

محدودية الوسائل القانونية المكرسة لحرية تسيير الجماعات المحلية

بلال فؤاد (1)

جامعة مولود معمري تيزي وزو

الملخص:

تقتضي حرية تسيير الجماعات الإقليمية أن تتمتع هذه الأخيرة باختصاصات فعلية ووسائل كافية تمكنها من ممارسة اختصاصاتها. تتمثل هذه الوسائل في الوسائل القانونية والبشرية والمالية. تتمثل هذه الوسائل القانونية في الاعتراف للجماعات الإقليمية بحرية التعاقد باعتبارها أشخاص معنوية عامة، سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي، إضافة إلى ضرورة تمتعها بسلطة تنظيمية محلية تسمح لها بتنظيم وتسيير شؤونها المحلية بنفسها، دون أي تدخل مركزي.

تعاني الجماعات الإقليمية الجزائرية من تبعية مطلقة للسلطات المركزية في مجال ممارسة اختصاصاتها، وذلك بفعل تجاهل الدستور لحريتها في التسيير، إضافة إلى التقييد التشريعي الذي يحد من حريتها في التسيير، الأمر الذي أثار كثيرا على فعالية وسائلها القانونية المكرسة لممارسة اختصاصاتها.

الكلمات المفتاحية:

جماعات إقليمية، حرية تسيير، حرية تعاقدية، سلطة تنظيمية، تعاون لامركزي.

تاريخ إرسال المقال: 2018/02/07، تاريخ قبول المقال: 2018/06/07، تاريخ نشر المقال: 2018/07/31

لتهميش المقال: بلال فؤاد، "محدودية الوسائل القانونية المكرسة لحرية تسيير الجماعات المحلية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 17، العدد 01، 2018، ص ص. 648-632.

<https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72>

<http://univ-bejaia.dz/Fac Droit Sciences Politiques/revues-de-la-faculte>

المقال متوفر على الروابط التالية:

(1) طالب دكتوراه، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، 15000، تيزي وزو، الجزائر.

المؤلف المراسل: juriste06@hotmail.com

Limited Legal Means Devoted to the Freedom of Local Authorities Management

Abstract

The freedom of local authorities management requires that the latter have effective competences that they can exercise with sufficient means. These means are legal, human and financial ones.

Legal means allow attributing freedom of contract to local authorities as public legal entities, either at the local or the foreign level. Moreover, they should have local regulatory authority to manage and regulate their own local affairs without any central intervention.

The Algerian local authorities are suffering from absolute subordination to the central authorities within the exercise of their competences, and that is due to the constitutional disregard of their freedom of management, in addition to the legislative restriction that limit that freedom, and all of which has remarkably affected the effectiveness of their legal means within the exercise of their powers.

Key words:

Territorial authorities, freedom of management, freedom of contract, regulatory authority, decentralized cooperation.

L'insuffisance des moyens juridiques consacrés à la liberté de gestion des collectivités territoriales

Résumé :

La liberté de gestion des collectivités territoriales exige de ces dernières qu'elles soient dotées de compétences effectives et de moyens juridiques, humains et financiers suffisants leur permettant d'exécuter leurs missions. De tels moyens se concrétisent par la reconnaissance, à leur profit de la liberté contractuelle en tant que personnes morales de droit public et d'un pouvoir réglementaire indépendant. Il est toutefois à noter que, dans l'exercice de leurs fonctions, les collectivités territoriales algériennes souffrent d'une subordination chronique vis-à-vis des autorités centrales en raison de la non-reconnaissance constitutionnelle de leur liberté de gestion. En conséquence, les moyens juridiques dont elles disposent se trouvent fortement limités.

Mots clés :

Collectivités territoriales, la liberté de gestion, liberté contractuelle, pouvoir réglementaire, coopération décentralisée.

مقدمة

يتجاوز مفهوم اللامركزية مجرد إعتباره تنظيما إداريا وتقنيا يقوم على تحويل بعض الإختصاصات لصالح الجماعات الإقليمية، بل هي مفهوم أعمق من ذلك بكثير، فهي تعني تمتع الجماعات الإقليمية بحرية التسيير والتقرير على المستوى المحلي⁽¹⁾، و بهذا المفهوم فإنّ التوسع في الإعتراف للجماعات الإقليمية بإختصاصات واسعة لا يعني أبدا تقوية للامركزية، كون هذه الأخيرة لا تتحقق إلاّ بتزويد الجماعات الإقليمية بوسائل تسيير تمكّنها فعلا من التقرير في شؤونها المحلية⁽²⁾.

تستلزم حرية تسيير الجماعات الإقليمية أن تتمتع هذه الأخيرة بسلطة تنظيمية تسمح لها بممارسة إختصاصاتها تماثيا مع خصوصية شؤونها المحلية، هذه السلطة وإنّ إعترف بها المشرع الجزائري في بعض النصوص التشريعية، إلاّ أنه لم يكرسها دستوريا (المبحث الأول). إلى جانب ذلك يشوب الإختصاص التعاقدية للجماعات الإقليمية الكثير من الإختلالات بفعل تقييده بالعديد من القيود (المبحث الثاني).

المبحث الأول: إمتناع المؤسس الجزائري عن الإعتراف بسلطة تنظيمية للجماعات الإقليمية

ترتبط فكرة اللامركزية بالإستقلالية القانونية للأجهزة اللامركزية إزاء الهيئات المركزية⁽³⁾، ذلك أنّ نجاح هذا التنظيم لا يتوقف على مجرد تضمينه في دساتير وقوانين الدول شكليا، بل لابد أن يستتبع ذلك بالإعتراف الدستوري للجماعات الإقليمية بحرية التسيير، والتي تركز أساسا على حرية التقرير في الشؤون المحلية، وبدون ذلك تبقى هذه الجماعات مجرد أجهزة إستشارية في يد السلطة المركزية⁽⁴⁾، وهو ما ينطبق على حالة الجماعات الإقليمية في الجزائر، حيث تجاهل المؤسس تماما تكريس حريتها في التسيير، وإكتفى بالمقابل بتكريس محتشم للامركزية (أولا).

يقود الحديث عن حرية تسيير الجماعات الإقليمية إلى البحث في مدى قدرتها في تنظيم شؤونها المحلية بنفسها بعيدا عن أي إشراف مركزي، الأمر الذي يتحقق من خلال الإعتراف لها بسلطة تنظيمية محلية تمكّنها

(1) - VERPEAUX(Michel) , Les collectivités territoriales en France, 2^{ème} édition, Dalloz , Paris , 2004, p 124.

(2) - TAIB (Essaid) , « L'administration locale algérienne: Les enjeux de la décentralisation », *Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques*, N°01, 2005 , p78.

(3) - محمد أحمد إسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية : دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، 2012، ص 152.

(4) - أكد المجلس الدستوري الفرنسي بأنّ حرية تسيير المجالس المحلية المنتخبة تعني تمتع هذه الأخيرة بمجلس منتخب يتمتع بسلطات فعلية. راجع في ذلك:

- D.C.C.F, n° 85-197 DC du 23 août 1985, [En linge] : <http://www.conseil-constitutionnel.fr> . Consulté le 5-03-2014.

فعلا من ذلك، ومادام الحديث في الجزائر عن تجاهل المؤسس لحرية تسيير الجماعات الإقليمية، فإنه بالتبعية تبقى محرومة من هذه السلطة التنظيمية (ثانيا).

أولاً: التجاهل الدستوري لحرية الجماعات الإقليمية في التسيير

تمثل حرية الجماعات الإقليمية في التسيير أحد أهم مظاهر اللامركزية الإدارية، فهذه الحرية من شأنها جعل المنتخب المحلي صاحب سلطة وقرار على المستوى المحلي، ما يمكّنه فعلا من الإستجابة لمختلف مطالب وإحتياجات السكان المحليين. يبقى مفهوم حرية الجماعات الإقليمية في التسيير غامضا، وهو ما يتطلب البحث في مفهومه (1). يعود هذا الغموض بالدرجة الأولى إلى إنتقاء فكرة حرية الجماعات الإقليمية في التسيير في الدستور الجزائري(2).

1- في مفهوم حرية الجماعات الإقليمية في التسيير

يعدّ مفهوم حرية الجماعات الإقليمية في التسيير مفهوما حديثا نوعا ما، إرتبط بالإصلاح الدستوري والتشريعي الذي عرفته المنظومة القانونية الفرنسية منذ سنة 2003، وذلك بموجب المادة 3/72 من الدستور التي كرّست مبدأ حرية الإدارة La libre administration des collectivités territoriales (1) تعبيراً عن حرية الجماعات الإقليمية في التسيير، والذي تدعّم بالقانون رقم (276-2003) (2).

يرى الأستاذ محمد أحمد إسماعيل أنّ الجماعات الإقليمية لا تكون مستقلة وظيفيا، أي تتمتع بحرية التسيير إلاّ عندما تحوز على سلطة القرار على كافة الإختصاصات المنوطة بها، بينما إذا كانت مقصورة على جزء من هذه الإختصاصات، فتكون في هذه الحالة أمام قرار مشترك أو تسيير مشترك، وبالتالي فهو يعرف حرية التسيير منطلق علاقة الجماعات الإقليمية بالسلطات المركزية (3)، في حين يرى الأستاذ LACHAUME Jean-François أنّ الجماعات الإقليمية تكون تحت عتبة اللامركزية إذا كانت لا تتمتع بسلطة القرار (4).

(1) - Article 72 alinéa 3 de la constitution française du 4 Octobre 1958, modifié et complété, [En ligne] : <https://www.legifrance.gouv.fr>, dispose que: « Dans les conditions fixées par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ». Consulté le 5-03-2014.

(2) - La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 Mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, [En ligne]: <https://www.legifrance.gouv.fr>. Consulté le 5-03-2014.

(3) - محمد أحمد إسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية، مرجع سابق، ص 262.

(4) - LACHAUME (Jean-François), La commune, 3^{ème} édition, LGDJ, Paris, 2007, pp : 5-6.

بينما الأستاذة طالب نصيرة فتعرّف حرية الجماعات الإقليمية في التسيير على النحو الآتي : " تقتضي حرية الإدارة أن تتمتع الجماعات المحلية بكافة الوسائل القانونية اللازمة لممارسة إختصاصاتها في إطار ما يقتضيه القانونو تتمتع في ذلك بسلطات واسعة في التقرير في المسائل التي تدخل في إختصاصها"⁽¹⁾.
يذهب العديد من الفقهاء أمثال الأستاذ FAVOREU Louis LUCHAIRE إلى إعتبار حرية الجماعات الإقليمية في التسيير بمثابة حرية عامة **Une liberté publique**، ما يجعل من سلطة السلطة التنفيذية والتشريعية مقصورة في تنظيمها، والإمتناع عن المساس بها، شأنها في ذلك شأن الحريات العامة⁽²⁾.
عرّف المجلس الدستوري الفرنسي المقصود بفكرة الإدارة الحرة في قراره رقم 241-87 الصادر بتاريخ 19 جانفي 1988 على أنها: " أن يكون للهيئة المحلية مجلس منتخب، وأن تتمتع بإختصاصات فعلية"⁽³⁾.
يكتسي مبدأ حرية تسيير الجماعات الإقليمية طابعا نسبيا وليس مطلقا، حيث أنّ له حدودا لا يمكن تجاوزها. تتمثل في مبدأ وحدة الدولة وعدم قابليتها للتجزئة، ما يقتضي حرمان هذه الجماعات من سلطتي التشريع ومباشرة الوظيفة القضائية، والحفاظ على الإمتيازات الدستورية للسلطة التنفيذية، بما فيها إختصاصها الرقابي على أعمال هذه الجماعات⁽⁴⁾.

2- إنتفاء فكرة حرية الجماعات الإقليمية في التسيير في الدستور الجزائري

لم تكرر مختلف الدساتير الجزائرية حرية تسيير الجماعات الإقليمية، إذ أغفل المؤسس تماما الإشارة لهذا المفهوم الحرة، مكتفيا بالمقابل بتكريس هامشي للتنظيم اللامركزي، في بعض المواد، والتي جاءت في مجملها شديدة العمومية دون الخوض في معناها ولا الوسائل التي تتحقق من خلالها.
نصت المادة 15 من دستور 1996 المعدل والمتمم على مايلي⁽⁵⁾: " تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية.

(1) - KANOUN TALEB (Nacira), « La décentralisation en Algérie: Une arlésienne », Revue Critique de Droit et Sciences Politiques, Faculté de droit, Tizi -Ouzou, N°02, 2015, p14.

(2) - FAVOREU (Louis), « Liberté locales et libertés universitaires », RDP, N°02, 1983, p 687. Pour plus de détails voir: LUCHAIRE (François), « Les Fondements constitutionnels de la décentralisation », RDP, N° 06, 1982, pp : 1543 - 1566.

(3) - جاء في الحيثية رقم 6 من هذا القرار مايلي :

«... , pour s'administrer librement, le territoire doit, dans les conditions qu'il appartient à la loi de définir, disposer d'une assemblée délibérante élue dotée d'attributions effectives ». Décision n° 87-241 DC du 19 janvier 1988 , Loi portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie , [En linge] <http://www.conseil-constitutionnel.fr.Consultéle 02-03-2014>.

(4) - حسين عثمان محمد عثمان، الإدارة الحرة للوحدات المحلية : دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015، 227.

(5) - دستور 28 نوفمبر 1996 منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور مصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، جريدة رسمية عدد 76، صادرة في 8 ديسمبر 1996، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002، جريدة رسمية عدد 25 صادرة في 14 أبريل 2002، و القانون

المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية. تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية". كما أبتت المادة 16 عن الحظر الدستوري لإمكانية إنشاء أي جماعة محلية خارج البلدية أو الولاية⁽¹⁾.

أما المادة 17 فنصت على مايلي: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

يلاحظ إذن من خلال هذه النصوص تجاهل المؤسس تماما لحرية الجماعات المحلية في التسيير، ما يجعل من السلطة التنفيذية والتشريعية المتحكم الفعلي إختصاصات هذه الجماعات، ما يكرس تبعيتها المطلقة للسلطة المركزية.

تقتضي حرية الجماعات الإقليمية في التسيير إعترافا من المؤسس بهذه الحرية، وأن تكون لهذه الجماعات سلطات فعلية في تسيير شؤونها المحلية، وأن يكون لها حد أدنى من الوسائل القانونية التي تمكنها من ممارسة سلطة التقرير النهائي⁽²⁾، حيث يقول الأستاذ مسعود شيهوب في الصدد: "لكي تتمكن الجماعات الإقليمية ومن خلالها المنتخبون المحليون من ممارسة صلاحياتها يتعين أن تتمتع بالوسائل والضمانات القانونية، أي حرية المبادرة والإستقلال المحلي وبالوسائل والضمانات الإدارية، أي وظيف عمومي متخصص وكفاء وبالوسائل والضمانات المالية أي تمويل ذاتي محلي كاف لإنجاز الأشغال وتقديم الخدمات"⁽³⁾.

على النقيض من ذلك عزز التعديل الدستوري للدستور الفرنسي منذ سنة 1982 من مكانة الجماعات الإقليمية دستوريا بفعل تدعيم حريتها في التسيير، من خلال الإعتراف لها بمبدأ حرية الإدارة، الذي تتجلى مظاهره في التقليل من هيمنة السلطة المركزية على التدخل في تسيير الجماعات الإقليمية لشؤونها المحلية Libre administration، وإلغاء الإزدواج الوظيفي والتمثيلي للعامل والإبقاء على صفته كممثل للدولة فقط، إضافة إلتكريس مفهوم الرقابة الإدارية بدلا من الوصاية الإدارية على أعمال الجماعات الإقليمية.

تعززت هذه المكانة سنة 2003 من خلال دسترة آليات ممارسة الديمقراطية التشاركية⁽⁴⁾ والإعتراف للجماعات الإقليمية بسلطة تنظيمية محلية Pouvoir réglementaire⁽¹⁾، وإعتقاد أساليب جديدة في توزيع

رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد 63، صادرة في 16 نوفمبر 2008، معدل و متمم بالقانون 16-01 مؤرخ في 6 مارس 2016، جريدة رسمية عدد 14، صادرة في 7 مارس 2016.

(1) - تنص المادة 16 من دستور 1996 المعدل و المتمم على مايلي: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية".

(2) - حسين عثمان محمد عثمان، الإدارة الحرة للوحدات المحلية، مرجع سابق، ص 227.

(3) - شيهوب مسعود، ضمانات ممارسة المنتخبين المحليين لصلاحياتهم - المثال الخاص بالضمانات القانونية -، مجلة الوسيط، (مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان)، العدد الثامن، الجزائر، 2010، ص 51.

(4) - خطى المؤسس الفرنسي خطوات كبيرة في تكريس مبدأ المشاركة بأساليب عملية أبرزها السماح للمواطنين بإدراج نقاط للدراسة في جدول أعمال دورات المجالس تدخل ضمن إختصاص الهيئات الإقليمية بموجب التماس عريضة، أو إجراء الإستفتاء

الإختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية، كأسلوب التفريع *Principe de subsidiarité* (2) الذي يقوم على التضامن بين هذه الجماعات، و المبدأ التجريبي في ممارسة الإختصاصات *Droit à l'expérimentation* (3) وتكريس الإستقلالية المالية لهذه الجماعات (4).

بخصوص الحرية التعاقدية للجماعات الإقليمية، فالبرغم من عدم النص عليها صراحة في الدستور الفرنسي، كما هو الشأن بالنسبة للسلطة التنظيمية المحلية، إلا أنّ تمتعها بحرية الإدارة يفيد تمتعها بالحرية التعاقدية، ذلك أنّ مبدأ حرية الإدارة يشمل في مضمونه حريتها في التسيير والتقرير والتعاقد .

ثانيا : حرمان الجماعات الإقليمية من سلطة تنظيمية محلية

تعرف السلطة التنظيمية المحلية على أنّها سلطة مخولة للجماعات الإقليمية بموجب القانون بهدف تنظيم شؤونها المحلية بنفسها (5)، كما تعرف بأنّها تلك اللوائح التي تتضمن الأحكام التفصيلية أو التكميلية اللازمة

المحلي الذي من خلاله يمكن للهيئة الإقليمية إخضاع مشاريع المداولات و القرارات الداخلة ضمن نطاق إختصاصها. كما كرس إجراء آخر يقضي بضرورة استشارة المواطنين المعنيين في حالة الرغبة في إنشاء هيئة إقليمية جديدة من نوع خاص أو تغيير تنظيمها، أو في حالة تغيير معالم حدود الهيئات الإقليمية. للتفصيل أكثر انظر :

- Article 72-1 de la constitution française, Op.cit. Pour plus de détails voir : AUSTIN (Ranney), « Référendum et démocrate », *Pouvoirs*, N°77, 1996, p 7.

(1) - Article 72-2 de la constitution française, Op.cit.

(2) - يعتبر أسلوب التفريع *Principe de subsidiarité* من أحدث الأساليب المعتمدة في توزيع الإختصاصات بين الدولة و الجماعات المحلية، حيث يقوم على أساس فكرة إعادة تنشيط علاقة الدولة بالجماعات المحلية، من خلال إرساء التضامن و التعاون بين الجماعات المحلية بهدف تحقيق تنمية محلية، إذ أنّ الجماعة المحلية التي لا تسمح لها إمكانياتها بمباشرة إختصاص ما تتخلى عنه لجماعة أخرى أقدر على إنجازها. للتفصيل أكثر انظر :

BERRI (Nourdine), *Le principe de subsidiarité : Un principe malmené dans les pays du Maghreb, Communication au colloque international de Guelma : " Etat territorial, décentralisation et gouvernance locale. L'expérience des pays du Maghreb" : Université 8 Mai 1945, Guelma, les 27 et 28 Avril 2015, p 14.*

(3) - يشمل الأسلوب التجريبي العديد من المجالات (المجالات الإقتصادية، التعمير، النظافة، التربية، تهيئة الأملاك... إلخ)، و يتم بموجب طلب إلى ممثل الدولة الذي يحيله للوزير المكلف بالجماعات الإقليمية، و هذا الأخير يحوله بدوره للحكومة لتتأكد من توافر كافة الشروط و الإمكانيات اللازمة لمباشرة الإختصاص موضوع الطلب، و في حالة الموافقة يصدر مرسوم يتضمن كافة الإختصاصات المسموح مباشرتها على سبيل التجربة و المحددة لذلك، و يكون هذا المرسوم قابلا للطعن أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة. للتفصيل أكثر انظر :

- Article 72 de la constitution française, Op.cit. Pour plus de détails voir : DANTONEL-COR (Nadine), *Droit des collectivités territoriales, 3^{ème} édition, Bréal, Paris, 2007, p 149.*

(4) - Article 72-2 de la constitution française, Op.cit.

(5) - AUBIN (Emmanuel), ROCHE (Catherine), *Droit de la nouvelle décentralisation, Gualino éditeur, Paris, 2005, p 69.*

لتيسير تنفيذ القوانين، ذلك أنّ السلطة التشريعية لا تملك عادة من الوقت والخبرة في شؤون التنفيذ، ما يمكنها من تحديد كافة التفاصيل لتطبيق المبادئ العامة⁽¹⁾. لم يعترف المؤسس الجزائري بسلطة تنظيمية للجماعات الإقليمية (1)، في المقابل نجد رئيس المجلس الشعبي البلدي يتمتع بإختصاص تنظيمي وليس بسلطة تنظيمية ما يفقده فعاليته (2).

1- عدم إقرار المؤسس الجزائري للجماعات الإقليمية بسلطة تنظيمية محلية

يعدّ الإقرار بسلطة تنظيمية للجماعات الإقليمية دعامة مهمة لإستقلاليتها في التسيير، وتدعيما لخصوصية الإختصاصات التي تباشرها، و لا يعدّ هذا الإقرار أساسا بمبدأ وحدة الدولة وعدم قابليتها للتجزئة كونها سلطة ثانوية مستمدة من سلطة أصلية ممثلة في التشريع الوطني، وبالتالي لا يمكن تصور وجود درجة تشريعية ثانية في الدولة الموحدة⁽²⁾، وعليه ينبغي على الجماعات المحلية عند ممارستها لسلطتها التنظيمية عدم الإعتداء على المجال المحجوز للسلطة التشريعية⁽³⁾.

تنص المادة 143 من دستور 1996 المعدل والمتمم والتي تنص على مايلي : " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".

يتضح من خلال المادة أعلاه أنّ المؤسس الجزائري قد حسم موقفه من مسألة السلطة التنظيمية، إذ أسندها صراحة للسلطة التنفيذية ممثلة في كل من رئيس الجمهورية الذي يمارسها عبر المراسيم الرئاسية، والوزير الأول الذي يمارسها عبر المراسيم التنفيذية، ما يعزّز من مركز السلطة المركزية في مواجهة الجماعات الإقليمية التي تبقى تعاني الجمود في مجال التسيير إلى حين صدور التنظيمات.

على النقيض من ذلك، تلجأ السلطة المركزية إلى تفعيل آلية الإحالة إلى التنظيم للتحكم في إختصاصات الجماعات الإقليمية، فهذه الأخيرة تبقى مقيدة بما تصدره السلطة المركزية من تنظيمات، الأمر الذي يشلّ نشاطها في مجال التسيير في حالة عدم صدور تلك النصوص التنظيمية، خاصة وأنّ السلطة المركزية ليست ملزمة بإصدارها⁽⁴⁾.

(1) - سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري نظرية العمل الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص 125.

(2) - Raymond Carré de Malberg, Contribution à la théorie générale de l'Etat, tome 1, édition du CNRS, Paris, 1920, pp: 189-190.

(3) - Selon FAURE Bertrand : « Le pouvoir normateur décentralisé est le produit d'une répartition législative de compétences, non pas d'une répartition des compétences législatives ». Voir : FAURE (Bertrand), Le pouvoir réglementaire des collectivités locales, LGDJ, Paris, 1998, p137.

(4) - لم يلزم مجلس الدولة الجزائري الحكومة في قراره رقم 013948-2003 المؤرخ في 20 ماي 2003 بضرورة إحترامها لأجال محددة في إصدار التنظيمات المتعلقة بتنفيذ النصوص التشريعية. انظر في ذلك : قرار مجلس الدولة رقم 0139/48، المؤرخ في 20 ماي 2003 : قضية سعدي رابح ضد رئيس حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، (قرار غير منشور)، أكد فيه

2- عدم فعالية الإختصاص التنظيمي لرئيس المجلس الشعبي البلدي

إذا كان المؤسس الجزائري قد حسم موقفه من مسألة إسناد السلطة التنظيمية إلى السلطة التنفيذية دون الجماعات الإقليمية، فإنّالمشرع على النقيض من ذلك أسند نوعا من هذه السلطة لتلك لجماعات في كل من قانون البلدية⁽¹⁾ والولاية⁽²⁾. يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي نوعا من السلطة التنظيمية عبر سعيه إلى تبليغ وتنفيذ المداولات، ومختلف القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية، وذلك تحت الإشراف المباشر للوالي، هذا ويشكّل إمتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن ممارسة ذلك الإختصاص سببا لحلول الوالي محله لممارسته بعد إذاره.

فرييس المجلس الشعبي البلدي إذن وهو يمارس هذه السلطة فإنّه ينفذ التنظيمات الصادرة مركزيا، وبالتالي فهو لا يملك أي سلطة في إنشائها، وهو ما يتضح من خلال ما جاء في نص المادة 2/88 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية: "... تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات...".

أما في مجال الضبط الإداري، فيقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإتخاذ كافة التدابير للحفاظ على النظام العام، كما يتخذ كافة التدابير للحفاظ على سلامة الأشخاص وممتلكاتهم في الأماكن العامة التي يمكن أن تحدث فيها كارثة طبيعية، وفي حالة الخطر الوشيك يأمر بتنفيذ تدابير الأمن ويعلم الوالي بذلك فورا، كما له أن يأمر بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات في حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية، وفي نفس الإطار له أن يسخر الأشخاص والممتلكات⁽³⁾.

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلا للدولة أثناء ممارسته لهذه الإختصاصات، حيث يمارسها تحت السلطة الرئاسية للواليالذيصادق عليها⁽⁴⁾، وهو ما يفيد رغبة من المشرع في تغليب طابع عدم التركيز على البلدية⁽⁵⁾، كما لم يوضح قانون 10-11 المتعلق بالبلدية طبيعة الإجراءات التي يمكن لرئيس المجلس الشعبي

مناسبة عدم اتخاذ الحكومة لوائح تنفيذية لوضع أحكام المادة 35 من الأمر 95-23، المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة موضع التنفيذ على قيام مسؤولية الحكومة بسبب تأخرها أو تقاعسها على القيام بمهامها الدستورية لاسيما تلك المتعلقة بتنفيذ القوانين، و اعتبر امتناع الحكومة عن إصدار المرسوم التنفيذي المشار إليه أعلاه بمثابة قرار إداري ضمني بالرفض لإصدار النص التنظيمي، ومن ثم قضى مجلس الدولة بإلغاء هذا القرار. نقلا عن: لوناسي جبيغة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007، ص 231 و ما بعدها .

(1) القانون 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 37، الصادرة بتاريخ 3 يوليو 2011.

(2) القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 12، الصادرة في 29 فبراير 2012.

(3) انظر المواد : من 88 إلى غاية المادة 95 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

(4) انظر المادة 90، نفس المرجع .

(5) يرى بعض الأساتذة أنّ اللامركزية لا تظهر عندما يمارس المنتخب المحلي مهامه بصفته ممثلا للدولة إنّما عندما يكون ممثلا للهيئة المحلية. انظر في ذلك :

البلدي إتخاذها في حالة الكوارث الطبيعية والتكنولوجية، خاصة وأنّ مواجهة هذه الكوارث يحتاج لمستوى ومهارات خاصة، قد لا تتوفر لدى عدد كبير من رؤساء المجالس الشعبية البلدية بفعل ضعف مستواهم العلمي، ما يضعف من مركزهم أمام الوالي، ولعلّ هذا ما جعل المشرع ينص على إمكانية إستعانة رئيس المجلس الشعبي البلدي بالمصالح التقنية للدولة.

وعليه يمكن القول أنّ المشرع إعترف لرئيس المجلس الشعبي البلدي بإختصاص تنظيمي وليس بسلطة تنظيمية -، فمصطلح السلطة يفيد تمتع هذا الأخير بمبدأ المبادرة وسلطة التقرير - وهو ما لا يتمتع به رئيس المجلس الشعبي البلدي، ثم إنّ إختصاصه التنظيمي يتعلق بجوانب تنظيمية بسيطة تتعلق أساسا بإتخاذ بعض لوائح الضبط الإداري، و إجراءات بسيطة لتنفيذ المداولات دون أن تتعدى إلى جوانب التسيير الفعلي لشؤون البلدية.

المبحث الثاني: تقييد الإختصاص التعاقدى للجماعات الإقليمية

تعاني الجماعات الإقليمية من عرقلة مركزية في ممارسة إختصاصاتها التعاقدية سواء على المستوى الداخلي (أولا)، أو الخارجي (ثانيا).

أولا: عرقلة حرية الجماعات الإقليمية في التعاقد على المستوى الداخلي

يشوب الإختصاص التعاقدى للجماعات الإقليمية الكثير من العراقيل سواء المتعلقة بحقها في إبرام التصرفات القانونية في إطار الصفقات العمومية، إذ بالرغم من إعتراف كل من قانون البلدية والولاية والصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام⁽¹⁾ بحقها في إبرام الصفقات العمومية، إلاّ أنّه يعرف العديد من العراقيل ما يجعله مشوبا بالقصور (1). تزداد هذه الوضعية تعقيدا من خلال تولي الوالي عملية تنشيط الإقتصاد المحلي (2)، كما أنّ التعاون ما بين الجماعات الإقليمية هو الآخر يشوبه القصور بفعل تقييده (3).

- BOURDON (Jacques), PONTIER (Jean-Marie), RICCI (Jean-Claude), Droit des collectivités territoriales, 2^{ème} édition, PUF, Paris, 1998, p 54.

(1) - المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية عدد 50، الصادرة في 20 سبتمبر 2015 .

1- قصور الإختصاص التعاقدى للجماعات الإقليمية

يظهر الإختصاص التعاقدى للجماعات الإقليمية من خلال الإعتراف لها بحق إبرام العقود الإدارية، و بموجب ذلك يختص رئيس المجلس الشعبي البلدي في إبرام عقود إقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا⁽¹⁾، كما تتمتع الجماعات المحلية بنوع من الحرية في إختيار الأسلوب الذي يناسبها في مجال إستغلال مصالحها العمومية الإقليمية وأملاكها، سواء باللجوء للأسلوب المباشر المتمثل في الإستغلال المباشر⁽²⁾، أو عن طريق المؤسسة العمومية المحلية⁽³⁾، أو من خلال أسلوب التفويض، أو الإمتياز⁽⁴⁾، وفي إطار تدعيم مواردها البشرية يمكن للجماعات الإقليمية اللجوء لآلية التعاقد، وذلك في حدود إمكانياتها المالية⁽⁵⁾.

تصطدم هذه الحرية بمدى قدرة الجماعات المحلية في تحمل مختلف الأعباء الناتجة عن تفعيل إحدى تلك الأساليب، إضافة إلى غياب إطار بشري كفاء قادر على جلب المسيرين والتفاوض معهم، بما يعود بالمصلحة على الجماعة المحلية، ومحدودية مواردها المالية، و هو ما يحدّ من فعالية إختصاصها التعاقدى. في ذات السياق تشرف السلطة المركزية على الصفقات العمومية التي تبرمها الجماعات الإقليمية، من خلال إنفرادها بتحديد أهداف السياسات الإقليمية من خلال الإعانات المالية الموجهة لصالح الجماعات الإقليمية، والتي أضحت تشكل أهم مصدر لتمويل ميزانيتها، بما يوفر لها الإعتمادات المالية اللازمة لإبرام صفقاتها العمومية، وذلك على حساب تخصيص أهداف التنمية المحلية⁽⁶⁾.

(1) - انظر المادة 5/82 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

(2) - انظر بالنسبة للبلدية المواد 151 و 152، نفس المرجع. انظر بالنسبة للولاية المواد 142 إلى غاية 145 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

(3) - انظر بالنسبة للبلدية المواد 153 و 154، مرجع سابق. انظر بالنسبة للولاية المواد 146، 147، 148، مرجع سابق.

(4) - انظر في ذلك بالنسبة للبلدية نص المادة 155 نفس المرجع. انظر كذلك بالنسبة للولاية نص المادة 149 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية، نفس المرجع

(5) - انظر في ذلك بالنسبة للبلدية نص المادة 132 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، نفس المرجع. انظر كذلك بالنسبة للولاية نصوص المواد 129 و 132 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية، نفس المرجع.

(6) - طبقا لنص المادة 172 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية : "...توجه الإعانات الممنوحة للبلدية من الدولة للغرض الذي منحت من أجله..." و هو نفس الأمر بالنسبة للولاية حيث نصت المادة 154 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية على مايلي : "... وتخصص إعانات الدولة الممنوحة للولاية للغرض الذي منحت من أجله...".

إضافة إلى ذلك يتولى الوالي رئاسة اللجنة الولائية للصفقات⁽¹⁾، و يختص بالموافقة على الصفقات العمومية التي تبرمها الولاية في كل العمليات المنجزة على حساب ميزانية الدولة، بإعتباره الأمر بالصرف الوحيد على مستواها⁽²⁾.

و في مجال الرقابة، تخضع الصفقات العمومية المبرمة من طرف الجماعات الإقليمية إلى ثلاثة أنواع من الرقابة : رقابة داخلية تمارسها الجماعات الإقليمية على نفسها من خلال لجنتي فتح الأظرفة وتقييم العروض⁽³⁾، ورقابة خارجية تمارسها أجهزة مستقلة عن الجماعات المحلية غايتها التحقق من مطابقة الصفقات العمومية المعروضة على الهيئات الخارجية للتشريع والتنظيم المعمول به، والتأكد من مدى إلتزام المصلحة المتعاقدة مع العمل المبرمج بكيفية نظامية، إضافة إلى رقابة الوصاية التي تهدف إلى التحقق من مطابقة الأهداف المسطرة من قبل السلطة المركزية لأهداف الفعالية والإقتصاد، وأنّ موضوع الصفقة المبرمة يدخل في إطار البرامج والأسبقيات المرسومة للقطاع، وأخيرا رقابة سلطة ضبط الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام المستحدثة بموجب المادة 213 من المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام.

يتنافى تعدد الأجهزة الرقابية على الإختصاص التعاقدى للجماعات الإقليمية مع حريتها في التسيير، كونه يحدّ من سلطتها فيتحديد أهدافها، وإن كان الهدف من تلك الرقابة حماية المال العام ومقتضيات المشروعية، لكن ممارستها بهذا الشكل الواسع من شأنه إحداث تداخل في الإختصاصات بين مختلف الأجهزة الرقابية، بما يؤدي في النهاية إلى تعطيل المشاريع التنموية.

2- تولي الوالي مهمة تنشيط الإقتصاد المحلي

تتمتع الجماعات الإقليمية بإختصاصات متعددة في المجال الإقتصادي والإستثمار المحلي، حيث يتولى المجلس الشعبي البلدي إتخاذ كل تدبير أو إجراء من أجل تشجيع الإستثمار، وإنعاش النشاط الإقتصادي، وذلك في حدود إمكانيات البلدية وبرنامجه التنموي⁽⁴⁾. كما يتولى المجلس الشعبي الولائي تحديد المناطق الصناعية التي يتم إنشاؤها والمساهمة في إعادة تأهيلها في إطار البرامج الوطنية، وتسهيل إستقادة المتعاملين الإقتصاديين من العقار الإقتصادي، إضافة لسعيه نحو تسهيل وتشجيع وتمويل الإستثمارات في الولاية.

(1) - تشرف اللجنة الولائية على دراسة دفاتر الشروط و الصفقات التي تبرمها البلديات، و المؤسسات العمومية المحلية التي يساوي مبلغها أو يفوق 200.000.000 دج بالنسبة لصفقات الأشغال و اللوازم، و 50,000,000 دج بالنسبة لصفقات الخدمات، و مبلغ 20.000.000 دج بالنسبة لصفقات الدراسات. راجع في ذلك المادة 173 من قانون 15-247، مرجع سابق.

(2) - انظر المادة 121 نفس المرجع.

(3) - في حين أنّ المادة 191 قانون 11-10 المتعلق بالبلدية نصت على لجنة واحدة و هي اللجنة البلدية للمناقصة.

(4) - انظر المادة 111 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

في هذا المجال ربط المشرع ممارسة الجماعات الإقليمية لتلك الإختصاصات بمدى تمتعها بالإمكانات اللازمة لذلك، وبالتالي فهي ليست ملزمة بالقيام بها، ما يفتح المجال واسعا أمامها للتهرب من مسؤوليتها بحجة عدم وجود إمكانات كافية هذا من جهة، من جهة أخرى يلاحظ أنّ دور الجماعات الإقليمية في المجال الإقتصادي والإستثمار المحلي جد محدود، كونه لا يتعدى التشجيع والمرافقة والتسهيل، وفي هذا الصدد تتساءل الأستاذة سقلاب فريدة عن أي مناخ إستثماري يقصده المشرع، إذا كان المنتخب المحلي لا يملك حتى إختصاص فرض الضرائب المحلية فما بالك بقدرته على توفير العقار الصناعي؟⁽¹⁾.

يختص الوالي حصريا بموجب المادة 48 لقانون المالية التكميلي لسنة 2015⁽²⁾ بمنح الامتياز على العقارات الموجهة للإستثمار عن طريق التراضي⁽³⁾، ولا يظهر أي دور للجماعات الإقليمية في ذلك. ليتعزز هذا التوجه في إطار لقاء الحكومة بالولاية بتاريخ 29 أوت 2015، إذ جاء في خطاب الوزير الأول الأسبق - عبد المالك سلال- مايلي : "...، إنّ علاقة الإدارة المحلية مع المقاول لم تعد بل يجب ألاّ تصبح مقصورة على تقديم خدمة إدارية أو تسليم الرخص والإعتمادات، فالأمر يتعلق بوضع ترتيبات مرافقة متواصلة قبلية وبعديا حيث يكون الوالي المكلف الحقيقي بالترويج لولايته، من خلال سعيه إلى جلب قدرات المستثمرين ومن خلال ترقية مؤهلات بلدياته ودوائره..."⁽⁴⁾، ما يجعل من الوالي بمثابة ناطق رسمي بإسم الجماعات المحلية. إضافة لكون الوالي ممثلا للولاية⁽⁵⁾، فإنّه يتولى مرافقة المستثمرين، والتفاوض معهم حول إمكانية منحهم العقار الصناعي، كل ذلك في ظل إستبعاد كلي لدور للمنتخبين المحليين في هذا المجال، الأمر الذي يؤكّد محدودية الحرية التعاقدية للجماعات الإقليمية.

(1) - سقلاب فريدة، تفعيل دور الجباية المحلية كآلية لتمويل ميزانية المجموعات المحلية، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الوطني حول الجماعات الإقليمية و حتميات الحكم الراشد - الحقائق و الأفاق - كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية بالتعاون مع المجلس الشعبي البلدي لبلدية بجاية، أيام 2، 3، 4 ديسمبر، 2008، ص 101.

(2) - انظر المادة 48 من القانون رقم 01-15، المؤرخ في 23 يوليو 2015، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، الجريدة الرسمية عدد 40، الصادر في 23 يوليو 2015.

(3) - حددت إجراءات منح هذا الامتياز بموجب التعليمات الوزارية المشتركة رقم 01 المؤرخة في 06 أوت 2015. للتفصيل أكثر راجع: الأحكام الجديدة فيما يخص الاستفادة من العقار الموجه للإستثمار منشور بالموقع الرسمي لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية : <http://www.interieur.gov.dz>. تم الإطلاع عليه بتاريخ 16 جوان 2017.

(4) - خطاب الوزير الأول عبد المالك سلال للولاية بتاريخ 29 أوت 2015، متوفر على الموقع الرسمي للوزارة الأولى: <http://www.premier-ministre.gov.dz>. تم الإطلاع عليه بتاريخ 22-06-2017.

(5) - للتفصيل أكثر حول سلطات الوالي كمثل للولاية، انظر المواد من 102 إلى غاية 109 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

3- تقييد التعاون ما بين الجماعات الإقليمية

تعتبر تقنية التعاون ما بين الجماعات الإقليمية إحدى أهم الآليات التي توظفها هذه الأخيرة لترجمة مفهوم الشراكة على المستوى المحلي، إذ تسهم في تقوية الإمكانيات المشتركة لهذه الجماعات من تجهيزات وخدمات، بما يمكنها من تجميعها خدمة لأهداف مشتركة دون الرجوع للسلطة المركزية.

فعلى مستوى البلدية كرس قانون 10-11 المتعلق بالبلدية التعاون ما بين البلديات تحت تسمية التعاون المشترك ما بين البلديات⁽¹⁾، ورغم أهميته فإنه تعترضه العديد من العراقيل، حيث تم ربطه بمبدأ الجوارية كأساس لهذا التعاون⁽²⁾، وهو ما يتنافى مع مبدأ الشراكة بحكم أن الأساس الجغرافي ليس معيارا للتعاون، إضافة لإشتراط المصادقة على إتفاقيات التعاون ما بين البلديات كشرط مسبق لتفعيله، الأمر الذي يحدّ من فعاليته⁽³⁾، ضف إلى ذلك معاناة البلديات من محدودية مواردها المالية والبشرية، وهو ما لا يسمح لها بتطوير هذا التعاون . كما ساهم عدم صدور النصوص التنظيمية المتعلقة بهذا المجال في إبقائه في أخفض مستوياته⁽⁴⁾.

في حين أنّ قانون 07-12 المتعلق بالولاية حصر التعاون ما بين الولايات في مجال الأملاك المشتركة والتجهيزات ما بين الولايات⁽⁵⁾، ما يحدّ من فعاليته، ذلك أنّ المشرع حدد مسبقا الإطار العام لهذا التعاون وحصره في إدارة الأملاك والتجهيزات المنجزة بصفة مشتركة، والتي يكون تسييرها المشترك ضروريا من الناحية التقنية والقانونية.

ثانيا: عرقلة حرية الجماعات الإقليمية في التعاقد على المستوى الخارجي

يعتبر التعاون الدولي اللامركزي⁽⁶⁾ في الوقت الراهن من أكثر القضايا التي تحظى بمتابعة وإهتمام ليس فقط على المستوى المحلي، إنّما حتى على المستوى الدولي بالنظر إلى المزايا والأهداف التي يحققها، والتي من

(1) - بن عيسى قدور، التعاون ما بين البلديات بين القانون و الممارسة، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 05، العدد 01، 2012، السنة الثالثة، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، ص 323.

(2) - تنص المادة 1/215، نفس المرجع، على مايلي : " يمكن بلديتين (2) متجاورتين أو أكثر أن تشترك قصد التهيئة أو التنمية المشتركة لأقاليمها و / أو تسيير أو ضمان مرافق عمومية جوارية طبقا للقوانين و التنظيمات".

(3) - بن عيسى قدور، مرجع سابق، ص 323.

(4) - نفس المرجع، ص ص : 322-323.

(5) - جاءت المادة 150 من قانون الولاية تحت عنوان : الأملاك و التجهيزات المشتركة ما بين الولايات.

(6) - عرّف المشرع الجزائري من خلال المادة 1/2 من المرسوم التنفيذي 17-329 المؤرخ في 15 نوفمبر 2017، يحدد كفاءات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية و الأجنبية، الجريدة الرسمية عدد 68، الصادر في 28 نوفمبر 2017، على النحو التالي : " كل علاقة شراكة قائمة بموجب إتفاقية، بين جماعة إقليمية جزائرية أو أكثر و جماعة إقليمية أجنبية أو أكثر، بهدف تحقيق مصلحة متبادلة في إطار صلاحيتها المشتركة. يمكن أن تكون في شكل علاقات صداقة أو توأمة أو برامج أو مشاريع التنمية أو تبادلات تقنية أو ثقافية أو علمية أو رياضية أو غيرها من أشكال الشراكة، طبقا للتشريع و التنظيم المعمول

شأنها مساعدة الجماعات الإقليمية على النهوض بالتنمية المحلية. يتخذ هذا التعاون مسميات عديدة من قبيل: " توأمة"، " تعاون وشراكة"، " إتفاقيات تعاون".

لم تخرج الجزائر عن هذا المنحى، حتى وإن كان تبنيها لمفهوم التعاون اللامركزي جاء متأخرا بفعل تقزيم دور الجماعات الإقليمية في العملية التنموية¹. جاءت محاولة المشرع لتكريس التعاون اللامركزي في إطار قانون الولاية 07-12 المتعلق بالولاية بصفة محتشمة، غير أنه بصدور المرسوم التنفيذي 17-329 الذي يحدد كيفية إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والجماعات الإقليمية الأجنبية، أصبح هذا التعاون واقعا من خلال وضع إطار قانوني خاص به.

1- تغييب دور الجماعات المحلية على المستوى الخارجي

عالج المشرع الجزائري مسألة التعاون اللامركزي بصفة غامضة، حيث إستعمل مصطلح علاقات مع جماعات إقليمية أجنبية وذلك في نص المادة 1/8 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية التي نصت على مايلي: "تستطيع الولاية في حدود صلاحياتها إقامة علاقات مع جماعات إقليمية أجنبية قصد إرساء علاقات تبادل وتعاون طبقا لأحكام التسريع والتنظيم المعمول بهما في ظل إحترام القيم والثوابت الوطنية". في حين أنه إستعمل مصطلح التوأمة مع بلديات أجنبية في قانون 10-11 المتعلق بالبلدية² ذلك في نص المادة 106 التي نصت على مايلي: " تخضع توأمة بلدية ما مع جماعة إقليمية أجنبية أخرى إلى الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي وزير الشؤون الخارجية.

تطبق هذه المادة عن طريق التنظيم". رغم أن البلدية هي المعنية الأولى بمسألة التعاون اللامركزي⁽²⁾. غير أنه بصدور المرسوم التنفيذي 17-329 أصبح موقف المشرع الجزائري واضحا من حيث النص على التعاون اللامركزي دون التمييز بين البلدية والولاية، وهو ما يتضح من خلال نص المادة 3 منه التي جاء نصها كالآتي: " يمكن للجماعات الإقليمية الجزائرية إقامة علاقات تعاون لامركزي مع جماعات إقليمية أجنبية...". وهو تطور إيجابي في موقف المشرع الجزائري من مسألة التعاون اللامركزي.

بهما". ويطلق عليه مصطلح الشبه الدبلوماسية Le para diplomatie يهدف لدمج الجماعات المحلية في العلاقات الدولية تحقيقا لأهداف التنمية المشتركة. راجع في ذلك: مختاري نسيم، التعاون الدولي اللامركزي في إطار التنمية المستدامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص قانون التعاون الدولي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2012، ص 14.

(1) - بلال فؤاد، التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الوطنية و الأجنبية في التشريع الجزائري: الضوابط و المعوقات، مجلة

الإجتهد القضائي، العدد السادس عشر، مارس، 2018

(2) - TAIB (Essaid), « La coopération décentralisée des collectivités territoriales algériennes », Revue Algérienne des Politiques Publique , N°5, Octobre, 2014, p18.

وضع المشرع الجزائري ضوابط متعددة ينبغي على الجماعات الإقليمية احترامها، وهي بصدد إبرام أي إتفاقية تعاون لامركزي . حددت المادة 8 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية هذه الضوابط في :ضرورة احترام القيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية، ووجود مصلحة عمومية وطنية ومحلية مؤكدة، وأن لا يكون هذاالتعاون بأي حال من الأحوال مصدر إفقار للولاية، وأن يندرج هذا الإتفاق ضمن الإحترام الصارم لمصالح الجزائر والتزاماتها الدولية.

هذا ولم يخرج المرسوم التنفيذي رقم 17-329 في المادة 3 منه ⁽¹⁾ بدوره عن هذه الشروط، غير أنالمادة 5 منه أكدت على أنّ أي إتفاقية تعاون لامركزي يجب أن تستجيب لوجود مصلحة وطنية أو محلية مؤكدة، ويجب أن تعود بالفائدة على الجماعة الإقليمية المعنية، وأن لا تحيد هذه العلاقات عن هدفها لتحقيق غايات شخصية أو حزبية أو سياسية. مع التأكيد على أنّ كل مخالفة لهذه الشروط بحسب المادة 4 من ذات المرسوم يجعل إتفاقية التعاون اللامركزي باطلة، حيث جاء فيها: " تعتبر باطلة كل علاقة تعاون لامركزي تمس بالوحدة الوطنية والقيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية وبالأمن وبسلامة التراب الوطني وبالنظام العام". وبغض النظر عن غموض وعمومية مدلولات المصطلحات المستعملة من طرف المشرع، كالمصلحة العمومية أو المحلية المؤكدة، القيم، الأمن، سلامة التراب الوطني، والنظام العام، فإنّها تعبر عن تخوف مركزي من كل ما هو محلي، وإستمرارا لتقييد مبدأ حرية الجماعات الإقليمية في التسيير.

إلى جانب كل ذلك، إستبعد المشرع الجزائري أي دور للجماعات الإقليمية في إبرام إتفاقيات التعاون اللامركزي، وذلك بالنظر إلى شدة الرقابة الممارسة عليها في هذا الجانب، إذ أخضع المشرع من خلال المرسوم التنفيذي 17-329 كل مبادرة بإقامة علاقات لامركزية مع جماعات إقليمية أجنبية إلى رقابة مركزية مشددة، فطبقا لنص المادة 1/9 من المرسوم التنفيذي 17-329 : " تخضع كل مبادرة ترمي إلى إقامة علاقات لامركزية، إلى الموافقة المسبقة للوزير الأول". هذا النص كفيل لوحده بتقييد مبدأ المبادرة لدى الجماعات المحلية دون الخوض في بقية النصوص⁽²⁾، خاصة وأنّ الوزير الأول وحسب المادة 1/9 أعلاه يملك سلطة تقديرية واسعة في قبول أو رفض أية مبادرة. قياسا على ذلك فإنّ نص المادة 1/9 أعلاه جاء متناغما مع مركزية إتخاذ القرارات والإشراف على كل ما يتعلق بالتعاون اللامركزي، فقبل صدور المرسوم التنفيذي 17-329 كانت وزارة الداخلية ولا تزال هيالمشرفة على هذا المجال عبرمديرية التعاون⁽³⁾.

(1) - تنص المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 على مايلي : " يمكن للجماعات الإقليمية الجزائرية إقامة علاقات تعاون لامركزي مع جماعات إقليمية أجنبية في إطار إحترام القيم و المكونات الأساسية للهوية الوطنية و في ظل الإحترام الصارم للمصالح و الإلتزامات الدولية للجزائر".

(2) - بلال فؤاد، التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الوطنية و الأجنبية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 322.

(3) - طبقا لنص المادة 8 من المرسوم التنفيذي 104-14 المؤرخ في 12 مارس 2014، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية، الجريدة الرسمية عدد 15، صادرة بتاريخ 16 مارس 2014. تتكون مديريةية التعاون من: المديرية

في ذات السياق فوضّ المشرع إختصاص إنهاء العمل بأي إتفاقية لامركزية لوزير الداخلية والجماعات المحلية بعد الأخذ برأي وزير الشؤون الخارجية، في حين يقتصر دور الجماعات الإقليمية في مجرد تقديم إقتراح لإنهاء العمل بأي إتفاق⁽¹⁾، كما يمكن للوالي إلى جانب ذلك أن يقترح بناء على تقرير مسبب إنهاء العمل بإتفاقية التعاون اللامركزي، وهذا بعد الأخذ برأي الوزير المكلف بالشؤون الخارجية، بل حتى إمكانية تدخل الوزير المكلف بالخارجية لإنهاء العمل بهذه الإتفاقية⁽²⁾. فأين هو دور الجماعات المحلية إن كانت فعلا طرفا في ذلك الإتفاق؟.

وإذا كانت القيود المركزية على حرية الجماعات الإقليمية في إبرام إتفاقيات التعاون اللامركزي تلعب دورا كبيرا في الحد من هذه الحرية، فإنه لا يمكن إخفاء التأثير الذي تلعبه محدودية وسائلها المادية والبشرية في تفعيل التعاون اللامركزي، حيث أنّ إكثباتها المادية والمالية تبقى دون المستوى المطلوب، فالمنتخب المحلي الجزائري سيكون في مواجهة منتخب محلي أجنبي له من الكفاءة والوسائل المالية بما لا يتوفر لديه، ما يجعل أي إتفاق مبرم بينهما يعرف صعوبات عديدة.

خاتمة

بيّنت دراسة الوسائل القانونية المكرّسة لصالح الجماعات الإقليمية لممارسة إختصاصاتها أنّها وسائل محدودة، ذلك أنّ المؤسس تركها للإرادة التحكيمية للمشرع الذي عمل على تقييدها، حيث لم يعترف لها سلطة تنظيمية محلية، كما إنّ إختصاصها التعاقدية تشوبه العديد من العراقيل والإختلالات بفعل التجاهل الدستوري لحرية تسيير الجماعات المحلية، فضلا عن الرقابة المشدّدة المفروضة عليها من مختلف أجهزة الرقابة. إسقاطا على ذلك تقتضي حرية الجماعات المحلية في التسيير أن تتمتع هذه الأخيرة بسلطة التقرير النهائي والفعلي في كافة شؤونها المحلية، ولا يكون للهيئات المركزية سوى سلطة الرقابة البعدية على أعمالها حماية للمشروعية وحفاظا على وحدة الدولة . فلا يعكس تمتع الجماعات الإقليمية بإختصاصات واسعة تمتعها بحرية التسيير، إذ العبرة بمدى قدرتها على تحويل تلك الإختصاصات إلى واقع ملموس، وليس بحجم ما تتمتع به من إختصاصات.

الفرعية للتعاون و التبادل الثنائي، المديرية الفرعية للتعاون المتعدد الأطراف، المديرية الفرعية للتعاون و التبادل مع دول الجوار، المديرية الفرعية للتعاون و التبادل اللامركزي.

(1) - انظر المادة 30 من المرسوم التنفيذي 17-329، مرجع سابق.

(2) - انظر المادة 32، نفس المرجع.