مجلة البحوث القانونية و السياسية، دورية علمية محكمة
تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة د.الطاهر مولاي سعيدة
العدد الثامن
جوان 2017

مبدأ حرية إدارة الجماعات الإقليمية " الإطار القانوني و الممارسة الواقعية "

أ/سيد علي بن عومر،جامعة معسكر

مقدمة :

على مدى التطورات التي شهدتها الجماعات الإقليمية , اعتبرت الممارسة المحلية لحياة المواطنين تنفيذا لما تراه السلطة المركزية ؛ على أساس أن الدولة هي كيان واحد متماسك . إلا أن الاعتماد على مبادئ الديمقراطية عزز مفهوم المشاركة ؛ أي مشاركة الشعب في تسيير شؤونه الخاصة لأن " الديمقراطية كقيمة السياسية تتمتع بالشرعية الدستورية"[1] وهي الشرعية نفسها التي مكنت المواطنين من التدخل في تحديد المسار العام للسلطة عن طريق الانتخابات.

إلا أن الوضع الذي شهدته الجزائر في تسيير شؤون مواطنيها محليا لم يكن ليختلف عن أوضاع التسيير التي عرفتها باقي الدول . حيث و بقراءة تعتمد على مقاربة تنظيمية لقوانين الجماعات الإقليمية في الجزائر بدءا من الأمر 67/24 المتضمن قانون البلدية الأول مرورا بالقانون 08/90 إلى غاية القانون 10/11 الحالي . فغننا نجد أن المشرع الجزائر عزز الممارسة الديمقراطية معترفا بضرورة إشراك المواطن في تسيير شؤونه .

ولكن يبدو أن ذلك لم يكن ليوضح مدى استقلالية الجماعات الإقليمية المشكلة بممثلي المواطنين المحليين المنتخبين في اتخاذ القرار خاصة و أن مسألة الرقابة من قبل السلطة الوصية أي الولاية ؛ هي مسألة جوهرية .

فكانت في البداية الوسيلة القانونية المستعملة هي اللامركزية الإدارية التي وفقت بين الرغبات المتصادمة داخل نفس الدولة [2], بين تدخل السلطة المركزية في الشؤون المحلية حفاظا على السيادة و بين الرغبة الملحة للمواطنين للمشاركة في المسائل التي هم على دراية بها أكثر من السلطة المركزية. و ما الاعتراف للجماعات الإقليمية بالشخصية المعنوية المستقلة إلا تأكيد من المشرع على سعيه لخلق مجال حرية موسع يمكن المواطنين من الاشتراك و المشاركة في تجسيد تصوراتهم لتحقيق ما يسعون إليه.

---

[1] - فتحي سرور ,الحماية الدستورية للحقوق و الحريات , دار الشروق , الطبعة الثانية, القاهرة.2000. ص 28.

[2] ماجد راغب الحلو, القانون الاداري ,دار المطبوعات الجامعية, الاسكندرية.1996.ص 113.

في أثناء ذلك ظهر في التنظيم المحلي الفرنسي مبدأ جديد ذكره دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لسنة 1958 في المادة 72 منه تحديدا التي تذكر صراحة ما يلي:

(dans les conditions prévue par la loi , ces collectivités s'administrent librement par des conseils élue)

أي أن الجماعات الإقليمية وفق هذه المادة لها حرية الادارة لشؤونها وفق ما يسمح به القانون.

فشكلت بذلك هذه المادة ثورة في قوانين الجماعات المحلية حيث مكنتها من تحقيق الاستقلالية التامة عن السلطات الوصية .

فما هو مفهوم مبدأ حرية إدارة الجماعات المحلية ؟

و ماهي طبيعته القانونية ؟ وحدود تطبيقه ؟و هل أخذ المشرع الجزائري بهذا المبدأ؟

المبحث الأول : الإطار المفاهيمي لمبدأ حرية إدارة الجماعات الإقليمية .

لا بد من الإشارة بادءا ذي بدء أن مبدأ حرية الإدارة المحلية لم يكن دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لسنة 1958 هو الوثيقة الأولى التي نصت عليه , بل سبقه دستور 1946 في مادته 87 (les collectivités térritoriales s'administrent librement par des conseils élues au suffrage universel)[1] لكن بقي المبدأ دون أن يكرس على أرض الواقع.الى غاية 1958 و النص عليه في المادة 72 و بقيت هذه المادة غامضة الى أن تم التأكيد عليها في المراجعة الدستورية لسنة 2003.

حيث اعتبرت المبدأ الأول في التطبيق الإداري المحلي هي اللامركزية الإدارية الذي يعد لصيق بالقانون الإداري بل مبحثا أصيلا من مباحثه التي لا تندثر.

و لهذا كان لابد من التفرقة من خلال توضيح هذا المبدأ لإستنتاج خصوصية كل من المبدأين .

المطلب الأول : مفهوم مبدأ حرية إدارة الجماعات الإقليمية .

[1] M.Bourgeol , Statut constitutionnel . principe de la libre administration , jurisclasseur collectivités locales , Fasc 23.p 58.

حرية الإدارة للجماعات المحلية هو مبدأ عام دستوري في القانون الفرنسي الذي يعطي الجماعات الإقليمية إمكانية إدارة مصالحها بكل حرية دون قيود مفروضة عليها ودون أن تتدخل في السلطات التشريعية والتنفيذية في عدة مجالات

وبالتالي فإن مبدأ حرية إدارة الجماعات الإقليمية يقتضي وجود مجلس منتخب . و تمتع الهيئات بالشخصية المعنوية و موارد مالية وبشرية واضحة و مستقلة كذلك.
Constantinois bacoyannisيرى أن حرية الإدارة للجماعاتالاقليمية تعبر عن مبدأ بسيط للتنظيم ولكن تقتضي حرية فعلية في وقت شابق طلب من المجلس الدستوري الفرنسي أن يوضح معالم ومضمون حرية الإدارة للجماعات الإقليمية وذلك لتضمينه في مجال الإدارة المحلية وتوزيع الاختصاصات بين القانون واللوائح الوطنية.[1]

مبدأ حرية الإدارة للجماعات المحلية: هو الأقاليم التي تسير بحرية من طرف مجلس متخب ويتمتع بسلطة تنظيمية لممارسة مهامه، هذا يجب التأكيد على أن الجماعات المحلية تتمتع بصلاحيات مميزة مخولة لها بموجب القانون الذي يسمح للجماعات الإقليمية بممارسة اختصاصاتها وفق القانون" . و تقوم على عدة خصائص:

- مبدأ عدم وصاية جماعات إقليمية على أخرى الذي نجم عنه المبدأ الأساسية حرية الإدارة للجماعات الإقليمية". لأن هذه الأخيرة تسير ذاتيا.
- مبدأ استقلالية الجماعات المحلية تتمتع الجماعات الإقليمية بمواد ذاتية يجب استغلالها ذاتيا وكذا الوعاء الضريبي والموارد الأخرى الجزئية بمعنى انه لا يمكن أن تخضع كليا للموارد الدولة.
- مبدأ الرقابة اللاحقة للدولة: تمرس الدولة رقابة على أعمال الجماعات المحلية لكت هذه الرقابة لا تؤثر على أدائها.[2]

كما تأكد هذا المبدأ فقي المادة 34 من الدستور الفرنسي لسنة 1985، التي كانت أكثر وضوحا التي منحت المشرع الفرنسي سلطة تحديد المبادئ الأساسية" مبدأ حرية الإدارة"، وكذا صلاحيتها ومواردها.

[1] -C .bacoyannis le principe constitutionnel de le libre administration des collectivité territorial, ecomonoca, 1993,p100.

[2] -Rubrique générale de le lettre d'information, janvier2010, p 1,2

وفي المادة 72 في الفقرة 3 من الدستور الفرنسي شرحت عدة نقاط حول هذا المبدأ تتوالى الجالس المنتخبة إدارة هذه الجماعات المحلية وتتمتع بسلطة تنظيمية لممارسة اختصاصاتها وفق الشروط التي يحددها القانون[1] هذه الآراء الدستورية تحمل تفسيرين:

- مبدأ حرية الإدارة للجماعات الإقليمية هو مبدأ دستوري بمعنى أنه لا يرتكز فقط على السلطة المركزية التي تمنح لها سلطة تنظيمية لكن أيضا أضاف المشرع الفرنسي أن حرية الإدارة هي من الحريات الأساسية التي أقرها مجلس الدولة.

01- **الطبيعة القانونية للمبدأ**

في تعليق من Michel Verpeaux على قرار مجلس الإدارة الفرنسي في 18جانفي2001، في قضية بلديةvenellesاعتبر أن مبدأ حرية الإدارة للجماعات الإقليمية هو مبدأ دستوري مبدأ للفصل بين السلطات كلا على حد سواء لا تكون قوانين قط ولكن يمكن أن تكون مصممة وفقا للشروط التي تعتبر ضرورة دستوريا وفق المادة 72 من دستور 1958 .[2]

كما يمكن اعتبار حرية إدارة الجماعات الإقليمية شكلا من أشكال الفصل الراشد بين السلطات في حين أن الشكل المعتاد هو الفصل الأفقي كلا على جد سواء فهي ليست حقوق ولكن وسيلة لترسيخ الحقوق والحريات فهي وسيلة ليست هدف[3].
هذا كله يؤكد أن هذا المبدأ يختلف في المضمون عن اللامركزية الإدارية رغم التشابه النسقي بينهما.
فاللامركزية تقتضي الإستقلالية ولكن النسبية التي تؤطر برقابة الوصاية الإدارية [4].
فمبدأ حرية إدارة الجماعات الإقليمية هو تكريس للحريات العامة للمواطنين بينما اللامركزية الإدارية هي إطاري تنظيم إداري.
على ذلك فقد أجمع الفقه في فرنسا أن مبدأ حرية إدارة الجماعات الإقليمية هو تمثيل للحريات العامة خاصة حين أقر مجلس الدولة الفرنسي في قضية بلدية Venelles في 18 جانفي 2001

---

[1]- المادة 72 الفقرة 3 ، الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة الصادرة في 4 أكتوبر 1958 م المعدل في 23 جويلية 2003.

[2] Michel Verpeaux , Ledroit constitutionnel des collectivités térritoriales ; cahiers du conseil constitutionnel,n12, 2002. P 78.

[3] C.bacoyannis , le principe da la libre administration des collectivités téritoriales, op.cit.p115.

[4] ماجد راغب الحلو , مرجع سابق,ص115.

أن مبدأ حرية إدارة الجماعات الإقليمية هو حرية عامة جماعية. لأتملك السلطة التنفيذية ضبطها بل يحددها المشرع فقط.
فهو –أي المبدأ- يجمع بين عناصر الإستقلالية بكل مقوماتها و بين حرية الممارسة.

لتصبح الجماعات الإقليمية ممثلةللمواطنين المحليين في أداء هذه الحرية في التسيير عن طريق الأخذ بأرائهم و معرفة توجهاتهم. فإذا هي تكريس للدمقراطية المحلية [1].

المطلب الثاني: أثار مبدأ حرية الإدارة للجماعات المحلية

- إمكانية إنشاء مجالس منتخبة مع قوى فاعلة وسلطة تنظيمية.
- أن يكون لديها استقلالية مالية.
- تسيير الموارد البشرية بكل حرية.
- ممارسة حرية التعاقد[2].
- وضع التنظيم الداخلي الذي تراه مناسبا

01- يعطي للجماعات الإقليمية إمكانية إدارة مصالحها بكل حرية

وهنا نتحدث عن الجوهر الخاص بهذا المبدأ أو المعنى العام له، وهو أن تعطي كامل الحرية للجماعات الإقليمية بإدارة مصالحها مع التزامها بالحدود التي تطرقنا إليها في المطلب الثالث.

وهو ما جاء به في المادة 72من دستور الفرنسي" تتولى مجالس منتخبة إدارة هذه الجماعات بحرية وتتمتع بسلطة تنظيمية لممارسة اختصاصاتها وفق الشروط التي يحددها القانون" وجاء في الفقرة الثانية يحددها من نفس المادة".

تستفيد الجماعات المحلية من موارد التي يمكن استخدامها بكل حرية وفق الشروط التي يحددها القانون". وأيضا تؤكد ذلك في المادة الأولى في الباب المتعلق بالمبادئ العامة للامركزية من قانون الجماعات المحلية الفرنس البلديات والمقاطعات والأقاليم تسير بحرية من طرف مجالس منتخبة وفي

[1] Robert.Hertzog ,L'autonomie en droit , op.cit.p446

[2] André Roux , Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités térritoriales ,RFDA,1992. P 414.

خضم ذلك يمكن القول أن مبدأ حرية الإدارة منح للجماعات الإقليمية على اختلافها حرية الإدارية واستقلالية مالية في غدارة شؤونها المحلية.[1]

02- يحمي الجماعات الإقليمية من تعدي السلطة المركزية

من خلال إقرار المجلس الدستوري الفرنسي على أنه تم حرية الإدارة هو من المبادئ الدستورية ونظرية الحريات الأساسية في الدستور فهو يعطي لهذا المبدأ مكانة دستورية في سلم القانون وبالتالي فإن مبدأ حرية الإدارة يكفل للجماعات الإقليمية حرية في إدارة شؤونها الخاصة يجعلها في منئى عن أي تهديد للتعدي على صلاحياتها من طرف السلطة المركزية.

03- هو مجال لتجسيد اللامركزية الإدارية وممارسة الديمقراطية

من خلال التعاريف السابقة، نقول أن مبدأ حرية الإدارة هو ممارسة اللامركزية بشكل أخر بحيث أن هناك تقارب كبير بين المصطلحين من خلال توزيع السلطة بين الإدارة المركزية والجماعات المحلية في حيث أن فكرة اللامركزية تجاهل الدستور والتي تبدو كمبدأ دستوري للتنظيم الإداري في الدولة وبناء على تفويض من السلطة العامة تنازل على السلطات العليا لصالح الجماعات المحلية، وبعبارة أخرى اللامركزية هي أن الدولة تعتبر الجهات الإدارية المحلية ذات شخصية اعتبارية والتي تنص على الأسبقية الأولى الدولة وخضوع هذه الأخرة أما ممارسة الديمقراطية فهي تتجسد من خلال وجود مجالس محلية منتخبة عن طريق الاقتراع العام يمارسون سلطة الشعب من خلال وجود أعضاء محليين يمثلون المجالس المنتخبة يمارسون عهدتهم في إطار احترام المبادئ العامة ترتكز حرية الإدارة بدورها على وجود حريات محلية تتعلق بمجموعة بشرية تتمثل في مجمعو المواطنين الذي يشكلون جماعة محلية التي يجيب حمايتها ليس فقط على الدولة نفسها ولكن أيض لتلك التي تصدر عن الجهات العامة الأخرى.

كما أن المبدأ المذكور يقرر إستقلالية مؤسساتية بحيث تعبر كل وحدة إقليمية عن توجهاتها ما يدفع لخلق روح تنافسية بين الوحدات الاإقليمية لنفس الدولة تكون محفزا للتطور.

المبحث الثاني: حدود مبدأ حرية الإدارة للجماعات الإقليمية ومدى الأخذ به في الجزائر.

[1]- المادة72 الفقرة 1 الدستور الفرنسي، مرجع سابق.

على الرغم مما يبدو عليه هذا المبدأ من البريق التشريعي إلا أن النسبية في الأخذ به هي الأساس حيث أن هذا المبدأ لا بد أن يقيد بظوابط تنزع عنه إمكانية تحوله إلى مهرب من سيادة الدولة . ويبقى دائما البحث قائما حول ما إذا كان هذا المبدأ معمول به في الجزائر أم لا و هل يمكن الإعتماد عليه خاصة في مرحلة تعزيز الحريات العامة التي توضحت من خلال إعتماد التعدبل الدستوري الصادر في 06مارس 2016 و الالذي رفع سقف الحقوق و الحريات بالقدر الذي يدفع لإمكانية ممارسة مبدأحرية إدارة الجماعات الإقليمية.

المطلب الأول : حدود مبدأ ادارة الجماعات الإقليمية .

إن مبدأ حرية الإدارة رغم مكانته الدستورية التي أقرها المشرع الفرنسي فهذا لا يعني استقلالية الجماعات المحلية كليا وإنما أوجد المشرع حدود تطبيقه وهي كالتالي:

01- تلتزم الجماعات الإقليمية بعدم تجزئة الدولة: الجماعات الاقليمية لا تتمتع باستقلالية سياسية وليست لها سلطة التشريع ولا يمكن أن تختار تنظيمها وقدراتها ومواردها ولا نظامها الانتخابي، وكل تلك الأعمال التي ذكرت هي من اختصاصات المشرع الفرنسي وهو ما جاء به في المادة 72 من الدستور لا يجوز إحداث أي تغيير في إحدى الجماعات المحلية المذكورة في الفقرة الثانية على الحصول مسبقا على موافقة الناخبين في المجتمعات المحلية أو في جزئها المعني وفق الشروط المنصوص عليها".

المجلس الدستوري في قراره الصدر في 28 فيفري 1982، اكد وبشدة على ضرورة الحفاظ على الطابع الوحدوي للدولة الفرنسية والنتيجة لذلك عدم وجود سلطة تشريعية للجماعات الإقليمية التركيبة الموحدة للجمهورية الفرنسية لا يمكن اعتبارها عن طريق تطبيق مبدأ حرية الإدارة وبذلك لا يمنح القانون للجماعات الإقليمية الحق في الانفصال.

وفي قرار للمجلس الدستوري صادر 2 جوان 1978، المتعلق بكاليدونيا الجديدة[1] أشار إل مبدأ حرية الإجارة للشعب والتعبير بحرية عن إرادته، الطابع الوحدوي للدولة مع ذلك ليس مرادا للوحدة كما رأينا أن الدستور نفسه ينص على إجراءات مشتركة للتكيف بالنسبة للوحدات والأقاليم ما

[1] جاء هذا القرار بعد أن تأسست مجموعا حركات سياسية في كاليدونيا الجديدة تتبنى النزعة الاستقلالية فكان قانون 24 ماي 1979 الذي أعطى كالدونيا حكم ذاتي مبني على مبدأ حرية الإدارة.

وراء البحار بالنسبة للأقاليم الموجودة على مستوى العاصمة، كما منح للمشرع إمكانية فئات جديدة للجماعات الإقليمية حتى ولو كانت تحتوي على جماعة محلية واحدة.[1]

02- الجماعات الإقليمية تخضع لرقابة إدارية من طرف ممثل الدولة بنص المادة 72 الفقرة 6 من الدستور الفرنسي. المجالس المحلية تتمتع بحرية واسعة في ممارسة اختصاصاتها مقابل رقابة موسعة وشديدة من السلطة المركزية رغم أن تشكيلها كان عن طريق الانتخاب المباشر وتكون هذه الرقابة إما على الهيئات أو العمال.

03- مبدأ حرية الإدارة أن يكون محدودا في إطار احترام الوجبات والحريات الدستورية ولاسيما تطبيق القانون المتعلق بالحرية والقانون الأساسي من مسؤولية الدولة:

إذا كان مبدأ حرية الإدارة مبدأ دستوريا يجب لتوفيق بينه وبين المبادئ الدستورية الأخرى التي تدخل في الحياة العامة الجماعات الإقليمية وهذه العملية ترجع للمشرع نفسه أو بالأحرى القاضي هو من يحددها، وفي الوقت نفسه يجب التوفيق بين حية الإدارة للجماعات المحلية ومتطلبات المصلحة الوطنية ومبدأ المساواة.

رابعا: عدم تدخلها في السياسة العامة للدولة:تدخل الجماعات المحلية في صياغة السياسات الوطنية والدولية ليس من اختصاصها ولا من صلاحياتها وإنما هو مكن اختصاص السلطة المركزية في الدولة، وعليه فإن هذه المجالات هي بعيدة كل البعد عن مبدأ حرية الإدارة للجماعات المحلية ومثال ذلك في فرنسا لا يمكن للجماعات الإقليمية داخلها أن تتدخل في جوانب اجتماعية مرتبطة بالسياسات الوطنية، لا يمكن للبلديات إعطاء دعم مالي الأحد الأفراد في إضراب داخل شركة خاصة.[2]

[1]- المادة الأولى الفصل الأول قانون الجمعات المحلية الفرنسي، 2015، ص 31.

[2] Décision n° 2009-599, loi de finances pour 2010.

خامسا: الحدود المالية للجماعات الإقليمية :قد أكد الفقه على حدود المالية والميزانية للجماعات المحلية وقدأكد على وضع قوانين صارمة بالنسبة للشروط والقواعد التي يتم من خلالها التصويت على ميزانية الجماعات المحية والسهر على احترام وحدودية الميزانية للجماعات المحلية.[1]

ومن جانب آخر أقر المشرع الفرنسي على أنه لا يمكن للجماعات المحلية أن تتعدى القانون وذلك إذا تم خلق موارد جديدة مثال الضرائب أو عن طريق فرض الرسوم جديدة على مواطنيها دون وجود الأساس القانوني لها، كما يطبق القاضي الإداري بفاعلية القاعدة التي تفرض على الجماعات المحلية الاقتراض إجباريا من الدوائر المالية للخزينة العامة ويجب على الجماعات المحية أن تودع للخزينة على مواردها.[2]

كما أنه لا يمكن للجماعات الإقليمية فرض ضرائب من تلقاء نفسها فالاستقلالية المالية لا تعني الاستقلالية الجبائية.

المطلب الثاني: مدى الأخذ بمبدأ حرية إدارة الحمات الإقليمية في الجزائر

بعد التطرق لمفهوم مبدأ حرية إدارة الجماعات الإقليمية وجب البحث عن النصوص التي تكرس المبدأ لدى المشرع الجزائر فالمادة الإولى من قانون البلدية بين القوانين المختلفة المنظمة للبلدية في الجزائر تؤكد على الشخصية المعنوية المستقلة و الذمة المالية .كما أن الدستور الجزائري المعدل في 2016 اعتبر المجالس المنتخبة مكان لممارسة المواطنيين للشؤون العمومية[3]

إلا أن التصريح بحرية إدارة الجماعات الإقليمية لم يرد بصراحة في أي مادة قانونية أو تنظيمية

بل و إعتبرت المشاركة الشعبية من قبيل تكريس الامركزية من خلال نص المادة 17 من الدستور الجزائري على <...قاعدة اللامركزية...> ما يبدو من خلاله أن المبدأ غير مأخوذ بصراحة وهذا يعود لعدة أسباب قانونية و واقعية

[1] A.Roux, Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités térritoriales,op.cit.424.

[2] -ibid,431.

[3] المادة 17 من الدستور المعدل في 2016.

بالاضافة لوجود عدة مظاهر تمنع من التأكيد على اتخاذ مبدأ حرية إدارة الجماعات الإقليمية صراحة والتي من بينها:

العراقيل التي تواجه البلدية في علاقتها بالسلطة المركزية بحيث يرتبط عملها بالمؤسسات والأجهزة تابعة لدولة تمارس الرقابة الإدارية والمالية على عمل البلديات على الرغم من تمتع هذهالأخيرة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي هو ما يتعارض تماما مع ما كرسه المشرع في القانون البلدية والولاية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة". ويتعارض أيضا مع ما أقره مضمون مبدأ حرية الإدارة للجماعات المحلية وهوم تسيير الجماعات المحلية بحرية من طرف مجالس منتخبة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهذا ما جعل المركزيةفي الإدارة المحلية نسبية وخاضعة لرقابة تمس أعضاء المجالس المنتخبة وأعمالا.

لقد إقتبس المشرع الجزائري نظام الرقابة على الجماعات المحلية من نظام الرقابة المشددة المعمول بها سابقا في النموذج الفرنسي التقليدي.

والرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على البلديات والولايات تأخذ صور متعددة، منها الرقابة أعضاء الهيئة المحلية والرقابة على أعمال الهيئات المحلية.[1]

01- الرقابة على أعضاء المجالس المحلية

يخضع من خلالها الأعضاء المنتخبين في كل من البلدية والولاية إلى الوصاية الإدارية تمارس عليهم من خلال استعمال إحدى حالات الرقابة منها التوقيف: وذلك حسب ما جاء به المادة 43 من قانون البلدية أنه يوقف قرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة". وهو نفس النص الذي جاءت به المادة 45 من قانون الولاية بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي غير أن قرار التوقيف يكون بقرار معلل من وزير الداخلية.[2]

بالاضافة للرقابة الإدارية التي تتمثل في إجراء الحل الذي يعني القضاء على المجلس المنتخب وإنهاء مهماه بإزالته قانونيا، وذلك حسب نص المادة 46 من قانون البلدية التي جاء فيها انه يتنم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي، ونفس الشيء ينطبق على المجلس الشعبي الولائي في المادة 47 من قانون الولاية.

[1]-ماجد راغب الحلو, مرجع سابق. ص 116.

[2]- عبد الحليم مشري ، نظام الرقابة الادارية على الجماعات المحلية الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، 2009، ص 11 .

إن ضمان حرية الجماعات النحلية يقتضب سمو هيئة المداولة كونها السلطة المعبرة عن إرادة الأفراد عن هيئة التنفيذ التي تتمتع بازدواجية في الإختصاص لكن عمليات ما تطغى الوظيفة اللامركزية على الوظيفة المحلية للهيئات التنفيذية وبالتالي التأثير على هيئة المداولة ويظهر هذا من خلال:

- توزيع الإختصاص بين الهيئتين: فرغم كون المجلس الشعبي الولائي مختصا بالتداول في كل ما هو محلي إلا أن سلطات الوالي واختصاصاته جعلت نمنه المستحوذ والموجه للمجلس.
- أن نص المشرع على إختصاصات الجماعات الإقليمية جاء في عبارات ومبادئ عامة تاركا لسلطة الوصاية أمر تحديدها وهذا ما أدى في الواقع العملي بالهيئات المحلية إلى انتظار التعليمات لمباشرة اختصاصاتها، وبالتالي تسليم أمرها إلى أجهزة عدم التركيز".[1]
- غير إختصاصات وسلطات الهيئات المحلية المنتخبة ووسائل ممارستها مسألة جوهرية لا تقل أهمية عن غيرها في تحديد درجة الاستقلالية التي تتمتع بها الهيئات اللامركزية.
- لا يملك رئيس المجلس الشعبي الولائي في النظام الإداري الجزائري أية صلاحيات تنفيذية، فقانون للولاية لا يمنحه إلا صلاحيات تسيير المجلس من استدعاء اجتماعاته وترأس جلساته واختيار مساعديه وتعيين أحدهم لينوب عنه في غيابه، وهذا من شانه أن يؤدي إلى زعزعة مركز رئيس المجلس الشعبي الولائي ويجعله مجرد هيئة لا مركزية في يد الوالي.

ومن جانب يعتبر الرقابة على أعمال الهيئة المحلية من خلال التصديق على المداولات من طرف الوالي أو الوزير لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية في أجل أقصاء شهرين"[2]. فهذا يحسب أيضا من التناقضات التي تتعارض مع الإعتراف لها بالشخصية المعنوية، لا يملك رئيس المجلس الشعبي البلدي فيمواجهة الوالي أي صلاحية وحتى الطعن أمام القضاء في قراراته القاضية ببطلان المداولات أو رفض المصادقة عليها،[3] وهذا يعتبر في حد ذاته تعدا من السلطة الوصية على الإدارة اللامركزية لما يترتب عنه من تفويض لحرية الإدارة للمجالس المحلية، فلا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يقوم بمهامه على أكمل وجه في ظل ربط وتفويض لحريته.

لقد ساهمت الظروف الإستثنائية التي مرت بها البلاد في توسيع السلطات الوالي مقارنة بالهيئات المحلية وهذا لضرورة استعادة الأمن والنظام العام، وقد مهدت هذه الفترة الاستثنائية لثقافة شاعت

[1]- المادة 43 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، المادة 45 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية ص 11، 13.

[2]- المادة 55 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية

[3]- المادتان53 و 54 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

في وسط المنتخبين وحتى المجتمع، مضمونها عدم فاعلية المجالس الانتخابية وعدم قدرتها على ممارسة والخضوع التام للسلطة المركزية ونمن هنا يمكن القول أن هيمنة الوالي على الهيئات المنتخبة الولائية والبلدية ووضوح الوصاية المشددة التي يمارسها عليها حيث يمكن في هذه الحالة إن نرجح فكرة أن النظام الإداري الجزائري نظام عدم التركيز بالرغم من وجود مقومات اللامركزية فيه.[1]

أما عن الجانب المالي تشكل الاستقلالية المالية للجماعات المحلية أحد أهم الجوانب الأساسية لعنصر مبدأ حرية الإدارة إلا أن الجماعات المحلية في الجزائر تعاني صعوبات في استقلالية ميزانيتها وتتمثل في صعوبة تمويل ميزانيتها التي تعود أساسا إلى تدهور وضعف المصادر الجبائية التي تشكلنسبة كبيرة من مجموع الموارد المحلية عموما ومنه فإن تدهور الحالة المالية المحلية عموما والجبائية المحلية خاصة، هي ظاهرة حقيقية ناتجة عن عدة عوامل وأسباب تمكن حصرها في النقاط التالية:

02- مركزية التشريع الضريبي:

يتم إحداث الضرائب والرسوم المركزية وكذا تخصيصها وتعديلها وهذا ما قد ينعكس سلبا على ميزانياتها الجماعات المحلية لإقصاء المبادرات المحلية في إحداث ضرائب ورسوم تعد مصدرا مهما لكون المسؤولون أقرب بكثير من المواطن المحي عموما والمكلف المحلي خصوصا.

بالعودة إلى تقرير وزارة الداخلية والجماعات المحية فغنه هناك 1280 بلدية عاجزة ماليا وقيمة هذا العجز تصل إلى 29 مليار دينار أي بنسبة 654من قيمة هذا العجز يتسبب فيه المنتخبون المحليون غالبا نما تكشف الحقائق عن تجاوزات خطيرة متخصص 600 مليون سنتيم أن الأسباب المذكورة أعلاه حتمت على الجماعة المحلية اللجوء إلى مصادر تمويل خارجية كإعانات الدولة من أجل تحقيق حدة الصعوبات.

[1] - المادة 46 من قانون 08/90 المتعلق بالبلدية والمتمم

خاتمة:

لقد أدى اعتماد التعديل الدستوري في الجزائر لسنة 2016 إلى تأكيد مسار جديد ذو بعد حقوقي يعزز ممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي و هو الديمقراطية التشاركية و ذلك في المادة 15 منه أي إشراك المواطن مباشرة أو عن طريق منظمات المجتمع المدني لتسيير شؤون محلية .

وبالتالي لا يمكن القول أن الديمقراطية التشاركية هي تكريس لمبدأ حرية الجماعات الإقليمية بطريقة أخرى لأن المفهومين مختلفين . لكن هذا لا يعني أيضا أنه لا يؤخذ تماما بمبدأ حرية الجماعات الإقليمية.فأسس المبدأ كلها مطبقة محليا في الجزائر.

كما أن تاريخيا مبدأ حرية الجماعات الإقليمية في فرنسا كان عبارة عن وسيلة قانونية تمكن السلطة القائمة في فرنسا تتفادى الدخول في دوامة الصراعات مع الأقاليم التابعة لها التي تحاول الانفصال عن الدولة . ولربما كان لحرب التحرير الجزائرية دور في تفعيل هذا المبدأ حتى لا تفقد أقاليم أخرى.

إلا أن الجوهر الأساسي لهذا المبدأ المتمثل في الحريات العامة يبقى ثابتا .

قائمة المراجع :

- ماجد راغب الحلو, القانون الإداري ,دار المطبوعات الجامعية, الإسكندرية.1996.
- فتحي سرور ,الحماية الدستورية للحقوق و الحريات , دار الشروق , الطبعة الثانية, القاهرة.2000.
- عبد الحليم مشري ، نظام الرقابة الادارية على الجماعات المحلية الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، 2009،
- André Roux , Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités térritoriales revue française de droit administratif, 1992 .
- C .bacoyannis le principe constitutionnel de le libre administration des collectivité territorial, écomonoca.1993
- R .hertzog,l'autonomie en droit.in mélange paul amselek. Bruylant.2005.

القوانين :

- الدستور الجزائري المعدل بموجب القانون16-01 مؤرخ في 2016/03/06
- القانون 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية.
- القانون 12-07مؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية .
- Décision n° 2009-599, loi de finance française pour 2010