جامعة 8 ماي 1945 قالمة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

وبمساهمة Fondation Hanns-Seidel

تنظم ملتقا دوليا حـول

الدولة الاقليمية: اللامركزية و الحكم المحلي، تجربة الدول المغاربية

''Etat territorial, décentralisation et gouvernance locale : L'expérience des pays du Maghreb''

الدكتور رواب جمال

جامعة خميس مليانة

مداخلة بعنوان

الاستقلال العضوي و الوظيفي للولاية

(قراءة في نص المادة الأولى من القانون رقم 12-07 المتضمن قانون الولاية)

فعاليات الملتقى يومي 27 و28 أفريل 2015

مجمع هيليو بوليس قالمة

الموقع الإلكتروني للجامعة

www.univ-guelma.dz

العنوان

ص ب 401 جامعة قالمة 24000

السنة الجامعية 2014-2015

مقدمة

تعتمد الدولة الديمقراطية في تنظيمها الإداري على نمطين مختلفين في التسيير هما: المركزية واللامركزية، فيقصد بالمركزية بأنها حصر وقصر الوظيفة الادارية في يد السلطة الادارية المركزية المتواجدة في عاصمة الدولة، دون أن تشاركها في ذلك هيئات إدارية أخرى.

أما اللامركزية فإنها تعني توزيع السلطات الإدارية بين السلطة الادارية المركزية، وبين هيئات محلية أخرى تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

ومن مظاهر تجسيد اللامركزية الإدارية في الدستور الجزائري على غرار المواد 14 و15 و16 بحيث تفعل وتثمن هذه المواد مبادئ الديمقراطية، قوامها مشاركة الشعب في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وصناعة القرار المحلي.

وعليه تعتبر الولاية الفضاء الذي يتم من خلاله مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم العمومية، وكذا الإطار المناسب لتعزيز الثقة بين الناخب والمنتخب ومن خلالها يتم الانفتاح على واقع المجتمع بالإنصات الدائم إلى مشاكله والسعي الجاد إلى تقديم الحلول المناسبة لها، وهذا لا يكون إلا إذ كانت هذه الأخيرة تتمتع بنوع من الاستقلالية عن السلطة المركزية في أداء مهامها.

وعلى هذا الأساس صدر قانون الولاية الجديد 07/12، في ظل الإصلاحات السياسية التي باشرتها الجزائر في الآونة الأخيرة، من أجل توسيع وتفعيل دائرة الديمقراطية المحلية، وتعزيز آليات مبادئ الحكم الراشد، وقواعد الحكامة المحلية.

ومن خلال هذه الدراسة المتواضعة، سنحاول معرفة مظاهر استقلالية الولاية وتبعيتها في قانون الولاية الجديد 07/12، وعليه سندرس هذه الدراسة من خلال الإشكالية الآتية:

هل اتجه قانون رقم 12-07، نحو تعزيز استقلالية الولاية لتكريس المبادئ الديمقراطية؟

تمحورت الإجابة عن هذه الإشكالية في مبحثين هما :

المبحث الأول: مفهوم استقلالية الولاية كطلب ديمقراطي

المبحث الثاني: مظاهر استقلالية الولاية

المبحث الأول

مفهوم استقلالية الولاية كمطلب ديمقراطي

تعتبر الاستقلالية الركن الأساسي لقيام اللامركزية الإدارية ، لمفهوم هذه الاستقلالية والتعرف على معاييرها وعلى أهم الشروط التي يجب توافرها لتحقيقها أمر غاية من الأهمية وعليه هي الجوانب التي عمل فقه

القانون العام على توضيحها ، وبيانها حتى تكون مقياس يحكم من خلاله على كل التجارب الإدارية المحلية ، إما بالنجاح في التوصل إلى تحقيق اللامركزية الإدارية قانونا وواقعا أو بالفشل في ذلك، وهو ما يتم استعراضه في هذا المبحث والذي عملت على تقسيمه إلى مطلبين **فالمطلب الأول** يتناول تحديد معنى الاستقلالية ، أما في **المطلب الثاني** يخص معايير استقلالية الولاية.

المطلب الأول

تحديد معنى الاستقلالية المحلية

سنتناول بالدراسة المدلول اللغوي للاستقلالية في **الفرع الأول**، ثم التعرض الى المدلول الاصطلاحي للاستقلالية في **الفرع الثاني** .

الفرع الأول

المدلول اللغوي للاستقلالية

تتصرف لفظة استقلال"autonomie"، المشتقة من كلمة اليونانية "autonomia"–autonomos– ، إلى من يسير ذاتيا بواسطة قوانينه الخاصة، فيما يقابلها باللغة العربية، لفظ الاستقلالية مشتقة من الفعل استقل، ويقال استقلت البلاد أي نالت سيادتها الكاملة وانفردت بإرادة جميع شؤونها أو أنها انفردت بحكم نفسها،ولم تشرك في ذلك غيرها.

الفرع الثاني

المدلول الاصطلاحي للاستقلالية

هناك محاولات فقهية عديدة لتعريف الاستقلالية ، نذكر من بينها التعريف الذي ورد لأستاذ "**مسعود شيهوب**" في أحد من مؤلفاته" **المجموعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة**" الذي عرف الاستقلالية على النحو الأتي "**الاستقلالية المحلية هي حق الوحدات المحلية في القيام بنوع من الاختيار أو المبادرة، وفي الحالة العكسية ترجيح حقوقها وانتزاعها ولو ضد سلطات الدولة**[1].

كما يمكن ذكر تعريف آخر الذي ورد لأستاذ "**مصطفى كراجي**" الذي عرف الاستقلالية المحلية على النحو الآتي " الاستقلالية المحلية هي حق الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات والقيام بالمبادرات المحلية للنهوض باختصاصاتها المحددة بمقتضى القوانين والتنظيمات تحت إشراف وتوجيه السلطة الوصية."[2]

كما عرف الأستاذ " **عادل بوعمران** " الاستقلالية المحلية على شكل الاتي " هي تلك القائمة على تمتع الوحدات المحلية بالشخصية المعنوية وباختصاصات يحيلها عليها المشرع لتباشرها بنفسها ."[3]

---

[1] مسعود شهيوب: الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة ، مجلة الحوليات الصادرة عن مخبر الدراسات والبحوث حول المغرب العربي والبحر الأبيض المتوسط ، جامعة قسنطينة ،العدد 5، 2002،ص 31.

[2] مصطفى كراجي: أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ،العدد 2، 1996،ص 358.

[3] عادل بوعمران : مبدا استقلالية الجماعات المحلية، ...معايير ...وضوابط...،مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة، العدد 26 ،الجزائر، نوفمبر 2010 ، ص 90.

وما يستنتج من هذه التعاريف، أن الجماعات الإقليمية لا تكون مستقلة إلا بتوافر جملة من الشروط وهي :

- أن تتمتع بالشخصية المعنوية.
- أن تكون لها ذمة مالية مستقلة.
- أن تباشر اختصاصاتها المحددة لها قانونا.
- أن تخضع إلى رقابة وصائية محددة وضيقة النطاق.

المطلب الثاني

معايير الاستقلالية

إذا كان من السهل التسليم بوجود الاستقلالية ، فإن الإشكال يثور بصدد تحديد مجال تلك الاستقلالية ، وهو الإشكال الذي حاول فقه القانون العام حله من خلال استعراضه لجملة من المعايير لتحديد الاستقلالية وهي:

أولا: معيار المهام التاريخية

يعني هذا المعيار هو أن الاستقلالية، تتجلى من خلال الشؤون والمهام المحلية التاريخية التقليدية اللازمة لحياة الولاية، خصوصا والجماعات المحلية عموما[4].

النقد: ما يعاب على هذا المعيار ،أنه همش المهام المستحدثة والمستجدة بسب التطور المتسارع وهي المهام التي أصبحت من متطلبات العمل المحلي ومستلزماته.

ثانيا: معيار الاختصاص الحصري

يقصد بهذا المعيار ، أن الاستقلالية الحقيقية للوحدات المحلية تتجسد في المجالات والمهام الحصرية المعهودة للجماعات الإقليمية ، لا غير.

النقد: يكتنف هذا المعيار شيء من الغموض ، إذا ما معنى الاختصاصات الحصرية ؟ وهل هي تلك التي يحددها القانون وحده؟ ، وإن كان كذلك ، فإن التساؤل يثور حول الأساس الذي على ضوئه يجعل موضوعا ما اختصاصا حصريا للوحدة المحلية؟[5]

ثالثا: معيار انعدام رقابة الملائمة

ومفاد هذا المعيار ، أنه يؤكد على ضرورة انعدام أحد أنواع الرقابة ، وهي رقابة الملائمة حتى تتحقق الاستقلالية المحلية ، فهم بذلك يطابقون بين الاستقلالية من جهة ، وبين السلطة التقديرية للهيئات المحلية من جهة أخرى ، أي بأن الجماعات الإقليمية لا تكون مستقلة إلا عندما تتمتع بنوع من السلطة التقديرية.

---

[4] عادل عمران : مبدأ استقلالية الجماعات المحلية ، المرجع السابق ، ص 90 .

[5] مسعود شهيوب: مداخلته بعنوان المجوعات المحلية بين الاستقلالية و الرقابة ، في ملتقى بعنوان الإدارة المحلية – التكيف مع الواقع الوطني الجديد- بمجلس الأمة ، بتاريخ الخميس 17 أكتوبر 2002،ص 65.

النقد: لم يسلم هذا المعيار بدوره من النقد ، فاتساع السلطة التقديرية للهيئة المحلية لا يعني بالضرورة استقلالها، بل قد يعود ذلك سلبا على استقلال الهيئة المحلية نفسها من جهة، ومن جهة أخرى أن هذا المعيار غير دقيق لأن وجود رقابة الملائمة لا يعني حتما وجود حرية محلية.

رابعا: معيار سلطة القرار

إن الاستقلالية وفقا لهذا المعيار ، تكون متى تمتعت الوحدات المحلية بسلطة اتخاذ القرارات، أي تمتعها بنوع من الحرية بغض النظر عن محتوى الرقابة الممارسة.

النقد: يظهر عيب هذا المعيار ،في كونه يركز أكثر على الشق النظري ،ويهمل الشق الميداني حيث أنه وإن كان لسلطة القرار وزن وأهمية في استقلال الهيئة صاحبة السلطة فإن الأهم من ذلك يبرز وسائل مباشرة تلك القرارات وأعمالها ميدانيا، ضف إلى ذلك نجد هذا المعيار الذي ينطبق إلى حد كبير على مفهوم الاستقلال الممنوح للبلديات والولايات، التي تتمتع مداولتها بسلطة تداول واسعة في مختلف ميادين الشؤون المحلية ،ولكنها تخضع في نفس الوقت لرقابة واسعة (سلطة التصديق على المداولات وإلغائها على سبيل المثال).

خامسا: معيار المهام المحلية

ينظر إلى هذا المعيار من زاويتين : إحداهما **شكلية** وثانيها **مادية** فمن زاوية التصور **الشكلي** :إن المهام المحلية هي تلك التي اعترف القانون الوضعي بها كشؤون محلية وهي التي تكون مجالا لاستقلال الجماعات الإقليمية ، ويؤكد على هذا التصور عدم دقته فعلى أي أساس يعتبر المشرع بعض المهام دون سواها محلية. ؟ ثم أنه إذا جاز تطبيق هذا المعيار في أنظمة توزيع الاختصاص على أساس الأسلوب الإنجليزي فإنه يتعذر التمسك به في أنظمة الأسلوب الفرنسي الواسع الذي لا يقيد حصرا الوظائف المحلية.

ومن زاوية التصور **المادي**، فإن الاستقلال المحلي يبنى على التمييز بين المهام ذات الطابع المحلي ،والمهام ذات الطابع العام(الوطني) ، وتكون الأولى وحدها مجالا للاستقلال أي أن المهام المحلية المعترف بها للهيئة المحلية ، تشكل نطاقا للاستقلالية على الجماعات المحلية ومجالاتها.

لا يستقيم المعيار من زاوية هذا التصور أيضا ، نتيجة لعدم تحديدهم الدقيق لتلك المهام وحتى وإن تصورنا أنها تلك التي تختلف عن المهام ذات الطابع الوطني ، فإنه لم يتفق الفقهاء لغاية الساعة على الحد الفاصل بين الاثنين فمنهم من يرى معيار الفصل وضابط التمييز بين المهام المحلية والوطنية ، حيث تفرض طبيعة النشاط أن يكون مركزيا كالقضاء والأمن والدفاع والعدالة وإن كل ما يخرج عن ذلك ولم يتمتع بتلك الطبيعة فهو محلي ، وقد انتقد أصحاب هذا الرأي على أساس أن طبيعة النشاط غير كافية لتحقيق الفصل النهائي ، لأن هناك من الأنشطة ما كانت في أصلها محلية لكنها تحولت فيما بعد إلى أنشطة وطنية كملفات السكن مثلا ولأنه لو كان الأمر كذلك كما كان النشاط البترولي نشاطا وطنيا ، ومنهم من يرى أن أداة الإنشاء هي الفاصل وأن العبرة بأداة الإنشاء والاعتراف بالمهام لتحديد التمييز فإن كان بتشريع فهو قومي وإن كان بغيره فهو محلي.

وفي الأخير، أن مسألة استقلالية الهيئات المحلية ليست مسألة موضوعية تتحدد من خلال معايير موضوعية مستقرة فقها وعملا بقدر ما هي مسألة ذاتية متصلة بنية المشرع في حد ذاته. وعلى هذا الأساس يجمع فقهاء القانون أن الجماعات الإقليمية لا تتمتع بالاستقلالية، ما لم تتوافر على جملة من المتطلبات وهي:

- إعمال بنظام الانتخاب كوسيلة لتكوين مجالسها وأجهزتها الإدارية مع ضمان حسن تنظيمه ونزاهته[6].
- تمتع الوحدات المحلية باختصاصات محلية واسعة في مداها وهامة في مضامينها[7].
- التمتع بموارد مالية محلية ذاتية ومرنة وكافية لتغطية كل احتياجات الجماعات المحلية[8].
- التمتع بموارد بشرية محلية كافية ومؤهلة وتابعة للوحدات المحلية نصا وواقعا[9].

المبحث الثاني

مظاهر استقلالية الولاية

إن تحديد حجم ومضمون الاستقلال المحلي الذي هو نسبي في المجال الإداري[10]، هو مسألة دستورية تتعلق في نهاية الأمر بنية الدولة المتأثرة بعدة عوامل: عوامل تقنية (مدى تطور وانتشار وسائل الاتصال بين المركز والإقليم) ، وعوامل سياسية (الإدارة السياسية في بسط اللامركزية واحترامه) ،وعوامل مالية (توزيع الأعباء بين الدولة والجماعات المحلية لصالح هذه أو تلك)[11]وانطلاقا من ذلك يمكننا الوقوف عند عدة مظاهر للاستقلال الولاية ، منها ما هو متعلق بالوجود العضوي للولاية (**المطلب الأول**) ، ومنها ما هو مرتبط بالجانب المادي للولاية (**المطلب الثاني**).

المطلب الأول

المظاهر المتعلقة بالوجود العضوي للولاية

تتجلى هذه المظاهر فيما يلي :

الفرع الأول

الإطار القانوني للولاية

يتمثل الإطار القانوني للولاية فيما يلي:

أولا: الدستور

---

[6]خالد القباني: اللامركزية ومسالة تطبيقها في لبنان ،منشورات عميدات ،الجزائر، 1981،ص 88.
و كذلك ، مسعود شيهوب : أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها في نظام البلدية و الولاية ، المرجع السابق ،ص 22.

[7]مصطفى كراجي: المرجع السابق، ص 355.

[8]عادل عمران : مبدأ استقلالية الجماعات المحلية ،المرجع السابق ، ص 105 و106.
و كذلك ، محمد انس جعفر قاسم: ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية و الاشتراكية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1985،ص 25.

[9]سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، الطبعة 4،دارالفكرالعربي، 1976،ص 31.
و كذلك ، ساعد حجاج: دور الإدارة في العملية الانتخابية ، رسالة الماجيستر، القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر، 2002 ،ص 28.

[10] J. Bernard Auby : institution administratives, précis Dalloz, 7 édition, 1996, page 107

[11]نصر الدين بن طيفور : أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروعي جوان 1999 لقانوني البلدية و الولاية، مجلة الإدارة ، العدد 2 ، 2001،ص 7 و8.

تضمنت مختلف الدساتير في الجزائر الإشارة للولاية باعتبارها شكلا من أشكال لامركزية النظام الإداري الجزائري، فالمادة 09 من الدستور الجزائري لسنة 1963 ، أشارت بشكل عام أن الجمهورية تتكون من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد نطاقها واختصاصها ، وذكرت هذه المادة البلدية بوضوح النص دون الولاية.

أما المادة 36 من الدستور الجزائري لسنة 1976 فجاءت أكثر وضوحا من سابقتها لسنة 1963 ، فأشارت أن المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية ، وهو ما تكرس في المادة 15 من الدستور الجزائري لسنة 1989 ، وتثبيته في الدستور الجزائري لسنة 1996 بموجب نص المادة 15 منه ، كما أن للولاية وجودا قانونيا تضمنه القانون المدني في نص المادة 49 المشار إليه أنفا.

ولقد أرسى الدستور الجزائري لسنة 1996[12] ، جملة من المبادئ تتعلق بالمجالس المنتخبة بما يحفظ لها مكانة دستورية ، بحيث نصت المادة 14 فقرتها الثانية على أن " **المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية**"، أما المادة 16 فقد اعتبرت المجلس المنتخب ، قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

ومما لاشك فيه ، أن الوجود الدستوري للمجالس الولائية المنتخبة،يضمن لها مكانة مميزة بين مؤسسات الدولة وهيئاتها المختلفة،ويضفي عليها شرعية دستورية تمكنها من ممارسة الدور المنوط بها على الصعيد التنموي فلا يتصور توثيق العلاقة بين الحاكم والمحكوم إلا من خلال الدور الفعال والبارز للمجالس المنتخبة.

فهذا الاعتراف الدستوري يشكل أيضا، مظهر من مظاهر استقلالية الولاية بكونها أجهزة منفصلة عن الجهاز المركزي، أي لا يمكن إلغاء واحدة منها بعمل تشريعي أو تنفيذي، وإنما يتطلب تعديلا دستوريا[13].

ثانيا: التشريع

توجد ثلاثة نصوص قانونية لتنظيم نظام الولاية، فأول نص قانوني يتمثل فيأمر 69-38 المتعلق بالولاية[14]، وبعده قانون 90-09 المتعلق بالولاية[15] ، وأخيرا صدور قانون 12-07 المتعلق بالولاية[16] ، الذي صدر بمناسبة الإصلاحات السياسية التي باشرتها الجزائر منذ مطلع سنة 2011، بحيث تتضمن 182 مادة، فقد اعترفت المادة 12 من قانون الولاية رقم 12-07 بصريح النص أن للولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام ، يدعى بالمجلس الشعبي الولائي ، ويعد هذا الأخير إطارا للتعبير عن الديمقراطية ومكان مشاركة

---

[12] دستور الجمهورية الجزائرية ، الصادر في 28 نوفمبر 1996 .

[13] راجع بلغالم بلال : إصلاح الجماعات الإقليمية * الولاية في إطار القانون رقم 07/12 ، مذكرة ماجيستير في إطار مدرسة الدكتوراه ،بكلية الحقوق ،بجامعة الجزائر رقم 01، 2013/2012،ص 10 .

[14] الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 مايو 1969 ،المتعلق بالولاية ، جريدة رسمية ، رقم 44 المؤرخة في 23 ماي 1969 ، المعدل و المتمم بموجب الأمر رقم 76-86 ،المؤرخ في 23-10-1976 ،جريدة رسمية ،رقم 86 ،المؤرخة في 27-10-1976 ،الملغى بموجب القانون رقم 81-02 ،المؤرخ في 14 فبراير1981 ،المتضمن تعديل الأمر رقم 69-38 ،المتعلق بالولاية ، جريدة رسمية ، رقم 7 ،المؤرخة في 17 فبراير 1981 .

[15] القانون رقم 90-09 المؤرخ في07-04-1990 ،المتعلق بالولاية ، جريدة رسمية ، رقم 15 المؤرخة في 11 فبراير 1990 ،المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 05-04 المؤرخ في 18يوليو 2005،جريدة رسمية ، رقم 50 ،المؤرخة في 19 يوليو 2005 .

[16] القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير2012 ،المتعلق بالولاية ، جريدة رسمية ، رقم 12 ،المؤرخة في 29 فبراير 2012 .

المواطن في تسيير الشؤون العمومية ذات الطابع المحلي ، بما يبرز مكانة المجلس الشعبي الولائي في النظام القانوني الجزائري كأداة تسيير للتنظيم الإداري محلي ألا وهي الولاية ، بما يجسد بحق الوجه السياسي للمجلس الولائي كونه أداة تعبير وأسلوب من أساليب المشاركة في الحكم على المستوى المحلي ، وفصلت المادة الأولى من نفس القانون ، بالقول أن الولاية هي الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة واسند إليها بهذه الصفة تنفيذ السياسات العمومية في شتى المجالات التي تعود إليها بالاختصاص وأضافت المادة الأولى شعار الولاية وهو بالشعب وللشعب لتأكيد مكانة السلطة الشعبية في التنظيم الإداري الجزائري.

وتجدر الإشارة أن الولاية تحدث بموجب قانون ، هذا ما نستشفه بصفة صريحة من نص المادة 122 في فقرتها العاشرة من الدستور الجزائري لسنة 1996 والمادة الأولى في فقرتها السابعة من قانون الولاية رقم 12-07 ، وهو ما يضفي عليها طابعا خاصا ، ويعطي لها أساسا قانونيا قويا ، ويكتفي القول أن الوزارة ، هي تنظيم إداري أعلى وتتمتع بسمو المكانة إلا أنها لا تنشا بقانون بل بتنظيم ، ولا تتمتع بالشخصية الاعتبارية بل تستعمل الشخصية الاعتبارية للدولة من جهة[17] ، ومن جهة أخرى تعد كذلك ضمانة أخرى لاستقلال الولاية ، حتى لا تبقى عرضة لتدخلات الحكومات المتعاقبة سواء بزيادة عددها أو إنقاصها ، لكن ما يلاحظ أن عملية تعديل القانون العادي تمتاز بالسهولة ، بينما تعديل القانون العضوي يمر بإجراءات

معقدة[18]، لذا كان بإمكان تنظيم نظام الولاية بموجب قانون عضوي ، وليس بموجب قانون عادي.

وما يلاحظ أيضا ، أن المشرع استعمل مصطلح الجماعات الإقليمية ، في العديد من مواد قانون الولاية رقم 12-07 ، منها المواد1 و3 و5 ، كما استعمل مصطلح الإدارة المحلية في المادة 3 من نفس القانون ، كما استعمل الجماعات المحلية في المادتان177 و178 منه.

وكما يرى الأستاذ "**بوحميدة عطاء الله**" أن مصطلح الجماعات الإقليمية فإن كلمة "جماعة" يفهم منها الوحدة والرابطة والنظام ، أما كلمة "إقليمية" أحسن من محلية ، لأن هذه الأخيرة توحي بالاستقلال الكلي ، لذا نستبعد مصطلح الإدارة المحلية ، لأن كلمة "إدارة" واسعة إذ تجمع بين الإدارة اللامركزية والمصالح الخارجية[19].

لذا نؤيد إلى ما ذهب إليه الأستاذ **بوحميدة عطاء الله** ، لأن مصطلح الجماعات الإقليمية الوارد في المادة 15 من الدستور الجزائري لسنة 1996 ، يجب على المشرع أن يحترم هذا المصطلح في قانون الولاية رقم 12-07 ، لأن الدستور هو أعلى قمة ، ولا يجوز لقاعدة قانونية أدنى أن تخالف القاعدة القانونية الأعلى ، بل يجب أن تحترمها[20]، وعلى هذا الأساس ، يجب أن تعدل كل مواد قانون الولاية رقم 12-07 التي ذكر فيها مصطلح الجماعات المحلية أو الإدارة المحلية واستبدالها بمصطلح الجماعات الإقليمية.

---

[17] عمار بوضياف: شرح قانون الولاية 12-07،المرجع السابق،ص 113 و114.

[18] عمار عوابدي: فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان بينه و بين الحكومة ، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة ، العدد 2،الجزائر،مارس 2003،ص 57 و58.
وكذلك ، أحسن رابحي: مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري ، أطروحة الدكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر، 2005-2006،ص 189 و196.

[19] عطاء الله بوحميدة: معالجة اللامركزية في التشريع و التنظيم ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية ، العدد1، 2010،ص 67 و68.

[20] عبد المجيد جبار: أعمال البرلمان و مبدأ تدرج قواعد النظام القانوني في الجزائر ، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة ، العدد 26،الجزائر، نوفمبر 2010،ص 31 و32 و33.

الفرع الثاني

الانتخاب

مما لاشك فيه ، أن إتباع أسلوب تعيين جميع أعضاء المجلس المحلي ، أمر مرفوض في الجزائر ، لأسباب تاريخية ودستورية ، فنظامنا السياسي مستمد من الشرعية الشعبية التي تفرض مشاركة الشعب في تسيير كل المجالس المنتخبة الوطنية والمحلية ، وهو ما دأب عليه المشرع منذ الاستقلال إلى يومنا هذا ، كما أن الأخذ بأسلوب التعيين يصطدم بجملة من المبادئ الدستورية خاصة المواد 6 و7 و11 و14 15 و16 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

كما لا يمكن لأحد أن ينكر إتباع أسلوب انتخاب المجلس المحلي ، لقي تأييدا واهتماما من قبل غالبية فقهاء القانون والباحثين ، لما له من اثار ايجابية عديدة يأتي على رأسها تكريس هذا الأسلوب للنظام الديمقراطي على الصعيد الإداري كما أن الأخذ بهذا الأسلوب من شانه أن ينفي تبعية المجلس المحلي لأي جهة كانت ويضمن له استقلالية عضوية تجعله بعيدا عن ضغوط السلطة الإدارية المركزية حين ممارسته لاختصاصاته القانونية، ويسمح للشعب بممارسة سيادته، التي لطالما تطلع إليها في عهد الاستعمار، والمشاركة في اتخاذ القرار من خلال ممثليه الذين اختارهم، ومنه الانتخاب يعتبر جوهر اللامركزية الإدارية.

غير أن هذا الأسلوب ، عرف عدة نتائج سلبية في الدول النامية ، كونه ساعد العديد من الأشخاص لاكتساب عضوية المجلس المحلي ،رغم عدم كفاءتهم وانعدام مستوى تأهيلهم مما انعكس سلبا على أداء المجلس المحلي.

لذا يرى البعض من الفقهاء ، على رأسهم الأستاذ "**عمار بوضياف**" ، أنه لا مفر من التفكير في إنشاء مجالس محلية تضم منتخبين ومعينين شريطة أن تكون الغلبة في المجلس للمنتخبين ، بدليل أن التركيبة المختلطة لمجلس الأمة ، أثبت جدارتها في تحقيق التنمية المحلية في شتى المجالات.

وما يلاحظ في التشريع الجزائري ، نجد أن المشرع تبنى مبدأ الانتخاب الكلي في البلدية وتبنى مبدأ الانتخاب بصفة جزئية في الولاية ، بحيث أن الهيئة التداولية والهيئة التنفيذية في البلدية منتخبان ، حسب نص المادة 15 من قانون البلدية رقم 10/11[21] والتي تنص على ما يلي " تتوفر البلدية على :- هيئة مداولة : المجلس الشعبي البلدي، و هيئة تنفيذية : يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي . " على خلاف في الولاية ، بحيث نجد الهيئة التداولية التي يتراسها المجلس الشعبي الولائي فيها منتخبة حسب نص المادة 12 من قانون الولاية رقم 07/12 ، بينما الهيئة التنفيذية التي يتراسها الوالي معينة، وهذا حسب نص المادة 78 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

وفي الأخير ، يمكن القول أن الولاية ، ليست مستقلة ، بدليل أن طابع التعيين ، يغلب على طابع الانتخاب بحيث نجد أن الوالي ، والأمين العام ، رئيس الدائرة ، وجل أعضاء مجلس الولاية والمدراء التنفيذين معينون ، الذين يواجهون هيئة منتخبة واحدة (المجلس الشعبي الولائي) وهذا من أجل جعل الولاية دائرة إدارية

---

[21] القانون رقم 10/11،المؤرخ في 22 جوان 2011،المتعلق بالبلدية، ج ر ، رقم 37 ،الصادرة بتاريخ 07/03/ 2011.

غير ممركزة تعكس النشاط المركزي أكثر منها جماعة اقليمية لامركزية ، وعلى هذا الاساس دفع ببعض فقهاء القانون إلى إنكار صفة اللامركزية على الولاية.

المطلب الثاني

المظاهر المتعلقة بالوجود المادي للولاية

سيتم معالجة هذه المظاهر بكل تفصيل في فرعين :

الفرع الأول

الصلاحيات الممنوحة لهيئات الولاية

خص قانون الولاية رقم 12-07 للمجلس الشعبي الولائي ، العديد من الصلاحيات جسدتها المواد من المادة 73 إلى المادة 101 ، بما يمثل 29 مادة ، وهو ما يدل على الاختصاصات الواسعة للمجلس الشعبي الولائي ، والتي بدون شك تعزز من مكانة السلطة الشعبية في تسيير شؤون الإقليم ، ويتضح صراحة من النص المادة 76 من قانون الولاية رقم 12-07 ، أن المشرع تأثر بنظام إطلاق الاختصاص للمجلس الشعبي الولائي ، وهذا حرصا منه على تمكنه من التدخل في كل شأن من شؤون الولاية ، ولا يستمد المجلس الشعبي الولائي صلاحياته فقط من القوانين ، بل كذلك من التنظيمات أيضا ، بما يؤكد سعة مجال هذا الاختصاص وتنوع الميادين المشمولة به.

وينبغي الإشارة ، أن المؤسس الدستوري في المرحلة الأولى في الدستور الجزائري لسنة 1976 ، وسع من نطاق صلاحيات المجالس المحلية حيث مكنها من حق تقديم التماس بإصدار تشريع ، وهذا ما تطرقت عنه المادة 150 من الدستور الجزائري لسنة 1976، فضلا عن اختصاصاتها في المجال الاقتصادي والمالي والاجتماعي والسياسي.

وما تجب التنبيه إليه ، أن قانون الولاية رقم 12-07 ، قد حافظ بشكل شبه تام وكلي على الصلاحيات التي خولت للمجالس الشعبية الولائية في ظل قانون الولاية رقم 90-09 ولو أنها صيغت بعبارات اقل إلزاما ، مقارنة بهذا الأخير.

وفي الأخير يمكن القول ، أن المجالس الشعبية الولائية لا تمارس هذه الصلاحيات بل تظل شكلية ونظرية ، ويعود السبب في ذلك من جهة إلى مبدأ الاختصاص العام الذي تبناه المشرع حيث نتج عنه غموض الصلاحيات ، مما استلزم صدور تنظيمات توضح كيفية ممارستها ، لكن في الواقع إما أن تصدر هذه التنظيمات دون أن تتنازل فيها السلطة المركزية فعلا عن الاختصاص الممنوح للمجالس المنتخبة المحلية ، وهو ما يؤدي إلى حدوث تتداخل بين الصلاحيات ، ومنه جمود المجالس المنتخبة في انتظار الموافقة الصريحة للسلطة المركزية لعدم التطبيق ، ومن جهة ثانية يحتاج تجسيد هذه الصلاحيات على أرض الواقع لإمكانيات ووسائل لطالما افتقرت إليها الولايات ، والى قدر من الاستقلال تتطلع إليه هذه الأخيرة.

زيادة على ذلك ، أن قانون الولاية رقم 12-07 ، لم يحدد بدقة الاختصاصات المخولة إلى المجلس الشعبي الولائي من جهة، ومن جهة أخرى لجوء الدولة إلى خوصصة النشاط الاقتصادي وتبني النهج الليبرالي من ناحية ، هو ما يفترض انحصار دور الجماعات الإقليمية من الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين.

وما يلاحظ أيضا ، أن هذا القانون لم يحل بعض الإشكالات والتناقضات التي كانت موجودة في ظل قانون الولاية رقم 90-09 ، ومنها علاقة التكامل والتجانس بين المجلس الشعبي الولائي والوالي ، ومن ناحية ومن ناحية أخرى أن سلطات الوالي لم تعدل بل تم تقويتها سواء على مستوى الولاية أو البلدية.

فنجد على سبيل المثال في الولاية ، أن الدور التنفيذي ، مازال مسند إلى الوالي في قانون الولاية رقم 12-07 ، وليس لرئيس المجلس الشعبي الولائي ، وهذا ما جعل من رئيس المجلس الشعبي الولائي له صلاحية والمتمثلة ، في رئاسة الجلسات وضبط النظام بقاعة الاجتماعات ، زيادة على ذلك ، وجدنا أن سلطات الوالي بصفته ممثلا للدولة واسعة بكثير من سلطاته بصفته ممثلا للولاية ، مما أدى إلى استغراق الدور اللاتركيزي ، وضاع مفهوم اللامركزية.

كما لوحظ أيضا ، أن مواد قانون الولاية رقم 12-07 ، لم تزود للمجلس الشعبي الولائي باختصاصات المراقبة ، ومتابعة البرامج التي صادق عليها ، ضف إلى ذلك ، أن المجلس الشعبي الولائي ليست له آية سلطة آو حلول يلجأ إليها في حالة عدم تنفيذ الوالي لمداولاته سواء بصفة كلية أو بصفة جزئية ، وهذا ما ينقص من مكانة ودور المجلس الشعبي الولائي.

أما بالرجوع إلى نص المواد 40 ،44، 45، 46، 47، 48، 49، 53، 55 من قانون الولاية رقم 12-07 ، نجدها شددت من الرقابة الوصائية الممارسة على الولاية[22]، وهذا ما يجعل الولاية في موقع المنفذ للتوجيهات والتعليمات الفوقية من جهة وجعل الولاية قاصرة وبهذا المعنى تقطع الصلة بين الولاية وسكان إقليمها من جهة أخرى ، ومنه نستنتج أن الولاية غير مستقلة في أداء مهامها.

الفرع الثاني

الاستقلال المالي

بالرجوع إلى المادة الأولى في فقرتيها الأولى والثانية من قانون الولاية رقم 12-07 والتي تنص: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة ، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة "، وما يلاحظ ، أن المشرع لم يعط تعريفا للاستقلال المالي ، وإنما اكتفي بالإشارة إليه ، وهو بذلك قد اعترف للولاية بتمتعها بالاستقلال المالي، ومن بين عناصر الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية نذكر ما يلي :

- يجب أن تتوفر لدى الجماعات المحلية ، موارد مالية كافية خاصة بها ، حتى تتمكن من الاضطلاع بصلاحياتها بدون صعوبة مالية.

- أن تتولى الجماعات المحلية بنفسها، تحديد إيراداتها ونفقاتها عند إعدادها لميزانيتها، إلا في حالات الاستثنائية ، يحددها القانون.

[22] أنظر بلال بلغالم : المرجع السابق،ص 80 وما بعدها .

– يجب أن لا تخضع الجماعات المحلية، إلا لرقابة بعدية ، و رقابة قبلية لا تكون إلا في حالات استثنائية.

ويبقى الهدف من وجود الاستقلال المالي ، هو تمكين الجماعات الإقليمية من القيام بدورها التنموي المحلي ، الذي وجدت من أجله ، وليس مجرد تسيير الشؤون العمومية اليومية ، لمواطنين على المستوى المحلي.

وتتجلى مظاهر الاستقلال المالي للولاية، في تمتعها بميزانية مالية مستقلة من جهة، وتمتعها أيضا بموارد مالية ذاتية من جهة أخرى.

وبالرجوع إلى المادة 157 من قانون الولاية رقم 12-07،نجدها تنص على أن" ميزانية الولاية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية، وكما هي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار." و منه يتضح لنا من خلال المادة المذكورة أعلاه، أن ميزانية الولاية تتميز بمجموعة من المميزات هي:

* **جدول التقديرات** :يقصد به أن الولاية تقوم بضبط وتحديد دقيق للمشاريع المراد تحقيقها، بحيث نجد أن هذا العمل التقديري يحدد كل الإيرادات و النفقات المتوقعة سنويا بالتفصيل ، و يجب أن يتم تحديد هذا التقدير قبل بداية السنة المعنية ، أي يجب أن يصوت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة لسنة التنفيذ .

* **قرار الترخيص** : يقصد به الإذن بتنفيذ مختلف الإيرادات و النفقات المدرجة في ميزانية الولاية التي تم المصادق عليها من طرف المجلس الشعبي الولائي و الموافقة عليها من السلطة الوصية ، مما يسمح لإدارة الولاية تسيير مصالحها و ممتلكاتها، دون تجاوز التقديرات المحددة في جدول الميزانية. و مع العلم أن نص هذه المادة قد استعملت عبارة "**عقد ترخيص**"، في حين نجد نص المادة 135 من قانون الولاية رقم 90-09استعملت عبارة " **قرار بالترخيص**"؛ مع العلم أن القرار يختلف عن العقد لأن القرار من خصائصه أنه انفرادي ، بينما من خصائص العقد أنه ثنائي، ومنه نستنتج أن مصطلح عقد يقترب من تجسيد الديمقراطية التشاركية والتشاورية.

* **قرار الإدارة** : إن الوالي عند تلقيه الإذن لتنفيذ الميزانية يجب عليه السير وفق القوانين المعمول بها بحيث يتبع قواعد المحاسبة العمومية التي تختتم في نهاية السنة بإعداده للحساب الإداري الذي يرسل إلى مجلس المحاسبة .

وبغية حماية المصلحة المحلية من جهة، وضمان مبدأ استمرارية الولاية في أداء مهامها من جهة أخرى أكد المشرع في المادة 168 من نفس القانون، في حالة ما إذا لم يصادق المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية بسبب وجود اختلاف بين أعضائه في الدورة العادية ، فإن الوالي يقوم بعد ذلك باستدعاء المجلس الشعبي

الولائي في دورة غير عادية للمصادقة على هذه الميزانية ، وفي حالة عدم مصادقة هذا الأخير خلال الدورة غير العادية على ميزانية الولاية ، فإن وزير الداخلية يقوم باتخاذ التدابير الضرورية لضبط ميزانية الولاية.

1/ مظاهر الوصاية الممارسة على ميزانية الولاية:

يتضح من الفقرة الأولى و الثانية من المادة 169 ، أنه يتوجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ جميع الإجراءات والتدابير الضرورية لامتصاص العجز الذي ظهر بمناسبة تنفيذ ميزانية الولايـة؛ و في حالة عدم القيام بذلك فإن كل من وزيري الداخلية والمالية يقومان باتخاذ جميع التدابير لامتصاص هذا العجز لمدة سنتين أو عدة سنوات.

لكن ما يستخلص من أحكام المادتين، أنه يوجد نوع من مساس بمبدأ الاستقلال المالي للولاية ، ويتجلى ذلك من خلال تدخل وزير الداخلية في صلاحيات المجلس الشعبي الولائي. بالإضافة إلى ذلك نلاحظ أيضا أن أحكام المادة 163 من نفس القانون تمنح الحق للسلطة الوصية تسجيل النفقات الإجبارية بصفة تلقائية في حال عدم تصويت المجلس الشعبي الولائي عليها ، مما يؤثر سلبا على حرية المجلس في اتخاذ القرارات خاصة المتعلقة بالشأن المحلي .

*خولت المادة 170في فقرتها الأولى للوالي سلطة نقل الاعتمادات داخل الباب الواحد؛ كما يجوز له في الأمور المستعجلة نقل الاعتمادات من باب إلى آخر بالاتفاق مع مكتب المجلس الشعبي الولائي و إخطار المجلس بذلك خلال دورته القادمة، ما يلفت الانتباه هو توسيع مجال الاتفاق الذي يضم مكتب المجلس الشعبي الولائي رئيس المجلس الشعبي الولائي ونوابه وأعضاء اللجان الدائمة ،و هذا ما نصت عليه أحكام الفقرة الأولى من المادة 28 من قانون الولاية رقم 12-07، و هو ما يؤكد التوجه نحو تكريس ديمقراطية تشاركية تشاورية تتماشى مع خصوصية نقل هذه الاعتمادات ، على نقيض ما جاء في المادة 147 من قانون الولاية رقم 90-09 ، بحيث نجدها تؤكد أن نقل الاعتمادات من باب إلى آخر يكون بناء على اتفاق بين طرفين هما الوالي ورئيس المجلس الشعبي الولائي.

2/ الموارد المالية للولاية:

تتكون الموارد المالية الولاية في اطار قانون الولاية رقم 90-09 حسب المادة 132 مما يلي: حصيلة الجباية و الرسوم ، مداخيل ممتلكات الولاية ، الإعانات ، القروض ؛ مع العلم أن هذه الموارد تم التنصيص عليها في أحكام الفقرة الأولى من المادة 151 من قانون الولاية رقم 12-07 ،مع اضافة بعض الموارد الجديدة والمتمثلة فيما يلي: **التخصيصات، جزء من ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما فيها الفضاءات الاشهارية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات، ناتج الهبات والوصايا،**

ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها الولاية، و لعل الهدف من هذه الموارد الجديدة هو اعطاء نفس جديد للولاية لاتخاذ القرار بكل حرية مما يساهم عملية التنمية على المستوى المحلي.

الخاتمة :

وفي الأخير، يمكن القول أن الولاية تتمتع باستقلالية نسبية، بدليل أن طابع التعيين ، يغلب على طابع الانتخاب بحيث نجد أن الوالي ، والأمين العام، رئيس الدائرة ،وجل أعضاء مجلس الولاية و المدراء التنفيذين معينون ، الذين يواجهون هيئة منتخبة واحدة (المجلس الشعبي الولائي) وهذا من أجل جعل الولاية دائرة إدارية غير ممركزة تعكس النشاط المركزي أكثر منها جماعة اقليمية لامركزية ؛ وفيما يتعلق باستقلالية الولاية من جانبها المالي يتضح لنا من خلال ما سبق ذكره أن الولاية تعيش أزمة مالية حقيقية بسبب ضعف مواردها المالية ، بحيث يعتبر العجز المالي من أهم العراقيل التي تعيق الولاية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، لذا أصبح من الضروري التفكير الجدي في خلق نظام مالي محلي حقيقي تكون فيه موارد الولايات مستقلة عن السلطة المركزية،ليس بمسح الديون كما يطالب به الكثير من السياسيين والمنتخبين لكن ب:

* توسيع موارد الولاية وتمكينها من التحكم المباشر في وسائل تحصيل هذه الموارد ، وهذا من أجل خلق نوع من التوازن بين مواردها والمهام الملقاة على عاتقها

* عصرنة النظام الجبائي وذلك بمنح حصة معتبرة للولاية في مجال الضريبة المحلية، وهذا من أجل استجابتها لحد الأدنى من حاجيات الأفراد.

* تحسين مداخيل الموارد المحلية غير الضرائب بهدف تشجيع الاستثمارات المحلية هذا من جهة و إعداد برامج اقتصادية مع توفير السبل والوسائل اللازمة لإنجازها من جهة أخرى .

قائمة المراجع :

خالد القباني: اللامركزية ومسالة تطبيقها في لبنان ،منشورات عميدات ،الجزائر، 1981.

محمد انس جعفر قاسم: ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية و الاشتراكية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1985.

[1]سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، الطبعة 4،دارالفكرالعربي، 1976.

ساعد حجاج: دور الإدارة في العملية الانتخابية ، رسالة الماجيستر، القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر، 2002 .

بلغالم بلال : إصلاح الجماعات الإقليمية * الولاية في إطار القانون رقم 07/12 ، مذكرة ماجيستير في إطار مدرسة الدكتوراه ، بكلية الحقوق ،بجامعة الجزائر 01، 2013/2012 .

أحسن رابحي: مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري ، أطروحة الدكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر، 2005-2006.

عطاء الله بوحميدة: معالجة اللامركزية في التشريع و التنظيم ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية ، العدد1، 2010.

عبد المجيد جيار: أعمال البرلمان و مبدأ تدرج قواعد النظام القانوني في الجزائر ، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة ، العدد 26،الجزائر، نوفمبر 2010.

عمار عوابدي: فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان بينه و بين الحكومة ، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة ، العدد 2،الجزائر،مارس 2003.

نصر الدين بن طيفور : أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروعي جوان 1999 لقانوني البلدية و الولاية، مجلة الإدارة ، العدد 2 ، 2001.

مصطفى كراجي: أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ،العدد 2، 1996.

عادل بوعمران : مبدا استقلالية الجماعات المحلية، ...معايير ...وضوابط...،مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة، العدد 26 ،الجزائر، نوفمبر 2010.

مسعود شهيوب: الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة ، مجلة الحوليات الصادرة عن مخبر الدراسات والبحوث حول المغرب العربي والبحر الأبيض المتوسط ، جامعة قسنطينة ،العدد 5، 2002.

مسعود شهيوب: مداخلته بعنوان المجوعات المحلية بين الاستقلالية و الرقابة ، في ملتقى بعنوان الإدارة المحلية – التكيف مع الواقع الوطني الجديد- بمجلس الأمة ، بتاريخ الخميس 17 أكتوبر 2002.

J. Bernard Auby : institution administratives, précis Dalloz, 7 édition, 1996.