جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية -

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم القانون العام

مبدأ التفريع في ظل توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: قانون الهيئات المحلية والجماعات المحلية

من إعداد الطالبتين:

- حديد روزة
- شنفاوي رتيبة

تحت إشراف الدكتور:

بركاني أعمر

لجنة المناقشة:

الأستاذ: عيساوي عزالدين.....رئيسا

الأستاذ: بركاني أعمر.....مشرفا و مقررًا

الأستاذة : مقداد فتيحة.....ممتحناً

السنة الجامعية: 2017/2016

كلمة شكر

بداية نتقدم بشكرنا لله عزوجل الذي أعاننا على إنجاز هذا البحث

ونتقدم بشكرنا للأستاذ المشرف بركاني أعمار الذي لم يبخل علينا بنصائحه وأرشادته القيمة التي بفضلها إستكملنا هذه المذكرة.

ونشكر كل الأساتذة قسم الحقوق اللذين رافقنا في مشوار الخمس سنوات.

والى كل من أعاننا على إنجاز هذا العمل.

إهداء

الى من أوصى بهما الرحمان إحسانا ورحمة أبي وأمي الكريمين

الى أختي وأخوي

الى كل أصدقائي

الى زميلتي في البحث شنفاوي راتبة

الى كل من أعاني على إنجاز مذكرتي أهدي لكم هذا العمل.

حديد روزة

اهداء

بسم الله الرحمان الرحيم والصلاة والسلام على أشرف المرسلين سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم وعلى آله وأصحابه أجمعين أم بعد:

أهدي ثمرة جهدي الى من تربطني بهما أنبل رابطة في الوجود الى أمي وأبي , منبع الحب والحنان سبب نجاحي وسعادتي وإشراقة قلبي، أحبكما يا رمز الحب والتضحيات

الى أخواتي : سعيدة، سارة، حياة، وإبنة عمي صبيحة.

الى زميلتي في البحث حديد روزة.

والى أعز صديقاتي والى كل من وسعهم قلبي ولم تسعهم ورقتي.

شنفاوي رتيبة

قائمة أهم المختصرات

أولا: باللغة العربية.

ص : صفحة.

ص . ص :من صفحة الى صفحة.

د . س. ن: دون سنة النشر.

د . ب . ن : دون بلد النشر.

ج . ر : جريدة الرسمية.

ج . ج . د. ش : الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

د . ن : دون دار النشر.

ر.م.ش.ب : رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ج 1: الجزء الأول.

د ط : دون طبعة.

ثانيا: باللغة الفرنسية.

P : Page .

PP : de la page à page .

N : Numéro .

مقـــــدمة

لقد عرفت الجماعات المحلية في الجزائر العديد من التطورات، بدءا من الحكم العثماني الى غاية الإستقلال، ولقد تميزات في البداية بالحكم المركزي وصولا الى أداة إقليمية مع بقاء هيمنة الهيئات المركزية عليها، وبالتالي حققت فيه ولو جزء بسيط من اللامركزية.

فالجماعات الإقليمية جزء لا يتجزأ من الدولة، أي أنها تابعة لها بالرغم من وجود اللامركزية التي تعتبر أسلوب من أساليب التنظيم الإداري والتي يقصد بها توزيع الوظيفة الإدارية بين الهيئات المركزية والهيئات الإدارية المنتخبة في الدولة، مع مباشر مهامها تحت رقابة هذه السلطة.

كرست الجزائر على غرار دول العالم اللامركزية الإدارية في مختلف دساتيرها وقوانينها، بحيث نجد على سبيل المثال المادة 17 من دستور 1996 تنص على أنه : "**يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسير الشؤون العمومية** "، وكذلك المادة 16 من نفس الدستور التي تقر على :" **الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية** "[1].

ومنه تعتبر الولاية جماعة عمومية إقليمية لامركزية في تقديم الخدمة للمواطن، كما تمثل أيضا السلطة المركزية على المستوى المحلي لتنفيذ مختلف السياسات العمومية والقوانين والتنظيمات.

إن تكريس المشرع الجزائري لنظام اللامركزية لا يعني إنفصالها عن السلطة المركزية بل تبقى العلاقة قائمة عن طريق ما يعرف بالرقابة الوصائية التي تمارسها الجهات المركزية على

[1] – دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96 مؤرخ في 1996/12/7، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في إستفتاء 1996/11/28، جريدة الرسمية عدد61 الصادرة بتاريخ 1996/10/16، معدل ومتمم بقانون رقم 03/02 المؤرخ في 2002/04/10، جريدة رسمية عدد25 الصادرة في 2002/04/14، وكذا قانون رقم 19/08المؤرخ في 2008/11/15، جريدة رسمية عدد63 المؤرخة في 2008/11/16، وقانون رقم 16-01 مؤرخ في 6 مارس 2016، جريدة رسمية عدد 14، الصادرة في 7 مارس 2016.

الهيئات المحلية لان الدولة الجزائرية تبنت النموذج الأفقي في توزيع الصلاحيات بين السلطة العليا والهيئة القاعدية أي تعتمد على مبدأ الوصاية الإدارية.

ولكي يتم تقسيم سلطة القرار مع الكيانات المحلية فالبد من تبني ما يسمى بمبدأ التفريع الذي يعتبر من الآليات الحديثة في الأنظمة اللامركزية، وهو مبدأ يقوم على التوزيع المنصف للمهام والاختصاصات بين الجماعة الإقليمية والهيئة الوصية أي الإعتماد على الأسلوب العمودي لتقسيم الصلاحيات وسيتم بناء الدولة من القاعدة للقمة.

وعليه فإن مبدأ التفريع ليس فكرة حديثة كمبدأ فلسفي وإجتماعي، بل سبق لأرسطو أن تناول هذه الفكرة عند وصفه لتقسيم المجتمع الإغريقي ما بين (384- 322 ق م) والذي يتكون من عائلات وقرى، وبالتالي فكل عضو داخلها يؤدي مهامه الخاصة حسب المتطلبات اليومية للمجتمع بغية تحقيق الإكتفاء الذاتي وضمان حياة مستقرة، كما أن تدخل سلطة القرية لا تكون إلا في حالة عجز الافراد على تحقيق حياة جيدة، وبعد قرون من الزمن سلك الدكتور Angélique Saint Thomas D' Aquin نفس منطق أرسطو والذي يقر بأن المجتمع لا يتكون من أفرد ومجموعات فقط وإنما مبني على نظام تدرجي فعلى كل فرد أن يؤدي مهامه المحددة دون أن يتعدى على الاخرين وهذا ما لا نجده عند أرسطو، لكن نجدهما يتفقان في أن مبدأ التفريع يهدف في الأصل الى حماية الأفراد من تدخل السلطة العليا وخرق قواعد هذا المبدأ[2].

وبعد تطور النظام القانوني والإداري لتسير الجماعات المحلية إشتد الصراع بين الأنظمة الإقطاعية والملكية حول طريقة تسييرها وتنظيمها، بحيث كرست الثورة الفرنسية سنة 1789 مجموعة من التعديلات في القواعد التي تسيير النظام الإداري المحلي، خاصة القرار الصادر في

[2]- HANSON Sophie, Entre union européenne et région wallonne : multiplicité des échelons de pouvoir et subsidiarité territoriale (analyse de la subsidiarité territorial à travers des directives Seveso), IPPC, responsabilité, environnementale et de leurs mesures de transposition en région wallonne, thèse présentée et soutenue pastiquent en vue de l' obtention du garde de docteur en science politique et social, faculté de droit et de science politique, université de liège, France , 2012, pp 15-17.

12 – 14 ديسمبر 1789 الذي ينظم الإدارة المحلية حسب تركيب منتظم ومتجانس والذي يمثل البلدية والولاية [3].

ونظرا للتقدم الذي عرفته الجماعات الإقليمية في أوروبا وكثرة التحالفات السياسية والإقتصادية بينها، دعت الضرورة الى تفعيل مبدأ التفريع كأداة لتوزيع المهام بين الدول لحماية أسواقها الداخلية، وحماية الحدود والبيئة وإعادة البناء[4].

وما يدفعنا لإختيار هذا الموضوع يكمن في الدور الكبير الذي تلعبه الجماعات المحلية على جميع الاصعدة السياسية والإجتماعية والإقتصادية، دراسة لكيفية توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، كما تكمن أيضا في تقييم لمدى وجود تكريس حقيقي لمبدأ التفريع في توزيع الإختصاصات في الدستور الجزائري.

ومن خلال كل هذا تتجلى أهمية الموضوع في البحث عن دراسة النظام القانوني لمبدأ التفريع في توزيع الصلاحيات بين السلطة العليا والجهات الإقليمية، ولوضع لمسة على أهم النقائص تطبيق هذا المبدأ وإيجاد أفضل السبل لترسيخه وتطويره، وتقديم رؤية مستقبلية لنظام الجماعات المحلية في الجزائر.

ولتحليل هذا الموضوع قمنا بلإعتماد على منهجين أساسيين، يتمثل الأول في المنهج التحليلي، وهذا قصد تحليل النصوص القانونية وتفسيرها وتوضيح أساس توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والسلطة اللامركزية، أما الثاني فيتمثل في المنهج الوصفي والمعتمد عادة في مثل هذه المواضيع لإستبيان مبدأ التفريع ودراسته وصفيا في النظام القانوني الجزائري.

فما هي حقيقة تجسيد مبدأ التفريع في توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والجماعات المحلية في التشريع الجزائري؟ ومن خلال هذه الإشكالية يمكن طرح عدة تساؤلات فرعية وهي:

3- AUBY Jean-Bernard, AUBY Jean-François , NOGUELLON Rozen , droit des collectivités locale , presses universitaire de France , 3eme édition ,2004 , p6
4-HANSON Sophie, op .cit .pp 31-32.

- ✓ ما هو المفهوم المتداول قانونا لمبدأ التفريع؟
- ✓ ما هو دور مبدأ التفريع في توزيع الصلاحيات بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية؟
- ✓ هل توجد ممارسة فعلية لمبدأ التفريع في التشريع الجزائري؟

ولغرض الإجابة على كل هذه التساؤلات سوف نقوم بدراسة النظام القانوني لمبدأ التفريع في توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية ويندرج فيه كل من الطبيعة القانونية لمبدأ التفريع الذي يحتوي على تعريفه ومظاهره والمعايير المعتمد عليها في تقسيم الوظيفة الإدارية، بالإضافة الى تبين مدى تحقيق الإستقلالية في ممارسة مبدأ التفريع في التسيير الإداري وذلك بإستظهار عناصر إستقلالية الجماعات الإقليمية والعقبات التي توجهها في إعمال هذا المبدأ**(الفصل الاول)**.

وسوف نبحث عن مدى تطبيق مبدأ التفريع في توزيع الصلاحيات بين الهيئتين المركزية واللامركزية وتم إدراج فيه كل من حقيقة تجسيد مبدأ التفريع في التشريع الجزائري الذي يتفرع الى غموض التكريس الدستوري والقانوني لتطبيق مبدأ التفريع، بالإضافة الى محاولة إيجاد وسيلة مثالية لترسيخ هذا المبدأ وذلك بضرورة توسيع من إختصاصات الجماعات المحلية، مع الإشارة الى وجود قيود تحول دون بلوغ غاية تطبيق مبدأ التفريع والمتمثلة في القيود القانونية والقيود العملية**(الفصل الثاني)**.

الفصل الأول

النظام القانوني لمبدأ التفريع في توزيع الإختصاصات بين السلطة المركزية والجماعات المحلية

يعتبر موضوع توزيع الإختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية في الدولة، من المواضيع الغير ثابتة والمتجددة باستمرار وهذا لإرتباطها بتغير نظام الدولة وهياكلها، وبإختلاف المبادئ الإدارية التي تحكمها، ونجد من بينهم مبدأ التفريع الذي سنعمد لتحديد الطبيعة القانونية له في إطار توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية التي تمثل الدولة والجماعات المحلية التي تتمثل في كل من الولاية والبلدية، وسنتعرض الى أهم المعايير المعتمد عليها في تقسيم الوظيفة الإدارية بين السلطة العليا والهيئات الإقليمية مع الإشارة الى موقف المشرع الجزائري في ذلك **(المبحث الاول)**.

كما أن الجماعات الإقليمية لكي تمارس مهامها بشكل أحسن يجب أن تتمتع بنوع من الإستقلالية والتخفيف من التبعية إزاء الهيئات المركزية، فتتحدد درجة إستقلالية الجماعة المحلية في تسير شؤونها بتفتيت وتوزيع سلطات وإمتيازات الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطات الإدارية المركزية والسلطات الإدارية اللامركزية، وذلك بتشكيل إدارة محلية مستقلة لتقوم بإدارة المصالح المحلية الإقليمية مع تخصيص نظام قانوني خاص بها، وعليه سندرس مدى تحقيق الإستقلالية في ممارسة مبدأ التفريع بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول

الطبيعة القانونية لمبدأ التفريع في توزيع الإختصاصات بين السلطة المركزية والجماعات المحلية

يعتبر مبدأ التفريع مبدأ جديد وغير مألوف في الإعتراف به، ولقد كان مجسد في الفقه الإجتماعي الكنيسي، فكان يستعمل كآلية توفيقية بين الحريات الفردية لتحقيق العدالة الإجتماعية.

ولقد إستعمل أيضا في الأنظمة الفيدرالية لتوحيد وخلق تناسق بين نشاط الكيانات مع الدولة، وجعل هذه العلاقة في النظم المتناسق، كما ظهر أيضا في معاهدة روما ليعرف إهتماما جديدا بسبب تبنيه من طرف الإتحاد الأوروبي وذلك بموجب معاهدة ماستريخت لسنة 1992.

ومن خلال كل هذا سوف نبين تأصيل مبدأ التفريع في توزيع الإختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية في القانون الجزائري **(المطلب الأول)**.
وسنوضح المعايير المتبعة في توزيع الإختصاص **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول

تأصيل مبدأ التفريع في توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والجماعات المحلية

إن موضوع مبدأ التفريع ومسألة توزيع الإختصاصات من المواضيع الجديدة التي تبرز إشكالية تقسيم المهام بين الجماعات المحلية والدولة في إطار نظام عدم التركيز الاداري واللامركزية من جهة أخرى.

كما تخضع عملية توزيع الاختصاصات لمبدأ التفريع الذي يقتضي تحويل الصلاحيات لفائدة هيئات إقليمية، وذلك على أساس القرب والكفاءة مما يجعل هذه العملية فنية ودقيقة وهذا لعتبرها تهم كافة أطياف المجتمع مما يستوجب إرسائها والإعتماد عليها لتحديد النظام القانوني ينبغي أولا تقديم تعريف دقيق لهذا الأخير – مبدأ التفريع– الذي سنعرضه في **(الفرع الأول)** وسنبرز صلاحيات مبدأ التفريع **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: مفهوم مبدأ التفريع

يعتبر مبدأ التفريع مفهوما متشعبا يصعب الإحاطة به، لإحتوائه على مفاهيم مختلفة كاللامركزية والديمقراطية والمواطنة ...، وغيرها من التعريف، إلا أنه لا يخرج عن إطار علاقة الفرد بالمجتمع والسلطة، والتي تتحدد عن طريق توزيع الإختصاصات بين القاعدة والقمة، وعليه سوف نعمد الى التعريف الإصطلاحي والقانوني لمبدأ التفريع بالإضافة الى أهميته.

أولا: التعريف الاصطلاحي

لقد حاول الفقه تقديم تعريف واضح ودقيق لمبدأ التفريع، لكنه عجز عن إدراك ذلك نظرا لغموضه وكثرة مجالاته وتوظيفها، وعموما فكلمة التفريع اصطلاحي هي ذات أصل لاتيني (subsidium) وتعني الإسعاف (secours) لإثارة أفكار الإنابة والإعانة، فالأولى تعود لعلاقة شيئين ذا أهمية متفاوتة حيث الواحد يعوض الأخر عمليا، هذا يعني أن السلطة العليا أي الدولة لا تتدخل إلا إذا لم تتمكن السلطة أو الفرد من التحرك، أما الثانية أي الإعانة فهي تحيل التدخل بواجب فعل الشيء[4].

[4] – الصابري محمد، مبدأ التفريع وتوزيع الاختصاصات بالمغرب في أفق الجهوية المتقدمة، بحث لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، المغرب، 2012، ص 03.

كما تعني (subsidiaruis) والتي يقصد بها الإحتياط وتدل على خطوط الدفاع للقوات الإحتياطية، والتي تستنجد بها القوات النظامية في وقت الحاجة، ويمثل عامل توازن وضبط مخصص لتقريب المواطن من مؤسسات الدولة [5].

أما الميثاق الأوربي للحكم فقد عرفه بالقول : أن ممارسة المسؤوليات العمومية يجب أن تكون بصفة عامة، وأن تمنح بشكل أفضل للسلطات الأكثر قربا من المواطن، فإعطاء مسؤولية إلي سلطة أخرى يجب أن يأخذ بعين الاعتبار حجم و طبيعة العمل، متطلبات الجودة والفعالية والإقتصاد[6].

ويسعى مبدأ التفريع إلي توزيع الصلاحيات المشتركة والصلاحيات المنقولة، التي يقتضي أن لا تتدخل الجماعة الأعلى إلا متى تجاوزت الصلاحيات المعينة إمكانيات الجماعة الأدنى إذ يصبح من الواجب في هذه الحالة أن تسندها وتحل محلها[7].

ثانيا: التعريف القانوني لمبدأ التفريع

يعتبر مبدأ التفريع من الأليات الحديثة المتبعة في الأنظمة اللامركزية، وهو مبدأ يقوم على التوزيع العادل للإختصاصات والموارد، وذلك بالإستناد الى القانون المعمول به في الدولة وبناء على تعاون وتفاهم بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية، وعليه فإن ما تستطيع الهيئات المحلية القيام به من صلاحيات تتنازل عليه السلطة العليا وما تعجز عنه الهيئات الإقليمية تتولاه السلطة المركزية، وسيتم تشيد الدولة من القاعدة للقمة ولا يمكن أن تتدخل السلطة

[5]- CLEREGERIE Jean-Louis, Le principe de subsidiarité , édition ,ellipses, paris,1997 , p07.

[6] – الصابري محمد، المرجع سابق، ص ص . 03-10.

[7] – بن سليمان حسناء، الفوراتي سهير، الى صناديق الاقتراع أيتها الموطنات، ص 41، متاح على الموقع التالي : Festunis.org/media/2015/pdf/contnu-nov15.pdf التمصفح بتاريخ :10 أفريل 2017.

المركزية في المستقبل إلا على أساس تعويض تخلفات أو تصحيح نقائص، أو تقوية عجز لدى الجماعات والمجتمع المدني[8].

وهذا المبدأ لايجسد بالضرورة حق الدولة في التدخل وإلا سوف تكون في مقام الدولة الحارسة لكنه يسمح لها بإقحام نفسها لمساعدة الافراد والجماعات الأدنى والضعيفة[9] .

فالتفريع إذن هو مبدأ عام لتنظيم مؤسساتي يعطي الاسبقية للقاعدة على القمة، كما يكتسي بعد أخر لايقل أهمية ألا وهو أن السلطة العليا – القمة – ملزمة بمساعدة السلطة الأدنى –القاعدة– في القيام بمهامها لضمان إستقلال حقيقي [10].

ويتجدد هذا المبدأ تلقائيا مع اللامركزية، إذ لا يسمح للجماعات الصغرى بضمان تكاليف عمل المرفق، بل أن الواجبات تصبح موزعة حسب كل مستوى قادر على العمل كما يجبر الجماعات الأدنى كلما أبانت عن المقدرة والإستعداد اللازمين[11].

أما بالعودة الى القانون الجزائري فإن الدستور لم يقدم تعريف لمبدأ التفريع ولم يشير إليه بنص صريح، لأنه يعتمد في توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والجماعات المحلية على مبدأ اللامركزية، بحيث تم إدراجه في الدستور الجزائري في نص المادة 17 التي تنص على: "**يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسير الشؤون العمومية**"[12].

---

[8] – التمسماني علي قاسمي، "البناء الدستوري الجديد لتوزيع الاختصاص الجديد بين الدولة والجهات "، مجلة العلوم القانونية، العدد 4/5، كلية العلوم القانونية، طنجة، ص 03.

[9]- LAPOINTE Benoit ,Le principe de subsidiarité sous l'eclairage de l'enseignement social de l'église. P452 . sur cite : **Https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/33/...lapointe.pdf.../benoit-lapointe.pdf**. vue le 22 avril 2017.

[10] – الصابري محمد، مرجع سابق، ص. 03.

[11] – التمسماني علي قاسمي، مرجع سابق، ص. 11.

[12] – دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر في 1996/12/7، مرجع سابق، ص 4.

ثالثا : أهمية مبدأ التفريع

تتجلى أهمية مبدأ التفريع في تنظيم القدرة على إتخاذ القرارات بشكل سريع وفوري، دون الحاجة الى إنتظار توجيهات وأوامر آتية من فوق، الشيء الذي يجعل الجهات قادرة على المستوى المحلي، وبهذا يمكن ممارسة اختصاصاتها المحلية وأداء مهامها .

بالإضافة إلى:

- القضاء على تنازع الإختصاصات وغموضها وعموميتها.
- تقوية المبادرة للمسيرين المحلين.
- إثارة وتقوية الحس بالمسؤولية لدى المنتحبين إتجاه الناخبين.
- تسهيل المبادرات الإقتصادية المحلية.
- إقتسام السلطات التقريرية مع الكيانات المحلية[13] .

كما تكمن أيضا أهمية التنصيص على مبدأ التفريع كآلية لتوزيع الإختصاصات، في تكريس معيار القرب في تقديم الخدمات العمومية، بالإضافة الى الإجابة على إشكالية الديمقراطية من خلال ترسيخ مهام الجماعات المحلية كهيئات مستقلة ومختصة لخدمة الساكنة المحلية، وكذلك لإعتباره آلية للحد من مظاهر إختلال تدابير الشأن العام المحلي وبالنظر لصعوبات التي تلقاها الإدارة المحلية والمنتخبين في التعامل مع الإختصاصات الموكولة إليهم وهذا راجع لما تحتويه من غموض[14].

الفرع الثاني : صلاحيات مبدأ التفريع

تسند للجماعات المحلية داخل دائرتها الإقليمية مهام تقديم الخدمات للمواطنين في إطار الإختصاصات المسندة إليها بموجب القانون وذلك بتنظيمها وتنسيقها وتتبعها، فمن الناحية التقنية

[13] – التمساني علي قاسمي، مرجع سابق، ص ص .11-13.

[14] – الصابري محمد، مرجع سابق، ص. 7.

فإن اللامركزية تقوم بتحويل مجموعة من الصلاحيات لفائدة الجماعات الإقليمية التي يمكن أن تمارسها كصلاحيات ذاتية أو منقولة أو مشتركة

ولهذه الغاية تمارس الجماعات الإقليمية إختصاصات ذاتية(**أولا)** وإختصاصات مشتركة مع الدولة **(ثانيا)** وإختصاصات منقولة إليها**(ثالثا)**، من أجل تحقيق توزيع أنسب لصلاحيات الهيئات الإقليمية في سياق مبدأ التفريع.

أولا: إختصاصات ذاتية

تشمل الإختصاصات الذاتية على صلاحيات موكولة للجماعات المحلية في مجال معين، وهذا في حدود قدرتها ومواردها وداخل دائرتها الإقليمية وبخصوص أعمال التخطيط والبرمجة، الإنجاز، التدبير والصيانة [15].

كما ترتبط اللامركزية بالإقرار بالصلاحيات الذاتية للجماعات المحلية التي تمارسها دون تدخل من الدولة وهذا خدمة للمصلحة المحلية التي أحدثت لأجلها وعن طريق الهيئة المنتخبة التي تمثلها.

وتبرز أهمية هذا النوع من الصلاحيات لكونها تمثل السبب الأساسي لقيم الجماعات المحلية بصورة مستقلة عن الدولة وعن باقي الجماعات، ويحدد القانون المجالات المخصصة لكل جماعة محلية مع إمكانية الإعتراف بالإختصاص العام لها أو للبعض منها[16].

[15] – شاكر فيصل، الجهوية المتقدمة في أية أفاق في تحقيق التنمية المجالية، مشروع بحث لنيل الإجازة المهنية في التدبير العمومي والتنمية المجالية، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش، د س ن، ص. 24.

[16] – بن سليمان حسناء، الفوراتي سهي، مرجع سابق، ص 31.

ثانيا : إختصاصات مشتركة

وتتمثل في الصلاحيات الموجودة بين الدولة والجماعات الإقليمية التي يتبين أن نجاعة ممارستها تكون بشكل مشترك، ويمكن أن تمارس تطبيقا لمبدأ التدرج والتميز.

كما يجب أن يتضمن القانون التنصيص على مشاركة كل من الدولة والجماعات الإقليمية في أداء صلاحيات معينة، ويحدد القانون مستوى تدخل كل منها على أساس التكامل[17].

ثالثا : إختصاصات منقولة

تتكون هذه الصلاحيات على تلك المهام والوظائف التي تنقل من الدولة الى الجماعات الإقليمية، بما يسمح بتوسيع الإختصاصات الذاتية بشكل تدريجي، كما تتميز هذه المهام بأن نقلها لصالح الهيئات المحلية يوازيه ضرورة نقل الموارد اللازمة لأداء تلك الصلاحيات من ميزانية الدولة الى ميزانية الهيئات المحلية [18] .

المطلب الثاني

معايير توزيع الإختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية في الجزائر

إن توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والأجهزة المحلية من أكبر المشاكل التي تحد من فعاليتها، وذلك نظرا للأزمات التي توجهها أثناء الممارسة العملية، وهذا نتيجة غموض في تحديد مهامها، ولذلك فإن هناك معايير تساعد على فهم النظام الإداري للدولة والحكم بمدى تمتع الجماعات المحلية بسلطة القرار ومدى تحويل الصلاحيات من المركز إلى القاعدة، وللبحث في هذا الموضوع سوف نبين أهم المعايير المعتمد عليه في تقييم الإختصاصات في **(الفرع الأول)**

[17] شاكر فيصل، مرجع سابق، ص 24.

[18] – بن سليمان حسناء، الفوراتي سهير، مرجع سابق، ص. 19.

و(**الفرع الثاني**)، ونتطرق إلى الأساس الذي إنطلاق منه المشرع في توزيع الصلاحيات (**الفرع الثالث**).

الفرع الأول: المعيار الحصري(الأسلوب الإنجليزي)

يعتبر الأسلوب الإنجليزي إحدى الوسائل المعتمد عليها في توزيع مظاهر ومجالات الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية، والذي سنبين محتواه وكيفية مساهمته في تقسيم هذه المهام.

أولا: مدلول المعيار الإنجليزي

يعتبر الأسلوب الإنجليزي الطريقة التي تتحدد وفقها إختصاصات المجموعات المحلية على سبيل الحصر من طرف المشرع[19]، فيبين هذا الأخير السلطات المنوطة إلى الأجهزة اللامركزية رغم تنوعها وتدرجه[20]، بينما تحتفظ السلطة المركزية ببقية الصلاحيات[21].

وعليه فإنه المعيار الحصري يقوم على مجموعة من الركائز التي نخص بذكر:

- تحديد اختصاصات الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر.
- كل ما ينص عليه القانون يؤول مهامه للهيئات المحلية وماعدا هذا يناط للسلطة العليا[22].
- المشروع يحدد إختصاصات الهيئات المحلية، وتحول الصلاحيات من المركز للقاعدة.

[19]– سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر (حصيلة وآفاق)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2013، ص. 49 .

[20] – بعلي محمد الصغير، القانون الاداري، الطبعة الأولى، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، د س ن، ص 63 .

[21]– سي يوسف أحمد، مرجع سابق، ص. 49 .

[22]– بهي لطيفة، استقلالية البلدية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص التنظيم الاداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2013، ص. 58.

- كل عمل تقوم به الأجهزة المحلية خارج مجال إختصاصها الممنوحة لها قانونا فإنه يعد عيب عدم الاختصاص في قراراتها، لأن إختصاصات الأجهزة اللامركزية وردت على سبيل الحصر[23].
- منح إستقلالية واسعة للهيئات المحلية إتجاه السلطة المركزية التي لا تقوم إلا بإشراف خفيف على أعمال الجماعات المحلية.
- عدم تدخل الهيئات المركزية في أعمال الأجهزة اللامركزية أو إلغائها، لأن الجماعات المحلية كأي فرد لها حق اللجوء الى القضاء من أجل إلغاء هذه القرارات الصادرة في حقها[24].
- يعتمد المعيار الحصري على القضاء في تصحيح الأخطاء .
- تنظيم مهام السلطة المركزية في الرقابة وهذا ما يمنح إستقلالية أوسع للهيئات المحلية[25].

وعليه فإن الأسلوب الإنجليزي يتميز بالوضوح ,بحيث يمنح للأجهزة المحلية كل الحرية في اتخاذ القرارات التي تتماشى مع مصالحها من أجل تحقيق مبدأ المشروعية والإستقلال المحلي مع خضوعها لرقابة القضاء .

ثانيا: تقييم المعيار الإنجليزي

ما من نظام يخلو من عيوب ومحاسن، والأسلوب الإنجليزي كغيره من الأساليب له مزايا وعليه إنتقادات والمتمثلة فيما يلي :

---

[23] – باشي نبيلة، عثماني حسينة، توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسة، جامعة بجاية، 2013، ص. 6.

[24] – شهيوب مسعود، "المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة "، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الامة، العدد الاول،2002 ، ص ص. 124-125 .

[25]– باشي نبيلة، عثماني حسينة، مرجع سابق، ص. 06 .

1- مزايا المعيار الحصري

تتمثل مزايا الأسلوب الإنجليزي في :

- رسم معالم إختصاص الادارة المحلية التي ينتج عنه معرفة الإدارة لإختصاصاتها بشكل دقيق وواضح .
- منع تراكم الإختصاصات العامة والشاملة على الإدارة المحلية التي تؤدي الى إرهاقها بالقيام بأدنى الخدمات.
- حصر الصلاحيات يقضي على ظاهرة تنازع الإختصاص بين الأجهزة المركزية والإدارة المحلية [26].

2- عيوب الأسلوب الحصري

من أهم الإنتقادات الموجهة لهذا الأسلوب نجد :

- تقييد من حرية الجماعات المحلية[27]، بحيث لا يمكن لها القيام بكل الشؤون التي تخدم المصالح المحلية، إلا بعد صدور تشريع خاص[28].
- حصر إختصاصات الهيئات المحلية يمثل عائق أمام المبادرة المحلية.
- خضوع الجماعات الإقليمية لرقابة البرلمان والسلطة القضائية رغم تطبيق السلطة المركزية [29].

---

[26] – بوضياف عمار، التنظيم الاداري في الجزائر" بين النظرية والتطبيق "، الطبعة الاولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص. 139 .

[27]–محمد جمال مطلق الذنيبات، الوجيز في القانون الاداري (ماهية القانون الاداري)، الطبعة الاولى، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص 88 .

[28] – باهي لطيفة، مرجع سابق، ص. 62 .

[29] – باشي نبيلة، عثماني حسينة، مرجع سابق، ص. 8.

وبالمقارنة بين الأسلوب الفرنسي والأسلوب الإنجليزي فإن الأول يفتح المجال للإدارة المحلية للمبادرة والعمل بعكس المعيار الحصري الذي يقف ضد شمولية إختصاص الإدارة المحلية، بحيث لايسمح بممارسة عمل خارج نطاقها، وبهذا يقضي على روح المبادرة لدى الهيئات اللامركزية[30].

الفرع الثاني: المعيار العام (الأسلوب الفرنسي)

سنقوم بالتعرف على الأسلوب الثاني لتوزيع الإختصاصات بين السلطة المركزية والجماعات المحلية ألا وهو المعيار العام .

أولا: مضمون المعيار المطلق

يجعل هذا الأسلوب إختصاص المجموعة المحلية عاما ومطلقا في كل ما يتعلق بشؤون المحلية إلا ما إستثناه القانون صراحة، وبالتالي فإن تدخل الأجهزة المركزية في الشؤون المحلية مقيد بنص قانون[31]، على أن تترك مجالات وميادين عمل ونشاط الوحدات اللامركزية واسعة وغير محدودة [32].

ويتناسب هذا المعيار نظريا مع المعنى الحقيقي للامركزية تاريخيا وفلسفيا، أما عمليا فإنه نجد عمومية الصلاحيات تثقل الاجهزة المحلية، خاصة بوجود رقابة مركزية شديدة في مقابل عدم وجود وسائل لممارسة تلك الصلاحيات أو تركزها في يد الدولة، مما يجعل الإختصاص المحلي مقيدا من الناحية العملية رغم إطلاقه من الناحية النظرية [33].

---

[30] – بوضياف عمار، التنظيم الاداري في الجزائر "بين النظرية والتطبيق"، مرجع سابق، ص. 139.

[31]– سي يوسف أحمد، مرجع سابق، ص. 49.

[32] – بعلي محمد الصغير، قانون الادارة المحلية، د ط، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، د س ن، ص. 12.

[33] – سي يوسف أحمد، مرجع سابق، ص. 49.

وبصفة عامة فإن ما يخرج عن إختصاص السلطة المركزية يدخل ضمن إختصاص الهيئات المحلية، كما أن المعيار الفرنسي يمنح الهيئات المحلية قدر كافي من الاستقلالية في ممارسة صلاحياتها دون الرجوع للسلطة المركزية.

فحجم المهام المنوطة للأجهزة المحلية هو الذي يتحكم في درجة إستقلاليتها، فكلما زاد نسبة الصلاحيات كلما ارتفعت درجة الإستقلالية، وهذا ما يجعل لها حق إختيار أشكال وأساليب تسير المهام الممنوحة لها بما تراه مناسبا[34].

بالإضافة الى أن هذا الأسلوب ينص في محتواه على قانون واحد، يضم الإدارة المحلية في الدولة، وهذا يعني منح نفس الصلاحيات لكل الهيئات المحلية الموجودة على إقليم الدولة، بخلاف الأسلوب الإنجليزي الذي ينص على مجموعة من القوانين ومختلف الهيئات المحلية الذي يعني وجود إختصاصات متباينة خاصة بكل منطقة لوحدها[35].

ثانيا: تقييم المعيار العام

تختلف المعايير في فحوها، لكن كل واحدة تميزها محاسن وتشوبها نقائص والأسلوب الفرنسي أيضا تسوده عدة مزايا وعيوب والتي سنوضحها فيما يلي :

1- مزايا المعيار المطلق

- فتح المجال أمام المبادرة والإقدام على الأعمال التي تخدم شؤون الإقليم والمواطنين بسبب إطلاق الإختصاص للإدارة المحلية[36].
- يظهر الإختصاص العام للجماعات المحلية في ميدان التسيير المحلي فهو يتماشى مع الحياة الطبيعية للتجمعات السكانية، كما يؤدي الى إشباع حاجيات السكان المحليين .

[34]- باهي لطيفة، مرجع سابق، ص. 61.

[35] - باشي نبيلة، عثماني حسينة، مرجع سابق، ص. 09.

[36] - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الاداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص. 227.

- تدعيم الهيئات المحلية ومنحها الإستقلالية، نظرا لما منح لها من حرية في مجال النشاط الإداري.

2-عيوب الأسلوب الفرنسي

- يؤدي إطلاق إختصاص الهيئات المحلية الى غموض في تحديد الوظائف والتمييز بين ما هو قومي وما هو وطني .
- التسبب في جمود وسكون الأجهزة المحلية، وممارسة صلاحياتها بواسطة تعليمات ومراسيم صادرة من السلطة المركزية[37].
- حدوث تدخل بين الإدارة المحلية لإنعدام وجود معيار يميز بين الشؤون الوطنية والشؤون المحلية[38].
- عدم تحديد إختصاصات الولاية والبلدية يؤدي الى حدوث إصطدام بين الهيئات المحلية وأجهزتها[39].

الفرع الثالث: موقف المشرع الجزائري

لقد تأثر المشرع الجزائري بنظام الإدارة المحلية الفرنسية في تحديد إختصاصات المجالس المحلية لاسيما المجالس الشعبية البلدية[40]، فأعطى مهمة توزيع الإختصاص للبرلمان المختص بإصدار قانون خاص بالجماعات الإقليمية بحيث يتم فيه سرد إختصاصات الهيئات المحلية بصفة عامة، أما في الدولة الجزائرية فنجد قانون موحد بالنسبة للبلديات وللولايات.

لكن بالرغم من ذلك يتبين لنا أن المشرع الجزائري إعتماد على الأسلوب الانجليزي في توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والأجهزة المحلية، نتيجة النظام السياسي والإقتصادي

[37] – باهي لطيفة، مرجع سابق، ص. 63.

[38] – بوضياف عمار، الوجيز في القانون الاداري، مرجع سابق، ص. 288.

[39] –.....،التنظيم الاداري في الجزائر، مرجع سابق، ص ص. 103 –139.

[40] – باهي لطيفة، مرجع سابق، ص. 63.

المعتمد عليه والذي يجعل الدولة في أعلى مرتبة مع خضوع الجماعات الإقليمية لرقابتها الشديدة [41].وعليه فمن الناحية الواقعية فإن الجزائر أخذت بأسلوب الانجليزي في توزيع الإختصاصات بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، فالاختصاصات ليست مفتوحة.

كما نلاحظ هيمنة السلطة الوصية على إختصاصات الجماعات المحلية بلإضافة الى تسليط رقابة مشددة على صلاحياتها التي تمارسها في إطار رقابتها وتوجيهاتها، فلا توجد ملامح مبدأ التفريع في توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والجماعات المحلية.

[41] – باشي نبيلة، عثماني حسينة، مرجع سابق، ص ص. 11-12.

المبحث الثاني

مدى تحقيق الإستقلالية اللازمة لممارسة مبدأ التفريع بين السلطة المركزية والجماعات المحلية

يرتبط مبدأ التفريع أساسا بتنظيم الصلاحيات داخل الدولة، وذلك حسب خصوصية كل دولة من الناحية الثقافية والإجتماعية والإقتصادية والدينية.

وعليه فإنه توجد تطبيقات مختلفة لهذا المبدأ وذلك راجع لنظام كل دولة ومن ناحية أخرى يعود أيضا الى التباين في توزيع الإختصاصات بين مختلف أجهزتها.

ولابد من التذكير بأن مبدأ التفريع يتجسد من خلال نظامي اللامركزية واللاتركيز أي عندما يتخلى المركز عن بعض صلاحياته لفائدة هيئات إقليمية، فيتضح أيضا هذا المبدأ من خلال إستقلالية الجماعات المحلية الذي سنقوم بدراسته في **(المطلب الاول)** وسنبين أيضا العقبات التي تقف عائق أمام تجسيد حقيقي لمبدأ التفريع بسبب العراقيل التي توجه إستقلالية الجماعات الاقليمية **(المطلب الثاني)**.

المطلب الاول

إستظهار عناصر إستقلالية الجماعات الإقليمية

إن مبدأ التفريع يتحقق عندما تقوم الدولة السائدة بالتخلي عن بعض الصلاحيات لصالح الدولة التفرعية، وهذا ما يقوم عليه نظام اللامركزية الإدارية، حيث أنه يمنح حرية وإستقلالية للجماعات المحلية، والمشرع الجزائري قدم لها إختصاصات واسعة وذلك عن طريق الإعتراف لها

بالشخصية المعنوية والذمة المالية **(الفرع الاول)**، وكذا تمثيل الجماعات المحلية بواسطة مجالس منتخبة **(الفرع الثاني)**.

الفرع الاول: الإعتراف بالشخصية المعنوية والذمة المالية

يعتبر نظام الجماعات اللامركزية المحلية أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، الذي يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة الوصية والهيئات المحلية.

وعليه فإن السلطات اللامركزية تتمتع بقدر من الإستقلالية في ممارسة صلاحياتها التي يحددها القانون[42].

وفي خصوص هذا الشأن يتم الإعتماد على عناصر أساسية متكاملة والمتمثلة في الإعتراف بالشخصية المعنوية **(أولا)** وذمة مالية مستقلة **(ثانيا)** .

أولا : تمتع الجماعات الإقليمية بالشخصية المعنوية

قبل الخوض في تفاصيل هذا العنصر لابد أولا تقديم تعريف للشخصية المعنوية، التي تعتبر مجموعة من الاشخاص أو الأموال المتحدة لتحقيق هدف معين[43]، وتتمتع بالشخصية القانونية تماما كتلك المقررة للأشخاص الطبيعيين، ويكون التعامل معها كما لو كانت شخصا حقيقيا، فالها حقوق وعليها إلتزامات وهي شخصية مستقلة عن الأشخاص والعناصر المادية المكونة له[44].

---

[42] – صالحي عبد الناصر، الجماعات الاقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون،كلية الحقوق، الجزائر، 2010، ص. 30.

[43] – عشي علاء الدين، مدخل القانون الاداري (التنظيم الاداري)، الجزء الاول، دار الهدى، الجزائر،2009، ص. 36.

[44] – الطعامنة محمد محمود، نظام الادارة المحلية (المفهوم والفلسفة والاهداف)، الملتقى العربي الاول لتنظيم الادارة المحلية في الوطن العربي وعمان، 2003، ص. 09.

أما في الجزائر فإن اللامركزية تقوم وحدتين إداريتين وهما كل من البلدية والولاية، فتتمتع كلهما بالشخصية المعنوية وهذا حسب العديد من القوانين لاسيما:

1. القانون المدني : حسب المادة 49 التي تنص على : " **الأشخاص الاعتبارية هي الدولة والولاية والبلدية...**"[45].
2. قانون البلدية رقم 10-11 من خلال المادة الاولى منه التي تنص على : " **البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة**"[46].
3. قانون الولاية رقم 12-07 الذي يقر في مادته الاولى على : "**الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة**"[47].

فالشخص المعنوي عبارة عن كيان له أجهزة خاصة تمارس عمل معين وله فوائد جمة من الناحية القانونية، وهذا بضمان ديمومة الدولة بإنشاء هيئات إقليمية أو مصلحية وفنية لمساعدتها في أداء مهامها، كما تعتبر أيضا وسيلة قانونية تمكن الدولة من توزيع الإختصاص بين الهيئات المحلية المستقلة[48].

ويترتب عن منح القانون الشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية عدة نتائج التي حصرتها المادة 50 من القانون المدني والتي تنص على : "**يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الانسان، وذلك في الحدود التي يقررها القانون يكون لها خصوصا :**

---

[45] – أمر رقم 75-58، المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر سنة 1975، المتضمن القانون المدني، ج ر عدد 78 لسنة 1975، المعدل والمتمم.

[46]–قانون رقم 11-10، مؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37، مؤرخة في 03 جويلية 2011.

[47] – قانون رقم 12-07، مؤرخ في 28 ربيع الاول عام 1432، الموافق 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12، مؤرخة في 29 فيفري 2012.

[48] – بوضياف عمار، الوجيز في القانون الاداري، مرجع سابق، ص. 142.

- **ذمة مالية**
- **أهلية في الحدود التي يعينها عقد انشائها أو التي يقررها القانون**
- **موطن وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها**
- **الشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج ولها نشاط في الجزائر يعتبر مركزها، في نظر القانون الداخلي في الجزائر**
- **نائب يعبر عن إرادتها**
- **حق التقاضي "[49].**

أما عن موقف المشرع الجزائري فيما يخص الشخصية المعنوية فإنه يعترف بها، نظرا لأهميتها كأداة فنية وقانونية لتقسيم النظام الإداري الجزائري على مجموعة من الوحدات والمؤسسات الإدارية، وتوزيع سلطات وإختصاصات الوظيفة الادارية في الدولة، إضافة الى تحديد العلاقة بين هذه الاجهزة على أسس عملية وقانونية من أجل تحقيق الأهداف العامة [50].

ثانيا: الإعتراف بذمة مالية مستقلة

يقصد بالاستقلال المالي بصفة عامة الوسائل المالية التي توضع تحت تصرف الهيئات المحلية، كما يعتبرها البعض حجر الزاوية التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية.

ومن البديهي القول أن الاستقلال الاداري للإدارة المحلية يستلزم أن يصاحبه استقلال مالي يؤكد المسؤولية المالية للمواطنين، والإسهام في ميزانية ادارتهم المحلية والتمكين من تمويلها بما تحتاجه من أموال بنفس المقدار الذي تمنحه من الخدمات، لذلك منح القانون الجماعات المحلية الذمة المالية المستقلة، وهذا بهدف تحقيق الديمقراطية واللامركزية في ما يخص إدارة الشؤون العامة، كما يسمح لها بممارسة نشاطاتها الإقتصادية والإجتماعية والثقافية من أجل تلبية

[49] – لباد ناصر، الوجيز في القانون الاداري، مرجع سابق، ص. 86.

[50] – فريجة حسين، شرح القانون الاداري (دراسة مقارنة)، طبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، د ب ن، 2010، ص. 100 .

حاجيات سكان الإقليم، ومن أجل تجسيد هذا الوضع على أرض الواقع لابد من تمتع الوحدات الإدارية بموارد مالية محلية مستقلة ومنفصلة عن الدولة من أجل دعم الإستقلال الإداري ومنح ثقة أكبر في إنفاق أموالها[51].

الفرع الثاني : تمثيل الجماعات المحلية من طرف مجلس منتخب

إن العنصر الثاني لإستقلالية الجماعات الإقليمية هو أن يمثلها مجلس محلي منتخب، وهذا بإعتبار أن الإنتخاب وسيلة فنية متميزة وناجحة في تحقيق الإستقلال المحلي.

ولتحقيق إستقلال مطلق للهيئات اللامركزية فلا يكفي تمتعها بالشخصية المعنوية والذمة المالية، وإنما يشترط كذلك أن تتولى هذه الجماعات مهامها بواسطة هيئات محلية، إضافة الى ممارسة ووظائفها دون الخضوع لتوجيهات وأوامر السلطة المركزية[52].

كما يرتكز نظام الإدارة المحلية على وجود وحدات إدارية مستقلة ضمن نطاق جغرافي معين في إقليم الدولة على أن تقوم هذه الأجهزة أو الوحدات بالإشراف على جميع المرافق المحلية الإقليمية ومباشرتها بدلا من الحكومة المركزية.

ويقصد بالاستقلال في هذا السياق تمتع المجلس المحلي بالحرية في ممارسة اختصاصاته وفي إنشاء وإدارة المرافق المحلية داخل حدود الوحدة الإقليمية التي يمثلها، مع القدرة الذاتية ماليا وإداريا للقيام بالالتزامات المسندة إليها[53].

---

[51] – جديدي عتيقة، إدارة الجماعات المحلية في الجزائر (بلدية بسكر نموذجا)، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة، 2013، ص ص. 43-44 .

[52] – صالحي عبد الناصر، مرجع سابق، ص. 33.

[53] – جديدي عتيقة، مرجع سابق، ص. 40.

والإنتخاب يمثل عنصر أساسي لقيام الإدارة المحلية وشرط لازم لقيام اللامركزية الإقليمية وأفضل طريقة لضمان لإستقلالية الهيئات المحلية[54]، كما يقتضي مبدأ الديمقراطية المحلية أن تكون الهيئات المحلية مسيرة من طرف مجلس منتخب لضمان إستقلاليتها[55].

الفرع الثالث : التمتع بإختصاصات محلية

إن التمتع بإختصاصات محلية يعتبر مظهر أخر من مظاهر إستقلالية الهيئات المحلية بحيث يتم إسناد صلاحيات الجماعات المحلية للإدارة المحلية من خلال وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية (**أولا)** والتمتع بسلطة إتخاذ القرارات **(ثانيا)**.

أولا: وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية

تتكون مصالح الجماعات المحلية من مجموعة من المهام والسلطات التي يتم إسنادها للجماعات المحلية لإدارتها، حيث أن تضخم هذه الصلاحيات يؤدي الى تزايد نسبة الاستقلالية والعكس صحيح، لأن الاختصاصات المحلية ترتبط بالاستقلالية إرتباط طرديا، وبالتالي يعتبر شرط ضروري لتجسيد مفهوم الاستقلالية المحلية وبدونه تجرد اللامركزية من محتواها.

ولتميز بين المصالح الوطنية والمحلية فإن المصالح المحلية تهم سكان الوحدة المحلية والمصالح الوطنية تهم جميع سكان الدولة، وإن اعتراف القانون بهذا التمايز الموجود حقيقية وفعلا بين هذه المصالح يشكل الركن الأساسي لوجود اللامركزية من حيث تكفل الإدارة المركزية

[54] – عميور ابتسام، نظام الوصاية الادارية ودورها في دينامكية الاقاليم، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة1، 2013، ص. 36.

[55] – برازة وهيبة، مدى تجسيد الانتخاب لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، المجلة الاكادمية للبحث القانوني، عدد 2011/01، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011، ص. 212.

بالمصالح الوطنية والتخلي عن الشؤون المحلية لهيئات إقليمية باعتبارها الأقدر على تلبيتها وإشباعها[56].

وفي بعض الأحيان يقوم المشرع بتولي تحديد إختصاصات الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر، وعليه فإن كل إختصاص خارج عنها فلا تتولاه إلا بإذن مسبق، كما يقوم بتحديد إختصاصات الخاضعة لتصديق، وأن إعتراف القانون بهذا التمايز الموجودة بصورة حقيقية وفعلية بين المصالح الوطنية والمحلية يشكل ركن أساسي لوجود اللامركزية من حيث تكفل الإدارة المركزية الشؤون الوطنية والتخلي عن المصالح المحلية باعتبارها الأقدار على تلبيتها وإشباعها[57] .

كما يرجع سبب قيام اللامركزية الى وجود شؤون محلية تمثل في ذلك التضامن الذي يعبر عن إهتمامات سكان الإقليم، الى جانب الحاجيات القومية العامة التي تهم جميع المواطنين في الدولة كوظيفة الإمن والدفاع والقضاء وغيرها من المصالح المحلية، وهذا ما يدفع الى تخصيص أنظمة قانونية خاصة بها، وما يستلزم بالضرورة منح المجالس والهيئات الإقليمية الشخصية المعنوية المستقلة تمكينا لها من الوفاء بهذه الإحتياجات وتقديم أفضل الخدمات لسكان الواحدات المحلية[58].

ثانيا: التمتع بسلطة إتخاذ القرار

إذا كانت الهيئات الاقليمية المنتخبة تشارك في إدارة المصالح المحلية بفضل سكان الإقليم فهذا يعتبر مظهر من مظاهر إستقلالية الجماعات المحلية، ولكن لكي يكون لها وجود فعلي

---

[56] – بلغالم بلال، إصلاح الجماعات الاقليمية (الولاية في اطار القانون رقم 12-07)، مذكرة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراة، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2013، ص. 15.

[57] –حدادو ناسيم، اللامركزية كوسيلة للاستقلالية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بجاية، 2014، ص. 52 .

[58]- جديدي عتيقة، مرجع سابق، ص. 40.

يجب أن تتمتع الهيئات المنتخبة بسلطة إتخاذ القرارات الادارية بصورة منفردة وتنظيمية الى جانب العقود الإدارية.

وعليه فإنه من غير المعقول والجائز على السلطات الوصائية إجبار الهيئات المحلية على إتخاذ قرار معين أو القيام بتصرف أو نشاط ما وهذا لتجسيد مفهوم الإستقلالية المحلية [59].

المطلب الثاني

العقبات التي تواجه إستقلالية الجماعات المحلية في تأثرها على إعمال لمبدأ التفريع

يتسع مجال العمل بمبدأ التفريع كلما رفعت السلطة المركزية يدها على تنظيم الشأن المحلي، وعليه فإنه يجب تعزيز صلاحيات الهيئات المحلية من أجل تجسيد هذا المبدأ[60]. وبالتالي فإن المشرع الجزائري منح الهيئات المحلية صلاحيات واسعة من أجل تحقيق الديمقراطية المحلية وتكريس مبادئها التي تسعى لإستجابة لتطلعات المواطنين ومتطلبات التنمية، إلا أن هذه الإستقلالية توجه العديد من العقبات التي تحول دون تكريسها بالمعنى الكامل حيث أن الهيئات المحلية تبقى خاضعة وتابعة لسلطة المركزية، ويظهر ذلك من خلال الوصاية المشددة على الجماعات الإقليمية (**الفرع الاول**)، وكذا الرقابة على ميزانية الهيئات المحلية **(الفرع الثاني)**، وأيضا التبعية المالية والإدارية للسلطات المركزية (**الفرع الثالث)**.

[59] – حدادو ناسيم، مرجع سابق، ص. 52-53.

[60] – الصابري محمد، مرجع سابق، ص. 45.

الفرع الاول: الوصاية المشددة على الجماعات المحلية

يقوم النظام اللامركزي على ضرورة منح الهيئات المحلية قدرا كبيرا من الإستقلالية، إلا أن هذه الجماعات تخضع لجانب من الرقابة وهي الرقابة الوصائية، وتظهر من خلال الرقابة المجالس المنتخبة **(أولا)** والرقابة على أعمالها**(ثانيا)**.

أولا: الرقابة على المجالس المنتخبة

إن المجالس المحلية المنتخبة تخضع لرقابة إدارية مشددة من طرف السلطة العليا، وذلك يظهر من خلال إجراء الحل الذي تستخدمه الهيئة المركزية في مواجهة المجالس الشعبية والذي يمثل أخطر إجراء على الاطلاق، إضافة الى كون الحل حق للسلطات العليا في الدول ذات النظام اللامركزي، فبموجبه يمنح لهل المشرع إمكانية التوقيف النهائي للمنتخب عند توفر أسباب التي حصرها المشرع في القانون[61].

وبالتالي فالحل عبارة عن إنهاء وجود المجلس المنتخب قبل النهاية الطبيعية لعهدته وذلك بقوة القانون.

بحيث يتم تجريد جميع أعضاء المجلس المنتخب من صفة العضوية بالمجلس[62]. وذلك بمقتضى إصدار مرسوم على مستوى مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية.
وعليه فإنه تتلخص حالات حل المجالس حسب القانوني البلدية والولاية في :

- في حالة خرق الأحكام الدستورية
- حالة الإستقالة الجماعية لجميع أعضاء المجلس
- الغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس

[61] – جمعي نوال، عليم ليدية، اشكالية استقلالية الجماعات المحلية بين قوانين الانتخابات (الولاية والبلدية)، مذكرة لنيل شهادة الماستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، ص. 51.
[62] – حدادو ناسيم، مرجع سابق، ص. 59 .

- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة تم إثباتها، أو المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم[63].
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق حالة الإستخلاف.
- إندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
- حالة حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب [64].

غير أن الحالات يسودها الإلتباس، بسبب عدم بروز طبيعة وعلاقة الإختلاف بين الأعضاء وبين نوع الإختلالات الخطيرة وكيفية المساس بمصالح المواطنين، بحيث ترك تفسير هذه الحالات لسلطة التقديرية مما جعل إستقلالية المجالس المنتخبة عرضة لتقييد والتدخل[65].

ثانيا :الرقابة على أعمال المجالس المنتخبة

تتمتع المجالس المحلية بصلاحيات واسعة في أعمالها بحيث أنها تمس مختلف جوانب الهيئات المحلية، حيث أن السلطة المركزية تتدخل للمصادقة على مداولاتها أو القيام بالحلول أو الإلغاء، وبالتالي يعتبر حلول السلطات المركزية محل الهيئات اللامركزية من أشد صور الرقابة الإدارية[66].

1-التصديق

يعتبر التصديق وسيلة لتدخل في الشؤون المحلية وهذا ما يجعل المجالس الشعبية المحلية لا تنفذ مهامها إلا بعد الحصول على موافقة مسبقة من السلطة الوصية، وبمقتضى إجراء التصديق

---

[63] – قانون رقم 11-10، مرجع سابق.

[64]– انظر المادة 46 من قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية والمادة 48 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية.

[65] –جمعي نوال، عليم ليدية، مرجع سابق، ص. 52.

[66] –بزغيش بوبكر، اشكالية استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، تقرير سنوي لعام 2014 لمشروع بحث اللجنة الوطنية لتطوير البرامج والبحوث الجامعية (CNEPRU)، رقم P00620120040 حول

« le pouvoir local dans le cadre du processus des nouvelles réformes », p 113.

يمكن لجهة الوصية أن تقرر بأن العمل صادر عن جهة إدارية لامركزية فيمكن أن يمنح لتنفيذ، وباعتبار أن هذا العمل قانوني وصادر من الهيئة العليا فيجعل من حرية التصرف وإتخاذ القرار مقيد في حق الهيئات اللامركزية[67].

بحيث تخضع مداولات المجالس الشعبية المحلية للمصادقة سواء كانت صريحة أو ضمنية، وهذا بمثابة تصديق بقوة القانون، ففي هذه الحالة يشمل التصديق على مداولات المجالس الشعبية البلدية أو مداولات المجالس الولائية .

2-الإلغاء

تخضع مداولات المجالس الشعبية المحلية لرقابة السلطة الوصية بواسطة إجراء الإلغاء الذي يكون إما نسبي أو مطلق، ويشمل هذا إلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي حسب المادة 59 من قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية التي تنص أن مداولات البلدية تكون باطلة بطلان مطلقا[68].

أما في قانون الولاية فقد تم الإستغناء عن الإلغاء الإداري وإستبداله بالقضائي وهذا حسب المادة 53 من قانون 12-07 المتعلق بالولاية[69].

حيث نصت أن المداولات الولاية تكون باطلة بقوة القانون، وللوالي لأن يرفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا بإقرار البطلان وذلك خلال 21 يوم من تاريخ المداولة [70].

---

[67] – جمعي نوال، عليم ليدية، مرجع سابق، ص. 46.

[68] – انظر المادة 59 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية .

[69] –انظر المادة 53 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية .

[70] –بن علي حياة، لعيدي نبيلة، اكراهات استقلالية الجماعات الاقليمية بالجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2016، ص. 21.

3-الحلول

الأصل أن تقوم الهيئات المحلية بممارسة إختصاصاتها المخولة لها بنفسها وحسبما تراه مناسب لتحقيق المصلحة العامة، إلا أنه يوجد إستثناء المتمثل في الحلول بحيث أنه يعتبر أشد وأخطر صور الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية المحلية، فهو إجراء قانوني منح للجهة المركزية من أجل أن تحل مقام الجهة اللامركزية[71] .

إلا أن المشرع قيد إجراء الحلول بمجموعة من الشروط، حيث أنه يجسد في حالة إمتناع الهيئة اللامركزية عن أداء المهام المسندة إليها أو إهمالها لضمان سير المرفق العام ومصالح المواطنين[72].

من خلال ما تم ذكره نستنتج أن الهيئات المركزية تمارس ضغط على الجماعات المحلية بواسطة الرقابة المفروضة عليها وتحد من إستقلاليتها، وهذا ما يجعل عدم إمكانية الأخذ بمبدأ التفريع كوسيلة لتوزيع الصلاحيات بين السلطة العليا والهيئات اللامركزية.

الفرع الثاني: الرقابة على ميزانية الجماعات الإقليمية

لا تختلف الرقابة المالية عن غيرها من الصور الأخرى للرقابة، بحيث تمارس على النشاط الإداري للجماعات المحلية من أجل حماية المال من سوء التسيير، وكذا تحقيق الأهداف المنوطة دون المساس بالحريات العامة .

---

[71]– شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية –دراسة حالة البلدية–، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان،2011، ص. 55.

[72] – جمعي نوال، عليم ليدية، مرجع سابق، ص. 49 .

ولهذا يخضع المنتخبين المحليين لنوعين من الرقابة التي تفرض على ميزانية الجماعات الإقليمية، فهناك التي تكون قبل تنفيذ الميزانية وتسمى **الرقابة السابقة (أولا)**، ومنها ما تكون بعد تنفيذ الميزانية وتدعى **الرقابة اللاحقة (ثانيا)**.

أولا: الرقابة السابقة

يمارس هذا النوع من الرقابة قبل تنفيذ الميزانية وتنصب على النفقات والإيرادات، وأيضا تعتبر رقابة وقائية لأنها تهدف الى الحفاظ على المال العام[73].

وتمارس الرقابة السابقة من طرف المراقب المالي الذي يعتبر شخص تابع لوزارة المالية، ويعين بموجب قرار وزاري من الوزير المكلف بالميزانية ويكون مهامه التدقيق في مشروعية النفقة وهذا حسب المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات[74].

كما تتم هذه الرقابة بمساعدة مراقبين ماليين ومراقبين ماليين مساعدين، اللذين يقوم الوزير المكلف بالميزانية بتعينهم، ومن أهم الصلاحيات الموكلة للمراقب المالي إضافة الى تلك التي منحها إياه القانون نجد :

- مسك تسجيلات تدوين التأشيرات والرفض
- مسك محاسبة الإلتزامات حسب الشروط المحددة، كما يقوم المراقب المالي بإسناد المهام التي يقوم بها وذلك بإرسال الى الوزير الكلف بالميزانية حالات دورية معدة لإعلام المصالح المختصة بتطور الالتزام بالنفقات وتتعدد المستخدمين[75] .

[73] – بن علي حياة، لعيدي نبيلة، مرجع سابق، ص. 57.

[74] –راجع المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مؤرخ في 14 نوفمبر 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج. ر . ج . ج . د . ش عدد 82، 1992، معدل بموجب مرسوم تنفيذي رقم 09-374، مؤرخ في 16 نوفمبر 2009، ج ر عدد 67، صادر في 9 نوفمبر 2009.

[75] – بزغيش بوبكر، مرجع سابق، ص. 115.

كما يعد المراقب المالي مسؤولا عن سير مجموع المصالح الموضوعية تحت سلطته وعن جميع التأشيرات التي يسلمها[76].

بالإضافة الى مسؤوليته عن تنفيذ الميزانية مع إشعار المصالح المالية بالإخطار التي يرتكبها الأمر بالصرف مع تقرير العقوبات.

نستخلص مما ذكر أعلاه أن الرقابة السابقة تهدف الى منع إرتكاب المخالفات في المجال المالي والتي تقع فيها الهيئات المكلفة بإعداد الميزانية، كما أن هذا النوع من الرقابة يدخل ضمن سياسة عدم التركيز فيعتبر المراقب المالي بمثابة المرشد والحارس على تنفيذ الميزانية[77].

ثانيا: الرقابة اللاحقة

تمارس على الجماعات الإقليمية رقابة بعد الميزانية، والتي تعرف بالرقابة اللاحقة التي تنصب على النفقات والإيرادات[78].

حيث أنه يعهد هذا النوع من الرقابة الى موظفين من الادارة، وذلك بعد تلقيهم تكوينا خاصا عن الرقابة، فتوكل الى مفتشين عموميين تابعين لوزارة المالية، حيث أنهم يمارسون رقابتهم على ميزانية الجماعات المحلية بعد عملية التنفيذ ويكون ذلك عن طريق دفاتر المحاسبية ومستندات الصرف والتحصيل ومدى تطابق الصرف للإعتمادات مع كل بند من بنود الميزانية، كما أن الايرادات العامة قد يتم تحصيلها بطريقة سليمة بالإضافة الى جميع العمليات المالي[79].

[76] – بن علي حياة، لعيدي نبيلة، مرجع سابق، ص. 58 .

[77] – جمعي نوال، عليم ليدية، مرجع سابق، ص. 69.

[78] – **بن** علي حياة، لعيدي نبيلة، مرجع سابق، ص. 60.

[79] – بزغيش بوبكر، مرجع سابق، ص. 118.

كما أن المفتشية العامة للمالية تهدف من خلال مراقبتها لتنفيذ الميزانية الى المحافظة على الاموال العامة وكذا ضمان سلامة تقديرات الميزانية لتقييد الموظفين بالقوانين والأنظمة والتعليمات المالية[80].

الفرع الثالث :التبعية المالية والإدارية للسلطات المركزية

برغم من منح الهيئات اللامركزية صلاحيات واسعة والتي توحي بتمتعها بالاستقلالية، إلا أنها تبقى تابعة للسلطة الوصية من خلال وجود **تبعية مالية (أولا)**، وكذا **تبعية ادارية (ثانيا)**.

أولا: التبعية المالية

تعتبر الجماعات المحلية حلقة ضرورية للتنمية بسبب دورها التنسيقي والمنسجم بين الإستراتيجية المحلية والعامة لذى يجب أن تتمتع بموارد مالية كافية لتمويل مشاريعها التنموية[81].

واللامركزية هي أهم وسيلة لتحقيق التنمية المحلية، وهذا يظهر من خلال الإختصاصات التي إسندت للجماعات المحلية، إذ أن تأمين الخدمات الضرورية للمواطنين مرتبط بشكل أساسي بالموارد المالية وعليه فإن الهيئات المحلية توجه أزمة التمويل المحلي وكذا عدم كفاية الموارد المالية للقيام بكل إختصاصاتها، وهذا ما يؤثر سلبا على إستقلاليتها ويجعلها تحت رحمة السلطة المركزية وفي تبعية مالية لها بسبب محدودية المواردها المالية [82] .

وبالتالي فإن الواقع المالي للسلطة اللامركزية غير كافي ومحدود مما جعلها في حالة عجز، إذا أن قلة الموارد الجبائية المحلية وضعف مدخلها أدى الى خلق تبعية مالية إزاء السلطة المركزية، وتظهر هذه الهيمنة من خلال إحتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية من خلال إستحواذها على 85% من قيمة الرسم على القيمة المضافة، بينما تتحصل البلديات على نسبة تقدر ب

[80] – بن علي حياة، لعيدي نبيلة، مرجع سابق، ص.61.

[81] -GHEZALI Karima , Autonomie fiscale et le développement régional en Algérie , Revue Algérienne de la mondialisation et des politique économiques N°06-2015, p64.

[82] –بن علي حياة، لعيدي نبيلة، المرجع سابق، ص. 38.

15%، وكذلك ضريبة المناجم التي تحتكر الدولة نسبة 90% مقابل 10 % للجماعات المحلية[83].

بحيث نجد أن ضعف التأطير البشري يجعل من البلديات تعاني من نقص الموارد البشرية والتدني في التأهيل وهذا ما ساهم في عدم نجاح سياسة التمويل المحلي. وبالتالي فإن سوء التنظيم والإفراط في استغلال الموارد المحلية والاملاك العقارية للجماعات المحلية يؤدي الى ضعفها وتكريس التبعية للسلطة العليا [84].

وتظهر شدة الرقابة المالية في الإعانات والمساعدات التي تقدمها الدولة للجماعات المحلية، فبرغم من كونها تخفف من ضعف الإيرادات الجبائية للهيئات المحلية إلا أن ذلك يكون على حساب إستقلاليتها المالية، بحيث أصبحت الدولة تتدخل في شؤونها المالية بشكل مستمر وذلك ما نلاحظه في توجيه القرار المحلي وبالتدخل في تسير الشؤون المالية الإقليمية وهذا رغبة من الدولة في قيادة التنمية المحلية[85].

ثانيا: التبعية الادارية

تقوم اللامركزية على توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية ومصلحية مستقلة، حيث أن الجماعات المحلية تكون خاضعة للسلطة الوصية وتابعة لها إداريا وتعمل تحت إشرافها وتوجيهاتها، وكل هذا يهدف الى تقريب الإدارة من المواطن وتحقيق العدالة الاجتماعية كما تعتبر إحدى أساليب التسيير الإداري الذي تعتمده الدولة الحديثة، وتعتبر الجزائر من بين الدول التي تبنت أسلوب التسيير الإداري ويظهر ذلك جليا في الدساتير[86].

---

[83] – حدادو ناسيم، مرجع سابق، ص ص. 73-74.

[84] –جمعي نوال، عليم ليدية، مرجع سابق، ص ص.61-62.

[85] –بزغيش بوبكر، مرجع سابق، ص. 119.

[86] –بن علي حياة، لعيدي نبيلة، مرجع سابق، ص. 5.

وبالتالي فأن مصلحة الدولة تستوجب من الناحية الإدارية وجود رقابة وصائية تستهدف ضمان حسن إدارة و تسير الهيئات الإدارية اللامركزية، كما تسعى الى ضمان وحدة الإتجاه الإداري من جانب الهيئات المحلية.

وعليه فإن السلطة العليا تمارس الرقابة على الهيئات الاقليمية بما لها من سلطة تنظيمية عليها لأن للدولة مصلحة إدارية في مباشرة في الرقابة الوصائية على إدارة وتسير الهيئات الإقليمية [87] .

كما ساهمت الظروف السياسية والإجتماعية في ظهور التبعية الإدارية إتجاه السلطة المركزية، وهذا ما نلاحظه من خلال منح الأجهزة المعينة إختصاصات محلية، ويظهر كذلك في تدني مستوى التأهيل لدى المنتخبين، لأن المشرع الجزائري لم يعطي شروط إنتقاء المنتخب المحلي وعدم تمكنه من إجراء دورات تكوينية يؤدي الى عدم التمكن من تسير المنتخب المحلي وشؤون المواطنين في إطار الهيئات المحلية[88].

[87] –صالحي عبد الناصر، مرجع سابق، ص. 94.

[88] –بن علي حياة، لعيدي نبيلة، مرجع سابق، ص. 6.

الفصل الثاني

مدى تطبيق مبدأ التفريع في توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والجماعات المحلية

لقد منح المشرع صلاحيات واسعة للجماعات الإقليمية في شتى المجالات معتمد في ذلك على المعيار العام في توزيع الإختصاصات بين السلطة المركزية والجماعات المحلية متأثر بنظره الفرنسي.

ولقد أشار المشرع الجزائري الى الجماعات الإقليمية وذكر من بينها البلدية والولاية وقد إختلفت إشارته لها بحسب الدستور المنتهج في تلك الفترة، بدأ بدستور 1963 مرورا الى دستور 1989 وصولا الى دستور 1996 .

وباعتبار مسألة تقسيم الإختصاصات ذو أهمية بالغة فإننا سنحاول كشف حقيقة تجسيد المشرع الجزائري لمبدأ التفريع وذلك بتحليل فحوى النصوص القانونية بما في ذلك دساتير الجمهورية الجزائرية وقانوني البلدية والولاية(المبحث الاول) ، مع الإشارة الى كيفية إيجاد وسيلة لتكريس مبدأ التفريع في القانون الجزائري، وسنلقي نظرة على نوع الأنظمة المنتهجة في الدولة الجزائرية عبر فترات مختلفة ومدى مساهمتها في إمكانية ترسيخ مبدأ التفريع في توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، وبالتالي سيتم التعرض الى القيود الواردة على تجسيد مبدأ التفريع في تقسيم المهام بين الهيئات المحلية والسلطة الوصية (**المبحث الثاني**).

المبحث الاول

حقيقة تجسيد مبدأ التفريع في القانون الجزائري

إن المشرع الجزائري متأثر بالتنظيم الاداري الفرنسي الذي طبق مبدأ التفريع في التعديل الدستوري لسنة 2003[89]، ومن هذا المنطلق قام بتكريس اللامركزية الإدارية عن طريق الإنتخاب، وهذا ما نصت عليه المادة 16 من الدستور غير أن هذا الامر لم يكن بصفة مطلقة بدافع أن هناك غموض حول أساس إختصاصات الهيئات الإقليمية، ففي هذا الشأن أولت القوانين والتشريعات إهتمامات لايستهان بها في تنظيم إختصاصات الجماعات المحلية، فالمشرع وضع ترسانة قانونية هامة منذ الإستقلال الى يومنا هذا، غير أن الدستور لم يشير الى صلاحيات الهيئات اللامركزية فهناك ابهام في هذه إختصاصات وفي كيفية توزيعها **(المطلب الاول)**، وقد إكتفى المشرع بذكرها وترك المجال في هذا الشأن للقانون، ولتحقيق تقسيم أمثل لمهام الجماعات الاقليمية يجب توسيع إختصاصاتها لتجسيد مبدأ التفريع **(المطلب الثاني)**.

المطلب الاول

غموض تكريس مبدأ التفريع في التشريع الجزائري.

إن مبدأ التفريع مرتبط أساسا بإشكالية تنظيم الصلاحيات داخل الدولة وذلك يتم الإعتماد عليه من قبل الكثير من الدول، إلا أنه تختلف طريقة تجسيده من دولة الى أخرى فهناك من تطبقه صراحة وذلك بالتنصيص عليه صراحة في مختلف القوانين المؤطرة لها

[89] – يوسفي فايزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسير الجماعات الاقليمية، اطروحة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2015، ص . 322.

وهناك من تتحفظ عن ذلك وإنما يكون تطبيقها لمبدأ التفريع ضمني دون إدراجه في الدستور أو التشريع وهذا راجع الى غموضه وإختلاف هيكلة نظام الدول.

والمشرع الجزائري إعترف بوجود الجماعات المحلية في كافة دساتيرها وفي مختلف النصوص التشريعية المؤطرة لها وذلك بصفتها هيئات لامركزية، وهذا الاعتراف الدستوري يعتبر ضمانة لوجودها وإستقلاليتها ضف الى ذلك أنه يتم إنشاءها بموجب قانون الامر الذي لا يعطي فرصة لسلطات المركزية في خلق هذه الهيئات خدمة لا غراضها وأهدافها السياسية، ونظرا لهذه الاهمية التي حظيت بها الجماعات الاقليمية نتساءل على مدى وجود ملامح تطبيق مبدأ التفريع في التشريع الجزائري من خلال دراسة دساتير الدولة الجزائرية **(الفرع الاول)** وقانوني الولاية والبلدية **(الفرع الثاني)**.

الفرع الاول: غموض التكريس الدستوري لمبدأ التفريع في الجزائر.

إن الدستور هي الوثيقة التي تنظم السياسة العامة في الدولة والتي يعتمد عليها لتنصيص على طبيعة نظام الدولة وتسيير شؤونها ولذلك ومن خلال هذا الفرع سنقوم بدراسة فحوى الدساتير السابقة للجزائر وسنحاول إقتباس بعض النصوص القانونية التي تناولت إختصاصات الجماعات اللامركزية ونتمعن في مدى تكريس المشرع الجزائري لمبدأ التفريع في توزيع الوظيفة الادارية في الدساتير السابقة **(أولا)** والمتمثلة في **دستور 1963 ودستور 1976 ودستور 1989**، وسنطلع على الدستور الحالي **(ثانيا)** وهو **دستور1996**.

أولا: في الدساتير السابقة.

إن القانون الجزائري قد تناول إختصاصات الجماعات الاقليمية عبر مختلف دساتيره، وسوف نقوم بتمعن في كيفية توزيع صلاحيات الجماعات المحلية مع السلطة المركزية ومدى تطبيقه لمبدأ التفريع في توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والجماعات الاقليمية من خلال دستور 1993 ودستور 1976 وأخيرا دستور 1989 .

1– دستور 1993

لقد نص أول دستور للدولة الجزائرية لسنة 1963 في مادته التاسعة على أنه: "**تتكون الجمهورية من مجموعة إدارية يتولى القانون تحديد مداها وإختصاصاتها، كما تعتبر البلدية أساس المجموعة المحلية والإقتصادية والإجتماعية**"[90].

كما اكتفى دستور 1963 على ذكر البلدية كمجموعة إقليمية إدارية وإقتصادية قاعدية ووحيدة، وهذا الاعتراف الدستوري يعتبر أول مظهر من مظاهر وجود الجماعات الاقليمية وبكونها أجهزة منفصلة عن الجهاز المركزي[91].

ومن خلال هذا كل هذا نلاحظ ان دستور 1963 لم يذكر الولاية كهيئة إقليمية، بالإضافة الى أنه لم يشير الى اللامركزية أو مبدأ التفريع كأسلوب لتوزيع الصلاحيات وتسيير الشؤون المحلية.

2 –دستور 1976

إن الدساتير الجزائرية التي جاءت بعد دستور 1963 تداركت الثغرة وأكدت أن الجماعات الاقليمية في الجزائر هي البلدية والولاية مع التأكيد أن البلدية هي الجماعة القاعدية .

كما قد كرس المشرع الجزائري في المادة 35 من دستور 1976 سياسة اللامركزية في توزيع حكيم للصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل إطار الدولة[92] .

---

[90]– دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، مصوت عليه من قبل الجمعية التأسيسية بتاريخ 28 أوت 1963، ج ر عدد 64 لسنة 1963.

[91] – عبد الرحمان خلفي، الاطار التشريعي وتوزيع الاختصاصات لصالح الهيئات المحلية، تقرير سنوي لعام 2014 لمشروع بحث اللجنة الوطنية لتطوير البرامج والبحوث الجامعية(CNEPRU)، رقم P00620120040 حول « le pouvoir local dans le cadre du processus des nouvelles réformes » P.35.

[92]– دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، الصادر بموجب الامر رقم 76–97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية عدد 28 لسنة 1976.

وأقرت المادة 36 من نفس الدستور على :" **أن المجموعات الاقليمية هي البلدية والولاية أن البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والادارية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية في القاعدة**[93].

بالإضافة الى تكريس المشرع لمبدأ الإنتخاب المجالس الشعبية البلدية والولاية لسنة 1967 لتتم دسترته سنة 1976، ومن خلال هذا عرفت الجزائر أهمية اللامركزية الإدارية وضرورة تطبيقها، كما منح المشرع الجماعات الإقليمية في هذه الفترة إختصاصات واسعة ومتنوعة في شتى المجالات الإجتماعية والإقتصادية، متأثرا في ذلك بالنموذج اليوغسلافي بحكم التوجه الإيديولوجي الإشتراكي للدولة والإحادية الحزبية السائدة [94].

وعليه فإننا نستنتج من خلال هذا التحليل أن الجزائر لم تعتمد على مبدأ التفريع في توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والجماعات الاقليمية، وإنما كرست مبدأ اللامركزية لتقسيم هذه المهام، والذي تراه تقسيما منطقيا، والدليل على ذلك ما جاء في الميثاق الصادر في 5 جويلية 1976 الذي نص في بابه الثامن في الحور الثاني على أن الدولة الجزائرية قد إتخذت من اللامركزية أساس لتطويرها وتنظيمها [95].

3 –دستور 1989.

إن دستور 1989 قد أقر في المادة 15 منه على :" **أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية على أن البلدية هي الجماعة القاعدية**"، فهنا يتفق مع دستور 1976.

---

[93] – انظر المادة 36 من دستور 1976.

[94] – بزغيش بوبكر، إشكالية استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري ، تقرير سنوي لعام 2014 لمشروع البحث اللجنة الوطنية للتطوير البرامج والبحوث الجامعية (CNEPRU) رقم P00620120040 حول « le pouvoir local dans le cadre du processus des nouvelles reformes » P.30.

[95] – الميثاق الوطني، الصادر بموجب مرسوم رقم 86–22، مؤرخ في 9 فبراير 1986، ج ر عدد 7، الصادر في 16 فبراير 1986.

كما نص في المادة 16 أن المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسير الشؤون العمومية "[96].

وعليه فإن الدولة الجزائرية تقوم على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية, كما تعتبر المجالس المنتخبة الإطار الذي يعبر عن إرادة الشعب ويراقب السلطات العمومية [97].

ومن خلال ما تم ذكره سابقا فإنه لاوجود لمبدأ التفريع في توزيع الصلاحيات بين الهيئات المركزية والإجهزة المحلية، وإنما المشرع متمسك بمبدأ اللامركزية معتمدا في ذلك على البلدية والولاية في تسير الشأن المحلي.

ثانيا: في الدستور الحالي .

لقد أدخل دستور 1996 تعديلات طفيفة على دستور 1989 فيما يتعلق بتنظيم الهيئات الاقليمية وتكريس اللامركزية ولم يدخل أي تغير بخصوص أحكام المواد 14،15،16 من دستور 1989 فأبقى على نفس المبادئ بحيث نص في كل من المادتين 15 و 16 على أن البلدية والولاية هي المجموعة الإدارية القاعدية الإقليمية كما تمثل قاعدة اللامركزية [98].

فهنا نلاحظ غياب تجسيد مبدأ التفريع في توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، وهذا بعدم التنصيص عليه في الدستور.

---

[96] – دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1989، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89–18، مؤرخ في 28 فيفري 1989، ج ر عدد 09، لسنة 1989.

[97] – بلول جمال، اللامركزية كحتمية لبروز حكم محلي في خدمة التنمية، تقرير سنوي لعام 2014 لمشروع بحث اللجنة الوطنية الوطنية لتطوير البرامج والبحوث الجامعية(CNEPRU)، رقم P00620120040 حول
« le pouvoir local dans le cadre du processus des nouvelles réformes » P.40.

[98] – دستور 1996 ، مرجع سابق

الفرع الثاني: غموض التكريس القانوني لمبدأ التفريع في الجزائر

تتمتع البلدية والولاية باعتبارهما مجموعات إقليمية بإختصاصات واسعة تسمح لهما بتدخل في شتى المجالات بهدف تلبية حاجيات المواطنين كما تلعبان دور رئيسي في مختلف الجوانب الإقتصادية، ولهذا سوف نقوم بدراسة الأساس الذي تعتمد عليه لتحقيق ذلك وإذا ما كانت تقوم بتطبيق مبدأ التفريع في ممارسة إختصاصاتها.

أولا: قانون البلدية

تعرف البلدية بأنها المكان الأول الذي يلتقي فيه المواطن بالدولة ونقطة الاحتكاك في علاقتها بها، كما تمثل الجسر الذي بوسطته تقدم الدولة خدماتها للمواطنين وتعتبر أيضا الإطار العام الذي يعبر المجتمع عن مواطنته وتحقيق الإستجابة لتطلعاته وحماية مصالحه[99].

وبالتالي تعتبر الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، فتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وهذا حسب المادة الاولى من قانون البلدية 10-11، كما أنها تمارس صلاحياتها في كل مجالات الإختصاص المخولة لها بموجب القانون، وتساهم مع الدولة بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الاطار المعيشي للمواطنين وتحسينه حسب المادة 03 من ق 10-11 [100].

بالإضافة الى أن التعديل الاخير لقانون البلدية أعطى أهمية أكثر لهيئة البلدية وعمل على تمكينها لعب دور أساسي في إرساء الديمقراطية المحلية والتشاركية وإعطاء صلاحيات واسعة لها مع تحويل وتوفير الموارد المالية الضرورية لتكفل بإنشغلات المواطنين.

---

[99] – دريوش مصطفى، الجماعات المحلية بين التطبيق والممارسة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة العدد الأول, 2002، ص92.

[100] –قانون رقم 11-10، مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد37 مؤرخة في 03 جويلية 2011 .

ومن أجل التكريس الفعلي لدور البلدية في تعزيز الديمقراطية المحلية استحدث قانون 10-11 باب جديد لمشاركة المواطنين في تسير الشؤون البلدية وإعتبر هذه الاخيرة إطار مؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجواري، وتعمل البلدية على تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية[101].

فمن خلال ما سبق ذكره نستخلص أن قانون البلدية 10-11 عمل على إرساء الديمقراطية على المستوى المحلي وأعطى نوع من الإستقلالية للبلدية في تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية لكنه نلاحظ عدم إدراج مبدأ التفريع في هذا القانون، كما أن البلدية التي تعتبر هيئة محلية لها فقط حرية التدخل على المستوى المحلي، وفيما يخص شؤون المواطنين لم تمنح لهم صلاحيات المشاركة في قرارات المركز، كما أنه لايكفي إعتبار المواطنين إطار مؤسساتي لتحقيق الديمقراطية المحلية وإنما يجب تفعيل حقيقي لدور المجتمع في المشاركة في إتخاذ القرارات السياسية العليا في المركز وهذا عملا بمبدأ التفريع الذي يسمح للمواطنين بالتدخل لتلبية حاجياتهم من خلال الهيئات المحلية المتمثلة في الولاية والبلدية وذلك بواسطة تخلي السلطة المركزية عن بعض من صلاحياتها لفائدة السلطات المحلية وعليها بالتدخل في حالة عدم إمكانية هذه الأخيرة عن أداء مهمة معينة.

ثانيا: قانون الولاية

نجد في قانون الولاية الجديد 12-07 أنه تم تأكيد أن الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية وذمة مالية مستقلة، وتحدث بموجب قانون، كما أكد هذا القانون الطابع المركزي المزدوج للولاية، فهي من جهة جماعة إقليمية للدولة تتوفر على صفة اللامركزية خاصة بتمتعها بذمة مالية مستقلة وبشخصية معنوية ومجلس منتخب من طرف الشعب، ومن جهة أخرى نص على أن الولاية تمثل الدائرة الإدارية الغير ممركزة للدولة[102].

---

[101] – بلول جمال، مرجع سابق، ص ص . 48-47.

[102] – قانون رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الاول 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12 مؤرخة في 29 فيفري 2012.

ومن خلال قانون 12-07 لا نجد أي إشارة لمبدأ التفريع في فحوى نصوصه وإنما يطغى على النظام الإداري الطابع المركزي المزدوج للولاية، بحيث نجد الوالي يهيمن على أكبر حصة من الإختصاصات على حساب هيئات محلية أخرى، ولهذه الأسباب يصعب تحقيق تطبيق جدي لمبدأ التفريع في النظام الجزائري لغياب شروط تطبيقه في مجال توزيع الوظيفة الإدارية.

المطلب الثاني

ضرورة توسيع إختصاصات الجماعات المحلية لتجسيد مبدأ التفريع

تعتبر اللامركزية من الأساليب الإدارية الجديدة التي ظهرت في أواخر القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، أين ارتبط مفهومها بالإدارة المحلية والهيئات القائمة على هذا الاساس ألا وهي الجماعات المحلية، فاللامركزية الإدارية تعمل على جعل الإدارة المحلية أكثر فعالية في تسير شؤون الجماعات الاقليمية[103]، لذلك من الضروري العمل على تعزيز اللامركزية **(الفرع الاول)**، كما يجدر القيام بإصلاح الجماعات الاقليمية **(الفرع الثاني)** وذلك من أجل تحقيق الاهداف الاقتصادية والإجتماعية والنهوض بالتنمية المحلية مع التركيز على علاقة الهيئات المحلية مع السلطة الوصية .

الفرع الاول: تعزيز اللامركزية

تعتبر اللامركزية من أهم الآليات التي تعتمد عليها الدول الموحدة لتحقيق الديمقراطية المحلية، وذلك يكون بإشراك الأفراد والمجتمع في تسير الشأن المحلي، وهي بذلك تكون أقرب الى تطبيق مبدأ التفريع الذي يوحي بفكرة أن السلطة السياسية العليا لا يجب أن لا تتدخل إلا في حالة عجز المجتمع بمختلف إمكانيته البشرية والمادية من تلبيتة حاجياته[104].

---

[103] – عولمي بسمة، تشخيص نظام الادارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، عدد 4, جامعة باجي مختار، عنابة، د س ن، ص 259 .

[104] – الصابري محمد، مرجع سابق، ص16.

كما تمثل درجة عدم التركيز السلطة، أي تفتيت السلطة وتوزعها بين الاشخاص والمستويات الادارية المختلفة في الدولة، وهي تقنية بسيطة للتسيير الإداري التي تهدف الى تقسيم العمل بين الدولة والجماعات المحلية والتي تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلالية في التسيير والمتخصصة على أساس إقليمي جغرافي، كما تسعى الى منح الجماعات الإقليمية إختصاصات خاصة لإنتخاب سلطاتها من طرف الشعب لضمان أفضل توازن على المستوى الإقليمي[105].

وبالتالي فإن أهمية توزيع السلطات في نمط اللامركزية لا يتعلق بنوع السلطة المفوضة وإنما يتعلق بكمية السلطة التي يتم تفويضها، فعلى مقدار السلطة تتحدد اللامركزية وهذا ما سنوضحه فيما يلي:

- كلما زادت وتكررت القرارات التي يتخذها المسؤولين في المستويات الدنيا كلما زادت درجة اللامركزية، وذلك عن طريق إقامة إدارة ذاتية ومستقلة عن الهيئات الإدارية المركزية .
- كلما إزدادت أهمية القرارات التي تنفذ على مستوى الجماعات الإقليمية وتعددت المهام والعمليات كلما كان النظام أقرب الى اللامركزية.
- التخفيف من الرقابة التي تمارسها السلطة العليا على قرارات الهيئات المحلية يؤدي الى التقرب نحو تكريس اللامركزية[106].

بالإضافة الى أن كل ما يزيد من أهمية المرؤوس في التنظيم يعد شكلا من أشكال اللامركزية, والعكس صحيح فإن كل ما يقلل من أهميتهم يعتبر ميلا نحو المركزية.

[105]- MOULAI Kamal, les contraintes à l' action publique local en Algérie : cas des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou, revue campus , économiques et de gestion, université Mouloud Mammeri N 11, p 10 .

[106] – عوابدي عمار، القانون الإداري (الجزء الأول: النظام الإداري)، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، 2002، ص ص . 239-241.

كما تساعد على تحقيق الفعالية الادارية نظرا لما تتمتع به أشخاص الوحدة المحلية من قدرة وشمولية الشؤون المحلية[107].

ضف الى ذلك أن اللامركزية تمثل إحدى مواطن القوة التي تلعب دور مهم في شؤون المجتمع والتي يجب ترقيتها ضمن مساعي الديمقراطية وسياق اقتصاد السوق، فهي تعمل على تدعيم فرص مشاركة المواطنين في تدبير متطلباتهم، وتسمح بطرح تقدير حقيقي لحاجيات المجتمع الواجب توفيرها [108].

كما تبقى المشاركة العنصر الرئيسي والديمقراطي اللذان يميزان اللامركزية، بحيث يتم قيادتها نحو الكفاءة والفعالية الضرورية لإدارة الدولة بشكل عام وتدريبها على تحمل المسؤولية.

بالإضافة أن ترسيخ هذا الأسلوب ينتج عنه مجموعة من المزايا لدولة والمواطن، بحيث أنه يؤدي الى تفهم المواطن لأسلوب الإدارة الذاتية وتحمله الاعباء والمسؤولية، وبالتالي المبادرة في التصرف وعدم الاتكال على الاجهزة المركزية، كما يسعى الى إنشاء المواطن سياسيا من حيث الإسهام في خلق القيادات المحلية وتدريبها، ويدعم الانسجام والتوفيق بين السكان بإتحاتهم فرصة إكتساب الخبرة في مجال حل الأزمات والصراعات في إطار مجتمع محلي ذات إدارة منظمة، يرعي حاجيات السكان ورغباتهم بحسب ظروفهم الخاصة وبختلف أقاليم وتوزيع أساليب النشاط الإداري بحسب تنوع الحاجات الإدارية.

---

[107] – ورشاني شهيناز، الحكم الراشد ومتطلبات إصلاح الادارة المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2015، ص . 44.

[108] – حمادو سليمة، إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار استراتيجي، رسالة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والاعلام، الجزائر، 2012، ص 103.

كما تؤدي أيضا اللامركزية الى تحقيق العدالة الضريبية كون أن منطقة الإيراد هي المعنية بالإنفاق، مما يساعد على تقوية العلاقة بين المواطن والدولة وتخفيف العبء عن كاهل الحكومة المركزية بعد إتساع نشاطها وبإختلاف ميادينها[109].

وتهدف الى تقوية البنية السياسية والإقتصادية والإجتماعية لدولة، وذلك بتوزيع الصلاحيات بدلا من تركيزها في العاصمة الذي يؤدي الى مواجهة الأزمات والمصاعب التي قد تتعرض لها الدولة[110].

وكخلاصة لما سبق ذكره نستنتج أنه يجب توفر عوامل عدة لتحقيق تعزيز اللامركزية كنظام أساسي لتسير الشؤون المحلية، وذلك بتخفيف من حد الرقابة المفروضة على الهيئات الاقليمية ومنح المسؤولين صلاحيات واسعة في اتخاذ القرار، وهذا لتحقيق الوحدة الوطنية والتخفيف من العبء عن الإدارت في الحكومات المركزية وأيضا سهولة التنسيق بين الدولة في الاقليم الواحد، وفي حالة وضع اللامركزية في محتواها الحقيقي وللغرض الذي وجدت من أجله فإنه من الممكن تجسيد مبدأ التفريع لتوزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والجماعات المحلية وهذا لتوفر الشروط اللأزمة لترسيخه.

الفرع الثاني : إصلاح الجماعات الإقليمية

ليتم تطبيق مبدأ التفريع في توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية فلا بد من إصلاح الجماعات المحلية في أجهزتها ونشاطها وفي كل جوانبها وذلك بمنحها وسائل عمل كافية وتوسيع إختصاصاتها، بالإضافة الى عصرنة التسيير المحلي وتثمين الموارد البشرية.

وبالإضافة الى ضرورة وجود ميزانية خاصة بالجماعات اللامركزية منفصلة عن ميزانية الدولة، والتي تتشكل من إيرادات ونفقات الهيئات المحلية، وهذا ما يساعدها على إتخاذ قراراتها

---

[109] – كوشي عتيقة، اللامركزية الادارية في الدول المغاربية (دراسة تحليلية مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011، ص ص .31-48 .

[110] – صالحي عبد الناصر، مرجع سابق، ص 12.

ومباشرة أعمالها وهي في كامل إرادتها وفي اقتناع بأهميتها وضرورياتها، لاسيما في مجال التنمية المحلية وهذا دون نيل موافقة السلطة الوصية طالما أنها تعمل وفق القانون والنظم المعمول به الدولة، لكن كل هذا راجع الى قدراتها في الحصول على فائض في إراداتها لكن هذا مرهون في مدى تبصيرها في الأمور المحلية بكل موضوعية وعلمية وعقلانية، مع الإبتعاد عن التمويل من قبل السلطة المركزية [111].

فالجماعات المحلية تحتاج لتغطية جميع وظائفها المسندة لها الى موارد ذاتية ثابتة تضمن لها نجاح دورها في النهوض، بالإضافة تطوير إيرادتها وتكييفها مع التطورات الإقتصادية الراهنة والتفكير في إيجاد موارد جديدة ترفع من مستوى وفعالية الجماعات المحلية، وتدفعها للقدرة على مواجهة متطلبتها المحلية والوطنية[112].

كما تجدر الإشارة الى البحث عن الإستقرار التنظيمي والعضوي للجماعات الاقليمية وهذا يتم بإصلاح النظام الإنتخابي بما يكفل إستقرار المجالس الشعبية والتخفيف من وصاية الوالي[113].

وبالتالي يجب بعث التنمية المحلية من القاعدة نحو المركز وذلك بالإشتراك الفعلي للجماعات الاقليمية والمواطن في تحقيق الاهداف المرتبطة بمشاريع التنمية، ويتم بلوغ هذا المستوى بالمرور الحتمي من القاعدة وذلك بحكم قربها من المواطن والتعرف أكثر على تطلعاته[114].

---

111 – كوشي عتيقة، مرجع سابق، ص ص. 36-38 .

112 – مرغاد لخضر، الايرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الانسانية، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 7، 2005، ص ص. 01-12.

113 –سي يوسف أحمد، مرجع سابق، ص ص. 109-110.

114 – رحماني موسى، واقع الجماعات المحلية في ظل الاصلاحات المالية، مداخلة مقدمة في اطار الملتقى الدولي : تسير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والسياسية، جامعة لحاج لخضر، باتنة، د س ن، ص ص . 07-10 .

المبحث الثاني

القيود الواردة على تطبيق مبدأ التفريع في الجزائر

يتأثر التنظيم الاداري في كل مجتمع بالظروف السياسية والإقتصادية والإجتماعية ولضمان قوة الدولة وتجنب الإخطار التي تهددها، عملت بعض المجتمعات على تركيز السلطة بمختلف أنواعها بين أيدي هيئات مركزية، بينما إنتهجت دول أخرى أسلوب توزيع مجموعة من الصلاحيات والتنازل عنها لصالح هيئات إقليمية تتمتع بإستقلالية المالية والإدارية عن الدولة بهدف مساعدتها في أداء مهامها المتعددة وحل مشاكلها المتنوعة وذلك بسبب كثرة متطلبات المجتمع المدني مما أدى الى تبني أليات من أجل تخفيف العبء على الادارة المركزية وكل هذا لايتحقق إلا عن طريق تقسيم الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية والجماعات الاقليمية .

وعليه فإن التنظيم الاداري في الدول الحديثة يعتمد على كلا النظامين المركزية واللامركزية الادارية، ومن خلال هذا المبحث سندرس القيود القانونية التي أدت الى عدم تطبيق مبدأ التفريع في القانون الجزائري (المطلب الاول)، وسنبرز في (المطلب الثاني) القيود العملية التي تحول دون تجسيد ملامح مبدأ التفريع في توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والجماعات المحلية في الجزائر.

المطلب الاول

القيود القانونية لعدم تطبيق مبدأ التفريع

إن عدم إستقلالية الهيئات المحلية يعتبر إحدى العراقيل التي تحد من تطبيق مبدأ التفريع في الجزائر، فرغم ما نصت عليه النصوص القانونية، إلا أنه هناك عدم تحقيق الاستقلالية في إتخاذ القرارات وفي الأعمال الصادرة عن المجالس المنتخبة، وبالتالي هناك

تدخل للإدارة المركزية بإستمرار في تسيير شؤون الهيئات الاقليمية، كما تفرض عليها وعلى أعمالها.

بالإضافة الى أن المجالس المنتخبة تتمتع بإستقلالية محدودة في صلاحياتها ووسائلها وأليات تسيرها، بحيث تهيمن السلطة الوصية وتمارس رقابة شديدة عليها، وهذا بعدم منحها الثقة للأجهزة المحلية في القيام بمهامها.

وعليه فهناك حواجز تؤول دون إعمال مبدأ التفريع في التشريع الجزائري والمتمثلة في القيود القانونية التي تندرج فيها انعكاسات النظام الاداري المعمول به في الجزائر (الفرع الاول)، ضف الى ذلك قصور آليات التصرف القانونية بخصوص النظام الاداري الذي سنحاول تحليل مدى تأثير التنظيم الاداري الجزائري في تطبيق مبدأ التفريع في توزيع الصلاحيات بين الهيئات المركزية والجماعات المحلية (الفرع الثاني).

الفرع الاول : إنعكاسات النظام الإداري على تطبيق مبدأ التفريع

لقد خاضت الدولة الجزائرية عدة تجارب في إنتهاج أنظمة إدارية كثيرة عبر فترات زمنية متفاوتة، فيما يخص التنظيم الاداري للدولة، بحيث تعددت الأنظمة الادارية فنجد نظام المركزية الادارية كوسيلة لتسير مختلف إطاراتها، لكنه يتسبب في الهيمنة المفرطة لسلطة العليا فلا يدوم طويلا ، وبالتالي هناك نظام لتخفيف من هذا التركيز وذلك بلاخذ بأسلوب عدم التركيز الاداري الذي يهدف الى تخفيف العبء لسلطة المركزية، وأخيرا تم إنتهاج أسلوب مختلف وهو اللامركزية الإدارية الذي يعمل على توزيع الوظيفة الإدارية على هيئات محلية .

أولا: تأثير التركيز الإداري على تطبيق مبدأ التفريع

يعتبر التركيز الإداري إحدى صور المركزية الإدارية[115]، بحيث تتركز السلطة مباشرة في يد السلطة التنفيذية بالعاصمة، وتساعدها في ذلك الهيئات التابعة لها في الإقاليم تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، ولا يوجد في هذا الأسلوب أشخاص معنوية عامة محلية أو مرفقيه عن السلطة العليا ومن ثم لا توجد مجالس محلية منتخبة أو هيئات تدير المرافق العامة، وتتركز سلطة إتخاذ القرار في يد أعضاء السلطة المركزية أو ممثليهم التابعين لهم والمعنيين وتحت راقبتهم وإشرافهم [116].

ويجوز للوزير في الجزائر أن يعهد بمقتضى القوانين واللوائح الى الامين العام للوزارة بعض إختصاصاته التي خصه بها الدستور ويتم التفويض بقرار يبلغ للمدير المختص وهذا من أجل السيير الحسن للمرافق العامة للدولة، وعليه فإن هذه الصور تجعل من ممثلي السلطة المركزية في العاصمة أو الأقاليم لا يتخذون أي قرار بدون الرجوع الى الهيئات المركزية المختصة، فينتج عليه حرمان القيادات الإدارية على جميع المستويات من إتخاذ أي قرار دون اللجوء الى السلطة الوصية، وبمعنى أصح فالبد من الرجوع الى القائد الإداري في الوزارة ألا وهو الوزير، كما أن هذا الاسلوب يجعل من الصعب على الحكومة المركزية معرفة جميع المشاكل التي يتخبط فيها المواطن في الأقاليم البعيدة عن الإدارة المركزية، وإن التعطيل في إتخاذ القرارات بسرعة يؤدي الى عرقلة تنمية الاقاليم، غير أن أسلوب التركيز الإداري لم يعد له وجود من الناحية العملية لعدم نجاعته في حل مشاكل المواطنين وتحقيق العدالة الإجتماعية، كما أن تطبيق مبدأ التفريع في ظل هذا النظام بعيد كل البعد على تكريسه لعدم توفر شروطه، بحيث لاتوجد هيئات محلية لامنتخبة

[115] – فريجة حسين، مرجع سابق، ص . 116.

[116] – بوعلي سعيد، شريفي نسرين، عمارة مريم، القانون الاداري (التنظيم الاداري، النشاط الاداري)، الطبعة الثانية، دار بلقيس لنش، الجزائر، 2016، ص . 44 .

ولا مستقلة، فالسلطة المركزية تعتبر الجهاز الإداري الوحيد المهيمن على كافة الإختصاصات [117].

وعليه فإنه في ظل تجسيد نظام التركيز الإداري من الصعب تطبيق مبدأ التفريع وهذا بسبب تركيز سلطة إتخاذ القرار في يد السلطة الوصية فلا مجال لتقسيم الوظيفة الإدارية بين هيئات محلية .

ثانيا: التجسيد التشريعي لنظام عدم التركيز

يطلق على نظام عدم التركيز إسم المركزية المخففة أو النسيبة أو البسيطة أو اللاوزارية، وهدف هذه الصورة إتساع مجالات النشاط الإداري، الذي أصبح يمس مختلف القطاعات وميادين بتطور وظيفة الدولة، بحيث أدى ذلك التغير الى ضرورة التخفيف من التركيز العالي الذي يتميز به أسلوب التركيز الإداري، وأصبح سبب في تأخر وبطء إنجاز العمل الإداري وارتباكه[118].

ويتحقق عدم التركيز الإداري عن طريق أسلوب توزيع الصلاحيات وتتم بتولي المشرع تقسيم صلاحية إتخاذ القرار الإداري بين الرئيس والمرؤوس وفي هذه الحالة يمنح القانون لهذا الأخير سلطة البث في بعض الأمور دون الرجوع لرئيس الإداري [119].

كما يقوم أيضا هذا النظام على أساس فكرة التفويض لضمان فعالية النشاط الاداري، وذلك بأن تتعهد السلطة المركزية ببعض من صلاحياته الى كبار الموظفين الاداريين في النواحي والاقاليم, دون منحهم الإستقلال القانوني [120].

---

[117] – فريجة حسين، المرجع سابق، ص ص .117– 120 .

[118] – بعلي محمد الصغير، القانون الاداري، مرجع سابق،ص ص . 56–57 .

[119] – فريجة حسين، مرجع سابق، ص 119 .

[120] – بعلي محمد الصغير، القانون الاداري، مرجع سابق، ص . 57 .

وفي الجزائر فإن الوزير المحافظ لمحافظة الجزائر الكبرى سابقا والولي المنتدب داخل هذه الاخيرة والولي في الولاية والمدير في المجلس الولائي، ورئيس الدائرة يمارسون إختصاصاتهم باسم الدولة والسلطة المركزية، فهم يمثلون أجهزة عدم التركيز الإداري[121] .

فإن الأخذ بهذا الأسلوب لايعني سلب جميع مظاهر الوظيفة الإدارية من يد الحكومة، وإنما تخفيف العبء من العاصمة بتحويل جزء من سلطاتها الى المصالح المنتشرة في مختلف أقاليم الدولة، مع بقاء الهيئات المحلية مرتبطة بعلاقة التدرج الرئاسي الإداري، القائم على قاعدة التبعية حيث تكون الهيئة الأدنى تابعة للهيئة التي تعلوها[122].

ونستنتج مما سبق ذكره أن نظام عدم التركيز حتى وإن أدى الى تخفيف العبء على السلطات المركزية إلا أنه لم يؤدي الى حل المشاكل الادارية، كما أنه لا يوفر إمكانية تطبيق مبدأ التفريع في ظل هذا النظام وفي اطار هيمنة السلطة المركزية .

ثالثا: علاقة اللامركزية بتجسيد مبدأ التفريع

إن اللامركزية الإدارية عبارة عن توزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية مستقلة ومنتخبة فتتولى تسير شؤون الشعب بنفسها مما يحقق مبدأ الديمقراطية المحلية كما أنها وسيلة تمنح للمواطنين فرصة لتسير شؤونهم العامة عن طريق منتخبين يختارونهم بكل حرية، مما يسمح ببروز حكم محلي مستقل عن الهيئات المركزي كما تعتبر وسيلة فعالة في ترسيخ مبدأ التفريع في تقسيم الوظيفة الإدارية، وعملت الجزائر على تكريس نظام اللامركزية في مختلف تجاربها الدستورية وتشريعاتها الخاصة بالبلدية والولاية، وأكدت عليها أنها وسيلة لمشاركة المواطنين في تسير شؤونهم، وهذا من أجل تجسيد الديمقراطية في الدولة،

[121] – لباد ناصر، القانون الاداري، الجزء الاول، طبعة الثانية، ب د ن، د س ن، د ب ن، ص 10 .

[122] – فريجة حسين، المرجع نفسه، ص. 118 .

ولهذا تم إطلاق تسمية الحكم المحلي أو السلطة المحلية، لأنها تمنح صلاحيات كاملة لهذه الهيئات لإتخاذ القرارات الضرورية في التسيير[123].

والدساتير الجزائرية المختلفة لم تتناول الجماعات المحلية بصفة منفصلة أو موضوع اللامركزية بتحديد، بل إكتفت بذكر أن المجالس المنتخبة تمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسير الشؤون العمومية، وبأن الجماعات المحلية لدولة هي البلدية والولاية، وعليه فإن عدم إستقلالية الهيئات المحلية يعتبر إحدى العراقيل التي تحد من تطبيق مبدأ التفريع في الجزائر فرغم ما نصت عليه النصوص القانونية إلا أنه هناك عدم تحقيق للإستقلالية في اتخاذ القرارات وفي الأعمال الصادرة عن المجالس المنتخبة، فهناك تدخل للإدارة المركزية باستمرار في تسير شؤون الهيئات الإقليمية، كما تفرض الرقابة عليها وعلى أعمالها، مما يجعل الإقرار باللامركزية في النصوص القانونية والدستورية ما هو إلا مجرد تزيين، لأن إخضاع الهيئات المنتخبة والمنتخبين لرقابة السلطات الإدارية المركزية يفرغ اللامركزية من محتواها ودورها كما يحد من فعالية الشرعية التي تتمتع بها هذه المجالس المنتخبة، وهذا الذي يؤدي الى التأثير في حرية المبادرة لدى الهيئات المحلية ويدخلها في صراع حول تحديد حاجيات المواطنين [124].

ومن أهم العوامل التي تحول دون نجاح اللامركزية في الجزائر عائد الى خروجها من مرحلة الاستعمار بحيث كان التنظيم السياسي الإداري يرفض كل سلطة منافسة لها، وهذا ما يفسر أن مفهوم السلطة المحلية ليس لها أية قيمة[125] .

كما نخلص في الأخير الى إستنتاج أن اللامركزية في الجزائر لم ترقى بعد لان تكون فعلية وحقيقية خاصة في ظل المنظومة القانونية برغم من حداثته.

---

[123] – بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، طبعة الاولى، جسور لنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص . 29 .

[124] –بلول جمال، مرجع سابق، ص ص . 42– 54 .

[125]- ZOUAIMIA Rachid, L'introuvable Pouvoir local, Revue Insaniyat N°16 janvier –Avril 2002, p34 -52

بالإضافة الى أن المجالس المنتخبة تتمتع باستقلالية محدودة في صلاحياتها ووسائلها وآليات تسيرها، بحيث تهيمن السلطة الوصية وتمارس رقابة شديدة عليها[126]. وهذا بعدم منحها الثقة للأجهزة المحلية في القيام بمهامها [127].

وفي ظل هذه الاوضاع لا يمكن تجسيد مبدأ التفريع في توزيع الصلاحيات بين الهيئات المركزية والاجهزة المحلية، لإنعدام أسس هذا المبدأ والمتمثلة في إستقلالية الجماعات الاقليمية وعدم التدخل في اختصاصاتها وزرع لامركزية فعلية.

الفرع الثاني: قصور آليات التصرف القانونية

تحتاج الجماعات المحلية الى عدة وسائل قانونية لتنظيم علاقتها مع المتعاملين معها من أجل ممارسة صلاحياتها المعترف لها بها، لذلك تسهر الاجهزة المحلية على أداء وظائفها تسيرا لشؤون الاقليمية، ولهذا الغرض تستعمل مجموعة من الأساليب القانونية التي تمكنها من ممارسة الصلاحيات المحلية عن طريق القرارات الانفرادية أو التصرفات التعاقدية الوطنية والدولية .

فتصدر الادارة المحلية قرارات ادارية بناء على إرادتها المنفردة، ويلتزم الجهاز التنفيذي بأداء المداولات المحلية المشروعة، بالإضافة الى أنه يمارس الإختصاص التقريري في مجال الصلاحيات المحلية حرصا على إستمرارية مؤسسات الدولة وتقديم الخدمة العمومية، لهذا ينبغي منح رؤساء الجالس المحلية المنتخبة في الجزائر مهمة اصدار قرارات انفرادية تتضمن امتيازات عامة لتلبية حاجيات المواطنين.

فبرغم من تمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بإختصاص إصدار قرارات انفرادية لصالحه إلا أن المشرع الجزائري اشترط ضرورة إرسالها الى الوالي مقابل وصل إستلامها ومفهوم

---

[126] –سي يوسف أحمد، مرجع سابق، ص . 106 .

[127] – بلول جمال، المرجع سابق، ص . 54 .

المخالفة فإن الوالي يتحكم في مضمون القرارات الصادرة من ر م ش ب من خلال الإلحاح على نشرها وإدراجها في مدونة العقود الإدارية للبلدية[128].

وعليه نستخلص أن المشرع منح اختصاصا تقريريا قاصرا لرئيس المجلس الشعبي البلدي في حين امتنع عن الاعتراف بهذا الاختصاص لرئيس مجلس الشعبي الولائي، وهذا من أجل ممارسة مهامه الواسعة، ويتم اتخاذ كل هذه الاجراءات من أجل تمكين المنتخب المحلي من توالي شؤون المجموعة الإقليمية التي منحها الناخب ثقة تسيرها، وأيضا تقوية الأجهزة التنفيذية المحلية، ولهذه الأسباب يستحيل تطبيق مبدأ التفريع في ظل تقيد الإختصاصات التي تعتبر آلية حيوية لممارسة الصلاحيات المحلية وعدم التحديد الدقيق للأجهزة التي تقوم بتنفيذ هذه الإختصاصات وباستقلالية تامة.

المطلب الثاني

القيود العملية لعدم تطبيق مبدأ التفريع

إن مبدأ التفريع يرتبط أساسا بتنظيم الصلاحيات داخل الدولة وذلك راجع لخصوصية كل دولة، فهو مبدأ عام جاء لتنظيم مؤسساتي وهو مرتبط باللامركزية بحيث أنه يتجدد معها تلقائيا، كما تكمن أهميته في القدرة على إتخاذ القرارت بشكل سريع وفوري بدون الحاجة الى انتظار توجيهات وأوامر أتية من المركز.

وعليه فإن الجزائر لم تعتمد على مبدأ التفريع في توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والجماعات الاقليمية، وإنما كرست مبدأ اللامركزية لتقسيم الوظيفة الادارية.

وهناك عدة أسباب تقف عائق أمام تطبيق مبدأ التفريع في توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والهيئات المحلية بحيث تكون هذه الاخيرة دائما خاضعة لسلطة العليا مما يؤدي الى

[128] – يوسفي فايزة، مرجع سابق، ص ص . 331 – 332 .

تداخل وعمومية الاختصاصات (**الفرع الاول**)، وكذا ضعف الاستقلال المالي والإداري (**الفرع الثاني**)، وكذلك نقص التكريس الذاتي للجماعات المحلية (**الفرع الثالث**).

الفرع الاول: تداخل وعمومية الإختصاصات

رغم أن إختصاصات الجماعات الإقليمية منفصلة إلا أنه يكتنفها الغموض وعدم الدقة، وهذا ما يؤدي إلى تدخل إختصاصات بين كل من السلطة المركزية والجماعات الإقليمية، كما أن الدولة تتدخل دائما في صلاحيات الهيئات اللامركزية وهذا راجع إلى عدم توضيح وتحديد مجالات التدخل بينهما، فمن جهة نجد أن الجماعات الاقليمية منحت لها صلاحيات واسعة وهذا ما يعرف بالعمومية ومن جهة أخرى نجد أنه تم تقيد إستقلاليتها[129].

ومن بين مظاهر تدخل الإختصاصات بين السلطتين المركزية واللامركزية في الجزائر نجد:

أولا: تعيين الوالي

يتم تعيين الوالي بخصوص تمثيل الولاية التي تعتبر جماعة إقليمية وهيئة لامركزية حيث أنه يعيين من طرف رئيس الجمهورية الذي يمثل السلطة التنفيذية أي المركز وهذا بموجب مرسوم رئاسي, مما جعله سلطة حقيقة لعدم التركيز الإداري وذلك عملا بأحكام المادة 92 فقرة 10 من الدستور الحالي[130]. وكذلك أحكام المرسوم الرئاسي رقم 240/99 [131].

---

[129] – التمساني علي قاسمي ، مرجع سابق، ص. 3.

[130]– انظر المادة 92–10 من قانون رقم 16–01

[131] – انظر المادة الاولى من المرسوم الرئاسي رقم 240/99، المؤرخ في 17 رجب عام 1420، الموافق 27 اكتوبر 1999 ، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة، ج ر عدد 76، صادر في 31 اكتوبر 1999.

وهذا ما جعل الولاية خاضعة لممثل السلطة المركزية (الوالي) بسبب الإزدواج الوظيفي الذي يمارسه [132].

وبالتالي فإن الوالي يملك صلاحيات واسعة في أغلب الميادين وهذا حسب المادة 110 من قانون الولاية رقم 07/12 [133]. حيث أنه يمارس إختصاص بإعتباره ممثل للولاية، وصلاحيات كونه ممثل للدولة وكذلك صلاحيات كونه هيئة تنفيذية.

وعليه فإن كل هذه المسائل تعتبر من مظاهر التدخل في الاختصاصات، لأنه كان من المفروض أن تكون مهمة تمثيل الولاية من صلاحية رئيس المجلس الشعبي الولائي وليس من اختصاص الوالي كما هو معمول به في البلدية، وكذلك هذا ما عزز من مكانة الوالي على حساب المجلس الشعبي الولائي وفرض هيمنته.

وذلك يظهر جليا من خلال سيطرته على أهم الإختصاصات المحلية مقارنة بالمجالس المنتخبة، وهذا ما أدى الى تدهور دور المجالس المنتخبة وخاصة المجلس الشعبي الولائي الذي أصبح في حالة شبه تبعية تامة للوالي[134].

وكذا تقليص من دور المجالس المنتخبة حيث أنه أصبح دورها لايتعدى مجال التصويت عالى المداولات.

---

[132] – بركاني أعمر، نموذج التعيين والانتخاب في الجماعات الاقليمية، تقرير سنوي لعام 2014 لمشروع بحث اللجنة الوطنية الوطنية لتطوير البرامج والبحوث الجامعية(CNEPRU)، رقم P00620120040 حول « le pouvoir local dans le cadre du processus des nouvelles réformes » P. 70.

[133] – انظر المادة 110 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية.

[134] – حدادو ناسيم، مرجع سابق، ص. 40.

ثانيا: رئيس الدائرة

إن الدائرة تمثل عدم التركيز الإداري وهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلال المالي، حيث أنها تابعة للولاية وتحت سلطة الوالي وهي همزة وصل بين البلديات والولايات[135].

ويعتبر رئيس الدائرة ممثلا للدولة وله وظيفة ذات طابع سياسي فهو بمثابة شخص ثاني في الولاية، حيث أنه يعين بموجب مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية، وقد منحت له صلاحيات واسعة كان من المفروض أن تمنح للجماعات المحلية.

إضافة الى كون أن إختصاصات رئيس الدائرة تمس الإختصاصات الممنوحة للمجالس المحلية المنتخبة وتمارس على حسابها، وتتمثل هذه الاختصاصات في كل ما يتعلق بالسكن الاجتماعي حيث أنه أصبحت طلبات السكن الاجتماعي توزع على مستوى الدائرة في حين أنها كان يجب أن تمنح لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا ما جعل الهيئات المحلية لا يمكن لها التصرف إلا تحت سلطة وتوجيهات هيئات عدم التركيز الإداري [136].

وكنتيجة لما ورد أعلاه فإن الوالي ورئيس الدائرة يتدخلان في اختصاصات المجالس المحلية وفي التسيير الاداري وهذا ما يحد من استقلاليتها يؤدي الى عرقلة ترسيخ مبدأ التفريع كأساس لتوزيع الصلاحيات بين السلطة العليا والجماعات الاقليمية.

الفرع الثاني: ضعف الإستقلال المالي والإداري

إن معظم مدا خيل الجماعات المحلية تعود الى إيرادتها الضريبية والجبائية، فهناك ما تتقاسمه مع الدولة وهناك ما يرجع اليها بصفة خاصة، ومن هذا المنطلق سوف نعرض أسباب إنعدام الاستقلال المالي والإداري للهيئات اللامركزية وكيفية تأثيره وعرقلته لتطبيق مبدأ التفريع.

---

[135] – بن علي حياة، مرجع سابق، ص ص. 13-14.

[136] – حدادو ناسيم، مرجع سابق، ص. 44.

أولا: افتقاد الجماعات المحلية للاستقلالية المالية

من أجل الإقرار بالإستقلالية المالية للهيئات المحلية يجب إن تكون لديها مصادر تمويل باعتبار أن مسألة تمويل الإدارة المحلية مرتبط بالإستقلال المالي وعلى هذا الأساس فإن الجماعات الإقليمية تفتقر للمداخل المالية والجبائية الضرورية والتي تأثر على إستقلاليتها بالإضافة الى أن السلطة الوصية تحل محل الهيئات المحلية في إدراج المصاريف الإلزامية و إعادة التوازن للميزانية وهذا مظهر أخر لضيق في الاستقلالية[137].

كما تقوم السلطة الوصية بحلول محل الجماعات المحلية لإدراج المصاريف الإلزامية وإعادة التوازن للميزانية وهذا أيضا مظهر لتدخل السلطة العليا في شؤون الهيئات المحلية [138]. ومن هذا المنطلق سنبين أسباب تدهور الإستقلال المالي للجماعات المحلية.

1-محدودية الموارد المالية للجماعات الإقليمية

تشمل الفعالية العامة المحلية في إشباع رغبات المواطنين وإقتراح خدمات مثالية وأقل تكلفة في إطار السياسة العامة التي تسعى لتحقيق أهداف فعالة أي يجب إستقلال الموارد المحلية في إطار خطة محكمة[139].

وموارد الجماعات المحلية في الجزائر ضئيلة بالمقارنة مع الإختصاصات المسندة إليها ,خاصة أن معظم إيرادات الجماعة المحلية مخصصة لقسم التسيير، على عكس إيرادات قسم التجهيز والإستثمار فهي تبقى محدودة حيث أنه يتم إقتطاع نسبة 10% من قسم التسيير لصالح قسم التجهيز والاستثمار، إضافة أيضا الى وجود ضعف في إيرادات الجبائية المحلية حيث أن البلديات تستفيد من نسبه لاتتعدى 6% مقابل 83% لدولة و11% لصناديق المشتركة لجماعات

[137] – تياب نادية، مدى وجود لامركزية ادارية في الجزائر، المجلة الاكادمية للبحث القانوني، كلية الحقوق جامعة عبد الرحمان ميرة، عدد 2، 2010، ص.33.

[138] – جديدي عتيقة، مرجع سابق، ص. 87.

[139]- Ali DEBB , Peut – on définir la Perforunance Publique locale, IDARA VOL .20 N°01/2010

المحلية، والسبب في هذا يعود الى وجود معيار موضوعي يضمن التوزيع الجبائي بين كل من الدولة والجماعات الاقليمية وكذا يمنع الدولة من إحتكار الجباية الأكثر إنتاجية وكذلك عدم إمكانية البلدية من تحديد وإنشاء رسومها وضرائبها من جهة أخرى [140].

وعلى هذا الأساس فإن محدودية الموارد المالية يكون لديه أثر سلبي على ميزانية الهيئات اللامركزية ويجعلها ضعيفة وهذا بحكم إعتمادها على الدعم المركزي مما يعني فقدانها لبعض إستقلاليتها [141]، وهذا يحول دون إمكانية تجسيد مبدأ التفريع في تقسيم الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية .

1-التبعية المالية لسلطات المركزية

تظهر ملامح التبعية المالية للجماعات المحلية إزاء السلطة المركزية في الضرائب المحلية التي تكون تابعة للدولة وهذا يعود لأسباب مختلفة منها سوء توزيع حصيلة الجباية المحلية وهذا ما جاءت به الإصلاحات الجبائية لسنة 1992 بحيث قامت بتصنيف الضرائب العائدة لجماعات المحلية على أساس اقتصادي والذي يقسمها الى ضرائب على النشاط والممتلكات، أما التقسيم الإداري فقد قسمها الى ضرائب مباشرة وغير مباشرة.

كما جاء قانون الضرائب المباشرة لسنة 1992 بتصنيف عضوي، حيث قام بتحديد الضرائب التي تعود الى كل من الدولة والجماعات المحلية وخصت البلديات بنوعين من الضرائب وهي الرسم العقاري ورسم التطهير، كما أن السلطة المركزية مكلفة بتوزيع الموارد الجبائية بين كل من الجماعات الاقليمية والصندوق المشترك للهيئات المحلية بإعتبارها الهيئة المسؤولة عن المالية العامة لدولة.

[140] بزغيش بوبكر، إشكالية استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص. 118.

[141] –يوهنقل زوليخة، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة (حالة بلديات قسنطينة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير تخصص في التهيئة الاقليمية، كلية علوم الارض والجغرافيا والتهيئة العمرانية، جامعة قسنطينة، د س ن، ص. 33.

ونلاحظ أن حصة الدولة من الموارد الجبائية أكبر بكثير من حصة الجماعات اللامركزية وهذا بشهادة إحصائيات مقدمة من قبل وزارة المالية[142].

كما أن المساعدات والإعانات التي تقدمها الدولة للهيئات المحلية كان له دور كبير في تخفيف الضغط على إيراداتها إلا أن ذلك كان على حساب إستقلاليتها، بحيث أصبحت الدولة تتدخل في شؤونها المالية بصورة مختلفة.

وكخلاصة لما سبق ذكره نستنتج أن معانات الجماعات المحلية من الجانب المالي يجعل من الصعب ترسيخ أسس مبدأ التفريع، بسبب وجود تبعية لسلطة المركزية نتيجة عجز الهيئات المحلية عن تمويل نفسها بنفس.

ثانيا: تبعية التسيير المحلي إزاء السلطة المركزية

إن إعتراف الدولة للجماعات الإقليمية بالشخصية المعنوية لم يكون كافي من أجل أن تتمتع هذه الهيئات بالإستقلالية الكاملة والشاملة، حيث أن القانون يفرض قيود عليها التي تباشرها السلطة المركزية من خلال أسلوب الوصاية الادارية.

فيظهر أسلوب الوصاية في ما يلى :

1-الرقابة على الهيئات اللامركزية: ويتمثل هذا النوع من الرقابة بحق السلطة المركزية بحل المجالس اللامركزية وهو يعتبر من أخطر أنواع الرقابة.

2-الرقابة على أعضاء المجالس اللامركزية: وتمارس هذه الرقابة على أشخاص الجالس المحلية، حيث أن القانون يمنح الهيئة المركزية الحق في تعيين بعض أعضاء مجالس اللامركزية وعليه فإن الأعضاء المعينين يكونون تابعون للسلطة المركزية.

[142] – بزغيش بوبكر، إشكالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص. ص. 118 – 119.

3-الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية: وتكون هذه الرقابة على أعمال السلطات اللامركزية سواء كانت هذه الأعمال إيجابية أو سلبي[143].

وإن خضوع الهيئات المحلية للوصاية الادارية يقيد من حريتها ومن إستقلاليتها.

الفرع الثالث : نقص التكريس الذاتي للجماعات الإقليمية

من أجل إصلاح نظام عمل الهيئات الاقليمية في الجزائر فإنه يجب توسيع لامركزية التسيير المحلي، وذلك يكون عن طريق تبني نظام التسيير المحلي الحر كما هو معمول به في الأنظمة المقارنة. وينتج عنه إحترام لخصوصيات المحلية التي تنفرد بها كل جماعة إقليمية.

ويستدعي تطبيق التسيير الحر للجماعات الإقليمية توزيع واضح لصلاحيات بين الهيئات المحلية فيما بينها وبين الدولة وهذا ما يعرف بتوزيع الاختصاصات عموديا وأفقيا، وكذلك الاعتراف بسلطة تنظيمية للمجالس المنتخبة[144].

أولا: ضرورة توزيع الإختصاصات عموديا وأفقيا

يعتبر التنظيم العمودي والإفقي للإختصاصات أمر ضروري من أجل توزيع الإختصاصات بين كل من السلطة المركزية والجماعات المحلية، أي تحديد ضمن أي شروط يجب أن تقوم عليها الإرتباطات بينهما.

ويتم توزيع صلاحيات الهيئات اللامركزية بالإستناد لمبدأ التفريع وفق أسلوبين هما:

[143] – محمد جمال مطلق الذنيبات، مرجع سابق، ص.ص. 92 – 93.

[144] – يوسفي فايزة، مرجع سابق، ص. 316.

1-الأسلوب العمودي : والذي يتمثل في تخصص مراكز القيادة ومسك كل مركز متخصص مباشرة بمختلف العناصر التسلسلية حتى آخر مركز[145].

بحيث أن الإرتباطات يجب أن تكون شكل أساسي في القمة حيث أن كل وزارة تعطي مباشرة تعليماتها لكافة الأقاليم عن طريق إدارتها الإقليمية.

2-الأسلوب الأفقي : هذا النموذج يشمل كافة الأقاليم وليس فقط القمة أو المركز بحيث أن هاذين الأخيرين يجمعان عمل كافة الوحدات وبدرجات مختلفة وهذه الاجهزة تكون تابعة للمركز وتعمل تحت إمرتها[146].

ثانيا : الإعتراف بسلطة تنظيمية للمجالس المنتخبة

لقد إعترف المشرع في مجال اللامركزية بالإختصاص التنظيمي للجماعات الاقليمية بغية تجسيد فكرة جعل القانون يستجيب لخصوصيات الأقاليم، وإن منح الإستقلالية للمجموعات الإقليمية عن طريق تمكينها من صياغة القواعد التنظيمية يؤدي الى مرونة الأداء الإداري المحلي من أجل تحقيق التنمية المحلية، وبما أن الجزائر قامت بتبني نظام الإدارة المحلية الحرة فإنه يستلزم الأمر من السلطة التنفيذية التنازل عن جزء من إختصاصاتها للسلطات المحلية، وعليه فإنه بجب إرفاق هذه الإختصاصات وذلك بآليات الممارسة الفعلية وذلك يكون من خلال إشراك السلطات المحلية في ممارسة السلطة التنظيمية المطبقة للقوانين التشريعية في إطار الإختصاصات المخولة لها قانونا، ونظرا للأهمية التي يكتسيها الإختصاص التنظيمي المحلي فإنه بجب تنظيمه بنص دستوري صريح لأنها تمنح السلطات المحلية صلاحية وضع النصوص التطبيقية للقوانين التشريعية، وتهدف السلطة التنظيمية المعترف بها للجماعات المحلية الى تطبيق

[145] – جورج قوديل بيارد لقولقية، القانون الاداري، الجزء الثاني، الطبعة الاولى، مجد المؤسسة الجامعية لدراسات والنشر والتوزيع، د ب ن، 2008، ص. ص. 314 – 315.

[146] – جورج قوديل بيارد لقولقية، مرجع سابق، ص.ص. 314-315.

نصوص التشريعية، وكذا النصوص التنظيمية وعليه فإن السلطة التنظيمية تسعى الى تطبيق القانون.

وكخلاصة لما سبق ذكره أعلاه نلاحظ أن نقص التكريس الذاتي للجماعات الاقليمية يمثل عائق أمام تطبيق مبدأ التفريع في الجزائر بسبب عدم تمتعها بإستقلالية مطلقة، ولهذا من الأفضل الإعتراف للمجالس المنتخبة بالسلطة التنظيمية والإعتماد على الأسلوب العمودي لتوزيع الإختصاصات بين السلطة المركزية والهيئات المحلية [147].

[147] –يوسفي فايزة، مرجع سابق، ص. 324.

خاتمـــة

يعتبر مبدأ التفريع من الأليات الحديثة المتبعة في الأنظمة اللامركزية وهو مبدأ يقوم على التوزيع المنصف للاختصاصات والموارد وذلك بالاستناد الى القانون المعمول به في الدولة وبناء على تعاون بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية، التي من شأنها ضبط الاختصاصات وتنظيم المؤسسات داخل الدولة وذلك يكون بمنح الأسبقية للقاعدة على القمة، بحيث ما تستطيع الهيئات المحلية القيام به من صلاحيات تنازل عليه السلطة العليا وما تعجز عنه الهيئات الإقليمية تتولاه السلطة المركزية.

كما يساهم مبدأ التفريع في تحقيق الديمقراطية انطلاقا من كون أن القرارات تتخذ بطريقة أقرب من الموطنين، فهو يتأثر بالبناء السياسي للدولة وتنظيم الصلاحيات وتقسيم الأدوار داخلها، وذلك يكون حسب خصوصية كل دولة من الناحية الثقافية والاجتماعية والاقتصادية والدينية.

وتختلف درجة تطبيق مبدأ التفريع من دولة الى أخرى إذا أن هناك من الدولة من تعتمده بصيغة مباشرة ودولة أخرى تطبقه دون التنصيص عليه مع العلم أن مبدأ التفريع يتأثر بالطبيعة المكونة للدولة.

ويتسع مجال العمل بمبدأ التفريع كلما رفعت السلطة المركزية سلطاتها عن تنظيم الشأن المحلي, مقابل تعزيز صلاحيات الهيئات المحلية، إذا أنه تخول للهيئات المحلية سلطات التدخل بإعتبارها صاحبة الإختصاص الأصلي، وفي المقابل فإن الدولة يجب عليها إحترام الشرعية في تدخلاتها والتي لا تكون إلا إذ عجزت الهيئات المحلية بالنهوض بإختصاص ما بالشكل اللازم، إلا بإستثناء إختصاصات السيادية التي تبقى من صلاحيات الدولة ولا يجوز التنازل عليها للصالح الهيئات المحلية.

وتتجلى أهمية مبدأ التفريع في القدرة على إتخاذ القرارات بشكل سريع وفوري دون الحاجة الى إنتظار توجيهات وأوامر من المركز أو القمة.

والجزائر على غرار الدولة أخرى لم تكرس مبدأ التفريع، إذ لا يوجد أي نص في الدستور أو في التشريع ينص على هذا المبدأ، وهذا ما أدى الى إخلال في توزيع صلاحيات بين

السلطة المركزية والجماعات المحلية، وأيضا بسبب سكوت المشرع الجزائري في النص بصراحة وبوضوح على مبدأ التفريع في النصوص الخاصة، وهذا ما أدى الى وجود مجموعة من العقبات والاكراهات التي تحول دون إعماله والتي تتمثل أساسا في القيود القانونية التي تندرج فيها إنعاكسات النظام الاداري المعمول به في الجزائر، ضف الى ذلك قصور أليات التصرف القانونية بخصوص النظام الاداري .

إضافة الى القيود العملية التي تحول دون تجسيد ملامح مبدأ التفريع في توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والجماعات المحلية في الجزائر، وهذه العراقيل هي التي تحد من التطبيق الفعلي لمبدأ التفريع.

ونظرا لهذه الغموض الذي يشهده مبدأ التفريع سوء بعدم الاعتماد عليه من طرف المشرع الجزائري بصفة صريحة أو في تردد في تطبيقته على أكمل وجه فإننا نقترح التوصيات التالية:

- النص بصورة واضحة على مبدأ التفريع في الدستور والتشريعات الخاصة بالسلطات الادارية سوء في قانون الولاية أو قانون البلدية .
- منح الاستقلالية في إتخاذ القرار المحلي بالمساواة مع السلطة المركزية في إتخاذها لقرارات عامة ومركزية .
- إصلاح النظام الاداري الجزائري والعمل على إيضاحه للوصول الى اللامركزية الفعلية.
- وضع أرضية لممارسة مبدأ التفريع وإدراج فيها كيفية أو إجراءات تقسيم وتوزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والهيئات الإقليمية لتجاوز التدخلات بين السلطات خاصة السلطات المركزية .
- خلق تناسق بين نشاط الهيئات الإقليمية والدولة.
- إصلاح أجهزة ونشاط الجماعات المحلية وذلك بمنحها وسائل عمل كافة وتوسيع إختصاصاتها.
- عصرنة التسيير المحلي والتثمين الموارد البشرية.

قائمة المصادر والمراجع

أولا: باللغة العربية

1 – الكتب :

1-**بعلي محمد الصغير**، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، الطبعة الاولى، دار العلوم لنشر والتوزيع، عنابة، د س ن .

2- .....، قانون الإدارة المحلية، الطبعة الاولى، دار العلوم لنشر والتوزيع، الجزائر، د س ن .

3-**بوضياف عمار**، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر،2007.

4- .....، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010 .

5- .....، شرح قانون البلدية، الطبعة الاولى، جسور لنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.

6-**بوعلي سعيد، شريفي نسرين، عمارة مريم**، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، النشاط الإداري، الطبعة الثانية، دار بلقيس لنشر، الجزائر، 2016.

7-**جورج قرديل بيارد لقولقية**، القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الاولى، مجد المؤسسة الجامعية لدراسات والنشر والتوزيع، د ب ن، 2008 .

8-**عشي علاء الدين**، مدخل القانون الإداري (التنظيم الإداري)، الجزء الاول، دار الهدى، عين مليلة، 2009 .

9-**عوابدي عمار**، القانون الإداري، ج1 : النظام الإداري، الطبعة الاولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.

10-**فريجة حسين**، شرح القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، د ب ن، 2010 .

11- **محمد جمال مطلق الذنيبات**، الوجيز في القانون الإداري (ماهية القانون اللإدارة)، الطبعة الاولى، دار العلمية الدولية لنشر والتوزيع ودار الثقافة لنشر والتوزيع، عمان، 2003 .

12- **لباد ناصر**، القانون الإداري، الجزء الاول، الطبعة الثانية، ب د ن، د ب ن، د س ن.

13-.....، الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الطبعة الرابعة، دار المجد لنشر والتوزيع، سطيف، 2010.

2-الاطروحات والمذكرات الجامعية

أ-أطروحة الدكتوراه

-**يوسفي فايزة**، تأثير النظام الإنتخابي الجزائري في تسير الجماعات الإقليمية، أطروحة مقدمة من أجل الحصول عللى شهادة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2015 .

ب- مذكرات الماجستير

1-**بلغالم بلال**، إصلاح الجماعات الإقليمية، (الولاية في إطار القانون رقم 12-07)، مذكرة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2013.

2-**بهي لطيفة**، إستقلالية البلدية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص التنظيم الاداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2013.

3-**حمادو سليمة**، إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار إسترتيجي، رسالة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، الجزائر، 2012 .

4-**سي يوسف أحمد**، تحولات اللامركزية في الجزائر(حصيلة وآفاق)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2013.

5-**شويح بن عثمان**، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية (دراسة حالة البلدية)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان، 2011 .

6-**صالحي عبد الناصر**، الجماعات الإقليمية بين الإستقلالية والتبعية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، الجزائر 1، 2010 .

7-**عميور إبتسام**، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الاقاليم، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2013.

8-**كوشي عتيقة**، اللامركزية في الدول المغاربية (دراسة تحليلية مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، 2011.

9-**يوهنقل زوليخة**، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة (حالة بلديات قسنطينة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في التهيئة الاقليمية، كلية علوم الأرض والجغرافيا والتهيئة العمرانية، جامعة قسنطينة، د س ن .

ج- مذكرات الماستر

1-**باشي نبيلة، عثماني حسينة**، توزيع الإختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2013.

2-**بن علي حياة، لعيدي نبيلة**، إكراهات إستقلالية الجماعات الإقليمية بالجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2016 .

3-**جديدي عتيقة**، إدارة الجماعات المحلية في الجزائر (بلدية بسكرة نموذجا)، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة، 2013.

4-**جمعي نوال، عليم ليدية**، إشكالية إستقلالية الجماعات المحلية بين قوانين الإنتخابات (الولاية والبلدية)، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، 2015 .

5-**حدادو ناسيم**، اللامركزية كوسيلة للإستقلالية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بجاية، 2014 .

6- **الصابري محمد**، مبدأ التفريع والتوزيع الإختصاصات بالمغرب في أفق الجهوية المتقدمة، بحث لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس السويسي، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، المغرب، 2012.

7-**ورشاني شهيناز**، الحكم الراشد ومتطلبات إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2015.

8-**شاكر فيصل**، الجهوية المتقدمة في أية أفاق في تحقيق التنمية المجالية، مشروع بحث لنيل الإجازة المهنية في التدبير العمومي والتنمية المجالية، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، مراكش، د س ن .

3-المقالات

1-**برازة وهيبة**، " مدى تجسيد الإنتخاب لإستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد الاول، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011، ص ص. 212-217.

2-**بسمة عولمي**، " تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر"، مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا، عدد الرابع، جامعة باجي مختار، عنابة، د س ن .

3-**تياب نادية**، " مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث العلمي، عدد الثاني، كلية الحقوق جامعة عبد الرحمان ميرة، 2012، ص ص . 19-34.

4- **التمساني علي قاسمي**،" البناء الدستوري الجديد لتوزيع الإختصاص الجديد بين الدولة والجهات "، مجلة العلوم القانونية، العدد 4/5، كلية العلوم القانونية، طنجة، د س ن، ص ص .01-06.

5-**شهيوب مسعود**، " المجموعات المحلية بين الإستقلال والرقابة "، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الاول، 2002، ص ص . 119-134.

6- **مرغاد لخضر**،" الايرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الانسانية، العدد السابع، كلية العلوم الإقيصادية والتسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2005، ص ص .01-14 .

4-أعمال الملتقيات

1- **رحماني موسى**، واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الدولي، حول تسير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الإقتصادية، كلية العلوم الإقتصادية والسياسية، جامعة لحاج لخضر، باتنة، د س ن .

2-**محمد محمود الطعامنة**، نظام الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)، الملتقى العربي الأول حول التنظيم الإدارة المحلية في الوطن العربي، عمان، 2003.

5-مشاريع البحوث

1- **بركاني أعمر**، نموذج التعيين والانتخاب في الجماعات الاقليمية، تقرير سنوي لعام 2014 لمشروع بحث اللجنة الوطنية لتطوير البرامج والبحوث الجامعية(CNEPRU)، رقم P00620120040 حول Le pouvoir local dans le cadre du processus des nouvelles reformes.

2-**بزغيش بويكر**، اشكالية استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، تقرير سنوي لعام 2014 لمشروع بحث اللجنة الوطنية لتطوير البرامج والبحوث الجامعية (CNEPRU)، رقم

Le pouvoir local dans le cadre du processus des nouvelles حول P00620120040 reformes

3 -.....، نشأة وتطور الجماعات المحلية في الجزائر، تقرير سنوي لعام 2014 لمشروع بحث اللجنة الوطنية الوطنية لتطوير البرامج والبحوث الجامعية(CNEPRU)، رقم Le pouvoir local dans le cadre du processus des nouvelles حول P00620120040 reformes

4- **بلول جمال**، اللامركزية كحتمية لبروز حكم محلي في خدمة التنمية، تقرير سنوي لعام 2014 لمشروع بحث اللجنة الوطنية الوطنية لتطوير البرامج والبحوث الجامعية(CNEPRU)، رقم Le pouvoir local dans le cadre du processus des nouvelles حول P00620120040 reformes.

5- **عبد الرحمان خلفي**، الاطار التشريعي وتوزيع الاختصاصات لصالح الهيئات المحلية، تقرير سنوي لعام 2014 لمشروع بحث اللجنة الوطنية لتطوير البرامج والبحوث الجامعية(CNEPRU)، رقم Le pouvoir local dans le cadre du processus des nouvelles حول P00620120040 reformes

6-**النصوص القانونية**

1-دستور 1963، المصوت عليه من قبل الجمعية التأسيسية، بتاريخ 28 أوت 1963، ج ر عدد 64 لسنة 1963.

2-دستور 1976، صادر بموجب الأمر 76-97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج ر عدد 94، سنة 1976.

3-دستور 1989، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فيفري 1989، ج ر عدد 9، سنة 1989 .

4-دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم96-438، مؤرخ في 1996/12/7، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في إستفتاء

1996/11/28، جريدة الرسمية عدد 61 الصادر بتاريخ 1996/10/16، معدل ومتمم بقانون رقم 03/02 المؤرخ في 10 أفريل 2002، جريدة رسمية عدد 25 الصادر في 14 أفريل 2002، وكذا قانون رقم 19/08 المؤرخ 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية عدد 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008، وقانون رقم 16-01 مؤرخ في 6 مارس 2016، جريدة رسمية عدد 14 الصادرة في 7 مارس 2016.

ب-النصوص االتشريعية

- أمر رقم 75-78، المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، ج ر عدد 78 لسنة 1975، معدل ومتمم.

1-قانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37 مؤرخة في 03 جويلية 2011.

2-قانون رقم 12-07، مؤرخ في 28 ربيع الاول عام 1432، الموافق 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12 مؤرخة في 29 فيفري 2012 .

ج- النصوص التنظيمية

1-المرسوم الرئاسي رقم 240/99 والمؤرخ في 17 رجب عام 1420، الموافق 27 أكتوبر 1999 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية الدولة، ج ر عدد 7، صادر في 31 أكتوبر 1999.

2-المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج. ج. ج. د. ش عدد 1992/82، معدل بموجب مرسوم تنفيذي رقم 09-374، مؤرخ في 16 نوفمبر 2009، ج ر عدد 67، صادر في 9 نوفمبر 2009 .

3- الميثاق الوطني، الصادر بموجب مرسوم رقم 86-22، مؤرخ في 9 فبراير 1986، ج ر عدد 7، الصادر في 16 فبراير 1986.

7-مراجع الأنترانت

1-**بن سليمان حسناء، الفوراتي سهير**، الى صناديق الاقتراع أيتها الموطنات، ص 41، متاح على الموقع **التالي** : Festunis.org/media/2015/pdf/contnu-nov15.pdf التمصفح بتاريخ : 10 أفريل 2017.

2-**LAPOINTE Benoit** ,Le principe de subsidiarité sous l'eclairage de l'enseignement social de l'église . sur cite : Https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/33/...lapointe.pdf.../benoit-lapointe.pdf.vue le 22 avril 2017.

ثانيا: باللغة الفرنسية

1-Ouvrages :

1- **CLEREGERIE Jean-Louis ,** Le principe de subsidiarité, édition, ellipses, paris, 1997 .

2- AUBY Jean-Bernard, AUBY Jean-François ,NOGUELLON Rozen , droit des collectivités locale , presses universitaire de France , 3eme édition ,2004.de page 3 a page16

2-Thèse:

-**HANSON Sophie**, entre union européenne et région wallonne : multiplicité des échelons de pouvoir et subsidiarité territoriale (analyse de la subsidiarité territorial à travers des directives Seveso) , IPPC , responsabilité ,environnementale et de leurs mesures de transposition en région wallonne ; thèse présentée et soutenue pastiquent en vue de l' obtention du garde de docteur en science politique et social , faculté de droit et de science politique , université de liège , France , 2012.

3-Articles :

1- **DEBB Ali**, Peut – on définir la Perforunance Publique locale, IDARA VOL .20 N°01/2010. de page 7 a page 21

2- GHAZALI Karima , Autonomie fiscale et le développement régional en Algérie , Revue Algérienne de la mondialisation et des politique économiques N°06-2015 .de page 63 a page 93

3- MOULAI Kamal, les contraintes à l'action publique local en Algérie : cas des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou, revue campus , économiques et de gestion, université Mouloud Mammeri N 11.de page 8 a page 23

4- **ZOUAIMIA Rachid**, L'introuvable Pouvoir local, Revue Insaniyat N°16 janvier –Avril 2002 de page 31 a 53 .

فـــــــهرس

كلمة شكر

إهداء

قائمة أهم مختصرات

مقدمة.....ص6

الفصل الأول: النظام القانوني لمبدأ التفريع في توزيع الإختصاصات بين السلطة المركزية والجماعات المحلية.....ص10

المبحث الاول : الطبيعة القانونية لمبدأ التفريع في توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والجماعات المحلية ص11

المطلب الاول : تأصيل مبدأ التفريع في توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والجماعات المحلية.....ص11

الفرع الاول :مفهوم مبدأ التفريع ص12

أولا: التعريف الإصطلاحي لمبدأ التفريع ص12

ثانيا: التعريف القانوني لمبدأ التفريع ص13

ثالثا : أهمية مبدأ التفريع ص15

الفرع الثاني: صلاحيات مبدأ التفريع ص15

أولا : إختصاصات ذاتية ص16

ثانيا : إختصاصات مشتركة ص17

ثالثا : إختصاصات منقولة ص17

المطلب الثاني: معايير توزيع الإختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية في الجزائر.....ص17

الفرع الاول : المعيار الحصري(الأسلوب الإنجليزي).....ص18

أولا: مدلول المعيار الإنجليزي ص18

ثانيا : تقييم المعيار الإنجليزي ص19

1- مزايا المعيار الإنجليزي ص20

2- عيوب الأسلوب الحصري.....ص20

الفرع الثاني:المعيار العام (الأسلوب الفرنسي).....ص21

أولا : مضمون المعيار المطلق ص21

ثانيا: تقييم المعيار العام ص22

1- مزايا المعيار المطلق ص22

2- عيوب الأسلوب الفرنسي.....ص23

الفرع الثالث: موقف المشرع الجزائري.....ص23

المبحث الثاني: مدى تحقيق الإستقلالية في ممارسة مبدأ التفريع بين السلطة المركزية والجماعات المحلية.....ص25

المطلب الاول : إستظهار عناصر إستقلالية الجماعات الإقليمية ص25

الفرع الاول:الإعتراف بالشخصية المعنوية والذمة المالية.....ص26

أولا:تمتع الجماعات الإقليمية بالشخصية المعنوية ص26

ثانيا: الاعتراف بذمة مالية مستقلة.....ص28

الفرع الثاني : تمثيل الجماعات المحلية من طرف مجلس منتخب ص29

الفرع الثالث: التمتع بإختصاصات محلية.....ص30

أولا: وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية ص30

ثانيا: التمتع بسلطة إتخاذ القرار ص31

المطلب الثاني:العقبات التي توجه إستقلالية الجماعات المحلية في إعمال مبدأ التفريع.....ص32

الفرع الاول:الوصاية المشددة على الجماعات المحلية ص32

أولا:الرقابة على المجالس المنتخبة.....ص33

ثانيا:الرقابة على أعمال المجالس المنتخبة.....ص34

1- التصديق.....ص34

2- الالغاء.....ص35

3- الحلول.....ص35

الفرع الثاني :الرقابة على الميزانية الجماعات الإقليمية.....ص36

أولا: الرقابة السابقة.....ص37

ثانيا: الرقابة اللاحقة.....ص38

الفرع الثالث: التبعية المالية والإدارية للسلطات المركزية.....ص39

أولا: التبعية المالية.....ص39

ثانيا: الرقابة الإدارية.....ص40

الفصل الثاني: مدى تطبيق مبدأ التفريع في توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والجماعات المحلية ص42

المبحث الاول :حقيقة تجسيد مبدأ التفريع في القانون الجزائري ص43

المطلب الاول: غموض تكريس مبدأ التفريع في التشريع الجزائري ص43

الفرع الاول :غموض التكريس الدستوري لمبدأ التفريع في الجزائري.....ص44

أولا: في الدساتير السابقة ص44

1-دستور 1993.....ص45

2-دستور1976.....ص45

3-دستور 1989.....ص46

ثانيا: في الدستور الحالي ص47

الفرع الثاني :غموض التكريس القانوني لمبدأ التفريع في الجزائر.....ص48

أولا: قانون البلدية ص48

ثانيا: قانون الولاية.....ص49

المطلب الثاني :ضرورة توسيع إختصاصات الجماعات المحلية لتجسيد مبدأ التفريع.....ص50

الفرع الاول :تعزيز اللامركزية ص50

الفرع الثاني :إصلاح الجماعات المحلية ص53

المبحث الثاني : القيود الواردة في تطبيق مبدأ التفريع في الجزائر.....ص55

المطلب الاول: القيود القانونية لعدم تطبيق مبدأ التفريع.....ص55

الفرع الاول: إنعكاسات النظام الإداري على تطبيق مبدأ التفريع.....ص56

أولا: تأثير التركيز الإداري على تطبيق مبدأ التفريع.....ص56

ثانيا: التجسيد التشريعي لنظام عدم التركيز.....ص58

ثالثا: علاقة اللامركزية بتجسيد مبدأ التفريع.....ص59

الفرع الثاني: قصور آليات التصرف القانونية.....ص61

المطلب الثاني: القيود العملية لعدم تطبيق مبدأ التفريع.....ص62

الفرع الاول: تداخل وعمومية الإختصاصات ص62

أولا: تعيين الوالي.....ص63

ثانيا: رئيس الدائرة.....ص64

الفرع الثاني : ضعف الإستقلال المالي والإداري.....ص65

أولا: إفتقاد الجماعات المحلية للإستقلالية المالية.....ص65

1- محدودية الموارد المالية للجماعات المحلية ص66

2- التبعية المالية لسلطات المركزية.....ص67

ثانيا: تبعية التسيير المحلي إزاء السلطة المركزية.....ص68

الفرع الثالث: نقص التكريس الذاتي للجماعات الإقليمية.....ص68

أولا: ضرورة توزيع الإختصاصات عموديا وأفقيا.....ص69

ثانيا: الإعتراف بسلطة تنظيمية للمجالس المنتخبة.....ص70

خاتمة.....ص72

قائمة المراجع ص74

فهرس.....ص83

ملخص

الملخص:

يعتبر مبدأ التفريع آلية حديثة في الأنظمة اللامركزية يسعى لتحقيق التوزيع الأمثل للموارد على المستوى المحلي وخلق تعاون بين السلطتين المركزية واللامركزية، لكي تتخلى السلطة العليا عن بعض من إختصاصاتها لصالح الجماعات الإقليمية مع تقوية المبادرة لدى المسؤولين في إتخاذ القرار.

كما أنه ماتعجز عنه الهيئات المحلية تتولاه السلطة المركزية، ومن هنا تظهر أهمية هذا المبدأ من خلال سرعة إتخاذ القرار وتقوية المبادرة لدى المسؤولين الإداريين.

لكن رغم ذلك فإن مبدأ التفريع مازال لم يتطور في المنظومة القانونية الجزائرية نظرا لحداثته وغموضه، بالإضافة الى الطابع التسلطي للنظام السياسي الجزائري الذي لايقبل أي منازع عند إتخاذ القرارات، مما ينتج عنه تبعية الهيئات المحلية لسلطة المركزية. ولتجسيد مبدأ التفريع بطريق فعالة يجب توسيع إختصاصات الجماعات المحلية والتقليص من تدخل السلطة الوصية.

Résume :

Le principe de subsidiarité est un mécanisme moderne dans les système décentralisé, il cherche a optimiser la répartition des ressources au niveau régional, aussi bien que la création de coopération entre les autorités centrale et le pouvoir local, afin de renoncer l'autorité suprême au profit des communautés locales dans l'quelle le pouvoir central ne peut pas gérer, et renforcer l'initiative des responsable administratifs.

Mais malgré cela, le principe de subsidiarité n'est pas encore développer dans le système juridique Algérienne para- port à sa modernité et au caractère autoritaire de l'Etat qui est basé sur le pouvoir central. D'autant plus Pour incarner le principe de subsidiarité d'une manière effective il faut élargir les compétences au niveau local et réduire l'intervention du pouvoir centrale.