية السلطة كما هو الشأن في الإقليم والمحافظة، كما مر معنا سابقاً، حيث يوجد إلى جانب المجلس الإقليمي أو المجلس العام للمحافظة جهاز تنفيذي آخر يمثل السلطة المركزية ويعين من قبلها². فليس من الغرابة أن تعتبر البلديات القاعدة الأساسية للامركزية الإدارية في النظام الفرنسي، لأنها تعبر عن واقع اجتماعي، اقتصادي وتاريخي، بينما تعتبر المحافظة على العكس من ذلك أقسام إدارية يحددها المشرع الفرنسي بطريقة تحكمية.

المعروف أن النظام الفرنسي يقوم على ركيزتين أساسيتين هما: وحدة النمط والشخصية المعنوية، على هذا الأساس تتماثل جميع البلديات الفرنسية سواء أكانت ريفية أو حضرية، كبيرة أو صغيرة، من حيث نظامها الإداري والقانوني ولكن لا يفهم من ذلك أن البلديات لها صفات طبيعية واقتصادية واحدة. فالواقع أنها غير متجانسة، إذ تعتبر الزراعة النشاط الرئيسي في بعض البلديات بينما نجد أخرى تمتاز بالطابع الصناعي والتجاري.

إنّ ما يلفت النظر في نظام البلديات في فرنسا، زيادة على أنها قديمة من حيث النشأة، فإن عددها كبير للغاية (36681)³ بلدية، تتفاوت فيما بينها من حيث الحجم والكثافة السكانية وإمكاناتها المادية والبشرية.

¹ - Voir, Loi municipale du 05 Avril 1884, JORF du 6 Avril 1884, p 1557.

² - ينظر في ذلك، محمود عاطف البنا، "نظم الإدارة المحلية"، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، سنة 1968، ص 107 وما يليها.

- ينظر كذلك، أحمد رشيد، "مقدمة في الإدارة المحلية"، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، سنة 1975، ص 58 وما بعدها.

³ - "Répartition des communes selon leur taille", Direction Générale des collectivités Locales (D.G.C.L), ouvrage des collectivités locales en chiffres, édition année 2014, réalisé par le

في حين، تخضع العاصمة باريس - شأنها في ذلك شأن غالبية عواصم العالم- لتنظيم خاص بها وذلك لاعتبارات سياسية وسكانية وجغرافية- فمنذ الإصلاحات التي أدخلت على نظام الإدارة المحلية عام 1882 نقلت كافة السلطات التنفيذية التي كان يمارسها محافظ باريس إلى رئيس المجلس البلدي لمدينة باريس، إذ يتولى رئيس المجلس (العمدة) تنفيذ قرارات المجلس ويجوز له تفويض بعض اختصاصاته إلى مساعديه.

تجدر الإشارة إلى أن نظام الإدارة المحلية في فرنسا يتميز بعلاقة البلديات مع بعضها البعض، في إطار ما أجازه المشرع الفرنسي من أرضية قانونية للتعاون اللامركزي للجماعات الإقليمية¹، لا سيما البلدية منها، لغرض إنجاز المشروعات المتعددة وذات الاهتمام المشترك بين الوحدات الإقليمية ويتضح ذلك من خلال بعض تطبيقات التمويل المحلي في النظام الفرنسي.

المطلب الثاني: التنظيم الإقليمي للجماعات المحلية في الجزائر.

تعتبر الجماعات المحلية جزء لا يتجزأ من الدولة، أي أنها تابعة لها بالرغم من كونها صورة من صور اللامركزية الإدارية، إذ تعتبر أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري، الذي يقوم على أساسين رئيسين أساس قانوني قائم على فكرة الشخصية المعنوية. وأساس تقني اوفني يتمثل في توزيع النشاط الإداري بين مختلف أجهزة المركزية ولا مركزية البلدية و الولاية.

الفرع الأول: البلدية

هي الشخصية المعنوية الإقليمية القاعدية في الإدارة الجزائرية، حيث تقسم الولاية إلى عدة بلديات تمارس صلاحياتها داخل حدودها الإقليمية في حدود تطبيق قانون البلدية، لذلك، كان من الضروري تحيينه بصفة منتظمة ومستمرة ، ومرافقة ذلك بنصوص تنظيمية وتطبيقية ، إذ لوحدها صدر في حقها أكثر من 400 نص قانوني² ، بين (قانون، مرسوم، قرار وزاري مشترك، تعليمة وقرار...).

=département des études est des statistiques locales de la direction générale des collectivités locales.

- Toute informations complémentaires sont disponibles sur le site internet de la (D.G.C.L) : www.collectivités-locales.gov.fr consulté le 10-10-2015 à 23h 50mn.

¹ - شويح بن عثمان "التعاون اللامركزي للجماعات المحلية ..." مرجع سابق، ص 126-127.

² - الجرائد الرسمية من سنة 1962 إلى 2012.

تبعاً للتطور التاريخي للجماعات المحلية في النظام الجزائري، في الفترة الممتدة ما بين سنوات (1963-1965)، وأخص بالذكر هنا حالة البلديات، شهدت هذه الأخيرة أولى عمليات إعادة التنظيم، وكان ذلك بموجب المرسوم رقم 63-189 المؤرخ في 16 ماي 1963. هذا النص أبقى على تقسيم إقليم الجزائر إلى 15 مقاطعة، وأعطى القوائم الاسمية للبلديات، حسب كل مقاطعة وتجمع سكاني.

نشير أن أول عملية إعادة تنظيم إقليم الجزائر بعد الاستقلال شهدت تقليص عدد البلديات من 1485 إلى 611 بلدية موزعة على 83 تجمع (arrondissements).

وعليه، فالبلدية كجماعة محلية، تمثل قاعدة لامركزية ومكان لممارسة حق المواطنة، كما تشكل فاعلاً محورياً في تهيئة الإقليم والتنمية المحلية، فكان بذلك صدور الأمر 67-24 المؤرخ في 18 يناير 1967، أول قانون يتعلق بالبلدية ويؤسس لمبادئ الديمقراطية المحلية، تبعه فيما بعد عدة قوانين بدء من قانون البلدية لسنة 1990 ولاحقاً القانون الصادر سنة 2011. والتي كانت في مجملها تشير الى اشراك البلدية الى جانب الدولة في عملية تهيئة الاقليم، اذ نصت المادة رقم 3 من القانون الاخير على ان: "...وتسام مع الدولة، بصفة خاصة في ادارة وتهيئة الاقليم...".

منذ سنة 1984 والتنظيم الإقليمي للبلاد في الجزائر يتكون من 48 ولاية و1541 بلدية، وبذلك لا يوجد أي جماعة إقليمية أخرى تحت أي مسمى كان، إذ تنص المادة 15 من دستور 1996 على أن: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية". كما تنص المادة 16 من ذات الدستور على أن: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

غير أنه، حسب ما تضمنته المادة 4/فقرة 2 من المرسوم الرئاسي المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، بنصها على ما يلي: "... يجب على مصالح الدولة أن تكيف توزيع المرافق العمومية التابعة لها وتزويدها بالوسائل المالية والبشرية والمادية الضرورية".

ولكن السؤال الذي يطرح نفسه، ما المقصود "بالوسائل المالية"؟

حسب ما أورده المشرع الجزائري في هذا النص، فهي تحمل صفة العمومية، فإن كان المقصود منها هو منح إعانات مالية للقيام بعمليات التجهيز العمومي وتسيير الشؤون العامة للمقاطعة، فإنها بذلك تملك حق التصرف والإنفاق العمومي كونها تملك ذمة مالية، مما يترتب عليه استقلالية مالية، فيما تمتلكه من حصص مالية أي "الوسائل المالية"، حسب ما ورد في نص المادة السابقة الذكر، فوجود ذمة مالية هي أحد أسس الاستقلالية المالية، ألا يوحي ذلك تمتعها بالشخصية المعنوية؟

إن اجتماع العنصرين السابق ذكرهما (الذمة المالية والشخصية المعنوية) هما مكونات الجماعات الإقليمية .

الفرع الثاني: الولاية

هي الأخرى شخص معنوي إقليمي، وتمارس صلاحياتها داخل حيز جغرافي يضم احد مناطق أو أجزاء الدولة.

وبعد سنتين من صدور قانون البلدية المذكور أعلاه، صدر الأمر 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية، ويعد هذا الأخير أول قانون ينشئ الولاية. من خلاله تم إقرار انتخاب المجالس الشعبية الولائية¹، لتتم دستره سنة 1976.² بعدها صدر القانون الولاية رقم 90-09 المؤرخ في 7 أبريل 1990.³ حيث اقر البعد الإقليمي لهذه الوحدة، ليصدر بعد ذلك قانون جديد خاص بها تحت رقم 12-7 المؤرخ في 21 فبراير 2012. اذ كرس مبدأ إشراك الولاية إلى جانب الدولة في عملية تهيئة الإقليم، إذ نصت المادة رقم 1 الفقرة 2 من هذا القانون على أن:

"...وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم...".

وبذلك يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد أدرك أهمية اللامركزية وضرورتها، حيث مكن المشرع من منح الجماعات المحلية في هذه الفترة اختصاصات كبيرة ومتنوعة في مجالات عديدة، لا سيما الاجتماعية والاقتصادية منها⁴.

¹ - انظر، الأمر رقم 69-38، المؤرخ في 22 مايو سنة 1969، المتضمن قانون الولاية، ج.ر.ج.ج. عدد 44 لسنة 1969، المعدل والمتمم.

² - انظر، المادة رقم 8 من دستور 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ر.ج.ج. عدد 94 لسنة 1976.

³ - ج.ر.ج.ج.

⁴ - ورد في الميثاق الوطني لسنة 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-57 المؤرخ في 5 يوليو 1976، ج.ر.ج.ج. عدد 61 لسنة 1976 بقولها:

" وترتكز سياسة اللامركزية على توزيع متزن للصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل إطار وحدة الدولة".

أما فيما يتعلق بالجانب التنظيمي والهيكلي، فقد نهج المشرع الجزائري أسلوب النموذج الفرنسي، كونه يناسب التنظيم الإداري الجزائري على أساس انه يجمع بين النظام المركزي باعتبار أن الدولة الجزائرية دولة موحدة¹ إضافة إلى اللامركزية التي بموجبها تكسب الجماعات المحلية سلطة وصلاحيات ومهام بحكم القانون² والتنظيم الإقليمي احد صور تنظيم العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية، بل يتعدى هذه التقنية إلى تجسيد الإرادة السياسية (انتخاب المجالس المحلية المنتخبة)، والتي تضمنها الدستور الجزائري لسنة 1996 في المادة 15 منه.

وفي الأخير، نشير أن الكثير من الدول اتجهت نحو تطبيق سياسة الإصلاح الإداري في أجهزتها الإدارية العامة والمحلية بما يتماشى وخريطة التنظيم الإقليمي للدولة وهذا انطلاقاً من مقاربتين أساسيتين هما³:

- المقاربة الأنجلوساكسونية: تقوم على فكرة الخوصصة التي انتقلت من القطاع الاقتصادي لتلمس النشاط الإداري وخاصة المرفق العام، وذلك من خلال إعادة تنظيم وتطبيق قواعد السوق وتشجيع التسيير الخاص، ودفع مستعملي المرفق العام لمقابل للخدمات المقدمة والمعروضة والانتقال من مصطلح مستعمل إلى مصطلح زبون.
- المقاربة الفرنسية: تبنتها الحكومة الجزائرية في تهيئة الإقليم وإصلاح الإدارة ،
- والتي تدور حول فكرة العصرية وهو مصطلح حديث استبدل تدريجياً بمصطلح الإصلاح، حيث أعطى مجالاً واسعاً ومتنوعاً للتدخل، وهذا بتعزيز اللامركزية بإدخال أدوات وتقنيات جديدة للتسيير (الإعلام الآلي، الإدارة الإلكترونية، المحاسبة التحليلية، تحسين ظروف استقبال المواطن وحسن توجيهه نحو استغلال والتعامل مع الإدارة العامة والمحلية عن طريق بواباتها الإلكترونية... الخ)، والبحث عن مشاركة أكبر للمواطنين في اتخاذ القرار مع الاحتفاظ بفكرة المرفق العام وجعله أكثر فعالية لمواجهة مقتضيات العولمة.

¹ – المادة رقم 1 من دستور 1996، مرجع سابق.

² – المادة رقم 2 فقرة 3 من القانون رقم 06-06 المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج.ر.ج.ج. عدد 15 لسنة 2006.

³ – Voir, Walid Laagoune, “Les r2formes administratives : un état des problématiques”, Revue IDARA, volume 9 N°1, Alger, 1999, p 185.

المبحث الثالث: الجماعات المحلية والصور المشابهة لها

الجماعات المحلية هي تعبير وتطبيق للامركزية الإدارية من اللامركزية الإقليمية أو كما تسمى بالإدارة المحلية، ولمعرفة الصور المشابهة لهذه الأخيرة سندرس الصور المشابهة والقريبة من نظام اللامركزية الإدارية.

من المفيد معرفة مفهوم اللامركزية وصورها في المطلب الأول يليها بعد ذلك علاقة الجماعات المحلية بالصور المشابهة لها في المطلب الثاني.

المطلب الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية.

اللامركزية الإدارية ليست إلا طريقة من طرق التنظيم الإداري داخل الدولة¹، تأخذ كل دولة منها بالقدر الذي يتفق وظروفها الاجتماعية²، فقد ظهرت كحل لمسألة الديمقراطية في الدولة، وتجسيد مبدأ حكم المواطنين أنفسهم في الشؤون المحلية³، حيث تعتبر مطلباً حيويًا لدى كافة الشعوب وأسلوباً ناجحاً ومهما في الإدارة⁴.

وسنقوم هنا بالتعرف على مفهوم اللامركزية الإدارية من خلال تعريفها وتحديد صورها وأهدافها.

الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية.

تعني اللامركزية في أبسط معانيها "اختصار المسافة وردم الهوة بين المواطن ومراكز صناعة القرار، أي تقصير الظل الإداري، بحيث تكون الحكومة قريبة من المواطن وعلى أهبة الاستعداد للاستجابة لمطالبه"⁵.

ولقد عرف الدكتور سليمان محمد الطماوي اللامركزية الإدارية بأنها: "توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة منتخبة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"⁶.

¹ - جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص 18.

² - حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص 05.

³ - عتيقة بجبل، فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، ماي 2009، ص 102.

⁴ - نور الدين يوسف، مرجع سابق، ص 27.

⁵ - نفس المرجع، ص 27.

⁶ - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 2007، ص 83.

كما عرفت على أنها : " ذلك النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية (الحكومة) وهيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحة مستقلة قانونا عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية، مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة¹.

مما سبق ذكره يتضح لنا أن للامركزية الإدارية جانبين:

- جانب سياسي: يتمثل في تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من تسيير شؤونها بنفسها مما يرسخ مبدأ الديمقراطية الإدارية.
- جانب قانوني: يتمثل في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية².

الفرع الثاني: صور اللامركزية الإدارية.

للامركزية الإدارية صورتان أساسيتان هما:

أولاً: اللامركزية الإدارية المرفقية:

تقوم على وجود أشخاص معنوية متخصصة في موضوع نشاط معين كالمؤسسات العامة وتكون في حالة إذا منح مرفق عام محلي الشخصية المعنوية وقدر من الاستقلال³.

كما أن اللامركزية المرفقية تركز على الاختصاص الموضوعي والوظيفي، مما استدعى تسميتها أيضا باللامركزية المصلحية، دون الاهتمام بالنطاق والمجال الإقليمي الذي يمارس فيه ذلك النشاط أكان وطنيا أو محليا⁴.

ثانياً: اللامركزية الإدارية الإقليمية.

وهي الموضوع الذي يهمنا في دراستنا، وهي تركز على الأركان التي تستند إليها اللامركزية حيث تقوم على أساس جغرافي فيقسم إقليم الدولة إلى وحدات جغرافية تتمتع بالشخصية المعنوية،

¹ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013، ص 61.

² - نور الدين يوسف، مرجع سابق، ص 27.

³ - فريدة قصير مزياي، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرني، الجزائر، باتنة، 2001، ص 125.

⁴ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، مرجع سابق، ص 77.

وتتضمن مجموعة سكانية معينة ترتبط فيما بينها بروابط التضامن وتنتخب من يقوم بتسيير شؤونها المحلية في شكل مجلس منتخب، وهو ما يعرف بالجماعات المحلية في الجزائر¹.

كما عرفت اللامركزية الإدارية الإقليمية بأنها: "إسناد جزء من الوظيفة الإدارية إلى هيئات إقليمية تستقل بمباشرة هذا النمط من الوظيفة الإدارية في حدود ونطاق الإقليم"².

إذن فاللامركزية الإدارية الإقليمية تتحقق بمنح جزء من إقليم الدولة الشخصية المعنوية وسلطة الإشراف على مرافقه المحلية باستقلال معين كما هو الشأن بالنسبة للبلدية والولاية في الجزائر.

من خلال هذه التعاريف نجد أن اللامركزية الإدارية تتكون من ثلاثة أركان متماسكة ومترابطة فيما بينها والتي يمكن استخلاصها من التعاريف السابقة وهي كما يلي:

- الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية.
- إنشاء أجهزة محلية منتخبة ومستقلة لإدارة وتولي تلك المصالح.
- خضوع تلك الأجهزة لدى قيامها بتلك المصالح لرقابة الإدارة المركزية³.

الفرع الثالث: أهداف اللامركزية الإدارية.

كل نظام إداري يعتمد لتحقيق أهداف معينة، والنظام اللامركزي الإداري يستخدم لتحقيق أهداف سياسية وأخرى إدارية.

أولاً: الأهداف السياسية:

ترتبط في اللامركزية الإقليمية أساساً بمبدأ تشكيل الجماعات الإقليمية بالانتخاب وهذا المبدأ يحقق أهداف منها:

- الديمقراطية: وتعتبر الهدف الرئيسي الذي تسعى إلى تحقيقه اللامركزية الإقليمية وتتمثل هذه الديمقراطية من خلال المجالس المحلية المنتخبة بواسطة المجتمع المحلي لتتولى الحكم والإدارة في هذه المجتمعات⁴.

¹ - نور الدين يوسف، مرجع سابق، ص 29.

² - حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 14.

³ - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004، ص 10.

⁴ - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982، ص 79.

- دعم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي: يجب أن تسعى الإدارة المحلية لتدعيم وتأكيد الوحدة الوطنية، حيث يعد التقسيم الإداري وسيلة لإضعاف مراكز القوى التي تكون قائمة أو القضاء عليها نهائيا كما هو الحال في كثير من الدول.
- تقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة: ويكون بتوزيع الاختصاصات بدلا من تركيزها في العاصمة.

ثانيا: الأهداف الإدارية.

ويمكن تلخيصها فيما يلي:

- تحقيق الكفاءة الإدارية: تسعى الهيئات اللامركزية (المجالس المنتخبة) إلى الاستخدام الأمثلة للموارد المتاحة، وتوفير الخدمات لأكبر عدد من المواطنين بأيسر السبل.
- تغيير أنماط الأداء من وحدة محلية لأخرى تبعا لطبيعة الوحدة وحجمها وتفادي تنميط الأداء الذي يعتبر من عيوب الإدارة المركزية¹.
- القضاء على البيروقراطية التي لا تلازم تركيز السلطة وبعد الإدارة، حيث تؤدي الخدمات بواسطة أشخاص لا يدركون طبيعة الحاجات المحلية، ولا يخضعون لرقابة المستفيدين منها.

المطلب الثاني: الصور المشابهة للجماعات المحلية

يتقاطع مفهوم الجماعات المحلية مع عدة مفاهيم أخرى يصعب في كثير من الأحيان التمييز بينهما نظرا لتداخل المفهوم الوظيفي بينهما، وستناول ذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: الجماعات المحلية وعدم التركيز الإداري.

قد يرى البعض أنه لا فارق بين كل من عدم التركيز الإداري واللامركزية نظرا لأن كل منهما ينتمي إلى جنس واحد وهو كيفية ممارسة الوظيفة الإدارية.

إلا أننا نرى خلافا واضحا بين النظامين، فعدم التركيز الإداري هو صورة من صور اللامركزية الإدارية، وبالتالي فإن استقلال ممثل السلطة المركزية بتصرف بعض الأمور الإدارية دون الرجوع إلى

¹ - خالد سمارة الزغبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية (دراسة مقارنة)، ط3، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1993، ص 46.

السلطة المركزية إنما هو استقلال عارض¹، ولهذا فإن الموظف يمارس مهامه في نطاق السلطة الرئاسية ويحتفظ الوزير بكامل سلطته على المرؤوس وعلى أعماله، أما استقلال الجماعات اللامركزية فإنه استقلال أصيل ومفروض فرضاً على السلطة المركزية التي لا تستطيع أن تنتقص منه، على أن عدم التركيز الإداري قد يكون خطوة في سبيل اللامركزية الإدارية، لأن نقل السلطة فيما يتعلق بالمصالح المحلية من يد ممثلي الإدارة المركزية إلى ممثلي الهيئات اللامركزية أيسر من تلك السلطة من يد الوزير مباشرة إلى هذه الهيئات².

الفرع الثاني: الجماعات المحلية واللامركزية السياسية.

يجب عدم الخلط بين اللامركزية الإدارية وبين اللامركزية السياسية أو النظام الفيدرالي لأن هناك farkاً بين كل من النظامين سواء في الجوهر أو الطبيعة، فالأولى صورة من صور التنظيم الإداري، أما الثانية فهي صورة من صور التنظيم السياسي، وعموماً نستطيع أن نلخص الفوارق الأساسية بينهما في النقاط التالية:

- اللامركزية الإدارية تقتصر على الإدارة فقط وليس لها سلطة التشريع أو القضاء أما اللامركزية السياسية فيكون لكل وحدة إقليمية داخل الاتحاد جهاز تشريعي يختص بسن القوانين المحلية³.
 - اللامركزية السياسية لا توجد إلا في الدول المتحدة اتحاداً مركزياً ومن ثم فهي تتقدم في الدول البسيطة، أما اللامركزية الإدارية فظاهرة عامة توجد في جميع الدول سواء كانت بسيطة أم مركبة⁴.
 - اختصاص الهيئات اللامركزية يحددها المشرع ولهذا يكون لها الحق في أن يزيد عليها أو ينقص منها، أما اختصاص الدويلات في الدول الاتحادية فلا سلطان للبرلمان الاتحادي عليه ولا يمكن المساس به إلا بتعديل الدستور الاتحادي ذاته.
- ولهذا فإننا نرى الفرق بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية هو الفرق في الجوهر والطبيعة لا في الدرجة كما يرى بعض الفقهاء⁵.

¹ - جعفر أنس قاسم، مرجع سابق، ص 29.

² - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 97.

³ - جعفر أنس قاسم، مرجع سابق، ص 28 - 29.

⁴ - نفس المرجع، ص 29.

⁵ - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 97.

الفرع الثالث: الجماعات المحلية والحكم المحلي.

ظهرت كلمة الحكم المحلي في بادئ الأمر في إنجلترا، ويعبر هذا المصطلح عن نظام لامركزي إقليمي يتمتع بدرجة كبيرة من الاستقلال، حيث يتم انتخاب أعضاء المجالس بالانتخاب الكامل دون مشاركة أعضاء معينين بواسطة السلطة المركزية ويكون لهذه الهيئات المحلية استقلال إداري كبير، فالوحدات المحلية الإقليمية في ظل هذا النظام تمارس معظم الوظائف، وقد عبر الفكر الإنجليزي عن هذا المعنى عندما كان يقدم مشروع الميزانية العامة لمجلس العموم البريطاني بقوله "نحن بلد يطبق الحكم الذاتي، فنحن لدينا حكومة ولكن ليس لدينا إدارة مركزية"¹.

من خلال هذا نفهم أن الجماعات المحلية تشكل خطوة في سبيل الحكم المحلي، فهي تتمتع بدرجة من الاستقلالية والسلطة والاختصاص أقل درجة مما يتمتع به الحكم المحلي.

¹ - جعفر أنس قاسم، مرجع السابق، ص 30.

الباب الأول

حقوق الجماعات المحلية وضماناتها

الباب الأول: حقوق الجماعات المحلية وضماناتها

تحتل الجماعات المحلية بوصفها متقلده للشخصية المعنوية" أو "الاعتبارية" أو "القانونية" حسب التعبير المفضل مكانة في الهيكل التنظيمي للدولة، بصفتها نظاما إداريا خاضع للنظام القانوني السائد في الدولة، وتحوز ذاتية واستقلالية إدارية ومالية بموجب التشريع، ولكنها مقيدة برقابة مشددة و يقظة من جانب الدولة، هذه المكانة المميزة داخل هذا التنظيم جعلتها محل استقطاب دائم لغاية واهتمام الفرد، هذه المكانة الخاصة هي بمثابة فضاء تظلع فيه الهيئات المحلية بحقوق وواجبات تجاه الدولة والمواطنين، بغية إشباع الاحتياجات الضرورية المعتادة لسكانها.

ويجب الإقرار هنا أنه رغم كونها (أي الجماعات المحلية) تقع في دائرة الخضوع والتبعية من الناحية القانونية للدولة، إلا أنها مع ذلك تبدو في غاية الأهمية من الناحية الواقعية والإنسانية¹، إذ أن في إطارها الإقليمي الضيق يجد الأفراد على اختلاف مستوياتهم ومراكزهم القانونية، الاجتماعية والثقافية،... إلخ، مجالا لحل مشاكلهم وتحقيق أمالهم ومتطلباتهم المشروعة من خلال هذه الظاهرة القانونية.

إن مظاهر استقلالية الجماعات المحلية هي من آثار تمتع هذه الهيئات بالشخصية المعنوية كما سبق الإشارة إليه أعلاه، وقيامها بالمهام المنوطة بها لا تخرج عن دائرة صلاحياتها و اختصاصاتها التشريعية في المجالات المحددة لها.

وعليه، فالنظام القانوني لهذه الوحدات يقتضي تمتعها بجملة من الحقوق وهي تمارس نشاطاتها المتعددة، مما يعني لزاما وجود ضمانات تكفل حماية هذه الحقوق في علاقاتها مع الغير (السلطات الوصاية) من جهة، وكذا باقي المؤسسات والأشخاص الطبيعيين ممن يتفاعلون مع نشاطها اليومي، من جهة أخرى. من أجل فهم أكثر لحقيقة وجود الجماعات المحلية ومكانتها على خريطة النظرية القانونية وكذا مدى واقعية تمتعها بالحقوق المكفولة لها وضمان تطبيقاتها وحمايتها.

إثراء لهذه الأفكار وتلك الموضوعات ومحاولة منا رفع الإبهام عنها هي محل ما سنتناوله في هذا الباب، ففي الفصل الأول يكون من المناسب التطرق إلى حقوق الجماعات المحلية بين الإستقلالية والتبعية. و في الفصل الثاني نحاول إبراز أهم الضمانات المكفولة للممارسة هذه الحقوق التي تكرس الوجود القانوني لهذه الهيئات.

¹ - Henry Puget, les institutions administratives étrangères, Dalloz, paris,1969, p 7 .

الفصل الأول

حقوق الجماعات المحلية بين الاستقلالية والتبعية

الفصل الأول: حقوق الجماعات المحلية بين الاستقلالية والتبعية

يعتبر النظام اللامركزي الإطار الأنسب الذي تمارس فيه الجماعات المحلية صلاحياتها واختصاصاتها، فبالرغم من تعدد غايات و مبررات وجودها فالواضح أنها تنفرد بنظام قانوني خاص تستمد منه قوتها واستقلاليتها الإدارية و المالية بل هو أساس وجودها و نشأتها و حُدود وظيفتها التي قامت من أجلها.

تتجلى هذه الاستقلالية في عدة مظاهر¹ ذلك ما سنبينه في (المبحث الأول)، وتترتب عنها آثار سنسلط عليها الضوء في (المبحث الثاني)، يتم من خلال المظاهر والآثار معرفة طبيعة حقوق الجماعات المحلية وتواجدها في مجالات عدة عبر امتدادها الإقليمي.

¹ - أحمد عيد الزهرة كاظم الفلاوي، النظام اللامركزي وتطبيقاته، منشورات زين، الحقوق، الأردن، 2013، ص125 وما يليها.

المبحث الأول: ماهية الحق

يعد الحق من المفاهيم المتداولة بشكل مكثف نظراً لتعدد دلالاته وتنوعها باعتباره المفهوم الأكثر ارتباطاً بحياة الإنسان (الشخص الطبيعي)، وموضوع دراستنا ينصرف إلى معرفة حقوق الأشخاص الاعتبارية (المعنوي)، وفي هذا الإطار يجب علينا معرفة مفهوم الحق وتمييزه عن باقي المفاهيم ذات الصلة بهذا المصطلح من حيث اللغة والاصطلاح، وعليه يتعين علينا معرفة الدلالات الفلسفية ومختلف المذاهب المتناولة لموضوع الحق.

المطلب الأول: مفهوم الحق

إن كان من المسلم به أن للشخص الطبيعي حقوقاً وواجبات، فما هي حقوق الجماعات المحلية كشخص من أشخاص القانون العام، ضمن مقاربات عدة (سياسية، قانونية، إدارية وتقنية وغيرها).

قبل التطرق إلى مختلف حقوق هذه الهيئات، لا بد من أن نعرف ما هو الحق لغة واصطلاحاً؟ وما هي دلالاته؟ وأهم النظريات التي تناولت موضوع الحق، وهذا ما سيتم عرضه على النحو التالي:

الفرع الأول: تعريف الحق

يشغل الشخص الطبيعي و الاعتباري مركزاً مقرر له قانوناً بموجبه يستطيع أن ينفرد به واستيفاء ما يفرضه القانون عند التعدي عليه، فنقول انه قدرة إرادية يعترف بها القانون للشخص ويكفل حمايتها من أجل تحقيق مصلحة معينة مصلحة يحميها القانون مخلولاً لصاحبها سلطة القيام بالأعمال اللازمة لتحقيق هذه المصلحة ولأهمية هذا المصطلح وجب علينا التعريف به و التدقيق في مضمونه واستعمالاته.

أولاً: تعريف الحق لغة

ينصرف مصطلح "الحق" إلى معان عديدة، فتعبير "الحق" قد يقصد به الحقيقة العليا والمطلقة¹ في الكون وهي الخالق جلّ وعلا، كما ورد في الآية الكريمة: ﴿وَلَوْ اتَّبَعَ الْحَقُّ أَهْوَاءَهُمْ لَفَسَدَتِ السَّمَوَاتُ وَالْأَرْضُ وَمَنْ فِيهِنَّ بَلْ أَتَيْنَاهُمْ بِذِكْرِهِمْ فَهُمْ عَنْ ذِكْرِهِمْ مُعْرِضُونَ﴾². فتعبير "الحق" هنا يدل على اسم من أسماء الله تعالى أو صفاته. وقد يحمل معاني عدة منها: الوجوب،

¹ - للتفصيل ينظر، محمد علي التهانوي، "كشاف إصلاحات الفنون"، مكتبة لبنان، بيروت، بدون ط.، سنة 1996، ص 682.

² - الآية 71 من سورة المؤمنون، القرآن الكريم، المصحف الشريف، برواية ورش عن الإمام نافع.

انقضاء الأمر، الإحاطة، الحزم، الحكم والمطابقة للواقع والثابت الصحيح، كقوله تعالى: ﴿لَقَدْ حَقَّ الْقَوْلُ عَلَىٰ أَكْثَرِهِمْ فَهُمْ لَا يُؤْمِنُونَ﴾¹.

جاء في لسان العرب²: "حق الأمر صار حقاً وثبت ووجِب وجوباً... وحق الأمر يحقه... ويحق لك أن تفعل كذا... بمعنى يجب عليك". يربط التحدي اللغوي لابن منظور الحق باليقين وبما يجب أن يكون، فكلمة "حق" مطابقة لما هو مؤسس ومشروع حسب المعجم "Robert"³. إذا تمعنا في الدلالة اللغوية لمفهوم الحق⁴ نستشف أن دلالة اللفظ تتحدد في اتجاهين: اتجاه منطقي إذ يصبح معنى الحق الاستدلال السليم والصحيح، واتجاه ثان يتخذ فيه الحق دلالة أخلاقية أو قانونية أي ما هو مشروع ومؤسساً قانوناً، وبذلك يتحدد الحق باعتباره القدرة على فعلٍ أو إلزام الآخرين باحترامه.

تجدر الإشارة إلى أن فكرة الحق وتحديد محتواه تضاربت حولها آراء واتجاهات فقهاء القانون وشراحه، وتباينت وجهات النظر لإيجاد تعريف جامع ومانع، مما نتج عنه عدة نظريات في معظمها لم تسلم من النقد⁵. والتي سنتطرق إليها بعد إلقاء الضوء على التعريف الاصطلاحي لمفهوم الحق.

ثانياً: تعريف الحق اصطلاحاً

يشير مفهوم الحق إلى اختصاص الفرد أو الجماعة بشيء يقر به الشرع أو المجتمع أو القانون أو العرف، ويمنحهم حق المطالبة به والانتفاع منه دون تدخل الآخرين أو مزاحمتهم فيه، ويظهر هذا المعنى في عبارات مثل: لديك الحق، أطالب بالحق، هذا حق، تشير هذه العبارات إلى ملكية امتياز، أو اختصاص بشيء واستعمل هذا المعنى في الدراسات الفقهية ولا سيما في أبواب المعاملات كمقابل

¹ - الآية 7 من سورة يس، القرآن الكريم، المصحف الشريف، برواية ورش عن الإمام نافع.

² - أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم (ابن منظور)، دار صادر، ج4، بدون طبعة، 2003.

³ - Le petit robert, 2017. Dictionnaire Langue Française - Alain Rey - Le Robert

<https://www.lerobert.com> > Dictionnaires > Français

⁴ - للحق معانٍ كثيرة في اللغة العربية منها: حقق : الحق : نقيض الباطل ، وجمعه حقوق وحقاق، ومن معانيه في اللغة الإنجليزية يفرق بين الحق والقانون، فيطلق على كلمة الحق (Right) وعلى القانون كلمة (Law)، أما في اللغة الفرنسية فكلمة (Droit) تطلق على الحق والقانون والاستقامة، ينظر في ذلك، إسحاق إبراهيم منصور، نظريتنا القانون والحق وتطبيقاتهما في القوانين الجزائرية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، بدون طبعة، سنة 1999، ص 206.

⁵ - من بين النظريات التي نتجت عن الخلاف الفقهي حول تحديد مفهوم الحق هي: نظرية الإرادة ونظرية المصلحة والنظرية المختلطة والنظرية الحديثة أو الاستثنائية أو التسلسل، ولمزيد من التفصيل ينظر: جلال علي العدوي، ورمضان أبو السعود، الحقوق وغيرها من المراكز القانونية، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون ط.، سنة 1996، ص 20. خالد الزغيبي، والمنذر الفضل، المدخل إلى علم القانون، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ط1، سنة 1998، ص ص (129-135).

للحكم، الحق يعطي شيئاً لصاحبه أما الحكم فيفرض عليه عبثاً مادياً أو معنوياً. ومن المعتاد أن نجد في البحوث الفقهية الموسعة فصلاً خاصاً بعنوان "الحق والحكم" يحدد فيه الفقيه رأيه في معنى كل منهما، وكيفية استعماله وتطبيقاته كحق الشفعة والحضانة، الحق في هذا المعنى وضع شرعي خاص، ومثاله ما ورد في الآية الكريمة: ﴿وَالَّذِينَ فِي أَمْوَالِهِمْ حَقٌّ مَعْلُومٌ. لِلنَّسَائِلِ وَالْمَحْرُومِ﴾¹. ونخلص إلى تعريف الحق بالمفهوم الاصطلاحي بأنه اختصاص ثابت في الشريعة تترتب عليه سلطة الله تعالى على عباده ومعنى هذا أن "الحق" يعطى لصاحبه².

فالحق إذن ينشئ علاقة شرعية بين صاحبه وموضوعه، كما يقيم التزامات على الآخرين بعدم معارضة التصرفات التي يقوم بها الفرد انطلاقاً من حقه الثابت وعدم مزاحمته أو التدخل في شأنه. هذا المعنى هو المتعارف عليه في النظم السياسية والقانون المعاصر. وهو المقصود في دراستنا هذه، وقد درج كثير من القانونيين والفلاسفة المعاصرين على تعريف "الحقوق" بأنها إقرار من جانب المجتمع أو السلطة أو القانون بما تستطيع المطالبة به دون تبرير، ذلك أن تبرير هذه المطالبة موجود فعلاً في فلسفة القانون ومنظومة القيم التي يقوم عليها النظام الاجتماعي. وأن الحقوق لها أربعة معاني وهي الدعوى والحرية والسلطة والحصانة³.

الفرع الثاني: الدلالات الفلسفية لمفهوم الحق.

فلسفياً رافق استعمال الحق تعدد الدلالات واختلافها بسبب تنوع انشغالات الفلسفة حيث تم توظيفه توظيفاً منطقياً معرفياً وبالتالي محاولة بناء أنشاق فكرية تكون الحقيقة غايتها المثلى (نظرية أفلاطون) كما وظف مفهوم الحق في إطار التركيز والاهتمام بالفاعلية الإنسانية والاجتماعية، "وجودي يعبر عن الوجود" (فلسفة ديكارت). وللحرية علاقة بالحق، مما يجعل الموضوع "الحقوق والحريات" ذو طبيعة معقدة يصعب في كثير من الحالات تأطيرها ومعالجتها وتحديد أصولها الفكرية من ذلك عدة نظريات منها:

¹ - الآيتان رقم 23 و24 من سورة المعارج، القرآن الكريم، المصحف الشريف، برواية ورش عن الإمام نافع.

² - عبد السلام العبادي، "نظرية الحق بين الشريعة والقانون"، رسالة التقريب، موقع الشبكة العنكبوتية التالي:

<http://www.tqghrif.org/morkaz/nashatat/02/05.htm>

ينظر كذلك:

-Raymond Whiting, A Natural Right to die, Greenwood Presse, (Westport, ct, 2002), p. 50.

³ -Ted Honderich (ed.), The Oxford Companion to Philosophy, Oxford UniversityPress, 1995, p. 776.

أولاً: المذهب الشخصي (النظرية الإرادية)

نشأ هذا المذهب في أحضان الفقيه الألماني (Savigny) في القرن التاسع عشر.

أ- **مضمونه:** يعرف هذا المذهب الحق على أنه "قدرة أو سلطة إرادية" ولكن ينبغي أن نبادر بالقول بأن هذه القدرة أو السلطة الإرادية تستمد من القانون، فالقواعد القانونية عند تطبيقها على علاقات الأفراد في المجتمع وتنظيمها لنشاطهم فيه تحدد لكل شخص (طبيعي أو اعتباري) نطاقاً معلوماً لتسود فيه إرادته مستقلة في ذلك عن أية إرادة أخرى. فالإرادة حرة في استعمال الميزة أو المكانة التي منحها القانون. الذي لا يترك لصاحب الحق السلطة المطلقة في تقدير ذلك، إضافة إلى ذلك فإن صاحب الحق يستطيع أن يتنازل عن حقه أو يعدله وأن ينهيه، وهذا الوجه الآخر للسلطة الإرادية التي يعبر ليس فقط عن كيفية الحق وإنما أيضاً عن التصرف فيه¹.

فالمذهب الشخصي يبين كيفية استعمال الحق دون أن يعرفه، كما يتعارض تعريفه للحق باعتباره قدرة إرادية يخولها القانون لشخص معين - مع المنطق - إذ من غير المنطق أن يعرف أمر معين بما ينتج عن وجوده، فالقدرة تنشأ عن وجود الحق، فهي تعبر عن مضمونه².

ب- انتقاده

1. ارتباط الحق بالإرادة: بينما قد يثبت الحق للشخص دون أن تكون له إرادة كالصبي غير مميز والجنين، كما قد يثبت للشخص حقوق دون علمه كالعائب والوارث الذي تنشأ له حقوق دون تدخله في ثبوتها.
2. جعل الإرادة مرتبطة بالحق: فالموصي له تنشأ له حقوق عن الوصية دون علمه بها، فالحق ينشأ ويثبت لصاحبه دون تدخل إرادته، أما استعمال الحق فلا يكون إلا بالإرادة، حال ذلك الصبي غير مميز لا يستعمل حقوقه إلا عن طريق نائبه (الولي أو الوصي).
3. الخلط بين الحق واستعماله: فهناك بعض الحقوق تنشأ لصاحبها دون أن يكون لإرادته دور فيها، فحق الضرورة يثبت دون أن يكون لإرادته دخل فيه³.

¹ - مصطفى الجمال، نبيل إبراهيم سعد، النظرية العامة "القاعدة القانونية- الحق"، منشورات الحلبي الحقوقية، بدون ط، 2002، ص ص (417-418).

² - محمدي فريدة زواوي، المدخل إلى العلوم القانونية، نظرية الحق، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر، 1998، ص ص 5-6.

³ - نفس المرجع، ص ص 5-6.

ثانياً: المذهب الموضوعي

أ- مضمونه: في مواجهة نظرية الإرادة، قام الفقيه الألماني (Ihering) بعرض نظرية المصلحة، ومضمونها أن هذا الفقيه يعرف الحق بأنه مصلحة يحميها القانون وهو بذلك أهمل كلية الإرادة في تعريف الحق وركز على موضوع الحق والغاية منه، فالفائدة أو المنفعة التي تعود على صاحبها هي الحق في ذاته سواءً كانت منفعة مادية أو معنوية، لكن الاستفادة أو إمكانية الاستفادة التي يضمنها القانون هي التي تشكل روح الحق¹.

ب- انتقاده: لقد انتقدت هذه النظرية أيضاً بأنها تعرف الحق بغايته إلى جانب أنها تعتبر المصلحة معياراً من وجود الحق، بينما الحق ليس كذلك دائماً، فإذا كان من المسلم به أن الحق يكون مصلحة فالعكس ليس صحيحاً. فمثلاً: فرض الرسوم الجمركية على الواردات الأجنبية حماية للصناعات الوطنية تحقق لأصحاب هذه الصناعات، لأن هذه الرسوم تحد من منافسة البضائع الأجنبية لبضائعهم، ورغم ذلك فإن هذه المصلحة لا تعطيه الحق في فرض تلك الرسوم بأنفسهم.

إذا كان هدف الحق هو المصلحة، فيجب تحديد إطارها لأن القانون لا يحمي إلا المصالح ذات القيمة الأصلية، والحقيقة هي أن هذا المذهب لم يعرف الحق وإنما عرف هدفه وما يترتب عليه من حماية قانونية².

ثالثاً: المذهب المختلط

يرى أصحاب هذا المذهب بأن "الحق" هو سلطة إرادية ويتضمن في ذاته مصلحة يحميها القانون، يعرف الحق بالقدرة الإرادية المعطاة لشخص في سبيل تحقيق مصلحة يحميها القانون. كانت هذه النظرية محل عدة انتقادات، مقتضى هذه النظرية عدم ثبوت الحق لأحد، ويعاب على هذا التعريف عدم تحديد لجوهر الحق³.

رابعاً: النظريات الحديثة في تعريف الحق

على ضوء الانتقادات السابقة اتجه الفقه الحديث إلى محاولة التعريف بالحق على أساس الكشف عن جوهره وبيان خصائصه الذاتية المميزة له، ومن أهم هذه الاتجاهات نذكر:

¹ - مصطفى الجمال، نبيل إبراهيم سعد، مرجع سابق، ص 420.

² - فتحي عبد الرحيم عبد الله وأحمد شوقي محمد الرحمن، النظرية العامة للحق، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2001، ص 7.

³ - محمدي فريدة زواوي، المرجع السابق، ص 7.

أ- نظرية دابان: بالنسبة لهذا الفقيه الحق يشمل أساساً الاستثناء والتسلط، وأن الاستثناء هو الذي يسبب ويحدد التسلط، وأن الحق ينشأ علاقة بين علاقة صاحب الحق ومحله، مثال ذلك: محل الملكية فهذه العلاقة تمثل الاستثناء، بمعنى أن الحق هو ما يختص به صاحبه أي ماله فالحق ليس المصلحة كما يقول (Ihering). فالاستثناء بالمفهوم الواسع لا يرد فقط على الأموال المادية وإنما يشمل أيضاً القيم اللصيقة بالشخص الطبيعي أو المعنوي، كما يمتد كذلك إلى الأشياء المادية وغير المادية كالأداءات وحتى الواجبات والوظائف.

أما التسلط بمعنى أدق هو القدرة والسلطة في التصرف الحر في الشيء محل الحق. أما سلطة التصرف فهي رخصة في التصرف في الشيء محل الحق من جانب صاحب الحق. فسلطة التصرف ليست فقط حرية التصرف وإنما أيضاً حرية الاختيار بين العمل والامتناع عن العمل. فمن وجهة نظر الأخلاق صحيح يكف في تكوين الحق الاستثناء والتسلط وما ينتج عنهما من احتجاج، لكن على نطاق القانون الوضعي، يجب أن يتدخل الضمان الذي تعطيه الدولة وفق ما رسمه القانون لتحقيق هذا الضمان (الحماية القانونية).

أهم انتقاد يوجه لهذه النظرية، أنها تناولت فكرة الحق بشكل موسع وهي احد أسباب الصعوبات التي واجهت تطبيق هذه النظرية.

ب- نظرية روية: كان لها الفضل في إظهار النظرة الجزئية التي تجمع كل المراكز القانونية التي يوجد فيها الشخص، مجموعة الحقوق التي تنشأ عن قواعد القانون (الجنائي، المدني، الأسرة وغيرها، فكل هذه المراكز يصعب اختزالها في مجرد مجموعة من الحقوق¹.

نتيجة لما سبق عرضه من نظريات والانتقادات التي وجهت لها، ودون التعرض للخلاف المعمق الحاصل في تعريف الحق، يُكتفى بما وصل إليه فقهاء القانون وشراحه جمعاً بين القديم والحديث. وبناءً على الأسس التي يقوم عليها الحق. ومن هذه التعاريف: " الحق هو مزية أو قدرة يقرها القانون ويحميها، لشخص معين على شخص آخر، أو على شيء معين (مادي أو أدبي)"².

¹ - مصطفى الجمال، نبيل إبراهيم سعد، مرجع سابق، ص ص (423-428).

² - إسحاق إبراهيم منصور، نظريتنا القانون والحق وتطبيقهما في القوانين الجزائرية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، بدون ط.، سنة 1999، ص

و"الحق هو سلطة قانونية مستمدة من علاقة شخصية، تُحوّل لشخص أن يطالب شخصا آخر أو عدة أشخاص بتحقيق مصلحة ما طوعا أو كرها"¹.

المطلب الثاني: تمييز الحق عما يشابهه

من خلال ما سبق ذكره، يتضح أن مفهوم الحق يتداخل ويتقاطع مع عدة مفاهيم مشابهة له وعليه، نرى من الضروري إثراء هذه الجزئية لتمييزهما يشابههما من معاني الحرية و الرخصة.

الفرع الأول: تمييز الحق عن الحريات العامة

الحق هو كل ما يثبت للشخص على سبيل التخصيص والإفراد، كحق الشخص في ملكية عين من الأعيان أو حقه في اقتضاء دين من الديون. هذا بالنسبة للشخص الطبيعي، أعتقد أن الحال كذلك بالنسبة للشخص المعنوي (حالة البلدية) فمن حقها " اتخاذ التدابير اللازمة من أجل تامين الأملاك البلدية المنتجة للمداخيل وجعلها أكثر مردودية"². أما الحرية يعترف بها القانون للناس كافة دون أن تكون للاختصاص الحاجز، وينطبق ذلك على كل الحريات العامة التي يكفلها الدستور، كحرية التعبير وحرية الرأي³.

يتضح من ذلك أن الحرية تختلف عن الحق في عدة أوجه⁴:

1. يرد الحق على أمر محدد وقابل للتحديد، أما الحرية مجرد إباحة للشخص في أن يمارس كل ما لم يمنعه القانون من نشاط.
2. للحق صفة الخصوصية أما الحرية فلها صفة العمومية.
3. تستند الحرية إلى المبادئ العامة أما الحق فيرتبط بوجود واقعة معينة تؤدي إلى تطبيق قاعدة قانونية أما الحرية فتستند إلى المبادئ العامة ومن ثم فهي موجودة ولو لم توجد وقائع أو قواعد محددة.

الفرع الثاني: تمييز الحق عن الرخصة

يرى البعض⁵ أن الحق والرخصة هما مرادفين لنفس المعنى، ولكن الرأي الراجح⁶ يرى أن الرخصة هي منزلة وسطى بين الحرية والحق، فمثلاً هناك حق المملك وحرية التملك يوجد بينهما مركز متوسط

¹ - عبد الحي حجازي، مذكرات في نظرية الحق، دار الكتاب العربي، القاهرة، بدون ط.، سنة 1951، ص 15.

² - المادة 163 من قانون البلدية الجزائري، مرجع سابق. سيتم تفصيله لاحقا ضمن الحقوق المالية للجماعات المحلية الجزائرية.

³ - المواد رقم 40 و 41 على الترتيب، من الدستور الجزائري، سنة 1996، المعدل، مرجع سابق، ص 15.

⁴ - محمد فريدة زاوي، مرجع سابق، ص 4، وكذا محمد حسين منصور، مدخل إلى القانون القاعدة القانونية، نظرية الحق، رمضان وإخوانه للطباعة والتجليد، ص 38-39.

⁵ - نقلا عن محمد حسين منصور، مرجع سابق، ص 37.

⁶ - نقلا عن نفس المرجع، نفس الصفحة.

يتمثل في رخصة الشخص أن يملك. فالشخص له حرية تملك أي شيء من الأشياء، فإذا اشتراه أصبح صاحب حق ملك. وهناك مرحلة وسطى هي تلك التي يعرض عليه شراء الشيء، هنا يكون المشتري قبل قبول الصفقة في مركز خاص، أي صاحب رخصة في أن يملك.

فالرخصة تمثل تجاوز الشخص لمرحلة الحرية وتقدمه نحو الوصول إلى الحق، ويقتضي ذلك وجود سبب أو واقعة معينة مستمدة من القانون، غير أن هذا السبب لا يؤدي إلى وجود الحق وإنما ينشأ عنه ما هو دون الحق وهي الرخصة، مثال ذلك حالة طلب الشفعة¹، هذا عن القانون الخاص.

وللحق والحرية والرخصة والترخيص والإخطار، ارتباط وتداخل في المعاني وحتى من حيث دلالات سياق استعمالها في مادة القانون العام من حيث الرقابة الدستورية والإدارية والقضائية.

"والجهات المختصة بالإشراف على ممارسة هذه الرقابة وشروط ذلك، وتحمل تبعات ممارستها (الحقوق والالتزامات) الضمانات والحماية القانونية لكفالة ممارستها (مدنية- جنائية- إدارية تتعلق بالرقابة القضائية الإدارية على قرارات الجهات الإدارية والشبه إدارية²، فيما يتعلق "بالممنح أو الرفض أو الإلغاء".

¹ - محمد حسين منصور، مدخل إلى القانون، القاعدة القانونية، نظرية الحق، رمضان وإخوانه للطباعة والتجليد، ص 37-38.

² - يقصد بالجهات الشبه إدارية المنظمات (أو النقابات) المهنية وهي هيئات تتولى الإشراف والتأطير القانوني لممارسة المهن المنظمة التي تستوجب الحصول على مؤهل علمي جامعي متخصص والتسجيل في الجداول الوطني للمنظمة المهنية المتخصصة المعينة. انظر، عزاوي عبد الرحمن، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة)، دار الغرب للنشر والتوزيع، سنة 2008، ص 64.

للمزيد من الشرح والتفصيل حول مفهوم الترخيص والتصريح أو الإخطار المسبق والتمييز بينهما وكذا الصفات المشتركة والصفات المختلفة بينهما واستعمالهما المختلفة، راجع، عزاوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق ابن عكنون، جامعة الجزائر، سنة 2007.

المبحث الثاني: مدلول استقلالية الجماعات المحلية ومعاييرها.

إن قوة الدولة تتجلى في قوة إدارتها العامة وحسن سيرها وتنظيمها، والإدارة العامة هي ذلك النوع من النشاط الذي يستهدف في بحثه مجموع العمليات التي تهدف الحكومة إلى تحقيقها، وفق أجهزة وهيكل منظمة قائمة في إطار السلطة التنفيذية عبر مختلف مستوياتها لتحقيق الأهداف العامة. ولا يتأتى ذلك إلا من خلال تصنيف الأجهزة الإدارية المختلفة في الدولة وبيان تشكيلها وتحديد اختصاصاتها. على الرغم من اختلاف التنظيم الإداري من دولة إلى أخرى إلا أن أساليب التنظيم لا تخرج عن أسلوبين هما المركزي واللامركزي.

المعروف أن النظام المركزي يجوي عدة منها الاقتصاد في النفقات والمحافظة على الوحدة السياسية والإدارية للدولة إلا أن عيوبه طغت عليه مما شكل عزوفاً لدى الدول تجاهه، ونشأت لديهم رغبة بديلة في نظام آخر يتلاءم مع المستجدات المطروحة، فكان النظام اللامركزي الأسلوب النموذجي.

ولأن الاستقلالية هي الركن الأساسي لقيام تلك اللامركزية، ومن ثم كان لا بد من فهم مدلول هذه الاستقلالية والتعرف على معاييرها وعلى أهم أسسها التي يجب توافرها لتحقيقها، وهي الجوانب التي عمل فقه القانون العام على توضيحها وبيانها لتكون مقياساً يحكم من خلاله على التجارب المحلية¹، نحاول استعراض من خلال هذا المبحث مدلول استقلالية الجماعات المحلية، أسس وحدود هذه الاستقلالية.

المطلب الأول: مدلول الاستقلالية المحلية.

إن لفظ الاستقلال، يستعمل في كثير من الأحيان من طرف رجال السياسة للدلالة على التحرر كلياً من سلطة خارجية²، أو من طرف رجال القانون، ولكن بمعنى مغاير عن المعنى المقصود

¹ - بوعمران عادل، مبدأ استقلالية الجماعات المحلية (معايير وضوابط)، مقال منشور بمجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 26، شهر نوفمبر 2010.

² - جرس جرس، معجم المصطلحات الفقهية والقانونية، لبنان، بيروت، الشركة العالمية للكتاب الأولى، سنة 1996، ص 50.

من رجال السياسة، ففقهاء القانون الإداري يستعملون هذا المصطلح للدلالة على قيام التنظيم الإداري اللامركزي عموماً وعلى الإدارة المحلية خاصة.

- المدلول اللغوي.

إن مفهوم الاستقلالية مفهوم واسع يحمل عدة معاني يتحدد مضمونه بمجال استعماله، وهو عادة ما يستعمل للتعبير عن سيادة الدولة في اتخاذ قراراتها السياسي والاقتصادي وكثيراً ما يقترن بالمصطلح الفرنسي (Indépendance)¹.

كما أن لفظ الاستقلال يعني أيضاً باللغة الفرنسية (Autonomie) وهو المعنى الذي يقصده فقهاء القانون الإداري، للدلالة على الاستقلال المحلي²، أما فيما يقابلها في معاجم اللغة العربية لفظ (autonomie) المشتق من اللغة اللاتينية (Autonomos Autonomi) والتي تنصرف إلى من يسير ذاتياً بواسطة قوانينه الخاصة.

- المدلول الاصطلاحي.

إن مفهوم الاستقلالية كثيراً ما يقترن بالمصطلح الفرنسي (Indépendance)، لذلك نقول أن مضمون الاستقلال يحدد ضمن إطار أوسع، فمضمون استقلالية الجماعات المحلية، فإنه يقاس انطلاقاً من علاقتها بالسلطة الوصية، ولما كانت استقلالية الجماعات المحلية استقلالية إدارية ومالية واقتصادية، في إطار علاقات قانونية أوسع وأشمل وهي علاقة الدولة بالجماعات المحلية، كانت هذه العلاقة نسبية وكثيراً ما يعبر عنها بالمصطلح (Autonomie) للدلالة على هذه النسبية وهي حسب البعض استقلالية متخصصة³ (Autonomie Spécialisée).

¹ - موريس نخله وآخرون، القاموس القانوني الثلاثي، لبنان، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، سنة 2002، ص 172.

² - مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 4-5.

³ - François.Brodella, Introduction au droit administratif, presses de l'imprimerie centrale, Annaba, Décembre, 1970, p. 56.

وتعني استقلالية الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات والقيام بالمبادرات المحلية للنهوض باختصاصاتها المحددة بمقتضى القوانين والتنظيمات تحت إشراف وتوجيه السلطة الوصية¹.

إن هذه الاستقلالية لا تكون إلا ضمن إطار نظام إداري لامركزي إقليمي ولا تعني استقلالية سياسية، أي انفصال هذه الجماعات عن الدولة كنظام سياسي ودستوري قائم بذاته وإنما يقصد بها حق الجماعات المحلية في اتخاذ المبادرات وترجيح حقوقها² حتى ولو كان ذلك ضد الدولة.

يتم تحديد هذه العلاقة القانونية والإدارية والمالية والاقتصادية بين الدولة والجماعات المحلية من خلال اعتراف المشرع بالشخصية المعنوية لهذه الجماعات، فالدولة لم تعد الشخص القانوني الوحيد بل تعددت الأشخاص القانونية بتعدد وتباين وظائف الدولة. إذ نجد المشرع الجزائري منح الشخصية المعنوية للولاية والبلدية من خلال المادة 49 من القانون المدني³ فهي بذلك جماعات محلية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية، والاستقلال المالي، في اعتقادنا أن الغرض من ذلك هو توزيع الأعباء الإدارية والاقتصادية بين الدولة والجماعات الإقليمية لتحسين أداء الخدمات المرفقية على اختلاف طبيعتها ومستوياتها.

فيما عرفت من قبل الفقيهين ماسيوتل ولاروك على أنها الاستقلالية القائمة على تمتع الوحدات المحلية بالشخصية المعنوية وباختصاصات يحيلها عليها المشرع لتباشرها بنفسها⁴.

قبل أن نتطرق إلى بعض التعريفات الفقهية بشأن استقلال الجماعات الإقليمية، نذكر أن مستوى ومضمون الاستقلالية في نظرية اللامركزية الإقليمية يكون تبعاً لعلاقة الجماعات الإقليمية بالسلطة الوصاية. يعرف أحد الفقهاء الاستقلالية أو الاستقلال المحلي: « بأن يكون للهيئة المحلية

¹ - مصطفى كراجي، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، مقال منشور بالمجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية الصادرة عن كلية الحقوق، الجزائر، الجزء 34، عدد 02، 1996، ص 34.

² - مسعود شيهوب: الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، مقال منشور بمجلة حوليات الصادرة عن مخبر الدراسات والبحوث حول المغرب العربي والبحر الأبيض المتوسط، جامعة منتوري، قسنطينة، العدد 05، سنة 2002، ص 31.

³ - القانون رقم 07-05، المؤرخ في 13 ماي 2007، ج.ر.ج.ح. عدد، سنة 2007.

⁴ - نقلاً عن الدكتور عدنان عمرو: الحكم المحلي في ظل السلطة الفلسطينية 1994-2003، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 34.

شخصيتها القانونية المتميزة، كما يعني وجود ممثل لهذه الهيئة يعبر عن إرادتها، ويمارس الاختصاصات المختلفة، تلك الاختصاصات التي تتعلق بسكان الوحدة المحلية، وإذا اكتفينا بذلك فإن الاستقلال يكون ناقصاً لأنه لا بد لكي يتحقق كل ذلك أن يتوافر للهيئة المحلية من الموارد المالية ما يسمح لها القيام باختصاصاتها»¹.

ما يميز هذا التعريف بأنه اشتمل على الكثير من عناصر الاستقلالية إلا أنه لم يبين الوسيلة التي يمكن من خلالها تشكيل الهيئات المحلية رغم أهمية ذلك².

كما عرف استقلالية الجماعات الإقليمية فقيه آخر بأنها: « أن يكون للهيئة المحلية اختصاصات إدارية تباشرها بنفسها وتتولى إصدار القرارات المناسبة في شأنها، كما يعني هذا الاستقلال في الوقت نفسه أن يكون لتلك الهيئة حرية اختيار أعضائها دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية»³.

يمتاز هذا التعريف بأنه تطرق إلى حرية الهيئات المحلية في اختيار أعضائها دون التدخل من السلطة المركزية، إلا أنه أهمل الحديث عن التمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي رغم أهميتها بالنسبة لاستقلال الهيئات المحلية.

وذهب البعض بقوله: « أن استقلال الأشخاص القانونية المحلية يعني قدرتها على القيام بأعمال واختصاصات باختيارها وإرادتها، وبدون أي تدخل أو ضغط أو تأثير من السلطة المركزية»⁴.
ضمن هذا الإطار، يعبر بعض الفقهاء أن عنصر الاستقلال بالنسبة للجماعات الإقليمية ركنها الأساسي والمعياري الرئيسي الذي يميزها عن غيرها من النظم الإدارية⁵ وبالتالي فالسمة المميزة للنظام المحلي هو الاستقلال⁶.

¹ - محمد انس قاسم جعفر: ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، الجزائر، بن عكنون، ديوان المطبوعات الجامعية، 1985، ص 109.

² - صالحى عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون، فرع: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، سنة 2009 / 2010.

³ - عادل محمود حمدي الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، مجموعة رسائل الدكتوراه، جامعة طنطا، كلية الحقوق، جمهورية مصر العربية، 1973، ص 17.

⁴ - محمد الشافعي أبوراس، القانون الإداري، علم الكتب، الجزء الأول، القاهرة، بدون ذكر السنة، ص 172.

⁵ - محمد نور الدين؛ مستقبل نظام الحكم المحلي في دول العالم المعاصرة وفي مصر، مجلة العلوم الإدارية، السنة السابعة عشر، العدد الثاني، أغسطس، سنة 1975، ص 137.

⁶ - مصطفى الجندى، مجمع سابق، ص 51.

الفرع الأول: معايير الاستقلالية المحلية.

إذا كان من السهل التسليم بوجود استقلالية محلية، فإن الإشكال يثور بصدد تحديد مدى ومجال تلك الاستقلالية ومضمونها وهو الإشكال الذي حاول فقه القانون العام حله من خلال استعراضه لجملة المعايير الموضوعية التالية¹.

أولاً: معيار المهام التاريخية.

مضمون هذا المعيار هو أن الاستقلالية المحلية تظهر من خلال الشؤون والمهام المحلية التاريخية التقليدية التي تضطلع بها الجماعات المحلية لا سيما البلدية منها.

النقد: يوصف هذا المعيار بأنه أهمل إلى حدٍ ما مسابته للمهام المستحدثة والمتجددة التي تقوم بها الجماعات المحلية قصد تلبية حاجيات الأفراد في ظل التطور الحاصل للمجتمعات.

ثانياً: معيار الاختصاص الحصري.

معنى ذلك أن لا تكون الجماعات الإقليمية مستقلة إلا في حدود المجالات التي تعتبر من اختصاصها الحصري.

النقد: يتضح أن هذا المعيار يشوبه شيءٌ من الغموض، إذ ما معنى الاختصاصات الحصرية؟ هل هي تلك التي يحددها القانون؟ ويفهم من ذلك تلك الاختصاصات التي تمارسها الجماعات الإقليمية وحدها دون غيرها. وإن كان الحال كذلك فإن التساؤل المطروح هو على أي أساس اعتمد المشرع في تصنيف بعض الاختصاصات وصرفها حصرياً للجماعات المحلية دون غيرها؟ ثم ألا يعني ذلك أن الوحدات المحلية تكون إزاء الاختصاصات غير الحصرية تابعة ولا تتمتع بحق المبادرة؟ فهل هذا من الصواب؟

ضمن هذا السياق نجد أن المشرع الجزائري فيما يتعلق بهذا المعيار، وسع من نطاق اختصاص الجماعات الإقليمية في الجزائر ومكنها من التدخل في تسيير كل ما يهم تسيير الشؤون المحلية إلا ما

¹ - مسعود شيهوب: أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام الولاية والبلدية في الجزائر، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1986، ص 32 وما يليها.

استثني منها بنص قانوني، وهذا ما يمكن استخلاصه من خلال قراءتنا للمواثيق الجزائرية (الوطنية والمحلية)، فقد نص الميثاق الوطني على أنه: « ينبغي للامركزية أن تخول للبلديات والولايات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل... وأن للمجالس الشعبية وحدها حق البث في كل الميادين المدرجة في إطار اللامركزية»¹.

وقد نص ميثاق البلدية أنه: « نظرا لمشاركتها في العمل الثوري الذي هو كل لا يتجزأ فإن البلدية لها اختصاصات في جميع الميادين دون استثناء»².

كما نصت المادة 55 من قانون الولاية³ (الملغى) على أن: « يعالج المجلس الشعبي الولائي جميع الشؤون التابعة لاختصاصاته... الخ». وعموماً حول كل قضية لهم الولاية. وكذلك قانون البلدية⁴ (الملغى) وخاصة المواد من 86 إلى 110 منه، فيظهر أن المشرع الجزائري وإن حدد الأطر العامة لتدخل كل من البلدية والولاية، إلا أنه ترك لهما حرية التحرك واسعة⁵. وهذا يدل على أن المشرع لم يأخذ بمعيار الاختصاص الحصري للدلالة على استقلال الجماعات الإقليمية.

ثالثاً: معيار انعدام رقابة الملائمة.

يرى أصحاب هذا المعيار، تكون الجماعات الإقليمية مستقلة عندما تتمتع وتمارس نوعاً من سلطة تقدير الملائمة، الملاحظ أن هذا المعيار جاء على خلاف باقي المعايير إذ يؤكد على ضرورة انعدام أحد أنواع الرقابة وهي رقابة الملائمة حتى تتحقق الاستقلالية المحلية. فهم بذلك يطابقون بين الاستقلالية من جهة وبين اتساع مدى السلطة التقديرية للهيئات المحلية، مع إمكانية تحررها من رقابة الوصاية المفروضة عليها من جهة أخرى.

¹ - الميثاق الوطني لسنة 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-57 المؤرخ في 05 جويلية 1976، ج.ج.ج.ج. العدد 61، سنة 1976.

² - ميثاق البلدية لسنة 1966، كتيب بعنوان: التنظيم الجديد للبلدية، نشرة جبهة التحرير الوطني، اللجنة الوطنية، أوت 1966.

³ - قانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالولاية، ج.ج.ج.ج. عدد 15 لسنة 1990، الملغى بموجب القانون رقم 12-07 المؤرخ في 11 فبراير 2012، المتعلق بالولاية، ج.ج.ج.ج. عدد 12 لسنة 2012.

⁴ - القانون رقم 90-08، المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتعلق بالبلدية، ج.ج.ج.ج. عدد 15، لسنة 1990، الملغى بموجب القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جويلية 2011، المتعلق بالبلدية، ج.ج.ج.ج. عدد 37 لسنة 2011.

⁵ - نصر الدين بن طيفور، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية، مجلة الإدارة، الجزائر، العدد 22، سنة 2001، ص 06.

النقد: هذا المعيار غير دقيق فعدم وجود رقابة الملائمة لا يعني بالضرورة وجود حرية محلية.

واتساع السلطة التقديرية للهيئة المحلية لا يعني تحاماً استقلالها، بل قد ينعكس ذلك بصورة سلبية على استقلال الجماعات المحلية نفسها وعلى طبيعة النظام اللامركزي بأسره.

في هذا السياق نشير أن المشرع الجزائري لم يأخذ بمعيار انعدام رقابة الملائمة، فالرقابة الوصاية على الجماعات الإقليمية تشمل الرقابة الشرعية ورقابة الملائمة ويظهر ذلك في كل من القانون المتعلق بالبلدية¹، والقانون المتعلق بالولاية²، والهدف من رقابة الملائمة في القانون الجزائري هو حماية المصلحة العامة، ففي هذه الحالة حماية مصالح البلدية³.

رابعاً: معيار سلطة القرار (السلطة التقريرية).

يتحقق الاستقلال من منظور هذا المعيار عندما تتمتع الجماعات الإقليمية بسلطة تقريرية واسعة وهامة مهما كانت طبيعة ومضمون الرقابة الممارسة، ويقصد بالسلطة التقريرية أن يكون للجماعات الإقليمية مجال واسع من الحرية في اتخاذ القرارات المناسبة، (أو ما يسمى بحق المبادرة أو حق المبادرة)، حسب أهميتها ومجال وزمان تطبيقها.

وبالرجوع إلى كل من ميثاق البلدية وميثاق الولاية، نجد أن كلاهما تضمنتا المبدأ العام المتعلق بجزية الجماعات الإقليمية وبسلطتها في اتخاذ القرارات الضرورية لتسيير الشؤون المحلية، فنص الأول على أن: « الهيئات البادية تتخذ في نطاق اختصاصاتها القرارات المفيدة، دون أن تعرض الأمر مسبقاً على سلطة الدولة، دون أن تتدخل سلطات الدولة لتحل محلها في اتخاذ القرارات أو في تعديلها، ويجب أن لا تمارس الرقابة المسموح بها قانوناً بطيفية غير متطابقة مع مفهوم اللامركزية»⁴.

¹ - المواد: رقم 55، 56، 57 و58 من قانون البلدية، ج.ر.ج.ج. عدد 37، لسنة 2011.

² - المواد: رقم 52، 53 و54 من قانون الولاية، ج.ر.ج.ج. عدد 12، لسنة 2012.

³ - المادة 60 من قانون البلدية، المذكور أعلاه.

⁴ - ميثاق البلدية لسنة 1966، مرجع سابق، ص 15.

ونص الثاني على أن: «الولاية هي وحدة لامركزية، وينتج عن ذلك للمجلس الشعبي اتخاذ ما يراه صالحاً من قرارات وتدابير، ولا يتدخل ممثل الحكومة إلا للسهر على مطابقة القرارات للقوانين والأنظمة المعمول بها وللخطة فيما يتعلق بالاقتصاد»¹.

وعليه فالأصل أن الجماعات الإقليمية تتمتع بحرية كاملة في التدخل، وفي اختيار وقت التدخل حسب قدراتها وإمكاناتها، بحيث لا سلطان للوصاية عليها باستثناء بعض المجالات التي أوجب المشرع الجزائري إجبارية التدخل فيها، ولا سيما بالنسبة للبلدية تحت طائلة حلول الوالي محلها².

مضمون هذا المعيار يتفق إلى حد كبير مع مفهوم الاستقلال الممنوح للبلديات والولايات في الجزائر، التي تتمتع مجالس مداولاتها بسلطة تداول واسعة في مختلف ميادين الشؤون المحلية³.

خامساً: معيار المهام المحلية.

هذا المعيار قائم على أساس المهام المخولة والمعترف بها للجماعات المحلية كتلك التي تضطلع بها في تسيير الشؤون المحلية، في نطاق اختصاصها واستقلاليتها دون غيرها من الهيئات الأخرى.

النقد: هذا المعيار محل نقد نتيجة عدم تحديد بصورة دقيقة لطبيعة هذه المهام ومجالات تطبيقها وعلاقتها (أي المهام المحلية بالمهام الوطنية) وما هو معيار التمييز بينهما؟⁴

يذهب البعض من الفقهاء المهتمين بهذا الموضوع، أن ضابط الفصل والتمييز بين المهام المحلية والوطنية، يكون على أساس طبيعة النشاط والخدمة، حيث تفرض طبيعة بعض النشاطات أن يكون

¹ - ميثاق الولاية المؤرخ في 26 مارس 1969، ج.ر.ج.ج. العدد 44 لسنة 1969.

² - راجع على سبيل المثال، المواد 88، 89 و90 من القانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 جويلية 2011، ج.ر.ج.ج. عدد 37 لسنة 2011.

³ - مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، مرجع سابق، ص 193.

⁴ - يتناول أحد الباحثين في الموضوع، أنه لا يوجد معيار مادي وارد في مؤلفات الفقه الإداري يمكننا من التمييز بين ما هو محلي وما هو وطني. للمزيد من التفصيل، راجع: مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 122.

مركزياً كالتقضاء والعدالة والدفاع والأمن وأن كل ما يخرج عن دائرة تلك النشاطات وطبيعتها فهو محلي.

لم يسلم أصحاب هذا المعيار من النقد، على أساس أن هذا التصنيف من النشاط غير كافي لتحقيق الفصل النهائي لأن هناك من الأنشطة لم تكن في أصلها محلية لكنها تحولت فيما بعد إلى أنشطة وطنية كملفات السكن مثلاً ولأنه لو كان الأمر كذلك لما كان النشاط البترولي نشاطاً وطنياً¹، ومنهم من يرى أن أداة الإنشاء هي الفاصل وأن العبرة بأداة الإنشاء والاعتراف بالمهام لتحديد التمييز فإن كان بتشريع فهو وطني وإن كان بغيره فهو محلي، غير أنه وإن صح هذا الرأي جزئياً في بعض الحالات فإنه لا يصح متى كانت مداولات إنشاء بعض المرافق معلقة على مصادقة صريحة من جهات مركزية².

وما يمكن أن نخلص إليه بشأن تلك المعايير مع كل الانتقادات التي وجهت لها هو أن مسألة استقلالية الجماعات المحلية ليست مسألة موضوعية تتحدد من خلال معايير موضوعية مستقرة فقهاً وعملاً بقدر ما هي مسألة ذاتية مرتبطة بنية المشرع في حد ذاته³.

الفرع الثاني: أساليب تحديد مجال اختصاصاتها.

يبدو بشكل معتاد ومتكرر للغاية أن الجماعات المحلية كوحدة قانونية مدعوة أن تمارس اختصاصاتها في إطار تطبيق الدستور و القانون ولكن على أي أساس يتم ذلك.

أولاً: الأساس الشكلي:

يعد الأسلوب الشكلي احد معايير تحديد وضبط اختصاصات الهيئات المحلية تجاه أجهزة الدولة فما هو مضمونه في النظام الفرنسي ومقارنة ذلك مع ما هو معمول به في الجزائر؟.

¹ - مصطفى كراجي، مرجع سابق، ص 356.

² - بو عمران عادل، مبدأ استقلالية الجماعات المحلية (معايير وضوابط)، مرجع سابق.

³ - مسعود شيهوب، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، مقال منشور بمجلة حوليات الصادرة عن مخبر الدراسات والبحوث حول المغرب العربي والبحر الأبيض المتوسط، جامعة منتوري، قسنطينة، العدد 05، سنة 2002، ص 32.

1- النظام الفرنسي: ينفرد هذا النظام بأنه لم يحدد اختصاصات الجماعات المحلية على سبيل المثال لا الحصر، لأن المبدأ العام الجاري به العمل هو أن جميع الاختصاصات الدائرة في الإقليم هي من اختصاص الجماعات المحلية إلا ما استثني بنص¹.

بمفهوم المخالفة لأسلوب النظام الفرنسي هو إطلاقه لاختصاص الجماعات المحلية وتقييده بالنسبة للمركزية والتي لا يمكنها التدخل في اختصاصات الهيئات المحلية، ونشير أن العمل بهذا النظام يبقى مرهونا بمدى توفر جملة من الشروط والقيود هي:

■ أن تكون تلك الاختصاصات العامة دائرة في الوعاء المحلي فقط ومقصورة على المرافق العامة المحلية لا الوطنية.

■ إجبارية عمل الوحدات المحلية ببعض الاختصاصات كالمرافق العامة الإجبارية.

■ تقييد حرية الوحدات المحلية فيما يتعلق بإنشاء المرافق الاقتصادية لإعطاء الحرية للخواص درءاً للاصطدام بالأحكام الدستورية المقررة لحرية الاستثمار ومبادئ الاقتصاد الحر.

التقييم: الملاحظ أن هذا الأسلوب يتلاءم مع فكرة الاستقلالية لما يمنح من حرية واسعة للجماعات المحلية في ممارسة اختصاصاتها المحلية، كما تخفف العبء عن السلطة التشريعية في سن القوانين لمنح الاختصاصات المحلية بين الحين والآخر، بل وأكثر من ذلك فإنه يحقق مرونة في العمل الإداري المحلي انطلاقاً من ممارسة كل هيئة عملها في حدود اختصاصها الإقليمي وبقدرتها المالية الذاتية². غير أن الإطلاق في هذا الأسلوب يؤدي إلى الغموض والإبهام³، وهو ما سيؤدي إلى ضياع الاستقلالية، لأن عدم وضوح الاختصاصات من جهة أو إحالة الأمر على التنظيم لتنظيمها من جهة أخرى يشكل خطراً على استقلالية الجماعات المحلية خاصة إذا علمنا أن سلطة التنظيم محجوزة للجهات التنفيذية المركزية إذ بإمكانها أن تضيق من مجال اختصاص الشريك المحلي.

2- النظام المختلط: مضمون هذا النظام هو الجمع بين مزايا الأسلوب الفرنسي والانجليزي (هذا الأخير يتسم بوضوح الاختصاصات بين الجماعات المحلية و الهيئات المركزية) في مجال توزيع

¹ - مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها في نظام البلدية والولاية، مرجع سابق، ص 127.

² - بوعمران عادل، مبدأ استقلالية الجماعات المحلية "معايير وضوابط"، مقال منشور بمجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 26، شهر نوفمبر 2010، ص ص 102-103.

³ - مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها في نظام البلدية والولاية، مرجع سابق، ص 123.

الاختصاصات، ويوصف بنظام التخصيص بعد التعميم، حيث تمنح للهيئات المحلية الحرية في ممارسة كل ما هو ذو طابع محلي وفي ذات الوقت تحدد لها مجموعة من الاختصاصات على سبيل المثال بهدف توضيح الأمور لها لتكون تلك الاختصاصات (أي الأخيرة) نقطة البداية عادة¹.

ثانياً: الأساس الشرطي.

يقضي بممارسة الجماعات المحلية لاختصاصاتها بدون شروط أو قيد في حين تفرض عليها في حالات أخرى قيود وشروط² (نظام الاختصاصات المشروطة). يتسم هذا النوع من الأسلوب بالخطورة على الجماعات المحلية، سيما إذا كان تحديد الاختصاصات المرهونة بشروط معهودة لجهات مركزية إذ يفترض من هذه الأخيرة فرض هيمنتها على الجماعات المحلية من خلال ممارسة سلطة أوسع من شأنها أن تحد من حرية ممارسة اختصاصاتها، سيما إذا كانت تلك الشروط غير مؤسسة وتفتقد إلى الخبرة الفنية المحلية أو تتعارض مع مقومات المصالح المحلية للجماعات.

ثالثاً: الأساس الجبري.

تكون في صورة فرض اختصاصات جبرية على الجماعات المحلية انطلاقاً من اعتبارات فنية تراها السلطة المركزية ضرورية للتنمية، ولا تملك هذه الجماعات الحرية في رفضها أو حتى التعديل منها، بل هي ملزمة بأدائها. قد نجد حالات في قانون الجماعات المحلية الجزائري وتتمثل هذه الاختصاصات في عمومها بالإعانات والمساعدات الفنية والمالية والبشرية، كذلك الإعانات المالية الخاصة بإعادة توازن ميزانية البلدية العاجزة خلال السنة المالية (Subvention³ d'équilibre) وتخصيص نفقات هذه الإعانات المالية لصرف النفقات الإلزامية أولاً كدفع أجور العمال والضمان الاجتماعي والتأمينات... الخ، والمشاريع التنموية الممركزة ذات الطابع القطاع Programme Sectoriel de développement (PSD) المقرر إنجازها على مستوى إقليم الجماعات المحلية دون إشراك الجهات المحلية في طبيعة المشروع ومدى أهميته بالنسبة للمنطقة.

¹ - عبد المعطي محمد عساف، نادر أحمد أبوشيخة: تنظيم الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية؛ دراسة تحليلية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية إدارة البحوث والدراسات، عمان، الأردن، 1985، ص 46.

² - نفس المرجع، ص 47.

³ المادة رقم 171 من قانون البلدية، مرجع سابق، وكذا المواد 154-155 من قانون الولاية، مرجع سابق.

الفرع الثالث: وجود الموارد المالية المحلية.

من مظاهر الاستقلالية المالية للجماعات المحلية هو تمتعها بموارد مالية مميزة عن تلك التي تحوزها الدولة فما طبيعتها ومصادر تمويلها؟

أولاً: مفهومها

تعتبر الموارد المالية المحلية المحرك الأساسي للنشاط الاقتصادي المحلي، وهي أساس ضمان الاستقلالية. ضمن هذا السياق، كثيراً ما تطرح إشكالية: هل تعد الموارد المالية ركناً من أركان اللامركزية الإقليمية؟ أم شرطاً لضمان حسن تطبيقها؟

يرى الأستاذ Benoit أن توفر الموارد المالية والتمتع بحرية التصرف فيها محلياً يعد شرطاً للامركزية الإقليمية وليس ركناً بقوله: " يجب أن تتمتع الهيئات المحلية بموارد مالية كافية تكفل لها إدارة الشؤون المحلية، وتعتبر هذه المشكلة من أعقد مشاكل اللامركزية الإدارية"¹.

فالموارد المالية المحلية تعتبر بمثابة الارتباط الضروري والحتمي للاستقلالية فلا معنى لهذه الأخيرة إذا كانت الجماعات المحلية تفتقد إلى تمويل ذاتي وكافي لها حق التصرف فيه، وقد عبّر الأستاذ فيدال عن عدم فعالية اللامركزية في صورة إذا كانت الهيئة المحلية " في وضع شخص راشد وقادر ولكنه لا يعيش إلا بما يمنحه له والداه"²، يقصد بذلك حالة التمويل المالي الخارجي للجماعات المحلية³. إن توفر موارد مالية محلية من شأنه أن يحجر المبادرة المحلية ولا يقيدتها، فبالمال تستطيع أن تقوم بالأعباء الملقاة على عاتقها من تنفيذ مشاريع تنمية والوفاء بالتزامات المالية المترتبة عليها اتجاه الغير في حدود ممارسة الصلاحيات المنوطة بها⁴.

لذا فإن تدعيم اللامركزية الإدارية وازدياد قدرتها على القيام باختصاصاتها إنما يعتمد على الموارد المالية المتاحة لها⁵.

¹ - Fernand Benoit, le droit administratif français, paris , année 1969, p. 93.

² - Cité par : André De L'aubader, Traité de droit administratif, p. 123.

³ - (كثيراً ما تطرح إشكالية أثر التمويل المالي الخارجي "مختلف الإعلانات الممنوحة من طرف الدولة" على استقلالية قرارات الجماعات المحلية ورهن تصرفاتها المالية إلى في حدود ما تجيزه وتمليه عليها توجهات السلطة الوصية).

⁴ - محمد نور عبد الرزاق، نظرية الحكم المحلي وتطبيقاتها في دول العالم المعاصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 1975، ص 13.

⁵ - محمد أنس جعفر قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية الإدارة المحلية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 1985، ص 25.

ثانياً: مواصفاتها وشروطها

تشكل استقلالية الهيئات الإدارية المحلية علاقة طردية تناسبية مع وفرة الموارد المالية، بحيث يزداد الاستقلال قوة وضعفاً من الناحية العملية وفقاً لزيادة الموارد أو قلتها¹، تتطلب فلسفة نظام الإدارة المحلية لدعم استقلالية الجماعات المحلية وتأكيد حريتها في العمل توافر جملة من الشروط والقواعد تقوم عليها سياسات التمويل المحلي². لا يعني بالضرورة أن تتوفر في الإدارة المركزية ولعل من أبرزها³.

- طبيعة الموارد المحلية: تتضمن عدة خصائص نوردتها على النحو التالي:

1. كفاية الموارد المحلية ومرونتها

وهو أن يكون المورد المالي المحلي كافياً لتغطية كل احتياجات الجماعات المحلية كونها تؤدي خدمات متعددة ومتنوعة ثقافية، اجتماعية، اقتصادية... الخ. لضمان التكفل الإيجابي لهذه الحاجيات كثيراً ما تلجأ الجماعات المحلية إلى تدبير وتوفير الموارد المالية المحلية وتحميل عملية تحصيل الإيرادات سواءً بتحصيل الضرائب أو فرض رسوم جديدة أو الرفع من معدلاتها في حدود الاختصاص المعهود إليها أو بتلقي الإعانات من قبل الحكومة سواءً أكانت إجمالية أو مخصصة.

2. قدرة الأجهزة الإدارية المحلية على إدارة الموارد المالية المحلية.

3. توزيع الأعباء المحلية توزيعاً عادلاً على المواطنين مع تحديد⁴ الفئات الاجتماعية المستهدفة من العملية ولا يتأتى ذلك إلا بوجود بنك معلومات محكم وفعال محين بصفة مستمرة ومنتظمة.

4. قدرة السلطات المحلية على فرض الأعباء ومن ثم يكون لها الحق في فرض الضرائب وكذا

يمكنها زيادة مبلغها المالية أو أنواعها إذا زادت نفقاتها ما يسمى بمرونة المورد المالي المحلي⁵.

¹ - فؤاد العطار، القانون الإداري، طبعة سنة 1970، ص 180.

² - محمد محمد بدران، أسس تمويل الحكم المحلي ومصادره، دراسة مقارنة في النظامين الإنجليزي والمصري، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1983، ص ص 14-15.

³ - خالد سمارة الزعبي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية: دراسة مقارنة (المملكة المتحدة، فرنسا، يوغسلافيا، مصر، الأردن)، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، إدارة البحوث والدراسات، الأردن، سنة 1985، ص 12.

- محمود عاطف البنا، الموارد المالية المحلية، مقال منشور بمجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، شهر أوت 1972.

⁴ - مزياي فريدة، أطروحة دكتوراه: المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 34.

⁵ - عبد المجيد جبار، التنظيم اللامركزي للمدينة الكبيرة (المدينة الكبيرة في البلدية)، مقال منشور بمجلة العلوم القانونية والاقتصادية والسياسية الصادرة عن كلية الحقوق، عدد 03، سنة 1998، ص 65.

5. أن تكون الموارد المحلية خاضعة في تحصيلها وإنفاقها للسلطة المحلية المختصة مما يعني تكريس حق التصرف فيها ضمن نطاق اختصاصها.
6. محلية المورد و نعني بذلك أن يكون وعاء المورد المالي محلياً في أصله ومتميز قدر الإمكان عن الأوعية المركزية.
7. ذاتية المورد ويقصد بذلك منح كامل السلطات للجماعات المحلية فيما يتعلق بتقدير شعر المورد وتحصيله حتى يمكنها التوفيق بين الموارد المتاحة لها والاحتياجات الموجودة¹.

- وجود إدارة مالية محلية

لتنفيذ السياسة المالية المحلية، يجب أن ترافق أسس التمويل المحلي إدارة مالية لها القدرة على تنفيذ مضامين هذه السياسة الرامية إلى التنمية المحلية بمختلف مظاهرها، سواءً على مستوى التسيير والتحصيل للإيرادات أو استخدام الموارد المحلية بالشكل الذي يحقق المصلحة المحلية. فالإدارة المالية للهيئات المحلية لها أهمية كبيرة في تامين الموارد المالية المتوفرة وكذا بعث نظام التمويل المحلي من خلال المسلك الجيد للحسابات المالية واعتماد أسلوب المالية التحليلية فهي بذلك تقوم بالمهام التالية² منها:

1-التخطيط المالي: يتمثل في دراسة حركة الأموال ووضع الخطط اللازمة لتسيير على منوالها الهيئات المحلية والعمل على وضع هذه الخطط موضع التنفيذ، لتحقيق أهداف الهيئات المحلية بكفاءة عالية. يتضح أن للتخطيط المالي أهمية في وظائف الهيئات المحلية.

2-الرقابة المالية: تباشر الرقابة المالية للتأكد من أن الأهداف الموضوعة مقدماً تم تحقيقها فعلاً، لذا تمارس الرقابة المالية على الهيئات المحلية للتأكد من مدى تطابق الأرصدة المالية المخصصة (affecter) لمشاريع معينة مع حجم المشروع المراد إنجازها ومعالجة الانحرافات المالية إن وجدت.

- مصادر التمويل المحلي

يؤثر التمويل المالي المحلي على حرية اتخاذ القرار التنموي المحلي فما هو مفهومه و أنواع مصادره.

1- مفهوم التمويل المحلي: يعرف التمويل المحلي بأنه كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الجمالية المحلية بصورة تحقق أكبر معدلات التنمية عبر الزمن وتعمم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق تنمية محلية منشودة³،

¹ - بوعمران عادل، مبدأ استقلالية الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 106 - 107.

² - مزياي فريدة، أطروحة الدكتوراه، مرجع سابق، ص 35.

³ - عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي، الدار الجامعية، الإسكندرية، سنة 2001، ص 23.

ولتطوير وتنوع الموارد المالية فإنه يجب توسيع سلطات الجماعات المحلية في الحصول على إيراداتها الذاتية، وأن يكون لكل منها موازنة مستقلة، يتم إعدادها على المستوى المحلي، ودعم اللامركزية المالية من خلال توسيع صلاحيات الوحدات المحلية وتمكينها من ممارسة حقها بصورة فعلية في فرض الضرائب والرسوم في إطار ضوابط مركزية¹.

2- التمويل المحلي في النظام الفرنسي: تحظى المالية المحلية في النظام الفرنسي بأهمية كبيرة يظهر ذلك من خلال حجم الكتابات التي خصصت لهذا الموضوع، وفي تحليلات أرقامها، واتجاهاتها واجتذابها لاهتمام أعضاء المجالس المحلية على اختلاف نوعيتهم ومستوياتهم وروابطهم واتحاداتهم وحتى تركيباتهم السياسية.

يتخذ التمويل المالي المحلي في النظام الفرنسي عدة منابع، منها ذات التمويل الداخلي (الذاتي) وأخرى خارجية، من أهم الموارد المالية الداخلية للجماعات المحلية في فرنسا هي الضرائب المحلية والرسوم وأثمان الخدمات وأرباح المشروعات الاستثمارية²، من بين مصادر التمويل الداخلية نجد ما يلي³:

2-1 الموارد الداخلية: تتعدد طبيعة هذه الموارد و يأتي في مقدمتها الضرائب.

2-1-1 الضرائب: الواقع أن كثيراً من الباحثين في موضوع الضرائب المحلية بفرنسا يذهبون إلى أنها ضرائب محلية معقدة وغير عادلة، يتم تحصيلها بنظام النسب المئوية التي بموجبها تحدد نصيب كل من السلطة المركزية والجماعات المحلية، لقد عمل قانون 10 يناير 1980⁴ الذي يحكم الضرائب المحلية على مراعاة التخفيف عن كاهل المناطق الفقيرة من حيث الضرائب المفروضة على المواطنين، وعالج مسألة (الفارق المالي) مسألة النقص الذي سينجم عن ذلك عن طريق الإعانات الحكومية، كما عمل هذا القانون على توسيع قاعدة الممولين وفرض ضريبة جديدة على الأراضي غير مبنية يتحملها المالك وذلك بهدف تشجيع الحركة العمرانية.

¹ - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، تمويل المحليات، على الموقع: www.parcegypt.com تاريخ الاطلاع: 21-05-2014.

² - محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص 110.

للمزيد من التفصيل، يرجى الاطلاع على، مصطفى أحمد فهمي، الإدارة المحلية في فرنسا، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، سنة 1970. وكذا مصطفى الصادق، إدارة الحكم المحلي في باريس، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، سنة 1977.

³ - خالد سمارة الزعبي، "التمويل المحلي للوحدات المحلية"، شركة الشرق الوسط للطباعة، الأردن، 1995، ص 30 وما يليها.

⁴ Loi n°80-10 du 7 janvier 1980 portant des aménagements de la fiscalité directe locale. <http://www.legiFrance.gouv.FR>

يتم تحصيل الضرائب بواسطة الحكومة المركزية التي تتولى فيما بعد توزيع أنصبة الجماعات المحلية من المجموع العام للوعاء الضريبي المحصل.

هناك بعض الضرائب التي تتولى السلطة المحلية فرضها وتحصيلها بنفسها (حق الجماعات المحلية في تحصيل الضرائب والرسوم)¹، بعضها عام يحق لكل مجلس محلي فرضها وبعضها خاص تحصلها البلديات لحسابها فقط، تنصرف إلى ميزانيتها. وقد تفرض الضرائب المحلية² في سياقها العام نظير تقديم خدمة معينة كشق الطرق وتنظيف الشوارع.

2-1-2 الرسوم المحلية: إلى جانب الضرائب هناك الرسوم المحلية والتي تعد ذات حصيلة محدودة إذا ما قورنت بحصيلة الضرائب التي أشرنا إليها سابقاً ومن أمثلتها رسوم دخول الحدائق والملاهي العائدة للمجلس المحلي ورسوم الإعلانات، كما تفرض المجالس المحلية رسوماً متنوعة ضمن دائرة اختصاصها مثل رسوم النظافة والرسوم على مناطق الصيد، ورخص البنادق، وتحدد نسب هذه الرسوم من قبل المجالس البلدية وتخضع لموافقة وزير الداخلية الذي يملك سلطة تعديلها أو إلغائها³.

إذا كانت حصة الإيرادات الجبائية المحلية تعتبر من الإيرادات العامة الجذ هامة في الوعاء الضريبي الفرنسي، إلا أن ما يؤخذ عليها رغم تعددها وتنوعها أنه بمرور الوقت أصبحت الدولة هي التي تساهم بأكبر قدر من هذه الإيرادات في صورة اقتطاعات من الضرائب العامة التي تعود لخزينة الدولة، حتى أنه في سنة 2003 بلغت مساهمة الدولة ما نسبته 34.60% من إجمالي الإيرادات الجبائية المحلية⁴.

2-2 الموارد المالية الخارجية: تعتبر إعانات السلطة المركزية للهيئات المحلية مورداً أساسياً وحيوياً ، حيث يمثل هذا المصدر حوالي 40% من إجمالي إيرادات الهيئات المحلية، كما تعتمد الجماعات

¹ - سيتم تفصيل ذلك لاحقاً ضمن عنوان: "الحقوق المالية للجماعات المحلية في فرنسا". ص 123 وما يليها.

² - للإشارة، يوجد في فرنسا أربع ضرائب محلية رئيسية: الأولى الضريبة على الأملاك العقارية وتشمل المنازل والمصانع، والثانية الضريبة على القيمة الإيجارية التي يراعى فيها ما إذا كان العقار مبنياً أم لا، والثالثة ضريبة المساكن وتحملها الساكن حتى لو كان مستأجراً، أما الضريبة الرابعة فهي ضريبة المهن وتفرض على أساس الراتب أو الدخل المتأتي من المهنة على أن لا يتجاوز نسبة معينة تحددها القوانين ذات الصلة، محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص ص 110-111.

³ - حالة من حالات القيود الواردة على الحقوق المالية للجماعات الإقليمية الفرنسية، الناتجة عن رقابة الوصاية على الجماعات الإقليمية المتمثلة في سلطة وزير الداخلية في تعديل أو إلغاء الضرائب والرسوم المحلية، نموذج النظام الضريبي الفرنسي شبيهه بالنظام الضريبي الجزائري. من خلال ما تضمنته المواد رقم 197 الى 267 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، الجزء الثاني -الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية- المديرية العامة للضرائب، وزارة المالية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، سنة 2011.

⁴ - Joël Bourdin , "Les finances communales", 4^{ème} édition, Economica, paris, année 2008, p 107.

المحلية في إنجاز مشروعاتها الكبيرة ذات التكلفة المالية الباهظة على ما يسمى بالقروض التي تزيد نسبتها على 10% من موارد الهيئات المحلية¹، وسوف نتطرق بالتفصيل لهذين الموردين الماليين على الترتيب التالي:

2-2-1 إعانات الحكومة المركزية: رغم تعدد الموارد المالية المحلية الأخرى (ضرائب ورسوم) في النظام الفرنسي، غير أنها غير كافية لتغطية الإنفاق المالي، مما جعلها تراهن على إعانات الدولة لمساعدتها على القيام بواجبها التنموي²، يتم إقرار منح الإعانات المالية الحكومية من طرف الوزير المختص بحيث لا تزيد عن نسبة معينة من التكلفة الإجمالية للمشروع المسجل من طرف المصالح الإدارية والمالية والتقنية وفق بطاقة التقييم المالي للمشروع المراد إنجازها، ويراعى في ذلك حجم السلطة المحلية (موضوع الاستفادة) وعدد السكان الذين سيمسهم المشروع، والحالة المالية للسلطة المحلية ومدى أهمية المشروع للمنطقة، والغاية المرجوة من طرف الدولة من وراء منح هذه الإعانات المالية هو تشجيع "التعاون بين الجماعات المحلية"³ وبالأخص البلديات للتغلب على مشكلات صغر أحجامها. وعموماً تقدر تغطية إعانات الدولة لنفقات الهيئات المحلية تقريباً ما نسبته من 5% إلى 14%⁴.

2-2-2 القروض: تعتمد الهيئات المحلية في إنجاز مشروعاتها الكبيرة وبرامج التنمية المحلية على القروض التي تزيد نسبتها على 10% من موارد الهيئات المحلية. ومن أهم الجهات التي تمنح القروض للهيئات المحلية هناك الصندوق القومي للأعمال العقارية، الصندوق القومي لشؤون الغابات، صندوق الودائع والتأمينات وصندوق الائتمان الزراعي⁵. غير أن هذه القروض تخضع لقرار من الرقابة المركزية التفصيلية فيما يتعلق بالموافقة على المشروعات التي تمول من حصيلة القروض، وعلى قيم هذه القروض وأسعار الفائدة التي تعقد بها، وطريقة الوفاء بها وآجال تسديدها.

¹Principe du recours à l'emprunt ; <https://www.collectivités-locales.gouv.fr>.

²- للمزيد من التفاصيل حول الموارد المالية للهيئات المحلية في فرنسا، انظر، محمود عاطف البناء، الموارد المالية للهيئات المحلية، مجلة العلوم الإدارية، القاهرة، عدد 2، سنة 1972.

2 - voir art: l5111-1 du CGCT

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?...idArticle=LEGIARTI0000063..>

⁴- بلجيلالي أحمد، مرجع سابق، ص 31.

⁵- راجع في ذلك، محمد نور الدين عبد الرزاق، نظرية الحكم المحلي وتطبيقاتها في دول العالم المعاصر، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة 1975، ص 28 وما بعدها، وكذا محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن بريطانيا وفرنسا ومصر، مرجع سابق، ص 111.

2-2-3 **رصيد الموازنة:** يتكون هذا الرصيد من حصيلة النسبة التي تحددها الحكومة من الضرائب المحلية غير المباشرة، والتي يتم توزيعها على المجالس المحلية تبعاً لمعايير تستهدف مساعدة الوحدات المحلية ذات الموارد المالية الضعيفة (الفقيرة) على حساب الوحدات المحلية الغنية، ويتولى عملية توزيع عائدات هذا الصندوق لجنة مكونة من 19 عضواً يمثلون الأجهزة الإدارية المحلية، بالإضافة إلى أعضاء آخرين يمثلون وزارة المالية ووزارة الداخلية¹.

3- مصادر التمويل المحلي في الجزائر: تبعا لما تضمنته المادة 170 من قانون البلدية رقم 11-10 والمادة 151 من قانون الولاية رقم 07-12 فان مصادر تمويل الجماعات المحلية تتعدد من موارد ذاتية أو (داخلية) وموارد خارجية، في صيغة مماثلة بين كل من البلدية والولاية وهما مسئولتان على تسيير وسائلهما المالية الخاصة بهما².

تنقسم موارد الجماعات المحلية إلى قسمين رئيسيين هما: الموارد المحلية الذاتية (الداخلية) والموارد المحلية الخارجية.

في هذا السياق، نشير أن الموارد المالية الذاتية هي "مؤشر جيد لمدى نجاح الجماعات المحلية في التنمية المحلية وتحقيق أهدافها من خلال تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية الذاتية"³.

3-1-1-3 مصادر التمويل الداخلية: وتنقسم إلى موارد مالية غير جبائية وآخر جبائية.

3-1-1-3 الموارد المالية غير جبائية: يتمثل هذا النوع أساساً في ناتج توظيف الجماعات المحلية لإمكانياتها ومواردها الخاصة المرتبطة باستغلال أملاكها وحسن تسيير مواردها المالية وحظيرتها العقارية.

3-1-1-3 التمويل الذاتي: تبعاً لنص المادة رقم 179 والمادة رقم 158 من قانون البلدية والولاية على الترتيب، فإنه يتعين على كل من الهيئتين المذكورتين سابقاً اقتطاع جزء من إيرادات التسيير وتحويله لقسم التجهيز والاستثمار. يهدف هذا الإجراء إلى ضمان التمويل الذاتي لفائدة البلدية والولاية، ويكون هذا الاقتطاع إجباري⁴، ويتراوح ما بين (10 إلى 20)% وتقدر نسبة الاقتطاع على أساس أهمية إيرادات التسيير والمتمثلة في:

¹ - بلحلال أحمد، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية، مرجع سابق، ص 31.

² - المادة رقم 169 من قانون البلدية، مرجع سابق، والمادة رقم 152 من قانون الولاية، مرجع سابق.

³ - Hachemi Graba, Les ressources fiscales des collectivités locales, ENAG, Alger, 2000, p 39 et 40.

⁴ - المرسوم رقم 67-143 المؤرخ في 31 جويلية 1967، المتعلق باقتطاع مبلغ من إيرادات قسم التسيير إلى قسم التجهيز، ج.ر.ج.ج. العدد 93 لسنة 1967.

■ مساهمة الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL).

■ الضرائب غير المباشرة (بالنسبة للبلديات).

■ الضرائب المباشرة (بالنسبة للولايات).

يوجه استعمال الأموال المقتطعة إلى كل العمليات التي من شأنها تحسين الإطار المعيشي، والحفاظ على التوازن المالي لميزانية الجماعات المحلية¹، كما يوجه جزء من مبلغ الاقتطاع (le prélèvement) لإنشاء أملاك منتجة للمداخيل أو تهيئة الأملاك الموجودة التابعة للجماعات المحلية.²

■ إيرادات ونواتج الأملاك:

وهي الإيرادات الناتجة عن حق استغلال أو استعمال الجماعات المحلية لأموالها بنفسها باعتبارها أشخاص اعتبارية تنتمي للقانون العام، أو ما تحصل عليه نتيجة استعمال أملاكها من طرف الغير نذكر منها حقوق الإيجار ويكون ذلك بموجب مداولة من المجلس الشعبي البلدي أو الولائي حسب الحالة وعن طريق عقد أو دفتر الشروط المتضمن الالتزامات المفروضة على المستأجر³. أما في حالة بيع ممتلكات الجماعات المحلية، ينبغي على الهيئات المحلية التطبيق الصارم لمبدأ المناقصة العلانية لعمليات بيع أملاكها⁴.

■ إيرادات الاستغلال المالي:

تمثل نواتج الاستغلال للموارد المالية الناتجة عن تأدية خدمات للمواطنين التي توفرها الجماعات المحلية وكذا بيع المنتوجات، تتسم هذه الإيرادات بالتنوع وتوفرها مرتبط بمدى توسيع نشاطها، كتحصيل الفوائد على القروض ونواتج المصالح التجارية والصناعية⁵.

¹ - بسمه عولمي، تقييم الجباية المحلية في الجزائر، مقال منشور بمجلة العلوم الإنسانية، جامعة سكيكدة، سنة 2006، ص 299.

² - Finances et comptabilité des communes et des établissements publics communaux et intercommunaux. JR. Meunier et B. Sportisse, page 86.

³ - منشور رقم 842 المؤرخ في 7 سبتمبر 1994، وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، المتعلق بامتياز وتأجير المرافق العمومية المحلية.

⁴ - تعليمة رقم 111 المؤرخة في 01 فبراير 1993، وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، المتعلقة بتسيير تامين وصيانة أملاك الجماعات المحلية.

منشور رقم 419 المؤرخ في 02 سبتمبر 1997، وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، المتضمن إعادة تامين أملاك الجماعات المحلية.

⁵ - يوسف نور الدين، مذكرة ماجستير في: الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والتجارة، سنة 2008، ص 70.

3-1-2 الموارد المالية الجبائية: تتحصل عليها الجماعات المحلية خلال السنة المالية، وهي ذات أهمية كبرى في ميزانيتها، وتعمل على تحقيق التوازن بين إيرادات ونفقات الجماعات المحلية، ونفصلها كما يلي:

3-1-2-1 الضرائب والرسوم المحلية: إن سياسة الضريبة للجماعات المحلية تأخذ بالحساب أن جباية الضرائب ذات الطابع الوطني أصعب من جباية الضرائب المحلية، في حين عملياً أن هذه الأخيرة تهدف أساساً لزيادة الوعاء الضريبي الوطني من خلال تغطيتها بجملة مشاريع الاستثمارات المحلية¹، وتعد أيضاً من العناصر الأساسية في التنمية المحلية وهي²:

▪ **الضرائب والرسوم المحلية المباشرة:**

تعرف الضريبة العامة بأنها فريضة مالية يدفعها الفرد جبراً إلى الدولة أو إحدى الهيئات العامة المحلية بصورة نهائية مساهمةً منه في التكاليف والأعباء دون أن يعود عليه نفع خاص مقابل دفع الضريبة³.

إن أهم الضرائب المباشرة المحصلة لفائدة الجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية بصفة مشتركة هي كما يلي:

▪ **الدفع الجزافي:**

كان يدفعه الأشخاص الطبيعيون والمؤسسات الأجنبية المستقرة بالجزائر، يقوم بدفع أجور ومرتبات وتعويضات وأتعاب بما فيها الامتيازات العينية. يعرف على أنه ضريبة تصريحية سنوية تعود إلى الجماعات الإقليمية والصندوق المشترك للجماعات المحلية⁴.

يعد هذا النوع من الضرائب من الضرائب المحلية، "فهي فريضة مالية تتحصل عليها الهيئات المحلية على وجه الإلزام في نطاق الوحدات الإدارية التي تمثلها دون مقابل معين بقصد تحقيق منفعة عامة"⁵.

¹ -Revue française de finances publiques « La poste et les télécommunications nouveau finances », N°35, année 1991, p 169.

² - القانون رقم 99-11 المؤرخ في 23-12-1999، المتضمن قانون المالية المالي لسنة 2000، ج.ج.ج. عدد 92، لسنة 1999.

³ - سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص 115.

⁴ - CENEAP, "Ressources et fiscalité locales", N°12, 1998, p 29.

وينظر كذلك، المديرية العامة للضرائب، قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، نشرة 2002، ص ص 81-82.

⁵ - مراد محمد حلمي، مالية الهيئات العامة المحلية، مطبعة النهضة، مصر، سنة 1962، ص 63.

فيما يتعلق بعملية حساب وتحصيل ناتج ضريبة الدفع الجزائري¹، ويوزع ناتج الضرائب المحصلة من الدفع الجزائري لفائدة الجماعات المحلية كما يلي:

– 70% لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

– 30% لفائدة البلديات.

والجزء المخصص للصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL) والمقدر بـ 70% يوزع بدوره بنسبة 70% لفائدة البلديات، 20% لفائدة الولايات و 10% لفائدة الصندوق المشترك للتضامن. في هذا الصدد، نشير أن هذا المورد المالي وإلى غاية 31 سبتمبر 2005 كان يمثل مورداً هاماً في ميزانية البلدية ولا يقل أهمية عن الرسم على النشاط المهني كما سنرى لاحقاً. فحصيلته الدفع الجزائري كانت تخصص كلية للجماعات المحلية وتوزع بنسب مختلفة بين البلديات والصندوق المشترك للجماعات المحلية.

لكن وبعد إلغاء ضريبة الدفع الجزائري² وبالضبط منذ 01 يناير 2006، لم يعد للدفع الجزائري أي أثر أو دور في تمويل ميزانية الدولة لأن المعدل أصبح 0% بدلاً من 1% بموجب قانون المالية لسنة 2006، ليرتك بعد ذلك فراغاً مالياً كبيراً للجماعات المحلية مما زاد من أعباء الدولة وواجباتها في تغطية هذا العجز، وتجدد الإشارة أن معدل تحصيل مبلغ الدفع الجزائري كان في تناقص من سنة إلى أخرى ابتداءً من سنة 2001 إلى سنة 2006 إلغاءه.

بالرغم من أن عملية تحديد وتحصيل ضريبة الدفع الجزائري محلياً، إلا أنه متركز في الجزائر العاصمة قبل أن يوزع على كل من الولاية والبلدية والصناديق المشتركة³ من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

نشير أن بعد إلغاء ضريبة الدفع الجزائري (VF) كما سبق الإشارة إليه سابقاً، عوضت بما يسمى الضريبة الجزائرية الوحيدة (IVU)، وتم تحديد حصة الجماعات المحلية وبعض الهيئات الأخرى

¹ – المواد رقم 210، 211 و 212 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2002.

² – ضريبة الدفع الجزائري (VF) ألغيت سنة 2006، بموجب قانون المالية لسنة 2007، ج.ر.ج.ج. عدد 85 لسنة 2006.

³ – وزارة الداخلية والجماعات المحلية، المدرسة الوطنية للإدارة، حلقة دراسات حول "الرهانات الجديدة للتنمية المحلية"، موجهة لطلبة المدرسة "فرع الإدارة المحلية"، الدفعة 36، السنة الدراسية 2005-2006، ص 68.

من ناتج هذه الضريبة كما يلي¹: - (5% للولاية)، (40,25% للبلديات) و(5% للصندوق المشترك للجماعات المحلية).

■ الرسم على النشاط المهني (TAP):

تم تأسيس الرسم على النشاط المهني بموجب قانون المالية لسنة 1996، وذلك بعدما تم تجديده من خلال الإصلاح الجبائي لسنة 1992، حيث كان ممثلاً بالرسم على النشاط الصناعي والتجاري (TAIC)، والرسم على النشاط غير التجاري² (TANC).

لكن فيما بعد ألغى المشرع الجزائري كل من الرسم على النشاط الصناعي والتجاري والرسم على النشاط غير التجاري، وقد تم تعويضهما وإدراجهما في رسم واحد بموجب قانون المالية لسنة 1996، وهو الرسم على النشاط المهني³.

من خلال المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، المعدل بموجب المادة 08 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008، يحدد معدل الرسم على النشاط المهني والتي حددته بمعدل 2% وذلك ابتداءً من سنة 2002 بعدما كانت نسبته مقدرة بـ 2,55% منذ سنة 1996، هذه النسبة (أي 2%) رغم أنها تبدو ضعيفة إلا أنها في الواقع تدر عائداً هاماً وذلك لارتباطها بأنشطة صناعية، تجارية، حرفية وأنشطة حرة .

كما تنص المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة⁴، على أن تدفع نسبة 50% من حصة الرسم على النشاط المهني العائدة للبلديات التي تشكل دوائر حضرية تابعة لولاية الجزائر، ومن خلال توزيع حصيلة الرسم على النشاط المهني، يتضح لنا أن هناك نسبة كبيرة حوالي 65% تعود للبلديات، وحوالي 29.5% للولاية، أما الباقي 5.5% فتعود للصندوق المشترك للجماعات المحلية.

¹ - المادة رقم 282 مكرر 5 من القانون رقم 14-10 المؤرخ في 30 ديسمبر 2014، المتضمن قانون المالية لسنة 2015، ج.ر.ج. العدد 78 لسنة 2015.

² - براهيم محمد، "الجبائية المحلية ودورها في تمويل ميزانيات الجماعات المحلية"، دراسة حالة بلديات ولاية المدية للفترة (1997-2003)، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، (2004-2005)، ص 39.

³ - المادة 217 من القانون رقم 01-21 المؤرخ في 22 ديسمبر 2001، المتضمن قانون المالية لسنة 2002، ج.ر.ج. العدد 79 لسنة 2001.

ينظر كذلك على سبيل المقارنة، كمال رزق، سلسلة محاضرات، موجهة لطلبة سنة أولى ماجستير، تخصص تسويق، مقياس الأنظمة الجبائية، دراسة مقارنة بين النظام الجبائي الجزائري والفرنسي، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة سعد دحلب، البلدة، سنة 2004/2005.

⁴ - يراجع في ذلك، المديرية العامة للضرائب، قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، نشرة 2002.

يتوجب على المكلفين بالضريبة تقديم تصريح عن كل مؤسسة فرعية أو وحدة يقومون باستغلالها في كل بلدية من بلديات مكان تواجدها.¹

■ الرسم العقاري:

تم تأسيسه بموجب الأمر 67-83 المؤرخ في 02 جوان 1967، المتضمن قانون المالية لسنة 1967، الذي عدل بموجب القانون رقم 91-25 المؤرخ في 18 ديسمبر 1991، المتضمن لقانون المالية لسنة 1992 وهذا تعويضاً لمجموعة من الرسوم تخص الوعاء العقاري، فهو يمثل ضريبة سنوية على الملكيات المبنية وغير مبنية.

ينقسم هذا الرسم إلى قسمين هما الرسم العقاري على الملكية المبنية والرسم العقاري على الملكيات غير المبنية.

أ- **الرسم العقاري على الملكيات المبنية**² (TFPB): يفرض على جميع العقارات المبنية على اختلاف أنواعها بغض النظر على المواد التي استعملت في بناءها، وعن مكان وجودها فوق التراب الوطني، باستثناء تلك المعفية من الضريبة صراحة³.

أساس فرض الضريبة هو ناتج القيمة الإيجارية الجبائية لكل متر مربع للملكية المبنية في المساحة الخاضعة للضريبة، مع الأخذ بعين الاعتبار تصنيف البلديات حسب المناطق والمناطق الفرعية⁴:

ويتم حساب الرسم العقاري على الملكيات المبنية بضرب القيمة الإيجارية والجبائية في المساحة الإجمالية للمبنى مضروبة في المعدل المخصص ولقد حددته المادة 261⁵ من قانون الضرائب المباشرة على الملكيات المبنية.

ب- **الرسم العقاري على الملكيات غير مبنية**: يؤسس الرسم العقاري على الملكيات غير مبنية بصفة سنوية، ويخصص كلياً لصالح البلديات التي يقع على ترابها هذا الوعاء العقاري ويطبق الرسم

¹ - للتفصيل والمزيد من المعلومات، راجع، تقرير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، التكفل بأنشطة البيئة على مستوى الجماعات المحلية، الدورة العادية، بتاريخ 23 ديسمبر 2003. المادة رقم 249 من قانون رقم 90-36 المؤرخ في 01 جانفي 1994، المتضمن الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، ج.ج.ج.ج. العدد 1994. ينظر كذلك، براهيم محمد، الجباية المحلية ودورها في تمويل ميزانيات الجماعات المحلية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، سنة 2005، ص 42 و44.

² - TFPB : Taxe Foncier sur les Propriétés Bâties.

³ - المادة رقم 248 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، مرجع سابق.

⁴ - Saïd Benaïssa, « Fiscalité produit domaniaux parafiscalité », 3^{ème} édition, année 2001, p 54.

⁵ - القانون رقم 90-36 المؤرخ في 01/01/1994، المتضمن الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، ج.ج.ج.ج. العدد لسنة 1990.

على العقار غير المبني¹ على كل المداخل العقارية غير مبنية باستثناء تلك المعفاة، وتنتج قاعدة هذا الرسم من منتج القيمة الإيجارية الجبائية للمتر المربع مضروبة في المساحة الخاضعة للرسم، وتحدد القيمة الإيجارية الجبائية لكل منطقة وفق جداول منظمة لهذا الرسم².

- **رسم التطهير:** يؤسس سنوياً على الملكيات المبنية المتواجدة بالبلدية والتي تتوفر على مصالح لإزالة القمامات المنزلية، حيث اصطلح عليه "رسم رفع القمامات المنزلية" وفق قانون المالية لسنة 2002، ويتحدد هذا الرسم من خلال مصادقة السلطة الوصية على مداوات المجلس الشعبي البلدي، بقرار من رئيسه مهما كان عدد سكان البلدية المعنية³، ضمن هذا السياق، نشير أن مهمة تحصيل كل من الرسم العقاري ورسم التطهير تسند إلى مصالح أمناء خزينة البلديات الممارسون مهامهم تحت سلطة أمين الخزينة الولائية⁴.

- **الضرائب والرسوم المحلية غير المباشرة:** يمكن أن نميز في الضرائب والرسوم المحصلة لفائدة الجماعات المحلية ما يلي:

■ الرسم على الذبح:

تم تأسيس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1970⁵ وهو رسم غير مباشر يعود ناتجه لصالح الجماعات المحلية التي تتوفر فيها المذابح، ويتميز بطابع الضريبة غير مباشرة، يحصل كليا لفائدة البلديات التي يقع في إقليمها مذابح البلدية، والتي تتم فيها عملية الذبح، ويجب على المكلفين بهذا الرسم تقديم تصريح خلال 24 ساعة قبل الذبح⁶، وإيداعه لدى مصالح أمين خزينة ما بين البلديات البلديات بالبلدية محل إقامتهم ويسددون الرسم الواجب.

¹ - للمزيد من التفصيل، راجع الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، "الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية"، سلسلة المطبوعات المتعلقة بالرسم العقاري، سنة 2003.

² - للاطلاع على هذه الجداول، انظر، خلوف عواطف، رسالة ماجستير، "إشكالية مساهمة الضرائب في تمويل الجماعات المحلية" - دراسة حالة تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2008/2009، ص ص 123-124.

³ - المادة رقم 11 من القانون رقم 01-21 المؤرخ في 22 ديسمبر 2001، المتضمن قانون المالية لسنة 2002، ج.ر.ج. العدد 79 لسنة 2001.

المادة رقم 263 من القانون رقم 90-36 المؤرخ في 01/01/1991، المتضمن الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، ج.ر.ج. عدد لسنة 1991.

⁴ - المرسوم التنفيذي رقم 03-40 المؤرخ في 19 جانفي 2003، ج.ر.ج. العدد 03 لسنة 2003، المتمم للمرسوم التنفيذي رقم 91-129 المؤرخ في 11 ماي 1991، المتضمن تنظيم صلاحيات وتسيير المصالح الخارجية للخزينة، ج.ر.ج. العدد 23 لسنة 1991.

⁵ ج.ر.ج. العدد 66 لسنة 1970.

⁶ - نشير أن هذه المذابح حالياً لا تؤدي الدور المنوط بها، نتيجة عدم إقبال ممن يزاولون نشاط "القصابات" عليها، مما يضعف تحصيل مداخل هذا النوع من الرسم لفائدة البلديات، وهذا النوع من التقصير، فيما ارى، راجع بالأساس إلى الإهمال واللامبالاة من طرف الجماعات المحلية، من حيث عدم

■ الرسم على الحفلات والأفراح:

يعتبر هذا الرسم من الرسوم القديمة، حيث يعود تأسيسه إلى قانون المالية لسنة 1966 المؤرخ في 1965/12/31، أنشئ هذا الرسم لصالح ميزانيات البلديات، يتعين على المستفيد من رخصة إقامة حفل عائلي على مستوى إقليم البلدية بدفع هذا الرسم نقداً على مستوى مصالح خزينة ما بين البلديات لفائدة البلدية المعنية، ويوجه عائدات هذا الرسم لتغطية مختلف المساعدات المقدمة للمحتاجين¹.

نذكر أن المادة 36 من قانون المالية 1966 تم تعديلها ورفع من القيمة المالية للرسم على الحفلات والأفراح وذلك بموجب قانون المالية لسنة 2001².

بالإضافة إلى الرسوم السابقة الذكر، تم تأسيس رسوم أخرى على غرار رسم الإقامة وكذا الرسم الخاص بالرخص العقارية³.

■ الرسم على القيمة المضافة (TVA):

هو من بين الرسوم الموجهة جزئياً إلى الجماعات المحلية، تطبق على عمليات بين الأشغال العقارية والخدمات، وقد تم تعديل معدلات هذا الرسم وفق قانون المالية لسنة 2000 وأصبح المعدل الأقصى 17% والمعدل المنخفض 7%، يمثل الرسم على القيمة المضافة نسبة 85% من الموارد الجبائية في ميزانية الدولة، أما النسبة الباقية أي 15% حصة البلدية منها 5% والصندوق المشترك للجماعات المحلية 10%، هذا عندما يتعلق الأمر بالعمليات المنجزة عند الاستيراد، أما العمليات في الداخل فإن نسبة 15% تخصص كاملة للصندوق المشترك للجماعات المحلية، لتكون حصة البلدية منه 60%⁴.

ضمن هذا السياق، ونتيجة لما تم عرضه سابقاً فيما يخص تمويل الجماعات المحلية، نجد أنه يركز بالأساس على ناتج الضرائب والرسوم، فميزانية هذه الهيئات لا زالت مرهونة بهذا الوعاء

=توفيرها للشروط والظروف الصحية اللازمة لهذه العملية، وكذا ضعف إن لم نقل انعدام العمليات التحسيسية لفائدة المواطنين بالتنسيق والعمل مع مصالح مديرية الفلاحة (الأطباء البيطرة)، لتوسيع دائرة الاستعمال، ومن ثم المحافظة على الصحة العمومية للمواطن من خلال القضاء على الذبح العشوائي وجعله خاضع لمراقبة المصالح المختصة. هذا من جهة، ومن جهة أخرى رفع وتحسين هذا النوع من الرسم.

¹ - شريف رحامي، "أموال البلديات الجزائرية"، ص 65.

² - ينظر، ج.ر.ج.ج. عدد 78 لسنة 2000.

³ - للمزيد من التفصيل، ينظر، قانون رقم 97-02 المؤرخ في 1997/12/31 المتضمن قانون المالية لسنة 1998.

⁴ - بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مقال منشور في مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة حسنية بن بوعلي بالشلف، الجزائر، سنة 2006، العدد الرابع، ص 257.

التمويلي، فهي بذلك لا تملك حق إلغاء أو تعديل بعض الضرائب والرسوم، مثل الرسم على النشاط المهني¹.

وفي المقابل هناك ضرائب أخرى جديدة تم تأسيسها في النظام الجبائي الجزائري على غرار دفع قسيمة السيارات والمركبات، تسدد تعريفه القسيمة من 1 يناير إلى 31 من كل سنة، ويمكن تمديد مدة التحصيل العادي للقسيمة بقرار من الوزير المكلف بالمالية²، يوزع حاصل القسيمة كما يلي:

– 80% لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

– 20% لفائدة الدولة.

وتفرض أيضا الضريبة على مداخيل الصيد البحري على عاتق البحارة والصيادين وأصحاب المهن الصغيرة، وتوزع بالتساوي: 50% لفائدة الدولة و50% لفائدة البلدية فيما يخص عملية تحديدها وكيفية دفعها³.

– **الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية بموجب قانون المناجم:** تطبيقا للقانون رقم 10-01 المؤرخ في 03-07-2002، المتضمن قانون المناجم، تم تخصيص حصص ضريبية لفائدة الجماعات المحلية تتمثل فيما يلي⁴:

¹ – في هذا الإطار، يصرح " مدير التنظيم والتشريع الجبائي بالمديرية العامة للضرائب، بالجزائر السيد مصطفى زيكارة، على أن مطلب إلغاء الرسم على النشاط المهني مرفوض في الوقت الراهن، كونه مورداً مالياً رئيسياً للجماعات المحلية، وما دام لم تجد هذه الأخيرة تمويلاً بديلاً عن هذا الرسم، لن يتم الاستغناء عنه، فهو يوفر نحو 1000 مليار دينار سنوياً، يضيف كذلك أن 99 بالمائة من الموارد المالية التي تحققها الجماعات المحلية متأتية من الضرائب وأن إلغاء أي من تلك الضرائب سيؤثر سلباً على سيرها". مقال منشور بجريدة الخبر ليوم 08 جانفي 2013 من طرف الصحفي سليم بن عبد الرحمن.

يضيف كذلك، مدير التنظيم والتشريع الجبائي بالمديرية العامة للضرائب: " أن الدولة الجزائرية خصصت سنة 2012 (712) مليار دج للموارد المالية والجبائية وغير جبائية لفائدة الجماعات المحلية، أي نسبة 4.4 بالمائة من الناتج الداخلي الخام للجزائر، وهي نسبة مرتفعة نوعاً ما استناداً للدراسة قام بها مؤخراً صندوق النقد الدولي، حول "تمويل البلديات والولايات في الجزائر"، حيث اعتبر أن تمويل الجماعات المحلية يعد "هاماً" مقارنة بما هو معمول به في البلدان المجاورة ومشابه لتمويل بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

وتشير الدراسة إلى أن 2.9 بالمائة من الناتج الداخلي الخام بالمغرب مثلاً موجه لتمويل الجماعات المحلية، في حين أن فرنسا التي تعد بلداً متطوراً وشهدت إصلاحاً في الميزانية دام لعدة سنوات تخصص 5.9 بالمائة من الناتج الداخلي الخام للجماعات المحلية، وأن نسبة 4.4 بالمائة المخصصة من الناتج الداخلي الخام للجماعات المحلية في الجزائر خلال سنة 2012، تعد نسبة مرتفعة مقارنة بالبلدان النامية باستثناء البرازيل، روسيا، الهند، الصين وجنوب إفريقيا". مقال منشور بجريدة النهار الجزائرية، يوم 22 أبريل 2013.

² – المواد من رقم 301 إلى رقم 306 من الأمر رقم 76-103 المؤرخ في 9 ديسمبر 1976، المتضمن قانون الطابع المديرية العامة للضرائب، وزارة المالية الجزائرية، الطبعة 2008.

³ – يراجع في ذلك، يوسف نور الدين، رسالة ماجستير، بعنوان "الجبائية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، دراسة تقييمية للفترة (2000-2008) مع دراسة حالة ولاية البويرة"، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة احمد بوقرة، بومرداس، سنة 2008.

⁴ – Talbi Alla Eddine, La fiscalité des collectivités locales, mémoire de fin d'étude en fiscalité, Ecole Nationale des Impôts, Koléa, 16^e promotion, 2000-2005, pp 45-46.

■ ضريبة الاستخراج (La redevance d'extraction):

تحصل هذه الضريبة على أساس جدول مرفق بالقانون المتعلق بالمناجم، وتعتمد على الكمية المستخرجة من المواد الخام، يتم توزيع مبلغ هذا الرسم بنسبة 80% لفائدة أموال الذمة المنجمية العامة و20% الباقية للصندوق المشترك للجماعات المحلية.

■ الرسم على حق استغلال المساحة المنجمية:

يدفع هذا الرسم (Titre minier d'exploitation) على أساس مساحة الامتياز إلى القابض ما بين البلديات سواءً عند إصدار السند أو عند تجديده، يخصص مبلغ الرسم المتعلق بالمساحة في حدود 70% لفائدة الجماعات المحلية لمكان وجود استغلال المقالع والمحاجر، و30% لفائدة حساب التخصيص الخاص رقم 103-302 المسمى تحت عنوان "صندوق الأملاك العمومية المنجمية"، ويدفع مبلغ حق تأسيس العقد لفائدة الجماعات المحلية¹. في هذا الإطار كانت للحكومة الجزائرية عدة إصلاحات في السياسة الجبائية المحلية²

وفي الأخير، يمكننا أن نذكر أن هناك عدة ضرائب ورسوم مختلفة تستفيد منها ميزانيات الجماعات المحلية في العديد من الدول الأخرى، كضريبة الأماكن الإشهارية، وضريبة السيارات الإشهارية في فرنسا³ وكذا أماكن التجمع الجماهيري المخصصة لعروض السينما وغيرها⁴.

¹ - المادة رقم 51 من القانون رقم 08-21 المؤرخ في 30-12-2008 المتضمن قانون المالية لسنة 2009، ج.ر.ج.ج.، العدد 74، لسنة 2008، المعدلة والمتمم للمادة رقم 91 من القانون رقم 02-11 المؤرخ في 25/12/2002، المتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج.ر.ج.ج.، العدد 86 لسنة 2002.

² - ضمن هذا السياق، صرح السيد وزير الداخلية والجماعات المحلية "دحو ولد قابلية": "أن النتائج الأولية لإصلاح المنظومة الجبائية التي باشرته الدولة منذ سنوات قد أظهرت تطوراً محسوساً ومؤكداً، في سياسة إصلاح الجبائية المحلية ومكنت من تقليص العجز المالي المسجل في ميزانية البلديات، وأوضح الوزير في رده على سؤال شفوي لأحد نواب المجلس الشعبي الوطني يتعلق بإصلاح الجبائية المحلية أن هذا العجز انتقل من 1138 بلدية سنة 2006 إلى 417 بلدية سنة 2009، ومن ثم انخفض هذا العجز من 10.5 مليار دينار إلى 3.3 مليار دينار لنفس الفترة، وأرجع الوزير العجز إلى العديد من العوامل والظروف، كتمركز النشاطات الاقتصادية في موقع واحد مما أدى إلى توزيع غير متساوي للوعاء الضريبي. والمديونية المتكررة للبلدية بالرغم من عمليات التطهير المتتالية بالإضافة إلى ضعف مردودية الأملاك المحلية التي لا تتجاوز 7% من الموارد المحلية للجماعات المحلية وضعف الموارد البشرية هو الآخر أثر سلباً على عصرة تسيير المرافق العمومية والعقلنة في تسيير النفقات والتكفل الإيجابي بانشغالات المواطنين، بالرغم من عمليات التكوين المستمرة التي بادرت بها وزارة الداخلية والجماعات المحلية لفائدة المنتخبين المحليين". نقلاً عن نشرة وكالة الأنباء الجزائرية يوم 14 أكتوبر 2010، حول موضوع: نتائج إصلاح المنظومة الجبائية المحلية في الجزائر.

³ - Fracoie Rabie, finances locales, Toulouse : Dalloz, année 1995, p 108.

⁴ - Michel Bouvier, Les finances locales, paris, L.G.D.J.P., p 74.

3-2 مصادر التمويل الخارجي: أمام ضعف طبيعة ووسائل التمويل الداخلي (الذاتي) للجماعات المحلية، نظير الاختصاصات المسندة إليها، في عدة مجالات اقتصادية، اجتماعية، ثقافية، رياضية وبيئية وغيرها، لم يعد من خيار للجماعات السالفة الذكر سوى الاعتماد على التمويل الخارجي لتغطية هذه النفقات، والتي تبقى في مجملها نفقات ضخمة لا تستطيع الجماعات المحلية مواجهتها لوحدها والتغلب عليها.

تأتي عملية الاعتماد على الموارد الخارجية كعملية مرحلية أحياناً، أو في صورة استثنائية تلجأ إليها الجماعات المحلية عند الضرورة وعلى وجه التخصيص تتمثل في (إعانات مالية ممنوحة من طرف الدولة للجماعات المحلية)¹ على أساس تقارير إدارية ومالية ترفع من طرف السادة الولاة ورؤساء المجالس البلدية إلى السيد وزير الداخلية والجماعات المحلية تتضمن تبريرات موضوعية للعجز المالي المسجل.

وقد يكون هذا الاعتماد مقصود من الحكومة المركزية² كما يحدث في إعانات الحكومة المركزية وذلك لإخضاع السلطات المحلية للرقابة المركزية ومن ثم تقييد حرية هذه الهيئات في التصرف المالي لهذه الإعانات، بالقدر الذي يحقق أدنى مستويات التنمية المحلية وهي تتفاوت من هيئة محلية إلى أخرى وتتمثل الموارد المالية الخارجية في الجزائر وفق التنظيم المعمول به فيما يلي:

3-2-1 الإعانات الحكومية: يقصد بها تلك المبالغ المالية التي تساهم بها الميزانية العامة للدولة بغرض الإنفاق على التنمية المحلية لتمكين الجماعات المحلية من الاضطلاع وممارسة بعض اختصاصاتها، كالتنمية الاقتصادية والاجتماعية في مختلف الجهات والمناطق لإزالة الفوارق الجهوية والاهتمام بالمناطق النائية³، يعد هذا المصدر من المصادر الهامة لكونه باعث على استقرار وثبات ميزانية الجماعات المحلية وأداة لتنفيذ المشاريع التنموية.

من بين أهدافها تمكين الجماعات المحلية من تحقيق حد أدنى من الخدمات العامة وتخفيف العبء الضريبي المحلي، توجيه وتخفيف الجماعات المحلية للقيام بالمشروعات الاقتصادية والاجتماعية،

¹ - المادة رقم 172 و173 من قانون البلدية، لسنة 2011 والمادة رقم 154 و155 من قانون الولاية لسنة 2012.

² - تقرير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية في منظور اقتصاد السوق، جويلية 2001، ص 38.

³ - بول أ. سامويلسون، علم الاقتصاد والدور الاقتصادي للدولة ومحددات الدخل الوطني، ترجمة مصطفى موفق، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1993، ص 72.

لتحقيق التوافق بين السياسة المحلية والسياسة المركزية و معالجة الأزمات الاقتصادية والمالية¹، وتدعيم سياسة الإنعاش الاقتصادي.

تقدم الدولة إعانات غير مباشرة عن طريق تمويل برامج التجهيز وفق مخططات البلدية للتنمية (PCD) وإعانات أخرى مباشرة مخصصة لقسم التسيير توجه عادةً نحو النفقات الإجبارية وتهدف إلى إزالة العجز المالي المسجل في الميزانية².

كما تقدم الحكومة إعانات مالية لهذه الهيئات عن طريق صندوق الضمان البلدي والولائي وصندوق التضامن البلدي والولائي³، يضطلع بتسيير هذه الإعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية⁴ (FCCL)، يُعد مؤسسة عمومية ذات طابع إداري موضوع تحت تصرف سلطة السيد وزير الداخلية والجماعات المحلية، يسيّر من طرف مدير تحت رقابة مجلس الإدارة⁵.

تجدر الإشارة إلى أن مجموع إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية الموجهة للتجهيز جمدت منذ سنة 1995، ووجهت لتغطية أعباء نفقات جهاز الحرس البلدي⁶.

¹ - يراجع في ذلك على سبيل المثال، المرسوم رقم 402/90، المؤرخ في 15 ديسمبر 1990، المتضمن إنشاء صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار الإيكولوجية الكبرى. ج.ر.ج. عدد 55 لسنة 1990: "يوضع تحت تصرف هذا الصندوق، حساب خاص لدى الخزينة ويعتبر السيد وزير الداخلية والجماعات المحلية الأمر بالصرف الرئيسي له، تسيير هذا الجهاز مهم كونه متعلق بالأمن المدني وله تأثير مباشر على الأشخاص والممتلكات على مستوى الإقليم المحلي".

² - جلال بكير، أساليب تمويل الحكم المحلي، دراسة مقارنة، مطبعة ذلك، القاهرة، سنة 1972، ص 50.

³ - المواد رقم: 211، 212، 213 و 214 من قانون البلدية، مرجع سابق.

وكذا المواد رقم: 176، 177، 178 و 179 من قانون الولاية، مرجع سابق.

للاطلاع على تركيبة أعضاء هذا الصندوق، راجع في ذلك، القرار المؤرخ في 29 ديسمبر 2014، للسيد وزير الداخلية والجماعات المحلية، المتضمن تحديد كفاءات انتخاب ممثلي المنتخبين في مجلس توجيه صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، ج.ر.ج. عدد 24، سنة 2015.

⁴ - المادة رقم 1 من المرسوم رقم 86-266، المؤرخ في 04/08/1986، المتضمن إنشاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية، ج.ر.ج. العدد 45 لسنة 1986. سنتطرق لاحقاً بالتفصيل إلى عمل وسير هذا الصندوق وكيفية مساهمته في تمويل ميزانيات الجماعات المحلية وذلك ضمن النقطة الثالثة من مصادر التمويل المحلي في الجزائر تحت عنوان: "الصندوق المشترك للجماعات المحلية ودوره في تمويل الجماعات المحلية"، ص

⁵ - يهدف صندوق الضمان إلى مواجهة النقصان المسجل في مبلغ الضرائب المباشرة المحلية في كشف الضرائب بالنسبة لمبلغ التقديرات الخاصة بها، والتخفيضات والمبالغ غير المستوفاة أثناء السنة المالية، انظر، المواد رقم 213 و 178 من قانون البلدية لسنة 2011 والولاية لسنة 2012 على الترتيب، مرجع سابق.

يقوم الصندوق بمنح تخصيصات مالية تسجل في قسم التسيير من ميزانية الجماعات المحلية، من أجل التخفيف من نقائص النظام الضريبي المحلي، وتخفيف الفوارق المالية ما بين الجماعات المحلية، في هذا الإطار يعمل تدخل الصندوق على التوزيع المتساوي لإيرادات الهيئات السابقة الذكر وذلك بتقريب إيرادات الجماعات الفقيرة من إيرادات الجماعات الأكثر غنى بهدف تأمين تضامن ما بين الجماعات المحلية، حتى يمكن لخدماتها أن تسيّر بمستوى متماثل، أنظر رحمان الشريف، أموال البلديات في الجزائر، الاعتلال العجز والتحكم الجيد في التسيير، دار القصة للنشر، الجزائر، سنة 2003، ص 60.

كما يمكن للصندوق أن يمنح إعانات مخصصة للتجهيز العمومي للجماعات المحلية وتقيد في قسم التجهيز والاستثمار للبلديات أو الولايات، تكتسي هذه الإعانات طابعاً تكاملياً للعمليات المخططة في برنامج مخططات البلدية للتنمية (PCD)، وهي موجهة بدرجة الأولى إلى الجماعات المحلية الأكثر =حرماناً للقيام بتجهيزات جماعية أساسية لإشباع حاجيات المواطنين، ينظر: رحمان الشريف، أموال البلديات في الجزائر، الاعتلال العجز والتحكم الجيد في التسيير، دار القصة للنشر، الجزائر، سنة 2003، ص 79.

⁶ - عولمي بسمة، تشخيص نظام الإدارة المحلية ونظام المالية المحلية في الجزائر، مقال منشور في مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، العدد 04، سنة.

كما تساهم الميزانية العامة للدولة في دعم ميزانية الجماعات المحلية في صورة إعانات مالية بأنواع وتخصيصات مالية خاصة ومقيدة نذكر منها¹: الإعانات غير مخصصة، إعانات التجهيز والاستثمار، إعانات الميزانية، إعانات التعويض وإعانات لأغراض اقتصادية.

الهدف المتوخى من هذه الإعانات المالية، هو تقديم العون المالي للجماعات المحلية من أجل دفع التنمية الاقتصادية و تفعيل إنجاز مختلف مشاريعها مما يترتب عليه إنشاء مناصب عمل لامتصاص البطالة وغيرها².

3-2-2 القروض: يمكن أن تلجأ الجماعات المحلية للاقتراض³ لإنجاز برامج التجهيزات العمومية، غير أن ذلك مرتبط بقدرات التسديد وطبيعة الخدمات المقدمة ونوعيتها، إن اللجوء إلى عملية الاقتراض حالات نادرة جداً في الجزائر وهذا أحد عيوب النظام المالي المحلي⁴.

3-2-3 الصندوق المشترك للجماعات المحلية ودوره في تمويل الجماعات المحلية: يعتبر هذا الصندوق مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، أنشئ سنة 1973⁵ وهذا تطبيقاً لأحكام المادة 27 من قانون المالية لسنة 1973 التي أقرت إنشاء هذا الصندوق.

بعدها صدر المرسوم⁶ الذي تضمن تنظيم الصندوق وعمله، تسيير صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية، وتتمثل مهمة هذا الجهاز فيما يلي:

■ يوفر للجماعات المحلية المعنية تخصيصات الخدمة العمومية الإلزامية.

= ينظر كذلك، ماتلو طيب، مكانة المالية المحلية في اصطلاح الدولة، مداخلة مقدمة في ملتقى حول: "مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة"، مجلس الأمة، بتاريخ 17 أكتوبر 2002، ص 47.

¹ - لخضر مرغاد، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مقال منشور بمجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد السابع، فيفري 2005.

² - حلمي مراد، مالية الهيئات المحلية، مطبعة نخضة مصر، مصر، سنة 1962، ص 100.

³ - المواد رقم 169 و 174 من قانون البلدية، مرجع سابق، وكذا المواد رقم 154 و 156 من قانون الولاية، مرجع سابق.

⁴ - الملاحظ من نص المادة رقم 156 من قانون الولاية الآتي نصها: "يمكن للمجلس الشعبي الولائي اللجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل"، انتهى نص المادة.

السؤال المطروح، هل للمجلس الشعبي الولائي ميزانية خاصة مستقلة عن ميزانية الولاية، وهل يملك الشخصية الاعتبارية ومن ثم حق التقاضي. حالة تسديد هذه القروض من عدمها، وكيف يتم تسيدها مالية وفي أي ميزانية؟

⁴ - رحمان الشريف، أموال البلديات في الجزائر، الاعتلال العجز والتحكم الجيد في التسيير، مرجع سابق، ص 83. سنفضل في هذه النقطة ضمن الحقوق المالية للجماعات المحلية الجزائرية-حق الاقتراض- 126 وما يليها.

⁵ - المرسوم رقم 73-134، المؤرخ في 09 أوت 1973، المتضمن إنشاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية، ج.ر.ج.، العدد 67 لسنة 1993.

⁶ - المرسوم رقم 86-266، المؤرخ في 04 أوت 1986، المتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية، ج.ر.ج.، عدد 45 لسنة 1986.

- تقديم مساعدات مالية لمواجهة الوضعية المالية الصعبة، أو التي تواجه كالكوارث والأحداث الطارئة.
 - تقديم إعانات مالية للجماعات المحلية لتحقيق مشاريع تجهيز أو استثمار، تبعاً لتوجيهات المخطط الوطني للتنمية مساهمة منه في حركة التنمية المحلية على غرار الإعانات المالية الموجهة لإنجاز ترميم المدارس الابتدائية وتجهيزها، بناء دور الحضانة... الخ.
 - تمويل جميع أعمال تكوين موظفي الإدارة المحلية والمؤسسات والمصالح العمومية المحلية وتحسين مستواهم من خلال ما يلي¹:
 - تنظيم ملتقيات لتدريب موظفي الإدارة المحلية.
 - تشجيع أعمال الإعلام وتبادل الخبرات واللقاءات لترقية الجماعات المحلية.
- حسب نص المادة رقم 11 من المرسوم رقم 86-266، المؤرخ في 04 أوت 1986، المنظم لعمل الصندوق المشترك للجماعات المحلية تنوع الإعانات المقدمة من قبله للجماعات المحلية بين إعانات استثنائية ويتدخل حينما تواجه صعوبات مالية لمساعدتها على إعادة التوازن المالي لميزانيتها، حسب المادة رقم 13 من ذات المرسوم، يمنح إعانات للتجهيز والاستثمار، يستوجب متابعتها وترشيدها² من اجل تقليص احتياجات الجماعات المحلية من الموارد المالية³.
- من خلال ما سبق ذكره، نقول أن الغرض من تأسيس هذا الصندوق هو حل المشكل المتعلق بعدم تطابق التقديرات الجباية المحلية مع التحصيل الفعلي لهذه لجماعات .
- وفيما يلي نتطرق إلى كيفية توزيع الموارد المالية من قبل صندوق التضامن والتضامن:
- 3-2-3-1 صندوق التضامن للجماعات المحلية:** يمنح صندوق التضامن تخصيصات وإعانات سنوية إلى قسم التسيير للجماعات المحلية (البلدية والولاية)، وتنقسم هذه الإعانات إلى نوعين من

¹ - شويح بن عثمان، رسالة ماجستير في القانون العام: " دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية - دراسة حالة البلدية - "، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010/2011، ص ص 107-108-109.

² - المذكرة رقم 00003 المؤرخة في 20 فبراير 1996، المتعلقة بالإشراف على نفقات التجهيز العمومي. رئاسة الحكومة، الجزائر.

³ - Graba Hachemi, Les ressources fiscales des collectivités locales, ENAG, Alger, année 2000, pp 42- 43.

العمليات وهي: تخصيصات المعادلة والإعانة الاستثنائية بالنسبة لقسم التسيير، إضافة إلى إعانات التجهيز والاستثمار الخاصة بقسم التجهيز في الميزانية المحلية¹.

تبعاً لنص المادة 09 رقم من المرسوم رقم 266/86 المؤرخ في 02 نوفمبر 1986 المنظم للصندوق المشترك للجماعات المحلية، نجد أنها حولت لهذا الأخير عن طريق صندوق التضامن تنظيم التوزيع العادل للموارد الجبائية (La péréquation) بين الجماعات المحلية، وذلك بتخصيص منح متساوية بناءً على الوضعية المالية للجماعة المحلية وعدد سكانها.

ويعتبر عدم التوزيع العادل لمنح التساوي بين الجماعات المحلية من نقائص الجباية المحلية وسوء تسيير الصندوق المشترك للجماعات المحلية للموارد الموجهة للجماعات المحلية².

الجماعات المحلية ليست على مستوى واحد من الارتياح المالي، فمنها الثرية والفقيرة، ولقد حدد المشرع الجزائري عتبة التمييز بين البلديات الثرية وهي تلك التي يتجاوز معدل الثراء فيها 5.000 دج/ الساكن مثل بلدية أرزيو (ولاية وهران)، أما البلديات الفقيرة فهي التي لا يتجاوز معدل الثراء فيها 300 دج/ الساكن³.

أما فيما يتعلق بإعانات التجهيز والاستثمار، فهي مهمة أخرى يتكفل بها الصندوق المشترك للجماعات المحلية لغرض التمويل الكلي أو الجزئي لمشاريع ذات الطبيعة والأهمية الخاصة على غرار تلك المتعلقة بتزويد السكان بالمياه الصالحة للشرب ومختلف أنواع برامج التهيئة.

نذكر انه يتم توزيع التخصيصات المالية حسب الصيغة المركزية والصيغة اللامركزية⁴.

أ- **الصيغة المركزية لتوزيع الإعانات:** ضمن هذه الصيغة تعطى الأولوية في الاستفادة من هذه الإعانات إلى البلديات المحرومة، بعد إيداعها لملفات طلب الإعانة على مستوى كل ولاية، حيث يتم دراستها من قبل المجلس التنفيذي للولاية والمصادقة عليها حسب الأولوية، ثم ترسل إلى مصالح الصندوق المشترك للجماعات المحلية، الذي يحدد بدوره البرنامج النهائي للعمليات عن طريق مجلس التوجيه، وتدفع الإعانات مباشرة إلى قسم التجهيز والاستثمار في ميزانية الجماعات المحلية، حيث تكون حصة الولاية 20% والبلدية 80%.

¹ - يراجع، تقرير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية في منظور اقتصاد السوق، جويلية 2001، ص 42.

² - يوسف نورالدين، رسالة ماجستير، مرجع سابق، ص ص 73-74.

³ - نقلا عن، بسمة عولمي، تقييم الجباية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 300.

⁴ - بسمة عولمي، تقييم الجباية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 300.

ب-الصيغة اللامركزية لتوزيع الإعانات: في هذه الحالة يقوم الصندوق المشترك للجماعات المحلية بضبط مشروع توزيع الموارد المالية الموجهة لإعانات التجهيز وذلك في شكل تخصيص غلاف مالي إجمالي يراعى فيه الاعتبارات التالية: (عدد السكان، الموارد الإجمالية، عدد البلديات في كل ولاية، المنطقة الجغرافية...). وبعد التأهيل والمصادقة من طرف المجلس التوجيهي لصالح البلديات، حيث تقوم كل ولاية بتوزيعها على بلدياتها وذلك طبقاً للتعليمات الوزارية الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية بتاريخ 25 جانفي 1998 والتي تحدد شروط التوزيع وفق المشاريع ذات الأولوية في البلديات المحرومة بشكل خاص.

2-2-3-2 صندوق الضمان للجماعات المحلية: يهدف هذا الصندوق إلى تعويض ناقص القيمة الجبائية المسجلة في ميزانية الجماعات المحلية، الناتجة عن الفرق بين التقديرات والتحصيلات الفعلية، كما يقوم بضمان مواجهة التخفيضات التي تقرر بموجب قوانين المالية والمتعلقة بالضرائب والرسوم، وتقدر نسبة تعويض العجز في حدود 90% من التقديرات¹.

مما سبق ذكره، يتضح أنه بالرغم من تنوع مصادر تمويل الجماعات المحلية في الجزائر ورغم تدخل مختلف الصناديق المشار إليها سابقاً، أن الموارد المالية الداخلية وفي مقدمتها الجباية المحلية لا زالت لا تفي بالغرض المرجو منها، لذا كان لزاماً على المشرع اللجوء إلى إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية كأحد آليات سدّ العجز المتكرر للعديد من ميزانيات الجماعات المحلية.

الفرع الرابع: وجود مصالح محلية

تقوم اللامركزية الإدارية المحلية أساساً على الاعتراف بوجود مصالح جماعية مشتركة ومتراطة إقليمياً أو فنياً، يشرف عليها ويأشرها أبناء كل منطقة².

المعروف أن المرافق الوطنية تحقق المصلحة العامة الوطنية التي يشمل نفعها جميع المواطنين الموجودين في الدولة كمرفق الأمن والقضاء... الخ، في المقابل هناك مرافق محلية متواجدة على جزء من

¹ -Graba Hachemi, Les ressources fiscales des collectivités locales, op.cit., p 44.

² -De L'aubader, manuel du droit administratif, paris, 1969, p. 144.

voir aussi, Georges Vedel et Pierre Delvolvé, Droit administratif, paris, P.U.F, année 1984, p. 850.

إن الحاجة المحلية تكون مادية كالسكن، النقل، الماء، الكهرباء أو معنوية كالمن، والثقافة والتعليم... الخ.

Bruno Rémond, Jacques Blanc. Publisher, Les collectivités locales, Dalloz, Août, année 1989, pp. 17- 18.

إقليم الدولة ويستهدف نفعها جزء من الأشخاص كالتعليم والصحة وتوزيع الكهرباء والمياه... الخ، تترك حرية إدارتها وتسييرها لأبناء كل منطقة لأنهم الأقرب والأدرى بحاجاتهم والأقدر على إشباعها¹.

أولاً - مضمونها

يرى الفقيه ريفيرو أن الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية (القومية) هي المؤشر الأول لأي تنظيم لامركزي².

ولتكتسب مصلحة ما الصفة المحلية، يجب أن تتوافر على شرطين أساسيين وهما³:

(1) أن تعبر المصلحة عن حاجات ورغبات وطموحات غالبية سكان الإقليم المحلي.

(2) ألا تتعارض مع المصلحة العليا للدولة.

إن الاعتراف بوجود نوعين من المصالح، مصالح وطنية ومصالح محلية يؤدي بنا إلى التساؤل عن الجهة المختصة بتحديد نطاق كل من النوعين من المصالح؟ وما هو مضمون المصالح المحلية تحديداً؟

مسألة تحديد مضمون المصالح المحلية وتعريفها أمر صعب، ولم يتفق الفقهاء على وضع تعريف موحد جامع لمفهومها، إذ أن المصالح المحلية عند تعريفها يجب أن نميزها عن المصالح الوطنية. في هذا المقام، يرى الأستاذ ريفيرو (Revero) أن "المصالح القومية (الوطنية) هي المصالح التي تهم الشعب بأجمعه والمصالح المحلية هي التي تخص مجموعة محلية بالذات". ضمن هذا السياق، يرى الأستاذ خالد قباني أنه إذا كانت المهمة تتصل بإقليم معين فهي محلية⁴. ويقول الأستاذ بونتيي (Jean-Marc Pontier) أنه: « لا توجد شؤون محلية وشؤون وطنية بطبيعتها فالشؤون المحلية تعتبر محلية لأن

¹ -Par exemple, du besoin général de relations postales qui rapproche tous les habitants du pays, existent les besoins plus particuliers à une ville d'être alimentée en eau, en électricité, besoin qui solidarise les habitants de la ville d'une manière plus étroite.

-voir aussi, De L'aubader, manuel, op.cit., p. 144.

ينظر كذلك، سليمان محمد الطحاوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، سنة 1979، ص 69.

ومنير شبكي، المرفق المحلي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، سنة 1977، ص 155.

² -La connaissance d'une catégorie des affaires locales, distincte des affaires nationales est la première de toute la décentralisation.

Voir aussi, Rivéro, Droit administratif, op.cit, p. 284.

³ - عبد القادر الشبخلي، نظرية الإدارة المحلية، مكتب المحتسب، عمان، سنة 1983، ص ص 27-28.

⁴ - خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، الطبعة الأولى، منشورات عويدات، بيروت، سنة 1981، ص 73.

نقلا عن الأستاذ:

السلطة المركزية تنازلت عنها والعكس صحيح، لا توجد شؤون بطبيعتها مستثناة من اختصاص الهيئات المحلية»¹.

من خلال قراءتنا للتعريف السالفة الذكر، نستشف صعوبة إيجاد تعريف للمصالح المحلية، وأن هذه التعريفات كشفت سوى ما يميز المصالح الوطنية عن المحلية، ولم تتوصل إلى تحديد مضمون المصالح المحلية.

فالمصالح المحلية هي تلك الرغبات والخدمات المعبر عنها من طرف أفراد المجتمع، والاستجابة لإشباعها يكون ضمن نشق تضامني محلي، وهذا من واجبات الإدارة المحلية، فالمصالح المحلية هي الدافع الأساسي لوجود الإدارة المحلية²، فكل منطقة لها مصالحها المحلية تقوم بين أفراد المجتمع تمكنهم من التعبير بصورة دقيقة عن احتياجاتهم الاجتماعية في شكل تضامني.

أحسن تعبير عن هذا التضامن هو ما ذكره الأستاذ ميسو مسبيح في تعريفه للبلدية: «أن البلدية هي جماعة يوحد بين سكانها مجموعة مصالح قائمة على حقيقة تاريخية واجتماعية وجغرافية واقتصادية واجتماعية»³.

إن الصعوبات التي حالت دون وضع تعريف للمصالح المحلية أدت إلى صعوبة إيجاد معايير تميزها عن المصالح الوطنية، فمن الفقهاء من يرى أن المصالح المحلية هي كل ما لا يشمل المصالح الوطنية ومنهم من يرى أن المصالح المحلية هي التي ترتبط بالإقليم، فيكون قد علق مفهوم المصلحة بالنشاط الإقليمي، أين ربط بين محلية النشاط وبين المصلحة التي يمثلها⁴.

وهناك من يفضل استعمال مصطلح المصلحة العمومية⁵ للتعبير عن المصلحة الوطنية والمحلية في آن واحد، غير أن ذلك يؤدي إلى استبعاد المصلحة المحلية والاكتفاء بالمصلحة الوطنية كآلية عمل لدى السلطات الوطنية كون أن كلا من المصلحتين لهما الطابع العمومي.

¹ -Chaâbane Benkezoou, De quelques aspects du contrôle populaire: L'exemple des assemblées populaires nationale, Wilayale, Communales, p. 535.

² - حسن محمد عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، سنة 1985، ص 89.

³ -Missoum SBIH, Les institutions administratifs au Maghreb, le gouvernement de l'Algérie, de Maroc et de la Tunisie, Hachette, année 1977, p. 177.

⁴ - خالد قباني، المرجع السابق، ص 77.

⁵ -Chaabane Benakezouh: Référence suscitée, p. 535.

ثانيا- اختصاص المشرع في تحديد المصالح المحلية

إذا كان تحديد طبيعة المصالح الوطنية وما يميزها عن المصالح المحلية مرتبط بالظروف السياسية والاقتصادية لكل دولة، فإنه كذلك بواسطة التشريعات التي تتصل بالنظام الإداري في الدولة¹، إذ يبقى من اختصاص المشرع تحديد المصالح المحلية وتحديد الفاصل والعلاقة بينها وبين المصالح العامة الوطنية، كون هناك اعتبارات وأسس دستورية، سياسية واجتماعية، إيديولوجية، ثقافية، بيئية وعلمية بمثابة القاسم المشترك² في تحديد المصالح العامة الوطنية التي تتولى إدارتها والإشراف عليها السلطات الإدارية المركزية³، والمصالح المحلية التي تتولى إشباعها والإشراف عليها ومباشرتها السلطات الإدارية اللامركزية، لذا يكون من واجب المشرع ممارسة اختصاصه بكل وضوح ويقع عليه عبء استبيان المصالح الوطنية من المصالح المحلية لضمان الاستقرار وعدم التداخل بينهما.

- اختصاص المشرع الفرنسي في تحديد المصالح المحلية

تحديد المشرع لصلاحيات الجماعات الإقليمية يختلف من دولة إلى أخرى نظراً لتباين ظروف كل منها، وهو الجهة المختصة بتحديد المصالح المحلية المتميزة، ففي فرنسا يمنح الدستور إلى البرلمان مسألة تحديد اختصاص الهيئات المحلية إذ تنص المادة 72 من الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958 على أن: " الهيئات الإقليمية للجمهورية هي البلديات والمقاطعات وأقاليم ما وراء البحار، وكل وحدة إقليمية أخرى تنشأ بقانون"⁴.

يتبع المشرع أحد الأسلوبين في تحديد المصالح المحلية التي يحق للهيئات المحلية ممارستها وهما:

الأسلوب الأول: التعداد التشريعي على سبيل الحصر.

هذا النوع من الأسلوب معمول به في إنجلترا، إذ يحدد المشرع على سبيل الحصر اختصاصات الهيئات اللامركزية ولا تمارس أي نشاط خارج هذا الحصر إلا بتشريع مستقل. فتكون لكل هيئة

¹ - سليمان محمد الطحاوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، سنة 1979، ص 72.

² - محمد أنس قاسم جعفر، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1978، ص 18.

³ - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية ص 430 ولقد تبني جانب الفقه الفرنسي هذا التعريف كالفقيه هوريو. Delaubadere, traite .de droit administratif 8 eme édition t1 1980 P6

⁴ - « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, et les territoires d'Outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créé par la loi » ; art :72 de la constitution du ' octobre 1958 ;<https://www.legifrance.gouv.fr>.

لامركزية اختصاصها الذي تتمتع به وفق القوانين الخاصة بها، لذا نجد في إنجلترا تعدد وتنوع الهيئات الإدارية ذات الشخصية المعنوية.¹

وإذا رأت الهيئات المحلية بأنها بحاجة إلى نوع من المرافق لم يسمح به القانون، عليها اللجوء إلى البرلمان لأجل استصدار قانون يوسع من اختصاصاتها.²

الأسلوب الثاني: المعيار العام.

يعرف بالنموذج الفرنسي، إذ يضع المشرع معياراً عاماً ويترك تحديد مضمونه إلى الهيئات المحلية تحت رقابة وإشراف السلطات المركزية، توزع الاختصاصات بصفة عامة وبموجبه تحدد صلاحيات الهيئة المحلية بكل الخدمات التي تتعلق بالإقليم³ دون تحديد المواضيع التي تدخل ضمن اختصاصها، بموجب هذا المبدأ العام يمكن للهيئات المحلية أن تتدخل في أي وقت لإشباع حاجاتها المحلية.

في هذا الإطار، ومن باب المقارنة، لقد أصاب المشرع الجزائري في حذوه للمشرع الفرنسي، إذ جعل اختصاصات الجماعات المحلية مرتبطة بالشؤون المحلية إذ نصت المادة 52 من قانون البلدية المعمول به حالياً⁴: "يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداومات"، فهو يشكل جانب من الاستقلالية والحرية والمرونة في كيفية معالجة شؤون المحلية التي تختلف باختلاف الجهة والإقليم، فجماعة محلية متواجدة في الشمال بمحاذاة البحر تملك حرية المبادرة في تسيير وتنظيم عملية الاصطياف بشواطئها البحرية وهذه الحالات غير متواجدة عند الجماعات المحلية ذات الطابع الصحراوي مثلاً.

ونصت المادة 51 من قانون الولاية⁵: "يتداول المجلس الشعبي الولائي في الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصاته..."

كما يتضح أن المشرع الجزائري اتبع أسلوب الاختصاص العام عند توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والهيئات المحلية، الذي يعتبر أن الشؤون المحلية هي من اختصاص الهيئة المحلية.

¹ -Punnett. R. M., British Government and Politics, Heinemen, London, 4th ed., 1978, pp. 372- 374.

² - محمد انس قاسم جعفر، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1978، ص ص 68- 69.

³ - محمد أنس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص 23.

- راجع كذلك، علي خطار شنتاوي، الإدارة المحلية وتطبيقها في الأردن وفرنسا، المركز العربي للخدمات الطلبية، عمان، سنة 1994، ص 105.

⁴ - ج.ر.ج.ج، العدد 37، لسنة 2011.

⁵ - ج.ر.ج.ج، العدد 12، لسنة 2012.

نشير أن المجالس المحلية في فرنسا في موضوع تحديد المسائل ذات الأهمية المحلية التي تدخل ضمن اختصاصها تخضع لرقابة السلطة المركزية لكي لا تكون أعمالها وتصرفاتها متناقضة مع المصلحة العامة الوطنية. لذا يتضح أن الحكومة المركزية في فرنسا تباشر قدراً كبيراً من الرقابة والتي تعد قيماً على حرية المجالس المحلية في تحديد اختصاصاتها¹.

- اختصاص المشرع الجزائري في تحديد المصالح المحلية

ضمن هذا الإطار يرى الأستاذ شيهوب مسعود أن: " الشؤون المحلية هي مسألة ذاتية تتعلق بنية المشرع في التنازل عن بعض الوظائف للأجهزة المحلية تخفيفاً عن السلطة المركزية وتحقيقاً للديمقراطية"².

إن المشرع في النظام الإداري اللامركزي الجزائري يحيل المصالح المحلية إلى سلطات محلية مستقلة لكنه يصطدم بعبارات عملية تتمثل فيما يلي³:

- 1- ففي العديد من الحالات يصعب على المشرع تكييف مسألة معينة تكييفاً محدداً فتكون محلية أو وطنية لاحتمال التكييفين معاً. لأنه عملياً قد يكتسب المرفق القومي الوطني طابعاً محلياً.
- 2- إن التنظيم الإداري اللامركزي في الدولة مرهون بإرادة المشرع بما يلائم الاعتبارات المختلفة المتوفرة في المجتمع، منها عوامل بيئية ثقافية واجتماعية واقتصادية... الخ. وبالتالي فإن الصلاحيات التي يحيلها المشرع للسلطات المحلية مرتبطة بدرجة النمو الاجتماعي فيها ومدى تحقق مستوى الوعي والثقافة حسب كل منطقة.

نتيجة للاعتبارات السابقة الذكر، تكون المصالح المحلية بمثابة سلطات تفويضية من الدولة وليس بحقوق قانونية⁴.

مثال ذلك⁵، المحافظة على النظام العام والأمن شكلت مصلحة وطنية بالدرجة الأولى، وفي نفس الوقت معالجتها اكتست الطابع المحلي من خلال ما عاشته الجزائر بعد إلغاء الانتخابات

¹ - مزياني فريدة، أطروحة دكتوراه: المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، جامعة منتوري، قسنطينة، سنة 2005، ص 15.

² - مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1986، ص 125.

³ - مزياني فريدة، أطروحة دكتوراه: المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، جامعة منتوري، كلية الحقوق، قسنطينة، سنة 2005.

⁴ - André de Laubadere : Traité de droit administratif, tome 1, 9^{ème} édition, L.G.D.J., année 1984, p. 94.

⁵ - كراجي مصطفى، استقلالية الجماعات المحلية في ظل التمويل المركزي في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 31-32.

التشريعية في يناير 1992، لدواعي أمنية وسياسية، وإعلان حالة الطوارئ في فبراير 1992، حيث اتسمت وظيفة المحافظة على النظام العام والأمن العموميين مجال أوسع مما كانت عليه حفاظاً على المصلحة العليا للبلاد، وهي تكيفات للاختيارات السياسية التي تبنتها الهيئة الحاكمة آنذاك، بحيث تم تدعيم سلطات الوالي في هذا المجال حيث وضعت وحدات الجيش تحت مسؤوليته ورقابته¹ إذ كان تدخلها يندرج ضمن إقليم ولايته في غير الحالات الاستثنائية.

انطلاقاً من أن تسيير الشؤون المحلية مسألة ذاتية مرتبطة بنية المشرع، فإن تحديدها وتنظيمها يكون بواسطة التشريع لضمان حمايتها (أي المصالح المحلية) من إمكانية التعدي عليها من طرف السلطة التنفيذية لاعتبارات ما. في ذات السياق، لا يمكن أن تقوم الدولة بالتشريع في كل المجالات لأن ذلك يضعف المصلحة المحلية التي يجب أن تكون محمية ومخصصة لاختصاص السلطة المحلية². لا يفهم من ذلك أن تشارك الجماعات المحلية السلطة التشريعية في مجال التشريع وإنما أن تترك لها حرية المبادرة في تحديد قواعد تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية بما يتلاءم وخصوصية ظروفها المحلية، وفي هذا يقول الأستاذ برتلي: " أنه من المناسب أن تشرف الإدارة المركزية على مسائل الصحة العامة ولكن هل من اللازم أن تكون القواعد اللازمة للمحافظة على الصحة العامة على نمط واحد مطبق في جميع أقاليم الدولة المختلفة في مناخها وظروفها"³.

من خلال ما تم عرضه، من عناصر قانونية وتنظيمية تتجلى من خلالها مظاهر استقلالية الجماعات المحلية، من اليقين أن تترتب عن هذه الاستقلالية جملة من الآثار نبينها في المبحث التالي.

المطلب الثاني: مظاهر استقلالية الجماعات المحلية.

تظهر استقلالية الجماعات المحلية من خلال ممارستها لأعمالها الإدارية بكل حرية نظير ما تتمتع به من حقها في المبادرة واتخاذ القرارات دون الرجوع إلى السلطة الوصية إلا إذا نص القانون أو التنظيم على ذلك.

¹ - المادة رقم 1/4 من المرسوم الرئاسي رقم 488/91، المؤرخ في 21-12-1991، المتضمن تطبيق القانون رقم 23/91 المؤرخ في 04-12-1991، المتضمن مشاركة الجيش الوطني الشعبي في مهام المحافظة على النظام العام في غير الحالات الاستثنائية، ج.ر.ج.ج.، عدد 66، سنة 1991.

² - Yadh Benachour et Fadhel Moussa : Réformes, élections municipales et discours décentralisateur en Tunisie, AAN 1977, CNRS, paris, année 1978, p 349.

³ - حسن محمد عواضه، المرجع السابق، ص 87.

استقلالية هذه الجماعات أساسها تمتعها بالشخصية المعنوية (المطلب الأول) وأسلوب انتخاب مجالسها المنتخبة (المطلب الثاني)، بالإضافة إلى جود مصالح محلية قائمة على مجال تحديد اختصاصاتها (المطلب الثالث) والذي يستند هو الآخر على وجود موارد مالية محلية (المطلب الرابع)، ووجود مصالح محلية هذا ما سنتناوله في (المطلب الخامس).

الفرع الأول: الاعتراف بالشخصية المعنوية.

هناك ارتباط متلازم بين مسألة استقلالية الهيئات المحلية والشخصية المعنوية، ذلك أن الاعتراف بالشخصية المعنوية للهيئات اللامركزية ناتج بالأساس لوجود مصالح خاصة تقوم بالنشاط الإداري عن طريق السلطة المحلية¹، فالتمتع بالشخصية المعنوية يعد احد الضوابط القانونية المحدد المفرقة بين النظام اللامركزي الإقليمي عن الإدارة المركزية.

يرى الفقيه هوريو (Hauriou): أن التنظيم اللامركزي يقوم على وجود شخصيات اعتبارية كالمديريات والبلديات والمؤسسات العامة². ضمن هذا السياق، يقول الفقيه دو لوبا دير (De L'aubader): حتى تمكن الجماعات الإقليمية من القيام بشؤونها المحلية الخاصة لا بد أن تكون لها ذمة مالية وقدرًا من الحرية للتصرف فيها فيما يتعلق بميزانيتها، كما يكون من حقها أن تكون محلاً للوفاء بالتزامات والمطالبة بالحقوق وأن تمثل أمام المحاكم أي لها شخصية معنوية³.

ويتبنى الفقيه فيدل (Vedel): " بأن الشخصية المعنوية هي نتيجة طبيعية للامركزية، ما دامت تهدف إلى الاعتراف بوجود مصالح يحميها القانون"⁴.

كما يرى الفقيه بيار لاروك وغيره من الفقهاء: " أن أساس الإدارة المحلية يكمن في مدى استقلاليتها، إذ يكون للجماعات المحلية حق إصدار قرارات نافذة لا تخضع لسلطة الإدارة المركزية

¹ - Maspetiol et Laroque, La tutelle administrative, paris, 1969, p. 17.

² -Hauriou : « Il est à remarquer que les rouages administratifs décentralisés deviennent les personnes morales sous des noms variés : département, communes, établissements publics, Trait élém, année 1927, pp. 50- 51.

³ -De L'aubader, op.cit. p. 145.

⁴ -« ... cette connaissance de la personnalité morale implique l'existence d'une communauté d'intérêts entre les habitants d'une fraction géographiquement déterminée du territoire qui se traduit par l'apparition de problèmes locaux distincts des problèmes nationaux plus la solidarité territoriale sera forte, plus nombreuses seront les affaires locales ».

Débâche, op.cit., p. 55.

ووصاية الإدارة عليها لا سيما فيما يخص إدارة المرافق المحلية¹ حتى لو كان ذلك في مواجهتها (أي السلطة المركزية).

إضفاء الشخصية المعنوية العامة على الهيئات المحلية يحقق لها قدرًا من الحرية في التصرف ويدعم الاستقلال الذي يجب أن تتمتع به في مواجهة السلطة المركزية، وأدى هذا إلى تأكيد الشخصية المعنوية للوحدات المحلية من الناحية الفقهية والقانونية.²

مسألة تمتع الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية معترف بها في جلّ التشريعات التي تطبق النظام الإداري اللامركزي، ففي فرنسا لقد اعترف المشرع الفرنسي للمحافظات (départements) بالشخصية المعنوية بموجب القانون الصادر في 10 ماي 1838، واعترف بالشخصية المعنوية للبلديات (communes) في السنة الثالثة للثورة الفرنسية، ففي القانون الصادر في 2 مارس 1982 المتعلق بـ (حقوق وحرريات البلديات والمحافظات والمناطق) فإنه يربط بين مفهوم الجماعات الإقليمية والشخصية المعنوية³.

وفي الجزائر نصت المادة الأولى من قانون البلدية⁴ على أن: " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة"، والوضع نفسه بالنسبة للولاية⁵.
أولاً: أهمية الشخصية المعنوية.

للشخصية المعنوية أهمية فنية وقانونية وتمتع بها يترتب عليه عدة نتائج وآثار.

- الأهمية الفنية في مجال التنظيم الإداري

تظهر الأهمية الفنية للشخصية المعنوية في كونها الوسيلة القديمة والأمثل في عملية تقسيم الأجهزة والهيئات الإدارية المشكل للنظام الإداري، بالإضافة إلى توزيع اختصاصات السلطة الإدارية الإقليمية والمركزية.

¹ -Roland Maspétiol et Pierre Laroque, op.cit. p. 144.

² - سليمان محمد طحاوي، الوجيز في نظم الحكم والإدارة، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، سنة 1979 ص 369.

-ينظر كذلك، محمد فؤاد مهنة، القانون الإداري العربي، مرجع سابق، سنة 1963-1964، ص ص 115-116.

³ -Jacques Moreau, Administration régionale, département et municipale, 9^{ème} édition, memento, Dalloz, année 1992, p. 2.

⁴ - القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جولية 2011، المتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج.، عدد 37، لسنة 2011.

⁵ - المادة رقم 1 من القانون رقم 12-11 المؤرخ في 21 أبريل 2011، المتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج.، عدد لسنة 2011.

– الأهمية القانونية للشخصية المعنوية في مجال التنظيم الإداري

يتمثل دور الهيئات المتمتعة بالشخصية المعنوية أساساً في تنظيم أعمال السلطة وكيفية سير الهيئات الإدارية، حيث تقوم هذه الأخيرة سواءً كانت إقليمية أو مرفقية بالوظائف دائرة اختصاصها بواسطة أشخاص طبيعيين يباشرون هذه الوظائف باسم ولحساب الشخص المعنوي، لذا نجد أن الشخص المعنوي يبقى قائماً على الرغم من زوال ممثله.¹

ثانياً: النتائج المترتبة عن الشخصية المعنوية.

تعتبر الشخصية المعنوية أحد أركان اللامركزية، تتمتع بها لدى الهيئات المحلية يكسبها الوجود القانوني، ويترتب عن الاعتراف بها نتائج عامة وخاصة.

– النتائج العامة للشخصية المعنوية²

يترتب عن الاعتراف بالشخصية المعنوية مجموعة من النتائج يشترك فيها أشخاص القانون العام مع أشخاص القانون الخاص، وهذا ما تضمنته المادة 50 من القانون المدني³: " يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان، وذلك في نطاق ما يقره القانون، يكون لها خصوصاً: " ذمة مالية.، أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقدرها القانون، موطن وهو المكان الذي يكون مركزها الرئيسي في الخارج ولها نشاط في الجزائر يعتبر مركزها، في نظر القانون الداخلي في الجزائر نائب يعبر عن إرادتها وحق التقاضي " انتهى نص المادة.

– النتائج الخاصة التي تنتج عن تمتع الهيئات الإدارية بالشخصية المعنوية

ينجم عن تمتع الهيئات الإدارية بالشخصية المعنوية جملة من النتائج المبينة كما يلي⁴:

- 1- إن تمتع الهيئات الإدارية بالشخصية المعنوية لا يدل على أنها مستقلة استقلالاً كاملاً عن الدولة، بل هي مقيدة بالنطاق الذي حدده المشرع لها بموجب القانون المنشئ للهيئة الإدارية وتظل خاضعة لإشراف ورقابة الدولة.

¹ – مزياي فريدة، أطروحة دكتوراه: المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، جامعة منثوري، قسنطينة، سنة 2005، ص 18.

² – توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، النظرية العامة للقانون والنظرية العامة للحق، الدار الجامعية، سنة 1988، ص ص 771 – 772.

– إسحاق إبراهيم منصور، نظريتنا القانون والحق وتطبيقاتها في القوانين الجزائرية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1987، ص 240.

³ – الأمر رقم 75-. 58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني ج.ر.ج. عدد 57، سنة 1975، المدلل

و المتتم بالقانون رقم 07-05 المؤرخ في 13 مايو 2007، ج.ر.ج. عدد 31، سنة 2007.

⁴ – سليمان محمد طماوي، الوجيز في نظم الحكم والإدارة، المرجع السابق، من ص رقم 47 الى ص 50.

– ينظر كذلك، طعيمه الجرف، القانون الإداري، القاهرة، سنة 1963 – 1964، ص ص 81 – 82.

2- يؤدي منح الشخصية المعنوية للهيئات الإدارية إلى تفتيت السلطة الإدارية وتوزيع مظاهر وامتيازات السلطة العامة بين الدولة وهذه الهيئات الإدارية، تمارس هذه الأخيرة امتيازات السلطة العامة في حدود اختصاصها، كمنع الملكية من أجل المنفعة العامة، إبرام العقود الإدارية، إن منح الاستقلال الإداري يقصد به أن تنشأ هيئات إدارية تتمتع بكل السلطات الضرورية.

3- إن موظفي الجماعات المحلية والهيئات الإدارية هم موظفون عموميون.

4- تستفيد الهيئات الإدارية من أموالها تديرها بأسلوب الإدارة العامة .

5- إن استقلال الشخص المعنوي العام بذمة مالية عن الدولة يؤدي إلى تحمله مسؤولية الأعمال الضارة التي تصدر عن موظفيها، فالجماعات المحلية تستقل بمسؤوليتها التي تنتج عن ممارسة نشاطها.

6- إن القرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية تعد قرارات إدارية يمكن تنفيذها جبراً ويمكن رفع دعوى إلغائها أمام جهة القضاء الإداري¹.

7- إن حق التقاضي للهيئات الإدارية مستقل عن حق التقاضي المقدر للدولة، فكل هيئة تتمتع بالشخصية المعنوية يمكنها المطالبة بحقوقها أمام الهيئات القضائية²، أي تكون أهلاً للتقاضي، ويمكنها أن تقاضي الدولة والإدارة المحلية والأفراد، كما قد تكون عرضة لمقاضاتهم.

8- إمكانية قبول الهبات، أي بإمكان الشخص المعنوي أن يتلقى الهبات والتبرعات وذلك وفق إجراء بسيط³ غير أن هذا الإجراء هو نوع من الرقابة والتقييد من حرية الجماعات المحلية في ممارسة بعض حقوقها الأساسية والتصرف فيها يبقى معلقاً على شرط مصادقة السيد والي الولاية على المداولات المتضمنة المواضيع التالية⁴.

¹ - صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، الطبعة الأولى، سنة 1983، ص ص 56-57.

² - عبد الكبير العلوي الصوسي، الوجيز في تمثيل أشخاص القانون العام والدفاع عنهم أمام القضاء، موجود على البوابة الالكترونية التالية/ <https://www.marocdroit.com>

³ - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، تعريب محمد عرب صاصيلا، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1986، ص 98.

⁴ - ينظر مثلاً، المادة رقم 57 من قانون البلدية، ج.ر.ج.ج.، عدد 37، لسنة 2011.

تمنح الشخصية المعنوية العامة إما لاعتبارات إقليمية أو لاعتبارات مرفقية (مصلحية)، هذا يؤدي إلى ظهور أشخاص معنوية إدارية إقليمية وأشخاص معنوي إدارية مرفقية.

الفرع الثاني: انتخاب مجالسها

اتسع الجدل بين الفقهاء حول مدى اعتماد أسلوب الانتخاب كشرط لتحقيق وضمان استقلالية الجماعات المحلية، حيث تبنت مجموعة من الفقهاء فكرة تشكيل المجالس من منتخبين فيما رأت مجموعة أخرى عكس ذلك وأظهرت معارضتها لهذا المبدأ جملة وتفصيلاً وطالبت بضرورة تشكيل المجالس المحلية من معينين (إطارات إدارية) دعماً للاستقلالية، وبين هذين الرأيين ظهر رأي ثالث توافقي يدعو إلى الأسلوب المتنوع المختلط بين (المنتخبين والمعينين)، وهو ما سنعمل على توضيحه وتفصيله فيما يلي:

أولاً: دعاة الانتخاب.

لقد نادى بعض الفقهاء وتمسكوا بضرورة تشكيل المجالس الشعبية من منتخبين مؤكدين على أن وسيلة الانتخاب هي الضمان الأمثل والأوحد لتجسيد الاستقلالية¹، إذ لا يمكن أن يتجسد الاستقلال بصورة واضحة وفعالة إلا إذا تم اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب السري المباشر، فاعتماد أسلوب الانتخاب يعني وجود تنظيم محلي لامركزي مستقل وانعدامه يعني فقدان الجماعات المحلية للحرية والاستقلال²، فالاستقلالية بالنسبة للأشخاص القانونية المعنوية التي تمثل الجماعات المحلية يظهر في عدم تعيينهم من السلطة المركزية وحجج هؤلاء الفقهاء من أنصار هذا المبدأ مختلفة منها القانونية ومنها النفسية والإدارية والسياسية.

- الحجج القانونية.

إن الانتخاب هو الوجهة القانونية والشرط الأساسي لدعم الاستقلالية لكونه يخرجنا من العمل بآليات الوظيف العمومي التي يعتمدها أسلوب التعيين كما يخرجنا من متطلبات الوظيفة العامة المتمثلة في الولاء للدولة والخضوع لجهات مركزية والعمل في ظل نظام رئاسي متشدد لذلك نجد أن

¹ - محمد فؤاد مهنا: استقلال المحافظات واستقلال الجامعات في ظل سيادة الدولة نحو التوسيع في تطبيق نظام اللامركزية الإدارية وتدعيم استقلال المحافظات والجامعات، مقال منشور بمجلة العلوم الإدارية الصادرة عن الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، مصر، السنة الثالثة والعشرين، العدد 01، يونيو 1982، ص 08.

² - خالد القباني: اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، نشر مشترك منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات، الجزائر، 1981، ص 88.

البعض من الفقهاء قد نفى صفة اللامركزية من المرافق معتبرين إياها مجرد هيئات للتركيز النسبي لا لشيء إلا لعدم إعمال أحد أبرز شروط تحقق ذلك وهي الانتخاب¹.

- الحجج النفسية الإدارية.

إن الانتخاب هو تحرير نفسي لعضو المجلس لأنه لو كان معيناً لبقى يقبع في ظل الولاء لمن عينه ويعمل على إرضائه ورد الجميل له مما يتولد عنه ضياع للاستقلالية وإهدار للمصالح العامة لسكان الإقليم، كما أن العمل بأسلوب الانتخاب يؤدي إلى حسن سير المصالح الإدارية للمنطقة لدراية المنتخبين الجيدة بجايا المنطقة التي هم بصدد تسييرها وإدارتها من جهة، ولوجود مصالح شخصية ومادية ترتبط مباشرة بحسن سير مرافقهم المحلية، هذا من جهة أخرى، إذ يفترض أن يكونوا أكثر غيرة على إنجاز هذه الإدارة لشعوبهم بأن النتائج تنصرف مباشرة إليهم².

- الحجج السياسية.

بعد أن أثبتت الشعوب نجاحها إلى حدّ ما في ممارستها الأعمال الديمقراطية السياسية عن طريق الانتخاب، صارت تطمح لتطبيق ذلك في المجالات الإدارية ليكتمل البناء الديمقراطي، فكما أن الانتخاب ركن ركين في الديمقراطية السياسية فهو كذلك في الديمقراطية الإدارية، فالانتخاب مدرسة لتلقين الديمقراطية³ وهي طريقة ناجحة لدفع الشعب للمشاركة في تسيير أمورهم⁴.

ثانيا: الاتجاه المعارض لدعاة مبدأ الانتخاب.

تتلخص وجهة نظر هذا الاتجاه في العمل على تعيين أعضاء الجماعات المحلية لضمان استقلالية عملها، لا على إتباع أسلوب انتخابهم مع ضرورة تدعيم ذلك بضمانات عدة متخصصة فنية وتقنية، تلتزم السلطة بمراعاتها عند التعيين، ونذكر منها على سبيل المثال لا الحصر، عدم العزل مثلاً، ولأصحاب هذا التصور حججهم التبريرية والتي يؤكدون من خلالها صحة هذا الاعتقاد والتي نورد منها ما يلي:

¹ - مسعود شيهوب: أسس الإدارة المحلية وتطبيقها في نظام البلدية والولاية، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 1986، ص 16.

² - نفس المرجع، ص 17.

³ - نفسه، ص 18.

⁴ - مصطفى كراجي، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، مقال منشور بالمجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية الصادرة عن كلية الحقوق، الجزائر، الجزء 34، عدد 02، سنة 1996، ص 355.

- الحجج القانونية.

اعتماد أسلوب التعيين لا يؤثر سلباً على مبدأ استقلالية الجماعات المحلية على الإطلاق سيما إذا كان مكفول بضمانات كافية لتحقيق الاستقلالية ومثال ذلك القضاة فهم معينون ورغم ذلك فهم مستقلون. كما أن التعيين أضمن لحماية المشروعية لأن المنتخبين هم أكثر الأشخاص اعتدائاً عليها لجهلهم بأصولها وقواعدها، والربط الحاصل بين التعيين ووقوع أعضاء المجالس المعينين تحت سلطان وتأثير السلطات المركزية، لا يعدو أن يكون مجرد افتراض قد يتحقق وقد لا يتحقق، أضف لذلك فإن الانتخاب ليس شرطاً لتحقيق النظام اللامركزي ما دام يمكن تحقيق استقلال الوحدات الإدارية بوسائل أخرى¹.

- الحجج النفسية والإدارية.

يفضل أصحاب هذا الاتجاه أسلوب التعيين عن الانتخاب كون تبعات هذا الأخير (طريقة الانتخاب) سلباتها أكثر خطورة على ضمان سير المصلحة العامة، « خاصة إذا علمنا أن المنتخبين المحليين يميلون عادة إلى محاباة العائلة والأصدقاء ومن ساندوهم في فوزهم فكثيراً ما تفهم المهمة الانتخابية في المجتمعات الأقل وعياً وتطوراً على أنها الوسيلة للوصول إلى مراكز تقديم الخدمات للمقربين وهو أمر ينعكس سلباً على حسن أداء الخدمات»².

- الحجج السياسية.

كون أن المنتخب يعمل ويناضل ضمن نسق سياسي وحزبي معين، ما يعرضه إلى تأثيرات الجهات السياسية الأخرى ضمن ما يعرف بالحراك السياسي، فقد تتوافق مواقف حزبه مع أحزاب أخرى في موضوع سياسي ما، وقد يكون في المقابل تباعد تام بينهم، هذا من جهة، ومن جهة أخرى قد تكون مواقف المنتخب تعبر عن أهواءه الشخصية ليس إلا في ظل مستواه التعليمي وتكوينه السياسي المحدود ونقص خبرته في التسيير الإداري والمالي.

هذه المواصفات وأخرى، من شأنها أن تؤدي إلى تشويه الديمقراطية التي تسعى الدولة عن طريق مختلف مصالحها إلى تحقيقها، بل حتى الوحدة والمقومات السياسية للدولة هي الأخرى ليست بمنأى عن التهديد فبمجرد الفهم الخاطئ لطبيعة اللامركزية من قبل المنتخبين قد يؤدي إلى تحويلها إلى

¹ - عدنان عمرو: الحكم المحلي في ظل السلطة الفلسطينية، 1994-2003، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 2004، ص 34.

² - مسعود شيهوب: أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها في نظام البلدية والولاية، مرجع سابق، ص 22.

لامركزية سياسة خاصة وأن المنتخبين يشاركون الدولة بحكم إدارتهم لتلك الهيئات في وسائل القانون العام.

ثالثاً: الاتجاه التوفيقي.

بين الاتجاه المفضل للانتخاب و الاتجاه الآخر المحبذ للتعين عمل اتجاه ثالث على الجمع والتوفيق بينهما .

- دعاء الأسلوب المختلط.

يرى أنصار هذا الأسلوب أنه يجب الاستفادة من مميزات كل من الانتخاب والتعيين في تشكيل المجالس وذلك من خلال العمل على تشكيلها من منتخبين ثم بتطعيمها بمعينين من طرف السلطة المركزية، كما يشترط أنصار هذا المبدأ أن يكون عدد المنتخبين أكثر من نصف مجموع الأعضاء حفاظاً على غلبة التمثيل المحلي¹. وإن كان هذا الشرط ليس ثابتاً أو مطلقاً بالضرورة.

- دعاء الأسلوب المتنوع.

مضمون هذا الأسلوب هو الجمع والعمل بسائر الأساليب السابق ذكرها، انطلاقاً من قاعدة عدم التجانس الموجود بين البيانات المحلية حيث يتم العمل بأسلوب الانتخاب الكامل بالنسبة للوحدات المحلية المتطورة والتي ليس هناك شك في قدرة أهاليها على اختيار ممثلهم ضمن عملية تنافسية متطورة، والعمل بأسلوب التعيين الكامل في المناطق التي يكون للعشائرية والطائفية شيوعاً فيها، أما بالنسبة للوحدات المحلية التي يرى أنها تتجاوز مراحل انتقالية عن طريق التطور فإنه يمكن الأخذ فيها بالأسلوب المختلط مع مراعاة اختلاف نسبة المنتخبين حسب درجات التطور الحاصل في البيئة².

- تقييم آراء وحجج الاتجاهات السابقة.

من خلال ما تم التطرق إليه سابقاً، يتضح أن الظاهرة المحلية في عمومها ليست ظاهرة قانونية فقط بل أساسها ظاهرة سياسية وسياسيولوجيا قبل أن تكون كذلك، لذا فإنه من الطبيعي أن نجد نظرة الفقهاء تختلف عند معالجتها لأن كل فقيه ينظر إليها من مركزه الخاص، فالسياسي ينظر لها على أنها وجه متطور للديمقراطية، فيما يراها السياسيولوجيا على أنها حقل لتجسيد عملية التآلف والتضامن

¹ - عبد المعطي محمد عساف ونادر أحمد أبو شيخة، تنظيم الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية؛ دراسة تحليلية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية إدارة البحوث والدراسات، عمان، الأردن، 1985، ص ص 25 - 26.

² - نفس المرجع، ص 26.

الاجتماعي، في حين يراها القانوني على أنها وحدات مستقلة تتمتع بشخصية معنوية وباختصاصات متميزة في ظل وجود نظام وصائي، وعليه، ففكرة الانتخاب في أصلها ليست أكثر من اعتبار سياسي ولا تعدو أن تكون أساساً أو شرطاً للامركزية الإقليمية وهي اللامركزية المصلحية، ومن هنا يجب التمييز بين ما يعتبر شرطاً قانونياً لقيام الإدارة المحلية وهو التمتع بالشخصية المعنوية وما يعتبر أسلوباً ديمقراطياً في التسيير¹، فرضاً منا أن الانتخاب يكتسي الأهمية البالغة التي تجعل منه وسيلة لتفعيل الاستقلالية المحلية، فإن دوره بوصفه كذلك ضيق للغاية فهو لا يتعلق باستقلال الهيئة ككل بل يشق منه وهو الاستقلال الإداري والذي يعد أحد مظاهر الاستقلالية التي تتمتع بها الوحدة المحلية كونها تتمتع بالشخصية المعنوية.

مما سبق عرضه، حول ما يخص الانتخاب وما توصلنا إليه أنه ليس شرطاً أو ركناً لقيام اللامركزية أو استقلالية الجماعات المحلية بل وسيلة لدفع الاستقلال الإداري للجماعات المحلية، إلا أنه له دور فاعلا في ذلك لأن مبدأ الانتخاب هو الأسلوب الأفضل والأكثر حظاً بين باقي الأساليب المعارضة والبديلة له، كما أن العمل به لا يتوقف عند الخلفيات الإدارية والتقنية فقط بل يتعداها إلى خلفيات سياسية واجتماعية، إضافة إلى ذلك فإن الأساليب الأخرى سواء المعارضة للانتخاب أو الداعية للتوفيق بين الانتخاب والتعيين أثبتت فشلها وقصورها نظرياً وعملياً في تفعيل استقلالية المجالس، فأسلوب التعيين ظل قاصر لأنه وبكل بساطة من قال تعيين قال خضوع وانصياع ومهما توافرت الضمانات لدرء ذلك فإنها تبقى غير كافية وشكلية. بل وحتى حجج أصحاب هذا الرأي هي في مجملها واهية لأن القضاة الذين تمسكوا بهم كنموذج لا تزال إشكالية استقلالهم عن السلطة التنفيذية محل جدل فقهي، كما أن الأسلوب المختلط المقدم كبديل توفيقى حمل في ثناياه عوامل قصوره لأن تشكيل مجالس من فئات مختلفة قد يؤدي إلى عدم تجانسها وإلى صدامها مما يؤدي بالضرورة إلى انسدادها وانحيارها، لذلك نجد أن أصحاب هذا الرأي بعد ثبوت فشلهم يعودون تدريجياً للعمل بأسلوب الانتخاب من خلال اشتراطهم إعطاء الغلبة في التشكيلة للفئة المنتخبة وهو الحال نفسه عند الأسلوب المتنوع والذي وإن كان أسلوباً جامعاً إلا أنه لم يكن مانعاً لتبعية المجالس للجهات المركزية خاصة عند غلبة المناطق التي يسودها اللاوعي واللاتطور على حساب المناطق المحلية المتطورة.

¹ - إبراهيم رابعي، استقلالية الجماعات المحلية الحدود والضمانات، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة عنابة، 2005، ص 48.

ولكن مع كل ما قيل عن مبدأ الانتخاب أنه الأسلوب الأفضل والوسيلة الفاعلة في تفعيل الاستقلالية للوحدات الإدارية التابعة للجماعات المحلية، إلا أن ذلك مرهون بتوافر جملة من الشروط والاعتبارات والتي تعد الجهات الرسمية في الدولة ملزمة بالعمل بما إن كانت فعلاً صادقة في ضمان تلك الاستقلالية، ومن تلك الشروط نذكر ما يلي:

- فتح باب الترشح لعضوية المجالس المحلية للجميع بوضع ضوابط وشروط قانونية وشخصية مع تفادي وضع الشروط الإيديولوجية التي من شأنها جعل الترشح محصور في فئة واحدة.
- التحضير الجيد للعملية الانتخابية من خلال الضبط الدوري للهيئة الناخبة وتوفير الوسائل البشرية والمادية اللازمة لحسن سيرورة العملية في جو تنافسي آمن وديمقراطي مع ضرورة عدم تحيز الإدارة والتزامها الحياد¹.
- ترشيد الناخب وتوعيته عن طريق حملتان واحدة يتم ضبطها وتأطيرها ليباشرها المتنافسون بغية التعريف بأنفسهم وبرامجهم لإعطاء الفرصة للناخب في الاختيار الأنجح، وأخرى لتوضيح أهمية العملية ككل وكيفية أدائها وأهمية الوحدات المحلية وصلاتها².

¹ - نور الدين فكايير، المنظومة الانتخابية الجزائرية وحياد الإدارة، مقال منشور بمجلة النائب الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد 04، 2004، ص ص 15 - 16.

² - مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها في نظام البلدية والولاية، المرجع السابق، ص 28.

المبحث الثالث: حقوق الجماعات المحلية

في إطار تطبيقات اللامركزية المحلية، كثيرا ما تثار مسألة ضبط مجالات تدخل الجماعات المحلية، فيما بينها و بين السلطة المركزية على المستوى المحلي، فالوحدات المحلية على اعتبار أن لها شخصية معنوي تعمل على تطبيق مبدأ الاستقلالية الإدارية و المالية بأكثر عمق وحرية، وان تتمسك بجميع الحقوق المكرس لها بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية، وعليه، وجب علينا معرفة هذه الحقوق، وطبيعتها وحدود ممارستها تجاه السلطة المركزية، أو جهات الوصاية، والغير المتعامل مع هذه الهيئات أشخاص طبيعيين أو معنويين .

نظرا للصلاحيات الواسعة المسندة للجماعات المحلية، لضمان سير عادي لمصالحها بالشكل الذي يضمن تلبية حاجيات مواطنيها فعي تتمتع بحقوق إدارية، ومالية، واقتصادية وكذا قضائية، وغيرها. مما يقع على عاتقنا التطرق لهذه الحقوق ومعرفة مدى فعاليتها وكفايتها، من خلال مضمون مطالب هذا المبحث، والتي نعرضها بشيء من التحليل والشرح على النحو التالي.

المطلب الأول: الحقوق الإدارية للجماعات المحلية

من مظاهر اللامركزية الإدارية الاستقلال المالي للجماعات المحلية، وإلى جانب هذا الأخير هناك ما يسمى بالاستقلال الإداري¹، وأعتقد أن هذا الأخير هو حامل (support) للاستقلال الأول أي (المالي)، فجعل الأعمال المالية أساسها (أعمال إدارية تحضيرية أو تنفيذية)، ذلك حالة تمكين الجماعات المحلية من ممارسة حقوقها الإدارية.

الفرع الأول: حق اتخاذ القرارات

من أهم الآثار المترتبة على الاعتراف للشخص المعنوي بالشخصية القانونية هو حقه في اتخاذ القرار، وفي هذا الإطار تملك الجماعات المحلية سلطة اتخاذ القرارات التنظيمية و الفردية، بعضها يكون تنويجا لمداورات الهيئات التداولية و البعض الآخر تستقل به الهيئات التنفيذية.

أولا : حق الجماعات الإقليمية الفرنسية في اتخاذ القرارات

يعتبر التعديل الذي طال الدستور الفرنسي في 28 مارس 2003² لا سيما المادة الأولى منه خطوة جديدة لنظام اللامركزية الإدارية والذي أكد ما كرسه القانون المؤرخ في 08 مارس

¹ -Ahmed Mahiou, cours d'institutions administratives, 2^{ème} éd., OPU, Alger, 1990.

² -Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003, relative à l'organisation décentralisée de la République.

- www.vie.publique.fr/.../loi-constitution.

- www.legifrance.gov.fr.

1982¹ المتعلق بحقوق وحرريات البلديات والجهات والمحافظات الفرنسية، والذي استفادت بموجبه بعض الجماعات المحلية الفرنسية بنظام خاص بها مثال: (Collectivités d’Outre-mer).
تطبيقا لما ورد في بعض مواد² القانون العام للجماعات الاقليمية يتمتع رئيس البلدية باسم البلدية كجماعة إقليمية بما تملكه من قوة عمومية في مجالسلطة الضبط الإداري من ممارسة مهمة فرض الأمن العمومي، السكنينة العامة والطمأنينة، فيحق له بذلك اتخاذ القرارات³ ذات الطابع التنظيمي المناسب لضبط هذه العمليات في حدود اختصاصه وتحت المراقبة الإدارية من طرف (le préfet)⁴.
فهي مهام عادية لا يمكن له أن يخلط بين الإجراءات التنظيمية للضبط الإداري مع تلك المتعلقة بسلطة الضبط الجوارى ’La police municipale et la police administratif‘، مما يتطلب الفهم السليم للضبط الإداري العام والخاص⁵.

¹ -Loi n°82-213 du 28 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et les régions.

– www.Legifrance.gov.fr.

²- voir, art L 2212-1 et suivants du CGCT , art L2122-22 du CGCT .

³ -Qu’est-ce qu’un arrêté ?

L’arrêté est un acte émanant d’une autorité administrative autre que le président de la République ou le premier ministre (les derniers peuvent toutefois recourir aux arrêtés pour organiser leurs services). Il faut s’agir des ministres, des préfets, des maires, les arrêtés sont des actes administratifs unilatéraux.

– www.vie-publique.fr.

⁴ -Voir, art. L2122-24 CGCT.

– Voir, également art. L.2131-1 et suivants.

⁵ -Remarque : Il ne faut pas confondre police administrative générale et police spéciales. Outre les compétences du maire en matière de police générale, divers textes spécifiques confient au maire des compétences particulières de police qui fondent “les polices spéciales”. Celles-ci visent des situations spécifiques (certaines catégories d’administrés ou d’activités) et peuvent rechercher des objectifs plus précis, en prévoyant le cas échéant des procédures spécifiques.

Ex :

- police des funérailles et des cimetières .
- police de la circulation et du stationnement.
- police des immeubles menaçant ruine.
- police des animaux dangereux et errants, etc.

Dans ce cadre, le maire agit au nom de l’Etat ou au nom de la commune en fonction de la police spéciale concernée.

فمثلاً رئيس البلدية ليس له أي اختصاص للضبط الإداري العام بالنسبة للفضاءات الجوية بالبلدية فهي من اختصاص (le préfet)، وطبقاً للقواعد العامة للامركزية الإدارية المشار إليها سابقاً، تُعد قرارات (les arrêtés municipaux) قابلة للتنفيذ بقوة القانون (exécutoire de plein droit).

ولتسهيل مهمة رئيس البلدية فيما يخص مجالات الضبط الإداري المتعددة، يمكن له تفويض اختصاصاته¹ المتعلقة بالشرطة الإدارية إلى أحد نوابه وذلك بموجب قرار تنظيمي خاضع للنشر² (un arrêté régulièrement publié).

ثم إن قرارات رئيس البلدية تستمد قوتها من الاختصاصات التي يفوضها له في بداية العهدة الانتخابية المجلس الجهوي (le conseil municipal)³، وتصنيف هذه القرارات إلى قرارات تنظيمية⁴ وقرارات غير التنظيمية⁵.

يجب أن تستوفي هذه القرارات الإجراءات الشكلية و الموضوعية الواجب توافرها في أي قرار اداري كضرورة ذكر السلطة المكلفة بالتنفيذ. ومن أمثلة حق المبادرة في اتخاذ القرارات من طرف الجماعات الإقليمية الفرنسية نعرض المثال الواقعي التالي:

في حالة أن بلدية فرنسية بها محبزين ولهما نفس تاريخ الغلق بسبب العطلة السنوية، فالمادة (L.2212-2) الفقرة الثامنة من القانون العام للجماعات الإقليمية، تجيز لرئيس البلدية بما له من اختصاص الضبط الإداري، أن يتخذ قرار تنظيمي يضبط عملية التوقيف وتاريخ العطلة السنوية للمحبزين بالشكل الذي يضمن استمرار هذا المرفق خدمة لمصلحة المواطن، وهذا الإجراء يخص فقط نشاط المحبزة ولا يمتد إلى باقي النشاطات التجارية الأخرى.

بل أوسع من ذلك، لرئيس البلدية حق اتخاذ قرارات تلزم مواطني البلدية بتنظيف وكس الطرق والساحات والشوارع المقابلة لسكناتهم المبنية وغير المبنية⁶، حفاظاً على نظافة المحيط.

¹ - voir, art. L.5211-9-2 du CGCT.

² - Voir, art. L.2212-1 et suivants du CGCT.

- Voir, également, art. 2122.22 du CGCT.

³ - Ex : un arrêté instituant un sens unique dans une rue.

⁴ - Par exemple : un arrêté de mise en demeure de démolir un bâtiment menaçant ruine et constituant un danger.

- www.collectivités-locales.gov.fr/arrêtés-et-délibérations.

⁵ - Voir, art. 2122.22 Du CGCT.

⁶ - Voir, art. L.2212-2 du CGCT, relatif aux pouvoirs de police municipale en matière d'ordre, de sécurité et salubrité publiques.

ضمن هذا السياق، وعملاً بنص المادة رقم L.2212-2 DU CGCT، يمكن لرئيس البلدية وإن كان الاختصاص الأصلي يؤول إلى (le préfet)، أن يمارس بعض الاختصاصات بعنوان سلطة الضبط الإداري، لا سيما عند توافر عنصر الاستعجال، كأن يتخذ قرار ذو طابع وقائي حالة وجود حريق أو تلوث يشكل خطراً على المواطنين¹، الوضع ينطبق كذلك على حالة وجود أصوات للحيوانات المتشردة (القطط، الكلاب،...) داخل النسيج العمراني أو حتى في الوسط الريفي، يهدد أمن وسكينة المواطنين².

فما نستنبطه، أن "حق اتخاذ القرارات" من طرف الجماعات المحلية، ذات الطابع المحلي وغيرها من الحقوق ما هي إلا امتداد وأحد تطبيقات المبادئ التي تبناها الميثاق الأوروبي للاستقلالية المحلي³، والتي نجد نماذجها منها حالياً في فرنسا، بلجيكا، ألمانيا وهولندا.

ثانياً : حق الجماعات المحلية الجزائرية في اتخاذ القرارات

أما عن حق اتخاذ القرار من طرف الجماعات المحلية في التشريع الجزائري، فلقد حوّل قانون البلدية⁴ بموجب نص المواد رقم 96، 97، 98، و 98 لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وتحت إشراف والي الولاية، أن يتخذ القرارات اللازمة والمناسبة لتنفيذ مختلف القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية، منها قرار النشر والتبليغ، بالإضافة إلى حالة تنفيذه لمداومات المجلس الشعبي البلدي وذكر المشرع في نص المادة رقم 96 فقرة 3 عند الاقتضاء، أوردتها على الوجه المطلق ولم يوضح المشرع أن يخضع ذلك

¹ - Voir, art. L.2213-30 CGCT.

² - Voir, art. L.2212-1 et L.2212-2 du CGCT.

Ainsi que : art. L.211-23, L.2213-2 et 2213-4 du Code rural.-

³La Charte Européenne de l'Autonomie Locale--Déjà en octobre 1953, une Charte Européenne des libertés locales fût signée par le Conseil des Communes et Régions d'Europe, à Versailles. S'en inspirant, le Conseil de l'Europe adopte la Charte Européenne de l'Autonomie Locale le 15 octobre 1985.

=En vertu de son article 13, il appartient à chaque pays signataire de déterminer les collectivités locales ou régionales auxquelles cette Charte sera applicable.

في هذا المقام، نذكر الخلاف الفقهي حول سلطة الإدارة ومن ثم (سلطة إدارة الجماعات المحلية) في إصدار لوائح الضبط وأساسها القانوني، ومن هذا الخلاف ما ذهب إليه الفقه الفرنسي والمصري، وحججهم في جواز وعدم جواز إصدار مثل هذه اللوائح في مادة الضبط الإداري، لتفصيل والمزيد من المعلومات، راجع في ذلك:

- طعيمة الجرف، القانون الإداري، عام 1987، ص 677.

إبراهيم محمد علي، القانون الإداري، النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، بدون سنة طبع، ص 100 وما يليها.

⁴ - ج.ر.ج.ج، عدد 37 لسنة 2011.

لطبيعة المداولة أو يرجع لقناعة وحرية متخذ القرار. واعتقد أن المشرع يريد من ذلك خلق الانسجام والتفاهم بين الهيئة التنفيذية و الجهاز التداولي، لان طبيعة التكامل الوظيفي بينهما تقتضي ذلك وان كان مجال اتخاذ القرارات جاء على سبيل الحصر في المادة رقم 96 السابق ذكرها، إلا أن مضمون العبارات المستعملة من طرف المشرع في نفس المادة، تفضي إلى عمومية النص القانونية مثل... اتخاذ تدابير محلية خاصة بالمسائل الموضوعية،. يكون بذلك قد وسع من مجال اتخاذ قراراته ليشمل كل ما يدخل دائرة اختصاصه في كسلطته في الضبط الإداري¹، من ذلك السهر على النظام العام والسكينة والنظافة العمومية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات².

ضمن سياق ما ذكرناه أعلاه، عن مضمون المادة رقم 96 من قانون البلدية، حسب رأينا، أن المشرع أحسن ما فعل في استعماله لصيغة المرونة من خلال عبارة "التدابير المحلية" إذ تُمكن رؤساء البلديات حسب حالة وخصوصية كل بلدية من أن يعالجوا أمورهم المحلية بمبادرة منهم، فالبلديات تتفاوت في مستوياتها (الاجتماعية، الثقافية، المالية...) عبر الإقليم، على أن يكون ذلك، أي اتخاذ القرارات، تحت رقابة السلطة الوصاية من حيث الملائمة دون المساس أو الحد من حق اتخاذ القرارات. ممن لهم صلاحية ذلك.

أعتقد أن الإجراءات الشكلية والتنظيمية التي اشترطها المشرع الجزائري في عملية إعداد وتنفيذ هذه القرارات، كضرورة تقيد هذه القرارات في سجل خاص بها مرقم ومؤشر عليه³ من طرف رئيس المحكمة، وكذا ربطها بمواعيد زمنية كضرورة إرسال هذه القرارات إلى الوالي المختص خلال 48

¹ - مثلا في مجال ضبطية التعمير وحماية البيئة، فمن بين ما ميز رخصة البناء ببعض الخصوصيات عن الوثائق الإداري الأخرى أنها قرار إداري مسبق بمعنى أنها إجراء ضروري يتخذه رئيس المجلس الشعبي البلدي (كجهة إدارية) لتسليم وتشيد بناء، فبدونه لا يمكن البناء. وكذلك قرار رخصة التجزئة والهدم حسب الشروط والكيفيات المحددة في التشريع والتنظيم المعمول به، القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر.ج. عدد 52 لسنة 1990، المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-05 لسنة 2004، ج.ر.ج. عدد 51 لسنة 2004.

و في مجال ضبطية النظافة والصحة العمومية واحتراماً لحقوق المواطنين وضمانها خلال الحياة اليومية لهم، فإن لرئيس البلدية اتخاذ القرارات المناسبة في المجالات التي نظمها المادة رقم 94 من قانون البلدية رقم 10-11، بل أجاز له المشرع وهو يمارس هذه الاختصاصات في مجال الشرطة الإدارية وأن يعتمد في ذلك على سلك الشرطة البلدية التي يحددها القانون، وعند الاقتضاء له أن يتخذ قرارات تسخير (Arrêtés de réquisition) لقوات الشرطة أو الدرك المختصة إقليمياً حسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم، المادة رقم 93 من قانون البلدية رقم 10-11، مرجع سابق.

² - المواد رقم 88 و 89 من قانون البلدية رقم 10-11، مرجع سابق.

³ - المادة رقم 98 الفقرة الثانية من قانون البلدية رقم 10-11، مرجع سابق.

ساعة، مع وصل استلام وتعليق تنفيذها إلا بعد مرور شهر من تاريخ إرسالها للوالي¹. و غيرها². هذه الإجراءات و غيرها تؤكد أهمية هذا الحق لارتباط باقي الحقوق به ان لم نقل انه سندها وسبب وجودها .

هذا عن حق اتخاذ القرارات على مستوى البلدية، أما عن حالة حق اتخاذ القرارات من طرف هيئة الولاية كجماعة محلية، فهي من اختصاص الوالي كرئيس للهيئة التنفيذية، إذ تطبيقاً لنص المادة 124 من قانون الولاية رقم 07-12، يصدر الوالي قرارات من أجل تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي وممارسة سلطاته المحددة في الفصل الأول³ من قانون الولاية: " سلطات الوالي بصفته ممثلاً للولاية" والفصل الثاني⁴: " سلطات الوالي بصفته ممثلاً للدولة".

نصت المادة 102 من قانون الولاية السابق ذكره على ما يلي: " يسهر الوالي على نشر مداوات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها". وتعتبر القرارات الإدارية هي وسيلة التنفيذ التي يستعملها الوالي في تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي، كما يمكن للوالي أن يستعين بالجهاز الإداري المساعد في عملية التنفيذ و المتمثل في ما تضمنه المرسوم رقم 94-215 المؤرخ في 23 جولية 1994، الذي يحدد هيكل وهيئات الإدارة العامة للولاية.

الوالي بصفته رئيس الجهاز التنفيذي في الولاية مسنود إليه حق اتخاذ وتنفيذ القرارات التي تسفر عن مداوات المجلس الشعبي الولائي.

في هذا السياق ، كثيرا ما تثار مسألة حرمان رئيس المجلس الشعبي الولائي من حقه في اتخاذ القرارات ، بالنظر إلى قانون الولاية رقم 07-12 نجد أن المشرع منح صفة ممثل الولاية للوالي بموجب المواد من رقم 102 إلى غاية المادة رقم 109 وادمج فيها نوعين من السلطات من حيث تمثيل الولاية وتنفيذ لمداوات المجلس الشعبي الولائي، و هذا خلافا للوضع السائد في البلدية ،حيث يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية وفق للمادة رقم 77 من قانون البلدية 10-11. أن مهمة تمثيل الدولة على مستوى الولاية مسندة قانونا للوالي وليس لرئيس المجلس الشعبي الولائي تبعا لنص المادة 110 من قانون الولاية. وهذا في رأينا احد التبريرات للمسالة المثارة أعلاه.

¹ - المادة رقم 99 من قانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق.

² - المادة رقم 101 من قانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق.

³ - المواد من 102 إلى 109 من قانون الولاية رقم 07-12، مرجع سابق.

⁴ - المواد من 110 إلى 123 من قانون الولاية رقم 07-12، مرجع سابق.

تبعاً لما سبق عرضه تختلف وتتعدد درجات الهيئات المحلية المخول لها حق اتخاذ القرارات المحلية بحسب طبيعتها ونوعها ففي فرنسا¹ وفي الجزائر على درجتين الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدية يحكم ذلك مجال اختصاص المسؤول المحلي والتنظيم الإقليمي للبلاد.

الفرع الثاني: حق المجالس المحلية المنتخبة في التداول

تساهم الجماعات المحلية من خلال مجالسها المنتخبة ، في ترسيخ الديمقراطية المحلية وتعميق لامركزية القرار المحلي عن طريق آلية التداول². يظهر ذلك من خلال عمل أجهزتها التداولية على اختلاف مستوياتها.

¹ Les différentes formes d'arrêtes au niveau locale en France

Un arrêté préfectoral

Il s'agit d'une décision prise par un préfet qui peut avoir une ampleur départementale ou régionale. Le préfet met en place des décisions qui sont liées à l'ordre public et à l'aménagement du territoire à l'échelle du département. Exemples : Arrêté portant interdiction d'utiliser les engins à moteur certains jours et horaires, arrêté portant interdiction d'arrosage en période de sécheresse...

Un arrêté du président de conseil général ou un conseil régional

L'arrêté des présidents de conseil général est une décision qui concerne les grandes orientations politiques sous l'autorisation du préfet. L'arrêté du conseil régional s'applique aux décisions spécialisées pour chacune des régions. Exemples : l'aménagement du territoire, l'enseignement

Un arrêté du Maire ou d'un Président d'établissement public

Un arrêté municipal est une décision administrative unilatérale prise par le maire d'une collectivité territoriale ou par un maire adjoint ayant reçu une délégation. Exemples : Arrêté d'interdiction de stationner, arrêté de recrutement d'un agent, arrêté d'autorisation de permis de construire

Les arrêtés sont l'expression juridique de l'application du droit pour les organes exécutifs, mais peuvent être complétés par des circulaires, des annexes, des notes de service ayant valeur juridique interprétative. <https://www.emploi-collectivites.fr/arrete-blog-territorial> .

² -Définition de délibération :

Etymologie : du latin délibéré, peser, réfléchir mûrement, délibérer, examiner, prendre une décision.

La délibération est l'action de délibérer, de discuter, de débattre entre plusieurs personnes, de se concerter pour prendre une décision, une résolution ou résoudre un problème. La délibération peut être effectuée par un individuel seul de manière introspective.

On appelle "délibération", le débat et l'examen d'une question qui précèdent une décision au sein d'une assemblée, d'un conseil, d'une instance décisionnelle, etc. Elle permet une

أولاً : حق المجالس الإقليمية المنتخبة بفرنسا في التداول

بالنسبة للبلدية، بموجب القانون الصادر سنة 1884¹ تم تكليف المجلس البلدي بممارسة حق التداول لتسوية وتسيير الشؤون المحلية للبلدية، وذلك عن طريق مداوات نظم المشرع مضمونها وإجراءات سيرها في عدة مواد²، كما للمجلس حق إبداء رأيه بخصوص القضايا المحلية، وله حق إنشاء أو إلغاء المرافق العمومية المحلية والمصادقة على ميزانية البلدية وتسيير ممتلكاتها وغيرها من الاختصاصات. ربط المشرع الغاية من الشؤون المحلية هو تحقيق المصلحة العامة للبلدية³، وهذا ما أكدته مجلس الدولة الفرنسي في كثير من قراراته القضائية⁴، ما لم يكن القانون ينص على غير ذلك كحالة تغليب المصلحة العامة للدولة على المصلحة المحلية. أو أن يؤول الاختصاص إلى شخص اعتباري آخر⁵، ممارسة حق التداول من طرف أعضاء المجلس البلدي يكون في إطار الصلاحيات الممنوحة له وتكمن أهمية مداواته بأنها ترخيص⁶ لرئيس المجلس لتنفيذها باتخاذ القرارات المناسبة، فهو مفوض من طرفه خلال عهده الانتخابية وتعد حصنا وقوة قانونية⁷ اتجاه غير لأنها تملك قوة

=confrontation des points de vue dans le but de trancher un problème ou un choix difficile. Exemple : mettre une question en délibération.

Par extension, le terme "délibération" désigne également, certaines instances administratives ou judiciaires, une décision ou une résolution.

Exemple : une délibération du Conseil municipal.

Dans le domaine de la rhétorique, un discours délibératif est un discours qui examine l'avenir, qui pèse le pour et le contre pour aboutir à une prise de position. www.toupie.org-dictionnaire.

- يقابله تعريف المداولة في اللغة العربية

- ادال - أدال - إدالة

=أدال الشئ جعله مداولة، أي تارة لهؤلاء وتارة للآخرين جعله مداولة، أي تارة لهؤلاء وتارة للآخرين :- أدال رئيس الدولة الحكم بين الأحزاب المختلفة أدال الشئ : جعله متداولاً، ينتقل من واحد إلى آخر. معجم المعاني الجامع

<https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar>

¹Voir Loi n° 84-09 du 4 février 1984 relative à l'organisation territoriale du pays, p. 101. J.O.R.A. N° 06/07/02

² Voir art L21 21- 29 au art 21 21-36 du CGCT.

³Voir art L21 21- 29 du CGCT.

⁴Voir par ex : CE n° 56646 du 25 juillet 1986, n'édite au Lebon

⁵ Art L21 22-22 du CGCT, modifié par loi n°2014-58 DU 27 janvier 2014, art 92, www.legi France.fr

⁶Art L21 22-18, L21 22-22 et L 21 23 du CGCT

⁷-Note :Le Conseil d' Etat n'admet toutefois que la transcription des délibérations peut être réalisée sur un document unique, communicable à toute personne en vertu de l'article L. 2121-26 du CGCT. Il n'y aurait donc pas, en l'état du droit et de la jurisprudence, d'illégalité à ce qu'un même texte fasse office à la fois de compte rendu et de procès-verbal, CE 5 déc. 2007, n° 277087 .

التنفيذ بمجرد المصادقة عليها من طرف المجلس البلدي. بالرغم من أن المشرع لم يلزم رئيس المجلس بأجل محددة للبدء في التنفيذ¹ وان لا ينتظر رد السلطة الوصاية ممثل الدولة، فالرقابة هنا رقابة قضائية. وليست إدارية رقابة ملائمة إلا ما استثنى بنص قانوني.²

أما فيما يخص حق المجلس الجهوي في التداول يتكون هذا الأخير من أربعة 4 إلى خمسة عشر 15 نواب الرئيس³ يعقد جلساته مرة واحدة على الأقل خلال ثلاثة 03 اشهر⁴ بطلب من رئيسه أو بطلب من ثلث 3/1 اعضاءه لدراسة النقاط الواردة ضمن جدول الأعمال، وذلك خلال يومين 02 وفي حالة ظروف استثنائية يمكن للمجلس أن يعقد بموجب مرسوم⁵.

عملا بمواد القانون العام للجماعات الإقليمية⁶ وتطبيقا لميثاق المنتخب المحلي⁷ يملك المجلس المجلس الجهوي حق التداول في جلسات عامة يمكن نقلها مباشرة عن طريق وسائل الإعلام المرئية¹

¹ Art L 21 22-21 CGCT

²Le contrôle de légalité, Pour devenir exécutoires, outre leur publication ou leur notification aux intéressés, certains des actes des collectivités territoriales doivent être transmis au préfet, représentant de l'Etat dans le département ou la région (ou au sous-préfet de l'arrondissement). =Celui-ci, chargé du contrôle de légalité, vérifie la conformité des actes pris par les collectivités territoriales et leurs établissements publics avec les dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

Si l'examen sur le fond et la forme conduit à relever des irrégularités, le préfet peut adresser à la collectivité, ou l'établissement public, un recours gracieux dans un délai de deux mois à compter de la réception de l'acte, en préfecture ou en sous-préfecture, en précisant la ou les illégalités dont l'acte est entaché et en demandant sa modification ou son retrait.

Si la collectivité ne réserve pas une suite favorable au recours gracieux (refus ou rejet implicite), le préfet peut déférer au tribunal administratif l'acte qu'il estime illégal. Il dispose en la matière d'un pouvoir d'appréciation

En ce qui concerne les actes pris par les autorités communales, sont soumis au contrôle de légalité.

3Art 41 33-4 du CGCT .

4Art 41 32-8 du CGCT .

5Art 41 32-9 du CGCT .

6Art L 1111-1 du CGCT.

7Charte de l'élu local-loi n° 2015 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat introduit l'obligation pour le président des communautés de lire puis distribuer la charte de l'élu local lors de la Première réunion de l'organe délibérant, immédiatement après l'élection du président, des vices présidents et des autres membres du

رئيس المجلس وحده من يملك سلطة ضبط سير جلسات المجلس وحالة الإخلال بنظام سيرها من طرف الأعضاء او غيرهم من الحضور يمكن له مراسلة وكيل الجمهورية حالة وجود مخالفات او جرائم². وفي مرحلة متطور أصبح يتم دعوة أعضاء المجلس عن طريق البريد الإلكتروني للعضو. يمكن للأعضاء توجيه أسئلة كتابية وشفوية³ على ان يجيب عنها الرئيس خلال جلسة المداولة. تطبيقا للقانون العام للجماعات الإقليمية⁴ للمجلس الجهوي حق التداول لتسوية الشؤون الجهوية ويعتبر رئيس المجلس المنفذ الوحيد لمداولاته والمسؤول الإداري للمجلس⁵. تتولى مصالح المجلس الأمانة الإدارية لسير الجلسات يتم استعمال التسجيل الصوتي objet d'un enregistrement audio للأعضاء المتدخلين ليتسنى لهم فيما بعد تحرير محاضر الجلسات وإعداد التقارير. أما فيما يخص حق التداول بالنسبة لمجالس المحافظات، يوجد حاليا 4218 مجلس عام يتم انتخاب أعضائهم لمدة ستة 06 سنوات، ككل المجالس المنتخبة يتعين على المجلس احترام القواعد المسيرة لجلساته التي تنعقد مرة واحدة 01 خلال كل ثلاثي بطلب من رئيسه أو ثلث 3/1 من أعضاء⁶، إذا لم يتوفر النصاب المطلوب للتداول وسبق وان تم تحديد نقاط جدول أعمال الجلسة للمجلس أن ينعقد بعد ثلاثة 03 أيام من تاريخ التأجيل تكون مداولات المجلس نافذة بقوة القانون مهما بلغ عدد الحاضرين⁷، للمجلس العام أن يسوي شؤون المحافظة بموجب مداولاته ضمن الاختصاصات المحول من طرف الدولة إلى المحافظة بموجب القانون الصادر في 07 يناير 1983 كتسيير شؤون الصحة و التعليم والنقل وغيرها من أهم قرارات المجلس هي تلك الناتجة عن مداولاته وكذا إبداءه للرأي متى طلب منه ذلك من طرف الوزارات بشأن مشاريع بعض النصوص القانونية خاصة تلك المتعلقة برسم الحدود وتهيئة الإقليم⁸.

=bureau.<https://www.adcf.org/files/THEME-Insitutions-et-pouvoirs-locaux/Charte-de-l-elu-local>

1Art L 4132-11 du CGCT

2Art L 4132-11 du CGCT

3Art L 4132-11 du CGCT

4Art L 4221-1 du CGCT

5Art L 4231-1 du CGCT

6Art L 3221-1 du CGCT et Art L 3121-10 du CGCT

7Art L 3121-15 du CGCT et L 3129-14 du CGCT

8Art 3211-1 du CGCT

من خلال ما تم عرضه، يتبين أن المجالس المنتخبة "كهيئات تداول" لها اختصاص عام وليس محلي فقط، وعليه كثيراً ما طرح إشكالية ضرورة ضبط الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية، وربطها بطبيعة الانتخابات (عامة أو محلية)، وطرح ذات الموضوع سنة 1985 على مستوى مدونة الميثاق الأوروبي المتعلق باستقلالية الجماعات المحلية¹.

إن ديمقراطية المجالس الشعبية المحلية لا تتحقق باختيار أعضائها عن طريق الانتخاب فقط، بل من تمكينهم من ممارسة حقهم في التسيير المحلي، وفقاً للنصوص واللوائح التنفيذية، بدءاً من وضع المجلس المنتخب نظامه الداخلي، لتنظيم عمله وكيفية ممارسة وظائفه، والقدرة على التدخل للقيام بالصلاحيات المسندة إليه².

ثانياً: حق تداول المجالس المنتخبة المحلية بالجزائر

فيما يتعلق بحق التداول بالنسبة للجماعات المحلية في النظام الجزائري، وتبعاً لنص المادة 15 من قانون البلدية³، أن هذه الأخيرة بالإضافة لتوفرها على هيئة تنفيذية بها كذلك هيئة مداولة. تتمثل تتمثل في المجلس الشعبي البلدي⁴ نفس الوضعية تنطبق على الولاية، فإلى جانب وجود الوالي كهيئة تنفيذية يتأسس "Le conseil de la wilaya" هناك جهاز تداولي⁵. يسمى المجلس الشعبي

¹ -Voir, Michel VERPEAUX, cité, pp 86- 87.

² 'Cette question a également une dimension européenne. L'article 3 de la Charte Européenne sur l'autonomie locale adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985, même ratifiée tardivement par la loi du 10 juillet 2006, qui est relatif au "concept de l'autonomie locale", fait référence à la capacité des collectivités locales pour régler et gérer, "sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations", "une part effective des affaires publiques". L'article 4 de la Charte proclame en outre que "les collectivités territoriales ont toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité". Cette dernière disposition correspond à la définition française de la compétence générale et ce même article fait référence aux "compétences de base" de ces mêmes collectivités".

² - علي خاطر الشنطاوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، مصر، 2002، ص 205.

³ - ج.ر.ج.ج. عدد 37 لسنة 2011.

⁴ - للإطلاع على عمل وسير المجلس الشعبي البلدي، راجع المواد من رقم 16 إلى 30 رقم 11-10، مرجع سابق.

⁵ - المادة رقم 2 من قانون الولاية، مرجع سابق.

الولائي¹. تتولى المجالس الشعبية المذكورة أعلاه، ممارسة مهامها بموجب النظام التداولي²، أي أن كافة أعمالها لا تكون إلا بموجب مداولات تعالج من خلالها شؤونها المحلية ضمن دائرة اختصاصها.

بالنسبة للبلدية، المداولة هي تصرف قانوني، بموجبها يتسنى لرئيس المجلس الشعبي البلدي تنفيذها بموجب قرارات، فهي تتمتع بممارسة هذا الحق لمعالجة شؤونها المحلية بشيء من الاستقلالية وفق الصلاحيات المسندة لها³.

من خلال قراءتنا للمواد رقم 52 إلى غاية رقم 61 من قانون البلدية رقم 11-10، المنظمة لأحكام المداولات وجدول أعمالها ومدة انعقادها، تطبيقاً لذلك يحدد رئيس المجلس الشعبي البلدي جدول الأعمال وتاريخ دورات المجلس بعد استشارة نوابه، وهذا بحضور الأمين العام للبلدية ورؤساء اللجان الدائمة المعنيين عند الاقتضاء⁴، كما يعرض رئيس المجلس الشعبي البلدي جدول الأعمال على أعضائه عند افتتاح الدورة للمصادقة عليه، يمكن إدراج نقاط إضافية في جدول الأعمال⁵ بناء على طلب من الرئيس أو من أغلبية أعضاء المجلس.

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي توجبه الاستدعاءات لأعضاء المجلس، مرفقة بمشروع جدول الأعمال، بواسطة ظرف محمول إلى مقر سكن الأعضاء قبل عشرة أيام من تاريخ انعقاد الدورة مقابل وصل استلام، كما يمكن إرسالها بصفة إضافية عن طريقاً لوسيلة الإلكترونية بناء على طلب صريح من أعضاء المجلس، يدون الاستدعاء بسجل المداولات يجب أن يحتوي على بيانات ضرورية كطبيعة الدورة، تاريخ ومكان الاجتماع، وغيرها على أن يكون الاستدعاء ممضي من طرف الرئيس ومختوم بختم البلدية.

لا تصح اجتماعات المجلس الشعبي البلدي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، ويشترط توفر النصاب عند الاستدعاء الأول للمجلس، وإذا لم تكتمل الأغلبية المطلقة، يرسل استدعاء ثان بفارق خمسة أيام كاملة على الأقل عن الاستدعاء الأول بعدها يجتمع المجلس وتصح

¹ - للإطلاع على عمل وسير المجلس الشعبي الولائي، راجع المواد من رقم 12 إلى 32 رقم 12-7، مرجع سابق.

² بالنسبة لنظام المداولات المجلس الشعبي البلدي، أنظر المواد من رقم 52 إلى 61 من قانون البلدية، مرجع سابق، أما فيما يتعلق لنظام المداولات المجلس الشعبي الولائي، أنظر المواد رقم من 51 إلى 57 من قانون الولاية، مرجع سابق.

³ - علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، مصر، 2002، ص 205.

⁴ المادة رقم 6 من المرسوم التنفيذي 13-10517 المؤرخ 7 مارس 2013 والمتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي ج.رج.ج عدد

41 لسنة 2013

⁵ المادة رقم 21 من قانون البلدية 11-10، مرجع سابق.

مداولاته حينئذ مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين¹ ويقصد بالأغلبية المطلقة أن يكون عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي الحاضرين فعليا. يفوق نصف عدد الأعضاء، يشترط الحضور الفعلي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي عند انعقاد المداولات، غير أنه يمكن لأي عضو في المجلس حصل له مانع حال دون حضوره أن يوكل عضوا من اختياره للتصويت نيابة عنه² بموجب وكالة اسمية يتم إعدادها كتابيا وفق نموذج معين أمام كل سلطة مؤهلة للتصديق على التوقعات.

تجرى جلسات عمل المجلس علانية ومفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة المبرمجة، مع مراعاة أحكام المادة رقم 26 من قانون البلدية رقم 11-07 المتعلقة بالجلسات المغلقة كدراسة المسائل المتعلقة بالنظام العام و الحالات التأديبية لأعضاء المجلس في جلسات مغلقة، ولا لمحيطة بها أثناء انعقاد جلسة مغلقة باستثناء موظفي البلدية

المنصوص عليهم قانونا، أو الذين تم استدعائهم من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي ويلتزم جميع الأشخاص الحاضرين في الجلسة المغلقة بالسهر على احترام سرية المناقشات و القرارات. يصادق على مداولات المجلس الشعبي البلدي بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين أو

الممثلين عند التصويت، مع مراعاة الحالات المنصوص عليها صراحة في القانون المتعلق بالبلدية، وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا. وهذه المسألة وجدت معارضة من طرف الأستاذ علاء الدين عشي في كتابه شرح قانون البلدية ومفاده أن الرئيس يعمل في المجلس كرئيس وليس كعضو، بينما مجموع المواد المتعلقة بنظام المداولات تحدد تسمية الرئيس كرئيس و الباقي هم أعضاء، مما يجعل من التصويت.

يكون بالنسبة للأعضاء فقط بعد طرح المسألة محل التصويت من قبل الرئيس دون أن يكون له صوتا في الحالات العادية، كما استثنى المشرع من قاعدة وجوب الموافقة على المداولة بالأغلبية البسيطة حتى تعتبر موافق عليها، استثناء يتعلق الأمر بالمداولات المتعلقة بالميزانية وضبطها والمنصوص عليها ضمن المواد 180 وما بعدها من قانون البلدية رقم 11-07، إذ أن القاعدة العامة تبقى قائمة في المصادقة على الميزانية، غير أنه وفي حالة عدم ضبط الميزانية وفقا للقواعد المحاسبية (ميزانية غير متوازنة) جاز للوالي بعد توجيه إعدار للمجلس، بوجوب ضبطها أن يقوم بضبط الميزانية تلقائيا خلال

¹ المادة رقم 23 من قانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق.

حالة الوكالة تناولتها المواد رقم 21-23 من قانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق.

² المواد رقم 21-23 من قانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق.

08 ثمانية أيام من تاريخ الإعدار، وكذلك الشأن في حالة عدم التصويت على الميزانية مطلقا بسبب اختلال داخل المجلس، فإن للوالي ضبطها بصورة نهائية¹.

بالإضافة إلى الدورات² العادية، يمكن للمجلس الشعبي البلدي بطلب من رئيسه أو الوالي أو بطلب من ثلثي 3/1 أعضاء³، عند ظهور أحداث جديدة لها تأثير على مالية البلدية أو الممتلكات أو سير المرفق العام أو من الموضوعات التي لا تحمل التأجيل، الحق في الدعوى إلى دورة غير عادية لمعالجتها⁴. ثم أن المجلس الشعبي البلدي، ملزم بقوة القانون أن يجتمع حالة الظروف الاستثنائية المرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى بالبلدية، مع ضرورة إخطار الوالي فوراً بذلك⁵.

نظر الأهمية بعض هذه المداولات، قد أوردها المشرع على سبيل الحصر في المادة رقم 57 من قانون البلدية وعلق نفاذها على ضرورة المصادقة عليها من طرف الوالي نذكر في هذا المقام أن دور السلطة الوصاية ينحصر في مراقبة اقتراح المداولة للقانون فلا مجال هنا لمراقبة الملاءمة. وعند انتهاء من المداولات يحرر مستخرجها باللغة العربية ويتناول المداولة جزئيا كما

هي محددة في المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105، و يوقعه رئيس المجلس الشعبي البلدي أو مستخلفه ويرسل إلى الوالي طبقا لأحكام المادة 56 من القانون المتعلق بالبلدية. وتطبيقا لنفس المادة مع مراعاة أحكام المواد 57 و 59 و 60 تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرون 21 يوما من تاريخ ايداعها بالولاية.

في هذا الموضوع، ذهب المشرع الجزائري إلى فرض قيد زمني على الوالي، ليبدريه في المداولة المعروضة عليه في أجل (30) ثلاثون يوما، ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية وهذا مانصت عليه المادة 58 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية: " عندما يحظر الوالي قصد المصادقة، على الحالات المنصوص عليها في المادة 57، ولم يعلن قراره خلال ثلاثين 30 يوما ابتداء من تاريخ

¹ المادة رقم 186 من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق.

² لقد وردت عبارة "دورة" في المواد رقم 16-24-25 من قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، وفي المادتين رقم 24-25 منه وردت عبارة "جلسة"، حيث يفهم من هاتين العبارتين أنه عند ما يكون المجلس الشعبي البلدي مجتمعا في دورة التي تدوم من يوم إلى خمسة أيام وأن يعقد عدة اجتماعات منفصلة، حيث يشكل كل اجتماعا جلسة، عبد الوهاب بن بوضياف، معالم لتسيير شؤون البلدية، دار الهدى، الجزائر، 2016، ص 53.

³ - المادة رقم 17 من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق.

⁴ - المادة رقم 05 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المؤرخ في 17 مارس 2013، المتضمن القانون الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج.ر.ج.ج. عدد 41 لسنة 2013.

⁵ - المادة رقم 18 من قانون البلدية رقم 10-11، مرجع سابق.

إيداع المداولة بالولاية، تعتبر هذه الأخيرة مصادق عليها.¹ وذلك حماية من المشرع للمداولات التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي من تعسف الولاية وخوفا من تعطيل المصالح المحلية للبلديات². في اعتقادنا هذا الإجراء هو احد الضمانات القانونية للبلدية في مواجهة الوالي. والذي سنفصل فيه لاحقا في الفصل الثاني من هذا الباب.

هذا بالنسبة لعمل المجلس الشعبي البلدي بالبلدية، أما فيما يخص مداولات المجلس الشعبي الولائي بالولاية ونظرا لتشابه كثيرا من الإجراءات القانونية والتنظيمية بين الهيئتين التداول ليتين وتفادي التكرار سنكتفي بما ذكرناه بحق التداول بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي.

يياشر المجلس الشعبي الولائي أعماله وفقا للنصوص القانونية واللوائح التنفيذية التي تحكمه، والتي تتضمن توجيهات عامة حيث يقوم المجلس بوضع نظامه الداخلي لتنظيم العمل به، وكيفية ممارسة وظائفه، تبعاً لما نص عليه قانون الولاية رقم 07-12 في مادته الثانية، "بأن الولاية تقوم على هيئتين أساسيتين، أحدهما المجلس الشعبي الولائي، وهو مجلس منتخب من طرف المواطنين عن طريق الاقتراع العام وهو عبارة عن هيئة تداولية³".

كذلك نصت المادة 12 من قانون الولاية رقم 07-12 على أن " للولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام ويدعى المجلس الشعبي الولائي". نظم المشرع عمل هذا المجلس من خلال المواد من رقم 12 إلى غاية المادة رقم 32 من قانون الولاية المذكور أعلاه، اذ يتداول في الشؤون المحلية التي تدخل في مجال اختصاصه⁴.، ما ينجر عن ذلك أن المجلس الشعبي المحلي يتخذ ما يراه صالحا من قرارات وتدابير ولا يتدخل ممثل الحكومة إلا لمراعاة مدى مطابقة القرارات للقوانين المعمول بها يجتمع المجلس الشعبي الولائي في دورة عادية كل ثلاثة أشهر أي بمعدل أربع مرات في السنة، مدة كل دورة خمسة عشرة (15) يوما على الأكثر، و قد حدد المشرع انعقاد هذه الدورات وجوبا خلال أشهر محددة وهي مارس ويونيو وسبتمبر وديسمبر⁵، كما لا يمكن جمع هذه الدورات أي أن لكل دورة شهر شهر مخصص لها،و يمكن عقد دورات غير عادية، عند الحاجة، لمعالجة قضايا غير متوقعة أو مرتبطة

¹ المادة رقم 58 من القانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

² علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2006، ص33. في اعتقادنا هذا الاجراء هو احد الضمانات القانونية للبلدية في مواجهة الوالي. والذي سنفصل فيه لاحقا في الفصل الثاني من هذا الباب.

³ - المادة رقم 12 من قانون الولاية رقم 07-12، مرجع سابق.

⁴ المادة رقم 51 من قانون الولاية رقم 07-12، مرجع سابق.

⁵ المادة رقم 14 من قانون الولاية رقم 07-12، مرجع سابق.

بأحداث جديدة لها تأثير على المالية، أو الممتلكات، أو سير المرفق العام. و لا تحتمل انتظار انعقاد الدورة العادية المقبلة لمعالجتها، وذلك بطلب من رئيس المجلس/ الشعبي الولائي أو بطلب من ثلث 3/1 أعضائه أو بطلب من الوالي، وتختتم الدورة غير عادية بمجرد اختتام جدول أعمالها مباشرة¹. وفي حالة كارثة طبيعة أو تكنولوجية يجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون، حيث يلتحق أعضاء المجلس الشعبي الولائي الذين ليس لهم مانع بمقر الولاية، ويتفرغون للعمل مع رئيس المجلس الشعبي الولائي أو مستخلفه الذي يفتح دورة غير عادية مرتبطة بالأسباب التي اقتضت عقدها، وهذا بعد إخطار الوالي.

فيما يخص اعداد وضبط نقاط جدول الأعمال وكذا استدعاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي² يتولها الرئيس. وهي شبيهة بتلك التي تم تناولها في المجلس الشعبي البلدي. ولضمان السير العادي والمنتظم للجلسات يجوز لرئيس المجلس اتخاذ جملة من التدابير و الإجراءات تضمنتها المادة رقم 20 من المرسوم 13-217. و يتولى رئيس ديوان المجلس الشعبي الولائي تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي الولائي مسك سجل المداولات و يقفل هذا الأخير بخطين أفقيين، ويحفظ عند استنفاده طبقا لمعايير التسيير المطلوبة التي تسمح بالاطلاع عليه، ويمكن نسخه على وسيلة إلكترونية لمواكبة عصره الإدارة كنسخة إضافية³.

بالرغم من تمكين الجهاز التداولي من حقه في التداول إلا إن مداولات المجلس الشعبي الولائي تخضع للرقابة، فلا يتصور بحال من الأحوال تنفيذ موضوع المداولة دون خضوعها للرقابة والفحص من حيث ملائمتها للتشريع والتنظيم، وهذا حفاظا على سلامة المداولات ومشروعيتها وتكريسا لدولة القانون والمؤسسات، ذلك ما سنتطرق اليه في الباب الثاني من هذه الرسالة في موضوع الرقابة الإدارية على أعمال المجالس المنتخبة.

من خلال ما بيناه في حق التداول، يمكن القول أن المشرع الجزائري قد وفق إلى حد ما في تنظيم أسس و قواعد مداولات المجالس المحلية المنتخبة، و هذا من خلال ما أورده في قانوني البلدية

¹ المادة رقم 15 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق.

وكلك المادة رقم 16 من قانون الولاية رقم 12-7، مرجع سابق، والمادة رقم 9 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217 المؤرخ في 17 مارس 2013، المتضمن القانون الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، ج.ر.ج.ج، عدد 23 لسنة 2013.

² فيما يتعلق بشروط انعقاد المداولات نظمتها المواد رقم 22-26 من قانون الولاية رقم 12-7 والمادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217، مرجع سابق.

³ المادة رقم 36 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217، مرجع سابق.

رقم 07-11 وقانون الولاية رقم 11-12 ، الذين تضمننا الكثير من الضمانات التي تعزز استقلالية قرارات المجالس المحلية المنتخبة.

ما وقفنا عنده في النموذج الفرنسي أن ممثل الدولة على الصعيد الجهوي "le préfet" يقوم بدور السلطة التنفيذية لقرارات الجهة، كما يمارس رقابة الشرعية على مداوات المجالس الجهوية¹. لقد اعتمدت المقاربة الإقليمية في فرنسا على أساساً تعزيز السلطة التقريرية للمجالس المنتخبة في مجالات واسعة النطاق تعتبر محدودة بقوة تدخل سلطة الوصاية، ومن قدرة هذه الجماعات المحلية في الدفاع عن اختصاصاتها القانونية سواءً الاستشارية أو التقريرية في مواجهة سلطة الوصاية. منها حق التظلم أمام الجهات الإدارية "الوصاية المركزية واللامركزية" وكذا حق الطعن أمام الجهات القضائية، كحالة إلغاء مداوات المجالس المنتخبة² وغيرها من الضمانات القانونية والقضائية . إن الغاية من تكريس حق التداول للمجلس المنتخبة، كأجهزة مكونة للجماعات المحلية، هو الارتقاء بمكانة الجماعات المحلية خاصة البلدية وتمكنها من الاستقلالية في التسيير.

الفرع الثالث: حق التوظيف.

في ظل المهام والاختصاصات المتجددة للجماعات المحلية، أصبحت هذه الوضعية تستدعي فتح آفاق جديدة حتى يتمكن معها نظام الوظيفة العامة على المستوى المحلي من مسايرة التطورات التي تعرفها اللامركزية المحلية، بمعنى تمكين الجماعات المحلية من العمل بآليات التسيير العمومي بكل عناصره والياته، وبالتالي انتقال عمل هذه الهيئات من مجرد تسيير شؤون موظفيها إلى اعتماد منظومة لتدبير مواردها البشرية³.

إن إرادة المشرع في الأنظمة المقارنة من خلال إعلانه عن خلق نظام قانوني للوظيفة العامة، يهدف إلى تعزيز الموارد البشرية وعقلنة تسييرها، وذلك من خلال تكريس حق الجماعات المحلية في وضع مخطط تسيير مواردها البشرية وتحديد الوضعية القانونية لموظفيها وإخضاعهم للسلطة التسلسلية

¹ -Jean-Michel De Forges, "Droits administratifs", 6^{ème} édition, corrigé, imprimé des presses universitaires de France, janvier 2002, p 31.

² - المادة رقم 61 من قانون البلدية رقم 10-11، مرجع سابق.

³ - لأن مفهوم التدبير يختلف عن التسيير، فالأول يحمل فكرة أكثر غنى وأكثر حداثة عن الثاني الذي يظل تابعاً ثانوياً له، فالتطور الذي حصل في مواضيع التسيير البشري أصبح لا ينحصر في كيفية تسيير عنصر الموظفين والعاملين فقط. بل أصبح الأمر يتعلق ببعيد إستراتيجي لهذا العنصر باعتباره مورد وليس فقط تكلفة مالية لميزانية الدولة و الجماعات المحلية، نظراً للخدمات الراقية والنوعية التي تقدمها الإدارة العامة والمحلية لفائدة المواطن من خلال عصرنة مرافقها وحدثة تجهيزاتها وقدرة تكوين م وظفيها ورسكلتهم. فهي تعمل وترتكز جهودها على البحث عن أحسن تكييف ممكن بين حاجيات التنظيم (الداخلي والخارجي) الميكلي والوظيفي لمصالحها، من جهة، وما تملكه من موارد بشرية محلية من جهة أخرى.

لمرؤوسيتهم حسب الحالة والدرجة الوظيفية والمهنية وخصوصية تسيير كل مصلحة، ذلك ما سنتطرق إليه في النموذج الفرنسي ونحاول إسقاطه على التجربة الجزائرية.

أولا : حق الجماعات الإقليمية الفرنسية في التوظيف

يتعدد نظام الوظيفة العامة في فرنسا للاستجابة لمختلف الاحتياجات المعبر عنها، إذ توجد ثلاثة أنواع من الوظائف العامة¹:

1- الوظيفة العامة للدولة (La fonction publique d'état): تضم الوظائف والمهام الممارسة لصالح الدولة، على سبيل المثال، مصالح التجهيز، الضرائب، الفلاحة، المياه، الغابات.

2- الوظيفة العامة الاستشفائية (La fonction publique hospitalière): تجمع الوظائف الممارسة على المؤسسات العمومية العلاجية، سلك الإداريين، الممرضين، التقنيين... الخ.

3- الوظيفة العامة الإقليمية (La fonction publique territoriale): وهذا النوع من الوظيفة هو الذي يعيننا في هذه الدراسة، ويقتضي منا شيء من التفصيل.

إن الجماعات المحلية في فرنسا قانون 1982 كانت تتمثل في البلدية و العمالة أو المحافظة وان كانت الجهة موجودة قبل هذا التاريخ بل كانت مجرد مؤسسة عمومية إقليمية وليست جماعة إقليمية فهاته الجماعات كان موظفيها خاضعين للقانون العام للوظيفة العامة وكان يطلق عليهم أعوان الدولة. "Les agents d'état" وليس أعوان البلدية² "les agents communaux".

بدا من سنة 1983 انصب التفكير نحو وجود نظام وظيفة خاص بالجماعات المحلية أملته سياسة منطق التوظيف، وهذا راجع لأسباب موضوعية³. وأن نظام التوظيف لم يكن يسير عن طريق عقود عمل بل بموجب نظام¹ "statut".

¹ -Centre de Gestion de la Fonction Publique Territoriale des Pyrennées- Atlantiques.

=La fonction publique territoriale. Consulté sur internet : www.edg-64.fr ou www.fncdg.com

² -Voir, La fonction publique territoriale avant la décentralisation, année 1982.

Site internet : <http://www.vie-publique.fr>, consulté le 27-11-2005 à 10 :31.

- Voir, également, loi N°52-432 du 28 avril 1952, portant statut général du personnel de communes et des établissements publics communaux, JORF année 1952, page 43 39, modifié par la loi N°2007-153 du 22/02/2007, JORF.

³ - الأسباب الموضوعية لاضمحلال نظام الوظيفة العامة للدولة والتوجه نحو نظام الوظيفة العامة الإقليمية نلخصها فيما يلي:

إن نظام اللامركزية في فرنسا ولأسباب السابق ذكرها، مكن الدولة من تحويل بعض اختصاصاتها إلى اختصاصات الجماعات المحلية، إذ تم إقرار ما يسمى بنظام "الوظيفة العامة الإقليمية"²، ويعتبر هذا التحول وهذا الإجراء الجديد بمثابة تكريس وتمتع الجماعات المحلية بحقها في توفير واستخدام وسائل الموارد البشرية (حق التوظيف)، لضمان أحسن ممارسة لاختصاصاتها الجديدة والتي تعتبر في رأينا مظهر من مظاهر الاستقلالية عن الأجهزة المركزية (الدولة)، وهذا ما عمل وسهر عليه المجلس الدستوري الفرنسي³:

ان التحول في المنظومة القانونية من الوظيفة العامة للدولة، على وجه العموم، إلى الوظيفة العامة الإقليمية، على وجه الخصوص، سمح للهيئات المحلية من ممارسة حقها في التوظيف وانتقاء

=Ce cadre statutaire disparate s'avérait cependant très différent de celui des fonctionnaires de l'Etat, notamment parce que la gestion des agents locaux, quelle que soit leur collectivité, reposait sur une « logique d'emploi » et non de « carrière ».

L'une des conséquences était, par exemple, l'absence de garantie d'emploi organisée : le recrutement d'un agent était décidé dans un emploi au niveau local d'une collectivité et cet emploi pouvait être supprimé sans qu'aucun dispositif de reclassement ne soit véritablement organisé par les textes. De même, aucune procédure de mobilité n'était réellement garantie, qu'il s'agisse de mobilité entre collectivités du même type (entre communes, par exemple) ou entre collectivités de type différent (commune et département, par exemple) : l'agent pouvait donc se faire recruter sur un nouvel emploi dans une autre collectivité, mais sans qu'une véritable continuité de carrière soit pleinement consacrée par les textes.

La situation des agents dépendait pour l'essentiel de décisions locales et n'était régie que par très peu de dispositions à caractère national. Cette situation pouvait entraîner d'importantes disparités de gestion selon les communes et les collectivités, ce qui aboutissait à une « fonction publique locale » cloisonnée, hétérogène et source d'inégalités.

¹ - "Définition de fonction publique", le Centre National de la Fonction Publique Territoriale. Consultésite internet www.chfpt.fr. Consulté également site : www.toupie.org>dictionnaire.

² - Voir, loi N°84-53 du 26 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, JORF du 27 janvier 1984 page 441, modifié par la loi n°2009-1291 du 26 octobre 2009, JORF N°0249 du 27 octobre 2009 page 18097.

- Voir, également, loi 2007-209 du 19 février 2007, relative à la fonction publique territoriale, JORF N°44 du 21 février 2007 page 3041.

³le conseil constitutionnel a d'ailleurs veillé à ce que la loi créant cette fonction publique territoriale respecte bien la libre administration (déc. N°83-168 DC du 20 janvier 1984).

الموظفين والعمال حسب الشروط والكيفيات والمعايير التي تحددها هذه الوحدات، سواءً كانت عقود العمل طويلة أو قصيرة المدة دائمة أو مؤقتة.

في هذا السياق، يحق للجماعات الإقليمية الفرنسية، وبصفة مؤقتة توظيف أعوان متعاقدين لمواجهة حاجة مرتبطة بمجال اختصاصها¹. وكذلك تضمن حق تكوين موظفيها الدائمين بالشكل الذي يساير تحسين وترقية الإدارة العامة المحلية وذلك عن طريق مراكز تكوين متخصصة، منها المركز الوطني للوظيفة العامة الإقليمية² (CNFPT)، الذي يعد مؤسسة عمومية إدارية تجمع مجموع الجماعات الإقليمية والمؤسسات المعنية بالوظيفة العامة الإقليمية التي أوكلت لها مهام توظيف وتسيير الموظفين الإقليميين ثم أن مسألة إنشاء وفتح مناصب عمل في المنظومة القانونية للوظيفة العامة الإقليمية في التشريع الفرنسي، لا بد أن تكون تستجيب لحاجة الجماعة الإقليمية لمثل ذلك المنصب وأن يحقق منفعة عامة، أو يؤدي إلى تحسين وتنظيم مصلحة. ويكون ذلك، أي حق إنشاء مناصب العمل بموجب مداولة للمجالس المنتخبة حسب حالة ودرجة الجماعة المحلية³.

¹ -Voir, art. 40, chapitre II : “ Dispositions relatives aux agents contractuels des collectivités territoriales et leurs établissements publics”. Loi N°2012-347 du 12 mars 2012, relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique. JORF N°0062 du 13 mars 2012 page 4498.

² -Les organismes de gestion de la fonction publique territoriale, tel que : le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

(CNFPT) : est un établissement public administratif qui regroupe l'ensemble des collectivités territoriales et établissements de la FTP.

Le (CNFPT) est administré de manière paritaire, c'est-à-dire par des représentants des collectivités territoriales et des représentants des organisations syndicales de fonctionnaires territoriaux.

Il est organisé en délégation régionale ou interdépartementales et dispose d'écoles nationales destinées à la formation des cadres de la FPT : L'Institut national des études territoriales (INET) à Strasbourg et les Instituts nationaux spécialisés d'études territoriales (INSET) à Angers, Dunkerque, Montpellier et Nancy. Les ressources du CNFPT proviennent pour l'essentiel d'une cotisation obligatoire versée par les collectivités.

Les organismes de gestion de la fonction publique territoriale : <http://www.vie publique.fr>.

³Art 34 de la loi du 26 janvier 1983 modifié portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ; www.legifrance.fr

نشير أن هذا العمل لا يعد مجرد إجراء إداري ومادي "روتيني" تقوم به الجماعات المحلية في إطار عملها العادي اليومي، بل لا بد أن يخضع حالة تجاوزه للخصوصيات والقواعد¹ المذكورة أعلاه، إلى رقابة القاضي الإداري، وقد تصل نتائج مراقبة القاضي الإداري إلى إلغاء المداولة المتضمن فتح مناصب العمل للجماعات الإقليمية المعنية.²

¹ - نذكر بقواعد وشروط إنشاء مناصب العمل للجماعات الإقليمية، ودور القاضي الإداري في الرقابة على ذلك وفق ما يلي:

La création d'emploi

La création d'un emploi résulte obligatoirement d'un besoin de la collectivité. Elle répond à un intérêt public ou à une meilleure organisation du service. Elle ne peut par conséquent être u ne simple mesure matérielle visant à prendre en compte un avancement de grade ou une promotion interne si cette mesure n'est pas dictée par un besoin de la collectivité. L'article 12 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 dispose en effet dans son alinéa 3 que "Toute nomination ou toute promotion dans un grade qui n'intervient pas exclusivement en vue de pourvoir à un emploi vacant et de permettre à son bénéficiaire d'exercer les fonctions correspondantes est nulle". Un emploi ne peut être créé et déclaré vacant dans l'unique but d'assurer l'évolution de carrière d'un agent. La nomination d'un agent qui ne correspondrait pas aux besoins du service pourrait alors faire l'objet d'une annulation par le juge administratif et serait qualifiée de "nomination pour ordre" (CE 21 juillet 2006, req. N°279527).

L'article 34 de la loi n084-53 du 26 janvier 1984 stipule que "les emplois de chaque collectivité ou établissement sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement. / La délibération précise le grade ou, le cas échéant, les grades correspondant à l'emploi créé. Elle indique, le cas échéant, si l'emploi peut également être pourvu par un agent contractuel sur le fondement de l'article 3-3. Dans ce cas, le motif invoqué, la nature des fonctions, les niveaux de recrutement et de rémunération de l'emploi créé sont précises. / Aucune création d'emploi ne peut intervenir si les crédits disponibles au chapitre budgétaire correspondant ne le permettent. (cf. infra le modèle de délibération et de tableau des emplois).

La délibération est donc l'acte matériel par lequel l'organe délibérant inscrit à la fois un emploi au tableau des emplois (appelé parfois tableau des effectifs) de la collectivité ou de l'établissement public et un crédit au budget.

Toute nomination sur un emploi non créé par l'organe délibérant est entachée de nullité et peut être annulée par le juge administratif (CE 11 juin 1982 n°11887).

Voir, Tableau de gestion et de suivi des emplois en France, Fiches statut-CDG-février 2012.

Site internet : www.cdg-64.fr.

²CE n°11887 du 11 juin 1982. www.cdg71.fr > CDG71 > Mobilité Emploi

إن ممارسة حق وحرية إنشاء مناصب العمل على مستوى الجماعات المحلية يوجب على الهيئة التداولية المصادقة على رصد وتخصيص غلاف مالي في ميزانيتها¹، يتلاءم وعدد مناصب العمل المفتوحة خلال كل سنة مالية وإلحاق هذه الوضعية الجديد ضمن جدول "Tableau des emplois" لتبرير العمليات المالية الجديدة المسجلة في كتلة الأجور أثناء المصادقة على الميزانية الأولية "Budget primitif"، لذا من الضروري إحضار وتقديم وضعية الموظفين "C1 Etat du personnel" لأعضاء مجلس الجماعة الإقليمية لإقناعهم بأسباب ارتفاع كتلة الأجور.

من المهم الإشارة إلى أن حق وحرية الجماعات المحلية في التوظيف² هو أحد الآثار المباشرة الناتجة عن تطبيق مبدأ دستوري هام وهو "الحرية الإدارية للجماعات الإقليمية". La libre administration des collectivités territoriales³.

وفي إطار متابعة عملية نمو وتزايد عدد الموظفين المنتمين إلى الوظيفة العامة الإقليمية بفرنسا، تم احصاء في الفترة ما بين سنة (2008 - 2010) مليون عون في كل التخصصات "Tous statuts confondus" حوالي 43600 جماعة إقليمية، في حين أن عدد الموظفين المنتمين إلى الوظيفة العامة للدولة في نفس الفترة بلغ حوالي (1.6) مليون عون⁴.

¹ - يتم إنشاء مناصب العمل على مستوى الجماعات الإقليمية، ورصد الأغلفة المالية لها (الموارد المالية الكافية) بموجب مداولة، "Délibération fixant le tableau des emplois".

² - Conditions et procédures de création des emplois La liberté encadrée de création des emplois La liberté de création des emplois dont disposent les organes délibérant des collectivités territoriales est la conséquence directe du principe constitutionnel de libre administration. Ces derniers disposent d'un large pouvoir d'appréciation qui doit cependant s'exercer dans le respect des prescriptions légales et réglementaires s'imposant aux collectivités territoriales.

³ - Voir, art. 34 et 72 de la constitution Française, déjà référencée.

Voir, également : Haïm (Victor), Référé- liberté et administration des collectivités territoriales, AJDA, 2005, pp. 810 et s.

- Roux (André), Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales, Revue Française de droit administratif, 1992, pp. 435 et suivantes.
- Verpeaux (Michel), dir., Le droit constitutionnel des collectivités territoriales, les cahiers du conseil constitutionnel, n°12, 2002.

⁴ - voir, bulletin d'information statistique de la DGCL, N°89- juillet 2012, département des études et des statistiques locales, ministère de l'intérieur, ministère de la réforme de l'état, de la décentralisation et de la fonction publique, directeur de la publication : Eric Jalon, ISSN : 2 177-6019.

ثانياً: حق الجماعات المحلية الجزائرية في التوظيف

لا توجد تطبيقات عالمية فيما يخص تسيير الموارد البشرية، فالتطبيقات الناجحة هي تلك التي تتلاءم مع مضمون الوقائع وتتمكن من الإجابة على بعض التحديات التي تعترض الإدارة العامة والإدارة المحلية خاصة.

ولضمان تسيير ملائم يواكب الإصلاحات والتطورات الحاصلة قامت السلطات العمومية بوضع آلية جديدة لتسيير الموارد البشرية، بين أيدي المسير والمتمثلة في المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية، يُمكنه من تسجيل عمليات التوظيف المقررة خلال السنة المعنية وضبط وتيرة المستخدمين بالهيئات، والجماعات المحلية أحد هذه الهيئات المعنية بممارسة حقها في وضع مثل هذا المخطط¹، لمتابعة مسار موظفيها على المستوى الإداري والمالي. طبعاً للنصوص القانونية المتعاقبة والمنظمة لسياسة التوظيف التي عرفتها الجزائر بدءاً من الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 2 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مروراً بالقانون رقم 78-12 المؤرخ في 5 أوت 1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل وكذا المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، وصولاً إلى الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية². ومتبعتها من نصوص تنظيمية.

1 - التوظيف على مستوى الولاية:

توجد على مستوى كل ولاية - مديرية الإدارة المحلية - تتكون من مصلحتين (02) إلى أربعة (04) مصالح وتضم كل مصلحة ثلاثة (03) مكاتب على الأكثر، يشرف على تسييرها، أي المديرية، مدير يعين بموجب المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتضمن

¹ - لمعرفة شروط إعداد المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية، يراجع في ذلك، التعليم رقم 1278 المؤرخة في 30 ديسمبر 1995، المحدد لكيفية إعداد المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية.

وكذا المرسوم التنفيذي رقم 95-126 المؤرخ في 29 أبريل 1995 يعدل و يتم المرسوم 66-145 المتعلق بتحرير و نشر بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي او الفردي التي تم وظيفية الموظفين .ج.ر.ج.ج عدد 26 لسنة 1995.

² - النصوص القانونية المنظمة للوظيفة العمومية في الجزائر، حسب الترتيب الزمني المذكور أعلاه:

- ج.ر.ج.ج. عدد 46 لسنة 1966.

- ج.ر.ج.ج. عدد 32 لسنة 1978.

- ج.ر.ج.ج. عدد 21 لسنة 1985.

- ج.ر.ج.ج. عدد 46 لسنة 2006.

التعيين في الوظائف المدنية و العسكرية في الدولة¹ بعد أن كان يعين بموجب مرسوم تنفيذي². و المعروف في هذه المرحلة وبعد انتخاب رئيس الجمهورية تم استرجاع صلاحياته الدستورية من الهيئات الأخرى على غرار ما كان يعمل به المجلس الأعلى للدولة الذي تأسس سنة 1992 من بين المهام الرئيسة لمديرية الإدارة المحلية، أنها تدرس وتقترح وتضع آليات تسيير المستخدمين المعينين لدى المصالح المشتركة في الولاية والبلدية، وتعمل على تطوير وتحسين عمليات تحسين المستوى والتكوين للموظفين. وتعد بمثابة همزة وصل بين البلديات ووزارة الداخلية والجماعات المحلية.

تتولى هذه المديرية كإدارة محلية³ مسك ملف تسيير موظفي المديرية التنفيذية، بالإضافة إلى موظفي الأمانة العامة للولاية والمفتشية العامة للولاية وكذا موظفي مصالح الدوائر بنفس الولاية، حيث تعد مخطط تسيير الموارد البشرية لموظفي الولاية، ليتم المصادقة عليه من طرف المجلس الشعبي الولائي كملحق للميزانية الأولية للولاية، بعد التنسيق والعمل مع مديرية الوظيفة العامة بالولاية. بعد إتمام إجراءات الإعداد والمصادقة على هذه الوثيقة توضع حيز التنفيذ، إذ بموجبه تباشر مصلحة الموظفين - بمديرية الإدارة المحلية في حدود اختصاص التفويض الممنوح لها من طرف الوالي، ممثلة للولاية (كجماعة محلية)⁴ فتح مناصب العمل حسب الحاجة، وبرمجة التكوين لتحسين موظفيها وحتى موظفي بلديات الولاية، وفق الشروط القانونية والتنظيمية المعمول بها⁵.

2- التوظيف على مستوى البلدية:

عملا بنص المادتين رقم 125 و رقم 126 من قانون البلدية رقم 11-10، عند بداية كل سنة مالية تتولى إدارة البلدية تحت إشراف أمينها العام⁶، إعداد مخطط تسيير الموارد البشرية للبلدية،

¹ ج.ر.ج. عدد 76 سنة 1999.

² - المرسوم التنفيذي رقم 90-187 المؤرخ في 15/05/1990، الذي يضبط كفايات التعيين في بعض الوظائف المدنية للدولة المصنفة "وظائف عليا"، ج.ر.ج. عدد 20 لسنة 1990.

³ - المادة رقم 93 من القانون الأساسي للوظيفة العامة، ج.ر.ج. عدد 46 لسنة 2006.

⁴ - موظفو "الجماعات الإقليمية"، تطبيقاً لنص المادة 2 الفقرة 1 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جوان 2006، مرجع سابق.

⁵ - المرسوم التنفيذي رقم 08-04 المؤرخ في 19 يناير 2008، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتميين للأسلاك المشتركة في المؤسسات الإدارية العمومية، ج.ر.ج. عدد 03 لسنة 2008.

⁶ - المواد: رقم 127، 128، 129 و 130 من قانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق. نذكر أن الأمين العام للبلدية هو الركيزة الأساسية في التنظيم الهيكلي للبلدية يتولى تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة التعيين بموجب المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المؤرخ في 13 ديسمبر 2016 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية ج.ر.ج. عدد 73 لسنة 2016

على أن يرفق هو الآخر بالميزانية الأولية حالة إخضاعها لمصادقة المجلس البلدي. بعد إتمام إجراءات المصادقة يتم تنفيذ ما تضمنه المخطط البلدي لتسيير الموارد البشرية، وذلك لتمكين البلدية "كجماعة محلية" من مباشرة إجراءات فتح مناصب العمل والتوظيف تبعاً للإجراءات القانونية المنظمة لذلك، بالعمل والتنسيق مع مديرية الإدارة المحلية (DAL) ومديرية الوظيفة العامة بنفس الولاية. في سياق متصل، نورد بعض المؤشرات الرقمية التي تؤكد حرص واهتمام وزارة الداخلية والجماعات المحلية بتأطير موظفي الجماعات المحلية¹.

– إعادة تشكيل جهاز التكوين وتفعيله من خلال استرجاع خمسة (05) مراكز للتكوين المهني لكل من: وهران، الجلفة، ورقلة، بشار وقسنطينة وإنجاز ستة (06) مؤسسات أخرى في كل من: الجزائر، البليدة، عنابة، سطيف، تيارت وتلمسان.

– استرجاع عملية تسيير المدرسة الوطنية للإدارة منذ سنة 2005 وإصلاح نظام التكوين.

– إمضاء عقد شراكة مع المعهد المتخصص في التسيير والتخطيط وتكوين 425 أمين عام للبلدية و1500 إطار تقني بالبلدية والولاية ورؤساء مكاتب الصفقات العمومية. الهدف من هذه العمليات هو تعزيز التأطير الإداري والتقني والفني لمواكبة تسيير وإنجاز مختلف برامج التنمية المحلية.

من باب إجراء المقارنة بين نظام الوظيفة العامة بين ما هو معمول به في فرنسا والجزائر، ومكانة حق الجماعات المحلية بين هذين النظامين فيما يتعلق بالنظام القانوني للوظيفة العامة وتطبيقاتها يتضح ما يلي:

– في النموذج الفرنسي تتمتع الجماعات الإقليمية بحق وحرية أوسع في المشاركة في رسم وتنفيذ سياسة التوظيف، ويكفي ذلك أنها انفردت بوجود نظام وظيفة عامة إقليمية²، أكثر استقلالية عن نظام الوظيفة العامة للدولة، مما نتج عنه أن كل جماعة إقليمية تستطيع وضع

=- Voir, également, Zelouf Rachid, L'organisation de la commune, Revue, La vie des collectivités locales, N°02-1979.

- Voir, aussi, un article intitulé : "Le secrétaire générale, pilier de l'administration, inactualité-économie, janvier 1988.

¹ -Site internet : Ministère de l'intérieur et des collectivités locales 2009. Consulté le 25-03-2014 à 11h40mn.

² -loi N°84-53 du 26 janvier 1984. Portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. <https://www.legifrance.gouv.fr>.

مخطط تسيير مواردها البشرية بالشكل الذي تراه يتماشى وخصوصيتها، الحضرية، الريفية وما وراء البحار.

- بينما في النموذج الجزائري، لا يوجد نظام وظيفة عامة للجماعات المحلية، بل تخضع وتتبع للنظام الأساسي للوظيفة العامة¹. لذا كثيرا ما نجد أن وزارة الداخلية والجماعات المحلية تتدخل في وضع مخططات تسيير الموارد البشرية للجماعات المحلية وضبطها وفق رغبتها هي تحت داعي الرقابة الخارجية والوصاية الإدارية عليها، مما يحدّ من حق الجماعات المحلية في التوظيف والتكوين- وهو عكس رغبتها، رغم أن نشاط الجماعات المحلية الساحلية والحضرية كثيراً ما يختلف مع تلك الواقعة في الصحراء أو الداخلية منها، من حيث الموقع الجغرافي مما يتطلب تفاوت في تكوين وتخصص الموظفين. زيادة عن التدخل المستمر من جهات أخرى كمديرية الإدارة المحلية ومديرية الوظيفة العامة بالولاية بالنسبة للبلديات. نتيجة للأسباب السابق ذكرها، فالبلدية والولاية في الجزائر عاجزة عن توظيف حتى الأعوان المؤقتين بمبادرة منها، ناهيك عن فتح مناصب عمل دائمة، دون الحصول على الإذن المسبق من الجهات الوصية.

الفرع الرابع : حق إبرام العقود

يقوم مبدأ الليبرالية الكلاسيكية الاقتصادية على الاقتصاد الحر، و يقصد به عدم تدخل الدولة في الأنشطة الاقتصادية، إلا بقدر محدود وترك هذه الأنشطة تضبط نفسها لوحدها، ولل فرد الحرية المطلقة في اختيار نوع التجارة التي يود أن يمارسها، إلا أن الليبرالية الاجتماعية تفضل تدخل الدولة في الاقتصاد² ومن خلالها الأشخاص المعنوية التابعة لها على غرار الجماعات المحلية يختلف دور الدولة في التسيير الاقتصادي بحسب النظام المتبع، ومن ذلك فرنسا و الجزائر .

أولا : حق الجماعات الإقليمية الفرنسية في إبرام العقود

في فرنسا ظهر مبدأ حرية التجارة والصناعة لتكريس حرية الأفراد في ممارسة أي نشاط تجاري أو صناعي أو حرفي، وحرية الأشخاص في إنشاء أي مؤسسة في مختلف النشاطات، بشرط مراعاة قوانين التجارة والضبط الاقتصادي، وعدم تدخل الدولة مبدئيا في ممارسة النشاط الاقتصادي الذي يستقل به الخواص أصلا والمبدأ الذي كرسه المشرع الفرنسي آنذاك بموجب تشريع 2-17 مارس

¹ - ج.ر.ج.ج. عدد 46 لسنة 2006.

² أشرف منصور، الليبرالية الجديدة، جذورها الفكرية وأبعادها الاقتصادية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 2008، ص13.

1791 المعروف باسم مرسوم أليارد décret d'Allard وقانون 14-17 مارس 1791 المعروف بـ le Chapelier فهو النص الذي اعتمد عليه لصياغة مبادئ حرية التجارة والصناعة. يسمح مرسوم "أليارد"، وبعض أحكام القضاء الفرنسي (15) بالتمييز بين حرية المبادرة: La liberté d'entreprendre وحرية المنافسة: La libre concurrence. وتبناه فيما بعد مجلس الدولة الفرنسي.¹ بمقتضى هذا المبدأ لا يجوز للدولة المساس بالمنافسة، فلا يجوز لها ممارسة النشاطات الاقتصادية والتجارية بصورة تعيق أو تحول دون المساواة بين المتنافسين. فلا يمنع مرسوم "أليارد" ممارسة النشاط الاقتصادي من قبل الأشخاص العامة، ما دامت تتدخل لتحقيق المصلحة العامة.

إن الجماعات الإقليمية وأجهزتها الإدارية في سعيها لتحقيق المصلحة العامة و مستلزماتها قد تفتح الباب أمام غيرها من الجهات العامة وأشخاص القانون الخاص للمساهمة في تحقيق بعض هذه المتطلبات وذلك من خلال اتفاقيات تجريبها معهم تتخذ صيغة تعاقدية. غير أنه في معرض إبرامها لعقودها لا تتمتع بما يتمتع به الأشخاص الطبيعيون من حرية، ففي اختيارها للمتعاين معها غالباً ما تجد طريقاً مرسومياً لها يتعين عليها سلوكه سواء كان العقد المزمع إبرامه من عقود القانون العام أو الخاص.

إن إبرام العقود من طرف الجماعات الإقليمية قائم على أساس مجموعة من المبادئ². وتراعى فيها طبيعة المصلحة المتعاقدية (الجماعات الإقليمية)، إذ وضع مجلس الدولة الفرنسي مبدأ المصلحة العامة المحلية الشرط الوحيد لتدخل الجماعات الإقليمية، هذا المبدأ يستمد وجوده من الاختصاصات الاقتصادية لهذه الهيئات³.

¹Conseil d'état, 6 mars 1914 syndicat de la boucherie de la ville de la chaterou, Req n°48885 .

²-Le Principe :

Les contrats de location passés par les collectivités locales (communes et autres) et portant sur leur domaine privé sont des contrats de droit privé, soumis aux règles du droit privé.

³-Le critère de l'intérêt public local constitue donc désormais la condition unique de l'intervention d'une collectivité territoriale. Ce critère trouve son origine dans la constatation que les compétences dont disposent les collectivités territoriales ou leurs établissements publics de coopération s'exerce toujours en vue de satisfaire un intérêt public local, quelles que soient les hésitations de législateur. On saluera la simplicité, l'évidence et la permanence du critère de l'intérêt public local face à la frénésie législative qui agite la définition des compétences locales. L'intérêt public de l'arrêt Ordre des avocats se décline alors logiquement en intérêt public local

ذلك أن شرط إبرام الجماعات الإقليمية لعقود الطلبات العامة، لا بد أن يستجيب إلى حقها في تحقيق مصلحة عامة محلية¹، مهما كان موضوع هذه العقود².
ضمن هذا التصور، تطرح إشكالية تحديد أطراف العقد³ في العقود ذات الطابع الاقتصادي، هنا يكون التعاقد على أساس تحديد المصلحة، فإن كانت المصلحة من وراء إبرام العقد مصلحة

=lorsqu'il est question d'une collectivité territoriale ou d'un EPCI. C'est sans doute la raison pour laquelle l'arrêt ne prend position que sur ces catégories d'opérateurs publics.

On remarque aussi que le Conseil d'Etat semble suivre la position de son rapporteur public quant au caractère très artificiel de l'utilisation du principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Le critère est fondé davantage sur l'idée qu'il existe une délimitation naturelle du champ d'intervention des collectivités territoriales que sur la portée d'une liberté économique.

Pour tout éclaircissement voir : CE 23 mai 2012, RATP : DA n° 11/2012, comm. n°89, p. 22, note F. Benêt, RJEP octobre 2012, comm. n°49, p. 20, note M. Ubaud-bergeron : CMP août-septembre 2012, n°258, note S. Ziani : AJDA 202, n°21, Tribune S. Braconnier ; Concurrences n° 3/2012, p. 226, note A. Sée ; CP-ACCP n°124, septembre 2012, p. 87, note R. Cattier ; RFDA 2012, p. 1181, note S. Nicinski ; voir aussi CE 29 octobre 2012, commune de Tours, req. n°341173.

¹- La candidature d'une collectivité territoriale à un contrat de la commande publique doit répondre à un intérêt public local, c'est-à-dire constituer le prolongement d'une mission de service public dont la collectivité a la charge, dans le but notamment d'amortir des équipements, de valoriser les moyens dont dispose le service ou d'assurer son équilibre financier, et sous réserve qu'elle ne compromette pas l'exercice de cette mission. *Dans un jugement du 30 décembre 2014, le Conseil d'Etat affirme qu'une collectivité territoriale peut être candidate à un marché public passé par une autre personne publique. Mais à condition que sa candidature « réponde à un intérêt public local, c'est-à-dire s'inscrive dans le prolongement d'une de ses missions de service public », et respecte le droit de la concurrence.*
<http://www.courrierdesmairies.fr/44384/toute-collectivite-locale-peut-candidater-a-un-marche-public>

²La commande publique, marché public, délégation de service public, contrat de partenariat, concession d'aménagement...).

³ - Voir dictionnaire juridique- Serge Brando. site internet : www.dictionnaire-juridique.com/Serge-Brando-PHP.

-Les mots "contrat" et "convention", sont utilisés indifféremment. En fait "contrat" désigne plutôt le document et "convention" désigne plutôt le contenu du contrat, c'est-à-dire, ce à quoi les signataires se sont engagés. Dans ce sens l'article 1108 du Code Civil énonce les conditions essentielles pour la validité d'une convention. La formation d'un contrat est subordonnée à la connaissance de l'acceptation de l'offre par le pollicitant, c'est-à-dire au

عامة، فيكون بذلك أطراف العقد الدولة أو احد مؤسساتها العامة، وإذا كان مبتغى العقد مصلحة عامة محلية¹ فمثل هذه العقود هي من اختصاصات الجماعات الإقليمية، وهذا ما بينه مجلس الدولة الفرنسي من خلال قراره المؤرخ في 10 جويلية 2009² والذي بموجبه طلب استثنائيا من السادة المحامين المتأسسين لصالح المتعاقدة التي أبرمت صفقة عمومية مع مصالح مقاطعة ليزن (L'Aisne) الفرنسية، بضرورة تبرير على الأقل وجود مصلحة اقتصادية وليست محلية موضوع عقد الصفقة المتنازع فيها.

ما يجب الإشارة إليه في هذا المقام، أنه إلى غاية تدخل القانون رقم 1563-2010 المؤرخ في 16 ديسمبر 2010، المتضمن هيكلية الجماعات الإقليمية في فرنسا كانت المبادئ العامة لاختصاصات الجهات والمقاطعات في المجال التعاقدية نفسها المخولة للبلديات، غير أن المشرع الفرنسي، وتبعاً للقانون المذكور أعلاه تدخل وأعاد صياغة المادة 1-3211 من القانون العام للجماعات الإقليمية لتحرر كما يلي³:

=moment de la réception par le celui qui émet une offre de conclure un contrat de l'acceptation de l'autre. (3^{ème} Civ.- 16 juin 2011, pourvoi n°09-72679, BICC n°751 du 15 novembre 2011 et Légifrance).

¹ -concernant la condition de l'intérêt local :

Petite observation préalable : la notion d'intérêt public local n'implique pas nécessairement que l'action conduite par la collectivité soit bornée à son ressort géographique. La seule circonstance =qu'une collectivité accomplisse des prestations en dehors de ses limites territoriales n'est donc pas déterminante.

Ceci étant, vous pourriez être tentés de faire vôtre un syllogisme ayant toutes les apparences de la robustesse : l'intérêt public local consiste, pour une collectivité, à satisfaire les besoins de sa propre population : un contrat de la commande publique a pour objet de satisfaire les besoins d'une autre collectivité ; par suite ; une collectivité ne peut jamais invoquer un intérêt public local pour conclure un tel contrat.

CI Géographique par exemple, CE 27 octobre 1948, Commune de Livry-Gargan : Rec., p. 391 ; CE S. 6 mars 1981, Association de défense des habitants du quartier de Chèvre-Morte : Rec., p. 125 ; CE S. 28 juillet 1995, Commune de Villeneuve-d'Ascq : Rec., p. 324 ; CE 20 octobre 2010, Province des îles loyauté : aux tables.

² -Voir, Bertrand Docasta, Rapporteur public, théorie générale des contrats, à quelle condition une collectivité territoriale peut-elle se porter candidate à un contrat de la commande publique, page 92 au 104. www.conseil-etat.fr/Actualites/.../L-actualite-du-contentieux-des-contrats-publics

-Consulte site internet : www.lexiner.net/theorie-generale-des-contrats.htm.

³L'article L.3211- est désormais rédigé comme suit : « Le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département. Il statue sur tous les objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements et sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi ».

ليكون بذلك المشرع الفرنسي قد تدخل من خلال إعادة صياغة هذه المادة، بحيث وسّع من مجال تدخل المجلس العام "le conseil général" كهيئة تداولية محلية لمعالجة كل المسائل التي يراها تحقق مصلحة المقاطعة كوحدة محلية، وفق ما تتضمنه القوانين والتنظيمات المعمول بها.

لكن حسب تقديرنا أن مهما كان نوع وحجم الجماعة الإقليمية وإحاطة تصرفاتها بجملة من المبادئ العامة لتوسيع نشاطها المحلي، غير أنه في الواقع لا تملك حق التصرف بكل حرية في إبرام هكذا عقود إلا في حدود الاختصاصات التي منحها لها القانون.

فيما يتعلق بإيجار الممتلكات التجارية (les baux commerciaux) التابعة لحظيرة ممتلكات الجماعات الإقليمية، وبالتحديد حقها في استعمال وإيجار هذه الممتلكات ذات الطابع التجاري، فالقانون التجاري الفرنسي¹ وضع الصيغة التعاقدية، فإذا تم إبرام مثلا هذه العقود في إطار أحكام القانون الخاص، فتظهر الجماعات الإقليمية كطرف خاص مجردة من مظاهر السلطة العامة، ففي هذه الحالة لا تتمتع بمكانة خاصة لاسيما فيما يخص حقها في تحديد مدة العقد ومراجعة بنود الإيجار، تطبيقا لما تضمنه القانون التجاري الفرنسي بنصها على ما يلي:²

كما يمكن للجماعات الإقليمية لاسيما البلديات منها إبرام هكذا عقود في إطار أحكام القانون العام تطبيقا³ كحالة تهيئة بعض ممتلكاتها لاستغلالها كمرافق عامة فلها الحق في تحديد مدة استغلالا لعقد ليكن ابتداء من ستة 6 سنوات فما فوق.⁴

=بعدها كانت محررة على الصيغة التالية:

La rédaction de l'article L.3211-1 du code général des collectivités territoriales était désormais la suivante : « Le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département dans les domaines de compétence que la loi lui attribue. Il peut en outre, par délibération spécialement motivée, se saisir de tout objet d'intérêt départemental pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique ».

¹ -Dernière modification du texte le 13 mai 2016- document généré le 12 mai 2016- copyright © 2007-2016 Legifrance.Site internet : www.Legifrance.gov.fr.

²L'article L. 145-26 du Code de commerce précise d'ailleurs que « le renouvellement des baux concernant des immeubles appartenant à l'Etat, aux départements, aux communes et aux établissements publics ne peut être refusé sans que la collectivité propriétaire soit tenue au paiement d'une indemnité d'éviction, même si ce refus est justifié par une raison d'utilité publique ».

En d'autres termes, le droit à la propriété commerciale peut être opposé aux collectivités locales comme à tout autre bailleur privé.droit-finances.commentcamarche.com

3Art L 2111-1, L 2241-1 et L 2122-21 du CGCT

⁴Loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière art n 57, modifié par LOI n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie - Article 43.<https://www.legifrance.gouv.fr>

أما فيما يخص الممتلكات المهنية (les baux professionnels) فإن المحلات ذات الطابع المهني تخضع في تسييرها لأحكام المادة A-57 من القانون المؤرخ في 23 ديسمبر 1986 المتعلق بأفضلية منح الاستثمارات المحلية، المعدل¹، إذ بموجبه لا يمكن أن تكون هذه المحلات موضوع أشغال تهيئة من طرف الأطراف المتعاقدة مع الجماعات المحلية إلا بموافقتها المسبقة، فوحدها هي من تملك حق الإذن لمباشرة هذه الأشغال.

أما وضع الممتلكات السكنية فإن تسيير حظيرتها تخضع في الأصل إلى أحكام القانون الخاص بتحسين العلاقات ذات الإيجاري الصادر بتاريخ 6 جويلية 1989²، ما يهملها الجماعات المحلية من هذا القانون انه يعتبرها أشخاص اعتبارية لها امتياز تحديد مدة عقد الإيجار، غير أن البلديات كجماعات إقليمية في بعض الحالات يمكنها أن تنهت من تطبيق بعض أحكام القانون السابق ذكره³.

فيما يخص الممتلكات ذات الطابع الريفي⁴، الواقعة على ممتلكات ريفية تابعة بالتحديد إلى المقاطعات والبلديات والمؤسسات العمومية. فإن عملية تسييرها تخضع لتطبيق المادة 11-415 من

¹ - loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, tendant à favoriser l'investissement locatif, abrogé par loi n°89-462 du 6 juillet 1989, JORF 8 juillet 1989. www.legifrance.gov.fr.

² -loi n°89-462 du 6 juillet 1989, tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n°86-1290 du 23 décembre 1986, la 1^{ère} loi modifiée par loi n°2014-366 du 24 mars 2014. Consulté site internet suivant : <http://www.legifrance.gov.fr>.

³ -les baux d'habitation : ils sont en principe soumis aux dispositions de la loi du 6 juillet 1989. Les communes ont toutefois la possibilité d'échapper à certaines dispositions de cette loi en consentant une location « à titre exceptionnel et transitoire », conformément aux dispositions de l'article 40-V de la dite loi (qui évite l'application des articles 10, 15 à l'exception des 2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} alinéas du paragraphe 1 et des paragraphes b et c de l'article 17). En pratique, cette possibilité concerne les seuls locaux dont la commune risque de devoir récupérer la jouissance (logement d'instituteur temporairement inutilisé, presbytère momentanément inoccupé...).

⁴ -Les baux ruraux : en vertu de l'article L.415-11 du Code rural, les baux conclus par l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics, et portant sur des biens ruraux (que ces biens constituent ou non une exploitation agricole complète) sont soumis au statut de fermage (pour autant bien évidemment que les conditions d'application de ce statut soient réunies, c'est-à-dire que la superficie du bien loué dépasse le seuil fixé par arrêté du préfet ou – si tel n'est pas le cas- qu'il constitue ou bien un corps de ferme, ou bien une partie essentielle d'une exploitation agricole).

القانون الريفي (Code rural) وتخضع أيضا لنظام إيجار الأراضي الزراعية (Le statut de fermage) من حيث مساحة الوعاء العقاري محل الإيجار وكذا مدة الإيجار. غير أن هناك بعض الاستثناءات تخرج عن قاعدة إخضاع الجماعات الإقليمية (بصفتها أشخاص اعتبارية) عن قاعدة خضوعها لأحكام القانون الخاص كطرف متعاقد حالة أن يتضمن العقد بنودا غير مألوفة في عقود القانون الخاص مبادئ القانون المشترك (clause exorbitante du droit commun)¹.

وعليه، في هذه الحالة، تتحول هذه العقود من عقود خاصة إلى صورة العقود الإدارية، على الرغم من أن بدايتها العقدية كانت ذات طابع خاص. مما قد يؤثر فيما بعد على الضمانات القضائية للجماعات الإقليمية أمام الجهات القضائية وتشتتها ملفاتها بين المحاكم العادية والإدارية، على غرار ما تحوزه الجماعات الإقليمية من اختصاصات في القانون الريفي².

=Toutefois, lorsque le bailleur est une collectivité locale, des dérogations au statut sont prévues. Ainsi, le preneur ne peut invoquer son droit au renouvellement du bail lorsque la collectivité locale en cause lui a fait connaître – dix huit mois au moins avant la fin du bail– sa volonté d'utiliser le bien dans un but d'intérêt général (art. L. 415-11, al. 1^{er}, C. Rural). Il ne peut pas davantage exercer son droit de préemption en cas d'aliénation, si l'aliénation est consentie par la collectivité locale bailleuse à un organisme ayant un but d'intérêt public, et si les biens vendus sont nécessaires à la réalisation de l'objectif poursuivi par l'organisme acquéreur (art. L. 415-11, al. 2). En fin, le bail peut être résilié à tout moment, sur tout ou partie des biens loués, s'ils sont indispensables à la réalisation d'une opération déclarée d'utilité publique. Dans cette hypothèse le locataire est indemnisé intégralement à raison du préjudice réel subi (art. L.415-11, al. 3).

¹ -en revanche, il n'est pas exclu que des contrats de location comportent des clauses exorbitantes du droit commun.

La notion de « clause du droit commun » est une création jurisprudentielle, qui ne fait l'objet d'aucune définition unique. D'une façon générale, sont considérées comme exorbitantes du droit commun les clauses se rattachant aux prérogatives de puissance publique (ex : pouvoir de modification unilatérale ou de résiliation d'office de l'administration), les clauses confiant au cocontractant des pouvoirs sur les tiers (pouvoirs de police, droit d'exproprier), les clauses qui ne peuvent être interprétées qu'à la lumière du droit administratif, les clauses inhabituelles ou illicites dans les conventions entre particuliers et plus généralement les clauses inspirées par un souci d'intérêt général. www.marche-public.fr/Marches-publics/Definitions/Entrees/Clause-exorbitante.htm

² -Voir, l'article L127- L128, chapitre VIII : "Dispositions particulières à certaines collectivités territoriales" Code Rural du 1 décembre 1979, modifié le 8 mai 2010.

consulté, site internet suivant : <http://www.legifrance.gov.fr>.

Légifrance : Le Service public de la diffusion du droit.

أما تعريف هذا الموقع باللغة العربية فهو: المرفق العام الفرنسي لنشر القانون عبر الشبكة الإلكترونية.

من خلال ما تم عرضه سابقا يتضح أن الجماعات الإقليمية تمارس حقها في إبرام العقود وفق ما يمليه عليها النصوص القانونية والتنظيمية المنظمة لذلك، في مواضيع ومجالات متعددة لضمان استمرارية نشاطها، منها ما يخضع لقواعد القانون الخاص ومنها ما يخضع للقوانين المشتركة، وتخضع في مراقبتها إلى نظام قضائي معين.

غير أنه في كثير من الحالات، يتعين على بعض عقود الجماعات الإقليمية أن تخضع لنظام قانون متميز، ألا وهو نظام القانون الإداري، إذا تخضع مثل هذه العقود إلى أحكام القانون العام ومراقبة القاضي الإداري، الصفقات العمومية هي أحد أصناف هذه العقود¹.

تتعدد مواضيع الصفقات العمومية، الجماعات الإقليمية الفرنسية تملك حق عدم تمرير عقود صفقاتها والمصادقة عليها بكل مسؤولية دون إخضاعها لآليات الرقابة اللامركزية، بل تكتفي بتحويل نسخة منها على سبيل الإعلام لممثل الدولة (le préfet)².

لكن لحماية مصالحها الاقتصادية والمالية، يتعين على الهيئات المحلية تطبيق قانون الصفقات العمومية (CMP) واحترام المبادئ الأساسية للمنافسة الحرة والنزاهة، كحرية المشاركة في الطلبات العمومية، المساواة بين المقدمين للعروض والشفافية في الإجراءات وغيرها...

نشير، أن هناك بعض الاستثناءات الواردة على مبدأ المنافسة في قانون الصفقات العمومية الفرنسي³، يمكن للجماعات الإقليمية التمتع بها على غرار ما ورد في المادة 35 منه، منها إمكانية إبرام عقود الصفقات العمومية بالنسبة للجماعات المحلية والتي تتسم بعنصر الاستعجال 'Etat

¹ - *Qu'est-ce qu'un marché public ?*

C'est un contrat (donc, un acte bilatéral, ce qui rend impossible les modifications unilatérales) conclu à titre onéreux constitué d'un ensemble de documents et qui impose des spécifications et des conditions, définit une procédure et conduit au choix d'un fournisseur. Un marché public doit être passé conformément au Code des Marchés Publics.

Voir, aussi, l'ordonnance du 23 juillet 2015 et son décret d'application en date du 25 mars 2016. Site internet : www.legirance.gov.com

² - Didier Fabre, Direction de la protection des populations de la drome, les marchés publics des collectivités territoriales et leurs établissements, mise à jour décembre 2015, page 3.

Site internet : <http://www.legirance.gov.com>

³ - Voir, ordonnance N°2015-899 du 23 juillet relative aux marchés publics.

Sites internet :

- [ww.marché_public.fr](http://www.marché_public.fr)
- www.economie.gov.fr

”d’urgence” دون إخضاعها للإشهار المسبق في الجرائد. بل يمكن حتى عدم إخضاعها لإجراءات المنافسة. وعليه فهي ملزمة بشكل عام بأحكام قانون الصفقات العمومية وغير ملزمة ببعض إجراءاته في الحالات الاستثنائية السابق ذكرها.

ثانيا : حق الجماعات المحلية الجزائرية في إبرام العقود

يختلف دور الدولة في التسيير الاقتصادي بحسب النظام المتبع، ففي ظل النظام الاشتراكي، كانت الدولة الجزائرية، دولة حامية للاقتصاد ، ليتغير دورها منذ التسعينات من الدولة المتدخلة إلى الدولة الحارسة أو الدولة الضابطة، فبدأت تنسحب تدريجيا من التسيير الاقتصادي، بوضع قواعد جديدة ذات طابع ليبرالي تخضع فيه قواعد اللعبة إلى قواعد السوق الحر، أي قواعد العرض والطلب، ومبدأ سلطان الإرادة في التعاقد، والمنافسة الحرة، وتجسيد مبدأ حرية التجارة والصناعة، وتحرير الاقتصاد من التبعية الشديدة إزاء الدولة، تبنت الجزائر حرية التجارة والصناعة، و عملت على الانسحاب شيء فشيء من النظام التوجيهي ولو بدرجات متفاوتة، الذي يعني توجيه المتعامل الاقتصادي بدقة وشمولية، واتجهت نحو النظام الاقتصادي الليبرالي، لا تعني الدولة فيه سوى بتنظيم الحدود التي تمارس فيه النشاط الاقتصادي، وتشجع المبادرات الاقتصادية.

من خلال نص المادة رقم 82 من قانون البلدية رقم 11-10 فقرة 1 "...اتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية". نستنتج أن المشرع الجزائري وضع أساس لهذه المبادرة ويمكن من خلالها رؤساء البلديات بصفتهم ممثلين للدولة من إتخاذ التصرفات الأزمة للحفاظ على ممتلكات البلدية وتأمين مواردها المالية عن طريق تكريس حقها في إبرام العقود الخاصة والإدارية لضمان حسن سير مصالحها. وعليه، ينطوي تحت مفهوم المبادرة حقها في تأجير أملاكها الخاصة و العمومية، الأولى تتمثل على الخصوص في المحلات ذات الاستعمال السكني وتوابعها أو التي أنجزتها بأموالها الخاصة، وكذا العقارات و المحلات ذات الاستعمال المهني أو التجاري وباقي المحلات التي تضمنتها المادة رقم 159 من قانون البلدية رقم 11-10، ودعت إلى تضمينها المادة رقم 163 من ذات القانون المتعلق بالبلدية. أما الثانية قد أشارت إلى مضمونها المادة رقم 158 من قانون البلدية و المادة رقم 132 من قانون الولاية رقم 12-07 وهي خاضعة لأحكام القانون المنظم للأموال الوطنية. رقم 08-14 المؤرخ في 20 جويلية 2008 المعدل و المتمم¹ للقانون رقم 90-30 المتعلق بالأملاك الوطنية.

¹التمم ج.ر.ج. عدد 44 لسنة 2008.

استنادا لنص المادة رقم 151 ومايليها من قانون البلدية، لهذه الأخيرة الحق في إبرام العقود مع الغير في إطار أسلوب الاستغلال المباشر لسد الحاجات المشتركة ومنافع معينة تكتسي طابع المصلحة العامة، قد يمتد ذلك إلى تسيير المرافق الصناعية، التجارية وذات الطابع المالي كإبرام بعض الاتفاقيات مع الخواص لضمان النقل المدرسي، يترتب على طريقة الاستغلال المباشر خضوع أملاك المرفق للرقابة المباشرة للدولة أو أحد هيئاتها¹، بينما فيما يخص الولاية وتبعاً لنص المواد من رقم 142 إلى غاية رقم 145 من قانون الولاية رقم 12-07، قد اسند المشرع عملية التسيير عن طريق أسلوب الاستغلال المباشر إلى هيئة المجلس الشعبي الولائي بدلا من الوالي يفهم من ذلك اتخاذ مداولة في الموضوع وإشراك المجلس في التسيير.

عملا بنص المواد رقم 153 و154 من قانون البلدية، والمواد رقم 146 و147 من قانون الولاية رقم 12-07 لهذه الهيئات الحق في إبرام عقود ذات طابع إداري، صناعي أو تجاري في إطار إنشاء المؤسسات العمومية كتلك التي تم انشاؤها سابقا في طار القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 يناير 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.

كما أجاز المشرع لكل من البلدية تبعا للمواد رقم 155 و156 من القانون رقم 11-10 و الولاية من خلال المادة رقم 149 من القانون رقم 12-07 إمكانية استغلال وتسيير بعض النشاطات عن طريق إبرام عقود الامتياز على أن تخضع لدفتر شروط نموذجي تحدد فيه الشروط والالتزامات المتعاقدين.. وعقد الامتياز قابل للتفاوض كغيره من العقود، ولقد اعتبر القضاء الإداري عقد الامتياز عقد إداري من نوع خاص موضوعه إدارة مرفق عام يتعهد بمقتضاه الملتزم وعلى نفقته وتحت مسؤوليته وبتكليف من الدولة و الجماعات المحلية القيام بنشاط و خدمة معينة.²

نذكر في هذا المقام أن الهبات والتبرعات التي تقدم للجماعات المحلية والمؤسسات العمومية التابعة لها تثبت بعقد إداري تعده السلطة المختصة، يمكن أن نلاحظ وجود بعض القواعد الصارمة للقانون العام كضرورة الحصول على الترخيص المسبق المادة 171 من قانون البلدية رقم 11-10. لعل من أهم العقود التي يحق للجماعات المحلية الجزائرية إبرامها هي تلك المتعلقة بعقود الصفقات العمومية.

¹ أعمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، دار جسور، الجزائر، 2007، ص350.

² المرجع نفسه، ص356.

إن أهمية الصفقات العمومية¹ تشكل محور أساسي في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد ومشروع تعاقدى دوري، أحد أطرافه الجماعات المحلية² مكنها المشرع من مزاوله حقها وحريتها في اختيار المتعامل معها تطبيقاً لمبدأ حرية الوصول للطلبات العمومية والمساواة بين المترشحين³، كما يمكن لها كمصلحة متعاقد أن تبرم ملحقاً بالصفقات العمومية محل الصفقة الأولى تطبيقاً لنص المادة رقم 18 المحددة من المواد رقم 135 إلى غاية رقم 139 من نفس القانون.

ضمن هذا السياق، يحق للجماعات المحلية وفي إطار الإجراءات القبلية لإبرام الصفقات العمومية إعداد دفاتر الشروط تتضمن البنود الإدارية والتعليمات التقنية والتعليمات الخاصة التي تحدد الشروط الخاصة بكل صفقة عمومية⁴.

فيما يتعلق بإبرام عقود الصفقات العمومية بالنسبة للبلدية أو الولاية نجد أن المشرع أحال عملية إجراءها وتنظيمها من قانون البلدية⁵ والولاية⁶ إلى قانون الصفقات العمومية⁷. وحسب رأينا هو جادة الصواب لضبط هذه العقود وإخضاعها للمزيد من آليات الرقابة لحماية للمال العام. إذ لم يتوان قانون الصفقات العمومية الجديد عن تبني المبادئ الأساسية التي تحكم الطلب العمومي في المادة 09 منه وهي حرية الاستفادة من الطلب والمساواة في التعامل مع المترشحين وشفافية الإجراءات، والتي نقلها عن المادة 2 فقرة 1 من قانون الصفقات الفرنسي الجديد⁸. ولا شك أن الاحترام الدقيق لتلك المبادئ⁹ يحمل في ذاته قيماً أخلاقية وتوجيهية، تفرض على القائمين على الصفقات العمومية سلوكاً نزيهاً، يسمح بإفشاء الثقة في التعامل والتي تعتبر شرطاً ضرورياً لكل نشاط اقتصادي وتجاري.

¹ - إن الصفقات العمومية تكسي أهمية كبيرة في تنمية اقتصاد الدولة، الأمر الذي دفع بالمشرع لوضع منظومة قوانين لتنظيم الصفقات العمومية، بداية من سنة 1967 إلى غاية سنة 2015، مروراً بسنوات 2002، ج.ر.ج.ج. العدد 52، سنة 2003، ج.ر.ج.ج. العدد 55، سنة 2008، ج.ر.ج.ج. العدد 62، سنة 2010، ج.ر.ج.ج. العدد 58 وصولاً لسنة 2015، ج.ر.ج.ج. العدد 50. وفي كل مرة اجتهد المشرع في محاولة ضبط التعريفات والكيفيات لتفادي الثغرات والأخطاء الموجودة في القانون السابق.

² - المادة رقم 06 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ فيس 16 سبتمبر 2015، المتضمن الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر.ج.ج. العدد 50 لسنة 2015.

³ - المادة رقم 05 مكن المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مرجع مذكور أعلاه.

⁴ - المادة رقم 26 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مرجع سابق.

⁵ - المواد رقم 189 و190 من قانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق.

⁶ - المادة رقم 135 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق.

⁷ - المادة رقم 06 من قانون الصفقات العمومية وتفويض المرافق العامة، مرجع سابق.

⁸ - M. Gvibal, "Un nouveau code des marchés publics ?", AJDA 20 avril 2001, p. 360.

⁹ - ما ينبغي أن نشير إليه، تطبيقاً لهذه المبادئ نجد أن المشرع الجزائري عملاً بأحكام المادة 171 من قانون البلدية رقم 11-10، علق بقول الهبات والوصاية الأجنبية على الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية، وفي نفس سياق التعامل المالي، نجد في المقابل من خلال توسيعه لدائرة إبرام عقود الصفقات العمومية لتشمل حتى المؤسسات الأجنبية، لم يعامل البلدية (اللجنة البلدية للصفقات العمومية) بنفس درجة القيد الخاص بتلقي الهبات والوصاية، أي الحصول على الموافقة القبلية من الجهة الوصية، ولا ندرى أي معيار اعتمد

في ظل إبرام عقود الصفقات العمومية، يحق للجماعات المحلية كمصلحة متعاقدة، بصفة استثنائية إجراء مسابقة لفائدة المترشحين المعنيين بالصفقة لاختيار أحسن عرض لاسيما في مجال تهيئة الإقليم والتعمير والهندسة... أو معالجة المعلومات¹، ولها الحق في اختيار المتعامل المتعاقد مع مراعاة تطبيق أحكام الفصل الخامس من هذا القانون بالرقابة على الصفقات العمومية².

إلا أنه، حسب رأينا رغم الإجراءات المتخذة والرقابة الممارسة (الرقابة الإدارية، المالية والقضائية) فهي غير كافية لضمان شفافية منح الصفقات العمومية وتحديد بدقة الشخص أو الجهة موضوع العقوبة حالة الإخلال بالإجراءات³.

نذكر في هذا المقام، أن هناك جملة من الحقوق الفرعية الناتجة عن الحق الأصلي للجماعات المحلية الناتجة عن إبرامها لعقود الصفقات العمومية، منها على سبيل المثال لا الحصر:

- حقها في إعدار للمتعامل الأجنبي حالة إخلاله ببنود دفتر الشروط، لاسيما تلك المتعلقة بتجسيد عمليات الاستثمار⁴.
- حقها في فسخ الصفقة على مسؤولية المتعامل الأجنبي إذا رأت ضرورة لذلك، بعد موافقة السلطة الوصية⁵.

= عليه المشرع في هذا التعامل؟ فإذا كان المعيار مالي، فإن حسب رأينا أن المبالغ المالية موضوع الصفقات العمومية قد تفوق وبكثير مبالغ الهبات والوصايا، هذا إن وجدت هذه الأخيرة، أما إذا كان الغرض من وجود القيد المذكور أعلاه هو حماية سيادة الدولة من الأغراض السلبية التي يمكن أن تكون مخيبة وراء تلقي الهبات والوصايا، فإن مجال التعامل في الصفقات العمومية، في اعتقادنا هو أكثر خطورة لانفتاحه على سوق المتعامل الأجنبي.

¹ - المواد رقم 47 و48 من قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرافق العامة، مرجع سابق.

² - المادة رقم 76 من قانون الصفقات العمومية...، مرجع سابق.

³ - ففي حالة وجود عنصر الاستعجال، من هي الجهة التي تقدر عنصر الاستعجال ومستوى درجته؟ أو آليات تحديد ذلك؟ ولسهولة إجراءاته فهل الجزاء يوقع على العمل الإداري السابق لاتخاذ القرار الاستعجالي أو على من أصدره؟ ذلك أن مجلس الانضباط الخاص بالميزانية والمالية (La cour de discipline budgétaire et financière) الفرنسي، الذي كان مدعواً لتسليط العقاب على الأمر بالصرف العمومي (L'ordonnateur public) لم يكن في وسعه أن يشمل بالعقاب آمري الصرف للجماعات المحلية في حالة إخلال بجرية للجوء ومساواة المترشحين في الصفقات العمومية، وفي مجال المنافسة تطبيقاً لنص المادة 6-420 من القانون التجاري الفرنسي فإن العقاب كان يسري فقط على المقاولين في حالة المساهمة بطريقة الغش في تنظيم العلاقات المحظورة. واقتصرت اختصاصات مجلس المنافسة آنذاك على المنازعات القائمة بين المؤسسات الخاصة وكان لا يقبل أن يدخل في اختصاصه الممارسات المنافية لمنافسة الشخص الاعتباري منها الجماعات المحلية.

للمزيد من المعلومات، يراجع في ذلك:

- L'ordonnance de 1986 "N'est pas opposable à une délibération par laquelle la commune avait décidé de confier la gestion du service de distribution d'eau potable à la compagnie générale des eaux II CE, 23 juillet, compagnie générale des eaux, rec. p. 226.

⁴ - المادة رقم 87 من قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرافق العامة، مرجع سابق.

⁵ - نفس المادة رقم 87، من المرجع السابق.

- حق الجماعات المحلية "كمصلحة متعاقدة"، حالة عدم تنفيذ الالتزامات التعاقدية، أو أن يكون تنفيذها غير مطابق لموضوع الصفقة، فرض عقوبات مالية على المتعامل دون الإخلال بتطبيق العقوبات المنصوص عليها في التشريع المعمول به¹.
 - حقها في استلام مشروع الصفقة حسب التاريخ المحدد في دفتر الشروط.
- في سياق متصل بالموضوع، من الحقوق الفرعية للجماعات المحلية باعتبارها إدارة اقليمية لها
- ### 1- حق الرقابة والتوجيه

فإن للإدارة في بعض العقود ونذكر على سبيل المثال – عقود الأشغال العمومية- حق توجيه أعمال التنفيذ على النحو الذي تفضله، غير أنه ليس لها أن تبالغ – تحت غطاء حق الرقابة والتوجيه، إلى حدّ تغيير موضوع العقد أو الاعتداء على حقوق المتعاقد الآخر².

تعتبر ممارسة الرقابة والتوجيه على هذا النحو مقررًا لها بالنسبة لمختلف العقود الإدارية، ولو لم يرد ذكره صراحة في شروط العقد.

ففي النموذج الفرنسي وتطبيقاته في العقود الإدارية يبدأ حق الجماعات المحلية في مراقبة هكذا عقود بعد إرسال نسخة من عقد الصفقة ومرفقاته إلى ممثل الدولة "le préfet" وإبلاغ المقابلة المعنية وتتجلى صور هذه الرقابة مثلاً في منع المفاوض من مباشرة عملية التأجير الباطني (La sous- traitance) لعقود الصفقات العمومية إلا في حدود ما هو مرخص به³.

أما في النموذج الجزائري تبدأ عملية الرقابة والتوجيه على عقود الصفقات العمومية بدءاً من مراعاة ذكر التشريع والتنظيم المعمول بهما في الصفقات العمومية، وأن يتضمن العقد البيانات التعاقدية المطلوبة⁴ كمبدأ (التأمين، السرية والكتمان...).

¹ - المادة رقم 147 ، مرجع سابق.

² - زكريا المصري، أسس الإدارة العامة، التنظيم الإدارة (الإدارة) والنشاط الإداري، (دراسة مقارنة) في التشريع والفقهاء أحكام القضاء في مصر وليبيا وبعض الدول العربية والأجنبية، دار الكتب القانونية، مصر، 2008، ص 615.

³ - Voir, article 112- 117 du (CMP).

- Voir aussi, article 112 du (CMP).

- Voir également, Décret n°2013-269 du 29 mars 2013, relatif à la lutte contre les retards...

[http :www.legifrance.gov.fr](http://www.legifrance.gov.fr).

⁴ - المادة رقم 95 من القانون المنظم للصفقات العمومية، مرجع سابق.

2- حق توقيع الجزاءات

للجماعات المحلية "كمصلحة متعاقدة" حق توقيع جزاءات متعددة على المتعاقد معها حالة إخلاله بالالتزامات التعاقدية، كفرض عقوبات مالية¹.

الجزاءات المالية هي مبالغ مالية محددة مسبقاً في العقد تُلزم الإدارة بها المتعاقد الذي يُخل بالتزاماته، وتختلف الجزاءات المالية في العقود الإدارية عن الشرط الجزائي أو التعويض الاتفاقي في القانون الخاص. فالإدارة توقعها على المتعاقد معها دون تدخل القضاء، وبغير حاجة إلى إثبات ما لحقها من ضرر بسبب الإخلال بشروط العقد وتسمى أيضاً بغرامات التأخير، لأنها غالباً ما توقع بسبب التأخر في الالتزامات، وهي مبلغ مالي منصوص عليه في العقد².

3- حق تعديل العقد (الصفقة أو الاتفاقية).

على خلاف مبادئ القانون الخاص التي تقضي بأن العقد شريعة المتعاقدين، للجماعات المحلية "كمصلحة متعاقدة"، حق تعديل بعض شروط العقد بإرادتها المنفردة ودون الحاجة إلى موافقة الطرف الآخر، خاصة فيما يتعلق بمدى الخدمات المطلوبة زيادةً أو نقصاناً في حدود معينة وهذا مقرر للإدارة العامة وحتى إدارة الجماعات الإقليمية في فرنسا، دون الحاجة إلى النص عليه صراحة في العقد، بل لا يجوز للإدارة التنازل عنه³.

غير أننا نرى أنه إذا كان حق تعديل العقد حق يقره القانون وربما القضاء كذلك، وتمكين إدارة الجماعات المحلية كأحد أطراف العقد من حقها في تعديل العقد وإضافة شروط جديدة، لا بد أن لا يخرج استعمال هذا الحق عن الهدف الأسمى لهذا العقد وهو تحقيق المصلحة العامة⁴، لاسيما وأن الهيئات المحلية هي صاحبة الاختصاص في تنظيم المرافق العامة وتحديد قواعد سيرها، ذلك أن

¹ - المادة رقم 147 من القانون المذكور أعلاه، مرجع سابق.

² - أما في حالة عدم النص عليها في العقد، فليس للجماعات المحلية (إدارتها) كمصلحة متعاقدة فرضها، بل ينبغي الرجوع إلى ما تضمنه دفتر الشروط. ينظر، المادة رقم 147 فقرة 2 من قانون الصفقات العمومية بقولها: "تحدد الأحكام =التعاقدية للصفقة نسبة العقوبات المالية وكيفيات فرضها أو الإعفاء منها طبقاً لدفتر الشروط المذكور في المادة رقم 26 من هذا القانون، بخلاف الحال عن ما هو معمول به في فرنسا أن تقوم المصلحة المتعاقدة بتحديد مقدار التعويض بنفسها دون الرجوع إلى القضاء، معمول به أيضاً في مصر، راجع في ذلك، أحمد عثمان عياد، مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية، سنة 1983، ص 192 وما بعدها.

- Voir aussi, Décret n°2006-975 du 1 Août 2006, portant code des marchés publics français.

³ - زكريا المصري، مرجع سابق، ص 622 - 623.

⁴ - Rapport du Premier Ministre français, (utilité publique en France), 2004, p. 02.

سلطة التعديل¹ ليست مستمدة فقط من نصوص العقد فحسب بل من طبيعة المرفق العام واتصال العقد الإداري به.

4- حق إنهاء العقد.

أخيراً لإدارة الجماعات المحلية أيضا "كمصلحة متعاقدة" حق إنهاء العقد الإداري عن طريق (الفسخ). قد يكون الفسخ في الاتجاه المعاكس أي بطلب من المتعاقد مع إدارة الجماعات المحلية "كجهة متعاقدة"، وذلك عن طريق جهات القضاء الإداري المختص، وهذا هو أخطر الجزاءات² التي تتعرض لها الإدارة.

ففي هذه الحالة، مثلاً في فرنسا يتعين على المتعاقد أن يلجأ إلى الإدارة أولاً قبل أن يرفع دعواه لفسخ العقد، إما على أساس قاعدة القرار الإداري السابق التي تعتبر من أساس التقاضي التي يقوم عليها قضاء التعويض في فرنسا.

هناك صورة أخرى من الفسخ، وهو حق الإدارة في الفسخ "إدارة الجماعات المحلية" كون الإدارة تتمتع بامتيازات وسلطات استثنائية في هكذا عقود لا مثل لها في القانون الخاص، ولعل أخطر صور هذه الامتيازات هو سلطة توقيع الجزاء على المتعاقد معها وهو الجزاء المترتب عن فسخ الصفقة العمومية³.

المعلوم ان قانون الصفقات العمومية الفرنسي (CMP) لم يتضمن قواعد عامة حول جزاء الفسخ⁴، بل نجد ذلك في دفاتر الأعباء (les cahiers des charges، والشروط العامة les clauses

¹ - ما ينبغي الإشارة إليه، " يجب أن تكون الهيئة المتعاقدة حالة (الجماعات المحلية) مدفوعة إلى التعديل بمقتضيات المصلحة العامة، ومن ناحية أخرى أن لا يكون هذا التعديل حقا مطلقا، وأن لا يتجاوز حدودا معينة، وإلا جاز للمتعاقد معها طلب الفسخ. يراجع في ذلك:

– André De Laubadéré, Tome 1, Librairie générale de droit et de jurisprudence, paris- 9^{ème} édition, 1984, p. 232.

² - لما كان الفسخ أخطر الجزاءات التي تتعرض لها الإدارة، وأخص هنا بالذكر إدارة الجماعات المحلية، فإن القضاء الإداري لا يحكم به إلا عند وجود خطأ جسيم ترتبته الإدارة. لأن الأصل هو التعويض عن "المسؤولية التعاقدية"، ومن الأخطاء المبررة لوجود الفسخ فيما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي، هو عدول الإدارة دون سبب معقول عن المشروع موضوع العقد وتأخر الإدارة تأخراً كبيراً في البدء في تنفيذ العقد دون مبرر معقول، راجع في ذلك: زكريا المصري، مرجع سابق ص 632 وما يليها.

³ - موضوع توقيع جزاء الفسخ هو موضوع دقيق، ولا يزال فتياً ولم ينل حقه من البحث والتمحيص على مستوى الفقه الإداري، فأغلب الدراسات المنشورة في هذا المجال لم تتناوله بالتفصيل ما الذي يحتاجه، فلا زال يحتاج إلى الكثير من التوضيح بالنظر إلى خطورته باعتباره يؤدي إلى إنهاء العلاقة التعاقدية.

⁴ - Voir, décret n°2006-975 du 1 août 2006, portant code des marchés publics.

Site internet : www.marché-public.fr.

(administratives), (CCAG)، أما فيما يتعلق بتطبيقات إجراءات الفسخ في التشريع الجزائري، فإن هذا الأخير أقر حق المصلحة المتعاقدة (الجماعات المحلية) بالقيام بفسخ عقد الصفقة العمومية من جانب واحد، عندما يكون مبرراً بسبب المصلحة العامة حتى بدون خطأ من المتعامل المتعاقد، لكن اللجوء إلى هذا الإجراء مرهون أولاً بضرورة توجيه إعدار للمتعاقد للوفاء بالتزاماته التعاقدية في آجال محددة وهو ضمان له من تعسف الإدارة.

وعليه، فالمشروع الجزائري نظم هذا الإجراء بمواد قانونية تضمنها قانون الصفقات العمومية¹، على عكس ما هو وارد في التشريع الفرنسي كما رأينا سابقاً.

الفرع الخامس: حق اقتناء الأملاك العقارية وحمايتها

لقيت عملية اقتناء وحسن سير حظيرة الأملاك العقارية التابعة للجماعات الإقليمية والتجمعات التابعة اهتمام ومتابعة مرافقة تشريعية خاصة من قبل التشريع الفرنسي والجزائري نظير مكائنها القانونية والمالية للهيئات المحلية.

أولاً: حق الجماعات الإقليمية الفرنسية في اقتناء الأملاك العقارية و حمايتها

تندرج هذه العملية ضمن قواعد القانون العام وحق الشفعة، إذ نصت المادة 1-2241 L. CGCT على ضرورة أن يكون الاقتناء موضوع مداولة من المجلس المنتخب كحالة البلدية وإبداء الرأي القبلي من طرف مصالح مديرية أملاك الدولة، تبعا للنص المواد 9-1311 Articles L. الى L. 12-1311 du CGCT لأهمية عملية الاقتناء عن طريق حق الشفعة le droit de préemption، قد تجمع بين الإجراءات الإدارية والقضائية من اجل ضمان تحقيق المصلحة العامة حسب نص المواد L. 7-211 à L. 1-211، كما أجاز المشروع الفرنسي للبلديات اقتناء العقارات بدون مقابل كتلك التي تردّها عن طريق الهبات والوصايا تبعا للشروط الواردة ضمن المواد L. 4-2242 à L. 1-2242. ما يؤكد أهمية هذا الملف إنه يشكل أحد اهتمامات والمتابعة من طرف مجلس المحاسبة الفرنسي².

¹ - المادتين رقم 149 و 150 من قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرافق العامة، مرجع سابق.

² - Deux raisons justifient que la Cour des comptes s'y intéresse : la fiabilité des comptes qui enregistrent ce patrimoine et la qualité de sa gestion.

La constitution a consacré, dans son article 47, le principe comptable de l'image fidèle du patrimoine des administrations publiques. Dans le même temps, l'amélioration de la vision patrimoniale a été un aspect essentiel de la réforme de la comptabilité des collectivités

قد تكون عملية الاقتناء عن طريق التراضي أساس ذلك تطبيق أحكام القانون المدني من حيث إجراءات التوثيق والإشهار مع مراعاة المواد التالية من القانون العام للجماعات الإقليمية L.2241-3, L. 3213-2-1 et L. 4221-4-1 وعليه، الجماعات الإقليمية مكلفة بإظهار أهمية عملية اقتناء الأملاك العقارية ومعرفة العقبات التي تعترضها أثناء إعدادها لسياسة ترميم ممتلكاتها المحلية، مما يتطلب منها معرفة بالجانب القانوني والتقني والمالي لهذا الملف. وكذا اختصاصاتها لحماية مصالحها¹ حتى على مستوى علاقاتها في التعاون الدولي اللامركزي².

ثانيا : حق الجماعات المحلية الجزائرية في اقتناء الأملاك العقارية و حمايتها

تطبيقا لنص المادة رقم 165 من قانون البلدية رقم 10-11 و المادة رقم 150 من قانون الولاية رقم 07-12 باعتبارهما جماعات محلية، مؤهلة لتكوين ممتلكات عقارية خاصة بها، نظير ما تتمتع به من شخصية معنوية وذمة مالية مستقلة، وبلوغ هذا الهدف يمكنها إما التعامل كشخص عادي، فتملك حقها في اقتناء الأوعية العقارية والممتلكات طبقا لمقتضيات القواعد العامة³، أو التعامل كشخص عام يستفيد من الوسائل الجبرية المستنبطة أساساً من قانون نزع الملكية من أجل المنفعة العامة⁴.

إن الدور الذي تقوم به الجماعات المحلية في التنمية بكل أبعادها المحلية والوطنية، الاقتصادية والاجتماعية، تجعلها بحاجة إلى أوعية عقارية، فلها الحق في اقتناء المساحات الأرضية التي تحتاجها. إن إجراءات الاقتناء بالطرق الرضائية الواجب إتباعها من طرف الجماعات المحلية تشبه تلك المطبقة

=territoriales lancée dans les années 90, notamment en fixant des règles propres à refléter plus fidèlement le patrimoine immobilier.

– Cour des comptes française, Rapport public annuel 2013- février 2013.

– consulter site internet : www.ccomptes.fr

¹ -L'article L.5211-4-2 du code général des collectivités territoriales permet la création d'un service commun pour prendre en charge des fonctions comme l'immobilier. Cette possibilité mériterait sans doute de faire l'objet d'une information plus précise dans les préconisations et les commentaires administratifs relatifs aux mutualisations.

² - Voir, Rapport public annuel 2013- février 2013, de la Cour de Comptes. www.ccomptes.fr.

³ - المادة رقم 18 من الدستور الجزائري لسنة 1996، ج.ر.ج. عدد 76 لسنة 1996، المعدل في مارس 2016، ج.ر.ج. عدد 14 لسنة 2016. كذلك، المادة رقم 02 من القانون رقم 90-30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج.ر.ج. عدد 14 لسنة 1990، المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-14 المؤرخ في 20 جويلية 2008، ج.ر.ج. عدد 44 لسنة 2008.

⁴ - المادة رقم 20 من دستور 1996 المعدل، مرجع سابق.

على برامج الدولة، إذ يجب عليها تخصيص اعتمادات مالية ضمن ميزانيتها السنوية (البلدية والولاية) وكذلك حصولها على موافقة السلطة الوصاية، تتمتع المجالس المنتخبة لجماعات محلية بحرية إعداد مشروع الاقتناء وتبين مراحل إعداده والهدف منه ومساحته... الخ، بالعمل والتنسيق مع مديرية أملاك الدولة ووكالة مسح الأراضي بالولاية.

وتشمل الأملاك الخاصة بالجماعات المحلية كل ما ورد في المواد 158 و159 من قانون البلدية والمادة 132 من قانون الولاية. المشار إليهما أعلاه على الترتيب.

الملاحظ، أنه رغم أهمية موضوع اقتناء الأملاك العقارية وخطورتها في نفس الوقت، إلا أن المشرع الجزائري نظم هذه العملية في مواد محددة من قانون الجماعات المحلية¹، في حدود ستة (06) مواد ضمن قانون البلدية من المادة 157 إلى المادة 163، ومادة واحدة (01) من قانون الولاية وهي المادة 132، إذ اكتفى بالإحالة إلى مختلف النصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها مما يعقد حسب رأينا عملية تسيير هذا الملف على مستوى المصالح الإدارية والتقنية والمالية المركزية منها واللامركزية.

ضمن هذا السياق، تتولى الجماعات المحلية عملية ضبط وإحصاء وعائها العقاري ضمن الجرد العام² للأملاك الوطنية على اختلاف أنواعها ضماناً لحمايتها والحرص على استعمالها وفق الأهداف المسطرة.

كما يتولى الولاية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية تمثيل الجماعات الإقليمية في عقود التسيير المتعلقة بالأملاك الوطنية، تبعا للصلاحيات التي تخولها إياهم القوانين والتنظيمات³. من ذلك ما نصت عليه المادة رقم 10 من قانون الأملاك الوطنية رقم 90-30، المعدل و المتمم، على ان: "يتولى الوزير المكلف بالمالية و الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي تمثيل الدولة والجماعات الإقليمية في الدعاوى القضائية المتعلقة بالأملاك الوطنية طبقا للقانون." يستشف من ذلك، ممارسة هذا الحق تحت الرقابة القضائية ورقابة الوصاية تبعا لنص المادة رقم 11: "تتولى أجهزة الرقابة النصوص عليها في القانون، كل حسب اختصاصه رقابة تسيير الأملاك الوطنية و المحافظة عليها."

¹ - قانون البلدية وقانون الولاية، مرجعان سابقان.

² - المادة رقم 08 من قانون الأملاك الوطنية، المعدل و المتمم، مرجع سابق.

³ - المادة رقم 09 من قانون الأملاك الوطنية، مرجع مذكور أعلاه.

- للمزيد من الاطلاع ومعرفة مكونات الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للجماعات المحلية، راجع في ذلك، نص المادة رقم 17 من قانون الأملاك الوطنية، المعدل و المتمم ، مرجع سابق.

الفرع السادس: حق الاستفتاء المحلي

يتم اللجوء إلى الاستفتاء عموماً في حالات خاصة كالمصادقة على مشروع أو مقترح قانون من أجل إنهاء مراجعة دستورية ويأخذ عدة صور منها الاستفتاء الشعبي و الاستفتاء الدستوري والاستفتاء المحلي من تسميته فإنه يشترك مع اسم الجماعات المحلية فأى علاقة بينهما.¹

أولاً: حق الاستفتاء المحلي في فرنسا

استناداً لنص المادة رقم 72 فقرة 1 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 الآتي نصها: "يحدد القانون الشروط التي يجوز بموجبها للناخبين في كل مجتمع محلي استخدام حق تقديم الالتماسات في الطلب أن تدرج مسألة ما تدخل في صلاحيات ذلك المجتمع على جدول أعمال الجمعية التشاربية التابعة له.

يجوز تقديم مشاريع القرارات والقوانين التي تدخل ضمن صلاحيات مجتمع محلي ما، وبمبادرة من الأخير، القرار فيها عن طريق الاستفتاء وفق الشروط التي يحددها قانون أساسي.

إذا تقرر خلق مجتمع محلي يتمتع بنظام قانوني خاص أو تقرر تعديل تنظيمه، يمكن اتخاذ قرار بموجب القانون للتشاور مع الناخبين المسجلين في المجتمعات المحلية ذات الصلة. كما يجوز استشارة الناخبين حول التغييرات في حدود المجتمعات المحلية وفق الشروط المنصوص عليها في القانون".

المعدلة بموجب المادة رقم 3 من القانون رقم 93-952 المؤرخ في 27 جولية 1993 و منذ مراجعة الدستور في 28 مارس 2003 تتمتع الجماعات الإقليمية بمجموعة من الاختصاصات حيث أصبح بإمكانها أن تطرح على ناخبها أي مشروع نص يدخل ضمن اختصاصها ما يسمى بالاستفتاء المحلي، وقد لجأت الحكومة الفرنسية مؤخراً إلى الاستفتاء المحلي بخصوص نزاع حول تحويل مطار نوتر دام دي لاند² Notre- Dame-des - Landes تعارضه مجموعة كبيرة من الخضر وحماة البيئة.

¹ بوبكر ولد محمد بابا، خبير قانوني، "شرعية الاستفتاء"، مقال منشور على الموقع الإلكتروني

بتاريخ 15-04-2017 <http://www.aqlame.com/article33288.html>

² Le projet d'aéroport du Grand Ouest ou de Notre-Dame-des-Landes est une opération, initiée en 1963 et abandonnée en 2018, destinée à assurer la desserte des régions Bretagne et Pays-de-la-Loire en répondant à la saturation prévisible de l'aéroport international de Nantes-Atlantique

=en transférant ses activités commerciales sur un nouvel aéroport au nord-ouest de Nantes...À l'issue du remaniement ministériel de février 2016 et du retour d'EELV et de Jean-Marc Ayrault au gouvernement, François Hollande annonce la tenue d'un référendum local sur le projet. Le périmètre et le calendrier de la consultation sont dévoilés par Manuel Valls le 15 mars⁵⁸. Au moment de cette annonce, il n'est possible de réaliser ni un référendum national (dont le champ est limité par l'article 11 de la Constitution), ni un référendum local (car l'aéroport n'entre pas dans les compétences d'une collectivité territoriale - Article 72-1). Une nouvelle procédure est donc créée : la « consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement ».

Le décret publié au Journal officiel le 24 avril suivant prévoit que la consultation doit se tenir le 26 juin de la même année et que les habitants du département de Loire-Atlantique sont appelés à voter. Ils devront répondre à la question : « Êtes-vous favorable au projet de transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique sur la commune de Notre-Dame-des-Landes ? ».

Selon les résultats officiels communiqués par la préfecture de Loire-Atlantique le 26 juin 2016, le « oui » en faveur du projet l'emporte avec 55,17 % contre 44,83 % pour le « non ». Le taux de participation est 51,08 %⁶¹. Mais ses résultats cachent de grandes disparités, les communes directement concernées votant contre le projet à de très fortes majorités⁶². L'exécutif a promis dans la foulée de lancer les travaux à l'automne...À la suite de la victoire du « oui », la position de certains mouvements opposés au projet a commencé à s'infléchir dès le lendemain du scrutin. Ainsi, Michel Beaupré, responsable fédéral de l'Union démocratique bretonne, déclare : « Notre parti accepte sans réserve la décision populaire ». Ajoutant même que l'UDB dénonçait par avance « toutes les manifestations anti-démocratiques déjà prévues par les opposants ». La cour administrative d'appel de Nantes valide, le 14 novembre 2016, les arrêtés autorisant les travaux⁶⁴. La légalité du projet est confortée.

https://fr.wikipedia.org/wiki/Projet_d%27a%C3%A9roport_du_Grand_Ouest.

مشروع غربًا كبيرًا أو مطار روتردام ديه لاند هو عملية بدأت عام 1963 وتم التخلي عنها في عام 2018 ، بهدف توفير الخدمات لمنطقتي بريتانى و بايز دو لوار من خلال الاستجابة للتشجيع. يمكن التنبؤ بها من مطار نانت أتلانتيك الدولي عن طريق نقل أنشطتها التجارية إلى مطار جديد شمال غرب نانت

تم التخطيط للمطار في وقت مبكر من عام 1963. يتم توفير تأثير المشروع في وثائق التخطيط منذ عام 1974 ويتعلق بجماعات Notre-Dame-des-Landes و Fay-de-Bretagne و Vigneux-de-Bretagne و Grandchamps-des-Fontaines و Treillières². توقف المشروع بعد الصدمات النفطية في عامي 1973 و 1979 ، وأعيد إطلاق المشروع في عام 2000 لتعزيز البعد الدولي والأوروبي للغرب. بدأت معارضة مشروع المطار في عام 1972 وأدت إلى إثارة جدل محلي و وطني شرسة بين مؤيديها وخصومها في نوفمبر 2012 ، قرر رئيس الوزراء جان مارك آيرولت تأجيل الأعمال الأولى المقررة لعام 2013 بنحو ستة أشهر 17 وإنشاء "لجنة حوار" 18. يتم تقديم العديد من الدعاوى القضائية من قبل المعارضين ولكن يتم رفضها ، وفي عام 2016 ، توافق الاستشارة المحلية في لوار-أتلانتيك على التحويل نتيجة الحصول على نسبة 55٪. في الاستفتاء المحلي لمواطني الجماعات المذكورة اعلاه.

يوم 1 يونيو عام 2017، تطلب الحكومة من إيمانويل ماكرون مهمة وساطة لمقارنة الخيارين (نقل إلى نوتردام دي لاندز أو إعادة تطوير الحالي نانت أتلانتيك). تقدم تقريرها في ديسمبر كانون الأول 2017. في 17 يناير عام 2018، أعلن رئيس الوزراء إدوارد فيليب التخلي النهائي للمشروع سيدة Landes²⁰.

ويمكن القول بأن فترة حكم الجنرال ديغول كانت أكثر الفترات التي استخدم فيها الاستفتاء الشعبي بشكل مكثف في فرنسا.

ثانيا: حق الاستفتاء المحلي في الجزائر

لعل الدستور الجزائري لسنة 1996 المراجع سنة 2016 كان أكثر وضوحا وتمسكا بروح الدستور الفرنسي لسنة 1958 " حيث أفرد فصلا كاملا للشعب هو الفصل الثاني من الدستور ونصت المادة رقم 7 منه على ان: " فالشعب هو مصدر كل سلطة،السيادة الوطنية ملك للشعب وحده". وتنص المادة رقم 8 على أن: "السلطة التأسيسية ملك للشعب. يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها يمارس الشعب هذه السيادة أيضا عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين، لرئيس الجمهورية أن يلجأ إلى إرادة الشعب مباشرة". وهي تقابل المادة رقم 11 من الدستور الفرنسي. ما يميزها انها وردت في الفصل الثاني من الدستور 1996 المراجع ، تحت مسمى الشعب، وان موضوع الاستفتاء ورد ضمن اختصاصات رئيس الجمهورية، تبعا للمادة رقم 91 فقرة 8 فهو إذا اختصاص مطلق لرئيس الجمهورية ولا يمكن فنيا أن ينص عليها في غير محلها.

ما يهمننا في هذا المقام هو تكريس حق الجماعات المحلية في هذا الاستحقاق بواسطة ممثليه المنتخبين قد يفهم من هذه العبارة حتى المنتخبين المحليين بالمجالس الشعبية البلدية و الولائية، ضف إلى ذلك ما تضمنته المادة رقم 2 من قانون البلدية رقم 11-10 بنصها على: "البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"، يفهم من ذلك إمكانية اللجوء إلى الإستفتاء المحلي في القضايا الهامة التي تهم المواطنين المحليين، غير أنه لم يسجل إلى حد اليوم تفعيل هذه الآلية في الجزائر.

المطلب الثاني: الحقوق المالية للجماعات المحلية

تعد عملية إعداد ميزانية الجماعات المحلية مرحلة مهمة في العمليات المالية، إذ يعتبر التمويل المحلي من الضروريات اللازمة والأساسية لقيام التنمية المحلية المنشودة¹، ويتجلى ذلك الاهتمام في حقها في إعداد ميزانيتها وملحقاتها وكذا تسجيل المشاريع التنموية وباقي الحقوق المالية الأخرى.

¹ - عبد المطلب عبد المجيد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الإسكندرية، الدار الجامعية، سنة 2001، ص 66.

الفرع الأول: الحق في إعداد الميزانية وملحقاتها

تعتبر ميزانية الجماعة المحلية البرنامج المرجعي السنوي في مجال التصرف المالي حيث أنها تمثل الوثيقة الرئيسية التي توظف التصرف المالي المحلي وتنظمه. يعد من أهم الحقوق المالية المترتبة على الحقوق الإدارية للهيئات المحلية.

أولاً: حق الجماعات الإقليمية الفرنسية في إعداد ميزانيتها و ملحقاتها

ميزانية¹ الجماعات المحلية هي بمثابة ثمرة الإجراءات المنصوص عليها في القانون العام للجماعات الإقليمية الفرنسية (CGCT)، تنقسم هذه الإجراءات إلى مرحلتين: مرحلة الإعداد ومرحلة التقدير، عملية إعداد الميزانية هي حق يؤول إلى الجهاز التنفيذي بالدرجة الأولى إلى رئيس البلدية، رئيس المجلس العام ورئيس المجلس الجهوي كل على مستواه.، طبعاً بمساعدة معاونيهم المنتخبين على المستوى المحلي، بالإضافة إلى الدور الكبير الذي يقوم به القباض الجهوي في مساعدة رؤساء البلديات لاسيما الصغيرة منها².

ثم إن المديرية العامة للجماعات الإقليمية Direction générale des collectivités territoriales لوزارة الداخلية الفرنسية، تمد هذه الجماعات بالمعلومات اللازمة الفنية والتقنية وغيرها لإعداد ميزانيتها، طبقاً لما جاء به المرسوم المؤرخ في 29 ديسمبر 1982، المتضمن قائمة المعلومات اللازمة التي يتعين على الجماعات الإقليمية إتباعها واستغلالها في إعداد ميزانيتها، العمليات المالية الخاصة بقسم التسيير والتجهيز³، وإخضاعها للتصويت والمصادقة من طرف أعضاء المجالس المحلية السابق ذكرها.

تتوج مناقشة الميزانية بالمصادقة عليها⁴، تتكون ميزانية الجماعات المحلية من:

¹ -Voir, art. L 2311-1 du CGCT : " Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées par l'assemblée délibérante les recettes et les dépenses d'un exercice...".

² - L'élaboration des budgets locaux, la phrase technique et politique.

- Fiche n°4. L'élaboration du budget- La GAZETTE des communes, p 6.

www.lagazettedescommunes.com/fiche-n°-4-lelaboratoire-du-budget.

³ - Consulter le site internet suivant : www.collectivités-locales.gouv.fr

⁴ -Pour plus d'informations, concernant le déroulement, opération, débat d'orientations budgétaires des collectivités territoriales consultez le site internet :

www.collectivités-locales.gouv.fr/lelaboratoire-budget.

Voir aussi, décret n° 2012-1246 du 7 novembre, relatif à la gestion et comptable publique, JORF n° 0262 du 10 novembre 2012, p 1713 texte n°6.

- الميزانية الأولية "budget primitif"¹.
 - الحساب الإداري "le compte administratif"².
 - الميزانية الإضافية "budget supplémentaire"³.
- نشير في هذا المقام ان طبيعة هذه الوثائق المالية الثلاث 03 هي نفسها المعمول بها في المنظومة القانونية والمالية لدى الجماعات المحلية الجزائرية.
- نرجع ونقول ان من حق أعضاء المجالس المنتخبة للجماعات الإقليمية قبل المصادقة التأكد من ما يلي:
- مدى مطابقة الكتابات الحسابية بين ما هو موجود في الحساب الإداري (CA)⁴ وحساب التسيير (CG)⁵.
 - الموازنة بين قسم التسيير وقسم التجهيزات العمومية حسب ما هو وارد بالتفصيل في الملحقات المالية (les annexes budgétaires)⁶.

=On note : Toute délibération relative à l'adoption du budget non précédée, pour les collectivités précitées, d'un débat d'orientation budgétaire distinct, est entachée d'illégalité et peut être annulée par le juge administratif.

Voir, circulaire n° 13 du 26 février 2016, portant élaboration, vote et transmission des documents budgétaires 2016, préfecture, direction de la réglementation et des collectivités territoriales, préfet du Doubs, République Française.

¹ - Voir, article L.2311-1 du CGCT.

Article L.1612-11 du CGCT.

² - Voir article L. 2121-14 du CGCT.

Article L 2342-2 du CGCT.

³ - Voir article L 2312-3 du CGCT.

Article L 1612-1 du CGCT.

⁴ - Le compte administratif (CA) représente les dépenses et les recettes effectivement réalisées dans l'année.

Voir, art. L 1612-12 et art. 1612 du CGCT.

⁵ - Conformément aux articles L 2341-1 et L 4313-1 du CGCT (L'apurement administratif) et pour (l'apurement juridictionnel), voir articles L 211-2 et L 231-7 à L 231-9 du code des juridictions financières.

⁶ - Voir, art. L 1612-4 du CGCT.

-Plus de détails, consultez le site internet suivant : <http://www.collectivités-locales.gouv.fr/instructions-budgétaires-et-comptables>.

يتم المصادقة على الاعتمادات المالية من طرف الهيئة التنفيذية بابا بابا مادة بمادة حسب ما يقره المجلس المنتخب¹، في ظل العمليات المالية التابعة لميزانياتها، فهي تملك أيضاً حق التصرف في ما يسمى بالتمويل الذاتي (autofinancement)، وهي عمليات مالية محولة من قسم التسيير إلى قسم التجهيز العمومي في نفس الميزانية لغرض توجيهها إلى عمليات التجهيز العمومي.

أيضاً، ولظروف قانونية، اقتصادية أو اجتماعية من آثارها عمليات مالية جديدة، يمكن أن يُفرض على المجالس المنتخبة حسب الحالة المصادقة على النفقات والإيرادات الجديدة وإلحاقها بالميزانية الأصلية.

يحق للجماعات الإقليمية بعد إعداد الميزانية ومناقشتها والمصادقة عليها من طرف أعضاء المجلس و تطبيقاً لنص المادة 22-2122 du CGCTL، ان تضعها موضع التنفيذ، ونظراً لخصوصية هذه العملية من الجانب التقني والحسابي، والذي نحن في غنى عنه في هذه الرسالة، أكتفي بالإشارة إلى الإطار القانوني والإجرائي المتعلق بتنفيذ الإيرادات² والنفقات³.

ثانياً: حق الجماعات المحلية الجزائرية في إعداد ميزانيتها و ملحقاتها

يستنبط أساس حق إعداد ميزانية الجماعة المحلية من نص المادة رقم 176 وما يليها من قانون البلدية رقم 11-10 والمادة 157 وما يتبعها من قانون الولاية رقم 12-07، يشرع في إعداد الميزانية الأولية قبل بداية كل سنة ميلادية عملاً بنص المادة 177 و 164 من قانون البلدية و الولاية على الترتيب، يتبعها إعداد الحساب الإداري والميزانية الإضافية حالة وجود نفقات وإيرادات جديدة، تعتبر ميزانية الجماعات المحلية الصورة العاكسة لنشاط الجماعة، كلما استقلت الجماعات المحلية في إعدادها، كلما كانت أكثر استجابة لتطلعات سكان الجماعة، لتحقيق الأهداف السياسية الاقتصادية والثقافية للجماعة⁴، تحكم هذه الوثيقة المالية عدة مبادئ وتميزها مجموعة من الخصائص⁵.

الخصائص⁵.

¹ - Voir, art. L 2312-2 du CGCT. et conformément au circulaire NOR/INT/B/89/00017/C du 11 janvier 1989.

² - فيما يتعلق بعملية تنفيذ إيرادات ميزانية الجماعات المحلية يراجع على سبيل المثال:

Art. L 252-A du Livre des procédures fiscales, pris, émis et rendu exécutoire conformément aux dispositions de l'art. C.R. 2342-4 et R 3342-23 du CGCT.

³ - أما فيما يخص تنفيذ النفقات يراجع على سبيل المثال:

Art. L 2337-3, L 3336-1 et 4333-1 du CGCT.

⁴ - سعيد عبد العزيز عثمان، مقدمة في الاقتصاد العام (مالية عامة) مدخل تحليلي معاصر، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2003، ص 555.

صالح روييلي، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992، ص ص 17 - 18.

⁵ - يراجع في ذلك، لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر، القاهرة، 2004، ص 34.

يتولى الأمين العام للبلدية، على عكس ما هو معمول به في فرنسا، تحضير الميزانية الأولية ويتم ذلك تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي. وأعتقد أن هذا العمل اختص به الأمين العام كونه يملك التجربة الإدارية الكافية لمثل هذا العمل، والأمر كذلك بالنسبة لميزانية الولاية، فالوالي هو من يتولى إعداد مشروع ميزانية الولاية ويعرضه على المجلس الشعبي الولائي الذي يصوت ويصادق عليه. على خلاف ما رأيناه في التجربة الفرنسية، فإن عملية الإعداد يقوم بها الجهاز التنفيذي ممثلاً في رئيس المجلس الشعبي البلدي، رئيس مجلس المقاطعة ورئيس المجلس الجهوي، بالتنسيق مع المصالح المالية للجماعات الإقليمية، بينما موضوع إعدادها في الجزائر يعود إلى الجهة الإدارية (الأمين العام للبلدية والوالي) وليس الجهاز المنتخب، فالجالس الشعبية البلدية والولاية مهمتها هي التصويت. حسب تقدرنا، الشيء الإيجابي هو ما تبناه الطرح الفرنسي إذ يتم إعداد الميزانية من طرف الجهاز التنفيذي، مما يسهل من عملهم كأمرين بالصرف في معرفة وجهة وتخصيص الاعتمادات المالية وتقيدها في الميزانية حسب الحاجة إليها وإتمام ما ينقصهم من خبر تقنية ومالية بالتعاون والتنسيق مع المصالح المالية للجماعات الإقليمية. بينما في الطرح الجزائري يتولى مهمة الإعداد الجهاز الإداري ممثلاً في الأمين العام للبلدية بالنسبة للبلدية والوالي كمسؤول أول للجهاز الإداري بالولاية بالإضافة إلى أنه الأمر بالصرف على مستوى هذه الهيئة والوصف الأخير كأمر بالصرف يتقاطع فيه مع الأمرين بالصرف المذكورين أعلاه في النموذج الفرنسي. وعليه، عملية الإعداد في المنظومة القانونية للجماعات المحلية الجزائرية يغيب عنها تمثيل المنتخبين المحليين ويأتي عملهم وتدخلهم لحقا عن طريق آلية التصويت والمصادقة. تخضع عملية تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية في نهاية الفترة الإضافية للسنة المالية إلى قواعد المحاسبة العمومية والتدقيق في الكتابات الحسابية، يمارس مجلس المحاسبة المراقبة عليه¹. يشرف على عملية تنفيذ الميزانية كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي كونهما الآمرين بالصرف²، كما يقوم جهاز آخر ذو انفصال عضوي ووظيفي عن الأمرين بالصرف بمراقبة تنفيذ هذه الميزانية وهم المحاسبون العموميون³.

برياح محمد، الحماية المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 109-110.

¹ - المادة 188 رقم من قانون البلدية، مرجع سابق، والمادة 175 من قانون الولاية 07-12، مرجع سابق.

² - محمد مسعودي، ميزانية الولاية بين التحضير والمتابعة، مذكرة تخرج، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2006، ص 11.

³ - الأمر رقم 02-10 المؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ج.ج.ج. عدد 50 لسنة 2010، المعدل والمتمم للأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ج.ج.ج. عدد 39 لسنة 1995.

الفرع الثاني: حق اقتراح وتسجيل المشاريع التنموية

الغرض من التنمية المحلية هو تحسين المستوى المعيشي للمواطن، فهي تشكل أحد العوامل التي بموجبها تشارك الجماعات المحلية بآلياتها الخاصة في تفعيل الحراك التنموي والاقتصادي وفق فضاء ومراقبة إقليمية لدعم وإنشاء المنشآت القاعدية ضمن مشاريع مختلفة المناهج والأهداف والتمويل المالي.

أولاً: حق الجماعات الإقليمية الفرنسية في اقتراح وتسجيل المشاريع التنموية

إلى وقت قريب، كانت الدولة الفرنسية الناشط الوحيد في اقتراح وتسيير برامج تهيئة الإقليم، لكن بعد صدور قوانين اللامركزية وإعادة تهيئة الإقليم بدا من سنة 1982 كان التحول كبير، اذ تم إشراك الجماعات الإقليمية خاصة منها البلديات والجهات في هذه المهمة، بل حتى في التنمية الاقتصادية، وتؤكد ذلك بوضوح بعد المراجعة الدستورية بتاريخ 28 مارس 2003، كرس مبدأ الديمقراطية المحلية وضمان مشاركة المواطن في صنع القرار التنموي المحلي من خلال عمل المجالس المحلية المنتخبة و استشارة الهيئة الناجبة حول مداوات المشاريع التنموية دائرة اختصاص الهيئات المحلية، تبعا لمضمون نص المادة رقم 72 من الدستور الفرنسي رقم 276-2003 المؤرخ في 28 مارس 2003¹، والمادة رقم L.1112.15 وما يليها من القانون العام للجماعات الإقليمية الفرنسية (CGCT)، كما أجاز لسكان الإقليم إنشاء لجنة لمتابعة المرافق العمومية المحلية تبعا لنص المادة رقم L.1413.1 من ذات القانون بالإضافة إلى تكوين مجالس للأحياء عملا بنص المادة رقم 1-2143 L. من نفس القانون تتابع وترافق عملية إنجاز البرامج التنموية.

ننوه بالدور الايجابي الناتج عن مساهمة الاستفتاء المحلي المشار إليه في المادة رقم 72 من دستور 2003 ومساهمته في تكريس مفهوم وإبعاد ممارسة الديمقراطية المحلية والمقصود بها الديمقراطية التشاركية، كما عمل على ترقية الديمقراطية الحوارية. (proximité)la démocratie de، تطبيقا لنص المادة رقم 72 فقرة 1 و2 و3 و المادة رقم 73 فقرة 7 من دستور 2003 ومن خلال اللجوء إلى

¹La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République est parue au journal officiel de la République du 29 mars 2003.

La loi prévoit quatre axes de changement : l'organisation décentralisée de la République, la démocratie locale directe, l'autonomie financière des collectivités territoriales et le statut des collectivités d'outre-mer

ممارسة حق الاستفتاء المحلي استطاعت فرنسا استدراك التأخر المسجل في البرامج التنموية المحلية وحسنت من المستوى المعيشي للفرد الفرنسي مقارنة ما هو عليه الدول الأوروبية.

تدعم حق الجماعات الإقليمية في العمل التنموي باعتراف من مجلس الدولة الفرنسي بأن التنمية الاقتصادية على مستوى الجماعات الإقليمية هي بمثابة مهمة الخدمة العمومية¹، وفعلا الهدف من إنجاز مشاريع التنمية الاقتصادية هو تلبية حاجيات مواطني الإقليم²، الأمر الذي شجع مجموع البلديات الفرنسية على تحضر الوطن الفرنسي، و من أهم شروط تدخل هذه الجماعات المحلية حسب ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي³. هو تحقيق المصلحة العامة.

في هذا المقام نذكر على سبيل المثال، بالنسبة للجهات "les régions"، من حقها إعداد مخطط التنمية الاقتصادية الخاصة بها "schéma régional du développement économique" "d'internationalisation et d'innovation"، تعبر فيه عن سياسة التنمية الاقتصادية للجهة⁴، وعليه من حقها إعداد مثل هذا المخطط، فهي بذلك توجه عالم آخر من التسيير ليس من مهامها التقليدية بل ينصرف إلى نشاط القطاع الخاص، غير أنها باقتحامها لهذا الفضاء وقدرتها على التحكم فيه أسند لها دور القائد⁵. "Chef de file en matière de développement économique"

¹ -Voir, conseil 3/5 SSR, du 26 juin 1974, N° 80940, publié au recueil, Lebon, consulter le site internet : <http://www.legifrance.gouv.fr>.

² -DUPUIS (Georges), GUEDON (Marie-José), CHRETIEN (Patrice), Droit administratif, Sirey, Dalloz, 10^{ème} éd., 2007.

³ -Voir, CE, 31 mai 2006, "Intervention collectivités territoriales, dans le secteur économique et conditionnée à l'existence d'intérêt public local...". Consulter le site internet : [www.wikiterritoriales.CNFPT.fr.../L'intervention mise + en + économie+ des+ collectivités+ territoriale](http://www.wikiterritoriales.CNFPT.fr.../L'intervention+mise+en+économie+des+collectivités+territoriale).

⁴ -Voir, instructions du gouvernement français, secrétariat d'état à la réforme territoriale, relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements issue de l'application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRE), Paris le 22 décembre 2015, p 2. www.maire-info.com/...territoriale/competences-des-collectivités.

⁵ - Article L. III-3 du CGCT.

بالنسبة لمخططات التنمية المستدامة والمساواة الإقليمية التي تعدها وزارة تهيئة الإقليم، تحدد فيها الأهداف بصفة متوازنة ومتساوية بين الأقاليم تراعى فيها التساوي في الاستفادة من المشاريع وتتمين الطاقات الموجودة وترقية المدن الإقليمية المحلية وغيرها من المشاريع¹.

أما بالنسبة للبلديات، وفي إطار التكامل الوظيفي والتنسيقي بين البلديات والجهات، يمكن للبلديات أن تتدخل في إعداد المخططات الاقتصادية المذكورة أعلاه، على سبيل التكملة والإضافة وقد يكون تدخلها على مستوى الدعم المالي أيضاً كمنح إعانات لإنشاء مناطق للنشاطات الاقتصادية والصناعية².

فيما يتعلق بالأقاليم، ومن بين ما جاء به القانون المؤرخ في 7 أوت 2015³، هو إمكانية تقليص دور تدخل الأقاليم في الحركة الاقتصادية الإقليمية، فلا يمكنها أن تمارس هذا الحق ضمن قانون التدخل الاقتصادي المشترك، بل يقتصر تدخلها فقط في المواضيع الخاصة والمحددة ضمن التضامن الإقليمي، احتراماً لمبدأ توزيع الاختصاصات بين الجماعات الإقليمية. فهي مسألة تنظيمية بالأساس. ثم أن التجربة الفرنسية أفحمت الجماعات الإقليمية كمرحلة جديدة في مختلف برامج الصندوق الأوروبي 2014 إلى 2020 وذلك بموجب آليتين تنمويتين⁴:

- Le Développement Local mené par les Acteurs Locaux (DLAL)
- L'Investissement Territorial Intégré (ITI).

¹- Parmi les multiples travaux sur le développement territorial, citons le dernier en date, remis au Ministère de l'Aménagement du Territoire, de la Ruralité et des Collectivités Territoriales : BONNET Frédéric, dir. "Mission territoires ruraux et périurbains", décembre 2015.

BOUBA-OLGA Olivier, GROSSETTI Michel, "La métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique ?", in Revue de l'OFCE 143, nov. 2015 ; DUMONT Gérard-François, "Une idéologie de la métropolisation ?"- "Territoires : un fonctionnement radial ou réticulaire ?", in Population et Avenir, fév. 2015.

² -Voir, Instructions du gouvernement français, déjà indiqué, p 3.

³ -Voir, loi n° 2015-991 du 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la république dite "Loi NOTRE", Journal Officiel du 08 août 2015.

⁴ -Les collectivités territoriales dans l'Union Européenne- PUG.

www.pug.fr/extract/show/1534

Voir, "Approche intégrée de développement territorial 2014- 2020".

www.europe-en-france.gouv.fr.

ثانيا: حق الجماعات المحلية الجزائرية في اقتراح وتسجيل المشاريع التنموية

تميزت سنوات الستينات بصدور قانون البلدية و الولاية سنة 1967 و 1969 على الترتيب، هذه المرحلة كان يغلب عليها التخطيط المركزي من طرف الدولة لبرامج التنمية ولو نلمس وجود محاولة لإشراك الجماعات المحلية في ذلك عن طريق التسيير، لكن عمليا تم الإبقاء على التواجد الشبه كلي للدولة في جميع مجالات التنمية مع حصر المبادرات الخاصة بالجماعات المحلية في حدودها الدنيا كالإشراف على تسيير مخططات التنمية، بعدها أضحت الجماعات المحلية تستمد حقها في التنمية المحلية من النصوص القانونية الخاصة¹ تبعا للأرضية القانونية المذكورة أعلاه، الجماعات المحلية تمارس حقها في التنمية المحلية للتعبير عن إرادتها في إتيان اختصاصاتها في هذا المجال في ظل تطبيق النصوص المنظمة لها.

بالنسبة للبلدية نجد أن المشرع الجزائري أوكلها مهمة وضع مخططات البلدية للتنمية² للمجالس البلدية المنتخبة بما فيها المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للأقاليم وكذا مخططات التوجيه القطاعية³. كما للمجلس الشعبي البلدي حق المبادرة بكل إجراء من شأنه أن يدفع بالتنمية وذلك في حدود طاقة البلدية⁴.

من خلال المادة رقم 111 من قانون البلدية، نلاحظ أن المشرع وسّع من حق المبادرة للمجالس المحلية المنتخبة في وضع المشاريع التنموية. باستخدامه عبارة يبادر... بكل عملية... ما نراه، أن هذا الإجراء يعكس نية المشرع في التوجه نحو تعزيز أكثر لاستقلالية الجماعات المحلية إدارياً ومالياً، كونها نقطة التقاء الإدارة المحلية بالمواطنين، وفضاء لتقييم مختلف تطبيقات النصوص القانونية ومدى فعاليتها لترقية التنمية.

¹ - نجد ذلك في المادة رقم 86 وما يليها من قانون البلدية، رقم 90-08 م، ج.ر.ج.ج. عدد 15 لسنة 1990، والمادة رقم 107 وما يليها من قانون البلدية رقم 11-10، ج.ر.ج.ج. عدد 37 لسنة 2011 والمادة رقم 60 وما يليها. ، بالنسبة لقانون الولاية رقم 90-09، ج.ر.ج.ج. عدد 15 لسنة 1990 والمادة رقم 80 وما يليها من قانون الولاية رقم 12-11 ج.ر.ج.ج. عدد 12 لسنة 2012.

² - كان ذلك بداية تطبيق المخطط الثلاثي الأول (1967-1969) ثم المخطط الرباعي (1970-1974) والمخطط الرباعي الثاني (1974-1977)، بموجب هذا الأخير نلمس التوجه والعمق في تبني العمل المحلي أكثر (تعزيز اللامركزية المحلية) =والقصد من ذلك هو المحافظة على التوازن الإقليمي للبلاد واستقرار السكان عبر مظاهر متعددة للتنمية حضرية وريفية، بعد ذلك تم المرور بمرحلة غير واضحة المعالم والاستراتيجية في وضع هذه المخططات. ومنذ سنة 1989، بداية الانفتاح السياسي والإصلاح الاقتصادي في الجزائر، وما نتج عنه من قوانين، حتى سميت سنة 1990 سنة القوانين، ومنذ سنة 1999، تبنت الجزائر سياسة البرامج الخماسية في الجزائر بأتمات متعددة.

³ - المواد رقم 107 و 108 من قانون البلدية، مرجع سابق.

⁴ - تشكل البلدية الاطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية... التنمية الاقتصادية...، المادة رقم 11 من قانون البلدية، مرجع سابق.

أما عن مشاركة الولاية في التنمية لاسيما الاقتصادية منها، فإن عملية وضع برامج التنمية تقع على عاتق هيئة المجلس الشعبي الولائي في إطار السياسات العمومية الاقتصادية والاجتماعية¹ ومن حقه أيضا اقتراح البرامج لتسجيلها في العمليات القطاعية العمومية². وله الحق في إعداد مخططات للتنمية على المدى المتوسط يبين من خلالها الأهداف والبرامج والوسائل لترقية التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية³. كما له أن يناقش مخططات التنمية للولاية ولتسهيل هذه المهمة ينشئ بنك معلومات تجمع به كل الدراسات والإحصائيات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للولاية⁴.

تطبيقا لمضمون نص المادة رقم 78 من قانون الولاية رقم 12-11 يساهم المجلس الشعبي الولائي في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية ويراقب تطبيقه.

وله أيضا حق المبادرة والمشاركة في باقي القطاعات التنموية الأخرى بالولاية. على غرار قطاع الأشغال العمومية و الري و توسيع وترقية الأراضي الفلاحية والبرامج الريفية و يعمل على إشجع ويساهم في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين.

الفرع الثالث: حق الجماعات المحلية في تسيير وتأجير أملاكها

الوطني تتمتع بالشخصية المعنوية، فإن أهم نتيجة تصدر عن هذه الشخصية المستقلة هي تمتعها بذمة مالية وأملاك عمومية تستخدمها من اجل تحقيق الأغراض المنوطة بها والمنصوص عليها في قانون الجماعات المحلية والنصوص التنظيمية الملحقة بها، فهي تتمتع باستقلالية في مواجهة السلطة المركزية مع خضوعها في نفس الوقت لرقابتها وإشرافها حسب ما تنص عليه القوانين⁵.

أولا: حق الجماعات الإقليمية الفرنسية في تسيير وتأجير أملاكها

تطبيقا لمضمون المواد رقم T du CGC 1-1311 و L. 29-2121 du CGCT تملك الجماعات الإقليمية الحق في تأجير أملاكها المنقولة و غير منقولة، إذ تسمح المادة رقم L2241.1 du CGCT، للمجلس البلدي باتخاذ مداوات لضمان حسن سير و استغلال ممتلكات البلدية عن طريق إبرام عقود الإيجار على أن يتكفل فيما بعد المداوات رئيس البلدية في إطار اختصاصاته إتمام بنود العقد والإجراءات التنظيمية الخاصة به.

¹ - تمارس الولاية... يمكن للمجلس الشعبي الولائي ان يقترح سنويا قائمة مشاريع...، المادة 73 من قانون الولاية، مرجع سابق.

² - المادة رقم 73 فقرة 2، من قانون الولاية، المرجع نفسه.

³ - يعد المجلس الشعبي الولائي مخططات التنمية... ويؤدي اقتراحات بشأنه..، المادة رقم 80 من قانون الولاية، المرجع نفسه.

⁴ - المواد من رقم 73 إلى رقم 93 من قانون الولاية، المرجع نفسه.

⁵ - عبد الغاني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف اللامركزية، طبعة 2005، ص 148 و 158.

أكثر من ذلك، وبموجب نص المادة رقم L2122-21du CGCT تم تكليف رئيس البلدية بتنفيذ قرارات المجلس البلدي تبعا لما اقره مجلس الدولة في قراره رقم 270948 المؤرخ في 05 ديسمبر 2005 الخاص بإلغاء مداولة في الموضوع لبلدية بون توز (Commune de Pontoy) وعليه، فلا يمكن لرئيس بلدية ما إبرام أو تعديل عقد إيجار إلا بالموافقة القبلية للمجلس المنتخب تبعا لقرار مجلس الدولة الفرنسي¹، و في حالات استثنائية كتلك الواردة في نص المادة رقم L.2122.25du CGCT. يمكن لها مراجعة عقود الإيجار التي لا تتجاوز مدة الإيجار 12 سنة، كما يمكن للبلديات تأجير أملاكها الريفية ذات الصلة بالفلاحة و الصيد البحري تطبيقا لنص المادة L.411.15 du code rurale، ولها الحق في إبرام عقود تأجير طويلة المدة من 19 الى 99 سنة تراعى فيها المصلحة العامة للجماعة المحلية ضمن دائرة اختصاصها وتشكل إحدى حاجات المرفق العام ، كتأجير بعض القاعات لجمعية رياضية أو ثقافية ويجب أن تراعى في عملية التأجير سعر اقتصاد السوق .

أما بالنسبة للمقاطعات والجهات وكون أن القانون رقم 991-2015 المؤرخ 7 اوت 2015، المتضمن إعادة تنظيم الإقليمي للجمهورية الفرنسية قد ضيق من صلاحيات الجهات و المقاطعات في هذا المجال، مما جعل هذا الأخير على الخصوص تفقد اختصاصاتها العامة المكتسبة منذ سنة 1983 وتشرف على سياسة التوجيه العام للتنمية الاقتصادية والتنمية المستدامة مما جعلني لا أخوض في تفصيل ذلك، واكتفي بالإشارة إلى حقها في تأجير بعض السكنات الاجتماعية لما هو وارد في قانون البناء و السكن الفرنسي المواد R. 441-1 et R. 441-5 Code de la construction et de l'habitation.

1-CE, 3 décembre 2010, Ville de Paris et Association Paris Jean Bouin, req. Nos ensemble immobilier 338272 et 338527, s'agissant de l'occupation d'un comprenant un stage et 21 courts de tennis, divers bâtiments à usage de bureaux, sports et restauration, dont il s'agissait d'envisager la modernisation un montant prévisionnel de 10millions d'euros sur 20 ans.

<http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/Selection-des-decisions-faisant-l-objet-d-une-communication-particuliere>

ثانياً: حق الجماعات المحلية الجزائرية في تسيير وتأجير أملاكها

رغم أهمية الأملاك الوطنية بالنسبة للاقتصاد الجزائري إلا أن ظهور نظامها القانوني جاء متأخراً جداً، وكان ذلك سنة 1984¹، أي بعد 22 سنة بعد الاستقلال، ثم تلاه صدور القانون رقم 90-30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق هو الآخر بالأملاك الوطنية، المعدل والمتمم². الملفت للانتباه أن قوانين الجماعات المحلية لم تتطرق لمضمون ومكونات هذه الأملاك إلى غاية صدور قانون البلدية³ لسنة 2011 وقانون الولاية⁴ لسنة 2012، في المقابل عدة نصوص تشريعية تطرقت لموضوع أملاك الجماعات المحلية مباشرة بعد الاستقلال نظراً لأهمية الجماعات المحلية والرهان عليها لدعم التنمية المحلية.

الملاحظ من خلال قراءتنا للدساتير الجزائرية⁵ الصادرة قبل سنة 1984، كانت الأملاك الوطنية موضوع اهتمام السلطة السياسية لبناء سياستها الاقتصادية وهذا ما أكدته كذلك المواثيق السياسية⁶. لكنها في المقابل أهملت تلك الدساتير الإشارة إلى أملاك الجماعات المحلية، رغم تناولها لمبدأ اللامركزية الإدارية واعترافهما بالبلدية والولاية كأساس النظام المركزي للدولة.

وعلى خلاف الدساتير السابق ذكرها، نجد أن المشرع الجزائري أبدى أهمية كبيرة للأملاك هذه الهيئات، منذ بداية الاستقلال، وهذا ما يظهر في مختلف التشريعات المنظمة للأملاك الوطنية أو في قانوني البلدية والولاية، والتي كرست في مجملها حق الجماعات المحلية في التسيير الحر واستغلال هذا النمط من الأملاك، بدءاً من المرسوم رقم 62-20 المؤرخ في 02 أوت 1962، المتعلق بحماية وتسيير الأملاك الشاغرة التي تركها المعمرون⁷، تلاها بعد ذلك المرسوم رقم 62-03 المؤرخ في 23

¹ - القانون رقم 84-16 المؤرخ في 30 جوان 1984، المتعلق بالأملاك الوطنية، ج.ر.ج.ج. عدد 27 لسنة 1984.

² - ج.ر.ج.ج. عدد 44 لسنة 2008، مرجع سابق.

³ - قانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق.

⁴ - قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق.

⁵ - دستور 1963، ج.ر.ج.ج. عدد 10 لسنة 1963.

- دستور 1976، ج.ر.ج.ج. عدد 94 لسنة 1976.

⁶ - ميثاق طرابلس جوان 1962.

- ميثاق الجزائر، سنة 1964.

- الميثاق الوطني لسنة 1976، ج.ر.ج.ج. عدد 61 لسنة 1976.

⁷ - المواد رقم 01، 02 و 03 من هذا المرسوم، ج.ر.ج.ج. عدد 12 لسنة 1962.

أكتوبر 1962 المتعلق بتنظيم المعاملات وبيع وإيجار الأملاك الوطنية المنقولة العقارية¹، فقد نص صراحة على أحقية الجماعات المحلية في امتلاكها الأملاك الوطنية خاصة على حسب ما تضمنته المادة الأولى منه بقولها: "يُمنع كل بيع وإيجار... للأملاك العامة المنقولة والعقارية، باستثناء تلك الموجهة لصالح الجماعات المحلية" وابتداءً من هذا المرسوم بدأت الجماعات المحلية تكتسب أملاكها العامة ودمتها المالية.

أما المرسوم رقم 63-168، المؤرخ في 09 ماي 1963، المتعلق بحماية الدولة للأملاك المنقولة والعقارية²، فمنح هذا المرسوم صلاحيات واسعة لإحدى الجماعات المحلية "الولاية" ممثلة في شخص مسئولها الأول "الوالي" لحماية أملاك الدولة، وليس فقط أملاك الجماعات المحلية، وهذا نتيجة لما سجلته الدولة من تجاوزات كثيرة مست الأملاك الشاغرة والأملاك العامة للدولة، وحتى قانون الثورة الزراعية لسنة 1971³ أعطى أهمية كبيرة للأملاك الجماعات المحلية واعتبر أنها تشكل الأراضي المملوكة للصندوق الوطني للثورة الزراعية.

واكتملت معالم الذمة المالية العقارية للجماعات المحلية بشكل واضح بالخصوص البلديات منها، بصدور الأمر رقم 74-26 المؤرخ في 20 فيفري 1974، المتضمن تكوين احتياطات عقارية لصالح البلديات⁴، حيث منح هذا الأمر من خلال المادة الخامسة منه، للبلدية الحق في تكوين احتياطات عقارية لها، يدخل وعاءها العقاري في نطاق منطقة عمرانية⁵ كما منح المشرع للجماعات المحلية الحق في التنازل عن بعض أملاكها الخاصة بالأشخاص الشاغلين لها، وكذلك القانون رقم 81-01 المؤرخ في 07 فيفري 1981، المتضمن التنازل عن الأملاك العقارية ذات الاستعمال السكني والمهني أو التجاري أو الحرفي، التابعة للدولة أو الجماعات المحلية، ومكاتب الترقية والتسيير العقاري والمؤسسات والهيئات والأجهزة العمومية⁶.

¹ - ج.ر.ج.ج. عدد 21 لسنة 1962.

² - ج.ر.ج.ج. عدد 30 لسنة 1963.

³ - المادة رقم 19 من الأمر 71-73 المؤرخ في 08 نوفمبر 1971، المتضمن الثورة الزراعية، ج.ر.ج.ج. عدد 97 لسنة 1971.

⁴ - ج.ر.ج.ج. عدد 19 لسنة 1974.

⁵ - المادة رقم 02 من هذا الأمر، مرجع سابق.

⁶ - ج.ر.ج.ج. عدد 06 لسنة 1981، الملغى بموجب قانون المالية رقم 03-22 المؤرخ في 28 ديسمبر 2003، ج.ر.ج.ج. عدد 83 لسنة 2003.

ويعد القانون رقم 84-16 المؤرخ في 30 جوان 1984، أول قانون جزائري ينظم الأملاك الوطنية بصفة متخصصة، إذ من بين مكونات الأملاك الوطنية نجد (أملاك البلدية وأملاك الولاية)¹ وبموجب دستور 1989 عرفت المادة 17 منه: "الملكية العامة هي ملك المجموعة الوطنية... وأملاك أخرى محددة في القانون". ومع بداية التسعينات عرفت الجزائر عهد جديد سياسي واقتصادي اتضحت معالمه مع دستور 1996 المعدل في 6 مارس 2016، إذ أبقى المادة رقم 17 منه على نفس التعريف للملكية العامة، وعرفت المادة رقم 18 فقرة 2 منه على: "تتكون الأملاك العمومية والخاصة التي تملكها كل من الدولة، والولاية، والبلدية"، من بين ما أشار إليه قانون الأملاك الوطنية لسنة 1990 هو تقسيم الأملاك الوطنية إلى فئتين (عامة وخاصة)، حيث أكد المشرع² أن الأملاك الوطنية الخاصة سواء ملك الدولة، الولاية أو البلدية يمكن التصرف فيها (إقرار حق التصرف)، معنى ذلك فهي تؤدي وظيفة امتلاكية ومالية، نلاحظ أن المشرع الجزائري تبني هذا التصنيف، الذي نجد مصدره في القانون الفرنسي أنه وضع فئتين من المال العام³، تكون الأفضلية في الحماية للأملاك الوطنية العامة، باعتبارها أملاك إستراتيجية⁴ مثل "الثروات، الغابات، الشواطئ والأنهار مع الإبقاء على فئة أخرى من المال العام، تمنح بعض المرونة للإدارة العامة في استغلالها والتصرف فيها. كما نظم قانون البلدية رقم 90-09 المؤرخ في 7 ابريل 1990، ممتلكات البلدية في المواد 112 و113 و 114 وخصصها قانون الولاية رقم 90-08 في مادة واحدة رقم 131. وكلاهما لم يفصلا بشكل دقيق هذا الموضوع، بل اكتفى بحالته على النصوص التنظيمية ليأتي فيما بعد قانون البلدية رقم 11-10 في مادته 157 وما يليها لتفصيل في هذه الأملاك وذكر أهميتها بالنسبة للجماعات المحلية والأمر كذلك بالنسبة لقانون الولاية رقم 12-07 في المادة رقم 157.

¹ - لمعرفة أكثر حول مكونات أملاك الجماعات المحلية، راجع في ذلك، المواد رقم 12 و14 من القانون رقم 84-16 المؤرخ في 30 جوان 1984، مرجع سابق.

² - من خلال المادة الثالثة من قانون الأملاك الوطنية، سنة 1990، مرجع سابق.

³ - يرى الفقيه "Duguit"، أن تقسيم الأملاك العمومية إلى فئتين "عامة وخاصة"، لا يعني أن هناك تباعد بينهما، وإنما هناك نوع من التدرج سببه أهمية فئة عن فئة أخرى، راجع في ذلك،

- Beauregard (D) Berthier, Droit administratif des biens, 5^{ème} édition, 36 éditeurs, p. 41.

⁴ - عايلي رضوان، أملاك الجماعات المحلية ومبدأ اللامركزية الإدارية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد 10، سنة 2013، ص 508.

بالموازاة مع ذلك وبنفس الطريقة سار المشروع الجزائري في تعديل وإتمام قانون الأملاك الوطنية لسنة 1990، حيث أصدر القانون رقم 08-14 المؤرخ في 20 جولية 2008¹ واعتمد تقسيم أملاك الجماعات المحلية إلى أملاك وطنية عامة وأملاك وطنية خاصة، رغم أنّ ما نلمسه ظاهرياً هو أن المشروع جعل المجلس الشعبي المحلي (الولائي والبلدي) هم أصحاب القرار النهائي في تسيير أملاك الجماعات المحلية². ليضاف الى النصوص القانونية السابق الإشارة إليها المرسوم التنفيذي رقم 12-427 المؤرخ في 16 ديسمبر 2012، المحدد لشروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية التابعة للدولة.

أما عن التأجير وتبعاً لنص المادة 90 فقرة 2 من قانون الأملاك الوطنية³ والتي تنص على ما يلي: " تقوم السلطة المختصة بتأجير الأملاك العقارية التابعة للأملاك الوطنية الخاصة التي تملكها الجماعات الإقليمية في إطار اختصاصها."

أما فيما يتعلق بحقها في تسيير واستغلال محلاتها التجارية والحرفية التابعة لأملاكها الوطنية الخاصة يكون ذلك وفق دفتر شروط نموذجي يتضمن الالتزامات المفروضة على المستأجر⁴، كما تحدد الجماعات المحلية مبلغ تعويض التسيير الذي يدفع لصالح الولاية أو البلدية المعنية، كما يمكن لهذه الأخيرة التنازل على أساس دفتر الشروط بعد استشارة المصالح التقنية لإدارة أملاك الدولة عن العناصر غير المادية في المحلات التجارية والحرفية لملاكها، وتدفع عائدات البيع لميزانية الولاية والبلدية⁵. أما في حالة بيع ممتلكاتها، يتعين على الهيئات المحلية التطبيق الصارم لمبدأ المناقصة العلانية لعمليات بيع أملاكها⁶ وحالة إجرائها للتخصيص والتنازل. ويقصد بالأول: "تلك العملية الإدارية المتمثلة في وضع ممتلكات عقارية تابعة للأملاك الخاصة للدولة والجماعات المحلية تحت تصرف هيئة أو مؤسسة عمومية تابعة للدولة"⁷.

¹ - ج.ر.ج.ج.، العدد 44 لسنة 2008، مرجع سابق.

² - المادة رقم 163 من قانون البلدية، مرجع سابق.

والمادة رقم 132 من قانون الولاية، مرجع سابق.

³ - في هذا السياق، المادة رقم 51 من المرسوم التنفيذي رقم 91-454 المؤرخ في 23 نوفمبر 1991، المحدد لشروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة وتسييرها وضبط كيفيات ذلك، ج.ر.ج.ج. عدد 60 لسنة 1991.

⁴ - منشور وزير الداخلية رقم 842 المؤرخ في 07 سبتمبر 1994 المتعلق بامتياز وتأجير المرافق العمومية المحلية.

⁵ - منشور وزير الداخلية والجماعات المحلية، رقم 419 المؤرخ في 02 ديسمبر 1997، المتضمن إعادة ترمين أملاك الجماعات المحلية.

⁶ - منشور وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 419 المؤرخ في 02 ديسمبر 1997، مرجع سابق.

⁷ - المادة رقم 03 من المرسوم التنفيذي رقم 91-454 المؤرخ في 23 نوفمبر 1991، مرجع سابق.

أما المقصود من المصطلح الثاني "التنازل"، وهو عملية تحويل ملكية ممتلكات عقارية تابعة للأموال الخاصة للدولة بثمن لا يقل عن قيمتها التجارية"¹.

الفرع الرابع: حق فرض الرسوم وتحصيل نسب الضرائب المحلية

تعتبر الضرائب والرسوم من أهم أنواع الإيرادات العامة والمحلية التي تعتمد عليها الدولة والجماعات المحلية لتغطية نفقاتها.

بدايةً، ننوّه أنه ما يهمننا هنا من موضوع فرض الرسوم المحلية وتحصيل نسب الضرائب الخاصة بها، وتماشياً مع أهداف الدراسة هو الأساس التشريعي لهذه المادة وطرق تحصيلها كحق من الحقوق المالية للهيئات المحلية، دون الخوض في عمليات إحصائية مالية وتقنية خاصة بها.

أولاً: حق الجماعات الإقليمية الفرنسية في فرض الرسوم وتحصيل نسب الضرائب

المحلية

تبعاً لنص المادة رقم 72 مكرر² من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة 1958 المتضمنة مداخيل الجماعات الإقليمية، لم يكن لهذه الأخيرة الحق في فرض رسوم محلية جديدة وإمكانية رفع نسب الضرائب الخاصة بها لتمويل خزينتها، إلا ما كان مقررًا لها من طرف التشريع، غير أنه منذ صدور قانون رقم 80-10 المؤرخ في 10 يناير 1980²، المتضمن تهيئة الرسوم. كسبت هذه الجماعات حق وحرية المصادقة على نسب الرسوم المباشرة الخاصة بها من طرف المجالس المحلية وما يجب ذكره انه إلى غاية سنة 2011 لم تكن الجهات تملك الحق في المصادقة على رفع نسب الضرائب المحلية المباشرة³. ، وتطبيقاً للمادة 3 من القانون العضوي المؤرخ في 29 جويلية 2004¹.

¹ - المذكرة رقم 03439 المؤرخة في 22 أوت 1998، وزارة المالية، المديرية العامة للأموال الوطنية، مديرية عمليات الأملاك الوطنية والعقارية.
- التعلية رقم 42 الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية بتاريخ 31 يناير 2016، المتعلقة بكيفية التنازل عن الأملاك العقارية التابعة للجماعات المحلية.

² - Consulter le site internet :

<http://www.legifrance.gouv.fr>

Loi n° 80-10 du 10 janvier 1980, portant aménagement de la fiscalité.

³ - Les collectivités locales disposent d'une véritable autonomie financière telle que définie dans l'article 72-2 de la constitution : " les collectivités bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement [...] elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures". La loi les autorise ainsi à fixer, dans certaines limites, le taux des taxes qu'elles perçoivent comme ceux de la taxe d'habitation ou de la taxe foncière (sur le bâti et le non bâti) ou encore celui de la contribution économique territoriale. À noter que depuis 2011, les régions

فإن الجهات "les régions" هي الأخرى صارت كباقي الجماعات الأخرى تتمتع بحد أدنى من فرض الرسوم وتحصيل الضرائب لتحسين مداخلها².

أيضاً من حق الجماعات الإقليمية ضمن الاختصاصات المقررة لها أن تنشئ رسماً على جمع النفايات المنزلية – المادة (13-2224 L)، وكذا فرض الرسم على الاستهلاك النهائي للكهرباء (Art. 2224-31) (Taxe communal sur la consommation finale d'électricité)³.

بالنسبة للبلديات الفرنسية لا يمكن لها مثلاً المصادقة على نسبة الرسم السكني La Taxe d'Habitation (TH) وكذلك الرسم العقاري إلا في حدود نسبة 2,5 من المعدل الوطني تبعاً لنص المادة (ART. L. 2332-2 du CGCT)

كما لها الحق في فرض الرسوم على الشركات ذات النشاط الاقتصادي على إقليمها⁴.

ثانياً: حق الجماعات المحلية الجزائرية في فرض الرسوم وتحصيل نسب الضرائب

المحلية

تطبيقاً لنص المادة رقم 5 من قانون البلدية رقم 11-، 10 للبلدية الحق في تحصيل إيراداتها الجبائية بحيث يقع على عاتق الدولة دفع الفارق المالي الناتج عن ما هو مقدر في بداية السنة ضمن بطاقة الحساب وما تم تحصيله فعلياً نهاية السنة المالية، كما أن البلدية على مسؤولية عن تحسين وسير مواردها المالية لما تضمنته المادة رقم 169 من قانون البلدية المشار إليه أعلاه واعتبرته المادة رقم 170 من ذات القانون بان حصيلة الجباية من الموارد المالية الخاصة للبلدية بل ابعده من ذلك اعتبرت

=n'ont plus la possibilité de voter le taux d'un impôt local. Depuis cette date, seules les communes, les groupements de communes et les départements disposent de cette liberté.

Consulter le site internet suivant :

www.legifrance.com/.../Impots.../La-fiscalite-locale-une-variable-cle-dans-le-...15 oct. 2013. Impôts et taxes locales: une ressource non négligeable pour les collectivités... apparaissent dans les comptes des collectivités territoriales.

¹ -Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004, relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, publiée au J.O. n° 175 du 30 juillet 2004, p 13561.

² -www.vie.publique.fr

³ -En savoir plus sur ce article du CGCT, modifié par l'article n° 2333-2, de la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010.

⁴ -voir, La fiscalité des collectivités territoriales- Barreau des Hauts-de-Seine.

www.barreau92.com.

المادة 172 من قانون البلدية أن لهذه الأخيرة حقها:"في التعويض عن ناقص القيمة للإيرادات الجبائية في إطار تشجيع الاستثمار المنصوص عليه في قانون المالية."، كما نصت المادة رقم 195 على أن يشكل:"ناتج الموارد الجبائية المرخص بتحصيلها لفائدة البلديات احد إيرادات قسم التسيير لميزانية البلدية". وتشكل الموارد المالية ناتج تحصيل الضرائب والرسوم المحلية من أهم موارد ميزانية الهيئات المحلية¹.

حصر المشرع طبيعة ونوع الضرائب والرسوم التي من حق البلدية تحصيلها لتقييدها في ميزانيتها. ووفق ما هو مقيّد في بطاقة الحساب (Fiche calcul modèle n° 06)، كالرسم على النشاط المهني، رسم العقار والتطهير، الرسم على القيمة المضافة.

في هذا المقام، نجد أن المشرع الجزائري، أيضا منع منعاً باتاً البلديات من حق توسيع دائرة فرض الضرائب والرسوم وتحصيلها إلا ما كان محدداً عن طريق التشريع والتنظيم². بل ذهب أبعد من ذلك، لم يجيز للمجلس الشعبي البلدي حتى حرية التصويت على ذلك، إلا في حدود ما هو مرخص به للبلدية³.

في ذات السياق، لقد أحدثت قوانين المالية في السنوات الأخيرة جملة من التحولات، من أبرزها نقل صلاحيات جديدة وتحصيل الرسوم من المصالح الجبائية بالمديريات الولائية للضرائب إلى مصالح البلديات، كما هو الحال في ذلك بالنسبة للوحات الإشهار التي ألحقها قانون المالية لسنة 2000 بالبلديات⁴، وكذا الشأن بالنسبة لرفع القمامات المنزلية⁵.

بالنسبة للولاية، تبعا لنص المادة رقم 107 من قانون الولاية رقم 07-12: "يعد الوالي ميزانية الولاية ويتولى تنفيذها بعد المصادقة عليها من طرف المجلس الشعبي الولائي، وهو الأمر بالصرف."، واستنادا لنص المادة رقم 151 من ذات القانون اعتبر المشرع ناتج الجباية والرسوم من موارد ميزانية الولاية غير انه اخرج من دائرة اختصاص الوالي التنسيق ومراقبة وعاء الضرائب وتحصيلها

¹ -Hachemi Graba, Les ressources fiscales des collectivités locales, ENAG, Alger, 2000, pp 45-46.

² - المادة 196 و 197 من قانون البلدية، مرجع سابق.

³ - المادة 197 فقرة 2 من قانون البلدية، مرجع سابق.

⁴ - قانون المالية لسنة 2000 ج.ر.ج.ج. عدد 80 لسنة 1999.

⁵ - المادة 11 من القانون رقم 01-21 المؤرخ في 22 ديسمبر 2001 المتضمن قانون المالية لسنة 2002، ج.ر.ج.ج. عدد 79 لسنة 2001، وينظر، كذلك، القانون رقم 06-24 المؤرخ في 26 ديسمبر 2006، المتضمن قانون المالية لسنة 2007، ج.ر.ج.ج. عدد 85 لسنة 2006.

تطبيقاً لنص المادة رقم 111 من قانون الولاية المشار إليه، ومن خلال نص المادة رقم من قانون الولاية 152 نجده حمل الولاية مسؤولية تسيير مواردها المالية. وضمن لها إيرادات جبائية من خلال نص المادة رقم 154 من قانون الولاية رقم 07-12 الآتي بعض مضمونها: "تتلقى الولاية من الدولة إعانات ومخصصات لما يلي... نقص القيمة لإيرادات الجبائية لاسيما في إطار تشجيع الاستثمار... تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.

ما يمكن أن نخلص إليه من مقارنة النظام الجبائي الفرنسي والجزائري الخاص بالجماعات

المحلية:

- هناك بعض الاختلافات في التسمية الضريبية، مثلاً "ضريبة التضامن على الثروة" بالنسبة للنظام الفرنسي، يقابلها في النظام الجزائري "الضريبة على الأملاك".
- في النظام الجبائي الفرنسي، من له الحق في تحديد قيمة الضريبة هي السلطات المحلية، أما في النظام الجبائي الجزائري، فالدولة هي التي تحدد نوعه حسب قانون المالية وقد تحدد بعض نسبه كما و قد تترك هامشا من الحرية للجماعات المحلية في تحديد بعض نسب الرسم¹. مثال الرسم على رفع القمامات المنزلية.
- في فرنسا يكون التحصيل الضريبي من طرف السلطات المحلية، بينما في الجزائر، تحصيل الإيرادات الضريبية للجماعات المحلية يكون من طرف مصالح مديريات الضرائب بالولايات، وأمين خزينة ما بين البلديات، بالنسبة للبلديات.
- هناك أيضاً اختلاف في التحصيل الضريبي على الأملاك في النظام الجبائي الجزائري، وضريبة التضامن على الثروة في النظام الجبائي الفرنسي، يكمن الاختلاف في أن النظام الأخير تحدد فيه قيمة الضريبة وكيفية تحصيلها من طرف الجماعات الإقليمية²، أما في النظام الجبائي الجزائري فهي تعتبر جباية الدولة، وبالتالي تحصيل من طرف المصالح الجبائية للدولة.

¹ - فضيلي عبد الحليم، نصوص في الجباية، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة البليدة، سنة 2003، ص 08.

² - Voir par exemple :

Instruction NOR INTB1526511N du 3 décembre 2015 relative à la répartition du produit des amendes de police relevées par les radars automatiques versé aux départements, à la collectivité territoriale de Corse et aux régions d'outre-mer pour 2015.

www.collectivites-locales.gouv.fr/recouvrement-des-recettes-locales-

- أيضاً من حيث الرقابة، عملية تحصيل الإيرادات الجبائية في النظام الجزائري، تقوم بها ثلاث مصالح مختلفة منها مصالح الأبحاث والمراجعات، المديرية الفرعية للرقابة الجبائية للمديرية الولائية للضرائب وأعاون إدارة الضرائب. أما في فرنسا، فإن كل أشكال الرقابة تقوم بها مصلحة الضرائب وهذا دليل على قوة نفوذها وكثرة فروعها على مستوى التراب الفرنسي.

الفرع الخامس: حق تلقي الهبات والوصايا

تبعاً لقواعد القانون الخاص لاسيما القانون المدني منه، للشخص الطبيعي له حق تلقي الهبات والوصايا وفق إجراءات وأشكال معينة، هل الأمر ينطبق كذلك على أشخاص القانون العام؟ حالة الجماعات المحلية؟

أولاً: حق الجماعات الإقليمية الفرنسية في تلقي الهبات والوصايا

تطبيقاً لنص المواد رقم (1-2241، L 6-3213) و (L 6-4221) من القانون العام للجماعات الإقليمية (CGCT)، يمكن للبلديات والأقاليم والجهات، بما فيها المؤسسات العامة التابعة لها مثل: (صناديق المدارس، المركز البلدي للنشاط الاجتماعي...)، أن تستقبل الهبات والوصايا "les dons et les legs"، غير أن ذلك يبقى مرهوناً بمدى قبول الأجهزة التداولية (les organes délibérantes) لهذه الهيئات، فهذه الأخيرة، أي الأجهزة التداولية، هي المختصة دون سواها في قبول أو رفض هذه الهبات والوصايا تطبيقاً.

ويمكن لرئيس البلدية أن يتلقى ترخيص خاص من طرف المجلس البلدي لقبول الهبات والوصايا غير مثقلة بدين أو تكاليف أخرى¹. ما تجدر الإشارة إليه، أن منذ صدور القانون المؤرخ في 2 مارس 1982²، المتعلق بحقوق وحرريات البلديات والأقاليم والجهات، لم تعد مسألة قبول الهبات والوصايا لصالح الجماعات الإقليمية ومؤسساتهم العمومية معلقة ومشروطة بالحصول على رخصة إدارية مسبقة من إدارة الوصاية الإدارية. وهذا لا يعني أنها لا تخضع لإجراءات مراقبة الملاءمة³ من طرف ممثل الدولة (le préfet).

¹ - Voir, Art. L 2122-229 et Art. L 2541-12 du CGCT.

² - Loi n° 82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, JO du 3 mars 1983. <http://www.legifrance.gouv.fr>.

³ Gazette Sante Sociales personnes publiques peuvent-elles recevoir un legs? Depuis la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, l'acceptation des legs au profit des collectivités territoriales et de leurs établissements publics n'est

كما يمكن تحرير عقد الهبة أو الوصية للشخص الراغب في منح هذا التصرف إلى الجماعات الإقليمية إما بصفة شخصية ومباشرة أو بتحرير عقد أمام الموثق¹.

كما يمكن للأشخاص العامة بما فيها الجماعات الإقليمية مراجعة شروط تلقي الهبة أو الوصية على غرار ما يجري على الشخص الطبيعي وذلك تطبيقاً لنص المادة (900-2) من القانون المدني الفرنسي، والتي دخلت حيز التطبيق منذ صدور القانون² المؤرخ في 04 جويلية 1984 المتضمن السماح بمراجعة شروط تلقي الهبات والوصايا.

وتطبيقاً لنص المادة 794 من القانون العام للضرائب الفرنسي، إن الجماعات الإقليمية ومؤسساتها العامة، معفية من حقوق التسجيل بالنسبة للعقارات موضوع الهبة أو الوصية منذ البدء في إجراءات تحويلها إلى ممتلكاتها. أما عن الإجراءات العامة لسير عملية حق الجماعات الإقليمية الفرنسية في تلقي الهبات والوصايا لقد نظمتها مواد القانون العام للجماعات الإقليمية³.

=plus subordonnée à une autorisation administrative préalable, mais la délibération acceptant un legs reste soumise au contrôle de légalité du préfet.

<http://www.gazette-sante-social.fr/6082/10-questions-sur-les-dons-et-les-legs>

¹ -N.B.

Tout notaire dépositaire d'un testament a l'obligation, dès l'ouverture du testament, d'adresser au représentant légal de la collectivité légataire (maire, président du conseil général ou régional, président de l'établissement public) la copie intégrale des dispositions testamentaires (art. R. 2242-1 et R. 3213-9 du Code général des collectivités territoriales).

Dans les mêmes conditions, le notaire informera le représentant légal de l'association légataire et le préfet du département du lieu d'ouverture de la succession en leur transmettant la copie intégrale des dispositions testamentaires.

www.gazette.sante.social.fr/6082/10-questions-sur-les-dons-et-les-legs.

1-Loi n° 84-562 du 4 juillet 1984, permettant la révision des conditions et des charges opposées à certaines libéralités.<http://www.legifrance.gouv.fr>

³ -Pour plus d'informations et détails concernant ce sujet,

voir, art. du R2242-1 au R2242-6 du Code général des collectivités territoriales.

Partie réglementaire.

Deuxième partie : La commune.Livre II : Administration et services communaux.

Titre IV : Biens de la commune.Chapitre II : Dons et legs.

Section 1 : Procédure applicable en matière de libéralités.

ثانيا: حق الجماعات المحلية الجزائرية في تلقي الهبات والوصايا

حسب نص المادة 159 من قانون البلدية رقم 10-11، أن من بين الأملاك الخاصة بالبلدية، هي "الهبات والوصايا"، التي تقدّم للبلدية والتي تقبلها حسب الأشكال والشروط التي ينص عليها القانون¹.

من حيث قبول أو رفض الهبات والوصايا نجد أن المشرع الجزائري حذا حذو المشرع الفرنسي حيث خص المجلس الشعبي البلدي بأحقية قبول أو رفض هذا الإجراء، ولأهمية هذه العملية يجب أن تكون محل مداولة من طرف المجلس البلدي². ومصادقة من قبل الوالي في ظرف ثلاثين يوما من تاريخ إيداع المداولة لدى الولاية تطبيقا لنص المادة رقم 58 من قانون الولاية رقم 07-12. كما يعتبر ناتج الهبات والوصايا الممنوحة للجماعات المحلية من موارد ميزانيتها³، غير أنه لم تصدر لحد الآن النصوص المنظمة لهذه العملية.

مما سبق يستشف أن المجلس الشعبي البلدي لا يمكنه أن يرخص لرئيسه مباشرة استلام الهبات والوصايا، عكس ما رأيناه وما هو معمول به في النظام التشريعي الفرنسي.

قد يُفهم من ذلك، أن هذا الإجراء والقيود "الترخيص المسبق من وزارة الداخلية" الهدف منه حماية مصلحة الوطن من أيّ سوء نية مخفي من وراء منح الهبات والوصايا الأجنبية التي تعمل تحت أي غطاء سياسي أو ديني. وتملك احترافية في هكذا معاملات من شأنها أن تدخل وترهن مصالح الجماعات المحلية وتجرها إلى إجراءات أمام الهيئات والمحاكم الأجنبية هي في غنى عنها.

ومن جهة أخرى، نتساءل عن ما جدوى وجود هذا الإجراء، في ظل وجود أرضية قانونية "قانون الجماعات المحلية" يؤهل هذه الجماعات لولوج فضاء التعامل الدولي اللامركزي، في صورة إبرام اتفاقيات ثنائية مع بلديات من دول أجنبية ودخول عالم المشاركة اللامركزية الدولية؟

بالنسبة للولاية، هي الأخرى يؤول التصرف في تلقي الهبات والوصايا والبث في قبولها من عدمه إلى المجلس الشعبي الولائي. ما يلفت في تعامل المشرع مع الجماعة المحلية "الولاية"، أنه حذا حذو المشرع الفرنسي بإضافته لعبارة:

¹ - المواد رقم 49 و50 من القانون المدني الجزائري، رقم 07-05 المؤرخ في 13 ماي 2007. ج.ر.ج. ج. عدد 31 لسنة 2007

² - المادة رقم 166 من قانون البلدية رقم 10-11، بنصها: يخضع قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة للبلدية أو مؤسساتها العمومية لمداولة المجلس الشعبي البلدي مع مراعاة أحكام المادة رقم 57 منه.

³ - المادة رقم 151 و170 من قانون الولاية رقم 07-12، مرجع سابق.

"سواءً أكانت مقرونة بأعباء أو شروط أو تخصيصات خاصة فإن قبولها أو رفضها يتم ترخيص بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي" المادة رقم 134 من قانون الولاية رقم 12-07، على عكس تعامله مع البلدية، إذ نصت المادة رقم 171 من قانون البلدية رقم 11-10. على ما يلي: "يخضع قبول الهبات و الوصايا الأجنبية للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية و يتم جردها وإدراجها في الميزانية."

في هذا السياق، وبمفهوم المخالفة، هي يُفهم من ذلك أن الوصايا والهبات غير المثقلة بأعباء وشروط خاصة يمكن أن تحظى بالقبول دون أن تكون محل مداولة من طرف المجلس الشعبي الولائي.

الفرع السادس: حق الاقتراض

رغم تعدد الموارد المالية المحلية الذاتية إلا أنها تتسم بضعف في تحصيلها مما يُجتم على الجماعات المحلية اللجوء إلى طريقة أخرى لدعم ميزانيتها ذلك هو الاقتراض، فأى ارتباط بينه وبين التنمية المحلية؟

تعتبر القروض المحلية من الموارد المالية الاستثنائية لميزانية الجماعات المحلية، ولأهميتها الاقتصادية فهي تُسجل وتُفيد دائما ضمن إيرادات قسم الاستثمار.

أولا: حق الجماعات الإقليمية الفرنسية في الاقتراض

استنادا لنص المواد رقم CGCT L.5211-36، L.4333-1، L.3336-1، L.2337-3. تتمتع الجماعات الإقليمية الفرنسية البلديات، المقاطعات و الجهات بحقها في اللجوء إلى القروض المالية، كأحد صور الاستقلالية، إذ اكتفت الدولة فقط بمراقبة العمليات المالية لهذه الهيئات عن بعد، مع توفير الأرضية القانونية لذلك¹. وتعتبر عقود القروض من عقود القانون الخاص لا تخضع لرقابة المشروعية تبعا للمواد التالية CGCT L. 4141-5، L. 3131-5، L. 2131-4 ولا تحول إلى ممثل الدولة لوضعها موضع التنفيذ، تطبيقا لقرار مجلس الدولة الفرنسي رقم 234917 المؤرخ في 12 فيفري 2013.

يتضح كذلك هذا الحق، من خلال المواد ((L 2337-3، L 3336-1)) و(L 4333-1) من القانون العام للجماعات الإقليمية (CGCT)، ولقد تضمن المرسوم المؤرخ في 9 فيفري 1983،

¹ - Voir, articles L 2252-1 à L 2252-5, Chapitre III, code collectivités territoriales.

الذي ألغى المرسوم رقم 72-229 المؤرخ في 24 مارس 1972، المتضمن مجموعة الشروط الواجب توافرها في عقد القرض، منها مبلغ القرض، مدة القرض ونسبة القرض.

غير أن ارتباط القروض في فرنسا بعمليات الاستثمار العمومي المحلي، أعطى فرصة لكثير من المتدخلين والمتعاملين من استغلال ذلك وإعطائه بعداً سياسياً، خاصة أثناء الأزمة المالية لسنة 2008¹، مما فرض على الدولة إعادة النظر في مسألة الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية وعدم تركها لوحدها تواجه الأزمة الاقتصادية والاجتماعية واستغلال ذلك من طرف أشخاص وجهات لأغراض سياسية.

هذه الوضعية خلّفت وضعية مالية كارثية للجماعات الإقليمية بسبب القروض التي استفادت منها وعائدات الفوائد المترتبة على هذه القروض، مما أيقظ ضمير الدولة على أن الاستقلال المالي لهذه الهيئات يشكل خطراً عليها، هذه اليقظة تم الاستفادة منها خلال أزمة الديون العمومية (2010-2011)². اعتباراً أن الجماعات الإقليمية لها دور كبير في الاستثمار ولا يمكن أن تثقل ميزانيتها بديون القروض، لاسيما وأن لها نشاط لامركزي أوروبي ودولي.

نظراً لهذه الوضعية، اضطرت الجماعات الإقليمية للبحث عن أحف المخاطر الناتجة عن استغلال القروض وكان من بين الحلول هو إنشاء وكالة مالية للجماعات الإقليمية³ للتمويل المباشر لمشاريعها. وهذا مؤشر قوي على وجود فضاء استقلالية هذه الجماعات بعيداً عن أي استغلال سياسي ممكن.

¹ - Consulter le site internet :

www.lafinancepourtous.com/.../Crise-financiere/comment-la-crise-de-2008-a-t-elle-c.

² -Les emprunts des collectivités territoriales et le libre administration.

www.vie.publique.fr/.../libre-administration-collectivites-territoriales-principes-limites.

voir, aussi, l'autonomie financière des collectivités territoriales.

www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-cahier-n-12.

³ -La communication financière des collectivités territoriales. <http://pmp.revues.org/6615>.

Consulter aussi :

-Dossiers financiers : les collectivités sous l'œil des agences de notation.

www.lagazettedescommunes.co/.../-les-collectivites-sous-l-œil-des-agences-de-notation.

كما للجماعات الإقليمية ومؤسساتها العمومية الحق في طلب القروض شرط احترام قانون الميزانية الخاص بالقطاع العمومي المحلي¹، بل لها الحق كذلك في حرية اختيار المؤسسة المالية المقرضة حسب المادة 3 من قانون الصفقات العمومية الفرنسي.

نشير أنه، في غياب بنود غير مألوفة، تتم عقود القروض وفق قواعد القانون الخاص في ظل عم وجود ما ينظم ذلك في القانون المشترك، إذ اتفق القاضي الإداري الفرنسي والقضائي على أن هذا النوع من العقود هو من العقود الخاصة يحكمها القانون المدني².

تختص كذلك الهيئة التداولية "مجلس المقاطعة"، وهو يصادق على الميزانية، في الاستفادة من القروض الخاصة بقسم الاستثمار العمومي³ وذلك في ظل احترام شروط و ضمانات هذه العملية⁴، في سنة 2016، أصبح بنك البريد، بنك مرجعي للقطاع العام المحلي، وأول مؤسسة مالية مقرضة لعمليات الصفقات العمومية⁵.

كل المسؤولين التنفيذيين للجماعات الإقليمية، بصفتهم رئيس البلدية طبقاً للمادة (L 2122) (1) ورئيس المجلس العام المادة (L 3221-1)، ورئيس المجلس الجهوي (L 4231-1) من القانون العام

¹ -Exécuter le budget/ collectivités locales. www.collectivités-locales.gouv.fr

² -les emprunts sont exclus du champ d'application du code des marchés publics.

Les contrats de prêt sont des contrats de droit privé.Exclu du champ d'application du code, il ne peut être fait application de la disposition de la loi dite « MIRCEF » n° 2001 du 11 décembre 2001 selon laquelle "les marchés passés en application du code des marchés publics ont le caractère de contrat administratif". En l'absence de clauses exorbitantes de droit commun, le juge administratif et le juge judiciaire conviennent qu'il s'agit de contrat de droit privé, relevant, pour leur contentieux, de la compétence des juridictions judiciaires.(CE, 12 février 2013, n° 234917, Ministère des Finances .Pourtant, en application du code général des collectivités territoriales (art. L 2131-2), les conventions relatives aux emprunts font partie des actes transmissibles au contrôle de légalité. Cependant, compte tenu du caractère privé du contrat, le préfet ne peut déférer l'acte au juge administratif. Seule la délibération autorisant la signature du contrat de prêt pourrait être déférée au juge administratif. DominiqueNiay.www.weka.fr/actualite/finances.../comment-passer-ses-contrats-demprunt-17010/

³ -Voir, article L 3212-4 du CGCT, modifié par la loi n°2013-403 du 17 mai 2013- Art. 1 (V).

⁴ - Voir, articles, (L 3231-4 et 3231-5) du CGCT, modifié par la loi n°2013-403 du 17 mai 2013- Art. 1 (v), JO du 13 juin 2013, p. 4594. www.legifrance.gouv.fr

⁵ - Source Rapport Annuel La Banque Postale 2015.Publications institutionnelles- La Banque Postale. <https://www.labanquepostale.com>.

للجماعات الإقليمية (CGCT)، يمكنهم إضفاء عقود القروض في دائرة اختصاصهم ، كما يمكنهم تفويض ذلك الإضفاء لنوابهم في حدود ما تضمنته مواد القانون العام للجماعات الإقليمية¹.

ثانيا: حق الجماعات المحلية الجزائرية في الاقتراض

أولاً فيما يتعلق بالبلدية: ذكر المشرع في نص المادة 170 من قانون البلدية² "تتكون الموارد الميزانية والمالية للبلدية بصفة خاصة ... القروض..."، فالقروض هي من موارد ميزانية البلدية على وجهٍ خاص. ثم ذكر أنه يمكن لها طلب القروض المالية³ ، غير أنه اشترط ان يكون ذلك بغرض إنجاز مشاريع منتجة للمداخيل، ونظراً لأهمية وخطورة هذه العملية في نفس الوقت بالنسبة للبلدية، لقد اوجب المشرع ان تكون النفقات الناتجة عن ديون القروض من النفقات الإلزامية الواجب تنفيذها فوراً، حالة توفر الاعتمادات المالية، بل يتم تسبيقها على باقي النفقات الأخرى، كالنفقات الاختيارية تبعا المادة رقم 198 من قانون البلدية رقم 11-10 بنصها: "يحتوي قسم التسيير في باب النفقات على ما يأتي: ... فوائد القروض... تسديد رأسمال القروض...".

ما نشير إليه هنا، أن معظم المواد الواردة في قانون البلدية التي تناولت موضوع إمكانية اللجوء إلى حق طلب القرض، والمشار إليها أعلاه، لا زالت معلقة على مدى وجود النصوص المنضمة لها، مما صعب من مهمتنا في تحديد من له الحق على مستوى البلدية في طلب القرض؟ أهو المجلس الشعبي البلدي أو رئيس البلدية، كون المشرع استعمل في نص المادة كلمة "البلدية"⁴.

ما يستشف من قانون البلدية، أن المصادقة على ميزانيتها تتم بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي، بما فيها إيرادات القروض ومبلغها، فيمكن أن نقول أن المجلس الشعبي البلدي هو المختص في طلب القروض وتحديد مبالغها، و في نفس يمكن أن يكون رئيس البلدية هو من له الحق في طلب القروض، كونه هو من يتولى تنفيذ الميزانية، وهو الأمر بالصرف فهو من ينفذ الميزانية ويتبع إجراءات عملية القروض، وحسب رأينا وخطورة هذه العملية أن يكون طلب القروض من طرف رئيس البلدية بعد ان يرخص له المجلس ليشارك الكل في القرار.

¹ - Voir, par ex. (Art. L 2122-23), (Art. L 2122-17, L 2122-18 et L 2122-19 du CGCT).

² - قانون البلدية، ج.ر.ج.ج. عدد 37 لسنة 2011.

³ - نصت المادة 174 من قانون البلدية رقم 11-10 على ما يلي: يمكن للبلدية اللجوء الى القرض لانجاز مشاريع منتجة للمداخيل تحدد تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.

⁴ - نصت المادة 174 من قانون البلدية رقم 11-10 على ما يلي: يمكن للبلدية اللجوء الى القرض لانجاز مشاريع منتجة للمداخيل تحدد تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.

ثانياً بالنسبة للولاية: هي الأخرى ذكر المشرع في قانون الولاية¹ أن قروضها من الموارد الخاصة لميزانيتها. اد نصت المادة رقم 151 من ذات القانون على ان: "تتكون موارد ميزانية الولاية من... القروض...". على خلاف ما مرّ معنا في دراستنا لحق القرض بالنسبة للبلدية، واستعمال المشرع لكلمة "البلدية"، فإن في حالة الولاية لقد دقق المشرع وحدد الجهة التي يحق لها طلب القروض، بقوله في نص المادة 156 من قانون الولاية: "يمكن للمجلس الشعبي الولائي اللجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل"، واحتفظ بنفس وجهة القرض.

يُفهم من ذلك أن يتم ذلك بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي وليس من طرف رئيسه ولا من طرف الوالي، ولم يتكلم عن حالات التفويض الممكنة لذلك.

على خلاف ما رأيناه في كيف عالج المشرع الفرنسي هذا الحق، إذ نجده قد وسّع من دائرة أصحاب استعمال حق طلب القروض، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، حتى المؤسسات العمومية التي تنشئها الجماعات الإقليمية الفرنسية²، هي الأخرى لها حق طلب القروض، على نقيض ما هو وارد في التشريع الجزائري.

نلاحظ حرص المشرع الجزائري أن تكون القروض المحلية موجهة للمشاريع المنتجة للمداخيل، وأن تستعمل في المشاريع الإنشائية التي تعجز الميزانية العادية على تغطية نفقاتها كأن لا تستعمل لتسديد الديون الأصلية، وهذا لتمكين الجماعات المحلية من تسديد القروض الممنوحة في الآجال المحددة، كما تلجأ الجماعات المحلية إلى الاقتراض من الأجهزة المصرفية العمومية. ويعد الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط (CNEP) من أهم المصارف المانحة القروض للجماعات المحلية في الجزائر³.

المطلب الثالث: الحقوق الاقتصادية للجماعات المحلية.

أساس دور الجماعات المحلية في التنمية الاقتصادية، هو العمل على تحسين حياة المواطن، وكذا مواجهة الأزمات الاقتصادية والمالية التي قد تعترضها و تتم مشاركتها في هذا الحقل الاقتصادي ضمن بيئة اقتصادية يُوّطرها ويرافقها جانب قانوني في ممارسة حقها في ترقية الاقتصاد والاستثمار.

¹ - انظر، ج.ر.ج. عدد 12 لسنة 2012.

² - Voir art.L 1511-7 du CGCT.

"L' ingénierie financière/collectivités locales" www.collectivités-locales.gouv.fr

³ - لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد السابع، سنة 2005، ص

الفرع الأول: حق الجماعات الإقليمية الفرنسية في إنشاء المؤسسات الاقتصادية.

المعروف تاريخياً في فرنسا أن القوانين التي صدرت سنة 1982¹ كانت بداية فتح الطريق أمام الجماعات الإقليمية للتدخل في المجال الاقتصادي، فكان القانون المؤرخ في 2 مارس 1982 أول من رخص للجماعات المحلية ولوج المجال السابق ذكره، ثم إعادة تأهيل هذا الدور بالشكل الذي يتماشى والقانون الأوروبي². وهذا ما تجسد من خلال القانون المؤرخ في 13 أوت 2004، المتعلق بحرية ومسؤولية الجماعات المحلية³.

فالتبيعة القانونية لممارسة الجماعات الإقليمية الفرنسية للنشاط الاقتصادي من خلال إنشائها لمؤسسات عمومية خصيصاً لهذا الدور، تم تأطيره بموجب القانون العام الخاص بهذه الجماعات⁴ (CGCT) وهذا طبعاً يستند على مبدأ دستوري هام⁵.

نذكر أن علاقة الجماعات الإقليمية مع الاقتصاد ليست ببعيدة، وإنما حديثة بدأت منذ ما يسمى بـ"التدخل الاقتصادي"، بمعنى أثناء ولوج هذه الهيئات لمجال هو في الأصل من اختصاص القطاع الخاص، مما ترك جدلاً بين مجموعة من الآراء التي تناولت علاقة الجماعات المحلية بالاقتصاد من خلال المؤسسات التي تنشئها. فمثلاً، كان رأي مجلس الدولة الفرنسي يلح على ضرورة احترام هذه الجماعات ومؤسساتها قواعد القانون التجاري وقواعد المنافسة وقواعد تهيئة الإقليم. ويؤكد شرطين أساسيين أولهما أن يكون هدف التدخل الاقتصادي تحقيق مصلحة عامة، محلية وثانيهما إخفاق التدخل الاقتصادي الخاص⁶.

¹ -les premiers lois de décentralisation, tel que :

loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des collectivités locales...

<https://www.legifrance.gouv.fr>

² -Voir, art. 102 de la loi 2002-276 du 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité, modifie des plusieurs points le régime juridique des aides directs.

³ -Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités des collectivités territoriales.<https://www.legifrance.gouv.fr>.

⁴ -Voir, art. L 1511-1 et suivant du CGCT.

⁵ - Voir, art. 72 alinéa 2 de la constitution "collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent,

⁶ -Voir, "Les conditions juridiques d'une intervention des collectivités locales".

Avis n°08-A-13 du 10 juillet 2008, relatif à une saisine du syndicat professionnel unciné portant sur l'intervention des collectivités locales dans le domaine des salles de cinéma.

www.autorité.de.la.concurrence.fr.

فمثلاً، بالنسبة للجهات (les régions) لا يمكن أن يتعدى فيها نشاط المؤسسات الاقتصادية التي تنشئها، حدود ما أقره المجلس الجهوي للجهة¹، ولا يكون استعمال الإعانات المالية الموجهة لهذه المؤسسات إلا في حدود وجهة الإنفاق التي خصصت لها، مع احترام الإجراءات القانونية الجديدة المنظمة لاختصاصات الجماعات الإقليمية².

ثم أن للجماعات المحلية حق التفضيل بين إنشاء أو حتى توسيع نشاطات المؤسسات الاقتصادية التي سبق وأن أنشأتها خاصة مؤسسات (PME- PMI)³. ولإنجاح هذا الغرض فهي تساهم في منحها نجاعتها تسيقات مالية لضمان في الحركة الاقتصادية المحلية.

فيما يعلق بسلوك ونشاط المؤسسة الاقتصادية، لا تملك الجماعات الإقليمية أي ضمان عليها ، انتشار نقاط تواجد هذه المؤسسات يخضع لخريطة اقتصادية حسب التوزيع الإقليمي للبلاد: (بلدية، ما بين البلديات، مقاطعة، جهة، دولة، أوروبا...)، وعلى الجماعات الإقليمية تحمل أي تبعة اقتصادية أو مالية، ناتجة عن نشاط مؤسساتها الاقتصادية المحلية، إذ سبق عن عرفت بعض هذه الحالات أن أوقفت الجماعات الإقليمية الفرنسية رواتب بعض عمال هذه المؤسسات نتيجة العجز المالي الذي عرفتته⁴.

إن أهمية إنشاء المؤسسات الاقتصادية من طرف الجماعات المحلية باختلاف أنماطها ودورها في التنمية الاقتصادية، نابع من قناعتها في خلق فرص عمل جديدة من خلال ما تقدمه من مساهمة من حيث الناتج المحلي الإجمالي.

¹ -Voir, art. L 1511-2 à L 2 du CGCT.

² -Voir, les articles 2 et 3 de la loi 2015-991 du 7 août 2015 "portant nouvelle organisation territoriale de la République" ont modifié les compétences de collectivités territoriales en matière de développement économique et d'aides aux entreprises. Cet article reprend les principales modifications détaillées dans notre fiche pratique. "Loi NOTRE : Le nouveau régime des interventions économiques des collectivités territoriales". Ces dispositions sont applicables depuis le 1^{er} janvier 2016. www.svp.cpm/.../loi-notre-les-nouvelles-competences-des-collectivites-en-matiere-din...

³ -Les collectivités territoriales et le développement économique : vers une nouvelle étape ? [www.senat.fr<travaux parlementaires>](http://www.senat.fr/travaux-parlementaires) du 20 février 2013.

⁴ -Les interventions économiques des collectivités territoriales- sont-elles- efficaces ? www.vie-publique.fr/documents/vp.

ضمن هذا السياق، هل يمكن أن نعتبر الجماعات المحلية الجزائرية مؤسسات للتنمية الاقتصادية إلى جانب ما تقوم به من أدوار أخرى اجتماعية وثقافية... الخ، إذا ما توفرت البيئة القانونية والاقتصادية لذلك.

كرس المشرع الجزائري حق الجماعات المحلية للتدخل في التدخل الاقتصادي في المجال الاقتصادي مند الاستقلال، حيث عملت الحكومة على توفير موارد التمويل الخارجي وتدعيم الاختيار الاقتصادي الذي تضمنه قانون البلدية والولاية لسنتي 1967 و 1969. لقد تم إعداد البرامج الخاصة ابتداء من سنة 1966 من خلال اعتماد وتنفيذ ما يسمى ببرامج التنمية الريفية والاقتصادية، وقد تم تدعيم هذه البرامج سنة 1970 ببرامج التجهيز المحلي للبلديات، وبالرغم من أن هذه البرامج كانت تعبيرا عن جهود كبيرة لرد الاعتبار للريف الجزائري إلا أن طرق تمويلها اتسمت بمركزية مفرطة. وتمثل دور البلدية في إعداد المخططات البلدية للتنمية وهي عبارة عن برامج عمل تقررها السلطات المختصة في إطار المخطط الوطني، ويتم إنجازها عبر مراحل، حيث تكلف كل بلدية بإعداد واعتماد مشاريعها التنموية وترفعها للولاية ثم وزارة التخطيط في السابق، بعدها كان التوجه نحو اشراك الجماعات المحلية في التنمية الاقتصادية بشكل أوسع فكانت البداية من صدور المرسوم رقم 179-71 المؤرخ في 30 جوان 1971، المتضمن شروط تنظيم وتسيير المؤسسات العمومية المحلية¹. غير أنه ابتداء من سنة 1988 لم تعد هذه المشاريع تخضع لمصادقة وزارة التخطيط. تتعلق المخططات البلدية للتنمية بقطاعات تمس الحياة اليومية للمواطنين كالمياه والتطهير والمراكز الصحية وغيرها وبالتالي فهي بمثابة مكمل للاستثمارات التي تباشرها السلطات العمومية.

ومن خلال قراءتنا لمضمون للنصوص المذكورة أعلاه، نلاحظ أن المشرع الجزائري منح الجماعات المحلية دور محرك في التنمية الاقتصادية، لكن منذ سنة 1988²، أصبحت المؤسسات المنشأة تتمتع بأكثر استقلالية في تسيير مواردها المالية الخاصة بها مع بقائها تحت وصاية الجماعات

¹ - يشار في نفس السياق أن المشرع الجزائري وعند إصداره لأول نص قانوني يتعلق بالمؤسسات العمومية لسنة 1971 تحت مسمى المؤسسات الاشتراكية بموجب الأمر 71-74 المؤرخ في 16 نوفمبر سنة 1971 والمتعلقة بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات،..، يبين شكل إنشاء المؤسسات الاشتراكية واكتفى بتحديد طريقة إنشائها في المادة 05 منه التي نصت على أن المؤسسة الاشتراكية الوطنية تُحدث بمرسوم باستثناء تلك التي لها أهمية وطنية والتي تُحدث بقانون، وجاء بعد ذلك الأمر رقم 75-23 المؤرخ في 29 أبريل 1975 المتضمن القانون الأساسي للمؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الصناعي، والذي نص في المادة الأولى منه على أن إنشاء المؤسسات التابعة للولاية والبلدية تُحدث طبقاً لأحكام قانون الجماعات المحلية (قانوني البلدية والولاية).

² - القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 يناير 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، عدد 32 لسنة 1988.

المحلية. ومن خلال المادة رقم 136 من قانون البلدية رقم 90-08 والمادة رقم 126 و ما يليها من قانون الولاية رقم 90-07، مكن المشرع كل من البلدية والولاية من إنشاء مؤسسات عمومية ذات طابع إداري اقتصادي و حتى تجاري.

بعدها اتضحت مقومات المؤسسة العمومية الاقتصادية والمرتبطة أساسا بملكية الدولة لأغلبية رأسمالها الاجتماعي والذي يكتسي الطابع العمومي. وهو ما أكدته الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20 أوت 2002 والمتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية¹ المعدل والمتمم بالأمر رقم 08-01 المؤرخ في 28 فبراير 2008، المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصخصتها .

فتبعاً لنص المواد رقم 153 و154 من قانون البلدية رقم 11-10، فان لهذه الأخيرة حق إنشاء مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية لتسيير مصالحها، يمكن أن تكون هذه المؤسسات ذات طابع صناعي وتجاري، وألزمها المشرع بضرورة الموازنة بين إيراداتها ونفقاتها². يفهم من هذه المواد فإن نشاط البلدية يحتكم إلى قواعد القانون الخاص ومواصفات القانون التجاري، منها حرية المنافسة، وهذا ما قد يتطلب التوضيح من خلال قواعد تنظيم هذه المادة.

كما نجد أن المشرع مكن البلدية من خلال ما تضمنته المادة 149 من قانون البلدية رقم 11-10، إمكانية إنشاء مصالح عمومية تقنية للقيام بالنشاطات المذكورة ضمن هذه المادة، ورخص لها إمكانية تسييرها في شكل استغلال مباشر أو في شكل مؤسسة عمومية عن طريق الامتياز أو التفويض³. وللولاية من خلال المواد رقم 146 147 و174 من القانون رقم 12-07 إمكانية إنشاء مؤسسات عمومية ذات طابع صناعي وتجاري لتسيير مصالحهما

إذا كان المشرع الجزائري لم يحدد الجهة التي تنشئ المؤسسة العمومية على مستوى البلدية، فهو المجلس المنتخب أم رئيس البلدية باستعماله عبارة "البلدية" فقد نصت المادة 153 من قانون البلدية رقم 11-10 على: "يمكن للبلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية... تسيير مصالحها."، فالأمر يختلف

¹ - ج.ر.ج.ج. عدد 12 لسنة 2001، المتمم بالقانون رقم 08-01 المؤرخ في 28 فبراير 2008، المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصخصتها. ج.ر.ج.ج. عدد 21 لسنة 2008.

² - المادة رقم 154 من قانون البلدية، مرجع سابق.

³ - المادة رقم 150 من قانون البلدية، مرجع سابق.

Voir, aussi, Rapport sur le développement local, 51 mesures visant le développement économique local, octobre 2011, Document élaboré par, Ministère de l'industrie, de la PME et de Promotion de l'investissement. République Algérienne Démocratique et Populaire.

بالنسبة لتعامله مع الولاية، إذ حدد بدقّة الجهة المخول لها ذلك، بقوله في المادة رقم 146 من قانون الولاية رقم 07-12 على: " يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن ينشئ مؤسسات عمومية ولائية..."¹، كما أكد أن عملية الإنشاء يجب أن تكون بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي². تطبيقاً لنص المادة 146 من قانون الولاية، غير أنه لم يشير إلى ضرورة الموازنة بين إيرادات ونفقات المؤسسة، على عكس ما هو وارد بالنسبة للبلدية، ثم ترك عملية تنظيم ذلك إلى النصوص التنظيمية³.

غير أننا فيما نرى أن هناك رغبة من وزارة الداخلية والجماعات المحلية الجزائرية نحو التوجه لإعفاء البلديات من بعض الخدمات المرفقية اليومية، كعملية رفع القمامات المنزلية، تسيير الحدائق... بأن يُعهد تسيير هذه العمليات وأخرى إلى القطاع الخاص، في إطار "اتفاقيات إطار"، لما يثقل كاهل البلدية من أعباء بشرية ومادية ومالية، ثم في المقابل من خلال الرؤية يمكن الحصول على خدمات نوعية من طرف المؤسسات الخاصة والمستفيدة من هذا النوع من التسيير، ونحن نساند هذا التوجه.

الفرع الثاني: حق المساهمة في ترقية الاستثمار

يعتبر الاستثمار عصب الاقتصاد، إذ بموجبه يقاس مدى تطور الدول وصحة ديناميكيتها التنموية، وهو مؤشر هام على ثقة المجتمع بمستقبله وقدرته على الابتكار⁴، وتجدد الإشارة أن فقهاء اللغة العربية يقولون بأن الألف والسين والتاء إذا زيدت في أول الفعل أفادت الطلب، فإذا قلنا استثمر المال استثماراً، معناه طلب ثمرة المال أي زيادته ونماؤه⁵.

أولاً: حق الجماعات الإقليمية الفرنسية في المساهمة في ترقية الاستثمار

لم نجد تعريفاً دقيقاً للاستثمار في القانون الفرنسي، وإنما مجمل الاجتهادات تدور حول الأهداف المتوخاة من عملية الاستثمار، التحليل التاريخي لعالم الاستثمارات المحلية في فرنسا مرت

¹ - المادة رقم 146 من قانون الولاية، مرجع سابق.

² - المادة رقم 148 من قانون الولاية، مرجع سابق.

³ - المادة رقم 148 فقرة 2 من قانون الولاية، مرجع سابق.

- Pour tout éclaircissement, voir, art. Développement locale et décentralisation en Algérie, SADOUDI Mouloud, Université de Tizi-Ouzou, Algérie.

www.Algerie.dz.com/article 1307.html.

⁴ - Demons (Charles), l'investissement public en France, conseil économique et social, 2002, p 323.

⁵ - حسين بن هاني، حوافز الاستثمار في النظام الاقتصادي الإسلامي، ط1، دار الكندي، الأردن، 2004، ص 40.

بثلاث مراحل¹ من سنة 1982-1997 وقتها عرفت الجماعات المحلية مديونية مالية لموازنة ميزانيتها نتيجة مساهمتها في العمليات الاستثمارية، بعدها بداية من سنة 2003 بدأت هذه المديونية تتراجع حيث بلغت 6 بالمائة بعد أن كانت 24 بالمائة من نفقات الاستثمار لمجموع الهيئات المحلية نتيجة الإصلاحات اللامركزية المحلية.

وبالرغم من العقبات التي تعترض المالية العمومية بصفة عامة والمالية المحلية بصفة خاصة، فإن الجماعات الإقليمية في فرنسا في السنوات الأخيرة تحقق استثمار يقدر ب 70% من الاستثمار العمومي².

إن استثمار الجماعات المحلية يغذي احتياجات الهياكل المهمة، خاصة في مجال النقل العمومي الحضري، تنمية التكنولوجيا الجديدة، تأهيل المشاريع البيئية خاصة ما بين البلديات والجهات، غير أن الاستثمار المحلي يبقى مرتبطاً أساساً بالاستثمار البلدي، تبعاً لما هو وارد في القانون العام للجماعات الإقليمية الفرنسية³، والذي أعطى الأرضية القانونية لهذه الجماعات من خلال اختصاصات مجالسها المنتخبة في حق المبادرة في معالجة شؤونهم المحلية، من هذه المجالات دورها في ترقية الاستثمار في العمليات الموجهة للتجديد (rénovation)، مشاريع الاستثمار الموجهة لإصلاح الأضرار الناتجة عن الكوارث العمومية، وتكون المساهمة حسب حجم كل جماعة إقليمية وقدرتها المالية⁴.

ثانياً: حق الجماعات المحلية الجزائرية في المساهمة في ترقية الاستثمار

لقد أصدر المشرع الجزائري مجموعة من القوانين المتعلقة بالاستثمار كان أولها الأمر رقم 66-284 المؤرخ في 15 ديسمبر 1966⁵، والذي لم يهتم بتعريف الاستثمار، بل ذهب مباشرة إلى

¹- Domimnique Hoorens, l'investissement des collectivités locales et son financement ,revue d économique financière année 2006 PP.157-165

² -quel est le rôle des collectivités territoriales en matière d'investissement.

www.vie-publique.fr/...publiques/collectivités.

- Voir, article L 3211-1, L 4221-1 et L 4433-1 du CGCT.

³-Article L2331 DU CGCT,Modifié par LOI n°2014-1655 du 29 décembre 2014 - art. 44-5-

⁴ -Voir, Loi n° 2003-710 du 1 août 2003, d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbain.

<http://legifrance.fr>.

⁵ - الأمر رقم 66-284 المؤرخ في 15 سبتمبر 1966، المتضمن قانون الاستثمار، ج.ر.ج. عدد 47 لسنة 1966.

الهدف من العملية الاستثمارية، حيث اعترف للأشخاص الطبيعيين والمعنويين منها الجماعات المحلية بإمكانية مزاوله الاستثمارات في عدة قطاعات.

ثم أصدر المشرع الجزائري قانوناً جديداً للاستثمار رقم 93-12 المؤرخ في 05 أكتوبر 1993، لترقية الاستثمار خارج ما هو مخصص للدولة وفروعها من الأشخاص المعنوية الأخرى، إذ ترك الجماعات المحلية من خلال دعمها بالشباك الوحيد على مستوى الولايات يضم الإدارات والهيئات الولائية المعنية بالاستثمار، وأنشأ لغرض ترقية الاستثمار وكالة وطنية "APSI".

لا يمكن أن نتصور وجود برنامج للاستثمار خارج إقليم بلدية أو ولاية، كيف ما كانت طبيعته وطني أو محلي، فالجماعات المحلية هي المستهدف الأول من عملية الاستثمار لذا فهي تعمل وتنسق مع باقي القطاعات الوزارية، و وكالات الاستثمار مثال الوكالة الوطنية لتطوير السياحة¹ (ANTD) الديوان الوطني للأراضي الفلاحية (ONTA)²، كذلك لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمار وضبط العقار (CALPIREF)³، يتأسس هذه اللجنة الوالي وتضم في عضويتها رئيس المجالس الشعبي البلدي المعني بمشروع الاستثمار إضافة إلى المدراء التنفيذيين للولاية. تطبيقاً لنص المرسوم التنفيذي رقم 10-20 المؤرخ في 12 جانفي 2010 المتضمن تنظيم لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمار وضبط العقار.

تبعاً لنص المادة رقم 7 من المرسوم رقم 10-20، السابق الإشارة إليه، تكلف هذه اللجنة باقتراح منح الامتياز عن طريق المزاد العلني المفتوح أو المحدود على الأراضي المتوفرة لاستقبال المشاريع الاستثمارية ويتم تجسيد ذلك بموجب قرار من طرف الوالي المادة رقم 10 من ذات المرسوم.

يتضح من ذلك أن للوالي دور كبير في ترقية الاستثمار المحلي بالنظر لمختلف اللجان الولائية والقطاعية التي وضعت تحت إشرافه، ومنحه اختصاصات متعددة منها:

- يقوم بإصدار قرارات الترخيص بمنح الامتياز عن طريق المزاد العلني للمشاريع الاستثمارية، تبعاً لنص المادة رقم 7 من الرسوم التنفيذية رقم 10-20.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 98-70 المؤرخ في 21 فيفري 1998، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتنمية وتحديد قانونها الأساسي. ج.ر.ج.ج. عدد 11 لسنة 1998.

² - ج.ر.ج.ج. عدد 46 لسنة 2010.

³ - المرسوم التنفيذي رقم 10-20 المؤرخ في 12 جانفي 2010، المتضمن تنظيم لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار وتشكيلها وسيره، ج.ر.ج.ج. عدد 04 لسنة 2010.

- يسهر على ضبط مخطط تهيئة إقليم الولاية¹،
 - يترأس اللجنة الولائية المكلفة بدراسة طلبات منح رخص (الاستثمار المحلي في مجال قطاع الغابات)، تبعا للمادة رقم 16 من المرسوم التنفيذي رقم 06-368 المؤرخ في 19 أكتوبر 2006 المحدد للنظام القانوني لرخصة استغلال الاستجمام و كذا شروط وكيفيات منحها.
 - مكلف بإدارة أملاك الدولة لإعداد عقد رخصة الاستغلال².
- ما نسجله هنا، أنه رغم الصلاحيات التي كانت ممنوحة للوالي في مجال ترقية الاستثمار قبل سنة 2015، غير أن أغلب المشاريع الاستثمارية كانت تمر عبر الوكالات الوطنية السابق ذكرها، التي وإن ساهمت في تطوير الاستثمار على المستوى المحلي، إلا أن الواقع أثبت ببطء الإجراءات الإدارية والتقنية التي كانت تمر عبرها هذه المشاريع، وهو ما أدى بالمشروع الجزائري إلى استدراك الأمر من خلال ما تضمنه قانون المالية التكميلي لسنة 2015³، حيث منح للوالي دون سواه صلاحيات إصدار قرار لمنح ترخيص الامتياز بالتراضي على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة بالدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية في حالات ثلاثة⁴.
- ثم نجد أن المشروع الجزائري، خص المجلس الشعبي الولائي ببعض الصلاحيات التي يساهم من خلالها في دعم وترقية الاستثمار المحلي حيث يقوم بالآتي:
- إعداد المخطط الولائي للتنمية بتحديد المناطق الصناعية ومناطق النشاط المراد إنشاؤها...
 - ويشجع تمويل الاستثمارات في الولاية⁵.
 - العمل على ترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين لضمان محيط ملائم للاستثمار المحلي.

¹ - المادة رقم 8 من المرسوم التنفيذي رقم 16-83 المؤرخ في 01 مارس 2016، المحدد لكيفيات إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية، ج.ج.ج. عدد 13 لسنة 2016.

² - المرسوم التنفيذي رقم 07-86 المؤرخ في 11 مارس 2007 المحدد لكيفيات إعداد مخطط التهيئة السياحية لمناطق التوسع والمواقع السياحية، ج.ج.ج. عدد 17 لسنة 2007.

³ - المادة رقم 48 من القانون رقم 15-01 المؤرخ في 23 جويلية 2015 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، ج.ج.ج. عدد 40 لسنة 2015.

⁴ - لمعرفة هذه الحالات وصلاحيات الوالي فيها، راجع نفس قانون المالية التكميلي، المشار إليه أعلاه.

⁵ - تنص المادة رقم 82 من قانون الولاية رقم 12-07، على مايلي: "في إطار المخطط...يسهل و يشجع تمويل الاستثمارات في الولاية...باتخاذ كل التدابير الضرورية".

- السهر على حماية القدرات السياحية للولاية ويثمنها ويشجع الاستثمارات المتعلقة¹.
غير أن تطبيق هذه الصلاحيات لا زال رهن النصوص التنظيمية على مستوى التشريع
الجزائري ولم تصدر بعد.

بالنسبة لحق البلدية في ترقية الاستثمار، ما لا ينكره إلا جاحدٌ هو أن كل عمليات الاستثمار
تقع بالضرورة في إقليم أي بلدية عبر التراب الوطني.

غير أن ما لفت انتباهنا، هو عدم وجود تمثيل لهيئاتها في الهيئات المنظمة للاستثمار إلا في
حالتين، حالة عضوية رئيس المجلس الشعبي البلدي ضمن لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية
الاستثمار وضبط العقار، وحالة عضوية ممثل البلدية ضمن تشكيلة الشباك الوحيد، حيث تم تكليفه
بالتصديق على الوثائق الضرورية لتكوين ملف الاستثمار². إلا أنه بمراجعتنا لقانون البلدية وجدنا أن
لهذه الأخيرة دوراً فعالاً من حيث تدخل جهازها التنفيذي والتداولي في إنشاء الأرضية والبيئة اللازمة
لاستقطاب المشاريع الاستثمارية، ويتجلى باختصار فيما يلي:

- منح امتياز للمصالح العمومية البلدية لفائدة الخواص، وهذا من شأنه تشجيع القطاع
الخاص في مجال الاستثمار استناداً لنص المواد 155، 149 و 156 من قانون البلدية رقم
10-11.

- المبادرة بالتدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته، مع إمكانية الاقتراض لإنجاز
مشاريع منتجة للمداخل، وهو ما يساهم في تطوير الاستثمار المحلي في إقليمها³.
- وجود لجنة بلدية دائمة تسمى لجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار⁴.

المطلب الرابع: الحقوق القضائية للجماعات المحلية.

من أبرز النتائج المترتبة على الاعتراف لبعض الهيئات العامة بالشخصية القانونية أو الاعتبارية،
هو ما تضمنه العديد من القوانين والنصوص المنظمة لها، بل حتى القضائية منها، هو إقرارها الصريح
بأحد أهم هذه الحقوق ألا وهو حق التقاضي وتمثيلها القانوني أمام الجهات القضائية وغير القضائية.

¹ - تنص المادة رقم 99 من القانون رقم 10-12، على مايلي: "يسهر المجلس الشعبي الولائي على حماية القدرات السياحية للولاية وتثمينها ويشجع كل استثمار متعلق بذلك.."

² - المادة رقم 22 من المرسوم التنفيذي رقم 06-356 المؤرخ في 9 أكتوبر 2006، المتضمن صلاحيات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار وتنظيمها وسيرها، ج.ر.ج. عدد 64 لسنة 2006.

³ - المادة رقم 174 من قانون البلدية رقم 10-11، مرجع سابق.

⁴ - المادة رقم 31 من قانون البلدية رقم 10-11، مرجع سابق.

الفرع الأول: حق التقاضي

كما للشخص المعنوي حق الملكية و حق التعاقد له كذلك حق التقاضي ، ضد كل من يهدد سير مرافقها المحلية أو التعدي على ممتلكاتها¹.

أولاً: حق الجماعات الإقليمية الفرنسية في التقاضي

تبعاً لنص المادة رقم 10-2122 L. من قانون الجماعات المحلية الفرنسية، فإنه يمنع البلديات من مباشرة أي طعن أمام الجهات القضائية، سواءً بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، إلا تحت سلطة وموافقة المجلس المحلي "Conseil Municipal"²، ويفهم من مضمون المادة رقم h-4-711 L. من قانون الملكية الفكرية الفرنسي رقم 91-07 المؤرخ في 7 يناير 1993 المعدلة بموجب القانون رقم 2014-344 في 17 مارس 2014 في مادته رقم 73، ان للبلديات حق حماية اسمها من اي تصرف قد يسيء إليها أو يشوه صورتها وان لزمها ذلك حق المتابعة القضائية للمتسببين.

كذلك ينص القانون السابق ذكره، على أنه يخضع لمراقبة المجلس المحلي والمراقبة الإدارية كمثل الدولة بالمقاطعة، رئيس البلدية كونه مكلفاً بصفة عامة بتنفيذ قرارات المجلس البلدي، خاصة فيما يتعلق بتمثيلها أمام الجهات القضائية (مدعية أو مدعى عليها)³. أما في حالة تعارض مصالح البلدية مع المصالح الشخصية لممثلها أمام القضاء "رئيس البلدية"، يعين عضو آخر من المجلس لتمثيل البلدية⁴، ويستوجب على ممثل البلدية أن تكون مرافقته القضائية في حدود ما رُخص له من طرف المجلس بموجب مداولة (délibération conseil municipal).

تبعاً لنص المادة رقم 3-2132 L. من القانون العام الجماعات الإقليمية المنظمة لكيفية ممارسة حق التقاضي في الحالات الاستعجالية لرئيس البلدية ممارسة حق التقاضي دون تقديم طلب الحصول على الترخيص المسبق من طرف المجلس، لظروف استثنائية وهذا ما أقره مجلس الدولة في قراره رقم 17732 Ets Roth / Paris c/ (C.E., 28 novembre 1980).

بالنسبة للولايات الفرنسية كتنظيم إقليمي، يتولى رئيس المجلس الجهوي حق التقاضي، ويكون ذلك بعد حصوله المسبق على رخصة من المجلس، إذ سبق وأن أصرت المحكمة الإدارية للاستئناف بمدينة

¹ - Voir, Articles : L 2122-26, 1 2122-21, 1 2122-16 et suivants du CGCT, et aussi, articles R. 316-1 à R.316-7 du Code des communes.

² - Art. 1 2122-10 du CGCT.

³ - Art. L 2122-21, 8^e du CGCT.

⁴ - Art. L 2122-26 du CGCT. et article L.2122-26 du code général des collectivités territoriales)

مرسيليا "Marseille" على الرفض المطلق لطلب رئيس هذه المقاطعة للدفاع عنها، ما لم يكن حائزاً على رخصة قبلية من مجلس المقاطعة، كحجة دامغة، تطبيقاً للقانون العام للجماعات الإقليمية¹.

ومن تطبيقات الحق في التقاضي بالنسبة للجماعات الإقليمية الاعتراف لها بالحق في مباشرة الإجراءات القضائية ضد وسائل الإعلام، بعدما كان ينفرد به الوزراء فقط، غير أنه تم توسيع دائرة استعمال هذا الحق لأهمية الجماعات المحلية ودورها في حماية حقوقها و حقوق الدولة باعتبار أن وظيفتها هي امتداد لوظيفة الدولة على المستوى المحلي².

كذلك يمكن للجماعات الإقليمية في إطار حماية البيئة مقاضاة كل من يلحق ضرراً بالبيئة وخصها قانون البيئة بإجراءات خاصة وصارمة، كونها كذلك تمثل الدولة على مستوى إقليمها³.

ثانياً: حق الجماعات المحلية الجزائرية في التقاضي

نستهلها بما ورد في نص المادة رقم 61 من قانون البلدية رقم 11-10: "يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقاً للشروط والأشكال المنصوص عليها في قانوننا، أن يرفع إما تظلماً إدارياً أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت البطلان أو رفض المصادقة على مداولة". وكذا المادة رقم 82 من ذات القانون بنصها: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي...التقاضي باسم البلدية و لحسابها...اتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية". ما ينبغي الوقوف عنده أن المشرع لم يلزم رئيس البلدية بضرورة حصوله على رخصة مسبقة من المجلس أو أخذ رأيه في ذلك، عكس ما هو معمول به في التشريع الفرنسي.

عدم إلزام رئيس البلدية بضرورة الحصول على " رخصة"، يبقى طلب دعوى الطعن في قرار الوالي، تصرف انفرادي من رئيس البلدية، لا تجتمع فيه آراء أعضاء المجلس، مما يقلل من قوة الرأي. ثم قد يكون من وراء تحريك هذه الدعوة مصلحة شخصية لرئيس البلدية، وإن كان في شطره المقابل -

¹ - Voir, articles L 3211-2 et 3211-1 du CGCT.

² - "Un nouveau droit pour les collectivités territoriales et la fin d'une polémique prétorienne" Voir, Décision Conseil constitutionnel n° 2013-350 QPC du 25 octobre 2013. JORF du 27 octobre 2013, p 17556, texte n° 20. www.cinseil-etat-fr.

³ - Voir, art. n° 142-4 de la loi n°2008-2757, du 1 août 2008, relative à la responsabilité environnementale et à divers dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement. www.legifrance.fr.

أي عدم الإلزام- واللجوء المباشر للقضاء في هكذا حالات هو ضمان الاستقلالية البلدية أمام سلطة الوالي.

فيما يخص تمثيل البلدية أمام الجهات القضائية لقد فصل المشرع الجزائري في ذلك، تبعاً لنص المادة 84 من قانون البلدية رقم 11-10 بنصها: "عندما تتعارض مصالح رئيس المجلس الشعبي البلدي مع مصالح البلدية،... يعين المجلس الشعبي البلدي... احد أعضائه لتمثيل البلدية سواء أمام القضاء أو إبرام العقود". غير أننا نسجل تحفظنا فيما نص المادة 84 الفقرة الثانية منها، من قانون البلدية¹، إذ لو تم تعيين منتخب آخر تطبيق لها فانه يخرج عن دائرة النفي الوارد في الفقرة 2 "لا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي... وليس المنتخب المعين.

كما أجاز المشرع للبلدية من خلال نص المادة رقم 144 من قانون البلدية رقم 11-10 تحمل مسؤوليتها فيما يلي: "البلدية مسؤولة مدنيا عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي البلدي ومنتخبو البلدية ومستخدموها أثناء ممارسة مهامهم او بمناسبةها وتلزم البلدية برفع دعوى الرجوع أمام الجهة القضائية المختصة ضد هؤلاء في حالة ارتكابهم خطأ شخصيا".

الملاحظ أن المشرع من خلال نص المادة رقم 84 من قانون البلدية رقم 11-10 بين ممثل البلدية أمام الجهات القضائية، وهما إما رئيس المجلس الشعبي البلدي أو المنتخب المعين من طرف المجلس المنتخب -حالة التعارض- إلا انه لم يبينه في نص المادة رقم 144 المذكورة أعلاه بقولها - تلزم البلدية برفع دعوى الرجوع- فقط.

في هذا المقام، نشير أن المشرع الجزائري أعفى الجماعات المحلية وغيرها من الأشخاص المعنوية المذكورة في المادة 800 من (ق.إ.م.إ) رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 من التمثيل الوجوبي بمحام في الادعاء أو الدفاع أو التدخل².

أما عن الولاية كجماعة محلية، نصت المادة رقم 106 من قانون الولاية رقم 12-07، "يمثل الوالي الولاية أمام القضاء". كما يسهر على حماية أملاكها وموظفيها إذ تنص المادة رقم 112 من قانون الولاية على ما يلي: "يسهر الوالي أثناء ممارسة مهامه وفي حدود اختصاصاته على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القانون". أمام الجهات القضائية في إطار المهام المنوطة بهم، وحق الولاية أيضا رفع دعوى الرجوع

¹ - قانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق.

² - المادة رقم 827، ق.إ.م.إ، الجزائري رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، ج.ر.ج. عدد 21 لسنة 2008.

ضد محدثي الأضرار بها¹. استنادا لنص المادة رقم 139 من قانون الولاية اد تنص على: "يتعين على الولاية حماية الأشخاص المذكورين في المادة 138 اعلاه والدفاع عنهم من التهديدات أو الإهانات أو الافتراء أو التهجعات مهما تكن طبيعتها التي قد يتعرضون لها أثناء أداء مهامهم أو بمناسبةها. ويكون للولاية حق دعوى الرجوع ضد محدثي الأضرار".

نصت المادة رقم 54 من قانون الولاية رقم 07-12 على: "مع مراعاة أحكام المواد 55 و56 و57 من هذا القانون تصبح مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرين 21 يوما من إيداعها بالولاية". كما يمكن للوالي رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية² قصد الإقرار ببطلان مداوات المجلس الشعبي الولائي، التي اتخذت خرقاً لحكام المادة 56 من قانون الولاية³، بينما ذكر في نص المادة رقم 61 من قانون البلدية 10-11: "يمكن رئيس لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط و الأشكال المنصوص عليها أن يرفع إما تظلما إداريا ودعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة".

لو أجرينا مقارنة بين مضمون المادة رقم 61 من قانون البلدية و المادة رقم 57 فقرة 2 من قانون الولاية المذكورين أعلاه، نجد أن المشرع في المادة رقم 61 خير رئيس المجلس الشعبي البلدي بين رفع التظلم الإداري وبين رفع الدعوى أمام الجهات القضائية. بينما فيما يتعلق بالولاية فلقد حسم الأمر لان الطعن ضد وزير الداخلية والجماعات المحلية يكون أمام مجلس الدولة وهذا ما يقصده المشرع من وراء الجهة القضائية. في نظرنا هذه الآليات القضائية هي دعم لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر. بينما في فرنسا مند سنة 1982 لم يعد ممثل الدولة le préfet لا وصاية ولا مراقبة ل مداوات المجالس المنتخبة للجماعات الإقليمية، وإنما أسندت هذه المهمة إلى المحاكم الإدارية تبعا لنص المادة رقم L. 2131-6 du CGCT . أكده مجلس الدولة في مايلي:

CE, 18 avr. 1986, Commissaire de la République de l'Ille-et-Vilaine, n° 62470 ;
CE, 4 nov. 1996, Département de la Dordogne, n° 114956

¹ - المادة رقم 139 م فقرة 1 من قانون الولاية رقم 07-12، مرجع سابق.

² - المواد رقم 54 و57 فقرة 2 من قانون الولاية رقم 07-12، مرجع سابق.

³ - قانون الولاية رقم 07-12، مرجع سابق.

الفرع الثاني: حق التمثيل القانوني في الهيئة التشريعية

تقوم الأنظمة السياسية على مجموعة من المبادئ الأساسية لا خلاف فيها منها الديمقراطية التشريعية من ابرز الهيئات المعبر عنها هي البرلمان بغرفتيه نساءل كيف تساهم الجماعات المحلية من خلال منتخبها في هذا الصرح الديمقراطي التشريعي نجيب عن ذلك وفق مايلي:

أولاً: حق الجماعات الإقليمية الفرنسية في التمثيل القانوني في الهيئة التشريعية

استنادا لدستور 1958 ومن خلال مادته رقم 24 اعتبر مجلس الشيوخ كغرفة عليا في البرلمان الفرنسي لا يمكن الجمع فيه بين العضوية في مجلس الشيوخ والعضوية في البرلمان الأوروبي، أو عضو في المجلس الدستوري أو عضو في الحكومة. واستنادا لنص المادة رقم 1-0141 L من القانون رقم العضوي رقم 2014-125 المؤرخ في 14 فيفري 2014 يمنع الجمع بين المهمة التنفيذية المحلية و العضوية في مجلس الشيوخ الفرنسي.

ترتكز الديمقراطية المحلية أساساً على الديمقراطية الوطنية، نجد ذلك التطبيق خاصة في المجالس المحلية المنتخبة عبر كل درجة من درجات الهيئات الإقليمية، أين يكون لها تمثيل قانوني ضمن هيئة تشريعية تدعى في صلب الموضوع بـ "SENAT"¹ مجلس الشيوخ الفرنسي.

يكون تمثيل الجماعات الإقليمية في مجلس الشيوخ "Le collège d'élection des sénateurs" حسب النمو الديمغرافي لهذه الجماعات، إذ بموجبه تحدد عدد مقاعد كل جماعة إقليمية ان بداية تطور عملية التمثيل القانوني في المجلس المذكور أعلاه، كانت أكثر وضوحاً منذ سنة 1982²، وتم تهيئته في عدة محطات قانونية سنة 2003، 2005، حيث ارتفع عدد مقاعد الممثلين القانونيين للجماعات الإقليمية من 321 ممثل خلال عهدة 2004-2008 إلى 348 ممثل 2011-2014.³ و هو نفس العدد خلال فترة 2014-2017.

¹ -Pour une présentation générale, voir, VERPEAUX (M), "Le Sénat, les collectivités territoriales et le Conseil constitutionnel", In Mélanges Gélard, Montchrestien, paris, 1999, pp 211- 219.

² -loi du 19 novembre 1982 au loi organique du 30 juillet 2003.

³ -La représentation des collectivités territoriales- Sénat".<http://www.senat.fr>.

يزاول هؤلاء الممثلين هذه المهمة خلال عهدتهم الانتخابية المحلية¹. ضمن هذا الطرح، نتساءل ما هي مصلحة الجماعات الإقليمية من هذا التمثيل؟

إجابة عن ذلك، نقول أن النظام اللامركزي سخر للطاقات المحلية المنتخبة تمثيلاً على مستوى هيئة "Sénat" لتمكينها من حق المبادرة والمشاركة في عملية التشريع من خلال أدوارها في هذا التمثيل وفق ما يقتضيه النظام القانوني لهيئة "Sénat"². مجلس الشيوخ.

هناك علاقة تفاعل بين اللامركزية ومجلس الشيوخ "Sénat"، هذا الأخير كُلف دستورياً بضمان توزيع الجماعات الإقليمية للجمهورية وخلق نوع من التوازن من حيث خريطة التمثيل القانوني لمنتخبها في هذا المجلس، كما يعد هذا الأخير تطبيقاً حقيقياً للامركزية³. وآلية لضمان التوازن في النظام الدستوري الفرنسي فيما يتعلق بالسلطة المركزية والسلطة المحلية وذلك بمشاركة الجماعات الإقليمية عن طريق ممثليها في هذا المجلس في أحد الجوانب المهمة وهو العمل التشريعي⁴.

تمثيل الجماعات الإقليمية في المجلس سابق ذكره يعد إضافة نوعية ومساهمة جد إيجابية من هذه الجماعات في اقتراح وصياغة العمل التشريعي لما لها من تجربة ميدانية، حتى أن هذا التمثيل يطلق عليه تسمية الحارس اليقظ للامركزية وبيت الجماعات الإقليمية "Gardien vivant de la décentralisation et la maison des collectivités territoriales".

نذكر أن عملية تمثيل الجماعات الإقليمية في المجلس المشار إليه أعلاه مرتبطة بالنظام الانتخابي⁵ الفرنسي التشريعي والمحلي.

¹- Le détail des mandats locaux -04 ans- détenus par les sénateurs peut être consulté sur le site internet suivant : [www.http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/elections/senatoriales-2017-senat-renouvelle-moitie-ses-memb](http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/elections/senatoriales-2017-senat-renouvelle-moitie-ses-memb).

² -Pour une présentation générale, voir, VERPEAUX (M), "Le Sénat, les collectivités territoriales et le Conseil Constitutionnel", in Mélanges Gélard, Montchrestien, paris, 1999, pp 211- 219.

³ -"Les relations entre le Sénat et la décentralisation", Avant-propos de la thèse de M. Alain Delcam, Le sénat et la décentralisation, Economica, paris, 1991, p 5.

⁴ -Les relations entre le Sénat et la décentralisation, Sophie Lamouroux, Université Paul Gezanne Aix-Marseille III, GERJC UMR 6201, p 10.

⁵ -Voir, Loi n° 2013-702 du 2 août 2013, relative à l'élection des sénateurs.

www.legifrance.gouv.fr

ضمن هذا الطرح يقول (François Robe) في تحليله لمجلس الشيوخ الفرنسي بأنه الهدف الرئيسي ليس تمثيل الهيئات المحلية، لأن هذا التمثيل هو وسيلة تقنية لجعل الغرفة الثانية غرفة توازن تدعم الاستقرار المؤسسي.

ما يمكن قوله من خلال هذا الطرح، أن جلّ التحولات التي عرفتها الغرفة الثانية في فرنسا فإن المشرع احتفظ بمبدأ الانتخاب كوسيلة لتعيين أعضاء المجلس وكل التغييرات كانت تستهدف الهيئة الناجبة، العهدة... الخ.

ثانياً: حق الجماعات المحلية الجزائرية في التمثيل القانوني في الهيئة التشريعية

يتميز التنظيم العضوي للمجلس الأمة بتركيبية مزدوجة وهذا ما أورده التعديل الدستوري المؤرخ في 28 نوفمبر 1996، إذ اعتمد على أسلوبين، أسلوب الانتخاب وأسلوب التعيين وذلك حسب ما أقرته المادة رقم 101. منح هذا الدستور فرصة للمجالس المحلية المنتخبة من خلال المادة رقم 102 من الدستور¹، حيث تنص: "ينتخب (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي...". وهذا ما نصت عليه أيضاً المادة رقم 110 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات. "يمكن لكل عضو في المجلس بلدي أو ولائي تتوفر فيه الشروط القانونية أن يترشح لانتخابات مجلس الأمة".

ضمن هذا السياق واعتباراً أن المجلس الشعبي الوطني يعبر عن البعد الديمغرافي نتساءل أيضاً كما يتساءل البعض هل يمثل مجلس الأمة جميع الهيئات المحلية بالمفهوم الدستوري الجزائري؟ أما يمثل منظماً في هيئات محلية؟ بمعنى آخر هل لمجلس الأمة تمثيل إقليمي أم ديمغرافي؟ كون أنه يتم انتخاب أعضائه بصفة غير مباشرة وله أهمية خاصة لتمثيل الفئات الاجتماعية والثقافية المكونة للمجتمع².

للإجابة عن ذلك، من خلال ما يراه الأستاذ الطاهر خويضر، رئيس سابق لأحد لجان مجلس الأمة في الجزائر، من خلال إجرائه لمقارنة بسيطة مع النظام الفرنسي، فيما لحظ أن المادة 24 من دستور 1958 تنص بكل وضوح على أن مجلس الشيوخ "يضمن تمثيل الهيئات الإقليمية للجمهورية،

¹ - دستور 1996، المعدل بالقانون 01-16، المؤرخ في 6 مارس 2016، ج.ر.ج. عدد 14 لسنة 2016.

² - الطاهر خويضر، تمثيل الجماعات المحلية في مجلس الأمة بين حقيقة التمثيل النسبي وضرورة التوازن، مجلة الفكر البرلماني، العدد 11، جانفي 2006، ص 62.

كما يضمن تمثيل الفرنسيين المقيمين بالخارج"، أما الدستور الجزائري فلا ينص صراحة على هذا التمثيل ويعود ذلك حسب رأي الأستاذ لسببين هما¹:

- 1- مجلس الأمة يتشكل من أعضاء منتخبين وأعضاء معينين بموجب مرسوم رئاسي.
- 2- المبادرات المتخذة على اتجاه لامركزية الهيئات الإقليمية تبقى ضعيفة، حيث لا تزال كل السلطات في يد الإدارة المركزية، وهذا راجع إلى الاعتقاد بأن استقلالية الهيئات المحلية يهدد الوحدة الوطنية.

هذا التخوف سائد في العديد من الدول النامية، مع الملاحظة أن فكرة تمثيل الهيئات المحلية لا تخلو من الانتقادات في الدول المتطورة².

ومهما كان التباين في الآراء حول الموضوع، فإن جل النظريات تتفق على أن الغرفة الثانية تقوم بدور الحفاظ على توازن المؤسسات (rôle modérateur) لكن الصعوبة تكمن في كيفية تجسيد هذا التمثيل؟

في هذا الإطار، نلمس أن هناك رغبة من المؤسسة الدستورية الجزائرية في جعل عضو مجلس الأمة المنتخب يمثل الهيئات المحلية لا غير، إذ تنص المادة 101 الفقرة الثانية من الدستور على تشكيل مجلس الأمة، وتأتي المادة 123 من قانون الانتخابات لتحديد كيفية إجراء عملية انتخابهم. ما يمكن قوله أن الهيئة الانتخابية لأعضاء مجلس الأمة تتشكل من منتخبين محليين (البلديات والولايات) دون سواهم.

إن الاطلاع ودراسة مكونات الهيئة الناحبة لأعضاء مجلس الأمة تبين أن البلدية أو الولاية غير ممثلة في المجلس كسلطة معنوية من القانون العام بل هو إجراء تقني لتمكين الشعب لاختيار ممثليه في مجلس الأمة بطريقة متميزة عن غرفة المجلس الشعبي الوطني.

تنص المادة 102 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل سنة 2016، أن عهدة أعضاء مجلس الأمة هي 6 سنوات بما فيها ممثلو الجماعات المحلية، ويتم تجديد النصف منهم كل ثلاث سنوات مع مراعاة أحكام المادة 181 من الدستور، فهي أطول عهدة مقارنة بالمؤسسات المنتخبة³.

¹ - الطاهر خويضر، مرجع سابق، ص 63.

² - François Guoguer, Le problème du travail parlementaire en France et à l'étranger, paris 1978.

³ - الطاهر خويضر، مرجع سابق، ص ص 72-73.

كما يعتبر في نظرنا، أن عضو مجلس الأمة أقرب من الجماعات المحلية خلافاً للنائب، الذي يبدو في كثير من الحالات بعيداً عنها باعتباره منتخباً من طرف الشعب مباشرة.

غير أن عملية تمثيل الجماعات المحلية في مجلس الأمة لم تسلم من الانتقادات، كون أن تمثيل الولايات في هذا المجلس هو بالتساوي ولم يراع فيه نسبة الديمغرافيا، فكل ولايات القطر ممثلة بعضوين، الجزائر، وهران، إيزي... الخ.

على ضوء ما تم عرضه، يجب أن نعترف لمجلس الأمة بالتمثيل الكامل للشعب، فهو يمثلها بواسطة الجماعات المحلية، التي هي بدورها منتخبة من طرف الشعب المنتمي لهذه الجماعات بل حتى الجالية الجزائرية من خلال مشاركتها في الانتخابات المحلية تكون قد ساهمت في تمكين الجماعات المحلية من التمتع بحقوقها في التمثيل القانوني في مجلس الأمة.

من خلال المواد رقم 136 و 137 من التعديل الدستور لسنة 2016 لمجلس الأمة الحق في المبادرة بمشاريع القوانين ومن خلال هذه الآلية يساهم أعضاء المجلس البلدي و الولائي بصفتهم أعضاء في مجلس الأمة في المشاركة في هذا الحق وهذا لم يكن وارد في دستور 1996، والحال كذلك من خلال ممارسة مجلس الأمة لوظيفته التشريعية و الرقابية على عمل الحكومة، كما أن مناقشتهم للقوانين المتعلقة بالجماعات المحلية من شأنها أن تطفي إضافة نوعية عليها كونهم الأدر والأقرب من التسيير المحلي. تبعا لنص المادة رقم 122 من الدستور 1996 المعدل سنة 2016 "مهمة النائب وعضو مجلس الأمة وطنية قابلة للتجديد ولا يمكن الجمع بينها وبين مهام أو وظائف أخرى". فإنه لا يمكن الجمع بين العضوية في مجلس الأمة ومهام أو وظائف أخرى.

المطلب الخامس: الحقوق التقنية

المطلع على قانوني الجماعات المحلية الفرنسي والجزائري، يجد أن المشرع حولها عدة اختصاصات شملت ميادين التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ليكون تدخلها في ميدان التعمير، عن طريق آلية حقها في إعداد العديد من المخططات والدراسات التقنية ومساهمتها في منح وإبداء الاستشارات التقنية.

الفرع الأول: حق إعداد المخططات التقنية والمصادقة عليها

للهيئات المحلية دور في المجال التقني مما جعل المشرع يولي اهتماما من خلال نصوص قانونية وتنظيمية لإشراكها كونه يشكل احد الآليات التقنية التي تستند عليها في التنمية المحلية.

أولاً : حق الجماعات الإقليمية الفرنسية في إعداد المخططات التقنية والمصادقة

يتم إعداد وثائق ومخططات تقنية هامة على مستوى الهيئات المحلية بالتنسيق مع لجان محلية

تشارك مصالح الجماعات المحلية في دراستها والمصادقة عليها.

الاختصاصات التقنية للجماعات المحلية تفرض عليها الجمع بين مجموعة من القوانين، قانون

الجماعات المحلية وقوانين التعمير (Code d'Urbanisme) (CU).

ففي فرنسا، يتعين على الجماعات الإقليمية الحضرية في إطار ممارسة اختصاصاتها المتعلقة

بتهيئة إقليمها إعداد بصفة خاصة¹ (Schéma Cohérence Territoriale) "SCOT" يتم إعداده

لفترة زمنية من 3 سنوات إلى خمسة سنوات، يرفق بتقرير تقديمي "Un rapport de

présentation" يتضمن تشخيص الوضع البيئي للإقليم. وكذا مخطط مشروع تهيئة التنمية المستدامة

(PADD) مصحوب هو الآخر بوثيقة توجيه وتحديد الأهداف (Le Document "DOO"

d'Orientation et d'Objectifs).

من خلال هذه الوثيقة التقنية يمكن لهذه الجماعات ممارسة حق التخطيط الحضري والتحكم

في دراسة واستغلال أراضيها. وإن كان هناك عدم وضوح النصوص القانونية التي تحكم علاقة

البلديات بتجمعاتها الحضرية، من حيث الاختصاص².

من بين ما يدخل في دائرة الاختصاص التقني للبلديات الفرنسية، هو حقها في إعداد

المخططات التقنية التالية³:

- إعداد مخطط ترابط الإقليم من حيث وحدة التعمير أو ما يسمى بخريطة البلدية.
- إصدار رخص البناء ورخص أخرى لشغل الأراضي، بالنسبة للبلديات التي تملك خريطة تقنية لبلديتها.

¹ -Définition :

Les schémas de cohérence territoriales (ACOT) ont remplacé les schémas directeurs, en application de la loi « Solidarité et Renouvellement Urbain » (SRU) du 13 décembre 2000. www.logement.gouv.fr/schéma-de-cohérence-territoriale.

² -Voir, article L 5214-16 du CGCT.

³ -Plans de Déplacements Urbains (PDU).

Plans Locaux d'Urbanisme Intercommunaux (PLU).

www.logement.gouv.fr.

- وثيقة التوجيه العام¹ "DOG" (Document d'Orientation Générale). بالنسبة للمحافظات هي الأخرى لها الحق في رسم وتحديد مخطط تدخلها لحماية وتأمين الفضاء الفلاحي والطبيعي قبل البدء في عملية التعمير.
 - حق وإعداد وتملك مخطط النقل البري².
- أما عن المناطق (les régions) لها الحق في إعداد المخطط الرئيسي لتعمير المنطقة، وذلك بالعمل والتنسيق مع الدولة³. بالإضافة إلى ما سبق، وفي إطار التنسيق بين وحدات الجماعات المحلية الإقليمية يتم إعداد المخطط الجهوي للتهيئة المستدامة للإقليم وإعداد المصادقة على موثيق التهيئة ما بين البلديات⁴.

ثانيا : حق الجماعات المحلية الجزائرية في إعداد المخططات التقنية والمصادقة

تطبيقا لنص المادة رقم 113 من قانون البلدية رقم 11-10 "تتوزد البلدية بكل أدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع و التنظيم المعمول بهما بعد المصادقة عليها بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي". وتبعاً لما ورد في نص المادة رقم 77 و 33 من قانون الولاية رقم 12-07 الأتي نصها "يشكل المجلس الشعبي الولائي لجان دائمة...التعمير والبناء...". للجماعات المحلية الحق في التزود بكل أدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما بعد المصادقة عليها⁵، لاستقبال المشاريع التنموية، كما لها حق المبادرة التقنية وتهيئة الإقليم بموجب ما تضمنته المادة 118 من قانون البلدية. هذه الأخيرة تسهر على المراقبة الدائمة لعمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن لحماية التراث العمراني والحفاظ على الانسجام الهندسي وفق ما يتطلبه المخطط الرئيسي للتهيئة والتعمير (PDAU) ومخطط شغل الأراضي⁶ (POS) والتأكد من احترام تخصيصات الأراضي

¹ -Voir, article R. 122-3 du Code de l'Urbanisme.

² -Articles L 131-1 à L 131-8 du Code de la Voirie Routière.

³ -Elaboration en association avec l'Etat du schéma directeur de la région.

<http://www.iledefrance.fr/compétence/schéma-directeur-régionh>

⁴ -Art. L 1111-2 du CGCT et art. L 123-2 du Code de l'Urbanisme.

Voir, aussi, art. L 4221 du CGCT.

⁵ - مثلا، حالة البلدية: انظر، المادة 113 وما يليها من قانون البلدية، مرجع سابق.

بالنسبة للولاية: انظر، المواد 78، 79 و 80 من قانون الولاية، مرجع سابق.

⁶ - القانون 90-29 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر.ج.ج. العدد 52 لسنة 1990، المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-05 المؤرخ في 2004، ج.ر.ج.ج. العدد 51 لسنة 2004.

(la affectation des terrains) وقواعد استعمالها، والسهر على احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية. وخير تجربة عن ذلك المهام التي تقوم بها في إطار تطبيق القانون رقم 08-15 المؤرخ في 30 جويلية 2008 المحدد لقواعد مطابقة البناء وإتمام إنجازها¹.

الفرع الثاني: حق إبداء الاستشارة والرأي التقني

مما لا شك فيه أن الاستشارة وإبداء الرأي التقني يلعبان دورا أساسيا في إعداد وصياغة الموافقة على مخططات التهيئة والتعمير وباقي الدراسات التقنية على المستوى المحلي وتعد من المهام المنوطة بالجماعات المحلية.

أولا: حق الجماعات الإقليمية الفرنسية في إبداء الاستشارة والرأي التقني

تعد الاستشارة الفنية وظيفة شاملة لمهام التصميم والدراسات والمتابعة والمراقبة وإنجاز المباني، وقد تفرغ هذه الاستشارة في صورة التزام تعاقدية - محل صفقة - وهو استشارة فنية، وبالتالي أطلقت عليها صفقة الاستشارة الفنية². ويحدد القرار مختلفة عمليات الاستشارة الفنية التي تقدمها المصالح التقنية للجماعات المحلية في مجال البناء، ولقد عرّف المشرع الجزائري في نفس القرار الوزاري المشترك الاستشارة الفنية في مادته الثانية على أنها: "وظيفة شاملة لمهام التصميم والدراسات لإنجاز المباني". من خلال هذا التعريف لقد تأثر المشرع بالتعريف الفرنسي الذي ظهر من خلال المرسوم 73-207 المؤرخ في 1973/02/28، المتعلق بشروط ممارسة مهام المهندس المعماري المدني، نلاحظ من خلال نص المادة الأولى منه انه استعمل مفهوم الاستشارة الفنية على أنها تسخير مهندس معماري لخدمة صاحب المشروع³، و عليه قد يكون صاحب المشروع في مجال الصفقات العمومية أحد وحدات الجماعات المحلية.

كما أن المشرع الفرنسي نظم مهام الاستشارة الفنية في مجال البناء بقانون خاص يعرف باسم "La loi MOP"⁴، ونظم الاستشارة ضمن مسابقة لها دفتر شروط وأظرفة مالية وتقنية بالنسبة للصفقات العمومية.

¹ - ج.ج.ج.ج. عدد 44 لسنة 2008.

² - راجع في ذلك، القرار الوزاري المشترك، لسنة 1988، المؤرخ في 15/05/1988، المتضمن كليات ممارسة الاستشارة الفنية في البناء وأجرها لحساب الإدارات والجماعات المحلية والهيئات العمومية، ج.ج.ج.ج. العدد 43 لسنة 1988، المعدل والمتمم بالقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 04/07/2001، ج.ج.ج.ج. عدد 45 لسنة 2001.

³ - Claude Grange, La loi MOP, 2^{ème} édition, La moniteur, paris, 2010, p 78.

⁴ - Consulter le site internet suivant : www.librairie-dalloz.com.

ثانيا: حق الجماعات المحلية الجزائرية في إبداء الاستشارة والرأي التقني

تبعاً لنص المادة رقم 10 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المعدل و المتم، حالة إعداد المخطط التوجيه بالبلدية يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية اتخاذ قرار يتعلق بإجراء فتح تحقيق عمومي ل يتم بموجبه تسجيل وتجميع الآراء والاستشارات التقنية على مستوى البلدية حول المشاريع والتوسع العمراني ويأخذ بعين الاعتبار الآراء التقنية لمصالح البلدية. تطبيقاً لنص المادة رقم 11 من ذات المرسوم ينشر القرار بمقر البلدية ويبلغ نسخة منه لوالي الولاية، وحسب المادة 13 من نفس المرسوم يقوم رئيس البلدية بإعداد ملف تقني لنتائج التحقيق. عملاً بنص المادة رقم 15 من نفس المرسوم يتكون ملف المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على مداولة المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية و رأي المجلس الشعبي الولائي أو المجالس الشعبية الولائية، تبعاً للإجراءات المذكورة أعلاه يتضح أن للبلدية والولاية حضور تقني في منظومة تشريع التعمير والبناء الجزائري.

امتداد لما سبق ، وفي مجال الصفقات العمومية، نجد أن المشرع الجزائري أصدر دفتر شروط موحد لجميع أنواع الصفقات العمومية، سنة 1964¹. في حين أن المشرع الفرنسي، قد أفرد صفقة الأشغال بدفتر شروط خاص بها كان ذلك سنة 1976، وخضع لعدة تعديلات آخرها سنة 2009².

في سياق ما سبق ذكره، ومن خلال المرسوم رقم 889-2009 المؤرخ في 22 جويلية 2009، المتعلق بالتنازل عن أشغال التهيئة، نلاحظ أن المشرع الفرنسي قد أشرك الجماعات الإقليمية بل منحها الحق في إنشاء لجنة تقنية لإبداء الرأي حول عملية التنازل عن أشغال التهيئة³، وذلك بموجب المادة (R.300-9) من قانون التعمير الفرنسي.

يمكن ملامسة حقيقة دور الجماعات المحلية في إعداد وثائق التعمير بحيث عمل كل المشرع الفرنسي و الجزائري على تنظيم دور الهيئات في إعداد هذه الوثائق، بحيث أصبح قانون التعمير والبناء يلزم الإدارة بإشراك المجالس المنتخبة في إبداء الرأي ومناقشة المشاريع والتجهيزات التي ستقام فوق تراها.

¹ -Cahier des clauses administratives Générales "CCAG" approuvé par arrêté du 21/11/1964, JO n° 64.

² -Voir, Bernard-Michel Bloch, CCAG travaux, texte annoncés les codes : 3^{ème} édition, mai 2010, paris, p 21.

³ -F. Linditch, "Concessions d'aménagement, l'unité des règles de passation préservée au mieux", JCP, n° 36, 31 août 2009, p 27.

الفصل الثاني

ضمانات حقوق الجماعات المحلية

الفصل الثاني: ضمانات حقوق الجماعات المحلية

تقوم الجماعات المحلية بمهام عديدة ضمن الاختصاصات المخولة لها قانونيا فهي في علاقة اتصال شبه يومية مع الأفراد وباقي إدارات القطاعات الأخرى سواء المركزية أو اللامركزية، مما قد يترتب عليها وهي تمارس هذه الاختصاصات مواجهات ومضايقات تجاه غير المتعامل معها بما لها من حقوق كشخص معنوي. وعليه لبد لها من توفر مجموعة من الضمانات تحمي حقوقها وتضمن استقرارها ومشروعية أعمالها وشفافيتها في علاقتها مع من سبق الإشارة إليهم بدءاً من الدولة وأجهزتها الوصاية، تعد هذه الضمانات أحد أوجه تجسيد اللامركزية المحلية ومساعدتها على القيام بعملها على أحسن وجه، لذا حرص المشرع من خلال بعض مواد دساتير الجمهورية الفرنسية والجزائرية وكذا القوانين المنظمة لعمل هذه الجماعات والقوانين الأخرى ذات الصلة، على إقرار ومرافقة هذه الحقوق بمجموعة من الضمانات تختلف باختلاف طبيعة حقوق هذه الجماعات.

نظير المهام و الأعباء الإدارية والمالية والاقتصادية وغيرها التي تقوم بها الجماعات المحلية والتي تم إثراؤها سابقا في الفصل الأول من هذا الباب، ضمن حقوق الجماعات المحلية كان من الضروري تناول موضوع الضمانات الكفيلة بضمان تحقيق هذه الحقوق ومجالات تطبيقها لمعرفة الوجود الفعلي لهذه الضمانات .

المبحث الأول: الضمانات القانونية

من القضايا المهمة التي تنتظر البرلمان الفرنسي والجزائري، هي تلك التشريعات المتعلقة بالجماعات المحلية أو الإدارة المحلية، وهي مهمة ثقيلة تحتاج وتتطلب خبرة دراية ومعرفة تشريعية وفنية عالية، لضمان تشريعات صارمة تنظم عمل الجماعات المحلية. وترافق دعم سياسة اللامركزية بكل أبعادها الإدارية المرفقية الاقتصادية والعمل على خلق الاستقرار والتجانس القانوني بين النصوص القانونية المنضمة، لذلك وليتأتى ذلك إلا بوجود ضمانات قانونية تضمن عدم تعدي النصوص التشريعية فيما بينها تحت مسمى التأويلات التشريعية والمفهوم الواسع و الضيق للنصوص القانون.

المطلب الأول: الضمانات الدستورية

الدولة عليها واجب كفالة دعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية طبقاً للضمانات الواردة في الدستور ويتأتى ذلك بوجود تشريعات تمكن الجماعات المحلية من توفير المرافق المحلية بها وحسن إدارتها وتحديد البرنامج الزمني لنقل السلطات و الاختصاصات بين الوحدات المحلية. كما يتعين على الدولة توفير ما تحتاجه الجماعات المحلية من معونة علمية وفنية وإدارية ومالية وضمان التوزيع العادل للمرافق والخدمات والموارد وتقريب مستويات التنمية.

والضمانات الدستورية من شأنها أيضاً تحقيق العدالة الاجتماعية بين مكونات الجماعات المحلية وهذا يحتاج إلى تشريعات كثيرة ملقاة على عاتق نواب البرلمان.

الفرع الأول: الضمانات الدستورية في النظام الفرنسي

ينتج عن مبدأ سمو الدستور على القواعد القانونية بمختلف مراتبها - سواء كانت تشريعاً عادياً صادراً من السلطة التشريعية أو تشريعاً فرعياً صادراً عن السلطة التنفيذية- أن تعلق أحكام الدستور على أعمال السلطات في الدولة، بما فيها السلطة التنفيذية وما ينطوي تحت عملها بما في ذلك عمل الجماعات المحلية.

لم تلقى الجماعات المحلية الاهتمام اللازم في الدستور الفرنسي، ولكنها حظيت في التعديل الدستوري الذي تم في 28 مارس 2003 باهتمام المؤسس الدستوري فخصص لها ثلاث مواد متضمنة أحكاماً هامة تعد ضمانات دستورية وهي المادة رقم 72: "بنصها الجماعات المحلية في الجمهورية هي البلديات والمقاطعات والأقاليم والجماعات ذات الوضع الخاص والجماعات الواقعة فيما وراء البحار المحددة في المادة 74. تنشاكل جماعة محلية أخرى بموجب قانون وعند الاقتضاء محل جماعة أو

عدة جماعات محلية منصوص عليها في هذه الفقرة... يخول للجماعات المحلية اتخاذ القرارات في كل التخصصات التي يمكن تطبيقها في إطار اختصاصها بأفضل طريقة ممكنة... تتولى مجالس منتخبة إدارة هذه الجماعات بحرية وتمتع بسلطة تنظيمية لممارسة اختصاصاتها بأفضل طريقة ممكنة، تتولى مجالس منتخبة إدارة هذه الجماعات بحرية وتمتع بسلطة تنظيمية لممارسة اختصاصاتها وفق الشروط التي يحددها القانون. يجوز للجماعات المحلية أو مجموعتها أن تخالف القانون على سبيل التجربة و في موضوع معين ولمدة محدودة أحكام القوانين واللوائح التي تسري على ممارسة اختصاصاتها- إذ نص القانون أو اللائحة علة ذلك حسب الأحوال- وذلك وفق الشروط التي يحددها القانون الأساسي ما لم يتعلق الأمر بالشروط الأساسية لممارسة إحدى الحريات العامة أو حق من الحقوق التي يكفلها الدستور.

لا يجوز لأي جماعة محلية أن تمارس وصاية على جماعة أخرى، ومع ذلك إذا تطلبت ممارسة إحدى الاختصاصات مساهمة عدة جماعات محلية يجوز للقانون أن يرخص لإحداها لأحدى مجموعاتها بتنظيم طرق القيام بعملها المشترك"، إن حرية المبادرة باتخاذ القرارات المحلية دائرة اختصاص هذه الجماعات وتمتعها بسلطة تنظيمية مضمون بموجب الدستور، ونظير ما تتمتع به من تجربة إدارية ضمن لها إمكانية مخالفة القوانين و اللوائح موضوع اختصاصها مع احترام شروط معينة ذكرت في نص المادة أعلاه على سبيل الحصر كان يكون ذلك في موضوع معين ولمدة محدودة.

كما نصت المادة رقم 71-1 من ذات الدستور على ما يلي: "يسهر حامي الحقوق على احترام الحقوق والحريات عبر إدارات الدولة و الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية وكذا عبر كل هيئة تضطلع بمهمة المرفق العام أو يخولها قانون أساسي هذا اختصاص.

ويجوز أن يبلغه أي شخص يرى أنه تضرر من عمل مرفق عام أو من إحدى الهيئات المذكورة في الفقرة الأولى وفق الشروط التي يحددها قانون أساسي. كما يجوز له أن يتدخل من تلقاء نفسه... يقدم حامي الحقوق تقرير بنشاطه إلى رئيس الجمهورية وإلى البرلمان".

يتضح من نص المادة أن المؤسس الدستوري من خلال تكليفه المدافع الحقوق يقر بوجود ضمانات دستورية للغير تجاه اعتداءات الجماعات وغيرها من الإدارات المحلية وتمتد تلك الضمانات إلى كل مؤسساتها وهيئاتها الإدارية المحلية، إلا أنه بمفهوم المخالفة قد يفهم من حالة عدم تسجيل لأي اعتداء من هذه الهيئات هو دلالة وضمان على السير الحسن لمصالح هذه الجماعات... ولأهمية مهمة حامي الحقوق هو ملزم بتقديم حصيلة عن نشاطه يرفعها إلى رئيس الجمهورية وإلى البرلمان.

يضاف إلى ذلك ما تضمنته المادة رقم 72-2 من نفس الدستور¹ بنصها على: "تستفيد الجماعات المحلية من الموارد التي يمكن استخدامها بكل حرية وفق الشروط التي يحددها القانون ويجوز لها أن تقبض كامل حصيلة الضرائب أو جزء منها مهما تكن طبيعتها، ويجوز أن يرخص لها القانون بتحديد وعاء الضريبة ونسبها والشروط التي يحددها. تمثل الإيرادات الضريبية وغيرها من الموارد الخاصة بالجماعات المحلية جزء هاماً من مجموع موارد كل نوع من الجماعات. ويحدد قانون أساسي الشروط التي بموجبها يتم تطبيق هذه القاعدة .

كل نقل في الاختصاصات بين الدولة و الجماعات المحلية يرافقه منح لموارد مساوية لتلك التي كانت مخصصة لممارستها. وكل استحداث أو توسيع في الاختصاصات تنجر عنه زيادة في نفقات الجماعات المحلية يرافقه رصد لموارد يحددها القانون. ويحدد القانون التدبير التي تتعلق بمعادلة توزيع الضرائب بهدف تشجيع تحقيق المساواة بين الجماعات المحلية".

يتضح مما ذكر في هذه المادة أن موارد الجماعات المحلية مضمونة هي الأخرى بنص الدستور ما ينبغي الإشارة إليه حالة تحويل الاختصاصات بين الدولة و الجماعات المحلية². يرافقه كذلك تحول في الموارد المالية المرتبطة بالاختصاص من الجهة صاحبة الاختصاص الأول إلى الجهة مستقبلية الاختصاص وفي هذا الإطار جدير بنا الإشارة إلى ضمان آخر ناجح عملياً وهو: "مبدأ المساواة بين الجماعات الإقليمية"، وتتفرع عنه ضمانات فرعية أخرى ناتجة عن تمتعها بالشخصية المعنوية والقانونية.

وفي تقديرنا، أن إلحاق اسم الجماعات المحلية باسم الدولة ووضعها في مستوى قابلية تلقي الاختصاصات المخولة لها من طرف الدولة هو تأهيلاً لها وضماناً مباشر وكبير للجماعات المحلية، وهذا ما ذهب إليه الأستاذ والفقيه الدستوري³ (Louis Favreau).

¹ الدستور الفرنسي هذا النص المترجم للغة العربية هو النص الكامل لدستور الجمهورية الخامسة والصادر في 4 أكتوبر سنة 1958 وحتى آخر التعديلات التي طرأت عليه في 23 جويلية سنة 2008

https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf.

² - J.-E. Schoettl «L'autonomie des collectivités devant le Conseil constitutionnel» LPA 13août 2004, n162 p.12.

³ -Louis Favoreu et autres, Droits des libertés fondamentales, éd. Dalloz, 2002, pp. 149 et s.

Louis Favoreu (1936- 2004), est un juriste et un universitaire français, spécialiste du droit public, professeur de droit, l'une des figures les plus marquantes du droit constitutionnel.

استنادا لنص المادة رقم 34 من الدستور الفرنسي أن مسالة الاستقلالية الإدارية وضبط اختصاصات الجماعات المحلية مضمون بموجب نص هذه المادة:"يحدد القانون القواعد المتعلقة بما يلي:...الاستقلال الإداري للجماعات الإقليمية واختصاصاتها ومواردها...تحدد قوانين الموازنة موارد الدولة وأعباءها وفق الشروط وفي ظل التحفظات التي يقرها قانون أساسي".

من خلال قراءتنا لمضمون المادة رقم 74 من الدستور الفرنسي، الآتي نصها: "تتمتع الجماعات الواقعة فيما وراء البحر و التي تحكمها هذه المادة بنظام أساسي تراعى فيه مصلحة كل جماعة منها داخل الجمهورية...اختصاصات هذه الجماعات المحلية ومع مراعاة الاختصاصات التي تمارسها لا يجوز أن يتناول نقل الاختصاصات من الدولة المواضيع المذكورة في الفقرة الرابعة من المادة 73... يجوز أن تتخذ فيها الجماعات المحلية تدابير تبررها الضرورات المحلية في مصلحة سكانها...تحدد الطرق الأخرى للتنظيم الخاص بالجماعات المحلية المذكورة بهذه المادة وتعديل بموجب قانون بعد استشارة المجالس الإقليمية فيها". يتبين لنا أن المؤسس الدستوري خص هذا نوع من الجماعات المحلية ما وراء البحار¹ d'outre-mer بنظام أساسي خاص نظرا لطبيعتها الإقليمية وضمن مشاركتها في إعداد هذا النظام الأساسي، بل علق وجوده بضرورة الأخذ برأي مجلسها الإقليمي، و بين شروط ممارسة اختصاصاتها واستقلاليتها.

تأسيسا على ما سبق، نجد أن المشرع الفرنسي أعطى اختصاصات خاصة تنظيمية للجماعات الإقليمية ما وراء البحار "Territoires d'outre-mer"²، من حيث التنظيم نظير مصلحتها الخاصة واعتبارها أقاليم حدودية.

¹ Les collectivités d'outre mer (COM) sont une création de la révision constitutionnel du 28 mars 2003 et sont régis par l'article 74 de la constitution. www.vie-public.fr.

² -Les COM sont dotées d'un statut fixé par la loi organique qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République (art. 74 al. 1). Leur statut juridique les éloigne du droit commun, mais les raisons et les modalités de ce statut sont différentes d'une COM à l'autre, ce qui rend difficile de les considérer comme une catégorie homogène. L'article 74 distingue même, au sein des COM, celles qui "sont dotées de l'autonomie" (al. 7) et les autres. Ce sont les lois organiques statutaires qui attribuent ou non cette qualité.

Consulter les sites internet suivants :

www.vie-publique.fr/.../collectivités-territoriales/...collectivités-territorial.

www.outre-mer.gouv.fr > le ministère > Organisation > Les Collectivités

ويرى الأستاذ فاردينو ميلان - Ferdinand Mélin-Soucramanien أن تمتع بعض الجماعات الإقليمية الفرنسية باختصاصات دستورية دون باقي الجماعات الأخرى، هذه المفاضلة الدستورية، من شأنها أن تحدد وحدة الإقليم والسيادة الداخلية للدولة¹.

من الضرورة بمكان التذكير، أن المجلس الدستوري الفرنسي يعتبر مبدأ « المساواة بين الهيئات المحلية »² حقا مضمونا دستورياً، ويذهب القاضي الدستوري الفرنسي إلى أن الجماعات الإقليمية وهي تمارس اختصاصات دستورية على المستوى المحلي، فهي بذلك تضيي بصمة السيادة الداخلية للدولة، وهي على هذا الحال فإنها تطبق مبدأ الحرية الإدارية للجماعات الإقليمية³.

ما ورد ضمن الباب الخامس من الدستور الفرنسي، المعنون بـ "العلاقات بين البرلمان والحكومة وبالتحديد المادة 34 منه السابق ذكرها، تؤسس بشكل صريح ضماناً دستورياً للجماعات المحلية حيث خصت البرلمان بمهمة تحديد القواعد المتعلقة بالنظام الانتخابي المحلي، وشروط ممارسة ذلك، بموجب الولايات الانتخابية للمجالس التداولية الإقليمية.

فيما نرى، كان بإمكان المشرع الفرنسي تناول هذه الحالة ضمن القواعد القانونية المحدد في النظام الانتخابي الفرنسي فقط، ولكن يستشف من معالجته لهذا الموضوع ضمن الدستور الفرنسي يؤكد أهمية هذه الهيئات المحلية و محاولة الرفع من قيمتها الدستورية ورغبة المؤسس الدستوري في إحاطتها بضمانات دستورية لإيضاح أي لبس أو إهمام عنها، كما نجده ترك بعض القواعد التنظيمية إلى قانون الانتخابات⁴.

ما اكتسبته الجماعات المحلية الفرنسية في ظل مختلف عمليات تطور الدستور الفرنسي (عملية المراقبة الدستورية سنة 1971)، و(قوانين اللامركزية سنة 1982) هو خصها بدستور للجماعات الإقليمية أو ما يفضل بعض القانونيين الفرنسيين بتسميته⁵ "Droit constitutionnel local".

¹ -Ferdinand Mélin-Soucramanien, Le principe d'égalité dans la jurisprudence de Conseil Constitutionnel français. www.persse.fr/doc/rids_0035_1998_num_50_3_1022.

² - Consulter site internet : www.conseil-constitutionnel.fr>...>cahier n°12.

³ - RJC, I, p 129.

⁴ - Voir, par ex, Art. L. 2121.2 du CGCT et Art. L 261 du code électoral.

Code électoral, droit. Org. Institut français d'information juridique, Edition 2016.

⁵ - Voir, Bertrand Mathieu et M Verpeaux (dir.), La constitutionnalisation des branches du droit, coll. Droit public positif et AFDC, PUAM-Economica, 1998.

الفرع الثاني: الضمانات الدستورية في النظام الجزائري.

إرساء قواعد اللامركزية، يتطلب انتقال سلطة البت في بعض القضايا إلى هيئات تتمتع بنوع من الاستقلال تجاه السلطة المركزية التي يتسع اختصاصها عبر إقليم الدولة وتكون السمة المميزة للنظام المحلي الذي يعد من أهم ضماناته تتمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية. انطلاقاً من ذلك، نتساءل حول ما إذا كان الدستور الجزائري يوفر الضمانات اللازمة للهيئات السابق ذكرها لممارسة مهامها وبالأخص الممارسة الديمقراطية المحلية.

إجابة عن ذلك نصت المادة رقم 16 فقرة 1 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 عن مايلي "الجماعات الإقليمية هي البلدية و الولاية. البلدية هي الجماعة الإقليمية". وعليه أورد المؤسس الدستوري أنواع الجماعات الإقليمية على سبيل الحصر مما يعني لا يمكن إضافة أو تعديل اسم أو نوع الجماعة الإقليمية إلا بموجب أحكام دستورية وليس بنص تشريعي فهو أي النص الدستوري يحيط هذه الوحدات بحماية و ضمانات دستورية، عكس ما هو معمول به في الدستور الفرنسي إذ نص في مادته رقم 72-1 على "...إذا تقرر إنشاء جماعة محلية تتمتع بنظام قانوني خاص او تقرر تعديل تنظيمها جاز التقرير بموجب القانون استشارة الناخبين المسجلين في هذه الجماعات المحلية..." وكذا المواد رقم 72-4 و رقم 73 فقرة 5 استناد إليهما يجوز إنشاء جماعة محلية أو تعديل جزء منها وترقيتها من درجة إلى درجة أعلى. لكن يجب مراعاة في ذلك الإجراءات والأشكال المنصوص عليها في المادة 72-4 كالحصول المسبق على موافقة الناخبين في الجماعة المحلية. بعد استشارتهم من طرف رئيس الجمهورية تطبيقاً للمادة رقم 72 وما يليها من الدستور الفرنسي.

جاء في الفصل الثالث "الدولة" من الدستور¹ الجزائري، وبالتحديد المادة 14 منه بنصها: "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 "اعتباراً ن الجماعات المحلية لها مفهوماً واسعاً نظير المهام التي تقوم بها، فبالإضافة إلى الحقوق التي تضطلع بها مجالس منتخبة تدير شؤونها المحلية وتشجعها وتضمنها الدولة تحت مسمى "الديمقراطية التشاركية"².

¹ - دستور 1996، ج.ر.ج.ج. عدد 76 لسنة 1996، المعدل بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج.ر.ج.ج. عدد 14، سنة 2016.

² - ينظر في ذلك نص المادة رقم 14 من رأي المجلس الدستوري رقم 16/01 ر.تد/ م د المؤرخ في 28 يناير 2016، المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج. عدد 06 لسنة 2016

وتبعاً لنص المادة 16 من ذات الدستور، يمثل المجلس قاعدة لامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، مما يجعل منها الفاعل الرئيس دستورياً وقانونياً كونها هيئة منتخبة، تستمد قوتها وشرعيتها من الشعب وان إرادة الشعب فوق كل إرادة وسلطته فوق كل سلطة، وهذا ما نراه في واقع البلدان المتقدمة والديمقراطية.

حيث أوضحت الجماعات المحلية اليوم تتدخل في مجالات عدة بحكم تنوع وتعدد اختصاصاتها داخل إقليمها، مما يتطلب تمتعها بسلطة تنظيمية أوسع لممارسة صلاحياتها وهو ما لم ينص عليه الدستور، بل ترك مسألة تنظيم ذلك إلى التشريع العادي¹، تماشياً مع الرهانات والتحديات الاجتماعية والاقتصادية، ومواكبة المتغيرات والمستجدات المحلية، الوطنية والدولية. ذلك أن المسار الذي أصبحت تعرفه السياسة اللامركزية في ظل الحراك العالمي وإفرازات العولمة وتجلياتها وامتدادها على المستوى المحلي واتساع دور وعلاقات الجماعات المحلية إلى مستوى اللامركزية الإقليمية الدولية².

على ضوء ما سبق ذكره، ما يلفت الانتباه أن تطور نظرة المؤسس الدستوري تجاه الجماعات المحلية لزال تعرف نوعاً من التردد والتدرج والتوجس جعلت نظرتة إليها تتسم بالجمود والتي رهنت في نفس الوقت الضمانات الدستورية الخاصة بها، إذ أنها نفس المقتضيات الدستورية التي أسست للجماعات المحلية منذ دستور 1963 إلى غاية دستور 1996 المعدل سنة 2016، إذ اكتفى هذا الأخير بالإضافة النصية السابق الإشارة إليها والواردة في المادة 14 منه، مما يعني أنه لا توجد رغبة في إعادة النظر في البناء الأفقي المؤسساتي الذي يعزز إمكانية تسيير المجال الإقليمي بتقاسم بين السلطة المركزية والمحال المنتخبة المحلية، ذلك أن إيجاد السبل الكفيلة لخلق نوع من الاستقلالية النسبية الملموسة والميدانية للجماعات المحلية يتم من خلال التحديد الدقيق لمجالات تدخل الدولة وكيفية تدخلها مقابل توسيع مجال تدخل الجماعات المحلية وهذا ما لم يتم الإشارة إليه ضمن الدساتير الجزائرية على خلاف ما هو وارد في الدستور الفرنسي 1958 العدل المادة رقم 72 و ما يليها. ويبقى تدخل الدولة الجزائرية ينصب في إطار ممارسة الرقابة عليها³.

=فيما يخص الفقرة 22 من الديباجة كونها جزء لا يتجزأ من الدستور، المخر كالأتي: تشكل هذه الديباجة جزءاً لا يتجزأ من هذا الدستور، حيث اعتبر المجلس الدستوري: " أن إضافة فقرة في الديباجة يهدف إلى جعل هذه الأخيرة جزءاً لا يتجزأ من الدستور، مما يضيف عليها قيمة دستورية".

رأي المجلس الدستوري رقم 16/01 ر.تد/ م د المؤرخ في 28 يناير 2016، المرجع نفسه.

¹ - ينظر في ذلك على سبيل المثال، المادة رقم 16 من قانوني البلدية رقم 11-10 والمادة رقم 38 من قانون لولاية رقم 12-07، مرجعان سابقان.

² - وزير الداخلية والجماعات المحلية "التعاون اللامركزي الجزائري-الفرنسي" يشهد تكاثفاً تدريجياً"، جريدة الخبر، يوم السبت 1 أكتوبر 2016، العدد 8286، ص

4.

³ - محمد قاسمي، الرهانات الجديدة للتنمية المحلية، محاضرة ألقىت على طلبة فرع الإدارة المحلية، بالمدرسة الوطنية للإدارة، سنة 2005 / 2006.

المطلب الثاني: الضمانات القانونية.

المعروف أن الضمان "هو التزام يفرضه القانون والعقد على المستفيد أو الممتنع من حق ما نتج عن هذه العلاقة، التي نتج عنها انتقال الحقوق والالتزامات بين الأطراف المخاطبة بالقانون¹، والجماعات المحلية أحد المتخاطبين بهذه العلاقة نظير نشاطاتها المتعددة.

ضمن هذا المطلب سنتطرق إلى الضمانات القانونية في التشريع الأساسي والعادي، لنعطي بعد ذلك إلى بعض الضمانات الخاصة بهذه الهيئات وهي تمارس حق الانتخاب (أولاً) وحق التوظيف (ثانياً) وحق إبرام العقود (ثالثاً) لنقارن في ذلك بين ما هو معمول في فرنسا مقارنة بالجزائر.

الفرع الأول: الضمانات القانونية في فرنسا.

إن مبدأ الحرية الإدارية للجماعات الإقليمية في فرنسا مبدأ عام له قيمة دستورية، اكتشف من طرف الفقه، ثم أدرج ضمن الدستور ليضمن فضاء من الحرية للجماعات الإقليمية² خاصة حالة الطعن "le recours possible au référé-liberté". وتبقى على المشرع ضبط الآيات القانونية والسياسية والمالية لذلك.

¹ -www.dictionnaire-juridique.com

consulter, aussi, sur le site de Légifrance, le texte de l'ordonnance n°2005-136 du 17 février 2005, relative à la garantie de la conformité du bien au contrat du épar le vendeur au consommateur.

² -Voir par ex : décret n°2010-618 DC du 9 décembre 2010, loi de réforme des collectivités territoriales instituant le conseil territorial, et déc. N°2013-687 DC, du 23 janvier 2014 loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Il y a lieu de noter que :

L'origine du principe de libre administration est jurisprudentielle. Il a d'abord été dégagé par le conseil constitutionnel (CC, 1979, Nouvelle-Calédonie), puis il a été inscrit dans la Constitution après la révision constitutionnelle de 2003 à l'art. 72 al. 3C : "dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences".

Le Conseil d'Etat a consacré la libre administration des collectivités territoriales comme une liberté fondamentale (CE, 2001, Commune de Venelles), ce qui permet de la liberté prévu à l'art. L. 521-2 CJA, et permet d'obtenir du juge des référés rapidement (48 heures) "toutes mesures nécessaires" (notamment, une mesure de suspension ou une mesure d'injonction) si l'administration porte "une atteinte grave et manifestement illégale" au principe de libre administration.

فالمبدأ السابق ذكره محمي دستوريا ومؤطر قانونياً، إذ يحيل الدستور مسألة ضبط المبادئ الأساسية¹ إلى المشرع الفرنسي في مجالات خاصة للجماعات المحلية منها:

- القواعد الانتخابية.
- تحديد اختصاصاتها.
- مبدأ التداول.
- النظام المالي.

لقد استوعب جيداً كل من القضاء الدستوري (CC) والقضاء الإداري ممثل في مجلس الدولة (CE) مسألة الاختصاص القانوني للجماعات الإقليمية، إذ أقر الأول على سبيل المثال في:

CC, 1971, Administration communal : seule la loi peut transférer à l'État des compétences exercées par une collectivité territoriale

إن القانون وحده المؤهل لضمان تحويل الاختصاصات من الجماعات الإقليمية إلى الدولة، أما بالنسبة للقضاء الإداري نص قرار مجلس الدولة على:

CE, 1983, Mme Vincent : il appartient à la loi de fixer le délai de convocation des conseils municipaux et de préciser que ce délai est un délai franc.

إن تحديد مجال اختصاص الجماعات المحلية هو من مجال التشريع فقط ولا دخل للتنظيم فيه².
مما سبق ذكره وكون أن مبدأ الحرية الإدارية مضمون دستورياً، فلا يمكن للمشرع الفرنسي أن يمارس اختصاصات على الجماعات الإقليمية خارج هذا الإطار (أي الدستور). هذا الضابط يعتبر ضماناً لصالح هذه الجماعات في وجه المشرع لإيقاف أي تعدي في التشريع³.

¹ - Voir art. 34 de la constitution Française, année 2003.

² - Par exemple :

CC, 1971, Administration communale : seule la loi peut transférer à l'Etat des compétences exercées par une collectivité territoriale ;

CC, 1988, Relation entre l'administration et le public : seule la loi peut obliger les collectivités territoriales et leurs établissements publics à motiver certaines de leurs décisions ;

CE, 1972, Saingery : un décret ne peut modifier les pouvoirs des conseils municipaux ;

CE, 1983, Mme Vincent : il appartient à la loi de fixer le délai de convocation des conseils municipaux et de préciser que ce délai est un délai franc.

Le politiste : la libre administration des collectivités territoriales www.le-politiste.com/2010/12/la-libre-administration-de.html

³ - Voir, par exemple : déc. n°92-316 DC- 20 janvier 1993- loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

www.conseil-constitutionnel.fr

كذلك تتمتع الجماعات الإقليمية بالشخصية المعنوية يفضي إلى وجود استقلالية وظيفية لها، هذه الاستقلالية العضوية التي تضمنها النصوص الخاصة "droit des collectivités territoriales"، تسمح لها بعدم الخضوع الدائم والتام للجهات المركزية، والرجوع في كل صغيرة إليها في كل ما تعلق بتسيير شؤونها المحلية، احتراماً لما يفرضه مبدأ السلم الإداري، اختصاصات الجماعات الإقليمية واسعة¹ (القاعدة) وتدخّل مصالح الدولة (السلطة المركزية) هو الاستثناء. وهذا ما تضمنته المادة الخامسة من الدستور الفرنسي²، أما عن الضمانات الواردة في القوانين العضوية³ الفرنسية تجاه الجماعات الإقليمية، نجد أغليبتها تعالج التسيير المالي بصفة عامة "الاستقلالية المالية" لهذه الهيئات على غرار أقاليم ما وراء البحار وليست موضوعنا لأنها وضع خاص ينظمه القانون العضوي⁴.

الفرع الثاني: الضمانات القانونية في الجزائر.

تناول الدستور الجزائري اللامركزي⁵، على أنها وسيلة من وسائل مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية سواء من الناحية الاقتصادية أو الاجتماعية لتحقيق التنمية . التي تضمن أي النظام المركزي نقل الصلاحيات من السلطة المركزية إلى الجماعات المحلية لتخفيف العبء عن الأولى.

¹ -Le politiste : la libre administration des collectivités territoriales voient leur pouvoir de décision garanti par le droit d'ester en justice permettant d'obtenir la sanction d'un empiétement de l'autorité publique sur leurs compétences ; disposent également de prérogatives de puissance publique leur permettant d'imposer de manière unilatérale des obligations aux administrés par des actes administratifs unilatéraux, même si ce pouvoir reste limité (expropriation) ;www.le-politiste.com/2010/12/la-libre-administration-de.htmlundi 27 décembre 2010.

² -Art. 5,modifier par art 72 de loi constitutionnelle n°2003-27 du 28-3-2003 relative à l'organisation décentralisation de la république, JORF n°75, p. 5568.

³Une loi organique est dans la hiérarchie des normes, placée au-dessous de la constitution mais, au dessus, des lois ordinaires. Véronique Champeil-Desplats, des grands questions du droit constitutionnel, édition l'étudiant, 2003, p123.

⁴Voir, art 4,5 et 6, loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la plynésie française, modifie par art 21 du loi n°2010-704 du 28 juin 2010.

<http://www.legiFrance.gouv.fr>

-Voir aussi, Jacques Caillosse, ce que la constitution française donne avoir de le démocratie locale, in Melanges en l'honneur de Jacques Moreau, les collectivités locales, Economica, 2003, p440.

⁵ المادة رقم 17 من الدستور الجزائري لسنة 1996م، مرجع سابق، المعدل سنة 2016م، ج ر ج ج ، عدد 14 لسنة 2016، مرجع سابق.

في هذا المقام نتساءل عن ما هي الضمانات القانونية التي وضع المشرع الجزائري لضمان نقل هذه الصلاحيات؟

يعد مشكل تحديد وتوزيع الاختصاصات و ضمانات ذلك بين الدولة وأجهزتها المركزية، من جهة، والجماعات المحلية من جهة أخرى، من أكبر المشاكل التي تحد من فعالية اللامركزية وذلك لارتباطها بكل الأزمات التي تعرفها هذه الجماعات أثناء ممارستها العملية، وما ينتج عن ذلك من تحبط المسؤولين في محاولة فهم ما أنيط بهم من اختصاصات وصلاحيات وما لهم وما عليهم وما يضمنه التشريع العادي خاصة على مستوى الاختصاصات التنفيذية والتي يمكن القول بأنها من المواضيع التي لا زالت محل خلاف ونقاش سياسي وتشريعي بين الهيئات السابق ذكرها.

في هذا الإطار، نذكر بالاختصاصات المتعددة والمتنوعة الممنوحة للجماعات المحلية، هذا ما رأيناه في محل الحقوق التي سبق وأن تطرقنا إليها في الفصل الأول من هذا الباب والتي تتمتع بها هذه الوحدات، ويمكن حصرها وتصنيفها في ثلاثة أنواع أو مستويات، 1- الاختصاصات الذاتية، 2- اختصاصات محولة وقابلة للنقل من طرف الدولة للجماعات المحلية، 3- اختصاصات أخرى استشارية، تتعلق بتقديم الاقتراحات وإبداء الرأي في بعض الميادين ذات الصلة باختصاصهم.

تذكيرا لما سبق، نقول أن المؤسس الدستوري ترك مسألة تنظيم وتحديد اختصاصات وكيفية عمل الجماعات المحلية إلى المشرع عن طريق القوانين العادية قانون (البلدية والولاية)، ووسع من اختصاصاتها، غير أنه فيما نرى، لم يوفر الضمانات القانونية الكافية لذلك، فمثلا ما تضمنته المادة رقم 03 من قانون البلدية: "تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المحولة لها بموجب القانون ... وتحسينه"، فكلمة القانون جاءت على صيغة العموم، يقصد بذلك قانون البلدية وقوانين أخرى مبعثرة متضمنة اختصاصات البلدية، ثم ربط الكثير من الاختصاصات وكيفية ممارستها الواردة في قانون الجماعات المحلية، بضرورة توضيح ذلك عن طريق النصوص التنظيمية، أرى أنه يراهن ويعلق الضمانات القانونية الخاصة بهذه المواد¹.

غير أنه ما يجب الإشارة إليه على سبيل المثال، أن المشرع الجزائري ضبط بدقة بعض الضمانات من حيث المواعيد والإجراءات المتعلقة ببعض المسائل الجوهرية، لرفع أي لبس أو إبهام يعترها، كحالة إخطار الوالي بمداومات المجلس الشعبي البلدي، والتي لا يتنفذ إلا بمصادقة والي الولاية،

¹مثلا، المواد رقم 8، 10، 12 و 14 وغيرها من قانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق. كذلك المواد رقم 8، 11، 13 و 32 وغيرها من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق.

والتي جاءت على سبيل الحصر لأربعة حالات¹، فنجد أن المشرع سقط ضمانا قانونيا صريحا لرئيس المجلس الشعبي البلدي، في مواجهة الوالي، أنه حالة عدم اتخاذ الوالي قراره في 30 يوما، ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، تعتبر المداولة مصادق في اعتقادنا أن الغرض من وجود هذا الضمان حماية وضممان السير العادي لمصالح البلدية.

هذه الوضعية غير مطروحة بهذا الشكل بالنسبة لمداوات المجلس الشعبي الولائي، إذ أن المشرع ألزم فقط رئيس المجلس الشعبي الولائي لإرسال مستخلص المداولة في ظرف 08 أيام إلى الوالي مقابل وصل استلام.

ضمن هذا السياق، نذكر ضمانا قانونيا آخر وقائيا "تحصين" والمتمثل في البطلان بقوة القانون لمداوات المجلس الشعبي البلدي والولائي على الترتيب المنصوص عليها على سبيل الحصر².
زيادة على ما سبق ذكره، هناك إجراء قانوني يعد ضمانا جوهريا لما سيأتي من بعد هـ: لكنه معلق على وجود نص تنظيمي وهو ضرورة إعداد النظام الداخلي للمجالس المحلية المنتخبة³.

الملفت للانتباه، أنه حسب ما ورد في نص المادتين المذكورتين أعلاه، رقم 16 من قانون البلدية رقم 10-11 و رقم 13 من قانون الولاية رقم 07-12 نجد أن المشرع يطلب من هذه المجالس إعداد هذه الوثيقة "النظام الداخلي"، ويصادق عليها وفي نفس محتوى المادتين، يقول بأن "يحدد النظام الداخلي النموذجي" عن طريق التنظيم.

في اعتقادنا، هاذين الإجراءين يستحيل الجمع بينهما، وترك المبادرة لإعداد هذه النظام من طرف المجالس، فقدراتها تختلف من مجلس إلى آخر ومن شأنه أن يكون نسبا في تفرقه الجماعات المحلية ومجال للتدخل الحزبي لذلك، وعليه حسب رأينا كان يتعين على المشرع لإبقاء على النموذج الموحد، ليعمم على كافة المجالس المنتخبة، تفاديا لاستعمالات وأغراض أخرى.

يبقى أن نشير، أن هناك إجراءات قانونية وتنظيمه عديدة متنوعة، تكرر ضمانا قانونيا للجماعات المحلية، منها ما هو مرتبط بالإجراءات وضبط المواعيد، بالنسبة لإعداد ونشر وتبليغ المداوات والقرارات (الفردية والتنظيمية) ضمانا لمصلحة الجماعات المحلية لمواجهة المتعاملين معها من مصالح إدارية مالية وتقنية وقضائية لضبط إجراءات الائتماس والطعن بكل أشكاله ومنها أيضا ما

¹ المادة رقم 57 من قانون البلدية، مرجع سابق.

² المادة رقم 59 من قانون البلدية، مرجع سابق، وكذا المادة 53 من قانون الولاية، مرجع سابق.

³ المادة رقم 16 من قانون البلدية، مرجع نفسه، وكذا المادة 13 من قانون الولاية، مرجع نفسه

يتعلق بوضعية وسلوك العضو المنتخب في المجلس الشعبي (البلدي أو الولائي)، كحالات الانضباط والحلول والاستقالة وغيرها... إذ أن المشرع منحها نظام قانوني خاص سماه بالقانون الأساسي للمنتخب¹.

المطلب الثالث: النمط الانتخابي ضمانا لنجاعة نظام الجماعات المحلية

تعد الانتخابات الحرة والنزيهة أحد ركائز الديمقراطية ومقياسا لها، بل الوسيلة المثلى والمشروعة لإسناد السلطة، فالنمط الانتخابي الناجح يمثل فاعلا محوريا في ترسيخ الديمقراطية وتمكين المواطنين من ممارسة حقوقهم السياسية والمدنية. وعلى المستوى المحلي فإن الانتخابات تعد همزة وصل تربط الديمقراطية باللامركزية الإدارية، فضلا عن كونها ركن في النظرية اللامركزية الإدارية لأنها شرط أساسي لتحقيق استقلال المجالس المحلية، وأساس بناء الديمقراطية المحلية.

تعتبر الانتخابات الضمانة الأساسية والوسيلة المثلى لتحقيق الديمقراطية، وآلية قانونية تهدف إلى إشراك المواطن في تسيير الشؤون العامة المحلية جنبا إلى جنب مع الدولة، حيث أحدثت العملية الانتخابية طفرة في العلاقات السياسية والمرجعيات الديمقراطية على اعتبار أنها من الآليات المرسخة للديمقراطية، لكن إلى أي مدى بإمكان الأسلوب الانتخابي أن يضمن الاستقرار والتنسيق و التجانس بين أعضاء المجالس المحلية المنتخبة فيما بينها من جهة، وبين المجالس المحلية المنتخبة فيما بينها، من جهة أخرى؟.

أهمية الانتخابات ونتائجها فرضت على المشرع إجراء التعديلات والإصلاحات الواردة ضمن قانون الجماعات المحلية²، والنظام القانوني للانتخاب في الجزائر وفي فرنسا³. لإرساء ضمانات قانونية وغيرها لصالح المجلس المنتخب والعضو المنتخب.

¹ ينظر، الفرع الثالث، "القانون الأساسي للمنتخب"، من الفصل الأول: "المجلس الشعبي البلدي"، من قانون البلدية مرجع سابق، إذ نظم وضعية العضو المنتخب ضمن المواد من 37 إلى 45 من قانون البلدية.

ونظم نفس الوضعية بالنسب للعضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي: "القانون الأساسي للمنتخب"، من الفرع الثالث: "القانون الأساس للمنتخب" وصلاحيات المجلس الشعبي الولائي وتجديده"، من قانون الولاية.

² قانون البلدية رقم 10-11 و قانون الولاية رقم 07-12، مرجعين سابقين.

Voir, Aussi, Code général des collectivités territoriales, Dernière modification 01 Octobre 2016, www.legifrance.gouv.fr

³ القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016، المتعلق بنظام الانتخابات ج ر ج عدد 50 لسنة 2016.

Voir, également, loi électorale Française, version consolidée au 3 Août 2016.

www.legifrance.gouv.fr

سنتناول بشيء من التفصيل هذه الضمانات من حيث تأثير النمط الانتخابي على نجاعة عمل المجالس المنتخبة وكذا تأثير ذلك على مهمة العضو المنتخب خلال العهدة الانتخابية في كل من النظام الفرنسي والجزائري.

الفرع الأول: النمط الانتخابي ضمانات لنجاعة نظام الجماعات الإقليمية في فرنسا

فيما يتعلق بتأثير النمط الانتخابي على عمل المجلس المنتخب، تبعا لما هو وارد في القانون الانتخابي الفرنسي في مادته رقم (art. L261 du code electoral)، ان فرنسا تعتمد أسلوب الانتخاب المباشر لاختيار أعضاء مجالسها المحلية، الانتخاب والترشح في فرنسا واجب (لا فرض) بمعنى أنه اختياري وليس إجباريًا ، إنه واجب على كل مواطن يحمل الجنسية الفرنسية، أيًا كان عرقه أو دينه أو لونه أو جنسه، ينتخب الفرنسيون أعضاء المجالس البلدية ومجالس المقاطعات والمناطق بـ دورين انتخابيين إن لم يحصل مرشح ما، أو إن لم تُفز قائمة ما على 50% أو أكثر من أصوات المقترعين في الدور الأول.

تأخذ الانتخابات البلدية في فرنسا أهمية تكاد تُساوي أهمية الانتخابات الرئاسية، عدد البلديات يقارب الـ 36.744 بلدية، لحوالي 65 مليون نسمة، لكل بلدية استقلال كامل بتصريف أعمالها لأنها تخضع لقانون اللامركزية، يتشكل المجلس البلدي من عدد من الأعضاء تبعا لعدد السكان يتراوح ما بين (9-69 عضوا)، يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع العام المباشر و لمدة 6 سنوات. عملا بنص المادة (art. L2121-2 du - CGCT) يزداد عدد المجالس المحلية المنتخبة بحسب بحجم البلديات .، وتتم طريقك انتخاب المجلس المنتخب في مجملها عن طري الاقتراع بالأغلبية للقائمة هذا الشكل يتناسب مع وضعية البلديات لكن قد يشكل صعوبة للبلديات الصغيرة في إعداد وإتمام قوائم المترشحين للانتخابات بسبب قلة عدد السكان، يتغير طريقة الاقتراع بحسب عدد سكان البلديات بالأغلبية بالنسبة للبلديات التي بها عدد السكان اقل من 1000 نسمة، والاقتراع النسبي لأكثر من ذلك، تطبيقا للقانون رقم 403-2013 المؤرخ في 17 ماي 2003، المتعلق بانتخاب المجالس المحلية و مجالس المقاطعات عدد نواب رئيس المجلس محدد بموجب المادة رقم (art. L2122-2 CGCT)، غير انه يمكن تجاوز هذا العدد بحسب ما نص عليه القانون رقم 276-2002 المؤرخ في 27 فيفري 2002 المتعلق بالديمقراطية الحوارية، ونظم القانون رقم 403-2013 المؤرخ في 17 ماي 2013 تنظيم عمل المجالس المنتخبة بالمقاطعات و الجهات.

وفي الأخير عمل المشرع الفرنسي من خلال القانون رقم 2007-128 المؤرخ في 31 يناير 2007، المتعلق بضمان المساواة بين المرأة و الرجل للتعهدات الانتخابية و الوظائف الانتخابية. على خلق المساواة بين الرجل و المرأة في عضوية المجلس البلدي و امتد ذلك إلى نواب رئيس البلدية. نتيجة لما سبق عرضه نورد بعض الضمانات على النحو التالي:

- إن أسلوب الانتخاب يعمل باستمرار على بعث روح التجديد في المجالس المحلية وهذا ما يشكل أهم الدعامات الديمقراطية المحلية. وتوسيع رقعة التمثيل السياسي بها من شأنه أن يضمن التوازن الديمقراطي على المستوى المحلي.

- لأهمية الانتخابات ، يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي، أثناء عملية مراجعة القوائم الانتخابية، للهيئة الناجبة تلقى طلبات التسجيل والشطب والتحويل، هذا العمل مضمون بموجب قانون الانتخابات¹. نذكر أن عملية مراجعة القوائم الانتخابية مفتوحة طيلة أيام السنة المقدرة للعمل، وإلى آخر يوم من شهر ديسمبر، يتم التسجيل بكل وسائل الاتصال² بما فيها (internet)³.

- للبلدية تمثيل في تركيبة اللجنة الإدارية للانتخابات ، عن طريق رئيس المجلس البلدي أو ممثله مضمون قانونيا⁴.

- المبادرة بإجراء استشارة (la consultation pour avis des électeurs)⁵ ، لمعرفة (أي الناخبين المحليين بالبلديات، مسموح به لكافة الجماعة المحلية ومضمون دستوريا وقانونيا⁶، وهو إجراء

¹Voir, Art, L 31 et Apre du code électoral, Français, dernière modification du texte le 01 décembre 2015 – Document généré le 23 décembre 2015- Copyright © 2007 – 2015 Légifrance.

²Voir, Art 12 et 45 de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007, portant réforme de protection juridique des majeurs. www.legifrance.gouv.fr

³Loi n° 2016 – 1048 a modifié les modalités d'inscription sur les listes électorales. www.legifrance.gouv.fr

⁴ Voir, Art L 17.2^{ème} Alinéa du code électoral, Modifié par Loi n°97-1027 du 10 novembre 1997 – art. 2, voir, aussi Art L 2511.26 du CGCT.

⁵Les électeurs de la commune peuvent être consultés sur les décisions que les autorités municipales sont appelées à prendre pour régler les affaires de la commune, d'une manière générale, tous les acteurs de la commune sont consultés, toutefois, il est possible de ne consulter que ceux concernés par des affaires de la commune.

Voir, Loi n° 2004-809 du 13 Août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales, www.legifrance.gouv.fr.

⁶ Voir, Art L 1112 – 15 à L 1112-22 du CGCT.

Voir, également, Art 72-1 de la constitution du 28 mars 2003.

تكميلي لعملية الاستفتاء المحلي (Le referendum local)، وذلك لمعرفة رأي الناخبين حول مشاريع قرارات سيتخذها المجلس المنتخب.

- وجود أعضاء منتخبين بالمجالس المحلية يحول دون أن تمارس السلطة المركزية ضغوطاً عليهم. حيث أن ولائهم للجماهير التي هي مصدر سلطتهم ووجودهم وليس للسلطة المركزية، وهذا على عكس الوضع في حالة ما يكون الأعضاء معينين، حيث يكون ولاؤهم مزدوجاً ومتحيزاً للسلطة مصدر وجودهم.

أما فيما يخص مهمة العضو المنتخب خلال العهدة الانتخابية، نبينها كالآتي:

لغرض تسهيل مهمة العضو المنتخب أقر المشرع الفرنسي عدة ضمانات منها:

- ضمان الجمع بين المهمة الانتخابية وحياته المهنية، هذه الحقوق مضمونة إما بموجب قانون العمل¹، أو قانون الجماعات الإقليمية² والذي تم تدعيمه سنة 2002 بموجب القانون المتعلق بالديمقراطية الجوارية³.

نذكر في هذا السياق، أن المشرع الفرنسي أعطى للمترشح للانتخابات، إذا كان عاملاً، ضمان الحق في العطلة مدفوعة الأجر⁴ مدتها عشرة (10) أيام مفتوحة للمشاركة في الحملة الانتخابية الانتخابية للانتخابات التالية:

- المجلس المحلي البلدي.

- المجلس الجهوي (Conseil régional).

- المجلس العام (Conseil régional).

- مجلس (L'assemblée de corse).

على أن يكون الغياب نصف يوم (Demi journée) يومياً ويعلم مسؤوله 24 ساعة قبل أن غياب⁵.

¹ Voir, Art. L 3142.46 à l'Art L 3142.49 du code du travail.

² Voir, Art. L 2113-1 à l'Art L 3123-1 à l'art. L. 4422-22 du CGCT.

³ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Site internet : <https://www.legifrance.gouv.fr>

⁴ Voir, Art L 3142.46 du code du travail.

⁵ Voir, Art L 3142.47 du code du travail.

- حق المنتخب المحلي في حضور جلسات مداورات المجالس المنتخبة المحلية واجتماعات لجانها، وكذا تعيينهم في التمثيل الجماعات الإقليمية في الاجتماعات الخارجية، مضمون على أن يخبر المنتخب المحلي مؤسسته صاحبة العمل بمدة الغياب المحتملة¹.

بالإضافة لضمان حق الترخيص بالغياب، المدفوع الأجر، يمكن للمنتخب المحلي وهو يمارس مهمته الانتخابية أن يقتصر ساعات غياب لذلك (un credit d'heures)²، بحجم الوقت الذي تتطلبه هذه المهمة.

- ضمان تعويض مالي للمنتخب المحلي ناتج عن تطوره جلسات مداورات المجلس المحلي، على أن لا يتجاوز الحجم الساعي موضوع التعويض (72) ساعة للمنتخب خلال السنة³، وأعضاء المجالس الجهوية لهم الأفضلية في ذلك فتصل إلى (30%) للمنتخب.

الفرع الثاني: النمط الانتخابي ضمانة لنجاح نظام الجماعات المحلية في الجزائر

سارت الجزائر بخطوات ثابتة بالمسار الديمقراطي لاسيما على المستوى المحلي، فاعتمدت أسلوب الانتخاب وسيلة لتشكيل المجالس المحلية سواء الولاية أو البلدية وهذا المدى أهميته في تكريس الديمقراطية المحلية. وإيماننا بضرورة التأطير المحكم والجيد وإعمالا لمبادئ الشفافية والمقتضيات الديمقراطية فقد وضع المشرع الجزائري قواعد قانونية عامة تضمن السير الحسن للعملية الانتخابية و ذلك حتى تؤدي المجالس المحلية المنتخبة الدور المنوط به، يعد الانتخاب من أهم الوسائل الديمقراطية في إسناد السلطة والذي ينتج عنه تكوين الهيئات الانتخابية التي تمثل الشعب وتمارس الحكم نيابة عنه، سواء على المستوى الوطني أو المحلي، ولقد ركزت كل المواثيق والديساتير في الجزائر على مبدأ انتخاب الأجهزة المحلية باعتباره الركيزة الأساسية للديمقراطية التي سطرت من بين الأهداف التي كان يرمي إليها محرر وبيان أول نوفمبر 1954 وهذا على الرغم من أن نصوص جبهة التحرير الوطني الصادرة قبل الاستقلال كانت تشير إلى المجموعات المحلية باختصار شديد، إلا أن مبدأ الانتخاب لم يكن غائبا، حيث نص ميثاق الصومام سنة 1956 على ضرورة إنشاء مجالس شعبية ينتخبها سكان القرى قبل الذكرى السنوية الثانية للثورة التحريرية، أما ميثاق طرابلس الصادر في جوان 1962 فقد

¹Voir, Art R 2123-1 et Art 3123-1 du code régional.

²Voir, Art L 2123.2 L 4135-2 et L.4422 du code du travail.

³Voir, Art 1^{er} décret n° 2000-815 du 25 Août 2000, portant fonction public de l'état, et Art 1^{er} du décret n°2001-623 du 12 juillet 2001, relative la fonction publique territorial.

نص على أن أجهزة المجموعات المحلية ستختار عن طريق الانتخاب وستتمتع بصلاحيات خاصة تمارسها فيظل وصاية السلطة المركزية بل ذهب إلى أنه يجب عدم التوقف عند التفتح على الحريات الفردية وإنما يجب أن تكون الديمقراطية تعبيراً جماعياً للمسؤولية الشعبية¹. لقد نص دستور 1963 في المادة 3 منه "على أن الثورة من الشعب وإلى الشعب"، ونص على ضرورة الشروع في انتخابات بلدية مع تأكيده على أن التنظيم البلدي يجب أن يتضمن تمثيل المواطنين وتمثيل المنتخبين.

بعدها صدرت التشريعات وشرع في البناء المؤسساتي وصدر ميثاق البلدية سنة 1966 وميثاق الولاية 1969 وقانون البلدية 1967 و الولاية 1969 وتبنت هذه النصوص مبدأ انتخاب أجهزة البلديات لبناء دولة ديمقراطية تسيرها القوانين. لقد سار كل من دستور 1963 و 1976 على نفس الأفكار والأيدولوجية الشائعة في الأنظمة الاشتراكية ولم يخرج قانون الانتخابات رقم 80-08 كونه يستمد أساساً أحكامه من دستور 1976.

ما يمكن الإشارة إليه بعد هذا الطرح أن المجالس المحلية البلدية والولاية كانت تعرف استقرار بالنظر لطبيعة النظام الانتخابي الذي أفرز نتائج هذه المجالس وان هذه الأخيرة تستمد أسلوب عملها من مبادئ الحزب الواحد حزب جبهة التحرير الوطني. فلا مجال لحرية المبادرة خارج أهداف الحزب.

بعدها يعد دستور 23 فيفري 1989 الوثيقة التي تأسست من خلالها قاعدة التعددية الحزبية في الجزائر وبالتدقيق الجمعيات ذات الطابع السياسي، ولقد اختلفت من دستور 1989 المادتين 94 و 95 الواردتين في دستور 1976 القاضيتين بمبدأ الحزب الواحد². هذا التوجه نحو التعددية الحزبية أدى إلى حدوث تبدلات جذرية في البناءات التنظيمية للجماعات المحلية وأشكال التنظيم القانونية للمجالس الشعبية المحلية وخاصة البلدية لأن هذه المجالس تعتبر أبرز الهيئات اللامركزية³.

¹ - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، تر: محمد عرب صاصيلا، و.م.ج، الجزائر، ط3، ص181.

² - العليجة مناع، التعددية الحزبية في الجزائر وورودها في البناء الديمقراطي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001-2002، ص115.

³ - مكلل بوزيان، الإتجاهات القانونية الجديدة للإدارة المحلية في الجزائر في ظل النظام التعددية السياسية، مجلة الإدارة، المجلد 9، العدد2، 1999، ص42.

إن صدور دستور 1989 أدى بالضرورة إلى صدور القانون 89-13 المؤرخ في 7 أوت 1998 المتضمن قانون الانتخابات الذي اعتمد في تشكيل المجالس الشعبية البلدية على نمط الاقتراع بالقائمة مع تغليب نظام الأغلبية المطلقة أحيانا والأغلبية البسيطة في أحيان أخرى¹.

إن هذا النظام المختلط الذي يجمع بين نظام الأغلبية ونظام التمثيل حسب المادة 62 من القانون 90-06 المعدل و المتمم للقانون 89-13 يسمحان نظريا بوجود تعددية حزبية حقيقية². بعد ها فشلت تجربة التعددية السياسية وفشل معها النظام الانتخابي و نتج عنها توقيف المسار الانتخابي لأولى انتخابات تشريعية متعددة جرت في الجزائر، مما حتم على المشرع اعتماد نظام انتخابي آخر يحقق فعلا ويجسد فكرة التعددية الحزبية. فكان ذلك سنة 1997 من خلال الأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات. ما يميز هذا النظام الانتخابي هو اعتماده على نمط التمثيل النسبي القائم على القوائم المغلقة.

إن اعتماد هذا الأسلوب أي أسلوب الاقتراع النسبي على القائمة دون إعطاء الأولوية للقائمة التي تحوز على الأغلبية النسبية للأصوات كان له أثره السلبي في أول تطبيق له في انتخابات 23 أكتوبر 1997 حيث تعذر في الكثير من البلديات على أية قائمة انتخابية الحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين التي تمكنها من الحصول على أغلبية المقاعد، وكانت النتيجة هي بروز الكثير من المجالس الفسيفسائية التي ينعدم التجانس بين أعضائها، فوجدت صعوبة في اختيار الرئيس وتشكيل اللجان وفي التصويت على المداولات، الأمر الذي حتم تدخل وزارة الداخلية في الكثير من المرات لفض النزاعات التي تحدث بين أعضاء المجالس³، تبع للسلبات التي اعترت هذا النمط الانتخابي برزت بعد الانتخابات المحلية ل 10/10/2002 بعض المجالس غير متجانسة و غير مستقرة بين المكونات السياسية للمجالس المحلية، مما أدى إلى تفكك المجالس المحلية بسبب النزاعات التي تحدث داخلها نتيجة تعدد الأحزاب وكثرتها داخل المجلس الواحد.

بعد صدور قانون البلدية لسنة 2011 والذي خصص في فرعه الثالث ابتداء من نص المادة رقم 37 إلى نص المادة رقم 45 ما يسم ب"القانون الأساسي للمنتخب البلدي". والحال

¹ - عيسى تولوت، النظام الانتخابي للمجالس الشعبية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق لجامعة الجزائر، 2001-2002، ص 19.

² - أمين شريط، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، د.م.ج، الجزائر، 1995، ص 386.

³ - طيفور نصر الدين، أي إستقلالية للجماعات المحلية، مجلة الإدارة، المجلد 11، العدد 2، 2001، ص 20.

كذلك بالنسبة لقانون الولاية لسنة 2012 إذ خصص للمنتخب المحلي من نص المادة رقم 38 إلى المادة 46 " القانون الأساسي للمنتخب ". تم مراجعة القانون العضوي لسنة 2012 والمتعلق بنظام الانتخابات وذلك تبعا للدستور 1996 المعدل " سنة 2016، صدر القانون العضوي رقم 10-16 المؤرخ في 25 أوت 2016. المتعلق بنظام الانتخابات¹، هذا الأخير جاء ببعض الإجراءات الصريحة حيث تم حذف المادة 80 من القانون الساري و استبدالها بالمادة 65 من قانون البلدية التي تنص على أن المرشح في رأس القائمة التي تحصلت على أغلبية الأصوات هو من يفوز برئاسة البلدية عكس المادة 80 سابقا و التي أعطت الحق للتحالفات و كانت اغلبها تحالفات غير طبيعية و هذا ما أنجر عنه العديد من الانسدادات وحالات الاستقرار في المجالس الشعبية البلدية والولاية.

في هذا السياق نذكر بعض الضمانات الخاصة بالعضو المنتخب وهو يؤدي مهامه النيابية:

- ضمان استفادة الأعضاء المنتخبين في المجالس الشعبية المحلية من العلاوات والتعويضات المالية، بمناسبة انعقاد دورات المجالس²، ويمتد ضمان هذا النوع من الاستفادة المالية إلى منتخبي المجلس الشعبي الولائي الذين هم أعضاء في لجان المجلس³.

- ضمان غياب أعضاء المجالس المحلية المنتخب عن العمل في المؤسسات المستخدمة لممارسة عهدهم الانتخابية⁴، ويستوجب على الهيئات المستخدمة تسهيل هذه المهمة بمنحهم رخصة للغياب.

كما لا يكون هذا الغياب سببا في فسخ عقد العمل بالنسبة للمنتخبين مع مراعاة أحكام المادة 78 من قانون البلدية والمادة 38 من قانون الولاية، هذا النهج معمول أيضا، كما رأينا سابقا في التشريع الفرنسي، غير أن مدة الغياب جد مضبوطة ومحدد سوءا يوميا أو سنوية، لضمان في المقابل استمرارية سير المرافق الأخرى (المؤسسات المستخدمة) فعلى المنتخب أن يوقف في الجمع بين مهامه العادية ومهمته الانتخابية.

¹ - ج.ر.ج.ج، العدد 50 لسنة 2016.

² المادة رقم 37 من قانون البلدية رقم 10-11، مرجع سابق.

³ المواد رقم 33، 34 و 38 من قانون الولاية رقم 07-12، مرجع سابق.

⁴ المادة 38 رقم فقرة من قانون البلدية، مرجع سابق، وأنظر كذلك المادة 39 فقرة 2 من قانون الولاية.

- تضمن الدولة دفع أجرة للمنتخب المحلي، غير مستفيد من منصب شغل دائم مقابل الوقت المخصص لأداء عهده الانتخابية¹.
- ضمان تكوين المنتخب المحلي وتحسين مستواه المرتبط بالتسيير المحلي²، وهذا خاص بالمنتخبين المحليين للمجالس المحلية بالبلديات.
- ضمان حق استئناف المنتخب المحلي تلقائيا وفوريا لعهدته الانتخابية، حالة صدور حكم نهائي يقضي ببراءته من المتابعة القضائي³.

¹ المادة رقم 39 من قانون البلدية، مرجع سابق.

² المادة رقم 39 من قانون البلدية، المرجع نفسه.

- وحسب رأينا، أن سياسة تكوين أعضاء المجالس المحلية المنتخبة كل عهدة انتخابية مباشرة بعد تنصيبهم، لا يجب أن يكون على عائق الدولة، "وزارة الداخلية والجماعات المحلية"، وذلك للاعتبارات التالية:

1- هذا التكون يثقل كاهل ميزانية الدولة.

2- كيف يعقل أن تكون وزارة الداخلية والجماعات المحلية منتخبتين محليين "تخصص لهم برامج تكوينية خاصة" وينتهي هذا التكوين وأهدافه وهذا الجهد بمجرد انتهاء عهدة المنتخبين المحليين، وما يؤكد صحة قولنا في هذا الرأي هو أن الكثير من المسؤولين المحليين المنتخبين، من حين لآخر، تفتح لهم ملفات ومتابعات قضائية بسبب سوء التسيير ولو بعد التكوين أو ملفات في الفساد الإداري أو المالي.

3- قد تختلف وتعارض القناعة السياسية والاقتصادية للمنتخبين المحليين بسبب التزامهم بإيديولوجية وحزبهم مع أهداف التكوين الذي تمليه عليهم الدولة.

في هذا السياق، نقترح أن يشترط في المترشحين للانتخابات المحلية أن يكونوا على مستوى معين ومقبول في كفاءة التسيير الإداري والمالي، وهذا الطرح يقودنا إلى مراجعة القانون العضوي فيما يخص شروط الترشح.

ففي المقابل، أي في التجربة الفرنسية، يتم تكوين بعض المنتخبين المحليين لخصوص تسيير بعض الجماعات الإقليمية، تتولى مراكز خاصة هذا التكوين قد تكون مراكز جامعية مثال ذلك.

Le Ciedel est un membre associé du pôle facultaire de droit, science économiques local ,
l'université de Lyon.

Crée en 1990, il est constitué de puis 2005 en association loi 1901, c'est un organisme de formation enregistré sous le n° 82690876469.

- Site internet : ciedel.org/formation

³- Centre international d'études de la formation des élus locaux.

المبحث الثاني: ضمانات الحقوق الإدارية للجماعات المحلية

من مفاهيم التنظيم الإداري ضرورة الكشف عن طبيعة العلاقة الموجودة بين الدولة والجماعات المحلية، بمعنى آخر طبيعة السلطة لأن أسلوب التنظيم الإداري مرتبط بطبيعة النظام السياسي، وأحد أوجه التنظيم الإداري هو اللامركزية الإدارية وتقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية والتي تقتضي وجود إدارة عامة وإدارة محلية، النوع الأخير هو جهاز إداري يوضع تحت تصرف الجماعات المحلية لاعتبارات إقليمية ومحلية، لتمكين الوحدات المحلية من تسيير بشؤونها المحلية باستقلالية إدارية (تحت مراقبة الوصاية الإدارية) فيتربط على ذلك، حقا في تسيير مواردها البشرية وإبرام مختلف العقود دائرة اختصاصها، لاسيما تلك التي تتطلب اتخاذ قرارات ومداولات من طرف المجالس المحلية، فما هي الضمانات الممكن وجودها لتغطية هذا العمل وتحمي هذه الحقوق؟.

المطلب الأول: ضمانات حق التوظيف

إن الدراسات التاريخية والقانونية للوظيفة العامة ليست متطورة جدا، ولكننا إذ تصفحنا المؤلفات التي تعالج هذا الموضوع نجد أن الإدارة تلتزم بتعيين موظفيها وتراقبهم وتحميهم بحيث أن الوظيفة العامة ملتزمة بهذا الشرط، والجماعات المحلية أحد الهيئات التي لنظام الوظيفة العامة وبعض القوانين الخاص، فما هي الضمانات المتوفرة لها لممارسة حقها في التوظيف بكل أبعاده التعاقدية ضمانات حقوق الموظف المحلي هي من حقوق الجماعات المحلية على اعتبار هو واجهة إدارة هذه الهيئات، ذلك ما سنتطرق على في النموذج الفرنسي والجزائري

الفرع الأول: ضمانات حق التوظيف في النظام الفرنسي

في إطار الاختلاف الجاري حاليا حول المرحلة الجديدة من اللامركزية، نجد أن الأبحاث لا زالت تنصب حول مسألة تحويل الاختصاصات¹ من السلطة المركزية إلى الجماعات الإقليمية. إذ نجد بعض المحللين المتخصصين في القانون العام الحديث² أن وجود قانون الجماعات المحلية مرتبط أساسا لعملية الهيكلة للدولة³، وأحد المراحل الجديدة لهذه الهيكلة تسمى حاليا بـ

¹Le dictionnaire de la culture juridique propose une définition complète de cette notion de compétence, mais elle nous apparaît trop général pour le thème qui nous intéresse, objet de ma thèse la compétence pourrait être définie.

²La bibliographie présente de nombreux manuels récents publiés entre 2002 et 2005 qui consacrent pleinement droit des collectivités locales jusque-là intégré à des manuels de droit administratif général.

³Concernant les expressions collectivités territoriales et collectivités locales nous emploierons indistinctement ces notions malgré une controverse doctrinale maintenant résolue. Sur la controverse

"L'acte II de la décentralisation" كون اللامركزية هي إنتاج فقهي بالدرجة الأولى¹، فمختلف التحليل المتعلقة بقانون الجماعات الإقليمية أن أساس وجودي الثورات التاريخية²، والتقارير الدستورية³، وهذا إنتاج طبيعي⁴.

وعليه، وفي هذا المقام يذكرنا الأستاذ "بوكتير" Pr Pontier بأنه لا يمكن أن تكون لا مركزية بدون إجراء تحويلات في الاختصاصات⁵.

ويعتبر القانون رقم: 2004 - 809 المؤرخ في 13 أوت 2004، المتعلق بالحريات والمسؤوليات المحلية، موضوع دراسة فقهية، إذ يرى الأستاذ مورو "Pr Moreau" يمكننا تأكيد أن القانون المشار إليه أعلاه والمتعلق بحريات ومسؤوليات الجماعات المحلية هو "قانون اللامركزية"⁶، اللامركزية أفضت إلى إنشاء ما يسمى بالوظيفة العامة الإقليمية.

=doctrinale voir par exemple J. BOUDINE, « La distinction entre collectivités locales et collectivités territoriales. Variation juridique ou sémantique ? » RDP, 1992, p.195. Cependant, le Conseil Constitutionnel utilise ces notions sans opérer de distinction. **Voir sur ce point** L. FAVOREU, Décentralisation et Constitution 1982, p 1279.

D'autres auteurs s'interrogent sur quelle expression faut-il préférer. Voir sur ce point J.-B auby, J.-F auby,

- R. Noguellou, Droit des collectivités locales PUF, 2004, p. 34. Les auteurs expliquent que depuis la constitutionnelle de mars 2003 il faut utiliser dorénavant l'expression collectivités révision territoriales et qu'il est possible d'assimiler ces deux expressions comme étant synonymes.

¹Nous pouvons citer C. Eisenmann, Centralisation et décentralisation, Esquisse d'une théorie générale, Paris, LGDJ, 1948 et L. DUGUIT, Traité de droit constitutionnel - Tome premier théorie général de l'Etat, Paris, 1911.

²De nombreux manuels reprennent l'historique du droit des collectivités territoriales en partant de la période Voir par exemple E. A et C.ROCHE, Droit de la Nouvelle post-révolutionnaire. Décentralisation, Paris, Gualino éditeur, 2005. M.Verpeaux, Les collectivités territoriales en France, Dalloz, 2004.

³J.-M Pontier, L'Etat et les collectivités locales la répartition des compétences, LGD, 1978.

⁴M. Joyau, De l'autonomie des collectivités territoriales françaises Essai sur la liberté du pouvoir normatif local, LHDJ, 1998.

⁵Jean - Marc Pontier : « La république décentralisée de J- Praffarin, Revue administrative, n° 332 mars 2003, p. 192.

⁶Jacques Moreau, « La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Caractères généraux de la loi. », JCP Edition Générale, 26 janvier 2005, p. 133.

الوظيفة العامة الفرنسية تخص مجموع الأعوان المنتميين إلى تلك الوظيفة العامة للدولة، أما قانون الوظيفة العامة الإقليمية¹.

واعتبارا منا، أن ضمانات موظفي الجماعات المحلية هي من ضمانات هذه الهيئات، سنتطرق إلى ضمانات موظفي الجماعات المحلية (أولا) وضمونات هيئات الجماعات المحلية (ثانيا) بالنسبة لنموذج الفرنسي والجزائري.

أولا: ضمانات موظف الجماعات المحلية

1- ضمان الحماية الاجتماعية لموظفي هذه الهيئات من خلال مشاركة هذه الأخيرة ومؤسساتها العمومية في الصناديق الخاصة مثال (Caisse Mutuelle).

2- ضمان حماية موظفي الجماعات المحلية، في ظروف خاصة، حالة متابعتهم جزائيا ومدنيا لفعل الغير بسبب خطأ في المصلحة². كما لا يوجد أي نص قانوني يمنع موظفي الجماعات المحلية في فرنسا من الانتماء السياسي.

3- الحماية الوظيفية لموظفي الجماعات المحلية مضمون بموجب قانون العقوبات والقوانين الخاصة³.

ثانيا: ضمانات إدارة للجماعات المحلية

- ضمان واجب طاعة الموظفين على اختلاف مستوياتهم لمسؤوليهم في الإدارات المحلية (الولاية والبلدية)، كاحترام أوقات العمل⁴، وعدم إخفاء المعلومات⁵، عنهم أو حتى رفض التحية للمسؤول الأعلى⁶ والذي يفسر في خانة أساءت الأدب إليهم وضمن حفظ السر المهني⁷ داخل وخارج الإدارة.

¹Loi n° 84-53 du 26 Janvier 1984 portant disposition statutaire relatives à la fonction territoriale, modifiée par loi n° 2016-483 du 20 avril 2016. <https://www.legifrance.gouv.fr>

²Voir, décret, n° 2011-1474 du 8 novembre 2011, relatif à la participation des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Voir, Art L 3142.46 du code du travail.

³Voir, decret n° 2008-2158 du 5 mai 2008, relative à la protection fonctionnelle des agents publics de l'état.. <https://www.legifrance.gouv.fr>.

⁴Voir, Conseil d'état 27 mars 1987, Bourdy, in RFDA, 1988, p. 490.

⁵www.revuegeneraledudroit.en/wp

⁶Voir, ce 29 janvier 1988, Moine, REC Tables 869. www.revuegeneraledudroit.en/wp

⁷Voir, CE 28 Avril 1989, rep n° 870 45, REC Tables 529.

- Les obligations des agents territoriaux en 10 question.
- www.lagazettedescommunes.com.

- أن لا يزال موظف الجماعات المحلية الفرنسية نشاطا ثانويا آخر وهو يعترى صفة الموظفة لهذه الهيئة.

- يجب على الموظف المحلي أن يحافظ على ممتلكات إدارة الجماعات المحلية ولا يستعملها لأي غرض شخصي¹ كاستعماله للورق وأجهزت الإعلام الآلي أو الهاتف.

الفرع الثاني: ضمانات حق التوظيف للجماعات المحلية النموذج الجزائري

الوظيفة الإدارية في المجتمع والدولة تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة بالمفهوم الإداري، وذلك لإشباع الحاجات العامة بواسطة المرافق العمومية والمؤسسات العمومية². وحتى تتمكن الإدارات العمومية³، وحتى تتمكن إدارة الجماعات المحلية من تحقيق أهدافها المختلفة في نطاق مبدأ المشروعية والمصلحة العامة، فإنها تحور امتيازات السلطة العامة وامتيازات إدارية في مواجهة الطرق المتعاقد معها. من ذلك، سلطة الإدارة المحلية الجزائرية في الوظيفة العامة وصور ممارستها موظفيها وأعمالهم، والتي تقضي ضمانات سير هذا المرفق الإداري، لذلك سنتناول (أولا) ضمانات في مواجهة موظفيها و(ثانيا) لحماية موظفيها.

أولا: ضمانات في مواجهة موظفيها

- بموجب القانون الأساسي للوظيفة العمومية، فإن الموظف إدارة الجماعات المحلية، هو في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية في مواجهة إدارته وهو مضمون قانونا⁴.
- يربط الموظف بإدارة الجماعات المحلية، عقد عمل، إذ يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري، وهي أساس هذا العقد، يستوجب على الموظف الالتزام اتجاه إدارته، بواجب الحضور، والمحافظة على السير المهني وتنفيذ قراراتها.

¹Voir, Art 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, modifié par Art 33 et 34 de la loi n° 2009-972 du 3 Août 2009.

<https://www.legifrance.gouv.fr>.

² فؤاد محمود معوض، "تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي الوضعي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2006، ص 2.

³ يقصد بـ "المؤسسات والإدارات العمومية، المؤسسات العمومية والإدارية المركزية في الدولة، والمصالح غير المركزية التابعة لها والجماعات الإقليمية..."، أنظر في ذلك المادة رقم 2 فقرة 2 من الأمر رقم 06 - 03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ج ر ج عدد 46 لسنة 2006.

⁴ المادة رقم 7 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

- حق التوظيف بصفة عادية أو استثنائية مضمون للجماعات المحلية¹.
- ضمان حقوق الموظف المحلي من حيث الراتب الشهري مقابل الخدمة، والحماية الاجتماعية والتقاعد في إطار التشريع المعمول به.
- استفادة موظف الجماعات المحلية من الخدمات الاجتماعية مضمون في إطار التشريع المعمول به².
- يستوجب على إدارة الجماعات المحلية ضمان توفير ظروف العمل لموظفيها بالشكل الذي يضمن راحتهم وكرامتهم والصحة والسلامة والعطل، وحق النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها، إلى جانب التكوين وتحسين المستوى والترقية في العمل³.

ثانياً: ضمانات إدارة الجماعات المحلية

- احترام الموظف للهيئات الإدارية و التداولية الجماعات المحلية وهو يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز في سلوك لائق ومحترم حتى خارج أوقات العمل⁴، لأنه يمثلها.
- المحافظة على ممتلكات الإدارة المحلية⁵.
- لا يمكن أن يؤثر الانتماء السياسي أو عدم الانتماء للموظف المحلي لحزب سياسي على حياته المهنية⁶.
- ضمان حياة الموظف من أي تهديد شتم أو قذف أو اعتداء أثناء ممارسته لوظيفته، وضمان تعويض لفائدته من الضرر الذي قد يخلق به⁷.
- وتحل الدولة من خلال الجماعات المحلية (الولاية والبلدية) في هذه الظروف محل الموظف للحصول على التعويضات من مرتكب تلك الأفعال.
- كما تمتلك الهيئات المحلية، لنفس الغرض حق القيام برفع دعوى مباشرة أمام القضاء عن طريق التأسيس كطرف مدني أمام الجهات القضائية المختصة⁸.

¹ المواد رقم 20، 21 و22 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

² المادة رقم 34 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

³ المواد رقم 32، 38 و39 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

⁴ المادة 41 من قانون الوظيفة العمومية، مرجع سابق.

⁵ المواد من رقم 50 إلى رقم 53 من قانون الوظيفة العمومية، مرجع سابق.

⁶ المواد رقم 28 و29 من القانون المذكور أعلاه.

⁷ المادة رقم 30 من قانون الوظيفة العمومية، مرجع سابق.

⁸ المادة رقم 30 من قانون الوظيفة العمومية، المرجع نفسه.

- تتولى الجماعات المحلية الدفاع عن موظفيها لحمايتهم من العقوبات المدنية التي تسلط عليه جراء المتابعة القضائية من الغير بين في الخدمة¹.

- تشكيل مجلس أعلى للوظيفة العمومية² وفي تركيبة أعضائه ممثلا عن الجماعات الإقليمية، الإقليمية، هو أحد الضمانات الكبر لهذه الهيئات.

من خلال دراستنا المقارنة ل ضمانات حق التوظيف بين النموذج الفرنسي والجزائري، نرى أن هناك تقارب كبير في النصوص القانونية المعالجة لهذه الوضعية سواء على مستوى ضمانات جهاز الموارد البشرية أو على مستوى حماية أملاك الإدارة المحلية مما أعطاهما هبة خاصة في تعاملها مع الأفراد والمؤسسات العامة والخاصة المتعاملة معها.

كذلك لمسنا فرقا وحيدا، هو أن الجماعات الإقليمية الفرنسية تنفرد بقانون خاص بها قانون الوظيفة العامة الإقليمية منفصل عن قانون الوظيفة العامة للدولة، على عكس ما هو معمول به في الجزائر فموظفيها يخضعون للقانون الأساسي للوظيفة العمومية 06-03.

المطلب الثاني: ضمانات حق إبرام العقود (الصفقات العمومية).

يعرف قانون الصفقات العمومية بأنه قانون خاص ينظم عملية إبرام الصفقات العمومية وطرق تنفيذها وفقا لقواعد المنافسة بغرض ضمان احترام حرية الوصول إلى الطلبات العمومية والمساواة بين المترشحين وكذا شفافية الإجراءات والاستعمال الرشيد للمال العام.

ولا شك أن الاحترام الدقيق للمبادئ المذكورة أعلاه تحمل قيمة أخلاقية وتوجيهية، تفضي إلى إنشاء الثقة في التعامل، والتي تعتبر شرطا ضروريا لكل نشاط اقتصادي وتجاري.

تعتبر شفافية الإجراءات واختيار المتعامل المتعاقد في مجال الصفقات العمومية أمرا جوهريا يتطلب وجود ضمانات بين الأطراف المتعاقدة، وما يهمنا في هذا المطلب الضمانات الإدارية والمالية للجماعات المحلية (كرف متعاقد) وهي تمارس حقوقها الإدارية والمالية المخولة لها قانونيا في إبرام ومنح عقود الصفقات العمومية، فأى ضمانات تحوزها هذه الهيئات؟

¹ المادة رقم 31 من قانون الوظيفة العمومية، مرجع سابق.

² المواد رقم 59 و60 من قانون الوظيفة العمومية، المرجع نفسه.

الفرع الأول: ضمانات إبرام عقود الصفقات العمومية في النموذج الفرنسي.

نبرم الجماعات الإقليمية الفرنسية عقود الصفقات العمومية بكل حرية مسؤولية، وذلك منذ تكريس وتطبيق قوانين اللامركزية منذ سنة 1982، غير أنه يتعين على الأشخاص المسؤولين بتنفيذ مثل هذه العقود، تحويل نسخة من هذه العقود إلى ممثل الدولة "Le préfet"، قبل أي تنفيذ لصفقة. كما يستوجب على ممثلو الجماعات الإقليمية (رئيس البلدية، رئيس مجلس المقاطعة والجهة) تطبيق قانون الصفقات العمومية (CMP) واحترام مبادئه، لضمان صحة المعاملات الإدارية والمالية والاقتصادية الخاصة بهذه العقود.

في هذا المقام، نذكر على سبيل المثال لا الحصر بعض الضمانات التي تضمن صحة منح وإبرام عقود الصفقات العمومية من طرف الجماعات الإقليمية الفرنسية كطرف متعاقد.

إمضاء وتنفيذ الصفقة من طرف (رئيس البلدية، ورئيس مجلس المقاطعة ورئيس مجلس الجهة)، يتوقف على وجود ترخيص من طرف أعضاء المجلس (مداولة) إبداء الرأي من طرف Le préfet¹.

- أن تلزم الجماعات المحلية (كطرف متعاقد) المتعاملين الراغبين في الاستفادة من الصفقات بتسويتهم المسبقة لوضعيتهم الإدارية والمالية قبل 31 ديسمبر من السنة الماضية وإحضاره شهادة إدارية ومالية تثبت صحة ذلك، هذا الطلب مضمون لصالح الجماعات المحلية بموجب قانون الصفقات العمومية².

- الجماعات المحلية، وهي تبرم عقود الصفقات العمومية استثناء، لها أثناء معالجتها الإدارية والمالية للحالات المنظمة لذلك، أن تبحث عن الحلول اللازمة بالجمع ما بين قانون الصفقات العمومية وقانون الجماعات الإقليمية³، مثال ذلك حالة إعداد دفتر البنود (Cas d'établissement) (des cahiers des clauses générales).

- دعوة المصلحة المتعاقدة (الجماعات المحلية) للطرف المتعاقد معها أن ينجز عقد الصفقة بصفة شخصية دون اللجوء إلى الصفقات الباطنية (La sous traitance) وهو حق مضمونا⁴.

¹Les marchés publics des collectivités territoriales et de leurs établissements « Principes généraux », mise a jours année 2015, p. 3.

²Voir, Art 11 du CMP.

³Voir, Art 13 du CMP.

⁴Voir, Art 115 du CMP.

- أن لا تمنح الجماعات المحلية شهادة حسن التنفيذ للمتعاقد إلا بعد تأكدها من مطابقة موضوع بنود الصفقة المتفق عليها مع ما هو منجز واقعا، هذا الإجراء هو الآخر مضمون لصالح هذه الهيئات بموجب قانون الصفقات العمومية¹، وكذا عقدا لتعهد أو دفتر الأعباء المحدد للإجراءات الإدارية والمالية للصفقة.

الفرع الثاني: ضمانات إبرام عقود الصفقات العمومية النموذج الجزائري.

الملاحظ أن المشرع الجزائري من خلال قانون الصفقات العمومية وتفويض المرافق العامة²، نجده قد تبنى أسلوبين لإبرام العقود وهو أسلوب إجراء طلب العروض³، وإجراء التراضي⁴، ويعتبر إجراء طلب العروض هو القاعدة، وهو يعني: "إجراء يستهدف الحصول على عروض من عدة متعهدين متنافسين مع تخصيص الصفقة دون مفاوضات للمتعهد الذي يقدم أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية استثناء لمعايير اختيار موضوعية، تعد قبل إطلاق الإجراء"⁵.

أما التراضي هو: "إجراء تخصيص صفقة لمعامل متعاقد واحد دون الدعوة الشكلية إلى المنافسة، ويمكن أن يكتسي التراضي شكل التراضي البسيط أو شكل التراضي بعد الاستشارة، وتنظم هذه الاستشارة بكل الوسائل المكتوبة الملائمة"⁶.

ونجد أسلوب طلب العروض كونه يخضع لجملة من الشروط والإجراءات المنصوص عليها في القانون المذكور أعلاه، سواء في مرحلة الإبرام أو التنفيذ، يطغي عليه طابع المساواة بين جميع المتعاملين ونوعا من الشفافية والدقة في عملية التعاقد، وهذا ضمانا للجماعات المحلية يكسبها قوة المواجهة والتصدي للمشككين في نزاهة ممارسة حقها في إبرام هكذا عقود، وهو أمر مطلوب للحد من ظاهرة الفساد الإداري والمالي وما يلحقه من آثار بهذه الهيئات إذا أصبحت عقودها محل شكوك وتأويلات من طرف المتعاملين غير فائزين بالصفقات، وكذا عند الرأي العام وحتى الإعلام منهن إلا أن هذه الشكوك والافتراضات تبقى غير مؤسوسة وصحيحة إلى حين إثبات العكس أمام الجهات الإدارية والقضائية المختصة.

¹Voir, Art 34, 35, 65 et 66 du CMP.

² قانون الصفقات العمومية وتفويض المرافق العمومية، مرجع سابق.

³ المادة رقم 39 قانون الصفقات العمومية وتفويض المرافق العمومية، المرجع نفسه.

⁴ المادة رقم 41 قانون الصفقات العمومية وتفويض المرافق العمومية، المرجع نفسه.

⁵ المادة رقم 40 قانون الصفقات العمومية وتفويض المرافق العمومية، المرجع نفسه.

⁶ المادة رقم 41 قانون الصفقات العمومية وتفويض المرافق العمومية، المرجع نفسه.

على خلاف أسلوب التراضي، فيما نرى بالرغم من أنه أسلوب تعاقدى صحيح، إلا أن مرونة هذه المصطلح وكثرة تأويلاته، يعتبر ضمان غير محصن للجماعات المحلية، وأن كانت نية المشرع سليمة يفهم منها إعطاء نوع من الحرية والسلطة التقديرية للمسؤول المحلي، فيما يراه مناسباً أن يلقي الحلول اللازمة من خلال هذا الممر القانوني، إلا أن هذا الإجراء وهذه النية أسوء فهمها من طرف المنتخب المحلي، ولا تستثني من ذلك الجهاز التنفيذي بالولاية.

في ذات السياق، أعيد وأذكر أن اختيار المتعامل في الصفقات العمومية هي من أهم وأعقد مراحل إبرام الصفقة العمومية، كونها المحدد الرئيسي لمصير الصفقة بشكل عام، فإذا نجحت المصلحة المتعاقدة (الجماعات المحلية) في إتمامها بطريقة صحيحة مهنية وشرعية، طبعاً للتشريع المعمول به، تكون قد ضمنت نسبة كبيرة في إنجازها وبالتالي تحقيق الأهداف المتوخاة منها، أما إذا اعترفت عن هذا المسار فيؤدي ذلك إلى فشل الصفقة.

وعليه، نشير أن المشرع الجزائري باعتماده أسلوب طلب العروض¹ (Appel d'offre)، كقاعدة عامة لإبرام الصفقات العمومية والذي يترك مجالاً كبيراً من الحرية للإدارة في اختيار المتعاقد، يكون قد أخذ باتجاه المشرع الفرنسي والتشريعات العالمين الأخرى.

- بالإضافة إلى الضمانات السابق ذكرها، هناك ضمان حق الجماعات المحلية (كمصلحة متعاقدة) في ممارسة اختصاصاتها في اختيار المتعاقد²، مع مراعاة تطبيق أحكام الفصل الخامس المتعلق برقابة الصفقات³.

- استنادها في اختيار المتعامل على أفضلهم عرضاً من حيث (الجودة والسعر)⁴، إذ اعتبر مجلس الدولة الفرنسي في قراءة الخاصة ببلدية "تولوز" بتاريخ 28 أبريل 2006، أن الجمع بين معايير (الجودة والتمن) هو ما يعبر عليه حديثاً بمفهوم اختيار العرض الأفضل من ناحية الجدوى الاقتصادية⁵ « L'offre économique captures avantages ».

¹ المواد رقم 39 و40 قانون الصفقات العمومية وتفويض المرافق العمومية، مرجع سابق.

² المادة رقم 76 قانون الصفقات العمومية وتفويض المرافق العمومية، المرجع نفسه.

³ المادة رقم 4 قانون الصفقات العمومية وتفويض المرافق العمومية، المرجع نفسه.

-Voir, Aussi, Kobtane Mohamed, le régime juridique des contrats du service public, OPU, Alger, 1983, p. 42.

⁴ المادة رقم 71 قانون الصفقات العمومية وتفويض المرافق العمومية، مرجع سابق.

⁵Voir, Critères de sélection des offres. www.marches-publics.legibase.fr

وقد ساير قانون تنظيم الصفقات العمومية والمرافق العامة في الجزائر هذا التوجه.
- ولمراعاة حقوق الأطراف المتعاقدة، قد تشوب هذه العلامة نزاعات إدارية أو مالية،
ولتكفل بها إيجابيا، مكن المشرع الجزائري من إنشاء لجنة للتسوية الودية للنزاعات تختص بدراسة
نزاعات الولاية والبلدية¹، ويعد هذا أيضا مكسبا ضمانا لحقوق التعاقد وما يتفرغ عنه بالنسبة
للجماعات المحلية.

¹ المادة رقم 154. قانون الصفقات العمومية وتفويض المرافق العمومية، المرجع نفسه.

المبحث الثالث: ضمان مرافقة الجماعات المحلية ماليا و اقتصاديا

يعتبر توفير قدر كاف من الحيوية المالية أحد المتطلبات الضرورية لتقوية وتدعيم دور الجماعات المحلية في المجال المالي و الاقتصادي ومحددا أساسيا لتكوين الثروة. هذا الدعم من شأنه أن يضمن مرافقة الهيئات المحلية من التسيير الإداري إلى التسيير الاقتصادي أو ما يسمى باللامركزية الاقتصادية وطبقا لمدخل النظم المالية فإن الجماعات المحلية تعد نظاما مفتوحا ، حيث بمكانها التحصيل على مجموعة من العمليات المالية الخارجية ما يسمى ب - التمويل المالي الخارجي-.

تتضمن النصوص القانونية المنظمة للجماعات المحلية بأنواعها الثلاثة البلديات المقاطعات والجهات في التنظيم الإقليمي الفرنسي و الولاية و البلدية في التنظيم الإقليمي الجزائري مقتضيات عديدة يمكن اعتبارها اختصاصات وصلاحيات في المجال المالي و الاقتصادي، تتمثل في تحديد التدابير الواجب اتخاذها لضمان التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إعداد مخططات التنمية، إنعاش الاستثمارات وتشجيع الاقتصاد المحلي، إقامة مناطق صناعية ومناطق للناشطة الاقتصادية، إحداث مؤسسات التنمية الاقتصادية، واختصاصات يمكن نقلها إليها من قبل الدولة، كمرافق للدعم المالي الذي تتلقاه منها والمزمع إنفاقه عبر إقليمها.

التدخل المالي و الاقتصادي للجماعات الإقليمية واسع النطاق، مما يجعل من ضماناتها هي الأخرى تتسع بحسب تطبيق بمبدأ جوهرى هو: "الاستقلالية المالية"¹، الهدف من ذلك إيضاح المركز المالي لهذه الهيئات ومدى قدرتها على نجاعة التسيير المحلي وفقا للمبادئ العامة التي تحكمها وإخضاعها لقواعد المحاسبة العمومية²، هذا ما سنتطرق إليه من خلال الضمانات المالية والاقتصادية المرافقة لها نوضحها على النحو التالي:

¹André Roux, « L'autonomie financière des collectivités locales en Europe », Rapport introductif, Annuaire internationales de justice constitutionnelle, 2006, p. 499.

²Voir, par exemple, Arrêté du 21 décembre 2015, relatif à l'instruction budgétaire et comptable M14 applicable aux communes et aux établissements publics, communaux et intercommunaux à caractère administratif.

- Voir, aussi, loi n° 90-21 du 15 Août 1990, relative à la comptabilité publique, J.O n° 46 Année 1990.

المطلب الأول: ضمان مرافقة الجماعات المحلية ماليا

يعتبر التمويل المالي المحلي من الضروريات اللازمة والأساسية لقيام التنمية المحلية، حيث تتطلب هذه الأخيرة تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية المحلية، التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية ، وتدعم استقلالية الجماعات المحلية عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة.

لتنمية الموارد المالية فإنه يجب توسيع سلطات الوحدات المحلية في الحصول على إيراداتها الذاتية، و ترافقها ضمانات مالية تدعمها وتشجعها على ترشيد الإنفاق العام لميزانيتها، وتهيئة المناخ المناسب للاستثمار، وتنظيم الجهود والمبادرات المحلية ، ودعم اللامركزية المالية من خلال توسيع صلاحيات الوحدات المحلية .

الفرع الأول: ضمان مرافقة الجماعات الإقليمية الفرنسية ماليا

تم تكريس مبدأ الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية الفرنسية منذ المراجعة الدستورية سنة 2003 ، تم فيما بعد ترجمة هذه الاستقلالية إلى استقلالية في التسيير و في الضريبة المحلية اكتساب القروض من المؤسسات المالية العمومية وغيرها من العمليات هذا التحول المالي رافقه تحول في مجموعة من الاختصاصات من الدولة إلى الجماعات الإقليمية كضمان يجسد اللامركزية المالية¹.

أولا- ضمانات حق إعداد الميزانية والتمويل المالي

أحد أواجه تطبيقات اللامركزية هي تلك التي تضمن للجماعات الإقليمية ممارسة وبكل حرية الحق في التصرفات المالية ومن ذلك أن عهد لها إعداد ميزانيتها² والتصويت عليها من طرف المجالس المحلية المنتخبة بموجب مداوالات مجالسها، وهذا يدل على وجود إجراءات أخرى من اختصاص هذه المجالس بالإضافة إلى مراعاة المبادئ الأربعة المعروفة في قواعد إعداد الميزانية العامة، ومن تلك الإجراءات التي تؤول إلى المجالس المحلية المنتخبة دون غيرها، والتي تعد ضمانا يجسد اللامركزية المالية هي: تقديم الميزانية (Presentation) والتحضير (Preparation) والتبني (Adaptation)، فالمجالس السابق ذكرها عندما تتبع هذه الإجراءات وتصادق على ميزانيتها

¹ - La direction du Budget, (DB) est une direction du ministère de l'Économie et des Finances, Le financement des collectivités territoriales, <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/direction-budget>

² Voir, Art L. 1612-2 et Art L.2342-3 du CGCT.

وملحقاتها المالية، فهي بذلك تتبنى مضمون هذه الوثيقة المالية من (نفقات وإيرادات) وإعطاءها القابلية للتنفيذ.

تنفيذ الميزانية يجب أن يوافق تطبيق قواعد الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب¹، فاعتقادي يعد ضمانا جوهريا، تتبعه وتترتب عنه بعض الضمانات الفرعية الأخرى.

- ميزانية الجماعات الإقليمية تحكمها مبادئ خاصة بها على اعتبار أنها عبارة عن عقد قانوني² يتضمن تقديرات الإيرادات والنفقات لمدة سنة³.

- في هذا الإطار، يتحتم علينا الإشارة إلى أن مداخل ميزانية الجماعات الإقليمية، فيما يقره التشريع، أن معظمها تتكون من الضرائب والرسوم (المباشرة وغير المباشرة)، لتغذية إيرادات الميزانية في الغالب أن الدولة هي من تتولى فرض الضرائب ومتابعة تحصيلها، غير أنه فيما يخص الرسوم فتشاركها في ذلك الجماعات الإقليمية، لذا نجد أن هناك تفاوت في عملية تحصيل هذا الوعاء المالية من بلدية إلى أخرى كتلك التي تنفرد بها الجماعات الإقليمية ما وراء البحار⁴، والذي يرتبط بعدة عوامل (جغرافيا، تجارية، وكثافة السكان)، وراجع أيضا إلى تحويل بعض الاختصاصات المالية إلى هذه الوحدات، على غرار ما تضمنته العديد من القوانين المالية⁵.

¹Voir, Decret, n°2012-1246 du 07 novembre 2012 <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/direction-budget-relatif-a-la-gestion-budgetaire-et-comptable-publique>, JORF n° 0262 du 10 Novembre 2012, p. 17713.

²Le budget primitif constitue le premier Acte juridique obligatoire qui prévoit et autorise les recettes et les dépenses. www.collectivites-locales.gouv.fr

³Guy GILBERT, « Les finances des collectivités décentralisées et les relations financières entre niveaux de collectivités en France, Tendances et perspectives », Symposium organisé par la commission sur le Déséquilibre Fiscal, Québec, 13 – 14 Septembre 2001, p2.

⁴Annexe 3 les collectivités locales d'outre-mer

Les finances locales des collectivités territoriales d'outre-mer ont fait l'objet d'un rapport spécifique, transmis au Parlement en août 2011, en application de l'article 123 de la loi n° 2009-1673 du 30 Décembre 2009 de finances pour 2010.

Consulte site internet suivant : [www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/OFL2014_09\(1\)](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/OFL2014_09(1))

⁵Voir, par exemple : Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011, portant loi de finance année 2012. www.legifrance.gouv.fr

- يعتبر مبدأ الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية المكرس منذ التعديل الدستوري سنة 2003¹، وبعدها القانون العضوي المؤرخ في 24 جويلية 2004، المتعلق بالاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية²، ليس فقط مقوم قانوني وإنما أيضا مقوم مالي واقتصادي مما يضمن للجماعات الإقليمية حق موازنة ميزانيتها من حيث الإيرادات والنفقات وداخل كل قسم (التسيير، التجهيز والاستثمار العمومي) من هذه الميزانية، لذا ولأهمية العملية، نجد أن عملية الموازنة تتم مراقبتها من طرف مصالح خارجية والغرف الجهوية للحسابات (Les chambers regionales des comptes) لتأكد من مدى مطابقة الموازنة مع التقديرات الأولية للميزانية وعليه، تعتبر النتائج الإيجابية لهذه المراقبة من مختلف المصالح والجهات، الحصن الضامن لوضع ميزانية الجماعات الإقليمية موضع التنفيذ.

- كما أن الاستقلالية المالية لهذه الهيئات، وإن كانت مضمونة ضمن دستور 28 مارس 2003 في المادة رقم 72-2 كما أشرنا سابقا، نجد أن حتى مجلس الدولة الفرنسي لقد أقر في مرحلة قبلية ضرورة احترام النصوص القانونية، المتضمنة عدم خفض الإيرادات العامة للجماعات الإقليمية³، والذي نعهده ضمان قضائي ذو مضمون مالي آخر.

كما أن المشرع الفرنسي منح الجماعات الإقليمية هامش من الحرية لتسيير مقياس (module) الرسوم المحلية، إذ ضمن لها إمكانية الحصول على رخص بموجب القانون لتحديد طبيعة وتنمية الرسوم المحلية⁴ والتي تسمى بـ:

« Un pouvoir de modulation fiscale des collectivités territoriales ».

غير أننا فيما نراه، أن هذه الاستقلالية لا زالت محدودة، ولا بد أن تتسع عن نطاق تحديد نسبة وتحصيل الرسوم المحلية إلى أبعد من ذلك لتشمل استعمال الجزء غير مشروط لمواردها المالية.

¹Voir, Art 72 Alenia 3 de la constitution 2003.

²Voir, Loi organique n° 2004-758 du 29 Juillet 2004, relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales. www.legifrance.gouv.fr

³Voir, C.Const, 28 décembre 2000, décision n° 2000-442 DC, LFI 2001.

www.conseil-constitutionnel.fr

⁴Bonaparte Samba-Panza, « les collectivités territoriales sont-elles autonomes financièrement ? »

www.Linkedin.com

وفي نفس الإطار يرى المجلس الدولي الفرنسي من خلال قراره¹، يبين باستطاعة الجماعات الإقليمية أن تجدد نسبة الرسوم والضرائب المحلية وفي نفس الوقت يتم اشتراكها في وضع سياسة توزيع الضرائب.

أيضا أن القانون العضوي المؤرخ في 29 جويلية 2004، المتعلق بالاستقلالية المالية الجماعات الإقليمية، قد حدد مصادر مداخيل هذه الهيئات، وهذا التوجه أي (وجود استقلالية مالية مع محدودية تحديد الرسوم والضرائب من طرف الدولة فقط)، يتعارض مع ما هو معمول به في دول الاتحاد الأوروبي²، من حيث حرمتها النسبية في تحديد رسوم جديدة وفرنسا أحد دول هذا الاتحاد.

ضمن سياق مالية الجماعات الإقليمية الفرنسية، وتتمين مواردها المالية (الإيرادات الذاتية)، نجد أن عملية تأجير وبيع عقاراتها غير منقولة هي الأخرى مضمونة ويكفلها قانون الجماعات الإقليمية وفق شروط مطلوبة ومحددة³، كما يمكن لها إصدار رخص خاصة عبر إقليمها للأشخاص المرخص لهم قانونا لشغلها بصفة مؤقتة لمهمة خدمة عمومية، أو لإنجاز عملية ذات منفعة عامة، تندرج ضمن اختصاصها العادي، مثال ذلك، العمليات المتعلقة بتأجير مساحات عامة بالموانئ (les ports) والمطارات (les aéroports)⁴.

الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية مكنت هذه الهيئات من إعطاء دفع و ديناميكية جديدة لخطط وتتمين ممتلكاتها العقاري ومساهمتها في الاستثمار العمومي إذ قدرت نسبة مساهمتها في ذلك بـ 70%⁵.

ولضمان تسيير ذلك، وجد ما يسمى بالعقد الإداري (Le bail administrative)، وهذا النوع من العقود يندرج ضمن قواعد نظام القانون العام، ويمس بالأخص العقارات المبنية.

¹ Voir, Conseil constitutionnel, décision n°2009-559 DC du 21 décembre 2009 concernant loi de finance pour 2010.

² Voir, La perception de l'autonomie financier des collectivités locales, en Europe : « Quels enseignement pour la France ? », étude réalisée par les élèves administratives territoriaux de INET, Jean VILAR, 9^{ème} novembre 2001, p. 57.

³ Voir, Art L. 3111-1 du CGCT, modifié, par Art n° 3 du l'ordonnance n°2006 du 21 Avril 2006, JORF du 22 Avril 2006.

⁴ Voir, Art L. 1311.5 du CGCT, modifié, par Art n° 3 du l'ordonnance n°2006 du 21 Avril 2006, JORF du 22 Avril 2006.

⁵ Jean- Charles Manrique, état et collectivités territoriales évaluation de leur patrimoine.

www.lagazettedescommunes.com

أما فيما يخص باستغلال الأراضي غير مبنية فإن المادة رقم (L.210.1) من قانون التعمير الفرنسي (Code d'urbanisme)¹ ضمن حق ولوج الجماعات الإقليمية لهذا الفضاء في تعاملاتها العقارية (La politique locale de l'urbanisme)، إذ سمح للجماعات الإقليمية من إنشاء فضاءات عقارية واقتناء الأوعية العقارية اللازمة لإنجاز السكنات الاجتماعية مثال ذلك ما يسمح به القانون (DPU) و(ZAD)².

في إطار التعاون اللامركزي بين وحدات الجماعات الإقليمية وتجمعاتها، تعمل الدولة على ضمان تكامل مالي بين هذه الهيئات، من ذلك تجميع الضرائب وإعادة توزيعها بالتساوي³ على الوحدات المحلية، هذه أحد صور التكامل والغرض منه إيجاد نوع من إعادة التوازن المالي لها، ويمكن أن يتخذ هذا التضامن عدة أشكال منه ما هو محلي وآخر خارجي (دولي)، على أن يكون ذلك ضمن إطار قانوني كإبرام اتفاقيات ثنائية (شراكة) أو متعددة⁴.

ثانيا: ضمانات حق الجماعات الإقليمية الفرنسية في الاقتراض

منذ سنة 1982 تملك الجماعات الإقليمية حرية في تلقي القروض المالية وتوجيهها الى المشاريع الاستثمارية، تندرج ضمانات عملية الاقتراض لفائدة الجماعات الإقليمية أو تلك التي تمنحها هي للغير للأشخاص الاعتباريين ضمن القانون العام أو الخاص، لتسهيل عملية إنجاز مصالحها،

¹CU : Cde d'urbanisme France.

²DPU : droit de prévention urbain, est une procédure permettre à une personne publique (ex : collectivités territoriales) d'acquérir en priorité. www.servicepublic.fr

ZAD : en France, la zone d'aménagement différé (ZAD) est secteur où une collectivité locale un établissement public y ayant vocation titulaire d'une convention.

<http://fr.wikipedia.org>

³Michel Bouvier Les péréquations fiscales existantes instituent soit un partage de l'impôt entre collectivités locales, on qualifie ce dispositif de principale est dotation globale de fonctionnement. <http://www.cairn.info/revue-française-d-administration-publique-2007>

⁴Voir, par exemple, Art L. 1115-1, L. 3131-2 et L. 4142-1.

Voir, Aussi, Loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieur.

<https://www.legifrance.gouv.fr>

للمزيد من المعلومات والتوسيع أكثر، يراجع الدراسة التالية:

-M. Fabrizio Santo Micalizzi la réforme des collectivités territoriales :

L'impact sur le département et le rôle du lobby départemental une étude d'étape – mémoire Master en administration publique 1 ENA promotion Robert Badinter 2009-2011 Ecole Nationale de l'administration France.

حسب ما تتعهد به (دائرة أو مدينة) نجد أن القانون رقم 2002-276 المؤرخ في 27 فيفري 2002 المتعلق بالديمقراطية الحوارية وسع من مجال تفويض المتعاملين المالين للجماعات الإقليمية بالنسبة للبلديات أشارت إليه أيضا المادة رقم 22-2122 du L CGCT والمادة رقم 4-3214 du L CGCT بالنسبة للمقاطعات، ويجب أن تكون عملية الاقتراض موضوع مداولة من المجالس الشعبية المحلية (بلدية، مقاطعة، جهة) حسب الحالة، والتي تعتبر بمثابة الإذن المسبق للأمرين بالصرف للقيام بإجراءات القرض (المنح والأخذ).

كما يجب أن تفرغ هذه الضمانات في بنود الاتفاقيات موضوع طلب القروض تحدد فيها كفاءات وإجراءات التعاهد بالنسبة للجماعات الإقليمية، فمثلا غير مرخص للجماعات المحلية أن تقدم ضماناتها فيما يخص دفع بدل الإيجار للتجار بغرض المحافظة على التجارة الحوارية الموجودة فعلا وهذا ما يؤكد باستمرار مجلس الدولية الفرنسي¹.

ونذكر كذلك أن دفع الديون المترتبة على عاتق الجماعات الإقليمية تجاه أشخاص القانون العام لا تخضع لإجراءات خاصة (Aucune disposition particulié)، بينما تلك المترتبة تجاه الأشخاص الخاصة فإن العملية مؤطرة بموجب ثلاثة قواعد²:

1- ضمان الحد الأقصى للجماعات المحلية: (Plafonnement pour les collectivités locales):

ويقصد بذلك، أنه لا يمكن للجماعات الإقليمية أن تقترض ديون أكثر من 50% من مجموع إيراد قسم التسيير من ميزانيتها.

2- ضمان الحد الأقصى للمستفيد الواحد: (Plafonnement par bénéficiaire):

¹Les Garanties d'emprunt – collectivités locales.

Le conseil d'état réaffirme régulièrement l'interdiction de l'octroi de garanties autres, que celles relatives aux emprunts. Le Ministère de l'intérieur à indiquer, dans une réponse à une question écrite de l'assemblée nationale (réponse du 08 mars 2011) ; que les disposition de personne de droit privé des garanties portant sur des lignes de trésorerie, des créances commerciales, des loyers ou des contrats de crédit-bail. Pour tout éclaircissement consulte site internet suivant. www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/.../garantie_emprunt

²- Commune et EPCI, Voir, Art L 2252-1 à 2252-5 du CGCT.

- Département, Voir, Art 3231-4 à L 3231-5 du CGCT.

- Région, Voir, Art 4251-1 et Art 4253-2 du CGCT.

أن لا يتجاوز ضمان مبلغ الدين اتجاه دائن إلا في حدود 10% من موضوع الدين.
3- توزيع الخطر (Division de risqué): معنى ذلك، أنه يمكن للجماعات المحلية إذا كانوا
مدنيين اتجاه مدين واحد، وفي حدود 50% من مجموع الدين أن يتقاسمون فيما بينهم
ضمان رد هذا الدين.

وفي حالة عدم وجود خطر عدم الوفاء بالضمان المترتب على غير المتعاملين مع الجماعات
المحلية، يمكن لهذه الأخيرة، حالة عدم الوفاء، مثلاً بالنسبة للمستأجر الاجتماعي (les bailleurs
sociaux)، أن تؤجر هذه السكنات الاجتماعية (موضوع عدم الوفاء) من جديد لأخرين جدد.
ولضبط هذه العملية المالية (التحويل في بدل الإيجار)، نجد أن قانون الجماعات الإقليمية في
مادته (L. 2313-1-1)، ألزم الهيئات المتعاملة معها بتحويل رقم حسابها المالي لصالح الجماعات
الإقليمية، لتقوم هذه الأخيرة بتحويله إلى ممثل الدولة (Le préfet) وباقي الهيئات المالية المكلفة
بالمراقبة والمحاسبة والمتابعة التقنية¹.

وفي المقابل، وتطبيقاً لنص المادة رقم (L. 1511-7) من القانون العام للجماعات الإقليمية،
ضمن المشرع من خلال هذه المادة لهذه الجماعات وباقي تجمعاتها إمكانية تقديم إعانات مالية لهيئات
أخرى، والتي تهدف إلى المساهمة في خلق الاستثمار².

وفي إطار المعاملة المالية للجماعات الإقليمية مع البنك، أجاز المشرع الفرنسي لهذه
الجماعات أن تطلب من الجمعيات الراغبة في الاستفادة من سلطة مالية أن تقدم لهذه الهيئات ضمان
مالي لرد هذه الأموال، شريطة أن تتوفر في هذه الجمعيات جملة من القواعد كأن يكون نشاط الجمعية
ضمن اختصاصها³.

¹Par exemple, service de l'habitat pour les garanties aux bailleurs sociaux.

²Voir, Art1 et 2 du Décret n° 2004-982 du 13 septembre 2004 relatif aux subventions aux organismes participant à la création et à la reprise d'entreprises et modifiant le code général des collectivités territoriales.

NOR. INTB0400239D, Version consolidée au 28 octobre 2016.

³Par exemple, une association gestionnaire d'un foyer d'hébergement pour personnes handicapées se rapprochera du conseil général.

ضمن سياق ذكر الضمانات المالية، نجد أيضا المشرع الفرنسي ضمن للجماعات الإقليمية حق الاقتراض من صندوق التوفير الفرنسي¹، الاعتمادات المالية، لتمويل برامج السكنات الاجتماعية شريطة أن تتوفر فيها الشروط التالية².

1- أن تنجز البرامج السكنية الاجتماعية على تراب الجماعة الإقليمية.
- أن تتعهد الجماعات الإقليمية بوضع نسبة 20% من البرامج السكنية المنجزة على ترابها لصالح صندوق التوفير السابق الإشارة إليه أعلاه، كضمان على القرض المالي الذي استفادة منه.

الفرع الثاني: ضمان مرافقة الجماعات المحلية الجزائرية ماليا

لما كانت الاستقلالية المالية هي تطبيق لحرية إدارة الجماعات المحلية في المجال المالي فان قيام السلطة المركزية بمنح الجماعات المحلية نوع من الاستقلالية يطرح إشكالية فعالية التمويل والضمانات المرافقة له على اعتبار أن هذا الأخير يعد أكبر مقومات هذه الاستقلالية والتي تظهر معالمها بدء من الحرية في إعداد وضبط الميزانية المحلية واستقطاب الموارد المالية الذاتية و الخارجية كالاقتراض مثلا. فكيف يكون ذلك؟

أولا: ضمانات حق إعداد الميزانية والتمويل المالي

تبعاً لنص المادة رقم 176 من قانون البلدية رقم 11-10 و نص المادة 156 من قانون الولاية رقم 12-07، تعتبر ميزانية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري بمثابة عقد ترخيص وإدارة يسمح لمصالح البلدية³، والولاية⁴، بتنفيذ برامجها التنموية للتجهيزات والاستثمار، المقيدة ضمن ميزانيتها قسمين متوازيين من حيث الإيرادات والنفقات.

من بين الضمانات القانونية والمالية التي تتمتع بها الجماعات المحلية في هذا النطاق، نذكر ما

يلي:

¹La caisse d'épargne partenaires des collectivités, locales et des EPL, consulté site internet suivant : <https://www.caissedepargnerneronealper.fr>

²Voir, Art L.2252-1 du CGCT.

Voir, Aussi, les garanties-prêts sur fonds d'épargne. www.prets.caissedesdepots.fr

³ ينظر المواد من رقم 176 الى 179 رقم من قانون البلدية، مرجع سابق.

⁴ ينظر المواد من رقم 157 الى رقم 159 من قانون الولاية، مرجع سابق.

- يتولى الأمين العام للبلدية¹ تحت سلطة رئيس البلدية² بإعداد مشروع هذه الوثيقة، والوالي بالنسبة لميزانية الولاية³.

اعتقد أن غاية المشرع من هذا الإجراء (إعداد الميزانية من طرف إداريين بدلا من المنتخبين) هو حماية عمل المجالس الشعبية (الجهاز التداولي) كون أن إشراك ممثلو الإدارة المحلية من خلال الممثلين السابق ذكرهم في هذه العملية، إنما هو ضمان لعمل المنتخب المحلي، على اعتبار أن إعداد هذه الوثيقة المالية تتطلب كفاءة إدارية ومالية وفنية، وهذا ما يفترق إليه الجهاز التداولي على أن يحتفظ هذا الجهاز بإجراءات التصويت والمصادقة⁴.

- تأسيس اعلى نص المادة رقم 31 من قانون البلدية رقم 11-10 توجد لجنة دائمة بالمجلس الشعبي البلدي تدعى: "الاقتصاد والمالية والاستثمار"⁵، والمادة رقم 33 من قانون الولاية رقم 07-12 "لجنة الاقتصاد والمالية"⁶ متكونة من منتخبين محليين، هي الأخرى تعد ضمانات مالية تعزز آلية المراقبة والتنفيذ والتوجيه لسياسة المالية المحلية.

- حق الجماعات المحلية في تعديل ميزانيتها من حيث النفقات والإيرادات، تعد وضعها موضع التنفيذ خلال السنة المالية، يضمنه القانون⁷، غير أن المشرع علق ذلك إعتمادات مالية جديدة جديدة أو رخص خاصة (Autorisations spéciales).

- إجراءات تحويل الاعتمادات المالية من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي داخل نفس القسم من الميزانية، مضمون بنص المادة 182 من قانون البلدية، شريطة أن يكون ذلك بموجب مداولة، وإن كان التحويل من مادة إلى مادة داخل نفس الباب يكون ذلك بموجب قرار، ويخطر

¹ الأمانة العامة للبلدية يسيرها أمين عام (Le secrétaire générale). يعتبر الركيزة الأساسية في البلدية، ويعتبر المساعد المباشر رئيس البلدية، يجدر الذكر أن وظيفة أمين عام للبلدية موحدة على مستوى كل بلديات التراب الوطني، من هم من يعين بموجب مرسوم تنفيذي رقم 91-26 المؤرخ في 02 فبراير 1991م، المتضمن القانون الأساسي الخاصة بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، ج ر ج ج عدد 06 لسنة 1992. وآخرون يعينون بموجب مرسوم رئاسي وذلك حسب أهمية البلد سكانها، أنظر في ذلك المرسوم الرئاسي المؤرخ في 19 ديسمبر 2010 من تعين كتاب عامين ببلدية ورقلة، وهران ج ر ج ج عدد 03 لسنة 2010.

² ينظر المادة رقم 180 من قانون البلدية، مرجع سابق.

³ ينظر المادة رقم 160 من قانون الولاية، مرجع سابق.

⁴ ينظر المواد رقم 181، 182 و 183 من قانون البلدية، وكذا المواد رقم 161 و 162 وما يليهما من قانون الولاية، مرجع سابق.

⁵ ينظر المواد رقم 31 فقرة 1 و رقم 32 من قانون البلدية، مرجع سابق.

⁶ ينظر المواد 33 فقرة 2 و رقم 34 من قانون الولاية، مرجع سابق.

⁷ ينظر المادة رقم 177 من قانون البلدية، مرجع سابق، والمادة 164 رقم من قانون الولاية، مرجع سابق.

المجلس بذلك¹، الأمر كذلك بالنسبة لوالي الولاية غير أن عملية التحويل المالي تتم باتفاق أعضاء مكتب المجلس الشعبي الولائي، إذ يتولى هذا الأخير إخطار المجلس بذلك، تطبيقاً لنص المادة 170 من قانون الولاية رقم 12-07.

إذا، الملاحظ أن هذه الإجراءات تختلف من رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الوالي، فالإجراءات الأولى مشددة نوعاً ما بالمقارنة مع تلك التي يباشرها الوالي فهي لا تقتضي اتخاذ مداولة في الموضوع.

ضمن ضبط موازنة ميزانية الجماعات المحلية (ميزانية الأولية، الإضافية والحساب الإداري)²، هي عملية مشتركة بين الجهاز التنفيذي والتداولي معاً، مما يعطي شفافية في العمليات الحسابية وأوجه الاتفاق فيها.

- إلى جانب الضمانات المالية السابق ذكرها فيما يخص الميزانية، هناك وثيقة الحساب الإداري (Le compte administratif) وحساب التسيير (Le compte de gestions) الأول يتم إعداده من طرف الأمرين بالصرف الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، أما الثاني يتم إعداده من طرف جهات مالية مستقلة عن الجماعات المحلية، وهي أمين خزانة ما بين البلديات، بالنسبة للبلدية وأمين الخزانة العمومية بالنسبة للولاية، إذ بموجبها يتم مقارنة وضبط الكتابات الحسابية (Rapprochement des écritures comptables)، بين الأمرين بالصرف والمكلفين بمسك عمليات تنفيذ لعمليات بينهما مع إمكانية إظهار العمليات الحسابية الخاطئة أو المتجاوز فيها، هذه الرقابة المتبادلة، أعتقد أنها آلية ضرورية وجد هامة أثبتت نجاعتها في كشف الاختلالات المالية بين الجهات التي تتولى مسك الحسابات المالية، وكثيراً ما كانت سداد الأمن للفساد المالي المحلي. وقواعدها المالية³ مستوحاة من المالية الفرنسية.

تطبيقاً لنص التعليم السيد وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 01047 المؤرخة في 5 أكتوبر 2015 والمتضمنة شروط وكيفيات تمويل ميزانية الجماعات المحلية بعنوان 2016. وبالرجوع إلى القوانين المتعلقة بهذه الهيئات نجد أن المادة رقم 170 من قانون البلدية رقم 11-10

¹ ينظر المادة رقم 182 من قانون البلدية، مرجع سابق.

² ينظر المواد رقم 177، 181 و 188 من قانون البلدية، مرجع سابق. والمواد رقم 157، 164 و 166 من قانون الولاية، مرجع سابق.

³ يراجع في ذلك، التعليم رقم C1 المؤرخة في 01 جويلية 1971 المتعلقة بتحديد طريقة مسك المحاسبة، الصادرة عن وزارة المالية سنة 1971.

والمادة رقم 151 من قانون الولاية رقم 07-12 قد حددت و بصفة خاصة طبيعة وانواع الموارد المالية المحصلة لفائدة هذه الجماعات كنتاج مالي معلوم ومضمون.

تبعاً لنص المادة 215 وما يليها من قانون البلدية وكذا المادة رقم 176 من قانون الولاية، وفي إطار سياسة التكامل الوظيفي بين الجماعات المحلية لاسيما في مجال الشراكة و التعاون المالي نجد أن المشرع وضع أرضية قانونية تضمن التعاون المشترك بين بلديات الولاية الواحد وما بين بلديات الولايات المجاورة، وذلك في مختلف الفضاءات التنموية، على أساس أن يكون ذلك وفق قواعد واتفاقيات شراكة يصادق عليها بموجب مداورات المجالس الشعبية البلدية¹.

بالمقارنة مع ما رأيناه في النموذج الفرنسي، نرى أن التعاون المالي للجماعات الإقليمية الفرنسية من حيث سهولة الإجراءات والاختصاص والنشاط هي أوسع من ما هو معمول به في الجزائر، حيث أضحت الجماعات الإقليمية جزء مهم من استراتيجية التعاون الأوروبي اللامركزي التي تعمل باستمرار على دعم وتقوية التضامن المالي لها في عدة مجالات حيوية².

ثانياً: ضمانات حق الجماعات المحلية الجزائرية في الاقتراض

تحرص التشريعات المالية وبالأخص الضريبية على إحاطة الديون المالية بضمانات عديدة لتأمينها من الضياع والوفاء بها في الآجال المحددة.

يعرف الاستاد فوزي عطوي الدين أو القرض العام على أنه: "استدانة أحد أشخاص القانون العام (الدولة، الولاية، البلدية...) أموالاً من الغير مع التعهد بردها إليه بفوائد³"، فهو بذلك من الإيرادات غير عادية بالنسبة للجماعات المحلية

¹ ينظر المواد رقم 215، 216 و 217 من قانون البلدية، مرجع سابق.

² نذكر منها على سبيل المثال ما يلي:

-La coopération internationale des collectivités territoriales et l'union européenne.

Cette consolidation passera, par exemple, par :

- une plus large concertation sur les priorités de la politique européenne de développement avec les autorités locales et régionales ainsi qu'avec leurs associations représentatives et la Plateforme européenne des autorités locales et régionales pour le développement,
- une plus large accessibilité pour les autorités locales et régionales aux programmes d'aide extérieure : systématisation de l'éligibilité des autorités locales et régionales aux appels a propositions.
- Etat des lieux de la participation des collectivités territoriales... Source : Atlas français de la coopération décentralisée – Site internet du MAEE.

www.afd.fr/webdav/shared/.../COOPERATION/Etude-AFD-CUF-int

³ فوزي عطوي، النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2003، ص 132.

ينظر، كذلك، عادل أحمد حشيشي، ومصطفى رشدي شبيحة، مقدمة في الاقتصاد العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، 1998، ص 233.

(ناتج القروض)¹، وعملية تسديدها عند حلول أجلها، فهي من النفقات الإجبارية (فوائد القروض وتسديد رأس مال القروض²، الواجب تنفيذها حالة ما توفرت الاعتمادات المالية لذلك، إذ تنص المادة 199 من قانون البلدية: "لا تعد إجبارية بالنسبة للبلدية إلا النفقات الملغاة على عاتقها بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما والنفقات المتعلقة بتسديد الديون الواجبة الأداء في إطار القرض".

من خلال المادة رقم 201 من قانون البلدية رقم 11-10الاتي نصها: "تقادم الديون التي لم يؤمر بصرفها، وتصفيته ودفعتها في أجل أربع (04) سنوات من افتتاح السنة المالية المتعلقة بها، وتعود بصفة نهائية لصالح البلديات باستثناء الحالات التي يكون فيها التأخير بفعل الإدارة أو بسبب وجود طعن أمام جهة قضائية"³.

الولاية كجماعة محلية، وضعيتها تتطابق وتتشابه مع وضعية البلدية، إذ حدد لها بصفة خاصة من خلال المادة رقم 151 من قانون الولاية رقم 07-12 بنصها: "تتكون موارد الميزانية والمالية للولاية بصفة خاصة مما يأتي...القروض...تحدد كفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.. لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل لميزانية الولاية"⁴.

نذكر أن المشرع في كل من حالة البلدية والولاية، لم ينظم عملية لجوء الجماعات المحلية إلى طلب القرض، ولم يكفلها بإجراءات قانونية، وتنظيمية كافية بل اكتفى بالإشارة إلى كيفية تطبيق المواد الواردة ضمن قانوني البلدية والولاية عن طريق التنظيم.

من خلال مقارنة لما هو معمول به بين التشريع الفرنسي والجزائري، فيما يتعلق بتنظيم وسير عملية قروض الجماعات المحلية.

نجد أن المشرع الجزائري، لم يتعامل من حيث الإجراءات المتخذة، وشدة صرامتها مع الجماعات المحلية وهي تمارس حقها في أخذ القروض، إذ لم يلزم الأمرين بالصرف كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي بضرورة الحصول على الاذن المسبق من أعضاء المجالس المحلية المنتخبة (الجهاز التداولي) كاتخاذ مداولة تكون بمثابة ترخيص قبلي لهذه العملية، وضمن مشاركة كل أعضاء

¹ ينظر المادة رقم 195 من قانون البلدية، مرجع سابق.

² ينظر المادة رقم 198 من قانون البلدية، المرجع نفسه، وينظر، كذلك، المادة رقم 151 من قانون الولاية، المرجع نفسه.

³ ينظر المواد رقم 174 و 201 من قانون البلدية، المرجع نفسه.

⁴ ينظر المادة 151 من قانون الولاية، مرجع سابق.

المجلس كون أن العملية المالية جد مهمة وخطيرة في نفس الوقت قد ترهن تسير مصالح البلدية أو الولاية.

و القول كذلك بالنسبة لمبالغ القروض لم يبين أوجه إنفاقها إلا ما كان موجه "لمشاريع منتجة للمداخيل"¹، حتى هذه العبارة وردت على صيغة العموم، ولم يحدد الجهات المانحة لمثل هذه القروض (مؤسسات مالية داخلية أو خارجية) ان يكون ذلك من المؤسسات المالية فقط او من الأشخاص الطبيعيين كذلك؟

على نقيض من ذلك، المشرع الفرنسي، من خلال المادة رقم (L.3211-2 du CGCT) والمادة رقم (L.4221-5 du CGCT) هو أكثر صرامة في وضع الإجراءات الإدارية والمالية المنظمة لهذا الموضوع، إذ نظم ضماناتها في قانون الجماعات الإقليمية² وباقي التشريعات المالية الأخرى³. وأعتقد أن هذا الاهتمام وهذا التطبيق في الإجراءات القصد منه هوان يضمن حماية مصلحة الجماعات الإقليمية، فهي ليست كالأشخاص الطبيعيين، فقد يترتب عليها حال عدم الوفاء برد القرض أو الدين إجراءات عقابية وقضائية تمس مباشرة بميزانيتها وينعكس ذلك على سير مصالحها لذا قد تكون نية المشرع اللجوء الاقتراض هو الاستثناء وليس القاعدة.

المطلب الثاني: مرافقة الجماعات المحلية اقتصادية واستثماريا

من المؤكد أن الديمقراطية الكلاسيكية هي ليبرالية وفردية، لا تسمح للدولة ومن خلالها الجماعات المحلية بالتدخل في الميدان الاقتصادي، ما دامت الحريات الاقتصادية هي ركيزة الحريات السياسية⁴.

¹ ينظر المادة رقم 174 من قانون البلدية، المرجع السابق.

²Voir, par exemple :

- Article L.2252-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.
- Article D.2252-1, R. 2252-2 et R.2252-5 du code général des collectivités territoriales.
- Article R.1511-24 à D.1511-35 du code général des collectivités territoriales.
- Loi n°2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaire.
- <https://www.legifrance.gouv.fr/>

³Voir aussi, Sébastien, Jeanniard, « L'identification de la nature juridique des emprunts publics », RFFP, septembre 2013, p. 54.

⁴Guibal (M) : « La justification des atteintes à la liberté du commerce et de l'industrie » A.J.D.A juin 1976, p. 331.

غير أن ما نراه، أن تطور علاقة الدولة والجماعات المحلية لم يكن فقط ضمن المستوى السياسي والعمل الإداري، بل حتى على المستوى الاقتصادي وتطوير الاستثمار المحلي والوطني، فإن كانت الدولة قد تخلت نوعاً ما عن بعض وظائفها وتدخلاتها في مقابل ذلك برزت الجماعات المحلية كقطب وفضاء مهم للتسيير الاقتصادي، وهذا ما يتبين لنا من خلال الاختصاصات الممنوحة لها في هذا المجال بموجب قانون الجماعات المحلية الفرنسي و الجزائري، فكيف يمكن مرافقتها وتوفير الضمانات الأزمة لها لإنجاح مهمتها في ميدان الاقتصاد والاستثمار، ذلك ما سنتناوله في هذا المطلب.

الفرع الأول: مرافقة الجماعة الإقليمية الفرنسية اقتصادياً واستثمارياً

ظهر القانون الاقتصادي العام كتخصص أكاديمي في فرنسا بصفة تدريجية ابتداء من سنة 1945، وهو وليد فكرة إدارة الدولة للاقتصاد جراء عوامل عديدة نذكر من بينها على سبيل المثال التراجع النسبي للأطروحات الليبرالية المطلقة التي سادت القرن التاسع عشر (ق 19) إلى غاية القرن العشرين (ق 20)، وعلى وجه الخصوص الوضع السيئ الذي كان يميز الاقتصاد الفرنسي آنذاك، مما استوجب تدخل الدولة محل المبادرة الخاصة. سمح القانون رقم 82-213 المؤرخ في 2 مارس 1983 المتعلق بحقوق و حريات البلديات والمقاطعات و الجهات بما يسمى بـ: "التدخل الاقتصادي (intervention isméconomique) وعليه ففي وقت ما تتدخل الجماعات المحلية في هذا المجال فهي تمارس اختصاص في الأصل مخصص لأشخاص القانون الخاص ويخضع لشروط جد صارمة. كانت فيما سبق النظرة إلى السلطات العمومية والجماعات المحلية بأنها وحدة مثالية متعالية على الأفراد وسلطة استبدادية يجب أن تظل بعيدة عن تسيير الشؤون الاقتصادية، فإن القطاع الخاص هو الذي يملأ هذا الفراغ عن طريق تدخلاته الاقتصادية في مختلف المجالات عن طريق إنشاء وتسيير المرافق العمومية.

على خلافاً من ذلك ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى عدم موافقته بان تلج الجماعات الإقليمية مجال التجارة والمنافسة الاقتصادية¹، محاولة أن يحمي هذا المبدأ وجعله من المبادئ ذات القيمة الدستورية، وقد أورد مجلس الدولة ثلاث مبررات لتحسين مبدأ حرية التجارة والصناعة:

¹ نقلاً عن الأساتذة أصحاب المقالات التالية :

P. Muller, A. Faure, F. Gerbeaux.: « Les interventions économiques locales », pouvoir, n° 60, 1992, p.101. voir aussi, Françoise Gerbaux, Pierre Muller. Les interventions économiques locales. Pouvoirs n°60 - La décentralisation - janvier 1992 - p.99-114.

1- يخضع كل الفاعلين الاقتصاديين لنفس المخاطر كالإفلاس وبما أن الجماعات المحلية لا يمكننا - بالنظر إلى طبيعتها - أن تخضع للإفلاس، فإن تدخلها سوف يؤدي إلى الإخلال بلعبة المنافسة.

2- إن نظام المساعدات العمومية يخل بدوره بقواعد المنافسة الحرة بين الفاعلين الاقتصاديين.

3- من الضروري حماية الجماعات المحلية وضمان تسيير ميزانيتها ضد مخاطر المالية التي قد تبينها لها ممارستها لأنشطة تجارية وصناعية.

إن هذا التوجه الذي سلكه مجلس الدولة الفرنسي كان له صدى بالغ في حماية حرية المبادرة، وعدم الإخلال بقواعد المنافسة، وهو ما أخذ به الفقهاء القانونيون ورجال القضاء وبصفة عامة وفي مقدمتهم (روميو Romeo) من خلال استنتاجاته الشهيرة في سنة 1901 حول مخبره مدينة بوتي (Poitiers) حيث أكد: "أن المجالس الجماعية لا يمكن لها مبدئياً أن تمارس تجارة أو صناعة لسبيين الأول: أن ذلك يشكل خرقاً للنظام الاقتصادي لحرية التجارة والصناعة وحرية المنافسة، فالمشروع وحده هو المختص بتعديله، السبب الثاني: أنه من المجازفة تحميل مالية الجماعات المحلية أنشطة مقامة"¹.
إلا أن مبررات مبدأ حرية التجارة والصناعة الذي ساد خلال فترة اعتبرت غير قصيرة، بدأت تتلاشى شيئاً فشيئاً، نظراً للظروف العالمية المرتبطة بالحربين العالميتين الأولى والثانية وكذا الأزمات الاقتصادية².

علاوة على ظهور مذهب اشتراكي تزامنا مع الثورة السوفياتية، الشيء الذي دفع بمجلس الدولة الفرنسي إلى التراجع وإدخال مرونة على المبدأ المذكور أعلاه محاولاً تكييفه مع التحولات الاقتصادية والسياسية الجديدة.

كما أشرنا سابقاً، فإن المستجدات التي شهدتها العالم في العقود الأولى من القرن الماضي كان لها الأثر البالغ في تحرير مبدأ حرية التجارة والصناعة وكذا ظهور ما يسمى بـ "الاشتراكية البلدية": "Socialism municipal".

وفي هذا الإطار يمكن رصد مرحلتين لتطور الاجتهاد القضائي الفرنسي:

¹Gruber (A) : « La décentralisation et les institutions administratives » coll. A. Colin, 1986, p. 148.

²Falzon (M) : « Les interventions économiques des collectivités locales », L.G.D.J, 1996, p.2.

المرحلة الأولى: اقتترنت بظهور الرأسمالية الصناعية خلال الفترة الممتدة بين نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، وكذا بزوغ الفكر الاشتراكي، حيث كان مجلس الدولة صارما في تعامله مع الجماعات المحلية إلا في الحالات الاستثنائية المقترنة بوجود نص قانوني كمرسوم 05 نوفمبر 1926، الذي أعطى للجماعات المحلية عن طريق الترخيص ضمان إمكانية استغلال مرافق عامة ذات طبيعة صناعية وتجارية، كالمرسوم المؤرخ في 20 ماي 1995 الذي نص على أن تدخل الجماعات المحلية في الميدان الاقتصادي والاجتماعي يعد مضمونا و مشروعاً لكن في حالات موقوفة على شروط محددة.

إلا أن هذا الترخيص المسبق الذي أقره مجلس الدولة الفرنسي سوف يتم الاستغناء عنه، في المرحلة الثانية : التي أعطت ضمانات وإمكانيات مهمة للجماعات المحلية في التدخلات الاقتصادية، لكن تبقى لها طابع الاستثنائية والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

1- إن كان المرفق العام الذي تنشئه الجماعات المحلية يكون نوعاً من الاحتكار الواقعي

خاصة إذا كان تشغيله يستلزم استغلال المال العام، مثال ذلك، المرفق العام للنقل بواسطة التزام والمرفق الخاص بتوزيع الماء والكهرباء.

2- إذا كان الهدف من وراء هذا التدخل هو تحقيق غرض من أغراض الشرطة الإدارية بإنشاء إشارات المرور بغرض تنظيم مرفق المرور.

3- إذا كانت هناك ظروف استثنائية تفرض ضرورة التدخل¹.

إلا أن مجلس الدولة الفرنسي ربط هذا التدخل بوجود شرطين أساسيين وهما:

أ- الظروف الخاصة² التي يبررها انعدام أو ضعف القطاع الخاص.

ب- المصلحة العامة: مفاد هذا الشرط أنه لا يجوز للجماعات المحلية أن تتدخل في الميدان

الاقتصادي إلا إذا كان هدفها هو تحقيق المصلحة العامة وليس تحقيق مصلحة خاصة والحصول على الأرباح.

¹ عادل محمود حمدي، "الاتجاهات المعاصرة في نظر الإدارة المحلية - دراسة مقارنة -، دار الفكر العربي، 1976، الجزء الأول، ص 406.

²Falzon (M) : « Les interventions économiques des collectivités locales », op. Cité, p.2.

وتبعاً لذلك سارعت الإدارة إلى توسيع مفهوم المصلحة العامة لتتضمن وتبرر تدخلاتها الاقتصادية تحت طائلة ضعف المبادرة الخاصة وأحياناً انعدامها وذلك تحت غطاء المصلحة الاقتصادية¹.

كما عمد الاجتهاد القضائي في مرحلة لاحقة إلى توسيع هذه الاستثناءات، فقام بتليين مفهوم عجز المبادرة الخاصة والتي لم تعد تقتصر على الجانب الكمي فقط، بل حتى الكيفي وذلك بالحصول على خدمات بثمن أقل وشروط ملائمة، وكذلك تطوير مفهوم المرفق ومظاهره ليشمل تحسين نوعية المرفق (الرياضة، الترفيه، المناطق الخضراء...).

إن انتقال الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة² أفرز عدة معطيات جديدة تدخل كلها في دائرة اتساع القطاع العام، وذلك بالهيمنة على ميادين كانت وقت قريب من صميم تدخل القطاع الخاص، بل الأكثر من ذلك فالدولة وجماعاتها المحلية لم يقتصر تدخلها في العمليات التي تتطلب أموال ضخمة وإمكانيات كبيرة يعجز الأفراد على تلبيتها، بل تعد ذلك إلى المجالات التي كانت حكراً على الأفراد مما زاد مرافقهما الوطنية والمحلية واتساعها وخلق فروع جديدة جعلت من الدولة وجماعتها المحلية ممرضة سياسياً واقتصادية، إلا أن هذه المرحلة لم تدم طويلاً وسرعان ما اضمحلت لظروف سياسية واقتصادية جديدة ابتداء من السبعينات والثمانينات ودخول العالم خاثة القطب الواحد.

يستوجب بنا ذكر أن تجميع مركزية الأنشطة الإدارية والاقتصادية وتحكم الدولة فيها اقترن بقوة الدولة بصفتها حامية الحقوق والحريات، غير أن تطور الزمن بين أن هذا التصور غير صحيح لأن المركزية الإدارية السياسية تعاني من عدة عيوب كالبطء والروتين الإداريين³، وكذا غياب الجودة والفعالية في الخدمات التي تقدمها، وقصد تجاوز هذه الوضعية، طرحت بدائل أخرى أصطلح عليها "بالحكومة الجيدة" المبنية على الفعالية والتعامل بالشفافية وتحقيق سياسة الغرب، لذلك عملت الدولة على تفويض بعض اختصاصاتها الإدارية والاقتصادية للجماعات المحلية. وهذا ما يظهر من خلال

¹Gui bal (M) : « La justification des atteintes à la liberté du commerce et de l'industrie » A.J.D.A juin 1976, p. 332.

²Revero (J) : « Droit administratif », éditions Dalloz, 1987, p.28.

³ ملكة الصوخ: "القانون الإداري"، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، 1996، ص84.

صدور القانون رقم 2014-58 المؤرخ في 27 يناير 2014 المتعلق بعصرنة النشاط العمومي للجماعات الإقليمية .

ذلك أن قوة الدولة لم تعد مرتبطة بمركزيتها، ولكن بمدى انفتاحها¹، الأمر الذي مكن الجماعات الإقليمية من البروز كطرف فعال وفضاء مهم للتسيير الاقتصادي²، ومرافقها من تحول في الاختصاصات الاقتصادية ووضع تحت تصرفها الوسائل البشرية والتقنية الأزمة لذلك، لكن لا بد من ضمانات ترافق وتحمي هذه الهيئات من مخاطر المعاملات الاقتصادية.

إن القوانين اللامركزية لسنة 1982م في فرنسا، سجلت تحولا في قاعدة تدخل الأشخاص الخاصة في الاقتصاد دون سواها من أشخاص القانون العام، واعترفت بل أكدت أحقية الجماعات المحلية في التدخل في القطاع الاقتصادي.

كما أشرت في البداية كان هذا التدخل في إطار (Cadre Jurisprudential restrictive) إذ بموجب القانون رقم 82-213 المؤرخ في 02 مارس 1982، المتعلق بحقوق وحرريات البلديات، المقاطعات والجهات³، سمح لأول مرة للجماعات الإقليمية بولوج فضاء المعاملات الاقتصادية وإنشاء المؤسسات .

وفي نفس المضمون، نجد أن القانون رقم 83-8 المؤرخ في 07 يناير 1983، المتعلق بتوزيع الاختصاصات بين كل من البلديات المقاطعات، الجهات والدولة، قد تضمن في مادته الأولى أن الجماعات المحلية تسيير شؤونها الاقتصادية بموجب مداورات تراعي فيها مصلحتها المحلية، يكون بذلك القانون الصادر سنة 1983م⁴، قد حدد الاختيار الاستراتيجي لضمان تدخل الجماعات المحلية في الاقتصاد والتنمية.

¹ للتوسع أكثر في هذا الموضوع ينظر:

Sedjari (A) : « état et administration tradition ou modernité », op, 1995, p. 83.

²« A ce titre, elles concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social et culturel, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à amélioration du cadre de vie.

³Abrogé par Loi n° 96-142 du 21 Février 1996, JORF, du 24 Février 1996.

⁴Loi n° 83-645 du 13 Juillet 1983 le rapport sur le 9^{ème} plan de développement économique, social et culturel est approuvé en tant qu'il définit pour la période 1984-1988 les choix stratégiques, les objectifs et les grands actions (Premier loi de plan) JORF du 17 juillet 1983 page 2214.

ولقد حدد المشرع الفرنسي ثلاث حدود كبر لتطبيق مبدأ حرية الجماعات المحلية وثيقة تدخل في الاقتصاد¹ وهي:

أولاً: ضرورة احترام اختصاصات الدولة، فيما يخص السياسة الاقتصادية والاجتماعية والدفاع عن الشغل.

ثانياً: التأكيد على أن يكون مبدأ تدخل الجماعات الإقليمية في المجال الاقتصادي مبني على احترام حرية المنافسة والمساواة بين المواطنين أمام القانون.

ثالثاً: يجب ان تراعى في التدخلات الاقتصادية للجماعات الإقليمية احترام قواعد تهيئة الإقليم.

لقد أبرز القانون العام للجماعات الإقليمية الفرنسي CGCT المبادئ العامة، التي تضمن تدخل الجماعات المحلية في الحياة الاقتصادية من خلال المواد رقم (L.1511-1) إلى (L.1511-5) بالنسبة للبلديات، المادة (L.3231-1) بالنسبة للمقاطعات والمادة (L.4211-1) بالنسبة للجهات والمادة (L.5111-4) فيما يخص المؤسسات العمومية للتعاون ما بين البلديات².

ضمن هذا الإطار، وعلى سبيل المثال، يتعين على الجهة كجماعة إقليمية تطبيق المخطط الجهوي للتنمية الاقتصادية (SRDE)³، الذي تبناه المجلس الجهوي، والذي يحدد التوجهات الاستراتيجية ويضمن حسن تنفيذ المسار الاقتصادي للجهة ويعزز اختصاصاتها في تعاملاتها الاقتصادية⁴.

¹Les interventions économiques des collectivités locales, www.vie-publique.fr/documents-vp/

² Voir, circulaire du 3 juillet 2006 relative à la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 relatives aux libertés et responsabilités locales en ce qui concerne les interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements.

<http://www.interieur.gouv.fr>

Important :

Depuis le 30 Avril 2009, les circulaires du ministère de l'Intérieur sont publiées sur le site

www.circulaire.gouv.fr

³SRDE : Le Schéma Régional de Développement Economique.

⁴Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales JORF n° 190 du 17 Août 2004 page 14545.

www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2004/8/13/INTX03000078L/jo/texte

كما تضمن التوازن الاقتصادي على إقليمها والسعي لضمان الانسجام بين مختلف العمليات، والبرامج الاقتصادية، وذلك بالعمل والتنسيق مع باقي الجهات الأخرى، بما في ذلك الاختصاصات التي تؤول للدولة.

بالإضافة إلى ذلك، وكون الجهة هي الجماعة الإقليمية الأكثر تمتعا باختصاصات واسعة في المجال الاقتصادي¹، فهي توافي المجلس الجهوي بكل المعلومات والإحصائيات المالية لأي نشاط اقتصادي على مستوى إقليمها، لتمكينه من إعداد تقرير في الموضوع.

نذكر أن القانون المتعلق بالتدخل الاقتصادي للجماعات الإقليمية، كان موضوع تغيير عميق فيما يخص تعزيز ضمانات الجماعات الإقليمية في المشاركة الاقتصادية من خلال آلية الديمقراطية الجوارية²، من ذلك صدور منشور رقم D2 B2 المؤرخ في 09 مارس 2016 المتضمن توزيعات جديدة فيما يخص اختصاصات في الميدان الاقتصادي³ والتي عززت بالتحديد صلاحيات الجهة (La region) في هذا الميدان بداية من سنة 2015⁴، نذكر من هذه الصلاحيات:

1- ضمان توسيع دائرة صلاحيات العمل والتشاور حالة إعدادها للمخطط الجهوي للتنمية الاقتصادية لتشمل المؤسسات العمومية للتعاون ما بين البلديات "Metro poles"، نجد كذلك أن المنشور المذكور أعلاه قد أهل البلديات الفرنسية للتدخل المسبق على الجهة في منح إعانات خاصة لترقية المناطق الريفية، على المستوى الصحي والرياضي.

¹Voir, Répartition des compétences (Tableau Synthétique, Mars 2014).

www.collectivites-locales.gouv.fr

² Voir, par exemple : Art n° 102 du loi du 07 février 2002 relative à la démocratie de proximité, concernant les aides des collectivités locales au entreprise.

³Préfecture de la vienne, Secrétariat général direction des relations avec les collections locales, et des affaires juridiques, Bureau des finances locales et du contrôles budgétaire.

www.vienne.pref.gouv.fr

⁴Voir, Loi n° 2015-991 du 7 août portant nouvelle organisation territoriale de la république (dite notre) clarifie les compétence des collectivités territoriales en matière d'interventions économiques et renforce le rôle de la région, dorénavant seule habilitée à attribuer certaines en matière de développement économiques. Ces évolutions s'inscrivent en cohérence avec le janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles.

2- عندما لا يقوم القطاع الخاص بتلبية حاجيات السكان خاصة سكان الريف، مكن
المشرع الفرنسي وضمن حق إبرام اتفاقيات شراكة بين البلدية والجهة ذو طبيعة مالية
لإعادة خلق ودفع النشاط الاقتصادي.

تبعاً للقانون رقم 199-2015 المؤرخ في 7 أوت 2015 المتضمن إعادة تنظيم
صلاحيات الجماعات الإقليمية في الميدان الاقتصادي، إذ وسع من مجال تدخلها في النشاط
الاقتصادي ليوفر لها، بذلك أرضية قانونية تمكنها من التدخل والقيام بالعمليات الاستثمارية التي
تستهدف بشكل أساسي تلك التي لها صلة بأموال هذه الجماعات، هذه الأخيرة، ورغبة في رفع
الوعي المالي لإيراداتها المحلية تقوم بعمليات استثمار في إطار الشروط المحددة ضمن القانون العام
للجماعات الإقليمية¹، في (مجال البناء، تهيئة المباني وإنجاز المنشآت الفنية...).

وقصد ضبط هذه العملية تم تحديد قائمة للمباني التي تستثمر فيها الجماعات الإقليمية²،
أما العمليات الاستثمارية غير مسجلة في القائمة، التي تتصف بالاستمرارية والديمومة والوجود الفعلي
لها في هذه الحالة أجاز المشرع الفرنسي للجماعات الإقليمية إمكانية تسجيلها في قسم الاستثمار
لميزانيتها، ويكون ذلك بموجب مداولة خاصة يتخذها أعضاء المجلس المنتخب والتي في الغالب لا
يفوق مبلغها المالي (500^E)³.

إن مرافقة وضمان تأطير قانوني⁴ لتدخل الجماعات الإقليمية في العمليات الاقتصادية
والاستثمارية، في نظراً يعود إلى تمتع هذه الهيئات بإمكانيات اقتصادية محلية قادرة على توليد وخلق
إيرادات مالية، ذلك أن نظام الجماعات الإقليمية يعد نظاماً مفتوحاً يؤهلها أن تكون عنصراً فعالاً في
المنظومة الاقتصادية بما لها من اختصاصات واسعة وحرية المبادرة في إبرام العقود وهذا ما أكده مجلس
الدولة الفرنسي⁵، في المجال الاقتصادي.

¹Voir, Art L.5216-5, L.4251-7 du CGCT.

²Voir, circulaire interministérielle n° NOR/INT/B/02/00059/C du 26 février 2002 relative aux
règles d'imputation des dépenses du secteur public local.

www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/circ_metb0510010C

³Voir, Art L.2122-21, L.3221-2 et L.4231-2 du CGCT.

⁴ Voir, par exemple, « livre V : Dispositions économiques » du CGCT.

⁵Décision du conseil constitutionnel n°2004-409 DC du 12 février 2004 ou « aucune exigence
constitutionnelles n'impose que ce caractère exécutoire des actes cas de leur transmission au préfet.

فموجب القانون المسمى (la notre) وتطبيقا للمواد (L.5214-16) و(L.5216-5) من القانون العام للجماعات الإقليمية. تم تأهيل البلديات الفرنسية وتجمعاتها السكانية بمنحها اختصاصات في مجال التنمية الاقتصادية، لاسيما في الميدان السياحي، إذ ضمن لها حق إنشاء دواوين للسياحة لترقية هذا النشاط .

ضمن سياق متصل بالتدخل الاقتصادي والاستثماري للجماعات الإقليمية، تم كذلك وبقوة إشراك الجماعات الإقليمية الفرنسية في العمليات الاستثمارية ذات البعد البيئي باعتبارها محرك أساس للمحافظة على البيئة ومحاربتها للتغيرات المناخية وذلك ابتداء من سنة 1990¹.

أما فيما يخص المقاطعة، فالقانون رقم 199-2015 المؤرخ في 07 أوت 2015، المتضمن التنظيم الإقليمي الجديد للجمهورية (dite notre) السابق ذكره، لقد قلص من دور المقاطعة في التدخل الاقتصادي.

حيث أقصاها ولم يضمن لها حتى التدخل في المجال الاقتصادي للقانون المشترك، حفظ لها فقط إمكانية مشاركتها في مواضع خاصة ومحددة مسجلة ضمن عمليات الاقتصاد الإقليمي².

الفرع الثاني: مرافقة الجماعة المحلية الجزائرية اقتصاديا واستثماريا

لقد أفرزت متطلبات الحياة العصرية ضرورة تدخل الدولة وجماعاتها المحلية في الاقتصاد، ضمن منطلق تفرغ وتخصص القواعد القانونية والتي تندرج ضمن القانون العام الاقتصادي أو ما يصطلح عليه ب: "قانون تدخل الدولة"³.

تطرح باستمرار إشكالية تحديد مفهوم القانون العام الاقتصادي من خلاله يثار موضوع إشكالية وظائف الدولة ومن خلالها الجماعات المحلية وضمانات تدخلها في النشاطات الاقتصادية،

¹Voir, Jean-Marie BOCKEL et Marie-Françoise, « les collectivités territoriales s'engagent pour le climat », délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, rapport d'information n° 108. https://www.senat.fr/notice_rapport/2015/R_108_notice.html

² Voir, annexe n.... page..... rapport n° MCT/2016/113 Conseil départemental réunion du 12 avril 2016, portant délibération cadre relative à la politique départementale d'aménagement et de développement du territoire : Solidarités territoriales et développement local.

³ حميد أبولاس، "مجال التدخلات الاقتصادية للجماعات المحلية"، مداخلة ألقيت خلال الملتقى الدولي الخامس، "دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية" المنعقد يومي 03 و04 ماي 2009 من طرف مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، بالتنسيق مع جمعية هانسي صديل.

في ظل وجود تطور في الفكر الاقتصادي العالمي أدى إلى بروز نظرية تؤيد تدخل الشخص المعنوي في الاقتصاد¹.

و الجزائر لا تخرج عن دائرة ما ذكرناه أعلاه، إن نشأة وتطور القانون العام الاقتصادي في الجزائر تأثر بما عرفه هذا الفرع القانوني في فرنسا.

توسع نطاق تدخل الدولة فبعد الاستقلال سنة 1962 وإلى غاية 1988، قد حسمت السلطات السياسية باختيارها النهج الاشتراكي، إذ كان التنظيم الاقتصادي مبنيا على التخطيط المركزي الذي توجهه الدولة²، ومن ثم قيدت الجماعات المحلية في تدخلها الاقتصادي إلا ما تم الموافقة عليه ورخصته الدولة، كحقتها في إنشاء المؤسسات الاقتصادية، إذ تم حصر التدخل الاقتصادي للبلدية خلال هذه المدة (1967-1988) تطبيقا لقانون البلدية لسنة 1967 في مهمة لجنة "التدخل الاقتصادي والاجتماعي" (CIES) والمجلس البلدي لتنشيط القطاع الاشتراكي (CCAS)³. بعد صدور دستور 1989، وتكريسه لمبدأ التعددية السياسية، رافقته نوع من المرونة وحرية التدخل الاقتصادي والتوجه نحو تمكين الجماعات المحلية الجزائرية من الاعتماد على نفسها شيئا فشيئا، كتنظيم إداري محلي إذ ضمن قانون البلدية لسنة 1990 من خلال نص المادة رقم 88: "تبادر البلدية بكل عمل أو إجراء من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية التي تتماشى مع طاقتها ومخططها التنموي كما تنفذ كل إجراء كفيلا بتشجيع تدخل المتعاملين"⁴، أما بالنسبة للولاية فلقد ضمن حق الشريك الاقتصادي مع الدولة إذ نصت المادة 60 من قانون الولاية على ما يلي: "يعكس مخطط الولاية في المدى المتوسط البرامج والوسائل والأهداف المحددة بصفة تعاقدية بين الدولة والجماعات المحلية قصد ضمان التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للولاية"⁵.

إن المتتبع للمسار التاريخي للجماعات المحلية بالجزائر يظهر له جليا أن دورها تغير وتطور بشكل كبير، فلم يعد هذا الدور يقتصر على أداء الخدمات والمرافق ذات الطابع الإداري المحض، بل

¹ عبد الله خطاب، "دور الدولة والنظرية الاقتصادية، الدروس المستفادة للحالة المصري"، ورقة مقدمة في مؤتمر شركاء التنمية حول "دور الدولة في الاقتصاد المختلط"، سنة 2008.

² وناي رشيد، "آلية تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي عبر سياستها المالية"، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية جامعة بسكرة، العدد التاسع جوان 2011، ص 108 وما يليها.

³ عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة للنشر، دون سنة للنشر، الجزائر، ص 129.

⁴ قانون البلدية رقم 90-08 المؤرخ في 047 أبريل 1990 ج ر ج عدد 15 لسنة 1990 (ملغي)

⁵ قانون البلدية رقم 90-09 المؤرخ في 047 أبريل 1990 ج ر ج عدد 15 لسنة 1990 (ملغي).

إن نطاق مهامها توسع ليشمل مجالات اقتصادي تقوم من خلالها بالمساهمة الفعلية في عملية الإنعاش الاقتصادي.

بالإضافة إلى ذلك ساهمت الجماعات المحلية إلى جانب الدولة في إحداث وتجهيز مناطق عديدة للأنشطة موزعة على عدة قطاعات محلية ومركزية.

حيث مكنت هذه الجهود من إعطاء دفعة قوية للاقتصاد المحلي بإنجاز البنيات التحتية والتجهيزات الهيكلية المحفزة للاستثمار والتي سمحت في الكثير من المشاريع من إحداث مناصب عمل مكنت من امتصاص البطالة.

وتشمل المشاريع المنحزة من طرف هذه الهيئات، أيضا ميادين مختلفة كتلك المتعلقة بالبنيات التحتية والتجهيزات الاجتماعية والرياضية والسياحية، وتجهيزات أخرى تهدف إلى تلبية الحاجيات الأساسي، وبجد أساس هذه الاختصاصات تضمنها كل من قانون البلدية¹ وقانون الولاية² إذ ضمنا من خلالهما استراتيجية وألوية عمل المجالس المنتخبة وعلاقتها بالمواطن، بل ألزم المشرع الجزائري الجماعات المحلية بإشراك المواطن في القضايا التنموية المحلية ضمانات لشفافية عملها، ووسع من نطاق اختصاصها ليشمل بذلك المجتمع المدني والجمعيات المعنية حسب نشاطها واختصاصها لتعمل وتنسق مع اللجان الاقتصادية بالمجالس المحلية كـ "لجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار"³ بالمجلس الشعبي البلدي و "اللجنة الاقتصادية"⁴ بالمجلس الشعبي الولائي، بالعمل والتنسيق والشراكة بين المجالس المنتخبة من خلال اللجان السابق ذكرها، من جهة، والمجتمع المدني أخرى، يعد قيمة إضافية وتعتبر قفزة نوعية في تجدد العمل الجماعي بين كل من (الجهاز الإداري والتداولي والمواطن) وإمكانية الراقى به إلى مستوى أفضل يجسد سياسة التقارب والعمل الجوارى الذي يعد ضمانا سياسيا واجتماعيا بامتياز للجماعات المحلية كون هذا التقارب يفضي إلى الساكنة الاجتماعية بل هو محورها وهدفها، وعلى هذا التفصيل، يصبح المواطن مساهما رئيسيا في عملية التنمية وهذا ما تسعى إليه الجماعات المحلية⁵.

¹ ينظر، المادة رقم 11 من قانون البلدية، مرجع سابق.

² ينظر، المادة رقم 73 من قانون الولاية، مرجع سابق.

³ ينظر، المادة رقم 31 من قانون البلدية، مرجع سابق.

⁴ ينظر، المادة رقم 33 من قانون الولاية، مرجع سابق.

⁵ مقتطف من كلمة السيد رئيس الحكومة خلال لقاء الحكومة مع الولاية يومي 12 و 13 نوفمبر 2016 جريدة الخبر الجزائرية، ليوم الأحد 13 نوفمبر

2016، العدد 8329، ص 3 الصحفي محمد سيدهم.

نتيجة لما سبق ذكره، فحق المبادرة المحلية لهذه الجماعات قصد ترقية مشاريعها الاقتصادية وحثها لمشاركة المواطن والتكفل الإيجابي لتسوية وضعية في إطار أهداف الديمقراطية المحلية مضمون بموجب قانون الجماعات المحلية¹ في هذا المقام نجد أن المشرع خص المجلس الشعبي الولائي بضمان عملية وضع البرامج التنموية والتنسيق مع تلك المقترحة من طرف بلديات الولاية وتلك المتكلف بها على مستوى القطاعات الوزارية بالدولة لتفادي التسجيلات المتكررة لأغراض تنموية واحدة، وكذلك ضمان نجاعة، وتحكم أكثر في مدونة المشاريع التنموية بالولاية وترقب العمل التنموي للولاية².

من خلال هذا التصور، فهو يهدف إلى خلق نوع من الشراكة في هذا الإطار يعرف الأستاذ: أحمد بوعشيق الشركات المحلية ذات الاقتصاد المخطط بأنها: "شركة مساهمة، تساهم فيها الجماعات المحلية أو أحد الأشخاص العامة للدولة، المؤسسات العمومية، إلى جانب رؤوس الأموال الخاصة وذلك بهدف تحقيق المصلحة العامة"³.

وعلى العموم، فإن الشركة الاقتصادية المحلية المختلطة تعد إطارا اقتصاديا مهما، فهي وسيلة نوعية ترتقي بالجماعات المحلية من وحدات إدارية إلى أحد المساهمين المباشرين في خلق الثروة الاقتصادية وتنشيط الاقتصاد المحلي ومن ثم إحداث مناصب شغل وتوفير الموارد المالية أو كما يطلق على وصفها بـ: "الجماعات المحلية الجزائرية من التسيير الإداري إلى رهانات التنمية وخلق الثروة"⁴.
فيما نرى، أن هذا هو التوجه الذي تتبناه الحكومة الجزائرية حاليا لتطبيق مبدأ تعميق اللامركزية الاقتصادية وتقريب مركز اتخاذ القرار على المستوى المحلي.

نذكر، أن الغاية التي يهدف إليها المشرع من وجود لجان منتخبة بالمجالس المحلية، تتولى التنسيق الاقتصادي وتوسيع فضاءاتها التعامل، هو ضمان التكامل الوظيفي بين الجهاز التداولي (المنتخبين المحليين) والجهاز التنفيذي الممثل في الوالي والمدراء التنفيذيين بالولاية).

أما فيما يخص موضوع مرافقة الجماعات المحلية في مجال الاستثمار المحلي نصت المادة رقم 109 من قانون البلدية على: "من قانون البلدية تخضع أي مشروع استثماري أو تجهيز على إقليم

¹ ينظر، مثلا المواد رقم 11 و رقم 12 من قانون البلدية، مرجع سابق.

² ينظر، المادة رقم 80 من قانون الولاية، مرجع سابق.

³ محمد الأعوج: "طرق تدبير المرافق العامة بالمغرب"، منشورات الجمعية المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مؤلفات وأعمال جامعية"، سنة 2006، ص 101.

⁴ كلمة السيد، صنيدي عبد الرحمان، المفتش العام لوزارة الداخلية والجماعات المحلية بالجزائر، خلال لقاءنا به يوم الخميس 10 نوفمبر 2016 على الساعة 10 صباحا، بمقر مكتبه بالوزارة.

البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي ولاسيما في مجال حماية الأراضي المحلية و التأثير في البيئة".

من خلال نص المادة نلاحظ أن المشرع علق تسيير هذا الملف وتحسينه على ضرورة الحصول على الإذن المسبق مداولة المجلس الشعبي البلدي هذا يدل على أهميته، مما يستدع إشراك الجهاز التداولي في إتخاذ القرار الخاص به .

مرافقة الجماعات المحلية في مجال الاستثمار¹ مبني على التوجهات العالمية الحالية في مجال التسيير الاقتصادي اللامركزي، التي تتجه أساسا نحو إقامة شراكة وتعاون بين الجماعة المحلية والقطاع الخاص، وذلك لما يوفره هذا العمل من مزايا على مستوى العمليات الاستثمارية المحلية وجماعة البرامج المنجزة التي تهدف فعلا إلى تحسين وترقية المستوى المعيشي للمواطن.

إن من مظاهر اللامركزية الاقتصادية هو خلق فضاء استثماري وتبعاً لهذا التوجه تقوم الدولة على توفير الأرضية القانونية والاقتصادية للجماعات المحلية، بإضفاء نوع من التسهيلات الإدارية وتذليل كل العقبات التي تعترض هذا الملف، واعتماد المرونة في الإجراءات على اختلاف طبيعتها ومستويات إتخاذها وتطبيقها، لضمان مشاركة فعالة للجماعات المحلية في الحراك الاقتصادي (الاستثمار المحلي) مع مراعاة الإمكانيات المالية لميزانية لكل جماعة.

ويمكن الجزم، أن العنصر البشري يشكل مفتاح نجاح أو إخفاق لأي عمل، كما انه هو محور التنمية وأساسها ولضمان تأهيل نوعي لتدخل الجماعات المحلية في التجربة اللامركزية الاقتصادية راهنت و عملت وزارة الداخلية والجماعات المحلية على ضمان تكوين عالي لفائدة إدارتها وموظفيها الإداريين وكذا المنتخبين المحلية لإعدادهم وتزويدهم بطرق التسيير المتعلقة بالاستثمار المحلي، فبادرت بالانفتاح على القطاعات المكونة على المستوى المحلي، كإقامة اتفاقيات مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي²، وحتى الانفتاح على التجارب الأجنبية السابقة لهذا النوع من التسيير.

¹ الاستثمار كلمة مشتقة من الثمر، والثمر هو "حمل الشجرة وأنواع المال"، ابن منظور، لسان العرب، المجلد الرابع، بيروت، دار الصادر، 1955، ص 104. ويطلق الثمر على عدة معاني منها: حمل الشجر أي ما ينتجه، المال كما تشير الآية الكريمة: "وكان له ثمر فقال لصاحبه وهو يحاوره أنا أكثر منك مالا وأعز نفرا" [سورة الكهف، الآية 34]، حيث أن المراد بالثمر هنا هو المال الوفير، ويقصد به أيضا النماء والزيادة لأنها زائدة عن المال، أنظر، عبد الكريم، خلال الفترة (1996-2005)، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، (2007-2008)، ص 28.

² توقيع اتفاقية تعاون بين وزارتا الداخلية والجماعات المحلية والتعليم العالي والبحث العلمي، يوم 05 نوفمبر 2015، المتضمنة اتفاق إطار في مجال البحث العلمي والتطوير التكنولوجي بهدف مرافقة هذا الأخير وعصرنة الإدارة، وتحقيق التنمية المحلية وكذا إشراك البحث العلمي في مسار عصرنة المرفق العام وتحسين الأداء الاقتصادي للجماعات المحلية.

للمزيد من التفصيل تصفح في ذلك الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية والجماعات المحلية.

في هذا الصدد تبذل وزارة الداخلية والجماعات المحلية جهودات لتحسين مؤهلات وقدرات وإطاراتها¹ إيماناً منها أن الرهان التنموي يتوقف على نجاعة المسيرين والمنفذين من إطاراتها، كما اتخذت ترتيبات تشريعية ضماناً لهذه المهمة، والمحافظة على التوازن الإقليمي للاقتصاد، بإقرار التحفيزات اللازمة للمناطق المراد ترقيةها²، نظراً لدور الجماعات المحلية في تنفيذ السياسة العامة للدولة على المستوى الاجتماعي والاقتصادي³...

إلى جانب ذلك يعتبر الاستثمار عنصراً هاماً لتقييم صحة اقتصاد الدولة وعمق تطبيقاته على المستوى المحلي، فهو بمثابة مؤشراً هاماً على ثقة المجتمع في مستقبله، وقدرة الجماعات المحلية لاسيما البلدية في ضمان استمرارية هذه الرابطة الاقتصادية، فهي واجهة الدولة على المستوى المحلي ومحل ثقة مواطنها مرتبط بمدى قدرتها على ضمان مستقبله من خلال قدرتها على الابتكار وخلق الثورة⁴.

لذلك نجد أن المشرع الجزائري أصدر مجموعة من النصوص القانونية لإرساء ضمانات لعملية الاستثمار المحلي بدءاً من الأمر 66-284 المؤرخ في 15 سبتمبر 1966 والذي أهمل فيه تعريف الاستثمار وذهب إلى الهدف من الاستثمار⁵.

لكن استدرك ذلك بإصداره للقانون الجديد للاستثمار رقم 01-03 المؤرخ في 20 أوت 2002 حيث أعطا بموجبه تعريفاً للاستثمار⁶، وحاول من خلال هذا القانون إعطاء ضمانات

¹ ضمن هذا المسعى نظمت وزارة الداخلية والجماعات المحلية الجزائرية، بالشراكة مع وزارة الشؤون الخارجية والتنمية الدولية الفرنسية، وجمعية المدن الفرنسية المتحدة الدورة الثالثة للقاءات الجزائرية الفرنسية لرؤساء البلديات ومسؤولي الجماعات الإقليمية يوم 25 و26 ماي 2016.

وعدت هذه التظاهرة مشاركة 150 شخصية من مختلف القطاعات الفاعلة في مجال التعاون اللامركزي، من بينهم 50 منتخبا فرنسياً، و70 منتخبا جزائرياً، بالإضافة إلى ممثلي وزارتي الشؤون الخارجية لكلا البلدين وممثلي بعض الجمعيات.

خلال هذه اللقاءات، تم تنظيم 04 ورشات عمل تنتقل في:

- الورشة الأولى: "الديمقراطية التشاركية: عامل للتحويل".
- الورشة الثانية: "المالية والحماية المحلية في التنمية المستدامة".
- الورشة الرابعة: "الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تسيير الشؤون المحلية".

راجع في ذلك الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية والجماعات المحلية وقد شكلت هذه الورشات فرصة للمشاركين لتبادل ومناقشة الآراء وتقديم توصيات للمستقبلين.

للمزيد من المعلومات راجع في ذلك الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية والجماعات المحلية الجزائرية التالي: www.interieur.gov.dz/index.php/ar

² منصور زين، واقع وآفاق سياسة الاستثمار في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 2، ص 127 - 128.

³ فريدة مزيان، دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 6، ص 54.

⁴ Demons (Shales), l'investissement public en France conseil économique et social, 2002, p.323.

⁵ ينظر، ج ر ج ج عدد 80 لسنة 1966.

⁶ ينظر، ج ر ج ج عدد 47 لسنة 2001.

أخرى للجماعات المحلية بعد الأحداث الأمنية والاقتصادية التي صعبت من سياسة توتيد برامج الاستثمار التي كانت أرضيته القانونية أحد أهداف قانون ترقية الاستثمار سنة 1993¹، فكانت الغاية من وجود القانون السابق ذكره هو تعميق الإصلاحات الاقتصادية، وتحسين فعاليتها.

من هذه الفعاليات لقد أنشأ المشرع الجزائري هيئات وطنية ومحلية تعمل ب الشركة والتنسيق مع الجماعات المحلية في إطار تكاملي كإنشاء المجلس الوطني للاستثمار (CNI) هو مجلس تم إنشاؤه لدى الوزير المكلف بالاستثمار² يتولى رئاسته رئيس الحكومة طبقا للمادة 18 من هذا الأمر والمادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 06-355 المؤرخ في 09 أكتوبر 2006، المتعلق بصلاحيات المجلس الوطني للاستثمار.

غير أن هذا المجلس لا يملك سلطة إدارية مستقلة وأن قراراته وتوصياته توجه للأجهزة والهيئات المكلفة بالاستثمار على غرار الوكالة الوطنية لترقية الاستثمار³ والوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري (ANIREF) والتي تم استحداثها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 07-119 المعدل والمتم⁴ تم تكليفها بمهمة تسيير وترقية المحفظة العقارية، بالإضافة إلى مهمتها في ترقية وعمل الوساطة، وضبط العقارات الموجهة للمشاريع الاستثمارية، والتي لها امتداد إلى الجماعات المحلية وتعزز من اختصاصاتها في الاستثمار المحلي⁵ كإنشاء، وتهيئة الأوعية العقارية اللازمة لاستقبال المشاريع الاستثمارية لدى الجماعات الإقليمية، ومناطق النشاطات وكل الفضاءات المخصصة للنشاط الاقتصادي⁶.

غير أن بقاء هذه الوكالة من حيث المقر والتسيير على المستوى المركزي، وتأخر فتح فروع لها على المستوى المحلي، تشكل عقبة أمام سهولة تسيير ملف الاستثمار المحلي من طرف الجماعات المحلية.

¹ ينظر المرسوم التشريعي رقم 93-12 المؤرخ في 05 أكتوبر 1993 المتعلق بترقية الاستثمار ج ر ج العدد 64 لسنة 1993.

² ينظر، المادة رقم 06 من الأمر رقم 01 - 03 المؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بتطوير الاستثمار ج ر ج العدد 47 لسنة 2002.

³Ougue Nouné Hind, La politique de promotion et d'attraction de l'investissement en Algérie, thèse de doctorat en économie, université de la Sorbonne nouvelle paris III, 2014, p.185.

⁴ ينظر المرسوم التنفيذي رقم 12-126 المؤرخ في 19 مارس 2012 ج ر ج ج، عدد 17 لسنة 2012.

⁵ ينظر المادة رقم 02 المرسوم التنفيذي رقم 07-119 المؤرخ في 23 أبريل 2007، ج ر ج ج، عدد 27 لسنة 2007، المعدل والمتم بالمرسوم التنفيذي رقم 12 - 126، مرجع سابق.

⁶ ينظر المادة رقم 5 من المرسوم التنفيذي رقم 12 - 126، المرجع نفسه.

إلى جانب ما تم ذكره، هنالك الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية (ANPM)، وهي وكالة أنشئت بموجب المادة 44 من القانون رقم 01-10 المؤرخ في 03 جويلية 2002 المتضمن قانون المناجم، فهي تساهم بفعالية إلى جانب الجماعات المحلية، في ترقية الاستثمار المحلي بما تملكه من مؤهلات في مجال الممتلكات المنجمية من ثروات معدنية وباطنية يمكن استغلالها في مختلف قطاعات الإنتاج.

على ضوء الدور الذي تقوم به الجماعات المحلية في ترقية الاستثمار، بكل أبعاده التنموية، لقد خص المشرع الجزائري، مثلا والي الولاية كونه المسؤول الأول عن تنمية النشاط الاقتصادي عبر إقليم الولاية بعدة ضمانات قانونية تعزز اختصاصاته في هذا المجال فهو يسهر على ضبط مخطط تهيئة إقليم الولاية¹. بالتنسيق مع القطاعات الفاعلة بالولاية وفي المقابل من ذلك نصت المادة رقم 81 فقرة 3 من قانون الولاية رقم 12-07 على " ينشأ على مستوى كل ولاية...يسهل و يشجع تمويل الاستثمارات في الولاية...باتخاذ كل التدابير". ذلك ان انجاز برامج الاستثمار يرتبط بإقليمها الجغرافي، ويعود بشكل مباشر بالفائدة على تلك الجماعات الإقليمية و مواطنيها بشكل مباشر، و الدولة بشكل عام؛ وذلك لكون الجماعات الإقليمية جزء لا يتجزأ منها، و الاستثمار المحلي هو لبنة و ركيزة اساسية في التنمية المحلية؛ و التي تعتبر بدورها غاية و هدف من الاهداف التي تسعى الدولة لتحقيقها.

فيما نراه و نتيجة لما سبق عرضه، أنه رغم الصلاحيات التي كانت ممنوحة للوالي في مجال الاستثمار قبل سنة 2015 فإن أغلب المشاريع الاستثمارية كانت تمر عبر الوكالات الوطنية المذكورة أعلا، التي وإن ساهمت في تطوير الاستثمار على المستوى المحلي، إلا أن الواقع أثبت ببطء الإجراءات الإدارية والتقنية التي كانت تمر عبرها المشاريع، وهو ما أدى بالمشرع الجزائري إلى تدارك الأمر من خلال قانون المالية التكميلي لسنة 2015²، حين اعتبر هذا النص القانوني ضمانا للوالي لممارسة صلاحياته على نطاق أوسع إذ منح له صلاحيات إصدار قرارات لمنح ترخيص الامتياز بالتراضي على الأراضي التابعة للأموال الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية.

¹ ينظر المادة رقم 08 من المرسوم التنفيذي رقم 16-83 المؤرخ في 01 مارس 2016 المحدد لكيفيات إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية، ج ر ج، عدد 13 لسنة 2016.

² ينظر المادة رقم 48 من القانون رقم 15-01 المؤرخ في 23 جويلية 2015، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، ج ر ج، العدد 40 لسنة 2015.

كما خص المشرع الجزائري المجلس الشعبي الولائي¹ بعض الصلاحيات التي تضمن مساهمته في دعم وترقية الاستثمار المحلي.

تزويد الجماعات المحلية بالاختصاصات المذكورة أعلاه والصادرة بعد سنة 2015، تتماشى وتوجهات السياسة العامة للحكومة في نظرتها الاستشرافية لموضوع الاستثمار². ما يجب الإشارة إليه أن حرمان أغلبية الجماعات المحلية من انشاء مناطق صناعية أو نشاطات أو حتى استرجاع أراضي عقارية مهملة، عقد من عملية الاستثمارات المحلية، لأن صلاحيات ذلك تعود بالأساس إلى هيئات وطنية.

¹ ينظر المواد رقم 82 - 146 - 148 و 156 من قانون الولاية، مرجع سابق.

² طالع مخطط عمل الحكومة الجزائرية المعروض على البرلمان يوم 01 جوان 2014، مأخوذ من موقع الشبكة العنكبوتية لوكالة الأنباء الجزائرية. أطلع عليه بتاريخ 16 أفريل 2016 www.aps.dz/ar/algerie/4821

المبحث الرابع: ضمان مرافقة الجماعات المحلية في المجال التقني

إن ديناميكية المجتمع وتطوره المستمر اقتضى من الدولة منح الجماعات المحلية صلاحيات أوسع لتدعيم اللامركزية المحلية بكل أبعادها يتضح ذلك من خلال ما تقوم به المؤسسة التشريعية للدول من تشريعات خاصة تجاه للهيئات المحلية في مجال التنمية العمرانية والتعمير، رافقها في ذلك تطور سريع في التشريع الفرنسي¹ والجزائري² يضمن تدخل الجماعات المحلية في إعداد الوثائق والقواعد التقنية من جهة، ومن جهة أخرى تمكينها من ضبط عملية إصدار رخص البناء والتعمير وكيفية معالجة المخالفات المترتبة على ذلك. في إطار تطبيقات أغراض الضبط الإداري والبيئي.

المطلب الأول: مرافقة الجماعات المحلية في إعداد قواعد التهيئة والتعمير

تعتبر قواعد التهيئة و التعمير دراسات تقنية على أساسها يتم تجسيد مختلف البرامج التنموية وبواسطتها يعرف الوعاء العقاري ومدى قدرته على استيعابها فما هو الدور الإداري والتقني الجماعات المحلية في ذلك؟

الفرع الأول: مرافقة الجماعات الإقليمية الفرنسية في إعداد قواعد التهيئة والتعمير

يعتبر التعمير أحد المجالات الكبرى لموضوعات اللامركزية، المسندة للجماعات المحلية منذ سنة 1983م، حيث بموجب المرسوم رقم 290-2012 المؤرخ في 29 فيفري 2012 المتعلق بوثائق التعمير أصبح من اختصاصات البلديات وتجمعاتها إعداد الوثائق التقنية³ اللازمة لتسيير ملف

¹Pour une nouvelle architecture territoriale de l'ingénierie en matière d'urbanisme, Rapport d'information n° 654 (2011-2012) de M. Pierre JARLIER, fait au nom de la délégation aux collectivités, territoriales, déposé le 17 juillet 2012.

² ينظر على سبيل المثال ج.ر.ج. العدد 26 لسنة 1991، حيث نشرت خمسة مراسمي تنفيذية ذات صلة على رأسها تنظيم موضوع رخصة البناء. ينظر كذلك:

- Chabane Benakezouh, de la loi d'orientation foncière au droit de l'urbanisme : revue IDARA, N° 2001, p 65 – 68.

³Les principaux documents d'urbanisme que les communes (ou les groupements) doivent élaborer et actualiser régulièrement sont le schéma de cohérence territoriale (SCOT), le projet d'aménagement et de développement durable, le plan local d'urbanisme (PLU) et la carte communale pour les communes non dotées d'un PLU. Indépendamment des dispositions arrêtées dans ces différents documents, il existe des « règles générales d'urbanisme » (RNU) qui s'appliquent sur l'ensemble du territoire et peuvent être d'ordre public, ou qui s'appliquent en cas d'absence de PLU. Consulte site internet suivant.

www.collectivites-locales.gouv.fr/urbanisme

العمران، وتهيئة الإقليم كضمان حقها في إعداد وإصدار مخططات التهيئة ورخص البناء ومختلف المخططات التقنية المحلية بعقود شغل أو استعمال الأراضي.

وعليه نلاحظ في مجال العمران أن هناك نوعين من الأساليب المدعمن من طرف الدولة.

1- إعداد ومراجعة وتعديل وثائق التعمير يكون تبعا لنص المادة (7-121) من قانون التعمير¹.

فحو هذا الصنف أن الدولة من خلال مصالحها اللامركزية باستطاعتها أن تضمن وتضع تحت تصرف واستغلال مصالح البلدية، وبصفة مجانية، اختصاصات مصالحها اللامركزية لإعداد مخططاتها المحلية (Schema coherence territorial).

2- إعداد عقود تراخيص التعمير، وهذا وفق لنص الماد (8-422-L) من قانون التعمير. المعدلة بالمادة رقم 341 من قانون التعمير رقم 366-2014 المؤرخ في 24 مارس 2014.

معنى هذا، وفي صورة عكسية رئيس البلدية هو من يضع وبصفة مجانية تحت تصرف المصالح اللامركزية للدولة الدراسات التقنية المتعلقة بطلبات رخص البناء أو التهيئة أو الهدم لضمان المساعدة التقنية لهذه المصالح وذلك بموجب اتفاقية بين الهيئتين حسب نص المادة رقم (R. 422-5 du code d'urbanisme).

في هذا الصدد، اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن هذه الاتفاقيات هذه بمثابة حقوق عندما يكون محل طلب من البلديات².

لقد خص قانون (Loi Grenelle2)³ فيما يخص البناء والتعمير رئيس البلدية ببعض الصلاحيات في مجال تهيئة الإقليم، كعدم إبداء رفضه لطلبات التراخيص المتعلقة بوضع على أسطح

¹Voir, Code de l'urbanisme, version consolidées au 11 novembre 2016.

<https://ww.legifrance.gouv.fr/affichcode>

² Lorsque la commune ou l'EPCI décide de confier aux services de l'état l'instruction de tout ou partie des actes, les modalités sont fixées par convention (article R.422-5 du code de l'urbanisme). Le conseil d'état a jugé (27 octobre 2008, commune de Pouilly-lès-Gien, n°297432) que ces conventions « sont de droit lorsque les demandent », et que seulement si le service de l'état a refusé ou négligé d'exécuter un ordre ou une instruction du maire.

³Loi Grenelle 2, ce que dit la loi, p. 6 – 17, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Grenelle mode d'emploi p 4 – 5. <https://ww.legifrance.gouv.fr>

العمارات تجهيزات منتجة للطاقات المتجددة، ما عدا حالة وجود نزاع خاص بالمخططات المحلية للتعمير.

فمثلا، إعداد المخطط المحلي للتعمير (PLU)¹، ومخطط (SCOT)² يعتبران وثيقة أساسية للتهيئة الإقليم ما بين البلديات لضمان عملية ضبط السياسة العمرانية والإسكان. فالقواعد المعمول بها حاليا تقتضي أن تطبق على مستوى إقليم واسع ومتوازن، مما يتطلب تحويل في بعض الاختصاصات وتبني مرونتها بين وحدات الجماعات المحلية (البلديات) في مجال العمران³ مع مراعاة خريطة كل بلدية وما تتوفر عليه من وسائل مادية وبشرية القادرة على ضمان التضامن والتجانس ما بين أقاليم الوحدات المحلية ذلك أن المخطط المحلي للتعمير يعتبر وثيقة تخطيط استراتيجية للاستجابة لموضوعات التنمية المستدامة.

ولأهمية هذا التدخل التقني بالنسبة للجماعات المحلية و تجمعاتها الحضرية في ممارسة هذا الاختصاص يضمنه القانون⁴ فإجراءات تحويل الاختصاصات الخاصة بوثائق التعمير¹ والخاصة بعملية إعدادها وكذا مراجعتها يضمنها مناصفة قانون الجماعات الإقليمية وقانون التعمير².

¹Définition PLU

- En France, le plan local d'urbanisme (PLU) est le principal document d'urbanisme, de planification de l'urbanisme au niveau communal ou intercommunal. Il remplace le plan d'occupation des sols (POS), depuis la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000, dite « loi SRU » Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains modifié par Loi n°2003-590 du 2 juillet 2003- art. 97 JORF 3 juillet 2003.

²Definition Scot

- En France, le schéma de cohérence territoriale, abrégé SCOT ou Scot est un document d'urbanisme qui détermine, à l'échelle de plusieurs communes ou groupements de communes, un projet de territoire visant à matière d'urbanisme.
- <http://fr.wikipedia.org/wiki/SCoT>

³Loi n° 2014-366 du 24 Mars 2014, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, J O n° 72 du 26 mars 2014 (rectification, paru au J O n° 142 du 21 juin 2014) second rectification paru au J O n° 226 du 0 septembre 2014.

⁴Loi ALUR – Loi n° 2014 – 366 du 24 mars 2014, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

les compétences en matière d'urbanisme

La loi ALUR comporte trois évolutions majeures relatives aux compétences en matière d'urbanisme. D'urbanisme et Elle acte le transfert de l'ensemble des compétences communales

إن وجود العديد من القوانين كالسابق ذكرها، والتي تضمن، التدخل التقني للجماعات المحلية كإعدادها المخططات التقنية، هذا يدل على تعدد وعمق اختصاصات هذه الوحدات وأهميتها في تجسيد اللامركزية التقنية على المستوى المحلي.

الفرع الثاني: مرافقة الجماعات المحلية الجزائرية في إعداد قواعد التهيئة والتعمير

إذا كان المشرع قد أفصح عن إرادته الصريحة في مواجهة كل ما من شأنه المساس بالمصلحة العامة العمرانية، ووضع النصوص الكفيلة بتنظيم النشاط العمراني فإن مهمة التشريع قد انتهت لتبدأ مباشرة مهمة التنفيذ والإعداد التي تتولها الإدارة، وبالدرجة الأولى الجماعات المحلية، حيث مكنتها المشرع من استخدام وسائل وامتيازات السلطة العامة.

ومن ذلك ضمن لها حق إعداد المخطط الرئيسي للتهيئة والتعمير (PDAU)، الذي تحدد من خلاله (البلدية) التوجهات الأساسية للسياسية العمرانية وضبط التوقعات المستقبلية لبرامج البناء والتعمير³، ولكون أعمال البناء ذاتها مسألة تقنية تجسد منها سياسيا واقتصاديا وقانونيا للتنظيم

=en matière de documents de planification aux intercommunalités. Elle impacte la délivrance des autorisations d'urbanisme, avec un transfert de la compétence aux maires des communes dotées d'une carte communale et aux préfets, dans les communes frappées d'un constat de carence en termes de production de logements locatifs sociaux Enfin, elle limite l'intervention de l'État dans sa mission d'assistance technique juridique pour l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme.

¹Transfert de la compétence d'urbanisme et de planification "documents aux intercommunalités L'extension de compétence concerne les communautés de communes pour l'élaboration/évolution des SCOT ; les communautés de communes et les pour les PLU(ou d'agglomération communautés documents en tenant lieu) et les cartes communales.

Pour ces documents, les établissements publics de intercommunale(EPCI) peuvent opter coopération pour un transfert volontaire de compétence, par délibération entre le 26 mars 2014 et le 27 mars 2017, dans les conditions définies par l'article L5211-17 du Code général des collectivités territoriales.

Dans le cas contraire, le transfert interviendra de fait le 27 mars 2017, sauf si des communes représentant au moins 20% de la population.

²Voir, Art. L 5214-16, L.5214-23 et L.5216-5 du CGCT.

Voir, également, Art, L.136 et 137 du code de l'urbanisme (Ministère du logement et de légalité des territoires mai 2014, disponible sur site www.territoire.gouv.fr

³ ينظر، المادة رقم 16 من القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلقة بالتهيئة والتعمير ج ر ج العدد 52 لسنة 1990 المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-05 المؤرخ في 2004 / ج ر ج العدد 51 لسنة 2004.

الإقليمي للبلاد¹، فان عملية تهيئة الإقليم وترقية العقار تمثل أحد أهم العناصر المكونة للمصلحة العامة العمرانية.

ونظرا للدور الكبير الذي تلعبه الترقية العقارية في مجال العمران، تدخل المشرع لضبط عملية التوفيق بين الحق في النشاط العقاري وبين النظام العام العمراني، مستنجد، بفكرة النظام العام قواعد امرة تعرف بقواعد الضبط العمراني، التي من خلالها أضفت حماية صارمة على هذا النوع من النشاط وأحاطه بجملة من الضمانات لفائدة الجماعات المحلية إذ ضمنت البلدية حقها في التزود بكل أدوات التعمير المنصوص عليه في التشريع المعمول بهما بعد المصادقة عليه بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي²، وضمن لها كذلك بالعمل والتنسيق مع المصالح التقنية للدولة، التأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها فيما يتعلق بتوطين البرامج السكنية والتعمير والمحافظة على التراث الثقافي وحمايته والتراث العمراني وحمايته.

وقصد توسيع نطاق هذه المهمة، نجد أن المشرع خص البلدية بضمان حقها في المبادرة بكل العمليات التي تضمن تهيئة إقليمها، كتهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة، لاختصاصاتها وتهيئة المساحات الموجهة لاحتواء النشاطات الاقتصادية والاستثمارية، بالموازاة مع ذلك يتعين عليها حماية وعائها العقاري³ ولضمان فعالية أكبر الاختصاصات البلدية في هذا الفضاء التقني خصها بلجنة دائمة يشكلها المجلس الشعبي البلدي، تدعى: "لجنة تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعة التقليدية"⁴.

وفي المقابل نجد أن المشرع أورد كذلك هذه الاختصاصات بالنسبة للولاية، في أكثر من لجنة، كلجنة "تهيئة الإقليم والنقل" ولجنة "التعمير والسكن"⁵ بالنسبة للجان الدائمة للمجلس الشعبي الولائي، بل وسع من اختصاصه في هذا المجال، إذ يمكنه إن يمارس اختصاصاته في إطار الصلاحيات المخولة للولاية، بموجب القوانين والتنظيمات ويتداول في عدة مجالات، كالسكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية⁶.

¹Claude Baumann, Droit de l'urbanisme, DAZLOZ, 1977, p.1.

² ينظر، المادة 113 من قانون البلدية، مرجع سابق.

³ ينظر، المواد رقم 116، 117 و 118 من قانون البلدية، المرجع نفسه.

⁴ ينظر، المادة رقم 31 من قانون البلدية، المرجع نفسه.

⁵ ينظر، المادة رقم 33 من قانون الولاية، مرجع سابق.

⁶ ينظر، المادة رقم 77 فقرة 2 من قانون الولاية، المرجع نفسه.

وعليه، فإن أهمية إعداد ووضع المخططات التقنية المحلية (PDAU) و (POS) تسمح للجماعات المحلية (الولاية والبلدية) الكل في حدود اختصاصه بما فيها الجهاز التنفيذي والتداولي الترشيد في الاستعمال العقلاني للوعاء العقاري ولا يتأت ذلك إلا بالسهر على تطبيق واحترام مبدأ النظام العام العمراني، وتحقيق الضبط العمراني الذي من بين أهدافه المحافظة على المظهر الجمالي للمدن، والتي حاول المشرع الجزائري ضبطها من خلال قانون التهيئة والتعمير¹.

من أجل ترقية سياسة وطنية للمدينة²، قام المشرع بانتهاج أسلوب المخططات لتنظيم سياسة وطنية للمدينة تراعي النظام العام الجمالي والبيئي والتنموي وإشراك الجماعات المحلية في ذلك، إذ نصت المادة 19 من القانون التوجيهي للمدينة³ على أن: "أدوات التخطيط الجمالي والحضري هي: المخطط الوطني لتهيئة الإقليم... مخطط تهيئة الإقليم الولائي، المخطط التوجيهي التهيئة والعمران، مخطط شغل الأراضي...".

واعتقد أن المشرع الجزائري كان يهدف من وراء وجود هذه المخططات وما يرافقها من نصوص قانونية منظمة لهذا النشاط إنما القصد منه ضبط مجالات النظام العام العمراني، ومكانة الجماعات المحلية من ذلك⁴.

المطلب الثاني: مرافقة الجماعات المحلية في إعداد وإصدار رخص البناء

لضمان النجاعة والتحكم في عملية تهيئة الإقليم وتطورات النسيج العمراني، اشترطت جميع تشريعات العمران في العالم، إتباع إجراءات معينة من أجل الحصول على رخصة البناء وتحديد الجهات المؤهلة لمنح هذه الوثيقة الإدارية والتقنية ولأهميتها على المستوى المحلي أوكلت للجماعات المحلية كأحد الهيئات المختصة عملية إصدار هذه الرخصة لمن تتوفر فيهم شروط الاستفادة منها وفق ضمانات تشريعية تضمن لها هذا الحق.

¹ ينظر، القانون رقم 90-29، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر.ج. عدد 52 لسنة 1990، المعدل و المتمم بالقانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2014 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر.ج. عدد 51 لسنة 2004، مرجع سابق.

² ينظر، كذلك المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم، ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك ج ر ج العدد 18 لسنة 1991.

³ ينظر ج ر ج العدد 15 لسنة 2006.

⁴ للتفصيل أكثر راجع محمد الهادي لعروق، التهيئة والتعمير من صلاحيات الجماعات المحلية، مخبر التهيئة العمرانية، جامعة منتوري، قسنطينة، أشغال ملتقى تسيير الجماعات المحلية، جانفي 2008، ص 31.

الفرع الأول: مرافقة الجماعات الإقليمية الفرنسية في إعداد وإصدار رخص البناء

من بين العمليات الحساسة التي تولتها البلديات الفرنسية في إطار تحويل الاختصاصات الناتجة عن تطبيقات القوانين اللامركزية بعد سنة 1983¹ هو تحميل مسؤولية تسيير الوعاء العقاري للجماعات المحلية في إطار إعداد وتنفيذ المخططات المحلية للتعمير، وتكليفها بإعداد وإصدار رخصة البناء، ذلك بالرغم من أن الدولة لم تتخلى نهائياً عن تنظيم المجال العمراني، غير أن الجانب الأكبر من التسيير كان ولا زال على عاتق الجماعات المحلية والمتمثل أساساً في البلدية.

وما يرافق هذا الفضاء (لا مركزية التسيير العمراني) من عائدات مالية كإيرادات لميزانية البلدية. ومن ثم أوجب المشرع الفرنسي ضرورة خضوع البناء الجديدة إلى ما يسمى برخصة البناء يصدرها رؤساء البلديات وأيضاً رؤساء المجالس الجهوية (Le conseil municipal) إصدار تخصص البناء².

في هذا الإطار، وإجابة عن سؤال الكتابي لأحد نواب مجلس الأمة الفرنسي، فيما يخص أساس ضمان حق إصدار رخصة البناء باسم البلدية؟ فكان رد وزير الداخلية الفرنسي مستنداً على قرار مجلس الدولة الفرنسي، مدعماً بذلك إجابته كما يلي Réponse du Ministère de l'intérieur³، ولقد خصص المشرع الفرنسي ضمانات مالية تمنح من الدولة لفائدة البلديات وتجمعاتها السكانية خطير مخاطر المنازعات المحتمل أن تواجهها هذه الوحدات والمرتبطة بإصدار رخص استغلال الأرض⁴.

¹Voir, loi n° 83-8 du janvier 1983, relative à la répartition de compétence entre les communes, les départements, les régions et l'état. www.collectivites-locales.gouv.fr

²Voir, par exemple Art L.2122-18 du CGCT et Art L.422-7 du code de l'urbanisme.

³Demande de permis de construire au nom d'une commune législature Question écrite no 01618 de M. Jean Louis Masson (Moselle NI) Publiée dans le JO Sénat du 23/08/2012 page 1861 Publiée dans le Jo Sénat du 21/11/2013 page 3387

Le maire est compétent pour délivrer un permis de construire pour un bâtiment de la commune. A titre d'exemple, le Conseil d'Etat (CE 23 octobre 2002, n° 219663) a rappelé que le maire qui délivre un permis de construire pour la commune ne remplit pas les conditions de la prise illégale d'intérêt de l'article 432-12 du code pénal et n'est pas non plus considéré délivrance du permis de construire au sens des dispositions du code de. En application de article L 2122-18 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

<https://www.senat.fr/questions/base/2012/20801618>

⁴Voir, Circulaire n° INT/B/12/27491/C du 27 Juin 2012.

وما صدور الأمر رقم 2005-1527 المؤرخ في 08 ديسمبر 2005، المتعلق برخص البناء ورخص التعمير¹ حيث عمق من خلال هيكلته لقانون العمران من صلاحيات البلدية، هذا الأخير دخل حيز التنفيذ بداية من 01 أكتوبر 2007، إذ منحها اختصاص إصدار ثلاث مستويات من رخص البناء (رخصة، البناء، رخصة التهيئة، ورخصة الهدم) ورخص مسبقة لباقي الأشغال².

تعتبر البلديات أحد الهيئات المؤهلة لاستقبال طلبات وملفات رخص البناء، فإذا كانت هذه الوحدات وتجمعاتها السكانية لها حق تحصيل رسول خاصة متعلقة بمنح رخصة البناء فهي ملزمة أن يكون لها خريطة تقنية خاصة³، أو مخطط محلي للتعمير⁴، على أساس أحدهما تمنح رخصة البناء، أما حالة عدم امتلاك البلدية للوثائق التقنية المرجعية، السابق ذكرها، فإن أساس المسؤولية في ذلك، فيما يخص إصدار رخصة البناء تضمنه الدولة⁵، ويقع على عاتقها مسؤولية عدم إصدار هذه الرخصة،

=Concours particulier de la dotation générale de décentralisation (DGD) relatif à la compensation des accroissements de charges résultant de la souscription de contrats destinés à garantir les communes et leurs groupements contre les risques contentieux liés à la délivrance des autorisations d'utilisation du sol (ASPC). Exercice 2012.

Résumé

La présente circulaire indique pour l'année 2012.

1- le montant global de la compensation par l'Etat des accroissements de charges résultant de la souscription de contrats destinés à garantir les communes et leurs groupements contre les risques contentieux liés à la délivrance des autorisations d'utilisation du sol.

2- les valeurs de point nationales 2012 et le mode de calcul permettant de déterminer la dotation revenant aux collectivités concernées.

Elle demande aux préfets de faire connaître pour le 27 août délai de rigueur, le montant des crédits à attribuer à leurs départements.

¹Voir, ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005, relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme.

²<https://www.legifrance.gouv.fr>

Voir, Art, R.423-23 et, du code de l'urbanisme.

³L'article R.423.6 du même code précise que dans les quinze jours qui suivent le dépôt de la demande ou de la déclaration et pendant la durée d'instruction de celle-ci, le maire procède à l'affichage en mairie d'un avis de dépôt de demande de permis ou de déclaration préalable.

⁴Voir, Arts, R.124-1 et suivant du code de l'urbanisme.

⁵Voir, Art R.422-1 du code de l'urbanisme.

على أي مرحلة كانت عليها عملية الإعداد واتخاذ القرار في ذلك، وحسب مركز ومستوى الهيئة المخول لها إصدار هذه الرخصة. ذلك أن في هذه الحالة رئيس البلدية يمثل الدولة وليس البلدية¹.
عملية إيداع طلبات رخص البناء مرفقة بالملف التقني يتم إيداعها في كل الحالات على مستوى البلدية في أربعة نسخ هذا الطلب لا بد أن يكون محل إشهار على مستوى البلدية²
نشير في هذا الإطار، أنه في حالة أن قامت البلدية بتفويض اختصاصاتها إلى مؤسسة عمومية في إطار التعاون ما بين البلديات، يحول رئيس البلدية نسخة من ملف رخصة البناء إلى المؤسسة المعنية لإصدار رخصة البناء³.

نتيجة لما سبق عرضه، نرى أن رئيس البلدية يجمع بين اختصاصاته (كممثل للبلدية وكممثل للدولة)⁴ لممارسة حقه في إصدار رخصة البناء، فتوافر هذا النمط من الاختصاص في شخص رئيس البلدية يعتبر في حد ذاته ضمانا قانونيا وتقنيا يعكس اهتمام المشرع الفرنسي بأهمية هذا الموضوع وانعكاساته المباشرة وغير مباشرة على البعد التنموي للجماعات المحلية.

في هذا السياق، ولأهمية رخصة البناء في التشريع الفرنسي وضمانا لمصادقية هذه الوثيقة، أول المشرع الفرنسي أهمية خاصة، انطلاقا من حرصه على توافر البيانات التي يجب أن تتوفر في طالب الرخصة، وكذا الأشخاص الممثلين للهيئات المؤهلة قانونيا لمنح هذه الوثيقة. فمثلا لا يمكن

¹Voir, Art R.123-1 et suivants, Art R.124-1 et s.

²« Délivrance du permis de construire »

Dans les communes ne dis d'une cane communale, d'un plan d'occupation des sols, ou d'un plan local d'urbanisme approuvés, la décision (expresse, tacite, refus du permis, octroi, sursis à statuer...) est prise au nom de l'Etat suivant cas par :

Le maire qui exerce cette compétence au nom de Etat sa décision doit être conforme à l'avis donné par le service instructeur de la DDT dans le cas contraire, la décision est prise par le préfet (art. R. 422-1 du code de l'urbanisme)

Le préfet qui est directement compétent dans les autres cas prévus à l'article R 422-2.

Le Ministre chargé de l'urbanisme qui dispose d'un droit d'évocation.

³Voir, Art. R. 423.2 du code de l'urbanisme. Et Art L.5511 du CGCT.

⁴للمزيد من التفاصيل حول حدود اختصاصات رئيس البلدية في إصدار رخصة البناء، بصفته ممثلا للبلدية، والحالات التي يكون فيها ممثلا للدولة، راجع في ذلك:

-Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, JO du 26 mars 2014 ordonnance n°2005-1527 du 08 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisation d'urbanisme.

لنائب رئيس البلدية إصدار رخصة البناء ما لم يكن يجوز تفويضاً في الموضوع¹، حرص المشرع الفرنسي امتد حتى إلى الإجراءات والمواعيد الواجب اتباعها واحترام إجراءات ومراحل الحصول على رخصة البناء وتحديد مسؤوليته، إذ ألح على ضرورة وضوح البيانات الشخصية للمسؤول الذي له صلاحيته امضاء قرار رخصة البناء²، وأيده في ذلك مجلس الدولة بموجب القرار رقم 2451 المؤرخ في 23 مارس 2005.

الفرع الثاني: ضمانات إعداد رخصة البناء في النموذج الجزائري.

يعد العمران أحد المقومات الحضارية التي عرفتها البشرية، وأحد مظاهر تقدم المدن، فالمبدأ السائد في كل التشريعات هو مبدأ حرية الملكية العقارية، والتي تعطي لصحابها حق استعمال ملكيته واستغلالها والتصرف فيها، ومزاولة كل نشاط عمراني يحقق له منفعة ذاتية، فحق الملكية عبارة عن حق دستوري، غير أن المصلحة العامة، خاصة منها تلك المتعلقة بقواعد التهيئة العمرانية التي حاول

¹Les permis de construire délivrés par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur notification et à leur transmission au représentant de l'Etat. Il s'agit de l'application de dispositions relatives au contrôle de légalité des actes des collectivités locales et de leurs autorités (article L.424-7 du code de l'urbanisme). Excepté en cas d'empêchement du maire, un permis de construire ne peut être délivré par un adjoint qui ne disposerait pas d'une délégation expresse (CE., 23 mars 1992, Madame Jeannine Duguit).www.localtis.fr

²L'article 4 de la loi du 12 avril 2000 dispose que toute décision prise par l'une des autorités administratives mentionnées à l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 comporte, outre la signature de son auteur, la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci. Ainsi, le Conseil d'Etat statuant en référé, a estimé que l'absence des nom et prénom de l'autorité signataire sur l'arrêté d'un permis de construire est de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de ce permis et est de nature à justifier sa suspension (CE, 29 juin 2005, Lusionct)

En outre, l'article L.422-7 du code de l'urbanisme dispose que si le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale est intéressé à la délivrance du permis de construire, soit en son nom personnel, soit comme mandataire, le conseil municipal de la commune ou l'organe délibérant de l'établissement public désigne un autre de ses membres pour prendre la décision (C.E., 22 novembre 1995, Comité action locale de la Chapelle Saint Sépulcre).

En cas de transfert de compétence, la collectivité responsable de la délivrance (Etat, commune, établissement public de coopération intercommunale) est celle qui était compétente au moment du dépôt de la demande (art. L422-1 du code de l'urbanisme).

www.localtis.fr « délivrance du permis de construire ».

من خلالها المشرع ضبط أحكام الأنشطة العمرانية المختلفة. و إخضاعها لمختلف أجهزة الرقابة لجعلها تتماشى مع معايير الهندسة المعمارية والحفاظ على المظهر الجمالي للمدينة.

وتفاديا للفوضى في مجال البناء والعمران، أصبح تدخل الدولة وجماعاتها المحلية أمرا ضروريا لفرض بعض الإجراءات والضوابط على الحقوق والحريات العامة، إذ يعتبر تدخل الدولة في تقييد حق الملكية لترخيص أعمال البناء من الأشخاص المؤهلين لذلك، ومنهم ممثلوا الجماعات المحلية حسب الحالة (رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية والوالي بالنسبة للولاية)، وهو أول الحقوق والحريات الفردية التي تم تقيدها، لأن الضمان الأساسي لاحترام قواعد العمران أن تستند أعمال البناء إلى تراخيص إدارية.

في هذا المقام، نتساءل عن ما هي الضمانات الممكن توفيرها لممثلوا الجماعات المحلية السابقة ذكرهم، وهم يمارسون اختصاصاتهم في ضبط وتقييد حق الملكية العقارية؟
إجابة عن هذا التساؤل، بداية يتعين على إدارة الجماعات المحلية القيام بواجباتها تجاه الطلبات الخاصة بهذا الشأن، فكلما خالفت الإدارة الشروط القانونية والتقنية في إصدار قرارات العمران تكون قد تعدت على حقوق طالي هذه الرخصة.

لقد تضمن القانون المتعلق بالتهيئة والتعمير¹ مهمة أساسية تتمثل في التأطير القانوني لأحد أهم وأخطر موضوعات الضبط الإداري، منحيث السلطات والاختصاصات المعترف بها للسلطة الإدارية المحلية وهي تمارس الضبط الإداري في مجال تنظيم العمران والبناء لما لها من علاقة مباشرة بأحد الحقوق المادية المعترف بها للأشخاص منذ القدم، ألا وهو حق الملكية المعترف به دستوريا والقانون المتخصص بتنظيم حق الملكية وهو القانون المدني الجزائري².

يعتبر فضاء البناء والعمران، التطبيق العملي لقانون التهيئة والتعمير من الناحية الواقعية، وأيضا لتدخل السلطة الإدارية وما يعينها منها (الجماعات المحلية) باعتبارها سلطة ضبط إداري تمارسها عبر تقنية الترخيص بالبناء ومجالات تنظيمه كل ذلك في نطاق مفهوم الضبط الإداري، كأحد

¹ ينظر، القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير ج ر ج ج عدد 52 لسنة 1990، المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004، ج ر ج ج عدد 51 لسنة 2004.

² عزاوي عبد الرحمن، "محاضرات في مقياس التهيئة والتعمير مقدمة لفائدة طلبة الماجستير، تخصص القانون العام، دفعة 2008/2009، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان.

موضوعات القانون الإداري والذي يهدف إلى تحديد وتنظيم النظام العام الجمالي من أجل التوصل إلى بناء مدينة جميلة متعددة الأغراض والاستغلال.

انطلاقاً من ذلك نرى أن المشرع الجزائري حدد الوعاء العقاري القابل للبناء والمدمج داخل النسيج العمراني، والذي يجب أن يكون أولاً موضوع مصادقة وتبني من طرف قواعد التهيئة والتعمير أي المساحات الأرضية المدمجة داخل المخطط الرئيسي للتهيئة والتعمير (PDAU) ومخطط شغل الأراضي (POS)¹، على اعتبار أن أدوات التهيئة والتعمير تحدد التوجهات الأساسية لتهيئة الأراضي المعنية باستقبال مختلف البرامج السكنية والمرفقية، كما تضبط توقعات التعمير المستقبلية.

ضمن هذا الإطار نذكر أحد الحالات التي نصت عليها المادة 04 من القانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004، المعدل والمتمم للقانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير² بقولها: "لا تكون قابلة للبناء إلا القطع الأراضي التي تراعي الاقتصاد الحضري عندما تكون هذه القطع داخل الأجزاء المعمرة للبلدية".

على أساس نص هذه المادة يكون المشرع قد ضمن لرئيس المجلس الشعبي البلدي حق إصدار رخصة البناء إلا في حدود توفر مخططات قواعد التهيئة والتعمير (المخطط الرئيسي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي) ولا يمكنه إصدار رخصة البناء خارج هذا الإطار. و لا تكون تصرفاته محمية الا في هذا الإطار.

يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي رخصة البناء حالة وجود مخطط التجزئة (Permis de lotir) باعتباره ممثلاً للبلدية، على أن يرسل نسخة من ملف طلب الرخصة إلى مديرية التعمير والبناء³ وأيضاً بصفته ممثلاً للدولة⁴.

وعندما يكون تسليم رخصة التجزئة من اختصاص والتي فإن تحضير الطلب يتم حسب نفس الأشكال الواردة في نص المادة 14 المذكور أعلاه.

¹ ينظر، في ذلك، المواد من رقم 31 إلى رقم 38 من القانون رقم 90-29 قسم مخطط الشغل الأراضي، مرجع سابق.

² ينظر، ج ر ج عدد 51 لسنة 2004 و ج ر ج عدد 52 لسنة 1992.

³ ينظر المادة رقم 14 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المؤرخ في 28 ماي 1990، المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة رخصة الهدم، وتسليم ذلك، المعدل، أنظر المرسوم المرسوم التنفيذي رقم 06-03 المؤرخ في 06 - 03 المؤرخ في 7 يناير 2006 ج ر ج عدد 01 لسنة 2006.

⁴ ينظر، المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المؤرخ في 28 ماي 1990، مرجع سابق.

وفي كلتا الحالتين، ضمن المشرع أن لا يسلم الترخيص بالتجزئة إلا إذا كانت الأرض المجزئة موافقة لمخطط شغل الأرض المصادق عليه، أو مطابقة لوثيقة التعمير التي تحل محل ذلك¹.
وتسلم رخصة التجزئة في جميع الحالات في شكل قرار من الوالي المختص إقليميا أو من الوزير المكلف بالتعمير، حسب كل حالة².

أما فيما يتعلق بإصدار رخصة البناء، فهي قرار إداري مسبق، بمعنى أنها إجراء ضروري يسلم لتشييد بناء فبدونه لا يمكن البناء و هو ما تؤكد المادة رقم 5 من القانون رقم 08-15 التي جاء فيها "يمنع القيام بتشيد أي بناية.... دون الحصول المسبق على رخصة البناء..." وعليه لقد ضمن المشرع عمل واختصاص كل من (رئيس المجلس الشعبي البلدي ووالي الولاية) باعتبارها ممثلين للجماعات المحلية، بأن تنشئ تحت رئاسة كل واحد، منهما لجنة لمراقبة عقود التعمير، تدعى في صلب النص "اللجنة"³ من مهمما هذه اللجنة ضمن التنسيق في ميدان إجراءات دراسة طلبات عقود التعمير، والأشرف على الأشغال طبقا للرخص المسلمة⁴.

وجود هذه اللجان التقنية على المستوى المحلي برئاسة وإشراف ومتابعة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي أو أحد ممثليهم هي في حد ذاتها ضمانا تقنيا من شأنها أن تنور قناعة المسؤول المحلي في اتخاذ قرارات هامة كتلك المتعلقة برخصة البناء (الاستشارة التقنية القبلية) من طرف أعضاء اللجنة، وبالتالي يمكن للمسؤول المحلي تفادي الوقوع في الأخطاء لاسيما وأن مثل هذه القرارات بقدر ماهية مهمة فهي في نفس الوقت خطيرة لارتباطها بالنظام العام العمراني من جهة، ومن جهة أخرى تشعب النصوص القانون "المنظومة القانونية العمرانية" بين عدة تخصصات وهيئات موكل لها مهمة تسيير العقار الحضري، وفق مجموعة من القوانين العمرانية⁵.

ضمن هذا النسق، وبعد انتهاء أشغال البناء، يتعين على المستفيدين من ذلك سواء أشخاص طبيعيين أو معنويين أن يعلموا الإدارة المانحة لرخصة البناء (البلدية أو الولاية) بانتهاء الأشغال⁶، و الغرض منه إجراء عملية مطابقة الأشغال المنجزة مع أحكام رخصة البناء⁷.

¹ ينظر، المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المؤرخ في 28 ماي 1990، مرجع سابق.

² ينظر، المادة 23 من المرسوم نفسه، المرجع نفسه.

³ ينظر، المادة رقم 49 من المرسوم التنفيذي رقم 06-03 المؤرخ في 07 يناير 2006، مرجع سابق.

⁴ ينظر، المواد رقم 80 و 81 من المرسوم التنفيذي رقم 06-03 المؤرخ في 07 يناير 2006، المرجع نفسه.

⁵ إفلولي أولد رايح صافية، قانون العمران الجزائري، أهداف حضرية ووسائل قانونية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2015.

⁶ Conteux (pierre Soler), Droit de l'urbanisme, DALLOZ, 3^{ème} Edition, paris, 2000, p. 280.

⁷ ينظر، المادة رقم 75 من القانون 90 - 29، مرجع سابق.

تعرف شهادة المطابقة بأنها قرار إداري يثبت ويؤكد مطابقة الأشغال المنجزة مع ترتيبات وتعليمات رخصة البناء وقواعد التعمير والذي يمنح لكل شخص طبيعي أو معنوي أنجز بنايات مهما تكن طبيعتها¹ فشهادة المطابقة تعتبر رقابة لعملية البناء بالمقارنة مع الأحكام المحددة لرخصة البناء. كما تعرض المرسوم التنفيذي² رقم 15 - 19 في المواد رقم 63 و64 و65 لشهادة المطابقة التي تعد إجراء وجوباً، فهي أداء قانونية في يد الإدارة (الجماعات المحلية) ضمان مدى احترام المستفيد من رخصة البناء لقواعد التعمير ولمخططات التهيئة والتعمير.

كما ألزم المشرع مالكي وأصحاب المشاريع بتقديم طلب لتحقيق في مطابقة البناء، ذلك ما تضمنه القانون رقم 08-15 من خلال المواد رقم 19، 20، 21 و22، والتي جاءت على سبيل الحصر لتحقيق في المطابقة، وبالتالي تسلم شهادة المطابقة للمعنى بالأمر وتخضع هذه البناءات لتصريح يقدم إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليمياً³.

وكذلك الحال بالنسبة لرخصة الهدم، التحضير والتسليم تصدر باسم رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليمياً، ولا يمكن لأحد رفض رخصة الهدم لرئيس المجلس الشعبي البلدي عندما يكون الهدم الوسيلة الوحيدة لوضع حد الانهيار البنائية⁴، وهنا يتجلى بوضوح الضمان القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي وهو يمارس أحد حالات الضبط الإدارية، من مظاهره الحق في الحفاظ على سلامة المواطنين.

يستشف مما سبق ذكره، ومن خلال المنظومة القانونية المنظمة لحركة العمران ونمو التهيئة والتعمير وضبط عملية إيداع وإصدار طلبات رخص البناء والهدم بمواعيد زمنية، وضمان إمكانية لجوء ممثلو الجماعات المحلية إلى الاستشارة التقنية كل ما أمكن ذلك، يعد في نظرنا ضماناً للجماعات المحلية وهي تمارس اختصاصها في هذا المجال.

= ينظر، كذلك، المادة رقم 65 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015 يحدد كفاءات تحضيرات عقود التعمير وتسليمها، ج ر ج عدد 07 لسنة 2015.

¹ ينظر، المادة رقم 09 من قانون رقم 08 - 15 المؤرخ في 20 جويلية 2008 المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، ج ر ج ج عدد 44 لسنة 2008.

² ينظر، ج ر ج ج ج عدد 07 لسنة 2015.

³ ينظر، المادة رقم 21 من القانون رقم 08 - 15، مرجع سابق.

⁴ ينظر، المادة رقم 66 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176، مرجع سابق.

ضمن سياق متصل بالموضوع، نذكر أن من بين أهداف قانون المدينة لسنة 2006، هو خلق نوع من الشراكة بين الدولة والجماعات المحلية والمتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين، قصد وضع حيز التنفيذ برامج سياسة المدينة¹، لما تملكه كل من الدولة والجماعات المحلية من صلاحيات واختصاصات مرتبطة بالموضوع، كإعداد وتنفيذ مخطط تهيئة الإقليم الولائي ومخطط تهيئة المدينة الجديدة².

المبحث الخامس: الضمانات القضائية المرافقة لعمل الجماعات المحلية

للقضاء تأثيرا كبيرا على مهام واختصاصات الجماعات المحلية، فبقدر ما يكون ناجعا ومتطورا، بقدر ما يوفر حماية وثقة كبرى لدى مسؤولي الوحدات المحلية للجوء إليه لاسترداد حقوقها ومانعا لأي تعدي على استقلاليتها.

يعتبر القضاء سلطة من سلطات الدولة، لا يستطيع ممارسة أعماله وإعطاء أحكامه قوتها ومعناها إلا في مجتمع منظم تسود فيه مصداقية الدولة بكل مؤسساتها وهيئاتها بما فيها الجماعات المحلية.

إذا كان بعض الفقهاء مثل الفقيه (جان ريفيرو J. Rivero) قد أشار في كتابه الحريات العامة، يرى أن أشد السلطات خطرا على الحريات العامة هي السلطة التنفيذية، وذلك بحكم طبيعة وظيفتها الإدارية المتسلطة أحيانا، وقد يمتد ذلك حتى إلى الهيئات اللامركزية في مقابل ذلك نتساءل عن ما هي الضمانات القضائية المتوفرة لدى الجماعات المحلية لتحمي اختصاصاتها وتصرفاتها من اعتداء السلطة المركزية، مما قد يؤثر ويعترض السير الحسن لمصالحها والتعدي على أملاكها وموظفيها، فهي في نشاط يومي بسبب اختصاصاتها المتعددة مما يعرضها دوما إلى حالات من النزاع أما الجهات القضائية على اختلاف درجاتها وطبيعتها اختصاصها.

المطلب الأول: الضمانات القضائية الخاصة بالتسيير المحلي

¹ ينظر، المادة رقم 14 من القانون رقم 06-06 المؤرخ في 20 فبراير 2006، مرجع سابق.

² ينظر المادة رقم 19 و 21 من القانون رقم 06-06 المؤرخ في 20 فبراير 2006، مرجع سابق.

للشخص المعنوي العام أهلية التقاضي، ومن ذلك الجماعات المحلية، قد تكون محل مقاضاة من طرف غير ممن يتمتعون بحق التقاضي، و لها في المقابل ضمانات قضائية تحمي تصرفاتها أثناء تسيير شؤونها المحلية وكذلك منتخبها المحليين وموظفيها الإداريين ذلك ما سنتطرق إليه على النحو التالي (الفرع الأول) الضمانات القضائية الخاصة بالتسيير المحلي لاسيما تلك المتعلقة بحماية أعمالها أي (مداولاتها)، والضمانات القضائية الخاصة بالمنتخبين المحليين (الفرع الثاني) بالإضافة إلى الضمانات القضائية الخاصة بموظفي الجماعات المحلية (الفرع الثالث) في كل من فرنسا والجزائري.

الفرع الأول: الضمانات القضائية المرافقة للتسيير المحلي في النموذج الفرنسي

إن تدخل الدولة والجماعات المحلية لتنظيم حياة الأفراد لا تستمد قوتها فقط من النصوص القوانين والتنظيمية بل لا بد أن تستند كذلك على ضمانات قضائية تضمن قدرتها على التسيير وتحمي حقوقها، ذلك أن الأمن القضائي يعتبر حقيقة ملاذا لكل لدرء تعسف البعض وطغيانه، فالأمن القضائي يعتبر أحد الوظائف الأساسية للدولة. جاءت القوانين التنظيمية للجماعات الإقليمية لتأكيد وتنزيل مقتضيات الدستور فيما يخص الرقابة عليها، إذ حملت العديد من المستجدات من أهمها التخفيف من الوصاية الإدارية لصالح الرقابة القضائية من خلال المحاكم الإدارية.

تعتبر رقابة القضاء الإداري أهم ضمانة لاحترام المشروعية من جهة، وضمان استقلالية الجماعات الإقليمية من جهة أخرى، كما تتضمن الشفافية في العلاقة بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية، فالقانون الفرنسي المنظم للرقابة على الجماعات المحلية ألغى الرقابة الإدارية المسبقة على الهيئات اللامركزية، وحوّلها إلى رقابة إدارية بعدية تنتهي إلى رقابة قضائية في حالة الإحالة على القضاء الإداري. وهذه من النتائج المهمة للتحويل العميق للامركزية الإدارية بعد سنة 1982.

فالقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الإقليمية تضمنت انتقالا واضحا من المفهوم التقليدي للوصاية الإدارية إلى مفهوم متطور يعتمد على إشراك القضاء الإداري في الرقابة عليها. مند صدور القانون رقم 82-213 المؤرخ في 2 مارس 1982 المتعلق بحقوق وحريات البلديات والجهات والمقطعات.

هذه المراقبة هي من اختصاص المحاكم الإدارية ومجلس الدولة كل منهما يضمنان حق التقاضي للجماعات الإقليمية وهذا حسب الاختصاص المخول لكل جهة قضائية¹.

¹Voir, par .ex, Décret n° 2008-225 du mars 2008 relatif à l'organisation et au fonctionnement du conseil d'état. <https://www.legifrance.gouv.fr>

تبعاً لنص المادة رقم L.2131.8 DU CGCT لا يمكن للمواطنين أصحاب المصلحة الطعن في مداوالات المجلس البلدي بعد مضي 2 شهرين من تاريخ نشر محضر المداولة، ضبط مواعيد الطعن كهذه الحالة قد تكون ضمانات لفائدة هذه الجماعات فيمرور الآجال تتحصن اعمالها قضائياً. نذكر من بين الضمانات التي تتوفر عليها الجماعات الإقليمية الفرنسية لدى الجهات القضائية أنه يمكن لرئيس المجلس الإقليمي¹ لهذه الجماعات طلب استشارة ورأي رئيس المحكمة القضائية الإدارية حول كيفية تطبيق نص تشريعي أو تنظيمي، وذلك بعد إتباع إجراءات معينة، فتعد المحاكم الإدارية جهات استشارية فيما يخص تسيير بعض شؤون البلدية مما يعطيها مصداقية وشفافية وتفادي بنسبة كبيرة الوقوع في أخطاء في التسيير².

¹Voir, code de justice administrative

Chapitre III : Dispositions particulières aux tribunaux administratifs des départements et régions d'outre-mer, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

" Art. LO 6252-14 : Le président du conseil territorial peut, après délibération du conseil exécutif, saisir le tribunal administratif d'une demande d'avis portant sur l'interprétation du statut de Saint-Barthélemy ou sur l'applicabilité dans la collectivité d'un texte législatif ou réglementaire.

=En cas de difficulté sérieuse, le président du tribunal administratif peut transmettre cette demande au conseil d'Etat.

Lorsque la demande d'avis porte sur la répartition des compétences entre l'Etat et la collectivité, elle est examinée par le Conseil d'Etat auquel elle est transmise sans délai. Le représentant de l'Etat en est immédiatement informé. "

Institut français d'information juridique, édition, 13.12.2015.

²Institution administratives les juridictions :

En plus de leur fonction juridictionnelle, les tribunaux administratifs peuvent être appelés, à titre consultatif, à donner leur avis sur les questions qui leur sont soumises par les préfets autant que représentant de l'État de leur ressort. Ils sont conduits à intervenir dans le cadre de la procédure des autorisations de plaider, prévue aux articles L.2132-5 et suivants du code général des collectivités territoriales. =Selon ces articles, tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit d'exercer, tant en demande qu'en défense, à ses frais et risques, avec l'autorisation du tribunal administratif, les actions qu'il croit appartenir à la commune, et que celle-ci, préalablement appelée à en délibérer, a refusées ou négligé d'exercer. Ils peuvent, selon la loi du 6 janvier 1986, exercer des missions de conciliation. Enfin, les présidents des tribunaux administratifs sont amenés à désigner dans certains cas les commissaires-enquêteurs pour les enquêtes publiques.www.lagazattedescommunes.com/.../IA_1_LES_JURIDICTIONS_ADMI

ضمن هذا الإطار وكحالة خاصة ضمن القانون المدني الفرنسي للجماعات الإقليمية الحق في الطعن أمام الغرفة المدنية حالة تصرف هذه الهيئات كشخص خاص¹.
كما نجد أن المشرع الفرنسي من خلال قانون القضاء الإداري لم يلزم الجماعات الإقليمية، كجهة دفاع عن نفسها أن يكون لها محامي للدفاع عن مصالحها².
وتبعاً لنص المادة رقم (L. 1253-4) من القانون العام للجماعات الإقليمية نجد كذلك أن المشرع ضمن حق استرجاع الجماعات الإقليمية لبعض ممتلكاتها الناتجة عن عملية التصفية القضائية للمؤسسات الاقتصادية المختلطة Concession à une société d'économie mixte والتي كانت موضوع إفلاس بموجب القانون رقم 85-98 المؤرخ في 25 يناير 1985، المتضمن إعادة تأهيل والتصفية القضائية للمؤسسات³.

إذ تتضمن الفقرة الأولى من المادة المذكورة أعلاه رقم (L. 1253-4). أنه: "في حالة مباشرة إجراءات التصفية القضائية للمؤسسات الاقتصادية المختلطة تعتبر كل الاتفاقيات العمومية للهيئة أو لعقود البيع المبرمة في إطار تفويض المرفق العام، بصفة آلية ملغاة، ويتم استرجاعها مجاناً لفائدة الجماعات الإقليمية وضمها إلى ممتلكاتها".

أما الفقرة الثانية من نفس المادة السابق ذكرها، تنص على أنه: "يجب أن يضمن العقد والاتفاقية المبرمة بين المؤسسة الاقتصادية المختلطة والجماعات الإقليمية بند يسمح في حالة التصفية القضائية لهذا النوع من المؤسسات تعويضاً لفائدة الجماعات الإقليمية، يكون بمثابة تعويضاً عن عدم تحمل صدمة (le choc) بيع هذه المؤسسات المستفيدة من تسيير خدمة عامة وما ينتج عنه من اختلال في تسيير المرافق العامة المفوضة لهذه المؤسسات".

في الواقع أن تمثيل البلدية على مستوى مجلس المؤسسة الاقتصادية المختلطة كان محل ضبط اختصاص بين الإدارة والقضاء الإداري، إذ شهدت العملية عدة تطورات من حيث الإجراءات والاختصاص منذ سنة 1993 إلى غاية سنة 2014 وما نتج عنه من أحكام قضائية على مستوى

¹Voir, Art. 1108 du code civil, et ensemble les articles L 2121-29, L 2122-21 et L 2131-1 du CGCC.

² Voir, Art, R 431-3 du code de justice administrative codes droit.org/Cod/justice administrative.

³Voir, Articles, L. 620-1 et suivants du code de commerce annexe à l'ordonnance n°2000-912 du 18 septembre 2000. <https://www.senat.fr>

المحكمة الإدارية لـ "Mans" الفرنسية نورد على سبيل المثال الحكم القضائي المتعلق بطلب الغاء العقد المبرم بين بلدية نانت و المؤسسة الرياضية حول المركب الرياضي الاقتصادي حيث افض الحكم الى عدم قبول الحجج المقدمة من طرف المؤسسة والابقاء على العقد¹.

وفي نطاق تطبيق المسؤولية الجزائية على الأشخاص العامة، لقد تم إعادة تأهيل قانون العقوبات لسنة 1992²، الذي دخل حيز التنفيذ سنة 1999 وغير بعمق مجال تطبيق المسؤولية الجزائية لأشخاص القانون العام من بينها الدولة والجماعات المحلية إذ حددت المادة رقم (L.212.2) منه المسؤولية الجزائية للجماعات الإقليمية ولتجمعاتها، فلا يمكن مساءلة هذه الهيئات إلا في حدود نشاطاتها الإقليمية وهي تتبغى في ذلك المصلحة العامة. واعتقد هذا ضمان يضاف الى ما ذكر من الضمانات.

ولقد نص القانون الفرنسي رقم 1545-2014، المؤرخ في 20 ديسمبر 2014، المتعلق بتسهيل حياة المؤسسات وإجراءات التسهيل الخاصة بها³، من خلال ما نصت عليه المادة 11 منه، أن يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي كل الإجراءات الإدارية التي من شأنها أن تسهل وتضمن حسن عمل الشرطة الحوارية لغرض تحقيق الأمن والسكينة العامة.

نذكر كذلك أن الأسماء الجغرافية للجماعات الإقليمية (البلدية، الجهة والمقاطعة) زيادة على أنها محمية قانونيا فهي كذلك، محمية قضائيا حالة استعمال أسماءها لأغراض تجارية سياحية⁴ من طرف أشخاص القانون العام أو الخاص.

¹Voir, DU 21 NOVEMBRE 2017DECISION, n°1408511

Contentieux relatif au contrat conclu le 27 juin 2008 entre la commune du Mans et la société « Le Mans stadium » concernant la conception, la réalisation, la gestion et l'entretien d'un complexe sportif et économique, comprenant notamment l'enceinte sportive « MMArena », stade de 25 000 places assises, une zone d'activité de loisirs de 10 000 m2, un hôtel, un restaurant et des infrastructures annexes (voies internes, parking et espaces verts).<http://nantes.tribunal-administratif.fr/A-savoir/Jurisprudence/Decisions-2017>.

-Portrait les SPL ne peuvent pas être « a la carte », cabinet condray, conseil et contentieux.

www.cabinet-condray.fr

²Loi n° 92-686 du 22 juillet 1992, portant réformé des dispositions du code pénal relatives à la représentation des crimes et délits contre la nation d'état et la paix publique. J. O n° 169.

³ Consulte Site Internet.www.Legifrance.gouv.fr

⁴مثال استعمال الإسم الجغرافي لبلدية "la guiole"، الفرنسية، سنة 2014، وكيف باشرت الإجراءات القضائية لحماية حقها في هذا الاسم، للمزيد من التفصيل، ينظر:

كلفت الجماعات الإقليمية على غرار باقي القطاعات الوزارية الفرنسية بمهمة التبليغ مديرية الحماية القضائية للشباب (DPJJ) La direction de la protection judiciaire de la jeunesse، بكل الصعوبات التي تعترضها وهي تمارس النشاط العمومي المتمثل في الصحة العمومية وحماية الطفل، وفي إطار العمل والتنسيق وضعت المديرية المذكورة أعلاه الآليات القضائية اللازمة لتسهيل مهمة الجماعات الإقليمية، منها وضع تحت تصرفها واستغلالها بنك معلومات يتضمن البيانات القضائية لكيفية التكفل بتربية وحماية الطفل على المستوى المحلي وذلك في إطار سياسة ترقية المدن والمواطنة¹.
ضمن هذا السياق نجد أن القانون 2007-297 المؤرخ في 05 مارس 2007، المتعلق بدور الهيئة القضائية في حماية الشباب المراهق²، قد دعم صلاحيات جهات أخرى مرافقة لعمل هذه الهيئات، منها دور رئيس البلدية في حماية الشباب المراهق على المستوى المحلي، يتحلى دوره في العمل والتنسيق بين الجهاز المنتخب للبلدية والجهات القضائية المتواجدة على المستوى المحلي كدوره في المجلس المحلي للأمن وحماية المراهقين (CLSPD) وهذا الدور مضمون قانونيا وقضائيا³، ومعمول به أيضا على مستوى الجهة والمقاطعة.

وفي سياق متصل، ونحن نتكلم على الضمانات القضائية للجماعات الإقليمية الفرنسية، لا بأس أن نورد على سبيل الاختصار، أن من بين وسائل إجبار الإدارة منها (الإدارة المحلية) لتنفيذ الحكم القضائية هو فرض عليها دفع الغرامة التهديدية.

ما ينبغي الإشارة إليه، أن التشريع الفرنسي لم يعترف بهذا الإجراء (كان حق من حقوق إدارة الجماعات المحلية)، ذلك إذا كان القضاء العادي قد اعترف لنفسه بحق الحكم بالغرامة التهديدية فإن مجلس الدولة الفرنسي كان يرفض دائما تكريس هذه الوسيلة في المنازعات الإدارية وهذا الرفض كان على حساب ما قرره هذا المجلس في قضية (barre et hannet) بتاريخ 10 مارس 1974:

Éric Lan dot 15 Déc. 2016 –Brèves et articles La Cour de cassation donne raison à la commune de Laguiole dans son combat pour son nom en tant que marque..

¹Voir, circulaire du 2 septembre 2010, relative à la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).
www.justice.gouv.fr

²Loi relative à la prévention de la délinquance. www.reforme-enfrance.fr

³Voir, Art. L.3214-1 du CGCT.

Voir, Art. L.121-6 du code de l'action sociale et des familles.

Voir, aussi, décret 2007-1573 du 6 novembre 2007 relatif à la protection judiciaire de la jeunesse. https://www.legifrance.gouv.fr

"أن الحق المعترف به للقضاء العادي فيما يتعلق بتوجيه الأوامر للإدارة وإقرارها بغرامة تهاديدية بقصد تنفيذ أحكامه لها طبيعة المبادئ العامة".

وقد ذهب مجلس الدولة إلى أبعد من ذلك حين لم يعترف بهذا الحق ضد الأفراد وقد عبر عن ذلك في حكمه في قضية (Le Loir) في 1993/01/27 حيث تقرر فيه أنه: "إذا كان للقاضي تقرير حقوق والتزامات الطرفين المتبادلة وتحديد التعويضات التي يكون لهم الحق فيها، فليس له أن يتدخل في إدارة المرفق العام بإعطاء أوامر مقترنة بجزء مالي سواء إلى الإدارة أو إلى المتعاقدين معها الذين تتمتع في مواجهتهم بالسلطات اللازمة لضمان تنفيذ المرفق المذكور".

غير أن ضمان هذا المرفق سرعان ما انتهى بسبب أن ثمة حالات تشكل استثناء تكون فيها الإدارة ونعي هنا (إدارة الجماعات المحلية) هي الأخرى مجردة من أية وسيلة في مواجهة الأشخاص الخاصة وخصوصا المتعاقدين معها، ودليل ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1956/07/13 في قضية (office public HLM)، حيث استجاب المجلس لطلب مكتب الإسكان بأجر معتدل وأصدر أمرا للمقاول يرد الوسائل المستخدمة لإنتاج الألواح السابقة التصنيع أعدت خصيصا لإنشاء مجموعة مساكن¹.

وفي هذا الإطار، وتطبيقا لنظرية المسؤولية الجزائية للأشخاص المعنوية العامة، نجد أن المشرع الفرنسي من خلال صدور قانون العقوبات رقم 1019-1986 المؤرخ في 9 سبتمبر 1986، تضمن نصا عاما قرر بمقتضاه هذه المسؤولية في المادة رقم 121-2 منه.

وبصدور قانون العقوبات الجديد رقم 683-1992 المؤرخ في 22 جويلية 1992 الذي دخل حيز التطبيق في أول مارس سنة 1994 نص صراحة على هذه المسؤولية في المادة 121-2

¹عبد القادر عدو، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 153 - 154. -Voir, aussi, Réintégration d'un fonctionnaire, CE, 29 déc. 1995, Kavadias, Rec., p. 477 ; AJDA 1996, p. 115, chrono, J. -H. Stahl et D. Chauveau, remplacement d'un maire démissionnaire par un adjoint, CE, Ass, 26 mai 1995, Etna et ministre des départements et Territoire d'outre-mer, Rec. P.213, RFDA 1996, p. 66, conci. F. Scanvic ; RD p ubl. 1996, p.525, note J. -M Auby, AJDA 1995, p.505, chron, J -H Stahl et D. Chauveaux ; suppression dans le dossier d'un fonctionnaire de toute mention d'une sanction, CE, 1^{er} oct. 1997, Devron, Rec. P. 1019 ; affiliation d'un agent à la caisse de retraite des agents des collectivités locales et versement de cotisations afférentes, CE, 25 févr. 1998, Commune de Brives-Charesac et Arnaud, req. N° 158661.

RFDA, Editions 2012.

منه¹، وبذلك حسم قانون العقوبات الفرنسي الجديد الخلاف الفقهي والتردد القضائي في شأن مسؤولية الشخص المعنوي جزائيا بنص صريح بمسائلته جميع الأشخاص المعنوية باستثناء الدولة². منذ ذلك الوقت، عرف قانون العقوبات الفرنسي مبدأ المسؤولية الجزائية للأشخاص المعنوية، وذلك بمقتضى المادة 121-2 من قانون العقوبات التي نصت على أنه: "فيما عدا الدولة، تسأل الأشخاص المعنوية جنائيا عن جرائم التي ترتكب لحسابها بواسطة أجهزتها أو ممثلها، وفقا للقواعد الواردة في المواد 121-4 إلى 121-7 وذلك في الحالات المنصوص عليها في القانون أو اللائحة، ومع ذلك فإن الجماعات الإقليمية وتجمعاتها لا تسأل إلا عن الجرائم التي ترتكب أثناء مزاوله الأنشطة التي يمكن أن تكون محلا للتفويض في إدارة مرفق عام عن طريق الإنفاق، والمسؤولية الجزائية للأشخاص المعنوية لا تستبعد معاقبة الأشخاص الطبيعيين الفاعلين أو الشركاء ضمن نفس الأفعال". وبموجب نص هذه المادة تكون الجماعات الإقليمية قد ضمنت عدم مساءلتها جزائيا خارج دائرة الاختصاص المذكور أعلاه.

الفرع الثاني: الضمانات القضائية المرافقة للتسيير المحلي في النموذج الجزائري

لقد وردت عدت ضمانات قضائية في عدة نصوص تشريعية وأقرها المشرع لفائدة الجماعات المحلية عن طريق ممثلهم وهم يمارسون النشاط المحلي، نذكر منها ما يلي:

أولا- الضمانات القضائية المرافقة لأعمال الجماعات المحلية:

فيما يخص حماية مداوات المجلس الشعبي البلدي الزم المشرع المجلس البلدي ان يسجل مداواته حسب ترتيبها الزمني في سجل مؤشر عليه من رئيس المحكمة المختص اقليميا. فكل ما سجل خارج هذا السجل لا يعتبر مداولة وبالتالي لا يمكن الطعن فيه ممن لهم مصلحة في ذلك و الحال كذلك بالنسبة لمداوات المجلس الشعبي الولائي. و تطبيقا المادة رقم 61 من قانون البلدية رقم 10-11 بنصها على: "يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط و الاشكال المنصوص عليها قانونا ان يرفع اما تظلما او دعوى قضائية امام الجهات القضائية ضد قرار الوالي الذي يثبت البطلان او رفض المصادقة على المداولة". وهذا يجسد حماية مداوات المجلس الشعبي البلدي من تعسف الوالي.

¹ عبد القادر القهوجي، قانون العقوبات، القسم العام، الدار الجامعية، بدون مكان للنشر، 1994.

² Voir, code pénal français, 109^{ème} édition, DALLOZ, Paris, 2012.

اما في مادة التعمير والبناء، مثلا ضمن رئيس المجلس الشعبي البلدي حق إخطار الجهة القضائية حالة امتناع صاحب الملكية عن تنفيذ القرار رئيس البلدية طبقا للمادة 76 من المرسوم التنفيذي 91-176 المؤرخ في 28 ماي 1991، المتعلق بتحديد كفاءات تحضير ومنح عدة وثائق وشهادات كرخصة البناء والهدم والمطابقة¹. فاعتبرت بذلك الجهة القضائية مرافقة لتنفيذ قرارات رئيس البلدية.

ما يجب ذكره ايضا كضمان قضائي في هذه الحالة، أن ما يتضمنه قرار رئيس البلدية من إجراء عملية الهدم لا يتم توقيفها رغم لجوء المعني إلى القضاء المختص (القضاء الاستعجالي) حسب المادة 76 مكرر 4 من المرسوم التنفيذي رقم 06-03 المؤرخ في 07 يناير 2006، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 91-176 المؤرخ في 28 ماي 1991 الذي يحدد كفاءات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك. وحرى بالذكر، أن المشرع من خلال القانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004، المعدل والمتمم للقانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، لم يوضح الإجراءات التي يتعين القيام بها في حالة عدم إصدار قرار الهدم من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي في الآجال المحددة، فهل يعني ذلك اللجوء إلى القضاء لإصدار قرار قضائي للهدم؟، أم أن أشغال البناء غير مرخص لها تتحصن ضد الهدم؟.

اجابة عن ذلك وفي قضية من هذا القبيل، أصدر رئيس بلدية تمالوش بالجزائر قرار بالهدم مؤرخ في 29 نوفمبر 2006، بعدما وصل إليه نسخة من محضر معاينة المخالفة المحرر بتاريخ 19 أفريل 2006 أي تم إصدار قرار بالهدم بعد مرور تسعة أشهر، رغم ذلك قد تم تنفيذ قرار الهدم، أين رفع صاحب البناء دعوى تعويض أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء سكيكدة، وقد رفضت دعواه لعدم التأسيس بموجب قرار المجلس القضائي² السابق ذكره الصادر بتاريخ 16 جوان 2007 تحت رقم 07/173، وهذا بالرغم من أن قرار الهدم مشوب بعيب الاختصاص الزمني، وهذا يعد ضمانا قضائيا لبلدية تمالوش وباقي بلديات الجزائر.

¹ ينظر، ج. ر. ج. عدد 26 لسنة 1991، معدل ج. ر. ج. عدد 01 لسنة 2006، المعدل والمتمم، بالمرسوم التنفيذي رقم 09-307 المؤرخ في 22 سبتمبر 2009، ج. ر. ج. عدد 55 لسنة 2009.

² قرار الغرفة الإدارية لمجلس قضاء سكيكدة، الصادر بتاريخ 16/06/2007، ملف رقم 07/173، غير منشور.

كما حولت المادة 76 مكرر من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم بالقانون 05/04 المؤرخ في 14 أوت 2004¹. الاختصاص لرئيس البلدية في تنفيذ الحكم القضائي الصادر في المادة الجزائية، وذلك بتنفيذ الأشغال المقررة على نفقة المخالف.

وفي هذه الحالة تقرر الجهة القضائية التي تم اللجوء إليها للبت في الدعوى العمومية، إما القيام بمطابقة البناء أو هدمه جزئيا أو كليا في أجل تحدده هي.

ففي حالة عدم امتثال المخالف للحكم الصادر عن العدالة في الآجال المحددة، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي كمثلين للجماعات المحلية ومختصين في ذلك، تلقائيا بتنفيذ الأشغال المقررة مع ضمان ذلك على نفقة المخالف.

يتعين على العون المكلف بمعاينة المخالفة بتحرير محضر معاينة المخالفة إلى الجهة القضائية، مع إبلاغ رئيس البلدية والوالي المختصين في آجال 72 ساعة من تاريخ معاينة المخالفة لتحريك الدعوى العمومية.

ومن الضمانات القضائية ذات الطبيعة الجزائية، أن الجماعات المحلية مستثناة من المسؤولية الجزائية كما جاء في الفقرة الثالثة من المادة (05) من الأمر رقم 96-22 المؤرخ في 09 جويلية 1996، والمتعلق بقمع مخالفة التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج.

ما يلاحظ على نص المادة رقم 05 من الأمر 96-22، المعدل والمتمم سنة 2003 و2010، أنه فضلا عن كونه سابقا لأوانه في ظل أحكام قانون العقوبات التي لا تقرر مسؤولية الشخص المعنوي، وهو المعمول به، في التشريع المقارن، لا سيما الفرنسي²، نجد المادة السابق ذكرها قد وسعت من نطاق تطبيق المسؤولية الجزائية لتشمل الأشخاص العامة والخاصة، في حين التشريعات التي تأخذ بالمسؤولية الجزائية للشخص المعنوي تعمل على استبعاد الدولة والجماعات المحلية من نطاق هذه المسؤولية.

¹ ينظر، ج. ر. ج. ح. عدد 51 لسنة 2004.

² المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 03-01 المؤرخ في 19 فيفري 2003، ج. ر. ح. عدد 12 لسنة 2003 والمعدل والمتمم بالأمر رقم 10-03 المؤرخ في 26 أوت 2010، ج. ر. ح. عدد 50 لسنة 2010.

وحسن ما فعل المشرع الجزائري، فيما بعد حينما تدارك ذلك، عندما عدل الأمر رقم 96-22 بموجب الأمر 03-01 المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-03 المؤرخ في 26 أوت 2010¹، إذ حصر نطاق المسؤولية الجزائرية في الشخص المعنوي الخاضع للقانون الخاص، وذلك بصريح عبارة المادة 17 المعدلة للمادة 5 من الأمر رقم 96-22، مستبعدة بذلك الأشخاص المعنوية العامة، كالدولة والجماعات المحلية بل وحتى المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري².

ويضاف إلى فكرة استبعاد الدولة والجماعات المحلية من المسؤولية الجزائرية إضافة إلى المبرر السابق ذكره في الهامش، مبرر آخر هو أن طبيعتها كصاحبة الحق في العقاب (الدولة) يتناقض مع تطبيق العقوبة عليها.

في الواقع أن قيام الإدارة على تحقيق المصلحة العامة، يقتضى تزويدها بالسلطات والإمكانيات التي تمكنها من القيام بدورها في إشباع الحاجات العامة، متى كان استخدامها لهذه السلطات وتلك الإمكانيات لازما لمباشرة نشاطها³، إلا أن هذه الميزة جعلت الإدارة (إدارة الجماعات المحلية)، على سبيل المثال تسرف في استعمال سلطتها إلى درجة عدم الإمتثال للأحكام القضائية والقرارات الصادرة ضدها، لذلك توجه المشرع الجزائري من خلال النصوص التشريعية لإيجاد حلول

¹ في ظل الفقه طوال القرن الماضي يردد القول بعدم مسؤولية الشخص المعنوي جزائيا، إلى أن بدأ في بداية القرن التاسع عشر وعلى وجه التحديد في رسالة الفقيه الفرنسي (A. Maître) سنة 1899، يعنف فكرة إمكانية مساءلة الشخص المعنوي جزائيا، ينظر في ذلك، محمد أبو العلاء عقيدة الاتجاهات في قانون العقوبات الفرنسي، دار الفكر العربي، لبنان، 1997، ص 43.

لذا أخذت فكرة المسؤولية الجزائرية للشخص المعنوي تتبلور شيئا فشيئا حتى أصبحت حقيقة واقعة في عدد كبير من التشريعات كفرنسا بصدور قانون العقوبات بتاريخ 16/12/1992.

= أما التشريع الجزائري تناول عملية إقرار هذه المسؤولية عبر عدة مراحل الإقرار الجزئي (أنظر أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري العام الطبعة الثانية، منقحة ومتممة، 2004، ص 218)، ثم مرحلة التكريس الفعلي لمبدأ المسؤولية الجزائرية، (أنظر قانون العقوبات 15-04 المؤرخ في 10/11/2004 وقانون الإجراءات الجزائرية رقم 14-04 الصادر بذات التاريخ، بعد أن قادت إليه عدة دوافع واعتبارات التي مرت بها باقي التشريعات على غرار التشريع الفرنسي. (أنظر في ذلك، عمر سالم، المسؤولية الجزائرية للشخص المعنوي وفق قانون العقوبات الفرنسي، الطبعة الأولى، دار النهضة، 1995، ص 13 وما بعدها).

أما عن الجماعات المحلية في التشريع الجزائري، وتبعاً لنص المادة 51 مكرر من قانون العقوبات 04-15 المؤرخ في 10/11/2004، فلقد استثنى من هذه المسؤولية، وكان المبرر لعدم مساءلة الدولة والجماعات المحلية هو عدم المساس بمبدأ الفصل بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، وأن من غير المعقول متابعة ومعاقبة هذه الفئات من الأشخاص رغم أن الجماعات المحلية في كثير من الحالات تصرف بعيداً عن امتيازات السلطة العامة.

² يراجع في ذلك نص المادة 07 من الأمر رقم 03-01 المعدل والمتمم للأمر رقم 96-22 المؤرخ في 26 أوت 2010، مرجع سابق، وكذلك، بوسقيعة أحسن، الوجيز في القانون الجزائري العام، ص 22.

³ عبد القادر عدو، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، سنة 2010، ص 140، وما يليها.

فعالة وناجعة ولعل من أهل ما توصل إليه في ذلك هو الوسائل التي استحدثتها من خلال قانون الاجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09 الصادر بتاريخ 25 فيفري 2008¹.

وقد تضمن هذا القانون من بين مبادئه الجديدة مبدأ صلاحية القضاء الإداري في استخدام سلطة الأمر في مواجهة الإدارة ولقد نظم ذلك في المواد 987، 988 و 989 والمواد من 980 إلى 986، حيث أعطت ضمانات قضائية من حيث الإجراءات لتنفيذ الأحكام والقرارات القضائية، لاسيما تلك الصادرة عن الإدارة، نذكر منها:

- وجوب تقديم طلب من المحكوم له يحدد فيه الإجراء الذي يريده صراحة، وذلك تطبيقاً لنص المادة 978 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فهذا يعني أن القاضي لا يستطيع أن يمارس سلطته في توجيهه، الأوامر التنفيذية مباشرة، ومن تلقاء نفسه، وهذا عملاً بالفائدة الإجرائية التي تنص بأن: "لا يحكم القاضي بأكثر مما يطلب به الخصوم".
- ووفقاً لما نصت عليه المادة رقم 979 من (ق إ م إ) يأمر القاضي الإداري بإصدار قرار جديد محدد لها أجل في ذلك دون أن يملي عليها تصرفاتها، فتكون لها بذلك السلطة التقريرية في اختيار مضمونه، وهذا باعتقادنا ضماناً قضائياً آخر.

ذلك القانون أناط جهة الإدارة ذاتها بمهمة تنفيذ الأحكام القضائية واقتضت مهمة القضاء على إصدار الحكم دون أن يمتد إلى تنفيذه ومؤدي ذلك أن أمر تنفيذ هذه الأحكام يظل بين إرادة الإدارة إن شاءت سارعت إلى مباشرة إجراءات التنفيذ وإن شاءت امتنعت عنه².

كما وقد تتذرع الإدارة أحياناً، يكون تنفيذ القرار سيخلق اضطراباً في النظام العام بمفهومه الواسع، بحيث لا يبقى أمام المحكوم له سوى اللجوء إلى طلب التعويض دون إمكانية إرغام الإدارة المنفذ ضدها أو إكراهها على التنفيذ³، كحدوث فتنة أو تعطيل سير المرفق العام، فيكون بذلك التنفيذ خطيراً على الصالح العام ويتعذر استدراكه حينئذ يرجح الصالح العام على الصالح الخاص.

أما فيما يتعلق بفرض ما يسمى بـ "الغرامة التهديدية على الإدارة لتنفيذ الأحكام القضائية، فالغرامة التهديدية هي وسيلة إكراه مشروعة تمارس على المدين من أجل حمله على تنفيذ التزامه، والواقع أن فكرة الغرامة التهديدية هي من ابتداء القضاء العادي، إذ نص عليها من قبل المشرع

¹ ينظر، ج. ر. ج. ح، عدد 12 لسنة 2008.

² ثروت عبد العال أحمد، الإشكالات الوقتية في تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، 2005، ص 170.

³ هنيش فتيحة، ضمانات تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية.

- مذكرة شهادة الماستر في الحقوق تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012/2013، ص 25 وما يليها.

المصري في المادتين 213 و214 من القانون المدني والمشرع الفرنسي في القانون المؤرخ في 1972/07/05 والخاص بإنشاء قاضي التنفيذ¹.

ثانيا: موقف المشرع الجزائري من تنفيذ الأحكام القضائية

أما المشرع الجزائري ولضمان مصلحة الإدارة (بما فيها إدارة الجماعات المحلية) فلقد أقر بموجب الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 1995/02/04 المتعلق بمجلس المحاسبة، عقوبات مالية تفرض على عاتق الموظف الذي يمتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية، فقد نصت المادة 88 منه لاسيما الفقرة 11 منه على: "التسبب في إلزام الدولة والجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية بدفع غرامة تهديدية أو تعويضات مالية نتيجة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو بصفة متأخرة لأحكام القضاء"². فلقد خط المشرع الجزائري على خطى القضاء الفرنسي و أخذ منه نظام الغرامة التهديدية من خلال قانون الإجراءات المدنية³، السابق وقانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09 المؤرخ في 2008/02/25⁴ ولم يعرف هذا الأخير الغرامة التهديدية تاركا ذلك للفقهاء والقضاء.

نشير أن موقف مجلس الدولة الجزائري بخصوص إمكانية أو عدم إمكانية تسليط غرامة تهديدية ضد الإدارة العامة (بما فيها إدارة الجماعات المحلية)، كان ولا زال له موقف ثابت ذلك أن الدارس لقرارات هذه الهيئة⁵، ومنذ نشأتها سنة 1998، سواء تعلق الأمر بالقرارات المنشورة أو غير المنشورة، فهو مستقر على مبدأ واحد هو أنه لا يجوز إصدار حكم قضائي ضد الإدارات العمومية يتضمن الإعلان عن غرامة تهديدية تلزم الإدارة بترفعها في حال عدم تنفيذها لأحكام القضاء، يمكن للمحكوم له جبر الصرر برفع دعوى تعويض وهو ما تجلّى في قرارات كثيرة نذكر منها، قرار مجلس الدولة الصادر في 2002/06/12 تحت رقم 19117⁶، بين السيد (د، ب) ووالي ولاية عين تموشنت الذي أيد بموجبه حكما صادرا عن الغرفة الإدارية بمجلس قضاء وهران.

¹فواز صالح، النظام القانوني للغرامة التهديدية، دراسة قانونية مقارنة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 28، العدد الثاني، 2012، ص 35.

²نص المشرع الجزائري على الغرامة التهديدية بادئ ذي بدء في المادة 340 من الأمر رقم 66-154 المؤرخ في 8 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية (الملغى).

³ينظر، المادة رقم 88 فقرة 11 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 1995/02/04، ج ر ج ح عدد 39 سنة 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمنتم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر ج ح عدد 50 لسنة 2010.

⁴ ينظر، ج. ر. ج. ح. ج. ح. عدد 12 لسنة 2008.

⁵ركز المشرع الاختصاص بالحكم بالغرامة التهديدية في يد مجلس الدولة فجعل له وحده الاختصاص الاستشاري بكفالة تنفيذ كافة الأحكام الإدارية وهذا ترتب عليه حرمان المحاكم الإدارية ومجالس الاستئناف الإدارية من حقها في ضمان تنفيذ أحكامها.

⁶قرار غير منشور.

وكذلك القرار الصادر في 2000/02/28 تحت رقم 188258، بين السيد (ب - ن)

ورئيس المندوبية التنفيذية لبلدية سيدي بن عدة ولاية مستغانم، حيث نص قرار مجلس الدولة على:
"حيث أنه لا يمكن الحكم على الإدارة بدفع غرامة تهديدية، وأن القرار المستأنف الذي حكم على رئيس بلدية سيدي بن عودة بدفع غرامة تهديدية يومية قدرها 200 دج عن كل يوم تأخير وذلك من 1995/07/03 إلى 1997/03/03 يجب إلغاؤها".

غير أن المشرع الجزائري - أخيرا - حذا حذو نظيره الفرنسي، وتراجع عن موقفه، ويسمح بالحكم بالغرامة التهديدية على الإدارة وبصفة صريحة، وفي حال امتناعها عن تنفيذ حكم قضائي مهور بالصيغة التنفيذية، وهذا ما نصت عليه المادة 980¹ من قانون إ م و إ وتبعاً للمادة 982 من ذات القانون تكون الغرامة التهديدية مستقلة عن تعويض الضرر.

إن ما يفسر تقنين الغرامة التهديدية هو الانتشار الواسع والخطير لظاهرة رفض الإدارة تنفيذ أحكام القضاء المكسية بالطابع التنفيذي، بل إن الأمر قد وصل إلى حد رفض تنفيذ قرارات قضائية صادرة عن مجلس الدولة الجزائري باعتباره يشغل قمة الهرم القضائي في المادة الإدارية، وهو ما بعث وترك استيائنا كبيرا، لدى المهتمين بالدراسات القانونية².

في ذات السياق، انتهج المشرع الجزائري في تنظيم مسألة اقتران الأوامر التنفيذية بغرامة تهديدية، حيث نصت المادة 980 من قانون إ م و إ التي تقابلها المادة 3-911 L. من قانون القضاء الإداري الفرنسي، على أنه: "يجوز للجهة القضائية الإدارية المطلوب منها اتخاذ أمر بالتنفيذ وفقا للمادتين 978 و 979 المذكورتين أعلاه، أن تأمر بغرامة تهديدية مع تحديد تاريخ سريان مفعولها". وبالعودة إلى المادة 978 من القانون الجزائري (ق إ م إ)، نجد أنه تقابلها المادة -911 L. 1 من القانون الفرنسي، وتقضي بتوجيه القاضي الإداري أمرا للإدارة بإتخاذ إجراء تنفيذي محدد يقتضيه تنفيذ الأمر القضائي على أن يكون هذا الأمر مقترنا بمنطوق الحكم الأصلي.

أما المادة 979 من ق إ م إ الجزائري والتي تقابلها المادة 2-911 L. من القانون الفرنسي، فتقضي بالأمر بإتخاذ قرار إداري جديد في أجل محدد، غير أن الفرق بين مضمون المادتين، هو أن المشرع الفرنسي قضى بالأمر وفي منطوق الحكم في الموضوع بإتخاذ قرار إداري جديد بعد تحقيق

¹ حيث جاء نصها كالاتي: "يجوز للجهة القضائية الإدارية المطلوب منها اتخاذ أمر بالتنفيذ وفقا للمادتين 978 و 979 أعلاه، أن تأمر بغرامة تهديدية مع تحديد تاريخ سريان مفعولها".

² عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ط1، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 224.

جديد، عكس المشرع الجزائري، الذي اعتبر أن الأمر بإتخاذ قرار إداري جديد، هو أمر تنفيذي لا حق لصدور الحكم في الموضوع.

إذ حكم مجلس الدولة الفرنسي بفرض غرامة تهدية على البلدية، تبلغ قيمتها 300 فرنك يوميا، لإجبارها على تنفيذ حكم صادر بإلغاء قرارها القاضي بإنهاء خدمة أحد موظفيها، وهذا بموجب أمر موجه لها بإعادة إدماج هذا الموظف¹.

المطلب الثاني: الضمانات القضائية الخاصة بالمنتخبين المحليين

يمنح التشريع الفرنسي والجزائري وكذا التشريعات المقارنة الأخرى، للمنتخبين المحليين خلال تأدية مهامهم الانتخابية ضمانات قضائية تحميهم من مخاطر سوء تسيير مختلف ملفات التسيير المحلي والحواري²، وما يترتب عن ذلك من مسؤوليات إدارية، مدنية وجزائية، وحتى أخطاء شخصية فما هي طبيعة هذه الضمانات ومجال تنظيمها ذلك ما سنتطرق إليه على النحو التالي:

الفرع الأول: الضمانات القضائية الخاصة بالمنتخبين المحليين في فرنسا

يستمد نظام الحماية القضائية للمنتخبين المحليين في التشريع الفرنسي من ما يسمى بالحماية الوظيفية (Protection Fonctionnelle) للأعوان العموميين، هذا الأساس له ثلاث صور³.

- 1- حالة أن يكون المنتخب المحلي "élu local" ضحية حادث أثناء ممارسة وظائفه.
- 2- عندما يتعرض المنتخب المحلي أو أقاربه إلى عمليات عنف بصفته منتخب محلي.
- 3- عندما يكون المنتخب المحلي محل متابعة (مدنية أو جزائية) لقيامه بأفعال مرتبطة بممارسته مهامه الانتخابية أو عندما يكون تسيير المحلي مراقب من طرف الغرفة الجهوية للمحاسبة⁴.

أساس الحماية القضائية لمجموع الحالات المذكورة أعلاه، موجود في أحكام القانون العام للجماعات الإقليمية غير أن التفصيل فيها ترك للقضاء "La jurisprudence"¹.

¹C.E, 25 mars 1995, commune de Saint-François, RFD adm, 1996, p. 775

² Loi n° 2002-276 du 27 février 2002, relative la démocratie de proximité, JORF 28 février.

<https://www.legifrance.gouv.fr>

³Voir, Responsabilité et protection du élu local. www.collectivites.locales.gouv.fr

⁴Voir, Rapport d'information 520 (97-98) – commission des finances, chambre régionale des comptes et cluse, locaux : un dialogue indispensable au service de la démocratie locale.

<https://www.ccomptes.fr/Nos.../chambres-régionales-des-comptes-CRC>

بالنسبة للصورة الأولى: حالة أن يكون المنتخب المحلي²، ضحية حادث أثناء ممارسة وظائفه.

البلديات والجهات والمقاطعات³، يقع على عاتقهم مسؤولية تحمل الأخطار الناتجة عن الأحداث التي يتعرض إليها المنتخبين المحليين أثناء عهدتهم الانتخابية، كما حدد القانون الفرنسي الوظائف التي هي موضوع تغطية وحماية قضائية، فمثلا بالنسبة للمراكز على مستوى البلدية، نجد كل من رئيس البلدية، نواب الرئيس، ورئيس المندوبية الخاصة، أما فيما يخص باقي أصناف الجماعات الإقليمية يستفيد من تلك الحماية القضائية مجموع الأعضاء المنتخبين المحليين⁴.

إذا أعضاء المجالس المحلية المنتخبة هم كذلك لهم حماية قضائية لكن بشروط⁵، سواء أكان ذلك أثناء حضورهم جلسات المجالس المنتخبة أو اجتماعات اللجان المنتخبة واجتماعات مجالس الإدارة كتلك المجالس المتعلقة بالنشاط الاجتماعي على مستوى البلديات بصفتهم أعضاء فيها.

كون أن القانون لم يحدد كل حالات الضمانات القضائية للمنتخبين المحليين، فتولي القاضي الإداري (Le juge administrative) عملية تأويل (Interpreter)، وبصفة واسعة تكيف الوظائف التي من شأنها أن تكون موضوع حماية قضائية، ذلك بما يتمتع به من اختصاص واسع في هذا المجال،

¹Jurisprudence administrative, centre d'étude des collectivités locales, sous la direction de Jean-Claude Douance, page 399 et suite, Persée 2005-2016.

www.persee.fr/doc/coloc_0291_4700.2001.

²Voir, Loi n° 2015-366 du 31 mars 2015, visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, JORF, 1 Avril 2015, p. 5921.

Voir, Aussi, charte de l'élu local, Note juridique, Assemblée des communautés de France, Juin 2016. www.montpellier-journal.fr/fichiers/chartemoure

³Voir, Art. L. 2123-31, L. 5211-15, L.3123-26 et 4135-26 du CGCT.

⁴La France compte actuellement un peu plus de 500.000 élus locaux : 36.700 maires, 502.000 conseillers municipaux, 4.000 conseillers généraux et 1.900 conseillers régionaux.

Les droits et garanties dont bénéficient les élus locaux pour l'exercice de leur mandat ont été définis par la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, soit près de dix ans après le vote des " lois fondatrices " de la décentralisation.

Pourtant, la question du statut de l'élu local apparaissait comme l'une des questions centrales du processus de décentralisation : la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, dans son article premier, indiquait déjà que " les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus. Des lois détermineront (...) le mode d'élection et le statut des élus ". <https://www.senat.fr/rap/r99-166/r99-1664.html>

⁵ Voir, Art. L.2123-33 du CGCT.

مثال ذلك، مشاركته الشخصية في التنقل ومعاينة حريق نشب بمقر إدارة من إدارات الجماعات المحلية بعد التصريح به، ومعاينة تقدم بعض أشغال المشاريع المحلية.¹

كما تلتزم الجماعات المحلية بمسئوليتها بتنفيذ الأحكام القضائية الصادر في حق بعض المنتخبين المحليين، كحالات تعرضهم إلى معاناة وإرهاقات بدنية أو معنوية تحول دون ممارسة مهامهم الانتخابية خلال مدة العهدة الانتخابية، أو أضرار مادية مست أملاكهم.²

كثيرا أن مسؤولية الجماعات المحلية (إدارية، مدنية أو جزائية) تبقى قائمة تجاه المنتخب المحلي، في حدود أن يكون نشاطه مرتبط باختصاص ومصلحة هذه الجماعات، وهذا ما أقره مجلس الدولة الفرنسي.³

في ذات السياق، نذكر أنه إذا لحقت بالمنتخب المحلي أضرار (Des Damages) في إطار ما يقوم به من مهام بصفته أحد الأعوان العموميين للدولة (ضابط الشرطة القضائية أو ضابط للحالة المدنية)، ففي هذه الحالة الدولة هي من تضمن حمايته القضائية تطبيقا للمادة رقم 11⁴ من القانون المؤرخ في 13 جويلية 1983⁵، المتضمن حقوق وواجبات الموظفين.

أما الصورة الثانية: الحماية القضائية للمنتخب المحلي وأقاربه من عمليات العنف. موضوع هذه الحماية، هو حماية كل من (رئيس البلدية، رئيس وأعضاء المجلس الجهوي والمنتخبين المحليين المعوزين من طرف رئيس البلدية وكذا نواب رؤساء المجالس الجهوية) من أخطار

¹ Par exemple, vérifier l'avancement des travaux de consolidation d'une école désaffectée
Voir, CE 29 Avril 1960, Commune de CHARMENTRY (req. N°61 557, Rec., p.295), CE 11 mai 1956, Ville de THOUARS (req. N° 20 585, Rec. P. 198).

Voir aussi. CE 17 mars 1957, Commune de SAINT-MOMELIN c/ sieur RYCKELYNCK (req.N°s 65 497 et 69 051).

Voir également. CE 25 février 1983, CAUVIN (req. N° 23 644).

² Voir, Art L.2123-32, L. 5211-15, L. 3123-27 et L. 4135-27 du CGCT.

³ Voir, par exemple, CE 9 juillet 1969, Commune de Sausse Zemare –en– caux, Req. N° 70931.

⁴Art. 11 « Les fonctionnaires bénéficient, à l'occasion de leurs fonctions, d'une protection organisée par la collectivité publique dont ils dépendent, conformément aux règles fixées par le code pénal et les lois spéciales... etc. ».

⁵Loi n°83-634 du juillet 1983, portant droit et obligations des fonctionnaires, modifié par loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996. Art. 50. www.logifrance.fr

كل أشكال العنف والتهديد، نظير ما يقومون به من مهام، هذه الحماية تمتد إلى أزواجهم وأطفالهم وأقاربهم المباشرين¹.

أما فيما يتعلق بالصورة الثالثة: عند ما يكون المنتخب المحلي محل متابعة قضائية (مدنية أو جزائية) وتسييره مراقب من طرف الغرفة الجهوية للمحاسبة، وهذا من اختصاص هذه الغرفة وفحصها للملفات الإدارية والمالية لهذه الجماعات ومؤسساتها².

من حيث مدى صحة عقود تسييرها في المجال الاقتصادي وتقييم نتائج التسيير بالمقارنة مع الأهداف المسطرة والمحددة من طرف الجهاز التداولي، في هذه الحالة يتعين على الأمن بالصرف تقديم كل الوثائق لتبرير سياسة تسييره لجماعته المحلية.

أمام هذه الوضعية، نجد أن المشرع الفرنسي مؤخرًا، وسع من نطاق هذا الضمان إذ امتد إلى حالة مساءلة مسؤولي الجماعات المحلية (الأمرين بالصرف سابقًا)³، والذين أنهوا عهدتهم الانتخابية، وتعذر عليهم فيما بعد الحصول على الوثائق الإدارية والمالية من لدن الإدارة المحلية بصفتهم مسؤولين سابقين لها، وذلك لتبرير تسييرهم المحلي المرحلة السابقة كذلك يمكن لهم الاستفادة من إجراءات

¹Voir, Art L -2123-35 (AL. 3 et 4), et Art L.2123-34 (AL. 3) du CGCT.

²Voir, Art, L. 211-8, art. 241-6 du code juridiction (CJF).

³Les anciens ordonnateurs pouvaient toutefois quant à eux rencontrer des difficultés pour obtenir les documents permettant de justifier de leur gestion. Afin de prévenir ces éventuels obstacles, le législateur récemment complété l'article L. 241-12 du code des juridictions financières, qui dispose désormais que « l'ordonnateur ou le dirigeant qui était en fonctions au cours d'un exercice examiné peut se faire assister ou représenter par la personne de son choix, désignée à sa demande par le président de la chambre régionale des comptes. »

Ce mandataire peut être un agent public, par exemple le directeur général des services de la collectivité. Dans ce cas, le chef de service de l'intéressé en est informé. Le mandataire peut être désigné « pour une affaire qu'il a eu à connaître dans le cadre de ses fonctions ». Il est habilité « à se faire communiquer par la collectivité territoriale ou l'établissement public tout document, de quelque nature qu'il soit, relatif à la gestion de l'exercice examiné. »

Ce même article indique en outre que « lorsque l'ordonnateur ou le dirigeant n'est plus en fonctions au moment où l'exercice est examiné par la chambre régionale des comptes, les honoraires de l'avocat demeurent à la charge de la collectivité territoriale ou de l'établissement public concerné dans la limite d'un plafond fixé par décret. »

Responsabilité et protection des élus locaux des collectivités locales.

www.collectivites-locales.gouv.fr/responsabilite-et-protection-des-elus-locaux

التعديل التي جاءت بها المادة رقم (L. 241-12) من قانون الإجراءات المالية (Code de)
jurisdictions Financiers).

فالغرف الجهوية¹ تعتبر الآليات المالية القانونية لمراقبة الحسابات المالية للجماعات المحلية، قبل
المرور وإحالة الملفات على الجهات القضائية المختصة للمتابعة القضائية.

كما مكن المشرع من خلال قانون البلدية رقم 10-11، المنتخب المحلي بصفته رئيس
المجلس الشعبي البلدي أن يرفع دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي ثبت بطلان
أو رفض المصادقة على المداولة، طبعا وفق الشروط والأشكال المنصوص عليها في القانون².

لرئيس المجلس الشعبي البلدي ممارسة بعض الاختصاصات بصفته ضابط للشرطة القضائية³.
وفي المقابل، من بين الإجراءات التي تحول دون ممارسة الجهاز التداولي للمجلس الشعبي
الولائي، هو ما يندرج في إطار الرقابة الوصاية للولاية ممثلة في والي الولاية على عمل المجلس الشعبي
الولائي، ما أجاز المشرع للوالي من إمكانية اللجوء إلى القضاء برفع دعوى قضائية ضد المجلس الشعبي
لولائي أمام المحكمة الإدارية المختصة لإبطال المداولة التي تتخذ خارج مقر المجلس مع مراعاة أحكام
المادة 23 من قانون الولاية.

وترك المشرع السلطة التقديرية للوالي لتقدير هذا العمل من عدمه، غير أننا نرى أن المشرع
قد تساهل في هذا الأمر (إجراء التقدير)، إذ لا نرى أن يترك هذا التقدير على نطاق واسع للوالي،
فعملية الإثبات ممكنة قطعيا "عقد مداولات خارج مقر المجلس الشعبي الولائي".
وهذا معلوم بالضرورة من طرف الوالي ثم قد تعقد مداولات داخل مقر المجلس الهدف منها
تحقيق أغراض شخصية للمنتخبين أو ذويهم أو ذوي المصلحة الخاصة.

¹Que sont les chambres régionales des comptes ?

Les chambres régionales des comptes (CRC) sont des juridictions chargées de contrôler les comptes locaux. Elles ont été mises en place lors de la décentralisation en 1982. Conformément au principe d'unité de l'État, il s'agit de juridictions nationales dans lesquelles officient des magistrats inamovibles qui sont des fonctionnaires de l'État. Cependant, leur ressort de compétence est territorialisé.

Les CRC représentent une contrepartie à la suppression de la tutelle *a priori* sur les actes des collectivités territoriales. Les compétences de ces juridictions sont définies par la loi et sont reprises dans le code des juridictions financières, aux articles L211-1 et suivants.

www.vie-publique.fr/.../collectivites-territoriales/contrôle/quels-contrôles

² ينظر، المادة رقم 62 من قانون البلدية، مرجع سابق.

³ ينظر، المادة رقم 92 من قانون البلدية، المرجع نفسه.

الفرع الثاني: الضمانات القضائية الخاصة بالمنتخبين المحليين في الجزائر.

لقد نص قانون البلدية على ضمان حق المنتخب المحلي البلدي حالة صدور في حقه حكم قضائي يقضي ببراءته، بعد أن تم توقيفه من طرف والي الولاية، للأسباب المذكورة في المادة 43 فقرة 1 من قانون البلدية¹، أن نستأنف المنتخب تلقائياً، وفورا ممارسة مهامه الانتخابية، والحال كذلك بالنسبة للمنتخب المحلي بالولاية².

ومن الضمانات القضائية الأخرى أن المشرع الجزائري وطبقا للمادة 55 من قانون البلدية والمادة 52 من قانون الولاية، فرض إلزامية تحرير مداوالات المجالس المحلية المنتخبة في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من رئيس المحكمة المختصة إقليمياً، وبذلك يكون المشرع قد أشرك جهاز العادلة من خلال هيئة المحكمة في ضبط هذه السجلات وضمن تدوين حق المنتخب المحلي والإدلاء بآرائه أثناء جلسات المداوالات ولو كانت تحفظية كما هي دون تأويل أو تزيف.

في سياق متصل لهذه الضمانات، لقد حمل المشرع الولاية مسؤولية التعويض المالي للأضرار التي تلحق كل من رئيس المجلس الشعبي الولائي ونواب الرئيس ورؤساء اللجان المنتخبين ونواب المندوبيات الولائية خلال ممارسة عهدتهم الانتخابية³.

إذ تنص المادة رقم 140 من قانون الولاية على: "الولاية مسؤولة مدنيا عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي الولائي والمنتخبون، وتتولى الولاية ممارسة حق دعوى الرجوع أمام الجهة القضائية المختصة ضد هؤلاء في حالة خطأ شخصي من جانبهم".

بالمقارنة مع التشريع الفرنسي نجد أن هذه الضمانات امتدت إلى أقارب وذوي المنتخبين المحليين عكس ما هو عليه في النموذج الجزائري.

¹ ينظر، قانون البلدية، المرجع نفسه.

² ينظر، المادة رقم 45 فقرة 2 من قانون الولاية، مرجع سابق.

³ ينظر، المادة 138 رقم من قانون الولاية، مرجع سابق.

الباب الثاني

حريات الجماعات المحلية

الباب الثاني: حريات الجماعات المحلية

أجمع فلاسفة السياسة وفقهاء القانون على أن وظائف الدولة يجب أن تُقسم إلى ثلاثة وظائف أساسية، هي الوظيفة التشريعية والوظيفة التنفيذية والوظيفة القضائية، وأنه يجب أن يتم الفصل بين السلطات التي تمارس هذه الوظائف.

وإذا كان مبدأ الفصل بين السلطات قد ارتبط باسم الفقيه "مونتسكيو"، فإن عددا من المفكرين والفقهاء قد سبقوه في الدعوة إليه، ومن هؤلاء "أرسطو" في العصور القديمة، و"جون لوك" في عصر النهضة.

قد رأى أرسطو أن تُسند هذه الوظائف إلى سلطات مختلفة تتعاون فيما بينها ويراقب بعضها بعضاً وإلا أصبح الحكم فاسداً. ومقتضى ذلك هو إعطاء نوع من الحرية والاستقلالية لهذه السلطات وفق اختصاصات تنظمها الدساتير المعاصرة¹.

وبعد هذين المفكرين جاء الفقيه "مونتسكيو" الذي يرجع إليه الفضل في إبراز خصائص هذا المبدأ وتحديد معالمه، حيث يرى أن الغاية الأساسية لأي نظام سياسي ينبغي أن تكون تحقيق الحرية، ولا يمكن تحقيق ذلك إلا إذا وُزعت وظائف الدولة على هيئات مختلفة (التشريعية، التنفيذية والقضائية). ولا يعني ذلك أن تستبد كل هيئة بوظيفتها والسلطات المخولة لها ففي النهاية تخضع الدولة بجميع سلطاتها وهيئاتها للقانون، فالسلطة المطلقة مفسدة مطلقة². إذن لكل سلطة من سلطات الدولة وظائف محددة بنصوص دستورية بشكل يضمن مبدأ المشروعية³.

إذا كانت الدولة تشكل على المستوى الوطني وحدة واحدة، فإنها على المستوى المحلي تتكون من عدة جماعات إقليمية أو محلية، حسب نوع التنظيم الإداري المتبع في الدولة.

ففي فرنسا ينص دستورها لسنة 1958 في مادته 72 على أن الجماعات الإقليمية هي (البلديات، المقاطعات والجهات وكل جماعة أخرى تُنشأ بقانون). أما الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل في 6 مارس 2016 في مادته 16 نص على أن الجماعات الإقليمية هي البلدية والولاية.

¹ - جعفر عبد السادة، بيمير الدراجي؛ توازن بين السلطة والحرية - دراسة مقارنة -، الطبعة الأولى، 2009، ص 21.

² - سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، دار الفكر العربي، ط4، 1979، ص 496.

³ - الأصح هو: "مبدأ الشرعية" Le principe de l'égalité.

وعلى ضوء ما سبق، سنتناول في هذا الباب الحديث عن حرية أو استقلالية الجماعات المحلية في فرنسا والجزائر، وكيف نظم المشرع هذه الحرية على أساس أن الجماعات المحلية كأصل عام تتمتع باستقلالية عن الجهاز المركزي في عدة مجالات، وذلك لتمكينها من ممارسة مهامها وضمان السير الحسن لجميع مرافقها المحلية.

وقد تم تقسيم هذا الباب إلى فصلين، يتم التطرق في الفصل الأول إلى (حرية الجماعات المحلية مبادئها ومجالاتها)، وفيه سنفصل في مبدأ (الحرية الإدارية والمالية والاقتصادية وغيرها...)، أما الفصل الثاني سنتناول فيه: (الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية ومدى تأثيرها على حريتها)، وفيه سنتطرق إلى مختلف صور الوصاية والرقابة على الجماعات المحلية كقيود واردة على هذه الحرية وكذا نظام عمل الإدارة المحلية وعلاقتها بالحكم المحلي كمظهر من مظاهر هذه الحرية.

الفصل الأول

حرية الجماعات المحلية مبادئها ومجالات تطبيقها

الفصل الأول: حرية الجماعات المحلية مبادئها ومجالات تطبيقها

بداية، لا بد أن نتعرف على الحريات ومفاهيمها المختلفة ومضامينها المتعددة، حيث يتضح ذلك وبشكل جلي وتصنيفاتها وتقسيماتها، وتباين مختلف الآراء الفقهية تجاه ذلك... وما هو نطاق تطبيق مبدأ حرية هذه الهيئات خاصة وأن هذا التساؤل يُطرح من خلال المعالجة الدستورية والقانونية والتنظيمية وعلاقة الحرية بالحق.

تحتل الحريات مكانة هامة سواءً في صلب الدساتير أو القوانين، بالنسبة للشخص الطبيعي وتطور ذلك المفهوم عبر الأزمنة وما قررته الأحكام الشرعية في مختلف التأصيل الإسلامي والفكر الكلاسيكي التقليدي والحديث، هذا معروف بالنسبة للشخص الطبيعي، ولكن ما نريد معرفته فيما يخص الشخص المعنوي وبالتحديد المرتبط بموضوعنا ألا وهو الجماعات المحلية وارتباط مفهوم الحرية بمدى استقلاليتها، ولمعرفة مفهوم الحرية لا بأس أن نستعين ببعض المفاهيم العامة الواردة في الفقه والفلسفة والقانون.

وعليه، سنتناول بالدراسة والتفصيل أهم مبادئ حرية الجماعات المحلية في المجال الإداري، المالي وكذا الاقتصادي ومجالات أخرى ذات صلة بالموضوع وفق ما تضمنته التجربة الفرنسية ومحاوله إسقاط ذلك على ما هو معمول به في الجزائر.

المبحث الأول: مفهوم الحريات وعلاقتها بالاستقلالية

يعتبر النظام اللامركزي الإطار الذي تستمد منه الجماعات الإقليمية صلاحياتها و مهامها في مختلف الميادين و القطاعات ، و ممارستها لهذه الصلاحيات يرتبط بفكرة أساسية هي الاستقلالية، و تحديد حجم و مضمون الاستقلال المحلي هو مسألة دستورية تتعلق في نهاية الأمر بنية الدولة المتأثرة بعدة عوامل سياسية إدارية وغيرها.

غير أن مصطلح الاستقلالية قد يفهم منه في الكثير من الحالات على انه هو الحرية وما صعب من الأمر هو عدم وجود ضابط دقيق يميز بين المصطلحين الأمن خلال تطبيقاتهما العملية فكان لزاما علينا الاستعانة بالمفاهيم الفقهية والفلسفية وحتى القانونية لعلها تنير دربنا في هذه الدراسة كمدخل توجيهي لما سيأتي من تفصيل قانوني وإداري ومالي، فمصطلح الاستقلالية كثيرا ما نجده يلازم العمليات المالية فنقول الاستقلالية المالية ، بينما مصطلح الحرية كثيرا ما يرافق العمل الإداري فنقول الحرية الإدارية، بين ذلك وذاك، للحرية مفاهيم عدة تختلف بحسب زاوية النظر التي ننظر منها لهذا المصطلح، فالتعريف الفلسفي أو الفقهي يختلف عن التعريف القانوني والمعجمي، ذلك ما سنبينه في المطلب الأول.

المطلب الأول: المفهوم الفلسفي والقانوني للحريات

إن مفهوم الحريات تعتربه عدة تمييزات، إذ ينبغي التمييز من جهة بين الحرية العامة والحرية الخاصة؛ ومن جهة أخرى بين الحرية العامة والحرية الفرد، لقد كان مصطلح الحريات العامة بالجمع لاحق على استعمال المصطلح بالمفرد، فعلى سبيل المثال لا الحصر نجد الدستور الفرنسي لسنة 1793 لم يكن يشير إلى الحريات العامة بمفهومها الجمعي بل الفردي فقط.

الفرع الأول: المفهوم الفلسفي والفقهي للحريات

تناول الكثير من الفلاسفة والفقهاء تعاريف مختلفة للحرية، فقد عرفها الفقه الغربي ممثلا في الفقيه لوك بأنها: " الحق في فعل أي شيء، يسمح به القانون"¹، وعرفها روسو بأنها " طاعة الإرادة العامة، والإرادة العامة عند روسو بأنها إرادة مستقيمة باستمرار ولا تهدف إلا للمصلحة العامة"². ويرى أيضا روسو أن تقرر النظرة السياسية الحدود بين مقتضيات الحرية وما تريده السلطة. أما عن الفقه العربي، اقتبس بعض العرب تعريف الحرية كما ورد في إعلان حقوق الإنسان عام 1789 فقالوا

¹ - ينظر الموسوعة الفلسفية، ترجمة فؤاد كامل وآخرون، مكتبة النهضة، بغداد، ب ت، ص ص 366-373.

² - ينظر الموسوعة الفلسفية، المرجع نفسه، ص ص 227-228.

بأن: " الحرية هي حق الفرد أن يفعل كل ما لا يضر بالآخرين وأن الحدود المفروضة على هذه الحرية لا يجوز فرضها إلا بالقانون"¹، وهي أيضا قدرة الشخص على اختيار سلوكه بنفسه² أو ما يعبر عنه بوضع الإنسان الذي لا يتبع سيداً.

وقد عرفت الحرية الكثير من الأفكار والمذاهب المتعلقة بها، وأهمها نجد المذهب الفردي، الذي يؤكد على الحرية الفردية، ويعتبر الفرد هو غاية النظام، وكذا عدم تدخل الدولة في شؤون الغير هما مبدأين يقوم عليهما المذهب الفردي³.

في هذا المقام وجد الطبيعيون⁴ (أصحاب المدرسة الطبيعية) أن تدخل الدولة في الأنشطة الاقتصادية خروج عن الطبيعة ومن واجبها أن تترك الأعمال الاقتصادية تسير سيرها الطبيعي لاعتقادهم بوجود نظام طبيعي يقوم على قواعد ثابتة.

وعلى ذلك لا بد من تحديد صلاحيات الدولة وحصرها في الأعمال الرئيسية، فهي شرٌّ لا بد منه، ولا بد أن تضاعل صلاحياتها، لأن امتداد صلاحياتها أدى إلى إثارة سلبية.

وعليه فإن مفهوم الحرية مرتبط بمفهوم سياسي واقتصادي معين. وفي هذا المعنى يقول (Saint-Just): "أن أولئك الذين يمارسون السلطة أساءوا استخدامها ومن ثم فإن الأجدر تقييد السلطة إلى أضيق نطاق ممكن"⁵.

نذكر أن الفقه لم يتفق على تقسيم واحد للحرية بل اختلف في التقسيم، فلا توجد حرية واحدة بل حريات عديدة مختلفة حتى صار للحريات تقسيمات كثيرة⁶.

إن لفظ الحرية قد يبدو لأول وهلة سهلاً لكونه لصيقاً بالإنسان ولكن عند التعريف يصعب على الفرد إعطاء فكرة واضحة عن الحرية، حتى الفلاسفة والفقهاء لم يتفقوا على تعريف واحد. ذلك

¹ - ينظر، محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1964، ص 342.

² - عبد الحميد متولي، الحريات العامة- القانون الدستوري والأنظمة السياسية-، منشأة المعارف، القاهرة، 1976، ص 218.

³ - محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2002، ص 248.

⁴ - أشهر من قام بإبراز فكرة القانون الطبيعي هو شيشرون ثم تبعه دانتي وجروسوس (1583-1646).

⁵ - Maurice Duverger, Institutions politiques et droit constitutionnel, 9^{ème} éd., paris, 1966, p 203.

⁶ - ينظر في ذلك، سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، تحديات وتحولات، دار النهضة العربية، 2002، ص 308.

أن معنى الحرية يختلف باختلاف الزمان والمكان والأشخاص، وهذا يعني أن ليس هناك مفهوم مطلق للحرية لا يتغير¹.

وفي سياق متصل بعلاقة الحرية بالحق، يرى الأستاذ روبيي "Robier" الحق والحرية موجودين في إطارين مختلفين، الحرية هي مولد أو منشئ للحق وقدم مثلاً على ذلك قائلاً: "قبل تحديد الحقوق والواجبات التي تتولد عن عقد من العقود، فيجب علينا أن نعرف بأنه في المرحلة السابقة لإبرام العقد، وجدت حرية واختيار في إبرامه أو في عدم إبرامه"².

الفرع الثاني: المفهوم القانوني للحرية

كنا قد انتهينا، فيما سبق، إلى أن مفهوم الحرية هو مفهوم نسبي يختلف باختلاف الزمان والمكان والحرية، لذا لم يكن لها تعريف ثابت ومحدد. فقد انتهى الكتاب والفقهاء إلى اتجاهات مختلفة في تحديده، على الرغم من اتفاقهم على عناصر معينة فيها، وهذا ما يزيد في صعوبة معرفة المفهوم القانوني لمصلحة الحرية، ونقطة التوازن بينها وبين الحق.

إن أحد المهام التي تقع على عاتق التشريع "القانون" أن يضبط مسألة حدود ومجال حرية الجماعات المحلية بعيداً عن الإكراه القانوني بين الهيئات المركزية بموجب ما تحوزه من تشريعات خاصة، غير مألوفة لدى الهيئات المحلية.

لا شك أن التأكيد على الحرية والحرص على احترامها وضمها ممارستها، لا يعني بأي حال من الأحوال أن تكون مطلقة من كل قيد نص تنظيمي أو تشريعي يحدد اختصاصات الهيئة المحلية بالشكل الذي لا يضر بجزية الهيئات الأخرى، ويشترط في هذا التنظيم أو التقييد للحرية أن لا يكون إلا بقانون صادر عن سلطة تشريعية.

لقد ارتبط مفهوم الحرية بالنص التشريعي الفرنسي في إطار التحولات اللامركزية الكبرى وذلك منذ سنة 1958، إذ صدر أول نص قانوني بتاريخ 2 مارس 1982 المتعلق بحقوق وحرية الجماعات المحلية، وإلغاءه للرقابة الإدارية لممثل الدولة ما تسمى بـ"الوصاية الإدارية". إذ تجلّى في

¹ - لعل أصدق تعبير عن هذه الظاهرة، قول الرئيس الأمريكي لنكولن في خطاب ألقاه عام 1864: "إنّ العالم لم يصل أبداً إلى تعريف طيب للفظ الحرية، إذا كنا نستعمل ذات الكلمة فإننا لا نقصد ذات المغزى أو المعنى؛" مقتبس من مؤلف سعد الشرفاوي، مرجع سابق، ص 15. ينظر في هذا الإطار، زكريا إبراهيم، مشكلة الحرية، مكتبة مصر بالقاهرة، 1971، ص 262. يراجع كذلك في هذا الصدد، طعيمة الجرف، الحريات العامة بين المذهبين الفردي والاشتراكي، مكتبة تحضة، مصر، ص 87 وما يليها. عبد الوهاب محمد عبده خليل، الصراع بين السلطة والحرية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2004، ص ص 46-47.

² - Jean Louis Costa, Liberté, ordre public et justice en France, tome 1, paris, 1965, p 53.

الوهلة الأولى لمفهوم الحرية هو إلغاء نظام الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية، واستبداله برقابة أخرى ذات طابع مالي خاص "Un contrôle juridictionnel et un contrôle budgétaire". بعدها وتبعاً للقانون الصادر في 7 فيفري 1983، أخذ مفهوم الحرية مظهراً آخر إذ بموجبه تم تحديد المبادئ الأساسية لتوزيع الاختصاصات بين الدولة، من جهة، والجماعات المحلية من جهة أخرى، ومنذ المراجعة الدستورية بتاريخ 28 مارس 2003 تقرر رسمياً أن فرنسا جمهورية لامركزية "La France est officiellement une république décentralisée"، ثم إن كلمة "الحرية" تم استخدامها من طرف المجلس الدستوري الفرنسي للمرة الأولى بموجب قراره رقم 79-104 المؤرخ في 23 ماي 1979.¹

ولقد ورد معنى الحرية في مضمون الميثاق الأوروبي للاستقلالية المحلية بعبارة "الاستقلالية" بمعنى "حرية النشاط"².

¹ -Décision n°79-104 du 23 mai 1979 loi modifiant les modes d'élection de l'assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'Etat : « 9- Considérant, d'une part, que, si les dispositions ainsi arrêtées ont pour effet de mettre fin implicitement pour l'assemblée territoriale et explicitement pour le conseil de gouvernement au mandat des membres de ces deux institutions, [...] elles s'analysent, en définitive, comme une mesure d'abréviation du mandat de l'assemblée territoriale et du conseil de gouvernement dont la durée est fixée par la loi et ne peut être modifiée qu'en la même forme ; qu'en tirant les conséquences, au regard du mandat des membres de cette assemblée et de ce conseil, d'une entrée en principe de la séparation des pouvoirs, ni les dispositions constitutionnelles qui le mettent en œuvre ou qui consacrent la libre administration des collectivités territoriales ; ».

La libre administration des collectivités territoriales :

www.vie-publique.fr/.../libre-administration-collectivités-territoriales-pri...

² -Définition de l'autonomie locale :

Le troisième volet se subdivise en conditions relatives à la liberté d'action ou « liberté de faire », d'une part, et en conditions relatives aux moyens juridiques humaines et financières ou « moyens de faire », d'autre part.

Voir intervention de M. Alain Del camp lors du colloque organisé au Sénat sous le haut patronage de M. Christian Poncelet, Président du Sénat et du Conseil de l'Europe, le 26 juin 2001. <https://www.senat.fr/ct/ct07-01/ct07-012.html>

فيما يخص تعريف الحرية من منظور القانون الجزائري، لم يرد نص قانوني يعرف الحرية، لكن نجد أن المؤسس الدستوري بالرغم من أنه قد أدرج الحريات العامة في متن الدستور، إلا أنه أشار إلى مصطلح "الحرية" في دياحة جميع الدساتير التي عرفت الجمهورية الجزائرية منذ الاستقلال، مغلّباً عليها في المضمون، الطابع التاريخي، الفلسفي، الديني والتحرري. وكل هذه المعاني تنصرف إلى ما يخص الشخص الطبيعي.

وعليه، إذا كان أستاذ القانون رافع ابن عاشور، في هذا الإطار والمعنى، يعرف الحرية بمفهومها القانوني بأنها: "سلطة المواطن في التصرف في نفسه وتقرير مصيره"¹، لا بأس أن نسقط ذلك التعريف على حالة الجماعات المحلية كشخص معنوي، فإن عبارة "الحرية" لم ترد ولم تستعمل في حق هذه الهيئات من طرف الباحثين القانونيين والمهتمين بذلك، بل كثيراً ما يستخدم مصطلح "الاستقلالية" عن الحرية عند الباحثين الجزائريين، على عكس من ذلك بالنسبة للباحثين الفرنسيين فيزواجون الاستعمال بين "الحرية" و"الاستقلالية"، مما يستدعي منا معرفة طبيعة العلاقة بين الحرية والاستقلالية، ذلك ما سنتناوله في المطلب الثاني من هذا البحث.

وفي سياق متصل بعلاقة الحرية بالحق يرى الأستاذ "روبيي" "Robier" أن الحق والحرية موجودين في إطارين مختلفين، فالحرية هي مولد أو منشئ للحق، وقدم مثلاً على ذلك قائلاً: "قبل تحديد الحقوق والواجبات التي تتولد عن عقد من العقود، فيجب علينا أن نعرف بأنه في المرحلة السابقة لإبرام العقد وجدت حرية واختيار في إبرامه أو في عدم إبرامه"².

وإذا سعينا إلى تحديد أنواع الحريات، نجد أن هناك عدة تقسيمات وأنواع وذلك بفعل النظريات الفقهية والتطورات الحديثة في القانون العام.

في هذا الإطار سعى الفقيه ليون ديغي "Lion Digue" إلى التمييز بين الحريات الإيجابية والحريات السلبية، وهو تقييم يضع الحريات التي تعتبر كحد تقف عنده الدولة من جهة، يستند هذا التصنيف على مفهوم الدراسة التقليدية للنظم السياسية الذي يعتبر الحريات العامة قيوداً على سلطة الدولة، وهذا يتبناه أيضاً الفقيه "هوريو"³ "Hauriou"، فالحريات هي إذن واجبات بالنسبة للدولة

¹ - رافع ابن عاشور، الحريات العامة في النظم المقارنة، مجلة التسامح، العدد الخامس والعشرين، تونس، 2009، ص 4.

² - نقلاً عن:

Jean Louis Costa, Liberté, ordre public et justice en France, tome 1, paris, 1965, p 53.

³ - Hauriou Maurice, "Principe le droit public", 2^{ème} édition, Dalloz, 1910, p 491.

وحقوق بالنسبة للأفراد والأشخاص العامة في هذه الحالة "الجماعات المحلية". مما سبق، نقول أن للحرية طابعاً دستورياً وقانونياً بمعنى لا يمكن تصورهما خارج إطار المشروعية، إذ يعتبر هذا المبدأ الضمان الأساسي للحقوق والحريات.

إذا كان دور المشرع ينحصر في تكريس الحقوق والحريات في النصوص القانونية، نتساءل عن مدى التزام الدولة وأجهزتها المركزية بتنفيذ واحترام هذه القوانين تجاه الجماعات المحلية في إطار تطبيق اللامركزية الإدارية وهي تمارس صلاحياتها واختصاصاتها لتسيير شؤونها المحلية، أم لها مبررات أخرى تجعل منها (أي الدولة وأجهزتها المركزية) التعدي على هذه الحريات وتضييقها كل ما أمكن ذلك وتبعاً لإرادتها ورغبتها في ذلك.

ضمن هذا التوجه، نتساءل هل هناك إطار معين لمبدأ المشروعية يضبط علاقة المركزية واللامركزية المحلية، إذا ما سلمنا أنه قمة الضمانات الأساسية الجديدة والحاسمة للحقوق والحريات؟. وإجابة على ذلك، اتفق معظم الفقه¹ على أن مبدأ المشروعية يعني "سيادة القانون بحيث يصبح مبدأ سيادة القانون مرادفاً تماماً لمبدأ المشروعية، في حين ذهب جانب آخر من الفقه إلى التفرقة بين مبدأ "سيادة القانون" ومبدأ خضوع الدولة وأجهزتها للقانون" يستهدف هذا المبدأ خضوع جميع السلطات العامة للقانون وتقييد الإدارة على الأخص بالقوانين واللوائح.

وإذا كان أساس هذا المبدأ هو خضوع الإدارة للقانون، هل معنى ذلك أن الجماعات المحلية ممثلة في إدارتها المحلية وأجهزتها التداولية)، يتعين عليها أن تلتزم بحدودها القانونية في كافة أعمالها وتصرفاتها أيا كانت وظائفها وغايتها؟ أم لها مجالاً من الحرية في أن تتجاوز ذلك بموجب ما يرخص لها القانون والتنظيم ويوفر لها الحماية القانونية لذلك؟.

أساس هذه الحرية بالنسبة للجماعات المحلية الفرنسية مؤكد بموجب المادة 34 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، وما نجم عنه من حرية في تكوين المجالس المحلية المنتخبة والقدرة على اتخاذ القرارات دائمة اختصاصها وتكريس مبدأ الاستقلالية الإدارية والمالية لهذه الهيئات طبقاً للمادة 72-2 من الدستور المراجع سنة 2003.

أما فيما يخص أساس حرية الجماعات المحلية الجزائرية، من خلال قراءتنا للوضع المؤسسي والتشريعي الحالي، نرى أنه وقع تهميش اللامركزية المحلية في الدساتير الجزائرية، حيث اتسم إطارها

¹ نقلاً عن حمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، ط 1، القاهرة، 1999.

القانوني باللبس والاختضاب، فهم يذكرون هياكلها بصورة تكاد تكون عارضة، إذ تضمن دستور 1996¹ في الفصل الثالث منه المسمى: "الدولة" في مواد 16 و17. والملاحظ أن هاتين المادتين لاسيما المادة 16 اكتفت بتحديد أصناف الجماعات المحلية حصرها في صنفين البلدية والولاية.

يتضح بعد التمعن في الأحكام الدستورية المتعلقة بالجماعات المحلية أن هذا الإدراج لا يخلو من الغموض بحكم الصياغة العامة وغياب الدقة في استعمال المصطلحات والمفاهيم، إذ أنه لم يتناول الجماعات في حد ذاتها - البلدية والولاية- وإنما حاول تعريفها من خلال مجالسها²، ومهامها، وهذا التعريف يحد من حرية الجماعات المحلية في أحد هياكلها دون سواها.

بالرغم من أننا نرى أن المشرع الجزائري من خلال نص المادة 17 من دستور 1996، المعدل، التي تنص على: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية" أنه يريد من ذلك إبراز البعد السياسي للامركزية، إلا أنه غيب وأهمل مبدأ حرية إدارة الجماعات المحلية لمصالحها كون الجماعات المحلية هي تركيبة مزدوجة بين الجهاز التداولي والإدارة المحلية. وهذا المبدأ يشكل أحد الضمانات الدستورية لاستقلالية أو حرية الجماعات المحلية، بالإضافة إلى عدم التنصيص على معايير دقيقة في توزيع الاختصاص بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية. إذ أن المعطى الأول للديمقراطية المحلية يُفترض فيها أن تكون الإطار الضامن للحرية على المستوى المحلي، والكرامة هي نتاج العدالة في التنمية والقضاء على الحيف الاجتماعي.

أما المعطى الثاني يتمثل في دراسة واقع التنظيم الإداري المحلي والتميز بخلط كبير في المفاهيم والاختصاصات، فالوالمالي يمثل المصالح المركزية، وفي نفس الوقت يدافع عن المصالح المحلية بترؤسه لعدة لجان محلية³ وفي مجالات مختلفة.

المطلب الثاني: علاقة الحرية بالاستقلالية

إن فلسفة إنشاء الجماعات المحلية تقوم على الحكمة التي توجب توزيع الاختصاصات والأدوار والمهام والسلطات والصلاحيات بين الدولة وأجهزتها المحلية، بالشكل الذي لا يتحكم بعضها في البعض الآخر، ولا يعلو بعضها على البعض، بل يحكمهما ويعلو فوقهما جميعاً القانون

¹ - ينظر، دستور 1996، ج.ر.ج.ج. عدد 76 لسنة 1996، المعدل سنة 2016، ج.ر.ج.ج. عدد 14 لسنة 2016.

² - ينظر، المادة رقم 17 من دستور 1996 المرجع نفسه.

³ - ينظر، المادة الأولى والمادة رقم 24 والمادة رقم 102 وما يليها من قانون الولاية، مرجع سابق.

ويحدد طبيعة العلاقة بينهما، وذلك كله مبني على الحكمة العظيمة التي أطلقها مونتسكيو القائلة بان: " السلطة لا تحدّها إلا السلطة"، وهي جميعاً أكانت سلطة أو هيئة مستقلة يحكمها القانون، ولا يتحكم بعضها في البعض، إنما يجب أن تقوم العلاقة بينهما على أساس التعاون والتنسيق والتكامل في فضاءٍ من الحرية والاستقلالية الوظيفية والعضوية لتحقيق المصلحة العامة، وليس على أساس حكم الأعلى للأدنى، أو على أساس الدولة تأمر والجماعات المحلية تطيع، فذلك شأن الدولة المركزية، بينما كلا من النظام الإداري الفرنسي والجزائري يجمع بين المركزية ويعزز اللامركزية المحلية، فمن باب أولى أن نلمس مجالاً لحرية واستقلالية هذه الهيئات.

غير أن هناك لبسٌ وخطٌّ في استعمال مصطلح الحرية والاستقلالية، فأبي ارتباط بينهما، وما

هو أساسهما التشريعي؟

الفرع الأول: الأساس الدستوري للحرية

بدايةً نشير أن كثيراً ما نقرأ ونصادف استعمال مصطلح الحرية¹ (liberté) بمعنى الاستقلالية

² (l'autonomie) وكأتهما مصطلحان مترادفان لهما معنى واحد، كأن نقول الحرية الإدارية أو

¹ -La libre administration territoriale : Le Politiste

Les dispositions constitutionnelles de divers pays illustrent clairement cette conception lorsqu'elles conservent conformément aux principes de la décentralisation territoriale l'existence des collectivités locales et leur autonomie. C'est en vertu de ce principe que les autorités locales élues sont habilitées à administrer librement les biens propres des collectivités et, le cas échéant, ester en justice pour en défendre les intérêts. C'est sous cet angle que Gaston DEFERRE, Ministre français de l'intérieur et de la décentralisation, dans son exposé des motifs du projet de loi relatif aux droits et libertés des collectivités territoriales, déclara : « Promouvoir l'autonomie locale est un acte de confiance dans les français dans leur capacité à gérer eux-mêmes leur espace ».

www.le-politiste.com/2010/12/la-libre-administration-des-collectivites-territoriales.

² -Autonomie : C'est le pouvoir qu'a une collectivité territoriale, de gérer, de s'organiser et de s'administrer librement dans la limite de la constitution, de la loi de la morale les affaires financières et administratives qui leur sont propres.

Autonomie locale : Capacité d'un groupe politique de proximité ou une collectivité, de s'organiser et de s'administrer sans entrave dans les limites seulement fixées par la loi.

Autonomie financière : possibilité qu'a une personne physique ou morale à générer et à disposer d'un pouvoir propre.

www.le-politiste.com/2010/12/la-libre-administration-des-collectivites-territoriales.

الاستقلالية الإدارية كما أشرت سابقاً، ونقصد بهما نفس المعنى لنفس العبارة "الإدارية". لكن لم نصادف في بحثنا هذا وجود واستعمال نفس المصطلح بالنسبة لمصطلح "الحرية" و"الاستقلالية" في مجالات أخرى، ففي المجال المالي نجد استعمال عبارة الاستقلالية المالية كثيرة الاستعمال والتوظيف بالمقارنة بـ"الحرية المالية"¹ لذا لم نصادف استعمال هذه العبارة.

ما تم ذكره عن الجانب المالي بخصوص هذه العبارة، نجده مغايراً تماماً بالنسبة لتوظيف واستعمال عبارة الحرية الاقتصادية وليس الاستقلالية الاقتصادية.

ما يمكن قوله، أن الاستقلالية المحلية على العموم في مفهومها الدستوري تختلف من دولة إلى أخرى، كالحرية الإدارية والاستقلالية المالية في فرنسا².

وأعتقد أن ذلك التداخل بين الحرية والاستقلالية راجع لتقارب المعنى اللغوي بينهما، غير أنه من ناحية الأساس الدستوري لهذين المصطلحين³ يختلف المعنى والسياق الذي ذكرت فيه.

¹ - Dans son adoption finale, la loi constitutionnelle française du 28 mars 2003 ne mentionne pas expressément "l'autonomie financière". Cette expression est cependant contenue dans les projets et propositions de lois constitutionnelles et est induite de l'article 72-2 du texte actuel.

² Dans l'affirmative, on dira que les Constitutions réformées marquent une évolution à rebours et sont chargées de termes redondants. Dans la négative, il importe alors de décrypter cette autonomie locale qui fait son entrée par la grande porte constitutionnelle des Etats unitaires classiques.

On admettra que l'étymologique du mot "autonomie" signifie : « se gouverner par sa propre loi »². La collectivité autonome serait donc celle qui détermine elle-même les règles qui la régissent, sans pour autant être dans une situation de totale indépendance comme un Etat souverain.

L'autonomie locale est un concept politique à la mode dans les Etats unitaires classiques. Son origine officielle semble se situer dans la Charte Européenne de l'autonomie locale adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985 par le Conseil de l'Europe². Mais il ne s'agissait que d'une Charte², c'est-à-dire d'un document politique susceptible d'engager les Etats qu'après la double procédure de signature et de ratification par les parlements nationaux.

³ -Plus de détail, voir Anne Gazier Fiche de niveau 2. Institutions administratives/ 29 décembre 2007. La libre administration des collectivités territoriales

Le principe de " La libre administration des collectivités territoriales" est affirmé à l'article 34 de la constitution de 1958. Plus précisément, selon cet article, il appartient au législateur de déterminer les principes fondamentaux « de la libre administration des collectivités territoriales, et leurs compétences et de leurs ressources ». L'article 72 alinéa 3 de la constitution explicite

ما ننوه به في هذا المقام، أن يعد مشكل تحديد وتوزيع الاختصاصات وبنائها الدستوري من أكبر المشاكل التي تحد من فعالية اللامركزية ومن ثم وضوح استراتيجية الجماعات المحلية في تسيير شؤونها المحلية، خاصة في ظل غموض النظام الإدارية للامركزية¹، وذلك لارتباطها بكل الأزمات التي تعرضها هذه الهيئات وهي تمارس اختصاصاتها المحلية. وما ينتج عن ذلك من تخبط المسؤولين في

=quelque peu ce principe : il prévoit que « dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités [c'est-à-dire les collectivités territoriales] s'administrent librement par des conseils élus ».

Ces dispositions constitutionnelles ont deux implications :

La libre administration des collectivités territoriales est un principe constitutionnel. Il en résulte que ce principe s'impose non seulement aux autorités qui disposent du pouvoir réglementaire mais aussi au législateur. On ajoutera que La « libre administration des collectivités territoriales » a été qualifiée de « liberté fondamentale » par le Conseil d'Etat dans un arrêt Commune de Venelles du 18 janvier 2001, ce qui lui permet de la protéger dans le cadre du « référé-liberté » (voir la fiche sur les procédures d'urgence).

C'est le législateur (et non les autorités qui détiennent le pouvoir réglementaire) qui est compétent pour fixer les contours du principe de la libre administration des collectivités territoriales.

L'étendue de la libre administration des collectivités territoriales le conseil Constitutionnel a, dans plusieurs décisions, précisé ce qu'il faut entendre par la libre administration des collectivités territoriales.

Ce principe signifie d'abord et avant tout que toute collectivité « doit disposer d'un conseil élu doté d'attributions effectives » (Conseil constitutionnel, décision du 8 août 1985, loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie. Le législateur ne peut donc porter atteinte à ces deux éléments clé que sont l'élection des assemblées et les compétences propres de décision (on retrouve là ces éléments constitutifs de la décentralisation territoriale que sont l'élection des organes dirigeants et le pouvoir de décision sur les affaires locales).

La libre administration implique également que les collectivités territoriales doivent disposer d'une liberté de décision pour le recrutement et la gestion de leurs agents.

De même, elles doivent bénéficier d'une autonomie en matière fiscale, autonomie qui est notamment prévue par l'article 72-2 de la constitution.

www.vie-publique.fr/.../libre-administration-collectivités-territoriales.

¹ -Cf. Jean-Marie Auby, in La libre administration des collectivités locales. Réflexion sur la décentralisation, (sous dir. Jacques Moreau et Gilles Darcy) Economica, Presse universitaire d'Aix-Marseille, 1984, p. 93.

Aussi Cf. Vincent Dussart, L'autonomie des pouvoirs publics constitutionnels, préf. Michel Las Combe, CNRS Editions, Paris 2000, p. 13.

محاولة فهم ما أنيط بهم من اختصاصات وصلاحيات وهذا يؤدي في النهاية إلى تشتت الجهود وتعثر عملية التنمية.

وعموما يمكن القول أن مسألة توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية أضححت من المواضيع التي لا تزال محل خلاف ونقاش سياسي أدى إلى إفراز تصورين:

- التصور الأول: يميل نحو المركزية، حيث تتشبهت فيه الدولة بالاختصاصات التنفيذية لفائدة من يمثلها على مستوى الولاية وهذا ما تضمنه قانون الولاية¹ الجزائري وكذا قانون الجماعات الإقليمية فيما يتعلق بالمقاطعات والجهات الفرنسية².

- والتصور الثاني: يدافع عنه الفاعلون في الحياة السياسية على مستوى البلدية والولاية ويميل نحو ضرورة منح اختصاصات حقيقية للمجالس المنتخبة المحلية.

وفي هذا الإطار تُطرح من جديد محدودية الاختصاصات الممنوحة للجماعات المحلية وضرورة رفع اللبس عنها³.

إن اختصاصات الجماعات المحلية رغم أنه تم الإشارة إليها في قانوني الجماعات الإقليمية الفرنسية والجماعات المحلية الجزائرية، إلا إن سماتها الأساسية هي الغموض والعمومية وعدم الدقة وهذا أدى إلى تدخل الجماعات المحلية دون رسم حدود لذلك التدخل⁴ (حرية عامة)، مما يوحي بأنها تقوم

¹ - ينظر على سبيل المثال، المادة رقم 55 والمادة رقم 110 وما يليها من قانون الولاية، مرجع سابق.

² - Voir, L.1111-4 et 4221-1 du CGCT .

³ -A ce sujet, Marc Joyau, plus que d'autres, avait proposé d'adopter une stricte répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales pour permettre à ces dernières d'édicter des normes de nature politique prise non pas "en exécution" de la loi, mais "en application de la loi". L'auteur semble cependant avoir ignoré les limites inhérentes aux lois de répartition des compétences d'où l'intérêt d'explorer d'autres voies.

Cf., la célèbre distinction mise en œuvre par le professeur Jean-Marie. Lire en ce sens, Marc Joyau, op.cit.

Les compétences locales propres peuvent varier à tout moment suivant la volonté de l'Etat. En conséquence, les lois de répartition de compétences sont fluctuantes.

⁴ -L'autonomie administrative et financière qui en est issue demeure source de confusion, eu égard aux autres principes fondamentaux de la décentralisation territoriale. L'hypothèse est que l'autonomie consacrée n'est ni la libre administration ni la reconnaissance d'une personnalité autonome des collectivités territoriales, mais plutôt une notion spécifique. Cette spécificité s'articule autour de la distinction entre libre administration et autonomie administrative et financière. Alors que la première s'applique de manière identique à toutes les collectivités, la

بكل شيء (عمل باقي القطاعات)، مع أنها لا تستطيع أن تقوم بأي شيء بشكل واضح ودقيق بكل أدوارها الأخرى مع الدولة.

الفرع الثاني: الأساس القانوني للحرية والاستقلالية

من الإشكالات القانونية التي تواجه المهتمين بدراسة النظام القانوني للجماعات المحلية هو استعمالهم لمصطلحين متقاربين في المدلول قرب مدلول الحق من الحرية، لذا نصادف استعمال عبارة تتمتع الجماعات المحلية بقدر من الحرية أو الاستقلالية، هذا الطرح القصد منه هو معرفة ما مدى استقلالية هذه الوحدات في أداءها واختصاصاتها عن السلطة المركزية، وهو احد النتائج المترتبة على ثبوت الشخصية القانونية، لذلك نتساءل عن الأساس القانوني لمصطلح الحرية والاستقلالية في التشريع الفرنسي والجزائري؟ وهل يقصد بهما نفس المعنى في تصور المؤسس التشريعي؟ ليقى الاختلاف في الدلالة اللغوية فقط، ذلك ما سنتطرق إليه فيما يلي:

إن لفظ الحرية كثيراً ما يستعمل سواء من طرف رجال السياسة وذلك للدلالة على التحرر كلياً من أية سلطة خارجية¹، أو من طرف رجال القانون ولكن بمعنى يختلف عن المقصود من رجال السياسة. فقهاء القانون الإداري يستعملون هذا المصطلح للدلالة على قيام التنظيم الإداري اللامركزي عموماً وعلى الإدارة المحلية خاصة، ويقابل لفظ الاستقلال في اللغة الفرنسية مصطلح *indépendance*² وهو المعنى الذي يقصده رجال السياسة، أي وجود كيان سياسي خاضع للسلطة. كما أن لفظ الاستقلالية يعني باللغة الفرنسية "autonomie" وهو المعنى الذي يقصده أساتذة القانون الإداري للدلالة على الاستقلال المحلي³ أو استقلال الهيئات اللامركزية ولكن في إطار الدولة الواحدة.

=seconde peut varier en fonction des intérêts locaux. La seconde hypothèse est que l'autonomie administrative et financière est un cadre de liberté posé par la constitution, un mythe constitutionnel susceptible de bousculer l'ordre juridique de l'Etat unitaire classique.

Voir L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun Landry NgonoTsimi, p. 10.

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-00706008/document>.

¹ - حرجس حرجس، معجم المصطلحات الفقهية والقانونية، لبنان، بيروت، الشركة العالمية للكتاب الأولى، 1996، ص 50.

² - موريس نخلة وآخرون، القاموس القانوني الثلاثي، لبنان، بيروت، كمنشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2002، ص 172.

En politique, l'indépendance est, pour un pays, une organisation politique ou une branche de gouvernement, l'acquisition de son autonomie.

<https://fr.wikipedia.org>

³ - بعض الفقهاء يستعملون عبارة "الاستقلال المحلي" للدلالة على استقلال السلطات اللامركزية الإقليمية ومنهم:

وعليه، نجد في التنظيم الإداري الفرنسي أن الاستقلالية العضوية للجماعات الإقليمية تستمد أساس وجودها من الدستور وأيضاً من القانون، هذا ما أكده المجلس الدستوري الفرنسي في 25 فيفري 1982 في إطار رقابته الدستورية لأول قانون للامركزية الصادر في 2 مارس 1982 بقوله: الحرية الإدارية للجماعات الإقليمية لا وضعها تحت أمر التشريع.¹ من هذا المنطلق، نجد أن المشرع الفرنسي يستعمل عبارة "الحرية الإدارية" في مواضيع تتعلق بالتسيير الإداري إذ لم يترك للقاضي الدستوري فرصة تحديد الحرية الإدارية للجماعات الإقليمية، فبالرغم من تناوله للعبارة المذكورة أعلاه، في المادة 72 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، غير أن المؤسس الدستوري أشار قبلاً ذلك وفي نفس الدستور في المادة 34 منه للمجال القانوني المنظم لهذه الحرية.²

كما نجد أن بداية الأساس القانوني لتوظيف مبدأ الحرية الإدارية، بدون شك³ مرّ بعدة مراحل قانونية مهمة بداية من سنة 1871 (loi départementale) إلى غاية سنة 2004 التي أعطت مفهوماً ودفعاً قانونياً جديداً للحرية الإدارية¹ وتوسيع مجال اختصاص الجماعات الإقليمية الفرنسية.

=مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص ص 190-196. وكراجي مصطفى، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، مجلة العلوم القانونية الجزائرية، العدد 2، 1996. ونصر الدين بن طيفور، أيّ استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانون الولاية والبلدية؟ مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، مجلد 11، رقم 2، سنة 2001.

¹ - La libre administration des collectivités territoriales, principes et limites, Direction de l'information légale et administrative, le 23-04-2010.

www.vie-politique.fr.

“La libre administration des collectivités territoriales ne saurait remettre en cause l'unité de l'ordre juridique”

² - L'appréhension du principe de libre administration peut enfin souffrir, au plan juridique, de sa double nature, qui peut en obscurcir la portée. La libre administration des collectivités territoriales apparaît, en effet, deux fois dans le texte de la Constitution : il figure à l'article 72 dans le titre XII consacré aux collectivités territoriales ; mais il apparaît d'abord à l'article 34 =qui détermine le domaine de la loi. Ce qui souligne, et postule, qu'avant d'être un principe qui limite la compétence du législateur, il est d'abord un principe qui fonde cette compétence. Cette dimension première est robuste et éprouvée, elle est garantie sans faiblir par la jurisprudence du Conseil d'Etat et par celle du Conseil constitutionnel. n regard, la deuxième dimension peut paraître plus incertaine, plus friable, moins normative. Et cet effet de contraste peut brouiller les pistes et contribuer à faire douter de la fermeté et de portée du principe.

Jacques-Henri Stahl, « Le principe de libre administration a-t-il une portée normative ? », Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel 2014/1 (N°42), pp. 31- 41.

³ - Sans doute aussi, inversement, parce que la libre administration des collectivités locales n'a rien d'une liberté menacée dans notre république. Les libertés locales sont chéries depuis longtemps dans un pays qui est aussi girondin. L'administration libre des collectivités par des conseils élus enfouit ses racines

اعتبر المجلس الدستوري الفرنسي وهو يؤسس لمبدأ الحرية الإدارية وكاشفاً له، بأنه فضاء إداري للجماعات الإقليمية تمارس فيه إختصاصاتها، مستبعداً بذلك الجانب التنظيمي والقضائي والدبلوماسي... الخ من هذا الفضاء.

في ذات السياق نجد أن المجلس الدستوري الفرنسي² قد صادق على الإجراءات الأولى من المادة رقم (L.3211-1) من القانون العام للجماعات الإقليمية (CGCT)، التي تضمنها القانون رقم 991-2015 المؤرخ في 7 أوت 2015، المتضمن التنظيم الجديد للجماعات الإقليمية للجمهورية

=profondément dans l'histoire républicaine, dans la loi départementale de 1871 et la loi municipale 1884. Plus récemment, une première décentralisation de 1982 à 1986 a augmenté les compétences des collectivités locales, émancipé le département de l'exécutif préfectoral, créé une nouvelle collectivité régionale. Une deuxième forme, en 2003 et 2004 a donné un nouveau cadre constitutionnel et organique à la libre administration et élargi une nouvelle fois les compétences des collectivités locales. Avec un Parlement faisant une large place dans ses rangs aux élus locaux, les lois qui sont adoptées sont peu suspectes d'être attentatoires à la libre administration des collectivités territoriales. In en résulte, sans vraie surprise, que sauf à se réfugier dans l'anecdote, les censures de dispositions législatives pour violation de la libre administration ne sont pas, et ne peuvent pas être, légion : le législateur ne donne pas souvent au juge constitutionnel l'occasion de mettre en exergue la libre administration des collectivités territoriales.

<http://www.cairn.info/revue-les-nouveaux-cahiers-du-conseilconstitutionnel-2014-1-page-31.htm>.

¹ -La libre administration se limite à des compétences "administratives" et exclut les compétences régaliennes (édiction de lois, justice, diplomatie).

Elle permet de garantir un espace de liberté dans lequel les collectivités territoriales peuvent agir. Elle est souvent invoquée à l'encontre de lois soupçonnées de ne pas la respecter. Certes, le conseil Constitutionnel la classe parmi les droits et libertés invocables dans le cadre de la question prioritaire de constitutionnalité (déc. n°2010-12 QPC du 2 juillet 2010, commune de Dunkerque). Mais il n'a censuré qu'assez peu de dispositions législatives ou de lois qui l'ont méconnue, ne sanctionnant que les « atteintes excessives du législateur » (pour des exemples =de validation : déc. n°2010-618 DC du 9 décembre 2010 Loi de réforme des collectivités territoriales instituant le conseiller territorial, et déc. n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014 Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles).

Pour le conseil d'Etat, la libre administration est une des libertés fondamentales protégées par la procédure du référé-liberté (art. L521-2 du code de justice administrative ; CE, 18 janvier 2001, Commune de Venelles, Rec. p. 18).

www.vie-publique.fr/.../libre-administration-collectivites-territoriales-principes-limites...

² -Le conseil Constitutionnel a validé les dispositions du premier alinéa de l'article L.3211-1 du code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) issues de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRE), aux termes desquelles « le conseil départemental règle par des délibérations les affaires du département dans les domaines de compétences que la loi lui attribue ».

(dite loi Notre)، والتي أعطت لمجلس المقاطعة حرية تسوية شؤونها بموجب مداوات في إطار الاختصاصات الممنوحة لها بموجب القانون¹، وهذا يعتبر تأسيساً قانونياً للحرية².
أما عن الأساس القانوني لكلمة الاستقلالية، من خلال اطلاعنا على الكثير من المراجع القانونية الفرنسية³، وجدنا أن أساسها القانوني ينصرف إلى الجانب المالي، "الاستقلالية المالية للجماعات المحلية". ويتجلى ذلك التطبيق منذ المراجعة الدستورية في شهر مارس 2003 والذي أسس لمفهوم عبارة (république décentralisée) لاسيما في مجال الاستقلال المالي والذي يستند على مبدأ استقلالية الضريبة، ويقصد بذلك حرية تحديد نسب الضرائب المحلية⁴.
كما نجد أساس عبارة "الاستقلالية المحلية" في وثيقة الميثاق⁵ الأوروبي وتناولتها هذه الوثيقة في ثلاثة مستويات⁶:

¹ -au total, le conseil constitutionnel conclut que le principe de libre administration n'a jamais impliqué pour les collectivités territoriales une compétence pour se saisir de domaines non dévolus par la loi à d'autres personnes publiques et, qu'ainsi, les nouvelles dispositions de l'article L.3211-1 du CGCT sont conformes à la constitution : « Les mots "dans les domaines de compétences que la loi lui attribue" figurant au premier alinéa de l'article L.3211-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction résultant de la loi du 7 août 2015, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la constitution garantit, doivent être déclarés conformes à la constitution ». L'administration des collectivités territoriales est ainsi libre, dans les limites de l'encadrement législatif, la portée du principe de libre administration s'en trouvant de facto réduite.

www.swavocats.com/la-libre-administration-des-collectivites-territoriales-une-liberte-e...

²- Voir, par exemple, loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. <https://www.legifrance.gouv.fr>

³ -Voir, par ex., l'autonomie financière des collectivités territoriales en droit français, Laurence Tartour, Collection : thèse, édition L.G.D.J., paru année 2012.

⁴ -Emilie Moysan, Les compétences financiers locales dans le système juridique français, édition L.G.D.J., paru le mois août 2015, page 56 et st.

⁵ -L'article 3 précise dans son premier paragraphe ce qu'il faut entendre par autonomie locale au sens de la Charte.

L'autonomie locale est le droit et la capacité effective pour les collectivités de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.

⁶ -L'article 3 précise dans son premier paragraphe ce qu'il faut entendre par autonomie locale au sens de la Charte. Le premier paragraphe de l'article 3 énonce que le droit pour les collectivités

- مفهوم الاستقلالية المحلية: La définition de l'autonomie

- أساس الاستقلالية المحلية: Le fondement de l'autonomie

- تطبيق الاستقلالية المحلية: L'exercice de l'autonomie

كما يرى بعض الكتاب¹ بأن الاستقلالية هي مسؤولية سياسية للمجالس المنتخبة المحلية أمام مواطنيهم نظير انتخابهم المباشر لهم، بينما يرى الأكثرية من الكتاب أن المسؤولية السياسية² قائمة في حدود الاختصاصات المحصورة للمجالس المنتخبة ليس إلا. في هذا المقام، إذا كان من المعروف أن القانون³ له إمكانية فرض التسيير على الأشخاص والأموال، فله أيضاً القدرة على إعطاء الجماعات المحلية السلطة التنظيمية لتسوية جانب مهم من شؤونها العامة بعد مراجعة الدستور الفرنسي لسنة 2003.

=locales de gérer et de régler une part "importante" des affaires publiques s'exerce dans le cadre de la loi. L'article 2 dispose, de son côté, que « le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne, et, autant que possible, dans la constitution ».

<https://www.senat.fr/ct/ct07-01/ct07-01>.

¹ -Selon quelques auteurs, les lois françaises de décentralisation de 1982- 1983 ont supprimé la "vocation générale" traditionnelle des collectivités territoriales françaises. Selon eux, la rédaction issue de la loi du 7 janvier 1983 de l'article L.1111-2 du code général des collectivités territoriales (« les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leurs compétences ») signifie que les conseils élus ne peuvent régler que les affaires relevant de compétences limitativement énumérées.

Pour la majorité des auteurs, cependant, les articles L.2121-29 (communes).

L.3211-1 (départements) et L.4221-1 (régions) du CGCT doivent être "lus" comme réaffirmant la clause traditionnelle de compétence générale des conseils municipaux et généraux et consacrant celle des conseils généraux.

La Charte Européenne de l'autonomie locale : la vérification d'une...

<https://www.senat.fr/ct/ct07-01/ct07-012.html>

² - L'autonomie locale, les collectivités en bénéficient « sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations ». Il s'agit bien là d'une « responsabilité politique » devant le corps des citoyens dont elles émanent à travers l'élection directe.

La Charte Européenne de l'autonomie locale : la vérification d'une...

<https://www.senat.fr/ct/ct07-01/ct07-012.html>

Voir intervention de M. Alain Delcamp lors du colloque organisé au Sénat sous le haut patronage de M. Christian Poncelet, Président du Sénat et du Conseil de l'Europe, le 26 juin 2001.

³ -Le droit et la capacité de « gestion » (sur le personnel et les finances) ne posent pas de problèmes majeurs, le droit et la capacité de « régler » une « part importante des affaires publiques » renvoie nt au « pouvoir réglementaire » des collectivités territoriales ; celui-ci a été affirmé solennellement, en France, par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 selon laquelle « dans les conditions prévues par la loi,

أما فيما يتعلق لما هو معمول به في الجزائر، فإنه إذا كان الاستقلال المحلي مصطلح يطلق على من يسير ذاتياً بواسطة قوانين خاصة به، فإن الجماعات المحلية - الولاية والبلدية - لا يمتد استقلالها إلى الوظيفة التشريعية، أي إلى سنّ القوانين الخاصة بها والتي تهدف بالأساس إلى تنظيم المجتمع المحليين فالاستقلالية المقصود بها هنا ما يقتصر على الوظيفة التنفيذية في - مجال الشؤون المحلية - وهذا ما يُصطلح عليه بالاستقلال الجزئي أو الحرية النسبية، على أن تمارس هذه الأخيرة ضمن القواعد القانونية المحددة في الدستور أو في قوانين الدولة¹.

وعليه، فقد عُرف الاستقلال المحلي بأنه: " حق القيام بنوع من الاختيار أو المبادرة وفي الحالة العكسية ترجيح حقوق الجماعات المحلية وانتزاعها ولو ضد سلطات الدولة"².

فالاستقلالية هنا هي بمثابة احد أسس اللامركزية الإدارية والذي يُقصد به في نفس الوقت منح الهيئات المحلية قدرًا من الحرية لتؤدي أعمالها بذاتها.

نتيجة لذلك، وحسب تقديرنا أن الجماعات المحلية تكون مستقلة لما تكون لديها سلطة تقدير الملائمة، وما عدا ذلك فإنها لا تعد حرة أو مستقلة.

لقد عاجلت مسألة أساس استقلالية الجماعات المحلية النصوص القانونية الخاصة بها فأعطتها وجودها القانوني وكيان ذاتي خاص و مستقل عن الدولة ومستقل حتى عن الأشخاص المكونين لها وعن أولئك الذين يتولون إدارتها، لذا فوجودها مستمر بصرف النظر عن تغيير المجالس المحلية أو تبديلها. فالهيئات المحلية دائما لها حرية المبادرة Droit d'initiative، فهي حرة في أن تتصرف وليس من شأن السلطة المركزية أن تحل محلها في مباشرة تصرفها إلا في الحالات المبينة في القانون³. وهذا ما أقره الأستاذ بن طيفور نصر الدين في تحليله للمادة 55 من قانون الولاية 9/90 (الملغى) والمادة 86 إلى 110 من قانون البلدية (الملغى)، حيث توصل إلى أن المشرع حدد الأطر العامة لتدخل كل من

=[les collectivités territoriales] disposent d'un pouvoir réglementaire dans l'exercice de leurs compétences ». (Art. 72, alinéa 3 de la constitution).

N.B. : Dès l'année 2002, au demeurant, le Conseil constitutionnel reconnaissait l'existence de ce « pouvoir » (CC, 17 janvier 2002, 2001-454 DC, loi relative à la Corse).

¹ - مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، مطبعة الديوان، الجزائر، 2003، ص 41.

² - رمضان بطيخ، مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة، أعمال المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عدد 2009، ص 233.

³ - عادل محمود حمري، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، مجموعة رسائل دكتوراه، جامعة طنطة، كلية الحقوق، جمهورية مصر العربية، 1973، ص 17.

البلدية والولاية، إلا أنه ترك لهما حرية التحرك والسعة¹. والحال كذلك ينطبق على ما هو وارد في قانون البلدية وقانون الولاية المعمول بهما حالياً. وهذا يدل على أن المشرع لم يأخذ بمعيار الاختصاص الحصري للدلالة على استقلالية الجماعات المحلية.

وعليه، جاءت جملة من الأحكام القانونية تؤكد مدى استقلالية هذه الهيئات في إدارة مجالات التنمية المحلية. ويتضح ذلك من خلال الصلاحيات الممنوحة لها بموجب القانون، على هذا الأساس يمكن القول أن الدولة هي التي تختار ما تتنازل عنه للجماعات المحلية وما تحتفظ به لنفسها.

وبالمقارنة مع الأساس الدستوري لمسألة استقلالية الجماعات المحلية، فإن الأساس القانوني قد حدد وبصفة مفصلة مظاهر استقلالية هذه الهيئات، فيما يتعلق بمهامها وقدرتها على اتخاذ القرارات بدءاً من الموثيق إذ تضمن ميثاق الولاية وميثاق البلدية المبدأ العام المتعلق بحرية الجماعات المحلية، وهنا المقصود بمعنى الحرية و الاستقلالية.

فقد تضمن ميثاق البلدية أن هيئات البلدية² تتخذ في نطاق اختصاصها المقررات المفيدة دون أن تعرض الأمر مسبقاً على سلطة الدولة، دون أن تتدخل سلطات الدولة لتحل محلها في اتخاذ المقررات أو تعديلها، ويجب ألا تمارس الرقابة المسموح بها قانوناً بكيفية غير متطابقة مع مفهوم اللامركزية³.

من خلال ما تضمنه الميثاق السابق الذكر، يتبين لنا أن المشرع الجزائري في تلك الفترة كان مقتنعاً أتم الاقتناع بأنه من الضروري أن تُمنح البلدية استقلاليته وحريتها في اختيار القرارات التي تراها مناسبة إقليمياً، كما تضمنت ذات المادة الرقابة المسموح بها قانونياً والتي لا بد أن تتوافق مع مفهوم وأركان اللامركزية.

كما اعتبر ميثاق الولاية⁴، أن الولاية جماعة لامركزية تتمتع بجميع الصلاحيات التي تتطلبها مهمتها الخاصة، فهي وحدة لامركزية مثلها مثل البلدية، وما ينجر عن ذلك أن المجلس الشعبي الولائي يتخذ ما يراه صالحاً من قرارات وتدابير ولا يتدخل ممثل الحكومة إلا بالسهر على مطابقة القرارات للقوانين المعمول بها⁵.

¹ - نصر الدين بن طيفور، مرجع سابق، ص 10.

² - ميثاق البلدية لسنة 1966، التنظيم الجديد للبلدية، نشرة جبهة التحرير الوطني، اللجنة الوطنية، أوت 1966.

³ - مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، مطبعة الديوان، الجزائر، 2003، ص 45.

⁴ - ميثاق الولاية- المؤرخ في 1969/5/23، ج.ر.ج.ج. عدد 44 لسنة 1969، ص 510.

⁵ - ميثاق الولاية، المرجع نفسه، ص 516.

بالإضافة إلى ما تضمنته المواثيق السابق ذكرها، نجد الأساس القانوني للاستقلالية أو الحرية بالنسبة للجماعات المحلية مكرس بداية من قانون البلدية لسنة 1967¹ وقانون الولاية لسنة 1969²، ونلمس تلك الاستقلالية من خلال إحداث مجلس مداولة منتخب (المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي) وممارسة الاختصاصات الموكلة لهما بموجب القانون. ثم جاء قانون البلدية 08-90 (الملغى) وقانون الولاية 9-90 (الملغى) نجدهما قد تحدثا واستعملا عبارة "الاستقلالية" لما كانا بصدد تعريف كل من البلدية والولاية. تتمتع الجماعات المحلية باستقلال قانوني يميزها عن الإدارة المركزية ويعترف لها بمصالح خاصة تؤديها للمستفيدين في الإقليم الذي تقوم عليه، إنما هو مظهر من مظاهر حريتها. وأحسب كذلك، أن المشرع الجزائري قد أصاب عندما ريك استقلالية الهيئات المحلية بقدرتها على تسيير شؤونها المحلية، إذ نصت المادة 12 من قانون البلدية لسنة 2011 على أن: " قصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجوارى المذكور في المادة 11 أعلاه، يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم"³.

أما بالنسبة للولاية، تنص المادة 51 على أن: " يتداول المجلس الشعبي الولائي في الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصاته"، كما تنص المادة 73 من ذات القانون على أن: " تمارس الولاية باعتبارها جماعة إقليمية لامركزية صلاحياتها طبقا للمبادئ المحددة في المواد 3 و 4 من هذا القانون"⁴. ترتباً على ما سبق، يكون بذلك المشرع الجزائري قد أسس لمبدأ حرية الجماعات المحلية واستقلاليتها في تسيير شؤونها المحلية، ويتضح ذلك بوضوح من خلال المادة 75 من قانون الولاية رقم 07-12، بنصها: " يبادر المجلس الشعبي الولائي حسب قدرات وطابع وخصوصيات كل ولاية...". ما نلاحظه من خلال نصي قانون البلدية والولاية المشار إليهما أعلاه، أنهما قد وسعا من صلاحيات واختصاصات المجالس المحلية المنتخبة، ولعلنا نلمس حريتهما من خلال السلطة الممنوحة لهما في اتخاذ القرارات التي تهم الشأن المحلي.

¹ - ينظر، الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18/1/1967، المتضمن قانون البلدية، ج.ر.ج.ج. عدد 06، سنة 1967.

² - ينظر، الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23/05/1969، المتضمن قانون الولاية، ج.ر.ج.ج. عدد 44 لسنة 1969.

³ - قانون البلدية، مرجع سابق.

⁴ - قانون الولاية، مرجع سابق.

ما نختتم به هذه النقطة، أنه إذا كان أساس إنشاء الجماعات المحلية هو القانون الصادر عن البرلمان وفق التنظيم الإقليمي للبلاد، أي لا يتم إنشاءها برغبة من السكان المحليين، وهذا ما لم ينص عليه المشرع الجزائري، إنما يتعلق الأمر بإعادة تنظيم المجال الإقليمي للدولة بصفة عامة والذي تتكفل به الهيئة التشريعية تطبيقاً لنص المادة 123 فقرة 10 من دستور 1996، المعدل سنة 2016. فمن باب أولى أن يكون أساس استقلاليتها وحريتها في ممارسة اختصاصاتها في جميع الميادين مستمد من القوانين المنظمة لهذه المجالات خارج حتى عن إطار قانون البلدية والولاية، كقانون التهيئة والتعميم وغيرها من القوانين.

لذا نجد أن الجماعات المحلية تتمتع بحرية كاملة في التدخل وفي اختيار وقت التدخل حسب قدرتها وإمكاناتها¹.

بناءً على ما تم الإشارة إليه، في اعتقادنا أن استقلالية الجماعات المحلية ومبدأ حريتها في التسيير المحلي لا يجوز أن يكون اليوم محل شك بعد التطور الذي شمل نظامها القانوني وجهازها الإداري في معظم دول العالم الحديث، وهذا التطور يوحي بان هناك استقلالية ولو نسبياً لهذه الهيئات، على غرار ازدياد طرق تدخلها واتساع ميدان نشاطها إلى حد يكاد يشمل جميع أوجه النشاط في الدولة، وازدادت أهميتها بوصفها الهيئة المحلية التي تضطلع بأخطر مهمة في الدولة في العصر الحديث، وهي النهوض بالمرافق العامة على اختلاف أنواعها وتشعب أهدافها من شأن ذلك كله أن يؤكد استقلالها ويوفر لها أكبر قدر من الحرية والاستقلالية في مباشرة اختصاصاتها. بيد أنه لا يجوز أن يُفهم من ذلك أن علاقة الجماعات المحلية مقطوعة أو أن استقلاليتها عن السلطة المركزية يبيح لها أن تتحرر كلية من مراقبة واحترام إرادتها.

¹ - نصر الدين بن طيفور، أيّ استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع قانون 1999 لقانون البلدية والولاية، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 11، عدد 02، 2001، ص 09.

المبحث الثاني: مبدأ الحرية الإدارية

تستند اللامركزية الإقليمية على مجموعة من المبادئ الأساسية التي تعمق نشاط الجماعات المحلية، هذه المبادئ لا تظهر بوضوح وإنما مندسة في الدستور والقانون الأساسي، فبالنسبة للكثير من الملاحظين أن المبدأ الأكثر تأكيداً من طرف القوانين الأساسية هو مبدأ الحرية الإدارية (الاستقلالية الإدارية) للجماعات المحلية، الذي ينحدر من مفهوم اللامركزية الإدارية، بل يمكن القول أنه الترجمة القانونية للامركزية الإدارية.

غير أن أغلبية دساتير الدول منها فرنسا والجزائر تواجه إشكالية القول أن: "الجماعات الإقليمية تتمتع بحرية التسيير الإداري من جهة، les collectivités territoriales" "s'administrent librement" ومن جهة أخرى أن القانون هو من يحدد المبادئ الأساسية للحرية الإدارية.

يعتبر هذا المبدأ من الصفات الكبرى للجماعات المحلية بصفتها أحد الأشخاص الاعتبارية للقانون العام¹.

من وجهة نظر فقهاء القانون الحديث، تعتبر اللامركزية الإدارية استقلالية عضوية للجماعات المحلية عن السلطة المركزية، مهما كان شكل المركزية إقليمية أو مصلحة، في هذه الحالة منح السلطات المحلية جانباً من سلطة التسيير المحلي يعتبر نوع من الحرية الإدارية، هذا ما يراه الفقيه موريس هوريو (Maurice Hauriou)، إذ يعتبر الاستقلال العضوي للأشخاص الاعتبارية هو بمثابة مراكز إدارية مستقلة².

في حين يرى الفقيه جون ريفرو وجون والين (Jean Rivero et Jean Waline) فيما يخص نظرية اللامركزية، بأن هذه الأخيرة لا تظهر إلا في حالة تكليف الهيئات المحلية بتسيير شؤون محلية هي

¹ -Maurice Hauriou distingue la personnalité morale de la personne juridique.

Voir, André Hauriou et Jacques Gicquel, Droit constitutionnel et institutions politiques, 7^{ème} éd., Montchrétien, p. 129.

² -Maurice Hauriou, cité par J.C. Nemery in « De la liberté des communes dans l'aménagement du territoire », BDP, tome CXLI, paris, LGDJ, p. 23.

Voir aussi Hauriou, Précis de droit public, 12^{ème} éd., p. 84.

في الأصل من اختصاص الجماعات الإقليمية وليس من اختصاص الدولة وهذا شرط جوهري¹ لقيام اللامركزية الإقليمية.

في خضم هذا الطرح، وتأسيساً على ما سبق ذكره، نتطرق إلى القيمة الدستورية لمبدأ الحرية الإدارية في (المطلب الأول) ومفهوم الاستقلالية الإدارية وعلاقتها بالحرية الإدارية (المطلب الثاني)، كون التركيبة العضوية لهيئات الجماعات المحلية تجمع بين الجهاز الإداري والانتخابي (التداولي)، سنحاول معرفة علاقة الاستقلالية الإدارية بالاستقلالية السياسية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: القيمة الدستورية لمبدأ الحرية الإدارية

في فرنسا نجد أن مبدأ حرية الإدارة للجماعات المحلية مؤكد في عدة مناسبات من طرف المجلس الدستوري²، وحتى قبل هذا الاعتراف بالقيمة الدستورية لهذا المبدأ، لم تكن محل شك بل كان يعترها فقط الغموض، كون الدستور الفرنسي لسنة 1958 احتواها بموجب المادة 72 و34 فكان بذلك وجود ارتباط بين الحرية الإدارية والحرية التعاقدية.

وقبل دستور 1958، كان الدستور المؤرخ في 27 أكتوبر 1946 أول دستور أسس لمبدأ الحرية الإدارية للجماعات المحلية وذلك بموجب ما نصت عليه المادة 87³ الفقرة واحد منه. لكن لم ينل هذا المبدأ حظه من الحماية في دستور 1946، بالمقارنة على ما هو عليه في دستور 1958، إذ بموجب هذا الأخير، ضمن هذا المبدأ سلطة أعلى من القانون على المستوى النظري أكثر من الجانب التطبيقي، إذ إشارة المادة 72 الفقرة الثانية من الدستور السابق ذكره بنصها: "للجماعات الإقليمية الحرية فان تجتمع مجالسها المنتخبة في الشروط التي يحددها القانون"⁴. ورد نص هذه الفقرة على وجه العموم فلم يحدد معنى ومضمون هذا المبدأ، والذي

¹- Christophe Lajoie, De la valeur constitutionnelle de la liberté contractuelle, C.R.D.F., N°1/2008, p. 25.

² - Voir, notamment ; Décision n°79-104 DC du 23 mai 1979, REC., p. 27 ; DEC. N°81-134 DC du 5 janvier 1982 , DEC. 98-405 DC du 29 décembre 1998, REC, p. 326.

³- Art. 87 alinéa premier, que : « les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus du suffrage universel ».

⁴ - ترجمة شخصية لنص المادة.

”Les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi”

كان موضوع اهتمام الفقه¹.

ثم إن السلطة التأسيسية هي الأخرى لم تحدد مضمون الحرية الإدارية، بل اكتفت بالإشارة إلى أن تطبيقها مؤطر بموجب القانون، فتكون بذلك قد تركت للمشرع مهمة توضيح وإتمام وضع كفاءات رسم حدود² هذا المبدأ، إذاً يمكن القول أن مهمة القانون تأطير المبدأ السابق ذكره وإعطاءه معنى ومضمونا، حتى أن هذه المهمة سبق وأن كانت موضوع تكليف للمشرع الفرنسي بموجب المادة 34 من الدستور الفرنسي، حيث عهدت إليه مهمة تحديد المبادئ الأساسية لمبدأ الحرية الإدارية للجماعات المحلية واختصاصاتها ومصادرها³.

في هذا السياق، ينظر المؤسس الدستوري الفرنسي لمبدأ حرية الإدارة للجماعات المحلية على أساس أن له قيمة تشريعية، وهنا يجب أن نقف عند وضعية هامة⁴، نشير أن الاختلاف المتباين بين

¹ -La doctrine a souvent insisté sur ce point, le Professeur Boulouis ("Réflexions et commentaires. Une nouvelle conception institutionnelle de l'administration territoriale", AJDA 1982, p. 304) voyant dans la libre administration une notion « plus prometteuse que précise ». En ce sens, voir également : A. Roux, "Le statut constitutionnel des collectivités locales", RFDA 1992, p. 435 ; G. Vendel, "Le droit au logement et le principe de libre administration des collectivités locales", Pouvoirs locaux n°4, 1990, P. 85, N°1, 1991 p. 16 et n° 4 p. 86 ; B. FAURE, "«Existe-t-il un "pouvoir local" en droit constitutionnel français ?", RDP 1996, p. 1539. D. Pouyaud, "Concurrence, transparence, et libre administration. A propos de la décision du Conseil Constitutionnel n°92-316 DC du 20 janvier 1993", RFDA 1993 p. 902, écrit : « On sait que la formulation du contenu des droits et libertés par les textes constitutionnelles et souvent très générale et laisse de larges marges d'interprétations tant au législateur qu'au juge constitutionnel qui le contrôle. Mais ces formulations atteignent rarement le degré d'imprécision qui est celui de l'article 72 alinéa 1 de la constitution»

²- En ce sens, CF. : A. Roux, article précité, p. 435 ; J. Bourdon, J.M. Pontier, J.C. Ricci, Droit des collectivités locales, P.U.F., Collection Thémis, 1^{ère} éd., 1987, p. 130.

³ -En ce sens. C. Autexier, "l'ancrage constitutionnel des collectivités de la République", RDP 1981, p. 605 ; A. Roux, article précité, p. 437.

⁴ -Toutefois on peut souligner ici la divergence entre l'article 72 et l'article 34. En effet, l'article 72 réserve l'encadrement de la libre administration des collectivités territoriales au pouvoir législatif alors que l'article 34 classe cette compétence dans les domaines où le législateur ne fixe que les principes fondamentaux, laissant ainsi un champ d'intervention au pouvoir réglementaire. Mais, là comme ailleurs, le conseil constitutionnel comme le Conseil d'Etat, se sont attachés à effacer la distinction réalisée par l'article 34 entre les domaines où la loi fixe les règles et ceux pour lesquels il ne détermine que les principes fondamentaux. En ce sens : A. Roux, Article précité, pp. 436- 437 ; J. Bourdon, J.M. Pontier, J.C. Ricci, op.cit., pp. 121- 122.

المادة 34 والمادة 72 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 يدور حول قيمة هذا المبدأ، فهي دستورية أم قانونية والأرجح أن له قيمة دستورية، وهذا ما ذهب إليه المجلس الدستوري وهو يراقب إجراءات المشرع العادي¹.

أيضاً من خلال نص المادة 72 من الدستور، يمكن أن يستشف أن مبدأ الحرية الإدارية له قيمة دستورية في ظل ما يبذله كل من المشرع الفرنسي وكذا على المستوى القضائي من خلال مجلس الدولة في إثبات ذلك.

من مواصفات مبدأ الحرية أن له حرية خاصة، كون تطبيقه يتنوع حسب نوع الجماعة الإقليمية (بلدية، مقاطعة ومحافظة) في فرنسا و(البلدية والولاية) بالنسبة لنموذج الجزائري، وعليه. يمكن القول، أن هذا المبدأ يتسم بالمرونة مما يجعل تطبيقه يتكيف مع كل الحالات مع مختلف طرق تسيير وحدات الجماعات المحلية مع ما تتوفر عليه من خصوصية محلية، وهذا تبعاً لأحكام الدستور والقانون الواجب التطبيق.

ترتيباً على ذلك، نجد أن هناك ارتباط وثيق وفعلي بين مبدأ الحرية الإدارية والحرية المالية وحرية التعاقد.

وعليه، يجدر بنا القول أن الاستقلالية المحلية لا تعني فقط الحرية الإدارية، بالرغم من أن هذه العبارات 'الاستقلالية المحلية' و'الحرية الإدارية' تم استعمالهما سابقاً منذ سنة 1958 من طرف المؤسس الدستوري والقاضي الفرنسي² بمصطلحات تعبيرية جارية (courante).

أما عن ما هو معمول به في التنظيم الإقليمي للبلاد في الجزائر، فإن الجماعات المحلية يتحدد اختصاصها على أساس إقليمي، أي تمارس هذا الاختصاص في نطاق جغرافي محدد، إن تمتع هذه الوحدات بالشخصية القانونية كان في الغالب تأسيساً على حقوقها المالية وليس الإدارية. ويتضح ذلك من خلال ما تتمتع به من حرية واستقلالية مالية إذ خصها المشرع بباب واحد في قانون

¹- D'ailleurs le Conseil Constitutionnel que vérifie si des mesures législatives sont « de nature à porter atteinte à la libre administration des collectivités locales », sanctionne de telles atteintes et a affirmé que

Conformément, notamment décision n°84-185 DC du 18 janvier 1985, REC., p. 36.

² - Voir, par ex. Décision n°90-274 DC du 29 mars 1999, J.O. 1990, p. 6518.

Décisions n°92-316 DC du 20 janvier 1993, REC, p. 14.

البلدية¹ "الباب الثاني" وفي قانون الولاية² ب"الباب الخامس" على عكس نشاطها وحرية في المجال الإداري والذي يعتبر آليات أوجه الرقابة الإدارية عليها "الوصاية الإدارية" امتداداً لهذا الطرح، يرى الأستاذ "بير تلمي"³: "أن الاعتراف بالشخصية المعنوية للدولة وجماعاتها المحلية يكون في نطاق الجوانب المالية من نشاطها، أي على مجال الحقوق المالية والتصرفات التي تندرج في نطاق القانون الخاص". يُفهم من ذلك، ليس على أساس ما تحوزه من اختصاصات واسعة في مجال الحرية أو الاستقلالية الإدارية والتنظيمية.

من بين أهم الميزات التي تنتج بشكل عادي عن الاعتراف بالشخصية الاعتبارية لهيئة عامة هو إعطائها الاستقلال المالي والإداري، هذا الاستقلال يمكنها من حقها في اتخاذ القرارات وحريتها الإدارية في ممارسة شؤونها المحلية، دون تدخل من الجهاز المركزي، ولقد احتدم النقاش في فقه القانون بشأن مفهوم الاستقلالية "الحرية" وأدواتها القانونية، ذلك أن العبرة من هذه الاستقلالية لا تكمن في الفصل الوظيفي وتوزيع الاختصاص بين الأجهزة المركزية والأجهزة المحلية، على أساس دستوري وقانوني، إنما جوهر العبرة يكمن في شكل الهيئة المسيرة على المستوى المحلي⁴.

وعليه، لا يكفي القول بأن وجود مصالح محلية ومنح الشخصية المعنوية⁵ للجماعات المحلية أساس قيام تنظيم إداري محلي حر ومستقل⁶. إذ لا بد من أن يكون المجلس المحلي القائم على هذه المصالح حراً في ممارسة وظيفته الإدارية عن الحكومة المركزية، وأعتقد أن ذلك ما أسس له المؤسس الدستوري الجزائري من خلال ما ذكرته المادة 17 من الدستور بنصها على أن: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة لامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"⁷، بحيث تترك حرية

¹ - قانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق.

² - قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق.

³ - محمود عاطف البناء، مبادئ القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديث، د ت، ص 18.

⁴ - محمود عاطف البناء، المرجع نفسه، ص 117.

⁵ - استخدام المشرع الجزائري مصطلح الشخصية الاعتبارية في نص المادة (49) من القانون المدني، في المقابل استخدم مصطلح الشخصية المعنوية في نصوص قانون البلدية (10/11) وقانون الولاية (07/12)، ويعتبرها مترادفين بمعنى دلالي واحد، إذ يعتبر هذين المصطلحين تعبيراً عن فكرة الشخصية المعنوية، التي ليس لها وجود مادي ملموس، فهو معنى يقوم في الذهن لا تدركه الحواس.

⁶ - بمعنى توفير الحرية والاستقلالية الإدارية والمالية للمجالس المحلية ولا مانع في إخضاع أجهزتها الإدارية لنوع من الرقابة من جانب السلطة المركزية مع الالتزام بحدود عدم إهدار حرية واستقلالية هذه المجالس في مباشرة اختصاصاتها، انظر في ذلك، محمد فؤاد مهنا، تنظيم علاقة السلطة المركزية بالسلطات المحلية وفقاً لمبادئ علم التنظيم الإداري، مجلة البحوث والدراسات العربية، العدد 04، مصر، 1973، ص 132.

⁷ - دستور 1996، المعدل في 06 مارس 2016، مرجع سابق.

المبادرة للجماعات المحلية على شاكلة الطريقة الفرنسية¹ وذلك من خلال ربط اختصاصات هذه الوحدات بالشؤون المحلية وفق ما نصت عليه المادة 52 من قانون البلدية (10/11)² والمادة 51 فقرة 1 من قانون الولاية (07/12)³ وذلك في ظل سكوت النص الدستوري عن تنظيم ذلك، واكتفائه بإعطاء الإطار العام المنظم للجماعات المحلية المادة 16 و17 منه⁴، وترك الأمر للمشرع لرسم معالم استقلالها الإداري المالي في عدة نصوص قانونية خاصة، كالقانون العضوي المنظم للعمليات الانتخابية (الانتخابات المحلية) بعد تبنيه لمبدأ الانتخاب سواءً كان ذلك في عهد الحزب الواحد أو عهد التعددية السياسية، حيث ذهبت هذه النصوص إلى تخصيص أحكام خاصة بالجماعات الإقليمية وانتخاب مجالسها المحلية، وأحكام عامة تستمد قوتها من تبني نصوص الإدارة المحلية، قوانين ومواثيق - مبدأ الاختصاص الواسع للجماعات المحلية -، وهو المبدأ المستوحى من النظام الفرنسي، والذي تبناه المشرع الجزائري لاعتبارات معينة في مقدمتها الاعتبارات الديمقراطية التي تهدف إلى تمكين الشعب من تصريف شؤونه اليومية عن طريق ممثليه المنتخبين في المجالس المحلية⁵.

لذلك فإن قانوني البلدية والولاية أسهبا في عرض أمثلة عن اختصاصات الجماعات المحلية - وليس قائمة حصرية- لأن الجماعات المحلية الجزائرية تبقى حسب النصوص المختصة حتى بالمسائل التي لم ترد في هذه الأمثلة تطبيقا لمبدأ الاختصاص العام للجماعات المحلية في كل ما يتعلق بالشؤون المحلية.

فالأصل أن تتمتع المجموعات المحلية بحرية واستقلال حقيقي في أداء اختصاصاتها. والاستثناء أن يقيد الاستقلال وهذه الحرية برقابة تمارسها السلطة المركزية لضمان حد معين من الانسجام بينها وبين المجموعات المحلية⁶.

¹ - فريدة مزياي، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة سخري، الوادي، الجزائر، ط1، 2011، ص 132.

² - قانون البلدية رقم 10-11، مرجع سابق.

³ - قانون الولاية رقم 07-12، مرجع سابق.

⁴ - في تقديرنا كان من المفيد تخصيص فصل ضمن الدستور تحت عنوان "السلطة المحلية" ينظم من خلاله عمل الجماعات المحلية وتستلهم باقي النصوص القانونية قوتها من هذا النص الدستوري تجدد بموجبه مبادئ الاستقلالية الإدارية والمالية لهذه الوحدات.

⁵ - مسعود شيهوب، ضمانات ممارسة المنتخبين المحليين لصلاحياتهم - الممثل الخاص بالضمانات القانونية-، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد الثامن، سنة 2011، ص 51.

⁶ - مسعود شيهوب، المرجع نفسه .

ثم أن المشرع الجزائري من خلال قانوني البلدية و الولاية و كغيره من المشرعين في النظم القانونية المقارنة تولى تنظيم الجماعات المحلية مقرأً بحريتها واستقلالها، معتمداً في ذلك على الحرية التي يتمتع بها المواطن في اختيار الهيئة المحلية يترتب على ذلك النتائج التالية:

1- منح الحرية الإدارية ينجر عنه عدم تعديل قراراتها من قبل السلطة المركزية ولو كانت خاضعة لرقابتها، لأنه بخضوع قرارات الهيئة المحلية للرقابة والتعديل يفقدها الغاية من حريتها، بل إنه في مثل هذه الحالة يمكن اعتبارها فرعاً من فروع السلطة المركزية وليس هيئة مستقلة عنها.

2- حرية إدارة الجماعات المحلية في إصدار قراراتها يقودنا للقول بأنها تكون صاحبة السلطة عليها حتى بعد المصادقة عليها من الهيئة الوصية كون هذه القرارات هي من عمل الهيئة المحلية، وعليه فإن لها حق العدول عن هذه القرارات كما لها سحبها أو تعديلها حتى بعد المصادقة عليها، كون تقرير مدى ملائمة هذه القرارات من عدمها يعود للهيئة المحلية.

3- الإقرار بحرية المبادرة، أي حريتها في القيام في الحالات التي أوجبتها النصوص القانونية. صفة القول، فيما يخص مبدأ الحرية الإدارية، أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يحمي هذا المبدأ بقواعد دستورية ترفع من قيمة النص التشريعي المنظم لها وتوفير الحماية الدستورية لها من أي تعديل على غرار ما يمس باقي النصوص القانونية الأخرى، إلا ما كان منها جوهرياً، وهذا بخلاف ما هو معمول به في التنظيم الإقليمي الفرنسي¹.

المطلب الثاني: علاقة الحرية الإدارية بالاستقلالية الإدارية وتطبيقات ذلك

تبعاً لذلك، لم ينتهي إلى سمعنا أن الدساتير الحديثة تضمن الحق الدستوري لعبارة "الاستقلالية الإدارية والمالية" والذي يعتبر أحد المبادئ الأساسية للامركزية المحلية، لعدم وجود تعريف محدد ودقيق لمبدأ "الحرية الإدارية"، فتارة تستعمل مكانها عبارة "الاستقلالية الإدارية"، وإن كان الغاية المقصودة

¹ -Voir, Marc Joyau, De l'autonomie des collectivités territoriales françaises, essai sur la liberté du pouvoir normatif local, (préface de Jean-Yves Vincent, Bibliothèque de droit public, tome 198, p. 1.

Voir, aussi, préface de Jean-Yves Vincent, in Marc Joyau, De l'autonomie des collectivités territoriales françaises, op.cit., p. 10.

Voir, également, H. Alcaraz, "Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence constitutionnelle après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003", RFDA, n°3, 2009, p. 501.

من هذه العبارة هي نفسها ما تعنيه الحرية الإدارية وهذا ما ذهب إليه كل من الفقه والقضاء¹ بحيث يرى أن هناك تقارب بين العبارتين من حيث المعنى والتوظيف من حيث المكان والزمان وتطبيقات ذلك². لنرى ذلك في النموذج الفرنسي والجزائري.

الفرع الأول: علاقة مفهوم الحرية الإدارية بالاستقلالية الإدارية

تبعاً لما أوردناه في مقدمة هذا المطلب يتضح أن هناك تداخل في مفهوم الحرية الإدارية والاستقلالية الإدارية، لذا كثيراً ما يوظف المصطلح الأول الحرية الإدارية ليكون القصد منه هو المصطلح الثاني، أي الاستقلالية الإدارية مما يحتم علينا تقديم قراءة قانونية للعبارتين وسياقات استعمالهما لإظهار التقارب و التباعد بين المعنيين.

أولاً: علاقة مفهوم الحرية الإدارية بالاستقلالية الإدارية في فرنسا

لم يكن مبدأ الحرية الإدارية موضوع بحث واهتمام من طرف الفقهاء الفرنسيين³، إلى غاية منتصف القرن 20، إذ ظهر لأول مرة في الدستور الفرنسي المؤرخ في 27 أكتوبر 1946، والذي كان له فيما بعد الأثر الكبير على دساتير دول إفريقيا الشمالية، التي كانت خاضعة للاستعمار الفرنسي منها الجزائر وباقي دول إفريقيا السوداء. وكما تم الإشارة إليه أعلاه، ظهرت الحرية الإدارية للجماعات المحلية في دستور 1946، ثم أكثر اتساعاً في دستور 1958، وتبنت ذلك أيضاً المراجعة الدستورية في 28 مارس 2003، مطابقة

¹ -Louis Favoreu, «Libre administration et principes constitutionnels » in Gilles Darcy (sous direction de), La libre administration des collectivités locales, op.cit., p. 63.

² -Landry NgonoTsimi, L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun. Droit universitaire, paris-est, 2010, Français, p. 124. Jacques Moreau.

³ -Lire Michel Troper, « Libre administration et théorie générale du droit. Le concept de libre administration », in Jacques Moreau et Gilles Darcy (sous-direction de), La libre administration des collectivités locales. Réflexions sur la décentralisation, op.cit., p. 57.

Voir, aussi, Préface de Louis Favoreu, in Constantinos Bacoyannis, Le principe de libre administration des collectivités territoriales, thèse Aix-Marseille, 1989, collection Droit public positif, PUAM, 1993, 202.

لما تضمنته المادة 34 فقرة 9 منه بنصها: "القانون هو من يحدد المبادئ الأساسية للحرية الإدارية للجماعات المحلية وكذا اختصاصاتها ومصادرها."¹

وكذلك ما آلت إليه نتائج الرقابة الدستورية لمختلف قوانين اللامركزية² وكذا الأحكام القضائية للمجلس الدستوري³ منذ المراجعة الدستورية لسنة 2003، تبنى المؤسس الدستوري الفرنسي وبطريقة غير واضحة⁴ (d'une manière implicite)، ضمن النص الدستوري ما يسمى بالاستقلالية المحلية وهو يقصد بذلك بما فيها الحرية الإدارية وكأن كل من الاستقلالية المحلية والحرية الإدارية يتقاطعان أو دعني أقول يتمازجان مع بعضهما البعض، حتى أنك لا تستطيع التمييز بينهما، وهذا ما يراه الكثير من القانونيين ورجال السياسة⁵.

ضمن هذا الطرح، لا الحرية الإدارية ولا الاستقلالية الإدارية لحد الآن لم يتم تعريفهما وجمعهما ضمن قاعدة قانونية واضحة، إذ تم فقط الإشارة إلى مجال توظيفهما على حساب المضمون، في هذا السياق، يرى الأستاذ "ميشال تروب" -Michel Troper-: أن الحرية الإدارية هي أحد مقومات الاستقلالية وقوتها⁶.

¹ - "La loi détermine les principes fondamentaux de libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources".

² - Voir, loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, J.O., 3 mars 1982 ; loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, J.O., 8 janvier 1983.

³ - Voir en ce sens, le répertoire dressé par Henri-Michel Darnanville, « L'autonomie financière et fiscale des collectivités locales passe par une réforme de leur fiscalité », AJDA9, septembre 2002, pp. 670- 678.

⁴ - Le constituant français n'a pas inscrit explicitement l'autonomie dans le texte adopté le 28 mars 2003. La référence implicite est tirée de la lecture du nouvel article 72 al. 2. Par ailleurs, la ratification. Bien que tardive, par l'Etat français de la Charte européenne à l'autonomie locale met un terme au débat sur l'inscription ou non de l'autonomie locale dans ma constitution française.

⁵ - Landry Ngonotsimi, L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun. Thèse Droit université Paris-Est, 2010. Français, p. 126.

⁶ - En 1984, lors du 1^{er} colloque organisé sur la libre administration des collectivités locales, Michel Troper, intervenant sur « une théorie générale » de la libre administration, et cherchant à en dégager une définition à partir de la Constitution française de 1958 et de la loi du 02 mars

وبعد سنوات قليلة من سنة 1946، يرى الأستاذ "Constantinos Bacoyannis" أن:
للحرية الإدارية عدة استعمالات ومعاني منها خاصة الاستقلالية¹.
على ضوء ما تم عرضه، نرى أن مبدأ الحرية الإدارية للجماعات الإقليمية وجد مكانته في نص
دستور 1946 بفضل إرادة المشرع في تسجيل الحريات المحلية في القوانين الأسمى للدولة. وهذا ما
جعل الأستاذ "Constantinos Bacoyannis" يقول بأن الحرية الإدارية تشغل مكانة المبدأ العام².
نذكر أن كل من الفقه والقانون الفرنسيين يجمعون بين عبارة الاستقلالية المحلية
"autonomie locale" وعبارة الحرية الإدارية "liberté administrative"، مع إبداء التحفظ فيما
يخص استعمال عبارات أخرى قريبة من الحرية والاستقلالية الإدارية منها "l'indépendance"، مما
جعلهم لا يرون فرقا في استعمال الحرية الإدارية والاستقلالية المحلية³ دون سواهما.

=1982, en vient à la conclusion « qu'il n'y a pas de concept constitutionnel, de libre administration serait donc [...] une force d'autonomie. Cf. Michel Troper, « La libre administration et théorie générale du droit, le concept de libre administration », in la libre Administration des collectivités locales. Réflexion sur la libre administration, op.cit., p. 62.

¹- De même, cinq ans plus tard, Constantino Bacoyannis, étudiant « le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales », illustre avec force, qu'en 1946 déjà, le constituant français, en inscrivant la libre administration dans la norme suprême, n'avait pas voulu constitutionnaliser une règle fondamentale de l'organisation administrative, mais plutôt une liberté locale 209. C'est bien cette volonté du constituant d'affirmer une liberté pour les municipalités et les départements qui justifie que tout au long des travaux préalables à l'adoption de la constitution, le terme « libre administration » fut employé à maintes reprises par d'autres expressions synonymes de liberté, notamment l'autonomie.

Voir, Landry NgonoTsimi, L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées, Thèse, Droit, Université Paris-Est, 2010, Français, p. 127.

² -Constantinos Bacoyannis, Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités locales, thèse précitée. Lire l'ensemble des travaux préparatoires et débats parlementaires de 1945- 1946 illustrés par l'auteur, et principalement les N° 183 à 187, 205, 226 et 239 à 247.

³ -On remarquera que chaque fois que la jurisprudence substitue un autre terme à celui de libre administration, la phrase est complétée par cette précision : « ... posé par l'article 72, alinéa 2, de la constitution ». Autrement dit, il n'y a pas de confusion possible quant à la reconnaissance du principe concerné, d'autant qu'à cette époque, l'autonomie locale ne figure pas encore parmi les principes constitutionnels de la décentralisation territoriale. dit. Landry NgonoTsimi.

ضمن هذا الإطار، نجد المؤسس الدستوري الفرنسي في الكثير من الحالات يوظف عبارة "استقلالية الجماعات الإقليمية" عوض "مبدأ الحرية الإدارية" لنفس الغرض دون أن يؤثر ذلك على النص التشريعي، يتضح ذلك من خلال المواد 34 و72 من الدستور الفرنسي¹. وهذا ما تبنته الجمهورية الفرنسية من خلال مصادقتها على ميثاق² الاتحاد الأوروبي.

ثانيا : علاقة مفهوم الحرية الإدارية بالاستقلالية الإدارية في الجزائر

أما عن علاقة الحرية الإدارية باستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، معلوم أن هذه الجماعات تستمد وجودها من الدستور، وتم إنشائها بموجب القانون، ويترتب عن ذلك عدة مظاهر لاستقلاليتها، يظهر ذلك من خلال حريتها في اتخاذ قراراتها على مستوى أجهزتها الإدارية (الإدارة المحلية) وكذا الاعتماد على نمط الانتخاب لاختيار أعضائها بمجالسها المحلية، الجمع بين هاتين الآليتين أهلها أن تتمتع بحرية التسيير في المجال الإداري واستعمال حقها في المبادرة وما يترتب عن ذلك من نتائج وآثار³.

تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية، كرس مبدأ استقلاليتها، بل جعلها فرعا من فروع الحكومة المركزية وأساساً جوهرياً لقيام اللامركزية الإدارية، وهذا ما تبناه الفقيه الفرنسي Marcel "Waline بقوله: " من الضروري أن يكون هناك أشخاص إدارية خلاف الدولة، تُنسب إليها لا إلى الدولة تصرفاتها"⁴.

وبناءً عليه، تظهر أهمية استقلالية الجماعات المحلية جلياً في الاختصاصات المسندة إليها في المجال الإداري وقدرتها على اتخاذ القرارات ضمن نطاق اختصاصها دون الرجوع إلى السلطة المركزية،

=L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées , thèse, droit, université Paris-Est, 2010, Français, p. 132.

¹ -La loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République a été adoptée par le congrès le 17 mars 2003 et promulguée par le Président de la République le 28 mars 2003. Voir, JORF, 29 mars 2003.

² - La Charte a été approuvée par la France en 2006 (L. n° 2006-823, 10 juillet 2006, autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée a Strasbourg =le 15 octobre 1985 : Journal Officiel 11 juillet 2006) et publiée en 2007 (D. n° 2007-679, 3 mai 2007 : Journal Officiel 5 mai 2007).

³ - أحمد عيد الزهرة كاظم الفتلاوي، النظام اللامركزي وتطبيقاته، منشورات زين الحقوقية، الأردن، 2013، ص 125.

⁴ - نقلاً عن، سعدي شيخ، "الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة جيلالي ليايس، سيدي بلعباس، ص 70.

وإلا ما كان منها يتعلق بإجراءات وأعمال التصديق أو إلغاء الأعمال الإدارية موضوع الرقابة عليها دون أن يتعدى سلطتها إلى التعديل، وإلا اعتبر ذلك تعدياً على سلطة الهيئة المحلية وإنكاراً لحقوقها¹. وكون الاستقلالية المحلية تحوي الحرية الإدارية، على اعتبار الأولى تشمل الأهداف وأفكار ديمقراطية يتم العمل على تجسيدها محلياً. ضمن هذا الجانب يبقى التقييم الكمي والكيفي لمدى نجاح المركزية المحلية متوقف على حسن تدبير التوجهات الفكرية والعملية والإستراتيجية للهيئات الانتخابية وحسن تصرف من لهم الحق في ممارسة مبادئ واختصاصات الاستقلالية الإدارية (المحلية)، كون أن الحرية الإدارية ما هي إلا آلية من آليات التنفيذ الموضوعة تحت تصرفهم واستغلالهم.

في هذا الصدد، من المهم ذكر أن الاستقلالية الإدارية تشكل شكلاً من أشكال اللامركزية يتم تطبيقها في إطار محدد بموجب القوانين. فهناك تقارب بين الحرية الإدارية والاستقلالية المحلية من جهة، وكذا انتخاب الهيئات المحلية للامركزية² من جهة أخرى.

يستعمل المشرع الجزائري في معالجته لمسألة استقلالية الجماعات المحلية عبارة "الاستقلالية" كمفهوم عام، غير أنه يقصد بذلك حريتها في عدة مجالات منها المالية، الاقتصادية والإدارية.

ففي المجال الإداري وهو ما يهمنا في هذا المطلب، لم ينص صراحة ضمن مواد قانون البلدية والولاية على عبارة الاستقلالية الإدارية أو الحرية الإدارية، إلا ما يتم استنباطه من مضمون موادها، فمثلا نص في المادة 15 من قانون البلدية على وجد جهاز إداري يعمل إلى جنب ومعية التنسيق مع الجهاز التداولي، ينشطه الأمين العام للبلدية وتحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا راجع إلى الطبيعة القانونية الخاصة بهذه الوحدات، باعتبارها تجمع بين الجهاز الانتخابي للجماعات المحلية كهيئة منتخبة وكذا بوصفها في نفس الوقت كمقاطعة إدارية للمركزية الإدارية.

من بين الصلاحيات الإدارية المنوطة لرئيس المجلس الشعبي البلدي لتأدية عمله الإداري، إمكانية اتخاذ القرارات في المجالات المحددة في المادة رقم 96 من قانون البلدية رقم 11-10

¹ - مصطفى كراجي، استقلالية الجماعات المحلية في ظل التمويل المركزي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة جيلالي ليايس، الجزائر، 1993، ص 53.

² - Voir, Charles Eisenmann, Intervention au colloque, l'objet local, 1997, 10- 18, p. 67.

Voir aussi, Serge Regourd, De la décentralisation dans ses rapports avec la démocratie. Genèse d'une problématique, op.cit., pp. 961- 962 ; C. Houteer, Révolution et décentralisation : légendes et réalités (suite et fin), LPA, 3 février 1989, n°15, p. 26 ; Pour une illustration plus complète, V. Yves Meny, Centralisation et décentralisation dans le débat politique français (préf. George Dupuis), thèse Paris, op.cit., pp. 30 à 34.

بنصها: "يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي، في إطار صلاحياته قرارات... تفويض إمضاءه". كتلك المتعلقة بالتدبير المحلي. ويفهم من ذلك وإن كانت المادة أوردت ذلك على سبيل الحصر غير أن تطبيقاتها واسعة، كحرية منح تفويضات الإمضاء وتنفيذ المداولات، غير أن نفاذ هذه القرارات تبقى معلقة على مدى تطبيق مضمون المادة 97 من القانون السابق ذكره.

والحرية الإدارية تظهر معالمها من خلال نص المادة 126 من قانون البلدية المعمول به والمتعلقة بتنظيم إدارة البلدية والتي تتفاوت من بلدية إلى أخرى حسب حجمها وأهميتها، فقد تكون في تنظيم الحالة المدنية في صورة مصلحة أو مديرية.

من بين ما وقع عليه اختيارنا في المجال الواسع للاستقلالية الإدارية في مجال التسيير الإداري الذي تتمتع به الجماعات المحلية هو حريتها في توظيف واختيار موظفيها ومستخدميها من غير العناصر المنتخبة، وفي بعض الحالات حريتها في إنشاء وخلق الوظائف من دون إخضاعها لشروط مسبقة موضوعة من طرف السلطات المركزية. دعما لذلك يرى البعض أن استقلالية تلك الجماعات تفرض مبدأ الخصوصية في الوظيفة المحلية تماشياً مع المهام المسندة إليها¹.

وقد أسندت عملية التوظيف على المستوى المحلي في الجزائر لكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة لموظفي البلدية والوالي بالنسبة للوالي، وهذا ما يستشف من المواد رقم 126 رقم، 130 والمادة 131 من قانون البلدية رقم 10-11، وكذلك نص المادة رقم 78 من نفس القانون، حيث أكدت أن صلاحيات التوظيف تدخل ضمن الشؤون الإدارية رغم صدور القانون الأساسي الخاص بموظفي الإدارة الإقليمية².

ويقصد بتسيير الموارد البشرية للجماعات المحلية مختلف أصناف الموظفين التابعين لها على اختلاف مراكزهم ودرجاتهم في السلم الإداري (إداريين، تقنيين، مستشارين...). إن تنظيم سير مديرية أو مصلحة الموظفين كان إلى وقت قريب يخضع إلى جملة من النصوص التنفيذية والتنظيمية³

¹ -Nadine Dantonel- Cor, Le droit des collectivités territoriales, 3^{ème} éd., Breal, paris, 2007, pp. 234- 235.

² - المرسوم التنفيذي رقم 334/11، المؤرخ في 20 سبتمبر 2011، المتضمن القانون الأساسي للجماعات الإقليمية، ج.ج.ج.ج.، العدد 53 لسنة 2011.

³ - نذكر على سبيل المثال:

- القانون رقم 12/78 المؤرخ في 5 أوت 1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، ج.ج.ج.ج. عدد 32.
- المرسوم التنفيذي رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ج.ج.ج. عدد 13 سنة 1985.

قبل صدور الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة وإلحاقه بمجموعة من النصوص التطبيقية له والمنظمة لمختلف القطاعات ذات الصلة.

والأمر كذلك بالنسبة لصلاحيات والي الولاية في ممارسة صلاحياته الإدارية، إذ يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية¹، كما يقع على عاتقه مهمة التنشيط الإداري لمصالح الولاية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها ومراقبة ذلك²، وامتدادا لذلك له حق وحرية تفويض توقيعه لكل موظف حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها³، بالإضافة إلى ذلك له حرية توظيف خبراء ومختصين عن طريق التعاقد⁴ كل ما رأى ذلك مناسباً.

وهكذا تكون النصوص القانونية قد اعترفت بحرية التوظيف كعمل إداري له أثر مالي لكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي ووالي الولاية، بالرغم من سكوت قانوني البلدية و الولاية عن تنظيم هذه النقطة.

الفرع الثاني: غياب تعريف واضح ومحدد للحرية الإدارية

إذا كانت النصوص القانونية ممزوجة (muets) بعبارة الاستقلالية الإدارية، فإن الفقه والقضاء (n'en sont pas plus prometteuses)، وعليه فالفضول يدفعنا لمعرفة كيف أن هذه النصوص تتضمن في طياتها أبعاد الحرية (الاستقلالية) الإدارية إلا أنها لم تعرفها؟ والحال كذلك من خلال اطلاعنا على القوانين الدستورية والتشريعية الفرنسية والجزائرية على حدٍ سواء ونبينها على النحو الآتي:

1 - سكوت النصوص الدستورية والتشريعية:

أ. القوانين الدستورية:

معظم القوانين الدستورية التي تمت مراجعتها في فرنسا أو الجزائر⁵ كانت تهدف إلى تحقيق مبدأ الاستقلالية المحلية من خلال دعمها للاستقلالية الإدارية، في كل الحالات يمكن أن يُفهم أن

=-المرسوم التنفيذي رقم 04/08 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ر.ج.ج. عدد 32 لسنة 2008.

¹ - ينظر، المادة رقم 105 من قانون الولاية، مرجع سابق.

² - ينظر، المادة رقم 109 من قانون الولاية، المرجع نفسه.

³ - ينظر، المادة رقم 126 من قانون الولاية، المرجع نفسه.

⁴ - ينظر، المادة رقم 130 من قانون الولاية، المرجع نفسه.

⁵ - Voir, Les lois constitutionnelles des Républiques de la France et de l'Algérie, plusieurs fois précitées.

المؤسس الدستوري كان يسعى فعلاً إلى تحقيق الحرية الإدارية المحلية ولكن دون أن يخصها بتعريف واضح، والمسألة هنا لا تقتضي عدم وجود مصلحة، كون بمجرد التصريح بالاستقلالية الإدارية لهذه الجماعات (الوحدات) دون تعريفها يكون المؤسس الدستوري قد أسس لهذه الحرية، ما عدا إن كان حسب الطريقة المعتادة، يكون قد أحال تلك المهمة إلى القوانين العادية أو مراسيم إجبارية لتعريف وتحديد المصطلحات الأساسية.

في هذه الحالة يتعين علينا الأخذ بالنصوص التشريعية أو التنظيمية المكلفة بموجب الدستور لتسجيل الحرية الإدارية في القوانين الأساسية¹.

ب. النصوص التشريعية:

معظم النصوص التشريعية والمراسيم المرتبطة بالجماعات المحلية لم تحدد بعمق وبصفة أساسية موضوع الحرية الإدارية أو ما يسمى بالاستقلالية الإدارية، وإنما أشارت في مواضع جد ضيقة إلى جهازها الإداري فقط. كما هو الحال في المنظومة القانونية الفرنسية المتعلقة بالجماعات الإقليمية². أما عن التشريع الجزائري، فبدء من الأمر 24/67 المنظم للبلدية، نصت المادة الأولى منه على: " البلدية هي الجماعة السياسية والإدارية..."، ولعل صياغة هذه المادة بهذا الأسلوب البسيط قد يفهم منه تردد المشرع في مسألة ضبط استقلالية البلدية على مستوى جميع المجالات المذكورة في نص المادة السابق ذكرها، بما فيها حريتها الإدارية، ثم تراجع المشرع بعد ذلك في صياغته للمادة الأولى من القانون 10/11³ في وصف البلدية على أنها جماعة إدارية، إذ نصت المادة على ان: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة..."، وهي المادة ذاتها المشابهة في فحواها لنظيرتها في القانون البلدي 08/90 (الملغى) حتى وإن كان قد استدرك ذلك في المادة 150 من قانون البلدية المعمول به واعتبر أن لها إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية.

¹ -Jacques PETIT*, « Les armes du juge administratif dans la protection des libertés fondamentales : le point de vue de la doctrine », 2016. www.revue générale du droit.eu

* Professeur de droit public à l'université Rennes 1, membre fondateur de l'association française pour la recherche en droit public.

² -Voir, par exemple Art. 1111-3 et L. 1114-4 du code générale des collectivités territoriales.

³ - ينظر، ج.ر.ج.ج.، عدد 37 لسنة 2011.

ما تم ذكره بخصوص البلدية ينطبق كذلك على حال الولاية، إذ نصت المادة الأولى من الأمر 38/69، المنظم للولاية على أن: "أنها لها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية"، ولم تذكر الاختصاصات الإدارية.

ما يمكن الإشارة إليه أن المادة الأولى من قانون الولاية رقم 107/12¹ أعطتها وصف: "الدائرة الإدارية غير مكرزة للدولة". وفي تعبير آخر من نفس المادة بأنها: "تساهم مع الدولة في إدارة تهيئة الإقليم".

يستشف من ذلك أن لها حرية التسيير في مختلف النشاطات المسندة إليها في المجال الإداري مستعملة في ذلك حقها في المبادرة، وفي المقابل سكوت وعدم ضبط وتحديد بوضوح حريتها الإدارية في النصوص القانونية، قد يفهم منه أيضاً قيوداً على كل مبادرة وعمل إداري في ظل غموض النصوص القانونية، وهذا الإشكال موجود حتى لدى الدول الأوروبية ولم يسلم منه حتى التشريع الفرنسي وهو يعالج موضوع استقلالية الجماعات الإقليمية وحقها في المبادرة² (le droit d'initiative).

وعليه، نرى أنه من الضروري وضع قاعدة قانونية توضح كيفية تطبيق الاستقلالية الإدارية على مستوى الجماعات الإقليمية، على اعتبار أن القانون العام ومجالات تطبيقه تكون أهملت ذلك، بالإضافة إلى ذلك عبارة "الحرية الإدارية" تم استعمالها في الخطاب السياسي وهذا ما ذكره وأكدده الأستاذ لويس أوثان وهو يبحث في خصوصية استعمالات عبارة "الاستقلالية الإدارية"³.

¹ - ينظر، ج.ر.ج. ج. عدد 37 لسنة 2011.

² -Hélène Pauliat, L'autonomie des collectivités territoriales en Europe une source potentielle de conflits l'image cedex, France, sans année, p. 144.

³ -Bien qu'ignorée par le droit positif, l'autonomie administrative semble s'imposer aux collectivités territoriales comme une sorte de droit naturel inhérent à la création même de ces collectivités. De tous bords, l'expression est utilisée dans le langage politique et ne souffre d'aucune contestation ni sur son bien-fondé, ni sur sa légitimité. Tout en admettant qu'une « situation légitime n'est pas nécessairement conforme au droit » comme l'affirme à juste titre =le professeur Autin, le problème posé par l'exercice de l'autonomie administrative est moins celui de sa légitimité que celui de sa légalité, dans la mesure où cette dernière n'existe pas. Il en résulte à l'évidence un conflit d'interprétation de compétences entre l'exercice d'une liberté par une collectivité autonome et la limite étanche de cet exercice telle qu'issue des « substituts juridiques » mis en place par l'Etat pour concilier l'exercice des libertés fondamentales locales et les droits fondamentaux.

ومن المسلم أن الحرية الإدارية للجماعات المحلية يتغير مفهومها ونشاطها وطبيعتها القانونية من دولة إلى أخرى¹.

بعض الباحثين² منهم القانونيين في الموضوع يستعملوا عبارة "لامركزية الإدارية" ويقدمونها على أنها "اللامركزية الإقليمية" وفي هذا التقدم يتحول معناها إلى ما يسمى بالمركزية السياسية والتي تشمل في طياتها الاستقلالية الإدارية لهذه الوحدات، ولكن في هذا المستوى لا بد أن نشير أن هذه الاستقلالية هي استقلالية من نوع خاص، ذلك أن معظم الدول الأحادية التي تتبع النموذج الفرنسي على غرار الجزائر، أن عبارة استقلالية الجماعات الإقليمية يرافقها دائما مصطلح "الإدارية" لتتوير ورفع أي إبهام لمصطلح الاستقلالية، ليتضح بذلك ما المقصود بفكرة الاستقلالية. فإننا نقصد بها الحرية الإدارية دون أن يستدعي ذلك إلى الاستقلالية السياسية للجماعات الإقليمية، وهذا ما توصل

=La formule est de Jean-Louis Autan, « La coopération décentralisée pour le développement entre légitimité et légalité » en action extérieure des collectivités territoriales, les cahiers n°30/nouvelle série/ avril 1990, C.N.F.P.T., p. 77.

¹ -sur la question de la nature juridique de l'autonomie locale développée infra, nous pensons par analogie, à la même question sur la nature juridique de la libre administration comme liberté fondamentale, et principalement aux conceptions doctrinales ayant animé le débat :

Michel Verpeaux, Venelles C/M. Morbelli, RFD adm. n°3, 2001, p. 684, considère la libre administration des collectivités territoriales « non comme un droit mais un moyen d'asseoir des droits ou libertés (...). Un principe d'organisation de l'Etat dont découleraient certains droits ou des libertés ».

Tout à fait différente fut la conception d'autres auteurs, dont C. Bacoyannis, op.cit., n° 185, qui met un point d'arrêt sur la réponse donnée par M. André Phillip à son homologue M. André Marie lorsque ce dernier voulu savoir si la libre administration était une « liberté totale » ? Réponse ; « Je ne sais pas ce que vous entendez par liberté totale. Les uns et les autres, quand nous sortons d'ici nous avons la liberté de circuler ; mais cette liberté est soumise à un contrôle de la circulation qui ne porte pas atteinte à cette liberté, mais qu'il organise. Nous affirmons le principe des libertés locales pour les collectivités aussi bien municipales que départementales, mais il est bien évident qu'elles exercent sous le contrôle administratif... ».

Voir aussi, Louis Favreau et André Roux, « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », les cahiers du Conseil constitutionnel n°12/2002, pp. 88 à 92.

² - نقلا عن سليمان ولد حمادو، المركز اللبناني للدراسات - 2003: اللامركزية والديمقراطية والحكم المحلي في العالم العربي، منتدى الحكم المحلي للدول العربية، صنعاء، 6 - 9 ديسمبر 2003، ص: 2.

إليه الأستاذ (Marc Joyau) في أطروحة دكتوراه بعنوان "استقلالية الجماعات الإقليمية الفرنسية"¹ وبالتحديد حالة الجهات (les régions) فلمهم استقلالية إدارية فقط (...) والتي تعني بوضوح أنها لا تتعدى تسيير شؤونها الإدارية². هذه النتائج وهذا الطرح يجعل من الضروري المشاركة في البحث عن مفهوم عبارة "الحرية الإدارية"³.

وفي هذا الإطار حتى الفقه الفرنسي⁴ لم يصل بعد إلى توضيح بالتحديد مجالات تطبيق الحرية الإدارية ومكانتها من مجموع المجالات الواسعة لاستقلالية الجماعات الإقليمية. مما سبق ذكره، ما يمكن أن نخلص إليه أنه لا يوجد تعريف محدد للحرية (الاستقلالية) الإدارية رغم محاولات الباحثين في مجالات القانون العام وبالنسبة لهم يبقى ذلك من اختصاص الدستور والنصوص الأساسية. وهم يعترفون بأنها مسؤولية ثقيلة لتحديد ذلك المفهوم⁵.

¹ -Dans ce sens, la thèse soutenue par Marc Joyau, « De l'autonomie des collectivités territoriales françaises : essai sur la liberté d pouvoir normatif local » illustre fort nos propos. L'auteur précise que (son) objectif est de proposer un modèle d'autonomie des collectivités locales françaises, en prenant en considération les contraintes qui résultent du droit positif, c'est-à-dire de construire une "théorie" à partir de l'espace de liberté que le droit positif laisse à ces collectivités ».

Voir préface de Jean-Yves Vincent, in Marc Joyau, de l'autonomie des collectivités territoriales françaises, op.cit., pp. 8 et 10.

² -Pierre Bon, « Espagne, l'Etat des autonomies », in C. Bidégary, l'Etat autonome : forme nouvelle ou transitoire en Europe ? (dir), Economica, 1994.

³ -Dans ce sens, René Cannois, étudiant « La notion d'établissement public en droit administratif français », parvient à la conclusion que « l'autonomie administrative et financière est incontestablement l'avantage le plus important qui résulte ordinairement de l'octroi de la personnalité morale » à un organisme public. Mais lorsqu'il s'interroge sur la question de savoir « qu'est-ce que donc que l'autonomie administrative (...) », l'auteur livre une définition aussi vague que curieuse : « conférer à un organisme public l'autonomie administrative, c'est instituer, au sein de cet organisme, une sorte de pouvoir législatif qui sera chargé du vote de tout ou partie des recettes et des dépenses de l'organisme ». Thèse 1956 précitée, LGDJ, 1958, paris.

⁴ -D'une façon générale, la jurisprudence française ne fait pas usage des expressions « autonomie des collectivités territoriales », leur préférant celles plus commode de « libre =administration ». C'est donc par une lecture habile des décisions des juges et motivations des requérants qu'il faut se reporter pour découvrir la référence à l'« autonomie ».

A. Moyrand, De l'autonomie administrative à l'autonomie politique, le statut du territoire de Polynésie française. Bilan de dix ans d'application : 1984- 1994, Economica-PUAM 1996, p. 146, cité par Marc Joyau, op. cité, BDP, T. 198, p. 3.

⁵ -Pour le juriste, elle est davantage irritante pour le constitutionnaliste sur qui semble reposer une lourde responsabilité, celle de donner un sens ou d'interpréter « les formes explicites ou

الفرع الثالث: محاولة تعريف الاستقلالية الإدارية

مما سبق عرضه، لا النصوص القانونية ولا الفقه ولا حتى القضاء لم يتسنى لهم الوصول أو إعطاء معنى للاستقلالية (الحرية) الإدارية، كون أن الاستقلالية الإدارية هي لوحدها مهمة وتستحق بحثاً خاصاً، وعليه لا يوجد مصطلح قانوني يحدد بدقة اختصاص وبداية ونهاية الحرية الإدارية. وهذا فيما نرى أنه شيء طبيعي إذ أن امتداد أصل الحرية الإدارية إنما هو الفقه الإداري، وهو لا يستقر على تعريفات خاصة تقيد من خاصية تطور العمل الإداري، إذا علمنا أن من خصائص القانون الإداري أنه حديث النشأة، ومصدره القضاء وأنه غير مقنن ومتطور. لذا، فلا غرابة أن يقول ذلك الأستاذ (Michel Troper):

“Il n’y a pas, pour un terme juridique de signification indépendante de sa fondation”¹.

وكون أن الاستقلالية السياسية على المستوى المحلي لها عدة تقاطعات مع الاستقلالية الإدارية، وجب علينا معرفة مؤهلات الاستقلالية الثانية بالنسبة للأولى. نظرية الاستقلالية، بصفة عامة، لم تكن احد اهتمامات الفقه الإداري الفرنسي، الذي كان يعبر عنها بالوصاية الإدارية، لأن في فرنسا ومن خلالها باقي الدول الإفريقية (francophones) وامتد ذلك إلى التشريع الجزائري.

=implicites des principes juridiques » proclamés par les lois fondamentales. Cependant, les études consacrées à l’«autonomie politique» de certaines collectivités territoriales décentralisées montrent qu’il est possible négativement, d’esquisser une progression vers une définition de l’autonomie administrative.

¹- Michel Troper, « Libre administration et théorie générale du droit. Le concept de libre administration », in Jean Moreau, Gilles Darcy (s. dir.), La libre administration des collectivités locales, op.cit., p. 60.

Dans ce sens, les propos de M .Bacoyannis sont assez illustratifs ; il est certain dit-il « qu’une catégorie de collectivités territoriales françaises, les territoires d’Outre-mer, participent à l’élaboration de leur statut et exercent des pouvoirs normatifs (...) », le juge constitutionnel ayant considéré que l’organe délibérant de ces territoires « ne se limite pas à la simple administration » du territoire, en rappelant inévitablement les expressions « autonomie politique » et « autonomie qualitativement supérieure à l’autonomie administrative », respectivement utilisées par les juges italien et espagnol.

يتم تحليل مضمون الاستقلالية (الحرية الإدارية) - بتوسيع وتضييق مجال تطبيقها- ويتوقف ذلك على درجة الحرية الممنوحة من طرف هيئة الوصاية أو السلطة المركزية للجماعات الإقليمية لممارسة نشاطها الإداري، على عكس ما هو معمول به في باقي الدول الأوروبية كإسبانيا، إيطاليا وألمانيا.

فمسألة استقلالية الجماعات الإقليمية، إنما يراعى فيه مؤهلاتها الطبيعية بالدرجة الأولى ومدى استعدادها للقيام بواجبات الدولة (se rapproche plus de leur capacité normative dans l'ordre étatique).

ضمن هذا الطرح، من الضروري أن نقول أن مصطلح "الاستقلالية" بصفة عامة هو صفة ملازمة للعمل -السياسي أو الإداري- ويختلف مدلوله ومجالات تطبيقه من الدول المركبة إلى الدول الموحدة كفرنسا.

في هذا المقام نسجل أن هناك تباين بين "نسبية الاستقلالية الإدارية" وحقيقة الاستقلالية السياسية¹ لهذه الجماعات. وعلى هذا الأساس نتساءل، هل الجماعات المحلية تملك الحرية في ولوج الاستقلالية الإدارية؟ ومن خلال ذلك هل تملك الحرية في وضع وإعداد النظام القانوني لاستقلاليتها؟ وما مكانة هذه الجماعات بين الاستقلالية الإدارية والسياسية؟

إجابة عن ذلك هناك تقارب اصطلاحي بين الاستقلالية الإدارية والاستقلالية السياسية، فالعناصر المكونة للأولى بُجدها تحيط بالثانية، لكن عملياً غير ممكن، لأن الاستقلالية الإدارية غير معرفة بالرغم من أن مظاهرها موجودة في نصوص القانون العام. فهي بذلك لا زالت تشكل أحد عناصر الاستقلالية السياسية. فالاستقلالية السياسية التي تتمتع بها الجماعات الإقليمية في الدولة الإقليمية (Etat régional) هي أكبر من الاستقلالية الإدارية التي تتمتع بها نظيرتها في الدولة الموحدة (Etat unitaire) على المستوى التشريعي والتنظيمي، وهذا ما توصل إليه الأستاذ Marc² Joyau في تحليله لهذا التداخل وهذه المقاربة.

¹ - Voir en ce sens, la controverse doctrinale relevée par S. Flogaïtis, in La notion de la décentralisation en France, en Allemagne et en Italie, paris, LGDJ, 1979, coll. Bibliothèque de droit public, p. 205- 221.

² - En ce sens, Marc Joyau s'appuie sur les analyses des auteurs français pour montrer, que les collectivités territoriales infra-étatiques de l'Etat unitaire ne disposent que d'une « autonomie administrative », de « compétences administratives », sans plus. Marc joyau, op. Cité, p. 81.

يرجع مصطلح الإدارية وينسب إلى الإدارة، فعندما تكون هناك حرية إدارية يعني أن هناك نوع من الاختيار بالنسبة للهيئة المعنية في التقرير والإنشاء (ses propres normes) في المجال الإداري، وعلى مستوى النشاط يمنح للجماعات المحلية مهمة تنفيذ القوانين وتنفيذ سياسات الدولة وتحت مسؤوليتها. وعلى مستوى الهياكل، يمكنها تعيين مجموع المصالح والأعوان وتنظيم ذلك من أجل إتمام المهمة الإدارية.

إذاً الحرية (الاستقلالية) الإدارية تجمع بين مهمتين أولهما مهمة تنفيذ القوانين ومهمة التسيير. والاستقلالية الإدارية قد تعني منح الحرية للجماعات المحلية اللامركزية من أجل إنشاء صيغ قانونية لتنفيذ قوانين الدولة من أجل تسيير مصالح محلية.

-Il n'existe pas l'autonomie politique qui seule permet à la collectivité territoriale de légiférer.

وتحتل الاستقلالية الإدارية في الجانب التنظيمي فقط. وفي هذه الحالة يضيق مجال الحرية الإدارية عن الحرية السياسية¹.

مما سبق ذكره، نلاحظ أن هناك شبه تردد حول مضمون الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية، مما يفسر عدم تحديد مفهومها، يجعلنا نعتزف بأن الحرية الإدارية هي إمام بفكرة مهمة تسمح للجماعات المحلية التمتع بحرية حقيقية وفعالية ومعياريه يضمه الدستور لتسيير المصالح المحلية. على المستوى الإداري، لا تعني وضع صيغ تشريعية بقدر ما تعني التنظيم الداخلي للمصالح المحلية وتسيير المستخدمين والممتلكات المحلية وكل ما هو دائرة اختصاص هذه الوحدات مما يجعل الأساس القانوني للحرية الإدارية غير كافي لأن الجماعات المحلية لا تستفيد من الاستقلالية السياسية وإنما الإدارية، فيجب ضمانها مباشرة بأحكام دستورية².

¹ -Landry Ngonotsimi, L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées :thèse en Droit. Université paris-Est, 2010, français, pp. 172- 173.

² -Ibid, p. 174.

المبحث الثالث: مبدأ الحرية المالية

يتضمن مبدأ الاستقلالية الإدارية جانباً مالياً، كحد أدنى من الاستقلالية المالية، ولعلاقة الحرية الإدارية بالاستقلالية المالية، ولأهمية النقاش الحديث حول اللامركزية، نتساءل خلالها عن مدى حقيقة وجود سلطة وحرية مالية محلية تختص بها الجماعات المحلية تتمثل أساساً في إعداد ميزانيتها وإقرار رسومها المحلية والتحكم في إيراداتها ونفقاتها؟.

ولكون الموضوع متسع الأبعاد وتتداخل مجالاته، أحدد مجال دراسة هذا المبحث في النقاط

التالية:

- الحرية المالية تعبير عن سلطة الميزانية l'autonomie financière suppose un certain pouvoir budgétaire.

- الحرية المالية لا تعبر صراحة عن سلطة ضريبية l'autonomie financière n'implique pas nécessairement un véritable pouvoir fiscal local.

المطلب الأول: مبدأ الحرية المالية في التشريع الفرنسي

من خلال ما تم عرضه يمكن دعم فكرة أن الحرية المالية لها فقط قيمة تشريعية في كنف الحرية الإدارية على كون هذه الأخيرة تم اعتمادها كمبدأ دستوري منذ سنة 1979¹، لكن الدستور حدد بدقة بأن القانون هو من يحدد المبادئ الأساسية²، والاستقلالية (الحرية) المالية أنها احد هذه المبادئ. نتساءل في هذا المقام عن ما هو مضمون الحرية المالية؟ هل تتضمن أيضاً فرض رسوم وتنويع الإيرادات وأوجه اختلاف النفقات؟ أم لا تتعدى فقط إعداد الميزانية؟ فهي بذلك تعني إفراغ الحرية المالية من سلطتها المالية المحلية، ذلك ما سنبينه في الآتي:

الفرع الأول: الحرية المالية تعبير عن سلطة في الميزانية

تبعاً لنص المادة رقم 72 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، المعدل بموجب المادة رقم 5 من القانون الدستور رقم 2003-276 المؤرخ في 28 مارس 2003 المتعلق بالتنظيم اللامركزي للجمهورية، يمكن للجماعات الإقليمية اتخاذ فيما تراه مناسبا من قرارات دائرة اختصاصها، منها ما يتعلق بالجانب المالي، يبق على المشرع مرافقتها في ذلك، وتحديد السلطة المالية والميزانية للجماعات

¹ -Déc. 104 DC du 23 mai 1979, Territoire de la Nouvelle-Calédonie.

² -Déc. 291 DC du 6 mai 1991, cons. 11. C. Au Texier, "L'ancrage constitutionnel des collectivités de la république", RD publ., 19814, 581.

الإقليمية، على اعتبار أن الاستقلالية المالية المحلية لها أيضا قيمة دستورية، نظير تأويل المفهوم الواسع لمبدأ الحرية الإدارية من طرف المجلس الدستوري الفرنسي¹، إذ اعتبر هذا الأخير تواجد المجلس المنتخب وحرية تديره المالي ضمن نطاق المفهوم الواسع لمبدأ الحرية الإدارية². فتحقيق مبدأ الحرية الإدارية يتوقف على استخدام أقل حد أدنى من الاستقلالية المالية.

ما كان معمول به في مدة عشرين سنة من بداية الجمهورية الخامسة الفرنسية، كانت الحرية المالية جد محدودة، بحيث كانت مختلف وثائق ميزانية الجماعات المحلية تخضع لمراقبة جهات الوصاية عليها، فلا تملك هذه الجماعات حتى تحديد نسبة وطبيعة الرسوم المحلية، بعد ذلك حررها المشرع من هذه القيود بموجب قانون³ المؤرخ في 31 ديسمبر 1973، والقانون المؤرخ في 29 جويلية 1975⁴، إذ سمح للجماعات المحلية بموجب القانون⁵ المؤرخ في 10 جانفي 1980، المحدد لنسبة الرسوم العقارية والسكنية والمهنية بالنسبة للمقاطعات والبلديات يمكن لهم تحديد رسومهم المحلية بكل حرية، تؤكد ذلك بموجب القانون 1982-213 المؤرخ في 2 مارس 1982 المتعلق بحقوق وحرريات البلديات المقاطعات و الجهات، أين تم بداية استبعاد نظام الوصاية على هذه الوحدات، وأبقى فقط على صيغ من الرقابة القبيلة للميزانية المحلية.

في هذا الإطار، نقول أن تكريس الحرية المالية للجماعات المحلية، تبقى رهينة الإرادة (la volonté الحقيقية للمشرع وليس الدستور، وكون ما قد يقيد القانون من أوجه الرقابة قد يوسع منه المشرع.

في خضم هذا الطرح، المجلس الدستوري الفرنسي لم يفصح بوضوح عن موقفه من ذلك، ولو أنه لا يعترف بالسلطة المطلقة للمشرع، إذ يمنعه (أي المجلس الدستوري) من كل إجراء يهدف إلى

¹ -C. Bacoyannis, le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, Economica-PUAM, 1993. A. Roux, « Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales », RFD adm., 1992, p. 435.

² -Déc. 196 DC du 8 août 1985, cons. 10.

³ -Loi n°73-1229 du 31 décembre 1973, sur la modernisation des bases de la fiscalité directe locale. <https://www.legifrance.gouv.fr>.

⁴ - Loi n°75-678 du 29 juillet 1975, supprime la patente et institue une taxe professionnelle. <https://www.legifrance.gouv.fr>.

⁵ -Loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale. <https://www.legifrance.gouv.fr>.

تضييق حرية الجماعات المحلية، مثال في مجال إنشاء أو إلغاء التوظيف (مجال تسيير الموظفين) أو العمل على التقليل بصفة متتالية من مداخيل هذه الجماعات¹.

بناء على نص المادة رقم 72 من الدستور الفرنسي المشار إليه أعلاه ، وتأويلاتها الفقهية نعتبر أن الجماعات الإقليمية لها حد أدنى من الحرية المالية، بمعنى لها ميزانية وموارد مالية، إذ لا يمكن أن نتصور جماعة إقليمية بدون سلطة على ميزانيتها ووسائلها المالية والعكس يفسر لنا أننا لم نتقل من النظام المركزي إلا اللامركزية، بالرغم من أن مصطلح اللامركزية كان غير وارد في الدستور، إلا أن له قيمة دستورية فمسألة إقرار سلطة الميزانية (pouvoir budgétaire) موجود بموجب قوانين منذ سنة 1871 بالنسبة للمقاطعات وقوانين سنة 1884 بالنسبة للبلديات. وهذا مبدأ من المبادئ الأساسية² التي تعترف بها قوانين الجمهورية الفرنسية والمجلس الدستوري أشار لأهمية سلطة الميزانية عندما صرح بما يلي: "اعترف المجلس الدستوري ضمناً بضرورة هذه السلطة عندما أعلن أن الطرائق الزائفة لاعتماد الميزانية الإقليمية ..."³.

كذلك وجود أملاك خاصة كافية للجماعات المحلية والعمل على الحد منها يؤثر على استقلاليتها الإدارية⁴. هذا يعني أن المشرع لا يحتفظ لنفسه بحرية تأطير سلطة الميزانية (المالية) للجماعات الإقليمية، فيمكنه إلزامها بأعباء مالية بصفة إجبارية أو تخفيض مواردها المالية، وهذا كما أسلفت يؤثر سلباً على حريتها الإدارية.

أ. حدود وضع الأعباء المالية:

الحرية المالية واستقلالية ميزانية الجماعات المحلية لا تعني الإفراط في الإنفاق لاسيما النفقات الإجبارية منها، ذلك سيؤدي إلى حرمانها من إمكانية الاختيار بين النفقات. إذ نجد بعض العناصر المحددة للأعباء المالية فيما تضمنه القرار الصادر سنة 1990. المتضمن تنفيذ قانون السكن، فموجبه

¹ -Déc. 168 DC du 20 janvier 1984, cons. 10 ; 291 DC du 6 mai 1991, cons. 13 ; 397 DC du 6 mars 1998, cons. 5 et 6 ; 405 DC du 29 décembre 1998, cons. 50.

² -L. Philip, « Les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local », RFD adm., n°3, mai-juin 1992.

³ - Déc. 397 DC du 6 mars 1998, cons. 12.

"Le conseil Constitutionnel a admis implicitement la nécessité de ce pouvoir lorsqu'il a déclaré que les modalités dérogatoires d'adoption du budget régional...".

⁴ -Par ex. déc. 298 DC du 24 juillet 1991, cons. 38.

تم إلزام المقاطعات بتسجيل في ميزانيتهم نفقة جديدة دون أن يكون لهذه المقاطعات سلطة تقدير مبلغ هذه النفقات، فلم تحترم بذلك لا اختصاصات هذه الهيئة ولا حريتها الإدارية¹.

ب. الحدود المتعلقة بتخفيض المداخيل:

الاستقلالية المالية تعني كذلك أن تمتلك الجماعات المحلية مداخيل مالية كافية لتسيير شؤونها المحلية، ونقص هذه الموارد يجد بشكل غير مباشر من حريتها الإدارية ويقلص من تعاضدها والتزاماتها مع الغير إلا في حدود ما تستطيع تغطية قراراتها الإدارية بما تغطيه الموارد المالية المتوفرة لها. وهذا ما أقره المجلس الدستوري الفرنسي² وهو يعالج بعض الإجراءات القانونية المتخذة من طرف المشرع الهدف منها تقليص بعض إيرادات قسم التسيير لميزانية بعض الأصناف من البلديات الفرنسية³.

¹ -L'autonomie financière des collectivités territoriales, Loïc Philip, Cahiers du Conseil constitutionnel n°12 (dossier : Le droit constitutionnel des collectivités territoriales), mai 2002.

² -Voir, déc. 291 DC du 6 mai 1991, cons. 13.

³ - N.B. Cela signifie qu'une baisse significative des ressources, en l'occurrence de la DGHF, non compensée par une augmentation d'autres ressources, pourrait être jugée non constitutionnelle. La question qui se pose, ici aussi, est de savoir à partir de quel moment il pourrait être considéré qu'il y a entrave à la libre administration ? Dans la même décision, le conseil considère que le prélèvement effectué sur les ressources fiscales de certaines communes de la région d'Ile-de-France, au profit d'autres communes, ne peut être jugé contraire à l'article 72 de la constitution du fait qu'il ne pourra excéder 5% du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune. On pourrait donc légitimement penser qu'il y a là un seuil qui ne peut être franchi : le législateur ne pourrait prendre des mesures se traduisant par une baisse de ressources d'une collectivité supérieure à 5% de ses dépenses de fonctionnement. En réalité ce critère n'est pas absolu, il peut y avoir des dérogations. Ainsi, le conseil admet que quelques communes pourront subir une baisse plus importante du fait du cumul de la minoration de leur DGF et du prélèvement fiscal au profit d'autres communes. Et il accepte cette situation car elle ne concerne, en l'espèce, que des communes dont le potentiel fiscal par habitant est très élevé. En définitive, il existe deux éléments pour juger si une diminution des ressources est ou non excessive : elle ne doit pas être supérieure à 5% des dépenses de fonctionnement, sauf cas particulier, par exemple s'il s'agit de collectivités à fort potentiel fiscal.

Par ailleurs, le législateur n'est pas tenu de compenser totalement, "au franc le franc", une mesure d'exonération d'impôt local, pas plus d'ailleurs qu'un transfert de compétences. Dans le même sens, aucun principe, non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle, ne fait obstacle à ce qu'en matière de compensation de recettes fiscales, la loi pose le principe d'un seuil en deçà duquel il n'y a pas lieu à compensation, ce seuil pouvant être fixé en valeur absolue aussi

الفرع الثاني: الحرية المالية لا تتضمن فعلياً سلطة ضريبية محلية

يعتقد بعض الأساتذة منهم الأستاذ فليب ركود Philippe Ricaud المهتمين والمتخصصين في المالية المحلية أن الاستقلالية المالية لا تعبر في غالب الأحيان عن وجود سلطة في وضع الميزانية ومن ثم تقرير بكل حرية الرسوم المحلية¹، كون قيام الهيئات المحلية بسلطة وضع وتقدير الرسوم المحلية غير محمية دستورياً لاسيما وأن هذا العمل هو من اختصاص المشرع فقط كما سبق الإشارة إليه. إن الاعتراف بوجود سلطة الرسوم المحلية ضمن طيات الدستور يجب أن تخضع لمبدأين أساسيين يضمنهما الدستور، أولهما المساواة في الرسوم والمساواة أمام الضرائب واللذان من الصعب ضبطهما في ظل الاعتراف الواسع لاستقلالية الرسوم المحلية، حسب ما يراه الأستاذ فيليب² (Philip)، ويؤيده في ذلك الأستاذ (دومنيك روسو) (Dominique Rousseau)، حجته في ذلك أنه حسب المجلس الدستوري، أن الدستور لم يسبق له الاعتراف صراحة عن وجود سلطة للرسوم المحلية بالنسبة للجماعات الإقليمية³.

فيما نرى، حقيقة أن المشرع له كامل الحرية في تحديد اختصاصات الجماعات المحلية في هذا المجال، لكن يجب عليه أيضاً، حسب القضاء الدستوري احترام بعض الضوابط والإجراءات في ممارسته اختصاصه وسلطته في وضع الرسوم المحلية (respecter certaines limites dans l'exercice de son propre pouvoir fiscal).

ترتيباً على ما سبق ذكره، وفي إطار دور المشرع في تحديد سلطة الرسوم المحلية (le pouvoir fiscal)، أن المجلس الدستوري الفرنسي⁴ رفض بعض الحجج التي تضمنتها طلبات المشرع على أن مبدأ الحرية الإدارية ليس من تطبيقاتها أنه يمكن للبلدية تخفيض الضريبة المحلية، وكذا تغيير أوجه نفقات صندوق الاقتطاع الخاص (fonds du prélèvement).

=bien qu'en pourcentage. Voir, Déc. 291 DC du 6 mai 1991, cons. 13 et déc. 237 DC du 12 juillet 2000. Note Schoett. AJDA 2000, n°9.

¹ -L. Philip, "Le pouvoir fiscal local bénéficie-t-il d'une protection constitutionnelle?", pouvoirs locaux, n°46, septembre 2000.

² -L. Philip, "Liberté et spécificité locales face au principe d'égalité fiscale", in A.-M. Le Pourhiet, Droit constitutionnel local, Economica, PUAM, 1999.

³ -Le Pourhiet, op.cit., p. 229.

⁴ -Déc. 291 DC du 6 mai 1991, cons. 27 et 29.

وحتى على المستوى الدستوري، لا يوافق هذا الطرح، إذ لا يمكن أن نقول أن للجماعات المحلية حرية إدارية وفي نفس الوقت لا يمكن الاعتراف لها بأن تقرر تغيير إيرادات الرسوم المحصل عليها إلى تغطية نفقات جديدة أخرى، لأن الاستقلالية المحلية غير مرتبطة بأهمية الرسوم المحلية¹. وبالرغم من أن المشرع يختص استثناءً في مجال الرسوم المحلية، إلا أنه لا يملك إلغاء ما تم إعطائه من حرية في هذا المجال للجماعات المحلية، وهذا ما أقره المجلس الدستوري². ما يجب ذكره في هذه النقطة، أن كلما قام المشرع الفرنسي بإلغاء أو تخفيض رسوم محلية بحجة أن ذلك من اختصاصه إلاّ تعرض له أعضاء البرلمان أو مجلس الأمة الفرنسي بدعوى ذلك تعدي على الحرية الإدارية والمالية للمجالس المحلية المنتخبة، بل يعتبرونه حالة من حالات التعدي على مضمون المادة 72 من الدستور الفرنسي.

المطلب الثاني: مبدأ الحرية المالية في التشريع الجزائري

تعتبر الوسائل المالية ممثلة في مصادر التمويل من خلال وجود إيرادات ذاتية وجباية محلية قوية أهم تلك الوسائل التي تحتاجها الجماعات المحلية الجزائرية في ممارسة صلاحياتها. لقد كرس دستور 1996 المعدل سنة 2016، اللامركزية كمبدأ أساسي للتنظيم الإداري، بحيث أعطى للجماعات المحلية مكانة جد هامة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية في دور تكامل مع الدولة، خاصة وأن التحولات السياسية والاقتصادية الكبيرة التي يعرفها المحيط الدولي تتجه إلى تعزيز حرية هذه الوحدات اللامركزية وتأهيلها لأن يكون لها دور إقليمي ودولي. وحتى تتمكن البلدية والولاية من الاضطلاع بمهامها الإدارية والمالية، لا بد أن تتمتع بقدر من الحرية المالية ومنحها مساحة أكبر من الحرية في إعداد وضبط ميزانيتها وتحديد نفقاتها وإيراداتها

¹- "L'autonomie financière des collectivités territoriales, Loïc Philip, cahiers du Conseil Constitutionnel n°12 (dossier : le droit constitutionnel des collectivités territoriales)- mai 2002.

² -Déc. 277 du 25 juillet 1990, cons. 14 ; 298 DC du 24 juillet 1991, cons. 38 ; 358 DC du 26 janvier 1995, cons. 37 ; 405 DC du 29 décembre 1998, cons. 49 ; 432 DC du 12 juillet 2000, cons. 5.

Aussi, dans sa décision de 1998, le conseil considère que la suppression par le législateur d'un impôt perçu par la ville de Paris n'a pas pour effet de restreindre les ressources fiscales de la collectivité au point d'entraver sa libre administration, compte tenu du montant du prélèvement en cause par rapport à l'ensemble des recettes de fonctionnement du budget de la ville de Paris. Voir déc. 298, DC.

ومختلف تصرفاتها المالية، وفق ما تراه مناسباً لحاجياتها المحلية. ذلك أن منحها الاستقلالية المالية يجعلها تحظى بمصداقية أكبر لدى شركائها الاقتصاديين وبالأساس مصداقية أكبر لدى المواطنين.

وعليه، ونظراً لاتساع مجال المالية المحلية، سنتطرق بالتحديد إلى مضمون مبدأ الحرية المالية من الناحية التشريعية (الفرع الأول) وكذا نماذج تطبيقية عن هذه الحرية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مضمون مبدأ الحرية المالية المحلية في التشريع الجزائري

ما يجب الوقوف عنده، أن المشرع الجزائري لم يقدم مفهوم الاستقلال المالي، وإنما اكتفى بالنص عليه بالنسبة للبلدية في المادة الأولى¹ بعبارة "الذمة المالية المستقلة"، والأمر كذلك بالنسبة للولاية وبنفس العبارة في المادة الأولى²، يكون بذلك قد اعترف المشرع بتمتع الجماعات المحلية بالاستقلال المالي، دون أن يحدد مفهومه وطبيعته، هذا الغموض في النص التشريعي جعل الجماعات المحلية تجهل أبعاد التطبيقية، ويسرق منها هذا الحق بسبب تعقيدات مفهومه.

بالرغم من أن المشرع الجزائري، على غرار ما هو موجود في التشريعات المقارنة، لم يعطي تعريفاً واضحاً لمبدأ الحرية المالية مكتفياً بالتعبير عنه بالذمة المالية المستقلة. مما يجعلنا نلمس إرادته العمدية في إضفاء هذا الغموض، تدعيماً لسلطة الدولة على المستوى المحلي في مواصلة احتكارها لأهم الموارد المحلية وجعلها مجهولة حتى لمن لهم الحق فيها (الجماعات المحلية).

حتى ولو كنا نفهم ونقدر أن ذلك مرتبط أساساً بالاختيارات السياسية والاقتصادية للدولة، مما يستدعي العموم في هكذا نص تشريعي، إلا أننا لا نقلل من دور الجماعات المحلية في صنع السياسة العامة للدولة، فهي جزءٌ منها، فلا مجال للإبهام والإقصاء.

غير أن عدم تقديم المشرع لمفهوم واضح له، يفقده الضمان القانوني حتى على مستوى النص الدستوري، وبالرغم من ذلك لم يمنع الفقه من إعطاء بعض الخصائص والعناصر التي توحى بالحرية المالية للجماعات المحلية³، نذكر منها:

- توفر الجماعات المحلية على موارد مالية كافية وخاصة بها.
- أن تتولى الجماعات المحلية بنفسها وبكل حرية تحديد إيراداتها ونفقاتها عند إعداد ميزانيتها، إلا في الحالات التي يحددها القانون.

¹ - ينظر، قانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق.

² - ينظر، قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق.

³ - Saïd Benaïssa, L'aide de l'Etat aux collectivités locales, OPU, 1983, p. 341.

- أن تكون الرقابة المالية للجماعات المحلية بعيدة وكل رقابة قبلية لا تكون إلا في حالات استثنائية.

- أن يكون توزيع مواردها المالية يتماشى مع الأعباء والصلاحيات التي تتمتع بها.

الفرع الثاني: تطبيقات عن مبدأ الحرية المالية المحلية

من تطبيقات هذا المبدأ هو معرفة وتحديد الوضعية المالية (الميزانية) للجماعات المحلية ومصادر تمويلها وحرية تحصيل إيراداتها.

لعل من بين أهم الإصلاحات التي كان يقوم بها المشرع كل ما بادر إلى تعديل أو إنشاء قانون الجماعات المحلية (البلدية والولاية) منذ سنة 1967 بالنسبة للبلدية و1969 بالنسبة للولاية هو إصلاح ماليتها المالية عبر وضع آليات لتطورها وإعطاء للآمرين بالصرف لهذه الجماعات حرية ولو نسبية في التصرف المالي للتكفل بالأعباء المالية والمهام المخولة لها، بالشكل الذي يسمح لها بمرافقة كل مهمة جديدة تمنح لها أو تحول لها من قبل الدولة بصفة مؤقتة أو دائمة¹.

لقد أقر قانون البلدية رقم 67-24، المتعلق بالبلدية، بجرية التدخل في جميع المجالات المحلية لاسيما الاقتصادية والمالية، لكن ضعف إيراداتها المالية حال دون القيام بهذا الدور على أحسن وجه، ثم صدر القانون رقم 90-08 أضاف نوعاً من الامتياز للبلدية، محاولة من المشرع استدراك الوضعية السلبية الناتجة عن تطبيق القانون 67-24، وهو وجوب أن نرفق كل مهمة جديدة للبلدية بتغطية مالية تماثلها.

في هذا الصدد، إن قيام الجماعات المحلية باختصاصاتها المالية وجب عليها أن تتوفر على ميزانية مستقلة، يتم إعدادها بمعية الجهاز المنتخب، وهذا ما أقرته مختلف قوانين البلدية والولاية، ففيما تتجلى حريتها في إعداد هذه الوثيقة المالية؟

أولاً: إعداد الميزانية أحد تطبيقات مبدأ الحرية المالية المحلية

بداية، نشير أننا لا نرغب للتطرق إلى مفهوم الميزانية وخصائصها التقنية، بقدر ما نحاول إبراز أوجه الحرية التي تتمتع بها الجماعات المحلية في إعداد ميزانيتها والتصويت والمصادقة عليها.

¹ - ينظر، المادة رقم 04 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

والمادة رقم 05 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

ينظر كذلك، المادة رقم 184 من القانون 90-08 (الملغى)، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

تبعاً لمختلف النصوص القانونية المتعلقة بالجماعات المحلية والممتدة منذ سنة 1967 إلى غاية 2012، لكل من البلدية والولاية ميزانية خاصة بها تتضمن جدول تغير الإيرادات والنفقات¹. يتم إعداد هذه الوثيقة المالية بكل حرية وفي الآجال المحددة لها قانوناً، بالنسبة للبلدية يتولى الأمين العام للبلدية وتحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي² إعداد ذلك، أما بالنسبة للولاية يتولى هذه المهمة والي الولاية³.

وعليه، ترك المشرع حرية جرد إيرادات ونفقات البلدية والولاية إلى الجهاز الإداري والتداولي معاً دون إرادة خارجية تؤثر على أوجه الإيرادات والنفقات، إلا الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة رقم 102 من قانون البلدية رقم 11-10 المتضمنة تدخل الوالي لموازنة ميزانية البلدية لتسجيل النفقات الإجبارية، مع حرص المشرع على ضرورة احترام عملية تخصيص وتقييد النفقات الإجبارية، على غرار أجور الموظفين وتأميناتهم، موازنة الميزانية بكل أقسامها من حيث الإيرادات والنفقات، فالجماعات المحلية تتمتع بمجال من الحرية في ترتيب أولوية إيراداتها ونفقاتها وفق ما تقتضيه قواعد المحاسبة العمومية⁴.

كما منح المشرع من خلال قانوني البلدية والولاية، حرية للأمين بالصرف، رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي بتحويل الاعتمادات المالية من باب إلى باب داخل الميزانية كل ما أمكن ذلك وفق شروط منها ما تضمنته المادة 170 من قانون الولاية.

ثانياً: تحصيل الإيرادات المحلية أحد تطبيقات الحرية المالية المحلية

لقد حمل المشرع البلدية من خلال المادة رقم 146 من قانون البلدية مسؤولية تحصيل مداخيلها (ممتلكاتها، موارد جبائية...)، وكون رئيس المجلس الشعبي البلدي الأمر بالصرف مكنه المشرع من مراقبة أمين خزينة البلدية - باعتباره محاسب عمومي - للاطلاع في أي وقت على

¹ - ينظر، المادة رقم 176 من قانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق.

وكذا المادة رقم 157 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق.

² - المادة رقم 180 من قانون البلدية، مرجع سابق.

³ - المادة رقم 160 من قانون الولاية، مرجع سابق.

⁴ - التعلية رقم C1، المؤرخة في 01 جويلية 1971، وزير المالية، المتعلقة بتحديد طريقة مسك المحاسبة.

وينظر كذلك المواد من رقم 202 إلى رقم 209 من قانون البلدية، مرجع سابق.

والمادة رقم 175 من قانون الولاية، مرجع سابق.

الوضعية المالية للبلدية وعن خزيتها، على أن لا يخرج ذلك عن الأطر القانونية التي تحكم علاقة الأمر بالصرف بالمحاسب العمومي، طبقاً للقانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

وبالنسبة للولاية، في إطار تامين مواردها المالية، ترك المشرع الحرية للمجلس الشعبي الولائي في النظر وتحصيل كل الإيرادات المحلية وألزمه بشرط ضمان الموازنة المالية بين الإيرادات والنفقات، كما عمل على تفعيل دور الخزينة العمومية من أجل تغطية حاجيات خزينة الولاية، كحرية اللجوء إلى تقديم تسبيقات على الإيرادات¹.

ومنحهما (أي البلدية والولاية) جزء من الاقتطاع (prélèvement) من ميزانيتها، على أن لا يتجاوز (10%) من إيرادات التسيير، يوجه لإنشاء أملاك منتجة للمداخيل أو تهيئة للأماكن الموجودة، حسب ما تراه مناسباً لكل جماعة محلية².

وفي إطار تحسين مداخيل هذه الجماعات وتامين إيراداتها مكنها المشرع من حرية اللجوء إلى أسلوب الاستغلال المباشر تطبيقاً لنص المادة 151 من قانون البلدية ونص المادة 142 من قانون الولاية، كما مكنها من حرية منح ميزانية مستقلة لبعض المصالح العمومية المستغلة مباشرة³.

تبعاً لما سبق ذكره، تقتضي اللامركزية أن تتمتع السلطات المحلية بحرية تحديد مجال إشباع نطاق مواردها المالية المحلية وكذا نطاق القاعدة الضريبية وتحديد معدلاتها، غير أن عدداً قليلاً من الدول تمنح هذه الحرية للسلطات المحلية، فغياب هذه الحرية هو إضعاف لسياسة التمويل الذاتي المحلي وإضعاف لسياسة الضرائب المحلية ومسؤولية الجماعات المحلية أمام دافعي الضرائب والرسوم. كما أن إدارة بعض الضرائب من قبل السلطة المركزية وتحويلها بالكامل إلى السلطات المحلية دون يعد تعقيداً للنظام الجبائي.

طبقاً لتصنيف منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، يحدد مدى استقلالية وحرية الجماعات المحلية بالنسبة للدخل وفق شرطين⁴:

¹ - ينظر، المادة رقم 173 من قانون الولاية، مرجع سابق.

² - ينظر، المادة رقم 179 من قانون البلدية، مرجع سابق.

والمادة رقم 158 من قانون الولاية، مرجع سابق.

³ - ينظر، المادة رقم 152 من قانون البلدية، مرجع سابق.

والمادة رقم 145 من قانون الولاية، المرجع نفسه.

⁴ - كمال رزيق وبن مكرولف خالد، مداخلة بعنوان: "دعم استقلالية الجماعات المحلية من المنظور المالي"، الملتقى الدولي الأول، الموسوم بـ"اللامركزية الجبائية ودورها في تمويل الجماعات المحلية واقع واستشراف"، يومي 10-11 جوان 2013، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب، الجزائر.

الحرية في تحديد الوعاء (القاعدة) الضريبية، وتحديد معدل الضريبة، على اعتبار أن الضرائب المحلية هي النسبة الأساسية والأهم في موازنات الإيرادات المحلية، فإن القدرة على التحكم في هذه النسبة تعد شرطاً أساسياً ومؤشراً هاماً لمدى استقلالية وحرية إدارة الجماعات المحلية.

المبحث الرابع: مبدأ الحرية الاقتصادية

تعتبر التنمية الاقتصادية أحد الاختصاصات الرئيسية بالنسبة للجماعات المحلية، كونها تشارك في التنمية المحلية وباعتبارها عاملاً يخلق التوازن الإقليمي بكل المواصفات الاجتماعية والاقتصادية. إن المتبع للمسار التاريخي والتنموي للجماعات المحلية، يظهر له جلياً أن دور هذه الجماعات تغير وتطور بشكل كبير، فلم يعد هذا الدور يقتصر على أداء الخدمات والمرافق ذات الطابع الإداري المحض والقيام ببعض الأشغال الجماعية، بل وظيفتها اليوم تجاوزت هذا النطاق ليتسع إلى ميادين ومجالات اقتصادية كانت بالأمس من اختصاص الدولة أو القطاع الخاص، فتطور الأوضاع الاقتصادية أصبح يفرض عليها أن تتولى عدة وظائف اقتصادية تقوم من خلالها بالمساهمة الفعلية في عمليات الإنعاش الاقتصادي المحلي وترقية الاستثمار بكل أنواعه.

إن هذا التوجه الجديد سيجعل من الجماعات المحلية قطب للتنمية الاقتصادية ومجالاً تنافسياً يوفر مناخاً مناسباً لإنعاش الاستثمار وخلق الثروة، ذلك ما سنحاول إبرازه من خلال التجربة الفرنسية والجزائرية.

المطلب الأول: مجال حرية الجماعات المحلية في ترقية الاستثمار المحلي

كثيراً ما نتساءل، في الوهلة الأولى، عن دور الجماعات الإقليمية في مجال الاستثمار على اختلاف أنواعه وميادينه؟ أو بعبارة أخرى، نتساءل عن ما هو منتظر من هذه الوحدات في هذا المجال؟ صحيح، ما نطرحه ونتساءل عنه، لأن هذا الدور مغيب على اعتبار أن هذا النشاط في الأصل ينصرف إلى الدولة والمؤسسات الاقتصادية العامة والخاصة، غير أن ما أضحت تضطلع به الجماعات المحلية في إطار توسيع مفهوم اللامركزية المحلية وتوسيع مجالات تدخلها في الحياة الاقتصادية، أصبح ذلك الدور من المهام الجديدة لهذه الوحدات لتحقيق تنمية شاملة ومن ثم تلبية الحاجيات المحلية للمواطن، فهي مؤشر على ثقة أفراد المجتمع على مستقبلهم وقدرتهم على الابتكار¹.

الفرع الأول: مجال حرية الجماعات الإقليمية الفرنسية في ترقية الاستثمار المحلي

نظم المشرع عمليات الاستثمار بالنسبة للجهات والمحافظات في مجال خدمات شبكة الكوابل والاتصالات (réseaux câbles et telecommunication) بموجب المواد رقم (1-1425 L CGCT) و (L.1426-1 CGCT). وفي شعبة الطاقة نظم اختصاصات الوحدات المذكورة أعلاه

¹ - Demons (Charles), L'investissement public en France, Conseil économique et social, 2002, p. 32.

وفقا للمواد (L.2224-31 CGCT) و(L.2224-32 CGCT) وهي تندرج ضمن انجاز برامج الاستثمارات المحلية.

ضمن هذا الإطار، يعرف الفرنسي كزافيي قريفي (Xavier Griffer) التنمية المحلية وهي تأخذ مظهرها من مظاهر الاستثمار بأنها: "مسار تنوع وإثراء النشاطات الاقتصادية والاجتماعية داخل إقليم معين من خلال تعبئة طاقات وموارد ذلك الإقليم"¹.

ومنه، يمكن القول، أن التنمية المحلية تقوم على أساس الاستثمار المحلي، الذي يتضمن في معظم تعريفاته بأنه مجموعة من نفقات التجهيز التي تقوم بها الجماعات الإقليمية بغرض ترميم ممتلكاتها بصفة دائمة ومستمرة مثل (الأشغال، شراء الأوعية العقارية والعمارات واقتناء العتاد، وغيرها...).

كذلك يمتد هذا الفهم إلى المساهمة المالية في مختلف عمليات الاستثمار، التي ترجع بالفائدة المحلية على هذه الوحدات، منها إمكانية تصفية ديونها، نتيجة الإيرادات المحصل عليها من عائد عمليات الاستثمار².

يرجع مفهوم مصطلح الاستثمار، بصفة عامة، إلى مفهوم قاعدة حسابية أو مالية، فينصرف مدلوله إلى (طبيعة النفقة) أكثر منه إلى (وظيفة النفقة)، فهو يخضع إلى قواعد المالية المحلية وكيفية تقييدها في ميزانية الجماعات الإقليمية.

ففي سنة 2009، بلغت نفقات الجماعات الإقليمية الفرنسية، بكل وحداتها (البلديات، المقاطعات والجهات) مبلغ 214,2 مليار أورو³ (s'élève à 214,2 milliard d'euros) من مجموع النفقات الاستثمارية للدولة الفرنسية.

¹ -Xavier Griffer, Territoire de France: les enjeux économiques et sociaux de la décentralisation, éd. Economica, paris, p. 146.

² -Définition comptable de l'investissement donnée par les instructions budgétaires et comptables des collectivités territoriales. Une circulaire du 26 février 2002 dresse une liste non exhaustive des éléments considérés comme de l'investissement.

³ -Les dispositifs mis en place. Les collectivités territoriales participent tout d'abord au développement de leur territoire par le biais de la commande publique : 71% de l'investissement public en France est le fait de ces dernières. il s'agit d'un secteur essentiel d'un point de vue économique. La baisse des dotations étatiques et la conjoncture actuelle posent d'ailleurs la question de la capacité des collectivités territoriales à continuer à financer des équipements publics et des services à la population. Cette problématique n'est pas sans incidence sur le secteur

فالاستثمار مدرج ضمن ميزانية الجماعات المحلية، على اختلاف درجة مساهمتها في ذلك، وبالتالي نرى أن المشرع الفرنسي ترك حرية المبادرة والنقاش والمصادقة إلى المنتخبين المحليين، فعلى عاتقهم تقع مسؤولية إنجاح فضاء الاستثمار والاقتصاد على المستوى الإقليمي، وتحسين المستوى المعيشي للسكان. وعليه، وفي مقابل تمتعهم بهذه الاختصاصات يتعين عليهم حسن اختيار شعب الاستثمار وطرق تمويلها¹.

ما يمكن قوله أن الجماعات الإقليمية الفرنسية تتوفر على عدة خيارات اقتصادية واستثمارية مفتوحة ومتجددة، تتوقف على مدى إقرارها وتبنيها من طرف المجالس المحلية المنتخبة، قد تتفاوت من إقليم إلى آخر، حسب خصوصية كل منطقة، وحسن المبادرة في ذلك من طرف الجهاز المنتخب المذكورة أعلاه.

الفرع الثاني: مجال حرية الجماعات المحلية الجزائرية في ترقية الاستثمار المحلي

مرّ الاقتصاد الجزائري بمرحلتين أساسيتين كان لهما التأثير الكبير على السياسة المتبعة من طرف الدولة في مجال الاستثمار، نتيجة لاختيارات سياسية عقب الاستقلال. بعدما تبنى القادة السياسيون والعسكريون النظام الاشتراكي كخيار لتنظيم الدولة في مؤتمر طرابلس في جوان 1962²، تمثلت المرحلة الأولى في إرساء دعائم الاستثمار المحلي في ظل الاقتصاد الموجه، فكان أول قانون يتعلق بالاستثمارات³. وتمثلت المرحلة الثانية في تضيق ومراقبة الاستثمار نظرا للاضطرابات السياسية التي عرفت الجزائر بعد الاستقلال.

وعليه، لم تتمكن الإدارة الجزائرية من تطبيق القانون 63-277 المتعلق بالاستثمارات. وبعد التصحيح الثوري لسنة 1965، تبنت الجزائر قانوناً جديداً للاستثمارات رقم 66-284⁴ المؤرخ في 15 سبتمبر 1966، الذي حدد الإطار العام لتدخل رأس المال الخاص، وما تميز به أيضاً هو

=du bâtiment et sur l'emploi local. Au travers de la commande publique, les collectivités territoriales développent aujourd'hui une politique de développement durable (menus bio dans les cantines, tri des gravats...), et une politique d'insertion sociale de certains publics (clauses sociales).

¹ -l'investissement public moteur de l'économie des territoires, synthèse documentaire, session spéciale, 10 avril 2012. www.cg58.fr.

² - تم الاطلاع عليه من خلال موقع الشبكة العنكبوتية: www.el-mouradia.dz الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية، بتاريخ 20 ماي 2016.

³ - ينظر، القانون رقم 63-277 المؤرخ في 26 جويلية 1963، المتعلق بالاستثمارات، ج.ر.ج. العدد 53 لسنة 1963.

⁴ - ينظر، ج.ر.ج. عدد 08 لسنة 1966.

تبسيط الإجراءات الإدارية وتكليف إدارة العمالة (الولاية) بذلك، فجعل الإذن الإداري بالاستثمار من طرف المواطنين الجزائريين وحدهم عندما لا يتجاوز مبلغ الاستثمار (500.000 دج) من اختصاص عامل العمالة (الوالي). وأبقت الدولة لنفسها تسيير المشاريع التنموية والاستثمارية ذات الحجم المالي الكبير، حيث اعتمدت على سياسة المخططات في مجال الاستثمارات العمومية، فكان المخطط الأول (1967-1969)، ثم المخطط الرباعي الأول (1970-1973)، المخطط الرباعي الثاني (1974-1977)، وتم التركيز على قطاع الصناعة¹. ثم تلتها مرحلة أخرى سنة 1982، إذ صدر القانون رقم 82-11 المؤرخ في 21 أوت 1982، المتعلق بالاستثمار الخاص الوطني، قصد إعطاء دفع جديد للاقتصاد الوطني، من بين ما تضمنه هذا القانون، هو إشراك الولاية كجماعة محلية في هذا الموضوع، إذ تم إنشاء إلى جانب اللجنة الوطنية، لجان ولائية يرأسها الولاية لبلت في طلبات الاعتماد المتعلقة بالاستثمار، على أن لا يتجاوز مبلغ الاستثمار بالنسبة للجنة الولاية 3 ملايين دينار جزائري تطبيقاً لنص المادة رقم 26 من ذات القانون .

وفي سنة 2001 كانت محطة أخرى في تسيير هذا الملف من خلال إنشاء الوكالة الوطنية لدعم الاستثمار A.N.D.I وهي مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وذلك بموجب القانون رقم 01-03³ المتعلق بتطوير الاستثمار، إذ استطاعت بفضل الشباك الوحيد اللامركزي الذي اعتمدت عليه الولايات من إنشاء المشاريع الاستثمارية على المستوى المحلي وفق ما تحتاجه كل ولاية وبلدية مع مراعاة خصوصية كل واحدة والأخذ برأي المسؤولين المحليين، الأمر الذي ساعد الجماعات الإقليمية على استقطاب ما أمكنها من هذه المشاريع، وتفعيل قانون الجماعات المحلية لمسايرة هذا النشاط لاسيما في مجال الممتلكات المنجمية والثروات المعدنية، والثروات الباطنية، ومناطق التوسع السياحي⁴ (ZET).

¹ - موسى سعادوي، دور الخصوصية في التنمية الاقتصادية - حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2006-2007، ص. 18.

² - ينظر، ج.ر.ج.ج. عدد 34 لسنة 1982.

³ - ينظر، ج.ر.ج.ج. عدد 47 لسنة 2001، المعدل والمتمم بأمر رقم 06-08 المؤرخ في 15 جويلية 2006، ج.ر.ج.ج. عدد 47 لسنة 2006.

⁴ - ينظر، القانون رقم 03-03 المؤرخ في 17 فيفري 2003، المتعلق بمناطق التوسع السياحي، ج.ر.ج.ج. عدد 11 لسنة 2003.

فعلى مستوى الولاية، كون الوالي المسئول الأول على تنمية وتطوير النشاط الاقتصادي عبر إقليم الولاية، عُهدت إليه جملة من الصلاحيات لترقية الاستثمار المحلي، ضمن إعداد مخططات التهيئة السياحية لمناطق التوسع والمواقع السياحية¹.

ولتسريع حركية توطين المشاريع الاستثمارية وتجسيدها على مستوى الولاية، خص المشرع الجزائري المجلس الشعبي الولائي ببعض الصلاحيات التي تساهم في ترقية الاستثمار وذلك في إطار منظم ومنسق مع والي الولاية، في توليفة بين الجهاز الإداري والجهاز المنتخب، نذكر منها: يقوم المجلس الشعبي الولائي بتحديد المناطق الصناعية ومناطق النشاط المراد إنشاؤها أو إعادة تأهيلها، ويشجع تمويل الاستثمارات في الولاية² والسهر على حماية القدرات السياحية للولاية وتثمينها³.

أما على مستوى البلدية، فرغم أن كل المشاريع يتم توتيدها على إقليمها، إلا أن المشرع الجزائري لم يعطها القدر الكافي، إذ ما يمكن ملاحظته عدم وجود هيئات البلدية في النصوص القانونية المنظمة للاستثمار إلا في حالتين:

- عضوية رئيس المجلس الشعبي البلدي ضمن اللجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمار وضبط العقار.

- عضوية مأمور البلدية ضمن تشكيلة الشباك الوحيد، حيث تم تكليفه بالتصديق على الوثائق الضرورية لتكوين ملف الاستثمار⁴.

غير أن المشرع الجزائري، أحسن ما فعل، باستدراكه ما كان موجود في القوانين الخاصة للاستثمار، والمذكورة أعلاه، حيث كرس دور البلدية بشكل فعلي من حيث تدخل جهازها التنفيذي والتداولي، فكان لها بذلك استقلالية اتخاذ القرار في إمكانية إنشاء مؤسسات عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة لتسيير مصالحها⁵. ومنح امتياز المصالح العمومية البلدية لفائدة الخواص لتشجيع القطاع الخاص في مجال الاستثمار⁶.

¹ - بنظر، المرسوم التنفيذي رقم 07-86 المؤرخ في 11 مارس 2007 المحدد لكيفيات إعداد مخطط التهيئة السياحية لمناطق التوسع والمواقع السياحية، ج.ر.ج.ج. عدد 17 لسنة 2007.

² - ينظر، المادة رقم 82 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

³ - ينظر، المواد رقم 99، 146، 148 و156، من قانون الولاية لسنة 2012، مرجع سابق.

⁴ - ينظر، المادة رقم 22 من المرسوم التنفيذي رقم 06-356 المؤرخ في 9 أكتوبر 2006، المتضمن صلاحيات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار وتنظيمها، ج.ر.ج.ج. عدد 64 لسنة 2006.

⁵ - ينظر، المادة رقم 153 من قانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق.

⁶ - ينظر، المادة رقم 174 من قانون البلدية، المرجع نفسه.

و عليه، ونتيجة لما سبق بيانه، فالجماعات المحلية أصبحت لها نوع من الحرية في المساهمة في الحركة الاستثمارية كأحد محاور السياسة العامة للاستثمار المحلي، لذا لا نستغرب دور الدولة في بذل مجهودات مالية كبيرة لتجهيز الجماعات المحلية بالعتاد والتجهيزات المتعلقة بالأشغال العمومية والنقل المدرسي وتحسين الخدمة العمومية، وهذا ما أكدته برنامج الحكومة¹ للفترة الممتدة من سنة 2015 إلى سنة 2019.

المطلب الثاني: مجال حرية الجماعات المحلية في النشاط الاقتصادي

إن الدور الاقتصادي للجماعات المحلية وخاصة منها الحضرية جعلها تعمل على مضاعفة روابط الشراكة بينها وبين باقي السلطات العمومية، فإلى جانب الدور الكبير للدولة في هذا المجال، أعطت الجماعات المحلية بدورها الأولوية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وذلك بإنجاز البنية التحتية الأساسية، فهي تحاول ممارسة كل اختصاصاتها في مجال إقامة مناطق صناعية وفضاءات للأنشطة الاقتصادية، ضمن مظاهر وآليات متباينة في التجربة الفرنسية والجزائرية.

الفرع الأول: حرية الجماعات الإقليمية الفرنسية في النشاط الاقتصادي

تبعاً للمادة رقم 20 من الدستور 1958، تم تأهيل الدولة لتقوم بمهمة رسم سياسة التنمية الوطنية لتأطير وإيجاد الحلول المناسبة للأزمة الاقتصادية، فكانت بذلك بداية سنة 1970 سنة أزمة الطاقة، تم تكريس آلية إقحام الجماعات الإقليمية للتدخل في الجانب الاقتصادي، وذلك بإنشاء المؤسسات الاقتصادية وخلق مناصب عمل على مستوى الإقليم المحلي² في هذا الإطار، اعتبر القضاء الفرنسي³ بأن مهمة التنمية الاقتصادية هي من مهمات المصلحة العامة.

فيما بعد، جاء القانون الصادر في 2 مارس 1982، ليؤسس بصفة شرعية لهذا التدخل المحلي، فالأزمة الاقتصادية الفرنسية لسنوات السبعينات عجلت لتدخل الجماعات الإقليمية لاسيما

¹ - ينظر، مخطط عمل الحكومة المعروض على البرلمان يوم 1 جوان 2014، موقع الشبكة العنكبوتية لوكالة الأنباء الجزائرية: www.aps.dz/ar/algérie اطلع عليه بتاريخ 20 ماي 2016.

² - L'interventionnisme en économie des collectivités territoriales (vitrine...)

www.wikiterritorial.cnfpt.fr/.../L%27interventionnisme+en+économie+des+collectivités.

³ - CE, 26 juin 1974, Société, "La maison des isolants de France", www.wiki.territoriales.cnfpt.fr, l'intervention en économie des collectivités territoriales, par Martine Long, université d'Angers, dernière mise à jour : septembre 2015.

المناطق (les régions) لتقديم دعم مالي للمؤسسات (des PME) لإعادة تأهيلها وبعث نشاطها المحلي. ولتعدد مجالات التنمية الاقتصادية، المستدامة والمحلية كان من الضروري ضبط معالم هذا المشروع الاقتصادي ذو الطابع المحلي، ومعرفة حدود مساهمة الجماعات الإقليمية في ذلك. فصدر بذلك القانون المؤرخ في 26 مارس 1982¹، الذي فتح الطريق للتدخل الاقتصادي للجماعات الإقليمية الفرنسية، اتبعه القانون المؤرخ في 13 أوت 2004²، الذي دعم صلاحيات³ المناطق في هذا المجال، وكذا المرسوم رقم 1717-2009 المؤرخ في 30 ديسمبر 2009، المتضمن تحيين إجراءات القانون العام للجماعات الإقليمية فيما يخص إعانات الاستثمار للعمليات غير منقولة.

ثم جاء القانون رقم 58-2014 المؤرخ في 27 جانفي 2014 والمتضمن تحديث وتطوير النشاط العمومي وتأكيد دور الجهات في مجال التنمية الاقتصادية، في صيغة جديدة تسمى: "MAPAM" "Affirmation métropole dite loi"⁴ وهذا الدور تم تأكيده بموجب القانون⁴.

في الحقيقة، إن تدخل الجماعات الإقليمية الفرنسية في النشاط الاقتصادي لم يكن بالجديد، إذ كان منذ نهاية القرن 19 وبداية القرن 20، بحيث جاءت المبادرة من طرف البلديات للقيام بهذا الدور بموجب القانون (Loi Poincaré du 21 novembre du 28 décembre 1926). ومنذ سنة 1930 كان التدخل بصفة رسمية بإنشائها مصالح صناعية وتجارية وذلك ما أكدته مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 30 ماي 1930، حيث أقر هذا التدخل في حالة عدم جدوى أو إخفاق القطاع الخاص في هذه المهمة.⁵

من بين الوحدات الإقليمية الفاعلة في الميدان الاقتصادي هي (les régions)، إذ أوكلت لها مهمة إعداد مخطط الجهة للتنمية الاقتصادية، لتسهيل مهمة تدخلها الاقتصادي وفق استراتيجية واضحة. ومن بين النتائج المهمة والمسجلة عن عملية تحويل السلطة في مجال تسيير الصناديق المالية الأوروبية بداية من سنة 2014، هو توسيع دائرة التعاون ما بين البلديات، وهذا ما كان يهدف إليه

¹ -Loi n°82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

² -Loi n°2004-809 du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales.

³ - Voir, (art. 1511-4 et s.) du CGCT.

⁴ - Ce rôle est confirmé par la loi NOTRE du 7 août 2015.

⁵ - نقلا عن نجيمي جمال، "تعريب ترخيص الأحكام والقرارات الإدارية الكبرى في القضاء الفرنسي".

أحكام القرارات الإدارية الكبرى للقضاء الفرنسي/ <http://fr.www.scribd.com/>

قانون إعادة تهيئة الإقليم رقم 1563-2010 المؤرخ في 16 ديسمبر 2010¹، الذي وضع آليات كيفية تنفيذ التدخل الاقتصادي لهذه الجماعات.

إن مساهمة الجماعات الإقليمية الفرنسية في ترقية النشاط الاقتصادي، جاءت تبعاً لنص المادة (L.1511-2) من القانون رقم 991-2015 المؤرخ في 07 أوت 2015، المتضمن التهيئة الجديدة للإقليم²، إذ بموجبه تم تحديد اختصاصات مجلس المقاطعة في منحه للإعانات المالية للمؤسسات التابعة لإقليمها، وفق اتفاقية مبرمة بين الطرفين والبنك، تطبيقاً لما جاء في نص المادة 06 من الأمر رقم 722-2005 المؤرخ في 29 جوان 2005، المتعلق بالبنك العمومي للاستثمار. كما تملك الجماعات الإقليمية حرية التدخل لتسيير الاستثمار العقاري وكذا مناطق النشاطات الاقتصادية، بهدف ضمان التوازن الإقليمي بين الأقاليم المحلية.

الفرع الثاني: حرية الجماعات المحلية الجزائرية في النشاط الاقتصادي

إن تطور الأوضاع الاقتصادية أصبح يفرض على الجماعات المحلية أن تتولى عدة وظائف اقتصادية تقوم من خلالها بالمساهمة الفعلية في عمليات الإنعاش الاقتصادي المحلي من هذا تبدو النظرة الأولية إلى التخطيط الجماعي وذلك باعتباره المجال الخصب لبلورة كل سياسة اقتصادية محلية في إطار التعاون بين الجماعات.

والمتتبع للمسار التاريخي للجماعات المحلية الجزائرية، يرى أن الظروف الاقتصادية والأزمات المالية الارتدادية التي مرت بها الدولة الجزائرية أثرت سلباً على هذه الجماعات وأدخل لديها الشك من خلال عجزها المالي، أن تتولى عدة وظائف اقتصادية تغذي ميزانيتها وتساهم فعلياً في الإنعاش الاقتصادي، وتمويل مشاريعها المنتجة للمداخيل.

وتتضح جلياً إرادة المشرع الجزائري في إعطاء الحرية للبلدية من خلال المجلس الشعبي البلدي بأن يتخذ كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التنمية الاقتصادية³ والهدف من ذلك تحقيق الديمقراطية المحلية والتسيير الجوّاري.

¹ - <https://legifrance.gouv.fr>.

² - Ibid.

³ - ينظر، المادة رقم 11 من قانون البلدية، مرجع سابق.

وتعزيزاً لهذه الرؤية، أعطى المشرع للمجلس الشعبي البلدي حرية الاستشارة لتسيير شؤون البلدية للذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة¹.

وفي هذا الإطار نلتمس حسن إرادة المشرع وإرادته الإيجابية في إشراك البلدية في النشاط الاقتصادي، إذ خص المجلس الشعبي البلدي بلجنة دائمة "الاقتصاد والمالية والاستثمار"².

ضف إلى ذلك، عزز المشرع هذه الحرية بأن أعطى للمجلس الشعبي البلدي أن يعالج شؤونه التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات، بما في ذلك الشؤون الاقتصادية، حتى أن العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية تكون من اختيار وصلاحيات المجلس الشعبي البلدي³، بل للمجلس حرية المبادرة بكل عملية ويتخذ كل الإجراءات التي من شأنها أن تحفز وتبعث تنمية النشاطات الاقتصادية، على أن يتماشى ذلك مع طاقة البلدية ومقترحات مخططات التنموي⁴. وأبعد من ذلك ترك المشرع حرية المبادرة لبلديتين متجاورتين أو أكثر أن تشترك قصد ضمان التنمية المشتركة بينهما حتى في المجال الاقتصادي والاستثمار، بما يعود بالفائدة على البلديات وذلك بموجب اتفاقية أو عقود يصادق عليها عن طريق المداولات⁵.

أما عن الولاية، فلقد حباها المشرع بدور الإشراف على عملية إعداد مخططات التنمية الاقتصادية، باتخاذ كل الإجراءات اللازمة لتشجيع وترقية الاستثمار، بدءاً بأن يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجنة دائمة تدعى في صلب الموضوع بـ "اللجنة الاقتصادية والمالية"⁶، وله حرية المساهمة في تنمية المناطق الريفية وفك العزلة عن المناطق النائية، وأن يبادر بكل الأعمال المتعلقة بترقية وتنمية هياكل ومناطق استقبال الاستثمارات⁷ ومختلف العمليات الاقتصادية على مستوى إقليم إقليم الولاية.

¹ - ينظر، المادة رقم 13 من قانون البلدية، المرجع السابق.

² - ينظر، المادة رقم 31 من قانون البلدية، المرجع نفسه.

³ - ينظر، المادة رقم 107 من قانون البلدية، المرجع نفسه.

⁴ - ينظر، المادة رقم 111 من قانون البلدية، المرجع نفسه.

⁵ - ينظر، المواد رقم 115 و 116 من قانون البلدية، المرجع نفسه.

⁶ - نظر، المادة رقم 33 من قانون الولاية، المرجع السابق.

⁷ - ينظر، المواد رقم 90 و 91 من قانون الولاية، المرجع نفسه.

من بين الإجراءات العملية التي تندرج ضمن تدخل الولاية في المجال الاقتصادي، أنها تتولى مهمة إعداد مخطط التنمية الاقتصادية، متوسطة المدى، يبين فيه المجلس الشعبي الولائي الأهداف المراد تحقيقها والبرامج الوسائل المعبأة لتنفيذ هذا المخطط داخل إقليم الولاية¹.

وحتى تتمكن الولاية من وضع مخطط وبرامج للنهوض باقتصادها لا بد من سيطرتها على مجال المعلومات الاقتصادية، حتى يتسنى لها التدخل والمساهمة الناجعة في المجال الاقتصادي ومنحها المشرع صلاحية إنشاء بنك للمعلومات تجمع فيه الدراسات والإحصائيات الاقتصادية والاجتماعية، تُضبط من خلاله مؤشرات التنمية الاقتصادية والنمو لكل قطاع².

يتضح من خلال ما سبق عرضه، وعلى وجه المقارنة، أن الجماعات الإقليمية الفرنسية تتمتع بحرية أكثر في مجال التدخل الاقتصادي ويتفاوت ذلك التدخل بين وحداتها المحلية، خاصة منها ما يسمى بالمناطق (les régions)، أعطى ذلك نوع من التنافس بينهم لتحقيق المصلحة العامة بالدرجة الأولى، على أن يعود ذلك بالإيجاب على المستوى الإقليمي، ونلمس تلك الحرية في استقلالية وكيفية تطبيق القانون العام للجماعات الإقليمية، والذي يعتبر بحق المرجع الشبه وحيد لهذه الجماعات بعيداً عن سلطة الرقابة المحففة، على عكس ما هو موجود في الجزائر. فالنص التشريعي (قانون الجماعات المحلية) غني بالتحفيزات وحرية المبادرة، غير أنها يغلب عليها إجراءات الاستشارة المسبقة وما أكثر أجهزتها وصورها، وكذا ضرورة أخذ رأي السلطة الوصية، وما يرافقها من تعقيدات في الإجراءات، مما يُفقد النص القانوني (البلدية والولاية) تلك السهولة والمرونة، في التجاوب مع هكذا موضوعات.

¹ - ينظر، المادتان رقم 80 و 82 من قانون الولاية، المرجع السابق.

² - ينظر، المادة رقم 81 من قانون الولاية، المرجع نفسه.

الفصل الثاني

نظام الوصاية الإدارية وتأثيره على حرية

الجماعات المحلية في فرنسا والجزائر

الفصل الثاني: نظام الوصاية الإدارية وتأثيره على حرية الجماعات المحلية في فرنسا والجزائر

تعد اللامركزية نهجاً ديمقراطياً يتيح للوحدات المحلية تدبير شؤونها الخاصة بواسطة مجالس منتخبة، وتشكل ضرورة سياسية لبناء أو استكمال بناء الديمقراطية النيابية. وقد ازداد الاهتمام بمفهوم اللامركزية منذ أواخر القرن العشرين نتيجة للإفرازات التي نتجت عن المتغيرات السياسية والاقتصادية والتكنولوجيا التي شهدتها العالم، لذلك فالتنظيم الإداري في الدول يتغير ويتأثر بالواقع السياسي والاقتصادي وحتى الاجتماعي.

و في خضم هذه التحولات الكبرى التي تشهدها بنيات الدول وتحدد أدوارها، تعالت الدعوة إلى تطوير النظام اللامركزي الذي يستند على الشرعية الإدارية والعقلانية والقانونية، وذلك بتبني منظور جديد ومقاربة مغايرة تتوخى البعد الاستقلالي والتدبيري، وذلك من خلال ترسيخ مفهوم "إدارة القرب" ومنهجية المقاربة التشاركية.

ولم تخرج الجماعات المحلية عن هذا المنحى من خلال حقها في المبادرة في مختلف الأعمال التي تدخل ضمن اختصاصها، وإن كان استقلال الهيئات المحلية لا يعني الانقطاع الكلي لعلاقتها بالسلطة المركزية بل تبقى قائمة عن طريق ما يُعرف بسلطة الوصاية التي تمارسها هذه على تلك لضمان حسن القيام بالوظيفة الإدارية، وتقتضي سلطة الوصاية أن تمارس السلطة المركزية نوعاً من الرقابة على الهيئات المحلية، حتى وإن لم يتم إقرارها بموجب الدستور بدرجات متفاوتة بين الدستور الفرنسي ونظيره الجزائري، إلا أن ذلك تم تحويله إلى المشرع عن طريق تنظيم آليات الرقابة بأنواعها المختلفة الإدارية والمالية، ولا ينقص ذلك من درجة استقلالية هذه الوحدات، بل هو تكامل وظيفي وعضوي يجمع بين درجات الاستقلالية وصور رقابة الوصاية الإدارية في إطار وحدة الدولة.

انطلاقاً من ذلك، سنتطرق في هذا الفصل إلى مفهوم الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في النظام الفرنسي والجزائري في (المبحث الأول)، وأوجه تطبيق الوصاية الإدارية على هذه الجماعات في (المبحث الثاني)، مع استبيان مظاهر وأجهزة الرقابة المالية على هذه الوحدات (المبحث الثالث)، وكذا معرفة حدود ممارسة الوصاية الإدارية في (المبحث الرابع)، بداية، أشير أنه سأتطرق في هذه الدراسة على الترتيب، عرض وتحليل التجربة الفرنسية أولاً، يليها ما هو معمول به في الجزائر، ثانياً، في كل مباحث هذا الفصل، مراعاةً للتطور التاريخي لإنشاء وعمل الجماعات المحلية.

المبحث الأول: نظام الوصاية الإدارية والمالية وتأثيره على حرية الجماعات المحلية

إن تجسدي اللامركزية الإقليمية متوقف على مدى استقلال الجماعات المحلية في ممارستها للمهام والاختصاصات الموكلة، فيمكن قياس درجة هذه الاستقلالية من خلال معرفة حجم تدخل السلطة المركزية في عمل الجماعات المحلية عن طريق ما يسمى بالرقابة، هذه الرقابة تعدّ ركناً أساسياً في النظام اللامركزي لا تتعارض معها استقلالية المجالس المحلية في تنفيذ صلاحياتها، فالرقابة الإدارية تتنوع وتختلف باختلاف الجهة القائمة بها، فتأخذ صورة الوصاية الإدارية. فما هو مفهومها وأهدافها ومجالاتها؟.

المطلب الأول: مفهوم الوصاية الإدارية

في القانون الفرنسي، الوصاية الإدارية تعتبر شكلاً من أشكال السلطة الممارسة من طرف شخص معنوي من أشخاص القانون العام، تسمى "سلطة الوصاية"¹، تطبق على الجمالية المحلية، المؤسسات العمومية أو المؤسسات الخاصة ذات المصلحة العامة.

سلطة الوصاية تتضمن مجموع وسائل الرقابة المشروعة، موضوعة تحت تصرفها لإجبار من هم تحت وصايتها يحترمون القانون وتحقيق المصلحة العامة العليا². تستمد الوصاية الإدارية وجودها من الوصاية المدنية، ذلك أن الشخص الاعتباري يعتبر وكأنه قاصر.

¹ - Dru pal- Admin. Tutelle (administrative). Ensemble des moyens de contrôle réglementaires dont dispose le pouvoir central sur les collectivités publiques et les établissements privés d'intérêt public en vue de les maintenir dans le respect de la loi et de faire prévaloir un intérêt public supérieur. Tutelle des collectivités; Ministère de tutelle; pouvoir de tutelle; autorité de tutelle. La tutelle administrative est une institution de l'ancien régime. En France, la liberté municipale a survécu à la féodalité (Tocqueville, Anc. Rég. et Révol., 1856, p. 110.).

² -DR. Admin. Tutelle (administrative). Depuis la loi de décentralisation du 2 mars 1982, la tutelle « a priori » sur les collectivités locales a été supprimée, le représentant de l'Etat n'ayant, en principe, que la possibilité, au titre de la tutelle « à posteriori », de saisir le juge administratif des illégalités qu'il croit déceler dans l'action de ces collectivités. GDEL.

Sous la tutelle de. Dans les questions relatives à la liberté d'exprimer sa pensée, il ne faut pas seulement considérer le droit qu'a celui qui parle (...) mais encore la position de celui qui écoute, lequel n'ayant pas toujours le discernement nécessaire est comme placé sous la tutelle de l'Etat (Renan, Avenir sc., 1890, p. 357).

Plus de détail consulter site internet suivant : <http://www.cnrtl.fr/définition/tutelle>.

ففي فرنسا منذ صدور قوانين اللامركزية، تم إلغاء الرقابة السُّلمية على الجماعات الإقليمية، وتم استبدالها بالوصاية الإدارية، هذه الأخيرة تخص بعض المؤسسات العمومية والتجمعات ذات المصلحة العامة (Groupement d'Intérêt Public (GIP) ووصاية الجماعات الإقليمية عليها.

تأخذ الوصاية الإدارية عدة أنماط، منها ما هو موكل إلى الوزير الأول، أو عدة وزارات، إذ الكثير من المؤسسات العمومية يجب وضعها تحت الوصاية الإدارية للعديد من الوزارات ويعبر عن هذه الحالة بالوصاية المزدوجة أو المتعددة. فالوصاية الممارسة من طرف الوزير تسمى بـ: (ministre de tutelle) تتولى هذه المهمة على مستوى الوزارة مديرية تحدد مهامها بموجب مرسوم¹، ويتولى الأمين العام للوزارة مهمة التقييم والتنسيق لمعرفة مدى تطبيق الوصاية الإدارية دائرة اختصاص الوزارة².

أما الجماعات الإقليمية يتعين عليها القيام بواجب إعلام الهيئات الخاضعة لها لممارسة الرقابة على أعمالها اتخاذ (مداولات، قرارات...)، وعليه فهي مجبرة على إعلام هيئات الوصاية بنسخة من عقود ووثائق الأعمال المذكورة أعلاه بل تنفيذ هذه العقود يبقى معلقاً على عملية الإعلام، ومن الإجراءات الواجب إتباعها في ذلك ما يلي³:

- بعض العقود يجب إخضاعها للمصادقة أولاً من جهة الوصاية حتى يتم وضعها موضع التنفيذ.

- مصالح الوصاية يمكنها طلب مداولة أخرى من الهيئة المتداولة لتأكيد العقد.

- بعض العقود يمكن تنفيذها ما لم يتم معارضتها من طرف الوصاية، إذ يمكن لممثل الدولة المؤهل (les préfets) مباشرة إجراءات إلغاء العقد.

بالرغم من ذلك لا يجب أن تمس هذه الرقابة بمبدأ الحرية الإدارية للجماعات الإقليمية، الواردة ضمن المادة 72 فقرة 3 من دستور 1958، لأن هي الأخرى لها قيمة دستورية.

¹ -En France, un décret est un acte exécutoire à portée générale ou individuelle pris par le président de la République ou par le Premier ministre qui exerce le pouvoir réglementaire (art. 21 et art. 37 de la constitution).

² -Voir, Décret n°87-389 du 15 juin 1987, relatif à l'organisation des services d'administration centrale.

<https://Fr.wikipedia.org>

³ voir art L. 2122-22 et L. 2131-1 du CGCT

وبموجب القانون رقم 1982-213 المؤرخ في 2 مارس 1982، المتعلق بحقوق وحرريات البلديات المقاطعات والجهات ، بعده لا يمكن التكلم عن الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية بل فقط مراقبة المشروعية¹ (le contrôle de légalité). وهذه الأخيرة تمارس على عدة أشكال من العقود².

مع ضرورة احترام صلاحيات كل صنف من أصناف الهيئات اللامركزية الإقليمية³. بالرغم من حرص المشرع على تفعيل هذه الرقابة، وبالنظر لحجم العقود التي يتم إعدادها من طرف الجماعات الإقليمية ومؤسساتها العمومية، هذه الجماعات ليست مجبرة على سبيل الإعلام والمراقبة بكل عقودها إلى ممثل الدولة (le préfet)، ما عدا العقود المهمة والتي تم تخفيضها بموجب القانون رقم 1982، تبعاً لما أكده القانون المؤرخ في 1 أوت 2004 وهي المداولات، القرارات التنظيمية والعقود المتعلقة بالضبط ما عدا تلك المتعلقة بحركة النقل والوقوف⁴. وهذا الإجراء لا يخرج عن دائرة

¹ -voir, art. L2131-1 et L3131-2 du CGCT.

² -NB Le contrôle de légalité des préfet et représentants territoriaux de l'Etat porte sur des actes pris :

- par les collectivités territoriales : communes (y compris les conseils d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille), départements, régions. Certaines collectivités d'Outre-mer sont soumises à des régimes particuliers (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française), ainsi que la Corse et l'Alsace-Moselle.
- par les établissements publics locaux, notamment les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : communautés de communes, communautés d'agglomérations, communautés urbaines. Les autres établissements publics locaux ne sont pas concernés par le contrôle de légalité, sauf si une loi le prévoit (cas du Syndicat des transports d'Île-de-France).
- par les sociétés d'économie mixte locales, dans la mesure où ces actes constituent un exercice de prérogative de puissance publique.
- par les mandataires (actes et contrats pris par des mandataires au nom et pour le compte d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public).

Quel est le contrôle exercé sur les collectivités territoriales ? – Quels...

www.vie-publique.fr/.../collectivités-territoriales/...collectivités-territoriales/quel-est-co...

³ - نقلا عن ، محمد بوئينة، أي مصير للوصاية الإدارية على الجماعات المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 32، المملكة المغربية، 2000، ص 72.

⁴ -Voir, John Richard, Kev Djev Dekevdejev, "La problématique du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales décentralisées au regard de la loi constitutionnelle du 20 janvier 1996, Univer. de Donala Cameroun, DEA 2008.

Voir, aussi, Rivero (J) et Nalive (J), Droit administratif, 18^{ème} éd., paris, Dalloz, 2000, p. 311.

ما تضمنته المادة رقم 08 من الميثاق الأوروبي للاستقلالية المحلية بنصها على جملة من الآليات الواجب إتباعها والتقييد بها حالة مراقبة عقود الجماعات المحلية. نذكر منها¹.

1- لا يجوز ممارسة أي رقابة إدارية على المجتمعات المحلية إلا في الأشكال وفي الحالات التي ينص عليها الدستور أو القانون.

2- أي رقابة إدارية على تصرفات السلطات المحلية لا تهدف عادة إلا إلى ضمان احترام الشرعية والمبادئ الدستورية. بيد أن الرقابة الإدارية قد تشمل السيطرة على مدى ملائمة السلطات الأعلى مستوى للمهام المفوضة إلى السلطات المحلية.

3- تمارس الرقابة الإدارية للسلطات المحلية مع مراعاة التناسب بين مدى تدخل السلطة الإشرافية وأهمية المصالح التي تعتمد المحافظة عليها.

تبعاً لمضمون نص المادة المذكورة، لاسيما الفقرة الأولى منها، يُفهم منها أنه لا وصاية ولا رقابة إدارية إلا في حدود ما يقره الدستور والقانون الفرنسي.

وفي الجزائر، كثيراً ما يفهم من الوصاية الإدارية هي الرقابة الإدارية، وتعد الرقابة على الجماعات المحلية من أركان الإدارة المحلية، لتقارب الأشخاص الإدارية العامة المستقلة ومشاركتها للدولة في امتيازات السلطة العامة، وكذا تقارب آليات الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية، وهناك تقارب في مفهوم "الوصاية الإدارية" بين ما هو عليه في النظام القانوني الفرنسي والجزائري، وإن كان في الأصل أن مفهوم "الوصاية الإدارية" أو "الرقابة الإدارية" بالنسبة للأخيرة مستلهم من نظام

¹ - Article 8-

Contrôle administratif des actes des collectivités locales¹

- 1- Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la constitution ou par la loi.
- 2- Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.
- 3- Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.

الأول، فلا تمارس الرقابة إلا وفقاً للقانون لأنها الاستثناء من الأصل العام وهو استقلالية الجماعات المحلية.

لا بد أن تتم الوصاية في حدود القوانين والنصوص المنظمة للنظام الإداري، مثل قانون البلدية وقانون الولاية.

وعليه، فالوصاية الإدارية، هي وظيفة إدارية موجودة في العديد من المستويات الإدارية على اختلاف مراكزها والسلطات المخولة للرؤساء في جميع مستويات التنظيم.

ضمن هذا الطرح يعتبر الأستاذ عمار عوابدي أن فكرة الوصاية الإدارية تعتبر رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية، حيث تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية الوصية، وبين المؤسسات والمنظمات والهيئات الإدارية اللامركزية إقليمياً أو فنياً في النظام الإداري في الدولة، ومن ثم فكرة الوصاية الإدارية هي فكرة قانونية تنظيمية رسمية بحتة¹.

المطلب الثاني: تعريف الوصاية الإدارية

في مقابل ما تتمتع به الجماعات الإقليمية من استقلالية فإنها كذلك تخضع لنوع من الرقابة التي تسمى بالوصاية الإدارية كان ذلك حتى سنة 1982 تاريخ صدور القانون الفرنسي بتاريخ 02 مارس 1982 المتعلق بحقوق وحرريات البلديات والجهات والمقاطعات، ليتغير مفهوم الوصاية الإدارية كلما تغير مفهوم اللامركزية الإقليمية والإدارية². فقبل سنة 1982 كانت تعرف بالوصاية أما بعد هذه السنة فأصبحت تسمى بـ³ "Contrôle administratif allégée" (رقابة المشروعية).

رقابة المشروعية في فرنسا، هي مجموعة من الإجراءات يباشرها ممثل الدولة (préfet le plus souvent) من أجل ضمان مراقبة مدى تطابق عقود الجماعات الإقليمية مع قوانين الجمهورية. والمراقبة المعروفة أكثر هي مراقبة (le préfet) على الجماعات المحلية والتي تستمد أساسها من نص المادة 72 من دستور 4 أكتوبر 1958 بنصها:

¹ - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984، ص 266.

² - Débâche, "Décentralisation".

<http://www.universalis.fr> consulté le 27 mai 2017.

³ - voir, Ordonnance n°2009-1402 du 17 novembre 2009, portant simplification de l'exercice du contrôle de légalité. JORF n°0367 du 18 novembre 2009, page 19913 texte n°23.

"في الجماعات الإقليمية للجمهورية ، ممثل الدولة ، يمثل أعضاء الحكومة المسؤولة عن المصالح الوطنية".¹

وعليه، فممثل الدولة (le préfet) يمثل على المستوى المركزي كل عضو في الحكومة، وعبء متابعة المصالح الوطنية من خلال ممارسته للرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية، والإجراءات محددة في القانون العام للجماعات الإقليمية.²

نظراً للتطور الفكري والقانوني المستمر لفكرة اللامركزية الإدارية، فإنه من الصعب إعطاء مفهوم محدد للوصاية الإدارية، ومن ثم الوقوف على تعريف جامع مانع لها، ذلك لاتساع مدلولها³ وتعدد أهدافها ومجالات ممارستها، ولا مانع في عرض أهم التعريفات التي قيلت في حقها.

عرّفها الفقيه الفرنسي والين مارسال (Waline) بأنها: «جملة الرقبات التي تمارس عفي مواجهة شخص معنوي أو أعضائه بواسطة عمال السلطة المركزية أو بواسطة شخصية لامركزية أحياناً، على أن تكون هذه الشخصية أكثر من الشخصية المشمولة بالرقابة»⁴، كما أنها كانت موضوع تعريف من طرف الأستاذ شارل دباش (Charles Debbach) بأنها: «الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة وبقصد تجنّب الآثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية، مع ضمان وحدة تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة

¹ - Charte Européenne de l'autonomie locale, Conseil de l'Europe, série des traités européens n°122.

نص المادة باللغة الفرنسية:

« Dans les collectivités territoriales de la République le représentant de l'Etat, représentant des membres du gouvernement à la charge des intérêts nationaux ».

²- Code général des collectivités territoriales (CGCT), Art. L2131-1 et suivant, L3131-2 et suivants, L4141-2 et suivants.

³ - يُعنى بالوصاية من الناحية اللغوية أوصى، إيصاء فلان بكذا أي عهد إليه به أو أمره به، وأوصى كذلك أي إيصاء إليه، أي أقامه وصياً. أما من الناحية الدينية فوصايا الله تعني ما ألزم به عباده وأوجبهم عليه .

منقول عن: ثابتي بوحانة، أطروحة دكتوراه بعنوان: الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة - الواقع والآفاق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، ص 181.

⁴ - Waline Marcel, Précis de droit administratif, paris, 1969, p 263.

هذا التعريف منقول عن: عدنان سليمان عمرو، الوصاية على الهيئات المحلية - دراسة عربية مقارنة، مذكرة دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، المملكة المغربية، سنة 1982، ص 10.

بأكمله، على أن لا تتم هذه الوصاية إلا في الحالات المحددة قانوناً وحماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية المذكورة»¹.

من خلال قراءتنا القانونية لهذين التعريفين، يبدو لنا أنهما قصرا في ذكر بعض المعالم الأساسية التي تدل فعلا على تعريف جامع للوصاية الإدارية، منها عدم ذكر الهيئات اللامركزية المخول لها أيضا ممارسة هذه المهمة على درجات أخرى من هذه الوحدات، مثال ممارسة ممثل الدولة (le préfet) على البلدية بالنسبة لما هو معمول به في فرنسا، وما يقابله أيضا وصاية الولاية على البلدية في التنظيم الإقليمي الجزائري. بالإضافة إلى ذلك عدم ذكر كيفية ممارستها على المستوى المحلي، وعدم تحديد أهدافها بدقة، لضمان تطبيق مبدأ المشروعية، على اعتبار أن الوصاية الإدارية هي الاستثناء الوارد على مبدأ استقلالية وحرية الجماعات المحلية. هذا، وإن كانت الوصاية الإدارية تتباين في مضمونها ومداهما وأجهزتها وطرق ممارستها من نظام إلى آخر².

كما كانت موضوع تعريف من طرف الأستاذ دامبور (Dambour) بأنها: « مجموعة من السلطات يمنحها المشرع لسلطة عليا لمنع انحراف الهيئات اللامركزية ولتحقيق مشروعية أعمالها وعدم تعارضها مع المصلحة العامة»³.

واعتقد أن ما توصل إليه الأستاذ Jacques Moreau عندما اعتبر أنّ الوصاية متعددة الأشكال ويصعب إعطاءها تعريف دقيق: الوصاية متعددة الوجوه ، لذا فإن التحديد مهمة صعبة. «La tutelle est multiforme la définir est donc une tâche malaisée»⁴.

كان محققاً في ذلك، فلا غرابة أن يكون موضوع تعريف الوصاية الإدارية، أيضاً من اهتمام الفقهاء والباحثين⁵ العرب، إذ عرفها الدكتور محمد فؤاد مهنا بأنها: « رقابة من نوع خاص تقرّر للسلطة المركزية على السلطات اللامركزية، الغرض منها ضمان وحدة الدولة والحيلولة دون مخالفة السلطات اللامركزية للسياسة العامة التي ترسمها الدولة، وحقوق السلطة الوصاية تشمل حق إلغاء

¹ - هذا التعريف منقول عن: ثابتي بوحانة، أطروحة دكتوراه، مرجع سابق، ص 182.

² - Jean-Bernard Ayby, La décentralisation et le droit, L.G.D.J., paris, 2010, p 127.

³ - Jacques Dambour, Les actes de la tutelle administrative en droit Belge, Bruxelles, année 1955, p. 353.

هذا التعريف منقول عن: عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص 11.

⁴ - Jacques Moreau, L'administration régionale locale et municipale, 5^{ème} éd., Dalloz, paris, 1978, p. 31.

⁵ - Ronald Drago, Administration locale comparée, paris, 1972, p. 19.

قرارات السلطة الخاضعة للوصاية، وحق التصديق على قرارات هذه السلطة وغير ذلك من الحقوق التي تدخل في نطاق الوصاية الإدارية»¹.

وعرّفها الأستاذ بدوي حمودي بأنها: «الحدود أو القيود التي ترد على استقلال السلطات المحلية ضمناً لوحدة العمل الوطني، وتوحيداً للسياسة العامة والاتجاه الإداري العام في الدولة، وتحقيقاً لتكامل البنيان الإداري، وتنسيقاً للتعاون والجهود بين السلطات المحلية والحكومة المركزية لخير الشعب ورفاهيته»².

الملاحظ أيضاً من هذه التعاريف أنها أغفلت ذكر الطابع الاستثنائي للوصاية الإدارية، وهذا عنصر مهم ومعيار يميزها عن الحرية الإدارية كأصل عام.

في هذا المقام، وفي ظل وجود تباين في التعاريف السابق ذكرها، يمكن انتقاء التعريفين التاليين: أولهما بأنها: مجموعة السلطات الاستثنائية الممنوحة بمقتضى القانون لهيئات مركزية على أعضاء وأجهزة وأعمال الهيئات اللامركزية قصد حماية المشروعية ومراعاة للمصلحة العامة³. وثانيهما: بأنها، أي الوصاية الإدارية: «مجموعة السلطات المحدودة، التي يخولها القانون لجهة معينة على أشخاص وأعمال الهيئات المحلية بقصد تحقيق وحماية المصلحة العامة، وبمعنى آخر فإن الرقابة أو الوصاية الإدارية تهدف إلى تمكين السلطة المركزية من التنسيق بين عمل السلطات اللامركزية من جهة، وبين نشاطها الخاص، من جهة أخرى، وذلك في إطار قانوني، لأنه لا وصاية دون وجود نص يقرّها»⁴.

ما يمكن استخلاصه من هذين التعريفين أن كلّ من مصطلح الرقابة والوصاية الإدارية يعبران عن ذات المعنى، بالرغم من اعتراض البعض منهم الأستاذ مسعود شيهوب ممن ذكرنا أعلاه على اصطلاح "الوصاية الإدارية"، حيث يرون أنها لا تعبر عن الغرض المنتظر منها، بالنظر إلى اشتقاقها من نظام الوصاية المدنية، التي تكون منصبة بالأساس على ناقص الأهلية، في حين أن الهيئة اللامركزية ليست شخصاً ناقصاً للأهلية تمثلها السلطة المركزية التي تراقبها، بل لها كامل الأهلية في مباشرة التصرفات القانونية الموكلة لها⁵.

¹ - محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة - دراسة مقارنة، منشأة المعارف، مطبعة الشاعر، الإسكندرية، 1975.

² - بدوي حمودي، المجالس المحلية وعلاقتها بالحكومة المركزية، بحث مقدم للندوة العربية الثانية للإدارة المحلية، دمشق، 1972، ص 08. منقول عن: ناتي بوحانة، أطروحة دكتوراه، مرجع سابق، ص 183.

³ - ناتي بوحانة، مرجع سابق، ص 185.

⁴ - مليكة الصوخ، القانون الإداري، دراسة مقارنة، ط2، الدار البيضاء، المغرب، مطبعة النجاح الجديدة، 1992، ص 97.

⁵ - مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة، عدد 03، 2003، ص 21.

وعليه، في هذا الصدد، نفضل استعمال مصطلح الرقابة الإدارية على الوصاية الإدارية،
لأسباب المقنعة التي اعتمد عليها التشريع الفرنسي بعد صدور قانون 02 مارس 1982 المتعلق
بحقوق وحرريات البلديات والمقاطعات و الجهات.

بالرغم من أن هناك من يرى بأنه يمكن الاحتفاظ بمصطلح الوصاية الإدارية¹، على اعتبار أن
القانون الإداري قد استعار كثيراً من المصطلحات من القانون الخاص، ولكنها اكتسبت في القانون
الإداري معنى مغايراً، ومثال ذلك حالة العقود الإدارية، المسؤولية الإدارية والملكية في الأموال العامة.
ويبررنا هذا الرأي، في كون أن مصطلح "الوصاية" الإدارية لا زال مستقراً في فرنسا بالرغم من أن
لديهم ما يقابل مصطلح "الرقابة الإدارية"².

رداً على ذلك، نقول أن في فرنسا، منذ صدور قوانين 02 مارس و 16 جويلية 1982، تم
استبدال مصطلح "الوصاية الإدارية" بمصطلح "رقابة المشروعية" "contrôle de légalité" على
الجماعات المحلية، مع الإبقاء على مصطلح "الوصاية الإدارية" وممارسته على المؤسسات العمومية
التابعة للدولة، مثل الجامعات والمستشفيات وبعض المؤسسات العمومية³. وعليه، لا نرى مبرراً في
الاستمرار في مصطلح الوصاية الإدارية حتى في نظام قانون للجماعات المحلية في الجزائر.

إن المقاربة القانونية لإشكالية الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، تظهر في
مستويين، نقطة المفارقة بينهما هو صدور دستور 1989 وإقراره للتعددية السياسية، إذ لمسنا رغبة
المشرع في جعل المرحلة التي تلي الدستور السابق ذكره، أن تسير الوضعية القانونية للجماعات المحلية
هذا التوجه السياسي بما يتلاءم ومستجدات هذه المرحلة وطبيعتها، فصدر القانون المتعلق بالبلدية
رقم 08-90 الملغى والقانون المتعلق بالولاية رقم 09-90 الملغى، اللذان تضمننا نوعاً من المرونة
والسهولة في أساليب الوصاية الممارسة على الجماعات المحلية، مقارنة بما كانت عليه في ظل مرحلة
الحزب الواحد⁴. هذه المرونة النسبية جاءت لتكريس الإصلاحات السياسية والاقتصادية التي جاء بها
دستور 1989 وإشراك الجماعات المحلية في التنمية الاقتصادية¹.

¹ - محمد محمد رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، سنة 1976، ص ص 25-26.

² - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، القاهرة، مطبعة جامعة عين شمس، 1986، ص 73.

³ - Quel est le contrôle exercé sur les collectivités territoriales ?

consulter site internet suivant : www.vie-publique.fr/.../collectivités-territoriales/

⁴ - إن ما يلفت الانتباه أن مرحلة الحزب الواحد، كان تنظيم وتسيير الجماعات المحلية يخضع لمراقبة سياسية وإدارية صارمة من طرف الحزب (طبعاً قبل الانتقال إلى التعددية السياسية). فمثلاً، وإن اعتبرت البلدية "الخلية الأساسية القاعدية"، فإنها في نفس الوقت اعتبرت بلدية الحزب الواحد، فلا

بعد ذلك، ورغبة في مسايرة متطلبات الوضع الاقتصادي والتكنولوجي الجديد، أضحى من الضروري مراجعة قانوني البلدية والولاية في الجزائر، وتوج ذلك بصدر القانونين رقمي 10-11 و12-07 على الترتيب، فكان هناك نوع من السهولة في الرقابة الإدارية، فمثلاً في القانون الأول المتعلق بالبلدية رقم (10-11) حددت المادة 43 منه حالات توقيف أعضاء المجلس الشعبي البلدي على سبيل الحصر بنصها: "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة المختصة". ولم تتركها مفتوحة مقارنة بقانون البلدية رقم 08-90 الملغى وكذا قانون الولاية رقم 09-90 فيما تضمنه في المواد 43، 44 و45 المتعلقة بالقانون الأساسي للمنتخب.

من خلال ما سبق عرضه، يبدو أن كل من المشرع الفرنسي والجزائري وإن كان الأول قضى أشواطاً جدّ متقدمة في تكريس اللامركزية من خلال ضبط مسألة توزيع الاختصاصات والصلاحيات بين السلطة المركزية وأجهزة اللامركزية الإقليمية²، فإن المشرع الجزائري من خلال تعديله لقانون الجماعات المحلية سنة 2011 و2012 لا زال لم يضبط ذلك بشكل واضح، أي (التوفيق بين مبدأي الاستقلالية والرقابة)، على اعتبار إن نجح في ذلك يعني أنه توصل إلى التكريس الفعلي

=استغراب في ذلك، فالدولة بنفسها نُعت بهذا الوصف، على اعتبار أن النظام السياسي وجميع أوجه النشاط كانت حكراً على حزب جبهة التحرير الوطني، صانع الدولة وجماعتها المحلية:

تم وضع مشروع قانون البلدية في جوان 1965 وقانون الولاية في 23 ماي 1969 من طرف المكتب السياسي لحزب جبهة التحرير الوطني. كما تبنى مجلس قيادة الثورة والحكومة شهر أكتوبر 1966 تحضير مشروع ميثاق البلدية، ليصدر نهائياً في 4 أكتوبر 1966، إذ تعتبر الأجهزة الإدارية المركزية واللامركزية مسير من طرف الحزب، وفي هذا الإطار نصت المادة 24 من دستور 1963 على أن: «جبهة التحرير الوطني تحدد سياسة الأمة وتوجه نشاط الدولة وتراقب عمل الحكومة». ضمن هذا الطرح نوه بدور المحافظ وتعزيز سلطاته على مستوى الولاية باعتباره الممثل الوحيد للدولة على مستوى المحافظة والرقابة التي يمارسها على مستوى أجهزة الولاية سواء على المستوى الإداري أو الاقتصادي.

للاطلاع أكثر، راجع في ذلك، ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، منشورات دحلب، الجزائر، 2002، ص 123 وما يليها. كما نجد أن الأمر رقم 67-24، المعدل والمتمم أخضع البلدية لوصاية إدارية صارمة جداً، والحال كذلك بالنسبة للولاية (الأمر رقم 69-38، المعدل والمتمم)، إذ جعل كل من الأمرين السابقين من المجالس المحلية المنتخبة في علاقة التبعية والخضوع تجاه السلطة المركزية، مما جعل هذه الرقابة المشددة محل انتقاد شديد، كون أن هذه الجماعات كان معول عليها ضمان الانطلاق الفعلي لعملية التنمية بكل أبعادها ومستوياتها.¹ يراجع في ذلك قانون البلدية والولاية لسنة 1990، مرجعين سابقين.

² - Voir, MoeaVonsy, "La séparation des pouvoirs dans les collectivités territoriales", Greccap-Cercle, université Montesquieu Bordeaux IV.

www.droitconstitutionnel.org/congres paris/

لسياسة اللامركزية الإقليمية كنمط للتنظيم الإداري¹. فهو لا زال في بداية الطريق، ويتضح اهتمامه بذلك من خلال أهداف الوصاية الإدارية، والتي سنبينها وفق المطلب التالي:

المطلب الثالث: أهداف الوصاية الإدارية

من المناسب الإشارة إلى أن المشرع يضع بواسطة التشريع القواعد التي تحدد بدقة وتكمل المبادئ الغامضة نسبياً الموضوعية في صلب الدستور، وهكذا يعود إلى المشرع مهمة تعريف وتحديد التنظيم العضوي واتساع الوظائف المحلية، التي تتسع باتساع أهدافها. وفي هذا الصدد يكون ذا دلالة بالغة الاطلاع على نص المادة 72 من الدستور الفرنسي الصادر في 4 أكتوبر 1958،² المعدل سنة

¹ - تشهد الجزائر حالياً انتقالاً مهماً على مستوى التنظيم اللامركزي، وتعد الولاية المنتدبة في صدارة هذا التعديل في أفق الانتقال من حيث الاختصاصات والصلاحيات.

- انظر، مثلاً: المرسوم الرئاسي رقم 15-140، المؤرخ في 27 مايو 2015 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها.

- والمرسوم التنفيذي رقم 15-141 المؤرخ في 28 مايو 2015، المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيورها، ج.ر.ج. عدد 29 لسنة 2015.

² نص المادة باللغة الفرنسية

L'article 72 de la Constitution, dans sa rédaction actuelle, résulte de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003:

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

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

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

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

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

2003 (2003-469) بتاريخ 26 مارس 2003)، التي جاء فيها ما مفاده أن: « هذه

الجماعات تدير نفسها بحرية بواسطة مجالس منتخبة وطبقا لشروط المنصوص عليها في التشريع». إذ الأصل يقتضي أن تتمتع الجماعات المحلية باستقلال في تسيير أمورها وإدارة شؤونها، إلا أن عملها يبقى دائما تحت إشراف السلطة المركزية، مما يمنح لهذه الأخيرة الحق في مراقبتها ومتابعة أعمالها من خلال آليات الوصاية الإدارية بالشكل الذي يضمن تحقيق الأهداف الفعلية والمنتظرة من تطبيق نظام الوصاية الإدارية (رقابة الشرعية)، والتي نرى أن نقسمها على ثلاثة مستويات: الفرع الأول (الأهداف السياسية)، الفرع الثاني (الأهداف الإدارية) والفرع الثالث (الأهداف المالية).

الفرع الأول: الأهداف السياسية للوصاية الإدارية

إذا كان من مقومات اللامركزية المحلية أنها تقوم على أساسا استقلال وحداتها المحلية لتدبير شؤونها المحلية¹، فإنه لا يفهم من ذلك أن يكون ذلك الاستقلال كاملاً ومطلقاً خارجاً عن مكونات ووحدة الدولة، بل هو جزء لا يتجزأ منها². مؤدى ذلك أن الدولة هي في ارتباط دائم مع جماعاتها المحلية من خلال رابطة الوصاية الإدارية عليها، التي تمارسها بأساليب مختلفة، تتوقف على درجة التطور السياسي إلى جانب التقاليد الحضرية، والأحوال الاجتماعية السائدة.

من الأهداف السياسية ما يلي:

أ. الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة³:

الهدف من هذه الرقابة على اختلاف النظم السياسية التي تنتمي إليها الجماعات المحلية هو المحافظة على الوحدة السياسية للدولة، وأن هذه الهيئات تعتبر جزءاً مهماً في صنع وتنفيذ السياسة العامة للدولة⁴ لمواكبة التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المتسارعة. هذا في المقام الأول،

=Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois . Article 72 de la Constitution française du 4 octobre 1958.

¹ - محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 2008، ص 49.

² - بكر خالد قباني، الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 105.

³ - ينظر في ذلك، محمد انس قاسم جعفر، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1978، التنظيم المحلي والديمقراطي، دراسة مقارنة، سنة 1982، ص ص 29-30.

⁴ - مكلل بوزيان، الاتجاهات القانونية الجديدة للإدارة المحلية في ظل نظام التعددية السياسية، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، المجلد 9، العدد 2، سنة 1999، ص 41.

- ينظر كذلك،

Muller Pierre, Les politiques publiques, paris, Presses Universitaires de France, 4^{ème} éd., 2000, p. 27.

أما في المقام الثاني، الهدف من هذه الرقابة هو التأكد من أن هذه الوحدات تباشر الأغراض التي وُجدت من أجلها بالوسائل المناسبة ومدى استخدامها للأموال الموضوعة تحت تصرفها بكفاءة ومقدرة¹.

ب. الحفاظ على وحدة الاتجاه السياسي العام داخل الدولة:

بالرغم من العيوب التي قد يراها البعض في نظام الإدارة المحلية، كالقول بأنه يمكن أن تؤدي إلى المساس بوحدة الدولة بالنظر إلى تطبيق مبدأ توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية، أن هذه الأخيرة يمكن أن تسعى إلى تحقيق مصالح أقاليمها على حساب المصلحة العامة للدولة².

يقابلها في ذلك أن هذه المعطيات لا تستند إلى أرضية صلبة يمكن أخذها محمل الجد، كون أن الجماعات المحلية منطلق نشأتها السياسية هو الدستور في المقام الأول، وفي المقام من خلال هذه الهيئات يتم إشراك المواطن في الحراك السياسي والتنموي، وترسيخ النهج الديمقراطي وفكرة حكم الشعب لنفسه بنفسه³، فممارسة الديمقراطية على الصعيد المحلي هي المدرسة النموذجية لممارسة الديمقراطية على المستوى الوطني، مما يرسم وحدة الاتجاه السياسي العام داخل الدولة. وفي صورة أخرى من هذا الطرح، وبالرغم من أننا نقر بصعوبة ضبط وتحديد مجالات الاختصاصات الإدارية المركزية من اختصاصات طبقا للدستور وأخص في هذا المقام الدستور الفرنسي⁴. إلا أننا نُسلم بأن من واجب، بل من مسؤولية الدولة الحفاظ على التوجه العام لمعالم نظام سياسي موحد، يعكس وحدة أقاليمها وذلك بما تملكه من آليات الوصاية الإدارية على وحداتها الإقليمية. وهذا ما تم التوصل إليه في دراسات سابقة⁵.

¹ - محمد محمد إبراهيم رمضان، المفوض بمجلس الدولة، رسالة دكتوراه، الوصاية على الهيئات المحلية، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، القاهرة، بدون سنة نشر، ص ص 250-251.

² - محمد علي الخلايلية، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 60.

³ - محمد علي الخلايلية، المرجع نفسه، ص 60.

⁴ - Voir, MoeaVonsy, "La séparation des pouvoirs dans les collectivités territoriales", greccap-cercle, université Montesquieu Bordeaux IV., paris, 2010.

Voir, également, loi constitutionnelle n°2003-276, du 28 mars 2003, Art. 1^{er}.

⁵ - محمد محمد رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1976، ص 74 وما يليها.

في هذا السياق، يفضي تطبيق إجراءات الوصاية الإدارية إلى تقوية البناء السياسي للدولة، من خلال تطبيق الفجوة بين المواطنين ونظام الحكم وتربيتهم تربية سياسية وتدريبهم على القيادة وتحمل المسؤولية.

ج. الوصاية البرلمانية ومساءلة السلطة التنفيذية عن أعمال الجماعات المحلية:

تخضع الهيئات المحلية لرقابة البرلمان (الرقابة على الأشخاص والرقابة على الأعمال)، وكون أن إدارة الجماعات المحلية هي امتداد للجهاز الإداري الحكومي في الدولة، فالسلطة التنفيذية ممثلة في جهاز الحكومة تتحمل مسؤولية جزء من نشاط وعمل هذه الوحدات أمام السلطة التشريعية – البرلمان.

فيما يخص الرقابة على الأشخاص تكون بوسائل متعددة نوجزها باختصار في المثال التالي:

- تعتبر الهيئات المحلية من خلق المشرع الذي يحدد أنواعها ومستوياتها في حدود القواعد الدستورية¹، ففي فرنسا يملك البرلمان سلطة إصدار القوانين المنظمة للهيئات المحلية – في حدود الدستور – فهو الذي يقرر أنواع ومستويات الهيئات المحلية أو يعدلها، فإذا كانت المادة 72 من دستور 1958 قد نصّت على أن: «الوحدات المحلية هي المحافظات والبلديات وأقاليم ما وراء البحار، فإنها في نفس الوقت فوضت للمشرع خلق أي وحدات أخرى»².

أما فيما يتعلق برقابة البرلمان على أعمال الهيئات المحلية، فإنه يباشر قدرًا ذا أهمية كبيرة من الوصاية على أعمال هذه الوحدات منها:

أن المشرع هو الذي يقوم بتحديد اختصاصات الهيئات المحلية سواءً بقوانين عامة أو قوانين خاصة بوحدة معينة. حالة أقاليم (ما وراء البحار بفرنسا)³ و(المقاطعات الإدارية بالجزائر)⁴. ويلتزم المشرع في تحديده لاختصاصات الهيئات المحلية بالتوجيهات الدستورية في هذا الشأن، وإن كانت القاعدة المتبعة في معظم دساتير العالم هي النص على اختصاصات الهيئات المحلية بالقيام بالمرافق المحلية دون الدخول في التفاصيل والجزئيات.

¹ - يراجع في ذلك المادة 72 من الدستور الفرنسي، مرجع سابق.

² - Article 72 de la Constitution, dans sa rédaction actuelle, résulte de la loi constitutionnelle no 2003-276 du 28 mars 2003. 251 وبنظر كذلك، محمد محمد إبراهيم، مرجع سابق، ص

³ - Loi organique n°2011-883 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités régies par l'article 73 de la constitution. JORF n°0173 du 28 juillet 2011 page 12818.

⁴ - ينظر، القانون رقم 15-145 المؤرخ في 28 مايو 2015، المتضمن تنظيم المقاطعات الإدارية وسيرها، ج.ر.ج. عدد 29 لسنة 2015.

ففي كل من فرنسا والجزائر يتمتع المشرع بحرية كبيرة في تحديد وتعديل اختصاصات الهيئات المحلية، لأن الدستور لا يتضمن سوى توجيهات عامة غير مفصلة.

نظراً لأهمية بعض أعمال الجماعات المحلية في فرنسا، فإن البرلمان يباشر رقابة مؤثرة على أعمال الهيئات المحلية من خلال السلطات التي يملكها، فمثلاً يمكن له مساءلة وزارة الداخلية والجماعات المحلية فيما يتعلق بالتمويل المحلي والقروض المالية التي تستفيد منها الجماعات المحلية أو التي تمنحها للغير كالجمعيات.

وقد يتم طرح نشاط الجماعات المحلية، أو بعضها، للمناقشة العامة في البرلمان¹، إما بناء على طلب من بعض أعضائه أو استجابة للرأي العام، أو في إطار تطبيق القانون العام للجماعات الإقليمية (CGCT) وقانوني البلدية والولاية في التشريع الجزائري.

كما يباشر البرلمان وصاية على تنفيذ الهيئات المحلية لاختصاصاتها عن طريق لجان تقصي الحقائق، التي يشكلها المجلس من بعض أعضائه، والتي تقوم ببحث المسائل الخاصة بمجلس محلي وتقديم تقريرها للمجلس.

وتتطلب كثير من القوانين المحلية ضرورة موافقة البرلمان على حل بعض المجالس المحلية، ومثال ذلك ضرورة موافقة الجمعية الوطنية الفرنسية على حل مجالس المحافظات أو المجالس البلدية بها، كما تتسع دائرة الوصاية إلى مجلس الأمة² (Sénat) لتشمل مجالات عديدة من اختصاصات الهيئات المحلية.

¹ -Article 24 Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du gouvernement. Il évalue les politiques publiques.

Il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat. Les députés à l'Assemblée nationale dont le nombre ne peut excéder cinq cent soixante-dix-sept, sont élus au suffrage direct.

Le Sénat, dont le nombre de membres ne peut excéder trois cent quarante-huit, est élu au suffrage direct. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République. Les français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat. La représentation des collectivités territoriales Titre IV Le parlement Constitution de la V^o République Française. https://www.senat.fr/role/fiche/coll_los.html

² -NB Des initiatives relevant de la fonction de contrôle du Sénat

Dans ce cadre, le Sénat a diversifié la palette de ses actions : missions d'information, groupes d'études, rapports d'information, à côté des formes plus classiques que sont les questions écrites et les questions orales avec (ou sans) débat (sans exclure les moyens lourds, telles les commissions d'enquête dont celle sur la Corse et auparavant sur la Nouvelle-Calédonie, par exemple).

الفرع الثاني: الأهداف الإدارية

إذا كانت الوصاية الإدارية عنصر من عناصر النظام الإداري اللامركزي، مما لا شك فيه أن هناك أهداف ففيما تتجلى صور أهدافها؟.

أ. ضمان وحدة النمط الإداري العام في الدولة:

من مظاهر وحدة الدولة أن يتسم نظامها الإداري على مستوى إدارة الهيئات المركزية واللامركزية بوحدة المبادئ التي تحكم عملية التسيير والتنظيم الإداري، ولا يتأتى ذلك إلا بالحرص الدائم والمستمر على تكريس الرقابة الرئاسية على الأجهزة المركزية من جهة، ومن جهة أخرى، ممارسة السلطات الوصاية على الهيئات اللامركزية الإقليمية والمرفقية¹. وبهذه الطريقة تكون الدولة قد رسمت اتجاه إداري عام وموحد يطبق على جميع الوحدات المحلية، ولا يتسنى لهذه الأخيرة الخروج عنه، فهو معلم من معالم الوحدة الإدارية للدولة²، والخروج عنه خاصة من قبل الجماعات المحلية قد يعرض الدولة إلى الانهيار والتهديم.

يندرج تحت ضمان وحدة النمط الإداري، العمل على تحقيق مرجعية ومنظومة إدارية واحدة (الدليل الإداري للجماعات المحلية)، بما في ذلك وحدة الوثائق والاستمارات الإدارية المعمول بها والتي تحمل شعار الدولة فقط. وإلزام هذه الهيئات (المحلية) بتحقيق مستوى معين من أداء الخدمة الإدارية بإتباع أنسب وأحسن الوسائل.

ب. ضبط وترقية العمل الإدارية بين الجماعات المحلية فيما بينها وبين الدولة:

تقوم اللامركزية الإدارية على أساس توزيع الوظيفة الإداري بين السلطة المركزية ومجموع أقاليمها، مما يعني أن للجماعات المحلية نوع من الاستقلال الإداري في تدبير شؤونها المحلية بما يتوافق ووضعها الإقليمي، إذ تختلف أولويات التنمية المحلية بين هيئة محلية وأخرى، فقد يكون الرهان اقتصاديا عند وحدة محلية، في حين يكون الرهان فلاحيا أو سياحيا عن الأخرى، ولو توحيد الجهود

=Par ailleurs, la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation à partir de 2009 participera activement à la fonction de contrôle du Sénat dans les domaines intéressant le statut, l'activité et l'avenir des collectivités locales. (Prenant en cela le relais de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement du territoire et de l'observatoire pour la décentralisation, disparus). La représentation des collectivités territoriales- Sénat.

https://ww.senat.fr/role/fiche/coll_loc.html

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، قسنطينة، الجزائر، ط2، ص ص 182-183.

² - ثروت بدوي، مبادئ القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968، ص 362. منقول عن: المرجع نفسه، ص 42.

بين هذه الوحدات وخلق نوع من التكامل الوظيفي والعضوي بين أجهزتها الإدارية. هنا تظهر أهمية الوصاية الإدارية في خلق نوع من التنسيق الإداري المحلي¹ (على المستوى الأفقي)، من جهة، وبين المحلي والمركزي (على المستوى العمودي) من جهة أخرى، وتعتبر الحكومة الفضاء الأمثل للقيام بهذه المهمة لما تتوفر عليه من آليات قانونية وتقنية وفنية وإدارية، إذ يتم تجميع كل المعلومات على مستوى أجهزتها، مما يؤهلها لترقية الجهود المحلية وخلق نوع من التعاون اللامركزي المحلي، لاسيما بين الأقاليم المتجاورة. ويظهر ذلك من خلال تسجيل وتوزيع العمليات التنموية المحلية وتفادي التسجيل الإداري المزدوج والمتعدد المرفوع من طرف طلبات الجماعات المحلية، والإبقاء فقط على المشاريع ذات التوازن الإقليمي.

يترتب على التنسيق الإداري ترقية وتنظيم الجهود المحلية وصرفها لتحقيق الهدف المحدد وضمان وحدة فهم وتفسير القرارات والسياسات واللوائح ونظم العمل على المستوى التنظيمي والإداري ولا يضمن ذلك إلا الوصاية الإدارية في حدود القانون².

ج. ضمان حسن إدارة المرافق المحلية:

للجماعات الإقليمية الفرنسية حرية اختيار طريقة تسيير واستغلال المرافق العمومية المحلية، ومصدر هذه الحرية هو الدستور الفرنسي "مبدأ الحرية الإدارية".
وعليه، لها حق التسيير المباشر³ لهذه المرافق أو أن تعهد تسييرها إلى مؤسسات أخرى بموجب اتفاقية إلا ما استثنى بنص قانوني⁴.

¹ - Voir, Roger CantaCuzene, "Les coordinations des politiques publiques dans les départements régions d'outre-mer, le cas de la Martinique", paris, 2002. www.persée.fr/doc/co loc.

² - عدنان سليمان عمرو، الوصاية على الهيئات المحلية - دراسة عربية مقارنة، مذكرة دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، المملكة المغربية، 1982، ص 44.

³ - Voir, Décret n°2001-184 du 23 février 2001 relatif aux régies chargées de l'exploitation d'un service public et modifiant la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales. JORF n°49 du 27 février 2002 page 3110, texte n°2.

⁴ - A titre exceptionnel, la loi peut néanmoins imposer un mode particulier de gestion, comme c'est le cas par exemple pour les services départementaux d'incendie et de secours ou les établissements sociaux et médico-sociaux. De même, l'avis du Conseil d'Etat du 7 octobre 1986 a identifié certaines missions ne pouvant pas faire l'objet d'une délégation à une personne privée, à savoir :

- les missions de service public assurées par les collectivités territoriales au nom ou pour le compte de l'Etat comme l'état civil, les élections, les obligations militaires.

في هذا الإطار، إن عملية منح تسيير المرافق العمومية من طرف الأشخاص الاعتبارية (الجماعات الإقليمية) إلى المستفيدين من خدمة التسيير بما فيهم الشركاء الخواص، تتم وفق ما هو منصوص عليه في القانون العام للجماعات الإقليمية¹، وبمراقبة من طرف لجان على المستوى المحلي تختلف تركيبة عضويتها من جماعة محلية إلى أخرى²، وتتولى إعداد تقرير سنوي على عملية تسيير هذه المرافق وترفع إلى الجهات الوصية³ للتأكد من سلامة وحسن تسيير وتطبيق إجراءات منح تسيير هذا المرفق طبقاً لبنود دفتر الشروط⁴.

وأمام تزايد المطالب الاقتصادية والاجتماعية المحلية، لاسيما وأن الجماعات المحلية تمارس من خلال المرافق المحلية وظيفتها الاقتصادية والاجتماعية، فكان من الطبيعي اعتماد الرقابة والشفافية في تعامل المرفق مع مرتفقيه وأن مراقبة تفويض المرفق العام تعد عنصراً أساسياً من عناصر نجاح سير المرفق⁵ والتي يجب أن تشمل جميع وسائل الاستغلال وأيضاً كل التقارير التقنية والمالية. تكريس مبدأ الاهتمام بحسن سير المرفق العام بفرنسا خلال سنوات 1980 إلى 1990، من خلال عصرنة هذا المرفق واعتماد مبدأ حق الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية، كما صدرت عدة نصوص قانونية⁶ لضمان حسن سير هذا المرفق.

-
- =les missions de service public qui relèvent de l'exécution même du pouvoir régalién des collectivités locales comme les pouvoirs de police, de sécurité et d'hygiène.
 - l'exercice du pouvoir de réglementation ou d'organisation interne des collectivités.

www.collectivités-locales.gouv.fr/mode-gestion-des-services-publics-locaux.

¹- Voir, Art. 1411-1 du CGCT (code Général des Collectivités Territoriales), modifié par loi n°2005-102 du 11 février 2005 (art. 30).

²- Voir, Art. 1411-5 du CGCT.

³- Voir, Art. 1411-2, et Art. 1411-3 du CGCT.

⁴- Voir, Art. 1411-11 du CGCT (chap d'application : les groupements des collectivités territoriales).

⁵- Jean- Bernard Auby, "Bilan et limites de l'analyse juridique de gestion déléguée du service public", Remald série (thèmes actuels), n°30, p 143.

⁶- Voir par ex: Circulaire ministérielle du 23 février 1989 relative au "Renouveau du service public", journal officiel du 24 février 1989, p 2526.

-Pour plus d'information, voir, Aurélien Ragaïne, "Les fonctions de l'évaluation des services publics locaux par la satisfaction des usagers entre apprentissage et discipline", thèse doctoral, université d'Orléans, France, 2010.

في هذا المقام، لقد وسع القانون المؤرخ 1993/01/29 من اختصاصات التنظيم الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، بحيث ألزمتها المشرع بتقديم الوثائق المتعلقة بتحضير وإبرام العقود بما فيها العقود المرتبطة بتسيير المرافق العامة بعد أن هيمنت السرية على أعمالها وتصرفاتها¹.

من بين الأهداف الرئيسية للوصاية الإدارية هو ضمان حسن إدارة المرافق العامة المحلية، لذا نجد أن أسلوب التسيير المباشر للمرفق المحلي له مزايا مقارنة بتسيير المرفق الوطني، وهذا لقرب النوع الأول من المواطنين ومعرفة حاجاته، كما إمكانية السيطرة عليه داخل الإقليم الذي أنشأت فيه².

ومن أمثلة ذلك مرافق النقل (حضرية، ريفية) والنظافة تنحصر في إقليم معين. وعليه، تعمل مصالح الدولة المركزية على غرار الدولة الجزائرية من خلال نظام الوصاية الإدارية لدفع الجماعات المحلية لتقديم خدمات مرفقية نوعية للمواطنين بالشكل الذي يضمن رضاهم وارتياحهم في علاقاتهم مع أجهزة الدولة.

هذا يظهر جلياً من خلال حرص وزارة الداخلية والجماعات المحلية لتوفير كل الوسائل (القانونية- المادية- البشرية- الفنية والاستشارية)³ على مستوى الهيئات المحلية لضمان حسن الاستقبال، وتجهيز قاعات الانتظار وفتح بوابات إلكترونية قصد ضمان حسن تسيير هذه المرافق والتكفل الإيجابي بالشكاوى واستفسارات المواطنين وتقييم ذلك.

الرقابة الإدارية الممارسة من طرف الدولة تكاد تكون شبه يومية والغرض منها تحقيق المصلحة العامة (المنفعة العامة)⁴.

من خلال ما تقدم عرضه، نسجل جهوداً كبيرة مبذولة من طرف كل من المشرع الفرنسي والجزائري، وإن كان بالنسبة للأول مجال المبادرة أكثر اتساعاً وتحديثاً، ذلك أن مبادئ نظرية المرفق العام هي وليدة التشريع الفرنسي.

¹ -Joël Carbojo, Droit des services publics, 3^{ème} éd. , édition Dalloz, paris, 1997.

² - محمد فؤاد مهنا، حقوق الأفراد إزاء المرافق العامة والمشروعات العامة، مطبعة الشاعر، الإسكندرية، مصر، 1970، ص 48.

³ - ينظر، في ذلك، المرسوم الرئاسي رقم 16-03 المؤرخ في 7 يناير 2016، المتضمن المرصد الوطني للمرفق العام، ج.ج.ج.ج. عدد 02 لسنة 2016، إذ المادة 08 منه تضمن عضوية (2) من أعضاء المجلس الشعبي الولايتي و(2) من المجلس الشعبي البلدي، يتم تعيينهم من طرف وزير الداخلية والجماعات المحلية.

⁴ - محمود محمد شطا، تطور وظيفة الدولة (الكتاب الأول- نظرية المرفق العام)، ديوان المطبوعات الجامعية، 1983، ص ص 201-202.

الغاية من هذه الجهود إحداث وتطوير أساليب إخضاع تسيير المرافق العامة المحلية وخلق نوع من المقاربة المتوازنة بين الرقابة الإدارية على سير هذه المرافق وحرية إنشائها وتحقيق أهدافها محلياً¹.

الفرع الثالث: الأهداف المالية

يرافق الحرية الإدارية للجماعات المحلية، الاستغلال المالي لها، فكلاهما يكمل الآخر، فلا جدوى من إعطاء هذه الهيئات حرية اتخاذ قراراتها الإدارية دون أن تكون مالية تدعم عملية اتخاذ القرار، غير أن الاختصاص المالي لهذه الوحدات لا بد أن يخضع لرقابة مالية خاصة، لضمان الموازنة المالية لميزانيتها، وأن تكون تصرفاتها الإدارية في حدود ما تتوفر عليه من إيرادات مالية.

وعليه، فأجهزة الوصاية الإدارية هي من تتولى الرقابة لتحقيق الأهداف المالية، والتي نذكر

منها:

أ. ضمان مسار صرف المال في الدولة:

ففي فرنسا، من بين الأهداف المالية للرقابة الإدارية المنصوص عليها في المواد من رقم L. 1612-1 إلى رقم L.1612-20 من القانون العام للجماعات المحلية (CGCT)، والممارسة في أغلب الحالات من طرف ممثل الدولة (le préfet) بالعمل والتنسيق مع الغرف الجهوية للمحاسبة (CRC) هي ضمان احترام القواعد المالية²، أثناء عملية الإعداد، المصادقة والتنفيذ لميزانية الجماعات الإقليمية ومؤسساتها العمومية.

والغاية الرئيسية من ذلك احترام توجه العام للإنفاق العمومي للدولة الفرنسية من حيث الاستثمار³ العمومي والمديونية العامة، ذلك أن الجماعات الإقليمية الفرنسية تشكل حركة اقتصادية

¹ - Cas de France

Voir, par ex, Art. L1411-1 du CGCT, modifiée par ordonnance n°2016-65 du 29 janvier 2016, Art. 58 relative aux contrats de concession.

أما فيما يتعلق بحالة الجزائر:

- بالنسبة للبلدية: ينظر، المواد من رقم 149 إلى رقم 156 من قانون البلدية، مرجع سابق.

- والولاية، ينظر، المواد من رقم 141 إلى رقم 149 من قانون الولاية، مرجع سابق.

² - Ces règles portent sur quatre points :

Voir, de l'art. L.1612-2 au L.1612-16 du CGCT.

³ - finances publiques territoriales dans l'Union Européenne, 11^e édition, conseil des communes et régions d'Europe- Dexia, juillet 2012, p 19 ; P.-Y. Monjal, Droit européen des collectivités locales, LGDJ- L'extenso, 2010, p. 17.

مهمة في المجال المالي والضريبي¹، جزء مهماً في السياسة العامة لفرنسا كحالة نشاطها في الاتحاد الأوروبي².

وفعالاً، هذا ما تضمنه الميثاق الأوروبي للاستقلالية المحلية، فمن جهة، يقر بحق الجماعات المحلية في استخدام مواردها المحلية، بما تراه مناسباً للمساهمة في السياسة الاقتصادية للدولة، ومن جهة أخرى، يتعين على هذه الهيئات، وهي تتمتع بهكذا اختصاصات مالية، أن يكون تصرفها في إطار الدستور والقانون³.

أما في الجزائر، فهي لا تخرج عن دائرة ما تم ذكره بالنسبة لفرنسا، إذ تتمثل الأهداف المالية في وجود رقابة على كل العمليات المالية لنفقات وإيرادات الجماعات المحلية، وسلامة تنفيذ ميزانيتها واستخدام الاعتمادات المقررة في الأغراض التي خصصت من أجلها، على أن لا تتعارض مع الأهداف المالية للسياسة العامة للدولة. ومن هنا يمكن إثبات نجاعة وصرامة الرقابة يكمن أساساً في الحفاظ على المال العام وضمن مسار صرفه ولا يتأتى ذلك إلا بوجود قاعدة بيانات على المستوى المركزي تعمل بالتنسيق مع الهيئات المحلية، لتفادي ازدواجية الإنفاق وهدر المال العام وما يترتب عنه من متأهات وعواقب جد وخيمة على الوحدة المالية للدولة وتكاملها الاقتصادي.

وعليه، لقد اشترط المشرع الجزائري من خلال قانون البلدية⁴ قبول الهبات والوصايا الأجنبية بالموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية وتسمى وثيقة الميزانية بعقد ترخيص وإدارة⁵، بمعنى لا يتم تنفيذها إلا بعد إتمام إجراءات المصادقة عليها من طرف الوصاية.

¹ -La fiscalité, propre, partagée ou transférée, des collectivités représente plus de 840 milliards, soit plus du quart de la fiscalité totale : finances publiques territoriales dans l'Union Européenne, op.cit., p 13.

²- C. Pilone, Dan emark, in les finances publiques en Europe, sous la dir. de G. Orsoni, Economica, 2007, p. 106.

voir, aussi, Rudy Channel, Observatory, on local autonomy (OLA- France), "Quel contrôle financier externe sur les collectivités territoriales dans l'Union Européenne ?".

www.lagazettedescommunes.fr

³ -Voir, Art. n°9 du Charte Européenne de l'autonomie locale, conseil de l'Europe, série des traités européens- n°122.

⁴ - ينظر، المادة رقم 171 من قانون البلدية، مرجع سابق.

⁵ - ينظر، المادة رقم 176 من قانون البلدية، نفس المرجع، وكذا المادة رقم 157 من قانون الولاية، مرجع سابق.

ب. التكامل المالي والاقتصادي فيما بين الجماعات المحلية وبين السلطة المركزية: من خلال تطبيق نظام الوصاية الإدارية من طرف السلطة المركزية تجاه الجماعات المحلية بجهازها التنفيذي والتداولي تضمن السلطة المركزية التكامل بين الوعاء المالي والنشاط الاقتصادي، أولاً على مستوى الهيئات المحلية، ثم في المقام الثاني بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية طبعاً ضمن متطلبات ومقاربات محاور السياسة العامة للدولة ووحدها، وأن هذا الموضوع كان محمل جد من طرف الدولة الفرنسية، بل من مبادئها ومسئولياتها، فعملت منذ سنة 1982 على مسح صورة الدول المركزية دون الجماعات المحلية¹: "إن فرنسا المسؤولة هي أيضاً بلد يجب أن يعمم الآن وحدة الجمهورية في تنوع ومسؤولية جماعاتها المحلية. وبالتالي، فإن السؤال عن اختفاء صورة فرنسا مركزية في أقصى الحدود، محصنة في صرامة نصوصها وأنظمتها وتعاليمها"².

تتضح كذلك أهمية الوصاية الإدارية في التنسيق بين مدونة تسجيل وإنجاز مشاريع المخططات المحلية والتأكد من عدم معارضتها مع المخططات الوطنية³.

بهذا تكون الوصاية الإدارية بمثابة أحد الضمانات المتوفرة لدى السلطة المركزية لمنع اعتداء الهيئات المحلية على وحدة الدولة⁴، من ذلك في المجال الاقتصادي، وتحقيق التعاون والتكامل، من خلال نظام الرقابة الإدارية يُسمح للسلطات الإدارية المركزية بالتدخل للمساعدة عند عجز السلطات الإدارية اللامركزية بتقديم الخدمات اللازمة لإشباع الحاجات العامة⁵.

¹ -Les principaux objectifs de la décentralisation. Une nouvelle distribution des pouvoirs dans un Etat unitaire pour une République territoriale : l'unité dans la diversité- Sénat.

<http://www.senat.fr/rap/r99-447-4/r99-447-15.html>.

² - النص باللغة الفرنسية:

"Une France responsable, c'est aussi un pays qui doit désormais enraciner l'unité de la République dans la diversité et la responsabilité de ses collectivités locales. Il s'agit donc de faire disparaître l'image d'une France centralisée à l'extrême, enfermée dans la rigidité de ses textes, de ses règlements et de ses circulaires"

³ - رمضان محمد بطيخ الإدارة المحلية، الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية، دراسة تحليلية، ط2، مؤسسة العين للإعلان والنشر والتوزيع، أبو ظبي، سنة 1988، ص 96.

⁴ -la tutelle administrative est une donnée au pouvoir central à l'encontre des autorités décentralisées dans de l'unité de l'Etat. Maspétiol et La Roque, op.cit., p. 377.

⁵ - عمار عوايدي، مرجع سابق، ص 267.

في هذا الإطار، نرى أنه يجب أن تمارس الوصاية الإدارية (الرقابة) على البلديات من قبل جهة مركزية واحدة وهي الوزارة المشرفة، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، وأن لا تكون وصاية (رقابة) ولائية على البلديات، بمعنى أن تكون هناك جهة وصاية موحدة، ذلك أن تعدد جهات الوصاية يؤدي إلى العديد من العيوب كعدم التنسيق، لاسيما وأن الجماعات المحلية تعرف اختصاصات واسعة (اقتصادية، اجتماعية...).

ج. المحافظة على أموال الجماعات المحلية ومراقبة كيفية تنفيذها:

بالرغم من أن مبدأ الحرية الإدارية أساسه دستوري¹ في النظام الفرنسي، إلا أن الجماعات المحلية لا تتمتع فيها باستقلالية² مالية فعلية، فسلطة اتخاذ قراراتها في ذلك جد محدودة³ لوجود وصاية إدارية (رقابة) تراقب وتشرف عن قرب على عملية الإنفاق المالي المحلي. على سبيل المثال⁴: ممثل الدولة (le préfet)، المحكمة الإدارية (tribunal administratif) والغرف الجهوية للمحاسبة. بقدر ما يفهم من أن هذه الرقابة تقيد الحرية المالية للجماعات المحلية، إلا أننا نرى أن الغرض من ذلك هو حماية أموال هذه الهيئات ومتابعة أوجه إنفاقها كالنفقات الإجبارية وضرورة وجود مصلحة محلية بالنسبة للنفقات الاختيارية، وأن لا يكون الالتزام بصرف النفقات إلا بوجود إي رادات مالية تغطي تلك النفقات⁵.

¹ - Art. 5, loi constitutionnelle n°2003-276 du 28-03-2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JORF n°75, p. 5568.

² - NB- Je rappelle que le terme « autonomie » n'est textuellement repris que dans la loi organique n°2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'art. 72-2 de la constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, JORF n°175 du 30 juillet 2004, ainsi qu'à l'art. 74, C. de 1958 consacré au statut particulier des collectivités d'outre-mer. Globalement, le titre XII, C., de 1958 privilégie la notion de libre administration des collectivités territoriales.

³ - Voir, Vincent Dussart, L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels, paris, CNRS éditions, 2000, pp. 12- 13.

- Voir aussi, A. Roux, L'autonomie financière des collectivités locales en Europe", Rapport introductif, Annuaire international de justice constitutionnelle, 2006, p. 499.

⁴ - Le contrôle des collectivités territoriales, "fiche de niveau 3 institutions administratives", la libre administration des collectivités territoriales, 29 décembre 2007.

⁵ - Voir, Art. 1611-1 et 1611-2 créée par la loi n°96-142 du 21 février 1996, relative à la partie législative du code général des collectivités territoriales, NOR : INTX9400076L, version consolidée au 5 juillet 2017.

لذا فإن متابعة صرف أموال الجماعات المحلية يتم وفق متابعة قانونية¹ مشروعة، ولا تنقص من قيمة الاستقلالية المالية للهيئات المحلية.

الأمر كذلك بالنسبة للإعانات المالية² سواء تعلق الأمر بتلك الممنوحة من طرف الدولة للجماعات المحلية أو تلك الممنوحة من طرف هذه الأخيرة للجهات المعنية كالجمعيات، يتم منحها لإنجاز مواضيع محددة ولا يتم تغيير وجهة صرفها إلا بترخيص ومرافقة من الهيئة المانحة الدولة أو الجماعات الإقليمية³.

أما فيما يخص أهداف الوصاية الإدارية في المجال المالي للجماعات المحلية الجزائرية، المعلوم أن الم وارد المالية المحلية تنقصها المرونة، يُقصد بالمرونة مدى قابلية هذه الموارد للزيادة عند الرغبة في التوسع في الإنفاق. وهذه الخاصية غير متوفرة في الموارد المالية المحلية، على عكس ما هو عليه بالنسبة

¹ -Régime juridique des dépenses locales

Le régime juridique des dépenses locales présente un intérêt dans le cadre de l'établissement de l'équilibre budgétaire. En effet, selon le principe de l'équilibre réel, le budget doit présenter un équilibre par section, en vertu de l'article L.1612-4 du CGCT. Dans le cadre d'un budget minimal et en vue de rétablir l'équilibre budgétaire, les chambres régionales des comptes choisissent de réduire les dépenses facultatives par excellence, les dépenses d'investissement. De même, l'inscription des crédits nécessaires au règlement d'une dépense obligatoire est un cas de contrôle budgétaire. Par Mattret Jean-Bernard modifié le 03/12/2012.

[www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xiwki/wiki/.../view/Regime juridique des dépenses locales](http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xiwki/wiki/.../view/Regime_juridique_des_depenses_locales).

² -Les subventions attribuées par l'Etat doivent ainsi correspondre à un objectif de politique publique précise dans le cadre d'un programme du budget de l'Etat. L'Etat publie chaque année un document rapportant l'effort financier de l'Etat en faveur des associations, annexé au projet de loi de finances présenté au Parlement conformément à l'article 186 de la loi n°2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 (« Jaune : Effort de l'Etat à l'égard des associations»). S'agissant des collectivités territoriales, les subventions satisfont à un intérêt local lorsque la collectivité entretient un lien particulier avec le territoire d'intervention de l'association qui reçoit la subvention (CE 11 juin 1997, Département de l'Oise, n°170069). La seule circonstance tirée de ce que le bénéficiaire d'une subvention n'exerce pas dans un cadre géographique déterminé ne suffit pas à démontrer l'absence d'intérêt public local, et inversement. Annexe 1 Rappels sur les règles encadrant les...-Associations. Gouv.

www.associations.gouv.fr/.../Annexes_1_regles_encadrant_les_relations_financieres.p...

³ -Voir, Art. L.1611-4 du CGCT.

للحكومة المركزية، نظراً لما تتمتع به من سلطات مالية واسعة تمكنها من الزيادة في إيراداتها بكل الوسائل.

فعلى سبيل المثال، لقد رخص المشرع الجزائري للجماعات المحلية بتحصيل ناتج بعض الموارد المالية، تبعا لنص المادة رقم 170 من قانون البلدية رقم 10-11 ونص المادة 153 من قانون الولاية رقم 07-12، على سبيل الحصر، وليس لها الحق في الخروج عن حدود الموارد المقدرة لها قانوناً.

وضمامنا لمبدأ موازنة الإيرادات والنفقات أعطى المشرع لسلطة الوصاية الرقابة على ميزانيتها بدءاً من إجراءات المصادقة¹ إلى مرحلة التنفيذ وذلك لتحقيق الأهداف وعدم التلاعب بالنفقات والإيرادات المحلية والمحافظة عليها.

تمتد وصاية الأجهزة الإدارية إلى مراقبة طرق صرف الإعانات المالية الممنوحة من طرف الدولة إلى الهيئات المحلية، وحتى تلك التي تمنحها هذه الأخيرة إلى الجمعيات سواءً تعلق الأمر بنفقات قسم التسيير أو التجهيز²، للتحقق من مدى استخدامها للأغراض المخصصة لها.

لذا وجب أن تخضع عملية منح الإعانات الاستثنائية من طرف الدولة للجماعات المحلية لإعادة توازن ميزانيتها إلى جملة من الشروط الواجب توافرها في ذلك³.

إن المغزى من هذه الوصاية هي توفير ضمانات للجماعات المحلية لتحقيق توازن حقيقي لميزانيتها وتحكم أكثر في مواردها المالية، إذ امتدت الوصاية لمراقبة عقود الصفقات العمومية واتفاقيات تفويض المرافق العمومية المبرمة من طرفها.

وفي ظل تعدد مجالات المالية المحلية وإخضاعها للرقابة الإدارية، اعترتها عدة صعوبات وتعقيدات أضعفت فعاليتها مما تطلب تدخل ما يسمى بالرقابة القضائية المالية⁴.

¹ - ينظر، المادة رقم 183 من قانون البلدية، مرجع سابق، والمادة رقم 160 من قانون الولاية، مرجع سابق.

² - Said Benaissa, L'aide d'Etat aux collectivités locales (Algérie- France- Yougoslavie), préface de Mahfoud Ghazali, OPU éditions, n°79 OF769, p. 138, année 1983.

³ - يراجع في ذلك التعلية رقم 1344 المؤرخة في 21 جويلية 2016 للسيد وزير المالية، المتعلقة بكيفيات مراقبة الإعانات الممنوحة من طرف الدولة والجماعات المحلية لصالح الجمعيات.

⁴ - إن ممارسة المالية المحلية في مجال الرقابة الإدارية من جوانبها العملية والقانونية تفضي إلى جملة من الصعوبات والمشاكل فالرقابة الإدارية تكون من السلطة التنفيذية على نفسها وهي بذلك تكون ضعيفة وغير حازمة، مما يفقدها الفعالية في تحقيق الأهداف المطلوبة. وفي هذا الإطار فإن استحضار هذه الصعوبات والمشاكل يدفعنا إلى الإشارة إلى وجه ثاني من أوجه الرقابة يتعلق الأمر بالرقابة القضائية هذه الأخيرة تحتل المرتبة الأولى من حيث فعاليتها المباشرة في الحفاظ على مبدأ الشرعية عن طريق احترام القانون من قبل الإدارة.

المبحث الثاني. آثار تطبيق الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في فرنسا والجزائر

يترتب على تطبيق الوصاية الإدارية آثار متعددة، حسب طبيعة العمل الوصاية المتخذ تجاه الجماعات المحلية من حيث أجهزتها المنتخبة وعملها، ذلك ما سيتم توضيحه من خلال المطلبين الآتيين على الترتيب، أثر تطبيق الوصاية الإدارية على الأجهزة الإدارية (أولاً)، وأثر الرقابة على أعمالها (ثانياً).

المطلب الأول: آثار تطبيق الوصاية الإدارية على الأجهزة التداولية للجماعات المحلية

نقصد بها تلك الأعمال الناتجة عن تدخل سلطة الوصاية في مجال اختصاص الجماعات المحلية لتقوم وضعية وعمل المجالس المحلية وأعضائها، من خلال اتخاذ آليات الحل والتوقيف، بالنسبة للمجالس المنتخبة والإقالة والتوقيف بالنسبة للأعضاء المنتخبين إذا ما توفرت أسباب ذلك، حماية للمصلحة العامة وضمان احترام مبدأ المشروعية.

الفرع الأول: آثار تطبيق الوصاية الإدارية على عمل المجالس المنتخبة

تأخذ الرقابة على أعمال الإدارة مظهرين، هما الرقابة الرئاسية والرقابة الوصاية، ويقصد بهذه الأخيرة مجموع السلطات التي يقدرها القانون للهيئات المركزية على أشخاص الهيئات اللامركزية (ما هيمننا في هذا الفرع وضعية وعمل المجالس المحلية المنتخبة وأعضائها).
وعليه، نتساءل عن مدى سعة أو ضيق هاته الرقابة والآثار المترتبة على تطبيقها؟ وما مدى كثافتها أو خفتها؟

=إذا كانت مهمة القضاء العادي تنحصر في تطبيق حرفية النص القانوني والوقوف عند نية وقصد المشرع دون التوسع في ذلك، فإن القضاء المالي قضاء إنشائي يتعد الحل المناسب في إطار بحثه الدائم عن نقطة التوازن بين الحفاظ على الأموال العمومية وبين صيانة الخاضعين لاختصاصاته وذلك في إطار مرونة تامة لا تؤدي على التضحية بالمال العام ولا إلى شل روح المبادرة لدى الآمرين بالصرف.

ويقصد بالقضاء المالي مجموعة من المؤسسات التي تتولى الرقابة العليا في البلاد على المالية العمومية والتي بالنظر إلى طريقة تشكيلها وطريقة سير عملها تكتسي طابعا قضائيا وهو بهذا المعنى فإن القضاء المالي هو الذي يتولى المراقبة على تنفيذ قوانين المالية من خلال التحقق من عمليات الموارد والنفقات العمومية المتخصصة كرقابة مجلس المحاسبة في الجزائر. انظر، الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010، المعدل والمكمل للأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، الذي يقوم بواسطة مختلف الغرف الإقليمية بمراقبة العمليات المالية التي قامت بها مختلف الهيئات العمومية منها الجماعات المحلية. وبدون شك، فإنه من الأهمية بمكان القيام بهذا النوع من الرقابة لأنها تعتبر رقابة شاملة تسمح بتقييم الخطى التي قطعتها أية منظمة كانت بغرض الترشيد أو التعديل أو التطوير اللازم القيام به تجاه الممارسات الأفضل في مجال إدارة الأموال العمومية ولذلك يطلق عليها أحيانا بأنها رقاب تقييمية.

فتبني مبدأ اللامركزية الرقابة المالية يعتبر أهم المبادئ في التنظيم الرقابي للتشريعات المقارنة سواء في التشريع الأنجلوسكسوني ونموذجه في الولايات المتحدة أو اللاتيني كالتشريع الفرنسي الذي اعتمدت الغرف الجهوية للحسابات في إطار قانون 2 مارس 1982 هذا النوع من المراقبة يعد مطابقا لمنطق اللامركزية.

سبق وأن ذكرت أن الرقابة الإدارية لم توجد لتقييد حرية عمل المجالس المنتخبة في القيام بأعمالها واتخاذ قراراتها التي تراها مناسبة لخدمة المواطن ووحدة الدولة. على ضوء الإقرار التشريعي الفرنسي والجزائري بوجود الرقابة الإدارية، فإنها تتمثل أساساً في إجراءات التصديق والتصريح المسبق (أولاً) والإلغاء والحلول (ثانياً).
أولاً: إجراءات التصديق والتصريح المسبق.

يعد التصديق عملاً إدارياً بطبيعته، يصدر عن السلطة الوصية يفرغ على أعمال الهيئات المحلية لغرض التحقيق من مشروعيتها عملها وعدم مخالفتها للمصلحة العامة¹.

ويعرف الأستاذ "ADMIN" التصديق "l'approbation" على أنه: "موافقة مسبقة من سلطة عليا على قانون قانوني يصدر عن سلطة أقل وتخضع لصحة ذلك الفعل" النص الأصلي باللغة الفرنسية²

من تطبيقات رقابة المشروعية على عقود الجماعات الإقليمية في فرنسا في وضع إجراءات التصديق من طرف سلطة الوصاية على عقود هذه الهيئات وجعلها قابلة للتنفيذ وتحمل عبارة "vu et rendu exécutoire"³.

وفي هذا السياق، نجد في النظام القانوني للجماعات الإقليمية الفرنسية، وفي إطار الرقابة الإدارية المفروضة عليها، أن مداولات المجالس المحلية المنتخبة (les conseils municipales ou conseils départements) تنفيذها معلق على تحويل عقود هذه المداولات إلى ممثل الدولة (le préfet) لممارسة رقابة المشروعية عليها وفق الإجراءات التنفيذية والتنظيمية المعمول بها⁴ إلا ما استثني بنص⁵.

¹ - مصطفى كراجي، استقلالية الجماعات المحلية في ظل التمويل المركزي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة جيلالي اليابس، الجزائر، 1993، ص 69.

² - "Consentement donné par une autorité supérieure à un acte juridique passé par une autorité inférieure et auquel est subordonnée la validité de cet acte"

www.cnrtf.fr/lexicographie/approbation.

³ - Voir, arrêté sans numéro du 20 novembre 2013, (concernant stationnement d'autobus) établi par Mr. le maire Joëlle Delrue Lumbres, La France.

⁴ - Voir, Art. L2122-22, modifié par loi n°2017-257 du 28 février 2017, relative au statut de paris et à l'aménagement métropolitain. Art. 74.

⁵ - Sous réserve des dispositions de l'Art. L.2221-1, L1618-2 et Art. L.2221-10 du CGCT.

من بين الإجراءات الواجب مراعاتها في إطار الرقابة، هي شفافية عمل المجلس، بحيث نجد أن المشرع أزم المجلس الشعبي البلدي بإعداد عرض حال لنتائج أشغاله بصفة علانية بمقر البلدية¹. ومن الإجراءات التنظيمية والقانونية الواجب مراقبتها من طرف هيئة الوصاية المعنية بالمراقبة، ضرورة احترام القواعد الخاصة بإعداد وتبليغ الدعوة لأعضاء المجلس المنتخب²، يراعى كذلك من الجانب الشكلي لعقد المداولة قواعد تحريرها وعدد الأعضاء الحاضرين وإمضاءاتهم، وملاحظاتهم، ويتم تحويل عقد المداولة إلى ممثل الدولة للمراقبة³ مقابل وصل استلام يُسلم من طرف هذا الممثل.

¹ -Voir, Art. L.2121-11 et Art. L.2121-25 du CGCT.

² - فيما يخص آجال تبليغ الدعوة لأعضاء المجلس المحلي البلدي، يراعى في ذلك حجم البلدية من حيث عدد السكان، ينظر، المادة رقم-L.2121-11 من القانون العام للجماعات الإقليمية الفرنسي (CGCT).

³ -Transmettez les délibérations. Une fois la délibération adoptée, elle doit être transmise au préfet pour examen du respect de la légalité. La seule transmission, suivie de la publication, confère à l'acte un caractère exécutoire, nul besoin d'attendre le visa du préfet pour publier l'acte. La délibération doit donc être publiée ou notifiée s'il s'agit d'une décision individuelle. La publication doit se faire au recueil des actes administratifs, et non uniquement par voie d'affichage, c'est ce qu'a décidé la cour administrative d'appel de paris dans un arrêt du 28 juillet 1998. Faute de publication régulière l'acte est inopposable, et n'entre pas en vigueur. Sur la délibération doivent figurer la date de transmission de l'acte au préfet, et la date de publication. Certaines mentions sont obligatoires sous peine d'annulation de l'acte... à des articles issus du Code Général des Collectivités Territoriales. Délibérations du conseil municipal- [MAIRIRS 02]- TICASSO_www.ticasso.fr> Accueil du site> Conseil Municipal.

Voir réponse du ministère de l'intérieur

Publiée dans le JO Sénat du 10/10/2013- page 2978.

En application de l'article L.2121-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT), « au début de chacune de ses séances, le conseil municipal nomme un ou plusieurs de ses membres pour remplir les fonctions de secrétaire ». Le secrétaire de séance est ainsi chargé de rédiger, ou de faire rédiger sous son contrôle, le procès-verbal de la séance du conseil municipal pour laquelle il a été nommé. Il est maître de sa rédaction. Le procès-verbal de la séance doit être « ensuite approuvé par les conseillers municipaux présents à la séance, qui doivent, en vertu de l'article L.121-18 du code (L. 2121-23 CGCT), signer les délibérations (CE, 10 février 1995, Cne de Coudekerque-Branche). Dès lors, si un conseiller municipal juge que le contenu du procès-verbal ne reflète pas le déroulement exact du débat, il peut refuser =de signer et porter mention de la cause qui l'a empêché de signer. Le Conseil d'Etat a également précisé que « sous réserve de la mention des motifs, pour lesquels des conseillers municipaux n'auraient pas signé le procès-verbal, les conseils municipaux sont maîtres de la rédaction du procès-verbal de leurs séances et par suite une réclamation d'un conseiller fondée sur le refus par le conseil municipal

كما أسلفنا سابقاً، أعلاه، أن الهيئات الإقليمية الفرنسية تتمتع بالاختصاص الكامل في الشؤون المحلية، فهي حرة في اختصاصاتها مقابل رقابة موسعة وشديدة من السلطة المركزية، تتجلى في مشاركة الحكومة في تعيين أعضاء المجالس المحلية¹، إضافة إلى الأعضاء المنتخبين، كما تشرف على تأديب الأعضاء المخالفين وإذا اقتضت المصلحة لها أن تحل المجلس بأكمله²، وإعادة تنظيم عمله³. وفي إطار التكامل الوظيفي بين الجماعات الإقليمية الفرنسية والسلطة المركزية وحرص المشرع على تحقيق المصلحة العامة، نجد من خلال المادة رقم Art. L.1311-9 du CGCT أُلزم هذه

=d'insérer intégralement au procès-verbal ses observations et protestations ne peut être portée devant le ministre de l'intérieur, ni être soumise au Conseil d'Etat » (CE, sieur Papot, 3 mars 1905). Par ailleurs, le conseil d'Etat a considéré « que s'il le texte des délibérations attaquées, tel qu'il figure au registre prévu par l'article R.121-10 du code des communes (L.2121-10 CGCT), ne fait pas mention des interventions des conseillers municipaux au cours de la séance, cette mention n'est imposée par aucune disposition législative ou réglementaire » (CE, 18 novembre 1987, Marcy). Ainsi, s'agissant du procès-verbal de la séance du conseil municipal, aucune disposition législative ou réglementaire ne précise les mentions devant y figurer. La transcription du désaccord d'un conseiller ou même celle de l'ensemble des interventions n'est pas spécifiquement visée. Cela n'interdit pas aux communes de faire droit à une telle demande, mais la modification du procès-verbal initial ou l'inscription au procès-verbal de la séance suivante ne pourra se faire qu'avec l'accord du secrétaire de séance et des conseillers municipaux présents. Dans les communes de 3500 habitants et plus, le règlement intérieur, établi par le conseil municipal, peut d'ailleurs organiser les modalités de présentation des procès-verbaux de séance, s'agissant d'une règle de fonctionnement interne.

<https://www.senat.fr/questions/base/2012/qSEQ120801574.html>

فيما يخص معرفة نوع الجماعة الإقليمية والمواد القانونية المنظمة للمراقبة المشروعية، انظر في ذلك:

- Les communes (art. L.2131-6 du CGCT), les départements (art. L.3132-1), les régions (art. L.4142-1), les établissements publics de coopération intercommunale (art. L.5211-3).

Le CGCT énumère les matières faisant l'objet de contrôle de légalité. Pour les communes (art. L.2131-2), pour les départements (art. L.3131-2), pour les régions (art. L.4141-2) et pour l'intercommunalité (art. L.5211-3).

¹ -Voir, Art. L.273-5 du Code électoral français, créé par loi n°2013-403 du 17 mai 2013, relative de conseillers départementaux des conseillers municipaux et des conseillers communautaires. Art. 33.

² -Voir, Art. L.2121-6 du CGCT, et Art. L.270 du Code électoral français.

³ -Ville De Roubaix, Règlement intérieur du conseil municipal adopté par délibération n°2014 D109 du 22 mai 2014.

www.ville-roubaix.fr/...reglement_interieur_du_conseil_munic.

الجماعات بضرورة الحصول على الاذن المسبق لبض تصرفاتها المهمة، من ذلك اقتناء لوعاء عقاري، أو بصفة عامة كل المعاملات العقارية التي ترغب الجماعات الإقليمية القيام بها لا بد أن تكون أولاً موضوع الحصول على الإذن المسبق من طرف الدولة 'L'avis préalable de l'autorité de l'Etat'¹ حتى يتسنى لهذه الأخيرة القيام بعملية التقييم المالي للعقار. وفي كل الأحوال، لا يمكن للجماعات الإقليمية الفرنسية أن تقبل على بيع عقار بثمن رخيص، تبعاً لما أقره مجلس الدولة الفرنسي.²

أما فيما هو معمول به في الجزائر، فالرقابة وإن كانت على الوظيفة التنفيذية للهيئة التنفيذية³ للجماعات المحلية، فإنها تمتد كذلك إلى المجلس المنتخب (كهيئة تداولية).

ذلك أنه مهما كانت الاختصاصات التي تمارسها الهيئات المحلية في الجزائر بنوع من الاستقلالية، فإنها لا تخرج عن دائرة الرقابة المقررة لها قانوناً.⁴

عملاً بما تضمنه قانون البلدية والولاية⁵، يجب أن تخضع مداوات المجلسين المنتخبين (البلدي والولائي) إلى إجراءات التصديق والتصريح.

وعليه، قد يرتقي إجراء التصديق إلى مستوى إقرار وإجازة عمل الهيئات المحلية من طرف هيئة الوصاية إذ بموجبه تقرر صلاحية أو عدم صلاحية تنفيذ العمل المزمع إنجازه.⁶

تباشر إجراءات التصديق من طرف السلطة الوصية على وثيقة العمل (مداوات) المقدمة لها من طرف الهيئات المحلية دون تجزئ العمل، إلا ما كانت طبيعته تتطلب ذلك، مثال يجوز التصديق على قرار دون القرارات الأخرى كقرارات نزع الملكية.⁷

ما يجب ذكره، أن هيئات الوصاية وهي تباشر إجراءات التصديق، لا يجوز لها إدخال أي تعديل (بالحذف أو الإضافة) على الوثائق موضوع المصادقة، وإلا عُد ذلك تدخلاً في اختصاصات الجماعات المحلية.

¹ - Voir, Art. L.1311-9 du CGCT, Art. L.2241-1 et Art. L.1311-12 du CGCT.

² - Voir, CE, 8^{ème} et 3^{ème} sous-sections, N° 298918 du 25/09/2009. commune de Courtenay.

<https://legifrance.gouv.fr>

³ - شهبوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام الولاية والبلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص 197.

⁴ - محمد صبحي، محمد فتح الله الخطيب، اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي، دار النهضة العربية، القاهرة، د س ن، ص 160.

⁵ - ينظر، المواد رقم 57 و 171 من قانون البلدية، والمادة 55 من قانون الولاية، مرجعين سابقين.

⁶ - للتفصيل في مسألة التكييف القانوني لإجراء التصديق، يراجع في ذلك، ثابتي بوحانة، مرجع سابق، ص 237.

⁷ - ثابتي بوحانة، مرجع سابق، نفس الصفحة.

بل يتعين عليها عند عدم المصادقة أن ترفق المداولات أو القرارات برسالة تتضمن التحفظات التي أبدتها بخصوص الموضوع، وكذلك التوجيهات اللازمة لاستدراك النقائص.

كما يتخذ إجراء التصديق مظهرين أولهما صريحاً وثانيهما ضمناً، فيكون الأول في صورة تعبير كتابي (مثال رسالة) سواءً ارتبط بآجال قانونية أو لم يرتبط، ويكون الثاني عندما تسكت السلطة الوصية خلال مدة معينة دون أن تبدي رفضها لأعمال الهيئات المحلية¹.

مما سبق عرضه، يتضح أن التصديق يعتبر أداة بيد السلطة الوصية للهيمنة على مركز صنع القرار على المستوي البلدي بالنسبة للولاية وعلى مستوى هذه الأخيرة بالنسبة للوزارة المعنية.

حتى أن البعض يعتبره وسيلة حرب إدارية تشهر عندما تتعرض العلاقات الثنائية بين الدولة والهيئات المحلية إلى ضغوطات معينة².

يترتب على إجراء التصديق كآلية من آليات الرقابة جملة من الآثار نذكر منها ما يلي:

- 1- تنفيذ قرارات المجالس الشعبية البلدية والولائية عملية لاحقة لإجراء التصديق من طرف السلطة الوصية ذلك أن عملية التنفيذ مرهونة بحصول موافقة التصديق. وتنفيذ القرار قبل التصديق يجعله عرضه للطعن بعدم المشروعية أمام القضاء الإداري من حيث النفاذ لا الوجود.
- 2- لا يغطي التصديق العيوب القانونية التي تلحق بالقرار المصادق عليه إذا كان معيباً في الأصل في ركن من أركانه³.
- 3- تنسحب آثار التصديق إلى تاريخ صدور القرار من طرف المجالس الشعبية البلدية والولائية، بالنظر إلى أن التصديق يؤكد بأثر رجعي تصرفاً صحيحاً⁴. بعد التصديق يكون القرار قابلاً للتنفيذ للتنفيذ في أي وقت، مع إمكانية عدول الهيئة المحلية عن تنفيذه إذا ما بدا لها أن المصلحة العامة

¹ - ما ينبغي الإشارة إليه أنه نادراً ما تستعمل الهيئات المحلية حقها في الاستفادة من آثار التصديق الضمني، كمرور الآجال القانونية للمصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي، ووضعتها موضع التنفيذ بعد (21) يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية. انظر المادة رقم 56 و58 من قانون البلدية، مرجع سابق.

والوضع كذلك، بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي الولائي، تجاه وزارة الداخلية والجماعات المحلية، ينظر، الحالات المنصوص عليها في المادة 55 و57 من قانون الولاية، مرجع سابق.

² - مصطفى كراجي، المرجع السابق، ص 70.

³ - ثابتي بوحانة، مرجع سابق، ص 239.

⁴ - المرجع نفسه، ص 240.

تقتضي عدم تنفيذه، ذلك أن القرار المصادق عليه يُنسب للهيئة المحلية، التي تكون وحدها مسؤولة عن أي ضرر قد يترتب عن تنفيذ هذا القرار، ومتطلبات بناء ذلك بالتعويض¹.
أما فيما يتعلق بالتصديق، ويعرف أيضا بالترخيص، وفي هذه الحالة يُلزم القانون الهيئات المحلية بالحصول على هذا الترخيص قبل مباشرة العمل الذي تنوي القيام به، وفي حالة ما إذا اشترط القانون الحصول على الإذن، فإن أي تصرف بدونه يقع باطلاً، لأن الإذن إجراء قانوني لازم وسابق، أي يشترط الرجوع إلى السلطة الوصية التي لا تأذن إلا بالأعمال التي تحقق الصالح العام².
وعلى اعتبار أن الفقه يوسع من وسائل الوصاية الإدارية إلى تقنية إبداء الإشارة³. ومضمون هذه الأخيرة أن تتوجه الجماعات المحلية في بعض الأحيان بطلب استشارة (قانونية، إدارية، تقنية...) من السلطة المركزية، في حدود ما تراه مناسباً، طبعاً في إطار التنسيق بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية.

فالرجوع إلى السلطة المركزية في الحالات التي يستعصى على الجماعات المحلية معالجتها على المستوى المحلي، من شأنه أن يعطي دفعاً وضماناً وتنويراً لهذه الهيئات للقيام بعملها على أحسن وجه. وفي هذا الإطار، قد تكون الاستشارة إلزامية للجماعات المحلية في مجالات معينة، وأي تصرف أو مبادرة خارجة عن نطاق هذه الاستشارة تعد باطلاً بحكم القانون، وقد تكون غير إلزامية (استشارية اختيارية)، وفي كلتا الحالتين، الجماعات المحلية غير ملزمة بالأخذ بنتيجة الاستشارة⁴.
وفي هذا السياق، نجد أن المشرع الفرنسي قد أجاز للجماعات الإقليمية حق توجيه طلب استشارة للهيئة الناحبة على مستوى البلدية، كلما رأت الحاجة إلى ذلك، لتسيير الشؤون المحلية وذلك بشروط وإجراءات خاصة⁵.

¹ - عمار عوايدي، القانون الإداري، ج1، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 246. انظر، كذلك، سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 76.

² - عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، 1988، ص 24.

³ - عبد الحليم مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 07، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، ص 6.

⁴ - نفس المرجع، ص 7.

⁵ - Voir, Art. L.1112-15, Art. L.1112-16 du CGCT.

Voir, également, loi n°2004-809 du 13 aout 2004, relative aux libertés et responsabilités locales, titre VII : Participation des électeurs aux décisions locales et évaluation des politiques locales, chapitre 1^{er} : consultation des électeurs et fonctionnements des assemblées locales.

ثانياً: الإلغاء والحلول

بالرغم ما تمثله المجالس المحلية في كل من التشريع الفرنسي والجزائري كمظهر من مظاهر الممارسة الديمقراطية، وصورة من صور المشاركة الشعبية، في صنع القرار وتسيير الشؤون المحلية، بما يعود بالنفع العام على سكان الإقليم، هذا لا ينفي وجود رقابة على عمل المجالس المنتخبة لحماية مبدأ المشروعية وضمان سلامة سائر الأعمال وجعلها تتطابق ودستور الدولة وقوانينها وتنظيماتها. بالإضافة إلى إجراءات التصديق والتصريح المسبق للممارس من طرف السلطة الوصية، قد تصل درجة الرقابة إلى إمكانية إلغاء بعض أعمال (مداولات وقرارات) المجالس المحلية من طرف جهة إدارية أو قضائية، طبعاً في إطار تطبيق المشروعية ورقابة الملائمة على أعمال الهيئات المحلية. قد يصل الوضع إلى تطبيق سلطة الحلول ممن حولهم القانون ذلك، لضمان ديمومة سير المصالح المحلية. ففي التشريع الفرنسي ورغم ما تملكه الجماعات الإقليمية من حرية في تسيير شؤونها المحلية، تبعا لما تضمنه القانون رقم 83-213 المتعلق بحقوق وحرريات البلديات، المقاطعات والجهات¹.

إلا أنها تخضع للرقابة الصارمة على أعمالها، مما يجعلها عرضة للإلغاء بعض أعمالها إذا ما شابها عيب من عيوب القانون²، أو حالات تعدي على حقوق الغير.

¹ -Modifié par loi n°96-142 du 21 février 1996, Art. 12 (v), JORF février 1996 relative à la partie législative.

² - فيما يتعلق ببعض الإجراءات ومواعيد الطعن، ينظر إجابة وزير الداخلية الفرنسي وبعض الأحكام القضائية الفرنسية، على النحو التالي:
Réponse du Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales
JO Sénat du 25/10/2007- page 1942.

Le recours direct d'un tiers devant le juge administratif contre une délibération prise par un conseil municipal peut s'exercer dès que celle-ci a acquis le caractère exécutoire, c'est-à-dire dès qu'il a été procédé à sa publication ou à son affichage ou à sa notification, ainsi que, s'il y a lieu, à sa transmission au représentant de l'Etat dans le département. Le tiers dispose à cet effet d'un délai de deux mois. Toutefois, par application de la théorie de la connaissance acquise, les membres d'une assemblée délibérante sont réputés avoir eu connaissance de la délibération dès le moment de la séance à laquelle la délibération a été adoptée. Le délai de recours court à leur égard à compter de cette séance, avant même que la délibération ait acquis le caractère exécutoire. (CE- 13 juin 1986- Toribio et Bideau).

Jurisprudence

Contestation des délibérations du conseil municipal ; connaissance acquise :

طبعاً الجهات المختصة في استقبال طلبات الإلغاء هي المحاكم الإدارية.¹

تبعاً لمضمون المادة رقم 66-2131 du CGCT. لقد أجاز القانون العام للجماعات الإقليمية لمواطني البلديات الفرنسية بتقديم طعن لدى المحاكم الإدارية لإلغاء المداوولات، كتلك المتعلقة بإعداد المخطط المحلي للتعمير خلال مدة شهرين من تاريخ النشر²، مع إمكانية تقديم طلب التماس إعادة النظر لدى مصالح جهات الوصاية المعنية، مثال ذلك حالة عدم اختصاص ممثل الدولة (le préfet) في المصادقة على بعض المداوولات التي تضمنها القانون العام للجماعات الإقليمية.³

أمافيا يتعلق بممارسة صفة الحلول، في الغالب أن المشرع الفرنسي والجزائري وباقي التشريعات المقارنة، نجدهم يخصصون الهيئات اللامركزية باختصاصات محددة ونهائية لمعالجة أمر معين، وفي المقابل

=1°)- Une délibération doit être attaquée dans le délai de deux mois à compter de son affichage en mairie, sous réserve que cet affichage puisse être attesté par le maire si son existence est contestée et à condition que celui qui l'attaque n'en ai pas eu connaissance par une autre voie que l'affichage (notion de connaissance acquise).

En l'espèce, le requérant, un particulier qui contestait la légalité d'une délibération du conseil municipal vieille de dix ans, avait démontré par des écrits antérieurs qu'il en avait eu connaissance plusieurs mois avant l'enregistrement de sa requête au tribunal administratif.

Bien que le maire n'ait pas été en mesure d'apporter la preuve de l'affichage, la requête a donc été comme irrecevable.

(C.E. 28 janvier 1987, Courter, req. 56531, Rec. Leb. p. 17)

2°)- Un conseiller municipal est toujours réputé avoir eu connaissance de la délibération à la date à laquelle s'est tenue la séance du conseil municipal :

- s'il a participé à cette séance et même s'il allègue n'avoir pas eu d'information suffisante sur les questions traitées.

(C.E. 27 octobre 1989, de Peretti, req. 70549, Rec. Leb. p. 229).

- s'il a été régulièrement convoqué, le délai dont dispose un membre du conseil municipal pour attaquer une délibération de ce conseil court de la date de la séance même s'il n'y a pas assisté.

(C.E. 24 mai 1995, ville de Meudon, req. 150360, Rec. Leb. p. 208).

Dernière modification par Jacques Dumontel ; 15/03/2015 à 11h24.

forum-juridique.net.iris.fr/.../315010-annulation-une-délibération-conseil-municipal...

¹ - Voir par exemple L.2131-1... du CGCT.

² - Voir, Art. L2131-6 du CGCT, et Art. 123-25 du Code de l'urbanisme.

³ - Voir, Art. L2131-6 du CGCT.

Aussi, consulter site internet suivant :

www.lalettreducontentieux.com/Article.99155.htm/edition6431.

من ذلك يخشى أن تتهاون هذه الهيئات في القيام بواجبها المحلي مما يجعل المصلحة العامة محل تهديد، أمام هذه الوضعية، خصّ المشرع سلطة الوصاية باختصاصات لتحل محل الجماعات المحلية للقيام بهذا الدور، بإصدار قرارات نيابية عنها، وهذا ما يعرف بسلطة الحلول.

فالمقصود بالحلول قيام جهة الوصاية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانوناً مقام الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية، التي لم تقم بها بقصدٍ أو لعجزٍ أو إهمال، كما أنها وسيلة تسمح لسلطة الوصاية بالتدخل محل السلطة اللامركزية¹.

وتعتبر سلطة الحلول من المميزات الأساسية التي تنفرد بها السلطة الرئاسية، غير لأن ممارستها كآلية من آليات الوصاية الإدارية الغرض منها هو احترام المشروعية وحماية المصلحة العامة².

إن التطبيق السليم لمبدأ المشروعية يقتضي مراعاة جملة من الإجراءات والشروط الواجب توافرها لتطبيق آلية الحلول، كونه يرتبط بمبدأ حرية واستقلالية الجماعات المحلية وشخصيتها القانونية³.
إذاً لخطورة هذا التصرف يتعين على المشرع أن يولي أهمية بالغة من حيث الإثبات الرسمي لتقاعس وامتناع الهيئات المحلية عن القيام بالدور المنوط بها في حدود القانون وذلك كضرورة وجود إعدار من السلطة الوصية تدعوها للمثول للقرار الصادر في الموضوع وتحديد مجالات الحلول⁴.

فمن تطبيقات صفة الحلول في التشريع المحلي الفرنسي، وتبعاً لنص المادة (2-1612 L) من القانون العام للجماعات الإقليمية، نذكر في هذا السياق حالة عدم احترام البلدية لمدة خمسة عشر (15) يوماً لتحويل الوثائق المالية لميزانيتها إلى ممثل الدولة (le préfet) بعد المصادقة عليها، واستناداً لنص المادة (8-1612 L) من القانون المشار إليه أعلاه، يحل لممثل الدولة أن يحل محل رئيس المجلس البلدي، ويسل الوثائق المالية المتعلقة بالميزانية إلى الغرفة الجهوية للمحاسبة Chambre Régionale

¹ - محمد الأعرح، حلول السلطة المحلية محل رؤساء المجالس الجماعات المحلية في مجال الصرف المالي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 75، الرباط، سنة 2007، ص 145.

² - عتيقة بلجل، فعالية الرقابة الإدارية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، مجمع هانس صائدال، بسكرة، الجزائر، 2007، ص 25.

³ - ينظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1997، ص 6.

⁴ - لمعرفة تفاصيل الشروط الخاصة بالحلول، يراجع في ذلك، بكر خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، بيروت، 1981، ص 105.

- Voir aussi, Guide pratique de l'élu(e) local(e), le fonctionnement du conseil municipal.

www.UMO.asso.fr/.../guide

(CRC) des Comptes. وفي هذه الحالة يعلم ممثل الدولة الجماعة الإقليمية (البلدية) أو المؤسسة العمومية المعنية بهذا الإجراء الجديد (المتضمن للحلول محلها)¹.

وعليه، يتولى ممثل الدولة تنفيذ ميزانية الوحدة المحلية موضوع الحلول خلال مدة 20 يوماً من تاريخ حصوله على الموافقة² من طرف الغرفة الجهوية للمحاسبة.

يتم تنفيذ الميزانية (الأولية في هذه الحالة) من طرف ممثل الدولة بموجب قرارات متضمنة أسباب تقصير الجماعة الإقليمية، ولا يبقى تحت تصرف الأمر بالصرف لهذه الجماعة المحلية إلا ما نصت عليه المادة رقم (L.1612-1 du CGCT).

كما يتم ممارسة صفة الحلول من طرف (le préfet) حالة عدم قدرة المجلس المحلي المنتخب على ضبط وموازنة ميزانيته، إذ يتم تطبيق المواد رقم (L.1611-5) و (R-1612-19) من القانون العام للجماعات الإقليمية.

في هذا المقام، يكون من الواجب علينا التطرق لموضوع الإلغاء والحلول في النظام القانوني للجماعات المحلية الجزائرية، فيما يتعلق بإلغاء أعمال المجلس الشعبي (البلدي والولائي) والمتمثل أساساً في إلغاء المداولات والقرارات، فيتجلى مظهر الوصاية في أحد أشد صورها وهي الإلغاء (البطلان) تبعا لنص المادة رقم 56 وما يليها من قانون البلدية رقم 11-10. ونص المادة رقم 53 وما تبعها من قانون الولاية رقم 12-07، حيث تؤول الرقابة إلى إنهاء التصرف الذي صدر عن المجالس المنتخبة وبأثر رجعي.

إنّ الإلغاء يعني إبطال القرارات الصادرة عن الجماعات المحلية، ويشمل الإلغاء نوعين من القرارات: قرارات باطلة بطلان مطلق بحكم القانون، وقرارات باطلة نسبياً أي قابلة للإبطال.

فبالنسبة للبلدية وتطبيقاً لنص المادة 56 من قانون البلدية (11-10)، يمارس الوالي سلطته في الرقابة على المداولة، كجهة وصاية باعتباره ممثلاً للدولة، إذ جاء في نص المادة 59 من قانون البلدية السابق ذكره: « تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي:

- المتخذة خرقاً للدستور وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات.
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
- غير المحررة باللغة العربية.

¹ - Voir, Art. R.1612-17 du CGCT.

² - Ibid.

- يعلل الوالي بطلان المداولة بقرار».

إذاً، يمكننا القول أن الإلغاء هو إجراء ينهي به في هذه الحالة الوالي عمل المجلس الشعبي البلدي لأنه يخالف قاعدة قانونية أو لوجود عيب الانحراف في استعمال السلطة. كما يبقى إجراء الإلغاء قائماً حتى في حالة إمكانية وجود حالات البطلان النسبي، تبعاً لما ورد في نص المادة 60 من قانون البلدية (11-10)، وذلك للمحافظة على مصداقية عمل المجلس الشعبي البلدي وتجاوز حالات تعارض مصالح أعضاء المجلس مع المصلحة العامة للبلدية. ويثبت إلغاء (البطلان بنوعيه) مداوات المجلس الشعبي بقرار¹ من الوالي. وفي المقابل، أجاز المشرع الجزائري لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفقاً لشروط معينة أن يرفع تظلماً إدارياً، أو دعوى قضائية استناداً لنص المادة رقم 61 من قانون البلدية السابق ذكره. كما تخضع مداوات المجلس الشعبي الولائي في إطار الرقابة والفحص من حيث الملائمة إلى إمكانية الإلغاء (البطلان بقوة القانون)² مع أن المشرع الجزائري حدد صلاحيات المجلس الشعبي الولائي³.

وعليه، تعتبر كل مداوات لاغية في حال تجاوز حدود تلك الصلاحيات. فإذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذت خرقاً لنص المادة رقم 53 من قانون الولاية رقم (12-07)، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً لإقرار بطلانها، وحددت المادة رقم 54 من نفس القانون، أجل رفع الدعوى في مدة 21 يوماً من اتخاذ المداولة. وتجدد الإشارة إلى أنه في القانون رقم 90-09 (الملغى)، المتعلق بالولاية، كان لوزير الداخلية والجماعات المحلية حق إصدار قرار مسبب يعلن فيه إلغاء (بطلان) مداولة المجلس الشعبي الولائي، وكان لرئيس المجلس الشعبي الولائي رفع دعوى قضائية باسم الولاية أمام مجلس الدولة. وتكون بعض مداوات المجلس الشعبي الولائي موضوع قابلية الإلغاء (البطلان النسبي) من قبل الوالي خلال خمسة عشر (15) يوماً من افتتاح دورة المجلس المتعلقة بالمداولة المعنية، حيث يمكنه رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية حسب الحالات الواردة في نص المادة رقم 57 من قانون الولاية رقم 12-07.

¹ - ينظر، المادة رقم 59 من قانون البلدية، مرجع سابق.

² - ينظر، المادة 53 من قانون الولاية، مرجع سابق.

³ - ينظر، المواد من رقم 38 إلى رقم 50 من قانون الولاية، المرجع نفسه.

هذا وإن كان بعض فقهاء القانون العام يبدون تحفظاً حول ما تضمنته هذه المادة، كون رئيس المجلس الشعبي الولائي لا يملك الشخصية القانونية ومن ثم أهلية التقاضي لمقاضاة الوالي حول موضوع إلغاء المداولة¹.

في هذا المقام ومن باب المقارنة بين ما هو معمول به في التشريع الفرنسي والجزائري، فيما يخص الجماعات الإقليمية الفرنسية، وجب علينا الإشارة أنه حالة وجود طعن في أعمال وتصرفات الهيئات المحلية، أن القضاء الإداري هو المختص بالنظر في القضايا التي تكون الهيئات المحلية طرفاً فيها².

والحال كذلك بما هو معمول به في الجزائر، استناداً لما سبق شرحه أعلاه، غير أننا نرى أن المشرع الجزائري منح لرئيس المجلس الشعبي البلدي دون سواه امتيازاً آخر قبل اللجوء إلى القضاء لمخاصمة قرار الإلغاء (الصادر عن الوالي) وهو طلب التظلم الإداري³.

فيما يتعلق بتطبيق سلطة الحلول، ونذكر هنا حالة حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي، فبالرجوع إلى الفصل الثاني من الباب الثاني من قانون البلدية رقم (11-10) نجد أن المشرع قد عنون الفرع الثالث منه بـ "سلطة حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي"، وقد تضمن ذات الفرع من القانون⁴ جملةً من حالات الحلول التي يمكن للوالي ممارستها، بعد أن يقوم بعدة إجراءات كأن يوجه إنذار لرئيس المجلس الشعبي البلدي يحثه لاستدراك النقائص المسجلة، وكذا حالة انتهاء الآجال المحددة في الإنذار دون الوصول إلى نتيجة.

ما يمكن ذكره من خلال دراسة المقارنة بين التشريع الفرنسي والجزائري، فيما يتعلق بتطبيق سلطة الحلول على مستوى الجماعات المحلية، فإنها تقتصر صور تطبيق الحلول في مجال الضبط الإداري بكل أنواعه وكذا الجانب المالي (إعداد وتنفيذ الميزانية) لضمان حسن سير المرافق والشؤون المحلية والحفاظ على النظام العام⁵.

¹ - للمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع، يراجع الحقوق الإدارية للجماعات المحلية في الجزائر من هذه الأطروحة.

² - عمر صديق، مرجع سابق، ص 26. ولتفصيل أكثر، يراجع، عمار بوضياف، مبدأ المشروعية ودعوى الإلغاء، مداخلة أقيمت بمناسبة مؤتمر القضاء الإداري، الرياض، السعودية، 11-22-2008، ص 73 وما بعدها.

³ - ينظر، المادة رقم 61 من قانون البلدية 11-10، مرجع سابق.

- الملفت للانتباه أن هذا الامتياز قد يكون له أثر سلبي على ممارسة هذا الحق، فالمشرع بموجب نص المادة (61) من قانون البلدية: «يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي...». يُفهم من ذلك أن المشرع خير رئيس المجلس الشعبي البلدي بين رفع التظلم أو رفع الدعوى القضائية، لكن السؤال المطروح، حالة عدم الرد على التظلم أو الرد السلبي من قبل الوالي، هل يكون لرئيس المجلس الشعبي البلدي حق التمسك برفع الدعوى القضائية المتعلقة بالموضوع؟

⁴ - ينظر، المواد رقم 81، 82 و83 من قانون البلدية، مرجع سابق.

⁵ - ناصر لباد، القانون الإداري، النشاط الإداري، ج02، الجزائر، مطبعة SARP، سنة 2004.

ونشير إلى أن هناك من يرى بأن الصورة الغالبة لحلول السلطة المركزية محل السلطة المحلية في أداء العمل هي حالة النفقات الإجبارية، وإعادة توزيع الميزانية، حيث تتدخل السلطة المركزية بنفسها لإدراج النفقات الإجبارية وإعادة توزيع الميزانية، بعد تنبيه السلطة المحلية إلى ذلك وترفض، ويضاف إلى ما سبق أنه لا وجود لتبرير يدعو إلى تبني فكرة الحلول المطبقة على النفقات الإجبارية، فمثلا النظام الانجليزي يعرف هذه النفقات ومع ذلك لا يأخذ بالحلول، الذي يعني في النهاية التسيير المباشر للشؤون المحلية من قبل السلطة المركزية¹.

الفرع الثاني: آثار تطبيق الوصاية الإدارية على أعضاء المجالس المنتخبة المحلية

يخضع الأعضاء المنتخبون للمجالس المحلية إلى رقابة إدارية تمارس عليهم من طرف هيئات الوصاية الإدارية، باستعمال إحدى الآليات المنصوص عليها في القوانين المنظمة لها، كالتوقيف والإقالة والإقصاء، وتباينت هذه الآليات بين التشريع الفرنسي والجزائري، فمنها المشترك بينهم ومنها ما تناوله وانفرد به على وجه الخصوص قانون الجماعات المحلية لسنتي 2011 و2012.

يمثل المنتخبون المحليون مواطني الجماعات المحلية، على اختلاف درجاتها ومجال اتساع إقليمها، وتم انتخابهم لأجل تسيير شؤونهم المحلية، لذلك فهم أعضاء أجهزتها التداولية. ففي فرنسا² يوجد 524280 مجلس بلدي و4052 مجلس قطاعي و1880 مجلس جهوي، يقابله في الجزائر 48 مجلس شعبي ولائي و1541 مجلس شعبي بلدي. هذه الأرقام تعكس أهمية حضور وتمثيل المنتخب المحلي وأنه رقم مهم في المشهد الانتخابي والسياسي على المستوى المحلي، رغم هذه المكانة إلا أنه في إطار تطبيق صور الرقابة الإدارية قد تتخذ ضده جملة من الإجراءات نذكر منها:

أولاً: التوقيف

التوقيف هو تجميد للعضوية بصفة مؤقتة، وذلك لوجود سبب من الأسباب التي حددها القانون³. ويُعرف أيضاً بأنه إجراء مؤقت يتعرض له المنتخب في المجلس المحلي الذي كان محلاً للمتابعة القضائية⁴.

¹ - مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 49.

² - [https://fr.wikipedia.org/wiki/conseil_municipal_\(France\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/conseil_municipal_(France))

³ - عزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق، ورقلة، الجزائر، 2009-2010.

⁴ - مصطفى كراجي، المرجع السابق، ص 79.

ففي التجربة الفرنسية اتخاذ قرار توقيف العضو المنتخب لا يمكن اتخاذه على المستوى المحلي، ذلك أن المجلس المحلي لا يمكنه اتخاذ هكذا قرارات اتجاه رئيسه، والعكس كذلك بالنسبة لرئيس المجلس اتجاه الأعضاء المنتخبين¹.

ففي حالة قيام رئيس المجلس المحلي (البلدي) بأخطاء لا تصل جسامتها إلى درجة الخطورة على سير أعمال المجلس، أمام هذه الوضعية يمكن للوزير الأول إيقاف وتجميد عضويته لمدة لا تزيد عن شهر وذلك بموجب قرار وزاري، بعد إلزامه بإعداد تقرير كتابي² في الموضوع يتضمن الأسباب الفعلية التي أدت به للقيام بالتصرف الخاطئ. ما يقال في رئيس المجلس المحلي³ البلدي ينطبق تماماً على بقية الأعضاء.

كما يتم اتخاذ قرار الإيقاف من طرف ممثل الدولة تطبيقاً لنص المادة 6-2131 L. 2131-6.فقرة 3 من القانون العام للجماعات الإقليمية (CGCT).

إن نظام الانضباط والتأديب لرؤساء البلديات ونوابهم منصوص عليه في المادة 16-2122 L. من القانون العام للجماعات الإقليمية الفرنسية، ولكن ليس على وجه التحديد، إذ نجد أن المشرع الفرنسي نص على حالتين فقط من آثار الرقابة على أعضاء المجلس البلدي، وهما التعليق (la suspension) والطرْد⁴ (la révocation)، كما أوجب المشرع ضرورة مراعاة جملة من الضوابط والشروط¹ لتطبيق إجراءات الرقابة.

¹ - voir art L. 2122-16 du CGCT.

² -Le maire ou l'adjoint est entendu ou invité à fournir des explications écrites sur les faits qui lui sont reprochés. Un délai raisonnable doit être accordé à l'intéressé pour lui permettre de produire ses explications écrites (Conseil d'Etat du 1 avril 1960, Ramelot). La preuve de ces explications écrites doit figurer dans le dossier (Conseil d'Etat du 23 mars 1938, Dupoisot).

- L'élu doit être informé des griefs qui lui sont reprochés et averti du risque encouru. L'article L.2122-16 précité n'exige pas la forme écrite. Toutefois, pour des raisons de preuve, un écrit notifié officiellement est préférable.

³ - L. 2122-16 du CGCT art

⁴ -La distinction entre suspension et révocation

La sanction peut être :

- La suspension mesure conservatoire prononcée par un arrêté ministériel motivé pour un temps qui n'excède pas un mois. La suspension ne préjuge pas de la faute. Il ne s'agit pas d'une sanction disciplinaire ;

من آثار هذه الرقابة أن الإجراءات المتخذة ضد رئيس المجلس ونوابه أنها تنصرف إلى مهامهم دون أن يمتد ذلك إلى عمل المجلس، ومن ذلك ما يلي:

- التعليق أو الإيقاف هو إجراء تحفظي لا يفقد بموجبه رئيس المجلس أو نائبه عهدته الانتخابية، إلا في حدود مدة شهر المقررة بموجب قرار الإيقاف، ما لم يوجد قرار آخر.
 - أما حالة الطرد فهي تنهي مدة العهدة الانتخابية للمعني بالطرد، والعبرة بتاريخ إمضاء مرسوم الطرد. ما لم يكن هناك حالات أخرى، كحالة إقرار مسبقاً بتجديد المجالس المنتخبة.
- كما أجاز المشرع الفرنسي للأعضاء المنتخبين ممن صدر في حقهم قرار الطرد أو الإيقاف حق القيام بطعن قضائي² أمام الجهات القضائية المختصة.

أما فيما يتعلق بالتوقيف في المنظومة القانونية للجماعات المحلية في الجزائر، فقد أشارت له كل من المادة 43 من قانون البلدية³ والمادة 45 من قانون الولاية⁴، بمقتضاهما تم تحديد أسباب التوقف

-- La révocation, prononcée par décret motivé en conseil des ministres. C'est une sanction disciplinaire qui est prise lorsque l'élu a commis une faute lourde.

La révocation est indépendante de la suspension. Les autorités compétentes possèdent une liberté de choix s'agissant de la détermination de la sanction.

La décision de suspendre ou de révoquer l'élu ne peut être prise qu'après instruction d'un dossier contenant toutes les pièces 'propres à déterminer cette décision'.

¹ -Il est tenu compte des circonstances de temps et de lieu pour apprécier la faute et les faits (Suspension et révocation d'un maire ayant publiquement tenu des propos à caractère outrancier lors d'une cérémonie commémorative du 11 novembre- Conseil d'Etat du 27 février 1981, Wahnapo).

Les faits étrangers aux fonctions qui justifient une sanction doivent, quant à eux, être d'une gravité certaine. C'est le cas, par exemple, d'une condamnation du maire pour attentat à la pudeur (Conseil d'Etat du 12 juin 1987 ; Chalvet).

² -Le recours contentieux exercé contre un arrêté de suspension ou un décret de révocation est dispensé du ministère d'avocat. Ce recours est jugé comme une affaire urgente et sans frais (D. 2122-3 Article du code général des collectivités territoriales). Il doit être porté devant le tribunal administratif en ce qui concerne l'arrêté ministériel de suspension, et directement (en premier et dernier ressort) devant le Conseil d'Etat s'agissant du décret de révocation (R. 311-1 Article (1^o) du code de justice administrative).

³ - إذ تضمن نصها ما يلي: « يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائياً و فوراً ممارسة مهامه الانتخابية».

⁴ -والتي نصت على أنه: « يمكن أو يوقف بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي، كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة. يعلن التوقف بموجب قرار معلّل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة».

بالتحديد، وعليه متى تعرض المنتخب المحلي إلى متابعة قضائية للأسباب السابق الإشارة إليها في المادتين السابقتين، مما يحول دون ممارسة عهده الانتخابية بصفة مباشرة وصحيحة، يتعين على الوالي إصدار قرار التوقيف ضد المنتخب المحلي البلدي، ويعد المجلس الشعبي الولائي مداولة لوضعية المنتخب المحلي الولائي، ويصدر وزير الداخلية والجماعات المحلية قراراً معللاً يتضمن تعليق عضوية المنتخب المحلي موضوع التوقيف إلى غاية صدور الحكم النهائي للجهة القضائية المختصة، وفي حال ما إذا قضت هذه الأخيرة بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائياً وفورياً ممارسة مهامه الانتخابية.

من خلال دراستنا للتوقيف كآلية رقابة على الأعضاء المنتخبين، نخلص إلى نتائج المقارنة

التالية:

- في التشريع الفرنسي يتم اتخاذ قرار التوقيف من طرف ممثل الدولة (le préfet)، ووزير الداخلية، حسب درجة عضوية المنتخب في المجلس (بلدي، جهوي،...) ولايستند ذلك للإجراء (اتخاذ القرار) على مداولة المجلس المنتخب (اتخاذ مداولة في الموضوع).
- كذلك في التشريع الفرنسي يتم إعطاء فرصة للمنتخب المحلي موضوع التوقيف، لتبرير أسباب أخطائه الجسيمة (إعداد تقرير كتابي) وهذا غير معمول به في التشريع الجزائري.
- مدة التوقيف في التشريع الفرنسي محددة بشهر واحد (01) لإثبات الخطأ من عدمه أمام ممثل الدولة أو وزير الداخلية للبت في مسألة التوقيف.

أما في الجزائر، فإن الإجراءات الإدارية التي يقوم بها الوالي تجاه المنتخب المحلي البلدي أو وزير الداخلية للعضو المنتخب الولائي من شأنها أن تحيل الموضوع إلى الجهات القضائية للبت فيه.

كما نسجل وجود تباين بين الأسباب القانونية والقضائية التي تجعل المنتخب المحلي (بلدي وولائي) موضوع التوقيف. ذلك أن أسباب التوقيف في الحالة الأولى (البلدي) أوسع من الثانية فالمنتخب الولائي وتبعاً لنص المادة 45 من قانون الولاية، حالة تعرضه لمتابعة قضائية ليست لها صلة بجنحة أو جنائية مرتبكة بالمال العام لا تجعله عرضة للتوقيف، بخلاف ما هو منصوص عليه في المادة 43 من قانون البلدية الخاصة بأسباب حالة توقيف المنتخب البلدي.

نرى أن اتخاذ قرار التوقيف من طرف وزير الداخلية بناء على وجود مداولة المجلس الشعبي الولائي إجراء شكلي لا يؤثر على عملية اتخاذ القرار، لأن السلطة التقديرية بيد الوزير، ثم هذا الإجراء غير معمول به حالة توقيف منتخب بلدي.

وأعتقد أن الأسلوب هو مظهر من مظاهر التدخل في الشؤون المحلية، وهي بمثابة تصرفات وإجراءات يملئها وزير الداخلية على الهيئات المحلية (هذه الحالة المجلس الشعبي الولائي) لمعالجة جانب من التسيير تحت غطاء الرقابة على الأعضاء حتى قبل اتخاذ القرار. ويؤدي هذا الأسلوب إلى اصطدام لامركزية سلطة القرار بمركزية وسائل التنفيذ وإجراءاته¹.

ثانياً: الاستقالة

وهي حالة تجريد عضو من أعضاء المجلس المحلي من صفته كمنتخب لأسباب محددة في القانون²، هذه الوضعية القانونية نجدها في مختلف القوانين³ الخاصة بالجماعات المحلية الجزائري من سنة (1967 إلى 2012)، غير أنه، في ظل القوانين الحالية، اكتفى قانون البلدية رقم 10-11 بإقرار هذه الآلية دون قانون الولاية، وذلك بموجب المادة رقم 40 منه⁴.

وعليه، يعتبر مستقياً آلياً من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاثة دورات عادية خلال نفس السنة، على أن يشترط سماع المنتخب المعني من طرف المجلس الشعبي البلدي، وفي حالة تخلفه عن حضور جلسة السماع رغم صحة تبليغه يعتبر قرار المجلس حضورياً ويعلن ويخطر الوالي بذلك⁵.

بناءً على ما تضمنته هذه المادة، فإن المشرع حصر حالة الاستقالة في صورة واحدة وهي التغيب، فهو بذلك يتخلى عن الوضعية القانونية التي كان معمول بها في القانون المتعلق بالبلدية رقم (08-90) الملغى والقانون رقم (09-90) الملغى، وهي الحالة التي يكون فيها المنتخب في حالات التنافي أو عدم القابلية للانتخاب موضوع المواد رقم 31 و 40 من القوانين المشار إليهما أعلاه.

¹ - مسعود شهبوب، مرجع سابق، ص 49.

² - عزيز محمد الطاهر، مرجع سابق، ص 79.

³ - الأمر رقم 24-67 و 38-69، مرجعان سابقان.

- القانون رقم 08-90 ورقم 09-90 المتعلقين بالبلدية والولاية، مرجعان سابقان.

القانون رقم 10-11 و 07-12، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁴ - ضمن هذا المضمون، نذكر أن من المادة رقم 40 من قانون البلدية رقم (10-11) وقانون الولاية رقم (07-12)، أن حالة الوفاة تؤدي إلى زوال صفة المنتخب. وفي حالة ثبوت ذلك، يتم استخلاف المنتخب المتوفى، قانوناً في أجل لا يتجاوز شهر بالمرشح =الذي يلي مباشرة آخر منتخب من القائمة، وذلك بموجب قرار من الوالي بالنسبة للبلدية تبعا لنص المادة 41 من قانون البلدية رقم (10-11)، ولم يتم النص على ذلك في قانون الولاية، بل اكتفت المادة 41 بعبارة الاستخلاف القانوني.

⁵ - ينظر، المادة 45 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

من آثار الاستقالة إنهاء العضوية بالمجلس الشعبي المحلي وما يترتب عنه من حقوق وما عليه من التزامات.

ثالثاً: الإقصاء

الإقصاء هو إجراء تاديبي مقرون بعقوبة جزائية، الأمر الذي يتعارض مع بقاء العضو المنتخب في المجلس الشعبي البلدي حسب نص المادة 44 من قانون البلدية رقم 11-10، وكذا عضو المجلس الشعبي الولائي حسب نص المادة 44 من قانون الولاية رقم 12-07، وذلك للأسباب المذكورة في المادة 43 من قانوني البلدية والولاية.

وعليه، من آثار الإقصاء هو تجريد العضو المنتخب بالمجالس البلدية المنتخبة من عضوية المجلس للأسباب التي حددها القانون¹.

لقد عالج المشرع الجزائري أسباب وحالات إقصاء العضو المنتخب من المجالس المحلية من خلال المواد 43 و44 من قانون البلدية رقم 11-10 بالنسبة للمنتخب بالمجلس الشعبي البلدي، والمادة 44 من قانون الولاية² رقم 12-07.

يترتب على ما سبق ذكره، من معالجة قانونية لإقصاء العضو المنتخب، أنه متى وُجِدَت حالاته أي الإقصاء، فإنه يثبت بموجب قرار من والي الولاية بالنسبة للمنتخب الولائي، بعد إقرار ذلك بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي، إذ تنص المادة 44 من قانون الولاية: "على يقص بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي... ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة... محل طعن أمام مجلس الدولة".

ومن خلال قراءتنا لمختلف القوانين المتعلقة بالبلدية والولاية في الجزائر، ابتداء من سنة 1967³ إلى غاية صدور قانون الولاية لسنة 2012، يتضح لنا أن قانون البلدية والولاية الحاليين على الترتيب رقم 11-10 ورقم 12-07، على الترتيب، تضمننا نوعاً من التضييق على حرية واستقلالية العضو المنتخب من طرف السلطة والإجراءات التي تتخذها تجاه العضو، إذ يتم إثبات

¹ - نجلاء بوشامي، المرجع السابق، ص 205.

² - نشير في هذا الصدد، أن قانون الولاية رقم 12-07، في إضافاته الجديدة، بالمقارنة مع قانون الولاية (الملغى) رقم 90-09، قد اعتبر أن وجود العضو المنتخب المحلي في وضعية عدم القابلية للانتخاب أو في حالة التناهي هي حالة من حالات الإقصاء، فما كان يعتبرها قانون الولاية (الملغى)، السابق ذكره، أمّا حالة من حالات الإقصاء.

³ - صدور أول قانون للبلدية، ينظر، الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18/1/1967، ج.ر.ج.ج. عدد 6 لسنة 1967، المعدل والمتمم بالقانون رقم 81-9 المؤرخ في 4/7/1981، ج.ر.ج.ج. عدد 27 لسنة 1981.

الإقصاء بقرار من الوالي، بينما ما كان معمول به سابقاً يتم إثبات ذلك بموجب مرسوم¹، إذا ما تم مقارنة ذلك مع ما تضمنه قانون البلدية رقم 90-208² (الملغى) وقانون الولاية رقم 90-09³ (الملغى).

المطلب الثاني: حدود الوصاية الإدارية

تعرف أساليب التنظيم الإداري ونشاط هيئاته في النظم المقارنة تحوياً في أساليب الوصاية الإدارية، حيث لم تبق هذه المهمة مناعة بالسلطات المركزية فقط، بل تم تخويل هيئات لامركزية مهمة الوصاية المتمثلة أساساً في الرقابة والإشراف على الهيئات المحلية الأصغر منها حجماً، كوصاية الولاية على البلدية في التشريع الجزائي، وذلك لتحقيق الفاعلية الإدارية ومن ثم ضمان عملية التنشيط المحلي بصفة منتظمة ومستمرة.

غير أنه كثيراً ما يطرح الجدل حول حدود وصاية الهيئات المركزية على الهيئات اللامركزية من جهة، ومن جهة أخرى حدود وصاية الهيئات اللامركزية فيما بينها، لتحقيق الأهداف المشار إليها أعلاه.

تأسيساً على ما سبق، وعلى اعتبار أن الرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية تشكل أساس اللامركزية الإدارية المحلية، وأنها كذلك أساس التوفيق بين التعدد والتنوع الإقليمي ومطلب الوحدة التي تقوم عليها الدولة ومصدر قوتها⁴.

وعليه، وجب علينا المبادرة بوضع نقاط ورسم حدود هذه الوصاية بين الهيئات المعنية والمخول لها ذلك قانوناً، في إطار التكامل الوظيفي والعضوي بينها. ومن تلك الحدود ما يلي:

الفرع الأول: التمييز بين الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية.

الأصل في الجماعات المحلية أن تمارس الصلاحيات الممنوحة لها قانوناً بعيداً عن تأثير الهيئات المركزية، سواء كانت هذه الهيئات تشريعية أو تنفيذية أو قضائية، لتحقيق أهدافها وعدم الخروج على

¹ - ينظر، المادتين رقم 19 و 92 مكرر من القانون رقم 81/02 المعدل والمتمم للأمر 69/38 المتضمن قانون الولاية، والقانون رقم 81-09 المعدل والمتمم للأمر 57/24.

² - يراجع في ذلك المادة رقم 33 وما يليها.

³ - يراجع في ذلك المادة رقم 42 وما يليها.

للمزيد من التفصيل، يراجع في ذلك، محمد الصغير بعلي، ص 10 وكذا ص ص 135 - 136.

⁴ - عيد أحمد الحسينان، حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة - دراسة مقارنة، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد 34، العدد 2، 2007، جامعة آل البيت، المفرق، الأردن.

منظومتها القانونية الناظمة لاختصاصها، فإنه تخضع لإشراف السلطة المركزية في الحدود المرسومة لها قانوناً.

إن المحدد الأساسي للرقابة هو تحقيق المصلحة العامة¹ المتمثل بالخضوع لمبدأ المشروعية من أجل الوفاء بالالتزامات الملقاة على عاتق إدارة الجماعات المحلية.

وكما سبق وأن أشرنا إلى أن الوصاية الإدارية هي عبارة عن الاختصاص القانوني الممنوح للسلطة المركزية لرقابة الهيئات اللامركزية، فإن الوصاية الإدارية لا يمكن تصورها دون وجود اللامركزية، فإذا انعدمت اللامركزية فإنها لا شك تأخذ صورة أخرى من صور التنظيم الإداري.

ضمن هذا الطرح، اتجه الفقه الإداري الفرنسي وعلى رأسه الفقيه (Hauriou) للاعتماد على طبيعة الرقابة في إطار التنظيم الإداري للتمييز بين صوري المركزية واللامركزية الإدارية².

فإذا كانت الرقابة تأخذ صورة الوصاية كنا بصدد اللامركزية، والتي تأخذ فيها الرقابة بين أجهزة الإدارة المركزية صورة الرقابة الرئاسية أو كما تسمى أحياناً بالرقابة النابعة من التبعية الرئاسية.

في هذا الإطار، تعرف الرقابة الرئاسية بأنها تلك الصلاحيات الممنوحة للرئيس الإداري الأعلى في إطار الوحدة الإدارية في التعقيب والتوجيه على أشخاص وأعمال كافة مرؤوسيه الأدنى منه درجة سواء تمثل ذلك بالموافقة أو التعديل أو رفض المقترحات المقدمة من الهيئات الإدارية الأدنى درجة³.

ويذكر الأستاذ (Vedely Delvovle) بأن الرقابة الرئاسية هي عبارة عن سلطة غير مشروطة في توجيه الأوامر وتعديل المقترحات أو إلغاء الأعمال الصادرة عن الموظف الإداري الأدنى درجة، بينما الوصاية الإدارية فلهي سلطة مشروطة دون بلوغ حد توجيه الأوامر، وإنما فقط عدم المصادقة على أعمال الهيئات اللامركزية في الأحوال التي يقرها القانون⁴.

وعليه، يمكن القول أن السلطة الرئاسية هي الأصل العام في الرقابة على الأشخاص باستقلالية أو في إطار السلطات المركزية، بينما الوصاية الإدارية هي الاستثناء الذي يرد على استقلالية الهيئات

¹ - مصطلح الوصاية وخاصة الإدارية تدل دلالة قاطعة على الرقابة التي تمارسها الهيئات الإدارية المركزية على الهيئات اللامركزية، وغايتها حماية المنظومة القانونية.

² - عيد أحمد الحسينان، مرجع سابق، ص 423.

³ - منقولاً باللغة الإسبانية:

-Antonio FanloLoras, Fundamentos constitucionales de l'autonomia local, centro de Estudios constitucionales, Madrir , 1990, p. 310.

⁴ - فيدل ودولفولفييه، القانون الإداري، ص 304 وما بعدها.

منقولاً ن: عيد أحمد الحسينان، مرجع سابق، ص 423.

اللامركزية عن السلطات المركزية. لذا وجب تغيير النصوص المنظمة للوصاية الإدارية تغييراً طبقاً لمصلحة استقلالية الهيئات اللامركزية ليكون بذلك حداً من حدود ضبط نطاق تدخل السلطات المركزية في مجال حرية الجماعات المحلية.

ولكن بالرغم من إجماع الفقه الإداري على أن السلطة الرئاسية هي الأصل العام في علاقة الرئيس بالمرؤوس والوصاية هي الاستثناء على استقلالية الهيئات المركزية، فإن هذا الفقه لم يتفق على حدود السلطات الممنوحة للرئيس الإداري (كالترقية والتعيين، وتوجيه الإرشادات والأوامر...).

بناءً على ما تم ذكره، وبما أن الوصاية هي الاستثناء على الأصل العام والمتمثلة في استقلالية الهيئات اللامركزية في ممارسة أعمالها، فإنه يمكن القول أن الوصاية الإدارية يضيق نطاق تطبيقها مقارنة مع الرقابة الرئاسية في الدول المركزية. تشكل الأولى بيئة مناسبة للحرية، أي حرية المجالس المحلية في إشباع الحاجات المحلية في إطار القانون¹، وبعيداً عن التدخل من السلطات المركزية. غير أن هذا المطلب يبقى بعيد المنال لصعوبة التفرقة بين الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية، فهي نسبة² في جميع الأحوال، بالرغم من وجود اختلاف بالنظر إلى وسائلهما وشروط ممارستهما.

الفرع الثاني: لا وصاية إدارية إلا بنص³

الأصل في إطار التنظيم الإداري هو الاستقلال، ولكن من أجل تحقيق وحدة الدولة وعدم تجزئتها، فإن الهيئات اللامركزية تخضع للوصاية الإدارية من قبل الهيئات المركزية لتكريس وضمان الخضوع للمنظومة القانونية، وهذا الخضوع هو استثناء على الأصل العام، مما يترتب عليه ما يلي:

1- إن الاستثناء لا يمكن الأخذ به إلا إذا كان هناك نصاً قانونياً يسمح بالخروج عن الأصل العام، بحيث يحدد النص الحالات التي تخضع فيها الجماعات المحلية لوصاية وإشراف السلطات المركزية، ويكون النص القانوني الذي يعد أساساً لهذا الاستثناء إما نصاً قانونياً عادياً صادراً عن السلطة التشريعية، أو نصاً قانونياً في إطار الأنظمة التي تضعها السلطة التنفيذية.

¹ - القانون العام للجماعات الإقليمية الفرنسية (CGCT)، مرجع سابق.

وقانوني البلدية والولاية بالنسبة للجزائر، مرجعين سابقين.

² - André Delvabudere, op.cit., p. 145.

- للمزيد من التفصيل حول هذه الجزئية، راجع، ثابتي بوحانة، أطروحة دكتوراه، مرجع سابق، ص 199 وما يليها

³ - عيد أحمد الحسبان، مرجع سابق، ص 424.

نشير ان هنا أنه يتوجب أن يكون النص متمتعاً بذات القيمة القانونية التي تكرس الأصل العام (مبدأ الاستقلالية) واحتراماً لمبدأ قاعدة تدرج القوانين، يشكل هذا حداً من حدود الوصاية الإدارية، بل هو ضمان لاستقلال الهيئات اللامركزية لمنع تدخل وهيمنة السلطة المركزية.

2- إن النصوص القانونية المتعلقة بالوصاية الإدارية، طالما أنها تؤدي إلى الخروج على الأصل العام، فإنها تخضع لقاعدة التفسير الضيق لها، فلا يمكن تأويلها بل يجب تفسيرها وفقاً للإرادة الصريحة للمشرع. وعدم وضع قيود على استقلال الهيئات اللامركزية لم يرددها واضع النص القانوني. وعلي لا يمكن الاستناد إلى الإرادة الضمنية للمشرع وتحميل النص ما لا يحتمل، ويعد ذلك حداً من حدود الوصاية الإدارية.

فلا يمكن إسناد الوصاية الإدارية للسلطة الإدارية العامة في الدولة خارج قواعد تفسير النصوص القانونية المتعلقة بالاستثناء، كأن يتم نقل أو تفويض بعض الصلاحيات الخارجة عن هذه القاعدة.

الفرع الثالث: حماية المصلحة العامة للدولة

الاعتراف باستقلالية الجماعات المحلية وتمتعها بالشخصية القانونية في إطار التنظيم اللامركزي، لا يُفهم منه بأي حال من الأحوال استقلاليتها بشكل مطلق عن الدولة، وأن هناك فصل تام بين مصالحها المحلية والمصلحة الوطنية. إن المراد باستقلاليتها هو منحها الحرية التامة في اختيار الوسائل المناسبة والملائمة للتسيير المحلي، دون أن يكون ذلك على حساب المصلحة الوطنية، وبهذا فإن حماية المصلحة العامة تعتبر كذلك حداً من الحدود التي لا ينبغي للجماعات المحلية تجاوزها، ومن حق السلطات المركزية التدخل لمنع الهيئات المحلية من إلحاق الضرر بالمصلحة الوطنية، وذلك بإلزامها باحترام المنظومة القانونية¹.

الفرع الرابع: حماية الأطراف الأخرى.

ويقصد بذلك الأطراف المنتفعين من الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية، سواء أكانوا أشخاص معنوية عامة أو خاصة. ويتم تحقيق هذا المحدد خلال إعداد النصوص القانونية كقانون الصفقات العمومية وتفويض المرافق العامة² - قسم الضمانات- والتي تتمثل في الطلبات الموجهة

¹ - للمزيد من التفصيل حول هذه الجزئية، انظر، علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص 228؛ كما تنص المادة 72 فقرة 3 من الدستور الفرنسي 1958، المعدل، على أن: « يختص مفوض الحكومة بحماية المصالح الوطنية والرقابة الإدارية واحترام القوانين في مقاطعات وأقاليم ما وراء البحار».

² - ينظر المواد من رقم 124 إلى 134 من القانون رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، مرجع سابق.

للهيئة الوصاية لممارسة اختصاصها على الهيئات المحلية، أو من خلال ضرورة تقديم التظلم الإداري لدى السلطة الرئيسية المعنية. وهذا التظلم وجوبي قبل اللجوء للجهة القضائية المختصة للطعن بسبب التعسف في استعمال السلطة من قبل الجماعات المحلية.

نذكر أن هذا النوع من التظلم كان معمولاً به في التجربة الفرنسية للإدارة المحلية حتى عام 1982 والتي تبعتها عدة تعديلات على القانون المنظم للإدارة المحلية، حيث أصبح التظلم اختيارياً، ويوجه لممثل الدولة الذي خوله المشرع صلاحية إلغاء عمل الهيئة المحلية¹.

إن بيان التزامات وحدود الأطراف المتعاملة مع الجماعات المحلية في مختلف معاملاتها اليومية، المالية والاقتصادية... وغيرها تضبطه هيئات الوصاية الإدارية كونها نظام ضبط، طبعاً في تطبيق النصوص القانونية.

حتى وإن كنا نعتقد أن هذا التكييف ليس في محله، لما يترتب عليه من نتائج خطيرة أهمها محو الشخصية المعنوية للجماعات المحلية واختزالها في الشخصية المعنوية للدولة. هذا من جهة، ومن جهة أخرى، إذا كان على الجماعات المحلية يتوجب عليها الخضوع للمنظومة القانونية الخاصة بها، فإن هذا الخضوع ليس بسبب وصاية السلطة المركزية عليها، أو سلطة الولاية على البلدية وإن كان ذلك وسيلة فإنها تقوم بذلك في المقام الأول تكريساً لمبدأ المشروعية الذي تخضع له السلطة المركزية والمحلية على حد سواء.

في هذا المقام لا بد أن نشير أن بيان رسم حدود الوصاية الإدارية هو تحقيق الانسجام والتنسيق و التعاون بين الجماعات المحلية فيما بينها وبين هيئات الوصاية عليها.

¹ - عيد أحمد الحسينان، مرجع سابق، ص 433.

المبحث الثالث: حدود الرقابة المالية¹ وتأثيرها على حرية الجماعات المحلية

تتمتع السلطة الوصية بصلاحيات واختصاصات لمراقبة الجماعات المحلية، كون هذه الأخيرة لها حق استعمال وتسيير جانب من الموارد المالية للدولة وميزانيتها الخاصة، والهدف من ذلك هو حماية المال العام من أوجه الإنفاق الغير مشروعة، وضمان حسن استخدامه، ولا يتأتى ذلك إلا بمراقبة مدى تطابق إعداد وتنفيذ محتوى الميزانية المحلية مع القوانين والتعليمات المنظمة لها، وجوهر ذلك هو التوازن المالي لوثيقة الميزانية.

ومن أجل ذلك، نجد الإجراءات المتبعة في هذه الرقابة هي الملاحظة، المتابعة والتحقيق، وتأخذ عدة صور كالرقابة السابقة للعمليات المالية والرقابة اللاحقة، عل اعتبار أن جلّ الجماعات المحلية تعتمد على إعانات الدولة².

ففي فرنسا تتم آلية هذه الرقابة من طرف عدة هيئات بدءاً من ممثلي الدولة، الأعوان المحليين للخرينة العمومية³، كما يتم إسناد ذات الرقابة إلى الغرف الجهوية لدى المحكمة العليا⁴.

و كون أنه تم التطرق سابقاً ضمن هذه الرسالة إلى (الأهداف المالية للوصاية الإدارية بالنسبة للتشريع الفرنسي)، حيث تم ذكر هيئات الرقابة المالية والنصوص القانونية المنظمة لعملها، فإننا سنكتفي في هذا المبحث بإظهار حدود الرقابة المالية وأثرها على حرية الجماعات المحلية في الجزائر، إذ نتناول رقابة المراقب المالي في (المطلب الأول) وكذا دور المحاسب العمومي (المطلب الثاني) في ظل قانون البلدية والولاية رقم (07-11) ورقم (11-12) على الترتيب.

المطلب الأول: حدود الرقابة المالية للمراقب المالي على مالية الجماعات المحلية

كل نظام لامركزي يتضمن آليات للرقابة على التسيير المالي المحلي، عن طريق الهيئات المكلفة بذلك كرقابة الغرف الجهوية للرقابة المالية في فرنسا والمراقب المالي بالجزائر، لضمان نجاعة العمليات المالية و الاقتصادية ويتأت ذلك بالتطبيق الصارم لقواعد الرقابة المالية .

¹ - لمعرفة جملة التعريفات التي أوردناها حول الرقابة المالية للجماعات المحلية.

² - فاتح بوطيق، اللامركزية الإدارية والتعددية الحزبية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2005 و 2006، ص 120.

³ -M. Rufin Théophile Lanzou, Les chambres régionales des comptes et la problématique du contrôle de la gestion financière des collectivités territoriales, mémoire master en administration publique, cycle international long, ENA, France, 2005- 2007, pp. 62 et 70.

⁴ - Voir, Loi n°2003/005 du 21 avril 2003, fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la chambre des comptes auprès de la cour suprême, loi n°2006/016 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement de la cour suprême, Art. 7, 10, et 39.

ففي فرنسا طرحت إشكالية مضمون وحدود هذه الرقابة، هل يمكن تتعارض مع الحرية الإدارية والمالية التي اكتسبتها الجماعات الإقليمية تبعا لنص المادة رقم 72 من الدستور 1958 وبعد ه صدور قوانين اللامركزية سنة 1982 ؟، الإجابة عن ذلك قد تكون فيما ذكره الأستاذ جوال J. Houël فإنه اعتبر مضمون هذه الرقابة هو معرفة شفافية العمليات المالية لضمان المصلحة العامة ليس التدخل او الحد من المبادرة المالية لهذه الهيئات.¹

أما عن حدود هذه الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر .

بداية ، نشير ان المراقب المالي يعتبر من موظفي الدولة المختصين في مجال تقنية المراقبة في العمليات المالية، يتم تعيينه من طرف وزير المالية، في إطار تطبيق نظام عدم التركيز الإداري² . يمارس رقابة سابقة على كل عمليات الإنفاق المتعلقة بميزانية الولايات والمؤسسات العمومية، ليتم فيما بعد توسيع دائرة هذه الرقابة لتشمل ميزانيات البلديات³ .

يعد عمل المراقب المالي عملاً تقنياً وحسابياً لا يخرج هذا الاختصاص والتحكم عن دائرة مراقبة مشروعية النفقة وليست رقابة ملائمة.

كما هو معلوم تخضع ميزانية الجماعات المحلية قبل وضعها موضع التنفيذ إلى عدة إجراءات لتفادي الصعوبات المالية، كعدم وجود تغطية مالية لنفقة مالية، ويسمى هذا النوع من الرقابة بالرقابة السابقة فهي بذلك رقابة وقائية للآمرين بالصرف وحماية للمال العام.

بعدها، تليها الرقابة المالية لاحقة أي تمارس أثناء تنفيذ الميزانية، فهي تكشف وتعالج العمليات الحسابية والمالية في حدود مشروعية النفقة فقط⁴، فهي تكشف انحلال المال في العمليات المالية

¹ Si l'efficacité du droit réside plus dans la prévention, le système doit être compatible avec les principes de la décentralisation. Voir, J. HOUËL, « Le contrôle financier des Chambres Régionales des Comptes », in POUVOIRS, n° 60/1992, p.143, et B. LEVALLOIS, « Quel contrôle externe pour les collectivités locales », in Revue Française de Finances Publiques (RFFP), N° 85/2004, p. 11 et s -voir, aussi, J.M. PASTOR, « Les pistes de la Cour des comptes pour maîtriser la dépense locale », in AJDA, n° 35/2014, p. 1973.

² - عزيز محمد الظاهر، المرجع السابق، ص 106.

³ - ينظر، المادتين رقم 02 و 03 من المرسوم رقم 374-09، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 42-414، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.

- يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي الأمر بالصرف تبعا لنص المادة 81 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية- مرجع سابق، ووالي الولاية بالنسبة للولاية المادة 121 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

⁴ - داود إبراهيم، الرقابة المالية في القانون الجزائري والقانون المقارن، دار الكتاب الحديث، الجزائر، بدون سنة طبع، ص 129.

كتجاوز نطاق الغلاف المالي المرصود للنفقة، كما وقد يتم اتخاذ إجراءات عقابية ضد الأمرين بالصرف والأعوان المعنيين.

في هذا الإطار، نوضح أنه بالرغم من أهمية العمليتين موضوع الرقابة، إلا أننا نضم رأينا إلى رأي بعض الأساتذة¹ في أن الرقابة السابقة لها دور وقائي وتحمي الأمرين بالصرف من أخطار التسيير المالي إلا أنها تؤدي إلى تعطيل العمل الإداري وتقييد حرية اتخاذ القرار بالنسبة للجماعات المحلية لطول الإجراءات الإدارية والتعامل بالملحقات المالية (les annexes budgétaires) والأخذ والرد بين الأمر بالصرف والمراقب المالي لتصحيح الوضعيات المالية.

نذكر في هذا السياق، أنه نتيجة لضعف مستوى المنتخبين المحليين من حيث القدرة على التسيير المالي ومعرفة قواعده، أصبح المراقب المالي هو من يوجههم ويقرر مكانهم بالرغم من أنهم هم الأمرين بالصرف.

وفي الأخير، نذكر أن من بين الصلاحيات الموكلة للمراقب المالي في حدود اختصاص رقابته المالية هو ما تضمنته المواد رقم 5، 6 و 7 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، السابق ذكره والمعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374، إذ تضمن المادة رقم 5 نموذج لبعض القرارات المتضمنة التزاما بالنفقات والتي يجب أن تخضع مسبقاً لتوقيع وتأشيرة المراقب المالي منها:

- أ. مشاريع الصفقات العمومية والملاحق المالية.
 - ب. مشاريع الوضعيات الاسمية التي تُعدّ عند قفل كل سنة مالية.
 - ج. مشاريع قرارات التعيين والترسيم الخاصة بالمسار المهني للمستخدمين المحليين.
- زيادة على تلك الاختصاصات، وتبعاً لمضمون الفصل الخامس من المرسوم السابق، فإن المراقب المالي مطالب بمسك وحفظ ما يلي:

- مسك محاسبة التعداد الميزانياتي.
- تقديم نصائح وتوجيهات للأمر بالصرف في المجال المالي.
- مسك سجلات تدوين التأشيرات ومذكرات الرفض.

¹ - ثابتي بوحانة، استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر، مرجع سابق، ص 176؛ عباس عبد الحفيظ، تقييم النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية - دراسة حالة نفقات ولاية تلمسان وبلدية المنصورة، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012.

- إبلاغ الأمرين بالصرف بتقرير يستعرض فيه الشروط التي قام عليها التنفيذ والصعوبات التي اعترضته في مجال تطبيق التنظيم والمخالفات، مع تقديم اقتراحات لتحسين شروط صرف الميزانية¹.

تأسيساً على الإجراءات المذكورة، يترتب على عمل ومراقبة المراقب المالي ما يلي:

1- حالة وضعه للتأشيرة² على الالتزام بالنفقة، وهنا يعتبر وضع التأشيرة بمثابة صحة الالتزام بالنفقة والإذن بتنفيذها. ويبقى ذلك معلقاً على إتمام الشروط³ الواردة في المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414.

2- حالة رفض منح التأشيرة على الالتزام بالنفقة. في هذه الحالة يمتنع المراقب المالي وضع ومباشرة أحد الشروط الواردة في المادة 09 المذكورة أعلاه، دون تفصيل في ذلك لاعتبارات تقنية ومالية محضة نكتفي بذكر حالات الرفض المؤقت تضمنها المادة 11 من المرسوم 92-414، أما حالات الرفض النهائي فلقد نصت عليها المادة 12 و13 من ذات المرسوم.

نتيجة لما سبق عرضه، إن حدود الرقابة المالية للمراقب المالي لا تتعدى العلاقة القائمة بينه وبين الأمرين بالصرف على مستوى الجماعات المحلية، والمنظمة بموجب القانون⁴ والتنظيم، ولا تتجاوز رقابة الملائمة.

المطلب الثاني: حدود الرقابة المالية للمحاسب العمومي على مالية الجماعات المحلية

من باب التذكير أن الرقابة المالية في فرنسا تقوم بها الغرف الجهوية للمالية بينما في الجزائر تتعدى إلى المحاسب العمومي وهو ذلك الشخص المعين بموجب قرار وزاري صادر عن الوزير المكلف بالمالية⁵، وتبعا لنص المادة 33 من قانون المحاسبة العمومية فإنه: « يُعد محاسباً عمومياً كل شخص يقوم بالعمليات التالية:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات كمرحلة محاسبية.

¹ - ينظر، المادة رقم 25 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مرجع سابق.

وينظر، كذلك، المادتين 14 و15 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414.

² - تعرف التأشيرة المراقب المالي بأنها ذلك الختم الذي يضعه هذا الأخير على بطاقة الالتزام بعد فحصها والتأكد من تطابق النفقة مع التشريع المعمول به، كما تعتبر هذه التأشيرة أداة في يده يستعملها لإتمام مهمته المتعلقة بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.

منقول عن: ثابتي بوحانة، أطروحة دكتوراه، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة - الواقع والآفاق -، مرجع سابق، ص 269.

³ - ينظر، المادة رقم 10 فقرة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها.

⁴ - على سبيل المثال، قانون البلدية وقانون الولاية، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 92-414، وغيرها.

⁵ - ينظر، المادة 34 من قانون الولاية 90-09 (الملغى)، مرجع سابق.

- ضمان حراسة الأموال والسندات والوثائق، وكل القيم أو المواد التي كُلف بمراقبتها والمحافظة عليها.

- حركة حسابات الموجودات».

وعليه، نجد للمحاسب العمومي دور مزدوج، فهو يقوم بتنفيذ النفقات العامة، ويؤدي أيضاً دوراً رقابياً هاماً¹.

كما يضطلع المحاسب العمومي بالرقابة في مجالات متعددة، وهي رقابة موائية لتلك التي يمارسها المراقب المالي على الأمر بالصرف²، ولقد حددت المادة 36 من القانون رقم 90-21 مجالات تدخله للمراقبة نذكر منها:

- التأكد من صفة الأمر بالصرف، أو المفوض له، لذا يتعين على كل أمر بالصرف أن يرسل قرار تعيينه، وعينة عن إمضائه للمحاسب العمومي، حتى يتسنى له مطابقتها مع الإمضاء الموجود على الأمر بالدفع.

- يراقب شرعية عمليات تصفية (liquidation) النفقات، والتي تعتبر من المراحل الإدارية، التي يختص بها الأمر بالصرف، للتأكد من الأداء الفعلي للخدمة من طرف الدائن القائم بالأعمال.

- يراقب الاعتمادات المالية أي أن العملية قد تمت وفق التخصيصات المقيدة في الميزانية.

- يتعامل مع الأمرين بالصرف وفق آجال وجداول التحويل والخاصة بالنفقات موضوع الدفع³.

نشير أنه، من عمل المحاسب العمومي⁴ أنه إذا سجل عدم تطابق بين الأمر بالصرف والأحكام التشريعية المعمول بها، فإنه يقوم بإبلاغ الأمرين بالصرف كتابياً بالرفض ويوضح أسباب الرفض وذلك في غضون آجال 20 يوماً ابتداء من يوم تسليمهم للأمر بالدفع، لغرض إجراء التسوية

¹ - تعتبر رقابة المحاسب العمومي رقابة على مدى مشروعية تصرف الأمر بالصرف ولا ينصرف دوره إلى رقابة الملائمة.

² - الأمر بالصرف الرئيسي بالنسبة للبلدية هو رئيس المجلس الشعبي البلدي، وعلى مستوى الولاية يتمثل في الوالي.

³ - ينظر، المادتين رقم 02 و 05 من المرسوم التنفيذي رقم 46/93 المؤرخ في 06/02/1993، المحدد لآجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر للإيرادات، ج.ر.ج.ج. العدد 09 سنة 1993.

⁴ - يقوم أمين خزانة ما بين البلديات كمحاسب عمومي بالنسبة للبلدية، ويقوم أمين خزانة الولاية كمحاسب عمومي بالنسبة للولاية. راجع في ذلك، المرسوم التنفيذي رقم 311/91، المؤرخ في 17/09/1991، المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، ج.ر.ج.ج. العدد 43 لسنة 1991.

اللازمة. وفي حالة الرفض لاستدراك النقائص المسجلة من طرف الأمر بالصرف، فإن المحاسب العمومي يرفض التأشير بصفة نهائية.

وعليه، فرقابة المحاسب العمومي هي رقابة شرعية وقانونية للعمليات المالية، المرتبطة بميزانية الجماعات المحلية، ولا تمتد رقابته إلى رقابة الملائمة، فهو قبل دفع النفقة يقوم بالتحقق من مدى مطابقة النفقة للقوانين والتنظيمات¹، وتوفر الاعتمادات المالية لها، لا أن يقرر ضرورة النفقة أو عدمها.

وعملاً بقاعدة مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، فإن هذا الأخير لا يعتبر موظف تحت السلطة الرئاسية للأمر بالصرف، فإن ذلك يؤهله للقيام بالرقابة المالية بكل شفافية ومسؤوليته تبقى قائمة تجاه ذلك، ولا تتعدى الإطار القانوني والتنظيمي المؤطر لها. ورغم تعقيدات هذه العملية إلا أن لها أهمية بالغة في حماية المال العام وتوجيه الأمرين بالصرف تبعاً لقواعد المحاسبة العمومية.

¹ - كراجي مصطفى، مرجع سابق، ص 86.

- ينظر كذلك، عباس عبد الحفيظ، المرجع السابق، ص ص 64-66.

الخطبة

الخاتمة

إجمالاً، وفي إطار النظرية للمركزية واللامركزية، تبدو الجماعات المحلية كجماعة إنسانية، تحيا وتعيش على جزء من إقليم الوطن، متمتعاً في إطار التشريع بذاتية حقيقية إدارية ومالية، محدودة برقابة فطنة من قبل الإدارة المركزية للدولة.

من منظور هذه الزاوية الأكثر تجريداً، تعد الجماعات المحلية في آن واحد جماعة مركزية، وهذا يعني وجود مركز قانوني ذاتي يتسع إلى كل مكوناتها الاجتماعية كجماعة لامركزية إزاء الدولة التي ترتبط بها وتشكل جزءاً لا يتجزأ منها.

انطلاقاً من ذلك، يمكن موضوعياً إثبات أن المركزية واللامركزية لا تشكل إلا أفكاراً عامة ومجردة بشكل بحت ويتسع حملها لكل أنواع الجماعات المحلية، ولكن يمكن أن تتضح أهميتها القصوى بصفة خاصة في أنها تثير في الذهن الاقتراب والتبصر الواعي بالنسبة لدراسة الجماعات المحلية، أيّاً كانت طبيعة نشاطها القانوني، في روابطها مع السلطة المركزية.

زيادة على ذلك، في إطار ضبط المصطلحات اللغوية، لم يكن الأمر أقل صعوبة للكشف عن جدل عميق ونقاش لم تخفف حدته على المستوى الفكري، الفقهي والقانوني. وأوضحنا سلفاً أن مصطلحات "الإدارة المحلية"، "اللامركزية"، "الحكم المحلي"، "الاستقلالية المالية" و"الحرية الإدارية" لا تعبر بطريقة كافية أو بشكل مقبول عن ظاهرة الجماعات المحلية حيث لم تكرر فعلياً حقوق هذه الهيئات وقدرتها على التدبير بنفسها وبحرية شؤونها الخاصة، في إطار توزيع الوظيفة الإدارية بينها وبين الدولة ومباشرة اختصاصاتها تحت إشراف أجهزة ورقابة الحكومة، طبعاً في حدود قواعد الرقابة المفروضة عليها من طرف هيئات الوصاية.

إن التطرق إلى موضوع حقوق وحرية الجماعات المحلية، والتمسك به في مجال البحث النظري والعلمي، نعتقد عن يقين أنه اختيار مناسب من منطلق يعبر بعمق وبغير غموض أو إبهام عن الظاهرة محل الدراسة، هو يمثل قيمة تفسيرية لا تعوض من حيث أنه يسمح لنا بالكشف عن طبيعة ومضمون حقوق هذه الهيئات ومعرفة مختلف الضمانات المتوفرة لها في المجال الإداري، القانوني، المالي والقضائي، ومنها تستمد قوتها من أجل إشباع حاجيات سكانها، استقلالاً عن كل صرح قانوني وهذا ما يفسر جزئياً أن الإصلاحات الإقليمية والتنظيمية التي تظهر من حين لآخر، إنها تفسر وجود جهود رامية للإصلاح المحلي تهدف إلى إعادة تأهيل الوحدات المحلية إلى مهام جديدة من شأنها

مسايرة إستراتيجية تنفيذ برامج السياسة العامة للدولة. وفي جزء آخر تتجلى بوضوح رغبة المشرع من خلال تهيئته المستمر لقوانين الجماعات المحلية من حين لآخر، تتجه بطبيعتها إلى خلق حقوق أخرى وتوسيع مجال حرية هذه الجماعات، كما وقد تم تطبيق هذه الحرية في مواطن أخرى، فمثلاً، يتبين لنا أن المشرع الجزائري من خلال القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 ديسمبر 2011، ج.ر.ج.ج، عدد 37، قد اهتدى إلى تكريس مبدأ الرقابة الوصائية المشددة على هيئات وأعمال مجالس البلدية، حتى أنه توسع في ذلك مقارنة بالقوانين السابقة يظهر ذلك من خلال توسيع ورقابة الوالي على مداولات المجلس الشعبي البلدي، وكذا إمكانية الحلول وحل المجالس المنتخبة.

. ولهذا لا يمكن أن يكون الحل كما تعتقد السلطة المركزية في توسيع الرقابة الوصائية أكثر، بل

في تدليل جملة القوانين والإجراءات التي تتعلق بالرقابة.

من خلال مسار هذه الدراسة اتضح لنا أن موضوع الجماعات المحلية بالرغم من كثرة وجود البحوث والكتابات القانونية الواردة في هذا المجال، إلا أنها لم تتطرق بشيء من الخصوصية والتدقيق والمسمى بموضوع "حقوق الجماعات المحلية"، إلا بعض العناوين الواردة في البحوث الفرنسية والنصوص القانونية المنظمة لعمل هذه الجماعات.

غير أنه يمكن استنباط للدلالة على بعض الحقوق من الدراسات القانونية التي تناولت هذه الفكرة من خلال مسمى "الاستقلالية الإدارية والمالية للجماعات المحلية وآليات الرقابة الممارسة عليها.

في هذا المقام، ما لا ننكر حقيقته أن دراسة موضوع حقوق الجماعات المحلية وحرياتها ومحاوله التعمق في جزئياتها وإخضاع ذلك إلى منطق المقاربة بين ما هو وارد في التشريع المحلي الفرنسي ونظيره الجزائري، مرهون على قدرة وحرص المشرع في خلق نوع من التوازن والانسجام والتكامل بين الحق والحرية ويظهر هذا المسعى من خلال مضمون مواد قانون الجماعات الإقليمية الفرنسية أو الجماعات المحلية الجزائرية.

وحتى لا نعوص ونتيه في البحث عن المفاهيم الفكرية والقانونية لهذين المصطلحين (الحق والحرية) وما شابههما من مصطلحات، ورغبةً منا في تفادي التكرار، الذي قد يُفقد الموضوع قيمته العلمية، ارتأينا أن تكون هذه الدراسة امتداداً للدراسات السابقة الخاصة بالجماعات المحلية ولكن من زاوية أخرى سبق الإشارة إلى ذلك في بداية هذه الخاتمة ويظهر بوضوح من خلال صياغة عنوان هذه الأطروحة "حقوق وحریات الجماعات المحلية".

حاولنا قدر المستطاع، من خلال هذه الدراسة، وضع اليد على أهم حقوق هذه الهيئات في مواطن قانونية وإدارية ومالية وقضائية، وحرصنا كان أكبر من خلال محاولة استنطاق ما حوته مواد القانون العام للجماعات الإقليمية الفرنسية (CGCT)، وقانوني البلدية والولاية الجزائري، من إشارات إلى تلك الحقوق وضماناتها، ومواكبة عملية تمييزها في فترات زمنية متعددة ومتعاقبة.

وكون أن موضوع الدراسة يركز على كيفية تمتع هذه الجماعات بهذه الحقوق وطرق ممارسة اختصاصاتها بشيء من الحرية والتي تعبر عن استقلاليتها ضمن نسق آليات الرقابة عليها. تأسيساً على ما سبق عرضه وذكره، ومن خلال معالجتنا لهذا الموضوع، تم الوصول إلى جملة من النتائج نوردتها على النحو التالي:

أ- الملاحظ أن كل من المشرع الفرنسي والجزائري قد تبنا مبدأ الاختصاص العام كأسلوب لتوزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والمحلية لتمكين المنتخبين المحليين من ممارسة الديمقراطية المحلية، إلا أن المشرع أخذ ذلك محمل الجدّ بأن أعطى قيمة دستورية لحق الجماعات الإقليمية "Droit constitutionnel local".

ب- نلاحظ كذلك أن المشرع الفرنسي قد خصّ الجماعات الإقليمية بقانون خاص سماه قانون الوظيفة العامة الإقليمية "Statut de la fonction publique territoriale"، يخضع له موظفو الجماعات الإقليمية دون سواهم. وفي المقابل نجد أن المشرع الجزائري لا زال لم يصل إلى هذا الحدّ من الاستقلالية، فالمسار المهني للموظف أو المنتخب المحلي يخضع حالياً لتطبيقات القانون الأساسي للوظيفة العامة الصادر سنة 2006.

ج- بالرغم من وجود المبادئ الأساسية لنظام اللامركزية الإدارية من الناحية النظرية، والذي يقوم على قاعدة رعاية الشؤون المحلية بواسطة سلطة محلية منتخبة، وترشيدها عبر ممارسة سلطة الرقابة عليها، إلا أن ذلك ليس كافياً لقيام نظام اللامركزية الإدارية بشكله ومضمونه الصحيحين، لأنّ اللامركزية تفترض توزيعاً واضحاً للصلاحيات، بحيث تلتزم كل جهة بالنطاق الخاص بها دون أن تتعدى نطاق الأخرى، إذن فالأمر متعلق باحترام الإدارة المركزية لنطاق اختصاص الهيئة اللامركزية، وتظهر معالم ذلك في التشريع الفرنسي المحلي في علاقة الدولة بالجماعات الإقليمية والذي أكدته القوانين الكبرى للامركزية (1982-1983) والتي تضمنت تحويل اختصاصات من الدولة إلى الجماعات الإقليمية. وأيضاً امتدت هذه الإرادة الإيجابية إلى تحديد وضبط الاختصاصات بين الجماعات الإقليمية فيما بينها وإعطاء

نوع من الحرية للمجالس المحلية المنتخبة هذا ما تضمنته المادة 72 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، بينما تكاد أن تكون هذه المعالم وحسن النية عند المشرع الجزائري غائبة تماماً، على المستوى النظري والتطبيقي.

د- ضبط الاختصاصات على مستوى التشريع المحلي الفرنسي أسهم في وضع أرضية تفاهم وتنسيق بين الجهاز الإداري التنفيذي والجهاز التداولي على المستوى المحلي، بينما لا نلمس ذلك التعاون الإيجابي بين الهيئة التنفيذية والجهاز التداولي في تطبيقات التشريع الجزائري، رغم سعي المشرع في كسب هذا الرهان والتحدي بين الجهازين، وهذا راجع بالأساس إلى الصراع السياسي بين المنتخبين المحليين على اختلاف تركيبتهم السياسية والإيديولوجية الحزبية. و في الكثير من الحالات، يرجع إلى مواقف ارتجالية ليس إلا كانت في الكثير من الوضعيات سبباً مباشراً في عرقلة وتجميد عمل المجالس المحلية المنتخبة وانسدادها، وبالتالي تعليق العمل التنموي.

ه- فيما يتعلق بالاستقلالية المالية في التشريع المحلي الجزائري، لاحظنا أن قانون البلدية رقم 10-11 وقانون الولاية رقم 11-11 لم يتضمنا أشياء جديدة تتضمن وضع ميكنزمات وآليات لتحسين عملية تحصيل الموارد المالية المحلية وبالتحديد الجباية المحلية، وإعطاء حلول عملية لمشاكل العجز المالي لها، إذ اعتبرنا أن الاستقلالية المالية لهذه الجماعات هي أساس حقوقها المالية.

فبالنسبة للمقترحات نعرضها على النحو التالي:

على مستوى التشريع:

1- إمكانية إدراج ضمن الدستور الجزائري باب يتضمن "السلطة المحلية"، باعتبار الدستور أسمى النصوص التشريعية، وتخصيص جزء معتبر منه لتنظيم المجال المحلي يتضمن معالجة حقوق الجماعات المحلية ومجال حريتها بوضوح عن طريق إبراز عناصرها، هذا من جهة، ومن جهة أخرى ضمان التعديل العشوائي لقانون البلدية والولاية من طرف المشرع، وتحسين هذا العمل وإبقائه على مستوى الإجراءات الخاصة بتعديل الدستور فقط، طبعاً إذا ما تم أخذ المطلب المذكور أعلاه ضمن الدستور.

2- إعادة النظر في قانون الجماعات المحلية الجزائري المعمول به حالياً قصد إعطاء البلديات ذات الطابع الإقليمي الخاص منها الصحراوية الريفية نوع من الحرية والمرونة في ممارسة اختصاصاتها القانونية وفق ما يتطلبه الإقليم الخاص بها، كإنشاء قانون البلديات أو الجماعات المحلية الريفية (Code des collectivités rurales).

على مستوى التدبير المالي:

- 1- ضرورة وضع برنامج مالي محلي يثمن الموارد المالية المتوفرة على مستوى الجماعات المحلية والدفع إلى إيجاد آليات لتحسين عملية تحصيل الموارد المالية المحلية، ولا يتأتى ذلك إلا بوجود بنك معلومات وقاعدة بيانات للمنظومة المالي المحلية، تتضمن الجرد الفعلي لممتلكات هذه الجماعات تتولى عملية تسييرها إدارة محلية مالية.
- 2- وجوب إيجاد آلية تضمن مشاركة القطاع الخاص إلى جانب الجماعات المحلية لإعطاء دفع تنموي بعيداً عن التمويل المالي المركزي.
- 3- ترقية التعاون الدولي اللامركزي للجماعات المحلية واستغلال المقومات السياحية والاستثمارية التي تتوفر عليها بعض الجماعات المحلية خاصة وأنّ الأرضية القانونية موجودة في قانون البلدية والولاية.
- 4- تفعيل آليات العمل باتفاقيات التوأمة ما بين الجماعات الإقليمية الجزائرية فيما بينها في عدة مجالات اقتصادية واجتماعية.
- 5- إنشاء ميثاق للجماعات المحلية الجزائرية من شأنه أن يؤهل هذه الجماعات للعمل مع الجماعات المحلية الأوروبية والاستفادة من الخبرات في مجال التسيير الإداري المالي، والتكفل الإيجابي بالبعد البيئي على المستوى المحلي.
- 6- إقتراح إلغاء الوصاية الإدارية على عمل المجالس المحلية البلدية والإكتفاء بالرقابة القضائية كما هو معمول له بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية، وعليه نرى أن مراجعة قانون الجماعات المحلية بالأخص قانون البلدية شيء مهم وضروري.
- 7- إعادة النظر في النصوص القانونية المنظمة للإنتخابات في المجالس الشعبية المحلية وبالأخص إنتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي بالشكل الذي يضمن إستقرار عمل المجلس وديمومته.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

- القرآن الكريم

- المعاجم

1. ابن منظور، لسان العرب، المجلد الرابع، بيروت، دار الصادر، 1955.
2. الموسوعة الفلسفية، ترجمة فؤاد كامل وآخرون، مكتبة النهضة، بغداد.
3. جرجس جرجس، معجم المصطلحات الفقهية والقانونية، لبنان، بيروت، الشركة العالمية للكتاب الأولى، 1996.
4. موريس نخلة وآخرون، القاموس القانوني الثلاثي، لبنان، بيروت، كمنشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2002.

أولاً: الكتب باللغة العربية

أ- الكتب العامة

1. إبراهيم (محمد علي)، القانون الإداري، النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، بدون سنة طبع.
 2. أبو العلاء (محمد)، عقيدة الاتجاهات في قانون العقوبات الفرنسي، دار الفكر العربي، لبنان، 1997.
 3. أبوراس (محمد الشافعي)، القانون الإداري، علم الكتب، الجزء الأول، القاهرة، بدون ذكر السنة.
 4. إسحاق إبراهيم (منصور)، نظريتنا القانون والحق وتطبيقاتها في القوانين الجزائرية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1987.
 5. التابعي (كمال)، تغريب العالم الثالث دراسة نقدية في علم اجتماع التنمية، القاهرة، دار المعارف، سنة 1993.
 6. التهانوي (محمد علي)، "كشاف إصلاحات الفنون"، مكتبة لبنان، بيروت، بدون ط.، سنة 1996.
 7. الجرف (طعيمة)، الحريات العامة بين المذهبين الفردي والاشتراكي، مكتبة نخضة، مصر.
- 1- القانون الإداري، القاهرة، سنة 1963-1964.

8. الجمال (مصطفى)، نبيل إبراهيم (سعد)، النظرية العامة "القاعدة القانونية- الحق"، منشورات الحلبي الحقوقية، بدون ط..، 2002.
9. الزغبي (خالد)، والمنذر (الفضل)، المدخل إلى علم القانون، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ط1، سنة 1998.
10. الشرفاوي (سعاد)، النظم السياسية في العالم المعاصر، تحديات وتحولات، دار النهضة العربية، 2002.
11. الصرايرة (مصلح ممدوح)، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، سنة 2012.
12. الصروخ (مليكة)، القانون الإداري، دراسة مقارنة، ط2، الدار البيضاء، المغرب، مطبعة النجاح الجديدة، 1992.
13. الطماوي (سليمان محمد)، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، دار الفكر العربي، ط4، 1979.
- 1- الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، القاهرة، مطبعة جامعة عين شمس، 1986.
- 2- الوجيز في نظم الحكم والإدارة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، سنة 1962.
- 3- الأسس العامة للعقود الإدارية، الطبعة الثانية، سنة 1995.
- 4- مبادئ القانون الإداري (الكتاب الثاني: نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة)، دار الفكر العربي، الطبعة العاشرة، 1979.
14. العبودي (محمد عبد القادر)، المسؤولية الجبائية للأشخاص المعنوية في التشريع المصري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2005.
15. العدوي (جلال علي)، وأبو السعود (رمضان)، الحقوق وغيرها من المراكز القانونية، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون ط..، سنة 1996.
16. العطار (فؤاد)، القانون الإداري، طبعة سنة 1970.
17. القهوجي (عبد القادر)، قانون العقوبات، القسم العام، الدار الجامعية، بدون مكان للنشر، 1994.
18. الكلالدة (طاهر محمود)، تنمية وإدارة الموارد البشرية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ط1، 2008.

19. المصري (زكريا)، أسس الإدارة العامة، التنظيم الإدارة (الإدارة) والنشاط الإداري، (دراسة مقارنة) في التشريع والفقہ وأحكام القضاء في مصر وليبيا وبعض الدول العربية والأجنبية، دار الكتب القانونية، مصر، 2008.
20. النداوي (عبد العزيز بدر)، إدارة الموارد البشرية، نظرة إستراتيجية، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الأردن، ط1، 2009.
21. بارش (كشوان)، إدارة الموارد البشرية، دار الفاروق للنشر والتوزيع، مصر، الطبعة العربية الثانية، 2006.
22. إقلولي أولد رابح (صافية)، قانون العمران الجزائري، أهداف حضرية ووسائل قانونية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2015.
23. بدوي (ثروت)، مبادئ القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968.
- 1- النظم السياسية، الجزء الأول، القاهرة، سنة 1971.
24. بسيوني عبد الغني (عبد الله)، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1991.
25. بن هاني (حسين)، حوافز الاستثمار في النظام الاقتصادي الإسلامي، ط1، دار الكندي، الأردن، 2004.
26. بوحنية (قوى)، مطبوعة جامعية بعنوان: "إدارة الموارد البشرية"، جامعة قاصدي مرباح، الجزء الأول، سنة 2009.
27. بوسقيعة (أحسن)، الوجيز في القانون الجزائري العام، الطبعة الثانية، منقحة ومتممة، 2004.
28. بوضياف (عمار)، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 1- الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، قسنطينة، الجزائر، ط2.
29. بوعشيق (أحمد)، "المرافق العامة الكبرى على ضوء التحولات المعاصرة"، الطبعة الثامنة، 2004، المغرب.

30. بوعمران (عادل)، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، دراسة تشريعية فقهية وقضائية، دار الهدى، الجزائر، 2010.
31. توفيق (حسن فرج)، المدخل للعلوم القانونية، النظرية العامة للقانون والنظرية العامة للحق، الدار الجامعية، سنة 1988.
32. حجازي (عبد الحفي)، مذكرات في نظرية الحق، دار الكتاب العربي، القاهرة، بدون ط.، سنة 1951.
33. حسن الصادق (عبد الله)، السلوك الإداري ومرتكزات التنمية في الإسلام، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، ط2، سنة 1992.
34. حسن (عمر)، الاستثمار والعملية، ط1، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2000.
35. حشيشي (عادل أحمد)، ومصطفى رشدي (شيحة)، مقدمة في الاقتصاد العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، 1998.
36. داود (إبراهيم)، الرقابة المالية في القانون الجزائري والقانون المقارن، دار الكتاب الحديث، الجزائر، بدون سنة طبع.
37. رويلي (صالح)، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992.
38. زكريا (إبراهيم)، مشكلة الحرية، مكتبة مصر بالقاهرة، 1971.
39. سامويلسون (بول أ.)، علم الاقتصاد والدور الاقتصادي للدولة ومحددات الدخل الوطني، ترجمة مصطفى موفق، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1993.
40. سامي (جمال الدين)، أصول القانون الإداري، دار النشر، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، سنة 2004.
41. سعيد عبد العزيز (عثمان)، مقدمة في الاقتصاد العام (مالية عامة) مدخل تحليلي معاصر، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2003.
42. شيهوب (مسعود)، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص - الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، 1999.
43. صالح (فؤاد)، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، الطبعة الأولى، سنة 1983.
44. عاطف البنا (محمود)، مبادئ القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديث، د ت.

45. عاطف البنا (محمود)، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992.
46. عبد الحميد (متولي)، الحريات العامة- القانون الدستوري والأنظمة السياسية-، منشأة المعارف، القاهرة، 1976.
47. عبد السادة (جعفر)، الدراجي (بهير)؛ توازن بين السلطة والحرية- دراسة مقارنة-، الطبعة الأولى، 2009.
48. عبد العال أحمد (ثروت)، الإشكالات الوقتية في تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، 2005.
49. عدلي ناشد (سوزي)، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003.
50. عدنان (عمرو)، مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
51. عدو (عبد القادر)، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
52. عطوي (فوزي)، النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2003.
53. عمر (سالم)، المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي وفق قانون العقوبات الفرنسي، الطبعة الأولى، دار النهضة، 1995.
54. عوايدي (عمار)، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984.
- 1- القانون الإداري، ج01، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
55. عياد (أحمد عثمان)، مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية، سنة 1983.
56. فريجة (حسين)، شرع القانون الإداري، دراسة مقارنة، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
57. فؤاد محمود (معوض)، "تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي الوضعي"، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2006.
58. فؤاد مهنا (محمد)، حقوق الأفراد إزاء المرافق العامة والمشروعات العامة، مطبعة الشاعر، الإسكندرية، مصر، 1970.
- 1- القانون الإداري العربي، م.س، سنة 1963-1964.

- 2- مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة- دراسة مقارنة، منشأة المعارف، مطبعة الشاعر، الإسكندرية، 1975.
59. فتحي عبد الرحيم (عبد الله) وأحمد شوقي (محمد الرحمن)، النظرية العامة للحق، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2001.
60. فضيلي (عبد الحليم)، نصوص في الجباية، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة البليدة، سنة 2003.
61. فواز (صالح)، النظام القانوني للغرامة التهديدية، دراسة قانونية مقارنة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 28، العدد الثاني، 2012.
62. لباد (ناصر)، القانون الإداري، التنظيم الإداري، منشورات دحلب، الجزائر، 2002.
- 1- القانون الإداري، النشاط الإداري، ج02، الجزائر، مطبعة SARP، سنة 2004.
63. لعامرة (جمال)، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر، القاهرة، 2004.
64. محمد رفعت (عبد الوهاب)، مبادئ النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2002.
65. محمد شطا (محمود)، تطور وظيفة الدولة (الكتاب الأول- نظرية المرفق العام)، ديوان المطبوعات الجامعية، 1983.
66. محمد فاروق (عبد المجيد)، التطور المعاصر لنظرية الأموال العامة في القانون الجزائري، دراسة مقارنة في ظل الأموال الوطنية، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 1988.
67. محمدي زواوي (فريدة)، المدخل إلى العلوم القانونية، نظرية الحق، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر، 1998.
68. محمود (حلمي)، المبادئ الدستورية العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1964.
69. محيو (أحمد)، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة: عرب صاصيلا، الطبعة الخامسة مع ملحق 1990، ديوان المطبوعات الجامعية، 1986.
70. مراد محمد (حلمي)، مالية الهيئات العامة المحلية، مطبعة النهضة، مصر، سنة 1962.
71. مزياي (فريدة)، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة سخري، الوادي، الجزائر، ط1، 2011.

72. منصور (محمد حسين)، مدخل إلى القانون، القاعدة القانونية، نظرية الحق، رمضان وإخوانه للطباعة والتجليد.

73. نبيل عبد الحليم (كامل)، الوجيز في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، 2006.

74. ونسة ديالا (عيسى)، حماية حقوق التأليف على شبكة الإنترنت، المنشورات الحقوقية، بيروت، 2010.

75. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، "الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية"، سلسلة المطبوعات المتعلقة بالرسم العقاري، سنة 2003.

76. القانون المدني الجزائري، رقم 07-05 المؤرخ في 13 ماي 2007، مولود ديدان، طبعة جديدة مصححة ومحيّنة، دار بلقيس، الدار البيضاء، الجزائر.

ب- الكتب المتخصصة:

1. الديداموني (محمد عبد العال)، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 2008.

2. الخلايلة (محمد علي)، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دراسة تحليلية مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الثانية، سنة 2013.

3. الزغبى (خالد سمارة)، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية: دراسة مقارنة (المملكة المتحدة، فرنسا، يوغسلافيا، مصر، الأردن)، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، إدارة البحوث والدراسات، الأردن، سنة 1985.

4. الشنطاوي (علي خاطر)، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، مصر، 2002.

5. الشيخلي (عبد الرزاق إبراهيم)، الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، سنة 2001.

1- نظرية الإدارة المحلية، مكتب المحتسب، عمان، سنة 1983.

6. الصادق (صلاح)، الحكم المحلي في إنجلترا، موسوعة الحكم المحلي، الجزء الثاني، سنة 1977.

7. الصادق (مصطفى)، إدارة الحكم المحلي في باريس، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، سنة 1977.

8. الفتلاوي (كاظم)، أحمد عيد الزهرة، النظام اللامركزي وتطبيقاته، منشورات زين الحقوقية، الأردن، 2013.
9. بدران (محمد محمد)، الإدارة المحلية، دراسة في المفاهيم والمبادئ العلمية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986.
- 1- أسس تمويل الحكم المحلي ومصادره، دراسة مقارنة في النظامين الانجليزي والمصري، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1983.
10. بربر (كمال)، "نظم الإدارة المحلية- دراسة مقارنة-"، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1996.
11. بطيخ (رمضان محمد)، مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة، أعمال المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عدد 2009.
- 1- الإدارة المحلية، الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية، دراسة تحليلية، ط2، مؤسسة العين للإعلان والنشر والتوزيع، أبو ظبي، سنة 1988.
12. بكير (جلال)، أساليب تمويل الحكم المحلي، دراسة مقارنة، مطبعة ذليلك، القاهرة، سنة 1972.
13. بن بوضياف (عبد الوهاب)، معالم لتسيير شؤون البلدية، دار الهدى، الجزائر، 2004.
14. بوعمران (عادل)، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
15. خالد (ممدوح)، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية، القاهرة، 2009.
16. رحماني (الشريف)، أموال البلديات في الجزائر، الاعتلال العجز والتحكم الجيد في التسيير، دار القصبة للنشر، الجزائر، سنة 2003.
17. رشيد (أحمد)، "مقدمة في الإدارة المحلية"، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، سنة 1975.
18. شطناوي (علي خطار)، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الأردن وفرنسا، المركز العربي للخدمات الطليية، عمان، سنة 1994.
19. شيهوب (مسعود)، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.

20. صبحي (محمد)، محمد فتح الله الخطيب، اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي، دار النهضة العربية، القاهرة، د س ن.
21. صدوق (عمر)، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، 1988.
22. عادل محمود (حمدي)، "الاتجاهات المعاصرة في نظر الإدارة المحلية - دراسة مقارنة -"، دار الفكر العربي، 1976، الجزء الأول.
23. عاطف البنا (محمود)، "نظم الإدارة المحلية"، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، سنة 1968.
24. عبد الرزاق (محمد نور الدين)، نظرية الحكم المحلي وتطبيقاتها في دول العالم المعاصر، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة 1975.
25. عبد المطلب (عبد الحميد)، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الإسكندرية، الدار الجامعية، سنة 2001.
26. عبد المعطي (محمد عساف) ونادر (أحمد أبوشيخة)، تنظيم الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية؛ دراسة تحليلية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية إدارة البحوث والدراسات، عمان، الأردن، 1985.
27. عدنان (عمرو)، الحكم المحلي في ظل السلطة الفلسطينية 1994-2003، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
28. عزوي (عبد الرحمن)، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة)، دار الغرب للنشر والتوزيع، سنة 2008.
29. عواضة (حسين)، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، الطبعة الأولى، المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، 1983.
30. فهمي (مصطفى)، الحكومة المحلية في إطار الدولة، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، 1971.
31. فهمي (مصطفى أحمد)، الإدارة المحلية في فرنسا، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، سنة 1970.
32. قباني (خالد)، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، الطبعة الأولى، منشورات عويدات، بيروت، سنة 1981.

33. كشاكش (كريم)، التنظيم الإداري المحلي (المركزية واللامركزية) - دراسة مقارنة (المملكة المتحدة، أمريكا، فرنسا، ألمانيا الاتحادية، المملكة الأردنية الهاشمية-)، الطبعة الأولى، سنة 1998.

34. محمد انس قاسم (جعفر)، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1978.

1- ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، الجزائر، بن عكنون، ديوان المطبوعات الجامعية، 1985.

35. محمد نور (عبد الرزاق)، نظرية الحكم المحلي وتطبيقاتها في دول العالم المعاصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 1975.

ج- رسائل الدكتوراه والماجستير

1) رسائل الدكتوراه

1. ثابتي (بوحانة)، أطروحة دكتوراه بعنوان: الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة

1- الواقع والآفاق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان.

2. حمدي (عادل محمود)، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، مجموعة رسائل دكتوراه، جامعة طنطة، كلية الحقوق، جمهورية مصر العربية، 1973.

3. سعداوي (موسى)، دور الخوصصة في التنمية الاقتصادية - حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2006-2007.

4. سعدي (شيخ)، "الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة جيلالي ليابس، سيدي بلعباس، 2006/2007.

5. شكبي (منير)، المرفق المحلي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، سنة 1977.

6. عبد الوهاب محمد عبده (خليل)، الصراع بين السلطة والحرية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2004.

7. عزاوي (عبد الرحم)، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق ابن عكنون، جامعة الجزائر، سنة 2007.

8. محمد أحمد (إسماعيل)، أطروحة دكتوراه " مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية، دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية، الجزء الأول: النظرية العامة للمركزية واللامركزية ، دار الكتب والوثائق القومية، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة سنة 2011.
9. محمد رمضان (محمد)، الوصاية على الهيئات المحلية، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، سنة 1976.
10. مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة منتوري، كلية الحقوق، قسنطينة، سنة 2005.

(2) رسائل الماجستير

1. يرابح (محمد)، "الجباية المحلية ودورها في تمويل ميزانيات الجماعات المحلية"، دراسة حالة بلديات ولاية المدية للفترة (1997-2003)، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، (2004-2005).
2. بلجيلالي (أحمد)، إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية لحالة ثلاث بلديات بولاية تيارت، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، مدرسة دكتوراه، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2010/2009.
3. بن عثمان (شويح)، رسالة ماجستير في القانون العام: " دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية - دراسة حالة البلدية-"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011/2010.
4. بوطيقي (فاتح)، اللامركزية الإدارية والتعددية الحزبية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2005 و 2006.
5. خلوف (عواطف)، رسالة ماجستير، "إشكالية مساهمة الضرائب في تمويل الجماعات المحلية" - دراسة حالة تلمسان-، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2009/2008.

6. خم ولد محمد (المصطفى)، "سياسة اللامركزية في النظام الموريتاني- دراسة مقارنة"-، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة بن عكنون، الجزائر، سنة 2006.
7. رابعي (إبراهيم)، استقلالية الجماعات المحلية الحدود والضمانات، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة عنابة، 2005.
8. صالحى (عبد الناصر)، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون، فرع: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، سنة 2009/2010.
9. عباس (عبد الحفيظ)، تقييم النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية - دراسة حالة نفقات ولاية تلمسان وبلدية المنصورة، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012.
10. عزاوي (عبد الرحمن)، المجلس التنسيقي الولائي، بحث للحصول على ماجستير الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، معهد العلوم القانونية والإدارية، بن عكنون، الجزائر العاصمة، سنة 1985-1986.
11. عزيز (محمد الطاهر)، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق، ورقلة، الجزائر، 2009-2010.
12. كراجي (مصطفى)، استقلالية الجماعات المحلية في ظل التمويل المركزي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة جيلالي لباس، الجزائر، 1993.
13. هنيش (فتيحة)، ضمانات تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية، مذكرة شهادة الماستر في الحقوق تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012/2013.
14. يوسفى (نور الدين)، "الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، دراسة تقييمية للفترة (2000-2008) مع دراسة حالة ولاية البويرة"، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة احمد بوقرة، بومرداس، سنة 2008.

15. السهلي (بسمة)، رقابة الإشراف على البلديات، مذكرة لنيل شهادة الدراسات المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، تونس، 1997.
16. عدنان سليمان (عمرو)، الوصاية على الهيئات المحلية - دراسة عربية مقارنة، مذكرة دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، المملكة المغربية، سنة 1982.
17. مسعودي (محمد)، ميزانية الولاية بين التحضير والمتابعة، مذكرة تخرج، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2006.

د- المقالات:

1. ابن عاشور (رافع)، الحريات العامة في النظم المقارنة، مجلة التسامح، العدد الخامس والعشرين، تونس، 2009.
2. أبولاس (حميد)، "مجال التدخلات الاقتصادية للجماعات المحلية"، مداخلة أقيمت خلال المنتدى الدولي الخامس، "دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية" المنعقد يومي 03 و04 ماي 2009 من طرف مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، بالتنسيق مع جمعية هانسي صديل.
3. الأعرج (محمد)، حلول السلطة المحلية محل رؤساء المجالس الجماعات المحلية في مجال الصرف المالي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 75، الرباط، سنة 2007.
4. الأعوج (محمد)، "طرق تدبير المرافق العامة بالمغرب"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مؤلفات وأعمال جامعية"، سنة 2006.
5. الحسبان (عيد أحمد)، حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة - دراسة مقارنة، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد 34، العدد 2، 2007، جامعة آل البيت، المفرق، الأردن.
6. الخضراوي (محمد)، الأمن القضائي في التجربة المغربية، منشور في الرابط الإلكتروني:

www.press.ma

7. الصايغ (أحمد)، إشكالية تنفيذ الأحكام الإدارية بالمغرب، دراسة تطبيقية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 62، 2009.
8. العبادي (عبد السلام)، "نظرية الحق بين الشريعة والقانون"، رسالة التقريب، موقع الشبكة العنكبوتية
التالي: <http://www.tqghrif.org/morkaz/nashatat/02/05.htm>.
9. العجمي (محمد)، موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي، مستقبل الماضي، مداخلة قدمت من خلال الملتقى الدولي الخامس حول "دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية"، المنعقد يومي 04/03 ماي 2009 من طرف مخبر أثر الإجتهد القضائي على حركة التشريع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خضير بسكرة بالتنسيق مع جمعية هانس صيدل، مقال منشور في مجلة الإجتهد القضائي.
10. العروقي (محمد الهادي)، تسيير وهيئة الحواضر الجزائرية، هندسة السلطة ورهانات الحكم الراشد، مجلة مخبر التهيئة العمرانية، جامعة منتوري، قسنطينة، العدد 08، سنة 2008.
11. العطار (فؤاد)، نظرية اللامركزية الإقليمية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة القاهرة، يناير 1966، رقم 1.
12. بدوي (حمودي)، المجالس المحلية وعلاقتها بالحكومة المركزية، بحث مقدم للندوة العربية الثانية للإدارة المحلية، دمشق، 1972.
13. بلجبل (عتيقة)، فعالية الرقابة الإدارية، مجلة الاجتهد القضائي، العدد السادس، مجمع هانس صايدل، بسكرة، الجزائر، 2007.
14. بن طيفور (نصر الدين)، أيّ استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانون البلدية والولاية، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 11، عدد 02، 2001.
- 1- مداخلة بعنوان: "استقلالية الجماعات المحلية كركن أساسي للتنمية المحلية"، قدمت خلال الملتقى الدولي حول التنمية المحلية والحكم الراشد، جامعة مصطفى اسطنبولي بمعسكر، يومي 26 و 27 من شهر أبريل 2005.
15. بوثينة (محمد)، أي مصير للوصاية الإدارية على الجماعات المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 32، المملكة المغربية، 2000.

16. بوعمران (عادل)، مبدأ استقلالية الجماعات المحلية "معايير وضوابط"، مقال منشور بمجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 26، شهر نوفمبر 2010.
17. جبار (عبد المجيد)، التنظيم اللامركزي للمدينة الكبيرة (المدينة الكبيرة في البلدية)، مقال منشور بمجلة العلوم القانونية والاقتصادية والسياسية الصادرة عن كلية الحقوق، عدد 03، سنة 1998.
18. خطاب (عبد الله)، "دور الدولة والنظرية الاقتصادية، الدروس المستفادة للحالة المصري"، ورقة مقدمة في مؤتمر شركاء التنمية حول "دور الدولة في الاقتصاد المختلط"، سنة 2008.
19. خطار (علي)، الأساس القانوني لنظام اللامركزية الإقليمية، مجلة الحقوق، السنة الثالثة عشر، العدد الثاني، 1989.
20. خويضر (الطاهر)، تمثيل الجماعات المحلية في مجلس الأمة بين حقيقة التمثيل النسبي وضرورة التوازن، مجلة الفكر البرلماني، العدد 11، جانفي 2006.
21. رزيق (كمال)، سلسلة محاضرات، موجهة لطلبة سنة أولى ماجستير، تخصص تسويق، مقياس الأنظمة الجبائية، دراسة مقارنة بين النظام الجبائي الجزائري والفرنسي، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة سعد دحلب، البليدة، سنة 2004 / 2005.
22. رزيق (كمال) وبن مكرلوف (خالد)، مداخلة بعنوان: "دعم استقلالية الجماعات المحلية من المنظور المالي"، الملتقى الدولي الأول، الموسم ب"اللامركزية الجبائية ودورها في تمويل الجماعات المحلية واقع واستشراف"، يومي 10 - 11 جوان 2013، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب، الجزائر.
23. سيدمو (محمد)، مقتطف من كلمة السيد رئيس الحكومة خلال لقاء الحكومة مع الولاية يومي 12 و 13 نوفمبر 2016 جريدة الخبر الجزائرية، ليوم الأحد 13 نوفمبر 2016، العدد 8329.
24. شريط (الأمين)، "علاقة الناخب بالمنتخب في التشريع الجزائري"، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، عدد 08، سنة 2010.
25. شيبوطي (سليمان) وكبير (مولود) وهزشي (طارق)، دور الإدارة المحلية في التنمية المحلية، ورقة مقدمة ضمن أعمال ملتقى وطني حول تحديات الإدارة المحلية بالجزائر الواقع والآفاق نظم يومي 27 و 28/04/2010 بجامعة زياني عاشور - الجلفة.

26. شيهوب (مسعود)، المجموعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، مطبعة الديوان، الجزائر، 2003.
- 1- ضمانات ممارسة المنتخبين المحليين لصلاحياتهم - الممثل الخاص بالضمانات القانونية-، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد الثامن، سنة 2011.
- 2- الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، مقال منشور بمجلة حوليات الصادرة عن مخبر الدراسات والبحوث حول المغرب العربي والبحر الأبيض المتوسط، جامعة منتوري، قسنطينة، العدد 05، سنة 2002.
27. عاطف البنا (محمود)، الموارد المالية المحلية، مقال منشور بمجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، شهر أوت 1972.
28. عايلي (رضوان)، أملاك الجماعات المحلية ومبدأ اللامركزية الإدارية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد 10، سنة 2013.
29. عزوي (عبد الرحمن)، "محاضرات في مقياس التهيئة والتعمير مقدمة لفائدة طلبة الماجستير، تخصص القانون العام، دفعة 2009/2008، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان.
30. عولمي (بسمة)، تقييم الجباية المحلية في الجزائر، مقال منشور بمجلة العلوم الإنسانية، جامعة سكيكدة، سنة 2006.
- 1- تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مقال منشور في مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف، الجزائر، سنة 2006، العدد الرابع.
31. فؤاد مهنا (محمد)، تنظيم علاقة السلطة المركزية بالسلطات المحلية وفقا لمبادئ علم التنظيم الإداري، مجلة البحوث والدراسات العربية، العدد 04، مصر، 1973.
- 1- استقلال المحافظات واستقلال الجامعات في ظل سيادة الدولة نحو التوسيع في تطبيق نظام اللامركزية الإدارية وتدعيم استقلال المحافظات والجامعات، مقال منشور بمجلة العلوم الإدارية الصادرة عن الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، مصر، السنة الثالثة والعشرين، العدد 01، يونيو 1982.
32. فكاير (نور الدين)، المنظومة الانتخابية الجزائرية وحياد الإدارة، مقال منشور بمجلة النائب الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد 04، 2004.

33. قاسمي (محمّد)، محاضرة ألقيت على طلبة السنة الرابعة إدارة محلية ، في إطار الحلقة الدراسية الرهانات الجديدة للتنمية المحلية وزارة الداخلية والجماعات المحلية، المدرسة الوطنية للإدارة، الدفعة 39 ، الموسم الدراسي ، 2005/ 2006.
34. كراجي (مصطفى)، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، مقال منشور بالمجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية الصادرة عن كلية الحقوق، الجزائر، الجزء 34، عدد 02، 1996.
35. لعروق (محمد الهادي)، التهيئة والتعمير من صلاحيات الجماعات المحلية، مخبر التهيئة العمرانية، جامعة منتوري، قسنطينة، أشغال ملتقى تسيير الجماعات المحلية، جانفي 2008.
36. ماتلو (طيب)، مكانة المالية المحلية في اصطلاح الدولة، مداخلة مقدمة في ملتقى حول: "مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة"، مجلس الأمة، بتاريخ 17 أكتوبر 2002.
37. محمد النجار (زكي)، الإدارة المحلية والعوامل التي تؤثر فيها، مقال منشور بمجلة المحاماة عن نقابة المحامين المصرية، مصر، العدد الأول والثاني، السنة السابعة والستون، يناير فبراير 1987.
38. مرغاد (لخضر)، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد السابع، سنة 2005.
39. مزيان (فريدة)، دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 6.
40. مشري (عبد الحليم)، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 07، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر.
41. مكلكل (بوزيان)، الاتجاهات القانونية الجديدة للإدارة المحلية في ظل نظام التعددية السياسية، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، المجلد 9، العدد 2، سنة 1999.
42. مقال صحفي، بعنوان: "التعاون الجزائري الفرنسي في مجال تكوين أعوان وإطارات الجماعات المحلية"، جريدة المساء، يومية جزائرية، عدد، بتاريخ 31-01-2012.
43. مقتطف من كلمة السيد، وزير الدولة وزير الداخلية والجماعات المحلية، السيد نور الدين بدوي، وهو ينصب الولاية الجدد عقب التغييرات التي أجراها السيد رئيس الجمهورية في سلك

الولاية شهر أوت من سنة 2015، الجريدة اليومية الجزائرية، الأحرار، الصادرة بتاريخ 16 أوت 2015، العدد 5337.

44. منصوري (زين)، واقع وآفاق سياسة الاستثمار في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 2.

45. نشرة وكالة الأنباء الجزائرية يوم 14 أكتوبر 2010، حول موضوع: نتائج إصلاح المنظومة الجبائية المحلية في الجزائر.

46. نور الدين (محمد)؛ مستقبل نظام الحكم المحلي في دول العالم المعاصرة وفي مصر، مجلة العلوم الإدارية، السنة السابعة عشر، العدد الثاني، أغسطس، سنة 1975.

47. وزارة الداخلية والجماعات المحلية، المدرسة الوطنية للإدارة، حلقة دراسات حول "الرهانات الجديدة للتنمية المحلية"، موجهة لطلبة المدرسة "فرع الإدارة المحلية"، الدفعة 36، السنة الدراسية 2005-2006.

48. وزير الداخلية والجماعات المحلية "التعاون اللامركزي الجزائري-الفرنسي" يشهد تكاثفاً تدريجياً"، جريدة الخبر، يوم السبت 1 أكتوبر 2016، العدد 8286.

49. ونادي (رشيد)، "آلية تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي عبر سياستها المالية"، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية جامعة بسكرة، العدد التاسع جوان 2011.

ذ-القرارات القضائية

1. قرار الغرفة الإدارية لمجلس قضاء سكيكدة، الصادر بتاريخ 2007/06/16، ملف رقم 07/173، غير منشور.

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية

a- Les Ouvrages généraux :

1. A Byrne, Local government in Britain, 6th ed, (1994).
2. A. Mahiou, Cours d'institutions administratives, 2^{ème} éd., OPU, Alger, 1990.
3. Amel Aouij Mrad, Droit des services publics, ENA, Centre de Recherche et d'études administratives, Tunis, 1998.
4. André de Laubadere : Traité de droit administratif, tome 1, 9^{ème} édition, L.G.D.J., année 1984.

- 1- Manuel du droit administratif, paris, 1969.
5. André Demichel, Frananiene Demichel et Marcel Piquenol, Pouvoir et libertés, éditions sociales, paris, 1978.
6. André Hauriou et Jacques Gicquel, Droit constitutionnel et institutions politiques, 7^{ème} éd., Montchrétien.
7. Auby (J.M), (P), Droit administratif des biens, 3^{ème} édition, année 1995.
8. Aurélien Ragainne, “Les fonctions de l’évaluation des services publics locaux par la satisfaction des usagers entre apprentissage et discipline”, thèse doctoral, université d’Orléans, France, 2010.
9. Beauregard (D) Berthier, Droit administratif des biens, 5^{ème} édition, 36 éditeur.
10. Benoît, Le droit administratif Français, paris, année 1969.
11. Bertrand Docasta, Rapporteur public, théorie générale des contrats, à quelle condition une collectivité territoriale peut-elle se porter candidate à un contrat de la commande publique.
12. Bertrand Mathieu et M. Verpeaux (dir.), La constitutionnalisation des branches du droit, coll. Droit public positif et AFDC, PUAM-Economica, 1998.
13. B. FAURE, «’Existe-t-il un “pouvoir local” en droit constitutionnel français ?’», RDP 1996.
14. Boulouis, “Réflexions et commentaires. Une nouvelle conception institutionnelle de l’administration territoriale”, AJDA 1982.
15. Ca Cross, principles of Local government Law, 7th ed, by CA and Cross and S Baiely (1986).
16. Carré de Malberg, Contribution à la théorie générale de l’état, tome 1, Sirey, paris, 1920.
17. Charles Eisenmann, Les fonctions de l’états dans l’Encyclopédie Françaises, paris, 1964, Tome x a.
18. Claude GRANGE, La loi MOP, 2^{ème} édition, Le moniteur, paris, 2010.
19. D. Pouyaud, “Concurrence, transparence, et libre administration. A propos de la décision du Conseil Constitutionnel n°92-316 DC du 20 janvier 1993”, RFDA 1993.

20. Demons (Charles), L'investissement public en France, Conseil économique et social, 2002.
21. Didier Fabre, Direction de la protection des populations de la drome, les marchés publics des collectivités territoriales et leurs établissements, mise à jour décembre 2015.
22. Dupuis (Georges), Guedon (Marie-José), Chretien (Patrice), Droit administratif, Sirey, Dalloz, 10^{ème} éd., 2007.
23. E. A et C. Roche, Droit de la Nouvelle post-révolutionnaire. décentralisation, Paris, Gualino éditeur, 2005.
24. Emilie Moysan, Les compétences financiers locales dans le système juridique français, édition L.G.D.J., paru le mois août 2015.
25. Ernest Forsthaff , Traité de droit administratif allemand , traduction de Michel Fromont , Bruxelles . 1969.
26. Fracois. Brodella, Introduction au droit administratif, presses de l'imprimerie centrale, Annaba, Décembre, 1970.
27. Fracoie Rabie, Finances locales, Toulouse : Dalloz, année 1995.
28. François Guoguer, Le problème du travail parlementaire en France et à l'étranger, paris 1978.
29. François Meyer, Préparation aux concours (les modes de gestion des S.A), paris, 2004.
30. François Paul Benoit; Le droit administratif français, Dalloz, paris; 1968.
31. G. Vedel et P. Del Volve, Droit administratif, paris, P.U.F, année 1984.
32. Georges Burdeau, Traité de science politique, Tome V, les régimes politiques, paris 1970.
33. Georges Vedel, Le droit administratif , paris, 1973.
34. Guibal (M) : « La justification des atteintes à la liberté du commerce et de l'industrie » A.J.D.A juin 1976.
35. Henry Puget, Les institutions administratives étrangères, Dalloz, paris, 1969.
36. J. Chapuisant, "Libertés locales et libertés publiques", AJDA 1982.
37. J-E, Schoettl, « La loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique devant de Conseil Constitutionnel », LPA, N°168, 2005.

38. Jacques Dambour, Les actes de la tutelle administrative en droit Belge, Bruxelles, année 1955.
39. Jacques Moreau, L'administration régionale locale et municipale, 5^{ème} éd., Dalloz, paris, 1978.
- 1- « La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Caractères généraux de la loi. », JCP Edition Générale, 26 janvier 2005.
40. Jean Louis Costa, Liberté, ordre public et justice en France, tome 1, paris, 1965.
41. Jean – Marc Pontier : « La république décentralisée de J- Praffarin, Revue administrative, n° 332 mars 2003.
42. Jean-Michel De Forges, "Droits administratifs", 6^{ème} édition, corrigé, imprimé des presses universitaires de France, janvier 2002.
43. Joël Bourdin , "Les finances communales", 4^{ème} édition, Economica, paris, année 2008.
44. Joël Carbojo, Droit des services publics, 3^{ème} éd. , édition Dalloz, paris, 1997.
45. Kobtane Mohamed, le régime juridique des contrats du service public, OPU, Alger, 1983.
46. L. Duguit, Traité de droit constitutionnel – Tome premier théorie général de l'Etat, Paris, 1911.
47. Le Tourneau (Ph.), Droit de la responsabilité et des contrats 2008-2009, 7^e édition, Dalloz, 2008.
- 1- Contrats informatiques et électroniques, 2012-2013, 7^e édition, Dalloz, 2012.
48. Louis Favoreau et autres, Droits des libertés fondamentales, éd. Dalloz, 2002.
49. Maspetiol et Laroque, La tutelle administrative, paris, 1969.
50. Maurice Duverger, Institutions politiques et droit constitutionnel, 9^{ème} éd., paris, 1966.
51. Maurice Hauriou, "Principe le droit public", 2^{ème} édition, Dalloz, 1910.
52. Hauriou, Précis de droit public, 12^{ème} éd.

- 53.M. Gvibal, "Un nouveau code des marchés publics ?", AJDA 20 avril 2001.
- 54.M. Verpeaux, Droit des collectivités territoriales, paris : PUF, 2^{ème} éd., 2008.
- 55.Messau Bonaventure, La justice administrative, thèse de doctorat, université d'Alger, 1972.
- 56.Michel Bouvier, Les finances locales, paris, L.G.D.J.P.
- 57.Michel Troper, « La libre administration et théorie générale du droit, le concept de libre administration », in la libre Administration des collectivités locales. Réflexion sur la libre administration.
- 58.Missoum SBIH, Les institutions administratifs au Maghreb, le gouvernement de l'Algérie, de Maroc et de la Tunisie, Hachette, année 1977.
- 59.Muller Pierre, Les politiques publiques, paris, Presses Universitaires de France, 4^{ème} éd., 2000.
- 60.Nouveau Larousse Elémentaire, paris, 1967.
- 61.Ouguenoune Hind, La politique de promotion et d'attraction de l'investissement en Algérie, thèse de doctorat en économie, université de la Sorbonne nouvelle paris III, 2014.
- 62.Paul Bernard, Le grand tournant des communes de France, Librairie Armand Colin, paris, 1969.
- 63.Pierre Bon, « Espagne, l'Etat des autonomies », in C. Bidégary, l'Etat autonome : forme nouvelle ou transitoire en Europe ? (dir), Economica, 1994.
- 64.Pierre La lumière, Finances publiques, Armand Colin, 1976.
- 65.Punnett. R. M., British Government and Politics, Heinemen, London, 4th ed., 1978.
- 66.Raymond Whiting, A Natural Right to die, Greenwood Press, (Westport, ct, 2002).
- 67.Rivero (J) et Nalive (J), Droit administratif, 18^{ème} éd., paris, Dalloz, 2000.
- 68.Robert, Dictionnaire et alphabétique et analogique de la langue Française, Tome I, société du nouveau littré, paris , 1966.

69. Roger Canta Cuzene, "Les coordinations des politiques publiques dans les départements régions d'outre-mer, le cas de la Martinique", paris, 2002. www.persée.fr/doc/co loc.
70. Roux (André), Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales, Revue Française de droit administratif, 1992.
1- Droit constitutionnel local, paris : Economica, 1995.
71. Ronald Drago, Administration locale comparée, paris, 1972.
72. Saïd Benaïssa, « Fiscalité produit domaniaux parafiscalité », 3^{ème} édition, année 2001.
73. Sébastien, Jeannard, « L'identification de la nature juridique des emprunts publics », RFFP, septembre 2013.
74. Ted Honderich (ed.), The Oxford Companion to Philosophy, Oxford University Press, 1995.
75. THUILLIER (André) et Liet-Veaux (Georges), Droits de la construction, 11^{ème} édition, Litec, paris, 1994.
76. Veronique Champeil-Desplats, Des grands questions du droit constitutionnel, édition l'étudiant, 2003.
77. Waline Marcel, Précis de droit administratif, paris, 1969.
78. Yadh Benachour et Fadhel Moussa : Réformes, élections municipales et discours décentralisateur en Tunisie, AAN 1977, CNRS, paris, année 1978.

b- Les Ouvrages spéciaux :

1. A. Moyrand, De l'autonomie administrative à l'autonomie politique, le statut du territoire de Polynésie française. Bilan de dix ans d'application : 1984- 1994, Economica-PUAM 1996.
2. Ahmed Mahiou, Les collectivités locales en Algérie, Edition du CNRS, paris, 1970.
3. Anne Gazier, "La libre administration des collectivités territoriales", fiche du niveau 2. Institutions administratives, 29 décembre 2007.
4. Antonio Fanlo Loras, Fundamentos constitucionales de l'autonomia local, centro de Estudios constitucionales, Madrir , 1990.

5. A. Roux, L'autonomie financière des collectivités locales en Europe", Rapport introductif, Annuaire international de justice constitutionnelle, 2006.
6. A. Roux, « Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales", RFD adm., 1992.
7. Bourdon, J.M. Pontier, J.C. Ricci, Droit des collectivités locales, P.U.F., Collection Thémis, 1^{ère} éd., 1987.
8. Bruno, Remond, Jacques Blan, Les collectivités locales, presse de la fondation nationale des sciences politiques, Dalloz, juin 1992.
9. C. Autexier, "l'ancrage constitutionnel des collectivités de la République", RDP 1981.
10. Chaâbane BENKEZOU, De quelques aspects du contrôle populaire: L'exemple des assemblées populaires nationale, Wilayale, Communales.
11. Charles Eisenmann, Centralisation et décentralisation, Equise d'une théorie générale, paris, L.G.D.H., 1984.
12. Constantinos Bacoyannis, Le principe de libre administration des collectivités territoriales, thèse Aix-Marseille, 1989, collection Droit public positif, PUAM, 1993.
13. F. Luchaire et Y. Luchaire, Décentralisation et constitution, Commentaire de la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, Economica, 2003.
14. Falzon (M) : « Les interventions économiques des collectivités locales », L.G.D.J, 1996.
15. Frédéric Laurie, Compétences des collectivités territoriales et implantation des réseaux de communication électronique sur les territoires. Site internet suivant : www.legipresse.com/011-38182-competences-des-collectivites-territoriales-et-implantati...
16. Graba Hachemi, Les ressources fiscales des collectivités locales, ENAG, Alger, 2000.
17. Gruber (A) : « La décentralisation et les institutions administratives » coll. A. Colin, 1986.
18. Haïm (Victor), Référé- liberté et administration des collectivités territoriales, AJDA, 2005.

19. Hélène Pauliat, L'autonomie des collectivités territoriales en Europe une source potentielle de conflits l'image cedex, France, sans année.
20. J. Boudine, « La distinction entre collectivités locales et collectivités territoriales. Variation juridique ou sémantique ? » RDP, 1992.
21. J.-M. Pontier, L'Etat et les collectivités locales la répartition des compétences, LGD, 1978.
22. Jean, Bernard Auby, Jean François Auby, Droit des collectivités locales, presse universitaires de France, septembre, 1990.
23. Jean Rivero, La décentralisation de l'administration traité de science politique, Tome II, 2ème édition, L.G.D.J, Paris, 1967.
24. J.-F. Brisson (dir), Les transferts de compétences de l'état aux collectivités locales, paris : L'Harmattan, 2009.
25. JR. Meunier et B. Sportisse, Finances et comptabilité des communes et des établissements publics communaux et intercommunaux.
26. Jean-Bernard Auby, La décentralisation et le droit, L.G.D.J., paris, 2010.
27. John Richard, Kev Djev Dekevdejev, "La problématique du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales décentralisées au regard de la loi constitutionnelle du 20 janvier 1996, Univer. de Donala Cameroun, DEA 2008.
28. L. Philip, "Liberté et spécificité locales face au principe d'égalité fiscale", in A.-M. Le Pourhiet, Droit constitutionnel local, Economica, PUAM, 1999.
29. Landry Ngonso Tsimi, L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun. Thèse Droit université Paris-Est, 2010.
30. M. Alain Delcam, "Les relations entre le Sénat et la décentralisation", Avant-propos de la thèse Le sénat et la décentralisation, Economica, paris, 1991.
31. M. Joyau, De l'autonomie des collectives territoriales françaises Essai sur la liberté du pouvoir normatif local, LHDJ, 1998.
32. M. Rufin Théophile Lanzou, Les chambres régionales des comptes et la problématique du contrôle de la gestion financière des collectivités

- territoriales, mémoire master en administration publique, cycle international long, ENA, France, 2005– 2007.
33. Madjid Gontas et Samira Hellou : “L’autonomie financière des collectivités locales et le développement territorial”, une approche comparative entre l’Algérie et la France, laboratoire d’économie et gestion, les cahiers du MECAS, N° 4 décembre 2008, la France.
 34. Marc Joyau, De l’autonomie des collectivités territoriales françaises, essai sur la liberté du pouvoir normatif local, (préface de Jean-Yves Vincent, Bibliothèque de droit public, tome 198.
 35. Moea Vonsy, “La séparation des pouvoirs dans les collectivités territoriales”, Greccap-Cercle, université Montesquieu Bordeaux IV, paris, 2010. www.droitconstitutionnel.org/congres/paris/
 36. Nadine Dantonel- Cor, Le droit des collectivités territoriales, 3^{ème} éd., Breal, paris, 2007.
 37. P.-Y. Monjal, Droit européen des collectivités locales, LGDJ- L’extenso, 2010.
 38. Rudy Channel, Observatory, on local autonomy (OLA- France), “Quel contrôle financier externe sur les collectivités territoriales dans l’Union Européenne?”. www.lagazettedescommunes.fr
 39. Said Benaissa, L’aide d’Etat aux collectivités locales (Algérie- France- Yougoslavie), préface de Mahfoud Ghazali, OPU éditions, n°79 OF769, année 1983.
 40. Serge Regourd, De la décentralisation dans ses rapports avec la démocratie. Genèse d’une problématique.
 41. Sophie Lamouroux, Les relations entre le Sénat et la décentralisation, Université Paul Gezanne Aix-Marseille III, GERJC UMR 6201.
 42. Talbi Alla Eddine, La fiscalité des collectivités locales, mémoire de fin d’étude en fiscalité, Ecole Nationale des Impôts, Koléa, 16^e promotion, 2000– 2005.
 43. Thierry Michalon, Les collectivités locales algériennes (d’hier à aujourd’hui), thèse de doctorat d’état, Faculté de droit et des sciences politiques d’Aix-Marseille, mois d’avril, année 1976.

- 44.V. Yves Meny, Centralisation et décentralisation dans le débat politique français (préf. George Dupuis), thèse Paris.
- 45.Verpeaux (M), "Le Sénat, les collectivités territoriales et le Conseil constitutionnel", In Mélanges Gélard, Montchrestien, paris, 1999.
- 46.M.Verpeaux, Les collectivités territoriales en France, Dalloz, 2004.
- 47.Vincent Dussart, L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels, paris, CNRS éditions, 2000.
- 48.Xavier Griffer, Territoire de France: les enjeux économiques et sociaux de la décentralisation, éd. Economica, paris.

c- Articles :

1. A Rekiav (V), l'autonomie financière des collectivités territoriales au regard de la loi organique n°2004-758 du 29 juillet 2004 prise en applications de l'article 72-2 de la constitution, revue du trésor, n° 3-4, 2005.
2. A. Roux, "Le statut constitutionnel des collectivités locales", RFDA 1992.
3. Bonaparte SAMBA-PANZA, « les collectivités territoriales sont-elles autonomes financièrement ? ».www.Linkedin.com
4. Bouba-Olga Olivier, Grossetti Michel, "La métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique?", in Revue de l'OFCE 143, nov. 2015 ; DUMONT Gérard-François, "Une idéologie de la métropolisation?"- "Territoires : un fonctionnement radial ou réticulaire?", in Population et Avenir, fév. 2015.
5. C. Houteer, Révolution et décentralisation : légendes et réalités (suite et fin), LPA, 3 février 1989, n°15.
6. Charles Roig, Théorie et réalité de la décentralisation, revue française de sciences politiques, volume XVI, juin 1966 , N°3.
7. Christophe Lajoye, De la valeur constitutionnelle de la liberté contractuelle, C.R.D.F., N°1/2008.
8. E. Brosset, « L'impossibilité pour les collectivités territoriales Françaises d'exercer le pouvoir législatif à l'épreuve de la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de République », RFDC, n°60, 2004.
9. F. Linditch, "Concessions d'aménagement, l'unité des règles de passation préservée au mieux", JCP, n° 36, 31 août 2009.

- 10.F. Melin Soucramanien, « Le principe d'égalité entre collectivités territoriales », cahiers du Conseil Constitutionnel, N°12.
- 11.G. Vendel, "Le droit au logement et le principe de libre administration des collectivités locales", Pouvoirs locaux n°4, 1990, n°1, 1991.
- 12.Guy GILBERT, « Les finances des collectivités décentralisées et les relations financières entre niveaux de collectivités en France, Tendances et perspectives », Symposium organisé par la commission sur le Déséquilibre Fiscal, Québec, 13 – 14 Septembre 2001.
- 13.H. ALCARAZ, "Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence constitutionnelle après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003", RFDA, n°3, 2009.
- 14.Henri-Michel Darnanville, « L'autonomie financière et fiscale des collectivités locales passe par une réforme de leur fiscalité », AJDA9, septembre 2002.
- 15.J-P De Rosier, "La dialectique centralisation, de centralisation", RIDC n°1, 2007.
- 16.Jacques-Henri Stahl, « Le principe de libre administration a-t-il une portée normative ? », Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel 2014/1 (N°42).
- 17.Jacques Meylan, Problèmes actuels de l'autonomie communale, Revue de droit, n°91, Suisse, 1972.
- 18.Jacques Petit, « Les armes du juge administratif dans la protection des libertés fondamentales : le point de vue de la doctrine », 2016. [www.revue générale du droit.eu](http://www.revue.générale.du.droit.eu)
- 19.Jean- Bernard Auby, "Bilan et limites de l'analyse juridique de gestion déléguée du service public", Remald série (thèmes actuels), n°30.
- 20.Jean- Charles Manrique, Etat et collectivités territoriales évaluation de leur patrimoine. www.lagazettedescommunes.com
- 21.Jean-François Medard, Communauté locale et organisation Communautaire aux Etats-Unis , cahiers de la fonction nationale des sciences politiques, n° 17, Armand Colin, paris, 1969.

22. Jean-Louis Autin, « La coopération décentralisée pour le développement entre légitimité et légalité » en action extérieure des collectivités territoriales, les cahiers n°30/ nouvelle série/ avril 1990, C.N.F.P.T.
23. Jean-Marie Bockel et Marie-Françoise, « les collectivités territoriales s'engagent pour le climat », délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, rapport d'information n° 108.
24. https://www.senat.fr/notice_rapport/2015/R_108_notice.html
25. L. Philip, "Les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local", RFD adm., n°3, mai- juin 1992.
26. L. Philip, "Le pouvoir fiscal local bénéficiaire-t-il d'une protection constitutionnelle ?", pouvoirs locaux, n° 46, sept. 2000.
27. Laurence Tartour, L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit français, Collection : thèse, édition L.G.D.J., paru année 2012.
28. Leveneur (L.), Classification des contrats : le rétrécissement de la catégorie des contrats réels engagé, Semaine Juridique, 2000, n°35, 1531.
29. Louis Favreau et André Roux, « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », les cahiers du Conseil constitutionnel n°12/2002.
30. Poli Jean-François, " A travers les nouvelles compétences culturelles de la collectivité territoriale de Corse, réflexions sur l'action culturelle, Revue française de droit administratif, juillet-Août 2003, N°4.
31. Verpeaux (Michel), dir., Le droit constitutionnel des collectivités territoriales, les cahiers du conseil constitutionnel, n°12, 2002.
32. Walid Laagoune, "Les réformes administratives : un état des problématiques", Revue IDARA, volume 9, N°1, Alger, 1999.
33. Zelouf Rachid, L'organisation de la commune, Revue, La vie des collectivités locales, N°02-1979.

ثالثا: النصوص القانونية

أ- الدساتير:

1. دستور 1963، ج.ر، العدد 64.
2. دستور 1976، ج.ر، العدد 94.

3. دستور 23 فبراير 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فبراير 1989، ج.ر.ج.ج. عدد 9 لسنة 1989.

4. دستور 28 نوفمبر 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 بتاريخ 07 ديسمبر 1996، ج.ر.ج.ج. عدد 76 لسنة 1996، المعدل سنة 2016.

ب- المواثيق:

1. ميثاق طرابلس، جوان 1962، نشرة وزارة الإعلام والثقافة، أوت 1976، بعنوان: ملفات وثائقية نصوص أساسية لجهة التحرير الوطني (1954-1962).

2. ميثاق الجزائر، لسنة 1964، نشرة جبهة التحرير الوطني: اللجنة المركزية للتوجيه، طباعة جريدة النصر بقسنطينة.

3. ميثاق البلدية لسنة 1966، التنظيم الجديد للبلدية، نشرة جبهة التحرير الوطني، اللجنة الوطنية، أوت 1966.

4. ميثاق الولاية- المؤرخ في 23/5/1969، ج.ر.ج.ج. عدد 44 لسنة 1969.

5. الميثاق الوطني، لسنة 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-57 المؤرخ في 05 جويلية 1976، ج.ر. العدد 61، سنة 1976.

6. الميثاق الوطني، سنة 1986، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 86-22 المؤرخ في 8 فبراير 1986، ج.ر. العدد 7، لسنة 1986.

ج- القوانين.

1. القانون العضوي رقم 12-07 المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج. عدد 04 لسنة 2012.

2. القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016، المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج. عدد 50 لسنة 2016.

3. الأمر رقم 63-189، المؤرخ في 16 ماي 1963، المتضمن الإصلاح الإقليمي للبلديات، ج.ر.ج.ج. عدد 35 لسنة 1963.

4. الأمر رقم 66-154 المؤرخ في 8 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية (الملغى).

5. الأمر رقم 66-284 المؤرخ في 15 سبتمبر 1966، المتضمن قانون الاستثمار، ج.ر.ج.ج. عدد 47 لسنة 1966.
6. الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18/1/1967، ج.ر.ج.ج. عدد 6 لسنة 1967، المعدل والمتمم بالقانون رقم 81-9 المؤرخ في 4/7/1981، ج.ر.ج.ج. عدد 27 لسنة 1981.
7. الأمر رقم 69-38، المؤرخ في 23 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية، ج.ر. العدد 44 لسنة 1969، المعدل والمتمم بالقانون رقم 81-02 المؤرخ في 24 فيفري 1983.
8. الأمر 71-73 المؤرخ في 08 نوفمبر 1971، المتضمن الثورة الزراعية، ج.ر.ج.ج. عدد 97 لسنة 1971.
9. الأمر رقم 74-69 المؤرخ في 2 جويلية 1974، المتعلق بإعادة التنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ر.ج.ج.، عدد 55 لسنة 1974.
10. الأمر رقم 76-57 المؤرخ في 5 يوليو 1976، ج.ر.ج.ج. عدد 61 لسنة 1976.
11. الأمر 95-20 المؤرخ في 04/02/1995، ج ر ج ح عدد 39 سنة 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم بالأمر 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر ج ح عدد 50 لسنة 2010.
12. الأمر رقم 01 - 03 المؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بتطوير الاستثمار ج ر ج ح العدد 47 لسنة 2002.
13. الأمر رقم 03-01 المؤرخ في 19 فيفري 2003، ج ر ج ح عدد 12 لسنة 2003 والمعدل والمتمم بالأمر رقم 10-03 المؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر ج ح عدد 50 لسنة 2010.
14. الأمر رقم 05-03، المؤرخ في 18 جويلية 2005، المتعلق بالولاية، ج.ر. العدد 50 لسنة 2005، المتمم للقانون رقم 90-09، المؤرخ في 07 أبريل 1990، ج.ر. العدد 15 لسنة 1990.
15. الأمر رقم 06 - 03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ج ر ج ح عدد 46 لسنة 2006.

16. الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر.ج.ج. عدد 50 لسنة 2010، المعدل والمتمم للأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ج.ج. عدد 39 لسنة 1995.
17. الأمر رقم 10-03 المؤرخ في 26 أوت 2010، يعدل ويتمم الأمر 96-22 المؤرخ في 09 جويلية 1996، ج.ر.ج.ج. عدد 39 لسنة 1996.
18. القانون 63-277 المؤرخ في 26 جويلية 1963، المتعلق بالاستثمارات، ج.ر.ج.ج. العدد 53 لسنة 1963.
19. القانون رقم 64-227، المؤرخ في 10 أوت 1964، المتعلق بتأسيس الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط، ج.ر.ج.ج. عدد 26، سنة 1964.
20. القانون رقم 78/12 المؤرخ في 5 أوت 1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، ج.ر.ج.ج. عدد 32.
21. القانون رقم 81/02 المعدل والمتمم للأمر 69/38 المتضمن قانون الولاية.
22. القانون رقم 84-09، المؤرخ في 04 فبراير 1984، المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ر.ج.ج. عدد 06 لسنة 1984.
23. القانون رقم 84-16 المؤرخ في 30 جوان 1984، المتعلق بالأموال الوطنية، ج.ر.ج.ج. عدد 27 لسنة 1984.
24. القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 يناير 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، عدد 32 لسنة 1988.
25. القانون رقم 90-30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج.ر.ج.ج. عدد لسنة 1990، المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-14 المؤرخ في 20 جويلية 2008، ج.ر.ج.ج. عدد 44 لسنة 2008.
26. القانون رقم 90-08 المؤرخ في 7 أبريل 1990، المتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج. عدد 15 لسنة 1990، المتمم والملغى بموجب قانون البلدية لسنة 2011.
27. قانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج. عدد 15 لسنة 1990.

28. القانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 أبريل 1990، المتعلق بالنقد والقرض، ج.ر.ج.ج. عدد 16 لسنة 1990.
29. القانون رقم 90-29 المتعلق بالهيئة والتعمير المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، ج.ر.ج.ج. عدد 52 لسنة 1990، المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-05 لسنة 2004، ج.ر.ج.ج. عدد 51 لسنة 2004.
30. قانون رقم 90-36 المؤرخ في 01 جانفي 1994، المتضمن الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، ج.ر.ج.ج. العدد 1994.
31. القانون رقم 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، ج.ر.ج.ج. عدد 77 سنة 2001.
32. القانون رقم 02-08، المتضمن شروط إنشاء المدن الجديدة وتهيئتها المؤرخ في 08/05/2002، ج.ر.ج.ج. عدد 34 لسنة 2002.
33. القانون رقم 03-03 المؤرخ في 17 فيفري 2003، المتعلق بمناطق التوسع السياحي، ج.ر.ج.ج. عدد 11 لسنة 2003.
34. القانون المتعلق بحماية البيئة رقم 10/03، ج.ر.ج.ج. عدد 43 لسنة 2003.
35. قانون العقوبات 04-15 المؤرخ في 10/11/2004،
36. القانون رقم 05-12، المؤرخ في 04/08/2005، المتعلق بالمياه، ج.ر.ج.ج. عدد 60 لسنة 2005.
37. القانون رقم 06-06 المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج.ر.ج.ج. عدد 15 لسنة 2006.
38. القانون الأساسي للوظيفة العامة، ج.ر.ج.ج. عدد 46 لسنة 2006.
39. قانون رقم 07-05، المؤرخ في 13 ماي 2007، ج.ر.ج.ج. عدد، سنة 2007.
40. ق.إ.م.إ. الجزائري رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، ج.ر.ج.ج. عدد 21 لسنة 2008.
41. القانون رقم 08 - 15 المؤرخ في 20 جويلية 2008 المحدد لقواعد مطابقة البناء وإتمام إنجازها ج ر ج ج عدد 44 لسنة 2008.

42. قانون البلدية رقم 10-11، المؤرخ في 22 ديسمبر 2011، ج.ر.ج. ج. عدد 37 لسنة 2011.

43. قانون الولاية رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، ج.ر.ج. ج. عدد 12 لسنة 2012.

44. القانون رقم 11-12 المؤرخ في 21 أبريل 2011، المتعلق بالولاية، ج.ر.ج. ج.، عدد لسنة 2011.

45. القانون رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015.

د- المراسيم

1. المرسوم رقم 189/63، المؤرخ في 31 ماي 1963، المتضمن إعادة تنظيم البلديات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 95، سنة 1963.

2. المرسوم رقم 67-143، المؤرخ في 31 جويلية 1967، المتعلق باقتطاع مبلغ من إيرادات قسم التسيير إلى قسم التجهيز، ج.ر.ج. ج. العدد 93 لسنة 1967.

3. المرسوم رقم 73-134، المؤرخ في 09 أوت 1973، المتضمن إنشاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية، ج.ر.ج. ج.، العدد 67 لسنة 1993.

4. المرسوم رقم 74-69، المؤرخ في 12 جويلية 1974، يثبت الحدود الإقليمية للولايات وتركيبتها، ج.ر.ج. ج. عدد 57 لسنة 1974.

5. المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 23 فيفري 1989، المتضمن دستور 1989، ج.ر.ج. ج.، العدد 9 لسنة 1989.

6. المرسوم الرئاسي رقم 91/488، المؤرخ في 21-12-1991، المتضمن تطبيق القانون رقم 91/23 المؤرخ في 04-12-1991، المتضمن مشاركة الجيش الوطني الشعبي في مهام المحافظة على النظام العام في غير الحالات الاستثنائية، ج.ر.ج. ج.، عدد 66، سنة 1991.

7. المرسوم الرئاسي المؤرخ في 19 ديسمبر 2010 من تعين كتاب عامين ببلدية ورقلة، وهران ج ر ج ج عدد 03 لسنة 2010.

8. المرسوم الرئاسي رقم 15-140، المؤرخ في 27 مايو 2015 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها.
9. المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ فيس 16 سبتمبر 2015، المتضمن الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر.ج.ج. العدد 50 لسنة 2015.
10. المرسوم الرئاسي رقم 16-03 المؤرخ في 7 يناير 2016، المتضمن المرصد الوطني للمرفق العام، ج.ر.ج.ج. عدد 02 لسنة 2016.
11. المرسوم التنفيذي رقم 85/59 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ر.ج.ج. عدد 13 سنة 1985.
12. المرسوم رقم 85-85 المؤرخ في 30 أبريل 1985 المتضمن إنشاء بنك التنمية المحلية وتحديد قانونه الأساسي، ج.ر.ج.ج.، عدد 19، سنة 1985.
13. المرسوم رقم 86-266، المؤرخ في 04/08/1986، المتضمن إنشاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية، ج.ر. العدد 45 لسنة 1986.
14. المرسوم التنفيذي رقم 90-187 المؤرخ في 15/05/1990، الذي يضبط كفاءات التعيين في بعض الوظائف المدنية للدولة المصنفة "وظائف عليا"، ج.ر.ج.ج. عدد 20 لسنة 1990.
15. المرسوم التنفيذي رقم 90/402، المؤرخ في 15 ديسمبر 1990، المتضمن إنشاء صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار الإيكولوجية الكبرى. ج.ر.ج.ج. عدد 55 لسنة 1990.
16. مرسوم تنفيذي رقم 91-26 المؤرخ في 02 فبراير 1991م، المتضمن القانون الأساسي الخاصة بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، ج ر ج ج عدد 06 لسنة 1992.
17. المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد لكفاءات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم، ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك ج ر ج ج العدد 18 لسنة 1991.
18. المرسوم التنفيذي رقم 91/311، المؤرخ في 17/09/1991، المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، ج.ر.ج.ج. العدد 43 لسنة 1991.

19. المرسوم التنفيذي رقم 91-454 المؤرخ في 23 نوفمبر 1991، المحدد لشروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة وتسييرها وضبط كفاءات ذلك، ج.ج.ج. عدد 60 لسنة 1991.
20. المرسوم التنفيذي رقم 46/93 المؤرخ في 06/02/1993، المحدد لآجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر للإيرادات، ج.ج.ج.ج. العدد 09 سنة 1993.
21. المرسوم التنفيذي رقم 126/95 المؤرخ في 29 أبريل 1995 (الملغى) المتضمن نظام المراقبة المسبقة المستبدل بنظام المراقبة اللاحقة التي استحدثت بموجب الأحكام الجديدة للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر بالأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006.
22. المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 23 جويلية 1994، المحدد لأجهزة الإدارة العامة للولاية وهيكلها، ج.ج.ج.ج. العدد 84 لسنة 1994.
23. المرسوم التنفيذي رقم 98-70 المؤرخ في 21 فيفري 1998، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتنمية وتحديد قانونها الأساسي. ج.ج.ج.ج. عدد 11 لسنة 1998.
24. المرسوم التنفيذي رقم 03-40 المؤرخ في 19 جانفي 2003، ج.ج.ج.ج. العدد 03 لسنة 2003، المتمم للمرسوم التنفيذي رقم 91-129 المؤرخ في 11 ماي 1991، المتضمن تنظيم صلاحيات وتسيير المصالح الخارجية للخزينة، ج.ج.ج.ج. العدد 23 لسنة 1991.
25. المرسوم التنفيذي رقم 06-03 المؤرخ في 7 يناير 2006 ج ج ج ج عدد 01 لسنة 2006.
26. المرسوم التنفيذي رقم 06-356 المؤرخ في 9 أكتوبر 2006، المتضمن صلاحيات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار وتنظيمها وسيرها، ج.ج.ج.ج. عدد 64 لسنة 2006.
27. المرسوم التنفيذي رقم 07-86 المؤرخ في 11 مارس 2007 المحدد لكفاءات إعداد مخطط التهيئة السياحية لمناطق التوسع والمواقع السياحية، ج.ج.ج.ج. عدد 17 لسنة 2007.
28. المرسوم التنفيذي رقم 07-119 المؤرخ في 23 أبريل 2007، ج ج ج ج عدد 27 لسنة 2007، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 12 - 126.

29. المرسوم التنفيذي رقم 08-04 المؤرخ في 19 يناير 2008، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمية للأسلاك المشتركة في المؤسسات الإدارية العمومية، ج.ر.ج.ج. عدد 03 لسنة 2008.
30. المرسوم التنفيذي رقم 09-307 المؤرخ في 22 سبتمبر 2009، ج ر ج ح عدد 55 لسنة 2009.
31. المرسوم رقم 09-374، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 42-414، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.
32. المرسوم التنفيذي رقم 10-20 المؤرخ في 12 جانفي 2010، المتضمن تنظيم لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار وتشكيلها وسيره، ج.ر.ج.ج. عدد 04 لسنة 2010.
33. المرسوم التنفيذي رقم 11/334، المؤرخ في 20 سبتمبر 2011، المتضمن القانون الأساسي للجماعات الإقليمية، ج.ر.ج.ج.، العدد 53 لسنة 2011.
34. المرسوم التنفيذي رقم 12-126 المؤرخ في 19 مارس 2012 ج ر ج ح عدد 17 لسنة 2012.
35. المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المؤرخ في 17 مارس 2013، المتضمن القانون الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج.ر.ج.ج. عدد 15 لسنة 2013.
36. المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015، يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج.ر.ج.ج. عدد 07 لسنة 2015.
37. المرسوم التنفيذي رقم 15-141 المؤرخ في 28 مايو 2015، المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، ج.ر.ج.ج. عدد 29 لسنة 2015.
38. المرسوم التنفيذي رقم 16-83 المؤرخ في 01 مارس 2016، المحدد لكفاءات إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية، ج.ر.ج.ج. عدد 13 لسنة 2016.
39. المرسوم التشريعي رقم 93-12 المؤرخ في 05 أكتوبر 1993 المتعلق بترقية الاستثمار ج ر ج ح العدد 64 لسنة 1993.

هـ- المقررات

1. القرار الوزاري المشترك، لسنة 1988، المؤرخ في 15/05/1988، المتضمن كفايات ممارسة الاستشارة الفنية في البناء وأجرها لحساب الإدارات والجماعات المحلية والهيئات العمومية، ج.ر.ج.ج. العدد 43 لسنة 1988، المعدل والمتمم بالقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 04/07/2001، ج.ر.ج.ج. عدد 45 لسنة 2001.
2. القرار المؤرخ في 29 ديسمبر 2014، للسيد وزير الداخلية والجماعات المحلية، المتضمن تحديد كفايات انتخاب ممثلي المنتخبين في مجلس توجيه صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، ج.ر.ج.ج. عدد 24، سنة 2015.

و- التقارير والتعليمات

1. التعليمات رقم C1 المؤرخة في 01 جويلية 1971 المتعلقة بتحديد طريقة مسك المحاسبة، الصادرة عن وزارة المالية سنة 1971.
2. تعليمات وزارة الداخلية رقم 111 المؤرخة في 01 فبراير 1993، المتعلقة بتسيير، تامين وصيانة أملاك الجماعات المحلية.
3. التعليمات رقم 240/م.ع.و.ع. المؤرخة في 27 ماي 1995 المتعلقة بإعداد وتسيير بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي الخاصة بوضعية الموظفين.
4. التعليمات رقم 1278 المؤرخة في 30 ديسمبر 1995، المحدد لكيفية إعداد المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية.
5. التعليمات رقم 1344 المؤرخة في 21 جويلية 2016 للسيد وزير المالية، المتعلقة بكفايات مراقبة الإعانات الممنوحة من طرف الدولة والجماعات المحلية لصالح الجمعيات.
6. التعليمات رقم 42 الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية بتاريخ 31 جانفي 2016 المتعلقة بكيفية التنازل عن الأملاك العقارية التابعة للجماعات المحلية.
7. منشور وزير الداخلية رقم 842 المؤرخ في 7 سبتمبر 1994، المتعلق بامتياز وتأجير المرافق العمومية المحلية.
8. منشور وزارة الداخلية رقم 419 المؤرخ في 02 سبتمبر 1997، المتضمن إعادة تامين أملاك الجماعات المحلية.

9. تقرير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية في منظور اقتصاد السوق، جويلية 2001.
10. تقرير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، التكفل بأنشطة البيئة على مستوى الجماعات المحلية، الدورة العادية، بتاريخ 23 ديسمبر 2003.
11. المذكرة رقم 03439 المؤرخة في 22 أوت 1998، وزارة المالية، المديرية العامة للأموال الوطنية، مديرية عمليات الأملاك الوطنية والعقارية.

رابعا- المواقع الإلكترونية:

1. www.el-mouradia.dz الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية
2. www.aps.dz/ar/algérie
3. www.parcegypt.com
4. www.uksacb.org/page/taxes
5. www.collectivites-locales.gouv.fr/responsabilite-et-protection-des-elus-locaux
6. www.vie-publique.fr/.../collectivites-territoriales/controle/quels-contrôles
7. <https://www.senat.fr/rap/r99-166/r99-1664.html>
8. www.persee.fr/doc/coloc_0291_4700.2001.
9. <https://www.ccomptes.fr/Nos.../chambres-régionales-des-comptes-CRC>
10. <https://www.legifrance.gouv.fr>
11. www.le-politiste.com/2010/12/la-libre-administration-des-collectivités-territoriales.
12. <https://fr.wikipedia.org>
13. www.vie-politique.fr
14. <http://www.cairn.info/revue-les-nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel-2014-1-page-31.htm>.
15. www.swavocats.com/la-libre-administration-des-collectivites-territoriales-une-
16. www.ccre.org/img/uploads/
17. www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xiwki/wiki/.../view/Regimejuridiquedesdepenseslocales.
18. www.associations.gouv.fr/.../Annexes_1_regles_encadrant_les_relations_financieres.p...

19. www.cnrtf.fr/lexicographie/approbation
20. www.ville-roubaix.fr/...reglement_interieur_du_conseil_munic.
21. [forum-juridique.net.iris.fr/.../315010-annulation-une-délibération-conseil-municipal...](http://forum-juridique.net.iris.fr/.../315010-annulation-une-deliberation-conseil-municipal...)
22. www.lalettre du contentieu.com/Article.99155.htm/edition6431.
23. www.UMO.asso.fr/.../guide
24. <https://www.senat.fr/notice-rapport/2006/ct07-01-notice.html>
25. www.carrefourloclae.org,p12.
26. www.constitute projet.org / constitution /France
27. [http : // www.dgel.interview.govv.fr/sections/ les collectivités-te / mission-collectinit /tableau de repartit /view](http://www.dgel.interview.govv.fr/sections/ les collectivites-te / mission-collectinit /tableau de repartit /view).
28. <http://www.dadar.gov.fr>.
29. [www.SFDS.ASSO.FR/321-les cafés de la statistique](http://www.SFDS.ASSO.FR/321-les cafes de la statistique).
30. www.dictionnaire-juridique.com/ Serge-brando.php.
31. www.lexiner.net/theorie-generale des contrats.htm.
32. [www.marché_public.fr](http://www.marche_public.fr)
33. www.economie.gov.fr
34. www.gazette.sante.social.fr/6082/10-questions-sur-les-dons-et-les-legs.
35. www.observatoire-collectivites.org.
36. www.cinseil-etat-fr.
37. www.le-politiste.com/2010/12/la-libre-administration-de.html

الفهرس

الفهرس

كلمة شكر

إهداء

قائمة المختصرات

2	.....	مقدمة
22	.....	الفصل التمهيدي: الجماعات المحلية بين النظرية والحقيقة
23	.....	المبحث الأول: المفاهيم المختلفة للجماعات المحلية
23	.....	المطلب الأول: تحديد المفهوم العام للجماعات المحلية
24	.....	الفرع الأول: المعنى اللغوي والإصطلاحي لكلمة الجماعة
24	.....	أولا: المعنى اللغوي لكلمة الجماعة
26	.....	ثانيا: المعنى الإصطلاحي لكلمة الجماعة
26	.....	الفرع الثاني: المعنى اللغوي والإصطلاحي لكلمة المحلي
26	.....	أولا: المعنى اللغوي لكلمة المحلي
27	.....	ثانيا: المعنى الإصطلاحي لكلمة المحلي
27	.....	المطلب الثاني: تحديد المفهوم الخاص للجماعات المحلية
27	.....	الفرع الأول: المفهوم الاجتماعي للجماعات المحلية
29	.....	الفرع الثاني: المفهوم القانوني للجماعات المحلية
30	.....	أولا: المفهوم القانوني للجماعات المحلية في فرنسا
36	.....	ثانيا: المفهوم القانوني للجماعات المحلية في الجزائر
37	.....	الفرع الثالث: المفهوم الدستوري للجماعات المحلية
38	.....	أولا: المفهوم الدستوري للجماعات الإقليمية في فرنسا
44	.....	أولا: المفهوم الدستوري للجماعات الإقليمية في الجزائر
49	.....	الفرع الرابع: المفهوم العضوي والوظيفي للجماعات المحلية
49	.....	أولا: المفهوم العضوي للجماعات المحلية

51	.....ثانيا: المفهوم العضوي للجماعات المحلية
54	.....المبحث الثاني: التنظيم الإقليمي للجماعات المحلية
55	.....المطلب الأول: التنظيم الإقليمي للجماعات المحلية في فرنسا
57	.....الفرع الأول: الأقاليم
58	.....الفرع الثاني : المحافظات
60	.....الفرع الثالث: البلديات
61	.....المطلب الثاني: التنظيم الإقليمي للجماعات المحلية في الجزائر
61	.....الفرع الأول: البلدية
63	.....الفرع الثاني: الولاية
65	.....المبحث الثالث: الجماعات المحلية والصور المشابهة لها
65	.....المطلب الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية
65	.....الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية
66	.....الفرع الثاني: صور اللامركزية الإدارية
66	.....أولا: اللامركزية الإدارية المرفقية
66	.....ثانيا: اللامركزية الإدارية الإقليمية
67	.....الفرع الثالث: أهداف اللامركزية الإدارية
67	.....أولا: الأهداف السياسية
68	.....ثانيا: الأهداف الإدارية
68	.....المطلب الثاني: الصور المشابهة للجماعات المحلية
68	.....الفرع الأول: الجماعات المحلية وعدم التركيز الإداري
69	.....الفرع الثاني: الجماعات المحلية واللامركزية السياسية
70	.....الفرع الثالث: الجماعات المحلية والحكم المحلي
72	.....الباب الأول: حقوق الجماعات المحلية وضماناتها
74	.....الفصل الأول: حقوق الجماعات المحلية بين الاستقلالية والتبعية
75	.....المبحث الأول: ماهية الحق

75	المطلب الأول: مفهوم الحق.....
75	الفرع الأول: تعريف الحق.....
75	أولاً: تعريف الحق لغة.....
76	ثانياً: تعريف الحق اصطلاحاً.....
77	الفرع الثاني: الدلالات الفلسفية لمفهوم الحق.....
78	أولاً: المذهب الشخصي (النظرية الإرادية).....
79	ثانياً: المذهب الموضوعي.....
79	ثالثاً: المذهب المختلط.....
79	رابعاً: النظريات الحديثة في تعريف الحق.....
81	المطلب الثاني: تمييز الحق عما يشابهه.....
81	الفرع الأول: تمييز الحق عن الحريات العامة.....
81	الفرع الثاني: تمييز الحق عن الرخصة.....
83	المبحث الأول: مدلول إستقلالية الجماعات المحلية ومعاييرها.....
83	المطلب الأول: مدلول الاستقلالية المحلية.....
87	الفرع الأول: معايير الاستقلالية المحلية.....
87	أولاً: معيار المهام التاريخية.....
87	ثانياً: معيار الاختصاص الحصري.....
89	ثالثاً: معيار انعدام رقابة الملائمة.....
89	رابعاً: معيار سلطة القرار (السلطة التقريرية).....
90	خامساً: معيار المهام المحلية.....
91	الفرع الثاني: أساليب تحديد مجال اختصاصاتها.....
91	أولاً: الأساس الشكلي.....
93	ثانياً: الأساس الشرطي.....
93	ثالثاً: الأساس الجبري.....
94	الفرع الثالث: وجود الموارد المالية المحلية.....

94	.....أولاً: مفهومها.
95	.....ثانياً: مواصفاتها وشروطها.
115	.....الفرع الرابع: وجود مصالح محلية.
116	.....أولاً: مضمونها.
118	.....ثانياً: اختصاص المشرع في تحديد المصالح المحلية.
121	.....المطلب الثاني: مظاهر استقلالية الجماعات المحلية.
122	.....الفرع الأول: الاعتراف بالشخصية المعنوية.
123	.....أولاً: أهمية الشخصية المعنوية.
124	.....ثانياً: النتائج المترتبة عن الشخصية المعنوية.
126	.....الفرع الثاني: انتخاب مجالسها.
126	.....أولاً: دعاة الانتخاب.
127	.....ثانياً: الاتجاه المعارض لدعاة مبدأ الانتخاب.
132	.....المبحث الثالث: حقوق الجماعات المحلية.
132	.....المطلب الأول: الحقوق الإدارية للجماعات المحلية.
132	.....الفرع الأول: حق اتخاذ القرارات.
132	.....أولاً: حق الجماعات الإقليمية الفرنسية في اتخاذ القرارات.
135	.....ثانياً: حق الجماعات المحلية الجزائرية في اتخاذ القرارات.
138	.....الفرع الثاني: حق المجالس المحلية المنتخبة في التداول.
139	.....أولاً: حق المجالس الإقليمية المنتخبة بفرنسا في التداول.
142	.....ثانياً: حق تداول المجالس المنتخبة المحلية بالجزائر.
148	.....الفرع الثالث: حق التوظيف.
149	.....أولاً: حق الجماعات الإقليمية الفرنسية في التوظيف.
154	.....ثانياً: حق الجماعات المحلية الجزائرية في التوظيف.
157	.....الفرع الرابع: حق إبرام العقود.
157	.....أولاً: حق الجماعات الإقليمية الفرنسية في إبرام العقود.

165	.....	ثانيا : حق الجماعات المحلية الجزائرية في إبرام العقود.....
172	.....	الفرع الخامس: حق اقتناء الأملاك العقارية وحمايتها.....
172	.....	أولا : حق الجماعات الإقليمية الفرنسية في اقتناء الأملاك العقارية و حمايتها.....
173	.....	ثانيا : حق الجماعات المحلية الجزائرية في اقتناء الأملاك العقارية و حمايتها.....
175	.....	الفرع السادس: حق الاستفتاء المحلي.....
175	.....	أولا: حق الاستفتاء المحلي في فرنسا.....
177	.....	ثانيا: حق الاستفتاء المحلي في الجزائر.....
177	.....	المطلب الثاني: الحقوق المالية للجماعات المحلية.....
178	.....	الفرع الأول: الحق في إعداد الميزانية وملحقاتها.....
178	.....	أولا: حق الجماعات الإقليمية الفرنسية في إعداد ميزانيتها و ملحقاتها.....
180	.....	ثانيا: حق الجماعات المحلية الجزائرية في إعداد ميزانيتها و ملحقاتها.....
182	.....	الفرع الثاني: حق اقتراح وتسجيل المشاريع التنموية.....
182	.....	أولا: حق الجماعات الإقليمية الفرنسية في اقتراح وتسجيل المشاريع التنموية.....
185	.....	ثانيا: حق الجماعات المحلية الجزائرية في اقتراح وتسجيل المشاريع التنموية.....
186	.....	الفرع الثالث: حق الجماعات المحلية في تسيير وتأجير أملاكها.....
186	.....	أولا: حق الجماعات الإقليمية الفرنسية في تسيير وتأجير أملاكها.....
188	.....	ثانيا: حق الجماعات المحلية الجزائرية في تسيير وتأجير أملاكها.....
192	.....	الفرع الرابع: حق فرض الرسوم وتحصيل نسب الضرائب المحلية.....
192	.....	أولا: حق الجماعات الإقليمية الفرنسية في فرض الرسوم وتحصيل نسب الضرائب المحلية....
193	.....	ثانيا: حق الجماعات المحلية الجزائرية في فرض الرسوم وتحصيل نسب الضرائب المحلية.....
196	.....	الفرع الخامس: حق تلقي الهبات والوصايا.....
196	.....	أولا: حق الجماعات الإقليمية الفرنسية في تلقي الهبات والوصايا.....
198	.....	ثانيا: حق الجماعات المحلية الجزائرية في تلقي الهبات والوصايا.....
199	.....	الفرع السادس: حق الاقتراض.....
199	.....	أولا: حق الجماعات الإقليمية الفرنسية في الاقتراض.....

202	.....	ثانيا: حق الجماعات المحلية الجزائرية في الاقتراض
203	.....	المطلب الثالث: الحقوق الاقتصادية للجماعات المحلية
204	.....	الفرع الأول: حق الجماعات الإقليمية الفرنسية في إنشاء المؤسسات الاقتصادية
208	.....	الفرع الثاني: حق المساهمة في ترقية الاستثمار
208	.....	أولا: حق الجماعات الإقليمية الفرنسية في المساهمة في ترقية الاستثمار
209	.....	ثانيا: حق الجماعات المحلية الجزائرية في المساهمة في ترقية الاستثمار
212	.....	المطلب الرابع: الحقوق القضائية للجماعات المحلية
213	.....	الفرع الأول: حق التقاضي
213	.....	أولا: حق الجماعات الإقليمية الفرنسية في التقاضي
214	.....	ثانيا: حق الجماعات المحلية الجزائرية في التقاضي
217	.....	الفرع الثاني: حق التمثيل القانوني في الهيئة التشريعية
217	.....	أولا: حق الجماعات الإقليمية الفرنسية في التمثيل القانوني في الهيئة التشريعية
218	.....	ثانيا: حق الجماعات المحلية الجزائرية في التمثيل القانوني في الهيئة التشريعية
221	.....	المطلب الخامس: الحقوق التقنية
221	.....	الفرع الأول: حق إعداد المخططات التقنية والمصادقة عليها
222	.....	أولا: حق الجماعات الإقليمية الفرنسية في إعداد المخططات التقنية والمصادقة
223	.....	ثانيا: حق الجماعات المحلية الجزائرية في إعداد المخططات التقنية والمصادقة
224	.....	الفرع الثاني: حق إبداء الاستشارة والرأي التقني
224	.....	أولا: حق الجماعات الإقليمية الفرنسية في إبداء الاستشارة والرأي التقني
225	.....	ثانيا: حق الجماعات المحلية الجزائرية في إبداء الاستشارة والرأي التقني
227	.....	الفصل الثاني: ضمانات حقوق الجماعات المحلية
228	.....	المبحث الأول: الضمانات القانونية
228	.....	المطلب الأول: الضمانات الدستورية
228	.....	الفرع الأول: الضمانات الدستورية في النظام الفرنسي
233	.....	الفرع الثاني: الضمانات الدستورية في النظام الجزائري

235	المطلب الثاني: الضمانات القانونية.....
235	الفرع الأول: الضمانات القانونية في فرنسا.....
237	الفرع الثاني: الضمانات القانونية في الجزائر.....
240	المطلب الثالث: النمط الانتخابي ضمانة لنجاعة نظام الجماعات المحلية.....
241	الفرع الأول: النمط الانتخابي ضمانة لنجاعة نظام الجماعات الإقليمية في فرنسا.....
244	الفرع الثاني: النمط الانتخابي ضمانة لنجاعة نظام الجماعات المحلية في الجزائر.....
249	المبحث الثاني: ضمانات الحقوق الإدارية للجماعات المحلية.....
249	المطلب الأول: ضمانات حق التوظيف.....
249	الفرع الأول: ضمانات حق التوظيف في النظام الفرنسي.....
251	أولاً: ضمانات موظف الجماعات المحلية.....
251	ثانياً: ضمانات إدارة للجماعات المحلية.....
252	الفرع الثاني: ضمانات حق التوظيف للجماعات المحلية النموذج الجزائري.....
252	أولاً: ضمانات في مواجهة موظفيها.....
253	ثانياً: ضمانات إدارة الجماعات المحلية.....
254	المطلب الثاني: ضمانات حق إبرام العقود (الصفقات العمومية).....
255	الفرع الأول: ضمانات إبرام عقود الصفقات العمومية في النموذج الفرنسي.....
256	الفرع الثاني: ضمانات إبرام عقود الصفقات العمومية النموذج الجزائري.....
259	المبحث الثالث: ضمان مرافقة الجماعات المحلية مالياً واقتصادياً.....
260	المطلب الأول: ضمان مرافقة الجماعات المحلية مالياً.....
260	الفرع الأول: ضمان مرافقة الجماعات الإقليمية الفرنسية مالياً.....
260	أولاً: ضمانات حق إعداد الميزانية والتمويل المالي.....
264	ثانياً: ضمانات حق الجماعات الإقليمية الفرنسية في الاقتراض.....
267	الفرع الثاني: ضمان مرافقة الجماعات المحلية الجزائرية مالياً.....
267	أولاً: ضمانات حق إعداد الميزانية والتمويل المالي.....
270	ثانياً: ضمانات حق الجماعات المحلية الجزائرية في الاقتراض.....

272	المطلب الثاني: مرافقة الجماعات المحلية اقتصادية واستثماريا.....
273	الفرع الأول: مرافقة الجماعة الإقليمية الفرنسية اقتصاديا واستثماريا.....
281	الفرع الثاني: مرافقة الجماعة المحلية الجزائرية اقتصاديا واستثماريا.....
290	المبحث الرابع: ضمان مرافقة الجماعات المحلية في المجال التقني.....
290	المطلب الأول: مرافقة الجماعات المحلية في إعداد قواعد التهيئة والتعمير.....
290	الفرع الأول: مرافقة الجماعات الإقليمية الفرنسية في إعداد قواعد التهيئة والتعمير.....
293	الفرع الثاني: مرافقة الجماعات المحلية الجزائرية في إعداد قواعد التهيئة والتعمير.....
295	المطلب الثاني: مرافقة الجماعات المحلية في إعداد وإصدار رخص البناء.....
296	الفرع الأول: مرافقة الجماعات الإقليمية الفرنسية في إعداد وإصدار رخص البناء.....
299	الفرع الثاني: ضمانات إعداد رخصة البناء في النموذج الجزائري.....
305	المبحث الخامس: الضمانات القضائية المرافقة لعمل الجماعات المحلية.....
305	المطلب الأول: الضمانات القضائية الخاصة بالتسيير المحلي.....
305	الفرع الأول: الضمانات القضائية المرافقة للتسيير المحلي في النموذج الفرنسي.....
312	الفرع الثاني: الضمانات القضائية المرافقة للتسيير المحلي في النموذج الجزائري.....
312	أولا: الضمانات القضائية المرفقة لأعمال الجماعات المحلية.....
316	ثانيا: موقف المشرع الجزائري من تنفيذ الأحكام القضائية.....
318	المطلب الثاني: الضمانات القضائية الخاصة بالمنتخبين المحليين.....
319	الفرع الأول: الضمانات القضائية الخاصة بالمنتخبين المحليين في فرنسا.....
323	الفرع الثاني: الضمانات القضائية الخاصة بالمنتخبين المحليين في الجزائر.....
326	الباب الثاني: حريات الجماعات المحلية.....
329	الفصل الأول: حرية الجماعات المحلية مبادئها ومجالات تطبيقها.....
330	المبحث الأول: مفهوم الحريات وعلاقتها بالاستقلالية.....
330	المطلب الأول: المفهوم الفلسفي والقانوني للحريات.....
330	الفرع الأول: المفهوم الفلسفي والفقهي للحريات.....
332	الفرع الثاني: المفهوم القانوني للحرية.....

336	المطلب الثاني: علاقة الحرية بالاستقلالية.....
337	الفرع الأول: الأساس الدستوري للحرية.....
341	الفرع الثاني: الأساس القانوني للحرية والاستقلالية.....
350	المبحث الثاني: مبدأ الحرية الإدارية.....
351	المطلب الأول: القيمة الدستورية لمبدأ الحرية الإدارية.....
356	المطلب الثاني: علاقة الحرية الإدارية بالاستقلالية الإدارية وتطبيقات ذلك.....
357	الفرع الأول: علاقة مفهوم الحرية الإدارية بالاستقلالية الإدارية.....
357	أولاً: علاقة مفهوم الحرية الإدارية بالاستقلالية الإدارية في فرنسا.....
360	ثانياً: علاقة مفهوم الحرية الإدارية بالاستقلالية الإدارية في الجزائر.....
363	الفرع الثاني: غياب تعريف واضح ومحدد للحرية الإدارية.....
368	الفرع الثالث: محاولة تعريف الاستقلالية الإدارية.....
371	المبحث الثالث: مبدأ الحرية المالية.....
371	المطلب الأول: مبدأ الحرية المالية في التشريع الفرنسي.....
371	الفرع الأول: الحرية المالية تعبير عن سلطة في الميزانية.....
375	الفرع الثاني: الحرية المالية لا تتضمن فعلياً سلطة ضريبية محلية.....
376	المطلب الثاني: مبدأ الحرية المالية في التشريع الجزائري.....
377	الفرع الأول: مضمون مبدأ الحرية المالية المحلية في التشريع الجزائري.....
378	الفرع الثاني: تطبيقات عن مبدأ الحرية المالية المحلية.....
378	أولاً: إعداد الميزانية أحد تطبيقات مبدأ الحرية المالية المحلية.....
379	ثانياً: تحصيل الإيرادات المحلية أحد تطبيقات الحرية المالية المحلية.....
382	المبحث الرابع: مبدأ الحرية الاقتصادية.....
382	المطلب الأول: مجال حرية الجماعات المحلية في ترقية الاستثمار المحلي.....
382	الفرع الأول: مجال حرية الجماعات الإقليمية الفرنسية في ترقية الاستثمار المحلي.....
384	الفرع الثاني: مجال حرية الجماعات المحلية الجزائرية في ترقية الاستثمار المحلي.....
387	المطلب الثاني: مجال حرية الجماعات المحلية في النشاط الاقتصادي.....

387	.....	الفرع الأول: حرية الجماعات الإقليمية الفرنسية في النشاط الاقتصادي
389	.....	الفرع الثاني: حرية الجماعات المحلية الجزائرية في النشاط الاقتصادي
		الفصل الثاني: نظام الوصاية الإدارية وتأثيره على حرية الجماعات المحلية في فرنسا
393	.....	والجزائر
394	.....	المبحث الأول: نظام الوصاية الإدارية والمالية وتأثيره على حرية الجماعات المحلية..
394	.....	المطلب الأول: مفهوم الوصاية الإدارية..
398	.....	المطلب الثاني: تعريف الوصاية الإدارية..
404	.....	المطلب الثالث: أهداف الوصاية الإدارية..
405	.....	الفرع الأول: الأهداف السياسية للوصاية الإدارية..
409	.....	الفرع الثاني: الأهداف الإدارية..
413	.....	الفرع الثالث: الأهداف المالية..
		المبحث الثاني: آثار تطبيق الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في فرنسا
419	.....	والجزائر
		المطلب الأول: آثار تطبيق الوصاية الإدارية على الأجهزة التداولية للجماعات
419	.....	المحلية..
419	.....	الفرع الأول: آثار تطبيق الوصاية الإدارية على عمل المجالس المنتخبة..
420	.....	أولاً: إجراءات التصديق والتصريح المسبق..
426	.....	ثانياً: الإلغاء والحلول..
432	.....	الفرع الثاني: آثار تطبيق الوصاية الإدارية على أعضاء المجالس المنتخبة المحلية..
432	.....	أولاً: التوقيف..
436	.....	ثانياً: الاستقالة..
437	.....	ثالثاً: الإقصاء..
438	.....	المطلب الثاني: حدود الوصاية الإدارية..
438	.....	الفرع الأول: التمييز بين الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية..
440	.....	الفرع الثاني: لا وصاية إدارية إلا بنص..

441	.....	الفرع الثالث: حماية المصلحة العامة للدولة.....
441	.....	الفرع الرابع: حماية الأطراف الأخرى.....
443	.....	المبحث الثالث: حدود الرقابة المالية وتأثيرها على حرية الجماعات المحلية.....
443	.....	المطلب الأول: حدود الرقابة المالية للمراقب المالي على مالية الجماعات المحلية.....
446	.....	المطلب الثاني: حدود الرقابة المالية للمحاسب العمومي على مالية الجماعات المحلية.....
450	.....	الخاتمة.....
456	.....	قائمة المصادر والمراجع.....
497	.....	الفهرس.....

ملخص

تعد الجماعات المحلية جزء من النظام الإداري فلقد تنازلت السلطة المركزية عن جزء من الوظيفة الإدارية إلى الهيئات المحلية، إذ تعد العلاقة بينهما من الأسس الهامة التي تقوم عليها اللامركزية المحلية بكل أبعادها الإدارية والاقتصادية و المالية والاجتماعية ...

وعليه من الضروري معرفة مجالات صلاحيتها واختصاصاتها ما بينها وما بين السلطة المركزية، مما يترتب عليه البحث عن حقوق الجماعات المحلية وطبيعتها ومختلف الضمانات الكفيلة بتحقيق هذه الحقوق في كل من فرنسا والجزائر لمعرفة التجربة الأنجح في ذلك.

وعليه تطرح بجدية مسألة الرقابة على هذه الهيئات ومدى استقلاليتها وحريتها في اتخاذ قراراتها المحلية.

الكلمات المفتاحية: الجماعات المحلية - حقوقها - الحرية الإدارية - الاستقلالية المالية - آليات الرقابة عليها.

Résumé

Les collectivités locales font partie du système administratif: l'autorité centrale a cédé une partie de la fonction administrative aux autorités locales, ce qui constitue une base importante pour la décentralisation locale avec ses dimensions administratives, économiques, financières et sociales.

Il est donc nécessaire de connaître les domaines de compétence entre l'état et les collectivités locales, et la recherche des droits et de la nature des groupes effaçeurs et les différentes garanties qui assurent la réalisation de ces droits en France et en Algérie pour connaître l'expérience la plus réussie.

Et donc pose sérieusement la question du contrôle de ces organes et de l'étendue de l'indépendance et de la liberté dans l'adoption des décisions locales.

Mots clés : Groupes locaux - leurs droits - liberté administrative - indépendance financière - contrôle

Abstract

Local authorities are part of the administrative system. The central authority has relinquished part of the administrative function to the local authorities. The relationship between them is an important basis for local decentralization with its administrative, economic, financial and social dimensions.

It is therefore necessary to know the areas of competence and competencies between the representatives of the central authority. What is the search for the rights and nature of the eraser groups and the various guarantees that ensure the realization of these rights in France and Algeria to know the most successful experience?

And therefore seriously raises the question of oversight of these bodies and the extent of independence and freedom in the adoption of local decisions.

Keywords: Local communities-their rights-administrative freedom-financial independence-control