



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة محمد الصديق بن يحيى - جيجل -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق
فرع القانون العام



مدى استقلالية الجماعات المحلية في التشريع الجزائري

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر
تخصص القانون العام الداخلي

إشراف الأستاذ :

- بوشليف نور الدين

إعداد الطالبين:

- بودفار عبد الحكيم

- بوتعية حبيب

لجنة المناقشة:

رئيسا

ممتحنا

مشرفا ومقررا

د.خلاف فاتح

أ.عربيد مكي

أ.بوشليف نور الدين

السنة الجامعية: 2016/2015

شكر و عرفان

قبل كل شيء نشكر الله عز و جل الذي رزقنا من العلم ما لم نكن نعلم و نحمده حمدا كثيرا يليق بعظمته و جلال قدره و كثرة نعمه.

و نتقدم بالشكر الكبير لآبائنا و أمهاتنا على التربية و الرعاية من الولادة إلى الكبر .

كما نتقدم بالشكر للأستاذ المشرف على المجهودات التي قدمها لنا في تأطيره للمذكرة.

كما نتوجه بالشكر أيضا للأسرة العلمية التي رافقتنا خلال مشوارنا الدراسي و نخص بالذكر الأستاذ سليمان السعيد و الأستاذ جليط شعيب اللذان لم يبخلا علينا بالمعلومات و المراجع التي اعتمدنا عليها في انجاز هذا العمل و إلى الزملاء و الأصدقاء و كل من مد لنا يد العون من قريب أو من بعيد.

مقدمة

يعد التنظيم الإداري في كل دول العالم حجر الأساس الذي تقوم عليه الوظيفة الإدارية في الدولة، حيث توزع الوظيفة الإدارية على أساسه بين مختلف الهيئات الإدارية في الدولة. ويرتكز التنظيم الإداري على أساليب وأنظمة فنية، تتمثل في المركزية واللامركزية الإدارية والجهوية وعدم التركيز، كما يبنى التنظيم الإداري في أي دولة مهما كان نظامها السياسي والاقتصادي على أجهزة وهيئات وإدارات في المركز وأخرى في مختلف أقاليمها ويعتبر نظام اللامركزية الإدارية الأكثر انتشارا بين دول العالم، والجزائر وعلى غرار الكثير من دول العالم تبنت هذا النظام الذي يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين هيئات مركزية وأخرى لامركزية وللامركزية الإدارية صورتان هما:

اللامركزية المرفقية والتي يقصد بها انفصال مرفق معين من الدولة وتمتعه بقدر من الاستقلال ويكون في شكل مؤسسة وطنية أو محلية بالرغم من عدم توافرها على جميع أركان اللامركزية في صورة المجالس المنتخبة.

أما الصورة الثانية فهي ما يعرف باللامركزية الإقليمية والتي تعني أن السلطة المركزية تمنح جزء من إقليمها جانبا من اختصاصاتها في إدارة المرافق والمصالح المحلية بعد منحها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وتستند هذه الصورة إلى فكرة الديمقراطية التي تقتضي إعطاء سكان الوحدات المحلية الحق في مباشرة شؤونهم وتسيير مرافقهم بأنفسهم عن طريق مجالس محلية منتخبة.

وتعتبر اللامركزية الإقليمية أهم تطبيق لنظرية اللامركزية الإدارية ونظرا لأهميتها البالغة في التنظيم الإداري للدولة يتم التأسيس لها عن طريق الدستور، وهو ما جاء به الدستور الجزائري في المادة 16 منه " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية،

البلدية هي الجماعة القاعدية¹.

كما جاء في نص المادة 17 " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"².

ولقيام اللامركزية الإدارية لابد من وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية تديرها وتسيرها أجهزة محلية منتخبة تمارس عليها السلطة المركزية رقابة وصائية.

ولقد مر نظام اللامركزية الإدارية في الجزائر وخاصة اللامركزية المرفقية بعدة مراحل فبعد الاستقلال تم تقليص عدد البلديات لصعوبة إدارتها وتسييرها بسبب هجرة الإطارات الأوربية وتم تعيين مندوبيات خاصة والتي تشكلت من ممثلين عن قدماء المجاهدين ومناضلين بحزب جبهة التحرير الوطني وقد أعتبر دستور 1963 البلدية أساسا للمجموعة الترابية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية وهو ما أكده ميثاق الجزائر لسنة 1964.

وبصدور الأمر رقم 67-24 الصادر في 18 جانفي 1967 المتضمن قانون البلدية، تم بعث الديمقراطية في المجال الإداري، حيث اعتبر هذا القانون أساس التنظيم البلدي بالجزائر، كما كرس المشرع مبدأ انتخاب المجالس الشعبية البلدية، ليكرس نفس المبدأ بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية بعد سنتين بصدور القانون المتعلق بالولاية 69-38.

وفي نفس السياق، جاء اهتمام دستور 1976 بالجماعات المحلية حيث كرس سياسة اللامركزية عن طريق المجالس المنتخبة محليا وأقر بالبلدية والولاية كمجموعتين إقليميتين متأثرا بالنظام اليوغوسلافي، فقام المشرع الجزائري بمنح الجماعات المحلية اختصاصات كثيرة ومتنوعة في شتى المجالات لاسيما الاجتماعية والاقتصادية.

¹ -المادة 16 من المرسوم الرئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 7 ديسمبر سنة 1996 المتضمن الدستور الجزائري الجديدة الرسمية عدد 76، مؤرخة في 8 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم.

² -المادة 17 من دستور 1996.

وبصدور دستور 1986 وانتهاج التعددية الحزبية بدل الأحادية تم تكريس البلدية والولاية كمجموعتين إقليميتين، وكنتيجة لتغير الظروف والمعطيات كان على المشرع الجزائري مسايرة الأحداث، حيث أصدر قانون البلدية رقم 90- 08 وقانون الولاية رقم 90-09.

ولم يتغير الأمر بصدور دستور 1996 الذي اعترف بالبلدية والولاية كجماعتين محليتين وإقراره بمبدأ إشراك المواطنين في تسيير الشؤون المحلية.

وفي سنة 2011 تم إصدار القانون رقم 11- 10 المتعلق بالبلدية ملغيا بذلك القانون رقم 90- 08، وكذلك الحال بالنسبة لقانون الولاية رقم 90- 09 حيث ألغي بموجب القانون رقم 12- 07 المتعلق بالولاية.

وبالنظر للدور الذي تلعبه الجماعات المحلية في مجال تحقيق التنمية المحلية كان من الواجب على المشرع الجزائري منح كل من البلدية والولاية الصلاحيات والآليات القانونية والوسائل المادية تمكنها من أدائها مهامها على أكمل وجه، وزيادة على ذلك وجب على المشرع ضمان استقلال الجماعات المحلية تفعيلاً لدورها، إذ أن الأصل في الجماعات المحلية هو الاستقلال وأن تسيير نفسها بنفسها أما الرقابة فهي الاستثناء.

واستقلال الجماعات المحلية يكون من الناحية الإدارية، أي حرية الجماعات المحلية في تسيير وإدارة نفسها بنفسها، ويكون استقلال الجماعات المحلية أيضا من الناحية المالية أي تمتعها بالحرية في إجراء تعاملات مالية سواء حصلت من خلالها إيرادات أو صرفت نفقات.

ويكتسي موضوع استقلالية الجماعات المحلية أهمية بالغة في مجال القانون العام حيث تعتبر كل من البلدية والولاية أساس التنظيم الإداري في الجزائر كما جاء في الدستور الجزائري، فالمشرع الجزائري نص على تمتع الجماعات المحلية بالاستقلال حيث يعتبر

عامل استقلال الجماعات المحلية عاملا محوريا يسمح لها بممارسة مهامها وصلاحياتها وتحقيق التنمية المحلية وبالتالي النهوض بأقاليمها، ولتحقيق الغاية من إنشاء الجماعات المحلية وجب منحها، الاستقلال وعلى وجه الخصوص مجالسها المنتخبة (المجلس الشعبي البلدي، والمجلس الشعبي الولائي).

وتلعب الجماعات المحلية دورا هاما في مجال تحقيق التنمية المحلية لقربها من السكان المحليين وقدرتها على الإحاطة بانشغالاتهم وتلبية حاجاتهم، هو ما يسمح لها بالتكفل بطلباتهم و حل مشاكلهم وتأمين الخدمات الضرورية لهم.

ومن أهم الأسباب التي دفعت بنا إلى اختيار هذا الموضوع هو أن موضوع الجماعات المحلية يعتبر من صميم القانون الإداري ومن أهم موضوعاته، كما أن تخصصنا في القانون العام الداخلي يفرض علينا الإلمام بموضوع الجماعات المحلية من كل جوانبه.

كما نهدف من خلا اختيارنا لهذا الموضوع إلى الوقوف على حقيقة استقلالية الجماعات المحلية من عدمها، ومنه ارتأينا أن نطرح الإشكالية التالية :

إلى أي مدى وفق المشرع الجزائري في ضمان استقلالية الجماعات المحلية ؟

ولقد اعتمدنا في انجاز هذه الدراسة على كل من المنهج التاريخي الذي يقوم على سرد الوقائع والمعلومات التاريخية، والمنهج الوصفي التحليلي الذي يعتمد على الوصف في ذكر المعلومات وتحليل النصوص القانونية و كذا المنهج المقارن الذي اعتمدنا عليه للمقارنة بين النصوص القانونية.

وللإجابة على هذه الإشكالية قمنا بتقسيم الخطة إلى فصلين كالآتي :

الفصل الأول: الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية

الفصل الثاني: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

الفصل الأول:

الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية

تمهيد

لما كانت اللامركزية الإدارية الإقليمية تقوم على أساس نقل جزء من الوظيفة الإدارية لصالح الهيئات اللامركزية الإقليمية المستقلة عن السلطة المركزية، إذ يعد استقلال هذه الهيئات عن السلطة المركزية الركن الرئيسي والأساسي لتمييز نظام اللامركزية الإدارية عن غيره من النظم، فعن طريق هذه الاستقلالية يمكن للجماعات المحلية ممارسة مهامها على أكمل وجه وعن طريقها تتحقق الديمقراطية الإدارية، ومن ثمة تحقيق الديمقراطية السياسية.

ولا يكون استقلال الجماعات المحلية إلا باعتراف القانون لهذه الأخيرة بالشخصية المعنوية وما يترتب عن هذا الاعتراف من آثار قانونية، كأن يكون للشخص المعنوي ممثل قانوني والحق في التقاضي والاستقلال المالي...، ولمعرفة مدى استقلال هذه الجماعات المحلية إداريا يتوجب علينا أولاً أن نتطرق للعناصر التالية:

المبحث الأول: ماهية الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية.

المبحث الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية وتأثيرها على استقلاليتها.

المبحث الأول: ماهية الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية

للإحاطة بماهية الاستقلال الإداري للجماعات المحلية سنتطرق لمفهوم الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية في المطلب الأول والذي سنتناول فيه كل من تعريف الاستقلال الإداري ومعاييره.

أما المطلب الثاني فسنتناول فيه عناصر استقلال الجماعات المحلية والذي سنتناول فيه الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية وكذا تمثيل هذه الأخيرة من طرف مجلس محلي منتخب.

المطلب الأول: مفهوم الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية

للتعريف بالاستقلال الإداري للجماعات المحلية سيتم التطرق لتعريف الاستقلال الإداري في الفرع الأول ومعايير الاستقلال الإداري في فرع ثاني.

الفرع الأول : تعريف الاستقلال الإداري للجماعات المحلية

كثيرا ما يستعمل رجال السياسة ورجال القانون مصطلح الاستقلال ولكن المقصود من الاستقلال لدى السياسيين يختلف عما يقصده رجال القانون، فرجال السياسة يقصدون التحرر من أي سلطة خارجية ويقابله في اللغة الفرنسية مصطلح "indépendance" أما رجال القانون الإداري فيستعملون مصطلح الاستقلال للدلالة على قيام التنظيم الإداري اللامركزي ويقابله في اللغة الفرنسية مصطلح "autonomie".¹

ويعرف الاستقلال المحلي فقها: "حق القيام بنوع من الاختيار أو المبادرة وفي الحالة العكسية ترجح حقوقها وانتزاعها ولو ضد سلطات الدولة".²

¹ - عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2010، ص 18.

² - مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 4.

وتعرف كذلك " أن يكون للهيئة المحلية اختصاصات إدارية تباشرها بنفسها وتتولى إصدار القرارات المناسبة في شأنها، كما يعني هذا الاستقلال في الوقت نفسه أن يكون لتلك الهيئة حرية اختيار أعضائها دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية".¹

ويتميز هذا التعريف بأنه يركز على تمتع الهيئات المحلية باختصاصات إدارية تمارسها هذه الأخيرة وكذا الحرية في اختيار الأعضاء المسيرين لها، وعدم تعيينهم من السلطة المركزية.

والبعض يرى أن " استقلال الأشخاص القانونية المحلية يعني قدرتها على القيام بأعمال واختصاصات باختيارها وإرادتها، وبدون أي تدخل أو ضغط من السلطات المركزية".² وهذا التعريف يركز على الاستقلالية في أداء المهام دون الاهتمام بطبيعة الهيئة المسيرة سواء كانت منتخبة أو معينة.

ويعرف أيضا " بأن يكون للهيئة المحلية شخصيتها القانونية المتميزة، كما يعني وجود ممثل لهذه الهيئة يعبر عن إرادتها، ويمارس الاختصاصات المختلفة، تلك الاختصاصات التي تتعلق بسكان الوحدة المحلية، وإذا أكتفينا بذلك فإن الاستقلال يكون ناقصا لأنه لا بد لكي يتحقق كل ذلك أن يتوافر للهيئة المحلية من الموارد المالية ما يسمح لها بالقيام باختصاصاتها".³ وهو تعريف يركز على ضرورة تمتع الهيئة المحلية بالشخصية المعنوية وأن يكون لها ممثل قانوني مع ضرورة توفر الهيئة المحلية على الموارد المالية التي تسمح لها بالقيام بالمهام المنوطة بها، وما يعاب على هذا التعريف أنه لم ينص على ضرورة أن يكون أعضاء الهيئة المحلية منتخبون وليسوا معينون.

¹ - عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة -، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطة، مصر، 1973، ص109، نقلا عن عبد الناصر صالح.

² - محمد الشافعي أبوراس، القانون الإداري، عالم الكتب، الجزء الأول، القاهرة، ص172.

³ - محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية اللبرالية والاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985، ص109.

كما عرفت استقلالية الجماعات المحلية على أنها " حق الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات والقيام بالمبادرات المحلية للنهوض باختصاصاتها المحددة بمقتضى القوانين والتنظيمات تحت إشراف وتوجيه السلطة الوصية"¹، وهذا التعريف يربط بين حرية الهيئات الإقليمية في اتخاذ القرارات والتدابير وممارسة الاختصاصات التي منحها إياها القانون وبين خضوعها لإشراف وتوجيه السلطة الوصية.

ومنه يمكن تعريف الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية بأنها تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية وأن تسير عن طريق مجالس منتخبة وأن تمارس الاختصاصات الممنوحة لها بموجب القانون عن طريق إصدار قرارات إدارية، مع ضرورة توفرها على موارد مالية ذاتية، مع خضوعها لإشراف و توجيه السلطة الوصية.

ويعتبر استقلال الهيئات الإقليمية السمة البارزة في نظام اللامركزية الإدارية.

الفرع الثاني: معايير الاستقلال الإداري

تتمثل معايير الاستقلال الإداري في معيار الاختصاص الحصري ومعيار السلطة التقريرية ومعيار انعدام رقابة الملائمة.

أولاً: معيار الاختصاص الحصري

حسب هذا المعيار يكون استقلال الجماعات المحلية في حالة ممارسة هذه الأخيرة لاختصاصها الحصري. و يعتبر معيار الاختصاص الحصري معياراً مبهماً وغير واضح المعالم ، حيث يثور التساؤل حول طبيعة و معنى الاختصاصات الحصرية. وبالنسبة لموقف المشرع الجزائري فنجد أن اختصاص الجماعات المحلية يشمل كل الشؤون المحلية إلا ما أستثنى بنص²، وهذا ما يدل على أن المشرع لم يأخذ بمعيار

¹ - كراجي مصطفى، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، الجزء 34، عدد2، سنة 1996، ص358.

² - عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص19.

الاختصاص الحصري للدلالة على استقلالية الجماعات الإقليمية.¹

ثانيا: معيار السلطة التقريرية

بناء على هذا المعيار يتحقق الاستقلال عندما تتمتع الجماعات الإقليمية بسلطة تقريرية واسعة بغض النظر عن الرقابة الممارسة، ونعني بالسلطة التقريرية أن يكون للجماعات الإقليمية حرية في اتخاذ القرارات المناسبة، أو ما يسمى بحق المبادرة.²

وقد تم تكريس حرية الجماعات الإقليمية وسلطتها في اتخاذ القرارات الضرورية لتسيير الشؤون المحلية، فقد جاء في الميثاق الوطني لسنة 1976 ما يلي: " ... ينبغي للامركزية أن تخول للبلديات والولايات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل ... وأن للمجالس الشعبية وحدها حق البت في كل الميادين المندرجة في إطار اللامركزية".³

وجاء فيه أيضا " ... ومن ثمة فلا يكون للامركزية معنى، إلا إذا مكنت الجماهير الشعبية من تحمل مسؤولياتها في التسيير والمراقبة، فمهمة الإعراب عن سياسة اللامركزية وإبرازها للواقع، تعود للمجالس الشعبية للبلديات والولايات المنتخبة عن طريق الاقتراع العام، فلها وحدها حق البت في كل الميادين المندرجة في إطار اللامركزية".⁴

وقد جاء في ميثاق الولاية لسنة 1969 ما يلي: "... فالولاية هي إذا مؤسسة لامركزية مزودة بهيئات خاصة بها، وبسلطة فعلية للبت، وبوسائل وهياكل موافقة للمهام التي يقتضي عليها القيام بها".⁵

وقد جاء فيه أيضا " الولاية هي وحدة لامركزية، وينتج عن ذلك للمجلس الشعبي اتخاذ ما يراه صالحا من قرارات وتدابير، ولا يتدخل ممثل الحكومة إلا للسهر على مطابقة القرارات

1 - عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 19.

2 - المرجع نفسه، ص 21.

3 - الأمر رقم 76-57، مؤرخ في 5 يوليو سنة 1976، يتضمن نشر الميثاق الوطني، الجريدة الرسمية عدد 61، مؤرخة في 30 يوليو سنة 1976، ص 914.

4 - الميثاق الوطني 1976، المصدر السابق، ص 914.

5 - الأمر رقم 69-38، مؤرخ في 23 ماي سنة 1969، يتضمن ميثاق الولاية، الجريدة الرسمية عدد 44، مؤرخة في 23 مايو سنة 1960، ص 513.

للقوانين والتنظيمات المعمول بها وللخطة فيما يتعلق بالاقتصاد".¹

و جاء في قانون البلدية أن البلدية تمارس صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون".²

ومنه نستنتج أن الأصل في الجماعات المحلية هو تمتعها بحرية كاملة في التدخل واختيار وقت التدخل حسب ما تملكه من وسائل وإمكانيات بحيث لا يكون للسلطة الوصية سلطان عليها باستثناء بعض الميادين التي أوجب المشرع حتمية تدخل السلطة الوصية فيها، خاصة بالنسبة للبلدية تحت طائلة الرقابة المفروضة عليها.

من خلال ما سبق يتضح أن المشرع الجزائري قد حدد الأطر العامة لتدخل كل من البلدية والولاية، إلا أنه ترك لهما حرية التحرك واسعة، حيث تتمتع المجالس المحلية بسلطة تداول واسعة في مختلف ميادين الشؤون المحلية.³

ثالثا: معيار انعدام رقابة الملائمة

وحسب هذا المعيار تكون الجماعات الإقليمية مستقلة إذا ما تمتعت بنوع من سلطة تقدير الملائمة، وهذا المعيار غير دقيق، فهو يقوم على عدم وجود رقابة الملائمة وغيابها لا يعني حتما وجود حرية محلية.

ولم يأخذ المشرع الجزائري بهذا المعيار.

وتجدر الإشارة إلى أنه توجد معايير أخرى، كمعيار المهام التاريخية ومعيار انعدام سلطة التعديل.

و يتبين من خلال دراسة هذه المعايير أن مسألة الاستقلال المحلي ليست مسألة موضوعية، بحيث أن تحديد حجم ومضمون الاستقلال المحلي، يتعلق في النهاية بنية وإرادة

¹ - ميثاق الولاية لسنة 1969، المصدر السابق، ص513.

² - المادة 3 من القانون 11-10، مؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، عدد37، المؤرخة في 3 يونيو سنة2011، ص7.

³ - عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص21.

الدولة.¹**المطلب الثاني: مظاهر استقلال الجماعات المحلية**

تبرز معالم تمتع الجماعات المحلية بالاستقلال الضروري لها لممارسة مهامها من خلال مظهرين أساسيين الأول هو الاعتراف لها بالشخصية المعنوية أما الثاني فيتمثل في تمثيلها عن طريق مجلس محلي منتخب، حيث سنتناول كل منهما في فرع.

الفرع الأول: الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية

التطرق لاكتساب الجماعات المحلية للشخصية المعنوية يستوجب أولاً تعريفها وإبراز اعتراف المشرع الجزائري بها ثانياً والاستقلالية المترتبة عنها ثالثاً.

أولاً: تعريف الشخصية المعنوية

" تعني فكرة الشخصية المعنوية، أو الاعتبارية، أو الحكمية، اعتراف القانون بالشخصية القانونية سواء للإنسان كشخص طبيعي أو لمجموعة من الأشخاص تعمل على تحقيق هدف مشترك، أو مجموعة من الأموال المرصودة من أجل بلوغ غاية محددة مع ما يترتب على قيام هذه الشخصية القانونية من نتائج قانونية".²

وتعرف كذلك بأنها "القدرة على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات".³

ثانياً: اعتراف المشرع الجزائري بالشخصية القانونية للجماعات المحلية

جاء اعتراف المشرع الجزائري للجماعات المحلية (البلدية والولاية) باكتساب الشخصية المعنوية في عدة نصوص قانونية.

¹ - عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 22.

² - عامر إبراهيم أحمد الشمري، الإدارة اللامركزية الإقليمية القانون العراقي دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، لبنان، 2013، ص 46.

³ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 15.

أ - في القانون المدني: حددت المادة 49 من الأمر 75-58 المتضمن القانون المدني الأشخاص الاعتبارية على سبيل المثال لا الحصر، وقد اعتبرت كل من الولاية و البلدية أشخاص اعتبارية.¹

ب - في قانون البلدية: بالرجوع لقانون البلدية الحالي لاسيما المادة الأولى (1) منه نجد بأن المشرع منح البلدية الشخصية المعنوية.²

ج - في قانون الولاية: على غرار قانون البلدية منح قانون الولاية الشخصية المعنوية للولاية و ذلك حسب نص المادة الأولى (1) من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية.³

ثالثا: الاستقلالية المترتبة عن منح الشخصية المعنوية للجماعات المحلية

عموما يمكن القول أن الآثار المترتبة عن منح المشرع الشخصية المعنوية للجماعات المحلية هي نفسها المترتبة عن منحها لغيرها من مجموع الأشخاص أو الأموال التي يمنحها القانون شخصية قانونية.

وتجدر الإشارة إلى أن الشخصية المعنوية تقرر للجماعات الإقليمية ذاتها وليس للمجالس التي تشكلها.⁴

و يمنح القانون للشخص المعنوي الاستقلال القانوني، حيث يصبح هذا الأخير متمتعا بالاستقلال المالي والإداري.

¹ - المادة 49 من الأمر رقم 75-58، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية عدد 78، مؤرخة في 30 سبتمبر 1975، معدل ومتمم.

² - المادة 1 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

³ - المادة 1 من القانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 12، مؤرخة في 29 فبراير سنة 2012.

⁴ - حسنين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010، ص 29.

1- **الاستقلال المالي:** إن تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية يمنحها الحق، في الاستقلال المالي أو الذمة المالية المستقلة "فالذمة المالية للبلدية مستقلة عن الذمة المالية للدولة، حيث تعتبر ضمانا لدائنها ووسيلة للقيام بمهامها وتسيير شؤونها".¹

وهذا يعني توفير موارد مالية خاصة للبلدية والولاية على حد سواء، والتي تمكنها من أداء مهامها وتسيير شؤونها، ويتم تحديد مصادر تمويل الجماعات المحلية عن طريق القانون.²

وقد أشارت المادة 1 من قانون البلدية إلى أن البلدية تتمتع بذمة مالية مستقلة.³

و على غرار قانون البلدية، أقر قانون الولاية في مادته الأولى بتمتع الولاية بالذمة المالية المستقلة.⁴

والجدير بالذكر أن المؤسسات العامة التي تنشأها كل من البلدية والولاية، ضمن اختصاصاتهما، تتمتع بذمة مالية مستقلة عن ذمة كل من البلدية والولاية.⁵

2- **الاستقلال الإداري:** وهو من أهم المميزات التي تنتج عن منح الشخصية المعنوية، وهذا حتى يعمل هذا الشخص المعنوي بصورة منتظمة ومستمرة، حيث تحدث داخله أجهزة وهيئات، سواء كانت أجهزة للمداولة أو للتنفيذ.⁶

وقد منحت الاستقلالية للجماعات المحلية عدة مزايا من بينها:

- تخفيف العبء عن الإدارة المركزية، بناء على نقل وتحويل الكثير من المهام إلى

1 - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص16.

2 - لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد 7، الجزائر، 2005، ص3.

3 - المادة 1 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

4 - المادة 1 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية.

5 - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص17.

6 - المرجع نفسه ، ص17.

- 1. الهيئات المحلية لتتفرغ هي للقضايا ذات البعد الوطني.
- إشراك المواطنين في تسيير الشؤون المحلية عن طريق انتخاب الهيئات المحلية مما يساعد على نشر الديمقراطية وتدريب السكان على ممارسة حق الانتخاب واختيار أفضل العناصر التي تصلح لإدارة المرافق العامة.²
- تجنب الروتين والبطء في إصدار القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية وتحقيق استجابة سريعة لمعالجة الأوضاع والحوادث الطارئة.³
- التفهم والتكفل الأحسن بحاجات المواطنين ورغباتهم على عكس الإدارة المركزية.

الفرع الثاني: تسيير الجماعات المحلية عن طريق مجلس محلي

لتسيير الجماعات المحلية في إطار اللامركزية الإدارية يعهد لمجلس محلي منتخب إدارتها، يكون له الاختصاص الأصيل بإدارة شؤون الجماعة المحلية مع وجوب توفر موارد مالية تحت تصرفه.

أولاً: تمثيل الجماعات المحلية من طرف مجلس محلي منتخب

إن العنصر الثاني لاستقلال الجماعات المحلية هو أن يتم تمثيل هذه الأخيرة عن طريق مجلس محلي منتخب من طرف المواطنين المقيمين في إقليم الجماعة المحلية باعتباره وسيلة فنية ممتازة تساهم في الاستقلال المحلي.⁴

" ويعد تشكيل الأجهزة والهيئات المحلية بالانتخاب من شروط قيام النظام اللامركزي بل أن هناك رأياً فقهيًا يربط بين اللامركزية وتشكيل مجالس الوحدات اللامركزية بالانتخاب وجوداً أو عدماً".⁵

1 - لخضر مرغاد، المرجع السابق، ص32.

2 - عبد الغني البسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، منشأة المعارف جلال حزي وشركائه، مصر، 2004، ص101.

3 - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، مصر، 1996، ص79.

4 - عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص26.

5 - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص18.

إلا أنه في بعض الحالات قد يتطلب الأمر، استبدال الانتخاب بالتعيين لبعض أعضاء هيئات الجماعة المحلية.

ولا يكفي لضمان استقلالية الجماعات المحلية تمتعها بالشخصية المعنوية فقط، حيث يعد تولى سكانها إدارة هذا النوع من المرافق بأنفسهم ضرورة من ضروريات نظام اللامركزية، إذ يتم ذلك عن طريق الانتخاب تأكيدا لمبدأ الديمقراطية، إلا أن هذا لا يمنع من مشاركة أعضاء معينين ضمن هذه المجالس حتى تضمن الدولة وجود عناصر ذات خبرة وكفاءة، على أن الأغلبية تكون للعناصر المنتخبة.¹

فجوهر الإدارة المحلية أن يعهد إلى أبناء المنطقة أن يشبعوا حاجاتهم بأنفسهم، فلا يكفي الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة بل يشترط أن يقوم سكان الإقليم بالإشراف على تحقيق مصالحهم.

ولما كان من غير الممكن أن يقوم كل سكان الإقليم بتلك المهمة بأنفسهم مباشرة، فإنه يتم انتخاب من يمثلهم.

ومن هنا أصبح الانتخاب هو الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن إرادة الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية.

وفي الجزائر تتوفر كل جماعة محلية على مجلس محلي منتخب، حيث تتوفر البلدية على هيئة مداولة منتخبة تسمى المجلس الشعبي البلدي،² كما أن الولاية تتوفر على هيئة مداولة منتخبة تسمى المجلس الشعبي الولائي،³ وتتمارس هذه المجالس المحلية أعمالها عن طريق مداولات.

¹ - صفاء عثمان، دور اللامركزية الإدارية في التنمية المحلية: دراسة مقارنة بين بلدية بسكرة وبلدية عنابة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص السياسة العامة والإدارة المحلية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2013، ص 13.

² - المادة 15 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

³ - المادة 12 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية.

وقد حدد كل من قانون البلدية والولاية قواعد سير هذه المجالس، أما بالنسبة لطريقة انتخاب أعضاء المجالس المحلية ومدة العهدة الانتخابية فقد حددها قانون الانتخابات من خلال نص المادة 65 من قانون الانتخابات 12 - 01 حيث حددت المادة مدة العهدة الانتخابية بخمس سنوات وكذا طريقة الانتخاب وهي الاقتراع النسبي على القائمة.¹

وقد نصت المواد من 66 إلى 69 من قانون الانتخابات على طريقة توزيع المقاعد في المجالس المحلية المنتخبة، كما نصت المواد من 70 إلى 75 من نفس القانون على الشروط الواجب توفرها في قائمة المترشحين.

كما حددت المادة 90 من قانون الانتخابات طريقة تحديد عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية حيث ربطت عدد الأعضاء بعدد السكان فكلما زاد عدد السكان كلما زاد عدد الأعضاء وقد حددت المادة العدد الأدنى للأعضاء بثلاثة عشر (13) عضوا بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة كما حددت العدد الأقصى للأعضاء بثلاثة وأربعين عضوا بالنسبة للبلديات التي يساوي أو يزيد عدد سكانها عن 200.001.²

كما جاء في نص المادة 82 من نفس القانون طريقة تحديد عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية حيث ربطت عدد الأعضاء بعدد السكان فكلما زاد عدد السكان كلما زاد عدد الأعضاء وقد حددت المادة العدد الأدنى للأعضاء بخمس وثلاثين (35) عضوا بالنسبة للولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة كما حددت العدد الأقصى للأعضاء بخمسة وخمسين (55) عضوا بالنسبة للولايات التي يساوي أو يزيد عدد سكانها عن 1.250.000 نسمة، إلا أن المادة اشترطت أن تكون كل دائرة انتخابية ممثلة بعضو على الأقل.³

¹ - المادة 65 من القانون العضوي 12 - 01، مؤرخ في 12 يناير سنة 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 1، مؤرخة في 14 يناير سنة 2012.

² - المادة 79 من القانون رقم 12 - 01، يتعلق بقانون الانتخابات.

³ - المادة 82 من القانون رقم 12 - 01، يتعلق بقانون الانتخابات.

ثانيا: الاختصاص الأصيل للمجلس المحلي بإدارة شؤون الجماعات المحلية

ويعد الاستقلال الوظيفي من بين العوامل الرئيسية التي تساهم في تكريس استقلالية الجماعات المحلية. "ونعني بالاستقلال الوظيفي أن يكون للمجالس المحلية دورا رئيسيا وسلطات فعلية في إدارة المرافق العامة التابعة لها".¹ ويكون ذلك بأن يمنح للمجالس المحلية اختصاصات أصيلة تمكنها من تسيير الجماعات المحلية وأن يكون لها سلطة اتخاذ القرار والبت في كل ما يعد شأنًا من شؤونها دون الرجوع في ذلك للسلطة المركزية، حيث يتم تحديد الاختصاصات التي تعود للسلطة المركزية أو الجماعات المحلية عن طريق قانون ويترتب عن ذلك أن السلطة المركزية لا يمكنها أن تنتقص أو تعتدي على اختصاصات الجماعات المحلية.²

ويتبع المشرع في معظم الدول عادة أحد الأسلوبين في تحديد المصالح المحلية التي يجوز للهيئات اللامركزية ممارستها.

1- الطريقة الإنجليزية

تقوم هذه الطريقة على أن يقوم المشرع بحصر اختصاصات وسلطات الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر من خلال القوانين وبناءا عليه يعد مصلحة محلية كل ما ورد في القوانين التي تنظم الشؤون المحلية أو القوانين التي تنظم عمل الإدارة المحلية، وما عداها فهو يدخل في نطاق اختصاصات الإدارة المركزية باعتبارها من المصالح الوطنية.³

ومن هنا يتضح لنا أن الجماعة المحلية لا يمكنها ممارسة اختصاصات لم يمنحها لها المشرع صراحة وإلا أعتبر تصرفها غير مشروع، كما أن الموضوعات التي لا تدخل ضمن اختصاصات الجماعة المحلية تكون تلقائيا من اختصاصات السلطة المركزية.

¹ - عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص35.

² - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص67.

³ - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص12.

2- الطريقة الفرنسية

يتم بمقتضاها تحديد اختصاصات السلطة المركزية على سبيل الحصر.¹

ويتم هذا عن طريق تحديد المشرع اختصاصات وسلطات السلطة المركزية ، وكل ما يخرج عن نطاق هذه السلطات والاختصاصات يندرج بالضرورة ضمن نطاق اختصاص الهيئات اللامركزية وهو أسلوب يجعل من اختصاص الجماعات المحلية عاما وواسعا بالمقارنة مع اختصاصات السلطة المركزية. ولقد اعتمد المشرع الفرنسي على هذه الطريقة في تحديد اختصاص الإدارة الإقليمية.²

3- موقف المشرع الجزائري من الطريقتين:

لقد تأثر المشرع الجزائري بنظيره الفرنسي وأعتمد أسلوبه،³ أي تحديد الاختصاصات وسلطات السلطة المركزية على سبيل الحصر، وكل ما يخرج عن نطاق هذه السلطات والاختصاصات يندرج بالضرورة ضمن نطاق اختصاص الهيئات اللامركزية. وهذا الأسلوب مبني على وضع الإطار العام، مع ترك التفاصيل الدقيقة لتلك الاختصاصات إلى قوانين خاصة أو إلى التنظيم.

حيث منح المشرع لكل من المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي صلاحيات واسعة في عدة مجالات، حيث نجد في قانون البلدية أن المجلس الشعبي البلدي يمارس صلاحياته في مجال التهيئة والتنمية المستدامة للإقليم كما يمارس اختصاصاته في مجال التعمير والهياكل القاعدية ويسير نشاطات البلدية في مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة ، كما يدخل مجال النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية ضمن نطاق اختصاص المجلس الشعبي البلدي.

¹ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص68.

² - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص12.

³ - المرجع نفسه ، ص13.

وكذلك الأمر بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي حيث منحه المشرع صلاحيات واسعة في عدة مجالات هي: الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة و السياحة، الإعلام والاتصال، التربية والتعليم العالي والتكوين، الشباب والرياضة والتشغيل، السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية، الفلاحة والري والغابات، التجارة والأسعار والنقل، الهياكل القاعدية والاقتصادية، التضامن بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترقيتها، التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي، حماية البيئة، التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وترقية المؤهلات النوعية المحلية.¹

بالإضافة إلى اختصاصات وصلاحيات أخرى جاء بها كل من قانون البلدية والولاية. و بمقارنة الاختصاصات الممنوحة لكل من المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي في ظل القانونين الجديدين 10-11 و 07-12 المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي، مع الاختصاصات الممنوحة لهما في ظل القانونين القديمين 08-90 و 09-90 نجد بأن المشرع قد وسع من مجال اختصاص هذين المجلسين مما يدل أن المشرع أدرك أهمية تمتع الجماعات المحلية باختصاصات واسعة في كل المجالات، لأنها أقرب إلى المواطن وهي الأعراف بحاجاته وحاجات ومتطلبات الإقليم، الأمر الذي يسمح للدولة بتحقيق التنمية المحلية في كافة المجالات، مما يسمح بتحقيق المنفعة و المصلحة العامة وهو الهدف الذي تصبو إلى تحقيقه الدولة من خلال تبني نظام الامركزية الإدارية.

ثالثا: وجود موارد مالية تحت تصرف المجلس المحلي

يعد الاستقلال المالي من أهم العناصر التي تؤثر على استقلالية الجماعات المحلية بشكل عام، ويتضح مما سبق أنه وكنتيجة لتمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية تمتعها أيضا بالذمة المالية المستقلة. وقد حرص المشرع الجزائري من خلال عدة قوانين أن يمنح

¹ - المادة 77 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية.

للجماعات المحلية الحق في اكتساب موارد مالية من مصادر متنوعة منها الذاتية ومنها الخارجية.

وهو ما سيتم التفصيل فيه في الفصل الثاني من الدراسة.

وعليه يتضح أنه لضمان تمتع الجماعات المحلية (الهيئات الإقليمية) بالاستقلالية اللازمة لتحقيق الأهداف المرجوة منها، وجب إسناد إدارتها وتسييرها لمجلس محلي منتخب ومنحه اختصاصات واسعة مع ضرورة وضع موارد مالية تحت تصرفه، بغية تمكينه من ممارسة اختصاصاته وتنفيذ البرامج والمشاريع المحلية وتحقيق التنمية المحلية.

المبحث الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية وتأثيرها على استقلاليتها

كما هو معروف أن نظام اللامركزية الإدارية نظام يقوم أساسا على منح الاستقلالية للجماعات الإقليمية إلا أن هذه الاستقلالية نسبية وليست مطلقة حيث تخضع الوحدات المحلية لنوع من الرقابة الإدارية تختلف عن الرقابة الرئاسية المعروفة في مجال القانون الإداري وتدعى بالرقابة الوصائية، كما تسمى عند البعض بالوصاية الإدارية، هذه الأخيرة تمارس على الهيئات والأفراد والأعمال، وقد قمنا بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين سنتناول في الأول ماهية نظام الوصاية الإدارية، أما الثاني فسنتناول فيه تأثير نظام الوصاية على استقلالية الجماعات المحلية.

المطلب الأول: ماهية نظام الوصاية الإدارية

لتحديد ماهية نظام الوصاية الإدارية سنتطرق لعنصرين أساسيين، الأول يشمل مفهوم نظام الوصاية، أما الثاني فيتضمن وسائل ممارسة الرقابة الوصائية.

الفرع الأول: مفهوم نظام الوصاية الإدارية

لتناول مفهوم نظام الوصاية الإدارية وجب تعريفها أولا، وتحديد أهدافها ثانيا، وإبراز مبررات التي تدعو إلى ممارستها ثالثا.

أولاً: تعريف الرقابة الإدارية الوصائية

تعرف الرقابة الإدارية الوصائية فقها على أنها " مجموع السلطات المحددة التي يمنحها القانون لسلطة عليا في مواجهة العمال اللامركزيين وأعمالهم، وذلك بقصد حماية المصلحة العامة".¹

ويركز هذا التعريف على ضرورة وجود نص قانوني ينظم ويحدد طريقة ممارسة هذه الرقابة، كما حدد محل تطبيقها بالأفراد والأعمال وأغفل الهيئات، كما حدد الهدف من هذه الرقابة والتمثل في حماية المصلحة العامة.

كما تعرف بأنها " مجموع السلطات المحددة التي تمنح لسلطة عليا بالقانون أو بمقتضى القانون، من أجل احترام القانون وحماية المصلحة العامة، في مواجهة القصور الضار أو التجاوز أو التعدي الذي يمكن أن يصدر عن العمال اللامركزيين".²

و يؤكد هذا التعريف أيضا أن هذه الرقابة مكرسة قانونا، وقد أبرز أهدافها إلا أنه لم يوضح الوسائل المعتمدة في تطبيقها أو ممارستها.

وعرفت الرقابة الوصائية أيضا على أنها " جملة الرقابات التي تمارس في مواجهة شخص معنوي أو أعضائه بواسطة عمال السلطة المركزية، أو بواسطة شخصية لامركزية أحيانا، على أن تكون هذه الشخصية أكثر اتساعا من الشخصية المشمولة بالرقابة".³

أما هذا التعريف فقد قام بتحديد طرفي الرقابة الوصائية وبين إمكانية صدورها عن سلطة مركزية أو شخصية لامركزية أحيانا مع اشتراط أن تكون هذه الشخصية أكثر اتساعا

¹ - عبد الناصر صالح، المرجع السابق، نقلا عن، Maspétiol et Iaroque : la tutelle administrative، ص 76.

² - بوبكر ماضي، صور الرقابة على الإدارة المحلية، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2014،

نقلا عن Jacques dembour, les acte de la tutelle administrative en droit، ص 23.

³ - عبد الناصر صالح، المرجع السابق، نقلا عن، M . waline , droit, administratif، ص 75.

ومثال ذلك البلدية والولاية في الجزائر حيث تعد الولاية أكثر اتساعا من البلدية، إلا أنه أهمل اشتراط وجود سند قانوني لممارسة هذه الرقابة، كما لم يبين أساليبها وأهدافها.

من خلال كل هذه التعاريف يمكن القول أن الرقابة الوصائية هي مجموعة من السلطات يمنحها القانون لسلطة مركزية تمارسها على سلطة لامركزية أو سلطة لامركزية أكثر اتساعا من الشخصية المشمولة بهذه الرقابة، وتمارس هذه الرقابة إما على الأفراد أو الهيئات أو الأعمال وذلك من أجل السهر على احترام القانون وحماية المصلحة العامة.

ثانيا: أهداف الرقابة الوصائية

توجد عدة أهداف للرقابة الوصائية، منها ما هو سياسي ومنها ما هو إداري:

1- الأهداف السياسية

من بين الأهداف السياسية التي تعمل الرقابة الوصائية على تحقيقها يعد ضمان وحدة الدولة السياسية والمحافظه على وحدتها الوطنية الأكثر إلحاحا،¹ كونها تتبنى التنظيم اللامركزي الذي يجعل إلى جانب شخصية الدولة أشخاص معنوية متعددة تتمتع بالاستقلالية وهذا ما يمكن أن يؤثر على وحدة الدولة، فتهدف الدولة إلى ممارسة رقابة وصائية حتى تمنع الاستقلال التام لهذه الهيئات عن الدولة، و منه توجب على الدولة وضع هذا النوع من الرقابة على هذه الوحدات اللامركزية بهدف حماية الوحدة الوطنية.²

2- الأهداف الإدارية

حتى تتمكن الدولة من ضمان حسن إدارة وتسيير هيئاتها اللامركزية توجب عليها ممارسة نوع من الرقابة، تعرف بالرقابة الوصائية والتي تسعى من خلالها إلى محاولة توحيد العمل الإداري لمختلف الهيئات اللامركزية، حيث أن معظم مسيري هذه الهيئات لهم توجهات مختلفة وأهداف مختلفة قد تختلف مع أهداف أو السياسة العامة للدولة وبالأخص

¹ - بوبكر ماضي، المرجع السابق، ص25.

² - عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص87.

أولئك اللذين يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب، خاصة أنهم يعملون على تحقيق المصلحة أو المصالح المحلية دون الالتفاف أو الاهتمام بالمصلحة العليا للدولة.

والهدف من إخضاع الهيئات المحلية لرقابة السلطة المركزية هو التأكد من حسن الإدارة والتسيير والحرص على قيام الهيئات المحلية بواجباتها وممارستها لصلاحياتها والتأكد من عدم إساءتها لاستعمال السلطة.¹

وتهدف السلطة المركزية من خلال ممارستها للرقابة الوصائية إلى إجبار وإلزام الهيئات اللامركزية على تنفيذ التزاماتها وتعهداتها المالية مع الغير، وكذا تنفيذ عقودها سواء كانت مدنية أو إدارية، وتهدف أيضا إلى أن تكون الهيئات المحلية مسيرة بطريقة حسنة وفعالة وأن تتولى تصريف شؤونها على أكمل وجه.²

ثالثا: مبررات الرقابة الوصائية

رغم أن نظام اللامركزية الإدارية يقوم على أساس تمتع الجماعات أو الهيئات اللامركزية بالاستقلالية إلى أن هذه الاستقلالية ليست مطلقة بل نسبية حيث تخضع هذه الهيئات للرقابة الوصائية.

ولوجود هذا النوع من الرقابة عدة مبررات أهمها:

1- إحترام الشرعية:

إن الجماعات المحلية ملزمة باحترام مبدأ الشرعية في كل تصرفاتها القانونية وأعمالها المادية على غرار كل السلطات والهيئات في الدولة. واحترام مبدأ الشرعية يعني الالتزام بالقانون والخضوع لأحكامه من قبل الحاكمين والمحكومين.³

¹ - فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري - قسنطينة -، الجزائر، 2005، ص256.

² - بوبكر ماضي، المرجع السابق، ص23.

³ - فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2005، ص44.

ومبدأ الشرعية هو مرادف لمبدأ القانونية وهي المطابقة مع القانون،¹ و هذا ما يدل على أن المراد منه هو خضوع الإدارة العامة للقانون بما فيها الجماعات المحلية فيما تصدره من قرارات أو تصرفات أو أفعال مادية أو فيما تبرمه من عقود إدارية أو مدنية، إذ يتوجب أن تكون وفق الشروط والضوابط القانونية.²

2- حماية المصلحة العامة:

تدخل ضمن المصلحة العامة في معناها الواسع مصلحة الدولة ومصلحة الجماعات المحلية، وكذا مصلحة المواطنين.

أ- **مصلحة الدولة:** من الأسباب الأساسية لوجود رقابة إدارية وصائية هي حماية مصلحة الدولة وصيانتها وتعزيز هيمنتها، حيث تملك السلطة المركزية مصلحة مباشرة في ممارسة الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية وذلك حتى يتسنى لها حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية والإدارية والمالية، فمن الناحية السياسية تحرص الدولة على أن لا يؤدي تبني النظام اللامركزي إلى تغيير شكلها وزعزعة وحدتها الترابية، فمن غير المقبول أن تشكل الهيئات اللامركزية لنفسها دويلات داخل الدولة الواحدة.³

وقد جاء في ميثاق الولاية لسنة 1969 بما يلي: "ولكن هذه اللامركزية لا تهدف إلى التعبير عن إعطاء أي استقلال ذاتي للولاية، لأن دولتنا هي دولة موحدة، وما هذه اللامركزية إلا وسيلة تقنية لإنماء المشاركة الفعلية للولاية والجماهير الشعبية في السلطة الثورية".⁴

وحرصاً من الدولة على مصلحتها من الناحية الإدارية تطبق الرقابة الإدارية بغية ضمان حسن إدارة وتسيير هيئاتها الإدارية اللامركزية، وتتجسد مصلحة الدولة من الناحية

¹ جورج فديل، بيار لقولقيه، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2001، ص370.

² فهد عبد الكريم أبو العثم، المرجع السابق، ص44.

³ فريدة مزياي، المرجع السابق، ص45.

⁴ ميثاق الولاية، 1969، ص513.

المالية في حماية المال العام من النهب والتبذير والاختلاس من قبل مسيري الهيئات اللامركزية لذا وجب على السلطة المركزية فرض رقابة وصائية على تسيير وإدارة أموال وأملاك الدولة.¹

ب - مصلحة الجماعات المحلية: من مبررات اللجوء إلى الرقابة الوصائية الحفاظ على مصالح الشخص اللامركزي في مواجهة ممثليه في حالة الإهمال أو الانحراف عن تأدية مهامهم أو التعسف في استعمال السلطة وعدم احترام القواعد القانونية، خاصة أن ممثلي الجماعات المحلية غالبا يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب وغالبا ما يكونون غير مؤهلين ولا يتمتعون بالخبرة الكافية لتسييرها، مما يستدعي فرض رقابة وصائية عليهم لمنع حدوث مختلف التجاوزات.²

ج - مصلحة المواطنين: إن الرقابة الإدارية الوصائية ضرورة حتمية للحفاظ على مصلحة المواطنين وحماية حقوقهم في حالة ما إذا تم الاعتداء عليها جراء سوء تسيير أو إدارة الهيئات اللامركزية الناتج عن الإهمال أو التحيز أو التعسف في استعمال السلطة. إذ أن كافة المواطنين متساوون أمام القانون وأمام الهيئات اللامركزية وهي مطالبة بتلبية حاجاتهم دون أي تمييز سواء كان على أساس عرقي أو ديني، خاصة وأن معظم ممثلي الجماعات المحلية يفتقرون إلى التكوين والخبرة اللازمة لممارسة مهامهم على أكمل وجه.³

الفرع الثاني: وسائل ممارسة الرقابة الوصائية

تمارس الرقابة الوصائية عن طريق التصديق أو الإلغاء أو الحل.

أولا: التصديق

التصديق هو " العمل القانوني الصادر من السلطة الوصية والذي تقرر بمقتضاه أن القرار الصادر من الهيئة اللامركزية، لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة

¹ - فريدة مزياني، المرجع السابق، ص 46.

² - عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 89.

³ - فريدة مزياني، المرجع السابق، ص 46.

ويجوز تنفيذه".¹

والتصديق يقصد به إقامة رقابة لاحقة على اتخاذ القرار حيث تخضعه للنظر لمرّة ثانية وذلك لاعتبارات معينة قدرها النص المقرر لسلطة التصديق، ولكن لا يعني ذلك سلب صفة القرار الإداري الذي يعبر عن الإرادة الذاتية للجماعات المحلية ونسبته إلى السلطة الوصية بل يبقى القرار منسوبا للجماعة المحلية التي أصدرته، وقائما بتوافر مقومات وجوده وكل ما في الأمر أنه موقوف النفاذ إلى غاية تصديق السلطة الوصية عليه.²

وقد يكون التصديق صريحا أو ضمنيا وفق ما ينص عليه القانون ونكون بصدد المصادقة الصريحة عندما تقوم السلطة المركزية أو جهة الوصاية بإصدار قرار تفصح فيه صراحة عن موافقتها على القرار الصادر عن الجهة التابعة لها وصائيا. أما المصادقة الضمنية فتكون عندما تلتزم سلطة الإشراف الصمت إزاء العمل أو القرار المعروض عليها.³

ويعتبر تحديد ميعاد تلتزم به السلطة المركزية أو الجهة الوصية للتصديق على قرار إداري صادر عن جماعة محلية أو هيئة لامركزية ذا أهمية بالغة، فهو يضع حدا لتعليق تنفيذ أعمال الهيئات اللامركزية إلى ما لا نهاية، وذلك لأن عدم إلزام الجهة الوصية بميعاد محدد من شأنه أن يمس بمبدأ حرية واستقلال الهيئات اللامركزية، كما أنه يؤثر على فاعليتها ويسم أعمالها بالبطء.⁴

ثانيا : الإلغاء

تفرض مقتضيات النظام اللامركزي على السلطة المركزية أو السلطة الوصية إبطال القرارات غير المشروعة التي تصدرها الهيئات اللامركزية، ومنعا للاصطدام بين الجهاز المركزي والجهاز المحلي يتدخل القانون لحصر الحالات التي يمكن بموجبها للجهاز

1 - عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 169.

2 - محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، ص 40.

3 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الجسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2015، ص 180.

4 - عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 89.

المركزي إلغاء القرارات التي تم اتخاذها على المستوى المحلي شرط أن تكون مشوبة بعدم الشرعية.¹

ويعرف الإلغاء بأنه " الإجراء الذي يمكن لجهة الوصاية أن تزيل بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانوناً، قراراً صادراً عن جهة لامركزية، لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس بالمصلحة العامة، أي يخالف الشرعية أو الملائمة، على أن يستند الإلغاء من جانب جهة الوصاية بالضرورة إلى نص قانوني يخولها هذه السلطة وأن يتم ذلك بالطبع خلال مواعيد محددة ذلك من أجل ضمان استقرار الأوضاع القانونية".²

والإلغاء بطبيعة الحال هو درجة قصوى من درجات رقابة السلطة المركزية لأعمال السلطات المحلية، وتستدعيها بصفة خاصة مخالفات المشروعية التي قد تشوب هذه الأعمال.³

ثالثاً: الحلول

يعرف الحلول على أنه " حلول السلطة المركزية أو السلطة الوصائية محل السلطة اللامركزية في اتخاذ القرارات التي تؤمن وتضمن سير المصالح العامة"،⁴ ويكون الحلول في مباشرة اختصاصات تعود في الأصل للهيئات المحلية لكنها امتنعت عن ممارستها ويتعين عن السلطة المركزية إذا منحها القانون هذا الاختصاص أن تلتزم في ممارسته بالحالات التي يحصرها القانون لمثل هذا التدخل ولا تلجأ إليه في غيرها وعليها إتباع الإجراءات التي يحددها القانون - كتوجيه إنذار مثلاً- للهيئة المحلية، وفي هذه الحالة سيكون القرار الصادر عن السلطة المركزية منسوباً إلى الهيئة المحلية، باعتبار أن السلطة الوصية قد تصرفت باسم ولحساب السلطة المحلية.⁵

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 181.

² - بكر القباني، الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، العدد 52، 1984، ص 164.

³ - محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 42.

⁴ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 181.

⁵ - محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 42.

ومن الواضح أن حلول السلطات المركزية محل السلطات المحلية من أشد صور الرقابة الإدارية مقارنة بصور الرقابة الأخرى الممارسة على أعمال الهيئات المحلية مثل التصديق والإلغاء.¹

والحكمة من إقرار هذا الإجراء تتجلى في التوفيق بين المصالح المحلية التي فرضت اكتساب الهيئات اللامركزية للشخصية المعنوية وبين فكرة المصلحة العامة التي يجب أن تبقى بمعزل عن الخلافات المحلية وكذلك معالجة التقاعس الذي قد يحدث من جانب الهيئات المحلية لاسيما في المسائل التي تمس النظام والأمن العموميين، لذا وجب على السلطة الوصية أن تتخذ التدابير والإجراءات اللازمة، وهذا ما يكفل أداء عمل معين رعاية للمصلحة العامة تحت عنوان الحلول ضمن الأشكال التي حددها القانون.²

المطلب الثاني: تأثير نظام الوصاية على استقلالية الجماعات المحلية

يعتبر نظام الوصاية الإدارية من سمات نظام اللامركزية الإدارية حيث تتم ممارسته بموجب الرقابة على الهيئات الإقليمية (الجماعات المحلية). فإلى أي مدى يؤثر نظام الوصاية الإدارية على استقلالية الجماعات المحلية؟

وللإجابة على هذا التساؤل سيتم التطرق للرقابة الوصائية الممارسة على الجماعات المحلية من خلال الرقابة على الهيئات والرقابة على الأشخاص والرقابة على الأعمال.

الفرع الأول: الرقابة على الهيئات

لدراسة هذا العنصر سنتناول الرقابة على المجلس الشعبي الولائي أولا والرقابة على المجلس الشعبي البلدي ثانيا.

¹ - نادية تياب، مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 02، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2010، ص27.

² - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص142.

أولا : الرقابة على المجلس الشعبي الولائي

ويعرف المجلس الشعبي الولائي على أنه "جهاز مداولة على مستوى الولاية ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في تسيير ورعاية مصالحه ، فالمجلس الشعبي الولائي يعتبر هيئة أساسية في تشكيل جهاز تسيير الولاية باعتبارها مجموعة إدارية لامركزية إقليمية"¹.

وللسلطة المركزية الحق في ممارسة صلاحية على الهيئة ، تتمثل في الحل.

وهو "الإعدام القانوني للمجلس وتجريد الأعضاء من صفتهم (كمنتخبين)، ونظرا لخطورة هذا الإجراء فقد تم ضبطه من حيث الجهة المختصة بممارسته كما تم رسم وتبيان حالاته وإجراءاته"².

و قد منحت المادة 47 من قانون الولاية الاختصاص في حل المجلس الشعبي الولائي أو تجديده لرئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير يعده ويقدمه الوزير المكلف بالداخلية"³ وبهذا يكون رئيس الجمهورية الوحيد المخول بحل المجلس الشعبي الولائي أو تجديده.

وقد كانت المادة 45 من قانون الولاية السابق 90 - 09 تشترط إصدار مرسوم الحل في مجلس الوزراء"⁴.

وكان الأجدر بالمشروع أن يمنح هذه السلطة لوزير الداخلية ويمنح في المقابل للهيئة المنتخبة ممثلة في رئيسها أو أعضائها حق الطعن في قرار الحل، وهو ما من شأنه أن يعزز من استقلالية الهيئة.

¹ - بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصادية شمال إفريقيا، عدد 4 ، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، ص11.

² - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص180.

³ - المادة 47 من قانون رقم 12 - 07، المتعلق بالولاية.

⁴ - المادة 45 من القانون رقم 90 - 09، مؤرخ في 07 أبريل سنة 1990، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 15، مؤرخة في 11 أبريل سنة 1990، ملغى.

وقد عدت المادة 48 من قانون الولاية رقم 12-07، الحالات الحصرية التي يتم بناء عليها حل المجلس.¹

ويعطي نص المادة الانطباع بأن المشرع قد قيد سلطة الحل التي تمارسها السلطة الوصية عن طريق مرسوم رئاسي بحالات يجب توفرها وفي هذا تقييد لسلطة الحل. وبمقارنة نص المادة 48 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية مع نص المادة 44 من قانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية الملغى،² نجد أن المشرع قد أضاف ثلاث حالات ينجم عنها حل المجلس وهي خرق الأحكام الدستورية وحالة اندماج البلديات أو ضمها أو تجزئتها وكذا في حالة ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب مما يدل على أن المشرع قام بتوسيع مجال الرقابة الممارسة على المجالس الشعبية الولائية مما يضيق من مجال استقلالها ولكن هذا القول ليس مطلقا إذ لا يعد حل المجلس لخرقه الأحكام الدستورية مساسا باستقلاله إذ يتوجب على كل الهيئات في الدولة احترام القواعد الدستورية لأنها تحدد شكل الدولة والسلطات فيها وتنظم العلاقة فيما بينها، كما تحدد الحقوق والحريات وبناءا عليه لا يمكن للمجالس المحلية والتي تندرج ضمن هرم السلطة التنفيذية أن تصدر أحكاما قضائية أو أن تصدر تشريعات وقوانين محلية، الأمر الذي يعد اعتداء على اختصاصات السلطة القضائية والسلطة التشريعية ومن هنا يتوجب على المجالس المحلية احترام القواعد الدستورية، وقد وفق المشرع في إدراجه لهذه الحالة ضمن الحالات التي توجب حل المجلس الشعبي الولائي، غير أنه جانب الصواب في إقراره بحق السلطة الوصية في حل المجلس الشعبي الولائي في حالة وجود ظروف استثنائية تحول دون تنصيب هذا المجلس، حيث لم يحدد هذه الظروف الاستثنائية ولا طبيعتها، والأمر نفسه بالنسبة للحالات التي يتم فيها إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس، كما أن المشرع لم يوضح متى نكون بصدد إختلالات خطيرة، الأمر الذي يفتح المجال واسعا أمام السلطة التقديرية للسلطة

¹ - المادة 47 من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية.

² - المادة 44 من قانون رقم 90-09، المتعلق بالولاية، الملغى.

الوصية ممثلة في رئيس الجمهورية في هذه الحالة، وهذا ما يقلل من استقلالية المجلس الشعبي الولائي خاصة وأن المشرع لم يمنح أعضاءه الحق في الطعن بما أن الحل يكون بموجب مرسوم رئاسي الأمر الذي يؤثر بالسلب على استقلالية المجالس الشعبية الولائية.

ثانيا : الرقابة على المجلس الشعبي البلدي

على غرار قانون الولاية منح قانون البلدية الجهة الوصية الحق في حل المجلس الشعبي البلدي، حيث نصت المادة 47 على الكيفية التي يحل فيها المجلس الشعبي البلدي حيث جاء فيها: "يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية".¹

حيث منحت المادة الاختصاص الأصيل في حل المجلس الشعبي البلدي لرئيس الجمهورية بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية، وكانت المادة 35 من قانون البلدية السابق قد نصت على أن قرار حل المجلس الشعبي البلدي يتخذ من طرف مجلس الوزراء بموجب مرسوم بناء عن تقرير من وزير الداخلية.²

وقد أتت المادة 46 بالحالات التي يتم فيها على سبيل الحصر حل المجلس الشعبي البلدي.³ ومن خلال نص المادة يتضح أن المشرع قام بتوسيع نطاق الرقابة حيث أضاف أربعة حالات مقارنة بالقانون رقم 90-08 الملغى،⁴ مما يوحي بأن المشرع قام بتعزيز مركز السلطة الوصية في مواجهة المجالس الشعبية البلدية وبالتالي الحد من استقلاليتها.

وإن كان المشرع قد قيد سلطة رئيس الجمهورية في مسألة حل المجلس الشعبي البلدي بالحالات المذكورة على سبيل الحصر أعلاه، مما يمنعه من اتخاذ قرارات اعتباطية دون مراعاة الحالات التي جاءت في نص المادة، وهذا ما يشكل نوع من ضمان استقلالية

¹ - المادة 47، من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

² - المادة 35 من القانون رقم 90-08، مؤرخ في 07 أبريل سنة 1990، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 15، مؤرخة في 11 أبريل سنة 1990، ملغى.

³ - المادة 46 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

⁴ - المادة 34 من القانون رقم 90-08، المتعلق بالبلدية، ملغى.

المجالس المنتخبة، إلا أن استحداث حالة الظروف الاستثنائية التي تحول دون تنصيب المجلس الشعبي البلدي مع عدم تحديد ظرف الاستثنائية على سبيل الحصر وكذلك الأمر بالنسبة للحالات التي يتم فيها إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس كما أن المشرع لم يوضح متى نكون بصدد إختلالات خطيرة، ولم يحدد متى نكون في حالة سير غير عادي لهيئات البلدية الناتج عن الخلافات الخطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي، ولم يحدد على أي أساس تستند السلطة الوصية في تأسيسها لقرارها بناء على إحدى هذه الحالات وهذا ما يفتح المجال واسعاً أمام السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، مما يحد من استقلالية المجلس الشعبي البلدي، في ظل عدم إمكانية الطعن في المرسوم الرئاسي.

الفرع ثاني: الرقابة على الأشخاص

رغم تمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية إلا أن القانون يسمح للسلطة المركزية ممارسة الرقابة على الأشخاص المسيرين للجماعات المحلية، إذ تقوم السلطة المركزية بتعيين بعض ممثلي الجماعات المحلية ونقلهم وتأديبهم كالولاية والمديرين التنفيذيين على مستوى الولايات.

أولاً : الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

يمكن للسلطة الوصية أن تقوم بوقف أو إقصاء أعضاء المجالس المنتخبة وفق الكيفيات والإجراءات المحددة قانوناً.¹

وهذا ما أكدته المشرع الجزائري من خلال نص المادة 1/40 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية،² والتي أكدت على إمكانية إزالة صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي عن أحد الأعضاء في حالة الوفاة أو الإستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني.

ومنحت المادة الاختصاص في إزالة صفة المنتخب المحلي عن أحد الأعضاء المجلس الشعبي الولائي عن طريق مداولة، وقيدت هذا الاختصاص بالحالات التي نصت عليها على وجه الحصر وفي المقابل منحت للعضو الذي أزيلت عنه صفة المنتخب المحلي

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص180.

² - المادة 40 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية.

الحق في الطعن في قرار الوزير المكلف بالداخلية والمثبت لفقدان الصفة أمام مجلس الدولة، مما يعد ضماناً للعضو المنتخب وتعزيزاً لاستقلالية أعضاء المجالس الشعبية الولائية.

وقد نصت المادة 44 من نفس القانون على حالات للإقصاء وهي عدم القابلية للانتخاب أو حالة التنافي، حيث منحت الاختصاص بإقرار حالة الإقصاء للمجلس الشعبي الولائي بموجب مداولة،¹ وخلافاً لقانون الولاية القديم رقم 90 - 09 أتاحت للعضو المقصي بأن يطعن أمام مجلس الدولة في القرار المتخذ من وزير الداخلية المثبت لحالة الإقصاء، وهو ما يمنح لأعضاء المجلس الشعبي الولائي ضماناً في مواجهة السلطة الوصية، مما يعزز من استقلالية أعضاء المجالس الشعبية الولائية.

أما بالنسبة للإيقاف فقد نصت عليه المادة 45 من قانون رقم 12 - 07،² ويتبين من نص المادة أن المشرع قيد سلطة الوزير المكلف بالداخلية في اتخاذه لقرار الإيقاف بحالات يجب توفرها وهي أن يكون المنتخب محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، ومنه لا يمكن إيقاف العضو المنتخب في حالة ما إذا كان متابعاً في حالات لم ترد في هذا النص، كما أن المشرع استهل نص المادة بعبارة "يمكن" أي أن الأمر جوازي ويخضع للسلطة التقديرية للمجلس الشعبي الولائي.

وفي نص المادة ضماناً للعضو المنتخب حيث اشترط المشرع أن يكون قرار الإيقاف معللاً وأن يتخذ بناءً على مداولة من المجلس الشعبي الولائي، وأما القرار الصادر عن وزير الداخلية فليس سوى إعلان لحالة الإيقاف، ويمكن للعضو المنتخب أن يعود لممارسة مهامه الانتخابية بمجرد صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة .

كل هذا يعزز من استقلالية أعضاء المجالس الشعبية الولائية.

¹ - المادة 44 من القانون رقم 12 - 07، المتعلق بالولاية.

² - المادة 45 من القانون رقم 12 - 07، المتعلق بالولاية.

ويقضى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته، ويتم الإقصاء بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي ويتم إثباته بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.¹

والإقصاء هو إسقاط كلي ونهائي للعضوية، ولخطورة هذا الإجراء قيده المشرع بالحالات المنصوص عليها في المادة، ويعد منح المشرع الاختصاص باتخاذ قرار الإقصاء للمجلس الشعبي الولائي بموجب مداولة ضمانته تعزز من استقلالية أعضاء المجالس الشعبية الولائية.

ثانيا : الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

وبالرجوع لقانون البلدية نجد أن الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي تكون إما بالإقصاء أو الإيقاف حيث نصت المادة 43 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية² على إمكانية إيقاف أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي. و منحت الاختصاص بإصدار قرار الإيقاف للوالي و قيده سلطته بحالات مذكورة على سبيل الحصر وهي حالة تعرض العضو لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، والإيقاف المنصوص عليه في نص المادة مؤقت وليس دائم إذ يكون إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة. ويثور التساؤل في حالة طول إجراءات التقاضي خاصة وأن المادة اشترطت أن يكون الحكم نهائي أي غير قابل للطعن ويكون ذلك في حالة حكم ابتدائي نهائي و هو لا يطرح إشكال كبير أو أن يكون مستنفذا لكل طرق الطعن وهذا ما يطرح الإشكال إذ قد تنتهي عهدت هذا العضو و لم يتم التوصل لحكم نهائي في ظل الكم الهائل من القضايا المرفوعة أمام القضاء، ففي حالة صدور حكم نهائي

¹ - المادة 46 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية.

² - المادة 43 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

ببراءته وانتهاء المدة القانونية لعهدته الانتخابية، يكون هذا الأخير قد حرم من ممارسة مهامه الانتخابية بطريقة قانونية.

ومقارنة مع نص المادة 32 من القانون رقم 90 - 08 المتعلق بالبلدية الملغى،¹ يتضح بأن المشرع قام بتوسيع نطاق الإيقاف ليشمل التدابير القضائية وحدد المتابعة الجزائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف.

و لم تورد المادة 43 من قانون البلدية أي شكل لقرار التوقيف ولا أي إجراء يلزم الوالي باتخاذها عند إصداره لقرار التوقيف، مما يقوي من مركز الوالي في مجال الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي وينقص من استقلاليتهم. وهو عكس ما كان عليه الحال في قانون رقم 90 - 08 حيث اشترطت المادة 32 منه أن يصدر قرار التوقيف معللا وبعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي، وإن كان هذا الرأي غير ملزم للوالي إلا أنه يعد إجراءا جوهريا يترتب عن عدم احترامه بطلان القرار في حالة عدم القيام به.

أما بالنسبة للإقصاء فقد نصت عليه المادة 44 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية ويكون حسبها بقوة القانون في حالة إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة

43

ويثبت الإقصاء بموجب قرار من الوالي.²

والإقصاء يكون في حالة واحدة وهي أن يكون العضو محل إدانة جزائية نهائية لا تقبل الطعن فيها، الأمر الذي يعزز من استقلالية أعضاء المجلس الشعبي البلدي ويضع قيودا على الرقابة الممارسة من طرف الوالي .

وبالمقارنة مع نص المادة 33 من القانون رقم 90 - 08،¹ نجد بأن المشرع سحب اختصاص الإعلان عن الإقصاء من المجلس الشعبي البلدي ولا يعتبر هذا نوع من التضييق في استقلالته، إذ لا يعدو قرار الوالي بإيقاف العضو أن يكون كاشفا لا منشئا.

¹ - المادة 32 من القانون رقم 90 - 08، المتعلق بالبلدية، ملغى.

² - المادة 44 من القانون رقم 11 - 10، المتعلق بالبلدية.

الفرع الثالث : الرقابة على الأعمال

تخضع أعمال المجالس الشعبية الولائية والبلدية للرقابة ويكون ذلك بخضوع مداوالاتها لرقابة السلطة الوصية حيث لا يمكن تنفيذ موضوع المداولة دون خضوعها للرقابة والفحص للتأكد من مدى مطابقتها وملائمتها للتشريع والتنظيم.

أولاً : الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي

تتجلى الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي في المصادقة و الإلغاء و الحلول كما تم التطرق إلى هذه النقاط أعلاه ولكن هذا لا يمنعنا من تقديم أمثلة من قانون الولاية 07/12.

حيث عدت المادة 53 منه الحالات التي تبطل فيها بقوة القانون مداوالات المجلس الشعبي الولائي وهي :

- المداوالات المتخذة خرقا للدستور ورغم المطابقة للقوانين والتنظيمات،
- المداوالات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،
- المداوالات غير المحررة باللغة العربية،
- المداوالات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته،
- المداوالات المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس،
- المداوالات المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي،

وقد حددت المادة الإجراء الذي يتبعه الوالي إذا تبين له أن مداولة ما اتخذت خرقا لأحكامها، إذ منحتة الحق في أن يرفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار بطلانها.²

وبمقارنة نص هذه المادة مع نص المادة 51 من القانون رقم 90- 09 المتعلق بالولاية الملغى،¹ يتضح بأن المشرع قد أضاف ثلاث حالات لإبطال المداوالات وتتمثل في

¹ - المادة 33 من القانون رقم 90- 08، المتعلق بالبلدية، ملغى.

² - المادة 53 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية.

المداولات المتخذة خارج مقر المجلس وتلك التي تمس برموز الدولة وشعاراتها وكذا المداولات الغير محررة باللغة العربية، وإضافة هذه الحالات لا تمس باستقلالية هذه المجالس بل هي محاولة من المشرع لضبط عمل هذه المجالس وحرصا منه على أن تكون مشروعة ومطابقة للقانون.

أما فيما يخص الإجراء الذي يقوم به الوالي لإبطال هذه المداولات وإلغاءها فقد نصت المادة على أنه يقوم برفع دعوى قضائية على مستوى المحكمة الإدارية وهو الإجراء الذي لم يكن منصوص عليه في القانون رقم 90-09 الملغى، ويعد هذا الإجراء المستحدث تعريزا لاستقلالية المجالس الشعبية الولائية.

أما بالنسبة للمصادقة على الأعمال نجد المادة 55 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية قد أخضعت بعض مداولات المجلس الشعبي الولائي للمصادقة الإلزامية للوزير المكلف بالداخلية وقد منحته أجل أقصاه شهران، وهي المداولات المتعلقة ب :

- الميزانيات والحسابات،
- التنازل على العقار واقتناؤه وتبادلته،
- اتفاقيات التوأمة،
- الهبات والوصايا الأجنبية.²

وفي نص المادة حصر للمجالات التي تلزم فيها المصادقة من الوزير المكلف بالداخلية. وبمقارنة هذا النص مع المادة 50 من القانون رقم 90-09 الملغى،³ نجد أن المشرع أضاف ثلاث حالات وهي التنازل على العقار واقتناؤه أو تبادلته إضافة إلى اتفاقيات التوأمة والهبات والوصايا الأجنبية، كما حذف المداولات التي تتم ويكون موضوعها إحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائية، ويهدف المشرع من خلال هذه الإضافة إلى تشديد الرقابة في هذه

¹ - المادة 51 من القانون 90-09، المتعلق بالولاية، الملغى.

² - المادة 55 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية.

³ - المادة 50 من القانون رقم 90-09، المتعلق بالولاية، ملغى.

المجالات والتي قد تكون ضرورية في بعض الحالات، إلا أنها تؤثر سلبا على استقلالية المجالس الشعبية الولائية.

وتبرز مظاهر الوصاية على أعمال المجالس الولائية في إخضاع المداولات للمصادقة أو الإلغاء أو الحل من قبل جهة إدارية تولى القانون تحديدها وبين إجراءاتها.¹ وبالنسبة لوضعية التعارض بين مصلحة العضو المنتخب ومصلحة الولاية فإننا نجد المادة 56 من القانون رقم 12 - 07، قد وسعت من الحالات التي يكون فيها المنتخب المحلي في حالة التعارض حيث كانت تقتصر في نص المادة 52 من القانون رقم 90 - 09 على حالة واحدة وهي المداولات التي يكون فيها أحد أعضاء المجلس الشعبي الولائي معنيا بالقضية موضوع المداولة، إما باسمه الشخصي أو كوكيل، أما فيما يخص القانون الجديد فقد أضاف حالة ما إذا كان زوج أو زوجة العضو أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة معنيا بالقضية موضوع المداولة.

وهذه الإضافة لا تعد مساسا باستقلالية المجلس الشعبي الولائي بقدر ما هي ضمان لحياذ ونزاهة هذه المجلس.

وتجدر الإشارة إلى أن قانون الولاية الحالي ألغى ما كان معمولا به في القانون القديم حيث كان يمنح الاختصاص بإبطال مداولات المجلس الشعبي الولائي للوزير المكلف بالداخلية في حين أن القانون الحالي يمنح هذا الاختصاص للقضاء، حيث يلزم على الوالي أن يرفع دعوى قضائية لإبطال مداولات المجلس الشعبي الولائي، هذا الإجراء المستحدث عزز من استقلالية المجلس الشعبي الولائي.

ثانيا : الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي

¹ - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الجسور للنشر والتوزيع، الطبعة 2، الجزائر، ص 249.

تنص المادة 52 من القانون رقم 10/11 على " يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات".¹

وبالنسبة لرقابة المصادقة على بعض أعمال المجالس الشعبية البلدية فقد نصت عليها المادة 57 من نفس القانون حيث اشترطت المصادقة من طرف الوالي على المداولات المتضمنة ما يلي:

- الميزانيات والحسابات،

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية،

- اتفاقيات التوأمة،

- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.²

وبالرجوع إلى نص المادة 42 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية الملغى،³ نجد أن المشرع قد وسع من مجال التصديق في القانون الجديد حيث كان يقتصر على الميزانيات والحسابات إضافة إلى إحداث مصالح ومؤسسات عمومية وبلدية، وهذا ما يبين صراحة إرادة المشرع في توسيع مجال رقابة الوصاية وبمفهوم المخالفة الحد من استقلالية المجالس الشعبية البلدية .

والوالي ملزم باتخاذ قراره بشأن هذه المداولات في أجل 30 يوما وإلا اعتبرت نافذة بقوة القانون.⁴

أما في مجال رقابة الإلغاء فان المادة 59 من القانون رقم 11-10 تمنح الوالي الحق في إبطال مداولات المجلس الشعبي البلدي في حالات جاءت على سبيل الحصر وهي

- المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات،

¹ - المادة 52 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

² - المادة 57 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

³ - المادة 42 من القانون رقم 90-08، المتعلق بالبلدية، ملغى.

⁴ - المادة 51 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

- المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،
- المداولات غير المحررة باللغة العربية.¹

وقد سمح قانون البلدية الجديد بالطعن في القرار المتضمن بطلان المداولة عن طريق التظلم الإداري أو الطعن قضائياً أمام المحاكم الإدارية برفع دعوى الإلغاء،² ومنح هذا الاختصاص لرئيس المجلس الشعبي البلدي وحده، دون فتح المجال لأعضاء المجلس الشعبي البلدي لممارسة هذا الاختصاص، عكس ما كان معمولاً به في قانون البلدية الملغى 08-90 إذ كان يمكن للمجلس الشعبي البلدي الطعن في قرار إبطال المداولة،³ مما يدل بأن المشرع قام بالتضييق من مجال استقلالية المجالس الشعبية البلدية، وكان الأجدر بالمشرع أن يمنح أعضاء المجالس الشعبية البلدية الحق في ممارسة هذا الاختصاص، وهذا حتى يكرس استقلالية هذه المجالس، وخاصة في حالة خضوع رئيس المجلس الشعبي البلدي للوالي أو انتمائهما لنفس الحزب.

أما بالنسبة للحلول فإن الوالي يتمتع بسلطة الحل، إذ يحل الوالي محل البلديات في المجالات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام والتكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية ويكون ذلك في حالة التقاعس الحاصل من طرف البلديات.⁴

كما للوالي أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في اتخاذ القرارات في حالة امتناع هذا الأخير عن ممارسة صلاحياته ولكن يشترط قبل ممارسته لهذه السلطة توجيه إعدار إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي وإنقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار.⁵ وترك المشرع للوالي السلطة التقديرية للوالي في تحديد الآجال التي يتوجب فيها على رئيس

¹ - المادة 59 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

² - المادة 61 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

³ - المادة 46 من القانون رقم 08-90، المتعلق بالبلدية، الملغى.

⁴ - المادة 100، من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

⁵ - المادة 101، من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

المجلس الشعبي البلدي ممارسة هذه الصلاحيات، وان كان المشرع أراد من ذلك أن يسمح للوالي بالتدخل بسرعة في الحالات الإستعجالية، إلا أن هذا يمكن أن يؤثر سلبا على استقلالية البلديات في حالة تعسف الوالي في استعمال هذا الاختصاص.

وفضلا عن منح المشرع للوالي حق الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي، منحه أيضا حق الحلول محل المجلس الشعبي البلدي في حالة حدوث اختلال يحول دون التصويت على الميزانية وهو ما سيتم تناوله بالتفصيل في الفصل الثاني.

وتعتبر سلطة الحلول وإن كانت الضرورية تقتضي ممارستها من طرف الوالي إلا أن تعسف هذا الأخير في استعمالها يضيق من مجال استقلالية البلديات.

خاتمة الفصل الأول:

ومن خلال ما سبق يتضح بأن الرقابة الوصائية الممارسة على الجماعات المحلية في صورة الرقابة على الهيئات والرقابة على الأشخاص والرقابة على الأعمال، جاءت في صورة رقابة مشددة، ومع أنها ضرورية للحرص على ضمان سيرورة هذه المرافق وضمان مطابقة أعمالها للتشريع والتنظيم المعمول بهما، إلا أنه يتوجب على الهيئات الوصية عدم التعسف في ممارستها لأن ذلك يؤثر على استقلالية الجماعات المحلية ويهمش دورها .

الفصل الثاني:

الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

تمهيد

يتجسد الاستقلال الفعلي للجماعات المحلية إلى جانب الاستقلال الإداري في قدرتها على تكوين موارد مالية خاصة بها تكون ذاتية المصدر وكذا قدرتها على تحديد المجالات التي تنفق فيها، حيث يقوم نظام اللامركزية الإدارية على منح استقلالية حقيقية للجماعات المحلية أو الهيئات المحلية وإن كانت هذه الاستقلالية ليست مطلقة، ولا يمكن الحديث عن استقلالية الجماعات المحلية في غياب الاستقلالية المالية.

ويعد توفير الموارد المالية الخاصة للهيئات اللامركزية، ناتج عن تمتع هذه الأخيرة بالذمة المالية المستقلة جراء اعتراف المشرع لها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

ومما لاشك فيه أن المال هو عصب الحياة وهذا القول ينطبق على الهيئات والإدارات ومنها الجماعات المحلية (الولاية والبلدية)، إذ يتوجب عليها توفير الأموال اللازمة لإدارة وتمويل مشاريعها وتلبية حاجات الأفراد، فالتمويل المحلي هو الركيزة التي تقوم عليها المجالس المحلية.

ولقد منح المشرع للجماعات المحلية صلاحيات واسعة في المجال المالي بالتوازي مع فرضه لرقابة مالية عليها ومنه نطرح التساؤل التالي.

ما مدى تجسيد الاستقلالية المالية للجماعات المحلية؟

وللإجابة على هذا التساؤل سيتم دراسة ماهية الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في المبحث الأول، وتأثير الرقابة المالية على استقلالية الجماعات المحلية في المبحث الثاني.

المبحث الأول: ماهية الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

تكتسي الاستقلالية المالية للجماعات المحلية أهمية بالغة في تفعيل دورها وتعزيز استقلاليتها بشكل عام، ولإحاطة بماهية الاستقلالية المالية للجماعات المحلية سيتم التطرق لمفهوم الاستقلالية المالية في المطلب الأول وتأثير مصادر التمويل على استقلالية الجماعات المحلية في المطلب الثاني.

المطلب الأول: مفهوم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

للإحاطة بمفهوم للاستقلالية المالية للجماعات المحلية، سيتم تناول كل من تعريف الاستقلالية المالية في فرع أول والأسس التي تقوم عليها في فرع ثاني.

الفرع الأول: تعريف الاستقلالية المالي للجماعات المحلية

كما سبق وأشرنا أن الاستقلالية تعني " من يسير ذاتيا بواسطة قوانينه الخاصة".¹

والاستقلالية المالية في مفهومها العام، تتمثل في الوسائل المالية التي توضع تحت تصرف الجماعات المحلية، وهناك من يراها حجر الزاوية الذي تقوم عليه اللامركزية.

كما يعني الاستقلال المالي " أن للجماعات المحلية موارد مالية خاصة بها وهي التي تتحكم في مصدرها، وكيفية جمعها، كما تتمتع بحرية تامة في استعمال هذه الموارد وتخصيصها حسب ما تراه مناسبا لتحقيق المصالح المحلية".²

¹ - مسعود شيهوب، مدى تكيف الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، مجلة مجلس الأمة، الجزائر، العدد 03، 2002، ص 31.

² - ياقوت قديد، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، دراسة حالة ثلاث بلديات، مذكرة ماجستير، في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2011، ص 75.

ومن خلال هذه التعاريف يمكن القول أن الاستقلالية المالية هي توفر الجماعات المحلية على موارد مالية ذاتية تتحكم في مصدرها وكيفية جمعها وتخصيصها لتحقيق المصالح المحلية وتلبية حاجات الإقليم.

الفرع الثاني: أسس الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

تقوم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية على أساسين، الأساس القانوني وأساس الاستقلال المحلي.

أولاً: الأساس القانوني

نجد الأساس القانوني لتمتع البلدية بالذمة المالية المستقلة في نص المادة الأولى (1) من قانون البلدية،¹ و نص المادة الأولى (1) من قانون الولاية حيث اقر المشرع من خلالهما بتمتع كل من البلدية والولاية بالذمة المالية المستقلة.² وهذا ما يبين أن المشرع الجزائري قد أقر باستقلالية الذمة المالية للجماعات المحلية عن الذمة المالية للدولة أو الذمة المالية للأفراد المسيرين للجماعات المحلية سواء كانت الولاية أو البلدية، ولكن المشرع لم يتناول بالتفصيل عنصر الاستقلالية المالية للجماعات المحلية واكتفى بالتصريح بها مما يلقي عليها بعض الغموض، وقد قرن استقلالية الذمة المالية للجماعات المحلية بالشخصية المعنوية.

وقد حرص المشرع الجزائري على أن تكون في الذمة المالية للجماعات المحلية أملاك، حيث يبدو ذلك جليا من خلال قانوني البلدية و الولاية فمثلا نجد أن المادة 157 من قانون البلدية تنص على أن " للبلدية أملاك عمومية وأملاك خاصة".³

¹ - المادة 1 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

² - المادة 1 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية.

³ - المادة 157 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

والأملاك العمومية للبلدية غير قابلة للتنازل أو التقادم أو الحجز وهي الأملاك العمومية الطبيعية و الأملاك العمومية الاصطناعية،¹ أما الأملاك الخاصة للبلدية فقد تناولتها المادة 159 من قانون البلدية رقم 11-10.

و لقد منح المشرع الاختصاص في تسيير الموارد المالية للجماعات المحلية لها، فالبلدية مسؤولة عن تسيير وعن تعبئة مواردها المالية الخاصة بها.²

أما بالنسبة لقانون الولاية فقد نصت المادة 6 منه على ما يلي " تتوفر الولاية على أملاك تتولى صيانتها والحفاظ عليها وتأمينها".³

وفيما يخص الموارد المالية للبلدية فقد جاء ذكرها في نص المادة 170 من قانون البلدية على سبيل المثال لا الحصر،⁴ وكذلك الشأن بالنسبة للموارد المالية للولاية، فقد عدت المادة 151 من قانون الولاية.⁵

ثانيا:ارتباط الاستقلال المحلي بالاستقلال المالي

تعتبر الاستقلالية المالية الركيزة الأساسية لقيام استقلالية محلية،⁶ والتي تقوم بدورها على العناصر التي تم تناولها من قبل وهي:

- الاعتراف بوجود مصالح محلية مختلفة عن المصالح الوطنية.
- وجود هيئة منتخبة تتولى تسيير الشؤون المحلية، وتنتخب عن طريق الاقتراع المباشر.
- تمتع المجالس والهيئات المنتخبة باستقلالية نسبية في تسيير شؤونها .

¹-المادة 158 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

²-المادة 169 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

³- المادة 6 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية.

⁴- المادة 170 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

⁵- المادة 151 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية.

⁶- ياقوت قديد، المرجع السابق، ص76.

- توفر المجالس والهيئات المحلية المنتخبة على مصادر تمويل ذاتية، وتكون حرة في تسييرها.

الفرع الثالث: مظاهر الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

تقوم الاستقلالية المالية على ثلاث مظاهر رئيسية وهي استقلالية التسيير واستقلالية الميزانية واستقلالية الجباية.

أولاً: استقلالية التسيير

تقوم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية على حرية التسيير والتي تتضح من خلال مدى تمتعها بالحرية في تقدير النفقات والإرادات و كذا حرية تخصيصها، بالإضافة إلى الحرية في تسيير ممتلكاتها.¹

أما فيما يخص حرية تقدير النفقات والإرادات و حرية تخصيصها فلا نجده متاحا للجماعات المحلية في الجزائر، إذ لا يمكن للجماعة المحلية أن تتبنى ميزانية غير متوازنة، إذ يشترط قانون البلدية أن تكون الميزانية متوازنة كشرط للمصادقة عليها.² وهو ما ذهب إليه قانون الولاية باشتراط التوازن في الميزانية.³

وفيما يخص حرية تسيير الممتلكات فقد اعترف المشرع للجماعات المحلية بالحق في تسيير ممتلكاتها فالبلدية مسؤولة عن تسيير مواردها المالية،⁴ كما أن الولاية مسؤولة عن تسيير مواردها المالية الخاصة.⁵

¹ - ياقوت قديد، المرجع السابق، ص79.

² - المادة 183 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

³ - المادة 152 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية.

⁴ - المادة 169 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

⁵ - المادة 152 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية.

كما أن للمجلس الشعبي الولائي في إطار تسيير أملاك الولاية وسير المصالح العمومية المحلية، الحق في أن يحدد بموجب مداولة مساهمة مالية للمرتفقين تتناسب مع طبيعة الخدمات المقدمة ونوعيتها.¹

ورغم منح المشرع للجماعات المحلية الحق في تسيير ممتلكاتها ومواردها المالية إلا أنها لا تحظى باهتمام اغلب الجماعات المحلية مع أن لها من النفع ما يعزز من إرادتها،² الأمر الذي يدعم استقلاليتها ولا يبقيها في حاجة دائمة إلى إعانات الدولة ويساعدها في التخلص من التبعية المطلقة لها.

ثانيا: استقلالية الجباية للجماعات المحلية

تعد الاستقلالية الجبائية من مظاهر الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، حيث تحاول هذه الأخيرة توفير الإيراد الضروري لتغطية نفقاتها حتى تضمن السير الحسن لمصالحها، وكذا إشباع حاجات الأفراد، ويشترط في المورد المحلي أن تكون الجماعة المحلية حرة في تحصيله وأن تستقل بسلطة تقدير سعر المورد، وأن تكون تكلفة تحصيله أقل من قيمته.³

وهو ما ليس متاحا للجماعات المحلية في الجزائر إذ أن الدستور حصر الاختصاص في إحداث الضرائب والرسوم وتحديد أساسها ونسبتها للبرلمان أي للسلطة التشريعية، ومنه ليس مسموحا للجماعات المحلية بإحداث ضرائب أو رسوم،⁴ وأكد قانون البلدية هذه القاعدة إذ لا يسمح للبلدية إلا بتحصيل الضرائب والمساهمات والرسوم والأتاوى المحددة عن طريق التشريع والتنظيم المعمول بهما.⁵

¹ - المادة 153، من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية.

² - ياقوت قديد، المرجع السابق، ص 79.

³ - المرجع نفسه، ص 80.

⁴ - المادة 140 من دستور 1996.

⁵ - المادة 196 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

ثالثا: استقلالية الميزانية للجماعات المحلية

تقاس استقلالية الميزانية بحرية تقدير النفقات والإيرادات وكذا حرية تخصيصها،¹ ومنه فان حيز استقلالية الجماعات المحلية في إعدادها لميزانيتها ضيق بالنسبة للبلدية وشبه منعدم بالنسبة للولاية، حيث يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي إعداد مشروع الميزانية، ويقوم المجلس الشعبي البلدي بالمصادقة عليه.²

ويعد قام المشرع بمنح الاختصاص في إعداد مشروع الميزانية للأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، نوع من إشراك الهيئة المنتخبة في إعداد مشروع الميزانية إلا أن هذا غير كافي ففي ظل غياب دور للمجلس الشعبي البلدي في إعداد مشروع الميزانية لا يمكن القول بأن البلدية تتمتع بالاستقلالية في إعداد الميزانية.

وبالنسبة للولاية، يقوم الوالي بإعداد مشروع الميزانية، ثم يعرضه على المجلس الشعبي الولائي الذي يصوت ويصادق عليه ويشترط أن يوافق عليه وزير الداخلية.³ وبهذا يتضح أن المشرع لم يمنح للمجلس الشعبي الولائي أي دور في إعداد مشروع الميزانية واكتفى بمنحه الحق في المصادقة عليه مما يضيق من مجال استقلاليته في إعداد الميزانية إن لم نقل يعدها، و بهذا يعزز تدخل السلطة الوصية في إدارة الشؤون المحلية.

المطلب الثاني: تأثير مصادر التمويل على استقلالية الجماعات المحلية

يلعب التمويل دور محورا في تفعيل دور الجماعات المحلية، وبفضله تتجز برامجها التنموية. فإلى أي مدى يؤثر التمويل على الاستقلالية المالية للجماعات المحلية؟

¹ - ياقوت قديد، المرجع السابق، ص79.

² - المادة 180 من قانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية .

³ - المادة 160 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية.

و للإجابة عن هذا التساؤل سيتم التطرق إلى مصادر التمويل الذاتية للجماعات المحلية في الفرع الأول ومصادر التمويل الخارجية للجماعات المحلية في الفرع الثاني.

الفرع الأول : مصادر التمويل الذاتية للجماعات المحلية

تتكون مصادر التمويل الذاتية للجماعات المحلية من الضرائب والرسوم المحلية وإيرادات الأملاك للجماعات المحلية، وسيتم التطرق لكل من الضرائب والرسوم المحلية أولاً، وإيرادات الأملاك للجماعات المحلية ثانياً.

أولاً: الضرائب والرسوم المحلية

" حسب الدراسات التي قام بها المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط خلص إلى أن المصادر الجبائية تشكل في الغالب أكثر من 80 بالمائة من ميزانية التسيير".¹

وتتكون من الضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة .

أ - الضرائب والرسوم المباشرة:

" هي كل اقتطاع قائم مباشرة على الأشخاص أو على الممتلكات والذي يتم تحصيله بواسطة قوائم اسمية، وهي تنتقل مباشرة من المكلف بالضريبة إلى الخزينة العمومية".²

وتستفيد الجماعات المحلية من مختلف الضرائب والرسوم المباشرة التالية.

¹ - نصر الدين بن شعيب، شريف مصطفى، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، عدد10، جامعة تلمسان، الجزائر، 2012، ص164.

² - محمد رحموني، مصادر مالية ميزانية البلدية في التشريع الجزائري، مجلة القانون والمجتمع، العدد الأول، جامعة أدرار، الجزائر، 2013، ص180.

الضريبة على الدخل الإجمالي (IRG) والرسم على النشاط المهني (TAP) والضريبة الجزافية الوحيدة (IFU)، الضريبة على الأملاك (IP)، الرسم العقاري ، رسم التطهير (رسم رفع القمامات المنزلية).

وتعود عائدات بعض الضرائب والرسوم كليا للبلديات والبعض الآخر مشتركة بين البلدية والولاية، والصندوق المشترك للجماعات المحلية، والدولة¹ وهي:

1- الرسم على النشاط المهني: ، ويوزع هذا الرسم على الجماعات المحلية كما يلي:

- البلدية 1.30 %
- الولاية 0.59 %
- الصندوق المشترك 0.11 %².

2- الضريبة الجزافية الوحيدة: يوزع ناتج هذه الضريبة كالتالي:

- ميزانية الدولة 50 %
- ميزانية البلديات 40 %
- ميزانية الولايات 5 %
- ميزانية الصندوق المشترك للجماعات المحلية 5 %³.

3- الضريبة على الأملاك: توزيع هذه الضريبة كالتالي:

- 60 % لميزانية الدولة
- 20 % لميزانية البلدية
- 20 % لميزانية الصندوق الوطني للسكن⁴.

¹ - رحموني محمد، نفس المرجع، ص180.

² - المادة 222 الأمر رقم 76 - 101 مؤرخ في 09 ديسمبر سنة 1976، يتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، الجريدة الرسمية عدد 102، مؤرخة في 22 ديسمبر سنة 1976.

³ - المادة 282 مكرر 5، من القانون رقم 76 - 101، المتعلق بالضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

⁴ - المادة 281 مكرر 8، من القانون رقم 76 - 101، المتعلق بالضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

4- الضريبة على الدخل الإجمالي: توزع عائداتها مناصفة بين الدولة والبلدية

- تحصل الدولة على نسبة 50%

- تحصل البلدية على نسبة 50%¹.

ب- الضرائب والرسوم غير المباشرة

تستفيد الجماعات المحلية من مختلف الضرائب والرسوم غير المباشرة وهي : الرسم على السكن والرسم على العقارات والرسم على الإعلانات والصفائح المهنية والرسم على الإقامة، والرسم على الحفلات، الرسم على الشحوم والزيوت وتحضير الزيوت، رسم الأطر المطاطية الجديدة ورسم الذبح، إضافة إلى الرسم على القيمة المضافة (TVA) .

منها ما يكون إيراده عائدا كليا للجماعات المحلية ومنها ما هو مشترك مع الهيئات الأخرى.² و تتمثل الضرائب والرسوم غير المباشرة التي يكون إيرادها مشتركا في :

1- الرسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم: تخصص مداخيل هذا الرسم

كما يلي:

- 50 % لفائدة البلديات .

- 50 % لفائدة الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث.³

2- الرسم على الإطارات المطاطية: ويكون على الإطارات سواء مستوردة أو محلية

وتوزع حصيلة هذا الرسم كما يلي:

- 10 % لفائدة الصندوق الوطني للتراث الثقافي

- 40% لفائدة البلديات

¹ - المادة 02 من الأمر 08- 02 مؤرخ في 24 جويلية سنة 2008، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، الجريدة الرسمية عدد 42، مؤرخة في 27 جويلية سنة 2008.

² - أحمد سي يوسف، تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة وآفاق، مذكرة ماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2013، ص180.

³ - المادة 46 من الأمر 08- 02، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008.

- 50% لفائدة الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث.¹

3- الرسم على القيمة المضافة: توزع عائداته على الشكل الآتي:

- تحصل البلدية على نسبة 10% من عائداته

- تحصل الدولة على نسبة 80% من عائداته

- يحصل الصندوق المشترك للجماعات المحلية على نسبة 10% من عائداته.²

ورغم تنوع مصادر التمويل ذات الطابع الجبائي إلا أنها لا تغطي نفقات وحاجات الجماعات المحلية وغالبا ما تكون الإعتمادات والأغلفة المالية للتجهيز من مساعدات الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية، مما أدى إلى تزايد التبعية المالية للجماعات المحلية.³

وذلك لأن الجباية المحلية تقتصر على التخصيص الجزئي لمنتوج بعض الضرائب للميزانيات المحلية، حيث تتحكم الدولة في الجباية المحلية عن طريق احتكارها للسلطة الجبائية التي تمنحها حق توزيع الناتج الضريبي بينها وبين الجماعات المحلية، حيث أبقت الحصة الكبيرة من الموارد الجبائية لصالحها، ولا تستفيد الجماعات المحلية إلا بنسبة ضئيلة كما أن توزيع هذه الموارد غير عادل على الرغم من استفادة كل الجماعات المحلية من نفس الضرائب.⁴

¹ - المادة 46 من الأمر 08-02، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008.

² - محمد رحموني، المرجع السابق، ص190.

³ - نور الدين يوسف، الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل درجة الماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع اقتصاديات المالية و البنوك، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أمجد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2010، ص150.

⁴ - حميد بوزيدة، تحديات تمويل ميزانيات الجماعات المحلية في الجزائر، مقدمة في إطار ملتقى التكامل بين الأجهزة الحكومية و الإدارات المحلية و البلديات -خيارات و توجهات-، اسطنبول، 2010، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2011، ص135.

ومنه وعلى الرغم من تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي إلا أن الدولة تملك السلطة في تأسيس الضرائب وتحديد أوعيتها ونسبتها، مما يؤثر على الاستقلال المالي للجماعات المحلية.

من خلال هذه الدراسة نخلص أنه لإصلاح الجباية المحلية والرفع من مردوديتها يجب مراجعة المنظومة المالية المحلية، وهذا يعني أن يكون للجماعات المحلية نظام جباية خاص ومنفصل عن النظام الجبائي للدولة، تخصص إيراداتها وتوزع بحصص معينة بين البلديات والولايات والصندوق المشترك للجماعات المحلية.¹

ثانيا: مداخيل الممتلكات

يدخل في الذمة المالية للجماعات المحلية كل الأملاك العامة المنقولة وغير المنقولة وكذا التي ترد كدخل، كقيمة إيجار عقاراتها وفوائدها المودعة بالمصارف أو المقروضة للغير وإيرادات الأوراق المالية كالأسهم والسندات المملوكة لها، وأرباح مشروعاتها وتحدد القوانين والتنظيمات كيفية التصرف فيها، وأملاك الجماعات المحلية تنقسم إلى أموال مملوكة ملكية خاصة وأموال مملوكة ملكية عامة،² والأملاك العمومية المحلية هي كل الأملاك والحقوق العقارية ذات الاستعمال العام وهي الحدائق العمومية، المنشآت الثقافية والرياضية والبنائيات الإدارية والهياكل التربوية والتي يتم إنشائها لتنفيذ الخدمة العمومية ولا يمكن التصرف فيها بالبيع أو التنازل.

وتتدرج ضمن الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للبلدية جميع البنائيات والأراضي غير المصنفة ضمن الأملاك الوطنية التي تملكها البلدية وتخصص للمرافق العمومية والهيئات الإدارية، والمحلات ذات الاستعمال السكني وتوابعها المتبقية ضمن الأملاك الوطنية

¹ - نصر الدين بن شعيب، شريف مصطفى، المرجع السابق، ص169.

² - لخضر مرغاد، المرجع السابق، ص7.

الخاصة التابعة للبلدية التي أنجزتها بأموالها الخاصة، والأراضي الجرداء غير المخصصة التي تملكها البلدية، مع الأملاك العقارية غير المخصصة التي اقتنتها البلدية أو أنجزتها بأموالها الخاصة، زد إلى ذلك العقارات والمحلات ذات الاستعمال المهياً أو التجاري أو المرفقي التي نقلت ملكيتها إلى البلدية والمساكن المرتبطة بالعمل أو المساكن الوظيفية التي عرفها القانون ونقلت ملكيتها إلى البلدية والأملاك التي ألغي تصنيفها ضمن الأملاك الوطنية العمومية التابعة للبلدية والعائدة إليها، بالإضافة إلى الهبات والوصايا التي تقدم للبلدية وتقبلها حسب الأشكال والشروط التي نص عليها القانون والأملاك الناتجة عن الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة التي تتنازل عنها للبلدية وآلت إليها أيلولة تامة إضافة إلى الأملاك المنقولة والعتاد الذي اقتنته البلدية أو أنجزته بأموالها الخاصة والحقوق والقيم التي اقتنتها البلدية أو حققتها والتي تمثل قيمة مقابل حصص مساهمتها في تأسيس المؤسسات العمومية ودعمها المالي،¹ وهي نفسها الأملاك الخاصة للبلدية التي عدتها المادة 159 من قانون البلدية وتطبيقاً لمبدأ استقلالية الجماعات المحلية منحت المادة 9 من قانون الأملاك الوطنية، الاختصاص بتسيير الأملاك الوطنية المحلية للولاية، ورؤساء المجالس الشعبية.²

وتعتبر مدا خيل الممتلكات ضئيلة بسبب سياسة التنازل عن العقارات وأيضاً إناطة تسييرها للوكالة الحضرية للتسيير العقاري.³

ولهذا وجب إعادة الاعتبار لها وذلك بالتحكم في تسييرها، فالجماعات المحلية تتوفر على أملاك عقارية ومنقولة معتبرة تدر على المستعملين لها أموال معتبرة، لذا يجب تثمينها

¹ - المادة 3 من القانون رقم 90-30، مؤرخ في 1 ديسمبر سنة 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية رقم 52، مؤرخة في 2 ديسمبر سنة 1990.

² - المادة 9 من القانون رقم 90-30، يتضمن قانون الأملاك الوطنية.

³ - أحمد سي يوسف، المرجع السابق، ص93.

والرفع من مردوديتها،¹ قصد إثراء خزينة الجماعات المحلية بـموارد مالية تساهم في تحقيق الاستقلال المالي للجماعات المحلية.

الفرع الثاني: مصادر التمويل الخارجية للجماعات المحلية

تملك الجماعات المحلية إضافة إلى مصادر التمويل الذاتية، مصادر تمويل خارجية تتمثل في الإعانات الحكومية والقروض المحلية بالإضافة إلى التبرعات والهبات.

أولاً: الإعانات الحكومية للجماعات المحلية

بالنظر لعدم اكتفاء الجماعات المحلية ذاتياً من ناحية تمويل ميزانيتها، فإن السلطة المركزية تقدم إعانات للجماعات المحلية بغية تحقيق التنمية في المجال الاقتصادي والاجتماعي، حيث تحاول الدولة من خلال تقديم هذه الإعانات إزالة الفوارق الجهوية والاهتمام بالمناطق النائية.²

وقد تضمنت المادة 172 من قانون البلدية،³ والمادة 154 من قانون الولاية،⁴ الأسباب التي تمنح على أساسها الإعانات والتي يمكن إجمالها في عدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها وصلحياتها، وعدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإلزامية، ولتغطية العجز الحاصل نتيجة التكفل بحالات القوة القاهرة ولا سيما منها الكوارث الطبيعية أو النكبات بالإضافة إلى نقص القيمة للإيرادات الجبائية.

¹ - موسى رحمانى، وسيلة السبتي، واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية، مقدمة في إطار الملتقى الدولي حول: تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، من الموقع: <http://montada.echoroukonline.com>، يوم 02-06-2016، على الساعة 09:00.

² - لخضر مرغاد، المرجع السابق، ص8.

³ - المادة 172 من القانون رقم 11 - 10، المتعلق بالبلدية.

⁴ - المادة 154 من القانون رقم 12 - 07، المتعلق بالولاية.

بناء على ما سبق يتبين أن المشرع قد أقر صراحة بأن الجماعات المحلية غير قادرة على تلبية حاجاتها والقيام بالمهام الموكلة إليها على أكمل وجه دون الحاجة إلى إعانات ومخصصات من السلطة المركزية، مما يقودنا إلى التساؤل حول نية المشرع الجزائري في منح الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، فمن جهة يمنحها اختصاصات ويثقل كاهلها بأعباء ومن جهة أخرى لا يضمن لها مصادر تمويل ذاتية قادرة على تغطية تكاليفها ويجعلها في حاجة إلى إعانات ومخصصات من السلطة المركزية وهو ما يكرس التبعية المالية للجماعات المحلية للسلطة المركزية، كما لم يمنح للجماعات المحلية سلطة إنفاق هذه الإعانات والمخصصات في وجوه الإنفاق التي تراها مناسبة بل قيدها بإنفاقها في الغرض الذي منحت من أجله، حيث تقيد كل الإعانات المالية التي تقدمها الدولة أو الصندوق المشترك للجماعات المحلية لميزانية البلدية بتخصيص خاص،¹ كما تقيد بتخصيص خاص في ميزانية الولاية كل الإعانات التي تتلقاها الولاية،² وكان الأجدر بالمشرع ترك حرية التصرف في هذه الأموال للجماعات المحلية لأنها أدرى بالاحتياجات المحلية والأقدر على تحديد الأولويات.

ثانياً: القروض المحلية

تعرف القروض العامة بأنها " مبلغ من المال تحصل عليه الدولة أو البلدية عن طريق الالتجاء إلى الجمهور أو المصارف أو غيرها من المؤسسات المالية مع التعهد برد المبلغ المقترض ودفع الفوائد طوال مدة القرض وفقاً لشروطه".³

وتستعمل القروض في تمويل المشروعات الاستثمارية التي تنشأ على المستوى المحلي

¹ - المادة 173 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

² - المادة 155 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية.

³ - رحموني محمد، المرجع السابق، ص 196.

وتعجز موارد الميزانية على تغطية نفقاتها.¹

ولقد منح المشرع الجزائري للجماعات المحلية الحق في الاقتراض حيث يمكن للبلدية اللجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل،² كما يمكن للمجلس الشعبي الولائي اللجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل،³ وما يعاب على المشرع الإحالة للتنظيم فيما يخص تحديد كيفية و الشروط الواجب توفرها للجوء الجماعات المحلية للاقتراض وكان الأجدر به أن يتولى هذه المهمة بنفسه حتى يقطع الطريق على السلطة المركزية و يمنعها من تقييد حرية الجماعات المحلية في اللجوء للاقتراض، الأمر الذي كان سيعزز من استقلاليته.

وتعد القروض موردا آخر لتمويل مشاريع التنمية المحلية، إذ تغطي تكاليف أشغال التجهيز والإنجاز والدراسات من ميزانية التجهيز والاستثمار، إذا ما قامت البلدية بتسديد رأسمال الدين بفضل إرادتها من الاستثمار وهي:

- مساهمات المتعهدين في نفقات التجهيز العمومية عن طريق رسوم محلية للتجهيز والتي تتراوح بين نسبيتي 1% إلى 5% من قيمة العقار والأرض المعدة للبناء.
- إعانات الدولة عن طريق تقديم مساعدات نهائية .
- الاقتطاعات من ميزانية التسيير .
- القروض المحتملة لدى مؤسسات مالية من الدولة عن طريق مساعدات مؤقتة .

¹ - خيضر خنفري، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، فرع التحليل الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر3، الجزائر، 2011، ص37.

² - المادة 174 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

³ - المادة 156 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية.

وبشكل عام يكون القرض المحصل عليه من البلدية يمثل القرض الإجاري مما يساعد البلدية على تخصيص هذه الأموال للعمليات التي تحقق إيرادات من أجل تسديد الديون.¹

ورغم إقرار المشرع الجزائري للجماعات المحلية بالحق في الاقتراض إلى إنها تحجم عن ذلك بسبب ضعف ميزانيتها وعجزها، ولذلك وجب إعادة النظر في شروط الاقتراض المصرفي والاعتراف للجماعات المحلية بحق طلب قروض بنكية حسب قدرتها المالية على أن تكون طويلة المدى وتحظى بضمانات من موارد دائمة، وهكذا يصبح القرض المصرفي وسيلة فعالة للدفع بعجلة التنمية الاقتصادية، ويصبح مورد هام للجماعات المحلية مما يعزز من استقلاليتها.²

ثالثا: التبرعات والهبات

تعد التبرعات والهبات موردا هاما من بين موارد الجماعات المحلية، وتتكون مما يتبرع به المواطنون، ويكون ذلك بطريقة مباشرة عن طريق التبرع المباشر للجماعات المحلية أو يكون بطريقة غير مباشرة بالمساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها، وقد تكون نتيجة وصية أو هبة.³

منح المشرع الجزائري للجماعات المحلية الحق قبول التبرعات والهبات، فنجد قانون الولاية يعطي الحق في قبول أو رفض الهبات والوصايا للمجلس الشعبي الولائي، إذ ينظر المجلس الشعبي الولائي في قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة للولاية سواء أكانت

¹ - بسمة عولمي، المرجع السابق، ص 272.

² - موسى رحمان، وسيلة السبتي، المرجع السابق، ص 6.

³ - لخضر مرغاد، المرجع السابق، ص 11.

مقرونة بأعباء أو شروط أو تخصيصات خاصة،¹ في حين قيد قبول أو رفض الوصايا والهبات الممنوحة للولاية من طرف أجنبي إلى الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية.²

وعلى غرار قانون الولاية منح المشرع من خلال قانون البلدية الحق للمجلس الشعبي البلدي في قبول أو رفض الهبات والوصايا المقدمة للبلدية حيث أخضع قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة للبلدية أو مؤسساتها العمومية لمداولة المجلس الشعبي البلدي،³ كما قيد قبول أو رفض الوصايا والهبات الممنوحة للبلدية من طرف أجنبي إلى الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية.⁴

ومن خلال استعراضنا لمصادر تمويل الجماعات المحلية يتضح بأن التمويل يلعب دورا هاما في تحديد مدى استقلالية الجماعات المحلية في المجال المالي، حيث تبين أن الجماعات المحلية في حالة تبعية تامة للسلطة المركزية نظرا لضعف إيراداتها وارتباطها بإعانات الدولة.

المبحث الثاني: تأثير الرقابة المالية على استقلالية الجماعات المحلية

يعتبر المال العام المحرك الرئيسي للدولة وأجهزتها وهياكلها، فبدونه لن تتمكن من القيام بوظائفها وتنفيذ مشاريعها، وهذا ينطبق على المستوى المحلي فهو الركيزة التي تقوم عليه التنمية المحلية، وهو الذي توظفه الجماعات المحلية للنهوض بأقاليمها وتنميتها.

ولما كان المال العام يحظى بأهمية بالغة وجب على الدول أن تحافظ عليه و تراقب إنفاقه، وفي هذا الإطار قام المشرع الجزائري بتكريس آليات وخلق هيئات تتولى مهمة الحفاظ على المال العام والرقابة على كيفية إنفاقه وخاصة على المستوى المحلي، حيث منح

¹ - المادة 133 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية.

² - المادة 171 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية.

³ - المادة 166 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية.

⁴ - المادة 171 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية.

الاختصاص بالرقابة على التسيير المالي للجماعات المحلية لعدة هيئات كالقضاء والجماعات المحلية نفسها والهيئات الوصية والسلطة المركزية .

وتعرف الرقابة المالية بأنها " منهج شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية، ويهدف للمحافظة على الأموال العامة وترشيد استخدامها"¹، والهدف من ممارسة الرقابة المالية هو التأكد من أن المال العام يصرف وفقا لقانون الميزانية وأن تنفيذ النفقات وتحصيل الإيرادات قد تم وفق ما هو مقرر قانونا .

كما تهدف إلى اكتشاف التجاوزات والأخطاء المرتكبة ومحاولة معالجتها، وكذا التأكد من حرص الإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية على أموال الدولة.²

فإلى أي مدى تؤثر الرقابة المالية الممارسة على استقلالية الجماعات المحلية؟

وللإجابة على هذا التساؤل سيتم التطرق للرقابة السابقة في المطلب الأول والرقابة اللاحقة في المطلب الثاني.

المطلب الأول: الرقابة المالية السابقة على الجماعات المحلية

يمكن تعريف الرقابة المالية السابقة بأنها "الرقابة التي تأتي قبل إصدار القرار المتعلق بالإذن بالصرف، وقبل إبرام العقود والصفقات العمومية وتنفيذها"³، ويهدف المشرع من خلال اعتماد الرقابة المالية السابقة إلى ضمان تحقيق المشروعية والدقة في الحسابات وكذا ملائمة التصرفات المالية.

¹ - علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2012، ص 230.

² - ناصر ياسين، المرجع السابق، ص 40.

³ - عبد اللطيف لونيبي، الرقابة على مالية البلدية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق - تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2013، ص 61.

وتمارس الرقابة المالية السابقة من طرف عدة أشخاص وهيئات. فإلى أي مدى تؤثر الرقابة المالية السابقة على استقلالية الجماعات المحلية ؟

وللإجابة عن هذا التساؤل سيتم تناول رقابة المراقب المالي في الفرع الأول، ورقابة المحاسب العمومي في الفرع الثاني، ورقابة الهيئات الوصية في الفرع الثالث.

الفرع الأول: رقابة المراقب المالي

للإحاطة برقابة المراقب المالي على التعاملات المالية للجماعات المحلية ومدى تأثير هذه الرقابة على استقلاليتها، توجب التطرق إلى تعريف المراقب المالي أولاً، وتحديد صلاحياته الرقابية ثانياً.

أولاً: تعريف المراقب المالي

يعرف المراقب المالي على أنه "موظف ينتمي إلى وزارة المالية مهمته التأشير على مشروع الالتزام (النفقة) الذي يحرره الأمر بالصرف، كما يمثل المراقب المالي أحد أعوان الرقابة السابقة على النفقات الملتمزم بها، وتأخذ هذه الرقابة شكل التابعة و المطابقة"¹.

ثانياً: صلاحيات المراقب المالي

حدد المرسوم التنفيذي 11-381 مهام مصالح المراقبة المالية، وقد جاء فيه أن المراقب المالي يدير مصلحة المراقبة المالية تحت سلطة المدير العام للميزانية،² كما حدد الهيئات التي يمارس فيها مهامه الرقابية وهي الإدارة المركزية والولاية والبلدية.³

¹ - ناصر ياسين، المراقب المالي في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2014، ص 62.

² - المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 مؤرخ في 21 نوفمبر 2011، يتضمن مصالح المراقبة المالية، الجريدة الرسمية عدد 64، مؤرخة في 27 نوفمبر 2011.

³ - المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381، يتضمن مصالح المراقبة المالية.

وقد حددت المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381، المهمة الرئيسية للمراقب المالي والمتمثلة في الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية، وللقيام بهذه المهمة منحت المادة اختصاصات رقابية واسعة.¹

من خلال نصوص المواد السالفة الذكر يتبين أن المراقب المالي يتمتع بصلاحيات واسعة في مجال الرقابة المالية على الجماعات المحلية، ويخضع للسلطة المركزية حيث يعتبر موظفا تابعا مباشرة لوزير المالية الذي يعينه، ومهمته الأساسية هي الرقابة السابقة على تنفيذ النفقات العمومية،² فالمراقب المالي يعين بقرار من الوزير المكلف بالمالية،³ أي أن هذا الأخير يمارس سلطة سلمية على المراقب المالي الذي يتم تعيينه على مستوى الجماعة المحلية سواء كانت بلدية أو ولاية فالمراقب المالي يمثل وزير المالية.

وتتركز الرقابة التي يمارسها المراقب المالي على رقابة:

- صفة الأمر بالصرف ومدى أهليته لتنفيذ النفقات العينية،
- عدم مخالفة عملية صرف النفقات لتسديدها في الميزانية المحلية،
- توفر الإعتمادات والمناصب المالية،
- توفر التأشيرة التي يشترطها القانون.⁴

وكنتيجة لممارسة المراقب المالي لهذه الرقابة فإنه إما أن يقوم بمنح التأشيرة أو برفض منحها في ما إذا كانت الالتزامات غير نظامية والرفض قد يكون مؤقتا في حالة مخالفة غير جوهرية إذ تكون للأمر بالصرف الفرصة بتصحيح الخطأ، وقد يكون نهائيا في حالة مخالفة

¹ - المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381، يتضمن مصالح المراقبة المالية.

يقوم بمهام الأمر بالصرف في الجماعات المحلية كل من الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي.

² - سمراء قريشي، فطيمة خيال، مشروعية أعمال الهيئات الإقليمية بين الاستقلالية الذاتية والرقابة الإدارية، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص : قانون الجماعات الإقليمية، شعبة: القانون العام، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية-، الجزائر، 2013، ص53.

³ - المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381، يتضمن مصالح المراقبة المالية.

⁴ - عبد اللطيف لونيبي، المرجع السابق، ص69.

إجراءات جوهرية و أساسية لا يمكن للأمر بالصرف تصحيحها، وفي حالة الرفض يلتزم المراقب المالي بتبرير قراره.¹

ومع أن الرقابة الممارسة من طرف المراقب المالي تهدف إلى منع ارتكاب المخالفات المالية أثناء تنفيذ الميزانية بغية الحفاظ على المال العام إلا أنها تقلل من ضمانات استقلالية الجماعات المحلية،² ويشتكي رؤساء البلديات من أداء المراقب المالي ووصفه بالبطيء والبيروقراطي، كما أعتبر عدد كبير منهم أن توسيع مجال الرقابة السابقة للنفقات ليشمل ميزانية البلديات هو بمثابة تدخل في التسيير المالي للبلديات، مما يؤثر حتما بالسلب على دور ومهام المجالس البلدية المنتخبة، وتضييق لصلاحيات رؤساء المجالس البلدية مما يجعلهم تحت رحمة المراقبين الماليين الأمر الذي قد يعيق تدخل البلدية في الحالات الإستعجالية والإستثنائية والتي قد تتطلب نفقات غير مدرجة في ميزانية البلدية.³

الفرع الثاني: رقابة المحاسب العمومي

لدراسة الرقابة التي يمارسها المحاسب العمومي على التعاملات المالية للجماعات المحلية ومدى تأثيرها على استقلاليتها سيتم التطرق إلى العناصر التالية: أولاً تعريف المحاسب العمومي وطريقة تعيينه، ثانياً صلاحيات المحاسب العمومي أو بمعنى آخر الاختصاصات التي يمارسها المحاسب العمومي.

أولاً: تعريف المحاسب العمومي وطريقة تعيينه

لفهم وظيفة المحاسب العمومي يتوجب علينا تعريفه وتحديد كيفية تعيينه

¹ - رياض العابد، الرقابة المالية على نفقات البلدية، مذكرة من متطلبات الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، قسم

الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2014، ص76.

² - سمراء قريشي ، فطيمة خيال ، المرجع السابق، ص54.

³ - عبد القادر موفق، المرجع السابق، ص156.

أ - تعريف المحاسب العمومي

المحاسب العمومي هو كل شخص يعين قانونا للقيام، بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات، حراسة الأموال أو السندات أو الأشياء أو المواد المكلفة بها وحفظها، وتداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد، والتحكم في حركة حسابات الموجودات.¹

ب - طريقة تعيين المحاسب العمومي

يتم تعيين المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضعون أساسا لسلطته.²

و عليه يخضع المحاسب العمومي لسلطة الوزير المكلف بالمالية فهو من يعينه في منصبه وبذلك فهو تابع للسلطة المركزية لا للجماعة المحلية التي يباشر مهامه بها مما يعني أن كل التعاملات المالية للجماعات المحلية تخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية بالكامل.

ثانيا: صلاحيات المحاسب العمومي

يمارس مهام أمين خزينة البلدية محاسب عمومي،³ و يتولى أمين خزينة البلدية تحصيل الإيرادات وتصفية نفقات البلدية وهو مكلف وحده وتحت مسؤوليته بمتابعة مدا خيل البلدية وكل المبالغ العائدة لها وصرف النفقات المأمور بدفعها.⁴

ومنه فالمحاسب العمومي يعتبر أحد الأطراف الأساسية المعنية بمباشرة التسيير المالي اليومي للبلدية ويمارس المحاسب العمومي صلاحيات أصلية حيث أن دوره في تنفيذ

¹ - المادة 33 من القانون رقم 90-، 21 مؤرخ في 15 غشت 1990، يتضمن المحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 35، مؤرخة في 15 غشت سنة 1990.

² - المادة 34 من القانون رقم 90-، 21، يتضمن المحاسبة العمومية.

³ - المادة 205 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

⁴ - المادة 206 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

الميزانية ومختلف العمليات المالية يعد أساس وظائفه، كما أنه يقوم بدور أساسي في عملية الدفع، أي تسديد النفقات التي سبق وأن التزم بها الأمر بالصرف وفقا لشروط محددة قانونا، بالإضافة إلى عملية تحصيل بعض الإيرادات.

وهذا يدل بأن المحاسب العمومي يمارس رقابة مالية على كل العمليات المالية في الجماعة المحلية.¹

ثالثا: التزامات المحاسب العمومي

يتعين على المحاسب العمومي قبل التكفل بسندات الإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف أن يتحقق من أن هذا الأخير مختص بتحصيل الإيرادات، و يجب عليه مراقبة صحة إلغاء السندات، الإيرادات والتسويات وكذا عناصر الخصم التي يتوفر عليها.²

والمحاسب العمومي ملزم قبل قبوله لأي نفقة أن يتأكد من مدى مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها، والتأكد من صفة الأمر بالصرف أو المفوض له، كما يتوجب عليه التحقق من شرعية عمليات تصفية النفقات ومدى توفر الإعتمادات وأن الديون لم تسقط أجالها أو أنها محل معارضة، ومدى توفر تأشيرات عملية المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها، أي أن تكون مؤشرة من المراقب المالي، كما انه مطالب بالتأكد من الصحة القانونية للمكسب الإبرائي.³

ويتوجب على المحاسب العمومي عند قيامه بدفع النفقات أو تحصيل الإيرادات احترام الآجال المحددة عن طريق التنظيم والتقييد بها،⁴ وفي حالة إخلاله بهذه الالتزامات فإنه تقوم

¹ - عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر، دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، شعبة تسيير المؤسسات، قسم علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2015، ص 151.

² - المادة 35 من القانون رقم 90 - 21 ، يتضمن المحاسبة العمومية.

³ - المادة 36 من القانون رقم 90 - 21 ، يتضمن المحاسبة العمومية.

⁴ - المادة 37 من القانون رقم 90 - 21 ، يتضمن المحاسبة العمومية.

مسؤوليته الشخصية والمالية، فالمحاسب العمومي مسؤول مسؤولية شخصية ومالية عن الأعمال الموكلة إليه.¹

وبناء عليه يتضح أن وظيفة المحاسب العمومي هي وظيفة مثقلة بالالتزامات وعلى درجة كبيرة من الخطورة، فالمحاسب العمومي مسؤول مسؤولية شخصية ومالية عن العمليات الموكلة له، كما يمكن له أن يتحمل المسؤولية التضامنية بينه وبين الأشخاص الموضوعين تحت تصرفه،² وهذا ما يجعله يمارس رقابة مشددة على مالية الجماعات المحلية مما يؤثر على استقلاليتها، إلا أن قانون المحاسبة العمومية قد أقر إجراء يمكن الأمر بالصرف من عدم الامتثال لقرار المحاسب العمومي بعدم صرف النفقة عن طريق ما يعرف بالتسخير المكتوب ومن خلاله يتحمل الأمر بالصرف كامل المسؤولية،³ إلا أنه يمكن للمحاسب العمومي عدم الامتثال لهذا التسخير بشرط أن يؤسس قراره على أحد الأسباب المذكورة في نص المادة 48 من قانون المحاسبة العمومية،⁴ وهذا ما يقوي من مركز المحاسب العمومي مقارنة مع مركز الأمر بالصرف (رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي) ويضيق من مجال استقلالية الجماعات المحلية.

الفرع الثالث: رقابة الهيئات الوصية في مجال الميزانية

تدخل ضمن رقابة الهيئات الوصية في مجال الميزانية رقابة الوالي في رقابة السلطة المركزية.

¹ - المادة 38 من القانون رقم 90 - 21 ، يتضمن المحاسبة العمومية.

² - كريمة مبرحي، زهية بركان، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية (مراقبة ميزانية الجماعات المحلية)، مداخلة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، من الموقع: <http://vb1.alwazer.com/t33722.html> ، يوم 02-06-2016، على الساعة 09:00.

³ - عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر دراسة تحليلية ونقدية ، المرجع السابق.

⁴ - المادة 48 من القانون رقم 90 - 21 ، يتضمن المحاسبة العمومية.

أولاً: رقابة الوالي في مجال الميزانية

تعتبر الرقابة التي يمارسها الوالي على ميزانية الجماعات المحلية رقابة حلول لأنه يحل محل المجالس المنتخبة، حيث يضمن الوالي المصادقة على ميزانية البلدية وتنفيذها في حالة تقاعس المجلس الشعبي البلدي في أداء مهامه وفي حالات أخرى نص عليها القانون.

في حالة قيام المجلس الشعبي البلدي بالتصويت على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يتمتع عن المصادقة عليها و يقوم بإرجاعها في أجل 15 يوماً من يوم استلامها لتخضع لمداولة ثانية خلال أجل 10 أيام، فإذا استمر الحال على ما هو عليه يقوم الوالي بتوجيه إعدار للمجلس الشعبي البلدي، فإذا لم يتم التصويت على الميزانية وفقاً للشروط المحددة قانوناً في أجل 8 أيام، يتم ضبطها تلقائياً من طرف الوالي.¹

من هنا يتبين بأن الوالي يمارس رقابة الحلول على المجلس الشعبي البلدي في مجال الميزانية، وتعزيزاً لسلطة حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي في مجال الميزانية تمتد رقابته إلى تنفيذها، ففي حالة حدوث عجز في ميزانية البلدية أثناء تنفيذها فإن المجلس مطالب باتخاذ جميع التدابير لامتناعه وضمان توازن الميزانية الإضافية وإلا قام الوالي بالحلول محله واتخذ كل التدابير التي من شأنها امتصاص هذا العجز،² كما أنه في حالة عدم التصويت على ميزانية البلدية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي يقوم الوالي باستدعائه في دورة غير عادية وفي حالة عدم المصادقة عليها يضبطها الوالي.³

هذه الرقابة وإن كانت ضرورية إلا أن تعسف الوالي في استعمالها يضر باستقلالية

المجالس الشعبية البلدية.

¹ - المادة 183 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

² - المادة 184 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

³ - المادة 186 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

و فيما يخص الولاية فإن الوالي يتولى إعداد مشروع ميزانية الولاية وعرضه على المجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليه،¹ وهو الدور الذي من المفروض أن يقوم به المجلس الشعبي الولائي.

ومن خلال ما تقدم يتضح أن للوالي دور رقابي واسع في المجال المالي يمارسه على الجماعات المحلية سواء كانت الولاية عن طريق إعداد مشروع الميزانية أو البلدية أين تبرز أكثر رقابة الوالي على ميزانية البلدية من خلال الآليات القانونية التي منحها له المشرع الجزائري وهو الشيء الذي يمنح السلطة المركزية القدرة على التأثير والتوجيه والرقابة على ميزانية الجماعات المحلية عن طريق ممثلها على المستوى المحلي وهو الوالي، و بالتالي الحد من استقلالية المجالس المحلية المنتخبة في مجال إعداد ميزانيتها.

ثانيا : رقابة السلطة المركزية على ميزانية الولاية

على غرار الرقابة التي يمارسها الوالي على المجلس الشعبي البلدي في مجال الميزانية، يمارس وزير الداخلية رقابة طول، إذ يحل محل المجلس الشعبي الولائي حيث يضمن وزير الداخلية ضبطها، حيث يتبين من خلال نص المادة 168 من القانون رقم 07 - 12 المتعلق بالولاية أنه في حالة عدم التصويت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي وفي حالة عدم توصل المجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليها في الدورة التي يدعو إليها الوالي، يقوم وزير الداخلية بضبطها.²

كما تبرز رقابة كل من وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية على ميزانية الولاية في حالة ظهور عجز أثناء تنفيذ الميزانية لم يقم المجلس الشعبي الولائي باتخاذ التدابير اللازمة

¹ - المادة 160 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية.

يعني شرط التوازن في الميزانية أن لا تزيد النفقات عن الإيرادات، و أن لا تزيد الإيرادات عن النفقات.
² - المادة 168 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية.

لامتصاصه إذ يقوم وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية باتخاذ التدابير الضرورية لامتصاصه.¹

من خلال ما تم تناوله نستخلص أن الرقابة المالية السابقة التي يمارسها كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي وهيئات الوصاية هي رقابة مشددة و لكنها في نفس الوقت ضرورية ولكن التعسف في ممارستها يؤدي إلى نتائج سلبية تؤدي إلى التضيق من مجال الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.

المطلب الثاني: الرقابة المالية اللاحقة على الجماعات المحلية

يمكن تعريف الرقابة المالية اللاحقة بأنها تلك الرقابة التي تأتي بعد إصدار القرار المتعلق بالإذن بالصرف، ويهدف المشرع الجزائري من خلال اعتماد الرقابة المالية اللاحقة إلى كشف و محاربة الفساد والاختلاس ومنع العبث بالمال العام.

وقد أحدث المشرع الجزائري عدة هيئات تمارس الرقابة المالية اللاحقة على الجماعات المحلية. فإلى أي مدى تؤثر الرقابة المالية اللاحقة على استقلالية الجماعات المحلية؟

وللإجابة على هذا التساؤل سيتم تناول رقابة مجلس المحاسبة في الفرع الأول، ورقابة المفتشية العامة للمالية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: رقابة مجلس المحاسبة

يعد مجلس المحاسبة مؤسسة رقابية في المجال المالي يتمتع بالاستقلال ويمارس رقابة لاحقة على أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية، إذ يقوم بالتدقيق في شروط استعمال وتسيير الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية من طرف الهيئات التي

¹ - المادة 169 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية.

تدخل في نطاق اختصاصه ويتأكد من مدى شرعية ومطابقة عملياتها المالية والمحاسبة للقانون.¹

ولقد تم استحداث مجلس المحاسبة بموجب نص المادة 190 من دستور 1976 حيث نصت على ما يلي: "يؤسس مجلس محاسبة مكلف بالرقابة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة والحزب والمجموعات المحلية والجهوية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها، ويرفع مجلس المحاسبة تقريرا سنويا إلى السيد رئيس الجمهورية...."²

أولا: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة:

"مجلس المحاسبة هو مؤسسة تتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهام الموكلة إليه، كما يتمتع بالاستقلال الضروري ضمانا للموضوعية والحياد".³

ويغلب على مجلس المحاسبة الطابع القضائي أكثر من الإداري وذلك بالنظر إلى تشكيلته ذات الطابع القضائي، حيث يشكل القضاة سلكا يمثل العمود الفقري لمجلس المحاسبة إضافة على المدققين الماليين، حيث يساعدون القضاة في مهامهم الرقابية مدققين ماليين يتولون مهمة تدقيق الحسابات، بالإضافة إلى الموظفين المنتدبين يساعدون القضاة في الرقابة غير القضائية في مختلف الإدارات والمؤسسات العمومية وذلك حسب احتياجات المجلس لكفاءات تقنية معينة، بالإضافة إلى بقية مستخدمي المجلس المكلفين بالدعم التقني

¹ - المادة 2 من الأمر رقم 95-20، مؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية عدد 39، مؤرخة في 23 جويلية 1995، معدل ومنتتم.

² - المادة 190 من الأمر رقم 76-97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن دستور 1976، الجريدة الرسمية عدد 94، مؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

³ - سهيلة بوزيرة، دور مجلس المحاسبة في مكافحة جرائم الفساد، مقدمة في إطار الملتقى الوطني حول حماية المال العام ومكافحة الفساد، جامعة يحي فارس -المدية-، من موقع : <http://www.univ-medea.dz>، يوم الثلاثاء 17 ماي 2016، على الساعة 14:00.

وتسيير شؤون المجلس الإدارية والمالية.¹

ثانيا: الاختصاصات الرقابية لمجلس المحاسبة

يتمتع مجلس المحاسبة بصلاحيات واختصاصات رقابية واسعة و هو يمارس نوعين من الرقابة رقابة قضائية ورقابة إدارية.

أ- الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة

يمارس مجلس المحاسبة رقابة قضائية من خلال حق الإطلاع وسلطة التحري وكذا تقييم ومراجعة الحسابات بالإضافة إلى رقابة الانضباط في مجال الميزانية والمالية.

1- حق الإطلاع وسلطة التحري:

منح القانون لمجلس المحاسبة الحق في الإطلاع على كل الوثائق التي من شأنها أن تسهل رقابة العمليات المالية والمحاسبة للمصالح والهيئات الواقعة تحت رقابته، وله الحق في أن يجري تحريات للإطلاع على المسائل المنجزة، كما له الحق في أن يطلب من السلطات السلمية لأجهزة الرقابة الخارجية للإدارات والمؤسسات الخاضعة له أن تطلع على كل المعلومات أو الوثائق أو التقارير التي تمتلكها أو تعدها عن حسابات هذه الهيئات وتسييرها وله الحق في الدخول إلى كل المحلات التي تشملها أملاك جماعة عمومية أو هيئة خاضعة لرقابته.²

2- تقييم ومراجعة الحسابات:

يمارس مجلس المحاسبة حقه في تقييم ومراجعة الحسابات عن طريق مراجعة حسابات المحاسبين العموميين حيث يصدر أحكاما بشأنها ويتأكد من مدى صحة العمليات المادية

¹ عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر، دراسة تحليلية ونقدية، المرجع السابق، ص140.

² - سهيلة بوزيرة، المرجع السابق، ص6.

الموصوفة فيها، أو مدى مطابقتها للتشريع المطبق عليها.¹

وحسب المادة 60 من الأمر رقم 95 - 20 المتعلق بمجلس المحاسبة فإن كل محاسب عمومي ملزم بإيداع حسابه عن التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة (الغرفة الإقليمية المختصة).²

كما يلزم الآمرون بالصرف بإيداع حساباتهم الإدارية بكتابة الضبط لدى المجلس وفقا للإجراءات والآجال المحددة وإلا تمت معاقبتهم من قبل المجلس.³

وتعد عملية تقييم ومراجعة الحسابات عملا قضائيا يتعلق بالصحة المادية لعمليات الإيرادات والنفقات المسجلة في حسابات المحاسبين العموميين ومدى تطابقها مع القوانين والتنظيمات المعمول بها.⁴

3- رقابة الانضباط في مجال الميزانية والمالية:

يقوم مجلس المحاسبة في إطار رقابته على تسيير مصالح الدولة والهيئات العمومية المختلفة والجماعات المحلية، بالتأكد من احترام قواعد الانضباط الميزاني والمالي إما بصورة تلقائية أو بعد إخطاره من السلطة المختصة (وزير المالية أو وزير الداخلية) بالنسبة للوقائع التي تنسب إلى مرؤوسيه.⁵

ومنه فرقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، هي رقابة يقوم بها مجلس المحاسبة على التسيير المالي للآمرين بالصرف (الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي....)

¹ - ناصر ياسين، المرجع السابق، ص 59.

² - المادة 60 من الأمر رقم 95 - 20، يتعلق بمجلس المحاسبة.

³ - سهيلة صالح، الاستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع : المؤسسات السياسية و الادارية في الجزائر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الاخوة منتوري - قسنطينة-، الجزائر، ص 62.

⁴ - سهيلة بوزيرة، المرجع السابق، ص 7.

⁵ - عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية و نقدية، المرجع السابق، ص 142.

و ذلك بغية التأكد من مدى مطابقة أعمالهم للقوانين التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية والوسائل المادية التي تكون تحت تصرفهم.¹

وفي حال تبين لمجلس المحاسبة أنه قد تم الإخلال بقواعد الانضباط في مجال الميزانية والمالية فإنه يصدر غرامات في حق الأمرين بالصرف الذين ارتكبوا خطأ أو مخالفة تلحق الضرر بالخزينة العمومية أو الهيئة التي يتأسسونها.²

ب- الرقابة الإدارية لمجلس المحاسبة

بالإضافة إلى الرقابة القضائية التي يمارسها مجلس المحاسبة على مالية الجماعات المحلية والهيئات الخاضعة له، فهو يمارس أيضا رقابة إدارية مالية على الجماعات المحلية والهيئات الأخرى الخاضعة له، وتتمثل الرقابة الإدارية لمجلس المحاسبة في المجال المالي في رقابة نوعية التسيير ورقابة أخرى يمارسها عن طريق تقييم المشاريع والبرامج والسياسات العمومية.

1- رقابة نوعية التسيير:

تعرف بأنها: " تلك الرقابة الممارسة من قبل مجلس المحاسبة على الهيئات العمومية من أجل مراقبة مدى شرعية نشاطها المالي، وكذا العمل على تحسين مستوى أدائها ومردودها، وهذا عن طريق تقييم شروط استعمالها للموارد والوسائل العمومية الموضوعة تحت تصرفها من حيث الفعالية والنجاعة والاقتصاد".³

ويمارس مجلس المحاسبة هذه الرقابة عن طريق مراقبة حسن استعمال الجماعات المحلية والهيئات الخاضعة له للموارد والأموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة والاقتصاد بالاعتماد على الأهداف والوسائل المستعملة، وكذا تقييم قواعد تنظيم

¹ - منصور الهادي، المرجع السابق، ص 46.

² - سهيلة صالح، المرجع السابق، ص 62.

³ - منصور الهادي، نفس المرجع، ص 49.

وعمل الهيئات الخاضعة له والتأكد من وجود نظام رقابي داخلي موثوق، كما يراقب استعمال الإعانات والمساعدات المالية الممنوحة من الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات الأخرى وشروط منحها والتأكد من مدى تحقيقها للأهداف التي منحت من أجلها.¹

كما يراقب استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات الخاضعة لرقابته والتي تلجأ إلى التبرعات العمومية لدعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية.²

ويختتم مجلس المحاسبة مهمته الرقابية بإعداد تقارير تقييمية تضم كل الملاحظات والعمليات التي قام بها، ثم يتم إرسالها إلى مسؤولي المصالح والهيئات المعنية أو إلى سلطتهم الوصية بغية تمكين هذه الهيئات والمصالح من الرد وتقديم ملاحظاتها في الآجال المحددة من طرف مجلس المحاسبة.³

2- تقييم المشاريع والبرامج والسياسات العمومية:

ويشارك مجلس المحاسبة في تقييم مدى الفعالية بشأن الأعمال والمخططات والبرامج والسياسات التي قامت بها مؤسسات الدولة والهيئات العمومية الخاضعة لرقابته والتي اتخذتها السلطات العمومية على الصعيد الاقتصادي والمالي بغرض تحقيق المصلحة الوطنية،⁴ والتي تقوم بها بصفة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة أو المرافق العمومية الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة.⁵

من خلال دراستنا لرقابة مجلس المحاسبة اتضح أن رقيبته المالية على الجماعات المحلية في حالة تمتعه بالاستقلالية هي رقابة لا تؤثر على استقلاليتها لأنها رقابة بعيدة ضرورية، وبمقارنة فروعه على المستوى الجهوي و تشكيلته البشرية بعدد الولايات والبلديات

¹ - عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية و نقدية، نفس لمرجع، ص143.

² - المادة 71 من الأمر رقم 95-20، يتعلق بمجلس المحاسبة.

³ - رياض العابد ، المرجع السابق، ص95.

⁴ - ناصر ياسين، المرجع السابق، ص59.

⁵ - منصور الهادي، المرجع السابق، ص54.

بالإضافة إلى الهيئات الأخرى الخاضعة لرقابته، نجد بأنه غير قادر على ممارسة رقابة مشددة على كل الجماعات المحلية، و العكس صحيح في حالة ما إذا كان خاضعا وتابعا للسلطة المركزية (السلطة التنفيذية)، ففي هذه الحالة ستضيق رقابته من استقلالية جماعات محلية معينة ومحددة تستهدفها السلطة المركزية.

الفرع الثاني: رقابة المفتشية العامة للمالية

تعتبر المفتشية العامة للمالية هيئة تمارس الرقابة المالية اللاحقة وهي تخضع للسلطة المباشرة للوزير المكلف بالمالية، وتعد رقابتها على الجماعات المحلية رقابة لاحقة غير إلزامية، حيث تتم بعد تنفيذ العمليات المالية المتعلقة بالنفقات والإيرادات في الجماعات المحلية المبرمجة ضمن العمل السنوي للمفتشية العامة للمالية.¹

وقد أنشأت المفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم الرئاسي 80 - 53 لتليه عدة مراسيم تنظم المفتشية العامة للمالية وتحدد صلاحياتها.²

أولا: مجال اختصاص المفتشية العامة للمالية:

من خلال نص المادة 2 من المرسوم رقم 08 - 272 الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، يتضح أن الجماعات المحلية تدخل ضمن مجال اختصاص المفتشية العامة للمالية وأن هذه الأخيرة تمارس على الجماعات المحلية (البلدية والولاية) رقابة مالية لاحقة، كما أن المادة نصت على أن المفتشية العامة للمالية تمارس رقابتها على الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية وهيئات الضمان الاجتماعي التابع للنظام العام و كل مؤسسة عمومية مهما كان نظامها القانوني.³

¹ - عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية و نقدية، المرجع السابق، ص157.

² - العابد رياض، نفس المرجع، ص98.

³ - المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، مؤرخ في 6 سبتمبر سنة 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية عدد 50، المؤرخة في 7 سبتمبر سنة 2008.

كما نصت المادة 3 من نفس المرسوم على أن المفتشية العامة للمالية تراقب الموارد التي جمعتها الهيئات أو الجمعيات مهما كانت أنظمتها القانونية سواء كانت ذات طابع اجتماعي أو ثقافي طالما أنها استفادة من الهبة العمومية من أجل دعم قضاياها الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية والرياضية أو أي شخص معنوي يستفيد من مساعدة مالية من الدولة أو جماعة محلية أو هيئة عمومية.¹

ثانياً: صلاحيات المفتشية العامة للمالية:

استناداً لنص المادتين 2 و3 من المرسوم الرئاسي 08-272 الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية تتمثل مهمتها الأساسية في الرقابة على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات المحلية وباقي المؤسسات والهيئات المذكورة في نص المادتين²، غير أن المادة 4 من نفس المرسوم أضافت صلاحيات أخرى للمفتشية العامة للمالية حيث يمكن للمفتشية العامة للمالية ان تقوم بتقييم أداءات أنظمة الميزانية، و تقوم بالتقييم الاقتصادي والمالي لنشاط شامل أو قطاعي أو فرعي أو لكيان اقتصادي، وتدقق أو تجري الدراسات أو التحقيقات أو الخبرات ذات الطابع الاقتصادي والمالي والمحاسبي، وتقيم شروط تسيير واستغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الإمتيازية، مهما كان نظامها.³

و منه يتضح أن المفتشية العامة للمالية تتمتع بصلاحيات واسعة و تمارس رقابتها عن طريق التدقيق والتقييم والتحقيق أو الخبرة،⁴ وتكون تدخلاتها فجائية في عين المكان وعلى الوثائق، وتكون مهمات الدراسات أو التقييمات أو الخبرات موضوع تبليغ مسبق.⁵

¹ - المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية .

² - المواد 2 و3 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية.

³ - المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية.

⁴ - المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية.

⁵ - المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية.

ومنه فتدخل المفتشية العامة للمالية في حالة الفحوص والتحقيق تكون فجائية، مما يعطيها طابع السرية و ذلك يجعل رقابة المفتشية العامة للمالية أكثر فاعلية لأنه يأخذ الإدارة أو المؤسسة أو الهيئة محل الفحص أو التحقيق على حين غرة، مما يجعلها عاجزة عن إخفاء التجاوزات التي قد تكون وقعت فيها.

وتختم المفتشية العامة للمالية رقابتها بإعداد تقارير تبرز من خلالها المعايير والتقديرات حول التسيير المالي والمحاسبي للمؤسسة أو الهيئات الرقابية وكذا حول فاعلية التسيير بصفة عامة، وتقترح التدابير التي من شأنها أن تحسن تنظيم وتسيير وكذا نتائج المؤسسات والهيئات المراقبة، كما يمكنها أن تقدم كل اقتراح يحسن الأحكام التشريعية التي تحكمها.¹

ومنه فالمفتشية العامة للمالية وبعد إنهاؤها لمهامها الرقابية ليس لها إلا إعداد التقارير حول التسيير المالي والمحاسبي للمؤسسة أو الهيئة الخاضعة للمراقبة وكذا فاعلية التسيير بصفة عامة، دون أن تكون لها صلاحية عقابية أو الحق في توقيع جزاءات على الهيئات أو المؤسسات أو المسيرين لها وذلك لأن دورها يتوقف على إعداد التقارير وإرسالها إلى الوزير المكلف بالمالية فإن أراد أن يتدخل تدخل وإن أحجم عن التدخل فليس للمفتشية العامة للمالية أية سلطة.

ومن خلال كل ما سبق يمكن القول أن دور المفتشية العامة للمالية ما هو إلا دور استشاري لا غير مادامت لا تستطيع ردع أية مخالفة تراها وتسجلها في تقاريرها وقد يتغاضى عنها وزير المالية لسبب أو لآخر.²

¹ - المادة 21، من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية.

² - عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية ونقدية، المرجع السابق، ص 162.

ومنه يمكن القول أن رقابة المفتشية العامة للمالية لا تؤثر على استقلالية الجماعات المحلية لأنها رقابة بعدية و لأن هذه الهيئة لا تملك أية صلاحيات عقابية سواء كانت قضائية أو إدارية في مواجهة الجماعات المحلية.

ونخلص من خلال ما تم تناوله أن الرقابة المالية اللاحقة التي تمارسها كل من المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة في حالة تمتعه بالاستقلالية، ليس لها تأثير بالغ على استقلالية الجماعات المحلية، إذ لا تمس الرقابة اللاحقة باستقلالية الجماعات المحلية بقدر ما تعد ضماناً للحفاظ على المال العام من سوء التسيير والاختلاس وجرائم الفساد المالي وكان الأجدر بالمشرع أن يشدد الرقابة اللاحقة الممارسة على الجماعات المحلية بأن يمنح استقلال فعلي لكل من المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة، وكذا تعزيز هاتين الهيئتين بالكفاءات ومنح المفتشية العامة للمالية صلاحية أو سلطة توقيع عقوبات سواء كانت جزائية أو إدارية حتى تتمكن من فرض رقابة صارمة على المال العام.

خاتمة الفصل الثاني :

من خلال دراستنا للرقابة المالية على الجماعات المحلية تبين لنا أنها تخضع لرقابة مالية مشددة ، إذ تخضع لرقابة مالية سابقة يمارسها كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي والهيئات الوصية في مجال الميزانية وإن كانت هذه الرقابة مشددة إلا أنها في نفس الوقت ضرورية ولكن التعسف في ممارستها يؤدي بالضرورة إلى التضيق من مجال الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.

أما في مجال الرقابة المالية اللاحقة التي يمارسها مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية ليس لها تأثير بالغ على استقلالية الجماعات المحلية وذلك في حالة تمتعها بالاستقلالية الضرورية لممارسة هذه الرقابة.

الخاتمة

وفي الأخير نخلص إلى أن استقلالية الجماعات المحلية من أهم الركائز التي يقوم عليها نظام اللامركزية الإدارية، ورغم اعتراف المشرع الجزائري للجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، إلا أنه من جهة أخرى حد من هذه الاستقلالية إذ لا تتمتع الجماعات المحلية في الجزائر بالاستقلال الكافي حتى تقوم بمهامها على أكمل وجه.

فمن الناحية الإدارية فرض عليها رقابة إدارية ومالية مشددة ، حيث تمارس هيئات الرقابة، رقابة وصائية على كل من الولاية والبلدية وتكون هذه الرقابة إما على الهيئات أو على الأعمال بالإضافة إلى الرقابة على الأشخاص.

أما فيما يخص الاستقلالية المالية للجماعات المحلية فقد فرض المشرع رقابة مالية سابقة يقوم بها كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي والوالي و وزير الداخلية ورقابة مالية لاحقة تمارس من طرف مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية .

وقد خلصنا في دراستنا إلى هذه النتائج:

- أن الدستور وإن كان قد تبنى نظام اللامركزية الإدارية واعترف بالبلدية والولاية كجماعات الإقليمية في الدولة، إلا أنه لم يتطرق إلى استقلالية الجماعات المحلية مما يعنى أن مبدأ تمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية لا يعد مبدءا من المبادئ الدستورية.
- إن تمتع الوالي بصلاحيات واسعة وممارسته لرقابة متنوعة على كل الأصعدة وفي كل المجالات، يمنع من بلوغ الهدف الذي من أجله تم إسناد مهمة تسيير الجماعات المحلية للمجالس المحلية المنتخبة.
- قيام المشرع بالسماح السلطة المركزية بتعيين موظفين يباشرون مهامهم على مستوى الجماعات المحلية، ومنحهم سلطات واسعة في مجال الرقابة دون فتح المجال أمام

- الهيئات المحلية لانتخابهم من بين أعضائها أو اقتراحهم على السلطة المركزية يعد حداً أو تضيقاً على استقلالية الجماعات المحلية.
- قيام المشرع بالإحالة للتنظيم في الكثير من المواد من قانوني البلدية والولاية يحد من استقلالية الجماعات المحلية.
 - بعض النصوص القانونية فيما يخص الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية جاءت غير مضبوطة ومبهمة بشكل يفتح الباب للتفسير والتأويل ويفتح المجال أمام إعمال السلطة التقديرية للهيئات الوصية، الأمر الذي ينتقص من استقلالية الجماعات المحلية.
 - ضعف الإيرادات المالية للجماعات المحلية يجعلها في حاجة دائمة إلى مساعدات الدولة مما يكرس تبعيتها للسلطة المركزية ويضيق من مجال استقلالها المالي.
 - يعتبر ضعف الجباية المحلية من أهم الأسباب التي تبقي الجماعات المحلية في حاجة دائمة إلى إعانات الدولة من أجل تمويل مشاريعها وتنفيذ برامجها مما يجعلها في حالة تبعية للسلطة المركزية وذلك ما يؤثر على استقلاليتها.
 - إن الرقابة المالية الممارسة من طرف المراقب المالي والمحاسب العمومي وإن كان الهدف منها هو المحافظة على المال العام إلا أن هذا الأمر قد تكون له آثار سلبية تعيق وتحد من فعالية وقدرة الجماعات المحلية على اتخاذ بعض القرارات خاصة في الحالات الإستعجالية.
 - إن عدم اشتراط المشرع من خلال قانون الانتخابات لكفاءات أو شهادات معينة يشترط توفرها في المترشحين لانتخابات المجالس المحلية يؤثر على طريقة تسيير المجالس المحلية بالسلب وهذا ما يؤدي إلى فرض رقابة صارمة على هذه الهيئات ومنه الحد من استقلاليتها.
 - إن ممارسة رقابة مشددة على المجالس المحلية يقتل روح المبادرة لدى المجالس المنتخبة، ويعيق ممارستهم لمهامهم، مما يؤثر على استقلالية الجماعات المحلية.

- إن انفراد الوالي بجل الاختصاصات في مواجهة المجلس الشعبي الولائي يؤدي إلى تهميش دور المجلس ويجعله مقيدا ويحد من استقلاليته.

ولتعزيز استقلالية الجماعات المحلية لابد من:

- سحب بعض صلاحيات من الوالي وإسنادها إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي الأمر الذي سيعزز من مركز المنتخب المحلي ويجعله يطع بسلطة اتخاذ القرار مما قد يعود بالإيجاب على الولاية ككل من خلال تمكينه من تحقيق برنامج الانتخابي والذي أنتخب على أساسه من طرف المواطنين.

- يتوجب على المشرع إعادة النظر في الحالات الموجبة لحل المجالس المحلية المنتخبة وأن يقوم بضبطها بشكل لا يدع مجالاً للشك أو التأويل، الأمر الذي إن تم أخذه بعين الاعتبار سيعزز لا محالة من استقلالية المجالس المحلية المنتخبة وبالتالي تعزيز استقلالية الجماعات المحلية ككل.

- تعزيز الجباية المحلية ومنح الجماعات المحلية الحق في تحديد الوعاء الضريبي حسب طبيعة وخصائص الجماعة المحلية (سياحية، اقتصادية ، صناعية ، فلاحية)، سيساهم في تعزيز موارد خزينة الجماعات المحلية ويجعلها قادرة على إنجاز مشاريعها وتنفيذ برامجها التنموية، مما سينعكس بالإيجاب على التنمية المحلية وبالتالي لن تكون تحت رحمة إعانات السلطة المركزية وهذا ما سيكسر استقلاليته.

- التخفيف من الرقابة المالية السابقة على الجماعات المحلية مع تعزيز دور وآليات الرقابة اللاحقة سيزيد من استقلاليته ويجعلها تقوم بالدور المناط بها بأكثر فاعلية وعلى أكمل وجه.

- تحرير المنتخب المحلي من القيود المفروضة عليه وتفعيل دوره في تحقيق التطور والازدهار للجماعة المحلية التي يمثلها سيعزز من استقلاليته.

- على المشرع أن يراجع قانون الانتخابات ويضمنه مواد تشترط مؤهلات وشهادات وكفاءات يجب توفرها في المترشح لانتخابات المجالس المحلية الأمر الذي سينعس بالإيجاب على طريقة تسيير وإدارة الجماعات المحلية نحو الأحسن ولا يجعل الوالي مضطرا لتطبيق رقابة صارمة ومشددة على المجالس المحلية المنتخبة مما سيؤدي إلى تعزيز استقلاليتها.

قائمة المراجع

أولاً: المصادر :

أ : الدساتير

1. الأمر رقم 76-97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن دستور 1976، الجريدة الرسمية عدد 94، مؤرخة في 24 نوفمبر 1976.
2. المرسوم الرئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 7 ديسمبر سنة 1996، يتضمن الدستور الجزائري، الجريدة الرسمية عدد 76، مؤرخة في 8 ديسمبر 1996، معدل ومتمم.

ب: القوانين العضوية

3. القانون العضوي رقم 12-01، مؤرخ في 12 يناير سنة 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 1، مؤرخة في 14 يناير سنة 2012.

ج القوانين العادية

4. الأمر رقم 69-38، مؤرخ في 23 ماي سنة 1969، يتضمن ميثاق الولاية، الجريدة عدد 44، مؤرخة في 23 مايو سنة 1969.
5. الأمر رقم 75-58، مؤرخ في 26 سبتمبر سنة 1975، يتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية عدد 78، مؤرخة في 30 سبتمبر سنة 1975، معدل و متمم.
6. الأمر رقم 76-57، مؤرخ في 5 يوليو سنة 1976، يتضمن نشر الميثاق الوطني، الجريدة الرسمية عدد 61، مؤرخة في 30 يوليو سنة 1976.
7. الأمر رقم 76-101، مؤرخ في 09 ديسمبر سنة 1976، يتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، الجريدة الرسمية عدد 102، مؤرخة في 22 ديسمبر سنة 1976.
8. القانون رقم 90-08، مؤرخ في 07 أبريل سنة 1990، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 15، مؤرخة في 11 أبريل سنة 1990، ملغى.

9. القانون رقم 90 - 09، مؤرخ في 07 أبريل سنة 1990، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 15، مؤرخة في 11 أبريل سنة 1990، ملغى.
10. القانون رقم 90 -، 21 مؤرخ في 15 غشت 1990، يتضمن المحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 35، مؤرخة في 15 غشت سنة 1990.
11. القانون رقم 90-30، مؤرخ في 1 ديسمبر سنة 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية رقم 52، مؤرخة في 2 ديسمبر سنة 1990.
12. الأمر رقم 08 - 02، المؤرخ في 24 جويلية سنة 2008، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، الجريدة الرسمية عدد 42، مؤرخة في 27 جويلية سنة 2008.
13. القانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، عدد 37، مؤرخة 3 يونيو سنة 2011.
14. القانون رقم 12 - 07، مؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 12، مؤرخة في 29 فبراير سنة 2012.

د:النصوص التنظيمية

15. المرسوم التنفيذي رقم 08-272، مؤرخ في 6 سبتمبر سنة 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية عدد 50، مؤرخة في 7 سبتمبر سنة 2008.
16. المرسوم التنفيذي رقم 11-381 مؤرخ في 21 نوفمبر 2011، يتضمن مصالح المراقبة المالية، الجريدة الرسمية عدد 64، المؤرخة في 27 نوفمبر 2011.

ثانيا : المراجع.

أ-الكتب

17. جورج فديل، بيار لقولقيه، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2001.
18. حسنين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010.
19. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، مصر، 1996
20. عامر إبراهيم أحمد الشمري، الإدارة اللامركزية الإقليمية القانون العراقي دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي ،مكتبة زين الحقوقية والأدبية، لبنان، 2013.
21. عبد الغني البسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، منشأة المعارف جلال حزي وشركائه، مصر، 2004.
22. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الجسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2015.
23. فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن ، 2005.
24. محمد الشافعي أبراس، القانون الإداري ،عالم الكتب ،الجزء الأول،القاهرة.
25. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
26. محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
27. محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية اللبرالية والاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985.

28. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الفكر الجامعي ، مصر .
29. مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.

ب- الرسائل والمذكرات

-رسائل الدكتوراه

30. خيضر خنفري ، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية -فرع التحليل الاقتصادي- ،كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر3، الجزائر، 2011.
31. عادل محمود حمدي،الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية- دراسة مقارنة-رسالة دكتوراه،جامعة طنطة،كلية الحقوق،مصر،1973، نقلا عن عبد الناصر صالح.
32. عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر، دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، شعبة تسيير المؤسسات، قسم علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2015.

-مذكرات الماجستير

33. أحمد سي يوسف ، تحولات اللامركزية في الجزائر:حصيلة وآفاق، مذكرة ماجستير في القانون فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2013.

34. عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون، فرع: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2010.
35. عبد اللطيف لوني، الرقابة على مالية البلدية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق - تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2013.
36. علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2012.
37. ياقوت قديد، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، دراسة حالة ثلاث بلديات، مذكرة ماجستير، في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2011.
38. نور الدين يوسف، الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أمجد بوقرة بومرداس، الجزائر، 2010.
39. سهيلة صالح، الاستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع: المؤسسات السياسية و الإدارية في الجزائر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الاخوة منتوري -قسنطينة-، الجزائر.

- مذكرات الماستر

40. سمراء قريشي، فطيمة خيال، مشروعية أعمال الهيئات الإقليمية بين الاستقلالية الذاتية والرقابة الإدارية، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص: قانون الجماعات

- الإقليمية، شعبة:القانون العام، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية،
جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية - ، الجزائر ، 2013.
41. الهادي منصوري ، مجلس الدولة في التشريع الجزائري ،مذكرة مكملة لنيل شهادة
الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم
السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2015.
42. ناصر ياسين، المراقب المالي في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل مكملة لنيل شهادة
الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم
السياسية،جامعة محمد خيضر -بسكرة- ،الجزائر، 2014.
43. رياض العابد، الرقابة المالية على نفقات البلدية،مذكرة من متطلبات الماستر في
الحقوق،تخصص قانون اداري، قسم الحقوق،كلية الحقوق و العلوم السياسية،جامعة محمد
خيضر بسكرة،الجزائر،2014.

ج- المجلات والمنشورات

44. بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر ،مجلة
اقتصادية شمال إفريقيا، عدد4، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر
45. بكر القباني، الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، العدد52، 1984.
46. نصر الدين بن شعيب ، شريف مصطفى،الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية
في الجزائر،مجلة الباحث،عدد10،جامعة تلمسان،الجزائر، 2012.
47. نادية تياب ، مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث
القانوني، عدد 02، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية، الجزائر، 2010.
48. محمد رحموني ، مصادر مالية ميزانية البلدية في التشريع الجزائري، مجلة القانون
والمجتمع، العدد الأول، جامعة أدرار، الجزائر، 2013.

49. مصطفى كراجي ، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، الجزء 34، رقم 2، سنة 1996
50. لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد السابع، 2005.
51. مسعود شيهوب ، مدى تكييف الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، مجلة مجلس الأمة، الجزائر، العدد 03 ، 2002.

د - المداخلات وأوراق البحث

52. كريمة مريحي ، زهية بركان ، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية (مراقبة ميزانية الجماعات المحلية)، مداخلة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، من الموقع: <http://vb1.alwazer.com/t33722.html> ، يوم 02-06-2016، على الساعة 09:00.
53. موسى رحمانى، وسيلة السبتى، واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية، مقدمة في إطار الملتقى الدولي حول: تسيير و تمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، من الموقع: <http://montada.echoroukonline.com> ، يوم 02-06-2016، على الساعة 09:00.
54. حميد بوزيدة، تحديات تمويل ميزانيات الجماعات المحلية في الجزائر، مقدمة في إطار ملتقى التكامل بين الأجهزة الحكومية و الإدارات المحلية و البلديات -خيارات و توجهات-، اسطنبول، 2010، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2011.
55. سهيلة بوزبرة، دور مجلس المحاسبة في مكافحة جرائم الفساد، مقدمة في إطار الملتقى الوطني حول حماية المال العام ومكافحة الفساد، جامعة يحي فارس -المدية-، من موقع <http://www.univ-medea.dz> ، يوم الثلاثاء 17 ماي، 2016، على الساعة 14:00.

فهرس المحتويات

01.....	مقدمة.....
06.....	الفصل الأول: الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية.....
08.....	المبحث الأول: ماهية الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية.....
08	المطلب الأول: مفهوم الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية.....
08	الفرع الأول : تعريف الاستقلال الإداري للجماعات المحلية.....
10.....	الفرع الثاني: معايير الاستقلال الإداري.....
13.....	المطلب الثاني: مظاهر استقلال الجماعات المحلية.....
13.....	الفرع الأول: الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية.....
16.....	الفرع الثاني: تسيير الجماعات المحلية عن طريق مجلس محلي.....
22.....	المبحث الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية وتأثيرها على استقلاليتها.....
22.....	المطلب الأول: ماهية نظام الوصاية الإدارية.....
22.....	الفرع الأول: مفهوم نظام الوصاية الإدارية.....
27.....	الفرع الثاني: وسائل ممارسة الرقابة الوصائية.....
30.....	المطلب الثاني: تأثير نظام الوصاية على استقلالية الجماعات المحلية
30	الفرع الأول: الرقابة على الهيئات
34.....	الفرع الثاني: الرقابة على الاشخاص.....
38.....	الفرع الثالث: الرقابة على الأعمال.....

- 45..... الفصل الثاني: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.
- 47..... المبحث الأول: ماهية الاستقلالية المالية للجماعات المحلية
- 47..... المطلب الأول: مفهوم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.
- 48..... الفرع الأول: تعريف الاستقلالية المالي للجماعات المحلية.
- 48..... الفرع الثاني: أسس الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.
- 50..... الفرع الثالث: مظاهر الاستقلالية المالية للجماعات المحلية
- 53..... المطلب الثاني: مصادر تمويل الجماعات المحلية.
- 53..... الفرع الأول : مصادر التمويل الذاتية للجماعات المحلية
- 59..... الفرع الثاني: المصادر الخارجية للجماعات المحلية.
- 63..... المبحث الثاني: تأثير الرقابة المالية على الجماعات المحلية.
- 64..... المطلب الأول: الرقابة المالية السابقة على الجماعات المحلية
- 65..... الفرع الأول: رقابة المراقب المالي
- 67..... الفرع الثاني: رقابة المحاسب العمومي.
- 70..... الفرع الثالث: رقابة الهيئات الوصية في مجال الميزانية.
- 73..... المطلب الثاني: الرقابة المالية اللاحقة على الجماعات المحلية.
- 73..... الفرع الأول: رقابة مجلس المحاسبة
- 79..... الفرع الثاني: رقابة المفشية العامة للمالية.

84.....	الخاتمة.....
89.....	قائمة المراجع
97.....	فهرس المحتويات

الملخص

قمنا في هذه الدراسة بتوضيح مدى استقلالية الجماعات المحلية في التشريع الجزائري، من خلال دراسة الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية، وحاولنا من خلالها الوقوف على مدى تمتع الجماعات المحلية بالاستقلال الإداري، من خلال تبيان مدى تأثير الرقابة الممارسة عليها من طرف السلطة الوصية على استقلاليته.

كما قمنا بدراسة مدى تمتع الجماعات المحلية بالاستقلال المالي من خلال تبيان مدى تأثير مصادر التمويل على استقلاليته بالإضافة الى تأثير الرقابة المالية الخاضعة لها على هذه استقلالية .

Résumé

Dans cette étude nous avons éclairci l'étendue de l'autonomie des collectivités locales dans la législation algérienne, A travers l'étude de l'autonomie administrative des collectivités locales, et nous avons essayé à travers cette étude de nous assurer de l'entendue de la jouissance des collectivités locale, de l'autonomie administrative à travers la mise en évidence de l'étendue de l'influence du contrôle auquel elles sont assujetties par le pouvoir de tutelle.

de même que nous avons étudié l'étendue de la jouissance des collectivités locales de l'autonomie financière à travers la mise en évidence de l'étendue de l'influence des sources de financement sur son autonomie en plus de l'influence du contrôle financier, auquel elles sont assujetties, sur leur autonomie.