الجماعات الإقليمية أي مفهوم وأي اختصاص؟

Regional groups any concept and any jurisdiction ?

شويح بن عثمان*

جامعة جيلالي ليابس - سيدي بلعباس ، الجزائر

hamidou.2003@yahoo.fr

- تاريخ الإرسال: 2020/08/02 - تاريخ القبول: 2020/08/09 - تاريخ النشر: 2020/09/01

الملخص: تعتبر الجماعات الإقليمية في أي دولة أحد ركائز تنظيمها الإداري، تقوم بجزء هام من وظيفتها الإدارية والتنفيذية وتشكل امتدادا لإقليمها بكل مكوناته، أساس العلاقة بين الدولة والجماعات الإقليمية تحكمه مبادئ اللامركزية الإدارية.

وعليه، من الضروري معرفة مفهوم هذه الهيئات وما يميزها عن باقي المفاهيم المشابهة لها، وعلاقاتها بالسلطة المركزية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، في عملها مع باقي الإدارات اللامركزية المحلية ومجالات اختصاصاتها، محاولين إبراز دورها المزدوج في تحقيق التنمية وترقية البعد البيئي في إطار تطبيق قانوني البلدية والولاية، على الترتيب القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 ديسمبر 2011 والقانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012.

الكلمات الافتتاحية: الجماعات الإقليمية – مفهومها – اختصاصاتها – حماية البيئة.

Abstract: Regional groups is considered as a pillars of the administrative organization in any state, it does an important part of her administrative and executive function. It is an extension of its territory with all its components, the relationship between the State and regional groups governed by the principles of administrative decentralization. Therefore, it is necessary to know the concept of these bodies and what distinguishes them from other similar concepts, and their relations with the central authority, and in their work with the rest of the local decentralized administrations and their areas of competence, we try to mention the dual role in achieving development and upgrading the environmental dimension within the framework of the application of municipal and state laws, in order law 11-10 of December 22, 2011 and Law No. 12-07 of February 21, 2012.

Keywords: Regional groups - Its concept - Its terms of reference - Environment protection.

* المؤلف المرسل: شويح بن عثمان.

مقدمة:

تطور ظاهرة الجماعات الإقليمية رافقتها عدة دراسات فقهية وقانونية من طرف المهتمين محاولين تأطير هذه الظاهرة وإظهار معانيها وتحليلها، لتفادي التردد والشك والارتباك لدى القارئ وهو يتلقى جملة من الأفكار الأساسية المثقلة بكلمات ومصطلحات يكتنفها الغموض والإبهام، لاسيما تلك التي تجتمع فيها معاني متعددة ومركبة كعبارة الجماعات الإقليمية، مما قد تفتح مجال الجدال الفقهي والقانوني بين الفقهاء والقانونيين وعليه نحاول ضبط المفاهيم والمصطلحات بشكل يحسم الجدل بشأنها.

تبعا لذلك يكون من الأهمية بمكان التطرق إلى ماهية الجماعات الإقليمية والمفاهيم المتعلقة بها والصور المشابهة لها، وفحوى الكلمات المشكلة لعبارة "الجماعات الإقليمية" أو كما يفضل البعض تسميتها "بالجماعات المحلية"، كمرحلة أولى، لننتقل بعدها إلى مرحلة ثانية لا تقل أهمية عن سابقتها، نتطرق فيها إلى أهمية ومكانة هذه الوحدات في التنظيم الإقليمي للبلاد في الجزائر. ومجالات اختصاصاتها في المحافظة على البيئة هذا ما سيتم إثراؤه ضمن هذه الدراسة.

المبحث الأول: المفهوم العام للجماعات الإقليمية

تأصيلا لتاريخ النظم القانونية والسياسية، يجدر بنا بادئ ذي بدء التركيز على دقة ووضوح معاني ومفردات عبارة "**الجماعات الإقليمية**" قصد إعطاء تعريف منضبط لهذه الظاهرة يضمن كفاية وصدق مضمونها.

Collectivité locale, collectivité territoriale : quelles différences?

L’expression collectivité locale désigne dans le langage courant ce que la Constitution nomme "collectivité territoriale". En effet, jusqu’à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, les deux termes apparaissaient dans la Constitution : collectivité locale à l’article 34 et collectivité territoriale au titre XII. Mais depuis seule cette dernière expression figure dans la Constitution. Les collectivités sont donc désormais des **"collectivités territoriales", l’expression "collectivité locale, n’étant plus juridiquement fondée"**.

Les collectivités territoriales sont des structures administratives françaises, distinctes de l’administration de l’État, qui doivent prendre en charge les intérêts de la population d’un territoire précis. Ainsi une commune est-elle chargée des intérêts des personnes vivant sur son territoire. La définition et l’organisation des collectivités territoriales sont déterminées par la Constitution (art. 34 et titre XII), les lois et les décrets. Ces dispositions sont rassemblées dans le Code général des collectivités territoriales.

ففي علم القانون على وجه التحديد لا قيمة تذكر للتعبيرات المستخدمة إذا لم تكن قائمة على مصطلحات دقيقة تقتصر دلالتها على نمط محدد أو مفهوم متخصص[1].

وإن أخذنا هذا في الحسبان، يتعين بالضرورة إجراء تحليل دقيق للمفردات المشكلة لمجمل هذه العبارة أي "الجماعات الإقليمية" لنشرع بداية في تحديد بدقة مفهوم الجماعات الإقليمية لغة واصطلاحا وأساسها التشريعي.

المطلب الأول: المعنى اللغوي والاصطلاحي لكلمة الجماعة

يتخذ مفهوم الجماعة عدة مفاهيم ودلالات لغوية واصطلاحية حسب السياق المستعملة فيه منها.

أولا: المعنى اللغوي لكلمة الجماعة

شاع لدى شراح القانون العام استخدامهم مررا وتكرارا لمصطلح "الجماعة" إلا أنهم كانوا بوجه عام أقل اهتمام بتحديد معناه بشكل دقيق، وغالبا ما يقومون باستخدام ذات الكلمة "Collectivité" في إطار الدراسات المتعلقة بالنظرية القانونية للدولة كمرادف مع كلمة "Communauté" للإشارة إلى كافة أنواع الجماعات العامة على اختلاف مستوياتهم ومراكزهم في التنظيم الإداري للدولة[2]. وأحيانا يستخدمون كلمة "Société politique" كمترادف لتلك الكلمة للدلالة على الدولة بوجه خاص[3].

أما فيما يتعلق بتعبير "الجماعة الإقليمية" فقد تكرر استخدامه من جانب الفقه في إطار الدراسات المتعلقة بنظرية اللامركزية الإدارية الإقليمية، وذلك للإشارة إلى أشخاص القانون العام الإقليمية دون التقسيمات الإقليمية المركزية المجردة من حق التمتع بالشخصية المعنوية، ومن اللافت للانتباه في هذا

---

[1] هذا وقد أشار إلى هذا الطرح بحق Raymond Carré de Malberg بأنه من المنطقي في هذه المادة كما في كل مادة قانونية أخرى المصطلح اللغوي لا يمكن أن يكون مقبولا إلا بشرط أن ينطوي على مصطلحا خاصا بالنسبة لكل مفهوم معين، فخطر الكلمات ذات المعنى المزدوج يتمثل في أنها تفضي إلى خلط وتشويش الأفكار".https://fr.wikipedia.org/wiki/Raymond_Carré_de_Malberg.

Pour toute éclaircissement voir l'ouvrage de ce grand auteur intitulé contribution à la théorie général de l'état, tome 1, Sirey paris, 1920, p 86.

[2] محمد أحمد إسماعيل: مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية، دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية، ترجمة رسالة دكتوراه الدولة الفرنسية في القانون العام، دار الكتب والوثائق القومية، المكتب الجامعي الحديث، مصر، سنة 2012، ص 307/306

[3] في مصر استخدم المؤلفين في إطار دراستهم للدولة عدة تعبيرات مختلفة جماعة من الناس د/ فؤاد العطار: القانون الدستور ي، 1966/1965 أو جماعة سياسية د/ ثروة بدوي النظم السياسية الجزء الأول، القاهرة، سنة 1971، ص28

في المؤلفات الفرنسية يستخدم الفقهاء أيضا عدة تعبيرات مختلفة في نظريتهم المتعلقة بالدولة: جماعة سياسية" أو "مجتمع سياسي منظم ".

- Charles Eissenmann , les fonctions de l'états dans l'Encyclopédie Françaises , paris , 1964 , Tome x a, p 292.
- Georges Bardeau, taite de science politique, Tome V , les régimes politique , paris, 1970 , p 21

المقام أن علماء علم الاجتماع، هم الذين أولوا عناية خاصة بتحديد هذا المفهوم من زاوية اجتماعية محضة وتوصلوا بعد العديد من الأبحاث الشاقة إلى إيضاح معناه بدقة، مما يتطلب الاستعانة بهذا ضمن هذه الدراسة وبالتحديد حال تناولنا لمفهوم الاجتماعي للجماعات المحلية.

قبل الخوض في تحديد هذا المفهوم بصورة إجمالية لابد من إيضاح المعنى اللغوي والاصطلاحي لكل كلمة من مفردات التعبيرات المركبة منها عبارة "الجماعات الإقليمية".

ثانيا:المعنى الاصطلاحي لكلمة (الجماعة) [4].

وفق ما تضمنه معجم" *Robert هذا المصطلح " collectivité" له معنيان:

الأول يشير إلى مجموعة الأفراد المجتمعين طبيعيا أو من أجل بلوغ هدف مشترك (الجماعات الوطنية، الاجتماعية الجماعات المهنية).

وأما **الثاني** فإنه يشير إلى الملكية المشتركة أو شيوع وسائل الإنتاج بالمقابل معجم" la Rousse"[5]، أعطى لذات الكلمة معنى أكثر تحديدا حيث يشير إلى أنها تعني" مجموع الكائنات التي تشكل مجتمع ،من خلال المعنيين السابق عرضهما، يمكن أن نصل إلى القول أن المعنى المشترك للمصطلح محل البحث في كلا المعنيين يكمن في مجموعة إنسانية "groupement humain" أو مجموعة أشخاص "Groupement des personnes".

إن المعنى الذي يمثل القاسم المشترك لهذه المعاجم يمكن أن ينطبق بوضوح على كافة التجمعات الإنسانية، أيا كان شكلها الاجتماعي أو طبيعتها القانونية، مثل الاتحادات والنقابات المهنية بالنسبة للقانون الخاص، أو جماعات محلية، دولة... الخ التابعة للقانون العام.

في هذا الصدد، فإن المعنى المستخلص ينصرف في أن واحد إلى الجماعات الإنسانية التي نشأت اختياريا أو بطريقة القهر، فهو بذلك يقيم وزنا للتمييز ما بين الجماعات الطبيعية وغيرها من الجماعات

[4] Robert Dictionnaire et alphabétique et analogique de la langue Française, Tome I société du nouveau Littré, paris, 1966 p 821.
[*] Dictionnaires le Robert et le nom d'une maison d'édition Française, Créée en 1952, par Paul Robert Sous le Nom de Société du nouveau Littré, et Spécial dans la publication de Dictionnaire de la langue française.
[5] Nouveau La rousse Elémentaire, paris, 1967 p 147.

الصناعية المنشأة بقرار تسلط أعلى لا يراعي حرية الانضمام ألاختياري من جانب الأفراد المشكلين لماهيتها وجوهرها الاجتماعي[6].

تبعا لمبدأ التعميم والتخصيص لاستعمال هذا المصطلح " الجماعة" فإن لهذا الأخير مصطلحات أخرى مترادفة تعني ذات المعنى والتي يمكن حصرها في الكلمات الثلاث التالية:

"Groupe، Société،Communauté" دون إغفال ما يتضمنه كل مصطلح من معاني أخرى للدلالة على ظواهر أخرى، وبإجراء مقارنة بين كافة المصطلحات المطروحة يتضح أن المصطلح الأكثر دلالة على موضوع البحث هو ما وقع عليه الاختيار مسبقا"Collectivité" فهو يشير مباشرة إلى حقيقة المجتمعات الإنسانية المرتبطة بنفس المكان وبوحدة المصلحة.

المطلب الثاني: المعنى اللغوي و الاصطلاحي لمصطلح المحلي او الاقليمي

باستغلالنا من جديد لمعجم "Robert" نجد أن مصطلح " Local" يمكن أن يستخدم كصفة لدلالة على وصف مرتبط بمكان أو موضوع أو محل ويكون مقابلا لكلمة "générale" والتي تعني العمومية في إطار علم الاجتماع أو التاريخ وكل ما يتعلق بوصف الأشياء المقدسة، كما وقد تقابل كلمة" قومي nationale" حيث الحديث على الأخلاق والتقاليد المحلية وإما أن يكون له استخدام لكلمة مركزي "central" حيث الحديث عن الإدارة المحلية والسلطة المحلية[7].

أما حين يستخدم المصطلح باعتباره اسما مذكرا فإنه يدل على مكان معين له صفات خصوصية من حيث الموقع والمكان المحدد.

يفهم من ذلك أنه حال اقتران تلك الصفة (الإقليمي) بلفظ الجماعة فإن ذلك مؤداه الإشارة إلى نوعية محددة من الجماعة العامة الإقليمية القائمة على جزء من إقليم أكثر اتساعا يتبع الجماعة الوطنية (الدولة)، وهذا ما يفسر القول أن الجماعة المحلية تعد في المقام الأول جماعة إنسانية ذات الأساس إقليمي[8].

---

[6] محمد أحمد إسماعيل، مرجع سابق، ص 309/308

[7] Voir Robert, Sus référencié Tome 1v, paris, 1966 ; p 131, et, aussi, nouveau Larousse élémentaire, op.cit. paris; 1967, p 414.

[8] محمد أحمد إسماعيل، المرجع السابق، ص، 310.

ومن هنا، لا يمكن فصل الإقليم عن الجماعة الإقليمية: إذ لا يتصور عاقلا أن توجد جماعة إنسانية بغير وعاء إقليمي، هذا المعنى العام يمكن أن ينطبق إذن على الجماعة الإقليمية التي تشغل جزء من إقليم أكثر اتساع وهو إقليم (الدولة) أيا كان طبيعة هذه الجماعة الإقليمية وتحت أي مسمى أو نشاط قانوني الذي تمار سه وفق النظام القانوني السائد في الدولة.

الجدير بالذكر، أن الجماعات المحلية (كإقليم جزئي) في ارتباط وثيق بالدولة (كإقليم كلي) إلا أن ظاهرة الجماعات الإقليمية في اعتقادنا تشكل حقيقة وكلا متميزا في حد ذاتها في نظامها القانوني وطرق تسييرها وعلاقتها العمودية مع السلطة التنفيذية في إطار نظام المركزية الإدارية، وكذا دائرة نشاطها الفوقي وهي تخضع وتمارس نظام اللامركزية الإدارية.

المبحث الثاني: تحديد المفهوم الخاص للجماعات الإقليمية

ضمن نسق المفهوم العام للجماعات الإقليمية تندرج تحته مفاهيم خاصة تستمد منها هده الوحدات قوة وجودها ومشروعية عملها.

المطلب الأول: المفهوم الاجتماعي للجماعات الإقليمية

تبعا لمفهوم علماء الاجتماع، الجماعة الإقليمية تقوم على أساسيين **هما:** إقليم مكاني وعاطفة الانتماء للجماعة وينظر إليهما من ناحيتين [9].

فمن **الناحية العملية:** تعتبر الجماعة الإقليمية بمثابة مجموعة مكانية قد تتحول بفعل النشاط السكاني ما يعرف حاليا بـ(الحركة التنموية) من جزيرة صغيرة إلى تجمع هائل قد يرتقى إلى مصف العاصمة.

ومن **الناحية النظرية:** تتشكل الجماعة الإقليمية من روابط قائمة بين الشعوب وبواسطة الأشخاص الذين يشكلون نوعا من التنظيم المشترك لمتابعة مصالحهم.

نتيجة لهذا التصور (العلمي والنظري)، الجماعة الإقليمية تكون في أن واحد شعبا إقليميا وتفاعل بين الناس، بفعل الحياة المشتركة التي يقتسمونها، والنظم التي تنظم حياتهم.

[9] محمد أحمد إسماعيل، نفس المرجع، ص، 311، وما يليها.

الجدير بالذكر في هذا المقام، أن المفهوم الاجتماعي للجماعة الإقليمية كان محل دراسة معقمة في إطار علم الاجتماعي الإنساني من قبل عدة مدارس منها الفرنسية، الألمانية والأمريكية الدين أولو عناية لتحديد المقصود من هذه الظاهرة، وتبانية دراستهم ونتائجهم في ذلك.

في سياق ما يذكره أحد المهتمين بهذه الدراسات، يقول[10]: إذا كانت الجماعات هي نفسها مضطرة إلى اللجوء لغيرها للوفاء باحتياجات أفرادها، فهي بذلك تعتمد على جماعات أخرى لنفس الغرض[11]، فالجماعة الإقليمية هي بمثابة (وحدات جوار،أحياء، قرى، تجمعات سكانية كبرى) ينتقل الفرد بين جماعة وأخرى لتلبية حاجياته عمل، تسوق...الخ فهو مضطر إلى ذلك، إذ كل جماعة محلية ليس بإمكانها إشباع كل متطلباته لوحدها[12].

إن كنا نقر بأن المفهوم الاجتماعي للجماعة الإقليمية يرتكز على عناصر الشعب والإقليم إضافة إلى عنصر العاطفة وروح التضامن بين أفراد الوحدة، ومن خلاصة ما تقدم، يتبين بوضوح أن مصطلح الجماعة المحلية "Communauté" هو محل تحفظ في استخدامه خشية التعرض لمخاطر الوقوع في الخلط والتشويش، مما ينعكس سلبا على التمييز الحقيقي بين المفاهيم الاجتماعية والقانونية، التي ينبغي أن يكون لكل منها مصطلحاتها التي تعبر بصدق عن مدلولها.

فمصطلح (Communauté locale) السائد في علم الاجتماع يتضمن قدرا كبيرا من المغالاة والتجاوز في المضمون بما لا يتوافق مع معطيات الحقائق المعاصرة للجماعات الأصلية. مما يتطلب استخدام مصطلح "collectivité Locale" الشائع في الدراسات القانونية الذي يعبر بشكل مباشر عن حقيقة تلك الجماعات الإقليمية المعاصرة[13].

---

[10] Voir : Jean – François Médard , Communauté locale et organisation Communautaire aux états -unis , cahiers de la Fonction nationale des sciences politiques , no 17 Armand colin , paris ; 1969 , p 18 .

[11] إشارة إلى التعاون اللامركزي في أحد مظاهره " التضامن" اللامركزي المحلي بالمفهوم الحالي" ، انظر في ذلك، شويح بن عثمان ، التعاون الدولي اللامركزي للجماعات المحلية تطبيقات داخلية و مقاربة جديدة في العلاقات الدولية،مجلة الحقوق و الحريات ،مخبر حقوق الإنسان والحريات الأساسية ، جامعة بوبكر بالقايد تلمسان، العدد1017،15 ص 126 الى.141.

[12] في هذا المعنى أشار الأستاذ: martin MC أن نتيجة التغيرات عدة لتلبية حاجياته، مما أفقد الجماعة المحلية جزءا من معناها القديم، فأصبحت لا تحوز وصف الخلية الأساسية وفقدت تدريجيا وحدتها الإقليمية

Voir : son article, sous-titre, « A propos d'un droit des collectivités locales », publie dans la Revue des finances communautés, paris, novembre, 1966, n°11, p 390.

[13]محمد أحمد إسماعيل: المرجع السابق، ص 319.

المطلب الثاني: المفهوم القانوني للجماعات الإقليمية

رغم أهمية العناصر الاجتماعية السابق ذكرها أعلاه، في تكوين الجماعة الإقليمية بصفتها وحدة اجتماعية، إلا أن على المستوى القانوني لا يمكن لهذه العناصر أن تنشئ بنفسها جماعة الإقليمية بالمعنى القانوني ،كونها مجردة من الوسائل الخاصة بتأسيس الوحدة القانونية للجماعة المعنية، مما يبطل الظن بأن وجود هذه العناصر كفيل بأن يؤدي بالضرورة إلى العبور من الإنشاء الاجتماعي إلى الإنشاء القانوني.

اعتبارا من أن الجماعة الإقليمية ينظر إليها كحقيقية اجتماعية بالدرجة الأولى، فوجودها القانوني هو عمل لاحق على الوجود الطبيعي أو الواقعي وهذا يعني أن الجماعة المحلية الاجتماعية تعد وحدة عضوية ومصالح مشتركة وتشكل حقيقة اجتماعية تترجم على النطاق القانوني بالشخصية المعنوية[14].

ما يجب ذكره في هدا المقام، أن لكل تنظيم قانوني أساس أو أصل اجتماعي والجماعة المحلية كظاهرة قانونية لا تكون نتاج طبيعي ولا تدين في وجودها لأي عنصر اجتماعي سابق لتنشئتها كحقيقة قانونية، فهي دائما من صنع السلطة العامة[15] والتي تتولى رسم فضائها القانوني وضبط مجالات نشاطها، وتقليدها للشخصية المعنوية لجعلها قادرة على النفاذ إلى عالم المعاملات القانونية.

هذا التفصيل، ينفي كليا فكرة أنه يمكن أن نتصور وجود جماعة إقليمية ذات شخصية قانونية من صنع الطبيعة إذ يجب أن يوجد عمل محسوس وملموس السلطة يضفي عليها الشخصية المعنوية العامة[16].

في ذات السياق، ومن منظور التجربة الفرنسية يقول المفكر الفرنسي (François -Paul) بأن:" الجماعة الإقليمية تكون متميزة قانونا بواسطة العقل وتكون بمثابة خليقة الفن القانوني التي لا يحق إدراكها ولن يكون لها معنى إلا في إطار القانون"[17].

---

[14]أحمد محمد إسماعيل: المرجع نفسه، ص 325.

[15]يكون الإنشاء بنص تشريعي (دستوري أو قانوني) مثال حالة الجماعة الإقليمية في الجزائر، أنظر المواد رقم 15 و16 من دستور 1996، ج.ر.ج.ج العدد 76 لسنة 1996 ،المعدل بالقانون رقم16-01 المؤرخ في 6 مارس2016 ،ج.ر.ج.ج. عدد 14 لسنة 2016.

[16]Ernest Forsthaff, traité de droit administratif allemand, traduction de Michel Fremont, Bruxelles. 1969 P 706et 707.

Voir, par. Ex (Article L2113-1) concernant la commune, et (Article L3121-2) relative au département .du CGCT.

Voir, par. Ex (Article L2113-1) concernant la commune, et (Article L3121-2) relative au département .du CGCT.

[17]François Paul Benoit ; le droit administratif français, Dalloz, paris ; 1968, p 17.

تمتع الجماعة المحلية بالشخصية القانونية ضمن الإطار التشريعي والتقسيم الإقليمي المحدد لها، يمنح لها حق الاعتراف من طرف السلطة المنشئة (السلطة العامة) بأن تكون فاعلا قانونا، قادرا على كسب الحقوق والالتزام بالواجبات، وممارسة الاختصاص، وحق اللجوء إلى القضاء، وأن يكون له ذمة مالية مستقلة"[18].

يتضح من ذلك أن الجماعة الإقليمية لا تكون مجرد تقسيم بسيط أشبه بتقسيم إقليمي داخلي لا تملك الاستقلالية الإدارية والمالية بكل مظاهرها المعروفة ،بل لها حياة قانونية ذاتية، تسعى بواسطة أجهزتها الخاصة لإشباع معظم الاحتياجات المحلية، في حدود القواعد المفروضة بواسطة النظام القانوني السائد.[19]

وعليه، سيكون من الضروري ملاحظة أن فقه القانون العام وبالتحديد في فرنسا، لقد إعتاد على استخدام مصطلح الجماعة المحلية "la collectivité locale" للإشارة بشكل خاص إلى تلك الجماعات الإنسانية التي تشغل جزء من إقليم الدولة والتي اعترف لها المشرع بصفة الشخصية القانونية العامة الإدارية.

وتبعا لذلك، فإن الجماعات الإقليمية تعتبر كائنات قانونية، مميزة عن كافة الأشخاص المعنوية الأخرى خاصة كانت أو عامة بل حتى على الدولة في حد ذاتها، ولكن لا يعني ذلك أن هذه الجماعات قد أصبحت مستقلة عن الدولة بسبب تمتعها بالصفة القانونية التي جعلت منها شخصا من الأشخاص القانون العام الذي له وجود قانوني مستقل[20].

ذلك لأنها مازالت تستمد استمرار وجودها القانوني وبقائها ككيان قانوني من قوة وجود الدولة، كما وأنها تشغل دائما درجة أدنى من الدرجة التي تشغلها الدولة في النظام القانوني السائد التي تحتل فيه الدولة قمة الأشخاص المعنوية العامة.

وفي المقابل، هناك من يتبنى تسمية الجماعات الإقليمية ويفضل استخدامها عن تسمية الجماعات المحلية كقاعدة للتنظيم الإداري اللامركزي الإقليمي كون التسمية الأولية هي التسمية القانونية والدستورية

---

[18]François. Paul Benoit, le droit administratif français, Dalloz, paris, 1986, p17.

[19]Jean Rivero, la décentralisation de l'administration traitée de science politique, Tome II, 2éme édition, L.GD.J, Paris, 1967, p.396.

-Voir aussi Henry Puget, les institutions administratives étrangères, Dalloz, Paris, 1969, p14.

[20]محمد أحمد إسماعيل: مرجع سابق، ص 328.

الصحية تبعا لما تضمنه نص المادة 15 من الدستور الجزائري لسنة 1996[21] المعدل بقولها "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية والبلدية هي الجماعة القاعدية وأن التسمية الثانية" الجماعات المحلية" فهي تسمية سياسية أكثر منها قانونية شاع استعمالها في الخطابات السياسية وتداولها رجال السياسة ورؤساء الأحزاب.

ولكن الملفت للانتباه حتى المحررات والرسائل الرسمية المتداولة بين مختلف الإدارات حالة الجزائر"سواء كانت إدارة عامة أو محلية قضائية وحتى عسكرية نجد أنها تحمل شعار الوزارة المعنية حتى مسمى وزارة الداخلية والجماعات المحلية بل أكثر من ذلك يتم تقديم صاحب هذه الحقيبة الوزارية السيادية تحت هذا المسمى أيضا ويمضي ويصادق على الاتفاقيات دائرة اختصاصه باسم السيد الوزير الداخلية والجماعات المحلية السؤال الذي يطرح نفسه بجدية أكثر ما مكانة هذه التسمية بين الأساس الدستوري والقانونية من جهة ومن بين التطبيقات العملية المتداولة من جهة أخرى.

بالرجوع إلى ما هو معمول به في النموذج الفرنسي والذي يغلب عليه استعمال الجماعة الإقليمية collectivité territoriale.كقاعدة عامة يعرف الجماعة الإقليمية بأنها:

« Une collectivité territoriale est une administration autre que celle de l'état, c'est une personne morale de droit public, elle est donc investi de prérogatives d'intérêt général ce qui implique, qu'elle doit prendre en charge les intérêts d'une population d'un territoire donné. La personnalité morale lui permettre d'agir en justice et de conclure des contrats ».[22]

وان فكرة الجماعة الإقليمية "les collectivités territoriales" تقوم على أربعة مبادئ أساسية وهي:[23]

1- حرية الإدارة المحلية والذي يتجسد من خلال المجلس المنتخبة لما يتمتعون به من سلطة تنظيمية لممارسة اختصاصاتهم.

Principe de libre administration des collectivités: les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.[24]

---

[21] ينظر ج.ر.ج.ج عدد 76 لسنة 1996، المعدل، مرجع سابق.

[22] **Consulté sites internet suivants** :
http://www.region-bourgogne.Fr/que-sont- les collectivités locales?... le 08-08-2018 à 15h :06mn.
www.Toupie.org, « toupictionnaire » : le dictionnaire de la politique. le 08-08-2018 à 15h :20mn.
http://fr.wikipedia.org./wiki collectivités-territoriales en France. le 08-08-2018 à 15h : 45mn

[23]Voir site internet suivant : http://www.dadar.gov.fr.

2- مبدأ وصاية الجماعة إقليمية على جماعة إقليمية أخرى كون كلاهما يتمتع باختصاصات مستمدة من القانون[25].

Principe de non tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre qui découle du principe précédent : puisque les collectivités s'administrent librement, aucune d'entre elles ne peut dicter à une autre la manière dont elle doit agir[26].

3- مبدأ الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية [27].

Principe d'autonomie financière des collectivités territoriales: les collectivités bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement. Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités doivent en représenter une part déterminante. C'est à dire que les collectivités ne doivent pas dépendre majoritairement des dotations de l'Etat.[28]

4- مبدأ المراقبة البعدية للدولة.

L'état exerce un contrôle sur l'action des collectivités, mais ce contrôle n'est effectué qu'après l'intervention des collectivités.

في ذات السياق المفاهيم لتحديد مفهوم مصطلح الجماعة المحلية والإقليمية يطرح باستمرار السؤال التالي: كيف تحدد مفهوم الجماعة المحلية؟

Comment définir une collectivité locale ?

ليساهم "المجلس الجهوي الفرنسي لمنطقة بورقون"

« Bourgogne conseil régionale »[29]

---

[24]Voir, article 34 et 72 de constitution, France, sus référencie.

[25]**Ici**, il faut préciser que les collectivités disposent de compétences propres qui sont prévues par la loi et d'une clause de compétence générale » qui autorise une collectivité à se saisir de compétences autres que celles qui lui sont strictement attribuées par la loi, dès lors qu'elle juge utile de le faire pour l'intérêt public local, départemental ou régional.

[26]Article L1111-3 Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), dernière modification du texte le 17 novembre 2016- document généré le 29 novembre 2013- copyright (C) 2007-2008 Légifrance. (La répartition de compétence entre les communes, les départements et les régions.

[27]A Rekiav (V), l'autonomie financière des collectivités territoriales au regard de la loi organique n°2004-758 du 29 juillet 2004 prise en applications de l'article 72-2 de la constitution revue du trésor, n° 3-4, 2005, pp 161-167.

[28]Article 72-2 de la Constitution Français sus indique.

[29]**Consulté site internet suivant** :
www.region-bourgogne.fr.
- Le **conseil régional de Bourgogne** est un conseil régional (collectivité territoriale française) administrant la région Bourgogne. Le terme peut aussi, dans une acception plus restreinte, désigner l'assemblée élue qui définit la politique de cette collectivité. Il siège à Dijon, au 17 boulevard de la Trémouille, place présidentiel.

في تقديم تعريف الجماعة المحلية بقوله:

« Une collectivité locale est une collectivité territoriale. Si la première expression est employée dans le langage courant, la Constitution et le droit, quant à eux, préfèrent parler de collectivité territoriale ».

ضمن هذا الطرح يقدم الأستاذ الدكتور : Yves Frévilles*

وجهة نظره بخصوص إشكالية التداخل بين عبارة الجماعات المحلية والجماعات الإقليمية" من حيث ضرورة ضبط هذين المصطلحين وحسن توظيفهما في سياقهما القانوني والسياسي.

وذلك من خلال ما تضمنه ملخص مداخلته بعنوان[30] ليتوصل إلى معاني المصطلحات من منظور الدستور الفرنسي والقانون الإداري الفرنسي وفق الشرح والتفصيل التالي[31].

أما فيما يخص المفهوم القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر بداية نتطرق إلى مفهوم البلدية كجماعة محلية إذ اعتبر ها المشرع من خلال قانون البلدية رقم67-24 المؤرخ في8 يناير 1967 هي البنية الأساسية لنظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي. وذلك تبعا لمضمون المادة الأولى منه هي: **الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية.** وهذا ما سيؤكده أدناه المؤسس الدستوري فيما يتعلق بأداة إنشاءها، التي تكون بموجب القانون أي من اختصاص السلطة التشريعية.

بعد أن تبنت الجزائر التعدد السياسية و الحزبية بموجب نص دستور1989، صدر قانون البلدية رقم90-08المؤرخ في 7 ابريل1990، لمسايرة المتغيرات والمستجدات. إذ نصت المادة الأولى منه على:

---

*Professeur émérite d'université, vice-président de l'autorité de la statistique publique, ancien parlementaire froncé.

[30] -Synthèse de débats ''Les collectivités territoriales sont-elles trop dépensières ?''. Les Cafés de la statistique, soirée du 13 janvier 2015, SFDS (Société Française de Statistiques).
Pour complément d'information, consulter site internet ci-après : www.SFDS.ASSO.Fr/321-les cafés de la statistique.

[31] -**Un peu de vocabulaire** : Les collectivités territoriales sont des structures administratives françaises, distinctes de l'administration de l'Etat, qui doivent prendre en charge les intérêts de la population d'un territoire précis. ''Elles s'administrent librement dans les conditions prévues par la loi par des conseils élus''. (Art. 72 de la constitution). Sont définies comme collectivités territoriales : les communes, les départements (dont les cinq départements d'outre-mer-dom) les régions (dont les cinq régions d'outre-mer), les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer-com.).
A noter que l'expression collectivité locale désigne dans le langage courant ce que la constitution nomme « collectivité territoriale ». En effet, jusqu'à la révision constitutionnelle =du 28 mars 2003, les deux termes apparaissaient dans la constitution : collectivité locale à l'article 34 et collectivité territoriale au titre XII. Mais depuis la révision seule cette dernière expression figure dans la constitution, les collectivités sont donc désormais des « collectivités territoriales », l'expression « collectivités locales » n'étant plus juridiquement fondée.

أن البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي، وتحدث بموجب القانون.

الملاحظ أن هذا التعريف لم يختلف كثيرا عن ما هو وارد في قانون البلدية لسنة 1967، اذ أعتبرها الخلية الأساسية في بناء الدولة، الشيء الجديد هو اعترافه لها بالشخصية المعنوية.

ونظرا للثغرات التي اعترت قانون البلدية رقم90- 08المؤرخ في7افريل1990، إذ بعد20سنة من التطبيق لم يعد قادرا على تسوية الإشكالات المطروحة التي تعترض هده الهيئة ورغبة في توسيع صلاحياتها،صدر قانون البلدية رقم11-10 المؤرخ في 22 ديسمبر2011، وعلى غرار قانون البلدية لسنة 1990، بين المشرع أن البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدة للدولة، فهي هيئة إدارية لامركزية إقليمية قاعدية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلالية المالية يتم انشاؤها بموجب القانون ،كما جعل منها الإطار المؤسساتي لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

ما تم قوله على البلدية،ينطبق على الولاية كجماعة إقليمية، فما هي المفاهيم القانونية التي أوردها المشرع بخصوصها عبر الفترات والظروف المختلفة التي صدرت فيها قوانين الولاية.

اعتبر الأمر رقم 69-38، المتضمن قانون الولاية في مادته الأولى: **أن الولاية هي جماعية عمومية محلية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية...، وإنها وحدة إدارية تمثل جزء من إقليم الدولة ومقاطعة إدارية للدولة تمثل جهة عدم التركيز.**

وعليه، فالمشرع حدد مفهوم الولاية من خلال توضيح طبيعتها القانونية فتارة تمثل هيئة لامركزية إقليمية، وأحيانا أخرى تجسد هيئة عدم التركيز وإنها تتشكل من ثلاثة هيئات تتمثل في المجلس الشعبي الولائي، المجلس التنفيذي للولاية والوالي، بينما بين قانون الولاية رقم90-09 المؤرخ في 7 ابريل 1990 بأنها تتشكل من هيئتين هما : المجلس العبي الولائي والوالي.

ونظرا لعدم مسايرة القانون السابق ذكره للتحولات العميقة التي عرفتها الجماعات المحلية وقلت انسجامه مع الصعاب التي تعترض تطبيقه والرهان على الدور الجديد للولاية كمحرك اقتصادي، صدر القانون رقم 12-07المؤرخ في21 فبراير2012، أشارت المادة الأولى منه إلى: **الولاية جماعة إقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلالية المالية.** إن هذا التعريف أكثر تفصيل من التعريف

الوارد في قانون الولاية لسنة 1990 فبعد الإعلان على أن الولاية جماعة إقليمية أضافت المادة الجديدة عبارة **الدولة.**

من خلال ما تم عرضه يتضح أن المشرع في قانون الولاية لسنة2012، كان أكثر تفصيلا في تحديد الطبيعة القانونية للولاية باعتبارها هيئة لامركزية في الفقرة الأولى من المادة الأولى وهيئة عدم التركيز، أي هناك ازدواجية في طبيعتها القانونية، لكن الأشكال المثار في ما هي الطبيعة القانونية الغالبة سنحاول الإجابة عن دلك لحقا من خلال ما سنتطرق إليه في مظاهر استقلالية الجماعات المحلية.

المطلب الثالث: المفهوم الدستوري للجماعات الإقليمية

إن تأصيل تعريف والاعتراف بوجود جماعات إقليمية مستمد أساساً من الدستور، ضمن إطار التنظيم الإقليمي والإداري للبلاد، على اختلاف طبيعة النظم السياسية التي أنشئت بموجبها دساتير الدول. وكل من فرنسا والجزائر لا يخرجان عن هذه الدائرة (دائرة اختلاف الدساتير من حيث الإنشاء وطرق التعديل وما قيل وكتب عن مدى مشروعية وشرعية ذلك بالنسبة للجزائر؟). دراستنا لا تتطرق إلى هذا الموضوع، بقدر ما تقتصر على محاولة معرفة وإظهار النص الدستوري الدال على وجود الجماعات الإقليمية.

ففي فرنسا، نجد أن قانون الجماعات الإقليمية [32](Collectivités territoriales) مقنن ضمن القانون العام للجماعات الإقليمية[33]، وتبعاً للدستور الفرنسي، الجماعات الإقليمية ترأسها وتسيرها بكل حرية مجالس منتخبة، وتتمتع هذه الهيئات بالشخصية الاعتبارية والاستقلالية المالية[34] وأن عملية هيكلة وإعادة

[32] -On entend par collectivités territoriales (la notion de collectivité locale n'existant plus depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003) les collectivités qui ont un pouvoir d'action sur un territoire défini (commune, département, région, etc.).

[33]- voir, code général des collectivités territoriales, (partie législative).

[34] -**Voir**, le titre XII, de la constitution leur est consacré, l'article 72, alinéa 2 consacré le principe de subsidiarité sans le définir très précisément. La répartition des compétences entre les échelons est renvoyée au code général des collectivités territoriales. Les articles 72 alinéa 3 et 72.2 posent les principes de libre administration et d'autonomie financière. L'article 72-1 =les bases du référendum local et du droit de pétition. L'article 72 alinéa 4 fixe la possibilité =de l'expérimentation locale qui nécessite une loi organique. L'alinéa 5 de l'article 72 dispose qu'aucune collectivité ne peut exercer de tutelle sur une autre, mais que des politiques communes peuvent être menées par une collectivité ''chef de file''.

Voir aussi :

Madjid Gantas et Samira Hellou : ''L'autonomie financière des collectivités locales et le développement territorial'', une approche comparative entre l'Algérie et la France, laboratoire d'économie et gestion, les cahiers du MECAS, N° 4 décembre 2008, la France.

تنظيم الجماعات الإقليمية، من خلال تتبع مختلف محطات تطور مسار تاريخ الدستور الفرنسي نجد أنها مرتبطة ارتباطا وثيقا باللامركزية الإدارية[35].

فيما بعد، وبالضبط أواخر الستينات، حدث تغير مهم فيما يسمى باللامركزية الإدارية، حيث ظهرت ما يُسمى''les actes majeurs'' وكان ذلك في سنة 1982 و2003[36]. وحالياً تم بعث فكرة البحث عن طريقة وإعداد تقارير من طرف لجنة هيكلة الجماعات المحلية ليتم فيما بعد تجميعها وإيداعها وإبداء الرأي حولها. وهذا بعض ما تضمنه التقرير[37]. ثم إن إعادة تنظيم وهيكلة الجماعات الإقليمية كان كذلك بناءً على طلب رئيس الجمهورية الفرنسية[38]، والغرض من هذه الهيكلة بالدرجة الأولى هو توضيح ''clarifier'' اختصاصات الجماعات الإقليمية، في إطار فصل السلطات بين الدولة والجماعات الإقليمية تبعاً لفقه اجتهاد المجلس الدستوري حول ما يسمى بـ ''mille-feuille administratif'' وتداخل[39] الاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية.

إن تطور اللامركزية مهم بالنسبة للديمقراطية، لأنه يقرب عملية اتخاذ القرار على المستوى المحلي للتكفل الإيجابي بانشغالات المواطنين ويقلص دائرة ومستويات تعامل الإدارة المركزية مع المواطن، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، هي (أي اللامركزية) بمثابة آلية توازن بين نشاط سلطات الدولة وهي تمارس مهامها لتلبية حاجيات أفرادها، وهذا ما يفهم من بعض النداءات والأصوات المتعددة المطالبة باعتماد وتطبيق ما يسمى "بالدستور الداخلي" أو المحلي، ويتضح ذلك من خطاباتها السياسية.

ضمن هذا السياق، تثار إشكالية كيف يتم توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية؟

---

[35]- ''C'est-à-dire le lent mouvement de reconnaissance d'une autonomie juridique au profit d'entités locales'', M. Verpeaux, Droit des collectivités territoriales, paris : PUF, 2ème éd., 2008, p 1.

[36] -L'acte I de la décentralisation désigne un ensemble de lois adoptées autour de l'année 1982, dont notamment la loi dite Defferre n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (J.O. 3 mars 1982, p 730).
L'acte II de la décentralisation désigne, quant à lui, la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 (J.O. 29 mars 2003 et ses suites.

[37] -''Aujourd'hui, à nouveau, la réflexion est relancée sur la manière la plus efficace d'organiser nos institutions territoriales, un récent rapport, Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par Edouard Balladur, remis le 5 mars 2009 au président de la république.

[38]Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales a été adopté en conseil des ministres le 21 octobre 2009.

[39] -''Est si souvent dénoncé l'enchevêtrement'', : Selon, l'expression adaptée dans le rapport d'information pour la commission des lois de l'assemblée nationale, rédigée par les députés Jean-LueWarsmann, Didier Quentin, et Jean-Jacques Urvoas.

إجابة عن ذلك، إن عملية توزيع الاختصاصات موضوع الإشكالية المذكورة أعلاه، تتم على مستويين.

المستوى الأول: التوزيع السلبي للاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية.

بالإضافة إلى ما تضمنته المادة 34 من قانون الجماعات الإقليمية، نجد كذلك المادة 72 من نفس القانون في فقرتها الثالثة تنص على ''ces collectivités s'administrant librement''، يفهم من ذلك حرية إدارة الجماعات الإقليمية لها قيمة دستورية، ويبقى على عاتق المجلس الدستوري مهمة تحديد و بدقة المتطلبات المادية لهذا المبدأ[40].

المستوى الثاني: التوزيع الإيجابي للاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية.

القانون الدستوري المؤرخ في 28 مارس 2003، ضمن الباب المتعلق بالتنظيم اللامركزي للبلاد، أدخل تعديلات جديدة كالحق في وضع دستور محلي، وبالأخص وضع مبدأ أولوية الاختصاص للجماعات الإقليمية من خلال مراعاة مبدأ التبعية إلى الدولة ومبدأ ما تتمتع به من تفويض الاختصاص المنصوص عليه في الدستور[41].

هذا المبدأ يمنح التوزيع الإيجابي للاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية في إطار الدفاع عن ممارسة حق الاختصاص وليس الحدّ منه[42].

---

[40] -''Ce qu'il a fait dans une jurisprudence qui est demeurée néanmoins prudente (le développement modéré du principe de libre administration des collectivités territoriales). Par ailleurs, le principe de libre administration des collectivités territoriales pourrait connaitre un regain d'intérêt avec la procédure nouvelle de la question de constitutionnalité, qui pourrait faire du Conseil Constitutionnel un véritable arbitre de la séparation verticale des pouvoirs (un développement accéléré du principe de libre administration des collectivités territoriales)''.

[41] **-voir**, article 72, alinéa 2, de la constitution Française, année 2003, dispose que : '' les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon''.
Ce principe opère donc une répartition positive des compétences entre mises l'état et les collectivités territoriales dans la mesure où il vient fonder l'exercice d'une compétence et non la limiter ce principe, nouveau en droit français, n'est pourtant pas inconnu des juristes. En effet, ce principe gouverne la répartition verticale des pouvoirs dans les Etats fédéraux tels que l'Allemagne.
Plus de détail, concernant ce point, voir,
J-P De Rosier, ''La dialectique centralisation, de centralisation'', RIDC n°1, 2007, pp 107- 140.

[42] -**''Ce principe**, nouveau en droit français, n'est pourtant pas inconnu des juristes. En effet, ce principe gouverne la répartition verticale des pouvoirs dans les Etats fédéraux tels que l'Allemagne''.
Sur ce point voir : J-P De Rosier, ''Ouvrage antérieur, n°1 2007, pp 110- 140 ; « et au milieu coule une rivière » : la subsidiarité et la frontière rhénane, signification juridique, implications possibles et portées positives de deux articles 72, alinéa 2 : La subsidiarité, entre principe, et objectif. In J-F. Brisson (dire), Les transferts de compétences de l'état aux collectivités locales, paris : L'Harmattan, 2009, pp 91- 108.

إن الأهداف المتوخاة من تطبيق هذا المبدأ لا يمكن التوصل إليها بطريقة كافية من طرف الدولة وأجهزتها المركزية لوحدها، بل باشتراك الجماعات الإقليمية إلى جانبها حتى تكون النتائج المرغوب التوصل إليها ناجعة.

من جهة أخرى، القانون الدستوري لسنة 2003، أبقى على قاعدة توازن الإشكال، بحيث أعطى للجماعات الإقليمية إمكانية اللجوء إلى التفويض ''La possibilité de déroger'' في حرية التسيير العمومي، في إطار احترام الأحكام التنفيذية والتنظيمية وهو حق مكفول ومضمون دستورياً[43]، طبعاً بالشكل الذي لا يتعارض والوحدة الإقليمية للدولة.

أما فيما يخص المفهوم الدستوري الجماعات الإقليمية في النظام الجزائري. تحديد المفهوم الدستوري للجماعات المحلية كان أحد اهتمامات المؤسس الدستوري الجزائري إذ أورد مصطلح الإقليمي لأول مرة في نص دستور 1963 في المادة رقم08 منه، حيث نصت على ما يلي: **يتولى الدفاع عن إقليم الجمهورية**، كما تضمن نفس الدستور في مادته السابقة «تتكون الجمهورية من مجموعة إدارية يحدد القانون أهدافها واختصاصاتها،البلدية هي المجموعة الإقليمية الإدارية الاقتصادية والاجتماعية القاعدية». ونصت المادة رقم10 منه على:« تتمثل الأهداف الأساسية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية في الحفاظ على الاستقلال الوطني والسلامة الترابية والوحدة الوطنية».

من خلال نص المادتين رقم 8و 10 المشار إليهما أعلاه، يتبين أن المؤسس الدستوري لم يتضح لديه بعد مفهوم الجماعات الإقليمية حيث استعمل مصطلح المجموعة الإدارية والمجموعة الإقليمية الإدارية في نفس الوقت.

وبالرغم من انه خول للقانون تحديد مداها واختصاصها إلا انه أعطاها مفهوما وحدد مداها في نفس الدستور، حيث تضمن مواصفات البلدية كمجموعة إقليمية، وبذلك استعمل مصطلح الإقليمية لأول مرة في هدا المقام .

[43] -Voir, article 72, alinéa 4c, dispose que ''dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause des conditions essentiels d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnelle garantis, les collectivités territoriales ou leurs groupement peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger à titre expérimental et pour un objet et une durée limitée, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences''.

تأسيسا على تلك المواصفات، نلاحظ أن المؤسس الدستوري ركز على تحديد مفهوم البلدية بصفتها مجموعة إقليمية إدارية، ومزج بين الصفة الإقليمية ومهمتها الإدارية، بينما نص دستور 1976 و كان أكثر وضوحا حيث ذكر أن الجزائر ديمقراطية شعبية وهي وحدة لا تتجزأ، وعليه يكون قد جسد وحدة إقليم الدولة وسيادتها .

وتأكيدا على ذلك، فان اعتماد المؤسس الدستوري على أسلوب اللامركزية كأسلوب للمشاركة الشعبية في تسيير الشؤون العمومية، لا يعدو أن يكون إلا آلية لتوزيع الصلاحيات و المهام بين السلطة المركزية و الهيئات اللامركزية مع احترام و حدة الدولة.

كما كرس المؤسس الدستوري مكان للولاية عبر إقليم الدولة، حيث نص دستور 1976على إن: **المجموعة الإقليمية هي الولاية و البلدية.** وبالرغم من ذلك لم يحدد معالمها كم هو الشأن بالنسبة للبلدية. أما دستور 1989، فان المؤسس الدستوري كان دقيقا في مصطلحاته، حيث نصت المادة الأولى من الدستور على إن «**الجزائر جمهورية ديمقراطية شعبية وهي وحدة لا تتجزأ**»، غير أن هذه الوحدة لا تتنافى مع تنظيم الإداري للإقليم وفق ما تقتضيه المصلحة العامة، وبذلك تضمن بأن الدولة تنظم على أساس جماعات إقليمية والمتمثلة في الولاية والبلدية، وبذلك يستعمل لأول مرة مصطلح **الجماعة** بدلا من **المجموعة**، دون أن يحدد للبلدية مظاهرها كما كان عليه الحال في الدساتير السابقة، واكتفى بوصفها بالجماعة القاعدية.

أما دستور 1996، اكتفى بنفس الأحكام التي تضمنها دستور 1989، وهو ما جعل الكثير من الفقهاء من يعتبره ما هو إلا تعديلا لسابقه.

من خلال ما تم عرضه من أحكام دستورية، يتضح أن المؤسس الدستوري كان صائبا في تحديد المفهوم الدستوري للجماعات الإقليمية، وترك تفصيل ذلك للتشريع.

منذ عدة سنوات مضت، حاولت الجزائر إرساء مبدأ اللامركزية، إذ يعتبر أهم وسيلة لتحقيق الديمقراطية المحلية، ويتضح هذا جلياً من خلال الصلاحيات الواسعة التي أوكلت للجماعات المحلية – البلدية والولاية– عبر الإصلاحات المستمرة في كافة المجالات بدء من التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي مس دستور 1996، لاسيما تلك المتزامنة مع عملية التحولات الاقتصادية بعد تراجع عائدات النفط، ورغبة الدولة في تحسين الخدمة العمومية، بغية الرفع من المستوى المعيشي لجميع المواطنين.

موضوع الجماعات الإقليمية كان أحد اهتمامات المؤسس الدستوري الجزائري وأن هذا الاهتمام الدستوري والتشريعي بهده الوحدات المحلية هو في إطار النظام اللامركزي، ولا يفهم منه المساس بوحدة الدولة ونظامها اللامركزي ولا يستهدف تجزئة التنظيم الإقليمي للبلاد[44]، بل الغرض منه تدعيم الاستقلال الإداري والمالي لهذه الوحدات، لتخفيف العبء على الدولة وجهازها الحكومي، تماشياً والأدوار والمهام الجديدة المنوطة بالدولة الحديثة، ووجود نظام قانوني خاص بالجماعات الإقليمية لا يفهم منه التملّص من الرقابة على اختلاف أنواعها ومستوياتها .

على ضوء ما تم تفصيله، نرى أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يستوفي حق الجماعات الإقليمية في مختلف النصوص الدستورية المتعاقبة، كالنص الصريح لمجالات تدخلها وضبط اختصاصاتها كضمانات دستورية، بل اكتفى بالإشارة إلى هذه الهيئات ضمن مادتين[45] أو ثلاثة لا أكثر، وهذا في نظرنا لا يتناسب وحجم ومسؤولية المهام الملقاة على عاتق هذه الهيئات، بل أحال إنشاء وتنظيم عملها إلى البرلمان (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة)، مما يجعل مصير إنشائها[46] وتعديل اختصاصاتها ومهامها معلقة على نتائج تصويت أعضاء البرلمان (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة)، ويكون تغيير اسمها أو مقرها أو تحويله بموجب مرسوم رئاسي[47].

ضمن هذا النسق، وفي إطار المعالجة الدستورية لهذا الموضوع، باعتبار الجماعات الإقليمية تنظيم إقليمي للبلاد، يعتبر هذا الاعتراف الدستوري أحد أهم مظاهر التعبير عن استقلاليتها، حتى وإن كان ذلك ضمنياً لعدم النص صراحةً على ذلك المبدأ[48]. ولا يمكن أن يلغى العمل بنظام الولاية والبلدية في الجزائر بموجب عمل تشريعي أو تنفيذي إلاّ إذا تم تغيير الدستور فعلاً[49].على هذا الأساس، يمكن القول أن المشرع الجزائري أقر طريقة واحدة لإنشاء الجماعات الإقليمية وهي القانون[50]، على خلاف بعض

---

[44] -Thierry Michalon, Les collectivités locales algériennes (d'hier à aujourd'hui), thèse de doctorat d'état, Faculté de droit et des sciences politiques d'Aix-Marseille, mois d'avril, année 1976, p 247.

[45] المادتين رقمي 15 و16 من دستور 1996، مرجع سابق، المعدل

[46] "تحدث البلدية بموجب قانون"، انظر، المادة رقم1 من قانون البلدية، مرجع سابق، ص 5. نفس الإجراء متبع في حق الولاية، ينظر، المادة الأولى من قانون الولاية، مرجع سابق، ص 5.

[47] المادة رقم7من قانون البلدية، مرجع سابقن ص 5، والمادة رقم7 من قانون الولاية، مرجع سابق، ص 6.

[48] ثابتي بوحانه، أطروحة دكتوراه في القانون العام، مرجع سابق، ص 32.

[49]– نصر الدين بن طيفور، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروعية جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية، مجلة الإدارة، الجزائر، العدد 22، سنة 2003، ص 7.

[50]– المادة رقم1 من قانون البلدية، مرجع سابق، وكذا المادة رقم1 من قانون الولاية، مرجع سابق.

التشريعات المقارنة الأخرى[51]. كما أن اعتماد آلية الإنشاء بواسطة القانون دون سواه من شأنه أن يمنع إمكانية استغلال إلغاء الهيئات المحلية من طرف السلطة التنفيذية أو حتى التدخل في اختصاصاتها أو وضعها تحت تصرفها واستغلال إمكانياتها البشرية والمالية.

المبحث الثالث: المفهوم العضوي والوظيفي للجماعات الإقليمية

تتعدد مهام الجماعات الإقليمية، فتارة تقوم بها الجماعة المحلية أي (البلدية أو الولاية) لوحدها بحكم ما ينظمها من نصوص قانونية، وتنصرف إليها آثار هذه المهام نتيجة وحدة هيئتها، كما تتداخل وتتقاطع اختصاصاتها مع جهات أخرى في كثير من المجالات، في إطار العمل والتنسيق الوظيفي بين باقي الهيئات المركزية والمحلية منها (إدارية ومنتخبة). على هذا الأساس نتناول المفهوم العضوي والوظيفي للجماعات المحلية.

المطلب الأول :المفهوم العضوي للجماعات الإقليمية

يقصد بالمفهوم العضوي للجماعات الإقليمية، مجموعة الهيئات التي تتألف منها الجماعات المحلية، وأن المشرع يكون دوما السيد في تنظيم الوضع العضوي لهده الوحدات فله سلطة تحديد القواعد الأساسية الخاصة بهيكلها العضوي،وتفاديا للتكرار بالنسبة لما هو متعلق بفرنسا سنشير إلى ذلك في الفرع المتضمن التنظيم الإقليمي لها ونكتفي ببعض الإحالات المتضمنة مسالة توزيع الاختصاصات بين الجماعات الإقليمية والدولة، ونركز على ما هو معمول به في الجزائر أي البلدية والولاية، والتي تسهر على ضمان تجسيد تدخلها التنموي سواءً كانت هذه الهيئات تداولية (المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي) أو معينة (الوالي، أعضاء مجلس الولاية والدائرة)[52]، لغرض تحقيق أهداف التنمية المحلية على اختلاف طبيعة ومورد مختلف البرامج التنموية المرسومة ضمن برامج السياسة التنموية العامة للبلاد.

---

[51]– يكون من الأهمية بمكان في هذا المقام الرجوع إلى المؤلفات التالية:

بالنسبة لبريطانيا: **انظر بالإنجليزية المؤلفات التالية:**

CA Cross, principles of Local government Law, 7thedn by CA and Cross and S Baiely (1986).
A Byrne, Local government in Britain, 6thedn (1994).

باللغة العربية:

محمد علي الخلاية، مرجع سابق، ص 73 وما يليها.

بالنسبة للأردن:مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإدارية، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، سنة 2012، ص 132.

– محمد علي خلايبية، نفس مرجع، ص 73 وما يليها.

[52]– سعيدي شيخ، أطروحة دكتوراه، مرجع سابق، ص 220.

إن التطرق للمفهوم العضوي للجماعات الإقليمية له أهمية كبيرة، إذ يعتبر نقطة ارتكاز في النظام القانوني للجماعات المحلية، وعلى أساسه تحدد مهام هذه الهيئات، ولعل مسألة محاولة معرفة حقوق الجماعات وحدود حريتها في ذلك مرتبطة أساساً بمبدأ هام ومعقد في نفس الوقت ألا وهو: ضبط حدود توزيع السلطة (الاختصاصات) بين الجماعات المحلية من جهة والدولة من جهة أخرى في إطار صور التنظيم اللامركزي للتنظيم الإقليمي للبلاد والاستقلال القانوني للجماعات المحلية. ففي النموذج الفرنسي على سبيل المثال[53] وفي النموذج الألماني[54] نجد نقطة انطلاقها في معالجة مسألة أو إشكالية ضبط اختصاصات الجماعات الإقليمية، كانت انطلاقاً من واقعة أن العضو المكلف بالعمل (وهنا نعني الجماعات الإقليمية) تعمل لاسم ولحساب الدولة (الصورة الأولى) بصفتها ممثلا لها، وأنها بمثابة جسدها القانوني الذي بدونها تكون غير قادرة على الوجود، وإن إرادتها لا تخرج عن إرادة الدولة ككل، ثم إن التمثيل يفترض فيه إرادتين، التي إحداهما تحل محل الأخرى، ولا يمكن بأي حال أن نتصور أن تحل إرادة جماعة إقليمية محل إرادة الدولة.

أو في الصورة الثانية، أن تعمل لحسابها الشخصي، بموجب ما تحوزه من اختصاصات بقوة القانون، كفاعل قانوني مميز عن الشخص الذي يعمل لحسابه (الدولة)، وهي مميزة عنها من حيث الإنشاء والمهام والوجود وإن كانت تنوب عن الدولة في التسيير المحلي والتنمية المحلية، فإنه يستحيل عليها أن تنوب عنها في مجالات أخرى كالدفاع عن الوطن والسياسة الخارجية وغيرها.

---

[53] -Voir, Loi constitutionnelle n°2003-276, du 28 mars 2003, Art. 1er.
Voir également ; M. Ver peaux, Droit des collectivités territoriales, paris : PUF, 2ème éd., 2008, p 1.

[54]– محمد أحمد إسماعيل، مرجع سابق، ص 676 وما يليها.

بالنسبة للصيغة التقديرية:

نجد ما ورد في افتتاح بعض نصوص مواد قانون الجماعات المحلية الجزائرية:

مثلاً: م رقم17 (ق/ البلدية): " يمكن المجلس الشعبي البلدي...".

م رقم13 (ق/ البلدية): " يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي...".

م رقم39 (ق/ الولاية): " يمكن أن يشير الوالي لبطلان المداولات...".

حسب رأينا، قد نتصادف بقضية واحدة مشابهة وذات صلة بالموضوع، تتفاوت كيفية معالجتها من ر.م.ش.ب أو من والي إلى آخر– حسب تقديره الشخصي للحالة "يمكن"، فصيغة يمكن قد تحمل معنى الإقبال أو الامتناع عن فعل الشيء، وفي كلتا الصورتين صحيح.

بالنسبة للصيغة التقريرية:

م 35 من (ق/ البلدية): " يجب أن تضمن تشكيلة اللجان...".

م 121 من (ق/ الولاية): " الوالي هو الآمر بالصرف...".

فافتتاح نصوص هذه المواد جاء على سبيل الإلزام، فالنتائج تكون واحدة وإن اختلفت وتباعدت الجماعة المحلية إقليمياً.

بالنسبة لنقل الاختصاص:

مثلا، ينظر م 149، 153 و156 من قانون البلدية، مرجع سابق.

ويكون حسناً الإشارة في هذا المقام، أن الجماعات الإقليمية بوجه عام وفي إطار علاقتها التنسيقية مع الهيئات الأخرى ،تتمتع بثلاثة أنواع من الاختصاصات منها ما هو تقريري ومنها ما هو قابل للنقل ومنها ما هو استشاري[55].

المطلب الثاني: المفهوم الوظيفي للجماعات الإقليمية

يتجلى المفهوم الوظيفي للجماعات الإقليمية، في المقام الأول، في الدور التنموي الذي كلفت به[56]، ذلك أن التنمية العادلة بكل أبعادها ومجالاتها، تفرض على الدولة انتهاج سياسة الإنصاف بين الجماعات الإقليمية، مع مراعاة خصوصية كل جهة من حيث موقعها الجغرافي والاستراتيجي على المستوى الإقليمي، فجماعة محلية حدودية في ظل الظروف غير مستقرة (الاستثنائية الإقليمية)، التي تعرفها الجزائر اليوم، قد تعزز اختصاصاتها لأداء مهمة إضافية أوسع عن تلك التي تؤديها جماعة محلية أخرى غير حدودية، كمضاعفة إنشاء المندوبيات والملحقات الإدارية البلدية[57]، لتقريب الإدارة من المواطن لبعد المسافات، وتوسيع اختصاصات مجالات الضبط بأنواعه بالنسبة للسادة الولاة ورؤساء البلديات في حدود الاختصاصات الموكلة إليهم لمواجهة بعض المسائل الأمنية التي تستدعي المعالجة الفورية واللامركزية للموضوع، كحركة الأشخاص (الهجرة غير الشرعية) والتهريب وتواجد مراكز العبور غير الشرعية...الخ، مما يستدعي التنسيق أكثر مع الجهات المعنية.

ثم إن عملية توسيع الاختصاصات في مجال "التنمية" مبني على أساس حق المبادرة المحلية[58]، مما يتطلب على المستوى المركزي توفير الموارد الإضافية (مالية، بشرية، فنية،...الخ) لفائدة بعض المناطق (الجماعات الإقليمية)، وهو ما يجد أساسه في تكريس العدالة بين هذه الوحدات ويعكس رغبة واضحة لبناء اللامركزية المحلية، ثم على المستوى اللامركزي يتعين على الوحدات المحلية هي الأخرى التكفل الإيجابي بالمبادرات المحلية، لا سيما ذات الصبغة التنموية[59]، كتشجيع الاستثمار المحلي مع

---

[55]– ثابتي بوحانة، مرجع سابق ،ص،38

[56]– ينظر، قانون البلدية، **الباب الأول**، الفصل الأول: " التهيئة والتنمية"، ج.ر.ج.ج.، عدد 37، لسنة 2011، مرجع سابق.

بالنسبة للولاية، **الباب الثاني**، الفصل الرابع، الفرع الثاني: "التنمية الاقتصادية"، ج.ر.ج.ج.، عدد لسنة 2012.

[57]– ينظر، المواد رقم 133ن 134، 135 و136 من قانون البلدية، مرجع سابق.

[58]– ينظر، على سبيل المثال، م رقم12 ورقم 52 من قانون البلدية، مرجع سابق.

[59] -Voir, article sous-titre ‘’Collectivités locales quel rôle dans le développement local ?’’, publié au journal quotidien d’Alger, renommé ‘’Le Courrier’’, le dimanche 29 mars 2015, N° 3371, page 4, Dossier Economique, dossier réalisé par Ines B., portant l’information suivante : ‘’ Une enveloppe de 100 milliards de dinars vient d’être mobilisée par le ministre de l’intérieur et des collectivités local pour le financement des plans communaux du développement (PCD) dans l’ensemble des collectivités territoriales du pays, durant l’exercice 2015.

المحافظة على الفضاءات البيئية الخاصة بذلك، على أن يكون ذلك بمقتضى القانون، وهو ما يلتقي مع حق كل مواطن أينما كان في الاستغلال والتمتع بالثورات الوطنية والمحلية ضمن فضاء تسوده العدالة دون إقصاء لأحدٍ على النحو الذي يضمن ويحفظ الكرامة للجميع.

في المقام الثاني، نلمس كذلك المفهوم الوظيفي للجماعات الإقليمية في مدى قدرتها على التنسيق والتنظيم والعمل على المستوى العمودي (في علاقتها مع الهيئات المركزية، قطاعات وزارية، مؤسسات مركزية...الخ)، وعلى المستوى الأفقي، وأعتقد أنه الأهم باعتباره عمل يومي متجدد ومستمر، يتمثل في النظرة المشتركة بين الأجهزة الإدارية المتمثلة في (والي الولاية) فهو ينسق ويراقب نشاط المصالح الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، إلا ما استثني بنص[60]. بالإضافة إلى ذلك تتوفر كل ولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي تتكون من مختلف المصالح الممركزة للدولة (مجلس الولاية) يتولى الوالي تنشيطها ومراقبتها وتكييف عملها حسب أهمية وحجم المهام المنوطة بها وطبيعة وخصوصية كل ولاية.

الخاتمة

تبعاً لما تم عرضه، نرى أن مجالات نشاط الجماعات الإقليمية وحرياتها، مرتبطة أساساً بمدى تكامل المفهوم العضوي مع نظيره الوظيفي بين هذه الهيئات، بل داخل الجماعة الإقليمية نفسها قبل كل شيء، ذلك أن الاستقرار بين الهيئات التداولية والتنفيذية (الإدارية)، من شأنه أن يضمن ويدفع إلى العمل على توسيع مجالات تدخل هذه الهيئات ومن ثم يرتقي دورها إلى مستوى ممارسة اختصاصات خارج إقليمها كعملية التضامن مابين البلديات قصد إنجاز مشاريع البيئة والتهيئة و التنمية[61] المشتركة لأقاليمها، أو حتى تسيير المرافق العمومية الجوارية، وكذا التعاون المشترك فيما بينها، القائم على ترقية فضاء الشراكة والتضامن ما بين البلديات المتجاورة لنفس الولاية أو لعدة ولايات[62]. هذا التجاوب والتفاعل

---

[60]– ينظر، المادة 111، من قانون الولاية، مرجع سابق، ص 18.

[61]– ينظر، المواد 215، 216 و217، من قانون البلدية، مرجع سابق.

[62]– في اعتقادنا، أن عمليات التضامن والشراكة (النموذج الجزائري) بين بلديات الولاية الواحدة المتجاورة فيما بينها، أو حتى تلك الواقعة على الحدود الولائية بين الولايات، مع وجود الإجازة القانونية لعملية التوأمة بين بلدية ما مع بلدية أو أي جماعة إقليمية أجنبية أخرى، (انظر، المادة 106 من قانون البلدية المعمول به حاليا)، لم ترتقي بعد إلى الرغبة والغاية التي وضعت من أجلها، ولم تمارس الجماعات الإقليمية اختصاصاتها القانونية مثل هذا النوع على نطاق واسع، نخص بالذكر ترقية الفضاءات البيئية. نظراً لعملية الاستقرار التي تعرفها هذه الهيئات (المجالس المحلية المنتخبة) ومحدودية التكوين القانوني والإداري للمنتخب الجزائري وقصور نظرته الاستراتيجية والاستشرافية نحو مستقبل أفضل. ويرجع الأمر كذلك إلى قلة تجربة الجماعات المحلية للولوج إلى هذا الفضاء (التعاون الدولي اللامركزي) وممارسة هذه الاختصاصات بصفة طبيعية.

الايجابي يكمن أساس نجاحه في التطبيق الفعلي لمبادئ الديمقراطية التشاركية وإشراك مكونات المجتمع المدني و الجمعيات النشيطة بحسب اختصاصها.