الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة عبد الرحمان ميرة – بجاية
كلّية الحقوق والعلوم السيّاسيّة
قسم القانون العام
مخبر البحث حول فعلية القاعدة القانونية

أطروحة مُقدمة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه

الميدان: الحقوق والعلوم السياسية فرع: الحقوق تخصص: قانون الجماعات الإقليمية

إعداد الطالبة: **علاوة حنان** تحت إشراف: **الأستاذ الدكتور أيت منصور كمال**

بعنوان:

إشكالية التسيير الإداري للجماعات المحلية وضرورة تحقيق التنمية

أعضاء لجنة المناقشة:

د. عيساوي عز الدين، أستاذ محاضر "أ"، جامعة بجاية ---------- رئيساً؛

أ. د. أيت منصور كمال، أستاذ، جامعة بجاية ---------- مشرّفاً ومقرّراً؛

د. معيفي لعزيز، أستاذ محاضر "أ"، جامعة بجاية ---------- ممتحناً؛

د. عيساوي محمد، أستاذ محاضر "أ"، جامعة البويرة---------- ممتحناً؛

د. لونيسي علي، أستاذ محاضر "أ"، جامعة البويرة---------- ممتحناً.

تاريخ المناقشة: 18 ديسمبر 2019

شكر وتقدير

لله الحمد والشكر على نعمة الصبر الذي أنعمنا به للخوض في مجال البحث العلمي.

الشكر موصول إلى المشرف على هذه الأطروحة الأستاذ الدكتور أيت منصور كمال، الذي لم يبخل علينا بنصائحه وتوجيهاته،

لكم مني ألف شكر سيّدي الفاضل.

كل الشكر والإمتنان إلى السادة أعضاء لجنة المناقشة الذين قبلوا تقييم هذه الأطروحة،

ونقدر لهم كل ملاحظاتهم التي يقدمونها للرقي والرفع من قيمة العمل.

كل الشكر والتقدير إلى موظفي ولاية بجاية الذين لم يبخلوا علينا بالوثائق التي ساهمت في إنجاح عملنا، خاصةً السيّد رئيس قسم المنازعات ورئيس قسم خلية الإتصال.

ونتقدم بالشكر الجزيل إلى كل أفراد العائلة الكريمة،

ونقدر لهم كل ما قدموه لنا للمضي قدماً في مسيرتنا.

ولا يفوتنا إلاّ أن نشكر كل أسرة كلية الحقوق والعلوم السياسية لجامعة بجاية.

جزاكم الله عنا كل خير.

قائمة لأهم المختصرات

أولاً– باللّغة العربية

– **ج. ر. م. م:** الجريدة الرسمية للمملكة المغربية.

– ر. ر. **ج. ت:** الرائد الرسمي للجمهورية التونسية.

ثانياً– باللّغة الفرنسية

- **A. C. J. C. E**: **A**rrêt de la **C**our de **J**ustice des **C**ommunautés **E**uropéennes.

- **A. C. L**: **A**nnuaire des **C**ollectivités **L**ocales.

- **A. J. D. A**: **A**ctualité **J**uridique, **D**roit **A**dministratif.

- **C. A. D. A**: **C**ommission d'**A**ccès aux **D**ocuments **A**dministratifs.

- **C. E. N. E. A. P**: **C**entre **N**ational d'**E**tudes et d'**A**nalyses pour la **P**opulation et le **D**éveloppement.

- **C. N. E. S**: **C**onseil **N**ational **E**conomique et **S**ocial.

- **C. U. R. A. P. P**: **C**entre **U**niversitaire de **R**echerches **A**dministratives et **P**olitiques de **P**icardie.

- **C. G. C. T. F**: **C**ode **G**énérale des **C**ollectivités **T**erritoriales **F**rançaise.

- **CH. E. A. L**: **Ch**arte **E**uropéenne de l'**A**utonomie **L**ocale.

- **D. C. C. F**: **D**écision du **C**onseil **C**onstitutionnel **F**rançais.

- **D. C. E. F**: **D**écision du **C**onseil d'**E**tat **F**rançais.

- **E. N. A**: **E**cole **N**ationale d'**A**dministration.

- **E. P. U**: **E**ditions **P**ublibook **U**niversité.

- **L. G. D. J**: **L**ibrairie **G**énérale de **D**roit et de **J**urisprudence.

- **L. N. C. C. C**: **L**es **N**ouveaux **C**ahiers du **C**onseil **C**onstitutionnel.

- **O. P. U**: **O**ffice des **P**ublications **U**niversitaires**.**

- **P. U. F**: **P**resses **U**niversitaires de **F**rance.

- **R. A. P. P**: **R**evue **A**lgérienne des **P**olitiques **P**ubliques.

- **R. C. D. S. P**: **R**evue **C**ritique de **D**roit et **S**ciences **P**olitiques.

- **R. F. A. P**: **R**evue **F**rançais d'**A**dministration **P**ublique.

- **R. F. D. A**: **R**evue **F**rançaise de **D**roit **A**dministratif.

- **R. I. D. C**: **R**evue **I**nternationale de **D**roit **C**omparé.

- **R. I. S. A**: **R**evue **I**nternational des **S**ciences **A**dministratives.

مقدمة

يُعد نظام اللامركزية نهجاً ديمقراطياً يُتيح للجماعات المحلية تسيير شؤونها الخاصة بواسطة مجالسها المنتخبة، وتشكل ضرورة سياسية لبناء أو إستكمال بناء الديمقراطية التمثيلية، وقد إزداد الإهتمام بها نتيجة للإفرازات التي نتجت عن المتغيرات السياسية والإقتصادية التي شهدها العالم، ولم تعد هدفاً في حد ذاته وإنما أصبحت أداة تنموية تُمكن الأفراد من المشاركة في صنع وإتخاذ القرارات المتعلقة بتنمية مجتمعاتهم بما يعود عليهم بالفائدة.

إعترف المؤسس الدستوري الجزائري بالجماعات المحلية كقاعدة للامركزية والإطار الذي يعبر الشعب عن إرادته بإعتباره مصدر كل سلطة، من خلال أحكام المادة 15 من دستور سنة 1996[1] والتي تنص على أنّه: « تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الإجتماعية.

المجلس المنتخَب هو الإطار الذّي يعبّر فيه الشّعب عن إرادته، ويراقب عمل السّلطات العموميّة.

تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية »، وبذلك يُسند للجماعات المحلية مهمة ممارسة تسيير إداري يستجيب لتطلعات المواطنين الذين وضعوا ثقتهم في ممثيلهم.

تَظهر فعّالية التسيير الإداري للجماعات المحلية[2] من خلال وجود ضوابط قانونية لطبيعة العلاقة بينها وبين السلطة المركزية، بدءً من كيفية توزيع الإختصاصات بينها تطبيقاً لقاعدة التفريع والتدبير الحر، وذلك بأن يُعهد للمجالس المحلية صلاحية إدارة شؤونها بكل إستقلالية.

---

[1]– دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96–438، مؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، ج. ر. ج. ج عدد 76، مؤرخ في 08 ديسمبر سنة 1996، ص. 06، معدل ومتمم منشور بموجب: قانون رقم 02–03، مؤرخ في 10 أفريل سنة 2002، ج. ر. ج. ج عدد 25، مؤرخ في 14 أفريل سنة 2002، ص. 13، وقانون رقم 08–19، مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008، ج. ر. ج. ج عدد 63، مؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2008، ص. 08، وقانون رقم 16–01، مؤرخ في 6 مارس سنة 2016، ج. ر. ج. ج عدد 14، مؤرخ في 07 مارس سنة 2016، ص. 03، أنظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية: www.joradp.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2016/06/04.

[2]– تجدر الإشارة بالرجوع إلى التجربة الجزائرية يُلاحظ أن المؤسس الدستوري لا يميز بين مصطلح الجماعات الإقليمية والمحلية، حتى وإن إختلفت في التسمية إلا أنّ لها معنى واحد ويفيد التنظيم الإداري المحلي، بحيث أنـه في ظل دستور =

يقوم مبدأ التدبير الحر في التسيير للجماعات المحلية على توفير مرتكزات أساسية وضرورية أهمهما توفير في مسيري المجالس المحلية كفاءة علمية كافية لإدارة الشؤون العمومية وإستغلال الموارد الذاتية المحلية تحقيقاَ للإستقلالية عن السلطة المركزية بتقليص الإعتماد الكلي على إعانات الدولة، والذي يتسبب في تأثر ميزانيتها بكل الأزمات التي تمر بها.

تُعتبر المحددات القانونية والبشرية والمادية، العناصر الأساسية للتسيير الإداري الفعّال للجماعات المحلية المحقق للتنمية، وإضافة إلى ذلك، فإنه يحتاج إلى مقومات نوعية جديدة ترسخ الحكامة الجيدة؛ ويُمكن الإشارة على وجه الخصوص إلى الشفافية والتواصل وتبسيط الإجراءات الإدارية، كما تُشكل الدعامات ذات الطبيعة الرقابية من بين الإجراءات المهمة التي تساعد في تحقيق تسيير إداري فعّال، حيث تسمح بتتبع وتقييم العمل على المستوى المحلي من حيث معرفة مظاهر القوة والضعف التي تُمكن من تحديد مستوى أداء الجماعة المحلية.

إذن، بدون وجود نصوص قانونية ملائمة مع خصوصيات النظام اللامركزي وكذا موارد بشرية ذات كفاءات علمية قصد توفير مصادر جديدة لتمويل ميزانية المجالس المحلية لا يُمكن أن نصل إلى التسيير الإداري الحديث للجماعات المحلية المحقق للتنمية بكل أبعادها؛ بحيث أصبحت الفعالية مطلباً ملحاً، لاسيما أنّ المتعامل مع البلديات والولايات لم يعد يرغب في أن يكون خاضعاً، بل معترفاً به كشريك في كل ما يرتبط بالمصلحة العامة من سياسات وبرامج وكذا مخططات ذات أبعاد تنموية، وهذا الأمر لن يتأتى إلا بالتجسيد الحقيقي لمبادئ الديمقراطية التشاركية في التسيير الإداري المحلي كأنجع أسلوب لتحقيق مطلب الجودة على مستوى إتخاذ القرارات.

يتوقف نجاح دور المجالس المحلية في تحقيق التنمية على وجود نصوص قانونية تعترف لها لها بصلاحيات في المجال الإقتصادي، وعلى مدى منحها جانب من السلطة التنظيمية

= 1996 كان يستعمل مصطلح الإقليمية فقط لكنه في تعديل 2016 إستعمل كلا من المصطلحين من خلال أحكام المادة 15، وحتى في تسمية الجهة الوصية والمتمثلة في وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، بالإضافة إلى مجموعة من النصوص التشريعية والتنظيمية أين يستخدم كل من التسميتين، وذلك تفادياً للبس الذي قد يحدث بين المصطلحين.

في ممارستها، مع إخضاعها لرقابة قضائية لضمان مشروعيتها وتفادى الخروج عن الأهداف القانونية المسطرة لها.

تظهر أهمية دراسة موضوع إشكالية التسيير الإداري للجماعات المحلية وضرورة تحقيق التنمية بالنظر إلى الدور الجديد الممنوح لها في الأنظمة الديمقراطية الحديثة، إذ أنّ الحاجة أصبحت أكثر في تفعيل دورها كوحدات إدارية إلى جماعات تقوم بتنشيط المشاريع الإقتصادية المحلية، وكأحد الشركاء الرئيسيين للسلطة المركزية في المبادرات الكبرى وإنعاش الإستثمارات وحل المشاكل الإجتماعية، خاصةً أمام الأوضاع الراهنة التي تمر بها البلديات والولايات الجزائرية بسب إعتمادها المفرط على إعانات السلطة المركزية، الأمر الذي يدفع إلى ضرورة جعلها فاعل أساسي في تحقيق التنمية، وذلك من خلال التعرف على العراقيل التي تعترضه والتي تحول دون تقديم خدمة عمومية تستجيب لتطلعات المواطنين، وإقتراح الحلول المناسبة للخروج من جل هذه الإشكالات بدءً بوجود إرادة سياسية للقيام بترسانة من الإصلاحات القانونية، لجعل المجالس المنتخبة في الجزائر تلتحق بالنظم المقارنة في مجال تكريس لامركزية حقيقية تبنى على مبدأ التدبير الحر للشؤون المحلية.

إعترف المشرع الجزائري بدور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية من خلال مثلاً أحكام المادة الثالثة من قانون البلدية[3] التي تنص على أنّه: « تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الإختصاص المخولة لها بموجب القانون.

وتساهم مع الدولة، بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه »، وكذلك من خلال أحكام

[3]– قانون رقم 11– 10، مؤرخ في 22 جوان سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. ج عدد 37، مؤرخ في 03 جويلية سنة 2011، ص. 04، أنظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية: www.joradp.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2012/06/04.

المادة الأولى من قانون الولاية[4] في فقرتها الرابعة التي تنص على أنّه: « وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين ».

يُثبت الواقع العملي في التجربة الجزائرية ظهور مجموعة من العراقيل حالت ومازالت تُؤثر سلباً على التسيير الإداري للبلديات والولايات والتي جعلته لايستجيب لحاجيات المواطنين، ولا يرتقي إلى المستوى الذي وصلت إليه الدول التي سارت خطوات كبيرة في مجال تكريس اللامركزية، **وهذا الأمر يدفع إلى البحث عن أسباب عجز التسيير الإداري للجماعات المحلية عن تحقيق التنمية، قصد المساهمة في إبراز منظومة قانونية فعّالة بغرض الإنتقال من التسيير التقليدي إلى التسيير الحديث الذي يهدف إلى تحقيق التنمية بجميع أبعادها.**

بغرض البحث عن العراقيل التي تعترض التسيير الإداري للجماعات المحلية في الجزائر والتي تحول دون تحقيقها للتنمية تم الإعتماد على تحليل النصوص القانونية، وإستخلاص النقائص والثغرات التي تعتريها ونقدها بكل موضوعية، وإجراء مقارنة مع بعض التجارب التي تعرف تطور في هذا المجال، قصد الإستفادة منها والحصول على حلول لتحديث آليات تسيير البلديات والولايات لما يستجيب لمتطلبات التنمية.

يُعد عدم التحكم في تنظيم طبيعة علاقة الجماعات المحلية بالسلطة المركزية وكذا مع المواطنين المصدر الرئيسي في إشكالية التسيير الإداري للبلديات والولايات في تحقيق التنمية، إذ ساهمت المنظومة القانونية الجزائرية في إضعاف المجالس المحلية نظراً لإعتمادها على نظام التمثيل النسبي، الذي أفرز تركيبات سياسية مختلفة في الإيديولوجيات أدت إلى وجود إنسدادات لإنعدام أغلبية سياسية تتولى إتخاذ القرارات، وعدم إشتراطها لمستوى علمي معين للترشح للإنتخابات المحلية، الأمر الذي جعل السلطة المركزية تتحكم في صلاحية إتخاذ وتنفيذ السياسات

[4]– قانون رقم 12–07، مؤرخ في 21 فيفري سنة 2012، يتعلق بالولاية، ج. ر. ج. ج عدد 12، مؤرخ في 29 فيفري سنة 2012، ص. 05، أنظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية: www.joradp.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2012/04/22.

العامة للجماعات المحلية، والذي نتج عنه إنعدام تشكيل رأي عام محلي مساند للبرامج ومشاريع المحلية، باعتبار أنّ مخططات التنمية المحلية ما لم يساندها المواطنين بالمشاركة الفعلية فمصيرها الفشل، وهذا ما يتناقض مع ركائز التسيير اللامركزي **(الباب الأول)**.

يقتضي لتطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية في الجزائر أن تكون هناك إرادة سياسية في إزالة كل العراقيل التي ساهمت في تعطيل تحقيق التنمية، وذلك بتكريس إصلاحات قانونية فعّالة لمواكبة مختلف التحولات التي تعرفها التجارب المقارنة في نمط تسيير الشؤون العمومية المحلية، قصد تمكينها من آليات جديدة للتسيير الحر وإتخاذ القرار، لجعلها فاعل أساسي في تحقيق التنمية بجميع أبعادها **(الباب الثاني)**.

الباب الأول

عراقيل التسيير الإداري للجماعات المحلية في تحقيق التنمية

يتأثر التسيير الإداري للجماعات المحلية في الجزائر بأسلوب تشكيل مجالسها بإعتبارها هيئات لامركزية وأحد أهم مؤسسات تفعيل الديمقراطية، التي يقع على عاتقها تحقيق وإنجاز البرامج التنموية المحلية بغية الإستجابة لمتطلبات وحاجيات المواطنين، حيث تشكل التعبير عن ديمقراطية جوارية حقيقية من خلال تحفيز المواطنين على المشاركة في تسيير شؤونهم المحلية[5]، والذي على أساسه تتحدد طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، فعدم التحكم في تنظيمها يعد المصدر الرئيسي لإشكالية تحقيق البلديات والولايات للتنمية **(الفصل الأول)**.

تَرتبط فعّالية التسيير الإداري للجماعات المحلية أساساً بالحصول على ثقة المواطنين، فوجود علاقة قوية بينهما هي إحدى الوسائل العملية التي تزيد من فعالية تحقيق التنمية المحلية، وذلك بتشكيل رأي عام محلي مساند للبرامج ومشاريع المجالس الشعبية البلدية والولائية، باعتبار أنّ مخططات التنمية المحلية ما لم يساندها المواطنين فمصيرها الفشل[6]، مما يتضح أهمية تأثير طبيعة العلاقة بين الجماعات المحلية ومواطنيها على فعالية تسييرها الإداري **(الفصل الثاني)**.

---

[5] - ALAIN Caillé, « De la démocratie participative expériences, débats », Revue du Mauss, la Découverte, Paris, N° 26, 2005, pp. 155 et 166.

[6]- SCHOONBROODT Etienne, GYSEN Sébastien, RECOLLECTE Didier et VAN LAMSWEERDE Florence, « Les communes, facteurs de réussite des politiques décidées par la région, les communautés et le fédéral? », actes du colloque sur: « Les communes au service du citoyen », organisé par conférence des bourgmestres de la région de Bruxelles, 24 janvier 2014, p. 16, www.avcb-vsgb.be, consulté le 24/09/2018.

« Les élus, issus de la démocratie représentative doivent apprendre à travailler avec les composantes de la société civile, résultat de la démocratie participative, ces deux types de démocratie porteurs des dynamiques de développement et qu'il s'agit de fédérer », DEBBE Jean-Christophe, « Décentralisation et développement local », Revue Afrique Contemporaine, N°1, 2007, p. 50.

الفصل الأول

تَأثير طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والجماعات المحلية في تحقيق التنمية

يُساهم المواطنون في تشكيل مجالس محلية من خلال الإنتخابات[7]، والتي تعد الخطوة الأولى للمشاركة في المهام السياسية ضمن تكريس مفهوم الديمقراطية التي تبنى عليها برامج التنمية المحلية، وإعتبر الفقيه الفرنسي HAURIOU Maurice أن نظام اللامركزية يعد إمتداد لفكرة الديمقراطية في المجال الإداري[8]، لذا يجب أن يقوم على الإنتخاب الذي يمثل الطريقة الأساسية التي يتم بموجبها تشكيل المجالس المحلية، وشرطاً ضرورياً لوجود اللامركزية، وهذا ما عبر عنه الفقيه الفرنسي ANDRE De Laubadère[9] بقوله: « Pour que la décentralisation soit réelle sur le plan politique, il faut que les autorités locales soient des représentants de la localité et non des représentants du pouvoir central dans la localité, c'est à cette condition que le groupement local apparaitra non comme administrés de l'extérieur, mais comme s'administrant lui-même par ses propres organes.

L'élection par les habitants de la localité constitue en démocratie le procédé de réalisation de la décentralisation administrative, une autorité est décentralisée lorsqu'elle est élue ».

---

[7]– تتفق المواثيق الدولية في إعتبارها أن الإنتخاب من بين الحقوق المقررة لكل المواطنين، والتي يعبر من خلالها عن إرادته، ومن بين النصوص الدولية التي كرست حرية الشعب في إختيار ممثلين لهم؛ المادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، إعتمد ونشر على الملأ بقرار الجمعية العامة رقم 217(د - 3)، المؤرخ في 10 ديسمبر سنة 1948، متوفر على الموقع الرسمي لمنظمة الأمم المتحدة: www.un.org ، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2016/04/11، المادة 25 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، إعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والإنضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 ألف (د - 21)، مؤرخ في 16 ديسمبر سنة 1966، صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89–67، مؤرخ في 16 ماي سنة 1989، ج. ر. ج. ج عدد 20، مؤرخ في 17 ماي سنة 1989، ص. 531، وكذلك المادة 13 من الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، المصادق عليه من قبل مجلس الرؤساء الأفارقة بدورته العادية رقم 18 في نيروبي (كينيا) في جوان سنة 1981، صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 87–37، مؤرخ في 3 فيفري سنة 1987، ج. ر. ج. ج عدد 06، مؤرخ في 4 فيفري سنة 1987، ص. 193، متوفر على الموقع: www.achpr.org، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/02/10، وأخيراً المادة 24 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان، وافق عليه مجلس جامعة الدول العربية على مستوى القمة بقراره رقم 270 د. ع (16) بتاريخ 23 ماي سنة 2004، متوفر على موقع جامعة الدول العربية: www.lasportal.org، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2016/02/10، صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06–62، مؤرخ في 11 فيفري سنة 2006، ج. ر. ج. ج عدد 08، مؤرخ في 15 فيفري سنة 2006، ص.03.

[8]- « La décentralisation est donc le développement et la conséquence logique du principe démocratique de la souveraineté nationale », FOURNIÉ François, Recherche sur la décentralisation dans l'œuvre de Maurice Hauriou, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence (L. G. D. J), Paris, 2005, p. 237.

[9]- ANDRE De Laubadère, JEAN-CLAUDE Venezia et YVES Gaudemet, Traité de droit administratif, tom 01, 15ème Ed, L. G. D. J, Paris, 1999, p. 125.

لم تسع المنظومة القانونية الجزائرية إلى تقرير حرية التسيير الإداري للجماعات المحلية، وإنما إتجهت إلى جعل علاقتها بالسلطة المركزية تحكمية نتيجة ضعف المجالس البلدية والولائية، لإعتمادها لنظام التمثيل النسبي الذي أفرز تركيبات سياسية مختلفة في الإيديولوجيات أدت إلى وجود إنسدادات لإنعدام أغلبية سياسية تتولى إتخاذ القرارات، وهذا إضافة إلى إغفال شرط الكفاءة العلمية في المترشحين لعضويتها الأمر الذي جعلها لا تحقق الأهداف التي وجدت من أجلها وهي تمثيل الشعب وتحقيق تسيير إداري يستجيب لمتطلبات التنمية **(المبحث الأول)**.

نتيجةً لحالات الإنسداد التي تعاني منها المجالس المحلية تطبيقاً لنظام التمثيل النسبي، وقلة كفاءة المترشحين لعضويتها، لم تضبط النصوص القانونية الجزائرية العلاقة بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، وإنما إتجهت إلى إقرار سلطات واسعة لممثلي السلطة المركزية في ممارسة إختصاصات المجالس البلدية والولائية، مع فرض رقابة وصائية شديدة تقلل من حريتها في ممارسة التسيير الإداري، وهو ما أدى إلى تقلص دورها في تحقيق التنمية **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول– ضعف المجالس المحلية في تحقيق التنمية

تُعتبر الجزائر من الدول المكرسة لمبادئ الديمقراطية[10] لذلك إعتمد المؤسس الدستوري على أسلوب الإنتخاب في تشكيل المجالس المحلية من خلال أحكام المادة 15 من دستور سنة 1996 والتي تنص على أنّه: « تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الإجتماعية.

المجلس المنتخَب هو الإطار الذّي يعبّر فيه الشّعب عن إرادته، ويراقب عمل السّلطات العموميّة.

تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية »، باعتباره الوسيلة الديمقراطية الأساسية في إسناد السلطة على المستوى المحلي.

ترتبط فعّالية التسيير الإداري للجماعات المحلية بمدى إستقرار النمط الإنتخابي لتشكيل مجالسها، الذي يمثل أهم مقومات الديمقراطية وتكريساً للمشاركة السياسية، وأحد شروط إرساء السلطة المحلية، وباعتبار أنّ نمط إنتخاب المجالس الشعبية البلدية والولائية في الجزائر عرف تحولات عميقة بالإنتقال من الأحادية إلى التعددية الحزبية نتيجة أحداث أكتوبر سنة 1988 التي أبرزت ضرورة التعجيل في المسار الديمقراطي، إنعكس ذلك على إستقرار التسيير الإداري للجماعات المحلية **(المطلب الأول)**.

يتأثر التسيير الإداري للمجالس المحلية بمدى توافرها على موارد مالية خاصة يحقق لها الإستقلالية في تدبير شؤونها، وهنا يظهر دور أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية في تفعيل مواردها الذاتية، فتطورها يبقى رهيناً بمدى توفرها على موارد بشرية مؤهلة للإضطلاع بما يعهد

---

[10]– يظهر ذلك من خلال ديباجة دستور سنة 1996، وكذلك رأي المجلس الدستوري رقم 16/01 ر. ت د/م، مؤرخ في 28 جانفي سنة 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج. ر. ج. ج عدد 06، مؤرخ في 03 فيفري سنة 2016، ص. 03، أنظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية: www.joradp.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2016/06/04، والذي جاء فيه: « ... وإعتباراً أن هذا التعديل يعزز النظام الديمقراطي من خلال تجسيد مبدأ التداول الديمقراطي الذي يمكن الشعب من ممارسة سلطته من خلال حرية اختيار ممثليه عن طريق إنتخابات دورية حرة ونزيهة ... ».

إليها من وظائف ومهام لتحقيق أهداف التنمية، ومما لا شك فيه أن ضعف كفاءة وتأطير ممثلي الشعب على مستوى الجماعات المحلية ينعكس سلباً على فعّالية تسيير وإدارة شؤونها، حيث يؤدي إلى تعطيل التنمية وعرقلتها على المستوى المحلي **(المطلب الثاني)**، الأمر الذي يشجع تبعية التسيير الإداري للبلدية والولاية للسلطة المركزية.

المطلب الأول– تأثير النمط الإنتخابي على إستقرار التسيير الإداري للمجالس المحلية

عمد المؤسس الدستوري الجزائري سواء في عهد الأحادية أو التعددية الحزبية على مبدأ الإنتخاب كسبيل وحيد في تشكيل المجالس المحلية، بإعتباره وسيلة ديمقراطية[11] أساسية لتحقيق الإستقرار السياسي وضمان الفعّالية في التسيير من خلال ممثلين يختارهم الشعب على المستوى المحلي[12].

تُعد عملية إختيار نمط إنتخاب المجالس المحلية من أهم المسائل المعتمد عليها في الدول الديمقراطية لضمان تسيير الأجهزة المنتخبة لصلاحياتها الدستورية[13]، فيرتبط نجاح أو فشل التسيير الإداري للجماعات المحلية بمدى إستقرار نمط إنتخاب مجالسها الشعبية[14].

يُعتبر إقرار المؤسس الدستوري الجزائري لنظام التعددية حلقة نوعية من حلقات التطور التي عرفتها الممارسة السياسية في الجزائر لكن رغم سعيه لمواكبة مبادئ الديمقراطية بإعتماده

---

[11]– تكريساً للمسار الديمقراطي؛ قامت الجزائر بالتصديق على الميثاق الإفريقي حول الديمقراطية والإنتخابات والحكم، المعتمد من طرف رؤساء دول وحكومات الإتحاد الإفريقي بأديس أبابا (إثيوبيا) في 30 جانفي سنة 2007، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 16–255، مؤرخ في 27 سبتمبر سنة 2016، ج. ر. ج. ج عدد 59، مؤرخ في 09 أكتوبر لسنة 2016، ص. 04.

[12]– فريجات إسماعيل، « الأسس الديمقراطية لنظام الجماعات المحلية في الجزائر (كيفية تشكيل المجالس الشعبية البلدية) »، دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، عدد 14، 2016، ص ص. 188 و189.

[13]– سعيداني لوناسي ججيقة، « أثر التمثيل السياسي على الحكامة المحلية في الجزائر »، أعمال الملتقى الدولي حول: « المواطنة والحكامة في بلدان شمال إفريقيا »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، منعقد يومي 04 و05 أفريل 2012، (غير منشور).

[14]- MARTIN Pierre, Les systèmes électoraux et les modes de scrutin, Montchrestien, Paris, 2006, p.139.

على نظام التمثيل النسبي في إنتخاب أعضاء المجالس المحلية الذي يفترض فيه أن يمهد الطريق لبروز نخب سياسية جديدة تدفع بعجلة التنمية، إلا هذا الأخير عرف الكثير من الإختلالات حال دون تكريس تسيير إداري فعّال للمجالس المحلية، نتيجة وجود صعوبة في إختيار هيئاتها **(الفرع الأول)**.

خلّف النمط الإنتخابي المنتهج في الجزائر لتشكيل المجالس المحلية إنسدادات عديدة، الناتجة عن عدم توافق الأحزاب السياسية المنتمية إلى تركيبات مختلفة في الإيديولوجيات، لا تتوافق في وجهات النظر حول كيفية تطبيق البرامج التنموية وممارسة الصلاحيات القانونية التي منحها المشرع للجماعات المحلية، نتيجةً لغياب الأغلبية السياسية التي ينتجها نظام التمثيل النسبي لتوزيع المقاعد، وهو الأمر الذي من شأنه أن يؤثر سلباً على التسيير الإداري للمجالس البلدية والولائية ويعرقل التنمية **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول– صعوبة تشكيل هيئات المجالس المحلية

عرف نظام إنتخاب المجالس الشعبية المحلية في الجزائر تحولات عميقة أثرت على إستقرار التسيير الإداري للجماعات المحلية، فقد تم حصر الترشح لعضوية هذه المجالس في ظل دستوري سنة 1963[15] و1976[16] على حزب واحد وهو جبهة التحرير الوطني، بإعتباره الحزب الطلائعي الوحيد لتسيير المهام السياسية في الجزائر[17]، فأعضاء المجالس الشعبية المحلية ينتخبون من القائمة الوحيدة للمترشحين التي يقدمها حزب جبهة التحرير الوطني وتحظر الترشيحات

[15]- Voir: l'article 23 de La constitution Algérienne du 08 séptembre 1963, J. O. R. A. N° 64, du 10 séptembre 1963, p. 887.

[16]– راجع: أحكام المادتين 94 و95 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، منشور بموجب الأمر رقم 76–97، مؤرّخ في 22 نوفمبر سنة 1976، ج. ر.ج. ج عدد 94، مؤرخ في 24 نوفمبر سنة 1976، ص. 1322.

[17]– يرتبط نظام الأغلبية المطلقة بطبيعة النظام السياسي السائد في الجزائر في تلك المرحلة وذلك بإمتيازه بالشمولية والأحادية الحزبية، وهو الأمر الذي يجعل هذه الهيمنة أمراً منطقياً كونه الأصلح من الناحية النظرية والعملية، راجع في ذلك: عمرون مراد، « تعثر نظام التمثيل النسبي في ضمان السير العادي للمجالس المحلية »، أعمال الملتقى الوطني حول: « قانون الإنتخابات واقع وآفاق »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالمة، منعقد يومي 03 و04 مارس 2013، ص. 248.

الفردية، الأمر الذي جعل بعض الباحثين[18] يعتبر أن إنتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية قبل صدور دستور سنة 1989، عملية شكلية لا تكرس الإرادة الحقيقية للناخبين، كونها تفتقد لعنصر التنافس بين الإتجاهات السياسية المختلفة في الأفكار والبرامج.

إستمر تحكم نظام الحزب الواحد على التسيير الإداري للجماعات المحلية إلى غاية صدور دستور سنة 1989[19]، الذي إنتهج نظام إداري مغاير يعتمد على منح السيادة للشعب التي يمارسها عن طريق منتخبيه الذين يختارهم بكل حرية في إطار التعددية الحزبية، نتيجة تأزم الأوضاع التي جسدتها أحداث أكتوبر سنة 1988، حيث مهدت الطريق لدخول الجزائر عهد التعددية والسياسة الحرة عبر الإنتخابات، تجسيداً لمبدأ السيادة الشعبية ومبدأ التداول على السلطة[20].

إنعكس التحول في النظام السياسي الجزائري بتكريسه لمبدأ التعددية الحزبية على النمط الإنتخابي لتشكيل المجالس الشعبية البلدية والولائية[21]، وذلك بصدور القانون رقم 89–13 المتضمن قانون الإنتخابات[22] الذي كرس نظام الإقتراع النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية في دور واحد من خلال أحكام المادة 61 في فقرتها الأولى والتي نصت على أنّه: « ينتخب

---

[18]– راجع: أقوجيل نبيلة، حبة عفاف، « القانون الإنتخابي الجزائري بين القوة والضعف »، مجلة الإجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، عدد 04، 2008، ص. 368.

[19]– راجع: المادة 40 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89–18، مؤرخ في 28 فيفري سنة 1989، ج. ر.ج. ج عدد 09، مؤرخ في 01 مارس سنة 1989، ص. 252.

[20]– للتفصيل أكثر حول مراحل تطور نظام الأحزاب السياسية في الجزائر راجع كل من: سويقات أحمد، « التجربة الحزبية في الجزائر 1962–2004 »، مجلة الباحث، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة ورقلة، عدد 04، 2006، ص ص. 123 و124، وناجي عبد النور، « الإطار القانوني للتعددية الحزبية في الجزائر »، مجلة دراسات قانونية، كلية الحقوق، جامعة صفاقس، عدد 12، 2005، ص ص. 148–156.

[21]– للتفصيل حول تطور نمط تشكيل المجالس المحلية ونظام اللامركزية الإدارية في الجزائر راجع:

- KANOUN Nacira, « Constances et changements dans la conception Algérienne de la décentralisation », Revue Critique de Droit et Sciences Politiques (R. C. D. S. P), Faculté de droit et des sciences politiques, Université de Tizi Ouzou, N° 01, 2011, pp. 07-73.

[22]– قانون رقم 89–13، مؤرخ في 07 أوت سنة 1989، يتضمن قانون الإنتخابات، ج. ر. ج. ج عدد 32، مؤرخ في 07 أوت سنة 1989، ص. 848، عدل وتمم بموجب: قانون رقم 90–06، مؤرخ في 27 مارس سنة 1990، ج. ر. ج. ج عدد 13، مؤرخ في 28 مارس سنة 1990، ص. 432، وقانون رقم 91–06، مؤرخ في 02 أفريل سنة 1991، ج. ر. ج. ج عدد 14، مؤرخ في 03 أفريل سنة 1991، ص. 464، وأمر رقم 95–21، مؤرخ في 19 جويلية سنة 1995، ج. ر. ج. ج عدد 39، مؤرخ في 23 جويلية سنة 1995، ص. 19، (ملغى).

المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لمدة خمس سنوات بطريقة الإقتراع النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية في دور واحد ».

سمح نظام الإقتراع النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية في دور واحد بتحقيق إستقرار سياسي داخل المجالس الشعبية المحلية، بإعتبار أن الحزب الحائز على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها يفوز بجميع المقاعد، أما في حالة حصوله على الأغلبية البسيطة فيحصل على (50% + 1) من المقاعد تطبيقاً لأحكام المادة 62 من ذات القانون والتي نصت على أنّه: « يترتب على هذا النمط من الإقتراع توزيع المقاعد كالآتي:

– إذا تحصلت القائمة على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها، فإنها تحوز على جميع المقاعد.

– في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها، فإن القائمة الحائزة على الأغلبية البسيطة تحصل على (50%+1) من المقاعد ويحسب الكسر لصالح هذه القائمة كمقعد كامل.

– توزع بقية المقاعد على جميع القوائم المحصلة على أكثر من 10% من الأصوات المعبر عنها وذلك على أساس النسب المئوية للأصوات المحصل عليها وحسب ترتيب تنازلي ويحسب الكسر الناتج كمقعد كامل »، الأمر الذي يسمح لهذا الحزب بتجسيد البرنامج الذي إنتخب من أجله.

يرى بعض الباحثين[23] أن قيام السلطة التشريعية بإصدار قانون الإنتخابات رقم 89–13 بعد 06 أشهر فقط من صدور دستور سنة 1989 على أساس تكييف النظام الإنتخابي وفقاً للمعطيات الجديدة التي كرسها المؤسس الدستوري، تعتبر فترة وجيزة وغير كافية لبعث قانون إنتخابي يتماشى مع عملية الإنفتاح على التعددية السياسية، والدليل على ذلك تعديله بعد بضعة أشهر بموجب

[23]– أنظر في ذلك: لعبادي إسماعيل، « أثر النظام الإنتخابي في تشكيل المجالس المحلية في الجزائر في ظل التعددية الحزبية »، المجلة العربية للعلوم السياسية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، عدد 12، 2006، ص. 70.

القانون رقم 90–06 المتضمن قانون الإنتخابات الذي كرس النظام المختلط يجمع بين نظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبي[24] .

أثرت التعديلات التي جاء بها قانون رقم 90–06 المتضمن قانون الإنتخابات والذي كان يهدف إلى تجسيد تعددية حزبية حقيقية داخل المجالس الشعبية المحلية سلباً على تسيير شؤونها، نتيجة دخول الجزائر في وضع إتسم بعدم الإستقرار السياسي[25]، ميزه حل المجالس الشعبية البلدية والولائية إستناداً إلى الفقرة الأولى من أحكام المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 92–44 الذي يتضمن إعلان حالة الطوارئ والتي نصت على أنه: « عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية، أو يعرقل بتصرفات عائقة مثبتة أو معارضة تعلنها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية، تتخذ الحكومة عند الإقتضاء، التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أوحلها »[26]، تطبيقاً لهذه المادة مُنحت للسلطة الوصية صلاحية تعيين مندوبيات على مستوى

[24]– يترتب على هذا النوع من الإقتراع حصول القائمة التي فازت بالأغلبية المطلقة من الأصوات المعبرة عليها على عدد المقاعد بما يتناسب مع النسبة المئوية للأصوات المجبرة عليها إلى العدد الصحيح الأعلى، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة؛ فهنا تحوز القائمة التي تحصلت على أعلى نسبة على (50%) من عدد المقاعد المجبر إلى العدد الصحيح الأعلى في حالة ما إذا كان عدد المقاعد المطلوب شغلها في الدائرة فردياً، أما إذا كان العدد الواجب شغله زوجياً فتتحصل على (50% + 1) من عدد المقاعد، وبالنسبة للمقاعد المتبقية فتوزع بالتناسب على كل القوائم التي تحصلت (7%) فما فوق من الأصوات المعبرة على أساس النسبة المئوية للأصوات مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى، أنظر المادة 62 من القانون رقم 90–06، مؤرخ في 27 مارس سنة 1990، يعدل ويتمم قانون رقم 89–13، المتضمن قانون الإنتخابات، ج. ر. ج. ج عدد 13، مؤرخ في 28 مارس سنة 1990، ص. 432، (ملغى).

[25]– تعود حالة اللاإستقرار التي عرفتها المجالس المحلية إلى نتائج الإنتخابات التشريعية التي جرت في 26 ديسمبر سنة 1991 والتي ميزتها فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ بأغلبية المقاعد في الدور الأول (188 مقعد من أصل 232 مقعد)، للإطلاع على نتائج هذه الإنتخابات راجع: إعلان المجلس الدستوري، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 1991، يتضمن إعلان النتائج الرسمية للإنتخابات التشريعية بتاريخ 26 ديسمبر سنة 1991 (الدور الأول)، ج. ر. ج. ج عدد 01، مؤرخ في 04 جانفي سنة 1992، ص. 02، أنظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية: www.joradp.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2016/02/16.

[26]– مرسوم رئاسي رقم 92–44، مؤرخ في 09 فيفري سنة 1992، يتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج. ر. ج. ج عدد 10، مؤرخ في 09 فيفري سنة 1992، ص. 285، ملغى بموجب الأمر رقم 11–01، مؤرخ في 23 فيفري سنة 2011، يتضمن رفع حالة الطوارئ، ج. ر. ج. ج عدد 12، مؤرخ في 23 فيفري سنة 2011، ص. 04.

البلديات والولايات تقوم بتنفيذ صلاحياتها إلى حين تجديدها عن طريق الإنتخاب مع غياب أي مراقبة شعبية[27].

تم إعادة النظر في النمط الإنتخابي نتيجة للأوضاع التي مرت بها المجالس المحلية، وذلك بصدور الأمر رقم 97–07 المتعلق بنظام الإنتخابات الذي كرس نظام التمثيل النسبي، من خلال المادة 75 التي تنص على أنّه: « ينتخب المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لمدة خمس (5) سنوات بطريقة الإقتراع النسبي على القائمة »[28] ، وهو ذات التوجه الذي سار عليه كل من القانون العضوي رقم 12–01[29]، والقانون العضوي رقم 16–10[30] المتعلقان بنظام الإنتخابات.

يُعتبر نظام التمثيل النسبي من أقرب الأنظمة المكرسة لمبادئ الديمقراطية، كونه يضمن لكل حزب عدداً من المقاعد يتناسب مع الأصوات التي حصل عليها، مما يسمح لكل الإتجاهات السياسية بالمشاركة في تسيير شؤون مؤسسات الدولة[31]، لكن تحقيق فعّالية هذا النوع من الإقتراع يتوقف على وضع إطار قانوني يتماشى مع خصوصيته.

---

[27]– نصت المادة 08 في فقرتها الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 92–44، الذي يتضمن إعلان حالة الطوارئ، السابق الذكر، على أنّه: « وفي هذه لحالة، تقوم السلطة الوصية بتعيين مندوبيات تنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية المعنية إلى أن تجدد هذه الأخيرة عن طريق الإنتخاب »، وللمزيد من التفصيل راجع: لعبادي إسماعيل، المرجع السابق، ص. 77.

[28]– أمر رقم 97–07، مؤرخ في 06 مارس سنة 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، ج. ر. ج. ج عدد 12، مؤرخ في 06 مارس سنة 1997، ص. 03، معدل ومتمم بموجب: قانون عضوي رقم 04–01، مؤرخ في 07 فيفري سنة 2004، ج. ر. ج. ج عدد 09، مؤرخ في 11 فيفري سنة 2004، ص. 21، وقانون عضوي رقم 07–08، مؤرخ في 28 جويلية سنة 2007، ج. ر. ج. ج عدد 48، مؤرخ في 29 جويلية سنة 2007، ص. 10، (ملغى).

[29]– أنظر المادة 65 من القانون العضوي رقم 12–01، مؤرخ في 12 جانفي سنة 2012، يتعلق بنظام الإنتخابات، ج. ر. ج. ج عدد 01، مؤرخ في 14 جانفي سنة 2012، ص. 09، (ملغى).

[30]– أنظر المادة 65 من القانون العضوي رقم 16–10، مؤرخ في 25 أوت سنة 2016، يتعلق بنظام الإنتخابات، ج. ر. ج. ج عدد 50، مؤرخ في 28 أوت سنة 2016، ص. 09، معدل ومتمم بموجب القانون العضوي رقم 19–08، مؤرخ في 14 سبتمبر سنة 2019، ج. ر. ج. ج عدد 55، مؤرخ في 15 سبتمبر سنة 2019، ص. 12، أنظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية: www.joradp.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/09/16.

[31]- Voir : NADA Youssef, La transition démocratique et la garantie des droits fondamentaux: esquisse d'une modélisation juridique, Editions Publibook Université (E. P. U), Paris, 2011, p. 404, et=

أدى تطبيق نظام التمثيل النسبي في الجزائر إلى تشكيل مجالس شعبية بلدية وولائية لا تتوفر فيها الأغلبية المطلقة، مما أثر سلباً على التسيير الإداري للجماعات المحلية ويظهر ذلك من خلال صعوبة تشكيل هيئاتها التنفيذية، بسبب غياب الإنسجام بين خصوصيات نظام التمثيل النسبي وقانون البلدية والولاية[32].

يشترط نظام التمثيل النسبي لإختيار رؤساء المجالس الشعبية المحلية دون وجود صراعات بين مختلف الأحزاب السياسية المنتخبين من طرف الشعب، أن يكون الإطار القانوني المنظم لكيفية إختيار رئيسي المجلس الشعبي البلدي والولائي يراعي حالة إمكانية عدم تمكن أية قائمة في الحصول على الأغلبية.

تمكنت السلطة التشريعية في الجزائر من إزالة حالات الإنسدادا في المجالس الشعبية البلدية التي أسفرتها أحكام المادة 48 من قانون البلدية رقم 90–08[33]، التي لم تعالج حالة تساوي قائمتين أو أكثر في عدد المقاعد المتحصل عليها[34]، وذلك بصدور المادة 65 من قانون البلدية رقم 11–10 والتي تنص على أنّه: « يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين. وفي حالة تساوي الأصوات، يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا ».

=BROQUET Christophe et LANCELOT Alain, Les systèmes électoraux, rapport de la commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), étude N° 250, Strasbourg, 2003, p. 08, www.venice.coe.int, consulté le 01/04/2017.

[32]– يتميز التسيير الإداري للجماعات المحلية في التجربة الفرنسية مثلاً بالإستقرار نظراً لإعتمادها على النظام المختلط في تشكيل مجالسها تطبيقاً لأحكام المادة L338 من قانون الإنتخابات الفرنسي، والذي يضمن وجود تركيبة سياسية منسجمة بعيدة عن الإنسدادت، نتيجة تجسيد أغلبية مستقرة مسيرة لشؤون المحلية، مع ضمان إشراك المعارضة السياسية المتمثلة في الأقليات المتواجدة في الهيئات التداولية المحلية.

Voir: l'article L338 du code électorale français, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 01/04/2017

[33]– المادة 48 من القانون رقم 90–08، مؤرخ في 07 أفريل سنة 1990، يتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. ج عدد 15، مؤرخ في 11 أفريل سنة 1990، ص. 488، (ملغى)، والتي نصت على أنّه: « يعين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد عضوا من بينهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي ... ».

[34]– للمزيد من التفصيل حول الإشكال التي تثيره المادة 48 من قانون البلدية في تعيين رؤساء المجالس الشعبية البلدية راجع: خويضر طاهر، « قيادة المجالس الشعبية البلدية وإشكالية المادة 48 من قانون البلدية »، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، عدد 23، 2009، ص ص. 77 و78.

لم يتطرق المشرع الجزائري إلى مسألة التعادل في السن إذا ما تساوت أصوات المترشحين لرئاسة المجالس المحلية سواء البلدية أو الولائية، وهذا ما عالجه مثلا المشرع المغربي من خلال أحكام المادة 15 في فقرتها الثالثة من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، والتي تنص على أنّه: « وفي حالة تعادل الأصوات خلال الدور الثالث لإنتخاب رئيس المجلس، يعلن المترشح الأصغر سنا فائزا. وفي حالة التعادل في السن، يعلن عن المترشح الفائز بواسطة القرعة، تحت إشراف رئيس المجلس »[35]، وهو نفس القاعدة التي تبناها القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم من خلال المادة 14[36]، والقانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات من خلال المادة 13[37].

نصت أحكام المادة 80 من القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بنظام الإنتخابات في الجزائر على طريقة أخرى لإختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي والتي جاء فيها: « في غضون الأيام الخمسة عشر (15) الموالية لإعلان نتائج الإنتخابات، ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه، رئيسا له للعهدة الإنتخابية.

يقدم المترشح لإنتخابات رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة الأغلبية المطلقة للمقاعد.

في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن القوائم الحائزة خمسة وثلاثين في المائة (35%) على الأقل من المقاعد تقديم مترشح.

---

[35]– قانون تنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، ج. ر. م. م عدد 6380، مؤرخ في 23 جويلية سنة 2015، ص. 6625، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: www.sgg.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/12/21.

[36]– قانون تنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، ج. ر. م. م عدد 6380، مؤرخ في 23 جويلية سنة 2015، ص. 6585، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: www.sgg.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/12/21.

[37]– قانون تنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، ج. ر. م. م عدد 6380، مؤرخ في 23 جويلية سنة 2015، ص. 6660، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: www.sgg.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/12/21.

في حالة عدم حصول أي قائمة خمسة وثلاثين في المائة (35%) على الأقل من المقاعد، يمكن جميع القوائم تقديم مرشح.

يكون الإنتخاب سريا، ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي، المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.

في حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات بين المترشحين الحائزين على المرتبة الأولى والثانية، يجرى دور ثان خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية، ويعلن فائزا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات.

في حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يعلن فائز المترشح الأصغر سنا ».

إستقراءً لنص المادتان السالفتان الذكر؛ يُلاحظ وجود تناقض وتداخل بين قانون البلدية وقانون الإنتخابات في الجانب المتعلق بإنتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي، ذلك أن قانون البلدية ينص على أن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو متصدر القائمة التي حازت على أغلبية أصوات الناخبين، خلافاً لقانون الإنتخابات الذي إشترط إختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة المتحصلة على الأغلبية المطلقة للمقاعد.

أثرت كيفية إختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي سلباً على التسيير الإداري للجماعات المحلية، نتيجة عدم الإنسجام بين القانون رقم 11–10 المتعلق بالبلدية والقانون العضوي رقم 12–01 الذي يتعلق بنظام الإنتخابات، وهذا ما تأكد في الإنتخابات المجالس الشعبية البلدية لتاريخ 29 نوفمبر سنة 2012 التي إنجرت عنها العديد من الانسدادات وحالات اللإستقرار في العديد من المجالس الشعبية البلدية، هذا الأمر دفع الجهة الوصية ممثلة في وزارة الداخلية إلى إستصدار برقية[38] أكدت من خلالها بأن رئيس البلدية ينتخب طبقاً لأحكام المادة 80 من قانون الإنتخابات.

[38]– برقية وزارة الداخلية والجماعات المحلية رقم 3538، مؤرخة في 05 ديسمبر سنة 2012، متعلقة بكيفية تنفيذ أحكام المادة 80 من القانون العضوي رقم 12–01 الذي يتعلق بنظام الإنتخابات، (غير منشورة).

عوضاً بأن تقوم هذه البرقية بإيجاد حل لحالات الإضطرابات التي عانت منها الكثير من المجالس المحلية، أثارت إشكالات أخرى أدت إلى لجوء بعض الأحزاب السياسية إلى القضاء الإداري مطالبين بإلغاء عملية تنصيب رؤساء=

يرى بعض الباحثين في هذا الصدد[39] أنّ الحل الأمثل لهذا الإشكال يكون بترك تنظيم تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي لقانون البلدية بإعتباره الأكثر وضوحاً بتعلقه بالمجال التنفيذي لهذه الهيئة وذلك تفادياً لتدخل وزارة الداخلية والجماعات المحلية عن طريق تعليمات التي تثير الكثير من الإحتجاجات.

سعى المشرع الجزائري نتيجةً للإشكالات التي طرحتها أحكام المادة 80 من القانون العضوي رقم 12–01 الذي يتعلق بنظام الإنتخابات لتعارضها مع نص المادة 65 من قانون البلدية إلى إيجاد وسيلة كفيلة لتفادي إنسداد المجالس الشعبية البلدية والحفاظ على إستقرارها والإنطلاق في مهامها، بإلغائه للمادة 80 وذلك بموجب القانون العضوي رقم 16–10 المتعلق بنظام الإنتخابات، وبذلك ترك تنظيم مسألة تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي لقانون البلدية، قصد تمكين المواطنين من فرض إرادتهم في إختيار ممثليهم على المستوى المحلي.

يُلاحظ من خلال النصوص القانونية المنظمة لعملية إختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي أن اللإستقرار القانوني في كيفية إختياره أثر على التسيير الإداري للبلدية، وذلك بتعطيل ممارسة إختصاصاتها القانونية بما يخدم برامج التنمية نتيجة تعطيل تنصيب هيئاتها التنفيذية، لذلك على السلطة التشريعية أن تراعي مبدأ الأمن القانوني[40] عند معالجتها لهذه المسألة حفاظاً على إستقرار تسيير الجماعات المحلية.

=المجالس الشعبية المحلية التي تمت بناءً على هذه الأخيرة، وتم على إثرها غلق مقرات بلديات وتضييع بذلك مصالح المواطنين، راجع في ذلك:

– بوحليط يزيد، « إشكالية تطبيق نص المادة 80 من قانون الإنتخابات »، أعمال الملتقى الوطني حول: « قانون الإنتخابات واقع وآفاق »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالمة، منعقد يومي 03 و04 مارس 2013، ص. 287.

- HAMIDI Hamid, « Les élections locales de novembre 2012, problématique de la gouvernance loca le », actes de colloque national sur : « La loi électorale Algérienne (réalité et perspectives) », Faculté de droit et science politique, Université de Guelma, les 03-04 mars 2013, pp. 09-14.

[39]– بوحليط يزيد، المرجع السابق، ص. 284.

[40]– ترسخ مبدأ الأمن القانوني لأول مرة في ألمانيا، وتم الإعتراف به دولياً من قبل محكمة العدل للمجموعة الأوروبية من خلال قراراها الصادر في 22 مارس سنة 1961 في قضية Société nouvelle des usines de pontlieue du temple ضد Haute autorité de la communauté européenne du charbon et de l'acier، راجع في ذلك:

Arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes (A. C. J. C.E) du 22 mars 1961, société nouvelle des usines de pontlieue du temple contre haute autorité de la communauté européenne du=

يُلاحظ أنّه وبالرغم من الخطوة الإيجابية التي خطاها المشرع الجزائري في سبيل تفعيل التسيير الإداري للجماعات المحلية، وذلك بإزالة العوائق القانونية التي تعرقل إختيار رؤساء المجالس البلدية، خاصة بعد صدور القانون العضوي رقم 16–10 المتعلق بنظام الإنتخابات، إلاّ أنّ الإشكال يبقى دائماً مطروحاً في كيفية تشكيل نواب المجالس الشعبية البلدية والولائية، وذلك بالنظر إلى إشتراط مصادقة الأغلبية المطلقة للمجالس المحلية لتعينهم، تطبيقاً لأحكام المادة 70 في فقرتها الأولى من قانون رقم 11–10 المتعلق بالبلدية والتي جاء فيها: « يعرض رئيس المجلس الشعبي البلدي قائمة المنتخبين الذين اختارهم لشغل وظائف نواب الرئيس، خلال الخمسة عشر (15) يوما على الأكثر التي تلي تنصيبه للمصادقة عليها بالأغلبية المطلقة للمجلس الشعبي البلدي في حدود ما تنص عليه المادة 69 أعلاه »، والمادة 62 في فقرتها الأولى من قانون رقم 12–07 المتعلق بالولاية، والتي تنص على أنّه: « يختار رئيس المجلس الشعبي الولائي خلال الثمانية (8) أيام التي تلي تنصيبه، نوابه من بين أعضاء المجلس ويعرضهم للمصادقة بالأغلبية المطلقة للمجلس الشعبي الولائي ...» .

يؤدي إمكانية عدم تحقق الأغلبية المطلقة لأعضاء المجالس الشعبية المحلية نتيجة للمشاكل التي يطرحها تطبيق نظام الإقتراع النسبي إلى صعوبة تشكيل الجان الدائمة والخاصة للبلدية والولاية، مما يشكل عائق لإنجاز مشاريع التنمية، وذلك تطبيقاً لأحكام المادة 32 في فقرتها الأولى من قانون رقم 11–10 المتعلق بالبلدية والتي تنص على أنّه: « تحدث اللجان الدائمة بمداولة

=charbon et de l'acier, affaires jointes N°42 et 49-59, p. 109, www.eur-lex-europa.eu, consulté le 26/03/2017.

عرّف مجلس الدولة الفرنسي مبدأ الأمن القانوني من خلال تقريره لسنة 2006 وأكد على ضرورة أن تكون القواعد القانونية واضحة ومفهومة وأن لا تخضع إلى تغييرات متكررة وغير متوقعة حيث جاء في هذا التقرير :

«La loi est faite pour prescrire, interdire, sanctionner. Elle n'est pas faite pour bavarder, créer des illusions, nourrir des ambiguïtés et des déceptions. La loi doit donc être normative: la loi non normative affaiblit la loi nécessaire en créant un doute sur l'effet réel de ses dispositions.

Le principe de sécurité juridique suppose que le droit soit prévisible et que les situations juridiques restent relativement stables », voir: rapport public du conseil d'Etat français 2006, la sécurité juridique et complexité du droit, www.consiel-etat.fr, consulté le 18/02/2017, pour plus de détail sur le principe de sécurité juridique voir également: SOULAS DE RUSSEL Dominique et RAIMBAULT Philippe, « Nature et racines du principe de sécurité juridique : une mise au point », Revue Internationale de Droit Comparé (R. I. D. C), Centre National de la Recherche Scientifique, Paris, V 55, N°1, 2003, pp. 89-102.

مصادق عليها بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي البلدي بناء على إقتراح من رئيسه »، والفقرة الثانية من المادة 33 والتي تنص على أنّه: « تتشكل اللجنة الخاصة بناء على إقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق مداولة المجلس مصادق عليها بأغلبية أعضائه »، وهذا ما تضمنه كذلك قانون رقم 12–07 المتعلق بالولاية من خلال أحكام المادة 34 في فقرتها الأولى والتي تنص على أنّه: « تشكل اللجان الدائمة أو الخاصة عن طريق مداولة يصادق عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي بناء على إقتراح من رئيسه أو الأغلبية المطلقة لأعضائه ... ».

تشترط قوانين الإدارة المحلية لتشكيل هيئات المجالس الشعبية البلدية والولائية موافقة أعضائها بالأغلبية مما يُسفران صعوبة تشكيلها في حالة لم تتمكن التركيبة السياسية للمجالس المحلية من الموافقة بالأغلبية[41]، بسبب إختلاف التوجهات السياسية الأمر الذي ينعكس سلباً على التسيير الإداري للجماعات المحلية ويعرقل التنمية.

الفرع الثاني– تأثير التنوع الحزبي في المجالس المحلية على التسيير الإداري

إنّ التسيير الإداري للمجالس المحلية تطبيقاً للتنوع الحزبي في مجلس واحد، يفترض منه أن يكون وسيلة مراقبة وحرص على مصلحة المواطن، كون أن من مبادئ الديمقراطية يفترض وجود معارضة تعزز المنافسة السياسية الحرة ويعطيها مصداقية للنظام الديمقراطي[42] تحقيقاً لمبدأ جماعية التسيير الذي يتم على مستواه التشاور لوضع السياسة المحلية.

سمح إعتماد المشرع الجزائري لنظام التمثيل النسبي ظهور تشكيلات سياسية مختلفة تشارك في التسيير الإداري للمجالس المحلية الذي يعد من أهم مظاهر التعددية الحزبية، إلاّ أنّ هذا

[41]– يوسفي فايزة، تأثير النّظام الإنتخابي في تسيير الجماعات الإقليميّة، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2015. ص ص. 202–204.

[42]– قادري حسين، « المشاركة السياسية كآلية من الآليات الديمقراطية في العالم العربي (الجزائر نموذجاً) »، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، عدد 04، 2014، ص. 100.

النظام أدخل المجالس الشعبية البلدية والولائية في حلقة مفرغة في ظل تنوع سياسي يصعب التحكم فيه، وهو الأمر الذي أدى إلى شل حركات هذه المجالس وإنسداد عملها [43].

إمتد الأثر السلبي لنظام التمثيل النسبي بالإضافة إلى المشكلة التي يثيرها حول كيفية تشكيل هيئات المجالس الشعبية البلدية والولائية إلى مرحلة مباشرة أعمالها، ويظهر ذلك في حالة عدم التوافق في الإتجاهات السياسية مع رؤساء المجالس المحلية حول كيفية تطبيق برامج السياسات العموميةً مما يعطل السير العادي لإجتماعات ومداولات مجالسها لتحقيق التنمية.

تُجسد المجالس المحلية مبدأ جماعية التسيير الإداري والتشاور الديمقراطي لوضع السياسة العامة محلياً، عن طريق عقد إجتماعات لأعضائها وذلك من خلال دورات عادية أو إستثائية[44]، التي إشترطت قوانين الإدارة المحلية لصحتها حضور الأغلبية المطلقة لأعضائها[45] إبتغاءً لتحقيق الديمقراطية والمحافظة على المصلحة العامة المحلية وإستقرارها.

---

[43]– بن عيشة عبد الحميد، العلاقة بين السياسة والإدارة العامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011، ص. 471.

[44]– تنص كل من:

– الفقرة الأولى من المادة 16 من القانون رقم 11–10، يتعلق بالبلدية، السابق الذكر، على أنّه: « يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين (2) ولا تتعدى مدة كل دورة خمسة (5) أيام ».

– المادة 17، السابق الذكر، على أنّه: « يمكن المجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في دورة غير عادية كلما إقتضت شؤون البلدية ذلك، بطلب من رئيسه أو ثلثي (3/2) أعضائه أو بطلب من الوالي ».

– المادة 14 من القانون رقم 12–07، يتعلق بالولاية، السابق الذكر، على أنّه: « يعقد المجلس الشعبي الولائي، أربع (4) دورات عادية في السنة، مدة كل منها خمسة عشر (15) يوما على الأكثر.

تنعقد هذه الدورات وجوبا خلال أشهر مارس ويونيو وسبتمبر ولا يمكن جمعها ».

المادة 15، السابق الذكر، على أنّه: « يمكن المجلس الشعبي الولائي أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث (3/1) أعضائه أو بطلب من الوالي.

تختتم الدورة غير العادية بإستنفاد جدول أعمالها.

يجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية ».

[45]– أنظر كل من الفقرة الأولى من المادة 23 من القانون رقم 11–10 يتعلق بالبلدية، السابق الذكر، والفقرة الأولى من المادة 19 من قانون رقم 12–07 يتعلق بالولاية، السابق الذكر.

نظراً إلى التركيبة السياسية التي يفرزها نظام التمثيل النسبي، تظهر هناك إختلالات على مستوى المجالس المحلية لإختلاف توجهات الأحزاب السياسية، ويترجم هذا التنافر غياب الأعضاء عن حضور الإجتماعات ومقاطعتها، وهو الأمر الذي يؤدي إلى جمود أعمال هذه المجالس وبالتالي الإضرار بمصالح المواطنين.

حاول المشرع الجزائري تفادي مشكلة وقوع إختلالات على مستوى المجالس البلدية والولائية التي تعطل مسار التنمية، وذلك من خلال أحكام المادة 23 في فقرتها الثانية من قانون البلدية[46] والفقرة الثانية من المادة 19 من قانون الولاية، والتي تنص على أنّه في حالة عدم إكتمال النصاب القانوني بعد الإستدعاء الأول لعقد إجتماعات المجالس المحلية، تعتبر المداولات المتخذة بعد الإستدعاء الثاني بفارق خمسة أيام كاملة على الأقل صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين، إلا أن مثل هذا الإجراء يشكل مساس بالإرادة الشعبية، كما يشجع فكرة التكتلات السياسية للأحزاب داخل المجالس المحلية.

يتأثر التسيير الإداري للجماعات المحلية تطبيقاً لنظام التمثيل النسبي من خلال مشكلة إكتمال النصاب القانوني للتصويت على المداولات، بإشتراط المشرع إتخاذ القرارات التي تتعلق بالشؤون المحلية بقاعدة الأغلبية في وضع سياسة التنمية المحلية، حرصاً منه على ضرورة إشراك المواطنين في تسيير الشؤون المحلية في إطار ديمقراطية ترتكز على الحرية السياسية[47].

أدى الأخذ بنظام التمثيل النسبي لتشكيل المجالس المحلية إلى حدوث العديد من الإضطرابات فيها عقب الإنتخابات المحلية لسنة 2007، بحيث سحبت الثقة للعديد من رؤساء المجالس المحلية وجمد التصويت على العديد من المداولات بسبب إنعدام الأغلبية

[46]– أنظر الفقرة الثاني من المادة 23 من القانون رقم 11–10 يتعلق بالبلدية، السابق الذكر.

[47]– مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2005، ص. 172.

اللازمة للمصادقة عليها[48] التي كانت تشترطها أحكام المادة 39 من قانون البلدية 90-08[49] والمادة 47 من قانون الولاية 90-09[50].

تمكن المشرع الجزائري بصدور قانوني البلدية رقم 11-10 والولاية رقم 12-07 من التصدي للإشكالات القانونية التي كانت سبب لوقوع العديد من الإنسدادات على مستوى المجالس المحلية، وذلك بإشترطه لمشروعية القرارات المتخذة في إطار المداولات التصويت عليها بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين[51]، لكن على حساب مبدأ مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية، والذي يفترض حضور جميع الأعضاء الذي كانوا محل إنتخاب من طرفهم والذين يقع على واجبهم إيصال مطالبهم على مستوى المجلس المحلي، لذلك كان على المشرع الجزائري أن يبحث عن ضمانات لإرغام الأعضاء لحضور المداولات تكريساً للمبدأ الدستوري الذي يقضي بمشاركة المواطنين في التسيير المحلي[52].

---

[48]- عمرون مراد، المرجع السابق، ص. 252.

[49]- نصت المادة 39 الفقرة الأولى من القانون رقم 90-08 يتعلق بالبلدية، السابق الذكر، على أنّه: « تتخذ مداولات المجلس البلدي بالأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين الحاضرين»، والملاحظ من خلال أحكام هذه المادة أن المشرع إشترط تصويت أعضاء المجلس البلدي الحاضرين بالأغلبية المطلقة حتى تصبح المداولة مشروعة، مما أثارت إشكالات حقيقية في المجالس الشعبية التي لم يصوت أعضائها بالأغلبية المطلقة.

[50]- نصت المادة 47 الفقرة الأولى من القانون رقم 90-09، مؤرخ في 07 أفريل سنة 1990، يتعلق بالولاية، ج. ر. ج. ج عدد 15، مؤرخ في 11 أفريل سنة 1990، ص. 504، (ملغى)، على أنّه: « يصادق على المداولات بأغلبية الأعضاء الممارسين في المجلس الشعبي الولائي»، يفهم من خلال إستعمال المشرع لمصطلح الممارسين أن مداولات المجلس الشعبي الولائي تصح بعد التصويت عليها بالأغلبية السياسة، مما تطرح إشكالية حقيقية أثناء مقاطعة المنتخب المحلي لجلسات الهيئات التداولية.

[51]- تنص المادة 54 من القانون رقم 11-10 يتعلق بالبلدية، السابق الذكر، على أنّه: « بإستثناء الحالات المنصوص عليها في هذا القانون، تتخذ مداولات المجلس الشعبي البلدي بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، وفي حالة تساوي الأصوات، يكون صوت الرئيس مرجحا »، كما تنص المادة 51 الفقرة الثانية من قانون رقم 12-07 يتعلق بالولاية، السابق الذكر، على أنّه: « بإستثناء الحالات المنصوص عليها صراحة في هذا القانون، تتخذ المداولات بالأغلبية البسيطة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي الحاضرين أو الممثلين عند التصويت ».

[52]- تنص كل من

- المادة 15 في فقرتها الثانية والثالثة من دستور سنة 1996، السابق الذكر، على أنّه: « المجلس المنتخَب هو الإطار الذّي يعبّر فيه الشّعب عن إرادته، ويراقب عمل السّلطات العموميّة.=

إمتد تأثير نظام التمثيل النسبي إلى مجال التصويت على ميزانية الجماعات المحلية، ويفهم ذلك ضمنياً من خلال أحكام المادة 186 من قانون رقم 11–10 المتعلق بالبلدية التي أكدت على أنّه في حالة وجود صراعات داخل المجلس الشعبية البلدية والتي تحول دون تصويت المجلس على الميزانية، يقوم الوالي بإستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة عليها، وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة يتدخل الوالي لضبطها[53].

يقوم الوالي بناءً على أحكام المادة 160 من قانون رقم 12–07 المتعلق بالولاية بإعداد وعرض مشروع الميزانية على المجلس الشعبي الولائي للتصويت والمصادقة عليه[54]، وفي حالة عدم التصويت عليها لوجود إختلال داخل المجلس فإن قانون الولاية منح الوالي إمكانية إستدعاء المجلس في دورة غير عادية للمصادقة عليها، وفي حالة عدم توصل هذه الدورة للمصادقة يتدخل وزير الداخلية لإتخاذ التدابير اللازمة لضبطها[55].

= تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية ».

– المادة 17 من دستور سنة 1996، السابق الذكر، على أنّه: « يمثّل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ».

[53]– تنص المادة 186 من القانون رقم 11–10 يتعلق بالبلدية، السابق الذكر، على أنّه: « عندما لا يصوت على ميزانية البلدية بسبب إختلال داخل المجلس الشعبي البلدي وطبقا للمادة 102 أعلاه، يقوم الوالي بإستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة عليها.

غير أنه، لا تعقد هذه الدورة إلا إذا انقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 185 أعلاه عندما يتعلق الأمر بالميزانية الأولية.

وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على الميزانية، يضبطها الوالي نهائيا».

[54]– تنص المادة 160 في فقرتها الأولى من القانون رقم 12–07 يتعلق بالولاية، السابق الذكر، على أنّه: « يتولى الوالي إعداد مشروع ميزانية الولاية وعرضه على المجلس الشعبي الولائي الذي يصوت ويصادق عليه وفق الشروط المنصوص عليها في هذا القانون ».

[55]– تنص المادة 168، السابق الذكر، على أنّه: « عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، فإن الوالي يقوم استثناء بإستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه.

غير أن هذه الدورة لا تعقد إلا إذا انقضت الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 167 أعلاه.

وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية، يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها».

فشل نظام التمثيل النسبي في دمقرطة التسيير الإداري للجماعات المحلية بهدف تطوير الخدمة العمومية، حيث أدى إلى إنتشار ظاهرة الصراعات الحزبية داخل المجالس البلدية والولائية والتي إنعكست سلباً على المواطنين، ويظهر ذلك جلياً من خلال المجالس المحلية التي تم حلها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 05–254 الذي يتضمن حل مجالس شعبية بلدية[56]، والمرسوم الرئاسي رقم 05–255 الذي يتضمن حل المجلس الشعبي الولائي لكل من ولايتي بجاية وتيزي وزو[57].

مرت المجالس المحلية في الجزائر بإضطرابات عديدة أثرت على تسييرها الإداري[58]، كانت القوانين الإنتخابية التي تم وضعها سواءً في نظام الأحادية أو التعددية الحزبية لإختيار الأنماط الإنتخابية وكيفية توزيع المقاعد على القوائم المحرك الأساسي لها.

أكد في هذا الصدد السيّد وزير الداخلية والجماعات المحلية أنّ 21 بلدية من أصل 1541 من بلديات الجزائر تعرف حالات إنسداد أي بنسبة 0.73 بالمائة، وأرجع ذلك إلى إختلاف الرؤى حول إنتخاب رئيس المجلس أو في طرق التسيير لإختلاف إديولوجيات أعضائها، وأنّه تم إتخاذ

---

[56]– مرسوم رئاسي رقم 05–254، مؤرخ في 20 جويلية سنة 2005، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج. ر. ج. ج عدد 51، مؤرخ في 20 جويلية سنة 2005، ص. 08.

[57]– مرسوم رئاسي رقم 05–255، مؤرخ في 20 جويلية سنة 2005، يتضمن حل المجلس الشعبي الولائي لكل من ولايتي بجاية وتيزي وزو، ج. ر. ج. ج عدد 51، مؤرخ في 20 جويلية سنة 2005، ص. 09.

[58]– وما يؤكد تأثير نظام التمثيل النسبي على السير العادي للمجالس المحلية، تصريح وزير الداخلية والجماعات المحلية بشأن الإضطرابات التي نشبت في المجلس الشعبي البلدي لبني ونيف بولاية بشار، ومن بين ما جاء فيه:« ... أنّ المجلس الشعبي البلدي لبلدية بني ونيف والذي يتكون من 15 عضو، عرف فترة إنسداد إبتداءً من شهر أوت 2013 إلى غاية شهر فيفري 2014، تاريخ إتخاذ قرار بحلول سلطة الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي وتفويض رئيس الدائرة تسيير مصالح البلدية.

وقد أرجع الوزير أسباب هذا الإنسداد إلى إتهام رئيس المجلس بتهميش المنتخبين الآخرين، مما أدى إلى نشوب خلافات حادة بين الرئيس وباقي الأعضاء وتباين واضح في عدم الإنسجام بين أعضائه، وهذا ما أدى إلى مشاكل يومية للمواطن وخلل وتباطؤ وتعطل في سير المرفق العام»، راجع: رد وزير الداخلية والجماعات المحلية على سؤال السيد حسني سعيدي، عضو مجلس الأمة حول وضعية المجلس الشعبي البلدي ببني ونيف ولاية بشار، مجلة مجلس الأمة، الجزائر، عدد 70، 2016، ص. 15.

الإجراءات اللازمة لحل هذه الإشكالات لكن هذه المحاولات فشلت مما أدلى إلى بتعيين الوالي لرئيس الدائرة أو أمين عام لتسيير مصالح البلدية[59].

المطلب الثاني– تأثير ضعف مالية المجالس المحلية على تسييرها الإداري

يتطلب لتحقق فعّالية التسيير الإداري للجماعات المحلية توفر مصادر مالية ذاتية كافية، وهنا يظهر مدى إهتمام المشرع في إنتقاء مترشحين أكفاء ليتولوا إدارة ممتلكاتها وإستثمارها، محققاً بذلك إستقلاليتها عن السلطة المركزية الذي يشكل جوهر اللامركزية، التي تشجع المبادرة المحلية لحل الإشكالات التي تعترض تسيير المجالس الشعبية البلدية والولائية.

أطلق المشرع الجزائري من خلال قانون الإنتخابات حرية الترشح لعضوية المجالس الشعبية البلدية والولائية مكرساً بذلك لمبدأ المساواة المطلقة بين المواطنين، وذلك على حساب الكفاءة العلمية لأعضاء المجالس المحلية التي تعتبر أساس التحكم في تقنيات التسيير والسيطرة على قيادة برامجها، لذلك يمكن القول بأنه ساهم في تدني مستوى أداء المجالس البلدية والولائية وحال دون تحقيق تسيير إداري فعّال يستجيب لمتطلبات التنمية.

لم تنجح الأحزاب السياسية بالرغم من السلطة التقديرية التي منحها المشرع لهذه الأخيرة في الرفع من مستوى أداء المجالس المحلية في إسناد مسؤولية التسيير الإداري والتنمية إلى منتخبين تتوفر فيهم الكفاءة العلمية في عملية الترشيح للإنتخابات البلدية والولائية بإعتبارهم يمثلون مطالب الشعب ويعبرون عن إرادتهم، وذلك بالنظر إلى عدم إعتمادها في أنظمتها الداخلية لشرط توفر مستوى علمي معين للمترشحين المحليين **(الفرع الأول)**.

أثر ضعف مستوى أداء أعضاء المجالس المحلية نتيجة عدم إهتمام الأحزاب السياسية وقانون الإنتخابات على عنصر الكفاءة العلمية كشرط للترشح إلى الإنتخابات، سلباً على فعّالية التسيير الإداري للجماعات المحلية لتحقيق متطلبات التنمية، نتيجة تدني دور أعضاء مجالسها

[59]– تصريح وزير الداخلية والجماعات المحلية، حالات الإنسداد في المجالس 0,73 %، مجلة مجلس الأمة، الجزائر، عدد 65، 2015، ص. 15.

في اتخاذ التدابير اللازمة لضمان تسيير أحسن للشأن المحلي وإيجاد موارد مالية جديدة كفيلة بالتكفل الجيد لمختلف إنشغالات المواطنين في شتى المجالات المتعلقة بالتنمية المحلية **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول– عدم إشتراط عنصر الكفاءة العلمية للترشح لعضوية المجالس المحلية

إنّ منح الجماعات المحلية إختصاصات وصلاحيات متعددة وواسعة بمقتضى قوانين الإدارة المحلية، يتطلب من الفاعلين الذين حظوا بثقة ناخبيهم على دراية بها وملمين بتفاصيلها وتقنيات تنفيذها، باعتبار أنّ هذه المهمة لا يمكن الإضطلاع بها دون حد أدنى من المعرفة والتكوين اللذين يؤهلان أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية لفهم المهام والوظائف التي أسندت إليه بهدف تحقيق برامج التنمية المحلية[60].

يُعتبر أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية فاعلين أساسيين في مجال التسيير المالي للجماعات المحلية لتحقيق التنمية، الأمر الذي يفرض ضرورة توفرهم على مستوى معرفي وتكوين يتلاءم مع المهمة المسندة إليهم[61]، خاصةً وأنّ الوظائف التنموية في تطوير مستمر بفعل ما تعرف اللامركزية من تطورات مهمة.

مما لا شك فيه أنّ إعتماد قانون الإنتخابات على شرط الكفاءة لإختيار المرشحين لعضوية المجالس الشعبية البلدية والولائية ينعكس بالإيجاب على مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين، لأنّ توفرها على منتخبين أكفاء يسمح بالرفع من مستوى أداء التسيير الإداري، وبالتالي عدم كفاءة المنتخبين وقلة إلمامهم بالمقتضيات القانونية والتدبيرية سيؤدي إلى تعطيل التنمية وعرقلتها على المستوى المحلي، وهو الوضع الذي تعرفه المجالس المحلية الجزائرية لعدم إشتراط القوانين الإنتخابية المتعاقبة على عنصر الكفاءة العلمية للترشح للإنتخابات **(أولاً)**.

---

[60]- LEFEVRE Antoine, La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la formation des responsables locaux : un enjeu pour nos territoires, rapport d´information du SENAT N° 94, p.07, www.senat.fr, consulté le 02/01/2017, voir également dans se point: MOULAI Kamel, « Les contraintes a l'action publique locale en Algérie: cas des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou », Revue Campus, Université de Tizi-Ouzou, N° 11, 2008, p. 16.

[61]- DUBOIS Jérôme, Gestion des collectivités et financement des projets territoriaux, Lavoisier, Paris, 2013, p. 106.

تُساهم الأحزاب السياسية في الجزائر بشكل كبير في تحديد مستوى أداء المجالس المحلية، باعتبارها الهيئات المخولة لها إختيار المرشحين لعضويتها، فيبقى توفر المجالس الشعبية البلدية والولائية على منتخبين أكفاء رهين وجود نظام داخلي فعّال للأحزاب السياسية يعتمد على شرط الشهادات والمؤهلات العلمية لإختيار مرشحيه، خاصةً أمام عدم إهتمام قانون الإنتخابات على المستوى المعرفي كشرط للترشح لعضوية المجالس المحلية **(ثانياً)**.

أولاً– إشكالية غياب شرط الكفاءة العلمية في قانون الإنتخابات

يُعتبر حق الترشح للمجالس المحلية ضمانة لتجسيد مبدأ المساواة بين المواطنين[62] وتكريساً لمقتضيات الديمقراطية، ومع ذلك أخضعه قانون الإنتخابات لمجموعة من الشروط وذلك بالنظر إلى أهمية المهام الموكلة إلى أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، ودورهم الفعّال في تحسين مستوى أداء التسيير الإداري للجماعات المحلية قصد تحقيق متطلبات التنمية.

نظم القانون العضوي رقم 16–10 المتعلق بنظام الإنتخابات من خلال أحكام المادة 79 شروط الترشح لعضوية المجالس المحلية[63] وجعلها تتصف بالعمومية لسهولة إستجابة المترشحين لها، الأمر الذي يجعل حق الترشح يواكب شروط العدالة وقواعد الديمقراطية عن طريق تمثيل الشعب من طرف أشخاص يتوفرون على مميزات لضمان السير الحسن للمجالس المحلية[64].

يُشترط في المترشح لعضوية المجالس المحلية أن يتوافر لديه الجنسية الجزائرية[65]، وتجدر الإشارة أن المشرع الجزائري سوى بين الجنسية الأصلية والمكتسبة كشرط للترشح لعضوية المجالس

---

[62]– تنص كل من:

– المادة 62 من دستور سنة 1996، السابق الذكر، على أنّه: « لكلّ مواطن تتوفّر فيه الشروط القانونيّة أن يَنتَخب ويُنتخَب ».

– المادة 63، السابق الذكر، على أنّه: « يتساوى جميع المواطنين في تقلّد المهامّ والوظائف في الدّولة دون أيّة شروط أخرى غير الشّروط التّي يحددها القانون ».

[63]– راجع المادة 79 من القانون العضوي رقم 16–10، يتعلق بنظام الإنتخابات، السابق الذكر.

[64]– يوسفي فايزة، المرجع السابق، ص. 83.

[65]– أنظر في ذلك: أمر رقم 70–86 يتضمن قانون الجنسية، مؤرخ في 15 ديسمبر سنة 1970، ج. ر. ج. ج عدد 105، مؤرخ في 18 ديسمبر سنة 1970، ص. 1570، معدل ومتمم بموجب الأمر رقم 05–01، مؤرخ في 27 فيفري=

البلدية والولائية، وفي هذا الصدد إعتبر من خلال أحكام المادة 15 من قانون الجنسية أنّه من بين آثار إكتساب الجنسية الجزائرية التمتع بجميع الحقوق المتعلقة بالصفة الجزائرية والتي من بينها حق الترشح.

عرف شرط السن للترشح لعضوية المجالس البلدية والولائية تحولاً مهماً وذلك بتخفيضه إلى 23 سنة، مقارنةً بأحكام المادة 93 من الأمر رقم 97–07 الذي يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، والتي إشترطت بلوغ سن 25 سنة كاملة لإكتساب أهلية الترشح، وذلك بنصها على أنّه: « يكتسب كل ناخب أهلية الإنتخاب إذا بلغ يوم الإقتراع خمساً وعشرين (25) سنة كاملة وأثبت أداءه للخدمة الوطنية أو إعفاءه منها دون الإخلال بالشروط الأخرى المطلوب توفّرها صراحة في التّشريع الساري المفعول ».

كما يشترط في المترشح أن يكون كامل الأهلية ومتمتع بحقوقه المدنية والسياسية[66]، وأن تكون له علاقة مع الدائرة التي يرغب في تمثيلها حتى يكون ملماً بأحوالها ومتطلباتها، وتثبت هذه العلاقة من خلال التسجيل في السجل الناخبين في تلك الدائرة.

=سنة 2005، ج. ر. ج. ج عدد 15، مؤرخ في 27 فيفري سنة 2005، ص. 15، أنظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية: www.joradp.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/05/30، وراجع في ذات الصدد: رأي المجلس الدستوري رقم 03/ر. م. د/11، مؤرخ في 22 ديسمبر سنة 2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات للدستور، ج. ر. ج. ج عدد 01، صادر في 14 جانفي سنة 2012، ص. 04، أنظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية: www.joradp.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/05/30، وللمزيد من التفصيل راجع: الوافي سامي، « النظام الإنتخابي ودوره في تعزيز الديمقراطية المحلية »، مجلة الإجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، عدد 15، 2017، ص. 345.

[66]– تنص المادة 40 من الأمر رقم 75–58، مؤرخ في 26 سبتمبر سنة 1975، يتضمن القانون المدني، ج. ر. ج. ج عدد 78، مؤرخ في 30 سبتمبر سنة 1975، ص. 990، معدل ومتمم، أنظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية: www.joradp.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2016/04/11، على أنّه: « كل شخص بلغ سن الرشد متمتعاً بقواه العقلية، ولم يحجر عليه، يكون كامل الأهلية لمباشرة حقوقه المدنية.

وسن الرشد تسعة عشر (19) سنة كاملة ».

وبالرجوع إلى القانون المدني الفرنسي، متوفر على الموقع: www.legifrance.gouv.fr، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/04/24 نجده يميز صراحة من خلال المادة 07 بين أهلية ممارسة الحقوق المدنية والسياسية فهذه الأخيرة يتم النص عليها وتنظيمها بموجب الدستور والقوانين الإنتخابية وذلك بنصها على أنّه:=

يُعتبر تسوية الوضعية القانونية تجاه الخدمة الوطنية شرطاً ضرورياً للترشح لعضوية المجالس المحلية، وذلك بأن يكون معفياً من أدائها أو قد أداها فعلاً، ومعنى ذلك أنّه إذا كان الشخص المعني في حالة تأجيل لأي سبب قانوني فإنه لا يسمح له بالترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية، وأن يكون متمتعاً بالأهلية الأدبية والأخلاقية ولا يكون ممن فقدوا شرفهم بسبب إرتكابهم لجنايات أو جنح سالبة للحرية.

يُلاحظ من خلال المقارنة بين أحكام المادة 79 من القانون العضوي رقم 16–10 التي نظمت الشروط الواجب توفرها في المترشحين لعضوية المجالس الشعبية البلدية أو الولائية والمواد 03، 04 و05 من نفس القانون التي نظمت الشروط الواجب توفرها في الناخب، أنّ السلطة التشريعية جعلتها نفسها ما عدا شرط السن، وعليه فقانون الإنتخابات لا ينصف الطرفين إذ ليس المنتخب لعضوية المجالس المحلية الذي توكل إليه مهام وصلاحيات صعبة ومعقدة كالناخب الذي ينتهي دوره بمجرد الإدلاء بصوته، خاصةً مع دخول الجزائر في نظامي التعددية الحزبية وإقتصاد السوق الذي يقتضي ترشح من لهم القدرة والكفاءة والمهارة اللازمة لتولي المهام الإنتخابية[67].

يتبين من خلال الشروط العامة للإنتخابات المحلية أنّ السلطة التشريعية لم تشترط عنصر المؤهل العلمي لعضوية المجالس الشعبية البلدية والولائية، وهذا الأمر إستحسنه البعض[68] على إعتبار أن تقييد الترشح للإنتخابات بهذا الشرط يقصي فئة واسعة من أفراد المجتمع مما يشكل مساساً بمبدأ المساواة والحق في الترشح، واعتبروا أن عدم الأخذ بشرط المؤهل يتماشى مع مبدأ

=« L'exercice des droits civils est indépendant de l'exercice des droits politiques, lesquels s'acquièrent et se conservent conformément aux lois constitutionnelles et électorales ».

[67]– أنظر شريط الأمين، « علاقة الناخب بالمنتخب في التشريع الجزائري »، مجلة الوسيط، الجزائر، عدد 08، 2010، ص. 44.

[68]– بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، جسور، الجزائر، 2012، ص. 202.

يعتبر الأستاذ بوضياف عمار أن تبسيط شروط الترشح ما هو إلا مظهر من مظاهر التعددية الحزبية قبل إكتساب العضوية في المجالس المنتخبة، ويرى أنه لا جدوى من إقرار هذا المبدأ بموجب نص دستوري إذا كان الدخول لهذه المجالس البلدية والولائية محاطاً بشروط عسيرة لا تنطبق إلا على فئة قليلة من المواطنين، راجع في ذلك: بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الثانية، جسور، الجزائر، 2014، ص. 235 و236.

المشاركة، فالمجالس المحلية لا تحتاج فقط إلى الشهادات الجامعية وإنما تتطلب تواجد شرائح أخرى تساهم في التسيير المحلي.

إنتقد بعض الباحثين[69] عدم تقييد الترشح لعضوية المجالس المحلية بشرط الكفاءة العلمية على أساس أن معظم الأزمات المالية التي تتعرض لها هذه الأخيرة ترجع إلى عدم قدرة وكفاءة أعضاء المجالس البلدية والولائية في التسيير باعتبارهم الآمرين بالصرف والمتمتعين بسلطة إتخاذ القرار، وأنّه من غير المعقول إشتراط عنصر الكفاءة في الوظائف الإدارية[70] والإستغناء عنها في الوظائف الإنتخابية، الأمر الذي يفسح المجال إلى ترشح أشخاص محدودي الكفاءة لعضوية المجالس المحلية مما ينعكس سلباً على حسن إستغلال الموارد المالية للبلديات والولايات، وهذا ما أكده السيد أحمد طرطار (رئيس لجنة الترقية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي في مجلس الأمة) بقوله: « ... بالنسبة لرئيس البلدية المنتخب فإنّ قانون الإنتخاب لم يحدد إن كان هذا الرئيس يعرف الكتابة أو لا يعرفها؟ فكيف نطلب من رئيس بلدية لا يعرف الكتابة وقد تكررت في الكثير من الحالات أن يسير مداولة ولا يعي الجوانب القانونية لها ومن ثم يثمن موارد البلدية »[71].

أكد السيد محمود خذري (وزير العلاقات مع البرلمان) بتاريخ 30 ديسمبر سنة 2009 على أهمية شرط الكفاءة العلمية لإختيار أعضاء المجالس المحلية وذلك بقوله: « إنّ المقاييس الواجب توفرها لإنتقاء النخب القادرة على تحمل مسؤولية التمثيل في المجالس المنتخبة الوطنية والمحلية، ترتبط بمعايير الكفاءة وحيازة المؤهلات العلمية الضرورية لأداء هذه المهام الجسيمة على أحسن وجه، والتمتع بالقدرة على التفكير في أحسن الحلول والصيغ لضمان سير المرافق

---

[69]– مولاي هاشمي، « تطور شروط الترشح للمجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر »، دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، عدد 12، 2015، ص. 196.

[70]– تنص المادة 79 من الأمر رقم 06–03 مؤرخ في 15 جويلية سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج. ر. ج. ج عدد 46، مؤرخ في 16 جويلية سنة 2006، ص. 03، أنظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية: www.joradp.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/06/02، على أنّه: « يتوقف الإلتحاق بالرتبة على إثبات التأهيل بالشهادات أو إجازات أو مستوى تكوين ».

[71]– أنظر وقائع المناقشة العامة، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، عدد 01، 2002، ص. 147.

العمومية، ورقابتها الناجعة، بل إنّ هذه المعايير أضحت أساسية في عصر يتطلب موارد بشرية ذات كفاءات عالية، كما تفرضه مقتضيات الحكم الراشد »[72].

تجدر الإشارة أنّ التمييز بين المترشحين على أساس الكفاءة العلمية لا يعتبر مساساً بمبدأ المساواة والحق في الترشح، طالما أن المؤسس الدستوري في أحكام المادتين 62 و63 من دستور سنة 1996 أكد على ضرورة إستفاء المواطن لمجموعة من الشروط القانونية لكي يكون ناخباً أو منتخباً، فاشتراط المشرع على عنصر الكفاءة للترشح إلى عضوية المجالس البلدية والولائية يعتبر ضمانة لإنتقاء أشخاص أكفاء لهم مؤهلات لتسيير الموارد المحلية، لأنّ المقصود بمبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة هي المساواة النسبية وليست المطلقة؛ بمعنى أنها لا تكون إلا بين المترشحين المتساوين في نفس الظروف[73].

أكدت إتفاقية 111 المتعلقة بالتفرقة في مجال الإستخدام والمهنة والتي أقرها المؤتمر العام للمنظمة الدولية للعمل والتي صادقت عليها الجزائر بموجب الأمر رقم 69–31 مؤرخ في 22 ماي سنة 1969 على ضرورة الإعتماد على عنصر المؤهلات العلمية، حيث جاء في أحكام مادتها الأولى الفقرة 02 على أنّه: « لا يعتبر أي تفريق أو إستبعاد أو تفضيل على أساس مؤهلات يقتضيها شغل وظيفة معينة من قبل التمييز »[74].

---

[72]– راجع: الكلمة الإفتتاحية التي ألقاها السيّد محمود خذري وزير العلاقات مع البرلمان، مجلة الوسيط، الجزائر، عدد 08، 2010، ص ص. 03 و04.

[73]– إتخذ المشرع بموجب القانون العضوي رقم 19–08، الذي يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 16–10، المتعلق بنظام الإنتخابات، السابق الذكر، خطوة هامه بتكريسه لشرط الكفاءة العلمية للترشح لرئاسة الجمهورية من خلال أحكام المادة 139 والتي تنص على أنّه: « ... يرفق التصريح بالترشح بملف يحتوي على الوثائق الآتية: ... 12– شهادة جامعية أو شهادة معادلة لها »، وهو الشرط الذي ينتظر تكريسه بخصوص الترشح لعضوية المجالس المحلية.

[74]– الفقرة 02 من المادة الأولى من إتفاقية رقم 111 بشأن التمييز في الإستخدام والمهنة، متوفرة على موقع منظمة العمل الدولية: www.ilo.org، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/03/04، صادقت عليها الجزائر بموجب الأمر رقم 69–31، مؤرخ في 22 ماي سنة 1969، ج. ر. ج. ج عدد 49، مؤرخ في 06 جوان سنة 1969، ص. 612.

أكد المجلس الدستوري الجزائري على ضرورة التمييز الإيجابي[75] بين المواطنين حفاظاً لمبدأ المساواة، وهذا ما يظهر من خلال رأيه رقم 12/ ر. ق/ م. د/ 01 المؤرخ في 13 جانفي سنة 2001، الذي يتعلق بالرقابة على دستورية القانون الأساسي لعضو البرلمان والذي جاء فيه: « ... وإعتباراً أنّ مبدأ المساواة بين المواطنين مثلما أقرته المادة 29 من الدستور، يُلْزمُ المشرّع بأن يُخْضِعَ الأشخاص المتواجدين في أوْضَاعَ مختلفة لقواعِد مختلفة وأن يُخْضِع الأشخاص المتواجدين في أوضاع مماثلة لقواعد مماثلة ... »[76].

يُمكن إذاً، للمشرع أن يتجاوز مبدأ المساواة وذلك بتقييد شرط الترشح للإنتخابات البلدية والولائية لذوي الكفاءات العلمية لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة، للتوفيق بين ضرورات التمثيل الشعبي ومتطلبات التسيير الفعّال للشؤون المحلية، وهذا ما يستشف ضمنياً من خلال قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم 01/ ق. ق/ م. د المؤرخ في 20 أوت سنة 1989 المتعلق برقابة دستورية قانون الإنتخابات لسنة 1989، والذي أكد فيه أن المشرع عندما إعتمد على مبدأ التمثيل النسبي

---

[75]– ظهر أول مرة مصطلح التمييز الإيجابي Affirmative Action في الولايات المتحدة الأمريكية من خلال الأمر التنفيذي رقم 10925 المؤرخ في 6 مارس سنة 1961 الذي أكد من خلاله الرئيس جون كندي على ضرورة تطبيق التمييز الإيجابي في مجال التوظيف، راجع في ذلك:

Executive order 10925, march 6, 1961, establishing the president's committee on equal employment opportunity, thereby replacing by executive order no. 11246, september 28, 1965, www.eeoc.gov, consulted on 22/03/2018.

إعتبر الأستاذ LAVADE Anne مبدأ التمييز الإيجابي أنها معاملة تفضيلية لفئة من المواطنين تهدف إلى تكريس مبدأ المساواة حيث جاء في تعريفه لهذا المبدأ:

« La discrimination positive désigne un programme obligatoire de distribution préférentielle d'un bien ou d'une prestation aux membres d'une minorité ou d'un groupe social défavorisé en vue de compenser l'inégalité sociale, elle est donc une méthode qui consiste à instituer des inégalités pour promouvoir l'égalité, en accordant à certains un traitement préférentiel, Son objectif affiché est de rétablir une égalité ou au moins une égalité des chances compromise par deux phénomènes: la généralisation ou la persistance de pratiques racistes ou sexistes, d'une part, l'accentuation des inégalités socio-économiques, d'autre part, Il s'agit donc de compenser des inégalités en créant des discriminations paradoxalement redistributrices d'égalité », voir: LAVADE Anne, « Discrimination positive et principe d'égalité en droit français, Pouvoirs, N°111, 2004, p. 59, et voir également : BOETON Marie, « Discrimination positive en France », Etudes, N° 02, 2003, p.175.

[76]– رأي المجلس الدستوري رقم 12/ ر. ق/ م. د/ 01، مؤرخ في 13 جانفي سنة 2001، الذي يتعلق بالرقابة على دستورية القانون الأساسي لعضو البرلمان، ج. ر. ج. ج عدد 09، مؤرخ في 04 فيفري سنة 2001، ص. 05، أنظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية: www.joradp.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/06/06.

مع تفضيل الأغلبية لا يعد تمييزاً منه وإنما حرصاً على التوفيق بين ضرورات التمثيل الشعبي المنصف ومتطلبات التسيير الفعّال للشؤون العمومية[77].

أكد في هذا الإطار مثلاً المجلس الدستوري الفرنسي من خلال قراره رقم 232/87 المؤرخ في 07 جانفي سنة 1988[78] على أنّ مبدأ المساواة لا يمنع المشرع من أن ينظم بطريقة مختلفة مراكز مختلفة، وأن يخالف هذا المبدأ تحقيقاً للمصلحة العامة ومن بين ما جاء في قراره: « Considérant que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit … ».

يرى بعض الباحثين[79] أنّه لا جدوى من وضع نظام إنتخابي يحقق درجة عالية من الديمقراطية إذا لم ينعكس عن طريق أجهزة محلية فعّالة متميزة بالكفاءة اللازمة لممارسة مهامها، فنجاعة النظام الإنتخابي يتوقف على مدى فعّالية مسيري المجالس البلدية والولائية.

ساهم كذلك قانون الإنتخابات في تدني مستوى أداء وكفاءة المجالس الشعبية المحلية، نظراً لتولي هيئاتها أعضاء قد لا تكون لهم دراية ومعرفة بأساليب العمل الإداري وتقنياته، بسبب عدم إعتماده على شرط المستوى المعرفي أو المؤهلات العلمية في الترشح لإنتخابات المجالس الشعبية البلدية والولائية.

تجدر الإشارة أنّ المؤسس الدستوري الجزائري في ظل الأحادية الحزبية أكد على شرط الكفاءة في ممثلي الشعب من خلال أحكام المادة 09 من دستور سنة 1976 والتي تنص على أنّه: « يجب أن تتوفر في ممثلي الشعب مقاييس الكفاءة والنزاهة والإلتزام، يتنافى

---

[77]– قرار المجلس الدستوري رقم 01/ ق. ق/ م. د، مؤرخ في 20 أوت سنة 1989، يتعلق برقابة دستورية قانون الإنتخابات لسنة 1989، ج. ر. ج. ج عدد 36، مؤرخ في 30 أوت سنة 1989، ص. 1049، أنظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية: www.joradp.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/06/06.

[78]- Décision du Conseil Constitutionnel Français (D. C. C. F) N° 87–232 DC du 07 janvier 1988, www.conseil-constitutionnel.fr, consulté le 01/03/2017.

[79]– علي محمد، « مدى تأثير النظام الإنتخابي على أداء المجالس المنتخبة »، أعمال الملتقى الوطني حول: « قانون الإنتخابات واقع وآفاق»، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالمة، منعقد يومي 03 و04 مارس 2013، ص. 256.

تمثيل الشعب مع الثراء أو إمتلاك مصالح مالية »، إلا أنّه بالرجوع إلى قانون الإنتخابات لسنة 1980، يُلاحظ من خلال إستقراء القسم الثاني: « شروط القابلية وعدم القابلية للإنتخاب » والذي جاء تحت عنوان الباب الثالث: « الأحكام المتعلقة بإنتخابات أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية والمجلس الشعبي الوطني »[80] بأنّ المشرع الجزائري لم يُجسد من الناحية التطبيقية الإلتزام الدستوري الذي يقضي بضرورة وجود في ممثلي الشعب معيار الكفاءة، ولهذا نتساءل حول الغاية من عدم تجسيد السلطة التشريعية لشرط الكفاءة العلمية المكرس في دستور سنة 1976؟ وعن نية المؤسس الدستوري في الإستغناء عليه في دستوري سنة 1989 و1996؟ في حين أنّ الجزائر صادقت على العديد من المعاهدات الدولية[81] وإستحدثت جملة من المبادئ[82] في سبيل تفعيل أداء الإدارة المحلية.

يُعتبر عدم تضمين قانون الإنتخابات لشرط الكفاءة العلمية لإختيار أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية خروجاً على مبدأ الأمن القانوني الذي يفرض على السلطة التشريعية تجسيد القواعد التي تضمنتها الإتفاقيات التي صادقت عليها الجزائر وفق الشروط الدستورية تطبيقاً لأحكام المادة 150 من دستور سنة 1996 حيث تنص على أنّه: « المعاهدات الّتي يصادق عليها رئيس الجمهوريّة، حسب الشروط المنصوص عليها في الدّستور، تسمو على القانون »، والتي تعد أهمها

---

[80]– قانون رقم 80–08، مؤرخ في 25 أكتوبر سنة 1980، يتضمن قانون الإنتخابات، ج. ر. ج. ج عدد 44، مؤرخ في 25 أكتوبر سنة 1980، ص. 1594، عدل وتمم بموجب: قانون رقم 81–06، مؤرخ في 13 جوان سنة 1981، ج. ر. ج. ج عدد 24، مؤرخ في 16 جوان سنة 1981، ص. 809، وقانون رقم 84–20، مؤرخ في 09 نوفمبر سنة 1984، ج. ر. ج. ج عدد 56، مؤرخ في 11 نوفمبر سنة 1984، ص. 1878، (ملغى).

[81]– راجع في ذلك:

– الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، المعتمد بأديس أبابا بتاريخ 31 يناير سنة 2011، صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 12–415، مؤرخ في 11 ديسمبر سنة 2012، ج. ر. ج. ج عدد 68، مؤرخ في 16 ديسمبر سنة 2012، ص. 04.

– إتفاقية رقم 111 بشأن التمييز في الإستخدام والمهنة، السابق الذكر.

– الميثاق الإفريقي حول الديمقراطية والإنتخابات والحكم، السابق الذكر.

[82]– نجد من بينها تكريس دستور سنة 1996، السابق الذكر، لمبدأ الديمقراطية التشاركية من خلال المادة 15، وكذا تكريس مبدأ الولوج إلى المعلومة الإدارية من خلال الفقرة الأولى من المادة 51 التي إعترفت للمواطن بحق الإطلاع والحصول على ما تحوزه الإدارة المحلية من وثائق ومستندات إدارية.

إتفاقية 111 المتعلقة بالتفرقة في مجال الإستخدام والمهنة والميثاق الإفريقي حول الديمقراطية والإنتخابات والحكم في سنة 2016[83].

يُشار في هذا الصدد إلى أنّ فرنسا لم تكرس بدورها شرط الكفاءة العلمية لإختيار أعضاء المجالس المحلية[84]، وهو أمر منطقي باعتبار أنّ نسبة الأمية فيها لا تتجاوز 02%[85]، وعليه فلا ينبغي المقارنة مع التجربة الفرنسية على أساس نسبة الأمية في الجزائر تفوق 20%[86]، لذا فإنّ تقييد شرط الترشح للإنتخابات المحلية بعنصر الكفاءة العلمية أمر ضروري لعدم فسح المجال لمحدودي المؤهلات الوصول إلى تسيير المجالس البلدية والولائية الذي ينعكس سلباً على حُسن إستغلال مواردها المالية.

ثانياً– تأثير الأحزاب السياسية في إنتقاء المترشحين للإنتخابات المحلية

تُعتبر الإنتخابات المعيار الحقيقي لتجسيد البعد الديمقراطي في أي نظام سياسي، وتترجم هذه الأخيرة من خلال تنافس سياسي يعكسه وجود أحزاب سياسية تسعى إلى الحصول على أكبر عدد ممكن من المقاعد ضمن المجالس المحلية حتى تستطيع الحصول على الأغلبية اللازمة لصنع القرارات[87].

تتأثر الديمقراطية المحلية بمدى إهتمام الأحزاب السياسية في ترشيح أشخاص ذات مؤهلات علمية لتولي عضوية المجالس الشعبية البلدية أو الولائية، بغرض تمكنهم من قيادة برامج المجالس المحلية، بالنظر إلى التطور السريع لحجم المهام الموكلة له وتعقيدات المشاكل المحلية، وإفتقاد

[83]– تنص المادة 32 من الميثاق الإفريقي حول الديمقراطية والإنتخابات والحكم، السابق الذكر، على أنّه: « تتخذ الدول الأطراف التدابير اللازمة لإضفاء الصبغة المؤسسية على الحكم السياسي الرشيد، من خلال:

1– إدارة عامة فعالة ذات كفاءة وقابلة للمساءلة ».

[84]- Voir: les articles L1, L2, L5, L6, L44, L46-2, du code électoral français, Op.Cit.

[85] - Voir: institut de statistique de l'Unesco, www.uis.unesco.org, consulté le 30/05/2017.

[86] - Ibid.

[87]- LINZ Juan José, « Quel avenir pour les partis politiques dans les démocraties contemporaines ? », pôle sud, Faculté de droit et de science politique, Université de Montpellier, N° 21, 2004, p. 63.

المؤهل العلمي يؤدي إلى فقدان حقيقي لجوهر المجلس المحلي نتيجة شعور المنتخب باللامسؤولية والتبعية للسلطة المركزية[88].

تُعد الأحزاب السياسية الركيزة الأساسية للنظام الديمقراطي القائم على التداول السلمي للسلطة من خلال العملية الإنتخابية، حيث يقدم كل حزب برنامجه وأهدافه ويقدم تبعاً لذلك مرشحيه سعياً إلى إستقطاب الناخبين ليصوتوا على البرامج الحزبية، وبذلك تقوم بدور أساسي في تكوين النخب القادرة على تحمل المسؤوليات وتوجيه المواطنين لإختيار ممثليهم في المجالس الشعبية المحلية[89]، وفي هذا الصدد إعتبر TERRY Davis[90] وهو أحد المتخصصين في هذا المجال أنّ الأحزاب السياسية تمارس دوراً مهماً في تجسيد الديمقراطية، فمن خلالها يمكن تمثيل كافة فئات المجتمع للمشاركة في صنع القرارات ومناقشة كل القضايا التي تهمه وذلك بقوله: « Les partis politiques ne sont pas un simple instrument du pouvoir, ils sont un élément essentiel de la démocratie ».

أكد السيّد محمود خذري (وزير العلاقات مع البرلمان) في الندوة التي نظمتها وزارة العلاقات مع البرلمان يوم 30 ديسمبر سنة 2009، على تحميل المسؤولية للأحزاب السياسية في إختيار الأشخاص الذين تتوفر فيهم الشروط الموضوعية والصفات الأخلاقية الحسنة، وفقاً لمقاييس الكفاءة

---

[88]– محمد أحمد إسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية (دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية)، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2011، ص. 785.

[89]– تنص المادة 11 من القانون العضوي رقم 12–04، مؤرخ في 12 جانفي سنة 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية، ج. ر. ج. ج عدد 02، مؤرخ في 15 جانفي سنة 2012، ص. 05، على أنّه: « يعمل الحزب السياسي على تشكيل الإرادة السياسية للشعب في جميع ميادين الحياة العامة وذلك عبر:

– المساهمة في تكوين الرأي العام،

– الدعوة إلى ثقافة سياسية أصلية،

– تشجيع المساهمة الفعلية للمواطنين في الحياة العامة،

– تكوين وتحضير النخب القادرة على تحمل مسؤوليات عامة،

– إقتراح مترشحين للمجالس الشعبية المحلية والوطنية،

– السهر على إقامة وتشجيع علاقات جوارية دائمة بين المواطن ومؤسساتها، ... ».

[90]- TERRY Davis, « Le rôle des partis politiques dans la construction de la démocratie », forum pour l'avenir de la démocratie, Centre de Commerce Mondial, Moscou, les 18 et 19 octobre 2006, p. 38.

وحيازة المؤهلات العلمية الضرورية والتمتع بالقدرة على التفكير في أحسن الحلول لتحمل مسؤولية تمثيل المواطنين في المجالس المحلية[91].

يُلاحظ من خلال الإطار القانوني المنظم لكيفية مشاركة الأحزاب السياسية في الإنتخابات، أنّه مُنحت سلطة تقديرية واسعة لهذه الأخيرة في تحديد مستوى أداء المجالس المحلية، نظراً لعدم إشتراطه سواءً في أحكام المادتين 72 و73 من القانون العضوي رقم 16–10 المتعلق بالنظام الإنتخابي أو في المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 12–332 المتعلق بالتصريح بالترشح لإنتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية[92] على الأحزاب السياسية عند إعدادهم لقوائم المترشحين للإنتخابات المحلية إختيار الأحسن منهم إعتماداً على معيار الكفاءات العلمية.

وسع المشرع الجزائري حرية الترشح للإنتخابات المحلية تشجيعاً لتفعيل الديمقراطية على مستوى المجالس الشعبية البلدية والولائية، فلم يشترط الإنتماء إلى حزب سياسي للمشاركة في تسيير الشؤون المحلية وذلك لتمكين المواطن من الترشح للإنتخابات في إطار القوائم الحرة، تجسيداً لنظام التمثيل النسبي الذي يسعى إلى بروز مجالس محلية شعبية تمثيلية إحتراماً لمبدأ المساواة بين المواطنين في تلقد المهام والوظائف في الدولة، لكن ما يعاب على هذه القوائم إفتقادها لنظام داخلي الذي يلعب دور هام في إنتقاء مترشحين أكفاء لعضوية المجالس المحلية المنتخبة[93].

---

[91]– راجع: الكلمة الإفتتاحية التي ألقاها السيّد محمود خذري وزير العلاقات مع البرلمان، المرجع السابق، ص ص. 2 و3.

[92]– مرسوم تنفيذي رقم 12–332، مؤرخ في 06 سبتمبر سنة 2012، يتعلق بالتصريح بالترشح لإنتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، ج. ر. ج. ج عدد 50، مؤرخ في 12 سبتمبر سنة 2012، ص. 08.

[93]– للتفصيل أكثر حول كيفية الترشح في إطار القوائم الحرة أنظر: المادتين 72 و73 من القانون عضوي رقم 16–10، يتعلق بنظام الإنتخابات، السابق الذكر، والمادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 12–332، يتعلق بالتصريح بالترشح لإنتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، السابق الذكر، والمرسوم التنفيذي رقم 12–333، مؤرخ في 06 سبتمبر سنة 2012، يتعلق بإستمارة إكتتاب التوقيعات لصالح قوائم المترشحين الأحرار لإنتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، ج. ر. ج. ج عدد 50، مؤرخ في 12 سبتمبر سنة 2012، ص. 09.

نظراً لعدم إشتراط السلطة التشريعية لعنصر الكفاءة العلمية كأساس للترشح إلى عضوية المجالس المحلية، فتمتع المجالس الشعبية البلدية والولائية على منتخبين أكفاء يبقى رهين السلطة التقديرية للأحزاب السياسية ومدى توفرها على نظام داخلي يعتمد على شروط أكثر صرامة لمبدأ الإنتقاء تبعاً لمعيار الكفاءة[94]، فاعتماد الأحزاب السياسة على أشخاص ذات مؤهلات علمية يسمح بالرفع من مستوى أداء المجالس المحلية وتطوير مردوديتها، نتيجة توفرها على منتخبين قادرين على معالجة جميع المسائل التي تواجهها، وذلك عن طريق إستشارتهم سواء في مجال وضع السياسة المحلية أو عند تنفيذها.

يُلاحظ من خلال الواقع الجزائري أن القانون الأساسي والنظام الداخلي لأهم الأحزاب السياسية[95]، لا تعير أي إهتمام لمعيار الكفاءة العلمية عند إعدادها لقوائم المترشحين للإنتخابات المحلية، الأمر الذي يُشجع تشكيل مجالس شعبية بلدية وولائية من منتخبين غير قادرين على تحمل المسؤوليات، باستثناء حزب جبهة التحرير الوطني الذي حرص على ترشيح الأعضاء التي تتوفر فيهم الكفاءة والخبرة لعضوية المجالس المحلية، تطبيقاً لأحكام المادة 14 من النظام الداخلي للحزب والتي تنص على أنّه: « يخضع كل ترشح للهيئات القيادية في الحزب أو المجالس المنتخبة إلى الإجراءات التالية:

---

[94]– وما يؤكد حرية الأحزاب السياسية في وضع نظامها الداخلي دون تدخل السلطة التشريعية ما جاء في التقرير الدوري الأول للجزائر حول حقوق الإنسان، عن الفترة من مارس سنة 2011 إلى أكتوبر سنة 2012، أيام 15 و16 أكتوبر سنة 2012، القاهرة، ص. 02، متوفر على الموقع الرسمي لجامعة الدول العربية: www.lasportal.org، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/03/28، « ... لا يخول القانون العضوي أي تدخل في التنظيم الداخلي للأحزاب السياسية وهو يكتفي بالنص على الإلتزام بأن تتضمن القوانين الأسياسية للحزب السياسي قواعد ديمقراطية تحكم عمل الأحزاب السياسية ... ».

[95]– أنظر مثلاً القوانين الأساسية والأنظمة الداخلية لكل من: حزب التجمع الوطني الديمقراطي متوفر على الموقع الرسمي للحزب: www.rnd-dz.com، حزب الجبهة الوطنية الجزائرية، متوفر على الموقع الرسمي للحزب: www.fnadz.org، حزب التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية، متوفر على الموقع الرسمي للحزب: www.rcd-algerie.org، حزب حركة مجتمع السلم، متوفر على الموقع الرسمي للحزب: www.hmsalgeria.net، وحزب العمال، متوفر على الموقع الرسمي للحزب: www.pt.dz، تم الإطلاع على هذه المواقع بتاريخ 2017/03/06.

– تخضع عملية فرز وترتيب وتصنيف طلبات الترشح لمقاييس الكفاءة والتجربة والتدرج في المسؤوليات والأقدمية في النضال والسمعة الطيبة والإستقامة والإخلاص للحزب ... »[96].

الفرع الثاني– مدى ملائمة مستوى أعضاء المجالس المحلية في توفير الموارد المالية

تُشكل الموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية ركيزة أساسية لإستقلالية إتخاذ القرارات اللازمة لتفعيل التنمية المحلية، فنجاح التسيير الإداري يتوقف إلى حد كبير على حجم الموارد الذاتية المتاحة للمجالس الشعبية البلدية والولائية[97]، التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل المشاريع التنموية.

يُعتبر أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية فاعلين أساسيين في تحسين الموارد الذاتية للجماعات المحلية[98]، وذلك بالنظر إلى الصلاحيات الموكلة لهم بموجب النصوص القانونية لإستغلال الأملاك المحلية وتثمنها، وتحريك مشاريع التنمية وتوسيع مجالات الإستثمار المحلي عن طريق إنشاء مؤسسات تابعة للبلدية والولاية أو بالشراكة مع الخواص، لخلق الثروة وتنويع المداخيل قصد الإسهام في مسار التنمية الإقتصادية **(أولاً)**.

---

[96]– المادة 14 من النظام الداخلي لحزب جبهة التحرير الوطني، متوفر على الموقع الرسمي للحزب: www.pfln.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/03/06، وهذا ما أكدته التعليمة رقم 02 التي أصدرها الأمين العام لحزب جبهة التحرير الوطني جمال ولد عباس، مؤرخة في 14 جانفي سنة 2017، والمتضمنة الخطوط العريضة للترتيبات التي يجب القيام بها لإنتقاء المترشحين لجبهة التحرير الوطني للإستحقاقات التشريعية المقبلة، والتي ألح من خلالها على ضرورة الأخذ بشرط الكفاءة العلمية للترشح للإنتخابات، راجع في ذلك: الموقع الرسمي لحزب جبهة التحرير الوطني: www.pfln.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/09/12.

[97]- LE LIDEC Patrick, « Le jeu du compromis : l'Etat et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », Revue Français d'Administration Publique (R. F. A. P), Ecole Nationale d'Administration (E. N. A), Paris, N° 121-122, 2007, pp. 115-117.

[98]– خاصةً أمام تحميل قانون البلدية والولاية المجالس المحلية مسؤولية تسيير وتعبئة مواردها المالية، وهذا ما أكدته كل من:

– المادة 169 من القانون رقم 11–10، يتعلق بالبلدية، السابق الذكر، والتي تنص على أنّه: « البلدية مسؤولة عن تسيير مواردها المالية الخاصة بها. وهي مسؤولة أيضاً عن تعبئة مواردها ».

– المادة 152 من القانون رقم 12–07، يتعلق بالولاية، السابق الذكر، والتي تنص على أنّه: « الولاية مسؤولة عن تسيير مواردها المالية الخاصة. وهي مسؤولة أيضاً عن تعبئة مواردها ».

تّمارس المجالس الشعبية البلدية والولائية دوراً هاماً في تفعيل المالية الخاصة للجماعات المحلية من خلال إستغلال وإستثمار المرافق العامة، إلا أنّ نجاح هذا الدور يبقى رهين توفرها على منتخبين أكفاء مؤهلين لإتخاذ القرارات المالية والإدارية اللازمة، قصد تجنب سوء إستغلال ممتلكاتها[99] **(ثانياً)**.

أولاً– الإعتراف القانوني لأعضاء المجالس المحلية بصلاحية توفير الموارد المالية

تُعد الجماعات المحلية قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في الشؤون العمومية، لذلك كفلت السلطة التشريعية أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية صلاحية المساهمة في تفعيل سياسة التمويل المحلي، من خلال إنعاش موادها الذاتية وتحويلها إلى مشاريع لتحقيق أهداف برامج التنمية[100].

يظهر دور أعضاء المجالس المحلية في توفير موارد لتمويل ميزانيتها من خلال أحكام المادة 09 من القانون رقم 90–30 المتضمن قانون الأملاك الوطنية التي منحت لهم صلاحية تسيير الأملاك الوطنية المحلية والتي تنص على أنّه: « يتولى الوزراء المعنيين والولاة ورؤساء المجالس البلدية والسلطات المسيرة الأخرى تمثيل الدولة والجماعات الإقليمية في عقود التسيير المتعلقة بالأملاك الوطنية طبقاً للصلاحيات التي تخولها إياهم القوانين والتنظيمات »[101]، لذلك يقع على عاتقهم واجب تثمين الأملاك الوطنية الخاصة باعتبارها المحور الأساسي للإنطلاقة الإقتصادية والتنموية[102].

---

[99]- Rapport du ministère de l'industrie, de la PME et de la promotion de l'investissement, sur le « développement local », N° 02, octobre 2011, p. 05.

[100]- GUILLAUME Marceau, METZGER Thomas et AZOURY Nehme, « Gestion territorial et valorisation du patrimoine: vers un développement régional durable », Revue Gestion et Organisation, Université Saint-Esprit de Kaslik, V 07, N°1, 2015, p. 50.

[101]– قانون رقم 90–30، مؤرخ في 01 ديسمبر سنة 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج. ر. ج. ج عدد 52، مؤرخ في 02 ديسمبر سنة 1990، ص. 1661، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 08–14، مؤرخ في 20 جويلية سنة 2008، ج. ر. ج. ج عدد 44، مؤرخ في 03 أوت سنة 2008، ص. 10.

[102]– وهذا ما أكدته كل من:=

يقع على عاتق أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية واجب تنشيط المشاريع الإقتصادية داخل الجماعات المحلية، تطبيقاً لنص المادة 82 من قانون رقم 12–07 المتعلق بالولاية والتي تنص على أنّه: « في إطار المخطط المذكور في المادة 80 أعلاه، يقوم المجلس الشعبي الولائي بما يأتي:

– يحدد المناطق الصناعية التي سيتم إنشاؤها ويساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط في إطار البرامج الوطنية لإعادة التأهيل ويبدي رأيه في ذلك،

– يسهل إستفادة المتعاملين من العقار الإقتصادي،

– يسهل ويشجع تمويل الاستثمارات في الولاية،

– يساهم في إنعاش نشاطات المؤسسات العمومية المتواجدة بالولاية باتخاذ كل التدابير الضرورية ».

أكدت أحكام المادة 111 من قانون رقم 11–10 المتعلق بالبلدية على دور المجلس الشعبي البلدي في ترقية الإستثمار المحلي بهدف تحسين مواردها الذاتية، والتي تنص على أنّه: « يبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي.

لهذا الغرض، يتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته.

تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم ».

= – المادة 82 في فقرتها الأولى من القانون رقم 11–10، يتعلق بالبلدية، السابق الذكر، والتي تنص على أنّه: « يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت رقابة المجلس الشعبي البلدي بإسم البلدية، بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها».

– المادة 163، السابق الذكر، والتي تنص على أنّه: « يتعين على المجلس الشعبي البلدي القيام بصفة دورية بإتخاذ التدابير اللازمة من أجل تثمين الأملاك البلدية المنتجة للمداخيل وجعلها أكثر مردودية ».

تجدر الإشارة هنا أنّ قانون الولاية لم يتطرق صراحةً إلى صلاحية المجلس الشعبي الولائي في تسيير أملاك الولاية، بدليل المادة 06 من القانون رقم 12–07، يتعلق بالولاية، السابق الذكر، والتي تنص على أنّه: « تتوفر الولاية على أملاك تتولى صيانتها والحفاظ عليها وتثمينها ».

مكّن قانون البلدية والولاية أعضاء المجالس المحلية من إبرام عقود الإمتياز وتفويض تسيير المصالح العمومية[103] وذلك لضمان تحملها أعباء المرافق العامة، قصد توفير قدر كاف من الحيوية المالية التي تعتبر أحد المتطلبات الضرورية لتقوية وتدعيم التسيير الإداري للجماعات المحلية بما يخدم برامج التنمية المحلية[104].

إعترف المشرع الجزائري سعياً منه لسد العجز المالي والبحث عن مصادر تمويل ذاتية مستقلة للجماعات المحلية، للمجالس الشعبية البلدية والولائية إمكانية إبرام إتفاقيات توأمة في إطار التعاون

---

[103]– تنص كل من:

– الفقرة الأولى من المادة 149 من القانون رقم 12–07 يتعلق بالولاية، السابق الذكر، على أنّه: « إذا تعذر إستغلال المصالح العمومية الولائية المذكورة في المادة 146 أعلاه عن طريق الإستغلال المباشر أو مؤسسة، فإنه يمكن المجلس الشعبي الولائي الترخيص بإستغلالها عن طريق الإمتياز طبقاً للتنظيم المعمول به ».

– الفقرة الأولى من المادة 155 من القانون رقم 11–10 يتعلق بالبلدية، السابق الذكر، على أنّه: « يمكن المصالح العمومية البلدية المذكورة في المادة 149 أعلاه، أن تكون محل إمتياز طبقاً للتنظيم الساري المفعول ».

– المادة 156، السابق الذكر، على أنّه: « يمكن البلدية أن تفوض تسيير المصالح العمومية المنصوص عليها في المادة 149 أعلاه عن طريق عقد برنامج أو صفقة طلبية طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها ».

تم تفصيل مسألة تفويض المرافق العامة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15–247، مؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج. ر. ج. ج عدد 50، مؤرخ في 20 سبتمبر سنة 2015، ص. 03، أنظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية: www.joradp.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2016/05/04، من خلال المواد 207، 208، 209 والمادة 210، ويُعتبر الهدف من إستحداث هذه التقنية مواجهة الأزمات الإقتصادية وتحقيق تنمية شاملة من خلال البحث عن طرق جديدة للتمويل العمومي بإدخال الخواص كطرف فعّال في التنمية والإستثمار، والملاحظ أن التشريعات المقارنة قد سبقت التجربة الجزائرية في ذلك، كالقانون المغربي رقم 05–54 يتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة، ج. ر. م. م عدد 5404، مؤرخ في 16 مارس سنة 2006، ص. 07، متوفر على البوابة الوطنية المغربية للجماعات الترابية: www.pncl.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2016/05/04، والقانون التونسي رقم عدد 23 سنة 2008، مؤرخ في 01 أفريل سنة 2008، يتعلق بنظام اللزامات، ر. ر. ج. ت عدد 28، مؤرخ في 04 أفريل سنة 2008، ص.1260، متوفر على الموقع الرسمي للبوابة الوطنية التونسية للإعلام القانوني: www.legislation.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2016/05/04، كما كرس المشرع الفرنسي هذه التقنية من خلال:

Loi N° 93-122 du 29 janvier 1993, relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 18/03/2017.

[104]- SAUVIAT Agnès, L'autonomie financière et fiscale des collectivités locales en Europe, approche théorique, in PAULIAT Hélène, L'autonomie des collectivités territoriales en Europe, une source potentielle de conflits?, Pulim, Limoges, 2004, pp. 171 et 172.

اللامركزي بواسطة مؤسسات مشتركة لإدارة الممتلكات أو التجهيزات المنجزة، بقصد التهيئة والتنمية المشتركة لأقاليمها والتسيير الفعال لمرافقها العمومية[105].

تنشيطاً للإقتصاد المحلي مكن المشرع المجالس الشعبية البلدية والولائية في إطار الصلاحيات الممنوحة لها قانوناً إقامة علاقات مع جماعات إقليمية أجنبية قصد إرساء علاقات تبادل وتعاون فيما بينها لتحقيق مصلحة عمومية وطنية ومحلية، وإشترط في هذه الإتفاقيات أن تكون مصدر تمويل للجماعات المحلية[106].

---

[105]– تنص كل من:

– المادة 150 من القانون رقم 12–07، يتعلق بالولاية، السابق الذكر، على أنّه: « يمكن ولايتين أو أكثر إنشاء مؤسسات ولائية مشتركة لإدارة الممتلكات أو التجهيزات المنجزة بصفة مشتركة والتي يكون تسييرها المشترك ضرورياً من الناحية التقنية والقانونية وذلك بعد مداولة مجالسها الشعبية الولائية، طبقاً لأحكام المادة 54 من هذا القانون ».

– الفقرة الأولى من المادة 215 من القانون رقم 11–10، يتعلق بالبلدية، السابق الذكر، على أنّه: « يمكن بلديتين (2) متجاورتين أو أكثر أن تشترك قصد التهيئة والتنمية المشتركة لأقاليمها و/أو تسيير أو ضمان مرافق عمومية جوارية طبقا للقوانين والتنظيمات ».

[106]– تنص كل من:

– المادة 08 من القانون رقم 12–07، يتعلق بالولاية، السابق الذكر، على أنّه: « تستطيع الولاية في حدود صلاحياتها إقامة علاقات مع جماعات إقليمية أجنبية قصد إرساء علاقات تبادل وتعاون طبقا لأحكام التشريع والتنظيم المعمول بهما في ظل إحترام القيم والثوابت الوطنية.

وتتطلب إقامة هذه العلاقات وجود مصلحة عمومية وطنية ومحلية مؤكدة ويجب ألا تكون بأي حال من الأحوال مصدر إفقار للولاية ... ».

– المادة 106 من القانون رقم 11–10 يتعلق بالبلدية، السابق الذكر، على أنّه: « تخضع توأمة بلدية ما مع بلدية أو أي جماعة إقليمية أجنبية أخرى إلى الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي وزير الشؤون الخارجية »، وراجع كذلك: مرسوم تنفيذي رقم 17–329، مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2017، يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، ج. ر. ج. ج عدد 68، مؤرخ في 28 نوفمبر سنة 2017، ص. 4، وللمزيد من التفصيل راجع:

– فؤاد بلال، « التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الوطنية والأجنبية في التشريع الجزائري: الضوابط والمعوقات »، مجلة الإجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، عدد 16، 2018، ص. 326.

- ESSAID Tiab, « La coopération décentralisée des collectivités territoriales Algériennes », Revue Algérienne des Politiques Publiques (R. A. P. P), N°5, 2014, pp. 8-33.

ثانياً– قصور دور أعضاء المجالس المحلية في توفير الموارد المالية

أثر عدم إشتراط قانون الإنتخابات لمستوى علمي معين للترشح للإنتخابات المحلية سلباً على تفعيل المالية الذاتية للجماعات المحلية، ويظهر ذلك من خلال قصور دور المنتخبين لعضوية المجالس البلدية والولائية في تحقيق مصادر جديدة خارج الضرائب والرسوم[107]، نتيجة عدم قدرته في ترجمة الإختصاصات المخولة له من طرف السلطة التشريعية بهدف تنشيط الموارد الخاصة للجماعات المحلية على أرض الواقع.

يُلاحظ من خلال مقارنة موارد أملاك الجماعات المحلية بمواردها الجبائية، أنّ المالية الذاتية لهذه الأخيرة تعتمد أساساً على المداخيل الجبائية[108]، وهو أمر راجع إلى عدم كفاءة أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية في تثمين أملاك الجماعات المحلية التي كانت من المفترض أن تكون مورداً هاماً لتفعيل ميزانيتها.

أدى ضعف مستوى أداء أعضاء المجالس المحلية في البحث عن مصادر تمويل ذاتية مستقلة للجماعات المحلية، إلى إعتمادها المفرط بالإعانات المالية المقدمة من طرف الدولة[109] والتي تتم في إطار مخططات البلدية والبرامج القطاعية للتنمية، التي أصبحت تشكل مورداً رئيسياً لميزانية الجماعات المحلية[110]، عوضاً بأن تكون مصدراً إستثنائياً تلجأ إليها في حالات معينة باعتبار أنّ قانون البلدية والولاية حددها على سبيل الحصر[111].

---

[107]- Rapport du Centre National d'Etudes et d'Analyses pour la Population et le Développement (C .E .N .E .A .P), « Réforme des finances et de la fiscalité locales », janvier 2008, pp. 07-09, www.ceneap.com, consulté le 22/03/2017, voir également sur se point: Rapport du Conseil National Economique et Social (C. N. E. S) sur la conjoncture économique et Sociale du premier semestre 2004, p.173, www.cnes.dz, consulté le 18/03/2017.

[108]- Rapport du ministère de l'industrie, de la PME et de la promotion de l'investissement, sur le « développement local », Op. Cit, p. 31.

[109]- Rapport du C. E. N. E. A. P, « Réforme des finances et de la fiscalité locales », Op. Cit, p. 08.

[110]- MOULAI Kamel, Op. Cit, p. 13.

[111]– تتميز المساعدات المالية الممنوحة من الدولة لصالح الجماعات المحلية بأنها إعانات مشروطة ومخصصة على سبيل الحصر، ويظهر ذلك من خلال كل من:

– المادة 172 من القانون رقم 11–10، يتعلق بالبلدية، السابق الذكر، التي تنص على أنّه: « تتلقى البلدية إعانات ومخصصات تسيير بالنظر على وجه الخصوص، لما يأتي:=

أكد وزير الداخلية والجماعات المحلية على سوء إستغلال وإستثمار أعضاء المجالس البلدية والولائية للمرافق العامة، الأمر الذي أثر سلباً على الإيرادات الخاصة للجماعات المحلية؛ حيث ألح على ضرورة إعادة النظر في الدور المنوط لهم في المجال الاقتصادي، بهدف تثمين الموارد المالية الخاصة وجعل الجماعة المحلية ركيزة للتنمية وليس عبئاً على الدولة[112]، لتتحول إلى متعامل ينشط في الإستثمار وينتج الثروة بدل الإكتفاء بالطابع التقليدي التي تعتمد على إعانات السلطة المركزية، وبالتالي تتأثّر كلّما تغيّرت المؤشّرات.

دعا وزير الداخلية والجماعات المحلية في هذا الإطار إلى بذل جهود أكبر للحفاظ على الحركية التنموية والبحث على الموارد المالية لتغطية النفقات خاصة بتثمين الأملاك المحلية وكذا تشجيع الإستثمار المحلي، مركزاً على أنّ إعانات الدولة ستكون في المستقبل مقتصرة على المشاريع المدرة للثروة فقط[113].

=–عدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها كما هي محددة في هذا القانون،

–عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية،

– التبعات المرتبطة بالتكفل بحالات القوة القاهرة ولاسيما منها الكوارث الطبيعية أو النكبات كما هي محددة في هذا القانون،

– أهداف المستوى المطلوب فيما يتعلق بتلبية الاحتياجات المخولة لها قانونا،

– نقص القيمة للإيرادات الجبائية للبلدية، في إطار تشجيع الإستثمار المنصوص عليه في قانون المالية .

توجه الإعانات الممنوحة للبلدية من الدولة للغرض الذي منحت من أجله .

تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم »، وهي نفس الحالات التي تضمنتها أحكام المادة 154 من القانون رقم 12–07، يتعلق بالولاية، السابق الذكر.

[112]– أنظر لقاء الحكومة بالولاة يضع الأسس المتينة لمنهج جديد في التسيير المحلي لسنة 2016، متوفر على الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية: www.interieur.gov.dz ، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/03/16.

[113]– أنظر اللقاءات الجهوية التقييمية مع السادة الولاة لسنة 2016 (غرب، شرق وجنوب الوطن)، متوفرة على الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية: www.interieur.gov.dz ، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/03/16.

المبحث الثاني– تحكم السلطة المركزية في التسيير الإداري للجماعات المحلية

يُخول مبدأ التدبير الحر لكل جماعة محلية في حدود إختصاصاتها، سلطة التداول بكيفية ديمقراطية وتنفيذ مداولاتها ومقرراتها طبقا للأحكام القانونية المتخذة لتطبيقه، ولا يقتصر فقط على سلطة إتخاذ القرارات بحرية في إطار القانون وإنما يمكن أن تتخذها في المواضيع التي لم يشر إليها القانون من خلال سلطة تنظيمية مستقلة[114]، وهو ما يُعد إحدى أهم القواعد التي تُبرر إعتماد النظام اللامركزي الذي يقوم على تحديد إختصاصات الجماعات المحلية على سبيل الحصر لتفادي تداخلها مع مهام السلطة المركزية، بما يحقق فعالية التسيير الإداري من أجل الوصول إلى تنمية محلية ووطنية تستجيب لمتطلعات المواطنين.

يقوم النظام اللامركزي على تقرير حرية الجماعات المحلية في التسيير الإداري، لكن بالرجوع إلى التجربة الجزائرية يُلاحظ أنّه لم يسع المشرع إلى تكريس بلديات وولايات تتمتع بقدر من الإستقلالية في تدبير شؤونها، وذلك بالنظر إلى غموض التنظيم القانوني لإختصاصات المجالس المحلية، وبروز تردد مستمر في إسناد المجالس المحلية سلطة تقريرية بالنظر إلى عدم الإستقرار الذي تعاني منه تطبيقاً لنظام التمثيل النسبي لتضارب التوجهات السياسية في المجلس الواحد، مما شجع تحكم السلطة المركزية على المستوى المحلي **(المطلب الأول)**.

شجع الإنسداد الذي تعاني منه المجالس المحلية، وإهمال المنظومة القانونية الجزائرية لشرط الكفاءة العلمية في ممثلي الشعب، إلى السعي وراء تكريس علاقة تحكمية بين السلطة المركزية والمجالس البلدية والولائية، وذلك من خلال إخضاعها من طرف المشرع الجزائري لرقابة السلطة الوصائية، على خلاف بعض الدول الذي سعت إلى تكريس الرقابة القضائية لضمان نجاعة التسيير الإداري للجماعات المحلية **(المطلب الثاني)**.

[114]- NZE BEKALE Ladislas, Le principe de libre administration à l'épreuve des collectivités territoriales d'Afrique francophone, E. P. U, Saint-Denis, 2016, pp. 16-19.

المطلب الأول– عدم ملائمة التنظيم القانوني للجماعات المحلية مع خصوصيات اللامركزية

يتطلب تقوية مكانة الجماعات المحلية تحديد وضعها القانوني، ومجالات إختصاصها بما يضع حد لتدخل السلطة المركزية في تسيير شؤونها، ويفتح المجال لإعمال حريتها في إتخاذ القرارات معبرة عن إرادتها في إطار الإختصاص المحدد لها قانوناً، إلا أنّه بالرجوع إلى النصوص القانونية الجزائرية نلاحظ أنها تساهم في إضعاف مركز المجالس البلدية والولائية بسبب غموضها في تحديد الإختصاصات، الأمر الذي يشجع تحكم السلطة المركزية في تسيرها الإداري **(الفرع الأول)**.

يقتضي مبدأ اللامركزية أن تمنح للجماعات المحلية سلطة التقرير بما يتوافق مع إرادتها وذلك في إطار إختصاصاتها القانونية، لكن التجربة الجزائرية إنتهجت مساراً مغايراً وذلك بسعيها إلى التحكم المستمر للسلطة المركزية في إختصاصات الجماعات المحلية، و يعتبر ذلك كنتيجة حتمية للإنسدادات التي تعاني منها المجالس البلدية والولائية نتيجة النظام الإنتخابي الذي يفرز تركيبات سياسية مختلفة لا تتوافق في كيفية التسيير، ضف إلى ذلك ضعف أعضائها الذي يدفع إلى ضرورة تحكم في التسيير الإداري للجماعات المحلية **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول– إشكالية الطابع الغامض لإختصاصات الجماعات المحلية

يُشار أنّه رغم أهمية مسألة توزيع الإختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية في إطار التنظيم الإداري اللامركزي من حيث تجسيد إستقلالية تسييرها الإداري، إلاّ أنّ المؤسس الدستوري الجزائري لم يُساير تجربة الدول المقارنة كفرنسا وتونس والمغرب التي كرست أساس الفصل بين الوظائف المحلية وتلك التي تدخل ضمن الشؤون الوطنية، بل إكتفى فقط بالنص على أنّ البرلمان هو المختص بالتشريع في مجال التنظيم الإقليمي والتقسيم الإداري للدولة **(أولاً)**.

أخذ التنظيم التشريعي لمسألة توزيع الإختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية شكل المعالجة الدستورية، نتيجة عدم إعطاء الأهمية لموضوع تنظيم العلاقات العمودية والأفقية للبلدية والولاية، مع ترك التحديد الدقيق للإختصاصات المحلية للسلطة التنظيمية التي تأخذ

شكل مراسيم أو قرارات تنظيمية، وهو بالضرورة ما يشكل عدم وجود ضمانات لتنظيم علاقات الجماعات المحلية مع بعضها ومع السلطة المركزية، والذي سيؤثر حتماً على إستقلالية تسييرها الإداري **(ثانياً)**.

أولاً– غياب أساس دستوري لتوزيع الإختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية

تُعتبر مسألة توزيع الإختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية من أكبر المشاكل التي تحد من فعالية اللامركزية بالنظر إلى ما لها من إنعكاسات سلبية على التنمية، وهو مشكل يقتضي معالجته بشكل دقيق لتحقيق الإنسجام والتناسق بين مهام مختلف الفاعلين العموميين، فالحسم في هذه المسألة يعد أحد الأولويات لتوضيح طبيعة العلاقة القائمة بين السلطة المركزية والجماعات المحلية[115]، ووضع الحدود بين كل من الشؤون المحلية والمركزية لتجنب إشكالية تداخل والتشابك في المهام وما ينتج عنهما من سلبيات في تحمل المسؤولية، خاصة وأنّ الجماعات المحلية تشكل الإطار الأنسب والملائم لوضع تصورات جديدة لتفعيل التنمية.

يُعد تحديد المعيار المنتهج لتوزيع الإختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية من الأولويات الدستورية المكرسة في بعض الدول المقارنة التي فصلت في أسس النظام الإداري اللامركزي[116]، بهدف عقلنة التسيير من خلال فرض الإستقرار في ممارسة الصلاحيات المحلية تطبيقاً لمبدأ التفريع[117] والتدبير الحر، كالتجربة الفرنسية التي خصصت الباب الثاني عشر

[115]- FRAYSSINET Marie-Hélène, « La clarification des compétences des collectivités territoriales ou l'improbable innovation », Revue Organisations: entre innovations et normes, Presses Universitaires du Mirail, Toulouse, N° 81, 2010, pp. 12, 22.

[116]- CHAKIB Ennouar Cherif, « Décentralisation et développement local », Revue Idara, E. N. A, Alger, N° 2, 2003, p. 128.

[117]– يعني مبدأ التفريع على مستوى توزيع المهام البحث عن الإطار الملائم لممارسة إختصاصات معينة، بحيث لا يتدخل المستوى الأعلى (السلطة المركزية) إلاّ في الحالات التي تعجز فيها المستويات الدنيا (الجماعات المحلية) عن ممارسة تلك الصلاحيات بنفسها، راجع:

- DRAGO Guillaume, « Le principe de subsidiarité comme principe de droit constitutionnel », R. I. D. C, V 46, Paris, N° 02, 1994, pp. 586 et 587.

للجماعات الإقليمية[118]، وهو ذات التوجه الذي تبناه كل من المؤسس الدستوري المغربي في الباب التاسع المعنون بـ: « الجهات والجماعات الترابية الأخرى »[119]، والتونسي في الباب السابع الموسوم بـ: « السلطة المحلية »[120].

خلافاً للتجربة الفرنسية والمغربية والتونسية التي أولت دساتيرها إهتماماً بضمانات تجسيد اللامركزية الإدارية خاصةً بتكريسها لمبدأ التدبير الحر للشؤون المحلية، إكتفى المؤسس الدستوري الجزائري بتنظيم الجماعات المحلية كركيزة للديمقراطية التشاركية من خلال مادتين فقط، حيث ينص في أحكام المادة 16 من دستور سنة 1996 على أنّ: « الجماعات الإقليميّة للدّولة هي البلديّة والولاية.

البلديّة هي الجماعات الإقليميّة »، وأكد في أحكام المادة 17 من دستور سنة 1996 على أنّه: « يمثّل المجلس المنتخب قاعدة اللاّمركزيّة، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشّؤون العموميّة ».

أثبتت التجربة الدستورية الجزائرية في مجال تنظيم اللامركزية الإدارية ضعفها في ضبط علاقة السلطة المركزية بالجماعات المحلية، يعكسه غموض مركزها الدستوري مقارنة مع توسيع مجالات تدخلهما لتسيير شؤون المواطنين، نتيجة عدم تكريسه للمعيار الذي يتم من خلاله توزيع الإختصاصات بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، مما أدى إلى إنعدام ضمانات دستورية لحماية تسييرها الإداري، باعتبار أنّ التكريس الدستوري لأي موضوع من المواضيع القانونية

---

[118]- Article 72-2 de la constitution Française, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 11/11/2017, qui dispose: « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi ».

[119]– راجع: الفصل 136 و140 الفقرة الأولى من الدستور المغربي لسنة 2011، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: www.sgg.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/11/11.

[120]– راجع: الفصل 132 و134 من الدستور التونسي لسنة 2014، متوفر على موقع المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية: www.iort.gouv.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/11/11.

يعني الرفع من معايير إقراره ومشروعيته ضمن مختلف القواعد العامة التي يقوم عليها التنظيم القانوني[121].

ثانياً– قصور التشريع في توضيح الإختصاصات المحلية

يتولى البرلمان بالرجوع إلى أحكام المادة 141 من الدستور سنة 1996 تنظيم إختصاصات السلطات العمومية بموجب قوانين عضوية، وبالنظر لأهمية هذا الدور لتعلقه بمؤسسات الدولة والتي من بينها الجماعات المحلية، إستوجب الأمر إخضاعها لرقابة صارمة من طرف المجلس الدستوري للنظر في مطابقتها للدستور بناءً على إخطار من رئيس الجمهورية قبل دخولها حيز التنفيذ، وذلك تطبيقاً لأحكام المادة 186 من ذات الدستور في فقرتها الأولى والثانية والتي تنص على أنّه: « بالإضافة إلى الإختصاصات الأخرى التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات.

يبدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطره رئيس الجمهورية، رأيه وجوباً في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان »، وبتحليل هذه المواد يلاحظ تكليف البرلمان بتنظيم سير الجماعات المحلية بموجب قوانين عضوية، إلا أن المشرع الجزائري قد خالف ذلك بإصداره لقانوني البلدية والولاية بموجب قوانين عادية رغم إعتبارها من بين المؤسسات العمومية التي تم ذكرها في أحكام المادة 141 من الدستور.

ترك المؤسس الدستوري إنطلاقاً من المعطيات السالفة الذكر، مسألة توضيح الإختصاصات الموكلة إلى الجماعات المحلية للبرلمان، لكن بالرجوع إلى التجربة الجزائرية يلاحظ عدم سعي المشرع إلى وضع تحديد دقيق لإختصاصات البلدية والولاية، وهو الأمر الذي يستنتج من خلال تفحص مثلاً أحكام المادة 03 من قانون البلدية[122] والمادة الأولى من قانون الولاية[123] الذي

---

[121] - HENRY Roussillon, XAVIER Bioy et STEPHANE Mouton, Les nouveaux objets du droit constitutionnel, Presses de l'Université des Sciences Sociales, Toulouse, 2005, p. 405.

[122]– تنص المادة 03 من القانون رقم 11–10، يتعلق بالبلدية، السابق الذكر، على أنّه: « تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الإختصاص المخولة لها بموجب القانون.=

إستعمل صيغ عامة وفضفاضة، ولم يسع إلى تحديد خطوط فاصلة بين مهام الدولة والجماعات المحلية، وذلك تعبيراً عن الإرادة في خلق نوع من التبعية للسلطة المركزية، بتدخلها في ممارسة إختصاصات البلديات والولايات، مع إخضاع هذه الأخيرة لرقابة مشددة تحد من إستقلاليتها في ممارسة التسيير الإداري.

يُساهم التحديد التشريعي لميادين تدخل المجالس المحلية في إستعاب المنتخبين لمهامهم بمعرفة الإختصاصات الموكلة لهم، مما يكرس فعّالية التسيير الإداري بغرض تحقيق التنمية، كما يسمح هذا التدقيق بترشيد ممارسة وصاية الملائمة، وبالتالي تحديد نطاق وحدود مراقبة السلطة المركزية [124].

يُلاحظ عند إستقراء الدستور الجزائري أنّه لا يعترف بالسلطة التنظيمية للجماعات المحلية[125]، وإنما تم حصرها في رئيس الجمهورية تطبيقاً لأحكام المادة 143 من الدستور سنة

= وتساهم مع الدولة، بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه ».

[123]– تنص المادة الأولى من القانون رقم 12–07، يتعلق بالولاية، السابق الذكر، على أنّه : « الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة.

وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.

وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة.

وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين.

وتتدخل في كل مجالات الإختصاص المخولة لها بموجب القانون ... ».

[124]– بلقزبور مصطفى، « توزيع الإختصاص بين الدولة الجهات: أي نموذج ممكن في أفق مغرب الجهات؟ »، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والإقتصاد والمال، طوب بريس، الرباط، عدد 02، 2011، ص. 19.

[125]– تعتبر السلطة التنظيمية نتيجة حتمية للإعتراف بمبدأ التدبير الحر، وبما أنّ الدستور الجزائري لا يعترف بهذا المبدأ فمن المنطقي إفتقار المجالس المحلية للسلطة الترتيبية للممارسة إختصاصاتها، والملاحظ أيضا تدخل السلطة المركزية حتى في التنظيم الداخلي للجماعات المحلية من خلال وضعها للنظام الداخلي النموذجي للبلدية والولاية، وهذا ما يدل على غياب أي سلطة تنظيمية للجماعات المحلية، راجع في ذلك: ص ص. 61– 65 من هذه الأطروحة.

1996، ويتولى بناءً على ذلك الوزير الأول بتطبيق القوانين بواسطة المراسيم التنفيذية[126]، وهذا ما يجعل تحديد معالم التسيير الإداري للجماعات المحلية من إختصاص السلطة المركزية نظراً للمجال الواسع لإمكانية إصدار قرارات ذات طابع تنظيمي لتحديد صلاحيات البلديات والولايات بسبب كثرة الإحالات إلى التنظيم.

تُعتبر كثرة الإحالة إلى التنظيم في قانون البلدية والولاية أساساً قانونياً لتدخل السلطة المركزية والتحكم في الإختصاصات المحلية بواسطة إصدار قرارات دون الرجوع إلى البرلمان[127]، خاصة أمام كثرة الإنسدادات التي تعاني منها المجالس المحلية وضعفها في تجسيد المهام الموكلة لها لقلة كفاءتها، وذلك على خلاف الدستور الفرنسي الذي أعطى حماية خاصة لممارسة الجماعات المحلية للتسيير الإداري الحر بتحديده لإختصاصاتها بواسطة التشريع وذلك دون المساس بالمبادئ المكرسة في الدستور[128] وهذا ما تضمنته المادة 34 من الدستور والتي تنص على أنّه: « La loi …

détermine les principes fondamentaux :
- de l'organisation générale de la défense nationale;
- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources...» [129].

سعى مثلاً المشرع الفرنسي إلى تحديد معالم الإدارة المحلية الحرة وتكريس نظام لامركزي حقيقي يستجيب لمبادئ الديمقراطية، بتحديده لإختصاصات الجماعات المحلية منذ إصداره لقانون رقم 82–213[130]، وهذا ما أكده قانون الجماعات الإقليمية من خلال أحكام المادة L1111-4 والتي

---

[126]– تنص المادة 143 من دستور سنة 1996، السابق الذكر، على أنّه: « يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

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

[127]– بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، عنابة، 2004، ص. 11.

[128]- « Deux grandes limites s'imposent aux principes législatifs de la libre administration: le respect de l'unité et des prérogatives de l'Etat d'une part, l'application uniforme des droits et libertés à valeur constitutionnelle d'autre part», voir: FERSTENBERT Jacques, PRIET François et QUILICHINI Paule, Droit des collectivités territoriales, Dalloz, Paris, 2009, p. 81.

[129] - pour plus de détail sur se point voir: STAHL Jacques-Henri, « Le principe de libre administration a-t-il une portée normative ? », Les Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel (L. N. C. C. C), Lextenso, Hauts-de-Seine, N° 42, 2014, pp. 2-7.

[130] - Article 1 de la loi N° 82-213 du 2 mars 1982 , relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, J. O. R. F du 3 mars 1982, p. 730, modifier par l'article 12 de la loi N° 96-142 du 21 février 1996, relative à la partie législative du Code Générale des Collectivités Territoriales Française (C. G. C. T. F), J. O. R. F du 25 février 1996, www.legifrance.gouv.fr,=

تنص على أنّه: « La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'Etat et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'Etat, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions.

Les compétences en matière de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier ».

أحال مثلاً المشرع الفرنسي بعض المهام الموكلة للدولة إلى الجماعات المحلية، والتي تتعلق بالحاجيات الأساسية للإقليم الذي تتولى هذه الأخيرة تسييره دون الرجوع إلى السلطة المركزية، بموجب القانون رقم 83–8[131]، وهو الأمر الذي يساهم في تطوير التسيير الإداري بتوضيح الإختصاصات التي تبنى على أساسها المسؤوليات، وإعتبر بعض الباحثين[132] أنه لا وجود للامركزية دون تحويل بعض الصلاحيات للهيئات المحلية بإعتبارها الأدرى بحاجيات سكانها، وهذا على عكس المشرع الجزائري الذي سعى دائما إلى تقليص دور البلدية والولاية لحساب توسيع معالم المركزية[133].

=consulté le 12/11/2017, dispose : « Les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus.

Des lois détermineront la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, ainsi que la répartition des ressources publiques résultant des nouvelles règles de la fiscalité locale et des transferts de crédits de l'Etat aux collectivités territoriales, l'organisation des régions, les garanties statutaires accordées aux personnels des collectivités territoriales, le mode d'élection et le statut des élus, ainsi que les modalités de la coopération entre communes, départements et régions, et le développement de la participation des citoyens à la vie locale.

En ce qui concerne les départements d'outre-mer, la présente loi s'applique jusqu'à promulgation de lois adaptant certaines de ses dispositions à la spécificité de chacune des collectivités concernées ».

[131]- Voir: l'article 4-2 de la loi N° 83-8 du 7 janvier 1983, relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 12/11/2017, pour plus de détails sur cette loi voir: PONTIER Jean-Marie, « Actualité, continuité et difficulté des transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales», Revue Française de Droit Administratif (R. F. D. A), Paris, N°1, 2003, pp.37 et 38.

- MEUNIER Benjamin, Les règles relatives aux transferts de compétences entre les collectivités publiques, Thèse de doctorat en droit, droit publique, Faculté de droit, Université d'Auvergne, Clermont Ferrand, 2006, pp. 20-35.

[132] - PONTIER Jean-Marie, Op.Cit, p. 37.

[133]– سيتم التفصيل في الإختصاصات التي سحبت من المجالس المحلية في ص ص. 61 و62 من هذه الأطروحة.

الفرع الثاني– إشكالية تدخل السلطة المركزية في الإختصاصات المحلية

جسد الغموض الدستوري في توضيح الإختصاصات الموكلة للجماعات المحلية، فضلاً عن طابعها العام الذي أفرزه التشريع بسبب عدم إرتكازه على توزيع محدد ودقيق للشؤون الوطنية والمحلية، تبعية التسيير الإداري للجماعات المحلية لسلطة المركزية، والذي يعكسه بشكل واضح مركزية النظام الداخلي النموذجي للبلدية والولاية نتيجة تحكم السلطة المركزية بإعداده بموجب مرسوم تنفيذي **(أولاً)**.

يقتضي أسلوب اللامركزية الإدارية تسيير شؤون الجماعات المحلية من طرف هيئات منتخبة، باعتبار الإنتخاب هو الطريقة الفعّالة لضمان الإنفراد في إتخاذ القرارات على المستوى المحلي، إلا أنّ المشرع الجزائري عزز تواجد السلطات المركزية في المجالس المحلية من خلال توسيع صلاحيات الأجهزة المعينة، الأمر الذي يشكل إنتقاصاً لإستقلالية التسيير الإداري للجماعات المحلية وتدعيماً لمركزية إتخاذ القرارات المحلية **(ثانياً)**.

أولاً– تدخل السلطة المركزية في إعداد النظام الداخلي للمجالس المحلية

يُعتبر النظام الداخلي للجماعات المحلية من بين الإختصاصات ذات الطابع الإداري التي تحكمت السلطة المركزية في ممارستها من خلال تدخلها في تنظيم سير المجالس المحلية، بدأً من رئاسة المجلس ووضع جدول أعمال دوراته والحضور والمشاركة فيها، وتشكيل لجانه إلى تنفيذ النظام الداخلي للمجلس، وهذا ما يبينه كل من المرسوم التنفيذي رقم 13–105 الذي يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي[134]، والمرسوم التنفيذي رقم 13–217 الذي يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي[135].

[134]– مرسوم تنفيذي رقم 13–105، مؤرخ في 17 مارس سنة 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج. ر. ج. ج عدد 15، مؤرخ في 17 مارس سنة 2013، ص. 9.

[135]– مرسوم تنفيذي رقم 13–217، مؤرخ في 18 جوان سنة 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، ج. ر. ج. ج عدد 32، مؤرخ في 23 جوان سنة 2013، ص. 6.

إنتهج المشرع من خلال قانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية سياسة تحكم الدولة في الجماعات المحلية صراحةً، وذلك بإعتباره أن الولاية ما هي سوى مقاطعة إدارية للسلطة المركزية من خلال أحكام المادة الأولى والتي تنص على أنّ: « الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي.

وتشكل مقاطعة إدارية للدولة ... »، لكن رغم هذه السياسة التحكمية إلا أنه أسند للمجلس الشعبي الولائي حرية إعداد نظامه الداخلي، وذلك من خلال أحكام المادة 10 والتي تنص على أنّه: « يعد المجلس الشعبي الولائي نظامه الداخلي ويصادق عليه »، وكان ذلك نتيجة لما كرسه قانون رقم 89-13 المتضمن قانون الإنتخابات من إستقرار على مستوى المجالس المحلية لفرض الحزب الفائز لبرنامجه الإنتخابي بعيداً عن الإنسدادات، وهو الأمر الذي فتح المجال لإعمال السلطة التقديرية للمجلس الولائي للتحكم في نظامه الداخلي[136].

نتيجةً للإنسدادات التي تعاني منها المجالس المحلية لتبني نظام التمثيل النسبي الذي جاء به قانون الإنتخابات رقم 12-01، منح المشرع الجزائري للسلطة المركزية إعداد النظام الداخلي النموذجي للمجالس المحلية بموجب مرسوم تنفيذي، وذلك إستناداً إلى أحكام المادة 16 في فقرتها 2 و3 من قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية والتي تنص على أنّه: « يعد المجلس الشعبي البلدي نظامه الداخلي ويصادق عليه في أول دورة.

يحدد النظام الداخلي النموذجي ومحتواه عن طريق التنظيم »، وهذا ما ذهبت إليه أحكام المادة 13 من قانون رقم 12-07 الذي يتعلق بالولاية والتي تنص على أنّه: « يعد المجلس الشعبي الولائي نظامه الداخلي ويصادق عليه.

[136]- تجدر الإشارة هنا أن القانون رقم 90-08 الذي يتعلق بالبلدية لم يشر إلى الجهة التي تتولى إعداد النظام الداخلي للمجلس الشعبي البلدي، وإكتفى فقط بالنص على أن هذا الأخير هو الذي يتكفل بإدارة البلدية وهذا ما قد يفهم أنه من يتولى إعداد نظامه، وذلك بتفحص المادة 3 والتي نصت على أنّه: « يدير البلدية مجلس منتخب، هو المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية ».

يحدد النظام الداخلي النموذجي عن طريق التنظيم »، وحصرت بذلك سلطة المجلس الشعبي البلدي والولائي فقط في إمكانية تعديل نظامها الداخلي، وذلك بناءً على إقتراح من رئيسها أو بالأغلبية المطلقة لأعضائها[137].

إعترف قانون رقم 90–08 المتضمن قانون البلدية بحرية اللجان في تحديد نظامها الداخلي وهذا بدليل المادة 25 والتي تنص على أنّه : « يرأس اللجنة منتخب بلدي يعينه المجلس الشعبي البلدي وتعد اللجنة نظامها الداخلي وتصادق عليه »، وهو ما ذهب إليه قانون البلدية رقم 11–10 من خلال أحكام المادة 32، مع الإشارة أن المرسوم التنفيذي رقم 13–105 الذي يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي تضمن بعض الأحكام المتعلقة باللجان[138]، وهذا يدل على تحكم السلطة المركزية بتحديد الإطار النموذجي للتنظيم الداخلي للجان البلدية، بينما إعترف قانون الولاية رقم 12–07 صراحةً بتحكم السلطة المركزية في تحديد النظام الداخلي للجان المجلس الشعبي الولائي من خلال أحكام المادة 34 الفقرة 2 و3 التي تنص على أنّه: « تعد كل لجنة نظامها الداخلي وتصادق عليه.

يحدد النظام الداخلي النموذجي للجان عن طريق التنظيم ».

قيد المشرع الجزائري دخول النظام الداخلي للمجلس الشعبي البلدي حيز التنفيذ بموافقة الوالي عليه أو بمرور 21 يوماً من تاريخ إيداعه لدى الولاية، وذلك من خلال الفقرة الثانية من المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 13–105 الذي يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي والتي تنص على أنّه: « يدخل النظام الداخلي للمجلس الشعبي البلدي حيز التنفيذ فور

---

[137]– تنص كل من:

– المادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 13–105، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، السابق الذكر، على أنّه: « يمكن تعديل النظام الداخلي للمجلس الشعبي البلدي حسب الأشكال نفسها، بناء على إقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو بالأغلبية المطلقة لأعضائه ».

– المادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 13–217، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، السابق الذكر، على أنّه: « يمكن تعديل النظام الداخلي للمجلس الشعبي الولائي حسب الأشكال نفسها، بناء على إقتراح من رئيس المجلس أو من الأغلبية المطلقة لأعضائه ».

[138]– راجع في ذلك المواد 38، 39، 40 و41 من المرسوم تنفيذي رقم 13–105، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، السابق الذكر.

الموافقة عليه من الوالي أو بعد واحد وعشرين (21) يوما على الأكثر من تاريخ إيداعه لدى الولاية »، وهو ما ذهبت إليه أحكام المادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 13–217 يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي.

يمكن للوالي رفض النظام الداخلي أو إبداء تحفظاته إذا كان مخالفا للدستور وللقوانين[139]، وبذلك يحال النظام الداخلي على المجلس المحلي من أجل القيام بقراءة ثانية ليصادق عليه بعد مطابقته للنصوص القانونية والتنظيمات، وفي حالة المخالفة يرفع الوالي دعوى أمام الجهات القضائية المختصة[140].

يُعتبر تدخل السلطة المركزية في إعداد النظام الداخلي للمجالس البلدية والولائية، نتيجة حتمية لعدم تكريس المؤسس الدستوري الجزائري لمبدأ التدبير الحر؛ الذي يمنح للجماعات المحلية صلاحية تدبير شؤونها وإعداد مخططاتها وبرامجها التنموية بكيفية مستقلة، ولا يسمح بتدخل ممثلي السلطة المركزية في أنشطتها ومهامها إلا في الحدود التي يتيحها القانون، وهذا ما تؤكده تجربة الدول المقارنة كفرنسا وتونس والمغرب التي جسدته في دساتيرها، الأمر الذي منح صلاحية تنظيم سير جماعاتها المحلية لمجالسها.

أوكل مثلاً الدستور المغربي صلاحية تسيير الشؤون المحلية إلى الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، بموجب أحكام الفقرة الأولى من الفصل 135 الذي ينص على أنّه: « الجماعات

---

[139]– تنص المادة 59 من القانون رقم 11–10، يتعلق بالبلدية، السابق الذكر، على أنّه : « تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي:

– المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات،

– التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،

– غير المحررة باللغة العربية.

يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار »، وهي نفس الحالات التي تضمنتها المادة 53 من القانون رقم 12–07، يتعلق بالولاية، السابق الذكر، لإبطال مداولات المجلس الشعبي الولائي مع إضافة حالة المداولات التي تتضمن موضوعا لا يدخل ضمن إختصاصاته، المتخذة خارج الإجتماعات القانونية أو خارج مقره.

[140]– راجع: المادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 13–105، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، السابق الذكر، والمادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 13–217، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، السابق الذكر.

الترابية للمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات »، كما جعل مبدأ التدبير الحر ركيزة أساسية لتنظيم صلاحيتها بدليل أحكام الفصل 136 الذي ينص على أنّه: « يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر؛ وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة »، الأمر الذي مكن للجماعات الترابية إختصاص إعداد نظامها الداخلي؛ عن طريق رئيس مجلس الجهات أو العمالات والأقاليم أو الجماعات بالتعاون مع مكتب هذه المجالس، وهذا ما تنص عليه كل من المادة 35 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، والمادة 33 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، إضافةً إلى أحكام المادة 32 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، وقد كان قانون الجماعات الإقليمية في فرنسا سباقاً في هذه المسألة بإعترافه للمجالس المحلية بإعداد نظامها الداخلي من خلال المواد L2121-8 ، L3121-8 و L4132-6[141].

يُؤكد تبعية إعداد النظام الداخلي للجماعات المحلية للسلطة المركزية، حقيقة إفتقاد الطابع التدبيري الحر لأعضاء المجالس البلدية والولائية، الذي يبقى دورهم ضعيفاً ومحدوداً حتى في مسألة تهيئة الظروف اللازمة التي من خلالها يتم تنفيذ مهام المجلس، وهذا الأمر يشكل مساساً بأهم مظهر للإختصاص على المستوى المحلي والذي يؤثر حتماً على مبدأ اللامركزية.

ثانياً– تدخل السلطة المركزية في الإختصاصات التنفيذية للمجالس المحلية

يُعد الوالي في الجزائر من أبرز الموظفين المعينين من طرف الإدارة المركزية لتسيير الجماعات المحلية، فهو ممثل الدولة ومندوب الحكومة[142] في نطاق الحدود الإدارية للولاية التي يتولاها، وذلك بهدف الحفاظ على وحدة السياسة العامة وتكريساً لمبدأ عدم تجزئة السلطة.

---

[141]- Voir: articles L2121-8, L3121-8 et L4132-6 du C. G. C. T. F, Op.Cit.

[142]– تنص المادة 110 من القانون رقم 12–07، يتعلق بالولاية، السابق الذكر، على أنّه: « الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية.

وهو مفوض الحكومة ».

يتدخل الوالي في التسيير الإداري للجماعات المحلية وذلك بحكم وظيفته التي تُعتبر من الوظائف السامية في الدولة[143]، وتدعمت مكانته بموجب الدستور التي تعطي لرئيس الجمهورية صلاحية تعينه وذلك بموجب أحكام المادة 92 من دستور سنة 1996 والتي تنص على أنّه: « يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية:

... الولاة »، وأوكلت المادة 123 من قانون الولاية السلطة التنظيمية بتحديد القانون الأساسي للولاة[144].

يُعتبر إعتماد التجربة الجزائرية على أسلوب التعيين لتنصيب الولاة كوسيلة قانونية لتحكم السلطة المركزية بطريقة غير مباشرة في تسيير المجالس البلدية والولائية[145]، بإعتبار هذا الأخير

---

[143]– حدد المرسوم التنفيذي رقم 90–227، مؤرخ في 25 جويلية سنة 1990، يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية، ج. ر. ج. ج عدد 31، مؤرخ في 28 جويلية سنة 1990، ص. 1028، الوظائف العليا في الدولة على مستوى الجماعات المحلية من خلال المادة الأولى والتي تنص على أنّه: « تحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية كما يأتي:

... 8) في الإدارة المحلية:

– الوالي ».

وهذا ما ذهب إليه المرسوم التنفيذي رقم 90–230، مؤرخ في 25 جويلية سنة 1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج. ر. ج. ج عدد 31، مؤرخ في 28 جويلية سنة 1990، ص. 1033، من خلال المادة 02 والتي تنص على أنّه: « وظائف الوالي والكاتب العام للولاية ورئيس الدائرة وظائف عليا في الإدارة المحلية ».

[144]– تنص المادة 123 من القانون 12–07، يتعلق بالولاية، السابق الذكر، على أنّه: « يحدد القانون الأساسي لسلك الولاة بموجب مرسوم ».

[145]– تساهم عملية تعيين الولاة من طرف السلطة المركزية في عدم إستقرار التسيير الإداري للجماعات المحلية، بالنظر إلى التحكم في مهامهم وكذلك نقلهم إستجابة لمتطلبات المصلحة العامة التي نصت عليها المادة 156 من الأمر رقم 06–03، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، السابق الذكر، والتي تنص على أنّه: « يمكن أن تكون حركات نقل الموظفين ذات طابع عام ودوري أو ذات طابع محدود وظرفي، وتتم في حدود ضرورات المصلحة ... »، وكذا المادة 158 التي تنص على أنه: « يمكن نقل الموظف إجباريا عندما تستدعي ضرورة المصلحة ذلك ... »، راجع في ذلك: مرسوم رئاسي مؤرخ في 15 ديسمبر سنة 2016، تنهى مهام حمد حطاب، بصفته واليا لولاية سيدي بلعباس، لتكليفه بوظيفة أخرى، ج. ر. ج. ج عدد 34، مؤرخ في 7 جوان سنة 2017، ص. 77، وتم تعينه واليا لولاية بجاية بموجب مرسوم رئاسي مؤرخ في 15 ديسمبر سنة 2016، يعين السادة الآتية أسماؤهم ولاة في الولايات الآتية:

– محمد حطاب، في ولاية بجاية،

– توفيق دزيري، في ولاية بشار،=

يخضع للسلطة الرئاسية من قبل الوزراء، والتي تسمح لهم بالتدخل دون وجود نص قانوني، وتصدر تعليمات وأوامر وأن تعدل في قرارات الوالي بهدف ضمان التسيير الأمثل للعمل الإداري[146]، وهو ما لا يتفق مع المعنى الحقيقي للامركزية التي تتطلب ضرورة إنتخاب المسيرين المحليين، إذ أنّ الإستقلالية العضوية للجماعات المحلية تتحدد بنمط تشكيلها.

ساهم المشرع الجزائري في تشجيع نظام عدم التركيز على حساب التسيير الإداري الحر للجماعات المحلية، من خلال تفوق المركز القانوني للوالي على أعضاء المجالس البلدية والولائية؛ عند تقييد التعيين في سلك الولاة في من تتوفر فيهم خاصةً شروط الكفاءة والخبرة المهنية في مجال الإدارة إضافة إلى شرط التكوين العالي، وهذا ما ذهبت إليه المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 90–226 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم بنصها على أنّه: « لا يعين أحد في وظيفة عليا في الدولة إذا لم تتوفي فيه شروط الكفاءة والنزاهة،

ويجب أن تتوفر فيه على الخصوص ما يأتي:

... 2) أن يثبت تكوينا عاليا أو مستوى من التأهيل مساويا لذلك،

3) أن يكون قد مارس العمل مدة خمس (5) سنوات على الأقل في المؤسسات أو الإدارات العمومية أو في المؤسات والهيئات العمومية ... »[147]، خلافاً لعضوية المجالس المحلية الذي جعل حق الترشح يتصف بسهولة إستجابة الأفراد له لعدم تقييده بشرط المستوى العلمي.

=– محمد حجار، في ولاية سكيكدة،

– الطاهر حشاني، في ولاية سيدي بلعباس، ج. ر. ج. ج عدد 34، مؤرخ في 7 جوان سنة 2017، ص. 78، وللمزيد من التفصيل حول تحكم السلطة المركزية في المسار المهني للولاة راجع في ذلك: قادري نسيمة، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2017، ص ص. 83–91.

[146]– الخلايلة محمد علي، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (دراسة تحليلية مقارنة)، دار الثقافة، عمان، 2009، ص ص. 53 و54.

[147]– مرسوم تنفيذي رقم 90–226، مؤرخ في 25 جويلية سنة 1990، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج. ر. ج. ج عدد 31، مؤرخ في 28 جويلية سنة 1990، ص. 1023.=

تُدعم المنظومة القانونية الجزائرية نظام عدم التركيز الإداري على حساب اللامركزية، وذلك بإدخال عنصر التعيين على مستوى هيئات الجماعات المحلية، وجعل الجهات المعينة تستحوذ على الإختصاصات التنفيذية للمجالس البلدية والولائية[148]، والذي يظهر من خلال إعتبار الوالي الجهاز التنفيذي لجل إختصاصات المجلس الشعبي الولائي، حتى أصبح هذا الأخير مجرد جهة إقتراح أكثر من صاحب قرارات، مما أدى إلى محو الولاية كهيئة محلية وجعلها مجرد جهة إدارية غير ممركزة[149]، وهذا ما يتعارض مع مبادئ الديمقراطية الإدارية التي تقضي بأن تكون سلطة التنفيذ من إختصاص الجهات المنتخبة[150].

تشجيعاً لهيمنة الوالي على الصلاحيات المحلية نتيجة الغموض القانوني للإختصاصات بين السلطة المركزية والمجالس البلدية والولائية منح له المشرع الجزائري من خلال أحكام المادة 102 من قانون الولاية تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي، كما يتحكم في برمجة البرامج التنموية للجماعات المحلية من خلال توليه إعداد مشروع الميزانية وهو الآمر بصرفها.

= يشترط كذلك لتولي منصب الوالي إستفاء الشروط العامة للإلتحاق بالوظيفة العمومية والمنصوص عليها في المادة 75 من الأمر رقم 06–03، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، السابق الذكر، والتي تنص على أنّه: « لا يمكن أن يوظف أياً كان في وظيفة عمومية ما لم تتوفر فيه الشروط الآتية:

– أن يكون جزائري الجنسية،

– أن يكون متمتعا بحقوقه المدنية،

– أن لا تحمل شهادة سوابقه القضائية ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة الراد الإلتحاق بها،

– أن يكون في وضعية قانونية تجاه الخدمة الوطنية،

– أن تتوفر فيه شروط السن والقدرة البدنية والذهنية وكذا المؤهلات المطلوبة للإلتحاق بالوظيفة المراد الإلتحاق بها ».

[148]- BOUZIDI Nachida, « La problématique du développement en Algérie: le rapport Etat-collectivités locales », Revue Idara, E. N. A, Alger, N° 2, 2003, p. 114.

[149]– راجع: دريوش مصطفى، « الجماعات المحلية بين القانون والممارسة »، مجلة النائب، الجزائر، عدد 1، 2003، ص. 48.

إعتبر المشرع الجزائري المجلس الشعبي الولائي مجرد مصدر لتقديم التوصيات للوالي من خلال المادة 104 من القانون رقم 12–07 يتعلق بالولاية، كما عملت النصوص القانونية على عدم الإعتراف بالدور التنفيذي للمجلس من خلال إستعمال في مواد قانون الولاية مصطلحات لا تدعم دورها مثلا مصلح يبادر في كل من المواد 85، 88، 90، 75، 84، 91، وكلمة يساهم من خلال المواد 78، 86، 95، 96، 97، 98، 101، وإستعماله كلمة يسهر من خلال المواد 94، 99، وكل هذه المواد تدل على الدور الضعيف لممثلي الشعب في ممارسة التسيير الإداري للمجالس المحلية.

[150]- ZOUAÏMIA Rachid, « L'introuvable pouvoir local », Revue Algérienne d'Anthropologie et de Sciences Sociales, N° 16, 2002, p. 41.

يتولى الوالي تمثيل الولاية أمام القضاء، وهذه الأهلية القانونية تخول له إدارة الولاية وتمثيلها في الأعمال المدنية والإدارية، ويؤدي طبقا للأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها بكل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية، ويكتفي فقط بتقديم تقرير عن تنفيذ المداولات ويُطلع المجلس الشعبي الولائي سنوياً على نشاطات القطاعات غير الممركزة بالولاية، ومدى تنفيذه للتوصيات الصادرة عن المجلس[151].

تُظهر التجربة الجزائرية وجود رغبة قوية في عدم تكريس تسيير إداري حر للجماعات المحلية، من خلال تكريس ما يسمى بمجلس الولاية الذي يمارس أعماله تحت سلطة الوالي بإعتباره مندوبا للحكومة، والذي يجمع مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في مستوى الولاية[152]، ويتولى تنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي، ويتدخل في دراسة كل المسائل التي يطرحها الوالي، كما وسع المرسوم من مهام المجلس من خلال إعترافه بإمكانية الوالي منح أعضاء المجلس تفويضاً بالإمضاء على كل المواضيع التي تدخل ضمن إختصاصه[153]، وهو الأمر الذي يُشكل إعتراف حقيقي بتجريد المجلس المنتخب من التسيير الإداري الحر للولاية كجماعة محلية ويدعم عدم التركيز الإداري.

---

[151]– راجع: الفصل الأول من القانون رقم 12–07، يتعلق بالولاية، السابق الذكر، الذي جاء تحت عنوان: « سلطات الوالي بصفته ممثلا للولاية ».

[152]– تنص المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 94–215، مؤرخ في 23 جويلية سنة 1994، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج. ر. ج. ج عدد 48، مؤرخ في 27 جويلية سنة 1994، ص. 05، أنظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية: www.joradp.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/11/29، على أنّه: « يؤسس في الولاية مجلس ولاية يجمع، تحت سلطة الوالي، مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في مستوى الولاية كيفما كانت تسميتها ».

[153]– تنص كل من:

– المادة 19، السابق الذكر، على أنّه: « يكلف مجلس الولاية تحت سلطة الوالي المؤتمن على سلطة الدولة ومندوب الحكومة بتنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي.

ويدرس مجلس الولاية في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها كل مسألة يطرحها عليها الوالي أو أحد أعضاء المجلس ».

– المادة 20، السابق الذكر، على أنّه: « ... يتخذ جميع التدابير اللازمة التي من شأنها أن تحافظ على سلطة الدولة ومصداقيتها وعلى إحترام القوانين والتنظيمات المعمول بها،=

أدى ضعف أداء أعضاء المجالس البلدية، وتعرضها لإضطرابات وإنسدادات في ممارسة إختصاصاتها إلى سعي السلطة المركزية إلى التحكم في الجهاز التنفيذي من خلال جعل الأمين العام من هيئات البلدية من خلال أحكام المادة 15 من قانون البلدية التي تنص على أنّه: « تتوفر البلدية على:

... إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ... ».

دعمت السلطة المركزية من مركز الوالي على مستوى البلدية وذلك من خلال تحكمه في الجهاز التنفيذي للبلدية لتوليه تعيين الأمين العام للبلديات التي يساوي عدد سكانها 100.000 نسمة أو يقل عنه بقرار من الوالي المختص إقليميا، بناءً على إقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي[154]، وهو الأمر الذي يجعل الوالي يتدخل في إختصاصات البلدية من خلال ممارسته للسلطة الرئاسية على الأمين العام بإعتباره ممثل عن الحكومة على مستوى الجماعات المحلية.

حرصت السلطة التنظيمية من خلال المرسوم التنفيذي رقم 16–320 الذي يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية على أن يعين الوالي الأمناء العامون للبلديات على أساس الكفاءة وإثبات الأقدمية[155]، وهو ما يجعلهم يتفوقون على رؤساء المجالس الشعبية البلدية من حيث المؤهلات العلمية، خاصة مع التأكيد على ضرورة إخضاعهم لفترات تكوينية

=– يسهر على تنفيذ برنامج الحكومة وتعليماتها،

– يبدي رأيه في جميع المشاريع التي تقع في تراب الولاية ».

– المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 94–215، مؤرخ في 23 جويلية سنة 1994، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، السابق الذكر، على أنّه: « يمكن الوالي أن يمنح أعضاء مجلس الولاية تفويضا بالإمضاء على كل المواضيع التي تدخل خصوصا في صلاحياته وعلى جميع الوثائق والمقررات باستثناء القرارات ذات الطابع التنظيمي .. ».

[154]– المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 16–320، مؤرخ في 13 ديسمبر سنة 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج. ر. ج. ج عدد 73، مؤرخ في 15 ديسمبر سنة 2016، ص. 3، إستدرك في ج. ر. ج. ج عدد 17، مؤرخ في 15 مارس سنة 2017، والتي تنص على أنّه: « بغض النظر عن أحكام المادة 20 أعلاه، يعين الأمناء العامون للبلديات التي يساوي عدد سكانها 100.000 نسمة أو يقل عنه بقرار من الوالي المختص إقليميا، بناء على إقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي.

وتنهى مهامهم حسب الأشكال نفسها ».

[155]– راجع كل من المواد على التوالي: 22، 23 و24، السابق الذكر.

لمواجهة التحديات الراهنة للمرفق العام، وهذا ما تضمنته أحكام المادة 17 والتي تنص على أنّه: « يمكن الأمين العام للبلدية أن يتابع دورات تكوينية، تحدد مدتها ومحتواها وكيفيات تنظيمها بقرار من الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية ».

سُحبت من رئيس المجلس الشعبي البلدي إختصاصات حيوية تمس بالإستقلالية المحلية منها ما تعلق بإعداد الميزانية، التي أوكلت أحكام المادة 180 في فقرتها الأولى من قانون البلدية هذه المهمة للأمين العام والتي تنص على أنّه: « يتولى الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، إعداد مشروع الميزانية »، بينما كانت من الإختصاصات الحصرية لرئيس البلدية[156]، وهذا دليل على السعي إلى تقليص دور المجالس المحلية وتكريس نظام عدم التركيز.

يتقاسم الأمين العام مع رئيس المجلس الشعبي البلدي ممارسة الإختصاصات الإدارية تطبيقاً لأحكام المادة 129 من قانون البلدية، كما وسع المرسوم التنفيذي رقم 16–320 الذي يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية من مهامه من خلال المواد من 13 إلى 16، الأمر الذي يجعله يتدخل في إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي، وعمد المشرع على تغطية هذا التداخل بجعل ها الأخير المشرف على مهامه[157].

المطلب الثاني– تقييد التسيير الإداري للجماعات المحلية بالرقابة الوصائية

نظراً للإنسدادات التي تعاني منها المجالس المحلية في الجزائر تطبيقا لنظام التمثيل النسبي، يظهر هناك تردد في إسناد التسيير الإداري لأعضاء المجالس البلدية والولائية خاصة أمام ضعف كفاءة أعضائها، وهذا الأمر يترجمه إسناد تنفيذ الإختصاصات المحلية لممثلي السلطة المركزية، مع إخضاعها في ذات الوقت لرقابة وصائية صارمة تقلل من حريتها في ممارسة مهامها **(الفرع الأول)**، على خلاف النظام المختلط الذي يكرس نوع من الإستقرار يجعل المشرع الفرنسي مثلاً يعترف بصلاحية المجالس المحلية في تنفيذ إختصاصاتها وإعتبر مداولاتها بمثابة قرارات

[156]– راجع: المادة 152 من القانون رقم 90–08، يتعلق بالبلدية، السابق الذكر.

[157]– راجع في ذلك: قادري نسيمة، المرجع السابق، ص. 78.

إدارية تصبح نافذة منذ صدورها[158]، دون الرجوع إلى السلطة الوصية بإلغائه الرقابة الإدارية المسبقة[159]، وأخضعها لرقابة لاحقة من طرف القضاء[160]، وهذا ما ذهبت إليه العديد من الدول الأوروبية وذلك إعمالاً بميثاق الإستقلال المحلي الأوروبي[161].

أفرد مثلاً المشرع المغربي القضاء بالنظر في بطلان مداولات الجهات والعمالات والأقاليم أو الجماعات وكذا الحكم بوقف تنفيذها، ويختص وحده بحل المجلس، وهذا ما ذهبت إليه أحكام المادة 63 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات والتي تنص على أنّه: « يختص القضاء وحده بعزل أعضاء المجلس وكذلك بالتصريح ببطلان مداولات مجلس الجماعة وكذا إيقاف تنفيذ المقررات والقرارات التي قد تشوبها عيوب قانونية، مع مراعاة مقتضيات المادة 117 من هذا القانون التنظيمي.

يختص القضاء وحده بحل مجلس الجماعة »[162].

جعل المؤسس الدستوري الجزائري الإنتخاب مبدأً لإختيار المواطنين ممثليهم في المجالس البلدية والولائية، إذ يُعد ركن أساسي لقيام اللامركزية الإدارية تطبيقاً لأحكام المادة 17 من دستور سنة 1996 التي تنص على أنّه: « يمثّل المجلس المنتخب قاعدة اللاّمركزيّة، ومكان مشاركة

---

158 - Article L2131-1 du C. G. C. T. F, Op.Cit, dispose: « Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires … ».
- Article L2131-2, Ibid, dispose: « Sont soumis aux dispositions de l'article L. 2131-1 les actes suivants:
1° Les délibérations du conseil municipal ou les décisions prises par délégation du conseil municipal ».
- Article L3131-1, Ibid, dispose : « Les actes pris par les autorités départementales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés … ».

159 - Article 02 de la loi N° 82-213, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, Op.Cit, qui dispose : « Les délibérations, arrêtés et actes des autorités communales ainsi que les conventions qu'elles passent sont exécutoires de plein droit ».

160 - Article L3132-1, du C. G. C. T. F, Op.Cit, qui dispose:« Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 3131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission … ».

161- Voir: l'article 3 de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale (CH. E. A. L), www.coe.int, consulté le 10/11/2017, pour plus de détail voir: WILLIAMS-RIQUIER Patrice, « La charte européenne de l'autonomie locale: un instrument juridique international pour la décentralisation », R. F. A. P, E. N. A, Paris, N°121-122, 2007, pp. 191-202.

162– وهو نفس ما تضمنته المادة 64 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، السابق الذكر، والمادة 66 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، السابق الذكر.

المواطنين في تسيير الشّؤون العموميّة »، إلا أنّ قانون البلدية والولاية كرس تحكم ممثلي السلطة المركزية في عضوية منتخبي المجالس المحلية بتشديد الرقابة الوصائية عليهم، وهذا ما يتعارض مع أحكام المادة 11 من ذات الدستور التي خصت أحكام الدستور وقانون الإنتخابات فقط بصلاحية تقييد تمثيل الشعب، حيث تنص على أنّه: « الشّعب حرّ في إختيار ممثّليه.

لا حدود لتمثيل الشعب، إلاّ ما نصّ عليه الدّستور وقانون الإنتخابات » **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول– عدم الإستقلالية الوظيفية للمجالس المحلية عن السلطة المركزية

سار المؤسس الدستوري إلى جعل المجالس المحلية كقاعدة للامركزية، لكن هذا التكريس يظل بحاجة إلى البحث عن مدى وجود وسائل فعّالة لتجسيد هذا البعد الديمقراطي، وذلك بتخويل هذه المجالس ممارسة وظيفتها بكل حرية على مستوى إقليم محدد، وتكون مستقلة في ممارستها عن السلطة المركزية[163].

سعى المشرع الجزائري إلى جعل الجهات المعينة على مستوى الجماعات المحلية مركزاً لإتخاذ القرار، ودعم هذه المكانة بمنحها صلاحيات في مواجهة أعمال المجالس المحلية، وذلك سعياً للتحكم في التسيير الإداري للبلديات والولايات وتحقيقا لإستقرارها، بسبب الإنسدادات التي تعاني منها لعدم إلتزام الحياد عند القيام بأعمالها والإنجراف وراء الميولات السياسية على حساب مصالح المواطنين، وذلك نتيجة عدم كفاءة أعضاء المجالس المحلية.

تبرز آثار غموض الإختصاصات المحلية في قانون البلدية والولاية من خلال المركز السامي الذي أفرده للسلطة المركزية، والتي تبدو بشكل واضح عند تدخل السلطة المعينة في أعمال المجالس المحلية، إذ لا تعتبر قراراتها إدارية ذات أثر فوري إلا بعد التصديق عليها من طرف السلطة الوصية التي تتواجد بشكل مكثف في كل المجالات خاصةً منها ذات الطابع المالي **(أولاً)**.

[163]– جعلاب كمال، الإدارة المحلية وتطبيقاتها (الجزائر، بريطانيا، فرنسا)، دار هومه، الجزائر، 2017، ص. 06.

مكن المشرع الوالي من إلغاء أعمال المجالس المحلية، وذلك بتوفر الشروط القانونية دون اللجوء إلى القضاء، وهو ما يشكل تعدي على مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقضي بتكفل القاضي الإداري بضمان مشروعية أعمال الإدارة، والذي يقرر إلغائها لمخالفتها النصوص القانونية **(ثانياً)**.

يُشجع المشرع الجزائري تحكم ممثلي السلطة المركزية في التسيير الإداري للجماعات المحلية بمنحهم صلاحية الإنفراد بتسيير إختصاصاتها عند حل مجالسها والحلول محلها، إذ تقتضي هذه الآليتين تدخلاً مباشراً من السلطة الوصية لممارسة الأعمال القانونية المتعلقة بالهيئات المحلية مما يؤدي إلى المساس بالتكريس الدستوري لقاعدة التنظيم الإداري اللامركزي المجسد في كل من البلدية والولاية، الذي يفرض تسيير الشؤون المحلية عن طريق أجهزة منتخبة **(ثالثاً)**.

أولاً– مصادقة السلطة الوصية على أعمال المجالس المحلية

إعترف المشرع الجزائري من خلال قانون البلدية بالقوة التنفيذية لقرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي المتخذة تطبيقاً لأحكام المادة 96 من قانون البلدية وذلك بعد إعلام المخاطبين بها، وهذا ما تضمنته المادة 97 والتي تنص على أنّه: « لا تصبح قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ إلا بعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر إذا كان محتواها يتضمن أحكاما عامة أو بعد إشعار فردي بأي وسيلة قانونية في الحالات الأخرى »، وذلك خلافاً لمداولات المجلس الشعبي البلدي الذي لم يضفِ عليها طابع القرار الإداري الذي يتمتع بخاصية النفاذ المباشر[164] التي تساهم في تمكين المجالس المحلية من تنفيذ مهامها.

---

[164]– تنص المادة 833 من القانون رقم 08 – 09، مؤرخ في 25 فيفري سنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج. ر. ج. ج عدد 21، مؤرخ في 23 أفريل سنة 2008، ص. 03، أنظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية: www.joradp.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2016/04/11، على أنّه: « لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

غير أنّه يمكن للمحكمة الإدارية أن تأمر، بناء على طلب الطرف المعني، بوقف تنفيذ القرار الإداري ».

وهذا ما أكده مجلس الدولة الجزائري في قراره رقم 019341 الصادر بتاريخ 15 نوفمبر سنة 2005، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، عدد 07، 2005، ص. 134، في قضية أعضاء المستثمرة الفلاحية الجماعية رقم 06 ضد (ف. أ)=

أفرز غموض الطبيعة القانونية لمداولات المجلس الشعبي البلدي تجريد هذا الأخير من فعلية إتخاذ القرار، وذلك لعدم الإعتراف بالقوة التنفيذية لبعض مداولاتها وإخضاعه لضرورة مصادقة الوالي عليها لتأخذ مميزات القرار الإداري، وهي التي حددتها أحكام المادة 57 من قانون البلدية والتي تنص على أنّه: « لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداولات المتضمنة ما يأتي:

– الميزانيات والحسابات،

– قبول الهبات والوصايا الأجنبية،

– إتفاقيات التوأمة،

– التنازل عن الأملاك العقارية البلدية ».

يُعتبر شرط التصديق على مداولات المجلس الشعبي البلدي كنتيجة حتمية لعدم إعتراف المنظومة القانونية الجزائرية بالتسيير الحر للجماعات المحلية، والميول نحو تكرس هيمنة السلطة المركزية على إختصاصات المجالس البلدية، لإنعدام كفاءة أعضائها في إعداد مثلاً الميزانيات والحسابات أو القيام بإتفاقيات التوأمة.

تظهر هيمنة الوالي على تنفيذ مداولات البلدية من خلال تفويض رئيس الدائرة بالتصديق على مداولات المجلس الشعبي البلدي، بالرغم من عدم إعتراف المؤسس الدستوري والمشرع الجزائري بالشخصية المعنوية للدائرة وتبعيتها لوالي الولاية وتكون خاضعة لسلطته بالمقارنة مع المكانة الدستورية للبلدية[165]، وحددت أحكام المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94–215 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها المداولات الخاضعة لمصادقة رئيس الدائرة والتي تنص على أنّه: « يتولى رئيس الدائرة في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، تحت سلطة الوالي وبتفويض منه، على الخصوص ما يأتي:

=ومن معه، الذي جاء فيه: « من الثابت قانوناً وفقهاً وقضاءً، أنّ القرارات الإدارية نافذة بمجرد صدورها، ما لم يضع القضاء حداً لتنفيذها ».

[165]– تنص المادة 16 من دستور سنة 1996، السابق الذكر، على أنّه: « الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية ».

... يصادق على مداولات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون والتي يكون موضوعها ما يأتي:

– الميزانيات والحسابات الخاصة بالبلديات والهيئات البلدية المشتركة في البلديات التابعة للدائرة نفسها،

– تعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات والكراء لفائدة البلديات،

– شروط الإيجار التي لا تتعدى مدتها تسع (9) سنوات،

– تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية،

– المناقصات والصفقات العمومية والمحاضر والإجراءات،

– الهبات والوصايا،

– يوافق على المداولات وقرارات تسيير المستخدمين البلديين بإستثناء المتعلقة منها بحركات التنقل وإنهاء المهام،

– يسهر، زيادة عن ذلك، على الإحداث الفعلي والتسيير المنتظم للمصالح المترتبة على ممارسة الصلاحيات المخولة بموجب التنظيم المعمول به للبلدية التي ينشطها،

– يحث ويشجع كل مبادرة فردية أو جماعية للبلديات التي ينشطها تكون موجهة إلى إنشاء الوسائل والهياكل التي من طبيعتها تلبية الإحتياجات الأولوية للمواطنين وتنفيذ مخططات التنمية المحلية ».

أشار بعض الباحثين[166] أنّ هناك فراغ قانوني بالنسبة لمسألة تمتع رئيس الدائرة بسلطة المصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي مع العلم أنّ قانون البلدية قد حصر

[166]– راجع في ذلك بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص. 186.

إهتمت النصوص التنظيمية برئيس الدائرة في حين أهملت الدائرة كهيئة إدارية من طرف المشرع الجزائري والمؤسس الدستوري، لذلك تعتبر هذه الأخيرة غير موجودة من الناحية القانونية في حين أن رئيس الدائرة قد أثبت وجودها من الناحية الواقعية بالنظر إلى الأدوار التي يلعبها، راجع في ذلك: ذيايبية نعيمة، النظام القانوني للدائرة في الجزائر، دار الوفاء لدنيا، الإسكندرية، 2017، ص. 91، راجع أيضا في ذات الصدد: جروني فائزة، نزلي غنية، « الدائرة بين الوجود المادي والفراغ التشريعي في التنظيم الإداري الجزائري »، أعمال الملتقى الدولي الثالث حول: « الجماعات المحلية في الدول=

هذا الإختصاص في الوالي، وسلطة الرقابة التي يمارسها رؤساء الدوائر على أعمال المجالس البلدية تستمد من أحكام المرسوم التنفيذي رقم 94–215 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ومن التفويض الممنوح لهم من قبل الوالي دون وجود نص تشريعي أو دستوري يعترف بالوجود القانوني للدائرة وبسلطة ممارسة الرقابة الوصاية على البلدية.

لم يمنح المشرع الجزائري إختصاصات تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، الأمر الذي أدى إلى محو الولاية كجماعة إقليمية بإحتكار الوالي للجهاز التداولي، مع ذلك سعى إلى التقليص من دور المجلس بإعتبار أن المداولات المتعلقة بالميزانيات والحسابات، والمتعلقة بالتنازل عن العقار وإقتناءه أو تبادله، وكذا إتفاقيات التوأمة والهبات والوصايا الأجنبية لا تعتبر نافذة إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية في أجل أقصاه شهران (2)[167].

يفتقد المجلس الشعبي الولائي لأهلية رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية أو تظلم إداري ضد قرارات السلطة الوصية الرافضة التصديق على مداولاته، وذلك لعدم إعتراف المشرع الجزائري بصفة التقاضي للمجلس وحصرها في ممثل السلطة المركزية وهذا ما تضمنته أحكام المادة 106 من قانون الولاية والتي تنص على أنّه: « يمثل الوالي الولاية أمام القضاء »، لذلك يبقى سلطة مواجهة قرارات وزير الداخلية محصورة في يد الوالي ومدى حياده بإعتباره أداة لتنفيذ السياسة المركزية على المستوى المحلي.

سمح المشرع الجزائري لرئيس المجلس الشعبي البلدي في مواجهة قرارات السلطة الوصية بإمكانية رفع تظلم إداري، ولم يعمم هذه السلطة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وذلك

=المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، منعقد يومي 01 و02 ديسمبر سنة 2015، ص ص. 113 و114.

[167]– تنص المادة 55 من القانون رقم 12–07، يتعلق بالولاية، السابق الذكر، على أنّه: « لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها، في أجل أقصاه شهران (2)، مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي:

– الميزانيات والحسابات،

– التنازل عن العقار واقتناءه أو تبادله،

– اتفاقيات التوأمة،

– الهبات والوصايا الأجنبية ».

لحصر صفة التقاضي في الرئيس[168] وهذا ما يظهر من خلال أحكام المادة 61 من قانون البلدية والتي تنص على أنّه: « يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفق الشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا، أن يرفع تظلما إداريا، أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان المداولة أو رفض المصادقة على مداولة »، وأحكام المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تنص على أنّه: « مع مراعاة النصوص الخاصة، عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا في الدعوى بصفة مدعي أو مدعى عليه، تمثل بواسطة الوزير المعني، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي على التوالي، والممثل القانوني بنسبة للمؤسسة ذات الصبغة الإدارية ».

إعتبر بعض الباحثين[169] أنّ رغم الأهمية العملية للتظلم الإداري بإعتبارها وسيلة لمواجهة قرارات الوالي ودوره في التقليل من القضايا المرفوعة إلى القضاء، إلا أنه يعتبر وسيلة تحد من إستقلالية البلدية، بإعتبار أن ممثل السلطة المركزية يملك سلطة تقديرية واسعة في البت في الطلب الرامي إلى إلغاء القرار الذي يقضي برفض المصادقة على المداولة، بإعتباره الخصم والحكم في نفس الوقت وهو ما يشكك في نزاهة وحياد الوالي.

---

[168]– تنص المادة 82 من القانون رقم 11–10، يتعلق بالبلدية، السابق الذكر، على أنّه: « يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي ... التقاضي بإسم البلدية ولحسابها ... ».

تطبق على ميعاد التظلم الإداري ضد قرار الوالي أحكام المادة 830 من القانون رقم 08–09، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، السابق الذكر، والتي تنص على أنّه: « يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه.

يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد، خلال شهرين (2)، بمثابة قرار بالرفض ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم.

وفي حالة سكوت الجهة الإدارية، يستفيد المتظلم من أجل شهرين (2)، لتقديم طعنه القضائي، الذي يسري من تاريخ إنتهاء أجل الشهرين (2) المشار إليه في الفقرة أعلاه.

في حالة رد الجهة الإدارية خلال الأجل الممنوح لها، يبدأ سريان أجل شهرين (2) من تاريخ تبليغ الرفض ... ».

[169]– ثابتي بوحانة، « ضمانات إستقلالية البلدية في الجزائر من منظور المادة 61 من القانون 11–10 »، مجلة الدراسات الحقوقية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، عدد 1، 2014، ص. 91.

أمام ضعف وسيلة التظلم الإداري في حماية المجلس الشعبي البلدي من تعسف السلطة المركزية، يعتبر القاضي الإداري الملجأ الوحيد لرئيس المجلس الشعبي البلدي لرفع دعوى الإلغاء ضد تعسف الوالي في قراراه الرامي إلى رفض التصديق على المداولة أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً، وذلك إستناداً إلى أحكام المادة 61 من قانون البلدية، خلال أربعة أشهر(04) من تاريخ التبليغ بقرار رفض المصادقة على المداولة، تطبيقاً لنص المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تنص على أنّه: « يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (4) أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي ».

ثانياً– رقابة السلطة المركزية مشروعية أعمال الجماعات المحلية

يعود إختصاص النظر في مشروعية مداولات المجالس الشعبية المحلية إلى القاضي الإداري وذلك حسب نص المادتين 800 و801[170] من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، لذلك سعى المشرع الجزائري من خلال قانون الولاية إلى الإعتراف بإمكانية الوالي برفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة من أجل إلغاء المداولات غير المشروعة[171]، مع العلم أن الوالي

---

[170]– تنص كل من:

– المادة 800، من القانون رقم 08–09، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، السابق الذكر، على أنّه: « المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية.

تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للإستئناف في جميع القضايا، التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها ».

– المادة 801، السابق الذكر، على أنه: « تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

1– دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:

– الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية،

– البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية ... ».

[171]– تنص كل من:

– المادة 53 الفقرة الثامنة من القانون رقم 12–07، يتعلق بالولاية، السابق الذكر، على أنّه: « إذا تبين للوالي أن مداولة ما إتخذت خرقا لهذه المادة، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار بطلانها ».=

هو الذي يتولى تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي، فإذا تبين له عدم مشروعيتها فإنه يرفع دعوى أمام القضاء مباشرةً أو بناءً على تظلم إداري مقدم من طرف كل منتخب أو المكلف بالضريبة الذي له مصلحة في ذلك، وهنا نتساءل عن مدى جدوى الإعتراف للوالي بصلاحية رفع الدعوى أمام عدم تمكين المجلس الشعبي الولائي من سلطته في تنفيذ إختصاصاته، إلى جانب عدم إمتلاكه حتى لصفة التقاضي والمحصورة في الوالي والذي يشكل بذلك حكماً وخصماً في ذات الوقت في الدعوى.

كرس المشرع الجزائري من خلال قانون البلدية سمو مركز الوالي في مواجهة أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وذلك بمنحه سلطة ممارسة رقابة المشروعية على أعمالها ومكنه من إلغائها دون اللجوء إلى القضاء[172]، في حالة ثبوت مخالفتها مثلاً للنصوص القانونية والتنظيمية أو مساسها برموز الدولة، كما يمكنه إبطال المداولة بقرار معلل في الحالة التي يشارك في إتخاذها رئيس المجلس البلدي أو أي عضو يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية[173]، وتشكل

=– المادة 54 الفقرة الثانية من القانون رقم 12–07، يتعلق بالولاية، السابق الذكر، على أنّه: « إذا تبين للوالي أن مداولة المجلس ما غير مطابقة للقوانين والتنظيمات طبقا للمادة 53 أعلاه، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل الواحد والعشرين (21) يوما التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها ».

يمكن للوالي أن يثير بطلان مداولة المجلس الشعبي الولائي إذا شراك في إتخاذها رئيس المجلس أو أي عضو يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية وذلك تطبيقا للمادة 56، وأن يرفع بناء على ذلك دعوى إلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة وهذا ما ذهبت إليه المادة 57 في فقرتها 4 والتي تنص على أنّه: « يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان المداولات التي اتخذت خرقا لأحكام المادة 56 أعلاه ».

[172]– قادري نسيمة، « الوصاية المشدّدة على أعمال الجماعات الإقليمية: المساهمة المركزية في إتخاذ القرار المحلي »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد 1، 2016، ص. 264.

[173]– تنص كل من:

– تنص المادة 59 من القانون رقم 11–10، يتعلق بالبلدية، السابق الذكر، على أنّه : « تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي:

– المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات،

– التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،

– غير المحررة باللغة العربية،

يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار ».=

هذا النوع من الرقابة إعتداء على إختصاص السلطة القضائية المكلفة بضمان مشروعية قرارات الإدارة والتي تسهر على إلغائها، وتكريساً لتحكم الوالي في تسيير المجالس المحلية.

تُعتبر الرقابة التي يمارسها القاضي الإداري من أهم الضمانات لإستقلالية الجماعات المحلية عن السلطة الوصائية نظراً لبعده عن التيارات السياسية وخضوعه إلاّ للقانون[174]، لذلك عمل المشرع الفرنسي وخلافاً للمشرع الجزائري إلى تكريس الرقابة القضائية على مشروعية أعمال المجالس المحلية، لتقرير إستقلاليتها عن السلطة المركزية بدلاً من الرقابة الإدارية القبلية، وذلك إعمالاً لمبدأ التدبير الحر المقرر في الدستور، بمنح ممثل الدولة على المستوى المحلي رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية في أجل شهرين من تاريخ تسلمه المداولة، لفحص مدى مطابقتها للنصوص القانونية، وذلك بعد إعذار المجلس المحلي بتحويل القضية إلى القضاء، وحمايةً لمشروعية أعمال الإدارة منح له القانون إمكانية طلب وقف تنفيذ المداولة إلى غاية الفصل فيها[175].

ثالثاً– مركزية تسيير المجالس المحلية

دَّعم المشرع الجزائري بموجب أحكام المادة 46 من قانون البلدية والمادة 48 من قانون الولاية عدم التركيز الإداري في تسيير المجالس المحلية على حساب النظام اللامركزي الذي يعتمد على أعضاء منتخبين من طرف الشعب لتدبير الشؤون المحلية، وذلك بتوسيع أسباب حل المجالس البلدية والولائية بموجب مرسوم رئاسي بناءً على تقرير الوزير المكلف بالداخلية[176] والتي تتمثل في:

=– المادة 60 القانون رقم 11–10، يتعلق بالبلدية، السابق الذكر، على أنه: « لا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعار مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد هذه المداولة باطلة.

يثبت بطلان هذه المداولة بقرار معلّل من الوالي ».

[174]– العبادي محمد وليد، الإدارة المحلية وعلاقاتها بالسلطة المركزية، مكتبة دار الثقافة، عمان، 1995، ص. 140.

[175]- Voir: l'article L3132-1, et L2131-6 du C. G. C. T. F, Op.Cit.

[176]– تنص كل من:=

– حالة خرق أحكام الدستور.

– في حالة إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس.

– في حالة إستقالة جماعية لأعضاء المجلس.

– عندما يكون الإبقاء على المجلس البلدي مصدر إختلالات خطيرة.

– عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة.

– في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس تعيق السير العادي لهيئات البلدية.

– في حالة حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

– في حالة إندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

يُلاحظ المتفحص لأسباب حل المجالس المحلية أنّ المشرع الجزائري وسع من السلطة التقديرية للسلطة المركزية في تكييف تلك الأسباب، ويظهر ذلك جلياً في عدم تحديد على سبيل الحصر الحالات التي يؤدي فيها الإبقاء على المجلس إلى إختلالات خطيرة على المواطنين، وهذا الأمر من شأنه أن يفتح المجال لتعسف السلطة الوصية في مواجهة المجالس البلدية والولائية.

يتأكد المركز المتفوق لممثلي السلطة المركزية على المجالس البلدية في حالة وجود سبب من أسباب الحل، عند تخويل أحكام المادة 48 من قانون البلدية للوالي سلطة تعيين متصرفاً ومساعدين لإتخاذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على الأمن والسكينة العمومية، والتي تنص على أنّه: « في حالة حل المجلس الشعبي البلدي، يعين الوالي، خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس، متصرفاً ومساعدين، عند الإقتضاء، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية.

وتنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد.

تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم ».

=– المادة 47 من القانون رقم 11–10، يتعلق بالبلدية، السابق الذكر، على أنّه:« يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية ».

– المادة 47 من القانون رقم 12–07، يتعلق بالولاية، السابق الذكر، على أنّه:« يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية »، راجع: المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 16–104، مؤرخ في 21 مارس سنة 2016، يحدد كيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلّة، ج. ر. ج. ج عدد 18، مؤرخ في 23 مارس سنة 2016 ص. 08.

يتولى وزير الداخلية في حالة حل المجلس الولائي خلال العشرة (10) أيام التي تلي الحل تعين مندوبية ولائية وذلك بناءً على إقتراح من الوالي، يخول لها ممارسة الإختصاصات الموكلة للمجلس الولائي[177]، وهو ما يتعارض مع نظام اللامركزية الذي يفرض تسيير الشؤون المحلية من طرف أعضاء منتخبين وليس معينين[178]، تطبيقاً لأحكام المادتين 16 و17 من الدستور سنة 1996 الذي جعل المؤسس الدستوري البلدية قاعدة للامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

يُحيل المشرع الجزائري تطبيق أحكام المادة 48 من قانون البلدية والمادة 49 من قانون الولاية المتعلقة بكيفية تسيير المتصرف والمساعدين لشؤون البلدية والمندوبيات الولائية إلى التنظيم، والذي لم يصدر إلى غاية سنة 2016 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 16–104 الذي يحدد كيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلة، إلا أنّ ما يُعاب على هذا المرسوم عدم وجود نص قانوني يحدد فيه الصلاحيات التي يمكن للمتصرف والمساعدين وكذا المندوبيات ممارستها خلال فترة الحل، الأمر الذي يوسع إختصاصات الجهات المعينة في تسيير المجلس المحلي المحل.

حرصت السلطة التنظيمية على تحسين تسيير المجالس المحلية أثناء فترة الحل عند الرفع من مستوى الموظفين المعينين، بتقييد تولي ممارسة صلاحيات البلدية والولاية على شروط الكفاءة والخبرة تطبيقاً لأحكام المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 16–104 الذي يحدد كيفيات تجديد

---

[177]– تنص المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 16–104، يحدد كيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلّة، السابق الذكر، على أنّه: « في حالة حل مجلس شعبي ولائي، يعين الوزير المكلف بالداخلية بموجب قرار، بناء على إقتراح من الوالي خلال العشرة (10) أيام التي تلي الحلّ، مندوبية ولائية تتشكل من رئيس وخمسة (5) أعضاء للممارسة الصلاحيات المخولة للمجلس الشعبي الولائي »، راجع أيضا المادة 49 من قانون الولاية.

[178]– بوضياف عمار، « الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي »، أعمال الملتقى الدولي حول: « دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، منعقد يومي 03 و04 ماي سنة 2009، ص. 16.

وفي هذا الصدد أكد الفقيه الفرنسي HAURIOU Maurice:

« Tant qu'une autorité locale est nommée par le pouvoir central, alors même qu'elle aurait des attributions propres et pourrait jouir d'une certaine autonomie, il y a centralisation, Cela peut constituer de la déconcentration, mais ce n'est pas de la décentralisation », voir: HAURIOU Maurice, Cité par TURPIN Dominique, Droit de la décentralisation: principes, institutions, compétences, Gualino Editeur, Paris, 1998, p.15.

المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلة التي تنص على أنّه: « يتم تعيين المتصرف والمساعدين الإثنين (2) وأعضاء المندوبية الولائية من بين الموظفين والأعوان العموميين ذوي الخبرة والكفاءة في تسيير الشؤون العمومية المحلية ».

حدد المنظم الجزائري مهلة تولي المتصرف والمساعدين والمندوبيات الولائية مهمة تسيير الشؤون المحلية بمدة ستة (06) أشهر فقط بالنسبة للمجالس البلدية وثلاثة أشهر (3) بخصوص المجالس الولائية إبتداءً من تاريخ الحل، بدليل أحكام المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 16–104 يحدد كيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلة التي تنص على أنّه: « تجري إنتخابات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلة خلال ستة (06) أشهر بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية، وثلاثة (03) أشهر بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية، وذلك إبتداءً من تاريخ الحل »، خلافاً لعضوية المجالس البلدية الذي جعل المشرع الجزائري حق الترشح يمتاز بالعمومية لعدم تقييده بشرط الكفاءة رغم تحديد مدة عهدة المجلس الشعبي البلدي بخمسة (05) سنوات كاملة مع إمكانية تمديدها تطبيقاً للتدابير المنصوص عليها في أحكام المواد 104 و107 و110 من دستور سنة 1996.

منح مثلاً المشرع المغربي للجماعات المحلية ضمانات قانونية لممارسة إختصاصاتها تطبيقاً لمبدأ التدبير الحر، بإخضاعها لرقابة القاضي الإداري الذي يعهد له الإختصاص وحده بحلها، وهو الأمر الذي من شأنه أن يحقق لها نوع من الإستقلالية عن السلطة المركزية، وذلك ما تضمنته أحكام المادة 66 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات التي تنص على أنّه: « ... يختص القضاء وحده بحل مجلس الجهة »[179].

[179] – راجع كل من:

– المادة 63 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، السابق الذكر.

– المواد 64، 73 و74 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، السابق الذكر.

– المواد 72، 73، 75 و76 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، السابق الذكر.

وسع المشرع الجزائري من محدودية إستقلالية البلدية، بتمكين الوالي من أن يحل محل المجلس البلدي الممتنع عن المحافظة على الأمن العام والنظافة والسكينة والتكفل بالعمليات الإنتخابية، والخدمة الوطنية والحالة المدنية لإتخاذ جميع التدابير الهادفة لحمايتها، تطبيقاً لأحكام المادة 100 من قانون البلدية التي تنص على أنّه: « يمكن الوالي أن يتخذ، بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها، كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولا سيما منها التكفل بالعمليات الإنتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية ».

يُلاحظ المتفحص لأحكام المادة 100 من قانون البلدية أنّ المصطلحات التي إستعملها المشرع الجزائري فضفاضة تحمل عدة معاني، باعتبار أنّ فكرة النظام العام التي قصدها مرنة بسبب إستحالة حصر عناصرها بشكل محدد[180]، وهذا الأمر من شأنه أن يفتح المجال للوالي بالتدخل في تسيير شؤون البلدية بحجة الحفاظ على النظام العام.

حَرص المشرع الجزائري على فرض تحكم الوالي في تسيير البلدية من خلال توسيع سلطته التقديرية في مجالات حلوله محل المجلس الشعبي البلدي ورئيسه، إذ كانت هذه السلطة في ظل قانون رقم 90–08 المتعلق بالبلدية مقيدة بإنذار مسبق وبقرار معلل في حالة وجود تهديد خطير بالنظام العام أو عند رفض القيام بالإجراءات المتعلقة بالأمن والنظافة والسكينة العمومية أو إهمال إتخاذ القرارات المرفوضة بموجب القوانين أو التنظيمات[181].

---

[180]– للتفصيل أكثر حول مرونة مصطلح النظام العام راجع: نسيغة فيصل، دنش رياض، « النظام العام »، مجلة المنتدى القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، عدد 05، 2008، ص ص. 169–171.

[181]– نصت كل من:

– المادة 81 من القانون رقم 90–08، يتعلق بالبلدية، السابق الذكر، على أنّه:« يمكن الوالي أن يتخذ كل الإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن والسلامة العموميين ... بعد إنتهاء الأجل المحدد في الإنذار الموجه إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، وبقائه بدون نتيجة ».

– المادة 82، السابق الذكر، على أنّه:« يمكن الوالي أن يحل محل رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنيين، بموجب قرار معلل، ... ».

جعل المشرع بصدور قانون رقم 11–10 المتعلق بالبلدية سلطة الحلول ترتكز فقط على الإعذار دون تقييده على شرط إصدار قرار معلل تطبيقا لأحكام المادة 102 والتي تنص على أنّه:« عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن إتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن الوالي، بعد إعذاره، أن يقوم تلقائياً بهذا العمل مباشرة بعد إنقضاء الآجال المحددة بموجب الإعذار»، الأمر الذي من شأنه أن ينعكس سلباً على مسيري المجلس البلدي؛ باعتبار أنّ تعليل الوالي لقرار الحلول يُعتبر من الضمانات الأساسية المقررة للمجلس، وذلك من خلال تمكين أعضائه من الإطلاع على الأسباب القانونية والواقعية للقرار وبالتالي الدفاع عن حقوق المجلس وحرياته[182]، خلافاً للمشرع المغربي الذي إهتم بهذه الضمانة بموجب قانون رقم 03.01 الخاص بإلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية[183].

كلف المشرع الجزائري ممثلي السلطة المركزية بإعداد مشروع ميزانية الجماعات المحلية، ويقتصر دور مجالسها في التصويت عليها فقط، دون أن تمتلك صلاحية مناقشتها أو تعديلها، لكن بالمقابل ألزم المجلس الشعبي البلدي بعدم المصادقة على الميزانية غير المتوازنة والتي لم تنص على النفقات الإجبارية، وفي حالة عدم إحترامها لذلك فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته إلى الرئيس من أجل القيام بمداولة ثانية وإذا صوت المجلس مجدداً على الميزانية غير متوازنة أو لم يتم إدراج النفقات الإجبارية تضبط تلقائيا من طرف الوالي تطبيقاً لأحكام المادة 183 من قانون رقم 11–10، المتعلق بالبلدية والتي تنص على أنّه: « لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإجبارية.

---

[182]- « La motivation est intimement rattachée aux droits de la défense qui constituent un principe fondamentale à valeur constitutionnelle, la motivation assure au profit des destinataires de l'acte un exercice utile des droits de la défense non seulement devant le juge, mai aussi devant l'administration elle-même », Voir: RHOUMA Akram Belhaj, La motivation des décisions administratives en Tunisie, l'Harmattan, Paris, 2016, p. 28. Voir également: WIENER Céline, « La motivation des décisions administratives en droit comparé », R. I. D. C, Paris, N° 04, 1969, p. 779.

[183]– راجع: المادة الأولى من القانون رقم 03.01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية، ج. ر. م. م عدد 5029، مؤرخ في 12 أوت سنة 2002، ص. 2282، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: www.sgg.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/12/04.

في حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة، فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال الخمسة عشر (15) يوما التي تلي استلامها، إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال عشرة (10) أيام.

يتم إعذار المجلس الشعبي البلدي من الوالي، إذا صوت على الميزانية مجددا بدون توازن أو لم تنص على النفقات الإجبارية.

وإذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها في هذه المادة خلال أجل الثمانية (8) أيام التي تلي تاريخ الإعذار المذكور أعلاه، تضبط تلقائيا من طرف الوالي ».

يتمتع الوالي كذلك بحرية واسعة في تسيير ميزانية البلدية على حساب الإستقلال المالي المعترف لها في أحكام المادة الأولى من قانون البلدية التي تنص على أنّه: « البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة.

وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.

وتحدث بموجب القانون »، وهذا ما تؤكده المادة 102 من قانون البلدية التي مكنت الوالي من ممارسة إختصاص الجهاز التداولي البلدي الذي يعاني من تعارض منتخبي مجالسها حول مضمون ميزانيتها نتيجة الإختلال وعدم التوافق على ضبط والتصويت عليها، والتي تنص على أنّه: « في حالة حدوث إختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، فإنّ الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفق الشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون ».

قيد المشرع الجزائري تمتع الولاية بالإستقلالية المالية وذلك بتمكين وزير الداخلية من أن يحل محل المجلس الشعبي الولائي لسبب عدم تصويته على مشروع الميزانية، نتيجة وجود إنسدادات فيه حول موضوع ضبطها تطبيقاً لنمط التمثيل النسبي الذي يُمكن أن يولد الخلافات السياسية، خاصةً مع إمكانية عدم توافق أعضائه مع ممثل السلطة المركزية الذي يعد مشروع الميزانية، بدليل أحكام المادة 168 من قانون الولاية التي تنص على أنّه: « عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب إختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، فإنّ الوالي يقوم إستثناء باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه.

غير أنّ هذه الدورة لا تعقد إلا إذا تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 167 أعلاه ».

أَثقل المشرع من مهام المجالس المحلية في المجال المالي، وذلك بإلزامها بإتخاذ جميع الإجراءات اللازمة في حالة ظهور عجز في الميزانية وضمان توازن الميزانية الإضافية، وفي حالة عدم إتخاذ المجلس الإجراءات التصحيحية يقوم الوالي بالحلول محل المجلس الشعبي البلدي لإمتصاص العجز[184].

يتدخل وزير الداخلية ووزير المالية للحلول محل المجلس الشعبي الولائي لإمتصاص العجز في ميزانية الولاية، وذلك لعدم إتخاذه التدابير اللازمة لضمان تصحيح الوضع وضمان التوازن في الميزانية الإضافية، وهذا الأمر يفتح المجال لتحكم السلطة المركزية في التسيير المالي للجماعات المحلية لسنتين أو عدة سنوات، وهذا ما تضمنته أحكام المادة 169 من قانون الولاية بنصها على أنّه: « عندما يظهر تنفيذ ميزانية الولاية عجزا فإنه يجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاص هذا العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية.

إذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية، يتولى إتخاذها الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية اللذين يمكنهما الإذن بامتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية ».

عمل المشرع المغربي على التقليص من تحكم السلطة المركزية في المجالس المحلية، من خلال جعل ممثل السلطة الوصية مجرد محرك للرقابة الوصائية، في حالة إمتناع رئيس المجلس المحلي عن القيام بالمهام المنوطة به وترتب عن ذلك إخلال بالسير العادي

184– تنص المادة 184 من القانون رقم 11–10، يتعلق بالبلدية، السابق الذكر، على أنّه: « عندما يترتب على تنفيذ ميزانية البلدية عجز، فإنه يجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لإمتصاصه وضمان توازن الميزانية الإضافية.

إذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي الإجراءات التصحيحية الضرورية، فإنه يتم اتخاذها من الوالي الذي يمكنه أن يأذن بإمتصاص العجز على سنتين ماليتين أو أكثر ».

لمصالح الجماعات الترابية، فيقوم عامل الأقاليم والعمالات أو والي الجهة بإعذار الرئيس وبعد إنقضاء المهلة القانونية ولم يستجب للطلب يحيل ممثل السلطة المركزية الأمر إلى القضاء الإستعجالي من أجل البت في وجود حالة الإمتناع، ولا يمكنه الحلول محل رئيس المجلس إلا بعد صدور حكم قضائي يثبت إمتناعه عن القيام بمهامه[185].

الفرع الثاني– تحكم السلطة المركزية في عضوية منتخبي المجالس المحلية

يُعتبر وجود منتخبين في المجالس المحلية عنصر أساسي في اللامركزية الإدارية الذي يتم إختيارهم عن طريق الإنتخاب، ويُعهد لهم تسيير الشؤون والمصالح المحلية لأنّ العبرة ليس في إعتراف النصوص القانونية بوجود هيئات محلية بل في أن يشرف على تسييرها ممن يهمهم الأمر[186]، لذلك فإنّ الإنتخاب أفضل طريقة ديمقراطية لتشكيل المجالس المحلية إذ تجعل المنتخب يحس دوماً بإسناده على قاعدة شعبية كانت سبباً لإختياره من أجل تصريف أمورها.

تفرض الصفة الإنتخابية لأعضاء المجالس البلدية والولائية إخضاعهم لرقابة[187] يتولى ممارستها جهاز مستقل عن الجماعات المحلية، باعتبار أنّ منح إختصاص الرقابة لممثلي السلطة المركزية يعد مساس بالإستقلالية العضوية للمجالس المحلية، لذا بات من الضروري إخضاع عضوية منتخبي المجالس البلدية والولائية لرقابة القضاء الذي يعتبر ضمانة أساسية لتجسيد الإستقلالية العضوية للمجالس المحلية عن السلطة المركزية.

---

[185]– راجع: المادة 76 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، السابق الذكر، المادة 77 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، السابق الذكر، والمادة 79 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، السابق الذكر.

[186]- MAHIOU Ahmed, Cours d'institutions administratives, Office des Publications Universitaires (O. P. U), Alger, 1976, pp. 70 et 71.

[187]– يقول الأستاذ بوضياف عمار في أهمية إخضاع المنتخبين المحلين للرقابة أنّ: « الحاجة إلى الرقابة على المجالس المنتخبة ربما تكون أكثر إلحاحاً بحكم أنّ الشخص المنتخب يسعى بكل ما يملك إلى إرضاء الناخبين أو سكان المنطقة ولو على حساب القانون أو التنظيم، لأنه رجل سياسي ومن حقه أن يسعى إلى إرضاء الفئة التي أكسبته الصفة الإنتخابية أو الصفة الرئاسية على مستوى بلدية ما »، بوضياف عمار، « الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي: الجزائر– تونس– المغرب »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد 01، 2010، ص. 04.

ساهم المشرع الجزائري من خلال قانون البلدية والولاية في إضعاف عضوية المجالس المحلية، وذلك بتقوية سلطات الوالي ووزير الداخلية في مواجهة أعضاء المجالس البلدية والولائية، بمنحهم صلاحية توقيفهم عن ممارسة مهامهم، وهذا ما يتنافى مع نظام اللامركزية الإدارية التي توفر إستقلالية أكبر لممثلي الشعب على المستوى المحلي **(أولاً)**.

تتأكد هيمنة السلطة المركزية على التسيير الإداري للجماعات المحلية، بمنح المشرع الجزائري للوالي ووزير الداخلية صلاحية إتخاذ قرارات إسقاط العضوية عن المنتخبين المحليين في ممارسة عهدتهم الإنتخابية، وهذا ما يعتبر مساس بأحكام المادة 11 من دستور سنة 1996 التي تنص على أنّه: « الشّعب حرّ في إختيار ممثّليه.

لا حدود لتمثيل الشعب، إلاّ ما نصّ عليه الدّستور وقانون الإنتخابات » **(ثانياً)**، كون أنّ الإستقلالية العضوية لمنتخبي الجماعات المحلية تفرض عدم تدخل أية سلطة غير قضائية في إدارة مسارهم المهني، بصفتهم ممثلين للشعب الذي تم إختيارهم بمحض إرادتهم عبر الإنتخابات، وعليه فالقضاء هو صاحب الإختصاص في رقابة عضوية منتخبي المجالس المحلية باعتبار أنّ أحكامه تصدر باسم الشعب، تطبيقاً لأحكام المادة 159 من دستور سنة 1996 التي تنص على أنّه: « يصدر القضاء أحكامه باسم الشّعب ».

أولاً– التوقيف المؤقت لأعضاء المجالس المحلية من ممارسة التسيير الإداري

تظهر نية المشرع الجزائري في توسيع هيمنة ممثلي السلطة المركزية على أعضاء المجالس المحلية، من خلال منح الوالي سلطة توقيف المنتخب البلدي عن ممارسة مهامه الإنتخابية دون إستشارة أعضاء المجلس البلدي عندما يكون محل متابعة جزائية في الجنايات أو الجنح ذات الصلة بالمال العام وكذا الأعمال المخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية، تطبيقاً لأحكام المادة 43 من قانون البلدية التي تنص على أنّه: « يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الإستمرار في ممارسة عهدته الإنتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة.

في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائياً وفورياً ممارسة مهامه الإنتخابية ».

يُلاحظ بأنّه خلافاً لأحكام المادة 43 من قانون البلدية التي لم تنص على أي دور لأعضاء المجالس البلدية في حالة وجود أحد الأسباب التي تؤدي إلى توقيف المنتخب البلدي، جعل المشرع الجزائري إختصاص وزير الداخلية بإصدار قرار توقيف المنتخب الولائي عن ممارسة مهامه الإنتخابية، الذي يكون محل متابعة جزائية في الجنايات أو الجنح ذات الصلة بالمال العام وكذا الأعمال المخلة بالشرف معلق على شرط إنعقاد مداولة المجلس الشعبي الولائي، بدليل أحكام المادة 45 من قانون الولاية التي تنص على أنّه: « يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي، كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهدته الإنتخابية بصفة صحيحة.

يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة.

وفي حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائياً وفورياً ممارسة مهامه الإنتخابية ».

تدعيماً للامركزية إستغنى المشرع الفرنسي عن عقوبة التوقيف بالنسبة لأعضاء المجالس المحلية، وذلك بإلغائه للرقابة الوصائية منذ إصداره لقانون رقم 82–213، وإحتفظ بها فقط بالنسبة لرئيس البلدية ونوابه بناءً على قرار من مجلس الوزراء وذلك ما تضمنته أحكام المادة L2122-16 من قانون الجماعات الإقليمية والتي تنص على أنّه: « Le maire et les adjoints, après avoir été entendus ou invités à fournir des explications écrites sur les faits qui leur sont reprochés, peuvent être suspendus par arrêté ministériel motivé pour une durée qui n'excède pas un mois. Ils ne peuvent être révoqués que par décret motivé pris en conseil des ministres.

Le recours contentieux exercé contre l'arrêté de suspension ou le décret de révocation est dispensé du ministère d'avocat.

La révocation emporte de plein droit l'inéligibilité aux fonctions de maire et à celles d'adjoint pendant une durée d'un an à compter du décret de révocation à moins qu'il ne soit procédé auparavant au renouvellement général des conseils municipaux».

ثانياً– إسقاط السلطة المركزية للعضوية في المجالس المحلية

سعى المشرع الفرنسي إلى إلغاء مظاهر الرقابة الوصائية على أعضاء المجالس المحلية وفرض الرقابة القضائية لتفادي المساس بدولة القانون من خلال الإستناد إلى مبدأ التدبير الحر[188] حيث منح إختصاص إقالتهم للقضاء الإداري[189]، خلافاً للمشرع الجزائري الذي كرس هيمنة السلطة المركزية من خلال التحكم في المسار المهني لأعضاء المجالس الولائية عن طريق الإقالة بموجب قرار صادر عن وزير الداخلية.

حرص المشرع على السير العادي لأعمال المجالس المحلية، وذلك لما إعتبر كل عضو تغيب بدون عذر قانوني في أكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة متخلي عن العهدة ولم يمنح للعضو المعني أي ضمان للدفاع عن نفسه وذلك على خلاف قانون البلدية[190]، وهذا ما ذهبت إليه أحكام المادة 43 من قانون الولاية والتي تنص على أنّه: « يعلن في حالة تخلي عن العهدة، كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس

---

[188]– في هذا الصدد يقول GJIDARA Marc وهو أحد المختصين في هذا المجال أنّ:

« La libre administration locale ne doit pas porter atteinte au principe de primauté de l'Etat, Il appartient aux juges et notamment au juge administratif, d'éviter que l'Etat de droit soit dilué dans la décentralisation », voir: GJIDARA Marc, « Le contrôle des actes des autorités locales par les tribunaux administratifs en France », Zbornik Radova Pravnog, Faculté de droit, Université Splitu, Croatie, N° 03, 2010, p. 552.

[189] - Article L2121-5 du C. G. C. T. F , Op.Cit, dispose : « Tout membre d'un conseil municipal qui, sans excuse valable, a refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois, est déclaré démissionnaire par le tribunal administratif », et l'article L3121-4, Ibid, dispose: « Tout membre d'un conseil départemental qui, sans excuse valable, a refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois est déclaré démissionnaire par le tribunal administratif», et l'article L4132-2-1, Ibid, dispose : «Tout membre d'un conseil régional qui, sans excuse valable, a refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois est déclaré démissionnaire par le Conseil d'Etat. Le refus résulte soit d'une déclaration expresse adressée à qui de droit ou rendue publique par son auteur, soit de l'abstention persistante après avertissement de l'autorité chargée de la convocation », voir dans se point:

- Décision du Conseil d'Etat Français (D. C. E. F) N°349510, du 26 novembre 2012, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 10/12/2017.
- FAURE Bertrand, Droit des collectivités territoriales, Dalloz, Paris, 2009, p. 93.

[190]– على خلاف قانون الولاية منح قانون البلدية من خلال المادة 45 ضمانة للعضو المنتخب الذي تغيب بدون عذر مقبول أكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة وذلك بسماع أقواله قبل الإعلان عن الغياب، راجع في ذلك: خلف فاروق، « مستقبل الجماعات المحلية في ظل الآليات المستحدثة للرقابة »، أعمال الملتقى الدولي الثالث حول: « الجماعات لمحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، منعقد يومي 01 و02 ديسمبر سنة 2015، ص. 83.

السنة، ويثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي »، كما يعتبر رئيس المجلس متخلٍ عن العهدة في حالة غيابه عن دورتين عاديتين في السنة دون عذر مقبول[191]، لكن في مقابل ذلك لم يعزز دور المجلس في إثبات الإقالة وإنما حصر دوره في الإعلان فقط عن التخلي عن العهدة وهو ما فتح المجال لتدخل السلطة المركزية لإثبات الإقالة الحكمية.

يُثبت فقدان صفة المنتخب في المجلس الشعبي الولائي بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية، والذي يمكن أن يكون محل طعن أمام مجلس الدولة وذلك في الحالات الواردة في أحكام المادة 40 من قانون الولاية والتي تنص على أنّه: « تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي في حالة الوفاة أو الإستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني.

ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي بذلك.

يثبت فقدان صفة المنتخب بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.

يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المثبت لفقدان صفة المنتخب محل طعن أمام مجلس الدولة ».

يمتد تحكم السلطة المركزية في عضوية أعضاء المجالس المحلية عند ثبوت إدانتهم الجزائية بحكم قضائي نهائي بسبب الجنايات والجنح والجرائم المتعلقة بالمال العام وكذا الأفعال المخلة بالشرف المنصوص عليها في كل أحكام المادة 43 من قانون البلدية والمادة 45 من قانون الولاية، من خلال تخويل الوالي سلطة إصدار قرار إثبات الإقصاء تطبيقاً لأحكام المادة 44 من قانون البلدية التي تنص على أنّه: « يقصى بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه.

يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار »، وكذا تمكين وزير الداخلية من صلاحية إصدار قرار إثبات الإقصاء إذا كان الشخص محل الإدانة عضو في المجلس الشعبي الولائي إعمالاً بأحكام المادة 46 من قانون الولاية التي تنص على أنّه: « يقصى بقوة القانون من المجلس

[191]– المادة 64 من القانون رقم 12–07، يتعلق بالولاية، السابق الذكر، والتي تنص على أنّه: « إذا تغيب رئيس المجلس الشعبي الولائي عن دورتين عاديتين في السنة دون عذر مقبول، فإنه يعلن تخل عن العهدة من طرف المجلس ».

الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب.

ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة.

ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية ».

ضيق المشرع الجزائري من إستقلالية أعضاء المجلس الشعبي الولائي وذلك بتوسيع صلاحية الوزير المكلف بالداخلية في إصدار قرار إثبات الإقصاء، مقارنةً بقانون الولاية رقم 90–09 الذي قيد إقصاء المنتخب الولائي بإثبات إدانته الجزائية فقط في أحكام المادة 42، بإضافته لحالتين التي بمقتضاها يتقرر الإقصاء والمتمثلة في وجود العضو في حالة من حالات التنافي أو عدم القابلية للإنتخاب[192]، وذلك بموجب أحكام المادة 44 من قانون رقم 12–07 الذي يتعلق بالولاية التي تنص على أنّه: « يُقصى بقوة القانون، كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنّه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانوناً.

ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة.

ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار ... ».

عَملت بعض الدول المقارنة على تقوية اللامركزية الإدارية، وذلك بتعزيز الإستقلالية العضوية لمنتخبي المجالس المحلية؛ كالتجربة المغربية التي كرست الرقابة القضائية على أعضاء المجالس المحلية بدلاً من الوصاية الإدارية في مجال العزل، التي أسندت إختصاص البت في المنازعات

[192]– حدد المشرع الجزائري حالات التنافي مع العهدة المحلية الولائية في المادة 83 من القانون رقم 16–10 يتعلق بنظام الإنتخابات والتي تعتبر أنّه غير قابلين للإنتخاب، خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الإختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم: الوالي، الوالي المنتدب، رئيس الدائرة، الأمين العام للولاية، المفتش العام للولاية، عضو المجلس التنفيذي للولاية، القاضي، أفراد الجيش الوطني الشعبي، موظف أسلاك الأمن، أمين خزينة الولاية، المراقب المالي للولاية، الأمين العام للبلدية، رئيس مصلحة بإدارة الولاية وبمديرية تنفيذية ».

أما حالات عدم القابلية للإنتخاب فقد حصرها بموجب أحكام المادة 05 من ذات القانون في من سلك سلوك أثناء ثورة التحرير الوطني مضاداً لمصالح الوطن، والذي حكم عليه في جناية ولم يرد إعتباره، أو في جنحة بعقوبة الحبس والحرمان من ممارسة حق الإنتخاب والترشح للمدة المحددة تطبيقاً للمادتين 9 مكرر 1 و14 من قانون العقوبات، ومن أشهر إفلاسه ولم يرد إعتباره أو تم الحجز القضائي أو الحجز عليه.

التي تثور بين السلطة المركزية من خلال ممثليها في الجماعات المحلية وأعضاء مجالسها إلى القضاء الإداري، وهذا ما تضمنته أحكام المادة 63 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات والتي تنص على أنّه: « يختص القضاء وحده بعزل أعضاء المجلس وكذلك بالتصريح ببطلان مداولات مجلس الجماعة ... »[193].

يَتولى عامل العمالة أو الإقليم أو والي الجهة في حالة إرتكاب أحد أعضاء المجالس المحلية أو رئيسها أفعال مخالفة للقوانين والتي تضر بأخلاقيات المرفق العمومي ومصالح الجماعة بمراسلة المعني للإدلاء بإيضاحاته حول الأفعال المنسوبة إليه، وبعد ذلك يجوز لممثل السلطة المركزية إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية وذلك بطلب عزل المعني والتي تبت فيه في أجل لا يتعدى شهر من تاريخ توصلها الإحالة.

[193]– وهو نفس ما تضمنته المادة 64 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، السابق الذكر، والمادة 66 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، السابق الذكر.

الفصل الثاني

تَأثير طبيعة العلاقة بين الجماعات المحلية والمواطن في تحقيق التنمية

إنّ مبدأ اللامركزية الإدارية لا يقوم على تحويل إختصاصات من الدولة إلى الجماعات المحلية وضبط العلاقة بين الطرفين فقط، وإنما يجب أن يبنى على مبدأ آخر وهو ضمان شرعية أعمال المجالس الشعبية البلدية والولائية عن طريق الرقابة التي يمارسها المواطنين والتي تضمن فعّالية وإستقرار تسييرها الإداري المستجيب لمتطلبات التنمية[194].

ظَهرت البوادر القانونية لإصلاح علاقة الجماعات المحلية بالمواطن منذ الثمنييات من خلال صدور المرسوم رقم 88–131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن[195] الذي يعد النص الوحيد الذي يضبط مباشرةً هذه العلاقة، حاولت من خلاله السلطة التنظيمية تحديد قواعد السير الحسن للمرافق العمومية وإرساء علاقات جديدة مع مرتفقيها، بتضمينه لجملة من الإلتزامات بما يحفظ كرامة المواطنين وخدمتهم بكفاءة وفعّالية.

يُعد حق النفاذ إلى المعلومة الإدارية من ركائز البناء الديمقراطي في التسيير الإداري للجماعات المحلية، فمشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية والولائية لن يتأتى إلاّ من خلال توفير المعلومات والوثائق وتسهيل الوصول إليها، كون أن دورهم لا يقتصر فقط في العملية الإنتخابية وإختيارهم لمن يمثلهم، بل هي عملية قائمة على تدبير الشؤون العمومية وفق مقاربة تشاركية[196]، يتاح فيها لمختلف فاعلين المجتمع المساهمة في صنع القرارات العمومية، والتي ترتكز بالأساس على الشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة[197]، والتي تعتبر من المبادئ الأساسية لحوكمة التسيير الإداري للجماعات المحلية.

---

[194]- PAGNOU Sasso, « La place du contrôle de légalité dans les processus de bonne gouvernance liés a la décentralisation », Revue International des Sciences Administratives (R. I. S. A), N°03, 2013, p. 606.

[195]– مرسوم رقم 88–131، مؤرخ في 4 جويلية سنة 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج. ر. ج. ج عدد 27، مؤرخ في 6 جويلية سنة 1988، ص. 1013.

[196]- BOUET Jean-Baptiste, L'administration décentralisée du territoire: choix et perspectives ouverts sous la cinquième république, Thèse de doctorat en droit, Faculté de droit d'économie et de gestion, Université d'Angers, 2006, p. 242.

[197]– أبولاس حميد، « المقاربة التشاركية على ضوء مشاريع القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهة والجماعات الترابية الأخرى »، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الرباط، عدد 120، 2015، ص. 98.

يَسمح إطلاع المواطنين على المعلومات وولوجهم إلى الوثائق الإدارية بتتبع أعمال الجماعات المحلية ومعرفة مشاريعهم المستقبلية، الذي يُعد شرطاً مُسبقاً لتزايد قدرة الشعب على المشاركة في العملية الديمقراطية، ووعيهم بالأسباب الكامنة وراء القرارات المتخذة ويعزز الثقة في مجالسهم المنتخبة، الأمر الذي يساهم في توطيد طبيعة العلاقة بين الجماعات المحلية ومواطنيها والتي تُعتبر شرطاً أساسياً لفعالية نمط تسييرها الإداري **(المبحث الأول)**.

عَزز المؤسس الدستوري الجزائري طبيعة علاقة الجماعات المحلية بالمواطن من خلال تكريسه لمبادئ لم تكن موجودة من قبل وإنفرد النص عليها في النظم الدستورية المقارنة، وذلك بسعيه إلى الإرتقاء بنوعية الخدمات العمومية المستجيبة لمتطلبات مرتفقيها، وإحداث مصالح بلدية وولائية ميزتها الأساسية الإصغاء إلى المواطن ومشاركته في صنع القرارات المؤثرة على محيطه، خاصة بتعزيزه لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية من خلال أحكام المادة 15 من دستور سنة 1996 والتي تنص على أنّه: « تقوم الدّولة على مبادئ التّنظيم الدّيمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الإجتماعيّة.

المجلس المنتخَب هو الإطار الّذي يعبّر فيه الشّعب عن إرادته، ويراقب عمل السّلطات العموميّة.

تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية »، وكرس لأول مرة سياسة الإنفتاح وشفافية الخدمات العمومية من خلال الفقرة الأولى من المادة 15 من ذات الدستور التي إعترفت للمواطن بحق الإطلاع والحصول على ما تحوزه الإدارة من وثائق إدارية وذلك بنصها على أنّه: « الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات ونقلها مضمون للمواطن ».

لم تؤدِ الإصلاحات القانونية التي إنتهجتها التجربة الجزائرية لتحديث نوعية التسيير الإداري للجماعات المحلية إلى ترسيخ علاقة مثالية مع مرتفقيها، بل أكثر من ذلك عرفت في المجال العملي سلبيات جعلت مسألة تطور هذه العلاقة إشكالية حقيقية ترتب عنها ضعف الخدمة العمومية المقدمة للجمهور، نتيجة إهمالها لجانب إنشاء الهيئات الإدارية التي تعمل على تحسين طبيعة العلاقة بين الجماعات المحلية ومرتفقيها وتكريس حماية حقيقة لتجاوزات الإدارة لمبادئ حوكمة التسيير الإداري **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول– الشفافية شرط لمشاركة المواطن في التسيير الإداري للجماعات المحلية

تُعتبر الشفافية الإدارية من أهم طرق التنمية وتفعيل التسيير الإداري للجماعات المحلية، إذ تهدف إلى تحقيق الجودة الإدارية من خلال إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم العامة واتخاذ كافة الإجراءات التي تضمن تزويدهم بالبيانات والمعلومات المتعلقة عن كافة خططها وبرامجها، مع إعلان عن الأسباب المبررة لإتخاذ قراراتها.

يُعد حق الحصول على المعلومات الإدارية من المبادئ المجسدة لشفافية التسيير الإداري للجماعات المحلية، ومن أهم حقوق الإنسان التي نادت المواثيق الدولية والإقليمية لتأكيده وكفالته في نصوص الإتفاقيات والمعاهدات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، كما دعت الدول الأطراف إلى ضرورة تكرسه في تشريعاتها الوطنية من خلال صياغة قوانين جديدة أو تعديل القائم منها بما يتناسب مع حق كل شخص طبيعي أو معنوي في الحصول على الوثائق التي يراها ضرورية من الهياكل المعنية.

يُرسخ حق النفاذ إلى المعلومة والإطلاع على الوثائق الإدارية مبدأ مشاركة المواطنين في صنع وتقييم السياسات العمومية، وتوطيد علاقات الثقة بينهم وبين الإدارة المتعامل معها، وكذا المساهمة في تخليق التسيير الإداري للجماعات المحلية من خلال ممارسة الرقابة على أعضاء مجالسها، ومكافحة الفساد وتهيئة الظروف الملائمة لتحسين مناخ الأعمال وتحفيز الإستثمارات الوطنية والأجنبية مما يساهم في تحقيق التنمية[198].

تُقاس فعّالية الديمقراطية المحلية بمدى تجسيد إرادة الشعب في صلب السياسات العامة، لذلك عملت الجزائر على تكريس الديمقراطية التشاركية بشكل تدريجي في المنظومة القانونية كنمط للتسيير الإداري للجماعات المحلية، والذي لن يتحقق إلا من خلال سياسة الإنفتاح والشفافية

[198]- « La transparence du processus décisionnel renforce le caractère démocratique des institutions, ainsi que la confiance du public envers l'administration », voir: CURTIN Deirdre et MENDES Joana, « Transparence et participation: des principes démocratiques pour l'administration de l'union Européenne », R. F. A. P, E. N. A, Paris, N° 01, 2011, p. 102.

– مفيد أحمد، « الحق في الوصول للمعلومة والمشاركة في الحياة العامة »، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الرباط، عدد 114، 2014، ص. 15.

بتمكين المواطن من الإطلاع على مختلف المعلومات والبرامج والمخططات التي تزعم القيام بها[199]، وهذا ما تضمنته أحكام المرسوم رقم 88-131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن وترجمه دستور سنة 1996، لكن دون أن يتبع ذلك تجسيد تشريعي بإصدار نص قانوني خاص بحماية هذا الحق، الأمر الذي أدى إلى عدم ضبط إطاره الإجرائي **(المطلب الأول)**.

تَشهد التجربة الجزائرية غياب ضمانات قانونية تُوفر حماية فعّالة لممارسة الحق في الإطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية بإعتباره شرط أساسي لشفافية التسيير الإداري للجماعات المحلية، وذلك بالنظر إلى التجارب المقارنة التي كرست هيئات إدارية مستقلة تسهر على تطبيق النص القانوني الخاص بحق النفاذ، كما وفرت إمكانية اللجوء إلى القضاء في حالة فشل هذه الأخيرة في حماية طالب النفاذ من ممارسة حقه، إضافةً إلى تقرير جزاءات صارمة للموظف المكلف في النفاذ في حالة مخالفته لواجب إطلاع المرتفقين بالمعلومات التي تعنيهم **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول– حق النفاذ إلى المعلومة ضمانة لتقريب الإدارة المحلية من المواطن

يستدعي التجسيد الفعلي للإتفاقيات التي صادقت عليها الجزائر والمتضمنة حق النفاذ إلى المعلومة الإدارية[200]، وجود إطار قانوني فعّال يُبين كيفيات ممارسة هذا الحق من الناحية التطبيقية، وهذا ما لا نجده في التجربة الجزائرية التي إكتفت بإقراره في صلب الدستور لأول مرة عند التعديل الدستوري لسنة 2016، خلافاً لبعض التجارب المقارنة كالتجربة التونسية والإنجليزية التي إهتمت بتنظيم هذا الحق بموجب نص قانوني خاص **(الفرع الأول)**.

---

[199]– راجع في ذلك: أوكيل محمد أمين، « إشكالية مشاركة المجتمع المدني في تجسيد الديمقراطية المحلية في الجزائر: الحدود والحلول؟ »، مجلة الدراسات حول فعلية القاعدة القانونية، مخبر البحث حول فعلية القاعدة القانونية، جامعة بجاية، عدد 1، 2017، ص. 98.

[200]– قامت الدولة الجزائرية بالمصادقة العديد من الإتفاقيات التي تضمنت حق النفاذ إلى المعلومة الإدارية، والتي من بينها: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الصادر في سنة 1966، الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، الميثاق العربي لحقوق الإنسان، إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المعتمدة بمابوتو في 11 جويلية سنة 2003، صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-137، مؤرخ في 10 أفريل سنة 2006، ج. ر. ج. ج عدد 24، مؤرخ في 16 أفريل سنة 2006، ص. 04.

يتوقف حق النفاذ إلى المعلومات والإطلاع على الوثائق الإدارية من الناحية العملية وبشكل كبير على مختلف التنظيمات والضوابط المحددة له، إذ لا يكفي توفر المعلومة ووجودها في إطار الهيئات المعنية بها لضمان الحصول الفعلي عليها، بل من خلال تحديد الإجراءات الكفيلة بتمكين كل شخص طبيعي أو معنوي من الحصول عليها، وتتميز التجربة الجزائرية في هذا المجال بالضعف نظراً لقصور المرسوم رقم 88–131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، والمرسوم التنفيذي رقم 16–190 الذي يحدد كيفيات الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية[201]، في تكريس إطار إجرائي فعّال يسهل للمرتفق الولوج إلى المعلومات والوثائق التي تعنيه **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول– عن فعالية التكريس القانوني لحق النفاذ إلى المعلومة الإدارية

عَرف الإقرار القانوني لحق النفاذ إلى المعلومات والوثائق الإدارية في الجزائر تطوراً ملحوظاً، بدايةً من المرسوم رقم 88–131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن الذي شكل منعرجاً حاسماً في مسار ضبط علاقة البلدية والولاية بالمواطن، وصولاً إلى الإقرار الدستوري من خلال المادة 51 من دستور سنة 1996 **(أولاً)**.

لم تسع السلطة التشريعية في الجزائر إلى الرفع من القيمة القانونية لحق النفاذ إلى المعلومة الإدارية من خلال إصدار نص قانوني خاص، مسايرةً للتطورات التي عرفتها التجارب المقارنة التي قطعت أشواط في مجال تكريس شفافية التسيير الإداري للجماعات المحلية، بتخصيصها لقانون يحدد الإطار الإجرائي لحق النفاذ وكذا الضمانات المقررة لحمايته **(ثانياً)**.

أولاً– تطور الإقرار القانوني لحق النفاذ إلى المعلومة في الجزائر

تُعتبر أحداث أكتوبر سنة 1988 نقطة تحول حقيقي في مسار علاقة المواطن بالإدارة، والتي كانت نتيجة التذمر من سوء التسيير الإداري للجماعات المحلية الذي كان يتميز

[201]– مرسوم تنفيذي رقم 16–190، مؤرخ في 30 جوان سنة 2016، يحدد كيفيات الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، ج. ر. ج. ج عدد 41، مؤرخ في 12 جويلية سنة 2016، ص. 8.

بالبيروقراطية وطول الإجراءات، الأمر الذي أدى إلى غياب أي وسائل إتصال بين الإدارة والمرتفق وهو ما نتج عنه تأزم العلاقة بينهما، مما دفع بالدولة الجزائرية إلى القيام بمجموعة من الإصلاحات الإدارية.

إنتهجت الدولة الجزائرية مجموعة من الإصلاحات في إطار تطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية بما يتماشى مع تطلعات المواطن، وتوج ذلك بصدور مرسوم رقم 88–131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن الذي سجل تطور كبير في مجال تنظيم العلاقة، حيث تضمن جملة من الإلتزامات والحقوق التي من شأنها أن تحافظ على كرامة المرتفق وحقوقه وتوفير التكفل اللائق به[202]، حيث أقر بحق الإطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية، وهذا ما تضمنته أحكام المادة 10 والتي تنص على أنّه: « يمكن المواطنين أن يطلعوا على الوثائق والمعلومات الإدارية، مع مراعاة أحكام التنظيم المعمول به في مجال المعلومات المحفوظة والمعلومات التي يحميها السر المهني »، وفي المقابل ألزمت أحكام المادتين 08 و09 من ذات المرسوم الإدارات العمومية بإتخاذ كل التدابير اللازمة لإطلاع المواطنين بالتنظيمات والتدابير التي تسطرها، ونشر التعليمات والمناشير والمذكرات التي تهم علاقاتها بالمرتفقين.

تَميز المرسوم رقم 88–131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن بالقصور لإنعدام صدور النصوص التطبيقية له وذلك لتجسيده على أرض الواقع، والتي إنحصرت في 03 قرارات فقط وهي قرار مؤرخ في 4 سبتمبر سنة 1988 الذي يرمي إلى تيسير مراسلة المصالح المحلية وعلاقاتها مع المواطنين[203]، وقرار مؤرخ في 4 سبتمبر سنة 1988، يحدد شروط إستقبال المواطنين

[202]- BENNADJI Chérif, « Les rapports entre l'administration et les administrés en droit Algérien: l'impérative codification », Revue Idara, E. N. A, Alger, N° 01, 2000, p. 26.

[203]– قرار مؤرخ في 04 سبتمبر سنة 1988، يرمي إلى تيسير مراسلة المصالح المحلية وعلاقتها مع المواطنين، ج. ر. ج. ج عدد 39، مؤرخ في 28 سبتمبر سنة 1988، ص. 1351.

في مصالح الولايات والبلديات وتوجيههم وإعلامهم[204]، وقرار مؤرخ في 4 سبتمبر سنة 1988، يتعلق بشهادتي الإقامة والإيواء[205].

يَكتسي النص على حق الحصول على المعلومات في صلب الدستور أهمية بالغة لتجسيد مشاركة المواطنين في التسيير الإداري للجماعات المحلية، كونه يرتقي إلى مرتبة الحقوق الواجب على السلطات الثلاث في الدولة (التنفيذية، التشريعية، القضائية) الحرص على إعماله بشكل فعّال يتناسب مع الحماية الدستورية له، فلا يقتصر دور هذه السلطات في منح المعلومات عند طلبها بل يتضمن كذلك بأن يتم إعلام المواطنين بكل الوثائق الإدارية التي تعنيهم[206].

سَعى المؤسس الدستوري الجزائري من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 إلى تدعيم أسس الديمقراطية التشاركية والحكم الراشد لتكريس سياسة الإنفتاح وشفافية الخدمات العمومية، وذلك بإقراره لأول مرة في صلب الدستور حق المواطنين في الإطلاع والحصول على ما تحوزه الإدارة من وثائق ومستندات، إعمالاً بأحكام المادة 51 من دستور سنة 1996 والتي تنص على أنّه: « الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات ونقلها مضمون للمواطن ».

يُعد الإعتراف بحق المواطنين في الحصول على المعلومات الإدارية بموجب نص دستوري ضمانة لحسن سير أعمال الجماعات المحلية، إذ يقدم لأعضاء المجالس البلدية والولائية المعلومات اللازمة لإتخاذ القرارات الصائبة التي تنسجم مع إرادة الشعب[207]، بإضفاء الشرعية

---

[204]– قرار مؤرخ في 04 سبتمبر سنة 1988، يحدد شروط إستقبال المواطنين في مصالح الولايات والبلديات وتوجيههم وإعلامهم، ج. ر. ج. ج عدد 39، مؤرخ في 28 سبتمبر سنة 1988، ص. 1352.

[205]– قرار مؤرخ في 04 سبتمبر سنة 1988، يتعلق بشهادتي الإقامة والإيواء، ج. ر. ج. ج عدد 39، مؤرخ في 28 سبتمبر سنة 1988، ص. 1353.

[206]– مهداوي عبد القادر، « الحماية الدستورية لحق الحصول على المعلومات في الدول المغاربية (الجزائر، المغرب وتونس) »، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، عدد 14، 2016، ص. 104.

[207]- IVESTER David Mitchell, « The constitutional right to know », Hastings Constitutional Law Quarterly, Faculty of law, University of California, N° 4, 1977, p. 115.

عليها من خلال تمكينهم من المشاركة في إتخاذها مما يساهم في عدم عرقلة التسيير الإداري للجماعات المحلية[208].

إنّ الإقرار الدستوري بحق النفاذ إلى المعلومات الإدارية لا يُجسد فقط مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية، فإنه يقدم أيضاً الضمان الكافي لمساءلة أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، والذي يعد شرط جوهري لإضفاء صفة الديمقراطية التشاركية في التسيير الإداري للجماعات المحلية، فالمواطنون الذين يجهلون بما تقوم به البلدية والولاية من الصعب عليهم أن يُسائِلون المسؤولين المنتخبين ويحاسبونهم على أخطائهم[209].

ثانياً–غياب قانون خاص بحق النفاذ إلى المعلومة الإدارية

تَتميز التجربة الجزائرية بعدم تكريس نصوص تشريعية تجسد الأهداف الدستورية على أرض الواقع، بالرغم من أن فعلية القواعد الدستورية تظهر من خلال وضع آليات لضمان صدور النصوص التطبيقية في مدة معقولة حتى لا تبقى عشرات السنين رهن تقاعس الحكومة[210].

سَلكت بعض التجارب المقارنة كالتجربة التونسية مثلاً مسلكاً مغايراً مقارنةً بالتجربة الجزائرية التي نظمت حق الولوج إلى المعلومة الإدارية بموجب المرسوم رقم 88–131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن ثم أتى بعد ذلك الإقرار الدستوري له، حيث نصت على حق النفاذ إلى الوثائق أولا بموجب نص دستوري من خلال أحكام الفصل 32 والذي ينص على أنّه: « تضمن الدولة الحق في الإعلام والحق في النفاذ إلى المعلومة.

تسعى الدولة إلى ضمان الحق في النفاذ إلى شبكات الإتصال »، وسعت إلى تجسيد هذا الحق على أرض الواقع من خلال إصدار السلطة التشريعية لنص قانوني خاص بحق النفاذ

[208]- HUBERT Ouedraogo, « Décentralisation et pouvoirs traditionnels : le paradoxe des légitimités locales », Revue Monde en Développement, N° 1, 2006, p. 27.

[209]- NOUAYDI Abdelaziz, « Le droit d'accès à l'information à la lumière du droit et des expériences internationales », travaux d'un séminaire national sur : « le droit d'accès à l'information, la loi, l'administration et la justice », Association Adala, Rabat, 2 et 3 janvier 2008, p. 08.

[210]– راجع: كايس شريف، « تأثير التعديل الدستوري على المنظومة القانونية الوطنية »، مجلة مجلس الأمة، الجزائر، عدد 70، 2016، ص. 35.

إلى المعلومة الإدارية، وهذا ما كرسه كذلك المشرع البريطاني مثلا من خلال تخصيص قانون حرية المعلومات Freedom of Information Act 2000[211].

إحتكرت السلطة التنظيمية في الجزائر مسألة تنظيم حق الولوج إلى المعلومة الإدارية وهو ما يتناقض من المبادئ الأساسية لتنظيم الحريات العمومية، بإعتبار أن السلطة التشريعية هي التي يعهد إليها مسألة تنظيم الحقوق والحريات[212] تطبيقاً لأحكام المادة 140 من دستور سنة 1996 والتي تنص على أنّه: « يشرع البرلمان في الميادين التي يخصّصها له الدّستور، وكذلك في المجالات الآتية:

1)– حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين، ... »

نَظمت حق النفاذ إلى المعلومة الإدارية في الجزائر نصوص قانونية متفرقة، إذ يُعتبر قانون البلدية من أهم القوانين التي يستند إليها لتنظيم العلاقة بين الإدارة المحلية والمواطن بإعتبارها القاعدة الأولى لمشاركة المواطنين في إدارة وتسيير شؤونهم، والذي لا يتحقق إلا بإتخاذ التدابير الضرورية لتمكين المرتفقين من الولوج إلى المعلومات والوثائق الإدارية، لذلك ألزمت أحكام المادة 11 المجلس الشعبي بإتخاذ التدابير اللازمة لإعلام الجمهور حيث تنص على أنّه: « تشكل البلدية الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجواري.

يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون.

ويمكن في هذا المجال استعمال، على وجه الخصوص الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة.

كما يمكن المجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين ».

---

[211]- Freedom of information act 2000, www.legislation.gov.uk, consulted on 05/10/2016.

[212]– علاوة حنان، « عن فعالية إصلاحات تحسين علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد خاص، 2017، ص. 460.

مَكن المشرع من خلال قانون البلدية كل شخص الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وكذا قرارات البلدية من خلال أحكام المادة 14 والتي تنص على أنّه: « يمكن كل شخص الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية، ويمكن كل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته، مع مراعاة أحكام المادة 56 أدناه.

تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم ».

حَاول المشرع الجزائري من خلال قانون البلدية إزالة السرية التي تعتري النشاط الإداري، حيث جعل العلانية مبدأً عاماً في جلسات المجلس الشعبي البلدي، من خلال أحكام المادة 22 والتي تنص على أنّه: « يلصق مشروع جدول أعمال الإجتماعات عند مدخل قاعة المداولات وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور بمجرد إستدعاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي... »، إذ أنها تكون مفتوحة على كل مواطن معني بموضوع المداولة، وهذا ما أكدته أحكام المادة 26 والتي تنص على أنّه: « جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية، وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة ... »، ويتم تعليقها في الأماكن المخصصة للملصقات وإعلام الجمهور، وتنشر بكل وسيلة إعلام أخرى خلال الثمانية أيام الموالية لدخوله حيز التنفيذ، وهذا ما تضمنته أحكام المادة 30 والتي تنص على أنه: « تعلق المداولات، بإستثناء تلك المتعلقة بالنظام العام والحالات التأديبية، تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي، في الأماكن المخصصة للملصقات وإعلام الجمهور، وتنشر بكل وسيلة إعلام أخرى خلال الثمانية (8) أيام الموالية لدخوله حيز التنفيذ بقا لأحكام هذا القانون ».

أَلزم المشرع من خلال أحكام المادة 98 من قانون البلدية نشر القرارات التي يتخذها رئيس المجلس الشعبي البلدي والتي يتم إرسالها إلى الوالي والذي يثبت إستلامها على سجل مرقم ومؤشر، حيث جاء في هذه المادة: « تسجل قرارات رئيس المجلس الشعبي حسب تاريخ إصدارها في السجل البلدي المخصص لهذا الغرض.

ترسل هذه القرارات خلال الثماني والأربعين (48) ساعة من رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الوالي الذي يثبت إستلامها على سجل مرقم ومؤشر من طرفه ويسلم مقابلها وصل إستلام.

يتم إلصاقها في المكان المخصص لإعلام الجمهور بعد إصدار وصل الإستلام من الوالي، وتدرج في مدونة العقود الإدارية للبلدية »، وهي نفس الأحكام التي كرسها قانون رقم 12–07 الذي يتعلق بالولاية من خلال أحكام المواد 18، 31 و32.

يقوم مبدأ المشاركة في المشاريع البيئية على شرطين أساسيين يتمثلان في الإعلام البيئي الذي يعد جزءاً أساسياً لنفاذ الحق في البيئة، إذ يُمكن كل شخص طبيعي أو معنوي في المشاركة بإبداء آرائهم وإنتقاداتهم حول القرارات التي تخص محيطهم البيئي إن لم تقدم لهم الإدارة المعنية المعلومات الضرورية، والتربية البيئية التي تعمل على تأمين الفرص لكل شخص لإكتساب المعارف الضرورية لحماية البيئة[213].

شَكل قانون رقم 03–10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة [214] توجهاً إيجابياً نحو تكريس حق النفاذ إلى المعلومة البيئية، باعتباره أحد المبادئ التي تقوم عليه الحماية القانونية للبيئة تطبيقاً لأحكام الفقرة الثامنة من المادة 03 التي تنص على أنّه: « يتأسس هذا القانون على المبادئ العامة الآتية: ...

– مبدأ الإعلام والمشاركة، الذي يكون بمقتضاه، لكل شخص الحق في أن يكون على علم بحالة البيئة، والمشاركة في الإجراءات المسبقة عند إتخاذ القرارات التي قد تضر بالبيئة ».

[213]- BARIL Jean, « Droit d'accès à l'information environnementale: Pierre d'assise du développement durable », Revue Electronique en Sciences de l'Environnement, N° 6, 2009, p. 01, www.openedition.org, consulté le 10/10/2016.

[214]– قانون رقم 03–10، مؤرخ في 19 جويلية سنة 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج. ر. ج. ج عدد 43، مؤرخ في 20 جويلية سنة 2003، ص. 06، معدل ومتمم بموجب: قانون رقم 07–06 مؤرخ في 13 ماي سنة 2007، يتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتثمينها، ج. ر. ج. ج عدد 31 مؤرخ في 13 ماي سنة 2007، ص.06، وقانون رقم 11–02 مؤرخ في 17 فيفري سنة 2011، يتعلق بالمجلات المحمية في إطار التنمية المستدامة، ج. ر. ج. ج عدد 13، مؤرخ في 28 فيفري سنة 2011. ص. 09.

حُظي حق الحصول على المعلومات البيئية بالإهتمام في المنظومة القانونية الجزائرية لما له من إرتباط بفعّالية مشاركة المجتمع المدني في إتخاذ القرارات البيئية، حيث مكنت أحكام المادة 07 من قانون رقم 03–10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة كل شخص في تقديم طلب إلى الهيئات المعنية للحصول على البيانات المتعلقة بحالة البيئة، حيث تنص على أنّه: « لكل شخص طبيعي أو معنوي يطلب من الهيئات المعنية معلومات متعلقة بحالة البيئة، الحق في الحصول عليها.

يمكن أن تتعلق هذه المعلومات بكل المعطيات المتوفرة في أي شكل مرتبط بحالة البيئة والتنظيمات والتدابير والإجراءات الموجهة لضمان حماية البيئة وتنظيماتها،

تحدد كيفيات إبلاغ هذه المعلومات عن طريق التنظيم ».

تجدر الإشارة أنّ المادة السالفة الذكر أحالت كيفية الحصول على المعلومات البيئية إلى التنظيم، إلاّ أنّه ومنذ سنة 2003 إلى غاية سنة 2019 لم يصدر أي نص بخصوص التنظيم، وإنّما يتم العمل وفقاً لأحكام المرسوم رقم 88–131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن.

إضافةً إلى قانون رقم 03–10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، كرس كذلك المشرع الجزائري حق النفاذ إلى المعلومة الإدارية في قانون رقم 06–01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته[215] من خلال أحكام المادة 11 التي تنص على أنّه: « لإضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية، يتعين على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية أن تلتزم أساساً:

– بإعتماد إجراءات وقواعد تمكن الجمهور من الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها وسيرها، وكيفية إتخاذ القرارات فيها،

[215]– قانون رقم 06–01، مؤرخ في 20 فيفري سنة 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج. ر. ج. ج عدد 14، مؤرخ في 08 مارس سنة 2006، ص. 04، تمم بموجب الأمر رقم 10–05، مؤرخ في 26 أوت سنة 2010، ج. ر. ج. ج عدد 50، مؤرخ في 1 سبتمبر سنة 2010، ص. 16، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 11–15، مؤرخ في 2 أوت سنة 2011، ج. ر. ج. ج عدد 44، مؤرخ في 10 أوت سنة 2011، ص. 4.

– بتبسيط الإجراءات الإدارية،

– بنشر معلومات تحسيسية عن مخاطر الفساد في الإدارة العمومية،

– بالرد على عرائض وشكاوى المواطنين،

– بتسبيب قراراتها عندما تصدر في غير صالح المواطن، وبتبيين طرق الطعن المعمول بها ».

تُبين المواد السابقة الذكر أن المشرع الجزائري إعترف بحق المواطنين في الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية التي تعنيهم؛ غير أنّ هذه النصوص عامة وتوحي بطابع إرشادي لها فقط، الأمر الذي جعل تجسيده من الناحية الواقعية محدوداً جداً، وذلك لغياب إطار قانوني خاص ينظم إجراءات وكيفيات تطبيق قواعد ممارسته.

أَدى غياب تأطير قانوني خاص بحق النفاذ إلى المعلومة الإدارية في الجزائر إلى إعتلاء مبدأ السرية في نمط التسيير الإداري للجماعات المحلية، مقارنةً بتطبيق مبدأ الشفافية المكرس دستورياً بموجب أحكام المادة 51 من دستور سنة 1996، لعدم وجود رغبة تشريعية في تفصيل كيفيات ممارسة هذا الحق، إلى توسيع نطاق إعمال الإدارة لسلطاتها التقديرية في تحديد الوثائق الإدارية محل الإطلاع، وعدم إلتزامها بإعلام المواطنين بمشاريعها التنموية المفترض مشاركتهم في إقرارها قصد تلافي معارضتهم أو رفضهم لها[216]، وبذلك تكون مسألة الحصول على المعلومات لا تدخل في مجال الضمانات القانونية وإنما تبقى رهين السلوك الحسن للإدارة[217].

الفرع الثاني– قصور التنظيم الإجرائي لحق النفاذ إلى المعلومة الإدارية

إنّ إعمال حق النفاذ إلى المعلومة الإدارية وضمان تمتع المواطنين به فعلياً لا يتوقف على مجرد الإقرار القانوني به، بل على مدى وجود نظام إجرائي فعّال يضمن ممارسة طالب المعلومة

[216]– أوكيل محمد أمين، « شفافية الإدارة كدعامة لفعالية وعصرنة التسيير المحلي في الجزائر »، أعمال الملتقى الوطني العاشر حول: « تسيير الإدارة المحلية الجزائرية بين الثوابت والمتغيرات الدولية والوطنية »، منعقد يومي 09 و10 أفريل سنة 2017، منشور في مجلة البحوث القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، عدد 08، 2017، ص ص. 374 و375.

[217]- LAVEISSIERE Jean, « L'accès aux documents administratif », in information et transparence administrative, Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie (C.U.R.A.P.P), Presses Universitaires de France (P.U.F), Paris, 1988, p. 15.

لحقه دون عوائق، وتتسم التجربة الجزائرية في هذا المجال بالضعف نظراً لقصور دور السلطة التنظيمية باعتبارها المكلفة بتنظيم هذا الحق من الناحية التطبيقية، نتيجة عدم إعطائها الأهمية للمدة الزمنية التي من خلالها تلتزم الإدارة بالرد على طلب الإطلاع على الوثائق الإدارية **(أولاً)**.

وما يُعاب كذلك على دور السلطة التنظيمية في تفعيل حق النفاذ إلى المعلومات الإدارية من الناحية العملية، هو تضييقها من نطاق إعماله سواءً من حيث الأشخاص المستفيدين منه وكذا المعلومات والهيئات الخاضعة لقاعدة الكشف، مخالفةً بذلك المعايير الدولية لهذا الحق والتي تهدف إلى توسيع من الهيئات الخاضعة لإلزامية الكشف عن المعلومات، وكذا من نطاقه الشخصي والموضوعي **(ثانياً)**.

يَظهر كذلك ضعف دور السلطة التنظيمية الجزائرية في تنظيم حق النفاذ إلى المعلومة من الناحية التطبيقية؛ من خلال عدم مسايرتها للإتجاهات الحديثة التي تنظر إلى أنّ المعلومة الإدارية كمورد وطني يعود ملكيته لأفراد الشعب، وبالتالي لا يمكن تقييد هذا الحق بشرط إبداء المصلحة المشروعة للحصول على المعلومة المطلوبة، الأمر الذي يتعارض مع أهداف هذا الحق في تحقيق الديمقراطية في التسيير الإداري للجماعات المحلية على أوسع مدى ممكن **(ثالثاً)**.

أولاً– عدم ضبط إطار زمني للرد على طلب النفاذ إلى المعلومة

يَرتبط مساهمة حق النفاذ إلى المعلومات في تفعيل شفافية التسيير الإداري للجماعات المحلية على تبيان مختلف الإجراءات التنظيمية المحددة له، بحيث أنّ الإقرار القانوني له وتوفر المعلومات في إطار الهيئات المعنية بها لا يُعد ضماناً للحصول الفعلي عليها؛ إلا من خلال تحديد الإجراءات والآليات الكفيلة بتمكين كل شخص من الحصول أو الإطلاع عليها[218]، وتُعد تحديد مدة الرد على طلب النفاذ إلى المعلومة من بين الضمانات الأساسية التي تكفل حصول المواطنين على المعلومات المطلوبة دون عوائق.

[218]– في بريطانيا تم تخصيص موقع إلكتروني خاص: www.foi.gov.uk، ليسهل للمواطنين كيفية إستعمال قانون حريات المعلومات Freedom Of Information Act 2000، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2016/10/05.

أكد المؤسس الدستوري من خلال أحكام المادة 51 من دستور سنة 1996 والتي تنص على أنّه: « الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات ونقلها مضمون للمواطن.
لا يمكن أن تمس ممارسة هذا الحق بحياة الغير الخاصة وبحقوقهم وبمصالح المشروعة للمؤسسات وبمقتضيات الأمن الوطني.
يحدد القانون كيفيات ممارسة هذا الحق »، على أنّه سيتم صدور قانون يحدد إجراءات ممارسة المواطنين لحقهم في النفاذ إلى المعلومات التي تعنيهم، إلا أنه ومنذ سنة 2016 إلى غاية سنة 2018 لم يصدر أي نص بخصوصه، الأمر الذي يجعل الهياكل المعنية بتقديم المعلومات لطالبها تعمل وفقاً لأحكام المرسوم رقم 88–131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن.

وبإستقراء أحكام المرسوم رقم 88–131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن لا نجده قد حدد المدة التي تنظر فيها الإدارة في طلب الإطلاع على الوثائق الإدارية، وإنما إكتفى فقط بالنص في المادة 10 على أن الإطلاع يكون عن طريق الإستشارة المجانية في عين المكان و/أو تسليم نسخة على نفقة الطالب دون تحديد إجراءات الطلب أو محتواه أو مدة دراسته من طرف الإدارة، الأمر الذي يجعل آجال الرد على طلب الإطلاع على المعلومة من صلاحيات السلطة التقديرية الواسعة لها، وبذلك تكون مسألة حصول المواطن على الوثيقة التي تعنيه ترتبط بالسلوك الحسن للإدارة.

حاولت السلطة التنظيمية سد الفراغ القانوني في مجال تحديد المدة التي تلتزم الإدارة من خلالها الرد على طالب النفاذ إلى المعلومة الإدارية سواءً بالقبول أو الرفض، وذلك بصدور المرسوم التنفيذي رقم 16–190 الذي يحدد كيفيات الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، حيث نظمت إجراءات الطلب الذي يوجه إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي والذي يحدد فيه صاحب الطلب العناصر الأساسية التي تمكن من تحديد الوثيقة أو الوثائق المطلوبة، كما يتضمن إسم ولقب المعني وعنوانه بالنسبة للأشخاص الطبيعية والتسمية وعنوان المقر بالنسبة للأشخاص المعنوية.

نَص المنظم الجزائري من خلال المرسوم التنفيذي رقم 16–190 الذي يحدد كيفيات الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية على آجال الرد على طلب الإطلاع على الوثائق الإدارية، والتي تختلف بحسب سنة صدور الوثيقة المراد الحصول عليها وذلك تطبيقاً لأحكام المادة 05 منه والتي تنص على أنّه: « تتم معالجة طلب الإطلاع على القرارات البلدية حسب الآجال المبينة أدناه:

– في نفس اليوم بالنسبة للقرارات البلدية للسنة الجارية،

– في ثلاثة أيام (3) بالنسبة للقرارات البلدية المؤرخة في أقل من عشر (10) سنوات،

– في خمسة (5) أيام بالنسبة للقرارات البلدية المؤرخة لأكثر من عشر (10) سنوات »، إلا أنّه ما يُعاب على هذا المرسوم هو إقتصاره فقط على مستخرجات مداولات البلدية وقراراتها، الأمر الذي يجعله غير كافياً لتمكين كل شخص من الحصول على المعلومات الإدارية الأخرى وفقاً لضوابطه الإجرائية.

تَتسم التجربة الجزائرية في مجال تنظيم كيفية ممارسة المواطنين لحقهم في النفاذ إلى المعلومات الإدارية بالضعف، نظراً لعدم وجود نص قانوني يُلزم الهياكل الإدارية المعنية خلال مدة زمنية بتلبية طلب الإطلاع على الوثائق والمعلومات الإدارية، خلافاً للدول المقارنة كالتجربة الفرنسية مثلاً التي حددتها بشهر من تاريخ تلقي الإدارة الطلب، تطبيقاً لأحكام المادة R* 311-13 من القانون المنظم للعلاقة بين الجمهور والإدارة[219] والتي تنص على أنّه: « Le délai au terme duquel intervient la décision mentionnée à l'article R. * 311-12 est d'un mois à compter de la réception de la demande par l'administration compétente ».

ويعتبر سكوت الإدارة عن الرد خلال مدة شهر من تاريخ إستلامها للطلب بمثابة قرار ضمني بالرفض وهذا ما تضمنته المادة R* 311-12 من ذات القانون والتي تنص على أنّه: « Le silence gardé par l'administration, saisie d'une demande de communication de documents en application de l'article L. 311-1, vaut décision de refus ».

تُعتبر التجربة التونسية مثلاً من بين التجارب المقارنة التي أعطت الأهمية للمدة التي من خلالها تلتزم الإدارة المعنية بتقديم المعلومات لطالبها، وذلك من خلال القانون الأساسي عدد 22

[219]- Code des relations entre le public et l'administration, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 16/02/2018.

لسنة 2016 المتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة[220] والتي حددها بعشرين يوماً من تاريخ إستلام الإدارة للطلب، وإذا تعلق طلب النفاذ بالإطلاع على المعلومة في عين المكان على الهيكل المعني الرد في أجل أقصاه عشرة أيام، تطبيقاً لأحكام الفقرة الأولى والثانية من الفصل 14 والتي تنص على أنّه: « على الهيكل المعني الرد على كل مطلب نفاذ في أجل أقصاه عشرين (20) يوما من تاريخ توص له بالمطلب أو من تاريخ تصحيحه.

وإذا تعلق طلب النفاذ بالاطلاع على المعلومة على عين المكان، على الهيكل المعني الرد على ذلك في أجل أقصاه عشرة (10) أيام من تاريخ توص له بالمطلب أو من تاريخ تصحيحه »، وسكوت الهيكل المعني عن الرد خلال المدد السالفة الذكر يُعد رفضاً ضمنياً، إعمالاً بأحكام الفصل 15 والذي ينص على أنّه « يعتبر عدم رد الهيكل المعني على مطلب النفاذ في الآجال القانونية المنصوص عليها بهذا القانون، رفضا ضمنيا يفتح المجال لطالب النفاذ في الطعن في قرار الهيكل وفق الإجراءات المنصوص عليها بالفصلين 30 و31 من هذا القانون ».

ثانياً– غموض نطاق حق النفاذ إلى المعلومة الإدارية

يشهد إقرار حق النفاذ إلى المعلومة الإدارية في التجربة الجزائرية عدة عوائق تجعله يبتعد عن الغاية التي أدت إلى إقراره، وهي تكريس شفافية التسيير الإداري للجماعات المحلية وجعل الإدارة مفتوحة أمام المواطن، ويظهر ذلك من خلال التضييق من:

1– نطاق المستفدين من حق الحصول على المعلومة الإدارية

حَصر المنظم الجزائري من خلال المرسوم رقم 88–131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن حق النفاذ إلى المعلومة الإدارية في المواطنين، من خلال المادة الأولى والتي تنص

[220]– قانون أساسي عدد 22 لسنة 2016، مؤرخ في 24 مارس سنة 2016، يتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة، ر. ر. ج. ت عدد 26، صادر في 29 مارس سنة 2016، ص. 1029، يلغي المرسوم عدد 41 لسنة 2011 مؤرخ في 26 ماي سنة 2011 المتعلق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية للهياكل العمومية الذي تم تنقيحه وإتمامه بالمرسوم عدد 54 لسنة 2011 المؤرخ في 11 جوان سنة 2011، متوفر على الموقع الرسمي للبوابة الوطنية التونسية للإعلام القانوني: www.legislation.tn ، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2016/08/11.

على أنّه: « ينظم هذا المرسوم العلاقات بين الإدارة والمواطنين »، وهذا ما ذهبت إليه أيضاً المواد 8، 9 و10 من ذات المرسوم المتضمنة حق النفاذ، الأمر الذي يؤدي إلى إستبعاد أصناف عدة من المطالبة بهذا الحق كالأجانب والأشخاص المعنوية، وهذا ما أكده دستور سنة 1996 من خلال أحكام المادة 51 التي نصت فقط على حق المواطنين في الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات.

إستعمل مثلاً المشرع الفرنسي مصطلح كل شخص في المادة L300-1 من القانون المنظم للعلاقات بين الجمهور والإدارة وذلك في سبيل تدعيم حق النفاذ إلى المعلومة الإدارية ليصبح حقاً مطلقاً يمكن مطالبته سواء من طرف شخص طبيعي أو معنوي بغض النظر إذا كان من المواطنين أو الأجانب إذ جاء فيها: « Le droit de toute personne à l'information est précisé et présent livre en ce qui concerne la liberté garanti par les dispositions des titres Ier, III et IV du d'accès aux documents administratifs ».

وَسع مثلاً المشرع التونسي من خلال أحكام الفصل الأول من القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 الذي يتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة من نطاق الإستفادة من حق الحصول على المعلومات ليشمل كل الأشخاص الطبيعية والمعنوية سواء كانوا مواطنين أو أجانب حيث ينص على أنّه: « يهدف هذا القانون إلى ضمان كل شخص طبيعي أو معنوي في النفاذ إلى المعلومة ».

2– نطاق الهيئات الخاضعة لإلزامية تقديم المعلومة الإدارية

حَدد المنظم الجزائري من خلال المرسوم رقم 88–131 الهيئات الخاضعة لهذا القانون من خلال أحكام المادة 02 والتي تنص على أنّه: « يقع على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية وأعوانها واجب حماية حريات المواطن وحقوقه التي إعترف له بها الدستور والتشريع المعمول به »، مما يعني أنه يستبعد تطبيق هذا المرسوم على أشخاص القانون الخاص المكلفة بتسيير المرافق العمومية، خلافا المشرع الفرنسي مثلاً الذي وسع من مجال الجهات التي تلتزم بتقديم المعلومات الإدارية لتشمل أشخاص القانون العام والخاص التي تتولى إدارة مرفق عام دون

تحديد لطبيعته سواء كانت ذات طبيعة إدارية أو صناعية أو تجارية، وهذا ما تضمنته أحكام المادة L100-3 في فقرتها الأولى من قانون المنظم للعلاقات بين الجمهور والإدارة[221].

أكد مجلس الدولة الفرنسي من خلال قراره لسنة 2007[222] أن أشخاص القانون الخاص المكلفة بتسيير المرافق العامة تخضع لأحكام القانون المنظم للعلاقات بين الجمهور والإدارة وذلك بشأن حق النفاذ إلى المعلومات الإدارية ومن بين ما جاء فيه: « Considérant qu'aux termes de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, dans sa rédaction alors en vigueur : « sous réserve des dispositions de l'article 6 les documents administratifs sont de plein droit communicables aux personnes qui en font la demande, qu'ils émanent des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics ou des organismes, fussent-ils de droit privé, chargés de la gestion d'un service public ».

إعتبر مجلس الدولة الفرنسي من خلال قراره لسنة 2008[223] أن الوثائق الصادرة عن أشخاص القانون العام المكلفة بتسيير المرافق العامة إدارية، وبالتالي تلتزم بواجب منح المعلومات والوثائق الإدارية التي بحوزتها لجمهور ومن بين ما جاء فيه: « Considérant qu'aux termes de l'article 1er de la loi du 17 juillet 1978, dans sa rédaction alors en vigueur : « Le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti par le présent titre en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs....; qu'aux termes de l'article 1er de la loi du 12 avril 2000 : « Sont considérés comme autorités administratives au sens de la présente loi les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif, les organismes de sécurité sociale et les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif ».

ساير المشرع التونسي نظيره الفرنسي من حيث توسيع نطاق الأشخاص الخاضعين لإلتزام تقديم المعلومات والوثائق الإدارية لتشمل أشخاص القانون الخاص والمنظمات والجمعيات، وحدد

[221]- Article L100-3 du code des relations entre le public et l'administration, Op.Cit, qui dispose: « Au sens du présent code et sauf disposition contraire de celui-ci, on entend par :1° Administration : les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, leurs établissements publics administratifs et les organismes et personnes de droit public et de droit privé chargés d'une mission de service public administratif, y compris les organismes de sécurité sociale ».

[222]- D. C. E. F N° 264541, du 22 février 2007, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 30/08/2018.

[223]- D. C. E. F N° 280163, du 25 juillet 2008, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 30/08/2018.

الفصل 2 من القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 الذي يتعلق بحق النفاذ إلى المعلومة الهياكل الخاضعة لهذا القانون على سبيل الحصر[224].

3– الوثائق الإدارية المشمولة بحق النفاذ إلى المعلومة

يَتميز المرسوم رقم 88–131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن في مجال تنظيم حق النفاذ إلى المعلومات بالقصور نظراً لعدم تحديده لمفهوم الوثيقة الإدارية محل الإطلاع، وذلك بإستقراء أحكام المادة 10 والتي تنص على أنّه: « يمكن المواطنين أن يطلعوا على الوثائق والمعلومات الإدارية، مع مراعاة أحكام التنظيم المعمول به في مجال المعلومات المحفوظة ... »، خلافاً للمشرع الفرنسي الذي حدد من خلال المادة L300-2 من القانون المنظم للعلاقات بين الجمهور والإدارة الوثائق التي تعتبر إدارية والمشمولة بحق النفاذ[225].

يُستنتج من خلال أحكام المادة L300-2 من القانون المنظم للعلاقات بين الجمهور والإدارة أن المشرع الفرنسي أخذ بالمعيار الشخصي لتحديد الوثائق التي تعتبر إدارية والمشمولة بحق النفاذ، وهي التي تصدر عن الجهات المحددة في أحكام المادة L100-3 من ذات القانون، لكن مجلس الدولة الفرنسي لم يكتف بالمعيار الشخصي بل أضاف المعيار الموضوعي وذلك بأن

---

[224]– تتمثل هذه الهياكل في: رئاسة الجمهورية وهياكلها، رئاسة الحكومة وهياكلها، مجلس نواب الشعب وهياكله، الوزارات ومختلف الهياكل تحت الإشراف بالداخل والخارج، البنك المركزي، المؤسسات والمنشآت العمومية وتمثيلياتها بالخارج، الهياكل العمومية المحلية والجهوية، الجماعات المحلية، الهيئات القضائية، المجلس الأعلى للقضاء، المحكمة الدستورية، محكمة المحاسبات، الهيئات الدستورية، الهيئات العمومية المستقلة، الهيئات التعديلية، أشخاص القانون الخاص التي تسير مرفقا عاما،المنظمات والجمعيات التي تنتفع بتمويل عمومي.

[225]- Article L300-2 du code des relations entre le public et l’administration, Op.Cit, qui dispose : « Sont considérés comme documents administratifs, au sens des titres Ier, III et IV du présent livre, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions. Les actes et documents produits ou reçus par les assemblées parlementaires sont régis par l'ordonnance N°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ».

ترتبط الوثيقة بنشاط المرفق العام لتعتبر إدارية وتخضع بالتالي لمبدأ النفاذ من خلال قراره لسنة 1986[226].

تَدخل القضاء الإداري الفرنسي للتوسيع من مجال الوثائق المشمولة بحق النفاذ بإعتبار أن القانون حددها على سبيل المثال وليس الحصر، حيث نجده إعتبر مثلاً أوراق الإمتحانات والمسابقات والدراجات المتحصل عليها بمثابة وثائق إدارية[227]، كما إعتبرت لجنة الإطلاع على الوثائق الإدارية (CADA) أن الرسائل الإلكترونية الصادرة عن الجهات الإدارية المنصوص عليها في أحكام المادة L100-3 المنظم للعلاقات بين الجمهور والإدارة تخضع لأحكام الحق في الإطلاع[228] ومن بين ما جاء في رأيها: « les courriers électroniques doivent être regardés comme des documents au sens de l'article 1er de la loi du 17 juillet 1978 modifiée …, ils sont de nature administrative et sont soumis comme tels au droit d'accès organisé par ce texte ».

جَعل المنظم الجزائري من خلال المرسوم رقم 88–131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن إستثناءات لمبدأ النفاذ إلى المعلومة الإدارية والمتعلقة بالمعلومات التي تتصل بالحياة الخاصة للفرد من خلال أحكام المادة 11 والتي تنص على أنّه: « لا يجوز للإدارة المسيرة أن تنشر أو تسلم أية وثيقة أو أي خبر، مهما يكن سندها في ذلك، إذا كانت الوثيقة أو الخبر يتصلان بحياة الفرد الخاصة أو يرتبطان بوضعيته الشخصية، بصرف النظر عن أحكام المادة 10 السالفة الذكر، ما لم يرخص بذلك التنظيم المعمول به أو تكن ثمة موافقة من المعني ».

---

[226]- « Le recours formé contre le refus opposé par une administration publique ou un organisme privé chargé de la gestion d'un service public à une personne ayant fait, en invoquant cette loi, une demande de communication d'un document de caractère nominatif la concernant doit être déféré au juge administratif auquel il appartient d'apprécier si, en raison de la nature du document dont la communication était demandée, cette demande entrait ou non dans le champ d'application de la loi. Les dispositions de l'article 19 de la loi N° 71-1130 du 31 décembre 1971, qui n'ouvrent pas aux tiers la faculté de contester devant la Cour d'appel une décision prise par un conseil de l'ordre des avocats, ne font pas obstacle à l'application des articles susmentionnés de la loi du 17 juillet 1978. Par suite, compétence du juge administratif pour statuer sur une demande de communication d'un document nominatif présentée, sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978, auprès d'un conseil de l'ordre des avocats », voir: D. C. E. F N° 57285, du 6 juin 1986, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 31/08/2018, voir également: D. C. E. F N° 35067, du 26 juillet 1985, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 31/08/2018.

[227] - D. C. E. F N° 45172, du 8 avril 1987, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 31/08/2018

[228]- Commission d'Accès aux Documents Administratifs (C.A. D. A), conseil N° 20020741, 14 mars 2002, lire en ligne : www.doctrine.fr, consulté le 28/08/2018.

وهذا ما أكده المؤسس الدستوري من خلال أحكام الفقرة الثانية والثالثة من المادة 51 من دستور سنة 1996 وذلك بنصها على أنّه: « لا يمكن أن تمس ممارسة هذا الحق بحياة الغير الخاصة وبحقوقهم وبالمصالح المشروعة للمؤسسات وبمقتضيات الأمن الوطني.
يحدد القانون كيفيات ممارسة هذا الحق ».

إستثنى المرسوم التنفيذي رقم 16– 190 الذي يحدد كيفيات الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، بعض القرارات البلدية من حق الإطلاع من خلال أحكام المادة 03 والتي تنص على أنّه: « تستثنى من الإطلاع على القرارات البلدية والوثائق المتعلقة بما يأتي:
– الحالات التأديبية،
– المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام،
– القرارات البلدية ذات الطابع الفردي،
– سير الإجراءات القضائية ».

تعتبر سرية المعاملات الإدارية مبدأً عاماً في نمط التسيير الإداري للجماعات المحلية في الجزائر، وهذا ما يظهر من خلال النصوص القانونية التي تستعمل مصطلحات فضفاضة يصعب ضبطها كحماية النظام العام وإستعمال المؤسس الدستوري لمصطلح المصالح المشروعة للمؤسسات الأمر الذي يفتح المجال لإعمال السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة في تحديد النطاق الموضوعي لحق النفاذ بسبب عدم وجود نص قانوني خاص يحدد الوثائق محل الإطلاع على سبيل الحصر، وإنما حددت النصوص القانونية المجالات المستثناة من هذا الحق.

خلافاً للتجربة الجزائرية سارت بعض الدول مثل التجربة التونسية إلى التقليص من مبدأ السرية التي أخضعت المجالات المستثناة من حق النفاذ المحددة في أحكام الفصل 24 الفقرة الأولى من القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 الذي يتعلق بحق النفاذ إلى المعلومة لتقدير الضرر من النفاذ على أن يكون جسيماً، وذلك من خلال أحكام الفصل 24 الفقرة الثانية والتي تنص على أنّه: « ولا تعتبر هذه المجالات استثناءات مطلقة لحق النفاذ إلى المعلومة وتكون

خاضعة لتقدير الضرر من النفاذ على أن يكون الضرر جسيما سواء كان آنيا أو لاحقا كما تكون خاضعة لتقدير المصلحة العامة من تقديم المعلومة أو من عدم تقديمها بالنسبة لكل طلب ويراعي التناسب بين المصالح المراد حمايتها والغاية من مطلب النفاذ »، والفصل 26 من ذات القانون والذي جاء فيه: « لا تنطبق الإستثناءات المنصوص عليها بالفصل 24 من هذا القانون:
– على المعلومات الضرورية بغاية الكشف عن الإنتهاكات الفادحة لحقوق الإنسان أو جرائم الحرب أو البحث فيها أو تتبع مرتكبيها، ما لم يكن في ذلك مساس بالمصلحة العليا للدولة.
– عند وجوب تغليب المصلحة العامة على الضرر الذي يمكن أن يلحق المصلحة المزمع حمايتها لوجود تهديد خطير للصحة أو السلامة أو المحيط أو جراء حدوث فعل إجرامي ».

إنتهج المنظم الجزائري أسلوب النشر الإستباقي للمعلومة الإدارية من خلال أحكام المادة 8 من المرسوم رقم 88–131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن والتي تلتزم من خلاله الإدارات والتي من بينها المحلية بنشر المعلومات من تلقاء نفسها، حيث تنص على أنّه: « يتعين على الإدارة أن تطلع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تسطرها، وينبغي في هذا الإطار، أن تستعمل وتطور لأي سند مناسب للنشر والإعلام »، وكذا المادة 9 والتي تنص على أنّه: « يتعين على الإدارة أن تنشر بإنتظام التعليمات والمناشير والمذكرات والآراء التي تهم علاقاتها بالمواطنين ».

تَضمن المنظم الجزائري طريقة أخرى للنفاذ إلى المعلومة الإدارية وذلك بناءً على طلب من المرتفقين من خلال أحكام المادة 4 الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 16–190 الذي يحدد كيفيات الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية والتي تنص على أنّه: « يوجه طلب الإطلاع على القرارات البلدية إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي دون أي تبرير أو تحديد للأسباب ».

تَلتزم الجماعات المحلية بنشر المعلومات الأساسية عن كيفية تسييرها ونشاطها وإتخاذ القرار فيها وذلك لإطلاع المواطنين عليها، لكن تعرف التجربة الجزائرية نطاق ضيق للنشر من النّاحية الواقعية، خلافاً للتجربة المغربية مثلاً التي دعم فيها المنظم شفافية التسيير الإداري للجماعات

المحلية إذ أحدث جريدة رسمية للجماعات المحلية تصدرها المديرية العامة للجماعات المحلية وتقوم من خلالها بإعلام المواطنين بالقرارات الصادرة عن الجماعات الترابية وهيآتها وعن سلطات الوصاية، وذلك بموجب المرسوم رقم 02.05.688 الذي يتعلق بالجريدة الرسمية للجماعات المحلية[229].

وَسع مثلاً المشرع التونسي على خلاف التجربة الجزائرية التي ضيقت من مجال المعلومات الخاضعة للنشر الإستباقي من خلال أحكام الفصل 6 من القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 الذي يتعلق بحق النفاذ إلى المعلومة والذي ينص على أنّه: « يتعين على الهياكل الخاضعة لأحكام هذا القانون أن تنشر وتحين وتضع على ذمة العموم بصفة دورية وفي شكل قابل للإستعمال المعلومات التالية:

– السياسات والبرامج التي تهم العموم،

– قائمة مفصلة في الخدمات التي يسديها للعموم والشهادات التي يسلمها للمواطنين والوثائق الضرورية للحصول عليها والشروط والآجال والإجراءات والأطراف والمراحل المتعلقة بإسدائها،

– النصوص القانونية والترتيبية والتفسيرية المنظمة لإنشائه،

– المهام الموكلة إليه وتنظيمه الهيكلي وعنوان مقره الرئيسي ومقراته الفرعية وكيفية الوصول إليها والإتصال بها والميزانية المرصودة له مفصلة،

– المعلومات المتعلقة ببرامجه وخاصة إنجازاته ذات الصلة بنشاطه،

– قائمة إسمية في المكلفين بالنفاذ إلى المعلومة، تتضمن البيانات المنصوص عليها بالفقرة الأولى من الفصل 32 من هذا القانون إضافة إلى عناوين بريدهم الإلكتروني المهني،

– قائمة الوثائق المتوفرة لديه إلكترونيا أو ورقيا والمرتبطة بالخدمات التي يسديها الهيكل،

– الصفقات العمومية المبرمجة والمصادق على ميزانيتها والتي يعتزم الهيكل إبرامها ونتائج تنفيذها،

---

[229]– مرسوم رقم 02.05.688، مؤرخ في 21 أفريل سنة 2006، يتعلق بالجريدة الرسمية للجماعات المحلية، ج. ر. م. م عدد 5418، مؤرخ في 4 ماي سنة 2006، ص. 1114، متوفر على البوابة الوطنية المغربية للجماعات الترابية: www.pncl.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/09/24.

– تقارير هيئات الرقابة طبقا للمعايير المهنية الدولية،

– الإتفاقيات التي تعتزم الدولة الإنضمام إليها أو المصادقة عليها،

– المعلومات الإحصائية والإقتصادية والإجتماعية بما في ذلك نتائج وتقارير المسوحات الإحصائية التفصيلية طبق مقتضيات قانون الإحصاء،

– كل معلومة تتعلق بالمالية العمومية بما في ذلك المعطيات التفصيلية المتعلقة بالميزانية على المستوى المركزي والجهوي والمحلي والمعطيات المتعلقة بالمديونية العمومية والحسابات الوطنية وكيفية توزيع النفقات العمومية وأهم مؤشرات المالية العمومية،

– المعلومات المتوفرة لديه حول البرامج والخدمات الإجتماعية ».

إشترط المشرع التونسي من خلال أحكام الفصل 7 من القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 الذي يتعلق بحق النفاذ إلى المعلومة نشر المعلومات المشارة إليها في الفصل 6 على موقع واب، يتم تحينها على الأقل مرة كل ثلاثة أشهر، ويحتوي الموقع على: الإطار القانوني والترتيبي المنظم للنفاذ إلى المعلومة، دليل الإجراءات المتعلق بالنفاذ إلى المعلومة والحصول عليها، المطبوعات المتعلقة بمطالب النفاذ وإجراءات التظلم والمصلحة المكلفة بتقبلها لدى الهيكل المعني، تقارير الهيكل المعني حول تنفيذ القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 الذي يتعلق بحق النفاذ إلى المعلومة.

خلافاً للتجربة الجزائرية التي عرفت تكريس محتشم للنشر الإستباقي، كرس مثلاً النظام الإنجليزي في سبيل تدعيم حق النفاذ إلى المعلومة الإدارية إلتزام على السلطات العمومية بنشر المعلومات من تلقاء نفسها طبقا لخطة نشر publication scheme، وتتضمن هذه الأخيرة توضيحات بالمعلومات التي ستقوم بنشرها من تلقاء نفسها وكيف ستقوم بذلك، وتخضع هذه الخطة لرقابة المفوض الخاص بالمعلومات Information Commissioner وتتوقف على مصادقته، وهذا ما تضمنه أحكام الفصل 19 من قانون حرية المعلومات Freedom of Information Act 2000[230].

[230] - Chapter 19 of freedom of information act 2000, Op.Cit, disposed: « (1) It shall be the duty of every public authority-

(a) to adopt and maintain a scheme which relates to the publication of information by the authority and is approved by the Commissioner (in this Act referred to as a "publication scheme"),=

ثالثاً– تقييد ممارسة حق النفاذ إلى المعلومة بشرط المصلحة

يَكتسي حق النفاذ إلى المعلومة أهمية بالغة ضمن منظومة حقوق الإنسان العالمية، باعتباره من الحقوق الأساسية التي يقوم عليها ضمان تمتع الإنسان بباقي حقوقه وحرياته الأخرى[231]، لذلك لم تشترط المنظومة الدولية لحقوق الإنسان ضرورة توافر المصلحة في مقدم طلب الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية، حيث جاءت أحكام المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لتنص على أنّ: « لكلِّ شخص حقٌّ التمتُّع بحرِّية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحقُّ حرِّيته في إعتناق الآراء دون مضايقة، وفي التماس الأنباء والأفكار وتلقِّيها ونقلها إلى الآخرين، بأيَّة وسيلة ودونما اعتبار للحدود »، كما تنص أحكام المادة 19 الفقرة الثانية من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الصادر في سنة 1966 على أنّه: « لكل إنسان حق في حرية التعبير. ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها ».

منحت المادتين السالفتين الذكر حق الإطلاع للمواطنين والمقيمين وكل الجهات الراغبة في ذلك دون أن تجبر أحداً على الإدلاء بما يُفيد أن له مصلحة أو سبباً مشروعاً للحصول

= (b) to publish information in accordance with its publication scheme, and

(c) from time to time to review its publication scheme.

(2) A publication scheme must-

(a) specify classes of information which the public authority publishes or intends to publish,

(b) specify the manner in which information of each class is, or is intended to be, published, and

(c) specify whether the material is, or is intended to be, available to the public free of charge or on payment.

(3) In adopting or reviewing a publication scheme, a public authority shall have regard to the public interest-

(a) in allowing public access to information held by the authority, and

(b) in the publication of reasons for decisions made by the authority.

(4) A public authority shall publish its publication scheme in such manner as it thinks fit … ».

[231]- PRIEUR Michel, Droit de l'environnement, 4ème Ed, Dalloz, Paris, 2001, p. 99.

على المعلومات التي يطلبها، كما أنّه لا يجوز للإدارة أن تسأله عن الغاية من وراء رغبته في الحصول على الوثائق أو مواطن إستعمالها[232].

لم تكتفِ التجربة الجزائرية في تقييد ممارسة حق النفاذ إلى المعلومة الإدارية بالنسبة للمواطنين فقط، بحيث إستبعدت من نطاق المستفيدين منه الأجانب والأشخاص المعنوية العامة والخاصة، بدليل أحكام المادة 51 من دستور سنة 1996 وأحكام المرسوم رقم 88–131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، بل إشترطت السلطة التنظيمية إلى جانب ذلك أن يكون لطالب المعلومة مصلحة مشروعة أو سبباً مشروعاً للحصول عليها، وهذا ما يُستشف من خلال أحكام المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 16–190 الذي يحدد كيفيات الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية والتي تنص على أنّه: « يمكن كل شخص ذي مصلحة الحصول، بناء على طلب خطي، على نسخة كاملة أو جزئية من القرارات البلدية على نفقته.

يجب أن يبين الطلب السبب وعدد نسخ الوثائق وفي حالة الضرورة، يمكن أن يرخص صاحب الطلب بإنجاز نسخ بوسائله الخاصة »، وبمفهوم المخالفة إذا لم يكن لمقدم الطلب مصلحة أو سبب مشروع في المعلومة المطلوبة، فيحق للإدارة رفض طلبه وبالتالي حجب المعلومة عنه.

يُعتبر تقييد حق حصول المواطنين على المعلومات الإدارية بشرط توفر المصلحة تناقضاً مع دور هذا الحق في تحقيق الشفافية وترسيخ فكرة الديمقراطية في التسيير الإداري للجماعات المحلية على أوسع مدى ممكن، خاصةً وأنّ المنظم الجزائري ألقى على عاتق مقدم الطلب عبء إثبات المصلحة المشروعة دون أن يضع معياراً محدداً لها، وهو ما يعني أنه منحت للإدارة سلطة تقديرية واسعة في تقديرها، والتي قد تستغلها في الحد من حق المواطنين في الحصول على المعلومات.

[232]- ACKERMAN John Michel, BALLESTEROS Sandoval, « The global explosion of freedom of information laws», Administrative Law Review, Faculty of law, University Washington, V 58, N° 1, 2006, p. 93.

المطلب الثاني– غياب ضمانات قانونية لحماية حق النفاذ إلى المعلومة الإدارية

عَمد المؤسس الدستوري الجزائري على تجسيد شفافية التسيير الإداري للجماعات المحلية بإقراره لحق المواطن في الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية، من خلال أحكام الفقرة الأولى من المادة 51 من دستور سنة 1996 التي تنص على أنّه: « الحصول على المعلومات والوثائق والإحصاءات ونقلها مضمونان للمواطن »، وعلى أساس المعلومات المتوصل إليها يتمكن المواطن من العلم بمجال مشاركته في الشؤون العمومية[233]، ويمارس رقابة فعالة على أعمال الإدارة بغية الحد من تعسفها في إستعمال سلطاتها، كما يساهم في زيادة كفاءتها من خلال المساءلة المستمرة والمشاركة في إتخاذ القرار[234].

تقتضي الممارسة الفعلية لحق المواطن في المشاركة في التسيير الإداري للجماعات المحلية على أساس المعلومات المقدمة له، تكريس ضمانات إدارية تحمي هذا الحق الدستوري وتحد من الطابع السري لأعمال الإدارة، لكن بالرجوع إلى التجربة الجزائرية نلاحظ قصوراً في مجال تنظيم آجال التظلم الإداري والتي جعلته يخضع للقواعد العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية ولم تراع خصوصية حماية هذا الحق، ومن جانب آخر لا نجد نصوص تشريعية تكرس التوجه الدستوري بإستحداث هيئات إدارية لحماية هذا الحق، مقارنة بالتجارب المقارنة التي قطعت أشواطاً متقدمة في هذا المجال **(الفرع الأول)**.

تتميز التجربة الجزائرية بعدم تكريس نصوص قانونية خاصة تجيز صراحةً للمواطن باللجوء إلى القضاء في حالة إصرار الإدارة المحلية في رفضها عن الإفصاح بالمعلومات أو تقديم الوثائق الإدارية التي بحوزتها، الأمر الذي يحتم تطبيق القواعد العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية لرفع دعوى الإلغاء، على خلاف التجارب المقارنة التي إعتبرت

---

[233]– بوكثير عبد الرحمن، « نحو تكريس حقيقي للمادة 51 من الدستور" الحق في الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية »، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، عدد 10، 2017، ص. 185.

[234]- HOLSEN Sarah and PASQUIER Martial, « Insight on oversight: the role of information commissioners in the implementation of access to information policies », Journal of Information Policy, N° 2, 2012, p. 214, NEUMAN Laura, Access to information: a key to democracy, the Carter Center, Atlanta, 2002, p. 10.

الحماية القضائية لحق الولوج إلى المعلومة من أهم الضمانات ونضمتها بموجب نصوص تشريعية خاصة، بل الأبعد من ذلك أنشأت محاكم خاصة تختص بالمنازعات المتعلقة بالمعلوماتية **(الفرع الثاني)**.

يُعتبر الموظفين العموميين المكلفين بإستقبال المواطنين وتقديم المعلومات الإدارية والوثائق، الأمر الذي يحتم إقرار جزاءات تأديبية وجزائية في حالة عدم إحترامهم للنصوص القانونية التي تقر بحق النفاذ، لكن بتفحص النصوص القانونية المكرسة لهذا الحق في التجربة الجزائرية يُلاحظ رغبة المشرع في إستمرار سرية النشاط الإداري، إذ أنه لم يكرس جزاءات ردعية تطبق على الموظف الذي إعترض سبيل الوصول إلى الوثائق الإدارية، الأمر الذي من شأنه أن يُساهم في عدم شفافية التسيير الإداري للجماعات المحلية **(الفرع الثالث)**.

الفرع الأول– قصور الضمانات الإدارية لحماية حق النفاذ إلى المعلومة

يُعتبر مبدأ الولوج إلى المعلومة الإدارية خطوة هامة في طريق التمكين من مقومات الديمقراطية التشاركية وذلك بإشراك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية، لكن هذا الحق الدستوري يقتضي لممارسته وجود ضمانات إدارية تكفل حمايتهم من تعسف الإدارة نظراً لتمتعها بإمتيازات السلطة العامة[235] ضامنة بذلك جودة الخدمة العمومية.

تتسم التجربة الجزائرية في مجال تكريس ضمانات إدارية لحماية حق كل شخص طبيعي ومعنوي في الولوج إلى الوثائق بالضعف، وذلك بالنظر إلى محدودية إجراء التظلم الإداري في حماية المواطن إتجاه سلطات الإدارة المكتسبة للمعلومات الإدارية **(أولاً)**، وغياب هيئات إدارية تسهر على ضمان حسن تطبيق النصوص القانونية المنظمة للحق في الحصول على المعلومة **(ثانياً)**.

[235]- OUSSOUKINE Abdelhafid, La transparence administrative, El gharb, Oran, 2002, p. 293.

أولاً– محدودية إجراء التظلم الإداري لحماية حق النفاذ إلى المعلومة

يُعد التظلم الإداري من الضمانات القانونية التي يلجأ إليها المواطنين لمواجهة القرارات الإدارية الصادرة لغير صالحهم والمخالفة لحقهم في النفاذ إلى المعلومة الإدارية، إذ يسمح بإيجاد حل للخلاف قبل لجوئهم إلى القضاء، وذلك بمراجعة الإدارة لقراراتها وتصحيح تصرفاتها غير المشروعة[236].

تُقر أغلب التشريعات المكرسة لشفافية التسيير الإداري للجماعات المحلية بحق كل شخص طبيعي أو معنوي في التظلم أمام الإدارة بخصوص ما يصدر عنها من أفعال غير مشروعة تمس بمصالحه، وهذا ما يشكل ضماناً لإلتزام الإدارة بإحترام القوانين المكرسة للحق في الولوج إلى المعلومات والوثائق الإدارية، بما يتوافق مع تحقيق الصالح العام وحماية حقوق وحريات الأفراد.

يَستشف المتفحص للنصوص القانونية المعالجة لحق النفاذ إلى المعلومة الإدارية، أنّ المنظم الجزائري جعل التظلم الإداري الضمانة الإدارية الوحيدة للمواطن أمام الإدارة الممتنعة عن تقديم المعلومات، وذلك إستناداً لأحكام الفقرة الأولى من المادة 34 من مرسوم رقم 88–131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن التي تنص على أنّه: « يجب على الإدارة أن ترد على كل الطلبات أو الرسائل أو التظلمات التي يوجهها المواطنون إليها ».

تُبين المادة السالفة الذكر أنّ المنظم الجزائري لم ينص على المدة القانونية التي يجب على الإدارة الرد من خلالها، لذلك نطبق القواعد العامة المنصوص عليها في أحكام المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص على أنّه: « يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه.

يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد، خلال شهرين (2)، بمثابة قرار بالرفض ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم.

---

[236]- GUYOMAR Mattias et SEILLER Bertrand, Contentieux administratif, 2ème Ed, Dalloz, Paris, 2012, p. 204.

وفي حالة سكوت الجهة الإدارية، يستفيد المتظلم من أجل شهرين (2)، لتقديم طعنه القضائي، الذي يسري من تاريخ انتهاء أجل الشهرين (2) المشار إليه في الفقرة أعلاه.

في حالة رد الجهة الإدارية خلال الأجل الممنوح لها، يبدأ سريان أجل شهرين (2) من تاريخ تبليغ الرفض.

يثبت إيداع التظلم أمام الجهة الإدارية بكل الوسائل المكتوبة، ويرفق مع العريضة »، وعليه فيجب على الإدارة الرد على التظلم المقدم ضدها في مدة شهرين من تاريخ إستلامها له.

يَلتزم المواطن في تقديم تظلمه أمام الإدارة الممتنعة عن تقديم المعلومة بآجال محددة بـ 04 أشهر من تاريخ صدور قرار الرفض، تطبيقاً للقواعد العامة المنصوص عليها في أحكام المادة 830 في فقرتها الأولى من قانون الإجراءات المدنية والإدارية السالفة الذكر، كونها تحيلنا إلى تطبيق المادة 829 من نفس القانون التي تنص على أنّه: « يحدد آجال الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (4) أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي ».

خلافاً للتجربة الجزائرية التي شهدت قصوراً في مجال تنظيم آجال التظلم الإداري والتي جعلته يخضع للقواعد العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، نجد مثلاً التجربة التونسية خصت هذا الأخير بآجال خاصة وسعت إلى التقليص منها، حيث إعتبرته من بين الضمانات الإدارية الأولية التي يملكها طالب النفاذ إلى المعلومة سواءً كان شخصاً طبيعياً أو معنوياً وذلك في سبيل ضمان ممارسته لهذا الحق وحمايته، تطبيقاً لأحكام الفصل 29 من القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 المتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة والذي مكن بموجبه المشرع التونسي طالب الوثيقة الإدارية من إمكانية رفع تظلم إداري لدى رئيس الهيكل المعني في مدة لا تتجاوز عشرين 20 يوما من تاريخ إعلامه بقرار الرفض[237]، والذي ينص على أنّه: « يمكن لطالب النفاذ عند رفضه القرار المتخذ بخصوص مطلبه، التظلم لدى رئيس الهيكل

[237]– للإطلاع على نموذج مطلب التظلم لدى رئيس الهيكل (يتعلق بالنفاذ إلى وثيقة إدارية)، راجع الموقع الرسمي لبوابة العدل في تونس: www.e-justice.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/08/08.

المعني في أجل أقصاه العشرين (20) يوما التي تلي الإعلام بالقرار، ويتعين على رئيس الهيكل الرد في أقرب الآجال الممكنة على أن لا يتجاوز ذلك أجلا أقصاه عشرة (10) أيام من تاريخ إيداع مطلب التظلم.

ويعتبر عدم رد رئيس الهيكل المعني خلال هذا الأجل، رفضاً ضمنياً ».

يَلتزم رئيس الهيكل المعني بتقديم المعلومة الإدارية إعمالاً للمادة السالفة الذكر بالرد على التظلم خلال مدة لا تتجاوز عشرة أيام من تاريخ إستلامه لمطلب التظلم، وفي حالة إصداره لقرار رفض التظلم أو عند عدم الرد عليه خلال المدة المحددة، يحق للمعني أن يطعن في هذا القرار لدى هيئة النفاذ إلى المعلومة وذلك في أجل 20 يوماً من تاريخ بلوغ قرار الرفض الصادر عن رئيس الهيكل أو من تاريخ الرفض الضمني، وذلك تطبيقاً لأحكام الفصل 30 من القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 المتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة والذي ينص على أنّه: « يمكن لطالب النفاذ إلى المعلومة في حالة رفض مطلب التظلم من قبل رئيس الهيكل أو عند عدم رده خلال أجل عشرة (10) أيام من تاريخ توصله بالمطلب أن يطعن في هذا القرار لدى هيئة النفاذ إلى المعلومة المشار إليها بالفصل 37 من هذا القانون وذلك خلال أجل لا يتجاوز العشرين (20) يوماً من تاريخ بلوغ قرار الرفض الصادر عن رئيس الهيكل إليه أو من تاريخ الرفض الضمني ».

ثانياً– غياب هيئة إدارية لحماية حق النفاذ إلى المعلومة

يَقتضي الإقرار القانوني لحق النفاذ إلى المعلومات الإدارية تكريس هيئة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية، يعهد إليها السهر على حماية حق الأشخاص في الإطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية، تمثل جهة تظلم غير قضائية تساهم في التقليل من حجم القضايا المرفوعة أمام القضاء، بممارستها دور الوسيط بين الإدارة والمواطن تحاول من خلاله حل الخلاف المتعلق بحق الولوج ودياً[238].

[238]- OUSSOUKINE Abdelhafid, Op.Cit, p.295.

يُستنتج باستقراء النصوص القانونية المنظمة لحق النفاذ إلى المعلومة الإدارية في الجزائر، أنّه رغم تكريس المؤسس الدستوري الجزائري لهذا لحق في أحكام الفقرة الأولى من المادة 51 من دستور سنة 1996، وإقرار مرسوم رقم 88–131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن بموجب الفقرة الثانية من أحكام المادة 34 على ضرورة إحداث هياكل على المستويين الوطني والمحلي للبت في عرائض المواطنين بنصها على أنّه: « ولهذا الغرض، تحدث هياكل في المستويين الوطني والمحلي تكلف على الخصوص بالبت في عرائض المواطنين »، إلاّ أنّ التجربة الجزائرية نجدها لا تعطي الأهمية اللازمة لمثل هذه الهيئات الإدارية، وهذا ما يظهر من خلال عدم وجود أي نص قانوني يقضي بإنشاء هيئة إدارية تسهر على ضمان ممارسة حق الولوج إلى المعلومة الإدارية[239].

حاول القانون الجزائري مواكبة التطورات التي كُرست في التجارب المقارنة في مجال حماية حق الإعلام، حيث قامت السلطة التنظيمية بإنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15–261، الذي يحدد تشكيلة وتنظيم وكيفيات سير الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها[240]، وتُكلف الهيئة بتنشيط وتنسيق عمليات الوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها، مع الإشارة أن هذه الهيئة تم النص على إنشائها بموجب أحكام المادتين 13 و14 من قانون رقم 09–04 المتضمن القواعد الخاصة

[239]– راجع: زيدالخيل توفيق، « حق النفاذ إلى المعلومة الإدارية كشرط لإعمال المشاركة »، الملتقى الوطني حول: « الديمقراطية التشاركية: نموذج جديد للحوكمة »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، منعقد يوم 23 أفريل، 2018 ص. 09، (غير منشور).

[240]– مرسوم رئاسي رقم 15–261، مؤرخ في 8 أكتوبر سنة 2015، يحدد تشكيلة وتنظيم وكيفيات سير الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها، ج. ر. ج. ج عدد 53، مؤرخ في 8 أكتوبر سنة 2015، ص. 16.

للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها[241] لكن لم يتم تنصيبها إلى غاية سنة 2015.

تجدر الإشارة أن الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها لا تضفي أي حماية لمبدأ الولوج إلى المعلومة الإدارية، وإنما يقتصر دورها على الوقاية من الجرائم المتعلقة بتكنولوجيات الإعلام ولا تتمتع بأي سلطة لتوقيع الجزاءات في حالة مخالفة حق النفاذ، وذلك يظهر بإستقراء أحكام المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 15–261 الذي يُحدد تشكيلة وتنظيم وكيفيات سير الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها والتي تنص على أنّه:

« تكلف الهيئة، في ظل إحترام الأحكام التشريعية المبينة أعلاه على الخصوص، بما يأتي:

– إقتراح عناصر الإستراتيجية الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والإتصال ومكافحتها،

– تنشيط وتنسيق عمليات الوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والإتصال ومكافحتها، مساعدة السلطات القضائية ومصالح الشرطة القضائية في مجال مكافحة الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والإتصال، بما في ذلك من خلال جمع المعلومات والتزويد بها ومن خلال الخبرات القضائية،

– ضمان المراقبة الوقائية للإتصالات الإلكترونية قصد الكشف عن الجرائم المتعلقة بالأعمال الإرهابية والتخريبية والمساس بأمن الدولة، تحت سلطة القاضي المختص وبإستثناء أي هيئات وطنية أخرى،

– تجميع وتسجيل وحفظ المعطيات الرقمية وتحديد مصدرها ومسارها من أجل إستعمالها في الإجراءات القضائية، ... » .

[241]– قانون رقم 09–04، مؤرخ في 5 أوت سنة 2009، يتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها، ج. ر. ج. ج عدد 47، مؤرخ في 16 أوت سنة 2009، ص. 5.

إعتبرت التجارب المقارنة أن إنشاء هياكل إدارية متخصصة بضمان ممارسة مبادئ الديمقراطية التشاركية من أهم محاور الإصلاحات لترقية نوعية الخدمات المقدمة للمتعاملين مع الإدارة المحلية[242]، لكونها من أهم الركائز التي تقوم عليها الديمقراطية الإدارية التي أكد كل من الفقيهين BAUDOT Pierre-yves و REVILLARD Anne على أنّها لا يمكن أن تقوم إلا بتوفير ثلاث مبادئ وهي تحسين علاقة الإدارة بالمواطن عن طريق ترقية نوعية خدماتها، وحماية مختلف حقوق المرتفقين تجاه إمتيازات السلطة العامة إضافة إلى ضمان مشاركتهم في القرارات التي تتخذها السلطات العمومية وذلك بتكريس هيئات إدارية مستقلة[243]، وهذا ما إنتهجته كل من التجربة الفرنسية **(1)**، الإنجليزية **(2)**، والتونسية **(3)**.

1– التجربة الفرنسية: إنشاء هيئة إدارية لحماية حق النفاذ إلى المعلومة

سهر مثلاً المشرع الفرنسي على تكريس ضمانات إدارية لحماية حق النفاذ إلى المعلومات وكان ذلك بإستحداثه في سنة 1978 لجنة مستقلة لحماية المواطنين من مخاطر الإعلام الآلي وهي اللجنة الوطنية للإعلام والحريات La Commission nationale de l'informatique et des libertés، تعمل على وضع أكبر عدد ممكن من الوثائق في متناول الجمهور وتعلمهم بحقوقهم وإلتزاماتهم، وهذا ما تضمنته أحكام المادة 11 من قانون المتعلق بالمعلوماتية والوثائق والحريات[244].

دَعم القانون المتعلق بالمعلوماتية والوثائق والحريات من سلطات اللجنة الوطنية للإعلام والحريات حيث مكنها من توقيع عقوبات على الشخص المسؤول عن معالجة المعطيات في حالة مخالفته أحكام هذا القانون، وعدم تسهيل ولوج المواطنين إلى المعلومات الشخصية من خلال

[242]– علاوة حنان، « عن الهيئات الإدارية المكلفة بضمان ممارسة الديمقراطية التشاركية في الجزائر – دراسة مقارنة لبعض التجارب –»، الملتقى الوطني حول: « الديمقراطية التشاركية: نموذج جديد للحوكمة »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، منعقد يوم 23 أفريل 2018، ص. 4، (غير منشور).

[243]- BAUDOT Pierre-yves et REVILLARD Anne, « Le médiateur de la république au prisme de la démocratie administrative », R. F. A. P, E. N. A, Paris, N° 1, 2011, p. 194.

[244]- Voir : l'article 11 de la loi N° 78-17 du 6 janvier 1978, relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, modifier par l'article 1 de la loi N° 2018-493 du 20 juin 2018, relative à la protection des donnés personnelles, J. O. R. F N° 0141 du 21 juin 2018, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 29/09/2018.

أحكام المادتين 45 و 46 و47[245] المعدلة بموجب المادة 7 من قانون رقم 2018–493 المتعلق بحماية المعطيات الشخصية، حيث تضمن عقوبات جزائية ومالية تكرس الحماية الفعلية لمبدأ النفاذ إلى المعطيات.

أحدث مثلاً المشرع الفرنسي لجنة مختصة بحماية حق الإعلام والولوج إلى المعلومة تدعى لجنة الإطلاع على الوثائق الإدارية Commission d'accès aux Documents Administratifs في سنة 1978[246]، وإعترف لها القانون المنظم للعلاقات بين الجمهور والإدارة الصادر في سنة 2000 بالإستقلالية الإدارية تطبيقاً لأحكام المادة L. 340-1 التي تنص على أنّه: « La Commission d'accès aux documents administratifs est une autorité administrative indépendante.
Elle est chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques … ».

يُعتبر إدراج لجنة الإطلاع على الوثائق الإدارية ضمن الهيئات الإدارية المستقلة ضمانة لإعمال سلطتها التقريرية، وذلك بإصدارها لعقوبات ردعية كلما تبين لها أنّ الإدارة أخلت بأحكام القانون المتعلق بالنفاذ للوثائق الإدارية، وهذا ما تضمنته المادة R. 343-12 من قانون القانون المنظم للعلاقات بين الجمهور والإدارة[247].

أعطى المشرع الفرنسي أهمية بالغة لتشكيلة لجنة الإطلاع على الوثائق الإدارية، بالنظر إلى الدور الذي تلعبه في سبيل تكريس مبادئ الديمقراطية والشفافية الإدارية الأمر الذي يساهم

[245] - Voir: l'article 45, 46, et 47, de la loi N° 2018-493 du 20 juin 2018, relative à la protection des donnés personnelles, Op.Cit.
[246]- Voir: l'article 05 de la loi N° 78-753, du 17 juillet 1978, portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, J. O. R. F du 18 juillet 1978, p. 2851, modifie par la Loi N° 2000-321, du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, J. O. R. F N° 0088, du 13 avril 2000, p. 5646, et par l'ordonnance N° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 16/03/2018.
[247]- Voir: l'article R. 343-12 du code des relations entre le public et l'administration, Op.Cit.

في نوعية الآراء التي تقدمها[248]، وهذا ما يظهر من خلال أحكام المادة L341-1 من قانون القانون المنظم للعلاقات بين الجمهور والإدارة[249].

جَعل المشرع الفرنسي اللجوء إلى لجنة الإطلاع على الوثائق الإدارية إجراءً وجوبياً قبل الطعن أمام القضاء، تطبيقاً لأحكام المادة L. 342-1 من قانون القانون المنظم للعلاقات بين الجمهور والإدارة التي تنص على أنّه: « … La saisine pour avis de la commission est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux »[250].

لا تعتبر آراء لجنة الإطلاع على الوثائق الإدارية ملزمة من الناحية القانونية بإعتبارها غير قابلة للطعن أمام القضاء، وإنما يكون التظلم القضائي ضد قرار الجهة الإدارية الرافضة لحق الإطلاع، وهذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي من خلال قراره لسنة 2000[251] والذي جاء فيه:

« Considérant que la commission d'accès aux documents administratifs, instituée par l'article 5 de la loi susvisée du 17 juillet 1978 et saisie, en vertu de l'article 7 de cette loi, par la à qui l'accès à un document administratif a été refusé, se borne à émettre un avis au personne vu duquel l'autorité compétente prend une décision définitive susceptible d'être déférée au juge de l'excès de pouvoir ; qu'ainsi l'avis émis par cette commission n'a pas le caractère d'une décision faisant grief ».

---

[248] - LECLERC Jean - Pierre, « Le rôle de la commission d'accès aux documents administratifs », R. F. A. P, E. N. A, Paris, N°1, 2011, p. 173.

[249]- Article L341-1 du code des relations entre le public et l'administration, Op.Cit, qui dispose : « La commission comprend onze membres :
1° Un membre du Conseil d'Etat, d'un grade au moins égal à celui de conseiller, président, un magistrat de la Cour de cassation et un magistrat de la Cour des comptes en activité ou honoraire, désignés respectivement par le vice-président du Conseil d'Etat, le premier président de la Cour de cassation et le premier président de la Cour des comptes ;
2° Un député et un sénateur, désignés respectivement par le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat ;
3° Un élu d'une collectivité territoriale, désigné par le président du Sénat ;
4° Un professeur de l'enseignement supérieur, en activité ou honoraire, proposé par le président de la commission ;
5° Une personnalité qualifiée en matière d'archives, proposée par le directeur général des patrimoines ;
6° Une personnalité qualifiée en matière de protection des données à caractère personnel, proposée par le président de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ;
7° Une personnalité qualifiée en matière de concurrence et de prix, proposée par le président de l'Autorité de la concurrence ;
8° Une personnalité qualifiée en matière de diffusion publique d'informations ».

[250]- pour plus de détail voir :
- PIPARD-THAVEZ Dominique, Les règles de la communication publique locale, Victoires Editions, Paris, 2008, p. 72.

[251] - D. C. E. F N° 213082, du 2 février 2000, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 07/08/2018.

تتميز أراء لجنة الإطلاع على المعلومات بعدم الإلزام، إلا أن المشرع إعتبر اللجوء إليها إجراء وجوبي قبل رفع دعوى إلغاء قرار رفض الإطلاع، وهذا في سبيل التقليل من حجم القضايا المرفوعة أمام المحاكم، فهي بذلك تلعب دور الوسيط بين المواطن والإدارة[252]، كما أنه في أغلب الأحيان تحظى آرائها بالإستجابة، وهذا ما يظهر من خلال تقريرها لسنة 2003[253]، حيث بينت من خلال الإحصائيات أن نسبة قبول الإدارات لرأيها بتسليم الوثائق قدرت في سنة 2000 بنسبة 65.7 بالمائة، 70.1 بالمائة في سنة 2001، 67.1 بالمائة في سنة 2002 و67.5 بالمائة في سنة 2003، وقدرت نسبة رفض الإدارة لرأي اللجنة في سنة 2011 بـ 7.3 بالمائة[254].

تُعتبر لجنة الإطلاع على الوثائق الإدارية جهة تظلم يلجأ إليها ذوي الشأن وجوبياً قبل الذهاب إلى القضاء من أجل طلب رأيها حول موقف الإدارة من رفض الإطلاع صراحةً، أو بعد إنقضاء أجل شهر من تاريخ تقديم الطلب الذي يعتبر رفض ضمني، وهذا ما تأكده المادة R*311-12 من قانون القانون المنظم للعلاقات بين الجمهور والإدارة التي تنص على أنّه:

« Le silence gardé par l'administration, saisie d'une demande de communication de documents de l'article L. 311-1, vaut décision de refus en application ».

يَمتلك طالب النفاذ أجل شهرين للجوء إلى لجنة الإطلاع على الوثائق الإدارية تحتسب من تاريخ تبليغ قرار الرفض، أو من تاريخ إنقضاء أجل شهر في حالة الرفض الضمني، وهذا ما تضمنته أحكام المادة R343-1 من قانون القانون المنظم للعلاقات بين الجمهور والإدارة[255].

حَددت المادة R343-3 من قانون المنظم للعلاقات بين الجمهور والإدارة مدة شهر لإعطاء لجنة الإطلاع على الوثائق الإدارية رأيها لصاحب الطلب بشأن قابلية الوثيقة للإطلاع حيث تنص

[252] - CANAVAGGIO Perrine, Vers un droit d'accès à l'information publique, organisation des nations unies pour l'éducation la science et la culture, 2014, p. 69, www.unesco.org , consulté le 13/08/2018, et voir également LECLERC Jean - Pierre, Op.Cit, p. 173.

[253]- Rapport d'Activité de la C. A. D. A 2003, www.cada.fr, consulté le 07/08/2018.

[254]- POLGE Nicolas, JASSO Anne, DAVAUX Camille, CHAREF Jean-François et BAPTISTE Henry, Rapport d'activité de la C. A. D. A 2011, www.ladocumentationfrancaise.fr, consulté le 10/08/2018.

[255]- Article R343-1 du code des relations entre le public et l'administration, Op.Cit, qui dispose : « L'intéressé dispose d'un délai de deux mois à compter de la notification du refus ou de l'expiration du délai prévu à l'article R. 311-13 pour saisir la Commission d'accès aux documents administratifs ».

على أنّه: « La commission notifie son avis à l'intéressé et à l'administration mise en cause dans un délai d'un mois à compter de l'enregistrement de la demande au secrétariat … ».

مَنح المشرع الفرنسي للإدارة مهلة شهر للرد على رأي اللجنة سواء بالموافقة أو الرفض، وذلك من تاريخ تقديم طالب الوثيقة تظلمه أمام اللجنة، وبفوات مدة شهرين ولم ترد يعتبر ذلك رفض ضمني[256]، وهذا ما تضمنته المادة R343-5 من القانون المنظم للعلاقات بين الجمهور والإدارة[257].

2– التجربة الإنجليزية: تكريس المفوض الخاص بالمعلومات

تختلف مثلاً التجربة الإنجليزية عن التجربة الفرنسية في مجال حماية مبدأ النفاذ إلى المعلومة الإدارية، لكونها تعتمد على جهاز واحد يدعى information commissioner إستحدث في سنة 1998[258]، يسهر على إحترام قانون حرية المعلومات Freedom of information act 2000، وقانون حماية المعلومات الشخصية the data protection act 1998، على خلاف المشرع الفرنسي الذي كرس هيئتين وهما Commission nationale de l'informatique et des libertés و Commission d’accès aux Documents Administratifs.

يُمكن للشخص الذي رفضت الإدارة طلبه في الإطلاع أن يتقدم بطلب إلى المفوض الخاص بالمعلومات، وذلك تطبيقاً لأحكام الفصل 50 من قانون حرية المعلومات Freedom of Information Act 2000[259]، والذي يقوم بدعوة الإدارة لتقديم المعلومات information notice على أساس الفصل 51 من ذات القانون[260].

---

[256]- Pour plus de détail sur les procédures à suivre pour obtenir la communication d’un document voir: le premier rapport d’activité de la C. A. D. A 1979-1980, pp. 22-46, www.cada.fr, consulté le 16/02/2018.

[257] - Article R343-5 du code des relations entre le public et l’administration, Op.Cit, qui dispose : « Le délai au terme duquel intervient la décision implicite de refus mentionnée à l'article R. * 343-4 est de deux mois à compter de l'enregistrement de la demande de l'intéressé par la commission ».

[258]- Part 1- Section 6 of Data Protection Act 1998, www.legislation.gov.uk, consulted on 18/02/2018, disposed: « (1) The office originally established by section 3(1) (a) of the Data Protection Act 1984 as the office of Data Protection Registrar shall and the Tribunal. Continue to exist for the purposes of this Act but shall be known as the1984 c. 35.office of Data Protection Commissioner; and in this Act the Data Protection Commissioner is referred to as “the Commissioner” ».

(2) The Commissioner shall be appointed by Her Majesty by Letters Patent.

[259]- Chapter 50 of freedom information act 2000, Op.Cit, disposed: « (1) Any person (in this section referred to as “the complainant”) Application for decision by may apply to the Commissioner for a=

وسع المشرع الإنجليزي من سلطات المفوض الخاص بالمعلومات إذ لا تقتصر فقط على إستقبال الشكاوي وإنما يسهر أيضاً على منح توجهات للإدارة في حالة رفضها تقديم المعلومات اللازمة للمواطن، من خلال شرح ما عليها القيام به[261] عن طريق إرسال إشعار enforcement notice، يشرح من خلاله الخطوات التي تتخذها والمدة التي يجب من خلالها أن تقوم بإلتزامها، وعلى أساس ذلك يتخذ قراره decision notice إما بإمكانية منح المعلومات من عدمه، وذلك تطبيقاً للفصل 52 من قانون حرية المعلومات Freedom of Information Act 2000 والتي تنص على أنّه:

« (1) If the Commissioner is satisfied that a public authority has Enforcement notices. failed to comply with any of the requirements of Part I, the Commissioner may serve the authority with a notice (in this Act referred to as "an enforcement notice") requiring the authority to take, within such time as may be specified in the notice, such steps as may be so specified for complying with those requirements ».

3– التجربة التونسية: إستحداث المكلف بالنفاذ إلى المعلومة

تُعتبر مثلاً التجربة التونسية من التجارب المقارنة التي خطت خطوة هامة في مجال تكريس ضمانات إدارية لحماية حق النفاذ إلى المعلومة الإدارية باعتباره شرط أساسي لتفعيل التسيير الإداري للجماعات المحلية، وذلك بمقتضى القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 الذي يتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة[262].

=decision whether, in any specified Commissioner. Respect, a request for information made by the complainant to a public authority has been dealt with in accordance with the requirements of Part I.

(2) On receiving an application under this section, the Commissioner shall make a decision unless it appears to him … ».

[260]- chapter 51 of freedom information act 2000, Op.Cit, disposed: « he may serve the authority with a notice (in this Act referred to as "an information notice") requiring it, within such time as is specified in the notice, to furnish the Commissioner, in such form as may be so specified, with such information relating to the application, to compliance with Part I or to conformity with the code of practice as is so specified ».

[261]- HOLSEN Sarah and PASQUIER Martial, Op.Cit, P. 215, for more information look annual report and financial statements of information commissioner's 2016, www.gov.uk , consulted on 13/08/2018.

[262]– بينت نتائج الدراسة التي قامت بها الإدارة العامة للإصلاح الإداري برئاسة الحكومة عدم فعالية المرسوم رقم 41 لسنة 2011 المتعلق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية للهياكل العمومية سواء على مستوى إنخراط بعض الهياكل العمومية أو لسبب عدم معرفة حوالي 70% من المواطنين بحق النفاذ إلى المعلومات الإدارية الأمر الذي يدفع بضرورة إعادة النظر في هذا المرسوم بتكريس ضمانات أكثر لطالب الوثيقة وذلك بإحداث هيئة للنفاذ للوثائق الإدارية يعد المرور بها شرطا ضروريا قبل اللجوء إلى القضاء الإداري، راجع في ذلك: وليد الزيدي، « الإطار العام لسياسة النفاذ إلى الوثائق الإدارية »، يوم دراسي=

عَمد المشرع التونسي في سبيل توفير الحماية لحق النفاذ إلى المعلومة الإدارية إلى إلزام الهياكل الخاضعة لأحكام القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 المتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة بتعيين مكلف بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية ونائبه، تطبيقاً لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 32 الذي ينص على أنّه: « يجب على كل هيكل خاضع لأحكام هذا القانون، تعيين مكلف بالنفاذ إلى المعلومة ونائب له وذلك بمقتضى مقرر يصدر في الغرض، يتضمن أهم البيانات التي تعرف بهويتهما ورتبتهما وخطتهما الوظيفية ».

يُمارس المكلف بالنفاذ إلى المعلومة دوراً هاماً في سبيل تيسير وصول الأشخاص الطبيعيين والمعنويين إلى الوثائق الإدارية التي تعنيهم وكذا حمايتهم من كل تعسف الذي قد يصدر من طرف الهياكل المكتسبة لهذه الوثائق[263]، إذ بالإضافة إلى تلقيه مطالب النفاذ إلى المعلومة ومعالجتها والرد عليها وربط الصلة بين الهيكل الذي ينتمي إليه وهيئة النفاذ إلى المعلومة، يتولى كذلك بالخصوص إعداد خطة عمل لتكريس هذا الحق وإعداد تقارير سنوية، وذلك بدليل أحكام الفصل 34 من القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 المتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة.

=حول: « النفاذ إلى الوثائق الإدارية »، المعهد الأعلى للقضاء، منعقد يوم 28 جوان سنة 2013، منشور على الموقع الرسمي لبوابة العدل في تونس: www.e-justice.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/02/16.

ولضمان حسن تطبيق القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 المتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة وتحقيق مختلف الأهداف التي يرمي إليها والمتمثلة في ضمان حق كل شخص طبيعي أو معنوي في النفاذ إلى المعلومة، بما يمكن أساسا من تعزيز مبدأي الشفافية والمساءلة وتحسين جودة المرفق العام ودعم مشاركة العموم في تسيير السياسات العمومية، أصدر رئيس الحكومة إلى السيدات والسادة الوزراء وكتاب الدولة والولاة ورؤساء البلديات ورؤساء المؤسسات والمنشآت العمومية منشور عدد 19 لسنة 2018، مؤرخ في 18 ماي سنة 2018، يتضمن تفسير أحكام القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 المؤرخ في 24 مارس 2016 المتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة، منشور على الموقع: www.legislation-securite.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/08/08، حيث يوضح مختلف الإلتزامات المحمولة على كاهل الهياكل العمومية لتكريس الحق في النفاذ إلى المعلومة.

[263]– للتفصيل حول مسألة تطور مهام المكلف بالنفاذ إلى المعلومة في المنظومة القانونية التونسية راجع: الهويدي مريم، « مهام المكلف بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية »، أعمال يوم دراسي حول: « النفاذ إلى الوثائق الإدارية »، المعهد الأعلى للقضاء، منعقد يوم 28 جوان سنة 2013، منشور على الموقع الرسمي لبوابة العدل في تونس: www.e-justice.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/08/08.

إضافةً إلى ضمانة التظلم الإداري الذي يملكها الأشخاص الطبيعية والمعنوية وكذا إمكانية لجوئهم إلى المكلف بالنفاذ إلى المعلومة في حالة تعرضهم لصعوبات في الولوج إلى الوثائق التي تعنيهم، عمل المشرع التونسي في سبيل توفير حماية أوسع لهذا الحق باعتباره شرط أساسي لتفعيل التسيير الإداري للجماعات المحلية إلى تكريس هيئة النفاذ إلى المعلومة بموجب أحكام الفصل 37 من القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 الذي يتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة، والذي ينص على أنّه: « تحدث هيئة عمومية مستقلة تسمى "هيئة النفاذ إلى المعلومة" تتمتع بالشخصية المعنوية ويكون مقرها تونس العاصمة ويشار إليها صلب هذا القانون ب " الهيئة " ».

إعترف المشرع التونسي من خلال أحكام الفصل 37 السالف الذكر بإستقلالية هيئة النفاذ إلى المعلومة عن الإدارة وتتمتعها بالشخصية المعنوية، وهو الأمر الذي يؤهلها بالنظر في الدعاوى المرفوعة أمامها في أقرب الآجال الممكنة على أن لا يتجاوز ذلك أجل أقصاه 45 يوماً من تاريخ توصلها بمطلب الطعن، وإصدار قرارات ملزمة للإدارة التي ترفض إطلاع المرتفقين على الوثائق الإدارية، وذلك تطبيقاً لأحكام الفصل 30 في فقرته الثانية من القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 المتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة والتي تنص على أنّه: « وتبت الهيئة في الدعوى في لأقرب الآجال الممكنة على أن لا يتجاوز ذلك أجلا أقصاه خمسة وأربعون (45) يوما من تاريخ توصلها بمطلب الطعن ويكون قرارها ملزما للهيكل المعني ».

الفرع الثاني– غياب حماية قضائية لحق النفاذ إلى المعلومة الإدارية

يَفرض مبدأ المشروعية وإلتزام الإدارة بالخضوع لمصادره وجود سلطة قضائية تسهر على التطبيق الصحيح للنصوص القانونية تحقيقاً لمبدأ الأمن القانوني[264]، لذلك يعتبر القاضي الإداري الحامي الأول للحقوق والحريات تطبيقاً لأحكام المادة 157 من دستور سنة 1996 التي تنص على أنّه: « تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات، وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية ».

[264]– أوراك حورية، « مدى مساهمة القضاء الإداري في تحقيق الأمن القانوني »، مجلة الإجتهاد للدراسات القانونية والإقتصادية، معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي لتامنغست، عدد 11، 2017، ص. 254.

يتولى القاضي الإداري دوراً هاماً في تجسيد شفافية التسيير الإداري للجماعات المحلية، وذلك بالنظر في جميع الدعاوى التي يرفعها المواطنين في حالة إخلال الجماعات المحلية بتوفير السبل اللازمة لممارستهم لحقهم في المشاركة، كما أنّ هذا الدور يفرض عليه الإلتزام بحماية حقهم في الإطلاع على المعلومات الإدارية باعتباره مبدأ دستوري، بالرغم من عدم تضمين النصوص القانونية الجزائرية صراحة للرقابة القضائية على مدى إحترام الإدارة لهذا الحق[265].

في سبيل التجسيد الفعلي لحق المواطن في الولوج إلى المعلومة الذي يعتبر ركيزة أساسية لتحقيق الديمقراطية التشاركية في التسيير الإداري للجماعات المحلية[266]، ينبغي أن تكفل النصوص القانونية المكرسة لهذا الحق إمكانية كل شخص طبيعي أو معنوي في الطعن على قرارات الإدارة الصادرة برفض طلب الحصول على المعلومة أمام القضاء.

يَكتسي الإقرار الدستوري لحق المواطن في الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات تطبيقاً لأحكام المادة 51 من دستور سنة 1996، أهمية كبيرة لإعمال القاضي الإداري سلطاته في تجسيد شفافية تسيير الشؤون العمومية، إلا أنه بالرجوع إلى النصوص القانونية المنظمة لممارسة حق النفاذ إلى المعلومة نجدها لا تنص صراحة على إختصاص القاضي الإداري بالنظر في حالات رفض الإدارة طلب الحصول على المعلومة دون مبرر قانوني، فمثلاً بالعودة إلى المرسوم رقم 88–131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن نجده إعترف بحق المواطن في الإطلاع وضرورة إعلام الجمهور دون أن يكرس الرقابة القضائية عن مدى إلتزام السلطات العمومية بهذه المبادئ، وإكتفى فقط بالنص في القسم الثاني الذي جاء تحت عنوان: « وسائل

[265]– راجع: علاوة حنان، « دور القاضي الإداري في ضمان حوكمة تسيير الجماعات المحلية »، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي لتامنغست، عدد 06، 2018، ص. 61.

[266]- « l'accès à l'information administrative est devenu un droit subjectif; ce qui témoigne de la volonté de la société de reconnaître le droit à l'information d'une manière générale, la transparence étant l'une des caractéristiques de la démocratie », voir: BROCAL Frédérique Von Plauen, Le droit a l'information en France, Thèse de doctorat en droit, Faculté de droit et de science politique, Université Lumière-Lyon 2, 2004, p. 25.

الطعن الموضوعة تحت تصرف المواطن » بإمكانية الطعن في تعليمات والمنشورات والإعلانات التي تصدرها الإدارة وكذا المطالبة بالتعويض[267].

إضافةً إلى الضعف الذي تعاني منه التجربة الجزائرية في تكريس ضمانات إدارية لحماية حق الولوج إلى المعلومة، نجدها أيضا تفتقد إلى الحماية القضائية الخاصة لهذا الحق لضمان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية، وذلك بالسهر على تجسيد شفافية الخدمات الإدارية التي تسديها الجماعات المحلية، خلافاً لبعض التجارب المقارنة كالتجربة الفرنسية والتونسية والإنجليزية التي نجحت في تأطير هذا الحق وذلك بتكريس حماية قضائية له بموجب نصوص قانونية خاصة، في سبيل ضمان حصول كل شخص طبيعي أو معنوي على المعلومات والوثائق الإدارية التي تعنيه.

يَستدعي غياب حماية قضائية خاصة لحق النفاذ إلى المعلومات الإدارية تطبيق القواعد العامة المحددة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية لرفع دعوى الإلغاء المنصوص عليها في أحكام المادة 829 والتي تنص على أنّه: « يحدد آجال الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (4) أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي »، وتختلف آجل رفع دعوى الإلغاء في حالة إختيار الطاعن رفع تظلم إداري والتي تضمنت أحكامه المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص على أنّه: « يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه ... ».

267– تنص كل من:

– المادة 37 من المرسوم رقم 88–131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، السابق الذكر، على أنّه: « يحق للمواطن أن يحتج على الإدارة بالتعليمات، والمنشورات والمذكرات والإعلانات التي أصدرتها، وفي هذا الإطار يجب على الإدارة أن تبلغ للمواطن أي عقد أو وثيقة يكون مضمون كل منهما ضده ».

– المادة 39، السابق الذكر، على أنّه: « يمكن المواطن، زيادة على الطعن المجاني أن يتبع جميع السبل القانونية في إحتجاجه على قرارات الإدارة وعقودها ومن ذلك المطالبة بالتعويض على الضرر إن إقتضى الأمر ».

يَفسح مثلاً القانون الفرنسي لطالب المعلومة في حالة رفض الإدارة طلبه في الإطلاع على الوثائق والمعلومات الإدارية بالتظلم أمام القضاء الإداري، وذلك بعد رفع طلب إلى هيئة النفاذ إلى المعلومة الإدارية من أجل إبداء رأيها الإستشاري غير الملزم، وهذا ما يظهر من خلال المادة L. 342-1 في فقرتها الثانية من قانون القانون المنظم للعلاقات بين الجمهور والإدارة التي تنص على أنّه: « La saisine pour avis de la commission est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux ».

مَكن قانون البيئة الفرنسي كل من تعرض لقرار رفض الإطلاع على المعلومات والوثائق المتعلقة بالمجال البيئي من قبل الإدارة اللجوء إلى القاضي الإداري من خلال المادة L125-11[268] والتي تنص على أنّه: « Les litiges relatifs aux refus de communication d'informations opposés en application de l'article L. 125-10 sont portés devant la juridiction administrative».

أنشأ المشرع الإنجليزي مثلاً محاكم خاصة يتم الطعن أمامها في حالة التعدي على مبدأ النفاذ إلى المعلومات الإدارية تدعى Information tribunal وذلك بموجب قانون حماية المعلومات الشخصية data protection act 1998 من خلال الفصل 6 الفقرة 3 والذي ينص على أنه: «For the purposes of this act there shall continue to be a data protection tribunal (in this act referred to as the tribunal) ».

يُمكن للمواطنين الطعن في قرارات المفوض الخاص بالمعلومات decision notice أمام المحاكم الخاصة وذلك في حالة رفضه لطلب الإطلاع وهذا ما تضمنه الفصل 57 من قانون حماية المعلومات الشخصية data protection act 1998 والذي ينص على أنّه: « (1) Where a decision notice has been served, the complainant or the public authority may appeal to the Tribunal against the notice».

تَنظر المحاكم الخاصة في الطعن المقدم ضد قرار المفوض الخاص بالمعلومات فتقدر مدى مشروعيته، كما تمارس رقابة معمقة لتمتد لتقدير ملائمته، وهذا ما تضمنه الفصل 58 من قانون حماية المعلومات الشخصية data protection act 1998[269].

[268] - Code de l'environnement français, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 15/08/2017.

[269]- Chapter 58 of data protection act 1998, Op.Cit, disposed: « (1) If on an appeal under section 57 the Tribunal considers—

(a) that the notice against which the appeal is brought is not in accordance with the law, or=

تُعتبر التجربة التونسية مثلاً من بين التجارب المقارنة التي كرست حماية قضائية خاصة لحق النفاذ إلى المعلومة الإدارية بموجب القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 المتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة، والذي جعل إستنفاذ التدابير الإدارية وذلك باللجوء إلى هيئة النفاذ إلى المعلومة شرطاً ضرورياً قبل رفع الدعوى أمام القضاء الإداري[270]، والتي تلتزم بالبت في أقرب الآجال الممكنة على أن لا يتجاوز ذلك أجلا أقصاه 45 يوماً من تاريخ توصلها لمطلب الطعن، ويمكن لطالب المعلومة بعد ذلك أن يرفع طعناً ضد قرار الهيئة أمام المحكمة الإدارية في أجل 30 يوماً من تاريخ الإعلام به، وذلك إعمالاً بأحكام الفصل 31 من ذات القانون والذي ينص على أنّه: « يمكن لطالب النفاذ أو للهيكل المعني الطعن في قرار هيئة النفاذ إلى المعلومة إستئنافياً أمام المحكمة الإدارية، في أجل الثلاثين (30) يوماً من تاريخ الإعلام به ».

يُستشف إلزامية لجوء المعني إلى هيئة النفاذ إلى المعلومة قبل رفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية من خلال إستعمال المشرع التونسي في أحكام الفصل 31 السالف الذكر مصطلح « إستئنافاً »، وعليه فإذا قام طالب المعلومة برفع الدعوى مباشرةً أمام المحكمة الإدارية دون إستنفاذ التدابير الإدارية، أو قبل إنتهاء آجال رد هيئة النفاذ إلى المعلومة والمحدد بـ 45 يوماً في أحكام الفصل 30 في فقرته الثانية من القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 المتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة، فإنّ الدعوى ترفض لعدم إستفائها للشروط الشكلية.

الفرع الثالث– قصور المساءلة القانونية المقررة للموظف الممتنع عن تقديم المعلومة الإدارية

يُعتبر الموظف العمومي الأداة التي تنفذ من خلالها الجماعات المحلية إلتزامها بنشر وإعلام المواطنين بكل المشاريع التي تعنيهم، تحقيقاً لشفافية خدماتها التي تعد من أهم ركائز تكريس

= (b) to the extent that the notice involved an exercise of discretion by the Commissioner, that he ought to have exercised his discretion differently, the Tribunal shall allow the appeal or substitute such other notice as could have been served by the Commissioner; and in any other case the Tribunal shall dismiss the appeal.

(2) On such an appeal, the Tribunal may review any finding of fact on which the notice in question was based ».

[270]– راجع: وليد الزيدي، المرجع السابق.

الديمقراطية وأساس القضاء على البيروقراطية والسرية التي تعترض نشاطها[271]، حيث تسمح للمتعامل معها في الولوج إلى مختلف الوثائق والمعلومات الإدارية، الأمر الذي من شأنه أن يساهم في تحسين طبيعة العلاقة بينهما باعتبارها أساس تفعيل تسيير الإداري للبلدية والولاية.

يُعد الموظف العمومي أساس تفعيل حق النفاذ إلى المعلومة الإدارية باعتباره المكلف بدراسة طلبات الولوج إلى الوثائق الإدارية، إذ يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في قبول أو رفض هذه الطلبات، لذلك يكتسب إقرار جزاءات ردعية في مواجهته عند تعسف في إستعمال سلطاته أهمية بالغة لحماية حق كل شخص طبيعي أو معنوي في الحصول على المعلومات التي تعنيهم، وكذا تعزيز ثقافة إنفتاح وشفافية التسيير الإداري للجماعات المحلية.

إعتبر المنظم الجزائري أن إمتناع الموظف عن تقديم عقد إداري أو إعتراض سبيل الوصول إلى الوثائق الإدارية التي تعتبر من المبادئ الأساسية لتكريس علاقة قوية بين الإدارة والمواطن على أساس الشفافية جريمة تأديبية يستوجب العقاب التأديبي لكونها تساهم في عرقلة التسيير الإداري للجماعات المحلية من خلال أحكام المادة 40 من المرسوم رقم 88–131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن تنص على أنّه: « يتعرض الموظفون لعقوبات تأديبية قد تصل إلى العزل مع الحرمان من حق المعاش في حالة إعتراضهم لسبيل التدابير المتخذة لتحسين العلاقات بين الإدارة والمواطنين، وهذا دون المساس بالعقوبات المدنية والجزائية التي يتعرضون لها طبقا للتشريع الجاري به العمل بسبب أخطائهم الشخصية ».

كَيفت أحكام المادة 30 من المرسوم رقم 88–131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن على أن إعتراض الموظف سبيل المواطن في الولوج إلى المعلومات الإدارية على أنّها جريمة تأديبية تطبيق عليها عقوبات من الدرجة الثانية والثالثة، والتي جاء فيها: « يجب على الموظفين أن يؤدوا واجباتهم طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما ولا يقبل منهم أي تذرع خصوصا فيما يأتي:

[271]-« La transparence favorise, en premier lieu, une meilleure gouvernance publique. Elle permet, en effet, la mise en œuvre des principes et des valeurs qui sont au fondement d'une bonne action publique, c'est-à-dire d'une action légale, juste et efficace », voir: SAUVE Jean-Marc, Transparence et efficacité de l'action publique, assemblée générale de l'inspection générale de l'administration, 03 juillet 2017, www.interieur.gouv.fr, consulté le 09/08/2018.

- رفض خدمة، أو تسليم عقد إداري يحق للمواطن الحصول عليها قانونا،
- إعتراض سبيل الوصول إلى وثائق إدارية مسموح بالإطلاع عليها،
- رفض إعطاء معلومات،

التسبب في تأخير تسليم العقود والأوراق الإدارية أو المماطلة في ذلك دون مبرر،

- المطالبة بأوراق أو وثائق لا ينص عليها التشريع والتنظيم الجاري بهما العمل،
- فعل ما يمس احترام المواطن وكرامته، وسمعة الإدارة.

وكل إخلال بأحد الواجبات المنصوص عليها أعلاه عمدا يمكن أن ينجر عنه تطبيق إحدى عقوبات الدرجة الثانية على مرتكبيه.

وفي حالة العود يمكن، تطبيق إحدى عقوبات من الدرجة الثالثة ».

تحدد المادة 163 من الأمر رقم 06-03، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية العقوبات التي يتعرض لها الموظف في حالة تقاعسه عن القيام بمهامه في سبيل تمكين المواطن من الإطلاع على الوثائق التي تعنيه، والتي تنص على أنّه: « ... 2- الدرجة الثانية:

- التوقيف عن العمل من يوم (1) إلى ثلاثة (3) أيام،
- الشطب من قائمة التأهيل.

3- الدرجة الثالثة:

- التوقيف عن العمل من أربعة (4) إلى ثمانية (8) أيام،
- التنزيل من درجة إلى درجتين،
- النقل الإجباري ».

يُستنتج من خلال ما سبق أن المنظم الجزائري لم يكن صارماً في مجال تقرير العقوبات التي تطبق على الموظف الذي يعترض سبيل الولوج إلى الوثائق والمعلومات الإدارية، مقارنة بالأضرار التي يتعرض لها المواطن جراء ذلك، وأنه أمام الإقرار الدستوري لحق النفاذ إلى المعلومة لا بد من أن يحاط بضمانات قانونية قوية وأن يخصص لها المشرع الجزائري نص قانوني يحدد العقوبات التي يتعرض لها الموظفون مثلما فعل المشرع التونسي.

تُعتبر مثلاً التجربة التونسية من بين التجارب المقارنة التي نجحت في إقرار جزاءات ردعية على كل موظف ينتهك أحكام القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 المتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة، إذ بالإضافة إلى العقوبات التأديبية التي كرستها في أحكام الفصل 58 من ذات القانون والتي تنص على أنّه: « علاوة على العقوبات المنصوص عليها بالفصل 57 من هذا القانون فإن كل عون عمومي لا يحترم أحكام هذا القانون الأساسي يعرض نفسه إلى تتبعات تأديبية وفقا للتشريع الجاري به العمل »، كرست كذلك عقوبات مالية من خلال الفقرة الأولى من الفصل 57 ضد كل من يتعمد إتلاف معلومة بصفة غير قانونية، بنصها على أنّه: « يعاقب بخطية من خمسمائة (500) دينار إلى خمسة آلاف (5000) دينار كل من يتعمد تعطيل النفاذ إلى المعلومة بالهياكل الخاضعة لأحكام هذا القانون ».

إضافةً إلى العقوبات التأديبية والمالية التي نص عليها أحكام القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 المتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة، كرست التجربة التونسية عقوبات جزائية على كل موظف عمومي ساهم في إتلاف معلومة، من خلال أحكام الفقرة الثانية من الفصل 57 من ذات القانون التي تنص على أنّه: « ويعاقب بالعقاب الوارد بالفصل 163 من المجلة الجزائية كل من يتعمد إتلاف معلومة بصفة غير قانونية أو حمل شخص آخر على إرتكاب ذلك ».

أما عن أنواع العقوبات الجزائية التي يمكن أن يتعرض لها الموظف العمومي في حالة تعمده على إتلاف معلومة بصفة غير قانونية أو حمل شخص آخر على إرتكاب ذلك، فهي مكرسة في أحكام الفصل 162 من المجلة الجزائية التونسية[272] والتي ينص على أنّه: « يعاقب بالسجن مدة عام وبخطية قدرها مائة وعشرون دينارا كل من يتلف أو يفسد أو يهدم أو يعيب أو يشوّه بكيفية لا يزول أثرها الهياكل أو غير ذلك من الأشياء المعدّة للمصلحة أو للزينة العامة، وقع تشييدها من قبل السلطة العمومية أو بإذن منها، والمباني العتيقة والأعمدة وأجزاء الأبنية المتّصلة بها المعدّة لزينتها والفسيفساء والكتابات المنقوشة والنحائت»، كون أنّ أحكام الفصل 163

[272]– أمر علي بتاريخ 9 جويلية سنة 1913 يتعلق بإصدار المجلة الجنائية، ر. ر. ج. ت عدد 79، مؤرخ في أول أكتوبر سنة 1919، متوفر على الموقع الرسمي للبوابة الوطنية التونسية للإعلام القانوني: www.Legislation.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/03/16.

من المجلة الجزائية التونسية والتي أحالتنا إليه أحكام الفقرة الثانية من الفصل 57 من القانون المتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة، والذي ينص على أنّه: « يعاقب بالعقوبات المقرّرة بالفصل 162 من هذه المجلة كل من يهدم أو يتلف أشياء محفوظة بالمتاحف أو كتبا أو مخطوطات محفوظة بمكتبات عمومية أو بمبان دينية أو أوراقا أو وثائق أصلية مهما كانت طبيعتها محفوظة ضمن مجموعة وثائقية عمومية أو بخزائن المحفوظات أو بمستودع إداري »، والتي تحيلنا إلى تطبيق أحكام الفصل 162 من المجلة الجزائية التونسية.

المبحث الثاني– دور الهيئات الإدارية في تحسين العلاقة بين المواطن والجماعات المحلية

تتسم التجربة الجزائرية في مجال تكريس الهيئات المكلفة بحماية الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية بالتراجع، والذي يعكسه إلغاء وسيط الجمهورية وكذا إنعدام التكريس القانوني لهيئة الوساطة على المستوى المحلي، بالرغم من الدور الهام لهذه الأخيرة في ممارسة الرقابة الخارجية على أعمال الإدارة والحفاظ على حريات المواطن، وحماية حق مشاركتهم في التسيير، بإعتبارها من الطرق البديلة لحل الخلافات التي تنشأ بين المواطن والإدارة[273]، كما أنها تساهم في إختزال الإجراءات القضائية الطويلة والمعقدة التي تستهلك وقتًا طويلاً تضيع فيها حقوق الأفراد قبل إستفائها[274]، الأمر الذي أثر على العلاقة بين الجماعات المحلية والمرتفقين **(المطلب الأول)**.

سعت المنظومة القانونية الجزائرية إلى تكريس مبادئ جديدة بهدف عصرنة الخدمة العمومية لتقريب الإدارة المحلية من المواطن، كإقرارها لضرورة تبسيط الإجراءات الإدارية وتهيئة الظروف اللازمة للإستقبال والتوجيه، إلا أنّه من الناحية الواقعية نلاحظ غياب أجهزة مكلفة بمراقبة مدى إلتزام الجماعات المحلية بمبادئ حوكمة الخدمة العمومية مقارنةً بتجارب الدول الأخرى، التي عملت على تحسين جودة الخدمات الإدارية وتقريبها أكثر من المواطن، وذلك بإحداث هيئة رقابة تقوم بزيارات ميدانية إلى مختلف الإدارات لطلب خدمات قصد معاينة نوعيتها وأسلوب تعاملها **(المطلب الثاني)**.

---

[273]– تجدر الإشارة أنّ دور الهيئات الإدارية المكلفة بتحسين طبيعة العلاقة بين الجماعات المحلية ومرتفقيها تدخل ضمن مجال الرقابة غير القضائية، وبالتالي فإنّ الوسائل التي تستعملها للدفاع عن حقوق المتعاملين مع الإدارة تخرج عن الوظيفة القضائية التي يمارسها القضاة، وهذا ما أكده الفقيه DELAUNAY Bénédicte بقوله:

« Des garanties destinées à défendre des droits par des moyens non juridictionnels, c'est-à-dire en dehors de la fonction de juger des juridictions », voir: DELAUNAY Bénédicte, « Les protections non juridictionnelles des droits publics subjectifs des administrés », actes du colloque sur: « les droits publics subjectifs des administrés », organisé par l'association française pour la recherche de droit administratif au pôle universitaire de gestion de l'Université de Bordeaux, 10 et 11 juin 2010, Paris, 2011, p. 211.

[274]- Voir: LÖHRER Dimitri, La protection non juridictionnelle des droits fondamentaux en droit constitutionnel compare: l'exemple de l'ombudsman spécialisé portugais, espagnol et français, Thèse de doctorat en droit, Faculté de droit, d'économie et de gestion, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2013, p. 30.

المطلب الأول–الهيئات الإدارية المكلفة بحماية المشاركة في التسيير الإداري للجماعات المحلية

أدى تكريس المرسوم رقم 88–131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن لجملة من الأحكام والمبادئ؛ التي تهدف إلى تحقيق الديمقراطية التشاركية من خلال تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن، والتجسيد الفعلي للمؤسس الدستوري لمبدأ المشاركة في دستور سنة 1989، إلى ضرورة وضع آليات إدارية عملية لضمان إلتزام الإدارة بهذه المقتضيات والقيام بمهامها على أكمل وجه حمايةً لحقوق المتعاملين معها.

تركزت الإصلاحات التي إعتمدتها المنظومة القانونية الجزائرية في إنشاء وسيط الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96–113[275]، الذي يعد هيئة إدارية مكلفة بممارسة الرقابة الخارجية على أعمال الإدارة، إلا أنّ إنشائه كان ضمن مسعى الدولة لإصلاح الأجهزة وبناء دولة المؤسسات الذي فرضه التوجه السياسي الجديد نتيجة أزمة أكتوبر سنة 1988، وتحقيق أغراض سياسية تتجاوز نطاق هيئة وسيط الجمهورية كمؤسسة[276]، الأمر الذي أدى إلى إلغائه بعد 03 سنوات فقط من تنصيبه[277]، ما يؤكد عدم وجود رغبة حقيقية في تكريس هيئات إدارية مستقرة، بالرغم من التقرير التمهيدي الذي أعده وسيط الجمهورية أبرز من خلاله الوضعية المزرية للإدارات العمومية والفجوة الكبيرة بينها وبين المواطن، وهذه الظواهر يعود سببها لعدم الإستجابة لتظلماتهم والسلطة التقديرية في إتخاذ الإدارة لقراراتها مما يستدعي وجود هيئة لحمايتهم وتستجيب لشكاويهم[278]، الأمر الذي كان من المفروض أن يحفز المنظومة القانونية إلى العمل على الإبقاء على هذه الهيئة بدلا من إلغائها **(الفرع الأول)**.

---

[275]– مرسوم رئاسي رقم 96 – 113، مؤرخ في 23 مارس سنة 1996، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج. ر. ج. ج عدد 20، مؤرخ في 31 مارس سنة 1996، ص. 4، (ملغى).

[276]– بن عيشة عبد الحميد، المرجع السابق، ص. 387.

[277]– ألغي وسيط الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي رقم 99 – 170، مؤرخ في 2 أوت سنة 1999، يتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية، ج. ر. ج. ج عدد 52، مؤرخ في 4 أوت سنة 1999، ص. 5.

[278]– راجع: التعليمة الرئاسية رقم 10، صادرة في 01 جانفي سنة 1997، متعلقة بتحسين علاقة الإدارة بالمواطن وتسهيل مهمة الوسيط على مختلف الإدارات المركزية والمحلية، منشورة في المجلة القضائية، عدد 01، الجزائر، 1996، ص ص. 13 و14.

شَكلت مسألة إنشاء هياكل إدارية متخصصة بحماية حق مشاركة المواطنين في التسيير الإداري للجماعات المحلية أهم محاور الإصلاحات التي أعتمدت في التجارب المقارنة كالتجربة التونسية والمغربية مثلاً وذلك بهدف ترقية نوعية الخدمات المقدمة للمتعاملين مع الإدارة، وبغرض مواكبة التطورات القانونية للنظم المقارنة في هذا المجال، سعت التجربة الجزائرية إلى إستحداث هيئات من أجل تفعيل المبادئ التي من شأنها أن تعزز علاقاتها بالمواطنين وتطويرها بصفة عامة، إلا أنّها لم تكرس حماية حقيقية لمشاركة المواطنين في الشؤون العمومية، نظراً لعدم تكريسها من الناحية القانونية لهيئة الوسيط المحلي، ومن جهة أخرى تظهر عدم فعّالية الهيئات المستحدثة بجعلها مجرد هياكل إستشارية وإقتصار دورها على تقديم التوصيات ولا تفصل في طلبات المواطنين، ولا تمتلك صلاحية إصدار قرارات تلزم من خلالها السلطات الإدارية بإشراك المرتفقين أو توقع جزاءات في حالة إمتناعها عن ذلك مما يفتح المجال لإعمال السلطة التقديرية للجهة الإدارية في تحديد إمكانية مشاركة المواطنين من عدمه **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول– أهمية إعادة تكريس التجربة الجزائرية لهيئة وسيط الجمهورية

يُعد إنشاء هيئة وسيط الجمهورية ضمانة أساسية للدفاع عن حقوق المواطنين المشروعة إزاء الإدارات والمؤسسات والمرافق العمومية التي يجب أن تقدم خدماتها على أساس المساواة بين المرتفقين، وتفعيل مبادئ الديمقراطية والشفافية على المستوى المحلي، بعيداً عن الممارسات البيروقراطية والمحسوبية وعن أساليب التعسف في إستعمال السلطة والنفوذ، بما يضمن فعالية التسيير الإداري للجماعات المحلية المحقق للتنمية بكل أبعادها.

ضماناً لتجسيد أسس الديمقراطية التشاركية ينتظر من المنظومة القانونية الجزائرية أن تعيد إحياء هيئة وسيط الجمهورية مع تكريس الضمانات التي تكفل إستقراره، لممارسة مهامه بكل حرية وبعيداً عن تأثير السلطة التنفيذية بما يحمي المواطن من تعسف الإدارة في إقرار مشاركة المواطن في التسيير الإداري للجماعات المحلية **(أولاً)**.

حرصاً على ضمان ممارسة هيئة وسيط الجمهورية لدوره في حماية حسن سير الوظيفة الإدارية وترشيد نوعية الخدمات العمومية الموجهة للمواطن، ينبغي إعادة تكريسه وتزويده بسلطات فعّالة تتماشى مع أهمية الدور الممنوح له لتجسيد أسس الديمقراطية التشاركية في التسيير الإداري للجماعات المحلية، وذلك بتوسيع صلاحياته كلما إتضح لها أنّ هناك مساس بحقوق وحريات المرتفقين **(ثانياً)**.

أولاً– ضرورة تكريس ضمانات قانونية لإستقرار وسيط الجمهورية

أثبتت التجارب المقارنة كالفرنسية والمغربية أن التكريس الدستوري لهيئة وسيط الجمهورية يضمن إستقراره، وهذا ما يؤكده إستمرار العمل بهذا النظام، لذلك وضماناً لممارسة أسس الديمقراطية التشاركية ينتظر من المؤسس الدستوري الجزائري أن يُعيد إحياء هيئة وسيط الجمهورية بموجب نص دستوري **(1)**، ليجسد له بذلك الإستقلالية التامة عن السلطة التنفيذية مما سوف يوفر له حماية قانونية ويضمن حياده وإستقراره وذلك حمايةً لمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم العمومية **(2)**.

1– التكريس الدستوري لهيئة وسيط الجمهورية

يَرتبط نجاح الإصلاحات الإدارية لتحسين علاقة الإدارة بمرتفقيها بمدى وجود جو من الإستقرار المؤسساتي[279]، إلا أن التجربة الجزائرية شهدت فشلاً في تكريس هيئات مكلفة بتقريب الإدارة من المواطن، وذلك بعدم سعيها إلى الإعتراف الدستوري بهيئة وسيط الجمهورية ليكفل ذلك إستقراره، باعتبار أن إلغائه لا يكون إلا بنفس كيفية إنشائه أي بتعديل أحكام الدستور الأمر الذي يمنع تدخل السلطة التنفيذية بإلغائه.

[279]– علاوة حنان، « تطوير العلاقات بين الإدارة والمواطن في تقديم الخدمات العمومية »، أعمال اليوم الدراسي حول: « التوجهات الحديثة في عصرنة المنظمات العامة وخدماتها –بين واقع وآفاق التطبيق في الجزائر–»، كلية العلوم الإقتصادية، العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، منعقد يوم 06 جوان 2017، ص. 7، (غير منشور).
- ESSAID Taib, « La réforme de l'administration en Algérie », in Annuaire de l'Afrique du Nord, V 1996, p.366, document web sur le site: http://aan.mmsh.univ-aix.fr, consulté le 18/07/2016.

يَكفل التكريس الدستوري لهيئة وسيط الجمهورية إستقراره، وهذا ما تبينه العديد من الدول المقارنة كالتجربة الفرنسية (أ) والمغربية **(ب)** التي أثبت نجاحها في هذا المجال حيث إعترفت له بالإستقلالية التامة عن السلطة التنفيذية بما يضمن حياده عن الإدارة التي يراقبها[280]، وبالتالي تتحقق أهدافه في حماية حقوق وحريات المواطن خاصة تجاه تجاوزات الإدارة التي لا تترجمها قرارات إدارية يمكن الطعن فيها أمام القضاء الإداري أو أضرار قابلة للتعويض خصوصا الأضرار المعنوية[281].

أ– التجربة الفرنسية: تكريس هيئة حامي الحقوق في الدستور

سَعت التجربة الفرنسية إلى دعم مهام حامي الحقوق بتكريس المؤسس الدستوري لهذه هيئة بموجب القانون الدستوري رقم 2008–724 المؤرخ في 23 جويلية سنة 2008 المتعلق بتجديد مؤسسات الدولة[282]، وجعلها الدستور كأساس لحماية المواطن من تعسف الإدارة بإقراره للإستقلالية التامة لهذه الأخيرة من خلال المادة 1–71 والتي تنص على: «Le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État les collectivités territoriales les établissements publics ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences.

Il peut être saisi, dans les conditions prévues par la loi organique, par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'un organisme visé au premier alinéa. Il peut se saisir d'office ... ».

ساهم التكريس الدستوري لهيئة الوسيط مثلا في فرنسا بتوفير حماية قانونية خاصة له، وذلك بإستمرارية العمل به والرفع من قيمته من خلال التوسيع من مهامه، وهذا ما أثبتته إرتفاع نسبة الشكاوى المعروضة على وسيط الجمهورية في فرنسا في سنة 2009 بنسبة 16 % مقارنة بسنة 2008 ليقدر عددها بـ 76286 شكوى، وتم معالجة 43481، وقدرت نسبة القضايا التي تم إيجاد

---

[280]- BOUSTA Rhita, « Contribution à une définition du l'ombudsman », R. F. A.P, E. N. A, Paris, N° 3, 2007, p. 378.

[281]– الزاهي محمد، « التخليق الإداري بين الواقع والمقاربة الحديثة »، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الرباط، عدد 128، 2016، ص. 242.

[282]- Loi constitutionnelle N° 2008-724 du 23 juillet 2008, relative à la modernisation des institutions de la V[ème] république, www.consiel-constitutionnel.fr, consulté le 17/05/2017.

حل لها ودياً بنسبة 93 % والتي كانت تقدر في سنة 2008 بـ 84% [283]، وهذا التطور يؤكد أهمية هذه الهيئة في حل الخلافات بين الإدارة والمواطن ودياً، والتقليل من عدد القضايا المعروضة أمام القضاء.

ب– التجربة المغربية: تكريس وسيط المملكة في الدستور

كرس مثلاً الدستور المغربي مؤسسة الوسيط تحت عنوان: « مؤسسات وهيئات حماية الحقوق والحريات والحكامة الجيدة والتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية »، بموجب أحكام الفصل 162 من الدستور والذي جاء فيه: « الوسيط مؤسسة وطنية مستقلة ومتخصصة، مهمتها الدفاع عن الحقوق في نطاق العلاقات بين الإدارة والمرتفقين، والإسهام في ترسيخ سيادة القانون، وإشاعة مبادئ العدل والإنصاف، وقيم التخليق والشفافية في تدبير الإدارات والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية والهيئات التي تمارس صلاحيات السلطات العمومية ».

يُفعل التكريس الدستوري لهيئة وسيط الجمهورية القوة الإلزامية لإقتراحاته وتوصياته، الأمر الذي يضمن إحترام الإدارة لها وأنّ إمتناعها عن التقيد بها وتنفيذ الإجراءات الموصى بها يشكل خطأ مرفقياً يرتب مسؤوليتها ما دام أن ذلك ينطوي على إصرارها على مواصلة الخرق القانوني والإضرار بحقوق الأشخاص بالصورة التي كشفت عنها توصية الوسيط[284].

أكدت المحكمة الإدارية بالرباط على أنّ القوة الملزمة لتوصيات الوسيط يرجع في تحديدها إلى الطبيعة القانونية لهذه المؤسسة والتي تم إنشائها بمقتضى نص دستوري، من خلال حكمها

---

[283]- Rapport annuel du médiateur de la république 2008, pp. 5 - 7, et rapport annuel du médiateur de la république 2009, pp. 8 et 9, www.ladocumentationfrancaise.fr, consulté le 23/09/2018.

[284]– سيمو الحسن، المرجع السابق، ص ص. 30 و 31.

أكدت الحصيلة الإجمالية للشكايات والتظلمات المسجلة بمؤسسة وسيط المملكة برسم سنة 2016، أنه قدرت عدد الشكايات المسجلة من سنة 2011 إلى 2016 بـ 55945، وقدرت الشكايات التي تم توجيه وإرشاد أصحابها بـ 44023، راجع في ذلك: الشكايات والتظلمات، المسجلة بمؤسسة وسيط الجمهورية على الصعيد الوطني: www.mediateur.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/09/11.

الصادر بتاريخ 2015[285] في قضية (م. ش) ضد الدولة في شخص (رئيس الحكومة بمكاتبه بالرباط، وزارة التجهيز والنقل في شخص وزيرها بمكاتبه بالرباط، الخطوط الملكية المغربية في شخص ممثلها القانوني مقرها الاجتماعي بالدار البيضاء)، ومن بين ما جاء فيه: « إن تقدير مدى القوة الملزمة لتوصيات الوسيط في علاقتها بالإدارة المشتكي بها يرجع في تحديده أولا إلى النظر في طبيعة هذه المؤسسة ومجالات وأدوات تدخلها، وحيث إن التنظيم القانوني لمؤسسة الوسيط مؤطر بمقتضيات الدستور وخاصة أحكام الفصل 162 منه، باعتبارها مؤسسة وطنية مستقلة ومتخصصة تتولى في نطاق العلاقة بين المرتفقين مهمة الدفاع عن الحقوق والإسهام في ترسيخ سيادة القانون وإشاعة مبادئ العدل والإنصاف والعمل على نشر قيم التخليق والشفافية في تدبير المرافق العمومية والسهر على تنمية تواصل فعال بين الأشخاص والإدارات العمومية والهيئات التي تمارس صلاحيات السلطة العامة وباقي المنشآت والهيئات الأخرى الخاضعة للمراقبة المالية. ولما كان مناط تدخل هذه المؤسسة يتحدد فيما تكشف عنه الشكايات المقدمة أمامها من حالات يثبت فيها تضرر الأشخاص من تصرف صادر عن الإدارة يكون مخالفا للقانون، فإن التوصيات التي يصدرها هذا الأخير تستمد قوتها الإلزامية بداية من إلزامية القانون ذاته، ما دام أنها تهدف لإعادة تصرفات الإدارة إلى دائرة المشروعية والتقيد بالقانون الذي يبقى ملزما لأشخاص القانون العام وأشخاص القانون الخاص على السواء ».

2– ضرورة منح الإستقلالية لهيئة وسيط الجمهورية

تُعتبر إستقلالية الوسيط من أهم الشروط لتحقيق الأهداف المنتظرة منه، وهي توثيق الصلة بين الإدارة والمرتفقين، وتجسيد مبادئ الديمقراطية في نمط التسيير الإداري للجماعات المحلية، فهذه الضمانة تمكنه من أداء مهامه في ظروف موضوعية وحيادية بعيداً عن أي ضغوطات أو إكراهات من طرف أي جهاز أو هيئة أخرى.

[285]– حكم المحكمة الإدارية بالرباط رقم 4444، صادر بتاريخ 20 أكتوبر سنة 2015، متوفر على الموقع الرسمي للمحكمة الإدارية بالرباط: www.tarabat.ma، تم الإطلاع بتاريخ 2018/19/11.

يُشكل أسلوب إختيار هيئة الوسيط من أهم الشروط لتحقيق خاصية الإستقلالية، وبتفحص المرسوم الرئاسي رقم 96–113 الذي يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية يُلاحظ بأنّ التجربة الجزائرية إعتمدت على طريقة التعيين من طرف رئيس الجمهورية لتشكيل هذه الهيئة، وذلك بدليل أحكام المادة الأولى منه والتي نصت على أنّه: « يؤسس وسيط للجمهورية يوضع لدى رئيس الجمهورية »، والمادة 12 من ذات المرسوم والتي تنص على أنّه: « يعين وسيط الجمهورية بمرسوم رئاسي.

وتنهى مهامه حسب الأشكال نفسها ».

كرس المرسوم الرئاسي رقم 96–113 الذي يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية تبعية هذه الهيئة لرئيس الجمهورية من الناحية العضوية، الأمر الذي قضى على الإستقلالية التامة للوسيط في مواجهة السلطة التنفيذية.

يُلاحظ من خلال تفحص المرسوم الرئاسي رقم 96–113 الذي يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية أنه لم يحدد مدة عهدته، وهو الأمر ساهم في عدم إستقرار هذه الهيئة وذلك بإخضاعها للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في إنهاء مهامه، وهو ما تم فعلاً بموجب المرسوم الرئاسي رقم 99–170 الذي يتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية.

يَقتضي من المنظومة القانونية الجزائرية عند إعادة إستحداثها لهيئة وسيط الجمهورية الإقتداء ببعض التجارب المقارنة التي كفلت إستقرار هذه الهيئة بإعتمادها على أسلوب الإنتخاب غير المباشر في تشكيل هيئة الوسيط كالتجربة السويدية بالنسبة للأمبودسمان (Ombudsman)، والذي يستشف من خلال أحكام الدستور السويدي[286] وأحكام المادة 6 من الفصل 13 من Instrument of Government والتي جاء فيها: «The Riksdag elects one or more Parliamentary Ombudsmen who shall supervise the application of laws and other regulations in the public service, under terms

[286]- The constitution of Sweden, www.government.se, consulted on 08/09/2018, disposed: « The Parliamentary Ombudsmen – there are four Ombudsmen at present – commonly referred to as the Ombudsmen for Justice, supervise "the application of laws and other regulations in public activities". The Ombudsmen can criticise the handling of a matter by a court of law or an administrative authority. The office of the Parliamentary Ombudsmen has served as a model for similar institutions in a number of other countries ».

of reference drawn up by the Riksdag. An Ombudsman may institute legal proceedings in the cases indicated in these terms of reference »[287].

تُبين المادة السالفة الذكر أنّ المؤسس الدستوري السويدي كرس الإستقلالية التامة لهيئة الوسيط أو ما يعرف بالأمبودسمان، وذلك بإقصاء أي دور أو تدخل للسلطة التنفيذية على مستواها من خلال إعطاء صلاحية إنشائه إلى لجنة تنبثق من البرلمان (The Riksdag)[288]، خلافاً للتجربة الجزائرية التي جعلت هذه الهيئة تابعة للسلطة التنفيذية ويتحكم فيها رئيس الجمهورية، الأمر الذي أدى إلى عدم تحقيق الأهداف المنتظرة من تكريسه وذلك نتيجة لضعف مكانته مقارنه بالدور الهام المنوط به، وهو الدفاع عن حقوق المرتفقين وكذا الإسهام في ترسيخ مبادئ الديمقراطية التشاركية.

إعتمد مثلاً المشرع الفرنسي بخصوص حامي الحقوق على أسلوب التعيين وذلك من خلال أحكام المادة 1–71 من الدستور[289] إلا أنه ضَمن إستقرار هذه الهيئة من خلال نصه بعدم إمكانية عزله خلال مدة عهدته المقدرة بستة (6) سنوات.

أَكدت المادة الأولى من القانون العضوي رقم 333–2011 المتعلق بحامي الحقوق[290] على أنه لا يجوز إنهاء مهام هذا الأخير إلا بناء على طلبه أو في حالة وجود عائق يحول دون ممارسة

---

[287]- Instrument of government, www.jo.se, consulted on 20/05/2019.

[288]- STIG Jagerskiold, « The Swedish ombudsman », Law Review, University of Pennsylvania, V 109, 1961, pp. 1077-1083.

[289] - Article 71-1 de la constitution française, Op.Cit, dispose : « Le défenseur des droits est nommé par le Président de la République pour un mandat de six ans non renouvelable, après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 ».

يُعتبر تحديد مدة عهدة الوسيط ضمانة قانونية لممارسة مهامه، وهذا ما ذهبت إليه مثلا التجربة المغربية التي حددت عهدة الوسيط بخمسة سنوات من خلال المادة 4 في فقرتها الأولى من القانون رقم 14.16 المتعلق بمؤسسة الوسيط، ج. ر. م. م عدد 6765، مؤرخ في 1 أفريل سنة 2019، ص. 1722، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: www.sgg.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/09/14، والتي تنص على أنّه: « يعين الوسيط بظهير لمدة خمس (5) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة »، وهذا ما ذهب إليه كذلك المشرع التونسي من خلال الفصل 2 الفقرة الثانية من القانون عدد 21 لسنة 2002، مؤرخ في 14 فيفري سنة 2002، يتعلق بإتمام القانون عدد 51 لسنة 1993، المؤرخ في 03 ماي سنة 1993، والمتعلق بمصالح الموفق الإداري، ر. ر. ج. ت عدد 14، مؤرخ في 15 فيفري سنة 2002، ص. 581، متوفر على الموقع الرسمي للبوابة الوطنية التونسية للإعلام القانوني: www.legislation.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/09/29، والتي تنص على أنّه: « ويعين الموفق الإداري لمدة خمس (5) سنوات قابلة للتجديد ».

[290]- Loi organique N° 2011-333 du 29 mars 2011, relative au défenseur des droits, J. O. R. F N° 0075, du 30 mars 2011, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 29/09/2018.

مهامه حيث جاء فيها: « Le Défenseur des droits est nommé par décret en conseil des ministres, après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution.
Il ne peut être mis fin à ses fonctions que sur sa demande ou en cas d'empêchement dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat ».

تكريساً لإستقلالية وحياد حامي الحقوق الفرنسي في ممارسة مهامه منع القانون العضوي رقم 333–2011 المتعلق بحامي الحقوق[291] من أن يجمع بين وظيفة الوسيط والوظائف العامة للدولة، خلافاً للمرسوم الرئاسي رقم 96–113 الذي يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية الذي لم يتطرق لهذه المسألة.

وَفر المشرع الفرنسي حماية خاصة لحامي الحقوق وذلك بتكريس حصانة قانونية له، إذا لا يمكن متابعته مدنيا ولا جزائياً، خلافاً للمنظم الجزائري الذي لم يسع إلى تكريس حماية تضمن الإستقلالية التامة للهيئة في ممارسة وظائفهم والإبداء عن آرائهم ونشر تقاريره دون أي تأثير أو تخوف، وهذا ما تضمنته المادة 2 من القانون العضوي رقم 333–2011 المتعلق بحامي الحقوق والتي تنص على أنّه: « Le Défenseur des droits et ses adjoints ne peuvent être poursuivis, recherchés, arrêtés, détenus ou jugés à l'occasion des opinions qu'ils émettent ou des actes qu'ils accomplissent dans l'exercice de leurs fonctions ».

ثانياً– ضرورة توسيع سلطات وسيط الجمهورية

تم إنشاء هيئة وسيط الجمهورية ضمن سلسلة الإصلاحات التي تبنتها السلطة المركزية الجزائرية لتوطيد طبيعة العلاقة بين المواطن والإدارة، وذلك لحماية حقوق وحريات المرتفقين والسهر على قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية، وهذه المهام الضخمة المسندة إليه تتوقف نجاحها على السلطات المتاحة له، والتي تبقى محدودة جداً إذا ما قرنت بالمهام الملقاة على عاتقه، الأمر الذي ساهم في عدم نجاح تجربة الوسيط وعجل إلى إلغائه، لذلك لا بد على المنظومة القانونية عند إعادة إنشاء هذه الهيئة أن توسع من سلطاتها من خلال:

[291]- Voir: l’article 3 de la Loi organique N° 2011-333 du 29 mars 2011, relative au défenseur des droits, Op.Cit.

1– توسيع حق إخطار وسيط الجمهورية

يقتضي عند إعادة إستحداث هيئة وسيط الجمهورية الإبتعاد عن الإشكالات التي تضمنها المرسوم الرئاسي رقم 96–113 المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية الذي قيد من سلطاته وذلك بعدم الإعتراف له بإمكانية مباشرة صلاحياته تلقائياً، كما حصر الإخطار فقط في الأشخاص الطبيعية وذلك من خلال أحكام المادة 3 في فقرتها الثانية من ذات المرسوم والتي نصت على أنّه: « وفي هذا الإطار يمكن أي شخص طبيعي، استنفذ كل طرق الطعن ويرى أنه وقع ضحية غبن بسبب خلل في تسيير مرفق عمومي، أن يخطر وسيط الجمهورية ».

وَسع مثلاً القانون المغربي خلافاً للتجربة الجزائرية من الجهات التي يمكنها إخطار الوسيط، كما تضمن الإخطار التلقائي وذلك من خلال أحكام المادة 11 من قانون رقم 14.16 يتعلق بمؤسسة الوسيط التي تنص على أنّه: « تتولى المؤسسة بناء على تظلمات تتوصل لها، النظر في جميع الحالات التي يتضرر فيها أشخاص ذاتيون أو إعتباريون، فرادى أو جماعات، مغاربة أو أجانب، من جراء أي تصرف صادر عن الإدارة، سواء كان قرارا ضمنيا أو صريحا، أو عملاً أو نشاطاً من أنشطتها، يكون مخالفا للقانون، خاصة إذا كان متسما بالتجاوز في إستعمال السلطة أو منافيا لمبادئ العدل والإنصاف.

كما يمكن للمؤسسة، عند الإقتضاء، أن تقوم بمبادرة تلقائية منها بالنظر فيما بلغ إليها، بأي طريقة من تصرفات الإدارة المخالفة للقانون أو المنافية لمبادئ العدل والإنصاف »[292].

---

[292]– تنص كل من:

– المادة 53 من النظام الداخلي لمؤسسة الوسيط، ج. ر. م. م عدد 6033، مؤرخ في 26 مارس 2012، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: www.sgg.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/09/01، على أنّه: « تقوم مؤسسة الوسيط، تلقائيا، بتحريك مسطرة النظر في تصرفات الإدارة المخالفة للقانون أو المنافية للعدل والإنصاف، إذا ما علم الوسيط بهذه التصرفات مباشرة، أو عن طريق أحد المندوبين الخاضعين أو الوسطاء الجهويين أو المندوبين المحليين ».

– المادة 54، السابق الذكر، على أنّه: « تعالج القضايا موضوع المبادرة التلقائية من مؤسسة الوسيط، وفق نفس المسطرة المتبعة بالنسبة للشكايات والتظلمات، ولإجراء الأبحاث والتحريات بشأنها، ولتقديم المقترحات والتوصيات ذات الصلة.

ويكلف الوسيط أحد أطر المؤسسة بتتبع تلك القضايا إلى حين تسويتها ».

2- توسيع نطاق تدخل وسيط الجمهورية

يَضمن وسيط الجمهورية ممارسة المهمة التي أنشأ من أجلها بالإعتراف له بإختصاصات، بحيث لا يجب أن يقتصر دوره فقط على مراقبة قانونية تعامل المؤسسات والإدارات العمومية مع المرتفقين، مثلما نص عليه المرسوم الرئاسي رقم 96-113 الذي يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية من إختصاص هذه الهيئة من الناحية العضوية، من خلال المادة 2 من ذات المرسوم والتي نصت على أنّه: « وسيط الجمهورية هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحرياتهم وفي قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية »، وإنّما لابد من التوسيع من صلاحياته بتوليه بالإضافة إلى النظر في تعامل الإدارات العمومية، يمكنه مراقبة تصرفات الهيئات المعهود إليها بصلاحيات السلطة العامة وكذا الهيئات الخاضعة للمراقبة المالية للدولة وهذا ما ذهبت إليه مثلاً التجربة المغربية من خلال المادة الثانية في فقرتها الأولى من قانون رقم 14.16 يتعلق بمؤسسة الوسيط التي تنص على أنّه: « يعتبر الوسيط، تطبيقا لأحكام الفصل 162 من الدستور، مؤسسة وطنية مستقلة ومتخصصة، مهمتها الدفاع عن الحقوق في نطاق العلاقات بين الإدارة والمرتفقين، والإسهام في ترسيخ سيادة القانون، وإشاعة مبادئ العدل والإنصاف، وقيم التخليق، والشفافية في تدبير الإدارات والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية والهيئات التي تمارس صلاحيات السلطة العمومية ».

3- تقييد السلطة التقديرية للإدارة في الرد على ملاحظات الوسيط

يتعين لتقوية مكانة وسيط الجمهورية تحديد المدة التي تلتزم من خلالها الإدارة للرد على ملاحظاته، لذلك على المنظومة القانونية الجزائرية عند إعادة إنشاء هذه الهيئة إزالة الإشكال الذي طرحه المرسوم الرئاسي رقم 96-113 الذي يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية بمنحه للإدارة الحرية التامة في الرد عن الملاحظات التي تبديها، دون تحديد المدة القانونية مما يفقدها الطابع الإلزامي، وهذا ما يظهر من خلال أحكام المادة 10 من المرسوم والتي نصت على أنّه: « يتعين على المرافق العمومية أن يقدم في الآجال المعقولة كل الأجوبة عن المسائل المطروحة »، وذلك إقتداءً مثلاً بالتجربة المغربية التي ألزمت من خلال الفقرة الثانية من المادة 22 من قانون رقم

14.16 يتعلق بمؤسسة الوسيط الإدارة بالرد على ملاحظات الوسيط في أجل ثلاثين يوما، حيث جاء فيها: « ولهذه الغاية، يمكنه توجيه توصياته واقتراحاته وملاحظاته إلى الإدارة المعنية، التي يتعين عليها داخل أجل ثلاثين (30) يوما، قابلة للتمديد لمدة إضافية يحددها الوسيط، القيام بالإجراءات اللازمة للنظر في القضايا المحالة عليها.

كما يتعين على الإدارة المعنية إخبار الوسيط كتابة بالقرارات أو الإجراءات التي إتخذتها بشأن توصياته واقتراحاته وملاحظاته في القضايا المعروضة عليها والصعوبات المادية التي حالت دون تنزيلها ».

4– ضرورة منح وسيط الجمهورية دوراً في مجال تنفيذ الأحكام القضائية

يَسهر وسيط الجمهورية على تكريس دولة الحق والقانون من خلال محاولة حل النزاعات المعروضة عليها والمرفوعة في مواجهة الإدارة، وهو الدور نفسه الذي تضطلع به سلطة القضاء الإداري ولتفادي تداخل الإختصاص بينهما وحمايةً لمبدأ الفصل بين السلطات الثلاث في الدولة (التشريعية، التنفيذية، القضائية)، يُحظر على وسيط الجمهورية التدخل في القضايا المعروضة على القضاء، أو النظر في قضية سبق للقاضي الإداري الفصل فيها.

يقتضي على المنظومة القانونية عند تكريس هيئة وسيط الجمهورية إعطائه دورا هاماً في مجال تنفيذ الأحكام القضائية والإبتعاد عن المفهوم التقليدي الذي جاء به المرسوم الرئاسي رقم 96–113 الذي يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية الذي جعل القضايا المعروضة على القضاء من المسائل المحظورة عليه، وينتج عن ذلك أنّه لا يحق لوسيط الجمهورية أن يتدخل لإرغام الإدارة على تنفيذ الحكم القضائي صادر في مواجهتها في حالة عدم الخضوع له خلال المدة القانونية، نظراً لعدم وجود أي مادة تبين إستثناءات حظر تدخل وسيط الجمهورية في القضايا التي سبق للقضاء النظر فيها إعمالاً بأحكام الفقرة الثانية من المادة الرابعة[293].

[293]– فرض المرسوم الرئاسي رقم 96–113 الذي يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية على المواطنين قبل اللجوء إلى الوسيط إستنفاذ طرق الطعن إلا أنّه لم يحدد هل هو الطعن الإداري أم القضائي، لكن بالرجوع إلى المادة 4 من ذات المرسوم نص على أنّه لا يمكن للوسيط النظر في طعن قضائي، حيث جاء في فقرتها الثانية: « كما لا يمكنه أن يتدخل=

إعتبر مثلاً القانون المغربي مؤسسة وسيط المملكة سنداً لتدعيم تنفيذ الأحكام القضائية خاصة أمام الإنتشار الكبير لظاهرة الإمتناع[294]، فرغم تقييد المشرع سلطات مؤسسة الوسيط في القضايا التي سبق وأن فصل فيها القضاء، تطبيقاً لأحكام المادة 12 من قانون رقم 14.16 يتعلق بمؤسسة الوسيط والتي تنص على أنّه: « لا يجوز للمؤسسة النظر في القضايا التالية:

– التظلمات المتعلقة بالقضايا المعروضة على القضاء؛

– التظلمات الرامية إلى مراجعة الأحكام القضائية؛

– الشكليات المتعلقة بالقضايا التي وكل البت فيها للقضاء ليتخذ فيها ما يلزم من إجراءات أو مقررات طبقاً للقانون؛

– القضايا التي يوجب فيها القانون اللجوء إلى لجن مختصة قبل اللجوء إلى القضاء؛ ... »، إلاّ أنّه أورد إستثناءً على ذلك ومنح لمؤسسة وسيط المملكة أحقية رفع توصيات إلى الوزير الأول في حالة إمتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي صادر في مواجهتها، إعمالاً بأحكام المادة 41 الفقرة الأولى من قانون رقم 14.16 يتعلق بمؤسسة الوسيط والتي تنص على أنّه: « إذا إتضح أن الإمتناع عن تنفيذ حكم نهائي صادر في مواجهة الإدارة، ناجم عن موقف غير مبرر لمسؤول أو موظف أو عون تابع للإدارة المعنية، أو إخلاله بالواجب المفروض عليه القيام به، من أجل تنفيذ الحكم المذكور، قام الوسيط برفع تقرير خاص في الموضوع إلى رئيس الحكومة، بعد إبلاغ السلطة الحكومية أو رئيس الإدارة المعنية، لإتخاذ ما يلزم من إجراءات لازمة في حق المعني بالأمر »، كون أنّ مسألة تنفيذ أحكام القضاء الإداري تُعد من بين ضمانات حماية المواطن تجاه الإدارة، وترسيخ مبادئ الديمقراطية التشاركية في التسيير الإداري للجماعات المحلية.

= في أي إجراء قضائي أو أن يعيد النظر في أي مقرر قضائي »، مما يؤدي بنا للقول أن الطعن المقصود هنا هو الطعن الإداري.

[294]– راجع في ذلك:

– موجز التقرير السنوي لمؤسسة وسيط المملكة لسنة 2013، ص. 08، www.mediateur.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/09/24.

– سيمو الحسن، « القوة الملزمة للتوصيات الصادرة عن وسيط المملكة وآليات تنفيذها »، مجلة مؤسسة وسيط المملكة المغربية، عدد 08، 2016، ص ص. 26 و27.

وفي سبيل تفعيل دور مؤسسة وسيط المملكة في مجال تنفيذ الأحكام القضائية من الناحية العملية، منح المشرع المغربي لهذه المؤسسة سلطة تعيين مندوب خاص يُكلف من قبل الوسيط بتتبع تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة، بدليل أحكام المادة 28 من قانون رقم 14.16 يتعلق بمؤسسة الوسيط التي تنص على أنّه: « يقوم المندبون الخاصون بمساعدة الوسيط في أداء مهامه، ومن أجل ذلك، يعهد إليهم بممارسة إحدى المهام التي تدخل ضمن صلاحيات الوسيط، ويتم تحديد نطاقها وكيفيات ممارستها بقرار للوسيط »، ويمارس في إطار ذلك مجموعة من المهام حددتها أحكام المادة 25 من النظام الداخلي للمؤسسة الصادر في سنة 2012 والتي تنص على أنّه: « يقوم المندوب الخاص بتتبع تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة، بتنسيق مع المخاطبين الدائمين عن مصالح مختلف الإدارات، وعند الإقتضاء، مع المخاطب الدائم عن المصالح التابعة لرئاسة الحكومة، بالعمل على:

– إتخاذ التدابير الفعلية الرامية إلى التصفية العاجلة لتنفيذ الأحكام النهائية التي ظلت عالقة،

– وضع عند الضرورة، جدولة زمنية مقبولة لإنجاز التنفيذ بالنسبة لكل حكم، وإشعار المشتكي أو المتظلم بذلك ».

يُلاحظ من خلال المواد السالفة الذكر أنّ التجربة المغربية على خلاف التجربة الجزائرية أعطت أهمية بالغة لمسألة تنفيذ الأحكام القضائية التي تعد من بين الضمانات الأساسية لحماية الأشخاص الطبيعية أو المعنوية تجاه تعسف الإدارة، وذلك بتفعيل دور مؤسسة الوسيط في حث الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهتها، باعتبارها من بين شروط تثبيت مبادئ الديمقراطية التشاركية في نمط التسيير الإداري على المستوى المحلي.

5– تقوية القيمة القانونية لسلطات وسيط الجمهورية

يتوقف نجاح دور وسيط الجمهورية في تجسيد أسس الديمقراطية التشاركية في التسيير الإداري للجماعات المحلية بتقوية المنظومة القانونية الجزائرية لسلطاته عند إعادة تكريسه، التي ينبغي أن لا تقتصر على كشف العيوب والنقائص التي تعتري نشاط الإدارة بل لابد أن ترتقي إلى السلطات الآمرة أو العقابية أو حتى التنفيذية، لتجاوز التقييد الذي سبق وأن كرسته المادة

06 من المرسوم الرئاسي رقم 96–113 الذي يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية والتي نصت على أنّه: « يقترح وسيط الجمهوريّة في التّقارير التي يرفعها إلّى رئيس الجمهوريّة، التّدابير والقرارات الّتي ينبغي إتّخاذها ضدّ الإدارة المعنيّة و/أو موظّفيها المقصّرين »، والمادة 08 الفقرة الثانية من ذات المرسوم التي نصت على أنّه: « ويرفق التّقرير بتقديراته فيما يخصّ جودة الخدمات الّتي تقدّمها المرافق العموميّة وباقتراحاته وتوصياته لتحسين سيرها »، إضافةً إلى أحكام المادة 09 من نفس المرسوم والتي نصت على أنّه: « يرسل وسيط الجمهوريّة، زيادة على التّقرير السّنويّ، إلى الإدارة المعنيّة بالصّعوبات الّتي يخطر بها، أيّ توصية أو إقتراح كفيل بتحسين سير المرفق المعنيّ أو تنظيمه ».

تبين المواد السالفة الذكر أنّ دور وسيط الجمهورية يتوقف على إقتراح الإجراءات الواجب إتخاذها تجاه الإدارة أو الموظف العام الذي رفض إتباع توصياته دون أن يمتلك سلطة إجباره على إحترامها، فهو يعتمد أساساً على أساليب ووسائل وقائية، من خلال التقرير السنوي الذي يعده ويرسله إلى رئيس الجمهورية لإتخاذ الإجراءات والقرارات اللازمة، وعليه فالتدابير التي يقترحها وسيط الجمهورية تبقى حبيسة السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

لم يلزم المنظم الجزائري وسيط الجمهورية من نشر تقاريره مما ينقص من فعالية هذه الهيئة لكون الإطلاع عليها يكون فقط حكراً لرئيس الجمهورية دون المواطنين، وهذا ما يظهر من خلال المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 96–113 الذي يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية والتي نصت على أنّه: « يعد وسيط الجمهورية حصيلة سنوية عن أعماله، ويرفع تقريرا بشأنها إلى رئيس الجمهورية.

ويرفق التقرير بتقديراته فيما يخص جودة الخدمات التي تقدمها المرافق العمومية وبإقتراحاته وتوصياته لتحسين سيرها ».

فعلت التجربة المغربية على خلاف التجربة الجزائرية من سلطات مؤسسة الوسيط بوجوب نشر تقريره السنوي في الجريدة الرسمية، باعتبارها من بين أهم وسائل إرغام الإدارة على إحترام توصياته وإقتراحاته، تطبيقاً لأحكام المادة 47 من قانون رقم 14.16 يتعلق بمؤسسة الوسيط والتي

تنص على أنّه: « يرفع الوسيط إلى جلالة الملك، قبل متم شهر يونيو، تقريرا سنويا عن حصيلة نشاط المؤسسة وآفاق عملها، يتضمن التقرير على وجه الخصوص، جردا لتظلمات وطلبات التسوية، وبيانا لما تم البت فيه منها، وما قامت به المؤسسة من بحث أو تحر وإرشاد وتوجيه، والنتائج المترتبة عن ذلك لمعالجة التظلمات، والدفاع عن حقوق المتظلمين، ولما تم البت فيه منها بعدم الإختصاص أو عدم القبول أو الحفظ، وملخصاً عاماً حول أجوبة الإدارة بشأن القضايا المحالة إليها من قبل المؤسسة.

كما يتضمن هذا التقرير بياناً لأوجه الإختلالات والثغرات التي تشوب علاقة الإدارة بالمرتفقين، وتوصيات الوسيط ومقترحاته ... »، والمادة 48 من ذات القانون التي تنص على أنّه: « يتضمن التقرير أيضاً محاور برنامج عمل المؤسسة على المدى القصير والمتوسط، وموجزاً عن وضعية تدبيرها المالي والإداري وعن تقرير لجنة الإفتحاص المشار إليها في المادة 59 من هذا القانون.

ينشر هذا التقرير بالجريدة الرسمية، ويتم تعميمه على نطاق واسع ».

يُعد عدم تمكين السلطة التشريعية من العلم بتقارير وسيط الجمهورية في التجربة الجزائرية من بين مسائل إضعاف دوره في تحسين طبيعة العلاقة بين الإدارة والمواطن، كون أنّ أسباب قصور النصوص القانونية المنظمة لهذه العلاقة لا يمكن أن تكتشف وتعالج إلا من خلال إرسال التقارير التي يعدها وسيط الجمهورية إلى السلطة التشريعية، مثلما ما هو عليه الحال في التجربة المغربية التي جعلت التقارير التي ترسلها مؤسسة الوسيط للبرلمان بمثابة الأداة التي تؤدي إلى توطيد العلاقة بين الإدارة ومرتفقيها، إعمالاً بأحكام المادة 49 من قانون رقم 14.16 يتعلق بمؤسسة الوسيط والتي تنص على أنّه: « يوجه الوسيط نسخة من التقرير السنوي إلى كل من رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين، ويقدم أمام البرلمان مرة واحدة في السنة على الأقل ملخصا تركيبيا لمضمون هذا التقرير يكون موضوع مناقشة ».

وسع القانون المغربي من سلطات وسيط المملكة، والتي لا تتقيد بمجرد تطبيق القانون وإنما يتعدى ذلك إلى تحقيق مبادئ العدل والإنصاف كلما إتضح له أن التأويل الضيق للقاعدة القانونية

قد يمس بحقوق وحريات المرتفقين[295]، وهذا ما تؤكده المادة 23 من قانون رقم 14.16 يتعلق بمؤسسة الوسيط والتي تنص على أنّه: « يمكن للوسيط في حالة إقتناعه، بناء على الأبحاث والتحريات التي يقوم بها، بأن التطبيق الصارم لقاعدة قانونية من شأنه خلق أوضاع غير عادلة أو ضارة بالمرتفقين، أن يقترح على رئيس الحكومة إتخاذ الإجراءات والمساعي اللازمة لإيجاد حل عادل ومنصف وإقتراح مشروع تعديل القاعدة المذكورة، عند الإقتضاء، وأن يبلغ رئيسي مجلسي البرلمان بمقترح التعديل المذكور ».

الفرع الثاني– غياب هيئات إدارية لحماية المشاركة على مستوى الجماعات المحلية

تتسم المنظومة القانونية الجزائرية في مجال تكريسها لضمانات حماية حق المشاركة في التسيير الإداري للجماعات المحلية بالضعف، نتيجة إنعدام التكريس القانوني لهيئة الوسيط الإداري المحلي رغم إعتباره الجهاز المتخصص في حماية المواطن على المستوى المحلي، والذي كان من المفترض أن يمارس دوراً هاماً في تحسين الخدمات العمومية، لذلك فلا تزال التجربة الجزائرية بعيدة عن المستوى التي وصلت إليه بعض الدول المقارنة كالتجربة التونسية والمغربية مثلاً التي كرست وسطاء محليين مكلفون بحماية المتعاملين مع الإدارة **(أولاً)**.

لم تكرس النصوص الدستورية ولا التشريعية الجزائرية هيئات متخصصة لضمان ممارسة الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، وما يُلاحظ على المؤسسات المستحدثة بموجب آخر الإصلاحات الإدارية هو الطابع العمومي والإستشاري لسلطاتها، إذ يقتصر دورها في إقتراح التدابير دون إصدار قرارات ردعية تحمي المواطن من تعسف الهيئات الإدارية، بالإضافة إلى تبعيتها للسلطة التنفيذية مما يجعلها غير ملائمة لحماية خصوصية حق المشاركة في التسيير الإداري للجماعات المحلية **(ثانياً)**.

[295]– بنزاكور عبد العزيز، « مؤسسة وسيط المملكة وتخليق الإدارة »، مجلة مؤسسة وسيط المملكة المغربية، عدد 01، 2014، ص. 17.

أولاً– أهمية التكريس القانوني لهيئة الوسيط الإداري المحلي

عرفت التجربة الجزائرية غياب تكريس قانوني لهيئة الوسيط الإداري المحلي بالرغم من الدور الهام الذي كان من المفترض أن يمارسه لتوطيد العلاقة بين المواطن والجماعات المحلية، بإعتباره ركيزة أساسية لتفعيل المشاركة في تسييرها الإداري، فمثلا على مستوى ولاية بجاية تم في سنة 2016 إنشاء الوسيط المحلي شفوياً من قبل الوالي دون إصدار أي قرار أو تعليمة، وهذا ما يقلل من قيمة وفعالية هذه الهيئة، وكُلف بمجرد تلقي شكايات المواطنين بتحرير محضر الجلسة يدون فيها إسم المشتكي، معلوماته الشخصية، موضوع النزاع والهيئة المعنية، ويبعث إلى الوالي مرفقاً بعريضة للتوقيع عليها[296]، لترسل إلى الهيئات العمومية المعنية دون تقيدها بآجل محددة للرد[297].

تجدر الإشارة أن هذه الهيئة لم تمنح أي سلطات لحماية مشاركة المواطنين لكونها مجرد جهة وساطة بين المواطنين والوالي، كما أنها تخضع للسلطة التقديرية للولاة من حيث إنشائها من عدمه لكونها لا تستند إلى نص قانوني يضمن إستقرارها.

ينبغي على التجربة الجزائرية إذا ما أرادت أن تعزز حقاً العلاقة بين المواطن والجماعات المحلية أن تكرس هيئة الوسيط الإداري المحلي وتفعيل دوره ومكانته القانونية، باعتباره ركيزة أساسية لتقريب الإدارة المحلية من المواطن وإحدى ضمانات تجسيد المشاركة الفعلية في تسيير الشؤون العمومية، مثلما فعلت مثلا التجربة التونسية **(1)** والمغربية **(2)** التي أعطت أهمية بالغة لحق المشاركة في التسيير الإداري على المستوى المحلي، وذلك بتكريس هيئات إدارية محلية متخصصة بحل الخلافات التي تنشأ بين الإدارة ومرتفقيها ودياً.

[296]– للتعرف على نموذج المحاضر والعرائض التي يعدها الوسيط المحلي راجع: الملحق رقم 1 و2.

[297]– معلومات متحصل عليها بإجراء مقابلة بتاريخ 2018/11/02، مع رئيس خلية الإتصال لولاية بجاية السيد تيفاوي (ف)، والذي كان يشغل وظيفة الوسيط المحلي في سنة 2016.

1– تجربة الوسيط المحلي في تونس

قامت مثلا التجربة التونسية بتفعيل خطة الموفق الإداري الذي إستحدث سنة 1992، وذلك بإنشاء مصالح جهوية للموفق الإداري مهمتها حماية أسس الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، إعمالاً بأحكام الأمر عدد 884 لسنة 2000 المتعلق بضبط مشمولات الممثل الجهوي للموفق الإداري وطرق عمله والتنظيم الإداري والمالي للمصالح الجهوية للتوفيق[298]، والأمر عدد 3221 لسنة 2005 المتعلق بضبط الاختصاص الترابي للممثلين الجهويين للموفق الإداري[299].

تتمثل مهمة الموفق الإداري الجهوي النظر في الشكاوى ذات الصبغة المحلية الصادرة عن الأشخاص الطبيعيين والمعنويين المتعلقة بالمسائل الإدارية التي تخصهم، تطبيقاً لأحكام الفصل الأول من الأمر عدد 884 لسنة 2000 المتعلق بضبط مشمولات الممثل الجهوي للموفق الإداري وطرق عمله والتنظيم الإداري والمالي للمصالح الجهوية للتوفيق والذي ينص على أنّه: « الممثل الجهوي للموفق الإداري مكلف بالنظر في الشكاوى الفردية ذات الصبغة الجهوية والمحلية المتصلة بالمسائل المنصوص عليها بالفصل 2 من القانون المشار أعلاه عدد 51 لسنة 1993 مؤرخ في 3 ماي 1993.

وهو يمارس مهامه في إطار المهام الموكولة للموفق الإداري وطرق عمله المنصوص بالفصل 3 و4 و5 من الأمر عدد 1126 لسنة 1996 مؤرخ في 15 جوان 1996 المذكور أعلاه ».

خَول المشرع التونسي للموفق الإداري الجهوي صلاحية القيام بكل التدابير التي يراها مناسبة لحل الشكايات المعروضة عليه، كما ألزم السلطات الإدارية الجهوية والمحلية المعنية بالخضوع

---

[298]– أمر عدد 884 لسنة 2000، مؤرخ في 27 أفريل سنة 2000، يتعلق بضبط مشمولات الممثل الجهوي للموفق الإداري وطرق عمله والتنظيم الإداري والمالي للمصالح الجهوية للتوفيق، ر. ر. ج. ت عدد 37، مؤرخ في 09 ماي سنة 2000، ص. 995، متوفر على الموقع الرسمي للبوابة الوطنية التونسية للإعلام القانوني: www.legislation.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/09/04.

[299]– أمر عدد 3221 لسنة 2005، مؤرخ في 12 ديسمبر سنة 2005، يتعلق بضبط الاختصاص الترابي للممثلين الجهويين للموفق الإداري، ر. ر. ج. ت عدد 101، مؤرخ في 20 ديسمبر سنة 2005، ص. 4053، متوفر على الموقع الرسمي للبوابة الوطنية التونسية للإعلام القانوني: www.legislation.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/09/04.

لها والرد على كل تساؤلاته في الآجال القانونية التي يقترحها، بدليل أحكام الفصل 04 من الأمر عدد 884 لسنة 2000 المتعلق بضبط مشمولات الممثل الجهوي للموفق الإداري وطرق عمله والتنظيم الإداري والمالي للمصالح الجهوية للتوفيق والذي ينص على أنّه: « يخول للممثل الجهوي للموفق الإداري في إطار أداء مهامه القيام بكل المساعي التي يراها صالحة لدى الإدارات والسلطات الجهوية والمحلية.

وعلى كافة السلطات الإدارية الجهوية والمحلية تيسير مهمة الممثل الجهوي للموفق الإداري، وعليهم في هذا الإطار، أن يقوموا في حدود مشمولاتهم بكل التحريات والتحقيقات التي يطلبها الممثل الجهوي للموفق الإداري.

كما عليهم أن يقوموا أو يأذنوا للأعوان الخاضعين إلى سلطتهم بالرد على أسئلة الممثل الجهوي للموفق الإداري وعلى إستدعاءاته عند الإقتضاء »، والفصل 5 من ذات الأمر الذي ينص على أنّه: « يمكن للممثل الجهوي للموفق الإداري دعوة العارضين للإستماع إليهم لمزيد التحري واستكمال الملفات المقدمة قبل الشروع في دراسة الشكوى المعروضة عليه وبذل المساعي التوفيقية ».

أنشأت مثلا التجربة التونسية في سبيل تحقيق إدارة خدماتية ذات نوعية وقريبة من مواطن مكاتب علاقات مع المواطنين بموجب أمر عدد 1549 لسنة 1993[300]، في كل الوزارات والولايات قصد الإستماع لحاجيات المرتفقين وتقديم الإجابات على إستفساراتهم، تطبيقاً لأحكام الفصل الأول الذي ينص على أنّه: « أحدثت بكل وزارة مكتب يرجع بالنظر مباشرة إلى الوزير ويسمى "مكتب العلاقات مع المواطن" ويتولى على المستوى المركزي مساعدة المواطنين على تجاوز التي قد تعترضهم في تعاونهم مع الإدارة وتمكينهم من الحصول على الخدمات الإدارية في نطاق ما ينص عليه القانون والتراتيب الجاري بها العمل »، والفصل الثاني الذي ينص على أنّه: « أحدث بمقر كل ولاية مكتب يرجع بالنظر مباشرة إلى الوالي يسمى "مكتب العلاقات

[300]– أمر عدد 1549 لسنة 1993، مؤرخ في 26 جويلية سنة 1993، يتعلق بإحداث مكاتب علاقات مع المواطن، المنقح بموجب أمر عدد 1152 لسنة 1998 مؤرخ في 25 ماي سنة 1998، متوفر على الموقع الرسمي للبوابة الوطنية التونسية للإعلام القانوني: www.legislation.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/02/17.

مع المواطن" ويتولى على المستوى الجهوي مساعدة المواطنين على تجاوز التي قد تعترضهم في تعاونهم مع مختلف المصالح الجهوية ».

تتولى مكاتب العلاقات مع المواطن مساعدة المرتفقين على تجاوز الصعوبات التي قد تعترضهم في تعاملهم مع مختلف المصالح الإدارية، وكذلك تمكينهم من الحصول على الخدمات الإدارية في إطار ما ينص عليه القانون والتراتيب الجاري بها العمل، تطبيقاً لأحكام الفصل الثالث من الأمر عدد 1549 لسنة 1993 المتعلق بإحداث مكاتب علاقات مع المواطن والذي ينص على أنّه: « تكلف مكاتب العلاقات مع المواطن سواء على المستوى المركزي أو الجهوي:

– بقبول المواطنين وتقبل شكاياتهم وعرائضهم ودراستها مع المصالح المعنية قصد إيجاد الحلول الملائمة لها،

– إجابة المواطنين مباشرة أو عن طريق البريد،

– إرشاد المواطنين في خصوص الإجراءات والمسالك الإدارية المعمول بها في إسداء مختلف الخدمات إليهم وذلك مباشرة أو عن طريق المراسلة أو الهاتف،

– تجميع ودراسة الملفات الواردة عليها من الموفق الإداري والتنسيق مع مختلف مصالح الوزارة لإيجاد الحلول الملائمة لها،

– استكشاف التعقيدات في مستوى الإجراءات الإدارية وذلك من خلال تحليل معمق لشكاوي المواطنين وإقتراح الإصلاحات الكفيلة بإزالتها ».

وبغرض توضيح أكثر إختصاصات مكاتب علاقات مع المواطنين أصدر الوزير الأول منشور عدد 21 لسنة 1998[301] الذي أكد فيه على أنّ دور هذه المكاتب يقتصر على إرشاد المواطن وتوجيهه الوجهة الصحيحة، أما النزاعات المتعلقة بالحياة المهنية والتي تطرأ بين الإدارة وأعوانها فهي ترفع إلى رئيس الإدارة المعنية عن طريق التسلسل الإداري

[301]– منشور عدد 21، مؤرخ في 12 جوان سنة 1998، حول مشمولات مكاتب العلاقات مع المواطن، متوفر على الموقع www.legislation-securite.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/09/20.

أو إلى المحكمة الإدارية، وبناء على ذلك فإن مكاتب العلاقات مع المواطن تتعهد بالنظر في العرائض المتعلقة خاصة بـ:

– عدم تمكين المواطن من الحصول على خدمة إدارية أو وثيقة معينة رغم كل المساعي التي قام بها لدى الإدارات المعنية،

– عدم حصول المواطن على رد من قبل الإدارة،

– حصوله على رد يعتبره غير مقنع أو مفتقرا إلى سند قانوني،

– عدم الحصول على تنفيذ حكم قضائي،

– لفت نظر إلى خطر على المصلحة الخاصة أو المصلحة العامة،

– التماس مصالحة.

2– تجربة الوسيط الجهوي في المغرب

عملت التجربة المغربية على حماية مشاركة المواطنين في التسيير الإداري للجماعات المحلية بتكريسها مندوبيات جهوية يشرف عليها وسيط جهوي يتولى مهمة تلقي شكايات وتظلمات المرتفقين من تعسف الإدارات[302]، وهذا ما تضمنته المادة 29 من قانون رقم 14.16 يتعلق بمؤسسة الوسيط التي تنص على أنّه: « تحدث بقرار للوسيط على صعيد كل جهة من جهات المملكة مندوبية جهوية، يشرف عليها مندوب جهوي.

يمكن بصفة إستثنائية، أن يشمل إختصاص المندوب الجهوي أكثر من جهة واحدة، وفي هذه الحالة تحدد دائرة النفوذ الترابي لإختصاص المندوب الجهوي بقرار للوسيط ».

يُمارس الوسيط الجهوي مهامه على صعيد كافة الجماعات الترابية، ومجموع المصالح الخارجية لإدارات الدولة، والمؤسسات العمومية والمنشآت والهيئات الخاضعة للمراقبة المالية للدولة الواقعة في الدائرة الترابية للجهة المعين فيها، ويضطلع بمهام حددتها المادة 48 من النظام الداخلي

[302]– راجع في ذلك: الخياري أمينة ملول، « قراءة قانونية في الظهير المحدث لمؤسسة الوسيط بالمغرب »، مجلة مسالك، الدار البيضاء، عدد 28/27، 2014، ص. 85.

لمؤسسة الوسيط وتنص على أنّه: « يقوم الوسطاء الجهويون تحت سلطة الوسيط، وفي حدود دائرة إختصاصهم الترابي، بالمهام والصلاحيات الموكولة إليهم.

ولهذه الغاية، يضطلعون بما يأتي،

– تمثيل الوسيط لدى الإدارة الجهوية، وربط التواصل بينها وبين مؤسسة الوسيط،

– تدوين الشكايات والتظلمات الشفوية وفق نفس المواصفات والشروط المحددة على الصعيد المركزي، ومسكك محاضر الخاصة بتلقيها،

– السهر على إنجاز الإجراءات المتعلقة بكافة الشكايات والتظلمات، واحترام الآجال المحددة بشأنها، وتتبع مآلها،

يَلتزم الوسيط الجهوي برفع تقارير دورية إلى مؤسسة الوسيط حول حصيلة نشاطهم »، وحددت المادة 48 في فقرتها الخامسة من النظام الداخلي لمؤسسة الوسيط المعطيات التي يجب أن يتضمنها، بحيث تنص على أنه: « رفع تقارير دورية، كل ثلاثة أشهر إلى الوسيط حول حصيلة نشاطهم، تتضمن المعطيات التالية:

– عدد الشكايات أو التظلمات المحالة عليهم من المصالح المركزية للمؤسسة وطبيعتها،

– عدد الشكايات أو التظلمات التي إستجابت إليها الإدارة، بناء على تدخل من قبل الوسيط الجهوي، مع تحديد طبيعة هذه الشكايات أو التظلمات،

– عدد الشكايات أو التظلمات التي لم يتأت إيجاد حل لها، وبيان الأسباب التي حالت دون ذلك، مع تحديد طبيعة هذه الشكايات أو التظلمات،

– عدد الشكايات أو التظلمات التي لم تستجب لها الإدارة، لارتكاز موقفها على أساس قانوني سليم، أو إنسجامه مع مبادئ الإنصاف،

– عدد طلبات التسوية المتلقاة من المرتفقين، أو المقدمة من لدن الإدارة، وطبيعة هذه الطلبات،

– عدد طلبات التسوية التي تم التوصل بشأنها إلى حلول منصفة، وطبيعة هذه الطلبات ونوعية الحلول المتوصل إليها،

– عدد طلبات التسوية التي لم يتم التوصل بشأنها إلى حلول، مع تحديد طبيعتها، وبيان الأسباب التي حالت دون ذلك،

– تصنيف القضايا المثارة حسب مصادرها من ولايات وعمالات وأقاليم وحسب الإدارة المعنية بها، وعلاوة على ذلك، تتضمن التقارير المذكورة الملاحظات المتعلقة بمواطن الخلل في سير الإدارة، والإقتراحات الهادفة إلى إصلاحها وتحسين جودة خدماتها ».

سعت مثلاً التجربة المغربية لتقريب الإدارة المحلية من المواطن، بإنشائها مندوبيات بالعمالات والأقاليم للتكفل بإنشغالات وشكايات المواطنين وهذا ما تضمنته المادة 47 من النظام الداخلي والتي تنص على أنّه: « تحدث عند الإقتضاء، بمقرر خاص للوسيط، مندوبيات محلية بالعمالات أو الأقاليم، تكون تابعة للوسطاء الجهويين، وتمارس، في نطاق دائرتها، نفس الإختصاصات الموكولة للوسيط الجهوي ».

ثانياً– إنشاء هيئات غير متخصصة في حماية الديمقراطية التشاركية

تشهد التجربة الجزائرية في مجال ممارسة الديمقراطية التشاركية غياب هيئات إدارية متخصصة لحمايتها على مستوى الجماعات المحلية، إلا أنّ ذلك لا يعني إنعدام أجهزة تحرص على حماية حقوق المرتفقين، ويتجلى ذلك من خلال المؤسسات الوطنية الإستشارية المستحدثة لتعزيز وحماية حقوق الإنسان بصفة عامة، والتي لا تمتلك سلطة توقيع جزاءات وعقوبات على الإدارات المخالفة لمبادئ المشاركة، حيث إستحدث المنظم الجزائري لجنة الوساطة على مستوى اللجنة الوطنية الإستشارية لترقية حقوق الإنسان بموجب المرسوم الرئاسي رقم 01–71 الذي يقضي بإلغاء المرصد الوطني لحقوق الإنسان[303]، لكن لم يستقر موقف المشرع الجزائري في هذا

[303]– نصت المادة 19 من المرسوم الرئاسي رقم 01–71، مؤرخ في 25 مارس سنة 2001، يتضمن إحداث اللجنة الوطنية الإستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، ج. ر. ج. ج عدد 18، مؤرخ في 28 مارس سنة 2001، ص. 05، معدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 02–297، مؤرخ في 23 سبتمبر سنة 2002، ج. ر. ج. ج عدد 63، مؤرخ في 25 سبتمبر سنة 2002، ص. 04، ملغى بموجب الأمر رقم 09–04، مؤرخ في 27 أوت سنة 2009، ج. ر. ج. ج عدد 49، مؤرخ في 30 أوت سنة 2009، ص. 04، على أنّه: « يحل المرصد الوطني لحقوق الإنسان المحدث بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92–77 المؤرخ في 18 شعبان عام 1412 الموافق 22 فبراير سنة 1992 والمذكور أعلاه، وتحول مخصصات ميزانيته وأملاكه المنقولة والعقارية إلى اللجنة الوطنية الإستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها ».

المجال وإنما ألغى هذه اللجنة ليحل محلها المجلس الوطني لترقية حقوق الإنسان[304]، الذي تعززت حمايته القانونية بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 **(1)**، كما أنشأ المنظم الجزائري المرصد الوطني للمرفق العام وذلك بهدف عصرنة الخدمات العمومية **(2)**.

1- المجلس الوطني لحقوق الإنسان

عَرفت التجربة الجزائرية في مجال حماية حقوق الإنسان نقلة نوعية بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، وذلك بتكريس المجلس الوطني لحقوق الإنسان بموجب المادة 198 من دستور سنة 1996، والتي تنص على أنّه: « يؤسس مجلس وطني لحقوق الإنسان، يدعى في صلب النص "المجلس" ويوضع لدى رئيس الجمهورية، ضامن الدستور.

يتمتع المجلس بالإستقلالية الإدارية والمالية »، ثم جاء بعد ذلك قانون رقم 16-13 الذي يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفيات تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره.

يتولى المجلس الوطني لحقوق الإنسان القيام بإرشاد الشاكين وإخبارهم بمآل شكواهم، والقيام بأي وساطة لتحسين العلاقات بين الإدارة العمومية والمواطن، وذلك عن طريق اللجنة الدائمة للوساطة، وذلك إستناداً إلى المادة 5 في فقرتها السابعة من قانون رقم 16-13 الذي يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفيات تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره والتي تنص على أنّه: « القيام، في إطار مهمته، بأي وساطة لتحسين العلاقات بين الإدارة العمومية والمواطن »، وحددت المادة 54 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان[305] مهام اللجنة الدائمة للوساطة حيث تنص على أنّه: « تكلف اللجنة الدائمة للوساطة، لاسيما بما يأتي:

---

[304]– تنص المادة 33 الفقرة الثانية من القانون رقم 16-13، مؤرخ في 03 نوفمبر سنة 2016، يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفيات تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره، ج. ر. ج. ج عدد 65، مؤرخ في 6 نوفمبر سنة 2016، ص. 05، على أنّه: « تلغى أحكام الأمر رقم 09-04 المؤرخ في 6 رمضان عام 1430 الموافق 27 غشت سنة 2009 والمتعلق باللجنة الوطنية الإستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها ».

[305]– النظام الداخلي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان، ج. ر. ج. ج عدد 59، مؤرخ في 17 أكتوبر سنة 2017، ص. 28.

1- استلام ودراسة ومتابعة كل الطلبات والشكاوى والتظلمات الواردة من كل الأشخاص الطبيعين والمعنويين الذين يرون في تصرف الإدارة تعسفا أو تقصيرا في حقوقهم وفقا لقواعد المرفق العام،

2- إستقبال الشاكين الوافدين إلى مقر المجلس،

3- دراسة وتحضير التوصيات والإقتراحات التي ستعرض على السلطات العمومية حول التدابير التي من شأنها تحسين العلاقات بين الإدارة العمومية والمواطنين،

4- العمل على ترقية الوساطة وترسيخ ثقافتها في حل النزاعات،

5- اقتراح على المكتب الدائم للمجلس تنظيم ندوات تحسيسية وأيام دراسية وورشات تكوينية للتعريف بالوساطة وأنواعها وإجراءاتها،

6- إقتراح على المكتب الدائم للمجلس تنظيم وراشات تكوينية حول كيفية تكوين الوسيط ومجالات إختصاصه ».

بهدف التقرب من المواطن والتكفل بإنشغالاته تم تنصيب مندوبيات جهوية تمثل المجلس الوطني لحقوق الإنسان على مستوى الجماعات المحلية، وذلك إستناداً إلى المادة 27 من قانون رقم 16-13 الذي يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفيات تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره والتي تنص على أنّه: « يمثل المجلس من طرف مندوبيات جهوية، يحدد عددها وتوزيعها الإقليمي وكيفيات تنظيمها وسيرها في النظام الداخلي.

يعين المندوبون الجهويون من طرف رئيس المجلس بعد مصادقة الجمعية العامة ».

ما يمكن ملاحظته من خلال تفحص مهام المندوبيات الجهوية أنه يتوقف عملها فقط في جمع المعطيات التي من شأنها ضمان تنفيذ المجلس الوطني لحقوق الإنسان لمهامها، دون أن تكون لها سلطات في دراسة شكاوى المواطنين، أو أن تتخذ إجراءات ردعية لمواجهة تجاوزات الإدارة المحلية من خلال رفضها تمكين المواطنين من المشاركة في التسيير الإداري، وهذا ما يظهر بإستقراء المادة 58 في فقرتها الثالثة من النظام الداخلي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان والتي تنص على أنّه: « وفي هذا الإطار يقوم بجمع وتلخيص جميع المعطيات التي من شأنها

ضمان تنفيذ مهام المجلس، ولاسيما في مجال الرقابة، والإنذار المبكر، والتقييم في مجال إحترام حقوق الإنسان ».

تُعتبر المندوبيات الجهوية في التجربة الجزائرية مجرد وسيط بين المواطن والمجلس الوطني لحقوق الإنسان وتفتقد إلى سلطات لدراسة شكاويهم، على خلاف التجربة المغربية التي أنشأت لجان جهوية تختص بتتبع ومراقبة وضعية حقوق الإنسان بالجهة، وكذا تلقي الشكايات الموجهة إليها عن كل تجاوزات الإدارات، وذلك على أساس أن الجماعات المحلية هي الركيزة الأساسية والأرضية الصلبة التي تبنى عليها السياسة الوطنية لحقوق الإنسان، وأن المواطن يتعامل بشكل مباشر مع البلديات والولايات، الأمر الذي يستدعي وجود هيئة لمراقبة النتهاكات المحتملة لإحتوائها وزجرها محلياً[306]، لذلك مُكنت اللجان الجهوية من ممارسة صلاحيات التي يتمتع بها المجلس الوطني لحقوق الإنسان على مستوى الجهات، وهذا ما تضمنته المادة 44 من قانون رقم 76.15 المتعلق بإعادة تنظيم المجلس الوطني لحقوق الإنسان[307]، والتي جاء فيها: « تمارس اللجان الجهوية لحقوق الإنسان صلاحيات المجلس على مستوى النفوذ الترابي لكل جهة، تحت سلطة رئيس المجلس ».

ثانياً– المرصد الوطني للمرفق العام

أنشأ المنظم الجزائري في إطار تجسيد أحكام دستور سنة 1996 الذي أعطى أهمية كبيرة لعلاقة المواطن بمؤسساته ومصالحه العمومية المرصد الوطني للمرفق العام بموجب المرسوم الرئاسي رقم 16–03[308]، وتكمن المهمة الأولى التي إستحدث من أجلها هذا المرصد حسب

---

[306]– بوجداد أحمد، « تحديث الإدارة الترابية بالمغرب، نحو تكريس الديمقراطية وكسب رهان التنمية »، مجلة العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة الرباط، عدد 9، 2015، ص. 202.

[307]– قانون رقم 76.15 المتعلق بإعادة تنظيم المجلس الوطني لحقوق الإنسان، ج. ر. م. م عدد 6652، مؤرخ في 01 مارس سنة 2018، ص. 1227، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: www.sgg.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/09/14.

[308]– مرسوم رئاسي رقم 16–03، مؤرخ في 07 جانفي سنة 2016، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، ج. ر. ج. ج عدد 02، مؤرخ في 13 جانفي سنة 2016، ص. 13.

وزير الداخلية والجماعات المحلية هي خدمة المواطن وتلبية إنشغالاته لاسيما ما تعلق بترقية الخدمة العمومية[309].

يعمل المرصد الوطني للمرفق العام على تحفيز المفاهيم المشتركة الرامية لترقية نوعية خدمات الإدارة وتكييفها مع تطلعات المواطنين، لذلك خصه المرسوم الرئاسي رقم 16–03 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام في مادته 03 بسلطة إقتراح القواعد والتدابير الرامية إلى تحسين تنظيم المرفق العام وسيره، وكذا إقتراح أعمال تنسيق وربط عبر الشبكات بين الدوائر الوزارية والإدارية والهيئات العمومية، والتي تنص على أنّه: « يكلف المرصد، بالتشاور مع الدوائر الوزارية والمؤسسات المعنية الأخرى، بتقييم أعمال تنفيذ السياسة الوطنية والإشراف عليها في ميدان ترقية المرفق العام والإدارة وتطويرهما.

وبهذه الصفة، يكلف على الخصوص، بما يأتي:

– اقتراح القواعد والتدابير الرامية إلى تحسين تنظيم المرفق العام وسيره، قصد تكييفها مع التطورات الإقتصادية والإجتماعية والتكنولوجية وكذا مع حاجات مستعملي المرفق العام،

– اقتراح أعمال تنسيق وربط عبر الشبكات بين الدوائر الوزارية والإدارية والهيئات العمومية قصد ترقية الإبتكار والنجاعة في مجال خدمات المرفق العام ».

يُساهم المرصد الوطني للمرفق العام كذلك في القضاء على البيروقراطية لتسهيل مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم العمومية، وذلك بإقتراح كل التدابير التي تكفل تحسين خدمات المرفق العام إعمالاً بأحكام المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 16–03 الذي يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام والتي تنص على أنّه: « يكلف المرصد، في مجال استفادة المواطنين من المرفق العام، بدراسة وإقتراح كل تدبير يرمي، على الخصوص إلى ما يأتي:

– ترقية حقوق مستعملي المرفق العام وحمايتها وكذا المساواة في الاستفادة من المرفق العام،

[309]– أنظر الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية: www.interieur.gov.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/09/13.

– العمل على إعداد كل الدراسات والآراء والمؤشرات والإحصائيات والمعلومات التي من شأنها ترقية الأعمال الموجهة لتحسين نوعية خدمات المرفق العام،

– العمل على دفع وتشجيع مشاركة مستعملي المرفق العام وكذا المجتمع المدني في تحسين خدمات المرفق العام،

– المساهمة في تبسيط الإجراءات الإدارية وتخفيفها ».

يُكلف كذلك المرصد الوطني للمرفق العام بالمساهمة في تبسيط الإجراءات الإدارية وتخفيفها، ويحفز تطوير الإدارة الالكترونية بإدخال التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال، وتحسين حصول المستعملين على المعلومة والرد على شكاويهم، تطبيقاً لأحكام المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 16–03 الذي يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام والتي تنص على أنّه: « يكلف المرصد، في مجال عصرنة المرفق العام، بدراسة واقتراح كل تدبير من شأنه المساهمة في قيام الإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية بتنفيذ برنامجها الخاص بعصرنة المرفق العام.

وبهذه الصفة، يقترح كل تدبير من طبيعته أن:

– يحفز تطوير الإدارة الإلكترونية بإدخال التكنولوجيات الحديثة للإعلام والإتصال وتعميمها،

– يحفز على وضع أنظمة وإجراءات فعالة للاتصال قصد ضمان إعلام المواطن، حول خدمات المرفق العام، وتحسين حصول المستعمل، على المعلومة وجمع آرائهم واقتراحاتهم والرد على شكاويهم ».

تُبين المواد السالفة الذكر أنّ المرصد الوطني للمرفق العام إضافةً إلى أنّه هيكل عام غير متخصص بحماية أسس مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية، فإنّ دوره كذلك يقتصر فقط على إقتراح القواعد والتدابير الرامية إلى تحسين نوعية المرافق العامة، فهو جهاز رقابي للإنذار المبكر والتقييم في مجال الخدمات العامة من دون أن تمتد مهامه إلى إصدار قرارات ردعية بالرغم من كونه سلطة إدارية مستقلة، نظراً لإدراجه من طرف المنظم الجزائري ضمن المؤسسات الإستشارية تطبيقاً لأحكام المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 16–03 الذي يتضمن إنشاء

المرصد الوطني للمرفق العام والتي تنص على أنّه: « المرصد هيئة إستشارية، ويحدد مقره بمدينة الجزائر » وهذا ما يقلل من فعّاليته.

المطلب الثاني– الهيئات المكلفة بمراقبة نوعية التسيير الإداري للجماعات المحلية

باشرت التجربة الجزائرية مجموعة من الإصلاحات الإدارية من أجل عصرنة المرافق العمومية المحلية، إلا أن نوعية الخدمات التي تقدمها الإدارة تبقى دون المستوى الذي يطمح إليه المرتفق، وهو ما من شأنه أن يوسع الهوة بينه وبين الجماعات المحلية ويؤدي إلى غياب التواصل والثقة بين الطرفين، وهذا ما بينته مختلف التعليمات والمناشير الصادرة في المجال، نظراً لعدم وجود هيئة إدارية مستقلة تتولى ممارسة الرقابة الميدانية على إجراءات عصرنة الخدمة العمومية، وكذا على كيفية إستقبال المواطنين وإستلام شكاويهم وآجال الرد عليها **(الفرع الأول)**.

تُعتبر مثلا التجربة التونسية من بين التجارب المقارنة التي تشهد تطور في مجال تقريب الإدارة المحلية من المواطن، وذلك بسعيها لتكريس فريق لمعاينة الخدمات الإدارية وتقييمها يسمى فريق المواطن الرقيب، قصد الرفع من مستوى التسيير الإداري للإدارات العمومية وتحسين أداء الموظفين، من خلال إشراك المواطن في عملية الإصلاح **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول– محاولة إصلاح نوعية التسيير الإداري للجماعات المحلية في الجزائر

تُعد الجماعات المحلية الأداة التي تتمكن من خلالها السلطة المركزية في القيام بمهامها ذات الصلة المباشرة بالمواطنين، باعتبارها الأقرب للمواطنين والأدرى بإحتياجاتهم التي تتلائم مع ظروفهم المحلية[310]، لذلك شكلت مسألة تحسين نوعية تسييرها الإداري محوراً أساسياً ضمن برامج الإصلاح التي تبنتها الجزائر، وذلك لتقوية العلاقة بين الإدارة المحلية والمتعاملين معها التي تبنى على أساس جودة الخدمات المقدمة له.

[310]- « La commune est un acteur-clé dans la transposition des politiques voulues à d'autres échelles de décision parce qu'elle est le meilleur «adaptateur» de ces politiques aux réalités locales. La transcription sur le terrain de grands principes ou objectifs ne va pas nécessairement de soi. Elle impose la connaissance des lieux et la créativité nécessaire afin d'éviter des mises en œuvre courtelinesques des politiques », voir: SCHOONBROODT Etienne, GYSEN Sébastien, RECOLLECTE Didier et VAN LAMSWEERDE Florence, Op.Cit, p. 15.

بغرض مواكبة التطورات القانونية للنظم المقارنة في مجال تحديث نوعية التسيير الإداري للجماعات المحلية وتكريساً للمعاهدات التي صادقت عليها الجزائر والتي إعترفت بحق المواطن في الحصول على خدمة ذات نوعية، سعت السلطة المركزية في منظومتها القانونية إلى تفعيل المبادئ التي من شأنها أن تعزز علاقاتها بالمواطنين وتطويرها، وذلك من خلال السهر على تبسيط الإجراءات الإدارية وتطوير آليات عمل الجماعات المحلية ليتلاءم مع التقنيات الحديثة لعصرنة الإدارة **(أولاً)**.

وباعتبار أنّ عملية تحديث نوعية التسيير الإداري للجماعات المحلية لا يتحقق إلا بإنفتاحها على محيطها وذلك بتفعيل التواصل مع مواطنيها كونه مؤشراً مهماً على مدى دمقرطة الخدمات العمومية، عمد المشرع والمنظم الجزائري على تكريس جملة من الدعائم لتفعيل مستوى الإستقبال، حيث ألزما مصالح البلدية والولائية على ضرورة إتخاذ جميع التدابير والإجراءات اللازمة لتحسين إستقبال المواطنين بمختلف فئاتهم **(ثانياً)**.

أولاً– في مجال تحسين نوعية الخدمات العمومية

يُعتبر حق المواطن في الحصول على خدمة عمومية ذات نوعية من الحقوق التي كرستها المواثيق الدولية، حيث تنص مثلا الفقرة الأولى من المادة 07 من الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، على أنّه: « 1– يجب أن تتسم الخدمات العامة بالقدر الأقصى من الفعلية والفعالية وبالجودة العالية وأن تقدم بالطريقة الأكثر إقتصاداً »، وتكريساً للمعاهدات التي صادقت عليها الجزائر في مجال تحسين خدمات الإدارات العمومية، كرست الدولة مجموعة من الإصلاحات الإدارية لتفعيل المبادئ التي من شأنها أن تعزز علاقاتها بالمواطنين وتطويرها.

سعت وزارة الداخلية والجماعات المحلية إلى تطوير نوعية الخدمات الإدارية خاصة على مستوى المرافق العامة المحلية، وذلك بتنفيذها لبرنامج عمل واسع النطاق لإعادة تأهيل المرافق العمومية التابعة للقطاع بالولايات، المقاطعات الإدارية، الدوائر والبلديات وهو ما يكرسه

المرسوم رقم 88–131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن[311]، توازياً مع ذلك أصدرت وزارة الداخلية والجماعات المحلية تعليمة رقم 1478 المؤرخة في 30 سبتمبر سنة 2013 المتعلقة بإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية المحلية التابعة للقطاع، أكدت من خلالها على رقمنة سجلات الحالة المدنية وإعتبرته نقلة نوعية مهمة في الخدمات المقدمة نظراً لإنعكاسها المباشر في تحسين علاقة الإدارة بالمواطن[312].

إنتهجت وزارة الداخلية والجماعات المحلية برنامج واسع لإعادة تأهيل المرافق العامة، من خلال إصدارها للتعليمة رقم 1599 المؤرخة بتاريخ 25 ماي سنة 2011[313]، التي تم بموجبها التخفيف من الإجراءات الإدارية المتعلقة بتشكيل العديد من الملفات قصد تحسين الخدمات الصادرة عن الإدارات المحلية وذلك لضمان سهولة الولوج إلى المعلومات الإدارية، فحذفت العديد من الوثائق التي كانت مفروضة على المواطن وقلصت آجال معالجة طلباتهم، كما أكدت كل من

311– تنص كل من:

– المادة 6 من المرسوم رقم 88–131، المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، السابق الذكر، على أنّه: « تسهر الإدارة دوما على تكييف مهامها وهياكلها مع إحتياجات المواطن.

ويجب أن تضع تحت تصرف المواطن خدمة جيدة ».

– المادة 21، السابق الذكر، على أنّه: « يجب على الإدارة حرصا منها على تحسين نوعية خدمتها بإستمرار وتحسين صورتها العامة بإعتبارها تعبيرا عن السلطة العمومية أن تسهر على تبسيط إجراءاتها، وطرقها، ودوائر تنظيم عملها وعلى تخفيف ذلك.

وعليها أن تعد مطبوعات وإستمارات مقننة، بسيطة في تصميمها، مختصرة ومفهومة في مضمونها، وجذابة في شكلها، وتقرأ بسهولة.

ويجب عليها، زيادة على ذلك أن تطور أي إجراء ضروري لتتلاءم دوما مع التقنيات الحديثة في التنظيم والتسيير ».

312– تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 1478، مؤرخة في 30 سبتمبر سنة 2013، متعلقة بإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية المحلية التابعة للقطاع، (غير منشورة)، راجع الملحق رقم 03.

313– تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 1599، مؤرخة في 25 ماي سنة 2011، تتعلق بتخفيف الملفات الإدارية وتحسين الخدمات الصادرة عن الإدارات المحلية، (غير منشورة)، راجع الملحق رقم 04، في إطار تنفيذ البرنامج المسطر لإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية المحلية أمر وزير الداخلية والجماعات المحلية بإصدار بعض الوثائق في نفس اليوم منها رخصة السياقة، شهادة الكفاءة، بطاقة المراقبة، بطاقة الترقيم، راجع في ذلك: برقية عاجلة لوزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 3138، مؤرخة في 31 أكتوبر سنة 2013، (غير منشورة)، راجع الملحق رقم 05.

التعليمتين رقم 2360 المؤرخة في 9 سبتمبر سنة 2015[314] ورقم 2259 المؤرخة في 23 سبتمبر سنة 2015[315] على إعفاء المرتفق من تقديم وثائق الحالة المدنية المتوفرة ضمن السجل الوطني الآلي للحالة المدنية، وفي نفس المسعى قامت وزارة الداخلية والجماعات المحلية بتوقيع إتفاقية مع وزارة الخارجية حول تسهيل إجراءات إستخراج وثائق الحالة المدنية للمواطنين المولودين بالخارج والمقيمين بالجزائر وكذا المولودين بالجزائر والمقيمين بالخارج[316]، وجاءت هذه التعليمات لتجسيد جملة من النصوص القانونية الصادرة من أجل عصرنة التسيير الإداري للجماعات المحلية[317].

أشار وزير الداخلية والجماعات المحلية وفي إطار برنامج الإصلاح الذي باشرته الوزارة لإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية إلى ضرورة إنشاء لجنة ولائية مكلفة بإعادة تأهيل المرافق العمومية المحلية يتم تأسيسها بقرار يتخذه الوالي وتتولى اللجنة حصر العراقيل التي تعترض إعادة

---

[314]– تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 2360، مؤرخة في 9 سبتمبر سنة 2015، تتعلق بشروط وكيفيات تنفيذ أحكام المرسوم التنفيذي رقم 15–204 مؤرخ في 27 جويلية سنة 2015، متضمن إعفاء المواطن من تقديم وثائق الحالة المدنية المتوفرة ضمن السجل الوطني الآلي للحالة المدنية، (غير منشورة)، راجع الملحق رقم 06.

[315]– تعليمة الأمين العام رقم 2259، مؤرخة في 23 سبتمبر سنة 2015، متعلقة بتخفيف الإجراءات الإدارية، (غير منشورة)، راجع الملحق رقم 07.

[316]– برقية مستعجلة لوزير الداخلية والجماعات المحلية، رقم 642/ر. د/ و. د. ج. م/ 2013، مؤرخة في 11 نوفمبر سنة 2013، بخصوص التوقيع على إتفاقية حول تسهيل إجراءات إستخراج وثائق المدنية للمواطنين، (غير منشورة)، راجع الملحق رقم 08.

[317]– اتخذت وزارة الداخلية والجماعات المحلية عدة إجراءات إدارية تهدف إلى محاربة كل أشكال البيروقراطية التي تعرقل حصوله على الوثائق الإدارية في الوقت المناسب، ومن من بين الإجراءات الإدارية إعفاء المواطن من تقديم وثائق الحالة المدنية المتوفرة ضمن السجل الوطني الآلي للحالة المدنية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 15–204، مؤرخ في 27 جويلية سنة 2015، متضمن إعفاء المواطن من تقديم وثائق الحالة المدنية المتوفرة ضمن السجل الوطني الآلي للحالة المدنية، ج. ر. ج. ج عدد 41، مؤرخ في 29 جويلية سنة 2015، ص. 16، إلغاء شرط المصادقة على نسخ الوثائق الأصلية المسلمة من طرف الإدارات العمومية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 14–363، مؤرخ في 15 ديسمبر سنة 2014، متعلق بإلغاء الأحكام التنظيمية المتعلقة بالتصديق طبق الأصل على سجل الوثائق المسلمة من طرف الإدارات العمومية، ج. ر. ج. ج عدد 72، مؤرخ في 16 ديسمبر سنة 2014، ص. 28.

تأهيل الخدمات العمومية المحلية، كما تتولى مرافقة المصالح الإدارة المحلية في إعداد وتنفيذ مخططاتها، وتقدم إقتراحات وتوصيات الكفيلة بإعادة تأهيل المرافق العمومية المحلية[318].

يتوقف نجاح إصلاح نوعية التسيير الإداري للجماعات المحلية على المتابعة الدائمة والصارمة لمدى تنفيذه، وذلك لن يتأتى إلا بتوفير أجهزة لمراقبة مدى إحترام الإدارة المحلية لمختلف النصوص القانونية والتعليمات والمناشير التي تقضي بإصلاح نوعية التسيير بتخفيف الإجراءات وعصرنة خدماتها.

أَكد الوزير الأول من خلال التعليمة رقم 306 المؤرخة في 16 نوفمبر سنة 2014[319]، أنّه تطبيقاً للتعليمتين رقمي 298 و321 المؤرختين على التوالي في 22 سبتمبر و20 أكتوبر سنة 2013 التي أكدت من خلالها أن مرونة الإجراءات الإدارية وتبسيطها والسرعة في معالجة الملفات تشكل محاور عمل حاسمة من أجل ترقية الخدمة العمومية، على أنه يتعين على كل دائرة وزارية بإجراء تقييم مستفيض لمدى تجسيد مخطط عملها القطاعي لإصلاح الخدمة العمومية، وأن يتم إرساله إلى لجنة الإشراف على المخطط الوطني لتبسيط الإجراءات الإدارية وتحسينها التي تأسست لدى المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، ويتعين على كل لجنة وزارية أن تأسس لجنة قطاعية وكذا لجنة محلية لهذا الغرض.

كَلف وزير الداخلية والجماعات المحلية من خلال برقيته العاجلة رقم 2703 المؤرخة في 09 سبتمبر سنة 2014[320] والموجهة إلى السادة الولاة، كل من مدير التنظيم والشؤون العامة بالولاية والمفتش العام بالمتابعة المستمرة لعملية تنفيذ التعليمات المتعلقة بتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين، ويلتزمون بإعلام الوزير بالنتائج المتوصل إليها بصفة دورية نهاية كل شهر، وأكد

[318]– برقية وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 1477، مؤرخة بتاريخ 30 سبتمبر سنة 2013، بخصوص إنشاء لجنة ولائية مكلفة بإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية المحلية التابعة للقطاع، (غير منشورة)، راجع في ذلك الملحق رقم09.

[319]– تعليمة الوزير الأول رقم 306، مؤرخة في 16 نوفمبر سنة 2014، بخصوص تبسيط الإجراءات الإدارية وتحسينها، (غير منشورة)، راجع الملحق رقم 10.

[320]– برقية مستعجلة لوزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 2703، موجهة إلى السادة الولاة، مؤرخة في 09 سبتمبر سنة 2014، (غير منشورة).

المنشور الوزاري رقم 2102 المؤرخ في 14 نوفمبر سنة 2012، الذي يتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية[321]، أنّه يتعين دراسة نتائج عمليات التفتيش خلال إجتماعات مجلس الولاية، حيث يجب إتخاذ التدابير التصحيحية اللازمة لمعالجة النقائص المسجلة.

تُرسل تقارير التفتيش والتقييم المعدة على المستوى المحلي إلى خلية ولائية برئاسة والي الولاية ومشاركة الأمين العام للولاية، المفتش العام للولاية، مدير التنظيم والشؤون العامة، مدير الإدارة المحلية، رئيس الدائرة، ورئيس البلدية المعنيين، إضافة إلى كل إطار يمكنه أن يثري أعمال هذه الخلية والمشاركة في نشاطاتها والهدف من هذه الخلية هو متابعة نوعية الخدمات التي تقدمها المرافق العامة وكيفية التعامل مع المرتفقين[322].

إعتمدت التجربة الجزائرية في مجال الرقابة على مدى تنفيذ الإصلاحات الإدارية في مجال التسيير الإداري للجماعات المحلية على هياكل إدارية مختلفة، لكن ما يلاحظ من خلال تفحص مختلف التعليمات والمناشير عدم تحديد كيفية إعداد هذه الأخيرة للمتابعة والتفتيش، لذلك لابد من وضع جهاز مستقل على الإدارة يقوم بمتابعة ميدانية على مستوى الإدارات المحلية، وذلك إقتداءً بالتجربة التونسية مثلا التي حققت نجاحاً في هذا المجال بإشراك المواطن في تحسين الخدمات العمومية[323].

[321]– منشور الوزير الأول رقم 2102، مؤرخ في 14 نوفمبر سنة 2012، الذي يتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية، (غير منشور)، راجع الملحق رقم 11.

[322]– تعليمة رقم 1478، مؤرخة في 30 سبتمبر سنة 2013، متعلقة بإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية المحلية التابعة للقطاع، السابق الذكر.

[323]– للمزيد من التفصيل راجع ص ص. 188–192 من هذه الأطروحة.

ثانيا– في مجال الإستقبال والتوجيه

يُعد تحسين إستقبال المرتفقين بالإدارات المحلية أحد الأولويات الرئيسية للسلطة المركزية الهادفة إلى إستعادة علاقة الثقة بين الجماعات المحلية والمواطنين[324]، وذلك ضمن عدة آليات قانونية فعلى سبيل المثال أستحدثت مديرية فرعية للإعلام وتوجيه الجمهور على مستواها بغرض مراقبة ظروف إستقبال المواطنين بموجب أحكام المادة 04 من المرسوم رقم 82–199 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لكتابة الدولة للوظيف العمومي والإصلاح الإداري[325]، والتي تنص على أنّه: « المديرية الفرعية للإعلام وتوجيه الجمهور، وتكلف بدراسة أي إجراء من شأنه أن يحسن ظروف إستقبال المواطنين وتوجيههم وإقتراح ذلك وتنفيذه، كما تكلف بترقية إعلام الجمهور، ويمكنها في هذا الإطار أن تعد أي سند وثائقي يرتبط بذلك وتوزعه »، غير أنّه ما يُلاحظ على صلاحيات هذه المديرية أنها محدودة جداً، إذ كانّ من المفترض أن تحدث لها خلايا للتواصل على المستوى المحلي تهتم بتلقي تظلمات المواطنين عند سوء إستقبالهم وهو ما لم يتحقق إطلاقاً.

أعطى المرسوم رقم 88–131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن أهمية بالغة لمسألة الإستقبال باعتبارها ركيزة أساسية داخل كل إدارة عمومية، وذلك في الفصل الثاني المحدد لإلتزامات الإدارة من القسم الثاني المعنون بـ « إستقبال المواطن » الذي ألزم الإدارة بإتخاذ كل التدابير التي تؤدي إلى إستقبال المواطن في أحسن الظروف ضمن أحكام المادة 12 منه والتي تنص على أنّه: « ترتب الإدارة أمورها لكي توجه المواطنين في مساعيهم، وترشدهم إلى الإجراءات المطلوب إتباعها ».

بغية تسهيل حصول المواطنين على خدمات التي تعنيهم ألزمت الإدارة بموجب المرسوم رقم 88–131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن بإستحداث مكاتب الإستقبال والتوجيه للرد

---

[324]- THOULEN Marc, VANMECHELEN Marie-Eve et LIBERT Valérie, « Les compétences communales, résultat du principe de subsidiarité », actes du colloque sur: « les communes au service du citoyen », organisé par conférence des bourgmestres de la région de Bruxelles, 24 janvier 2014, p. 28, www.avcb-vsgb.be, consulté le 24/09/2018.

[325]– مرسوم رقم 82–199، مؤرخ في 05 جوان سنة 1982، متضمن تنظيم الإدارة المركزية لكتابة الدولة للوظيف العمومي والإصلاح الإداري، ج. ر. ج. ج عدد 23، مؤرخ في 08 جوان سنة 1982، ص. 1161.

على إنشغالاتهم خاصةً المعاقين منهم إعمالاً بأحكام المادة 13 منه والتي تنص على أنّه: « يجب أن تنظم هياكل الإستقبال من حيث تجهيزها وتزويدها بالوسائل البشرية والمادية، حتى يمكنها التكفل بالمواطن منذ دخوله رحاب المصلحة أو الهيئة المعنية في أحسن الظروف الممكنة.

وبهذه الصفة يجب عليها أن تضمن للمواطن توجيهاً وإعلاماً صحيحين، وتساعد كل شخص معوق في إنجاز الإجراءات الإدارية »، وهذا ما أكدته البرقية العاجلة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية رقم 49/ أ.ع/ 2014[326] حين ذكرت أنّ فئة المواطنين ذوي الإحتياجات الخاصة لاسيما الذين يعانون من إعاقات حركية يجدون صعوبات في الدخول لبعض المرافق الإدارية العمومية، كما ألحت على ضرورة مراعاة أحكام المرسوم التنفيذي رقم 06–455 الذي يحدد كيفيات تسهيل وصول الأشخاص المعوقين إلى المحيط المادي والإجتماعي والإقتصادي والثقافي[327]، الذي ألزم المصالح التقنية المختصة بتيسير دخول هاته الفئة من المواطنين إلى البنايات العمومية التي تحتضن الهيئات والإدارات والمؤسسات والمرافق العمومية وذلك من خلال مراعاة المعايير المعمارية اللازمة في كل عملية إنجاز أو تهيئة لمقار إدارية.

ألزمت المادة 14 من المرسوم رقم 88–131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن على أن يتم إختيار الموظفين المكلفين بالإستقبال ممن تتوفر فيهم الكفاءات حيث تنص على أنّه: « يختار المأمورون الذين يكلفون بالإستقبال من بين المستخدمين المعروفين بكفاءتهم المهنية، ومعرفتهم القطاع وخصالهم الإنسانية »[328]، وأن يضعوا إشارة تبين إسمهم ولقبهم ووظيفتهم ليكون بمقدور

---

[326]– برقية عاجلة لوزير الداخلية والجماعات المحلية، رقم 49/ أ.ع/ 2014، مؤرخة في 13 جانفي سنة 2014، (غير منشورة)، راجع الملحق رقم 12.

[327]– راجع: الفصل الأول من المرسوم التنفيذي رقم 06–455، مؤرخ في 11 ديسمبر سنة 2006، يحدد كيفيات تسهيل وصول الأشخاص المعوقين إلى المحيط المادي والإجتماعي والإقتصادي والثقافي، ج. ر. ج. ج عدد 80، مؤرخ في 11 ديسمبر سنة 2006، ص. 26، الذي جاء تحت عنوان: « تسهيل الوصول إلى المحيط المبنى والتجهيزات العمومية ».

[328]– تجدر الإشارة في هذا الصدد أنّ المادة 92 من المرسوم التنفيذي رقم 11–334، مؤرخ في 20 سبتمبر سنة 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ج. ر. ج. ج عدد 53، مؤرخ في 28 سبتمبر سنة 2011، ص. 03، جعلت المكلف بالإستقبال والتوجيه من بين المناصب العليا في الإدارة العامة، حيث تنص على أنّه: « تطبيقاً لأحكام المادة 11 (الفقرة الأولى) من الأمر رقم 06–03، المؤرخ 19 جمادي الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006 والمذكور أعلاه، تحدد قائمة المناصب العليا التابعة لشعبة " الإدارة العامة " كما يأتي:=

العموم التعرف بيسر على أعوان المكلفين بمعالجة طلبه، تطبيقاً لأحكام المادة 29 من ذات المرسوم التي تنص على أنّه: « يجب أن يكون الموظفون لاسيما المكلفون منهم بالشبابيك وإستقبال المواطنين معروفين ومعرفي الهوية بإرتداء بذلة موحدة الزي أو يحمل شارة أو أية وسيلة أخرى مناسبة ».

من أجل تجسيد أحكام المرسوم رقم 88–131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، أصدر المنظم الجزائري قرار بتاريخ 04 سبتمبر سنة 1988 الذي يحدد شروط إستقبال المواطنين في مصالح الولايات والبلديات وتوجيههم وإعلامهم، وألزم في أحكام المادة الأولى منه الولاة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية باعتبارهما أكثر قرباً من المواطن وإحتراماً لمبدأ الإعتراف بوجود شؤون عمومية محلية متميزة عن الشؤون الوطنية إتخاذ جميع التدابير اللازمة لترقية الإستقبال حيث تنص على أنّه: « يضبط الولاة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية جميع التدابير اللازمة لتيسير إستقبال المواطنين وتوجيههم وإعلامهم ».

بهدف ترقية الإتصال داخل الجماعات المحلية لتسهيل حصول المرتفقين على الخدمات الإدارية التي تعنيهم، ألزم القرار الصادر بتاريخ 04 سبتمبر سنة 1988 الذي يحدد شروط إستقبال المواطنين في مصالح الولايات والبلديات وتوجيههم وإعلامهم الجماعات المحلية بضرورة الإعتماد على وسيلة الإشهار، وذلك بأن تضع لوحة قُبالة مدخلها بشكل مرئي تبين جميع البيانات التي تخص موقع الهياكل المتعاملة مع الجمهور، في سبيل تحقيق نوع من الإستقبال المتحضر للقضاء على الفوضى إعمالاً بأحكام المادة 03 منه والتي تنص على أنّه: « يجب على المصالح المعنية بأحكام هذا القرار أن تقيم جهازاً ملائماً لتيسير توجيه المواطنين، ويتكون الجهاز المذكور من لوحة توضع قبالة مدخل المبنى، وأن يكون مرئياً دون أية صعوبة أو عائق.

= – مكلف بالدراسات في الإدارة الإقليمية،

– منسق أشغال دورات المجالس المنتخبة ولجانها،

– مكلف بالإستقبال والتوجيه في الإدارة الإقليمية،

– مساعد المندوب البلدي »، وهذا ما تم تأكيده من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية من خلال تعليمة الأمين العام رقم 6157، مؤرخة في 20 فيفري سنة 2013، متعلقة بتعيين المكلفين بالإستقبال والتوجيه في الإدارة الإقليمية على مستوى البلديات، (غير منشورة)، راجع الملحق رقم 13.

ويشتمل على جميع البيانات المتعلقة بموقع الهياكل النظامية والميدانية المختلفة التي تهم الجمهور، والتي تُحدد هويتها بلوحات ملائمة تبين عنوانها بالضبط والمهام التي تضطلع بها.
ويستكمل الجهاز بمأطورات تبين مختلف المنافذ وطرق الوصول إلى المصالح ».

منح القرار الصادر بتاريخ 04 سبتمبر سنة 1988 الذي يحدد شروط إستقبال المواطنين في مصالح الولايات والبلديات وتوجيههم وإعلامهم للولاة ورؤساء البلديات باعتبارهم الأقرب للمواطنين وأعلم بخصوصيات ولايتهم سلطة تقديرية واسعة في إجراء تغييرات على أوقات إستقبال المرتفقين، إعمالاً بأحكام المادة 07 منه والتي تنص على أنّه: « يمكن الولاة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية أن يدخلوا تعديلات خاصة على أوقات العمل في المصالح التي تستقبل الجمهور، وذلك في الإطار العام لتنظيم ساعات العمل بموجب الإدارات والمصالح والهيئات العمومية.
ويجب أن تراعي في المواقيت المذكورة جميع الظروف الخاصة السائدة محلياً ».

حرص المنظم الجزائري من خلال القرار الصادر بتاريخ 04 سبتمبر سنة 1988 الذي يرمي إلى تيسير مراسلة المصالح المحلية وعلاقتها مع المواطنين على تسهيل برمجة إستقبال المواطنين لتجنبهم مشقة الإنتقال إلى المصالح التي تعنيه وذلك بإستخدام وسيلة الهاتف، بدليل أحكام المادة 03 منه والتي تنص على أنّه: « يمكن مصالح الولايات والبلديات أن تتفق مع المواطنين المعنيين على إستعمال وسيلة الهاتف لبرمجة الإستقبالات أو إيراد معلومات وبيانات تكميلية، وكذلك أية إفادات أخرى يمكن أن تساعد على تسوية الملفات والمسائل المطروحة تسوية نهائية وعاجلة ».

كرس القرارين الصادرين بتاريخ 04 سبتمبر سنة 1988 الذي يحدد أحدهما شروط إستقبال المواطنين في مصالح الولايات والبلديات وتوجيههم وإعلامهم الجماعات المحلية، والآخر يرمي إلى تيسير مراسلة المصالح المحلية وعلاقتها مع المواطنين، ما جاء في أحكام المرسوم رقم 88–131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن بنوع من التفصيل، وهو توجه يعكس نية الإدارة نحو إصلاح علاقتها بالمواطن وترقية الخدمة العمومية المقدمة والقضاء على المظاهر البيروقراطية وتكريس مبدأ شفافية الجماعات المحلية في تعاملاتها، إلا أنه تجاهلت مضامينه مختلف المرافق العمومية

رغم الطابع الإلزامي الذي يحمله في طياته، وهذا ما أكدته التعليمة الرئاسية رقم 10 الصادرة بتاريخ 01 جانفي سنة 1997 المتعلقة بتحسين علاقة الإدارة بالمواطن وتسهيل مهمة الوسيط على مختلف الإدارات المركزية والمحلية[329] والتي جاء فيها: « أنّ بعض المؤسسات والإدارات العمومية، التي هي أصلا في خدمة المواطن وحده، تعاني إختلالات هيكلية في التكفل بالشؤون العمومية وتسييرها، وفي الإستجابة للحاجيات الحقيقية للمواطن.

وقد كانت الظواهر البارزة المنبثقة عن هذه المعاينة، تتمثل على الخصوص، في غياب إستقبال المواطنين، والصمت المخيم على تظلماتهم، ونقص الإعلام فيما يتعلق بحقوق المواطنين وواجباتهم، والصبغة التقديرية التي تكتسيها العديد من القرارات التي تخصهم ... .

هذه الوضعية أدت كذلك، إلى تآكل ثقة المواطنين في إدارتهم، وإلى تدهور مصداقية فضاءات كاملة لمهمة الخدمة العمومية المسندة للإدارة، بيد أنها أدت بالمواطنين إلى سلوك إرتيابي تجاه مؤسسات الجمهورية »، نتيجة عدم وجود هيئة إدارية متخصصة بمراقبة مدى إلتزام المصالح المعنية بالتعامل مع المواطنين بالنصوص القانونية المتعلقة بحسن إستقبالهم.

يتأكد تأثر التدابير القانونية المكرسة بهدف ترقية مسألة الإستقبال باعتبارها ركيزة أساسية لتفعيل التسيير الإداري للجماعات المحلية، بعدم وجود هيئة متخصصة بحسن إستقبال المواطنين من خلال تفحص المنشور الذي أصدره الوزير الأول رقم 2102 المؤرخ في 14 نوفمبر سنة 2012[330]، الذي أكد أن الإدارات المحلية تشهد نقص فيما يخص إستقبال المواطنين، إذ أنّ المسؤولين المحليين لا يستقبلون المواطنين أو يقومون بتكليف بعض مرؤوسيهم لإستقبالهم، والذين غالبا ما يفتقرون للمؤهلات والقدرات التي تسمح لهم بالمعالجة الملائمة لطلبات المواطن والتكفل بإنشغالاته، كما يتم إستقبالهم أحيانا في ظروف غير لائقة، إضافةً إلى ميل بعض المسؤولين إلى

[329]– تعليمة رئاسية رقم 10، صادرة في 01 جانفي سنة 1997، متعلقة بتحسين علاقة الإدارة بالمواطن وتسهيل مهمة الوسيط على مختلف الإدارات المركزية والمحلية، السابق الذكر، ص ص. 13 و14.

[330]– منشور الوزير الأول رقم 2102، مؤرخ في 14 نوفمبر سنة 2012، يتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية، السابق الذكر.

تخصيص ردود سلبية للمواطنين الأمر الذي لا يساهم في تعزيز علاقة الثقة بين المواطن والإدارة، وأحيانا لا تحظى طلبات وشكاوي المواطنون بالمتابعة مما يؤدي إلى الإضرار بمصداقية الإدارة.

يتوقف نجاح الإصلاحات القانونية التي إعتمدت عليها التجربة الجزائرية في سبيل تحسين الإستقبال داخل الجماعات المحلية باعتباره ركيزة أساسية لتفعيل علاقة المواطن بها، على وجود هيئات مراقبة لمدى إلتزام المسؤولين المكلفين بالإستقبال والتوجيه بتنفيذ مضامينها، إذ لا فائدة من وضع نصوص قانونية لمواكبة التطورات الحاصلة في مجال عصرنة إستقبال المواطنين إذا لم تكن هناك مراقبة ومتابعة على التطبيق الفعلي لها على أرض الواقع.

يُلاحظ المتفحص للنصوص القانونية الصادرة في سبيل تحسين الإستقبال داخل الجماعات المحلية وكذا التعليمات والبرقيات التي إتخذتها وزارة الداخلية والجماعات المحلية في هذا المجال، غياب الإهتمام بإستحداث هيئة إدارية مكلفة بضمان تجسيد التدابير والإجراءات المكرسة لترقية إستقبال المواطنين على أرض الواقع، بل منحت هذه المهمة للسلطة المركزية من خلال برنامج تفتيش الإدارات المحلية وهذا ما يستشف من خلال تعليمة وزارة الداخلية والجماعات المحلية رقم 1587 لسنة 2013 بخصوص إستقبال المواطنين في مقابلات والتكفل بتظلماتهم وإنشغالاتهم[331] والتي جاء فيها: « ... في هذا الشأن، ستعكف الإدارة المركزية على متابعة التطبيق الفعلي للتدابير المذكورة آنفاً وتقييم مدى إلتزام المسؤولين المحليين بتجسيدها في أرض الواقع، وذلك من خلال برنامج تفتيش الإدارات المحلية الذي ستباشره قريباً ».

الفرع الثاني – نحو تكريس هيئة إدارية لمراقبة نوعية التسيير الإداري الجماعات المحلية

تغير مفهوم الإصلاح الإداري للخدمة العمومية الذي كان يعتمد فقط على البرامج التي تسطرها السلطة المركزية، إذ أصبح يبنى على ملاحظات المرتفقين حول نوعية الخدمات modernisation par l'usager [332]، والتي يمكن إعتبارها قوة إقتراحية تساهم في تكوين القرارات

[331]– تعليمة وزارة الداخلية والجماعات المحلية رقم 1587، مؤرخة في 23 أكتوبر سنة 2013، بخصوص إستقبال المواطنين في مقابلات والتكفل بتظلماتهم وإنشغالاتهم، (غير منشورة)، راجع الملحق رقم 14.

[332] - WELLER Jean Marc, « La modernisation des services publics par l'usager », Revue Sociologie du Travail, N° 3, 1998, p. 365, « Sous ces influences multiples, l'insistance mise sur la relation de=

المحلية بما يتماشى مع تطلعاتهم[333]، وتزيد من فعالية التسيير الإداري للجماعات المحلية وهو الأمر الذي دفع بالبعض[334] إلى القول أنه يمكن الإقرار أن مرفق عمومي يتمتع بالجودة عندما تكون هناك رغبة من المواطنين في تطويره عن طريق ممارسته للرقابة على الموظفين العموميين بخصوص كيفية أداء مهامهم «Expert de l'usage» : « Ces services sont excellents lorsque le public exige l'excellence, fait pression sur eux et prend position en leur faveur … l'usager est un «expert de l'usage », qu'il donne du sens aux démarches de qualité, alors que les acteurs administratifs sont regardés comme des mécaniciens ».

سعت التجربة التونسية إلى إشراك المواطن للنهوض بنوعية خدمات الجماعات المحلية، بإعتباره المستفيد الأول من تحديثها وكذلك المتضرر الأول من سوء جودتها، لذلك أحدثت على مستوى وزارة الوظيفة العمومية والحكومة ومكافحة الفساد فريق المواطن الرقيب وهذا ما تضمنه الفصل الأول من الأمر الحكومي عدد 1072 لسنة 2016[335] والذي ينص

=service conduit à une réévaluation conjointe de l'usager parfois dénommé "client" et de l'agent de base du service public, porteuse de réels bouleversements opérationnels : la modernisation se fait aussi d'en bas, dans la confrontation quotidienne entre usagers et agents, qui se révèle hautement productrice d'innovations et de règles nouvelles », voir : STROBEL Pierre, « l'usager, le client et le citoyen : quels rôle dans la modernisation du service publics », Revue Recherches et Prévisions, N°32, 1993, p. 31.

[333]- NAZMUL Ahsan Kalimullah, KABIR Ashraf Alam and ASHADUZZMAN Nour, « New public management: emergence and principles », Bup Journal, N° 1, 2012, p. 3, for more information look: GRUENING Gernod, « Origin and theoretical basis of new public management », International Public Management Journal, N° 4, 2001, pp. 7 et 8.

في هذا الصدد تستعمل التجربة المغربية مصطلح "إدارة القرب" والذي تعبر من خلاله على منهجية في التدبير العمومي والذي يعتمد على مقاربة تشاركية من خلال الإصغاء لمطالب وتطلعات المواطن والتي على أساسها تبنى القرارات المحلية، راجع في ذلك: الغيوبي الشريف، « إدارة القرب: آلية التضامن الترابي »، أشغال الندوة المغاربية حول: « إدارة القرب: المفهوم والإنعكاسات »، منعقد يومي 24 و25 نوفمبر سنة 2005، الرباط، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الرباط، عدد 53، 2006، ص. 15، وراجع أيضا: البقالي وديع، « ديمقراطية القرار الإداري بالمغرب »، مجلة القانون المغربي، الدار البيضاء، عدد 13، 2016، ص. 181.

[334] - WAINTROP Françoise, « Écouter les usagers: de la simplification à l'innovation », R. F. A. P, E. N. A, Paris, N° 1, 2011 p. 211.

« Le savoir d'usage enrichit le savoir technique. Certains jugements sont à la portée de tous les citoyens normalement éduqués. En raison de son expérience quotidienne d'habitant, de professionnel, de consommateur, le citoyen dispose d'une expertise qu'il peut mettre à profit pour la collectivité dans le débat public », voir: OUSMANE Ba, La prise de décisions locales : les procèdes pour plus de démocratie, Thèse de doctorat en droit, Ecole doctorale des sciences de l'homme et de la société, Paris, 2012, p.102.

[335] – أمر حكومي عدد 1072 لسنة 2016، مؤرخ في 12 أوت سنة 2016، يتعلق بتنقيح الأمر عدد 147 لسنة 1993، مؤرخ في 18 جانفي سنة 1993، المتعلق بإحداث فريق "المواطن الرقيب"، ر. ر. ج. ت عدد 69، مؤرخ=

على أنّه: « أحدثت بوزارة الوظيفة العمومية والحكومة ومكافحة الفساد فريق لمعاينة الخدمات الإدارية وتقييمها ورصد مظاهر الفساد يسمى فريق " المواطن الرقيب" »، وذلك قصد الرفع من مستوى التسيير الإداري للإدارات العمومية وتحسين أداء الموظفين وتطوير العلاقة بين المرتفقين والإدارة وتعزيز الثقة بينها[336]، وهذا الأخير يعين بموجب قرار من الوزير المكلف بالحكومة ومكافحة الفساد لمدة سنة قابلة للتجديد 4 مرات، وحدد الفصل 4 من الأمر الحكومي عدد 1072 لسنة 2016 الأشخاص المؤهلين لشغل هذا المنصب في:

– الموظفين المرسمين المباشرين الذين ينتمون على الأقل لرتبة من صنف "ب"،

– المتقاعدين وذلك في إطار الأحكام القانونية والترتيبية الجاري بها العمل،

– المتعاقدين مع وزارة الوظيفة العمومية والحكومة ومكافحة الفساد،

ويمكن الإستعانة بكفاءات مختصة سواء من القطاع العمومي أو الخاص تعمل في مجالات الجودة والإحصاء والنظم المعلوماتية وذلك بمقتضى عقود إسداء خدمات.

تمكّنت هذه الخطة بفضل الإنصات إلى مشاغل المواطنين من وضع الإدارة تحت المجهر وتحسّس النقائص التي تشكو منها بعض المصالح العمومية عبر إشراك المتعاملين معها بواسطة فريق المواطن الرقيب، من خلال القيام بزيارات ميدانية لمصالح عمومية قصد معاينة جودة خدماتها الإدارية، وظروف إسدائها، ومراقبة سلوك الأعوان العمومية وكيفية أداء مهامهم[337]، وهذا ما تضمنه الفصل الثاني من الأمر الحكومي عدد 1072 لسنة 2016 والذي ينص على أنّه: « يكلف " المواطن الرقيب" خاصة بـ:

= في 23 أوت سنة 2016، ص. 2990، متوفر على الموقع الرسمي للبوابة الوطنية التونسية للإعلام القانوني: www.legislation.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/09/29.

[336] - « Le premier type réside dans l'amélioration des politiques publiques locales par l'intégration du savoir d'usage des habitants ou par l'utilisation de la participation comme vecteur de modernisation administrative », voir: GARABIGE Alexandra, « La participation des usagers et des agents dans une collectivité locale : entre innovation et permanence du modèle d'administration publique », Revue de l'Ires, N° 04, 2012, p.100.

[337]– قام فريق المواطن الرقيب في سنة 2004 بـ 27532 زيارة ميدانية إلى مختلف المصالح العمومية، راجع في ذلك: التقرير السنوي للهيئة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية لسنة 2004، www.csdhlf.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/09/19.

– القيام بعمليات حقيقية كسائر المواطنين لدى المصالح العمومية قصد معاينة جودة خدماتها الإدارية وظروف إسدائها وملاحظة سلوك الأعوان العموميين وكيفية أدائهم لمهامهم،

– إعداد وتنفيذ استبيانات دورية لسير آراء المتعاملين مع الإدارة قصد قيس درجة رضاهم والكشف عن النقائص والإخلالات التي تشوب سير العمل الإداري وتقديم بعض التوصيات لتجاوزها،

– متابعة مدى تنفيذ الإصلاحات والتبسيطات الإدارية التي تم إقرارها وذلك بالتنسيق مع الهياكل المعنية،

– مراقبة مدى إلتزام المصالح العمومية بالإشتراطات الفنية لجودة الإستقبال بالمصالح العمومية وإحترام الأعوان العمومية متطلبات النزاهة والمساواة في التعامل مع العموم طبقا لمواصفات الجودة والنزاهة والشفافية،

– المساهمة في رصد بعض السلوكيات التي تصنف في خانة الفساد على غرار الإبتزاز والحيف والإستخدام السيء للنفوذ والإخلال بمبادئ المساواة والنزاهة والشفافية والتي يمكن أن يتعرض إليها المواطنون أثناء تعاملهم مع الهياكل والمؤسسات العمومية وإحالتها إلى الجهات المختصة ».

يجب على المترشح لخطة المواطن الرقيب حسب منشور الوزير الأول عدد 7 الصادر بتاريخ 14 فيفري سنة 2006 المتعلق بالترشح للعمل ضمن فريق " المواطن الرقيب"[338]:

– أن يتفرغ التفرغ التام للقيام بهذه المهمة،

– أن يكون مترسما في رتبته ومنتميا على الأقل إلى رتبة من صنف "ب" أو متحصلا على شهادة الباكالوريا أو ما يعادلها،

– أن يقدم مطلبا وفقا للنموذج المصاحب عن طريق رئيسه المباشر مع الإلتزام بالسرية التامة،

كما يتعين على الرئيس المباشر للمترشح:

– أن يدلي برأيه في كفاءة المترشح للقيام بمهام المواطن الرقيب.

– أن يتوخى كافة الوسائل اللازمة للحفاظ على سرية الترشح وخاصة على سرية الإنتداب.

[338]– راجع أيضا: منشور الوزير الأول عدد 2، مؤرخ في 5 جانفي سنة 2011، متضمن الترشح للعمل ضمن فريق "المواطن الرقيب"، متوفر على الموقع الرسمي للبوابة الوطنية التونسية للإعلام القانوني: www.legislation.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/09/17.

يمارس المواطن الرقيب مهامه بكل سرية، حيث يحجر عليه الكشف عن صفته أو ذكر المهمة الموكولة إليه في وثائق الشخصية وذلك طيلة مهمته وبعد إنتهائها، ويجب عليه التقيد ببرنامج زيارته التي تضبطه له إدارة نوعية الخدمة العمومية بالوزارة الأولى، ويلتزم في إطارها بمبدأ الحياد الذي يفرض عليه وضع حد لزيارته التي يقوم بها كلما إتضح أن العون الإداري الذي هو بصدد زيارته من أقربائه وهذا ما تضمنه الفصل 13 من الأمر عدد 147 لسنة 1993[339]، المتعلق بإحداث فريق "المواطن الرقيب"، والذي ينص على أنه: « يجب على المواطن الرقيب أن يضع حد للزيارة التي يقوم بها في إطار البرنامج المعد له كلما أن يضع حد للزيارة التي يقوم بها في إطار البرنامج المعد له كلما إتضح له أن العون الإداري الذي هو بصدد زيارته من أقربائه وكذلك الأمر إذا تبين له عدم إمكانية القيام بمهمته بصفة موضوعية وفي كلتا الحالتين يتعين عليه إعلام إدارة نوعية الخدمة العمومية بذلك ».

يحمي الأمر الحكومي رقم عدد 1072 لسنة 2016 من خلال الفصل 16 المواطن الرقيب من جميع التهديدات التي يمكن أن يتعرض لها أثناء ممارسته لمهامه حيث جاء فيه: « تتولى وزارة الوظيفة العمومية والحوكمة ومكافحة الفساد حماية المواطن الرقيب من جميع التهديدات والإعتداءات مهما كان نوعها التي قد يتعرض إليها أثناء أو بعد أدائه لمهامه وعند اللزوم بجبر الضرر الذي قد ينتج عن ذلك ».

[339]– أمر عدد 147 لسنة 1993، مؤرخ في 18 جانفي سنة 1993، يتعلق بإحداث فريق "المواطن الرقيب"، ر. ر. ج. ت عدد 7، مؤرخ في 26 جانفي سنة 1993، ص. 139، متوفر على الموقع الرسمي للبوابة الوطنية التونسية للإعلام القانوني: www.legislation.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/09/29.

الباب الثاني

تحديث التسيير الإداري للجماعات المحلية لتحقيق التنمية

يُعتبر نظام اللامركزية الإدارية إختياراً ثابتاً لإدارة الشؤون العمومية المحلية، وإذا كان هذا الإختيار يهدف من حيث أبعاده إلى إرساء قواعد الديمقراطية كوسيلة لتحقيق التنمية المحلية من خلال إشراك الهيئات المنتخبة في ذلك، فإنه يستدعي مواكبته لمختلف التحولات التي يعرفها المجتمع المحلي والدولي حتى يستوعبها ويتماثل معها.

شهد مسار تسيير الجماعات المحلية تحولات نوعية مواكبةً للتطورات التي زادت من إتساع المجالات الإقتصادية والإجتماعية التي تتدخل فيها البلديات والولايات، وكذا الإحترافية في إدارة الشؤون العمومية المحلية، أي الإنتقال من التسيير الإداري التقليدي إلى التدخل الإقتصادي المنتج **(الفصل الأول)**.

ينبغي لتطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية ومنحها دور في تحقيق التنمية وجود نوع من الرقابة لإضفاء الشرعية والمشروعية على أعمالها **(الفصل الثاني)**، وذلك من خلال إشراك المواطنين في إتخاذ القرارات والذي يشكل تعبير حقيقي عن وجود تواصل بين الناخب وممثليه في المجالس البلدية والولائية، كما يفرض الواقع العملي وجود رقابة لاحقة على تصرفاتها من خلال تفحص مشروعيتها من قبل القضاء بإعتباره جهة محايدة تعمل على حماية الحقوق والحريات، وكذا تحقيق التوازن بين مختلف السلطات الإدارية.

الفصل الأول

إصلاح التسيير الإداري للجماعات المحلية بتعزيز دورها الإقتصادي

يَحتل أسلوب التعاون ما بين الجماعات المحلية دوراً هاماً في تفعيل التسيير الإداري للبلديات والولايات لتحقيق التنمية، وذلك بتحملها مسؤولية تأسيس إقتصاد محلي والعمل على تنشيطه، لاسيما في ظل تراجع دور السلطة المركزية في تدعيم هذا المجال، حيث أضفى هذا الوضع الجديد ضرورة إقامة علاقات التعاون بغرض الرفع من القدرات الإقتصادية للجماعات المحلية قصد الحصول على تمويلات خارجية لمشاريعها التنموية **(المبحث الأول)**.

يُعد نمط تسيير الجماعات المحلية مجالاً خصباً لسد إحتياجات الشؤون العمومية، فتفعيل التسيير الإداري للبلديات والولايات في الجزائر أصبح ضرورياً لتمكينها من الآليات الكفيلة بتحقيق دورها التنموي، حيث أن الحاجة أصبحت أكثر إلحاحاً في تغيير دورها من وحدات محلية إدارية إلى جماعات إقتصادية تنافسية، تقوم بتنشيط المشاريع الإقتصادية المحلية، من خلال إستغلال أملاكها الخاصة ومختلف الآليات القانونية لتوفير المناخ الإستثماري الملائم للمستثمرين **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول– نحو تطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية بتفعيل أسلوب التعاون

تُشكل صيغة التعاون ما بين الجماعات المحلية الوطنية إحدى أهم الآليات التي توظفها لتجسيد التنمية بمفهومها الواسع، نظراً للمزايا العديدة التي تحققها؛ وتتمثل هذه الأخيرة خاصة في الإستجابة أكثر للحاجيات المتزايدة للمواطنين، فالتعاون وسيلة تستخدمها البلديات والولايات لتقليص من حجم مشاكلها وتُسير بها أهدافها عن طريق تجميع الوسائل المتوفرة لديها، وبذلك يُعد ركيزة فعّالة لمواجهة النفقات والصعوبات التي تنتج عن النمو الإقتصادي؛ بالإستغلال المشترك للأراضي والعقارات المتوفرة لدى كل منها مما يُحقق التكامل فيما بينها **(المطلب الأول)**.

يَقتضي تطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية توسيع مجال التعاون ليتجاوز الحدود الإقليمية للدولة الجزائرية، وذلك في إطار تمكين البلديات والولايات بإقامة علاقات التعاون اللامركزي مع جماعات إقليمية أجنبية، بهدف الإستفادة من مكتسبات ومهارات التجارب المقارنة قصد ضمان تكفل ناجع لإشكالية التنمية المحلية، وهذا ما أكده وزير الداخلية والجماعات المحلية في سنة 2016[340] بقوله: « الإهتمام الذي حظي به مثل هذا النوع من التعاون راجع إلى كون الجماعات المحلية عامل محوري في مسار التطور شريطة إضفاء طابع المهنية عليه في إطار التعاون اللامركزي »، ومن ثم وضع حد للجدل الواسع حول أحقية الجماعات المحلية في إبرام إتفاقيات التوأمة مع جماعة محلية أجنبية، بحجة عدم إختصاصها القانوني وأنّ السلطة المركزية صاحبة الوظائف السيادية وهي وحدها التي تتدخل على المستوى الخارجي **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول– التعاون ما بين الجماعات المحلية الوطنية

يُشكل التعاون المشترك بين البلديات أو الولايات أحد الوسائل الحديثة لتطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية قصد تحقيق التنمية، كونه يسمح بتجميع الجهود لمواجهة الصعوبات والمشاكل التي لا يُمكن لمجالسها حلها بمفردها لمحدودية إمكانياتها المالية والبشرية، إلاّ أنّ

[340]– تصريح وزير الداخلية والجماعات المحلية خلال أشغال الدورة الثالثة للقاءات الجزائرية–الفرنسية لرؤساء البلديات ومسؤولي الجماعات الإقليمية، متوفر على الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية: www.interieur.gov.dz ، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/02/19.

المشرع الجزائري لم يسع إلى تفعيل هذه الآلية لتعزيز الدور الإقتصادي للبلدية والولاية، وذلك نظراً لمحدودية الإطار القانوني المُؤطر للتعاون المحلي **(الفرع الأول)**.

يُعتبر الإعتراف القانوني للمجالس البلدية والولائية بممارسة السلطة التنظيمية ضرورة حتمية لتحديث التسيير الإداري للجماعات المحلية، وذلك لما يكرسه من إستقلالية في ممارسة إختصاصاتها في إقامة علاقات التعاون فيما بينها تطبيقاً لمبدأ التدبير الحر، بحيث يُعهد لها إصدار قرارات تنظيمية لتطبيق نصوص قانون البلدية والولاية المتعلقة بالتعاون ما بين الجماعات المحلية الوطنية، مما يضمن تفادي تحكم السلطة المركزية في إختصاصات المجالس المحلية ويساهم في إعادة توزيع الإختصاص بينها **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول– ضرورة تعزيز الإطار القانوني للتعاون ما بين الجماعات المحلية الوطنية

يُعد التعاون أحد الضمانات المتاحة للجماعات المحلية للتقليل من تبعيتها للسلطة المركزية[341]، وذلك لما يضمنه من توفير موارد مالية ذاتية جديدة لسد العجز المالي الذي تعاني منه، ويحد من الإعتماد الكلي على إعانات الدولة، وذلك بواسطة إنشاء مؤسسات مشتركة لتحقيق المصلحة العامة المحلية، إلا أنّ المشرع الجزائري قلص من دورها الإقتصادي نتيجة عدم تزويد رؤساء مجالسها بإختصاص تقريري لنفاذ الإتفاقيات التي تبرمها **(أولاً)**، بالإضافة إلى تضييقه من نطاق التعاون **(ثانياً)**، مما يجعل من الضروري إعادة النظر في المنظومة القانونية المنظمة لمسؤولية البلدية والولاية في مجال إستثمار الإمكانيات المحلية، إقتداءً بالتجارب المقارنة التي وسعت من أطراف وأساليب التعاون ما بين الجماعات المحلية تكريساً لمبدأ التدبير الحر.

أولاً– تقييد حرية إقامة علاقات التعاون ما بين الجماعات المحلية الوطنية

تُمثل المجالس المحلية المنتخبة قاعدة للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية، كما تتمتع بسلطة التدخل في المجالات المخولة لها قانوناً، لتساهم مع السلطة المركزية في تحقيق

[341]– بن شيخ عبد الصديق، الإستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011، ص. 84.

التنمية باعتبارها الركيزة الأساسية لتنفيذ السياسات العمومية[342]، بدليل أحكام المادة 03 من قانون البلدية التي تنص على أنّه: « تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الإختصاص المخولة لها بموجب القانون.

وتساهم مع الدولة، بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والإجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه »، وأحكام المادة الأولى في فقرتها 3 و4 و5 من قانون الولاية التي تنص على أنّه: « وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة.

وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين.

وتتدخل في كل مجالات الإختصاص المخولة لها بموجب القانون ».

تُبين أحكام المادتين السالفتين الذكر أنّ التنمية الإقتصادية تُعد من بين الإختصاصات التي تساهم الجماعات المحلية في تطويها، من خلال أهليتها القانونية في إقامة علاقات محلية في إطار التعاون بين البلديات أو الولايات، سعياً إلى تقديم الخدمة العمومية والموازنة بين المصلحة العامة ومبادئ النظام الليبرالي في المجال الإقتصادي[343].

إعترف المشرع الجزائري للجماعات المحلية بإمكانية التعاون فيما بينها في إطار إتفاقيات التوأمة من أجل إنشاء مشاريع مشتركة في مجالات عدّة، مما يسمح بتجميع الموارد وتبادل الخبرات في سبيل تطوير التسيير الإداري وتحقيق التنمية، من خلال أحكام المادة 215 الفقرة الأولى من قانون البلدية والتي تنص على أنّه: « يمكن بلديتين (2) متجاورتين أو أكثر أن

[342]– راجع: فريجة حسين، « الرشادة الإدارية ودورها في تنمية الإدارة المحلية »، أعمال الملتقى الدولي حول: « دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية »، منعقد يومي 03 و04 ماي سنة 2009، منشور في مجلة الإجتهاد القضائي، عدد 06، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2010، ص ص. 70–87.

[343]– ZOUAÏMIA Rachid, La délégation de service public au profit de personnes privées, Belkeise, Alger, 2008, p. 57.

تشارك قصد التهيئة أو التنمية المشتركة لأقاليمها و/أو تسيير أو ضمان مرافق عمومية جوارية طبقا للقوانين والتنظيمات ».

عهد المشرع للمجالس البلدية من خلال أحكام المادة 216 في فقرتها الأولى من قانون البلدية سلطة المصادقة على عقود أو إتفاقيات التعاون ما بين البلديات، حيث تنص على أنّه: « تنجز الأعمال المسجلة في إطار التعاون المشترك بين البلديات بموجب إتفاقية أو عقود يصادق عليها عن طريق المداولات »، إلاّ أنّه لا تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي المتعلقة بالعقود أو إتفاقيات التعاون بين الجماعات المحلية نافذة إلاّ بعد المصادقة عليها من طرف الوالي، وهذا ما يُبين تحكم السلطة المركزية في مجال التعاون بين البلديات، تطبيقاً لأحكام المادة 57 من قانون البلدية في فقرتها الرابعة والتي تنص على أنّه: « لا تنفذ إلا بعد مصادقة عليها من الوالي، المداولات المتضمنة ما يأتي:

– إتفاقيات التوأمة ».

مَنح المشرع الجزائري للولاية دوراً لتطوير النشاطات الإقتصادية المحلية باعتبارها المجال الخصب لتجسيد سياسية السلطة المركزية في مجال تفعيل الإقتصاد الوطني، في إطار السماح بإقامة التعاون بين ولايتين أو أكثر تجمعها الخصوصيات والمصالح العامة المحلية لإنشاء مؤسسات عمومية مشتركة قصد إدارة ممتلكاتها وذلك بإبرام إتفاقية التوأمة بينهما، إعمالاً بأحكام المادة 150 الفقرة الأولى من قانون الولاية والتي تنص على أنّه: « يُمكن ولايتين أو أكثر إنشاء مؤسسات ولائية مشتركة لإدارة الممتلكات أو التجهيزات المنجزة بصفة مشتركة والتي يكون تسييرها المشترك ضروريا من الناحية التقنية والقانونية وذلك بعد مداولة مجالسها الشعبية الولائية، طبقا لأحكام المادة 54 من هذا القانون ».

يَقتضي نجاح التدخلات الإقتصادية للجماعات المحلية الإعتماد على مبادئ جديدة للتسيير الحر وإتخاذ القرار، غايتها الأساسية تجديد طرق التسيير بعيداً عن التعقيدات الإجرائية، لذلك فدور الولاية في تفعيل النشاط الإقتصادي المحلي عبر أسلوب التعاون بين ولايتين أو أكثر؛ لن يتحقق إلا عن طريق تزويد أعضائها بحرية إتخاذ قرارات إبرام إتفاقيات التوأمة في إطار

صلاحياتهم، وتنفيذها دون إخضاعها لرقابة مشددة من طرف السلطة المركزية قصد حصولهم على الموافقة المسبقة من طرف السلطة الوصية[344]، وهذا ما لا نجدهُ مكرس في أحكام المادة 150 الفقرة الأولى من قانون الولاية السالفة الذكر، كونها تحيلنا إلى تطبيق أحكام المادة 54 و55 من ذات القانون التي حددتا المداولات التي لا تنفذ إلا بعد الحصول على مصادقة الوزير المكلف بالداخلية والتي من بينها إتفاقيات التوأمة[345].

تَضمن المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية لسنة 2018[346] نقلة نوعية لسلطات المجالس المحلية، من خلال أحكام المادة 28 التي أعطت صراحةً للبلدية والولاية حق المبادرة الحرة في إقامة علاقات التعاون، لكن مَنحت في المقابل للسلطة المركزية دور في هذا المجال من خلال الإعتراف للوالي بإمكانية إقتراح إبرام علاقة تعاون في أحكام الفقرة الأولى والثانية حيث جاء فيها: « يمكن جماعتين إقليميتين أو أكثر مرتبطتين إقليميا، تنتميان إلى ولاية أو عدة ولايات أن تشترك في إطار التعاون ما بين الجماعات،... .

تتم أعمال التعاون ما بين الجماعات بالمبادرة الحرة والمشتركة للمجالس المنتخبة المحلية المعنية، بإقتراح من رؤسائها أو بإقتراح من الولاة المختصين إقليميا ».

---

[344]– راجع: أبولاس حميد، « مجال التدخلات الإقتصادي للجماعات المحلية على ضوء الإصلاحات الأخيرة قانون 17–08 »، أعمال الملتقى الدولي حول: « دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية »، منعقد يومي 03 و04 ماي سنة 2009، منشور في مجلة الإجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، عدد 06، 2010، ص. 51.

[345] – تنص كل من:

– المادة 54 من القانون رقم 12–07، يتعلق بالولاية، السابق الذكر، على أنّه: « مع مراعاة أحكام المواد 55، 56 و57 من هذا القانون، تصبح مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوما من إيداعها بالولاية ».

– المادة 55، السابق الذكر، على أنّه: « لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها، في أجل أقصاه شهران (2)، مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي:

– الميزانيات والحسابات،

– التنازل عن العقار واقتناءه أو تبادله،

– إتفاقيات التوأمة،

– الهبات والوصايا الأجنبية ».

[346]– مشروع تمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية، مؤرخ في أوت سنة 2018، (غير منشور).

مُنحت للمجالس المحلية حق المصادقة على إتفاقية التعاون، ومَكنها المشرع من خلال المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية من تحديد حقوق وواجبات كل جهة عضو والحقوق الناشئة عن ذلك، وكيفيات تنفيذه وكذا التعديل منها أو فسخه دون تدخل السلطة المركزية، من خلال أحكام المادة 29 والتي تنص على أنّه: « تنفذ الجماعات الإقليمية المتشاركة، نشاطاتها المتعلقة بالتعاون ما بين الجماعات، طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، على أساس إتفاقية مصادق عليها من قبل المجالس المنتخبة المحلية المعنية.

تحدد إتفاقيات التعاون ما بين الجماعات حقوق وواجبات كل جهة عضو والحقوق الناشئة عن نشاط التعاون وتحدد شروط وكيفيات تنفيذه وتغيير أحكامه و/أو فسخه ».

يُمكن للمجالس المحلية بموجب مداولة إنشاء لجنة للقيام بالإشراف ومتابعة نشاطات التعاون، تتشكل من منتخبي المجالس وإطارات الجماعات المحلية المعنية، ويصادق المجلس على نظامها الداخلي تطبيقاً لأحكام المادة 30 من المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية والتي تنص على أنّه: « تنشأ لجنة مديرة ما بين الجماعات للقيام بالإشراف ومتابعة نشاطات التعاون ما بين الجماعات. تتشكل من منتخبي المجالس المنتخبة المحلية وإطارات الجماعات الإقليمية المعنية.

تحدد قواعد تنظيم وسير اللجنة المديرة ما بين الجماعات وكيفيات تعيين أعضائها وتجديد تشكيلتها عن طريق نظامها الداخلي، المصادق عليه من طرف المجالس المنتخبة المحلية المعنية ».

تُعد كل هذه الصلاحيات الممنوحة للمجالس المحلية بموجب المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية تدعيم للامركزية ولحريتها في التسيير، لكن بتحليل مواده يُلاحظ الميل دائماً إلى تكريس تحكم السلطة المركزية في إختصاصات البلدية والولاية، والذي من شأنه أن يُؤثر على دورها في تحقيق التنمية، ويظهر ذلك من خلال أحكام المادة 234 التي إشترطت مصادقة السلطة الوصية على مداولات البلدية لتدخل حيز التنفيذ، ورغم أنه لم يتم ذكر إتفاقيات التوأمة إلا أنّه

في الفقرة الأخيرة نص على المداولات التي لها أثر مالي، حيث جاء فيها: « لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداولات المتضمنة ما يأتي:

... وكل مداولة أخرى لها أثر مالي »، وهو ما تضمنته أحكام المادة 310 من المشروع بالنسبة لنفاذ مداولات الولاية، مما يُثير التساؤل: ألا تعد المداولات المتضمنة المصادقة على إتفاقيات التوأمة من بين المداولات التي لها أثر مالي على الجماعات المحلية.

يَقتضي نجاح التدخلات الإقتصادية للجماعات المحلية إعتماد سياسية عصرية تستند على التسيير الإداري الحر، بمنح سلطة إتخاذ القرار لأعضاء المجالس المحلية[347] لإبرام إتفاقية التوأمة في إطار التعاون ما بين البلديات أو الولايات، قصد تطوير النشاطات الإقتصادية لتوفير مصادر إيرادات تتناسب مع الخصوصيات والإمكانيات المحلية.

سَمح المشرع المغربي مثلاً للجماعات الترابية بأن تتولى عدة وظائف إقتصادية تقوم من خلالها بالمساهمة الفعلية في عمليات تطوير الإقتصاد المحلي، وذلك بإقتراح كل الأعمال

---

[347]– تكريساً لمبدأ التدبير الحر منح مثلاً قانون الحكم المحلي في بريطانيا للجماعات المحلية سلطة تقديرية واسعة في إتخاذ جميع التدابير الضرورية لتحسين أوضاع إقليمها ومن بينها إقامة علاقات التعاون تطبيقاً لمبدأ الرفاهية (well-being) مع مراعاة الحدود التي رسمها القانون من خلال المادة 2 من الفصل 22، راجع:

Local government act 2000, www.legislation.gov.uk, consulted on 07/04/2018, for more information of principe Well-Being look: WILSON David, « Local government: balancing diversity and uniformity », Parliamentary Affairs, N°54, 2001, p. 293.

وسَعت مثلاً التجربة الإنجليزية التي حققت تقدم في مجال اللامركزية إلى جعل طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والجماعات المحلية مبنية على التعاون، وذلك بهدف تحقيق تنمية محلية ووطنية وهذا ما أثبته فعلاً الواقع العملي الذي يثبت نجاح هذه التجربة، عن طريق مثلاً نشر الحكومة لكافة المعلومات التي ترد إليها من مختلف مناطق الوطن وتتولى الجماعات نشرها من خلال إنشاء أجهزة مشتركة مثل مركز المعلومات للحكم المحلي the local gouvernement information office وكذلك نجد وحدة الأبحاث الميدانية للحكم المحلي the local gouvernement operational research unit التي تأسست منذ 1 أفريل سنة 1965 من طرف الحكومة للقيام بدراسات لمساعدة الجماعات المحلية في إتخاذ القرارات المتعلقة بإختصاصاتها والتي من بينها إقامة علاقات التعاون بين الجماعات المحلية، ووكالة الحسابات والتنظيم للحكم المحلي local gouvernement management agency والتي تتكفل بالقيام بمساعدة السلطات المحلية في تنفيذ برامج الإصلاحات من أجل تطوير تسييرها الإداري وتحسين الخدمات التي تقدمها للجمهور وذلك بفضل الدراسات والأبحاث التي تنجزها.

الواجب إنجازها مع الإدارة أو الهيئات المحلية أو المؤسسات العمومية، وإبرام كل إتفاقية للتعاون من أجل تفعيل التنمية.

كَرست التجربة المغربية لأعضاء المجالس المحلية حرية بإبرام وتنفيذ إتفاقيات التوأمة قصد تحقيق التنمية نتيجة عدم إخضاع مداولات التعاون الوطني لرقابة مسبقة من طرف السلطة المركزية، ويظهر ذلك من خلال أحكام المادة 115 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات والتي تنص على أنّه: « لا تكون مقررات المجلس التالية قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية داخل أجل عشرين يوما (20) من تاريخ التوصل بها من رئيس المجلس:

- المقرر المتعلق ببرنامج التنمية الجهوية؛
- المقرر المتعلق بالتصميم الجهوي لإعداد التراب؛
- المقرر القاضي بتنظيم إدارة الجهة وتحديد إختصاصاتها؛
- المقررات المتعلقة بالتدبير المفوض للمرافق والمنشآت العمومية الجهوية؛
- المقررات المتعلقة بإحداث شركات التنمية الجهوية؛
- المقررات ذات الوقع المالي على النفقات والمداخيل، ولاسيما تحديد سعر الرسوم والأتاوى ومختلف الحقوق وتفويت أملاك الجهة وتخصيصها؛
- المقرر المتعلق باتفاقيات التعاون اللامركزي والتوأمة التي تبرمها الجهة مع الجماعات المحلية الأجنبية وفاعلين من خارج المملكة »، وهو نفس الإتجاه الذي كرسته أحكام المادة 109 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم وأحكام المادة 118 القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

يُستنتج من خلال أحكام المواد السالفة الذكر أنّ سلطة إبرام وتنفيذ إتفاقيات التوأمة في إطار التعاون ما بين الجماعات الترابية الوطنية في التجربة المغربية تندرج ضمن الإختصاصات التقريرية لأعضاء المجالس المحلية، وذلك بإستبعاد المقررات المتعلقة بإتفاقيات

التعاون الوطني من الرقابة القبلية للسلطة الوصائية، وإخضاعها لإجراءات أكثر مرونة تكريساً للتسيير الإداري الحر[348].

يَقتضي تفعيل دور المجالس البلدية والولائية في إقامة علاقات التعاون بين الجماعات المحلية، منحها سلطة إتخاذ القرار على أساس مبدأ التدبير الحر، دون إشتراط مصادقة من السلطة المركزية، وهذا ما إنتهجته مثلاً التجربة التونسية التي مكنت بلديتين أو أكثر التعاون فيما بينها قصد إنجاز مشاريع مشتركة بإنشاء مؤسسات التعاون بين البلديات[349] بقرار مشترك بين المجالس البلدية، تطبيقاً لأحكام الفصل 287 من قانون أساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية والذي ينص على أنّه: « تعتبر محدثة قانونا مؤسسات التعاون بين البلديات بقرار مشترك بين المجالس البلدية المعنية على أن يتم ذلك في مدة متفق عليها »، والذي يعتبر نافذاً بعد مضي خمسة أيام من نشرها بالموقع الإلكتروني للجريدة الرسمية للجماعات المحلية، ويخضع لرقابة لاحقة من قبل المحكمة الإدارية تطبيقاً لأحكام الفصل 276 من ذات القانون.

ثانياً– نحو توسيع نطاق التعاون ما بين الجماعات المحلية الوطنية

يَستوجب تحديث التسيير الإداري للمجالس المحلية قصد تحقيق التنمية بالإعتماد على أسلوب التعاون فيما بين الجماعات المحلية؛ العمل على التوسيع من نطاق الأطراف التي تقوم عليها

---

[348]– أبولاس حميد، « مجال التدخلات الإقتصادي للجماعات المحلية على ضوء الإصلاحات الأخيرة قانون 17–08 »، المرجع السابق، ص. 48.

[349] – ينص كل من:

– الفصل 14 الفقرة الثالثة من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، يتعلق بمجلة الجماعات المحلية، ر. ر. ج. ت عدد 39، مؤرخ في 15 ماي سنة 2018، ص. 1710، متوفر على البوابة الوطنية للإعلام القانوني: www.legislation.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/02/09، على أنّه: « لجماعتين محليتين أو أكثر أن تقرر ممارسة جانب من صلاحياتها الذاتية بالتعاون فيما بينها ».

– الفصل 281، السابق الذكر، والذي ينص على أنّه: « يمكن لبلديين أو أكثر التعاون قصد إعداد أو إنجاز مشاريع مشتركة في إطار التضامن أو الإقتصاد في الكلفة أو الجدوى أو إنجاز الأعمال الفنية.

ويمكن للإقليم أو الجهة أن يشتركا مع البلديات في إنجاز المشاريع أو إسداء الخدمات المذكورة ».

العلاقة **(1)** وكذا تحديد وسائله بشكل واضح **(2)**، كون أنّ التوجه الحديث للحوكمة المحلية يقوم على أساس التعاون الواسع ما بين البلديات والولايات، وذلك في إطار الإعتماد على أساليب أكثر فعّالية لتحسين الخدمة العمومية.

1– توسيع أطراف التعاون ما بين الجماعات المحلية الوطنية

أصبحت مسألة تحقيق التنمية المحلية بتفعيل النشاطات الإقتصادية ليست حكراً على السلطة المركزية فقط، وإنما تُعد كذلك من أولويات الجماعات المحلية باعتبارها الركيزة الأساسية التي تتمحور حولها المنجزات التنموية[350]، لذلك منح لها المشرع الجزائري صلاحية إقامة علاقات التعاون فيما بينها إعمالاً بأحكام المادة 215 من قانون البلدية وأحكام المادة 150 من قانون الولاية، إلا أنّه لم يسعَ إلى توسيع نطاقه، وذلك بإشتراطه أن تكون البلديتين أو الولايتين متجاورتين من خلال ما جاء في صياغة أحكام المادة 215 من قانون البلدية والتي تنص على أنّه: « يمكن بلديتين (2) متجاورتين ... » وأحكام المادة 217 من ذات القانون والتي تنص على أنّه: « يقوم التعاون المشترك بين البلديات بترقية فضاء للشراكة والتضامن بين بلديتين متجاورتين أو أكثر تابعة لنفس الولاية أو لعدة ولايات »، وكذا أحكام المادة 150 من قانون الولاية والتي تنص على أنّه: « يُمكن ولايتين أو أكثر ... ».

إنّ الأخذ بمعيار النطاق الجغرافي للإقرار بإمكانية إقامة علاقات التعاون بين الجماعات المحلية من شأنه أن يعيق تحقيق التنمية وتحديث التسيير الإداري للبلديات والولايات، ويَحد من إمكانية الإستفادة من التجارب والموارد التي تحققها المشاريع المشتركة، وهذا ما تفاده المشرع التونسي الذي لم ينص على هذا الشرط بدليل أحكام الفصل 281 من قانون مجلة

[350]- « Le développement local peut se définir comme un processus utilisant les initiatives locales à l'échelle des collectivités comme moteur du développement économique. Il est considéré en tant qu'émanation du local inversement au national, à travers une propulsion ascendante, dont les acteurs se situent sur l'échelle de la sphère locale. Il est une démarche impliquée des relations que tissent les acteurs dans la proximité. Cette démarche contribue à produire des marges de manœuvre nouvelles et permet d'expliquer que le territoire est le niveau pertinent pour la réflexion et l'action économique », voir: MOUSSAOUI Kahina et ARABI Khelloudja, « Le rôle des collectivités territoriales dans le développement local à l'ère des réformes en Algérie. Le cas des communes de Bejaia », Economie et Solidarités, Érudit, Québec, N° 1-2, 2014, p. 123.

الجماعات المحلية والذي جاء فيه: « يمكن لبلديتين أو أكثر التعاون قصد إعداد أو إنجاز مشاريع مشتركة ... ».

يَنبغي على المشرع الجزائري أن يُفعل الإطار القانوني المنظم لأسلوب التعاون الوطني نظراً لدوره المتميز لتحفيز النشاط الإقتصادي المحلي، بالتخلي عن مفهومه الضيق من خلال النص على إمكانية إقامة البلديات علاقات التعاون مع الولايات، إقتداء مثلاً بالمشرع التونسي الذي مكّن الإقليم من إقامة علاقات تعاون مع الجهة في الفقرة الثانية من أحكام الفصل 40 من قانون مجلة الجماعات المحلية والذي ينص على أنّه: « ويمكن للإقليم أو الجهة أن يشتركا مع البلديات في إنجاز المشاريع أو إسداء الخدمات المذكورة »، وأحكام الفصل 352 من ذات القانون والذي ينص على أنّه: « للجهة إبرام إتفاقيات مع السلطة المركزية أو الجماعات المحلية الأخرى لإنجاز مشاريع وبرامج تنموية إقتصادية وإجتماعية ».

2– تحديد أشكال التعاون ما بين الجماعات المحلية الوطنية

يُعتبر التعاون ما بين الجماعات المحلية سواء لإنجاز مشروع ذي فائدة مشتركة أو تسيير مرفق ذي فائدة عامة أسلوباً بالغ الأهمية، حيث يَسمح بتحقيق أهداف لا تستطيع البلدية أو الولاية لوحدها إنجازها، وعلى هذا الأساس يُعد أنجع وسيلة للتغلب والحد من ضعف الإمكانيات وتطوير التنمية الاقتصادية على الصعيد المحلي[351]، إلاّ أنّه بالرجوع إلى المنظومة القانونية الجزائرية يُلاحظ غموض في أشكال التعاون الداخلي (**أ**) مما يدفع إلى البحث في الأنظمة المقارنة كالتجربة المغربية على سبيل المثال التي تعرف نجاح في مجال التعاون ما بين الجماعات عن الأساليب التي ينبغي على التجربة الجزائرية تكريسها للرقي بدور البلدية والولاية الإقتصادي (**ب**).

[351]- PERRIN Thomas, « Régions et coopération interrégionale: dynamiques institutionnelles de la France à l'Europe », Revue de Géographique et d'Aménagement, Université de Lille, N°16, 2018, p. 40.

أ- غموض أشكال التعاون ما بين الجماعات المحلية الوطنية في التجربة الجزائرية

يَمتاز التنظيم القانوني لأسلوب التعاون ما بين الجماعات المحلية في الجزائر بالغموض، بسبب عدم تحديد المشرع طبيعة المؤسسات التي يتم من خلالها التعاون، بل نص فقط على أنّها تنشأ بموجب عقود أو إتفاقيات يصادق عليها بموجب مداولات إعمالاً لأحكام المادة 216 من قانون البلدية التي تنص على أنه: « تنجز الأعمال المسجلة في إطار التعاون المشترك بين البلديات بموجب إتفاقية أو عقود يصادق عليها عن طريق المداولات.
تحدد كيفيات تطبيق المادتين 215 و216 عن طريق التنظيم »، كما أنّه لم يحدد الأشكال التي تُعبر فيها البلديات أو الولايات عن إرادتها في إقامة علاقات الشراكة بينهما[352]، نتيجة ترك هذه المهمة للسلطة التنظيمية والتي لم تصدر إلى غاية سنة 2019 أي نصوص تطبيقية تبين كيفية تجسيد التعاون المحلي من الناحية العملية.

ب- تحديد أشكال التعاون ما بين الجماعات المحلية الوطنية في التجربة المغربية

عمل المشرع المغربي على تفعيل دور الجماعات المحلية في تنشيط المشاريع الإقتصادية من خلال تحديد الوسائل التي من خلالها تتم عمليات إقامة علاقات التعاون الداخلي، في إطار التوجه الحديث للتسيير التشاركي قصد توفير الموارد الكافية لدعم الإقتصاد المحلي[353] وجعل الجماعات الترابية شريكاً للإدارة المركزية في تحقيق التنمية[354]، وتتمثل هذه الآليات في:

---

[352]- تجدر الإشارة أنّ المشرع الجزائري في ظل الأمر 67-24 لسنة 1967 الذي يتضمن قانون البلدية الملغى، نظم بالتفصيل أسلوب التعاون مقارنةً بالقانون رقم 11-10 المتعلق البلدية، حيث حدد من خلاله الأشكال والأساليب الممكنة للتعاون والمتمثلة في: « نقابات البلدية، ملتقيات البلدية واللجان المكلفة بتسيير الأموال والأملاك المشاعة »، للتفصيل أكثر حول هذه الأساليب راجع: بن عيسى قدور، « التعاون ما بين البلديات بين القانون والممارسة »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد 01، 2012، ص ص. 317-320.

[353]- بوعشيق أحمد، « الوظائف الإقتصادية في قانون التنظيم الجماعي الجديد »، أعمال يوم دراسي حول: « اللامركزية الإدارية بالمغرب مشاريع الإصلاح ومتطلبات التنمية »، منعقد يوم 21 جويلية سنة 2001، منشور في المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الرباط، عدد 32، 2001، ص. 79.

[354]- أوبي عبد الله، « التعاون والشراكة كآلية للتنمية الترابية »، مجلة العلوم القانونية، الرباط، عدد 7، 2018، ص. 8.

– شركات التنمية

أَجاز المشرع المغربي للجهة والعمالات أو الأقاليم والجماعات إحداث شركات للتنمية الجهوية أو المحلية، وكذا المساهمة في رأسمالها بإشتراك مع شخص أو عدة أشخاص إعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص قصد تحقيق مشروع إقتصادي مشترك، يتطلب غلافاً مالياً يصعب على الجماعة الواحدة توفيره[355]، تطبيقاً لأحكام المادة 130 الفقرة الأولى من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات والتي تنص على أنّه: « يُمكن للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعة الجماعات الترابية المنصوص عليها أدناه إحداث شركات في شكل شركات مساهمة تسمى "شركات التنمية المحلية" أو المساهمة في رأسمالها باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص إعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص »[356].

يتم إنشاء شركات التنمية الجهوية أو المحلية عبر مقرر يتخذه المجلس التداولي المعني ويخضع بعد ذلك لمصادقة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، ولا يمكن أن تقل مساهمة الجماعة الترابية في رأسمالها عن نسبة 34%، وينحصر غرضها في الأنشطة ذات الطبيعة الصناعية والتجارية بدليل أحكام المادة 131 الفقرة الأولى والثانية والثالثة من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات التي تنص على أنّه: « ينحصر غرض الشركة في حدود الأنشطة ذات الطبيعة الصناعية والتجارية، التي تدخل في اختصاصات الجماعة ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية باستثناء تدبير الملك الخاص للجماعة.

لا يجوز، تحت طائلة البطلان، إحداث أو حل شركة التنمية المحلية أو المساهمة في رأسمالها أو تغيير غرضها أو الزيادة في رأسمالها أو تخفيضه أو تفويته إلا بناء على مقرر المجلس المعني تؤشر عليه السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.

---

[355]– راجع في ذلك: الهادف حليمة، التدبير العمومي المحلي وإشكالية التحديث، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، 2012، ص. 352.

[356]– نفس المقتضيات تتضمنها أحكام المادة 145 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، السابق الذكر، وأحكام المادة 122 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، السابق الذكر.

لا يمكن أن تقل مساهمة الجماعة أو مؤسسات التعاون بين الجماعات أو مجموعات الجماعات الترابية في رأسمال شركة التنمية المحلية عن نسبة 34%، وفي جميع الأحوال، يجب أن تكون أغلبية رأسمال الشركة في ملك أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام »[357].

- **مجموعات الجهات أو العمالات والأقليم أو الجماعات**

مكن المشرع المغربي الجهات أو العمالات والأقليم أو الجماعات بأن تتداول مجالسها قصد إنشاء مؤسسات التعاون لإنجاز عمل مشترك أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة، بمبادرة من جهة أو عمالة أو جماعة متجاورة التي تقع داخل مجال ترابي متصل، وذلك بغرض التقليص من التفاوت بين الجماعات المحلية وتقوية التضامن وكذا تأمين المساواة في الإستفادة من الخدمات[358]، وذلك إعمالاً بمقتضيات أحكام المادة 133 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات والتي تنص على أنّه: « يمكن للجماعات أن تؤسس فيما بينها، بمبادرة منها مؤسسات للتعاون بين جماعات متصلة ترابيا تتمتع بالشخصية الإعتبارية والإستقلال المالي.
تحدد هذه المؤسسات بموجب اتفاقيات تصادق عليها مجالس الجماعات المعنية وتحدد موضوع المؤسسة وتسميتها ومقرها وطبيعة المساهمة أو مبلغها والمدة للمؤسسة.

---

[357]– نفس المقتضيات تتضمنها أحكام المادة 146 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، السابق الذكر، وأحكام المادة 123 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، السابق الذكر.

تُعتبر شركات التنمية المحلية مؤسسات خاصة تخضع للقواعد العامة المطبقة على الشركات التجارية، من حيث ضرورة القيد في السجل التجاري، مسك الدفاتر التجارية والخضوع للضريبة على الأرباح، لكن دون الخروج عن المبادئ الأساسية والعامة التي تحكم سير المرافق العمومية، الهادف حليمة، المرجع السابق، وللمزيد من التفصيل راجع:
– ناتي مهدي محمد، « شركات التنمية المحلية في ضوء القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات »، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، الرباط، عدد خاص، 2018، ص. 21.
– بلقشي أمال، تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية بين إكراهات الواقع ومتطلبات التنمية الجهوية المندمجة، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، 2015، ص. 187.

[358] – المرجع نفسه، ص. 198.

يعلن عن تكوين مؤسسة التعاون أو انضمام جماعة إليها بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بعد الاطلاع على المداولات المتطابقة لمجالس الجماعات المعنية ... »[359].

- **مجموعات الجماعات الترابية**

تُمارس مجموعة الجماعات الترابية دوراً جد مهم في عملية التعاون، إذ تتيح لمجموعة من الجهات والعمالات أوالإقليم والجماعات المساهمة في إنجاز مشروع معين يصعب على الجماعة تحقيقه لوحدها، وذلك في إطار إحداث مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، بدليل أحكام المادة 141 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات والتي تنص على أنّه: « يمكن لجماعة أو أكثر أن يؤسسوا مع جهة أو أكثر أو عمالة أو إقليم أو أكثر مجموعة تحمل إسم "مجموعة الجماعات الترابية"، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والإستقلال المالي، بهدف إنجاز عمل مشترك أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة للمجموعة »[360].

تُنشأ مجموعة الجماعات الترابية بناءً على إتفاقية يُصادق عليها مجالس الجماعات الترابية المعنية وتحدد موضوع المجموعة وتسميتها ومقرها، ويعلن عن تكوينها بموجب قرار من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، تطبيقاً لأحكام المادة 142 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات والتي تنص على أنّه: « تحدث هذه المجموعات بناء على اتفاقية تصادق عليها مجالس الجماعات الترابية المعنية وتحدد موضوع المجموعة وتسميتها ومقرها وطبيعة المساهمة أو مبلغها والمدة الزمنية للمجموعة.

[359]– نفس المقتضيات تتضمنها أحكام المادة 148 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، السابق الذكر، وأحكام المادة 125 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، السابق الذكر.

[360]– نفس المقتضيات تتضمنها أحكام المادة 154 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، السابق الذكر، وأحكام المادة 125 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، السابق الذكر.

يعلن عن تكوين مجموعة الجماعات الترابية أو انضمام جماعة أو جماعات ترابية إليها بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بعد الاطلاع على المداولات المتطابقة لمجالس الجماعات الترابية المعنية »[361].

– إتفاقيات التعاون والشراكة

يَتم العمل بإتفاقيات التعاون من أجل إنجاز مشروع ذي فائدة مشتركة، لا يقتضي اللجوء إلى إحداث شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص، ويدخل إبرام هذا النوع من الاتفاقيات ضمن الاختصاصات الذاتية المخولة للمجالس المحلية، تطبيقاً لأحكام المادة 149 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات والتي تنص على أنّه: « يمكن للجماعات، في إطار الإختصاصات المخولة لها، أن تبرم فيما بينها أو مع جماعات ترابية أخرى أو مع الإدارات العمومية، أو المؤسسات العمومية أو الهيئات غير الحكومية الأجنبية أو الهيئات العمومية الأخرى أو الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة إتفاقيات للتعاون أو الشراكة من أجل إنجاز مشروع أو نشاط ذي فائدة مشتركة لا يقتضي اللجوء إلى إحداث شخص إعتباري خاضع للقانون العام أو الخاص »[362].

الفرع الثاني– ضرورة تمتع المجالس المحلية بالسلطة التنظيمية لتفعيل أسلوب التعاون

يَقتضي على المنظومة القانونية الجزائرية تطوير أسلوب التعاون ما بين الجماعات المحلية الوطنية وذلك بتفعيل التسيير الإداري الحر للمجالس البلدية والولائية، بمنحها لرؤساء المجالس المحلية إختصاص ممارسة السلطة التنظيمية في حدود صلاحياتها المخولة لها قانوناً باعتبارها الأدرى بخصوصيات إقليمها **(أولاً)**، إلاّ أنّ هذه الصلاحية لا ينبغي أن تكون مخافة للقوانين

[361]– نفس المقتضيات تتضمنها أحكام المادة 155 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، السابق الذكر، وأحكام المادة 126 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، السابق الذكر.

[362]– نفس المقتضيات تتضمنها أحكام المادة 162 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، السابق الذكر، وأحكام المادة 141 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، السابق الذكر.

السارية المفعول بل لابد أن تكون متطابقة معها، وذلك بتكريس ضوابط ممارستها لضمان حماية المصالح العامة **(ثانياً)**.

أولاً– إقرار السلطة التنظيمية كأساس لتوزيع الإختصاص بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية

إعترف المشرع الجزائري للمجالس المحلية بإمكانية إقامة علاقات تعاون فيما بينها من خلال قانوني البلدية والولاية وأحالنا إلى التنظيم للتفصيل في كيفية تطبيق المواد، لكن إلى غاية سنة 2019 لم يصدر أي نص تنظيمي يفصل في هذه المسألة، الأمر الذي ساهم في إبقاء التعاون في أخفض مستوياته بالرغم من دوره في إنعاش الإقتصاد المحلي.

يَفرض نجاح دور الجماعات المحلية في تطوير الإقتصاد المحلي عن طريق إقامة علاقات التعاون ما بين البلديات والولايات، تزويد رؤساء المجالس المحلية بسلطة تنظيمية خاصة في إطار الصلاحيات المعترف لهم بها قانوناً، والتي تعتبر من مرتكزات مبدأ التفريع الذي يعتبر من أهم المبادئ لتوزيع الإختصاص بين السلطة المركزية والمجالس المحلية، لكونه يعهد لهذه الأخيرة مباشرة الصلاحيات التي تكون هي الأجدر بممارستها، وبالتالي في حالة غموض النصوص القانونية تمارس سلطتها في إصدار قرارات تنظيمية للتفصيل فيها، مما يساهم في عدم عرقلة تسييرها الإداري وتحقيق التنمية.

إعتبر الميثاق الأوروبي للإستقلال المحلي أن التدبير الحر للجماعات المحلية والقدرة على ممارسة الإختصاصات إحدى أهم القواعد التي تبرر إعتماد اللامركزية، وأكد على ضرورة وضع ضمانات دستورية وتشريعية[363] لتحقيق إستقلاليتها لممارسة إختصاصاتها عن طريق مجالسها المنتخبة[364] والتي من بينها تزويدها بالسلطة التنظيمية، وإعتمدت هذا المبدأ الكثير من الأنظمة منها فرنسا التي سارت أشواط في تقرير مبدأ التدبير الحر للجماعات

[363]- Article 2 de la CH. E. A. L, Op.Cit, dispose :« Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la constitution ».
[364]- Voir: l'article 3, Ibid.

المحلية[365]، وتحديد إختصاصاتها على سبيل الحصر لتفادي تداخلها مع مهام السلطة المركزية، بما يحقق فعالية التسيير الإداري من أجل الوصول إلى تنمية محلية ووطنية تستجيب لمتطلعات المواطنين، وذلك إعمالاً بالمادة 4 من الميثاق الأوروبي[366].

تكريساً لإستقلالية الجماعات المحلية، نجد مثلاً الدستور الفرنسي إعترف لها بالسلطة التنظيمية في تطبيق التشريع من أجل تفادي تحكم السلطة المركزية في إختصاصاتها، وذلك في سبيل تفعيل مبدأ التدبير الحر في ممارسة مهامها، الذي يقضي بإمكانية هذه الأخيرة في إتخاذ جميع القرارات المتعلقة بصلاحياتها القانونية ووضع التدابير اللازمة لتحقيق ذلك لإنفلاتها من أي وصاية[367]، ولأجل تفادي المغالاة في تطبيق هذا المبدأ أقر الدستور الفرنسي بعدم إمكانية الجماعات ممارسة إختصاصات الممنوحة لجماعة أخرى عن طريق ممارسة الوصاية[368].

---

[365]– إعتبر مجلس الدولة الفرنسي مبدأ التدبير الحر المعترف به للجماعات الإقليمية من الحريات الأساسية وذلك من خلال قراره رقم 229247، الصادر بتاريخ 18 جانفي سنة 2001، ومكن من خلاله القاضي الإداري من توجيه أوامر إستعجالية في حالة التعدي على هذا المبدأ ومن بين ما جاء في قرار مجلس الدولة: « Considérant, en premier lieu, que, si le principe de libre administration des collectivités territoriales énoncé par l'article 72 de la Constitution, est au nombre des libertés fondamentales auxquelles le législateur a ainsi entendu accorder une protection juridictionnelle particulière, le refus opposé par le maire de Venelles aux demandes qui lui avaient été présentées en vue de convoquer le conseil municipal pour que celui-ci délibère sur l'objet mentionné ci-dessus ne concerne que les rapports internes au sein de la commune et ne peut, par suite, être regardé comme méconnaissant ce principe ; qu'il suit de là que le juge des référés du tribunal administratif de Marseille a méconnu la portée des dispositions précitées de l'article L. 521-2 du code de justice administrative en faisant droit, sur le fondement de ce texte, aux demandes dont il avait été saisi en vue d'enjoindre au maire de convoquer à cette fin le conseil municipal».

راجع في ذلك:

- D. C. E. F N°229247, du 18 janvier 2001, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 06/04/2018, voir également : D. C. E. F N° 242128, du 24 Janvier 2002, et D. C. E. F N° 246618, du 12 juin 2002, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 06/04/2018, et pour plus de détailles voir: FAVOREU Louis et ROUX André, « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », Cahiers du Conseil Constitutionnel, N° 12, 2002, disponible sur site: www.conseil-constitutionnel.fr, consulté le 14/12/2017.

[366]- Voir: l'article 4 de la CH. E. A. L, Op.Cit.

[367]– راجع في ذلك: لهيث هاجر، « مبدأ التدبير الحر كدعامة أساسية للحكامة الترابية »، مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، دار الآفاق المغربية للنشر والتوزيع، الدار البيضاء، عدد 2، 2017، ص. 171.

- RICCI Jean-Claude, Institution administratives, Hachette livre, Paris, 2006, p. 47.

[368] - LE CHATIER Gilles, « La constitution et les relations entre les collectivités », L. N. C. C. C, Lextenso, Hauts-de-Seine, N° 42, 2014, p. 54, voir également: FAVOREU Louis, La notion constitutionnelle de collectivité territoriale, in PETIT Jacques, Les collectivités locales, Economica, Paris, 2003, p. 162.=

وَسع الدستور الفرنسي من السلطة التنظيمية للجماعات المحلية بإعترافه بإمكانية مخالفة التشريع والتنظيم عند ممارسة إختصاصاتها، وذلك بموجب المادة 72 من الدستور والتي تنص على أنّه: « … Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences… ».

ثانياً– إقرار ضوابط قانونية لضمان مشروعية السلطة التنظيمية للمجالس المحلية

يَنبغي إخضاع الإختصاص التنظيمي لرؤساء المجالس المحلية لضوابط قانونية تهدف إلى تفادي مخالفتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها، وذلك بإلزام نشرها لأنها تخاطب فئة معينة من الأشخاص وتحمل قواعد عامة ومجردة **(1)**، قصد تسهيل إعمال القاضي الإداري لرقابته على مدى مشروعيتها باعتباره المكلف بحماية الحقوق والحريات الأشخاص الطبيعيين والمعنويين **(2)**.

1– إلزامية نشر القرارات التنظيمية لرؤساء المجالس المحلية

يُعتبر إجراء نشر التنظيمات الخاصة برؤساء المجالس المحلية من بين الضوابط القانونية لضمان عدم مخالفتها للقوانين السارية لمفعول، كونها تدمج ضمن المنظومة القانونية الوطنية

= يعتبر منع الجماعات المحلية من ممارسة الوصاية على بعضها البعض كسبيل لتحديد الإختصاصات بينها، وهذا ما ذهب إليه الدستور الفرنسي من خلال المادة 5/72 والتي تنص على أنه:

« Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, …», voir: D. C. C. F N°2004-490 DC du 21 février 2004 sur la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, www.conseil-constitutionnel.fr, consulté le 18/12/2017.

وكذلك الدستور المغربي، السابق الذكر، من خلال الفصل 143 والذي ينص على أنّه: « لا يجوز لأي جماعة ترابية أن تمارس وصايتها على جماعة أخرى.

تتبوأ الجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها، مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى، في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، في نطاق إحترام الإختصاصات الذاتية لهذه الجماعات الترابية ».

باعتبارها تهدف إلى تطبيق القانون في إطار إحترام المجالات التشريعية المحددة في المادتين 140 و141 من دستور سنة 1996، وكذا السلطة التنظيمية المحددة في أحكام المادة 143 من ذات الدستور، إلاّ أنّها تعد ثانوية وأدنى درجة من الإختصاص التنظيمي العام الممنوح لرئيس الجمهورية والوزير الأول تطبيقا لمبدأ تدرج القواعد القانونية[369].

يَجب إخضاع إجراء نشر التنظيمات الصادرة من طرف رؤساء المجالس المحلية إلى طرق تتلاءم مع قيمتها باعتبارها تدخل ضمن المنظومة القانونية الوطنية، إذ لا ينبغي أن ينحصر نشرها في مقرات البلدية والولاية وإنما لا بد إستحداث جريدة رسمية خاصة بالجماعات المحلية يتم فيها نشر القرارات التنظيمية الخاصة بالبلدية والولاية.

تُعد التجربة التونسية مثلاً من بين التجارب المقارنة التي تلزم الجماعات المحلية نشر التنظيمات في جريدة رسمية خاصة بها، إعمالاً لأحكام الفصل 134 الفقرة الثالثة الذي ينص على أنّه: « تتمتع الجماعات المحلية بسلطة ترتيبية في مجال ممارسة صلاحياتها، وتنشر قراراتها الترتيبية في جريدة رسمية للجماعات المحلية ».

أَضاف المشرع الفرنسي على ضرورة نشر القرارات التنظيمية للجماعات الإقليمية في جريدة رسمية محلية، تبليغها كذلك لممثل الدولة محلياً لدخولها حيز التنفيذ، بدليل أحكام المادة L2131-1 الفقرة الأولى من القانون العام للجماعات الإقليمية التي تنص على أنّه: « Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement. Pour les décisions individuelles, cette transmission intervient dans un délai de quinze jours à compter de leur signature »، وأحكام المادة L2131-2 من ذات القانون والتي تنص على أنّه: « Sont soumis aux dispositions de l'article L. 2131-1 les actes suivants: ….

3° Les actes à caractère réglementaire pris par les autorités communales dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi; … »[370].

[369] -Voir:
- FAURE Bertrand, Op.Cit, p. 441.
- ZOUÏMAI Rachid, Les institutions juridiques de la régulation économique en Algérie, Belkeise, Alger, 2012, p. 105.

[370] - Pour plus de détail voir: PIPARD-THAVEZ Dominique, Op.Cit, pp. 66 et 67.

2– إخضاع السلطة التنظيمية للجماعات المحلية لرقابة القضاء

يتطلب الإقرار القانوني بممارسة المجالس المحلية للسلطة التنظيمية في الجزائر إخضاع القرارات التي تتخذها لتطبيق النصوص القانونية المتعلقة بالتعاون ما بين الجماعات المحلية لرقابة القاضي الإداري للتحقق من مدى مشروعيتها[371]، بناءً على دعوى يقدمها ممثل المركزية على مستوى البلدية والولاية، وبذلك يتم الإبتعاد عن نظرية عدم إخضاع القرارات التنظيمية لرقابة القضاء التي لا أساس لها من الناحية القانونية، وإنّما هي من إبداع القضاء[372]، تطبيقاً لأحكام المادة 161 من دستور سنة 1996 التي تخضع كل القرارات الإدارية لرقابة القضاء، وذلك إقتداءً بالأنظمة المقارنة الرائدة في مجال تكريس تسيير إداري حر الذي يمنح للمجالس المحلية السلطة التنظيمية كالتجربة المغربية (أ) والتونسية (ب)، لكنها في ذات الوقت سعت إلى تفادي التعسف في إستخدامها بالإعتراف لممثل الدولة صلاحية رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية.

أ– التجربة المغربية

أَعطى المؤسس الدستوري المغربي أهمية للسلطة التنظيمية الممنوحة لرؤساء المجالس المحلية بإخضاعها لرقابة القاضي الإداري نظراً لخطورتها على الحقوق والحريات؛ كونها تهدف

---

[371]– إنّ القاضي الإداري عندما يراقب مشروعية قرارات السلطة التنظيمية الصادرة من طرف المجالس البلدية أو الولائية، فهو يقوم كذلك بضمان إحترام توزيع الإختصاص بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية، وذلك بإلغاء كل القرارات المتخذة خلافاً للإختصاصات المحددة في القوانين السارية المفعول، للتفصيل أكثر حول هذه المسألة راجع:
FAURE Bertrand, DOUENCE Jean-Claude, Le pouvoir réglementaire des collectivités locales, L. G. D. J, Paris, 1998, pp. 231-237.

[372]– إعتبر القاضي الإداري الجزائري أن الرقابة على أعمال الإدارة ليست عامة ومطلقة، وإمتنع عن ممارسة الرقابة على القرار الحكومي القاضي بسحب الأوراق المالية من فئة 500 دج وكذا القرار الوزاري المحدد لقواعد الترخيص والتبديل، بإعبارهما قراران سياسيان يكتسبان طابع أعمال الحكومة، راجع في ذلك قرار الغرفة الإدارية رقم 36473، صادر بتاريخ 17 جانفي سنة 1984، المجلة القضائية، الجزائر، عدد 4، 1989، ص. 211، وللمزيد من التفصيل راجع:
– سليماني السعيد، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2016، ص ص. 372–402.
– مسعودي حسين، « أعمال السيادة بين الإطلاق والتحديد »، أعمال المؤتمر الثاني: « لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية »، أبو ظبي، منعقد يومي 11 و12 سبتمبر 2012، متوفر على موقع المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية: www.carjj.org ، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/02/03.

إلى تطبيق القانون في مجال الإختصاصات المعترف بها للسلطات المحلية المنتخبة[373]، بدليل أحكام الفصل 118 الذي ينص على أنّه: « حق التقاضي مضمون لكل شخص للدفاع عن حقوقه وعن مصالحه التي يحميها القانون.

كل قرار إتخذ في المجال الإداري، سواء كان تنظيمياً أو فردياً، يُمكن الطعن فيه أمام الهيئة القضائية الإدارية المختصة ».

فَصَلَ المشرع المغربي في كيفية إعمال الرقابة القضائية على السلطة التنظيمية لرؤساء المجالس المحلية قصد ضمان مشروعيتها ومطابقتها مع القوانين السارية المفعول، وذلك بمنح لوالي الجهة أو لعامل العمالة والأقليم في الباب الذي جاء تحت عنوان: « المراقبة الإدارية » في قوانين الجماعات المحلية، حق الإعتراض على القرارات التنظيمية غير المشروعة وذلك بتبليغه معللاً إلى رئيس المجلس المحلي خلال أجل 03 أيام لضبطها، وإذا أبقى المجلس المعني على القرار التنظيمي موضوع الإعتراض، تقوم السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية أو عامل العمالة أو الأقاليم حسب الحالة بإحالة الأمر إلى القضاء الإستعجالي لدى المحكمة الإدارية لإتخاذ التدابير الضرورية داخل أجل 48 ساعة إبتداءً من تاريخ تسجيل الطلب بكتابة الضبط لديها، تطبيقاً لأحكام المادة 114 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، وأحكام المادة 108 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، وكذا أحكام المادة 117 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

[373]– يُعتبر مبدأ التدبير الحر المعترف به للمجالس المحلية في ممارسة تسييرها الإداري مقيداً بضوابط تتمثل في حصر السلطة التنظيمية الممنوحة لها فقط في تطبيق النصوص القانونية، لذلك أكد الفقيه FAURE Bertrand أنه من المستحيل أن تكون هناك نصوص تنظيمية مستقلة بقوله:

« Le pouvoir réglementaire local est toujours exercé en exécution des lois, c'est un impératif constitutionnel explicite puisque la libre administration doit s'exercer, non pas directement, mais dans les conditions prévues par la loi, et que ce pouvoir réglementaire est reconnu aux collectivités pour l'exercice de leur compétence qui sont légalement déterminées … il serait donc impensable de trouver des règlements locaux autonomes », voir: FAURE Bertrand, Op.Cit, p. 439.

ب– التجربة التونسية

أخضع المشرع التونسي مثلاً السلطة التنظيمية للجماعات المحلية لضوابط قانونية، وهي أن تكون الأحكام الترتيبية ضرورية ولا تنال بصورة جوهرية من مبدأ المساواة أمام القانون والمرفق العام من الحقوق المكفولة[374]، ولأجل ذلك جعل المحكمة الإدارية كجهة إستشارية حول إستعمال الجماعات المحلية للسلطة التنظيمية والتي تبدي رأيها في أجل لا يتجاوز الشهرين من تاريخ تقديم الطلب تطبيقا لأحكام الفصل 25 من قانون أساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية والذي ينص على أنّه: « تحرص الجماعات المحلية عند ممارسة إختصاصاتها على التنسيق مع بقية الجماعات المحلية المختصة ترابيا وعلى أن تكون الأحكام الترتيبية المحلية ضرورية وأن لا تنال بصورة جوهرية من مبدأ المساواة أمام القانون والمرفق العام ومن الحقوق المكفولة. ولها أن تستشير في الغرض المحكمة الإدارية المختصة التي تبدي رأيها في أجل لا يتجاوز الشهرين من تاريخ تقديم الطلب ».

حرصاً على تكريس مشروعية الأحكام الترتيبية التي تتخذها الجماعات المحلية، مكن المشرع التونسي الوالي بمبادرة منه أو بطلب ممن له مصلحة الإعتراض على القرارات الترتيبية التي تتخذها البلدية أمام المحكمة الإدارية، ومكنه من إيقاف تنفيذها سواء إدارياً من طرف الوالي أو من قبل القاضي تطبيقاً لأحكام الفصل 278 من قانون أساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية والذي ينص على أنّه: « للوالي بمبادرة منه أو طلب ممن له مصلحة الإعتراض على القرارات التي تتخذها البلدية.

يبلغ الوالي رئيس البلدية نسخة من عريضة الدعوى ضد القرار المطعون فيه ثلاثة أيام قبل إيداعها بكتابة المحكمة.

للوالي في حالة التأكد أن يطلب توقيف القرار البلدي.

[374]- « Les autorités réglementaires locales doivent ainsi dans l'exercice de leur pouvoir respecter les libertés publiques garanties par le législateur et aussi le sacro-saint principe d'égalité des citoyens devant la loi », voir: MONEMBOU Cyrille, « Le pouvoir règlementaire des collectivités locales dans les états d'Afrique noire francophone (les cas du Cameroun, du Gabon et du Sénégal) », Conseil Africain et Malgache pour l'Enseignement Supérieur**,** Ouagadougou, N° 02, 2015, p. 109.

إذا كان القرار البلدي من شأنه النيل من حرية عامة أو فردية يأذن رئيس المحكمة الإدارية الإبتدائية بإيقاف التنفيذ في أجل خمسة أيام، وذلك بطلب من الوالي أو ممن يهمهم الأمر ... .
لا تحول الأحكام الواردة بهذا الفصل دون إمكانية لجوء كل شخص طبيعي أو معنوي بصفة مباشرة للمحكمة الإدارية الإبتدائية قصد الطعن في القرارات البلدية التي أحدثت له أثر »[375].

المطلب الثاني– التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الوطنية والأجنبية

يقتضي الدور الإقتصادي المعترف به للجماعات المحلية توسيع إختصاصاتها لتتعدى الحدود الإقليمية الوطنية، لتكون فاعلاً على المستوى الدولي وذلك نتيجة تخلي الدولة لجزء من إختصاصاتها لفائدة الفاعلين المحليين وهو ما يسمى بخوصصة العلاقات الدولية «privatization of international relations»[376]، وهذا ما عبر عنه الفقيه الفرنسي BRACONNER Stéphane [377] بقوله: « Même lorsqu'elle ne relève pas de la diplomatie, l'action des personnes publiques ne se limite pas aux frontières du territoire national. Elle s'internationalise. Portés de plus en plus souvent immergés dans par ce mouvement, les contrats publics se retrouvent un environnement juridique ».

إعترف المشرع الجزائري بمسؤولية الجماعات المحلية في المجال الإقتصادي، إذ مكنها من إبرام إتفاقيات مع جماعات محلية أجنبية[378] في إطار ممارسة الإختصاصات المعترف

---

[375]– تضمن القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية إمكانية طعن الوالي في الأحكام الترتيبية الصادرة عن الجهة من خلال الفصل 348.

[376]– راجع في ذلك:

– شكراني الحسين، « براديغم التعاون اللامركزي من أجل التنمية »، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، الرباط، عدد 34–35، 2013، ص. 32.

- AKERKAR Arezki, « Coopération décentralisé et développement territorial: l'expérience franco-algérienne », Revue Recherches et Etudes en Développement, Laboratoire d'Etudes et de Recherches en Développement Rural, Université de Bordj Bou Arréridj, N° 3, 2015, p. 38.

[377] - BRACONNER Stéphane, « L'extranéité dans les contrats de partenariat », Revue du Trésor, Bibliothèque Nationale de France, Paris, N° 02, 2007, p. 241.

[378] – أُطلق على تصرفات الجماعات المحلية على المستوى الدولي في إطار التعاون عدة تسميات منها «interventionnisme public local»،« la para diplomatie » للتعبير عن تطور مهامها لتتعدى الوظائف التقليدية مثلا التعليم والنظافة وغيرها، راجع في ذلك:=

بها قانوناً، لتحقيق منفعة مؤكدة من خلال الإستفادة من خبرات وتجارب أجنبية، مع الإلتزام بإحترام القيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية وكذا الإلتزامات الدولية للجزائر، إلاّ أنّه قيد الحرية التعاقدية للمجالس المحلية بتحكم السلطة المركزية في نشاطاتها الخارجية **(الفرع الأول)**، على خلاف التجارب المقارنة التي كرست مرونة إجرائية في إبرام إتفاقيات التوأمة مع المجالس المحلية الأجنبية بتقليصها لتدخلات جهة الوصاية، وأخضعتها لرقابة المشروعية من قبل القضاء الإداري، تكريساً لإستقلالية تسييرها الإداري بما يحقق التنمية بكل أبعدها.

يَقتضي تفعيل الدور الإقتصادي للجماعات المحلية التوسيع من نطاق علاقاتها الدولية، لتشمل كل التصرفات الخارجية التي تقوم بها مع الأطراف الأجنبية الحاملة لصفة المحلية، بغض النظر عن مركزهم القانوني، وكذا تكريس آليات جديدة تخرج عن المفهوم التقليدي للتعاون اللامركزي الذي يركز على إتفاقيات التوأمة، إقتداءً بالتجارب المقارنة التي حققت تقدماً ملحوظاً في المجال **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول– نحو الإعتراف للجماعات المحلية بحرية إقامة علاقات التعاون اللامركزي

جَعل المشرع الجزائري الجماعات المحلية تتمتع بالشخصية المعنوية وذمة مالية مستقلة، بموجب أحكام المادة الأولى الفقرة الأولى والثانية من قانون الولاية والتي تنص على أنّه: « الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة.

وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة »، وأحكام المادة الأولى الفقرة الأولى والثانية من قانون البلدية والتي تنص على أنّه: « البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة.

= - GARCIA Elise, L'action internationale des collectivités territoriales: un outil de développement des territoires français?, Thèse de doctorat en droit, Ecole doctorale droit et sciences humaines, de l'Université de Cergy-Pontoise, 2013, p. 51.

- CHICOT Pierre yves, La para diplomatie dans le droit de l'action publique internationale des collectivités infra étatiques: exemple de la Caraïbe, Thèse de doctorat, Université des Antilles, 2017, p. 19.

وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة »، مما ينجر عنها تمتعها بأهلية ممارسة الحرية التعاقدية في إقامة علاقات التعاون اللامركزي قصد تفعيل تسييرها الإداري لتحقيق التنمية[379].

حَرص المشرع الجزائري على تحديث التسيير الإداري للجماعات المحلية قصد تحقيق التنمية من خلال تفعيل دور الولاية ليمتد إلى إقامة علاقات تعاون اللامركزي مع الجماعات الإقليمية الأجنبية لتلبية حاجيات السكان وتحقيق مصلحة عامة محلية مؤكدة، وذلك إعمالاً بأحكام المادة 08 من قانون الولاية والتي تنص على أنّه: « تستطيع الولاية في حدود صلاحياتها إقامة علاقات مع جماعات إقليمية أجنبية قصد إرساء علاقات تبادل وتعاون طبقاً لأحكام التشريع والتنظيم المعمول بهما في ظل إحترام القيم والثوابت الوطنية.

وتتطلب إقامة هذه العلاقات وجود مصلحة عمومية وطنية ومحلية مؤكدة ويجب ألا تكون بأي حال من الأحوال مصدر إفقار للولاية.

تندرج علاقات تعاون الولاية مع الجماعات الإقليمية الأجنبية ضمن الإحترام الصارم لمصالح الجزائر والتزاماتها الدولية.

ويصادق على الإتفاقيات المتعلقة بذلك بموجب مداولة يوافق عليها الوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي الوزير المكلف بالشؤون الخارجية.

تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم ».

تَختص كذلك البلدية في حدود صلاحياتها بإبرام إتفاقية التوأمة مع جماعات إقليمية أجنبية للإستفادة من خبرات وتجارب بعض الدول المقارنة، تطبيقاً لأحكام المادة 106 من قانون الولاية والتي تنص على أنّه: « تخضع توأمة بلدية ما مع بلدية أو أي جماعة إقليمية أجنبية أخرى إلى الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي وزير الشؤون الخارجية.

تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم ».

[379]– بن لعبيدي مفيدة، ناجي عمارة، « دور التعاون اللامركزي – الأفقي في حوكمة عملية التنمية المحلية – التعاون اللامركزي الجزائري الفرنسي أنموذجاً »، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، عدد 15، 2017، ص ص. 119–122.

يَتبين من أحكام المادة 08 من قانون الولاية والمادة 106 من قانون البلدية أنّه رغم تكريس المشرع الجزائري للجماعات المحلية الأهلية القانونية لإقامة علاقات التعاون اللامركزي قصد تطوير تسييرها الإداري للإستفادة من خبرات التجارب الأجنبية[380]، إلاّ أنّه من الناحية الأخرى قيده برقابة مركزية مشددة بإخضاعه لموافقة مسبقة من طرف الوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي وزير الشؤون الخارجية، وكذا إحالة التفصيل في كيفيات إقامة التعاون إلى السلطة التنظيمية **(أولاً)**.

يُعتبر التعاون اللامركزي من أهم الأساليب الحديثة لتطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية قصد تفعيل التنمية بالنظر إلى الأهداف المتعددة التي يحققها، كما يُساهم في إرساء قواعد الديمقراطية التشاركية التي تعني إشراك المواطنين في إتخاذ القرارات من خلال أعضاء المجالس المحلية المنتخبين من طرف الشعب[381]، لذلك ينبغي على المنظومة القانونية الجزائرية الإعتراف للبلدية والولاية بحريتها في إبرام إتفاقيات التعاون مع الجماعات الأجنبية مع تكريس حماية حقيقة تضمن ممارسة هذه السلطة **(ثانياً)**.

أولاً– تقييد حرية الجماعات المحلية في إقامة علاقات التعاون اللامركزي

قَيد المنظم الجزائري حرية المجالس المحلية في أداء النشاطات الخارجية، وذلك بإصداره للمرسوم التنفيذي رقم 17–329 الذي يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، إذ لم يمنح أي دور للمنتخبين المحليين في إبرام إتفاقيات التعاون اللامركزي مع الهيئات المحلية الأجنبية **(1)**، إضافةً إلى تجريد حريتهم في تنفيذ نشاطات الإتفاقية وإنهاء العمل بها **(2)**.

---

[380]– للإطلاع على إحصائيات التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الجزائرية والجماعات المحلية الأجنبية راجع الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية: www.interieur.gov.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/02/21.

[381]– راجع في ذلك: مباركية منير، « التعاون اللامركزي وتكريس الديمقراطية التشاركية: الأدوار والمساهمات الممكنة في السياق الجزائري »، مجلة البحوث السياسية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة، عدد 2، 2017، ص. 273.

1- مرحلة إبرام إتفاقيات التعاون بين الجماعات المحلية الجزائرية والأجنبية

إعترف القانون الجزائري بصلاحية المجالس المحلية في إقامة إتفاقية التعاون اللامركزي لكن دون أن يمنح لها الضمانات الكافية لتقرير حريتها في إبرامها، ويظهر ذلك من خلال إخضاع المرسوم التنفيذي رقم 17-329 الذي يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية كل مبادرة ترمي إقامة تعاون إلى الموافقة المسبقة للوزير الأول، في أحكام المادة 9 الفقرة الأولى والتي تنص على أنّه: « تخضع كل مبادرة ترمي إلى إقامة علاقات تعاون لامركزي، إلى الموافقة المسبقة للوزير الأول ».

جَعلت السلطة التنظيمية من خلال المرسوم التنفيذي رقم 17-329 الذي يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية المجالس المحلية مجرد جهة إقتراح لإقامة علاقات التعاون اللامركزي، إذ تلتزم فقط بإعداد مشروع تمهيدي لإتفاقية التعاون وتضبط من خلاله ميادين التنمية ذات الأولوية، تطبيقاً لأحكام المادة 15 من ذات المرسوم التنفيذي والتي تنص على أنّه: « ترفق كل مبادرة تعاون لامركزي تقترحها جماعة إقليمية جزائرية بمشروع تمهيدي للإتفاقية.

يضبط المشروع التمهيدي للإتفاقية نشاطات التعاون المقصودة بحسب ميادين التنمية ذات الأولوية ».

مُنحت للمجالس الشعبية المحلية صلاحية التداول على مشروع إتفاقية التعاون اللامركزي من خلال أحكام المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 الذي يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية والتي تنص على أنّه: « يخضع مشروع الإتفاقية، حسب الحالة، إلى مداولة المجلس الشعبي الولائي أو المجلس الشعبي البلدي »، إلا أن نفاذ المداولة يتوقف على مصادقة من طرف الوزير المكلف بالداخلية أو الوالي حسب الحالة، تطبيقاً لأحكام المادة 23 من ذات المرسوم التنفيذي والتي تنص على أنّه: « لا تكون المداولة المتضمنة المصادقة على مشروع الإتفاقية نافذة إلا بعد الموافقة عليها من طرف الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية أو الوالي، حسب الحالة ».

يَلتزم ممثل السلطة المركزية على مستوى الجماعات المحلية بإرسال المشروع التمهيدي للإتفاقية إلى الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية تطبيقاً لأحكام المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 17–329 الذي يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية والتي تنص على أنّه: « يجب أن يتم إرسال المشروع التمهيدي للإتفاقية إلى الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية من طرف الوالي في حالة التعاون اللامركزي الذي يعني الولاية، أو عن طريقه في حالة المبادرات التي تعني البلديات التابعة لإقليم إختصاصه ».

يَنفرد الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية بدراسة المشروع التمهيدي للإتفاقية، دون إشراك المجالس المحلية في ذلك، مما يُظهر السلطة التقديرية الواسعة الممنوحة له في تعديل إقتراحات الجماعات المحلية المدونة في المشروع، كما أنه لم يتم تقيده بمدة محددة للدراسة، ولم يلزمه بإعادته للبلدية أو الولاية، تطبيقاً لأحكام المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 17–329 الذي يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية والتي تنص على أنّه: « يقوم الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية بدراسة المشروع التمهيدي للإتفاقية بالتشاور مع الوزير المكلف بالشؤون الخارجية، قبل إرساله إلى الجماعة الإقليمية الأجنبية عبر القناة الدبلوماسية ».

لم تَمنح السلطة التنظيمية للمجلس الشعبي الولائي أي صلاحية للمشاركة في المفاوضات مع الجماعة المحلية الأجنبية، وإنما حصر هذه السلطة في الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي تطبيقاً لأحكام المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 17–329 الذي يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية والتي تنص على أنّه: « يشرع الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، حسب الحالة، في المفاوضات مع الجماعة الإقليمية الأجنبية قصد تحديد أهداف وميادين التعاون وكذا التدابير التقنية والمالية والإدارية لتنفيذها ».

تَمتد سيطرة السلطة المركزية على مرحلة إبرام إتفاقية التعاون اللامركزي إلى مرحلة المفاوضات، حيث يقوم الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية والوزير المكلف بالشؤون

الخارجية بمرافقة الجماعات المحلية خلال الإتصالات مع الطرف الثاني من الإتفاقية[382]، إستناداً إلى أحكام المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 17–329 الذي يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية والتي تنص على أنّه: « يرافق الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية والوزير المكلف بالشؤون الخارجية الجماعات الإقليمية الجزائرية خلال الإتصالات وأثناء المفاوضات ».

يُثار التساؤل حول أهمية الإعتراف القانوني للجماعات المحلية بالمبادرة بمشاريع إتفاقية التعاون اللامركزي، بإعتبار أنه لم يمنح لها أي سلطة في مرحلة الإبرام، كون أن السلطة المركزية تحدد سلفاً نموذج مشروع الإتفاقية تطبيقاً لأحكام المادة 20 الفقرة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 17–329 الذي يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية والتي تنص على أنّه: « ويتم إعداد مشاريع إتفاقيات التعاون اللامركزي وفق مشروع إتفاقية نموذجي يحدد بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية، بعد الأخذ برأي الوزير المكلف بالشؤون الخارجية ».

يَظهر غياب دور رئيس المجلس الشعبي الولائي في مرحلة التوقيع على إتفاقية التعاون اللامركزي، حيث يقوم بتوقيعها الوالي إذا كانت مبرمة من قبل الولاية، أو من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي إذا كانت تتعلق بإتفاقية مع البلدية، تطبيقاً لأحكام المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 17–329 الذي يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية والتي تنص على أنّه: « يوقع الإتفاقية الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، حسب الحالة ».

إعترفت النصوص القانونية الجزائرية بإمكانية الجماعات المحلية بإقامة علاقات تعاون مع الجماعات الأجنبية، لكن دون أن تسعى إلى تكريس سلطة فعّلية للمجالس البلدية والولائية

[382]– على خلاف التجربة الفرنسية التي منحت للمجالس المحلية حرية تسيير المفاوضات قصد تحديد أهداف وميادين التعاون اللامركزي، راجع:

MARRE Anissa, L'action internationale des collectivités territoriales françaises: la construction d'une coopération interterritoriale et interrégionale dans l'arc latin et le Maghreb, Thèse de doctorat en droit, Faculté de droit et de science politique, Université Montpellier, 2016, p. 115.

في مرحلة إبرام إتفاقيات التعاون اللامركزي، وأخضعتها للرقابة المسبقة للسلطة الوصية، مما يثير التساؤل حول أهمية هذا الإعتراف أمام عدم تقريرها لمبدأ التدبير الحر، الأمر الذي يحتم إعادة النظر في السلطات الممنوحة لها تدعيماً لهذه الآلية بإعتبارها وسيلة هامة لتمويل التنمية، إقتداءً مثلاً بالتجربة الفرنسية (أ)، والتونسية **(ب)**.

أ– التجربة الفرنسية

تُعتبر الدولة الفرنسية من التجارب المقارنة التي نجحت في تكريس نظام التسيير الإداري الحر للجماعات المحلية، وذلك بمنح للمنتخبين المحليين السلطة الفعلية في إتخاذ القرارات التي تعنيهم وكذا تزويدهم بسلطة تنظيمية خاصة في إطار الصلاحيات المعترف بها قانوناً، الأمر الذي جعلهم يتمتعون بالأهلية القانونية في أداء النشاطات الخارجية[383].

مَنح المشرع الفرنسي بموجب القانون العام للجماعات الإقليمية لمنتخبين المجالس المحلية الحرية التعاقدية؛ وذلك بإبرامهم لإتفاقيات التعاون اللامركزي في إطار صلاحياتهم القانونية خدمة للتنمية المحلية دون إخضاعها لرقابة مسبقة للسلطة المركزية، تطبيقاً لأحكام المادة L1115-1 الفقرة الأولى والتي تنص على أنّه: « Dans le respect des engagements internationaux de la France, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire ».

ب– التجربة التونسية

إعتبر كذلك القانون التونسي الجماعات المحلية فاعلاً في تحقيق التنمية الإقتصادية من خلال تمتعها بقدر من الإستقلالية في إبرام إتفاقيات التعاون اللامركزي، بإستثنائها لصلاحية إعداد مشروع الإتفاقية دون إشتراط الحصول على مصادقة من طرف السلطة المركزية، تطبيقاً لأحكام الفصل 40 من قانون أساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية في فقرته الأولى والذي ينص على أنّه: « للجماعات المحلية، في حدود ما تسمح به القوانين، ومع

383 - CHICOT Pierre yves, Op.Cit, p. 225.

مراعاة إلتزامات الدولة التونسية وسيادتها، إبرام إتفاقيات تعاون وإنجاز مشاريع تنموية في هذا النطاق مع جماعة محلية تابعة لدول تربطها بالجمهورية التونسية علاقات دبلوماسية ... ».

مَنح القانون التونسي لرؤساء المجالس المحلية سلطة التوقيع على إتفاقية التعاون اللامركزي ولم يشرك في ذلك ممثل الدولة على مستوى الجماعات المحلية، من خلال الفصل 40 في فقرته الثانية من قانون أساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية والتي تنص على أنّه: « تشمل الإتفاقيات التي يمضيها رئيس الجماعة المحلية مع الأطراف الأجنبية على وجه الخصوص المجالات الثقافية والإجتماعية والإقتصادية والتكوين المهني والرياضة والصحة ... ».

تَستأثر الجماعات المحلية في تونس بمرحلة المفاوضات، إذ جعل القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية المصالح المختصة بالوزارة المكلفة بالشؤون الخارجية مجرد جهة إستشارة من أجل إمضاء الإتفاقية، كما أنّه إشترط عرضها على الوزارة المكلفة بالشؤون الخارجية قبل عرضها على المصادقة، تطبيقاً لأحكام الفصل 40 الفقرة الثالثة والرابعة والذي ينص على أنّه: « تلزم الجماعات المحلية أثناء التفاوض مع الأطراف الخارجية بالتشاور مع المصالح المختصة بالوزارة المكلفة بالشؤون الخارجية بقصد إمضاء الإتفاقيات المذكورة.

وتحال وجوبا الإتفاقيات على الوزارة المكلفة بالشؤون الخارجية قبل عرضها على مصادقة مجلس الجماعة المحلية بشهرين على الأقل ».

2- مرحلة تنفيذ إتفاقيات التعاون اللامركزي

يَمتد تحكم السلطة المركزية في مجال إقامة الجماعات المحلية لإتفاقيات التعاون اللامركزي إلى مرحلة تنفيذها، وذلك بإلزام السلطة التنظيمية البلدية والولاية بإعداد حصيلة سنوية تتضمن الأعمال المنجزة[384]، ويقوم الوالي برفع تقرير بذلك إلى الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية

[384]- تنص المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 الذي يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، السابق الذكر، على أنّه: « يتعين على الجماعات الإقليمية الجزائرية متابعة تنفيذ إتفاقيات التعاون اللامركزي وتقييمها بانتظام على أساس تقدير نوعية الأعمال المنجزة، وإقتراح توصيات لتحسينها.=

تطبيقاً لأحكام المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 17–329 الذي يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية والتي تنص على أنّه: « يرفع الوالي إلى الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية تقريرا سنويا عن حالة تنفيذ المشاريع في إطار تنفيذ اتفاقيات التعاون اللامركزي الملزمة للولاية و/أو للبلديات التابعة لإقليم إختصاصه ».

تُعتبر المجالس المحلية الأدرى بمدى أهمية الإبقاء على إتفاقية التعاون اللامركزي أو إنهاء العمل بها، بالنظر إلى تأثيرها على تسييرها الإداري وعلى تحقيق التنمية[385]، إلاّ أن السلطة التنظيمية جعلتها كجهة إقتراح فقط، وقيدت دورها في التداول على مسألة الإنهاء، من خلال أحكام المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 17–329 الذي يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية والتي تنص على أنّه: « يخضع إنهاء العمل بإتفاقية تعاون لامركزي إلى مداولة المجلس الشعبي الولائي أو المجلس الشعبي البلدي، حسب الحالة ».

إعتبرت السلطة التنظيمية الوالي صاحب الإختصاص في رفع التقرير إلى الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية من أجل إنهاء العمل بإتفاقية التعاون اللامركزي، ويُعهد إلى هذا الأخير البت في إقتراح إنهاء العمل بالإتفاقية تطبيقاً لأحكام المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 17–329 الذي يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية والتي تنص على أنّه: « يمكن الجماعة الإقليمية الجزائرية إقتراح إنهاء العمل بإتفاقية تعاون لامركزي بناء على تقرير مسبق يرفعه الوالي المختص إقليميا إلى الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية الذي يبت في إقتراح إنهاء العمل بالإتفاقية، بعد الأخذ برأي الوزير المكلف بالشؤون الخارجية ».

= وبهذه الصفة، يتعين على كل جماعة إقليمية جزائرية إعداد حصيلة سنوية تتضمن العمليات المنجزة تحت عنوان التعاون اللامركزي ».

[385]- ESSAID Tiab, « La Coopération décentralisée des collectivités territoriales algériennes », Op. Cit, pp. 18 et 19.

مُنحت للسلطة المركزية إمكانية التدخل بشكل مباشر في مرحلة تنفيذ المجالس المحلية لإتفاقيات التعاون اللامركزي، من خلال الإعتراف لها بتوجيه طلب إلى البلدية أو الولاية من أجل إنهاء العمل بالإتفاقية، رغم إنعدام أي سلطة تقريرية لهذه الأخيرة في هذا المجال، بإعتبار أن الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية هو من يبت في إقتراح الإنهاء، تطبيقاً لأحكام المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 الذي يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية والتي تنص على أنّه: « يمكن الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية، بناء على إقتراح مسبب من الوالي، وبعد أخذ رأي الوزير المكلف بالشؤون الخارجية، أو بناء على إقتراح من هذا الأخير، أن يطلب من الجماعة الإقليمية المعنية إنهاء العمل بالإتفاقية السارية »، وأحكام المادة 33 من ذات المرسوم التنفيذي والتي تنص على أنّه: « يطلب الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية وبعد الأخذ برأي الوزير المكلف بالشؤون الخارجية، من الجماعة الإقليمية المعنية إنهاء العمل بأي إتفاقية تعاون لامركزي حادت بموضوعها وأهدافها، خلال تنفيذها، عن غايتها الأولية ».

يَظهر كذلك ضعف دور المجالس المحلية في مرحلة تنفيذ نشاطات إتفاقية التعاون اللامركزي، من خلال جعل المنظم الجزائري إنشاء لجنة التعاون اللامركزي على المستوى المحلي من قبل المنتخبين المحليين مسألة إختيارية وليس على سبيل الإلزام، وهذا ما يُستنتج عند إستعماله لعبارة: « يُمكن » في أحكام المادة 38 الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 الذي يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية والتي تنص على أنّه: « يُمكن أن تنشأ لجنة للتعاون اللامركزي على مستوى الجماعات الإقليمية التي تنخرط في علاقات تعاون لامركزي »، مما يجعل القرارات التي تتخذها لترقية وتشجيع التعاون من أجل تجسيد أهداف التنمية المحلية غير إلزامية.

جَرد المنظم الجزائري سلطة تحديد شروط إنشاء لجنة التعاون اللامركزي على مستوى الجماعات الإقليمية وكيفيات سير أعمالها من المنتخبين المحليين وجعلها من إختصاص الوزير المكلف الداخلية والجماعات المحلية، بدليل أحكام المادة 40 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329

الذي يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية والتي تنص على أنّه: « تحدد شروط وكيفيات إنشاء وتنظيم وسير هذه اللجنة بموجب قرار من الوزير المكلف الداخلية والجماعات المحلية »، وعليه فإنّ كل التصرفات التي تتخذ في إطار التعاون اللامركزي تخضع إلى رقابة مسبقة من قبل السلطة المركزية، وهذا ما يمس بالحرية التعاقدية للمجالس المحلية ويقلص من دورها في تحقيق التنمية.

يَنبغي لتفعيل دور الجماعات المحلية في إقامة علاقات التعاون اللامركزي منحها الحرية الفّعلية في تنفيذ إلتزامات الإتفاقية، ولن يكون ذلك إلا بتقرير المنظومة القانونية الجزائرية لمبدأ التدبير الحر للبلدية والولاية[386]، كما هو مكرس مثلاً في التجربة الفرنسية **(أ)**، والتونسية **(ب)**.

أ– التجربة الفرنسية

يتمتع أعضاء المجالس المحلية في التجربة الفرنسية إلى جانب حريتهم في إبرام إتفاقيات التعاون اللامركزي، بالإختصاص الفعلي في تنفيذ النشاطات الخارجية وإنهاء العمل بها، نتيجة عدم إخضاع المشرع الفرنسي في ظل القانون العام للجماعات الإقليمية مرحلة تنفيذ معاهدات التعاون الدولي لإجراءات قانونية معقدة، بل إشترط فقط ضرورة نشرها وتبليغها لممثل الدولة محلياً لتدخل حيز التنفيذ ثم يُباشر عليها رقابة المشروعية من طرف القاضي الإداري، بدليل أحكام المادة L1115-1 الفقرة الثانية والتي تنص على أنّه:

« A cette fin, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, le cas échéant, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers.

Elles entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1, L. 2131-2, L. 3131-1, L. 3131-2, L. 4141-1 et L. 4141-2. Les articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 leur sont applicables ».

[386]- « La libre administration des collectivités territoriales se compose donc d'une part de la libre disposition des ressources et d'autre part du libre choix du mode de gestion des services publics », voir: BORNER-KAYDEL Emmanuelle, « Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence du Conseil d'État », les Annales de Droit, Presses Universitaires de Rouen et du Havre, N° 10, 2016, p. 18.

ب– التجربة التونسية

تُعد مثلاً التجربة التونسية كذلك من الدول المقارنة التي منحت للجماعات المحلية السلطة الفّعلية في تنفيذ النشاطات الخارجية في حدود صلاحياتها القانونية، إذ تَتولى مجالسها المحلية المصادقة على إتفاقيات التعاون اللامركزي، تطبيقاً لأحكام الفصل 41 من القانون أساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية والذي ينص على أنّه: « لا تدخل الإتفاقيات حيز النفاذ إلا بعد مصادقة مجلس الجماعة عليها ونشر قرار المصادقة بالجريدة الرسمية للجماعات المحلية.

تنشر الإتفاقيات على الموقع الإلكتروني للجماعة المحلية المعنية ».

تُعتبر الحرية التي تتمتع بها الجماعات المحلية التونسية في المصادقة على إتفاقية التعاون اللامركزي نتيجة لقوة النفاذ المباشر التي تتمتع بها قراراتها، تطبيقاً لأحكام الفصل 276 من القانون أساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية والذي ينص على أنّه: « تكون القرارات الترتيبية البلدية نافذة المفعول بعد مضي خمسة أيام من تاريخ نشرها بالموقع الإلكتروني للجريدة الرسمية للجماعات المحلية.

تلتزم البلدية بتعليق ملخص للمداولات ونسخة من القرارات الترتيبية بمقرها الأصلي وبمقرات الدوائر التابعة لها.

يتم إعلام أمين المال الجهوي بالقرارات ذات الإنعكاسات المالية والعقود المبرمة مع البلدية في أجل لا يتجاوز عشرة أيام من تاريخ إتخاذها »، وهذا ما أكده الفصل 346 من ذات القانون بالنسبة للقرارات المتخذة من قبل السلطة الجهوية.

ثانياً– ضرورة تكريس ضمانات لحرية الجماعات المحلية في إقامة علاقات التعاون اللامركزي

يَتوقف نجاح دور الجماعات المحلية في إقامة علاقات التعاون اللامركزي مع الجماعات الإقليمية الأجنبية على مدى وجود ضمانات قانونية تحمي الحرية التعاقدية لأعضاء المجالس البلدية والولائية، من خلال تكريس صلاحيتهم في إقامة النشاطات الخارجية بموجب

أحكام الدستور **(1)**، مع تقرير حقهم في الطعن القضائي ضد قرارات رفض المشروع التمهيدي للإتفاقية الصادرة من طرف السلطة المركزية **(2)**.

1– تكريس حرية إقامة علاقات التعاون اللامركزي في الدستور

يَكتسي تكريس المؤسس الدستوري لحق الجماعات المحلية في إقامة علاقات التعاون اللامركزي أهمية كبيرة لتحقيق المصلحة العامة المحلية؛ بتنشيط دورها في الأداء الإقتصادي قصد توفير موارد مالية تتناسب مع الخصوصيات المحلية، كون أنّ التجسيد الدستوري لأسلوب التعاون يُعد من الضمانات القانونية لحماية حرية أعضاء المجالس المحلية لممارسة النشاطات الخارجية.

يَنبغي على المؤسس الدستوري الجزائري تفعيل دور المجالس المحلية بمنحها الأهلية القانونية لإقامة علاقات التعاون اللامركزي مع الجماعات المحلية الأجنبية بكل حرية، وذلك مسايرةً للأنظمة المقارنة كالتجربة التونسية والمغربية التي عملت على تحديث النظام الإداري اللامركزي وإسناد سلطة التسيير لأعضاء المجالس المحلية قصد تحقيق التنمية كونهم الأدرى بشؤون إقليمهم، بتكريسها لضمانات دستورية قصد توسيع صلاحيات المجالس المحلية على المستوى الدولي.

تُعتبر مثلاً التجربة التونسية من الدول المقارنة التي خطت خطوة هامة في مجال تنظيم دور المنتخبين المحليين في إقامة علاقات خارجية، بتكريس أسلوب التعاون اللامركزي في أحكام الفصل 140 الفقرة الثانية من الدستور والذي ينص على أنّه: « كما يُمكن للجماعات المحلية ربط علاقات خارجية للشراكة والتعاون اللامركزي »، كونه من بين الضمانات القانونية لتفعيل نظام التسيير الإداري الحر للجماعات المحلية.

تُعد كذلك التجربة المغربية من بين التجارب المقارنة التي جسدت في الدستور حرية إقامة الجماعات المحلية لعلاقات التعاون اللامركزي، بغية تقوية دور السلطة المحلية بتحسين تسييرها الإداري لرفع مردودية مشاريعها التنموية، ويظهر ذلك من خلال أحكام الفصل 136 والذي ينص على أنّه: « يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون

والتضامن؛ ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة »، وأحكام الفصل 143 الفقرة الثالثة التي تنص على أنّه: « كلما تعلق الأمر بإنجاز مشروع يتطلب تعاون عدة جماعات ترابية، فإنّ هذه الأخيرة تتفق على كيفيات تعاونها ».

2– تكريس الرقابة القضائية لحماية سلطة الجماعات المحلية في إبرام إتفاقيات التعاون

يُعتبر القضاء الإداري ضمانة تمكن كل جماعة محلية من الدفاع على إستقلاليتها في ممارسة إختصاصاتها، وذلك بجعل جميع قرارات السلطة المركزية محل طعن قصد إلغائها بسبب التعسف في إستعمال السلطة[387]، لكن رغم أهمية الرقابة القضائية في تقرير مبدأ التدبير الحر للبلدية والولاية إلاّ أنّه لم تكرس السلطة التنظيمية في الجزائر من خلال المرسوم التنفيذي رقم 17–329 الذي يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية أي إمكانية للجماعات المحلية لرفع طعن قضائي ضد قرار الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية الرافض لمشروع الإتفاقية، فبالإضافة إلى عدم تحديده للفترة القانونية لدراسة مشروع الإتفاقية، لم يلزم السلطة المركزية بالرد عن مدى قبول المشروع أو رفضه وإنما يحال بعد دراسته مباشرة إلى الجماعة المحلية الأجنبية عبر القناة الديبلوماسية.

يَنبغي على المشرع الجزائري تكريس الحماية القضائية لممارسة الجماعات المحلية لإختصاص إبرام الإتفاقيات اللامركزية قصد تحقيق مبدأ التدبير الحر للمجالس المحلية إقتداءً بالتجارب المقارنة، بغرض تفادي إمكانية تعسف السلطة المركزية في إستعمال سلطاتها في رفض مشروع الإتفاقية، إلى جانب ضرورة وضع إطار قانوني فعّال الذي يلتزم من خلاله الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية بالرد بالقبول أو الرفض على المشروع لضبط آجال رفع الطعن القضائي، إضافة إلى إمكانية تكريس التظلم الإداري.

387- FAURE Bertrand, DOUENCE Jean-Claude, Op.Cit, pp. 36 et 37.

أَولى مثلاً القانون التونسي أهمية كبيرة لدور القضاء في حماية إختصاصات الجماعات المحلية والتي من بينها سلطة إبرام إتفاقيات التعاون اللامركزي، بتمكينها في حالة تعدي السلطة المركزية على الإختصاصات القانونية للمجالس المحلية من اللجوء إلى القاضي الإداري تطبيقاً لأحكام الفصل 142 من الدستور التونسي والذي ينص على أنّه: « يبت القضاء الإداري في جميع النزاعات المتعلقة بتنازع الإختصاص التي تنشأ فيما بين الجماعات المحلية، وبين السلطة المركزية والجماعات المحلية ».

مَنح المشرع التونسي للجماعات المحلية رفع طلب الإستشارة إلى المحكمة الإدارية في حالة غموض في إختصاصاتها من خلال الفصل 23 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية والذي ينص على أنّه: « تتولى المجالس المنتخبة للبلديات والجهات والأقاليم البت في المسائل المتعلقة بإختصاصاتها. ولها أن تستشير المحكمة الإدارية العليا حول توزيع الإختصاص ».

تفصل المحكمة الإدارية التونسية في تنازع الإختصاص بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية في أجل أقصاه شهر ويكون حكمها قابلاً للإستئناف أمام المحكمة الإدارية العليا تطبيقاً لأحكام الفصل 24 من قانون أساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية في فقرته الأولى والذي ينص على أنّه: « تنظر المحكمة الإدارية الإستئنافية بتونس في تنازع الإختصاص بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية وتصدر حكمها في أجل أقصاه شهر من تاريخ تعهدها، على أن يتم الإستئناف لدى المحكمة الإدارية العليا التي تصدر قرارها في أجل أقصاه شهرين ».

تكريساً لحق الجماعات المحلية في إبرام إتفاقيات التعاون اللامركزي مكنها المشرع التونسي من الطعن في قرارات الوزارة المكلفة بالشؤون الخارجية في حالة رفضها لمشروع الإتفاقية دون مبرر قانوني، أي خارج الأسباب التي حددتها أحكام الفصل 40 الفقرة الخامسة من القانون

الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية[388]، مما يعد تجاوز للسلطة وتعدي على الإختصاصات القانونية للمجالس المحلية، وذلك على أساس أحكام الفصل 40 الفقرة السادسة من ذات القانون والذي ينص على أنّه: « للجماعة المحلية الطعن في رفض الوزارة المكلفة بالشؤون الخارجية أمام المحكمة الإدارية الإستئنافية بتونس التي تصدر قراراها في أجل شهر من تاريخ تعهدها، على أن يتم الإستئناف أمام المحكمة الإدارية الإستئنافية بتونس التي تصدر قرارها في أجل شهر من تاريخ تعهدها، على أن يتم الإستئناف أمام المحكمة الإدارية العليا التي تبت في أجل شهرين من تاريخ تعهدها، على أن لا يتم الإفصاح عن أسباب الرفض ذات الطابع السيادي إلا لأعضاء الهيئات القضائية المعنية.

ويكون قرار المحكمة الإدارية العليا باتا.

وفي صورة الطعن، تتأجل مداولة الجماعة المحلية إلى حين صدور قرار قضائي ».

الفرع الثاني– ضرورة توسيع نطاق التصرفات الخارجية للجماعات المحلية

يُقوم المفهوم الحديث للتعاون الدولي للجماعات المحلية الوطنية على قاعدتين أساسيتان أولهما تمكينها من الدخول في علاقات مع مختلف المتدخلين في الشأن المحلي، سواء كانوا جماعات أو منظمات المجتمع المدني، فيكون هناك تعاون دولي لامركزي في الوقت الذي يكون أحد المتعاونين له صفة المحلية كيفما كان مركزه القانوني، سواء كانت جماعة محلية على إختلاف أنواعها ومستوياتها، أو كان الطرف جمعية مدنية ذات إمتداد محلي أو غيرها من الفاعلين، وذلك بهدف تعبئة جميع الكفاءات والمبادرات من أجل تحقيق التنمية[389] **(أولاً)**، أما

[388]– ينص الفصل 40 الفقرة الخامسة من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية، السابق الذكر، على أنّه: « ويمكن للوزارة المكلفة بالشؤون الخارجية بداية من تاريخ تبليغها وثائق الإتفاقية رفض مشروع الإتفاقية لأسباب سيادية تتعلق بالسياسة الخارجية للدولة أو بالنظام العام ».

[389]– إعتبر المجلس الأوروبي أن السلطات العامة المحلية، المنظمات غير الحكومية، الهيئات المهنية وهيئات المبادرات المحلية، التعاونيات، النقابات، المنظمات النسائية والشبابية، مؤسسات التعليم والبحث، الكنائس، وكل المنظمات غير الحكومية القادرة على الإسهام في التنمية طرف في إتفاقيات التعاون اللامركزي، راجع في ذلك:

- Conseil européen, règlement CE N°1659/98 du 17 juillet 1998, relatif à la coopération décentralisée, www.eur-lex.europa.eu, consulté le 22/02/2019.
- Conseil européen, règlement CE N°625/2004, du 17 juillet 1998, relatif à la coopération décentralisée, www.eur-lex.europa.eu, consulté le 22/02/2019.

القاعدة الثانية تتمثل في الخروج من المفهوم الضيق التعاون اللامركزي الذي يقتصر على الإتفاقيات التي تبرم بين الجماعات المحلية الوطنية والأجنبية لتشمل مختلف تصرفاتها الخارجية، مهما كان شكلها القانوني **(ثانياً)**.

أولاً– توسيع أطراف التصرفات الخارجية للجماعات المحلية

أخذت السلطة التنظيمية في الجزائر بالمفهوم الضيق للتعاون اللامركزي بحيث حصرت إقامة العلاقات الدولية بين الجماعات المحلية والأجنبية فقط دون إشراك باقي الفاعلين الحاملين لصفة المحلية، من خلال أحكام المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 17–329 الذي يحدد كيفيات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية والتي تنص على أنّه: « 2– إتفاقية التعاون اللامركزي: كل وثيقة موقعة بين جماعة إقليمية جزائرية أو أكثر من جهة، وجماعة إقليمية أجنبية أو أكثر من جهة أخرى، تقوم بموجبها علاقة تعاون لامركزي... .

3– الجماعة الإقليمية الأجنبية: كل جماعة أو هيئة تمارس وظائف إقليمية ومعترف بها كجماعة إقليمية بموجب القانون الداخلي للدولة التي تنتمي إليها ».

نظراً لأهمية التعاون الدولي بين الجماعات المحلية الوطنية والأجنبية في إنعاش الإقتصاد وتحقيق موارد جديدة للبلدية والولاية يتطلب الأخذ بالمفهوم الواسع للتعاون اللامركزي والذي يقصد به السماح لأي طرف حامل لصفة المحلية في أن يكونوا طرفاً في التعاون[390]، وهذا ما إنتهجه مثلاً المشرع الفرنسي **(1)** والمغربي **(2)** في إطار تطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية.

1– التجربة الفرنسية

وَسع المشرع الفرنسي من أطراف التعاون اللامركزي من خلال تمكينه لمؤسسات التعاون بين الجماعات المحلية الوطنية المكلفة بتوزيع الماء، الغاز والكهرباء من إقامة إتفاقيات دولية

[390]– راجع في ذلك:

– فؤاد بلال، المرجع السابق، ص. 313.

– عليان رادية، « التعاون اللامركزي في الجزائر: واقع وتحديات »، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، عدد 2، 2016، ص. 183.

مع جماعات إقليمية أجنبية تطبيقاً لأحكام المادة L1115-1-1 من القانون العام للجماعات الإقليمية والتي تنص على أنّه:

« Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement ou du service public de distribution d'électricité et de gaz peuvent, dans la limite de 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services, mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans le cadre des conventions prévues à l'article L. 1115-1, ... ».

يُمكن لمؤسسات التعاون بين الجماعات المحلية الفرنسية المكلفة بتسيير النفايات وفي إطار تطوير التسيير الإداري إقامة إتفاقيات مع جماعات أجنبية، وذلك تطبيقاً لأحكام المادة L1115-2 من القانون العام للجماعات الإقليمية والتي تنص على أنّه:

« Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes compétents en matière de collecte et de traitement des déchets des ménages au sens de l'article L. 2224-13 ou percevant la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères peuvent mener, dans la limite de 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services et dans le cadre de l'article L. 1115-1, des actions de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire dans les domaines de la collecte et du traitement des déchets des ménages » [391] .

2– التجربة المغربية

يُعتبر المشرع المغربي مثلاً من أكثر التجارب تقدماً في مجال التعاون اللامركزي، وذلك بفتحه المجال للجماعات الترابية في أن تدخل في علاقة شراكة مع مختلف المتدخلين في الشأن المحلي، لتغطية العجز الذي تعاني منه المجالس المحلية بالنظر إلى ما يحققه التعاون الدولي من جلب للموارد المالية لتمويل برامجها التنموية[392]، ويَظهر ذلك من خلال أحكام المادة 82 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات والتي تنص على أنّه: « ... يمكن للجهة إبرام إتفاقيات مع فاعلين خارج المملكة في إطار التعاون الدولي وكذا الحصول على تمويلات في

[391]- Pour plus de détail voir: Circulaire du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, cadre juridique de l'action extérieur des collectivités territoriale et de son contrôle, 24 mai 2018, p. 3, www.circulaires.legifrance.gouv.fr, consulté le 16/02/2019.

[392]– كزال أحمد، « أهمية وآليات التعاون اللامركزي الدولي »، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الرباط، عدد 96، 2011، ص. 109.

نفس الإطار بعد موافقة السلطات العمومية طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل »، وأحكام المادة 162 من ذات القانون والتي تنص على أنّه: « يمكن للجهات في إطار الإختصاصات المخولة لها أن تبرم فيما بينها أو مع جماعات ترابية أخرى أو مع الإدارات العمومية أو المؤسسات العمومية أو الهيئات غير الحكومية الأجنبية أو الهيئات العمومية الأخرى أو الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة إتفاقيات للتعاون أو الشراكة من أجل إنجاز مشروع أو نشاط ذي فائدة مشتركة ... ».

الحد الوحيد الذي فرضه المشرع المغربي هو عدم إمكانية الجماعات المحلية إبرام إتفاقية مع دولة أجنبية تطبيقاً لأحكام المادة 82 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات والتي تنص على أنّه: « ... لا يمكن إبرام أي إتفاقية بين جهة أو مجموعة جهات الجماعات الترابية ودولة أجنبية »، وذلك بإعتبار الدولة صاحبة الإختصاص في إبرام المعاهدات الدولية، والإتفاق الذي تبرمه جماعة محلية وطنية مع جماعة أجنبية لا يشكل تمثيلا للأمة فهو يلزم فقط هذه الأخيرة في حدود إختصاصاتها القانونية، وهذا ما عبر عنه الفقيه الفرنسي De Franck Petiteville بقوله: « Seul l'Etat, personnification de la nation, peut passer des accords internationaux lorsqu'une région française contracte avec une région étrangère, elle ne prétend nullement engager ou même représenter la nation. Elle ne lie qu'elle-même et seulement à hauteur de ses compétences, elle ne met en cause ni ne s'attribue l'exercice de la souveraineté nationale »[393].

ثانياً– توسيع آليات التصرفات الخارجية للجماعات المحلية

ضَيقت السلطة التنظيمية في الجزائر من خلال المرسوم التنفيذي رقم 17–329 الذي يحدد كيفيات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية من نطاق التعاون الدولي

[393] - FRANCK Petiteville, La coopération décentralisée. les collectivités locales dans la coopération nord-sud, l'Harmattan, Paris, 1995, p. 19, « juridiquement, les conventions de coopération sont des actes de droit interne et nom des engagements internationaux au sens de la constitution », voir: circulaire du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, cadre juridique de l'action extérieur des collectivités territoriale et de son contrôle, Op.Cit, pour plus de détail voir également: avis du conseil d'Etat français N° 356381, de 25 octobre 1994, www.conseil-etat.fr, consulté le 16/02/2019, D. C. C. F N° 94-358 DC du 26 janvier 1995, www.conseil-constitutionnel.fr, consulté le 15/02/2018.

وجعلته ينحصر في إتفاقيات التوأمة، تطبيقاً لأحكام المادة الثانية في فقرتها الأولى والثانية والتي تنص على أنّه: « يقصد، في مفهوم هذا المرسوم، بما يأتي:

1– التعاون اللامركزي: كل علاقة شراكة قائمة بموجب إتفاقية، بين جماعة إقليمية جزائرية أو أكثر وجماعة إقليمية أجنبية أو أكثر، بهدف تحقيق مصلحة متبادلة في إطار صلاحياتها المشتركة.

يمكن أن تكون في شكل علاقات صداقة أو توأمة أو برامج أو مشاريع التنمية أو تبادلات تقنية أو ثقافية أو عملية أو رياضية أو غيرها من أشكال الشراكة، طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بها ».

يَقتضي لدفع ودعم حركة التنمية المحلية وجعل المجالس البلدية والولائية الجزائرية كفاعل في الإقتصاد توسيع نطاق التعاون الدولي، وذلك بتعديل المرسوم التنفيذي رقم 17–329 الذي يحدد كيفيات التعاون اللامركزي[394] بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية وجعله تحت عنوان: الأعمال الخارجية للجماعات المحلية « Action extérieure des collectivités locales »[395] لتشمل كل تصرفاتها على المستوى الدولي، سواءً في إطار الإتفاقيات أو عن طريق آليات قانونية أخرى، وهذا ما عبر عنه الفقيه الفرنسي De Franck Petiteville[396] بقوله: « Toute relation juridique, formalisée ou non dans un instrument contractuel, nouée par ces collectivités à la suit d'une décision et leurs organes et tendant à établir toute forme de rapport aves des personnes morales de droit publique n'appartenant pas à l'ordre juridique français ».

لم يَحصر مثلاً المشرع الفرنسي التعاون الدولي اللامركزي في إطار إتفاقيات التوأمة وإنما وسع من نطاقه من خلال القانون العام للجماعات الإقليمية، ليشمل الأعمال التي تقوم بها على

---

[394]– يرى البعض أن التعاون اللامركزي يقتصر فقط على الإتفاقيات التي تعقده جماعات محلية تنتمي إلى نفس الدولة، ومن أجل الدقة في المصطلاحات لا بد من إضافة مصطلح « الدولي » تميزاً له من التعاون الداخلي، راجع في ذلك: الراميش إقدام محمد، التعاون الدولي للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية العلوم القانونية، الإقتصادية والإجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، 2012، ص. 2.

[395]- La première expression utilisée est celle l'action extérieure des collectivités locales, que l'on retrouve dans la circulaire du premier ministre de 26 mai 1983, relative à l'action extérieure des collectivités locale, www.diplomatie.gouv.fr, consulté le 14/02/2019, pour plus de détaille voir: MARRE Anissa, Op.Cit, p. 19.

[396] - De Franck Petiteville, Op.Cit, p. 19.

المستوى الدولي من خلال المادة L1115-1 والتي تنص على أنّه: « Dans le respect des engagements internationaux de la France , les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire » .

تَوسعت العلاقات الخارجية للجماعات المحلية في فرنسا من خلال تكريس المشرع لآليات جديدة للتعاون[397]، إلى جانب إمكانية إبرام إتفاقيات التوأمة إستناداً إلى أحكام المادةL1115-1 والتي تنص على أنّه: «A cette fin, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, le cas échéant, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers ».

ينص المشرع الفرنسي على إمكانية مشاركة الجماعات المحلية الأجنبية في رأسمال شركات الإقتصاد المختلط المحلية بشرط أن تبقى حاصلة على حصة أقل من الجماعات الوطنية إستناداً إلى أحكام المادة L1115-4 من القانون العام للجماعات الإقليمية[398]، كما يُمكن للجماعات المحلية الفرنسية أن تنشأ مع جماعات محلية أجنبية مجموعة محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي لتحقيق مصلحة عامة مشتركة إستناداً إلى أحكام المادة L1115-4-1 من ذات القانون[399].

[397] - « De prime abord des définitions simples mais efficaces se révèlent à travers la lecture du « Guide de la coopération décentralisée ». En effet, ce guide définit, en premier lieu, la notion d'action extérieure des collectivités territoriales comme une notion regroupant l'ensemble des actions menées avec l'étranger par les régions, les départements, les communes et leurs groupements. Elles ne reposent pas nécessairement sur des engagements conventionnels avec une autorité locale étrangère. Le guide définit ensuite la coopération décentralisée au regard des conventions liant la collectivité française à un partenaire clairement identifié. Elle regroupe l'ensemble des actions de coopération internationale menées entre une ou plusieurs collectivités territoriales et une ou plusieurs autorités locales étrangères dans un intérêt commun », voir: LUBAC JEAN-CHRISTOPHE , Recherches sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales, Thèse de doctorat en droit, Université Toulouse 1 sciences sociales – ut1, 2005, p.17.

[398]- Article L1115-4 du C. G. C. T. F, Op.Cit, dispose: « Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France, adhérer à un organisme public de droit étranger ou participer au capital d'une personne morale de droit étranger auquel adhère ou participe au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat membre du Conseil de l'Europe ».

[399]- Article L1115-4-1, Ibid, dispose: « Dans le cadre de la coopération transfrontalière, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements un groupement local de coopération transfrontalière dénommé district européen, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière ».

المبحث الثاني– إستثمار الجماعات المحلية لأملاكها الخاصة آلية لتطوير التسيير الإداري

فَرضت الأزمة المالية التي تَمر بها الدولة الجزائرية بسبب إنخفاض أسعار البترول، إلى جعل الجماعات المحلية فاعل أساسي في تحقيق التنمية؛ من خلال البحث عن مصادر جديدة لتمويل برامجها التنموية وتحديث تسييرها الإداري بمواردها الذاتية، دون الإعتماد على إعانات السلطة المركزية والتي تعرف تراجع في ظل الوضعية الإقتصادية الراهنة، لذلك دعت الضرورة إلى تفعيل دور البلديات والولايات في إستغلال ممتلكاتها الخاصة عن طريق الإعتراف لها بصلاحية منح الإمتياز[400] لمستثمرين وطنيين أو أجنبيين قصد إنجاز مشاريع تطبيقاً للأمر رقم 08–04 الذي يحدد شروط وكيفيات منح الإمتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع إستثمارية **(المطلب الأول)**.

تُكرس ملكية المشاريع المنجزة للمستثمر بمجرد إتمامها تطبيقاً لأحكام المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 09–152 الذي يُحدد شروط وكيفيات منح الإمتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع إستثمارية[401]، والتي تنص على أنّه: « عند إتمام البنايات

---

[400]– إن عقد الإمتياز محل الدراسة هو الذي يتعلق بالأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة، والأصول المتبقية التابعة للمؤسسات العمومية المستقلة وغير المستقلة المُحلة، والأصول الفائضة للمؤسسات العمومية الإقتصادية الناشطة وكذا على الأراضي التابعة للمناطق الصناعية ومناطق النشاطات.

يختلف عقد إمتياز المرفق العام عن عقد الإمتياز الممنوح على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة، كون أن عقد الإمتياز الذي يتعلق بتفويض المرفق العام تمنح السلطة المفوضة للمفوض له إما إنجاز منشآت أو إقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام ويتقاضى عن ذلك أتاوى من مستخدمي المرفق العام، ولا تنتقل ملكية المرفق للمفوض له، بينما النوع الثاني من عقود الإمتياز فالمستثمر يعمل عن إنجاز مشاريع إستثمارية على عقار مملوك للدولة ويكتسب عند إتمامه ملكية المباني المشيدة ويمكن بذلك التنازل عنها تطبيقاً لأحكام المادة 14 الفقرة الأولى من الأمر رقم 08–04، مؤرخ في 1 سبتمبر سنة 2008، يحدد شروط وكيفيات منح الإمتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع إستثمارية، ج. ر. ج. ج عدد 49، مؤرخ في 3 سبتمبر سنة 2008، ص. 03، والتي تنص على أنّه: « تكون ملكية البنايات والحق العيني العقاري الناتج عن حق الإمتياز قابلة للتنازل فور الإنجاز الفعلي لمشروع الإستثمار والبدء في النشاط بعد المعاينة الفعلية من طرف الهيئات المؤهلة ».

[401]– مرسوم تنفيذي رقم 09–152، مؤرخ في 2 ماي سنة 2009، يحدد شروط وكيفيات منح الإمتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع إستثمارية، ج. ر. ج. ج عدد 27، مؤرخ في 6 ماي سنة 2009، ص. 4.

المقررة في المشروع الإستثماري المعاينة قانونا بناء على شهادة المطابقة، تكرس إجباريا ملكية البنايات المنجزة من طرف المستثمر على الأرض الممنوح إمتيازها بمبادرة من هذا الأخير بعقد موثق »، إلاّ أنّ المخاطر غير التجارية التي تُؤدي إلى إمكانية إنتزاع ملكية المشروع الإستثماري المقام على الأراضي الخاصة للدولة تُعتبر من بين أسباب عدم تفعيل العملية الإستثمارية على مستوى الجماعات المحلية، بحيث يُبعد إمكانية إقامة المشاريع الإستثمارية مهما توافرت فيها فرص تحقيق الربح، الأمر الذي يستوجب وجود ضمانات لحماية المستثمرين، والتي نجد من بينها السلطات التي يمارسها القاضي الإداري لضمان التوازن بين فكرة سيادة الدولة على إقليمها وضرورة حماية ملكية المستثمر، للتفتح على الإستثمارات باعتبارها عنصراً فعالاً لتطور تسيير الإداري للبلدية والولاية وتنمية إقتصادها **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول– دور الجماعات المحلية في ترقية الإستثمار

عَرف نمط التسيير الإداري للجماعات المحلية تطوراً ملحوظاً بالإنتقال من النمط التقليدي الذي يقتصر على إدارة المرافق العمومية، إلى التدخل في تنشيط المشاريع التنموية وتحقيق التنمية المستدامة للمواطنين[402]، لاسيما في ظل تراجع السلطة المركزية في تمويل ميزانية البلديات والولايات نتيجة إنخفاض أسعار البترول، حيث فرض هذا الوضع الجديد على المشرع الجزائري تعزيز وظيفتها الإقتصادية بتكريس صلاحياتها في ترقية الإستثمار؛ لما يُمثله من إضافة للطاقة الإنتاجية وزيادة في الثروات قصد تحقيق التنمية **(الفرع الأول)**.

يُعتبر الإستثمار المحلي من الركائز الأساسية لتحقيق التنمية، لما له من دور في زيادة الطاقات الإستثمارية القائمة على الإستغلال الفعال للأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة[403]، إلا أنّ نجاحه لا يتوقف على مجرد وجود نصوص قانونية تنص على إشراك الجماعات

[402]– موني محمد، « متطلبات الحكامة في التنمية الترابية بالمغرب »، مجلة ملفات الأبحاث في الإقتصاد والتسيير، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة وجدة، عدد 4، 2015، ص. 114.

[403]- DEMAZIERE Christophe, « L'action économique locale et l'environnement. Les collectivités locales prennent-elles en compte les contraintes et opportunités qu'offrent les ressources naturelles pour l'économie d'un territoire ? », Développement Durable et Territoires, Lille, N° 1, 2002, p. 04.

المحلية في ترقية الإستثمار، بل لابد من توفير ضمانات قانونية لجذب المستثمرين سواء كانوا وطنيين أو أجنبيين **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول– تطور دور الجماعات المحلية في مجال ترقية الإستثمار

تُمثل الإعانات المالية الممنوحة من السلطة المركزية نسبة أساسية في تمويل ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر، وأمام التحديات الطارئة في ميزان الإقتصاد الوطني جراء إنهيار أسعار المحروقات وضعف الجباية البترولية؛ إنعكس سلباً على مداخيل الجماعات المحلية التي أصبحت تابعة للسلطة المركزية بالرغم من إستقلاليتها القانونية إدارياً ومالياً، وفي ظل هذه الوضعية أصبح من الضروري تطوير تسييرها الإداري بإعادة النظر في مصادر تمويل مشاريعها التنموية لتحميلها مسؤولية وضعيتها المالية **(أولاً)**.

إنتهجت الجزائر بدايةً في سنة 2011 جملة من الإصلاحات الإقتصادية في مجال الإستثمار قصد جعله كبديل لعوائد الجباية البترولية، والتي تهدف إلى تحقيق تنمية إقتصادية على المستوى المحلي، بحيث عملت على تفعيل دور الجماعات المحلية في ترقية الإستثمار من خلال تشجيع المبادرات في جلب رؤوس الأموال وفرض تدابير جديدة لتوجيه الإستثمارات في مختلف القطاعات والنشاطات الإقتصادية **(ثانياً)**.

أولاً– الأزمة المالية سبب لجعل الجماعات فاعل في ترقية الإستثمار

يتوقف دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية بدرجة كبيرة على مدى توفرها على الموارد المالية الكافية، إلاّ أنّه في ظل الصعوبات المالية التي تعاني منها الدولة الجزائرية بسبب إنخفاض أسعار النفط، ونتيجةً لإعتماد البلديات والولايات على إعانات السلطة المركزية والمساندات المالية

المحصلة من الجباية البترولية، شكل إنخفاض سعره عائقاً حقيقياً أمام التنمية المحلية بسبب تأخر برامجها وعدم فعاليتها في كثير من الأحيان[404].

يُعد تمكين الجماعات المحلية من صلاحية ترقية الإستثمار ضرورة أملتها الوضعية الإقتصادية للدولة الجزائرية نتيجة تراجع تحصيل الجباية البترولية، وهو ما أدى إلى ضرورة إعادة النظر في الخطط المنتهجة، وذلك بتكريس آليات جديدة من أجل جلب الثروة ومصادر تمويل جديدة، من خلال تثمين ممتلكاتها الخاصة[405].

قامت السلطات العمومية نتيجة تراجع أسعار المحروقات بإتخاذ عدة قرارات تهدف إلى ترشيد النفقات، وإعادة النظر في الإستراتيجية الإقتصادية من خلال وضع ترتيبات جديدة في مجال الإستثمار، والذي تم إدراجها في تعديل الأمر 08–04 المُحدد لشروط وكيفيات منح الإمتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع إستثمارية بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2011[406]، حيث ركزت على منح دور محوري للولاة بغرض تفعيل عملية الإستثمار في العقار الإقتصادي، وبذلك تطور دور الجماعات المحلية من الجانب الإداري إلى جلب مستثمرين قصد تحقيق التنمية المحلية.

بغرض تشجيع دور الجماعات المحلية في تحقيق مواردها عن طريق إستغلال ممتلكاتها وبقصد تجنب التأثر بالأزمات المالية التي تعاني منها الدولة، ظهرت إرادة سياسية في الإرتقاء بحرية الإستثمار إلى مبدأ دستوري بعدما كان مبدأ تشريعي في ظل الأمر رقم 01–03 المتعلق

---

[404]– مجادي رضوان، « سياسات الإستثمار المحلي على ضوء الأزمة الإقتصادية الراهنة في الجزائر »، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة، عدد 2، 2017، ص. 63.

[405]- BOUDEDJA Karima, Les acteurs et le développement local: outils et représentations. Cas des territoires ruraux au Maghreb, Thèse de doctorat en droit, Ecole doctorale territoires, temps, sociétés et développement, Université de Montpellier, 2013, p. 46.

[406]– قانون رقم 11–11، مؤرخ في 18 جويلية سنة 2011، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2011، ج. ر. ج. ج عدد 40، مؤرخ في 20 جويلية سنة 2011، ص. 4.

بالإستثمار[407] بموجب أحكام المادة 43 في الفقرة الثانية من دستور سنة 1996 والتي تنص على أنّه: « حرية الإستثمار والتجارة معترف بها، وتمارس في إطار القانون.

تعمل الدولة على تحسين مناخ الأعمال، وتشجع على إزدهار المؤسسات دون تمييز خدمة للتنمية الإقتصادية الوطنية »، وسعى المشرع إلى تجسيد هذا المبدأ الدستوري من خلال صدور قانون رقم 16-09 المتعلق بترقية الإستثمار[408].

ثانياً- منح الجماعات المحلية عقود الإمتياز لإنجاز المشاريع الإستثمارية

يُعد إستثمار الجماعات المحلية لأملاكها الخاصة من أهم المنافذ الإقتصادية لتحقيق موارد ذاتية، وذلك بهدف تحقيق التنمية المستدامة وتحديث تسييرها الإداري، خاصة أمام الأزمة الناتجة عن إنخفاض أسعار البترول[409]، الأمر الذي يفرض الإهتمام بدور البلدية والولاية في جذب المستثمرين بتحرير المبادرة الإقتصادية وإستغلال الثروات المحلية.

يُعتبر العقار من أهم العناصر لإستقطاب الإستثمارات على مستوى الجماعات المحلية[410]، لذلك عمل المشرع الجزائري بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2011 على تفعيل دور الوالي في تحقيق التنمية وذلك بإشراك القطاع الخاص[411]، من خلال تمكينه من سلطة

---

[407]- أمر رقم 01-03، مؤرخ في 20 أوت سنة 2001، يتعلق بتطوير الإستثمار، ج. ر. ج. ج عدد 47، مؤرخ في 22 أوت سنة 2001، ص. 2، (ملغى)، راجع في ذلك: بلكعيبات مراد، « أولوية تحفيز الإستثمار خارج قطاع المحروقات في الجزائر »، مجلة الدراسات الإفريقية، معهد البحوث والدراسات الإفريقية، جامعة القاهرة، عدد41، 2017، ص. 225.

[408]- قانون رقم 16-09، مؤرخ في 3 أوت سنة 2016، يتعلق بترقية الإستثمار، ج. ر. ج. ج عدد 46، مؤرخ في 3 أوت سنة 2016، ص. 18.

[409]- بوحنية قوي، لاطرش إسماعيل، حجاج عثمان، « الآليات القانونية لتشجيع الإستثمار المحلي في الجزائر »، منشور في كتاب الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، الطبعة الثانية، دار الحامد، عمان، 2018، ص.231.

[410]- بوعدين لحسن، « أهمية الحكامة المحلية في إنعاش الإقتصاد المحلي »، مجلة طنجيس للقانون والإقتصاد، كلية العلوم القانونية والإقتصادية، جامعة طنجة، عدد 12، 2013، ص. 78.

[411]- تنص المادة 15 من القانون المالية التكميلي لسنة 2011 التي تعدل المادة 03 من الأمر رقم 08-04 الذي يحدد شروط وكيفيات منح الإمتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع إستثمارية، السابق الذكر، على أنّه: « يمنح الإمتياز على أساس دفتر الشروط عن طريق التراضي على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة=

إستغلال الأراضي الخاصة لإنجاز مشاريع إستثمارية، عن طريق إصدار قرار منح الإمتياز[412] على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة، والأصول المتبقية التابعة للمؤسسات العمومية المستقلة وغير المستقلة المُحلة، والأصول الفائضة للمؤسسات العمومية الإقتصادية الناشطة وكذا على الأراضي التابعة للمناطق الصناعية ومناطق النشاطات[413]، إعمالاً لأحكام المادة 15 والتي تنص على أنّه: « يرخص الإمتياز بالتراضي بقرار من الوالي »[414].

= للدولة المتوفرة لفائدة المؤسسات والهيئات العمومية أو الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الخاضعين للقانون الخاص، وذلك لإحتياجات مشاريع إستثمارية، مع مراعاة إحترام قواعد التعمير المعمول بها ».

[412]– وفي هذا الصدد أصدر مثلاً والي ولاية بجاية:

– قرار رقم 14/1884 مؤرخ في 14 سبتمبر سنة 2014، يتضمن الترخيص بمنح حق الإمتياز عن طريق التراضي لإنجاز فندق رياضي ببلدية أوقاس، (غير منشور).

– قرار رقم 14/1886 مؤرخ في 14 سبتمبر سنة 2014، يتضمن الترخيص بمنح حق الإمتياز بالتراضي لإنجاز فندق ببلدية أوقاس، (غير منشور).

– قرار رقم 14/1883 مؤرخ في 14 سبتمبر سنة 2014، يتضمن الترخيص بمنح حق الإمتياز بالتراضي لإنجاز قطب تنشيط وترفيه ببلدية أوقاس، (غير منشور).

[413]– إستثنى الأمر رقم 08–04 الذي يحدد شروط وكيفيات منح الإمتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع إستثمارية أصناف من الأراضي من الخضوع لأحكامه من خلال أحكام المادة 2 والتي تنص على أنّه: « تستثنى من مجال تطبيق هذا الأمر أصناف الأراضي الآتية:

– الأراضي الفلاحية،

– القطع الأرضية المتواجدة داخل المساحات المنجمية،

– القطع الأرضية المتواجدة داخل مساحات البحث عن المحروقات وإستغلالها ومساحات حماية المنشآت الكهربائية والغازية،

– القطع الأرضية الموجهة للترقية العقارية المستفيدة من إعانة الدولة،

– القطع الأرضية المتواجدة داخل مساحات المواقع الأرضية والثقافية.

تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم »، وعدلت هذه الأخيرة بموجب المادة 61 من القانون رقم 14–10 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2014، يتضمن قانون المالية لسنة 2015، ج. ر. ج. ج عدد 78، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 2014، ص.2، بحيث أضافت القطع الأرضية الموجهة للترقية العقارية التجارية ذات الطابع التجاري.

[414]– حددت المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 09–152، مؤرخ في 2 ماي سنة 2009، يحدد شروط وكيفيات منح الإمتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع إستثمارية، السابق الذكر، الأوعية العقارية التي يمكن أن تكون محل حق الإمتياز وهي: التابعة للأملاك الخاصة للدولة، غير مخصصة وليست في طور التخصيص لفائدة مصالح عمومية تابعة للدولة لتلبية حاجياتها، واقعة في قطاعات معمرة أو قابلة للتعمير كما هو محدد في أدوات التهيئة والتعمير بإستثناء المشاريع الإستثمارية التي يستلزم تمركزها خارج هذه القطاعات بسبب طبيعتها.

يصدر الوالي قرار منح الإمتياز بناءً على إقتراح من المدير الولائي المكلف بالإستثمار بالتنسيق مع المديرين الولائيين للقطاعات المعنية، على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والأصول العقارية المتبقية للمؤسسات العمومية المنحلة والأصول الفائضة للمؤسسات العمومية الإقتصادية وكذا الأراضي التابعة للمناطق الصناعية ومناطق النشاطات، أما إذا كانت الأرض داخل محيط مدينة جديدة فيُمنح بإقتراح من الهيئة المكلفة بتسيير المدينة، كما يلتزم الوالي بالحصول على موافقة الوكالة الوطنية لتطوير السياحة على الأراضي التابعة لمنطقة التوسع السياحي وذلك بعد موافقة الوزير المكلف بالسياحة تطبيقاً لأحكام المادة 48 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015[415].

حددت التعليمة الوزارية المشتركة رقم 001 المؤرخة في 06 أوت سنة 2015، المتضمنة الإجراءات الجديدة لوضع حيز التنفيذ الأحكام المتعلقة بمنح حق الإمتياز على العقارات التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز المشاريع الإستثمارية[416]، إجراءات دراسة الملف المتضمن طلب الإمتياز للمشاريع الإستثمارية؛ بحيث يلتزم الشخص الذي يقدم طلب الحصول على حق الإمتياز بإيداع ملفاً مرفوقاً بدراسة تقنية وإقتصادية لدى مديرية الصناعة والمناجم المهلة إقليمياً، وتُوكل مهمة دراسة هذا الطلب للمدير الولائي المكلف بالإستثمار، وذلك بعد القيام بإستشارة مديريات الولاية المعنية مباشرة بذات المشروع كلما إقتضت الضرورة، وتلتزم هذه الأخيرة بإبداء رأيها في أجل لا يتعدى 8 أيام وفي غياب ذلك يعتبر الرأي إيجابياً.

يُرسل المدير الولائي بعد الحصول على آراء المديريات المعنية ملف طلب الحصول على الإمتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة لإنجاز المشاريع الإستثمارية إلى الوالي، مرفوقا بتقرير تقييمي مبرر في أجل لا يتعدى 08 أيام، ويبت الوالي في الطلب بإتخاذ

---

[415]– أمر رقم 15–01، مؤرخ في 23 جويلية سنة 2015، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، ج. ر. ج. ج عدد 40، مؤرخ في 23 جويلية سنة 2015، ص. 06.

[416]– تعليمة وزارية مشتركة رقم 001 مؤرخة في 06 أوت سنة 2015، متضمنة الإجراءات الجديدة لوضع حيز التنفيذ الأحكام المتعلقة بمنح حق الإمتياز على العقارات التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز المشاريع الإستثمارية، (غير منشورة)، راجع الملحق رقم 15.

قرار منح الإمتياز بالتراضي في أجل لا يتجاوز شهرا من تاريخ إستقبال الملف، وفي حالة الرفض يبلغ صاحب الطلب من طرف المدير الولائي المكلف بالإستثمار في أجل 15 يوماً بموجب تبليغ مبرر.

وَسع المشرع الجزائري من مجال مشاركة القطاع الخاص في تنمية التسيير الإداري للجماعات المحلية بإسناد مهمة إنشاء وتسيير مناطق النشاط ومناطق صناعية على أراضي غير فلاحية للأشخاص الطبيعيين والمعنويين من خلال أحكام المادة 58 من قانون المالية لسنة 2016[417] والمعدلة بموجب المادة 80 من قانون المالية لسنة 2017[418] والتي تنص على أنّه: « يمكن الأشخاص المعنويين الخواص القيام بإنشاء وتهيئة وتسيير مناطق نشاطات أو مناطق صناعية أو مناطق لوجيستية على أرض ذات طابع غير فلاحي:

– تشكل ملكيتهم،

– تابعة للأملاك الخاصة للدولة على أساس حق إمتياز منح لهم بالتراضي لمدة 33 سنة مع منح تخفيضات على مبلغ الإمتياز، تتغير حسب الموقع الجغرافي للمشروع ... ».

يُعتبر الوالي الجهة المعتمد عليها لتفعيل الإستثمارات على مستوى الجماعات المحلية بمنحه سلطة إصدار القرارات المتعلقة بالتنمية الإقتصادية[419]، بحيث لا يتوقف دوره عند منح قرار الإمتياز لإنجاز المشاريع على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة، وإنما يسهر على متابعة وضعية تقدم المشاريع الإستثمارية وذلك بترؤس اللجنة الولائية المكلفة بمتابعة تقدم المشاريع الإستثمارية، فمثلاً نجد في ولاية بجاية أنشأها الوالي بموجب قرار رقم 2016/2349 مؤرخ في 21 جوان سنة 2016، والتي تضم كل من مدير الصناعة والمناجم، مدير التعمير والهندسة المعمارية والبناء، مديرة أملاك الدولة، مدير السياحة والصناعة التقليدية، مدير الحفظ

[417]– راجع: المادة 58 من القانون رقم 15–18، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2015، يتضمن قانون المالية لسنة 2016، ج. ر. ج. ج عدد 72، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 2015، ص. 2.

[418]– راجع: المادة 80 من القانون رقم 16–14، مؤرخ في 28 ديسمبر سنة 2016، يتضمن قانون المالية لسنة 2017، ج. ر. ج. ج عدد 77، مؤرخ في 29 ديسمبر سنة 2016، ص. 02.

[419]– تميم عادل، « سياسة التدبير اللامتمركز للإستثمار وسؤال الفعالية »، مجلة محيط للدراسات والأبحاث القانونية، دار الآفاق المغربية، الدار البيضاء، عدد 1، 2018، ص. 51.

العقاري، مدير وكالة التسيير والتنظيم العقاري الحضري للولاية، مدير الوكالة الوطنية لتطوير الإستثمار، كما يمكنها إستدعاء أي شخص من شأنه مساعدتها في أشغالها[420].

يُمكن القول أن المشرع حاول منح دور للجماعات المحلية قصد تثمين ممتلكاتها وذلك بإستثمارها عن طريق عقود الإمتياز، لكن السؤال الذي يمكن إثارته: هل كرست المنظومة القانونية الجزائرية ضمانات كفيلة لجذب المستثمرين لإستثمار أموالهم على مستوى البلديات والولايات الجزائرية أم أنه لا بد من إعادة النظر في بعض النقاط التي من شأنها تحقيق إستثمار محلي يساهم في تحديث تسييرها الإداري بما يحقق التنمية بكل أبعادها؟.

الفرع الثاني– ضمانات إنجاح دور الجماعات المحلية في ترقية الإستثمار

يَقتضي مبدأ الأمن القانوني تكريس إستقرار النصوص التشريعية من الخضوع إلى التعديلات المتكررة، فلجذب الإستثمارات في إطار عقد الإمتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة لا بد من تكريس إطار قانوني ثابت، يُساهم في جذب المستثمرين الوطنين والأجانب لإنجاز مشاريع إستثمارية على مستوى الجماعات المحلية **(أولاً)**.

---

[420]– حددت المادة 03 من قرار والي ولاية بجاية رقم 2016/2349، مؤرخ في 21 جوان سنة 2016، يتضمن إنشاء لجنة ولائية مكلفة بمتابعة إنجاز المشاريع الإستثمارية، (غير منشور)، مهام اللجنة والتي تتمثل في:

– إحصاء جميع المشاريع المعتمدة والتي لم تنطلق الأشغال بخصوصها،

– الوقوف على مختلف العراقيل التي يواجهها المستثمرون،

– مرافقة المستثمرين في جميع المراحل المتعلقة بتجسيد مشاريعهم على مستوى مختلف الإدارات والهيئات العمومية،

– السهر على التجسيد الفعلي للمشروع في أجاله المحددة مع إحترام بنود دفتر الشروط،

– إقتراح إلغاء القرارات المتضمنة التنازل عن الأوعية العقارية لأصحاب المشاريع المعتمدة والتي لم يتم تجسيدها بسبب إهمال المستثمر المعني، تغير النشاط أو إستعمال القطعة الأرضية لأغراض أخرى غير تلك المتنازل عنها، للمزيد من التفصيل راجع الملحق رقم 16.

قام والي ولاية بجاية وبهدف تثمين الممتلكات الخاصة للجماعات المحلية بإنشاء لجنة ولائية مكلفة بمعاينة القطع الأرضية المهيأة التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشارع إستثمارية ذات الوجهة الصناعية، موجب قرار رقم 19/0140، مؤرخ 21 جانفي سنة 2019، يتضمن إنشاء لجنة ولائية مكلفة بمعاينة القطع الأرضية المهيأة ذات الوجهة الصناعية غير المستغلة، (غير منشور)، راجع الملحق رقم 17.

يَتعين على المشرع الجزائري في سبيل تفعيل دور الجماعات المحلية في ترقية الإستثمار، العمل على إزالة الإجراءات التمييزية بين المستثمرين الأجانب والوطنيين، باعتبار أنّ مبدأ المعاملة العادلة يُعد من المبادئ الأساسية التي يطالب بها المستثمر الأجنبي لإتخاذ قرار لإنجاز المشروع الإستثماري **(ثانياً)**.

يَحتاج الإستثمار لمناخ يُساعد على جلبه ولاشك في أن إرساء دعائم راسخة للأمن القانوني والقضائي يُساهم إيجابياً في ذلك، فالمستثمر سواء كان وطنياً أو أجنبياً ومهما كانت المبادرات التشجيعية المنصوص عليها في التشريعات، فإنّه لا يُغامر في ضخ أمواله في إستثمارات، إلاّ في الدول التي يوجد فيها قضاة مستقلون ومتخصصون في مجال الإستثمار **(ثالثاً)**.

أولاً– تجسيد الإستقرار التشريعي ضمانة لجذب المستثمرين

يَهتم المستثمر بالنظام القانوني الذي يحكم إستثماره ومدى إستقراره، وبالعودة إلى التجربة الجزائرية يُلاحظ التغيرات العديدة التي يشهدها النظام القانوني لمنح عقد الإمتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع إستثمارية، الأمر الذي قد يؤدي إلى التقليص من حجم الإستثمارات على مستوى الجماعات المحلية.

مَنح المشرع الجزائري للمستثمر المستفيد من عقد الإمتياز لمدة 20 سنة قابلة للتجديد إمكانية المطالبة بتحويل الإمتياز إلى تنازل، تطبيقاً لأحكام المادة 4 من الأمر رقم 06–11 الذي يحدد شروط وكيفيات منح الإمتياز والتنازل عن الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع إستثمارية[421] والتي تنص على أنّه: « بإستثناء أصناف الأراضي المذكورة في المادة 2 أعلاه، تكون الأراضي التابعة للأملاك الوطنية الموجهة لإستقبال مشاريع إستثمارية، موضوع:

[421]– أمر رقم 06–11، مؤرخ في 30 أوت سنة 2006، يحدد شروط وكيفيات منح الإمتياز والتنازل عن الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع إستثمارية، ج. ر. ج. ج عدد 53، مؤرخ في 30 أوت سنة 2006، ص. 4، (ملغى).

– إمتياز لمدة أدناها عشرون (20) سنة قابلة للتجديد وقابل قانونا للتحويل إلى تنازل ضمن الشروط المحددة في المادة 10 أدناه، إذا تعلق الأمر بمشاريع ذات طابع صناعي أو سياحي أو خدماتي،

– تنازل عن القطعة الأرضية التي أنجزت عليها عمليات ترقية عقارية، بعد التجزئة، إذا تعلق الأمر بمشاريع مدمجة على النحو المحدد عن طريق التنظيم ».

إشترط المشرع من خلال الأمر رقم 06–11 الذي يحدد شروط وكيفيات منح الإمتياز والتنازل عن الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع إستثمارية لكي يحول عقد الإمتياز إلى تنازل أن يكون المستثمر قد أنجز المشروع ووضعه في الخدمة، وهذا ما نصت عليه المادة 10 والتي جاء فيها: « يحول منح الإمتياز قانونا إلى تنازل بطلب من صاحب الإمتياز بشرط الإنجاز الفعلي لمشروع الإستثمار ووضعه في الخدمة وفقا بنود وشروط دفتر الأعباء المحدد عن طريق التنظيم وبعد أن تتأكد من ذلك قانونا الإدارات والهيئات المؤهلة ».

ألغى المشرع قاعدة تحويل عقد الإمتياز إلى عقد تنازل حيث تبقى الدولة مالكة للقطعة الأرضية، وذلك بهدف ضمان المحافظة على إحتياطاتها العقارية وتجنب تحويل العقار المتنازل عنه لأغراض غير النشاط الإستثماري[422]، لكن في المقابل مَنح للمستثمر ملكية البنايات المشيدة[423] من خلال أحكام المادة 13 من الأمر رقم 08–04 الذي يحدد شروط وكيفيات منح الإمتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع إستثمارية[424]

[422]– راجع: فردي كريمة، « النظام القانوني لعقد الإمتياز في إطار الإستثمار »، مجلة العلوم الإنسانية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، عدد 46، 2016، ص. 111.

[423]– تضمنت المادة 675 في فقرتها الثالثة من الأمر رقم 75–58، الذي يتضمن القانون المدني إمكانية فصل ملكية سطح الأرض عن ملكية ما فوقها بحيث تنص على أنّه: « ويجوز بمقتضى القانون أو الإتفاق أن تكون ملكية سطح الأرض منفصلة عن ملكية ما فوقها أو ما تحتها.

[424]– عُدلت المادة 2 من الأمر رقم 08–04 الذي يحدد شروط وكيفيات منح الإمتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع إستثمارية بموجب المادة 61 من القانون رقم 14–10، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2014، يتضمن قانون المالية لسنة 2015، السابق الذكر، بحيث إستثنت من تطبيق أحكام هذا الأمر القطع الأرضية الموجهة للترقية العقارية التجارية التي تخضع لصيغة منح إمتياز القابل للتنازل عند الإنجاز الفعلي للمشروع طبقا لأحكام=

والتي تنص على أنّه: « عند إتمام مشروع الإستثمار، تكرس إجباريا ملكية البنايات المنجزة من المستثمر على الأرض الممنوح إمتيازها وجوبا بمبادرة من هذا الأخير وبعقد موثق ».

يَستوجب لجذب المستثمرين سواء الوطنين أو الأجانب تجسيد الإستقرار التشريعي لنظام منح الإمتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع إستثمارية، وتجنب التعديلات المتكررة التي تطرأ على الأمر رقم 08–04 الذي يحدد شروط وكيفيات منح الإمتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع إستثمارية بموجب قوانين المالية، منها ما تعلق بطريقة منح الإمتياز على الأراضي الخاصة للدولة، والتي جعلها تتم بموجب التراضي بناءً على قرار من الوالي تطبيقاً لنص المادة 15 من قانون المالية التكميلي لسنة 2011 والتي تعدل المادة 3 من الأمر رقم 08–04 السالف الذكر، والتي جاء فيها: « يمنح الإمتياز على أساس دفتر الشروط، عن طريق التراضي على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة المتوفرة، لفائدة المؤسسات والهيئات العمومية أو الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الخاضعين للقانون الخاص، وذلك لإحتياجات مشاريع إستثمارية، ومع مراعاة إحترام قواعد التعمير المعمول بها »، وجاءت بعد ذلك غيرها من قوانين المالية منها قانون المالية التكميلي لسنة 2015[425]، قانون المالية لسنة2016، وقانون المالية لسنة 2017 لتعدل في أحكام هذا الأمر وكان آخرها قانون المالية لسنة 2019[426].

= دفتر الشروط، والمثبت قانونا بموجب شهادة مطابقة، وصدر بذلك المرسوم التنفيذي رقم 15–281، مؤرخ في 26 أكتوبر سنة 2015، يحدد شروط وكيفيات منح الإمتياز القابل للتحويل إلى تنازل على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع الترقية العقارية ذات الطابع التجاري، ج. ر. ج. ج عدد 58، مؤرخ في 4 نوفمبر سنة 2015، ص. 6.

[425]– راجع: المادة 48 من الأمر رقم 15–01، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، السابق الذكر، التي تعدل المادة 5 من أمر رقم 08–04، يحدد شروط وكيفيات منح الإمتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع إستثمارية، السابق الذكر.

[426]– راجع: المادة 45 من القانون رقم 18–18، مؤرخ في 27 ديسمبر سنة 2018، يتضمن قانون المالية لسنة 2019، ج. ر. ج. ج عدد 79، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2018، ص. 02.

ثانياً– تقرير مبدأ المساواة في المعاملة بين المستثمرين

يُعتبر مبدأ المساواة في المعاملة بين المستثمرين من أهم المبادئ التي تُساهم في جذب المستثمرين لإقامة المشاريع على مستوى الجماعات المحلية، وتحقيقاً لذلك عمل المؤسس الدستوري الجزائري على تكريسه من خلال أحكام المادة 43 في الفقرة الثانية من دستور سنة 1996 والتي تنص على أنّه: « تعمل الدولة على تحسين مناخ الأعمال، وتشجع على إزدهار المؤسسات دون تمييز خدمة للتنمية الإقتصادية الوطنية ».

حَاول المشرع الجزائري دعم مبدأ حرية الإستثمار المكرس دستورياً وجذب رؤوس الأموال خاصة الأجنبية لأهميتها على التنمية الإقتصادية بتكريسه لمبدأ المعاملة المنصفة والعادلة بين المستثمرين الوطنين والأجانب فيما يخص الحقوق والواجبات المرتبطة بمشاريعهم الإستثمارية، وذلك من خلال أحكام المادة 21 من قانون رقم 16–09 المتعلق بترقية الإستثمار والتي تنص على أنّه: « مع مراعاة أحكام الإتفاقيات الثنائية والجهوية والمتعددة الأطراف الموقعة من قبل الدولة الجزائرية، يتلقى الأشخاص الطبيعيون والمعنويون الأجانب معاملة منصفة وعادلة، فيما يخص الحقوق والواجبات المرتبطة بإستثماراتهم ».

ألغى المشرع الجزائري من خلال قانون رقم 16–09 المتعلق بترقية الإستثمار بعض القيود التي تحد من حجم الإستثمارات الأجنبية على مستوى الجماعات المحلية، من خلال التخلي عن آلية التصريح الإجباري بالإستثمار[427] وإستبدالها بمجرد التسجيل لدى الوكالة الوطنية لتطوير

[427]– أخضع المشرع الجزائري من خلال الأمر رقم 09–01، مؤرخ في 22 جويلية سنة 2009، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج. ر. ج. ج عدد 44، مؤرخ في 26 جويلية سنة 2009، ص. 4، المستثمر الأجنبي لشرط التصريح المسبق للمشروع الإستثماري لدى الوكالة الوطنية لتطوير الإستثمار، وهذا ما تضمنته أحكام المادة 58 في فقرتها الأولى والتي تنص على أنّه: « تخضع الإستثمارات الأجنبية المنجزة في النشاطات الإقتصادية لإنتاج السلع والخدمات قبل إنجازها إلى التصريح بالإستثمارات لدى الوكالة المذكورة في المادة 6 أدناه »، للمزيد من التفصيل راجع:
ZOUITEN Abederrezak, L'investissement en droit Algérien, Thèse de doctorat en droit, Faculté de droit, Université de Constantine, 2015, pp. 273-294.

الإستثمار للإستفادة من المزايا المقررة[428] وذلك تطبيقاً لأحكام المادة 4 الفقرة الأولى والتي تنص على أنّه: « تخضع الإستثمارات قبل إنجازها، من أجل الإستفادة من المزايا المقررة في أحكام هذا القانون، للتسجيل لدى الوكالة الوطنية لتطوير الإستثمار المذكورة في المادة 26 أدناه ».

يُلاحظ المتفحص للنصوص القانونية المؤطرة للإستثمار أنّ المشرع الجزائري رغم محاولته لتشجيع الإستثمار الأجنبي بالجزائر، إلا أنه كرس بعض الإجراءات التمييزية والتي تعد مساساً بمبدأ المعاملة العادلة والمنصفة، الأمر الذي قد يؤثر على الدور الذي كُلفت به الجماعات المحلية في جذب الإستثمارات لتحقيق التنمية.

تُعتبر الشراكة من بين الإجراءات القانونية التي تقيد من حرية المستثمر الأجنبي دون الوطني، إذ بموجبها تُقيد حرية تعاقده بنسبة لا يمكن أن تتجاوز في كلّ الأحوال نسبة مساهمة الأطراف الوطنية المسيطرة على المشروع الإستثماري[429]، وتم تكريسها بموجب أحكام المادة 58 الفقرة الثانية من قانون المالية التكميلي لسنة 2009 والتي تنص على أنّه: « لا يمكن إنجاز الاستثمارات الأجنبية إلا في إطار شراكة تمثل فيها المساهمة الوطنية 51% على الأقل من رأسمال الإجتماعي، ويقصد بالمساهمة الوطنية جمع عدة شركاء »، ثم أعيد النص عليها في قانون المالية لسنة 2016 بموجب أحكام المادة 66 والتي تنص على أنّه: « ترتبط ممارسة الأجانب لأنشطة إنتاج السلع والخدمات والإستيراد بتأسيس شركة تحوز المساهمة الوطنية المقيمة على نسبة 51% على الأقل من رأسمالها ».

---

[428]– يُعتبر التسجيل لدى الوكالة الوطنية لتطوير الإستثمار إجراء يعبر من خلاله سواء المستثمر الأجنبي أو الوطني عن إرادته في الإستفادة من المزايا المقررة قانونا، بينما يعفى من هذه الشكلية في حالة عدم رغبته في الحصول عليها وهذا ما يجعله من مظاهر حرية الإستثمار وضمانة لإستقطاب الإستثمرين على مستوى الجماعات المحلية.

[429]– يرى البعض أنّ إلزامية المستثمر الأجنبي الإستثمار في إطار الشراكة جاء نتيجة تفاقم تحويل العملات الصعبة إلى الخارج وتأثر ميزان المدفوعات الوطني من ذلك سلباً، زوبيري سفيان، « القيود القانونية الواردة على الإستثمار الأجنبي في ظل التشريعات الحالية: ضبط للنشاط الإقتصادي أم عودة إلى الدولة المتدخلة؟ »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد 1، 2013، ص. 110.

يُعد مبدأ الأفضلية الوطنية بقاعدة 51% و49% في الشراكة من أهم العوائق التي تحد في دور الجماعات المحلية في ترقية الإستثمار، كون أنّ المستثمر الأجنبي يواجه مشكلة البحث عن شريك وطني، لأنّه من الصعب إيجاد الشريك الذي يتوافق مع الأهداف المرجو تحقيقها[430]، لذا ينبغي على المشرع الجزائري أن يُعيد النظر في شرط الشراكة الدنيا بالنسبة للمستثمر الأجنبي، وذلك بعدم تعميمها وتطبيقها فقط على النشاطات الإستراتيجية الحساسة للدولة، الأمر الذي يساهم في تشجيع الإستثمار على المستوى المحلي[431].

قيد المشرع الجزائري حرية المستثمر الأجنبي بحرمانه من إمكانية الإقتراض من الخارج، وإشترط لتمويل مشروعه الإستثماري بالإستعانة بالتمويل المحلي[432] تطبيقاً لنص المادة 55 الفقرة الأولى من قانون رقم 15–18 المتضمن قانون المالية لسنة 2016 والتي تنص على أنّه: « يتم توفير التمويلات الضرورية لإنجاز الإستثمارات الأجنبية المباشرة أو بالشراكة بإستثناء تشكيل رأس مال، بصفة عامة، عبر اللجوء إلى التمويل المحلي ».

يُعد شرط إلزامية المستثمر الأجنبي المستفيد من إمتيازات الوكالة الوطنية لتطوير الإستثمار بإعادة إستثمار حصة الأرباح الموافقة للإعفاءات أو التحفيزات في الجزائر، من بين القيود التمييزية التي كرسها المشرع بموجب أحكام المادة 57 من قانون المالية التكميلي لسنة 2009

---

[430]– شنتوفي عبد الحميد، « الشراكة: آلية لتفعيل الإستثمار الأجنبي المباشر في الجزائر »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد 1، 2016، ص. 519.

[431]– خاصةً وأنّ عدم نص المشرع الجزائري على شرط الشراكة بقاعدة 51% و49% في القانون رقم 16–09 المتضمن قانون الإستثمار، يُعد خطوة لإعادة النظر في هذه القاعدة التي تُشكل عائقاً أمام تطور الإستثمارات الأجنبية في الجزائر، راجع: بودهان صالح، خويلدي السعيد، « حرية الإستثمار الأجنبي في ظل التشريعات الحالية –بين التجسيد والتقييد– » مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، عدد 18، 2018، ص. 152.

[432]– يرى البعض أنّ منح المشرع الأفضلية للسلع والخدمات الوطنية، بإلزام المستثمرين الأجانب باللجوء إلى التمويل المحلي لسد النفقات اللازمة لإنجاز مشاريعهم وكذا منع الإقتراض من الخارج، يُعد من بين عوائق عدم تفعيل الإستثمارات على مستوى الجماعات المحلية، نتيجة رفض المستثمرين الأجانب التعامل بالدينار الجزائري لعدم وجود تغطية جيدة للعملة المصرفية، راجع:

– GUESMI Amelle et GUESMI Ammar, Patriotisme économique, investissements étrangers et sécurité juridique, in: BENCHENEB Ali et BENNADJI Chérif, L'exigence et le droit: études en l'honneur de Mohand Issad, A. J. E. D, Alger, 2011, pp. 287 et 288.

والتي تنص على أنّه: « زيادة على أحكام المادة 142 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، يتعين على المكلفين بالضريبة الذين يستفيدون من إعفاءات أو تخفيضات في مجال كل الضرائب والرسوم والحقوق الجمركية والرسوم شبه الجبائية وغيرها في إطار أنظمة دعم الإستثمار، بإعادة الإستثمار حصة الأرباح الموافقة لهذه الإعفاءات أو التخفيضات في أجل أربع سنوات إبتداءً من تاريخ قفل السنة المالية التي خضعت نتائجها للنظام التحفيزي ... ».

عَمل المشرع الجزائري في سبيل جذب الإستثمارات الأجنبية على تخفيف من عبئ إلزامية المستثمر الأجنبي بإعادة إستثمار حصة الأرباح في الجزائر، وذلك بتحديده بموجب أحكام المادة 51 من قانون المالية لسنة 2016 نسبة 30% فقط من الأرباح الموافقة للإعفاءات أو التحفيزات، والتي تنص على أنّه: « زيادة على أحكام المادة 142 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، يتعين على المكلفين بالضريبة الذين يستفيدون من إعفاءات أو تخفيضات في مجال كل الضرائب والرسوم والحقوق الجمركية والرسوم شبه الجبائية وغيرها في إطار أنظمة دعم الإستثمار، بإعادة الإستثمار حصة 30% الأرباح الموافقة لهذه الإعفاءات أو التخفيضات في أجل أربع سنوات إبتداءً من تاريخ قفل السنة المالية التي خضعت نتائجها للنظام التحفيزي ...».

رغم أنّ المشرع الجزائري خفف بموجب أحكام المادة 51 من قانون المالية لسنة 2016 من شرط إلزامية المستثمر الأجنبي بإعادة إستثمار حصة الأرباح في حدود 30% فقط من الأصول المعفاة من الإلتزامات، إلا أنّ الإشكال يبقى دائماً من حيث مساسه بمبدأ عدم التمييز والمساواة، لذلك ينبغي على المشرع أن يُعيد النظر في هذا الشرط بما يحقق المعاملة العادلة بين المستثمرين سواء كانوا أجنبيين أو وطنيين.

كرست النصوص القانونية الجزائرية مبدأ حرية الإستثمار قصد الإنتقال من دولة متدخلة إلى ضابطة، إلا أنها لم تسع لتجسيد ذلك فعلياً بالنظر إلى تقييد الحرية التعاقدية للمستثمر الأجنبي من خلال تكريس حق الشفعة، والتي تتمكن من خلالها الدولة من الحلول محل المشتري في تملك الحصص المتنازل عنها متى كان أحد طرفي التنازل أجنبياً، وهنا تظهر المعاملة

التمييزية بين المستثمر الوطني والأجنبي من خلال تقيد المشرع حرية هذا الأخير في التصرف في إستثماره في حالة الرغبة في تصفيته، مما يؤدي إلى إعتباره تدخل في حق الملكية الخاصة[433].

يستدعي إنجاح دور الجماعات المحلية في ترقية الإستثمار تكريس ضمانات لإستقطاب المستثمرين الأجنبيين والتي من أهمها تكريس المساواة في المعاملة مع المستثمرين الوطنيين، لتوسيع حرية الإستثمار من خلال إلغاء المشرع لحق الشفعة والتي تم تكريسها لأول مرة في أحكام المادة 62 من قانون المالية التكميلي لسنة 2009، والتي تم تعديلها على التوالي بالمواد 46 من قانون المالية التكميلي لسنة 2010[434]، والمادة 57 من قانون المالية التكميلي لسنة 2014[435]، وإحتفظ المشرع بهذه الآلية في أحكام القانون رقم 16–09 المتعلق بترقية الإستثمار من خلال المادة 30 والتي تنص على أنّه: « بغض النظر عن أحكام المادة 29 أعلاه، تتمتع الدولة بحق الشفعة على كل التنازلات عن الأسهم أو الحصص الإجتماعية المنجزة من قبل أو لفائدة الأجانب.

تحدد كيفيات ممارسة حق الشفعة عن طريق التنظيم ».

ثالثاً– ضرورة وجود قاضي متخصص في منازعات الإستثمار

يُعد وجود قاضي متخصص في حل المنازعات المرتبطة بالإستثمار من أهم الضمانات القانونية لتفعيل دور الجماعات المحلية في ترقية الإستثمار لما له من حماية على ملكية المستثمر

---

[433]– في هذا الصدد يرى الأستاذ زوايمية رشيد أن حق الشفعة تعتبر معاملة تمييزية للمستثمر بحيث بالرغم من أنّه لا تُستعمل فيه القوة لتحويل الملكية لفائدة الدولة المستضيفة للمشاريع الإستثمارية، إلاّ أنّه ينتج عنه نفس الآثار التي تتناقض مع حق الملكية، وذلك بقوله: « Il ne s'agit pas de mesures de transfert forcé de propriété au profit de l'Etat d'accueil, mais d'actes ayant des effets équivalents en ce qu'elles interférent avec les droits de propriété du fait de leur caractère à la fois rétroactif et discriminatoire », ZOUAÏMIA Rachid, « Le régime des investissements étrangers à l'épreuve de la résurgence de l'Etat dirigiste en Algérie », Revue Algérienne des Sciences Juridiques Economiques et Politiques, Faculté de droit, Université d'Alger, N° 02, 2011, p. 20.

[434]– أمر رقم 10–01، مؤرخ في 26 أوت سنة 2010، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010، ج. ر. ج. ج عدد 49، مؤرخ في 29 أوت سنة 2010، ص. 4.

[435]– قانون رقم 13–08، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2013، يتضمن قانون المالية لسنة 2014، ج. ر. ج. ج عدد 68، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 2013، ص. 3.

سواء كان أجنبي أو وطني، إذ لا يكفي لتشجيع العملية الإستثمارية وضع قوانين وتشريعات جاذبة، ما لم يكن هناك قضاء عادل ومحايد يكفل الحماية لصاحب المشروع، ويترجم رغبة الدولة في جذب وحماية المستثمرين[436].

يخضع القضاة في الجزائر إلى نفس نظام التكوين دون مراعاة مبدأ التخصص، وهذا ما يُستنتج من خلال تفحص أحكام القانون العضوي رقم 04-11 الذي يتضمن القانون الأساسي للقضاء[437]، وكذا أحكام المرسوم التنفيذي رقم 16-159 الذي يحدد تنظيم المدرسة العليا للقضاء وكيفيات سيرها وشروط الإلتحاق بها ونظام الدراسة فيها وحقوق الطلبة القضاة وواجباتهم[438]، إذ يخضعوا القضاة إلى تكوين موحد في المدرسة العليا للقضاة لمدة 04 سنوات ويشمل تكويناً نظرياً وتطبيقياً، بدليل أحكام القسم الثاني الذي جاء تحت عنوان: « التكوين القاعدي للطلبة القضاة » من المرسوم التنفيذي رقم 16-159 السالف الذكر.

تُبين أحكام القانون العضوي رقم 04-11 الذي يتضمن القانون الأساسي للقضاء، وكذا أحكام المرسوم التنفيذي رقم 16-159 الذي يحدد تنظيم المدرسة العليا للقضاء وكيفيات سيرها وشروط الإلتحاق بها ونظام الدراسة فيها وحقوق الطلبة القضاة وواجباتهم السالف الذكر، أنّ المشرع الجزائري جعل النظام القضائي يتضمن سلك واحد للقضاء نتيجة تلقيهم تكويناً واحداً، الأمر الذي لا يؤهلهم للإلمام بالمهام المسندة إليهم والمتمثلة في الرقابة على قرارات السلطات الإدارية، لاسيما في القضايا المتعلقة بالإستثمار التي تتطلب وجود بيئة قضائية آمنة للمستثمر لتضمن له سرعة ودقة الفصل فيها، وتُعد ضمانة التخصص كفيلة بجعل القاضي قادراً

---

[436] – راجع في ذلك: أكاو نادية، « ضمانات تشجيع الإستثمار الخاص بالمغرب »، مجلة القانون المغربي، مطبعة دار السلام، الرباط، عدد 32، 2016، ص. 228.

[437]– قانون عضوي رقم 04-11، مؤرخ في 06 سبتمبر سنة 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج. ر. ج. ج عدد 57، مؤرخ في 08 سبتمبر سنة 2004، ص. 13.

[438]– مرسوم تنفيذي رقم 16-159، مؤرخ في 30 ماي سنة 2016، يحدد تنظيم المدرسة العليا للقضاء وكيفيات سيرها وشروط الإلتحاق بها ونظام الدراسة فيها وحقوق الطلبة القضاة وواجباتهم، ج. ر. ج. ج عدد 33، مؤرخ في 05 جوان سنة 2016، ص. 16.

على خلق مناخ يسوده الإطمئنان والثقة، بما يُحقق الإستقرار التعاقدي والأمن القانوني، ويُساهم في دفع التنمية والتشجيع على الإستثمار[439].

حاول المشرع الجزائري بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية تكريس نوع من التخصص في القضاء، بإستحداثه للأقطاب المتخصصة بمقتضى أحكام المادة 32 من ذات القانون والتي تنص على أنّه: « تختص الأقطاب المتخصصة المنعقدة في بعض المحاكم بالنظر دون سواها في المنازعات المتعلقة بالتجارة الدولية، والإفلاس والتسوية القضائية، والمنازعات المتعلقة بالبنوك، ومنازعات الملكية الفكرية، والمنازعات البحرية والنقل الجوي، ومنازعات التأمينات »، إلا أنها تعد أقطاب متخصصة بقضاة غير متخصصين، إذ لابد من تكريس تكوين قاعدي لقضاة متخصصين في نطاق كل مجال من المنازعة، فلا جدوى من إنشاء محاكم متخصصة نوعياً دون أن يكون قضاتها مؤهلين لذلك[440].

يُمكن القول من خلال ما سبق أنّ القاضي الإداري الفاصل في القضايا المتعلقة بالإستثمار هو بعيد عن الإدارة التي يراقبها[441] نظراً لعدم تكوينه في هذا المجال، لذلك ينبغي على المشرع الجزائري أن يعيد النظر في القانون العضوي رقم 04–11 الذي يتضمن القانون الأساسي للقضاء، وكذا أحكام المرسوم التنفيذي رقم 16–159 الذي يحدد تنظيم المدرسة العليا للقضاء

[439]– وفي هذا الصدد يقول الأستاذ عوابدي عمار: « أنّ القضاء الإداري المستقل والمتخصص والمختص بالمنازعات الإدارية يقوم بدور كبير في إثراء الإجراءات القضائية الإدارية عن طريق إبتكار وخلق القواعد والحلول القانونية الإجرائية القضائية لتنظيم وتوجيه سير الدعوى الإدارية سيراً قانونياً مشروعاً وسليماً وفعالاً »، عوابدي عمار، « الطبيعة الخاصة لقانون الإجراءات القضائية الإدارية »، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، عدد 01، 1994، ص. 203.

[440]– لكحل مخلوف، عقد الإمتياز ودوره في تطوير الإستثمار (دراسة حالة العقار الإقتصادي)، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2018، ص ص. 302 و303.

[441]– وهذا ما أكده البعض بقوله: « أنّ قاضي الجزائري الفاصل في المواد الإدارية أي القاضي الذي يراقب مشروعية أعمال الإدارة وضوابط خضوعها للقانون لم يهيئ لهذه المهمة ولم يتلق أي معلومات نظرية من شأنها أن تنبره وهو يحاكم الإدارة كسلطة عامة بامتيازاتها من إستلاء ونزع ملكية وتنفيذ مباشر، لأن إستعمال قضاة غير متعودين لأعلى الإجراءات الإدارية ولا على القانون المطبق من شأنه أن يمس بسلطة مرفق العدالة وهذا على الأقل في بداية السلك القضائي »، صدراتي صدراتي، « القاضي الجزائري غريب عن الإدارة التي يراقبها »، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، عدد 03، 1991، ص. 577.

وكيفيات سيرها وشروط الإلتحاق بها ونظام الدراسة فيها وحقوق الطلبة القضاة وواجباتهم، وذلك بإدراج شرط التخصص ليتلقى تكويناً من شأنه أن يسمح باكتساب قدرة وكفاءة تمكنه السيطرة والتحكم في مقتضيات نشاط الإستثمار، لأن الجهاز الذي يراقبه كلما كان قريباً منه كلما كان أكثر قدرة على تقديم طلباته في مواجهة الإدارة[442].

يُعد وجود قضاء إداري مستقل ومتوفر على قضاة متخصصين ضمانة لتفعيل دور الجماعات المحلية في تشجيع الإستثمارات؛ لذا فإنه يُمكن القول أنّه لا تنمية بدون إستثمار، ولا إستثمار بدون قضاء عادل متخصص من شأنه أن يوفر الحماية للمستثمر المحلي والأجنبي، الأمر الذي سينعكس برمته على تحقيق التنمية الإقتصادية[443].

أصبح القضاء الإداري أكثر من أي وقت مضى مطالباً بالإنفتاح على محيطه الخارجي وعدم الإكتفاء بالتكوين القانوني العام[444]، وإنما الإهتمام بالمسائل الإقتصاد رغبة في تطوير وإستيعاب متطلبات العمل التجاري حتى يصبح قادراً على إيجاد الحلول المناسبة لما قد يعرض عليه من منازعات في مجال الإستثمار، ومن ثم يكون فاعلاً أساسيا في خلق مناخ سليم يسوده الإطمئنان والثقة والإستقرار، ويُشكل دعامة قوية لدور الجماعات المحلية في تشجيع الإستثمار، مما يجعله يقوم بالدور المنوط به لاسيما في التحفيز على الإستثمار والمساهمة في خلق النشاطات الإقتصادية على المستوى المحلي؛ ليضمن أمن المستثمرين ويصون حقوقهم في ظل سيادة القانون وإستقلال القضاء، سواء كانوا وطنيين أم أجانب، إذ لا إستثمار بدون ضمانات قضائية واضحة.

---

[442]- BENOIT Francais Paul, Juridiction judicaire et juridiction administrative en France, Dalloz, Paris, 1972, p. 145.

[443]– الزيني أيمن رمضان، « المحاكم الإقتصادية ودورها في تشجيع الاستثمار »، أعمال المؤتمر حول: « القانون والإستثمار »، كلية الحقوق، جامعة طانطا، مصر، منعقد يومي 29 و30 أفريل سنة 2015، متوفر على الموقع: www.law.tanta.edu.eg، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/04/05.

[444]– يُعد التخصص وحده الكفيل بتحسين نوعية الأحكام القضائية والرفع من محتوى خدمات مرفق القضاء، دريد كمال، « الصفات الواجب توافرها في القاضي الإداري للاضطلاع بسلطاته المنوطة به »، أعمال الملتقى الوطني حول:« سلطات القاضي الإداري في المنازعات الإدارية »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالمة، منعقد يومي 17 و18 ماي سنة 2011، (غير منشور).

المطلب الثاني– القضاء الإداري ضمانة لتشجيع الإستثمار على مستوى الجماعات المحلية

تُعد الرقابة التي يُمارسها القاضي الإداري على قرار نزع الملكية للمنفعة العامة من الوسائل الفعّالة لإنجاح دور الجماعات المحلية في ترقية الإستثمار، وذلك لما له من أهمية في تبديد مخاوف المستثمرين سواء كانوا وطنيين أو أجنبيين، إذ أنّ المستثمر عندما يتخذ قراره باستثمار رأس ماله لا يدخل في حساباته فقط إحتمالات الربح والخسارة ومدى التسهيلات والمزايا التي تقررها التشريعات الداخلية من حيث الحجم أو النوعية، ولكنه قبل ذلك يدخل ضمن حساباته إعتبارات أخرى جديرة بالإهتمام تتعلق بحجم الحماية القانونية والضمانات المتوفرة لرأس ماله[445] **(الفرع الأول)**.

تَستند الدولة إلى حقها السيادي على إقليمها للتدخل في الملكية الخاصة للمستثمر عن طريق قرار التأميم الذي يتم بموجب نص تشريعي[446]، مما يحصنه من إمكانية إلغائه قضائياً، لذلك يعتبر من الآليات التي تجعل المستثمر يتردد في إستثمار أمواله في الدولة التي تعترف بهذا الإجراء، مما يستدعي البحث عن نطاق الدور الرقابي للقاضي الإداري في حماية ملكية المستثمر محل إجراء التأميم بالنظر إلى واجبه الدستوري في ضمان الحقوق والحريات **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول– رقابة القاضي الإداري لقرار نزع الملكية للمنفعة العمومية

يَحمي الدستور الملكية الخاصة للمستثمرين إلاّ أنّ هذه الحماية تتوقّف عندما تفرض المصلحة العامة نفسها مما يؤدي إلى إنتزاع المشروع الإستثماري، وبالرجوع إلى قانون رقم 91–11 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية[447] فإن المشرع

---

[445]– تيشيت الشريف، « تشجيع الإستثمار بين دور الإدارة وحماية القاضي الإداري »، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الرباط، عدد 140، 2018، ص. 140.

[446]- ZOUITEN Abederrezak, Op.Cit, p. 270.

[447]– قانون رقم 91–11، مؤرخ في 27 أفريل سنة 1991، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج. ر. ج. ج عدد 21، مؤرخ في 8 ماي سنة 1991، ص. 693، تمم بموجب القانون رقم 07–12، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2007، يتضمن قانون المالية لسنة 2008، ج. ر. ج. ج عدد 82، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 2007، ص. 3.

كرس عدّة ضمانات في حالة نزع الملكية لدواعي المصلحة العامة، من بينها منحه للمستثمر الحق في اللجوء إلى القضاء الإداري بغرض إلغاء الإجراءات غير المشروعة **(أولاً)** أو إعادة تقييم التعويض المقدر من قبل الإدارة **(ثانياً)**، وبذلك يلعب القاضي المختص في هذه المنازعة دوراً هاماً لكونه طرفاً محايداً مهمته تحقيق التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة.

أولاً– إمكانية إلغاء القاضي الإداري لقرار نزع الملكية الخاصة للمستثمرين

يُعتبر نزع ملكية المستثمر من أجل المنفعة العمومية إجراء إستثنائياً وخطيراً على حق الملكية، ومن أجل إعطاء ضمانات للمستثمرين لمواجهة هذا الإجراء، فقد عمد المشرع الجزائري على تكريس حق اللجوء إلى القضاء الإداري من أجل إلغاء الإجراءات المخالفة للقواعد القانونية المحددة في قانون رقم 91–11 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية **(1)**.

كرس المشرع الجزائري سلطات واسعة للقاضي الإداري لرقابة مدى مشروعية الإجراءات التي تتخذها الجهة الإدارية المختصة بنزع ملكية المستثمر لدواعي المنفعة العمومية باعتباره المالك الأصلي، حيث يتدخل القاضي على عدة مستويات للتحقق من مدى إحترام الإدارة للشروط والقيود الواردة على حق الدولة في نزع الملكية عبر مختلف درجات التقاضي **(2)**.

1– طعن المستثمر في قرار نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية

يُؤدي إجراء نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية إلى حرمان المستثمر من ملكيته حرماناً كلياً أو جزئياً، والذي يعد من بين الأسباب الرئيسية في عزوف المستثمرين من إستثمار أموالهم في العديد من الدول، وبالتالي البحث عن أماكن أخرى آمنة للإستثمار فيها، باعتباره يبحث بدرجة أولى على ضمانات الإستقرار وحماية رأس ماله[448].

[448]– راجع: حسين نوارة، الحماية القانونية لملكية المستثمر الأجنبي في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2013، ص ص. 13 و14.

كرست التجربة الجزائرية الحماية القانونية للملكية العقارية للمستثمر أياً كانت جنسيته وطنياً كان أو أجنبياً، وذلك لتبديد مخاوفه وشكوكه بخصوص المخاطر غير التجارية بما فيها مخاطر نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، بتبني مبدأ الحماية للملكية الخاصة في إطار أحكام المادة 22 من دستور سنة 1996 والتي تنص على أنّه: « لا يتم نزع الملكية إلا في إطار القانون. ويترتب عليه تعويض عادل ومنصف ».

أمام تكريس حماية حق الملكية الخاصة للمستثمر في إطار أحكام الدستور، تدخل المشرع بمجموعة من النصوص لتجسيد المبدأ من الناحية الواقعية، وذلك بموجب أحكام المادة 677 الفقرة الأولى من القانون المدني والتي تنص على أنه: « لا يجوز حرمان أي أحد من ملكيته إلا في الأحوال والشروط المنصوص عليها في القانون. غير أن للإدارة الحق في نزع جميع الملكية العقارية أو بعضها، أو نزع الحقوق العينية العقارية للمنفعة العامة مقابل تعويض منصف وعادل »، وأحكام المادة 23 من قانون رقم 16–09 المتعلق بترقية الإستثمار والتي تنص على أنّه: « زيادة على القواعد العامة التي تحكم نزع الملكية، لا يمكن أن تكون الإستثمارات المنجزة موضوع إستلاء إلا في الحالات المنصوص عليها في التشريع المعمول به، ويترتب على هذا الإستيلاء ونزع الملكية تعويض عادل ومنصف ».

يُعد إحترام الإدارة لمبدأ المشروعية في مجال نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية كضمانة للمستثمر، فالإدارة المختصة إذا كان لها حق نزع ملكية المستثمر بمجرد توفر شرط المصلحة العامة، فإنها مجبرة على إتباع الإجراءات والضمانات الواردة في القانون الداخلي، ومتى تبين بأن هذا الإجراء تعسفي يحق للمستثمر مقاضاة الجهة التي أصدرت قرار نزع الملكية أمام القضاء الإداري.

مكن المشرع الجزائري من خلال القانون رقم 91–11 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية المستثمر من الطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية[449]، وذلك من

[449]– تعتبر مرحلة إثبات المنفعة العمومية أهم مرحلة في عملية نزع ملكية المستثمر سواءً كان وطنياً أو أجنبياً، إذ على ضوء نتائجها يتقرر مواصلة أو عدم مواصلة الإجراءات المتبقية، فلا يجوز تقرير نزع الملكية إلا إذا توفر شرط=

خلال المادة 13 والتي تنص على أنّه: « يحق لكل ذي مصلحة أن يطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية لدى المحكمة المختصة حسب الأشكال المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية.

ولا يقبل الطعن إلا إذا قدم في أجل أقصاه شهر إبتداء من تاريخ تبليغ القرار أو نشره »، ويؤكد البعض[450] في هذا المقام أن إخضاع قرار التصريح بنزع الملكية لضوابط قانونية ولرقابة القضاء يساهم في تقبل المستثمرين للقرار: « L'enquête d'utilité publique… est non seulement une garantie de protection des droits des expropriés mais elle est également un gage de cohésion social en ce qu'elle facilité l'acceptabilité de la décision administrative ».

تطبيقاً لأحكام المادة 13 من القانون رقم 91–11 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، يُمكن للمستثمر الوطني اللجوء إلى القضاء الإداري من أجل المطالبة بإلغاء قرار التصريح بالمنفعة العمومية، وهذا الحق في التقاضي مكفول أيضاً للمستثمر الأجنبي إلا إذا كانت هناك إتفاقية تنص على اللجوء إلى التحكيم في حالة وجود نزاع تأسيساً على أحكام المادة 24 من قانون رقم 16–09 المتعلق بترقية الإستثمار، والتي تنص على أنّه: « يخضع كل خلاف بين المستثمر الأجنبي والدولة الجزائرية تسبب فيه المستثمر، أو يكون بسبب إجراء إتخذته الدولة الجزائرية المختصة إقليميا، إلاّ في حالة وجود إتفاقيات ثنائية متعددة الأطراف أبرمتها الدولة الجزائرية تتعلق بالمصالحة والتحكيم، أو في حالة وجود إتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف أبرمتها الدولة الجزائرية تتعلق بالمصالحة والتحكيم، أو في حالة وجود اتفاق مع المستثمر ينص على بند تسوية يسمح للطرفين بالإتفاق على تحكيم خاص ».

كرس المشرع الجزائري حماية خاصة لملكية المستثمر من قرار التصريح بنزع الملكية للمنفعة العمومية من خلال تكريس الأثر الموقف للطعن في أحكام المادة 13 الفقرة 3 من القانون رقم

=المنفعة العمومية، نتيجة حرص المشرع على إحترام الملكية الخاصة وعدم السماح للإدارة بالتعسف في حق المستثمرين والإعتداء على أموالهم الخاصة التي يحميها الدستور، راجع: حمدان الجيلالي، « التصريح بالمنفعة العمومية في عملية نزع الملكية في القانون الجزائري »، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سيدي بلعباس، عدد 05، 2017، ص ص. 55 و56.

[450]- KADI Hanifi Mokhtaria, « Le régime juridique de l'enquête d'utilité publique en matière d'expropriation », Revue Idara, E. N. A, Alger, N° 29, 2005, p. 85.

91–11 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية والتي تنص على أنّه: « وفي هذه الحالة يوقف تنفيذ القرار المصرح بالمنفعة العمومية »، وذلك إستثناءً لإجراءات نزع الملكية من أجل إنجاز البنى التحتية ذات المنفعة العمومية وذات بعد وطني وإستراتيجي، فيتم تجميد قاعدة الأثر الموقف للطعن إعمالاً لأحكام المادة 29 مكرر من قانون المالية لسنة 2007[451] والتي تنص على أنّه: « لا يمكن الطعون التي يقدمها المعنيون للعدالة في مجال التعويضات أن توقف بأي حال من الأحوال، تنفيذ إجراء نقل الملكية لفائدة الدولة ».

عززت أحكام المادة 14 من القانون رقم 91–11 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية الحماية القضائية لملكية المستثمر من خلال تحديدها لآجال معقولة للفصل في النزاع وذلك بنصها على أنّه: « تفصل المحكمة المختصة في الطعن في أجل شهر.
تخضع الطعون لقانون الإجراءات المدنية.
يجب على الجهة القضائية المختصة بالنظر في الطعن أن تصدر حكمها في أجل شهرين على الأقصى، إبتداء من تاريخ الطعن ».

يتبين من خلال المواد السالفة الذكر أنّ المشرع الجزائري فرض حماية للمستثمر على ملكيته العقارية أياً كانت جنسيته وطنياً كان أو أجنبياً، بمنحه حق الطعن القضائي على قرار نزع ملكيته خلافاً للإجراءات التي نص عليها القانون[452]، وهذا ما يُعد ضمانة لتفعيل دور الجماعات المحلية

[451]– قانون رقم 07–12، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2007، يتضمن قانون المالية لسنة 2008، ج. ر. ج. ج عدد 82، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 2007، ص. 3.

[452]– إنّ الشروط العامة التي يجب أن تتوفر في المستثمر للطعن في إجراءات التصريح بالمنفعة العمومية، هي نفسها الشروط المرتبطة بتقديم أي طعن أمام القضاء سواء أمام الإداري أو العادي والمتعلقة أساساً بالطعن، ولقد نظمها المشرع الجزائري بموجب أحكام المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تتمثل في شرط الأهلية والصفة والمصلحة، للتفصيل راجع: غيتاوي عبد القادر، « الطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية في إطار نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية – دراسة في التشريع الجزائري – »، مجلة الحقيقة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أدرار، عدد 27، 2013، ص ص. 168–175.

في ترقية الإستثمار، باعتبار أنّ حماية عقار المستثمر من أهم الأسس التي تقوم عليها عملية جذب الإستثمارات[453].

2– سلطات القاضي الإداري في رقابة مشروعية قرار نزع الملكية

يُمارس القاضي الإداري رقابته على قرار نزع ملكية المستثمر من أجل المنفعة العمومية بناءً على الطعن الذي يقدمه صاحب المشروع الإستثماري[454]، حيث يتحقق من مدى صدور القرار من السلطة المختصة قانوناً والتي حددتها أحكام المادة 10 الفقرة الأولى من مرسوم رقم 93–186 الذي يحدد كيفيات تطبيق القانون رقم 91–11 المحدد للقواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية[455] والتي تنص على أنّه: « يُصرح بالمنفعة العمومية حسب الآتي:

– بقرار مشترك أو قرارات مشتركة بين الوزير المعني ووزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير المالية، إذا كانت الممتلكات أو الحقوق العينية العقارية المراد نزع ملكيتها واقعة في تراب ولايتين أو عدة ولايات.

– بقرار من الوالي إذا كانت الممتلكات أو الحقوق العينية العقارية المذكورة واقعة في تراب ولاية واحدة ».

---

[453]– راجع: إبراهيم إسماعيل إبراهيم، « عدم المساس بحق الملكية أداة لجذب الإستثمارات الأجنبية »، مجلة العلوم الإنسانية، كلية التربية للعلوم الإنسانية، جامعة بابل، عدد 13، 2012، ص ص. 95–98.

[454]– وفي هذا الصدد يرى البعض أنه لابد من أن يسند للمحاكم الإدارية وظائف جديدة وذلك بالإعتراف للجماعات المحلية بإستشارة القاضي الإداري قبل إصدار قرار نزع الملكية للمنفعة العمومية وذلك لتفادي وقوع نزاعات تتعلق بالمطالبة بإلغائها، وبالتالي يكون بذلك القاضي كشريك في إتخاذ القرار، راجع في هذا الصدد: اليعقوبي محمد، « الجماعات الترابية بين الرقابة القضائية والتنمية المحلية »، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، عدد مزدوج 2–3، 2017، ص. 20.

[455]– مرسوم تنفيذي رقم 93–186، مؤرخ في 27 جويلية سنة 1993، مؤرخ في 27 جويلية سنة 1993، يحدد كيفيات تطبيق القانون رقم 91–11، مؤرخ في 27 أفريل سنة 1991، ج. ر. ج. ج عدد 51، مؤرخ في 1 أوت سنة 1993، تمم بموجب: مرسوم تنفيذي رقم 05–248، مؤرخ في 10 جويلية سنة 2005، ج. ر. ج. ج عدد 48، مؤرخ في 10 جويلية سنة 2005، ص.05، ومرسوم تنفيذي رقم 08–202، مؤرخ في 7 جويلية سنة 2008، ج. ر. ج. ج عدد 39، مؤرخ في 13 جويلية سنة 2008، ص. 12.

بعد أن يتأكد القاضي الإداري بأنّ قرار التصريح بالمنفعة العمومية لغرض نزع ملكية المستثمر صدر من السلطة المختصة، يقوم كذلك بمراقبة مدى إحترامه للشروط المكرسة في أحكام المادة 10 الفقرة الثانية من مرسوم رقم 93–186 الذي يحدد كيفيات تطبيق القانون رقم 91–11 المحدد للقواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية والتي تنص على أنّه: « يجب أن يبين القرار المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية ما يأتي:

– الأهداف من نزع الملكية المزمع القيام به.

– مساحة القطع الأرضية وموقعها.

– قوام الأشغال المراد الشروع فيها.

– تقدير النفقات التي تغطي عمليات نزع الملكية ».

كما يُراقب بأنّ قرار التصريح بالمنفعة العمومية تم تبليغه ونشره للمعني بالأمر تطبيقاً لأحكام المادة 11 من مرسوم رقم 93–186 الذي يحدد كيفيات تطبيق القانون رقم 91–11 المحدد للقواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية والتي تنص على أنّه: « يجب أن يكون القرار المنصوص عليه في المادة أعلاه:

– منشوراً، حسب الحالة، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية أو في مجموع القرارات الإدارية للولاية.

– مبلغاً لكل شخص معني.

– مشهراً في مركز البلدية التي يقع فيها الملك المراد نزع ملكيته حسب الكيفيات وخلال المدة المحددة في القانون ».

يُشكل قرار نزع ملكية المستثمر من أجل المنفعة العمومية إجراء إستثنائي لا يمكن اللجوء إليه إلا بعد إتباع الوسائل والطرق الودية الأخرى، بدليل أحكام المادة الثانية من قانون رقم 91–11 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية والتي تنص على أنّه: « يُعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، طريقة إستثنائية لإكتساب أملاك أو حقوق عقارية، ولا يتم إلا إذا أدى إنتهاج كل الوسائل الأخرى إلى نتيجة سلبية.

وزيادة على ذلك، لا يكون نزع الملكية ممكناً إلا إذا جاء تنفيذاً لعمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية مثل التعمير والتهيئة العمرانية، والتخطيط تتعلق بإنشاء تجهيزات جماعية ومنشآت وأعمال كبرى ذات منفعة عمومية ».

يُراقب القاضي الإداري تطبيقاً لأحكام المادة الثانية من قانون رقم 91–11 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية السالفة الذكر، مدى محاولة الإدارة المختصة اللجوء إلى الوسائل الودية الأخرى قبل الجبرية، وأنّ قرار محل الطعن إستهدف فعلاً تنفيذ عمليات ناتجة عن تطبيق أداة من أدوات التعمير والتهيئة تتعلق بإنجاز أعمال كبرى ذات منفعة عمومية.

يَمتد دور القاضي الإداري في مجال نزع ملكية المستثمر من أجل المنفعة العمومية إلى حد رقابة الملاءمة، نتيجة تمتع الإدارة المختصة بالسلطة التقديرية لتحديد نطاق المنفعة العمومية، لعدم ضبط مفهومه القانوني الأمر الذي يفتح المجال لإمكانية تعسفها[456]، لذلك يُمارس القاضي الإداري رقابة معمقة يتحقق من خلالها على مدى إلتزامها من خلال إصدارها لقرار التصريح بنزع الملكية بركن الغاية وهي تحقيق المنفعة العمومية والخروج عن ذلك يسمح له بإلغاء القرار على أساس إساءة إستعمال السلطة، وهذا ما أكده قرار المحكمة العليا لسنة 1989[457] والذي جاء فيه: « حيث أن السلطة النازعة للملكية أخلت بشرط التخصيص للمنفعة العمومية بالمفهوم القانوني ونصبت نفسها كوكيل مفروض على المالكين المستأنفين لتستولي على الأرض محل النزاع وتعرضها للبيع للخواص أي التعامل التجاري متناسية وأن المبرر الأساسي والوحيد لنزع الملكية العامة هو التخصيص الإلتزامي للمنفعة العمومية ».

يُمارس القاضي الإداري بعد تأكده من تحقق شرط المصلحة العامة في قرار نزع ملكية المستثمر الرقابة على الإجراءات التي تلي قرار التصريح بالمنفعة العمومية، وذلك من خلال تفحصه لمدى إحترام الإدارة للإجراءات التي تتعلق بالتحقيق الجزئي والشروط الشكلية، التي

[456]– حسين نوارة، المرجع السابق، ص. 83.

[457]– قرار المحكمة العليا رقم 157362، مؤرخ في 23 فيفري سنة 1998، المجلة القضائية الجزائر، عدد 1، 1989، ص. 190.

حددتها المادة 24 و25 من قانون رقم 91-11 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية عند إصدارها لقرار القابلية للتنازل والتي وردت تحت طائلة البطلان، وفي حالة تخلف أحد هذه الشروط يقضي بإلغاء القرار الإداري ويتم تعويض المستثمر على أساس المادة 33 من ذات القانون التي تنص على أنّه: « كل نزع للملكية يتم خارج الحالات والشروط التي حددها هذا القانون، يكون باطلا وعديم الأثر ويعد تجاوز يترتب عنه التعويض المحدد عن طريق القضاء فضلا عن العقوبات التي ينص عليها التشريع المعمول به ».

ثانياً- تفعيل دور القاضي الإداري في إعادة تقييم التعويض عن نزع الملكية

تضمن أحكام القانون رقم 91-11 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية وقانون رقم 16-09 المتعلق بترقية الإستثمار أحقية المستثمر في الحصول على تعويض عادل ومنصف، وذلك عندما تكون الإجراءات التي قامت بها السلطات العمومية لإصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية مشروعة، لكن قد تثور منازعات حول قيمة التعويض الذي تقدمه السلطات الإدارية للمستثمر مما يستدعي البحث عن دور القاضي الإداري في إعادة تقييمه؟.

يترتب عن وصف القاضي الإداري بالإنشائي، ضرورة إبداعه للحلول المناسبة للروابط القانونية وهذا ما يميزه عن القضاء المدني، لكونه يفصل بين طرفين غير متكافئين، ويستند في ذلك على الواجب الدستوري بحماية الحقوق والحريات ووضع حد لتعسف الإدارة في إستعمال سلطاتها بإعتبارها صاحبة مجموعة من الإمتيازات تجعلها في مركز متفوق عن المستثمرين الذي إنتزعت ملكيتهم الخاصة.

يمتلك القاضي الإداري إستناداً إلى دوره الإجتهادي السلطة التقديرية لتقييم وتحديد قيمة التعويض المتنازع عليه دون الأخذ بعين الإعتبار المقدار المحدد من قبل الإدارة، وذلك لغموض مبدأ العدل والإنصاف الذي تضمنته النصوص القانونية[458]، وهذا ما أكده قرار المحكمة العليا لسنة

[458]- بوزاد إدريس، « سلطات القاضي الإداري في مجال تحديد التعويض عن نزع الملكية »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد 1، 2013، ص. 71.

1991[459] والذي جاء فيه: « من المقرر قانونا أنه في حالة عدم موافقة صاحب الملكية بالتعويض المحدد عن طريق مصالح أملاك الدولة عند نزع ملكيته للمنفعة العامة، يجوز له أن يرفع قضيته للمجلس القضائي، وللقاضي السلطة التقديرية لتقييم وتحديد ذلك التعويض بصفة عادلة ».

عهد المشرع للإدارة صلاحية تقدير التعويض عن نزع الملكية، إلاّ أنّ القاضي الإداري من خلال إعادة تقييمه لمقدار التعويض يعتبر كإستثناء عن قاعدة عدم إمكانية حلوله محل الإدارة إلا ما إستثني بنص قانوني صريح[460].

يُمكن للمستثمر اللجوء إلى القضاء الإداري الإستعجالي من أجل الأمر بوقف تنفيذ قرار نزع الملكية للمنفعة العمومية في الحالة التي يكيف على أنه إعتداء على الملكية الخاصة لعدم إتباع الإدارة للإجراءات المقررة قانوناً، تطبيقاً للفقرة الثانية من أحكام المادة 921 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تنص على أنّه: « وفي حالة التعدي أو الإستيلاء أو الغلق الإداري، يمكن أيضا لقاضي الإستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه »، وهنا يقوم قاضي الموضوع بتقدير التعويض الذي لحق بالمنزوع ملكيته مما يعتبر حلول محل الإدارة[461].

يتوقف تدخل القاضي الإداري بالنسبة لإعادة تقيم التعويض في الجزائر على الدعوى المقدمة من طرف المستثمر، في حالة عدم إتفاق الطرفين رضائياً على قيمته، وهو ملزم بالفصل في حدود الطلبات النهائية للأطراف ولا يمكن أن يحكم بتعويض أكثر من الذي يطالب به الخصوم، وذلك تطبيقاً لأحكام المادة 26 الفقرة الأولى والتي تنص على أنّه: « لا يجوز للقاضي أن يؤسس حكمه

---

[459]– قرار المحكمة العليا رقم 77886، مؤرخ في 10 فيفري سنة 1991، المجلة القضائية الجزائر، عدد 2، 1993، ص. 135.

[460]– يمكن للقاضي الإداري الحلول محل الإدارة بموجب نص قانوني في مجال المنازعات الضريبية إستناداً إلى أحكام المادة 49 من القانون رقم 16–14، مؤرخ في 28 ديسمبر 2016، يتضمن قانون المالية لسنة 2017، ج. ر. ج. ج عدد 77، مؤرخ في 29 ديسمبر سنة 2016، ص. 02، كما مكنه القانون من الحلول محل الإدارة في مجال المنازعات الإنتخابية تطبيقاً لأحكام المادة 170 من القانون العضوي رقم 16–10 المتعلق بنظام الإنتخابات.

[461]– راجع في ذلك: بوزاد إدريس، الحق في التعويض عن نزع الملكية في النظام القانوني الجزائري: بين التقدير الإداري والضمانات المقررة قانونا وقضاءً، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2017، ص. 354.

على وقائع لم تكن محل المناقشات والمرافعات »، الأمر الذي يعتبر كحد لرقابته، لذلك كان من الأجدر لتوفير ضمانات أكثر للمستثمر أن يتقرر إمكانية تدخل القاضي من تلقاء نفسه، وأن يكرس المشرع ضرورة إنتقاله لإجراء معاينة ميدانية لتقييم مقدار التعويض بناء على الملاحظات التي يستخلصها **(1)**، وذلك لن يُحقق فعاليته إلا بتكريس تكوين خاص للقضاة الإداريين في الميدان العقاري **(2)**.

1– ضرورة إنتقال القاضي الإداري لإجراء المعاينة الميدانية للأماكن

لم يلزم المشرع الجزائري القاضي الإداري من خلال القانون رقم 91–11 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية بإجراء معاينة ميدانية لتقدير التعويض عن نزع الملكية الخاصة للمستثمر، وأحالنا إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية بشأن الإجراءات التي ينبغي إتباعها بشأن الفصل في الطعون في مجال نزع الملكية من خلال الفقرة الثانية من المادة 14 والتي تنص على أنّه: « تخضع الطعون لقانون الإجراءات المدنية ».

رجوعاً إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية يُلاحظ أن المشرع إعتبر إنتقال القاضي الإداري لمعاينة الأماكن لتقدير قيمة التعويض عن نزع ملكية المستثمر إجراء جوازي يمكن القيام به من تلقاء نفسه أو بناءً على طلب من الخصوم وذلك بدليل أحكام المادة 146 والتي تنص على أنّه: « يجوز للقاضي من تلقاء نفسه أو بطلب من الخصوم، القيام بإجراء معاينات أو تقييمات أو تقديرات أو إعادة تمثيل الوقائع التي يراها ضرورية مع الإنتقال إلى عين المكان إذا إقتضى الأمر ».

لم يلزم المشرع القاضي الإداري من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية بمدة محددة لإجراء المعاينة الميدانية وهو ما يؤكد طابعه الجوازي، وهذا ما تضمنته الفقرة الثانية من أحكام المادة 146 والتي تنص على أنّه: « يحدد القاضي خلال الجلسة مكان ويوم وساعة الإنتقال، ويدعوا الخصوم إلى حضور العمليات ».

حرص المشرع الجزائري من خلال الأمر رقم 76-48 المتعلق بقواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية الملغى[462]، على خلاف القانون رقم 91-11 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية على إرساء مبدأ عدالة التعويضات في مجال نزع الملكية للمنفعة العمومية بإلزامه للقاضي الإداري القيام بمعاينة ميدانية للأماكن وإعتبرها الآلية الوحيدة لتقدير التعويض عن نزع الملكية من خلال المادة 19 في فقرتها الأولى والتي نصت على أنّه: « يحدد المجلس القضائي، خلال ثمانية أيام، تاريخ إنتقال أحد أعضائه، إلى الأماكن والإستماع إلى الطرفين، ويبلغ هذا القرار بمسعى الإدارة القائمة بنزع الملكية، إلى المعنيين وكذلك إلى المدير الفرعي لشؤون أملاك الدولة والشؤون العقارية للولاية. فينتقل عضو المجلس القضائي المعين إلى الأماكن بحضور ممثل مصلحة أملاك الدولة خلال 30 يوما وعلى الأقل خمسة عشرة يوما بعد التبليغات ».

إثر إنتقال القاضي الإداري للأماكن المعنية يستمع في جلسة علنية إلى ممثل الإدارة وإلى من نُزعت ملكيتهم والذين لا يمكنهم سوى شرح عناصر المذكرات المقدمة منهم، ويجرى الإستماع إلى ملاحظات نائب مدير شؤون أملاك الدولة والشؤون العقارية، تطبيقاً لأحكام المادة 20 من ذات الأمر.

يَسمح إنتقال القاضي الإداري لإجراء المعاينة الميدانية للأماكن بتكوين معلومات عن العقار المنتزع ملكيته من المستثمر مما يسهل له الفصل في النزاع في أقصر الآجال، بدليل أحكام المادة 21 من الأمر رقم 76-48 المتعلق بقواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية الملغى التي يصدر من خلالها القاضي حكمه في أجل 8 أيام من الإنتقال للأماكن بحيث نصت على أنّه: « يصدر المجلس القضائي حكما مسببا بناء على دفوع ومذكرات الطرفين خلال مهلة 8 أيام من الإنتقال للأماكن، في حالة عدم إتفاق نازع الملكية والمنزوعة ملكية

[462]- أمر رقم 76-78، مؤرخ في 25 ماي سنة 1976، يتعلق بقواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج. ر. ج. ج عدد 44، مؤرخ في 1 جوان سنة 1976، ص. 698، (ملغى).

على شروط التعويض، وبعد جمعه كافة عناصر التحقيق من نائب مدير شؤون أملاك الدولة والشؤون العقارية ».

يتعين على المشرع الجزائري من أجل السرعة في الفصل في النزاع المتعلق بمقدار التعويض عن نزع الملكية من المستثمر، ومن أجل إستقطاب الإستثمارات على مستوى الجماعات المحلية تفعيل رقابة القاضي الإداري بتكريس إلزامية إنتقاله لعين المكان إقتداءً مثلا بالمشرع الفرنسي الذي ألزم القاضي بالقيام بمعاينة ميدانية لتقدير التعويض عن الأملاك المنزوعة من خلال أحكام المادة R322-1 من قانون نزع الملكية الفرنسي[463] والتي تنص على أنّه:

« Le juge fixe, par ordonnance, la date de la visite des lieux et de l'audition des parties.

La visite des lieux est faite par le juge dans les deux mois de cette ordonnance, mais postérieurement à l'expiration du délai de six semaines fixé à l'article **R. 13-23».

2- ضرورة تكوين قضاة متخصصين في المجال العقاري

يستوجب لتكريس الدور الحقيقي للقاضي الإداري في مجال تقدير التعويض عن نزع الملكية الخاصة للمستثمر أن يكون متخصص في المجال العقاري، وهو ما يسمح له بالإنتقال للمعاينة الميدانية بحضور أطراف النزاع لتكون له رؤية شاملة ودقيقة للعناصر المادية التي يتشكل منها الملف ويتحقق من النقاط المثارة في الدعوى من خلال الملاحظات التي يستخلصها من إنتقاله لعين المكان.

يخضع إجراء التحقيق في دعوى التعويض عن نزع الملكية للسلطة التقديرية للقاضي الإداري، فيجوز له أن يقرر عدم إجرائه تطبيقاً لأحكام المادة 847 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تنص على أنّه: « يجوز لرئيس المحكمة الإدارية أن يقرر بألا وجه للتحقيق في القضية عندما يتبين له من العريضة أن حلها مؤكد، ويرسل الملف إلى محافظ الدولة لتقديم إلتماسه.

463- Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 01/04/2019.

في هذه الحالة يأمر الرئيس بإحالة الملف أمام تشكيلة الحكم بعد تقديم إلتماسات محافظ الدولة ».

لم ينص المشرع الجزائري من خلال القانون رقم 91-11 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية على مسألة تعيين الخبير لتقدير التعويض عن الأملاك المنزوعة، لكن أحالنا إلى تطبيق طرق الإثبات المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والذي يستنتج بالعودة إلى أحكامه أن المشرع جعله مسألة تقديرية للقاضي الإداري إستناداً إلى أحكام المادة 126 منه تنص على أنه: « يجوز للقاضي من تلقاء نفسه أو بطلب أحد الخصوم، تعيين خبير أو عدة خبراء من نفس التخصص أو من تخصصات مختلفة »، إلاّ أنّه نتيجةً لعدم تخصص القاضي الإداري الجزائري في المجال العقاري فإنه تقديره للتعويض عن نزع ملكية المستثمر يكون في الغالب عن طريق تعينه لخبير[464].

ألزم المشرع الجزائري القاضي الإداري بأن يفصل في الطعن الذي يقدمه المستثمر بخصوص مقدار التعويض عن نزع الملكية في أجل شهرين على الأقصى تطبيقاً لأحكام المادة 14 الفقرة 4 من قانون رقم 91-11 المحدد للقواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية والتي تنص على أنّه: « يجب على الجهة القضائية المختصة بالنظر في الطعن أن تصدر حكمها في أجل شهرين على الأقصى، إبتداء من تاريخ الطعن »، إلاّ أنّ لجوئه الدائم إلى الخبرة قد تعطل الفصل السريع في الدعوى.

[464]- تجدر الإشارة هنا أن المادة 14 من القانون رقم 91-11 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية العمومية يحيلنا إلى تطبيق الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية السابق قانون الإجراءات المدنية والإدارية الساري المفعول، وهنا وجه البعض إنتقاد لهذا القانون وإعتبر أن الأمر رقم 76-48، الملغى كان أكثر وضوحاً بإعتباره حدد الإجراءات التي يتبعها القاضي الإداري من خلال المواد 13 و24 من الأمر، راجع في ذلك: بوزاد إدريس، الحق في التعويض عن نزع الملكية في النظام القانوني الجزائري: بين التقدير الإداري والضمانات المقررة قانونا وقضاءً، المرجع السابق، ص. 269، وللمزيد من التفصيل حول دور القاضي الإداري في تقييم مقدار التعويض عن نزع الملكية راجع: بوزاد إدريس، « دور القاضي الإداري في إرساء مبدأ العدل في التعويض عن نزع الملكية »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد 1، 2011، ص ص. 148- 153.

بالرجوع إلى التجربة الجزائرية نجدها كرست إمكانية اللجوء إلى الخبير نظراً لعدم تخصص القاضي الإداري في المجال العقاري وهو ما يؤكده التراجع الذي عرفته النصوص القانونية التي كانت تعتبر المعاينة الميدانية السبيل الوحيد لتقييم التعويض، على خلاف المشرع الفرنسي الذي جعله إجراء إستثنائي ولا يلجأ إليه إلا في حالة وجود صعوبات ذات طبيعة خاصة وتقنية تطبيقاً لأحكام المادة R322-1 من قانون نزع الملكية الفرنسي والتي تنص على أنّه:

« En vue de la détermination de la valeur d'immeubles et d'éléments immobiliers non transférables présentant des difficultés particulières d'évaluation, le juge peut désigner un expert par décision motivée ou se faire assister, lors de la visite des lieux, par un notaire ou un notaire honoraire désigné sur une liste établie pour l'ensemble du ressort de la cour d'appel par le premier président, sur proposition du conseil régional des notaires.

Il peut également, à titre exceptionnel, désigner une personne qui lui paraîtrait qualifiée pour l'éclairer en cas de difficultés d'ordre technique portant sur la détermination du montant des indemnités autres que celles mentionnées à l'alinéa qui précède ».

يتعين على المشرع الجزائري أن يكرس حماية حقيقية للملكية الخاصة وذلك من خلال إقراره بأن نزع الملكية لن يكون إلا بموجب حكم قضائي ولا يخضع للسلطة التقديرية للإدارة، ويعهد للقضاء الإداري تحديد قيمة التعويض، وهو ما من شأنه إستقطاب مستثمرين سواء كانوا وطنيين أو أجانب للقيام بمشاريع على مستوى الجماعات المحلية من خلال توفير حماية قضائية فعّالة، وهذا ما كرسه مثلا المشرع الفرنسي[465] والمغربي[466].

---

[465]– في التجربة الفرنسية مُنحت للجهة الإدارية فقط القيام بالمرحلة التمهيدية لنزع الملكية للمنفعة العمومية، أما نقل ملكية وتقدير التعويض فيكون بموجب حكم قضائي وهذا ما تبينه مثلا المواد التالية:

- Article L221-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, Op.Cit, dispose : « L'ordonnance portant transfert de propriété est rendue par le juge au vu des pièces constatant que les formalités prescrites par le livre Ier ont été accomplies ».

- Article L321-2, Ibid, dispose : « Le juge prononce des indemnités distinctes en faveur des parties qui les demandent à des titres différents ».

[466]– يقتصر دور الجهة الإدارية في إعلان المنفعة العامة وإصدار قرار التخلي، فتُودع بعد ذلك طلبا لدى المحكمة الإدارية الواقع العقار في دائرة إختصاصها يرمي إلى الحكم بنزع الملكية وتحديد التعويض، تطبيقاً لأحكام الفصل 18 من القانون رقم 7.81 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة وبالإحتلال المؤقت، ج. ر. م. م عدد 3685، مؤرخ في 15 جويلية سنة 1983، ص. 980، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: www.sgg.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/12/04، ثم تأتي بعد ذلك المرحلة القضائية التي من خلالها يصدر القاضي حكمه بنزع الملكية بالمنفعة العامة، ويقوم بتحديد التعويض تطبيقاً لأحكام الفصل 2 من ذات القانون والتي تنص على أنّه: «يتم نزع=

الفرع الثاني– عن دور القاضي الإداري في رقابة قرار تأميم ملكية المستثمر

يندرج قرار تأميم مشروع المستثمر ضمن أعمال السيادة التي لا يمكن الطعن بإلغائها أمام القضاء الإداري، وبالتالي فيعد محل التأميم دائماً مشروعاً، وبذلك تنحصر سلطات القاضي الإداري في الرقابة على هذا الإجراء كونه الضامن لتفعيل دور الجماعات المحلية في ترقية الإستثمار على تقدير قيمة التعويض ومدى إحترامه لمبدأ المصلحة العامة والمساواة، دون التدخل في أحقية الدولة في إتخاذه باعتباره من الأعمال السيادية **(أولاً)**.

يستند قرار تأميم ملكية المستثمر إلى نص قانوني صادر عن السلطة التشريعية، الأمر الذي يجعله يفلت من الرقابة القضائية من حيث الطعن بإلغائه، لكن بالمقابل فإنّ القاضي الإداري بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 يتمتع بدور غير مباشر في إلغاء مثل هذا النوع من القرارات وذلك بإخطار المجلس الدستوري بعدم دستورية النص التشريعي المتضمن قرار التأميم **(ثانياً)**.

أولاً– تقييد رقابة القاضي الإداري على قرار التأميم

يُعتبر أسلوب التأميم (Nationalisation) من أهم الأسباب التي تجعل المستثمر يتردد في إستثمار رأس ماله، إذ يُعد من أبرز صور تدخل الدولة في حقوق ملكية الخاصة؛ عن طريق تحويلها إلى ملكية عامة بموجب نص تشريعي في ميادين ذات أهمية وطنية مقابل تعويض، بهدف تحقيق مصلحة عامة[467].

=الملكية لأجل المنفعة العامة بحكم قضائي »، والفصل 19 في فقرته الثانية من ذات القانون والتي تنص على أنّه: « كما أن رئيس المحكمة الإدارية أو القاضي المفوض من قبله الذي ينظر في القضية بصفة قاضي نزع الملكية يختص وحده بالحكم بواسطة حكم لفائدة نازع الملكية بنقل ملكية العقارات و– أو الحقوق العينية المطلوب نزع ملكيتها وبتحديد مبلغ التعويضات ».

[467]- « La nationalisation procède d'un acte exprès de puissance publique par lequel l'État, pour des motifs de police économique, transfère directement à son profit, la propriété d'entreprises détenues auparavant par des personnes privées », voir: BEAUD Olivier, « Nationalisations et souveraineté de l'état », Revue Histoire@Politique, Centre d'histoire de Sciences Po, Paris, N° 03, 2014, p. 87.

يُستشف أساس إصدار قرار التأميم ضمنياً في أحكام المادة 13 من دستور سنة 1996 التي تنص على أنّه: « تُمارَس سيادة الدولة على مجالها البري، ومجالها الجوّيّ، وعلى مياهها. كما تُمارِس الدولة حقها السيّد الذي يقره القانون الدولي على كل منطقة من مختلف مناطق المجال البحري التي ترجع إليها »، وأحكام المادة 18 من ذات الدستور والتي تنص على أنّه: « الملكية العامة هي ملك المجموعة الوطنية.

وتشمل باطن الأرض، والمناجم، والمقالع، والموارد الطبيعية للطاقة، والثروات المعدنية الطبيعية والحية، في مختلف مناطق الأملاك الوطنية البحرية، والمياه، والغابات.

كما تشمل النقل بالسكك الحديدية، والنقل البحري والجوي، والبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، وأملاكا أخرى محددة في القانون »، إضافةً إلى أحكام المادة 678 من القانون المدني والتي تنص على أنّه: « لا يجوز إصدار حكم التأميم إلا بنص قانوني على أنّ الشروط وإجراءات نقل الملكية والكيفية التي يتم بها التعويض يحددها القانون ».

ولضمان التوفيق بين سيادة الدولة على إقليمها وضرورة حماية ملكية المستثمر[468] كرست الإتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المبرمة بين الجزائر والدول التي تتعامل معها إقتصادياً مبدأ حماية حق الملكية، مقابل إحترام القواعد المعترف بها دولياً والمتمثلة في توفر شرط المصلحة العامة، وعدم إتخاذ الإجراء بصورة تمييزية، مع ضرورة دفع تعويض عادل ومنصف لصاحب المشروع الإستثماري المؤمم، وهذا ما جسدته مثلاً الإتفاقية المتضمنة تشجيع وضمان الإستثمار

[468]– كرست النصوص القانونية الجزائرية مبدأ المعاملة العادلة بين المستثمر الوطني والأجنبي بخصوص التأميم، وهذا ما عبر عنه الأستاذ زوايمية رشيد من خلال:

« On peut en conclure que le constituant a entendu rejeter toute forme de discrimination entre les personnes visées par la nationalisation du fait que la mesure touche une activités, et donc les entreprises qui l'exercent, peu import qu'elles soient algériennes ou étrangères, ce qui signifie la consécration par le droit interne des principes généraux du droit international qui subordonnent la licéité de nationalisation», voir: ZOUAÏMIA Rachid, « le Régime de l'investissement international en Algérie», Revue Algérienne des Sciences Juridiques Economiques et Politiques, Faculté de droit, Université d'Alger, N° 03, 1991, p. 428.

بين دول إتحاد المغرب العربي الموقعة في الجزائر[469] في أحكام المادة 15 منها والتي تنص على أنّه:« 1- لا يمكن تأميم أو انتزاع إستثمارات رعايا أي من أحد الأطراف المتعاقدة ولا يمكن إخضاع هذه الإستثمارات إلى أي إجراء له نتيجة مشابهة على تراب الأطراف المتعاقدة الأخرى إلا إذا توفرت الشروط التالية:

أ) تتخذ تلك الإجراءات لفائدة المصلحة العامة وطبقاً للصيغ التي ينص عليها القانون في البلد المضيف للإستثمار؛

ب) تتخذ الإجراءات المذكورة بدون تمييز؛

ج) تتم مرافقة تلك الإجراءات بدفع تعويض عاجل وعادل وفعلي خلال مدة لا تزيد على سنة من تاريخ إكتساب قرار نزع الملكية صفته القطعية وقابل لأن يحول بكل حرية ».

يُمارس القاضي الإداري دوراً مهماً في تفعيل دور الجماعات المحلية في ترقية الإستثمار من خلال حماية المستثمر الذي صدر في مواجهته قرار تأميم مشروعه الإستثماري، رغم عدم إمكانية الطعن بإلغائه حمايةً للملكية العامة كملك للمجموعة الوطنية باعتباره من أعمال السيادة[470] الأمر الذي يجعل محل التأميم دائماً مشروعاً، غير أنّه يحق له الطعن أمام مجلس الدولة إذا كان مخالفاً للمصلحة العامة ومبدأ المساواة وكذا في قيمة التعويض إذا تبين له أنه غير عادل ومنصف، ففي هذه الحالة يحق للقاضي الإداري في أن يستعين بخبير بهدف إستشارته عن الدلائل اللازمة للفصل في القضية المعروضة أمامه، لأنها تتعلق بمسائل مالية وحسابية دقيقة، وهو ليس له إختصاص تقني ليكشف عن معنى الوقائع في جميع القضايا، ذلك أن القدرة المطلوبة منه هي قدرة قانونية وليست تقنية.

يتبين من خلال ما سبق أنّ دور القاضي الإداري في الرقابة على قرار تأميم المؤسسات العمومية الإقتصادية يقتصر على صحة الإجراءات ومقدار التعويض، دون التعقيب على صحة

[469]- مرسوم رئاسي رقم 90-420، مؤرخ في 22 ديسمبر سنة 1990، يتضمن المصادقة على الإتفاقية لتشجيع وضمان الإستثمار بين دول إتحاد المغرب العربي الموقعة في الجزائر بتاريخ 23 جويلية سنة 1990، ج. ر. ج. ج عدد 06، مؤرخ في 06 فيفري سنة 1991، ص. 203.

[470]- « La nationalisation comme acte de puissance publique, acte par lequel l'État exprime sa souveraineté », voir: BEAUD Olivier, Op.Cit, p. 78.

القرار ومدى حق الدولة في إتخاذه، لأنه يدخل في صميم السيادة السياسية والإقتصادية[471] وتصدره بموجب نص تشريعي.

ثانياً– دور القاضي الإداري في الدفع بعدم دستورية التأميم

مَنح دستور سنة 1996 لمجلس الدولة إمكانية إخطار المجلس الدستوري بعدم دستورية النص التشريعي[472] الذي يتوقف عليه مآل النزاع لإنتهاكه لحقوق وحريات المستثمر التي يكفلها الدستور، وذلك تطبيقاً لأحكام المادة 188 الفقرة الأولى والتي تنص على أنّه: « يمكن إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور ».

تقوم المحكمة الإدارية المختصة بتفحص مدى توفر شروط قبول الدفع بعدم دستورية النص التشريعي المتضمن قرار التأميم، فإذا كان مقبولاً بإستفاء الشروط القانونية ترسل قرارها إلى مجلس الدولة في أجل 10 أيام، ويتوقف سير الدعوى إلى غاية نهاية إجراء الدفع بعدم الدستورية، أما في حالة رفض إرسال الدفع بعدم الدستورية فيبلغ قرار الرفض إلى الأطراف تطبيقاً لأحكام المادة 9

---

[471] - BARRAUD Boris, « Souveraineté de l'État et puissance de l'État », Revue de la Recherche Juridique – Droit Prospectif, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, N° 01, 2017, pp. 03-09.

[472]– لا يشمل الدفع بعدم دستورية القوانين المنصوص عليه في المادة 188 من دستور سنة 1996 القوانين العضوية لكونها تخضع للرقابة الدستورية الوجوبية قبل دخولها حيز التنفيذ تطبيقا لنص المادة 141 من الدستور في فقرتها الأخيرة والتي تنص على أنّه: « يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره »، بالإضافة إلى كون أراء المجلس الدستوري ملزمة طبقاً لأحكام المادة 191 من الدستور فإذا راقب مدى دستورية نص معين لا يمكن الطعن من جديد فيه، وهذا ما تضمنته أيضا نص المادة 8 في فقرتها الثالثة من القانون العضوي رقم 18–16، مؤرخ في 2 سبتمبر سنة 2018، يحدد شروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية، ح. ر. ج. ج عدد 54، مؤرخ في 5 سبتمبر سنة 2018، ص. 10، والتي تنص على أنّه: « ألا يكون الحكم التشريعي قد سبق التصريح بمطابقته للدستور من طرف المجلس الدستوري بإستثناء حال تغير الظروف »، راجع في ذلك: شاوش حميد، بورجيبة آسيا، « الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدفع– قراءة في المادة 188 من دستور 2016–»، حوليات جامعة قالمة للعلوم الإجتماعية الإنسانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالمة، عدد 2، 2017، ص ص. 43 و44.

من القانون العضوي رقم 18–16 الذي يحدد شروط وكيفيات الدفع بعدم الدستورية والتي تنص على أنّه: « يوجه قرار إرسال الدفع بعدم الدستورية مع عرائض الأطراف ومذكراتهم إلى المحكمة العليا أو مجلس الدولة خلال عشرة (10) أيام من صدوره ويبلغ إلى الأطراف، ولا يكون قابلا لأي طعن.

يبلغ قرار رفض إرسال الدفع بعدم الدستورية إلى الأطراف ... ».

يُمكن الدفع بعدم الدستورية مباشرة أمام مجلس الدولة تطبيقاً لأحكام الفقرة الثانية من المادة 2 من القانون العضوي رقم 18–16 الذي يحدد شروط وكيفيات الدفع بعدم الدستورية والتي تنص على أنّه: « كما يمكن أن يثار هذا الدفع للمرة الأولى في الإستئناف أو الطعن بالنقض »، فيفصل هذا الأخير في إحالته على المجلس الدستوري في أجل الشهرين المنصوص عليه في المادة 13 من ذات القانون العضوي تطبيقاً لأحكام المادة 14 والتي تنص على أنّه: « عندما يثار الدفع بعدم الدستورية أمام المحكمة العليا أو مجلس الدولة مباشرة، يفصلان على سبيل الأولوية في إحالته على المجلس الدستوري ضمن الأجل المنصوص عليه في المادة 13 أعلاه »[473].

يَفقد النص التشريعي الذي يتضمن قرار التأميم أثره من اليوم الذي يحدده قرار المجلس الدستوري بعدم دستوريته، تطبيقاً لأحكام المادة 191 من دستور سنة 1996 والتي تنص على أنّه: « إذا إرتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري، يفقد هذا النص أثره، إبتداء من يوم قرار المجلس.

إذا أُعتبر نص تشريعي ما غير دستوري على أساس المادة 188 أعلاه، فإن هذا النص يفقد أثره إبتداء من اليوم الذي يحدده قرار المجلس الدستوري ... »، إلاّ أنّ المؤسس الدستوري قلل من دور مجلس الدولة في مجال حماية المستثمر الذي صدر ضده قرار التأميم بتقيد إخطاره

[473]– وضع المشرع الجزائري ضمانات للمتقاضي في الحالة التي لا يفصل فيها مجلس الدولة في الدفع بعدم الدستورية في أجل الشهرين المنصوص عليها في المادة 13 من القانون العضوي رقم 18–16 الذي يحدد شروط وكيفيات الدفع بعدم الدستورية، وذلك بإحالة الدفع تلقائيا إلى المجلس الدستوري تطبيقاً لأحكام المادة 20 من ذات القانون والتي تنص على أنّه: « في حالة عدم فصل المحكمة العليا أو مجلس الدولة في الآجال المنصوص عليها في المادة 13 أعلاه يحال الدفع بعدم الدستورية تلقائيا، إلى المجلس الدستوري ».

للمجلس الدستوري بعدم دستورية أحد النصوص التشريعية بوجود نزاع مطروح أمام القضاء، وأن يتمسك أحد الأطراف بعدم دستوريته لإنتهاكه لأحد الحقوق والحريات التي يضمنها القانون، وهذا ما تؤكده أحكام المادة 4 من القانون العضوي رقم 18–16 الذي يحدد شروط وكيفيات الدفع بعدم الدستورية والتي تنص على أنّه: « لا يمكن أن يثار هذا الدفع بعدم الدستورية تلقائيا من طرف القاضي »[474].

إن إشتراط المؤسس الدستوري من خلال أحكام المادة 188 من دستور سنة 1996 وجود نزاع أمام القضاء يؤدي إلى حصر الدفع في عدم الدستورية في الأطراف المتقاضية فقط، وهذا ما يستبعد إمكانية إثارته بصورة مستقلة كلما كان نص تشريعي يمس بأحد الحقوق المكفولة دستورياً.

[474]– تجدر الإشارة في هذا الصدد أنّ الحريات هي عبارة عن حقوق عامة تمس المجتمع بأكمله وبالتالي تدخل في النظام العام، فكيف لا يمكن للقاضي الإداري أن يُثيره من تلقاء نفسه.

الفصل الثاني

رقابة التسيير الإداري للجماعات المحلية أساس تحقيق التنمية

يُشكل الفاعل المدني ببعديه الفردي والجمعوي في الدول الديمقراطية أحد الأركان الأساسية لتطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية قصد تحقيق التنمية، حيث أصبح معولاً عليه من أجل المساهمة في إعداد المشاريع التنموية[475]، من خلال تحديد الحاجيات وتدبير الأنشطة من أجل تنمية مستدامة، وذلك جنباً مع جهود الجماعات المحلية، خصوصاً وأنّ المجتمع المدني أصبح قوة إقتراحية فعّالة تُسهم في تفعيل التنمية الشاملة[476]، ولم يعد يقتصر دوره على التصويت على ممثليه في المجالس البلدية والولاية وإنما أصبح له تأثير على عملية إتخاذ القرارات[477] **(المبحث الأول)**، وهذا ما عبر عنه الفقه الفرنسي[478] : « La démocratie permet aux citoyens de dire, mais aussi de faire, de sortir de sa solitude et d'agir collectivement, de se sentir acteur de développement de sa cité …ce qui est le socle même du politique ».

تَعود أبرز الدوافع التي مكنت المجتمع المدني من كسب هذه المكانة إلى تراجع السلطة المركزية في التسيير المباشر لمختلف القطاعات، وكذا إستجابتها لمطالب قيم الديمقراطية وحقوق الإنسان[479]، الشيء الذي أفرز إرادة سياسية لمختلف الدول المقارنة منها فرنسا والمغرب وتونس مثلاً لإشراك مختلف المتدخلين في مسار إتخاذ القرارات المتعلقة بالشؤون المحلية.

---

[475]– جردان إدريس، « إدماج بعد المشاركة في التنمية الترابية بالمغرب: بين الفعالية والشرعية »، المجلة المغربية للسياسات العمومية، المحمدية، عدد 16، 2015، ص ص. 41 و42.

[476]– وفي هذا الصدد أكد البعض أن هناك علاقة وطيدة بين المواطنة والتنمية، فكلما كانت الدولة متشبعة بقيم التعديدية والديمقراطية كلما شهدت تقدما كبير في جميع الميادين، وهذا ما جعله يقول أن "المواطنة الحقة إذن تنمية"، راجع: القريشي عبد الواحد، « المشاركة السياسية وسؤال المواطنة في ضوء آليات الديمقراطية التشاركية »، مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، مطبعة الوراقة الوطنية، مراكش، عدد 1، 2016، ص. 60.

« La citoyenneté active est un processus par lequel un citoyen ou une citoyenne s'intègre à la communauté, développe son identité tout en contribuant au développement de la collectivité », voir: TREMBLAY Mireille, « La participation citoyenne, l'engagement civiques et l'efficacité politique de personnes membres de comités des usagers ou d 'associations », Recherches en Communication, Centre de Recherche en Communication, Université de Louvain, N°32, 2009, p. 121.

[477]– الزياني عثمان، « المشاركة العامة في صنع القرار العمومي: في بوادر إنبعاث الإرادة العامة في رحم الرماد »، منشور في كتاب إشكالات صناعة القرار العمومي بالمغرب، دار السلام، الرباط، ص. 213.

[478]- IVANOVITCH Sarah, Décentralisation et démocratie locale, plaidoyer pour une démocratie locale réelle, Editions du Papyrus, Seine-Saint-Denis, 2016, p. 21.

[479]– بنعيسى فدوى، « مشاركة الفاعل المدني في مسار إتخاذ القرار العمومي »، منشور في كتاب تدبير المرافق العمومية بين المستجدات التشريعية ومتطلبات الحكامة الجيدة، الأمنية، الرباط، 2018، ص. 129.

تحتاج الأسس الجديدة المكرسة لتحديث التسيير الإداري للجماعات المحلية لجملة من الضمانات حتى تحقق آثارها على أرض الواقع، وذلك بتكريس رقابة فعّالة لضمان تحقيق الأهداف المسطرة لها، ونظراً لغياب أجهزة إدارية تسهر على ضمان ممارسة حق المشاركة في إتخاذ القرارات المحلية، وكذا حسن الإنتفاع بخدمات المرافق العمومية الذي لا يتحقق إلا بتوفير حد كبير من الإستقرار لمجالس البلدية والولاية الذين يمثلون إرادة الشعب، يعتبر القاضي الإداري الضامن الأساسي لحوكمة تسييرها وذلك من أجل تحقيق التنمية **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول– دور المواطن في تطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية

يَقتضي المفهوم الحديث للامركزية، أن لا تحتكر المجالس الشعبية البلدية والولائية ممارسة التسيير الإداري، وإنما لابد أن تُمكن المواطن من المساهمة في إتخاذ القرارات المحلية[480]، الأمر الذي يجعله يمارس بصورة غير مباشرة صلاحيات المجالس، وهذا ما عبر عنه الفقيه الفرنسي DUBREUIL Charles-André[481]: « En effet, à la différence des mécanismes sus évoqués, : les citoyens peuvent en théorie devenir autorité décisionnelle en lieu et place de l'assemblée délibérante, remettant en cause en droit et en fait le monopole dont elle disposait auparavant. Aujourd'hui, les collectivités locales ne s'administreraient donc plus uniquement par des conseils élus mais également par la participation des citoyens au processus décisionnel ».

يُشارك المواطنين وتنظيمات المجتمع المدني في تطوير ومراقبة التسيير الإداري للجماعات المحلية من خلال المبادرة بإقترحات وتوصيات لإدراجها في جدول أعمال المجالس البلدية والولائية، وكذا إقتراح مشاريع القوانين على السلطة التشريعية، إذ أنّ إنفتاح السلطات العمومية على الجماهير يُعتبر دعامة أساسية للإستقرار، ويُساهم في تجسيد تواصل حقيقي بين المنتخبين والناخبين، وعلى النقيض من ذلك، فإنّ إنغلاقها يُعمق الأزمة بينهم ويزيد من فقدان ثقة الشعب فيهم **(المطلب الأول)**.

كما يتوقف تفعيل دور المواطنين وتنظيمات المجتمع المدني في تطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية على مدى تكريس المنظومة القانونية الجزائرية لآليات المشاركة **(المطلب الثاني)**، إلا أن ذلك يتوقف على مدى ثقافة ووعي المواطنين وتنظيمات المجتمع المدني، ومدى إستعدادهم للمشاركة في تحقيق تسيير يستجيب لمقتضيات التنمية.

---

480 - « L'apparition de "la gouvernance" a sans doute un impact plus sensible sur les rapports politiques et sociaux qui s'établi sent dans le champ local. C'est la reconnaissance d'un mode nouveau de l'action publique territoriale, qui se caractérise par une répartition plus souple du pouvoir dont les élus ne sont plus les détenteurs exclusifs. Celle-là se caractérise par des procédures de négociation et de coordination, où interviennent à côté des responsables locaux d'autres acteurs: publics et privés à partir des réseaux de politique publique », voir: MABILRAU Albert, A la recherche de la démocratie locale. Le représentant et le citoyen, P. U. F, Paris, 1999, p. 67.

481- DUBREUIL Charles-André, « Réflexions sur la démocratie locale en France », Revue Siècles, Centre d'Histoire -Espaces et Cultures-, Université Blaise-Pascal de Clermont-Ferrand, N° 37, 2013, p. 04.

المطلب الأول– مبادرة المواطن في تطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية

يُعد مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم العامة؛ من خلال مبادرتهم بإقتراحات أو شكايات تساهم في إتخاذ القرارات الخاصة بالمشاريع التنموية، ضمانة لمراقبة شرعية القرارات المتخذة على المستوى المحلي وكذا إنجاز البرامج ذات الأولوية بالنسبة لهم، لأنّ المشاريع القائمة على مبدأ التشارك تعكس أولويات ومصالح المجتمع المحلي وتدمج في حسبانها مختلف عوامل التنمية، الأمر الذي يجعل التسيير الإداري للجماعات المحلية أكثر فعالية ونجاعة **(الفرع الأول)**.

إضافةً إلى حق المواطنين في إقتراح مسألة موضوعية في جدول أعمال البلدية والولاية قصد تطوير خدماتها، هناك ضمانة حديثة ذات بعد وطني يُساهم من خلالها بشكل مباشر في سد نقائص التسيير الإداري للجماعات المحلية، والتي تتمثل في حق المواطنين وتنظيمات المجتمع المدني بتقديم إقترحات وتوصيات بخصوص مشروع قانون وعرضه أمام البرلمان ليكون أساساً لتقديم مقترح قانون **(الفرع الثاني)**، وتُشكل هذه الضمانة أداة حقيقية للديمقراطية كونها تجعل الشعب مصدر التشريع وهذا يتطابق تماماً مع مبدأ السيادة الشعبية.

الفرع الأول– تقديم العرائض آلية لتطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية

أصبح تطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية بالمفهوم الحديث للديمقراطية واللامركزية لا يتوقف فقط على مدى مشاركة المواطنين في إختيار ممثليه عن طريق العملية الإنتخابية والتي تعتبر من بين الوسائل التقليدية المساهمة في تسيير الشؤون العمومية، والتي تبقى بكل حال وقتية ولا تتجاوز لحظة إدلاء الناخب بصوته، وإنما على تكريس أيضاً وسيلة حديثة تتمتع بالإستمرار والدوام ولا تلتصق بصناديق الإقتراع، والتي تتمثل في حق المواطنين وتنظيمات المجتمع المدني في تقديم العرائض الذي تُمكنهم من التواصل المباشر سواءً مع الجماعات المحلية **(أولاً)** أو البرلمان **(ثانياً)** لنقل إهتماماتهم ومشاكلهم إليها، قصد البحث عن الحلول اللازمة لتحسين نوعية الخدمات العمومية المقدمة من قبل البلديات والولايات.

أولاً– تقديم العرائض أمام الجماعات المحلية

يُشكل تمتع المواطنين وتنظيمات المجتمع المدني بحق إقتراح مسألة موضوعية في جدول أعمال البلدية والولاية من أبرز الضمانات الحديثة التي تُساهم في تطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية قصد تحقيق التنمية، إذ يُمَكِن من ربط التواصل مباشرة مع المجالس البلدية والولائية لحثها على إتخاذ قرارات وفتح نقاشات حول قضايا ذات أهمية[482] عادةً ما لا يتم التطرق لها؛ إما نظراً لحساسيتها أو لأنّ ممثليهم لا يرون في مسألة مناقشتها تحقيق مصلحة لهم، ومن ثم، تفرض فكرة ممارسة العرائض التي تتضمن إقتراحات لتحسين نوعية التسيير الإداري على المستوى المحلي وجود نظام ديمقراطي تشاركي بشكل ضروري[483] **(1)**.

تُعتبر الشكاوى التي يتقدم بها المواطنون إلى الجماعات المحلية وسيلة مثلى للتعرف على إنشغالاتهم ورصد النقائص التي تعتري تسييرها الإداري، والتي تؤول دون تقديم خدمة عمومية ذات نوعية تستجيب لتطلعات المرتفقين، فهي من الآليات الفعالة على مستوى المشاركة في السياسات العمومية المحلية، وتُعد محورية قصد تحقيق التنمية على المستوى المحلي **(2)**.

1– المطالبة بإدراج نقطة في جدول أعمال الجماعات المحلية

عَمل المؤسس الدستوري الجزائري على تفعيل مجال المشاركة على مستوى المجالس المحلية تطبيقاً لأحكام الفقرة الثالثة من المادة 15 من دستور سنة 1996 التي تنص على أنّه: « تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية » من دون تكريس فعلي لوسائل تفعيل هذا المبدأ، إذ يفتقر المجتمع المدني لحق المشاركة بتقديم إقتراحات وتوصيات قصد تحسين التسيير الإداري للجماعات المحلية **(أ)**، كما هو معمول به في التجربة المغربية مثلاً التي تُعد من بين الدول المقارنة التي جسدت فعلياً حق المواطنين وتنظيمات المجتمع المدني في تحسين نوعية تسيير الإدارة على المستوى المحلي بأسلوب الإقتراح **(ب)**.

[482] -MATHILDE Kernéis, « Le droit de pétition au niveau local, des nuances en Outre-mer », Revue Jurisdoctoria, N°4, 2010, pp. 114 et 115.
[483]- Voir: PREUVOT Perrine, « Le droit de pétition: mutations d'un instrument démocratique », Revue Jurisdoctoria, N°5, 2010, pp. 73-75.

أ– التجربة الجزائرية

يُشكل المواطنين قوة إقتراحية لتطوير ومراقبة التسيير الإداري للجماعات المحلية، من خلال مبادرتهم في إقتراح مشاريع تنموية تُقام على مستوى البلديات والولايات، والتي يتكفل مجالسها بالتداول فيها والعمل على تنفيذها.

يقتضي لتفعيل مشاركة المواطنين في تحسين التسيير الإداري للجماعات المحلية تكريس المشرع الجزائري لآليات مساهمتهم في تحضير السياسات التنموية، إلاّ أنّه بالعودة إلى النصوص القانونية يُلاحظ عدم الإعتراف بصلاحية المواطنين بإبداء ملاحظاتهم وإقترحاتهم عن طريق تقديم عرائض أمام البلدية أو الولاية لتسجيلها في جدول أعمال مجالسه، والتي تُعتبر من الحقوق السياسية المتعلقة بحرية إبداء الرأي وأسلوب لممارسة الحريات العامة[484].

منح المشرع الجزائري للمواطن حضور جلسات المجالس المحلية من خلال أحكام المادة 26 في فقرتها الأولى من قانون البلدية والتي تنص على أنّه: « جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية، وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة »، والمادة 26 من قانون الولاية والتي تنص على أنّه: « تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية »، لكن لم يعترف له بصلاحية تقديم التوصيات والملاحظات حول المشاريع المعدة للمناقشة، أو تقديم عريضة لإدراج نقطة جديدة في جدول أعمال المجالس المحلية.

يُؤكد إقصاء المواطنين وتنظيمات المجتمع المدني من المشاركة في التسيير الإداري للجماعات المحلية، إنفراد المجالس البلدية في إعداد برامجها التنموية السنوية تطبيقاً لأحكام المادة 107 من قانون البلدية والتي تنص على أنّه: « يعد المجلس الشعبي البلدي برامجه السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهدته ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها، تماشيا مع الصلاحيات المخولة له قانونا، وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية.

---

[484]– البهالي خالد، « الحق في المدينة: آليات التشاور العمومي وتدبير المدينة كفضاء جمعي »، أشغال الندوة المغاربية حول: « الجماعات الترابية وحقوق الإنسان »، مكناس، منعقد يومي 28 و29 نوفمبر 2016، ص. 207.

يكون إختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي ».

تَبنى المشرع الجزائري نفس موقفه بشأن عدم إعترافه للمواطنين وتنظيمات المجتمع المدني بأن يكونوا كجهة إقتراح للمشاريع والبرامج التنمية من خلال قانون الولاية، إذ يُعد المجلس الشعبي الولائي بصورة إنفرادية مخطط التنمية تطبيقاً لأحكام المادة 80 من قانون الولاية والتي تنص على أنّه: « يعد المجلس الشعبي الولائي مخطط للتنمية على المدى المتوسط يبين الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من الدولة في إطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية للتنمية. ويعتمد هذا المخطط كإطار للترقية والعمل من أجل التنمية الإقتصادية والإجتماعية للولاية.

يناقش المجلس الشعبي الولائي مخطط التنمية الولائي ويبدي إقتراحات بشأنه ».

إقتصرت التجربة الجزائرية بخصوص تنظيم الحق في تقديم إقتراحات قصد تطوير تسيير الخدمات العمومية على المرسوم رقم 88–131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، من خلال نص واحد فقط تمثل في أحكام المادة 33 منه والتي تنص على أنّه: « يجب على المواطن أن يُسهم في تحسين سير الإدارة عن طريق تقديم إقتراحات بناءة من خلال دفاتر الملاحظات والتنظيمات المفتوحة لدى كل مصلحة عمومية وعبر كل وسيلة أخرى موضوعة تحت تصرفه »، إذ جعل المنظم الجزائري تقديم المواطنين لإقتراحات عبر دفاتر الملاحظات أو السجلات الموجودة لدى كل إدارة من بين واجباتهم في تحسين الخدمة العمومية.

رغم إعتراف المنظم الجزائري بحق المواطن في تقديم ملاحظات قصد تحسين تسيير الإدارة التي يتعامل معها، إلا أنّ الممارسة الفعلية تكشف عدم إعمال هذا الحق نظراً لجهل أغلب المواطنين من وجود مثل هذه الدفاتر والسجلات، لأنّ تفعيل الدور الذي تمارسه هذه الأخيرة يحتاج إلى تنظيم مفصل لكيفية تجسيد حق تقديم الملاحظات من الناحية التطبيقية، مع تبيان القوة الإلزامية لهذه الإقتراحات وكذا تعميمه لكل منظمات المجتمع المدني، وهذا ما لا نجدهُ مكرس في المرسوم رقم 88–131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن.

ب– التجربة المغربية

تُعد التجربة المغربية من أهم التجارب التي جسدت فعلياً حق المشاركة في تحضير السياسة التنموية المحلية، المكرس في أحكام الفصل 136 من الدستور المغربي الذي ينص على أنّه: « يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة »، وذلك بتمكين المؤسس الدستوري المجتمع المدني بآلية تشاركية تُرفع بالمركز القانوني للمواطنين والجمعيات إلى درجة مشارك حقيقي في إتخاذ القرارات العمومية ومراقبة تنفيذها، والتي تتمثل في حق تقديم عرائض إلى الجماعات الترابية هدفها إقتراح مسائل في جدول أعمال تحضير البرامج التنموية، إعمالاً بأحكام الفصل 139 من ذات الدستور الذي ينص على أنّه: « تضع مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنات والمواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها.
يمكن للمواطنات والمواطنين والجمعيات تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في إختصاصه ضمن جدول أعماله »[485].

إعتبر المشرع المغربي الديمقراطية التشاركية إحدى الأسس الهامة في عمل الجهات والعمالات، الأقاليم والجماعات، إذ يمكن المواطنين والمجتمع المدني في تسيير ومراقبة تسيير الجماعات المحلية، من خلال آلية تقديم العرائض يكون موضوعها المطالبة بإدراج نقطة تدخل في إختصاص المجلس المعني ضمن جدول أعماله، تطبيقاً لأحكام المادة 118 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات والتي تنص على أنّه: « طبقا لأحكام الفقرة الثانية من الفصل 139 من الدستور، يمكن للمواطنات والمواطنين والجمعيات أن يقدموا وفق الشروط المحددة

[485]– جاء الدستور المغربي لسنة 2011 بآلية العرائض كوسيلة إجرائية للديمقراطية التشاركية لضمان الإستقرار الإجتماعي عبر عقلنة الإحتجاج وإنتهاز الفرصة لمصالحة المواطن مع السلطات العمومية، وهكذا تم النص على الحق في تقديم العرائض كأهم الوسائل القانونية التي تتيح التواصل المباشر مع السلطات المعنية على المستوى المحلي، وتُعيد الإعتبار للمركز القانوني للمواطن وتجعله كأحد الفاعلين الرئيسيين في صنع السياسات العمومية، راجع: الجربي الكبير، « حق العرائض وأشكال الديمقراطية علاقة تكامل أم تعارض؟ »، مجلة الخزامى للدراسات القانونية والإجتماعية، مركز الدراسات القانونية والإجتماعية، الحسيمة، عدد 01، 2018، ص ص. 232 و233.

بعده، عرائض يكون الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله.

لا يمكن أن يمس موضوع العريضة الثوابت المنصوص عليها في الفصل الأول من الدستور »[486].

يُستنتج من خلال أحكام المادة 118 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات أنه منح المشرع المغربي للمواطنين والجمعيات الحرية التامة في تقديم إقتراحات للمجالس المحلية في أي موضوع يدخل ضمن إختصاصها، بشرط أن لا يمس الموضوع الثوابت الدستورية المنصوص عليها في الفصل الأول من الدستور وتتمثل في الدين الإسلامي، الوحدة الوطنية، الملكية الدستورية، والإختيار الديمقراطي[487].

---

[486]– وهذا ما تضمنته كذلك كل من:

– المادة 112 الفقرة الأولى من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، السابق الذكر.

– المادة 121 الفقرة الأولى من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، السابق الذكر.

للتعرف على الشكل القانوني للعريضة راجع:

– مرسوم رقم 2.16.401، مؤرخ في 06 أكتوبر 2016، يتعلق بتحديد شكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس الجهة والوثائق المثبتة التي يتعين إرفاقها بها، ج. ر. م. م عدد 6511، مؤرخ في 24 أكتوبر سنة 2016، ص. 7401، متوفر على البوابة الوطنية المغربية للجماعات الترابية: www.pncl.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/06/14.

– مرسوم رقم 2.16.402، مؤرخ في 06 أكتوبر 2016، يتعلق بتحديد شكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس العمالة أو الأقاليم والوثائق المثبتة التي يتعين إرفاقها بها، ج. ر. م. م عدد 6511، مؤرخ في 24 أكتوبر سنة 2016، ص. 7402، متوفر على البوابة الوطنية المغربية للجماعات الترابية: www.pncl.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/06/14.

– مرسوم رقم 2.16.403، مؤرخ في 06 أكتوبر 2016، يتعلق بتحديد شكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس الجماعة والوثائق المثبتة التي يتعين إرفاقها بها، ج. ر. م. م عدد 6511، مؤرخ في 24 أكتوبر سنة 2016، ص. 7403، متوفر على البوابة الوطنية المغربية للجماعات الترابية: www.pncl.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/06/14.

[487]– للتفصيل أكثر راجع: قرني لبنة، « الحق في تقديم العرائض في ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية »، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، دار السلام، الدار البيضاء، عدد 14، 2016، ص ص. 113–115.

حرص المشرع المغربي على أن تتحصل العريضة التي يقدمها المواطنين على موافقة أغلبية سكان الجماعة، وذلك لتفادي عرقلة التسيير الإداري للجماعات المحلية[488]، من خلال إشتراطه بالإضافة إلى أن يكونوا ساكنين بها أو أن يمارسوا بها نشاطا إقتصاديا أو تجاريا أو مهنيا، وأن تجمعهم مصلحة مشتركة، وكذا الحصول على عدد معين من التوقيعات، إذ حددتها مثلاً أحكام المادة 120 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات والتي تنص على أنّه: « يجب أن يستوفي مقدمو العريضة من المواطنات والمواطنين الشروط التالية:

– أن يكونوا من ساكنة الجهة المعنية أو يمارسوا بها نشاطا إقتصاديا أو تجاريا أو مهنيا؛

– أن تكون لهم مصلحة مشتركة في تقديم العريضة؛

– أن لا يقل عدد التوقيعات على ما يلي:

. 300 توقيع بالنسبة للجهات التي يبلغ عدد سكانها أقل من مليون نسمة،

. 400 توقيع بالنسبة للجهات التي يتراوح عدد سكانها بين مليون وثلاثة ملايين نسمة؛

. 500 توقيع بالنسبة للجهات التي يتجاوز عدد سكانها ثلاثة ملايين نسمة.

يتعين أن يكون الموقعون موزعين بحسب مقرات إقامتهم الفعلية على عمالات وأقاليم الجهة، شرط أن لا يقل عددهم في كل عمالة أو إقليم تابع للجهة عن 5 في المائة من العدد المطلوب »[489].

عَمل المشرع المغربي على إشراك الجمعيات في تسيير الجماعات المحلية وذلك بالنظر إلى الأهداف التي تسطرها أنظمتها الأساسية، والتي نجد من بينها دعم التنمية بكل أبعادها مما يجعلها

[488]– مقتدر محمد رضا، الحق في تقديم العرائض بين التجربة المغربية والتجارب الدولية، مطبعة شمس برينت، الرباط، 2018، ص. 117.

[489]– حدد المشرع المغربي عدد التوقيعات التي يجب الحصول عليها لتقديم العرائض أمام الجماعات من خلال أحكام المادة 123 الفقرة الرابعة من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، والتي تنص على أنّه: « أن لا يقل عدد الموقعين منهم عن مائة (100) مواطن أو مواطنة فيما يخص الجماعات التي يقل عدد سكانها عن 35000 نسمة و200 مواطن أو مواطنة بالنسبة لغيرها من الجماعات. غير أنه يجب أن لا يقل عدد الموقعين عن 400 مواطن أو مواطنة بالنسبة للجماعات ذات نظام المقاطعات »، أما بالنسبة للعرائض المقدمة أمام العمالات والأقليم فحددت عدد التوقيعات المادة 114 الفقرة الخامسة من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والتي تنص على أنّه: « أن لا يقل عدد الموقعين منهم عن ثلاثمائة (300) مواطن أو مواطنة ».

شريك في إعداد السياسات التي تزعم الجماعة الترابية القيام بها[490]، وتحقيقاً لذلك أحاط هذا الحق بشروط قانونية لضمان فعالية مقترحاتها وعدم عرقلتها لبرامج التنمية، بإشتراطه أن تكون معترف بها ومؤسسة بالمغرب لمدة تزيد على 03 سنوات، وأن تعمل طبقاً للمبادئ الديمقراطية ولأنظمتها الأساسية، وتكون في وضعية سليمة إزاء القوانين الجاري بها العمل ويكون مقرها أو أحد فروعها بتراب الجماعة، العمالة والإقليم أو الجهة المعنية بالعريضة[491]، وأخيراً يجب أن يكون نشاطها مرتبطاً بموضوع العريضة، وبخصوص العرائض المقدمة إلى العمالات والأقاليم يُشترط أن يفوق عدد منخرطي الجمعية 100 عضو.

تُودع العريضة التي تتضمن توجيه إقتراحات إلى مجلس الجهة قصد إدراج مسألة ذات أهمية في جدول أعمالها؛ من قبل وكيل يعينه المواطنين لتمثيلهم أثناء تقديم العريضة أو من الممثل القانوني للجمعية المعترف بها، إلى رئيس الجهة والذي يحيلها إلى مكتب المجلس ليتحقق من مدى صحتها، تطبيقاً لأحكام الفقرة الأولى والثانية من المادة 122 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات التي تنص على أنّه: « تودع العريضة لدى رئيس مجلس الجهة مرفقة بالوثائق المثبتة للشروط المنصوص عليها أعلاه مقابل وصل يسلم فورا.

تحال العريضة من قبل رئيس المجلس إلى مكتب المجلس الذي يتحقق من إستيفاءها للشروط الواردة في المادتين 120 أو 121 أعلاه، حسب الحالة »[492].

منح المشرع المغربي حماية قانونية خاصة للعرائض المستوفية للشروط المطلوبة، من خلال تكرسه لإلزامية تسجيل العريضة عند قبولها في جدول أعمال المجلس ضمن الدورة العادية الموالية

---

[490]– راجع في ذلك: عز العرب العناني، « الديمقراطية التشاركية أو حكامة المساهمة في المجهود التنموي المحلي: رهانات وتحديات الفاعل الجمعوي »، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الرباط، عدد 120، 2015، ص. 120.

[491]– للتفصيل أكثر راجع: قرني لبنة، المرجع السابق، ص. 113.

[492]– هذا ما تضمنته كذلك كل من:

– أحكام الفقرة الأولى والثانية من المادة 116 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، السابق الذكر.

– أحكام الفقرة الأولى والثانية من المادة 125 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، السابق الذكر.

قصد التداول في شأنها[493]، وتتلزم هنا المجالس المحلية التحلي بالحياد تجاه العرائض المقدمة بغض النظر عن التيارات السياسية للطرف المقدم لها[494]، وفي حالة عدم قبولها يتعين على الرئيس تبليغ الوكيل أو الممثل القانوني للجمعية بقرار الرفض في أجل شهرين إبتداءً من تاريخ توصله بالعريضة، بدليل أحكام الفقرة الثالثة والرابعة من المادة 122 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات التي تنص على أنّه: « في حالة قبول العريضة، تسجل في جدول أعمال المجلس في الدورة العادية الموالية، وتحال إلى اللجنة أو اللجان الدائمة المختصة لدراستها قبل عرضها على المجلس للتداول في شأنها، يخبر رئيس المجلس الوكيل أو الممثل القانوني للجمعية، حسب الحالة، بقبول العريضة.

في حالة عدم قبول العريضة من قبل مكتب المجلس، يتعين على الرئيس تبليغ الوكيل أو الممثل القانوني للجمعية، حسب الحالة، بقرار الرفض معللا داخل أجل شهرين إبتداء من تاريخ توصله بالعريضة »[495].

حَاول مثلاً المنظم المغربي تشجيع مشاركة المجتمع المدني من خلال منحهم التحفيزات من خلال مثلا إحداثه لجائزة وطنية تحت تسمية جائزة المجتمع المدني بموجب أحكام المادة الأولى في فقرتها الأولى من المرسوم رقم 2.14.836 المتعلق بإحداث جائزة المجتمع المدني[496] والتي تنص على أنّه: « تحدث جائزة وطنية تحت إسم "جائزة المجتمع المدني" تمنح سنويا، تقديرا للإسهامات النوعية والمبادرات الإبداعية لجمعيات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية وكذا للشخصيات المدنية التي قدمت خدمات متميزة للمجتمع ».

---

493 – محمد رضا مقتدر، المرجع السابق، ص. 138.

494 – القريشي عبد الواحد، المرجع السابق، ص. 56.

495 – هذا ما تضمنته كذلك كل من:

– أحكام الفقرة الثالثة والرابعة من المادة 116 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، السابق الذكر.

– أحكام الفقرة الثالثة والرابعة من المادة 125 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، السابق الذكر.

496– مرسوم رقم 2.14.836، مؤرخ في 4 مارس سنة 2016، بإحداث جائزة المجتمع المدني، ج. ر. م. م عدد 6444، مؤرخ في 5 مارس سنة 2016، ص. 1192، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: www.sgg.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/07/01.

ينبغي على التجربة الجزائرية مواكبة التطورات التي عرفتها بعض الدول المقارنة – كالتجربة المغربية – في مجال إشراك المواطنين في التسيير الإداري للجماعات المحلية، قصد التدخل والإسهام الفعلي في مجريات إتخاذ القرار وتحضير السياسة التنموية المحلية، وذلك من خلال التكريس الدستوري لحق المواطنين وتنظيمات المجتمع المدني في إدراج أي نقطة يرونها ضرورية في جدول أعمال البلدية والولاية، مع تأطيره بمجموعة من الشروط من طرف المشرع لجعل المواطن والجمعيات كشريك حقيقي في إتخاذ القرار العمومي، بتقديم إقتراحات في كل ما يرتبط بالمصلحة العامة من سياسات وبرامج وكذا مخططات ذات أبعاد تنموية، وهو ما سيضفي على أعمال الجماعات المحلية نوعاً من المصداقية والشرعية[497]، ومن ثم جعل تسييرها الإداري أكثر فعالية ونجاعة[498].

2– تقديم المواطنين شكاوى أمام الجماعات المحلية

تُساهم الشكاوى التي يتقدم بها المواطنين في تطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية لكونها تعبير عن عدم رضا المتعاملين مع الإدارة عن الخدمات المقدمة لهم، قصد تحسين خدماتها التي تكون موضوع شكاوى متكررة، لذلك ينبغي أن تكرس هيئة خاصة بتتبعها، وتخصيص قانون ينظم كل إجراءاتها وكيفيات معالجتها.

أكدت البرقية رقم 1995 الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية بتاريخ 31 ديسمبر سنة 2013[499] على أنه بالرغم من إعتبار عرائض المواطنين والشكاوى التي يتقدمون بها من أهم الوسائل للتعرف على إنشغالاتهم ورصد النقائص التي تعتري نشاط الهيآت الإدارية، إلا أنها

[497]- BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves, « Gestion de proximité et démocratie participative », Les Annales de la Recherche Urbaine, N° 90, 2001, p. 151.

[498]– يقتضي على المشرع الجزائري لتسهيل مشاركة المواطنين في التسيير الإداري للبلدية والولاية أن يعمل على إنشاء موقع إلكتروني تابع لجماعة محلية لتلقي العرائض لسهولة علم باقي السكان بها، مثلما هو معمول به مثلاً في التجربة الفرنسية التي خصصت مثلاً بلدية باريس لتلقي عرائض المواطنين من خلال إستمارات إلكترونية، وبعد التحقق من إستيفاء العريضة للشروط تنشر على البوابة لجمع التوقيعات اللازمة وتحيلها إلى مجلس البلدية، راجع الموقع الإلكتروني لبلدية باريس: https://petition.paris.fr ، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/06/14.

[499]– برقية رقم 1995، مؤرخة في 31 ديسمبر سنة 2013، بخصوص دراسة عرائض وشكاوى المواطنين ومعالجتها، (غير منشورة).

لا تلقى العناية اللازمة، لعدم وجود المتابعة اللازمة للتكفل بها، لذلك لا بد من تخصيص جهاز يتولى معالجتها وتخصيصها بالرد القانوني المناسب بالسرعة والفعالية لإسترجاع ثقة المواطن.

رجوعاً إلى التجربة الجزائرية اكتفت السلطة التنظيمية بإنشاء مجرد بنية تتكفل بمتابعة تظلمات وطلبات مستعملي المرافق العمومية المحلية والتكفل بها، وهي خلية الإتصال أنشأت بموجب الإرسالية المؤرخة في 3 جانفي سنة 2015[500]، تكون تحت رقابة وزارة الداخلية يمكن الإتصال بها عبر رقم هاتفي 1100 بواسطة المحرك " فوركس " ويتم تسجيل المعلومات الشخصية للمواطن المعني والهيئة محل الشكاية، ويتم إحالتها إلى الوالي لإرسالها فيما بعد إلى الإدارة المعنية من أجل الحصول على رد في أقرب الآجال على الطلبات المقدمة[501]، وقبل إنشاء هذه الخلية كانت العرائض يتكفل بها إطارات وأعوان معينون من طرف ديوان والي الولاية، ويخول للمعنيين الصلاحيات الضرورية التي من شأنها أن تسمح لهم بمتابعة شكاوى المواطنين ومعالجتها لدى كل الهيئات الإدارية المحلية المعنية[502].

يُلاحظ من خلال تفحص التجربة الجزائرية أنها لم تخصص نص قانوني يؤطر كيفية معالجة شكاوى المواطنين وتتبعها، وإنما تم إنشاء هيئة بمجرد إرسالية مما يؤدي إلى جهل الكثير من المواطنين بها، إضافة إلى الغموض القانوني عن آجال الرد عن شكاويهم من قبل الإدارات المعنية مما يعتبر من الضمانات المفقودة لتفعيل دور المواطنين في رقابة التسيير الإداري للجماعات المحلية من أجل تطويره.

يفرض التسيير الإداري للجماعات المحلية المحقق للتنمية وجود آليات فعالة ومؤثرة في مسار المشاركة عبر الديمقراطية التشاركية، وتُعتبر الشكايات من بين الآليات الأكثر إستعمالاً في التجارب المقارنة لتأثيرها القوي في مراحل إعداد السياسات العامة المحلية، وكذا لكونها

---

[500]- Envoi N°66/SG/MICIL du 03 janvier 2015, Prévoit la création de la cellule d'écoute, (non publie).

[501]– يشير التقرير الذي أعدته خلية الإتصال لولاية بجاية أنه في الفترة الممتدة ما بين 1 جانفي سنة 2017 إلى 17 جانفي سنة 2017 تمكنت من معالجة 4 شكاوى، وأنه هناك 17 شكاية في طور المعالجة، راجع في ذلك:
Bilan mensuel du centre d'Apple du MICIL, cellule de Bejaia, (non publie).

[502]– مقابلة بتاريخ 2018/11/02، مع رئيس خلية الإتصال لولاية بجاية السيد تيفاوي (ف)، المرجع السابق.

من الوسائل التي عبرها يتجسد واقعياً توسيع المشاركة أمام المواطنين وفعاليات المجتمع المدني في إعداد البرامج التنموية، لذلك خُصصت لها نص قانوني يتكفل بتأطير كيفيات تلقي ملاحظات المرتفقين وإقتراحاتهم وشكاياتهم وتتبعها ومعالجته.

تُعتبر التجربة المغربية من بين الدول المقارنة التي منحت الأهمية لوسيلة الشكايات كضمانة لتطوير التسيير الإداري على المستوى المحلي، وذلك بإصدار قانون خاص بهذه الضمانة والذي يتمثل في المرسوم رقم 2.17.265 لسنة 2017 المتعلق بتحديد كيفيات تلقي ملاحظات المرتفقين وإقتراحاتهم وشكاياتهم وتتبعها ومعالجتها[503]، وذلك تنفيذاً لمقتضيات الدستور المغربي لاسيما الفقرة الأولى من الفصل 156 الذي ينص على أنّه: « تتلقى المرافق العمومية ملاحظات مرتفقيها، واقتراحاتهم وتظلماتهم، وتؤمن تتبعها ».

يُعد المرسوم رقم 2.17.265 لسنة 2017 المتعلق بتحديد كيفيات تلقي ملاحظات المرتفقين وإقتراحاتهم وشكاياتهم وتتبعها ومعالجتها، الإطار الملزم لمعالجة الشكايات الصادرة في مواجهة الإدارات العمومية، إما عن طريق البوابة الموحدة للشكايات www.chikaya.ma، أو هاتفياً عبر مركز الإتصال الخاص بهذه البوابة إعمالاً بأحكام المادة 03 من ذات المرسوم التي تنص على أنّه: « تتلقى الإدارة، عن طريق البوابة الوطنية للشكايات المشار إليها في المادة 5 أدناه أو هاتفياً، عند الاقتضاء، عبر مركز الاتصال الخاص بهذه البوابة، ملاحظات المرتفقين بشأن الخدمات العمومية المقدمة لهم.

كما تتلقى، وفق نفس الكيفية، إقتراحاتهم الهادفة إلى تحسين جودة الخدمات المذكورة، وتطوير أداء الإدارة التي تقدم هذه الخدمات ».

إستثنى المرسوم رقم 2.17.265 لسنة 2017 المتعلق بتحديد كيفيات تلقي ملاحظات المرتفقين وإقتراحاتهم وشكاياتهم وتتبعها ومعالجتها، تقديم الشكايات المتعلقة بالجماعات الترابية

[503]– مرسوم رقم 2.17.265، مؤرخ في 23 جوان سنة 2017، بتحديد كيفيات تلقي ملاحظات المرتفقين وإقترحاتهم وشكاياتهم وتتبعها ومعالجتها، ج. ر. م. م عدد 6582، مؤرخ في 29 جوان سنة 2017، ص. 3859، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: www.sgg.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/06/14.

عبر البوابة الموحدة للشكايات، تطبيقاً لأحكام المادة 21 التي تنص على أنّه: « تسهر السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، بتنسيق مع الجماعات الترابية،على وضع آلية موحدة لتلقي ملاحظات واقتراحات وشكايات مرتفقي هذه الجماعات والمتعاملين معها، وتتبعها ومعالجتها »، وفي هذا الإطار أحدثت على مستوى الموقع الرسمي لكل جماعة ترابية نافذة خاصة لتلقي شكايات مرتفقي الجماعات الترابية والمتعاملين معها.

وبهدف تجسيد آلية الشكايات من الناحية الواقعية وجعلها وسيلة تواصلية لتعزيز قنوات التفاعل بين الجماعات الترابية والمرتفقين، قصد تمكينهم من تتبع شكاياتهم وكذا تقديم ملاحظاتهم وإقتراحاتهم، أُحدثت على مستوى كل جماعة ترابية وحدات يُعهد لها القيام بالمهام المكرسة في أحكام المادة 14 من المرسوم رقم 2.17.265 لسنة 2017 المتعلق بتحديد كيفيات تلقي ملاحظات المرتفقين وإقتراحاتهم وشكاياتهم وتتبعها ومعالجتها التي تنص على أنّه: « تتولى الوحدة المشار إليها في المادة 13 أعلاه القيام بما يلي:

1. تلقي الشكاية، وعند الإقتضاء، إرشاد المرتفق وتوجيهه؛
2. معالجة الشكاية، والرد عليها؛
3. مسك السجل المشار إليه في المادتين 5 و6 أعلاه، حسب الحالة؛
4. تلقي ملاحظات وإقتراحات المرتفقين؛
5. دراسة الشكايات والملاحظات والإقتراحات؛
6. إعداد تقرير سنوي بشأن حصيلة أنشطة الوحدة ورفعه إلى رئيس الإدارة »، والتي تلتزم بمعالجتها والرد عليها في آجال أقصاه (60) يوماً من تاريخ تقديم الشكاية، تطبيقاً لأحكام الفقرة الأولى من المادة 08 من ذات المرسوم التي تنص على أنّه: « يتعين على الإدارة، أن تقوم داخل أجل أقصاه ستون (60) يوما من تاريخ التوصل بالشكاية، بمعالجتها وبالرد عليها، بأي وسيلة من الوسائل المتاحة ».

ثانياً– نحو منح المواطنين حق تحريك الرقابة البرلمانية

تتوقف فعالية دور البرلمان في تطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية على مدى وجود علاقة بين الشعب وممثليه، إلاّ أنّه بالعودة إلى التجربة الجزائرية **(1)** يُلاحظ أن النصوص القانونية لم تجعل هناك إتصال مباشر بين المواطنين والسلطة التشريعية، لعدم إعترافها بإمكانية تقديم عرائض تتضمن إقترحات وتوصيات، على خلاف التجربة المغربية **(2)** التي حرصت على تكريس الديمقراطية التشاركية حتى على مستوى السلطة العمومية، وذلك بإمكانية اللجوء إلى مجلس النواب والمستشارين قصد إتخاذ ما تراه مناسباً في شأنه من إجراءات للإستجابة لطلباتهم.

1– التجربة الجزائرية

يُعد إشراك البرلمان في تطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية قصد تحقيق التنمية؛ من بين الضمانات الحديثة المعتمد عليها في الدول المقارنة بهدف تحسين نوعية الخدمات العمومية على المستوى المحلي، والتي يُمكن أن تُستعمل في التجربة الجزائرية باعتبار أنّ الغرض من تكريس هذه السلطة هو حماية حقوق وحريات الأفراد وخدمة الشعب، تطبيقاً لأحكام المادة 115 من دستور سنة 1996 التي تنص على أنّه: « واجب البرلمان، في إطار إختصاصاته الدستورية، أن يبقى وفياً لثقة الشعب، ويظل يتحسس تطلعاته ».

منح المؤسس الدستوري الجزائري للبرلمان سلطات لممارسة رقابته على الحكومة، والتي من شأنها تطوير وإصلاح التسيير الإداري للجماعات المحلية من خلال إمكانية توجيه أسئلة لأعضائها والذي من بينهم وزير الداخلية والجماعات المحلية، تطبيقاً لأحكام المادة 152 الفقرة الأولى من دستور سنة 1996 التي تنص على أنّه: « يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة »، وأكد المشرع هذه السلطة بموجب أحكام المادة 69 من القانون العضوي رقم 16–12 المحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس

الأمة، وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة[504] والتي تنص على أنّه :« طبقاً لأحكام المادة 152 من الدستور، يُمكن أعضاء البرلمان توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة ».

يُمكن للبرلمان وفي إطار ممارسة سلطته الرقابية على أعضاء الحكومة تشكيل لجان من أجل التحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، تطبيقاً لمقتضيات المادة 180 من الدستور والتي تنص على أنّه: « يمكن كل غرفة من البرلمان، في إطار إختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة.

لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي »، وبذلك يمكن للجنة التحقيق الإستماع إلى أي شخص وأن تعاين أي مكان وكذا الإطلاع على أي معلومة أو وثيقة لها علاقة بموضوع محل البحث، ويرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة إلى الوزير الأول طلب الإستماع إلى أعضاء الحكومة[505].

تُعد سلطة البرلمان في إستجواب أعضاء من أخطر آليات الرقابة على التي يمكن أن تمارس على الحكومة بخصوص أحد المواضيع الساعة، بإعتباره يتضمن توجيه إتهامات يمكن أن تؤدي إلى سحب الثقة، وتضمنت هذه الآلية أحكام المادة 151 من دستور سنة 1996 التي تنص على أنّه: « يمكن أعضاء البرلمان إستجواب الحكومة في إحدى قضايا السّاعة، ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوماً.

---

[504]– قانون عضوي رقم 16–12، مؤرخ في 25 أوت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج. ر. ج. ج عدد 50، مؤرخ في 28 أوت سنة 2016، ص. 55.

[505]– يُلاحظ عند تفحص النصوص القانونية أن المشرع الجزائري إعتبر من خلال أحكام المادة 84 الفقرة الخامسة من القانون العضوي رقم 16–12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة أن رفض أعضاء الحكومة الإمتثال أمام لجان التحقيق البرلمانية يعد تقصيراً جسيماً إلا أنه لم يحدد أي جزاء لذلك، وهذا ما يعتبر من النقائص التي يمكن إثارتها لهذه الآلية من الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية، راجع في ذلك: دايم نوال، « مدى فعالية التحقيق البرلماني كآلية رقابية على أعمال الحكومة في التشريع الجزائري »، مجلة المعيار، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي لتيسمسيلت، عدد 1، 2016، ص. 386.

يمكن لجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء البرلمان »، وأكد المشرع هذه السلطة من خلال أحكام المادة 66 الفقرة الأولى من القانون العضوي رقم 16–12 المحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة التي تنص على أنّه: « يمكن أعضاء البرلمان إستجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، وفقاً لأحكام المادة 151 من الدستور ».

رغم أنّ البرلمان في التجربة الجزائرية يتمتع بدور هام في حماية حقوق وحريات الأفراد، وذلك خلال دوره الرقابي على أعمال الحكومة، إلا أنّ هذه السلطة تعدُ من بين الضمانات غير مساهمة في تطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية قصد تحقيق التنمية، باعتبار أنّ المواطنين والمتعاملين مع الإدارة يفتقدون لأدنى وسائل التواصل مع ممثليه في البرلمان الذي إنتخبهم قصد إيصال المشاكل التي يعانون بها على المستوى المحلي.

تندرج سلطة تحريك الرقابة البرلمانية بهدف تطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية قصد تحقيق التنمية ضمن الإختصاصات التقديرية لنواب البرلمان، كون أنّ الإطار القانوني المنظم لدور الرقابة البرلمانية في حماية حقوق وحريات الأفراد والمتمثل في: « الدستور الجزائري لسنة 1996 والقانون العضوي رقم 16–12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني[506] ومجلس الأمة[507] » إستبعد دور المواطنين وتنظيمات المجتمع المدني في تحريك هذه الرقابة.

ينبغي على المنظومة القانونية الجزائرية أن تُكرس صلاحية المواطنين وتنظيمات المجتمع في تحريك الرقابة البرلمانية قصد تطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية، وذلك بتفعيل علاقتهم

[506]– النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، منشور في موقعه الرسمي: www.apn.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/05/27.

[507]– النظام الداخلي لمجلس الأمة، منشور في موقعه الرسمي: www.majliselouma.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/05/27.

بممثليهم في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أثناء ممارستهم لعهدتهم الإنتخابية[508]، دون جعل علاقتهم تتوقف عند عملية إنتخابهم كما هو مجسد في أحكام المادة 118 من دستور سنة 1996 التي تنص على أنّه: « ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الإقتراع العام المباشر السري.

ينتخب ثلثا (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الإقتراع غير المباشر والسري، بمقعدين عن كل ولاية، من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجالس الشعبية الولائية.

ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية »، إقتداءً مثلاً بالتجربة المغربية التي أحدثت ضمانة هامة تتمثل في آلية تقديم العرائض لجعل نواب البرلمان أكثر قرباً من المواطنين؛ قصد معرفتهم للأسباب التي تحول دون حصولهم على خدمة عمومية ذات نوعية تمهيداً لإيجاد حلول لها لتفعيلها، كون أن ممارسة أي رقابة على التسيير الإداري للجماعات المحلية لا يمكن تحقيق فعاليته إلا من خلال إستطلاع رضا المتعاملين معا وعلى أساسها يمكن الرفع من جودة الخدمات المقدمة له[509].

2- التجربة المغربية

مكن الدستور المغربي المواطنين من المساهمة في تدبير الشأن العام إعمالاً للديمقراطية التشاركية والمواطنة التي تعتبر من المقومات الأساسية للدولة، وذلك بإعترافه بإمكانية تقديم العرائض إلى السلطات العمومية من خلال أحكام الفصل 15 والذي ينص على أنّه: « للمواطنات والمواطنين الحق في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية.

ويحدد قانون تنظيمي شروط وكيفيات ممارسة هذا الحق ».

---

[508]– لا أحد ينكر أهمية المجتمع المدني في عملية التطور الديمقراطي من خلال المشاركة في صياغة السياسات العامة وسن التشريعات، لذا فإنّ تطوير العلاقة بين المواطنين والبرلمان أصبحت ذات أهمية قصوى من أجل النهوض بإصلاح متكامل وتحقيق التنمية المستدامة، حاروش نورالدين، « تطوير علاقة البرلمان بالمجتمع المدني ... البرلمان المدني؟ »، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، عدد 10، 2014، ص. 137.

[509] - HIRONORI Yamamoto, Les outils du contrôle parlementaire, Presses Centrales SA, Genève, 2007, p. 30.

منحت أحكام الفصل 15 من الدستور المغربي السالف الذكر صلاحية التفصيل في كيفيات ممارسة المواطنين لحقهم في تقديم العرائض باعتبارها إحدى الآليات المهمة لتطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية إلى السلطة التشريعية، وبالتالي فالقانون التنظيمي رقم 44.14 لسنة 2016 والمتعلق بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية[510]، يُعتبر الترجمة والتجسيد الفعلي للنص الدستوري الذي يهدف إلى توسيع المشاركة على مستوى السياسات العمومية.

يُقصد بمدلول العريضة كل طلب مكتوب يتضمن مطالب أو مقترحات أو توصيات يتقدم بها المواطنون إلى السلطة التشريعية، والتي يمكن أن يكون موضوعها إصلاح التسيير الإداري للجماعات المحلية بغرض تحقيق التنمية، وذلك بهدف إتخاذ البرلمان الإجراءات الضرورية تطبيقاً لأحكام من المادة الثانية في فقرتها الأولى من القانون التنظيمي رقم 44.14 لسنة 2016 والمتعلق بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية والتي تنص على أنّه: « يراد في مدلول هذا القانون التنظيمي بما يلي:

– العريضة: كل طلب مكتوب يتضمن مطالب أو مقترحات أو توصيات، يوجهه مواطنات ومواطنون مقيمون بالمغرب أو خارجه إلى السلطات العمومية المعنية، قصد إتخاذ ما تراه مناسبا في شأنه من إجراءات في إطار إحترام أحكام الدستور والقانون وطبقا للإجراءات المنصوص عليها في القانون التنظيمي ».

حرص المشرع المغربي على أن يُمارس حق المواطنين في تقديم العرائض أمام البرلمان في صورة منظمة، وذلك من خلال تعيين لجنة لتقديم العرائض تتكون من تسعة أعضاء على الأقل يختارهم أصحاب المبادرة بتقديم العريضة من بينهم، وتجتمع هذه الأخيرة من أجل إختيار وكيل عنها ونائب عنه، وتتولى مرحلة إعداد لائحة دعم العريضة والتي يشترط أن تتضمن على الأقل 5000 توقيع، تطبيقاً لأحكام المادة 6 من القانون التنظيمي رقم 44.14 المتعلق

[510]– قانون تنظيمي رقم 44.14 بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، ج. ر. م. م عدد 6492، مؤرخ في 18 أوت سنة 2016، ص. 6074، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: www.sgg.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/07/01.

بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية من قبل المواطنين الذين يتمتعون بحقوقهم المدنية والسياسية والمقيدين في اللوائح الإنتخابية، والتي تنص على أنّه: « تتولى لجنة تقديم العرائض جمع التوقيعات.

يجب أن تكون لائحة دعم العريضة موقعة على الأقل من قبل 5000 من مدعمي العريضة، وأن تكون مرفقة بنسخ من بطائقهم الوطنية للتعريف ».

إشترط المشرع المغربي في أحكام القانون التنظيمي رقم 44.14 المتعلق بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية أن يكون المطالبة بإصلاح التسيير الإداري من خلال الإقتراحات المقدمة من قبل المواطنين يكتسي طابعاً عاماً يعود بالفائدة على كافة سكان الجماعات المحلية، وهذا ما تؤكده التوقيعات التي يتم جمعها من قبل لجنة تقديم العرائض، وذلك من خلال المادة الثالثة وتنص على أنّه: « يشترط لقبول العريضة أن:

– يكون الهدف منها تحقيق مصلحة عامة؛

– تكون المطالب أو المقترحات أو التوصيات التي تتضمنها مشروعة؛

– تحرر بكيفية واضحة،

– تكون مرفقة بمذكرة مفصلة تبين الأسباب الداعية إلى تقديمها والأهداف المتوخاة منها،

– تكون مرفقة بلائحة دعم العريضة المشار إليها في المادة 6 بعده ».

وبهدف تسهيل مشاركة المواطنين وتنظيمات المجتمع المدني في تطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية عبر وسيلة تقديم العرائض أمام البرلمان، ألزمت أحكام المادة 13 من القانون التنظيمي رقم 44.14 المتعلق بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية بإحداث لدى مجلسي البرلمان لجنة العرائض تتولى دراسة موضوع العريضة وإبداء رأيها خلال آجال 30 يوم حيث جاء فيها: « طبقاً لأحكام النظام الداخلي لكل مجلس من مجلسي البرلمان، تحدث لدى مكتب كل مجلس لجنة تحت إسم " لجنة العرائض " يناط بها دراسة العرائض المحالة إليها قصد:

– التحقق من إستيفائها للشروط المنصوص عليها في هذا القانون التنظيمي؛

– إبداء الرأي وإقتراح الإجراءات التي تراها مناسبة في شأن العرائض المقبولة.

توجه لجنة العرائض رأيها وإقتراحاتها إلى المجلس المعني داخل أجل ثلاثين (30) يوماً إبتداءً من تاريخ إحالة العريضة إليها.

يحدد النظام الداخلي لكل مجلس من مجلسي البرلمان تأليف لجنة العرائض المحدثة لدى مكتب المجلس المعني وإختصاصاتها وكيفيات سيرها ».

تجسيداً لأحكام المادة 13 من القانون التنظيمي رقم 44.14 المتعلق بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، خصص النظام الداخلي لمجلس النواب الباب الثاني فيه لدراسة العرائض المقدمة إلى المجلس والبت فيها، والذي جاء ضمن الجزء السابع تحت عنوان: « الديمقراطية التشاركية »، إذ بين من خلاله جميع الإجراءات التي تلتزم بها لجنة العرائض بإتباعها قصد تجسيد حق المواطنين بالمشاركة في تطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية عبر آلية العرائض المقدمة إلى البرلمان[511].

ينبغي على المنظومة القانونية الجزائرية الإقتداء بالتجربة المغربية باعتبارها من أهم الدول المقارنة التي كرست حق مشاركة المواطنين وكذا تنظيمات المجتمع المدني في تطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية قصد تحقيق التنمية، وذلك من خلال التكريس في الدستور حق تقديم العرائض أمام البرلمان، وهذه الوسيلة تمكنهم من التواصل المباشر مع السلطة التشريعية قصد إبداء إقتراحاتهم وتظلماتهم بشأن نوعية الخدمات المقدمة لهم، والتي تلتزم بإعمال دورها في صيانة حقوق وحريات المواطنين؛ سواءً بممارسة مجموعة من السلطات التي تتيح لأعضاء البرلمان من ممارسة دورهم الرقابي أو من خلال الشروع بدراسة القوانين المقترحة من طرف المواطنين.

[511]– راجع الباب الثاني الذي جاء تحت عنوان: « دراسة العرائض المقدمة إلى المجلس والبت فيها »، من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي، متوفر على الموقع الرسمي: www.parlement.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/07/01.

الفرع الثاني– مبادرة المواطنين بإقتراح القوانين

يُلاحظ عند إستقراء النصوص القانونية الجزائرية إستبعاد أي دور للمواطنين في المبادرة بإقتراحات وملاحظات في مجال تطوير النصوص القانونية المتعلقة بتسيير البلديات والولايات **(أولاً)**، على خلاف مثلاً الدستور المغربي الذي إعترف بإمكانية المواطنين والمواطنات بتقديم ملتمسات في مجال التشريع، وهذا ما يعتبر من بين الوسائل الفعّالة التي يُمكن من خلالها الرفع من مستوى التسيير الإداري للجماعات المحلية، وذلك من خلال الإقتراحات التي يتقدمون بها في مجال التشريع، تطبيقاً لأحكام الفصل 14 من الدستور والذي ينص على أنّه: « للمواطنات والمواطنين، ضمن شروط وكيفيات يحددها قانون تنظيمي، الحق في تقديم ملتمسات في مجال التشريع » **(ثانياً)**.

أولاً– إقصاء المواطن من حق المبادرة بإقتراح القوانين في التجربة الجزائرية

يُعد حق المواطنين في المبادرة بإقتراح القوانين من بين الضمانات الحديثة لتجسيد الديمقراطية التشاركية والتي تُساهم بشكل فعال في تحسين نوعية التسيير الإداري للبلدية والولاية قصد تحقيق التنمية، وذلك بإيصال المرتفقين لأعضاء السلطة التشريعية التدابير والوسائل التي يرونها ضرورية لتكريسها بهدف تطوير الخدمات المقدمة لهم من طرف الجماعات المحلية[512].

تُعتبر سلطة التشريع من الإختصاصات الأصلية للبرلمان حسب أحكام المادة 112 من دستور سنة 1996 التي تنص على أنّه: « يُمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.
وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه »، وحصر حق المبادرة بإقتراح القوانين الذي يُعد أول مرحلة لإعداد النص القانوني للوزير الأول ونواب المجلس الشعبي الوطني وكذا لأعضاء

[512]– راجع في ذلك: رحماني جهاد، عزوزي بن عزوز، « الديمقراطية التشاركية في المجالس المحلية المنتخبة بالجزائر واقع وآفاق »، مجلة العلوم القانونية والإجتماعية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة، عدد 1، 2018، ص. 227.

مجلس الأمة تطبيقاً لأحكام الفقرة الأولى من المادة 136 من ذات الدستور التي تنص على أنّه: « لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين ».

قيد المؤسس الدستوري حق ممثلي الشعب في البرلمان بإقتراح القوانين بشرط تقديمه من طرف 20 نائب على الأقل في المجلس الشعبي الوطني أو من 20 عضو على الأقل في مجلس الأمة، وذلك بموجب أحكام المادة 136 في فقرتها الثانية من دستور سنة 1996 التي تنص على أنّه: « تكون إقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه »، الأمر الذي من شأنه أن يضعف عملهم في هذا المجال، إذ ليس من السهل تحقيق العدد المطلوب وخصوصاً في ظل التعددية الحزبية، مما يجعل مبادرة الحكومة بمشاريع القوانين من الناحية الواقعية هي الأساس، يقوم بها الوزراء كل في قطاعه ويبقى دور الوزير الأول في إيداعه، بدليل أحكام الفقرة الثالثة من المادة 136 من دستور سنة 1996 التي تنص على أنّه: « تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول، حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة ».

إضافةً إلى إستبعاد المؤسس الدستوري حق المواطنين في المبادرة بالقوانين الذي من شأنه أن يُمارس دور هام في تحسين نوعية التسيير الإداري للجماعات المحلية، قيد كذلك حق ممثلي الشعب بإقتراح القوانين بشرط تقديمه من طرف 20 نائب أو من 20 عضو في المجلس الأمة، على خلاف بعض الدول المقارنة كالتجربة المغربية مثلاً التي كرست المبادرة الإنفرادية لأعضاء البرلمان بغرفتيه – مجلس النواب ومجلس المستشارين – بموجب الفصل 78 من الدستور والذي ينص على أنّه: « لرئيس الحكومة ولأعضاء البرلمان على السواء حق التقدم بإقتراح القوانين.

تودع مشاريع القوانين بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب، غير أن مشاريع القوانين المتعلقة، على وجه الخصوص، بالجماعات الترابية وبالتنمية الجهوية، وبالقضايا الإجتماعية، تودع بالأسبقية لدى مكتب مجلس المستشارين ».

ثانياً– التجربة المغربية

تكريساً للإعتراف الدستوري بحق المواطنين في تقديم ملتمسات التشريع عمل المشرع المغربي على تخصيص قانون خاص لتأطيره وتبيان كيفية ممارسته بإصداره لظهير شريف رقم 1.16.108 الذي يتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 64.14 المتعلق بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم الملتمسات في مجال التشريع[513]، حدد من خلاله المقصود بهذا الملتمس ومن لهم الحق في تقديمه من خلال أحكام المادة 2 الفقرة الأولى والثانية والتي تنص على أنّه: « الملتمس في مجال التشريع: كل مبادرة يتقدم بها مواطنات ومواطنون وفق أحكام هذا القانون التنظيمي بهدف المساهمة في المبادرة التشريعية، ويشار إليها بإسم "الملتمس"؛

أصحاب الملتمس: المواطنات والمواطنون المقيمون بالمغرب أو خارجه الذين إتخذوا المبادرة لإعداد الملتمس ووقعوا عليه، شريطة أن يكونوا متمتعين بحقوقهم المدنية والسياسية ومقيدين في اللوائح الإنتخابية العامة ».

عَمل المشرع المغربي على جعل المبادرة بإقتراح القوانين يتم في إطار منظم، وذلك من خلال إشتراطه بأن يكون في شكل لائحة تتضمن توقيعات[514] مدعمي الملتمس ومعلوماتهم الشخصية، وأن يكون الهدف منه تحقيق مصلحة عامة[515] وذلك لتفادي الإعتراضات التي يمكن

---

[513]– قانون تنظيمي رقم 64.14 متعلق بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم الملتمسات في مجال التشريع، ج. ر. م. م عدد 6492، مؤرخ في 18 أوت سنة 2016، ص. 6077، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: www.sgg.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/05/14.

[514]– يشترط لتقديم المواطنين لإقتراحات وتوصيات بشأن القوانين الحصول على عدد معين من التوقيعات، وذلك للتأكد من أن القانون المقترح لتحسين التسيير الإداري يعبر عن إرادة أغلبية سكان الجماعة المحلية، وهذا ما تضمنته المادة 7 من القانون التنظيمي رقم 64.14 المتعلق بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم الملتمسات في مجال التشريع، والتي تنص على أنّه: « تتولى لجنة تقديم الملتمس جمع التوقيعات اللازمة.

يجب أن تكون لائحة دعم الملتمس موقعة على الأقل من قبل 25000 من مدعمي الملتمس، وأن تكون مرفقة بنسخ من بطائهم الوطنية للتعريف ».

[515]– حدد المشرع المغربي على سبيل الحصر حالات عدم قبول ملتمسات التشريع المقدمة من قبل المواطنين مما يعتبر ضمانة للممارسة هذا الحق، من خلال أحكام المادة 4 من القانون التنظيمي رقم 64.14 متعلق بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم الملتمسات في مجال التشريع والتي تنص على أنّه: « يعتبر الملتمس غير مقبول إذا كان يتضمن إقتراحات أو توصيات: =

أن تشوب عند إصدار القانون، ويقوم أعضاء المبادرة بتعيين لجنة تسمى لجنة تقديم الملتمس تتكون من تسعة أعضاء على الأقل تطبيقاً لأحكام المادة 2 الفقرة الخامسة من ظهير شريف رقم 1.16.108 الذي يتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 64.14 المتعلق بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم الملتمسات في مجال التشريع والتي تنص على أنّه: « لجنة تقديم الملتمس: لجنة مكونة من تسعة أعضاء على الأقل يختارهم أصحاب المبادرة في تقديم الملتمس من بينهم، شريطة أن ينتسبوا إلى ثلث عدد جهات المملكة على الأقل ».

حرص المشرع المغربي على وجود علاقة مباشرة بين المواطنين ومجلس المستشارين بإعتباره الأكثر تمثيلاً لإرادة الشعب، من خلال إمكانية تقديم مباشرة المقترحات بخصوص القوانين المتعلقة بتحسين نوعية التسيير الإداري للجماعات المحلية للمجلس تطبيقاً لأحكام المادة 8 من القانون التنظيمي رقم 64.14 المتعلق بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم الملتمسات في مجال التشريع والتي تنص على أنّه: « يمكن لوكيل لجنة تقديم الملتمس أن يودع الملتمس مقابل وصل يسلم له فورا أو أن يبعث به إلى مكتب مجلس النواب عن طريق البريد الإلكتروني.

غير أن الملتمسات التي تتضمن، إقتراحات أو توصيات تهم، على وجه الخصوص، الجماعات الترابية أو التنمية الجهوية أو القضايا الإجتماعية ينبغي إيداعها أو إرسالها من قبل وكيل لجنة تقديم الملتمس إلى مكتب مجلس المستشارين وفق الشكليات المنصوص عليها في الفقرة السابقة ».

تُعتبر التجربة المغربية من أنجح التجارب التي أعطت للمواطن دوراً في تطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية، والتي ينبغي على المنظومة القانونية الجزائرية الإقتداء بها، إذ يمكن للملتمسات التي يتقدم بها سكان الجماعة أن تكون أساساً لتقديم مقترح قانون من قبل أعضاء

=– تمس بالثوابت الجامعة للأمة، والمتعلقة بالدين الإسلامي أو بالوحدة الوطنية أو بالنظام الملكي للدولة أو بالإختيار الديمقراطي أو بالمكتسبات التي تم تحقيقها في مجال الحريات والحقوق الأساسية كما هو منصوص عليها في الدستور؛

– تتعلق بمراجعة الدستور أو القوانين التنظيمية أو قانون العفو العام أو النصوص المتعلقة بالمجال العسكري، أو تخص الأمن الداخلي أو الدفاع الوطني أو الأمن الخارجي للدولة؛

– تتعارض مع المواثيق والمعاهدات والإتفاقيات التي صادقت عليها المملكة أو إنضمت إليها ».

اللجنة البرلمانية المحال إليها، تطبيقاً لأحكام المادة 12 من القانون التنظيمي رقم 64.14 المتعلق بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم الملتمسات في مجال التشريع والتي تنص على أنّه: « توزع نسخة من الملتمس المقبول على جميع أعضاء المجلس المعني، ويحال إلى اللجنة البرلمانية المختصة حسب موضوع الملتمس، لدراسته ومناقشته.

يمكن لكل عضو أو أكثر من أعضاء اللجنة البرلمانية المعنية تبني الملتمس المحال إليها، وإعتماده أساسا لتقديم مقترح قانون، طبقا للمسطرة التشريعية المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس المعني ».

المطلب الثاني– إشراك الجماعات المحلية المواطنين في إتخاذ القرارات التنموية

يندرج إشراك المواطنين عند إتخاذ القرارات التنموية من بين الضمانات الحديثة لتطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية، إذ يُتيح للمجالس البلدية والولائية بأن تبقى على تواصل مع المجتمع المحلي، وتوحيد إرادتهم تجاه حاجاتهم قصد تجسيد مشاريع تخدم مطالبهم[516]، والهدف من هذه السياسة هو ضمان الحضور الدائم للمواطن لمراقبة ممثليه على المستوى المحلي، وإختبار مدى صواب قراراتهم في تحقيق المصلحة العامة، وهذا ما يدفع إلى البحث عن الآليات المكرسة في التجربة الجزائرية لإشراك الشعب في تسيير المجالس المحلية **(الفرع الأول)**.

تعرف التجارب المقارنة كالتجربة الفرنسية والمغربية وكذا التونسية بلوغ درجة كبيرة من الديمقراطية في تسيير الجماعات المحلية، وهذا ما يظهر على مستوى الآليات المكرسة لإشراك المواطن في إعداد المشاريع التنموية ومراقبتها، وهذا ما يقتضي الإقتداء بها للخروج من التسيير الإداري التقليدي للبلديات والولايات الجزائرية التي تعتمد على الإنفراد في إتخاذ القرارات **(الفرع الثاني)**.

[516] - ORANGE Gérald, « La démocratie dans les villes françaises », Annuaire des Collectivités Locales (A. C. L), N° 21, 2001, p.47.

الفرع الأول– آليات إشراك المواطنين في التسيير الإداري للجماعات المحلية في الجزائر

تتميز التجربة الجزائرية في مجال تكريس آليات مشاركة المواطنين في التسيير الإداري للجماعات المحلية بالقصور، وذلك نظراً لعدم تضمينه إلا بشكل سطحي لبعض الآليات في قانون البلدية منها الإستشارة **(أولاً)**، مما يجعلها وسائل غير فعّالة في إشراك المواطن وإستغلال إمكانياتهم وإقترحاتهم في إنجاح البرامج التنموية التي تقام على مستوى البلديات والولايات، خلافاً مثلاً للتجربة الفرنسية التي حددت الإطار الإجرائي والتنظيمي لتطبيقها على أرض الواقع.

يُشكل التشاور العمومي ركيزة هامة لتطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية قصد تحقيق التنمية، من خلال عمليات التواصل المنتظم والحوار بين المجالس البلدية والولائية مع والمواطنين ومنظمات المجتمع المدني ومختلف الفاعلين الإجتماعيين؛ حول مختلف القرارات والمشاريع التي تمس شؤونهم العامة والمتصلة بحقوقهم، وأهداف التنمية بجميع أبعادها **(ثانياً)**.

أولاً– إستشارة الجماعات المحلية للمواطنين حول المسائل التنموية

تُعد إستشارة المجالس المحلية للمواطنين من أعلى درجات الديمقراطية[517]، وكذا من أنجع الآليات التي تساهم في تقبل المشاريع التي تقام على مستوى البلديات والولايات، الأمر الذي يجعلها ذات وظيفة مزدوجة بحيث تُمكن المواطنين من التعبير عن آرائهم حول المشاريع التنموية التي ستقام على مستوى الجماعات المحلية، كما تُمكن البلدية والولاية من التعرف عن مختلف المواقف من السياسات والمشاريع المزمع إنجازها، مما يضمن تقبلها من قبل الشعب وعدم تعطيلها، وهذا ما عبر عنه الفقيه الفرنسي[518]DUBREUIL Charles-André بقوله:

« La consultation présente un double avantage, tant pour les citoyens que pour les collectivités. Elle permet aux premiers de s'exprimer sur un sujet d'intérêt public local en étant assurés que les avis ou propositions émises seront non pas nécessairement concrétisés en mesures effectives, mais étudiés par les organes de la collectivité. Elle permet aux secondes

[517] - « La consultation est le premier degrés de participation des habitants, les autorités à l'initiative de la consultation informent sur leurs projets et organisent la remontée de l'information. Elles recueillent suggestions et critiques mais elles conservent le monopole de la décision », voir: BLANG Maurice, Participation des habitants et politique se la ville, P. U. F, Paris, 1999, p. 181.

[518] - DUBREUIL Charles-André, Op.Cit, p.13.

de connaître l'avis de leur population sur les politiques conduites ou sur les projets qu'elles envisagent de mener. Ici, et plus encore que précédemment, le recueil des avis émis par la population permet à la collectivité de s'assurer que les mesures qui seront adoptées seront socialement acceptées et donneront lieu à une application effective ».

نص المشرع الجزائري على إستشارة المجلس الشعبي البلدي للمواطنين وذلك في إطار إشراكهم في تطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية من خلال مناقشة مشاريع التنمية، في أحكام المادة 11 الفقرة الثانية من قانون البلدية والتي تنص على أنّه: « يتخذ المجلس البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم وإستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون ».

مكن المشرع كذلك رئيس المجلس الشعبي البلدي من الإستعانة بخبرات الشخصيات المحلية بحكم مؤهلاتهم وخبرتهم لتسيير شؤون البلدية، من خلال أحكام المادة 13 والتي تنص على أنّه: « يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي، كلما إقتضت ذلك شؤون البلدية، أن يستعين بصفة إستشارية، بكل شخصية محلية وكل خبير و/أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا، الذين من شأنهم تقديم مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم »، وهذا ما من شأنه المساهمة في تحقيق ديمقراطية جوارية تساهم في تطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية بغرض تحقيق التنمية التي تستجيب لتطلعات المواطنين.

يُلاحظ بإستقراء قانون البلدية أن المشرع الجزائري نص على إستشارة المواطنين، وكذا كل شخصية محلية من شأنها المساهمة في تطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية، إلاّ أنّه لم يعمل على تنظيم آليات الإستشارة، ولم يحدد إطارها التنظيمي والإجرائي بإعتبارها وسيلة لمشاركة المواطنين في إتخاذ القرارات التنموية، الأمر الذي يدفع إلى البحث عن ذلك في قوانين متفرقة.

يُعد التحقيق العمومي من بين الإجراءات العملية لتجسيد آلية إستشارة المواطنين وتنظيمات المجتمع المدني قصد معرفة آرائهم بشأن القرارات المراد إتخاذها من طرف الجماعات المحلية[519]، وبالرغم من أنّ المشرع الجزائري في أحكام قانون البلدية والولاية حث على أهمية

[519]- FAURE Bertrand, Les institutions administratives, P. U. F, Paris, 2010, p. 105.

تكريس الديمقراطية التشاركية في تسيير المجالس البلدية والولائية، إلاّ أنّه لم يُنظم آلية التحقيق العمومي وإنّما جعله كإجراء إستثنائي فقط في مجالي التعمير والبيئة.

يلتزم الوالي بفتح تحقيق عمومي للجمهور بغرض إشراك مختلف فئات المجتمع المدني للتعبير عن تقديرهم بشأن القرارات ذات أهمية بالغة في حماية البيئة، وذلك في سجل مرقم ومؤشر عليه مفتوح لهذا الغرض بعد الفحص الأولي وقبول دراسة أو موجز التأثير، تطبيقاً لأحكام المادة 09 من قانون المرسوم التنفيذي رقم 07–145 الذي يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفية المصادقة على محتوى وموجز التأثير على البيئة[520] والتي تنص على أنّه: « يعلن الوالي بموجب قرار فتح تحقيق عمومي بعد الفحص الأولي وقبول دراسة أو موجز التأثير وهذا لدعوة الغير أو كل شخص طبيعي أو معنوي لإبداء آرائهم في المشروع المزمع إنجازه وفي الآثار المتوقعة على البيئة ».

أما بخصوص مجال التعمير فإنّ الإختصاص بإصدار قرار فتح التحقيق العمومي قصد إبداء كل فئات المجتمع المدني آرائهم حول مشروع إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وكذا مخطط شغل الأراضي في سجل خاص مرقم وموقع عليه يعود لرئيس المجلس البلدي المعني أو رؤساء المجالس البلدية المعنية، إعمالاً لأحكام المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 91–177 الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به المعدل والمتمم[521]، وكذا المرسوم التنفيذي 91–178 الذي يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها المعدل والمتمم[522].

---

[520]– مرسوم تنفيذي رقم 07–145، مؤرخ في 19 ماي سنة 2007، يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفية المصادقة على محتوى وموجز التأثير على البيئة، ج. ر. ج. ج عدد 34، مؤرخ في 22 ماي سنة 2007، ص. 92.

[521]– مرسوم تنفيذي 91–177، مؤرخ في 28 ماي سنة 1991، يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج. ر.ج. ج عدد 26، مؤرخ في 01 جوان سنة 1991، ص. 974، معدل ومتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05–317، مؤرخ في 10 سبتمبر سنة 2005، ج. ر. ج. ج عدد 62، مؤرخ في 11 سبتمبر سنة 2005، ص. 09.

[522]– مرسوم تنفيذي 91–178، مؤرخ في 28 ماي سنة 1991، يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، ج. ر.ج. ج عدد 26، مؤرخ في 01 جوان سنة 1991، ص. 978،=

إضافةً إلى حصر إجراء التحقيق العمومية في التجربة الجزائرية كسبيل لمشاركة فئات المجتمع المدني في التسيير الإداري للجماعات المحلية ضمن مجالي التعمير والبيئة فقط، إعتبرت كذلك نتائجه سبيل للإستئناس بغرض جمع أكبر قدر من المعلومات المتعلقة بالموضوع محل الدراسة، طالما أنّها غير ملزمة للإدارة إذ لها حرية الأخذ بها من عدمها، وعليه فهو إجراء شكلي يقتضي إستيفائه حتى لا يكون قرارها معيب بعيب الشكل والإجراءات، الأمر الذي يُضفي إلى الطعن في مشروعيته لتخلف أحد أركانه الشكلية[523].

تُعد مشاركة المواطنين في التسيير الإداري للجماعات المحلية قصد تحقيق التنمية في التجربة الجزائرية عن طريق إجراء الإستشارة محدودة التأثير في صنع القرارات المحلية، كون أنّ هذا النوع من المشاركة ينحصر في مجالي البيئة والتعمير فقط وهو رأي لا يحمل الإلزامية الكافية لتنفيذه من قبل السلطات المعنية، إضافةً إلى أنّه يُمارس في الوقت الذي تكون الإدارة المعنية قد حددت خياراتها، وبالتالي تكون مساهمة المواطنين في مضمون القرار النهائي رمزية فقط.

خلافاً للتجربة الجزائرية سعى مثلاً المشرع الفرنسي إلى تحديد الإطار الإجرائي للإستشارة من خلال قانون الجماعات الإقليمية، حيث تضمنت أحكام المادة L1112-15[524] هذه الآلية، أما المواد من L1112-16 إلى L1112-22 من ذات القانون فتضمنت كل الإجراءات القانونية التي تمر بها إستشارة المواطنين حول المشاريع وكافة القرارات التي يزعم إنجازها على مستوى الجماعات المحلية.

=معدل ومتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05–318، مؤرخ في 10 سبتمبر سنة 2005، ج. ر. ج. ج عدد 62، مؤرخ في 11 سبتمبر سنة 2005، ص. 11.

[523]– رحموني محمد، « مدى مساهمة التحقيق العمومي في حماية البيئة في التشريع الجزائري »، مجلة الإجتهاد للدراسات القانونية والإقتصادية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي لتامنغست، عدد 02، 2018، ص. 95.

[524] - Article L1112-15 du C. G. C. T. F, Op.Cit, dispose: « Les électeurs d'une collectivité territoriale peuvent être consultés sur les décisions que les autorités de cette collectivité envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de la compétence de celle-ci.

La consultation peut être limitée aux électeurs d'une partie du ressort de la collectivité, pour les affaires intéressant spécialement cette partie de la collectivité », pour plus de détail voir: CHEVILLET-HIVER Carole, « La consultation locale à l'initiative des électeurs », A. C. L, N° 21, 2001, pp. 79-93.

ثانياً– التشاور آلية لتطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية

يندرج التشاور من بين آليات المشاركة الفعلية للمواطنين وتنظيمات المجتمع المدني في التسيير الإداري للمجالس البلدية والولائية، كونه يقوم على فكرة التحري والبحث المسبق لمعرفة آراء المواطنين إتجاه مختلف السياسات والتدابير العامة المراد إتخاذها للوقوف على مدى توافقها مع متطلباتهم الميدانية، ويقع على الجماعات المحلية الإلتزام بنتائج التشاور عند صياغة قراراتها النهائية، خلافاً لإجراء الإستشارة الذي لا تعد نتائجه موجبة للجهة المعنية بها، كونها تتم في مرحلة متقدمة لعملية إتخاذ القرار حيث يكون فيها المشروع قد تهيأ للبدء فيه.

لم يسع المشرع الجزائري من خلال قانون البلدية والولاية إلى تكريس آلية التشاور مع المواطنين بإعتبارها من أهم الآليات لتكريس المشاركة في إتخاذ القرارات التنموية على مستوى الجماعات المحلية، وإنما تضمنها من خلال بعض القوانين المتفرقة منها قانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة[525] التي إعتبرها من المبادئ العامة لسياسة المدنية تطبيقاً لأحكام المادة الثانية والتي تنص على أنّه: « المبادئ العامة لسياسة المدينة هي:

التنسيق والتشاور: اللذان بموجبهما، تساهم مختلف القطاعات والفاعلين المعنيين في تحقيق سياسة المدينة بصفة منظمة ومنسجمة وناجحة، إنطلاقا من خيارات محددة من طرف الدولة وبتحكم مشترك.

... التسيير الجواري: الذي بموجبه يتم وضع الدعائم والمناهج الرامية إلى إشراك المواطن، بصفة مباشرة أو عن طريق الحركة الجمعوية، في تسيير البرامج والأنشطة التي تتعلق بمحيطه المعيشي وكذا تقدير الآثار المترتبة على ذلك وتقييمها ... ».

[525]– قانون رقم 06-06، مؤرخ في 20 فيفري سنة 2006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج. ر. ج. ج عدد 15، مؤرخ في 12 مارس سنة 2006، ص. 16.

كرس المشرع الجزائري كذلك آلية التشاور بموجب القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة[526]، من خلال التشاور مع المواطنين والمتعاملين الإقتصاديين والإجماعيين والعلميين حول منظومة الوقاية من الأخطار الكبرى، تطبيقاً لأحكام المادة 9 والتي تنص على أنّه: « تشكل الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة منظومة شاملة تبادرها وتشرف عليها الدولة، وتقوم بتنفيذها المؤسسات العمومية والجماعات الإقليمية في إطار صلاحياتها، بالتشاور مع المتعاملين الإقتصاديين والإجتماعيين والعلميين وبإشراك المواطنين ضمن الشروط المحددة بموجب هذا القانون ونصوصه التنظيمية ».

يُعد التشاور العمومي من بين الإجراءات الواجب توفرها لإنجاح المشاريع المزمع القيام بها من قبل الجماعات المحلية، إذ توفر عمليات الإنصات والحوار فرصة حقيقية لإثراء القرار المحلي وتحقيق نجاعة المشاريع وتيسير إنجازها من خلال تعبئة أكبر لمختلف الفاعلين المعنيين[527]، إلاّ أنّ ذلك يتوقف على وجوب تأطيره بمنظومة قانونية فعّالة تحدد كيفيات تطبيقه على أرض الواقع، وهي في مجملها مقاصد ومبادئ غايتها إرساء الثقة بين المواطنين والإدارة لضمان حقهم في المشاركة الفاعلة وتمكينهم من التعبير عن تطلعاتهم.

الفرع الثاني– نحو تكريس آليات حديثة لإشراك المواطن في التسيير الإداري للجماعات المحلية

تَعرف التجربة الجزائرية قصوراً بخصوص تنظيم آليات مشاركة المواطنين في تطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية، الأمر الذي يستدعي الإقتداء ببعض التجارب المقارنة التي كرست

---

[526]– قانون رقم 04-20، مؤرخ في 25 ديسمبر سنة 2004، يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج. ر. ج. ج عدد 84، مؤرخ في 29 ديسمبر سنة 2004، ص. 13.

[527]– بن الشيخ عصام، سويقات الأمين، « إدماج مقارنة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي دور المواطن، المجتمع المدني والقطاع الخاص في صياغة المشروع التنموي المحلي –حالة الجزائر والمغرب–»، منشور في كتاب الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، الطبعة الثانية، دار الحامد، عمان، 2018، ص. 123.

CHAPPOZ Yves, « Projets territoriaux, partenariat, Contractualisation: quelle place pour les citoyens ? », A. C. L, N° 21, 2001, pp. 77 et 78.

عدة قنوات للإتصال بين سكان الجماعة المحلية ومجالسها، منها عقد لقاءات للتشاور والحوار **(أولاً)**، وعرض مشاريع النصوص القانونية على العموم بإبداء رأيهم بشأنها **(ثانياً)** إضافةً إلى إحداث هيئات للتشاور **(ثالثاً)**، وأخير تكريس آلية الإستفتاء المحلي حول القرارات التي تتخذها **(رابعاً)**، وهذا ما جعلها تحقق الفعالية في مجال تحقيق التنمية بكل أبعادها.

أولاً– عقد لقاءات للتشاور والحوار

يُساهم النقاش العمومي بين المجالس المحلية والمواطنين ومختلف تنظيمات المجتمع المدني حول مختلف القرارات والسياسات التي تزعم الجماعات المحلية القيام بها في إنجاحها، وذلك من خلال جلسات الحوار والتشاور التي تقام مع سكان البلديات والولايات والتي من شأنها تيسير إسهامهم في إعداد برامج التنمية[528] وكذا تعزيز الثقة المتبادلة بين ممثلي الشعب والناخبين بإعتبارهم طرف في تحديد خيارات التنمية[529].

تُعتبر التجربة المغربية مثلاً من بين التجارب المقارنة التي تستند على عقد لقاءات للتشاور والحوار مع كافة المواطنين وتنظيمات المجتمع المدني لضمان تطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية، قصد تجسيد مقتضيات أحكام الفصل 139 في فقرته الأولى من الدستور المغربي التي تنص على أنّه: « تضع مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنات والمواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها ».

منح المشرع المغربي صلاحية تنظيم إجراءات عقد لقاءات للتشاور والحوار قصد تيسير مساهمة المواطنات والمواطنين والجمعيات في إعداد برامج العمل وتتبعها لمجالس الجماعات بغرض تجسيد مبدأ التدبير الحر، وذلك تطبيقاً لأحكام الفصل 119 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الذي ينص على أنّه: « تطبيقاً لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 139 من الدستور، تحدث مجالس الجماعات آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة

[528]- BLATRIX Cécile, « Utilité publique et "démocratie participative": pour une approche pragmatique du débat public », Aménagement et Nature, Association pour les Espaces Naturels, Paris, N° 140, 2001, p. 54.

[529] – راجع في ذلك: خالد البهالي، المرجع السابق، ص. 199.

المواطنات والمواطنين والجمعيات في إعداد برامج العمل وتتبعها طبق الكيفيات المحددة في النظام الداخلي للجماعة ».

وفي إطار تجسيد مقتضيات أحكام الفصل 119 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات السالف الذكر، تلتزم كل جماعة بتخصيص ضمن نظامها الداخلي فصل تحت عنوان: « لقاءات عمومية مع المواطنات والمواطنين وجمعيات المجتمع المدني »، تُبين فيه كيفيات عقد لقاءات للتشاور والحوار لمعرفة مواقف المواطنين قبل إتخاذ القرارات اللازمة بشأن البرامج التنموية المنجزة أو الموجودة في طور الإنجاز.

يعقد رئيس مجلس جماعة معينة لقاءات للتشاور والحوار مع كافة المواطنين وتنظيمات المجتمع المدني بمبادرة منه أو من طرف هيئة تمثل المواطنين قصد مساهمتهم في إعداد برامج عمل الجماعة، وهذا ما هو مكرس مثلاً في أحكام المادة 84 من النظام الداخلي لجماعة تمارة[530] التي تنص على أنّه: « يمكن لرئيس المجلس الجماعي بتعاون مع أعضاء المكتب، عقد لقاءات عمومية مع المواطنين والمواطنات والفاعلين الإقتصاديين والإجتماعيين وجمعيات المجتمع المدني لدراسة مواضيع عامة تدخل في إختصاصات الجماعة والإطلاع على آرائهم بشأنها وكذا لإختيار المواطنات والمواطنين والمعنيين بالبرامج التنموية المنجزة أو الموجودة في طور الإنجاز.
ينظم هذا اللقاء بمبادرة من الرئيس أو بطلب من الفاعلين المعنيين ».

مكن المشرع التونسي مثلاً المجالس المحلية من تلقاء نفسها عقد لقاءات مع المواطنين قبل إتخاذ بعض القرارات، ويكون هذا الإجراء إلزاميا إذا وجه إليها طلب معلل من قبل 5 بالمائة من المسجلين بالسجل الإنتخابي للبلدية أو الجهة على الأقل، وفي هذه الحالة تلتزم الجماعة المحلية بتنظيم الجلسة في أجل أقصاه ثلاثون يوماً من تاريخ إيداع الطلب، تطبيقاً لأحكام الفصل 35 والتي تنص على أنّه: « يمكن للمجالس البلدية والجهوية أن تقرر بأغلبية أعضائها تنظيم لقاءات

[530]– النظام الداخلي لجماعة تمارة، متوفر على موقعها الرسمي: www.temara.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/06/20.

علنية مع المتساكنين يتم خلالها تقديم إيضاحات من المجلس ومقترحات من المتساكنين خاصة قبل إتخاذ القرارات التالية:

– مراجعة المعاليم المحلية،

– إبرام عقود التعاون والشراكة،

– المساهمة في إنشاء منشآت عمومية،

– إبرام إتفاقيات تعاون مع السلطة المركزية،

– تكليف جماعة محلية أخرى بصلاحيات من متعلقات الجماعة، أو قبول التعهد بصلاحيات تعود لجماعة محلية أخرى،

– التصرف في الأملاك العمومية،

– القرارات الترتيبية للمجالس المحلية،

– إتفاقيات الشراكة والتعاون الخارجي،

– تمويل الجمعيات والتصرف في الهبات.

كما يمكن تنظيم الجلسة عند إيداع طلب معلل من قبل 5 بالمائة من المسجلين بالسجل الإنتخابي للبلدية أو الجهة على الأقل. وفي هذه الحالة تلتزم الجماعة المحلية بتنظيم الجلسة في أجل أقصاه ثلاثون يوما من تاريخ إيداع الطلب ».

سعت بعض التجارب المقارنة إلى الرفع من القيمة القانونية لآليات مشاركة المواطنين في التسيير الإداري للجماعات المحلية، كالتجربة التونسية مثلاً التي إعتبرت إخضاع البرامج التنموية والتهيئة الترابية على المتساكنين من الإجراءات الإلزامية، والتي يؤدي عدم إحترامها إلى إمكانية الطعن به بالإلغاء لتجاوز السلطة تطبيقاً لأحكام الفصل 29 من قانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية والذي ينص على أنّه: « يخضع إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية وجوبا إلى آليات الديمقراطية التشاركية.

يضمن مجلس الجماعة المحلية لكافة المتساكنين والمجتمع المدني مشاركة فعلية في مختلف مراحل إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها وتقييمها.

ترفض المجالس المحلية كل برنامج تنموي لا يحترم أحكام هذا الفصل.

كل قرار تتخذه الجماعة المحلية خلافا لمقتضيات هذا الفصل يكون قابلا للطعن عن طريق دعوى تجاوز السلطة ».

يقتضي على المنظومة القانونية الجزائرية أن تواكب التقدم الذي تعرفه التجارب المقارنة في مجال تكريس آلية التشاور والحوار مع المواطنين وتنظيمات المجتمع المدني، لتعزيز مشاركتهم في إتخاذ القرارات والمشاريع والسياسات التي تقام على مستوى الجماعات المحلية ومتابعتها وتقييمها، كما يقترح إحداث بوابة إلكترونية لتسهيل إيصال مقترحات وتوصيات الشعب إلى المجالس البلدية والولائية، سعياً إلى تطوير تسييرها الإداري لتحقيق متطلبات التنمية.

ثانياً– عرض مشاريع النصوص القانونية على المواطنين

يُعتبر إدخال تقنية عرض مشاريع النصوص القانونية على المواطنين بما فيها القوانين المتعلقة بالتسيير الإداري للجماعات المحلية من أجل إبدائهم لتعليقاتهم حولها، والتي من شأنها إدخال تعديلات عليها، أعلى مستويات تكريس الديمقراطية في تسيير البلديات والولايات والتي يقتضي إدراجها في المنظومة القانونية الجزائرية إقتداء مثلاً بالتجربة التونسية التي عُرفت فيها تكريس هذه الآلية.

تكريساً لمبادئ الحوكمة الرشيدة التي تعتمد على المقاربة التشاركية في مجال إعداد النصوص التشريعية والترتيبية، أحدثت رئاسة الحكومة في تونس خدمة قانونية تحت عنوان: "مشاريع نصوص معروضة على إستشارة العموم"، تتولى من خلالها نشر بعض مشاريع النصوص التشريعية والترتيبية لتمكين العموم من الإطلاع عليها وإبداء ما لديهم من تعليقات بشأنها.

يتم عرض مشاريع النصوص التشريعية والترتيبية على إستشارة العموم بالبوابة الوطنية للإعلام القانوني لمدة لا تقل عن عشرون (20) يوما، ويمكن بصفة إستثنائية إختصار المدة في الحالة

الإستعجالية إلى عشرة (10) أيام، تطبيقاً للمنشور عدد 31 المؤرخ في 30 أكتوبر سنة 2014 الذي يتعلق بإعتماد مسار تشاركي في إعداد النصوص القانونية[531].

تتولى مصالح مستشار القانون والتشريع بالحكومة متابعة التعليقات والإقتراحات المقدمة من قبل المواطنين لضمان إحترامها من قبل الجهات المقدمة لمشروع القانون، وذلك بإحالتها إلى الوزارة أو الهيكل المعني بعد إنقضاء أجل الإسشارة والتي تلتزم بدراستها والإجابة عنها، وتنشر بعد ذلك على البوابة قبل عرضها على السلطة التشريعية إحتراما لمبدأ الشفافية والإعلام التي تعمل الدولة التونسية على تكريسها، وهو ما يؤمل تضمينه في المنظومة القانونية الجزائرية.

ثالثاً– نحو إحداث هيئات إستشارية على مستوى الجماعات المحلية

يَستوجب لتنظيم مشاركة المواطنين وتنظيمات المجتمع المدني في السياسات والقرارات العمومية، وبلورة ملاحظاتهم ومقترحاتهم وآرائهم وإبلاغها إلى السلطات والمؤسسات والمرافق العمومية والجماعات المحلية، إستحداث هيئات إستشارية على مستوى البلديات والولايات تكون كوسيط بين المشاركين والمجالس المحلية[532].

يرى البعض[533] في هذا الصدد أنه من الممكن إحياء النماذج التقليدية للمشاركة التي عرفها المجتمع الجزائري في مرحلة سابقة والتي من بينها "تاجماعث"، التي كان لها مكانة في التركيبة الإجتماعية المحلية، بالنظر إلى الدور الإستشاري الهام الذي يمكن أن تمارسه على مستوى البلديات والولايات.

---

[531]– منشور عدد 31 مؤرخ في 30 أكتوبر سنة 2014، يتعلق بإعتماد مسار تشاركي في إعداد النصوص القانونية، متوفر على الموقع الرسمي للبوابة الوطنية التونسية للإعلام القانوني: www.legislation.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/06/16.

وفي هذا الإطار تم مثلاً عرض مشروع أمر حكومي يتعلق بتنفيذ الإستشارات العمومية من تاريخ 2016/04/16 إلى 2016/05/19، متوفر على الموقع الرسمي للبوابة الوطنية التونسية للإعلام القانوني: www.legislation.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/06/16.

[532]- Voir: FAURE Bertrand, Les institutions administratives,Op.Cit, p. 106.

[533]– عيساوي عزالدين، « الديمقراطية المحلية: من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد 2، 2015، ص. 226.

وهذا ما كرسه مثلاً المشرع الفرنسي بإستحداث مجلس الأحياء في البلديات التي يبلغ عدد سكانها 80 000 مواطن أو أكثر، ومنح له صلاحيات للمساهمة في تطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية من خلال الإقتراحات التي يتقدم بها بخصوص سياسات تسيير الحي أو المدينة تطبيقاً لأحكام المادة L2143-1 من قانون الجماعات الإقليمية[534] .

عمل مثلاً المشرع المغربي ومن أجل تيسير إسهام فعاليات المجتمع المدني والمواطنين في إعداد وتتبع برامج التنمية على المستوى المحلي، على تكريس طرق عملية لتجسيد المقاربة التشاركية[535]، بإحداثه من خلال قوانين الجماعات المحلية لهيئات إستشارية، فمثلاً على مستوى الجهات أنشأ هيئة بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا المتعلقة بالمساواة وتكافؤ الفرص، وقضايا النساء والأشخاص في وضعية إعاقة، وتقديم مقترحات في شأنها إلى رئيس المجلس، والتي تنشأ أيضا على مستوى العمالات والأقاليم والجماعات، وهيئة إستشارية تختص بدراسة القضايا المتعلقة بإهتمامات الشباب، إضافةً إلى هيئة بشراكة مع الفاعلين الإقتصاديين بالجهة تهتم بدراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الإقتصادي[536].

رابعاً– إستفتاء الجماعات المحلية المواطنين حول إعداد برامج التنمية

يتميّز الإستفتاء المحلي بكونه يضمن حق مشاركة جميع المواطنين بدون إستثناء، إذ يُعد من بين أهم آليات تجسيد الديمقراطية التشاركية في التسيير الإداري للجماعات المحلية قصد

---

[534] - Article L2143-1 du C. G. C. T. F, Op.Cit , qui dispose : « Dans les communes de 80 000 habitants et plus, le conseil municipal fixe le périmètre de chacun des quartiers constituant la commune.

Chacun d'eux est doté d'un conseil de quartier dont le conseil municipal fixe la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement.

Les conseils de quartier peuvent être consultés par le maire et peuvent lui faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville. Le maire peut les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, en particulier celles menées au titre de la politique de la ville … ».

[535]– راجع في ذلك: جعفري سعيد، التنظيم الترابي بالمغرب، مطبعة الأمنية، الرباط، 2018، ص. 264.

[536] – راجع كل من المادة:

– 120 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، السابق الذكر.

– 111 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، السابق الذكر.

– 117 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، السابق الذكر.

تحقيق التنمية، لأنّ قاعدة المساهمة في تسيير الشؤون العمومية فيه هي الأوسع على الإطلاق، ولكنه في المقابل محدد من حيث الرقعة الجغرافية ولا يهم كامل إقليم الدولة[537].

حث المؤسس الدستوري الجزائري على ضرورة تسيير البلدية والولاية مهامها وفق مبدأ الديمقراطية التشاركية، إعمالاً بأحكام الفقرة الثالثة من المادة 15 من دستور سنة 1996 التي تنص على أنّه: « تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية »، إلاّ أنّ المشرع والمنظم الجزائري لم يكرسا آليات المشاركة في تسيير الجماعات المحلية، الأمر الذي يجعل الإستفتاء المحلي من بين الضمانات غير مكرسة في التجربة الجزائرية، بل إكتف فقط المؤسس الدستوري بتكريس الإستفتاء الشعبي الوطني وجعله ضمن الصلاحيات التي ينفرد بها رئيس الجمهورية فقط.

ينبغي على التجربة الجزائري تطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية وذلك بتجسيد آلية الإستفتاء المحلي ضمن منظومتها القانونية في مجال الشؤون المحلية العامة، كما هو الشأن بالنسبة للتجربة الفرنسية الذي كرس المؤسس الدستوري إمكانية إخضاع مداولات وقرارات الجماعات الإقليمية لإرادة المواطنين عبر الإستفتاء تطبيقاً لأحكام المادة 1–72 الفقرة الثانية من الدستور الفرنسي التي تنص على أنّه: « Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité »[538].

تُعتبر كذلك التجربة التونسية من بين الدول التي كرست حق مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية بواسطة الإستفتاء المحلي[539]، كما جعلت مبادرة الإستفتاء مفتوحة على نطاق

---

[537] - IVANOVITCH Sarah, Op.Cit, pp. 374 et 375.

[538]– للتفصيل حول إجراءات إستعمال الإستفتاء المحلي كضمانة لمشاركة الناخبين في إتخاذ القرارات المتعلقة بشؤونهم المحلية راجع:
- Les articles de LO1112-1 à LO1112-7 du C. G. C. T. F, Op.Cit
- DUBREUIL Charles André, Op.Cit, pp. 04-06.

[539]– أثبتت التجارب المقارنة والتي من بينها التجربة التونسية مثلاً إمكانية اللجوء للإستفتاء المحلي بالرغم من عدم النص عليه صراحةً في الدستور، كون أنّ تجسيد مبدأ التدبير الحر والديمقراطية التشاركية في أحكام الدستور يكفي لتدخل المشرع لتكريسه صراحةً وتنظيم إجراءاته، راجع: بن عبد الله أسماء، « الإستفتاء المحلي في ظل دستور 27 جانفي 2014 »، مجلة القانون والسياسة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سوسة، عدد 04، 2016، ص ص. 09–14.

واسع لتشمل إمكانية عشر (10) ناخبين محليين إقتراح تنظيم إستفتاء على مسألة تدخل ضمن صلاحيات مجلس الجماعة المحلية، بدليل أحكام الفصل 31 من قانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية والذي ينص على أنّه: « لمجلس الجماعة المحلية، بناء على مبادرة من رئيس الجماعة المحلية أو من ثلث أعضاء المجلس، أن يقرر إستفتاء المتساكنين حول إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس.

كما يمكن لعشر الناخبين المحليين بالجماعة المحلية المبادرة باقتراح تنظيم إستفتاء. وفي هذه الحالة يمكن إجراء الإستفتاء في صورة موافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس المحلي في أجل لا يتجاوز شهرين ».

المبحث الثاني– دور القاضي الإداري في حوكمة التسيير الإداري للجماعات المحلية

يُساهم القاضي الإداري في حوكمة التسيير الإداري للجماعات المحلية وذلك بضمانه لممارسة المجالس البلدية والولائية لإختصاصاتها وإستقرار العضوية فيها، بإلغائه لقرارات السلطة الوصية الصادرة في مواجهتها، في حالة تجاوزها لسلطات الممنوحة لها قانوناً، أو من خلال رقابته لمدى حيادها في تعاملاتها مع المواطنين **(المطلب الأول)**، إلاّ أنّه يثار التساؤل هل يكفي ذلك لتحقيق تسيير إداري يستجيب لمتطلبات التنمية، أم أنّه لا بد من وجود وسائل يفرض من خلالها تنفيذ أحكامه؟.

قَصد تفعيل الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الجماعات المحلية، جعل المشرع الجزائري دور القاضي الإداري لا يتوقف بمجرد إصدار الحكم القضائي بعدم مشروعية قرارات البلدية أو الولاية لمخالفتها للمبادئ المكرسة لتحديث التسيير الإداري، بل منح له إمكانية توجيه أوامر لها لإحترام الأحكام القضائية المتمتعة بحجية الشيء المقضي فيه، كما كرس آليات تشريعية تضمن تنفيذها بإعتبارها من الإلتزامات الدستورية والتي تضمنته أحكام المادة 163 من دستور سنة 1996 والتي تنص على أنّه: « على كل أجهزة الدولة المختصة أن تقوم، في كل وقت وفي كل مكان، وفي جميع الظّروف، بتنفيذ أحكام القضاء.
يعاقب القانون كل من يعرقل تنفيذ حكم قضائي » **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول– نطاق رقابة القاضي الإداري على حوكمة التسيير الإداري للجماعات المحلية

مكن المشرع الجزائري القاضي الإداري من تحقيق التوازن بين السلطة الوصية والمجالس المحلية من خلال الإعتراف له بإمكانية وقف تنفيذ قراراتها رغم إمتياز الأسبقية التي تتمتع بها، بالإضافة إلى الرقابة التي يُمارسها على حالات تجاوز الوالي ووزير الداخلية للسلطات الممنوحة لهم قانوناً عند ممارستهم للرقابة على المجالس البلدية والولائية والتي من شأنها التأثير على تسييرها الإداري وعلى تحقيق التنمية بكل أبعادها **(الفرع الأول)**.

يُعتبر عدم تحيز الجماعات المحلية ضمانة لتحقيق المساواة بين المنتفعين بخدماتها، ونظراً لأهمية هذا المبدأ في تحقيق ديمقراطية تسيير البلدية والولاية سار المؤسس الدستوري إلى تكريسه كمبدأ تلتزم به الإدارة في تعاملاتها، كما جسدت هذا المبدأ العديد من المعاهدات التي أبرمتها الدولة الجزائرية، وهو التوجه الذي تضمنته جملة من النصوص التشريعية والتنظيمية الصادرة في هذا المجال، ويعتبر هذا الإقرار بمثابة إعتراف صريح للقاضي الإداري لممارسة رقابة معمقة بغرض إلغاء أعمال الإدارة المخالفة للمبدأ وذلك في سبيل حوكمة تسييرها **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول– دور القاضي الإداري في تحقيق التوازن بين السلطة الوصية والمجالس المحلية

مَنح المشرع الجزائري لقرارات الوالي والوزير المكلف بالداخلية الصادرة في مواجهة المجالس المحلية إمتياز التنفيذ المباشر إستناداً لقاعدة السير الحسن للمرفق العام[540]، وسمو الغاية التي يسعون إلى تحقيقها وهي المصلحة العامة التي تستدعي منحهم إمتيازات يستخدمونها عند مباشرة إختصاصاتهم[541]، ويترتب على ذلك إلتزام أعضاء المجالس البلدية والولائية بتنفيذ قرارات السلطة الوصية بمجرد إعلامهم بها، إلا أنّ هذا الإمتياز ليس مطلق وإنما كرس المشرع إمكانية رفع دعوى وقف التنفيذ إلى غاية الفصل في الطعن القضائي، نظراً لما تمثله من ضمانة لتجسيد التوازن بين إمتياز السلطة الوصية في تحقيق المصلحة العامة وضرورة حماية المجالس المحلية **(أولاً)**.

---

[540]– يُعد مبدأ إنتظام سير المرافق العامة أحد المبادئ الأساسية التي يقوم عليها القانون العام، والذي يستلزم عدم تعرض نشاطها للتوقف عن تقديم خدماتها، ولهذا فإنّ التنفيذ المباشر ليس إمتياز للإدارة بقدر ما هو إلتزام وواجب يقع على عاتقها من أجل تحقيق المصلحة العامة، راجع:

SIBIRIL Katy, La notion d'intérêt en droit administratif français, Thèse de doctorat en droit, Ecole doctorale des sciences de l'homme, des organisations et de la société, Université de Bretagne Occidentale, 2012, pp. 62-64 .

[541]– كمون حسين، « القاضي الإداري بين إمتيازات الإدارة وضرورة حماية حقوق الإنسان »، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، عدد 2، 2017، ص. 144.

للمزيد من التفصيل حول إمتياز الإدارة في التنفيذ الفوري لقراراتها راجع: كمون حسين، المركز الممتاز للإدارة في المنازعة الإدارية، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2018، ص ص. 133– 147.

يُمارس القاضي الإداري دوراً هاماً في حماية أعمال المجالس المحلية والعضوية فيها، وذلك بإلغائه لقرارات الوالي والوزير المكلف بالداخلية المخالفة للنصوص القانونية المعمول بها، وتُعتبر الرقابة التي يُمارسها ضمانة لتحقيق التوازن بين الجماعات المحلية التي تسعى لتحقيق مصالح الهيئة الناخبة، والسلطة الوصية المحافظة على المصالح الوطنية بضمانها لإحترام المجالس البلدية والولائية للقانون **(ثانياً)**.

أولاً– مواجهة القاضي الإداري لإمتياز التنفيذ المباشر لقرارات السلطة الوصية

إعترف المشرع الجزائري لقرارات السلطة الوصية الصادرة في مواجهة المجالس المحلية بإمتياز الأسبقية أي أنها نافذة بمجرد صدورها[542] وأن الطعن لا يوقف تنفيذها، من خلال أحكام المادة 833 الفقرة الأولى من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تنص على أنّه: « لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية، تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك »، وأحكام المادة 908 من ذات القانون والتي تنص على أنّه: « الإستئناف أمام مجلس الدولة ليس له أثر موقف »، وأخيراً أحكام المادة 909 والتي جاء فيها: « الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة ليس له أثر موقف ».

يُمكن لأعضاء المجالس المحلية وبهدف تفادي عرقلة تسييرها الإداري في تحقيق التنمية اللجوء إلى القاضي الإداري من أجل تجريد قرارات الوالي الصادرة في مواجهتهم من الصيغة التنفيذية، وذلك كإستثناء من الأصل العام المتمثل في عدم تأثير الطعن فيها بوقف تنفيذها لحين

[542]– إنّ تمتع قرارات الوالي والوزير المكلف بالداخلية الصادرة في مواجهة المجالس البلدية والولائية بإمتياز التنفيذ المباشر، لا تعني أنّها غير قابلة للإلغاء مستقبلاً، بل يقابله إمكانية تدخل القاضي الإداري لفحص مشروعيتها بناءً على طلب من صاحب المصلحة، إلاّ أنّ هذا التدخل يبقى دائماً لاحقاً، غيتاوي عبد القادر، « القرار الإداري بين نفاذه وجواز وقف تنفيذه (دراسة مقارنة) »، دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، عدد 09، 2013، ص. 194.

الفصل في موضوع دعوى الإلغاء[543]، إستناداً إلى الفقرة الثانية من أحكام المادة 833 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تنص على أنه: « غير أنه يمكن للمحكمة الإدارية أن تأمر، بناء على طلب الطرف المعني، بوقف تنفيذ القرار الإداري »، وأحكام المادة 919 الفقرة الأولى من ذات القانون والتي تنص على أنّه: « عندما يتعلق الأمر بقرار إداري ولو بالرفض، ويكون موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي، يجوز لقاضي الإستعجال، أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار أو وقف آثار معينة منه متى كانت ظروف الإستعجال تبرر ذلك، ومتى ظهر له من التحقيق وجود وجه خاص من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار ».

تكون قرارات وزير الداخلية الصادرة في مواجهة الجماعات المحلية عند ممارسته لرقابة الوصاية قابلة لوقف التنفيذ أمام مجلس الدولة إلى جانب إلغائها لعدم مشروعيتها، إستناداً إلى أحكام المادة 910 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي جعلت الإجراء يخضع لأحكام المادة 833 إلى 837 من ذات القانون، بحيث تنص على أنّه: « تطبق الأحكام المتعلقة بوقف التنفيذ المنصوص عليها في المواد من 833 إلى 837 أعلاه، أما مجلس الدولة ».

يُشكل إجراء وقف التنفيذ حماية قضائية لمواجهة إمكانية تجاوز الوالي ووزير الداخلية في إستعمال السلطات الممنوحة لهم قانوناً، لما يمثله من رقابة مسبقة لمدى مشروعية القرارات قبل تنفيذها، حيث يقوم القاضي الإداري بالتحقق في الطلب بصفة عاجلة ويتم تقليص الآجال الممنوحة للإدارة لتقديم ملاحظاتها، تطبيقاً لأحكام المادة 835 الفقرة الأولى من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تنص على أنّه: « يتم التحقق في طلب وقف التنفيذ بصفة عاجلة، ويتم تقليص الآجال الممنوحة للإدارات المعنية لتقديم الملاحظات حول هذا الطلب، وإلا إستغني عن هذه الملاحظات دون إعذار ».

---

[543]– يشترط لتقديم طلب وقف التنفيذ أن يكون بدعوى مستقلة متزامنة مع الدعوى المرفوعة في الموضوع، وذلك بدليل أحكام المادة 834 الفقرة الأولى والثانية من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تنص على أنّه: « تقدم الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ بدعوى مستقلة.

لا يقبل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، ما لم يكن متزامنا مع دعوى مرفوعة في الموضوع، أو في حالة التظلم المشار إليه في المادة 830 أعلاه ».

رغم الأهمية البالغة لإجراء وقف تنفيذ قرارات السلطة الوصية الصادرة في مواجهة المجالس المحلية، إلا أنّ المشرع إنتقص من فعاليته بعدم الإعتراف للأمر بالحجية المطلقة، بتقريره لإمكانية إستئناف هذا الأمر، مما يُشكك من الغرض من تكريسه وهي الحماية المستعجلة للحقوق والحريات، وذلك من خلال أحكام المادة 837 الفقرة الثالثة من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تنص على أنّه: « يجوز إستئناف أمر وقف التنفيذ أمام مجلس الدولة خلال أجل خمسة عشر (15) يوما من تاريخ التبليغ ».

مكن المشرع مجلس الدولة من إمكانية رفع أمر وقف التنفيذ الصادر عن المحكمة الإدارية إذا كان من شأنه الإضرار بمصلحة عامة أو بحقوق المستأنف، وهذا من شأنه أن يُعزز إمتيازات السلطة الوصية في تنفيذ قراراتها، إعمالاً لأحكام المادة 911 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تنص على أنّه: « يجوز لمجلس الدولة، إذا أخطر بعريضة رفع وقف التنفيذ المأمور به من طرف المحكمة الإدارية، أن يقرر رفعه حالا، إذا كان من شأنه الإضرار بمصلحة عامة أو بحقوق المستأنف، وذلك إلى غاية الفصل في موضوع الإستئناف »، وأحكام المادة 914 الفقرة الثانية من ذات القانون والتي تنص على أنّه: « وفي جميع الحالات المنصوص عليها في الفقرة أعلاه وفي المادة 912 من هذا القانون، يجوز لمجلس الدولة، في أي وقت أن يرفع حالة وقف التنفيذ، بناء على طلب من يهمه الأمر ».

يُنتظر من المشرع الجزائري من أجل تكريس حماية حقيقية للمجالس المحلية في مواجهة قرارات السلطة المركزية أن يكرس الحجية المطلقة للأمر بوقف التنفيذ الصادر عن القاضي الإداري وذلك بإزالة إمكانية إستئنافه، بإعتبار أنه لا يؤمر به إلاّ بعد إجراء تحقيق يتأكد من خلاله من أن تنفيذ القرار من شأنه إحداث عواقب يصعب تداركها، الأمر الذي يفعل أكثر سلطة القاضي في مواجهة إمتياز الإدارة في التنفيذ المباشر لقراراتها.

ثانياً– رقابة القاضي الإداري لمدى ملاءمة قرارات السلطة الوصية

مَكن المشرع الجزائري السلطة المركزية من توقيع عقوبات تأديبية على أعضاء المجالس المحلية، والغرض من ذلك ضمان حسن تسييرها، لكن بإعتبار أنّ العضوية في المجالس البلدية والولائية يُشكل تعبير عن الإرادة الشعبية فإنّ هذه السلطة تتعارض مع حق المشاركة في السياسة العامة، الأمر الذي يفرض ضرورة منح القضاء دور هاماً في إعادة التوازن بين السلطة المركزية والمجالس المحلية بإعتباره جهة محايدة تضمن مشروعية قرارات السلطة الوصية لضمان عدم تعسفها في السلطات الممنوحة لها، وبذلك يُساهم في تكريس إستقلالية تسييرها الإداري ويُقلص من إمكانية تعطيل مشاريع التنمية **(1)**.

تَملك السلطة الوصية سلطة تقديرية واسعة عند ممارسة رقابتها على أعمال المجالس المحلية، إذ غالباً ما تلجأ إلى إبطال المداولات أو عدم التصديق عليها لضمان حسن سير الوظيفة الإدارية، إلاّ أنّ ذلك لا يعني ترك إستعمال هذه السلطة دون رقابة لضمان عدم التعسف في ممارستها، إذ مكن المشرع الجزائري القاضي الإداري من فرض رقابة الملاءمة على قرارات إبطال المداولات أو عدم التصديق عليها، قصد حماية السير العادي لمداولات المجالس المحلية **(2)**.

1– دور القاضي الإداري في حماية العضوية في المجالس المحلية

تُعتبر الرقابة التي يُمارسها الوالي والوزير المكلف بالداخلية على أعضاء المجالس المحلية من أخطر صور الرقابة الوصاية، كونها تُؤدي إلى المساس بعهدة أعضاء المجالس البلدية أو الولائية المختارون من طرف الشعب بموجب مبدأ دستوري والمتمثل في الإنتخاب، إعمالاً لأحكام المادة 11 من دستور سنة 1996 التي تنص على أنّه: « الشّعب حرّ في إختيار ممثّليه. لا حدود لتمثيل الشّعب، إلاّ ما نصّ عليه الدّستور وقانون الإنتخابات » وأحكام الفقرة الثانية من المادة 15 التي تنص على أنّه: « المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبّر فيه الشّعب عن إرادته، ويراقب عمل السّلطات العموميّة »، إضافةً إلى أحكام المادة 17 من ذات الدستور

التي تنص على أنّه: « يمثّل المجلس المنتخب قاعدة اللاّمركزيّة، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشّؤون العموميّة »، وعليه فمن الضروري بسط القاضي الإداري لرقابته على قرارات السلطة الوصية المتضمنة توقيف أو إقصاء أعضاء المجالس المحلية لضمان مشروعيتها وحماية العهدة الإنتخابية.

مَكن المشرع من خلال قانون الولاية كل عضو بالمجلس الشعبي الولائي في حالة إقصائه من رفع طعن قضائي أمام مجلس الدولة، إستناداً إلى أحكام المادة 40 الفقرة الرابعة والتي تنص على أنّه: « يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المثبت لفقدان صفة المنتخب محل طعن أمام مجلس الدولة »، وأحكام المادة 44 الفقرة الرابعة من ذات القانون والتي تنص على أنّه: « يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للإنتخاب أو التنافي، محل طعن أمام مجلس الدولة ».

لم يتضمن قانون البلدية أية إشارة إلى إمكانية رفع المنتخب بالمجلس الشعبي البلدي طعن قضائي ضد قرار الوالي المتضمن الإقصاء من العضوية، لكن بإعتباره قرار إداري فإنّ ذلك يجعله يخضع للرقابة القضائية تطبيقاً لأحكام المادة 161 من دستور سنة 1996 التي تُخضع جميع قرارات السلطات الإدارية لرقابة القاضي الإداري، وللقواعد العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تُمكن كل من تتوفر فيه مصلحة وصفة من رفع دعوى قضائية أمام الجهة القضائية المختصة تطبيقاً لأحكام المادة 03 في فقرتها الأولى والتي تنص على أنّه: « يجوز لكل شخص يدعي حقاً، رفع دعوى أمام القضاء للحصول على ذلك الحق أو حمايته »، وأحكام المادة 13 في فقرتها الأولى من ذات القانون التي تنص على أنّه: « لا يجوز لأي شخص، التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون ».

تُمارس الوصاية الإدارية في شكل نظام تأديبي يخضع له أعضاء المجالس المحلية، ونظراً لخطورة هذه الرقابة على العهدة الإنتخابية بَيَنَ المشرع الجزائري صراحةً الجهة المختصة بممارستها، إذ أسند إختصاص إصدار قرار التوقيف أو إقصاء أعضاء المجالس البلدية للوالي تطبيقاً لأحكام المادتين 43 و44 من قانون البلدية، أما على مستوى الولاية فجعل إختصاص

إصدار قرار التوقيف أو الإقصاء للوزير المكلف بالداخلية إعمالاً بأحكام المواد 44 و45 و46 من قانون الولاية، ومن ثم فإنّ أي قرار متخذ من طرف جهة أخرى يصبح معرضاً للإلغاء من طرف القاضي الإداري لعيب عدم الإختصاص والذي يُمكن أن يُثيره تلقائياً باعتباره من النظام العام.

يُعتبر التعليل من المظاهر الخارجية لمشروعية القرار الإداري التي تَضمن حق الدفاع من خلال تمكين المخاطب بالقرار من معرفة الأسباب التي أدت بالسلطة المركزية إلى إتخاذه، كما يُسهل مهمة القاضي الإداري في فرض رقابته على الصحة المادية للسبب المتمسك به[544]، إلاّ أنّ المشرع الجزائري إعتبره كإجراء إستثنائي لا تلتزم به الإدارة إلاّ إذا كان هناك نص قانوني يلزمها بذلك، وبالرجوع إلى قانون الولاية نجده ينص على هذا الإجراء الشكلي فقط بالنسبة لقرار التوقيف من خلال أحكام المادة 40 في فقرتها الثانية والتي تنص على أنّه: « يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة »[545]، الأمر الذي يجعل كل قرار توقيف متخذ دون تعليل عرضة للإلغاء القضائي.

يقوم القاضي الإداري بعد تأكده من صحة الأركان الخارجية لقرار توقيف أو إقصاء منتخبي المجالس المحلية بمراقبة مدى مشروعية وملاءمة أركانه الداخلية، إذ بتفحص أحكام المادة 43 من قانون البلدية والمادة 45 من قانون الولاية يُلاحظ بأنّ المشرع الجزائري نص على أسباب إصدار السلطة الوصية لقرار التوقيف وحصرها في كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب

---

[544]– راجع في ذلك: ولد البلاد حميد، « الرقابة القضائية على قرارات سلطات الوصاية في مواجهة المنتخب المحلي »، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الرباط، عدد 80، 2008، ص. 43.

[545]– إهتمت بعض التجارب المقارنة بإجراء التعليل كضمانة لحق الدفاع عن العضوية في المجالس المحلية مثل المغرب الذي خصص قانون رقم 01–03 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية، حيث تنص أحكام المادة الثانية منه على أنّه: « تخضع للتعليل، مع مراعاة أحكام المادتين 3 و4 من هذا القانون، علاوة عن القرارات الإدارية التي أوجبت النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل تعليلها، القرارات الإدارية التالية:

(أ) القرارات المرتبطة بمجال ممارسة الحريات العامة أو التي تكتسي طابع إجراء ضبطي،

(ب) القرارات الإدارية القاضية بإنزال عقوبة إدارية أو تأديبية، ... ».

جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهدته الإنتخابية بصفة صحيحة.

منح المشرع الجزائري بموجب أحكام المادة 43 من قانون البلدية والمادة 45 من قانون الولاية السلطة التقديرية للوالي والوزير المكلف بالداخلية في تقدير مدى تحقق واجب تدخلها، ويظهر ذلك من خلال إستعماله لصياغة عامة والتي تتمثل في: « ولا تمكنه من متابعة عهدته الإنتخابية بصفة صحيحة »، وعليه فإنّ تقدير ما إذا كانت الجناية أو الجنحة المرتكبة من طرف أعضاء المجالس المحلية تؤثر على الممارسة العادية لعهدته الإنتخابية يكون من صلاحية السلطة الوصية، إلا أنّ هذه السلطة تبقى خاضعة لرقابة القاضي الإداري الذي يفحص صحة الوقائع المادية وتكييفها القانوني، ليتأكد من أنّ الأفعال المنسوبة لأعضاء المجالس المحلية من خلال وصفها القانوني تبرر إصدار قرار توقيف عهدته الإنتخابية.

2– دور القاضي الإداري في حماية مداولات المجالس المحلية

مَكن المشرع الجزائري بموجب أحكام المادة 61 من قانون البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي من رفع طعن قضائي أمام المحكمة الإدارية ضد قرار الوالي الخاص بإبطال مداولات المجلس، وبتفحص أحكام المادة يُلاحظ أنّه حصر حق الطعن في الرئيس على خلاف قانون 90–08 المتعلق بالبلدية الملغى الذي كرس ضمانات أكبر للبلدية في مواجهة السلطة الوصية مما يضمن حسن تسييرها الإداري وعدم تعطيل مشاريع التنمية[546]، فإضافةً إلى تحديده للمدة القانونية التي يبادر من خلالها الوالي بإلغاء المداولة، مكن أيضاً كل المجلس من الطعن في قرار البطلان من خلال أحكام المادة 46 والتي نصت على أنّه: « يجوز للمجلس الشعبي البلدي أن يطعن لدى

[546]– يرى البعض في هذا الصدد أنّه كانّ على المشرع الجزائري أن يمنح للوالي الحق في طلب إجراء مداولة ثانية أو إعادة النظر فيها ليتسنى للمجالس المحلية مراجعة مداولاته وإستدراك ما شابها من عيوب شكلية وإجرائية، حتى تتفادى لجوء الهيئات المنتخبة إلى القضاء الذي قد يساهم في تشنج علاقتها بالسلطة الوصية، عبد العالي حاحا، « إبطال مداولات المجلس الشعبي الولائي والإشكالات المتعلقة بها في ظل قانون الولاية الجديد »، أعمال الملتقى الوطني حول: « الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية في التشريع الجزائري »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالمة، منعقد يومي 03 و04 مارس 2014، (غير منشور).

المحكمة المختصة في قرار الوالي القاضي ببطلان المداولة أو المعلن عن إبطالها أو رفض المصادقة عليها، وذلك وفقا للشروط والأشكال الجاري بها العمل ».

تجدر الإشارة أنّ عدم منح المشرع الجزائري في ظل قانون البلدية لصاحب المصلحة حق الطعن القضائي ضد قرارات الوالي المتضمنة إبطال مداولات المجالس البلدية، لا يعني عدم إمكانية لجوئه للقضاء، باعتبار أنّ المداولات تعد قرارات إدارية تداولية، وبالتالي يحق لكل من له مصلحة الطعن ضدها أمام الجهة القضائية المختصة.

تتجسد إجتماعات المجالس الشعبية البلدية والولائية بمداولات تكون إما قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد مرور 21 يوم من تاريخ إيداعها بالولاية، تطبيقاً لأحكام المادة 56 من قانون البلدية و54 من قانون الولاية، ومنها ما يكون تنفيذها موقوفاً على تصديق من طرف الوالي أو الوزير المكلف بالداخلية والمتضمنة الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، إتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية إعمالاً بأحكام المادة 57 من قانون البلدية و55 من قانون الولاية.

حرص المشرع الجزائري على ضمان حوكمة التسيير الإداري للجماعات المحلية، بمنحه لرئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحية رفع الطعن القضائي أمام الجهة القضائية المختصة ضد قرار الوالي المتضمن رفض التصديق على المداولات، خلافاً لأحكام قانون الولاية الذي لم يتضمن أي مادة تسمح لرئيس المجلس الشعبي الولائي بالطعن ضد قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن رفض التصديق على المداولة تعسفياً[547].

[547]– تجدر الإشارة أنّ المشرع الجزائري في ظل قانون رقم 90–09 الذي يتعلق بالولاية الملغى، منح لرئيس المجلس الشعبي الولائي صلاحية الطعن القضائي ضد قرارات وزير الداخلية المتضمنة بطلان أي مداولة أو رفض المصادقة عليها، بموجب أحكام المادة 54 التي نصت على أنّه: « يمكن رئيس المجلس الشعبي الولائي باسم الولاية أن يطعن لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر من وزير الداخلية يثبت بطلان أية مداولة، أو يعلن إلغاءها أو يرفض المصادقة عليها »، وهذا ما يدعم أكثر إستقلالية أعمال المجالس الشعبية الولائية ويضمن مشروعية قرارات السلطة الوصائية ضد أي تعسف في إستعمال صلاحياتها المخول لها قانوناً.

إنّ عدم تكريس المشرع الجزائري بموجب قانون الولاية أية مادة تنص على إمكانية الطعن القضائي ضد قرارات رفض وزير المكلف بالداخلية التصديق على المداولات، لا يعني عدم خضوع هذا النوع من القرارات للرقابة القضائية، لأنّ ذلك يعتبر تعدي على مبدأ التقاضي المكفول دستورياً لكل من له مصلحة تطبيقاً لأحكام المادتين 157 من دستور سنة 1996 التي تنص على أنّه: « تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات، وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية »، و158 التي تنص على أنّه: « أساس القضاء مبادئ الشّرعيّة والمساواة. الكلّ سواسية أمام القضاء، وهو في متناول الجميع ويجسّده إحترام القانون »، لذلك فإنّ هذا النوع من القرارات تخضع لرقابة القاضي الإداري تطبيقاً للأحكام العامة المنصوص عليها في المادة 161 من ذات الدستور التي تنص على أنّه: « ينظر القضاء في الطّعن في قرارات السّلطات الإداريّة ».

يُساهم القاضي الإداري في ضمان ممارسة الجماعات المحلية لإختصاصاتها من أجل تحقيق التنمية، بممارسته لرقابة على مشروعية الأركان الداخلية والخارجية لقرارات السلطة الوصية المتضمنة إلغاء أو رفض التصديق على مداولات المجالس المحلية، من خلال التحقق من مدى إستجابتها لشروط وحالات إصدارها التي تقتضيها قوانين الإدارة المحلية، فإذا تخلفت إحدى هذه الأركان يقضي بإلغائها.

تحتل رقابة الملاءمة التي يُمارسها القاضي الإداري على قرارات السلطة الوصية المتضمنة إبطال مداولات المجالس المحلية أو رفض المصادقة عليها أهمية خاصة في ضمان إحترامها لمبدأ عدم التحيز عند ممارستها لصلاحياتها[548]، خاصةً وأنّ تسيير الجماعات المحلية في الجزائر من الناحية الواقعية تشهد وجود صراعات داخلية تأثر على نوعية خدماتها نتيجة التنوع الحزبي الذي يفرضه النمط الإنتخابي، وعليه فإذا تبين للقاضي أنّ قرار إبطال المداولة أو رفض التصديق عليها كان خلافاً للشروط التي حددها المشرع أو بناءً على دوافع شخصية غير تلك المبتغاة

[548]– شحادة موسى مصطفى، « مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة »، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العين، عدد 16، 2002، ص. 204.

من تقرير الرقابة الوصائية وهي حماية المصلحة الوطنية من خلال إلزام المجالس المحلية للخضوع للمنظومة القانونية[549]، فإنّه يستوجب إلغائها لمخالفتها للقانون.

من بين الإجتهادات القضائية التي تُبين حماية القاضي الإداري لمداولات المجالس المحلية من إمكانية تعسف السلطة الوصية في ممارسة رقابتها، قرار المحكمة العليا لسنة 1993[550]، والذي تتلخص حيثياته أنّه:

إستفاد السيد (ب. م) من قطعة أرضية صالحة للبناء بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي لعين كرشة رقم 43–88 بتاريخ 22 جوان سنة 1988، والتي ألغاها الوالي على أساس السيد قد إبتغى مصلحة شخصية عندما شارك في المداولة.

قام السيد (ب. م) برفع دعوى إستعجالية أمام الغرفة الإدارية بمجلس قضاء أم البواقي يطلب فيها عدم التعرض له في بناء مسكنه على تلك القطعة الأرضية المتحصل عليها بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي لعين كرشة، ولقد أُستجيب لطلبه بتاريخ 5 نوفمبر سنة 1990 وأبطلت الغرفة قرار الوالي الذي يتضمن إلغاء المداولة.

إستأنف رئيس المجلس الشعبي البلدي لعين كرشة قرار الغرفة الإدارية بتاريخ 29 ديسمبر سنة 1990 أمام المحكمة العليا، والتي قضت بتأييد القرار المستأنف بإعتبار أن لا يوجد ما يثبت أن السيد (ب. م) قد شارك في المداولة رقم 43–88 المؤرخة في 22 جوان سنة 1988 ومن بين ما جاء في هذا القرار:

« حيث لا يستخلص من الوثائق والأوراق المودعة في الملف من طرف البلدية، أن السيّد (ب. م) قد شارك في المداولة رقم 43–88 المؤرخة في 22 جوان سنة 1988 وبالتالي إستفاد بموجبها بقطعة الأرض محل النزاع ».

---

[549]– راجع في ذلك: بوشليف نورالدين، « سلطة القاضي الإداري الجزائري في رقابة قرار الوالي الخاص بإبطال مداولة المجلس الشعبي البلدي »، أعمال الملتقى الوطني حول: « الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية في التشريع الجزائري »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالمة، منعقد يومي 03 و04 مارس 2014، (غير منشور).

[550]– قرار المحكمة العليا رقم 89903، صادر بتاريخ 24 أكتوبر سنة 1993، المجلة القضائية، الجزائر، عدد 2، 1994، ص. 201.

تجد رقابة الملاءمة مجال ممارستها عندما تُمنح للجهة الوصية جانب من السلطة التقديرية لرقابة أعمال البلدية والولاية[551]، وهذا ما أكدته القضية السالفة الذكر والتي بينت أن القاضي الإداري قد راقب مدى تحقق الغاية التي منحت للوالي مجموعة من الإمتيازات لتحقيق الصالح العام، وتحرى عن الأسباب المادية والقانونية المؤدية إلى إتخاذها لقرار إبطال مداولة المجلس المحلي ومدى صحة تكييفها، وعلى أساس ذلك قام بإبطال قرار الوالي.

الفرع الثاني– رقابة القاضي الإداري على حيّاد تسيير الجماعات المحلية

تُشكل الجماعات المحلية قاعدة أساسية في الأنظمة الديمقراطية باعتبارها الجهاز الإداري الذي يتولى تنفيذ السياسات العامة لإرتباطها الوثيق بقضايا المواطنين وإنشغالاتهم اليومية[552]، ويُعتبر تكريس مبدأ الحياد خطوة هامة في تطوير نوعية تسييرها، لذلك رصد كل من المؤسس الدستوري الجزائري والمشرع ترسانة من النصوص القانونية لضمان إحترامه، باعتبارها أُسس يستند عليها القاضي الإداري لإعمال رقابته على قرارات البلدية والولاية بغرض الحد من تدخلاتها التعسفية عند تعاملها مع مرتفقيها **(أولاً)**.

تُعتبر صفقات تسيير الجماعات المحلية من أكثر المجالات التي تجعل مبدأ الحياد عرضة للإنتهاك من طرف موظفي المصالح المتعاقدة والمتعاملون المتعاقدون على حد سواء، لذلك عمد المشرع الجزائري في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية ولأول مرة بإستحداث الإستعجال ما قبل التعاقدي في مادة الصفقات العمومية، حمايةً لقواعد الإشهار وحرية المنافسة اللذان يُعدان

---

[551]– راجع:

- نويري سامية، « الرقابة القضائية على ملاءمة قرارات الوصاية »، أعمال الملتقى الوطني حول: « الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية في التشريع الجزائري »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالمة، منعقد يومي 03 و04 مارس 2014، (غير منشور).

– كمون حسين، « القاضي الإداري بين إمتيازات الإدارة وضرورة حماية حقوق الإنسان »، المرجع السابق، ص ص. 160 و161.

[552]- DE VISSCHER Christian et LE BUSSY Gauthier, « La politisation de la fonction publique: quelques réflexions d'ordre comparatif », Revue Pyramides, Centre d'Etudes et de Recherches en Administration Publique, Université Libre de Bruxelles, N° 03, 2001, p. 62.

من بين الركائز الأساسية لمبدأ عدم التحيز الذي تخضع لها عملية إبرام البلدية والولاية للصفقات تسيير مصالحها **(ثانياً)**.

أولاً– الأسس القانونية لرقابة القاضي الإداري على حياد تسيير الجماعات المحلية

لغرض تكييف تسيير الجماعات المحلية مع المعطيات الجديدة التي كرسها النظام المستحدث بموجب دستور سنة 1989 الذي أقر لأول مرة بالتعددية السياسية، تم تكريس مبدأ الحياد[553] الذي يجب أن تكون عليه الإدارات العمومية عند تقديم خدماتها للجمهور، وكان ذلك بصورة ضمنية من خلال إقرار مبدأ المساواة في أحكام المادة 28 من دستور سنة 1989 والتي تنص على أنّ: « كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق أو الجنس، أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف آخر، شخصي أو إجتماعي »، وكذلك من خلال كل من أحكام المادة 30 والتي تنص على أنّه: « تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات ... »، وأحكام المادة 48 من دستور 1989 والتي تنص على أنّه: « يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة ... ».

سعياً لتفادي الصراعات السياسية التي قد يُفرزها تطبيق نظام التعددية التي تساهم في فساد الجهاز الإداري نتيجةً لوجود تيارات سياسية مختلفة في وجهات النظر داخل المجالس المحلية، إستدعت الضرورة إلى إنتهاج مبدأ الحياد بصورة صريحة لأول مرة بموجب دستور سنة 1996، وكان الهدف من وراء ذلك الإبتعاد عن تسييس الإدارة وجعلها أداة لتحقيق المساواة مما يزيد من كفاءتها في تجسيد مهامها الدستورية[554]، وهذا ما تضمنته أحكام المادة 25 من دستور سنة 1996 بنصها على أنّه: « عدم تحيّز الإدارة يضمنه القانون »، ويُعتبر هذا التكريس بمثابة

---

[553] – يعود الفضل إلى إقرار مبدأ الحياد إلى مجلس الدولة الفرنسي في قضية Joseph X ضد Ministre de L'instruction Publique ، للمزيد من التفصيل راجع:

D. C. E. F, N° 46027 du 10 mai 1912, www.conseil-etat.fr, consulté le 05/10/2016.

[554]– راجع في ذلك: رداوي عبد المالك، الحياد السياسي للإدارة بعد إقرار التعددية الحزبية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر3، 2014، ص. 181.

إقرار بضرورة الفصل بين العمل السياسي والإداري، حيث يتفرغ الموظف العام لعمله بعيداً عن الدوافع الشخصية، الحزبية والعقائدية التي تعيق الوصول إلى خدمة عمومية ذات فعاليّة وفي المستوى المنتظر[555].

يُشكل تكريس المؤسس الدستوري لمبدأ الحياد[556] إعتراف صريح بضرورة إلتزام القاضي الإداري في رقابة مدى إحترام الجماعات المحلية لهذا المبدأ عند تقديمها للخدمات العمومية، على أساس أن القضاء هو الذي يحمي الحقوق الأساسية للمجتمع والتي من بينها الحق في الحصول على خدمة عمومية دون تمييز، وذلك بدليل أحكام المادة 157 من دستور سنة 1996 والتي تنص على أنّه: « تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات، وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية ».

تندرج المعاهدات الدولية التي صادقت عليها الجزائر وتضمنت ضرورة إحترام مبدأ الحياد في تقديم الخدمات العامة ضمن القوانين الوطنية، تطبيقاً لأحكام المادة 150 من دستور سنة 1996 التي تنص على أنّه: « المعاهدات التّي يصادق عليها رئيس الجمهوريّة، حسب الشروط المنصوص عليها في الدّستور، تسمو على القانون »، وعليه تسمو بمقتضى هذه المادة على القوانين الداخلية، مما يخول لكل شخص حق التذرع بها أمام الجهات القضائية المختصة.

تُعد المعاهدات الدولية التي تضمنت ضرورة إحترام مبدأ الحياد في تقديم الخدمات العامة والتي صادقت عليها الجزائر حسب الشروط المنصوص عليها في الدّستور إعمالاً لأحكام المادة المادة 150 من دستور سنة 1996 السالفة الذكر، من الأسس التي يلتزم القاضي الإداري بأن يستند إليها لضمان حوكمة التسيير الإداري للجماعات المحلية، ومن بينها مثلاً:

555- AMBLARD Fabrice, Contrôles des collectivités territoriales : quel sens ?, Thèse de doctorat en droit, Ecole doctorale science de l'homme et de la société, Université d'Orleans, 2012, p. 153.

556– يُعد كذلك تكريس مبدأ عدم تحيز الإدارة في أحكام الدستور ضمانة لحوكمة التسيير الإداري للجماعات المحلية ولحماية حقوق وحريات الأفراد، كون أنّ الدستور هو القانون الأساسي في الدولة الذي تخضع له كل السلطات، وهذا ما جاء في ديباجة دستور سنة 1996: « إنّ الدّستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحرّيّات الفرديّة والجماعيّة، ويحمي مبدأ حرّيّة إختيار الشّعب، ويضفي المشروعية على ممارسة السّلطات، ويكرّس التداول الديمقراطي عن طريق انتخابات حرّة ونزيهة ».

– الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، المعتمد بأديس أبابا بتاريخ 31 جانفي سنة 2011، حيث تنص المادة 03 منه على أنّه:« تتفق الدول الأعضاء على تنفيذ الميثاق وفقاً للمبادئ الآتية:

1– المساواة بين كل مستخدمي الخدمة العامة والإدارة العامة.

2– منع جميع أشكال التمييز مهما كانت أسسه، بما في ذلك على أساس الإنتماء الجغرافي، والعرقي، والجنسي، والديني، والإثني، والإعاقة، والآراء السياسية، والإنتماء النقابي أو الإنتماء إلى أي منظمة قانونية،

3– الحياد والإنصاف، وإحترام الشرعية في تقديم الخدمات العامة... . ».

– الميثاق العربي لحقوق الإنسان، المعتمد بتونس في ماي سنة 2004، حيث جاء في المادة 03 منه على أنّه: « 1– تتعهد كل دولة طرف في هذا الميثاق بأن تكفل لكل شخص خاضع لولايتها حق التمتع بالحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الميثاق، دون تمييز بسبب العرق أو اللون أو الجنس، أو اللغة أو المعتقد الديني، أو الرأي، أو الفكر، أو الأصل الوطني، أو الإجتماعي، أو الثروة، أو الميلاد، أو الإعاقة البدنية أو العقلية.

2– تتخذ الدولة الأطراف في هذا الميثاق التدابير اللازمة لتأمين المساواة الفعلية في التمتع بكافة الحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الميثاق، بما يكفل الحماية من جميع أشكال التمييز بأي سبب من الأسباب المبينة في الفقرة السابقة ... . ».

يُعتبر مبدأ عدم تحيز الجماعات المحلية إحدى أهم الضوابط العملية لتسيير مصالحها بكل نزاهة وموضوعية[557]، لذلك رصد لها المشرع تطبيقاً لإرادة المؤسس الدستوري وكذا للمعاهدات الدولية التي صادقت عليها الجزائر وتضمنت ضرورة إحترام مبدأ الحياد مجموعة من النصوص التشريعية التي تحث على إعماله، والتي تُعد من بين الأسس التي يستند إليها القضاة لممارسة رقابتهم على مدى إحترام الجماعات المحلية لمبدأ الحياد في تسييرها الإداري، من خلال قانون البلدية في مادته 28 التي تمنع أي عضو بالمجلس الشعبي البلدي حضور جلسات المجلس التي

[557]– غزلان سليمة، المرجع السابق، ص. 112.

يداول فيها موضوع يخصه أو تكون له مصلحة فيه، وهذا ما تضمنه أيضاً قانون الولاية في أحكام المادة 56 في فقرتها الأولى والتي تنص على أنّه: « لا يمكن رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو وكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع. وفي حالة المخالفة تكون هذه المداولة باطلة ».

سَعت السلطة التنظيمية إلى تكريس حياد الإدارة العمومية في تعاملاتها مع المواطنين من خلال المرسوم رقم 88–131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن بإعتباره الإطار المرجعي لتحديد إلتزامات الإدارة في تعاملاتها مع الجمهور، لذا أكدت المادة الثانية منّه على واجب الإدارة في حماية الحقوق والحريات المعترف بها دستوريا[558]، وأن تحفظ كرامة المواطن[559]، وكذا أن تُمارس أعمالها في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها[560].

نظراً للدور الهام للقاضي الإداري بإعتباره من جهة الضامن الأساسي لمساواة المواطنين في الإنتفاع بخدمات الجماعات المحلية، ومن جهة أخرى يمارس الرقابة على مشروعية قراراتها يفرض عليه ممارسة رقابة معمقة[561] تمتد إلى تقدير أهمية الوقائع المعتمدة لإصدار القرار ومدى إلتزامها بمبدأ الحياد، حيث تُعتبر الغاية من سلطة الملاءمة التحقق من الوجود الوقائع وصحة

---

[558]– تنص المادة 02 من المرسوم رقم 88–131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، السابق الذكر، على أنّه: « يقع على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية وأعوانها واجب حماية حريات المواطن وحقوقه التي إعترف له بها الدستور والتشريع المعمول به ».

[559]– تنص المادة 03، السابق الذكر، على أنّه: « يجب على الإدارة أن تحترم الإنسان وتحفظ كرامته ويجب أن تكون علاقاتها بالمواطن مطبوعة في جميع الأحوال باللطف والكياسة ».

[560]– تنص المادة 04، السابق الذكر، على أنّه : « يجب أن يندرج عمل السلطات الإدارية في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، وبهذه الصفة، يجب أن تصدر التعليمات والمنشورات والمذكرات والآراء ضمن إحترام النصوص التي تقتضيها ».

[561]– أبركان فريدة، « القاضي الإداري والحريات العامة »، أعمال الملتقى الدولي الثالث حول: « دور القضاء الإداري في حماية الحريات الأساسية »، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي الوادي، منعقد يومي 28 و29 أفريل سنة 2010، ص ص. 275 و 276.

تكييفها من الناحية القانونية وإجراء مقارنة في مدى تناسب الإجراء المتخذ، وهذا ما يجسد مبدأ المشروعية الذي يستهدف خضوع البلدية والولاية للنصوص القانونية[562].

من بين الأحكام القضائية التي تبين حرص القاضي الإداري على تجسيد الأسس القانونية المكرسة لمبدأ عدم تحيز الجماعات المحلية عند تقديمها للخدمات العمومية، قرار مجلس الدولة لسنة 2002[563] في قضية بلدية قلال ضد السيد (خ. س)، الذي ألغى بموجبه مقرر البلدية بإعتبارها لم تلتزم الحياد حيث تدخلت في نزاع قائم بين مواطنين والمنصب حول تقسيم قطعة أرضية تابعة للأملاك الوطنية ومن بين ما جاء في هذا القرار: « حيث ثابت من وقائع الدعوى أن البلدية تدخلت إذن للفصل في نزاع قائم بين المستأنف عليه والمدخلين في الخصام حول التصرف أو لمن ترجع حيازة القطعة الترابية المذكورة أعلاه.
حيث أن مثل هذه النزاعات تعد من إختصاص الجهة القضائية ».

حَرص القاضي الإداري على ضمان حوكمة التسيير الإداري للجماعات المحلية وذلك برقابة مدى إلتزام الموظف العمومي بإحترام مبدأ الحياد، ويظهر ذلك من خلال قرار مجلس الدولة لسنة 2001[564]، الذي ألزم فيه الموظف باحترام مبدأ التحفظ حتى خارج مكان العمل مستنداً في ذلك على المرسوم التشريعي 02/93 المؤرخ في 06 فيفري سنة 1993 المتضمن تمديد الحالة الإستعجالية الذي يلقي على عاتق الموظف التزامات التحفظ بخصوص الجدل السياسي أو الإيديولوجي.

---

[562]– دايم بلقاسم، « الرقابة القضائية على الملاءمة وأثرها على الحقوق والحريات »، مجلة العلوم القانونية والإدارية، عدد 06، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2008، ص ص. 281، 283، راجع أيضاً في ذات الصدد: نسيغة فيصل، « رقابة القاضي الإداري على قرارات الإدارة ودورها في الدفاع عن الحريات العامة للأفراد »، مجلة الإجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، عدد 03، 2006، ص. 251.

[563]– قرار مجلس الدولة رقم 003601، صادر بتاريخ 10 جوان سنة 2002، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، عدد 02، 2002، ص ص. 209–211، أنظر كذلك: قرار المحكمة العليا رقم 76077، صادر بتاريخ 28 جويلية سنة 1990، المجلة القضائية، الجزائر، عدد 03، 1992، ص. 163.

[564]– قرار مجلس الدولة رقم 001192، صادر في 03 أفريل سنة 2001، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، عدد 1، 2002، ص ص. 119 و120.

ثانياً– إستحداث الإستعجال ما قبل التعاقدي ضمانة لمبدأ الحياد

تُشكل الصفقات العمومية من أهم الوسائل التي تُمكن الجماعات المحلية من تنفيذ سياستها التنموية، تطبيقاً لأحكام المادة 189 من قانون البلدية التي تنص على أنّه: « يتم إبرام صفقات اللوازم والأشغال أو تقديم الخدمات التي تقوم بها البلدية والمؤسسات العمومية البلدية ذات الطابع الإداري طبقا للتنظيم الساري المفعول المطبق على الصفقات العمومية » وأحكام المادة 135 من قانون الولاية التي تنص على أنّه: « تبرم الصفقات الخاصة بالأشغال أو الخدمات أو التوريدات للولاية ومؤسساتها العمومية ذات الطابع الإداري طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها والمطبقة على الصفقات العمومية ».

تَخضع صفقات تسيير الجماعات المحلية تطبيقاً لأحكام المادتان 189 من قانون البلدية و135 من قانون الولاية لمقتضيات المرسوم الرئاسي رقم 15–247 الذي يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، فالسلطة التنظيمية إهتمت بضبط هذا النوع من العقود في أحكام المادة 05 منه التي تنص على أنّه: « ... يجب أن تراعى في الصفقات العمومية مبادئ حرية الوصول للطلبات العمومية والمساواة في معاملة المرشحين وشفافية الإجراءات ... »، حرصاً على إرساء مجموعة من القواعد التي من شأنها ضمان الشفافية في تعاملات الإدارة المحلية والمساواة بين جميع المتنافسين، والتي تستهدف إعطاء الفرصة لكل من تتوافر فيهم شروط المناقصة ليتقدم بعرضه للإدارة المتعاقدة، وبذلك يتحقق مبدأ عدم تحيز البلدية والولاية في إختيار المترشحين.

تطبيقاً لمبدأ عدم تحيز الجماعات المحلية في مجال إبرام الصفقات العمومية، فأنّ لكل من يملك حق المشاركة في الصفقات المعلن عنها من قبل البلدية أو الولاية أن يتقدم على قدم المساواة مع باقي المتنافسين بغرض الحصول عليها، ومحاولةً لقمع الإنتهاكات التي قد تعترض هذا المبدأ أجازت أحكام المادة 946 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية للطرف الذي له مصلحة في إبرام العقد، وكذلك لممثل الدولة على مستوى الولاية إذ كان العقد قد أبرم وسيبرم من طرف جماعة

إقليمية أو مؤسسة عمومية محلية إخطار المحكمة الإدارية[565] بعريضة[566] في حال إخلال الإدارة المتعاقدة بقواعد الإشهار وحرية المنافسة اللذان يعدان من بين الركائز الأساسية لمبدأ الحياد، وفي هذه الحالة يمكن للقاضي الإداري أن يأمر المصلحة المتعاقدة المتسببة في الإخلال الإمتثال للنصوص القانونية السارية المفعول **(1)**.

أَولى المشرع لمنازعات صفقات تسيير الجماعات المحلية حماية خاصة؛ حين مكن القاضي الإداري بتوقيع غرامة تهديدية ضد الإدارة الممتنعة عن الإمتثال للأوامر المتضمنة الإلتزام بقواعد الإشهار وحرية المنافسة **(2)**، كما أضفى عليها الطابع الإستعجالي حين ألزم المحكمة الإدارية بالفصل في الدعوى في أجل عشرين يوماً تسري من تاريخ إخطارها بالطلبات المقدمة لها.

---

[565]– يُلاحظ المتفحص لأحكام المادة 946 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أنّها حصرت إختصاص النظر في الدعاوى الإستعجالية قبل التعاقدية في المحكمة الإدارية دون مجلس الدولة، الأمر الذي يُثير التساؤل حول الجهة المختصة بالنظر في صحة قواعد الشفافية والإشهار والمنافسة إذا كانت السلطة مركزية ؟.

إنّ عدم نص المشرع الجزائري عن الجهة المختصة بالنظر في صحة الإجراءات التحضيرية قبل إبرام صفقات السلطات الإدارية المركزية والمؤسسات العمومية الوطنية، لا يعني إفلات هذا النوع من رقابة قضاء الإستعجال ما قبل التعاقدي، لاسيما إذا علمنا أنها ذات أهمية بالغة من حيث الموضوع والمبالغ المالية المرصودة.

لذلك يمكن القول أن المشرع جعل إستثناءً على القاعدة العامة في توزيع الإختصاص بين المحاكم الإدارية ومجلس الدولة، بمقتضاه خول المحاكم الإدارية سلطة الفصل في منازعات السلطات الإدارية المركزية والمؤسسات العمومية الوطنية عندما يتعلق الأمر بتدابير إستعجالية قبل تعاقدية فقط، باعتبار أنّ عبارة الصفقات العمومية في أحكام المادة 946 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية جاءت مطلقة دون تمييز بين الصفقات المحلية والمركزية، راجع في ذلك: عمار رزيق، بشير الشريف شمس، « قضاء الإستعجال ما قبل التعاقدي في مادة الصفقات العمومية في الجزائر »، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، عدد 11، 2017، ص ص. 631، 633.

[566]– يرى البعض أن المشرع الجزائري لم يكن دقيقاً في صياغة المادة 946 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فعوضاً أن يستعمل مصطلح إمكانية رفع دعوى قضائية تضمن إخطار المحكمة الإدارية بعريضة، راجع في ذلك: تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2013، ص. 264.

1– سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإمتثال لمبدأ الحياد

تُعتبر الغاية من تقرير الإستعجال قبل التعاقدي تفادي أي تمييز بين المترشحين للصفقة قبل إبرام العقد[567]، لذلك منح المشرع من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية للقاضي الإداري سلطة توجيه أوامر في مواجهة الجماعات المحلية، بغرض الإمتثال لقواعد الإشهار والمنافسة[568] التي تخضع لها عمليات إبرام العقود الإدارية والصفقات العمومية والتي تعتبر ركيزة أساسية لضمان مبدأ عدم تحيز الإدارة، وهذا ما تضمنته أحكام الفقرة الرابعة من المادة 946 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تنص على أنّه: « يمكن للمحكمة الإدارية أن تأمر المتسبب في الإخلال بالإمتثال لالتزاماتها، وتحدد الأجل الذي يجب أن تمتثل فيه »، وإعتبر البعض [569] أنّ هذا الإعتراف يعد بمثابة وسيلة للإرتقاء بالصلاحيات القضائية من الإلغاء المجرد إلى إعادة ترتيب المشروعية وذلك بإلزام البلدية أو الولاية بتصحيح الخلل في إجراءات إبرام الصفقة والتي تمس بمبدأ المساواة بين المترشحين.

مَكن المشرع الجزائري المحكمة الإدارية من أن تُوجه أمر للجماعات المحلية المُبرمة للصفقة من أجل تأجيل إمضاء العقد إلى نهاية الإجراءات وذلك لمدة لا تتجاوز عشرين يوماً، تطبيقاً لأحكام الفقرة السادسة من المادة 946 والتي تنص على أنّه: « ويمكن لها كذلك وبمجرد إخطارها، أن تأمر بتأجيل إمضاء العقد إلى نهاية الإجراءات ولمدة لا تتجاوز عشرين (20)

[567]- PLASECHI Julien, L'office du juge administratif des référes entre mutations et continuité jurisprudentielle, Thèse de doctorat en droit, Faculté de droit, Université de Toulon, 2008, p. 141.

[568]– يُلاحظ من خلال تفحص المادة 946 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أنه تنحصر رقابة القاضي الإداري الإستعجالي السابق للتعاقد على مدى إحترام الإدارة لقواعد الإشهار والمنافسة دون أن تتعدى إلى فحص المسائل الأخرى كإختصاص الإدارة المتعاقدة بإبرام الصفقة أو العيوب التي تشوب تنفيذ العقد، وكذا الشروط الشكلية لإبرامه.

[569]– راجع في ذلك: عدو عبد القادر، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، الطبعة الثانية، دار هومه، الجزائر، 2017، ص. 152.

يوما »، والتي تعتبر من أخطر وسائل الضغط التي قد تمارس على الإدارة لكونها تؤدي إلى إيقاف كل عمليات العقد وهذا ما من شأنه أن يؤثر على التسيير الإداري للمرفق العام المحلي[570].

2- سلطة القاضي الإداري في توقيع الغرامة التهديدية لتطبيق مبدأ الحياد

عَمد المشرع من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية على تجسيد حياد تسيير الجماعات المحلية، وذلك بتكريسه صراحةً إمكانية تسليط الغرامة التهديدية على هذه الأخيرة في حالة إخلالها بمبدأ المنافسة والإشهار، التي تُعتبر أساس لتكريس عدم التحيز في مجال إبرام العقود الإدارية والصفقات العمومية، وذلك بموجب أحكام المادة 946 في فقرتها الخامسة والتي تنص على أنّه: « ويمكن لها أيضاً الحكم بغرامة تهديدية تسري من تاريخ إنقضاء الأجل المحدد »، والتي يلاحظ من خلالها أن هذه السلطة لا يمكن إعمالها إلا بعد إنقضاء الأجل المحدد من طرف المحكمة الإدارية للإمتثال لقواعد الإشهار والمنافسة.

تُثير المادة 946 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية عدة إشكالات قانونية، كونُها تنص في الفقرة الثانية على أنّه يمكن إخطار المحكمة الإدارية من قبل كل من له مصلحة في إبرام العقد، وكذا لممثل الدولة على مستوى الولاية إذا أبرم العقد أو سيبرم من طرف جماعة محلية، وهذا ما يؤكد على إمكانية ممارسة حق الإخطار حتى بعد إبرام العقد، لكن تأتي الفقرة الثالثة لتؤكد على أنه يجوز إخطار المحكمة قبل إبرام العقد لتثير تناقض مع الفقرة الثانية السالفة الذكر، مما يؤدي بنا إلى القول أنه يمكن رفع الدعوى قبل أو بعد الإبرام، وهذا ما يتأكد أيضا من خلال جعل المشرع الفصل تحت عنوان: « الإستعجال في مادة إبرام العقود والصفقات ».

[570]– بزاحي سلوى، « رقابة القضاء الإستعجالي قبل التعاقدي في مجال الصفقات العمومية في التشريع الجزائري »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد 1، 2012، ص. 44.

يَتساءل بعض الباحثين[571] عن جدوى تقرير المشرع الجزائري إمكانية رفع الإخطار بعد إبرام العقد، كونُه يُثير إشكالات قانونية لإمكانية وجود الطعن الموازي، وأنه في هذه الحالة يتدخل القاضي الإستعجالي الذي يتم إخطاره بعد إبرام العقد في إختصاصات قاضي الموضوع.

لا يثير الإستعجال ما قبل التعاقد أي إشكالات وتناقضات مثلاً في القانون الفرنسي إذ خصص المشرع قسم خاص في قانون العدالة الفرنسي تحت عنوان: الإستعجال ما قبل التعاقد «référé précontractuel» وإشترط صراحة إلزامية إخطار المحكمة الإدارية قبل إبرام العقد من خلال المادة L551-1 من قانون العدالة والتي تنص على أنّه: « Le juge est saisi avant la conclusion du contrat »[572].

وسع مثلاً المشرع الفرنسي من سلطات القاضي الإداري الإستعجالي السابق للتعاقد حيث مكنه من إلغاء القرارات المتعلقة بإبرام الصفقة، وكذا حذف بنود تخل بإلتزامات الإشهار والمنافسة من خلال المادة L551-2 من قانون العدالة والتي تنص على أنّه: « I.-Le juge peut ordonner à l'auteur du manquement de se conformer à ses obligations et suspendre l'exécution de toute

---

[571]– راجع في ذلك: بروك حليمة، « دور الطعن الإستعجالي السابق للتعاقد في مكافحة الفساد في العقود والصفقات العمومية »، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، عدد 11، 2018، ص. 302.

لم يحدد المشرع الجزائري المدة القانونية لإخطار المحكمة الإدارية في حالة إخلال الجماعات المحلية بإلتزام الإشهار والمنافسة، لذلك تثير المادة 946 بإعتبارها تجيز رفع الدعوى حتى بعد إبرام العقد إشكال المدة القانونية لتقديم العريضة، على خلاف المشرع الفرنسي الذي وضع حد لسلطات القاضي الإداري بمجرد توقيع العقد، فللمتقاضي الحرية التامة في تحديد تاريخ تقديم العريضة لكن قبل توقيع العقد.

[572]- Code de justice administrative, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 06/04/2018.

« La signature du contrat met fin à l'office du juge et ce, sans qu'il soit possible pour ce dernier de connaître de sa légalité, Conformément à l'esprit des directives « Recours », l'intervention du juge des référés précontractuels cesse d'être opportune dès la liaison des relations contractuelles entre les parties, dans la mesure où il ne saurait utilement sanctionner et corriger les manquements aux obligations de publicité et de mise en concurrence « à un stade où les violations peuvent encore être corrigées », voir: RREUD'HOMME Laura, L'articulation des voies de droit dans le contentieux de la commande publique à l'initiative des tiers au contrat, Thèse de doctorat en droit, Ecole doctorale de droit public et de droit fiscal, Université de Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2013, p. 18.

وهذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي من خلال قراره لسنة 1995 والذي جاء فيه:

« Les pouvoirs conférés au juge administratif, en vertu de la procédure spéciale instituée par l'article L.22 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, ne peuvent plus être exercés après la conclusion du contrat. La signature de l'acte d'engagement d'un marché public constitue la conclusion du contrat au sens dudit article. Passé la date de cette signature, la demande présentée au président du tribunal administratif est irrecevable », voir: D. C. E. F N°157304, du 3 novembre 1995, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 18/01/2019.

décision qui se rapporte à la passation du contrat, sauf s'il estime, en considération de des intérêts susceptibles d'être lésés et notamment de l'intérêt public, que les l'ensemble conséquences négatives de ces mesures pourraient l'emporter sur leurs avantages.
Il peut, en outre, annuler les décisions qui se rapportent à la passation du contrat et supprimer les clauses ou prescriptions destinées à figurer dans le contrat et qui méconnaissent lesdites obligations ».

المطلب الثاني– تنفيذ الأحكام القضائية ضمانة لحوكمة التسيير الإداري للجماعات المحلية

إن دور القاضي الإداري في حوكمة التسيير الإداري للجماعات المحلية لن تَتَحقق فعاليته إلا بمنحه سلطات حقيقية تضمن تنفيذ أحكامه، بإعتباره يسعى إلى تحقيق الموازنة بين طرفين غير متكافئين أحدهما يتمتع بإمتيازات واسعة تجعله طرفاً قوياً في المنازعة المطروحة أمام القضاء، لذلك عمد المشرع من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية إلى تفعيل دور القضاء الإداري بمنحه سلطة توجيه أوامر للإدارة لضمان تنفيذ أحكامه **(الفرع الأول)**.

عملت المنظومة القانونية الجزائرية على تكريس ضمانات تشريعية لتنفيذ الجماعات المحلية للأحكام القضائية المتمتعة بحجية الشيء المقضي به بإعتبارها تتمتع بقوة الحقيقة القانونية، وبذلك لن يتحقق فقط خضوعها لمبادئ المشروعية التي تقتضي أن تنفذ أحكام القاضي الإداري في كل وقت وفي كل مكان وفي جميع الظروف، وإنما من شأنه أيضاً التأثير على التسيير الإداري للبلدية والولاية من خلال ثقة المتعاملين معها بدور السلطة القضائية في ضمان حقوقهم وحرياتهم، كما يجنبها إعادة طرحهم لنفس المنازعات أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة مما يؤدي إلى تعطيل تحقيق التنمية بكل أبعادها **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول– سلطات القاضي الإداري في مواجهة إمتناع الجماعات المحلية عن تنفيذ الأحكام

كان القاضي الإداري في ظل قانون الإجراءات المدنية[573] يفتقر لوسائل تضمن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الجماعات المحلية، حيث إمتنع تلقائياً عن توجيه أوامر على أساس

[573]– أمر رقم 66–154، مؤرخ في 08 جوان سنة 1966، يتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج. ر.ج. ج عدد 47، مؤرخ في 09 جوان سنة 1966، ص. 582، معدل ومتمم بموجب: أمر رقم 69–77، مؤرخ في 18=

إنعدام نص قانوني يسمح له بذلك[574]، وهذا ما أثر على التسيير الإداري للبلدية والولاية نظراً لإنتشار ظاهرة الإمتناع عن التنفيذ.

يَظهر موقف القضاء الإداري الجزائري في الأخذ بمبدأ حظر توجيه أوامر للجماعات المحلية من خلال قرار الغرفة الإدارية لسنة 1994[575] في قضية (ح. م) ضد رئيس بلدية شراقة والذي أقر بموجبه:« أن القاضي الإداري وطبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، لا يمكن إجبار الإدارة على تعويض المستأنف بقطعة أرضية أخرى عندما ترفض هذه الأخيرة هذا الحل الجديد الذي لا يوجد في بنود العقد الأصلي، وعليه فإن قضاة الدرجة الأولى أصابوا حين رفضوا الطلب الإحتياطي بسبب أنه لا يمكن للقاضي الإداري أن يأمر الإدارة »، وقرارها الصادر في سنة 1997[576] في قضية (ب. م) ضد بلدية الأغواط والذي جاء فيه:« من المستقر عليه قضاءً أنه لا سلطة للقاضي على الإدارة لإجبارها على التنفيذ بواسطة الغرامة التهديدية ».

إعتبر بعض الباحثين[577] أن مبدأ الحظر غير مؤسس من الناحية القانونية، وأن القاضي الإداري لم يُعمل طابعه الإجتهادي في حالة غياب النص القانوني لتوجيه أوامر إلى جماعات

= سبتمبر سنة 1969، ج. ر.ج. ج عدد 82، مؤرخ في 26 سبتمبر سنة 1969، ص. 1234، وقانون رقم 01–05، مؤرخ في 22 ماي سنة 2001، ج. ر.ج. ج عدد 29، مؤرخ في 23 ماي سنة 2001، ص. 05، (ملغى).

[574]– تأثر القاضي الإداري عند أخذه بمبدأ الحظر بالسياسة القضائية المنتهجة في فرنسا دون أن تربطهم نفس الظروف التاريخية والمراحل التي مر بها القانون الإداري الفرنسي، التي أدت إلى منع القضاء من التدخل في أعمال الإدارة، راجع في ذلك:

– بودريوه عبد الكريم، « مبدأ عدم جواز توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة؛ تقليد أم تقييد »، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، عدد 01، 2007، ص. 45.

– شرون حسينة، بن مشري عبد الحليم، « سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة بين الحظر والإباحة »، مجلة الإجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، عدد 02، 2006، ص ص. 228–230.

[575]– قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا رقم 105050، صادر بتاريخ 24 جويلية سنة 1994، المجلة القضائية، الجزائر، عدد 03، 1994، ص ص. 218– 224.

[576]– قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا رقم 115284، صادر بتاريخ 13 أفريل سنة 1997، المجلة القضائية، الجزائر، عدد 01، 1998، ص ص. 193–197.

[577] - MAHIOU Ahmed, Cours de contentieux administratif, O. P. U, Alger, 1991, p. 233.

– معاشو عمار، « دور القضاء في حماية حقوق الإنسان »، مجلة المحاماة، تيزي وزو، عدد 01، 2004، ص. 57.

المحلية في حالة إمتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية، بإعتبار أن طبيعة وظيفته تفرض عليه ذلك ولا يعد تدخل في عمل الإدارة[578]، كون أن الدور الأساسي للقاضي هو حماية حقوق المواطنين وذلك لن يكون إلا بضمان تنفيذ أحكامه[579].

سَاهم قانون الإجراءات المدنية والإدارية في حوكمة التسيير الإداري للجماعات المحلية، من خلال إقراره صراحة ولأول مرة بسلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر تنفيذية للبلدية والولاية لضمان تنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهتها **(أولاً)**، كما مَكنه من تسليط غرامات تهديدية لإجبارها على خضوع لمنطوق الحكم **(ثانياً)**، وكان ذلك تأثراً بالتطورات التي عرفتها سلطات القاضي الإداري الفرنسي بصدور قانون رقم 80–539 المتعلق بالتهديدات المالية في المادة الإدارية وتنفيذ الأحكام من قبل أشخاص القانون العام[580]، التي مكنته من توجيه أوامر بغرامات تهديدية ضد أشخاص القانون العام، وقانون فبراير سنة 1995[581] المتعلق بالتنظيم القضائي والإجراءات المدنية والجنائية والإدارية.

أولاً– سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر تنفيذية

تُعد سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر تنفيذية وسيلة فعّالة لحث البلدية أو الولاية على إحترام الأحكام القضائية الصادرة لصالح المتعاملين معها، وذلك لضمان حوكمة التسيير الإداري للجماعات المحلية، إذ يهدف من خلالها إلى إتخاذها لإجراءات معينة يستلزمه تنفيذ الحكم

[578]- RIVERO Jean, La huron au palais-royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir, Dalloz, Paris, 1962, p. 331.

[579]- SAUVE Jean-Marc, « Justice administrative et état de droit », intervention à l'institut d'études judiciaires de l'Université Panthéon-Assas, Paris, 10 février 2014, www.conseil-etat.fr, consulté le 31/01/2019.

[580]- Loi N° 80 - 539 du 16 juillet 1980, relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public, J. O. R. F du 17 juillet 1980, p. 1799, modifier par la loi N^0 2000 - 321 du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 01/11/2018.

[581]- Loi N° 95 – 125 du 8 février 1995, Relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, J. O. R. F du 9 février 1995, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 10/07/2016, pour plus de détaille voir: BRISSON Jean François, Op.Cit, p. 178.

أو تمتنع عن إتيان تصرف لا يستوجبه، إذ يقع عليها نوعاً من الإلتزام بعمل معين أو بالإمتناع عن عمل ما[582].

تندرج الأوامر التنفيذية التي يوجهها القاضي الإداري إلى الجماعات المحلية ضمن الإجراء القضائي ذو أصل تشريعي، الهدف منه ضمان تنفيذ البلدية أو الولاية الأحكام القضائية الصادرة في مواجهتها، وذلك بمنح المشرع الجزائري للقاضي سلطات جديدة غير مألوفة في نطاق النظام القانوني العام للقضاء الإداري، والتي تُساهم في تفعيل دوره في حوكمة التسيير الإداري للجماعات المحلية لضمان تحقيق التنمية على النحو الذي يستوجبه خضوع دولة القانون لمبدأ المشروعية[583].

منح المشرع الجزائري بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية للقاضي الإداري دوراً هاماً في مواجهة البلدية والولاية أثناء مرحلة تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في غير صالحها، بتمكينه من إصدار أوامر تنفيذية قصد حثها على إحترام إلتزامات منطوق الحكم القضائي لحماية حقوق وحريات المتعاملين معها، الأمر الذي يُساهم في ضمان حوكمة التسيير الإداري للجماعات المحلية.

جعل المشرع الجزائري بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية سلطات القاضي الإداري لا تقتصر فقط على إصدار الحكم في مواجهة الجماعات المحلية، وإنما تمتد إلى إقراره لأوامر تنفيذية وقائية والتي يتخذها قبل أن تبدي البلدية أو الولاية عن موقفها من التنفيذ، وذلك بتبيانه في منطوق الحكم الأصلي بناءً على طلب صاحب الشأن التدابير الواجب إتخاذها مع إمكانية تحديد آجال للتنفيذ عند الإقتضاء، بدليل أحكام المادة 978 والتي تنص على أنّه: « عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار، إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لإختصاص الجهات القضائية الإدارية باتخاذ تدابير تنفيذ معينة، تأمر الجهة القضائية

[582]- « … il peut s'agir ensuite d'une injonction de jugement, qui prescrit à l'administration une obligation de faire ou de ne pas faire et fait partie intégrante du dispositif de la décision juridictionnelle », voir: GUETTIER Christophe, « L'administration et l'exécution des décisions de justice », Actualité juridique, Droit Administratif (A. J. D. A), Paris, numéro spécial, 1999, p. 66.

[583]– لعلام محمد مهدي، منصوري جواد، « نطاق سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة لضمان تنفيذ أحكامه »، مجلة الفكر القانوني والسياسي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الأغواط، عدد 03، 2018، ص. 335.

الإدارية المطلوب منها ذلك، في نفس الحكم القضائي، بالتدبير المطلوب مع تحديد أجل للتنفيذ، عند الإقتضاء ».

يُمكن للقاضي الإداري في حالة إصدار حكمه في مواجهة الجماعات المحلية ولم يتضمن فيه التدابير التنفيذية الواجب إتخاذها بسبب عدم طلبها من طرف المحكوم له، تدارك ذلك بإصداره لأمر تنفيذي وقائي بناءً على دعوى جديدة من طرف صاحب الشأن، يُلزم فيه البلدية أو الولاية إتخاذ قرار جديد في أجل معين، تحت طائلة غرامة تهديدية عند الإقتضاء، طبقاً لأحكام المادة 979 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص على أنّه: « عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار، إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية باتخاذ تدابير تنفيذ معينة، لم يسبق أن أمرت بها بسبب عدم طلبها في الخصومة السابقة، تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك، بإصدار قرار إداري جديد في أجل محدد ».

تفعيلاً لسلطات القاضي الإداري في ضمان حوكمة التسيير الإداري للجماعات المحلية، كرس المشرع الجزائري بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية إمكانية توجيهه لأوامر تنفيذية بعد إبداء البلدية أو الولاية عن موقفها تجاه الأحكام القضائية الصادرة في مواجهتها وذلك بإمتناعها عن التنفيذ، وتُعد هذه السلطة من بين الضمانات اللاحقة لحسن تنفيذ أحكامه، بدليل أحكام المادة 981 والتي تنص على أنّه: « في حالة عدم تنفيذ أمر أو حكم أو قرار قضائي، ولم تحدد تدابير التنفيذ، تقوم الجهة القضائية المطلوب منها ذلك، بتحديدها، ويجوز لها تحديد أجل للتنفيذ والأمر بغرامة تهديدية ».

تُعتبر سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر لضمان تنفيذ أحكامه الصادرة في مواجهة الجماعات المحلية وسيلة فعّالة لحوكمة التسيير الإداري، إلاّ أنّ فعاليتها تتوقف على مدى متابعة مدى تنفيذ الإدارة للحكم القضائي بعد صدوره، وهذا ما يدفع إلى ضرورة منح مجلس الدولة الجزائري بإعتباره هيئة مقومة لعمل الجهات القضائية الإدارية هذه المهمة بإنشاء قسم متخصص على مستواه يتولى حل الإشكالات التي تعترض التنفيذ ومتابعتها.

أنشأ مثلا المشرع الفرنسي هيئة متخصصة بمتابعة تنفيذ الأحكام القضائية على مستوى مجلس الدولة، وهي التي ينتظر إستحداثها في المنظومة القانونية الجزائرية أطلق عليها قسم التقرير والدراسات، وذلك بناءً على التقرير السنوي عن الإشكالات التي تعترض التنفيذ التي يلتزم رؤساء المحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف بتقديمه بناءً على أحكام المادة R 921-8 من قانون العدالة الفرنسي[584]، وأوكلت لها مهمة إيجاد حلول لصعوبات التي قد تنشأ عند تنفيذ أحكام مجلس الدولة وباقي جهات القضاء الإداري تطبيقاً لنص المادة R123-5 من ذات القانون.

يظهر دور قسم التقرير والدراسات في التقليل من حالات إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية، من خلال الإعتراف له بإمكانية تقديمه لتوضيحات حول كيفيات تنفيذ الحكم القاضي الإداري الذي يقضي بإلغاء القرار الإداري، بناءً على طلب تتقدم به الإدارات المعنية، تطبيقاً لأحكام المادة R931-1، والمادة R921-1 [585] من قانون العدالة الفرنسي، وكذلك من خلال إقتراح إدخال إصلاحات على النصوص القانونية في حالة غموضها لتفادي إمتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام الصادرة عن الجهات القضائية بسبب وجود صعوبات في التنفيذ، تطبيقاً لأحكام المادة R123-5 من ذات القانون.

ومن تطبيقات القضاء الجزائري التي تبين إعمال القاضي الإداري لسلطة توجيه أوامر تنفيذية للجماعات المحلية، قرار الغرفة الإدارية لمجلس قضاء بجاية لسنة 2015[586] في قضية (س .أ) ضد بلدية أوقاس ممثلة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يلزم بلدية أوقاس ممثلة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتتمثل وقائعها في:

---

[584] - Article R 921-8, du code de justice administrative, Op.Cit, dispose : « a l'issue de chaque année, le président de chaque tribunal administratif et le président de chaque cour administrative d'appel rendent compte au président de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat des difficultés d'exécution qui leur ont été soumises. Le cas échéant, il est fait mention de ces difficultés dans le rapport annuel du Conseil d'Etat ».

[585] -Article R921-1, ibid, dispose : « Lorsqu'un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel a annulé pour excès de pouvoir un acte administratif ou, dans un litige de pleine juridiction, a rejeté tout ou partie des conclusions présentées en défense par une collectivité publique, l'autorité intéressée a la faculté de demander au président de la juridiction d'éclairer l'administration sur les modalités d'exécution de la décision de justice.

Le président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel peut, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, renvoyer la demande d'éclaircissement au Conseil d'Etat ».

[586] – حكم المحكمة الإدارية لولاية بجاية رقم 01653، صادر بتاريخ 10 نوفمبر سنة 2015، (غير منشور).

أنّ السيد (س .أ) مالك لقطعة أرضية بالتعاونية العقارية قورايا مساحتها 240 م^2 تقع ببلدية أوقاس آلت إليه بموجب عقد تخصيص محرر من قِبل الموثق (خ. ح) والمشهر بالمحافظة العقارية في 19 أوت سنة 2002، وبتاريخ 05 فيفري سنة 2002 طلب السيد (س .أ) المدعي عليها بلدية أوقاس ممثلة في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي رخصة بناء والتي رفضت طلبه، فرفع دعوى قضائية أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء بجاية، وصدر قرار عنها بتاريخ 24 جانفي سنة 2006 تحت رقم 64–2006 قضى بإلزام المدعى عليها بلدية أوقاس بأن تسلم للعارض رخصة البناء.

وبتاريخ 28 سبتمبر سنة 2010 أعاد تقديم طلب أمام البلدية لتسليم رخصة بناء والتي رفضته دون سبب جدي، الأمر الذي دفع السيد (س .أ) إلى رفع دعوى جديدة لإلزام المدعي عليها بلدية أوقاس ممثلة في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ قرار الغرفة الإدارية لمجلس قضاء بجاية، الصادر بتاريخ 24 جانفي سنة 2006 تحت رقم 64–2006 والذي قضى بإلزامها بتسليم للعارض رخصة البناء، ومن بين ما جاء فيه:

« ... طلب السيد (س .أ) المدعي عليها بلدية أوقاس ممثلة في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي رخصة بناء في 05 فيفري سنة 2002 وتم رفض طلبه، فرفع دعوى قضائية أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء بجاية، وصدر قرار عنها بتاريخ 24 جانفي سنة 2006 تحت رقم 64–2006 قضى بإلزام المدعى عليها بلدية أوقاس بأن تسلم للعارض رخصة بناء طبقاً للملف ومخطط البناء المودعين لديها والمطابقين للقانون، وهو القرار المؤيد بموجب قرار مجلس الدولة المؤرخ في 27 جوان سنة 2007 تحت رقم 740، وأنّه أعاد تقديم طلب أمام البلدية بتاريخ 28 سبتمبر سنة 2010 لتسليم رخصة بناء والتي رفضته دون سبب جدي، وأضاف بأنّ له قرار قضائي نهائي وأنّ إمتناع المدعى عليها عن التنفيذ ثابت بموجب محضر رسمي، وأنّه يُؤسس طلبه على مقتضيات المادتين 979 و981 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ».

ثانياً– سلطة القاضي الإداري في توجيه أمر بالغرامة التهديدية

يُساهم القاضي الإداري في حوكمة التسيير الإداري للجماعات المحلية من خلال توقيع غرامات تهديدية على البلدية أو الولاية لضمان تنفيذ حكمه[587]، سواء في ذات الحكم القضائي الأصلي أو بعد صدوره، وبالتالي فهذه الوسيلة تأخذ طابعاً وقائياً في حالة صدورها قبل أن تبدي الإدارة موقفها من التنفيذ، إستناداً إلى أحكام المادة 980 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تنص على أنّه: « يجوز للجهة القضائية الإدارية، المطلوب منها إتخاذ أمر بالتنفيذ وفقا للمادتين 978 و979 أعلاه، أن تأمر بالغرامة التهديدية مع تحديد تاريخ سريان مفعولها ».

يتأكد حرص المشرع الجزائري على ضمان حوكمة التسيير الإداري للجماعات المحلية من خلال منح إمكانية الأمر بالغرامة التهديدية عندما تمتنع البلدية أو الولاية عن تنفيذ حكم قضائي متمتع بحجية الشيء المقضي فيه، لتأخذ في هذه الحالة طابعاً زجرياً، وهذا ما تضمنته المادة 981 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تنص على أنّه: « في حالة عدم تنفيذ أمر أو حكم أو قرار قضائي، ولم تحدد تدابير التنفيذ، ... ويجوز لها تحديد أجل للتنفيذ والأمر بغرامة تهديدية ».

يتبين من خلال كل من المادتين 980 و981 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أنّ المشرع لم يمنح للقاضي الإداري سلطة الأمر بالغرامة التهديدية بصورة مستقلة، وإنما جعلها

---

[587]– سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر بالغرامات تهديدية في مواجهة الجماعات المحلية لا تعد عقوبة بالمعنى الجنائي وإنما وسيلة من وسائل التنفيذ المباشر، وهي بالمقابل إكراه مالي للضغط على البلدية أو الولاية قصد حثها على تنفيذ الأحكام الصادرة لصالح المتعاملين معها، راجع:

– بوضياف عبد المالك، « فاعلية الغرامة التهديدية كآلية لإجبار الإدارة على تنفيذ القرارات القضائية »، مجلة معارف، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البويرة، عدد 16، 2014، ص. 233.

– بعلي محمد الصغير، « تنفيذ القرار القضائي الإداري »، مجلة التواصل، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عنابة، عدد 17، 2006، ص. 151.

ترتبط بوجود أمر تنفيذي تضمن تنفيذه[588]، الأمر الذي من شأنه أن يقلل من فعّالية هذه الوسيلة في حث الجماعات المحلية على تنفيذ الأحكام القضائية.

لم يكرس المشرع الجزائري من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية حماية حقيقية لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الجماعات المحلية والتي تساهم في حوكمة تسييرها الإداري، وهذا ما يثبته عدم إعتبار كل من سلطة توجيه أوامر تنفيذية والغرامة التهديدية من النظام العام، بحيث نجد أن المشرع ربطها بتقديم طلب، وهذا ما يظهر من خلال أحكام المادة 978 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تنص على أنّه: « ... تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك، في نفس الحكم القضائي، بالتدبير المطلوب مع تحديد أجل للتنفيذ، عند الإقتضاء »، والمادة 979 من ذات القانون والتي تنص على أنّ: « ... تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك، بإصدار قرار إداري جديد في أجل محدد »، والمادة 981 من ذات القانون والتي تنص على أنّه: « ... تقوم الجهة القضائية المطلوب منها ذلك، بتحديدها، ويجوز لها تحديد أجل للتنفيذ ... ».

يقتضي تفعيل دور القاضي الإداري في مجال حوكمة التسيير الإداري للجماعات المحلية أن ينص المشرع الجزائري بإمكانية القاضي الأمر بها كلما كان هناك إمتناع من قبل البلدية أو الولاية عن الخضوع للأحكام الصادرة في مواجهتها لكونها تحظى بحماية دستورية، كون المؤسس الدستوري إعتبر تجاهلها مخالفة يعاقب عليها القانون من خلال أحكام المادة 163 في فقرتها الثانية من دستور سنة 1996 والتي تنص على أنّه: « يعاقب القانون كل من يعرقل تنفيذ حكم قضائي ».

---

[588] – راجع في ذلك:

– زيدالخيل توفيق، « تفعيل سلطات القاضي الإداري في ضمان تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد خاص، 2017، ص. 441.

– بوضياف عبد المالك، المرجع السابق، ص. 230.

وفي سبيل حماية حقوق وحريات المتعاملين مع الإدارة من إمكانية تعسف البلدية أو الولاية في مسألة تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهتها، ينبغي على المشرع الجزائري مسايرة التطورات المكرسة في مجال التنفيذ بواسطة الغرامة التهديدية في الدول المقارنة كالتجربة الفرنسية مثلاً التي مكنت المتقاضي من إقتراح ضرورة إصدار الجهة القضائية المختصة الغرامة التهديدية قصد حث الإدارة المعنية على التنفيذ، وذلك عبر لجوئه إلى هيئة متخصصة في هذا المجال والتي تتمثل في قسم التقرير والدراسات الموجود على مستوى مجلس الدولة تطبيقاً لأحكام المادة R931-7 من قانون العدالة والتي تنص على أنّه:

« Lorsque des difficultés d'exécution ont été signalées à la section du rapport et des études sur le fondement de l'article R. 931-2, le président de cette section peut saisir le président de la section du contentieux aux fins d'ouverture d'une procédure d'astreinte d'office. Sur décision du président de la section du rapport et des études, le comité restreint mentionné à l'article R. 931-6 peut, au préalable, être saisi, pour avis, de l'affaire ».

ومن تطبيقات القضاء الجزائري التي تُظهر إستعمال القاضي الإداري لسلطة توجيه أوامر بغرامات تهديدية لحث الجماعات المحلية على تنفيذ الأحكام القضائية، قرار الغرفة الإدارية لمجلس قضاء بجاية لسنة 2015[589] السالف الذكر في قضية (س .أ) ضد بلدية أوقاس ممثلة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يلزم بلدية أوقاس ممثلة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، والذي جاء فيه:

« إلزام المدعي عليها بلدية أوقاس ممثلة في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ القرار الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء بجاية المؤرخ في 24 جانفي سنة 2006 تحت طائلة غرامة تهديدية قدرها خمسة ألاف دينار 5000 دج عن كل يوم تأخير في تنفيذ القرار يبدأ سريانه من تاريخ تبليغ هذا الأمر ».

[589]– حكم المحكمة الإدارية لولاية بجاية رقم 01653، السابق الذكر.

الفرع الثاني– الضمانات التشريعية لتنفيذ الجماعات المحلية لأحكام القاضي الإداري

تَحظى ممتلكات الجماعات المحلية بحماية خاصة، تجعلها لا تخضع لقواعد التنفيذ الجبري، الأمر الذي دفع المشرع إلى تكريس آلية قانونية لضمان تنفيذ البلدية والولاية لأحكام القاضي الإداري بإعتبارها عنوان للحقيقة القانونية، وذلك بتمكين الدائن من إستفاء دينه عن طريق الخزينة العمومية، إستناداً إلى قانون رقم 91–02 المحدد للقواعد الخاصة المطبقة على بعض أحكام القضاء[590] **(أولاً)**.

يُعتبر تكريس المشرع الجزائري للمسؤولية الشخصية للموظف الممتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الجماعات المحلية مكسباً قانونياً يساهم إلى حد كبير في حوكمة التسيير الإداري للبلدية والولاية، بإعتباره يؤدي إلى تفادي تحميل خزينتها لنفقات إضافية نتيجة عدم الخضوع لأحكام القاضي الإداري أو التأخر في تنفيذها **(ثانياً)**.

أولاً– ضمانات تنفيذ الجماعات المحلية للأحكام القضائية المتضمنة إدانة مالية

تُعتبر وسيلة الحجز على أموال الجماعات المحلية من أهم الضمانات الحديثة لحثها على تنفيذ الأحكام القضائية المتضمنة إدانة مالية في مواجهتها، كما أنها تُساهم بشكل فعّال في حوكمة التسيير الإداري للبلدية والولاية قصد تحقيق التنمية، كونها تُعد من الطرق الجبرية التي تُؤدي إلى إلزام الإدارة بتحقيق التوازن بين المصلحة العامة وحسن سير المرفق العام والمصلحة الخاصة للمترفق، فالقاضي الإداري ليس أمامه سوى تطبيق القواعد القانونية بشكل سليم على طرفي الدعوى، دون أن يمنعه مركز هؤلاء الأطراف من اللجوء إلى وسائل التنفيذ المخولة له قانوناً، كلما بدا له الأمر مناسباً وذلك بإعماله لما يملك من سلطة تقديرية لتطبيق الحجز على أموال الجماعات المحلية[591] **(1)**.

---

[590]– قانون رقم 91–02، مؤرخ في 08 جانفي سنة 1991، يحدد القواعد الخاصة المطبقة على بعض أحكام القضاء، ج. ر. ج. ج عدد 02، مؤرخ في 09 جانفي سنة 1991، ص. 24.

[591]– الناصري رشيد، « إشكالية الحجز على الأموال العمومية في إطار تنفيذ الأحكام الإدارية »، مجلة البحوث، الرباط، عدد 9، 2009، ص. 137.

نتيجة إستبعاد وسائل التنفيذ الجبري لمواجهة إمتناع الجماعات المحلية عن تنفيذ أحكام القاضي الإداري المتمتعة بحجية الشيء المقضي فيه والمتضمنة إدانة مالية، سعى المشرع الجزائري إلى تكريس وسيلة بديلة تضمن الحد من إمتيازات البلدية والولاية في تنفيذ منطوق الأحكام القضائية في شقها المالي، وذلك بإمكانية الدائن من إستيفاء دينه باللجوء إلى الخزينة العمومية **(2)**.

1– عن قابلية الحجز على أموال الجماعات المحلية لضمان تنفيذ الأحكام القضائية

في سبيل تحقيق التوازن بين عدم إمكانية الحجز على أموال الجماعات المحلية بسبب تخصيصها للمنفعة العامة وهو الموقف الذي تبنته المنظومة القانونية الجزائرية **(أ)**، وضرورة تنفيذ الحكم الصادر لصالح المتعامل معها والمتضمن إدانة مالية في مواجهة البلدية أو الولاية، كان على المشرع الجزائري أن يجيز للقاضي الإداري الحجز على أموالها الخاصة إقتداءً بالتجربة المغربية **(ب)** باعتبارها تخضع لمعيار الربح خلافاً لأموالها العامة التي تخضع لمعيار المصلحة العامة[592].

أ– إستبعاد الحجز على الأموال العامة للجماعات المحلية

منح المشرع الجزائري حماية خاصة لأملاك الجماعات المحلية، حيث إستبعد إمكانية الحجز عليها في حالة إمتناع البلدية أو الولاية عن تنفيذ الأحكام القضائية المتضمنة إدانة مالية، ويظهر ذلك من خلال أحكام الفقرة الأولى من المادة 04 من قانون رقم 90–30 المتضمن قانون الأملاك الوطنية والتي تنص على أنّه: « الأملاك الوطنية العمومية غير قابلة للتصرف فيها ولا للتقادم ولا للحجز »، والمادة 66 من نفس القانون التي جاء فيها: « تضمن حماية الأملاك العمومية الوطنية بموجب الأحكام القانونية والتنظيمية الجاري بها العمل والمطبقة بهذا الشأن، كما تضمن بالأعباء المحددة لفائدة هذا الصنف من الأملاك الوطنية.

---

[592]– محيو أحمد، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص ص. 104 و105.

وتستمد القواعد العامة لحماية الأملاك الوطنية العمومية مما يأتي:

– مبادئ عدم قابلية التصرف، وعدم قابلية التقادم، وعدم قابلية الحجز ... ».

أكد المشرع على عدم إمكانية الحجز على أموال الجماعات المحلية بموجب أحكام المادة 689 من القانون المدني والتي تنص على أنّه: « لا يجوز التصرف في أموال الدولة، أو حجزها، أو تملكها بالتقادم غير أنّ القوانين التي تخصص هذه الأموال لأحدى المؤسسات المشار إليها في المادة 688، تحدد شروط إدارتها، وعند الإقتضاء شروط عدم التصرف فيها »، كما تجد هذه القاعدة أساسها أيضاً في الفقرة الأولى من أحكام المادة 636 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والتّي تنص على أنّه: « فضلا عن الأموال التّي تنص القوانين الخاصة على عدم جواز الحجز عليها، لا يجوز الحجز على الأموال الآتية :

1– الأموال العامة المملوكة للدولة، أو الجماعات الإقليمية، أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ».

إعتبر المشرع الجزائري من خلال قانون البلدية أن أموال الجماعات المحلية غير قابلة للحجز عليها، في أحكام المادة 158 الفقرة الثانية والتي تنص على أنّه: « إنّ الأملاك البلدية التابعة للأملاك العمومية للبلدية غير قابلة للتنازل ولا التقادم ولا الحجز »، وهذا ما أكده كذلك قانون الولاية لكن بصورة ضمنية من خلال الإستناد في تأشيرته على أحكام قانون رقم 90–30 المتضمن قانون الأملاك الوطنية المعدل والمتمم.

كرس المشرع الجزائري نفس الحماية المقررة للأموال العامة للجماعات المحلية بالنسبة لأملاكها الخاصة، بحيث لا يمكن حجزها قصد تنفيذ الحكم القضائي الصادر في مواجهتها، من خلال أحكام المادة 4 من قانون رقم 90–30 المتضمن قانون الأملاك الوطنية المعدلة والمتممة بموجب أحكام المادة 4 من قانون رقم 08–14 والتي تنص على أنّه: « الأملاك الوطنية العمومية غير قابلة للتصرف فيها ولا للتقادم ولا للحجز، ويخضع تسييرها لأحكام هذا القانون مع مراعاة الأحكام الواردة في النصوص التشريعية الخاصة.

الأملاك الوطنية الخاصة غير قابلة للتقادم ولا للحجز ما عدا المساهمات المخصصة للمؤسسات العمومية الإقتصادية، وتخضع إدارة الأملاك والحقوق المنقولة والعقارية التابعة للأملاك الوطنية الخاصة والتصرف فيها لأحكام هذا القانون مع مراعاة الأحكام الواردة في النصوص التشريعية الأخرى ».

تَجد قاعدة حظر الحجز على الأموال العامة للجماعات المحلية أساسها في نظريات القانون العام كالفصل بين السلطات التي تستوجب إستقلالية الإدارة عن القضاء، وإمتياز التنفيذ المباشر المعترف بها للقرارات الإدارية، وكذا إختلاف الصيغة التنفيذية للأحكام الإدارية[593]، الأمر الذي يؤدي إلى عدم إمكانية تطبيق وسائل التنفيذ الجبري المكرسة في القانون الخاص وهذا ما أكده كل من الفقيهين الفرنسيين DE LAUBADERE André و GAUDEMET Yves[594]: « Le principe de l'insaisissabilité des biens publiques ne permet pas de recourir aux voies d'exécution de droit privé ».

ب– إمكانية الحجز على الأموال الخاصة للجماعات المحلية في التجربة المغربية

حرص المشرع المغربي مثلاً على تنفيذ الجماعات المحلية للأحكام القضائية المتضمنة إدانة مالية الصادر في مواجهتها، من خلال إقراره بإمكانية الحجز على أموالها لدى الغير كضمانة لإستيفاء الدائن لحقوقه، والذي يعد من أهم الإجراءات التحفظية والتنفيذية التي تؤدي إلى منع المدين من التصرف في أمواله ونقلها لذمة الدائن بعد التصديق على الحجز من قبل القاضي[595]، وذلك من خلال أحكام الفصل 488 من قانون المسطرة المدنية[596] والتي تنص

[593]– راجع: قصري محمد، « الحجز على أموال الإدارة العمومية كوسيلة لتنفيذ أحكام القاضي الإداري »، مجلة القضاء الإداري، الرباط، عدد 3، 2013، ص. 13.

[594]- DE LAUBADERE André, GAUDEMET Yves, Traité de droit administratif: droit administratif général, 16ème Ed, L. G. D. J, Paris, 2001, p. 657.

[595]– بنجلون عصام، « التنفيذ الجبري ضد الإدارة »، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الرباط، عدد 59، 2004، ص. 81.

[596]– قانون المسطرة المدنية، متوفر على البوابة القانونية والقضائية لوزارة العدل بالمملكة المغربية: adala.justice.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/07/11.

على أنّه: « يمكن لكل دائن ذاتي أو إعتباري يتوفر على دين ثابت إجراء حجز بين يدي الغير بإذن من القاضي على مبالغ ومستندات لمدينة والتعرض على تسليمها له ».

جعل المشرع المغربي الحجز ما للإدارة لدى الغير يتم إما بناءً على سند تنفيذي أو بموجب أمر قضائي[597]، تطبيقاً لأحكام الفصل 491 من قانون المسطرة المدنية والذي ينص على أنّه: « يتم حجز ما للمدين لدى الغير بناء على سند تنفيذي أو بأمر يصدره رئيس المحكمة الإبتدائية بناء على طلب بشرط الرجوع إليه عند وجود صعوبة ».

أكد وزير الداخلية للمملكة المغربية من خلال دورية رقم 21/ ق. ت. م/ الصادرة بتاريخ 07 مارس سنة 2006 الموجهة إلى الجماعات المحلية وهيئاتها[598]، على إمكانية الحجز على أموالها الخاصة لضمان تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهتها، حيث جاء فيها: « وإذا كان هذا الإمتناع يجد مبرره في غالب الأحيان في مبدأ عدم جواز الحجز على الأموال العمومية، فيجدر التنبيه إلى أنّ المحاكم المغربية لم تعد تأخذ بهذا المبدأ على إطلاقه، إذ ذهبت في كثير من الحالات إلى إجازة الحجز على أموال الجماعة في حالة إمتناعها بدون مبرر قانوني، عن تنفيذ حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي به ».

إعتبر القضاء الإداري المغربي أن الأموال الخاصة للجماعات المحلية قابلة للحجز عليها، على أساس إنعدام أي سند قانوني يمنع ذلك صراحةً[599]، وأن هذا الإجراء لا يُؤثر على

---

[597]– للمزيد من التفصيل حول طبيعة الحجز لدى الغير راجع: خراط ميمون، « الحجز على الأموال العمومية لدى الخازن العام كوسيلة لتنفيذ الأحكام الإدارية »، مجلة أملاك الدولة، الرباط، عدد 2، 2013، ص ص. 18– 25.

[598]– دورية وزير الداخلية رقم 21/ ق. ت. م/ الصادرة بتاريخ 07 مارس سنة 2006 الموجهة إلى السادة ولاة وعمال العمالات والأقاليم وعمال المقاطعات بالمملكة حول ضبط المنازعات القضائية للجماعات المحلية وهيئاتها، www.pncl.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/02/01.

[599]– إستند القاضي الإداري المغربي لتقرير إمكانية الحجز على الأموال الخاصة على التفسير الواسع للمادة 7 من القانون رقم 41.90 المحدث بموجبه المحاكم الإدارية، ج. ر. م. م عدد 4227، مؤرخ في 3 نوفمبر سنة 1993، ص. 2168، متوفر على البوابة القانونية والقضائية لوزارة العدل بالمملكة المغربية: adala.justice.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/2/01، والتي تنص على أنّه: « تطبق أمام المحاكم الإدارية القواعد المقررة في قانون المسطرة المدنية ما لم ينص قانون على خلاف ذلك »، للمزيد من التفصيل راجع: قصري محمد، المرجع السابق، ص. 15.

السير الحسن للمرفق العام وعلى إستفادة الجمهور منه، من خلال أمر المحكمة الإدارية بالرباط لسنة 2008[600] في قضية مقاولة (ح) وبلدية العرائش، والتي تتلخص وقائعها في:

أصدرت المحكمة الإدارية بالرباط حكم بتاريخ 29 أكتوبر سنة 1998 والذي يقضي بأداء المجلس الشعبي البلدي لمدينة العرائش مبلغ 11ر2.217.272 درهما لفائدة المدعية عن قيمة الأشغال المنجزة، وتعويضاً عن التأخير بمبلغ 83ر880.690 درهم، إلا أن البلدية لم تقم بتنفيذ الحكم القضائي، مما دفع بالمدعية إلى رفع طلب إلى المحكمة الإدارية بالرباط من أجل المصادقة على الحجز على مداخيل البلدية للصيد بالعرائش بين يدي المندوبية الجهوية للمكتب الوطني للصيد بالعرائش.

صادقت المحكمة الإدارية بالرباط بموجب أمر رقم 255 الصادر بتاريخ 7 ماي سنة 2008 على الحجز المنصب على مداخيل بلدية العرائش في حدود مبلغ 94ر388.072، ومن بين ما جاء في هذا القرار: « أن الفقه والقضاء قد إستقر على قابلية أموال الشخص المعنوي العام للحجز متى كان الحجز لا يعطل وظيفة المرفق العام الذي يبقى عمله منظما، وبإعتبار من جهة أن الحجز قد إنصب على مدخول السوق السمكي بين يدي المندوبية الجهوية للمكتب الوطني للصيد بالعرائش الذي لم يبرمج بعد في تنفيذ حاجيات المرفق الجماعي فإن الدفع بخرق مبدأ عدم الحجز غير مؤسس ».

2- تنفيذ الأحكام القضائية المتضمنة إدانة مالية عن طريق الخزينة العمومية

تَلتزم الجماعات المحلية كمبدأ عام بتنفيذ الأحكام القضائية المتضمنة إدانة مالية الصادرة في مواجهتها إختياريا[601]، وتخضع في ذلك لإجراءات تسجيل النفقات في ميزانية البلدية أو الولاية

---

[600]– أمر المحكمة الإدارية بالرباط رقم 255، صادر بتاريخ 7 ماي سنة 2008، متوفر على الموقع الرسمي للمحكمة الإدارية بالرباط: www.tarabat.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/02/01.

[601]– شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية (الهيئات والإجراءات أمامها)، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص. 342.

وإصدار رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي الأمر بصرفها[602]، وتُعد هذه المبالغ المالية من النفقات الإجبارية بقوة القانون، وذلك لما لأحكام القاضي الإداري من قوة إلزامية في التنفيذ.

حاول المشرع الجزائري أن يحقق نوع من التوازن بين الخواص والجماعات المحلية بإعتبارها سلطة عامة تتمتع بإمتيازات إستثنائية، بتكريسه لوسيلة قانونية تضمن تنفيذ الأحكام القضائية المتضمنة إدانة مالية الصادرة في مواجهتها، وذلك بلجوء الدائن إلى الخزينة العمومية لإستيفاء مبلغ دينه، والتي إعتبرها البعض[603] كبديل للتنفيذ الجبري المنصوص عليه في قانون الإجراءات المدنية والإدارية المطبق على أشخاص القانون الخاص، ووسيلة لتحقيق التوازن بين السلطة القضائية والتنفيذية عن طريق ضمان تنفيذ أحكام القاضي الإداري[604].

جعل المشرع الجزائري الحكم القضائي المتعلق بإلزام الجماعات المحلية على دفع مبلغ مالي يُنفذ وفقاً للأحكام التشريعية السارية المفعول، بدليل أحكام المادة 986 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تنص على أنه: « عندما يقضي الحكم الحائز لقوة الشيء المقضي به بإلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة، بدفع مبلغ مالي محدد القيمة، ينفذ طبقا للأحكام التشريعية السارية المفعول »، ويقصد المشرع من خلالها القانون رقم 91–02 المحدد للقواعد الخاصة المطبقة

---

[602]– عدّو عبد القادر، المرجع السابق، ص. 61.

[603]– ذوادية حمدون، تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية في القانون الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، 2015، ص. 373.

يرى البعض أنّ التنفيذ الجبري يوجد فيما يخص الأحكام القضائية المتضمنة إدانة مالية في مواجهة الجماعات المحلية ولصالح الأشخاص الإدارية، كون أنّ أمين الخزينة العمومية يقوم بإقتطاع مبلغ الدين مباشرةً على حساب الهيئة المدينة، أما في ما يتعلق بالأحكام القضائية الصادرة لصالح الأفراد فلا يعد تنفيذاً جبرياً، باعتبار أنّ الخزينة العمومية تدفع قيمة الدين من حسابها الخاص ثم تسترد ما دفعته للفرد من حساب الهيئة المدينة بقوة القانون، راجع: عصام نجاح، « تنفيذ القرارات القضائية الإدارية: حجية على مقاس الإدارة »، الملتقى الوطني حول: « سلطات القاضي الإداري في المنازعة الإدارية »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالمة، منعقد يومي 26 و27 أفريل سنة 2011، (غير منشور).

[604]– بن ناصر يوسف، « عدم تنفيذ الإدارة العامة لأحكام القضاء الإداري الجزائري »، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، عدد 4، 1991، ص. 918.

على بعض أحكام القضاء، والذي يلغي الأمر رقم 75–48 المتعلق بتنفيذ أحكام القضاء وقرارات التحكيم[605].

بَين المشرع الجزائري بموجب قانون رقم 91–02 الذي يحدد القواعد الخاصة المطبقة على بعض أحكام القضاء الأشخاص الذين يحق لهم اللجوء إلى أمين خزينة الولاية لضمان تنفيذ الجماعات المحلية للحكم القضائي الصادر في مواجهتها، إذ خصص المادة الأولى منه للمنازعات الواقعة بين المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والجماعات المحلية، والتي تنص على أنّه: « يمكن الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المستفيدة من أحكام القضاء الصادرة في النزاعات الواقعة بينها والمتضمنة إدانات مالية، أن تحصل على مبلغ الإدانات لدى الخزينة بالشروط المحددة في المواد 2 و3 و4 من هذا القانون »، أما المادة 05 من ذات القانون تضمنت المنازعات الواقعة بين الأفراد والجماعات المحلية، حيث تنص على أنّه: « يمكن أن يحصل على مبلغ الديون لدى الخزينة العمومية وبالشروط المحددة في المواد 6 وما يتبعها المتقاضون المستفيدون من أحكام القضاء التي تتضمن إدانة الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ».

مَكن المشرع الجزائري من خلال المادتين الأولى والخامسة من قانون رقم 91–02 الذي يحدد القواعد الخاصة المطبقة على بعض أحكام القضاء الدائن الذي صدر لصالحه حكم قضائي متضمن إدانة مالية في مواجهة الجماعات المحلية اللجوء إلى أمين خزينة الولاية، إلا أنه يُشترط لكي يكون الحكم القضائي قابلاً للتنفيذ عن طريق الخزينة العمومية، أن يكون ذو طابع نهائي تطبيقاً لأحكام المادة 08 من ذات القانون والتي تنص على أنّه: « يسدد أمين الخزينة للطالب أو الطالبين مبلغ الحكم القضائي النهائي وذلك على أساس هذا الملف وفي أجل لا يتجاوز ثلاثة أشهر ».

[605]– أمر رقم 75–48، مؤرخ في 17 جوان سنة 1975، يتعلق بتنفيذ أحكام القضاء وقرارات التحكيم، ج. ر. ج. ج عدد 53، مؤرخ في 04 جويلية سنة 1975، ص. 760، (ملغى).

أكدت التعليمة الصادرة عن وزارة الإقتصاد (مدير الخزينة العمومية) رقم 034/06 والمتعلقة بتنفيذ بعض أحكام القضاء تطبيقاً للقانون رقم 91–02 الذي يحدد القواعد الخاصة المطبقة على بعض أحكام القضاء[606] على ضرورة أن يكون الحكم القضائي المتضمن إدانة مالية نهائياً، وذلك حين ألزمت أمين الخزينة في حال الحكم الإبتدائي أن يرسل النائب العام من أجل موافاته بما يُثبت أنّ الحكم نهائي حيث جاء فيها: « Lorsque la décision de justice est rendue par une juridiction de première instance (tribunal), le trésorier de wilaya adresse au procureur général prés la juridiction qui a rendu cette décision une photocopie de celle-ci aux fins de confirmation de son caractère définitif ».

تقدم الجهة الدائنة عريضة مكتوبة مصحوبة بمجموعة من المرفقات حددتها أحكام المادة 02 من قانون رقم 91–02 الذي يحدد القواعد الخاصة المطبقة على بعض أحكام القضاء، والتي تنص على أنّه: « تقدم المؤسسة الدائنة إلى خزينة الولاية لمقر الهيئة المدينة عريضة مكتوبة تكون مصحوبة بما يلي:

– نسخة تنفيذية من الحكم القضائي،

– كل الوثائق أو المستندات التي تثبت بأنّ جميع المساعي لتنفيذ الحكم المذكور بقيت طيلة أربعة أشهر بدون نتيجة »، والمادة 07 من ذات القانون والتي تنص على أنّه: « يقدم المعنيون بالأمر عريضة مكتوبة لأمين الخزينة بالولاية التي يقع فيها موطنهم:

ولكي تقبل هذه العريضة لابد أن تكون مرفقة بما يلي:

– نسخة تنفيذية من الحكم المتضمن إدانة الهيئة المحكوم عليها،

– كل الوثائق أو المستندات التي تثبت بأنّ إجراءات التنفيذ عن طريق القضائي بقيت طيلة شهرين بدون نتيجة إبتداء من تاريخ إيداع الملف لدى القائم بالتنفيذ ».

[606]- Instruction du ministère de l’économie (le directeur du trésor) N° 34/06 du 11 mai 1991, exécution de certaines décisions de justice, en application de la loi N° 91-02 du 8 janvier 1991, complété par : l’instruction N°9 du 04 juillet 1994, et l’instruction N°6 du 25 février 1997, www.mf-dgc.gov.dz , consulté le 20/12/2018.

حددت التعليمة الصادرة عن وزارة الإقتصاد (مدير الخزينة العمومية) رقم 034/06 والمتعلقة بتنفيذ بعض أحكام القضاء الوثائق والمستندات التي تثبت إمتناع الجماعات المحلية عن تنفيذ الحكم القضائي المتضمن الإدانة المالية والمتمثلة في:

– محضر يبين تبليغ الإدارة المحكوم عليها بالحكم القضائي من طرف المحضر القضائي.

– محضر الإمتناع عن التنفيذ الذي يعده المحضر القضائي.

حرص المشرع الجزائري على ضمان تنفيذ الأحكام القضائية المتضمنة إدانة مالية الصادرة في مواجهة الجماعات المحلية ضمن الآجال المحددة في قانون رقم 91–02 الذي يحدد القواعد الخاصة المطبقة على بعض أحكام القضاء، والذي ينص في الفقرة الثانية من أحكام المادة 04 و09 على أنّ الطلبات التي يقدمها الأمين العام للنائب العام أو مساعديه لدى الجهة القضائية التي أصدرت الحكم لأجل التحقيق لا تُعتبر مبرراً لتجاوز المدة المحددة للتنفيذ.

ثانياً– المسؤولية الشخصية للموظف الممتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية

تُعد المسؤولية الشخصية للموظف الممتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الجماعات المحلية من أهم ضمانات حوكمة التسيير الإداري للبلدية والولاية، كونها تساهم بشكل فعّال في الحث على تنفيذ أحكام القاضي الإداري الصادرة لصالح المرتفقين، الأمر الذي يؤدي إلى حسن تطبيق النصوص القانونية التي تعطي لكل شخص حق الحصول على خدمة عمومية ذات نوعية.

أكد الفقيه الفرنسي HAURIOU Maurice[607] في تعليقه على حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 22 جويلية سنة 1910 في قضية FABREGUE أنّ إمتناع الموظف على تنفيذ الأحكام القضائية يعد خروج عن حدود وظيفته مما يُكرس مسؤوليته الشخصية: « Un administrateur qui refuse ou néglige d'exécuter un arrêt de justice ayant annulé un de ses actes

[607] - HAURIOU Mourice, « Comment assurer le respect de la chose jugé par le conseil d'Etat? note sous conseil d'Etat, 23 juillet 1909 et 22 juillet 1910 Fabrégue, s.1911.3.121 », Revue Générale du Droit, N° 15686, article électronique disponible sur le site: www.revuegeneraledudroit.eu, consulté 21/12/2018.

ou condamné son administration n'est plus du tout dans la ligne de la fonction administrative. Il commet un fait personnel, parce qu'il est inadmissible que son fait soit administratif ».

تأخذ المسؤولية الشخصية للموظف الممتنع عن تنفيذ أحكام القاضي الإداري المتمتعة بحجية الشيء المقضي فيه والصادرة في مواجهة الجماعات المحلية وصفاً جنائياً، تجعله عرضة لعقوبات جزائية سالبة لحريته **(1)**، كما أوقع عليه المشرع الجزائري جزاءات تأديبية **(2)**، ومالية **(3)** نتيجة لما لموقفه السلبي تجاه الأحكام القضائية من تأثير على التسيير الإداري للبلدية والولاية.

1– المسؤولية الجزائية للموظف الممتنع عن تنفيذ أحكام القاضي الإداري

عمل المؤسس الدستوري الجزائري على تكريس المسؤولية الجزائية للموظف الممتنع عن تنفيذ أحكام القاضي الإداري الصادرة في مواجهة الجماعات المحلية بموجب أحكام الفقرة الثانية من المادة 163 من دستور سنة 1996 والتي تنص على أنّه: « يعاقب القانون كل من يعرقل تنفيذ حكم قضائي »، وهذا ما يُعد ضمانة لحماية المتعاملين مع البلدية والولاية من تعسف في إستعمال سلطاتها عن طريق موظفيها[608].

سعى المشرع الجزائري إلى توفير آليات لضمان تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الجماعات المحلية، من خلال تقرير المسؤولية الجزائية للموظف العمومي[609] الذي يعطل تنفيذ حكم قضائي، وذلك لما له من سلطة في الأمر بتدخل القوة العمومية لعرقلة الخضوع

[608]– إنّ إمتناع الموظف القائم بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الجماعات المحلية لا يعد فقط مساساً بحقوق المتعاملين معها، بل أكثر من ذلك يعد خروجاً عن مبدأ المشروعية وإهدار لحجية أحكام القاضي الإداري، راجع: كمون حسين، المركز الممتاز للإدارة في المنازعة الإدارية، المرجع السابق، ص. 287.

[609]– يعتبر موظف عمومي بمفهوم قانون العقوبات كل من يتمتع بسلطة سواءً كان معين أو منتخب، تطبيقاً لأحكام المادتين 138 و138 مكرر والفقرة الثانية من المادة 142 من ذات القانون والتي تنص على أنّه: « ويعاقب بالعقوبة نفسها كل موظف منتخب أو مؤقت يستمر في ممارسة أعمال وظيفته بعد انتهائها قانونا »، وهذا أكدته المادة 2 من قانون رقم 06-01، الذي يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، السابق الذكر، وللمزيد من التفصيل راجع:

– بعلي محمد الصغير، « تنفيذ القرار القضائي الإداري »، المرجع السابق، ص. 154.

MOKHTARI Abdelhafid, « De quelques réflexions sur l'article 138 bis du code pénal », Revue du Conseil d'Etat, Alger, N° 02, 2002, pp. 26 et 27.

لمنطوقها، من خلال أحكام المادة 138 من قانون العقوبات[610] والتي تنص على أنه: « كل قاض أو موظف عمومي يطلب تدخل القوة العمومية أو إستعمالها ضد قانون أو تحصيل ضرائب مقررة قانونا أو ضد تنفيذ أمر أو قرار قضائي أو أي أمر آخر صادر من السلطة التشريعية أو يعمل على حصول هذا الطلب أو ذلك الأمر يعاقب بالحبس من سنة إلى خمس سنوات ».

يتعرض الموظف العمومي الذي يتعسف في إستعمال السلطات الممنوحة له قانوناً بحكم وظيفته بوقف تنفيذ حكم قضائي لعقوبة جزائية تمتد إلى فقدانه لحريته، الأمر الذي يجعل المسؤولية الجزائية من أقوى الضمانات الردعية التي تساهم في حل ظاهرة الإمتناع عن تنفيذ أحكام القاضي الإداري، وهذا ما تضمنته أحكام المادة 138 مكرر من قانون رقم 01-09 المعدل والمتمم للأمر رقم 66-156 المتضمن قانون العقوبات والتي تنص على أنّه: « كل موظف عمومي إستعمل سلطة وظيفته لوقف تنفيذ حكم قضائي أو إمتنع أو إعترض أو عرقل عمداً تنفيذه يعاقب بالحبس من ستة (6) أشهر إلى ثلاث (3) سنوات وبغرامة من 5.000 دج إلى 50.000 دج ».

نتيجة الإنتشار الواسع لجريمة إمتناع الموظفين عن تنفيذ الأحكام القضائية المتمتعة بحجية الشيء المقضي فيه رفع المشرع الجزائري بموجب قانون رقم 06-23 المعدل والمتمم للأمر رقم 66-156 المتضمن قانون العقوبات من قيمة الغرامة المالية بمقتضى أحكام المادة 60 والتي تنص على أنّه: « يتمم الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 والمذكور أعلاه بمادتين 467 مكرر و467 مكرر 1 تحرران كما يأتي:

" المادة 467 مكرر: ترفع قيمة الغرامات المقررة في مادة الجنح كما يأتي:

– يرفع الحد الأدنى للغرامات إلى 20.001 دج، إذا كان هذا الحد أقل من 20.000 دج،

– يرفع الحد الأقصى للغرامات إلى 100.000 دج، إذا كان هذا الحد أقل من 100.000 دج،

[610]– أمر رقم 66-156، مؤرخ في 08 جوان سنة 1966، المتضمن قانون العقوبات، ج. ر. ج. ج عدد 49، مؤرخ في 11 جوان سنة 1966، معدل ومتمم، أنظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية www.joradp.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2016/04/11.

– يضاعف الحد الأقصى لغرامات الجنح الأخرى إذا كان هذا الحد يساوي أو يفوق 100.000 دج، ما عدا الحالات التي ينص القانون فيها على حدود أخرى ... ».

2– المسؤولية التأديبية للموظف الممتنع عن تنفيذ أحكام القاضي الإداري

يُعد تكريس المسؤولية التأديبية للموظف المكلف بتنفيذ أحكام القاضي الإداري الصادرة في مواجهة البلدية والولاية من بين الضمانات التي تُساهم في حوكمة التسيير الإداري للجماعات المحلية، لما لها من حماية للمصلحة العامة للمرفق العام، على خلاف المسؤولية الجزائية التي تستهدف حماية حقوق وحريات الأشخاص الصادرة لصالحهم الأحكام، وهذا ما عبر عنه الفقهاء الفرنسيين DUPUIS Georges, GUEDON Marie-José, CHRETIEN Patrice [611] بقولهم: « Le but de la procédure pénale est de garantir l'intérêt de la société, tandis que celui de la répression disciplinaire est de garantir l'intérêt du service ».

يلتزم كل موظف في الجماعات المحلية عند تأدية المهام الموكلة له بموجب القانون، إحترام كل ما يصدر عن السلطات الثلاث في الدولة: « التنفيذية، التشريعية والقضائية »، بدليل أحكام المادة 40 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والتي تنص على أنّه: « يجب على الموظف، في إطار تأدية مهامه، إحترام سلطة الدولة وفرض إحترامها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها ».

يُلاحظ المتفحص لأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية أنّ المشرع الجزائري لم يُبين صراحةً على أنّ إمتناع الموظف عن تنفيذ الأحكام القضائية بدون مبرر يُعد سبباً لتوقيع المسؤولية التأديبية عليه، إلا أنّ ذلك يفهم ضمنياً من خلال أحكام المادة 160 منه والتي تنص على أنّه: « يُشكل كل تخلّ عن الواجبات المهنية أو كل مساس بالإنضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس، عند الإقتضاء، بالمتابعات الجزائية ».

611- DUPUIS Georges, GUEDON Marie-José et CHRETIEN Patrice, Droit administratif, 11ème Ed, Dalloz, Paris, 2009, p. 395.

ضماناً لحوكمة التسيير الإداري للجماعات المحلية كان على المشرع الجزائري أن يكرس صراحةً في قانون البلدية والولاية المسؤولية التأديبية للموظف الممتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية بدون مبرر قانوني، مع إدراج فعل الإمتناع من بين أخطاء الدرجة الرابعة المنصوص عليها في أحكام المادة 136 الفقرة 4 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية والتي تنص على أنّه: « 4– الدرجة الرابعة:

1– التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة،

2– التسريح »، لأنّ مخالفة حجية الشيء المقضي فيه من جانب الموظف يُشكل خروجاً على مقتضيات مبدأ المشروعية وإخلال بواجب دستوري[612].

شدد المنظم الجزائري بموجب المرسوم رقم 88–131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن في العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف الممتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الجماعات المحلية بدون مبرر قانوني، والتي تصل إلى العزل مع الحرمان من حق المعاش إعمالاً لأحكام المادة 40 التي تنص على أنّه: « يتعرض الموظفون لعقوبات تأديبية قد تصل إلى العزل مع الحرمان من حق المعاش في حالة إعتراضهم لسبيل التدابير المتخذة لتحسين العلاقات بين الإدارة والمواطنين، وهذا دون المساس بالعقوبات المدنية والجزائية التي يتعرضون لها طبقا للتشريع الجاري به العمل بسبب أخطائهم الشخصية »، باعتبار أنّ عدم تنفيذ الموظف أحكام القاضي الإداري الصادرة لصالح المتعاملين مع البلدية أو الولاية يُشكل إعتراض للتدابير المتخذة لتحسين علاقة الإدارة بالمواطنين.

3– المسؤولية المالية للموظف الممتنع عن تنفيذ أحكام القاضي الإداري

إعتبر المشرع الجزائري أن عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو بصفة متأخرة لأحكام القضاء من المخالفات لقواعد الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بموجب الأمر رقم 95–20

[612]– راجع: شرون حسينة، « المسؤولية بسبب الإمتناع عن تنفيذ القرارات القضائية الإدارية والجزاءات المترتبة عنها »، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، عدد 4، 2009، ص. 191.

المتعلق بمجلس المحاسبة[613]، والذي كرس المسؤولية المالية للموظف العمومي الممتنع عن تنفيذ الحكم القضائي الصادر في مواجهة الجماعات المحلية نظراً لتَسببه بعقوبات تؤثر على الذمة المالية لهذه الأخيرة وعلى تسييرها الإداري، من خلال أحكام المادة 88 منه التي جاء فيها: « تعتبر مخالفات لقواعد الإنضباط في مجال تسيير الميزانيّة والماليّة، الأخطاء أو المخالفات الآتي ذكرها عندما تكوّن خرقاً صريحاً للأحكام التّشريعيّة والتّنظيميّة التي تسري على إستعمالها وتسيير الأموال العموميّة أو الوسائل المادّيّة وتلحق ضرراً بالخزينة العموميّة أو بهيئة عموميّة.

يمكن المجلس في هذا الإطار أن يعاقب على: ...

11– التّسبّب في إلزام الدّولة أو الجماعات الإقليميّة أو الهيئات العموميّة بدفع غرامة تهديديّة أو تعويضات ماليّة نتيجة عدم التّنفيذ الكلّي أو الجزئيّ أو بصفة متأخّرة لأحكام القضاء،.. . ».

يُمكن إعفاء الموظف العمومي الممتنع عن تنفيذ الحكم القضائي الصادر في مواجهة الجماعات المحلية من المسؤولية، عندما يثبت أن عدم خضوعه لأحكام القاضي الإداري كان نتيجة أوامر كتابية من رئيسه الإداري، بدليل أحكام المادة 22 من الأمر رقم 10–02 والتي عدلت المادة 93 من الأمر رقم 95–20 المتعلق بمجلس المحاسبة والتي تنص على أنّه: « يمكن إعفاء مرتكب المخالفات المذكورة في المادّتين 88 و91 من هذا الأمر من عقوبة مجلس المحاسبة إذا تذرّعوا بأمر كتابيّ أو إذا أثبت مجلس المحاسبة أنهم تصرفوا تنفيذا لأمر أصدره لهم مسؤولهم السلمي أو أي شخص مؤهل لإعطاء مثل هذا الأمر، وفي هذه الحالة تحل مسؤولية صاحب الأمر محل مسؤوليتهم ».

---

[613]– أمر رقم 95–20، مؤرخ في 17 جويلية سنة 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج. ر. ج. ج عدد 39، مؤرخ في 23 جويلية سنة 1995، ص. 3، معدل ومتمم بموجب أمر رقم 10–02، مؤرخ في 26 أوت سنة 2010، ج. ر. ج. ج عدد 50، مؤرخ في 1 سبتمبر سنة 2010، ص. 4.

يختص بإقرار المسؤولية المالية للموظف الممتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية مجلس المحاسبة، بإعتباره المكلف بممارسة الرقابة البعدية لأموال الجماعات المحلية إستناداً لأحكام المادة 192 في فقرتها الأولى والثانية من دستور سنة 1996 والتي تنص على أنّه: « يتمتع مجلس المحاسبة بالإستقلالية ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة.

يساهم مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية »، للمزيد من التفصيل حول إجراءات تطبيق قواعد المسؤولية المالية راجع: ذوادية حمدون، المرجع السابق، ص ص. 407– 413.

إعتبر المشرع الجزائري أن الجماعات المحلية مسؤولة مدنياً عن الأخطاء التي يرتكبها موظفوها أثناء ممارستهم لوظائفهم، والتي من بينها عدم الخضوع لمنطوق الأحكام القضائية المتمتعة بحجية الشيء المقضي فيه، وفي حالة ثبوت خطئهم الشخصي يمكن للبلدية أو الولاية رفع دعوى الرجوع أمام الجهة القضائية المختصة، إستناداً إلى أحكام المادة 144 من قانون البلدية والتي تنص على أنّه: « البلدية مسؤولة مدنيا عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي البلدي ومنتخبو البلدية ومستخدموها أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبتها.

وتلتزم البلدية برفع دعوى الرجوع أمام الجهة القضائية المختصة ضد هؤلاء في حالة إرتكابهم خطأ شخصيا »، والمادة 140 من قانون الولاية والتي تنص على أنّه: « الولاية مسؤولة مدنيا عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي الولائي والمنتخبون. وتتولى الولاية ممارسة حق دعوى الرجوع أمام الجهة القضائية المختصة في حالة خطأ شخصي من جانبهم ».

عملت المنظومة القانونية الجزائرية في سبيل حماية حقوق وحريات الأشخاص المثبتة بموجب الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الجماعات المحلية، إلى تكريس المسؤولية الشخصية للموظفين الممتنعين عن تنفيذها، وهذا ما يُعد ضمانة لحوكمة التسيير الإداري للبلدية والولاية، إلا أنّ المشرع بالمقابل منح للموظف إمكانية الإعفاء المؤقت من المسؤولية إذا كان التنفيذ يؤدي إلى الإخلال بالنظام العام، ويكون ذلك بقيام رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي برفع دعوى وقف تنفيذ الحكم القضائي أمام مجلس الدولة، وللقاضي الإداري في هذه الحالة سلطة تقديرية واسعة لإثبات أنّ عدم تنفيذ الحكم القضائي كان لدواعي المحافظة على المصلحة العامة، وذلك بدليل أحكام المادتين 913 و914 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية[614].

[614]– تنص المادة 913 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، السابق الذكر، على أنّه: « عندما يتم إستئناف حكم صادر عن المحكمة الإدارية قضى بإلغاء قرار إداري لتجاوز السلطة، يجوز لمجلس الدولة، بناء على طلب المستأنف، أن يأمر بوقف تنفيذ هذا الحكم متى كانت أوجه الإستئناف تبدو من التحقيق جدية ومن شأنها أن تؤدي فضلا عن إلغاء الحكم المطعون فيه أو تعديله، إلى رفض الطلبات الرامية إلى الإلغاء من أجل تجاوز السلطة الذي قضى به الحكم »، والمادة 914، السابق الذكر، على أنّه: « يجوز لمجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذ الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية، إذا كان تنفيذه من شأنه أن يعرض المستأنف لخسارة مالية مؤكدة لا يمكن تداركها، وعندما تبدو الأوجه المثارة في الإستئناف من شأنها تبرير إلغاء القرار المستأنف ».

خاتمة

يَعرف التسيير الإداري للجماعات المحلية في الجزائر جملة من العراقيل يجعله يبتعد عن أهدافه في تحقيق التنمية التي تستجيب لتطلعات المواطنين، ويرجع ذلك أساساً إلى إنعدام إرادة سياسية في ضبط طبيعة العلاقة بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية.

جعلت المنظومة القانونية علاقة الجماعات المحلية بالسلطة المركزية تحكمية بسبب ضعف المجالس المحلية لإعتمادها على نظام التمثيل النسبي، والذي يفرز تركيبات سياسية مختلفة في الإيديولوجيات لا تتوافق في وجهات النظر حول كيفيات تطبيق البرامج التنموية، مما أدى إلى وجود إنسدادات لإنعدام الأغلبية لإتخاذ القرارات، وهو ما يعرقل التسيير الإداري.

يرادف مصطلح اللامركزية تشجيع المبادرة المحلية لحل الإشكالات التي تعترض تسيير المجالس الشعبية البلدية والولائية، لذلك يمكن القول أن فعّالية تسييرها الإداري يتوقف على مدى أهليتها في توفر مصادر مالية ذاتية كافية لتمويل مخططاتها التنموية، وهنا يظهر مدى إهتمام المنظومة القانونية في إنتقاء مترشحين أكفاء ليتولوا إدارة ممتلكاتها وإستثمارها، إلا أنه بالرجوع إلى التجربة الجزائرية فإنه يُلاحظ إغفال المشرع شرط الكفاءة العلمية للترشح لعضوية المجالس البلدية والولائية، والتي تعتبر أساس التحكم في تقنيات التسيير والسيطرة على قيادة برامجها، الأمر الذي ساهم في تدني مستوى أداء المجالس البلدية والولائية في إيجاد موارد مالية جديدة للتكفل الجيد بمختلف إنشغالات المواطنين في شتى المجالات المتعلقة بالتنمية المحلية.

ضعف مستوى أداء أعضاء المجالس البلدية والولائية في إيجاد مصادر تمويل ذاتية مستقلة، وعجزها في تثمين أملاكها التي كانت من المفترض أن تكون مورداً هاماً لتفعيل ميزانيتها، أدى إلى إعتمادها المفرط على الإعانات المالية المقدمة من قبل الدولة، والتي أصبحت تشكل مورداً رئيسياً لميزانيتها، عوضاً بأن تكون مصدراً إستثنائياً تلجأ إليها في حالات معينة، وهو ما يبرر تحكم السلطة المركزية في الإختصاصات المحلية.

أدى ضعف المجالس البلدية والولائية نتيجة الإنسدادات التي تعاني منها وإهمال المنظومة القانونية الجزائرية لشرط الكفاءة العلمية في ممثلي الشعب، إلى تكريس علاقة تحكمية بين السلطة

المركزية والجماعات المحلية، والذي يعكسه غموض مركزها الدستوري مقارنة مع توسيع مجالات تدخلهما لتسيير شؤون المواطنين، نتيجة عدم تكريس المعيار الذي يتم من خلاله توزيع الإختصاصات، وهذا ما يدل عن الإرادة في خلق نوع من التبعية للسلطة المركزية بتدخلها في ممارسة إختصاصات البلديات والولايات، مع إخضاع هذه الأخيرة لرقابة مشددة تحد من إستقلاليتها في ممارسة التسيير الإداري المحقق للتنمية.

ساهم ضعف المركز القانوني للمنتخبين المحليين في تجريدهم من صلاحية ممارسة السلطة التنظيمية المحلية، وحصرها في رئيس الجمهورية والوزير الأول الذي يتولاها بناءً على تطبيق القوانين بواسطة المراسيم التنفيذية، الأمر جعل السلطة المركزية تتحكم في صلاحية إتخاذ وتنفيذ السياسات العامة للتسيير الإداري للجماعات المحلية، وهذا ما يتناقض مع ركائز التسيير اللامركزي.

لم تسع المنظومة القانونية الجزائرية إلى منح السلطة التقريرية للجماعات المحلية بما يتوافق مع إرادتها، وهذا ما أدى إلى تحكم السلطة المركزية في تسيير الشؤون المحلية، والذي يعكسه بشكل واضح مركزية النظام الداخلي النموذجي للبلدية والولاية نتيجة إعداده بموجب مرسوم تنفيذي، وكذا إسناد تنفيذ الإختصاصات المحلية لممثلي السلطة المركزية، مع إخضاعها في ذات الوقت لرقابة وصائية صارمة تقلل من حريتها في ممارسة مهامها.

تستحوذ الجهات المعينة في الجزائر على الإختصاصات التنفيذية للمجالس البلدية والولائية، والذي يظهر من خلال إعتبار ممثلي السلطة المركزية الجهاز التنفيذي لجل الإختصاصات المحلية، وذلك نظراً لكون الوالي والأمناء العامون للبلديات يعينون على أساس الكفاءة وإثبات الأقدمية، وهو ما يجعلهم يتفوقون على رؤساء المجالس الشعبية البلدية من حيث المؤهلات العلمية، خاصة مع التأكيد على ضرورة إخضاعهم لفترات تكوينية لمواجهة التحديات الراهنة للمرفق العام.

يُعد عدم التحكم في تنظيم طبيعة العلاقة بين الجماعات المحلية والمواطن من المصادر الرئيسية في إشكالية التسيير الإداري للبلديات والولايات في تحقيق التنمية، فمبدأ اللامركزية الإدارية المحقق للتنمية لا يقوم فقط بتكريس أساس الفصل بين الوظائف المحلية وتلك التي تدخل ضمن الشؤون الوطنية، مع منح للجماعات المحلية صلاحية تدبير شؤونها وإعداد مخططاتها وبرامجها التنموية بكيفية مستقلة وفقاً لمبدأ التدبير الحر، وإنما لابد أن يتوافق مع مبدأ آخر والذي يتمثل في ضمان شرعية أعمال البلديات والولايات؛ والذي يظهر من خلال رضا المواطنين بالخدمات المقدمة إليهم وفي كيفية تسيير شؤونهم المحلية.

حاولت المنظومة القانونية الجزائرية تحسين طبيعة العلاقة بين الجماعات المحلية والمواطن من خلال الحرص على تجسيد مبادئ الديمقراطية التشاركية كنمط للتسيير الإداري للبلديات والولايات قصد تكريس سياسة الإنفتاح وشفافية الخدمات العمومية لتحقيق التنمية، إذ سَعى مثلاً المؤسس الدستوري من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 إلى تدعيم أسس الحكم الراشد بإقراره لأول مرة بحق المواطنين في الإطلاع والحصول على ما تحوزه الإدارة من وثائق ومستندات، إلا أنّ هذا الحق لم يحقق أهدافه من الناحية العملية نتيجة عدم وجود إطار تشريعي خاص يحدد معالم تطبيقه على أرض الواقع.

تعتبر السلطة التشريعية الجهة التي يعهد إليها مسألة تنظيم الحقوق والحريات، إلا أنه بالرغم من ذلك فإنه يُلاحظ في التجربة الجزائرية أن السلطة التنظيمية إحتكرت مسألة تنظيم حق الولوج إلى المعلومة الإدارية وهو ما يتناقض مع المبادئ الأساسية لتنظيم الحريات العمومية.

ساهمت السلطة التنظيمية في الجزائر في عدم تكريس شفافية التسيير الإداري للجماعات المحلية، وذلك بتضييقها من نطاق إعمال حق النفاذ إلى المعلومات الإدارية سواءً من حيث الأشخاص المستفيدين منه وكذا الوثائق والهيئات الخاضعة لقاعدة الكشف، إضافة إلى عدم تحديدها لمدة رد الإدارة على طلب النفاذ، وتقييد هذا الحق بشرط إبداء المصلحة المشروعة للحصول على المعلومة المطلوبة.

يتميز التسيير الإداري للجماعات المحلية في الجزائر بطابع السرية، لغياب تأطير قانوني خاص بحق النفاذ إلى المعلومة الإدارية، لعدم وجود رغبة تشريعية في تفصيل كيفيات ممارسة هذا الحق، الأمر الذي أدى إلى إعمال الإدارة لسلطتها التقديرية في تحديد وثائق محل الإطلاع، وعدم إلتزامها بإعلام المواطنين بمشاريعها التنموية.

إنتهجت التجربة الجزائرية لتحديث نوعية التسيير الإداري للجماعات المحلية وترسيخ علاقة مثالية مع مرتفقيها مجموعة من الإصلاحات القانونية، إلا أنه عرفت في المجال العملي سلبيات جعلت مسألة تطور هذه العلاقة إشكالية حقيقية ترتب عنها ضعف الخدمات العمومية المقدمة للجمهور، نتيجة عدم الإهتمام بمسألة إنشاء هيئات إدارية تعمل على تحسين طبيعة العلاقة بين الجماعات المحلية ومرتفقيها، وتوفير الحماية لتجاوزات الإدارة لمبادئ حوكمة التسيير الإداري.

لم تسع المنظومة القانونية الجزائرية إلى تفعيل الدور الإقتصادي للجماعات المحلية نتيجة محدودية الإطار القانوني المُؤطر لكل من التعاون المشترك بين البلديات أو الولايات وكذا التعاون اللامركزي، ويظهر ذلك من خلال عدم تزويد مجالسها بإختصاص تقريري لنفاذ الإتفاقيات التي تبرمها وتقيدها برقابة مركزية مشددة، بالإضافة إلى التضييق من نطاق التعاون الأمر الذي يعيق تحديث التسيير الإداري للبلديات والولايات.

رغبةً في التخلص من إعتماد البلديات والولايات على إعانات السلطة المركزية والمساندات المالية المحصلة من الجباية البترولية، الذي يشكل إنخفاض سعره عائقاً حقيقياً أمام التنمية المحلية بسبب تأخر برامجها، عملت المنظومة القانونية على تفعيل دور البلديات والولايات في إستغلال ممتلكاتها الخاصة عن طريق الإعتراف لها بصلاحية منح الإمتياز لمستثمرين وطنيين أو أجنبيين قصد إنجاز مشاريع إلا أن التجربة الجزائرية لم تسع إلى تكريس إستقرار تشريعي يضمن جذب الإستثمارات، نتيجة التغيرات العديدة التي يشهدها النظام القانوني لمنح عقد الإمتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع إستثمارية، الأمر الذي قد يؤدي إلى التقليص من حجم الإستثمارات على مستوى الجماعات المحلية.

لم يعمل المشرع الجزائري على جذب رؤوس الأموال لإقامة المشاريع على مستوى الجماعات المحلية، وذلك بتكريسه لإجراءات تمييزية بين المستثمرين الوطنين والأجنبيين والتي تعد مساساً بمبدأ المعاملة العادلة والمنصفة، الأمر الذي قد يؤثر على الدور الذي كُلفت به الجماعات المحلية في جذب الإستثمارات لتحقيق التنمية.

تنفرد الجماعات المحلية في الجزائر بممارسة التسيير الإداري، وذلك نظراً لعدم إعتراف المنظومة القانونية للمواطنين وتنظيمات المجتمع المدني بأن يكونوا كجهة إقتراح للمشاريع والبرامج التنمية، إذ أن المؤسس الدستوري الجزائري سعى إلى تفعيل مجال المشاركة على مستوى المجالس البلدية والولائية لكن من دون تكريس فعلي لوسائل تفعيل هذا المبدأ، إذ يفتقر المواطنين لحق المشاركة بتقديم إقتراحات وتوصيات عن طريق تقديم عرائض أمام البلدية أو الولاية لتسجيلها في جدول أعمال مجالسه.

لم يُخصص في التجربة الجزائرية نص قانوني يؤطر كيفية معالجة شكاوى المواطنين وتتبعها، مما يعتبر من الضمانات المفقودة لتفعيل دور المواطنين في رقابة التسيير الإداري للجماعات المحلية من أجل تطويره، لكونها تعبير عن عدم رضا المتعاملين مع الإدارة عن الخدمات المقدمة لهم.

أدى عدم تنظيم العلاقة بين المواطنين وممثليهم في البرلمان أثناء ممارستهم لعهدتهم الإنتخابية إلى إستبعاد دورهم في مجال تحريك الرقابة البرلمانية وكذا تطوير النصوص القانونية المتعلقة بتسيير البلديات والولايات قصد تحقيق التنمية، نظراً لإنعدام آليات لإيصال المرتفقين لأعضاء السلطة التشريعية للتدابير والوسائل التي يرونها ضرورية لتطوير الخدمات المحلية المقدمة لهم.

لم تسع التجربة الجزائرية إلى إستغلال إمكانيات المواطنين لتحديث التسيير الإداري للجماعات المحلية، وذلك نظراً لعدم تضمينه إلا بشكل سطحي لبعض آليات مشاركتهم، مما

يجعلها وسائل غير فعّالة في إشراك المواطن وإستغلال إمكانياتهم وإقترحاتهم في إنجاح البرامج التنموية التي تقام على مستوى البلديات والولايات.

قياساً على ما سبق، وبغرض تذليل كل العراقيل التي تكتنف التسيير الإداري للجماعات المحلية والتي ساهمت في تعطيل تحقيق التنمية بكل أبعادها، ينبغي أن تكون هناك إرادة سياسية في تكريس إصلاحات قانونية قصد تحديث التسيير الإداري للبلديات والولايات، مواكبةً لمختلف التحولات التي تعرفها التجارب المقارنة في نمط تسيير الشؤون العمومية، وذلك بتطويره من التسيير التقليدي إلى التدخل الإقتصادي المنتج، خاصةً أمام الأزمة المالية التي تعاني منها بسبب إعتمادها المفرط على إعانات السلطة المركزية والمساندات المالية المحصلة من الجباية البترولية التي تفتقد لعنصر الإستقرار، وكذا إتساع المجالات الإقتصادية والإجتماعية التي تتدخل فيها.

ومن هذا المنطلق، تُعتبر أول خطوة لمعالجة الإشكالات التي يعاني منها التسيير الإداري للجماعات المحلية في الجزائر إصلاح طبيعة العلاقة بينها وبين السلطة المركزية وذلك لن يتأتى إلا بتوفير إستقرار على مستوى المجالس المحلية بخصوص مسألة تنصيب الهيئات التنفيذية، من خلال تكريس نظام إنتخابي مختلط تتوفر فيه الأغلبية لإدارة شؤون البلديات والولايات مع إشراك الأقليات الأخرى تكريساً للديمقراطية في التسيير.

يتطلب لمنح الجماعات المحلية المزيد من الإستقلالية، إنتقاء أعضاء تتوفر فيهم الكفاءة لتسيير المجالس البلدية والولائية، لذلك لابد من المشرع الجزائري إشتراط عنصر الكفاءة للمترشحين لعضوية المجالس المحلية، وهو ما يبرر ضرورة الإستغناء عن الرقابة الوصائية القبلية نظراً لأهلية مسيري المجالس المحلية في إدارة الشؤون العمومية.

يستوجب بمجرد إصلاح تركيبة المجالس المحلية وضمان الإستقرارية في تسييرها، تحديد المعيار المنتهج لتوزيع الإختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية الذي يعتبر من الأولويات الدستورية المكرسة في بعض الدول المقارنة التي فصلت في أسس النظام الإداري

اللامركزي، بهدف عقلنة التسيير من خلال فرض الإستقرار في ممارسة الصلاحيات المحلية تطبيقاً لمبدأ التفريع والتدبير الحر.

يسمح التكريس الدستوري لمبدأ التدبير الحر والتفريع الذي يتم من خلاله توزيع الإختصاصات بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، بمنح أعضاء المجالس البلدية والولائية صلاحية إعداد نظامها الداخلي وكذا تدبير شؤونها وإعداد مخططاتها وبرامجها التنموية بكيفية مستقلة، الأمر الذي لا يسمح بتدخل ممثلي السلطة المركزية في أنشطتها ومهامها إلا في الحدود التي يتيحها القانون.

يقتضي على المشرع الجزائري وبغرض تقوية العلاقة بين الجماعات المحلية والمواطن مسايرة التطورات التي عرفتها التجارب المقارنة والتي قطعت أشواط في مجال تكريس شفافية التسيير الإداري للجماعات المحلية، بتخصيصها قانون خاص بحق النفاذ إلى المعلومة الإدارية يحدد الإطار الإجرائي لإعمال هذا الحق، وكذا الضمانات المقررة لحمايته من خلال إنشائه لهيئات إدارية مستقلة تسهر على تطبيق النص القانوني الخاص بحق النفاذ، كما وفرت إمكانية اللجوء إلى القضاء في حالة فشل هذه الأخيرة في حماية طالب النفاذ من ممارسة حقه، إضافةً إلى تقرير جزاءات صارمة للموظف المكلف في النفاذ في حالة مخالفته لواجب إطلاع المرتفقين بالمعلومات التي تعنيهم.

يقتضي على المنظومة القانونية الجزائرية لتجسيد أسس الديمقراطية التشاركية في التسيير الإداري للجماعات المحلية إعادة إستحداث هيئة وسيط الجمهورية مع توفير الضمانات التي تكفل إستقراره، وذلك بتكريسه بموجب نص دستوري ليجسد له الإستقلالية التامة في ممارسة مهامه بكل حرية وبعيداً عن تأثير السلطة التنفيذية، وتوسيع سلطاته كلما إتضح أنّ هناك مساس بحقوق وحريات المرتفقين، وكذا تكريس المشرع هيئة الوسيط الإداري المحلي وتفعيل دوره ومكانته القانونية، باعتباره ركيزة أساسية لتقريب الإدارة المحلية من المواطن وإحدى ضمانات تجسيد المشاركة الفعلية في تسيير الشؤون العمومية.

بغرض مواكبة التطورات القانونية للنظم المقارنة في مجال تحديث نوعية التسيير الإداري للجماعات المحلية، ينبغي على التجربة الجزائرية تكريس جهاز مستقل يقوم بمتابعة ميدانية على مستوى الإدارات المحلية، لمراقبة مدى تنفيذ الإصلاحات الإدارية في مجال عصرنة الخدمة العمومية، وكذا كيفية إستقبال المواطنين وإستلام شكاويهم.

يقتضي تطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية عبر تفعيل دورها في مجال تدخلاتها الإقتصادية إعتماد المنظومة القانونية الجزائرية على مبادئ جديدة للتسيير الحر وإتخاذ القرار، غايتها الأساسية تجديد طرق التسيير بعيداً عن التعقيدات الإجرائية، لذلك فدور البلدية والولاية في تفعيل النشاط الإقتصادي المحلي عبر أسلوب التعاون الوطني واللامركزي؛ لن يتحقق إلا عن طريق تزويد أعضائها بحرية إتخاذ قرارات إبرام الإتفاقيات في إطار صلاحياتهم، وتنفيذها دون إخضاعها لرقابة مشددة من طرف السلطة المركزية، والعمل على التوسيع من نطاق الأطراف التي تقوم عليها العلاقة وكذا تحديد وسائله بشكل واضح بهدف توفير مصادر إيرادات تتناسب مع الخصوصيات والإمكانيات المحلية.

يتوقف نجاح دور البلديات والولايات في المجال الإقتصادي على مدى تكريس المنظومة القانونية الجزائرية لرؤساء المجالس المحلية إختصاص ممارسة السلطة التنظيمية في حدود صلاحياتها المخولة لها قانوناً، والتي تعتبر من أهم المبادئ لإعادة لتوزيع الإختصاص بين السلطة المركزية والمجالس المحلية، لكونه يعهد لهذه الأخيرة مباشرة الصلاحيات التي تكون هي الأجدر بممارستها، وتنفلت بذلك من أي وصاية، إذ أنه في حالة غموض النصوص القانونية تمارس سلطتها في إصدار قرارات تنظيمية للتفصيل فيه، مما يساهم في عدم عرقلة تسييرها الإداري وتحقيق التنمية.

يتطلب لضمان مشروعية الإختصاص التنظيمي لرؤساء المجالس المحلية إخضاعها لضوابط قانونية تهدف إلى تفادي مخالفتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها، وذلك بإلزام نشرها في مقرات البلدية والولاية وكذا في جريدة رسمية خاصة بالجماعات المحلية، مع إخضاعها لرقابة القاضي الإداري قصد التحقق من مدى مشروعيتها حمايةً لحقوق وحريات الأفراد.

يَستوجب لجذب المستثمرين سواء الوطنين أو الأجانب لإقامة المشاريع على مستوى الجماعات المحلية بهدف تحديث تسييرها الإداري تجسيد المنظومة القانونية الجزائرية لمبدأ الأمن القانوني، وذلك بضمان الإستقرار التشريعي لنظام منح الإمتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع إستثمارية، وتجنب التعديلات المتكررة التي تطرأ على الأمر رقم 08-04 الذي يحدد شروط وكيفيات منح الإمتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع إستثمارية بموجب قوانين المالية.

يَتعين على المشرع الجزائري في سبيل تشجيع الإستثمار على مستوى الجماعات المحلية العمل على إزالة الإجراءات التمييزية بين المستثمرين الأجانب والوطنيين، بإلغائه لشرط الشراكة الدنيا للمستثمر الأجنبي التي تعد من بين الإجراءات القانونية التي تقيد من حرية تعاقده بنسبة لا يمكن أن تتجاوز في كلّ الأحوال نسبة مساهمة الأطراف الوطنية المسيطرة على المشروع الإستثماري، وكذا قيد ضرورة تمويل مشروعه الإستثماري بالإستعانة بالتمويل المحلي دون إمكانية الإقتراض من الخارج، وأخيراً إلغاء حق الشفعة بإعتبارها تدخل في الملكية الخاصة للمستثمر.

يستدعي تشجيع الإستثمار على مستوى الجماعات المحلية ضرورة مراجعة النصوص القانونية الجزائرية، وذلك من خلال إعادة النظر في مسألة تخصص القضاة وضرورة تلقيهم تكويناً من شأنه أن يسمح لهم باكتساب قدرات وكفاءات تمكنهم من السيطرة والتحكم في مقتضيات نشاط الإستثمار، وبذلك يكفلون الحماية اللازمة لصاحب المشروع، مما يؤدي إلى جذب رؤوس الأموال التي تساهم في تحديث التسيير الإداري للبلديات والولايات.

يتعين على المشرع الجزائري ومن أجل إستقطاب الإستثمارات على مستوى الجماعات المحلية توفير ضمانات أكثر للمستثمرين على ملكيتهم الخاصة، وذلك بتفعيل رقابة القاضي الإداري على قرار نزع الملكية للمنفعة العمومية، بتكريس إلزامية إنتقاله لعين المكان للقيام بمعاينة ميدانية من أجل إعادة تقييم التعويض الذي حددته الإدارة إقتداءً بالتجارب المقارنة، وذلك لن يُحقق فعاليته إلا بتوفير تكوين خاص للقضاة الإداريين في الميدان العقاري.

يقتضي لتفعيل مشاركة المواطنين في تحسين التسيير الإداري للجماعات المحلية قصد تحقيق التنمية، وجود آليات تُسهل مساهمتهم في تحضير السياسات التنموية وإسهامهم الفعلي في مجريات إتخاذ القرار، وذلك بتكريس المؤسس الدستوري الجزائري حق المواطنين وتنظيمات المجتمع المدني في إبداء ملاحظاتهم وإقترحاتهم عن طريق تقديم العرائض، يكون موضوعها المطالبة بإدراج نقطة تدخل في إختصاص المجلس البلدي أو الولائي ضمن جدول أعماله، مع تأطيره بمجموعة من الشروط من طرف المشرع لجعلهم كشركاء حقيقيين في كل ما يرتبط بالمصلحة العامة من سياسات وبرامج وكذا مخططات ذات أبعاد تنموية.

إعتمدت التجارب المقارنة أسلوب الشكاية كآلية لمبادرة المواطنين وفعاليات المجتمع المدني في تطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية، لذلك خُصصت لها نص قانوني يتكفل بتأطير كيفيات تلقي ملاحظات المرتفقين وإقتراحاتهم وشكاياتهم ومعالجتها، وكذا كرست هيئة خاصة لتتبعها، وهو ما يقترح تجسيده في التجربة الجزائرية، لكونها من الوسائل التي عبرها يتجسد واقعياً توسيع المشاركة في إعداد البرامج التنموية.

يُعد الإعتراف بصلاحية المواطنين وتنظيمات المجتمع المدني في تحريك الرقابة البرلمانية من أهم الآليات لتطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية، وذلك لن يتحقق إلا بتفعيل علاقتهم بممثليهم في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أثناء ممارستهم لعهدتهم الإنتخابية، لذلك ينبغي على المنظومة القانونية الجزائرية الإقتداء بالتجارب المقارنة وإستحداث آلية تقديم المواطنين عرائض أمام البرلمان في صلب الدستور وإصدار نصوص تطبيقية له، لجعل النواب أكثر قرباً من المرتفقين؛ قصد معرفتهم للأسباب التي تحول دون حصولهم على خدمة عمومية ذات نوعية تمهيداً لإيجاد حلول لها لتفعيلها، وكذا تخصيص قانون خاص يتضمن إمكانية المواطنين والمواطنات بتقديم ملتمسات في مجال التشريع، وهذا ما يعتبر من بين الوسائل الفعّالة التي يُمكن من خلالها الرفع من مستوى تسيير البلديات والولايات، من خلال الإقتراحات التي يتقدمون بها في مجال التشريع.

يقتضي على المنظومة القانونية الجزائرية أن تواكب التقدم الذي تعرفه التجارب المقارنة في مجال تنظيم آليات مشاركة المواطنين في تطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية، بتكريس عدة قنوات للإتصال بين سكان الجماعة المحلية ومجالسها، منها عقد جلسات الحوار والتشاور التي تقام مع سكان البلديات والولايات والتي من شأنها تيسير إسهامهم في إعداد برامج التنمية، وعرض مشاريع النصوص القانونية على العموم لإبداء رأيهم بشأنها إضافةً إلى إحداث هيئات للتشاور، وأخير تكريس آلية الإستفتاء المحلي حول القرارات التي تتخذها، كما يقترح إحداث بوابة إلكترونية لتسهيل إيصال مقترحات وتوصيات الشعب إلى المجالس البلدية والولائية.

تُعتبر الرقابة التي يمارسها القاضي الإداري من أهم الضمانات لإستقلالية البلديات والولايات عن السلطة الوصائية نظراً لبعده عن التيارات السياسية وخضوعه إلا للقانون، لذلك يتطلب على المنظومة القانونية الجزائرية إلغاء الرقابة الإدارية المسبقة المفروضة على الجماعات المحلية، وإستبدالها بالرقابة اللاحقة الممارسة من طرف القضاء إقتداء بالتجارب المقارنة، بإعتبارها كآلية لإعادة توزيع الإختصاص بين السلطة لمركزية والهيئات المحلية.

وفي سبيل حماية حقوق وحريات المتعاملين مع الإدارة من إمكانية تعسف البلدية أو الولاية في مسألة تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهتها، ينبغي على المشرع الجزائري مسايرة التطورات المكرسة في مجال التنفيذ، وذلك بالنص على إمكانية الحجز على أموالها الخاصة على أساس أن هذا الإجراء لا يُؤثر على السير الحسن للمرفق العام باعتبارها تخضع لمعيار الربح خلافاً لأموالها العامة التي تخضع لمعيار المصلحة العامة، مع ضرورة تفعيل دور مجلس الدولة في متابعة مدى تنفيذ الإدارة للحكم القضائي بعد صدوره باعتبارها هيئة مقومة لعمل الجهات القضائية الإدارية، بإنشاء قسم متخصص على مستواه يتولى حل الإشكالات التي تعترض التنفيذ ومتابعتها، وهذا ما يُعد ضمانة لحوكمة التسيير الإداري للجماعات المحلية قصد تحقيق التنمية بكل أبعادها.

الملاحق

الملحق رقم 1

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

WILAYA DE BEJAIA

CABINET

Service : Médiation de la Wilaya

COMPTE RENDU D'AUDIENCE

Date de l'audience :.....

Date de la Convocation :..... **N°**.....

Nom : ..... **Prénom :** .....

Adresse :.....

.....

Objet de l'Audience : .....

.....

.....

Compte rendu : .....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

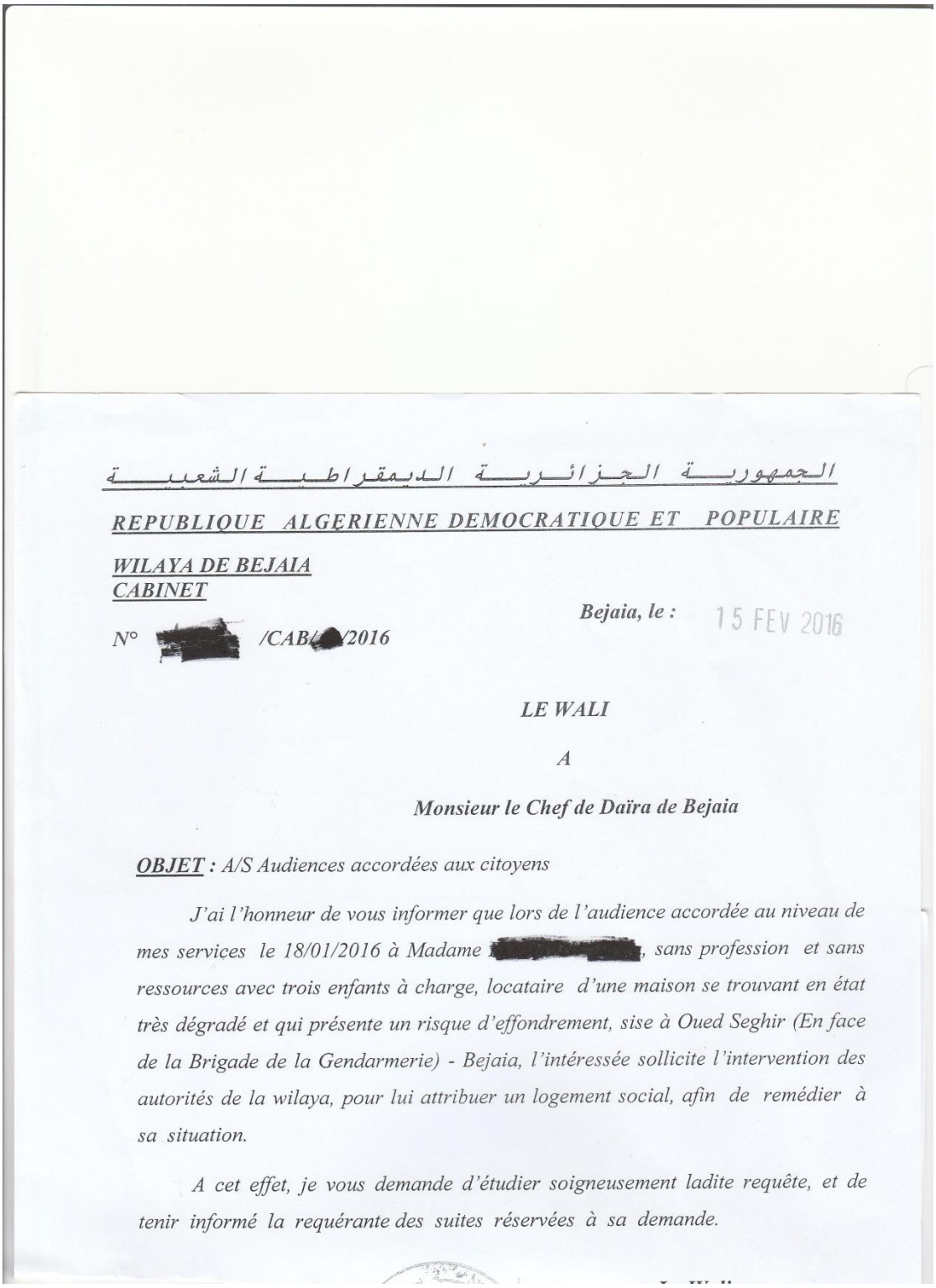
.....

.....

.....

.....

الملحق رقم 2



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

WILAYA DE BEJAIA
CABINET

N° [redacted] /CAB/[redacted]/2016

Bejaia, le : 15 FEV 2016

LE WALI

A

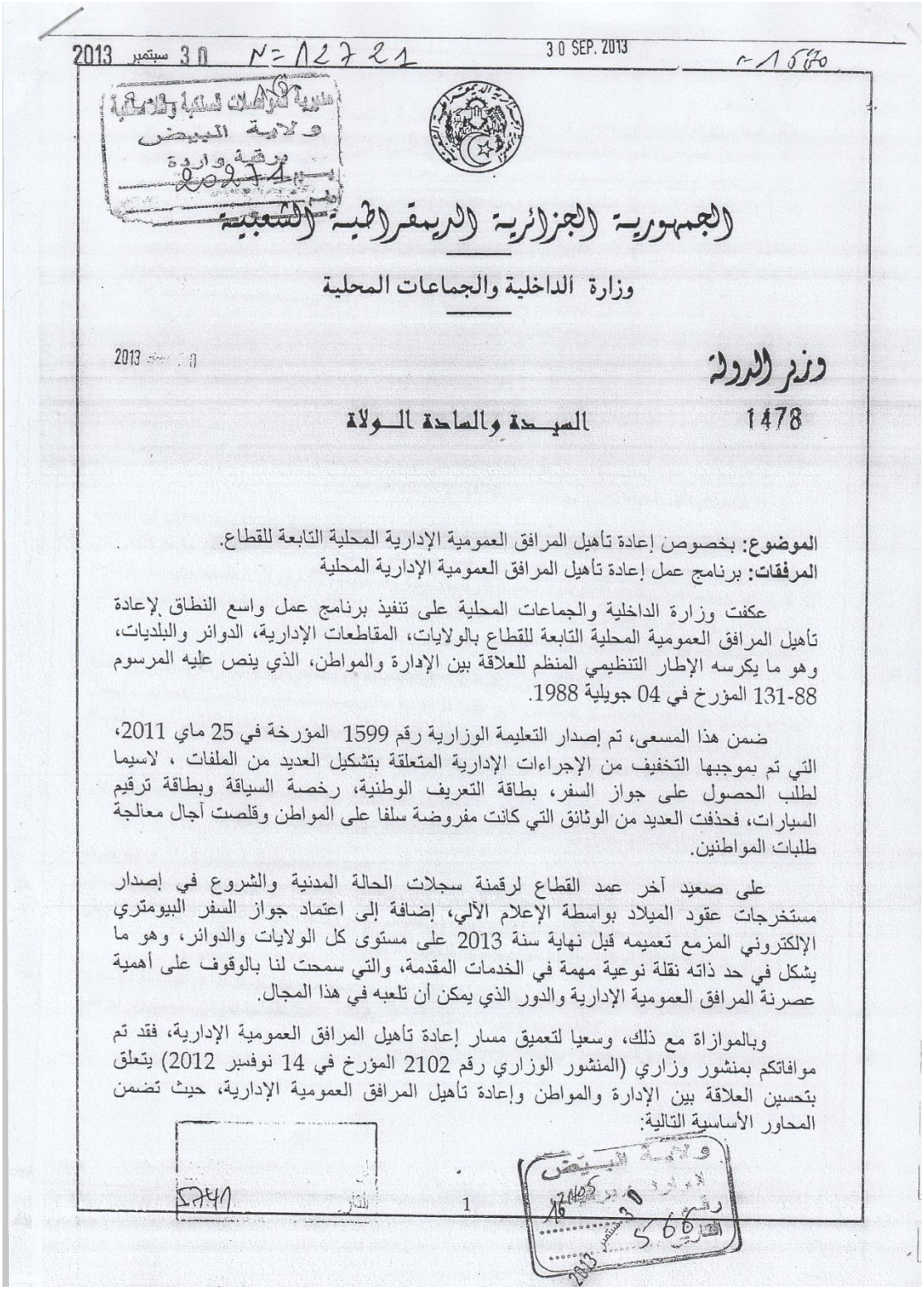
Monsieur le Chef de Daïra de Bejaia

OBJET : *A/S Audiences accordées aux citoyens*

J'ai l'honneur de vous informer que lors de l'audience accordée au niveau de mes services le 18/01/2016 à Madame [redacted], sans profession et sans ressources avec trois enfants à charge, locataire d'une maison se trouvant en état très dégradé et qui présente un risque d'effondrement, sise à Oued Seghir (En face de la Brigade de la Gendarmerie) - Bejaia, l'intéressée sollicite l'intervention des autorités de la wilaya, pour lui attribuer un logement social, afin de remédier à sa situation.

A cet effet, je vous demande d'étudier soigneusement ladite requête, et de tenir informé la requérante des suites réservées à sa demande.

الملحق رقم 3



2013 سبتمبر 30 N=A27 21 30 SEP. 2013

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة الداخلية والجماعات المحلية

2013

وزير الدولة

السيدة والسادة الولاة 1478

الموضوع: بخصوص إعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية المحلية التابعة للقطاع.
المرفقات: برنامج عمل إعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية المحلية

عكفت وزارة الداخلية والجماعات المحلية على تنفيذ برنامج عمل واسع النطاق لإعادة تأهيل المرافق العمومية المحلية التابعة للقطاع بالولايات، المقاطعات الإدارية، الدوائر والبلديات، وهو ما يكرسه الإطار التنظيمي المنظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن، الذي ينص عليه المرسوم 88-131 المؤرخ في 04 جويلية 1988.

ضمن هذا المسعى، تم إصدار التعليمة الوزارية رقم 1599 المؤرخة في 25 ماي 2011، التي تم بموجبها التخفيف من الإجراءات الإدارية المتعلقة بتشكيل العديد من الملفات ، لاسيما لطلب الحصول على جواز السفر، بطاقة التعريف الوطنية، رخصة السياقة وبطاقة ترقيم السيارات، فحذفت العديد من الوثائق التي كانت مفروضة سلفا على المواطن وقلصت آجال معالجة طلبات المواطنين.

على صعيد آخر عمد القطاع لرقمنة سجلات الحالة المدنية والشروع في إصدار مستخرجات عقود الميلاد بواسطة الإعلام الآلي، إضافة إلى اعتماد جواز السفر البيومتري الإلكتروني المزمع تعميمه قبل نهاية سنة 2013 على مستوى كل الولايات والدوائر، وهو ما يشكل في حد ذاته نقلة نوعية مهمة في الخدمات المقدمة، والتي سمحت لنا بالوقوف على أهمية عصرنة المرافق العمومية الإدارية والدور الذي يمكن أن تلعبه في هذا المجال.

وبالموازاة مع ذلك، وسعيا لتعميق مسار إعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية، فقد تم موافاتكم بمنشور وزاري (المنشور الوزاري رقم 2102 المؤرخ في 14 نوفمبر 2012) يتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية، حيث تضمن المحاور الأساسية التالية:

1

- **تحسين الأداء على مستوى شبابيك الحالة المدنية ومصالح التنظيم العام** من خلال انتقاء أفضل للعاملين في هذه المصالح الحساسة والعمل على تكوينهم لضمان خدمة إدارية ذات نوعية، وإلزامهم بضرورة حمل شارات تعريفية من شأنها أن تساهم في الحد من التصرفات البيروقراطية المشينة ومن حالات تجاوز السلطة والرشوة والمحسوبية. وشملت نفس تلك الإجراءات المسؤلين المحليين أيضا ومكاتبهم، وذلك حتى تكون العلاقة مع المواطن مبنية على المساواة وتتسم بالشفافية والحياد والعدالة.
تجدر الإشارة إلى أن المصالح المركزية هي في طور الانتهاء من إعداد نص تنظيمي يحدد توزيع مناصب الشغل الخاصة بمفوضي الحالة المدنية وأعوان شبابيكها، مما سيساعد على إعادة تنظيم هذه المصالح وتحفيز العاملين بها.
- **استقبال وتوجيه المواطنين** بتكليف الموظفين الذين تتوفر فيهم الشروط التنظيمية للقيام بهذه المهام في انتظار صدور النصوص الخاصة بتحديد المعايير اللازمة لفتح هذه المناصب على مستوى كل ولاية، دائرة وبلدية، والتي هي في طور المصادقة.
- **الاتصال، الإعلام والتوجيه**، بتكثيف علاقات التواصل مع المواطن وتسخير الإمكانات اللازمة من أجل تحسين نوعية الخدمات في مجال الإعلام، الاتصال والتوجيه،نظرا لانعكاساتها المباشرة على تحسين علاقة الإدارة بالمواطن.

ولما كان من الضروري مرافقة هذه الإجراءات بنظام تقييم وتقويم دوريين، فقد تم التأكيد في مضمون هذا المنشور على الدور المحوري الذي يجب أن تلعبه عمليات التفتيش والمراقبة التي تقوم بها المصالح المعنية (المفتشية العامة للولاية، مديرية التنظيم والشؤون العامة، مديرية الإدارة المحلية،...)، وإدراج مسائل إعادة تأهيل المرفق العام عموما والإداري خصوصا ضمن اهتمامات المجلس التنفيذي الولائي واللجان التقنية للدوائر وجداول أعمال اجتماعاتهم.

كل هذه التدابير إن عكفنا على وضعها حيز التنفيذ، فإن ذلك من باب الحرص على قطع الطريق أمام ظاهرة مافتئت تستفحل في هياكلنا الإدارية وأصبحت تمس بأسس التنظيم والعمل الإداري، والمتمثلة في الرشوة، المحسوبية والبيروقراطية وهي كلها من المعيقات التي لا تسمح بدعم أسس دولة الحق والقانون وتمس بهيبتها ومصداقية مصالحها.

لذلك فمن الضروري أن تحظى هذه الجهود، بالاهتمام والعناية اللازمين، ويتعين على الجميع العمل على تثمينها على المستوى المحلي بالمثابرة في محاربة هذه الآفات.

إن الجهود المبذولة محليا في هذا المجال، لم ترق بعد للديناميكية المرجوة، وتقاريركم الدورية أسهبت في سرد بل وفي تحديد العديد من النقائص بدقة، دون أن تتخذ بشأنها إجراءات نوعية من شأنها التغلب عليها، وهو ما يدل على اهتمام لم يرق بعد، عند البعض، إلى التحكم في هذا الملف وعدم التزام البعض الآخر بتجسيد التعليمات المعطاة.

لهذا الغرض، فإنني أؤكد بأن عمليات التقييم التي ستشمل مستقبلا أداء هياكلنا الإدارية على المستوى المحلي والقائمين عليها، سترتكز لا محالة على فعاليتها في تحسين نوعية الخدمات الإدارية والتخفيف من وطأة التصرفات البيروقراطية.

2

إن الإدارة المركزية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية ملتزمة بتذليل كل الصعوبات التي قد تعترضكم في هذه المهمة وقد أنشأت لجنة مركزية لهذا الغرض، تشمل جميع المصالح المعنية، إلا أن تعبئة الموارد المادية البشرية والتنظيمية من طرفكم ومتابعة العملية على مستوى مختلف الإدارات الموضوعة تحت سلطتكم، هما أمران ضروريان للاضطلاع بهما على أحسن وجه.

ليس من الضروري التذكير من جديد بورقة عمل القطاع المرسومة في هذا المجال والتي كانت محل تعليمات سابقة هي دائما سارية المفعول، لكن الوضعية الحالية لمصالح الحالة المدنية، التنظيم العام وباقي المرافق الإدارية، تستدعي تركيزكم في المرحلة القادمة على:

- **ضمان التأطير الحسن للمصالح الإدارية** التي تتعامل مباشرة مع المواطن باستخدام أعوان دائمين ومؤهلين والتعيين في المناصب النوعية المنشأة بالتنسيق مع المصالح المركزية.
- **تكثيف نشاطات تفتيش المرافق العمومية الإدارية** مع إشراك كل المصالح المعنية، قصد الوقوف على النقائص في مرحلة أولى ومعاينة مدى تطبيق الإجراءات الرامية لرفع التحفظات المسجلة في تقاريركم، مستعينين بالبطاقة الاستدلالية لعمليات التفتيش التي ووفيتم بها بموجب الإرسال رقم 170 المؤرخ في 31 جانفي 2013.
- **يجب أن تكون تقارير التفتيش والتقييم المعدة محل دراسة** عل المستوى المحلي من طرف خلية ولائية برئاسة والي الولاية ومشاركة:
  - الأمين العام للولاية
  - المفتش العام للولاية
  - مدير التنظيم والشؤون العامة
  - مدير الإدارة المحلية
  - رئيس الدائرة، ورئيس البلدية المعنيين، إضافة إلى كل إطار يمكنه أن يثري أعمال هذه الخلية والمشاركة في نشاطاتها.

الهدف من إحداث هذه الخلية هو إرفاق استنتاجات هذه التقارير بإجراءات فعلية سريعة من شأنها تدارك النقائص المسجلة.

على المستوى المركزي، سيتم اتخاذ تدابير من أجل متابعة نشاطات هذه الخلايا، بناء على التقارير الشهرية لنشاطات الخلية الولائية و الواجب إرسالها في بداية كل شهر (قبل العاشر من الشهر الذي يلي).

اعتبارا بأن نشاطاتكم تشكل امتدادا لبرنامج العمل المسطر من طرف الإدارة المركزية في هذا المجال، فستجدون طي هذه التعليمة نسخة عن هذا البرنامج لتمكينكم من متابعة عملية تحقيق أهدافه.

لذلك، يتوجب عيكم تجنيد كل المسؤولين المحليين من أجل إنجازه في الآجال المحددة، و تكثيف نشاطات فرق التفتيش والمراقبة المحلية مع التركيز على تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن، تذليل العراقيل البيروقراطية، تحسين ظروف استقبال المواطن والإصغاء لطلباته وانشغالاته.

3

وإلحاقا بهذه الإجراءات، تجدر الإشارة إلى أن الإدارة المركزية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية أخذت على عاتقها متابعة أعمالكم في هذا المجال، وتقييمها بصفة دورية، وستنفذ برنامج واسع النطاق لتفتيش المرافق العامة الإدارية على غرار ما شرعت فيه في مستهل السنة الجارية، لكن بتعزيز فرق التفتيش المزكزية بهياكل التفتيش المحلية التي ستقوم بمهام تفتيش خارج أقاليم تعيينها لضمان تغطية أشمل والاستفادة من قدرات أكبر للمتابعة الدورية المستمرة.

المفتشيات العامة الولائية ستواصل بالطبع تولي مهامها التفتيشية على المستوى المحلي مع تركيزها على المحاور المذكورة أعلاه.

في الأخير أود أن أذكر بأن هذا الملف هو أحد أهم ملفات الإصلاحات التي أعلن عنها فخامة رئيس الجمهورية في فيفري 2011 والذي تم التأكيد عليها ضمن برنامج عمل الحكومة، وبالتالي فوزارة الداخلية والجماعات المحلية ماضية لا محالة في التكفل به، ولن تترك المجال لأي ارتياب، أو تردد في هذا الشأن، لهذا الغرض أطلب من الجميع التعبئة الكاملة والعمل دون هوادة من أجل تحسين خدمات المرفق العام الإداري وهياكله، والتقيد بتدابير هذه التعليمة.

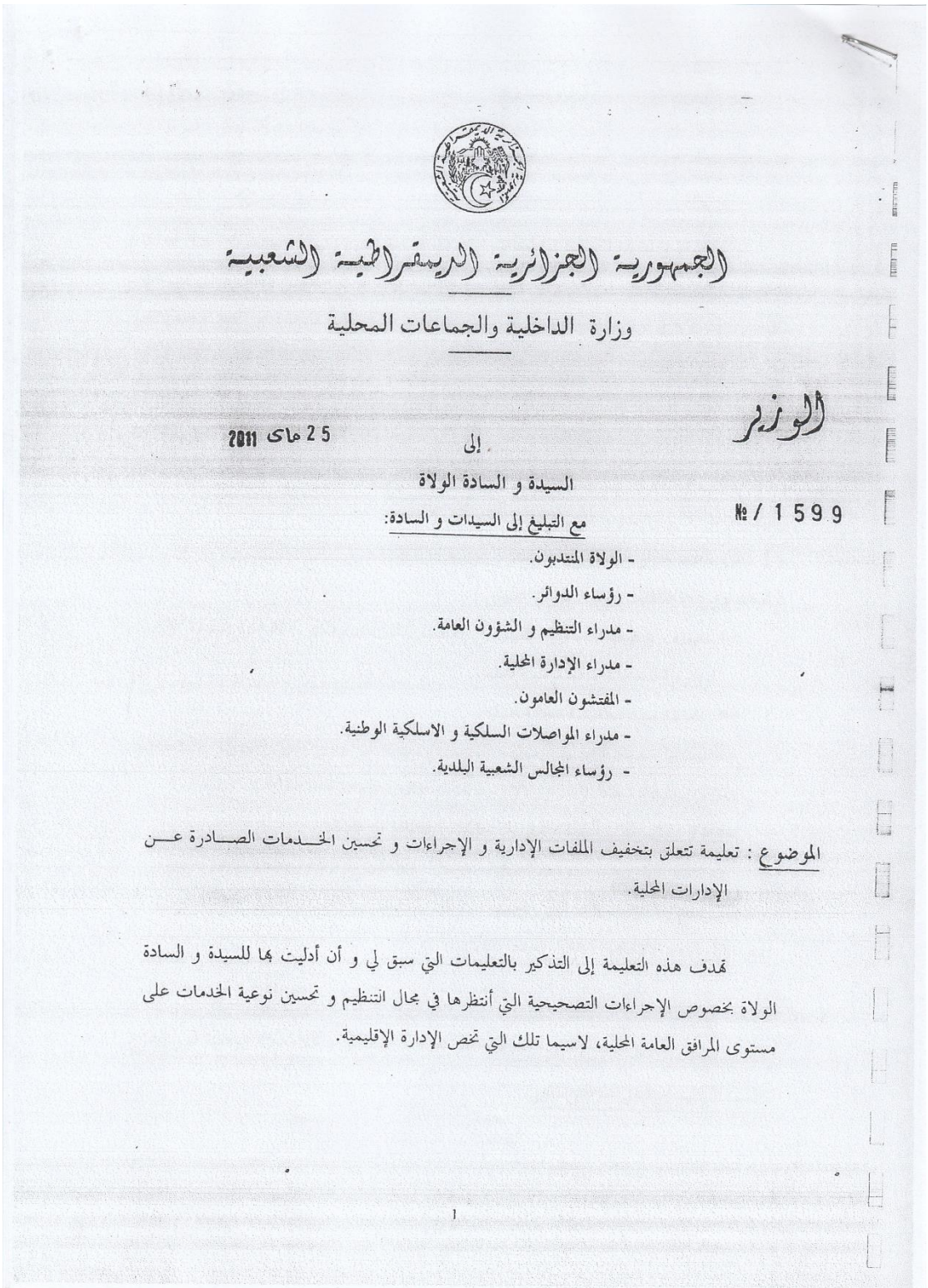
وزير الدولة وزير الداخلية
والجماعات المحلية

الطيب بلعيز

وزارة الداخلية والجماعات المحلية

4

الملحق رقم 4



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة الداخلية والجماعات المحلية

الوزير

25 ماى 2011

إلى

السيدة و السادة الولاة

№ / 1599

مع التبليغ إلى السيدات و السادة:

- الولاة المنتدبون.
- رؤساء الدوائر.
- مدراء التنظيم و الشؤون العامة.
- مدراء الإدارة المحلية.
- المفتشون العامون.
- مدراء المواصلات السلكية و الاسلكية الوطنية.
- رؤساء المجالس الشعبية البلدية.

الموضوع : تعليمة تتعلق بتخفيف الملفات الإدارية و الإجراءات و تحسين الخدمات الصادرة عن الإدارات المحلية.

تهدف هذه التعليمة إلى التذكير بالتعليمات التي سبق لي و أن أدليت بها للسيدة و السادة الولاة بخصوص الإجراءات التصحيحية التي أنتظرها في مجال التنظيم و تحسين نوعية الخدمات على مستوى المرافق العامة المحلية، لاسيما تلك التي تخص الإدارة الإقليمية.

1

و عليه، و تنفيذا للتعليمات المعطاة من طرف فخامة السيد رئيس الجمهورية خلال اجتماع مجلس الوزراء ليوم الخميس 3 فبراير 2011، و المتعلقة بإجراءات التسهيل و التخفيف من حجم الملفات الإدارية و توحيد الإجراءات، أذكّر إلى انتباهكم الإجراءات المتخذة من أجل وضعها حيز التنفيذ بكل ما تقتضيه من العناية و الصرامة المطلوبتين.

في مجال تخفيف مختلف ملفات طلب الحصول على وثائق الهوية و السفر و التنقل، قرّرت إلغاء بعض الوثائق الإدارية التي أصبح إبقائها عبأ على المواطن و على السير الحسن للمصالح المكلفة بإصدارها في آن واحد. و تخص إجراءات التخفيف هذه :

I : ملف طلب جواز السفر و/ أو بطاقة التعريف الوطنية :

فبخصوص هذا الملف، يتعين العمل بما يلي :

- تخفيف و تبسيط استمارة الطلب التي وضعت تحت تصرفكم و كذا على موقع الأنترنت لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية،
- إلغاء الشهادة العائلية للحالة المدنية،
- استبدال شهادة الجنسية ببطاقة التعريف الوطنية أو جواز السفر المنتهية صلاحيتهما، مرفقين بشهادة ميلاد الأب أو الأم و إن تعذر ذلك، شهادة وفاة أحدهما.
- **II : ملف طلب بطاقة ترقيم المركبات (البطاقة الرمادية) :**

في انتظار إتمام مشروع وضع البطاقية الوطنية للبطاقات الرمادية بواسطة الإعلام الآلي، و بغرض وضع حد للصعوبات التي يواجهها المواطنون لترقيم مركباتهم في آجال معقولة، يجب تنفيذ الإجراءات الآتية في الآجال المحددة كالآتي :

1. يجب على ولاية الاستقبال طلب التأكد من صحة المركبة من ولاية المصدر بواسطة البريد الإلكتروني عن طريق مصالح المديرية الولائية للمواصلات السلكية و اللاسلكية الوطنية **فور إيداع طلب الترقيم من قبل المواطن المعني.**

2

2. يجب أن تقوم ولاية المصدر بإرسال، بنفس الطريقة رسالة التأكيد أو عدم ترقيم المركبة على مستوى مصالحها **في أجل أقصاه الخمسة عشرة (15) أيام الموالية لاستلام الطلب.**

و هكذا، فإن الآجال المحدّدة على التوالي بموجب التعليمة رقم 1251 المؤرخة في 30 غشت 1994 و التعليمة رقم 18 المؤرخة في 30 مايو 1998 بالنسبة للمركبات المنقولة إلى ولايات أخرى تعتبر **ملغاة.**

3. يجب أن توقع رسالة التأكد من قبل المسؤولين المؤهلين على مستوى مديرية التنظيم و الشؤون العامة أو المقاطعة الإدارية أو الدائرة.

4. يجب إنشاء جدول يومي بواسطة الإعلام الآلي لمتابعة رسائل التأكد و تحيينه في انتظار و ضع نظام آخر أكثر تأمينا.

5. تكليف موظفين اثنين (2) على الأقل و إشعارهما بالمسؤولية بخصوص تسيير و متابعة رسائل التأكد المذكورة أعلاه.

6. يجب أن تسلم بطاقة المراقبة للمعني **في نفس اليوم الذي قام فيه بإيداع الطلب** أو في اليوم الموالي على الأكثر إن تم إيداع الطلب بعد الزوال.

7. يجب على المصالح المعنية للولاية أو المقاطعة الإدارية أو الدائرة تسليم بطاقة الترقيم بعد استكمال إجراء إيداع الملف النظامي من قبل صاحب الطلب في الآجال المحدّدة كالآتي :

7. 1 – بالنسبة لجميع المركبات غير الخاضعة لإجراء التأكد، **في الأربع و العشرين (24) ساعة الموالية لإيداع الطلب،**

7. 2 – بالنسبة للمركبات الخاضعة لإجراء التأكد، **في أجل أقصاه إحدى و عشرون (21) يوما ابتداء من تاريخ إيداع الطلب.**

III : ملف طلب استصدار رخصة السياقة :

يتعين دعوة الموظفين المكلفين بدراسة الطلبات التقيد بإجراءات التسهيل الجديدة الآتية :

1. تسليم نسخة من شهادة الكفاءة للمعني في نفس اليوم أو **في أجل لا يتعدى الأربعة و عشرين (24) ساعة الموالية لإيداع الطلب.**
2. إرسال النسخة الأصلية من شهادة الكفاءة بواسطة البريد الإلكتروني – عن طريق مصالح المديرية الولائية للمواصلات السلكية و اللاسلكية الوطنية – مرفقة برسالة ممضية من قبل المسؤول المؤهل إلى المصلحة المعنية التي أودع لديها ملف التجديد.
3. تكليف موظفين اثنين (2) على الأقل و إشعارهما بالمسؤولية بخصوص تسيير و متابعة شهادات الكفاءة المذكورة أعلاه.

بهدف ضمان دخول الآجال الجديدة المذكورة أعلاه حيز التنفيذ ابتداء من 15 جوان 2011 وفق الأشكال و الشروط المطلوبة، يتعين على السيدة و السادة الولاة **وضع النظام المادي، و البشري المناسب فور استلام هذه التعليمة.**

IV : بخصوص إصدار وثائق الحالة المدنية، و لتفادي حدوث أي انقطاع محتمل في التزويد بالمطبوعات، أذكّركم بأنه تقرر وضع جهازين تحت إشراف السلطة المباشرة للوالي.

- يهدف الأول إلى ضمان متابعة يومية حقيقية و تنظيم صارم و مضبوط لكميات المطبوعات حسب احتياجات البلديات و المقاطعات الإدارية و الدوائر لتفادي أي انقطاع في التزويد بالمطبوعات و أخذ الاحتياطات بخصوص ذلك مسبقا. مع العلم أن الهدف المرجو هو العمل على ضمان عدم حدوث أي انقطاع في المخزون تفاديا لحدوث أي تذمر للمرتفقين الشيء الذي قد يستغل لأغراض مسيئة أو استغلال ما قد ينجر عنه من آثار للإخلال بالنظام العام و السكينة العمومية.

4

- و يهدف الجهاز الثاني إلى وضع نظام للمراقبة و المتابعة يسند تأطيره إلى المسؤولين المعنيين (المفتش العام – مدير التنظيم و الشؤون العامة- مدير الإدارة المحلية – الولاة المنتدبون- رؤساء الدوائر و رؤساء المصالح) من خلال القيام بمهام تفتيشية منتظمة قد يتولى الوالي قيادتها شخصيا إلى غاية تصحيح الأوضاع.

مع العلم أنه لا يجب، بأي حال من الأحوال، أن تفهم عملية التصحيح هذه أنها حملة ظرفية بل يجب أن تندرج ضمن مسار دائم لإرساء سير المرافق العامة بما يتوافق و طبيعتها و واجب ديمومتها.

V : بخصوص تنظيم المرافق العامة، و إضافة إلى إنشاء مكاتب ملائمة للاستقبال و التي ستكون محل إجراءات خاصة، أطلب منكم تنظيم استقبال المواطنين بصفة ملائمة و منتظمة و كذا القيام بفتح ملحقات إدارية.

و في المقام الثاني، و فيما يتعلق بالتجمعات السكانية التي بلغ عدد سكانها و بناياتها حجما معتبرا، يتعين عليكم القيام في الأجل القريب بفتح ملحقات جديدة تهدف إلى إزالة عبء الضغوطات اليومية على مقرات البلديات جراء التوافد الكثيف على شبابيك الحالة المدنية.

و لهذا الغرض، فإنني ألح بشدّة على إعادة دفع ديناميكية إنجاز برنامج الصندوق المشترك للجماعات المحلية لإنجاز الملحقات الإدارية المسجلة بعنوان سنة 2010.

في مجال التنظيم و الاعتناء المنظم بالتوافد اليومي للطالبين، لاسيما على مستوى المصالح الأكثر إقبالا، يجب مكافحة العوامل التي تشكل مصدرا للفوضى و التذمر بتنظيم هذه المصالح بشكل يضمن تأدية الخدمات المنوطة بها على أحسن وجه.

5

فمن بين الإجراءات الواجب اتخاذها في هذا الشأن، يتعين تزويد الفضاءات المخصصة للجمهور، لاسيما تلك التي تعرف إقبالا كثيفا (على سبيل المثال تلك المخصصة لطلب استصدار مستخرج من عقود الميلاد رقم 12 و رقم 12-خ)، بأجهزة لتنظيم ترتيب المرور أمام الشبابيك (نظام وريقات مرقمة مع شاشة مضيئة تشير لترتيب الدور في المرور).

و بالإضافة إلى ذلك، يتعين تنفيذ أي إجراء آخر ترونه مناسبا من أجل إقامة الصفاء و الانضباط في علاقة الخدمة التي تربط الإدارة بالمرتفقين.

و بهذا الصدد، يتعين على السيدة و السادة الولاة السهر شخصيا على العناية بسلوكات المستخدمين المكلفين بإصدار الوثائق المطلوبة من طرف المواطنين، لاسيما فيما يخص احترام تسلسل إيداع الطلبات و احترام المرتفقين و المواطن.

بالنظر إلى كل هذه الإجراءات، أنتظر من السيدة و السادة الولاة التوصل إلى تصحيح حقيقي للوضعية من خلال احترام آجال التكفل بالطلبات و القضاء على جميع أشكال اللامبالاة و الإهمال و المحسوبية.

أولي أهمية بالغة للتنفيذ الصارم و المطابق لمحتوى هذه التعليمة.

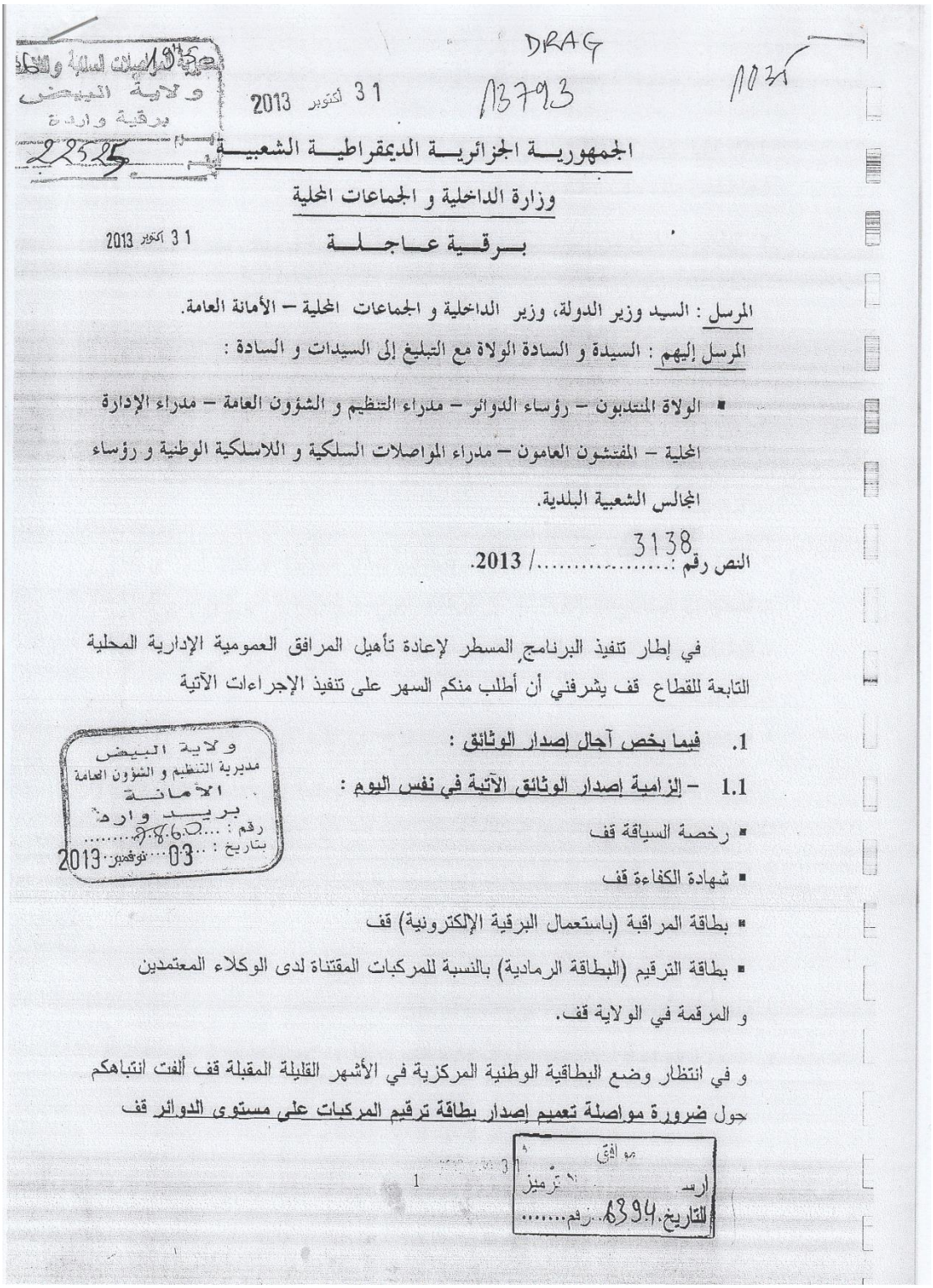
وزير الداخلية و الجماعات المحلية

الحبيب ولد قابلية

وزارة الداخلية والجماعات المحلية

1

الملحق رقم 5



مديرية المواصلات السلكية واللاسلكية
ولاية البيض
برقية واردة
2525

DRAG
13793
1035

31 أكتوبر 2013

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة الداخلية و الجماعات المحلية

برقية عاجلة

31 أكتوبر 2013

المرسل : السيد وزير الدولة، وزير الداخلية و الجماعات المحلية – الأمانة العامة.

المرسل إليهم : السيدة و السادة الولاة مع التبليغ إلى السيدات و السادة :

- الولاة المنتدبون – رؤساء الدوائر – مدراء التنظيم و الشؤون العامة – مدراء الإدارة المحلية – المفتشون العامون – مدراء المواصلات السلكية و اللاسلكية الوطنية و رؤساء المجالس الشعبية البلدية.

النص رقم : 3138 /2013.

في إطار تنفيذ البرنامج المسطر لإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية المحلية التابعة للقطاع قف يشرفني أن أطلب منكم السهر على تنفيذ الإجراءات الآتية

ولاية البيض
مديرية التنظيم و الشؤون العامة
الأمانة
بريد وارد
رقم : 7860
بتاريخ : 03 نوفمبر 2013

1. فيما يخص آجال إصدار الوثائق :

1.1 – إلزامية إصدار الوثائق الآتية في نفس اليوم :

- رخصة السياقة قف
- شهادة الكفاءة قف
- بطاقة المراقبة (باستعمال البرقية الإلكترونية) قف
- بطاقة الترقيم (البطاقة الرمادية) بالنسبة للمركبات المقتناة لدى الوكلاء المعتمدين و المرقمة في الولاية قف.

و في انتظار وضع البطاقية الوطنية المركزية في الأشهر القليلة المقبلة قف ألفت انتباهكم حول ضرورة مواصلة تعميم إصدار بطاقة ترقيم المركبات على مستوى الدوائر قف

مرافق
ارسل ترميز
التاريخ 6394 رقم.....

2.1- فيما يخص تخفيف الملفات الإدارية :

فيما يخص ملف طلب ترقيم المركبات :

- إلغاء مُستخرج من عقود الميلاد رقم 13 و بطاقة الإقامة في ملف طلب نسخة طبق الأصل نظرا لوجودها في الملف النظامي القاعدي لدى المصلحة التي أصدرت النسخة الأصلية من بطاقة الترقيم قف

و يترتّب عن هذا الإجراء أن ملف الحصول على نسخة طبق الأصل يجب أن يتضمن فقط : الطلب، نسخة من بطاقة التعريف الوطنية، التصريح بالسرقة أو الضياع و الطابع الضريبي (بالنسبة للولاية، المقاطعة الإدارية، أو الدائرة التي أصدرت بطاقة الترقيم) قف.

- إلغاء فاتورة الشراء بالنسبة لترقيم المركبات الجديدة المقتناة لدى الوكلاء المعتمدين أو صانعي المركبات أو شركات التركيب المتواجدة في الجزائر، كون هذه الوثيقة تتضمن نفس المعلومات التي يحتوي عليها عقد البيع الموجود في ملف طلب الترقيم قف.
- إعطاء الاختيار لطالب الترقيم : تقديم مستخرج من عقود الميلاد رقم 13 أو إن تعذر ذلك تقديم نسخة غير مصادق عليها من بطاقة التعريف الوطنية في ملفات طلب ترقيم المركبات الجديدة المقتناة لدى الوكلاء المعتمدين أو صانعي المركبات أو شركات التركيب المتواجدة في الجزائر أو المركبات المستوردة من طرف الأفراد قف و كذا المركبات المعاد ترقيمها في نفس الولاية أو في ولاية أخرى قف.
- إلغاء مستخرج من عقود الوفاة في ملف الترقيم في حالة وفاة مالك المركبة باعتبار أن الفريضة موجودة في الملف القاعدي قف
- إلغاء إجراء التصديق على استمارة طلب بطاقة الترقيم (البطاقة الرمادية).

2

- **وضع تحت تصرف المواطنين الذين يهمّهم الأمر نموذج عقد بيع المركبات موحد** وفق النموذج المرفق لهذه البرقية و الذي يمكن استخراجه مباشرة من موقع الإنترنت لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية : www.interieur.gov. dz قف
- **بالنسبة لإجراءات التخفيف الأخرى :**

في انتظار تنفيذ الإجراءات التكميلية الأخرى المتعلّقة بتمديد آجال صلاحية بعض وثائق الحالة المدنية، يجب تنفيذ، بصفة عاجلة، الإجراءات الآتية:

- إعداد ختم يحمل عبارة صالح ستة (6) أشهر لوضعه على شهادة الإقامة (عوض ثلاثة حاليا).
- توسيع العمل بمستخرج من شهادة الميلاد رقم 12خ بالسماح باستعمال نسخة من هذه الوثيقة غير عمصادق على مطابقتها للأصل في مختلف الملفات الإدارية عوض إرغام المواطن في كل مرّة تقديم شهادتي الميلاد رقم 12 أو رقم 13 قف.
- **إلغاء شهادة ميلاد الأب** من ملف تجديد جواز السفر قف.
- إعلام جميع المسؤولين المعنيين بمرسوم رئاسي للقيام بأنفسهم بالتصديق على الوثائق الإدارية تفاديا لتوجيه المواطن نحو مقرات البلديات للحصول على هذا الإجراء.

نظارا للأهمية البالغة التي يوليها السيد وزير الدولة، وزير الداخلية و الجماعات المحلية للتنفيذ العاجل و الفعال لهذه التعليمات قف أطلب منكم موافاتي كل نهاية أسبوع بتقرير حول مدى تنفيذها قف الأمين العام لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية قف إمضاء أحمد عدلي قف هام و مستعجل قف و انتهى.

الأمين العام

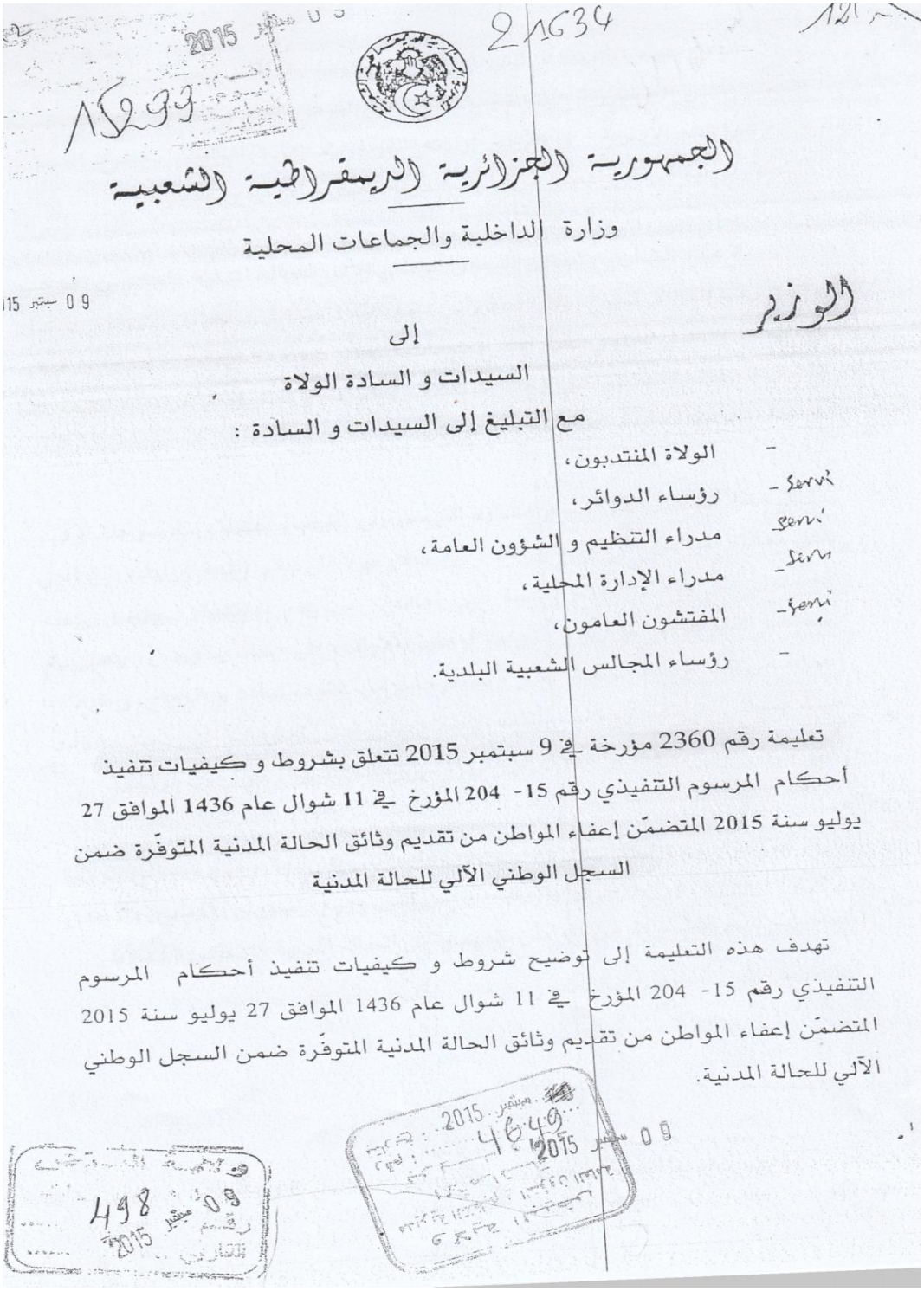
أحمد عدلي

وزارة الداخلية والجماعات المحلية

03

3

الملحق رقم 6



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة الداخلية والجماعات المحلية

الوزير

إلى

السيدات و السادة الولاة

مع التبليغ إلى السيدات و السادة :

- الولاة المنتدبون،
- رؤساء الدوائر،
- مدراء التنظيم و الشؤون العامة،
- مدراء الإدارة المحلية،
- المفتشون العامون،
- رؤساء المجالس الشعبية البلدية.

تعليمة رقم 2360 مؤرخة في 9 سبتمبر 2015 تتعلق بشروط و كيفيات تنفيذ أحكام المرسوم التنفيذي رقم 15- 204 المؤرخ في 11 شوال عام 1436 الموافق 27 يوليو سنة 2015 المتضمّن إعفاء المواطن من تقديم وثائق الحالة المدنية المتوفّرة ضمن السجل الوطني الآلي للحالة المدنية

تهدف هذه التعليمة إلى توضيح شروط و كيفيات تنفيذ أحكام المرسوم التنفيذي رقم 15- 204 المؤرخ في 11 شوال عام 1436 الموافق 27 يوليو سنة 2015 المتضمّن إعفاء المواطن من تقديم وثائق الحالة المدنية المتوفّرة ضمن السجل الوطني الآلي للحالة المدنية.

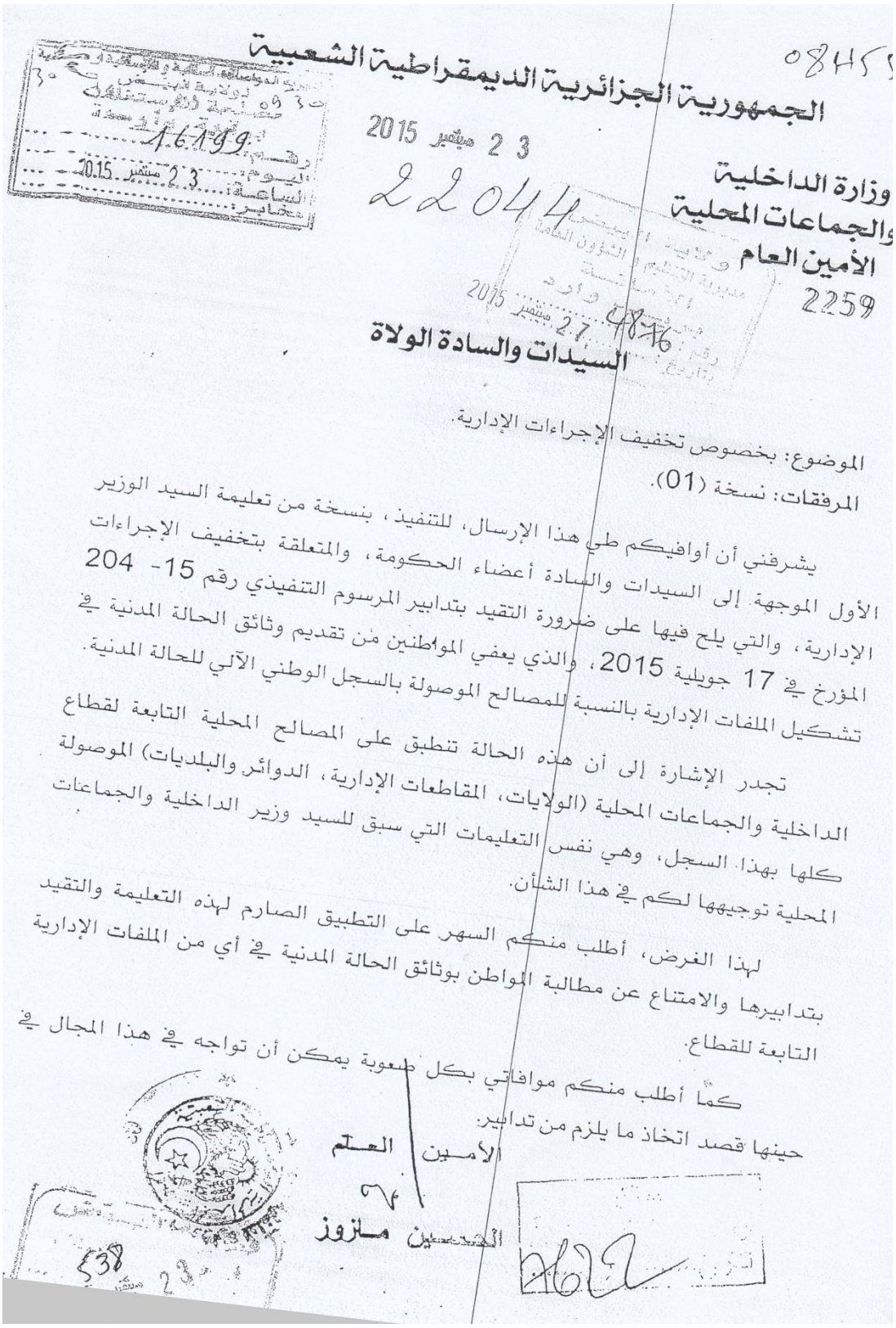
تندرج هذه الأحكام التي أقرّتها الحكومة في إطار تنفيذ تعليمات فخامة السيد رئيس الجمهورية المتعلقة بإعادة تأهيل المرفق العام و تخفيف حجم الملفات و الإجراءات الإدارية، و تترجم إرادته القوية في إفادة المواطن بجميع الوسائل التكنولوجية الراقية المعبّئة من طرف الدّولة لعصرنة الإدارة و تسييرها.

في هذا الشأن، يشكّل السجل الوطني الآلي للحالة المدنية المكرّس بموجب الأمر رقم 70-20 المؤرخ في 19 فبراير سنة 1970 المتعلق بالحالة المدنية، المعدّل و المتمّم، و الذي يحتوي على أهم المعلومات المتعلقة بهوية الأشخاص المسجلين فيه، إحدى الدعائم المفضّلة التي يجب استغلالها لتخفيف و تسهيل الإجراءات المتبعة في دراسة الملفات الإدارية المشترطة من المواطن.

إن هذا السجل الذي سمح إنشاؤه التوصل إلى القضاء نهائيا، في مرحلة أولى، على معاناة المواطن المرغم على التنقل في كل مرة إلى مقر بلدية ازدياده من أجل الحصول على وثائق الحالة المدنية التي تخصه، سيسمح مستقبلا، بفضل ربطه بمختلف القطاعات الوزارية و فروعها المحلية بالارتقاء إلى مستوى أفضل، يتمثل في إعفاءه من تقديم تلك الوثائق (مثل مستخرجات من عقود الميلاد و الزواج و الوفاة) حيث يمكن الموظف المكلف بالملف الإطلاع على نفس المعلومات التي تحتويها ذات الوثائق مباشرة من خلال السجل الوطني الآلي للحالة المدنية، دون استخراجها.

لهذا الغرض، و في إطار تخفيف حجم الملفات التي تدرسها جميع مصالح الولاية و الولايات المنتدبة و الدوائر و البلديات، يتعيّن على جميع المسؤولين المعنيين في كل المستويات عدم الاشتراط من المواطن تقديم وثائق الحالة المدنية المذكورة أعلاه.

الملحق رقم 7



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة الداخلية والجماعات المحلية

الأمين العام

23 سبتمبر 2015

السيدات والسادة الولاة

الموضوع: بخصوص تخفيف الإجراءات الإدارية.

المرفقات: نسخة (01).

يشرفني أن أوافيكم طي هذا الإرسال، للتنفيذ، بنسخة من تعليمة السيد الوزير الأول الموجهة إلى السيدات والسادة أعضاء الحكومة، والمتعلقة بتخفيف الإجراءات الإدارية، والتي يلح فيها على ضرورة التقيد بتدابير المرسوم التنفيذي رقم 15- 204 المؤرخ في 17 جويلية 2015، والذي يعفي المواطنين من تقديم وثائق الحالة المدنية في تشكيل الملفات الإدارية بالنسبة للمصالح الموصولة بالسجل الوطني الآلي للحالة المدنية.

تجدر الإشارة إلى أن هذه الحالة تنطبق على المصالح المحلية التابعة لقطاع الداخلية والجماعات المحلية (الولايات، المقاطعات الإدارية، الدوائر والبلديات) الموصولة كلها بهذا السجل، وهي نفس التعليمات التي سبق للسيد وزير الداخلية والجماعات المحلية توجيهها لكم في هذا الشأن.

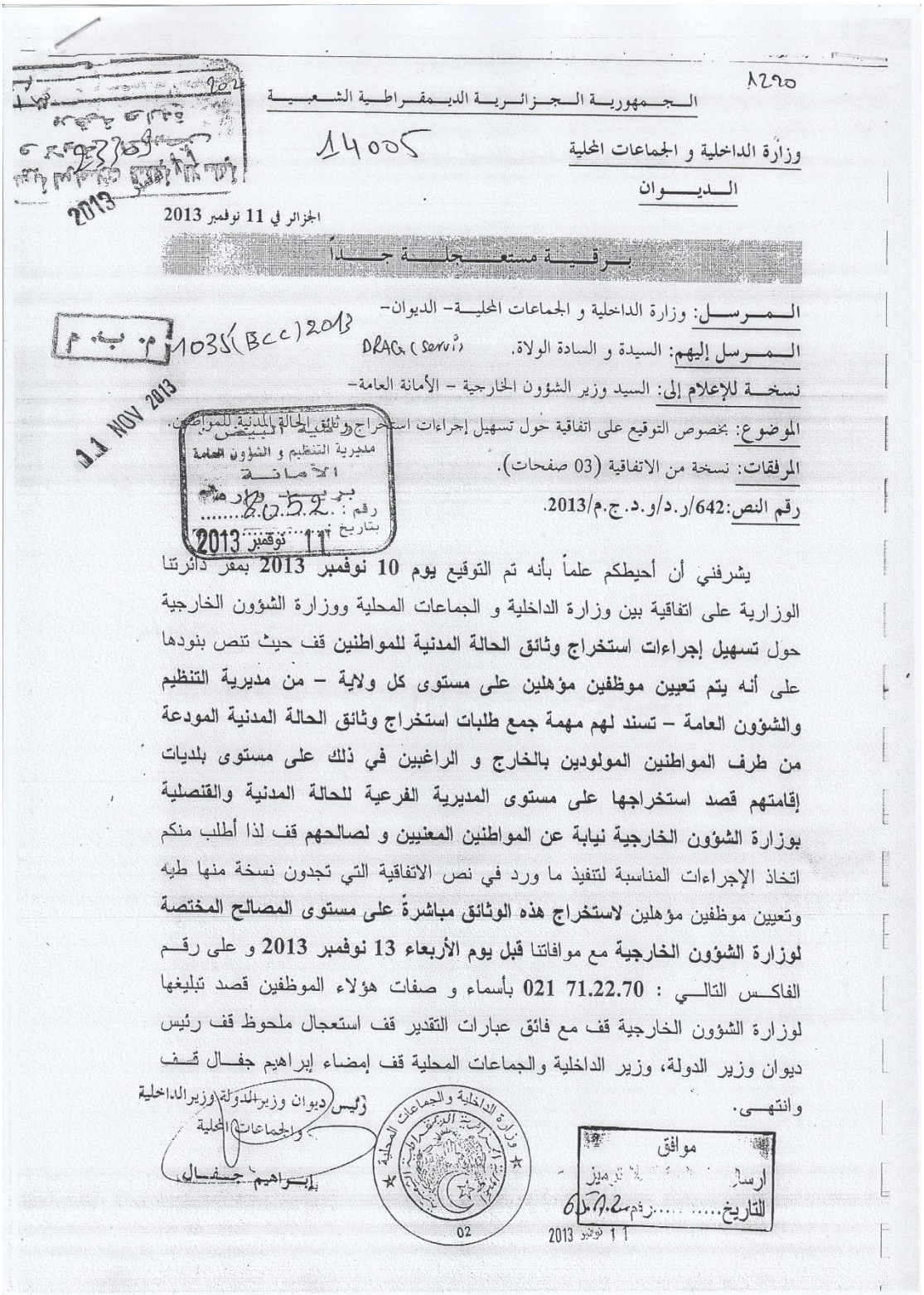
لهذا الغرض، أطلب منكم السهر على التطبيق الصارم لهذه التعليمة والتقيد بتدابيرها والامتناع عن مطالبة المواطن بوثائق الحالة المدنية في أي من الملفات الإدارية التابعة للقطاع.

كما أطلب منكم موافاتي بكل صعوبة يمكن أن تواجه في هذا المجال في حينها قصد اتخاذ ما يلزم من تدابير.

الأمين العام

الحسين مازوز

الملحق رقم 8



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة الداخلية و الجماعات المحلية

الديوان

الجزائر في 11 نوفمبر 2013

برقية مستعجلة جدا

المرسل: وزارة الداخلية و الجماعات المحلية- الديوان-

المرسل إليهم: السيدة و السادة الولاة.

نسخة للإعلام إلى: السيد وزير الشؤون الخارجية - الأمانة العامة-

الموضوع: بخصوص التوقيع على اتفاقية حول تسهيل إجراءات استخراج وثائق الحالة المدنية للمواطنين.

المرفقات: نسخة من الاتفاقية (03 صفحات).

رقم النص:642/ر.د/و.د.ج.م/2013.

يشرفني أن أحيطكم علماً بأنه تم التوقيع **يوم 10 نوفمبر 2013** بمقر دائرتنا الوزارية على اتفاقية بين وزارة الداخلية و الجماعات المحلية ووزارة الشؤون الخارجية حول **تسهيل إجراءات استخراج وثائق الحالة المدنية للمواطنين** قف حيث تنص بنودها على **أنه يتم تعيين موظفين مؤهلين على مستوى كل ولاية – من مديرية التنظيم والشؤون العامة – تسند لهم مهمة جمع طلبات استخراج وثائق الحالة المدنية المودعة من طرف المواطنين المولودين بالخارج و الراغبين في ذلك على مستوى بلديات إقامتهم قصد استخراجها على مستوى المديرية الفرعية للحالة المدنية والقنصلية بوزارة الشؤون الخارجية نيابة عن المواطنين المعنيين و لصالحهم** قف لذا أطلب منكم اتخاذ الإجراءات المناسبة لتنفيذ ما ورد في نص الاتفاقية التي تجدون نسخة منها طيه وتعيين موظفين مؤهلين **لاستخراج هذه الوثائق مباشرةً على مستوى المصالح المختصة لوزارة الشؤون الخارجية** مع موافاتنا **قبل يوم الأربعاء 13 نوفمبر 2013** و على رقم الفاكس التالي : **021 71.22.70** بأسماء و صفات هؤلاء الموظفين قصد تبليغها لوزارة الشؤون الخارجية قف مع فائق عبارات التقدير قف استعجال ملحوظ قف رئيس ديوان وزير الدولة، وزير الداخلية والجماعات المحلية قف إمضاء إبراهيم جفال قف وانتهى.

رئيس ديوان وزير الدولة وزير الداخلية والجماعات المحلية

إبراهيم جفال

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

اتفاقية بين وزارة الداخلية و الجماعات المحلية و وزارة الشؤون الخارجية
حول تسهيل إجراءات استخراج وثائق الحالة المدنية للمواطنين

في إطار تنفيذ التدابير العملية المتعلقة بتسهيل الإجراءات الإدارية و تحسين الخدمات المقدمة لصالح المواطنين في مجالي إصدار و تسليم وثائق الحالة المدنية لا سيما فيما يخص تخفيف الأعباء الناجمة عن بعد المسافة و كذا مصاريف التنقل، تم الاتفاق بين وزارة الداخلية و الجماعات المحلية و وزارة الشؤون الخارجية على ما يلي:

– الإجراء الأول : فيما يخص المواطنين المولودين بالخارج و المقيمين بالجزائر

يتم تعيين موظفين مؤهلين على مستوى كل ولاية (مديرية التنظيم و الشؤون العامة) تسند لهم مهمة جمع طلب أو طلبات استخراج وثائق الحالة المدنية المودعة من طرف المواطنين الراغبين في ذلك على مستوى بلديات إقامتهم قصد استخراجها على مستوى المديرية الفرعية للحالة المدنية و القنصلية بوزارة الشؤون الخارجية نيابة عن المواطنين المعنيين ولصالحهم، في أقرب الآجال.

كما يمكن لأي مواطن التقدم بصفة شخصية إلى وزارة الشؤون الخارجية لنفس الغرض.

– الإجراء الثاني : فيما يخص المواطنين المولودين بالجزائر و المقيمين بالخارج

يتم استخراج وثيقة الحالة المدنية الخاصة (12s) الموجهة على الخصوص لاستخراج جواز السفر و بطاقة التعريف الوطنية البيومتريين، من خلال إحدى الخيارات التالية:

1- يمكن للمواطنين المقيمين بالخارج تقديم طلبات استخراج وثيقة الحالة المدنية الخاصة (12s) عن طريق الموقع الالكتروني المعد لهذا الغرض.

2- تقوم البعثات الدبلوماسية و القنصلية بالخارج بتجميع طلبات المواطنين المسجلين قنصليا الراغبين في استخراج وثيقة الحالة المدنية الخاصة (12s) قصد إرسالها إلى وزارة الداخلية و الجماعات المحلية عن طريق وزارة الشؤون الخارجية في أقرب الآجال.

في هذه الحالة يتعين على المصالح الدبلوماسية و القنصلية التأكد من صحة المعلومات الشخصية الخاصة بطالبي هذه الوثيقة (الاسم و اللقب، تاريخ و مكان الميلاد، اسم البلدية و الولاية).

من جهتها تقوم وزارة الداخلية و الجماعات المحلية بتكليف البلديات المعنية بإصدار هذه الوثائق في أقرب الآجال ويتم توجيهها إلى المصالح الدبلوماسية و القنصلية المعنية عن طريق وزارة الشؤون الخارجية.

3- يمكن للمواطنين المسجلين قنصليا الراغبين في استخراج وثيقة الحالة المدنية الخاصة (12s) توكيل أي شخص لاستخراج هذه الوثيقة باسمهم على مستوى بلديات الميلاد شريطة المصادقة على هذه الوكالة من قبل البعثات الدبلوماسية أو القنصلية المختصة إقليميا.

4- كما يمكن لأي مواطن بمناسبة تواجده بالجزائر أن يتقدم شخصيا إلى بلدية الميلاد لاستخراج وثيقة الحالة المدنية الخاصة (12s).

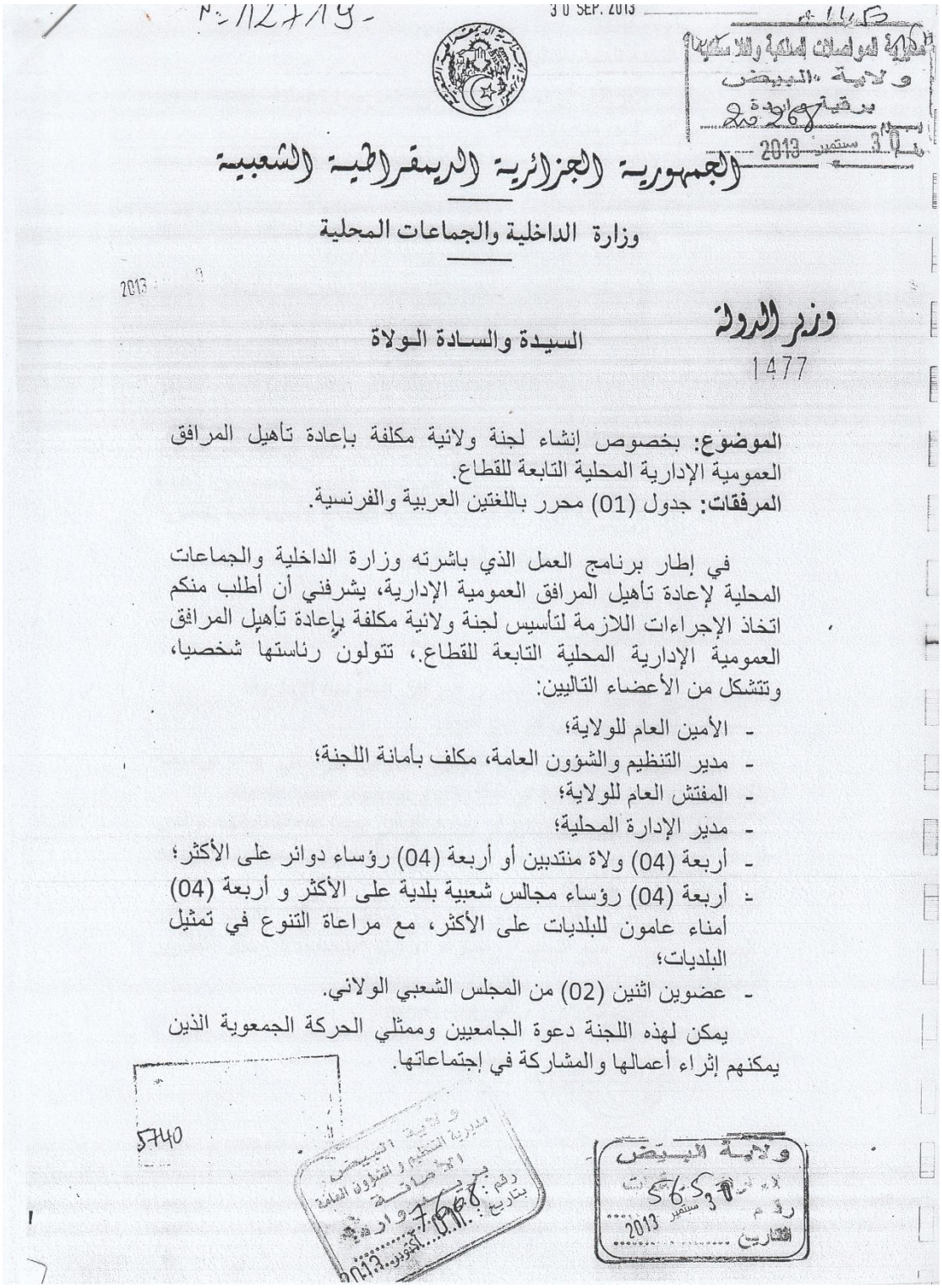
تكلف المديرية الفرعية للحالة المدنية و الهوية على مستوى وزارة الداخلية و الجماعات المحلية وكذا المديرية الفرعية للحالة المدنية و القنصلية على مستوى وزارة الشؤون الخارجية بالسهر على توفير الظروف المناسبة لعملية تطبيق بنود هذه الاتفاقية.

يسري مفعول هذه الاتفاقية ابتداء من تاريخ توقيعها.

حرر بالجزائر بتاريخ 10 نوفمبر 2013

الأمين العام لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية	الأمين العام لوزارة الشؤون الخارجية
السيد أحمد عدلي	السيد نور الدين عوام

الملحق رقم 9



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة الداخلية والجماعات المحلية

السيدة والسادة الولاة

وزير الدولة

1477

الموضوع: بخصوص إنشاء لجنة ولائية مكلفة بإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية المحلية التابعة للقطاع.

المرفقات: جدول (01) محرر باللغتين العربية والفرنسية.

في إطار برنامج العمل الذي باشرته وزارة الداخلية والجماعات المحلية لإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية، يشرفني أن أطلب منكم اتخاذ الإجراءات اللازمة لتأسيس لجنة ولائية مكلفة بإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية المحلية التابعة للقطاع.، تتولون رئاستها شخصيا، وتتشكل من الأعضاء التاليين:

- الأمين العام للولاية؛
- مدير التنظيم والشؤون العامة، مكلف بأمانة اللجنة؛
- المفتش العام للولاية؛
- مدير الإدارة المحلية؛
- أربعة (04) ولاة منتدبين أو أربعة (04) رؤساء دوائر على الأكثر؛
- أربعة (04) رؤساء مجالس شعبية بلدية على الأكثر و أربعة (04) أمناء عامون للبلديات على الأكثر، مع مراعاة التنوع في تمثيل البلديات؛
- عضوين اثنين (02) من المجلس الشعبي الولائي.

يمكن لهذه اللجنة دعوة الجامعيين وممثلي الحركة الجمعوية الذين يمكنهم إثراء أعمالها والمشاركة في إجتماعاتها.

تتولى هذه اللجنة المهام التالية:

- حصر العراقيل والصعوبات التي تعترض عملية إعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية؛
- تقديم الاقتراحات والتوصيات الكفيلة بإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية الولائية؛
- مرافقة المصالح الإدارية المحلية في إعداد وتنفيذ مخططاتها الخاصة بإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية؛
- التقييم الدوري لنشاطات المصالح المحلية الموجهة لإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية؛

ترسل اللجنة بصفة دورية تقريرا شهريا عن نشاطها إلى الإدارة المركزية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية قبل العاشر (10) من الشهر الذي يلي كأقصى تقدير؛

في هذا الشأن، يطلب منكم إرسال أول تقرير شهري قبل تاريخ 10 أكتوبر 2013 كحد أقصى، يتضمن اقتراحات اللجنة بخصوص إعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية المحلية التابعة للقطاع لاسيما فيما يخص:

- استقبال المواطنين والتكفل بانشغالاتهم؛
- توجيه وإعلام المواطنين؛
- تخفيف الإجرًاءات الإدارية؛
- وضعية المرافق العمومية الإدارية؛
- تحسين نوعية التأطير البشري للمرافق العمومية الإدارية؛
- آليات التقييم الدوري لبرامج العمل.

تقدم هذه الاقتراحات وفقا للجدول المرفق بإرسالي هذا، بواسطة إلكترونية (قرص مضغوط) في شكل (Fichier word, Format .doc).

يتم تأسيس هذه اللجنة بقرار يتخذه الوالي يحدد فيه تشكيلتها، والذي ترسل نسخة منه إلى الإدارة المركزية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية في أقرب الآجال الممكنة.

لهذا الغرض، أطلب منكم الحرص شخصيا على التنفيذ العاجل والصارم لمحتوى هذه التعليمة واحترام الآجال المحددة لإرسال التقارير الشهرية.

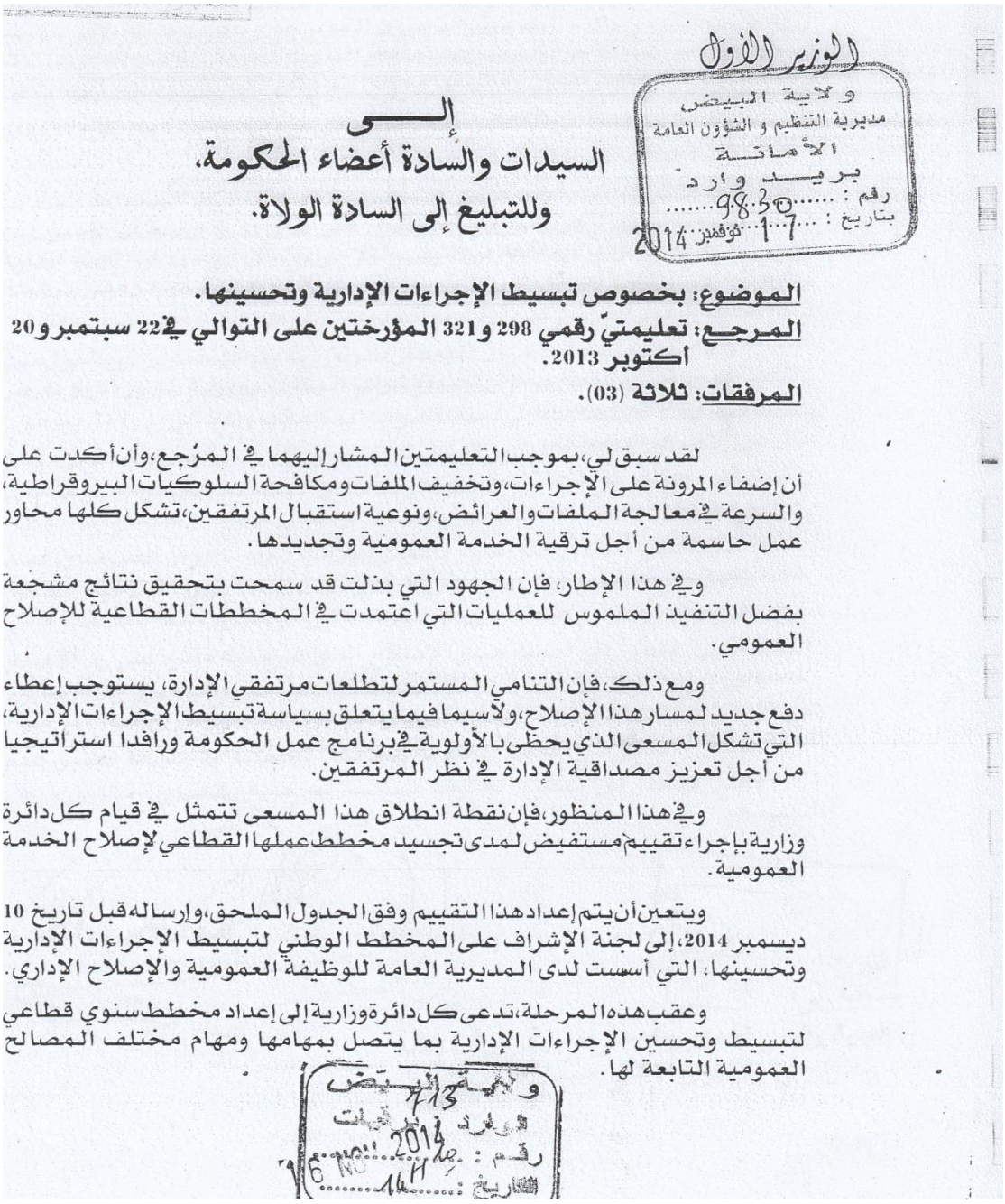
وزير الدولة وزير الداخلية
والجماعات المحلية

الطيب بلعيز

وزارة الداخلية والجماعات المحلية

1

الملحق رقم 10



الوزير الأول

ولاية البيض
مديرية التنظيم و الشؤون العامة
الأمانة
بريد وارد
رقم : 9830
بتاريخ : 17 نوفمبر 2014

إلـــــى
السيدات والسادة أعضاء الحكومة،
وللتبليغ إلى السادة الولاة.

الموضوع: بخصوص تبسيط الإجراءات الإدارية وتحسينها.
المرجع: تعليمتيّ رقمي 298 و321 المؤرختين على التوالي في22 سبتمبر و20 أكتوبر 2013.
المرفقات: ثلاثة (03).

لقد سبق لي، بموجب التعليمتين المشار إليهما في المرجع، وأن أكدت على أن إضفاء المرونة على الإجراءات، وتخفيف الملفات ومكافحة السلوكيات البيروقراطية، والسرعة في معالجة الملفات والعرائض، ونوعية استقبال المرتفقين، تشكل كلها محاور عمل حاسمة من أجل ترقية الخدمة العمومية وتجديدها.

وفي هذا الإطار، فإن الجهود التي بذلت قد سمحت بتحقيق نتائج مشجعة بفضل التنفيذ الملموس للعمليات التي اعتمدت في المخططات القطاعية للإصلاح العمومي.

ومع ذلك، فإن التنامي المستمر لتطلعات مرتفقي الإدارة، يستوجب إعطاء دفع جديد لمسار هذا الإصلاح، ولاسيما فيما يتعلق بسياسة تبسيط الإجراءات الإدارية، التي تشكل المسعى الذي يحظى بالأولوية في برنامج عمل الحكومة ورافدا استراتيجيا من أجل تعزيز مصداقية الإدارة في نظر المرتفقين.

وفي هذا المنظور، فإن نقطة انطلاق هذا المسعى تتمثل في قيام كل دائرة وزارية بإجراء تقييم مستفيض لمدى تجسيد مخطط عملها القطاعي لإصلاح الخدمة العمومية.

ويتعين أن يتم إعداد هذا التقييم وفق الجدول الملحق، وإرساله قبل تاريخ 10 ديسمبر 2014، إلى لجنة الإشراف على المخطط الوطني لتبسيط الإجراءات الإدارية وتحسينها، التي أسست لدى المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري.

وعقب هذه المرحلة، تدعى كل دائرة وزارية إلى إعداد مخطط سنوي قطاعي لتبسيط وتحسين الإجراءات الإدارية بما يتصل بمهامها ومهام مختلف المصالح العمومية التابعة لها.

ولاية البيض
الوارد والصادرات
رقم : 713
التاريخ : 16 NOV 2014

2

وجدير بالتوضيح أن المخطط السنوي القطاعي لتبسيط وتحسين الإجراءات الإدارية، يجب أن يحدد، من جهة، الإجراءات والشكليات الإدارية التي تعتبر مصدرا لأكبر الصعوبات العملية في نظر المواطنين، وأن يتضمن، من جهة أخرى، التدابير المقترحة لتبسيط هذه الإجراءات والشكليات.

كما يمكن أن يتم في هذا المخطط إدراج كل اقتراح لتدابير أخرى لتبسيط وتحسين الإجراءات، قد تعتبر هامة بالنظر إلى أثرها الإيجابي على المواطن.

بعد ذلك، يتعين السهر على موافاة لجنة الإشراف، قبل أول جانفي من كل سنة، بالمخطط السنوي، قصد إبداء رأيها المسبق فيه، على أن يكون مرفوقا بمذكرة تقديم وافية لمختلف إجراءات التبسيط والتحسين المقترحة، وكذا ببطاقة الأثر بالنسبة لكل إجراء من هذه الإجراءات، يتم إعدادها وفق النموذج المرفق، وتوضح خصوصا الآثار المنتظرة بالنسبة للمرتفقين، وكلفتها، وكذا الشروط والكيفيات المطلوبة لتحقيقها.

وفور الموافقة على المخطط، تقوم الدائرة الوزارية المعنية بتنفيذه بكل ما يتطلبه ذلك من سرعة.

فضلا عن ذلك، وقصد ضمان التجانس في إعداد وتنفيذ المخطط القطاعي لتبسيط وتحسين الإجراءات الإدارية، يتعين على كل دائرة وزارية أن تؤسس لدى مصالحها المركزية، لجنة قطاعية لتبسيط الإجراءات الإدارية، وكذا لجنة محلية، عند الحاجة، لنفس الغرض، على أن تتم موافاة لجنة الإشراف بنسخة من مقررات إنشاء هذه اللجان.

وفي إطار المتابعة، ينبغي أن تقوم كل دائرة وزارية بتوجيه تقارير دورية حول مدى تنفيذ المخططات القطاعية، إلى لجنة الإشراف المكلفة بموافاة الوزير الأول بعرض حال عن الأهداف المحققة.

وتجدر الإشارة إلى أن تدابير التبسيط والتحسين المتوقعة، تتم وفق مسعى منسق تشرك فيه مختلف القطاعات المعنية، وجمعيات المرتفقين، بل وحتى استشارة المرتفقين مباشرة بواسطة وسائل مناسبة.

علاوة على ذلك، يجب القيام بأعمال إعلامية تجاه الأعوان العموميين قصد تحسيسهم بحتميات تبسيط وتحسين الإجراءات الإدارية، وبضرورة مشاركتهم في هذا المسار.

أخيرا، ونظرا إلى أهمية مسار الإصلاح الذي شرع فيه وأثره على رد الاعتبار لمصداقية الإدارة لدى المواطن، فإن كل دائرة وزارية مدعوة إلى السهر على وجاهة التدابير المقترحة في المخطط القطاعي السنوي وعلى وضعها حيز التنفيذ الفعلي.

وإنني لأنتظر من أعضاء الحكومة مساهمة شخصية في متابعة تطبيق هذه التعليمة.

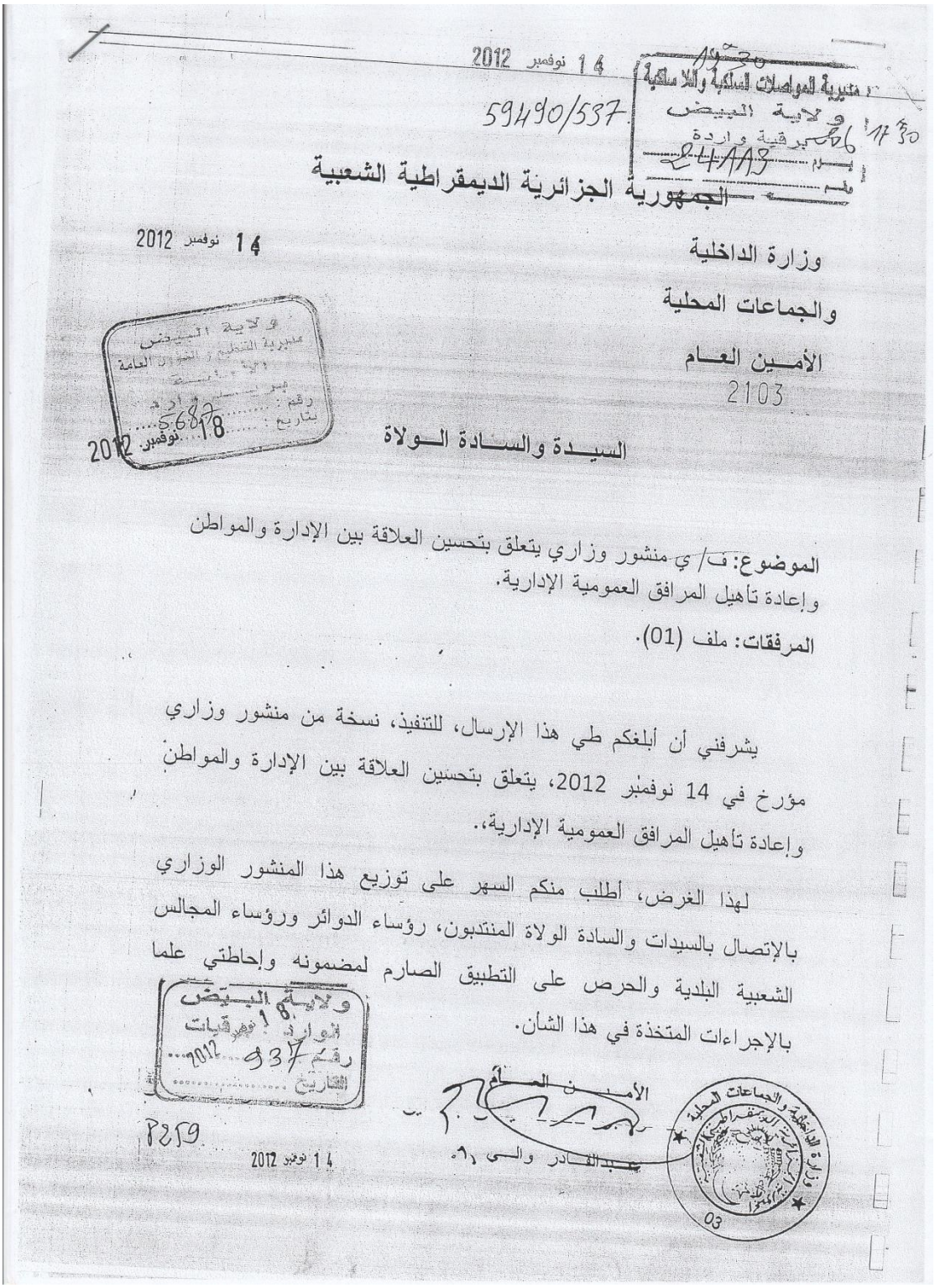
الوزير الأول

الوزير الأول

عبد المالك . سلال

إلى رئيس الجمهورية: على سبيل عرض حال

الملحق رقم 11



14 نوفمبر 2012

59490/537

مديرية المواصلات السكنية واللاسلكية
ولاية البيض
برقية واردة
رقم 2144/AS

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

14 نوفمبر 2012

وزارة الداخلية
والجماعات المحلية
الأمين العام
2103

ولاية البيض
مديرية التنظيم والشؤون العامة
مكتب
رقم وارد 5687
بتاريخ 18 نوفمبر 2012

السيدة والسادة الولاة

الموضوع: ف/ي منشور وزاري يتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية.

المرفقات: ملف (01).

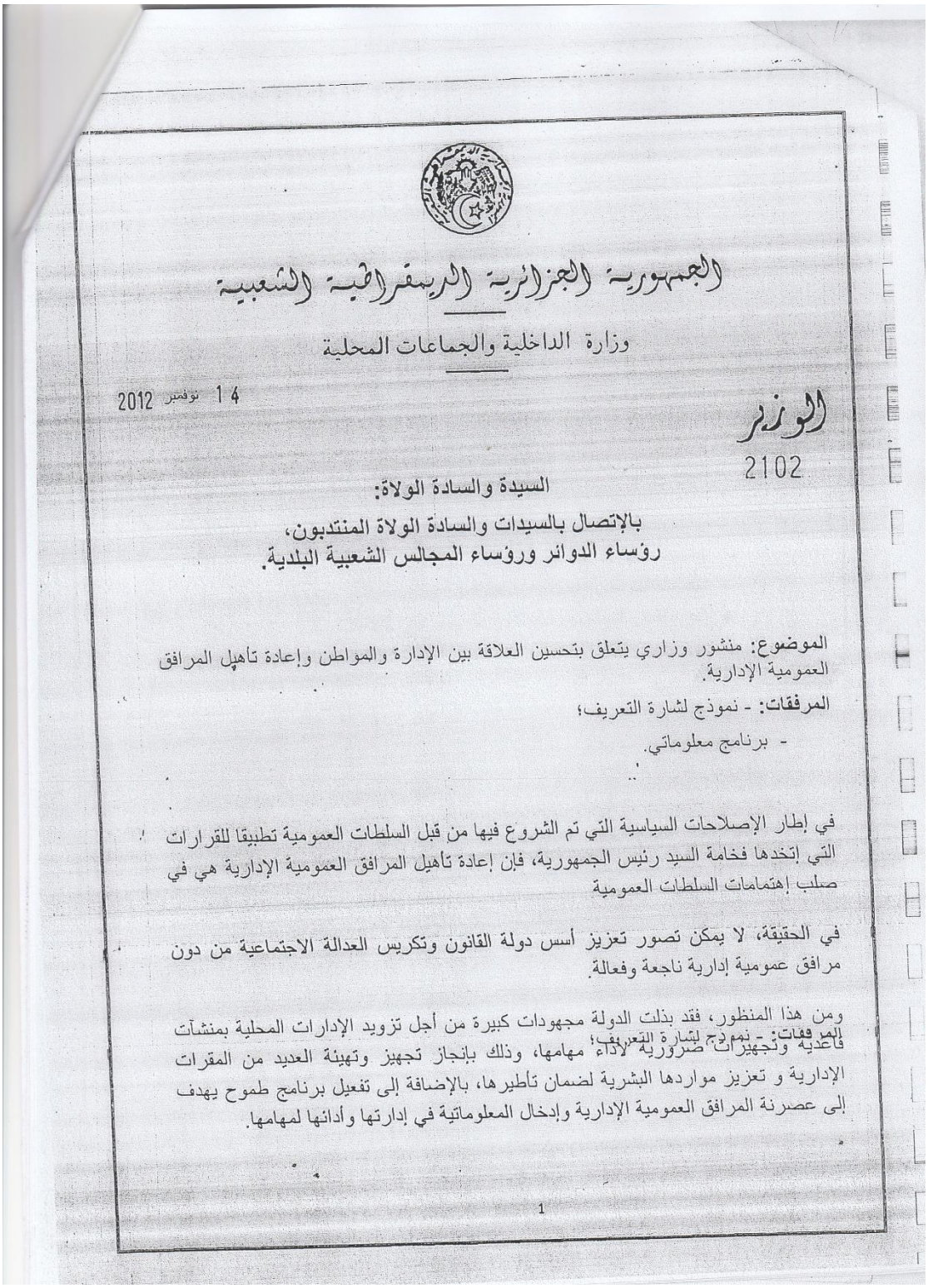
يشرفني أن أبلغكم طي هذا الإرسال، للتنفيذ، نسخة من منشور وزاري مؤرخ في 14 نوفمبر 2012، يتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية».

لهذا الغرض، أطلب منكم السهر على توزيع هذا المنشور الوزاري بالإتصال بالسيدات والسادة الولاة المنتدبون، رؤساء الدوائر ورؤساء المجالس الشعبية البلدية والحرص على التطبيق الصارم لمضمونه وإحاطتي علما بالإجراءات المتخذة في هذا الشأن.

ولاية البيض
الوارد 18 نوفمبر 2012
رقم 937
التاريخ

الأمين العام
عبد القادر والي

2012 نوفمبر 14



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة الداخلية والجماعات المحلية

الوزير

2102

14 نوفمبر 2012

السيدة والسادة الولاة:

بالإتصال بالسيدات والسادة الولاة المنتدبون،
رؤساء الدوائر ورؤساء المجالس الشعبية البلدية.

الموضوع: منشور وزاري يتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية.

المرفقات: - نموذج لشارة التعريف؛

- برنامج معلوماتي.

في إطار الإصلاحات السياسية التي تم الشروع فيها من قبل السلطات العمومية تطبيقا للقرارات التي إتخذها فخامة السيد رئيس الجمهورية، فإن إعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية هي في صلب إهتمامات السلطات العمومية

في الحقيقة، لا يمكن تصور تعزيز أسس دولة القانون وتكريس العدالة الاجتماعية من دون مرافق عمومية إدارية ناجعة وفعالة.

ومن هذا المنظور، فقد بذلت الدولة مجهودات كبيرة من أجل تزويد الإدارات المحلية بمنشآت قاعدية وتجهيزات ضرورية لأداء مهامها، وذلك بإنجاز تجهيز وتهيئة العديد من المقرات الإدارية و تعزيز مواردها البشرية لضمان تأطيرها، بالإضافة إلى تفعيل برنامج طموح يهدف إلى عصرنة المرافق العمومية الإدارية وإدخال المعلوماتية في إدارتها وأدائها لمهامها.

المرفقات: - نموذج لشارة التعريف؛

1

ومن المؤكد أن كل هذه المجهودات ستسهم في تطوير نشاط هياكلنا الإدارية وتعد بالكثير من التحسينات الجديدة مستقبلا، غير أنه ينبغي أن نشير إلى أن نوعية الخدمات التي تقدمها تبقى دون مستوى الطموحات، الأمر الذي يشكل مصدر إنشغال للسلطات العمومية وإحباط لمستعملي المرافق العمومية الإدرارية ما من شأنه توسيع الهوة بين الدولة والمواطن لاسيما بعد إستفحال ظواهر بيروقراطية مختلفة معيبة لمؤسساتنا الإدارية، كالنقص في الاستماع لإنشغالات المواطن، المحاباة، المحسوبية والرشوة.

في الواقع، خلصت كل التقييمات والمعاينات التي تم القيام بها إلى نتائج متطابقة إتسمت أساسا بما يلي:

1. **نقائص فيما يخص إستقبال المواطن والتكفل بانشغالاته وطلباته:**
   - بعض المسؤولين المحليين لا يستبتلون المواطنين؛
   - يقوم بعض المسؤولين المحليين بتكليف بعض مرؤوسيهم لإستقبال المواطنين، والذين غالبا ما يفتقرون للمؤهلات والقدرات التي تسمح لهم بالمعالجة الملائمة لطلبات المواطن والتكفل بإنشغالاته؛
   - يتم إستقبال المواطنين أحيانا في ظروف غير لائقة؛
   - ميل بعض المسؤولين إلى تخصيص ردود سلبية للمواطنين الأمر الذي لا يساهم في تعزيز علاقة الثقة بين المواطن والإدارة.
   - أحيانا لا تحضى طلبات وشكاوي المواطنون بالمتابعة مما يؤدي إلى الإضرار بمصداقية الإدارة.
2. **نقص في التوجيه، الإتصال وإعلام المواطنين:** حيث سجل في هذا المجال على مستوى بعض الإدارات المحلية ما يلي:
   - نقص في إعلام المواطنين حول مختلف الخدمات الإدارية لاسيما فيما يخص:
     - الشروط التنظيمية للاستفادة من بعض الخدمات وإستحقاقها؛
     - الإجراءات الواجب إتباعها لإعداد الملفات الإدارية؛
     - آجال معالجة الطلبات.
   - نقص وغياب وسائل وإشارات لتوجيه المواطن على مستوى بعض الهيئات وأحيانا وجود وسائل قديمة لم تعد صالحة وتحتاج لإعادة التحيين والضبط.
   - غياب إتصال فعال يثمن مجهود الإدارة فيما يخص خدمات المرفق العمومي التي يقدمها؛
   - إستقبال وتوجيه المواطنين من قبل أعوان غير مؤهلين مهمتهم الأصلية هي الوقاية، الأمن والحراسة.

2

3. استمرار التصرفات البيروقراطية والمحسوبية في بعض الهيئات الإدارية:

- المطالبة بوثائق و/ أو إجراءات خارج تلك المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات الجاري العمل بها؛
- البطء في معالجة طلبات المواطنين ساعد على تفشي بعض التصرفات السلبية وغير المطابقة؛
- تشكل بعض الشبكات غير الرسمية تلجأ للمماطلة في معالجة طلبات المواطنين واللجوء إلى بعض التصرفات المشبوهة وغير القانونية؛

هذه الشبكات أصبحت تطور آليات وأساليب تتأقلم مع كل وضعية إدارية جديدة لجعلها في خدمة مصالحها غير المشروعة.

تلكم هي الوضعية التي تحول اليوم دون التقدير المناسب من طرف المواطن للمجهود المبذول من طرف السلطات العمومية فيما يخص تحسين خدمات المرافق العمومية، وتسهم في إستفحال وتجدر المواقف السلبية التي ما فتيء المواطن يعبر عنها إتجاه أعمال ونشاطات الإدارات العمومية.

كما يبدوا جليا، فأن المسألة ليست مسألة نقاش حول القضاء على البيروقراطية، بل هي مسألة تهديد لدولة القانون وتحدي للسلطة العمومية والتي يجب إستعادتها وفرضها في كل أبعادها الحقيقة، من أجل التمكن من مواجهة هذا التهديد بكل حزم ومثابرة.

إن منهجية العمل التي ستوجه هذه المبادرة ما هي في الحقيقة إلا إعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية وإستغادتها لمهامها في إطار منظور الحداثة وفي سياق النوعية.

كذلك وبغض النظر عن بعض التدابير التي سيتم إتخادها لاحقا، فإنه يطلب منكم وضع حيز التنفيذ الإجراءات التالية:

أ. تسيير شبابيك الحالة المدنية ومصالح التنظيم العام:

- يتعين لزوما على كل الأعوان الذين يمارسون مهامهم عل مستوى مصالح الحالة المدنية(بالنسبة للبلديات) ومصلحة التنظيم العام (بالنسبة للولاية، المقاطعات الإدارية والدوائر)، لاسيما على مستوى الشبابيك، حمل شارة تعرفهم بوضوح، تبين إسم ولقب العون ، وظيفته والرقم التسلسلي لشارته.

وستجدون رفقة هذا المنشور نموذج عن هذه الشارة وكذا البرنامج المعلوماتي الخاص بإعدادها.

3

ويتعين على كل الإدارات المعنية بهذا الإجراء إتخاذ التدابير الضرورية لإعداد الشارات وإرسالها لأصحابها قبل 15 ديسمبر 2012 كآخر أجل.

أما بخصوص المسؤولين المحليين الشاغلين لوظائف عليا أو مناصب سامية ونوعية على مستوى (إدارة الولاية، المصالح غير الممركزة، والإدارة البلدية) يجب عليهم وضع لوحة تبين إسم ولقب المسؤول ووظيفته وعرضها بصفة دائمة على مكتب المعني بالأمر.

إن إعداد هذه اللوحات يقع بالطبع على عاتق الإدارة التي يمارس بها المسؤول مهامه.

أما فيما يخص مكاتب المسؤلين المحليين المذكورين سابقا، فيتعين تعريفها بوضع لوحات تتضمن صفة المسؤول صاحب المكتب.

على العموم، يجب أن يكون بمقدور مستعمل المرفق العمومي التعرف بيسر على أعوان الإدارة المكلفين بمعالجة طلباته، وكذا المسؤولين المكلفين بالإشراف على هذه المصالح.

ويجب أن تكون هذه الألية محل تنفيذ قبل 15 ديسمبر 2012 كآخر أجل.

- إنّ أعوان شبابيك الحالة المدنية ومصلحة التنظيم العام يجب إختيارهم من بين الأعوان المعروفين بكفاءتهم، إنضباطهم، نزاهتهم وسلامة مسارهم المهني وتميزهم بحس الإستماع والخدمة.

إن طريقة أداء الخدمة من قبل هؤلاء الأعوان يجب أن تكون محل تقييم ومتابعة مستمرين حتى تسمح بإجراء التعديلات الضرورية.

- يجب القيام بنشاطات تكوينية (قصيرة المدى أو بالمناوبة) لفائدة أعوان الشبابيك ومسؤولي مصالح الحالة المدنية والتنظيم العام، حول الجوانب القانونية والتنظيمية، وكذا حول تقنيات الإتصال، وهذا تكملة لبرامج التكوين التي تعكف الإدارة المركزية على إعدادها وتنفيذها.

ب. الإستقبال والتكفل بشكاوى وطلبات المواطنين:

- يتعين على الولاة، الولاة المنتدبون، رؤساء الدوائر ورؤساء المجالس الشعبية البلدية، وكذا المدراء الولائيين تحري الإستماع للمواطنين، ويجب في هذا الشأن تحديد حجم

ساعي مشترك لجميع هيئات الولاية في يوم من أيام الإستقبال يتم تخصيصه لاستقبال المواطنين والمرتفقين، و إعلام المواطنين به.

- كما يتعين كذلك تكليف إطارات مؤهلة للتكفل ببرمجة عمليات الإستقبال والتكفل بمتابعة شكاوى وتظلمات المواطنين الواردة.
- كل مقابلة يجب أن يتخذ بشأنها إجراء إداري قانوني ويجب أن تحضى بمتابعة حقيقية.
- تحسين ظروف إستقبال المواطنين بالسهر على:
  - تهيئة وتجهيز قاعات الانتظار وفضاءات الاستقبال بصفة لائقة؛
  - إحترام برنامج المقابلات من قبل المسؤولين المعنيين؛
  - تجنب تفويض المقابلات لمسؤولين آخرين كلما أمكن ذلك ومنع توكيل المرؤوسين للقيام بها مهما كانت الأسباب والظروف.
  - منع اللجوء إلى أعوان الوقاية والأمن لتولي مهام الإستقبال والتوجيه.
  - تعيين أعوان إستقبال مؤهلين؛

لقد أنشأ القانون الأساسي لمستخدمي الجماعات المحلية منصب سامي " للمكلف بالإستقبال والتوجية بالإدارة الإقليمية"، والذي يتعين عليكم إتخاذ التدابير اللازمة لشغله على مستوى الإدارات المحلية، حيث يتولى المكلف بهذا المنصب الإشراف وتنسيق نشاط أعوان الاستقبال، وهو ما يتوافق مع الإحتياجات المسجلة في هذا المجال.

- القيام بتحضير الأعوان الذي سيكلفون بالإستقبال عن طريق برمجة دورات تكوينية ملائمة ويجب تفعيلها من أجل السماح لهم باكتساب المؤهلات المتصلة بمنصب العمل، ويتعلق الأمر هنا بأعمال يمكن المبادرة بها محليا تكملة لتلك التي سيتم تنفيذها من طرف الإدارة المركزية
- يستفيد أعوان الشبابيك ومندوبو الحالة المدنية بفضل النظام التعويضي الجديد الذي دخل حيز التنفيذ من تعويضات خاصة مرتبطة بمهامهم، وهو ما يجب إستغلاله لتثمين وتحسين مردودية هاتين المهمتين الأساسيتين لـ:
  - عصرنة وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية؛
  - تحيين مستوى ومؤهلات الأعوان الذي يمارسون مهامهم على مستوى الشبابيك.

أما على المستوى الهيكلي، فتجدر الإشارة إلى أنه تقرر إنشاء بنية توضع لدى الوالي، الوالي المنتدب، رؤساء الدوائر ورؤساء المجالس الشعبية البلدية مكلفة بمتابعة تظلمات وطلبات مستعملي المرافق العمومية والتكفل بها.

5

هذا الاجراء يهدف إلى إعطاء مصداقية أكبر لأعمال الدولة والجماعات المحلية وكذا تفعيل ميكانزمات وظيفية لأجل التكفل بتظلمات المواطنين وبفعالية.

وفي إنتظار الإنشاء الرسمي لهذا الهيكل الجديد، فإنه يطلب منكم تعيين إطارات مؤهلة لأجل تأطير هذه المهمة ووضعهم حيز الخدمة لدى الوالي، الوالي المنتدب، رئيس الدائرة ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

يتم الإشراف على نشاط الاعوان والإطارات المعينون مباشرة من طرف السيد رئيس ديوان والي الولاية، ويخول للمعنيين الصلاحيات الضرورية التي من شأنها أن تسمح لهم بمتابعة شكاوى المواطنين ومعالجتها لدى كل الهيئات الإدارية المحلية المعنية.

وبالتالي فانه يجب إختيار وتعيين إطارات معروفة بالسيرة والسلوك الحسن، سلامة المسار المهني، وتميزهم بحس الإستماع والإتصال.

وعليكم تفعيل هذه الآلية في الميدان قبل نهاية سنة 2012.

ت. التوجيه، الاتصال وإعلام المواطنين:

- يتعين وضع وسائط الإتصال الضرورية في متناول مستُعملي المرافق العمومية لأجل إعلامهم حول مختلف الجوانب التي تهمهم (تكوين الملفات، الإجراءات آجال معالجة الملفات، شروط الإستفادة،...).
- التعيين المادي للمصالح والمكاتب لتسهيل عملية توجيه المواطنين؛
- ترقية إستعمال الوسائط العصرية للإتصال لإرشاد المواطن وتوجيهه، وهذا بالتنسيق مع المصالح المؤهلة للإدارة المركزية.

ث. محاربة مظاهر البيروقراطية والمحسوبية:

إن تفشي مظاهر البيروقراطية أصبح يقتضي محاربة دائمة للقضاء على مختلف أشكال المحاباة، المحسوبية والرشوة.

لهذا الغرض، يتعين عليكم العمل مع المواطن بمنطق التسهيل، المرافقة والتخفيف من حتى يتم التمكن من التصدي لهذه الآفات.

وعليكم توخي المزيد من الحرص والملاحظة لأعمال المصالح الإدارية الموضوعة تحت سلطتكم، التي يجب أن تخضى بإستمرار ببرامج للمراقبة، التفتيش والتقييم.

6

كما أن التصرفات غير القانونية المسجلة يجب أن تكون محل إجراءات صارمة ضد المتسببين فيها، وذلك في إطار إحترام القوانين والتنظيمات المعمول بها.

يطلب منكم في هذا الشأن إعداد برنامج للتفتيش خاص بالمحاور المشار إليها سابقا، يتم تنفيذه على مستوى كل الهيئات التابعة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية من طرف المفتشين العامين للولايات، مدراء التنظيم والشؤون العامة ومدراء الإدارة المحلية، وهذا لأجل دراسة و فحص النقائص المسجلة على مستوى كل هيئة، سواءا على مستوى الموارد المادية والبشرية أو على المستوى الوظيفي، التنظيمي والقانوني.

وبتعين دراسة نتائج عمليات التفتيش خلال إجتماعات مجلس الولاية، حيث يجب إتخاذ التدابير التصحيحية اللازمة لمعالجة النقائص المسجلة والتي بدورها يجب تقييمها بصفة دورية، لاسيما وضعية تنفيذ القرارات المتخذة ودراسة أثارها.

وإبتداءا من الأن فصاعدا، يجب إدراج متابعة الجوانب الخاصة بإعادة تأهيل المرافق العمومية بصفة عامة والمرافق العمومية الإدارية على الخصوص ضمن مخطط عمل المجالس الولائية واللجان التقنية للدوائر.

وختاما، يطلبُ من كل واحد منكم العمل على تنفيذ التعليمات المبينة أعلاه، والتي ستكون قريبا محل مراقبة من قبل المصالح المركزية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية في إطار برنامج معد لهذا الغرض.

عقب هذه المهام سيتمْ تقييم مدى دينامكية وإلتزام كل مسؤول محلي بتنفيذ مضمون هذا المنشور بكل صرامة وفعالية.

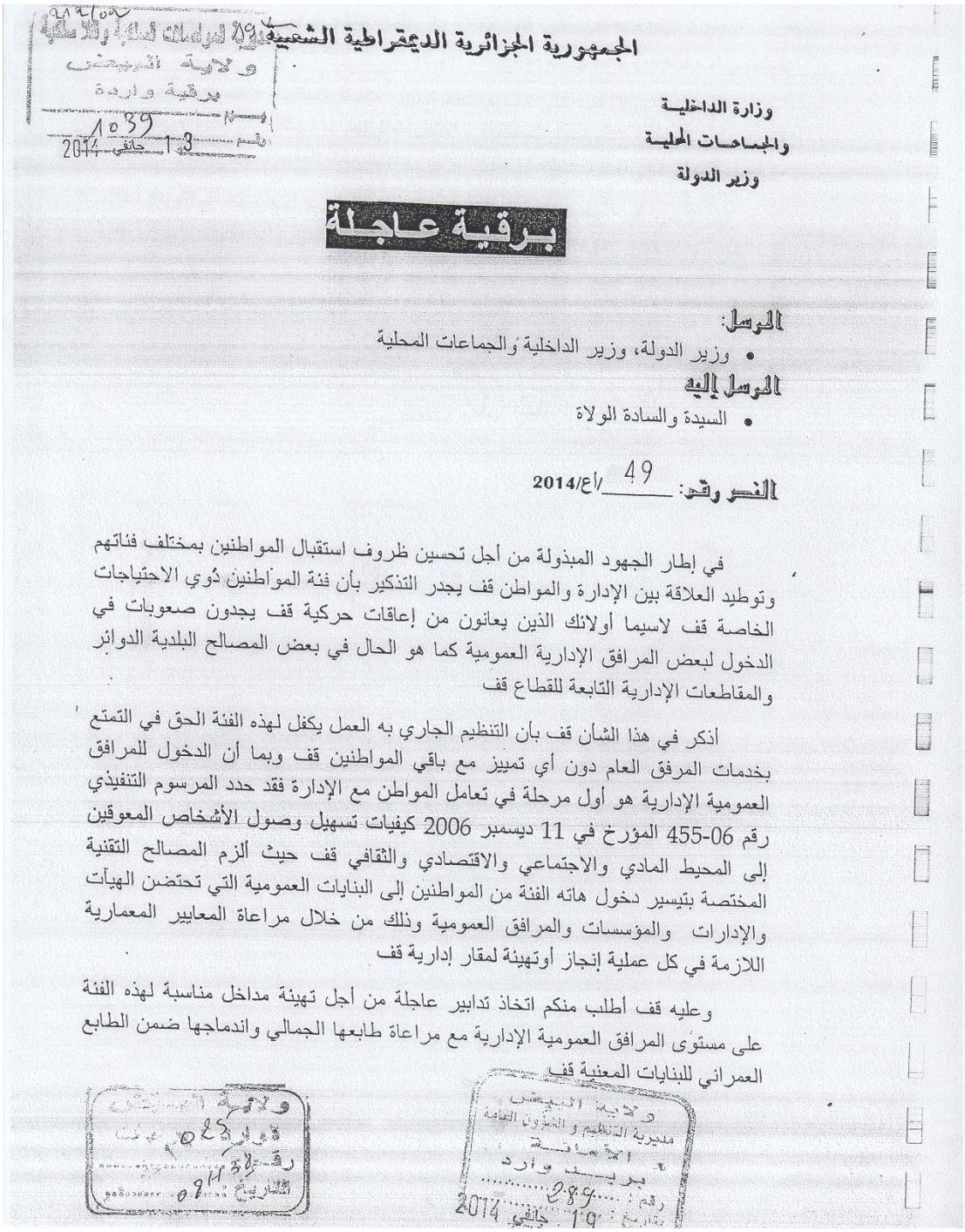
وزير الداخلية والجماعات المحلية

دحو ولد قابلية

نسخة إلى:
السيد الوزير الأول (عرض حال)

7

الملحق رقم 12



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة الداخلية
والجماعات المحلية
وزير الدولة

برقية عاجلة

المرسل:
- وزير الدولة، وزير الداخلية والجماعات المحلية

المرسل إليه
- السيدة والسادة الولاة

الصدر رقم: 49 /أ ع/2014

في إطار الجهود المبذولة من أجل تحسين ظروف استقبال المواطنين بمختلف فئاتهم وتوطيد العلاقة بين الإدارة والمواطن قف يجدر التذكير بأن فئة المواطنين ذوي الاحتياجات الخاصة قف لاسيما أولائك الذين يعانون من إعاقات حركية قف يجدون صعوبات في الدخول لبعض المرافق الإدارية العمومية كما هو الحال في بعض المصالح البلدية الدوائر والمقاطعات الإدارية التابعة للقطاع قف

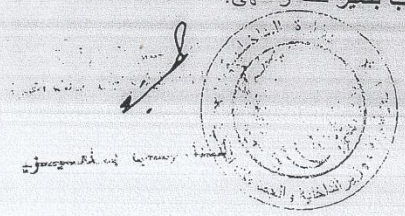
اذكر في هذا الشأن قف بأن التنظيم الجاري به العمل يكفل لهذه الفئة الحق في التمتع بخدمات المرفق العام دون أي تمييز مع باقي المواطنين قف وبما أن الدخول للمرافق العمومية الإدارية هو أول مرحلة في تعامل المواطن مع الإدارة فقد حدد المرسوم التنفيذي رقم 06-455 المؤرخ في 11 ديسمبر 2006 كيفيات تسهيل وصول الأشخاص المعوقين إلى المحيط المادي والاجتماعي والاقتصادي والثقافي قف حيث ألزم المصالح التقنية المختصة بتيسير دخول هاته الفئة من المواطنين إلى البنايات العمومية التي تحتضن الهيآت والإدارات والمؤسسات والمرافق العمومية وذلك من خلال مراعاة المعايير المعمارية اللازمة في كل عملية إنجاز أوتهيئة لمقار إدارية قف

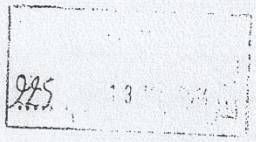
وعليه قف أطلب منكم اتخاذ تدابير عاجلة من أجل تهيئة مداخل مناسبة لهذه الفئة على مستوى المرافق العمومية الإدارية مع مراعاة طابعها الجمالي واندماجها ضمن الطابع العمراني للبنايات المعنية قف

بالنسبة للبنايات التي هي قيد الإنجاز أو التي سيشرع في إنجازها في المستقبل المنظور قف فإنه من الضروري تخصيص ممرات مناسبة لفئة المعاقين حركيا قف

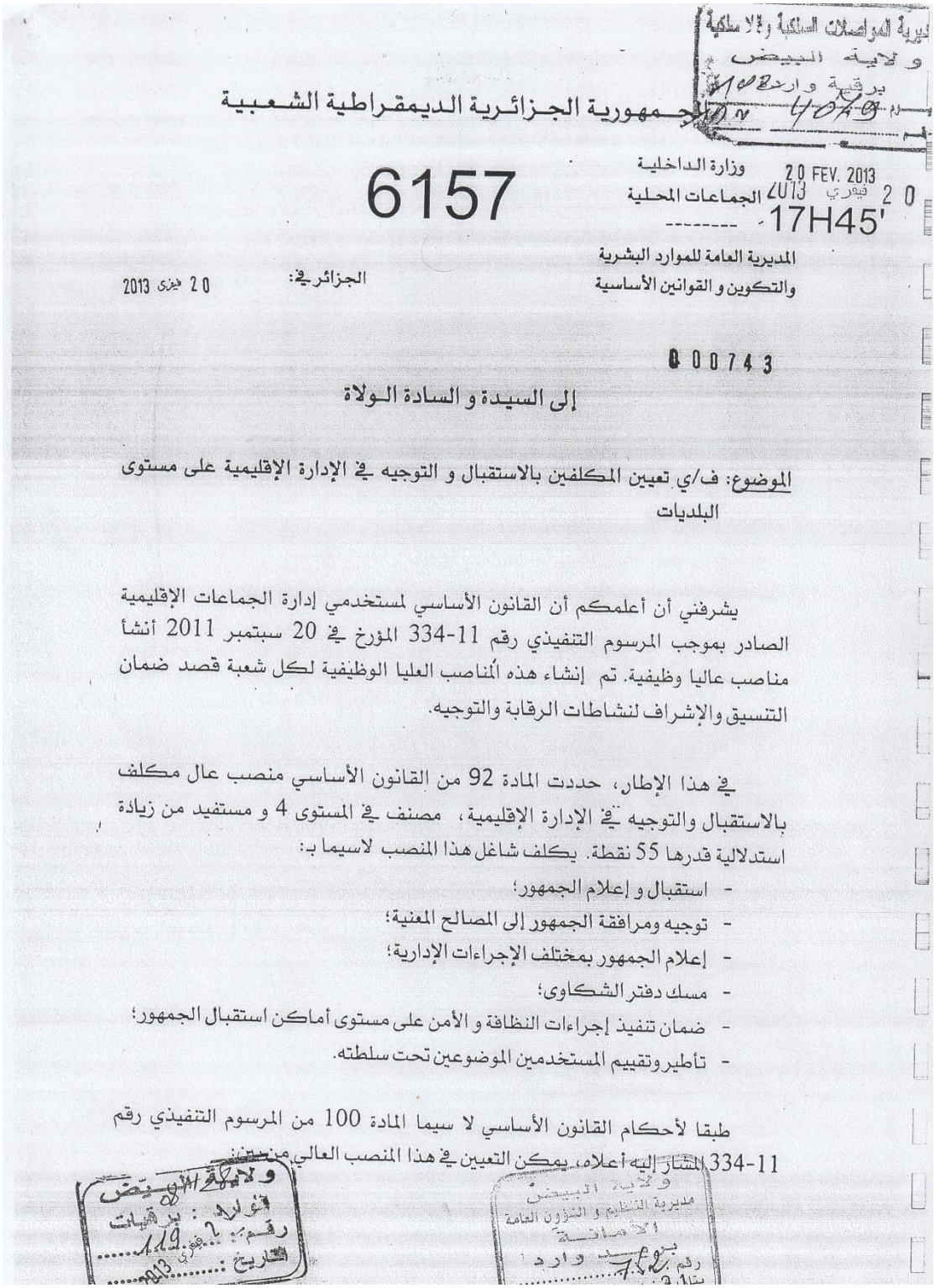
وفي كل الأحوال قف على الجميع اتخاذ تدابير خاصة لاستقبال فئات المواطنين ذوي الاحتياجات الخاصة (بأنواعها المختلفة) والتكفل بطلباتهم بما يكفل كرامتهم وييسر لهم مساعيهم الإدارية في حدود ما تنص عليه القوانين والتنظيمات المعمول بها قف

في الأخير قف أطلب منكم العمل على التطبيق الصارم للتعليمات المذكورة أعلاه قف **أهمية واستعجال منوه بهما** قف وزير الدولة وزير الداخلية والجماعات المحلية قف إمضاء **الطيب بلعيز** قف وانتهى.





الملحق رقم 13



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة الداخلية والجماعات المحلية

6157

المديرية العامة للموارد البشرية والتكوين و القوانين الأساسية

الجزائر في: 20 فيفري 2013

إلى السيدة و السادة الولاة

الموضوع: ف/ي تعيين المكلفين بالاستقبال و التوجيه في الإدارة الإقليمية على مستوى البلديات

يشرفني أن أعلمكم أن القانون الأساسي لمستخدمي إدارة الجماعات الإقليمية الصادر بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المؤرخ في 20 سبتمبر 2011 أنشأ مناصب عاليا وظيفية. تم إنشاء هذه المناصب العليا الوظيفية لكل شعبة قصد ضمان التنسيق والإشراف لنشاطات الرقابة والتوجيه.

في هذا الإطار، حددت المادة 92 من القانون الأساسي منصب عال مكلف بالاستقبال والتوجيه في الإدارة الإقليمية، مصنف في المستوى 4 و مستفيد من زيادة استدلالية قدرها 55 نقطة. يكلف شاغل هذا المنصب لاسيما بـ:

- استقبال و إعلام الجمهور؛
- توجيه ومرافقة الجمهور إلى المصالح المعنية؛
- إعلام الجمهور بمختلف الإجراءات الإدارية؛
- مسك دفتر الشكاوى؛
- ضمان تنفيذ إجراءات النظافة و الأمن على مستوى أماكن استقبال الجمهور؛
- تأطير وتقييم المستخدمين الموضوعين تحت سلطته.

طبقا لأحكام القانون الأساسي لا سيما المادة 100 من المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المشار إليه أعلاه، يمكن التعيين في هذا المنصب العالي من بين:

1- الموظفين الذين ينتمون إلى رتبة ملحق رئيسي للإدارة الإقليمية أو رتبة معادلة لها، و يثبتون ثلاث (3) سنوات من الخدمة الفعلية بصفة موظف،

2- الموظفين الذين ينتمون إلى رتبة ملحق الإدارة الإقليمية أو رتبة معادلة لها، ويثبتون ثماني (8) سنوات من الخدمة الفعلية بصفة موظف،

3- الأعوان الرئيسيين للإدارة الإقليمية و الموظفين المنتمين لرتبة معادلة، ويثبتون عشر (10) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.

بهدف تجسيد هذه الإجراءات و تنفيذا لتعليمة وزير الداخلية المؤرخة في 18 نوفمبر 2012 المتعلقة بتحسين العلاقة بين الإدارة و إعادة تأهيل المرافق العمومية، يشرفني أن أطلب منكم تكليف مدراء الإدارة المحلية بمتابعة تعيين البلديات لمكلف بالاستقبال والتوجيه للإدارة الإقليمية، من أجل مرافقة البلديات في مسعى تحسين الاستقبال.

لهذا الغرض، أحيطكم علما أن هؤلاء المستخدمين المعينين سيتابعون تكوينا تأهيليا لشغل المنصب منظم من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية. هذا التكوين سيسمح من جهة أخرى بتقيم المستخدمين المعنيين و تثبيت تعيينهم في المناصب العليا التي سيتم إنشاؤها بموجب قرار وزاري مشترك هو قيد الإنهاء مع المصالح المعنية.

ألح على ضرورة احترام شروط التعيين المذكورة أعلاه في إختيار هؤلاء الأعوان. في هذا الإطار، لا يمكن منح أي استثناء للشروط التنظيمية للإلتحاق بالمنصب.

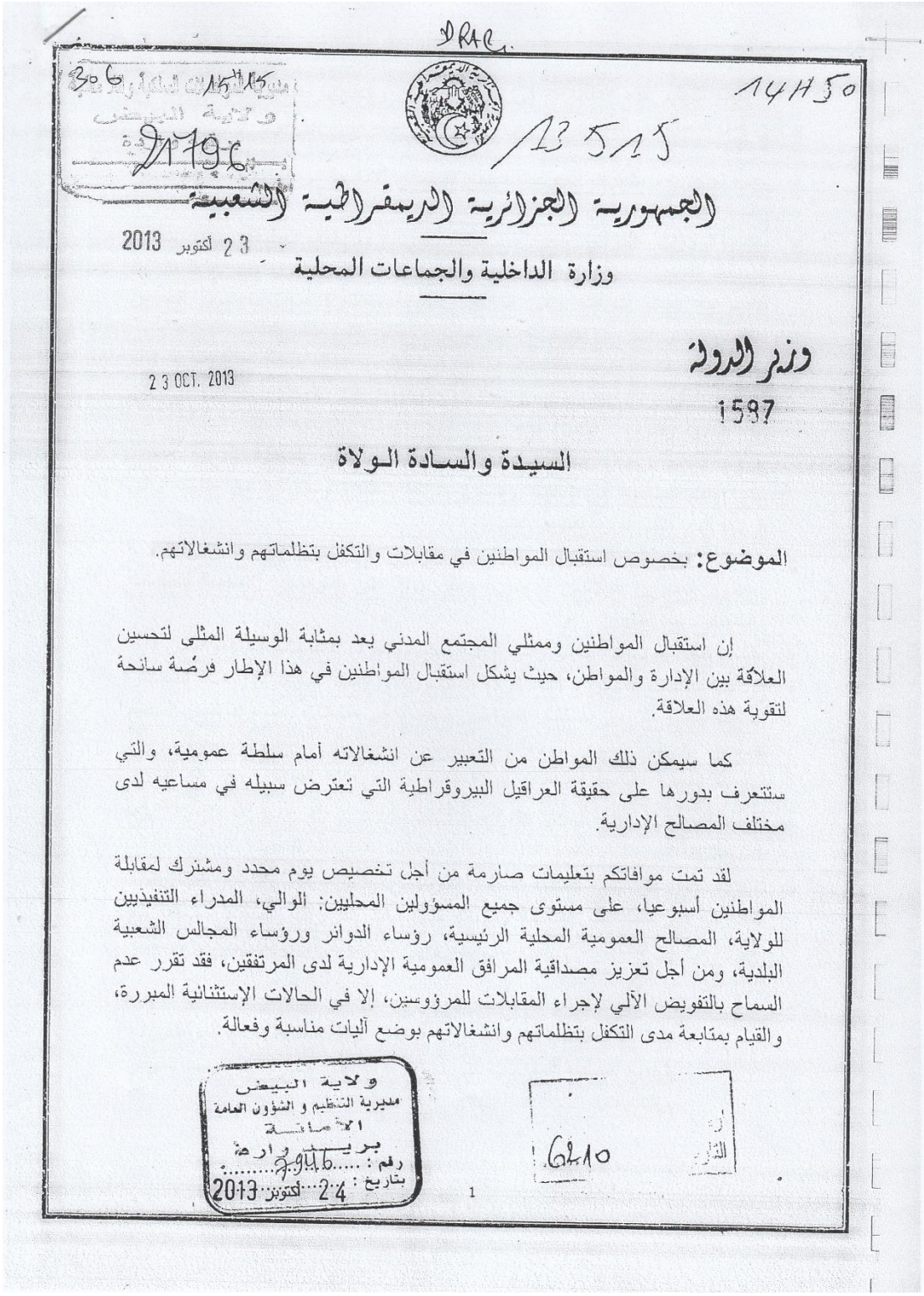
من أجل السماح لمصالحنا بمتابعة تجسيد هذه الإجراءات و تنظيم التكوين، أطلب منكم موافاتي بقائمة الموظفين المعينين وفقا للجدول المرفق طيه، وذلك قبل تاريخ 28 فيفري 2013.

يتعين إيداع العمل المطلوب على مستوى المديرية العامة للموارد البشرية والتكوين و القوانين الأساسية (الطابق الثالث - مكتب رقم 414)، مرفقا بالجدول مسجلا على قرص مضغوط (CD ROM) على شكل ملف EXCEL.

الأمين العام

عبدالقادر ولحي

الملحق رقم 14



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة الداخلية والجماعات المحلية

23 أكتوبر 2013

وزير الدولة

23 OCT. 2013

1597

السيدة والسادة الولاة

الموضوع: بخصوص استقبال المواطنين في مقابلات والتكفل بتظلماتهم وانشغالاتهم.

إن استقبال المواطنين وممثلي المجتمع المدني يعد بمثابة الوسيلة المثلى لتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن، حيث يشكل استقبال المواطنين في هذا الإطار فرصة سانحة لتقوية هذه العلاقة.

كما سيمكن ذلك المواطن من التعبير عن انشغالاته أمام سلطة عمومية، والتي ستتعرف بدورها على حقيقة العراقيل البيروقراطية التي تعترض سبيله في مساعيه لدى مختلف المصالح الإدارية.

لقد تمت موافاتكم بتعليمات صارمة من أجل تخصيص يوم محدد ومشترك لمقابلة المواطنين أسبوعيا، على مستوى جميع المسؤولين المحليين: الوالي، المدراء التنفيذيين للولاية، المصالح العمومية المحلية الرئيسية، رؤساء الدوائر ورؤساء المجالس الشعبية البلدية، ومن أجل تعزيز مصداقية المرافق العمومية الإدارية لدى المرتفقين، فقد تقرر عدم السماح بالتفويض الآلي لإجراء المقابلات للمرؤوسين، إلا في الحالات الإستثنائية المبررة، والقيام بمتابعة مدى التكفل بتظلماتهم وانشغالاتهم بوضع آليات مناسبة وفعالة.

ولاية البيض
مديرية التنظيم و الشؤون العامة
رقم : 2915
بتاريخ : 24 أكتوبر 2013

1

سعيا لتنظيم هذه المقابلات في ظروف أحسن وضبطها بصفة جيدة، تتلاءم مع برامج عمل المسؤولين المحليين المعنيين، فإنه يتعين عليكم القيام بما يلي:

- يجب تحديد يوم مشترك أسبوعيا، لجميع المصالح الإدارية من أجل مقابلة المواطنين والسهر على احترامه من طرف جميع المسؤولين المعنيين؛
- بالنسبة لولايات: الجزائر، وهران، سطيف، تيزي وزو، باتنة، الجلفة، البليدة، الشلف، المسيلة، تلمسان، قسنطينة وبجاية، يكلف السادة الأمناء العامون بإجراء المقابلات الأسبوعية تحت إشراف والي الولاية وبمتابعة مستمرة منه وبحضور المديرين التنفيذيين الذين يمكن أن يكونوا معنيين بمحتوى شكاوى المواطنين؛
- بالنسبة لولايات الجنوب المتمثلة في أدرار، إليزي، تامنراست، غرداية، ورقلة، الوادي، بسكرة، تندوف وبشار، ونظرا لبعد المسافات التي تفصل بعض البلديات عن مقر الولاية وظروف التنقل، فإنه يتعين عليكم إعطاء الأولوية لتنظيم المقابلات من طرف السادة رؤساء الدوائر بحضور رؤساء المصالح المحلية المعنية واتخاذ الإجراءات المناسبة في شأنها، وضمان متابعة مباشرة ومستمرة من طرف والي الولاية الذي يتلقى دوريا تقارير عنها.
- هذا الإجراء يمكن أن يكمل بمقابلات دورية مع المواطنين، يجريها والي الولاية بحضور المديرين الولائيين المعنيين، وذلك بناءا على المواضيع الأساسية لتظلمات وانشغالات المواطنين؛
- بالنسبة لباقي الولايات، يتولى،والى الولاية شخصيا إجراء المقابلات مع المواطنين ؛
- في كل الحالات المذكورة آنفا، الولاة المنتدبون، ورؤساء الدوائر ورؤساء المجالس الشعبية البلدية ملزمون باستقبال المواطنين شخصيا في مقابلات تنظم وفقا لنفس التنظيم المعمول به على مستوى الولاية وذلك بحضور المسؤولين المعنيين، لاسيما رؤساء الأقسام المعنية بالنسبة لمقابلات الولاة المنتدبين ورؤساء الدوائر، مع رفع تقارير دورية في شأنها لوالي الولاية بغرض المتابعة واتخاذ ما هو لازم من إجراءات في خصوصها؛
- تعيين مسؤول عن الخلية المكلفة باستقبال المواطنين في كل ولاية، دائرة أو بلدية، قصد المشاركة في المقابلات المنظمة ومتابعة مدى تنفيذ القرارات المتخذة خلالها، يتم اختياره من بين المستخدمين المرسمين المعروفين بكفاءتهم، التزامهم وحيادهم وخاصة روح التواصل التي تحذوهم؛
- يتولى هذا الإطار تحت الإشراف المباشر للوالي ضمان:
  - المتابعة المنتظمة لتنفيذ القرارات المتخذة خلال المقابلات مع المواطنين؛
  - تجميع حصيلة المقابلات التي تم إجراؤها على مستوى الولايات، الدوائر والبلديات؛

2

- إعداد الحصيلة الشهرية للمقابلات التي تم إجراؤها مع المواطنين والتي تتضمن المعطيات الإحصائية، التحليلية وذات الدلالة، بتحديد: موضوع المقابلات، إجراءات المتابعة التي حظيت بها من طرف المسؤول عن المقابلة ووضعية تنفيذ القرارات المتخذة؛
- إرسال هذه الحصيلة المعدة إلى الإدارة المركزية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية قبل العاشر (10) من الشهر الذي يلي.

إن وزارة الداخلية والجماعات المحلية مصممة على المضي قدما في وضع "المرتفق" في صميم اهتمامات السلطات المحلية، وعليه فإن إعادة الاعتبار للمرافق العمومية الادارية والتكفل بتظلمات وانشغالات المواطنين ومعالجتها، سيشكلان من الآن فصاعدا عنصرين أساسيين في تقييم فعالية المصالح الإدارية والمسؤولين القائمين عليها.

في هذا الشأن، ستعكف الإدارة المركزية على متابعة التطبيق الفعلي للتدابير المذكورة آنفا وتقييم مدى التزام المسؤولين المحليين بتجسيدها في أرض الواقع، وذلك من خلال برنامج تفتيش الإدارات المحلية الذي ستباشره قريبا.

وعليه، يطلب من كل واحد منكم العمل على توفير الظروف والشروط الملائمة لضمان نجاعة هذه التدابير والآليات، والعمل على رفع العراقيل التي يمكن أن تعيق عملية تفعيلها.

وزير الدولة
وزير الداخلية والجماعات المحلية

الطيب بلعيز

وزارة الداخلية والجماعات المحلية

3

الملحق رقم 15

06 أوت 2015

الموضوع: تعليمة وزارية مشتركة رقم ..001..المؤرخة في .....2015 المتضمنة الإجراءات الجديدة لوضع حيز التنفيذ للأحكام المتعلقة بمنح حق الامتياز على العقارات التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز المشاريع الاستثمارية

تهدف هذه التعليمة إلى تحديد كيفيات تطبيق الأحكام الجديدة المتعلقة بمنح حق الامتياز على العقارات التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة إلى إنجاز مشاريع استثمارية والمنصوص عليها في المادة 5، الفقرة 1 من الأمر رقم 08-04، المعدل والمتمم والمؤرخ في 1 سبتمبر 2008.

يقع حق الإمتياز بالتراضي على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة، والأصول المتبقية التابعة للمؤسسات العمومية المستقلة وغير المستقلة المُحلّة، والأصول الفائضة للمؤسسات العمومية الاقتصادية الناشطة، و كذا على الأراضي التابعة للمناطق الصناعية ومناطق النشاطات.

دراسة الملفات المتضمنة طلب الإمتياز لمشاريع الإستثمار تتم وفقا للإجراء التالي:

1. يجب على كل شخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص والذي يتقدم بطلب لأجل الحصول على حق الامتياز بالتراضي على أرض أو عقار موجه للاستثمار، أن يُودع ملفا متضمنا طلبا مرفوقا بدراسة تقنية واقتصادية لدى مديرية الصناعة والمناجم المؤهلة اقليميا.
2. تُوكل مهمة دراسة طلبات الحصول على حق الامتياز للمدير الولائي المُكلف بالاستثمار. يستشير في ذلك، كلما اقتضت الضرورة، مديريات الولاية المعنية مباشرة بذات المشروع.

بعد إستشارة المديريات الولائية، تلتزم هذه الأخيرة بإبداء الرأي في أجل لا يتعدى 8 أيام، وفي غياب ذلك يُعتبر الرأي ايجابيا.

بعد تشكيل الملف، وفق الإجراءات المشار إليها، يرسل هذا الأخير إلى الوالي مرفوقا بتقرير تقييمي مبرر في أجل لا يتعدى 08 أيام إبتداء من تاريخ الحصول على آراء المديريات المعنية.

3. يبت الوالي في الطلب بإتخاذ قرار منح حق الامتياز بالتراضي
يبلغ الوالي دون أجل لقرار منح الامتياز بالتراضي إلى المستثمر، و يرسل ذات الملف إلى إدارة أملاك الدولة، قرار القبول المتخذ من قبل الوالي يحوز على قوة التنفيذ من قبل كل مصالح الدولة
4. تلتزم إدارة أملاك الدولة بإنهاء إجراءات الإمضاء مع المستثمر لدفتر الشروط المحدد لبرنامج مدقق للإستثمار و كذا شروط و بنود منح حق الامتياز المعدلة وفقا للسياسة الاقتصادية الوطنية، في أجل 08 أيام الموالية لتاريخ الحصول على الملف و منه إعداد عقد حق الإمتياز مسجلا خلال 15 يوما الموالية.

و مهما يكن من أمر، فإن أجل إعداد قرار حق الإمتياز لا يمكن أن يتجاوز شهرا إبتداء من تاريخ إستقبال الملف المرسل من قبل الوالي.

5. في حالة الرفض، يبلغ صاحب الطلب من طرف المدير الولائي المكلف بالإستثمار في أجل 15 يوما بموجب تبليغ مبرر.

يلتزم السادة الولاة، مديري أملاك الدولة، الصناعة و المناجم و المصالح اللامركزية للدولة بالتطبيق الصارم للإجراءات الجديدة و للآجال المحددة بموجب هذه التعليمة و كذا إحترام قواعد الشفافية في دراسة الملفات و متطلبات ذلك بالوتيرة اللازمة لمعالجة الملفات الموكلة إليهم.

وزير الداخلية و الجماعات المحلية

وزير المالية

وزير الصناعة و المناجم

عبد السلام بوشوارب

وزير الصناعة والمناجم

الملحق رقم 16

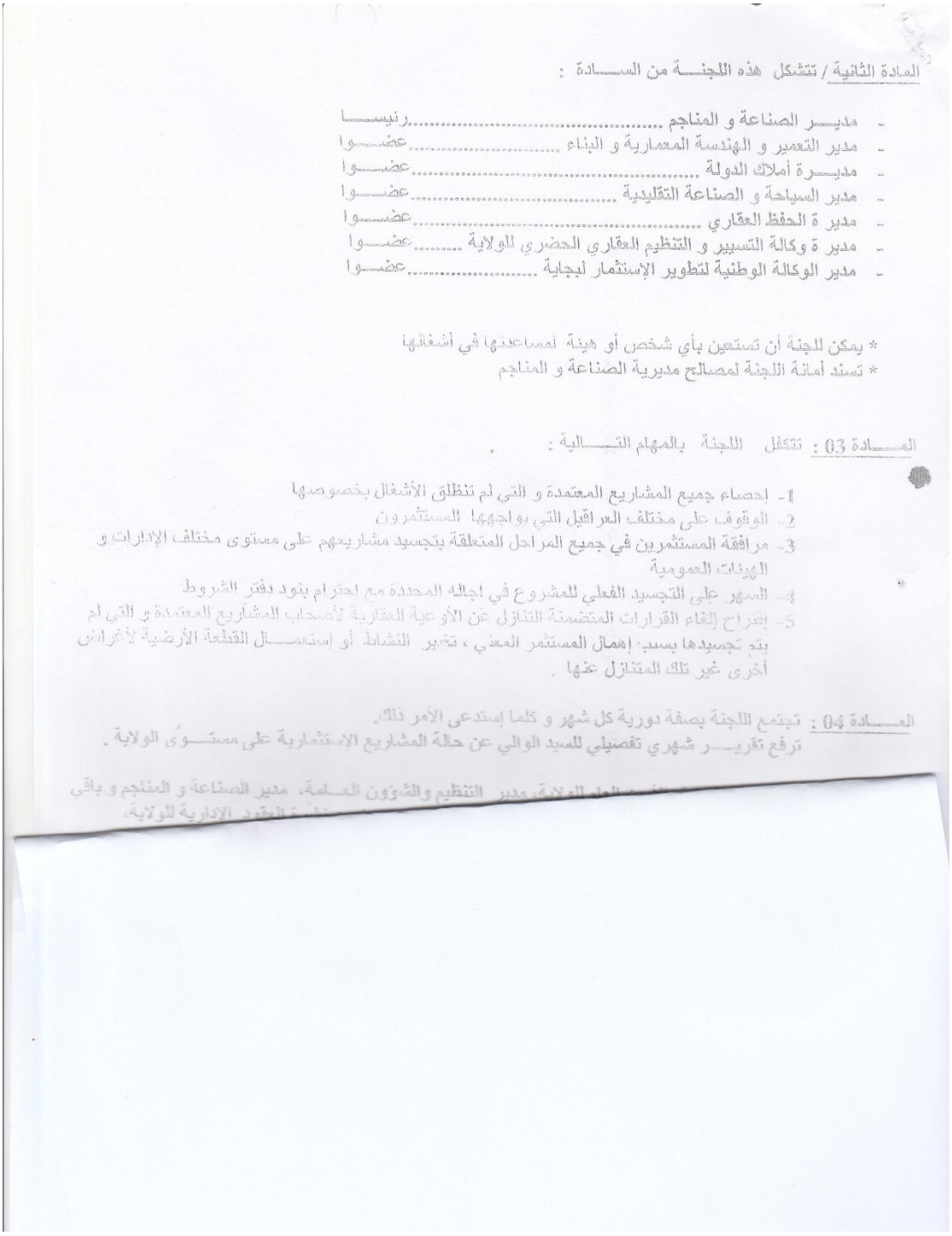
الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية بجاية
مديرية التنظيم و الشؤون العامة للولاية
مصلحة الشؤون القانونية و المنازعات

قرار رقم ...../2016 مؤرخ في ..... يتضمن
إنشاء لجنة ولائية مكلفة بمتابعة إنجاز المشاريع الإستثمارية

إن والي ولاية بجاية

- بمقتضى القانون رقم 09/84 المؤرخ في 1984/02/04 المتعلق بالتنظيم الإقليمي البلدي المعدل و المتمم،
- بمقتضى القانون رقم 25/90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتوجيه العقاري ، المعدل و المتمم ،
- بمقتضى القانون رقم 29/90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة و التعمير ، المعدل و المتمم ،
- بمقتضى القانون رقم 30/90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية ، المعدل و المتمم ،
- بمقتضى القانون رقم 20-01 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق بالتهيئة الإقليم و التنمية المستدامة ،
- بمقتضى الأمر رقم 04/08 المؤرخ في 01 سبتمبر 2008 الذي يحدد شروط و كيفيات منح الإمتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة و الموجهة لإنجاز مشاريع إستثمارية ، المعدل و المتمم ،
- بمقتضى القانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية،
- بمقتضى القانون رقم 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية ،
- بمقتضى المرسوم الرئاسي المؤرخ في 2015/07/22 المتضمن تعيين السيد أولاد صالح زينوني واليا لولاية بجاية ،
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المؤرخ في 23 جوان 1994، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها،
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 265/95 المؤرخ في 06 سبتمبر 1995، الذي يحدد صلاحيات مصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية وقواعد تنظيمها و عملها،
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 152/09 المؤرخ في 02 ماي 2009 ، الذي يحدد شروط و كيفيات إدارة و تسيير الأملاك العمومية و الخاصة التابعة للدولة
- بمقتضى المرسوم التنفيذي 427/12 المؤرخ في 16 ديسمبر 2012، الذي يحدد شروط و كيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة،
- بناءا على التعليمة الوزارية المشتركة رقم 001 المؤرخة في 2015/08/06 المتضمنة الإجراءات الجديدة لوضع حيز التنفيذ للأحكام المتعلقة بمنح حق الإمتياز على العقارات التابعة للأملاك الخاصة الدولة والموجهة لإنجاز المشاريع الإستثمارية ،
- بناءا على تعليمة وزارة الداخلية و الجماعات المحلية رقم 2144 المؤرخة في 13 سبتمبر 2015 ، المتعلقة بإنعاش الإستثمار الإقتصادي
- نظرا لضرورة رفع مختلف العراقيل لتجسيد مشاريع الإستثمار على مستوى الولاية ،



المادة الثانية / تتشكل هذه اللجنـــة من الســـادة :

- مديـــر الصناعة و المناجم .....رئيســـا
- مدير التعمير و الهندسة المعمارية و البناء .....عضـــوا
- مديـــرة أملاك الدولة .....عضـــوا
- مدير السياحة و الصناعة التقليدية .....عضـــوا
- مدير ة الحفظ العقاري .....عضـــوا
- مدير ة وكالة التسيير و التنظيم العقاري الحضري للولاية .....عضـــوا
- مدير الوكالة الوطنية لتطوير الإستثمار لبجاية .....عضـــوا

* يمكن للجنة أن تستعين بأي شخص أو هيئة لمساعدتها في أشغالها
* تسند أمانة اللجنة لمصالح مديرية الصناعة و المناجم

المـــادة 03 : تتكفل اللجنة بالمهام التـــالية :

1- إحصاء جميع المشاريع المعتمدة و التي لم تنطلق الأشغال بخصوصها
2- الوقوف على مختلف العراقيل التي يواجهها المستثمرون
3- مرافقة المستثمرين في جميع المراحل المتعلقة بتجسيد مشاريعهم على مستوى مختلف الإدارات و الهيئات العمومية
4- السهر على التجسيد الفعلي للمشروع في آجاله المحددة مع إحترام بنود دفتر الشروط
5- إقتراح إلغاء القرارات المتضمنة التنازل عن الأوعية العقارية لأصحاب المشاريع المعتمدة و التي لم يتم تجسيدها بسبب إهمال المستثمر المعني ، تخيير النشاط أو إستعمـــال القطعة الأرضية لأغراض أخرى غير تلك المتنازل عنها .

المـــادة 04 : تجتمع اللجنة بصفة دورية كل شهر و كلما إستدعى الأمر ذلك.
ترفع تقريـــر شهري تفصيلي للسيد الوالي عن حالة المشاريع الإستثمارية على مستـــوى الولاية .

[illegible] الولاية، مدير التنظيم والشؤون العـامة، مدير الصناعة و المناجم و باقي [illegible] الإدارية للولاية.

الملحق رقم 17

الجمهوريـــة الجزائريـــة الديمقراطيـــة الشعبيـــة

ولايـــــة بجـــــاية

مـــديريـــة الصنـــاعة و المنـــاجـــم

قرار رقم 143/ 19 مؤرخ في 21 جانفي 2019

يتضـــمن إنشـــاء لجـــنة ولائيـــة مكلـــفة بمعاينة القطع الأرضية المهيأة ذات الوجهة الصناعية غير المستغلة.

إن والي ولاية بجاية ،

- بمقتضى القانون رقم 84-09 المؤرخ في 04 فيفري 1984، المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد؛
- بمقتضى القانون رقم 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990، المتعلق بالتوجيه العقاري، المعدل و المتمم؛
- بمقتضى القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة و التعمير ، المعدل و المتمم؛
- بمقتضى القانون رقم 90-30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، المعدل و المتمم؛
- بمقتضى الأمر رقم 01-03 المؤرخ في 20 أوت 2001 و المتعلق بتطوير الاستثمار ، المعدل و المتمم؛
- بمقتضى القانون رقم 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتهيئة الإقليم و التنمية المستدامة ؛
- بمقتضى القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية ؛
- بمقتضى القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية؛
- بمقتضى القانون 15/01 المؤرخ في 2015/07/23، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015،
- بمقتضى القانون 17/11 المؤرخ في 2017/12/27، المتضمن قانون المالية لسنة 2018،
- بمقتضى المرسوم الرئاسي المؤرخ في 27 سبتمبر 2018، المتضمن تعيين السيد : احمد سعيد، واليا لولاية بجاية،
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994، الذي يضبط أجهزة الإدارة العامة بالولاية و هياكلها؛
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 09 - 152 المؤرخ في 02 ماي 2009 ، الذي يحدد شروط و كيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة و الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية؛
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 12-427 المؤرخ في 16 ديسمبر 2012، الذي يحدد شروط و كيفيات إدارة و تسيير الأملاك العمومية و الخاصة التابعة للدولة؛
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 18-335 المؤرخ في 22 ديسمبر 2018، الذي يحدد شروط و كيفيات تطبيق الرسم على قطع الأراضي المهيأة ذات الوجهة الصناعية غير المستغلة؛

باقتـــراح من السيد مدير الصنـاعة و المنـاجم للـولاية

يقـــــرر

قائمة المراجع

I- قائمة المراجع باللّغة العربية

أولاً- الكتب

1- الخلايلة محمد علي، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (دراسة تحليلية مقارنة)، دار الثقافة، عمان، 2009.

2- العبادي محمد وليد، الإدارة المحلية وعلاقاتها بالسلطة المركزية، مكتبة دار الثقافة، عمان، 1995.

3- بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، عنابة، 2004.

4- بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، جسور، الجزائر، 2012.

5-ـــــــــــــــــ، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الثانية، جسور، الجزائر، 2014.

6- جعفري سعيد، التنظيم الترابي بالمغرب، مطبعة الأمنية، الرباط، 2018.

7- جعلاب كمال، الإدارة المحلية وتطبيقاتها (الجزائر، بريطانيا، فرنسا)، دار هومه، الجزائر، 2017.

8- ذوادية حمدون، تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية في القانون الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، 2015.

9- ذيايبية نعيمة، النظام القانوني للدائرة في الجزائر، دار الوفاء لدنيا، الإسكندرية، 2017.

10- شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، (الهيئات والإجراءات أمامها)، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.

11- عدو عبد القادر، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، الطبعة الثانية، دار هومه، الجزائر، 2017.

12- محمد أحمد إسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية (دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية)، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2011.

13- محيو أحمد، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.

14- مقتدر محمد رضا، الحق في تقديم العرائض بين التجربة المغربية والتجارب الدولية، مطبعة شمس برينت، الرباط، 2018.

ثانياً- الأطروحات

1- الراميش إقدام محمد، التعاون الدولي للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية العلوم القانونية، الإقتصادية والإجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، 2012.

2- الهادف حليمة، التدبير العمومي المحلي وإشكالية التحديث، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، 2012.

3- بلقشي أمال، تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية بين إكراهات الواقع ومتطلبات التنمية الجهوية المندمجة، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، 2015.

4- بن شيخ عبد الصديق، الإستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2011.

5- بن عيشة عبد الحميد، العلاقة بين السياسة والإدارة العامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011.

6- بوزاد إدريس، الحق في التعويض عن نزع الملكية في النظام القانوني الجزائري: بين التقدير الإداري والضمانات المقررة قانونا وقضاءً، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2017.

7- تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2013.

8- حسين نوارة، الحماية القانونية لملكية المستثمر الأجنبي في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2013.

9- رداوي عبد المالك، الحياد السياسي للإدارة بعد إقرار التعددية الحزبية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر3، 2014.

10- سليماني السعيد، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2016.

11- قادري نسيمة، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2017.

12- كمون حسين، المركز الممتاز للإدارة في المنازعة الإدارية، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2018.

13- لكحل مخلوف، عقد الإمتياز ودوره في تطوير الإستثمار (دراسة حالة العقار الإقتصادي)، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2018.

14- مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2005.

15- يوسفي فايزة، تأثير النّظام الإنتخابي في تسيير الجماعات الإقليميّة، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2015.

ثالثاً- المقالات

1- إبراهيم إسماعيل إبراهيم، « عدم المساس بحق الملكية أداة لجذب الإستثمارات الأجنبية »، مجلة العلوم الإنسانية، كلية التربية للعلوم الإنسانية، جامعة بابل، عدد 13، 2012، ص ص. 91-100.

2- البقالي وديع، « ديمقراطية القرار الإداري بالمغرب »، مجلة القانون المغربي، عدد 13، 2016، ص ص. 179- 192.

3- أبولاس حميد، « مجال التدخلات الإقتصادي للجماعات المحلية على ضوء الإصلاحات الأخيرة قانون 17-08 »، أعمال الملتقى الدولي حول: « دور ومكانة الجماعات المحلية

في الدول المغاربية »، يومي 03 و04 ماي سنة 2009، منشور في مجلة الإجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، عدد 06، 2010، ص ص. 41- 51.

4- أبولاس حميد، « المقاربة التشاركية على ضوء مشاريع القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهة والجماعات الترابية الأخرى »، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الرباط، عدد 120، 2015، ص ص. 97-108.

5- الجربي الكبير، « حق العرائض وأشكال الديمقراطية علاقة تكامل أم تعارض؟ »، مجلة الخزامى للدراسات القانونية والإجتماعية، مركز الدراسات القانونية والإجتماعية، الحسيمة، عدد 01، 2018، ص ص. 201-235.

6- الخياري أمينة ملول، « قراءة قانونية في الظهير المحدث لمؤسسة الوسيط بالمغرب »، مجلة مسالك، عدد 28/27، 2014، ص ص. 81-88.

7- الزاهي محمد، « التخليق الإداري بين الواقع والمقاربة الحديثة »، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الرباط، عدد 128، 2016، ص ص. 231-318.

8- الزياني عثمان، « المشاركة العامة في صنع القرار العمومي: في بوادر إنبعاث الإرادة العامة في رحم الرماد »، منشور في كتاب إشكالات صناعة القرار العمومي بالمغرب، دار السلام، الرباط، 2018، ص ص. 195- 229.

9- الغيوبي الشريف، « إدارة القرب: آلية التضامن الترابي »، أشغال الندوة المغاربية حول: « إدارة القرب: المفهوم والإنعكاسات »، يومي 24 و25 نوفمبر سنة 2005، الرباط، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الرباط، عدد 53، 2006، ص ص. 15- 24.

10- القريشي عبد الواحد، « المشاركة السياسية وسؤال المواطنة في ضوء آليات الديمقراطية التشاركية »، مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، مطبعة الوراقة الوطنية، مراكش، عدد 1، 2016، ص ص. 37- 60.

11- أقوجيل نبيلة، حبة عفاف، « القانون الإنتخابي الجزائري بين القوة والضعف »، مجلة الإجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، عدد 04، 2008، ص ص. 366- 377.

12- أكاو نادية، « ضمانات تشجيع الإستثمار الخاص بالمغرب »، مجلة القانون المغربي، مطبعة دار السلام، الرباط، عدد 32، 2016، ص ص. 225- 237.

13- الناصري رشيد، « إشكالية الحجز على الأموال العمومية في إطار تنفيذ الأحكام الإدارية »، مجلة البحوث، الرباط، عدد 9، 2009، ص ص. 121- 139.

14- الوافي سامي، « النظام الإنتخابي ودوره في تعزيز الديمقراطية المحلية »، مجلة الإجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، عدد 15، 2017، ص ص. 337- 358.

15- أوبي عبد الله، « التعاون والشراكة كآلية للتنمية الترابية »، مجلة العلوم القانونية، الرباط، عدد 7، 2018، ص ص. 7- 28.

16- أوراك حورية، « مدى مساهمة القضاء الإداري في تحقيق الأمن القانوني »، مجلة الإجتهاد للدراسات القانونية والإقتصادية، معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي لتامنغست، عدد 11، 2017، ص ص. 254-271.

17- أوكيل محمد أمين، « إشكالية مشاركة المجتمع المدني في تجسيد الديمقراطية المحلية في الجزائر: الحدود والحلول؟ »، مجلة الدراسات حول فعلية القاعدة القانونية، مخبر البحث حول فعلية القاعدة القانونية، جامعة بجاية، عدد 1، 2017، ص ص. 96- 125.

18-ـــــــــــــــــــ، « شفافية الإدارة كدعامة لفعالية وعصرنة التسيير المحلي في الجزائر »، أعمال الملتقى الوطني العاشر حول: « تسيير الإدارة المحلية الجزائرية بين الثوابت والمتغيرات الدولية والوطنية »، يومي 09 و10 أفريل سنة 2017، منشور في مجلة البحوث القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، عدد 08، 2017، ص ص. 363-379.

19- اليعقوبي محمد، « الجماعات الترابية بين الرقابة القضائية والتنمية المحلية »، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، عدد مزدوج 2-3، 2017، ص ص. 9- 21.

20- بروك حليمة، « دور الطعن الإستعجالي السابق للتعاقد في مكافحة الفساد في العقود والصفقات العمومية »، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، عدد 11، 2018، ص ص. 295- 318.

21- بزاحي سلوى، « رقابة القضاء الإستعجالي قبل التعاقدي في مجال الصفقات العمومية في التشريع الجزائري »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد 1، 2012، ص ص. 29- 47.

22- بعلي محمد الصغير، « تنفيذ القرار القضائي الإداري »، مجلة التواصل، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عنابة، عدد 17، 2006، ص ص. 141- 156.

23- بلقزبور مصطفى، « توزيع الإختصاص بين الدولة الجهات: أي نموذج ممكن في أفق مغرب الجهات؟ »، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والإقتصاد والمال، طوب بريس، الرباط، عدد 02، 2011، ص ص. 03- 199.

24- بلكعيبات مراد، « أولوية تحفيز الإستثمار خارج قطاع المحروقات في الجزائر »، مجلة الدراسات الإفريقية، معهد البحوث والدراسات الإفريقية، جامعة القاهرة، عدد 41، 2017، ص ص. 225- 242.

25- بن الشيخ عصام، سويقات الأمين، « إدماج مقارنة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي دور المواطن، المجتمع المدني والقطاع الخاص في صياغة المشروع التنموي المحلي – حالة الجزائر والمغرب- »، منشور في كتاب الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، الطبعة الثانية، دار الحامد، عمان، 2018، ص ص. 95- 131.

26- بنجلون عصام، « التنفيذ الجبري ضد الإدارة »، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الرباط، عدد 59، 2004، ص ص. 79- 86.

27- بنزاكور عبد العزيز، « مؤسسة وسيط المملكة وتخليق الإدارة »، مجلة مؤسسة وسيط المملكة المغربية، عدد 01، 2014، ص ص. 13-24.

28- بن عبد الله أسماء، « الإستفتاء المحلي في ظل دستور 27 جانفي 2014 »، مجلة القانون والسياسة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سوسة، عدد 04، 2016، ص ص. 05-20.

29- بن عيسى قدور، « التعاون ما بين البلديات بين القانون والممارسة »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد 01، 2012، ص ص. 316-329.

30- بن لعبيدي مفيدة، ناجي عمارة، « دور التعاون اللامركزي – الأفقي في حوكمة عملية التنمية المحلية – التعاون اللامركزي الجزائري الفرنسي أنموذجاً »، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، عدد 15، 2017، ص ص. 109-124.

31- بن ناصر يوسف، « عدم تنفيذ الإدارة العامة لأحكام القضاء الإداري الجزائري »، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، عدد 4، 1991، ص ص. 911- 920.

32- بنعيسى فدوى، « مشاركة الفاعل المدني في مسار إتخاذ القرار العمومي »، منشور في كتاب تدبير المرافق العمومية بين المستجدات التشريعية ومتطلبات الحكامة الجيدة، الأمنية، الرباط، 2018، ص ص. 129- 138.

33- بوجداد أحمد، « تحديث الإدارة الترابية بالمغرب، نحو تكريس الديمقراطية وكسب رهان التنمية »، مجلة العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة الرباط، عدد 9، 2015، ص ص. 09- 302.

34- بوحنية قوي، لاطرش إسماعيل، حجاج عثمان، « الآليات القانونية لتشجيع الإستثمار المحلي في الجزائر»، منشور في كتاب الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، الطبعة الثانية، دار الحامد، عمان، 2018، ص ص. 231- 252.

35- بودريوه عبد الكريم، « مبدأ عدم جواز توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة؛ تقليد أم تقييد »، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، عدد 01، 2007، ص ص. 39-60.

36- بودهان صالح، خويلدي السعيد، « حرية الإستثمار الأجنبي في ظل التشريعات الحالية –بين التجسيد والتقييد- » مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، عدد 18، 2018، ص ص. 147- 158.

37- بوزاد إدريس، « دور القاضي الإداري في إرساء مبدأ العدل في التعويض عن نزع الملكية »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد 1، 2011، ص ص. 148- 153.

38-ـــــــــــــــ، « سلطات القاضي الإداري في مجال تحديد التعويض عن نزع الملكية »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد 1، 2013، ص ص. 68- 85.

40- بوضياف عمار، « الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي: الجزائر- تونس- المغرب »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد 01، 2010، ص ص. 03- 16.

41- بوضياف عبد المالك، « فاعلية الغرامة التهديدية كآلية لإجبار الإدارة على تنفيذ القرارات القضائية »، مجلة معارف، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البويرة، عدد 16، 2014، ص ص. 223- 239.

42- بوعدين لحسن، « أهمية الحكامة المحلية في إنعاش الإقتصاد المحلي »، مجلة طنجيس للقانون والإقتصاد، كلية العلوم القانونية والإقتصادية، جامعة طنجة، عدد 12، 2013، ص ص. 65- 90.

43- بوعشيق أحمد، « الوظائف الإقتصادية في قانون التنظيم الجماعي الجديد »، أعمال يوم دراسي حول: « اللامركزية الإدارية بالمغرب مشاريع الإصلاح ومتطلبات التنمية »، يوم 21 جويلية سنة 2001، منشور في المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الرباط، عدد 32، 2001، ص ص. 75- 85.

44- بوكثير عبد الرحمن، « نحو تكريس حقيقي للمادة 51 من الدستور" الحق في الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية " »، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، عدد 10، 2017، ص ص. 182-202.

45- تميم عادل، « سياسة التدبير اللامتمركز للإستثمار وسؤال الفعالية »، مجلة محيط للدراسات والأبحاث القانونية، دار الآفاق المغربية، الدار البيضاء، عدد 1، 2018، ص ص. 47- 59.

46- تيشيت الشريف، « تشجيع الإستثمار بين دور الإدارة وحماية القاضي الإداري »، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الرباط، عدد 140، 2018، ص ص. 127- 154.

47- ثابتي بوحانة، « ضمانات إستقلالية البلدية في الجزائر من منظور المادة 61 من القانون 11-10 »، مجلة الدراسات الحقوقية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، عدد 1، 2014، ص ص. 67- 106.

48- جردان إدريس، « إدماج بعد المشاركة في التنمية الترابية بالمغرب: بين الفعالية والشرعية »، المجلة المغربية للسياسات العمومية، المحمدية، عدد 16، 2015، ص ص. 39-71.

49- حاروش نورالدين، « تطوير علاقة البرلمان بالمجتمع المدني ... البرلمان المدني؟ »، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، عدد 10، 2014، ص ص. 136-164.

50- حمدان الجيلالي، « التصريح بالمنفعة العمومية في عملية نزع الملكية في القانون الجزائري »، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سيدي بلعباس، عدد 05، 2017، ص ص. 54- 79.

51- خراط ميمون، « الحجز على الأموال العمومية لدى الخازن العام كوسيلة لتنفيذ الأحكام الإدارية »، مجلة أملاك الدولة، الرباط، عدد 2، 2013، ص ص. 17- 32.

52- خويضر طاهر، « قيادة المجالس الشعبية البلدية وإشكالية المادة 48 من قانون البلدية »، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، عدد 23، 2009، ص ص. 72-89.

53- دايم بلقاسم، « الرقابة القضائية على الملاءمة وأثرها على الحقوق والحريات »، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، عدد 06، 2008، ص ص. 281- 287.

54- دايم نوال، « مدى فعالية التحقيق البرلماني كآلية رقابية على أعمال الحكومة في التشريع الجزائري »، مجلة المعيار، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي لتيسمسيلت، عدد 1، 2016، ص ص. 283- 289.

55- دريوش مصطفى، « الجماعات المحلية بين القانون والممارسة »، مجلة النائب، الجزائر، عدد 1، 2003، ص ص. 45- 52.

56- رحماني جهاد، عزوزي بن عزوز، « الديمقراطية التشاركية في المجالس المحلية المنتخبة بالجزائر واقع وآفاق »، مجلة العلوم القانونية والإجتماعية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة، عدد 1، 2018، ص ص. 223- 237.

57- رحموني محمد، « مدى مساهمة التحقيق العمومي في حماية البيئة في التشريع الجزائري »، مجلة الإجتهاد للدراسات القانونية والإقتصادية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي لتامنغست، عدد 02، 2018، ص ص. 78- 100.

58- زوبيري سفيان، « القيود القانونية الواردة على الإستثمار الأجنبي في ظل التشريعات الحالية: ضبط للنشاط الإقتصادي أم عودة إلى الدولة المتدخلة؟ »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد 1، 2013، ص ص. 104- 126.

59- زيدالخيل توفيق، « تفعيل سلطات القاضي الإداري في ضمان تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد خاص، 2017، ص ص. 435- 450.

60- سويقات أحمد، « التجربة الحزبية في الجزائر 1962-2004 »، مجلة الباحث، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة ورقلة، عدد 04، 2006، ص ص. 123-128.

61- سيمو الحسن، « القوة الملزمة للتوصيات الصادرة عن وسيط المملكة وآليات تنفيذها »، مجلة وسيط المملكة المغربية، عدد 08، 2016، ص ص. 26-42.

62- شاوش حميد، بورجيبة آسيا، « الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدفع- قراءة في المادة 188 من دستور 2016-»، حوليات جامعة قالمة للعلوم الإجتماعية الإنسانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالمة، عدد 2، 2017، ص ص. 33- 58.

63- شحادة موسى مصطفى، « مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة »، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العين، عدد 16، 2002، ص ص. 147- 212.

64- شرون حسينة، بن مشري عبد الحليم، « سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة بين الحظر والإباحة »، مجلة الإجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، عدد 02، 2006، ص ص. 227-245.

65- شرون حسينة، « المسؤولية بسبب الإمتناع عن تنفيذ القرارات القضائية الإدارية والجزاءات المترتبة عنها »، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، عدد 4، 2009، ص ص. 181-197.

66- شريط الأمين، « علاقة الناخب بالمنتخب في التشريع الجزائري »، مجلة الوسيط، الجزائر، عدد 08، 2010، ص ص. 37- 49.

67- شكراني الحسين، « براديغم التعاون اللامركزي من أجل التنمية »، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، الرباط، عدد 34-35، 2013، ص ص. 25-47.

68- شنتوفي عبد الحميد، « الشراكة: آلية لتفعيل الإستثمار الأجنبي المباشر في الجزائر »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد 1، 2016، ص ص. 511- 526.

69- صدراتي صدراتي، « القاضي الجزائري غريب عن الإدارة التي يراقبها »، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، عدد 03، 1991، ص ص. 570-580.

70- عز العرب العناني، « الديمقراطية التشاركية أو حكامة المساهمة في المجهود التنموي المحلي: رهانات وتحديات الفاعل الجمعوي »، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الرباط، عدد 120، 2015، ص ص. 109- 129.

71- علاوة حنان، « عن فعالية إصلاحات تحسين علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد خاص، 2017، ص ص. 451-466.

72- علاوة حنان، « دور القاضي الإداري في ضمان حوكمة تسيير الجماعات المحلية »، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي لتامنغست، عدد 06، 2018، ص ص. 52- 76.

73- عليان رادية، « التعاون اللامركزي في الجزائر: واقع وتحديات »، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، عدد 2، 2016، ص ص. 181-200.

74- عمار رزيق، بشير الشريف شمس، « قضاء الإستعجال ما قبل التعاقدي في مادة الصفقات العمومية في الجزائر »، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، عدد 11، 2017، ص ص. 626، 639.

75- عوابدي عمار، « الطبيعة الخاصة لقانون الإجراءات القضائية الإدارية »، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، عدد 01، 1994، ص ص. 195- 228.

76- عيساوي عزالدين، « الديمقراطية المحلية: من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد 2، 2015، ص ص. 212- 230.

77- غيتاوي عبد القادر، « القرار الإداري بين نفاذه وجواز وقف تنفيذه (دراسة مقارنة) »، دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، عدد 09، 2013، ص ص. 191- 211.

78- ـــــــــــــــــ، « الطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية في إطار نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية -دراسة في التشريع الجزائري- »، مجلة الحقيقة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أدرار، عدد 27، 2013، ص ص. 167-201.

79- فؤاد بلال، « التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الوطنية والأجنبية في التشريع الجزائري: الضوابط والمعوقات »، مجلة الإجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، عدد 16، 2018، ص ص. 309- 330.

80- فردي كريمة، « النظام القانوني لعقد الإمتياز في إطار الإستثمار »، مجلة العلوم الإنسانية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، عدد 46، 2016، ص ص. 109- 120.

81- فريجات إسماعيل، « الأسس الديمقراطية لنظام الجماعات المحلية في الجزائر (كيفية تشكيل المجالس الشعبية البلدية) »، دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، عدد 14، 2016، ص ص. 167-200.

82- فريجة حسين، « الرشادة الإدارية ودورها في تنمية الإدارة المحلية »، أعمال الملتقى الدولي حول: « دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية »، يومي 03 و04 ماي سنة 2009، منشور في مجلة الإجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، عدد 06، 2010، ص ص. 69 - 99.

83- قادري حسين، « المشاركة السياسية كآلية من الآليات الديمقراطية في العالم العربي (الجزائر نموذجاً) »، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، عدد 04، 2014، ص ص. 87- 112.

84- قادري نسيمة، « الوصاية المشدّدة على أعمال الجماعات الإقليمية: المساهمة المركزية في إتخاذ القرار المحلي »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد 1، 2016، ص ص. 258- 274.

85- قرني لبنة، « الحق في تقديم العرائض في ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية »، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، دار السلام، الدار البيضاء، عدد 14، 2016، ص ص. 109-116.

86- قصري محمد، « الحجز على أموال الإدارة العمومية كوسيلة لتنفيذ أحكام القاضي الإداري »، مجلة القضاء الإداري، الرباط، عدد 3، 2013، ص ص. 13- 35.

87- كايس شريف، « تأثير التعديل الدستوري على المنظومة القانونية الوطنية »، مجلة مجلس الأمة، الجزائر، عدد 70، 2016، ص ص. 35-38.

88- كزال أحمد، « أهمية وآليات التعاون اللامركزي الدولي »، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الرباط، عدد 96، 2011، ص ص. 107- 116.

89- كمون حسين، « القاضي الإداري بين إمتيازات الإدارة وضرورة حماية حقوق الإنسان »، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، عدد 2، 2017، ص ص. 150- 179.

90- لعبادي إسماعيل، « أثر النظام الإنتخابي في تشكيل المجالس المحلية في الجزائر في ظل التعددية الحزبية »، المجلة العربية للعلوم السياسية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، عدد 12، 2006، ص ص. 69- 88.

91- لعلام محمد مهدي، « القضاء الإستعجالي قبل التعاقدي في مجال الصفقات العمومية »، المجلة المصرية للدراسات القانونية والإقتصادية، عدد 5، 2015، ص ص. 10-38.

92- لعلام محمد مهدي، منصوري جواد، « نطاق سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة لضمان تنفيذ أحكامه »، مجلة الفكر القانوني والسياسي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الأغواط، عدد 03، 2018، ص ص. 334- 346.

93- لهيث هاجر، « مبدأ التدبير الحر كدعامة أساسية للحكامة الترابية »، مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، دار الآفاق المغربية للنشر والتوزيع، الدار البيضاء، عدد 2، 2017، ص ص. 169- 179.

94- مباركية منير، « التعاون اللامركزي وتكريس الديمقراطية التشاركية: الأدوار والمساهمات الممكنة في السياق الجزائري »، مجلة البحوث السياسية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة، عدد 2، 2017، ص ص. 266- 285.

95- مجادي رضوان، « سياسات الإستثمار المحلي على ضوء الأزمة الإقتصادية الراهنة في الجزائر »، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة، عدد 2، 2017 ، ص ص. 60-70.

96- معاشو عمار، « دور القضاء في حماية حقوق الإنسان »، مجلة المحاماة ، تيزي وزو، عدد 01، 2004، ص ص. 44- 61.

97- مفيد أحمد، « الحق في الوصول للمعلومة والمشاركة في الحياة العامة »، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الرباط، عدد 114، 2014، ص ص. 11- 22.

98- مهداوي عبد القادر، « الحماية الدستورية لحق الحصول على المعلومات في الدول المغاربية (الجزائر، المغرب وتونس) »، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، عدد 14، 2016، ص ص. 100-108.

99- مولاي هاشمي، « تطور شروط الترشح للمجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر »، دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، عدد 12، 2015، ص ص. 189- 198.

100- موني محمد، « متطلبات الحكامة في التنمية الترابية بالمغرب »، مجلة ملفات الأبحاث في الإقتصاد والتسيير، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة وجدة، عدد 4، 2015، ص ص. 96- 122.

101- ناتي مهدي محمد، « شركات التنمية المحلية في ضوء القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات »، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، الرباط، عدد خاص، 2018، ص ص. 19- 35.

102- ناجي عبد النور، « الإطار القانوني للتعددية الحزبية في الجزائر »، مجلة دراسات قانونية، كلية الحقوق، جامعة صفاقس، عدد 12، 2005، ص ص. 145-170.

103- نسيغة فيصل، « رقابة القاضي الإداري على قرارات الإدارة ودورها في الدفاع عن الحريات العامة للأفراد »، مجلة الإجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، عدد 03، 2006، ص ص. 247- 257.

104- نسيغة فيصل، دنش رياض، « النظام العام »، مجلة المنتدى القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، عدد 05، 2008، ص ص. 165-181.

105- ولد البلاد حميد، « الرقابة القضائية على قرارات سلطات الوصاية في مواجهة المنتخب المحلي »، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الرباط، عدد 80، 2008، ص ص. 93-53.

رابعاً- المداخلات في التظاهرات العلمية

1- أبركان فريدة، « القاضي الإداري والحريات العامة »، أعمال الملتقى الدولي الثالث حول: « دور القضاء الإداري في حماية الحريات الأساسية»، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي الوادي، منعقد يومي 28 و29 أفريل سنة 2010، ص ص. 273- 286.

2- البهالي خالد، « الحق في المدينة: آليات التشاور العمومي وتدبير المدينة كفضاء جمعي »، أشغال الندوة المغاربية حول الجماعات الترابية وحقوق الإنسان، مكناس، منعقد يومي 28 و29 نوفمبر سنة 2016، ص ص. 191- 211.

3- الزيني أيمن رمضان، « المحاكم الإقتصادية ودورها في تشجيع الاستثمار »، أعمال المؤتمر حول: « القانون والإستثمار »، كلية الحقوق، جامعة طانطا، مصر، منعقد يومي 29 و30 أفريل سنة 2015، متوفر على الموقع: www.law.tanta.edu.eg، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/04/05.

4- الهويدي مريم، « مهام المكلف بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية »، أعمال يوم دراسي حول: « النفاذ إلى الوثائق الإدارية »، المعهد الأعلى للقضاء، منعقد يوم 28 جوان سنة 2013، منشور على الموقع الرسمي لبوابة العدل في تونس: www.e-justice.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/08/08.

5- بوحليط يزيد، « إشكالية تطبيق نص المادة 80 من قانون الإنتخابات »، أعمال الملتقى الوطني حول: « قانون الإنتخابات واقع وآفاق »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالمة، منعقد يومي 03 و04 مارس 2013، ص ص. 276- 291.

6- بوشليف نورالدين، « سلطة القاضي الإداري الجزائري في رقابة قرار الوالي الخاص بإبطال مداولة المجلس الشعبي البلدي »، أعمال الملتقى الوطني حول: « الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية في التشريع الجزائري »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالمة، منعقد يومي 03 و04 مارس 2014، (غير منشور).

7- بوضياف عمار، « الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي »، أعمال الملتقى الدولي حول: « دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، منعقد يومي 03 و04 ماي 2009، ص ص. 15- 26.

8- جروني فائزة، نزلي غنية، « الدائرة بين الوجود المادي والفراغ التشريعي في التنظيم الإداري الجزائري »، أعمال الملتقى الدولي الثالث حول: « الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، منعقد يومي 01 و02 ديسمبر سنة 2015، ص ص. 111-119.

9- خلف فاروق، « مستقبل الجماعات المحلية في ظل الآليات المستحدثة للرقابة »، أعمال الملتقى الدولي الثالث حول: « الجماعات لمحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، منعقد يومي 01 و02 ديسمبر سنة 2015، ص ص. 74- 89.

10- دريد كمال، « الصفات الواجب توافرها في القاضي الإداري للاضطلاع بسلطاته المنوطة به »، أعمال الملتقى الوطني حول: « سلطات القاضي الإداري في المنازعات الإدارية »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالمة، منعقد يومي 17 و18 ماي سنة 2011، (غير منشور).

11- زيدالخيل توفيق، « حق النفاذ إلى المعلومة الإدارية كشرط لإعمال المشاركة »، الملتقى الوطني حول: « الديمقراطية التشاركية: نموذج جديد للحوكمة »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، منعقد يوم 23 أفريل 2018، (غير منشور).

12- سعيداني لوناسي ججيقة، « أثر التمثيل السياسي على الحكامة المحلية في الجزائر »، أعمال الملتقى الدولي حول: « المواطنة والحكامة في بلدان شمال إفريقيا »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، منعقد يومي 04 و05 أفريل 2012، (غير منشور).

13- عبد العالي حاحا، « إبطال مداولات المجلس الشعبي الولائي والإشكالات المتعلقة بها في ظل قانون الولاية الجديد »، أعمال الملتقى الوطني حول: « الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية في التشريع الجزائري »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالمة، منعقد يومي 03 و04 مارس 2014، (غير منشور).

14- عصام نجاح، « تنفيذ القرارات القضائية الإدارية: حجية على مقاس الإدارة »، الملتقى الوطني حول: « سلطات القاضي الإداري في المنازعة الإدارية »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالمة، منعقد يومي 26 و27 أفريل سنة 2011، (غير منشور).

15- علاوة حنان، « تطوير العلاقات بين الإدارة والمواطن في تقديم الخدمات العمومية »، أعمال اليوم الدراسي حول: « التوجهات الحديثة في عصرنة المنظمات العامة وخدماتها –بين واقع وآفاق التطبيق في الجزائر–»، كلية العلوم الإقتصادية، العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر3، الجزائر، منعقد يوم 06 جوان 2017، (غير منشور).

16-ـــــــــــــــــ، « عن الهيئات الإدارية المكلفة بضمان ممارسة الديمقراطية التشاركية في الجزائر – دراسة مقارنة لبعض التجارب –»، الملتقى الوطني حول: « الديمقراطية التشاركية: نموذج جديد للحوكمة »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، منعقد يوم 23 أفريل 2018، (غير منشور).

17- علي محمد، « مدى تأثير النظام الإنتخابي على أداء المجالس المنتخبة »، أعمال الملتقى الوطني حول: « قانون الإنتخابات واقع وآفاق »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالمة، منعقد يومي 03 و04 مارس 2013، ص ص. 254- 267.

18- عمرون مراد، « تعثر نظام التمثيل النسبي في ضمان السير العادي للمجالس المحلية »، أعمال الملتقى الوطني حول: « قانون الإنتخابات واقع وآفاق »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالمة، منعقد يومي 03 و04 مارس 2013، ص ص. 246- 254.

19- مسعودي حسين، « أعمال السيادة بين الإطلاق والتحديد »، أعمال المؤتمر الثاني: « لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية »، أبو ظبي، منعقد يومي 11 و12 سبتمبر

2012، متوفر على موقع المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية: www.carjj.org ، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/02/03.

20- نويري سامية، « الرقابة القضائية على ملاءمة قرارات الوصاية »، أعمال الملتقى الوطني حول: « الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية في التشريع الجزائري »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالمة، منعقد يومي 03 و04 مارس 2014، (غير منشور).

21- وليد الزيدي، « الإطار العام لسياسة النفاذ إلى الوثائق الإدارية »، يوم دراسي حول: « النفاذ إلى الوثائق الإدارية »، المعهد الأعلى للقضاء، منعقد يوم 28 جوان سنة 2013، منشور على الموقع الرسمي لبوابة العدل في تونس: www.e-justice.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/02/16.

خامساً- النصوص القانونية

أ- النصوص القانونية الجزائرية

أ- 1 - النصوص التأسيسية

1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، منشور بموجب الأمر رقم 76-97، مؤرّخ في 22 نوفمبر سنة 1976، ج. ر.ج. ج عدد 94، مؤرخ في 24 نوفمبر سنة 1976، ص. 1322.

2- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فيفري سنة 1989، ج. ر.ج. ج عدد 09، مؤرخ في 01 مارس سنة 1989، ص. 252.

3- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، ج. ر. ج. ج عدد 76، مؤرخ في 08 ديسمبر سنة 1996، ص. 06، معدل ومتمم منشور بموجب: قانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أفريل سنة 2002، ج. ر. ج. ج عدد 25، مؤرخ في 14 أفريل سنة 2002،

ص. 13، وقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008، ج. ر. ج. ج عدد 63، مؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2008، ص. 08، وقانون رقم 16-01، مؤرخ في 6 مارس سنة 2016، ج. ر. ج. ج عدد 14، مؤرخ في 07 مارس سنة 2016، ص. 03، أنظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية: www.joradp.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2016/06/04.

أ- 2 - المواثيق الدولية

1- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، إعتمد ونشر على الملأ بقرار الجمعية العامة رقم 217(د ـ 3)، المؤرخ في 10 ديسمبر سنة 1948، متوفر على الموقع الرسمي لمنظمة الأمم المتحدة: www.un.org ، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2016/04/11.

2- إتفاقية رقم 111 بشأن التمييز في الإستخدام والمهنة، متوفرة على موقع منظمة العمل الدولية: www.ilo.org، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/03/04، صادقت عليها الجزائر بموجب الأمر رقم 69-31، مؤرخ في 22 ماي سنة 1969، ج. ر. ج. ج عدد 49، مؤرخ في 06 جوان سنة 1969، ص. 612.

3- الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، المصادق عليه من قبل مجلس الرؤساء الأفارقة بدورته العادية رقم 18 في نيروبي (كينيا) في جوان سنة 1981، صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 87-37، مؤرخ في 3 فيفري سنة 1987، ج. ر. ج. ج عدد 06، مؤرخ في 4 فيفري سنة 1987، ص. 193، متوفر على الموقع: www.achpr.org، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/02/10.

4- العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، إعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والإنضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 ألف (د ـ 21)، المؤرخ في 16 ديسمبر سنة 1966، صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-67، مؤرخ في 16 ماي سنة 1989، ج. ر. ج. ج عدد 20، مؤرخ في 17 ماي سنة 1989، ص. 531.

5- إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، معتمد بمابوتو بتاريخ 11 جويلية سنة 2003، صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-137، مؤرخ في 10 أفريل سنة 2006، ج. ر. ج. ج عدد 24، مؤرخ في 16 أفريل سنة 2006، ص. 04.

6- الميثاق العربي لحقوق الإنسان، وافق عليه مجلس جامعة الدول العربية على مستوى القمة بقراره رقم 270 د. ع (16) بتاريخ 23 ماي سنة 2004، متوفر على موقع جامعة الدول العربية: www.lasportal.org، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2016/02/10، صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-62، مؤرخ في 11 فيفري سنة 2006، ج. ر. ج. ج عدد 08، مؤرخ في 15 فيفري سنة 2006، ص. 03.

7- الميثاق الإفريقي حول الديمقراطية والإنتخابات والحكم، معتمد من طرف رؤساء دول وحكومات الإتحاد الإفريقي بأديس أبابا (إثيوبيا) في 30 جانفي سنة 2007، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 16-255، مؤرخ في 27 سبتمبر سنة 2016، ج. ر. ج. ج عدد 59، مؤرخ في 09 أكتوبر لسنة 2016، ص. 04.

8- الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، معتمد بأديس أبابا بتاريخ 31 جانفي سنة 2011، صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 12 - 415، مؤرخ في 11 ديسمبر سنة 2012، ج. ر. ج. ج عدد 68، مؤرخ في 16 ديسمبر سنة 2012، ص. 04.

أ- 3- النصوص التشريعية

أ- 3- 1- القوانين العضوية

1- أمر رقم 97-07، مؤرخ في 06 مارس سنة 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، ج. ر. ج. ج عدد 12، مؤرخ في 06 مارس سنة 1997، ص. 03، معدل ومتمم بموجب: قانون عضوي رقم 04-01، مؤرخ في 07 فيفري سنة 2004، ج. ر. ج. ج عدد 09، مؤرخ في 11 فيفري سنة 2004، ص. 21، وقانون عضوي رقم 07-08، مؤرخ في 28 جويلية سنة 2007، ج. ر. ج. ج عدد 48، مؤرخ في 29 جويلية سنة 2007، ص. 10، (ملغى).

2- قانون عضوي رقم 04-11، مؤرخ في 06 سبتمبر سنة 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج. ر. ج. ج عدد 57، مؤرخ في 08 سبتمبر سنة 2004، ص. 13.

3- قانون عضوي رقم 12-01، مؤرخ في 12 جانفي سنة 2012، يتعلق بنظام الإنتخابات، ج. ر. ج. ج عدد 01، مؤرخ في 14 جانفي سنة 2012، ص. 09، (ملغى).

4- قانون عضوي رقم 12-04، مؤرخ في 12 جانفي سنة 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية، ج. ر. ج. ج عدد 02، مؤرخ في 15 جانفي سنة 2012، ص. 05.

5- قانون عضوي رقم 16-10، مؤرخ في 25 أوت سنة 2016، يتعلق بنظام الإنتخابات، ج. ر. ج. ج عدد 50، مؤرخ في 28 أوت سنة 2016، ص. 09، معدل ومتمم بموجب القانون العضوي رقم 19-08، مؤرخ في 14 سبتمبر سنة 2019، ج. ر. ج. ج عدد 55، مؤرخ في 15 سبتمبر سنة 2019، ص. 12، أنظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية: www.joradp.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/09/16.

6- قانون عضوي رقم 16-12، مؤرخ في 25 أوت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج. ر. ج. ج عدد 50، مؤرخ في 28 أوت سنة 2016، ص. 55.

7- قانون عضوي رقم 18-16، مؤرخ في 2 سبتمبر سنة 2018، يحدد شروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية، ح. ر. ج. ج عدد 54، مؤرخ في 5 سبتمبر سنة 2018، ص. 10.

أ- 3- 2- القوانين العادية

1- أمر رقم 66-154، مؤرخ في 08 جوان سنة 1966، يتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج. ر. ج. ج عدد 47، مؤرخ في 09 جوان سنة 1966، ص. 582، معدل ومتمم بموجب: أمر رقم 69-77، مؤرخ في 18 سبتمبر سنة 1969، ج. ر.ج. ج عدد 82، مؤرخ في 26 سبتمبر سنة 1969، ص. 1234، وقانون رقم 01-05، مؤرخ في 22 ماي سنة 2001، ج. ر.ج. ج عدد 29، مؤرخ في 23 ماي سنة 2001، ص. 05، (ملغى).

2- أمر رقم 66-156، مؤرخ في 08 جوان سنة 1966، يتضمن قانون العقوبات، ج. ر. ج. ج عدد 49، مؤرخ في 11 جوان سنة 1966، معدل ومتمم، أنظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية: www.joradp.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2016/04/11.

3- أمر رقم 70-86، مؤرخ في 15 ديسمبر سنة 1970، يتضمن قانون الجنسية، ج. ر. ج. ج عدد 105، مؤرخ في 18 ديسمبر سنة 1970، ص. 1570، معدل ومتمم بموجب الأمر رقم 05-01، مؤرخ في 27 فيفري سنة 2005، ج. ر. ج. ج عدد 15، مؤرخ في 27 فيفري سنة 2005، ص. 15، أنظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية: www.joradp.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/05/30.

4- أمر رقم 75-48، مؤرخ في 17 جوان سنة 1975، يتعلق بتنفيذ أحكام القضاء وقرارات التحكيم، ج. ر. ج. ج عدد 53، مؤرخ في 04 جويلية سنة 1975، ص. 760، (ملغى).

5- أمر رقم 75-58، مؤرخ في 26 سبتمبر سنة 1975، يتضمن القانون المدني، ج. ر. ج. ج عدد 78، مؤرخ في 30 سبتمبر سنة 1975، ص. 990، معدل ومتمم، أنظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية: www.joradp.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2016/04/11.

6- أمر رقم 76-78، مؤرخ في 25 ماي سنة 1976، يتعلق بقواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج. ر. ج. ج عدد 44، مؤرخ في 1 جوان سنة 1976، ص. 698، (ملغى).

7- قانون رقم 80-08، مؤرخ في 25 أكتوبر سنة 1980، يتضمن قانون الإنتخابات، ج. ر. ج. ج عدد 44، مؤرخ في 25 أكتوبر سنة 1980، ص. 1594، عدل وتمم بموجب: قانون رقم 81-06، مؤرخ في 13 جوان سنة 1981، ج. ر. ج. ج عدد 24، مؤرخ في 16 جوان سنة 1981، ص. 809، وقانون رقم 84-20، مؤرخ في 09 نوفمبر سنة 1984، ج. ر. ج. ج عدد 56، مؤرخ في 11 نوفمبر سنة 1984، ص. 1878، (ملغى).

8- قانون رقم 89-13، مؤرخ في 07 أوت سنة 1989، يتضمن قانون الإنتخابات، ج. ر. ج. ج عدد 32، مؤرخ في 07 أوت سنة 1989، ص. 848، عدل وتمم بموجب: قانون رقم 90-06، مؤرخ في 27 مارس سنة 1990، ج. ر. ج. ج عدد 13، مؤرخ

في 28 مارس سنة 1990، ص. 432، وقانون رقم 91-06، مؤرخ في 02 أفريل سنة 1991، ج. ر. ج. ج عدد 14، مؤرخ في 03 أفريل سنة 1991، ص. 464، وأمر رقم 95-21، مؤرخ في 19 جويلية سنة 1995، ج. ر. ج. ج عدد 39، مؤرخ في 23 جويلية سنة 1995، ص. 19، (ملغى).

9- قانون رقم 90-06، مؤرخ في 27 مارس سنة 1990، يعدل ويتمم قانون رقم 89-13، المتضمن قانون الإنتخابات، ج. ر. ج. ج عدد 13، مؤرخ في 28 مارس سنة 1990، ص. 432، (ملغى).

10- قانون رقم 90-08، مؤرخ في 07 أفريل سنة 1990، يتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. ج عدد 15، مؤرخ في 11 أفريل سنة 1990، ص. 488، (ملغى).

11- قانون رقم 90-09، مؤرخ في 07 أفريل سنة 1990، يتعلق بالولاية، ج. ر. ج. ج عدد 15، مؤرخ في 11 أفريل سنة 1990، ص. 504، (ملغى).

12- قانون رقم 90-30، مؤرخ في 01 ديسمبر سنة 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج. ر. ج. ج عدد 52، مؤرخ في 02 ديسمبر سنة 1990، ص. 1661، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 08-14، مؤرخ في 20 جويلية سنة 2008، ج. ر. ج. ج عدد 44، مؤرخ في 03 أوت سنة 2008، ص. 10.

13- قانون رقم 91-02، مؤرخ في 08 جانفي سنة 1991، يحدد القواعد الخاصة المطبقة على بعض أحكام القضاء، ج. ر. ج. ج عدد 02، مؤرخ في 09 جانفي سنة 1991، ص. 24.

14- قانون رقم 91-11، مؤرخ في 27 أفريل سنة 1991، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج. ر. ج. ج عدد 21، مؤرخ في 8 ماي سنة 1991، ص. 693، تمم بموجب قانون رقم 07-12، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2007، يتضمن قانون المالية لسنة 2008، ج. ر. ج. ج عدد 82، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 2007، ص. 3.

15- أمر رقم 95-20، مؤرخ في 17 جويلية سنة 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج. ر. ج. ج عدد 39، مؤرخ في 23 جويلية سنة 1995، ص. 3، معدل ومتمم

بموجب الأمر رقم 10-02، مؤرخ في 26 أوت سنة 2010، ج. ر. ج. ج عدد 50، مؤرخ في 1 سبتمبر سنة 2010، ص. 4.

16- أمر رقم 01-03، مؤرخ في 20 أوت سنة 2001، يتعلق بتطوير الإستثمار، ج. ر. ج. ج عدد 47، مؤرخ في 22 أوت سنة 2001، ص. 2، (ملغى).

17- قانون رقم 03-10، مؤرخ في 19 جويلية سنة 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج. ر. ج. ج عدد 43، مؤرخ في 20 جويلية سنة 2003، ص. 06، معدل ومتمم بموجب: قانون رقم 07-06 مؤرخ في 13 ماي سنة 2007، يتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتثمينها، ج. ر. ج. ج عدد 31 مؤرخ في 13 ماي سنة 2007، ص.06، وقانون رقم 11-02 مؤرخ في 17 فيفري سنة 2011، يتعلق بالمجلات المحمية في إطار التنمية المستدامة، ج. ر. ج. ج عدد 13، مؤرخ في 28 فيفري سنة 2011. ص. 09.

18- قانون رقم 04-20، مؤرخ في 25 ديسمبر سنة 2004، يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج. ر. ج. ج عدد 84، مؤرخ في 29 ديسمبر سنة 2004، ص. 13.

19- قانون رقم 06-01، مؤرخ في 20 فيفري سنة 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج. ر. ج. ج عدد 14، مؤرخ في 08 مارس سنة 2006، ص. 04، تمم بموجب الأمر رقم 10-05، مؤرخ في 26 أوت سنة 2010، ج. ر. ج. ج عدد 50، مؤرخ في 1 سبتمبر سنة 2010، ص. 16، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 11-15، مؤرخ في 2 أوت سنة 2011، ج. ر. ج. ج عدد 44، مؤرخ في 10 أوت سنة 2011، ص. 4.

20- قانون رقم 06-06، مؤرخ في 20 فيفري سنة 2006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج. ر. ج. ج عدد 15، مؤرخ في 12 مارس سنة 2006، ص. 16.

21- أمر رقم 06-03، مؤرخ في 15 جويلية سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج. ر. ج. ج عدد 46، مؤرخ في 16 جويلية سنة 2006، ص. 03، أنظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية: www.joradp.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2016/04/11.

22- أمر رقم 06-11، مؤرخ في 30 أوت سنة 2006، يحدد شروط وكيفيات منح الإمتياز والتنازل عن الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع إستثمارية، ج. ر. ج. ج عدد 53، مؤرخ في 30 أوت سنة 2006، ص. 4، (ملغى).

23- قانون رقم 07-12، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2007، يتضمن قانون المالية لسنة 2008، ج. ر. ج. ج عدد 82، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 2007، ص. 3.

24- قانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فيفري سنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج. ر. ج. ج عدد 21، مؤرخ في 23 أفريل سنة 2008، ص. 03، أنظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية: www.joradp.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2016/04/11.

25- أمر رقم 08-04، مؤرخ في 1 سبتمبر سنة 2008، يحدد شروط وكيفيات منح الإمتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع إستثمارية، ج. ر. ج. ج عدد 49، مؤرخ في 3 سبتمبر سنة 2008، ص. 03.

26- أمر رقم 09-01، مؤرخ في 22 جويلية سنة 2009، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج. ر. ج. ج عدد 44، مؤرخ في 26 جويلية سنة 2009، ص.4.

27- قانون رقم 09-04، مؤرخ في 5 أوت سنة 2009، يتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها، ج. ر. ج. ج عدد 47، مؤرخ في 16 أوت سنة 2009، ص. 5.

28- أمر رقم 10-01، مؤرخ في 26 أوت سنة 2010، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010، ج. ر. ج. ج عدد 49، مؤرخ في 29 أوت سنة 2010، ص. 4.

29- قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. ج عدد 37، مؤرخ في 03 جويلية سنة 2011، ص. 04، أنظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية: www.joradp.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2012/06/04.

30- قانون رقم 11-11، مؤرخ في 18 جويلية سنة 2011، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2011، ج. ر. ج. ج عدد 40، مؤرخ في 20 جويلية سنة 2011، ص. 4.

31- قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري سنة 2012، يتعلق بالولاية، ج. ر. ج. ج عدد 12، مؤرخ في 29 فيفري سنة 2012، ص. 05، أنظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية www.joradp.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2012/04/22.

32- قانون رقم 13-08، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2013، يتضمن قانون المالية لسنة 2014، ج. ر. ج. ج عدد 68، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 2013، ص. 3.

33- قانون رقم 14-10، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2014، يتضمن قانون المالية لسنة 2015، ج. ر. ج. ج عدد 78، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 2014، ص.2.

34- أمر رقم 15-01، مؤرخ في 23 جويلية سنة 2015، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، ج. ر. ج. ج عدد 40، مؤرخ في 23 جويلية سنة 2015، ص. 06.

35- قانون رقم 15-18 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2015، يتضمن قانون المالية لسنة 2016، ج. ر. ج.ج عدد 72، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 2015، ص. 2.

36- قانون رقم 16-09، مؤرخ في 3 أوت سنة 2016، يتعلق بترقية الإستثمار، ج. ر. ج. ج عدد 46، مؤرخ في 3 أوت سنة 2016، ص. 18.

37- قانون رقم 16-13، مؤرخ في 03 نوفمبر سنة 2016، يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفيات تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره، ج. ر. ج. ج عدد 65، مؤرخ في 6 نوفمبر سنة 2016، ص. 05.

38- قانون رقم 16-14، مؤرخ في 28 ديسمبر سنة 2016، يتضمن قانون المالية لسنة 2017، ج. ر. ج. ج عدد 77، مؤرخ في 29 ديسمبر سنة 2016، ص. 02.

39- قانون رقم 18-18، مؤرخ في 27 ديسمبر سنة 2018، يتضمن قانون المالية لسنة 2019، ج. ر. ج. ج عدد 79، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2018، ص. 02.

أ- 4- النصوص التنظيمية

أ- 4- 1- المراسيم الرئاسية

1- مرسوم رقم 82-199، مؤرخ في 05 جوان سنة 1982، متضمن تنظيم الإدارة المركزية لكتابة الدولة للوظيف العمومي والإصلاح الإداري، ج. ر. ج. ج عدد 23، مؤرخ في 08 جوان سنة 1982، ص. 1161.

2- مرسوم رقم 88-131، مؤرخ في 4 جويلية سنة 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج. ر. ج. ج عدد 27، مؤرخ في 6 جويلية سنة 1988، ص. 1013.

3- مرسوم رئاسي رقم 90-420، مؤرخ في 22 ديسمبر سنة 1990، يتضمن المصادقة على الإتفاقية لتشجيع وضمان الإستثمار بين دول إتحاد المغرب العربي الموقعة في الجزائر بتاريخ 23 جويلية سنة 1990، ج. ر. ج. ج عدد 06، مؤرخ في 06 فيفري سنة 1991، ص. 203.

4- مرسوم رئاسي رقم 92-44، مؤرخ في 09 فيفري سنة 1992، يتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج. ر. ج. ج عدد 10، مؤرخ في 09 فيفري سنة 1992، ص. 285، ملغى بموجب الأمر رقم 11-01، مؤرخ في 23 فيفري سنة 2011، يتضمن رفع حالة الطوارئ، ج. ر. ج. ج عدد 12، مؤرخ في 23 فيفري سنة 2011، ص. 04.

5- مرسوم رئاسي رقم 96-113، مؤرخ في 23 مارس سنة 1996، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج. ر. ج. ج عدد 20، مؤرخ في 31 مارس سنة 1996، ص. 4، (ملغى).

6- مرسوم رئاسي رقم 99-170، مؤرخ في 2 أوت سنة 1999، يتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية، ج. ر. ج. ج عدد 52، مؤرخ في 4 أوت سنة 1999، ص. 5.

7- مرسوم رئاسي رقم 01-71، مؤرخ في 25 مارس سنة 2001، يتضمن إحداث اللجنة الوطنية الإستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، ج. ر. ج. ج عدد 18، مؤرخ في 28 مارس سنة 2001، ص. 05، معدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 02-297، مؤرخ في 23 سبتمبر سنة 2002، ج. ر. ج. ج عدد 63، مؤرخ في 25 سبتمبر سنة 2002، ص. 04، ملغى

بموجب الأمر رقم 09-04، مؤرخ في 27 أوت سنة 2009، ج. ر. ج. ج عدد 49، مؤرخ في 30 أوت سنة 2009، ص. 04.

8- مرسوم رئاسي رقم 05-254، مؤرخ في 20 جويلية سنة 2005، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج. ر. ج. ج عدد 51، مؤرخ في 20 جويلية سنة 2005، ص. 08.

9- مرسوم رئاسي رقم 05-255، مؤرخ في 20 جويلية سنة 2005، يتضمن حل المجلس الشعبي الولائي لكل من ولايتي بجاية وتيزي وزو، ج. ر. ج. ج عدد 51، مؤرخ في 20 جويلية سنة 2005، ص. 09.

10- مرسوم رئاسي رقم 15-247، مؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج. ر. ج. ج عدد 50، مؤرخ في 20 سبتمبر سنة 2015، ص. 03.

11- مرسوم رئاسي رقم 15-261، مؤرخ في 8 أكتوبر سنة 2015، يحدد تشكيلة وتنظيم وكيفيات سير الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها، ج. ر. ج. ج عدد 53، مؤرخ في 8 أكتوبر سنة 2015، ص. 16.

12- مرسوم رئاسي رقم 16-03، مؤرخ في 07 جانفي سنة 2016، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، ج. ر. ج. ج عدد 02، مؤرخ في 13 جانفي سنة 2016، ص. 13.

13- مرسوم رئاسي مؤرخ في 15 ديسمبر سنة 2016، تنهى مهام حمد حطاب، بصفته واليا لولاية سيدي بلعباس، لتكليفه بوظيفة أخرى، ج. ر. ج. ج عدد 34، مؤرخ في 7 جوان سنة 2017، ص. 77.

14- مرسوم رئاسي مؤرخ في 15 ديسمبر سنة 2016، يعين السادة الآتية أسماؤهم ولاة في الولايات الآتية: محمد حطاب، في ولاية بجاية، توفيق دزيري، في ولاية بشار، محمد حجار، في ولاية سكيكدة، الطاهر حشاني، في ولاية سيدي بلعباس، ج. ر. ج. ج عدد 34، مؤرخ في 7 جوان سنة 2017، ص. 78.

أ- 4- 2- المراسيم التنفيذية

1- مرسوم تنفيذي رقم 90-226، مؤرخ في 25 جويلية سنة 1990، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج. ر. ج. ج عدد 31، مؤرخ في 28 جويلية سنة 1990، ص. 1023.

2- مرسوم تنفيذي رقم 90-227، مؤرخ في 25 جويلية سنة 1990، يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية، ج. ر. ج. ج عدد 31، مؤرخ في 28 جويلية سنة 1990، ص. 1028.

3- مرسوم تنفيذي رقم 90-230، مؤرخ في 25 جويلية سنة 1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج. ر. ج. ج عدد 31، مؤرخ في 28 جويلية سنة 1990، ص. 1033.

4- مرسوم تنفيذي 91-177، مؤرخ في 28 ماي سنة 1991، يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج. ر.ج. ج عدد 26، مؤرخ في 01 جوان سنة 1991، ص. 974، معدل ومتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-317، مؤرخ في 10 سبتمبر سنة 2005، ج. ر. ج. ج عدد 62، مؤرخ في 11 سبتمبر سنة 2005، ص. 09.

5- مرسوم تنفيذي 91-178، مؤرخ في 28 ماي سنة 1991، يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، ج. ر.ج. ج عدد 26، مؤرخ في 01 جوان سنة 1991، ص. 978، معدل ومتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-318، مؤرخ في 10 سبتمبر سنة 2005، ج. ر. ج. ج عدد 62، مؤرخ في 11 سبتمبر سنة 2005، ص. 11.

6- مرسوم تنفيذي رقم 93-186، مؤرخ في 27 جويلية سنة 1993، يحدد كيفيات تطبيق القانون رقم 91-11، مؤرخ في 27 أفريل سنة 1991، ج. ر. ج. ج عدد 51، مؤرخ في 1 أوت سنة 1993، تمم بموجب: مرسوم تنفيذي رقم 05-248، مؤرخ في 10 جويلية سنة 2005، ج.

ر. ج. ج عدد 48، مؤرخ في 10 جويلية سنة 2005، ص.05، ومرسوم تنفيذي رقم 08-202، مؤرخ في 7 جويلية سنة 2008، ج. ر. ج. ج عدد 39، مؤرخ في 13 جويلية سنة 2008، ص. 12.

7- مرسوم تنفيذي رقم 94-215، مؤرخ في 23 جويلية سنة 1994، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج. ر. ج. ج عدد 48، مؤرخ في 27 جويلية سنة 1994، ص. 05.

8- مرسوم تنفيذي رقم 06-455، مؤرخ في 11 ديسمبر سنة 2006، يحدد كيفيات تسهيل وصول الأشخاص المعوقين إلى المحيط المادي والإجتماعي والإقتصادي والثقافي، ج. ر. ج. ج عدد 80، مؤرخ في 11 ديسمبر سنة 2006، ص. 26.

9- مرسوم تنفيذي رقم 07-145، مؤرخ في 19 ماي سنة 2007، يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفية المصادقة على محتوى وموجز التأثير على البيئة، ج. ر. ج. ج عدد 34، مؤرخ في 22 ماي سنة 2007، ص. 92.

10- مرسوم تنفيذي رقم 09-152، مؤرخ في 2 ماي سنة 2009، يحدد شروط وكيفيات منح الإمتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع إستثمارية، ج. ر. ج. ج عدد 27، مؤرخ في 6 ماي سنة 2009، ص. 4.

11- مرسوم تنفيذي رقم 11-334، مؤرخ في 20 سبتمبر سنة 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ج. ر. ج. ج عدد 53، مؤرخ في 28 سبتمبر سنة 2011، ص. 03.

12- مرسوم تنفيذي رقم 12-332، مؤرخ في 06 سبتمبر سنة 2012، يتعلق بالتصريح بالترشح لإنتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، ج. ر. ج. ج عدد 50، مؤرخ في 12 سبتمبر سنة 2012، ص. 08.

13- مرسوم تنفيذي رقم 12-333، مؤرخ في 06 سبتمبر سنة 2012، يتعلق بإستمارة إكتتاب التوقيعات لصالح قوائم المترشحين الأحرار لإنتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، ج. ر. ج. ج عدد 50، مؤرخ في 12 سبتمبر سنة 2012، ص. 09.

14- مرسوم تنفيذي رقم 13-105، مؤرخ في 17 مارس سنة 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج. ر. ج. ج عدد 15، مؤرخ في 17 مارس سنة 2013، ص. 09.

15- مرسوم تنفيذي رقم 13-217، مؤرخ في 18 جوان سنة 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، ج. ر. ج. ج عدد 32، مؤرخ في 23 جوان سنة 2013، ص. 06.

16- مرسوم تنفيذي رقم 14-363، مؤرخ في 15 ديسمبر سنة 2014، متعلق بإلغاء الأحكام التنظيمية المتعلقة بالتصديق طبق الأصل على سجل الوثائق المسلمة من طرف الإدارات العمومية، ج. ر. ج. ج عدد 72، مؤرخ في 16 ديسمبر سنة 2014، ص. 28.

17- مرسوم تنفيذي رقم 15-204، مؤرخ في 27 جويلية سنة 2015، متضمن إعفاء المواطن من تقديم وثائق الحالة المدنية المتوفرة ضمن السجل الوطني الآلي للحالة المدنية، ج. ر. ج. ج عدد 41، مؤرخ في 29 جويلية سنة 2015، ص. 16.

18- مرسوم تنفيذي رقم 15-281، مؤرخ في 26 أكتوبر سنة 2015، يحدد شروط وكيفيات منح الإمتياز القابل للتحويل إلى تنازل على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع الترقية العقارية ذات الطابع التجاري، ج. ر. ج. ج عدد 58، مؤرخ في 4 نوفمبر سنة 2015، ص. 6.

19- مرسوم تنفيذي رقم 16-104، مؤرخ في 21 مارس سنة 2016، يحدد كيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلّة، ج. ر. ج. ج عدد 18، مؤرخ في 23 مارس سنة 2016، ص. 08.

20- مرسوم تنفيذي رقم 16-159، مؤرخ في 30 ماي سنة 2016، يحدد تنظيم المدرسة العليا للقضاء وكيفيات سيرها وشروط الإلتحاق بها ونظام الدراسة فيها وحقوق الطلبة القضاة وواجباتهم، ج. ر. ج. ج عدد 33، مؤرخ في 05 جوان سنة 2016، ص. 16.

21- مرسوم تنفيذي رقم 16-190، مؤرخ في 30 جوان سنة 2016، يحدد كيفيات الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، ج. ر. ج. ج عدد 41، مؤرخ في 12 جويلية سنة 2016، ص. 8.

22- مرسوم تنفيذي رقم 16-320، مؤرخ في 13 ديسمبر سنة 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج. ر. ج. ج عدد 73، مؤرخ في 15 ديسمبر سنة 2016، ص. 3، إستدرك في ج. ر. ج. ج عدد 17، مؤرخ في 15 مارس سنة 2017، ص. 03.

23- مرسوم تنفيذي رقم 17-329، مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2017، يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، ج. ر. ج. ج عدد 68، مؤرخ في 28 نوفمبر سنة 2017، ص. 4.

أ- 4- 3- القرارات

1- قرار مؤرخ في 04 سبتمبر سنة 1988، يرمي إلى تيسير مراسلة المصالح المحلية وعلاقتها مع المواطنين، ج. ر. ج. ج عدد 39، مؤرخ في 28 سبتمبر سنة 1988، ص. 1351.

2- قرار مؤرخ في 04 سبتمبر سنة 1988، يحدد شروط إستقبال المواطنين في مصالح الولايات والبلديات وتوجيههم وإعلامهم، ج. ر. ج. ج عدد 39، مؤرخ في 28 سبتمبر سنة 1988، ص. 1352.

3- قرار مؤرخ في 04 سبتمبر سنة 1988، يتعلق بشهادتي الإقامة والإيواء ، ج. ر. ج. ج عدد 39، مؤرخ في 28 سبتمبر سنة 1988، ص. 1353.

4- قرار رقم 14/1883 مؤرخ في 14 سبتمبر سنة 2014، يتضمن الترخيص بمنح حق الإمتياز بالتراضي لإنجاز قطب تنشيط وترفيه ببلدية أوقاس، (غير منشور).

5- قرار رقم 14/1884 مؤرخ في 14 سبتمبر سنة 2014، يتضمن الترخيص بمنح حق الإمتياز عن طريق التراضي لإنجاز فندق رياضي ببلدية أوقاس، (غير منشور).

6- قرار رقم 14/1886 مؤرخ في 14 سبتمبر سنة 2014، يتضمن الترخيص بمنح حق الإمتياز بالتراضي لإنجاز فندق ببلدية أوقاس، (غير منشور).

7- قرار والي ولاية بجاية رقم 2016/2349، مؤرخ في 21 جوان سنة 2016، يتضمن إنشاء لجنة ولائية مكلفة بمتابعة إنجاز المشاريع الإستثمارية، (غير منشور).

8- قرار والي ولاية بجاية رقم 19/0140، مؤرخ 21 جانفي سنة 2019، يتضمن إنشاء لجنة ولائية مكلفة بمعاينة القطع الأرضية المهيأة ذات الوجهة الصناعية غير المستغلة، (غير منشور).

أ- 4- 4- المناشير والتعليمات

1- تعليمة رئاسية رقم 10، صادرة في 01 جانفي سنة 1997، متعلقة بتحسين علاقة الإدارة بالمواطن وتسهيل مهمة الوسيط على مختلف الإدارات المركزية والمحلية، منشورة في المجلة القضائية، عدد 01، الجزائر، 1996.

2- منشور الوزير الأول رقم 2102، مؤرخ في 14 نوفمبر سنة 2012، يتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية، (غير منشور).

3- تعليمة الوزير الأول رقم 306، مؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2014، بخصوص تبسيط الإجراءات الإدارية وتحسينها، (غير منشورة).

4- تعليمة وزارية مشتركة رقم 001 مؤرخة في 06 أوت سنة 2015، متضمنة الإجراءات الجديدة لوضع حيز التنفيذ الأحكام المتعلقة بمنح حق الإمتياز على العقارات التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز المشاريع الإستثمارية، (غير منشورة).

5- تعليمة رقم 1599، مؤرخ في 25 ماي سنة 2011، تتعلق بتخفيف الملفات الإدارية وتحسين الخدمات الصادرة عن الإدارات المحلية، (غير منشورة).

6- تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 1478، مؤرخة في 30 سبتمبر سنة 2013، متعلقة بإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية المحلية التابعة للقطاع، (غير منشورة).

7- تعليمة وزارة الداخلية والجماعات المحلية رقم 1587، مؤرخة في 23 أكتوبر سنة 2013، بخصوص إستقبال المواطنين في مقابلات والتكفل بتظلماتهم وإنشغالاتهم، (غير منشورة).

8- تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 2360، مؤرخة في 9 سبتمبر سنة 2015، تتعلق بشروط وكيفيات تنفيذ أحكام المرسوم التنفيذي رقم 15-204 مؤرخ في 27 جويلية سنة 2015، متضمن إعفاء المواطن من تقديم وثائق الحالة المدنية المتوفرة ضمن السجل الوطني الآلي للحالة المدنية، (غير منشورة).

9- تعليمة الأمين العام رقم 6157، مؤرخة في 20 فيفري سنة 2013، متعلقة بتعيين المكلفين بالإستقبال والتوجيه في الإدارة الإقليمية على مستوى البلديات، (غير منشورة).

10- تعليمة الأمين العام رقم 2259، مؤرخة في 23 سبتمبر سنة 2015، متعلقة بتخفيف الإجراءات الإدارية، (غير منشورة).

11- التعليمة رقم 02 التي أصدرها الأمين العام لحزب جبهة التحرير الوطني جمال ولد عباس، مؤرخة في 14 جانفي سنة 2017، متضمنة الخطوط العريضة للترتيبات التي يجب القيام بها لإنتقاء المترشحين لجبهة التحرير الوطني للإستحقاقات التشريعية المقبلة، والتي ألح من خلالها على ضرورة الأخذ بشرط الكفاءة العلمية للترشح للإنتخابات، متوفرة على الموقع الرسمي لحزب جبهة التحرير الوطني: www.pfln.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/09/12.

ب- النصوص القانونية الأجنبية

ب- 1- النصوص التأسيسية

1- الدستور المغربي لسنة 2011، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: www.sgg.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/11/11.

2- الدستور التونسي لسنة 2014، متوفر على موقع المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية: www.iort.gouv.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/11/11.

ب- 2- النصوص التشريعية

ب- 2- 1- النصوص التشريعية التونسية

1- أمر علي بتاريخ 9 جويلية سنة 1913 يتعلق بإصدار المجلة الجنائية، ر. ر. ج. ت عدد 79، مؤرخ في أول أكتوبر سنة 1919، متوفر على الموقع الرسمي للبوابة الوطنية التونسية للإعلام القانوني: www.legislation.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/03/16.

2- أمر عدد 147 لسنة 1993، مؤرخ في 18 جانفي سنة 1993، يتعلق بإحداث فريق "المواطن الرقيب"، ر. ر. ج. ت عدد 7، مؤرخ في 26 جانفي سنة 1993، ص. 139، متوفر على الموقع الرسمي للبوابة الوطنية التونسية للإعلام القانوني: www.legislation.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/09/29.

3- أمر عدد 1549 لسنة 1993، مؤرخ في 26 جويلية سنة 1993، يتعلق بإحداث مكاتب علاقات مع المواطن، المنقح بموجب الأمر عدد 1152 لسنة 1998 مؤرخ في 25 ماي سنة 1998، متوفر على الموقع الرسمي للبوابة الوطنية التونسية للإعلام القانوني: www.legislation.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/02/17.

4- أمر عدد 884 لسنة 2000، مؤرخ في 27 أفريل سنة 2000، يتعلق بضبط مشمولات الممثل الجهوي للموفق الإداري وطرق عمله والتنظيم الإداري والمالي للمصالح الجهوية للتوفيق، ر. ر. ج. ت عدد 37، مؤرخ في 09 ماي سنة 2000، ص. 995، متوفر على الموقع الرسمي للبوابة الوطنية التونسية للإعلام القانوني: www.legislation.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/09/04.

5- قانون عدد 21 لسنة 2002، مؤرخ في 14 فيفري سنة 2002، يتعلق بإتمام القانون عدد 51 لسنة 1993، المؤرخ في 03 ماي سنة 1993، والمتعلق بمصالح الموفق الإداري، ر. ر. ج. ت عدد 14، مؤرخ في 15 فيفري سنة 2002، ص. 581، متوفر على الموقع الرسمي للبوابة الوطنية التونسية للإعلام القانوني: www.legislation.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/09/29.

6- أمر عدد 3221 لسنة 2005، مؤرخ في 12 ديسمبر سنة 2005، يتعلق بضبط الاختصاص الترابي للممثلين الجهويين للموفق الإداري، ر. ر. ج. ت عدد 101، مؤرخ في 20 ديسمبر سنة 2005، ص. 4053، متوفر على الموقع الرسمي للبوابة الوطنية التونسية للإعلام القانوني: www.legislation.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/09/04.

7- قانون رقم عدد 23 سنة 2008، مؤرخ في 01 أفريل سنة 2008، يتعلق بنظام اللزامات، ر. ر. ج. ت عدد 28، مؤرخ في 04 أفريل سنة 2008، ص.1260، متوفر على الموقع الرسمي للبوابة الوطنية التونسية للإعلام القانوني: www.legislation.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2016/05/04.

8- قانون أساسي عدد 22 لسنة 2016، مؤرخ في 24 مارس سنة 2016، يتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة، ر. ر. ج. ت عدد 26، الصادر في 29 مارس سنة 2016، ص. 1029، يلغي المرسوم عدد 41 لسنة 2011 المؤرخ في 26 ماي سنة 2011 المتعلق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية للهياكل العمومية الذي تم تنقيحه وإتمامه بالمرسوم عدد 54 لسنة 2011 المؤرخ في 11 جوان سنة 2011، متوفر على الموقع الرسمي للبوابة الوطنية التونسية للإعلام القانوني: www.legislation.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2016/08/11.

9- أمر حكومي عدد 1072 لسنة 2016، مؤرخ في 12 أوت سنة 2016، يتعلق بتنقيح الأمر عدد 147 لسنة 1993، المؤرخ في 18 جانفي سنة 1993، المتعلق بإحداث فريق "المواطن الرقيب"، ر. ر. ج. ت عدد 69، مؤرخ في 23 أوت سنة 2016، ص. 2990، متوفر على الموقع الرسمي للبوابة الوطنية التونسية للإعلام القانوني: www.legislation.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/09/29.

10- قانون أساسي عدد 29 لسنة 2018، يتعلق بمجلة الجماعات المحلية، ر. ر. ج. ت عدد 39، مؤرخ في 15 ماي سنة 2018، ص. 1710، متوفر على الموقع الرسمي للبوابة الوطنية التونسية للإعلام القانوني: www.legislation.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/02/09.

ب- 2- 2- النصوص التشريعية للمملكة المغربية

1- قانون رقم 7.81 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة وبالإحتلال المؤقت، ج. ر. م. م عدد 3685، مؤرخ في 15 جويلية سنة 1983، ص. 980، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: www.sgg.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/12/04.

2- قانون رقم 41.90 المحدث بموجبه المحاكم الإدارية، ج. ر. م. م عدد 4227، مؤرخ في 3 نوفمبر سنة 1993، ص. 2168، متوفر على البوابة القانونية والقضائية لوزارة العدل بالمملكة المغربية: adala.justice.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/2/01.

3- قانون رقم 03.01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية، ج. ر. م. م عدد 5029، مؤرخ في 12 أوت سنة 2002، ص. 2282، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: www.sgg.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/12/04.

4- قانون رقم 05-54 يتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة، ج. ر. م. م عدد 5404، مؤرخ في 16 مارس سنة 2006، ص. 07، متوفر على البوابة الوطنية المغربية للجماعات الترابية: www.pncl.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2016/05/04.

5- قانون تنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، ج. ر. م. م عدد 6380، مؤرخ في 23 جويلية سنة 2015، ص. 6585، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: www.sgg.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/12/21.

6- قانون تنظيمي رقم 113.14 متعلق بالجماعات، ج. ر. م. م عدد 6380، مؤرخ في 23 جويلية سنة 2015، ص. 6660، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: www.sgg.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/12/21.

7- قانون تنظيمي رقم 111.14 متعلق بالجهات، ج. ر. م. م عدد 6380، مؤرخ في 23 جويلية سنة 2015، ص. 6625، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: www.sgg.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/12/21.

8- قانون رقم 76.15 المتعلق بإعادة تنظيم المجلس الوطني لحقوق الإنسان، ج. ر. م. م عدد 6652، مؤرخ في 01 مارس سنة 2018، ص. 1227، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: www.sgg.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/09/14.

9- قانون تنظيمي رقم 44.14 بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، ج. ر. م. م عدد 6492، مؤرخ في 18 أوت سنة 2016، ص. 6074، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: www.sgg.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/07/01.

10- قانون تنظيمي رقم 64.14 متعلق بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم الملتمسات في مجال التشريع، ج. ر. م. م عدد 6492، مؤرخ في 18 أوت سنة 2016، ص. 6077، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: www.sgg.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/05/14.

11- قانون رقم 14.16 المتعلق بمؤسسة الوسيط، ج. ر. م. م عدد 6765، مؤرخ في 1 أفريل سنة 2019، ص. 1722، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: www.sgg.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/09/14.

12- قانون المسطرة المدنية، متوفر على البوابة القانونية والقضائية لوزارة العدل بالمملكة المغربية: adala.justice.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/07/11.

ب- 3- النصوص التنظيمية

ب- 3- 1- النصوص التنظيمية التونسية

1- منشور عدد 21 مؤرخ في 12 جوان سنة 1998، حول مشمولات مكاتب العلاقات مع المواطن، متوفر على الموقع: www.legislation-securite.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/09/20.

2- منشور الوزير الأول عدد 2، مؤرخ في 5 جانفي سنة 2011، متضمن الترشح للعمل ضمن فريق "المواطن الرقيب"، متوفر على الموقع: www.legislation.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/09/17.

3- منشور عدد 31 مؤرخ في 30 أكتوبر سنة 2014، يتعلق بإعتماد مسار تشاركي في إعداد النصوص القانونية، متوفر على الموقع: www.legislation.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/06/16.

4- منشور عدد 19 لسنة 2018 مؤرخ في 18 ماي سنة 2018، يتضمن تفسير أحكام القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 المؤرخ في 24 مارس 2016 متعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة، متوفر على الموقع: www.legislation-securite.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/08/08.

ب- 3- 2- النصوص التنظيمية للمملكة المغربية

1- مرسوم رقم 02.05.688 مؤرخ في 21 أفريل سنة 2006، يتعلق بالجريدة الرسمية للجماعات المحلية، ج. ر. م. م عدد 5418، مؤرخ في 4 ماي سنة 2006، ص. 1114، متوفر على البوابة الوطنية المغربية للجماعات الترابية: www.pncl.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/09/24.

2- مرسوم رقم 2.14.836، مؤرخ في 4 مارس سنة 2016، بإحداث جائزة المجتمع المدني، ج. ر. م. م عدد 6444، مؤرخ في 5 مارس سنة 2016، ص. 1192، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: www.sgg.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/07/01.

3- مرسوم رقم 2.16.403، مؤرخ في 06 أكتوبر 2016، يتعلق بتحديد شكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس الجماعة والوثائق المثبتة التي يتعين إرفاقها بها، ج. ر. م. م عدد 6511، مؤرخ في 24 أكتوبر سنة 2016، ص. 7403، متوفر على البوابة الوطنية المغربية للجماعات الترابية: www.pncl.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/06/14.

4- مرسوم رقم 2.16.401، مؤرخ في 06 أكتوبر 2016، يتعلق بتحديد شكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس الجهة والوثائق المثبتة التي يتعين إرفاقها بها، ج. ر. م. م عدد 6511، مؤرخ في 24 أكتوبر سنة 2016، ص. 7401، متوفر على البوابة الوطنية المغربية للجماعات الترابية: www.pncl.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/06/14.

5- مرسوم رقم 2.16.402، مؤرخ في 06 أكتوبر 2016، يتعلق بتحديد شكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس العمالة أو الأقاليم والوثائق المثبتة التي يتعين إرفاقها بها، ج. ر. م. م عدد 6511، مؤرخ في 24 أكتوبر سنة 2016، ص. 7402، متوفر على البوابة الوطنية المغربية للجماعات الترابية: www.pncl.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/06/14.

6- مرسوم رقم 2.17.265، مؤرخ في 23 جوان سنة 2017، بتحديد كيفيات تلقي ملاحظات المرتفقين وإقتراحاتهم وشكاياتهم وتتبعها ومعالجتها، ج. ر. م. م عدد 6582، مؤرخ في 29 جوان سنة 2017، ص. 3859، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: www.sgg.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/06/14.

سادساً- الأحكام القضائية

أ- الأحكام القضائية الجزائرية

1- قرار الغرفة الإدارية رقم 36473، صادر بتاريخ 17 جانفي سنة 1984، المجلة القضائية، الجزائر، عدد 4، 1989، ص. 211.

2- قرار المحكمة العليا رقم 76077، صادر بتاريخ 28 جويلية سنة 1990، المجلة القضائية، الجزائر، عدد 03، 1992، ص. 163.

3- قرار المحكمة العليا رقم 77886، صادر في 10 فيفري سنة 1991، المجلة القضائية، الجزائر، عدد 2، 1993، ص. 135.

4- قرار المحكمة العليا رقم 89903، صادر بتاريخ 24 أكتوبر سنة 1993، المجلة القضائية، الجزائر، عدد 2، 1994، ص. 201.

5- قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا رقم 105050، صادر بتاريخ 24 جويلية سنة 1994، المجلة القضائية، الجزائر، عدد 03، 1994، ص ص. 218-224.

6- قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا رقم 115284، صادر بتاريخ 13 أفريل سنة 1997، المجلة القضائية، الجزائر، عدد 01، 1998، ص ص. 193-197.

7- قرار المحكمة العليا رقم 157362، صادر في 23 فيفري سنة 1998، المجلة القضائية، الجزائر، عدد 1، 1989، ص. 190.

8- قرار مجلس الدولة رقم 001192، صادر في 03 أفريل سنة 2001، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، عدد 1، 2002، ص ص. 119-120.

9- قرار مجلس الدولة رقم 003601، صادر بتاريخ 10 جوان سنة 2002، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، عدد 02، 2002، ص ص. 209-211.

10- قرار مجلس الدولة رقم 019341 صادر بتاريخ 15 نوفمبر سنة 2005، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، عدد 07، 2005، ص. 134.

11- حكم المحكمة الإدارية لولاية بجاية رقم 01653، صادر بتاريخ 10 نوفمبر سنة 2015، (غير منشور).

ب- الأحكام القضائية الأجنبية

1- أمر المحكمة الإدارية بالرباط رقم 255، صادر بتاريخ 7 ماي سنة 2008، متوفر على الموقع الرسمي للمحكمة الإدارية بالرباط: www.tarabat.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/02/01.

2- حكم المحكمة الإدارية بالرباط رقم 4444، صادر بتاريخ 20 أكتوبر سنة 2015، متوفر على الموقع الرسمي للمحكمة الإدارية بالرباط: www.tarabat.ma، تم الإطلاع بتاريخ 2018/19/11.

سابعاً- الفقه الدستوري الجزائري

1- قرار المجلس الدستوري رقم 01/ ق. ق/ م. د، مؤرخ في 20 أوت سنة 1989، يتعلق برقابة دستورية قانون الإنتخابات لسنة 1989، ج. ر. ج. ج عدد 36، مؤرخ في 30 أوت سنة 1989، ص. 1049، أنظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية: www.joradp.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/06/06.

2- رأي المجلس الدستوري رقم 12/ ر. ق/ م. د/ 01، مؤرخ في 13 جانفي سنة 2001، الذي يتعلق بالرقابة على دستورية القانون الأساسي لعضو البرلمان، ج. ر. ج. ج عدد 09، مؤرخ في 04 فيفري سنة 2001، ص. 05، أنظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية: www.joradp.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/06/06.

3- رأي المجلس الدستوري رقم 03/ر. م. د/11، مؤرخ في 22 ديسمبر سنة 2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات للدستور، ج. ر. ج. ج عدد 01، صادر في 14 جانفي سنة 2012، ص. 04، أنظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية: www.joradp.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/05/30.

4- رأي المجلس الدستوري رقم 16/01 ر. ت د/م، مؤرخ في 28 جانفي سنة 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج. ر. ج. ج عدد 06، مؤرخ في 03 فيفري سنة 2016، ص. 03، أنظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية: www.joradp.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2016/06/04.

5- إعلان المجلس الدستوري، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 1991، يتضمن إعلان النتائج الرسمية للإنتخابات التشريعية بتاريخ 26 ديسمبر سنة 1991 (الدور الأول)، ج. ر. ج. ج عدد 01، مؤرخ في 04 جانفي سنة 1992، ص. 02، أنظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية: www.joradp.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2016/02/16.

ثامناً- الوثائق

أ- الوثائق الجزائرية

1- النظام الداخلي لحزب التجمع الوطني الديمقراطي، متوفر على الموقع الرسمي للحزب: www.rnd-dz.com، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/03/06.

2- النظام الداخلي لحزب الجبهة الوطنية الجزائرية، متوفر على الموقع الرسمي للحزب: www.fnadz.org، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/03/06.

3- النظام الداخلي لحزب التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية، متوفر على الموقع الرسمي للحزب: www.rcd-algerie.org، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/03/06.

4- النظام الداخلي لحزب حركة مجتمع السلم، متوفر على الموقع الرسمي للحزب: www.hmsalgeria.net، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/03/06.

5- النظام الداخلي لحزب العمال، متوفر على الموقع الرسمي للحزب: www.pt.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/03/06.

6- النظام الداخلي لحزب جبهة التحرير الوطني، متوفر على الموقع الرسمي للحزب: www.pfln.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/03/06.

7- النظام الداخلي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان، ج. ر. ج. ج عدد 59، مؤرخ في 17 أكتوبر سنة 2017، ص. 28.

8- برقية وزارة الداخلية والجماعات المحلية رقم 3538، مؤرخة في 05 ديسمبر سنة 2012، المتعلقة بكيفية تنفيذ أحكام المادة 80 من القانون العضوي رقم 12-01 الذي يتعلق بنظام الإنتخابات، (غير منشورة).

9- برقية وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 1477، صادر بتاريخ 30 سبتمبر سنة 2013، بخصوص إنشاء لجنة ولائية مكلفة بإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية المحلية التابعة للقطاع، (غير منشورة).

10- برقية عاجلة لوزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 3138، مؤرخ في 31 أكتوبر سنة 2013، (غير منشورة).

11- برقية مستعجلة لوزير الداخلية والجماعات المحلية، رقم 642/ر. د/ و. د. ج. م/ 2013، مؤرخ في 11 نوفمبر سنة 2013، بخصوص التوقيع على إتفاقية حول تسهيل إجراءات إستخراج وثائق المدنية للمواطنين، (غير منشورة).

12- برقية رقم 1995، مؤرخة في 31 ديسمبر سنة 2013، بخصوص دراسة عرائض وشكاوى المواطنين ومعالجتها، (غير منشورة).

13- برقية عاجلة لوزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 49/ أ.ع/ 2014، مؤرخة في 13 جانفي سنة 2014، (غير منشورة).

14- برقيه مستعجلة لوزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 2703 والموجهة إلى السادة الولاة، مؤرخ في 09 سبتمبر سنة 2014، (غير منشورة).

15- رد وزير الداخلية والجماعات المحلية على سؤال السيد حسني سعيدي، عضو مجلس الأمة حول وضعية المجلس الشعبي البلدي ببني ونيف ولاية بشار، مجلة مجلس الأمة، الجزائر، عدد 70، 2016، ص. 15.

16- تصريح وزير الداخلية والجماعات المحلية، حالات الإنسداد في المجالس 0,73 %، مجلة مجلس الأمة، الجزائر، عدد 65، 2015، ص. 15.

17- الكلمة الإفتتاحية التي ألقاها السيد محمود خذري وزير العلاقات مع البرلمان، مجلة الوسيط، الجزائر، عدد 08، 2010، ص ص. 03-04.

18- وقائع المناقشة العامة، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، عدد 01، 2002، ص. 147.

19- لقاء الحكومة بالولاة يضع الأسس المتينة لمنهج جديد في التسيير المحلي لسنة 2016، متوفر على الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية: www.interieur.gov.dz ، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/03/16.

20- اللقاءات الجهوية التقييمية مع السادة الولاة لسنة 2016 (غرب، شرق وجنوب الوطن)، متوفرة على الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية: www.interieur.gov.dz ، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/03/16.

21- التقرير الدوري الأول للجزائر حول حقوق الإنسان، عن الفترة من مارس سنة 2011 إلى أكتوبر سنة 2012، أيام 15 و16 أكتوبر سنة 2012، القاهرة، ص. 02، متوفر على الموقع الرسمي لجامعة الدول العربية: www.lasportal.org، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/03/28.

22- تصريح وزير الداخلية والجماعات المحلية خلال أشغال الدورة الثالثة للقاءات الجزائرية-الفرنسية لرؤساء البلديات ومسؤولي الجماعات الإقليمية، متوفر على الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية: www.interieur.gov.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/02/19.

23- إحصائيات التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الجزائرية والجماعات المحلية الأجنبية، متوفر على الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية: www.interieur.gov.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/02/21.

24- مقابلة بتاريخ 2018/11/02، مع رئيس خلية الإتصال لولاية بجاية السيد تيفاوي (ف)، والذي كان يشغل وظيفة الوسيط المحلي في سنة 2016.

25- مشروع تمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية، مؤرخ في أوت سنة 2018، (غير منشور).

ب- الوثائق الأجنبية

1- التقرير السنوي للهيئة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية لسنة 2004: www.csdhlf.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/09/19.

2- نموذج مطلب التظلم لدى رئيس الهيكل (يتعلق بالنفاذ إلى وثيقة إدارية)، متوفر الموقع الرسمي لبوابة العدل في تونس: www.e-justice.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/08/08.

3- مشروع أمر حكومي يتعلق بتنفيذ الإستشارات العمومية من تاريخ 2016/04/16 إلى 2016/05/19، متوفر على الموقع الرسمي للبوابة الوطنية التونسية للإعلام القانوني: www.legislation.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/06/16.

4- النظام الداخلي لمؤسسة الوسيط، ج. ر. م. م عدد 6033، مؤرخ في 26 مارس 2012، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: www.sgg.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/09/01.

5- النظام الداخلي لجماعة تمارة، متوفر على الموقع الرسمي: www.temara.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/06/20.

6- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، منشور في الموقع الرسمي: www.apn.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/05/27.

7- النظام الداخلي لمجلس الأمة، منشور في الموقع الرسمي: www.majliselouma.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/05/27.

8- النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي، متوفر على الموقع الرسمي: www.parlement.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/07/01.

9- دورية وزير الداخلية رقم 21/ ق. ت. م/ الصادرة بتاريخ 07 مارس سنة 2006 الموجهة إلى السادة ولاة وعمال العمالات والأقاليم وعمال المقاطعات بالمملكة حول ضبط المنازعات القضائية للجماعات المحلية وهيئاتها، متوفر على الموقع الرسمي: www.pncl.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/02/01.

10- موجز التقرير السنوي لمؤسسة وسيط المملكة لسنة 2013، ص. 08، متوفر على الموقع الرسمي: www.mediateur.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/09/24.

11- الشكايات والتظلمات، المسجلة بمؤسسة وسيط الجمهورية على الصعيد الوطني، متوفر على الموقع الرسمي: www.mediateur.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/09/11.

II – قائمة المراجع باللّغات الأجنبية

أولاً– قائمة المراجع باللّغة الفرنسية

1- Ouvrages

1- BENOIT Francais Paul, Juridiction judicaire et juridiction administrative en France, Dalloz, Paris, 1972.

2- BLANG Maurice, Participation des habitants et politique se la ville, P. U. F, Paris, 1999.

3- CANAVAGGIO Perrine, Vers un droit d'accès à l'information publique, organisation des nations unies pour l'éducation la science et la culture, 2014, www.unesco.org, consulté le 13/08/2018.

4- DE LAUBADERE André, JEAN-CLAUDE Venezia et YVES Gaudemet, Traité de droit administratif, tom 01, 15éme Ed, L. G. D. J, Paris, 1999.

5- DE LAUBADERE André, GAUDEMET Yves, Traité de droit administratif: droit administratif général, 16éme Ed, L. G. D. J, Paris, 2001.

6- DUBOIS Jérôme, Gestion des collectivités et financement des projets territoriaux, Lavoisier, Paris, 2013.

7- DUPUIS Georges, GUEDON Marie-José et CHRETIEN Patrice, Droit administratif, 11 éme Ed, Dalloz, Paris, 2009.

8- FAURE Bertrand et DOUENCE Jean-Claude, Le pouvoir réglementaire des collectivités locales, L. G. D. J, Paris, 1998.

9- FAURE Bertrand, Droit des collectivités territoriales, Dalloz, Paris, 2009.

10- ———————— , Les institutions administratives, P. U. F, Paris, 2010.

11- FAVOREU Louis, La notion constitutionnelle de collectivité territoriale, in PETIT Jacques, Les collectivités locales, Economica, Paris, 2003.

12- FERSTENBERT Jacques, PRIET François et QUILICHINI Paule, Droit des collectivités territoriales, Dalloz, Paris, 2009.

13- FOURNIÉ François, Recherche sur la décentralisation dans l'œuvre de Maurice Hauriou, L. G. D. J, Paris, 2005.

14- FRANCK Petiteville, La coopération décentralisée. Les collectivités locales dans la coopération nord-sud, l'Harmattan, Paris, 1995.

15- GUESMI Amelle et GUESMI Ammar, Patriotisme économique, investissements étrangers et sécurité juridique, in: BENCHENEB Ali et BENNADJI Chérif, L'exigence et le droit: études en l'honneur de Mohand Issad, A. J. E. D, Alger, 2011.

16- GUYOMAR Mattias et SEILLER Bertrand, Contentieux administratif, 2éme Ed, Dalloz, Paris, 2012.

17- HAURIOU Maurice, Cité par TURPIN Dominique, Droit de la décentralisation : principes, institutions, compétences, Gualino Editeur, Paris, 1998.

18- HENRY Roussillon, XAVIER Bioy et STEPHANE Mouton, Les nouveaux objets du droit constitutionnel, Presses de l'Université des Sciences Sociales, Toulouse, 2005.

19- HIRONORI Yamamoto, Les outils du contrôle parlementaire, Presses Centrales SA, Genève, 2007.

20- IVANOVITCH Sarah, Décentralisation et démocratie locale, plaidoyer pour une démocratie locale réelle, Editions du Papyrus, Seine-Saint-Denis, 2016.

21- LAVEISSIERE Jean, « L'accès aux documents administratif », in information et transparence administrative, C.U. R. A. P. P, P.U.F, Paris, 1988.

22- MABILRAU Albert, A la recherche de la démocratie locale. Le représentant et le citoyen, P. U. F, Paris, 1999.

23- MAHIOU Ahmed, Cours d'institutions administratives, O. P. U, Alger, 1976.

24- ————————, Cours de contentieux administratif, O. P. U, Alger, 1991.

25- MARTIN Pierre, Les systèmes électoraux et les modes de scrutin, Montchrestien, Paris, 2006.

26- NADA Youssef, La transition démocratique et la garantie des droits fondamentaux : esquisse d'une modélisation juridique, E. P. U, Paris, 2011.

27- NZE BEKALE Ladislas, Le principe de libre administration à l'epreuve des collectivités territoriales d'Afrique francophone, E. P U, Saint-Denis, 2016.

28- OUSSOUKINE Abdelhafid, La transparence administrative, El gharb, Oran, 2002.

29- PIPARD-THAVEZ Dominique, Les règles de la communication publique locale, victoires Editions, Paris, 2008.

30- PRIEUR Michel, Droit de l'environnement, 4ème Ed, Dalloz, Paris, 2001.

31- RENDERS David, BOMBOIS Thomas, « La Médiation en Droit Public », in RENSON Pierre-Paul, « La Médiation: Voie d'Avenir aux Multiples Facettes ou Miroir aux Alouettes? », Anthemis, Belgique, 2008.

32- RHOUMA Akram Belhaj, La motivation des décisions administratives en Tunisie, l'Harmattan, Paris, 2016.

33- RICCI Jean-Claude, Institution administratives, Hachette Livre, Paris, 2006.

34- RIVERO Jean, La huron au palais-royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir, Dalloz, Paris, 1962.

35- ZOUAÏMIA Rachid, La délégation de service public au profit de personnes privées, Belkeise, Alger, 2008.

36- ————————, Les institutions juridiques de la régulation économique en Algérie, Belkeise, Alger, 2012.

2- Thèses

1- AMBLARD Fabrice, Contrôles des collectivités territoriales : quel sens ?, Thèse de doctorat en droit, Ecole doctorale science de l'homme et de la société, Université d'Orleans, 2012.

2- BOUDEDJA Karima, Les acteurs et le développement local : outils et représentations. Cas des territoires ruraux au Maghreb, Thèse de doctorat en droit, Ecole doctorale territoires, temps, sociétés et développement, Université de Montpellier, 2013.

3- BOUET Jean-Baptiste, L'administration décentralisée du territoire : choix et perspectives ouverts sous la cinquième république, Thèse de doctorat en droit, Faculté de droit d'économie et de gestion, Université d'Angers, 2006.

4- BROCAL Frédérique Von Plauen, Le Droit a l'information en France, Thèse de doctorat en droit, Faculté de droit et de science politique, Université Lumière-Lyon 2, 2004.

5- CHICOT Pierre yves, La para diplomatie dans le droit de l'action publique internationale des collectivités infra étatiques: exemple de la Caraïbe, Thèse de doctorat, Université des Antilles, 2017.

6- GARCIA Elise, L'action internationale des collectivités territoriales: un outil de développement des territoires français?, Thèse de doctorat, Ecole doctorale droit et sciences humaines, de l'Université de Cergy-Pontoise, 2013.

7- LÖHRER Dimitri, La Protection non juridictionnelle des droits fondamentaux en droit constitutionnel compare: l'exemple de l'ombudsman spécialisé portugais, espagnol et français, Thèse de doctorat en droit, Faculté de droit, d'économie et de gestion, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2013.

8- LUBAC JEAN-CHRISTOPHE, Recherches sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales, Thèse de doctorat en droit, Université Toulouse 1 sciences sociales – ut1, 2005.

9- MARRE Anissa, L'action internationale des collectivités territoriales françaises: la construction d'une coopération interterritoriale et interrégionale dans l'arc latin et le Maghreb, Thèse de doctorat en droit, Faculté de droit et de science politique, Université Montpellier, 2016.

10- MEUNIER Benjamin, Les règles relatives aux transferts de compétences entre les collectivités publiques, Thèse de doctorat en droit, Faculté de droit, Université d'Auvergne, Clermont Ferrand, 2006.

11- OUSMANE Ba, La prise de décisions locales : les procèdes pour plus de démocratie, Thèse de doctorat en droit, Ecole doctorale des sciences de l'homme et de la société, Paris, 2012.

12- PLASECHI Julien, L'office du juge administratif des réfères entre mutations et continuité jurisprudentielle, Thèse de doctorat en droit, Faculté de droit, Université de Toulon, 2008.

13- RREUD'HOMME Laura, L'articulation des voies de droit dans le contentieux de la commande publique à l'initiative des tiers au contrat, Thèse de doctorat en droit, Ecole doctorale de droit public et de droit Fiscal, Université de Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2013.

14- SIBIRIL Katy, La notion d'intérêt en droit administratif français, Thèse de doctorat en droit, Ecole doctorale des sciences de l'homme, des organisations et de la société, Université de Bretagne Occidentale, 2012.

15- ZOUITEN Abederrezak, L'investissement en droit Algérien, Thèse de doctorat en droit, Faculté de droit, Université de Constantine, 2015.

3- Articles

1- AKERKAR Arezki, « Coopération décentralisé et développement territorial: l'expérience Franco-Algérienne », Revue Recherches et Etudes en Développement, Laboratoire d'Etudes et de Recherches en Développement Rural, Université de Bordj Bou Arréridj, N° 3, 2015, pp. 35-61.

2- ALAIN Caillé, « De la démocratie participative expériences, débats », Revue du Mauss, la Découverte, Paris, N° 26, 2005, pp. 155-170.

3- BACQUE Marie-Hélène et SINTOMER Yves, « Gestion de proximité et démocratie participative », Les Annales de la Recherche Urbaine, N° 90, 2001, pp. 148-155.

4- BAUDOT Pierre-yves et REVILLARD Anne, « Le médiateur de la république au prisme de la démocratie administrative », R. F. A. P, E. N. A, Paris, N° 1, 2011, pp. 139- 207.

5- BARIL Jean, « Droit d'accès à l'information environnementale: pierre d'assise du développement durable », Revue Electronique en Sciences de l'Environnement, N° 6, 2009, www.openedition.org, consulté le 10/10/2016.

6- BARRAUD Boris, « Souveraineté de l'État et puissance de l'État », Revue de la Recherche Juridique – Droit Prospectif, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, N° 01, 2017, pp. 01-21.

7- BEAUD Olivier, « Nationalisations et souveraineté de l'état », Revue Histoire@Politique, Centre d'Histoire de Sciences Po, Paris, N° 03, 2014, pp. 72-87.

8- BENNADJI Chérif, « Les rapports entre l'administration et les administrés en droit Algérien: l'Impérative Codification», Revue Idara, E. N. A, Alger, N° 01, 2000, pp. 23- 45.

9- BLATRIX Cécile, « Utilité publique et "démocratie participative": pour une approche pragmatique du débat public », Aménagement et Nature, Association pour les Espaces Naturels, Paris, N° 140, 2001, pp. 53-62.

10- BOETON Marie, « Discrimination positive en France », Etudes, N° 02, 2003, pp. 175-184.

11- BORNER-KAYDEL Emmanuelle, « Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence du Conseil d'État », Les Annales de Droit, Presses Universitaires de Rouen et du Havre, N° 10, 2016, pp. 09-32.

12- BOUSTA Rhita, « Contribution à une définition du l'ombudsman », R. F. A. P, E. N. A, Paris, N°3, 2007, pp. 387- 397.

13- BOUZIDI Nachida, « La problématique du développement en algérie : le rapport Etat-collectivités locales », Revue Idara, E. N. A, Alger, N° 2, 2003, pp. 109-116.

14- BRACONNER Stéphane, « L'extranéité dans les contrats de partenariat », Revue du Trésor, B. N. F, Paris, N° 02, 2007, pp. 241-245.

15- CHAKIB Ennouar Cherif, « Décentralisation et développement local », Revue Idara, E. N. A, Alger, N° 2, 2003, pp. 117-130.

16- CHAPPOZ Yves, « Projets territoriaux, partenariat, contractualisation: quelle place pour les citoyens ? », Annuaire des Collectivités Locales, N°21, 2001, pp. 65-78.

17- CHEVILLET-HIVER Carole, « La consultation locale à l'initiative des électeurs », Annuaire des Collectivités Locales, N°21, 2001, pp. 79-93.

18- CURTIN Deirdre et MENDES Joana, « Transparence et participation: des principes démocratiques pour l'administration de l'union européenne », R. F. A. P, E. N. A, Paris, N° 01, 2011, pp. 101-121.

19- DEBBE Jean-Christophe, « Décentralisation et développement local », Revue Afrique Contemporaine, N°1, 2007, pp. 45- 54.

20- DEMAZIERE Christophe, « L'action économique locale et l'environnement. Les collectivités locales prennent-elles en compte les contraintes et opportunités qu'offrent les

ressources naturelles pour l'économie d'un territoire ? », Développement Durable et Territoires, Lille, N° 1, 2002, pp. 01-15.

21- DE VISSCHER Christian et LE BUSSY Gauthier, « La politisation de la fonction publique: quelques réflexions d'ordre comparatif », Revue Pyramides, Centre d'Etudes et de Recherches en Administration Publique, Université Libre de Bruxelles, N° 03, 2001, pp. 61-80.

22- DRAGO Guillaume, « Le Principe de subsidiarité comme principe de droit constitutionnel », R. I. D. C, Paris, V 46, N° 02, 1994, pp. 583-592.

23- DUBREUIL Charles-André**,** « Réflexions sur la démocratie locale en France », Revue Siècles, Centre d'Histoire -Espaces et Cultures-, Université Blaise-Pascal de Clermont-Ferrand, N° 37, 2013, pp. 01-08.

24- ESSAID Taib, « La réforme de l'administration en Algérie », in Annuaire de l'Afrique du Nord, volume 1996, document web sur le site: http://aan.mmsh.univ-aix.fr, consulté le 18/07/2016.

25- ————, « La coopération décentralisée des collectivités territoriales Algériennes », R. A. P. P, Université d'Alger 3, N°5, 2014, pp. 06-35.

26- FAVOREU Louis, ROUX André, « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », Cahiers du Conseil Constitutionnel, N° 12, 2002, disponible sur site: www.conseil-constitutionnel.fr, consulté le 14/12/2017.

27- FRAYSSINET Marie-Hélène, « La clarification des competences des collectivites territoriales ou l'improbable innovation », Revue Organisations: entre innovations et normes, Presses Universitaires du Mirail, Toulouse, N° 81, 2010, pp. 11-25.

28- GARABIGE Alexandra, « La participation des usagers et des agents dans une collectivité locale: entre innovation et permanence du modèle d'administration publique », Revue de l'Ires, N° 04, 2012, pp.93- 115.

29- GJIDARA Marc, « Le contrôle des actes des autorités locales par les tribunaux administratifs en France », Zbornik Radova Pravnog, Faculté de droit, Université Splitu, Croatie, N° 03, 2010, pp. 551-578.

30- GUETTIER Christophe, « L'administration et l'exécution des décisions de justice », A. J. D. A, Paris, numéro spécial, 1999, pp. 66-76.

31- GUILLAUME Marceau, METZGER Thomas et AZOURY Nehme, « Gestion territorial et valorisation du patrimoine: vers un développement régional durable », Revue Gestion et Organisation, Université Saint-Esprit de Kaslik, V 07, N° 01, 2015, pp. 44-56.

32- HAURIOU Mourice, « Comment assurer le respect de la chose jugé par le conseil d'Etat? note sous conseil d'Etat, 23 juillet 1909 et 22 juillet 1910 Fabrégue, s.1911.3.121 », Revue

Générale du Droit, N° 15686, article électronique disponible sur le site: www.revuegeneraledudroit.eu, consulté 21/12/2018.

33- HUBERT Ouedraogo, « Décentralisation et pouvoirs traditionnels : le paradoxe des légitimités locales », Revue Monde en Développement, N° 1, 2006, pp. 9-29.

34- KADI Hanifi Mokhtaria, « Le régime juridique de l'enquête d'utilité publique en matière d'expropriation », Revue Idara, E. N. A, Alger, N° 29, 2005, pp. 73-85.

35- KANOUN Nacira, « Constances et changements dans la conception Algérienne de la décentralisation », R. C. D. S. P, Faculté de droit et des sciences politiques, Université de Tizi Ouzou, N° 01, 2011, pp. 7- 33.

36- LAVADE Anne, « Discrimination positive et principe d'égalité en droit français, Pouvoirs, N°111, 2004, pp. 55-71.

37- LE CHATIER Gilles, « La constitution et les relations entre les collectivités », L. N. C. C. C, Lextenso, Hauts-de-Seine, N° 42, 2014, pp. 53-62.

38- LECLERC Jean-Pierre, « Le rôle de la commission d'accès aux documents administratifs », R. F. A. P, E. N. A, Paris, N°1, 2011, pp. 171- 179.

39- LE LIDEC Patrick, « Le jeu du compromis : l'Etat et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », R. F. A. P, E. N. A, Paris, N° 121-122, 2007, pp. 111-130.

40- LINZ Juan José, « Quel avenir pour les partis politiques dans les démocraties contemporaines ? », Pôle Sud, Faculté de droit et de science politique, Université de Montpellier, N° 21, 2004, pp. 55-68.

41- MATHILDE Kernéis, « Le droit de pétition au niveau local, des nuances en Outre-mer », Revue Jurisdoctoria, N° 4, 2010, pp. 99-124.

42- MOKHTARI Abdelhafid, « De quelques réflexions sur l'article 138 bis du code pénal », Revue du Conseil d'Etat, Alger, N° 02, 2002, pp. 23-30.

43- MONEMBOU Cyrille, « Le pouvoir règlementaire des collectivités locales dans les états d'Afrique noire francophone (les cas du Cameroun, du Gabon et du Sénégal) », Conseil Africain et Malgache pour l'Enseignement Supérieur, Ouagadougou, N° 02, 2015, pp. 79-111.

44- MOULAI Kamel, « Les contraintes a l'action publique locale en Algérie : cas des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou », Revue Campus, Université de Tizi-Ouzou, N° 11, 2008, pp. 08- 23.

45- MOUSSAOUI Kahina et ARABI Khelloudja, « Le rôle des collectivités territoriales dans le développement local à l'ère des réformes en Algérie. Le cas des communes de Bejaia », Economie et Solidarités, Érudit, Québec, N° 1-2, 2014, pp. 122-133.

46- ORANGE Gérald, « La démocratie dans les villes françaises », Annuaire des Collectivités Locales, N° 21, 2001, pp. 45-63.

47- PAGNOU Sasso, « La place du contrôle de légalité dans les processus de bonne gouvernance liés a la décentralisation », R. I. S. A, N° 03, 2013, pp. 605- 621.

48- PERRIN Thomas, « Régions et coopération interrégionale: dynamiques institutionnelles de la France à l'Europe », Revue de Géographique et d'Aménagement, Université de Lille, N° 16, 2018, pp. 38-56.

49- PONTIER Jean-Marie, « Actualité, continuité et difficulté des transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales», R. F. D. A, Paris, N° 1, 2003, pp. 35-46.

50- PREUVOT Perrine, « Le droit de pétition: mutations d'un instrument démocratique », Revue Jurisdoctoria, N° 5, 2010, pp. 73-97.

51- ROUX André, « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », cahiers du conseil constitutionnel, N° 12, 2002, disponible sur site: www.conseil-constitutionnel.fr, consulté le 14/12/2017.

52- SAUVIAT Agnès, « L'autonomie financière et fiscale des collectivités locales en europe, approche théorique », in PAULIAT Hélène, L'autonomie des collectivités territoriales en Europe, une source potentielle de conflits ?, Pulim, Limoges, 2004, pp. 170- 178.

53- SOULAS DE RUSSEL Dominique et RAIMBAULT Philippe, « Nature et racines du principe de sécurité juridique : une mise au point », R. I. D. C, Centre National de la Recherche Scientifique, Paris, V 55, N° 1, 2003, pp. 85-103.

54- STAHL Jacques-Henri, « Le Principe de libre administration a-t-il une portée normative ?» , L. N. C. C. C, Lextenso, Hauts-de-Seine, N° 42, 2014, pp. 31-41.

55- STROBEL Pierre, « L'usager, le client et le citoyen: quels rôle dans la modernisation du service publics », Revue Recherches et Prévisions, N° 32, 1993, pp. 31-44.

56- TREMBLAY Mireille, « La participation citoyenne, l'engagement civiques et l'efficacité politique de personnes membres de comités des usagers ou d 'associations », Recherches en Communication, Centre de Recherche en Communication, Université de Louvain, N° 32, 2009, pp. 119-133.

57- WAINTROP Françoise, « Écouter les usagers : de la simplification à l'innovation », R. F. A. P, E. N. A, Paris, N° 1, 2011, pp. 209-215.

58- WELLER Jean Marc, « La modernisation des services publics par l'usager », Revue Sociologie du Travail, N°3, 1998, pp. 365- 392.

59- WIENER Céline, « La motivation des décisions administratives en droit comparé », R. I. D. C, Paris, N° 04, 1969, pp. 779-795.

60- WILLIAMS-RIQUIER Patrice, « La charte européenne de l'autonomie locale: un instrument juridique international pour la décentralisation », R. F. A. P, E. N. A, Paris, N°121-122, 2007, pp. 191-202.

61- ZOUAÏMIA Rachid, « Le régime de l'investissement international en Algérie», Revue Algérienne des Sciences Juridiques Economiques et Politiques, Faculté de droit, Université d'Alger, N° 03, 1991, pp. 403-431.

62- ————————, « L'introuvable pouvoir local », Revue Algérienne d'Anthropologie et de Sciences Sociales, N° 16, 2002, pp. 31-53.

66- ————————, « Le régime des investissements étrangers à l'épreuve de la résurgence de l'Etat dirigiste en Algérie », Revue Algérienne des Sciences Juridiques Economiques et Politiques, Faculté de droit, Université d'Alger, N° 02, 2011, pp. 05-36.

4- Actes de colloques

1- DELAUNAY Bénédicte, « Les protections non juridictionnelles des droits publics subjectifs des administrés », actes du colloque sur: « Les droits publics subjectifs des administrés », organisé par l'association française pour la recherche de droit administratif au pôle universitaire de gestion de l'Université de Bordeaux, 10 et 11 juin 2010, Paris, 2011, pp. 211- 230.

2- HAMIDI Hamid, « Les élections locales de novembre 2012, problématique de la gouvernance locale », actes de colloque national sur : « La loi électorale algérienne (réalité et perspectives) », Faculté de droit et science politique, Université de Guelma, 03 et 04 mars 2013, pp. 09- 14.

3- NOUAYDI Abdelaziz, « Le droit d'accès à l'information à la lumière du droit et des expériences internationales », travaux d'un séminaire national sur: « le droit d'accès à l'information, la loi, l'administration et la justice », Association Adala, Rabat, 2 et 3 janvier 2008, pp. 5-48.

4- SAUVE Jean-Marc, « Justice administrative et Etat de droit », intervention à l'Institut d'Etudes Judiciaires de l'Université Panthéon-Assas, Paris, lundi 10 février 2014, www.conseil-etat.fr, consulté le 31/01/2019.

5- SCHOONBROODT Etienne, GYSEN Sébastien, RECOLLECTE Didier et VAN LAMSWEERDE Florence, « Les communes, facteurs de réussite des politiques décidées par la région, les communautés et le fédéral? », actes du colloque sur: « Les communes au service du citoyen », organisé par conférence des bourgmestres de la région de Bruxelles, 24 janvier 2014, www.avcb-vsgb.be, consulté le 24/09/2018.

6- TERRY Davis, « Le rôle des partis politiques dans la construction de la démocratie », forum pour : « l'avenir de la démocratie », Centre de Commerce Mondial, Moscou, 18-19 octobre 2006, pp. 36-40.

7- THOULEN Marc, VANMECHELEN Marie-Eve et LIBERT Valérie, « Les compétences communales, résultat du principe de subsidiarité », actes du colloque sur: « Les communes au service du citoyen », organisé par conférence des bourgmestres de la région de Bruxelles, 24 janvier 2014, www.avcb-vsgb.be, consulté le 24/09/2018.

5- Textes juridiques

- Textes constitutionnels

1- La constitution Algérienne du 08 séptembre 1963, J. O. R. A. N° 64, du 10 séptembre 1963, p. 887.

2- La constitution Française, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 11/11/2017.

3- Loi constitutionnelle N° 2008-724 du 23 Juillet 2008, relative à la modernisation des institutions de la Vème république, www.consiel-constitutionnel.fr, consulté le 17/05/2017.

- Traités internationaux

- Charte européenne de l'autonomie locale, www.coe.int, consulté le 10/11/2017.

- Textes législatifs

1- Loi organique N° 2011-333 du 29 Mars 2011, relative au défenseur des droits, J. O. R. F N°0075 du 30 mars 2011, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 29/09/2018.

2- Loi N° 78-17 du 6 Janvier 1978, relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, modifier par l'article 1 de la loi N° 2018-493 du 20 juin 2018, relative à la protection des donnés personnelles, J. O. R. F N° 0141 du 21 juin 2018, www.legifrance.gouv.fr , consulté le 29/09/2018.

3 -Loi N° 78-753, du 17 juillet 1978, portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, J. O. R. F du 18 juillet 1978, p. 2851, modifie par la loi N° 2000-321, du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, J. O. R. F N° 0088, du 13 avril 2000, p. 5646, et par l'ordonnance N° 2005-650 du 6 juin 2005, relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 16/03/2018.

4- Loi N° 80 - 539 du 16 juillet 1980, relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public, J. O. R. F du 17 juillet 1980, p. 1799, modifier par la loi N° 2000 - 321 du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 01/11/2018.

5- Loi N° 82-213 du 2 mars 1982 , relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, J. O. R. F du 3 mars 1982, P. 730, modifier par l'article 12 de la

loi N° 96-142 du 21 février 1996, relative à la partie législative du C. G. C. T. F, J. O. R. F du 25 février 1996, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 12/11/2017.

6- Loi N° 83-8 du 7 janvier 1983, relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 12/11/2017.

7- Loi N° 93-122 du 29 janvier 1993, relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 18/03/2017.

8- Loi N° 95 – 125 du 8 février 1995, relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, J. O. R. F du 9 février 1995, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 10/07/2016.

9- Code électorale français, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 01/04/2017.

10- Code de justice administrative, www.legifrance.gouv.fr, Consulté le 06/04/2018.

11- Code de l'environnement français, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 15/08/2017.

12- Code civil français, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 24/04/2017.

13- Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 01/04/2019.

14- Code des relations entre le public et l'administration, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 16/02/2018.

6- Circulaires et instructions

1- Circulaire du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, cadre juridique de l'action extérieur des collectivités territoriale et de son contrôle, 24 mai 2018, p. 3, www.circulaires.legifrance.gouv.fr, consulté le 16/02/2019.

2- Circulaire du premier ministre de 26 mai 1983, relative à l'action extérieure des collectivités locale, www.diplomatie.gouv.fr, consulté le 14/02/2019.

3- Instruction du ministère de l'économie (le directeur du trésor) N° 34/06 du 11 mai 1991, exécution de certaines décisions de justice, en application de la loi N° 91-02 du 8 janvier 1991, complété par: l'instruction N°9 du 04 juillet 1994, l'instruction N°6 du 25 février 1997, www.mf-dgc.gov.dz , consulté le 20/12/2018.

7- Décisions du conseil d'Etat

1- D. C. E. F N° 35067, du 26 juillet 1985, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 31/08/2018.

2- D. C. E. F N° 57285, du 6 juin 1986, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 31/08/2018,

3- D. C. E. F N° 45172, du 8 avril 1987, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 31/08/2018.

4- D. C. E. F N° 46027, du 10 mai 1912, www.conseil-etat.fr, consulté le 05/10/2016.

5- D. C. E. F N° 157304, du 3 novembre 1995, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 18/01/2019.

6- D. C. E. F N° 229247, du 18 janvier 2001, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 06/04/2018.

7- D. C. E. F N° 213082, du 2 février 2000, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 07/08/2018.

8- D. C. E. F N° 242128, du 24 janvier 2002, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 06/04/2018.

9- D. C. E. F N° 246618, du 12 juin 2002, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 06/04/2018.

10- D. C. E. F N° 264541, du 22 février 2007, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 30/08/2018.

11- D. C. E. F N° 280163, du 25 juillet 2008, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 30/08/2018.

12- D. C. E. F N° 349510, du 26 novembre 2012, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 10/12/2017.

8- Décisions du conseil constitutionnel

1- D. C. C. F N° 87–232 DC du 07 janvier 1988, www.conseil-constitutionnel.fr, consulté le 01/03/2017.

2- D. C. C. F N° 94-358 DC du 26 janvier 1995, www.conseil-constitutionnel.fr, consulté le 15/02/2018.

3- D. C. C. F N° 2004-490 DC du 21 février 2004, sur la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, www.conseil-constitutionnel.fr, consulté le 18/12/2017.

9- Arrêts de la cour de justice des Communautés européennes

- A. C. J. C. E du 22 mars 1961, société nouvelle des usines de pontlieue du temple contre haute autorité de la communauté européenne du charbon et de l'acier, affaires jointes N°42 et 49-59, p. 109, in site www.eur-lex-europa.eu , consulté le 26/03/2017.

10- Règlements du Conseil européen

1- Conseil européen, règlement CE N°1659/98 du 17 juillet 1998, relatif à la coopération décentralisée, www.eur-lex.europa.eu, consulté le 22/02/2019.

2- Conseil européen, règlement CE N°625/2004, du 17 juillet 1998, relatif à la coopération décentralisée, www.eur-lex.europa.eu, consulté le 22/02/2019.

11- Documents

1- Envoi N°66/SG/MICIL du 03 janvier 2015, prévoit la création de la cellule d'écoute (non publie).

2- Avis du conseil d'Etat français N° 356381, de 25 octobre 1994, www.conseil-etat.fr, consulté le 16/02/2019.

3- Rapport public du conseil d'Etat français 2006, la sécurité juridique et complexité du droit, www.consiel-etat.fr, consulté le 18/02/2017.

4- Rapport du ministère de l'industrie, de la PME et de la promotion de l'investissement, sur le « développement local », N° 02, octobre 2011.

5- Rapport du CNES sur la conjoncture économique et sociale du premier semestre 2004, www.cnes.dz, consulté le 18/03/2017.

6- Rapport du CENEAP, « réforme des finances et de la fiscalité locales », janvier 2008, www.ceneap.com, consulté le 22/03/2017.

7- Rapport annuel du médiateur de la république 2008, www.ladocumentationfrancaise.fr, consulté le 23/09/2018.

8- Rapport annuel du médiateur de la république 2009, www.ladocumentationfrancaise.fr, consulté le 23/09/2018.

9- Rapport d'activité de la C. A. D. A 1979-1980, www.cada.fr, consulté le 16/02/2018.

10- Rapport d'Activité de la C. A. D. A 2003, www.cada.fr, consulté le 07/08/2018.

11- CADA, conseil N° 20020741, 14 mars 2002. Lire en ligne : www.doctrine.fr, consulté le 28/08/2018.

12- BROQUET Christophe et LANCELOT Alain**,** Les systèmes électoraux, rapport de la commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise), étude N° 250, Strasbourg, 2003, www.venice.coe.int, consulté le 01/04/2017.

13- POLGE Nicolas, JASSO Anne, DAVAUX Camille, CHAREF Jean-François et BAPTISTE Henry, rapport d'activité de la CADA 2011,www.ladocumentationfrancaise.fr, consulté le 10/08/2018.

14- LEFEVRE Antoine, La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la formation des responsables locaux: un enjeu pour nos territoires, rapport d´information du SENAT N° 94, in site www.senat.fr, consulté le 02/01/2017.

15- SAUVE Jean-Marc, Transparence et efficacité de l'action publique, assemblée générale de l'inspection générale de l'administration, lundi 3 juillet 2017, www.interieur.gouv.fr, consulté le 09/08/2018.

16- Institut de statistique de l'Unesco, www.uis.unesco.org, consulté le 30/05/2017.

17- Bilan mensuel du centre d'appel du MICIL, cellule de Bejaia, (non publie).

ثانياً– قائمة المراجع باللغة الإنجليزية

1-Books

- NEUMAN Laura, Access to information: a key to democracy, the Carter Center, Atlanta, 2002.

2- Articles

1- ACKERMAN John Michel, BALLESTEROS Sandoval, « The global explosion of freedom of information laws», Administrative Law Review, V 58, N° 1, Faculty of law, University Washington, 2006, pp. 85-130.

2-GRUENING Gernod, « Origin and theoretical basis of new public management », International Public Management Journal, N° 4, 2001, pp. 1-25

3- HOLSEN Sarah and PASQUIER Martial, « Insight on oversight: the role of information commissioners in the implementation of access to information policies», Journal of Information Policy, N° 2, 2012, pp. 214- 241.

4- IVESTER David Mitchell, « The constitutional right to know », Hastings Constitutional Law Quarterly, N° 4, Faculty of law, university of California, 1977, pp. 109-163.

5- NAZMUL Ahsan Kalimullah, KABIR Ashraf Alam and ASHADUZZMAN Nour, New public management : emergence and principles, bup Journal, N°1, 2012, pp. 1-22,

6- STIG Jagerskiold, « The Swedish ombudsman », Law Review, V 109, University of Pennsylvania, 1961, pp. 1077-1099.

7- WILSON David, « Local government: balancing diversity and uniformity », Parliamentary Affairs, N° 54, 2001, pp. 289-307.

3- Legal texts

-Constitution

- The constitution of Sweden, www.government.se, consulted on 08/09/2018.

- Acts

1- Data protection act 1998, www.legislation.gov.uk, consulted on 18/02/2018.

2-Freedom of information act 2000, www.legislation.gov.uk, consulted on 05/10/2016.

3- Local government act 2000, www.legislation.gov.uk, consulted on 07/04/2018.

4- Instrument of government, www.jo.se, consulted on 20/05/2019.

- Executive's orders

- Executive order 10925, march 6, 1961, Establishing the president's committee on equal employment opportunity, thereby replacing by executive order No. 11246, september 28, 1965, www.eeoc.gov, consulted on 22/03/2018.

4- Reports

- Annual report and financial statements of information commissioner's 2016, www.gov.uk, consulted on 13/08/2018.

فهرس

شكر وتقدير

قائمة لأهم المختصرات 1

مقدمة..... 3

الباب الأول– عراقيل التسيير الإداري للجماعات المحلية في تحقيق التنمية..... 9

الفصل الأول– تأثير طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والجماعات المحلية في تحقيق التنمية ... 11

المبحث الأول– ضعف المجالس المحلية في تحقيق التنمية..... 14

المطلب الأول– تأثير النمط الإنتخابي على إستقرار التسيير الإداري للمجالس المحلية 15

الفرع الأول– صعوبة تشكيل هيئات المجالس المحلية 16

الفرع الثاني– تأثير التنوع الحزبي في المجالس المحلية على التسيير الإداري 26

المطلب الثاني– تأثير ضعف مالية المجالس المحلية على تسييرها الإداري..... 32

الفرع الأول– عدم إشتراط عنصر الكفاءة العلمية للترشح لعضوية المجالس المحلية..... 33

أولاً– إشكالية غياب شرط الكفاءة العلمية في قانون الإنتخابات..... 34

ثانياً– تأثير الأحزاب السياسية في إنتقاء المترشحين للإنتخابات المحلية 42

الفرع الثاني– مدى ملائمة مستوى أعضاء المجالس المحلية في توفير الموارد المالية 46

أولاً– الإعتراف القانوني لأعضاء المجالس المحلية بصلاحية توفير الموارد المالية..... 47

ثانياً– قصور دور أعضاء المجالس المحلية في توفير الموارد المالية..... 51

المبحث الثاني– تحكم السلطة المركزية في التسيير الإداري للجماعات المحلية 53

المطلب الأول– عدم ملائمة التنظيم القانوني للجماعات المحلية مع خصوصيات اللامركزية 54

الفرع الأول– إشكالية الطابع الغامض لإختصاصات الجماعات المحلية..... 54

أولاً– غياب أساس دستوري لتوزيع الإختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية 55

ثانياً– قصور التشريع في توضيح الإختصاصات المحلية..... 57

الفرع الثاني– إشكالية تدخل السلطة المركزية في الإختصاصات المحلية 61
أولاً– تدخل السلطة المركزية في إعداد النظام الداخلي للمجالس المحلية..... 61
ثانياً– تدخل السلطة المركزية في الإختصاصات التنفيذية للمجالس المحلية..... 65
المطلب الثاني– تقييد التسيير الإداري للجماعات المحلية بالرقابة الوصائية..... 71
الفرع الأول– عدم الإستقلالية الوظيفية للمجالس المحلية عن السلطة المركزية..... 73
أولاً– مصادقة السلطة الوصية على أعمال المجالس المحلية..... 74
ثانياً– رقابة السلطة المركزية مشروعية أعمال الجماعات المحلية 79
ثالثاً– مركزية تسيير المجالس المحلية 81
الفرع الثاني– تحكم السلطة المركزية في عضوية منتخبي المجالس المحلية..... 89
أولاً– التوقيف المؤقت لأعضاء المجالس المحلية من ممارسة التسيير الإداري 90
ثانياً– إسقاط السلطة المركزية للعضوية في المجالس المحلية 92
الفصل الثاني– تأثير طبيعة العلاقة بين الجماعات المحلية والمواطن في تحقيق التنمية..... 96
المبحث الأول– الشفافية شرط لمشاركة المواطن في التسيير الإداري للجماعات المحلية..... 99
المطلب الأول– حق النفاذ إلى المعلومة ضمانة لتقريب الإدارة المحلية من المواطن 100
الفرع الأول– عن فعالية التكريس القانوني لحق النفاذ إلى المعلومة الإدارية 101
أولاً– تطور الإقرار القانوني لحق النفاذ إلى المعلومة في الجزائر 101
ثانياً–غياب قانون خاص بحق النفاذ إلى المعلومة الإدارية..... 104
الفرع الثاني– قصور التنظيم الإجرائي لحق النفاذ إلى المعلومة الإدارية 109
أولاً– عدم ضبط إطار زمني للرد على طلب النفاذ إلى المعلومة 110
ثانياً– غموض نطاق حق النفاذ إلى المعلومة الإدارية 113
1– نطاق المستفدين من حق الحصول على المعلومة الإدارية..... 113
2– نطاق الهيئات الخاضعة لإلزامية تقديم المعلومة الإدارية..... 114

3- الوثائق الإدارية المشمولة بحق النفاذ إلى المعلومة 116
ثالثاً- تقييد ممارسة حق النفاذ إلى المعلومة بشرط المصلحة..... 122
المطلب الثاني- غياب ضمانات قانونية لحماية حق النفاذ إلى المعلومة الإدارية..... 124
الفرع الأول- قصور الضمانات الإدارية لحماية حق النفاذ إلى المعلومة..... 125
أولاً- محدودية إجراء التظلم الإداري لحماية حق النفاذ إلى المعلومة..... 126
ثانياً- غياب هيئة إدارية لحماية حق النفاذ إلى المعلومة..... 128
1- التجربة الفرنسية: إنشاء هيئة إدارية لحماية حق النفاذ إلى المعلومة..... 131
2- التجربة الإنجليزية: تكريس المفوض الخاص بالمعلومات 135
3- التجربة التونسية: إستحداث المكلف بالنفاذ إلى المعلومة..... 136
الفرع الثاني- غياب حماية قضائية لحق النفاذ إلى المعلومة الإدارية 138
الفرع الثالث- قصور المساءلة القانونية المقررة للموظف الممتنع عن تقديم المعلومة الإدارية 142
المبحث الثاني- دور الهيئات الإدارية في تحسين العلاقة بين المواطن والجماعات المحلية..... 147
المطلب الأول-الهيئات الإدارية المكلفة بحماية المشاركة في التسيير الإداري للجماعات المحلية ... 148
الفرع الأول- أهمية إعادة تكريس التجربة الجزائرية لهيئة وسيط الجمهورية 149
أولاً- ضرورة تكريس ضمانات قانونية لإستقرار وسيط الجمهورية..... 150
1- التكريس الدستوري لهيئة وسيط الجمهورية 150
أ- التجربة الفرنسية: تكريس هيئة حامي الحقوق في الدستور 151
ب- التجربة المغربية: تكريس وسيط المملكة في الدستور 152
2- ضرورة منح الإستقلالية لهيئة وسيط الجمهورية 153
ثانياً- ضرورة توسيع سلطات وسيط الجمهورية..... 156
1- توسيع حق إخطار وسيط الجمهورية..... 157
2- توسيع نطاق تدخل وسيط الجمهورية 158

3- تقييد السلطة التقديرية للإدارة في الرد على ملاحظات الوسيط 158
4- ضرورة منح وسيط الجمهورية دوراً في مجال تنفيذ الأحكام القضائية 159
5- تقوية القيمة القانونية لسلطات وسيط الجمهورية 161
الفرع الثاني- غياب هيئات إدارية لحماية المشاركة على مستوى الجماعات المحلية..... 164
أولاً- أهمية التكريس القانوني لهيئة الوسيط الإداري المحلي..... 165
1- تجربة الوسيط المحلي في تونس 166
2- تجربة الوسيط الجهوي في المغرب 169
ثانياً- إنشاء هيئات غير متخصصة في حماية الديمقراطية التشاركية..... 171
1- المجلس الوطني لحقوق الإنسان..... 172
ثانياً- المرصد الوطني للمرفق العام 174
المطلب الثاني- الهيئات المكلفة بمراقبة نوعية التسيير الإداري للجماعات المحلية 177
الفرع الأول- محاولة إصلاح نوعية التسيير الإداري للجماعات المحلية في الجزائر 177
أولاً- في مجال تحسين نوعية الخدمات العمومية..... 178
ثانيا- في مجال الإستقبال والتوجيه..... 183
الفرع الثاني – نحو تكريس هيئة إدارية لمراقبة نوعية التسيير الإداري الجماعات المحلية..... 188
الباب الثاني- تحديث التسيير الإداري للجماعات المحلية لتحقيق التنمية 193
الفصل الأول- إصلاح التسيير الإداري للجماعات المحلية بتعزيز دورها الإقتصادي 195
المبحث الأول- نحو تطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية بتفعيل أسلوب التعاون 197
المطلب الأول- التعاون ما بين الجماعات المحلية الوطنية 197
الفرع الأول- ضرورة تعزيز الإطار القانوني للتعاون ما بين الجماعات المحلية الوطنية 198
أولاً- تقييد حرية إقامة علاقات التعاون ما بين الجماعات المحلية الوطنية..... 198
ثانياً- نحو توسيع نطاق التعاون ما بين الجماعات المحلية الوطنية 205

1- توسيع أطراف التعاون ما بين الجماعات المحلية الوطنية..... 206
2- تحديد أشكال التعاون ما بين الجماعات المحلية الوطنية..... 207
أ- غموض أشكال التعاون ما بين الجماعات المحلية الوطنية في التجربة الجزائرية 208
ب- تحديد أشكال التعاون ما بين الجماعات المحلية الوطنية في التجربة المغربية 208
الفرع الثاني- ضرورة تمتع المجالس المحلية بالسلطة التنظيمية لتفعيل أسلوب التعاون 212
أولاً- إقرار السلطة التنظيمية كأساس لتوزيع الإختصاص بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية . 213
ثانياً- إقرار ضوابط قانونية لضمان مشروعية السلطة التنظيمية للمجالس المحلية..... 215
1- إلزامية نشر القرارات التنظيمية لرؤساء المجالس المحلية..... 215
2- إخضاع السلطة التنظيمية للجماعات المحلية لرقابة القضاء 217
أ- التجربة المغربية 217
ب- التجربة التونسية 219
المطلب الثاني- التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الوطنية والأجنبية..... 220
الفرع الأول- نحو الإعتراف للجماعات المحلية بحرية إقامة علاقات التعاون اللامركزي..... 221
أولاً- تقييد حرية الجماعات المحلية في إقامة علاقات التعاون اللامركزي..... 223
1- مرحلة إبرام إتفاقيات التعاون بين الجماعات المحلية الجزائرية والأجنبية 224
أ- التجربة الفرنسية 227
ب- التجربة التونسية 227
2- مرحلة تنفيذ إتفاقيات التعاون اللامركزي 228
أ- التجربة الفرنسية 231
ب- التجربة التونسية 232
ثانياً- ضرورة تكريس ضمانات لحرية الجماعات المحلية في إقامة علاقات التعاون اللامركزي 232
1- تكريس حرية إقامة علاقات التعاون اللامركزي في الدستور 233

2- تكريس الرقابة القضائية لحماية سلطة الجماعات المحلية في إبرام إتفاقيات التعاون 234
الفرع الثاني- ضرورة توسيع نطاق التصرفات الخارجية للجماعات المحلية 236
أولاً- توسيع أطراف التصرفات الخارجية للجماعات المحلية..... 237
1- التجربة الفرنسية 237
2- التجربة المغربية 238
ثانياً- توسيع آليات التصرفات الخارجية للجماعات المحلية 239
المبحث الثاني- إستثمار الجماعات المحلية لأملاكها الخاصة آلية لتطوير التسيير الإداري 242
المطلب الأول- دور الجماعات المحلية في ترقية الإستثمار 243
الفرع الأول- تطور دور الجماعات المحلية في مجال ترقية الإستثمار 244
أولاً- الأزمة المالية سبب لجعل الجماعات فاعل في ترقية الإستثمار..... 244
ثانياً- منح الجماعات المحلية عقود الإمتياز لإنجاز المشاريع الإستثمارية..... 246
الفرع الثاني- ضمانات إنجاح دور الجماعات المحلية في ترقية الإستثمار..... 250
أولاً- تجسيد الإستقرار التشريعي ضمانة لجذب المستثمرين 251
ثانياً- تقرير مبدأ المساواة في المعاملة بين المستثمرين 254
ثالثاً- ضرورة وجود قاضي متخصص في منازعات الإستثمار 258
المطلب الثاني- القضاء الإداري ضمانة لتشجيع الإستثمار على مستوى الجماعات المحلية..... 262
الفرع الأول- رقابة القاضي الإداري لقرار نزع الملكية للمنفعة العمومية..... 262
أولاً- إمكانية إلغاء القاضي الإداري لقرار نزع الملكية الخاصة للمستثمرين..... 263
1- طعن المستثمر في قرار نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية 263
2- سلطات القاضي الإداري في رقابة مشروعية قرار نزع الملكية..... 267
ثانياً- تفعيل دور القاضي الإداري في إعادة تقييم التعويض عن نزع الملكية..... 270
1- ضرورة إنتقال القاضي الإداري لإجراء المعاينة الميدانية للأماكن 272

2- ضرورة تكوين قضاة متخصصين في المجال العقاري 274
الفرع الثاني- عن دور القاضي الإداري في رقابة قرار تأميم ملكية المستثمر 277
أولاً- تقييد رقابة القاضي الإداري على قرار التأميم 277
ثانياً- دور القاضي الإداري في الدفع بعدم دستورية التأميم 280
الفصل الثاني- رقابة التسيير الإداري للجماعات المحلية أساس تحقيق التنمية 283
المبحث الأول- دور المواطن في تطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية 286
المطلب الأول- مبادرة المواطن في تطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية..... 287
الفرع الأول- تقديم العرائض آلية لتطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية 287
أولاً- تقديم العرائض أمام الجماعات المحلية 288
1- المطالبة بإدراج نقطة في جدول أعمال الجماعات المحلية..... 288
أ- التجربة الجزائرية 289
ب- التجربة المغربية 291
2- تقديم المواطنين شكاوى أمام الجماعات المحلية 296
ثانياً- نحو منح المواطنين حق تحريك الرقابة البرلمانية..... 300
1- التجربة الجزائرية 300
2- التجربة المغربية 303
الفرع الثاني- مبادرة المواطنين بإقتراح القوانين 307
أولاً- إقصاء المواطن من حق المبادرة بإقتراح القوانين في التجربة الجزائرية 307
ثانياً- التجربة المغربية 309
المطلب الثاني- إشراك الجماعات المحلية المواطنين في إتخاذ القرارات التنموية 311
الفرع الأول- آليات إشراك المواطنين في التسيير الإداري للجماعات المحلية في الجزائر 312
أولاً- إستشارة الجماعات المحلية للمواطنين حول المسائل التنموية 312

ثانياً– التشاور آلية لتطوير التسيير الإداري للجماعات المحلية 316
الفرع الثاني– نحو تكريس آليات حديثة لإشراك المواطن في التسيير الإداري للجماعات المحلية 317
أولاً– عقد لقاءات للتشاور والحوار 318
ثانياً– عرض مشاريع النصوص القانونية على المواطنين 321
ثالثاً– نحو إحداث هيئات إستشارية على مستوى الجماعات المحلية..... 322
رابعاً– إستفتاء الجماعات المحلية المواطنين حول إعداد برامج التنمية..... 323
المبحث الثاني– دور القاضي الإداري في حوكمة التسيير الإداري للجماعات المحلية 326
المطلب الأول– نطاق رقابة القاضي الإداري على حوكمة التسيير الإداري للجماعات المحلية..... 326
الفرع الأول– دور القاضي الإداري في تحقيق التوازن بين السلطة الوصية والمجالس المحلية..... 327
أولاً– مواجهة القاضي الإداري لإمتياز التنفيذ المباشر لقرارات السلطة الوصية 328
ثانياً– رقابة القاضي الإداري لمدى ملاءمة قرارات السلطة الوصية 331
1– دور القاضي الإداري في حماية العضوية في المجالس المحلية 331
2– دور القاضي الإداري في حماية مداولات المجالس المحلية..... 334
الفرع الثاني– رقابة القاضي الإداري على حيّاد تسيير الجماعات المحلية 338
أولاً– الأسس القانونية لرقابة القاضي الإداري على حياد تسيير الجماعات المحلية 339
ثانياً– إستحداث الإستعجال ما قبل التعاقدي ضمانة لمبدأ الحياد..... 344
1– سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإمتثال لمبدأ الحياد 346
2– سلطة القاضي الإداري في توقيع الغرامة التهديدية لتطبيق مبدأ الحياد..... 347
المطلب الثاني– تنفيذ الأحكام القضائية ضمانة لحوكمة التسيير الإداري للجماعات المحلية..... 349
الفرع الأول– سلطات القاضي الإداري في مواجهة إمتناع الجماعات المحلية عن تنفيذ الأحكام 349
أولاً– سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر تنفيذية 351
ثانياً– سلطة القاضي الإداري في توجيه أمر بالغرامة التهديدية..... 356

الفرع الثاني– الضمانات التشريعية لتنفيذ الجماعات المحلية لأحكام القاضي الإداري..... 359
أولاً– ضمانات تنفيذ الجماعات المحلية للأحكام القضائية المتضمنة إدانة مالية 359
1– عن قابلية الحجز على أموال الجماعات المحلية لضمان تنفيذ الأحكام القضائية..... 360
أ– إستبعاد الحجز على الأموال العامة للجماعات المحلية 360
ب– إمكانية الحجز على الأموال الخاصة للجماعات المحلية في التجربة المغربية 362
2– تنفيذ الأحكام القضائية المتضمنة إدانة مالية عن طريق الخزينة العمومية 364
ثانياً– المسؤولية الشخصية للموظف الممتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية 368
1– المسؤولية الجزائية للموظف الممتنع عن تنفيذ أحكام القاضي الإداري 369
2– المسؤولية التأديبية للموظف الممتنع عن تنفيذ أحكام القاضي الإداري..... 371
3– المسؤولية المالية للموظف الممتنع عن تنفيذ أحكام القاضي الإداري 372
خاتمة..... 375
الملاحق..... 387
قائمة المراجع.....434
فهرس 497

إشكالية التسيير الإداري للجماعات المحلية وضرورة تحقيق التنمية

يَعرف التسيير الإداري للبلديات والولايات في الجزائر مجموعة من العراقيل تحول دون تحقيقه للتنمية، نظراً لإنعدام إرادة سياسية لضبط طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والجماعات المحلية نتيجة ضعف مجالسها.

يُعد عدم التحكم في تنظيم طبيعة العلاقة بين الجماعات المحلية والمواطن من المصادر الرئيسية في إشكالية التسيير الإداري للبلديات والولايات في تحقيق التنمية، نظراً لغياب مشاركة حقيقية للمواطنين في إتخاذ القرارات التنموية لإنعدام الشفافية وتغليب طابع السرية على أعمال المجالس المحلية.

أمام هذه الوضعية، لابد من البحث عن آليات جديدة لتحديث التسيير الإداري للجماعات المحلية، وذلك لجعلها فاعل في تحقيق التنمية، خاصةً أمام الأزمة المالية التي تعرفها الدولة والذي يفرض تطويره من التسيير التقليدي إلى التدخل الإقتصادي المنتج، وإدخال مبادئ جديدة للتسيير الحر وإتخاذ القرار.

Tamukrist n usefrek adeblan n tmazdayin tidganin d uwati i useḍru n usegmi

Asefrek adeblan n tmazdayin tidganin deg Lezzayer yesbaduy kra n umḍan d aɛewwiq i usegmi acku ulac lebɣi asertan i useqdec awili n wassaɣen gar yiduba isamsan d yiduba idganayen s sebba n ulway n yisquma-nsen.

Lexṣaṣ n usenqed n uwili n wassaɣen gar tmazdayin tidganin d yiɣerma d yiwet gar n yiɣbula igejdanen n wugur n usefrek adeblan, s sebba n lexṣaṣ n utekki aḥeqqani n yiɣerma deg tuddma n teɣtasin n usegmi i lexṣaṣ n teywalin d tbaḍnit n umahil n yisquma idganen.

Ɣer wudem n tegnit-a iwata akken ad d-naf rryac imaynuten ad d-netrar asefrek adeblan n tmazdayin tidganin akken ad ten-nerr d imlayen deg useḍru n usegmi, ladɣa ɣer tama n uzɣan azerfan i yesbadan sɣur udabu, i yessefken aɛeddi seg usefrek ansayan ɣer uḥuddu n ufares d unekcum n yizwiren imaynuten n leqdic ilelli n tuddma n teɣtest.

La problématique de la gestion administrative des collectivités locales et la nécessité de réaliser le développement

La gestion administrative des collectivités locales en Algérie définit un certain nombre d'obstacles au développement car il n'y a pas de volonté politique de contrôler la nature des relations entre l'autorité centrale et les autorités locales en raison de la faiblesse de leurs conseils.

Le manque de contrôle sur la nature des relations entre les collectivités locales et les citoyens est l'une des sources principales du problème de la gestion administrative, en raison du manque de participation réelle des citoyens à la prise de décisions de développement pour manque de transparence et confidentialité du travail des conseils locaux.

Face à cette situation, il est nécessaire de trouver de nouveaux mécanismes pour moderniser la gestion administrative des collectivités locales afin de les rendre efficaces dans la réalisation du développement, en particulier face à la crise financière définie par l'État, qui nécessite de passer de la gestion traditionnelle à l'intervention productive et à l'introduction de nouveaux principes de libre gouvernance et de prise de décision.

The problem of administrative management of local authorities and the need to achieve development

The administrative management of local authorities in Algeria defines a number of obstacles to development because there is no political will to control the nature of relations between the central authority and local authorities because of the weakness of their councils.

The lack of control over the nature of relations between local authorities and citizens is one of the main sources of the problem of administrative management, due to the lack of real participation of citizens in development decision making for lack of transparency, and confidentiality of the work of the local councils.

Faced with this situation, it is necessary to find new mechanisms to modernize the administrative management of local authorities in order to make them effective in achieving development, especially in the face of the financial crisis defined by the State, which requires moving from traditional management to productive intervention, and the introduction of new principles of free governance and making the decisions.