



جامعة عبد الرحمان ميرة-بجاية
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام



تحديات عصرنة تسيير الجماعات الإقليمية في القانون الجزائري.

مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص: القانون الإداري

تحت إشراف الدكتورة:
يوسفي فايذة

من إعداد الطالبين:
خالد بدري
كنتاش كنزة

لجنة المناقشة:

أيت وارث حمزة أستاذ مساعد أ جامعة عبد الرحمان ميرة- بجاية.....رئيسا؛
يوسفي فايذة، أستاذ محاضر قسم أ جامعة عبد الرحمان ميرة-بجاية مشرفا ومقررا؛
مختاري عبد الكريم أستاذ محاضر ب جامعة عبد الرحمان ميرة- بجاية..... ممتحنا.

تاريخ المناقشة 2023/07/02

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر وتقدير

الحمد لله حمداً كثيراً طيباً مباركاً فيه كما ينبغي لجلال وجهك و عظيم سلطانك نحمد الله الذي أعاننا
و وفقنا لإنجاز هذا العمل المتواضع

قال رسول الله صلى الله عليه و سلم

"من لم يشكر الناس لا يشكر الله"

نتقدم بأسمى عبارات الشكر و التقدير إلى الأستاذة الفاضلة " يوسفى فايزة"

التي قبلت الإشراف على هذه المذكرة و التي لم تبخل علينا بالإرشادات و التوجيهات القيمة خلال
مسار الإنجاز.

كما نتقدم بالشكر الجزيل و التقدير إلى كل أعضاء لجنة المناقشة

الموقرة لقبولها مناقشة المذكرة.

كما لا يفوتنا أن تقدم بالشكر و العرفان إلى جميع الأساتذة الذين رافقونا طيلة مسارنا العلمي.

خالد بدري

كنتاش كنزة

إِهْدَاء

الحمد لله وكفى و الصلاة و السلام على الحبيب المصطفى و أهله و من وفى أما بعد:
الحمد لله الذي وفقني لتأمين هذه الخطوة في مسيرتي الدراسية باختتام مُذكرتنا هذه، ثمرة جهدنا
بفضله تعالى مهداة إلى:

"روح والدي" الزكية الطاهرة، تغمده الله برحمته و أدخله فسيح جنانه.

"والدتي الغالية" التي كانت و لاتزال عوناً و سنداً لي في الحياة.

جدتي أطال الله من عمرها.

إلى أفراد عائلتي كل واحد باسمه و مقامه.

إلى أساتذتي و أهل الفضل علي بالتقدير و النصح و الإرشاد.

إلى كل من لهم أثر طيب، أحبهم قلبي و نسيم قلبي.

إلى عائلة أختي الغالية و صديقة الدرب التي رافقتني في هذا العمل "كنتاش كنزة".

بري

إِهْدَاء

الحمد لله وكفى و الصلاة و السلام على الحبيب المصطفى أما بعد:

أحمد الله كثيرا الذي وفقنا لإتمام هذا العمل بفضلته تتم الصالحات.

أهدي هذا العمل :

إلى قُرّة عيني، حبيبة قلبي، سندي و مسندي في هذه الحياة، إلى من منحتني القوة و العزيمة

لمواصلة الدرب "أمي الغالية" حفظها الله.

إلى من أحمل اسمه بكل افتخار و إعتزاز إلى من أفنى حياته في سبيل تربيتي و تعليمي إلى من أفتخر

كوني ابنته "أبي الغالي" حفظه الله.

إلى إخوتي و أخواتي و كل أفراد عائلتي.

إلى خالاتي اللواتي كنّ لي دعم و سند و ملجأ كل واحدة باسمها و مقامها.

إلى أعزّ الناس لقلبي صديقتي و رفيقات الدرب "مليحة، ماسيسيليا".

إلى عائلة أخي الغالي و صديق الدرب الذي رافقني في هذا العمل "خالد بدري".

كنزة

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية

- ج.ر.ج.د.ش : الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.
- ص.ص : من الصفحة إلى الصفحة.
- د.ط : دون طبعة.
- د.س.ن : دون سنة نشر.
- ص : صفحة.
- ر.م.ش.ب : رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- ر.م.ش.و : رئيس المجلس الشعبي الولائي.
- ق.إ.م.إ : قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

ثانياً: باللغة الفرنسية

- **C.G.C.T.F** : Code Général des Collectivités Territoriales Français.
- **C.C.R.F** : Conseil Constitutionnel de la République Française.
- **P.P** : de la Page à la Page.
- **P** : Page.
- **N** : Numéro.
- **Op.cit** : Ouvrage Précédemment Citée.
- **Ibid** : Ibidem
- **Art** : Article.
- **JORADP** : Journal Officiel de la République Algérienne Démocratique et Populaires.
- **IRG** : Impôt sur Revue Global.

- **TAP** : **T**axe **s**ur l'**A**ctivité **P**rofessionnelle
- **TVA** : **T**axe **s**ur **l**a **V**aleur **A**jsoutée.
- **IFU** : **I**mprimé **F**iscal **U**nique.
- TR** : **T**extes **R**églementaire.
- TL** : **T**extes **L**égislatifs.

مقدمة

مقدمة

تعتمد الدول على العديد من المؤشرات من أجل التعبير عن مدى تقدمها و رقيها، كذا عن مدى إعمالها للمبادئ الديمقراطية في نظامها القانوني و السياسي، فعادة ما تكمن قوة الدولة في الريادة الاقتصادية و البنى التحتية التي تحتويها، إلا أن هذا لا يتحقق ما لم تتوفر تلك الدولة على المقومات الأساسية للتنظيم الإداري المتين الذي يستوحي صلابته من القانون عامة، لذا أضحت الدول في وقتنا أمام حتمية مفادها العمل على تطوير اداراتها بداية من أعلى الهرم إلى غاية القاعدة .

إن ما يميز الدول عن بعضها البعض هو تعدد الأنظمة القانونية والسياسية التي تتبناها، لكن الشيء المميز لها هو عدم خلوها من الأبجديات الأساسية للحكم، فلا يمكن تصور دولة في عصر الحديث غير متكاملة الأركان، فالسلطة التنفيذية بالرغم من اختلاف تسمياتها و كذا طرق استحداث مناصبها، لا يمكن الاستغناء عنها في سبيل الحفاظ على وحدة الدولة ، كذلك السلطة التشريعية التي تعتبر مصدر السيادة الشعبية و مركز التعبير عن ارادة الشعب، كما لا يمكن الحديث عن كيان اسمه دولة متكاملة الأركان بدون قيام سلطة قضائية مستقلة مبنية على أسس النزاهة والشفافية و احترام القانون، هذا فيما يخص الشأن المركزي و المنصوص عليه في الوثيقة الدستورية¹.

يتميز التنظيم الاداري على المستوى الوطني بتعدد أساليب التسيير، فنجد الدولة الجزائرية قد تبنت مبدأين أساسيين قائمين على نظام المركزية الإدارية و اللامركزية الادارية، اذ يعتبران سُبُل لتوزيع النشاط الاداري بين مختلف الأجهزة و الهيئات الإدارية في أية دولة، إلا أنه معظم الدول تعتمد بشكل كبير على النظام المركزي من خلال جعل كل السلطات الادارية بأيدي السلطة المركزية بهدف تقادي كل المخاطر

¹ - دستور الجزائر لسنة 1996، منشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج.ر.ج.د.ش، عدد 76، صادر في 8 ديسمبر 1996، المعدل بموجب قانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر.ج.د.ش، عدد 25، الصادر في 14 أبريل 2002، معدل و متم بموجب قانون 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.د.ش، عدد 63، الصادر في 16 نوفمبر 2008 ، معدل و متم بموجب قانون رقم 16-01، مؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر.ج.د.ش عدد 11 ، الصادر في 07 مارس 2016، معدل و متم بموجب مرسوم رئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار تعديل دستوري، مصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج.ر.ج.د.ش عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020.

و الانحرافات قصد ضمان وحدة الدولة، لكن ما يعاب على هذا المبدأ هو إقصاءه للمشاركة الفعلية للمواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

في حين أن المستوى الثاني للتسيير الإداري يتمثل في النظام اللامركزي، الذي يعد وسيلة لإشراك المواطنين على المستوى المحلي من خلال مجالس منتخبة، فيهدف هذا النظام إلى، إرساء قواعد الديمقراطية إلى جانب تحقيق التنمية بمواكبته لمختلف التطورات و التحولات التي يعرفها المجتمع، فالهدف وراء الإقرار باللامركزية هو السعي وراء تلبية متطلبات المواطنين على كل الأصعدة، ذلك بتقريب الإدارة من المواطن من جهة و التخفيف من العبء الملقى على الإدارة المركزية من جهة أخرى، عن طريق منح سلطة التسيير للأجهزة التداولية على المستوى الاقليمي ذلك بالإقرار الصريح ضمن قانوني البلدية² و الولاية³، قصد ضمان أمثل لاحتياجات السكان ، كذا عصرنة للقطاع الاداري عبر السرعة في الأداء بالموازاة لجودة الخدمة.

إن تفعيل النظام اللامركزي بات معيار مهم من بين المعايير التي يُقاس الحكم الراشد في اية دولة نظرا لما أنتجه هذا النظام من وسائل تسيير أكثر حداثة، لذا أصبحت المركزية الإدارية مرادفا للحكم الشمولي و ديكتاتورية الحُكم، أضحت شعوب الدول واعية سياسيا تسعى للعيش في بيئة تسودها الديمقراطية، فمن المستحيل تحقيق رغبات السكان على المستوى الاقليمي بفرض رقابة ادارية مشددة على الأجهزة اللامركزية بالتالي بات من الضروري تنازل السلطة المركزية عن تسيير الشأن المحلي لهيئات محلية يُعهد للمواطنين اختيارها بحرية كأسلوب لمشاركة السكان في تسيير شؤونهم من خلال مجالس منتخبة تمارس نشاطات ادارية فعلية لتحقيق التنمية في مختلف المجالات.

إن ضمان ممارسة الهيئات المحلية المنتخبة لشؤونها يقترن بمدى وجود وسائل قانونية و عملية تمنح لها الليونة في الأداء بعيدا عن التبعية للسلطة المركزية في اتخاذ القرارات ذات الشأن المحلي، فيبقى نجاح النظام اللامركزي متوقف عن مدى تبني الدولة لأسس قيامه كذا الإقرار الصريح بها في القانون، ذلك من خلال مراعاة الأولويات عن طريق احترام الخصوصيات المحلية المتميزة بالتوفيق بين مبادئ اللامركزية

²- قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.د.ش. عدد 37 صادر في 3 جويلية 2011، معدل و متمم، بموجب أمر رقم 21-13، مؤرخ في 31 أوت سنة 2021، ج.ر.ج.د.ش. عدد 67، صادر في 31 أوت 2021.

³- قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.د.ش. عدد 12 صادر في 29 فيفري 2012.

و أسمى طرق الديمقراطية في اطار ما يسمى بالمجلس المحلي المنتخب، و المستأثر لكامل الصلاحيات القانونية في سبيل تحقيق التنمية المحلية.

لظالما طُرح إشكال بين مصطلحي الجماعات الإقليمية و الجماعات المحلية حول التسمية الأصح بحكم التباين الموجود بينهما، إلا أن اللفظ الأقرب للصواب هو مصطلح الجماعات الإقليمية من منطلق أن كل ما هو محلي يندرج ضمن الإقليم و ليس كل ما هو اقليمي يعتبر محلي.

وُظف مصطلح العصرنة في اطار دراستنا هذه بحكم تبيان الطرق الحديثة التي من خلالها تصل الجماعات الاقليمية لتحقيق الأهداف المنشودة، كذا تلبية متطلبات السكان المحليين، فالعصرنة تعني مزج الوسائل القانونية كذا الوسائل العملية المتطورة و تجسيدها داخل الإدارة اللامركزية بهدف ترقية الأداء المحلي.

يكتسي الموضوع محل الدراسة " تحديات عصرنة تسيير الجماعات الاقليمية في القانون الجزائري" أهمية كبيرة و بالغة في التشريع الجزائري و ذلك سواء من الناحية العلمية و النظرية كذا التطبيقية، إذ تكمن الأهمية العلمية النظرية في المكانة التي تحتلها الجماعات الإقليمية ضمن التشريع الجزائري كونها ركيزة أساسية في التنظيم الإداري للدولة الجزائرية من خلال الأدوار التي تضطلع بها أثناء ممارستها للمهام المنوطة بها، سواء في تلبية حاجيات السكان المحليين أو تحقيق التنمية المحلية، ذلك بالإعتماد على مختلف الوسائل القانونية التي اعترف بها المشرع لها.

أما من الناحية العملية فتتصب أهمية الموضوع في ابراز أهم طرق و أساليب لتفعيل جماعة اقليمية ذات استقلالية و حرية في تسيير شؤونها من خلال اتخاذها لقرارات بهدف تحسين أداءها كذا أهم الإصلاحات و المتطلبات الواجبة إدخالها على نظام الجماعات الإقليمية.

تتجلى الأسباب التي جعلتنا نخوض في دراسة هذا الموضوع من خلال دوافع ذاتية و موضوعية، فالذاتية منها تكمن في تكويننا القانوني الذي مكّنا من معرفة مختلف الثغرات التي تشوب مركز الإدارة اللامركزية خاصة بالنظر للإحتكاك اليومي و المباشر مع هذه الهيئات و ما يواجهه المواطنين من اشكالات في تلقيهم لمختلف الخدمات و في سبيل السعي نحو تحديث فعالية أدائها ارتأينا لدراسة الموضوع قصد محاولة ايجاد حلول تحد من هذه العراقيل. أما فيما يخص الأسباب الموضوعية فترجع إلى كون الجماعات الإقليمية مسألة ذو قيمة علمية بالغة الأهمية من منطلق مكانتها المتميزة و النقائص التي

تعتري النظام القانوني الجزائري في طريقة تبنيه لفكرة اللامركزية الإدارية التي أدت إلى ضعف و عجز المجالس المحلية سواء على الصعيد البلدي و الولائي في تأدية أدوارها و أدائها إلى جانب انعدام المشاركة الحقيقية على المستوى المحلي.

لقد تعددت النصوص القانونية المُعالجة للإدارة اللامركزية بداية من الدستور و القوانين، كذا النصوص التنظيمية، لكن الإشكال يبقى قائم حول فعالية هذه المنظومة القانونية في تقوية المركز القانوني لها، على ضوء ما سبق نطرح التساؤل القائم حول ما مدى توفر أرضية قانونية و عملية لعصرنة تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر؟

تم الإعتماد في هذه الدراسة على المنهج التحليلي من خلال تحليل للنصوص القانونية التي تنظم الجماعات الإقليمية و المتمثلة في الدستور و قانون البلدية و الولاية، كذا بتحليل النصوص التنظيمية ذات الصلة بهدف الوقوف على كل النقائص التي تعتريها، بحكم ارتباطها بالجماعات الإقليمية. بالموازاة مع استعانتنا بالمنهج المقارن عن طريق اجراء مقارنات بين القانون الوطني و نظيره الأجنبي، بهدف معرفة كيفية تبني هذا الأخير للآليات القانونية و العملية الهادفة إلى ترقية الجماعات الإقليمية.

تقتضي هذه الدراسة تحليل مختلف القوانين الفاعلة في التنظيم الإداري اللامركزي من خلال البحث عن الإشكالات القانونية التي تحول دون أداء الجماعات الإقليمية لوظيفتها الإدارية و التنموية (الفصل الأول)، كما تم التطرق للمبادئ و الأسس القانونية و العملية التي من شأنها تدارك النقائص المُسجلة عن طريق إعمال طرق حديثة هادفة إلى ترقية الإدارة اللامركزية من خلال تبني أسلوب التسيير الإداري اللامركزي الحر كآلية للإصلاح (الفصل الثاني).

الفصل الأول

تشخيص عراقيل تسيير الجماعات

الإقليمية في القانون الجزائري

الفصل الأول

تشخيص عراقيل تسيير الجماعات الإقليمية في القانون الجزائري

باعتبار الجماعات الإقليمية هيئات ادارية لامركزية تسعى إلى تحقيق التنمية المحلية وتقريب الادارة من المواطن، من خلال قيامها لمهام ادارية من شأنها تلبية حاجيات السكان المحليين. فتنجسد النشاطات التي تقوم بها الادارة المحلية باتخاذها لأعمال قانونية وفقا لصلاحياتها، إذ تُعتبر الجماعات الإقليمية التنظيم الإداري الساعي لتفعيل مبادئ الديمقراطية التمثيلية عن طريق اشراك المواطنين في التسيير المحلي داخل المجالس المنتخبة، كذا لتجسيد الخطط التنموية المقررة، بالتالي نستنتج الأهمية الكبرى التي تلعبها هذه الجماعات في سبيل تنشيط الادارة محليا والدفع بعجلة التنمية الاقتصادية، كما تعكس الصورة الحقيقية لمدى تفعيل أسس التنظيم اللامركزي.

إلا أنّ الواقع العملي أبان عن الكثير من الاختلالات الوظيفية للجماعات الإقليمية الناجمة أساسا من خلال كيفية تبني القانون الجزائري لفكرة اللامركزية، إذ تولّد عن الإقرار الضمني للمركز القانوني للامركزية الادارية نقائص عدة، أدت إلى عدم فعالية هذا التنظيم الإداري (المبحث الأول). كما ساهم هذا الاختلال في ظهور إشكالات على مستوى التسيير الإداري للجماعات (المبحث الثاني) مهدت الطريق نحو التّدخل الصارخ للسلطة المركزية في الاختصاصات المخولة قانونا للجماعات الإقليمية.

المبحث الأول

التكريس الضمني لمركز الجماعات الإقليمية في القانون الجزائري

شهدت اللامركزية الإدارية في الجزائر عدة تغيرات نتيجة الإصلاحات التي باشرها المشرع الجزائري، إذ تباينت بين تكريس مبادئ جديدة وتراجع عن مكتسبات أخرى. مما أدى إلى تذبذب في تنظيمها القانوني ما عجل عملية إجراء إصلاحات حقيقية تؤدي إلى تعميق مفهوم اللامركزية الإقليمية⁴ إلا أنه تطورت نظرة المؤسس الدستوري اتجاه الجماعات الإقليمية تعرف نوعا من التردد والتدرج جعلت نظرتة إليها تتسم بالجمود والتي رهنت في نفس الوقت الضمانات الدستورية الخاصة بها حيث تُستشف نفس المقتضيات الدستورية التي أسست لدستور 1963 إلى غاية 1996 بكل تعديلاته، فاكتفى المؤسس الدستوري بتخصيص بعض المواد فقط لمركز الجماعات الإقليمية وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على انعدام الرغبة في إعادة النظر للبناء المؤسساتي الذي يعزز امكانية تسيير المجال الاقليمي بالتقاسم بين السلطة المركزية والمجالس الشعبية المحلية⁵.

سار المشرع الجزائري على نفس المنهج في قانون الجماعات الإقليمية. فالبرغم من صدور قانون البلدية والولاية اللذان لم يجسدا كذلك معالم اللامركزية، فباستقراء النصوص القانونية نلاحظ دعم المشرع من مركز السلطات المركزية وكذا أجهزة عدم التركيز بمنحهم صلاحيات كانت من الأجر أن تعود للجماعات الإقليمية ومجالسها المنتخبة، في سبيل ممارسة صلاحياتهم، فبالتالي تراجع المؤسس الدستوري والمشرع في الإقرار الصريح بالجماعات الإقليمية إذا اكتفوا بالمعالجة المحتشمة من خلال الدساتير المتعاقبة **(المطلب الأول)** بفعل الثغرات التي تعترى قانوني البلدية والولاية **(المطلب الثاني)**.

⁴ - فريجات إسماعيل، آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة الدكتوراه علوم في الحقوق، تخصص تنظيم اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة بسكرة، 2020. ص.15.

⁵ - شويح بن عثمان، حقوق وحرريات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة، تلمسان، 2018، ص. 234.

المطلب الأول

محدودية التجسيد الدستوري للامركزية الإدارية في التجربة الجزائرية

يعكس الترسخ الدستوري للجماعات الإقليمية، المكانة المتميزة لها في دول القانون. التي استهدفت تبني هذا النمط في تنظيمها الإداري على وجه يمنح لهذه الوحدات أكبر قدر من الاستقلالية، باعتبارها مناط تكريس الديمقراطية المحلية⁶. كون تحديد حجم ومضمون استقلالية التسيير المحلي هي مسألة قانونية محضة، تتعلق بنية المشروع وتوجهه المتأثر بعدة عوامل، والتي تتمثل في مدى تطور وانتشار وسائل الاتصال بين المركز والاقليم؛ وعوامل سياسية؛ تتعلق بالإرادة السياسية في تبني اللامركزية واحترامها وعوامل مالية، تتمثل في توزيع الأعباء بين الدولة والجماعات الإقليمية، حيث أن معالجة هذه الاستقلالية في إطار اللامركزية الإدارية، يتعلق بمدى وجود الضمانات التي يمنحها الدستور⁷.

تناول المؤسس الدستوري الجزائري موضوع الجماعات الإقليمية بطريقة المحتشمة (الفرع الأول) وفي حين تغيبت الحصانة الدستورية للجماعات الإقليمية (الفرع الثاني) إلى غاية ظهور الحراك الشعبي الذي أثر على مركز الجماعات الإقليمية في التعديل الدستوري لسنة 2020 (الفرع الثالث).

الفرع الأول

معالجة المركز الدستوري للجماعات الإقليمية في الدستور الجزائري

اكتفت الدساتير الجزائرية في ظل الأحادية الحزبية بتناولها موضوع اللامركزية الإدارية بتحديد نوعين من الجماعات الإقليمية هما: البلدية والولاية. يعتبر دستور 1963⁸ أول دستور برنامج عرفته الجزائر المستقلة⁹، حيث جمدت أحكامه لأسباب داخلية وخارجية، فلم يدم سريانه الا لمدة 23 يوم. اعترف بالجماعات الإقليمية من خلال المادة التاسعة منه والتي نصت على أن: "الجمهورية تتكون من مجموعات

⁶ - قدمة وحيدة، "الجماعات الإقليمية في الدساتير الجزائرية بين التكريس ومحدودية الترقية المعيارية لها"، مجلة القانون، العدد 9 2018 ص ص. 218-232؛ خصوصا ص. 220.

⁷ - لعماري زين الدين، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2017، ص. 30-31.

⁸ - La constitution Algérienne de 1963, journal officiel n°64 du 1963.

⁹ - برارة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2017، ص. 36.

إدارية يتولى القانون تحديد مداها واختصاصاتها"، حيث يلاحظ اشارته للجماعات الإقليمية بصورة يمكن وصفها بالمحتشمة فلم يحدد بدقة المقصود بالمجموعات الإدارية¹⁰.

اتسمت معالجة هذا الدستور للامركزية والاستقلالية المحلية بعدم الدقة، وحصرتها ضمن جملة من المبادئ العامة للدولة، وتأكيداته بالمقابل على القيم الأساسية، والخيارات الكبرى للشعب الجزائري، ولعل ذلك يجد ما يبرره وهو حادثة استقلال الدولة الجزائرية¹¹.

جاء دستور 1976¹² بعد صدور الميثاق الوطني لسنة نفسها ويعد المصدر الأساسي لسياسة الأمة ومرجعاً أساسياً كذلك أي تأويل أحكام هذا الدستور، فكان من البديهي أن يتضمن اللامركزية كأساس للتنظيم الإداري فيعد بذلك أول دستور عالج اللامركزية في مواد متعددة وهي المواد 7-9 في الفصل الأول المعنون بـ "الجمهورية" إضافة للمواد 25، 34، 36 من الفصل الثاني المعنون بـ "الدولة" وقد احتوت هذه المواد على بعض أسس استقلالية الجماعات المحلية¹³. ورغم ما تم ذكره من أسس الاستقلالية والتي وردت في مواد هذا الدستور، إلا أننا نسجل غياب الكثير من الأسس الأخرى كالاعتراف بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية للمجموعة الإقليمية وعدم وجود أي إشارة للحرية المحلية في ممارسة الاختصاصات المنوطة بها والمعرف بها دستورياً¹⁴.

عرفت الدستور الجزائري منذ 1989 تغيير في نظامها الاقتصادي والسياسي وهو ما تُرجم من خلال تبني دستور جديد في نفس السنة، إذ يعد أول دستور قانون في تاريخ الجزائر بعد تخليها عن النظام الاشتراكي والذي كان استجابة للأوضاع الغير عادية التي تعيشها البلاد، ويعتبر الانفتاح السياسي من أهم النقاط التي بلورت التعددية الحزبية وفتح المجال للمواطنين في تسيير الشؤون العامة وهو ما سنتناوله من خلال العناصر التالية :

¹⁰ - قدومة وحيدة، "الجماعات الإقليمية في الدساتير الجزائرية بين التكريس ومحدودية الترقية المعيارية لها"، المرجع السابق، ص 220.

¹¹ - لعماري زين الدين، المرجع السابق، ص. 31.

¹² - **Ordonnance n°76-97 du 22 novembre 1976** portant promulgation de la constitution de la République algérienne démocratique et populaire, joradp, n°94. (abrogée)

¹³ - تسمبال رمضان، *استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة؟*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2009، ص. 46-47.

¹⁴ - تسمبال رمضان، المرجع نفسه، ص. 47.

أولاً: في ظل التعددية الحزبية.

لقد شهدت الجزائر في ظل التعددية الحزبية تجربة غير مستقرة فكانت بدايتها محتشمة فيما يخص تبني النظام اللامركزي بشكل صريح، تحفظ المؤسس الدستوري في الإقرار بمعالم اللامركزية الإدارية (أ) في دستور 1989 في حين أتى الدستور الموالي للجمهورية سنة 1996 والذي بدوره ثمن من المركز الدستوري للجماعات الإقليمية (ب).

أ/ تحفظ المؤسس الدستوري في الإقرار بمعالم اللامركزية الإدارية

لم يكن صدور دستور 1989 نتيجة ظروف عادية، وإنما جاء لتلبية مطالب عميقة ترجمتها أحداث 5 أكتوبر 1988، التي كانت كرد فعل عن الأوضاع السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية الهشة والمزرية، وهوما دفع بالسلطة للقيام بإصلاحات سياسية، دستورية جذرية أدت الى تكريس الديمقراطية والتعددية الحزبية، الأمر الذي توج بصور هذا الدستور الذي جاء منتما إلى طائفة دساتير القوانين¹⁵.

إن دستور 1989¹⁶. قد أكد على مبدأ اللامركزية الإقليمية من خلال نصوص المواد 14-16 ضمن الفصل الثاني المعنون بالدولة في اطار الباب الأول المعنون بالأحكام العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، حيث تكفلت المادة 14 بتبيان المبادئ التي تقوم عليها الدولة واعتبرت أن المجلس المنتخب هو الاطار الذي يعبر من خلاله الشعب عن ارادته ويمارس من خلاله عملية الرقابة على أعمال السلطات العمومية¹⁷. وتتص المادة 15 من دستور 1989 على "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية . البلدية هي الجماعة القاعدية"¹⁸.

استعمل المؤسس الدستوري مصطلح جماعات بدل مصطلح مجموعات المستعمل في دستور 1976 اضافة إلى كون مصطلح الجماعات الإقليمية أوسع نطاق من مصطلح الجماعات المحلية وهذا في أسوة بالمؤسس الدستوري الفرنسي الذي استعمل مصطلح الإقليمية نظرا لامتدادها إلى أقاليم ما وراء

¹⁵ - لعماري زين الدين، المرجع السابق ، ص33.

¹⁶ - دستور الجزائر لسنة 1989، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فيفري 1989، ج.ر.ج.د.ش، عدد 09، مؤرخ 01 مارس 1989 (ملغى).

¹⁷ - قدومة وحيدة، "الجماعات الإقليمية في الدساتير الجزائرية بين التكريس ومحدودية الترقية المعيارية لها"، المرجع السابق ، ص222.

¹⁸ - أنظر المادة 15 من دستور الجزائر لسنة 1989، سالف الذكر.

البحار¹⁹. ونصت المادة 16 على أن: "المجلس المنتخب يمثل قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية". فهذا تصريح بمبدأ اللامركزية وبيان قوامها الذي يتجلى في المجلس المنتخب، والذي يعتبر المكان المناسب الذي يمارس فيه الشعب سلطاته، ويشارك في تسيير الشؤون المحلية إلا أن استعمال مصطلح الشؤون العمومية في دستور 1989 مثلما هو موجود في دستور 1976، لا يعطي المعنى الصحيح لصلاحيات المجالس المنتخبة²⁰.

باستقراء نص المادة 16 من دستور 1989²¹ فالمؤسس الدستوري قد وظف مصطلح "الشؤون العمومية" وهو ما يتناقض مع أهداف اللامركزية الإقليمية التي تسعى إلى تحقيق تنمية محلية بحتة، خاصة مع وجود مصالح محلية متميزة ما يجعلها ذات خاصية مختلفة عن المصالح الوطنية التي بدورها تتكفل الدولة بتوفيرها، فالمصالح المحلية مقترنة بتحقيقها عن طريق مجالس محلية تتمتع بكافة الامكانيات القانونية والعملية لتجسيدها. بالتالي فإن استعمال مصطلح "الشؤون المحلية" هو الأقرب للصواب من مصطلح الشؤون العمومية.

إن دستور 1989 رغم التغييرات الجذرية التي جاء بها جعلت منه أول دستور قانون للبلاد كرس الحرية السياسية، أنتجت نظام سياسي جديد مغاير تماما لما كان عليه في السابق، من خلال ضمان الحقوق والحرية وأحداثه لقطيعة مع نظام الحزب الواحد، إلا أنه لم يحدث أي تغيير بالنسبة لنظام اللامركزية الإقليمية وعلى الخصوص البلدية فكان بمثابة تعديل شكلي فيما يتعلق بها مُفرغ من محتواه²². ونجد غياب المظاهر الأخرى للإستقلالية كالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة والصلاحيات الممنوحة لهذه الجهات بحيث اكتفى فقط بالمظهر والوجود المادي لهذه السلطات²³.

¹⁹ - تسمبال رمضان، المرجع السابق، ص48.

²⁰ - لطرش كمال، الجماعات المحلية في دستور 2020، مذكرة ماستر، ميدان الحقوق والعلوم السياسية، فرع علوم سياسية، تخصص إدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، 2021، ص.18.

²¹ - راجع المادة 16 من الدستور الجزائري 1989، سالف الذكر.

²² - قدومة وحيدة، "الجماعات الإقليمية في الدساتير الجزائرية بين التكريس ومحدودية الترقية المعيارية لها"، المرجع السابق، ص.222.

²³ - جلاس يوسف، فركوز يحي، استقلالية الجماعات المحلية في ظل ممارسة السلطة الوصائية، مذكرة ماستر في الحقوق تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف، 2021، ص.13.

ب/ تثمين المركز الدستوري للجماعات الإقليمية في الدستور الجزائري.

دستور 1996²⁴ هو رابع وثيقة دستورية مكتوبة في تاريخ الجزائر الحديث، جاء نتيجة الثغرات التي اعترت أحكام الدستور 1989 وعدم انسجام النصوص التشريعية المنظمة للانتخابات والجمعيات السياسية من جهة، وممارسة الحريات في جو عدم استعداد المجتمع من جهة أخرى، إلى انحرافات خطيرة كان من الواجب تصحيحها، لذلك أصبح تعديل الدستور أمراً حتمياً²⁵. فقد جاء هذا الدستور بنفس المواد والأحكام التي تضمنها دستور 1989 المادة 15 الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، ونفس الشيء بالنسبة للمادة 16 لكن الشيء الذي أضافه دستور 1996 والذي ميزه عن الدساتير الأخرى، هو مساهمته في ترقية مشاركة الجماعات الإقليمية في بناء المؤسسات السياسية بالغة الأهمية²⁶.

حيث تم اشراكها لأول مرة في تشكيل مجلس الأمة حيث نصت المادة 101 فقرة منه: "يُنتخب ثلثا (2/3) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي"، لذلك فقد تدعمت مكانتها بترقية مركزها القانوني بعنصر المشاركة وطنياً والانتخابات المحلية إضافة إلى طابعها المحلي، حيث أصبحت مدرسة سياسية توصل للمشاركة في المستويات العليا من التنظيم السياسي للدولة. ولكن كان من الأجدر على المؤسس الدستوري الجزائري أن يوضح مكانة هذه الجماعات في الدستور التي لا يتم ايجادها إلا بقراءة أحكام الدستور مادة مادة وضمن الفصل الثالث من الباب الأول الموسوم بالدولة وكما أن طريقة التنظيم كانا مجرد حكمي عابرين خالين من ذكر أهم المبادئ التي يركز عليها التنظيم الإقليمي باستثناء ما ورد في المادة 16 منه²⁷.

²⁴ - دستور الجزائر لسنة 1996، منشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج.ر.ج.د.ش، عدد 76، صادر في 8 ديسمبر 1996. المعدل بموجب قانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر.ج.د.ش، عدد 25، الصادر في 14 أبريل 2002، معدل ومتمم بموجب قانون 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.د.ش، عدد 63، الصادر في 16 نوفمبر 2008، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 16-01، مؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر.ج.د.ش، عدد 11، الصادر في 07 مارس 2016، معدل ومتمم بموجب مرسوم رئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار تعديل دستوري، مصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج.ر.ج.د.ش، عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020.

²⁵ - بن قسيمة أحمد، زنبط فريحة، " قراءة في تعديلات الدستور الجزائري لسنة 1996 " مجلة الفكر القانوني والسياسي، العدد الرابع، كلية العلوم الانسانية والحضارة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ص.ص. 312-320؛ خصوصاً؛ ص 313.

²⁶ - جلاس يوسف، فركوز يحي، المرجع السابق، ص 13.

²⁷ - قدومة وحيدة، " الجماعات الإقليمية في الدساتير الجزائرية بين التكريس ومحدودية الترقية المعيارية لها"، المرجع السابق، ص 223.

يستخلص من معالجة اللامركزية في اطار المواد السابقة على ضوء أحكام دستور 1989 ودستور 1996، أنها معالجة وإن جاءت في ظروف خاصة ومعطيات تتطلب حلا جذريا، إلا أنها عامة وسطحية لا تلم بمقتضيات الإدارة المحلية ومتطلبات التسيير الديمقراطي التشاركي، ذلك أن عنصر الاستقلال لا يظهر في هذه المواد رغم أهميته ومكانته أي لم يتم إدراج تمتع الجماعات الإقليمية بالشخصية المعنوية فكانت مغيبة كما لا يتجلى دور الجماعات الإقليمية كسلطة من سلطات التنظيم الاداري إلى جانب السلطة المركزية²⁸.

في حين، قد ضمن المؤسس الدستوري الفرنسي المركز القانوني للهيئات الإقليمية الفرنسية، بما لا يدع مجال لتعسف السلطة التشريعية تجاه السلطات المحلية، ولم يكتفي بتنظيم العلاقة العمودية فقط بل امتد إلى العلاقة الأفقية بين الهيئات الإقليمية فيما بينها، سواء بنص دستوري أو بنص تشريعي، حتى يحقق لامركزية ادارية فعلية بعيدا عن الفوضى في التسيير، وجسد فعلا مظاهر تمتعها بالشخصية المعنوية على عكس حقيقة الشخصية المعنوية الصورية الممنوحة للمجالس المحلية الجزائرية، خاصة مع افتقارها إلى اختصاص تنفيذي فعال²⁹.

ثانيا: مسألة تعزيز اللامركزية الإقليمية ضمن تعديلات دستور 1996 .

أ: تردد المؤسس الدستوري في الإقرار بمعالم اللامركزية الإدارية.

اعتمدت المؤسس الدستوري في تعديلي 2002³⁰ و2008³¹ على الطريقة المختصرة المتمثلة في المبادرة التي تمر على المجلس الدستوري وموافقة البرلمان طبقا للمادة 176 من الدستور التي لا تشترط

²⁸ - لعماري زين الدين، المرجع السابق، ص. 34.

²⁹ - يوسف فيزة، "عن تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الاصلاحات السياسية الجزائرية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلد7، العدد01، 2013، ص ص 217-237؛ خصوصا؛ ص. 223.

³⁰ - تعديل دستوري منشور بموجب قانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002، يتعلق بالتعديل الدستوري، ج.ر.ج.د.ش عدد 25، صادر في 14 أبريل 2002.

³¹ - قانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتعلق بالتعديل الدستوري، ج.ر.ج.د.ش عدد 63، صادر في 16 نوفمبر 2008.

اللجوء إلى الشعب للموافقة على مضمون التعديل، فجاء تعديل 2002 تحت الضغط والتأثير الشعبي أما تعديل 2008 جاء لأهداف سياسية³².

بالرغم من سلسلة التعديلات التي تعرض لها دستور 1996 سنتي 2002 و2008، إلا أنه لم يحمل في طياته أي تغيير يساهم في ترقية المعالجة الدستورية للجماعات الإقليمية في الجزائر³³.

بالنسبة لتعديل 2002، فتعود أسبابه إلى أحداث عرفتها بعض مناطق الوطن التي جاءت كرد فعل على تهميش السلطة لأحد المكونات الأساسية للهوية الوطنية وهي لغة تمازيغت³⁴. على الرغم أن هذا التعديل يبدومساسا بأحد المبادئ التي حصنها الدستور من التعديل كما ورد في المادة 178³⁵ إلا أن هناك من رأى أنه ليس في ذلك من مخالفة للدستور، لأنه استهدف ترقية إحدى مكونات الهوية الوطنية إلى مصاف اللغة الوطنية، كما أن الأمر يتعلق بالإضافة وليس بالحذف.

بالنسبة للتعديل الدستوري لـ 2008، عرف حملة سياسية واسعة قادها حزب جبهة التحرير الوطني بعد أن صرح المترشح للرئاسة (عبد العزيز بوتفليقة) في بداية 1999 بأنه يفضل النظام الرئاسي على غيره من الأنظمة على اعتبار أن النظام القائم هومزيج بين النظاميين البرلماني والرئاسي الذي لا يروقه³⁶.

من أهم التعديلات الطارئة على الدستور نجد إعادة تنظيم السلطة التنفيذية، كذا تعزيز مركز رئيس الجمهورية واستبدال منصب رئيس الحكومة بالوزير الأول مع دسترة الترقية الحقوق السياسية للمرأة بالموازاة للحماية المكفولة لرموز الثورة.

³² - للتفصيل في الأوضاع التي رافقت تعديلي 2002 و2008 راجع: بن قسيمة أحمد، زنبط فريجة، " قراءة في تعديلات الدستور الجزائري لسنة 1996"، المرجع السابق، ص. 315.

³³ - قدومة وحيدة، "الجماعات الإقليمية في الدساتير الجزائرية بين التكريس ومحدودية الترقية المعيارية لها"، المرجع السابق، ص. 223.

³⁴ - بن قسيمة أحمد، زنبط فريجة، المرجع السابق، ص. 315.

³⁵ - "لا يمكن لأي تعديل دستوري أن يمس: 4... العربية باعتبارها اللغة الوطنية والرسمية".

³⁶ - بن قسيمة أحمد، زنبط فريجة، المرجع السابق، ص. 316.

بالرغم من سلسلة التعديلات التي تعرض لها دستور 1996 لسنتي 2002 و2008، إلا أنه لم يحمل في طياته أي تغيير يساهم في ترقية المعالجة الدستورية للجماعات الإقليمية في الجزائر³⁷. ولم يطرأ أي إضافة اطلاقاً بخصوص اللامركزية وهذا ما يعطي انطباعاً أن النظام اللامركزي لم يحقق تلك الأهمية الكبيرة حتى يتم وضع اطار خاص به يضمن فعاليته واستقلالته³⁸.

ب: محاولة رد الإعتبار للامركزية الإدارية ضمن التعديلات الدستورية.

عرفت الدول العربية في مطلع 2011 ثورات سياسية تنادي بالحرية والديمقراطية والعدالة الاجتماعية بعد طغيان تلك الأنظمة في الاستبداد، إذ ترجمت إلى حروب أهلية دمرت وشردت شعوب بأكملها دامت لمدة طويلة في بعض البلدان ولازالت إلى يومنا هذا في دول أخرى كسوريا، وهذا ما أثار حفيظة الدولة الجزائرية وسارعت إلى اتخاذ مجموعة من التدابير بغرض عدم الانسياق وراء الانزلاقات الأمنية التي تشهدها المنطقة، إذ عمدت إلى تعديل دستور 1996 في سنة 2016 وأدخلت عليه عدة اصلاحات سياسية ودستورية.

كما شهدت سنة 2019 حراك شعبي في الجزائر حيث تعود أسبابه إلى تمسك الرئيس السابق السيد عبد العزيز بوتفليقة (رحمة الله عليه) بترشحه لعهدة رئاسية خامسة وسط جدل كبير حول الوضعية الصحية التي يعيشها مما أدى بالشعب الجزائري بكامل أطرافه للخروج الى الشارع والاحتجاج ، بعد ذلك تطورت الأوضاع إلى المطالبة برحيل النظام القائم آنذاك نتيجة اللااستقرار الاقتصادي والاجتماعي وفقدان الثقة بين الحاكم والمحكوم، كاستجابة للمطالب الشعبية عمدت السلطة إلى تعديل دستوري سنة 2020 سعياً منها لتلبية مطالب الحراك الشعبي وتجسيدها للمقولة السائدة " الجزائر الجديدة " .

بالنسبة لتعديل الدستوري 2016³⁹. قد وردت تعديلات متعددة منها تحديد العهدة الرئاسية بفترتين جعل اللغة الأمازيغية لغة وطنية ورسمية، ضماناً وتكريس أكثر للحريات الفردية وحق الإنسان ومكافحة الفساد حيث تم دسترة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي توضع لدى رئيس الجمهورية والتي

³⁷ - قدومة وحيدة، "الجماعات الإقليمية في الدساتير الجزائرية بين التكريس ومحدودية الترقية المعيارية لها"، المرجع السابق، ص. 223.

³⁸ - جلاس يوسف، فركوز يحي، المرجع السابق، ص. 13.

³⁹ - قانون رقم 01-16، مؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.د.ش عدد 14، صادر في 07 مارس 2016.

تتمتع بالاستقلالية الادارية والمالية . إلا أنه فيما يتعلق بتطرق هذا التعديل الدستوري لمكانة الجماعات الإقليمية، وواقعها ودورها في اطار نظام اللامركزية الادارية⁴⁰ قد شكل طفرة نوعية في ترقيته لدور المواطن على المستوى المحلي حيث عمل على تفعيل الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي من خلال ضمان مشاركة المواطنين في تسيير الشأن المحلي من أجل الوصول إلى علاقة أكثر متانة بين المنتخبين والمواطنين، وتجعل بذلك المواطن المحلي فاعل أساسي في تسيير الشؤون المحلية⁴¹.

هذا ما تم تكريسه صراحة من خلال نص المادة 15 الفقرة الثالثة: "تشجع الدولة للديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية"⁴². إلا أنه وكغيره من الدساتير التي سبقته في مسألة اللامركزية لم يخرج عن اطار الوجود المادي لها حيث لم يتم وضع حيز خاص بالمجموعات الاقليمية، حيث جاءت المادتين 16 و17 فقط والتي كرست وجودها كهيئات⁴³. إذ نصت المادة 16 من الدستور على أن: "الجماعات الاقليمية للدولة هي البلدية والولاية"⁴⁴. أما المادة 17 تنص: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"⁴⁵.

غير أنه باستقراء نصوص التعديل الدستوري لا نجد شيئاً من هذه المتطلبات، إذ نجد معالجة اللامركزية بصفة محدودة غير ملمة بالأسس المتعددة للامركزية، كما أنها لا ترقى لمعالجة موضوع بحجم اللامركزية، ولا تصل لتحقيق سقف التطلعات التي أدلى بها وزير الداخلية من التجسيد الفعال للعمل المحلي وتحقيق التنمية⁴⁶.

استمر المؤسس الدستوري الجزائري في تعديل 2020⁴⁷ في تهميش مركز الجماعات الاقليمية اذ بقيت المعالجة في بعض المواد فقط . فقد نصت المادة 17 على أن: "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية، وأن البلدية الجماعة القاعدية. بغرض تحقيق توازن اقتصادي اجتماعي للبلديات محدودة

⁴⁰ - لعماري زين الدين، المرجع السابق، ص. 35.

⁴¹ - قدومه وحيدة، المرجع السابق، ص. 224.

⁴² - أنظر المادة 15 من التعديل الدستوري 2016، سالف الذكر.

⁴³ - جلاس يوسف، فركوز يحي، المرجع السابق، ص. 13.

⁴⁴ - أنظر المادة 16 من التعديل الدستوري 2016، سالف الذكر.

⁴⁵ - أنظر المادة 17 من التعديل الدستوري 2016، سالف الذكر.

⁴⁶ - نقلا عن لعماري زين الدين، المرجع السابق، ص. 35.

⁴⁷ - مرسوم رئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار تعديل دستوري، مصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج.ر.ج.د.ش عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020.

التممية، وتكفل أفضل باحتياجات سكانها، يمكن أن يخص القانون بعض البلديات، أقل تنمية بتدابير خاصة⁴⁸.

سعى المؤسس الدستوري من خلال نص الفقرة الثانية من المادة سالفه الذكر إلى تقليل من التفاوت الموجود على الصعيدين الاجتماعي والاقتصادي بين البلديات، هذا ما يدل على نيته في القضاء على التباين الموجود بينهم، لكن الشيء المهم هو الزامية اشتغال قانون البلدية محل التعديل على مواد من شأنها تدعيم الأساس الدستوري المتمثل في المادة 17 الفقرة الثانية بالوسائل القانونية والمادية بغرض التكريس الفعلي لمضمون المادة.

يُلاحظ تغير في مصطلح الإقليمية بمصطلح المحلية، وبعض النقاط التي تعتبر جديدة نوعا ما على الدساتير السابقة وهي الاعتراف بالعلاقات بين السلطات المحلية والسلطات المركزية تحت نظام اللامركزية وعدم التركيز الإداري، حيث أن عدم التركيز الإداري يرد على كل من الوالي ورئيس البلدية في حالة تمثيلهم للدولة والنظام اللامركزي يرد للمجالس المنتخبة المحلية وأيضا للوالي ورئيس البلدية في حالة تمثيلهم للولاية والبلدية.⁴⁹ فقد نصت على ذلك المادة 18 منه: "تقوم العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز"⁵⁰.

ما يعطي ذلك الاستقلالية الوظيفية في مواجهة السلطة المركزية في ظل اللامركزية، لكن مع غياب الشخصية المعنوية والاستقلالية المالية لا يعتبر تغيرا كبيرا حول استقلالية الجماعات المحلية، ما يعطينا صورة غير كاملة للامركزية الإدارية والشيء الملاحظ على هذا الدستور هو أنه لا يوجد فصل خاص يظم الجماعات المحلية من حيث صلاحياتها وتأثيرها وفعاليتها ومركزها القانوني وأهميتها على المستوى السياسي والإداري⁵¹.

في الأخير، يمكن القول أن المعالجة الدستورية لمبدأ اللامركزية الإقليمية لم ترق إلى مستوى تفعيل استقلال الجماعات الإقليمية، برز ذلك على مستوى النصوص الدستورية، فلم يسعى المؤسس الدستوري إلى تكريس الترقية المعيارية للامركزية الإقليمية لذلك فهذه الأخيرة لم تحظى من خلالها بأي

⁴⁸ - أنظر المادة 17 من التعديل الدستوري 2020، سالف الذكر.

⁴⁹ - جلاس يوسف، فركوز يحي، استقلالية الجماعات المحلية في ظل ممارسة السلطة الوصائية، المرجع السابق، ص 14.

⁵⁰ - أنظر المادة 18 من التعديل الدستوري 2020، سالف الذكر.

⁵¹ - جلاس يوسف، فركوز يحي، المرجع السابق، ص 14.

اهتمام رغم أنها أحد المؤسسات الإدارية البالغة الأهمية في الدولة ، ويمكن أن نسجل محدودية التركيز الدستوري للجماعات الإقليمية في الدساتير الجزائرية⁵². خلافا لذلك فإن فرنسا أولت أهمية قصوى للشأن اللامركزي ذلك بتدعيمها بكل السبل القانونية والمادية بهدف تكريسها مع منحها سلطة فعلية لاتخاذ القرارات.

كانت اللامركزية الموضوع الرئيسي في الفترة الأولى لـ ف . ميتيران التي دامت سبع سنوات أثناء انعقاد مجلس الوزراء في 15 جويلية 1981، أكد رئيس الدولة الجديد على أن في الحقيقة : " إذ كانت فرنسا تحتاج لنظام مركزي قوي للقيام ؛ فإنها اليوم تحتاج لنظام لامركزي لكي لا تتفكك"⁵³.

تبعاً للدستور الفرنسي، الجماعات الإقليمية ترأسها وتسيرها بكل حرية مجالس منتخبة، وتتمتع هذه الهيئات بالشخصية الاعتبارية والاستقلالية المالية، وأن عملية هيكلية وإعادة تنظيم الجماعات الإقليمية من خلال تتبع مخلف محطات تطور مسار تاريخ الدستور الفرنسي نجد أنها مرتبطة ارتباطاً وثيقاً باللامركزية الإدارية⁵⁴.

توجه المؤسس الدستوري الفرنسي في تأطير اللامركزية من خلال دستور 1958⁵⁵ الذي نص على أن : "الجمهورية في الجمهورية الفرنسية تتكون من الجماعات المحلية والأقاليم بالإضافة إلى أقاليم ما وراء البحار"، وأشار علاوة على القواعد المتعلقة بالعلاقات بين السلطات العامة المختلفة، ونجد تلك القواعد المتعلقة بالمنظمات الدستورية للجمهورية، وهذه تتعلق بالهيكل الإداري والمحلي للدولة⁵⁶، فنجد في المادة

⁵² - قدومه وحيدة، المرجع السابق، ص. 225.

⁵³ - AUBIN Emmanuel – ROCHE Cathrine, *Droit de la nouvelle décentralisation (Principes directeurs, Dimension humaine de la décentralisation , Compétences évolutives des Collectivité territoriales)*, Gualino éditeur , Paris , 2005 , P27.

النص الأصلي كالتالي :

La décentralisation a été la grande affaire de premier septennat de F. Mitterrand ; lors du conseil des ministres du 15 juillet 1981 , le nouveau chef de l'Etat souligne , en effet , que si « la France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire ; elle a , aujourd'hui , besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire ».

⁵⁴ - شويح بن عثمان، حقوق وحرية الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا، المرجع السابق، ص. 38.

⁵⁵ - La constitution française de 04 octobre 1958, www.Légifrance-gouv.fr, consulté le 22/03/2023 .

⁵⁶ - شاطري كهينة، تطور اللامركزية الإدارية (فرنسا والجزائر نموذج)، مجلة جيل الدراسات السياسية والعلاقات الدولية ، العدد 13، 2018، ص ص 27. تم الاطلاع عليه بتاريخ 22 مارس 2023، على الساعة 19س30د، على الموقع الالكتروني التالي :

الأولى : " فرنسا جمهورية غير قابلة للتجزئة ... تنظم الجمهورية على أساس لامركزي"⁵⁷. تنص المادة 72 في دستور 4 أكتوبر 1958 المعدل في سنة 2008 على أن : " الجماعات المحلية للجمهورية الفرنسية هي : البلديات، المحافظات، المناطق، بالإضافة إلى الأقاليم ذات الوضع الخاص وأقاليم ما وراء البحار... "⁵⁸.

الشيء الجدير بالذكر هي المكانة السامية التي عزز بها المؤسس الدستوري الفرنسي الجماعات الإقليمية، ذلك بتخصيص هذا الأخير لباب كامل ضمن أحكام الدستور، مما كرس التجسيد الفعلي للنظام اللامركزي وكذا تبيان الركائز القانونية التي من خلالها تمارس كل من السلطة المركزية والجماعات الإقليمية صلاحيتها بدون تداخل. عكس ما عمد إليه المؤسس الدستوري الجزائري من خلال عدم توضيحه لمعالم اللامركزية، مما أثار عدة تساؤلات حول الكيفية التي تبنى المؤسس الدستوري لفكرة النظام اللامركزي من منطلق عدم ابرازه في باب كامل للعلاقة الوظيفية القائمة بين المركز والأقاليم بشكل دقيق بخلاف ما قام به المؤسس الدستوري لفرنسا.

نجد دولة المغرب قد خصصت في دستورها الساري المفعول بابا كاملا للجماعات الإقليمية، وهوالباب التاسع ونصت فيه على جميع مظاهر استقلالية الجماعات المحلية، وكذلك دولة تونس التي انتهجت في دستورها الساري المفعول . الذي خصصت لهذا الأخير بابا كاملا للجماعات المحلية، وهوالباب السابع المعنون بـ " السلطة المحلية " مكون من 12 مادة وقد نص فيها على مظاهر الاستقلالية المحلية بالتفصيل وهو ما يشكل ضمانا لهذه الأخيرة⁵⁹.

المُلاحظ من خلال سياق تبني دساتير الدول للجماعات الإقليمية أن هناك عدة اتجاهات فنجد دول عمدت إلى ذكر بشكل عابر وظيفي الجماعات الإقليمية، من خلال مواد معدودات كحال الجزائر ودولة لبنان. في المقابل هناك دول قد منحت أهمية بالغة للجماعات الإقليمية ضمن الدستور ذلك بإدراجها في باب كامل مع ذكر مقومات قيامها وأسسها، كإبراز الاستقلالية المالية والشخصية المعنوية، حال فرنسا، المغرب وتونس . ما يجعل تلك الجماعات في منأى عن التعديلات المتكررة من

⁵⁷-Voir le premier article de la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008, relative a la modernisation des institutions de la V^e république in site :

www.légifrance-gouv.fr consulté le 22/22/2023.

⁵⁸- Voir l'article 72 de la loi constitutionnelle n°2008-724, Op.cit.

⁵⁹ - برارة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص. 40.

طرف المشرع ويضمن لها الديمومة والتي تضمن بدورها الاستقرار الإداري على مستوى الدولة، كما يكفل لها حصانة دستورية حالها حال مقومات الدولة، من خلال ما تقدم فمن المفترض على الدولة الجزائرية أن تعيد النظر في تضمينها لمركز الجماعات الإقليمية بشكل محتشم ضمن مواد الدستور خاصة أنها لا يخدم الأمن القانوني .

بالمحصلة، تبقى الأحكام المكرسة في الدساتير الجزائرية لاسيما آخر تعديل دستوري مجرد تعديلات شكلية لا ترقى إلى تطلعات الشعب، طالما لم تتجسد استقلالية فعلية للجماعات الإقليمية إداريا و ماليا في تسيير شؤونها ومساعداتها على مواكبة التطور الحاصل في القوانين المقارنة، وهو ما أدى في الأخير إلى وجود نوع من التناقض بين الأحكام الدستورية والأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكم سير المؤسسات الإدارية مما يشكك في فعالية هذه الأحكام⁶⁰.

الفرع الثاني

غياب الحصانة الدستورية للجماعات الإقليمية

تعتبر الحصانة الدستورية من الآليات القانونية التي يُستند عليها بغرض جعل القواعد الدستورية في معزل عن التعديلات المتكررة، وتكون القاعدة القانونية محصنة فور تدوينها صراحة ضمن أحكام الدستور، فلا تكون عرضة للمساس من أية جهة كانت سواء بالتعديل أو الإلغاء الجزئي والكلي إلا باستيفاء اجراءات قانونية من شأنها التأكيد على مشروعيتها، ما يجعلنا نستنتج الأهمية القصوى التي تكتسيها المواد القانونية الدستورية. إن التحليل العميق للنصوص المنظمة للجماعات الإقليمية يوحي إلى النقص الفادح الذي يعتري مركز الجماعات الإقليمية على مستوى الدستور فلا نلاحظ إلا مواد قليلة ومعدودة تتضمن هذه الجماعات بالرغم من مكانتها على كل الأصعدة منها الإدارية، الاقتصادية، التنموية، الاجتماعية.

إن النص الصريح على الأسس المتينة خاصة تلك التي تربط الجماعات الإقليمية بالسلطة المركزية واجب ومهم، نظرا للعلاقة التي تربطهم من جهة وضمانا لممارسة الصلاحيات لكل منهم بدون تداخل وتناقض وتكريسا للاستقلالية وتأكيدا بوجود هيئات إقليمية تمارس اختصاصات محلية مميزة . فإدراج الجماعات الإقليمية بالدستور عن طريق ترسانة من القواعد نفهم من خلاله على الأولوية الموجهة

⁶⁰ - فريجات إسماعيل، آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، المرجع السابق. ص.24.

للشأن المحلي من جهة ومن جهة ثانية سيكون له تأثير مباشر على القوانين المكملة للقواعد الدستورية وعلى ضرورة اصدار قانوني الجماعات الاقليمية بقانون عضوي (أولا) وكذا سيوفر ضمانات من شأنها اقرار عناصر الاستقلالية للجماعات (ثانيا)، في حين أن المؤسس الدستوري قد وظف عدة تسميات للجماعات الاقليمية وهو أمر من شأنه خلط المفاهيم وادخالها في حيز من الغموض (ثالثا) كما أن من شأن التقسيم الاقليمي التأثير على الجماعات الاقليمية (رابعا)، ذلك باكتفاء المؤسس الدستوري على ذكر مستويين فقط في حين نلاحظ وجود وحدات ادارية غير مذكورة في الوثيقة الدستورية يمكن أن تتصادم واختصاصات الجماعات الاقليمية .

أولا: عن صدور قانوني البلدية والولاية بموجب قانون عادي

يوفر القانون العضوي حماية أكبر للجماعات الاقليمية في ممارسة حقوقها وحرقاتها لتعلق موضوعاته بالمجالات الحيوية للحقوق والحرقات الأساسية⁶¹، ذلك أن القانون العضوي هو الذي يأتي تكملة وايضاح للأحكام الدستورية كما يتمتع بقدر عالي من الحماية القانونية فيما يخص مساهمه بأي شكل من الأشكال، سواء بتعديل جزئي أو إلغاء كلي، كقانون الانتخابات والقانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي، في حين أن الجماعات الاقليمية وعملا بأحكام المادة 139 من التعديل الدستوري لـ2020 في المطة 11 التي نصت على أن مجال التقسيم الاقليمي للبلاد⁶²، يصدر بموجب قانون، وهذا ما تم تأكيده من خلال المادة الأولى الفقرة 3 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية حينما نصت: " ... وتحديث بموجب قانون " .⁶³ وكذلك المادة الأولى الفقرة 7 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية حينما نصت: " ... وتحديث بموجب القانون " ⁶⁴.

لكن اذا ما ذكرنا المادة 4 من القانون سالف الذكر فإنها تنص على : " تكلف الولاية بصفتها الدائرة الادارية، بالأعمال غير الممركزة للدولة وتساهم في تنفيذ السياسات العمومية ضمن الاطار

⁶¹ - فريجات إسماعيل، المرجع السابق، ص. 32.

⁶² - المادة 139 من التعديل الدستوري 2020، سالف الذكر.

⁶³ - قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج،ر،ج،ج عدد 37 صادرة في 3 جويلية 2011، معدل ومتمم في بعض أحكامه، بموجب أمر رقم 21-13، مؤرخ في 31 أوت سنة 2021، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 67، صادر في 31 أوت 2021، المادة الأولى الفقرة الثالثة.

⁶⁴ - قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج،ر،ج،ج عدد 12، صادرة في 29 فيفري 2012، المادة الأولى الفقرة 7.

المحدد لتوزيع صلاحيات ووسائل الدولة بين مستوياتها المركزية والإقليمية".⁶⁵ إذ نفهم من المادة أن الولاية تعتبر من السلطات العمومية والتي بدورها يتم التشريع في مجالها بموجب قانون عضوي عملا بأحكام المادة 140 من التعديل الدستوري لـ 2020، حينما نصت على: "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية: تنظيم السلطات العمومية وعملها...".⁶⁶ إذ اعتبرنا أن البلدية والولاية جزء من النظام الإداري للدولة التي هي كسلطة تنفيذية واحدى السلطات العامة لها إلى جانب السلطات الأخرى، مما يدعنا نتساءل عن دستورية تنظيمها وإنشاءهما بموجب قانون عادي وليس بقانون عضوي.⁶⁷

مما يجعلهما أكثر عرضة للتدخل بالتعديل وكذا التقلت من الرقابة الدستورية الإلزامية، وذلك بما يتسم به القانون العادي من اجراءات وترتيبات أقل تعقيدا من القانون العضوي، الذي يتطلب رقابة المجلس الدستوري كإجراء الزامي قبل اصداره، نصاب يتمثل في أغلبية أعضاء المجلس الشعبي الوطني والأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس الأمة، مما يطرح السؤال لماذا لا يتم الاستناد إلى المادة 140 من الدستور التي يستلزم معها تنظيمها بقانون عضوي، الأمر الذي يعبر عن تدهور معيار تدرج القواعد القانونية ويعد انتقاصا من مكانة نظام الجماعات الإقليمية، نتيجة قصور المعالجة الدستورية له بالنقص والغموض الذي أدى ضعف في تنظيمها القانوني.⁶⁸

على ضوء ما تقدم فإن صدور تنظيم قانون الجماعات الإقليمية بشكله الحالي أي بقانون عادي يعد غير دستوري، وبحسب نية الإرادة السياسية من خلال المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية المعد للمناقشة واثراء حاليا تتجه إلى الاستمرار في الأخذ بذلك، الأمر الذي يطرح غموضا يجب

⁶⁵ - المادة 4، قانون رقم 07-12، سالف الذكر .

⁶⁶ - أنظر المادة 140 من التعديل الدستوري لـ 2020، سالف الذكر .

⁶⁷ - فريجات إسماعيل، آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، المرجع السابق، ص. 30-31 .

⁶⁸ - فريجات إسماعيل، المرجع السابق، ص. 31.

(ننوه أنه وبعد التعديل الدستوري لـ 2020 قد تغير تسمية المجلس الدستوري إلى المحكمة الدستورية وكذا تغير في الترقيم المواد المادة 141 أصبحت المادة 140، ومن خلال استعماله لتسمية أعضاء المجلس الوطني الشعبي فإنه قد أغفل عن توظيف مصطلح نواب المجلس الوطني الشعبي بدل من مصطلح أعضاء .)

أزالته بالتعديل المشار إليها سابقا لتجاوز مسألة عدم الدستورية، ونعتقد أن هشاشة التنظيم القانوني للجماعات الإقليمية مرده يعود في المقام الأول إلى هشاشة في تنظيمها الدستوري⁶⁹.

ثانيا : عدم ابراز عناصر استقلالية الجماعات الإقليمية كضمانة دستورية.

يعتبر المجلس المنتخب المعبر عن ارادة المواطن المحلي، من أهم عناصر استقلالية الجماعات الإقليمية التي طالما كرستها الدساتير الجزائرية وهي في حقيقة الأمر ضمانة دستورية تكرر الاستقلال العضوي للجماعات الإقليمية عن السلطة المركزية، غير أن هذا القصور في تكريس استقلال الجماعات الإقليمية جعل أهم ما يميز الدستور الجزائري في معالجته للجماعات الإقليمية هو الغياب التام لمقومات هذه الجماعات، باستثناء مساهمة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية وهو فراغ قانوني كبير رغم التعديلات الكثيرة التي عرفتها، حيث اقتصر المؤسس الدستوري في معالجته للمركزية الإقليمية في تحديد أصنافها فقط من دون تحديد أي معالم تكريس استقلالها عن السلطة المركزية⁷⁰. إذ كان بمقدور المؤسس الجزائري أن يؤصل للإدارة المحلية على أكبر قدر ممكن من الأسس مما يجعل منها ليست مذكورة فقط، بل وراسخة في المجتمع وتقاليد، وحتى في النظام القانوني الجزائري عن طريق نصه مثلا على ضرورة تمتع تلك الجماعات بالشخصية القانونية أو النص صراحة على ضرورة تمتعها بحرية في مباشرة اختصاصاتها ومن ثم اعتراف باستقلالها الإداري⁷¹.

ثالثا: عدم استقرار المؤسس الدستوري على تسمية واضحة.

إن المتمعن في الدساتير المتعاقبة للدولة الجزائرية يلاحظ وجود تردد من المؤسس الدستوري في الاستقرار على تسمية واحدة، إذ وظف في التعديل الدستوري لـ 2016 من خلال المادتين 15 و16 على التوالي مصطلحين مختلفين. في المادة 15 استعمل مصطلح "الجماعات المحلية" في حين استعمل في المادة 16 لفظ "الجماعات الإقليمية" بالرغم أنه كان يتحدث حول نفس الهيئات أما في التعديل الدستوري لـ 2020 فقد استقر على تسمية واحدة، إذ وظف مصطلح الجماعات المحلية في المادتين 16 و17 فمن الواضح أنه تنازل صراحة عن استعمال مصطلح الجماعات الإقليمية، بالرغم من

⁶⁹ - فريجات إسماعيل، المرجع السابق، ص.32.

⁷⁰ - قدومه وحيدة، الجماعات الإقليمية في الدساتير الجزائرية بين التكريس ومحدودية الترقية المعيارية لها، المرجع السابق، ص.229.

⁷¹ - بوحانة ثابتي، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة - واقع وآفاق -، أطروحة الدكتوراة في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2015، ص.31.

أن المشرع ومن خلال قانون البلدية 11-10 المادة الأولى منه نصت: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية"⁷². والمادة 3 من قانون الولاية 12-07 التي تنص على: "تتوفر الولاية بصفقتها الجماعة الإقليمية اللامركزية على ميزانية خاصة بها..."⁷³ ومن هنا نلاحظ التناقض الموجود ما بين المؤسس الدستوري والمشرع في المصطلحين، بالرغم انهما يعبران عن كل من البلدية والولاية لذا نتساءل حول التسمية الأقرب للصواب؟

إن المصطلح الأنسب هو "الجماعات الإقليمية". حيث تشير عبارة الجماعة ويفهم منها الوحدة والرابطة والنظام والتشاور فهي رابطة روحية بينهما، أما الإقليمية تعني ممارسة اختصاص على مستوى رقعة جغرافية محددة وهي أحسن من مصطلح المحلية التي توحى الاستقلال الكلي⁷⁴.

نخلص إلى أنه لتعميق مفهوم اللامركزية من حيث المصطلحات دائما، فلم يولي المؤسس الدستوري والمشرع الجزائري أهمية كبيرة للجماعات الإقليمية بهذا الشأن، فكل منهما لا يفرق ولا يميز بين المصطلحات ويخلط ما بين ما هو (إقليمي ومحلي...) ⁷⁵.

رابعا: علاقة التقسيم الإقليمي بمركز الجماعات الإقليمية .

يرتبط نجاح أي جماعة اقليمية في تأدية مهامها سواء البلدية أوالولاية بمدى مراعاة عند إحداثها توفير مجموعة من الوسائل القانونية والمادية والفنية والبشرية، وذلك في اطار ما يعرف بمقومات اللامركزية الادارية ولقد شهدت الجزائر عدة تقسيمات ادارية ترتب عنها الزيادة في عدد الجماعات الإقليمية لاسيما البلديات⁷⁶. تقترن عملية التقسيم الإقليمي المعمول بها من طرف السلطة العمومية بدوافع عديدة تنطوي على مجموعة من الأهداف، فهناك العامل الإداري التجسيد في رغبة الدولة في تقريب الإدارة من المواطنين، وتوسيع نطاق المشاركة في إدارة الشؤون المحلية، وهناك العامل الديموغرافي المرتبط برغبة الدولة في تحقيق تناسب بين الاطار الجغرافي للوحدة المحلية والمعطيات الديموغرافية لهذه الوحدة، ثم هناك العامل الاقتصادي المتمثل في سعي الدولة لرفع من المستوى

⁷² - المادة الأولى، قانون 11-10، يتعلق بالبلدية، سالف الذكر.

⁷³ - المادة 03، قانون 12-07، يتعلق بالولاية، سالف الذكر.

⁷⁴ - فريجات إسماعيل، آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، المرجع السابق، ص. 39-40.

⁷⁵ - فريجات إسماعيل، المرجع السابق، ص. 40.

⁷⁶ - جعفري نعيمة، التقسيمات الادارية وأثرها على الجماعات الإقليمية (البلديات) في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، سعيدة، ص. 80.

المعيشي للسكان، وتحقيق التوازن الاقتصادي بين مناطق البلاد⁷⁷. قُسمت الجزائر أيام الاستعمار تقسيما اداريا مصطنعا ضمن 1535 بلدية، بعد الاستقلال عرفت تقسيم كذلك العديد من التطورات في هيكله ووظائفه الادارية⁷⁸.

استُحدث لأول مرة في التنظيم الاقليمي في الجزائر نظام المقاطعات الادارية، باعتبارها وحدة ادارية جديدة تدعمت بها الادارة العامة الجزائرية، ذلك بموجب الاصلاحات السياسية والادارية الأخيرة بعدد (10) في ولايات الجنوب، التي تمتاز بخصوصيات جغرافية وسيادية وأخرى اقتصادية وثقافية، على أن تعمم لاحقا لتشمل سنة (2016) ولايات الهضاب العليا في مرحلة أولى وتختتم بإحداث مقاطعات ادارية في ولايات الشمال سنة (2017)، تهدف لتجويد وترقية الخدمة العمومية من خلال استجابة لمصالح وحاجيات المواطنين المتزايدة بكفاءة ونوعية في المكان والزمان المناسبين⁷⁹.

لم تتوقف السلطة المركزية عند هذا الحد بل توجهت سنة 2018 إلى استحداث مقاطعات جديدة في البلدة (01) الجزائر (01)، عنابة (01)، قسنطينة (05) ووهران (06) مزودة كذلك بهياكل ادارية ومجالس وولاية منتدبون تحت سلطة الوالي في نظام مشابه لسابقه⁸⁰. وهوما تم استحداثه بموجب المرسوم الرئاسي 18-337⁸¹.

من منطلق استحداث المقاطعات الادارية بموجب مرسوم رئاسي، نتساءل حول مدى دستوريته؟ خاصة أن المادة 139 من التعديل الدستوري لـ 2020 قد أتت بصريح العبارة بالاختصاص الأصيل للبرلمان للتشريع كأصل في مجال التقسيم الاقليمي بموجب قانون عادي. كما سار المشرع في نفس المنهج سنة 2019 باستحداثه لعشر 10 ولايات جديدة بموجب قانون 19-12 المتعلق بالتنظيم الاقليمي للبلاد⁸²، أين اعترف لها بكامل الاختصاصات مع الولايات الأخرى.

⁷⁷ - برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص. 49.

⁷⁸ - صابر نصر الدين عبد السلام، "اعادة هندسة التقسيم الاقليمي الجزائري كآلية لتقليص الانفاق المحلي"، مجلة السياسة العالمية، المجلد 6، العدد 01، 2022، ص ص. 840-859؛ خصوصا؛ ص. 847.

⁷⁹ - فريجات إسماعيل، "النظام القانوني للجماعات الاقليمية في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 12، 2016، ص 205.

⁸⁰ - صابر نصر الدين عبد السلام، المرجع السابق، ص. 849.

⁸¹ - مرسوم رئاسي رقم 18-337، يتضمن احداث مقاطعات ادارية في المدن الكبرى وبعض المدن الجديدة وتحديد قواعد سيرها، الجزائر، ج، ج، د، ش، عدد 78.

⁸² - قانون رقم 19-12، يتعلق بالتنظيم الاقليمي للبلاد، الجزائر، ج، ج، د، ش، عدد 78.

نشير أن سياسة التقسيم الاقليمي المتبعة في الجزائر، تؤثر كذلك سلبا على استقلالية الجماعات الاقليمية وذلك من خلال، اعتماد مستويين فقط في الوحدات الادارية وهما البلدية والولاية، دون اضافة المنطقة (اقليم) التي قد تساهم في حل العديد من المشاكل المالية والادارية من خلال تنسيق الجهود بين الجماعات المتجانسة لمجابهة قضايا التنمية بصفة عامة، وحل مشكل الصراعات الحدودية وغيرها.⁸³ بينما يقوم النظام الفرنسي على أساس تقسيم اقليم الدولة إلى نماذج موحدة تتماثل وحدات كل منهما في عموم أقاليم الدولة، ويقوم على مبدأ وحدة النمط إذ يقسم الإقليم اداريا إلى وحدات متماثلة في اختصاصاتها وعلاقاتها بالسلطة اللامركزية، بمعنى أنه يتميز بوحدة الأسلوب في التنظيم وادارة كل نوع من الوحدات الادارية، سواء في تحديد التقسيمات الادارية وبيان سلطاتها وتقرير اختصاصاتها أو علاقاتها بالحكومة المركزية دون اعتبار لحجمها أو أهميتها الاقتصادية، ويتكون من ثلاث مستويات للتقسيم الاقليمي يتمثل في البلدية والمحافظة والأقاليم (الجهات)⁸⁴.

في الاخير يختلف شكل التقسيم الاقليمي المُعتمد من دولة لأخرى، غير أن التنظيم الاقليمي للدول الغربية هواكثر نجاعة واستقلالية وأقل صرامة عن نظيره في الدول العربية . الجزائر من الدول التي قسمت تنظيمها إلى بلديات وولايات ، وكغيرها من الدول لازالت تعاني جملة من المشاكل تتعلق أساسا بضعف الموارد المالية المحصورة بمداخل الجباية البترولية المتقلبة، ناهيك عن مشاكل الانسداد داخل المجالس وضعف المقاربة التشاركية دون أن ننسى مخلفات التقسيم الاقليمي... وكلها مشاكل تتطلب الحل

85

الفرع الثالث

تأثير الحراك الشعبي على مركز الجماعات الإقليمية في التعديل الدستوري

لسنة 2020

إن الميزة الأساسية التي تطبع الحراك الشعبي أو الاحتجاجات الجماهيرية، هو تعبير أفراد المجتمع على الوضع السياسي أو الاجتماعي غير المقبول مصدره السلطة السياسية الحاكمة، وعليه يمكن اعتبار الحراك الشعبي يدخل ضمن الحركات الاجتماعية عموما ذات التعبير عن عدم الرضا

⁸³ - برارة وهيبية، المرجع السابق، ص. 52.

⁸⁴ - فريجات اسماعيل، آليات تطوير الجماعات الاقليمية في الجزائر، المرجع السابق، ص. 50.

⁸⁵ - صابر نصر الدين عبد السلام، المرجع السابق، ص. 846 .

السياسي والتي عرفها البعض على أنها " الجهود المنظمة التي تبذلها مجموعة من المواطنين بهدف تغيير الأوضاع، أو السياسات أو الهياكل القائمة لتكن أكثر اقترابا من القيم التي تؤمن بها الحركة "86.

فقد أثبت الشعب الجزائري تحضره من خلال سلمية المظاهرات التي جرت يوم 22 فيفري 2019 المُرسَم كيووم وطني للأخوة والتلاحم بين الشعب وجيشه من أجل الديمقراطية⁸⁷ معبرين عن رفضهم لترشح الرئيس الأسبق عبد العزيز بوتفليقة (رحمة الله عليه) وكذا مطالبة كل النظام السياسي القائم آنذاك بالرحيل ومن أبرز النتائج المنبثقة من الحراك هو التعديل الدستوري لسنة 2020 كخطوة لتوطيد العلاقة وإعادة بناء سبل تعزيز الثقة بين الشعب والسلطة ومن المخرجات الرئيسية التي تمخضت من التعديل الدستوري الأخير ولها علاقة مباشرة بمركز الجماعات الإقليمية . هي إعادة تأهيل المجتمع المدني وفق معايير الديمقراطية التي تتيح استقطاب النخب وتعمل على توليها مسؤوليات قيادية للارتقاء بالديمقراطية التشاركية وضمان مشاركة المواطن في صنع القرار المحلي⁸⁸. وهذا ما أكدته المادة 16 الفقرة الثالثة من التعديل الدستوري 2020 التي نصت : " تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لاسيما من خلال المجتمع المدني "89.

أولى المؤسس الدستوري أهمية للبلديات التي تعرف تدني على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي ذلك بتخصيصهم للفقرة الثانية من المادة 17 من التعديل الدستوري لـ 2020 والاتي نصها : " بغرض تحقيق توازن اقتصادي واجتماعي للبلديات محدودة التنمية، وتكفل أفضل باحتياجات سكانها، يمكن أن يخص القانون بعض البلديات، الأقل تنمية، بتدابير خاصة "90. في حين قام المؤسس بإبراز العلاقة الوظيفية بين الجماعات الإقليمية والإدارة المركزية من خلال المادة 18 والاتي نصها : " تقوم العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز "91.

⁸⁶ - عرابسية أحمد تقي الدين، قزو محمد آكلي، " مطالب الحراك الشعبي ومضمون التعديل الدستوري 2020"، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 6، العدد 2، 2020، ص ص. 1519-1541؛ خصوصاً ص. 1522.

⁸⁷ - أنظر المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 20-47، مؤرخ في 19 فيراير سنة 2020، يتضمن ترسيم تاريخ 22 فيراير " يوماً وطنياً للأخوة والتلاحم بين الشعب وجيشه من أجل الديمقراطية".

⁸⁸ - تلعيش خالد، " هندسة النظام الانتخابي في الجزائر : مدخل لإدارة الأزمة وتجديد النظام السياسي"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 10، العدد 03، 2019، ص ص. 563-546؛ خصوصاً ص. 558.

⁸⁹ - المادة 16 من التعديل الدستوري لـ 2020، سالف الذكر.

⁹⁰ - المادة 17 من التعديل الدستوري لـ 2020، سالف الذكر.

⁹¹ - المادة 18 من التعديل الدستوري لـ 2020، سالف الذكر.

نُخلص للقول أن الحراك الشعبي قد ساهم بتعديل الدستور، الذي بدوره مس ولوبشكل طفيف مركز الجماعات الإقليمية في بعض المواد كسابقه من الدساتير والتعديلات الطارئة عليهم سار على المنهج. أي طمسه لمعالم اللامركزية الإقليمية ويبقى نفس الإشكال القائم حول تهميش القيمة الدستورية للبلدية والولاية بالرغم من أنهما سلطات إقليمية تمارس صلاحيات واسعة وهامة .

المطلب الثاني

الممارسات القانونية الماسة باستقلالية وفعالية الجماعات الإقليمية .

تبنى المشرع الجزائري مبادئ التنظيم الإداري اللامركزي التي أسست لعلاقة استقلالية للجماعات المحلية عن الدولة، إلا أنه أظهر نزعته في تقييد هذه الاستقلالية لصالح ارتباط بالدولة من خلال تكثيف تواجد ممثلي سلطة المركز على مستوى هذه الجماعات، وإسناد اختصاصات واسعة ذات بعد محلي لهؤلاء الممثلين⁹² . وكذا استمرارية التبعية المالية بجهات عدم التركيز مما يوحي بانعدام سلطة إقليمية فعالة سواء من الجانب المالي أو الوظيفي كسلطة اتخاذ القرار دون العودة لجهات عدم التركيز فنجدها دائما ما تكون مقيدة وتحت طائلة عدم مشروعية القرارات الصادرة من طرفها في حالة غياب التصديق أي الرقابة القبلية الملزمة على الأعمال . بالرغم من وجود قانوني البلدية والولاية اللذان يضمنان حيز من الاستقلالية إلا أنها تبقى شكلية، لا تخدم معالم تجسيد اللامركزية على مستوى الأقاليم إذ يشوبهما نقائص من خلال بناءهما الهيكلي بداية من المجلس الشعبي البلدي (الفرع الأول) الذي يمثل القاعدة الإدارية الأساسية للدولة وكذا المجلس الشعبي الولائي (الفرع الثاني) .

الفرع الأول

نقائص البناء الهيكلي للمجلس الشعبي البلدي .

لقد كان لقانون البلدية الجديد صدى واسع داخل وسائل الإعلام، وجدلا حاد بين أوساط الطبقة السياسية، يعكس من الناحية المبدئية اللامركزية الإدارية على مستوى النصوص التشريعية، وكذا على مستوى الخطاب السياسي الرسمي، أما من الناحية الواقعية تبقى السلطات اللامركزية (وزير الداخلية) وممثليها عبر الولايات (الوالي ورؤساء الدوائر) يحتفظون بالممارسة الفعلية لأهم الصلاحيات المحلية

⁹² - تيسمبال رمضان، "قراءة قانونية في علاقات الدولة بالجماعات المحلية على ضوء المادة 18 من دستور 2020"، مجلة معارف، مجلد 16 العدد 2، 2021، ص.ص. 24-43؛ خصوصا ص. 34 .

المخولة قانونا للهيئة المنتخبة (المجلس الشعبي البلدي) وهوما يبرز دعم المركزية على حساب اللامركزية (أولا)⁹³. وهوما يقتضي بالضرورة اعادة تنظيم هياكل وأجهزة الأشخاص اللامركزية بما يتماشى مع مقتضيات التسيير الحر⁹⁴. كما تم حصر صلاحيات الجماعات الإقليمية في اتخاذ المداولات دون تنفيذها (ثانيا) مما يعبر صراحة عن انتفاء التسيير الفعلي لها، مع تسجيل للاستمرارية الشكلية للنصوص القانونية للمالية المحلية (ثالثا) ما يكرس التبعية للسلطات العليا.

أولاً: دعم المركزية على حساب اللامركزية .

دعم قانون 10-11 المتعلق بالبلدية من تواجد أجهزة عدم التركيز على المستوى القاعدي وذلك بمنحهم اختصاصات واسعة، من شأنها المساس بأسس اللامركزية الأصيلة للجماعات الإقليمية بما فيها البلدية وهذا ما يبين لنا نية المشرع في تقييد السلطة التقريرية لتلك الجماعات، إن دل على شيء فإنما يدل على هيمنة أجهزة عدم التركيز على الاختصاصات الإقليمية التي كانت من صميم المجالس المحلية المنتخبة والتي تعبر عن الإرادة الشعبية والأدري بشؤونها. أما عدم التركيز الإداري، فهو عبارة عن تطبيق لفن إداري وليس له بذاته قيمة ديمقراطية وبالتالي يترك الإدارة بيد السلطة المركزية أوبيد موظفيها، لذا يتمثل عدم التركيز في زيادة سلطات واختصاصات ممثلي السلطة المركزية في الأقاليم⁹⁵. ويتجلى ذلك بالنظر إلى الصلاحيات المخولة للمجالس الشعبية البلدية بدون مدها بالأليات اللازمة لممارستها (أ) وكذا من خلال توسيع الاختصاصات الأمين العام مقارنة برئيس الجهاز التنفيذي للبلدية (ب) وهذا ما يبرز لنا تركيز السلطة في يد المعين على حساب المنتخب (ج).

⁹³ - بن عبد الحق فوزي، "قراءة سياسية في قانون البلدية 10-11 - اصلاح بلدي أم احتواء للتحوّل الديمقراطي-"، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد الرابع عشر، ص.ص. 97-111؛ خصوصا ص.105.

⁹⁴ - زغداوي محمد، "المجموعات الإقليمية في الجزائر: أية اصلاحات؟"، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 35، 2011، ص.ص. 193-210؛ خصوصا ص. 196.

⁹⁵ - صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون، فرع: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2010، ص 14.

أ: اختصاصات المجالس الشعبية البلدية بدون صلاحيات .

يعد المجلس الشعبي البلدي أحد الدعائم الأساسية للجماعات الإقليمية، وظهر محوريا لتسيير اللامركزي وبذلك حظي باختصاصات واسعة تضمنها قانون 10-11.⁹⁶ تنص المادة 52 من قانون البلدية على ما يلي : " يعالج م. ش. ب الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات " . ومن خلال هذه المادة يتضح لنا أن م. ش. ب يتولى كل الصلاحيات التقليدية للمجلس البلدي وكذلك صلاحيات ذات طابع اقتصادي واجتماعي وثقافي"⁹⁷. لكن الاشكال القائم يتمثل في صدام هذه الاختصاصات الواسعة للمجلس الشعبي البلدي بمحدودية الممارسة على أرض الواقع وهذا راجع لتدخل ادارة عدم التركيز في التوجيه واعادة صياغة الأولويات المحلية من جهة وكذا نقص وضعف في الوسائل المالية المتاحة لها لمباشرة اختصاصها بشكل آلي . فالمُستشَف من المواد يظهر أن هذه الاختصاصات الموكلة للمجالس لا تعد في معظمها التزامات واجبة التنفيذ، حيث تتولى هذه الهيئات القيام بها حسب امكانياتها المادية والبشرية ووفق المساعدات التي تقدمها لها مصالح الدولة، باستثناء بعض المجالات التي أوجب فيها المشرع على المجالس الشعبية البلدية اجبارية التدخل ومباشرة بعض المهام تحت طائلة حلول الوالي محلها⁹⁸.

من خلال ما تقدم، نصل إلى القول أن المجالس الشعبية البلدية تتمتع بصلاحيات واسعة تمس جميع جوانب وميادين الحياة، ألا أن الملاحظ على العديد من هذه الصلاحيات أنها لا تُعد اجبارية، أي أن الأمر يتعلق في أغلب الحالات بمجرد امكانية متاحة تحقيقها متوقف على ارادة المنتخبين كما أن الاضطلاع بالكثير من هذه الصلاحيات خاصة الاقتصادية منها يفرض توفر امكانيات لازمة والضرورية التي من شأنها أن تضمن التجسيد الفعلي والحقيقي لهذه الأدوار⁹⁹.

⁹⁶- سويقات أحمد، "الجماعات الإقليمية ووحدة اقليم الدولة في الجزائر"، مجلة نفاثر السياسة والقانون، العدد 14، ، 2016، ص 57-68؛ خصوصا ص.65.

⁹⁷- لباد ناصر، الأساس في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، لباد للنشر والتوزيع، سطيف، الجزائر، 2017، ص 113.

⁹⁸-مزوزي فارس، المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري، أطروحة الدكتوراه في العلوم القانونية، تخصص: إدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، 2020، ص. 218-219.

⁹⁹- مزوزي فارس، المرجع السابق، ص. 231.

ب : مزاحمة الأمين العام للبلدية لصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي .

لعل من أهم ما جاء به قانون البلدية الجديد أنه أدخل ضمن الأجهزة للبلدية شخصية الأمين العام فالمادة 15 نصت صراحة أن هياكل البلدية تتشكل من المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي وإدارة ينشطها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي¹⁰⁰. حيث أنطت المادة 125 من قانون 10-11 للأمين العام تنشيط الإدارة العامة، وبالنظر إلى فحوى ومضمون المادة 129 التي ذكرت المهام المباشرة من طرفه تحت سلطة رئيس المجلس البلدي¹⁰¹.

إضافة للاختصاصات السابقة التي يتمتع بها، تم تعديل المصطلحات باستبدالها بأخرى واسعة وأكثر غموضا في نفس الوقت لتحديد صلاحيات الأمين العام للبلدية، مثال : ينشط . يتولى ضمان، يتلقى... مما أدى إلى تعقيد الأمر أكثر¹⁰². ويتخصص ذات القانون، فإن المشرع آثر نزع بعض من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي وإسنادها للأمين العام وإن كان هذا الأخير يعمل تحت سلطته كتوليه إعداد مشروع الميزانية بعدما كان هذا حقا خالصا لرئيس المجلس الشعبي البلدي في ظل القانون القديم . وهوبذلك القانون 10-11 يكون قد دعم تواجد مركز الأمين العام خاصة بالنظر إلى نوعية المهام الموكلة له باعتبارها من الصلاحيات الأساسية لتسيير البلدية، الأمر الذي يبرز نية المشرع الواضحة في دعم تواجد السلطة المركزية على المستوى البلدي وبالتالي التضييق من حريتها¹⁰³، الأمر يضعنا أمام تداخل في الصلاحيات بينهما أوصلاحيات متشابهة إلى حد ما، ومن هنا تبدواإرادة المشرع واضحة نحو تعزيز صلاحيات هيئة التركيز (الأمين العام)، إلى جانب الهيئة اللامركزية (رئيس المجلس الشعبي البلدي)¹⁰⁴.

إذ يعكس اهتمام بمنصب الأمين العام للبلدية في قانون البلدية الجديد أيضا في ترجيح كفة المعينين على حساب المنتخبين، إذا هذه الإجراءات كلها تدل على الرغبة الحكومية في تحقيق استقرار

¹⁰⁰ - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الرابعة، جسور للنشر والتوزيع ، المحمدية، الجزائر ، 2017، ص.411.

¹⁰¹ - بوحانة ثابتي، المرجع السابق، ص. 325.

¹⁰² - بن عبد الحق فوزي، "قراءة سياسية في قانون البلدية 10-11 - اصلاح بلدي أم احتواء للتحوّل الديمقراطي"، المرجع السابق، ص. 106.

¹⁰³ - بوحانة ثابتي، المرجع السابق، ص. 326.

¹⁰⁴ - طواهرية أبوداود، غيتاوي عبد القادر، " المركز القانوني للأمين العام للبلدية في النظام القانوني الجزائري "، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية ، المجلد :02، العدد 02 ، 2018، ص.45-59؛ خصوصا ص. 56.

للجماعات المحلية وتسييرها وفق أطر جديدة تفرضها التحديات الراهنة بتدعيم سلطة عدم التركيز الإداري وضمان استقرار للجماعات المحلية مهما كانت مشاكلها¹⁰⁵. ومن خلال صياغة ومضمون ما سبق، فإن القاعدة كانت تدعيم عدم التركيز على حساب اللامركزية وهذا عن طريق رد الاعتبار لمنصب الأمين العام للبلدية بمنحه صلاحيات واسعة المهام وعديدة المجالات، جعلت منه منصبا موازيا لمنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي، بعدما كان في السابق مجرد موظف خاضع لسلطة هذا الأخير، ومجرد هيئة تضطلع بمهام الإدارة، أصبح بموجب هذا القانون هيئة تسيير وإدارة في آن واحد¹⁰⁶.

ج : تركيز السلطة في يد المعين وانقاصها من المنتخب.

يُعتبر مبدأ التعيين من المبادئ التي يقوم عليها نظام عدم التركيز الإداري، الذي تُكرس وتبسط فيه الدولة وجودها عن طريق تعيين ممثلين لها على مستوى الوحدات المحلية، وهوما اعتمده وبإفراط المشرع الجزائري، يعهد لهؤلاء الممثلين ممارسة مهام تمثيلية للدولة على المستوى المحلي، تدعيما لعلاقة تبعية الوحدات المحلية للمركز¹⁰⁷. إذا كان الانتخاب هو الركن الأساسي الذي يقوم عليه نظام اللامركزية الإدارية وهو أحد أهم أسس استقلالية الجماعات المحلية، فإن أسلوب التعيين يرتبط أساسا بالنظام المركزي أين يتخذ صورة عدم التركيز الإداري، هذا الأخير يجد مبرره في مد الإدارة بكفاءات مؤهلة صاحبة خبرة وكفاءة¹⁰⁸.

إلا أن هذا الأسلوب يؤدي إلى الحرمان من حق ممارسة الحياة الديمقراطية، بحيث تصبح الأجهزة المحلية محكومة بفئة موالية للسلطة المركزية، عندما تستهدف عملية التعيين تحقيق الولاء السياسي أو الأيديولوجي¹⁰⁹. وبالتالي فيبقى العضوالمعين، يسعى لخدمة السلطة صاحبة التعيين وارضاءها بدل خدمة الجماعة المحلية المتواجدة بها خاصة وأنها تملك حق عزله متى شاءت نظرا لعدم تحديد العهدة،

¹⁰⁵ - بن عياش سمير، "تقييم الإطار القانوني لمنصب الأمين العام للبلدية في الجزائر 2011-2017"، دفاثر السياسة والقانون، العدد 18، 2018، ص ص 33.

¹⁰⁶ - بن عبد الحق فوزي، المرجع السابق، ص. 106.

¹⁰⁷ - تيسمبال رمضان، "قراءة قانونية في علاقات الدولة بالجماعات المحلية على ضوء المادة 18 من دستور 2020"، المرجع السابق، ص 34.

¹⁰⁸ - برازة وهيبة، "مدى تجسيد الانتخاب لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر"، كلية الحقوق، جامعة بجاية، ص ص 212-219؛ خصوصا ص. 215.

¹⁰⁹ - تيسمبال رمضان، "استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر: وهم أم حقيقة؟" المرجع السابق، ص 66.

إضافة إلى خضوعه للسلطة الرئاسية، مما جعل الاستقلالية تتعارض مع التعيين وبالنسبة للجزائر، ورغم الاعتماد الكلي على وسيلة الانتخاب لعضوة المجالس الشعبية المحلية، إلا أن المشرع الجزائري اعتمد على أسلوب التعيين في اختيار أجهزة وهيئات أخرى . ومنح لها سلطة تولي وتسيير مصالح محلية، هي في الأصل من صميم الاختصاصات المحلية، والتي من المفروض أن تتولاها من جهة المبدأ الهيئات المنتخبة¹¹⁰.

من خلال فحص قانون البلدية فإن الملاحظ هو دعم لأجهزة عدم التركيز المتمثلة أساسا في الوالي، رئيس الدائرة، والأمين العام للبلدية مع منحهم صلاحيات واسعة تجعل منهم في مركز متميز عن المنتخب، والتي كانت من الأجدر أن تعود للهيئات المنتخبة ، كونها الأصيلة في ممارسة هذه الاختصاصات . فنجد المادة (57) من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية قد قيدت تنفيذ المداورات المتخذة من طرف المجلس الشعبي البلدي بإجراء المصادقة الصريحة من طرف الممثل الأول للدولة على المستوى الاقليمي وهو الوالي وهذا يجعل صلاحيات المنتخب أي رئيس المجلس الشعبي البلدي رهينة قبول المعين وهو الوالي . وهذا في الحالة العادية ، كما وسع المشرع من سلطات الوالي إلى أن تشمل حتى الظروف الاستثنائية .

أضافت المادة (51) من قانون 10-11 حالة أخرى، وهي حالة وجود ظروف استثنائية تعيق اجراء الانتخابات بالبلدية، حيث يقوم الوالي بتعيين متصرف ومساعدين له لتسيير شؤون البلدية، وهذا بعد رفع تقرير لوزير الداخلية، ويمارس هذا المتصرف سلطات المجلس البلدي ورئيسه بدون استثناء تحت سلطة الوالي، إلى غاية تنصيب مجلس جديد للبلدية، وبالتالي يتم الانتقال بصفة آلية من نظام اللامركزية إلى نظام عدم التركيز. وإذا كانت هذه الاجراءات تجد مبررها في ضرورة الحفاظ على أمن المواطن واستمرار المرفق العام، إلا أن اللجوء إلى التعيين من طرف السلطات اللامركزية كوسيلة لتسيير الشؤون البلدية التي تعرض مجلسها للحل يشكل مساسا بمبدأ من مبادئ اللامركزية الاقليمية والديمقراطية التشاركية¹¹¹.

¹¹⁰ - برازة وهيبة، المرجع السابق، ص. 205.

¹¹¹ - بن عبد الحق فوزي، "قراءة سياسية في قانون البلدية 10-11 - اصلاح بلدي أم احتواء للتحويل الديمقراطي، المرجع السابق، ص 107.

لم يكتفي المشرع بهذا، بل رد الاعتبار كذلك لرؤساء الدوائر والتوسيع من صلاحياتهم، مما جعل القانون جاء لتدعيم عدم التركيز أكثر منه للامركزية، كما تم لمس الرغبة القوية للسلطات اللامركزية في التواجد حتى على مستوى البلدية . وهذا ما يؤكد تكريس وإعادة تركيز السلطات في يد المعين وانقاصها من المنتخب، كمنظير للامركزية الإقليمية، التي يتطلبها أي نظام جماعات محلية، فهذا القانون ينقص من مبدأ استقلالية المنتخب المحلي وبالتالي من استقلالية البلدية¹¹².

ثانيا : انعدام صلاحية تنفيذ المداولات.

يعتمد المجلس الشعبي البلدي في ممارسة اختصاصاته على اجراء مداولات يتخذ من خلالها قرارات، والتي بدورها تجسد على أرض الواقع، ذلك باجتماعات دورية عادية كل شهرين على ألا تتعدى مدة كل دورة 5 أيام عملا بأحكام المادة 16 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية¹¹³. كما يمكن للمجلس أن يجري اجتماعات في دورات غير عادية ذلك كلما اقتضت الضرورة وتحقق الاجراءات الشكلية الأخرى حسب نص المادة 17 من قانون البلدية¹¹⁴. في حين قد خول القانون للمجلس الشعبي البلدي بإجراء اجتماعات استثنائية وذلك في حالة حدوث كارثة كبرى أوخطر وشيك دون تقييده بمجموعة من الاجراءات القانونية المتعارف عليها في الدورات العادية والغير عادية عملا بأحكام المادة 18 من قانون 10-11¹¹⁵.

إن مداولات المجلس الشعبي البلدي (باستثناء تلك المنصوص عليها في المادة 57 / ق.ب) تصبح قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرون (21) يوما من تاريخ ايداعها بالولاية (المادة 56/ ق.ب) وذلك في حالة سكوت أوعدم اعتراض الوالي طبقا لأحكام المادتين 59 و60 من قانون البلدية . أما مداولات المنصوص عليها في المادة 57 من قانون البلدية فإنها لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي وفي حالة عدم إعلان الوالي عن قراره خلال مدة ثلاثون يوم ابتداء من تاريخ ايداعها بالولاية، فتعتبر هذه الأخيرة مصادق عليها (المادة 58)¹¹⁶.

¹¹² - بن عبد الحق فوزي، مرجع نفسه. ص.107.

¹¹³ - أنظر المادة 16 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، سالف الذكر.

¹¹⁴ - أنظر المادة 17 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، سالف الذكر.

¹¹⁵ - أنظر المادة 18 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، سالف الذكر.

¹¹⁶ - بن بوضياف عبد الوهاب، معالم لتسيير شؤون البلدية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2014، ص

نجد بعض مواضيع هذه المداولات تكون قابلة للتنفيذ باستيفاء الشروط القانونية لصحة المداولات وبعضها الآخر أوبالأحرى تلك التي تتصف برأينا بقدر من الأهمية لتأثيرها المباشر في التسيير المحلي نجد أن المشرع قد خصها بوجوبية التصديق لصحة نفاذها وهذا ما يتبين لنا سواء في القوانين القديمة وحتى بعد صدور القوانين الجديدة الخاصة بالإدارة المحلية¹¹⁷.

تصح اجتماعات المجلس الشعبي البلدي بحضور الأغلبية المطلقة، وتوافق على مداولاتها على أغلبية نسبية، ويفترن تنفيذها من قبل رئيس البلدية بموافقة الوالي على مضمونها، هذا ما جعل الاختصاص التنفيذي لرئيس المجلس الشعبي البلدي صورياً، صحيح أن الوصاية الإدارية كيان الدولة الموحدة تطبيقاً للمركزية، إلا أن المشرع الجزائري جسد عدم التركيز الإداري بسبب تكثيف الرقابة على مداولات المجالس المحلية¹¹⁸.

تطال قانون 10-11 المتعلق بالبلدية مجموعة من النقائص، فلم يُشر إلى إمكانية المطالبة بالبطلان من طرف كل منتخب أو مكلف بالضريبة في البلدية له مصلحة في ذلك بعد إصاق المداولات ويرسل هذا الطلب برسالة موصى عليها للوالي مقابل وصل استلام، على غرار ما فعل في قانون الولاية . غير أنه يجوز لرئيس البلدية أن يتقدم إما بتظلم اداري أو طعن قضائي ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولات¹¹⁹.

في الأخير فيمكن القول أن نظام المداولات المتخذة لدى المجلس الشعبي البلدي مقترنة دائماً بإجراء المصادقة من طرف ممثل ادارة عدم التركيز المتمثل في الوالي ، وهذا ان دل على شيء فإنما يدل على دعم المعين على حساب المنتخب، خاصة وأن مثل هكذا أعمال ادارية يستوجب فيها السرعة لما لها علاقة مباشرة بالصالح العام والمواطنين بصفة مباشرة وتقادي تعطيل الشؤون العمومية المحلية .

¹¹⁷ - قادري نسيم، " الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية : المساهمة المركزية في اتخاذ القرار المحلي "، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني ، المجلد 13، العدد 01، 2016، ص ص.258-274؛ خصوصاً ص. 261.

* (راجع المواد 56-60 من قانون رقم 10-11 يتعلق بالبلدية، سالف الذكر)

¹¹⁸ - يوسف فيزة، "عن تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الاصلاحات السياسية الجزائرية"، المرجع السابق، ص. 224.

¹¹⁹ - فارة سماح، " الوصاية الإدارية ومبدأ الديمقراطية التشاركية في قانون الجماعات المحلية الجزائرية "، مجلة المجلس الدستوري، العدد 16، 2021، ص ص، خصوصاً ص. 27.

ثالثا: استمرارية شكلية النصوص القانونية في المالية المحلية .

إن من البديهي أن من أجل انجاز المشاريع التنموية على الصعيد الاقليمي اسنادها بأغلفة مالية ذلك بهدف تفعيلها من جهة ومن أجل تكريس استقلاليتها من جهة أخرى، نظرا للأهمية البالغة التي يكتسبها الموضوع، فإن المشرع الجزائري قد أحاطهم بمجموعة من القواعد القانونية ذات الصلة من خلال قانون البلدية 10-11 وبالرغم من ذلك إلا أنها تلقى صعوبات وأبرزهم تدخل ممثل ادارة عدم التركيز في اعداد مشروع الميزانية (أ) وكذا انحسار دور البلدية في مجال الاستثمار (ب).

أ : اسناد مهام اعداد مشروع ميزانية البلدية لجهة عدم التركيز .

تعتبر وثيقة الميزانية وثيقة معقدة لا بد من التمتع بمستوى مقبول من الكفاءة للتمكن من وضعها لذا كان على الدولة الجزائرية، انتهاج أسلوب التمييز الايجابي في انتخاب أعضاء المجالس المحلية للحصول على قدر من التأهيل تمكنهم من ممارسة اختصاص معقد وهو وضع الميزانية¹²⁰. اذ يسجل المتتبع لمرحلة اعداد مشروع ميزانية الجماعات الاقليمية غياب تام وواضح للمجالس الشعبية المنتخبة لهذه المرحلة على خلاف المشرع الفرنسي الذي منح للأجهزة التداولية امكانية المشاركة في اعداد الميزانية وذلك من خلال مناقشة حول التوجيهات العامة للميزانية¹²¹. نجد المشرع الجزائري قد منح اختصاص اعداد مشروع الميزانية في القانون البلدي للأمين العام عملا بأحكام المادة 180 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية والاتي نصها : "يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، إعداد مشروع الميزانية"¹²².

انطلاقا مما سبق نستنتج، أن سحب صلاحية إعداد الميزانية من رئيس المجلس الشعبي البلدي غير منطقي وخصوصا أنه الأمر بالصرف على مستوى البلدية. وبهذه الصفة يكون :

- المسؤول المباشر على تسيير المصالح المحلية، وهو أدري بحجم الاحتياجات، وبالتبعية يكون الأكفأ لتحديد طرق تمويلها .

¹²⁰ - برارة وهيبية، المرجع السابق، ص. 294.

¹²¹ - خير الدين خوخة، الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية في القانون الجزائري، أطروحة الدكتوراه، ميدان الحقوق والعلوم السياسية، فرع: الحقوق، تخصص القانون العام : قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2021، ص. 133.

¹²² - أنظر المادة 180 من قانون 10-11 يتعلق بالبلدية، سالف الذكر.

- مسؤول المسؤولية المالية والجنائية على تنفيذ العمليات المالية المحلية، وبالتالي لا يقبل أن يتحمل المسؤولية، ويخضع للرقابة المالية على تنفيذ ميزانية لم يتم إعدادها، حيث ستكون مسؤوليته في هذه الحالة مبنية على أسس غير موضوعية¹²³.

نخلص للقول أنه يتولد عن عدم اشراك أعضاء المجلس الاقليمي في اعداد مشروعها واستئثار الأمين العام مقابل دور غامض وشكلي لرئيس المجلس الشعبي بالنسبة للبلدية، تنافر بين الجهاز التنفيذي والجهاز التداولي حول مضمون الميزانية بسبب عدم مراعاة الخصوصيات المحلية في تخصيص النفقات المحلية¹²⁴.

ب: انحسار دور البلدية في مجال الاستثمار.

تتمتع الجماعات الإقليمية بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية، لها دور أساسي في تحقيق التنمية الاجتماعية الاقتصادية لأنها تعمل على تنفيذ سياسية الدولة، اذ يؤدي الاستثمار المحلي على مستوى الجماعات المحلية إلى تشغيل الطاقة الإنتاجية والموارد البشرية، ويعمل على زيادة الدخل الوطني وزيادة معدل النمو الاقتصادي¹²⁵.

اذ لم يعد ملائما ولا مقبولا تسيير مالية الجماعات الإقليمية، بالاعتماد على أدوات ووسائل تقليدية تجاوزتها الأنظمة الادارية والاقتصادية، والتطور يقتضي التقييم والتقييم والذي بطبيعة الحال يتم بإعادة النظر في الأساليب المستخدمة مع الانفتاح والأخذ بالحديثه منها وكل ما يمكنه من تزويد مواردها وترقية أدائها في تسييرها على غرار الأنظمة المقارنة¹²⁶.

من خلال القراءة المتمعنة في نصوص قانون 10-11 المتعلق بالبلدية يتبين أنه بالرغم من الايجابيات التي جاء بها هذا القانون فيما يخص اعطاء اختصاصات واسعة ومتعددة للبلدية للمساهمة في دفع عجلة الاستثمار المحلي إلا أن حدود هذه المساهمة تبقى ضيقة، من حيث امكانية منح البلدية صلاحيات كاملة وفعلية في مجال خلق وتعزيز استثمارات وجعل البلدية شريك اقتصادي حقيقي، لوجود

¹²³ - برازة وهيبة، المرجع السابق، ص. 297.

¹²⁴ - خير الدين خوخة، المرجع السابق، ص. 134/135.

¹²⁵ - بلعسل محمد، بوعيسى عزة، " تعزيز دور البلدية في دعم الاستثمار المحلي في الجزائر كآلية اصلاح الجماعات المحلية على ضوء القانون 10-11"، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، مجلد 06، عدد 02، ص. 397-416؛ خصوصا ص. 399-400.

¹²⁶ - فريجات اسماعيل، آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، المرجع السابق، ص. 275.

صراع واضح بين الواقع والتشريع، وتظهر صورها من خلال تردد الدولة في الاستقلالية المالية للبلديات. فلاتزال البلديات لا تستند للمورد المالي وبالتالي لا يمكنها خلق استثمارات، لذا من غير المعقول مطالبتها بأي حال في ترقية الاستثمارات على مستواها وهي محدودة الصلاحيات¹²⁷.

تنص المادة 111 من قانون 10-11 يتعلق بالبلدية على ما يلي: "بيادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية ويتخذ كل اجراء من شأنه التحفيز وبعث التنمية النشاطات الاقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي".

لهذا الغرض يتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته. تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم¹²⁸.

نلاحظ من خلال نص المادة أنه بالرغم من منح المشرع للبلدية امكانية مبادرتها لخلق بيئة استثمارية، إلا أن العقلية الكلاسيكية تبقى قائمة ذلك عبر تقييد نص المادة سائلة الذكر بإحالتها إلى التنظيم فعلى أي استقلالية مالية وحرية اتخاذ القرار الاقليمي للبلدية نتحدث؟

من منطلق ما تم ذكره نستنتج هيمنة السلطة المركزية على المجال الاستثماري وطنيا ومحليا من خلال ممثليها مما يسهل عليها توجيهه والتأثير في فعاليته، من خلال خططها التنموية الوطنية والمحلية، حيث ينحصر دور البلدية عموما في التنشيط والمساهمة، المرافقة والتوجيه، دون حيابة المجلس الشعبي المحلي على عناصر مؤثرة وفعالة تمكنها حقيقة من جذب المستثمرين من ناحية، وكذا تحسين استغلال الأطر المتاحة لها بموجب القانون¹²⁹.

الفرع الثاني

نقائص البناء الهيكلي للمجلس الشعبي الولائي .

تعتبر الولاية الادارة اللامركزية الثانية للدولة بعد البلدية، اذ تركز ازدواجية معايير اتخاذ القرار على المستوى الاقليمي، فنجد المجلس الشعبي الولائي الذي يمثل الادارة اللامركزية ومكان ممارسة الارادة الشعبية من خلال المنتخبين المحليين الممثلين للشعب المنتمي للولاية، فيمارس المجلس اختصاصاته

¹²⁷ - بلعسل محمد، بوعيسى عزة، المرجع السابق، ص. 410.

¹²⁸ - المادة 111 من قانون 10-11، يتعلق بالبلدية، سالف الذكر.

¹²⁹ - فريجات اسماعيل، المرجع السابق، ص 276-277.

بموجب القانون وذلك سعياً منه لتحقيق التنمية الإقليمية والبعد الاجتماعي والثقافي المنشود كونه الأدرى بالشؤون الإقليمية، فالشيء المثير للانتباه على المستوى الولائي هي تقاسم تسيير الشأن المحلي بين المجلس المنتخب الولائي من جهة وإدارة عدم التركيز من جهة أخرى ، مدعوماً بالنصوص القانونية التي تضمن له ذلك . وهوما يشكل عائقاً في فعالية المجلس الشعبي الولائي فغالبا ما نجد تبعيته للوالي تشكل له حاجز في سبيل ممارسة الصلاحيات المنوطة له، كما أن لرئيس الهيئة الولائية المنتخبة تراجع هائل في اختصاصاته (أولاً) بالنظر لمنصبه . هذا وأكثر من الأسباب التي تشكل نقائص في المنظومة القانونية والإدارية على الصعيد الولائي وهوما يصعب المأمورية في سبيل تحقيق الأهداف المنشودة . وهذا راجع لشخص الوالي الذي يحوز على صلاحيات شاملة في كل الميادين (ثانياً).

أولاً : انكماش المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي الولائي.

نلاحظ أن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي جاءت ضعيفة مفتقدة لثقلها ووزنها، بالمقارنة مع ما تطلبه أهداف التنظيم اللامركزي، من تمتع الهيئات المنتخبة بالاستقلالية، واختصاصات أوسع للإمام بكل الشؤون المحلية¹³⁰. فقد تم اقصاء ر.م.ش.ومن الاختصاص التنفيذي (أ) مع تسجيل تراجع لدوره كذلك في تسيير المجال المالي الولائي (ب) وهذا مما أدى بالضرورة إلى انتفاء صفة التمثيل الإداري له (ج) من جهة، والصفة لمباشرة أهلية التقاضي (د) من جهة أخرى.

أ: انعدام الاختصاص التنفيذي لرئيس المجلس الشعبي الولائي في تنفيذ المداولات.

أعطى المشرع الجزائري للمجلس الشعبي الولائي اختصاص التداول في مجالات عديدة، لكن جرده من صلاحيات تنفيذ أعماله، حيث يعتبر الوالي الجهاز التنفيذي على مستوى الولاية بالإضافة إلى تحكمه في النشاط الإداري، ما يجعل رئيس المجلس الشعبي الولائي لا يشرف على الأمور الإدارية ولا ينفذ الأعمال التي توافق عليه الهيئة التداولية¹³¹. وهذا ما يبرز تشجيع هيمنة الوالي على الصلاحيات

¹³⁰ - لعماري زين الدين، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلالية ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص.90 .

¹³¹ - يوسف فيزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، أطروحة الدكتوراه، ميدان: الحقوق والعلوم السياسية، فرع: الحقوق، تخصص: قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2016، ص.229.

المحلية نتيجة الغموض القانوني للاختصاصات بين السلطة المركزية والمجالس البلدية والولائية منح له المشرع الجزائري من خلال أحكام المادة 102 من قانون الولاية تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي¹³².

أهمل المشرع الجزائري رئيس المجلس الشعبي الولائي المنتخب الذي استمد شرعيته من طرف الشعب وممثل لمصالحهم، وتجلّى ذلك بجعل أعمال المجلس المنعقدة خلال المداولة خاضعة للوالي للتأشير عليها ونشرها لتصبح نافذة مما يبين الاستبعاد الكلي وتغييبه من الجهاز التنفيذي¹³³. بالتالي فإن استبعاد ممثل الشعب من موقع صنع القرارات وتنفيذها الفعلي له خلفيات سياسية ناتجة من انعدام ثقة السلطة المركزية من ممثلي الشعب خاصة مع تطبيق نظام حزبي تعددي يسمح للمعارضة بالتمثيل السياسي المحلي ما يدعم قوة ادارة عدم التركيز على المنتخب المحلي من عدة نواحي، الأمر الذي يكشف عن التخوف من تكريس نظام لامركزي متفتح ترجمه ضعف مركز المنتخب المحلي¹³⁴.

الملاحظ أن تغييب الدور التنفيذي لرئيس المجلس الشعبي الولائي يعد من أبرز النقائص العملية التي تبرز محدودية المركز القانوني لهذا الرئيس، الشيء الذي يدل على شكلية صفته القانونية بالرغم من حيازته على الشرعية الشعبية، في حين نجد دائما تغليب كفة المعين على المنتخب هذا ما تجسده شخصية الوالي بمنحه كل الصلاحيات التنفيذية. هذا ما يدفعنا للتساؤل حول مدى امكانية تجسيد الوعود الانتخابية المتمثلة في البرامج التنموية التي وعد بها الرئيس المجلس الولائي المنتخب ما لم يستأثر بسلطة تنفيذ المداولات ؟

لذا ينبغي الاعتراف القانوني لرئيس المجلس الشعبي الولائي، باختصاص تنفيذ مداوات المجلس المنتخب تنفيذا للسياسة العامة المحلية التي يسعى المنتخب المحلي لتجسيدها بواسطة المداوات التي يوافق عليها كما يُعمل به في التشريع الفرنسي¹³⁵.

¹³² - علاوة حنان، إشكالية التسيير الإداري للجماعات المحلية وضرورة تحقيق التنمية، أطروحة الدكتوراه، ميدان: الحقوق والعلوم السياسية، فرع: الحقوق، تخصص: قانون الجماعات الاقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2019، ص. 68.

¹³³ - بوقوشة نسيم، براهامي جودي، المركز القانوني للمجلس الشعبي الولائي في الجزائر، مذكرة الماستر في الحقوق، فرع قانون عام، تخصص قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2020، ص. 59.

¹³⁴ - يوسف فيزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الاقليمية، مرجع السابق، ص. 232.

¹³⁵ - يوسف فيزة، المرجع نفسه، ص. 345.

ب: تراجع دور رئيس المجلس الشعبي الولائي في التسيير المالي للولاية .

اعترف المشرع للهيئة التنفيذية للولاية، ومنذ صدور أول قانون للولاية بصلاحيات اعداد الميزانية مهمشا بذلك الجهاز التداولي، الذي لا يملك أدنى دور في هذا المجال وهوما يعكس النزعة المركزية، في تتعامل المشرع الجزائري مع النظام اللامركزي في الجزائر، وذلك سواء تعلق الأمر بإعداد الميزانية الأولية، الميزانية الاضافية، حتى الحساب الاداري¹³⁶. هذا ما يُسجل غياب تام لرئيس المجلس الشعبي الولائي كونه شخص مُنتخب في ظل احتكار الوالي لجميع الاختصاصات المتعلقة بتسيير ميزانية الولاية باعتباره شخص مُعين، وهذا ما دفع بالمختصين في هذا المجال إلى الدعوة إلى ضرورة اجراء اصلاحات على مستوى الولاية، ذلك بتجريد الوالي من مهام التنفيذ وتحويلها إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي¹³⁷.

باستقراء مواد قانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية نلاحظ أن المشرع الجزائري قد منح صلاحيات التسيير المالي على الصعيد الولائي لأجهزة عدم التركيز ويتجلى ذلك من خلال اعطاء الوالي صفة الأمر بالصرف عملا بالمادة 121¹³⁸. من قانون سالف الذكر بل ويتجلى كذلك بتعزيز مركز الوالي في المجال المالي باختصاصه الأصيل في اعداد ميزانية الولاية وتنفيذها هذا من نصت عليه المادة 107¹³⁹. من نفس القانون. بينما يُعتبر دور المُنتخب المحلي خصوصا رئيس المجلس الشعبي الولائي هشا في مجال المالية والتعامل مع الميزانية المحلية من حيث الإعداد أوالتنفيذ أوالأمر بالصرف، فاستنثار الوالي بهذا المجال يخدم التسيير غير الممركز للولاية¹⁴⁰. لذا فلا يمكن التحدث حول منتخب اقليمي فعال وجماعة اقليمية مستقلة مدام كل الصلاحيات بما فيها المالية مقترنة بإرادة ادارة عدم التركيز الممثلة في الوالي .

ج: انتفاء صفة التمثيل لرئيس المجلس الشعبي الولائي في النشاطات الإدارية .

لا تقتصر النشاطات الادارية في الولاية على المداولات فقط، بل تتعدها إلى ممارسة اختصاصات لا تقل أهمية عن ما ذكر . يفنقد رئيس المجلس الشعبي الولائي في التشريع الجزائري إلى

¹³⁶ - برآة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص. 290.

¹³⁷ - خير الدين خوخة، الاستقلالية المالية للجماعات الاقليمية في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 147.

¹³⁸ - المادة 121 من قانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، سالف الذكر.

¹³⁹ - المادة 107 من قانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، سالف الذكر.

¹⁴⁰ - يوسف فيايزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الاقليمية، المرجع السابق، ص. 233.

الاختصاص التقريبي وكذا التمثيل القانوني للولاية ليتمكن من اتخاذ الأعمال القانونية كرئيس للجهاز التنفيذي للمجلس، لهذا قيد أيضا المشرع الجزائري من حريته التعاقدية بسبب اسناد التمثيل القانوني للولاية إلى مفوض الحكومة محليا هذه الوضعية أسفرت عن هشاشة المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي الولائي، في حين ينبغي جعله جهازا تنفيذيا للهيئة المنتخبة بمدى الوسائل القانونية التي يمارس بها صلاحية التنفيذ¹⁴¹. كما يعتبر الاختصاص التقريبي آلية حيوية لممارسة الصلاحيات المحلية المعترف بها قصد تمكين المنتخب المحلي من تمويل شؤون الجماعة الإقليمية التي منح لها الناخب ثقة تسييرها وتقوية الأجهزة التنفيذية المحلية، وجعل اجراءات نفاذ القرارات المحلية أكثر مرونة¹⁴². لذا ينبغي تزويد رئيس المجلس الشعبي الولائي باختصاص اصدار قرارات ادارية انفرادية ممارسة للصلاحيات المعترف بها للولاية باعتبارها مجموعة اقليمية لتنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي، اذ اقتضى الأمر تدخل الهيئة التنفيذية للولاية لتطبيقها متى كانت غير قابلة للتنفيذ الذاتي، اقتداء بالمشرع الفرنسي الذي زود رئيس المجلس العام على مستوى الإقليم باختصاص تقريبي فعلي بنفاذ الأعمال محلية تحت مسؤوليته¹⁴³.

كما تبرم الولاية في اطار الصلاحيات الممنوحة لها قانونا عقود مكتوبة ادارية من طرف ممثلها القانوني المتمثل في الجهاز التنفيذي، سعيا لتقديم الخدمة العمومية . وتتحصر الحرية التعاقدية للجماعات الإقليمية في مجال انجاز الأعمال المحلية دون امتدادها إلى المجالات الأكثر حيوية التي تعبر عن امتيازات السلطة العامة¹⁴⁴. أما بخصوص ابرام الصفقات العمومية التي تعد كذلك من بين النشاطات الادارية التي تقوم بها الولاية فنجدها مقترنة بموافقة الوالي وهذا ما يدل على اقضاء المنتخب المحلي في كل النشاطات الادارية ذات الطابع المالي .

بالرجوع لأحكام قانون 07-12 المتعلق بالولاية وطبقا لنص المادة 3 و 6 من المرسوم التنفيذي 217-13 المتضمن للنظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي¹⁴⁵، فإنه يمارس صلاحيات لا تتجاوز كونها ادارية وشكلية بحتة، وهذا ما يدفعنا للتساؤل حول نية المشرع من افرغ هذا المنصب من

¹⁴¹ - يوسف فيزة، المرجع السابق، ص. 345.

¹⁴² - بوقوشة نسيم، براهيم جودي، المرجع السابق، ص. 65.

¹⁴³ - يوسف فيزة، المرجع السابق، ص. 333.

¹⁴⁴ - بوقوشة نسيم، براهيم جودي، المرجع السابق، ص. 63.

¹⁴⁵ - مرسوم تنفيذي 217-13، مؤرخ في 18 يونيو 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي ج، ح، د، ش، عدد 32، صادرة في 23 جوان 2013.

صلاحيات حقيقية .هل هواملا منه أم تجاهلا متعمدا لإضعاف مركز رئيس المجلس الشعبي الولائي وجعله تحت رقابة الوالي¹⁴⁶؟.

د: فقدان رئيس المجلس الشعبي الولائي لأهلية التقاضي.

يمثل الوالي في الجزائر الولاية قضائيا، وهو أمر طبيعي في ظل تطور المنظومة القانونية للولاية إلى غاية القانون الحالي 07-12، لأن الوالي هو الذي يُنفذ مداوات المجلس الشعبي الولائي ويتخذ القرارات اللازمة لذلك وهو الذي يبرم العقود باسم الولاية وغيرها¹⁴⁷. وهوما تم النص عليه صراحة في المادة 106 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية والآتي نصه: "يمثل الوالي الولاية أمام القضاء"¹⁴⁸. هذاما يؤكد لنا المركز المتميز للوالي وكذا ثقله القانوني والاداري على المستوى الولائي مقارنة بالمنتخب المحلي .

لا يمثل رئيس المجلس الشعبي الولائي الولاية قضائيا إلا باستثناء عندما يتعلق الأمر بالطعن قضائيا ضد قرارات السلطة الوصية (وزير الداخلية)، القاضي بإلغاء مداوات المجلس الشعبي الولائي أو رفض التصديق عليها متى أوجب القانون ذلك¹⁴⁹. حتى وإن كانت عبارة عن وسيلة قانونية نظرية غير مستعملة واقعا فإنها كانت رغم ذلك تعبر عن علاقة الرقابة الوصائية بين السلطة المركزية والولاية بصفتها جماعة عمومية لامركزية مستقلة ولوفي مستوى معين عن هذه السلطة المركزية كما تعبر عن مكانة رئيس المجلس من خلال تمثيله للولاية قضائيا ولونطاق واحد¹⁵⁰.

ثانيا : سموالمركز القانوني للوالي.

من السمات البارزة في التنظيم الاداري الجزائري، الوجود المكثف لأجهزة معينة ممثلة للدولة على المستوى المحلي، مما يكرس لعلاقة التبعية والارتباط بها، وقد نصت كل قوانين الولاية في الجزائر في المواد الأولى منها على الولاية كدائرة ادارية غير ممرضة للدولة، ما يظهر نزعة المشرع واتجاهه الدائم

¹⁴⁶ - جلاس يوسف، فركوز يحي، استقلالية الجماعات المحلية في ظل ممارسة السلطة الوصائية، المرجع السابق، ص. 34.

¹⁴⁷ - بوقوشة نسيم، براهامي جودي، المرجع السابق، ص. 65.

¹⁴⁸ - المادة 106 من قانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، سالف الذكر.

¹⁴⁹ - بوقوشة نسيم، براهامي جودي، المرجع السابق، ص. 65.

¹⁵⁰ - بوقوشة نسيم، براهامي جودي، المرجع نفسه، ص. 66.

نوعدم التركيز الإداري في ظل نظام لامركزي، يشكل الوالي المظهر البارز له¹⁵¹. وعلى ما يؤكد لنا ذلك هومن خلال منحه سلطات تمثل الدولة والولاية في آن واحد (أ) كما تم تعزيزه باختصاصات مالية تجعله في مرتبة متفوقة عن المجلس المنتخب ككل (ب) .

أ : تقوية مركز الوالي بإعطائه صفة ازدواجية التمثيل المحلي.

ينبغي الإشارة في بداية الأمر أن صلاحيات الوالي كثيرة، ولا يعتبر قانون الولاية فقط مصدرا لها بل إلى جانب ذلك هناك قانون البلدية وقوانين أخرى كثيرة ويتمتع الوالي بوضعية قانونية مركبة ومتميزة فهو إلى جانب أنه ممثل للسلطة المركزية بمختلف الوزراء على مستوى إقليم الولاية، نراه يمثل هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي وأيضا يعتبر الوالي الرئيس الإداري للولاية¹⁵².

يعتبر منح الوالي اختصاصات تمثيل الجماعة الإقليمية إلى جانب تمثيل الدولة على مستوى الولاية ازدواجاً في الوظيفة، ما يهدر التسيير اللامركزي ويشجع التسيير غير الممركز للولاية، ما يجعله يستحوذ على الممارسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بناء على خلفيات سياسية باستعمال صلاحياته الواسعة، بما أنه يمثل السلطة المركزية ويسعى إلى تجسيد سياستها على ضوء غياب توزيع الاختصاصات بين المركز والأقاليم لهذا يوجه أداء المصالح المحلية بدل المجلس المنتخب للولاية¹⁵³. بالتالي فالمشروع قد خول له صلاحيات جد واسعة موزعة في العديد من النصوص القانونية، حيث يعتبر ممثلاً للولاية فهو هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي (تنفيذ المداورات) ويمثل الولاية أمام القضاء، كما يعتبر ممثلاً للدولة من خلال تنفيذ القوانين والتنظيمات، تمثيل السلطة المركزية، ممارسة الضبط الإداري والقضائي إضافة إلى ممارسة الرقابة الوصائية على البلديات¹⁵⁴. فامتياز الوالي ظاهر من خلال المكانة التي يتمتع بها والتي تتجسد في قوة مركزه القانوني المجدد لإرادة الإدارة المركزية، وهذا على حساب المجالس المحلية المنتخبة

¹⁵¹ - تيسمبال رمضان، "قراءة قانونية في علاقات الدولة بالجماعات المحلية على ضوء المادة 18 من دستور 2020". المرجع السابق، ص. 34.

¹⁵² - بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2014، ص. 174.

¹⁵³ - يوسف فيزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، المرجع السابق، ص. 229.

¹⁵⁴ - علووداد، اشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة الدكتوراه في القانون، الميدان : الحقوق والعلوم السياسية، فرع : الحقوق، تخصص : قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2016، ص. 138.

فالوالي، يمثل صورة عدم التركيز في النظام الإداري للدولة، والصلاحيات الممنوحة له عديدة ومتنوعة وجلها عبارة عن تأثير مباشر على المجلسين المنتخبين، بل هناك من الصلاحيات كان من المفروض أن يتمتع بها المجلسين ولكن منحها المشرع إلى الوالي وهذا ما يؤدي إلى هيمنة الوالي على المجالس المحلية المنتخبة من جهة، وإلى المساس باستقلاليتها من جهة أخرى¹⁵⁵. لهذا فالوالي يعتبر السلطة الأساسية في الولاية ويشكل محور كل السياسات والبرامج التي تنفذها الدولة على مستوى الولاية، حيث يلاحظ وجود ترسانة من النصوص القانونية والتنظيمية توسع صلاحيات الولاية وسلطاتهم الإدارية، المالية والأمنية، بمنحهم دورا محوريا يكاد يكون مطلقا في تسيير شؤون الحياة العامة في الولاية¹⁵⁶.

يتضح بفحص جملة هذه الاختصاصات المسندة للوالي، أن اختصاصاته بوصفه سلطة عدم تركيز أي بصفته ممثلا للدولة أكثر تعدادا وأهمية من تلك التي يمارسها بصفته ممثلا لجماعة محلية، مما يجعله في الواقع سلطة حقيقية لعدم التركيز أكثر منه سلطة محلية. ويظهر دائما كتمثل للسلطة حتى في أثناء قيامه بالدور المحلي، مما ساهم في اعطائه هذا الوصف ليس فقط اتساع وظائفه وإنما غموض الاختصاصات الممارسة باسم المجموعة المحلية¹⁵⁷.

بالتالي بات من اللازم مراجعة اختصاصات الوالي وتقييد بعضها بدءا من تجريده من بعضها وتحويلها مباشرة إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي¹⁵⁸. وتأسيسا لكل ما سبق فيمكننا أن نستشف نظرة " السلطة "إلى الديمقراطية المحلية لم تتجاوز الرغبة في صنع ديكور مؤسساتي مزيف يمس بأحد أهم المبادئ الديمقراطية التي أقرها دستور التعددية وهو حق الشعب في اختيار مسيري شؤونه المحلية بنفسه أو من قبيل إعطاء وظيفة تزيينية لقواعد قانونية مستمدة من أنظمة ليبرالية متقدمة مع افراغها من محتواها الأصلي ذوالبعد الديمقراطي والمشاركة الفعلية في تسيير الشؤون المحلية¹⁵⁹.

¹⁵⁵ - بن ناهي مديحة، " امتياز الوالي في قانون الجماعات المحلية "، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 07، العدد 01، 2022، ص.ص. 978-999؛ خصوصا ص. 997-998.

¹⁵⁶ - علووداد، المرجع السابق، ص. 138.

¹⁵⁷ - بابا علي فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزي في الجزائر، مذكرة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010، ص.ص. 108-109.

¹⁵⁸ - بابا علي فاتح، المرجع نفسه، ص. 165.

¹⁵⁹ - علاوة حنان، إشكالية التسيير الإداري للجماعات المحلية وضرورة تحقيق التنمية، المرجع السابق، ص. 68.

ب: هيمنة الوالي على المجال المالي للولاية.

يتمتع الوالي بسلطات واسعة بخصوص تسيير ميزانية الولاية فبعد أن كانت إدارة الولاية هي التي تتمتع بإعداد مشروع ميزانية الولاية تحت إشراف الوالي، في ظل القانون رقم 90-09 فإن القانون رقم 12-07 يمنح هذا الاختصاص للوالي مباشرة¹⁶⁰. إذ يعد الوالي مشروع الميزانية ويعرضه على المجلس الشعبي الولائي ليصوت عليه تطبيقاً للمادة 107 من قانون الولاية. ويعتبر وجود عدة أقاليم سياسية في المجلس المنتخب تطبيقاً لنظام التمثيل النسبي سبباً في تشتت المواقف السياسية التي يتخذها هذا الأخير ما قد يعطل مسار التصويت على الميزانية بالإضافة إلى أن عدم إشراك أعضاء المجلس المحلي في إعداد مشروعها واستئثار الوالي مفوض الحكومة عليها يولد احتقاناً بين الجهاز التنفيذي والجهاز التداولي حول مضمون الميزانية بسبب عدم مراعاة الخصوصيات المحلية في تخصيص النفقات¹⁶¹. وعلى خلاف المشرع الجزائري الذي خول مهمة إعداد مشروع ميزانية الجماعات الإقليمية إلى الأشخاص المعيّنين من طرف السلطات المركزية، فإن المشرع الفرنسي خول هذه المهمة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلديات ورئيس الجماعة بالنسبة للمحافظات والجهات بالتنسيق مع المصالح المالية للجماعات الإقليمية¹⁶².

كما يعتبر الوالي أيضاً صاحب الاختصاص بتنفيذ الميزانية فهو الأمر بالصرف الرئيسي لها¹⁶³. إذ أولى المشرع للوالي مهمة تنفيذ ميزانية المجلس الشعبي الولائي، بعد المصادقة عليها ويأمر بالصرف ميزانية الدولة للتجهيز المخصصة له بالنسبة لكل البرامج المقررة لصالح تنمية الولاية بمقتضى المادة 121 من قانون الولاية، ويعتبر استعمال المشرع الجزائري لمصطلح " ميزانية الدولة " في المادة السالفة الذكر انكاراً للميزانية المحلية المستقلة واعترافاً بالخصوصيات المحلية المتميزة التي تسهر الجماعات المحلية على تحقيقها، اعتماداً على الموارد المالية الذاتية عن طريق تغيير العلاقات المالية بين الدولة والجماعات الإقليمية بما يخدم استقلاليتها في التسيير بغية تحقيق التنمية المحلية¹⁶⁴.

¹⁶⁰ - خير الدين خوخة، الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 149.

¹⁶¹ - يوسف فايزة، المرجع السابق، ص. 233.

¹⁶² - خير الدين خوخة، المرجع السابق، ص. 150.

¹⁶³ - خير الدين خوخة، المرجع نفسه، ص. 149.

¹⁶⁴ - يوسف فايزة، المرجع السابق، ص. 233.

يتجلى لنا مما سبق أن الصلاحيات المالية على الصعيد الولائي مقيدة كلها في يد الوالي مع الإقصاء الصريح للمجلس الشعبي الولائي كذا الرئيس، وهذا ما يدل على نية الدولة في تجسيد التبعية المالية وبسط السيطرة سلطة عدم التركيز على الأقاليم من خلال تدعيمها بنصوص قانونية .

المبحث الثاني

اشكالات تسيير الجماعات الإقليمية في القانون الجزائري .

يثبت الواقع العملي في التجربة الجزائرية ظهور مجموعة من العراقيل، حالت ومازالت تؤثر يلبا على التسيير الإداري للبلديات والولايات والتي جعلته لا يستجيب لحاجيات المواطنين، ولا يرتقي إلى المستوى الذي وصلت إليه الدول التي سارت خطوات كبيرة في مجال تكريس اللامركزية وهذا الأمر يدفع إلى البحث عن أسباب عجز التسيير الإداري للجماعات المحلية لتحقيق التنمية، قصد المساهمة في إبراز منظومة قانونية فعالة بغرض الانتقال من التسيير التقليدي إلى التسيير الحديث الذي يهدف إلى تحقيق التنمية بجميع أبعادها¹⁶⁵. فالتسيير الحسن للجماعات الإقليمية يستوجب تضافر مجموعة من العوامل السياسية والقانونية والإدارية، الاقتصادية بهدف الوصول إلى نظام يمكن وصفه بالمتكامل لغرض تجسيد التسيير الفعال للهيئات الإقليمية بداية من إعادة النظر في النظام الانتخابي المشكل للبلديات المنتخب وطغيان السلطة المركزية وأجهزتها في الرقابة عليه (المطلب الأول) وكذا النظر في الهياكل البشرية المسيرة للشؤون المحلية بصفقتها المحرك الأساسي لتنفيذ البرامج المسطرة مع التأثير المباشر لنقص الموارد المالية المحلية (المطلب الثاني) في سبيل تحقيقها لمبدأ الاستقلالية الواجب توفره من أجل ممارسة الاختصاصات.

المطلب الأول

قصور النظام الانتخابي أمام هيمنة الرقابة الوصائية

يرتبط التمثيل الفعال بمدى تواجد القوى والتشكيلات السياسية المختلفة في المجالس المحلية المنتخبة، فالنظام الانتخابي قد يعكس الخريطة السياسية التي تعرقها السلطة السياسية في البلاد بحيث

¹⁶⁵ - علووداد، المرجع السابق، ص.07.

يمكن للأحزاب التواجد في هذه المجالس، كما تقتضي الديمقراطية أن تتضمن المجالس المحلية النيابية التعددية السياسية وذلك من خلال تمثيل كافة التيارات السياسية الرئيسية في المجتمع¹⁶⁶. فالنظام الانتخابي السليم والملائم للبيئة السياسية الجزائري سيمكنها من ممارسة الديمقراطية وتحقيق كذلك الاستقرار السياسي والاداري على مستوى المجالس المحلية وهي النقطة التي تضمن تجسيد التنمية على أكمل وجه إلا أن الواقع قد بين أن النظام الانتخابي الحالي في الجزائر تعتره عدة مساوئ لا تتماشى وفكرة اللامركزية (الفرع الأول) كما تواجه الهيئات الإقليمية العديد من التدخلات تحد من استقلاليتها وممارستها للصلاحيات المخولة لها اذ يظهر ذلك من خلال التواجد المفرط لأجهزة عدم التركيز على المستوى الاقليمي التي تمارس رقابة مشددة عليها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

انعكاسات النظام الانتخابي على تسيير الجماعات الإقليمية.

يهدف النظام الانتخابي في المجالس المحلية إلى تحقيق التمثيل الحقيقي لهيئة الناخبين المحليين¹⁶⁷، لذ يؤثر هذا النظام الانتخابي في تسيير مجالس الجماعات الإقليمية التي تعتبر مؤسسات منتخبة من طرف الشعب، كمظهر لاستقلاليتها عن السلطة المركزية لتمتعها بالشرعية الانتخابية¹⁶⁸، ولن يأتي ذلك إلا باعتماد نمط اقتراع يتسم بالعدالة والموضوعية والشفافية¹⁶⁹، في حين نجد النظام الانتخابي الجزائري يساهم في اضعاف أداء الجماعات الإقليمية لسبب تأثيره بعدم فعالية التنظيم القانوني للمشاركة السياسية المحلية، ما ينعكس كذلك على تشكيل المجالس المنتخبة، بالنظر إلى اقتران الحاصل بين الأداء المحلي سواء في فترة الانتخابات أو بعدها، كما شاهدت الممارسة السياسية حالة عدم الاستقرار وتشجيعا شكليا للمشاركة السياسية المحلية¹⁷⁰. وذلك راجع إلى تأثير نظام التمثيل النسبي المعتمد في تشكيلة

¹⁶⁶ - عبد المالك ميزوني، عاشور مسعود، مظاهر اصلاح النظام الانتخابي في التجربة الجزائرية، مذكرة الماستر، تخصص قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تبسة، الجزائر، 2020، ص. 62.

¹⁶⁷ - بدر منال، " النظام الانتخابي في المجالس المحلية "، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، العدد الرابع، 2017، ص ص، خصوصا؛ ص. 95.

¹⁶⁸ - يوسفى فايزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، المرجع السابق، ص. 12.

¹⁶⁹ - بدر منال، المرجع السابق، ص ص. 95.

¹⁷⁰ - يوسفى فايزة، المرجع السابق، ص. 12.

المجالس المحلية المنتخبة (أولاً) وكذا الوجود المحتمل للعنصر النسوي في هذه المجالس (ثانياً) مع التتويه لوجود التأثير المباشر للنظام الانتخابي المتبع في تقسيم الدوائر الانتخابية (ثالثاً).

أولاً: تأثير نظام التمثيل النسبي في عدم استقرار المجالس المحلية المنتخبة

إذا كان نظام التمثيل النسبي يحقق العدالة في توزيع المقاعد بين القوائم المتنافسة الحزبية منها والحرّة، ذلك بحسب الأصوات التي تحصل عليها كل قائمة وهو الأمر الذي من شأنه مبدئياً تكريس الديمقراطية من خلال امكانية استيعاب هذا النمط الأكبر عدد ممكن من القوائم الحزبية والحرّة، بالتالي ضمان تمثيل أكبر قدر ممكن من الاتجاهات السياسية¹⁷¹. إلا أن نظام التمثيل النسبي أدى إلى تشكيل مجالس شعبية بلدية وولائية لا تتوفر فيها الأغلبية المطلقة، فوُجعت في عدم الاستقرار مما أثر سلباً على سيرها¹⁷². مما أدت إلى تشكيل ظاهرة الانسداد الوظيفي داخل المجلس المنتخب (أ) الذي سبب بدوره إلى بروز عدة أوجه لهذه الظاهرة (ب).

أ: الانسداد الوظيفي للمجالس المنتخبة.

ضمن التمثيل النسبي تمثيل أحزاب المعارضة في المجلس المحلية، لكنه سبب انسداداً في وظائف المجالس المنتخبة نظراً لتشكيلة الفسيفسائية التي لا تتوفر فيها الأغلبية المطلقة ولا تضمن الاستقرار الذي يؤدي إلى سوء التسيير¹⁷³، فلا ينسجم نظام التمثيل النسبي الذي يؤدي تطبيقه في الانتخابات المحلية الجزائرية إلى تشتيت مقاعد المجالس المنتخبة مع التسيير اللامركزي للجماعات الإقليمية، لأنه ينتج ظاهرة الانسدادات التي تؤدي إلى صعوبة تنصيب المجالس المحلية، وتعرقل السير العادي لها لغياب أغلبية مستقرة، هذا ما يدعم تدخل الوصاية الإدارية ويفرض السيطرة على المجالس المحلية فتنتفي استقلاليتها¹⁷⁴.

¹⁷¹ - معيفي عبد القادر، السلطة لتقريرية المجالس المحلية المنتخبة، أطروحة الدكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أم البواقي، الجزائر، 2021، ص. 68 .

¹⁷² - يدر منال، المرجع سابق، ص 106.

¹⁷³ - ولد أحمد تنهان، أثر النظام الانتخابي على التحول الديمقراطي في الجزائر - دراسة مقارنة -، أطروحة الدكتوراه ل.م.د في القانون، تخصص قانون عام داخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2019، ص. 222.

¹⁷⁴ - يوسف فيزة، " تطبيق نظام التمثيل النسبي العقلاني : حتمية للقضاء على انسداد المجالس المحلية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 10، العدد 03، 2019، ص ص 532-545، خصوصاً ص. 535.

نصت المادة 169 من قانون 01-21 المتعلق بالانتخابات¹⁷⁵، على انتخاب أعضاء المجالس المحلية المنتخبة البلدية والولائية عن طريق الإقتراع النسبي على القائمة المفتوحة، بتصويت تفضيلي دون مزج¹⁷⁶.

بالتالي فإن التركيبة السياسية المتعددة للمجالس المحلية المنتخبة في الجزائر سببا مباشرا لظاهرة الانسدادات، التي تمنع سيرها الحسن وذلك راجع إلى المعارضات الحاصلة بين الأعضاء، فأدت هذه الوضعية إلى بروز اشكالية تنصيب أجهزة المجالس المنتخبة لغياب الأغلبية السياسية¹⁷⁷. إذ شهدت بعض المجالس الشعبية المحلية المنتخبة انعدام توفر الأغلبية المطلقة بحيث سحبت الثقة من العديد من رؤساء هذه المجالس وجمد التصويت على العديد من المداولات بسبب انعدام الأغلبية اللازمة للمصادقة عليها، مما أدى إلى العديد من الاضطرابات فيها¹⁷⁸.

كما أن الاختلالات القائمة في نظام التمثيل النسبي، جعلته يحمل أسباب ضعفه وقصوره الداخلي، بما لا يضمن النزاهة الشفافية، الأمر الذي يعرقل سير المجالس الشعبية المحلية ويعطل مسيرة التنمية بها، حيث أنه لا يشجع على بروز الكفاءات والخبرات ولا يؤدي لتمثيل حقيقي وشرعي للسكان كذلك ويؤدي حسابيا إلى صعوبة الحصول على أغلبية مريحة ومطلقة لدى الأحزاب السياسية وقوائم المترشحين الأحرار، ويتشكل بشكل فسيقائي من تشكيلات وألوان عدة يصبح توافقها غير يسير¹⁷⁹.

ب: حالات انسداد تنصيب الأجهزة.

إن من النتائج السلبية التي يخلفها نظام التمثيل النسبي ظاهرة الانسدادات داخل المجالس الشعبية المحلية إذ تتجلى أبرز صور الانسدادات فيما يلي :

¹⁷⁵ - أمر رقم 01-21، مؤرخ في 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.د.ش عدد

17، صادر في 10 مارس 2021.

¹⁷⁶ - أنظر المادة 169 من القنون الانتخابات، السلف الذكر.

¹⁷⁷ - يوسف فيايزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، المرجع السابق، ص. 215.

¹⁷⁸ - عمرون مراد، " تعثر نظام التمثيل النسبي في ضمان السير العادي للمجالس المحلية المنتخبة "، بحوث جامعة الجزائر 01، العدد

08، ص ص. 192-205؛ خصوصا. ص. 200.

¹⁷⁹ - فريجات اسماعيل، آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، المرجع السابق، ص. 76.

1/ في حالة النصاب القانوني لصحة للاجتماعات.

إن ما يلاحظ في جُل المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر حدوث ظاهرة المشاحنات السياسية، بسبب تعدد ممثلي الأحزاب السياسية المُشكلين للهيئة المنتخبة، كنتيجة لتبني نظام التمثيل السبي فتتحول الاختلافات الايديولوجية للأحزاب إلى وسيلة لرد الثأر عن طريق قيام تحالفات داخل المجلس الواحد¹⁸⁰. مما يؤدي بشكل مباشر إلى حدوث مشكل الانسداد عن طريق مقاطعة أعضاء المجالس المحلية لحضور الاجتماعات، إذ أقرت المادتين 19 و23 من كلا القانونين الولائي والبلدي¹⁸¹ على التوالي بشكل ضمني على حالات الانسدادات بسبب اختلاف الآراء بين الأعضاء مما يؤدي الى مقاطعة هؤلاء حضور الاجتماعات¹⁸².

لجأ المشرع في قانوني البلدية 11-10 وقانون الولاية 12-07 من خلال المواد 45 و43 تواليا¹⁸³، إلى الإقرار بتسليط عقوبة الإقالة التلقائية للعضو المنتخب المُتغيب بدون عذر مقبول (3) ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة، فيما تقوم المجالس كل على مستواه اثبات هذا القرار، كجزء عن المقاطعات المتكرر.

في حين لجأ المشرع الفرنسي إلى الأعمال بالشق القضائي لما خول للقضاء الإداري بالنظر في إقالة العضو المتغيب بدون عذر مشروع وكذا المتملص من وظائفه القانونية¹⁸⁴.

فالتساؤل القائم في هذه الحالة حول، ما جزاء العضو المنتخب المحلي المُتغيب بشكل

منقطع؟

¹⁸⁰- لعبادي اسماعيل، الجماعات المحلية والأحزاب السياسية، نحو ضرورة تحقيق التوازن بين الكفاية السياسية والكفاية الإدارية،

مداخلة في إطار الملتقى الوطني الرابع بعنوان "تحديات الجماعات المحلية وتطوير أساليب تمويلها"، جامعة المدينة، يومي 10 و11 مارس 2010. ص.09.

¹⁸¹- أنظر المادة 23 من قانون رقم 11-10 يتعلق بالبلدية، سالف الذكر.

أنظر المادة 19 من قانون رقم 12-07 يتعلق بالولاية، سالف الذكر.

¹⁸²- يوسف فيزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، المرجع السابق، ص. 211.

¹⁸³- أنظر المادة 45 من قانون رقم 11-10 يتعلق بالبلدية، سالف الذكر.

أنظر المادة 43 من قانون رقم 12-07 يتعلق بالولاية، سالف الذكر.

¹⁸⁴- Voir l'article L 2121-5 de Code Générale des collectivités territoriales français.

« Tout membre d'un conseil municipal qui, sans excuse valable, a refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois, est déclaré démissionnaire par le tribunal administratif. » consulté le 27/02/2023. sur www.légifrance.gouv.fr.

أنت كلا المادتين 45 و 43 من قانوني البلدية والولاية، لتوضيح الصورة أكثر عن الأعضاء المنتخبون المحليون الذين يتغيرون عن الإجتماعات الرسمية خاصة وكذا الاجراءات التي يخضعون لها. فتبقى ظاهرة مقاطعة الاجتماعات الرسمية نتيجة لنظام التمثيل النسبي، وما زاد الأمر عن حده هو غياب التعايش السلمي بين الأحزاب السياسية، فكل حزب يسعى لاكتساح حزبه لأغلبية الهيئة المحلية، ليس لتفادي الانسدادات ولا لتسهيل الحصول على النصاب القانوني لاتخاذ المداولات، بل للتأكيد على القاعدة الشعبية التي يحوزها كمعيار على كفاءته.

2/ في حالة التصويت على الأعمال.

يعتبر التصويت على الأعمال داخل المجالس المحلية المنتخبة من الآليات القانونية التي تضيء المشروعية على النشاط الاداري، تأتي كخطوة ثانية بعد القبول على مختلف المشاريع والقرارات المتخذة على مستوى المجلس، التي لها شأن بالتنمية المحلية ذلك يتم عن طريق المداولات المتعلقة بدورها بمدى حضور الأعضاء المنتخبون، بحكم النصاب القانوني الواجب توفره للأخذ بمشروعية المداولة وكذا دخولها حيز النفاذ.

تشرط المادة 54 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية وكذا المادة 51/2 من قانون 07-12 المتضمن للولاية، عن حالات اتخاذ المداولات المتمثلة في الأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين أوالممثلين لهم عند التصويت، وفي حالة تساوي الأصوات يُرجح صوت الرئيس الكفة¹⁸⁵.

يتجلى لنا من خلال مواد قانون الجماعات الاقليمية سالفه الذكر، ليونة المشرع في مسألة تعامله مع مشكل الغيابات عن دورات المجالس المحلية وأعمالها¹⁸⁶، خاصة وأن للعضوالمنتخب صفة مؤثرة بحكم تمثيله للمواطن محليا ذلك بتصويت أوباقترح المشاريع التي من خلالها يتم تلبية احتياجات السكان الذين انتخبوه، فمشكل غيابات الأعضاء المنتخبون يُوحى إلى عدم رُقي الدور المحوري للمجالس والأحزاب في اعادة بعث الحياة السياسية عن

¹⁸⁵ - أنظر المادة 54 من قانون رقم 10-11 يتعلق بالبلدية، كذلك المادة 51/2 من قانون رقم 07-12 يتعلق بالولاية، سالفه الذكر.

¹⁸⁶ - يوسف فيايزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الاقليمية، المرجع السابق، ص 212-214.

طريق إيجاد حلول للبرامج التنموية¹⁸⁷. أتت هذه الغيابات كنتيجة مباشرة لنظام التمثيل النسبي داخل المجالس من منطلق لإفرازها تشكيلة مركبة تحتوي كل الأطياف السياسية مما أدى إلى عدم الحصول على نسبة تصويت قانونية لاتخاذ المداولات، بحكم تعدد وتمسك بالأراء.

في حين أن المشرع الفرنسي قد تفتن لمشكل الغياب وتأثيره المباشر في التصويت على الأعمال المحلية، من خلال اقراره حول اقالة العضو المنتخب الذي لا يقوم بالمهام الموكلة اليه بدون عذر مشروع وقانوني من طرف القضاء الاداري¹⁸⁸، تتضمن هذه المهام ايضا حضور الأعمال والتصويت عليها، الأمر الذي شكل عائقا للمجالس المحلية في الجزائر.

لذا نخلص للقول على وجوبية عدم التساهل من طرف المشرع الجزائري حول الغيابات المسجلة على مستوى المجالس، من خلال حضور والتصويت على المداولات خاصة بالنظر إلى الأهمية الكبيرة التي تكتسيها، من منطلق القرارات المنبثقة منها، التي لها علاقة مباشر بالمستقبل التنموي للهيئة الاقليمية.

ثانيا: نقص المشاركة النسوية النوعية واستمرارية الوجود الشكلي .

تعتبر المشاركة السياسية للمرأة من أهم المسائل المؤثرة في التحول الديمقراطي عموما، وبصفة المرأة عنصر فعال في المجتمع كونها تتمتع بقدرات متجددة، ستضيف بالتأكيد إلى العملية السياسية وإن كانت تتطلب صقلا واعدة بلورة لأفكارها لتناسب مع البيئة المحيطة واحتياجاتها في هذا المجال، ومع متطلبات الممارسات الديمقراطية¹⁸⁹. إذ حاول المشرع الجزائري جعل المرأة ضمن الفاعلين السياسيين في الانتخابات المحلية لتساهم في تسيير المجالس المحلية المنتخبة إلى جاني الرجل، إلا أن الممارسة الجزائرية قد كرس ممارسة شكلية للمرأة دون مساهمتها فعلا في التسيير المحلي بسبب العوائق الاجتماعية والسياسية التي تحول دون بلوغ هذه الغاية رغم المعالجة التشريعية لمشاركتها في الانتخابات المحلية¹⁹⁰.

¹⁸⁷ - لعبادي اسماعيل، الجماعات المحلية والأحزاب السياسية، نحو ضرورة تحقيق التوازن بين الكفاية السياسية والكفاية الادارية،

المرجع السابق، ص. 09.

¹⁸⁸ - Voir Art 2121-5 de C.G.C.T.F, Op.cit.

¹⁸⁹ - مالكي مريم، التمكين السياسي للمرأة في الجزائر بين الواقع والتحديات، أطروحة الدكتوراه في العلوم السياسية، تخصص: دراسات سياسية مقارنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة باتنة 2022، 1، ص. 60.

¹⁹⁰ - يوسف فييزة، المرجع السابق، ص. 68.

يرجع ضعف هذا التمثيل السياسي للمرأة في المجالس المنتخبة بصورة خاصة ومشاركتها في الحياة السياسية إلى غياب ارادة حقيقية لدى الأحزاب لإدماجها في البيئة السياسية والحزبية والمجالس المنتخبة، من خلال عزوفها عن تجنيد النساء وتكوين الكوادر منهن وتعيينهم في مراكز قيادية على مستوى الهياكل الداخلية للأحزاب السياسية تمهيدا لترشحن للانتخابات الوطنية التشريعية والمحلية وترتيبهن في مواقع استراتيجية ضمن القوائم الحزبية تضمن لهن الفوز بمقاعد نيابية أو محلية¹⁹¹. اذ تم تسجيل تراجع نسبة تمثيل النساء في المجالس الشعبية البلدية والولائية، حيث كشفت نتائج الانتخابات المحلية في 27 نوفمبر 2021 انكماش وجود المرأة ضمن قوائم الفائزين في المحليات والتي لم تتجاوز نسبة (7%) من اجمالي عدد الناخبين ،وهوالرقم الذي لا يعكس مبدأ المناصفة الذي أقره قانون الانتخابات الجديد بين الرجل والمرأة¹⁹².

فتواجه النساء المنتخبات على مستوى المجالس خاصة المحلية العديد من المعوقات التي تحول دون تمكينهن من أداء مهامهن وترتبط أساسا بنقص التعليم والخبرة والتكوين في الجانب التسيير الاداري والسياسي المطلوب لمساهمة في تسيير المجالس المحلية، ومعوقات موضوعية تحد بمناسبة أدائهن لمهامهن ويتسبب فيها أعضاء من الذكور الذين يمارسون سلوكيات غير مرغوب فيها تؤدي إلى اضعاف قدرات النساء وفقدانهن الثقة في أنفسهن وعدم تمكنهن من أداء المسؤوليات الملقاة على أعتاقهن¹⁹³. كما يظهر لنا جليا من خلال الدراسة وجود تضخيم وزيادة لنسبة مشاركة المرأة، كما أن سعي السلطة لترقية المرأة وتوسيع مشاركتها في المجال السياسي ليس فقط الهدف منه تحقيق مشاركة فعالة في العملية التنموية، بقدر ما هو تنفيذ التزاماتها الدولية فيما يتعلق بالاتفاقيات والمواثيق الدولية التي صادقت عليها منها اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة ومحاولة كسب ثقة المجتمع المدني¹⁹⁴.

نخلص إلى القول أن بالرغم من النص الصريح في الدستور والقوانين الأخرى المؤطرة للمجال الانتخابي والسياسي على أحقية المرأة في المشاركة في المجال السياسي، إلا أنه النطاق العملي تلقى

¹⁹¹ - مناصرة سميحة، آليات تفعيل المشاركة السياسية للمرأة الجزائرية في ظل المتغيرات الراهنة، أطروحة الدكتوراه في الحقوق، تخصص: قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، الجزائر، 2020، ص. 67.

¹⁹² - زكاش جهيدة، قسايسية الياس، " النظام الانتخابي الجزائري بين محاولات الاصلاح ومحدودية المشاركة السياسية "، المجلة الجزائرية للسياسة والأمن، المجلد: 01، العدد 01، 2022، ص ص. 137-160؛ خصوصا ص. 156.

¹⁹³ - مناصرة سميحة، المرجع السابق، ص. 300.

¹⁹⁴ - مالكي مريم، المرجع السابق، ص. 218.

صعوبات في سبيل ممارستها لحقوقها ويرجع هذا بالأساس إلى محاولة إشراكها لكن بصفة شكلية لعل ما يبرز لنا ذلك هو تقييد الأحزاب من خلال وجوبية إدراجها ضمن القوائم الحزبية وألحرة المشاركة في الانتخابات . ولا يعود إشراكها نتيجة رغبتها في خوض معترك الانتخابات وتقلد مناصب قيادية أو حتى ممارسة الحياة السياسية . فنسجل مشاركة محتشمة من العنصر النسوي فهذا راجع عمليا لافتقارهن للخبرة في التسيير الإداري والمالي وكذا فتوة الدولة الجزائرية في أعمال مبدأ إشراك المرأة في الحياة السياسية عامة وفي المجالس المحلية خاصة.

ثالثا: تأثير النظام الانتخابي على تقسيم الدوائر الانتخابية.

تعد الدائرة الانتخابية وحدة قائمة بذاتها يقوم أفرادها المقيدون بالجدول الانتخابية بها، بانتخاب ممثلهم داخل المجلس النيابي وفقا للقواعد المنظمة لذلك¹⁹⁵. إذ تتجح عملية تحديد الدوائر الانتخابية المحلية بمراعاة المصالح الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية للسكان المحليين¹⁹⁶. ومع مراعاة عند تقسيم الدوائر الانتخابية عدة مبادئ تتمثل على وجه الخصوص في مبدأ الصفة التمثيلية ومبدأ المساواة ومبدأ تكافؤ الفرص فضلا على مبدأ حياد السلطة القائمة على تحديد الدوائر الانتخابية¹⁹⁷، إذ ساهم التكريس الضمني لمعايير تقسيم الدوائر الانتخابية المحلية المتمثلة أساسا في مبدأ المساواة في عدم تناسب الدوائر الانتخابية المحلية مع نظام التمثيل النسبي المعتمد، وعليه عدم ملائمتها مع الخصوصيات المحلية بالنظر الى عدم استجابتها للمعطيات الراهنة للمجتمع الجزائري¹⁹⁸، لأن تحديد الدوائر الانتخابية من شأنه تسهيل مهمة الناخبين في اختيار ممثليهم، فيفضل ألا تكون بالغة الصغر فيسهل التدخل في الانتخابات والتأثير على الناخبين ولا بالغة الكبر فيقع الناخب في حيرة المفاضلة بين كفاءات المرشحين نظرا لعدة معرفته لكل واحد منهم معرفة جيدة وكافية¹⁹⁹.

أسند المؤسس الدستوري الجزائري مهمة تحديد الدوائر الانتخابية إلى السلطة التشريعية أي البرلمان، بموجب جميع الدساتير المتعاقبة كقاعدة عامة فالسلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص

¹⁹⁵ - أونيسي ليندة، " الدائرة الانتخابية في النظام الانتخابي الجزائري "، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 11، العدد 03، 2020، ص ص. 26-41؛ خصوصا ص. 28.

¹⁹⁶ - يوسف فيزة، المرجع السابق، ص. 103.

¹⁹⁷ - مزوزي فارس، المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري، ص. 40.

¹⁹⁸ - يوسف فيزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية المرجع السابق، ص. 104.

¹⁹⁹ - مزوزي فارس، المرجع السابق، ص. 41.

الأصيل في تحديد المقاعد المخصصة للمجالس الشعبية البلدية والولائية²⁰⁰. فتعد الدائرة الانتخابية المحلية مسألة حساسة في العمليات التحضيرية للانتخابات المحلية، لأنها تساهم مسبقا في تقييم نتائج انتخاب ممثلي الشعب في المجالس المحلية، لهذا ينبغي الحرص على تكريس المعايير المعمولة بها في الأنظمة المقارنة من طرف المشرع الجزائري²⁰¹، إذ نجد هذا الأخير لم يفرد للدوائر الانتخابية الخاصة بانتخابات المجالس المحلية قانونا مستقلا بذاته على غرار ما فعل بالنسبة للدوائر الانتخابية البرلمانية، وإنما نص على معايير التقسيم وحدود الدوائر الانتخابية للمجالس المنتخبة محليا في صلب قانون الانتخابات²⁰².

بالتالي ينبغي على المشرع العضوي بمقتضى قانون الانتخابات الذي لم يحدد معايير فعالة لتقسيم الدوائر الانتخابية، والسعي للاستفادة من الاجتهاد الدستوري الفرنسي خصوصا الذي يحاول احداث توازن بين الدوائر الانتخابية المحلية والتمثيل السياسي في الجماعات الاقليمية قصد الاستجابة للمصالح العامة للسكان المحليين²⁰³.

الفرع الثاني

تشديد الرقابة الوصائية على المجالس المحلية المنتخبة.

تعتبر الرقابة الوصائية حق مكفول للسلطات العليا ذلك بمباشرة اجراءات قانونية من شأنها اضعاف المشروعية على كل القرارات والأعمال التحضيرية، الصادرة من السلطات الدنيا نخص بالذكر الهيئات الاقليمية (المجلس الشعبي البلدي والولائي) لتشمل كذلك الأشخاص بهدف، كشف الانحراف الاداري أي استغلال السلطة أو الوظيفة لتحقيق اغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة والمصلحة المحلية وكذا التأكيد على وحدة الدولة من خلال فرضها للرقابة على الهيئات الاقليمية سياسيا واداريا ذلك لمنع تشكل دويلات ولومن الناحية الادارية داخل الدولة الواحدة²⁰⁴. لكن وبخلاف ما قيل فإن المشرع الجزائري قد جعل الوصاية الادارية في مركز متميز بالمقارنة مع الجماعات الاقليمية، وذلك عن طريق تشديد الرقابة على أعمالها باعتماد عدة أشكال تقيد المبادئ المحلية وتفسح المجال للسلطة الوصية، مساسا

²⁰⁰ - مزوزي فارس، المرجع نفسه، ص. 41.

²⁰¹ - يوسف فيزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الاقليمية المرجع السابق، ص. 104.

²⁰² - مزوزي فارس، المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري المرجع السابق، ص. 41-42.

²⁰³ - يوسف فيزة، المرجع السابق، ص. 104.

²⁰⁴ - بوهيدل أنور، قومون رفيق، الرقابة الوصائية وأثرها على استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماستر في تخصص القانون الاداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أدرار، الجزائر، 2019، ص. 22.

باختصاصات الفعلية للجماعات المحلية واهدارا باللامركزية التسيير المحلي²⁰⁵. فتنصب خصوصا هذه الرقابة على الأعمال (أولا) ومن ثم على المنتخبين المحليين الذين يزاولون عهدتهم الانتخابية (ثانيا) لتمتد الرقابة سيطرتها حتى على الهيئة التداولية ككل (ثالثا).

أولا: تأثير الرقابة على الأعمال في فعالية واستقلالية المجالس المنتخبة.

تعد الوصاية الادارية التي تباشرها السلطة المركزية وممثليها على أعمال الجماعات الاقليمية من أهم وأخطر أنواع الوصاية، لأنها الأكثر استعمالا اذ تنصب على تسيير الشؤون المحلية وتحد من استقلالية هذه الجماعات اذ ما استعملت بدون ضوابط وقيود، فمن شأنها أن تمس بالطابع اللامركزي نظرا لكون السلطة المركزية تتمتع بجملة من السلطات تجعلها في مركز أقوى من الجماعات الاقليمية²⁰⁶.

أ/ تدخل الوصاية على تصديق والغاء الأعمال اللامركزية

1: التصديق على مداوات المجلس الشعبي البلدي.

تنص المادة 57 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية على ما يلي: " لا تنفذ الا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداوات المتضمنة ما يأتي :

- الميزانيات والحسابات / - قبول الهبات والوصايا الأجنبية ./- اتفاقيات التوأمة . /-التنازل عن الأملاك العقارية البلدية²⁰⁷.

باستقراء هذه المادة نجد المشرع الجزائري قد قيد هذه المداوات باجراء التصديق من الجهة الوصية والمخولة لها قانونا تحت طائلة بطلانها، ولعل حصر المشرع على وجوبية التصديق في المجالات المذكورة حصرا في المادة سالفة الذكر يعود لكونها تخص المال العام للدولة وحرصا منه على عدم اختلاسه وكذا لتقادي التمويل المشبوه للجماعات الاقليمية من طرف دول اجنبية بهدف تطبيق اجندات مشبوهة .

²⁰⁵- يوسفى فايزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الاقليمية، المرجع السابق، ص. 235.

²⁰⁶- لعماري زين الدين، الجماعات الاقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الادارية في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص.

.186

²⁰⁷- المادة 57 من قانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، سالف الذكر.

كما تضيف المادة 58 من القانون سالف الذكر على أن بمرور مدة 30 يوم تعتبر المداولات مصادق عليها ضمناً إذ ما لم يصادق عليها الوالي صراحة من تاريخ ايداعها الولاية²⁰⁸، وحرصاً من المشرع على ضمان الديمومة والاستقرار الإداري والمالي للهيئات الإقليمية قد افردتها بنص هذه المادة . لكن بعد المقارنة بين المادتين (57 و 58) من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية والمواد (166 و 171) من نفس القانون نستنتج بعض الملاحظات التي يجب الإشارة إليها، حيث وردت المداولات الخاصة بقبول الهبات والوصايا الأجنبية ضمن تلك التي يصادق عليها الوالي بعد أن يتداول بشأنها المجلس الشعبي البلدي طبقاً للمادة 166 علماً أن المادة 171 كانت واضحة بنصها على منح اختصاص الموافقة على هذه الهبات والوصايا لوزير الداخلية دون تحديد المدة الممنوحة له للقبول أو للرفض خلافاً لما هو وارد في المادة 58، فهنا نتساءل عن جدوى النص على إخضاع المداولات الخاصة بالهبات والوصايا الأجنبية ضمن نص لمادة 57²⁰⁹.

2: التصديق على مداولات المجلس الشعبي الولائي.

على غرار قانون البلدية لم يشترط المشرع في القانون 07-12 إحالة جميع مداولات المجلس الشعبي الولائي للتصديق، بل تلك التي تعود في نظرنا بالغة الأهمية المذكورة في نص المادة 55 والمادة 134 الفقرة 3²¹⁰. من القانون نفسه²¹¹. إلا أن الملاحظة الهامة التي نجدها من خلال تطبيق المصادقة بصفة عامة هو أن المشرع في المادة 55 من هذا القانون جعل المداولات المتعلقة بمواضيع محددة إذ طرحت هذه المادة إشكالا جعلها ناقصة وغير مكتملة حيث لم تبين مصير هذه المداولات في حالة مرور مهلة الشهرين ولم تتم المصادقة عليها خصوصاً أن المشرع منع تنفيذها بتوظيفه لعبارة " لا تنفذ ... " فلم توضح ما يجب أن يكون عليه الأمر بعد مرور مهلة الشهرين، هل يسري التصديق الضمني بالقبول أو بالرفض؟، وإنما ترك الأمر معلقاً في يد السلطة المركزية لتستعمل فيه سلطاتها التقديرية، إذ أنه وحتى بعد مرور مهلة شهرين ولم يصدر أي موافقة من طرف وزير الداخلية تبقى هذه المداولات غير قابلة للتنفيذ

²⁰⁸ - المادة 58 من قانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية ، سالف الذكر .

²⁰⁹ - قادري نسيمية، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة الدكتوراه في العلوم، تخصص: قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2017، ص.44.

²¹⁰ - أنظر المادة 55 والمادة 3/134 من قانون رقم 07-12، سالف الذكر .

²¹¹ - قادري نسيمية، " الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية : المساهمة المركزية في اتخاذ القرار المحلي "، المرجع السابق، ص ص.274-258؛ خصوصاً ص. 264.

لأن المشرع جعلها مقترنة بتحقيق الشرط القاضي بمصادقة الوزير المكلف بالداخلية وهوما يؤثر بطبيعة الحال على استقلالية المجالس الشعبية²¹².

وإذا كان المشرع من خلال أحكام قانون البلدي والولائي قد أعطى اجابة واضحة بخصوص المصادقة والتي تتيح للمجالس المنتخبة تنفيذ المداولات بمجرد انقضاء الأجل المنصوص عليه، إلا أن هذا لا يحدث في حقيقة الأمر فالواقع العملي يفيد بأن الجهات المركزية غالبا ما تتجاوز المدوالمحددة في القانون ولا تلتزم بها اذ جرت العادة أن تصدر قراراتها بعد انقضاء المدة القانونية وهنا تجد المجالس المحلية نفسها في موقف لا تملك فيه أي وسيلة تجبرها على اتخاذ قراراتها ووضعها في موضع التنفيذ²¹³.

3- إلغاء مداولات المجالس الشعبية المنتخبة .

يعرف الإلغاء بأنه اجراء يجب أن يتم في اطار قانوني محدد، يمكن للجهة الوصية بمقتضاه أن تعدم أو تزيل قرار صادر عن الجهة اللامركزية نتيجة مخالفة قاعدة قانونية او ماسا بمصلحة عامة ،ويقع هذا الاجراء على المداولات غير الخاضعة للتصديق²¹⁴. اذ نجد المادة 59 والمادة 60 من قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية قد أدرج حصرا المداولات التي تخضع للبطلان بقوة القانون في حالة اتخاذها خرقا للدستور والقوانين، التنظيمات أو التي تمس برموز الدولة وشعاراتها وكذا الغير محررة باللغة العربية، فيقوم الوالي اذا بمعاينة بطلان المداولة عن طريق قرار²¹⁵. كما تضيف المادة 60 الحالات الأخرى التي تعرض المداولات للبطلان وذلك في حالة وجود تعارض المصالح الشخصية لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضومن المجلس مع مصالح البلدية يثبت هذا البطلان بقرار معلل من الوالي²¹⁶.

كان من الأفضل إحالة هذا النوع نت الوضعيات إلى الرقابة المباشرة للقضاء منعا للتشكيك في نزاهة المنتخب المحلي، ومنعا كذلك لتعسف السلطة الوصية ولكن المشرع اكتفى ضمانا لعدم تعسف الوالي

²¹² - معماري زين الدين، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الادارية في القانون الجزائري المرجع السابق، ص 192.

²¹³ - بوهيدل أنور، قومون رفيق، الرقابة الوصائية وآثارها على استقلالية الجماعات الإقليمية، المرجع السابق، ص. 68.

²¹⁴ - قادري نسيمية، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 46.

²¹⁵ - المادة 59 من قانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، سالف الذكر

²¹⁶ - المادة 60 من قانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، سالف الذكر.

بمنح رئيس المجلس الشعبي البلدي رفع تظلم إداري أو دعوى قضائية لإبطال قرار الوالي في إغائه للمداولة²¹⁷. وهو الأمر الذي نستشفه في نص المادة 61 من قانون 10-11²¹⁸.

أما بالنسبة لمداوات المجلس الشعبي الولائي فتبطل اذا ما اتخذت خرقا للدستور والقوانين والتنظيمات أو التي تمس برموز الدولة وشعاراتها وكذا الغير المحررة باللغة العربية أو التي تناولت موضوع لا يدخل ضمن اختصاصاته، كذلك المداوات المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس أو المتخذة خارج مقر المجلس عملا بأحكام المادة 53. لتضيف نفس المادة أن أي مداولة خارجة عن نطاق أحكامها يرفع من خلالها الوالي دعوى أمام المحكمة الادارية المختصة اقليميا لإقرار بطلانها²¹⁹. في هذا نستنتج تراجع مركز وزير الداخلية بموجب القانون 07-12 في مواجهة المجلس المحلي، ويتجلى ذلك في سحب اختصاص تكييف وتقدير عدم مشروعية المداوات غير الخاضعة للتصديق من خلال منح هذا الاختصاص للقضاء الإداري، بعد أن يتم إخطاره من قبل الوالي الذي يقوم بذلك من تلقاء نفسه²²⁰. عملاً بأحكام نص المادة 54 فقرة ثانية²²¹. وهذا الأمر كذلك كان من الأجر إسناده لقانون البلدية بهدف تكريس رقابة المشروعية والتخفيف من الوصاية الإدارية.

سعى المشرع الفرنسي الى تكريس ليونة أكبر في مجال احالة المداوات إلى السلطة الوصية، إذ تقتصر المداوات المعنية بالمصادقة الصريحة بتلك المتعلقة بالضمانات الأساسية للوظيفة العامة ومبدأ التكافؤ بين الوظائف العامة، كذا المداوات المتعلقة بتحديد نسب التعويضات والمزايا العينية والمرتبطة بتحديد أوقات العمل والأعمال ذات الطابع الخيري²²².

²¹⁷ - قادري نسيمية، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 49.

²¹⁸ - المادة 61 من قانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، سالف الذكر.

²¹⁹ - المادة 53 من قانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، سالف الذكر.

²²⁰ - قادري نسيمية، المرجع السابق، ص. 49.

²²¹ - أنظر المادة 54 من قانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، سالف الذكر.

²²² - PONDAVEN Philippe, contrôle de légalité et collectivité terretoriale, berger-levrault, Paris, 2011, p.43.

ب: حلول الوصاية محل المجالس المنتخبة: تعدي على الصلاحيات المحلية

يقرر المشرع عادة للهيئة اللامركزية اختصاصا نهائيا في أمر معين ويخشى من امتناع هذه الأخيرة عن أداء واجبها أو إهمالها، مما قد يؤدي إلى تعريض المصلحة العامة للخطر ما يسمح للجهة الوصية أن تحل محله في هذه الحالات في إصدار القرارات نيابة عنه وهذا ما يعرف بسلطة الحل²²³.

خصص المشرع الجزائري مجموعة من المواد في قانون البلدية رقم 10-11 للتفصيل في الحالات التي يتدخل فيها الوالي للحلول محل المجلس الشعبي البلدي أو رئيسه، سواء اذا تعلق الأمر بالتسيير الإداري أو المالي للبلدية، حيث وفي مجال التسيير الإداري وبموجب المواد 100 و101²²⁴ يمكن للوالي أن يتدخل دون إعدار سابق، لاتخاذ اجراءات للحفاظ على الأمن والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام والتكفل بالعمليات الانتخابية، والخدمة الوطنية والحالة المدنية، عندما لا تقوم البلدية بذلك، كما يحق له الحل محل رئيس المجلس بعد اعداره ودون تحديد للمدة الممنوحة له في اتخاذ القرارات الموكلة له بموجب القوانين والتنظيمات²²⁵.

إن الملاحظ في قانون الولاية أنه لم ينص في عنوان واضح وبصفة صريحة على سلطة حلول وزير الداخلية على المجلس الشعبي الولائي، كما ورد في قانون البلدية 10-11 إلا أنه تضمن مواد تتعلق بممارسة وزير الداخلية برقابة الحلول من ناحية المالية والميزانية فنص على وجوب قيام المجلس الشعبي الولائي بالتصويت على النفقات الإلزامية في الميزانية، وفي حالة الامتناع عن ذلك تقوم السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية بتسجيل هذه النفقات تلقائيا دون أن تقوم بإعدار المجلس بذلك.

كما أن كل القوانين التي عرفت الولاية خصوصا في القانون الأخير أن رقابة الحلول محل الهيئة التداولية في ضبط ميزانيتها وتسييرها قد تضمنت مختلف جوانب الميزانية، ووردت الوصاية عليها بشكل دقيق وهو الأمر الذي يجعلها في تبعية دائمة للسلطة المركزية، خصوصا وأن الجانب المالي حساس تستحكم به هذه الأخيرة على كل مجالات صرف الأموال²²⁶.

²²³ - بوحانة ثابتي، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة - واقع وآفاق المرجع السابق، ص. 252.

²²⁴ - راجع المواد 100 و101 من قانون 10-11، يتعلق بالبلدية، سالف الذكر.

²²⁵ - قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 51.

²²⁶ - لعماري زين الدين، المرجع السابق، ص. 213-214.

مما سبق نتساءل عن جدوى النص على الحلول محل أعضاء المجلس الشعبي الولائي في تسيير مالية الولاية، مع العلم أنه لا دور لهم في اعداد الميزانية، إذ يقوم الوالي بإعدادها بموافقة وزير الداخلية وفي حالة عدم التصويت عليها وضبطها يلجأ الوزير لإعمال سلطته في الحلول²²⁷.

ثانيا: الرقابة على المنتخبين وأثارها على استقلالية المجالس المنتخبة.

يخضع المنتخبين المحليين إلى رقابة من طرف الإدارة المركزية وكذا ممثليها، فالبرغم من النتائج الايجابية المترتبة عن هذه الآلية الا أنها تحد من حريتهم ومن شأنها المساس بمركزهم القانوني.

أ: توقيف المنتخب المحلي.

تجمد مؤقتا عضوية المنتخب سواء كان بالمجلس الشعبي البلدي أو الولائي، اذ يرجع سبب التوقيف إلى حالة قانونية وحيدة تتمثل في المتابعة الجزائية التي تحول دون متابعة المهام الانتخابية ضمنا لمصادقية المجالس المحلية²²⁸.

حددت النصوص القانونية أسباب توقيف العضوية بصفة مؤقتة، فقد أشارت له كل من المواد 43 من قانون 10-11 يتعلق بالبلدية²²⁹ والمادة 45 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية²³⁰، بمقتضاها يحدد سبب توقيف عضويته بالمجلس المنتخب بمناسبة تعرضه لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو لجنة لها صلة بالمال العام أو بأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من الاستمرارية في ممارسة مهامه²³¹.

ما يمكن ملاحظته المادة 45 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية، أن المجلس الشعبي الولائي له الحرية الكاملة في توقيف العضو المنتخب حتى وان كان محل متابعة قضائية تحول دون حضوره لأشغال المجلس، وهنا لا يؤيد المشرع فيما ذهب اليه، طالما ثُبِتَ وجود متابعة قضائية تجعل العضو غير أهل

²²⁷ - قادي نسيمية، "الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية : المساهمة المركزية في اتخاذ القرار المحلي"، المرجع السابق، ص. 271.

²²⁸ - بوهيدل أنور، قمومن رفيق، الرقابة الوصائية وأثرها على استقلالية الجماعات المحلية، المرجع السابق، ص. 45.

²²⁹ - راجع المادة 43 من قانون 10-11، يتعلق بالبلدية، سالف الذكر .

²³⁰ - راجع المادة 45 من قانون 07-12، يتعلق بالولاية، سالف الذكر.

²³¹ - بوحانة ثابتي، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة- الواقع والأفاق-، المرجع السابق، ص. 227.

قانونيا لحضور أشغال المجلس لذا وجب توقيفه، ومنه يجب حذف كلمة "يمكن" واستبداله بمصطلح يفيد بوجوبية الإجراء وهو كلمة "يجب" بهدف تقوية مكانة المجلس الشعبي الولائي²³².

يُوقف كل منتخب بلدي بقرار يتخذه الوالي دون رجوعه لأعضاء المجلس الشعبي البلدي، ودون تحديده لمدة الإيقاف حيث تستمر إلى غاية صدور الحكم في القضية المتابع فيها. إلا أنه على خلاف القوانين السابقة أعطى ضمانات استئناف المنتخب المحلي لمنصبه تلقائيا وفوريا لمهامه في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة فقط، مما يجعلنا نقول أن الحكم بالغرامة أو الحبس الموقوف النفاذ، ورغم أنه لا يحول دون أداء المنتخب لمهامه، قد يُفقد إمكانية استئناف مهامه الانتخابية²³³.

ب: إقصاء المنتخب المحلي.

يعد الإقصاء إجراء تأديبي وعقابي إذ يقصى عضو المجلس الشعبي البلدي بسبب تعرضهم لإدانة جزائية²³⁴. إذ يثبت هذا الإقصاء بموجب قرار يصدر من طرف الوالي بعد عقد مداولة من قبل أعضاء المجلس الشعبي البلدي لإقرار هذه الحالة²³⁵. ما يلاحظ في هذه المادة المشرع لم يلزم الجهة الوصية الوالي بتسبب قرار الإقصاء بالنسبة للمنتخب بل اكتفى فقط بعبارة (يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار) وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على حرية الجهة الوصية في إقصاء المنتخب بدون تسببه للقرار.

يقصى المنتخب في المجلس الشعبي الولائي حسب المادتان 44 و46 من قانون الولاية 12-07 إذ تؤكد المادة 44 الفقرة 1 على أن إقصاء المنتخب المحلي بالمجلس الشعبي الولائي يكون بقوة القانون في حالة ما إن ثبت وجوده تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أوفي حالة تنافي المنصوص عليهما قانونا²³⁶. مع العلم أن الإقصاء لا يكون إلا بقرار صادر من وزير الداخلية بناء على مداولة المجلس

²³² - بلغالم بلال، " واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد"، مجلة صوت القانون،

العدد الأول، 2014، ص ص 155 - 172، خصوصا ص. 160-161.

²³³ - قادي نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص. 20-21.

²³⁴ - بلجل عتيقة، " فعالية الرقابة الادارية على أعمال الإدارة المحلية"، مجلة الإجتهد القضائي، العدد 06، ص ص. 198-202؛

خصوصا ص. 195.

²³⁵ - قادي نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص. 25.

²³⁶ - المادة 44 والمادة 46 من قانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، سالف الذكر.

الولائي المنتخب عملا بأحكام الفقرتين الثانية والثالثة من نفس المادة سالفه الذكر، منح المشرع الحق للعضو المنتخب بتقديم طعن قضائي في قرار الإقصاء أمام مجلس الدولة حسب الفقرة الرابعة من المادة 44 من قانون الولاية، الملاحظ من خلال هذه المادة أن المشرع لم يلزم الجهة الوصية بتسبب قرار الإقصاء ما يعقد من مهمة القاضي الإداري في مراقبته لهذا القرار خاصة في الجزائر من منطلق أنه لا يوجد فيها قضاة إداريين متخصصين بل فيها قاضي إدارة وليس قاضي إداري بمعنى الكلمة²³⁷.

تضيف المادة 46 من قانون 07-12 " يقضى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل ادانة جزائية نهائية، لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب"²³⁸. كما تضيف المادة في الفقرتين الموالتين أن هذه الإقصاء يتخذ بموجب مداولة بعد ذلك يتثبت الإجراء عن طريق قرار من وزير الداخلية.

الملاحظ أن قانون الولاية 07-12 كسابقه قد عالج الإقصاء بشيء من الاختصار، حيث كان من المفروض أن يتناول بنوع من التفصيل بحيث أصبح هذا الإجراء القانوني من بين إحدى الوسائل الضاغطة في يد الأجهزة المركزية اتجاه الجماعات الإقليمية وهذا ما يمس حتما باستقلالية هذه الجماعات²³⁹.

ثالثا: الحل كآلية لإنهاء عهدة المجالس المحلية المنتخبة.

يعد الحل آلية وصائية يتم عن طريقها عزل جميع أعضاء المجلس وتجريدهم من الصفة التي يحملونها باعتبارهم أعضاء منتخبين في المجلس الشعبي البلدي والولائي، ونظرا لكون الحل من أخطر الوسائل الرقابية على الكيان القانوني، حصر المشرع الأسباب المؤدية للحل في نص المادة 46 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية²⁴⁰. كما وحدد المشرع في قانون 07-12 الخاص بالولاية أسباب حل المجلس ككل من خلال المادة 48 منه.

²³⁷ - بلغالم بلال، "واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد"، المرجع السابق، ص. 158.

²³⁸ - المادة 46 من قانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، سالف الذكر.

²³⁹ - بلغالم بلال، المرجع السابق، ص. 159.

²⁴⁰ - مزغيش وليد، "الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر - دراسة في الآليات ومآلها-، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد 06، العدد 02، ص. 896-906؛ خصوصا ص. 900.

باستقراء لكلا المادتين 46 من قانون 10-11 والمادة 48 من قانون 07-12 فالملاحظ من خلالهما اتجاه المشرع نحو توسيع سلطات الجهة الوصية على المجالس والتي تترجمها الزيادة الملحوظة في عدد حالات الحل، نظرا لغياب معيار يحددها خاصة وأن المشرع يسير نحو سياسة التوسيع في هذه الحالات وهو الشيء الذي من خلاله سيحد من نجاعة الأداء المحلي²⁴¹.

تعد آلية الحل من الاجراءات الخطيرة التي من شأنها الحد من ديمومة المرفق العام وهو الأمر الذي يعرقل سيرورة عجلة التنمية وينافي مفهوم الحوكمة المحلية المنشودة²⁴².

تبقى سلطة الحل من أخطر الآليات الرقابية التي تملكها جهة الوصاية في مواجهة الأعضاء المنتخبين بسبب افتقارهم الكلي للوسائل القانونية للدفاع عن مناصبهم، وذلك إلى كون أن قرار الحل يصدر بناء على مرسوم رئاسي وهذا الأخير يعتبر من الأعمال السياسية الغير قابلة لأي شكل من أشكال الطعن القضائي²⁴³.

المطلب الثاني

عدم فعالية الوسائل البشرية والمالية في اطار الجماعات الإقليمية.

إن من بين الإشكالات العملية التي تواجه الجماعات الإقليمية في التسيير هو النقص المسجل في الوسائل البشرية والموارد المالية. إذ يعتري المنتخب المحلي ضعف الكفاءة والعدم القدرة على التسيير لأن العملية الانتخابية تبنى على المعايير السياسية أكثر من معايير التأهيل العلمي والكفاءة في التدبير، اذ غالبا ما تفرز منتخبيين لا يتوفرون على أدنى الكفاءات والمؤهلات اللازمة لإدارة الشأن العام على المستوى المحلي وفق ما يتطلبه التسيير الحديث²⁴⁴. كما تواجه الجماعات الإقليمية ضعف في الموارد المالية التي تجعل البلديات والولايات مشغولة عاجزة عن الاضطلاع بالاختصاصات المخولة لها قانونا من أجل تحقيق الأهداف السياسية، الاجتماعية والاقتصادية وكذا الإدارية التي تبرر وجودها²⁴⁵ بالتالي فإن

²⁴¹ - بوهيدل أنور، قمومن رفيق، الرقابة الوصائية وآثرها على استقلالية الجماعات المحلية، المرجع السابق، ص.65.

²⁴² - لدغيش سبيمة، دعلوس رابح، "آليات الرقابة على المجالس البلدية المنتخبة وآثره على الحوكمة المحلية في الجزائر"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 07، العدد 02، ص. 454-471؛ خصوصا ص.464.

²⁴³ - بوهيدل أنور، قمومن رفيق، المرجع السابق، ص. 65.

²⁴⁴ - معيفي عبد القادر، السلطة لتقريرية للمجالس المحلية المنتخبة، المرجع السابق، ص. 287.

²⁴⁵ - برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص. 274.

الجماعات الإقليمية تعاني من نقص تكوين الهيكل البشري المختص بالتسيير (الفرع الأول) وكذا التراجع الرهيب المسجل فيما يخص تسيير المالية المحلية (الفرع الثاني) إذ يشكلان مجال مفتوح في سبيل التدخل المركزي.

الفرع الأول

ضعف التأطير البشري في مجال تسيير الجماعات الإقليمية .

ينصب نجاح السياسة اللامركزية على وجود موظفين ومنتخبين محليين ذووكفاءات قادرين على ممارسة الاختصاصات المخولة اليهم قانونا، سواء المتعلقة بالتقرير أو بالتنفيذ وهذا ما يفرض عليهم الإلمام بالمهام المنوطة بهم، وعلى ذا يتوجب كسب الحد الأدنى من المعرفة²⁴⁶. إلا أن بالرجوع إلى المشرع الجزائري نجده لم يول أي اهتمام للعنصر البشري من خلال النصوص القانونية إذ حاد عن مقتضيات الحكامة، وأغفل كل الشروط المتعلقة بالتكوين السياسي أو الإداري للمنتخب رغم أهميتها ومدى تأثيراتها السلبية في حالة عدم توافرها . فسياسة التوظيف كانت ولا زالت قائمة على تحقيق سياسة التضامن الاجتماعي، فالدولة تعتبر أن القطاع العام هو الحل الوحيد لامتصاص البطالة في الوقت الذي أسندت دول العالم المهمة للقطاع الخاص²⁴⁷، إذ بسبب ضعف تأهيل الأطار البشري على مستوى المجالس الشعبية المنتخبة من خلال نقص تكوين وانعدام كفاءة المنتخب في التسيير الإداري (أولا) هو الذي أدى إلى تدخل السلطة المركزية (ثانيا).

أولا: من حيث تكوين وكفاءة المنتخب المحلي

إن من أجل تحقيق نظام لامركزي حقيقي، ضرورة التأكيد من تمتع المنتخب بحد أدنى من المؤهلات وتكوين يسمح له بالمشاركة الفعلية في إدارة الشؤون المحلية، فنجاح اللامركزية لا يتوقف فقط مع منح الجماعات الإقليمية الموارد المالية اللازمة مع تزويدها بالأطر الإدارية والتقنية المؤهلة، إذ يستوجب تمكين أعضاء المجالس المنتخبة من التكوين الذي بدوره يسمح لهم بتحمل المسؤوليات²⁴⁸. إلا أنه نجد الإطار القانوني المنظم لعملية تكوين المنتخب المحلي في قوانين الإدارة المحلية الجزائرية كان

²⁴⁶ - بوحانة ثابتي، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة - الواقع والأفاق -، المرجع السابق، ص. 318.

²⁴⁷ - مزوزي فارس، المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص. 284.

²⁴⁸ - برازة وهيبة، المرجع السابق، ص. 173.

ضعيف وغير كافي، لكونه اقتصر فقط على قانون البلدية وأهمل في قانون الولاية 12-07، كما وأنه اكتفى بتخصيص مادة وحيدة في قانون البلدية وهي المادة 39 دون اية تفاصيل أخرى لتفعيل هذه المادة سألفة الذكر كتحديد جهاز أوهيئة تسند لها مهمة تكوين المنتخب المحلي²⁴⁹. مما أظهر مشكلة تضخم كمي على مستوى المجالس (أ) وكذا مشكلة نقص تكوين المنتخب (ب).

أ/ مشكلة التضخم الكمي في الإدارة اللامركزية.

إن الجماعات الإقليمية منذ الاستقلال كانت ولا زالت ليومنا هذا تعاني من أزمة حادة في الموارد البشرية والتي اتسمت بتضخم كمي ونوعي، الأمر الذي يدفعنا للتساؤل عن العوامل المساهمة في تقرير ذلك الوضع ؟²⁵⁰ إذ تعود أسباب التضخم الكمي في المجالس الشعبية إلى سياسة الاندماج العشوائي والارتجالي المنتهجة خاصة في البلدية وذلك راجع للدور الذي لعبته هذه الأخيرة في امتصاص البطالة المتفشية في أوساط المجتمع المحلي . كما أدت محاولات الاندماج العشوائي في الاسلاك البلدية إلى توليد فائض رهيب في عدد المنتميين لتلك الاسلاك على حساب المناصب الحقيقية المطلوب شغلها²⁵¹. كما يعود السبب كذلك إلى التناقض الموجود بين امكانيات الجماعات الإقليمية المالية واحتياجاتها الفعلية، إذ أن ميزانيتها عادة ما تتكبد نفقات معتبرة لتسيير مواردها البشرية من أجل تلبية احتياجاتهم. فسياسة التوظيف في الجزائر لازالت لا تراعي ذلك إذ يتم تحديد المناصب الشاغرة بناء على القدرات المالية دون أخذ احتياجاتها بعين الاعتبار . فهذه اذا تعتبر عوامل تساهم في اضعاف دور الادارة المحلية وتعمل على اعطاء وجه شاحب للإدارة ككل والاطار البشري خاصة²⁵².

ب/ مشكلة نقص تكوين المنتخب المحلي.

مما لا شك أن مشكلة التأطير المنتخب المحلي، أي نقص الكوادر المتخصصة والفنية تنعكس سلبا على فعالية الادارة ويتجلى ذلك في رداءة الخدمة العمومية المقدمة من طرف مرافقها المختلفة وكذا ضعف التسيير بصفة عامة وتحديدًا في المجالات التي فيها حاجة للتأهيل العلمي والفني كالمجال المالي والتقني وهذا ما تعكسه في الكثير من الحالات خياراتها ومشروعية أعمالها وتصرفاتها القانونية أو عجزها

²⁴⁹ - معيفي عبد القادر، السلطة لقريرية للمجالس المحلية المنتخبة، المرجع السابق، ص. 301.

²⁵⁰ - بوحانة ثابتي، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة- الواقع والأفاق-، المرجع السابق، ص. 319.

²⁵¹ - معيفي عبد القادر، المرجع السابق، ص. 313.

²⁵² - بوحانة ثابتي، المرجع السابق، ص. 320.

عن التحرك وانتظارها لتعليمات فوقية في حالات أخرى.²⁵³ بالتالي يتطلب تأطير الجماعات الإقليمية في الجزائر سياسة جديدة وواسعة بداية من توظيف الكفاءات اللازمة والموارد البشرية ذات التأهيل العالي من خريجي الجامعات والمعاهد.²⁵⁴ إذ أن في حالة نقص تكوين المنتخب المحلي تتدخل السلطة المركزية لإعمال وسائل الوصاية خاصة الإلغاء والحلول واسداء تعليمات مما يشكل في النهاية انعكاسات سلبية على حرية المجالس المنتخبة واستقلاليتها ومساسا بسلطتها التقريرية.²⁵⁵

لم يسعى القانون الجزائري إلى استحدث لأي جهاز اداري يهدف من خلاله لتحسين من قدرات المنتخبين المحليين وأرؤساء الهيئات التنفيذية للمجالس، بالرغم من الأولوية التي يقتضيها تكريس مثل هكذا هياكل تختص في رفع من كفاءات المنتخبين. في حين ترك المجال لوزارة الداخلية والجماعات المحلية التي تحوز على السلطة التقديرية والتقريرية حول انشاء مراكز تكوين من عدمها²⁵⁶.

ثانيا: من حيث ادارة عدم التركيز.

تعويضا لإخفاقات التمثيل المحلي التي تسببها في المقام الأول النظام الانتخابي والبيئة التي يتفاعل فيها وكذا أثره على العملية الانتخابية لجأ المشرع لسد هذا النقص، عن طريق تدعيم الحضور القوي للمعين على مستوى الجماعات الإقليمية من خلال تقوية مراكزهم ذلك بالاعتراف لهم بصلاحيات عديدة تجعلهم بمثابة صناع القرار، تنافس سلطات المنتخبين المحليين وتؤثر في استقلالية مجالسهم، إذ اعترف المشرع لهيئات معينة بمشاركة الأجهزة التداولية في ممارسة الصلاحيات المحلية على مستوى الجماعات الإقليمية، الأمر الذي يعتبر تهميش لأدوار المنتخبين المحليين وتمكين السلطة المركزية بجعلها تسعى نحو تضخيم وجودها²⁵⁷. كل هذا أدى الى ضعف الاستقلال الوظيفي على مستوى المحلي (أ) مع خضوع موظفي الجماعات المحلية لنظام سلمي اداري خاص (ب)

²⁵³ - معيفي عبد القادر، السلطة لتقريرية للمجالس المحلية المنتخبة، المرجع السابق، ص. 315.

²⁵⁴ - بوحانة ثابتي، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة- الواقع والآفاق، المرجع السابق، ص. 321.

²⁵⁵ - معيفي عبد القادر، المرجع السابق، ص. 315.

²⁵⁶ - أوناهي هاني، " مساهمة تكوين المنتخب البلدي في ترشيد التسيير المحلي: أية فعالية؟"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني،

المجلد 14، العدد 01، 2023، ص ص 561-583، خصوصا؛ ص. 574.

²⁵⁷ - فريجات اسماعيل، آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، المرجع السابق، ص. 391.

أ/ ضعف تكوين المورد البشري للإدارة المحلية

يقترن نجاح أي تنظيم اداري المحلي وجود كفاءات بشرية تقوم بمهمه التسيير، ذلك تماشيا مع المستجدات التي تطرأ على الادارة من مهام حديثة، الأمر الذي جعل اعادة النظر في مستوى بعض الموظفين ضرورة بغرض التكيف مع العصرية ومتطلبات المواطنين أمام المصالح الادارية المحلية. يكتسي التنظيم الاداري على مستوى الجماعات المحلية أولوية في مجال تدعيم موظفين قادرين على انجاز المهام المنوطة بهم فالتكوين البدائي لديهم، لا يرقى لمواكبة هذه التطورات الخاصة في المجال الاداري، خاصة بالنظر للاهمية الكبرى التي تكتسيها جماعات المحلية في المجال التنمية الاقتصادية، فهذه الرهانات الحديثة لا يمكن تحقيقها ما لم يعزز الاطار البشري بكفاءات قادرة على التحدي والابداع²⁵⁸.

تأكد البيانات المسجلة على مستوى البلديات على سبيل المثال كونها الادارة الاكثر قربا للمواطنين إذ تشير المعطيات على أن فئة الموظفين الغير الحائزين على تعليم عالي جامعي تقدر بنسبة 83%، كما هناك حوالي 6000 عون ادراي يجعلون القراءة والكتابة، هذا بالإضافة الى غياب اطار جامعي في 700 بلدية من أصل 1541، بحسب عدم استنثارها على موارد مالية. فكان نتيجة ما سبق، عدم فعالية الادارة في أداء مهامها يعود الى افتقار الجماعات المحلية للموظفين غير مكونين راجع لغياب معيار التخصص، مما سبب لحشوا المناصب بموظفين فاقدين للتقنيات التسيير الاداري الحديث، فكانت هذه ثغرة ومجال في سبيل تدخل الوصاية الادارية، ما يكرس التبعية للمركز²⁵⁹.

ب : خضوع موظفي الجماعات المحلية لنظام سُلمي اداري خاص .

تفتقر الجماعات الاقليمية في الجزائر لنظام خاص للتوظيف المحلي، فهو يجمع بين عناصر أنظمة عديدة فيمكن وصفه بأنه نظام غير نموذجي وهجين عن موظفيها حتى، وإن استقالوا بقانون أساسي خاص بهم فهم ينتمون إلى نظام وظيفي عام يشمل كل موظفي الدولة الخاضعين للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية²⁶⁰. بالتالي فإن وضع نظام التوظيف العمومي لا بد منه . فلا تظهر هذه الأهمية فقط في

²⁵⁸ - عمارة حسبية، تكوين موظفي ومنتخبي الجماعات المحلية في الجزائر - دراسة حالة بعض بلديات الجزائر: النويرة بابا حسن والعاشر (2008-2017)، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص: ادارة الجماعات المحلية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3، 2018، ص. 115.

²⁵⁹ - عمارة حسبية، المرجع نفسه، ص. 116-117.

²⁶⁰ - فريجات اسماعيل، المرجع السابق، ص. 380.

توحيد المسارات بين الوظيف المحلي والوطني، بل تظهر أكثر في تسهيل وضع جهاز انعاش وكذا وضع كسياسة لتنمية الموارد البشرية وتوحيد الوظيف المحلي لضمان فعاليته²⁶¹. فيتوجب اذا ان تولى أهمية قصوى للعنصر البشري فيما يخص التكوين الإداري والقانوني السليم خاصة لما له من تأثير على مردودية وفعالية الموظفين في أداء مهامهم على وجه كامل بغرض تحقيق الأهداف المنشودة من خلال توظيفهم وتسهيل من مأمورية الأفراد والمواطنين ذوالشؤون .

الفرع الثاني

عراقيل تسيير المالية المحلية.

تسعى الجماعات الإقليمية إلى تحقيق أهدافها التنموية المقررة بموجب النصوص القانونية، التي صرحت لها كشخص معنوي اقليمي بمشاركة الدولة في الاستجابة لمتطلبا المرافق المحلية، إلا أن للحقيقة تظهر من خلال قوانين الجماعات الإقليمية المتعاقبة مدى تردد المشرع الجزائري حيالها. فهومن جهة يكلفها باختصاصات تنموية واسعة تستلزم وفرة مالية لتغطيتها ومن جهة ثانية لا تمتلك سلطة مالية ملائمة بغية تعزيز إيراداتها، حتى تنجز هذه المهام وتقوم بإشباع حاجيات المواطن المحلي لكن نجد معالم النظام المالي غير واضحة اذ يخضع لسيطرة الدولة بالتالي عجز في ممارسة اختصاصاتها بحرية²⁶². فنتجلى عراقيل التسيير المالي من خلال نقطتين الأولى تتمثل في تعزيز تبعية مصادر التمويل الجبائي الذاتي (أولا) وكذا في استمرارية تبعية الموارد المالية الغير الذاتية للإدارة المركزية (ثانيا).

أولا: تعزيز تبعية مصادر التمويل الجبائي المحلي الذاتي للإدارة المركزية .

على الرغم من أن الجباية المحلية تمثل أهم موارد المالية المحلية، إلا أن حصيلتها في هذا الصدد لازالت دون المستوى المطلوب في المساهمة التنموية المحلية²⁶³. فباستقراء النصوص القانونية المؤطرة للجماعات القانونية للجماعات الإقليمية خاصة المتعلقة بالمالية منها، تظهر هذه الجماعات على أنها تستطيع أن تفعل كل شيء إلا أنها في الحقيقة لا تستطيع فعل شيء أي نظريا تستفيد من مداخل

²⁶¹ - بن ورزق هشام، الإطار القانوني للموارد البشرية البلدية ودورها في خلق التنمية المحلية، أطروحة الدكتوراه علوم في القانون، تخصص : قانون عام ،كلية الحقوق، جامعة قسنطينة1، الجزائر، 2014، ص. 83.

²⁶² - فريجات اسماعيل، آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، المرجع السابق، ص. 225.

²⁶³ - مقيمي ريمة، " تنظيم الجباية المحلية في التشريع الجزائري "، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، المجلد 13، العدد 01، ر، 2022، ص ص، 598-621، خصوصا؛ ص.613.

وايرادات متنوعة مكرسة في القانون (أ) لكن عمليا تحصل على نزر يسير جدا من المداخل المقررة بالأساس لعدم قدرتها على تحديد وعائها الضريبي بمفردها وباستقلالية تامة عن الدولة، إذ لا يمكن لها خلق ضرائب جديدة ولا حتى حجم استفادتها منها وإنما هي من صلاحيات الدولة وفق للنصوص القانونية المنظمة للحماية، فيمكن دور لجماعات الاقليمية في تحصيل إلا على الأموال الضريبية الممنوحة لها بنص قانون فقط²⁶⁴ (ب).

أ: عدم استقرار التشريع الجبائي وتعدد النصوص القانونية .

يتعرض التشريع الجبائي في الجزائر إلى تعديلات في نصوصها ليتماشى مع تعديل الوضع الاقتصادي والاجتماعي، الذي تعرفه الدولة بموجب قوانين المالية المتعاقبة وذلك بإحداث تعديلات سواء بإلغاء الضريبة أو الرسوم أو تعديل في معدلاتها . وتوزيع ناتج تحصيلها وهذا الأمر أثر سلبا على التشريع الجبائي وكما جعلت هذه التعديلات التشريع الجبائي يتميز بعدم الترابط والتناسق مع النصوص التشريعية الأخرى²⁶⁵. كما لا يفوتنا ذكر آثار ظاهرة الغش الضريبي التي أثرت بشكل سلبي في عدم استقرار التشريع الجبائي، وذلك بالنظر كذلك لتعدد وتنوع الضرائب والرسوم والتعديل المستمر في معدلاتها، جعل المكلف بها يشعر بحالة ضغط جبائي يمس بحقوقه ما يدفعه الى الامتناع عن الدفع والتهرب منها من جهة ومن جهة أخرى حالة الضياع وغموض وعدم قدرة المكلف بالضريبة من الالمام والتحكم بإجراءات سير المنازعة الجبائية موضوع التعديلات في قانون المالية لكل سنة²⁶⁶.

كما يؤدي تنوع وتعدد النصوص التي تنظم الحماية المحلية والمتمثلة في أزيد من 10 نصوص قانونية وقوانين المالية، بالإضافة إلى النصوص ذات الطابع التنظيمي المتعلقة بكيفيات تسيير وحساب وتحصيل الرسوم إلى عدم ثباتها بالتالي نشوء مخاطر نتيجة عدم معرفة المكلفين بها لهذه النصوص القانونية ولا حتى التعديلات التي تطرأ عليها بما من شأنه أن يؤدي إلى عرقلة التحصيل الضريبي واختلال استراتيجيته واحداث ضغط ضريبي على المدى الطويل²⁶⁷.

²⁶⁴ - فريجات اسماعيل، المرجع السابق، ص. 255.

²⁶⁵ - مقيمي ريمة، المرجع السابق، ص. 613.

²⁶⁶ - بن السيمو محمد المهدي، جعفري حفصة، "الحماية المحلية واشكالية تعزيز مالية الجماعات الاقليمية بالجزائر"، المجلة الأفريقية للدراسات القانونية والسياسية، مجلد 05، عدد 02، 2021، ص ص. 143-163؛ خصوصا ص. 153.

²⁶⁷ - مقيمي ريمة، المرجع السابق، ص. 613.

نخلص اذا للقول أن التشريع الضريبي الجزائري لا يتصف بالثبات وأن كثير من التعديلات تطرأ عليه بموجب قوانين المالية السنوية والتكميلية للدولة سواء عن طريق الالغاء أو الاستحداث أو التعديل في النسب والمبالغ، فلا يمكن القول أنه يوجد قانون جبائي وحيد يتضمن كل الضرائب والرسوم والاجراءات المتعلقة بجميع المراحل التي تمر بها الجباية المحلية، بل أن المجال واسع ومفتوح بتعدد النصوص والمراجع القانونية ذات الصياغة العامة والتي تقتقر في بعض الأحيان للدقة والوضوح²⁶⁸.

ب: تبعية النظام الجبائي المحلي للسلطة المركزية.

تعتبر مسألة تركيز السلطة الجبائية في يد السلطة المركزية، السلطة التشريعية من أهم الأسباب المؤدية إلى اضعاف الموارد الجبائية التي تعود للجماعات الاقليمية وتتجلى هيمنة هذه الأخيرة على السلطة الجبائية في تأسيس وتوزيع وتحصيل الموارد الجبائية²⁶⁹.

كما أن نظام الجباية المعد للجماعات الاقليمية يتميز بجملة من الخصائص التي جعلته يرضخ لهيمنة الدولة وسيطرتها، كذا عدم وضوحه واتحاده مع نظام الجباية الوطني فهو أشبه بعلاقة المتبوع بتابعه الأمر الذي لا يستوي مع استقلالية الجماعات الاقليمية وينعكس سلبا على مردوديتها وأدائها، مما لا يمكن الجزم بأن هناك نظاما جبائيا محليا خاصا نظرا لافتقاده للعناصر التي تجعله يتمتع بالذاتية والاستقلال بالتالي فالنظام الجبائي المحلية يتدرج ضمن النظام الجبائي العام للدولة²⁷⁰.

1/ عدم تكافؤ فرص استفادة الجماعات المحلية من الجباية المحلية.

يشهد مستوى النشاط الاقتصادي والتجاري في الجزائر تباينا واضح بين مختلف المناطق، حيث تتمركز أكثر في مناطق الشمال والهضاب العليا مقارنة بمناطق الجنوب الكبير، وهوما يعكس تباين آخر في مدى استفادة الجماعات الاقليمية في الجزائر من الموارد الجبائية حيث تساهم بوفرة في تمويل ميزانيات البلديات في المناطق ذات النشاط الاقتصادي وتظل البلديات الذاتية محرومة من موارد الجباية المحلية²⁷¹.

²⁶⁸ - صياف عصام، أثر الجباية المحلية على مالية البلدية في الجزائر، أطروحة الدكتوراه في العلوم القانونية، تخصص: ادارة محلية كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2018، ص.156.

²⁶⁹ - خير الدين خوخة، الاستقلالية المالية للجماعات الاقليمية في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 42-43.

²⁷⁰ - فريجات اسماعيل، المرجع السابق، ص. 255-256.

²⁷¹ - بن عمر خالد، عباي وسام، " اشكالية تمويل الجماعات المحلية في الجزائر : بين تحديات الجباية المحلية وسبل تفعيلها، مجلة دراسات جبائية، المجلد 11، العدد 01، 2022، ص ص . 194.

2/ مركزية التشريع الضريبي.

تتم عملية تحصيل وتعديل وكذا احداث الضرائب والرسوم مركزيا، اذ نصت المادة 139 من الدستور على: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات التالية، احداث الضرائب والجبائيات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها وتحصيلها". يفهم من خلال نص المادة أن السلطة التشريعية هي التي تملك الصلاحية القانونية في عملية انشاء الضرائب والجبائيات²⁷². بالتالي الاستبعاد الصريح لتدخل الجماعات الاقليمية في عملية انشاء أي ضريبة وخاصة أن مصدر ذلك نص دستوري وهو أعلى وثيقة في الهرم القانوني فلا يمكن أن يأتي نص قانوني آخر ويمنح لها هذه الصلاحيات وهذه صورة من صور التأكيد على تبعية الجماعات المحلية للسلطة المركزية²⁷³.

فإن كل هذا ينعكس سلبا على ميزانيات الجماعات المحلية بإقصاء المبادرات المحلية في احداث الضرائب والرسوم التي تعد مصدرا مهما لكون المسؤولين المحليين أقرب بكثير من المواطن المحلي عموما والمكلف بالضريبة خصوصا بالتالي فإن مركزية التشريع الضريبي أدت إلى انعكاسات سلبية تتمثل في فقدان الجماعات الاقليمية لسلطة تحديد الوعاء الضريبي والمعدلات الضريبية مع فقدانها لصلاحيات تحصيل الجباية المحلية وصيغ توزيعها²⁷⁴.

3/ تفاقم ظاهرتي الغش والتهرب الضريبي.

يُعد التهرب والغش الضريبيين السلوكيات التي تتم بهدف التحايل، وتجنب أداء الضريبة وهذا خارج عن نطاق القانون والتهرب مقصود من طرف المكلف بها نتيجة مخالفته الصريحة للأحكام التشريعية الجبائي²⁷⁵.

يرجع تفاقم ظاهرة الغش والتهرب الضريبي إلى القصور الذي يطبع النظام الجبائي الحالي الذي لا يتناسب مع مستوى المكلفين بتطبيقه مع قدمه، حيث أن معظم الضرائب والرسوم أنشأت منذ بداية الاستقلال مما أحدث ثغرات في النصوص القانونية سهلت عملية التحايل من الدفع الضريبي²⁷⁶.

²⁷² - مقيمي ريمة، المرجع السابق، ص. 614.

²⁷³ - مجامعية زهرة، طيببي سعاد، " عوائق تفعيل الجباية المحلية كأداة لتمويل المالية المحلية وسبل اصلاحها"، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 07، العدد 02، 2021، ص. 349-369؛ خصوصا ص. 355.

²⁷⁴ - بن عمر خالد، عباي وسام، المرجع السابق، ص. 194.

²⁷⁵ - بركة وهيبية، المرجع السابق، ص. 278.

تتسم الأسباب العامة لتفاقم الغش والتهرب الضريبي إلى عوامل تشريعية وأخرى إدارية²⁷⁷ فالتشريعية منها، تعود لنقص التشريع الضريبي وعدم احكام صيغته وكذا احتواءه على ثغرات يتنفذ منها المكلفون للتخلص من الدفع كما نذكر عدم وجود الدقة في التشريعات الضريبية التي ما غالبا ما تصدر في البلدان النامية بصورة سريعة وتصاغ من أشخاص غير أكفاء وكذلك عدم إشراك العاملين في حقل التطبيق عند اعداد مشاريع قوانين المالية²⁷⁸. كما أن التطور المستمر لقانون الضرائب والتغيير في أحكامه من شأنه أن يساعد على التهرب من أداء الضريبة وذلك راجع إلى عدم القدرة على متابعته من طرف المكلف وحتى من أعوان الإدارة الجبائية في بعض الحالات²⁷⁹. أما بشأن الأسباب الإدارية تعود بصفة عامة إلى محدودية السائل المادية والبشرية، فالإدارة الجبائية في الجزائر تعاني من مشاكل كبيرة من ناحية الامكانيات والوسائل المادية والذ يشكل عائق أمام التحصيل الأمثل للضرائب مما يزيد من فرص تهري المكلفين بها، فزيادة الأعوان الاقتصاديين يعني زيادة عدد المكلفين بدفعها بالتالي كثرة عدد الملفات الجبائية ومن هنا وجدت الإدارة الجبائية نفسها عاجزة أداء المهام المتزايدة بمقابل العدد الضئيل للأعوان الإداريين القائمين على الرقابة²⁸⁰.

فنخلص للقول أن تفاقم ظاهرتي الغش والتهرب الضريبي من شأنه اضعاف من مردودية الضريبة للخزينة العمومية للدولة بشكل عام، وعلى ميزانية الجماعات الإقليمية بشكل خاص باعتبارها أداة للتنمية الاقتصادية وإيرادات التي تسيير بها وتعمل من خلالها على تحقيق سياستها التنموية²⁸¹.

4/ غياب التنسيق بين الإدارات العمومية.

لا تقوم الإدارة الجبائية لوحدها في محاربة الغش الضريبي، إذ يتطلب ذلك تدخل دائم من مجمل الإدارات المعنية بهذه العملية، ولهذا يستوجب اجراء تنسيق دقيق وشامل لجميع أعمال هذه الإدارات سلبا

²⁷⁶ - علووداد، اشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، المرجع السابق، ص. 161.

²⁷⁷ - برازة وهيبية، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص. 279.

²⁷⁸ - سالم عميرة العمور، ماهر موسى درغام، " ظاهرة التهرب من ضريبة الدخل في قطاع غزة: (دراسة تحليلية)"، المجلة الأردنية في إدارة الأعمال، المجلد 05، العدد 02، الجامعة الأردنية، الأردن، 2009، ص. ص. خصوصا؛ ص. 210.

²⁷⁹ - علووداد، المرجع السابق، ص. 163.

²⁸⁰ - برازة وهيبية، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص. 280.

²⁸¹ - بن السيمو محمد المهدي، جعفري حفصة، المرجع السابق، ص. 157.

على كفاءة وفعالية الإدارة الجبائية من أجل الحد من هذه الظاهرة ولكن بسبب سوء التسيير وغياب التنسيق بين الإدارات المختلفة انعكس هذا سلبا على كفاءة وفعالية النظام الضريبي²⁸².

كما تتسم الإجراءات المتخذة من طرف الإدارة الجبائية بالبطء فيما يخص دراسة الملفات وكذا حالتها فيما بين مصالحها المتعددة، هذا من شأنه التراخي وجعل المكلفين بها يحسون بنوع من عدم الاهتمام من طرف الإدارة في حين أن عدم التنسيق العملي بين الإدارات من شأنه أن يخلق ثغرات قانونية للفرار من الجزاءات والعقوبات المختلفة التي تقرها الإدارة الجبائية أوحى التي يقرها القضاء تحت طائلة الميعاد القانوني الوجوب أخذه بعين الاعتبار.

ثانيا: استمرارية تبعية الموارد المالية غير الذاتية للإدارة المركزية.

غالبا ما تضطر الدولة منح اعانات ومساعدات مالية للجماعات الإقليمية دون إلزامها بردها، وذلك لتغطية العجز الحاصل في ميزانيتها إثر عدم كفاية مواردها المالية من خلال إعادة التوازن إليها وهو الأمر الذي يرتب تبعية هذه الجماعات الإقليمية فحسب حجم هذه الاعانات والموارد المالية تصبح للإدارة المركزية حجية القيادة والتحكم والرقابة على هذه الأموال الممنوحة (أ) تطبيقا لقاعدة " من يدفع يقود " 283 .

فبالرغم من أنه على الدولة أن تدفع دون أن تحكم لعدم التأثير على المفهوم اللامركزي إلا أنها لا يمكن أن تدفع أموال دون متابعة كيفية صرفها²⁸⁴. بالتالي فيمكن القول أن المساعدات المالية المقدمة من الدولة بهدف سد العجز الإقليمي، من خلال الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية (ب) وبالرغم من إيجابيته إلا أنه في الواقع العملي نلاحظ سيطرة الدولة فهذا تكريسا لاستمرارية التبعية المالية للإدارة المركزية²⁸⁵.

²⁸² - خنفرى فدوى، *اليزيد علي*، "مدى فعالية النظام الجبائي الجزائري في التقليل من ظاهرة الغش الضريبي"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 12، العدد 02، 2019، ص. ص. خصوصا؛ ص. 167.

²⁸³ - لعماري زين الدين، *الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري*، المرجع السابق، 118.

²⁸⁴ - صالحى عبد الناصر، *الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية*، مذكرة ماجستير في القانون، فرع : الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 01، 2010، ص. 64.

²⁸⁵ - لعماري زين الدين، المرجع السابق، ص. 118.

أ: الإعانات المركزية وسيلة استمرارية لهيمنة الدولة.

إن الحرية المحلية في التسيير تقتضي حرية الاختيار، ولا تتحقق هذه الأخيرة إلا في ظل توفر موارد مالية كافية، أما في حالة تلقي الجماعات الإقليمية لإعانات مالية من السلطة المركزية قد تأخذ شكلين إما إعانات تخصيصية أو غير تخصيصية، فالإعانات غير التخصيفية هي الأغلفة المالية المخصصة للاستثمارات المحلية بالتالي تحديد المشاريع الواجب تمويلها بالتالي فالجماعات الإقليمية تتمتع بحرية الاختيار أما بالنسبة للإعانات التخصيفية فيجب أن تصرف فيما خصصت له²⁸⁶. مما يوحي لنا بالتدخل المسبق عن طريق فرض المشاريع الواجب إنجازها إقليميا مما سيخلق تناقض ومساس بالاختصاصات التنموية التي يتمتع بها المجلس والأهل قانونيا بإنجازها كونه الأدرى بالاحتياجات المحلية للسكان والأولويات الواجب الاستباق بها .

مع ذلك فإن هذه الإعانات المقدمة من الدولة للجماعات الإقليمية تنتج عنها آثار تمس باستقلاليتها حيث تكمن في توجيه القرار المحلي، وتخصيص الإعانات وتخطيط التنمية المحلية²⁸⁷. بالتالي يتضح لنا أن الزيادة في الإعانات أدت إلى الزيادة في الرقابة وترتب عن ذلك التقليل من حجم الاستقلال المحلي المالي، ما يشكل قيد في حرية هذه الجماعات وهذا ما يدعو للبحث عن آليات جديدة من شأنها الحد من التدخل كدعامة للاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية²⁸⁸.

ب- الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية.

يعتبر الصندوق المشترك للجماعات المحلية مؤسسة عمومية ذات طابع اداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، يخضع مباشرة لوصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية مهمته الأساسية تسيير وتمويل صندوق التضامن وصندوق الضمان البلديين والولائيين²⁸⁹. إذ توزع موارد الصندوق المشترك للجماعات المحلية على كل من صندوق الضمان والتضامن حيث يغطي صندوق الضمان النقص

²⁸⁶ - صالح عبد الناصر، المرجع السابق، ص. 65.

²⁸⁷ - معمري زين الدين، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 118.

²⁸⁸ - معمري زين الدين، المرجع نفسه، ص. 120.

²⁸⁹ - عزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إطار التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2010، ص. 99.

الحاصل في الإيرادات الجبائية المتوقع تحصيلها بينما يغطي صندوق التضامن النفقات الإجبارية الموجهة لقسم التسيير كأولوية وكذا توجه الإعانات لقسم التجهيز والاستثمار مع تقييدها بالتخصيص، كما يقدم إعانات للبلدية في حالة ظروف صعبة وغير متوقعة دون تخصيص²⁹⁰.

الملاحظ في الإعانات والتخصيصات المقدمة في إطار الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية بالرغم من اعتبارها وسيلة للنهوض بالتنمية المحلية وإخراج تلك الجماعات من العجز المالي الذي تعاني منها، إلا أن لهذه الإعانات جوانب سلبية فأولها هتعتيد إجراءات منحها وكيفية إنشاءها وأشكال الرقابة وكذا تحكم السلطة المركزية بهذه الإعانات واحتفاظها بحق الإشراف والتوجيه وبالتالي لا نلمس أية صلاحية للهيئة المحلية المنتخبة تتمكن من خلالها من قيادة مالية الجماعات الإقليمية وتسييرها بكل حرية وفقا لخصوصية المناطق التي تشغلها كل هيئة محلية منتخبة²⁹¹.

ج: مركزية تخطيط برامج التنمية المحلية.

تعتبر آلية أخرى لتدخل الدولة بالتمويل عن طريق مخططات التنمية، التي تدخل ضمن إطار سياسة التوازن الجهوي كإضافة وتكملة لباقي العمليات القطاعية الوطنية والتنمية وتتولى الدولة تحديد شروط التسيير والإنجاز، كالمخطط البلدي للتنمية والمخطط القطاعي للتنمية وكذلك المخططات الوطنية المرفقة ببرامج خاصة كبرنامج دعم النمو وبرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي²⁹². كما قامت بإدراج التنمية المحلية ضمن عملية التهيئة العمرانية التي تشكل في حد ذاتها تخطيطا، ويترتب على الإدارة المركزية في هذا الشأن تحقيق الانسجام بين المخطط البلدي والوطني وكذا مخططات التهيئة العمرانية، إذ جعل المشرع السلطة المركزية والوالي مسؤولين عن تنفيذ مخططات التنمية²⁹³.

ما يمكن استنتاجه هو خضوع هذه المخططات للوصاية المباشرة للوالي الذي يشرف عليها ويتولى تمويلها وتسييرها ومتبعتها دون استشارة المجالس المحلية أو تمكينها من المتابعة والرقابة لسيير

²⁹⁰ - باشي نبيلة، عثمانى حسينة، توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة الماستر في الحقوق، شعبة القانون العام، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2013، ص. 79.

²⁹¹ - باشي نبيلة، عثمانى حسينة، المرجع السابق، ص. 79.

²⁹² - جابوعبد الله علي، زنتوأحمد، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة الماستر في الحقوق، تخصص : قانون إدارة وتسيير الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مليانة، الجزائر، 2022، ص. 54.

²⁹³ - لعماري زين الدين، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري المرجع السابق، ص.

المشاريع وهذا ما يفقد الجماعات الاقليمية استقلاليتها والشيء الذي يجعل من الإعانات المركزية أداة لتشديد الوصاية الادارية²⁹⁴. هذا ما يؤكد لنا أن موقع السلطة المركزية متفوق عن موقع السلطة اللامركزية هذا راجع إلى أثر التمويل المركزي، فلوكانت الجماعات الاقليمية مكثفة بمواردها سوف لن تكون بالحاجة إلى مداخل أخرى، لكان لها الحق بإعداد مخططاتها التنموية بصفة منفردة ووفقا لرؤيتها الاستراتيجية لكل اقليم مبتعدة بذلك عن كل أنواع الوصاية المقررة²⁹⁵.

²⁹⁴ - لعماري زين الدين، المرجع السابق، ص. 113.

²⁹⁵ - لعماري زين الدين، المرجع نفسه ، ص. 119.

الفصل الثاني

تطبيق نظام الإدارة المحلية الحرة كآلية
لإصلاح اللامركزية الإدارية في الجزائر

الفصل الثاني

تطبيق نظام الإدارة المحلية الحرة كآلية لإصلاح اللامركزية الإدارية في

الجزائر

-دراسة استشرافية-

ترتكز الدول المتقدمة في تنظيمها الإداري على عدة مبادئ من شأنها تحسين الوظيفة الإدارية خاصة على صعيد الجماعات الإقليمية، عصرية للقطاع من جهة، كذا عملا بمساعي الدولة في تقريب الإدارة من المواطن من جهة أخرى، فتطورت الأنظمة القانونية المقارنة خاصة في مجال التسيير الإداري المحلي إذ كانت في مفهوم الإدارة التقليدية من كيان إداري مُفترق لحرية التدبير فيسعى لتلبية مطالب المواطنين فقط، إلى قطاع إداري متطور يُشرك المواطن في رسم السياسات العمومية المحلية و مُمارسا بذلك اختصاصاته القانونية بعيدا عن ضغوطات السلطة الوصية المعتمدة ضمن المبادئ الكلاسيكية للنشاط الإداري اللامركزي.

أن تحديث المنظومة الإدارية اللامركزية بحكم مركزها القانوني المتميز الذي يجعل منها مناط التكريس الفعلي للديمقراطية عن طريق المجالس المحلية المنتخبة، يجعل من السلطة السياسية أمام حتمية العمل على ترقية النشاط المحلي، متجهة بذلك إلى تبني أساليب حديثة في التسيير لم تعرفها الإدارة المحلية سابقا، فيقترن نجاح تبني نظام الإدارة المحلية الحرة بمدى وجود النية الصريحة للمؤسس الدستوري و المشرع على حد سواء في الإقرار بالركائز القانونية الساعية لتجسيد نظام الإدارة المحلية الحرة في الجزائر (المبحث الأول) بشكل يضمن فعاليتها، من خلال وضع إطار قانوني متين يضمن التطبيق السليم لمتطلبات المبدأ. هذا إلى جانب تكريس دعائم عملية من شأنها تعزيز مبدأ التسيير الإداري المحلي القائم على الاستقلالية كتأكيد لنجاعته (المبحث الثاني) عن طريق تفعيل وسائل قانونية و تقنية بهدف الوصول للنتائج الإيجابية المنتظرة حصدها في حال تضافرت الجهود من مختلف فاعلي القطاعات بداية من المركز وصولا إلى الإقليم.

المبحث الأول

الركائز القانونية لتبني نظام الإدارة المحلية الحرة في الجزائر

يتطرق كل اصلاح يمس الجهات الإدارية اللامركزية او المركزية إلى إحداث تغييرات في الأنظمة القانونية المتعلقة بالهيكل و الصلاحيات، كذلك على وسائل التصرف و الأهداف المرجو تحقيقها، اذ تتمثل هذه الاصلاحات في التعديلات التي تعالج و تتصدى للعقبات التي تعرقل مسار تقدم الجماعات الاقليمية²⁹⁵.

لذا، وجب ادخال اصلاحات على المنظومة القانونية خاصة المتعلقة بالإدارة اللامركزية بتوضيح المراكز القانونية، بداية من بالمعالجة الصريح من طرف للمؤسس الدستوري وصولا للإصلاحات الوظيفية للمجالس المنتخبة على الصعيد الاقليمي من منطلق ممارستها لاختصاصات متميزة عن اختصاصات السلطة المركزية، بهدف تكريس الاستقلالية التي تعتبر من الركائز الأساسية لقيام نظام لامركزي متطور يتلاءم مع المتطلبات الحديثة للمواطنين ، لذلك وجب على المؤسس الدستوري دسترة نظام الإدارة المحلية الحرة بشكل وافي (المطلب الأول) كحل لعراقيل التسيير التقليدي للشؤون المحلية مع وجوبية إدخال اصلاحات للقانون المنظم للجماعات الاقليمية (المطلب الثاني) .

المطلب الأول

وجوبية التكريس الدستوري للإدارة المحلية الحرة في الجزائر

يعتبر الدستور مرجعا أساسيا لتعميق مفهوم اللامركزية ذلك من خلال تنظيمه للعلاقة بين الدولة و الجماعات الاقليمية بهدف تقادي تنازع الاختصاص، كذلك في توسيع من صلاحيات المجالس المنتخبة و جعلها شريكا أساسيا و حقيقيا في عملية التنمية، و عليه يعتبر ضبط مركز المجالس المحلية في وثيقة الدستور أهم أولويات مقارنة الإصلاح²⁹⁶.

²⁹⁵- فريجات اسماعيل، " آليات اصلاح و تطوير الجماعات الاقليمية في الجزائر "، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 11، العدد 01، ص ص. 630-649، خصوصا؛ ص. 632.

²⁹⁶- مزوزي فارس، المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص. 356.

تعد الإدارة المحلية الحرة من الأساليب الحديثة للتسيير الإداري، أين يتم إعمال المبادئ الأساسية لتكريس نظام لامركزي متطور لذا يتوجب منح الجماعات الإقليمية سلطة تسيير محلية فعلية (الفرع الأول) ثم طرق انشاء جماعات اقليمية حرة (الفرع الثاني) مع ابراز أهم العناصر المكونة له و كذلك الاقرار بالخصوصيات الإقليمية المتميزة التي من شأنها تقوية المراكز القانونية لها (الفرع الثالث).

الفرع الأول

ضرورة منح الجماعات الإقليمية سلطة تسيير محلية فعلية..

يحقق مبدأ التسيير الحر للمجالس المنتخبة سلطة التداول في تنفيذ قراراتها بكيفية ديمقراطية طبقا لقواعد تطبيق مبدأ التسيير الحر من خلال احترام العديد من القواعد و من بين هذه القواعد المجسدة، قاعدة المساواة بين المواطنين في الولوج إلى المرفق العمومي التابع للجماعات الإقليمية و كذا استمراريته في الأداء و عليه عمدت الدولة على دعم الديمقراطية المحلية مع تعزيز دور هذه الجماعات من خلال الاختصاصات الممنوحة لها²⁹⁷. لهذا تطرقنا إلى تعريق بالإدارة المحلية الحرة (أولا) و كذا مسارها التاريخي في ظل القانون المقارن (ثانيا).

أولا: عدم تبني القانون الجزائري لمبدأ الإدارة المحلية الحرة.

تعتبر الادارة المحلية الحرة نظام اداري متطور. يتمخض منه مبدأ التسيير الحر كمطلب ألحته الحداثة، يتمثل في حرية الجماعات الإقليمية بتسيير شؤونها بنفسها و على هذا الأساس يستوجب تمييزها عن اللامركزية الادارية المشار بها لمستوى من مستويات التقسيم الاقليمي للجمهورية²⁹⁸.

²⁹⁷ - موساوي عبد المجيد، سعدي جيلالي، مبدأ التسيير الحر للجماعات المحلية، مذكرة ماستر تخصص قانون اداري، كلية

الحقوق و العلوم السياسية، أدرار، 2021، ص. 02.

²⁹⁸ - AUBIN Emmanuel, ROCHE Cathrine, Droit de la nouvelle décentralisation (Principes directeurs , Dimension humaine de la décentralisation , Compétences évolutives des Collectivité territoriales), op.cit, p.62.

في حين أن الدولة الجزائرية فلم يرد أي نص قانوني يُعرف مبدأ التسيير بحيث نجد المؤسس الدستوري الجزائري بالرغم من أنه قد أدرج الحريات العامة في متن الدستور كما أشار لمصطلح الحريات في ديباجة الدساتير، إلا أنه أغفل عن ذكر مبدأ التسيير الحر كمبدأ أساسي لقيام نظام لامركزي فعال من منطلق أن المبدأ يُعد أحد الضمانات الدستورية لاستقلالية الجماعات المحلية بالإضافة لذلك فإن المؤسس لم يَقم بتضمين معايير دقيقة في توزيع اختصاصات بين الجماعات المحلية و السلطة اللامركزية²⁹⁹.

إن من شأن تكريس مبدأ الادارة المحلية الحرة في الجزائر و تجسيده صراحة ضمن أحكام الدستور و القوانين، منح الجماعات الاقليمية أكبر قدر من الاستقلالية في ممارسة اختصاصاتها من منطلق ارتكاز المبدأ على عدم قيام الوصاية الادارية المشددة على المجالس المحلية من جهة، و اعماله كذلك لأسمى أسس الديمقراطية التشاركية من جهة أخرى، ذلك من خلال اعطاء القرار المحلي شرعية أكبر كونه أتخذ عن طريق التشاور أو الاستفتاء المحلي كونها آليتان قانونيتان ناتجتان من تحقق مبدأ الادارة المحلية الحرة.

خلاصة لما سبق إن مبدأ الادارة المحلية الحرة، يعتبر أحد أهم مرتكزات اللامركزية المتطورة، خاصة بتوفيره لمجموعة من المبادئ القانونية التي تكفل تسيير امثل بحرية للجماعات الاقليمية دون خضوعها لأي وصاية ادارية، ما يشكل ضمانة قوية للاستقلالية، هدفها مواكبة أفضل نظام تسيير اداري لامركزي للدول كما من شأنه ايجاد حلول لاهم النقائص التي تطال للجماعات الاقليمية بشكلها التقليدي، فتبني مثل هكذا مبادئ ضمن النظام القانوني و الاداري الجزائري يضمن ليونة في المعاملات الادارية و كذا تقريب و تسريع من تجسيد المخططات التنموية.

ثانيا: أوجه تكريس الإدارة المحلية الحرة في القانون المقارن.

لم يُعرف مبدأ التسيير الحر في فرنسا خلال العشرون سنة الأولى للجمهورية الخامسة كأساس للفصل بين السلطتين التشريعية و للسلطة التنفيذية فأقر فيما بعد الاجتهاد القضائي

²⁹⁹- موساوي عبد المجيد، سعدي جيلالي، المرجع السابق، ص.04-05.

الدستوري بمبدأ التسيير الحر كمبدأ أساسي ملزم للقانون. الذي يحدد التنظيم الإداري للجماعات الإقليمية³⁰⁰.

تبنى الدستور الفرنسي مبدأ التسيير الحر ضمن دستور 1946 في نص المادة 87 منه،³⁰¹ و من خلاله تظهر النية الصريحة للمؤسس الدستوري الفرنسي عن تكريس هذا المبدأ بعد إعادة ادراجه في تعديل 1958 ضمن أحكام المواد 34 و 72³⁰². فيمنح هذا المبدأ من خلال نصوص المواد سالفة الذكر حرية الإدارة عن طريق مجالس منتخبة ذوي سلطة تنظيمية لممارسة اختصاصاتهم، كما تضيف المواد أن شروط مزولة مبدأ التسيير الحر يرتبط بصور نصوص تشريعية³⁰³.

وفر القاضي الإداري حماية قضائية لمبدأ الإدارة الحرة في مواجهة السلطة التنظيمية خصوصا بعد قيام مجلس الدولة الفرنسي بإصدار قرارات هامة تأكيداً لمدى سمو المبدأ ذلك من خلال اعتباره على أنه " يشكل حرية أساسية"³⁰⁴.

اعترف الدستور المغربي بدوره على مبدأ التسيير الحر ضمن دستور 2011³⁰⁵ من خلال نص المادة 136،³⁰⁶ فطبق هذا المبدأ في مجال الممارسات الفعلية بعد نشر القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بالموازاة مع تشكيل مجالس هذه الجماعات بعد الانتخابات في 04 سبتمبر 2015. اذ أكدت المادة على اعتبار مبدأ التدبير الحر من الركائز التنظيم الترابي، إضافة إلى مبادئ التعاون و التضامن و مشاركة السكان في تدبير شؤونهم³⁰⁷.

³⁰⁰ - ABIBI jawad, *les collectivités territoriales a la lumière de la constitution marocaine de 2011*, Master Droit, Economie, Gestion, Mention Administration publiques, Université Strasbourg, Ecole nationale d'administration, 2015, P.34.

³⁰¹ - Voir l'article 87 de la constitution française de 27 octobre 1946. , www.Légifrance-gouv.fr, consulté le 04/05/2023.

³⁰² - La constitution française de 04 octobre 1958, www.Légifrance-gouv.fr, consulté le 05/05/2023.

³⁰³ - Voir Articles 34 et 72 de La constitution française de 04 octobre 1958, www.Légifrance-gouv.fr, consulté le 05/05/2023.

³⁰⁴ - THOUMELO MARC, *Collectivités territoriales quel avenir ?*, La documentation française, Paris,2011, p.31.

³⁰⁵ - الدستور المغربي لسنة 2011، على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية / [http://www.sgg.gov.ma/](http://www.sgg.gov.ma) تم الاطلاع عليه في 2023/05/09.

³⁰⁶ - تنص المادة 136 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011 على: "التنظيم الجهوي و الترابي يرتكز على مبادئ التدبير الحر..."

³⁰⁷ - موساوي عبد المجيد، سعدي جيلالي، المرجع السابق، ص.18.

نخلص للقول أن تسابق الدول لتبني مبدأ الإدارة المحلية الحرة لم يكن عبثاً، بل دراية منهم على الأهمية القصوى التي يكرسها و الفائدة التي تعود من وراءه، من منطلق افرازه لمبادئ أساسية في التنظيم الإداري و ضمانه كذلك لأسس أصيلة في سبيل تجسيد اللامركزية الاقليمية بأتم معنى الكلمة كمبدأ الاستقلالية الادارية و المالية و كذا المشاركة الشعبية الحقيقية، التي طالما كانت مطلب منادى بها لتحقيقه في ظل نظام لامركزي، و على هذا الأساس نلتمس تكريس مبدأ الادارة المحلية الحرة في المنظومة القانونية الجزائرية خصوصا مسألة تضمينه دستوريا على وجه كامل مع الهيئات الاقليمية ضمن فصل واحد، كونه مبدأ حقق الاضافة المرجوة منه على الصعيد الاقليمي في القانون المقارن.

الفرع الثاني

كيفية إنشاء جماعة اقليمية في إطار مبدأ الإدارة المحلية الحرة.

يتحقق مبدأ الإدارة المحلية الحرة باستيفاء الركائز القانونية التي من خلالها تفرضه كأسلوب تسيير حديث. و ذلك من خلال اعتبار الجماعات الاقليمية هيئات مستقلة لا تخضع للتدخلات، بما يتماشى مع التسيير المرن للجماعات الإقليمية، اذ لا يتحقق هذا إلا بتوفر مجموعة من الإصلاحات الواجب تكريسها في الدستور و القانون و المتمثلة الاعتراف بالوجود المادي للجماعات الاقليمية (أولاً) و كذا إعادة النظر في مستويات التقسيم الاقليمي المنتهج حالياً (ثانياً).

أولاً: الاعتراف بالوجود القانوني للجماعات الإقليمية.

يستقر التنظيم الإداري على الإقرار بمبادئ أساسية للتعزيز من مكانة و استقلالية الجماعات الاقليمية و يتمثل أبرزها في التمتع بالشخصية المعنوية (أ) و كذا وجود هيئات منتخبة على الصعيد المحلي (ب) بالضافة الى استبعاد فكرة الوصاية جماعة إقليمية على اخرى (ج).

أ: التمتع بالشخصية المعنوية الكاملة.

تعتبر الشخصية المعنوية نتيجة طبيعية لقيام نظام لامركزي و حماية لمصالحها القانونية عن طريق أشخاص ادارية تنسب اليهم تصرفاتهم³⁰⁸. اذ يترتب عن الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات الاقليمية استقلالا عضويا، فلا يقتصر هذا الاعتراف على الشخص الطبيعي فقط بل اقتضت الضرورة أن يعترف القانون لغير الانسان بالشخصية المعنوية، كما ينتج عن الاقرار بها للإدارة اللامركزية جملة من النتائج من بينها اضاء لهذه الأخيرة الوجود القانوني³⁰⁹.

تسمح الشخصية المعنوية للهيئات الاقليمية المبادرة بالقيام بكل الأعمال المنوطة اليها بكل استقلالية و هو الأمر الذي سيسمح لها بحرية التصرف، التعاقد، كذا تحمل الالتزامات الناجمة عن مسؤوليتها، و هي في المجمل نتائج طبيعية نصت عليها المادة 50 من القانون المدني³¹⁰. و بالنظر لأهمية الشخصية المعنوية و النتائج المتميزة التي تقرها كان من الأحسن أن يتضمنها الدستور و يكفلها للجماعات الاقليمية على وجه أكثر تفصيلا.

لتحقق استقلالية الجماعات الاقليمية يتوجب الاعتراف الصريح بالشخصية المعنوية، من منطلق أن هذه الأخيرة هي الآلية القانونية التي تضمن لها هذه الاستقلالية بالإضافة إلى توزيع الوظيفة الادارية بين الادارة المركزية و الجماعات الاقليمية، لكي نكون أمام ادارة لامركزية تامة الأركان بعيدا عن ادارة عدم التركيز³¹¹.

³⁰⁸ - محمد محمد بدران، الإدارة المحلية (دراسات في المفاهيم و المبادئ العلمية)، د.ط، دار النهضة العربية، القاهرة، د.س.ن، ص. 29.

³⁰⁹ - بوسليمان زينة، بوسكوران سعاد، مقومات التنظيم الإداري اللامركزي، مذكرة ماستر في تخصص قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2022، ص. 14-15.

³¹⁰ - الأمر 75-58، مؤرخ في 26 سبتمبر سنة 1975، يتضمن القانون المدني، ج.ر.ج.د.ش عدد 78، صادر في 30 سبتمبر سنة 1975، معدل و متمم، المادة 50.

³¹¹ - بראה و هيبية، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق ص 31.

ب: الإنتخاب كمظهر لاستقلالية الجماعات الإقليمية.

تتمثل أدنى متطلبات تكريس مبدأ الإدارة المحلية الحرة وجود هيئات تداولية منتخبة محليا، سواء بمجلس يضم أغلبية أو يكون ذات تشكيلة مركبة من جانبها العضوي، أي بمفهوم أن اعضاء موظفين معينين على صعيد هذه الهيئات سيكون بمثابة مساس مباشر على مبدأ التسيير الحر للجماعات الإقليمية³¹².

وضحت المادة 72 من الدستور الفرنسي³¹³ وأكدت وجوبية ادارة الجماعات الاقليمية عن طريق مجالس منتخبة تتمتع بسلطات تنظيمية لممارسة اختصاصاتها، هذا ما يبرز لنا حرص المؤسس الدستوري الفرنسي على مبادئ الديمقراطية اقليميا لتحقيق مبدأ الادارة الحرة. في حين أتى المجلس الدستوري الفرنسي ليرسخ المبدأ من خلال قراره رقم 85-196 الصادر في 08 أوت 1985³¹⁴ يتعلق بتطوير كاليديونيا الجديدة، أين نص على الزامية وجود مجلس منتخب يتمتع بسلطات فعالة في ظل شروط يحددها القانون، يقوم بإدارة الاقليم . النقطة العاشرة من القرار سالف الذكر، إلا أن استقلالية المجالس في التسيير ليست مطلقة بل في حدود ما أتى بها القانون³¹⁵.

نجد المؤسس الدستوري الجزائري اكتفى بالنص على أن المجلس المنتخب هو الإطار الذي من خلاله يعبر فيه الشعب عن إرادته كما و يراقب السلطات العمومية، من خلال المادة 16 الفقرة الثانية،³¹⁶ تضيف المادة 19 على ان: "المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، و مكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم"³¹⁷ الشيء الملاحظ هو اكتفاء المؤسس الدستوري بذكر المجلس المنتخب كأساس لقيام الهيئات اللامركزية بدون اعترافه بممارسة السلطة التنظيمية على غرار ما اتجه الدستور الفرنسي .

³¹²- ABIBI Jawad, *les collectivités territoriales a la lumière de la constitution marocaine de 2011*, op.cit, p .38.

³¹³- « Les collectivités territoriales de la république sont, les communes, les départements, les régions, les collectivités a statu particulier et les collectivités d'outre-mer ... »

³¹⁴- C.C.R.F, décision n° 85-196 DC du 8 aout 1985, Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, journal officiel du 8 aout 1985, page. 9125. consulté sur www.conseil-constitutionnel.fr le 09/05/2023.

³¹⁵- حريز أحمد، الاستقلالية المحلية و المالية للجماعات الاقليمية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص:

الحقوق، فرع: الإدارة العامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة سيدي بلعباس، 2021، ص. 125.

³¹⁶- المادة 16 من التعديل الدستوري لسنة 2020. سالف الذكر.

³¹⁷- المادة 19 من التعديل الدستوري لسنة 2020. سالف الذكر.

يتوجب على المؤسس الدستوري أن يقوم بالنص صراحة على الآلية التي من خلالها تقوم الهيئات الاقليمية بممارسة مهامها، فالتفعيل الفعلي لمبدأ الإدارة الحرة يتوجب اثناء النصوص الدستورية بمجموعة الاصلاحات التي من خلالها تكرر الاستقلالية للجماعات الاقليمية على غرار الاقرار بالسلطة التنظيمية و كذا التقريرية لتلك الهيئات بهدف تفادي تدخل السلطات المركزية و هيئات عدم التركيز في صلاحياتها .

ج- استبعاد فكرة وصاية جماعة إقليمية على أخرى.

لقد تم اعمال مبدأ استبعاد فكرة وصاية جماعة اقليمية على اخرى بهدف الحفاظ على استقلالية الجماعات الاقليمية، كذا للحرص على التكريس السليم لكل ركائز الادارة الحرة، كما تم اعتماده بغرض جعل من كل الهيئات الاقليمية على نفس القدر من المساواة، فوحدها الدولة المركزية من لها السلطة بالتدخل في شؤون الجماعات الاقليمية³¹⁸. بما يجيز القانون ذلك.

إن تغيب هذا المبدأ في القانون الجزائري يعود بطبيعة الحال إلى عدم تبني أسلوب الإدارة الحرة بكل ركائزها، كون المبدأ يعتبر نتيجة طبيعية للأساليب الحديثة في التسيير الاداري الحر و المتطور كذلك بالنظر بالنسبة للممارسات المنافية لهذا المبدأ و المكرسة في القانون الداخلي.

فكان أول ظهور للمبدأ في فرنسا من خلال تأكيد المادة 2 من قانون 83-08 المتعلق بتوزيع الاختصاصات بين البلديات، المقاطعات، الأقاليم و الدولة،³¹⁹ تضمنته فيما بعد المادة 72 فقرة 5 من التعديل الدستوري الفرنسي لسنة 2003³²⁰، كذلك حاليا في نص المادة 3-1111 من قانون الجماعات الاقليمية الفرنسي³²¹، أكدت من خلالها على عدم قابلية قيام وصاية لجماعة اقليمية على أخرى مهما يكن نوعها.

³¹⁸ - ABIBI jawad, *les collectivités territoriales a la lumière de la constitution marocaine de 2011*, Op.cit. p.27.

³¹⁹ -Article 02 de la loi n° 83-08 de 07 janvier 1983, relative a la répartition des compétence entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (France).

³²⁰ - **Loi Constitutionnelle** n°2003-276, du 28 mars 2003, relative a l'organisation décentralisée de la république française, www.Légifrance-gouv.fr, consulté le 10/05/2023.

³²¹ - Voir l'article, L1111-3, 5 de Code Générale des collectivités territoriales français

يؤكد هذا المبدأ النية الصريحة على تطبيق دعائم الادارة الحرة، لذا عمدت الترسانة القانونية الفرنسية الى تجسيده في مختلف نصوصها القانونية الدستورية و التشريعية بحكم ضمانه لعدم قيام تدخلات الهيئات الاقليمية على أعمال بعضها، قصد ضمان الاستقلالية، الشفافية و النجاعة في الأداء، فإدراج هذا المبدأ في القانون الجزائري بات ضرورة بالنظر للإيجابيات التي سيكرسها لفائدة الجماعات الاقليمية كذا تتميتها المحلية.

ثانيا: إصلاح مستويات التقسيم الإقليمي.

يعد التقسيم الاقليمي من الوسائل الفعالة و الداعمة للاستقلالية الجماعات الاقليمية و يتحقق ذلك بالاعتماد على عدة أسس التي تتمحور في اسناد سلطة التقسيم الاقليمي للمشرع (أ) و مع تكييف التقسيم الاقليمي بما يتماشى مع مبدأ الخصوصية المحلية المتميزة (ب).

أ: اسناد سلطة التقسيم الاقليمي للمشرع.

إن إسناد مسألة تقسيم التراب الوطني إلى وحدات اقليمية للمشرع من شأنه تجسيد اللامركزية فعلية و تحقيق استقلالية للجماعات المحلية لأن انشاء هذه الأخيرة عبر عملية التقسيم يجعلها من الداعمة الأساسية لوجود أية هيئة محلية من الناحية القانونية³²².

لتفعيل تقسيم اقليمي متماشي مع حجم الوحدات المحلية، يتوجب منح المشرع كل الصلاحيات في التقسيم و ذلك راجع إلى أن المشرع تعتبر جهة محايدة لا تربطه علاقة بالجماعات الاقليمية، بالتالي يجعل مسألة الغاء أو انشاء أي وحدة ادارية متوقفة على ارادة المشرع لا على السلطة التنفيذية لأن جعل السلطة في يد هذه الأخيرة سيؤثر سلبا على استقلالية الهيئات المحلية بحكم صفتها كجهة وصاية عليها و هذا ما يعطي للسلطة المركزية فرصة انشاء الهيئات المحلية خدمة لأغراض سياسية³²³.

ب: تكييف التقسيم الاقليمي مع مبدأ الخصوصيات المحلية المتميزة.

يمس التقسيم الاقليمي أداء الجماعات الاقليمية على اعتبار أن السياسة الرشيدة في اعداد تقسيم التراب الوطني تقوم بالأساس على تقليص الفوارق الجهوية و كذا البحث عن أفضل

³²² - برازة وهيبية، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص.20.

³²³ - برازة وهيبية، المرجع نفسه، ص. 20.

أسلوب للتوزيع الجغرافي للأنشطة الاقتصادية بالتالي إن الإدارة اللامركزية تربطها علاقة جدلية مع سياسة التقسيم الاقليمي³²⁴.

يستحسن الأخذ بعين الاعتبار الجانب الديموغرافي و كذا المساحة الجغرافية عند القيام بالتقسيم الاقليمي، مع تمكين هذه الوحدات بالموارد المالية والبشرية اللازمة بهدف سد العجز و التخلي عن المساعدات الحكومية³²⁵.

تناولت المادة 72 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، على أن الوحدات الاقليمية في الجمهورية هي البلديات، المحافظات، أقاليم ما وراء البحار و الجماعات الاقليمية ذات المركز القانوني المتميز³²⁶. كما أضاف المشرع العادي بموجب قانون حقوق و حريات البلديات و المحافظات و الأقاليم، وحدة ادارية جديدة و هي الأقاليم، بالتالي أصبح عدد الوحدات الادارية 04، ثلاثة منهم ذات مركز دستوري، و واحدة ذات مركز تشريعي و هي الإقليم. و الملاحظ أن أقاليم ما وراء البحار تُعد من الوحدات الجغرافية التي تتكون منها الجمهورية الفرنسية مع الجعل لها نظام خاص في الدستور يختلف عن الوحدات الادارية داخل فرنسا³²⁷.

بالتالي ينبغي على الدولة الجزائرية أن تسعى إلى اضافة مستوى ثالث كأن يكون بتسمية " إقليم" و ذلك بإدراجه ضمن أحكام الدستور مع احاطته بقانون خاص يكفل له كل الصلاحيات في سبيل الحد من الاختلالات الديموغرافية و كذا الاقتصادية فيما بين ولايات الوطن، كما و أن تحتك بتجربة الدول الأجنبية في مجال اعادة هندسة التنظيم الاقليمي مع حتمية دمج بعض البلديات، و أن لا يؤخذ بمعيار العروشية أو اللهجات المتداولة في هذا الشأن.

³²⁴ - فريجات إسماعيل، آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، المرجع السابق، ص.306.

³²⁵ - فريجات إسماعيل، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجيستر في القانون العام، تخصص: تنظيم إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014، ص. 199.

³²⁶ - Voir l'article 72 du La constitution française de 04 octobre 1958, www.Légifrance-gouv.fr, consulté le 12/05/2023.

³²⁷ - سامي حسن نجم عبد الله، الإدارة المحلية و تطبيقاتها في العراق و الدول المقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014، ص. 197.

الفرع الثالث

ضرورة احترام الخصوصيات المحلية المتميزة

تتميز الجماعات الإقليمية باختصاصات محلية، تجعلها مختلفة عن المصالح العامة للدولة فالهدف الرئيسي من استحداث مجالس منتخبة هي المقدرة على الاستجابة للاحتياجات المحلية بحكم معرفتهم للإقليم، الذي يمارسون فيه عهدتهم الانتخابية هذا من جهة، كما أن من خلال هذه الهيئات تقاس الديمقراطية المحلية فهي مرآة عاكسة للتحضر من جهة أخرى.

تقتضي ممارسة الاختصاصات المحلية من طرف المجالس وجود نصوص قانونية صريحة تجيز لها ذلك، إذ تعتمد العديد من الدول و القانون المقارن على مبادئ من خلالها يتم التفرقة بين ما هو مصلحة وطنية أو محلية، لذا تلجأ إلى الاعتماد على مبدأ التفريع كآلية لتوزيع الاختصاص بين السلطة المركزية و الهيئات اللامركزية (أولاً) مع ترقية هذه الهيئات بسلطة اتخاذ القرارات (ثانياً).

أولاً: تبني مبدأ التفريع كآلية لتوزيع الاختصاص بين السلطة المركزية و الهيئات اللامركزية.

يتمحور لب التسيير الذاتي أو الإدارة المحلية الحرة على توزيع الاختصاصات بين الدولة و الجماعات الإقليمية من أجل تحديد المهام و اقرار المسؤوليات بين السلطات العمومية المحلية و المركزية كما هو معمول به في الدول الأخرى و القانون المقارن³²⁸.

يُبرز تكريس مبدأ التفريع في القانون، مدى تمتع الجماعات الإقليمية بالاختصاصات المحلية الحقيقية ، حيث من خلاله ستستأثر هذه الجماعات بالصلاحيات التي من شأنها ترقية أداءها و التحسين اداء ومردودية الجماعات الإقليمية . فأكدت المادة 04 من الاتفاقية الأوروبية للحرية المحلية ما

³²⁸- يوسفى فايزة، محاضرات في مقياس التنظيم البلدي و الولائي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2020، ص. 68.

يلي: "ان لمن المستحسن احالة ممارسة المسؤوليات العامة إلى السلطات الأكثر قربا من المواطن، كما يتوجب الأخذ بعين الاعتبار في مهمة اسناد هذه المسؤوليات حجم تلك المهمة مع توفير متطلباتها المالية و الفعالة³²⁹ .

تعتبر سويسرا من الدول الأكثر اعمالا لمبدأ التفريع و المثال النموذجي له، فمن خلاله تم التوصل للعديد من الحلول الفعالة للعراقيل الوظيفية على الصعيد الاقليمي، الا في الحالات الخارجة عن نطاق الجماعات الاقليمية فتتدخل بذلك السلطات العليا للدولة³³⁰ . كما اتجهت فرنسا إلى تبني مبدأ التفريع من خلال المادة 72 الفقرة 02 من الدستور³³¹ ما يستخلص منه الأهمية التي يكتسيها نظرا للحلول التي يأتي بها كإقرار المسؤوليات و كذا تقادي التداخل في الاختصاصات.

أغفل المؤسس الدستوري الجزائري عن ذكر مبدأ التفريع بصريح العبارة بل ترك المجال لقانون الجماعات الاقليمية لتبيان الاختصاصات المحلية، مما يؤدي في الواقع العملي إلى غموض في الجانب الوظيفي الذي يربط القاعدة بالمركز ما يُسفر عن جمود النشاطات الادارية و التنمية بالتالي تصبح غير قادرة على الحركة التلقائية إلا بناء على أوامر السلطة المركزية³³² . مما يستدعي ضرورة الأخذ بمبدأ التفريع و دسترته كآلية قانونية فعالة لتوزيع الاختصاص بين السلطة المركزية و الجماعات الاقليمية خاصة بالنظر إلى نجاعته في افراز مبادئ حرية التسيير الاداري من خلال حرصه على عدم تلقي توجيهات أفقية في الشأن المحلي.

ثانيا: التمتع بسلطة اتخاذ وتنفيذ القرارات اللامركزية.

إن منح سلطة اتخاذ القرار على الصعيد الإقليمي يكرس مبادئ الديمقراطية و كذا الاستقلالية في التصرف و التسيير، كما يعزز من حرية الهيئات المحلية المنتخبة في سبيل ممارسة اختصاصاتها وفقا للقانون، و بعيدا عن تدخلات السلطة المركزية أو ممثليها.

³²⁹ - AISSAOUI Azedine, BERRI Noureddine, "Plaidoyer pour un principe de subsidiarité en droit algérien", *Revue Académique de la recherche juridique*, vol 10, n°02, 2019, pp. 182-194, notamment, 184.

³³⁰ - ABIBI jawad, op.cit, p 50.

³³¹ - Article 72/2 de la constitution française de 1958 ;

« Les collectivités territoriales ont vocation a prendre des décisions pour l'ensemble des compétences qu i peuvent le mieux être mises en œuvre a leur échelon »

³³² - فريجات إسماعيل، آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، المرجع السابق، ص. 96.

بعد أي تدخل في صلاحيات القانونية المخولة للمجالس في اتخاذ القرارات المحلية مساسا بأهم قاعدة تركز عليها الجماعات الإقليمية، و المتمثلة في تمكين السكان المحليين المنتخبين و المُشكلين للمجلس المنتخب بإدارة شؤونهم المحلية بأنفسهم، في المجالات التنموية أو الاجتماعية عن طريق سلطة اتخاذ القرار المحلية في اطار الديمقراطية التمثيلية³³³.

ترتكز قيام مبدأ السلطة التقريرية للجماعات الإقليمية بمدى تكريس القانون له وبمدى توفير حيز من الاستقلالية للمجالس في أداء مهامه بعيدا عن تدخلات الوصاية، لكن تبقى هذه الضمانة ناقصة مادام لم يتم توفير الاطار البشري الكفاء والامكانيات المادية اللازمة بغرض الأعمال الفعلية للمبدأ، خاصة أنه يبقى معيارا حقيقيا لتحديد مدى تمتع الجماعات الإقليمية و مجالسها بالاستقلالية الفعلية في اتخاذ القرارات الادارية، كذا تنفيذها مع ما يتماشى و السياسة المحلية و تتميتها³³⁴.

المطلب الثاني

إصلاح المركز القانوني للجماعات الإقليمية

يقوم التنظيم الاداري اللامركزي على وجود هيئات محلية منتخبة تتمتع بالاستقلالية الوظيفية و كذا العضوية، بالإضافة إلى تمتعها بسلطات قانونية تجعل منها ذات مركز قانوني متكامل بعيدا عن الإملات الأفقية في اتخاذ القرارات المحلية، بهدف تفعيل الدور الأساسي في الأخذ بالنظام اللامركزي بانتخاب هيئات على صعيدها، لكن هذا لن يتحقق ما لم يتم مراعاة مبادئ باتت حتمية في المتغيرات الطارئة على الأنظمة السياسية والقانونية و كذا ما يليها من نتائج مباشرة على فعاليتها.

لا يمكن الحديث عن الجماعات الإقليمية منتخبة بدون اسنادها باختصاصات واسعة في القانون. بل يتوجب تقوية مركزها القانوني بما يخدم المرونة في الأداء، بعيدا عن كل الاختلالات و التجاذبات السياسية التي تمس استقرار هذه المجالس جراء تطبيق نظام التمثيل النسبي، مما يستدعي اعادة النظر في نمط الاقتراع المحلي (الفرع الأول) بما لا يخلق تكتلات و تحالفات ذات بعد سياسي خارج عن الأهداف المسطرة للتنمية المحلية، كما وجب الأخذ بعين الاعتبار العامل البشري المُشكل للإطار الإداري بهدف تحسينه و ترقية أداءه (الفرع الثاني). لكن هذا كله لن يتحقق إلا بتوفير للجماعات

³³³- حرير أحمد، الاستقلالية المحلية و المالية للجماعات الإقليمية في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 112.

³³⁴- معيفي عبد القادر، السلطة لتقريرية للمجالس المحلية المنتخبة، المرجع السابق، ص. 30.

الإقليمية عن طريق هيئاتها المنتخبة مجال أوسع للتصرف (الفرع الثالث) و اسنادها بالسلطة التقديرية اللازمة لتقديم أداء أفضل

الفرع الأول

تحديث النظام الانتخابي لتفعيل تسيير الجماعات الإقليمية.

تتعدد الأنظمة الانتخابية باختلاف الأنظمة السياسية لكن الغاية إذ يُعد وسيلة لممارسة الديمقراطية في اطار المجالس المحلية المنتخبة، ما يسمح بمشاركة في صنع القرار المحلي و كذا لتجسيد الشرعية لمختلف الهيئات و المؤسسات السياسية³³⁵، كما أن الانتخاب يعتبر ركيزة مهمة للوصول إلى تطبيق نظام الإدارة المحلية الحرة.

على هذا الأساس يستوجب اعادة النظر في الكيفية القانونية المعتمدة في تشكيل المجالس المنتخبة بهدف ضبط و خلق توازن على مستواها (أولا) كما أن التجربة العملية للنظام الانتخابي قد أبان عن اشكالات خلال ممارسة الأعضاء لحقهم في التصويت على المداولات هو ما يستدعي السعي لإيجاد حل لتغطية تداعيات ظروف التنافي كذا الغيابات داخل المجالس (ثانيا)، على هذا الأساس يتوجب اعادة النظر في القانون المنظم عن طريق اصلاح نمط الاقتراع المحلي (ثالثا).

-أولا: السعي نحو ضبط توازن تشكيلة المجالس المحلية المنتخبة كوسيلة للقضاء على الإسدادات.

يتميز نظام التمثيل النسبي فتح باب المشاركة أمام المشاركة السياسية الموسعة، رغم ذلك يساهم في توليد ظاهرة الإسدادات التي تعرقل السير العادي للمجالس المحلية المناخية من خلال تشتيت

³³⁵- زكاش جهيدة، قسايسية الياس ،" النظام الانتخابي الجزائري بين محاولات الاصلاح ومحدودية المشاركة السياسية"، المرجع

السابق ص. 151.

المقاعد في المجالس المحلية المنتخبة جراء الانسدادات الناتجة عن استقرار التفكير الطائفي و العشائري داخل هذه المجالس³³⁶.

يتحقق سبيل حل مشكل الانسدادات داخل المجالس المحلية المنتخبة في تبني نظام المختلط كونه الأجدر من منطلق مزجه لنظامي الأغلبية و التمثيل النسبي عن تشكيل هيئات المجلس، بعيدا عن العراقيل الوظيفية التي تعرفها نتيجة عدم تحقق نصاب يضمن الاستقرار الإداري للمجلس المحلي،³³⁷ فيتجسد ذلك عبر منح القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة من الأصوات الصحيحة المعبر عنها على الأغلبية المطلقة من مقاعد الهيئات المحلية، بهدف تكريس مبدأ استقرار و ديمومة التمثيل المحلي الشرعي، كما يتحقق استقرار المجلس عن طريق تحديد نصاب تمثيل عقلاني و هو الشيء الذي يبادر إليه المشرع الجزائري باعتماده نسبة 7% كنصاب تمثيل لتوزيع المقاعد في الهيئات المحلية المنتخبة³³⁸.

يساهم تطبيق نمط المختلط في تحقيق ممثلي الشعب في المجالس المحلية المنتخبة كما يدعم استقرار أداء الجماعات الإقليمية من خلال التغلب على معظم اشكاليات التسيير التي أفرزها نظام التمثيل النسبي³³⁹. بالتالي لقيام الديمقراطية المحلية يستوجب اشراك المعارضة المجسدة في الأقليات المتواجدة داخل الهيئات التداولية المحلية لتحسين التسيير اللامركزي للجماعات الإقليمية و ذلك بالقضاء على الانسدادات داخل المجالس. وهو ما ينعكس على التسيير العام للمجالس التداولية المحلية ايجابيا بالإضافة الى القضاء على التشتتات التي تولدها المعارضات بين المنتمومون لتشكيلات سياسية متباينة³⁴⁰.

³³⁶- شرشاري فاروق، مُقتضيات الحكم الراشد: عوامل تحقيق التنمية المحلية المستدامة، أطروحة دكتوراه، تخصص القانون العام:

تخصص الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بجاية، 2019، ص. 298.

³³⁷- يوسف فيزة، " تطبيق نظام التمثيل النسبي العقلاني : حتمية للقضاء على انسداد المجالس المحلية في الجزائر، المرجع

السابق، ص ص 532-545، خصوصا ص. 536.

³³⁸- شرشاري فاروق ، المرجع السابق، ص. 298-299 .

³³⁹- يوسف فيزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، المرجع السابق، ص. 287.

³⁴⁰- شرشاري فاروق ، المرجع السابق، ص. 299.

-ثانيا: اعتماد حل لتغطية تبعات ظروف التنافس و الغياب داخل المجالس.

يفرز نظام التمثيل النسبي تركيبة سياسية مركبة بالنظر إلى الاختلاف توجهات الأحزاب السياسية، و هو ما يترجم التنافر و غياب الأعضاء عن حضور الاجتماعات و مقاطعتها و يؤدي هذا الأمر إلى جمود أعمال المجالس المحلية المنتخبة وكذا اضرار بمصالح المواطنين³⁴¹. ان من بين الحلول التي تأتي جراء تبني نظام المختلط الحد من ظاهرة الغيابات وكذا معارضة الاعضاء المجالس التصويت على المداولات لما لها من نتائج سلبية على ديمومة المجلس والتنمية المحلية، كنتيجة لتطبيق النظام التمثيل النسبي. لذلك من اجل ضمان أغلبية سياسة على مستوى المجالس يجب اعتماد على نظام المختلط في تشكيلة المجالس المحلية، لانه يساعد على تقادي هذه الاشكالات بالموازاة مع وجود أغلبية من شأنها اعمال مبدأ الديمقراطية عن طريق وجود معارضة تثري النقاش العمومي كحلول أقرها النظام الانتخابي المختلط.

كما من شأن النشاط السياسي للأحزاب السياسية العمل على إرساء مبادئ النزاهة و روح المسؤولية لدى أعضائها، ذلك عبر النص الصريح في قانون 12-04 المتضمن الأحزاب السياسية³⁴² عن وجوبية قيامها بتبني أسس من شأنها إعداد سياسيين أكفاء هدفهم التسيير الفعّال للمجالس المحلية عن طريق اعداد برامج و دورات حزبية تُرقي من مستوى الأعضاء المنتمين للأحزاب.

بقصد تحقيق استقرار سياسي على مستوى المجالس المحلية يتوجب تفعيل دور الأحزاب السياسية من منطلق امكانية هذه الأخيرة تغيير من ذهنية المنتخبين المحليين المنتمين لها عبر اقناعهم أن دورهم يتمحور حول بناء مجالس محلية قادرة على فرض نفسها من خلال المساهمة الفعالة في تجسيد الأهداف المنشودة في اطار المجالس المنتخبة ، بالرغم من تعدد التيارات الحزبية فدورهم يقتصر على تظافر الجهود و ليس كسر مسار التنمية عبر مقاطعتهم المتكررة لهم لحضور الاجتماعات و كذا التصويت على المداولات.

³⁴¹ - علاوة حنان، إشكالية التسيير الإداري للجماعات المحلية وضرورة تحقيق التنمية، المرجع السابق، ص. 28.

³⁴² - قانون عضوي رقم 12-04، مؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية، ج.ر.ج.د.ش عدد 02، صادر في 15

يناير 2012.

بالتالي فيمكن القول أن الأحزاب السياسية تلعب دور هام في ارساء الاستقرار السياسي على مستوى المجالس المحلية، ذلك يكون عن طريق النص الصريح في قانون الأحزاب سالف الذكر بوجوبية تكوين كوادر بشرية، مؤهلة لتحقيق التنمية و قيادة الإدارة المحلية نحو مستقبل أفضل.

-ثالثا: اصلاح نمط الاقتراع المحلي.

يعكس النظام الانتخابي الخريطة السياسية التي تشهدها السلطة داخل البلاد، فمن خلاله يضمن تواجد مختلف القوى و التشكيلات السياسية عن طريق الاعتماد الفعلي للتعددية الحزبية، محيطة بكافة تيارات المجتمع، فيعتبر النظام الانتخابي من بين الآليات التي تقاس بها درجة رفع أو خفض التمثيل³⁴³.

يعتبر اذا اصلاح النظام الانتخابي ترسيخا حقيقيا و فعالا للشرعية الشعبية و التمثيل العادل لكافة الأطياف المجتمعية فنظرا لأهمية الأمر، يستوجب من المشرع الجزائري أن يقوم بإعادة النظر في النظام الانتخابي تماشيا مع احترام معايير تكريس أفضل للديمقراطية و ما يضمن الاستقلالية الفعلية للهيئات المنتخبة منها المجالس المحلية المنتخبة، لتفادي بالخصوص مشكل الانسدادات.

إن من شأن تبني النمط المختلط في المنظومة الانتخابية الجزائرية، الحد من مشكل الانسدادات بحكم احتوائه لحلول عملية تقضي على اشكاليات التسيير التي كانت وليدة نظام التمثيل النسبي المنتهج، من منطلق توفيقه لأسس الديمقراطية التمثيلية و لركائز التسيير المحلي الفعال³⁴⁴.

لقد أظهرت تجارب الدول الأجنبية خاصة فرنسا نجاح هذا النظام عمليا، ذلك راجع للحلول الناجعة التي أفرزها في محاربة كل الظواهر التي من شأنها اعاققة السير الحسن للشؤون المحلية و ما يمس الصالح العام المحلي، كالانسدادات، مشكل النصاب القانوني للاجتماعات كذا التصويت، فمن خلال النظام التمثيل النسبي العقلاني، يضمن وجود معارضة سياسية داخل المجالس عملا بمبادئ الديمقراطية التمثيلية على المستوى المجالس، بالموازاة من ذلك فإنه عزز من استقرار الهيئات المحلية ذلك

³⁴³- عبد المالك ميزوني، عاشور مسعود، مظاهر اصلاح النظام الانتخابي في التجربة الجزائرية، المرجع السابق، ص. 62.

³⁴⁴- يوسف فايزة، " تطبيق نظام التمثيل النسبي العقلاني : حتمية للقضاء على انسداد المجالس المحلية في الجزائر"، المرجع السابق ص.547.

بمنح أغلبية مقاعد المجلس للقائمة الحائزة على أغلبية الأصوات ثم منح المقاعد المتبقية حسب نسب الأصوات المتحصل عليها للقوائم الحائزة على نسبة 5% من نسبة الأصوات.

الفرع الثاني

تعزيز الموارد البشرية على مستوى الإدارة المحلية.

يعد المورد البشري فرعا هاما يتحكم في نجاح العمل المحلي، و ذلك باعتباره مصدرا من مصادر المؤثرة على أداء الجماعات الاقليمية في سعيها لتحقيق أهدافها التنموية،³⁴⁵ اذ تُعرف عملية ترقية الموارد البشرية على أنها مجموعة من الاجراءات و العمليات و الأنشطة الإدارية الهادفة للاستثمار المعرفي و الفني في العنصر البشري³⁴⁶.

تقاس مكانة الإدارة المحلية الحديثة بمكانة الموظفين فيها، فالسعي لتفعيل ادارة حديثة تكون عن طريق وجود أفراد على درجة عالية من الكفاءة و المهارة يُكونون الجهاز الاداري ،الذي يناط به تنفيذ قرارات و أعمال المجالس الشعبية المحلية و لجانها³⁴⁷. بالتالي إن تكوين منتخب محلي يعد آلية من آليات لتحسين كفاءات الموارد البشرية محليا (أولا) كما أن من بين آليات تعزيز مردودية و فعالية الأنشطة المنجزة من طرف الموظفين، وجوبية رفع و تحسين العلاوات التي يتقاضونها ذلك بهدف تشجيعهم للأداء الأفضل فيما يخص الأنشطة الإدارية المناطة بهم لإنجازها (ثانيا). كما أن عصرنة الإطار البشري يستوجب الأخذ بتجارب الدول الأخرى في ذات المجال، اذ كُرس على صعيدها نظاما قانونيا للموظفين اقليميا بما يتماشى و الخصوصيات المحلية للإدارة فيجب احاطت الموظف بمجموعة من الضمانات التي من شأنها حمايته و كذا التشجيع على مردودية أكثر عن طريق تكريس نظام وظيف عمومي اقليمي (ثالثا) في الجزائر.

³⁴⁵- فريجات إسماعيل، المرجع السابق، ص. 375.

³⁴⁶- بن عطاء الله العلمي، علاقة ادارة الموارد البشرية بالتنمية المحلية - دراسة حالة ولاية ورقلة-، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، تخصص: ادارة الجماعات المحلية والاقليمية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2012، ص. 17.

³⁴⁷- عمارة حسبيبة، تكوين موظفي و منتخبي الجماعات المحلية في الجزائر - دراسة حالة بعض بلديات الجزائر: الدورية بابا حسن و العاشور (2008-2017)، المرجع السابق، ص. 114.

-أولا: التكوين كآلية لتحسين كفاءة و أداء الموارد البشرية.

يعتبر التكوين بمثابة التخطيط الاستراتيجي الذي يمكن من ترقية أداء المؤسسات، و ذلك بالاعتماد على سياسة التسيير اللامركزي، كما أن الاهتمام بالعنصر البشري بترقيته من مستويات دنيا إلى مستويات أفضل من شأنه أن يساعد على التسيير الحسن للإدارة الاقليمية اذ لن يتحقق هذا إلا من خلال التكوين المستمر للمورد البشري³⁴⁸.

إن مسألة النضج السياسي لدى المنتخب المحلي تطرح العديد من التساؤلات، فضعف المستوى السياسي هو الذي يجعل المجالس الشعبية المحلية مجرد مجالس شكلية و صورية بحيث تجمع في عضويتها نخب لا تعي حجم المسؤولية الملقاة عليها³⁴⁹، بالتالي إن الجماعات الاقليمية من أكثر الإدارات التي تحتاج إلى موظفين مكونين قادرين على القيام بمهامهم على أحسن وجه، فالتكوين لا يكمن فقط في مواكبة حاجيات العصر التي تغزوها التطورات بل تحتاج أكثر إلى أن تكون الإدارة المحلية المعاصرة مالكة للعنصر البشري ذو كفاءة قادر على تحمل العبء الثقيل الملقى على عاتقه³⁵⁰.

لهذا يتوجب النص الصريح على آلية التكوين ضمن أحكام القانون ، أخذه بعين الاعتبار من طرف المشرع خاصة ضمن قانون الجماعات الاقليمية من منطلق احتكاكها المباشر و اليومي مع المواطنين. اذ لا يكفي فقط التنصيب بل بالموازاة يتوجب القيام بدورات تحسين المستوى و تلقين كذا تكوين هؤلاء الموظفين خاصة في كل الجوانب نظرا لحساسية الصلاحيات المنوطة بهم نظرا لارتباطها بالمصلحة العامة.

لذا نخلص للقول أن الزامية تكوين الموظف و العمل على وضعه على دراية بكل المستجدات القانونية و التكنولوجية الحديثة مع جعل التكوين أمرا الزامي يشمل كل المستخدمين حسب تخصصهم و طبيعة المهام المسندة اليهم، بحيث نجاح تكوين الموظف يتطلب معه زيادة عدد المعاهد و المراكز

³⁴⁸- عبيدة سعاد، قوجيل سهام، " آثار التكوين في تحسين أداء الموارد البشرية - دراسة حالة وزارة الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية-، مجلة أبحاث اقتصادية وادارية، المجلد 14، العدد2020،02، ص ص، 491-510، خصوصا؛ ص. 496.

³⁴⁹- مزوي فارس، المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص. 336.

³⁵⁰- عمارة حسيبة، المرجع السابق، ص. 115.

المخصصة لهذا الشأن، و ذلك أن انشاء مراكز جهوية في خمس ولايات يؤدي إلى تحريم الكثير من موظفي الادارات الاقليمية و المحلية بالاستفادة من التكوين نتيجة اصطدامهم بالعديد من العراقيل يتقدمها بعد المسافة³⁵¹.

كما ينبغي أن يتجه التكوين إلى توظيف الجانب التطبيقي أكثر ما هو نظري من منطلق أن التطبيقي هو الأكثر افادة و قريا من الواقع العملي و هذا يرتبط بتجهيز المراكز التكوينية بكل التجهيزات اللازمة التي سوف تُسهل عملية التوصل ما بين المُكون و الموظف³⁵².

تبقى مسألة التكوين مسألة ذات أهمية قصوى و التي يجب الاهتمام بها و السعي إلا النص عليها في القانون، اذ تنتهج معظم الدول التكوين كوسيلة هادفة لتنمية كفاءتها و تطوير أداءها و تحقيق التنمية المستدامة على كل مستوياتها³⁵³.

-ثانيا: تكريس الوظيفة العمومية الإقليمية.

إن من أبرز سمات استقلالية الجماعات الإقليمية في القانون و بالأخص جانبها الوظيفي، هي انشاء نظام قانوني خاص بالوظيف العمومي للجماعات الإقليمية و وضعه تماشيا مع ما يتلاءم مع صلاحيات الموظفين، بهدف تمكينهم من مسايرة الاختصاصات الحديثة الموكلة للإدارات المحلية³⁵⁴.
تفتقر الجماعات الإقليمية في الجزائر إلى قانون خاص بالوظيفة العامة الإقليمية، الأمر الذي أدى إلى خلق نظام غير متوازن و هجين من منطلق خضوعهم كليا للقانون الأساسي للوظيفة العامة (الأمر 06-03)³⁵⁵. الذي يعتبر قانون عام يمثل المبادئ الأساسية للموظف العام، لذا وجب تدارك هذه النقائص بإيجاد نظام وظيف اقليمي تجسيدا للاستقلالية الوظيفية و اعتماده كوسيلة بديلة لتسيير الموارد البشرية بغرض توفير حيز من الحرية لممارسة الاختصاصات³⁵⁶.

³⁵¹ - مزوزي فارس، المرجع السابق، ص 346.

³⁵² - مزوزي فارس، المرجع نفسه، ص. 346-374.

³⁵³ - قرواط يونس، " أهمية الكفاءات البشرية و تطويرها في الإدارة المحلية - عرض استراتيجية تطوير الكفاءات في الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة التنمية و الاقتصاد التطبيقي، العدد:04، ص ص. 29-43، خصوصا ص. 33.

³⁵⁴ - AUBIN Emmanuel - ROCHE Cathrine, *Droit de la nouvelle décentralisation (Principes directeurs , Dimesion humaine de la décentralisation , Compétences évolutives des Collectivité territoriales), op.cit, p. 135.*

³⁵⁵ - الأمر رقم 06-03، مؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.د.ش عدد 46، مؤرخ في 16 جويلية 2006.

³⁵⁶ - فريجات إسماعيل، المرجع السابق، ص.380.

بغض النظر أن الطبيعة العملية للوظيفة العمومية الممارسة داخل الإدارات الإقليمية تختلف عن تلك التي يقوم بها الموظفون المزاولون لمهامهم على الصعيد المركزي، إلا أنهم يخضعون لنفس النظام القانوني المتمثل في القانون الأساسي للوظيفة العمومية، باعتبارها النموذج القانوني الموحد لهم، حيث يتمتعون بنفس الحقوق و تقع عليهم نفس الالتزامات و يمثلون نفس أحكام الترقية و كذا العديد من الاجراءات فيما يخص الأساليب القانونية التأديبية، لكن هذا لن يكون عائقا أمام اصدار نظام قانوني خاص بالوظيفة العمومي المحلي نظرا لمراكزهم القانونية المتباينة بحكم مسارهم الوظيفي³⁵⁷.

إن وجود نظام قانوني عام للوظيفة العمومية في الجزائر لا يعني عدم صدور قوانين أخرى منظمة لها بل ترك الأمر للتنظيم، يتجلى ذلك في المرسوم التنفيذي رقم 11-334، المتضمن للقانون الأساسي الخاص بموظفي ادارة الجماعات الإقليمية³⁵⁸، فيُعد هذا الأمر بحد ذاته اشكالا قانونيا، يتمحور حول تدخل السلطة المركزية في تنظيم عمل السلطات اللامركزية و هذا ما يتنافى مع مبادئ الاستقلالية الادارية و الوظيفية، فكان من المحبذ اسناد قانون الوظيفة العمومي في اصداره إلى السلطة التشريعية و ليس التنظيمية بهدف ضمان أفضل حرية ممارسة المهام في اطار القانون كما هو معمول به في الأنظمة المقارنة فرنسا بالتحديد³⁵⁹.

فالقانون المقارن، الفرنسي قد لجأ إلى التفصيل أكثر في مجال الوظيفة العمومي تيقنا منه على الأهمية القصوى التي يحتويها، لذا قام بالاعتماد على عدة هيئات تختص في مجال الوظيفة العمومي و المتمثلة أساسا في:

- المجلس الأعلى للوظيفة العمومية الإقليمية:

يتكون من تشكيلة ثرية من حيث الكفاءات يتقدمهم الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية و الوزير المكلف بالوظيفة العامة و ممثلين عن النقابات، يتجلى اختصاصها بتقديم الاستشارة حول مشاريع القوانين و كذا المراسيم ذات صلة بالوظيفة العمومية الإقليمية.

- المجلس الوطني للوظيفة العمومية:

³⁵⁷ - حريز أحمد، المرجع السابق، ص. 122.

³⁵⁸ - مرسوم تنفيذي رقم 11-334، مؤرخ في 20 سبتمبر سنة 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ج.ر.ج.د.ش، العدد53، صادر في 28 سبتمبر 2011.

³⁵⁹ - حريز أحمد، المرجع السابق، ص.121.

مهمته أساسا تركز بالأساس على تكوين الموظفين التابعين للجماعات الإقليمية، من خلال اعداد دورات تدريبية لصالح الموظفين بهدف رفع التكوين، كما يتولى تحضير مختلف المسابقات و كذا مهمة التنسيق بين مختلف الادارات الاقليمية.

- مراكز تسيير الوظيفة العمومية الاقليمية:

تختص هذه المراكز بتوزيع القوائم المتعلقة بكفاءة المترشحين الناجحون في المسابقات التي تختص بها، من خلال نشرها، تتواجد على مستوى المحافظات و تتكون من المنتخبين المحليين³⁶⁰. يعتبر تنوع الهيئات المختصة المشاركة في اعداد القوانين الخاصة بالوظيفة العمومية الاقليمية و كذا تسيير و متابعة مسار الموظفين و تكوينهم، اجراءات من شأنها الرفع من الكفاءة العلمية و المهنية لهم وهذا ما يعود بالفائدة على الإدارات العمومية بهدف تقديم مردودية أكبر و تحسين للخدمة العمومية ضمنا لديمومة المرفق العام ككل فعلى هذا، كان من المحبذ على المشرع الجزائري أن يتدارك النقائص التي تطل نظام الوظيف العمومي على المستوى الاقليمي ذلك بتخصيص قانون الوظيفة العمومية المحلية و هذا بإنشائه لهيئات تختص في اعداد القوانين مع إشراك لجان مختصة و و كذا هيئات تختص متابعة الموظفين و العمل على ترقية مستواهم و تكوينهم العلمي و العملي، نظرا للنتائج المجدية والرفيعة المحققة من خلال تبني هذه الحلول في القانون المقارن.

³⁶⁰ - حرير أحمد، المرجع السابق، ص. 120-121.

الفرع الثالث

التوسيع من صلاحيات الجماعات الإقليمية.

إن من سمات التخلف و الاحتكار السياسي و الإداري للخدمة العمومية هو انفراد السلطة المركزية بكل الاختصاصات بما فيها المحلية.³⁶¹ إذ لا يكفي لقيام نظام اداري لامركزي فعال بمجرد ممارسة المهام الادارية الروتينية، مع ابقاء القرارات الهامة التي لها أثر على الحياة المحلية من اختصاص ادارات الدولة و كذا ممثليها المحليين³⁶².

يتدعم تسيير ادارة الجماعات الاقليمية من خلال وضع ضمانات قانونية تجعله مُجسدا فعليا اذ لا يكفي الاعتراف بنظام اداري لامركزي في النصوص القانونية فقط، بل يستوجب تدعيمها بآليات تتلاءم معه.³⁶³ و ذلك من خلال دعم الهيئات المحلية المنتخبة باختصاصات اقليمية تجعلها سلطة تتخذ قرارات ادارية بصفة انفرادية دون تدخل الجهة الوصية، مع منحها كذلك حرية التصرفات التعاقدية (أولا) فلا بد كذلك تعزيز الدور التنفيذي للمجالس الشعبية المحلية عن طريق الاحالة لهذه الأخيرة حرية تنفيذ أعمالها، من خلال وضع العديد من الآليات من شأنها تجسيد سلطة محلية تعمل على تلبية كل متطلبات و حاجيات المواطنين اقليميا (ثانيا).

-أولا: منح اختصاص تقريري و تعاقدى للمنتخب المحلي.

تمارس المجالس الشعبية المنتخبة لصلاحياتها المحلية خلال تنفيذ مداوات المجلس المنتخب ذلك من خلال اتخاذ رؤساء المجالس المحلية المنتخبة لقرارات ادارية بناء على الإرادة المنفردة والتي تعتبر الوسيلة العادية لممارسة النشاط الإداري و مع تقاسم المسؤوليات مع أشخاص القانون العام عن طريق ممارسة هؤلاء المنتخبين للاختصاص التعاقدى عن طريق استقطاب أشخاص القانون الخاص لإنجاز مهام عمومية³⁶⁴.

³⁶¹ - شرشاري فاروق، مُقتضيات الحكم الرشيد: عوامل تحقيق التنمية المحلية المستدامة ، المرجع السابق، ص.295.

³⁶² - مزوزي فارس، المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص. 359.

³⁶³ - يوسفى فايزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الاقليمية، المرجع السابق، ص. 330.

³⁶⁴ - يوسفى فايزة، المرجع السابق، ص. 331.

أ- الاختصاص التقريري لرؤساء المجالس الشعبية المنتخبة.

منح المشرع الجزائري في قانون البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة اصدار القرارات الإدارية و ذلك في اطار الصلاحيات المعترفة بها قانونا³⁶⁵، عملا بأحكام المادة 96 من قانون البلدية³⁶⁶، الا أنه فُيدت هذه السلطة بجملة من الإجراءات تُكرس التبعية للسلطة الوصائية. فباستقراء المادة 98 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية³⁶⁷، التي تؤكد تعليق الاختصاص التقريري على المستوى البلدي بالسلطة المركزية من خلال سلطة الإشراف و التوجيه مع اعتماد وصول استلام التقارير الذي منح له المشرع الجزائري الطابع الجوهري، ذلك باعتبار إجراء تبليغ الوالي بالقرار الإداري لا يُعد مجرد اعلامه فقط من أجل ممارسة رقابة المشروعية الذي يتعداه إلى رقابة الملاءمة على موضوعها و شرطا لدخولها حيز النفاذ³⁶⁸.

بات من الضروري الاعتراف بالاختصاص التقريري لرئيس المجلس الشعبي البلدي، بعيدا عن السلطة الوصائية و كذا تدخلات الوالي من أجل مباشرة الصلاحيات المعترفة بها للجماعات الاقليمية بما يراه المجلس مناسبا لتسيير شؤونه، و ذلك عن طريق إبعاد السلطة التقديرية المعترفة بها لرئيس المجلس الشعبي البلدي من كل أشكال الرقابة المشددة³⁶⁹.

امتنع المشرع عن منح اختصاص التقريري لرئيس المجلس الشعبي الولائي من أجل ممارسة الصلاحيات، بل كُلف ممثل الدولة على الصعيد الاقليمي المتمثل في شخص الوالي بإصدار قرارات ادارية باسم الولاية. على هذا الأساس يتوجب رد الاعتبار للمركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي الولائي من خلال الاعتراف له باختصاص اصدار قرارات ادارية انفرادية ذات صيغة تنفيذية بدون الرجوع لسلطات عدم التركيز أو المركزية منها، اقتداء بالمشرع الفرنسي الذي زود رئيس المجلس الاقليمي بالاختصاص التقريري الفعلي بنفاذ الأعمال المحلية تحت مسؤوليته³⁷⁰.

³⁶⁵- مزوري فارس، المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص.359.

³⁶⁶- راجع أحكام المادة 96، من قانون 10-11، يتعلق بالبلدية، السالف الذكر.

³⁶⁷- المادة 98، من قانون 10-11، يتعلق بالبلدية، السالف الذكر.

³⁶⁸- يوسف فيايزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الاقليمية، المرجع السابق، ص.332.

³⁶⁹- مزوري فارس، المرجع السابق، ص. 360.

³⁷⁰- يوسف فيايزة، المرجع السابق، ص.332-333.

ب- الاختصاص التعاقدى لرؤساء المجالس المحلية المنتخبة.

تتبلور الحرية التعاقدية للمجالس الشعبية المحلية من خلال إعطاء للمنتخب المحلي صلاحية التعاقد دون قيود و اجراء الرقابة الوصائية عليها³⁷¹، فتُعد حرية التعاقد المعترفة بها للهيئات التنفيذية المحلية من بين الوسائل القانونية التي تعتمد عليها هذه الهيئات لممارسة الصلاحية القانونية وتلبية حاجيات السكان المحليين³⁷².

أعطى المشرع الجزائري لرئيس المجلس الشعبي البلدي حرية التعاقد شكليا فقط اذ يتراأس رئيس المجلس الشعبي البلدي لجنة الصفقات العمومية عملا بنص المادة 174 من المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية³⁷³، كما نصت المادة الرابعة من نفس المرسوم على عدم صحة الصفقات و عدم دخولها حيز النفاذ إلا بعد موافقة رئيس المجلس الشعبي البلدي³⁷⁴.

غير أنه عمليا فالمدابولة المتخذة من طرف رئيس الهيئة التنفيذية البلدية المتضمنة لإبرام الصفقات العمومية تخضع للمصادقة من طرف الوالي بالإضافة إلى ذلك فإن قانون الصفقات قد كلف الجهة الوصائية الإدارية بضرورة التأكد من أن موضوع الصفقة يندرج ضمن الأولويات المُسطرة للقطاع مع التأكد من مدى مطابقة الصفقة التي أبرمتها البلدية لأهدافها الاقتصادية³⁷⁵.

منح المشرع مهمة ابرام الصفقات العمومية على مستوى الولاية للوالي مع جعل اجراء الموافقة عليها في يده و هذا ان دل على شيء فإنما يدل صراحة على إبعاد رئيس المجلس الشعبي الولائي بشكل قطعي من ابرام الصفقات العمومية بشكل خاص و المجال التعاقدى عموما³⁷⁶.

يعتبر التعاقد من احدى التقنيات التي حددها العميد **ييف ماديويت Yves Madiot** لترشيد عملية توزيع الاختصاصات بين الهيئات الاقليمية، فطبيعة السلطة التعاقدية تسمح للدولة بتصحيح النقائص التي تشوب مبدأ حصر الاختصاصات، لتصبح اللامركزية بشكل تدريجي أداة من شأنها يتم دعم السياسات

³⁷¹ - مزوزي فارس، المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري، ص.360 .

³⁷² - يوسف فيزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الاقليمية، المرجع السابق، ص.333.

³⁷³ - مرسوم رئاسي رقم 15-247، مؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام،

ج.ر.ج.د.د.ش عدد 50، صادر بتاريخ 20 سبتمبر 2015.

³⁷⁴ - المادة 4 من المرسوم الرئاسي 15-247، سالف الذكر.

³⁷⁵ - مزوزي فارس، المرجع السابق، ص. 361.

³⁷⁶ - مادة4 من المرسوم الرئاسي 15-247، سالف الذكر.

العامّة للدولة. لكن هذا الترخيص التعاقدى لصالح الجماعات الإقليمية يكون غير مطلق إذ أقر بوجود مجالات تعاقدية تدخل ضمن اختصاصات الدولة بموجب قرار المجلس الدستوري الفرنسي 20 مارس 1997³⁷⁷.

إن من بين أسس تدعيم المراكز القانونية لرؤساء المجالس المنتخبة المحلية هو منحهم سلطة التعاقد باسم الهيئات المحلية، هذا من شأنه تجسيد إدارة لامركزية حقيقية متمتعة بكل الصلاحيات بعيدا عن تدخلات السلطة الوصائية، فلا يمكن أن نتصور قيام المسؤولية العقدية لرئيس المجلس الشعبي الولائي مثلا في صفقة و هو لم يكن أصلا طرفا في إبرامها، كما هو الحال لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي نفهم من خلال ما تم تناوله ان سلطة التعاقدية و إن كان يتمتع بها إلا أنها تبقى شكلية من منطلق عدم احداثها للأثار القانونية الا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي.

ج - تفعيل تطبيق الإدارة الإلكترونية عمليا.

الإدارة الإلكترونية "هي عبارة عن عملية إعادة هندسة للأعمال و العلاقات الحكومية و ذلك بتفعيل تقنية المعلومات و الاتصال لتحويلها إلى صيغة إلكترونية، لتقديم الخدمات الحكومية إلى الأفراد و قطاع الأعمال بكفاءة عالية. كما أنها تهدف إلى جعل الحصول على الخدمات أكثر شفافية و سرعة و مسؤولية لتوفير احتياجات المجتمع و تحقيق طموحاته، ذلك من خلال تقديم خدمات عامة فاعلة و متقنة، و خلق تفاعل رقمي بين الأفراد و قطاع الأعمال و الوحدات الحكومية"³⁷⁸.

عرفت الإدارة على المستوى المحلي عدة مشاكل، و التي كانت من أهم العوامل الحافزة على التفكير في ضرورة تحديثها و مدها بالوسائل اللازمة لتحسين عملها، و كذا بهدف اخراجها من المحيط المغلق الذي تنشط فيه، إذ زادت أهمية التحديث و الانتقال من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الأكثر عصرنة بعد الانفتاح الذي تشهده المجتمعات³⁷⁹.

³⁷⁷ - AUBIN Emmanuel – ROCHE, Cathrine , op.cit, p.80.

³⁷⁸ - مصطفى يوسف كافي، الإدارة الإلكترونية (إدارة بلا أوراق- إدارة بلا مكان- إدارة بلا زمان- إدارة بلا تنظيمات جامدة)، دار و مؤسسة رسلان للطباعة والنشر و التوزيع، سوريا، 2011، ص. 55.

³⁷⁹ - مزوري فارس،، المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص. 409.

تسعى إدارة الجماعات الإقليمية في كل الأوقات إلى البحث عن الطرق التي من خلالها سوف تضمن تسيير محلي ناجح و فعال في تقديمها للخدمات العمومية للمواطن، بالتالي فهي اذا مطالبة بتحدث اجراءات معاملتها و أساليب تسييرها للشؤون المحلية، حتى تضطلع بمهامها القانونية الموكلة اليها بموجب النصوص القانونية³⁸⁰.

إن تفعيل التقنيات الحديثة كالإعلام و الاتصال على مستوى تسيير المرافق الادارية المحلية من شأنه تحديث و تجديد آليات هذا المرفق، اذ يهدف لمحاربة كل المشاكل التي يعاني منها المرفق المحلي كانهدام الشفافية و البطء في التسيير، فيمكن اللجوء لهذه الآليات الرقمية الجديدة و الاستعانة بها قصد محاولة تبنيها كحل، لذا بات من الضروري إدخال هذه التقنيات للمنظومة الإدارية بغرض إتاحة الفرصة للولوج إلى المعلومة و كذا تفعيل مختلف الخدمات للمواطنين عامة و المرتفقين بشكل خاص هذا ما سيساهم في إحداث تحولات عميقة في نوعية الخدمة و هو الغرض الأساسي المرجو منها لذا يتوجب من المجالس المحلية تكريسها و العمل على تعميمها و جعلها من الركائز الأساسية³⁸¹.

تمثل الإدارة الإلكترونية تحولا شاملا في المفاهيم و الإجراءات و الهياكل و التشريعات التي تقوم عليها الإدارة التقليدية و هي ليست بشيء قابل للاستيراد أو النقل أو التطبيق فقط بل إنما عملية معقدة و نظام متكامل في نفس الوقت مع المكونات التقنية و المعلوماتية والقانونية والبشرية و غيرها، لذا لا بد من ادخار متطلبات عديدة و متكاملة بهدف تطبيق الإدارة الالكترونية في الواقع العملي³⁸².

اذ يعد اصلاح الإطار التشريعي من بين أهم المتطلبات للانتقال إلى نظام الإدارة الالكترونية من خلال الجهود الواجب تظاferها بغرض القيام بتأطير تشريعي متكامل يتعلق بالتحولات الالكترونية، انطلاقا بالهيكل التنظيمي للإدارة العمومية و كذا مختلف الوظائف الادارية وصولا للإعمال القانونية التي تؤدي بشأنها الإدارات نشاطاتها المختلفة. فتتمثل أهم الخطوات اللازمة لتحقيق هذا الطفرة النوعية بـ

- مراجعة المفاهيم و الأطر التشريعية التقليدية و العمل على تحديثها أو استبعادها.

³⁸⁰ - فريجات إسماعيل، آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، المرجع السابق، ص. 325.

³⁸¹ - مزوزي فارس، المرجع السابق، ص. 405-409.

³⁸² - علو و داد، اشكالية تمويل الجماعات الاقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، ص. 320-321.

- استنباط قواعد و مفاهيم جديدة بهدف تفعيل النظام الإلكتروني الجديد في المعاملات و كذا ضبط المفاهيم القانونية والتقنية المتعلقة بوضع الإطار التشريعي المناسب لصحة الأعمال، مع السعي لتعديل القواعد و النصوص التنظيمية المطبقة على المعاملات الإدارية السارية بالوسائل التقليدية لتشمل المعاملات الإلكترونية³⁸³.

- اضافة إلى ضبط الإطار التشريعي يستوجب توفير متطلبات الجهاز الإداري ذلك من خلال وضع استراتيجيات و خطط التأسيس عن طريق تشكيل هيئة متابعة لتنفيذ مشروع الإدارة الإلكترونية.

- العمل على وضع الموظفين في بيئة مواتية للنشاط الإداري الإلكتروني من خلال تكوينهم و كذا توعية المتعاملين مع دعوتهم لمواكبة التطور الحاصل في المجال³⁸⁴.

ينبغي كذلك وضع الإطار التقني المحفز لتطبيق الإدارة الإلكترونية على مستوى الجماعات الإقليمية و ذلك من خلال توفير البنية التحتية للإدارة الإلكترونية التي تشمل تطوير و تحسين شبكة الإنترنت و الاتصالات و كذا توفير التكنولوجيا الرقمية الملائمة من تجهيزات و أجهزة³⁸⁵. مع السعي إلى التركيز و ترابط نظام الخدمات لأن الهدف الرئيس من نظام الإدارة الإلكترونية هو تقديم الخدمات للمواطنين في صورة مترابطة و سريعة من خلال تحديد كل المهارات و القدرات الواجب توافرها في الموظفين و المسؤولين عن تقديمهم للخدمات الإدارية³⁸⁶.

ثانيا: إصلاح نظام نفاذ أعمال الجماعات الإقليمية.

لتفعيل للامركزية التسيير المحلي الحر يستلزم ادخال اصلاحات في مجال عمل الهيئات الإقليمية، اذ يساهم نظام الادارة المحلية الحرة في تقوية مقتضيات اللامركزية و ذلك من خلال منح اليات التصرف القانوني لممثلي الشعب على مستوى الهيئات المحلية، بهدف تحقيق مصالح و شؤون السكان المحلي من خلال اتخاذهم لمجموعة من القرارات الادارية و تنفيذها³⁸⁷. و هذا يكون انطلاقا من اسناد

³⁸³- براهيم حنان، جريمة تزوير الوثيقة الرسمية الإدارية ذات الطبيعة المعلوماتية، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون جنائي، كلية الحقوق العلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2015، ص. 29.

³⁸⁴- علو و داد، المرجع السابق، ص. 320.

³⁸⁵- علو و داد، المرجع نفسه، ص. 320.

³⁸⁶- يهلول سمية، دور الإدارة الإلكترونية في تفعيل أداء الجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، تخصص ادارة محلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة باتنة، 2018، ص. 163-164.

³⁸⁷- شرشاري فاروق، مقتضيات الحكم الراشد: عوامل تحقيق التنمية المحلية، المرجع السابق، ص. 302.

بعض الاختصاصات المحلية للإدارة المركزية (أ) و من خلال نظام عمل المجالس المنتخبة و اللجان عن طريق الديمقراطية التشاركية (ب).

أ- إحالة بعض الاختصاصات المحلية من ادارة عدم التركيز للإدارة اللامركزية.

1/ منح الاختصاص التنفيذي للمنتخب المحلي.

تتجلى استقلالية الجماعات الاقليمية من خلال ممارستها للأعمال الإدارية بكل حرية و هو ما يقتضي تمتعها بحرية اتخاذ القرارات و ضمان ما هو محدود في النصوص القانونية و قيامها و كذلك بتنفيذ أعمالها دون الرجوع إلى السلطة المركزية³⁸⁸.

أضع المشرع الجزائري الجهاز التنفيذي على المستوى المحلي لرقابة مكثفة و هو ما يدل على تطبيق نظام عدم التركيز بدل من النظام اللامركزي بالنظر الى عدم استقلالية هذا الجهاز، لهذا لتفعيل نظام اداري محلي حر يستدعي جعل الاختصاص التنفيذي المحلي في يد رؤساء المجالس المنتخبة، و ذلك بتنفيذ لكل ما تم الموافقة عليه من طرف الهيئة التداولية مع تخفيف الرقابة الوصائية على الجهاز التنفيذي³⁸⁹.

تعد مداوات المجالس المحلية المنتخبة قرارات ادارية جماعية من منطلق استجابته لكل أركان القرار الإداري، اذ تدخل حيز النفاذ بمجرد تبليغه إلى صاحب المصلحة أو نشره من قبل مصدره.³⁹⁰ باستقراء نص المادة 80 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية³⁹¹، فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتمتع باختصاص تنفيذ مداوات المجلس الشعبي البلدي، إلا أنه من جهة أخرى قد يُفد هذا الاختصاص بإجراء الموافقة المسبقة للوالي لبعض المداوات قبل دخولها حيز التنفيذ و هو ما نص عليه المشرع في نص المادة 57 من قانون البلدية³⁹².

³⁸⁸- بوحانة ثابتي، "حدود ممارسة الجماعات الاقليمية لحقها في المبادرة بالعمل الإداري"، مجلة البحوث القانونية والسياسية،

العدد02، ص ص. 179-203؛ خصوصا ص. 179.

³⁸⁹- يوسفى فايزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الاقليمية، المرجع السابق، ص. 343.

³⁹⁰- يوسفى فايزة، "عن تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الاصلاحات السياسية الجزائرية"، ص ص. 217-237؛ خصوصا ص. 224.

³⁹¹- أنظر المادة 80 من قانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، سالف الذكر .

³⁹²- أنظر المادة 57 من قانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، سالف الذكر .

بالتالي إن الاختصاص الممنوح لـ ر.م.ش.ب. يبقى شكليا فقط، من منطلق منح لممثل الدولة على المستوى المحلي، سلطة تدخل في المجال العملي لهذا المجلس من خلال جعل تنفيذ مداورات الهيئات المحلية متوقعة على مصادقة الوالي قبل تنفيذها. يستوجب منح سلطة التنفيذ الفعلي لرئيس المجلس المنتخب باعتباره ممثلا للجماعات الإقليمية و مستمدا لشريعته من الإرادة الشعبية، إذ كان من الأجدر التنازل عن الرقابة الوصائية الممارسة على أعمال الهيئة المحلية من طرف الوالي³⁹³ و مع جعلها كذلك نافذة بمجرد موافقة المجلس الشعبي البلدي عليها بالإجماع ثم نشرها من قبل رئيس الهيئة التداولية و تبليغها إلى الوالي³⁹⁴.

خلافًا لذلك فنجد مداورات المجالس المحلية في فرنسا تدخل حيز النفاذ بمجرد نشرها و تبليغها إلى ممثل الدولة محليا، و كما أُلغى كذلك المشرع الفرنسي جميع أشكال الرقابة الوصائية الإدارية الممارسة على أعمال الهيئات الإقليمية بهدف الحد من مظاهر المركزية الإدارية التي تقصي المواطن من المشاركة في تسيير الشؤون المحلية³⁹⁵.

قصد تحديث إدارة الجماعات الإقليمية و تفعيل النظام اللامركزي في الجزائر ينبغي على المشرع الجزائري صراحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي باختصاص تنفيذي الذي سيسمح له باتخاذ القرارات الإدارية المتعلقة بمداورات المجلس مع التنفيذ الكلي لها التي توافق عليها الهيئة التداولية دون خضوعها لرقابة سابقة إذ يساهم كل هذا إلى اضعاف المرونة في التسيير المحلي³⁹⁶.

نجد المشرع الجزائري لم يمنح الاختصاصات لـ ر.م.ش.و. بالتمثيل القانوني للولاية في كل الميادين القانونية والقضائية كسلطة رئيس الجهاز التنفيذي للمجلس كما قُيدت سلطته التعاقدية بسبب إسناد التمثيل القانوني للولاية إلى مَفوض الحكومة محليا، كل هذه الإجراءات التقيدية أدت إلى هشاشة المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي الولائي في حين كان من الأجدر جعله جهازا تنفيذيا للهيئة المنتخبة بدعمه بالوسائل القانونية لممارسة صلاحياته التنفيذية بكل حرية³⁹⁷.

³⁹³- يوسفى فايضة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، المرجع السابق، ص. 343-344.

³⁹⁴- يوسفى فايضة، "عن تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الاصلاحات السياسية الجزائرية"، المرجع السابق، ص. 217-237؛ خصوصا ص. 224.

³⁹⁵- يوسفى فايضة، المرجع نفسه، ص. 225.

³⁹⁶- يوسفى فايضة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، المرجع السابق، ص. 344.

³⁹⁷- يوسفى فايضة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، المرجع السابق، ص. 345.

يستوجب على المشرع الجزائري الاعتراف في القانون الولاية لرئيس المجلس الشعبي الولاية بالاختصاص تنفيذ المداولات المجلس المنتخب تنفيذ للسياسة المحلية التي يسعى المنتخب المحلى لتجسيدها بواسطة المداولات التي يوافق عليها، كما يعمل به في التشريع الفرنسي و ذلك تدعيمها للسياسة النظام المركزي الذي سوف يسمح للسلطات المحلية المنتخبة باستحلاف السلطات المركزية على مستوى المحلى ومن خلال ما سبق ذكره يجب منح التسيير الحر للولاية بتدعيم منصب الجهاز التنفيذي المحلي³⁹⁸.

2/ الإعراف بالاختصاص التنظيمي للجماعات الإقليمية.

لتكريس نظام إداري محلي فعال ينبغي السعي إلى توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية و السلطات الإقليمية من خلال تنازل السلطة التنفيذية عن جزء من اختصاصاتها التنظيمية للهيئات الإقليمية بغرض ممارسته كما هو معمول في التشريع الفرنسي³⁹⁹.

عمدت الدول الأكثر تطورا في مجال اللامركزية الإدارية إلى منح الاختصاص التنظيمي للمنتخبين المحليين و ذلك في اطار ممارسة الصلاحيات المخولة لهم قانونا بغرض تلبية حاجيات السكان وفقا لخصوصيات كل إقليم عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية محلية تستجيب لمتطلبات التجانس بين الوحدة القانونية و الإدارية للدولة⁴⁰⁰.

أسند المؤسس الدستوري الجزائري الاختصاص التنظيمي إلى السلطة التنفيذية أي لكل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول حسب ما جاءت به المادة 141 من التعديل الدستوري لـ 2020⁴⁰¹.

³⁹⁸- يوسفى فايزة، المرجع السابق، ص.345.

³⁹⁹- شرشاري فاروق، مُقتضيات الحكم الرشيد: عوامل تحقيق التنمية المحلية، المرجع السابق، ص. 303.

⁴⁰⁰- شرشاري فاروق، المرجع نفسه، ص. 303.

⁴⁰¹- راجع المادة 141 من الدستور، سالف الذكر.

اعتبر الأستاذ زوايمية رشيد أن جعل الاختصاص التنظيمي في يد رئيس الجمهورية و الوزير الأول في الجزائر على أساس المادة 141 من الدستور، كذا انفراد الوزير الأول بالتوقيع على المراسيم التنفيذية استنادا لأساس المادة 112 من الدستور. يقود إلى الاستنتاج بأن هناك سلطة تنظيمية عامة تحتكرها قانونا السلطات المركزية المذكورة سابقا، و كذا سلطة تنظيمية خاصة يمكن الاعتراف بها لمختلف السلطات العمومية في الدولة من بينها الجماعات الإقليمية⁴⁰².

إن استقراء كلا من قانوني البلدية و الولاية و كذا البعض من النصوص التنظيمية توجي بأن المشرع الجزائري قد اعترف للجماعات الاقليمية بالسلطة التنظيمية، اذ يتجسد ذلك من خلال الاعتراف لكل من الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي باختصاص إصدارة من القرارات التي تتضمن قواعد عامة و موضوعية تنطبق على عدد من الحالات أو عدد معين من الأفراد غير محدودين بذواتهم إلا أنه لا تطبق بمجرد اتخاذها لبل تظل قابلة للتطبيق كلما توافرت شروط و ظروف تطبيقها.

يندرج نطاق ممارسة السلطة التنظيمية للجماعات الاقليمية في تجسيد مبادئ الديمقراطية المحلية و هو ما يمنح لها مجالا يختلف عن المجال الذي يمارس من خلاله رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية كما يعتبر في نفس السياق أن منح هذه السلطة للجماعات الاقليمية مبرر لوجودها القانوني.⁴⁰³ فلتكريس نظام اللامركزية الإدارية و كذا لتحقيق الاستقلالية الوظيفية للجماعات الاقليمية يستلزم منحها صلاحية صياغة قواعد تنظيمية خاصة و التي من خلالها سوف تدعم مرونة الأداء المحلي بغية تحقيق التنمية المحلية اذ يعد الاعتراف بالاختصاص التنظيمي الخاص للمنتخب المحلي ضمانا لتقوية و فعالية اللامركزية الادارية و كذا تعزيز مكانة المجالس المنتخبة كاستجابة لتطلعاتهم التنموية⁴⁰⁴.

⁴⁰²- يوسفى فايزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الاقليمية، المرجع السابق، ص.325.

⁴⁰³- شرفي بن يوسف، المرجع السابق، ص. 281.

⁴⁰⁴- شرشاري فاروق، مُقتضيات الحكم الراشد: عوامل تحقيق التنمية المحلية، المرجع السابق، ص. 304.

نخلص للقول أن الإقرار بالشؤون المحلية المتميزة عن الشؤون الوطنية هو بحد ذاته مبدأ يترجم الهدف من وراء ضرورة تدعيم الهيئات اللامركزية المنتخبة منها بالسلطة التنظيمية، بغرض تشجيع المجالس المنتخبة بإنجاز البرامج التنموية بعيدا عن كل التعقيدات الإدارية من جهة و اعمالا بالمبادئ الديمقراطية الحديثة في اطار مبدأ التسيير الحر⁴⁰⁵.

ب- إصلاح نظام عمل المجالس المنتخبة و اللجان عن طريق الديمقراطية التشاركية.

أتت الديمقراطية التشاركية لسد الثغرات التي خلفها نظام التمثيل السياسي التقليدي، و هي نتاج للتحويلات التي شهدا المجتمع من ازدياد للوعي السياسي، فمن خلالها يتمكن المواطن من المشاركة الفعلية في رسم السياسات العمومية، فأضحت الديمقراطية التشاركية " تطور و حداثة" في التسيير و هدفها يمكن في اضافة المشروعية للأنشطة الإدارية⁴⁰⁶.

تضمن الدستور الجزائري، الديمقراطية التشاركية بداية من الديباجة، كذلك في عدة مواد أخرى منها المادة 10 و المادة 16 الفقرة الثالثة منه⁴⁰⁷، التي أكدت سهر الدولة على تكريس الديمقراطية التشاركية محليا خاصة من المجتمع المدني كونه الحلقة الأبرز لقيام الهيئات المحلية. كما أكدت المادة 19 من التعديل الدستوري لـ2020⁴⁰⁸، على الآلية القانونية التي من خلالها يشارك المواطن تسيير الشؤون المحلية ألا و هو المجلس المنتخب، كونه المحرك الأساسي للتنمية المحلية فمن خلاله يقوم المواطن بالمشاركة الفعلية و الفعالة في اتخاذ القرارات عن طريق الآليات القانونية المتاحة.

سار قانون الجماعات الاقليمية بنفس النهج حينما أقر بالديمقراطية التشاركية ضمن أحكامه،فقانون البلدية 10-11⁴⁰⁹. نجده قد خصص الباب الثالث من القسم الأول بعنوان " مشاركو المواطنين في تسيير الشؤون المحلية"، حيث يُلتمس من نصوص المواد 11-14 من نفس القانون.⁴¹⁰ دعوة المواطنين للمشاركة في المبادرات المحلية التي يقرها م.ش.ب و كذا عن امكانية المواطنين الاطلاع

⁴⁰⁵- شرفي بن يوسف، السلطة التنظيمية للجماعات المحلية في الجزائر، المرجع السابق، ص.281.

⁴⁰⁶- عيساوي عزالدين، " الديمقراطية المحلية: من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12، العدد02، 2015، ص ص. 212-230؛ خصوصا ص.220.

⁴⁰⁷- راجع المواد 10 و 16 من الدستور سالف الذكر..

⁴⁰⁸- أنظر المادة 19 من الدستور سالف الذكر.

⁴⁰⁹- قانون 10-11 يتعلق بالبلدية، سالف الذكر.

⁴¹⁰- راجع المواد 11-14 من قانون رقم 10-11 يتعلق بالبلدية، سالف الذكر.

على المداولات و القرارات المتخذة بشأنها أو حتى بالحصول على نسخ منها، كما يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بالاستشارات و الاستعانة بكل شخص محاي خبير من شأنه مد يد العون باقتراحات و حلول لمختلف العراقيل التنموية.

عمد كذلك قانون 01-12 المتعلق بالولاية⁴¹¹، إلى محاولة اشراك المواطنين في التدبير المحلي خاصة من خلال المادة 34 منه حين أقر على أحقية قيام المجلس الشعبي الولائي أو احدى لجانه الاستعانة بأي مواطن أو خبير يحوز على مؤهلات في مجالات خاصة ، كما أقرت المادة 98 من نفس القانون،⁴¹² على قيام المجلس الولائي المنتخب في اطار ممارسة اختصاصاته على التنسيق المتواصل و التشاور سواء مع البلديات و المؤسسات كذلك الجمعيات لإعمال مبدأ التشاور.

تبقى الولاية و كذا المجلس الشعبي الولائي بالرغم من كونه هيئة منتخبة أقل تواصلا مع المواطن بالرغم من الآليات القانونية المكرسة في قانون الولاية⁴¹³. الملاحظ في قانون الجماعات الاقليمية أنه بالرغم من التضمن الصريح لأسس الديمقراطية التشاركية إلا أنها عمليا لا تلقى شيوعا بين الأوساط الإجتماعية، ذلك يعود أسباب سواء المتعلقة بالجانب الإداري و القانوني كضعف آليات تطبيق المواد القانونية و كذا ضعف الصلاحيات الممنوحة لرؤساء المجالس المحلية المنتخبة خاصة بعد التدخلات المتكررة للمدراء التنفيذيين لكل قطاع في الولاية من خلال الإحالات إلى التنظيم المقرر لهم في قانون الجماعات الاقليمية. و سواء تلك المتعلقة بذهنيات المواطنين الذين هم في تنافر عن تقلد المسؤوليات المحلية بسبب انعدام قنوات الاتصال الصريح و كذا تفكك رابط الثقة بين الحاكم و المحكوم⁴¹⁴.

إن من أجل تفعيل الديمقراطية التشاركية على الصعيد الإقليمي يتوجب إعادة النظر في العديد من النقاط أبرزها النظام القانوني الذي يوطر مقاربة التسيير التشاركي الحديث، فالبناء القانوني السليم لهذه الآلية سيضمن التكريس الحقيقي لها و يبرز الحقوق و الواجبات التي يستأثر بها الجانبين خاصة

⁴¹¹- قانون رقم 07-12 يتعلق بالولاية، سالف الذكر.

⁴¹²- أنظر المواد 34 و 98 من قانون رقم 07-12 يتعلق بالولاية، سالف الذكر.

⁴¹³- مزياني فريدة، رشاشي نسيم، " الديمقراطية التشاركية في الجزائر بين النصوص القانونية و الواقع العملي"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 06، العدد 01، ص ص. 232-250؛ خصوصا ص. 242.

⁴¹⁴- مزياني فريدة، رشاشي نسيم، " الديمقراطية التشاركية في الجزائر بين النصوص القانونية و الواقع العملي"، المرجع نفسه ص. 240.

المواطن من منطلق أنه العامل الأساسي في نجاح التجربة التشاركية كونه الأدرى بالواقع المحلي، بعيداً عن التصورات السياسية للمجالس.

إن فكرة المواطنة هي نتاج تعزيز مبدأ الديمقراطية التشاركية، خاصة وأن هذه الأخيرة تتمتع بأدوات اصلاحية لسد ثغرات الديمقراطية النيابية، كونها الجديرة بتوحيد مختلف الطاقات و الخبرات المحلية بغض النظر عن مراكزهم القانونية⁴¹⁵.

لذا يتوجب من القانون الجزائري تبني آليات أكثر حداثة كانت نتائج لتراكم خبرات ميدانية لتطبيق الديمقراطية التشاركية في القوانين المقارنة و أبرزها يتمثل في:

1- الاعتراف بالاستفتاء التقريري المحلي: تعتبر أداة للديمقراطية التشاركية من منطلق اشراك المواطنين من خلال هذه الآلية في عملية صياغة القرار المحلي⁴¹⁶. إذ اعتمدت فرنسا على الاستفتاء التقريري المحلي بعد الإصلاح الدستوري سنة 2003 و أقرته لجميع جماعاتها المحلية، ذلك باحترام الاجراءات القانونية المعمول بها⁴¹⁷.

2- الهياكل الاستشارية: تعني مجموعة التنظيمات الاجتماعية التي من خلالها يشارك المجتمع بمختلف أطرافه في تقديم استشارة في موضوع يتعلق بالشأن المحلي و من صوره هناك:

* لجان الأحياء* اللجان الاستشارية* المجالس العامة الشعبية المحلية⁴¹⁸.

لذا نخلص للقول أن الديمقراطية التشاركية باتت ضرورية التفعيل لما لها من ايجابيات على الصعيد الديمقراطي و حوكمة المجالس المحلية من خلال اشراك المواطنين في تكوين القرار المحلي و كذا على الصعيد التنموي عن طريق المشاركة في رسم المخططات التنموية و كذا اعداد السياسة العمومية المحلية كحل بديل خاصة في حالة وجود الاختلالات على مستوى المجالس المحلية و لجانها بفعل التحالفات السياسية.

⁴¹⁵ - الشاوي عبد الغني، " الديمقراطية التشاركية في التسيير المحلي"، المجلة المغربية للأظمة القانونية السياسية، العدد 12، جامعة محمد الخامس، 2017، ص ص. 177-187؛ خصوصاً ص. 183.

⁴¹⁶ - المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، مكرر 12، مكتب تونس. ص. 19.

www.democracy-reporting.org

للمزيد من المعلومات:

⁴¹⁷ - منظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، المرجع نفسه، ص. 19-21.

⁴¹⁸ - منظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، المرجع نفسه، ص. 16-17.

المبحث الثاني

آليات تدعيم مبدأ الإدارة المحلية الحرة في الجزائر: نحو تحديث الجماعات الاقليمية.

ترتكز الادارة المحلية الحرة على مجموعة من الوسائل القانونية وكذا الفنية في سبيل قيامها بالمهام المنوطة بها. ضرورة تكريسها اصبح واجب بالنظر للإصلاحات القيمة التي تحوزها بالمقارنة مع التطلعات المطلوبة في اطار التنمية المحلية ،من خلال تفعيل افضل لأسس قائمة في القانون الجزائري بالموازاة مع تجارب الدول الاخر التي باتت عن نجاعتها في التسيير.

لذا يستوجب الاعمال بالمبدأ الادارة المحلية الحرة و احاطته ببعض الضمانات القانونية التي من شأنها تفعيلها،بغرض تحقيق التسيير الاداري المتطور بعيدا عن التسيير التقليدي الذي يعتمد على مدخلات السلطة المركزية في الشؤون المحلية. تتمثل المالية المحلية من أهم مرتكزات التسيير المحلى الحر فالسعي الى حوكمة الموارد المالية يعد من أولى متطلبات الاصلاح(المطلب الاول)بحيث كلما كانت للجماعات الاقليمية لها موارد مالية خاصة بها سوف تحيل لها سلطة التسيير و تقرير أكبر،الى جانب اعمال الرقابة القضائية بدل الرقابة الوصائية التي تفتح المجال للقضاء الاداري بالنظر اكثر في مدى مشروعية الاعمال الصادرة من المجالس المحلية كضمانة يفرضها النظام الادارة الحرة(المطلب الثاني).

المطلب الأول

السعي نحو حوكمة المالية الإقليمية.

تقاس درجة استقلالية الجماعات الإقليمية بمدى تمتعها بذمة مالية خاصة، متميزة عن الذمة المالية للأشخاص المعنويين العموميين بقصد ضمان أمثل لتجسيد الحرية في اتخاذ القرارات بدون تدخل الوصاية، كذا في المجال التنموي من خلال تمتعها بسلطة رسم السياسات المحلية ذات الخصوصية و كفيات تجسيدها مع ما يتماشى و الأولويات المحلية، لذا ألحّت الضرورة اشراك الجماعات الإقليمية في الحقل الاقتصادي بهدف التنويع من مواردها المالية، هذا ما يشكل حافزا في سبيل التطبيق السليم للبرامج و المخططات التنموية إلى جانب الاقرار الصريح لها بأحقية المبادرة الاقتصادية الحقيقية كنتيجة منطقية لحريتها.

يستحيل تحقيق هذه المبادئ إلا عن طريق القيام بإصلاحات عميقة في المنظومة القانونية الجزائرية اذ يتمثل المبدأ الأول في اصلاح المنظومة القانونية الجبائية (الفرع الأول) بحكم اعتبارها كمورد مالي، إلى جانب فتح المجال الاستثماري للجماعات المحلية (الفرع الثاني) في سبيل تفعيلها عن طريق اتاحة المجال للجماعات الإقليمية بالاحتكاك مع تجارب نظرائها الأجانب، كما من شأن تفعيل الاجراءات الردعية و حماية المال العام المحلي بتقرير وسائل قانونية و تقنية حديثة (الفرع الثالث).

إن التوصل إلى حوكمة المال العام المحلي يقترن بمدى تكريس الفعلي للمبادئ سالفة الذكر مع احاطتها بهيكل بشري كفاء قصد التنفيذ السليم له.

الفرع الأول

إصلاح النظام القانوني للجباية المحلية.

بات من الضروري اعادة النظر في المنظومة المالية المحلية ، ذلك بإدخال تعديلات أساسية على النظام القانوني الخاص بالجباية المحلية بهدف خلق البيئة التي تتوافق مع التنمية المحلية و كذا من شأنها زيادة الموارد المالية الذاتية للجماعات الاقليمية⁴¹⁹. على هذا الأساس يقتضي لتجاوز الوضع الجبائي الراهن بثغراته المتعددة ادخال اصلاحات عن طريق الأخذ بالعديد من الإجراءات القانونية و التقنية و كذا التنظيمية في مجال الجباية⁴²⁰.

يتم تفعيل هذه الاجراءات انطلاقا من تكريس مبدأ اللامركزية الجبائية على المستوى المحلي (أولا) هذا بالإضافة إلى ضرورة ارساء نظام قانوني جبائي مستقل خاص بالجباية المحلية (ثانيا)، يتم من خلالها التطرق إلى مختلف الجوانب القانونية والتقنية التي من شأنها تحسين المنظومة الجبائية.

أولا: السعي نحو تكريس مبدأ اللامركزية الجبائية.

لممارسة الجماعات الاقليمية لصلاحياتها القانونية في مختلف الميادين لاسيما مهمة تحقيق التنمية المحلية، لأبد من وجود الموارد المالية اللازمة لذلك، اذ لا يمكن تصور تنمية بدون موارد مالية كافية، كونه العصب الحقيقي لتجسيد الخطط التنموية، عمدت العديد من الدول إلى اعطاء الجماعات المحلية الحرية في التدبير فيما يخص الايرادات المالية اللازمة لتغطية كل النشاطات، دون الحاجة إلى إيراداتها غير الذاتية التي تأتي من الخزينة العامة⁴²¹.

ينبغي لتحقيق استقلالية مالية فعالة، تكريس اللامركزية الجبائية التي سوف تتيح بدورها للجماعات المحلية الحرية في تسيير أموالها انطلاقا من التقدير المحلي للضرائب، و كذا مقدرتها على

⁴¹⁹ -مجامعية زهرة، طيبي سعاد، "عوائق تفعيل الجباية المحلية كأداة لتمويل المالية المحلية وسبل اصلاحها، المرجع السابق ص.358.

⁴²⁰ - مزوزي فارس، المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص.387.

⁴²¹ - بلعيفة أمين، حيمران بلال، "اللامركزية الجبائية كآلية لدعم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة السياسة العالمية، المجلد 05، العدد03، 2021. ص ص. 668-682؛ خصوصا؛ ص.671.

وضع الأسس التي من خلالها يتم فرض الضريبة و تحمل مسؤولية التحصيل المحلي بالموازاة مع وضع نظام رقابي محلي⁴²².

تسعى اللامركزية الجبائية على تبسيط النظام الجبائي المحلي من خلال جمع الإيرادات المحلية في قانون جبائي محلي واحد و العمل كذلك على تقليل عدد الضرائب و الرسوم من خلال دمج المتشابهة منها في ضريبة واحدة، و كذلك تسهيل عملية تحصيلها عن طريق تخفيف الاجراءات على المكلفين بها، بهدف تحسين مردودية الجباية المحلية من جهة و توفير الجهد و التكاليف التي تبذل لتحصيل الجباية المحلية كرسيد اضافي لميزانية الجماعات الإقليمية من جهة أخرى⁴²³.

تجعل اللامركزية الجبائية الجماعات المحلية أكثر حرصا على تشجيع الاستثمار المحلي، عن طريق خلق مؤسسات صغيرة و متوسطة بهدف تحسين إيراداتها الجبائية، بالتالي التوسيع من وعائها الضريبي. عكس تركيز و تحصيل الضرائب مركزيا، المؤدي إلى جعل الجماعات الإقليمية غير مكترثة في تحسين من مردوديتها الضريبية، فعلى هذا الأساس يمكن القول أن من شأن تكريس صلاحية تحصيل الضرائب محليا تحقيق ديناميكية اقتصادية عن طريق خلق مناصب شغل و كذا خلق حركية اقتصادية⁴²⁴. بهدف التنوع من الإيرادات المحلية قصد بعث روح التنمية و كذا للإشراك الجماعات الإقليمية في انشاء القوانين المنظمة لكيفيات تحصيل الجباية.

لتفعيل اللامركزية الجبائية في الجزائر يستوجب إعادة النظر في القانون المنظم للجماعات الإقليمية، ذلك بإقحام نصوص قانونية تُقر بصريح العبارة بالاستقلالية المالية للبلديات و الولايات بالإضافة إلى منح الحرية الواسعة للتصرف في الجباية، كل على مستوى نطاق اقليمه و إعادة النظر كذلك في مسألة توزيع الأعباء بين الإدارة اللامركزية و الإدارة المركزية خاصة في ظل العجز المالي الذي تعاني منه معظم البلديات⁴²⁵. كما ينبغي انشاء نظام المعلومات الوطني الذي بدوره سيضمن حرية الوصول على قدم المساواة إلى المعلومات عن الموارد و النفقات، كذا نشاطات الدولة و الجماعات

⁴²²- مقيمي ريمة، " تنظيم الجباية المحلية في التشريع الجزائري "، المرجع السابق، ص. 616.

⁴²³- بلعيفة أمين، حيران بلال، "اللامركزية الجبائية كآلية لدعم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر"، المرجع السابق، ص.678.

⁴²⁴- مقيمي ريمة، " تنظيم الجباية المحلية في التشريع الجزائري "، المرجع السابق، ص. 616.

⁴²⁵- بغاوي ملوكة، جمال زيدان، " تعزيز الاستقلالية المالية للجماعات المحلية كمدخل لتحقيق التنمية المحلية"، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 08، العدد 2021، 01، ص.ص 1102-1127، خصوصا؛ ص.122.

الإقليمية من منطلق الزامية اقتران مبدأ الاستقلال المالي لهذه الجماعات بالشفافية مع تدعيمها بآليات الرقابة⁴²⁶. قصد وضع مؤشرات لقياس النتائج و وضع نظام معلوماتي شامل للتسيير المالي.

لتكريس استقلالية فعلية للجماعات الإقليمية في تسيير ميزانيتها يجب التنوع في مصادرها المالية من خلال زيادة النسب من عائدات الضرائب و الرسوم الأكثر مردودية لصالح هذه الجماعات بالإضافة إلى اعطاء صلاحية التحصيل الجبائي لها و اشراكها في هذه العملية، خاصة ما يتعلق منها بالملكيات و العقارات المختلفة من أجل تدعيم مصالح ادارة الضرائب⁴²⁷.

نخلص للقول أن تكريس مبدأ اللامركزية الجبائية هو الإصلاح الحقيقي الذي ينبغي الاستعجال في تجسيده ضمن النظام القانوني مع تدعيمه بإصلاحات عملية ، من منطلق أن هذا المبدأ يتيح للجماعات الإقليمية المسؤولية و الاستقلالية الكاملة في تسيير شؤونها عن طريق فتح المجال أمام تنشيط و تشجيع الاستثمار المحلي الخاص و العمومي، قصد تحقيق الأهداف المتعلقة بسياسة الدولة في مجال التشغيل و الاستثمار مما يخدم دفع عجلة التنمية المحلية⁴²⁸.

ثانيا: إصدار قانون جبائي اقليمي مستقل.

يعود سبب ضعف مردودية الجباية المحلية في الجزائر إلى تعقيد و تعدد منظومة الجباية المحلية، إذ يتم النص على جميع الضرائب المحلية و الوطنية في نص تشريعي واحد مع تحصيلها كذلك من طرف جهاز واحد و توزيع الحاصل منها بين الميزانية العامة و المحلية وفق للنسب المحددة مسبقا من طرف المشرع⁴²⁹.

بات من الضروري وضع قانون واحد و مستقر ذات نص تشريعي يتضمن الجباية المحلية الذي من خلاله سوف يضمن تجاوز لكل الاختلالات التي عرفت الجباية المحلية في ظل تعدد القوانين و النصوص المنظمة إضافة تقريب الجباية من المواطن مع اشراكهم في تحديد الوعاء الضريبي و

⁴²⁶ - طويطو محمد، "اللامركزية و وسائل تمويل الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم و الحقوق السياسية- دراسات اقتصادية، ص.ص 214-220، خصوصا ؛ ص.218.

⁴²⁷ - بلعيفة أمين، حيران بلال، "اللامركزية الجبائية كآلية لدعم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر"، المرجع السابق، ص. 680.

⁴²⁸ - مجامعية زهرة، طيبي سعاد، "عوائق تفعيل الجباية المحلية كأداة لتمويل المالية المحلية وسبل اصلاحها، المرجع السابق، ص.361.

⁴²⁹ - بن السيمو محمد المهدي، جعفري حفصة، "الجبابة المحلية واشكالية تعزيز مالية الجماعات الإقليمية بالجزائر"، المرجع السابق، ص. 158.

نسبة و كفاءات تغطيته ، كذا تكريس مبادئه الأساسية في الهيكل التنظيمي الجبائي من خلال تبني مبدأ الشفافية و الوضوح ، تسهيل عملية التحصيل و معرفة كل الاسهامات الاجبارية في الأعباء العامة من طرف الأفراد بالتالي إن كل هذه الاصلاحات سوف تتعكس ايجابيا عن المكلفين من جهة و على الادارة الجبائية من جهة أخرى⁴³⁰.

جاء مشروع القانون المتضمن للجباية المحلية بهدف تجاوز هذه الاختلالات عن طريق منح فرصة للجماعات الاقليمية بالنهوض بمواردها الجبائية في منظومة قانونية واحدة، لتتماشى مع توجيهات و مهام الجماعات الاقليمية، اذ يجب أن تشمل المدونة القانونية واحدة على كل الأحكام المتعلقة بنسب و مبالغ الضرائب و الرسوم حتى تتضح الأحكام القانونية، بالتالي إن النص القانوني الواحد سوف يجعل التحصيل الجبائي بعيدا كل البعد عن الاشكالات السابقة التي كان يقع فيها المكلف بالضريبة و كذا المكلف بالتسيير و التحصيل ذلك بسبب كثرة التنقل بين النصوص القانونية المتعددة من أجل معرفة النسب و المبالغ الرئيسية لكل ضريبة و رسم⁴³¹.

ان التكريس الفعلي للامركزية في المجال الجبائي، أصبح ضروري و ذلك من خلال تحقيق فصل قانوني و ميداني بين السلطة المركزية و الجماعات الاقليمية و مع منح لهذه الأخيرة سلطة اتخاذ القرار في تكييف الضرائب و الرسوم على المستوى المحلي بإحداث و إلغاء أو تعديل نسبتها كلما كانت الضريبة تتصف بالطابع المحلي، مع الأخذ بعين الاعتبار جميع المؤشرات الاقتصادية لكل جماعة اقليمية و التي تضمن حق المواطن المحلي⁴³².

عمد المشرع الجزائري خلال مشروع القانون المُتعلق بتأسيس نظام الجباية المحلية إدخال مجموعة من الاجراءات من شأنها تحديث الاطار القانوني للضرائب و الرسوم و الحقوق السارية في التشريع الحالي عن طريق تبسيط النظام الجبائي المحلي و ادراج آليات جديدة لتسييره و ضمان نجاعته . و كذا تدعيم لميكانزمات تسيير الشؤون الخاصة بالجماعات المحلية من خلال تدعيمها بمجموعة من صلاحيات باشارك المنتخبين المحليين في وضع التصور و التحصيل بهدف تحسين مداخلها كما قام المُشرع بادراج خبرات جديدة و مبتكرة المستوحاة من تجارب الدول الأجنبية اذ كانت الحتمية من وراء

⁴³⁰ -مقيمي ريمة، " تنظيم الجباية المحلية في التشريع الجزائري "، المرجع السابق، ص.616.

⁴³¹ -مجامعية زهرة، طيبي سعاد، "عوائق تفعيل الجباية المحلية كأداة لتمويل المالية المحلية وسبل اصلاحها، المرجع السابق ص.361.

⁴³² - بن السيمو محمد المهدي، جعفري حفصة، "الجباية المحلية واشكالية تعزيز مالية الجماعات الاقليمية بالجزائر"، المرجع السابق ص.158.

اعداد صياغة النصوص القانونية الخاصة بالنظام الجبائي المحلي هو تجميع مختلف الأحكام القانونية المنظمة للضرائب و الرسوم المستحقة لفائدة الجماعات المحلية ضمن نص قانوني واحد يسمى "قانون الجباية المحلية" إلى خلق صلاحيات جبائية لفائدة البلدية والولاية، كما يمكن للمجالس المحلية المنتخبة باتخاذ مداولات من أجل تجديد التعريفات و الرسوم مع امكانية مناقشة السياسة الجبائية المحلية كل سنة لضمان تمويل الجماعات المحلية⁴³³.

يُعد انشاء قانون جبائي محلي مُستقل آلية من شأنها سوف تساهم في تقوية الدور الجبائي للجماعات الاقليمية و جعلها تواكب التطورات العامة لسياسة اللامركزية عن طريق اعطاء لهذه الجماعات صلاحيات جديدة التي لم تنص عليها القوانين السابقة للمنظمة للجباية المحلية، بالتالي فإن إحداث قانون خاص بالجباية المحلية شيء ضروري تفرضها الظروف الواقعية التي شهدتها النظام الجبائي المحلي بمختلف اختلالاته و تحدياته وعجزه عن توفير الموارد المالية اللازمة لحسن سير نشاط الجماعات المحلية⁴³⁴.

نخلص للقول لتفعيل نظام جبائي محلي ينبغي تخصيص نظام خاص و مُفصل عن النظام الجبائي للدولة من خلال خلق جبائية محلية فعلية من جهة و فك الارتباط بالنظام الجبائي للدولة من جهة أخرى و هو ما يُجسد نظام عصري للجباية المحلية و كذا حسن توزيع المواد بينهما⁴³⁵. كما لتجسيد نظام اللامركزية في مجال الجباية المحلية يستوجب تبسيط و تمشين الموارد الجبائية للجماعات الاقليمية بالزيادة من مداخلها و تحقيق و توازن في ميزانيتها من منطلق كون هذه الأخيرة أكثر قُرب و احتكاك مع الواقع المحلي من خلال تسليط الضوء على مجموعة من الامكانيات الجبائية المحلية وطرق تحصيلها⁴³⁶. لتتماشى مع فكرة اللامركزية الاقليمية "ما يُجنى محليا يُنفق محليا" بذلك تتحقق مسألة الاستقلالية المالية⁴³⁷.

⁴³³ - مقيمي ريمة، "تنظيم الجباية المحلية في التشريع الجزائري"، المرجع السابق، ص.616.

⁴³⁴ - مجامعية زهرة، طيبي سعاد، "عوائق تفعيل الجباية المحلية كأداة لتمويل المالية المحلية وسبل اصلاحها، المرجع السابق ص.361.

⁴³⁵ - فريجات اسماعيل، "آليات اصلاح و تطوير الجماعات الاقليمية في الجزائر"، المرجع السابق، ص.640.

⁴³⁶ - بن السيمو محمد المهدي، جعفري حفصة، "الجباية المحلية واشكالية تعزيز مالية الجماعات الاقليمية بالجزائر، المرجع السابق ص.158.

⁴³⁷ - فريجات اسماعيل، "آليات اصلاح و تطوير الجماعات الاقليمية في الجزائر"، المرجع السابق، ص.640.

الفرع الثاني

إشراك الجماعات الإقليمية في المجال الاستثماري.

تقتضي السياسة المحلية المعاصرة إشراك الجماعات الإقليمية في الحقل الاقتصادي ذلك من أجل إعادة بعث التنمية المحلية، من خلال تعزيز الموارد المالية بعيدا عن اعانات الدولة، خاصة بعد تبني الدولة الاستراتيجية الرامية إلى دعم الاقتصاد الوطني و الخروج من التبعية البترولية، يأخذ الاستثمار المحلي احدى الطرق البديلة بارتكازه على مقومات حديثة من شأنها ترقية الانتاج المحلي فتسعى الدولة من خلاله على الانفتاح أكثر مع المحيط الوطني و كذا الفضاء الدولي حين أقرت على تكريس التعاون اللامركزي (أولا) بهدف تبادل الخبرات عن طريق ابرام اتفاقيات شراكة مع النظراء من الدول الأجنبية، و من خلال وجوبية تبني نظم تسيير جديدة كتجربة "بورتو أليغري" في الميزانية التشاركية (ثانيا) بحكم نجاحها لدى الدول التي انتهجتها، فمن خلالها كذلك يتم إعمال أسمى مبادئ الديمقراطية التشاركية التي تعتبر من أساليب التسيير الاداري المتطور.

إن من شأن تكريس المبادئ الحديثة لتطوير الاستثمار المحلي، الخروج من قوقعة تبعية الميزانية المحلية للدولة، كما سيتيح الفرصة للجماعات الاقليمية خلق ديناميكية اقتصادية، مما سينعش ميزانيتها و كذا إيراداتها المالية ما سيضمن حيز كبير من الاستقلالية المالية لها.

أولا: تثمين التعاون الدولي اللامركزي

تسعى الدول إلى تكريس التعاون اللامركزي لما له من مزايا، اذ يُعتبر الاطار الرسمي للتعاون و تبادل الخبرات من أجل تحقيق التنمية المحلية المنشودة تحت تأطير الجماعات الاقليمية، يستفيد من خلالها الأطراف محل الاتفاقية من برامج تنمية حديثة، و كذا الدعم المالي بهدف التنفيذ الفعلي لأهداف الاتفاقية.

أتى تعريف التعاون اللامركزي من خلال المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 المحدد لكيفيات اقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الاقليمية الجزائرية و الأجنبية،⁴³⁸ فهي كل علاقة شراكة قائمة بموجب اتفاقية بين جماعة اقليمية جزائرية أو أكثر و جماعة اقليمية أجنبية أو أكثر بهدف تحقيق مصلحة متبادلة في اطار صلاحيتها المشتركة⁴³⁹.

يأخذ التعاون اللامركزي صورة من صور الشراكة الدولية بين مختلف الفاعلين التنمويين، فتسعى الحكومات بالتنسيق مع الأعوان المحليين المتمثلين في الجماعات الاقليمية بهدف تسيير و مرافقة المبادرات الساعية إلى تحقيق التنمية، بالنظر للمتغيرات السياسية و الاقتصادية، الاجتماعية، الطارئة على الصعيد الدولي⁴⁴⁰.

ما يُعاب عليه هذا المرسوم هو الإقصاء الصريح للمجالس المحلية في ابرام الاتفاقيات و هو ما نصت عليه ضمناً المادة 9 من المرسوم التنفيذي 17-329 سالف الذكر⁴⁴¹، ذلك حينما أخضعت كل مبادرة ترمي إلى اقامة علاقة تعاون لامركزي إلى الموافقة المُسبقة للوزير الأول.

أضحت المجالس المحلية من خلال المرسوم التنفيذي 17-329 المحدد لعلاقات التعاون اللامركزي مجرد جهات اقتراح لإقامة علاقات شراكة دولية⁴⁴². هذا ما نستشف من خلال نص المادة 15 من نفس المرسوم حين أقرت بإرفاق كل مبادرة تعاون لامركزي تقترحها جماعة اقليمية جزائرية بمشروع تمهيدي للاتفاقية⁴⁴³.

يدرس الوزير المكلف بالداخلية بدوره المشروع التمهيدي للاتفاقية مع استمرارية تهميش دور المجالس المحلية بذلك، ما يبرز السلطة التقديرية الواسعة التي يحوز بها في مدى قبوله أو لرفضه الاتفاقية برُمته⁴⁴⁴. الأمر الذي تضمنته المادة 17 من المرسوم التنفيذي سالف الذكر، أين قيدت مناقشة

⁴³⁸- مرسوم تنفيذي رقم 17-329، مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2017، يحدد كيفيات اقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الاقليمية الجزائرية و الأجنبية، صادر في 28 نوفمبر سنة 2017، ج.ر.ج.د.ش عدد 68.

⁴³⁹- راجع المادة 02 من مرسوم تنفيذي رقم 17-329، سالف الذكر.

⁴⁴⁰- بصيلة نجيب، مجادي رضوان، " الديمقراطية و الحوكمة على ضوء التعاون الدولي اللامركزي: دراسة حالة الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم السياسية و العلاقات الدولية، العدد 15، 2020، ص ص 267-292، خصوصاً؛ ص.275.

⁴⁴¹- راجع المادة 09 من مرسوم تنفيذي رقم 17-329، سالف الذكر.

⁴⁴²- علاوة حنان، إشكالية التسيير الإداري للجماعات المحلية وضرورة تحقيق التنمية، المرجع السابق، ص.224.

⁴⁴³- راجع المادة 15 من مرسوم تنفيذي رقم 17-329، سالف الذكر.

⁴⁴⁴- علاوة حنان، إشكالية التسيير الإداري للجماعات المحلية وضرورة تحقيق التنمية، المرجع السابق، ص. 224.

و دراسة المشروع بين الوزير المكلف بالداخلية و وزير الخارجية قبل ارساله عبر القناة الدبلوماسية إلى الجهة الأجنبية المعنية باتفاقية التعاون اللامركزي⁴⁴⁵.

أكدت المادة 24 من نفس المرسوم التنفيذي، على ابعاد رئيس الهيئة المنتخبة الولائية من التوقيع على مضمون الاتفاقية حين حصر سلطة التوقيع في شخص الوالي و كذا رئيس المجلس الشعبي البلدي⁴⁴⁶، فكان من الأجدر اشراك رئيس المجلس الشعبي الولائي في التوقيع خاصة و أن الهيئة المنتخبة هي القائمة في شأن اعداد مشروع الاتفاقية.

إن الميزة الأساسية من وراء تجسيد التعاون اللامركزي هو تطوير آليات التسيير الاقليمي بهدف وضع الكفاءات و الخبرات الأجنبية تحت تصرف الجماعات الاقليمية الجزائرية، سعيا من الاستفادة منها و كذا تطبيقها مما يخدم التنمية و الانفتاح في ظل التعاون الدولي اللامركزي.

إلا أن المُنظم الجزائري من خلال المرسوم التنفيذي 17-329 المحدد لعلاقات التعاون اللامركزي قد أرفق كل اجراء في سبيل ابرام اتفاقية التعاون اللامركزي بجهات الوصاية الادارية المفروضة على الجماعات الاقليمية، الأمر الذي يعيد طرح التساؤل حول استقلاليتها، و كذا من شأنه الحد من الاستفادة الفعلية للهيئات الاقليمية في اطار هذه المقاربة الحديثة للتسيير الجدي للشؤون المحلية، فعلى هذا الأساس يتوجب التخفيف من حدة تدخل جهات الوصاية. في تنفيذ و توقيع مضامين الاتفاقية إلا ما يخدم الأمن القومي الجزائري.

بات من الضروري في سبيل تفعيل التعاون اللامركزي منح الجماعات الاقليمية حرية أكثر للمبادرة و كذا تفعيل للاتفاقيات التعاون اللامركزية، كون نجاح هذه المقاربة متوقف على التشاور الجدي بين الجماعتين الاقليميتين و كذا المفاوضات الرامية إلى تطبيق الاتفاقية بعيدا عن التدخلات المتواصلة⁴⁴⁷.

⁴⁴⁵ - راجع المادة 17 من مرسوم تنفيذي رقم 17-329، سالف الذكر

⁴⁴⁶ - راجع المادة 24 من مرسوم تنفيذي رقم 17-329، سالف الذكر

⁴⁴⁷ - بن عمران محمد الأخضر، مزوزي فارس، " التعاون الدولي اللامركزي كآلية لترقية التنمية المحلية في الجزائر: مقاربة تحليلية لأحكام المرسوم التنفيذي 17-329"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 06، العدد 01، 2019، ص ص 215-231، خصوصاً؛ ص. 229.

نجد أن المشرع الفرنسي من خلال قانون الجماعات الإقليمية، قد خفف من شدة الرقابة أين أخضعها فقط لتصريح موافقة ممثل الدولة على مستوى الإقليم هذا ما نصت عليه المادة 4-1115 L من قانون الجماعات الإقليمية الفرنسية⁴⁴⁸.

إن من شأن تخفيف شدة الرقابة، الأعمال الفعلية لاتفاقية التعاون اللامركزي بعيدا عن التعقيدات الادارية التي تأتي جراء تدخلات السلطات المركزية و ممثلها محليا، كما تعمل على تبادل الخبرات و التجارب، كذا رفع من مستوى التنمية المحلية تماشيا مع تكريس مبادئ التسيير الحر، كما يعود بالفائدة على خزينة الجماعات الإقليمية عن طريق التنوع من إيراداتها المالية الذاتية مما سيدعم استقلاليتها المالية و حرية التصرف و اتخاذ القرارات فيما يخص الخطط التنموية والاستثمارية.

ثانيا: تكريس تجربة بورتو أليغري "الميزانية التشاركية".

تعتبر الميزانية التشاركية من الآليات الحديثة التي تعزز من الديمقراطية لما تحتويه من مبادئ تكريس المشاركة الشعبية في التسيير المحلي فيُعد ظهور لها في دولة البرازيل بالتحديد مدينة "بورتو أليغري" سنة 1989 بعد ذلك توسعت في دول العالم كنتيجة لنجاحها.

عمد تقرير الأمم المتحدة إلى تعريف الميزانية التشاركية من منطلق كونها عملية مبتكرة في صنع القرار المحلي، ذلك بقيام المواطنين بعقد اجتماعات دورية تتم من خلالها تخصيص موارد مالية و رصد للإنفاق العام بهدف تحديد الأولويات السياسية و الاجتماعية كآلية مباشرة لمشاركة المواطنين في التسيير على الصعيد المحلي⁴⁴⁹.

باتت الميزانية التشاركية أداة للسلطات المحلية و الوطنية كآلية لصنع القرار و كذا السياسات العامة عن طريق اشراك المجتمع في عملية تخصيص الميزانية العامة.⁴⁵⁰ فمن خلالها يُعاد مفهوم المواطن من محكوم إلى مشارك في الحكم، عن طريق آليات قانونية كإجراءات المناقشة و التصويت على

⁴⁴⁸ - Voire l'article L1115-4, du C.G.C.T.F, Op.cit.

⁴⁴⁹ - بوجلاب صالح، فضيل فارس، "الميزانية التشاركية آلية لتحسين أداء المالية المحلية في الجزائر- بين حتمية تفعيل و آليات تجسيدها، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 08، العدد 04، 2021، ص ص 327-346، خصوصا؛ ص.331 -

⁴⁵⁰ - إنزارن عادل، "الميزانية التشاركية كآلية لتكريس مشاركة المواطن في صنع السياسة العامة"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية المجلد06، العدد 01، 2019، ص ص 429-448، خصوصا؛ ص.335.

أولويات الانفاق المحلي،⁴⁵¹ إذ تتميز المساهمة المجتمعية في الإقرار و التصويت على الميزانية العامة، كذا تخصيص الأولويات كونها أداة للإصلاح و تشجيع التنمية المحلية⁴⁵².

كما تعتبر الميزانية التشاركية آلية لدمقرطة أداء الدولة عن طريق إتاحة الفرصة للمواطنين في مناقشة المشاريع و تحديد الأولويات، كذا من أبرز إيجابيات الميزانية التشاركية هو اضافة الشرعية للأعمال الإدارية من خلال سعيها لتكريس الشفافية بهدف مكافحة الفساد و فرض رقابة اجتماعية أوسع، مما ينقص من تداعيات الاختلاس و المحسوبية في توزيع و اقرار البرامج التنموية⁴⁵³.

لقد تم اعتماد عدة أنواع للميزانية التشاركية تتجلى في:

- الميزانية التشاركية الاقليمية: تركز على توجيه الأغلفة المالية المُخصصة لتنمية المناطق الأكثر احتياجا للمشاريع بالاعتماد على المنطقية في تدوين الأولويات.

- الميزانية التشاركية الموضوعية: تتمحور في الميزانيات المتعلقة بمواضيع محددة و التي تم ادراجها مسبقا من طرق المواطنين عن طريق آلية المناقشة و تتعلق بمواضيع خاصة ذات الأولوية كالبيئة، الطرق...

- الميزانية التشاركية الاجتماعية: يتمخض من خلالها ادراج اولويات ذات العلاقة المباشرة بالفرد خاصة الفئات الواجب احاطتها بحيز من الأهمية، كالأشخاص المسنين، ذوو الاحتياجات الخاصة.⁴⁵⁴

نخلص للقول أن تفعيل الميزانية التشاركية من شأنه ترسيخ فكرة المواطنة من خلال تمكين المواطنين من معرفة أكثر لحقوقهم و مسؤولياتهم، يُنمي من امكانياتهم التشاركية فيما بينهم و بين السلطات العمومية.⁴⁵⁵ كما تمثل الميزانية التشاركية وجه للديمقراطية الحديثة التي من خلالها يتم الاشراف الفعلي للمواطنين في تحديد الأولويات المحلية و ادراجها في الميزانية فتقتضي التحولات السياسية و

⁴⁵¹ إنزارن عادل، "الميزانية التشاركية كآلية لتكريس مشاركة المواطن في صنع السياسة العامة"، المرجع السابق، ص 436.

⁴⁵² إنزارن عادل، المرجع نفسه، ص. 439.

⁴⁵³ إنزارن عادل، المرجع نفسه، ص. 441.

⁴⁵⁴ بوجلاب صالح، فضيل فارس، "الميزانية التشاركية آلية لتحسين أداء المالية المحلية في الجزائر- بين حتمية التفعيل و آليات

تجسيدها، المرجع السابق، ص. 332.

⁴⁵⁵ إنزارن عادل، "الميزانية التشاركية كآلية لتكريس مشاركة المواطن في صنع السياسة العامة"، المرجع السابق، ص. 337.

الديمقراطية على الجزائر وجوبية تفعيل هذه الآلية و العمل على ترقيتها بالنظر إلى النتائج المميزة المُسجلة من خلال تطبيق هذه المقاربة الحديثة.

الفرع الثالث

تفعيل آليات مكافحة التهرب الضريبي محليا.

تعتبر الضرائب من ضمن الموارد الأساسية التي تُمول خزينة الدولة، فعلى أساسها سيكون بإمكان الإدارة المركزية و حتى الجماعات الإقليمية في وضعية مادية مستقرة، فمن خلال ذلك تأخذ الأنشطة الاقتصادية و المشاريع التنموية منحى الانجاز و التجسيد الفعلي، بغرض السعي وراء تحقيق تنمية محلية.

لكن بالنظر لتقشي ظاهرة التهرب و الغش الضريبي و ما يُخلفان من استنزاف لأموال الخزينة العامة، كان لازما على المُشرع ايجاد طرق فعالة في سبيل الحد من تقشي الظاهرة، ذلك باعتماده اجراءات صارمة لمكافحتها عن طريق نشر الثقافة الجبائية لدى المواطنين و من خلال تنمية القيم الأخلاقية، كذا بتنظيم ملتقيات وطنية و أيام تحسيسية بهدف تحسيس المواطن و المُكلف بالضريبة بالخصوص على أن الضريبة ليست عبئ مالي تُفرض عليه وإنما لها دور ايجابي في تمويل التنمية المحلية⁴⁵⁶، هذه اجراءات من جانبها الوقائي التحسيبي.

فعلى الصعيد العملي تتمثل تفعيل الوسائل القانونية في مجال مكافحة ظاهرتي التهرب و الغش الضريبي (أولا) من أولى الخطوات للحد من هذه الممارسات المنافية للتحصيل الضريبي، كذا وجوبية تفعيل آليات رقابية بغرض مواجهة هذه الظاهرة (ثانيا) المُتفشية بكثرة في الوسط الاجتماعي و لما لها من آثار سلبية على التنمية المحلية الذي هو عصب الاقتصاد الوطني.

⁴⁵⁶- مجامعية زهرة، طيبي سعاد، "عوائق تفعيل الجباية المحلية كأداة لتمويل المالية المحلية وسبل اصلاحها"، المرجع السابق، ص

أولاً: الوسائل القانونية الفاعلة في مجال مكافحة ظاهرتي التهرب و الغش الضريبي.

فتمثل خصوصاً في النصوص القانونية المؤطرة لعملية تحصيل الضريبة (أ) كذا الوسائل المتعلقة بالشخص المكلف بالضريبة، إلى جانب استحداث أنظمة جديدة أظهرت ناجعتها في الأداء من خلال التجارب المقارنة (ج).

أ/ الوسائل ذات صلة بالتشريع الضريبي.

يقترن نجاح أي قانون ضريبي بمدى بساطة الإجراءات القانونية المتعلقة بالعملية الضريبية بطريقة تضمن الليونة في التعاملات، سواء فيما بين الإدارات المختلفة أو بين الإدارة و المكلف بالضريبة، فكان التعديل المتكرر لقانون المالية السبب الرئيس في اصدار عدة قوانين خاصة بالجباية فهما قانونان يتأثران بالنظر للنقاط العديدة التي يشتركان بها، فهما مصدرا تمويل للخزينة العامة⁴⁵⁷.

يؤدي التعديل المتكرر للتشريع الجبائي بالتسبب في تعقيد من مهمة موظفي الضرائب، كذا إلى عدم مقدرة المكلفين بها من تتبع و فهم مختلف القوانين ذات الصلة بالضريبة ذلك يعود لتعددتها من جهة و غموضها من جهة أخرى نظرا للتعقيدات التي تطل التشريع الجبائي⁴⁵⁸.

تتحقق تكريس العدالة الاجتماعية من خلال انشاء نظام ضريبي عادل و هادف للقضاء على التفاوت الطبقي، فيتوجب أن تُفرض الضريبة على المكلف بخا بالنظر إلى قدرته بغرض الابتعاد عن الازدواج الضريبي الذي من شأنه أن ينتج احساس بالتعسف مما سيفتح المجال أكثر للعصيان في أداءها⁴⁵⁹.

⁴⁵⁷ - مقراني ايمان، منلايخاف محمد الأمين، الآليات القانونية للحد من التهرب الضريبي، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص تسيير

مؤسسات، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أدرار، 2016. ص. 22.

⁴⁵⁸ - بن يخلف صارة، طالبي نادية، آليات مكافحة التهرب الضريبي في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص: دولة

و مؤسسات، كلية الحقوق و العلوم السياسي، جامعة المدية، 2019، ص.37.

⁴⁵⁹ - بن يخلف صارة، طالبي نادية، المرجع نفسه، ص.38.

على هذا الأساس يتوجب إعادة النظر في التعديلات المتكررة الذي يطال التشريع الضريبي و وضع حد كذلك للتعقيدات موازنة بتبسيط اجراءات أداء الضريبة، فهذا من شأنه أن يُمهّد الطريق لأداء أفضل للضرائب و تكريسا أحسن للعدالة الاجتماعية انطلاقا من ارساء العدالة الضريبية المستوفية لكل الشروط اللازمة لما لها دور في مكافحة الظاهرة.

عمد المشرع الى توحيد عدد الضرائب **IRG/TAP/TVA** في ضريبة جزافية جامعة **IFU** هذا بهدف تفعيل من أداء التشريع الضريبي بالاقْتِصَار على ضريبة واحدة و ان اقتصرت على عدة ضرائب لكن من شأنها تسهيل من عمليات الدفع و كما من شأنها اعمال مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة في الدفع الضريبة⁴⁶⁰.

ب/ الوسائل الخاصة بالمكلفين بالضريبة.

إن نجاح مكافحة الغش و التهرب الضريبيين يقف على مدى وعي المكلفين بالضريبة، هذا راجع بالأساس للدور الذي تلعبه الإدارة الضريبية في محاولة فتح قنوات الحوار و التنسيق بينها و المواطن، فيتوجب على الإدارة الضريبية العمل على امتصاص الضغط و الانزعاج الراجع لنفسية المواطن الجزائري من منطلق امتلاكه لنظرة سلبية اتجاههم كما من شأن تحسين كفاءات الاستقبال و التوجيه بالنسبة للأعوان اتجاه المواطن الحد من هذه الظاهرة، هذا بهدف تحويل المُكلف بالضريبة من الخصم العنيد على المتعاون المُطيع⁴⁶¹.

كما و أن من شأن ذلك تنمية الحس الجبائي عن طريق الاقناع التلقائي بدفع الضرائب و هو ما يُجسد مبدأ طواعية الامتثال، عمدت الدولة الألمانية بهدف الضمان الأمثل لمكافحة ظاهرة الغش و التهرب الضريبي و كذا تعزيز الشفافية الضريبية إلى تفعيل عدة ضمانات منها:

- ضمان حماية أكبر للمُكلفين بالضريبة في حالة للمُكلفين بالضريبة في حالة تعديل القوانين عدة مرات كقانون المالية و قوانين المالية التكميليين.

تعيين وسيط مؤهل بين المُكلفين لمناقشة الضريبة الناتجة عن نظام التقدير الجزافي و كل الأمور القانونية و التقنية الأخرى.

⁴⁶⁰ - مقراني ايمان، منلايخاف محمد الأمين، الآليات القانونية للحد من التهرب الضريبي، المرجع السابق، ص.22.

⁴⁶¹ - بن يخلف صارة، طالبي نادية، آليات مكافحة التهرب الضريبي في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص.42.

- العمل على تبسيط الاجراءات و تسهيلها من خلال وضع اطار قانوني جبائي موحد⁴⁶².

لهذا نخلص للقول أن كسب ود و خلق رابط الثقة بيت المُكلفين بالضريبة و الادارة الضريبية من أهم الخطوات التي من شأنها الحد من تفاقم ظاهرتي الغش و التهرب الضريبيين، فتحسين العلاقة بينهما متوقف على وجود قنوات اتصال ودية بغرض القيام بحملات ارشادية و تقديم اقتراحات و شروحات لفائدة المُكلفين بها، كذا اعلامهم بمختلف الالتزامات الواقعة في حقهم، عمد المشرع الجزائري الى استحداث على المستوى المركزي مديرية العلاقات العامة و الاتصال بغرض وضع سياسة لتطوير الحس و التحضر الجبائي، كذا العمل على تشخيص مختلف العراقيل الادارية التي ترهن نجاح العملية الضريبية، فيما تم تنصيب على المستوى الجهوي مديريات للاستقبال الشخصي للمُكلفين بالضريبة بغرض التقرب أكثر من المواطن⁴⁶³.

ج/ تحديث نظام معالجة و تحليل المخاطر.

تتمثل هذه الآلية في تبني نظام معلوماتي يقوم بالتصنيف التلقائي للمُكلفين بالضريبة على أساسا درجة النزاهة الضريبية، يقترن نجاح هذه التقنية بمدى وجود أعوان رقابة و احصاء أكفاء على المستوى الجهوي من خلال تعزيزهم بمراكز لمعالجة و تحليل المعطيات بهدف تصنيف المُكلفين بالضريبة عن طريق جمع و استغلال المعلومات الجبائية الخاصة بهم.

يهدف تكريس هذا النظام المعلوماتي الجبائي الوطني إلى الانفتاح الدولي، خاصة و أن هذه الآلية تسمح بتبادل المعلومات الجبائية مع نظائرهم الأجانب بغرض مكافحة كل أشكال الغش و التهرب الضريبيين و حتى الاقتصاد الغير رسمي التحايلي كالشركات الوهمية و الشركات العابرة للقارات التي تمتلك فروع خارج و داخل الوطن، هذا من خلال الحصول على كل عملياتها المصرفية الجارية من و إلى حساباتها⁴⁶⁴.

⁴⁶²- شارفي ناصر، فعالية الرقابة الجبائية في الحد من الغش الضريبي بالإشارة إلى حالة ولاية بليدة، مداخلة في اطار الملتقى الوطني حول الرقابة الجبائية في الجزائر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قلمة، يومي 28-29 أكتوبر 2015، ص.15.

⁴⁶³- حاشي عبد الرحمان، آليات مكافحة التهرب الضريبي في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص: ادارة و مالية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الجلفة، 2015، ص.19-20.

⁴⁶⁴- شارفي ناصر، فعالية الرقابة الجبائية في الحد من الغش الضريبي بالإشارة إلى حالة ولاية بليدة، مداخلة في اطار الملتقى الوطني حول الرقابة الجبائية في الجزائر، المرجع السابق، ص.14.

ثانيا: الآليات الرقابية الرامية إلى الحد من ظاهرتي الغش و التهرب الضريبي.

تعتبر الرقابة الجبائية الوسيلة التي من خلالها يتم السعي لكشف المناورات التدليسية و مكافحة العمليات الغير قانونية عن طريق التحقق من التصريحات مع مقارنة المعلومات التي أتت في الملفات الجبائية و كذا المعطيات الخارجية⁴⁶⁵. لذا عمد المشرع إلى تكريس رقابة لمواجهة مشكلة التهرب الضريبي من خلال فرض رقابة جبائية على كل التصريحات و المستندات المعتمدة لفرض الضريبة (أ) و عن طريق ممارسة التحقيق الجبائي (ب).

أ/ الرقابة الجبائية.

تسعى الادارة الجبائية لمراقبة كل التصريحات و المستندات المستعملة لفرض كل ضريبة أو رسم أو اتاوة، من خلال طلب التوضيحات و التبريرات الكتابية بالإضافة الى امكانية تصحيح التصريحات التي تلقتها من طرف المُكلف بالدفع، فتقوم مفتشية الضرائب⁴⁶⁶ بممارسة هذا الاختصاص تأخذ هذه الرقابة شكلين، رقابة شكلية (أ) و رقابة مستندية (ب).

1/ الرقابة الشكلية على عملية تحصيل الضرائب.

بمجرد استلام المصالح المعنية للتصريحات الجبائية المودعة من طرف المُكلفين، تقوم الادارة المعنية بممارسة الرقابة على مستوى مفتشية الضرائب في دائرة الاختصاص التابعة لمكان ممارسة النشاط الخاضع للضريبة الذي يُنجز كل سنة، فتقوم المصالح المعنية بالتحقيق الشكلي من كل المعلومات التي يتضمنها التصريح⁴⁶⁷. بالتالي الرقابة الشكلية إلى تصحيح كل الأخطاء المادية و العمل على تدارك كل النقائص المسجلة من كرف المكلفين، كذا التحقق من هوية و عنوان المكلف و العناصر المتداخلة في تحديد الوعاء الضريبي مع محاولة حصر المعلومات المهمة التي يتم اكتشافها من خلال التصريحات⁴⁶⁸. بالتالي إن الرقابة الجبائية الممارسة من طرف الادارة الجبائية تقوم فقط بفحص سطحي للمعلومات التي يقدمها المكلف بالضريبة خاصة من حيث الشكل بهدف اعطاء فكرة أولية عن الملف الجبائي من خلال

⁴⁶⁵ - بن يخلف صارة، طالبي نادية، آليات مكافحة التهرب الضريبي في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص.36.

⁴⁶⁶ - سديرة نجوى، " آلية مكافحة التهرب الضريبي في التشريع الجزائري"، مجلة الحقوق و العلوم السياسية، العدد 11، 2019، ص.ص 267-286، خصوصا؛ ص. 272.

⁴⁶⁷ - بن يخلف صارة، طالبي نادية، آليات مكافحة التهرب الضريبي في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص.43.

⁴⁶⁸ - سديرة نجوى، " آلية مكافحة التهرب الضريبي في التشريع الجزائري"، المرجع السابق، ص.272.

اعطاء قرار مبدئي عن مصداقية التصريحات سواء بقبولها أو تحويلها الى رقابة الوثائق لذا يمكن القول أن الرقابة الشكلية تمهد للرقابة على الوثائق⁴⁶⁹.

2/ الرقابة المستندية على عملية تحصيل الضرائب.

تأتي الرقابة على الوثائق كرقابة تكميلية للرقابة الشكلية اذ تتم داخل مكاتب المصالح الضريبية فتلجأ إلى طلب المعلومات المرسلة إلى الأطراف و الجهات المتعاملة مع المكلف محل الرقابة، تمتاز هذه الرقابة بالدقة و الشمولية لكل محتوى و كل التصريحات المقدمة فهي مجموعة من الاعمال الادارية الممارسة من الادارة الجبائية بانتهاج هذه الاخيرة فحص انتقادي لكل التصريحات و الوثائق بالاعتماد على المعلومات المكونة للملف الجبائي مع مقارنة كل محتويات التصريح بالوثائق الملحقة به و المعلومات التي هي بحوزة المصلحة مع تلك التي تتحصل عليها من مختلف الهيئات و المؤسسات المتعاملة مع المكلفين بالضريبة الخاضعين للرقابة على الوثائق⁴⁷⁰.

بالتالي فان الادارة الجبائية في هذه الرقابة تقوم بتحليل و مقارنة هذه المعلومات بالنظر الى تطور الذمة المالية لكل مكلف بالدفع من ستة إلى اخرى ، اذ تطلب الادارة الجبائية كل المعلومات الحديثة و الاضافية من المعني مع تقديم توضيحات فيما يخص كل مبالغ الرسوم المخصومة و المتعلقة بالرسم على القيمة الاضافية، ذلك يكون بطلب من المفتش المعلومات كتابيا كما يمكن أن يطال كل الوثائق المحاسبية المتعلقة بالبيانات و العمليات و المعطيات محل الرقابة⁴⁷¹ عملا بأحكام المادة 19 من الاجراءات الجبائية. مع امكانية استدعاء المعنيين محل التدقيق من طرف المفتش⁴⁷².

تسعى هذه الرقابة إلى الكشف لكل الأخطاء المحاسبية و المعدلات المختلفة للأرباح ذلك عن طريق تحليل كل المعلومات و ربطها بالوضعية المالية للمكلف، كذا التأكد من مدى التطبيق السليم للتشريع الضريبي⁴⁷³.

⁴⁶⁹- بن يخلف صارة، طالبي نادية، آليات مكافحة التهرب الضريبي في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص.43.

⁴⁷⁰- بلواضح الجبلاي، التهرب الضريبي بين فعالية آليات الرقابة و استراتيجية مكافحة -" حالة الجزائر خلال فترة 2001-2011"، أطروحة دكتوراه، تخصص: العلوم التجارية، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة المسيلة، 2015، ص.199.

⁴⁷¹- سديرة نجوى، " آلية مكافحة التهرب الضريبي في التشريع الجزائري"، المرجع السابق، ص. 273.

⁴⁷²- راجع المادة 19 من قانون رقم 22-24، مؤرخ 25 ديسمبر 2022، يتضمن قانون المالية لسنة 2023.

⁴⁷³- بلواضح الجبلاي، التهرب الضريبي بين فعالية آليات الرقابة و استراتيجية مكافحة -" حالة الجزائر خلال فترة 2001-2011"، المرجع السابق، ص.199.

ب/ التحقيق الجبائي.

يعد التحقيق الجبائي آلية رقابية من الدرجة الثانية لمكافحة التهرب الضريبي من خلال اتخاذ موظفي الادارة الجبائية مجموعة من الإجراءات التحقيقية.⁴⁷⁴ كذا عن طريق القيام بزيارات فجائية ميدانية لأماكن ممارسة النشاطات، بهدف التأكد من صحة و نزاهة التصريحات المقدمة من طرف المكلفين بالضريبة كما يتم فحص كل الدفاتر و الوثائق مع تقديم أسئلة بغرض اكتشاف كل محاولات الغش أو التهرب الضريبي⁴⁷⁵.

1/ التحقيق المحاسبي خلال عملية تحصيل الضرائب.

يُعرف التحقيق المحاسبي كونه مجموعة من العمليات التي تهدف الى مراقبة التصريحات الجبائية المقدمة من طرف المكلف بالضريبة مع فحص محاسبي لوثائقه، كما يمتاز التحقيق بدقته فيكون معمقا بغرض الكشف عن كل محاولات التدليس⁴⁷⁶.

تمارس هذه الرقابة عن طريق اتباع مختلف المراحل التي من خلالها يتم التأكد من صحة تنظيم المحاسبة وفق لأسس عملية، لهذا فإن المحاسبة تعد المرآة العاكسة لمختلف مراحل نشاط المؤسسة، كذا تعد مصدر لكل البيانات و المعلومات المالية، لهذا اشترط المشرع الضريبي مسك محاسبة قانونية حتى يتم جراء التحقيق المحاسبي⁴⁷⁷ عملا بنص المادة 20 من قانون الاجراءات الجبائية⁴⁷⁸، يبدأ التحقيق في المحاسبة بإعلام المكلف بالضريبة مسبقا من خلال ارسال و تسلم اشعار بالتحقيق مقابل اشعار بالوصول خلال عشرة ايام من تاريخ استلام الاشعار⁴⁷⁹.

بعد اتمام التحضير للتحقيق التي تعد مرحلة أولية ، تأتي مرحلة التحقيق المتمثل في المحاسبة اذ استحدث بموجب المادة 22 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008، فلا يختلف كثيرا عن التحقيق في

⁴⁷⁴- بن يخلف صارة، طالبي نادية، آليات مكافحة التهرب الضريبي في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص.45.

⁴⁷⁵- حاشي عبد الرحمان، آليات مكافحة التهرب الضريبي في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص.38.

⁴⁷⁶- سديرة نجوى، " آلية مكافحة التهرب الضريبي في التشريع الجزائري"، المرجع السابق، ص.274.

⁴⁷⁷- بلواضح الجبالي، التهرب الضريبي بين فعالية آليات الرقابة و استراتيجية مكافحة - " حالة الجزائر خلال فترة 2001-

2011"، المرجع السابق، ص.199.

⁴⁷⁸- راجع المادة 20 من قانون 22-24، يتضمن قانون المالية، سالف الذكر.

⁴⁷⁹- بن يخلف صارة، طالبي نادية، آليات مكافحة التهرب الضريبي في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص.46.

المحاسبة العادية من حيث الاجراءات، دوره تدقيق الوثائق لفئة من الضرائب و الرسوم، تباشر الادارة الجبائية هذا النوع من الرقابة في حالة شم الادارة في مصادقية السندات و الاتفاقيات المبرمة مع المكلف بالضريبة⁴⁸⁰.

بالتالي فإن التحقيق في المحاسبة تعد الوسيلة الأكثر استعمالا في المراقبة الجبائية لاعتمادها على الوثائق المحاسبية الممسوكة من طرف المكلفين بالضريبة⁴⁸¹ سواء كانوا اشخاص طبيعيين أو معنويين تهدف إلى التأكد من صحة المعلومات و المعطيات و مدى مطابقتها مع المعلومات المتوفرة، كما يمكن تقديم الاقتراحات و التعديلات اللازمة لتصحيح الأخطاء و الثغرات المكتشفة⁴⁸².

2/ التحقيق في الوضعية الجبائية خلال عملية تحصيل الضرائب.

يعرف التحقيق في الوضعية الجبائية على أنها تلك الوضعية الجبائية التي تهدف للكشف عن كل فارق بين الدخل الحقيقي للمكلف و الدخل المصرح به لدى الادارة الجبائية، ومقارنة كل المداخل المصرح بها بالمداخل المستخلصة من الوضعية بين أملا المكلف بالضريبة و سائر أفراد أسرته⁴⁸³.

يمارس هذا النوع من التحقيق من طرف اعوان الادارة الجبائية ذلك من خلال الشروع في التحقيق في الضريبة على الدخل الاجمالي و يكون هذا الاجراء بإعلام المكلف و منحه أجل 5 أيام من تاريخ الاستلام، هذا بالإشارة لموضوع التحقيق مع اعطاء المكلف امكانية الاستعانة بمستشار⁴⁸⁴. كما له الحق بالاستفادة من التفسيرات الشفوية المتعلقة بمضمون التبليغ⁴⁸⁵.

نخلص للقول أن الرقابة و التحقيق الجبائيين يهدفان إلى الحفاظ على الموارد المالية للخرينة العامة بهدف انعاش الاقتصاد الوطني و تطوير الاستثمارات من خلال اجراء التحقيقات المعمقة و كشف عن كل التلاعبات المالية، باتباع كل الوسائل القانونية و التنظيمية المخولة من طرف المشرع الجبائي، كما من شأن هذه الرقابة حماية المكلفين بالضريبة من خطر المنافسة الغير مشروعة الممارسة من أصحاب النشاطات

⁴⁸⁰ - سديرة نجوى، " آلية مكافحة التهرب الضريبي في التشريع الجزائري"، المرجع السابق، ص.275.

⁴⁸¹ - بلواضح الجبالي، التهرب الضريبي بين فعالية آليات الرقابة و استراتيجيات المكافحة - " حالة الجزائر خلال فترة 2001-2011"، المرجع السابق، ص.199.

⁴⁸² - حاشي عبد الرحمان، آليات مكافحة التهرب الضريبي في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص.39.

⁴⁸³ - سديرة نجوى، " آلية مكافحة التهرب الضريبي في التشريع الجزائري"، المرجع السابق، ص.276.

⁴⁸⁴ - بن يخلف صارة، طالبي نادية، آليات مكافحة التهرب الضريبي في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص.49.

⁴⁸⁵ - سديرة نجوى، " آلية مكافحة التهرب الضريبي في التشريع الجزائري"، المرجع السابق، ص.279.

الذين يتهربون من دفع الضرائب⁴⁸⁶، بالتالي ان هذا النوع من الرقابة لديه فعالية كبيرة في سبيل مواجهة ظاهرتي الغش و التهرب الضريبيين.

المطلب الثاني

تفعيل الرقابة القضائية على أعمال الجماعات الإقليمية.

يُعتبر أسلوب اللامركزية الادارية من أهم ركائز تطور أداء الجماعات المحلية بالتوافق مع التسيير العصري و الفعال للإدارة العمومية، و ذلك من خلال اعتماد مبدأ توزيع الاختصاصات الوظيفية الادارية بين السلطة المركزية و المجالس المحلية المنتخبة في الوحدات الاقليمية التابعة لها، على أن يكون تسيير الشؤون المحلية من قبلها تحت رقابة جهة غير تابعة للسلطة التنفيذية بل للسلطة القضائية⁴⁸⁷، ذلك بتفعيل هذه الأخيرة لصلاحياتها الدستورية في ممارسة الرقابة على أعمال الجماعات الاقليمية و مراقبة مدى مشروعيتها اذ تعد هذه الرقابة ضمانا اساسية لحماية الجماعات المحلية من خلال تعزيز حرية تسيير شؤونها وفق ما كرسته القوانين.

كما أن هذه الرقابة تُمارس وظيفتها في استقلالية تامة بعيدا عن الاعتبارات السياسية مما يخول لها سلطة مراقبة أعمال الهيئات المنتخبة، اضافة لهذا فإن أحكامها تمتاز بحجية الشيء المقضي فيه⁴⁸⁸ بالتالي ينبغي توسيع نطاق القاضي الاداري في مراقبة الأعمال المجالس المحلية المنتخبة (الفرع الأول) بالموازاة مع تجسيد دعائم قانونية من شأنها تحديث الاجراءات بما يخدم السرعة و الفعالية في تنفيذ القرارات و الأحكام القضائية (الفرع الثاني).

⁴⁸⁶ - حاشي عبد الرحمان، آليات مكافحة التهرب الضريبي في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص.40-41.

⁴⁸⁷ - علاوة حنان، زيد الخليل توفيق، " نحو تفعيل رقابة القضاء الإداري على تسيير الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الفكر

القانوني و السياسي، المجلد04، العدد 01، 2020، ص ص 172-188، خصوصا؛ ص.174.

⁴⁸⁸ - علاوة حنان، زيد الخليل توفيق، المرجع نفسه، ص.173.

الفرع الأول

نطاق رقابة القاضي الإداري على مداوات المجالس المنتخبة المحلية.

عمد المؤسس الدستوري الجزائري على تكريس مبدأ اللامركزية الادارية كمنهج ديمقراطي في تسيير الجماعات الاقليمية لشؤونها، ذلك عن طريق مجالس منتخبة، حيث منح المشرع كذلك مجموعة من الصلاحيات و الاختصاصات من شأنها تلبية حاجيات المواطنين و تحقيق المصلحة العامة، اذ تخضع الأعمال المتخذة من طرف المجالس المحلية لرقابة وصائية واسعة، تمارسها السبطة المركزية الأمر الذي استدعى ضرورة منح القضاء الاداري دور فعال، في سبيل اعادة التوازن بين السلطة المركزية و المجلس المحلي باعتباره جهة محايدة تصدر أحكامها باسم الشعب⁴⁸⁹. لهذا ينبغي على المشرع التوسيع من سلطة القاضي الاداري في بسط الرقابة على المجالس المحلية بالتخلي على الرقابة الوصائية، ذلك بتفعيل الرقابة القضائية الادارية تنظر في مداوات المجلس الشعبي البلدي (أولا) و كذا على مداوات المجلس الشعب الولائي (ثانيا).

أولا: رقابة القاضي الإداري على مداوات المجلس الشعبي البلدي.

يصدر المجلس الشعبي البلدي وفقا لقانون 10-11 قرارات ادارية و تنظيمية، فردية بهدف أداء أمثل لمهامه، ذلك مع مراعاة مبدأ المشروعية أثناء اصداره، الا أنه في بعض الأحيان تكون هذه القرارات خارجة عن نطاق الاختصاص الموضوعي و هو الأمر الذي يؤدي الى الغاء القرار و كذا كل عمل قانوني مماثل خارج عن الاطار القانوني في اصدار القرارات الادارية⁴⁹⁰.

⁴⁸⁹- علاوة حنان، زيد الخليل توفيق، " نحو تفعيل رقابة القضاء الإداري على تسيير الجماعات المحلية في الجزائر"، المرجع السابق، ص.174.

⁴⁹⁰- الصادق هاني، الإنحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية، أطروحة الدكتوراه ل.م.د، تخصص: قانون الجماعات المحلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الوادي، 2023، ص. 207-208.

يملك الوالي سلطة تقديرية واسعة عند ممارسة رقابته على أعمال المجلس الشعبي البلدي، فيلجأ إلى ابطال المداولة و حتى لعدم التصديق عليها بهدف ضمان السير الحسن للوظيفة الادارية،⁴⁹¹ على نقيض ذلك كرسّت الدولة الفرنسية رقابة لاحقة على تنفيذ الأعمال اللامركزية من قبل ممثل الدولة محليا الذي يقوم برفع دعوى ادارية ضد الأعمال الغير المشروعة في حين يتولى القاضي الاداري بعد ذلك ابطالها في حالة عدم استجابتها للنصوص القانونية⁴⁹².

نجد المشرع الجزائري قد منح لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة التقاضي باسم البلدية ذلك من خلال رفع طعن قضائي أمام المحكمة الادارية ضد قرارات الوالي الخاص بإبطال مداولات المجلس المتضمن رفض التصديق، هذا ما سيساهم في حماية ممارسة المجلس لحقوقه الوظيفية⁴⁹³.

عكس ما هو معمول في قانون الولاية أين منح المشرع للوالي باعتباره ممثل الدولة حق التقاضي باسم الولاية، لذا نستنتج أن المشرع قد وفق لحد بعيد بجعل رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلا للبلدية على مستوى القضاء بإعطائه الحق في رفع تظلم اداري أو دعوى قضائية ضد قرار الوالي عملا بأحكام نص المادة 61 من قانون البلدية⁴⁹⁴. فمن شأن اعطاء ر.م.ش.ب حق رفع الدعوى القضائية تحقيق مبدأ الوجاهية في الاجراءات الادارية الذي يعتبر من المبادئ الغير قابلة للتنازل كونه مرتبط بحق الدفاع و كذا حياد القاضي أثناء الفصل في الدعوى بحيث سيضمن هذا المبدأ فعالية اعمال الجماعات الاقليمية و كذا للتقاضي الالغاء التعسفي من خلال الزامية الجهات القضائية الادارية بتمكين رئيس البلدية من الاتصال بالدعوى و العلم الكافي بملف الخصومة⁴⁹⁵.

تعتمد الدول المتقدمة في مجال اللامركزية الادارية اعلى القضاء الاداري في ممارسته لرقابة المشروعية، باعتباره سلطة مستقلة و محايدة تعمل على احترام الحقوق و الحريات، لطالما أن حرية التسيير تعد من بين الحريات العامة حسب اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي، فان استمرار ممارسة

⁴⁹¹ - علاوة حنان، زيد الخليل توفيق، " نحو تفعيل رقابة القضاء الإداري على تسيير الجماعات المحلية في الجزائر"، المرجع السابق، ص.176.

⁴⁹² - يوسف فيزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الاقليمية، المرجع السابق، ص. 368.

⁴⁹³ - علاوة حنان، زيد الخليل توفيق، " نحو تفعيل رقابة القضاء الإداري على تسيير الجماعات المحلية في الجزائر"، المرجع السابق، ص.176.

⁴⁹⁴ - راجع المادة 61 من قانون رقم 11-10 يتعلق بالبلدية، سالف الذكر.

⁴⁹⁵ - يوسف فيزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الاقليمية، المرجع السابق، ص. 371-372.

الرقابة الوصائية على أعمال المجالس خاصة سيؤدي حتما الى كبح حرية الادارة المحلية، الأمر الذي دفع بالمشرع الفرنسي التخلي عن الرقابة الادارية بداية من 1982 في اطار توزيع الصلاحيات للجماعات الاقليمية غلى غاية ارساء معالم الادارة المحلية الحرة بشكلها الحالي وصولا الى التكريس الدستوري له سنة 2003⁴⁹⁶.

نجد الدولة المغربية قد منحت دور للقضاء الاداري لاختصاص النظر ي بطلان مداوات الجماعات الترابية، باعتبار القاضي هو وحده المختص برقابة مشروعية القرارات الادارية، و هو ما يكرس آلية لإعادة توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية و الجماعات المحلية، و التي تعد من بين الضمانات الناقصة على الصعيد القانوني في الجزائر، لذا يتوجب الأخذ بها في القانون الجزائري⁴⁹⁷. بحكم أن نظام اللامركزية المتطور يتجه لإشراك القاضي الاداري في تقرير مدى مشروعية الأعمال اللامركزية بدلا من الاعتماد على الرقابة الادارية المتشددة، بهدف الوصول لتحقيق لامركزية ادارية حقيقية و متطورة⁴⁹⁸.

ثانيا: رقابة القاضي الاداري على مداوات المجلس الشعبي الولائي.

يعقد المجلس الشعبي الولائي في اطار ممارسة صلاحياته دورات يتم من خلالها اتخاذ مداوات كونها من أهم الأعمال التي يقوم بها الأعضاء المنتخبون ، اذ يمنح الطابع الانتخابي لأعضاء المجلس الشعبي الولائي قدرا معين من الحرية للممارسة الفعلية لمهامهم⁴⁹⁹، لا بد من فرض رقابة فعالة على مل يتخذونه من قرارات فتتدخل السلطة القضائية للتأكد من مدى مشروعية الأعمال، سواء بطلب من الوالي أو ذوو الشأن المحلي كما من شأن الرقابة حماية المواطنين من تعسف الادارة و لضمان أفضل لحقوق الأفراد⁵⁰⁰.

⁴⁹⁶ - يوسفى فايزة، محاضرات في مقياس التنظيم البلدي و الولائي، المرجع السابق، ص.75-76.

⁴⁹⁷ - علاوة حنان، زيد الخليل توفيق، " نحو تفعيل رقابة القضاء الإداري على تسيير الجماعات المحلية في الجزائر"، المرجع السابق، ص.178.

⁴⁹⁸ - يوسفى فايزة، محاضرات في مقياس التنظيم البلدي و الولائي، المرجع السابق، ص. 78.

⁴⁹⁹ - بوجادي عمر، بن محفوظ مريم، "رقابة القضاء الإداري على مداوات المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية 12-07"، مجلة الإجتهد القضائي، المجلد 13، عدد خاص (العدد التسلسلي 25)، 2021، ص ص 397-412، خصوصا؛ ص.405.

⁵⁰⁰ - مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة الدكتوراه، تخصص: القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2005، ص.255.

يعتبر الوالي ممثل للولاية أمام القضاء إذ منح له القانون سلطة الطعن القضائي في مداوات المجلس الشعبي الولائي الغبر مشروعة، دفاعا عن الشأن المحلي ذلك من خلال طلب الغاء المداوات أمام القاضي الإداري إذا تبين له عدم مشروعيتها و يكون القاضي الإداري وحده من له سلطة تقرير الالغاء⁵⁰¹.

اذ تبين للوالي أن المداولة المتخذة من طرف رئيس المجلس الشعبي الولائي قد خرجت عن اطارها القانوني، لذا يستوجب رفع دعوى أمام المحكمة الادارية المختصة إقليميا لاقرار بطلانها ذلك خلال 21 يوم التي تعني اتخاذ المداولة عملا بأحكام المادة 54⁵⁰². بالتالي نجد المشرع الجزائري قد قيد الوالي بميعاد لإثارة بطلان المداولة الغير مطابقة للقوانين و هو بالشيء الايجابي ليجسد رقابة قضائية حقيقية مستقلة و محايدة و كذا يعزز ثقة المجالس في قراراتها كما يمثل ضمانا أساسية لحماية حقوق المواطن من تعسف الادارة هذا من جهة الا أنه من جهة أخرى فنجد المشرع الجزائري لم يبين اذ ما كان الوالي خلال فترة 21 يوم أن يقوم بإخطار المجلس الشعبي الولائي عن نية في الطعن القضائي ان من أجل منح المجلس حق في ابداء ملاحظاته قبل اثاره الطعن القضائي⁵⁰³.

عكس ما اتجه له المشرع الفرنسي حينما ألزم بإبلاغ السلطة المحلية بكل العيوب التي تشوب قراراتها المتخذة قبل اللجوء الى القضاء الإداري لتحريك دعوى الالغاء اذ يعد هذا الإجراء الإبلاغ الزامي سبب من بين أسباب لعدم قبول الطعن بالإلغاء بالتالي يتطلب ضرورة النص في القانون المتعلق بالولاية على اجراء الاخطار المجلس الشعبي الولائي بكل الثغرات التي تعترى المداوات المتخذة، منح الفرص للمجلس لتصحيح مضمون المداوات المشوبة بعيب من عيوب البطلان قبل اللجوء الى القضاء الإداري⁵⁰⁴.

⁵⁰¹- بوجادي عمر، بن محفوظ مريم، "رقابة القضاء الإداري على مداوات المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية 07-12"، المرجع السابق، ص. 406.

⁵⁰²-أنظر المادة 53 من قانون رقم 07-12 يتعلق بالولاية، سالف الذكر.

⁵⁰³- بوجادي عمر، بن محفوظ مريم، "رقابة القضاء الإداري على مداوات المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية 07-12"، المرجع السابق، ص. 406.

⁵⁰⁴- بوجادي عمر، بن محفوظ مريم، المرجع السابق، ص. 406-407.

ي طرح مشكل تمثيل الولاية على مستوى القضاء اشكالا و فراغا قانونيا في نفس الوقت اذ يمثل الوالي الولاية قضائيا حسب ما جاء في المادة 828 من ق.إ.م.إ،⁵⁰⁵ كذا المادة 106 من قانون الولاية، طرفا مدعيا في حين لا يملك المجلس الشعبي الولائي و كذا الرئيس أهلية التقاضي التي كان من المفروض أن منحهم لهذه الصفة، بالتالي في حالة رفع الوالي دعوى الغاء المداولة المجلس أمام القضاء الاداري، فالولاية سوف تتحول طرف مدعي و المجلس الشعبي الولائي طرف مدعى عليه، فالسؤال المطروح من سوف يمثل المجلس أمام القضاء؟ بحكم افتقاد رئيس المجلس الشعبي الولائي لأهلية التقاضي و منه نتساءل حول ما اذا كانت الدعوى تُرفع ضد ر.م.ش.و أو المجلس المنتخب ككل⁵⁰⁶.

نخلص للقول أن المشرع الجزائري قد اتجه الى استبدال الرقابة الادارية القبلية التي كانت تُمارس على المداولات بالرقابة القضائية الممارسة من طرف القاضي الاداري، ذلك من خلال رفع دعوى الالغاء من طرف الوالي لكل مداولة غير المطابقة للقانون و هو ما يعد تكريس للرقابة القضائية مع تفعيل دور القاضي الإداري في مراقبته لمدى احترام المجلس الشعبي الولائي للقانون و كذا المصلحة العامة⁵⁰⁷.

الا أن الرقابة القضائية الممارسة على المداولات تعتريه مجموعة من الاختلالات بداية من الاعتراف للوالي بتمثيله الولاية أمام القضاء، و هو الأمر الذي يشكل ثغرة قانونية، لنجاح الرقابة القضائية يستوجب التوفيق بين حق قيام الوالي بإخطار القضاء الاداري في حالة وجود عيب في المداولات، كذا بحق تمثيل رئيس المجلس الشعبي الولائي قضائيا للمجلس بحكم هو المخول قانونا بإصدار المداولات، فقبل لجوء الوالي لرفع دعوى الالغاء يتوجب اخطار المجلس أولا قصد اعادة مراجعة القرار لتعديله اذ ما رأى في ذلك ضرورة.

⁵⁰⁵- قانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الاجراءات المدنية و الإدارية، معدل و متمم بموجب قانون رقم

13-22، مؤرخ في 12 يوليو سنة 2022، ج.ر.ج.د.ش عدد 03.

⁵⁰⁶- بوجادي عمر، بن محفوظ مريم، "رقابة القضاء الإداري على مداولات المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية 12-07، المرجع

السابق، ص 409-410.

⁵⁰⁷ - بوجادي عمر، بن محفوظ مريم، المرجع نفسه، ص 410.

الفرع الثاني

دعائم تفعيل دور القضاء الاداري كضمانة لاستقلالية المجالس المحلية.

تقتضي ضرورة تحديث المجال الاداري بحتمية عصرنة القضاء الاداري من منطلق سهره على اضفاء المشروعية للأعمال الادارية، فنجاعة القضاء الاداري يتلخص في السرعة بالفصل في النزاعات أمامه خاصة تلك المتعلقة بالجماعات المحلية بحكم تعلقها بالتنمية و الشأن المحلي، بالموازاة فإن تفعيل القضاء الاداري و عصرنته راجع بالأساس لخصائص القانون الاداري بكونه مرن و سريع التطور، لذا وجب مواكبة هذه المستجدات بفعالية و هو الأمر الذي عمد اليه المشرع من خلال استحداث لدرجة تقاضي جديدة في الهرم القضائي الاداري الجزائري، المتمثلة في المحاكم الادارية للاستئناف (أولاً) إلى جانب ذلك و عملاً بالتجارب دول المقارنة التي تبنت جهة قضائية تختص في النظر و مراقبة مدى تطبيق الأحكام و القرارات الصادرة من القضاء الاداري (ثانياً) لارتباطها الوثيق بالجماعات الاقليمية و شأن المواطن المحلي.

أولاً: مستجدات اختصاص القضاء الاداري في النظر على اعمال المجالس المحلية (المحاكم الادارية للاستئناف).

إن أهم ما جاء في تعديل قانون الإجراءات المدنية و الادارية بموجب قانون 22-13⁵⁰⁸. هو استحداث درجة جديدة في الهرم القضائي الإداري و المتمثلة في المحاكم الادارية الاستئنافية، إلى جانب تضمين هذا التعديل لبعض الإجراءات الجديدة أثناء مرحلة رفع الدعوى و الفصل فيها⁵⁰⁹. اذ يُعد انشاء هذه المحاكم كجهاز في المادة الادارية دعامة حقيقية للتقاضي في هذا المجال، انطلاقاً من وجود هيئة ادارية كطرف في النزاع و هو الذي يضفي مشروعية اختصاص المحاكم الادارية للفصل في القضايا

⁵⁰⁸- قانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الاجراءات المدنية و الإدارية، معدل و متمم بموجب قانون رقم

22-13، مؤرخ في 12 يوليو سنة 2022، ج.ر.ج.د.ش عدد 03.

⁵⁰⁹- بلول فهيمة، " المستجدات الاجرائية في المادة الإدارية (دراسة على ضوء القانون 22-13 الذي يعدل و يتمم القانون 08-

09)"، مجلة العلوم القانونية و الإجتماعية، المجلد 07، العدد 04، 2022، ص ص 493-511، خصوصاً؛ ص.496.

ذات الصلة، ذلك بتفعيل الدور المحوري للمحاكم الادارية للإستئناف في تحقيق مبدأ التقاضي على درجتين⁵¹⁰.

استُحدثت المحاكم الادارية للإستئناف بموجب المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2020⁵¹¹ و المادة 900 مكرر من قانون 08-09 المتعلق بالإجراءات المدنية و الادارية، اذ تضمن هذه المادة مختلف الإجراءات القانونية للتقاضي أمام هذه المحاكم سواء كجهة ادارية للإستئناف أو كدرجة أولى للفصل في بعض المنازعات⁵¹²، و تفصل هذه المحاكم بتشكيلة جماعية تتكون من ثلاثة قضاة على الأقل من بينهم رئيس و مساعدان اثنان برتبة مستشار⁵¹³.

نجد قانون الاجراءات المدنية و الادارية لم يحدد عدد المحاكم الادارية للإستئناف و الذي سوف تتم تنصيبها بل ترك ذلك للقانون المنظم و الذي سيتم اصداره لاحقا بهدف تبيان مختلف التفاصيل الخاصة بالتقاضي أمام هذه المحاكم مع تنصيبها على أرض الواقع، اذ سعى المشرع الجزائري إلى احداث عدد محدد من المحاكم الاستئنافية التي يمتد اختصاصها إلى المحاكم المتواجدة على مستوى الولايات التي تختص فقط في النظر في الاستئنافات للإحكام الصادرة من المحاكم الادارية⁵¹⁴. أما المحمة الادارية على مستوى العاصمة التي تختص كدرجة أولى للتقاضي في بعض المنازعات حسب ما جاء في المادة 900 مكرر من ق.إ.م.إ.⁵¹⁵.

إن الهدف وراء انشاء المحاكم الادارية للإستئناف هو تخفيف الضغط على مجلس الدولة بدرجة أولى و المحاكم الادارية بدرجة ثانية من خلال منحها لاختصاصات⁵¹⁶ سواء باعتبارها كأول درجة حسب ما نصت عليه المادة 900 مكرر أو كدرجة ثانية في الفصل في الاستئنافات الأحكام و الأوامر

⁵¹⁰- بلول فهيمة، " المستجدات الاجرائية في المادة الإدارية (دراسة على ضوء القانون 22-13 الذي يعدل و يتم القانون 08-09)، المرجع السابق، ص.502.

⁵¹¹- أنظر المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2020، سالف الذكر.

⁵¹²- أنظر المادة 900 مكرر من قانون رقم 08-09 يتعلق بالاجراءات المدنية و الادارية، معدل و متمم، سالف الذكر.

⁵¹³- أنظر المادة 900 مكرر 5 من قانون رقم 08-09 يتعلق بالاجراءات المدنية و الادارية، معدل و متمم، سالف الذكر.

⁵¹⁴- بلول فهيمة، " المستجدات الاجرائية في المادة الإدارية (دراسة على ضوء القانون 22-13 الذي يعدل و يتم القانون 08-09)، المرجع السابق، ص.503.

⁵¹⁵- أنظر المادة 900 مكرر من قانون رقم 08-09 يتعلق بالاجراءات المدنية و الادارية، معدل و متمم، سالف الذكر.

⁵¹⁶- بلول فهيمة، " المستجدات الاجرائية في المادة الإدارية (دراسة على ضوء القانون 22-13 الذي يعدل و يتم القانون 08-09)" المرجع السابق، ص. 504.

الصادرة من المحاكم الإدارية⁵¹⁷، لهد فإن الاختصاص المُسند للمحاكم الإدارية الاستثنائية تعد تمهيد لتكريس مبدأ التقاضي على درجتين في كل منازعات الهيئات المركزية خلافا لما كان عليه الوضع سابقا أين كان مجلس الدولة هو المختص بصفة ابتدائية و نهائية بالنظر في منازعات الهيئات اللامركزية⁵¹⁸.

ثانيا: وجوبية تكريس هيئة قضائية لضمان تنفيذ الأحكام و القرارات القضائية.

يسعى القاضي الإداري لتفعيل حوكمة التسيير الإداري للجماعات المحلية بهدف ضمان ممارسة المجالس المنتخبة لاختصاصاتها و استقرار العضوية فيها ذلك من خلال إلغاء القاضي لقرارات السلطة الوصية كذا في حالة تجاوز هذه الأخيرة لسلطات الممنوحة له قانونا⁵¹⁹.

على هذا الأساس فإن تفعيل دور القضاء الإداري في الرقابة على تسيير الجماعات المحلية من خلال تطوير دور القاضي الإداري قصد ضمان تنفيذ الأحكام الصادرة لصالحها، عن طريق انشاء هيئة على مستوى مجلس الدولة تُكلف بمتابعة التنفيذ الصحيح للأحكام القضائية، اذ نجد العديد من الدول استحدثت هيئتا ادارية تتمتع بالاستقلالية عن السلطة التنفيذية تعمل الى جانب القاضي الإداري، لهذا يجب على المنظومة القانونية الجزائرية أن تسعى إلى تكريس هذه الهيئات سواء على مستوى مجلس الدولة و هيئات ادارية مستقلة في ظل الإصلاحات المنتظر احداثها⁵²⁰.

إن تفعيل دور مجلس الدولة في متابعة تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة تُعد من بين الوسائل الحديثة التي تساهم في تفعيل القضاء الإداري في حماية تسيير الجماعات الاقليمية من خلال احداث هيئة على مستواه تراقب تنفيذ أحكام القاضي الإداري من منطلق أن هذا الأخير قد منح له المؤسس حماية خاصة باعتبار أن مخالفة تنفيذ هذه الأحكام تعد جريمة يعاقب عليها القانون، بالتالي

⁵¹⁷- أنظر المادة 900 مكرر من قانون رقم 08-09 يتعلق الاجراءات المدنية و الادارية، معدل و متمم، سالف الذكر.

⁵¹⁸- بلول فهيمة، " المستجدات الاجرائية في المادة الإدارية (دراسة على ضوء القانون 22-13 الذي يعدل و يتمم القانون 08-

09)"، المرجع السابق، ص.505.

⁵¹⁹- علاوة حنان، إشكالية التسيير الإداري للجماعات المحلية وضرورة تحقيق التنمية، المرجع السابق، ص.326.

⁵²⁰- علاوة حنان، زيد الخليل توفيق، " نحو تفعيل رقابة القضاء الإداري على تسيير الجماعات المحلية في الجزائر"، المرجع السابق

ص.183.

فتستمد الأحكام و القرارات القضائية منها قوتها الملزمة ، كما تضمن من خلالها استقاء المتقاضى لحقه المقرر في منطوق الحكم⁵²¹.

عمدت الدولة الفرنسية إلى تكريس كل الآليات التي تضمن من خلالها تنفيذ الأحكام و القرارات القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة و ذلك بإنشاء قسم التقرير و الدراسات التابعة لمجلس الدولة، اذ يسعى إلى تقديم حلول لكل الصعوبات التي تقف في مواجهة تنفيذ أحكام مجلس الدولة⁵²². أمام تفشي ظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الحائزة لقوة الشيء المقضي فيه ينبغي على المؤسس الدستوري الجزائري استحداث هيئات ادارية تعمل على دعم دور القضاء في ارساء دولة الحق و القانون، كذا خضوع الجميع له دون استثناء⁵²³.

تؤكد المادة **R123-5** من قانون القضاء الإداري الفرنسي⁵²⁴. كذلك إلى جانب الإجراءات سالفة الذكر، على اختصاص قسم التقرير و الدراسات على معالجة الطلبات المقدمة من طرف الوزير الأول أو نائب الرئيس، كما تقوم بتحضير محاضر أعمال مجلس الدولة سنويا بالموازاة.

نخلص للقول إلى أن تفعيل دور القضاء الإداري في الرقابة على تسيير الجماعات الاقليمية و ضمان تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة منه ، عن طريق انشاء هيئة على مستوى مجلس الدولة تُكلف بالخصوص متابعة مدى تطبيق و تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة على مستوى القضاء الإداري خصوصا ما يتعلق بأعمال الجماعات الاقليمية نظرا لكونها تمس بالسكان المحليين كما يمكن أن يكون لصالحها في حالة وجود نزاع اداري يتضمن تنفيذ المداوات⁵²⁵.

⁵²¹ - علاوة حنان، زيد الخليل توفيق، " نحو تفعيل رقابة القضاء الإداري على تسيير الجماعات المحلية في الجزائر"، المرجع السابق ص.183.

⁵²² -علاوة حنان، زيدالخليل توفيق، المرجع نفسه، ص.183.

⁵²³ -المرجع نفسه، ص 182-184.

⁵²⁴ - Art n° R123-5, du code de justice administrative française, consulté le 15/06/2023. Sur www.légifrance.fr.

⁵²⁵ - علاوة حنان، زيدالخليل توفيق، المرجع السابق، ص. 185.

خاتمة

إن لمن الضروري إعادة النظر في المركز القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر خاصة و أنها أصبحت من فاعلي التنمية المحلية بمشاركتها في تنشيط الاقتصاد الوطني محليا، بالرغم من أن القانون أبان عن العديد من النقائص، إلا أن سعي السلطة السياسية للإصلاحات تعتبر أول خطوة نحو تدارك الثغرات، ذلك من خلال توفر النية الصريحة و التجسيد الفعلي لمتطلبات الإصلاح القانوني الخاص بالتنظيم الإداري الإقليمي الجزائري، فلا يمكن الحديث عن لامركزية متطورة في اطار مقاربة الحوكمة ما لم يتم إعمال المبادئ الأساسية للتسيير الحر .

أوضح تشخيص منظومة التسيير اللامركزي عن العراقيل الكثيرة التي حالت دون فعالية الادارة في أداء مهامها، بداية من كيفية تبني اللامركزية في القانون، فغموض المركز القانوني للجماعات الإقليمية أثار العديد من الاشكالات، فسطحية المعالجة القانونية للامركزية الإدارية ضمن أحكام الدستور مهدت الطريق نحو خلق تناقضات في الاختصاصات المنوطة لكلا من السلطة المركزية و اللامركزية، عبر التدخلات المتكررة من طرف الوصاية الإدارية عن طريق ممثليها على نشاط الهيئات المحلية المتخذة من طرف المجالس المنتخبة، إلى جانب عدم ابراز الأسس المتينة التي تؤكد الاستقلالية الوظيفية للجماعات الإقليمية كضمانة دستورية تحد من الاختلالات الحاصلة على هذا الصعيد.

إن ما زاد من تعقيد مأمورية نجاعة النظام اللامركزي هي النقائص المسجلة ضمن القوانين المؤطرة لها، فأتى كلا من قانوني البلدية و الولاية بشكل لا يرقى لمستوى التنظيم الإداري المتين و المتطور الهادف لتكريس التنمية المحلية.

تتجلى أبرز النقائص في النظام القانوني للجماعات الإقليمية من خلال توسيع من سلطات ادارة عدم التركيز و المتمثلة في شخص الوالي، الأمناء العامون، على حساب المجالس المنتخبة المحلية ، أين أضحت الهيئات التداولية مجرد هياكل استشارية بالنظر لغياب السلطة التقريرية الواجب اسنادها لهم، هذا إلى جانب غياب الاستقلالية المالية بسبب تبعية المورد المالي المحلي للدولة مما يحد من سلطة المجالس في رسم المخططات التنموية، كما تقلص دوره في اعداد الميزانية الخاصة به تأكيدا على عدم وجود ثقة بين ادارة عدم التركيز

و المنتخب المحلي، هذا ما أدى بطبيعة الحال إلى انحسار دور الجماعات الاقليمية في تنشيط الاقتصاد و انحسار الدور الاستثماري لهم.

ساهم نقص فعالية النظام الانتخابي كذلك في عدم بناء مجالس محلية متوازنة، اذ كان من المفروض قيامها بتفعيل التنمية محلية، لكن سرعان ما تجد نفسها أمام معضلة الإنسدادات بفعل الاضطرابات السياسية و كذا التركيبات الفسيفسائية المعقدة المنبثقة بسبب النظام الانتخابي الحالي بالنظر لاستحالة الحصول على أغلبية الحضور و التصويت في المداولات و المشاركة في النشاطات التي من شأنها ترقية الشأن المحلي. هذا كان و لايزال سببا في تدخل الوصاية الإدارية باتخاذها اجراءات صارمة تصل لحد حل المجالس و قيامها بتسيير الجماعة الاقليمية عن طريق متصرفين اداريين اقليميين.

تستأثر هيئات الوصاية الإدارية على منظومة قانونية تسمح لها بحرية التصرف تجاه نشاطات الجماعات الاقليمية عن طريق اجراء المصادقة اذ من شأنه تعطيل المصالح المحلية كما يمكن أن تلغي القرارات و المداولات ذلك حسب سلطتها التقديرية، كما تصل درجة الوصاية على الأشخاص فيإمكان لجهة الوصاية باتخاذها عدة اجراءات كالتوقيف الإقصاء من العضوية في المجالس المحلية، أما فيما يخص المجلس ككل فألية الحل هي أخطر اجراء تحوزه الوصاية مفادها اعدام الارادة الشعبية المجسدة في المجلس المحلي المنتخب.

لقد ساهم كذلك نقص الإطار الدستوري المشكل للجماعات الاقليمية من عدم فعالية النشاط المحلي، بداية من عدم مقدرة الموظفين على مسايرة المتطلبات الحديثة للسكان من منطلق نقص الكفاءات العلمية لجل الفاعلين في اطار الادارة اللامركزية الموازية إلى نقص التكوين المحلي، اذ يصعب تحقيق مقاربة التنمية في حالة انعدام المؤهلات العلمية، القانونية و كذا السياسية للمنتخب على وجه الخصوص كونه أحد فاعلي النشاط الاداري و التتموي المحلي.

يستلزم ارفاق السياسات التتموية المحلية و مختلف المشاريع المسجلة بأغلفة مالية معتبرة، قصد تجسيدها واقعيا مع مراعاة عامل الزمن و هو الأمر الذي يعتبر عائقا في ظل تراجع الموارد المالية الذاتية خاصة للجماعات الاقليمية ، ذلك بسبب التبعية المالية للإدارة

المركزية ، كذا غياب نصوص قانونية تكرس التحصيل الجبائي المحلي إلى جانب وجود ظاهرة التهرب و الغش الضريبي المتفاقمة، و هي كلها عناصر تكبح من تجسيد التنمية المحلية بوجود ضعف المورد المالي الذاتي .

من منطلق هذه النقائص القانونية و العملية المثارة وُجب ايجاد حلول، لذا ارتأينا إلى تقديم مجموعة من الإقتراحات التي من شأنها سد الثغرات بهدف تحسين نشاط الجماعات الاقليمية بما يخدم نظام الإدارة المحلية الحرة الذي يمثل النظام اللامركزي المتطور . فتقوم أسسه على:

أولاً: على مستوى الإصلاح الدستوري.

ضرورة الإقرار الدستوري الصريح بنظام الإدارة المحلية الحرة، بغرض توضيح العلاقة بين المركز و الأقاليم في اطار التسيير المحلي الحر، بعيدا عن تنازع الاختصاص الأفقي و العمودي إلى جانب تضمين الدستور من خلال باب كامل يخص الجماعات الاقليمية مع وجوبية توضيح العلاقة القائمة بين مختلف الهيئات الإدارية للدولة. و كذا الإقرار الصريح بمبادئ الإدارة المحلية الحرة و العمل على تطبيقها كمبدأ التفرغ و استبعاد فكرة وصاية جماعة اقليمية على أخرى.

ثانياً: الإصلاحات القانونية.

ضرورة صدور قانون البلدية و الولاية بموجب قانون عضوي بالنظر لمكانتهما الفاعلة في المجال الإداري و التنموي كذا اعادة الاعتبار و التوازن بين المراكز القانونية لرؤساء المجالس المنتخبة مقارنة بموظفي ادارة عدم التركيز مع منحهم سلطة اتخاذ القرارات على غرار التحسين من الأداء الوظيفي للهيئات المنتخبة عبر منحهم السلطة التقريرية و كذا تنفيذ القرارات دون الرجوع للوصاية الإدارية مع منحهم السلطة التعاقدية.

ثالثاً: اصلاح النظام الانتخابي.

يتوجب في إطار ممارسة الديمقراطية التمثيلية وضع نظام اقتراع محلي يتناسب مع ضرورة تشكيل مجالس محلية منتخبة، حائزة على تشكيلة تضم كل النخب السياسية بالموازاة مع وجود أغلبية تضمن استقرار المجلس ذلك من خلال تبني نظام التمثيل النسبي العقلاني. بالموازاة مع وجوبية تحسين من أداء المنتخب المحلي عن طريق تسخير برامج تكوينية لفائدة أعضاء المجالس سعيا من رفع كفاءة أدائهم عبر النص الصريح في قانون الانتخابات على ضرورة إخضاع المنتخب المحلي لدورات تحسين المستوى القانوني و السياسي، مما يسهل من عملية اندماجهم في النشاطات الإدارية .

رابعاً: اصلاح الموارد البشرية.

إن من أجل رفع كفاءة الموظف الإداري لدى الجماعات الإقليمية، ضرورة احاطته بمنظومة قانونية تتيح له مسايرة الاختصاصات المنوطة لهم و وضع برامج سنوية هدفها التحسين من القدرات العلمية و العملية عبر تكوينهم من كل الجوانب الإدارية، القانونية، المحاسبية في سبيل ممارسة أفضل للنشاطات الإدارية.

تجسيد نظام قانوني للوظيفة العمومية الإقليمية بما يخدم الطابع المتميز للموظف العمومي الاقليمي مقارنة بالموظف المركزي، إلى جانب انشاء هيئات عليا مكونة من مختصين في الوظيف العمومي، من خلال مشاركة هذا الأخير في اصدار قوانين ذات الصلة بالموازاة مع انشاء هياكل على المستوى الاقليمي تسهر على متابعة مسار الموظفين و وضع نظام تقييمي لهم مع توفير دورات تحسين الكفاءات لفائدتهم.

خامساً: اصلاح المالية المحلية.

يقتضي وضع اطار قانوني ستقل للجباية المحلية يضمن السرعة و السهولة في تحصيل الضرائب كذلك عن طريق اشراك المجالس المحلية المنتخبة في عملية اعداد الميزانية. هذا إلى جانب التوسيع من مجال مشاركة الجماعات الإقليمية في المجال الاستثماري مما يشجع التنمية المحلية و هو ما يعود بالفائدة على تنويع المداخل المالية الذاتية للميزانية المحلية.

تفعيل وسائل مكافحة الغش و التهرب الضريبي قصد تفادي استنزاف الأموال العمومية من خلال الثغرات الموجودة على المستوى القانوني و العملي. كما من شأن تثمين

تجارب التعاون اللامركزي الدولي و العمل على ترقيتها لما لها من دور للإنفتاح الجماعات الاقليمية على البلدان الأجنبية و اكتسابها للخبرات قصد تطوير قدراتها.

سادسا: إعمال مبادئ الديمقراطية التشاركية:

تكريس تجربة "بورتو أليغري" للميزانية التشاركية التي ستتيح للسكان المحليين في مجال تحديد أولوياتهم التتموية من خلال رصد مبالغ من الميزانية ستوجه للمشاريع المحددة من طرف السكان، كذا إعمال مبدأ الإستفتاء المحلي سواء الاستشاري أو التقريري قصد إشراك السكان في القرارات المصيرية المحلية إلى جانب تعميم الإدارة الإلكترونية لما لها من تأثير ايجابي على تنوير الرأي العام من جهة و تسهيل الحصول على الوثائق الإدارية بدون عناء.

سابعا: تفعيل الرقابة القضائية على الجماعات الاقليمية.

تبنى نظام رقابي قضائي على الجماعات الاقليمية بدل الرقابة الوصائية المشددة مع منح أهلية التقاضي لرئيس المجلس الشعبي الولائي للتقاضي باسم الولاية في حالة رفع طعن قضائي ضد قرارات الوالي المتعلقة بإلغاء المداولات على غرار رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد اعادة التوازن لممارسي السلطة على المستوى المحلي إلى جانب تفعيل رقابة المشروعية محل سلطة التقديرية لادارة عدم التركيز في تقدير صحة الأعمال و نشاطات المجالس المحلية المنتخبة.

قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربيةا. الكتب

01. بن بوضياف عبد الوهاب، معالم تسيير شؤون البلدية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر.
02. بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2014.
03. _____، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2017.
04. سامي حسن نجم عبد الله، الإدارة المحلية و تطبيقاتها في العراق و الدول المقارنات، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014.
05. لباد ناصر، الأساس في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، لباد للنشر والتوزيع، سطيف، الجزائر، 2017.
06. محمد محمد بدران، الإدارة المحلية (دراسات في المفاهيم و المبادئ العلمية)، دار النهضة العربية، القاهرة، د.س.ن.
07. مصطفى يوسف كافي، الإدارة الإلكترونية (ادارة بلا أوراق- ادارة بلا مكان- ادارة بلا زمان- ادارة بلا تنظيمات جامدة)، دار ومؤسسة رسلان للطباعة والنشر و التوزيع، سوريا، 2011.

ا. الأَطْرُوحَاتُ وَالْمَذْكُرَاتُالأَطْرُوحَاتُ

01. برازة وهيبه، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017.
02. براهيم حنان، جريمة تزوير الوثيقة الرسمية الإدارية ذات الطبيعة المعلوماتية، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون جنائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015.

03. بلواضح الجليلي، التهرب الضريبي بين فعالية آليات الرقابة و استراتيجية المكافحة -" حالة الجزائر خلال فترة 2001-2011"، أطروحة دكتوراه، تخصص العلوم التجارية، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة المسيلة، 2015.
04. بن ورزق هشام، الإطار القانوني للموارد البشرية البلدية ودورها في خلق التنمية المحلية، أطروحة دكتوراه علوم، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة1، الجزائر، 2014.
05. بوحانة ثابتي، الجماعات الاقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة - واقع وآفاق -، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015.
06. حرير أحمد، الاستقلالية المحلية و المالية للجماعات الاقليمية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه علوم، تخصص الحقوق، فرع الإدارة العامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة سيدي بلعباس، 2021.
07. خير الدين خوخة، الاستقلالية المالية للجماعات الاقليمية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص قانون الجماعات الاقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، 2021.
08. شرشاري فاروق، مُقتضيات الحكم الراشد: عوامل تحقيق التنمية المحلية المستدامة، أطروحة دكتوراه، تخصص القانون العام: تخصص الجماعات الاقليمية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2019.
09. شويح بن عثمان، حقوق وحرريات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر. 2018.
10. الصادق هاني، الإنحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون الجماعات المحلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الوادي، 2023.
11. صياف عصام، أثر الجباية المحلية على مالية البلدية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، تخصص ادارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 01، الجزائر 2018.

12. علاوة حنان، إشكالية التسيير الإداري للجماعات المحلية وضرورة تحقيق التنمية، أطروحة لدكتوراه، ميدان: الحقوق والعلوم السياسية، فرع الحقوق، تخصص قانون الجماعات الاقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2019.
13. علو ووداد، إشكالية تمويل الجماعات الاقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، الميدان : الحقوق والعلوم السياسية، فرع الحقوق، تخصص قانون الجماعات الاقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة ،بجاية، 2016.
14. فريجات إسماعيل، آليات تطوير الجماعات الاقليمية في الجزائر، أطروحة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص تنظيم اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة 2020.
15. قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الاقليمية في النظام القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون ،كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري- تيزي وزو ،2017.
16. مالكي مريم، التمكين السياسي للمرأة في الجزائر بين الواقع والتحديات، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، تخصص دراسات سياسية مقارنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة باتنة 2022، 01.
17. مزوزي فارس، المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، تخصص إدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة 1، 2020.
18. مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة الدكتوراه، تخصص: القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2005.
19. معيفي عبد القادر، السلطة لتقريرية للمجالس المحلية المنتخبة، أطروحة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة، أم البواقي، الجزائر، 2021.
20. مناصرية سميحة، آليات تفعيل المشاركة السياسية للمرأة الجزائرية في ظل المتغيرات الراهنة، أطروحة دكتوراه في الحقوق، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، الجزائر، 2020.

21. ولد أحمد تنهنان، أثر النظام الانتخابي على التحول الديمقراطي في الجزائر - دراسة مقارنة -، أطروحة دكتوراه في القانون، تخصص قانون عام داخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2019.
22. يهلول سمية، دور الإدارة الالكترونية في تفعيل أداء الجماعات الاقليمية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، تخصص ادارة محلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2018.
23. يوسفى فايزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الاقليمية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص قانون الجماعات الاقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2015.

✓ مذكرات الماجستير

01. بابا علي فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزي في الجزائر، مذكرة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010.
02. بن عطاء الله العلمي، علاقة ادارة الموارد البشرية بالتنمية المحلية - دراسة حالة ولاية ورقلة -، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، تخصص: ادارة الجماعات المحلية والاقليمية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012.
03. تسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة؟، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009.
04. صالحى عبد الناصر، الجماعات الاقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون، فرع: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، بن عكنون، 2010.
05. عمارة حسيبة، تكوين موظفي و منتخبي الجماعات المحلية في الجزائر - دراسة حالة بعض بلديات الجزائر: الدويرة بابا حسن و العاشور (2008-2017)، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص: ادارة الجماعات المحلية، كلية العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3، 2018.

06. غزير محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إطار التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2010.
07. لعماري زين الدين، الجماعات الاقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الادارية في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2017،

✓ مذكرات الماستر:

01. باشي نبيلة، عثمانى حسينة، توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة الماستر في الحقوق، شعبة القانون العام، تخصص قانون الجماعات الاقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2013.
02. بن يخلف صارة، طالبي نادية، آليات مكافحة التهرب الضريبي في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص: دولة و مؤسسات، كلية الحقوق و العلوم السياسي، جامعة المدينة، 2019.
03. بوسليمان زينة، بوسكوران سعاد، مقومات التنظيم الإداري اللامركزي، مذكرة ماستر في تخصص قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2022.
04. بوقوشة نسيم، براهامي جودي، المركز القانوني للمجلس الشعبي الولائي في الجزائر، مذكرة الماستر في الحقوق، فرع قانون عام، تخصص قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2020.
05. بوهيدل أنور، قمومن رفيق، الرقابة الوصائية وآثرها على استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماستر في تخصص القانون الاداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، 2019.
06. جابو عبد الله علي، زنتو أحمد، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة الماستر في الحقوق، تخصص : قانون ادارة وتسيير الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة، الجزائر، 2022،
07. جلاس يوسف، فركوز يحي، استقلالية الجماعات المحلية في ظل ممارسة السلطة الوصائية، مذكرة ماستر في الحقوق تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف، 2021.

08. حاشي عبد الرحمان، آليات مكافحة التهرب الضريبي في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص: ادارة و مالية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الجلفة، 2015.
09. عبد المالك ميزوني، عاشور مسعود، مظاهر اصلاح النظام الانتخابي في التجربة الجزائرية، مذكرة الماستر، تخصص قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي التبسي، تبسة، الجزائر، 2020.
10. لطرش كمال، الجماعات المحلية في دستور 2020، مذكرة ماستر، ميدان الحقوق والعلوم السياسية، فرع علوم سياسية ، تخصص إدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2021.
11. مقراني ايمان، منلايخاف محمد الأمين، الآليات القانونية للحد من التهرب الضريبي، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص تسيير مؤسسات، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أدرار، 2016.
12. موساوي عبد المجيد، سعدي جيلالي، مبدأ التسيير الحر للجماعات المحلية، مذكرة ماستر تخصص قانون اداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الشهيد أحمد دراية، أدرار، 2021.

III. المقالات

01. إنزارن عادل، "الميزانية التشاركية كآلية لتكريس مشاركة المواطن في صنع السياسة العامة"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد، 06، العدد 01، 2019، ص ص. 429-448.
02. أوناهي هاني، "مساهمة تكوين المنتخب البلدي في ترشيد التسيير المحلي: أية فعالية؟"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 14، العدد 01، 2023، ص ص. 561-583.
03. أونيسي ليندة، "الدائرة الانتخابية في النظام الانتخابي الجزائري"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 11، العدد 03، 2020، ص ص. 26-41.
04. برازة وهيبة، "مدى تجسيد الإنخاب لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر"، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، ص ص. 212-219.
05. بصيلة نجيب، مجادي رضوان، "الديمقراطية و الحوكمة على ضوء التعاون الدولي اللامركزي: دراسة حالة الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم السياسية و العلاقات الدولية، العدد 15، 2020، ص ص 267-292.

06. بغاوي ملوكة، جمال زيدان، " تعزيز الاستقلالية المالية للجماعات المحلية كمدخل لتحقيق التنمية المحلية"، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 08، العدد 2021، ص.ص. 1102-1127.
07. بلجبل عتيقة، " فعالية الرقابة الادارية على أعمال الإدارة المحلية"، مجلة الإجتهد القضائي، العدد 06، ص ص. 198-202.
08. بلعل محمد، بو عيسى عزة، " تعزيز دور البلدية في دعم الاستثمار المحلي في الجزائر كآلية اصلاح الجماعات المحلية على ضوء القانون 10-11"، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، مجلد 06، عدد 02، ص ص. 397-416.
09. بلعيفة أمين، حيمران بلال، "اللامركزية الجبائية كآلية لدعم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة السياسة العالمية، المجلد 05، العدد 03، 2021. ص ص. 668-682.
10. بلغالم بلال، " واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولاىي في قانون الولاية الجديد"، مجلة صوت القانون، العدد الأول، 2014، ص ص. 155 - 172.
11. بلول فهيمة، " المستجدات الاجرائية في المادة الإدارية (دراسة على ضوء القانون 13-22 الذي يعدل و يتم القانون 08-09)"، مجلة العلوم القانونية و الإجتماعية، المجلد 07، العدد 04، 2022، ص ص 493-511.
12. بن السبحو محمد المهدي، جعفري حفصة، "الجباية المحلية واشكالية تعزيز مالية الجماعات الاقليمية بالجزائر"، المجلة الأفريقية للدراسات القانونية والسياسية، مجلد 05، عدد 02، 2021، ص ص. 143-163.
13. بن عبد الحق فوزي، " قراءة سياسية في قانون البلدية 10-11 - اصلاح بلدي أم احتواء للتحويل الديمقراطي-"، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد الرابع عشر، ص ص. 97-111.
14. بن عمر خالد، عباي وسام، " اشكالية تمويل الجماعات المحلية في الجزائر : بين تحديات الجباية المحلية وسبل تفعيلها، مجلة دراسات جبائية، المجلد 11، العدد 01، 2022، ص ص.
15. بن عمران محمد الأخضر، مزوزي فارس، " التعاون الدولي اللامركزي كآلية لترقية التنمية المحلية في الجزائر: مقارنة تحليلية لأحكام المرسوم التنفيذي 17-329"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 06، العدد 01، 2019، ص ص. 215-231.
16. بن عياش سمير، "تقييم الإطار القانوني لمنصب الأمين العام للبلدية في الجزائر 2011-2017"، دفاثر السياسة والقانون، العدد 18، 2018، ص ص. 33.

17. بن قسيمة أحمد، زنبط فريحة، " قراءة في تعديلات الدستور الجزائري لسنة 1996 " مجلة الفكر القانوني و السياسي ، العدد الرابع، كلية العلوم الانسانية و الحضارة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمار ثلجي، الأغواط، ص ص.312-320.
18. بن ناحي مديحة، " امتياز الوالي في قانون الجماعات المحلية "، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية_، المجلد 07، العدد 01، 2022، ص ص.978-999.
19. بوجادي عمر، بن محفوظ مريم، "رقابة القضاء الإداري على مداوات المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية 12-07"، مجلة الإجتهد القضائي، المجلد 13، عدد خاص (العدد التسلسلي 25)، 2021، ص ص. 397-412.
20. بوجلاب صالح، فضيل فارس، "الميزانية التشاركية آلية لتحسين أداء المالية المحلية في الجزائر - بين حتمية التفعيل و آليات تجسيدها، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 08، العدد 04، 2021، ص ص. 327-346.
21. بوحانة ثابتي، "حدود ممارسة الجماعات الاقليمية لحقها في المبادرة بالعمل الإداري"، مجلة البحوث القانونية والسياسية، العدد02، ص ص. 179-203.
22. تلعيث خالد، " هندسة النظام الانتخابي في الجزائر : مدخل لإدارة الأزمة وتجديد النظام السياسي "، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، المجلد 10، العدد 03 ، 2019 ص ص.563-546.
23. تيسمبال رمضان، "قراءة قانونية في علاقات الدولة بالجماعات المحلية على ضوء المادة 18 من دستور 2020"، مجلة معارف_، مجلد 16 العدد 2، 2021، ص ص.24-43.
24. خنفري فدوى، اليزيد علي، "مدى فعالية النظام الجبائي الجزائري في التقليل من ظاهرة الغش الضريبي"، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية ، المجلد 12، العدد 02، 2019، ص ص
25. زغداوي محمد، " المجموعات الاقليمية في الجزائر : أية اصلاحات؟"، مجلة العلوم الانسانية ، عدد 35، 2011، ص ص. 193-210.
26. زكاش جهيدة، قسايسية الياس، " النظام الانتخابي الجزائري بين محاولات الاصلاح ومحدودية المشاركة السياسية "،_المجلة الجزائرية للسياسة والأمن ، المجلد:01، العدد 01، 2022، ص ص.137-160

27. سالم عميرة العمور، ماهر موسى درغام، " ظاهرة التهرب من ضريبة الدخل في قطاع غزة : (دراسة تحليلية)"، المجلة الأردنية في إدارة الأعمال ، المجلد 05، العدد 02، الجامعة الأردنية، الأردن، 2009، ص ص 210.
28. سديرة نجوى، " آلية مكافحة التهرب الضريبي في التشريع الجزائري"، مجلة الحقوق و العلوم السياسية، العدد11، 2019، ص.ص. 267-286.
29. سويقات أحمد، "الجماعات الاقليمية و وحدة اقليم الدولة في الجزائر"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 14، ، 2016، ص ص.57-68.
30. شاطري كهينة، تطور اللامركزية الادارية (فرنسا والجزائر نموذج)، مجلة جيل الدراسات السياسية والعلاقات الدولية ، العدد 13، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو ، 2018.
31. الشاوي عبد الغني،" الديمقراطية التشاركية في التسيير المحلي"، المجلة المغربية للأنظمة القانونية السياسية، العدد12، جامعة محمد الخامس، 2017، ص ص.177-187.
32. شرفي بن يوسف، السلطة التنظيمية للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة دائرة البحوث و الدراسات القانونية والسياسية- مخبر المؤسسات الدستورية و النظم السياسية، العدد04، ص ص. 273-286.
33. صابر نصر الدين عبد السلام، "اعادة هندسة التقسيم الاقليمي الجزائري كألية لتقليص الانفاق المحلي"، مجلة السياسة العالمية ، المجلد 6، العدد 1، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، الجزائر ، 2022، ص ص. 840-859.
34. طواهرية أبو داوود، غيتاوي عبد القادر، " المركز القانوني للأمين العام للبلدية في النظام القانوني الجزائري"، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية ، المجلد :02، العدد 02 ، 2018، ص ص.45-59.
35. طويطو محمد، "اللامركزية و وسائل تمويل الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم و الحقوق السياسية- دراسات اقتصادية، ص ص. 214-220.
36. عبيدة سعاد، قوجيل سهام، " آثار التكوين في تحسين أداء الموارد البشرية - دراسة حالة وزارة الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية، مجلة أبحاث اقتصادية و ادارية، المجلد 14، العدد2020، 02، ص ص. 491-510
37. عرايسية أحمد تقي الدين، قزو محمد آكلي، " مطالب الحراك الشعبي ومضمون التعديل الدستوري 2020"، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 6، العدد 2، ، 2020، ص ص.1519-1541.

38. علاوة حنان، زيد الخليل توفيق، " نحو تفعيل رقابة القضاء الإداري على تسيير الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الفكر القانوني و السياسي، المجلد 04، العدد 01، 2020، ص ص 172-188.
39. عمرون مراد، " تعثر نظام التمثيل النسبي في ضمان السير العادي للمجالس المحلية المنتخبة"، بحوث جامعة الجزائر 01، العدد 08، ص ص 192-205.
40. عيساوي عزالدين، " الديمقراطية المحلية: من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12، العدد 02، 2015، ص ص 212-230.
41. فارة سماح، " الوصاية الإدارية ومبدأ الديمقراطية التشاركية في قانون الجماعات المحلية الجزائرية"، مجلة المجلس الدستوري، العدد 16، 2021، ص ص 11-39.
42. فريجات إسماعيل، " النظام القانوني للجماعات الاقليمية في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 12، 2016، ص ص 205.
43. فريجات اسماعيل، " آليات اصلاح و تطوير الجماعات الاقليمية في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 11، العدد 01، ص ص 630-649.
44. قادري نسيم، " الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الاقليمية : المساهمة المركزية في اتخاذ القرار المحلي"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 13، العدد 01، 2016، ص ص 258-274.
45. قدومة وحيدة، "الجماعات الإقليمية في الدساتير الجزائرية بين التكريس ومحدودية الترقية المعيارية لها"، مجلة القانون، العدد 9 جامعة الجزائر 1، 2018، ص ص 218-232.
46. قرواط يونس، " أهمية الكفاءات البشرية و تطويرها في الإدارة المحلية - عرض استراتيجية تطوير الكفاءات في الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة التنمية و الاقتصاد التطبيقي، العدد: 04، ص ص 29-43.
47. لدغيش سبيمة، دعلوس رابح، "آليات الرقابة على المجالس البلدية المنتخبة و أثره على الحوكمة المحلية في الجزائر"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 07، العدد 02، ص ص 454-471.
48. مجامعية زهرة، طيبي سعاد، " عوائق تفعيل الجباية المحلية كأداة لتمويل المالية المحلية وسبل اصلاحها"، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 07، العدد 02، 2021، ص ص 349-369.
49. مزغيش وليد، " الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر - دراسة في الآليات ومآلها-، مجلة الفكر القانوني و السياسي، المجلد 06، العدد 02، ص ص 896-906.

50. مزياني فريدة، رشاشي نسيم، " الديمقراطية التشاركية في الجزائر بين النصوص القانونية و الواقع العملي"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 06، العدد 01، ص ص. 232-250.
51. مقيمي ريمة، " تنظيم الجباية المحلية في التشريع الجزائري"، مجلة العلوم القانونية والسياسية المجلد 13، العدد 01، ر، 2022، ص ص. 598-621.
52. بدر منال، " النظام الانتخابي في المجالس المحلية"، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، العدد الرابع، 2017، ص ص. 95-112.
53. يوسفى فايزة، " تطبيق نظام التمثيل النسبي العقلاني : حتمية للقضاء على انسداد المجالس المحلية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 10، العدد 03، 2019، ص ص 532-545.
54. يوسفى فايزة، "عن تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الاصلاحات السياسية الجزائرية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلد 7، العدد 1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2013، ص ص 217-237.

IV. المحاضرات

- يوسفى فايزة، محاضرات في مقياس التنظيم البلدي و الولائي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2020.

V. أعمال الملتقيات والأيام الدراسية

01. شارفي ناصر، فعالية الرقابة الجبائية في الحد من الغش الضريبي بالإشارة إلى حالة ولاية البلدية، أعمال الملتقى الوطني حول الرقابة الجبائية في الجزائر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قلمة، يومي 28-29 أكتوبر 2015، (أعمال غير منشورة).
02. لعبادي اسماعيل، الجماعات المحلية و الأحزاب السياسية، نحو ضرورة تحقيق التوازن بين الكفاية السياسية و الكفاية الادارية، أعمال الملتقى الوطني الرابع بعنوان تحديثات الجماعات المحلية و تطوير أساليب تمويلها"، جامعة المدينة، يومي 10 و 11 مارس 2010 (أعمال غير منشورة).

VI. النصوص القانونية

✓ النصوص التأسيسية

✓ الداستير الجزائرية

01. دستور الجزائر لسنة 1989، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فيفري 1989، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 09، مؤرخ في 01 مارس 1989. (ملغى)
02. دستور الجزائر لسنة 1996، منشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 76، صادر في 8 ديسمبر 1996، المعدل بموجب قانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 25، الصادر في 14 أبريل 2002، معدل و متم بموجب قانون 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 63، الصادر في 16 نوفمبر 2008، معدل و متم بموجب قانون رقم 16-01، مؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 11، الصادر في 07 مارس 2016، معدل و متم بموجب مرسوم رئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار تعديل دستوري، مصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020.

✓ الدساتير الأجنبية

- الدستور المغربي لسنة 2011، على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية <http://www.sgg.gov.ma/> الاطلاع عليه في: 2023/05/09.

➤ النصوص التشريعية

✓ القوانين العضوية

01. أمر رقم 01-21، مؤرخ في 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 17، صادر في 10 مارس 2021.
02. قانون رقم 22-24، مؤرخ 25 ديسمبر 2022، يتضمن قانون المالية لسنة 2023.
03. قانون عضوي رقم 12-04، مؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 02، صادر في 15 يناير 2012.

✓ القوانين العادية

01. الأمر رقم 06-03، مؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي للتوظيف العمومية، ج.ر.ج.د.ش عدد 46، مؤرخ في 16 جويلية 2006.
02. قانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الاجراءات المدنية و الإدارية، معدل و متمم بموجب قانون رقم 22-13، مؤرخ في 12 يوليو سنة 2022، ج.ر.ج.د.ش عدد 48، صادر في 17 يوليو 2022.
03. قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد 37 صادر في 3 جويلية 2011، معدل و متمم في بعض أحكامه، بموجب أمر رقم 21-13، مؤرخ في 31 أوت سنة 2021، ج.ر.ج.د.ش، عدد 67، صادر في 31 أوت 2021.
04. قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.د.ش، عدد 12 صادر في 29 فيفري 2012.
05. قانون رقم 19-12، يتعلق بالتنظيم الاقليمي للبلاد، الجزائر، ج.ر.ج.د.ش، عدد 78.

✓ النصوص التنظيمية

✓ المراسيم الرئاسية

01. مرسوم رئاسي رقم 15-247، مؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، ج.ر.ج.د.ش عدد 50، صادر بتاريخ 20 سبتمبر 2015.
02. مرسوم رئاسي رقم 18-337، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وبعض المدن الجديدة وتحديد قواعد سيرها، الجزائر، ج.ر.ج.د.ش، عدد 78.
03. المرسوم الرئاسي رقم 20-47، مؤرخ في 19 فبراير سنة 2020، يتضمن ترسيم تاريخ 22 فبراير " يوما وطنيا للأخوة و التلاحم بين الشعب و جيشه من أجل الديمقراطية".

✓ المراسيم التنفيذية

01. مرسوم تنفيذي رقم 11-334، مؤرخ في 20 سبتمبر سنة 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ج.ر.ج.د.ش، العدد 53، صادر في 28 سبتمبر 2011.
02. مرسوم تنفيذي 13-217، مؤرخ في 18 يونيو 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، ج،ر،ج،د.ش، عدد 32، صادرة في 23 جوان 2013.

03. مرسوم تنفيذي رقم 17-329، مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2017، يحدد كيفيات اقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الاقليمية الجزائرية و الأجنبية، صادر في 28 نوفمبر سنة 2017، ج.ر.ج.د.ش عدد 68.

VII. المراجع الالكترونية

- المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، مكرر 12، مكتب تونس. للمزيد من المعلومات: www.democracy-reporting.org تم الاطلاع عليها في 2023/05/05 على الساعة 15h00.

ثانيا: باللغة الفرنسية

I. Ouvrages

01. AUBIN Emmanuel – ROCHE Cathrine, *Droit de la nouvelle décentralisation (Principes directeurs, Dimesion humaine de la décentralisation Compétences évolutives des Collectivité territoriales)*, Gualino éditeur , Paris 2005.
02. THOUMELO Marc, *Collectivités territoriales quel avenir ?*, La documentation française, Paris, 2011.
03. -PONDAVEN Philippe, *Contrôle de légalité et collectivité terretoriale*, berger-levrault, Paris, 2011.

II. Mémoire

- **ABIBI jawad**, *Les collectivité territoriales a la lumière de la constitution marocaine de 2011*, Master Droit, Economie, Gestion, Mention Administration publiques, Université Strasbourg, Ecole nationale d'administration, 2015

III. Articles

- **AISSAOUI Azedine, BERRI Noureddine**, "Plaidoyer pour un principe de subsidiarité en droit algérien", *Revue Académique de la recherche juridique*, vol 10, n°02, 2019, pp. 182-194

IV. Textes juridiques

➤ Textes constitutionnels

01. La constitution Algérienne de 1963, journal officiel n°64 du 1963.
02. Ordonnance n°76-97 du 22 novembre 1976 portant promulgation de la constitution de la République algérienne démocratique et populaire, journal officiel de la République n°94. (abrogé)
03. La constitution française de 04 octobre 1958, www.Légifrance-gouv.fr, consulté le 22/03/2023.
04. Loi Constitutionnelle n°2003-276, du 28 mars 2003, relative a l'organisation décentralisée de la république française, www.Légifrance-gouv.fr, consulté le 10/05/2023.
05. La loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008, relative a la modernisation des institutions de la V^e république www.Légifrance-gouv.fr, consulté le 22/22/2023.

➤ Lois ordinaires

01. Loi n° 83-08 de 07 janvier 1983, relative a la répartition des compétence entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (France). Consulté sur www.Légifrance-gouv.fr le 09/05/2023.
02. Code Générale des collectivités territoriales français. Consulté sur www.Légifrance-gouv.fr, le 27/02/2023.
03. Le code de justice administrative française, consulté Sur www.légifrance-gouv.fr, le 15/06/2023.

V. Jurisprudences Française

➤ Jurisprudence du conseil constitutionnel

- C.C.R.F, décision n° 85-196 DC du 8 aout 1985, Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, journal officiel du 8 aout 1985, page. 9125, consulté sur www.conseil-constitutionnel.fr le 09/05/2023.

الفهرس

أرقام الصفحات	العناوين
	تشكرات
	إهداءات
	قائمة المختصرات
08	مقدمة
13	الفصل الأول : تشخيص عراقيل تسيير الجماعات الإقليمية في القانون الجزائري .
14	المبحث الأول : التكريس الضمني لمركز الجماعات الإقليمية في القانون الجزائري .
15	المطلب الأول : محدودية التجسيد الدستوري للامركزية الإدارية في التجربة الجزائرية.
15	الفرع الأول: معالجة المركز الدستوري للجماعات الإقليمية في الدستور الجزائري.
16	أولا: في ظل التعددية الحزبية.
16	أ/ تحفظ المؤسس الدستوري في الإقرار بمعالم اللامركزية الإدارية.
19	ب/ تثمين المركز الدستوري للجماعات الإقليمية في الدستور الجزائري.
20	ثانيا: مسألة تعزيز اللامركزية الإقليمية ضمن تعديلات دستور 1996.
20	أ/ تردد المؤسس الدستوري في الإقرار بمعالم اللامركزية الإدارية.
22	ب/ محاولة رد الاعتبار للامركزية الإدارية ضمن التعديلات الدستورية.
27	الفرع الثاني: غياب الحصانة الدستورية للجماعات الإقليمية.
28	أولا: عن صدور قانوني البلدية و الولاية بموجب قانون عادي.
30	ثانيا: عدم ابراز عناصر استقلالية الجماعات الإقليمية كضمانة دستورية .
30	ثالثا: عدم استقرار المؤسس الدستوري على تسمية واضحة.
31	رابعا: علاقة التقسيم الإقليمي بمركز الجماعات الإقليمية .
33	الفرع الثالث: تأثير الحراك الشعبي على مركز الجماعات الإقليمية في التعديل الدستوري لسنة 2020.
35	المطلب الثاني: الممارسات القانونية الماسة فعالية الجماعات الإقليمية .
35	الفرع الأول: نقائص البناء الهيكلي للمجلس الشعبي البلدي .
36	أولا: دعم المركزية على حساب اللامركزية.
37	أ/ اختصاصات المجالس الشعبية البلدية بدون صلاحيات.
38	ب/مزاخمة الأمين العام للبلدية لصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي.
39	ج / تركيز السلطة في يد المعين و انقاصها من المنتخب .
41	ثانيا: انعدام صلاحية تنفيذ المداولات.
43	ثالثا: استمرارية شكلية النصوص القانونية في المالية المحلية .
43	أ / اسناد مهام اعداد مشروع ميزانية البلدية لجهة عدم التركيز.
44	ب/ انحسار دور البلدية في مجال الاستثمار.
45	الفرع الثاني : نقائص البناء الهيكلي للمجلس الشعبي الولائي.

46	أولا : انكماش المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي الولائي.
46	أ/ انعدام الاختصاص التنفيذي لرئيس المجلس الشعبي الولائي في تنفيذ المداولات.
48	ب/ تراجع دور رئيس المجلس الشعبي الولائي في التسيير المالي للولاية.
48	ج/ انتفاء صفة التمثيل لرئيس المجلس الشعبي الولائي في النشاطات الإدارية.
50	د/ فقدان رئيس المجلس الشعبي الولائي لأهلية التقاضي.
50	ثانيا : سمو المركز القانوني للوالي.
51	أ/ تقوية مركز الوالي بإعطائه ازدواجية التمثيل المحلي.
53	ب/ هيمنة الوالي على المجال المالي للولاية.
54	المبحث الثاني : اشكالات تسيير الجماعات الإقليمية في القانون الجزائري .
54	المطلب الأول : قصور النظام الانتخابي أمام هيمنة الرقابة الوصائية .
55	الفرع الأول: انعكاسات النظام الانتخابي على تسيير الجماعات الإقليمية.
56	أولا: تأثير نظام التمثيل النسبي في عدم استقرار المجالس المحلية المنتخبة .
56	أ/ الانسداد الوظيفي للمجالس المنتخبة.
57	ب/ حالات الانسدادات الوظيفية للمجالس المحلية المنتخبة.
58	1/ في حالة النصاب القانوني لصحة للاجتماعات.
59	2/ في حالة التصويت على الأعمال.
60	ثانيا: نقص المشاركة النوعية المرأة و استمرارية تواجدها الشكلي.
62	ثالثا: تأثير النظام الانتخابي على تقسيم الدوائر الانتخابية.
63	الفرع الثاني : تشديد الرقابة الوصائية على المجالس المحلية المنتخبة.
64	أولا: تأثير الرقابة على الأعمال في فعالية و استقلالية المجالس المنتخبة.
64	أ/ تدخل الوصاية على تصديق و الغاء الأعمال اللامركزية.
68	ب/ حلول الوصاية محل المجالس المنتخبة: تعدي على الصلاحيات المحلية.
69	ثانيا: الرقابة على المنتخبين و أثارها على استقلالية المجالس المنتخبة.
69	أ/ توقيف المنتخب المحلي.
70	ب/ إقصاء المنتخب المحلي.
71	ثالثا: الحل كآلية لإنهاء عهدة المجالس المحلية المنتخبة.
72	المطلب الثاني : عدم فعالية الوسائل البشرية و المالية في اطار الجماعات الإقليمية .
73	الفرع الأول : ضعف التأطير البشري في مجال تسيير الجماعات الإقليمية .
73	أولا: من حيث تكوين و كفاءة المنتخب المحلي.
74	أ/ مشكلة التضخم الكمي في الإدارة اللامركزية.
74	ب/ مشكلة نقص التكوين المنتخب المحلي .
75	ثانيا: من حيث ادارة عدم التركيز.
75	أ / ضعف تكوين المورد البشري للإدارة المحلية .

76	ب / خضوع موظفي الجماعات المحلية لنظام سُلمي اداري خاص .
77	الفرع الثاني: عراقيل تسيير المالية المحلية.
77	أولاً: تعزيز تبعية مصادر التمويل الجبائي المحلي الذاتي للإدارة المركزية .
78	أ/ عدم استقرار التشريع الجبائي و تعدد النصوص القانونية .
79	ب/ تبعية النظام الجبائي المحلي للسلطة المركزية.
79	1/ عدم تكافؤ فرص استفادة الجماعات المحلية من الجباية المحلية.
80	2/ مركزية التشريع الضريبي.
80	3/ تفاقم ظاهرتي الغش و التهرب الضريبي على المستوى المحلي.
81	4/ غياب التنسيق بين الإدارات العمومية.
82	ثانياً: استمرارية تبعية الموارد المالية غير الذاتية للإدارة المركزية.
83	أ/ الإعانات المركزية وسيلة لإستمرارية هيمنة الدولة.
83	ب/الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية .
84	ج/ مركزية تخطيط برامج التنمية المحلية.
87	الفصل الثاني : تطبيق نظام الإدارة المحلية الحرة كآلية لإصلاح اللامركزية الإدارية في الجزائر: دراسة استشرافية.
88	المبحث الأول: الركائز القانونية لتبني نظام الإدارة المحلية الحرة في الجزائر.
88	المطلب الأول : وجوبية التكريس الدستوري مبدأ للإدارة المحلية الحرة في الجزائر.
89	الفرع الأول: ضرورة منح الجماعات الإقليمية سلطة تسيير محلية فعلية.
89	أولاً: عدم تبني القانون الجزائري لمبدأ الإدارة المحلية الحرة.
90	ثانياً: أوجه تكريس الإدارة المحلية الحرة في القانون المقارن.
92	الفرع الثاني: كيفية إنشاء جماعة اقليمية في إطار مبدأ الإدارة المحلية الحرة.
92	أولاً: الاعتراف القانوني بالوجود المادي للجماعات الإقليمية.
93	أ/ التمتع بالشخصية المعنوية الكاملة.
94	ب/ الإنتخاب كمظهر لاستقلالية الجماعات الاقليمية.
95	ج/ استبعاد فكرة وصاية جماعة إقليمية على أخرى.
96	ثانياً: إصلاح مستويات التقسيم الإداري وفقا لمعايير تهيئة الإقليم.
96	أ / اسناد سلطة التقسيم الاقليمي للمشرع.
96	ب/ تكييف التقسيم الاقليمي مع مبدأ الخصوصيات المحلية المتميزة.
98	الفرع الثالث: ضرورة احترام الخصوصيات المحلية لمتيزة.
98	أولاً: تبني مبدأ التفريع كآلية لتوزيع الاختصاص بين السلطة المركزية و الهيئات اللامركزية.
99	ثانياً: التمتع بسلطة اتخاذ وتنفيذ القرارات اللامركزية.
100	المطلب الثاني: إصلاح المركز القانوني للجماعات الإقليمية
101	الفرع الأول : تحديث النظام الانتخابي لتفعيل تسيير الجماعات الإقليمية.

101	أولاً: السعي نحو ضبط توازن تشكيلة المجالس المحلية المنتخبة كوسيلة للقضاء على الإنسدادات.
103	ثانياً: اعتماد حل لتغطية تبعات ظروف التنافي و الغياب داخل المجالس.
104	ثالثاً: اصلاح نمط الاقتراع الإقليمي.
105	الفرع الثاني: تعزيز الموارد البشرية على مستوى الإدارة المحلية.
106	أولاً: التكوين كآلية لتحسين كفاءة و أداء الموارد البشرية.
107	ثانياً: تكريس الوظيفة العمومية الإقليمية.
110	الفرع الثالث: التوسيع من صلاحيات الجماعات الإقليمية.
110	أولاً: منح اختصاصات تقريدي و تعاقدية للمنتخب المحلي.
111	أ/ الاختصاصات التقريدي لرؤساء المجالس الشعبية المنتخبة.
112	ب/ الاختصاصات التعاقدية لرؤساء المجالس المحلية المنتخبة.
113	ج/ تفعيل تطبيق الإدارة الإلكترونية عمليا.
115	ثانياً: إصلاح نظام نفاذ أعمال الجماعات الإقليمية.
116	أ/ إحالة بعض الاختصاصات المحلية من ادارة عدم التركيز للإدارة اللامركزية.
116	1/ منح اختصاصات تنفيذية للمنتخب المحلي.
118	2/ الاعتراف بالإختصاص التنظيمي للجماعات الإقليمية.
120	ب/ إصلاح نظام عمل المجالس المنتخبة و اللجان عن طريق الديمقراطية التشاركية.
123	المبحث الثاني: آليات تدعيم مبدأ الإدارة المحلية الحرة في الجزائر: نحو تحديث الجماعات الإقليمية.
124	المطلب الأول: السعي نحو حوكمة المالية الإقليمية.
125	الفرع الأول: إصلاح النظام القانوني للجباية المحلية
125	أولاً: السعي نحو تكريس مبدأ اللامركزية الجبائية.
127	ثانياً: إصدار قانون جبائي اقليمي مستقل.
130	الفرع الثاني: إشراك الجماعات الإقليمية في المجال الاستثماري.
130	أولاً: تثمين التعاون الدولي اللامركزي.
133	ثانياً: تكريس تجربة بورتو أليغري "الميزانية التشاركية".
135	الفرع الثالث: تفعيل آليات مكافحة التهرب الضريبي محليا.
136	أولاً: الوسائل القانونية الفاعلة في مجال مكافحة ظاهرتي الغش و التهرب الضريبي.
136	أ/ الوسائل ذات صلة بالتشريع الضريبي.
137	ب/ الوسائل الخاصة بالمكلفين بالضريبة.
138	ج/ تحديث نظام معالجة و تحليل المخاطر.
139	ثانياً: الآليات الرقابية الرامية إلى الحد من ظاهرتي الغش و التهرب الضريبي.
139	أ/ الرقابة الجبائية.
139	1/ الرقابة الشكلية على عملية تحصيل الضرائب.

140	2/ الرقابة المستندية على عملية تحصيل الضرائب.
141	ب/ التحقيق الجبائي.
141	1/ التحقيق المحاسبي خلال عملية تحصيل الضرائب.
142	2/ التحقيق في الوضعية الجبائية خلال عملية تحصيل الضرائب.
143	المطلب الثاني: تفعيل الرقابة القضائية على أعمال الجماعات الإقليمية.
144	الفرع الأول: نطاق رقابة القاضي الإداري على مداوات المجالس المنتخبة المحلية.
144	أولاً: رقابة القاضي الإداري على مداوات المجلس الشعبي البلدي.
146	ثانياً: رقابة القاضي الإداري على مداوات المجلس الشعبي الولائي.
149	الفرع الثاني: دعائم تفعيل دور القضاء الإداري كضمانة لاستقلالية المجالس المحلية.
149	أولاً: مستجدات اختصاص القضاء الإداري في النظر على أعمال المجالس المحلية. (المحاكم الإدارية للاستئناف)
151	ثانياً: وجوبية تكريس هيئة قضائية لضمان تنفيذ الأحكام و القرارات القضائية.
158-154	خاتمة.
174-160	قائمة المراجع.
180-176	الفهرس.

تحديات عصرة تسيير الجماعات الإقليمية في القانون الجزائري.

ملخص

تواجه الجماعات الإقليمية عدة إشكالات في سبيل تحقيق الأهداف الإدارية و التنمية التي وُجدت من أجلها، من خلال الثغرات القانونية و الوظيفية التي تسود التنظيم الإداري اللامركزي في الجزائر، مما أباح تدخل الوصاية الإدارية عن طريق فرض رقابة مشددة على الأعمال و الاختصاصات المؤكدة لها.

مما استدعى إيجاد حلول من شأنها ترقية الدور المحوري الذي تؤديه الإدارة اللامركزية ذلك بإدخال اصلاحات على المنظومة القانونية الوطنية ذات صلة بالجماعات الإقليمية، المتمثلة أساسا في تبني أسلوب الإدارة المحلية الحرة في القانون الجزائري عبر تكريس الصريح للمبادئ و الأسس التي يرتكز عليها هذا المبدأ، قصد إنجاح هذه المقاربة المتطورة في التسيير الحديث للجماعات الإقليمية.

الكلمات المفتاحية: الجماعات الإقليمية - الإدارة اللامركزية - الرقابة المشددة - الإدارة المحلية

الحرة - المجالس المحلية المنتخبة.

Les défis de la modernisation de la gestion des collectivités territoriales en droit algérien

Résumé

Les collectivités territoriales rencontrent plusieurs problèmes pour atteindre les objectifs administratifs et de développement local, pour lesquels ils ont été créés, en raison des lacunes juridiques et fonctionnelles inhérentes à l'organisation administrative décentralisée en Algérie, cela a permis l'intervention de la tutelle en imposant un contrôle strict sur les activités et les compétences déléguées aux entités locales.

Cela nécessite la recherche des solutions visant à renforcer le rôle fondamental joué par l'administration décentralisée en introduisant des réformes dans le système juridique national, particulièrement en adoptant le principe de libre-administration dans le droit algérien en consacrant clairement les principes et les fondements sur lesquels repose ce dernier, dans le but de réussir cette approche évoluée de la gestion moderne des collectivités territoriales .

Les mots clé : les collectivités territoriales – administration décentralisée – contrôle strict – libre administration – Conseils locaux élus.

Les défis de la modernisation de la gestion des collectivités territoriales en droit algérien

Résumé

Les collectivités territoriales rencontrent plusieurs problèmes pour atteindre les objectifs administratifs et de développement, pour lesquels ils ont été créés, en raison des lacunes juridiques et fonctionnelles inhérents à l'organisation administrative décentralisée en Algérie. Cela a permis l'intervention de l'autorité administrative de tutelle en imposant un contrôle strict sur les activités et les compétences déléguées aux entités locales.

Cela a nécessité la recherche des solutions visant à renforcer le rôle fondamental joué par l'administration décentralisée en introduisant des réformes dans le système juridique national, particulièrement en adoptant le principe de libre-administration dans la loi algérienne en consacrant clairement les principes et les bases sur lesquels repose ce dernier, dans le but de réussir cette approche évoluée de la gestion moderne des organisations administratives.

Mots clé : collectivités territoriales – administration décentralisée – contrôle strict – libre administration – conseils locaux élus.

تحديات عصرنة تسيير الجماعات الإقليمية في القانون الجزائري

ملخص

تواجه الجماعات الإقليمية عدة إشكالات في سبيل تحقيق الأهداف الإدارية و التنمية التي وُجدت من أجلها، من خلال الثغرات القانونية و الوظيفية التي تسود التنظيم الإداري اللامركزي في الجزائر، مما أباح تدخل الوصاية الإدارية عن طريق فرض رقابة مشددة على النشاطات و المهام الموكلة للهيئات المحلية. مما استدعى إيجاد حلول من شأنها ترقية الدور المحوري الذي تلعبه الإدارة اللامركزية ذلك بإدخال إصلاحات على المنظومة القانونية الوطنية ذات صلة بالجماعات الإقليمية، المتمثلة أساسا في تبني أسلوب الإدارة المحلية الحرة في القانون الجزائري عبر تكريس الصريح للمبادئ و الأسس التي يرتكز عليها هذا المبدأ، قصد إنجاح هذه المقاربة المتطورة في التسيير الحديث للتنظيم الإداري.

الكلمات المفتاحية: الجماعات الإقليمية - الإدارة اللامركزية - الرقابة المشددة - الإدارة المحلية الحرة - المجالس المحلية المنتخبة.