ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة: 2024 المجلد: الثامن العدد: الأول ص.ص: 376- 390

التخصيص القانوني في ظل التعديل الدستوري 2020

Legislative particularization under the 2020 constitutional amendment

" al-Takhṣīṣ al-qānūnī fī ẓill al-ta'dīl al-dustūrī 2020"

براهيم غزو *
جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، كلية
الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق.
b.ghezzou@univ-setif2.dz

تاريخ إرسال المقال: 29- 12- 2023 تاريخ قبول المقال: 24- 02- 2024 تاريخ نشر المقال: 10- 03- 2024

الملخص:

يهدف هذا المقال إلى إلقاء الضوء على أحد أهم المحاور التي شكلت موضوع التعديل الدستوري لسنة 2020 المتمثل في مبدأ التخصيص القانوني، الذي تبنته المادة 17 الفقرة الثالثة منه. باعتباره الآلية القانونية التي تسعى من خلالها الدولة للنهوض بالمناطق المحرومة، مبدأ التخصيص القانوني من شأنه أن يفتح المجال لمراجعة القواعد التي تحكم إسناد الصلاحيات للجماعات المحلية القاعدية في الجزائر. حيث أنّه، وبتفعيل هذا المبدأ، يمكن للمشرع أن يكيف النصوص القانونية على ضوء خصوصيات هذه الجماعات والعوائق التي تواجهها. وخلصت هذه الدراسة أنّ مبدأ التخصيص القانوني يبقى محل تساؤلات متعدّدة الجوانب، لاسيما من حيث مدى إمكانية تطبيقه في الواقع وكيفية صياغته في قانون الجماعات المحلية الجديد.

الكلمات المفتاحية: الدستور، التخصيص القانوني، التكييف القانوني، التمايز التشريعي.

Abstract:

This study aims to highlight one of the most important themes that constituted the subject of the 2020 constitutional reform, namely the principle of legislative particularization, provided for by article 17, paragraph three, of the Constitution. As a legal mechanism by which the State seeks to

* المؤلف المرسل

develop disadvantaged regions, the principle of legislative particularization opens the way to a questioning of the rules for granting powers to basic local authorities in Algeria. Indeed, the implementation of this principle allows the legislator to adapt legal texts taking into account the specificities of these communities and the obstacles they face. This study concludes that the principle of legislative particularization remains the subject of multiple questions, particularly regarding its concrete application and its formulation in the new local authority's code.

Keywords: the Constitution, legislative particularization, legislative adaptation, legislative differentiation.

المقدمة

في الفاتح من شهر نوفمبر 2020، صادق الشعب الجزائري على مشروع تعديل دستور 1999[1] الذي عرض عليه للاستفتاء من طرف رئيس الجمهورية، السيد عبد المجيد تبون، معبرا من خلاله عن طموحاته بإحداث تحولات اجتماعية وسياسية عميقة من أجل بناء جزائر جديدة[2].

من هذا المنطلق، واستجابة لمطالب الشعب الجزائري في بناء دولة قانون قائمة على أسس العدالة الاجتماعية والمساواة وضمان الحرية لكل فرد، تم مراجعة محاور عديدة من الدستور القديم، منها: المبادئ التي تحكم المجتمع الجزائري؛ الحقوق الأساسية والحريات؛ التنظيم والفصل بين السلطات ومؤسسات الرقابة[3]. وفي ذات السياق وفيما يتعلق بالجماعات المحلية للدولة، تم إضافة فقرة ثالثة إلى المادة 17 من هذا الدستور، والتي نصت على ما يلي: "بغرض تحقيق توازن اقتصادي واجتماعي

[1] دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر بموجب، المرسوم الرئاسي، رقم 96-438، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر عدد 76، الصادرة بتاريخ 8 ديسمبر1996، ص: 6، المعدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المرخ في 15 جمادى الاولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر سنة 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج ر عدد 82، الصارة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

[2] أنظر في هذا السياق دباجة التعديل الدستوري الجديد، نفس المصدر. ج.ر.ج.ج، العدد 82 الصادرة في 15 جمادى الأول عام 1442 ه، الموافق ل 30 ديسمبر 2020 م.

[3] انظر في هذا السياق: زيتوني محمد، عبير بوعكاز، قراءة تحليلية في التعديل الدستوري الجزائري 2020، مجلة الرائد في الدراسات السياسية، المجلد 2، العدد 4، جوان 2021، ص. 35/17.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة: 2024 المجلد: الثامن العدد: الأول ص.ص: 376- 390

للبلديات محدودة التنمية، وتكفل أفضل باحتياجات سكانها، يمكن أن يخّص القانون بعض البلديات، الأقل تنمية، بتدابير خاصة"[4].

جاءت هذه الفقرة، وكغيرها من المحاور الأخرى التي شكلت موضوع المراجعة الدستورية، لإثراء النص الدستوري حتى يكون منسجما ومحققا لالتزامات تعهد بها السيد رئيس الجمهورية، لاسيما تحقيق الانتعاش الاقتصادي والتنمية المحلية، في إطار سياسة اجتماعية معززة تهدف إلى ضمان إعادة التوازن الإقليمي والإنصاف الاجتماعي بما في ذلك بالنسبة للمناطق التي لا تزال محرومة.

ومما سبق بيانه، ونظرا لأهمية هذه الدراسة كونها تهتم بالبحث والتحليل لمسألة قانونية مستجدة، استبعدتها التعديلات الدستورية السابقة، حيث تم إضفاؤها وتكريسها بالطابع الدستوري، ممّا يمنحها قيمة قانونية أسمى في الدستور الجديد، سنحاول، من خلال هذه الأسطر، تسليط الضوء على أحكام هذه الفقرة للكشف عن مضمونها وتقييم محتواه، بهدف التوصل إلى إدراك الغاية منها أو ما ترمي إلى تحقيقه.

ولدراسة هذه المسألة، فإن الأمر يستوجب علينا تفكيك وتجزئة العناصر الأساسية التي تتألف منها هذه الفقرة، ومن ثم إدراج هذه العناصر في السياق العام الذي يحكم تنظيم وسير الجماعات المحلية القاعدية في الجزائر. وهذا يعني على وجه الخصوص، الكشف، من خلال ألفاظ وعبارات النص الدستوري، عن مفهوم مبدأ "التخصيص القانوني"، وكذلك جوهره وحدوده.

ومن خلال تحليل وباستقراء مضمون هذه الفقرة، يمكننا طرح الاشكالية التالية:

- ما المقصود بمبدأ التخصيص القانوني الذي تبنته المادة 17، الفقرة الثالثة، من التعديل الدستوري الجديد؟

كما تندرج ضمن هذه الاشكالية الأساسية مجموعة من التساؤلات الفرعية التالية:

- ما هي مبررات اللجوء إلى مبدأ التخصيص القانوني؟
- كيف يتجسد هذا المبدأ في الواقع؟

– ما هي حدوده؟

[4] دستور 1996 المعدل والمتمم، المصدر السابق.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة: 2024 المجلد: الثامن العدد: الأول ص.ص: 376- 390

وللإجابة على الإشكالية المحورية وتساؤلاتها الفرعية تقتضي الدراسة تقسيمها إلى ثلاثة مباحث أساسية، على النحو التالي: حيث خصص المبحث الأوّل لبيان مفهوم التخصيص القانوني، وخصص المبحث الثاني لبيان مبرراته، بينما خصص المبحث الأخير لبيان حدوده.

المبحث الأول: مفهوم التخصيص القانوني.

تكتسي مسألة ضبط المفاهيم في الدراسات القانونية أهمية بالغة، وخاصة عندما يتعلق الأمر بدراسة مصطلح جديد تم إدراجه لأول مرة في أسمى وثيقة قانونية، ممثلة في الدستور، لذلك تقتضي الدراسة في هذا المقام تسليط الضوء على مفهوم التخصيص بمدلوليه اللغوي (المطلب الأول) والقانوني (المطلب الثاني) فيما يلي.

المطلب الأول: التعريف اللغوي للتخصيص.

التخصيص لغة كلمة مشتقة من كلمة خاص أو خصص، وهو عكس العام أو التعميم، ويقصد به التفريد بالشيء لصالح شخص أو شيء ما دون سواه[5]. ومنه يقال مثلا: "خصه بالشيء خصا وخصوصا: فضّله، وأفرده به دون غير، والخاص والخاصة، خلاف العام والتخصيص ضد التعميم"[6].

وفي تعريف آخر مشابه، التخصيص يعني "الإفراد، فيقال: خصه بالشيء، يخصه خصا، وخصوصا، وأخصه: أفرده به دون غيره، ويقال: أخص غلان بالأمر، ويخصص له: إذا انفرد، ومنه: الخاص ضد العام".[7]

---

[5] انظر في هذا السياق، عبد العزير بن محمد بن إبراهيم العويد، التخصيص بالقياس، دراسة أصولية، المملكة العربية السعودية، جامعة القصيم، كلية الشريعة والدراسات الإسلامية وحدة البحوث الشرعية، الإصدار التاسع، ص.6.

[6] محمود صالح جابر، تخصيص العام بالاستثناء عند الأصوليين، مجلة الشريعة والدراسات الإسلامية، تاريخ النشر، 1426هـ 2005 م، الكويت، ص. 31.

[7] الصحاح (1037/3)، مادة خصص، لسان العرب (24/7) مادة خصص، تم الإشارة إليه من طرف د. أدهم تمام فراج في كتابه، تخصيص النص بالقياس. وأثره في الفروع الفقهية، مدرسة أصول الفقه بكلية الدراسات الإسلامية والعربية بنين بالقاهرة، 2016، ص،7.

ذلك عن معناه في اللغة العربية، أمّا عن معناه في اللغة الأجنبية[8]، فهو مصطلح يقابله مصطلح La particularisation باللغة الفرنسية والذي ينصرف مفهومه إلى: عملية التخصيص. وهذا يعني الحصر على حالة معينة، مثل وجوب تخصيص فرضية معينة في وضعية عامة.

L'action de particulariser. C'est-à-dire le fait de restreindre à un cas particulier (par opposition à généraliser) : il faut particulariser cette proposition générale[9].

وبتحليل التعريفين السابقين، يتضّح لنا أن هناك نوع من الانسجام في مفهوم التخصيص باللغتين العربية والفرنسية، رغم خصوصيات هاتين الأخيرتين. وحتى المؤسس الدستوري لم يغفل عن صياغة الدستور الجديد بهتين اللغتين وهذا بهدف تحقيق الانسجام في المصطلحات والمعاني.

استخلاص معنى النص يفرض هنا التقيد بالمعنى الصريح للألفاظ والعبارات المستعملة من طرف المؤسس الدستوري.

من هذا المنطلق، يجب استبعاد، وعلى وجه الخصوص، العبارات التي قد تكون قريبة من مفهوم التخصيص، مثل التمييز والتفرقة، والتي تدل على معاني مخالفة أو مناقضة لإرادة المؤسس الدستوري.

المطلب الثاني: معنى التخصيص القانوني في مضمون نص المادة 17 من الدستور.

بناء على القواعد التي تحكم نظام وسير الجماعات المحلية في الجزائر، وبالرجوع إلى مضمون الفقرة الثالثة من المادة 17 من التعديل الدستوري، يفهم من التخصيص القانوني ما يلي:

أولا. من جهة، إمكانية إفراد البلديات الأقل تنمية بصلاحيات غير متاحة لجميع البلديات من فئتها. بتعبير آخر، إذا كانت قواعد إسناد صلاحيات الجماعات المحلية في الجزائر، من حيث المبدأ، هي نفسها لجميع بلديات الجمهورية، فإنه ولأهداف حددتها المادة المذكورة أعلاه يمكن تبني آليات (نظم) قانونية تسمح للبلديات المحدودة التنمية بممارسة صلاحيات معينة ليست متاحة لغيرها من الجماعات المحلية من نفس الفئة. ومن الناحية التطبيقية، يمكن مثلا للقانون أن ينص على أن تمارس بلديات (محدودة التنمية بطبيعة الحال) صلاحيات، وفي مجالات محددة، وذلك دون إشراك بلديات أخرى في ذلك.

[8] اعتمدنا الإشارة الى مفهوم التخصيص بالغة الفرنسية لان صياغة الدستور كان باللغتين العربية والفرنسية.

[9] Dictionnaire Le Robert, accessible en ligne sur le site le https://dictionnaire.lerobert.com.

ثانيا. ومن جهة أخرى، إمكانية عدم تقيّد البلديات الأقل تنمية بأحكام تشريعية معينة تنظم مهامها. وبتعبير آخر، إذا كانت القوانين نافذة تلقائيًا وبنفس الكيفية على جميع البلديات عبر تراب الوطن دون استثناء، إلا أنه ولنفس الأهداف التي حددتها المادة 17 محل الدراسة، يمكن مثلا أن يخضع تطبيق بعض هذه القوانين في البلديات محدودة التنمية للاستثناء وذلك لتتكيف نصوصها مع خصوصية هذه الأخيرة.

واستناد على العناصر المذكورة أعلاه، يمكننا القول أن مبدأ التخصيص القانوني يجعل من تطبيق القوانين والتنظيمات في هذه البلديات أمرا قابلا للتكيّف، وهذا نظرا للخصوصيات و العوائق التي تواجهها هذه الأخيرة.

وباختصار يتبيّن لنا أنّ مبدأ التخصيص القانوني يسمح للبلديات الأقل تنمية، متى كانت مؤهلة لذلك بموجب القانون، بتكييف القوانين في الميادين التي تمارس فيها اختصاصاتها، ومنه، يمكن تخويلها، حسب الحالة ومراعاة لخصوصياتها، الحق في أن تحدد بنفسها القواعد التي تسري على إقليمها. هذا بطبيعة الحال، في مجال محدود، تم تحديدها مسبقا من طرف القانون.

المبحث الثاني: مبررات مبدأ التخصيص القانوني.

لكل نص تشريعي[10] هدف يسعى إلى تحقيقه وهو السبب في وجوده والغاية التي يسعى المشرع[11] إلى تحقيقها، ومنه فالتخصيص القانوني الذي تبناه المؤسس في التعديل الدستوري الأخير هو مبدأ تحفيزي تسعى الدولة من خلاله إلى تحقيق هدفين أشارت إليهما بصفة صريحة المادة 17 المذكورة أعلاه: ويتعلق الأمر بتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي للبلديات محدودة التنمية (أوّلا)، وتحقيق التكفل الأفضل بحاجيات سكان هذه البلديات (ثانيا)، يتّم تفصيلهما بالقدر الذي تتطلبه الدراسة فيما يلي.

[10] استعمالنا مصطلح النص التشريعي للإشارة فقط إلى التشريع بمفهومه العام والذي يشمل أيضا الدستور.

[11] نفس الملاحظة، استعملنا مصطلح المشرع بمفهوم العام والمتعلق هنا بالمؤسس، باعتبار المادة محل الدراسة نص دستوري.

المطلب الأول: التخصيص القانوني بهدف تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي للبلديات المحدودة التنمية.

خلال افتتاحه لأشغال لقاء الحكومة بالولاة، الذي انعقد بقصر الأمم يومي 24 و25 سبتمبر 2022 تحت شعار "ترقية الاقتصاد الوطني والتنمية المحلية"، أشار رئيس الجمهورية، السيد عبد المجيد تبون، في كلمته أنه من إجمالي 1541 بلدية على مستوى الوطن، "هناك ما يفوق 1000 بلدية فقيرة"[12].

هذا التقرير، الذي أدلى به رئيس الجمهورية، يكشف على أن النمو الاقتصادي في الجزائر غير متكافئ، وأن عدد كبير جدا من البلديات تبقى محرومة وفقيرة.

من هذا المنطلق، يأتي مبدأ التخصيص القانوني تنفيذا لسياسة اجتماعية عامة تسعى من خلالها الدولة للحد من الفوارق الإقليمية التي تعاني منها الجزائر، وذلك من خلال تكريس، ما يمكن تسميته، بالحق في "**التمايز التشريعي**" لصالح البلديات الأكثر هشاشة والمحرومة.

ويتعلق الأمر في هذا المقام، وكما سبقت الإشارة إليه ضمن موضوع التعريف القانوني للتخصيص، إلى تكييف الإطار التشريعي مع متطلبات هذه البلديات، وذلك من خلال إفراد هذه الأخيرة بصلاحيات غير متاحة للجماعات المحلية من فئتها من جهة، أو من خلال السماح لها بعدم التقيد بقوانين معينة (تكييفها) بهدف إعانتها وتحفيزها على تحقيق توازنها الاقتصادي[13] والاجتماعي، من جهة أخرى.

فكيف يمكن أن يتجسد في الواقع مبدأ التخصيص القانوني الذي تبناه التعديل الدستوري الاخير؟

على سبيل المثال، فيما يتعلق بشروط رخصة البناء في الأراضي الفلاحية[14]، لاسيما منها الأحكام المتعلقة بالتصرفات الواقعة على العقار الفلاحي التي أقرّها قانون التوجيه الفلاحي[15]، حيث أوجب المشرّع "... ألّا تفضي التصرفات الواقعة على الأراضي ذات الوجهة الفلاحية إلى تغيير وجهتها الفلاحية"[16]، وكما حظر " ...تحت طائلة البطلان، كل تصرف واقع على الأراضي الفلاحية والأراضي

---

[12] فيما يتعلق بهذا اللقاء، انظر الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجمعات المحلية والتهيئة العمرانية، لقاء الحكومة–الولاة، المنعقد في قصر الأمم، نادي الصنوبر–الجزائر، يوم 25 و26 سبتمبر 2021، https://www.interieur.gov.dz.

[13] يفهم من التوازن الاقتصادي: وصف لحالة تعادلية تتكافئ فيها قيمة واردات البلدية مع حجم نفقاتها.

[14] انظر، خولة عواد، الأحكام القانونية لرخصة البناء في الأراضي الفلاحية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، المجلد 10، العدد 2، سبتمبر 2019، ص. 776–789.

[15] القانون رقم 08–16 المؤرخ في أول شعبان عام 1429 الموافق 3 أوت 2008، يتضمّن التوجيه الفلاحي، ج.ر.ج.ج 2008، العدد 46.

[16] المادة 22، نفس المصدر.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة: 2024 المجلد: الثامن العدد: الأول ص.ص: 376- 390

ذات الوجهة الفلاحية يؤدي إلى تشكيل مستثمرات ذات مساحة أقل من الحدود الدنيا التي تحدد عن طريق التنظيم، اعتمادا على مخططات التوجيه الفلاحي المؤسسة بموجب المادة 8 من هذا القانون"[17].

ومنه وبتفعيل مبدأ الحق في التخصيص القانوني، يصبح تطبيق القانون في المناطق الأكثر هشاشة يتسم بنوع من المرونة.

ومن هذا المنطلق، يمكن أن تستثنى، مثلا، بعض البلديات الأقل تنمية من هذه الشروط أو تخفّف عليها وذلك بهدف السماح لها بتحويل وبصفة استثنائية، وجهتها الفلاحية إلى أراضي مصنعة أو عمرانية.

وفي مجال وسياق آخر، لاسيما المتعلق بالضريبة العمومية على سبيل المثال، سيكون من الممكن تكييف الأحكام القانونية الضريبية مع الواقع الاقتصادي والاجتماعي للبلديات الأقل تنمية.

وبالتالي سيكون المشرع قادرًا – وهذا يكون في النطاق الذي يعتبر ذلك مبررا– على تكييف الضرائب الوطنية لصالح هذه البلديات محدودة التنمية؛ وذلك من خلال تأكيد الإعفاءات من الرسوم مجانا، أو عن طريق تخصيص معدل الضريبة لصالح الأرباح والمداخيل التي تحققها الشركات والأشخاص المعنوية المستقرة في هذه البلدية.

وبالتالي فالتخصيص الضريبي، يمكن أن تعتمده البلديات المعنية نفسها، بتأهيل من السلطة التشريعية أو التنظيمية، وفي المجالات التي تدخل في اختصاصاتها، على أن تحتفظ الدولة، بطبيعة الحال، بسلطة الرقابة على هذا النظام الضريبي العيني المحلي.

وأخيرا، وفيما يتعلق بالميزانية المحلّية، باعتبارها أداة العمل الأساسية للجماعات المحلية ومحور جميع أعمالها ونشاطاتها[18]، فإنه وبنص قانوني صريح تضمّنته المادّة 183 من القانون رقم 11-10 المتعلّق بالبلدية[19] "لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذ لم تنص على النفقات الإجبارية".

هنا أيضا، وبتفعيل مبدأ التخصيص القانوني، يمكن أن تخوّل وبصفة استثنائية، البلديات الأقل تنمية الحق في المصادقة على ميزانية غير متوازنة، أين تكون فيها النفقات أكثر من الواردات، وهذا من شأنه

[17] المادة 23، نفس المصدر.

[18] انظر، بن الشيخ عبد الباسط، يامة إبراهيم، النظام القانوني لمالية البلدية في التشريع الجزائري (ميزانية البلدية–ممتلكات البلدية)، دفاتر السياسة والقانون، المجلد: 13/العدد: 01 ،2021، ص 167-188.

[19] المؤرخ في 20 رجب عام 1432الموافق ل 22 يونيو 2011، ج.ر.ج.ج، 3 يوليو 2011، العدد 37.

أن يمنح للسلطات المحلية المزيد من الحرية من جهة، والمسؤولية من جهة أخرى للقيام بمهامها بأكثر فعالية ومرونة، من أجل الاستجابة لاحتياجات مواطنيها في المناطق الأكثر هشاشة.

وبالتالي فتكييف الإطار التشريعي لصالح الجماعات المحلية الأقل تنمية يعد أمرا ضروريا تفرضه التحولات والتحديات الاقتصادية والاجتماعية التي تواجهها الجزائر.

ومنه، فإنّ ضمان تنمية متوازنة للبلديات الأقل تنمية يعتبر في نفس الوقت، ضمان لتنمية متوازنة لكامل التراب الوطني، وبتعبير آخر، التنمية المتوازنة على المستوى الوطني مرهونة بالحرص على تحقيق تنمية متوازنة محليا.

المطلب الثاني: التخصيص القانوني بهدف تحسين الخدمة العمومية المحلية.

طبقا لأحكام المادة 17 محل الدراسة والمشار إليها أعلاه، مبدأ التخصيص القانوني من شأنه أيضا أن يساعد البلديات الأقل تنمية على " التكفل الأفضل باحتياجات سكانها".

يتعلق الأمر هنا، وعلى ضوء ما تم التطرق إليه سابقا، بتبني نوع من المرونة في تنظيم وتسيير المرافق العمومية المحلية، وذلك من خلال إفراد بعض البلديات (الأقل تنمية) بتدابير خاصة لتحفيزها على النهوض بالمناطق المحرومة وإيجاد أدوات لضمان تلبية الخدمات العمومية الأساسية فيها.

كيف يكمن أن يتجسد ذلك في الواقع؟

يمكن أن يتجسد ذلك، على سبيل المثال، من خلال تبني إطار تشريعي وتنظيمي خاص بالمرافق العمومية المحلية يتماشى أو يتكيف مع الواقع الاجتماعي والجغرافي للمناطق المحرومة.

وعلى هذا النحو، وباستثناء المهام السيادية للدولة، يمكن للقانون، مثلا، أن يسمح للبلديات الأقل تنمية أن تتبنى أساليب جديدة لتسيير مرافقها العمومية الجوارية[20]، وذلك بهدف تحفيز ثقافة ريادة الأعمال والمقاولاتية محليا، حتى تستفيد من الأدوات والممارسات الجديدة التي تسمح لها بجعل الإقليم أكثر جاذبية وملائمة لنمو المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والشراكات الناشئة وجذب الاستثمارات التي تخلق الشغل والثروة، في مختلف المجالات على غرار الفلاحة، السياحة، الصناعة والخدمات...إلخ[21].

[20] أنظر في هذا السياق لقاء حكومة –الولاة، نفس المصدر، ص. 25.

[21] أنظر لقاء حكومة–الولاة، نفس المصدر، ص، 17.

أيضا، وإن اقتضى الأمر، يمكن للقانون أن يمنح لهذه البلديات حرية كبيرة في التدخل لإنشاء خدمات عامة ذات الطابع الصناعي والتجاري (فنادق للسياحة) في المناطق التي تنعدم فيها مثل هذه الخدمات، وهذا بسبب عدم وجود ربحية كافية لجذب المتعاملين الخواص للممارسة مثل هذه الخدمات.

في نفس السياق، يمكن أيضا لمبدأ التخصيص القانوني تبني امكانية إدراج بعد المنفعة العامة في بعض النشاطات ذات الطابع الاقتصادي، وذلك من خلال الاعتراف للبلديات الأقل تنمية بالحق في تأسيس كخدمة عمومية بعض المحلات أو الصناعات، إذا تطلبت المصلحة العامة ذلك، أي إن لم تكن هناك أي مبادرة خاصة لضمان مثل هذه النشاطات في المناطق المحرومة.

ومثال عن ذلك، منح البلديات إمكانية فتح متاجر للمواد الغذائية الأولية، الهدف منها هنا ليس إعادة توجيه مهام أو دور الجماعات المحلية القاعدية في مثل هذه المناطق، ولكن لإيجاد حلول أولية مستعجلة لمواجهة الهجرة الريفية وتحسين ظروف العيش في هذه المناطق.

وجدير بالإشارة هنا أن النشاط الذي تمارسه البلدية في هذه الحالة لا يعتبر بحد ذاته، نشاط ذا منفعة عامة (المعيار المادي للمرفق العمومي)، هذا حتى وإن تجسد على شكل منظمة (المعيار العضوي للمرفق العمومي)[22]، بل لأن الظروف الذي استدعت البلدية للتدخل والتكفل به –عجز الافراد والهيئات الخاصة عن تحقيقه أو لا يرغبون في تحقيقه أو لا يستطيعون تحقيقه على الوجه الأكمل– هي التي جعلت منه خدمة تسعى الى تحقيق النفع العام.

ومعنى هذا، أن البلديات محدودة التنمية لا تتدخل أو لا تمارس مثل هذه النشاطات (ذات طابع اقتصادي) ولا يعتبر هذا الأخير ذو نفع عام إلا إذا كان الغرض منه هو سد الفراغ الذي عجز النشاط الفردي عن ملءه أو سده على الوجه الأكمل[23].

[22] أنظر في هذا السياق مدرسة المرفق العمومي:

L. Duguit, Traité de droit constitutionnel, Boccard, t. 1er, 3ème édition, 1927 ; G. Jèze, L'influence de Léon Duguit sur le droit administratif français, Archive de philosophie du droit 1932, p.135 ; G. Jèze, Les principes généraux du droit administratif, T.1er réédition Dalloz, 1924 ; R. Bonnard, Précis de droit administratif, 4ème édition, LG.D.J 1943.

[23] أنظر، محمد فؤاد مهينا، الوجيز في القانون الإداري، المرافق العامة، الإسكندرية مؤسسة المطبوعات الحديثة 1971، ص، 11.

وعلى ضوء ما تقدم، يتبيّن لنا أن مبدأ التخصيص القانوني من شأنه أن يمنح مجالا أوسع لتعزيز دور البلديات في مجال التنمية المحلية من خلال ترقية ديناميكية حول الاستثمار للنهوض بالمناطق المحرومة.

المبحث الثالث: حدود مبدأ التخصيص القانوني.

إذا كان مبدأ التخصيص القانوني من شأنه، أن يخلق نوع من التمايز بين الجماعات المحلية القاعدية عن طريق منح صلاحيات للبعض منها دون إشراك في ذلك البعض الآخر، فإن ذلك لا يعني تبني بصفة دائمة إطار تشريعي خاص بهذه الجمعات المحلية، يكون مخالفا للقوانين الوطنية، وهذا ما سيتّم التطرق اليه ضمن مضمون هذا المحور الاخير والمتمثل في ضرورة الامتثال للمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري (المطلب الأوّل)، واحترام الطبيعة المحدودة لـــمبدأ التخصيص القانوني (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الامتثال للمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري.

يتعلق الأمر بإمكانية إفراد البلديات الأقل تنمية بصلاحيات معينة، أو بالسماح لها بعدم التقيّد ببعض الأحكام التشريعية، فمبدأ التخصيص القانوني الذي أقره التعديل الدستوري الجديد، لا يفهم منه التمييز أو التفرقة بين الجماعات المحلية.

وذلك يعني أن أي تفريد لصالح بلدية معينة يفترض منه احترام مبدأ المساواة بين الجماعات المحلية، الذي يسمح بالتمايز فقط إذا كان استجابة لاختلاف موضوعي بين هذه البلديات (التخصيص القانوني ينطبق فقط على البلديات الأقل تنمية)، هذا من جهة.

ومن جهة أخرى مبدأ التخصيص القانوني، ولكي يكون مطابقا للدستور، يستوجب عدم المساس بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، منها مبدأ وحدة الجزائر وعدم قابليتها للتجزئة.

ممّا يعني، أنّ إمكانية إفراد بلدية معينة بقوانين خاصة لا يهدف بالأساس إلى وضع إطار قانوني مختلف عن التشريع الوطني أو السعي نحو تحقيق أهداف مختلفة أو متعارضة مع السياسة العامة للدولة الجزائرية، بل الهدف منه هو تكييف التشريع الوطني مع الواقع الاجتماعي والاقتصادي للبلديات الأقل

تنمية؛ وباختصار، هذا يعني أن مبدأ التخصيص القانوني يستبعد كل ممارسة إقطاعيّة أو جهويّة بين الجماعات المحلية الجزائرية.

المطلب الثاني: احترام الطبيعة المحدودة لــمبدأ التخصيص القانوني.

حددت المادة 17 سالفة الذكر بصفة واضحة ومحدودة الجماعات المحلية والمجالات المتعلقة بمبدأ التخصيص القانوني.

حيث أن هذا الاخير يطبق فقط على البلديات محدودة التنمية ويتم ذلك على ضوء خصوصيات هذه البلديات والعوائق التي تواجهها، هذا من جهة؛ ومن جهة أخرى، مبدأ التخصيص القانوني، كما تمت الاشارة إليه سابقا، هو مبدأ تحفيزي، الهدف منه هو السعي للنهوض بالمناطق المحرومة. ومن هذا المنطلق ورد نص المادة 17، في سياق يهدف المؤسس الدستوري من خلاله إلى تحقيق "توازن اقتصادي واجتماعي للبلديات محدودة التنمية، وتكفل أفضل باحتياجات سكانها".

باختصار، يتعلق الأمر بتبني نظام قانوني مرن ومتكيف قصد رفع العراقيل على مستوى المناطق المحرومة بمقترحات ملموسة وتدابير عاجلة لتحسين الظروف المعيشية للمواطنين وإنعاش الاقتصاد المحلي. ومنه أي مشروع تتبناه أي بلدية، متى كانت مؤهلة لذلك، يستبعد هذا الهدف يعد مخالفا للدستور ومناقضا للسياسة العامة للدولة.

الخاتمة:

إذا كان نص المادة 17 من الدستور الجديد، كغيرها من النصوص التي شكلت موضوع المراجعة الدستورية، حصيلة فكر واع ونتائج دراسة عميقة تهدف إلى "إثراء النص الدستوري حتى يكون منسجما مع متطلبات دولة القانون"[24]، فإن صياغة مبدأ التخصيص القانوني في الواقع يبقى محل تساؤلات عديدة.

على سبيل المثال: كيف يمكن أو على أي أساس يستند تكييف بلدية معينة بأنها محدودة التنمية؟ علما أنه يتواجد في الجزائر عدد كبير من المناطق البعيدة والمعزولة في وضعية هشة يعاني سكانها من

[24] أنظر في هذا السياق، المشروع التمهيدي للتعديل الدستوري، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مصالح الوزير الأول، ص.2.

افتقار في البنى التحتية وقلة، حتى لا نقول انعدام، المرافق العمومية الحيوية، كالمياه، الكهرباء، المؤسسات الاستشفائية، المدارس، الصحة، وغيرها من المرافق العمومية[25].

من جهة أخرى، كيف سيتجسد في الواقع دور سلطة الوصاية في حالة تخصيص بلدية محدودية التنمية بتدابير معينة؟ وهل يستوجب تفعيل مبدأ التخصيص القانوني تخفيف أو تكييف هذه الوصاية الإدارية؟

أيضا، التخصيص القانوني الذي يهدف إلى التبسيط لصالح البلديات المحرومة، أليس من شأنه أن يكون محل تعقيد، وذلك من خلال مضاعفة الأنظمة القانونية المختلفة والمطبقة على نفس الحالات في مناطق مختلفة من الإقليم؟

أخيرا، ماذا بشأن البلديات التي تمتلك امكانيات معتبرة ولكن قانون البلدية يمنعها من الاستغلال الأمثل لمواردها؟ الا يحق لها الاستفادة من مبدأ التخصيص القانوني؟

ومن خلال ما سبق التطرق إليه في هذه الدراسة، يمكننا اقتراح التوصيات التالية:

- تطبيق مبدأ التخصيص القانون على سبيل التجربة، في المرحلة الأولى، على بعض البلديات فقط، وفي مجالات معينة ولمدة محدودة.
- فتح مرحلة جديدة من اللامركزية من خلال صياغة قانون جديد للجماعات المحلية يتماشى مع فكرة التخصيص القانوني.
- إعادة النظر في المنظومة التشريعية والتنظيمية الخاصة بالمرافق العمومية المحلية والتفكير في أساليب تسيير جديدة تتماشى مع الواقع الجغرافي والاجتماعي للمناطق المحرومة.
- تشجيع الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص.

[25] أنظر في هذا السياق، لقاء الحكومة–الولاة، مصدر سابق، ص. 16.

قائمة المصادر والمراجع:

أولا: النصوص القانونية

– دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي، رقم 96–438، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، المعدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20–442، المرخ في 15 جمادى الاولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر سنة 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج.ر.ج.ج عدد 82، الصارة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

– قانون رقم 11–10، المؤرخ في 20 رجب عام 1432الموافق ل 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج، 3 يوليو 2011، العدد 37.

– القانون رقم 08–16 المؤرخ في أول شعبان عام 1429 الموافق 3 أوت 2008، يتضمّن التوجيه الفلاحي، ج.ر.ج.ج 2008، العدد 46.

ثانيا: الكتب

– عبد العزير بن محمد بن إبراهيم العويد، التخصيص بالقياس، دراسة أصولية، المملكة العربية السعودية، جامعة القصيم، كلية الشريعة والدراسات الإسلامية وحدة البحوث الشرعية، الإصدار التاسع.

– أدهم تمام فراج، تخصيص النص بالقياس. وأثره في الفروع الفقهية، مدرسة أصول الفقه بكلية الدراسات الإسلامية والعربية بنين بالقاهرة، 2016.

– محمد فؤاد مهينا، الوجيز في القانون الإداري، المرافق العامة، الإسكندرية مؤسسة المطبوعات الحديثة 1971.

- L. Duguit, Traité de droit constitutionnel, Boccard, t. 1er , 3ème édition, 1927.
- G. Jèze, Les principes généraux du droit administratif, T.1 réédition Dalloz, 1924
-. R. Bonnard, Précis de droit administratif, 4ème édition, LG.D.J 1943.

ثالثا: المقالات

– زيتوني محمد، عبير بوعكاز، قراءة تحليلية في التعديل الدستوري الجزائري 2020، مجلة الرائد في الدراسات السياسية، المجلد 2، العدد 4، جوان 2021، ص. 17–35.

– محمود صالح جابر، تخصيص العام بالاستثناء عند الأصوليين، مجلة الشريعة والدراسات الإسلامية، تاريخ النشر، 1426هـ 2005 م، الكويت.

– خولة عواد، أحكام القانونية لرخصة البناء في الأراضي الفلاحية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، المجلد 10، العدد 2، سبتمبر 2019، ص. 776–789.

– بن الشيخ عبد الباسط، يامة إبراهيم، النظام القانوني لمالية البلدية في التشريع الجزائري (ميزانية البلدية–ممتلكات البلدية)، دفاتر السياسة والقانون، المجلد: 13/العدد: 01 ،2021، ص 167–188.

– المشروع التمهيدي للتعديل الدستوري، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مصالح الوزير الأول.

رابعا: أشغال الملتقيات

– لقاء الحكومة–الولاة، المنعقد في قصر الأمم، نادي الصنوبر–الجزائر، يوم 25 و26 سبتمبر 2021.

خامسا: المواقع الإلكترونية

https://www.interieur.gov.dz

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة: 2024 المجلد: الثامن العدد: الأول ص.ص: 376- 390

LIST OF REFERENCES AND SOURCES IN ROMAN SCRIPT

Awwalan : al-nuṣūṣ al-qānūnīyah

- Dustūr al-Jumhūrīyah al-Jazā'irīyah al-Dīmuqrāṭīyah al-sha'bīyah, al-ṣādir bi-mūjib al-marsūm al-ri'āsī, raqm 96-438, al-Mu'arrikh fī 7 Dīsimbir 1996, al-mu'addal bi-mūjib al-marsūm al-ri'āsī raqm 20-442, al-Marikh fī 15 Jumādá al-ūlá 'ām 1442 al-muwāfiq 30 Dīsimbir sanat 2020, al-muta'alliq bi-iṣdār al-ta'dīl al-dustūrī, , al-muṣādaq 'alayhi fī astftā' awwal Nūfimbir sanat 2020, J. R. J. J 'adad 82, alṣārh bi-tārīkh 30 Dīsimbir 2020

Qānūn raqm 11-10, al-Mu'arrikh fī 20 Rajab 'ām 1432ālmwāfq L 22 Yūniyū 2011 al-muta'alliq bālbldyh, J. R. J. J, 3 Yūliyū 2011, al-'adad 37.

- al-qānūn raqm 08-16 al-Mu'arrikh fī awwal Sha'bān 'ām 1429 al-muwāfiq 3 Ūat 2008, ytḍmmn al-Tawjīh al-Fallāḥī, J. R. J. J 2008, al-'adad 46.

Thāniyan : al-Kutub

- 'Abd al-'Uzayr ibn Muḥammad ibn Ibrāhīm al-'Uwayyid, al-takhṣīṣ bi-al-qiyās, dirāsah uṣūlīyah, al-Mamlakah al-'Arabīyah al-Sa'ūdīyah, Jāmi'at al-Qaṣīm, Kullīyat al-sharī'ah wa-al-Dirāsāt al-Islāmīyah Waḥdat al-Buḥūth al-shar'īyah, al-iṣdār al-tāsi'.

- Ad'ham Tammām Farrāj, takhṣīṣ al-naṣṣ bi-al-qiyās. wa-atharuhu fī al-furū' al-fiqhīyah, Madrasat uṣūl al-fiqh bi-Kullīyat al-Dirāsāt al-Islāmīyah wa-al-'Arabīyah banīn bi-al-Qāhirah, 2016.

- Muḥammad Fu'ād mhynā, al-Wajīz fī al-qānūn al-idārī, al-marāfiq al-'Āmmah, al-Iskandarīyah Mu'assasat al-Maṭbū'āt al-ḥadīthah 1971.

Thālithan : al-maqālāt

- Zaytūnī Muḥammad, 'Abīr bw'kāz, qirā'ah taḥlīlīyah fī al-ta'dīl al-dustūrī al-Jazā'irī 2020, Majallat al-Rā'id fī al-Dirāsāt al-siyāsīyah, al-mujallad 2, al-'adad 4, Juwān 2021, Ṣ. 17-35.

- Maḥmūd Ṣāliḥ Jābir, takhṣīṣ al-'āmm bālāstthnā' 'inda al-uṣūlīyīn, Majallat al-sharī'ah wa-al-Dirāsāt al-Islāmīyah, Tārīkh al-Nashr, 1426 2005 M, al-Kuwayt.

- Khawlah 'Awwād, Aḥkām al-qānūnīyah lrkhṣh al-binā' fī al-arāḍī al-filāḥīyah, Majallat al-'Ulūm al-qānūnīyah wa-al-siyāsīyah, Jāmi'at al-Wādī, al-mujallad 10, al-'adad 2, Sibtambir 2019, Ṣ. 776-789.

- ibn al-Shaykh 'Abd al-Bāsiṭ, yāmh Ibrāhīm, al-niẓām al-qānūnī lmālyh al-baladīyah fī al-tashrī' al-Jazā'irī (mīzānīyat albldyt-mmtlkāt al-baladīyah), Dafātir al-siyāsah wa-al-qānūn, al-mujallad : 13 / al-'adad : 01, 2021, Ṣ 167-188.

- al-mashrū' al-tamhīdī lil-ta'dīl al-dustūrī, al-Jumhūrīyah al-Jazā'irīyah al-Dīmuqrāṭīyah al-sha'bīyah, maṣāliḥ al-Wazīr al-Awwal.

Rāb'ā : ashghāl al-Multaqayāt

- liqā' alḥkwmt-ālwlāh, al-mun'aqid fī Qaṣr al-Umam, Nādī alṣnwbr-āljzā'r, yawm 25 wa-26 Sibtambir 2021.