

حدود ممارسة الجماعات الإقليمية الجزائرية لحقها في المبادرة بالعمل الإداري

الأستاذة/ ثابتي بوحانة

أستاذ مساعد "أ"، جامعة سعيدة

مقدمة:

ترتكز الجزائر في تنظيمها الإداري على نمطين، المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، هذه الأخيرة مثلتها البلدية والولاية المنظمة من طرف قوانين تنفق على ضرورة إناطتها القيام بأعمال التنمية المحلية لتلك الهيئات، الأمر الذي يفترض تمتعها بالحرية في سبيل تحقيق ذلك، حتى وإن كانت جزئية تمس الجانب الإداري فقط، ونسبية لخضوعها للرقابة عند ممارستها لتلك المهام.

هذه الاستقلالية تتجلى من خلال ممارسة الجماعات الإقليمية لأعمالها الإدارية بكل حرية، وهو ما يقتضي معه تمتعها بحق اتخاذها للقرارات ضمن الحدود القانونية، وقيامها بأعمالها الإدارية دون الرجوع إلى السلطة المركزية التي لا يحق لها سوى التصديق أو إلغاء الأعمال الإدارية التي يُخضعها القانون لرقابتها دون أن تتعدى سلطتها إلى تعديلها، لاعتبار ذلك تعدياً على سلطة الهيئة المحلية وإنكاراً لحقوقها¹.

وبالتالي، فاستقلالية الجماعات الإقليمية تفترض تمتعها بحق المبادرة (le Droit d'initiative) في مباشرة الصلاحيات المخولة لها². وهذا الحق في معناه لا يقضي أن تمارس الجماعات الإقليمية حريتها في اتخاذها لقراراتها دون ضوابط قانونية، إذ ينبغي أن تندرج أعمالها ضمن الأطر المحددة قانوناً دون الرجوع إلى السلطة الوصية إلا إذا نص وقرر القانون أو التنظيم ذلك.

وعلى هذا الأساس، تظهر أهمية هذا الحق جلياً من خلال القول أنّ استقلالية هذه الجماعات تُقاس بقدرتها في التعبير عن كيانها في مختلف الميادين، الإدارية والمالية والاقتصادية ضمن السياسة العامة المرسومة بمقتضى قوانينها، والآن أصبحت أداة ووسيلة ضمن النظام الإداري للدولة للتعبير عن سياسة القمة. ومن خلال هذه الدراسة سيتم الإجابة على إشكالية مدى نجاح المشرع الجزائري في توفير ضمانات ممارسة هذا الحق؟، وهذا لا يتم إلا من خلال التعرض إلى أهم تطبيقات هذا الحق والنتائج المترتبة عنه (المحور الأول)، وإلى حدوده من خلال التطرق إلى آليات الرقابة الممارسة عليها وأهم العراقيل التي تواجه تلك الجماعات عند ممارستها (المحور الثاني).

¹ - مصطفى كراحي، استقلالية الجماعات المحلية في ظل التمويل المركزي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجبيلي اليباس، الجزائر، 1993، ص53.

² Hélène PAULIAT, L'autonomie des collectivités territoriales en Europe, une source potentielle de conflits, L'imonge cedex, France, sans année, p144.

المحور الأول: تطبيقات ممارسة الجماعات الإقليمية لحقها في المبادرة والنتائج المترتبة عنها.

تطبيقات ممارسة الجماعات الإقليمية لحقها في المبادرة كثيرة ومُتعددة، وإن كنا سنتعرض إلى بعضها والمتعلقة بممارسة حقها في توظيف المستخدمين، وإبرام العقود والقيام بالتصرفات القانونية، كما تجدر الإشارة إلى أنه متى تم القيام بذلك ترتبت مجموعة من النتائج تتعلق بحقها في اللجوء إلى التقاضي فضلا عن ترتيب مسؤوليتها تجاه ذلك، وهو ما سيتم التعرض له على الشكل التالي:

أولاً: تطبيقات ممارسة الجماعات الإقليمية الجزائية لحقها في المبادرة بالعمل الإداري.

وفيه يتم التعرض لممارسة الجماعات الإقليمية في الجزائر لحقها في التوظيف، وأهليتها في إبرام الصفقات العمومية.

أ- ممارسة الجماعات الإقليمية في الجزائر لحقها في التوظيف:

يُعد العنصر البشري من العناصر الهامة والضرورية لنجاح أي عمل، وإطار تنظيمي وتنموي. فهما تعددت وتنوعت الوسائل الممثلة لذلك التنظيم، فلا يمكن توظيفها لإحداث أثرها وتحقيق فعاليتها إلا من خلال تدخل العنصر البشري الذي يقوم بدفع تلك الوسائل لتجسيد مجموع الأهداف المسطرة كالتحقيق الأمثل للتنمية.

وفي هذا المجال، وتكريسًا لحرية التسيير الإداري التي تتمتع بها الجماعات الإقليمية، فقد أوكل لها الحق في اختيار موظفيها ومستخدميها من غير العناصر المنتخبة، وأحيانًا حُرّيتها في إنشاء وخلق الوظائف من دُون إخضاعها لشروط مُسبقة موضوعة من طرف السلطات المركزية.

ولأنّ بعضًا من الصّلاحيات المسندة للجماعات الإقليمية تمتاز بالخصوصية لارتباطها بيوميات المواطن المحلي، فإنّ البعض يرى أنّ استقلالية تلك الجماعات تفرض مبدأ الخصوصية في الوظيفة المحلية تماشيًا مع المهام المسندة إليها¹.

وقد أسندت عملية التوظيف على المستوى المحلي في الجزائر لكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة لمُستخدمي البلدية والوالي بالنسبة للولاية، وهذا ما وصّته المادة 60 من القانون رقم 08/90 المُلغى في فقرتها السابعة بقولها: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية، وتحت مُراقبة المجلس بجميع الأعمال...بتوظيف عمال البلدية وتعيينهم وتسييرهم وفقا للشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها". هذا رغم أنّ القانون الحالي للبلدية - القانون رقم 10/11-سكت عن تنظيم هذه النقطة عند حديثه عن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، والذي نص في موضع آخر في المادة 78 أنّ هذا الأخير يُمثل البلدية في الحياة الإدارية، وهذا ما يجزّم ببقاء هذا

¹ Nadine DANTONEL-COR, Le droit des collectivités territoriales, 3^{ème} éd., Bréal, Paris, 2007, pp234,235

الحق لرئيس المجلس الشعبي البلدي بالتظر إلى أنّ صلاحية التوظيف تدخل ضمن تلك الشؤون الإدارية، وذلك رغم صدور القانون الأساسي خاص بموظفي الإدارة الإقليمية وهو "المرسوم التنفيذي رقم 334/11 المؤرخ في 20 سبتمبر 2011"1، الذي سكت فيه عن التصريح بالجهة المخوّل لها سلطة التوظيف على مستوى البلدية مستخدماً في ذلك عبارة "السلطة المخوّل لها صلاحية التعيين". على أنّ المشرّع قد اعتمد في إصداره لهذا المرسوم أثناء ذكره لمجموع النصوص التي استند عليها على المرسوم التنفيذي رقم 99/90 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري لموظفي وأعوان الإدارات المركزية، الولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري2، التي أناطت سلطة التوظيف لرئيس المجلس الشعبي البلدي وهو ما يُدعم القول السابق.

ومن ناحية أخرى، فبقاء العمل بالمرسوم التنفيذي رقم 99/90 المؤرخ في 27 مارس 1990 سالف الذكر والذي أكّدت مادته الأولى ما تضمنته المادة 60 المُلغاة والمذكورة آنفاً، سدّ كذلك التقص الذي خلفه قانون الولاية الحالي الذي لم يُنظم هذه النقطة بأن خوّل سلطة التوظيف للوالي بالنسبة لمستخدمي الولاية بقولها: "يُخوّل سلطة تعيين الموظفين والأعوان العموميين وتسييرهم إلى من يليه إلا إذا نص التنظيم المعمول به على خلاف ذلك:.....الوالي فيما يُخصّ مستخدمي الولاية.

-رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يُخصّ مستخدمي البلدية".

أما عن النظام القانوني المطبق على مستخدمي البلدية والولاية، فينبغي القول بادئ الأمر أنّ موظفي البلدية والولاية، موظفون عموميون كموظفي الدولة، بحيث لا تعرف الإدارة المحلية في الجزائر نظاماً للوظيفة العامة المحلية حتى وإن كان عمال البلدية يتمتعون بقانون أساسي خاص بهم-، وهو ما نصت عليه المادة الثانية من الأمر 03/06 المتعلق بالوظيفة العامة عند حديثه عن مجال تطبيقه، بأن أقرت مبدأ إدماج موظفي الجماعات الإقليمية في النظام العام للوظيفة العامة3، وما يترتب على ذلك من تمتع موظفي هذه الجماعات بنفس حقوق وواجبات أعوان الدولة في الإدارات المركزية واللامركزية، وحتى في جميع امتيازاتهم كالعلاوات والعطل والترقية والتكوين.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 334/11، المؤرخ في 22 شوال عام 1432، الموافق لـ 20 فيفري 2011، يتضمن القانون الأساسي لموظفي الجماعات الإقليمية، ج ر ج، العدد، 53، بتاريخ 28 سبتمبر 2011، ص 03.

² المرسوم التنفيذي رقم 99/90 المؤرخ في 27 مارس 1990، المؤرخ في 02 رمضان 1410، الموافق لـ 18 جويلية 1990، المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري لموظفي وأعوان الإدارات المركزية، الولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج، ر، ج، العدد، 13، بتاريخ 28 مارس 1990، ص 444.

³ نصت المادة 02 من الأمر 03/06 المؤرخ في 19 جادى الثانية 1427، الموافق لـ 15 يوليو 2006، المتعلق بالوظيفة العامة، ج ر ج، العدد، 46، بتاريخ 16 يوليو 2006، ص 04 على أنه: "يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية.

يقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية، المؤسسات العمومية والإدارات المركزية في الدولة، والمصالح غير المركزية التابعة لها، و الجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري".

ويُقصد بالجهاز البشري للجماعات الإقليمية الجهاز غير المنتخب، منهم مُختلف أصناف الموظفين التابعين لها مما كانت درجاتهم في السلم الإداري، ومهما اختلفت طبيعة وظائفهم سواء كانوا تقنيين أو فنيين أو مُستشارين أو إداريين، هذا الهيكل كان يخضع إلى وقت قريب لأحكام النصوص السابقة كالمرسوم التنفيذي رقم 59/85 المؤرخ في 23/03/1985 و المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية¹، والسابق له القانون رقم 12/78 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل²، قبل أن يتم إلغاؤه بموجب الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، وتصدر تبعاً لذلك مجموعة من النصوص التطبيقية له والمتظمة لمُختلف القطاعات ذات الصلة³ التي تُخص الجماعات الإقليمية من بينها تلك التي تشترك فيها هذه الأخيرة مع باقي الإدارات والهيئات العمومية الأخرى، كالمرسوم التنفيذي رقم 04/08 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية⁴، والمرسوم التنفيذي رقم 334/11 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية الذي يُطبّق على موظفي البلدية والولاية.

ما يُلاحظ في هذا المجال، أنّ النصوص وإن اعترفت لرئيس المجلس الشعبي البلدي وللوالي-بالترغم من سكوت القانون رقم 11-10 من تنظيم هذه النقطة- بحق تعيين الموظفين والأعوان العموميين وبالتالي ممارسة السُلطة السُلمية، فإنّ نفس النصوص لم تُعط للمجلس الشعبي الولائي ولا لرئيسه حق المبادرة في التوظيف. ولعل ذلك راجع إلى الوضع القانوني الذي تخضع له الولاية التي تُشكل في ذات الوقت جماعة إقليمية ومقاطعة إدارية للدولة، وذلك من خلال تعيين الوالي كُممثل للولاية ومُندوب الحكومة ومُمثل للدولة وفق ما نصت عليه المادة 110 من قانون الولاية الحالي⁶.

¹ - المرسوم رقم 59/85، المؤرخ في أول رجب 1405، الموافق لـ 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية لاسيما المادة 37 منه، ج ر ج، العدد 13، بتاريخ 20 يناير 2008، ص 04.

² - القانون رقم 12/78 المؤرخ في 01 رمضان 1398، الموافق لـ 05 أوت 1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل ومجموع النصوص التشريعية والتنظيمية المتخذة لتطبيقه، ج ر ج، العدد 32 بتاريخ 08 أوت عام 1978، ص 724، وقد نصت المادة الثانية منه على أنه: "تستمد القوانين الأساسية النموذجية المطبقة على مختلف قطاعات النشاط من هذا القانون و تحدد بموجب مرسوم.....".

³ - نذكر على سبيل المثال: مرسوم رقم 199/08 المؤرخ في 03 رجب 1429، الموافق لـ 07/07/2008، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين إلى السلك الخاص بعمال الإدارة المكلفة بالصناعة التقليدية، ج ر ج، العدد 38، بتاريخ 09/07/2008، ص 18؛ المرسوم التنفيذي رقم 286/08 المؤرخ في 17 رمضان 1429، الموافق لـ 17/09/2008، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين إلى الأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالفلاحة، ج ر ج، العدد 53، بتاريخ 17 سبتمبر 2008، ص 05؛ المرسوم التنفيذي رقم 383/08، المؤرخ في 28 ذي القعدة 1429، الموافق لـ 26/11/2008، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للإدارة المكلفة بالثقافة، ج ر ج، العدد 28 بتاريخ 03/12/2008، ص 04.

⁴ - المرسوم التنفيذي رقم 04/08، المؤرخ في 11 محرم عام 1421، الموافق لـ 19 يناير 2008، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر ج، العدد 03 بتاريخ 20 يناير 2008، ص 04.

⁵ - نصت المادة 105 من القانون 07/12 على أنه: "يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها".

⁶ - التي نصت: "الوالي مُمثل الدولة على مستوى الولاية. وهو مفوض الحكومة"

وفي إطار ممارسة حق المبادرة من خلال صلاحية التوظيف المُعترف به للجماعات الإقليمية، يُمكن لهذه الأخيرة أن تقوم بتوظيف مُستخدمين مُتعاقدين أجنب وذلك حسب ما نصت عليه المادة الأولى من المرسوم رقم 276/86 المؤرخ في 11 نوفمبر 11986 و المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 2315/04 المُحدّد لشُرُوط توظيف المُستخدمين الأجنب في مصالح الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية وفق الشُرُوط المُتطلّبة قانونا كتوفّر خبرة مهنّية لا تقل عن أربع سنوات.

وإذا كان حق التوظيف مُعترفًا به للجماعات الإقليمية في الجزائر، إلا أنه تم تسجيل بشأنه ملاحظات عدّة خصوصًا حول مجموع الإجراءات المُتّسمة بالتعقيد والمتبّعة بشأنه، ما يدفع بالقول أنه أصبح من الضروري تسهيل الإجراءات الشكّلية الخاصة بممارسة هذا الحق. ومن ناحية أخرى، فحق التوظيف يرتبط بعنصر آخر يتمثّل في المورد المالي المُستقل والمتوفّر، كما يُؤثر كلاهما في الآخر، إذ ترتبط قدرة التوظيف لدى الجماعات الإقليمية بمواردها المالية بما يتطلّب تمتعها بموارد مالية كافية تُمكنها من ممارسة هذا الحق. وفي ذات الوقت فإنّ التحدّم في العنصر البشري يُؤدي بالضرورة إلى التحدّم في تسيير ميزانية هذه الجماعات، فحجم تكاليفها يفرض على تلك الجماعات التوظيف العقلاني والترشيد للعنصر البشري³.

ب: قيام الجماعات الإقليمية بالتصرفات القانونيّة وإبرام الصفقات العمومية.

من مظاهر مُمارسة الجماعات الإقليمية لحقها في المبادرة بالعمل الإداري، صلاحيتها وقدرتها على الدخول في مجموع التصرفات القانونيّة التي تمّ شؤونها⁴. ويظهر ذلك جليًا من خلال أمثلة عديدة من بينها: آليات تسيير أملاكها والطُرق المخولة لها لاكتسابها، وأهليتها لإبرام الصفقات العمومية والمناقصات. وهو ما كفلته لها مجموع النصوص القانونيّة والتنظيمية المنظمة لها والمُرتبطة بها بالنظر إلى تمتع البلدية والولاية بالشخصية القانونيّة⁵، وما وصّحته كذلك المادتين 189 من قانون البلدية، والمادة 135 من القانون المنظم للولاية. فقد نصت على ذلك المادة

¹ - المرسوم رقم 276/86، المؤرخ في 09 ربيع الأول 1407، الموافق لـ 11/11/1986، يحدد شروط توظيف المُستخدمين الأجنب في مصالح الدولة والجماعات المحلية و المؤسسات والهيئات العمومية، ج ر ج، العدد، 46، بتاريخ 12 نوفمبر 1986، ص 1883.

² - المرسوم التنفيذي رقم 315/04، المؤرخ في 17 شعبان 1425، الموافق لـ 02/10/2004، يعدل ويضم المرسوم رقم 276/86 المؤرخ في 09 ربيع الأول 1407، الموافق لـ 11/11/1986 الذي يحدد شروط توظيف المُستخدمين الأجنب في مصالح الدولة والجماعات المحلية و المؤسسات والهيئات العمومية، ج ر ج، العدد، 63، بتاريخ 03/10/2004، ص 03.

³ - بن شعيب نصر - الدين، بن منصور عبد الله، مدى انعكاس ضعف الكفاءات على تسيير الجماعات المحلية - حالة ولاية تلمسان، مقال منشور بالموقع الإلكتروني، www.mouwazaf.ahlamontada.com، ص 02.

⁴ M.Guillaume PROTIERE, La Puissance Territoriale contribution à l'étude du droit constitutionnel local pour l'obtenir du grade de Docteur en droit public, l'université Lyon II, 2006, p185.

⁵ - وهو الواضح من خلال المادة 49 من القانون المدني وحتى المادتين الأولى من قانون البلدية رقم 10/11، والقانون رقم 07/12 المنظم للولاية.

الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المعدل والمتمم والمتضمن قانون الصفقات العمومية عند تعرضها لنطاق تطبيق أحكامه التي لا تسري إلا على الصفقات محل صفقات بعض الهيئات العمومية من بينها الولايات والبلديات، والتي يُطلق عليها في صلب النص بالمصلحة المتعاقدة، وتتم بموجب مبادرة منها دون الرجوع إلى السلطة الوصية التي يبقى لها لاحقاً سوى التصديق عليها دون تعديلها لتشمل هذه الصفقات إحدى العمليات التالية: إنجاز الأشغال، اقتناء اللوازم، وتقديم الخدمات.

انطلاقاً من ذلك، يُمكن البلدية والولاية في الجزائر في ظل ممارستها للمهام المسندة إليها قانوناً في حالة ما إذا رأت تخصيص صفقة لمُتعامل مُتعاقداً دون الدعوة الشكلية إلى المنافسة، اتخاذ ذلك عن طريق إجراء التراضي سواء كان بسيطاً أو بعد الاستشارة وفق ما حدّته النصوص، ويُمكن لها أيضاً المبادرة عن طريق إبرام الصفقة العمومية عن طريق مناقصة وطنية أو دولية للحصول على عدة عروض من عدة مُتعهدين مُتنافسين مع تخصيص الصفقة للعارض الذي يُقدّم أفضل عرض²، وتتم حسب الأشكال التالية: المناقصة المفتوحة والمناقصة المحدودة والاستشارة الانتقائية والمزايدة والمساابقة.

ويُمارس هذا الحق وفق المادة 82 من قانون البلدية من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية باعتباره مُمثلاً لها تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي، كما يقوم الموظف بالنسبة للولاية بإبرام عقود بمساعدة ثلاثة أعضاء مُنتخبين من تشكيلات سياسية مُختلفة يتم تعيينهم من طرف المجلس الشعبي الولائي وبحضور المحاسب أو مُمثله بصفة استشارية³.

ويترتب على ممارسة الجماعات الإقليمية لحقها في إبرام العقود والصفقات تمتعها بامتيازات السلطة العامة، من إشراف وتوجيه لأشغال العقد دون الإضرار بمصالح الطرف المتعاقد. كما لها الحق بأمر المَقاول بتنفيذ الأشغال ليكتسي هذا الأمر الطابع الإلزامي. وتتجلى مظاهر تمتع الجماعات الإقليمية بتلك الامتيازات من خلال الإجراءات المتبعة لإعلان المناقصة ونشرها⁴، أو حقها في فسخ العقد إذا ما تبين عجز المَقاول في تنفيذه بعد إعداره. وعموماً فإن الجماعات الإقليمية في الجزائر تتمتع بكافة الحقوق وترتب عليها كامل الالتزامات المقررة في الأحكام القانونية المنظمة للصفقات العمومية بنفس الشكليات والكيفيات التي تتمتع بها الدولة وهذا ما يؤكد استقلالية هذه الجماعات في اتخاذها لقراراتها عن كيان الدولة.

وكما أنّ لحق المبادرة التي تتمتع به الجماعات الإقليمية مظاهر، فقد تترتب عليه مجموعة من النتائج الهامة سيتم تناولها فيما يلي:

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المعدل والمتمم، المؤرخ في 28 شوال 1431، الموافق لـ 07/10/2010، والمتضمن قانون الصفقات العمومية، ج. ر ج، العدد 58، ص 03.

² - المادة 26 من المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المعدل والمتمم.

³ - المادتين 136 و 137 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

⁴ - لمزيد من التوضيح أنظر: المادة 49 من المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المعدل والمتمم والمتضمن قانون الصفقات العمومية.

ثانياً: النتائج المترتبة عن تمتع الجماعات الإقليمية الجزائرية بحق المبادرة.

يتم التعرض هنا إلى أهلية الجماعات الإقليمية في التقاضي، وكذا المسؤولية المترتبة على الجماعات الإقليمية في الجزائر، وذلك على الشكل التالي:

أهلية الجماعات الإقليمية الجزائرية في التقاضي.

من بين النتائج المترتبة عن تمتع الجماعات الإقليمية في الجزائر بحق المبادرة بالعمل الإداري، أهليتها في التقاضي أي حقها في اللجوء إلى القضاء لمقاضاة الأشخاص الطبيعيين والمعنويين بما فيهم الدولة دفاعاً عن مصالحها وترجيحاً لحقوقها¹.

وفي هذا المجال، وحماية لموظفي ومُنْتَخبي الجماعات الإقليمية من الأضرار التي يُمكن لها أن تلحقهم أثناء ممارسة مهامهم وصلاحياتهم، يُمكن لهذه الأخيرة رفع الدعاوى أمام القضاء، وهو ما يُمثل تماماً حماية قانونية لكليها سواء موظفين كانوا أو مُنتخبين، ووفاء للالتزام المنصوص عليه في ظل المادة 146 من قانون البلدية²، وينعقد هذا الحق لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي له صلاحية التقاضي باسم البلدية ولحسابها وحق الطعن أمام المحاكم الإدارية ضد قرار الوالي الذي يُثبت بطلان أو رفض المُصادقة على المُداولة وفق ما نصت عليه المادة 61 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، وللوالي بالنسبة للولاية وفق ما نصت عليه المادة 106 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية³.

وفي ظل تمتع الجماعات الإقليمية دائماً بحقها في التقاضي مدعى كانت أو مدعى عليها، تختص المحاكم الإدارية بالفصل كأول درجة في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية الصادرة عن الولاية وعن البلدية والمصالح التابعة لها، وفي دعاوى القضاء الكامل الخاصة بها⁴.

ونتيجة لممارسة حق التقاضي المُعترف به للجماعات الإقليمية، فإن سلطة القاضي في الماضي وقبل صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية الحالي-القانون 09/08- كانت تنحصر فقط في إلغاء قراراتها الإدارية إذا ما تأكد من عدم مشروعيتها فلا يُمكن له أن يُوضّح للبلدية

¹ تجدر الإشارة أنه إذا كان حق التقاضي يُدعم الاستقلالية الإدارية لكل من البلدية والولاية في الجزائر، فإن هذا الحق لم يتقرر للمجالس البلدية المؤقتة إلا بشرط إخبار السلطة الوصية، وفقاً للمادة 03 من القانون رقم 17/89 المؤرخ في 13 جمادى الأولى 1410 الموافق لـ 1989/12/0/11، المُتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية. هذا ما يدفعنا إلى القول بعدم استقلالية هذه المجالس بنفس الكيفية التي تتمتع بها المجالس المُنتخبة.

² تنص تلك المادة على أنه: "تلتزم البلدية بحماية الأشخاص المذكورين في المادة 148 أدناه من التهديدات أو الإهانات أو القذف التي يُمكن أن يتعرضوا لها أثناء ممارسة مهامهم أو بمُناسبتها".

³ التي نصت على أنه: "يمثل الوالي الولاية أمام القضاء"

⁴ المادة 809 من القانون رقم 09/08، المؤرخ في 28 صفر عام 1429 هـ، الموافق لـ 25 فيفري 2008، المُتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج، ر، ج، العدد 21، بتاريخ

23 أفريل 2008، ص 76/75.

والولاية التدابير اللازمة والإجراءات الواجب اتخاذها لتنفيذ حكم الإلغاء، ولا أن يحل محلها عقب الإلغاء لاتخاذ القرار السليم¹ ولا أن يُعدّل القرار المعيب أو أن يستبدل به قرارا جديداً. ونفس القول كذلك الذي كان يُمكن اعتاده فيما يتعلّق بإصدار أوامر للجهات الإقليمية سواء بالقيام بعمل ما أو الامتناع عنه حيث أنّه لم يكن للقاضي سلطة في ذلك تطبيقاً لمبدأ عدم جواز توجيه القاضي لأمر للإدارة أو الحؤول محلها²، وإعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات في الوقت ذاته. وهذا ما كرّسه فعلاً القضاء الإداري في الجزائر بعدة قرارات من بينها ما قضى به مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر بتاريخ 11 جوان 2001 على أنّه: "...حيث فعلاً بأنّ القاضي الإداري لا يُمكن أن يُقدم أمراً للإدارة، ولا يُمكنه إرغامها مثل ما هو الوضع في قضية الحال على تنفيذ القرار القضائي"³، وأكّد ذلك في قراره غير منشور له الذي جاء في فحواه: "وهذا ما هو المُستقرّ قضاء كون القاضي الإداري ليس من اختصاصه إلقاء أوامر على الإدارة....."⁴.

وعلى الرغم من ذلك، ظهر إتجاه ثاني ينادي بضرورة عدم أخذ مبدأ منع القاضي من إصدار أوامر للإدارة على إطلاقه من ذلك الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا الذي رأى أنّه يُجوز للقاضي الإداري التّدخل كلّما اقتضت الضرورة وذلك باستحداث استثناءات كما هو الحال بالنسبة لإصدار أوامر للإدارة تتضمن القيام بعمل أو امتناع عن عمل عندما ينص المُشرّع على ذلك صراحة⁵، ونتيجة لذلك تبنى المُشرّع الجزائري وأكّد الموقف السابق في قانون الإجراءات المدنية والإدارية بمُناسبة حديثه عن كيفية تنفيذ أحكام الجهات القضائية الإدارية في المادتين 978 و979 منه⁶، وذات القانون في مواده من 980 إلى 989 نظّم موضوع توجيه القضاء الإداري أوامر للإدارة العامة في حالة رفض التنفيذ من طرفها بالرغم من انقضاء الأجل المُحدّد من طرف القاضي الإداري، أو بعد قرار الرفض في حالة التظلم المُوجّه إلى الإدارة من أجل تنفيذ الحكم القضائي الإداري.

¹ - يوسف بن ناصر، عدم تنفيذ الإدارة العامة لأحكام القضاء الإداري الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية رقم 04-1991، جامعة الجزائر، الجزائر، 1991، ص 916.

² - مُحمد بودالي، القضاء الإداري والحريات العامة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، العدد 04، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة سيدي بلعباس، مكتبة الرشاد، الجزائر، 2008، ص 26.

³ - قرار غير منشور لمجلس الدولة، الصادر في 11 جوان 2011، في قضية السيد بن عمار ضد مدير البريد و المواصلات لولاية تيارت، فهرس رقم 419، منقول عن: حسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية "وسائل المشروعية"، الطبعة الرابعة، دار هومة، الجزائر، 2009، ص 480.

⁴ - قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 2004/04/20 بخصوص الملف رقم 013894، منقول عن: بدري مباركة، الجانب الإجرائي للنظام التأديبي في الوظيفة العامة، أطروحة الدكتوراه، تخصص قانون عام، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2011، 2010، ص 436.

⁵ - لحسن بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية...، المرجع السابق، ص 475.

⁶ - نصت المادة 978 على أنّه: "عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع مُنازعتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية، باتخاذ تدابير تنفيذ مُعينة تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك في نفس الحكم القضائي، بالتدبير المطلوب مع تحديد أجل للتنفيذ عند الاقتضاء"، ونصت المادة 979 على أنّه: عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع مُنازعتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية، باتخاذ تدابير تنفيذ مُعينة لم يسبق أن أمرت بها بسبب عدم طلبها في الحُصومة السابقة، تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك بإصدار قرار إداري جديد."

ومن ناحية ثانية، فإذا ما قُتر القضاء إداة مالية ضد الجماعات الإقليمية، ذهب البعض إلى أنه يُمكن للقاضي أن يلجأ إلى السلطة الوصية لإجبار الإدارة على تسديد الدين، أو أن تقوم السلطة الوصية بتقييده في ميزانية الجماعة الإقليمية مباشرة عند رفضها تنفيذ الحكم القضائي¹، ليفصل المشرع الجزائري-حفاظًا على المصالح المالية للمواطنين وللأشخاص المعنوية العامة والخاصة- في هذا الموضوع ويُحدّد إجراءات تنفيذ الأحكام القضائية المتضمنة إدانات مالية ضد الجماعات الإقليمية أو لفائدتها تجاه المؤسسات العمومية أو الدولة أو الولاية بمقتضى القانون رقم 02/91 الذي يُحدّد القواعد الخاصة المطبقة على بعض أحكام القضاء²، وذلك باللجوء إلى خزينة الولاية عن طريق عريضة مكتوبة مرفقة بالصيغة التنفيذية للحكم وكل الوثائق التي تُبين أنّ مساعي التنفيذ بقيت بدون نتيجة طيلة أربع أشهر، ليُشوم أمين الخزينة بتسديد هذه المستحقات من الحساب الخاص للبلدية والولاية³.

ويترتب على حق المقاضاة تحمّل الجماعات الإقليمية للمسؤولية الإدارية والمدنية، إذ تبقى مسؤولة دون السلطة الوصية عن قراراتها، وهذا ما سيتمّ توضيحه فيما يلي كنتيجة ثانية تنقرر عن تمتع الجماعات الإقليمية في الجزائر بحق المبادرة.

ب- مسؤولية الجماعات الإقليمية الجزائرية.

من النتائج المترتبة على تمتع البلدية والولاية في الجزائر بحقها في المبادرة، تحملها للمسؤولية سواء تجاه موظفيها ومُنخبها، أو تجاه الدولة، أو مواطنيها، وهو ما جسده فعلا النظام التشريعي للجماعات الإقليمية في الجزائر، إذ عرف هذا النظام عدّة نُصوص تشريعية تُقرر ذلك، التي وإن كانت قد سكتت عن المسؤولية الجزائية لها، إلا أنها أقرت مسؤوليتها الإدارية على ما يحدث من أضرار على إقليمها تجاه الدولة وكذا المواطنين نتيجة أخطائها المترتبة من طرف أجهزتها أو ممثلها، أو عن الأضرار المترتبة جراء الكوارث الطبيعية في حالة ما إذا تبين أنّها لم تتخذ الاحتياطات اللازمة لتفادي ذلك.

كما أنّها مسؤولة عن الأضرار التي تلحق مُنخبها وموظفيها مادية كانت أو معنوية عند أدائهم لوظائفهم أو بمناسبة ذلك لأنّ حمايتهم من التزاماتها، وهو ما يُعرف في القانون المدني بمسؤولية المتبوع عن أعمال التابع. وبالتنظر للأحكام التشريعية المتضمنة للبلدية والولاية فإنّ المسؤولية الإدارية لهذه الجماعات الترابية إلى طلب التعويض تتجلى فيما يلي:

¹ - مصطفى كراحي، المرجع السابق، ص 59.

² - القانون رقم 02/91، المؤرخ في 22 مجادى الثانية 1411، الموافق لـ 08 يناير 1991، الذي يُحدّد القواعد الخاصة المطبقة على بعض أحكام القضاء، ج. ر. ج. ح، العدد 02.

بتاريخ 09 جانفي 1991، ص 24.

³ - المواد 02.03.04، من القانون رقم 02/91 الذي يُحدّد القواعد الخاصة المطبقة على بعض أحكام القضاء.

مسؤولية الجماعات الإقليمية الجزائرية عن الأخطاء المرتكبة من طرف منتخبيها ومستخدميها:

نتيجة لاعتماد النظام القانوني الجزائري لمبدأ مسؤولية الدولة والإدارة العامة، فقد ظهر تطبيق ذلك جلياً من خلال نص المادة 144 من قانون البلدية 1، وتلزم هذه الأخيرة برفع دعوى الرجوع أمام الجهة القضائية المختصة ضد هؤلاء في حالة ارتكابهم خطأ شخصياً². ونفس القانون وخلافاً لسابقه 08/90 المّم - فقد قتر المسؤولية الإدارية لرئيس المجلس الشعبي البلدي عن القرارات الصادرة من طرفه والتي لا تأخذ بعين الاعتبار آراء المصالح التقنية المؤهلة قانوناً، التي من شأنها أن تحدث أضراراً في حق المواطنين والبلدية أو الدولة³، كما تقرّر المبدأ نفسه وذات القاعدة في المادة 140 من القانون رقم 407/12 التي تؤكد بأن: "الولاية مسؤولة مدنياً عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي الولائي والمنتخبين.

وتتولى الولاية ممارسة حق دعوى الرجوع أمام الجهة القضائية المختصة ضد هؤلاء في حالة خطأ شخصي من جانبهم". ما يلاحظ من خلال المواد سالفة الذكر، أنّ نية المشرع واضحة في تكريس مبدأ المسؤولية الإدارية للجماعات الإقليمية في الجزائر عن معظم الأخطاء المرتكبة من طرف منتخبي ومستخدمي هذه الجماعات وإن أكتفى قانون الولاية بتقرير مسؤولية الولاية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي دون مستخدميها كما أوضحت ذات النصوص اعتماد المشرع الجزائري لفكرة التفرقة بين الخطأ الشخصي لموظفي البلدية ومنتخبي المجلس الشعبي البلدية والولائية والمؤاد للمسؤولية الشخصية في ذمته المالية الخاصة، والخطأ المصلي أو المرفقي الذي يرتب ويقرّر مسؤولية البلدية والولاية. هذا رغم أنّ المشرع لم يتعرض في هذا التطاق لمعيار التمييز والتفرقة فقد أكتفى فقط بالتقرير والتص على أنّ الخطأ الإداري المرفقي يكون متى ارتكب خلال تادية مهام الوظيفة العامة بالنسبة لمستخدمي البلدية وللمهام الانتخابية بالنسبة لمنتخبي

¹ نصت هذه المادة على أنه: "البلدية مسؤولة مدنياً عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي ومنتخبو البلدية ومستخدموها أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبتها".
² وتقالها المادة 145 من القانون 08/90 المّم والملغى والمنظم للبلدية التي نصت على أنه: "أن البلدية مسؤولة عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي البلدي والمنتخبون البلديون، و موظفو البلدية أثناء قيامهم بوظائفهم أو بمناسبتها.
يُمكن للبلدية أن ترفع دعوى ضد هؤلاء في حالة ارتكابهم خطأ شخصي".
ونلمح الاختلاف بين المادتين في كيفية رجوع البلدية على منتخبيها وموظفيها، و الذي كان في القانون القديم أمر جوازي يُمكن لها أن تقوم ويمكن العكس أي متروك لسُلطتها التقديرية، وهو الواضح من استعمال لفظ "يُمكن" في حين أصبح الرجوع في ظل القانون الجديد المنظم للبلدية أمراً إلزامياً واجبارياً، وهو ما يُستشف من استعمال المشرع لفظ "يلزم" المنصوص عليه في المادة 144 منه.
³ المادة 145 من قانون البلدية الحالي.
⁴ وتقالها المادة 118 من القانون 09/90 المّم والملغى والمنظم للولاية التي نصت: "الولاية مسؤولة مدنياً عن الأخطاء التي يرتكبها أعضاء المجلس الشعبي الولائي، ويُمكنها الطعن لدى القضاء المختص ضد مرتكبي هذه الأخطاء".

المجالس الشعبية أو بمناسبة، كما أنه لم يُوضَّح وضعيات الخطأ خلال الوظيفة العامة أو وضعياته بمناسبة تأديتها لها، ليرتك مسألة وإيجاد المعيار الجامع والمانع لتحديد حالات الخطأ الإداري المرفقي الذي يُؤسس للمسؤولية الإدارية لجهود كل من الفقه والقضاء الإداري¹.

مسؤولية الجماعات الإقليمية الجزائرية تجاه موظفيها ومنتخبها:

إضافة إلى مسؤولية الجماعات الإقليمية في الجزائر تجاه المواطنين، فإن البلدية والولاية مسئولتان تجاه أعضائها المنتخبين وموظفيها، لتتقرر فكرة المسؤولية كأصل عام في هذه الحالة على أساس فكرة ونظرية المخاطر وعلى فكرة الخطأ في بعض الأحيان². وقد تضمن قانون البلدية نصين تتقرر خلالها مسؤولية البلدية، أحدهما خاص بمسؤوليتها عن المساس بالسلامة المعنوية أو الجسدية التي تلحق المنتخبين أو رئيسها ونوابه، المندوبين البلديين والمستخدمين البلديين أثناء أو بمناسبة قيامهم بمهامهم حيث تتقرر المسؤولية هنا على فكرة الخطأ، وهو ما تضمنته المادة 146 منه³ و ثقابه المادة 139 من قانون الولاية⁴.

أما الحالة الثانية فتضمنت مسؤولية البلدية على أساس نظرية المخاطر عن الحوادث الصّارة التي تطرأ على مُنتخبي ومُستخدي البلدية⁵. ما يلاحظ بشأن هذه المسؤولية أنها تقررت فقط بالنسبة للبلدية حيث لم يتضمن قانون الولاية-القانون 07/12 ولا سابقه 09/90 المُتمم والملغى أي نص يُنظم ذلك، إضافة إلى أنّ المادة 148 من قانون البلدية المنظمة لها والتي حلت محل المادة 143 من القانون رقم 08/90 الملغى، جاءت أكثر اتساعاً من الثانية من حيث أنها أكدت هذه المسؤولية و وصّحت كفاءات وإجراءات تقريرها عند تعرّض أي مُنتخب أو عون بلدي إلى ضرر مادي ينجم بصفة مباشرة عن ممارسة وظيفته أو بمناسبة، إذ تلتزم البلدية بموجب مُداولة المجلس الشعبي البلدي المُصادق عليها من طرف السُلطة الوصّية بالتعويض المُستحق على أساس تقييم عادل ومُنصف⁶.

¹ - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، نظرية تأسيسية تحليلية ومقارنة"، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص 130. وفي هذا الإطار يستحضرنا قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى الصادر بتاريخ 01 جافني 1974 في قضية والي ولاية قسنطينة ضد كل من بوشامة السعيد، وبوشامة عائشة، إذ قضى بمسؤولية ولاية قسنطينة على أساس وجود خطأ إداري مرفقي ناتج عن تأخر والي الولاية في اتخاذ إجراءات وأشغال الصيانة اللازمة لمُدراج العمارة القديم والآيل للسقوط رغم إخطاره بذلك، وهو ما يُعد تعدياً طبقاً لأحكام المادة 123 من قانون الولاية آنذاك، ما أدى إلى وفاة طفلة السيد بوشامة، وهو نفسه الحكم المُتنبس من: المرجع نفسه، ص 95.

² - رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 80؛ حسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الأول "المسؤولية على أساس الخطأ"، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 25.

³ - نصت على أنه: "تلتزم البلدية بحماية الأشخاص المذكورين في المادة 148 أدناه من التهديدات أو الإهانات أو القذف التي يُمكن أن يتعرضوا لها أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبة".

⁴ - نصت هذه المادة على أنه: "يجب على الولاية حماية أعضاء المجلس الشعبي الولائي و موظفيها ضد كل التهديدات أو الإهانة أو الافتراءات أو التهجئات مما كانت طبيعتها خلال ممارستهم لمهامهم، ويكون للولاية حق دعوى الرجوع ضد مُحدثي الأضرار".

⁵ - مسعود شيبوب، المسؤولية عن المخاطر وتطبيقاتها في القانون الإداري، "دراسة مقارنة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 123.

⁶ - المادة 148 من قانون البلدية.

كما أضافت المادة 148 فئة المندوبين البلديين إلى مجموع الأشخاص الذين تتقرر مسؤولية البلدية عن الأضرار اللاحقة بهم والتاجمة عن الحوادث الضارة والطارئة عليهم أثناء مُمارَسة مهامهم أو بمُناسبة ذلك، على أن المادة 143 من القانون القديم سالفه الذكر اكتفت فقط بذكر رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه ومُنخبي البلدية والموظفين. وما يبدو للوهلة الأولى أن هذه المادة تكون قد وسعت من نطاق مبدأ مسؤولية البلدية من حيث الأشخاص، غير أن الأمر عكس ذلك تماما فمسؤولية البلدية تجاه المندوبين تتقرر حتى ولو لم يتم ذكرهم ضمن المادة 148 السابق ذكرها بالتظر إلى أن المندوبين هم أعضاء مُنتخبين يُعينون بموجب مُداولة من المجلس الشعبي البلدي بناء على اقتراح من رئيسه لضمان تنشيط المندوبية البلدية وبالتالي فهم يدخلون ضمن فئة المُنتخبين، والتي تترتب مسؤولية البلدية تجاههم متى توافرت شروطها ليكون لهذه الأخيرة حق الرجوع ضد المُتسببين في هذه الأحداث.

مسؤولية البلدية عن الكوارث الطبيعية:

نصت عليها المادة 147 من قانون البلدية¹ التي أقرت مسؤوليتها عن الأضرار الناتجة عن الكوارث الطبيعية متى تم إثبات أنها لم تتخذ الاحتياطات اللازمة والمنصوص عليها قانونًا لدرء خطرهما. وما يمكن رصده أن المادة سالفه الذكر اقتصر في ذكرها لعلّة توقيع هذه المسؤولية مُصطلح واحد ألا وهو "وُفوع كارثة طبيعية" وهو ما يُؤخذ عليها خصوصًا أن المادة 140 من القانون 08/90 المُتمم والمُنظّم للبلدية والمُلغى بموجب القانون الحالي جاءت أكثر اتساعا منها لذكرها إضافة للكارثة وُفوع نكبة أو حريق من شأنه أن يحدث أضرارًا تُرتب مسؤولية البلدية لخطئها الجسيم في عدم اتخاذ الاحتياطات اللازمة، وهذا ما يُوضح تردّد المُشرع الحالي في مجال ترتيب مسؤولية البلدية، ولعل ذلك راجع إلى نيته في عدم إثقال كاهل الميزانية المُخصّصة للبلدية بمصاريف هذه المسؤولية في ظلّ الوضعية الصعبة التي تعيشها مُختلف ماليات الجماعات الإقليمية في الجزائر.

وحسب Marc Alain Descanps فإقرار هذه المسؤولية يرجع إلى أن الفصل بين الإنسان والطبيعة لم يعد مُطلقًا وجامدًا بفعل التطور العلمي والتكنولوجي، إذ أن مسؤولية الإنسان ومن خلاله المؤسسات الإدارية بما في ذلك الجماعات الإقليمية لم تعد مُستبعدة نهائيًا في الكوارث الطبيعية كالزلازل و الانزلاقات الأرضية وثوران البركان و الفيضانات والأعاصير، وتظهر هذه المسؤولية الإنسانية كذلك في

¹ - نصت على أنه: "في حالة وُفوع كارثة طبيعية لا تتحمل البلدية أية مسؤولية تجاه الدولة والمواطنين، إذا أثبتت أنها اتخذت الاحتياطات التي تقع على عاتقها والمنصوص عليها بموجب التشريع والتنظيم المعمول بها".

أكثر من مجال آخر من الكوارث كالانفجارات وحرائق الغابات والأوبئة وغيرها، وتُوجد مجموعة من الكوارث الأخرى تعود في أصلها الأساسي إلى الإنسان مثل: انهيار العقارات وانفلات مياه السد وانهيار المناجم.¹

وعلى ذلك، فأساس تقرير هذه المسؤولية في الجزائر يتمثل في الخطأ الجسيم الذي يكون مرده تصير رئيس المجلس الشعبي البلدي في اتخاذ الإجراءات اللازمة في مجال مكافحة الحوادث والكوارث باعتباره التزاماً رتبته المادة 89 من قانون البلدية.²

وعند الحديث عن مسؤولية البلدية يتوجب طرح التساؤل التالي: ما موقف المشرع الجزائري بشأن مسؤولية البلدية عن الأضرار الناجمة عن التجمهر ومختلف التجمعات المقامة على إقليمها؟ .

إن الإجابة على هذه الإشكالية تفرض ضرورة التفرقة ما بين الفترة التي سبقت صدور القانون الحالي والفترة التي تلي صدوره. فقبل صدور القانون رقم 10/11 المنظم للبلدية، فإن النظام القانوني في الجزائر وعلى خلاف نظيره الفرنسي أقر مسؤولية البلدية عن الأضرار الناجمة عن التجمعات. وما يلاحظ أنه عند إقراره لهذه المسؤولية فقد تدرج في ذلك، حيث أنه في ظل الأمر رقم 24/67 المعدل والمتمم والمنظم لها في مادته 171 نص على تحمّل البلدية لهذه المسؤولية على أساس فكرة المخاطر الاجتماعية لتتحمل الدولة معها نصف الأعباء على سبيل التضامن، لتُصبح كاملة على عاتق البلدية في ظل القانون رقم 08/90 المتمم والملغى لاسيّما في مادته 139 منه.

ولأن فكرة المسؤولية هنا ترتبط بصلاحيات الضبط الإداري، فإن الجهة التي يمنحها القانون اختصاصات الحفاظ على الأشخاص والممتلكات وسلطة تسيير حزام الشرطة الذي يسهر على منع التعديات على النظام العام، هي الجهة التي ينبغي منطقياً أن تتحمل نتائج أضرار نتجت عن المساس بالنظام العام بسبب تقصيرها في ذلك³. فيعتقد أن الحل المقرر وفق المادة 171 من الأمر رقم 24/67 المعدل والمتمم كان منسجماً إلى حد كبير مع اختصاصات البلدية في مجال الضبط الإداري، بالنظر إلى الطابع المحلي لهذا الأخير وفق هذا الأمر، والذي كانت ممارسته تتم من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي وإشراف من السلطة الوصية. في حين أنه لم يُوفق في ظل القانون رقم 08/90 الملغى حيث قرر المسؤولية الكاملة للبلدية وفق المادة 139 منه بالنظر إلى أن سلطة الضبط الإداري لم تعد من الشؤون المحلية كون أن رئيس المجلس الشعبي

¹ Marc ALAIN DESCANPS , Catastrophe et responsabilités, rev,fr,soc, n⁰³,Paris,1972,p376.

² إذ نصت على أنه: "يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، كل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يُمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث.

وفي حالة الخطر الجسيم والشيك يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف ويعلم الوالي بها فوراً. كما يأمر ضمن نفس الأشكال بهدم الجدران والعمارات والبنيات الآيلة للسقوط مع احترام التشريع والتنظيم المعمول بها لاسيّما المتعلق بحماية التراث الثقافي".

³ CHAPUS Renus, Droit administratif général, tome 1 ,14^{ème} éd,Paris, 2000,p 1330

البلدي أصبح يُمارس صلاحياته في هذا المجال تحت سلطة الوالي بوصفه مُمثلاً للدولة، ما يجعله من القضايا الوطنية¹، ورغم ذلك فالدولة لا تُساهم بنصف التعويض الذي يبقى عبئاً تتحمله ميزانية البلدية.

وفي نفس المجال، وإن كانت المادة 139 من قانون البلدية السابق قد أغفلت ذكر الأساس الذي تقوم عليه مسؤوليتها في هذه الحالة المُتمثلة في فكرة المخاطر الاجتماعية خلافاً للمادة 171 من الأمر رقم 24/67 المعدل والمتمم التي نصت على ذلك، إلا أنها أقرت بعضاً من شروط انعقاد هذه المسؤولية تتعلق بمصدر العمل الضار كونه ناجماً عن تجمهر أو تجمع أو عن طريق قوة عنفية أو عن طريق استعمال العنف، وواقعاً في ثراب البلدية، وشروط متعلق بمرتكب الضرر إذ البلدية مسؤولة عن الضرر الناجم عن التجمع والتجمهر والضرر المُتسبب فيه رجال الشرطة، فلا يُميز أن يكون مصدر الأضرار مجموع المُتجمهرين أو قوات الشرطة، حيث أن مسؤولية هذه الأخيرة تترتب عندما تقوم بالتدخل أثناء التجمهرات، وأخيراً الشرط المُتعلق بالضحية التي تستحق التعويض والتي ينبغي أن لا تكون مُشاركة في إحداث الضرر الناجم عن التجمهر والتجمع أو أعمال العنف.

وهذه نفسها الشروط التي أخذها وكرسها قضاء مجلس الدولة الجزائري عندما قرّر بتاريخ 26 جويلية 1999 تأييد قرار الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجلفة الصادر في قضية بلدية سيدي بيجح ضد "ح ع" ومن معها لقاضي بمسؤولية بلدية حاسي بيجح نتيجة إصابة الطفل "ش" أثناء الاحتفالات والمظاهرات الجارية بعد الانتخابات الرئاسية، وذلك لتوافر كل الشروط الواردة في المادة 139 المذكورة آنفاً². أما بعد صدور قانون البلدية الحالي رقم 10/11: وبالتظر لنُصوصه التي سارت على نهج المُشرع الفرنسي الذي نزع هذه المسؤولية عن البلدية ليُلتحقها بالدولة³، فقد سكتت تماماً عن هذه المسؤولية عند تنظيمها (النصوص) لمسؤولية البلدية، لذلك يمكن القول أن المُشرع يُكون قد أحسن فعلاً حيث لا يُعقل أن تتحمل الميزانية المحلية التي تتأسس في جزء منها من الرسوم والضرائب المحلية أضراراً لنشاط يُعتبر وطنياً

¹ عبد الوهاب نورة، مسؤولية الدولة عن أضرار التجمهر والتجمعات، مُداخلة مُلقاة بالمنتدى الوطني حول مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، المُنظّم من طرف معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي بسعيدة، ماي 2006.

² تتمثل وقائع هذه القضية أنه أثناء الاحتفالات والمظاهرات الجارية بعد الانتخابات الرئاسية، بدأ بعض الأشخاص القاطنين ببلدية حاسي بيجح بإطلاق الرصاص للتعبير عن فرحتهم؛ ولكن انطلقت رصاصة من سلاح أحد هؤلاء الأشخاص وأصاب الطفل المدعو "ش" الذي كان بعين المكان مُلحقة به جروحاً مُتفاوتة الخطورة، نُقل على إثرها إلى المشفى فرفع والد الطفل بعد ذلك دعوى مسؤولية أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجلفة والتي أصدر قراراً قضى فيه بمسؤولية بلدية حاسي بيجح إلا أنه وباتاريخ 17/08/1996 استأنفت البلدية القرار المذكور أمام مجلس الدولة، فأصدر مجلس الدولة قراراً بتأييد القرار المُستأنف فيه وأسس قراره على مُقتضيات المادة 139 من قانون البلدية السابق. لمزيد من التوضيح أنظر: عبد الوهاب نورة، المرجع السابق، ص 06.

³ المادة 92 من القانون الفرنسي رقم 08/83 المؤرخ في 07/01/1983، الذي حوّل المسؤولية عن التجمهرات والتجمعات من البلدية إلى الدولة الفرنسية.

وتُسخر له وسائلها المحلية، في حين تبقى ميزانية الدولة في منأى عن ذلك و لا تتحمل أي عبء خُصُوصًا في ظل الضعف الذي تُعانيه هذه الجماعات بالنسبة لمواردها المالية والذي يُعد بحق مُؤشِّرًا لمعرفة مدى تجسيد استقلاليتها.

انطلاقًا مما سبق، فإن كانت طبيعة الجماعة الإقليمية تفترض تمتعها بحرية المبادرة بالعمل الإداري، فينبغي الإشارة إلى أن تلك الحرية محدودة النطاق لممارسة رقابة عليها، وفي ذات الوقت تصطدم بمجموعة من العراقيل تُساهم في إرساء مفهوم خاطئ لاستقلالية الجماعة الإقليمية كما سيوضح بيانه فيما يلي.

المحور الثاني: حدود ممارسة الجماعات الإقليمية الجزائرية لحقها في المبادرة.

سبق البيان أن الأصل يقضي بالاعتراف للجماعة الإقليمية بحرية المبادرة بالعمل الإداري، بما يُشكل استقلاليتها التي تنتم بأبها نسبة النطاق لممارسة الرقابة عليها، وهو ما كرسه المُشرِّع الجزائري في قوانين البلدية والولاية، فضلًا عن وجود عراقيل وصعوبات من شأنها أن تحيد عن الممارسة السليمة لها، وهو ما سنوضحه فيما يلي:

أولاً: الرقابة الممارسة على الجماعات الإقليمية في الجزائر.

فقد أخضع المُشرِّع الجزائري البلدية والولاية لآليات الوصاية الإدارية، وهو ما يظهر من خلال القوانين المنظمة لها سواء السابقة منها (08/90 و 09/90) المُتمتين أو الحالية (10/11 و 07/12) التي احتفظت بمختلف آليات ومظاهر الوصاية الإدارية المُستوحاة من النموذج الفرنسي القديم التي قد تصل إلى حد حلول سلطة الوصاية محل الجماعة الإقليمية، وهذا ما يُشكل بذاته حدًا من حدود ممارسة البلدية والولاية لسلطتها في المبادرة بالعمل الإداري. انطلاقًا من ذلك وحتى وإن تنوعت تطبيقات هذه الرقابة على تلك الجماعات فإننا سنركز على آلياتها الممارسة على أجهزتها وعلى أعمالها لاتصالها بصورة مباشرة بالعمل الإداري المحلي، وإن كُنّا في ذات الوقت لا ننكر أن نطاقها يتسع ليشمل أعضائها بصفة فردية. وبالتالي ففي ما يلي سيتم التعرض للنظام القانوني لتلك الآليات.

أ- النظام القانوني للرقابة الممارسة على الأجهزة المحلية:

باستقراء نصوص المواد رقم 46 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية و 48 من القانون رقم 07/12 المنظم للولاية، فإنها وعلى غرار المادتين 34 و 44 من القانونين رقم 08/90 ورقم 09/90 المُتمتين والمُلتغتين وخلافًا للقوانين المنظمة للإدارة المحلية الجزائرية في ظل الحزب الواحد قد حدّدتا حالات الحل على سبيل الحصر. حيث لا تملك السلطة الوصية المُخروج عن تلك الحالات عند اتخاذها لإجراء الحل عن طريق إضافة صور جديدة لها غير المنصوص عليها قانونًا، وهذا ما يُعد من ضمانات الاستقلال المحلي للبلدية والولاية في الجزائر وحماية لحقها في المبادرة أثناء التعددية السياسية ككسب من مُكنسباتها.

وما يلاحظ من خلال استقراء صور الحل الواردة في المواد 46 و 48 سالفتي الذكر أنها جاءت مُتشابهة ومُتقاربة سواء بالنسبة للبلدية أو للولاية، هذا من ناحية.

من ناحية أخرى، فإنّ المشرع الجزائري وعند تقريره لهذه الصور في ظلّ القوانين الحالية احتفظ بحالات كانت موجودة سابقاً في ظلّ القانونين رقمي 08/90 و 09/90 المُتممين والمُلغين، وعدّل من أخرى كانت موجودة في ظلّها وأضاف حالات جديدة لم تكن موجودة، وتمثّل هذه الحالات في: حالة خرق أحكام دُستورية، حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس المحلية، حالة استقالة جماعة لأعضاء المجلس المحلية، عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرًا لإختلالات خطيرة تمّ إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم، عندما يُصبح عدد المُنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام الاستخلاف، في حالة اندماج البلديات أو ضمّها أو تجزئتها، في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المُنتخب.

و فضلاً عن هذه الحالات والتي تشترك فيها البلدية مع الولاية، فقد احتفظ القانون رقم 10/11 المُتعلق بالبلدية بحالة أخرى كان قد نصّ على فكرتها سابقه القانون رقم 08/90 المُتمم والمُلغى في مادته 34، وهي الحالة المُتعلّقة بوجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي من شأنها أن تعيق السير العادي لهيئات البلدية بعد إعدار يُوجّهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له.

وإن كان إجراء الحل يتسم بأنّه مركزي بحت، فإنّه يتمّ وفقاً للمادة 47 من القانونين رقمي 10/11 و 07/12 المُنظمين للبلدية والولاية على التوالي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية. وبذلك يكون المشرع قد أحسن عند تحديده لوسيلة الحل خاصة مع توحيد السُلطة التنفيذية، وحتى بتقريره لحالاته على سبيل الحصر أراد حماية استقلالية البلدية والولاية وحققها في المبادرة بالعمل الإداري، إلا أنّه وباستعماله لصيغة العُموّم عند إقراره لبعض تلك الحالات (كإلغاء انتخاب جميع الأعضاء وحالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس الشعبي البلدي) يكون قد فتح المجال واسعاً للسُلطة المركزية للجوء إلى تقنية الحل متى ارتأت ذلك، فضلاً على نصه على المتصرف الإداري ومساعديه، والمندوبية الولائية كجهات تستخلف هيئات التداول بعد حلها تناط بها تسيير الشؤون المحلية في هذه الفترة، مما يهدّد استقلالهما المحلي ويحد من حريتهما في القيام بالعمل المحلي، فضلاً على مساسها بمبدأ التمثيل الشعبي.

ب-النظام القانوني للرقابة الممارسة على الأعمال: وتتخذ هذه الرقابة عدّة صور تتجسّد في التصديق والإلغاء والحلّول.

فبالنسبة للتصديق فهو آلية تُهيمن بها الجهة الوصيّة على سلطة القرار كون أنّ المداورات المُستثناة والخاضعة للتصديق تُعد من أهمّ صلاحيات المجالس الشعبيّة المنتخبة الولائيّة والبلديّة والتي من شأنها تمكينها من تنفيذ سياستها، وتظهر نية المشرّع الجزائري في التصديق من حرية البلدية والولاية في المبادرة بالعمل المحلي من خلال هذه الآلية في:-التوسيع من نطاق المداورات الخاضعة لمصادقة السلطة الوصيّة¹.

- تجدر الإشارة أنّ مُختلف مُداورات المجالس الشعبيّة البلدية والولائيّة الخاضعة للتصديق ترتبط مواضيعها بالشؤون الماليّة، الأمر الذي يجعل من آلية التصديق عملية جدّ خطيرة من شأنها التأثير على استقلال الجماعات الإقليميّة، بالنظر إلى أنّ ممارسة الرقابة على الشؤون الماليّة من شأنها أن تمتد لتشمل مجموع الأنشطة والأعمال التي تقوم بها تلك الجماعة، وخاصة أنّ تنفيذها يبقى موقوفًا على التصديق عليها.

- من مظاهر التصديق من حرية الجماعات الإقليميّة الجزائرية بالمبادرة بالعمل الإداري في القوانين الحاليّة تمديد المدة المتعلّقة بالتفاد القانوني للمداورات غير القابلة للتصديق من طرف السلطة الوصيّة، لتُصبح واحد وعشرون يومًا بعدما حدّتها المادتين 41 من القانون رقم 08/90 و49 من القانون رقم 09/90 الملغين بخمسة عشرة يومًا فقط، وهذا من شأنه تعطيل السير العادي واليومي لشؤون البلدية والولاية.

أما بالنسبة لآلية الإلغاء الذي في معناه يقتضي إيقاف تنفيذ التصرفات الصادرة من طرف المجالس التداولية مُمثّلة في المجلس الشعبي البلدي والولائي التي تتخذ شكل مُداورات، فإنّ القوانين الحاليّة المنظمة للبلدية والولاية في الجزائر على غرار القوانين السابقة لها قد نظّمت هذه الآلية من خلال المداورات الملغاة بقوة القانون والأخرى القابلة للإلغاء². فتعدّ مداورات ملغاة بحكم القانون التي تتخذ حرقًا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، المداورات التي تمس برؤوس الدولة وشعاراتها، المداورات غير المحرّرة باللّغة العربيّة، ويضاف إليها بالنسبة للولاية المداورات التي تتناول موضوعًا لا يدخل ضمن اختصاصاته والمداورات المتخذة خارج الاجتماعات القانونيّة للمجلس. أمّا المداورات القابلة للإلغاء فتتحقق في حالة ما إذا وُجد رئيس المجلس الشعبي (البلدي والولائي) أو أيّ أحد من أعضائه في وضع تتعارض فيه مصالحه مع مصالح البلدية أو الولاية، سواء كان ذلك باسمه الشخصي أو باسم أزواجهم أو أوصولهم أو فروعهم إلى غاية الدرجة الرابعة أو كوكلاء حُضور المداولة.

¹ نصت عليها المادتان 57 و55 من قانوني البلدية والولاية على التوالي، وتمثّل هذه المداورات في: الميزانيات والحسابات، اتفاقيات التوأمة، الهيئات والوصايا الأجنبية، التنازل عن العقار أو تبادله.

² نصت على هذه المداورات المواد 59 و60 من القانون 10/11 و المواد 53 و56 من القانون 07/12.

انطلاقاً من ذلك، وباستقراء النظام القانوني لآلية الإلغاء تتضح نية المشرع في التضييق من حرية الجماعات الإقليمية الجزائرية في المبادرة بالعمل الإداري خصوصاً منها البلدية كون أنّ قانون الولاية تضمن ضمانات هامة كإعطاء القضاء سلطة تقرير بطلان المداولة، ومن مظاهر ذلك التضييق نذكر:

- لم يُوفق المشرع في تحديد نطاق مواضيع المداولات الملغاة إذ أنّ كلّ المداولات الماتّة بُموز الدولة وشعاراتها، وغير المحرّرة باللّغة العربية من شأنها أن تدخل في نطاق تلك المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، وذلك إذا تمّ الأخذ بعين الاعتبار ما تمّ التصّ عليه في المادة الثالثة من دستور سنة 1996 التي اعتبرت اللّغة العربية هي اللّغة الوطنية والرسمية، وما تضمنته المادة 05 منه عند حديثها عن رُموز الدولة. وفي البحث عن أسباب ذلك نجد أنّ ما سبق قوله عبارة عن مثال بسيط من أمثلة مُتعددة لنصوص لم يراعي المشرع عند وضعها لمبدأ الأمن القانوني بعناصره المتمثلة في: قابلية القانون للتوقُّع، ووضوح القاعدة وجعلها في المتناول، استقرار الوضعيات القانونية، وأخيراً ضرورة الالتزام بواقعية التصّ القانوني، وبالتالي ضمان ملاءمته مع الواقع الاجتماعي والثقافي والسياسي. ومن ثمّ فإنّ عدم العمل بهذا المبدأ من شأنه أن يصل إلى حدّ تجريد التصّ القانوني من كلّ حُجية كونه مُعقداً وغير واضحاً.

- القانون رقم 10/11 ومن خلال تنظيمه لآلية الإلغاء، قد تغاضى التصّ عن بعض من الضمانات التي ينبغي مراعاتها عند اتّخاذ هذا الإجراء بأن، فقد منح سلطة مُعانة تلك المداولة للوالي الذي يُثبت بُطلانها بموجب قرار خالي من التعليل، فضلاً عن عدم تناوله لضمانة إمكانية لجوء كلّ من له مصلحة إلى القضاء قصد المطالبة بإلغائها.

أما بالنسبة لآلية الحلول إنّ المشرع في ظلّ القانونين رقم 10/11 و رقم 07/12 المتعلقين بالبلدية والولاية وعلى غرار سابقيهما رقمي 08/90 و 09/90 المتتمين، قد نص عليها في قانون البلدية من المواد من 100 إلى 102 فضلاً على المادة 203 منه، ومن خلال المواد 163 و 169 من قانون الولاية الحالي إذ حاول تنظيم هذه الآلية من خلال المجالين الإداري والمالي أين تعمل الجهة الممارسة للرقابة بدلاً من الهيئة اللامركزية المستقلة (البلدية والولاية) التي عهد إليها القانون مباشرة نشاط مرفقي لامركزي، وهو الأمر الذي يُفرز معه الإدارة من جانب الجهة الوصيّة باسم الشخصية اللامركزية وحسابها، دون أن ينطوي ذلك على نقل اختصاصات هذه الشخصية إلى الجهة الوصيّة، ولعلّ المشرع وبتقريره لهذه الآلية أراد الحد من مبادرة البلدية والولاية بالعمل المحلي كون أنّ المجال الأصلي لتطبيقها هو السلطة الرئاسية بدلاً من الوصاية الإدارية.

ثانياً: العراقل العملية التي تواجه الجماعات الإقليمية الجزائرية في ممارستها لحقها في المبادرة بالعمل الإداري.

فيتمتع الوالي في النظام الجزائري بمكانة هامة دعمتها مجموع وسائل التأثير المتاحة له على المجلس المنتخبة، الأمر الذي رتب نتائج عدة أهمها جعل مركز رئيس المجلس الشعبي البلدي تابعاً لمركزه على مستوى البلدية، وأخذ المجلس الشعبي الولائي لمركز الضعف أمام مركزه على المستوى الولاية، وهو ما يسلب هذه المجالس حقها في المبادرة بالعمل الإداري، وعليه من مظاهر هيمنة الوالي على المجالس الشعبية البلدية والولاية يُذكر:

1- تبعية مركز رئيس المجلس الشعبي البلدي لمركز الوالي:

وهو الواضح من خلال عدم امتلاك رئيس المجلس الشعبي البلدي لأي صلاحية في مواجهة الوالي، إذ وحتى الطعن في قرارات هذا الأخير المتعلقة ببطلان المداولات أو رفض المصادقة عليها تتسم بعدم الفعالية نتيجة عدم لجوء رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى ممارسته تفادياً لإثارة تحفظ الوالي، وهو ما دفع بالمشترع إلى إقرار التظلم الإداري كوسيلة ثانية له في المادة 61 من القانون رقم 10/11 رغم أنه نظام دخیل على نمط اللامركزية، وما غدى ذلك الوضع هو تحكّم الوالي في كل مصادر التمويل الأساسية للبلدية وسلطته في تقدير المساعدات والإعانات المقدمة من طرف الدولة سواء المباشرة أو الموجهة للمشاريع التنموية في إطار المخططات القطاعية، أو مخططات البلدية للتنمية التي تتسم بأنها أكبر بكثير من موارد البلدية، هذا من ناحية.

من ناحية أخرى، وفضلاً عن آليات الوصاية الممارسة من طرف الوالي على المجلس الشعبي البلدي ورئيسه، فالوالي يُمارس أنماطاً أخرى للرقابة أقرتها القوانين والتنظيمات المنظمة لمجالات عدّة كالصفقات العمومية والتعمير وغيرها، وممارسته للسلطة السلمية على رئيس المجلس الشعبي البلدي بمناسبة مباشرة مهامه كممثل للدولة وما ينجر عنها من سلطته في التوجيه والتعقيب والتعديل والإلغاء والحلول محلّه وخصوصاً فيما يتعلق بمجالات الضبط الإداري، مما يجعل رئيس المجلس الشعبي البلدي لا يملك سوى الخُصوع لتعليمات الوالي.

ومن الوسائل المكرّسة لتبعية مركز رئيس المجلس الشعبي البلدي لمركز الوالي، تحريك هذا الأخير لمهمة التفتيش والرقابة اللاحقة عن طريق المفتشية العامة التي يشمل مجال تدخلها وفق المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 216/94 المتعلق بالمفتشية العامة الولاية و البلديات. وعليه فيمارس هذا الجهاز عمله وفق برنامج سنوي مقرر من طرف الوالي، وله في ذلك إمكانية القيام بتحقيق يطلب من الوالي حول أي وضعية خاصة للهيئات المحددة في المادة الأولى.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 216/94، المؤرخ في 14 صفر عام 1415، الموافق لـ 23/ يوليو 1994، يتعلق بالمفتشية العامة في الولاية، العدد، 48، بتاريخ 27 يوليو 1994، ص 09.

وبالتالي، فالممارسات السابقة من شأنها أن ترهن استقلالية رؤساء المجالس الشعبية البلدية لتجعله نظرياً مدعماً بذلك مركز الوالي وتبعيتهم له.

2- ضعف مركز المجلس الشعبي الولائي أمام مركز الوالي:

ما يلاحظ أنّ القانون الحالي المنظم للولاية وإن كان نظم كل ما يتعلق بدورات واجتماعات المجلس بالتفصيل كعدد الدورات ومدتها وتواريخها وإجراءات الاستدعاء والانعقاد ونصابه وتكوين اللجان وغيرها، ونصه لضرورة إعداده لقانونه الداخلي، غير أنه لا يتمتع بديمومة التسيير خاصة بالنظر إلى نص المادة 29 من القانون رقم 07/12 المنظم للولاية التي تضمنت ضرورة انتخاب وبناء على اقتراح رئيس المجلس الشعبي الولائي خلال كل دورة مكتباً يتكون من عضوين إلى أربعة أعضاء لتسييره، وتتولى أمانة تتكون من موظفين ملحقين بديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي مساعدة مكتب دورة المجلس الشعبي الولائي.

وبمقابل ذلك، فإنّ الوالي يملك تحت سلطته أجهزة مساعدة مُحدّدة ودائمة، كما أنّه عملياً هو الذي يُعدّ كل الوثائق و التقارير التي تُعرض على المجلس، ويؤازر رئيس المجلس الشعبي الولائي في مجموع صلاحياته المتعلقة بتسيير المجلس كدعوته لعقد دورة غير عادية¹، تدخله في اجتماعاته، وله حق الإعلام في كل الإجراءات التي يقوم بها رئيس المجلس.

وبالنظر إلى وسائل الوالي السابقة، تجدر الإشارة إلى أنّ المجلس الشعبي الولائي ورغم إقرار القانون رقم 07/12 لا يضطلع إلا بوسائل تأثير ضعيفة، كضرورة تقديم الوالي لتقريره أمام الهيئة التداولية عند افتتاح كل دورة عادية حول وضع الولاية ومدى تنفيذ المداولات المتخذة خلال الدورات السابقة²، وتقديمه لبيان سنوي لذات الهيئة حول نشاطات الولاية ويتبعه بمناقشة، مع إمكانية رفع توصيات إلى وزير الداخلية وإلى القطاعات المعنية.

3- تفعيل وسائل الوالي:

ما يلاحظ أنّ الوالي عملياً يسيطر على الحياة الإدارية في الولاية، إذ يملك تحت سلطته باعتباره ممثل الدولة ومندوب الحكومة جميع المصالح غير المُركزة، والمُجسّدة في المديرات غير المُركزة التي يُنيط بالوالي تسييرها والتنسيق بينها من خلال ما يُعرف بمجلس الولاية، الذي وإن تمّ الإشارة إليه في المادة 37 من القانون رقم 307/12، إلا أنّ ذات القانون لم يتناوله بالتفصيل رغم أنّ مختلف التمنيات

¹ - المادة 15 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

² - المادة 103 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

³ - التي نصت على أنّه: "يمكن أي عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي توجيه سؤال كتابي لأي مدير أو مسئول من مديري أو مسؤولي المصالح أو المديرات غير المُركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط بإقليم الولاية.....".

كانت معقودة عليه قصد بعث معالم الاستقرار القانوني للمجلس محل الدراسة- وللدائرة، ليبقى جهازًا خاضعًا في وجوده للمرسوم التنفيذي رقم 215/94 المتعلق بتحديد أجهزة الإدارة العامة للولاية وهيكلها¹، والذي يُعد الوالي المُهَيَّب عليه عمليًا.

زيادة على ما سبق، يظهر دعم مركز الوالي من خلال توجه السلطات المركزية لإعطائه البطاقة البيضاء وهو الواضح في خطاب رئيس الجمهورية بمناسبة اختتام اجتماع الولاية بالحكومة بتاريخ 02 ماي 2002 بقوله: ".....أما على مستوى الولايات فهناك الولاية التي يمثلون السلطة الأولى التي تُمثل كافة الحكومة وذلك لا يقلل في شيء لا من مسؤولية الوزراء المكلفين بقطاعات مُحدّدة، ولا من فاعليتهم ولا من قيمة الخدمات التي يُمكنهم تقديمها للبلاد. إنكم تعملون في الميدان ومن ثم فإنكم بلا شك أكثر إطلاعًا مني على ما يحدث من إنزلاقات وفساد وعلى الأخطاء التي ترتكب ولا تزال ترتكب.."².

وبالتالي، يبرز جليًا هيمنة الوالي على الهيئات المنتخبة ودوره الواضح فيما يتعلق بعمليات التنمية الوطنية كبرنامج دعم النمو، والإنعاش الاقتصادي، وبرنامج الجنوب، وبرنامج الهضاب، وزيادة عن آليات الوصاية المُمارسة بشكل دفع بالبعض إلى القول أنّ النظام الإداري الجزائري نظام عدم تركيز بالرغم من وجود بعض مقومات اللامركزية فيه³.

خاتمة:

ينبغي القول أنّ نجاح أي نظام لامركزي يُقاس بالدرجة الأولى بمدى تمتع كياناته بجرية المبادرة بالعمل الإداري، وإن سلمنا جدلاً بتوفر هذه الحرية مع قيام الجماعة الإقليمية كونها تُعبر عن استقلاليتها التي تُعد بحسب الأصل قاعدة عرفية توجد مع وجود هذه الجماعة بغض النظر عن حجمها، إلا أنّ الإشكالية تطرح حول مدى توفير المُشترع لضمانات من شأنها كفالة هذه الحرية وفي ذات الوقت تكريس التطبيق والممارسة السلمية لها، وهذا ما حاولنا التعرض إليه في هذه الدراسة من خلال وضع إسقاطات على النظام اللامركزي الجزائري، والتي ارتأينا في خاتمتها تقديم بعض من النتائج والاقتراحات تُساهم بالنهوض بواقع الجماعات الإقليمية في الجزائر، وذلك كالآتي:

- تتمتع الجماعات الإقليمية في الجزائر بحق المبادرة بالعمل الإداري يفترض لكفالاته سن نصوص قانونية تتركز على رؤى تنظيمية وتشريعية و أفق طويلة المدى، بعيدة تماما على سياسة التشريع الآني للحدث.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 215/94، المؤرخ في 14 صفر 1415 هـ، الموافق لـ 23 جويلية 1994، المتضمن الهيكل العامة لإدارة الولاية، ج ر ج، العدد 48، بتاريخ 1994/07/24، ص 05.

² - خطاب رئيس الجمهورية في اختتام اجتماع ولاية الجمهورية يوم 02 ماي 2002، منقول من موقع الرئاسة على الانترنت: www.el-mouradia.dz.

³ - سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر "حصيلة وآفاق"، مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، الجزائر، 2013، ص 42، ص 45.

إن كان حق التوظيف وحق إبرام الصفقات العمومية يعدان من أهم تطبيقات الجماعات الإقليمية لحقها في المبادرة، فينبغي التبسيط والتسهيل من إجراءاتها، قصد التيسير من ممارستها الصحيحة، ولما لا وضع منظومة قانونية مستقلة للوظيفة العامة المحلية.

- تكريس مبدأ التقاضي من الناحية العملية، وبخاصة أنه من الضمانات الهامة لتجسيد استقلالية البلدية و الولاية في الجزائر.

- تقرير المسؤولية الجنائية للجماعات الإقليمية في الجزائر عن أخطائها، عن طريق وضع جزاءات متناسبة مع طبيعة مهام كل من البلدية والولاية في الجزائر.

- ضرورة الأخذ بعين الاعتبار عناصر مبدأ الأمن القانوني عند وضع النص القانوني حتى تتحقق جودة النص القانوني.

- ضرورة التخفيف من آليات الوصاية الإدارية، وحتى الاستغناء عليها وتعويضها بالرقابة القضائية.

- ضرورة توفير المورد المالي المستقل وتأهيل العنصر البشري المحلي حتى يتم كفاية حق المبادرة للجماعات الإقليمية وضمان ممارسته بطريقة سليمة.

المراجع:

- 1- مُصطفى كراجي، استقلالية الجماعات المحلية في ظل التمويل المركزي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجيلالي الياابس، الجزائر، 1993.
- 2- بن شعيب نصر الدين، بن منصور عبد الله، مدى انعكاس صُعب الكفاءات على تسيير الجماعات المحلية - حالة ولاية تلمسان، مقال منشور بالموقع الإلكتروني. www.mouwazaf.ahlamontada.com.
- 3- يوسف بن ناصر، عدم تنفيذ الإدارة العامة لأحكام القضاء الإداري الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية رقم 04-1991، جامعة الجزائر، الجزائر، 1991.
- 4- مُحمد بودالي، القضاء الإداري والحريات العامة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، العدد 04، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة سيدي بلعباس، مكتبة الرشاد، الجزائر، 2008، ص 26.
- 5- لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية "وسائل المشروعية"، الطبعة الرابعة، دار هومة، الجزائر، 2009.
- 6- بدري مباركة، الجانب الإجرائي للنظام التأديبي في الوظيفة العامة، أطروحة الدكتوراه، تخصص قانون عام، جامعة جيلالي الياابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2011، 2010.

- 7- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، نظرية تأصيلية تحليلية ومُقارنة"، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.
- 8- رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
- 10- حسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الأول "المسؤولية على أساس الخطأ"، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
- 11- مسعود شيوب، المسؤولية عن المخاطر و تطبيقاتها في القانون الإداري، "دراسة مُقارنة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
- 12- عبد الوهاب نُورة، مسؤولية الدولة عن أضرار التجمُّه والتجمُّعات، مُداخلة مُلقاة بالملتقى الوطني حول مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، المنظم من طرف معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي بسعيدة، ماي 2006.
- 13- سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر "حصيلة وآفاق"، مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، الجزائر، 2013.
- 14- Marc ALAIN DESCANPS , Catastrophe et responsabilités, rev,fr,soc, n03,Paris,1972,.
- 15- Nadine DANTONEL-COR, Le droit des collectivités terroitoriales,3éme .éd,Bréal,Paris,2007
- 16- CHAPUS Renus, Droit administratif général, tome 1 ,14éme éd,Paris, 2000
- 17- M.Guillaume PROTIERE,La Puissance Territoriale contribution à l'étude du droit constitutionnel local pour l'obtenir du grade de Docteur en droit public,l'université Lyon II,2006.
- 18- Hélène PAULIAT ,L'autonomie des collectivités territoriales en Europe ,une source potentielle de conflits , L'imonge cedex, France, sans année.

نصوص قانونية وتنظيمية:

- 1- القانون رقم 12/78 المؤرخ في 01 رمضان 1398، الموافق لـ 05 أوت 1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل و مجموع النصوص التشريعية و التنظيمية المتخذة لتطبيقه، ج رج ج ، العدد 32 بتاريخ 08 أوت عام 1978، ص 724،

- 2- القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.
- 3- القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.
- 4- القانون رقم 09/08، المؤرخ في 28 صفر عام 1429 هـ، الموافق لـ 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج، ر، ج، ج، العدد 21، بتاريخ 23 أفريل 2008، ص 75/76.
- 5- الأمر 03/06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية 1427، الموافق لـ 15 يوليو 2006، المتعلق بالوظيفة العامة، ج ر ج، العدد 46، بتاريخ 16 يوليو 2006، ص 04.
- 6- القانون الفرنسي رقم 08/83 المؤرخ في 07 / 01 / 1983،
- 7- المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المعدل والمتمم، المؤرخ في 28 شوال 1431، الموافق لـ 2010/10/07، والمتضمن قانون الصفقات العمومية، ج ر ج، العدد 58، ص 03.
- 8- المرسوم رقم 59/85، المؤرخ في أول رجب 1405، الموافق لـ 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية، ج ر ج، العدد 13، بتاريخ 20 يناير 2008، ص 04.
- 9- المرسوم رقم 276/86، المؤرخ في 09 ربيع الأول 1407، الموافق لـ 11/11/1986، يحدد شروط توظيف المستخدمين الأجانب في مصالح الدولة والجماعات المحلية و المؤسسات والهيئات العمومية، ج ر ج، العدد 46، بتاريخ 12 نوفمبر 1986، ص 1883.
- 10- المرسوم التنفيذي رقم 334/11، المؤرخ في 22 شوال عام 1432، الموافق لـ 20 فيفري 2011، يتضمن القانون الأساسي لموظفي الجماعات الإقليمية، ج ر ج، العدد 53، بتاريخ 28 سبتمبر 2011، ص 03.
- 11- المرسوم التنفيذي رقم 99/90 المؤرخ في 27 مارس 1990، المؤرخ في 02 رمضان 1410، الموافق لـ 18 جويلية 1990، المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري لموظفي وأعوان الإدارات المركزية، الولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج، ر، ج، ج، العدد 13، بتاريخ 28 مارس 1990، ص 444 .
- 12- المرسوم التنفيذي رقم 04/08، المؤرخ في 11 محرم عام 1421، الموافق لـ 19 يناير 2008، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات و الإدارات العمومية، ج ر ج، العدد 03 بتاريخ 20 يناير 2008، ص 04.

- 13- المرسوم التنفيذي رقم 315/04، المؤرخ في 17 شعبان 1425، الموافق لـ 2004/10/02، يعدل ويتم المرسوم رقم 276/86 المؤرخ في 09 ربيع الأول 1407، الموافق لـ 1986/11/11 الذي يحدد شروط توظيف المستخدمين الأجانب في مصالح الدولة والجماعات المحلية و المؤسسات والهيئات العمومية، ج ر ج ج، العدد، 63، بتاريخ 2004/10/03، ص 03 .
- 14- المرسوم التنفيذي رقم 216/94، المؤرخ في 14 صفر عام 1415، الموافق لـ 23/يوليو 1994، يتعلق بالفتشية العامة في الولاية، العدد، 48، بتاريخ 27 يوليو 1994، ص 09.
- 15- المرسوم التنفيذي رقم 215/94، المؤرخ في 14 صفر 1415هـ، الموافق لـ 23 جويلية 1994، المتضمن الهياكل العامة لإدارة الولاية، ج ر ج ج، العدد 48، بتاريخ 1994/07/24، ص 05.