الجماعات الإقليمية في الدساتير الجزائرية بين التكريس ومحدودية الترقية المعيارية لها

تاريخ الإرسال: 2018-01-27
تاريخ القبول: 2018-07-24
تاريخ النشر: 2018-08-03

قدومة وحيدة
طالبة دكتوراه علوم
كلية الحقوق، جامعة الجزائر1

الملخص :

يعتبر مبدأ اللامركزية الإقليمية أحد أساليب وتقنيات التنظيم الإداري وأحد المبادئ الدستورية الجوهرية التي كرست من خلال جميع الدساتير الجزائرية المتعاقبة ، ضمانا لاستقلال الجماعات الإقليمية عن السلطة الوصية ، غير أن هذا التكريس يبقى محدودا بفعل تغييب مقومات استقلالها على مستوى النصوص الدستورية .

الكلمات المفتاحية : الجماعات الإقليمية ،اللامركزية الإقليمية، الدستور ، سلطة الوصاية

Résumé

Le principe de la décentralisation territoriale est l'une des méthodes et des techniques d'organisation administrative, et l'un des principes constitutionnels fondamentaux qui ont été consacrés par les constitutions algériennes successives , pour assurer l'indépendance des collectivités locales de l'autorité centrale ,cependant, ce dévouement est limité par l'absence d'éléments de son indépendance au niveau des règles constitutionnelles.

Mot clé : Les collectivités territoriales, la décentralisation territoriale la constitution , pouvoir du tutelle

مقدمـة :

تعتبر الجماعات الإقليمية؛ الولاية والبلدية في النظام القانوني الجزائري الشكل الثاني للأشخاص المعنوية العمومية إلى جانب كل من الدولة والمؤسسات العمومية، وبذلك فقد ضمن لها القانون وجودا قانونيا متميزا عن الدولة ، خصوصا على مستوى النصوص الدستورية؛ فالاعتراف الدستوري بالجماعات الإقليمية هو الأساس الرئيسي والجوهري الذي يفعل استقلال هذه الهيئات عن السلطة المركزية ، هذه الأخيرة التي لا يمكنها بأي حال من الأحوال أن تتجاوز أو تمس هذا الوجود القانوني، حيث أن الدستور قد عمد إلى تنظيم علاقاتها مع جماعاتها الإقليمية من خلال الاعتراف الصريح بهذه

الأخيرة على مستوى نصوصه منذ أول دستور عرفته الدولة الجزائرية الفتية سنة 1963[1] إلى اليوم، حتى وإن كان هذا الوجود مرتبط في أساسه بالدولة ، ذلك أن اللامركزية الإقليمية في حد ذاتها تقضي الخضوع لرقابة السلطة الوصية في إطار وحدة الدولة ووحدة تطبيق القانون.

ورغم الاعتراف الدستوري بالجماعات الإقليمية كهيئات قائمة بذاتها ، إلا أن معالم اللامركزية الإقليمية في الجزائر اتسمت بشكل أساسي بتضييق الخناق على استقلالها عن السلطة الوصية من خلال محدودية تكريس وجودها على أكثر صعيد وفي أولها الصعيد الدستوري، ذلك أن المشرع الدستوري لم يسعى إلى تفعيل الترقية المعيارية لها ، لذا تميز هذا الإعتراف بقصوره عن بناء وجود متكامل للجماعات الإقليمية ؛ الأمر الذي يستدعي معه تسليط الضوء حول المكانة الدستورية للجماعات الإقليمية في الجزائر و ذلك من خلال دراسة نقطتين رئيسيتين :

تتعلق الأولى بدراسة وتحليل التكريس الدستوري للجماعات الإقليمية، أما الثانية فتتعلق بمحاولة التقصي عن أثار ونتائج الاعتراف الدستوري بها .

المبحث الأول:التكريس الدستوري للجماعات الإقليمية : تكريس مميع

يعتبر الدستور الوثيقة الأساسية في البلاد ، وهو مرجعية كل القوانين فيها، فمهمته أساسا سن القواعد الأساسية تبعا لأوضاع الدولة السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية لذلك فإن المبادئ المكرسة من خلاله هي مبادئ أساسية تلزم كل السلطات والأفراد باحترامها وعدم الخروج عنها، وبالرغم من أن الجزائر قد عرفت عدم استقرار واضح لدساتيرها فتأرجحت بين الشرعية والمشروعية ، وزامن ذلك أزمات سياسية أثرت بشكل أو بآخر على أسمى وثيقة في الدولة، إلا أن المتتبع لمسار الدساتير الجزائرية المتعاقبة منذ الاستقلال إلى اليوم، وبالرغم من التمايز بينها بسبب التباين الإيديولوجي للمؤسس الدستوري جزائري من تبني النزعة الاشتراكية و نظام الحزب الواحد في ظل دستوري البرامج لسنة1963[1] و 1976[12]، والتحول إلى النهج الذي فتح آفاق الديمقراطية من خلال

[1] أنظر ج ر رقم 64 المؤرخة في 1963/09/10 .

[1] Sur ce point Voir François BORELLA : la constitution algérienne un régime constitutionnelle de gouvernement par le partie, R.A.S.J.E. n°01, faculté de droit et scienceséconomiques ,université d'Alger ,janvier 1964,pp.51-80.

[2] أنظر الأمر رقم 76- 97 المؤرخ في 22/11/ 1976 المتضمن إصدار الدستور، ج ر رقم 94 المؤرخة في 1976/11/24.

دستوري القوانين لسنة 1989[3] و1996[4] القائمين على أساس التعددية الحزبية وتبني الحريات السياسية، إلا أنها كلها اتجهت نحو السير الدائم والمتواصل لتجسيد مبدأ اللامركزية الإقليمية، هذا الأخير الذي يتسم بطابع المحدودية (المطلب الأول)، والغياب التام للترقية المعيارية لها (المطلب الثاني) .

المطلب الأول: محدودية ترسيخ معالم اللامركزية الإقليمية في الدساتير الجزائرية

إن الترسيخ الدستوري للجماعات الإقليمية، يعكس المكانة متميزة لها في دول القانون التي استهدفت تكريس هذا النمط في تنظيمها الإداري على وجه يمنح لهده الوحدات أكبر قدر من الاستقلال، باعتبارها مناط وأساس تكريس الديمقراطية المحلية وترسيخ أفضل لمعالمها، وفي هذا الإطار يقول الأستاذ شعبان بن أقزوح:

« l'ancrage constitutionnel des collectivités bien établie et aujourd'hui de nombreux états de droit ... »[1].

كل الدساتير المتعاقبة في الجزائر أولت اهتماما وعناية فائقة بمبدأ اللامركزية الإقليمية، رغم الظروف التي عاش فيها كل دستور، حيث أن دستور 1963 والذي لم يكتب له البقاء لمدة طويلة فلم يدم إلا لمدة 23 يوما قد اعترف بالجماعات الإقليمية من خلال المادة 09 منه والتي نصت على أن: "الجمهورية تتكون من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها و اختصاصاتها" ، حيث يلاحظ إشارته للجماعات الإقليمية بصورة يمكن وصفها بالمحتشمة فلم يحدد بدقة المقصود بالمجموعات الإدارية، ليبرز المكانة الهامة التي تحوزها البلدية في التنظيم الإداري؛ إذ اعتبر أن البلدية المجموعة الإقليمية الإدارية الإقتصادية و الإجتماعية القاعدية، كما قد أكد ميثاق الجزائر العاصمة لسنة 1964 حقيقة الاختيار الاشتراكي وسير العمل المنسجم للتسيير الذاتي وضرورة إعطاء الجماعات المحلية

---

[3] أنظر المادة 15 من المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 1989/02/23 المتعلق بنشر نص تعديل الدستور، ج ر رقم 09 المؤرخة في 1989/03/01 .

[4] أنظر المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 1996/12/07 المتضمن إصدار نص تعديل الدستور،(ج ر رقم 76 المؤرخة في 08 /1996/12)،المعدل بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 2002/04/10،(ج ر رقم 25 المؤرخة في 2002/04/14)، والمعدل بموجب القانون رقم 08-19 والمؤرخ في 2008/11/15،(ج ر رقم 63 المؤرخة في 2008/11/16)،والمعدل أيضا بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 2016/03/06 (ج ر رقم 14 المؤرخة في 2016/03/07).

[1] Chabane BENAKEZOUH : Autour des bases constitutionnelles des collectivités territoriales,R.A..S.J.E.P , Alger, n° 4 ,2003p.44.

سلطات حقيقية باعتبار أن البلدية قاعدة التنظيم السياسي ، الاقتصادي والاجتماعي للدولة[1].

وقد أعقب هذا الدستور دخول الجزائر في دوامة غياب الشرعية الدستورية لما يفوق عقدا من الزمن إلى غاية 1976/11/22 تاريخ صدور دستور 1976، والذي بدوره قد كرس مبدأ اللامركزية الإقليمية ضمن الفصل الثالث منه المعنون ب "الدولة" وهو ما يعكس تبني الدولة لاستقلال الجماعات الإقليمية في ظل وحدة الدولة،من خلال المواد 34، 35، 36 ،فقد نصت المادة 34 منه على أن تنظيم الدولة يستند إلى مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات والمشاركة الفعلية للجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية،أما المادة 35 منه، فتكفلت بتبيان الأساس الذي تقوم عليه اللامركزية وهو توزيع الصلاحيات والمهام، مؤكدة على أن هذا التوزيع يكون في إطار وحدة الدولة ، لتحدد في فقرتها الثانية الهدف من سياسة اللامركزية في منح الجماعات الإقليمية الوسائل البشرية والمادية من اجل تحقيق التنمية كمهام تكميلية لما تقوم به الأمة.

كما أن هذا الدستور و بخلاف دستور سنة 1963 قد تولى تحديد الجماعات الإقليمية للدولة بنصه في المادة 36 فقرة أولى على مايلي : "المجموعات الإقليمية هي الولاية و البلدية" لتؤكد من خلال فقرتها الثانية على أهمية مكانة البلدية في التنظيم الإداري حيث نصت: " البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة".

مما يلفت الانتباه هو العشوائية في ترتيب نصوص هذه المواد ، فكان الأجدر أن تسبق المادة 36 المادة 35في الترتيب ، إذ لا بد من تحديد الجماعات الإقليمية أولا، ومن ثمة تحديد مهامها ، كما يجب الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري في ظل هذا الدستور، قد ذكر أهم عناصر اللامركزية وهي المجالس الشعبية ضمن المادتين 07 و08 من الفصل الأول المعنون بالجمهورية، ضمن الباب الأول المعنون بالمبادئ الأساسية التي تحكم المجتمع الجزائري حيث اعتبرت المادة 07 المجلس الشعبي المؤسسة القاعدية للدولة وهو إطار للتعبير عن الإرادة الشعبية ، وانه قاعدة للامركزية ولمساهمة الجماهير في تسيير الشؤون العمومية ، مما يعني أن المجلس المنتخب هو احد المبادئ التي يقوم عليها المجتمع الجزائري، أما المادة 08 فتطرقت لتشكيلة المجالس الشعبية المنتخبة فالأغلبية فيها تمثل العمال

[1] Abdelhamid SI AFIFI : Le principe de décentralisation –moyens de mise en œuvre et poids des traditions locales-mémoire de magister , institut de des sciences politique et de l'information, université d'Alger,mai 1982 , p.46 ; Missoum SBIH :L'administration publique Algérienne ,HACHETTE LITTÉRATURE, 1973, p.213.

والفلاحين ولذلك فهي تمثل القوى الاجتماعية للثورة، وبالتالي قد تم تغييب الديمقراطية في تشكيلها وحصرها في فئتي العمال والفلاحين تماشيا مع النهج الاشتراكي المكرس آنذاك.

مما سبق يلاحظ أن المعالجة الدستورية للجماعات الإقليمية في هذا الدستور لم تعرف أي تغيير على غرار دستور 1963 ، كل ما في الأمر أنه تم تحديد تلك الجماعات بدقة في كل من " البلدية والولاية "من دون أي سعي لتكريس مقومات وجودها، كنمط للتنظيم الإداري اللامركزي .

وصولا إلى دستور 1989 هذا الأخير قد أكد أيضا على مبدأ اللامركزية الإقليمية من خلال نصوص المواد 14، 15، 16 ضمن الفصل الثاني المعنون بالدولة في إطار الباب الأول المعنون بالأحكام العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، حيث تكفلت المادة 14 بتبيان المبادئ التي تقوم عليها الدولة واعتبرت أن المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر من خلاله الشعب عن إرادته ويمارس من خلاله عملية الرقابة على أعمال السلطات العمومية، أما نصت المادة 15 فقرة أولى منه فقد حددت الجماعات الإقليمية حيث نصت : "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية"، أما فقرتها الثانية فنصت على أن البلدية هي الجماعة القاعدية ، لتؤكد المادة 16 منه على أهمية المجلس المنتخب معتبرة إياه قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

إن دستور 1989 رغم التغييرات الجذرية التي جاء بها جعلت منه أول دستور قانون للبلاد كرس الحرية السياسية وولادة نظام سياسي جديد مغاير تماما لما كان عليه في السابق، من خلال ضمان الحقوق والحريات وإحداثه للقطيعة مع نظام الحزب الواحد، إلا أنه لم يحدث أي تغيير بالنسبة لنظام اللامركزية الإقليمية وعلى الخصوص البلدية فكان بمثابة تعديل شكلي في ما يتعلق بها مفرغ من محتواه[1] .

أما الدستور الحالي لسنة 1996 فقد تطرق للجماعات الإقليمية من خلال نصوص المواد 14،15،16حملت تطابقا حرفيا لما نصا عليه المواد 14،15،16من دستور 1989،و بالرجوع إلى نص المادة 15 الفقرة الأولى منه نجدها تنص على ما يلي : "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية"، لتتولى الفقرة الثانية من ذات المادة تحديد الجماعة القاعدية و هي البلدية، أما المادة 16 منه فقد تطرقت إلى المجلس المنتخب كإطار للامركزية ومكان لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية؛ حيث يلاحظ أن هاتان المادتان مقتضبتان لم تحددا أبعاد هذه الجماعات وبذلك أحالت

[1] Nasser LEBED :L'exercice de la tutelle sur les communes de la Daïra d'Oued-Zenati , Mémoire de Magistère, Institut des Sciences Juridiques et Administratives, Université D'Alger , p.11.

على القوانين المحلية تفصيلات الموضوع، وكان من الأجدر على المشرع الدستوري الجزائري أن يوضح مكانة هذه الجماعات في الدستور التي لا يتم إيجادها إلا بقراءة أحكام الدستور مادة مادة وضمن الفصل الثالث من الباب الأول الموسوم بالدولة، كما أن طريقة التنظيم كانت مجرد حكمين عابرين خاليان من ذكر أهم المبادئ التي يرتكز عليها التنظيم الإقليمي باستثناء ما ورد في المادة 16 منه[2]، غير أن أهم ما ميز دستور 1996أنه قد ساهم في ترقية مشاركة الجماعات الإقليمية في بناء مؤسسات سياسية بالغة الأهمية، حيث تم إشراكها لأول مرة في تشكيل مجلس الأمة حيث نصت المادة 101 فقرة منه:" ينتخب 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 وطنيا والانتخابات المحلية إضافة إلى طابعها المحلي حيث أصبحت مدرسة سياسية توصل للمشاركة في المستويات العليا من التنظيم السياسي للدولة[1].

وبالرغم من سلسلة التعديلات التي تعرض لها دستور 1996 سنتي 2002 و2008، إلا أنه لم يحمل في طياته أي تغيير يسهم في ترقية المعالجة الدستوريةللجماعات الإقليمية في الجزائر، أما التعديل الدستوري لسنة 2016[2]رغم أنه جاء كنتيجة لسلسلة الإصلاحات السياسية التي بادر بها رئيس الجمهورية سنة 2011 إلا أنه لم يسعى إلى تعزيز المعالجة الدستورية للامركزية الإقليمية؛ فقد حافظ على ذات الموقف، حيث تطرق إليها في نصوص المواد17،16،15 بنفس الوتيرة ونفس ترتيب الأفكار، فقط الاختلاف في ترقيم نصوص المواد المتطرقة لها، فقد تطرقت المادة 15 لمبادئ التنظيم الديمقراطي التي تقوم عليها الدولة في الفقرة الأولى، والى المجلس المنتخب باعتباره الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته في الفقرة الثانية، الجديد هو الفقرة الثالثة من هذه المادة التي نصت على ما يلي: " تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية"، وعليه فإن

---

[2] محمد ناصر بوغزالة : الجماعات المحلية في الدساتير ، ورقة بحث مقدمة في الملتقى الدولي الثالث حول الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة و المنتظرة ، المنظم من قبل كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة الوادي ، أيام 01و02 ديسمبر 2015 ، ص 13 .

[1] فاتح بوطبيق : اللامركزية الإدارية و التعددية الحزبية في الجزائر من خلال دراسة حالة ثلاث بلديات من ولاية المسيلة، المسيلة، المطارفة، المعاضيد، للعهدتين الانتخابيتين 95/90 ، 2002/97 ، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر العاصمة، السنة الجامعية 2005-2006 ، ص 13 .

[2] للتفصيل أكثر حول أهم ماجاء به التعديل الدستوري لسنة 2016 ، أنظر مقال بعنوان البرلمان في قلب التعديل الدستوري الجديد 2016 ، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة ، العدد 38 ،الجزائر العاصمة ، فيفري 2016 ، ص 06 وما بعدها .

التعديل الدستوري لسنة 2016 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 المحلية[3]، أما المادة 16 فقد حددت الجماعات الإقليمية في البلدية والولاية ، وحافظت على مكانة البلدية باعتبارها الجماعة القاعدية في التنظيم الإداري اللامركزي، للتتطرق المادة 17 إلى المجلس المنتخب كقاعدة للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية، وعليه رغم الظروف التي صدر فيها هذا التعديل وسعيه تكريس الإصلاحات إلا أنه لم يدعم اللامركزية الإقليمية في الجزائر بما يفعل استقلالها عن السلطة المركزية.

المطلب الثاني :محدودية الترقية المعيارية للجماعات الإقليمية في الدساتير الجزائرية

مما لا يمكن إنكاره أن الجماعات الإقليمية في القوانين الأساسية الجزائرية قد استحوذت على مكانة هامة، جعلت منها مؤسسات دستورية تتمتع بقدر من الضمانات التي تكفل وجودها المتميز عن السلطة الوصية، وفي مقدمة تلك الضمانات تكريس مبدأ انتخاب أعضائها من خلال تعزيز مكانة المجلس المنتخب في بناء الجماعات الإقليمية البلدية والولاية[4]، رغم تبني التعيين من جهة أخرى والذي يشكل بترا للاستقلال العضوي لتلك الجماعات عن السلطة الوصية، ويتعلق بالأمر هنا بالولاة الذين يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي[1]، كما أن تحديد الدستور للوسيلة القانونية التي يتم من خلالها إنشاء البلدية والولاية كفيلة في حد ذاتها بضمان استقلال تلك الجماعات عن السلطة الوصية، ذلك أن الأداة الوحيدة التي تنشأ بها هي القانون تطبيقا لأحكام المادة 140 من الدستور الحالي والتي تنص:" شرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور ، وكذلك في المجالات الآتية..التقسيم الإقليمي للبلاد"،وهو ما يشكل ضمانة كافية لاستقلالها عن السلطة الوصية حتى لا تبقى عرضة لتدخلات الحكومات المتعاقبة سواء بزيادة عددها أو إنقاصها خدمة لأغراض سياسية

---

[3] للتفصيل أكثر حول الديمقراطية التشاركية أنظر عيساوي عز الدين :من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية ، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد02 ،كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2015 ، ص ص 219-226.

[4] أنظر المواد : 7 و 08 من دستور 1976 ؛ المادة 14 من دستور 1989 ؛ المادة 15 من دستور 1996 المعدل والمتمم السابقي الذكر.

[1] أنظر المادة 92 نقطة 10 من التعديل الدستوري لسنة 2016 السالف الذكر.

أكثر منها تنموية[2] .

لكن رغم هذا الإعتراف الصريح بالجماعات الإقليمية في الدساتير الجزائرية المتتابعة، وما لذلك من دور في ضمان استقلالها عن المركز، إلا أن أهم ما يمكن تسجيله هو التغاضي المستمر للمؤسس الدستوري الجزائري في معالجته لموضوع اللامركزية الإقليمية عن تأصيل و ترسيخ معالمها؛ بالرغم من أهميتها البالغة في التنظيم الإداري اللامركزي للدولة، فكل ما فعله هو اقتصاره على تحديدها فقط دون تجاوز ذلك إلى ما يؤكد استقلالها من النص على تمتعها بالشخصية المعنوية أو التعبير الصريح على أنها شخص معنوي عمومي مستقل.

وعطفا على ما سبق، يمكن القول أن المعالجة الدستورية لمبدأ اللامركزية الإقليمية لم ترقى إلى مستوى تفعيل استقلال الجماعات الإقليمية وقد برز ذلك على مستوى النصوص الدستورية، فلم يسع المؤسس الدستوري إلى تكريس الترقية المعيارية للامركزية الإقليمية، لذلك فهذه الأخيرة لم تحظى من خلالها بأي اهتمام رغم أنها أحد المؤسسات الإدارية البالغة الأهمية في الدولة، ويمكن أن نسجل محدودية التكريس الدستوري للجماعات الإقليمية في الدساتير الجزائرية عن طريق المقارنة مع دساتير دول الجوار التي حظيت فيها الجماعات الإقليمية بمكانة عمقت فيها أسس اللامركزية الإقليمية ونخص بالذكر:

***الدستور المغربي[3]:** هذا الأخير الذي أولى عناية فائقة بموضوع الجماعات الترابية[4] حيث خصصت لها بابا كاملا وهو الباب التاسع المعنون ب" الجهات و الجماعات الترابية الأخرى" ، مكون من 12 فصلا (مادة)، من الفصل 135 إلى الفصل 146 مركزا على كل مقتضيات تفعيل وجود الجماعات الترابية كمؤسسات دستورية قائمة بذاتها ولعل أهم يمكن رصده ما نص عليه الفصل 135 ف 01 منه: " الجماعات الترابية للمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات"، أما الفقرة الثانية من ذات الفصل فقد نصت: "الجماعات الترابية أشخاص إعتبارية خاضعة للقانون العام تسير شؤونها

---

[2] نصر الدين بن طيفور : أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروعي جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للادارة، العدد 02، الجزائر العاصمة ، 2001 ، ص 08 .

[3] أنظر دستور المملكة المغربية، إصدارات مركز الدراسات و أبحاث السياسة الجنائية بمديرية الشؤون الجنائية و العفو ، سلسلة نصوص قانونية، العدد 19 ، سبتمبر 2011 ،بواسطة الموقع الإلكتروني : www.ism.ma/basic/web/ARABE/Textesdeloiarabe/DocConst.pdf

[4] أنظر في هذا الإطار محمد عالي أديبا :المكانة الدستورية للجماعات المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، عدد 34، دار النشر المغربية، الدار البيضاء (المغرب)، أكتوبر 2000، ص 97-103 .

بكيفية ديمقراطية" .

إن المؤسس الدستوري المغربي بعد تحديده لصور و أنواع الجماعات الإقليمية في الفقرة الأولى من الفصل 135 راح يفصل في تعريفه لتلك الجماعات في الفقرة الثانية؛ حيث ركز على الشخصية الاعتبارية كونها أحد العناصر الجوهرية في تكريس استقلال الجماعات الترابية عن السلطة المركزية ، مؤكدا ذلك من خلال النص على تمتع الجماعات الترابية المغربية باختصاصات ذاتية أو أخرى مشتركة مع السلطة المركزية حسب الفصل 140 فقرة 01،وكذا النص على تمتعها بموارد مالية ذاتية خاصة بها وأخرى مرصودة من قبل الدولة حسب الفصل 141،ليتطرق أيضا إلى تسييرها لشؤونها بطريقة ديمقراطية وهو ما يرسخ معالم مستقلة للامركزية الإقليمية في المغرب، وهو ما يعكس أهمية هذه الجماعات في البناء المؤسساتي للدولة، باعتبارها أشخاص فاعلة على المستويين المحلي والوطني، ولعل أهم ما يثير الاهتمام ما نصت عليه الفصل 139 في تفعيل دور المواطن المحلي في المساهمة في إعداد برامج التنمية المحلية، بالإضافة إلى منحه حق تقديم عرائض لمطالبة المجالس المنتخبة بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله، وهو ما يعكس الاهتمام الدستوري المنقطع النظير بالمواطن المحلي وتعزيز مساهمته في تسيير شؤونه المحلية عن طريق ترسيخ وتعميق الآليات التشاركية للحوار والتشاور[1].

***الدستور التونسي**[2]:هو الآخر قد منح الجماعات الإقليمية مكانة متميزة فيه، حيث قد تطرق إليها ضمن الباب السابع المعنون بـ : " السلطة المحلية" من خلال 12 فصل (مادة)؛ من الفصل 131 إلى الفصل 142 ، حيث نص الفصل 131 فقرة 01و02: " تقوم السلطة المحلية على أساس اللامركزية. تتجسد اللامركزية في جماعات محلية، تتكون من بلديات وجهات وأقاليم، يغطي كل صنف منها كامل تراب الجمهورية وفق تقسيم يضبطه القانون"، أما الفصل 132 فقد نصت على ما يلي: " تتمتع

[1] تجدر الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري الفرنسي قد سبق له و أن كرس حق المواطن الفرنسي في تقديم عريضة إلى المجالس المنتخبة، بهدف تسجيل مسألة ما من اختصاصها في جدول أعمال المجلس المحلي لهذه الجماعة، حيث تنص المادة 72 -1 في فقرتها الأولى من الدستور الفرنسي ما يلي :

« La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition , demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence » voir la constitution française par le site web: www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/.../constitution/constitution.pdf

[2] دستور الجمهورية التونسية بواسطة الموقع الالكتروني:

www.legislation.tn/sites/default/files/constitution/constitution.pdf

الجماعات المحلية بالشخصية القانونية والاستقلالية الإدارية والمالية وتدير المصالح المحلية وفقا لمبدأ التدبير الحر".

مما سبق يلاحظ أن المؤسس الدستوري التونسي، قد عمل على تكريس المبادئ التي تحكم اللامركزية الإقليمية من تكريس عناصرها الجوهرية التي تضمن استقلالها على السلطة الوصية، من تمتعها بالشخصية القانونية وكذا استقلالها الإداري والمالي و إدارة مصالحها بحرية ، التمتع باختصاصات ذاتية حسب الفصل 134، ناهيك عن تكريس مبدأ الانتخاب على المستوى المحلي، قد وذهب المؤسس الدستوري التونسي إلى أبعد من ذلك، من خلال نصه أن القانون الانتخابي يضمن تمثيل الشباب في المجالس المحلية حسب الفصل 133 من الدستور التونسي، وكان ذلك استجابة للمطالب التي تنادي بضرورة تفعيل المنطق الديمقراطي للنظام الجمهوري كنظام يقوم على سيادة الشعب، بتوفير كل الضمانات التي تكفل مشاركته الفعلية في تسييره، بناء على تصور شامل للمواطنة في العديد من الأبعاد، ومنها البعد الإداري الذي تطلب إعادة النظر في تصور اللامركزية في اتجاه تكريس فعلي للديمقراطية المحلية وتعميمها على كل إقليم الدولة[1] .

المبحث الثاني :نتائج محدودية التكريس الدستوري للجماعات الإقليمية

إن الدساتير الجزائرية المتعاقبة كما سبق بيانه قد اكتفت بتناولها لموضوع اللامركزية الإقليمية بتحديد أصنافها في البلدية والولاية، مع التركيز على أهم عناصرها المجلس المنتخب، من دون تحديد للمركز الدستوري لها، إن هذا التغييب ينتج آثار خطيرة تعتبر بمثابة قيد على نظام اللامركزية الإقليمية في الجزائر، من خلال عدم وضوح علاقة الدولة بجماعاتها الإقليمية من جهة (المطلب الأول)، وكذا تغييب الضمانات الدستورية المكرسة لاستقلالها عن السلطة الوصية من جهة أخرى (المطلب الثاني).

المطلب الأول :غموض في علاقة الدولة بجماعاتها الإقليمية

إن عدم تحديد المؤسس الدستوري للمركز الدستوري للجماعات الإقليمية، نتج عنه غموض في تنظيم العلاقة العمودية بين الدولة والجماعات الإقليمية، وحتى العلاقة الأفقية بين الجماعات الإقليمية ،

[1] سعاد موسى السلامي: ثورة مواطنة والحق في المواطنة، الطبعة الأولى، دار محمد علي للنشر، تونس، 2011، ص ص 28-29.

لهذا احتفظ المؤسس الدستوري بمظاهر عدم التركيز الإداري تطبيقا للامركزية[2]، بخلاف غيره من الدساتير التي تكفلت بتحديد العلاقة بين الدولة والجماعات الإقليمية من جهة وبين الجماعات الإقليمية في بينها من جهة أخرى[3]، وفي هذا الإطار ينص الفصل 143 فقرة01 من الدستور المغربي : " لا يجوز لأي جماعة ترابية أن تمارس وصايتها على جماعة ترابية أخرى" أما الفصل 145 فقرة 01و02 فتكفل بتحديد جهات الوصاية على الجماعات الترابية، وتحديد مهامها العام حيث نص على ما يلي : " يمثل ولاة الجهات وعمال الأقاليم و العمالات ، السلطة المركزية في الجماعات الترابية. يعمل الولاة والعمال باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها كما يمارسون المراقبة الإداري"، مما يعني أن الدستور المغربي قد عمل على ضبط علاقة السلطة المركزية بالجماعات الترابية، بما يفسح المجال لتكريس حرية الجماعات الترابية كأصل عام إلى جانب تحديد العلاقة بينهما في إطار محدد هو الرقابة الإدارية عليها كاستثناء عن الأصل .

وفي خضم هذا التغييب لتنظيم العلاقة بين الدولة وجماعاتها الإقليمية في الدساتير الجزائرية، تولى كل من قانوني البلدية والولاية تنظيم هذه العلاقة لاسيما في مجال الرقابة الوصائية على أشخاص وهيئات وأعمال هذه الهيئات[4] ، مع أن هذين القانونين تميزا بكثرة الإحالة على التنظيم[1]، هذه الأخيرة التي تعبر عن تنازل السلطة التشريعية عن صلاحية التشريع لصالح للسلطة التنفيذية[2]، مما يجعلها هي من تتولى تحديد علاقتها مع الجماعات الإقليمية بما يخدم توجهاتها بعيد عن أي ضوابط دستورية تحكم هذه العلاقة، وهو الأمر الذي يستهدف بشكل أساسي استقلالية الجماعات الإقليمية، هذه الأخيرة التي لا يمكن تفعيلها بأي حال من الأحوال في ظل الغياب التام لنصوص دستورية تكرسها، وهو ما يسهم بشكل كبير في بسط هيمنة السلطة المركزية على الجماعات الإقليمية.

---

[2] يوسفي فايزة : عن تفعيل آداء المنتخب المحلي على ضوء الإصلاحات السياسية الجزائرية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 1، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بجاية ، 2013 ، ص 222 .

[3] sur ce point voir l'article 72 alinéa 05et 06 de la constitution française.

[4] أنظر المواد: 44،43،40، 45، 46،56، 57، 59،60 ،100،101 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية ، (ج ر رقم 37 المؤرخة في 2011/07/03)؛ المواد 45،44،43،40، 46،48 ،53،54 ،55 ،56 ، 168،169 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21/ 02/ 2012 المتعلق بالولاية ، (ج ر رقم 12 المؤرخة في 29 /02/ 2012).

[1] يوسفي فايزة ، المرجع السابق، ص 222 .

[2] Rachid KHALLOUFI :réflexions sur la décentralisation à travers l'avant projet du code de la wilaya ,revue IDARA,E.N.A, n°02,Alger,2005, pp.244-245 .

مما سبق يمكن القول أن ضمان استقلالية الجماعات الإقليمية مرهون بمدى التكريس الدستوري لاستقلاليتها ، وهو الغائب الأول في الدساتير الجزائرية، لذا كان على المؤسس الدستوري في التعديل الأخير لسنة 2016 أن يحذو حذو دساتير دول الجوار التي خطت خطوات ايجابية في تدعيم وتعزيز اللامركزية الإقليمية.

المطلب الثاني: تغييب الضمانات الدستورية لاستقلالية الجماعات الإقليمية، تدعيم لهيمنة السلطة المركزية عليها

يعتبر المجلس المنتخب المعبر عن إرادة المواطن المحلي ، من أهم عناصر استقلالية الجماعات الإقليمية التي طالما كرستها الدساتير الجزائرية ، وهي في حقيقة الأمر ضمانة دستورية تكرس 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 عرفها[3]، حيث اقتصر المشرع الدستوري في معالجته للامركزية الإقليمية في تحديد أصنافها فقط، من دون تحديد أي معالم تكرس استقلالها عن السلطة المركزية وهذا الأمر في حد ذاته تجسيد لهيمنة هذه الأخيرة عليها، لأن عدم دسترتها يترجم عدم الرغبة في ترقية وتدعيم استقلال الجماعات الإقليمية في الجزائر.

لتبقى قوانين الإدارة المحلية في الجزائر هي وحدها من تتكفل بإبراز عناصر واستقلالية الجماعات الإقليمية، وشتانا بين الضمانات الدستورية والضمانات التشريعية في تكريس استقلاليتها عن السلطة الوصية حيث تبقى الضمانات الدستورية الأقوى والأرقى في تفعيل هذه الاستقلالية ؛ فدسترة مقومات الجماعات الإقليمية تعتبر في حد ذاتها ضمانات دستورية أساسية لاستقلالها سواء في ما يتعلق بالتمتع بالشخصية الاعتبارية[4] أو استقلالها المالي[5]، و كذا تمتع المجالس الشعبية المحلية باختصاصات ذاتية ،على غرار ما كرسته دساتير العديد من الدول مثل الدستور المغربي والتونسي كما سبق بيانه، وهو ما يعكس أهمية الجماعات الإقليمية كمؤسسات دستورية إلى جانب المؤسسات الدستورية الأخرى .

[3] محمد الناصر بوغزالة ، المرجع السابق، ص 32 .

[4] أنظر المادة 129 من الدستور التونسي؛ المادة 135 من الدستور المغربي السالفي الذكر

[5] Voir l'article 72-2 de la constitution française ,op cit, p.26.

خاتمـة :

نخلص في الأخير إلى أنه وبالرغم من التكريس الدائم والمتواصل للجماعات الإقليمية ، كمؤسسات دستورية قائمة بذاتها ومتميزة عن السلطة المركزية في كل الدساتير الجزائرية من منذ ستينيات القرن الماضي وصولا إلى التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016 ، الذي جاء في ظل الإصلاحات السياسية التي تبنتها الدولة الجزائرية، إلا أنه ومع ذلك يمكن القول أن هذه الجماعات لم تحظ بالإهتمام الكافي ولا بالرغبة الجدية في ضمان استقلالها عن السلطات الوصية، ونبرر ذلك من خلال التغييب المفتعل للترقية المعيارية لها، بفعل عدم النص على ما يعزز وجودها؛ من الشخصية الإعتبارية المستقلة، وما ينجم عن ذلك من إستقلال إداري و مالي لها ، وكذا عدم الإشارة إلى الإختصاصات الذاتية التي تتمتع بها .

قائمة المراجع :

أ/ باللغة العربية :

1- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963 ، ج ر رقم 64 المؤرخة في 1963/09/10.

2- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976 بموجب الأمر رقم 76- 97 المؤرخ في 1976/11/22 المتضمن إصدار الدستور ، ج ر رقم 94 المؤرخة في 1976/11/24.

3- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18-89 المؤرخ في 1989/02/23 المتعلق بنشر نص تعديل الدستور، ج ر رقم 09 المؤرخة في 1989/03/01 .

4- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438-96 المؤرخ في 1996/12/07 المتضمن إصدار نص تعديل الدستور، (ج ر رقم 76 المؤرخة في 08 /1996/12)،المعدل بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 2002/04/10 ،(ج ر رقم 25 المؤرخة في 2002/04/14)، والمعدل بموجب القانون رقم 08-19 و المؤرخ في 2008/11/15، ج ر رقم 63 المؤرخة في 2008/11/16)، و المعدل أيضا بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 2016/03/06 (ج ر رقم 14 المؤرخة في 2016/03/07) .

5- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 2011/06/22المتعلق بالبلدية، ج ر رقم 37 المؤرخة في 2011/07/03 .

6- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21/ 2012/02 المتعلق بالولاية ، ج ر رقم 12 المؤرخة في 29 /02/ 2012 .

7- سعاد موسى السلامي: ثورة مواطنة والحق في المواطنة، الطبعة الأولى، دار محمد علي للنشر، تونس، 2011.

8- عز الدين عيساوي،من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية ، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد02 ،كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2015 .

9- فاتح بوطبيق : اللامركزية الإدارية و التعددية الحزبية في الجزائر من خلال دراسة حالة ثلاث بلديات من ولاية المسيلة، المسيلة، المطارفة، المعاضيد، للعهدتين الانتخابيتين 95/90 ، 2002/97 ، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر العاصمة، السنة الجامعية 2005-2006.

10- فايزة يوسفي: عن تفعيل آداء المنتخب المحلي على ضوء الإصلاحات السياسية الجزائرية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 1، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بجاية ، 2013.

11- محمد عالي أدبيا :المكانة الدستورية للجماعات المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، عدد 34، دار النشر المغربية، الدار البيضاء (المغرب)، أكتوبر 2000.

12- محمد ناصر بوغزالة: الجماعات المحلية في الدساتير، ورقة بحث مقدمة في الملتقى الدولي الثالث حول الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، المنظم من قبل كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، أيام 01و02 ديسمبر 2015.

13- نصر الدين بن طيفور،أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروعي جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للادارة، العدد 02، الجزائر العاصمة، 2001.

14- مجلس الأمة: البرلمان في قلب التعديل الدستوري الجديد 2016 ، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 38 ،الجزائر العاصمة ، فيفري 2016.

15- دستور الجمهورية التونسية بواسطة الموقع الإلكتروني:
www.legislation.tn/sites/default/files/constitution/constitution.pdf

16- دستور المملكة المغربية، إصدارات مركز الدراسات و أبحاث السياسة الجنائية بمديرية الشؤون الجنائية و العفو ، سلسلة نصوص قانونية، العدد 19 ، سبتمبر 2011 ،بواسطة الموقع

الإلكتروني:
www.ism.ma/basic/web/ARABE/Textesdeloiarabe/DocConst.pdf:

ب/باللغة الفرنسية

1- Abdelhamid SI AFIFI : Le principe de décentralisation –moyens de mise en œuvre et poids des traditions locales-mémoire de magister , institut de des sciences politique et de l'information, université d'Alger,mai 1982.

2- Chabane BENAKEZOUH : Autour des bases constitutionnelles des collectivités territoriales,R.A..S.J.E.P , Alger, n° 4 ,2003.

3-François BORELLA : la constitution algérienne un régime constitutionnelle de gouvernement par le partie, R.A.S.J.E. n°01, faculté de droit et sciences économiques ,université d'Alger ,janvier 1964.

4-Missoum SBIH :L'administration publique Algérienne ,HACHETTE LITTÉRATURE, 1973.

5-Nasser LEBED :L'exercice de la tutelle sur les communes de la Daïra d'Oued-Zenati , Mémoire de Magistère, Institut des Sciences Juridiques et Administratives,Université D'Alger .

6-Rachid KHALLOUFI : réflexions sur la décentralisation à travers l'avant projet du code de la wilaya ,revue IDARA,E.N.A, n°02,Alger,2005.

7- la constitution française par le site web: www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/.../constitution/constitution.pdf