حرية إدارة الجماعات الإقليمية دراسة مقارنة

تاريخ استلام المقال: 2016/02/04 تاريخ قبول المقال للنشر 2016/06/09

د. وناس يحيى جامعة أدرار

د.عصام نجاح جامعة 8 ماي 1945-قالمة

ملخص:

يقترح هذا المقال تحليل معمق لمفهوم استقلالية الجماعات المحلية وبالتحديد البلديات في القانون الجزائري والفرنسي والأوربي المشترك، من خلال الكشف عن ممارسة استقلالية الجماعات المحلية ووضعها حيز التنفيذ وبيان حدود هذه الاستقلالية.

تم إقرار مبدأ حرية إدارة الجماعات المحلية أو الإقليمية كمبدأ دستوري في بعض الأنظمة، بينما أقر في أنظمة اخرى باعتباره مبدأ تشريعي. انطلاقا من هذا التحول حاول المشرع الجزائري إعطاء مفهومه الخاص لاستقلالية البلديات من خلال قانون البلديات لتسير الشؤون المحلية.

Résumé :

Cet article propose une analyse approfondie de la notion de l'autonomie des collectivités locales en droit algérien, français et en droit communautaire. Il met en lumière l'exercice, la mise en œuvre et les limites de cette indépendance.

Le principe de la libre administration des collectivités territoriales est reconnu dans certains régimes juridiques comme étant un principe constitutionnel, alors que dans d'autres il est admis en tant que principe juridique. Partant de cet esprit rénovateur le législateur algérien à travers la loi 11-10 du code communal a tenté de donner plus d'autonomie aux communes dans la gestion des affaires locales.

مقدمة:

في خضم المسار التطوري لاستقلالية الجماعات المحلية برزت مصطلحات كثيرة منها، استقلالية الجماعات المحلية ومبدأ الإدارة الحرة للجماعات المحلية. تم إقرار مبدأ الإدارة الحرة في بعض الدول كمبدأ دستوري بينما اكتفت أنظمة أخرى بالنص عليها في القانون. وتماشيا مع هذا التطور نص المشرع الجزائري ضمن الدستور وفي قانون 11-10 المتعلق بالبلدية على استقلالية البلدية في تسيير الشؤون العامة.

تخضع ممارسة الاستقلالية المحلية وتنفيذها وحدودها إلى القواعد الدستورية والقانونية.

وفي القانون المقارن وبشكل خاص في أوربا يعتبر الفقه أن تحقيق الاستقلالية الإدارية على المستوى المحلي والجهوي يعد أحد المبادئ التوجيهية للتنظيم الإداري العام في أوربا. كما

أنه هناك إقرار بوجود أسباب نظرية وسياسية واقتصادية ترافع لأجل الاستقلالية المحلية والجهوية[1].

كما اعتبر الفقه الأوربي أن تطور أساليب التسيير الإداري المحلي أفرز أساليب تسيير حديثة، مما نجم عنه ظهور مصطلحات حديثة مثل الديمقراطية المحلية، المواطنة، المشاركة، الديمقراطية الجوارية[2]. كما نجم عن هذا التطور بروز معايير متعارف عليها لاستقلالية الجماعات الإقليمية في إطار الدستور والقانون المقارن، بحيث كرس القانون الفرنسي والميثاق الأوربي للاستقلالية المحلية جملة من الضوابط المتعلقة بالاستقلالية المحلية.

من خلال ما تقدم تتمحور إشكالية هذا البحث حول: ما هي مظاهر استقلالية البلديات ومضمونها الوظيفي في إطار الدستور وقانون البلدية الجديد الجزائري؟

ولنتمكن من حصر مضمون ومعايير هذه الاستقلالية وحدودها نحاول أن نكشف عنها من خلال القانون الفرنسي وميثاق الاستقلالية المحلية للدول الأوربية.

ولمعالجة هذه الإشكالية فقد تم تقسيم البحث إلى مبحثين تم التطرق في الأول منه إلى حدود استقلالية البلدية في الدستور الجزائري، أما المبحث الثاني فتم التطرق فيه الى مظاهر الاستقلالية الوظيفية للبلدية من خلال قانون البلدية.

المطلب الأول: المضمون الدستوري لاستقلالية البلدية

تتجلى مظاهر استقلالية البلدية في جوانب وأبعاد دستورية تتعلق بإصباغ الصفة الدستورية على استقلالية الجماعات المحلية (الفرع الأول)، وأبعاد قانونية تجسد وتشخص مضمون الصلاحيات والسلطات التي تمارسها البلدية بشكل مستقل (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الجماعات المحلية في الدستور بين مبدأ الوحدة والتكاملية

تضمن الدستور الجزائري الإعلان عن مبدأ أساسي يتعلق بكون الجزائر وحدة لا تتجزأ[3]. ونص على أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية وتعد البلدية الجماعة القاعدية[4]. كما اعتبر الدستور الجزائري المجلس المنتخب قاعدة للامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة[5]. وعزز التعديل الجديد للدستور مبادئ التنظيم الديموقراطي واعتبر

---

[1] - THOMAS WÜRTENBERGER, l'autonomie locale et régionale, *principe directeur du droit constitutionnel en Europe,* Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional ISSN 1138-4824, núm. 9, Madrid (2005), p. 607.

[2] - Claude SORBETS, *démocratie locale, citoyenneté et participation: des formes et des processus en question*. In annuaires des collectivités locales. Tome 22. P, 17.

[3]- المادة الأولى من دستور 1996، ومن الدستور الجديد المعدل بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.

[4]- المادة 15 من دستور 1996، والمادة 16 من الدستور الجديد المعدل بموجب القانون رقم 16-01 السابق.

[5]- المادة 16 من دستور 1996، والمادة 17 من الدستور الجديد المعدل بموجب القانون رقم 16-01 السابق.

المجلس المنتخَب الإطار الّذي يعبّر فيه الشّعب عن إرادته، ويراقب عمل السّلطات العموميّة. كما تضمن تشجيع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية[1].

انطلاقا من هذه النصوص يتضح بأن الدستور الجزائري وعلى غرار أنظمة دستورية مقارنة أخرى، اعتمد المزج من خلال نصي عدم قابلية التراب الوطني للتجزئة وقاعدة استقلالية الجماعات المحلية، وهو ما يعبر عنه الفقه بالجمع بين الوحدة والتنوع[2]. فتظهر الوحدة في عدم قابلية الإقليم للتجزئة، ويظهر التنوع في اعتماد اللامركزية في تقسيم التراب الوطني، ونظرا لحيوية وأهمية التقسيم الإداري فقد أوكلت صلاحية التقسيم الإداري للإقليم للبرلمان[3]. كما نص التعديل الدستوري الجديد على أنه تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة. وباستثناء الحالات المبيّنة في الفقرة أعلاه، تودع كل مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني[4].

وقد اعتبر المجلس الدستوري في قراره لسنة 2000، أن إنشاء جماعتين إقليميتين تحت تسمية "محافظة الجزائر الكبرى"، و "الدائرة الحضرية" جاء مخالفا لأحكام الدستور، لأن المؤسس الدستوري حين أقر في المادة 15 من الدستور أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، فإنه يقصد حصر التقسيم الإقليمي للبلاد في هاتين الجماعتين دون سواهما.

كما اعتبر المجلس الدستوري أن هناك خرق لأحكام المادة 2/18 التي تحدد الأملاك الوطنية في الأملاك العمومية التابعة للدولة والولاية والبلدية، وأن هاتين الجماعتين الجديدتين لم ينص على ملكيتهما ضمن أملاك الدولة، وبذلك قضى المجلس الدستوري بعدم دستورية القانون الأساسي المحدد لمحافظة الجزائر الكبرى[5].

تطرح مسألة إصباغ مبدأ حرية إدارة الجماعات المحلية بالطابع الدستوري[6]، إشكالية تحديد مضمون هذه الاستقلالية وحدودها ونطاقها. ونتيجة لأن الموضوع لم يدرس على مستوى المجلس الدستوري، فإن البحث عن هذه المسألة في القانون المقارن تصبح لازمة.

---

[1]- ا لمادة 15 من الدستور الجديد المعدل بموجب القانون رقم 16-01 السابق، والتي تنص على: " تقوم الدّولة على مبادئ التّنظيم الدّيمقراطيّ والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعيّة.
المجلس المنتخَب هو الإطار الّذي يعبّر فيه الشّعب عن إرادته، ويراقب عمل السّلطات العموميّة.
تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية".

[2] - Marie-Luce Pavia, *la décentralisation: principe d'organisation territoriale de la république française*. Revue du conseil d'état, N° 03/2003. P.89.

[3]- المادة 10/122 من دستور 1996، والمادة 140/ 10 من الدستور الجديد المعدل بموجب القانون رقم 16-01 السابق.

[4]- المادة 137 من الدستور الجديد المعدل بموجب القانون رقم 16-01 السابق.

[5]- قرار رقم 02/ق.أ./مد/2000 مؤرخ في 27 فبراير 2000، يتعلق بمدى دستورية الأمر 97-15 المؤرخ في 31 ماي 1997 المحدد للالقانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى. ج.ر عدد: 07/ 2000.

[6]- وفقا لما جاءت به أحكام المادتين 15 و16 من الدستور الوطني.

طرح النقاش المتعلق بالقيمة القانونية لهذا الإعلان الدستوري لاستقلالية الجماعات المحلية، أمام مجلس الدولة الفرنسي. واعتبر الفقه الفرنسي أنه بالرغم من التحولات الكبيرة التي عرفها النظام الفرنسي فيما يتعلق بالحريات والديمقراطية واستقلالية الجماعات المحلية، إلا أن آثار اللامركزية التقليدية لازالت راسخة في النظام الفرنسي، إذ جاء موقف مجلس الدولة الفرنسي صارما فيما يتعلق بوحدة وسلامة التراب الفرنسي وعدم قابليته للتجزئة، واعتبر مجلس الدولة الفرنسي أنه طبقا للمادة 72 من الدستور الفرنسي، والتي تقضي بمبدأ حرية الإدارة libre administration، ولا تعني حرية الحكومة libre gouvernement، وأضاف مجلس الدولة أنه إذا كان القانون ينظم ويحدد شروط حرية الإدارة للجماعات المحلية، فإن ذلك مقرون بالتحفظ مع احترام صلاحيات الدولة[1].

وقياسا على ما تقدم فإن الجمع بين طابع الوحدة وعدم قابلية التجزئة للجمهورية، والنص على استقلالية الجماعات المحلية لا يعني وجود تناقض أو تضارب، وإنما هنالك توزيع وتنوع في الصلاحيات. فنجد صلاحيات حكومية مركزية، وصلاحيات حكومية منفذة محليا، وصلاحيات إدارية محلية محددة بموجب القانون وتخضع للإطار الحكومي.

وكنتيجة لوجود ضوابط لهذه الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية في مواجهة النشاط الحكومي والرقابة المركزية، فإنه لا يدخل ضمن صلاحيات الجماعات المحلية، قبول إعانات أو دعم أجنبي بشكل مباشر، من أي دولة أو هيئة أو أي جهات أجنبية أخرى إلا بعد الحصول على القبول المسبق من الوزير المكلف بالداخلية[2]، ودون أن يشكل هذا الإجراء انتقاصا من استقلالية الجماعات المحلية.

كما أن تمثيل الجماعات المحلية عل المستوى الخارجي من خلال اتفاقيات التوأمة أو التعاون فيما بين البلديات، لا يشكل علاقة مستقلة لبلدية مع أخرى، وإنما يمثل صورة للتعاون بين دولتين مجسدا في أنشطة تنفذ على المستوى المحلي.

ولأن الدستور لا يمكن أن يحسم في الجوانب الدقيقة لبيان حدود استقلالية الجماعات المحلية، وخضوعها للرقابة، فقد أحال على القانون تفصيل ذلك.

---

[1] - Marie-Luce Pavia, la décentralisation, op. cit, p. 98.

المقصود هنا بصلاحيات الدولة الصلاحيات التي لا يمكن خلطها مع صلاحيات الجماعات المحلية لأنها تعبر عن صلاحيات تمس النظام العام وقضايا تهم الدولة بشكل عام ولا يمكن وصفها بأنها قضايا محلية.

[2] - المادة 171 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 22 يونيو 2011 . ج. ر. عدد: 2011/37.

الفرع الثاني: حدود استقلالية الجماعات المحلية ضمن الميثاق الاوربي للاستقلالية المحلية

لمناقشة مضمون الميثاق الأوربي لاستقلالية الجماعات المحلية لابد من التعريف بمضمون الميثاق (أولا)، وبيان أسس الاستقلالية المحلية التي جاء بها (ثانيا)، وشروط ممارسة هذه الاستقلالية (ثالثا) وبيان حرية النشاط المحلي (رابعا).

أولا: مضمون الميثاق الأوربي لاستقلالية الجماعات المحلية

يعد الميثاق الأوروبي للاستقلالية المحلية[1] وثيقة مقتضبة، مكونة من ثمانية عشر مادة وديباجة. تضمن الميثاق في المادة 3 منه مفهوم الاستقلالية من خلال الربط بين "الإدارة الحرة للجماعات المحلية" والاستقلالية المحلية كما نص عليها الدستور الفرنسي في المادة 72 منه. بالرغم من هذا النص وتباين المصطلحات ظل الغموض يحوم حول مضمون هذين المفهومين إلى أن تعرض المجلس الدستوري الفرنسي في قضية كاليدونيا الجديدة وبين أن مفهوم الاستقلالية من خلال النص على أن كل جماعة محلية ينبغي أن تدار من خلال مجلس منتخب في اقتراع عام ويتمتع بصلاحيات فعلية[2]. وعاد سنة 1991 في قضية أخرى ليبين مفهوم الإدارة الحرة للجماعات المحلية من خلال النص على أن الجماعات المحلية المدارة بشكل حر ينبغي أن تحوز الوسائل البشرية والمالية التي تسمح لها بأن تكون مستقلة في مواجهة الدولة[3]. ونتيجة للموجة التحررية التي اجتاحت كورسيكا أقر المجلس الدستوري بمناسبة قضية قانون كورسيكا بأن استقلالية الجماعات تخضع للقانون[4].

يقصد بالاستقلالية المحلية حسب المادة 3 من الميثاق الأوربي للاستقلالية المحلية الحق والقدرة الفعلية للجماعات المحلية لتنظيم وتسيير قسط كبير من القضايا ذات الشأن العام المحلي تحت مسؤوليتها ولصالح قاطنيها وفقا لما ينص عليه القانون.

يتضمن هذا النص شق قانوني يتضمن حق الجماعات المحلية المنتخبة في الاستقلالية في تسيير الشأن العام وذلك من خلال ممارستها لصلاحياتها التنظيمية، كما يتضمن شق مادي يتعلق بالقدرة الفعلية والتي تتشكل من مجموعة من الوسائل البشرية والمالية الخاصة

---

[1] - La Charte européenne de l'autonomie locale et rapport explicatif, Éditions du Conseil de l'Europe, mars 2010.

[2] - CC, 8 et 23 août 1985, 85-196 DC, évolution de la Nouvelle-Calédonie. Consulté le 25/11/2015 à 16h. http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-8174.pdf

[3] - CC, 24 juillet 1991, 91-298 DC, Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-8770.pdf Consulté le 25/11/2015 à 16h.

[4] - CC, 17 janvier 2002, 2001-454 DC, loi relative à la Corse. http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-667.pdf Consulté le 25/11/2015 à 16h.

والكافية. وتتحدد مسؤولية الجماعات المحلية عن هذا التسيير وفقا لقواعد المسؤولية السياسية للمنتخبين من خلال الانتخابات، أو المسؤولية القانونية في إطار قواعد المنازعات الإدارية.

تتمتع الاستقلالية المحلية بحماية قانونية ودستورية في إطار احترام الدولة وقوانينها والسلمية الإدارية، وأن هذه الاستقلالية تتحدد وفق الخيارات الديموقراطية المعبر عنها في مختلف مؤسسات الدولة والهيئات المنتخبة.

ثانيا: أسس الاستقلالية المحلية:

تجد الاستقلالية المحلية أساسها في الرغبة الدستورية في إرساء اللامركزية[1] الديموقراطية المحلية، والمشروعية الديموقراطية والسياسية المحلية في الانتخابات والتمثيل المحلي[2].

كما أن هذه الاستقلالية المحلية تمارس في إطار الانتخابات المحلية ضمن الاختصاص المحلي[3]، وكذلك على ضوء اتفاقيات الشراكة بين الجماعات المحلية أو تجمع البلديات[4].

ثالثا: شروط ممارسة الاستقلالية المحلية

تقوم ممارسة الاستقلالية المحلية على أساسين وهما حرية النشاط والوسائل الكافية. تقوم حرية النشاط في الميثاق على الأمان القانوني والذي يقوم بدوره على حرية ممارسة العهدة وحق الطعن والمراقبة من قبل القضاء الإداري، وتقوم حرية النشاط أيضا على الحرية القانونية. تتحدد حرية النشاط المحلي بجملة من الضمانات الإجرائية التي تسمح بمراقبة وتأطير العمل المحلي[5].

رابعا: حرية النشاط المحلي

تقتضي حرية ممارسة العهدة ضمانات مادية متمثلة في التعويض المالي الممنوح للمنتخبين، والضمان الاجتماعي، وكذا حماية المنتخبين من الإجراءات المحتملة كالتعليق أو الفصل أو حل المجالس المنتخبة، واعتبر مجلس الدولة الفرنسي بأن حرية العهدة تشكل حرية أساسية[6]. كما نص الميثاق على مشروعية الصلاحيات القاعدية للجماعات المحلية التي ينبغي أن تستجيب للمتطلبات الدستورية والقانونية[7].

---

[1]- المادة 15 من دستور 1996 .

[2]- المادة 16 من دستور 1996.

[3]- المادة 03 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية السابق.

[4]- المواد من 215 إلى 217 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

[5] - Article 7/1 de la charte européenne de l'autonomie locale.

6 - la liberté d'exercice du mandat des élus locaux constitue une « liberté fondamentale ». (CE, 9 avril 2004, Vast, req. N°263759).

[7]- المادة 1/4 من الميثاق الأوربي للاستقلالية المحلية.

1. الحق في اللجوء إلى القضاء:

تنص المادة 11 من الميثاق على أنه ينبغي أن تحوز الجماعات المحلية الحق في الطعن القضائي لضمان حرية ممارسة اختصاصاتها واحترام مبادئ الاستقلالية المحلية المكرسة في الدستور والتشريع الداخلي.

ويتراوح حق اللجوء إلى الأجهزة القضائية في أوربا بين نظامين، أحدهما يخول الجماعات المحلية حق اللجوء إلى المحاكم الدستورية عندما ينص على حرية الجماعات المحلية في الدستور كما هو الشأن في ألمانيا والنمسا وإيطاليا والبرتغال، أما الثاني الذي يقوم على إقرار مبدأ الحرية المحلية في التشريع فإن وجود نظام قضائي إداري يعوض غياب نظام طعن خاص للجماعات المحلية أمام المحاكم الدستورية.

2. الرقابة الإدارية:

تبين أحكام الميثاق الأوربي لاستقلالية الجماعات المحلية من المواد 8 إلى 11 مضمون الرقابة الإدارية، والتي تركز على مشروعية الرقابة الإدارية، وتبين بأن هذه الرقابة ينبغي أن تكون رقابة مشروعية للتصرفات الإدارية. أما رقابة الملائمة فتعتبر استثنائية وتتعلق بالمهام الموكلة للجماعات المحلية بموجب تفويض.

كما يبين الميثاق بأن الرقابة الإدارية للجماعات المحلية يجب أن تمارس في إطار التناسب بين حجم تدخل سلطة الرقابة وأهمية المصالح التي ترغب في حمايتها[1].

3. الحق في التجمع ما بين البلديات:

يمكن للجماعات المحلية ممارسة اختصاصاتها بالتعاون والتجمع فيما بين الجماعات المحلية في إطار القانون لتحقيق أنشطة تتعلق بالمصلحة العامة. كما أنه يقع على الدول الأوربية الموقعة على هذا الميثاق الاعتراف بحق الجماعات المحلية الانضمام إلى تجمع للجماعات المحلية على المستوى الدولي لترقية المصالح المشتركة[2]. ويتحدد النظام القانوني لهذا التنسيق العابر للحدود فيما بين الجماعات المحلية وفقا لأحكام الميثاق الأوربي للاستقلالية المحلية، وكذلك أحكام اتفاقية الإطار الأوربية للتعاون العابر للحدود فيما بين الجماعات المحلية، حيث اعتبرت المادة الثانية منها أنه يعد تعاون عابر للحدود كل تشاور يهدف إلى تعزيز وترقية علاقات الجوار بين الجماعات أو الهيئات المحلية التي تخضع إلى طرفين أو أكثر من الأطراف المتعاقدة، وكذا إبرام الاتفاقات والتفاهمات التي تصب في هذه الغاية،

[1]- المادة 8 من الميثاق الأوربي لاستقلالية الجماعات المحلية.

[2]- المادة 10 من الميثاق الأوربي لاستقلالية الجماعات المحلية. أما في القانون البلدية الجزائري فقد نص القانون 11-10 على التعاون المشترك بين البلديات من المواد 215 إلى 217، ونص على التضامن المالي فيما بين البلديات من المواد 211 إلى 214.

ويمارس التعاون العابر للحدود في إطار صلاحيات الجماعات والهيئات الإقليمية كما هي محددة ضمن القانون الداخلي. كما أن مجال هذه الصلاحيات المحلية العابرة للحدود وطبيعتها غير منظم من هذه الاتفاقية[1]. أما فيما يتعلق بالتعاون العابر للحدود أو أي شكل من أشكال التوأمة فقد نص قانون البلدية الوطني على أنه تخضع توأمة بلدية ما مع بلدية أو أي جماعة إقليمية أجنبية أخرى إلى الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي وزير الشؤون الخارجية[2].

المطلب الثاني: حدود استقلالية البلدية في القانون الجزائري

تقتضي مسألة مناقشة درجة استقلالية المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مناقشة مظاهر ومعالم استقلال البلدية في ممارسة صلاحياتها ومهامها عن بقية الهيئات المركزية الأخرى (الفرع الأول)، ولأن هذه الاستقلالية لا يمكن أن تكون مطلقة فإنه ترد عليها قيود وضوابط ورقابة الأمر الذي يستوجب مناقشة درجة الرقابة المفروضة على البلدية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الطابع القانوني لمظاهر استقلالية البلدية

يخضع مفهوم الاستقلالية المحلية للموضوعية القانونية والقضائية، والذي يقتضي الخضوع لمبدأ الشرعية. وبذلك فإن استقلالية النشاط المحلي لا يقصد بها الافلات من كل صور وأشكال الرقابة. ونتيجة لا تتنافى الرقابة مع ممارسة الاستقلالية المحلية. ضمن هذا السياق يعتبر الفقه أن صور الرقابة الحكومية المفروضة على الجماعات المحلية تتداخل منذ عدة سنوات عديدة منها ما يتعلق بالرقابة المالية والرقابة الداخلية، رقابة التسيير، الرقابة الإدارية، التدقيق الداخلي والخارجي[3].

---

[1] - Art 2, de la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du 21 mai 1980.
http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/106
Consulté le 29/11/2015 à 20h.

[2]- المادة 106 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

[3] - Henry Michel CRUCIS, *L'évolution des contrôles de l'État sur les finances locales Objectivation - Complexification – Responsabilisation,* revue gestion et finances publiques, N° 11- novembre 2009. p. 941.

يعد الإقرار الدستوري[1] بكون المجالس المنتخبة قاعدة للامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، ومنطلقا لمناقشة حدود هذه السلطات اللامركزية في مواجهة السلطات المركزية وأساسا لتحديد مضمون مشاركة المواطنين.

ولتحديد مضمون هذه السلطات اللامركزية استوجب الأمر بيان المضمون القانوني لاستقلالية البلدية باعتبارها القاعدة الإقليمية للامركزية ومكانا لممارسة المواطنة وإطارا لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية[2].

وفي بيان وصفه لحدود استقلالية البلدية، نجد أن قانون البلدية نص على أن المجلس الشعبي البلدي يشكل إطار التعبير عن الديمقراطية محليا، وقاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية[3]، ونص التعديل الجديد على أن البلدية تشكل الإطار المؤسسي لممارسة الديموقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجواري[4]. وجاءت هذه الوظائف الحصرية للبلدية على المستوى المحلي كنتيجة للاعتراف بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي للبلدية[5]. ومن بين مظاهر تجسيد هذه الاستقلالية خول القانون البلدية بوضع معالم حدود إقليمها باتخاذ كافة الإجراءات التقنية والمادية المرتبطة بذلك[6].

واعتبر الفقه أن استقلال البلدية "هو نتيجة من النتائج المترتبة على ثبوت الشخصية القانونية للجماعات المحلية[7]"، وأن هذا الاستقلال منحصر في الوظيفة التنفيذية الإدارية على المستوى المحلي، وهو استقلال نسبي يمارس على ضوء القواعد المحددة له[8].

ولتحديد مجالات استقلال النشاط الإداري للبلدية كان لزاما التمييز بين الصلاحيات التي يمارسها رئيس البلدية باعتباره ممثلا للبلدية، والصلاحيات التي يقوم بها باعتباره ممثلا للدولة.

تتجلى مظاهر استقلالية البلدية من خلال خضوع منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي لنظام الانتخابات والعهد[9]، وأيضا للصلاحيات التي يمارسها باسم الجماعة الإقليمية

---

[1]- المادة 16 من الدستور الجزائري والمادة 17 من التعديل الدستوري لعام 2016 بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.

[2]- المادة 2 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 22 يونيو 2011. ج ر عدد: 37 /2011.

[3]- المادة 84 من القانون 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتعلق بالبلدية. ج.ر. عدد: 1990/15، الملغى بموجب القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

[4]- المادة 11 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

[5]- المادة الأولى من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية السابق.

[6]- المادة 8 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

[7]- د. مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة. مجلة مجلس الدولة، العدد: 2003/03. ص. 41.

[8]- د. مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص. 42.

[9]- المادة 62 من القانون 11-10 السابق.

المنتخب فيها[1]، بينما تشكل الصلاحيات التي يتمتع بها بوصفه ممثلا للدولة، صورة لعدم استقلالية النشاط الإداري المحلي، لأنه في هذه الحالة محدد ومراقب وخاضع للإشراف المركزي.

نص قانون البلدية على أن اختصاصات رئيس البلدية في تمثيل البلدية في جميع المراسيم التشريفية والتظاهرات الرسمية[2]، وفي كل أعمال الحياة المدنية والإدارية[3]، والمحافظة على حقوق وأموال البلدية، والميزانية، وإبرام عقود اقتناء الأملاك، إبرام المناقصات، اتخاذ قرارات التقادم، ورفع الدعاوى لدى القضاء، والمحافظة على الحقوق العقارية، وتوظيف العمال، والمحافظة على الطرق، وصيانة المحفوظات، كما يتولى رئاسة واستدعاء المجلس الشعبي البلدي، وتحضير جدول الأعمال، ويعد الميزانية، ويمارس السلطة السلمية على موظفي البلدية[4].

بينما عندما نستطلع الصلاحيات التي لا تدخل في نطاق استقلالية البلدية، وهي الصلاحيات التي يمارسها رئيس البلدية باعتباره ممثلا للدولة، نجد أن رئيس البلدية يتمتع بصفة ضابط الحالة الدنية، وصفة ضابط الشرطة القضائية[5]، كما يتولى السهر النظام العام والأمن العام والنظافة العمومية، والسهر على النظافة، ومكافحة الأمراض المعدية، واحترام قواعد التعمير وغيرها[6].

وإذا قمنا بتفحص الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس البلدية باعتباره ممثلا للبلدية نجد أن الصلاحيات التي توكل إليه تنحصر في صلاحيات إدارية محضة أو احتفالية، بينما نجد الصلاحيات التي يمارسها بصفته ممثلا للدولة، أكثر اتساعا وتعلقا بالحياة العامة للمواطنين.

وإضافة إلى هذا التضييق في طبيعة الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس البلدية باعتباره ممثلا للبلدية، فإن هناك جملة من القيود الأخرى التي تزيد من درجة التضييق على الاستقلالية التي تتمتع بها الجماعات المحلية.

الفرع الثاني: صور الرقابة على البلدية

وانطلاقا من كون الصلاحيات المحلية لا ينبغي أن تكون مطلقة ولا ينبغي أن تكون استقلالية الجماعات المحلية متعارضة مع مبدأ وحدة التراب الوطني، فإنه لابد أن تكون هناك قيود تمارس على صلاحيات البلدية في مواجهة السلطات الرئاسية.

[1]- المادة 62 من القانون 11-10 السابق.
[2]- المادة 77 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية السابق.
[3]- المادة 78 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية السابق.
[4]- المواد من 79 إلى 83 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية السابق.
[5]- المادة 68 من القانون 90-08 المتعلق بالبلدية الملغى السابق.
[6]- المواد من 85 إلى 95 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية السابق.

تشمل الرقابة المفروضة على المجلس الشعبي البلدي، الرقابة التي تسلط على النائب باعتباره عضوا في ا لمجلس، أو تسلط على المجلس بشكل كامل، أو من خلال الرقابة التي تفرض على أعمال وأنشطة المجلس الشعبي البلدي.

تشمل الرقابة التي تسلط على أعضاء المجلس الشعبي البلدي صور مختلفة منها ما يتعلق بتوقيف المنتخب بقرار من الوالي عندما يتعرض منتخب محلي لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة[1]، ويصدر الوالي قرار الإقصاء نهائيا من المجلس الشعبي البلدي، بالنسبة للمنتخب الذي تعرض لإدانة جزائية[2].

وحرصا منه على استقلالية المجلس وصيانته من كل تدخل تعسفي نص قانون البلدية على أنه لا يمكن حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده إلا بموجب مرسوم رئاسي بناءا على تقرير الوزير المكلف بالداخلية، كما شدد في حالات الحل وحصرها في الحالات القصوى التي يتعذر فيها سير عمل المجلس والتي أوردها كالتالي:

- في حالة خرق أحكام دستورية،
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس،
- في حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس،
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم اثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم،
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة،
- في حالة وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، بالرغم من الإعذار الذي وجهه الوالي للمجلس،
- في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها،
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب[3].

وفي حالة حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي خلال العشرة أيام الموالية للحل متصرفا ومساعدين عند الاقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية، وتنتهي مهامهم بقوة

[1]- المادة 43 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية السابق.
[2]- المادة 44 من القانون 11-10 السابق.
[3]- المادة 46 من القانون 11-10 السابق.

القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد[1]، كما تنتهي عهدة المجلس الجديد مع انتهاء الفترة المتبقية للتجديد العام للمجالس الشعبية البلدية[2].

وبغية صيانة خيارات المنتخبين وحقهم في اختيار منتخبيهم بكل حرية وشفافية فإن قانون البلدية نص على أنه في حالة وجود ظروف استثنائية تعيق إجراء الانتخابات البلدية وبعد تقديم تقرير الوزير المكلف بالداخلية لمجلس الوزراء، يعين الوالي متصرفا لتسيير شؤون البلدية. يمارس المتصرف الصلاحيات المنصوص عليها في قانون البلدية تحت سلطة الوالي. وتنتهي مهام المتصرف بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد[3].

ويعتبر الفقه أن "السلطة المركزية القائمة بالرقابة هي رئيس الجمهورية، ووزير الداخلية، ووزير المالية، ومختلف الوزراء فيما يخص مختلف الموضوعات التي تندرج ضمن قطاعاتهم[4]".

أما الرقابة المفروضة على مداولات المجلس الشعبي البلدي، فتقتصر فقط على بعض المجالات الحيوية منها ما يتعلق بالميزانية والمحاسبة، والتنازل عن الأملاك العقارية البلدية، ومنها ما يتعلق بقضايا تهم الأمن القومي وسيادة الدولة كقبول الهبات والوصايا الأجنبية، واتفاقيات التوأمة، بحيث لا يمكن تنفيذ هذه المداولات إلا بعد المصادقة عليها من الوالي[5].

كما يعاين الوالي بقرار مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تعد باطلة بقوة القانون في حالة المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، والتي تمس برموز الدولة وشعاراتها، وغير المحررة باللغة العربية[6].

خاتمة:

اتضح في ختام هذا البحث أن المعايير الأوربية للاستقلالية المحلية مكفولة ومحددة دستوريا وقانونيا في إطار احترام الدولة وقوانينها والسلمية الإدارية، وهو ذات المنحى الذي حرص المشرع التأكيد عليه صيانة للسيادة الوطنية.

كما اتضح بأن القانون المقارن يحدد الاستقلالية المحلية بعنصريها القانوني والمادي. يتضمن الشق القانوني حق الجماعات المحلية المنتخبة في الاستقلالية في تسيير الشأن العام

[1]- المادة 48 من القانون 11-10 السابق.
[2]- المادة 50 من القانون 11-10 السابق.
[3]- المادة 51 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.
[4]- د. مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص. 52.
[5]- المادة 57 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.
[6]- المادة 59 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

وذلك من خلال ممارستها لصلاحياتها التنظيمية، ويشمل الشق المادي القدرة الفعلية وهي مجموعة من الوسائل البشرية والمالية الخاصة والكافية.

وإن كان المشرع الجزائري قد أقر بالشق القانوني، فإنه لم يضع كل القواعد القانونية الخاصة بالمالية المحلية لكي تتمتع بالاستقلال المادي.

تخضع استقلالية الجماعات المحلية في القانون المقارن للقانون والذي ينص على خضوع التسيير المحلي لقواعد المسؤولية السياسية أو المسؤولية القانونية، بينما في النظام الجزائري ليست هناك رقابة سياسية، مما يضعف نظام الرقابة الشعبية واستقلال النشاط المحلي.

وخلافا لهذه النقائص نجد بأن القانون 11-10 استجاب إلى مجموعة من هذه المعايير بشكل مختلف.

كما كرس قانون البلدية حق الجماعات المحلية المنتخبة في الاستقلالية في تسيير الشأن العام وعزز من صلاحيات الجماعات المحلية في ممارسة صلاحياتها التنظيمية من خلال قانون البلدية ومختلف القوانين القطاعية الأخرى.

بهذا التوجه العام يكون المؤسس والمشرع الجزائريين قد واكبا جزئيا المتطلبات القانونية لاستقلالية الجماعات المحلية بما يتوافق مع متطلبات الاستقلالية في القوانين المقارنة، بحيث أن الاستقلالية المحلية لا تأثر سلبا على الوحدة الوطنية كما ل تأثر على صلاحيات الجماعات المحلية الأخرى.

كما يقوم المعيار الثاني على حرية النشاط، والذي ينبني على حرية ممارسة العهدة، والتي تقوم بدورها على ضمانات مادية متمثلة في التعويض المالي الممنوح للمنتخبين، والضمان الاجتماعي، وكذا حماية المنتخبين من الإجراءات المحتملة كالتعليق أو الطرد أو الحل، وهي كلها ضمانات نص عليها قانون البلدية الجديد. أما فيما يتعلق بالديمقراطية المحلية أو الجوارية، فقد كرس قانون البلدية مبدأ الانتخاب في التمثيل المحلي بحيث أضفى حماية كبيرة على صيانة المجلس المنتخب وجعله في منأى عن أي تدخل ونص ضمن حالات محصورة تشوبها عيوب جوهرية في التمثيل على الحل وشدد من إجراء الحل بحيث جعله يتم بمرسوم رئاسي.

أما المعيار الثالث فيقوم على تحديد مسؤولية الجماعات المحلية عن هذا التسيير وفقا لقواعد المسؤولية السياسية للمنتخبين من خلال الانتخابات، أو المسؤولية القانونية في إطار قواعد المنازعات الإدارية. ففي الشق الأول من هذا المعيار نجد بأن المنتخب المحلي في قانون البلدية الجزائري ليس مسؤولا سياسيا أمام منتخبيه، بينما تتقرر مسؤولية الإدارة وفقا لقواعد المنازعات الإدارية.

المراجع:

- مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة. مجلة مجلس الدولة، العدد: 03/2003.

- Claude SORBETS, *démocratie locale, citoyenneté et participation: des formes et des processus en question*. In annuaires des collectivités locales. Tome 22.
- Henry Michel CRUCIS, L'évolution des contrôles de l'Etat sur les finances locales Objectivation - Complexification – Responsabilisation, revue gestion et finances publiques, N° 11- novembre 2009.
- THOMAS WÜRTENBERGER, l'autonomie locale et régionale, principe directeur du droit constitutionnel en Europe, Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional ISSN 1138-4824, núm. 9, Madrid (2005).
- Marie-Luce Pavia, *la décentralisation: principe d'organisation territoriale de la république française*. Revue du conseil d'état, N° 03/2003.

- CC, 8 et 23 août 1985, 85-196 DC, évolution de la Nouvelle-Calédonie. http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-8174.pdf
- CC, 24 juillet 1991, 91-298 DC, Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-8770.pdf
- CC, 17 janvier 2002, 2001-454 DC, loi relative à la Corse. http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-667.pdf

- (CE, 9 avril 2004, Vast, req. N° 263759, la liberté d'exercice du mandat des élus locaux constitue une « liberté fondamentale ».
- La Charte européenne de l'autonomie locale et rapport explicatif, Editions du Conseil de l'Europe, mars 2010.
- La convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du 21 mai 1980. http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/106.

النصوص القانونية:

- دستور 1996.
- قانون 11-10 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 22 يونيو 2011. ج ر عدد: 37 /2011.
- قرار رقم 02/ق.أ./مد/2000 مؤرخ في 27 فبراير 2000، يتعلق بمدى دستورية المر 97-15 المؤرخ في 31 ماي 1997 المحدد للقانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى. ج.ر عدد: 07/ 2000.
- قانون 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتعلق بالبلدية. ج.ر. عدد: 15/1990، الملغى بموجب قانون 11-10 المتعلق بالبلدية