جامعة الشاذلي بن جديد – الطارف –

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

محاضرة رقم 06

مقياس

قانون الجماعات المحلية

موجهة لطلبة السنة الأولى ماستر قانون عام معمق – السداسي الثاني –

من إعداد الدكتور: زيدالخيل توفيق

السنة الجامعية 2021-2022

3- القواعد المحددة لإختصاصات المجلس الشعبي البلدي

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، 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، بهدف عقلنة التسيير من خلال فرض الإستقرار في ممارسة الصلاحيات المحلية تطبيقاً لمبدأ التفريع[1] والتدبير الحر، كالتجربة الفرنسية التي خصصت الباب الثاني عشر للجماعات الإقليمية[2]، وهو ذات التوجه الذي تبناه كل من المؤسس الدستوري المغربي في الباب التاسع المعنون بـ: « الجهات والجماعات الترابية الأخرى »[3]، والتونسي في الباب السابع الموسوم بـ: « السلطة المحلية »[4].

يشير الفقه في هذا السياق عادة إلى أسلوبين رئيسيين لتحديد اختصاصات الهيئات المحلية؛ الأسلوب الانجليزي الذي يحدد إختصاصات المجالس المحلية على سبيل الحصر (أ)، وكذا الأسلوب الفرنسي الذي يقوم على تحديد الاختصاصات بشكل عام (ب)، ومن ثم لا بد من تحديد الأسلوب الذي لجأ إليه المشرع الجزائري لتحديد اختصاصات المجالس الشعبية المحلية (ج).

---

[1]- 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:

[2]- Article 72-2 de la constitution Française, www.légifrance.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 ».

[3]- 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.

[4]- 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.

أ- الأسلوب الإنجليزي (الأسلوب المقيد)

وهو الأسلوب الذي تتحدد وفقه إختصاصات المجموعات المحلية على سبيل الحصر من طرف المشرع، بحيث يعتبر مصلحة محلية تتولاها المجالس المحلية كل ما نص عليه المشرع بأنه من إختصاص هذه الهيئات، وفي المقابل تعتبر مصلحة وطنية تتولاها السلطة المركزية كل الإختصاصات التي لم يمنحها القانون صراحة للوحدات المحلية.

وتلتزم المجالس الشعبية المحلية وفق هذه الطريقة بحدود الإختصاصات المخولة لها قانونا، بحيث لا يمكن لأي هيئة مباشرة أية إختصاصات مهما كانت طبيعتها، إلا إذا كان حقها في ذلك يستند إلى نص قانوني وإلا كان عملها باطلا بمقتضى مبدأ تعدي الإختصاص، وعليه فإن التوسيع من إختصاصات المجالس الشعبية المحلية وفق هذا النموذج أو تعديلها، يتطلب إصدار تشريع جديد في هذا الخصوص.

ب- الأسلوب الفرنسي (الأسلوب العام)

على عكس الأسلوب الانجليزي، يجعل هذا النظام إختصاص المجموعات المحلية عاما ومطلقا، حيث يعترف للإدارة المحلية بممارسة جميع الإختصاصات التي تمس الشؤون المحلية إلا ما أستثني منها بنص خاص وجعلها من صلاحيات السلطة المركزية، وتعتبر فرنسا من أكثر الدول تطبيقاً لهذا الأسلوب، حيث جعل المؤسس الدستوري الفرنسي جميع الأعمال التي يمكن مباشرتها بشكل أسهل وأفضل محليا من إختصاص الإدارة المحلية، مما يفيد أن الجماعات المحلية تتمتع بأهلية عامة للتدخل وللتقرير وليس من الضروري تعداد صلاحياتها وإختصاصاتها بل تكتفي القوانين بتحديد المبادئ العامة التي تحكم هذا الإختصاص.

ج- أسلوب المشرع الجزائري في توزيع الإختصاص

إكتفى المؤسس الدستوري الجزائري بتنظيم الجماعات المحلية كركيزة للديمقراطية التشاركية من خلال أربع مواد فقط – من أحكام المادة 16 إلى أحكام المادة 19 من دستور سنة 1996 المعدل في 2020–، لذلك 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 يعني الرفع من معايير إقراره ومشروعيته ضمن مختلف القواعد العامة التي يقوم عليها التنظيم القانوني.

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[5] والمادة الأولى من قانون الولاية[6] الذي 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.

4- إختصاصات المجلس الشعبي البلدي

حدّد قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية في الباب الثاني من الفصل الأول، صلاحيات المجلس الشعبي البلدي وتشمل العديد من المجالات، والتي تخص الشؤون المحلية أو حتى الشؤون الوطنية والتي تتمثّل في:

أ- التهيئة والتنمية

حيث تعدّ البلدية مخططها التنموي وتبادر وتشجع على الأنشطة الإقتصادية، كما تعمل البلدية على تطوير التنمية المستدامة للإقليم ويشارك المجلس الشعبي البلدي على تهيئة الإقليم وتطوير التنمية المستدامة وتنفيذها طبقا للتشريع، وذلك عن طريق حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء وتهيئة النشاطات الإقتصادية التي

---

[5]- تنص المادة 03 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، السابق الذكر، على أنه: « 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 ».

[6]- تنص المادة الأولى من القانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية، السابق الذكر، على أنه : « 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 ... ».

تتلائم مع نشاطات البلدية ومخططها التنموي، ويتّخذ المجلس الشعبي البلدي كافة الإجراءات التي من شأنها جذب الإستثمار وترقيته، وكذلك تعمل البلدية على حماية التربة والموارد المائية وتسعى للإستغلال الأفضل لهما.

ب- التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز

تعمل البلدية كذلك على رسم النسيج العمراني الخاص بها كما تقوم بمراقبة مطابقة عمليات البناء للتشريعات العقارية وخضوع هذه العمليات لترخيص مسبق من المصلحة التقنية بالبلدية مع تسديد الرسوم التي حددها القانون، كما تسهر على المحافظة على التراث العمراني، وتبادر بالعمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لإختصاصها، وتسهر البلدية كذلك على المحافظة على وعائها العقاري ومنح الأولوية في تخصيص برامج التجهيزات والهياكل القاعدية.

ج- نشاطات البلدية في مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسلية والسياحة

تعمل البلدية على إنجاز مؤسسات التعليم الإبتدائي طبقا للخريطة المدرسية وضمان صيانتها وإنجاز المطاعم المدرسية.

د- النظافة وحفظ الصحة والطرقات البلدية

أناط قانون البلدية بالمجالس الشعبية البلدية العديد من الصلاحيات التي تهدف في مجملها إلى حماية النظام العام داخل إقليم البلدية، حيث تسهر بمساهمة المصالح التقنية للدولة على فرض إحترام التشريعات والتنظيمات المتعلقة بحفظ الصحة والنظافة العمومية، وخاصة تلك المتعلقة بمجالات توزيع المياه الصالحة للشرب، صرف المياه المستعملة ومعالجتها، جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها، مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة، الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلة للجمهور، صيانة طرقات البلدية وإقامة إشارات المرور التابعة لشبكة طرقاتها.

وفي إطار تحسين المستوى المعيشي للمواطن داخل إقليم البلدية، يتكفل المجلس الشعبي البلدي في حدود إمكانياته وطبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، بتهيئة المساحات الخضراء ووضع العتاد الحضري، كما يساهم في صيانة فضاءات الترفيه والشواطئ.

ومن خلال استقرائنا للمواد بدءً من نص المادة (107) إلى غاية نص المادة (124) من قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية والتي تحدّد صلاحيات وإختصاصات البلدية؛ يتبيّن أن المشرّع وإن كان حدّد الإطار العام لصلاحيات البلدية إلا أنّه ترك لها حرّية المبادرة، وعليه يتبيّن أن المشرّع في تحديد صلاحيات البلدية قد وضع

الإطار العام على غرار القانون الفرنسي، مع ترك التحديد الدقيق لتلك الإختصاصات للقوانين الخاصة أو إلى التنظيم سواء بموجب التنظيم أو القرارات التنظيمية خاصة وأن قانون البلدية يحيل في مواطن عديدة إلى التنظيم.