

جامعة عبد الرحمن ميرة - بجاية -

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم القانون العام

توزيع الإختصاص بين السلطة المركزية

والجماعات المحلية في الجزائر

مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

شعبة القانون العام

تخصص قانون الجماعات الإقليمية

تحت إشراف الأستاذ:

- برازة وهيبة

من إعداد الطلبة:

- باشي نبيلة

- عثمانى حسينة

لجنة المناقشة:

-الأستاذ ناتوري كريم.....رئيسا.

- الأستاذ(ة) برازة وهيبة.....مشرفة ومقررة .

-الأستاذ حميطوش جمال.....ممتحنا.

السنة الجامعية: 2013/2012

إهداء

السلام عليكم، أول شيء نبدأ بشكر الله

فله الحمد كما ينبغي لجلال وجهه و عظيم سلطانه، و له الحمد و الشكر على نعمه التي لا

تعد و لا تحصى، و بعد:

إلى من كلفه الله بالهبة و الوقار، إلى من علمني العطاء بدون انتظار، إلى من أحمل إسمه بكل إفتخار أرجو من الله أن يمد في عمره ليرى ثمار قد حان قطافها بعد طول إنتظار، وستبقى كلماته نجوما أهتدي بها اليوم و في الغد و إلى الأبد "والدي الكريم".

إلى من ندرت عمرها في رسالة صنعتها من أوراق الصبر و طرزتها في ظلام الدهر على سراج الأمل، رسالة تعلم العطاء كيف يكون و تعلم الوفاء كيف يكون، إليك أُمي أهدي هذه الرسالة، جزاك الله خيرا و أمد في عمرك فأنت زهرة الحياة و نورها.

إلى من كانوا يضيئون لي الطريق إخواني "بلال، نور الدين"

إلى كل من ساهم من قريب أو من بعيد في إنجاز هذا العمل إلى كل أساتذتي، زملاء الدراسة.

نبيلة

إهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

إلهي لا يطيب الليل إلا بشكرك و لا يطيب النهار إلا بطاعتك، و لا تطيب اللحظات

إلا بذكرك و لا تطيب الأخوة إلا بعفوك، و لا تطيب الجنة إلا برويتك.

أهدي بحثي هذا المتواضع إلى الوالدين الكريمين حفظهما الله، قدوتي في الحياة، منيرا دربي،

فمهما فعلت لن أوفي و لو قسطا من دينكما، عسى من الله أن أرد لكما ولو قليلا من

فضلكما.

إلى من كانوا سندا لي منذ الطفولة أخواتي "ميرة، ليندة"، وأخي "توفيق" إلى كل أفراد عائلتي

من قريب و من بعيد.

إلى كل زملائي و زميلاتي في الدراسة.

إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة جهدي المتواضع.

حسينة

شكر و تقدير

الحمد لله الذي أنار لنا درب العلم و المعرفة و أعاننا على أداء هذا الواجب ووفقنا في

إنجاز هذا العمل.

نتقدم بأسمى آيات الشكر و الإمتنان و التقدير، إلى الذين حملوا رسالة العلم والمعرفة.

ولا يسعنا في هذا المقام إلا أن نتوجه بالشكر الجزيل والإمتنان الكبير إلى الأستاذة المشرفة:

برازة وهيبة" على قبولها الإشراف على هذه المذكرة وعلى ملاحظاتها القيمة، و إلى كل

من ساعدنا من قريب أو بعيد وأرشدنا و أسدى النصح و المعونة التي مكنتنا من الوصول

إلى مبتغانا في انجاز هذا البحث والإجتهد في موضوع الدراسة.

نسأل الله القدير أن يحفظهم و أن يجازيهم خيرا.

قائمة لأهم المختصرات

أولاً: باللغة العربية

ص: صفحة

ص.ص.: من الصفحة إلى الصفحة

ج.ج.ج.: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية

ج.ن.ت.: جسور للنشر والتوزيع

م.ن.ق.ع.س.: المجلة النقدية القانونية للعلوم السياسية

ط.: الطبعة

د.م.ج.: ديوان المطبوعات الجامعية

د.ع.ن.ت.: دار العلوم للنشر والتوزيع

ثانياً: باللغة الفرنسية

p. :page

p.p. : de la page à la page

op.cit. : ouvrage précédamment cité

L.G.D.J. : librairie générale de droit et de jurisprudence

P.O.S. : plan d'Occupation du sol

P.D.A.U. : plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme

E.N.A.G. : Entreprise Nationale des Arts Graphiques

C.R.E.A. : Centre de recherche et d'études Anthropologiques

N°. : Numéro

عرف الإنسان الإدارة منذ أن إستخلفه الله على وجه الأرض، فتولى إدارة الأنشطة التي وفرت له الأمن والقوت والملبس، وغيرها من الإحتياجات الأساسية، ومع تطور حياة الإنسان وانتقاله إلى مجتمع مدني متحضر، كانت أساليب الإدارة التي ينتهجها تتغير وتتسجم مع التطورات الحاصلة، فأساليب وأهداف ومضامين الإدارة هي التي عرفت تغير، إلا أن وصلت إلى ماهي عليه اليوم، خاصة أن العالم شهد منذ الربع الأخير من القرن العشرين تغيرات متسارعة، سواء من الناحية السياسية أو الإقتصادية أو الإدارية، غير أن الشيء البارز هو التحول نحو إحترام خصوصيات المجتمعات، وذلك نتيجة ما عرفته هذه المرحلة من إفرازات ظاهرة العولمة، وظهور قضايا جديدة تحتاج إلى حل أعمق من تلك التي يتم إتخاذها على مستوى الحكومة المركزية التي لم تعد قادرة على التحكم في كل إقليمها نتيجة لتغير وظائف الدولة بصفة تدريجية، واتساع مداها الجغرافي والبشري، مما أدى إلى ظهور فكرة التنظيم الإداري بمفهومه الجديد والذي من خلاله يمكن التحكم في إحتياجات المواطنين.

يرتكز التنظيم الإداري على أسلوبين رئيسيين، نجدهما اليوم مطبقين في مختلف دول العالم: الأسلوب المركزي أو ما يعرف "بالمركزية الإدارية" (la centralisation administrative)، وتعني المركزية "تركيز السلطة في المركز"، وتتضمن تجميع الصلاحيات والسلطات في أيدي الموظفين العاملين في العاصمة، وينطلق مبدأ المركزية من المقولة التي تدعي أن كفاءة وفعالية المؤسسة تتزايد من خلال إتخاذ القرارات من طرف شخص واحد، أو رئيس منسق، وأن الحكومة المركزية في ظل هذا النظام تمارس كل الوظائف الإدارية في العاصمة والاقاليم المختلفة، من خلال المؤسسات المركزية المتمثلة في رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة، الوزراء وممثليهم في الأقاليم وهم الولاة⁽¹⁾.

تأخذ المركزية الإدارية صورتين: التركيز الإداري (Concentration)، وهي الصورة البدائية للمركزية الإدارية، والتي تضمن للدولة وحدتها وسلطتها من أجل القيام بوظائفها المختلفة، أما الصورة الثانية للمركزية، فهي عدم التركيز الإداري (La déconcentration)، والذي يعتبر شكلا مخففا من أشكال المركزية ويمكن تعريفه أنه "شكل مخفف من أشكال المركزية وهو نقل لبعض الصلاحيات والإختصاصات، من المركز إلى فروع الوزارات، ولا يمكن إعتبارها من الإدارة المحلية"⁽²⁾.

¹- موسى خليل، الإدارة المعاصرة: (المبادئ، الوظائف، الممارسة)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2005، ص.13

²- الشخيلي عبد الرزاق، الإدارة المحلية، دار المسيرة، عمان، 2001، ص.33

نجد الأسلوب الثاني للتنظيم الإداري والمتمثل في الأسلوب اللامركزي، والذي يمكن تعريفه بأنه نقل لصلاحيات إتخاذ بعض القرارات الإدارية، من الدولة إلى جماعات أخرى معترف لها بالشخصية المعنوية، وتبنى اللامركزية على مبدأ حرية الجماعات المحلية في تنظيم الشؤون المحلية، بواسطة هيئاتها المنتخبة ووسائلها الذاتية⁽³⁾.

تبنّت الجزائر منذ سنة 1967 أسلوب اللامركزية الإدارية، لتنشأ البلدية والولاية كجماعتين محليتين تتمتعان بالشخصية المعنوية.

عرفت المنظومة القانونية المؤطرة للجماعات المحلية في الجزائر مجموعة من التغيرات إلى آخر قانونين وهما 10-11 و 07-12، المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي.

وعلى هذا الأساس وإذا سلّمنا، أنه من أركان اللامركزية الإدارية وجود مصالح محلية متميّزة عن المصالح الوطنية، فهل منح المشرع الجزائري للجماعات المحلية إختصاصات تواجه بها هذه المصالح؟

يعود سبب إختيارنا للموضوع إلى رغبتنا في البحث والتعرف على الطريقة التي يعتمد عليها المشرع الجزائري لتوزيع الإختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، وإلى البحث عن إختصاصات الجماعات المحلية عبر مختلف المراحل التي كرّست فيها القوانين المنظمة للجماعات المحلية، مع التعرف على أهم العوائق والحدود التي تحول دون فعالية إختصاصات الجماعات المحلية في الجزائر.

واجهتنا مجموعة من الصعوبات أثناء قيامنا بهذه الدراسة، منها صعوبة إيجاد طريقة لتنظيم البحث بكيفية تغطي كل جوانب الموضوع دون إخلال بتوازن الخطة.

³- ترجمة شخصية، ورد التعريف باللغة الفرنسية، كما يلي:

-La décentralisation est définie comme le transfert du pouvoir de prendre certaines décisions administratives de l'Etat à d'autres collectivités à qui a été conférée la personnalité morale .

-La décentralisation est fondée sur le principe de liberté, liberté pour les collectivités locales de regler par leurs autorités élues et avec leurs moyens propres. Voir : COUDEVILLE Andrée, précis de droit public, ellipses, Paris, 2005, p.141.

لإنجاز هذه المذكرة، إعتدنا على مناهج نذكر منها: المنهج التاريخي، الوصفي، والتحليلي، من خلال دراسة تأصيل مسألة توزيع الإختصاص (الفصل الأول)، والتعرض لحدود إختصاصات الجماعات المحلية (الفصل الثاني).

الفصل الأول

تأصيل مسألة توزيع الإختصاص

تعني اللامركزية الإدارية تحويل جزء من اختصاصات الدولة و الممثلة في السلطة المركزية، نحو الجماعات المحلية (البلدية و الولاية)، لتتمكن هذه الأخيرة من أداء المهام الموكلة إليها و تحقيق المصالح المحلية، التي يعتبر الاعتراف بها ركن هام من أركان اللامركزية الإدارية، لكن الاعتراف بوجود مصالح محلية تعنى بها الجماعات المحلية و تمييزها عن المصالح الوطنية، يثير إشكال حول المعيار الذي يجب اعتماده لتحديد المصالح المحلية، و على العموم فإن التشريعات المختلفة بما فيها المشرع الجزائري الذي يعتمد في عملية تحديد اختصاصات الجماعات المحلية على أحد المعايير المعمول بها ، مع الإشارة إلى أن هذه الاختصاصات تغيرت بأهم المراحل التي مرت بها (المبحث الأول)، إلى أن استقرت بصدور قانوني الجماعات المحلية الساري المفعول بهما (المبحث الثاني).

المبحث الأول

أساليب و مراحل توزيع الإختصاص بين السلطة المركزية و الجماعات المحلية في

الجزائر

تستأثر السلطة التشريعية باعتبارها ممثلة للإدارة العامة في الدولة بتحديد إختصاصات و صلاحيات الجماعات المحلية، و هذه الإختصاصات هي التي تعكس لنا مدى قدرة الجماعات المحلية على تحقيق المصالح المحلية " الذاتية" وتمييزها عن المصالح الوطنية التي تعنى بها السلطات المركزية، لذا و جب البحث عن معيار يتم من خلاله تحديد الإختصاصات المحلية(المطلب الأول)، مع سرد المراحل التي تم من خلالها توزيع هذه الإختصاصات و التي قمنا بتقسيمها إلى ثلاث مراحل(المطلب الثاني).

المطلب الأول

معايير توزيع الإختصاص بين السلطة المركزية و الجماعات المحلية

إن تحديد إختصاصات الجماعات المحلية يجب أن يقوم على مراعاة حاجيات المواطنين القاطنين على إقليمها، و مسألة توزيع هذه الإختصاصات تستوجب علينا العودة إلى الفقه و الذي يشير إلى وجود أسلوبين رئيسيين، الأول يكمن في المعيار الحصري أو ما يعرف بالأسلوب الإنجليزي(الفرع الأول)، و الثاني يعرف بالمعيار العام أو الفرنسي(الفرع الثاني) .

الفرع الأول

المعيار الحصري (الأسلوب الإنجليزي)

يعرف هذا المعيار بالأسلوب الإنجليزي لتوزيع الإختصاص، و تم انتهاجه لأول مرة في المملكة المتحدة (بريطانيا) لذا اقترنت تسمية هذا المعيار بإنجلترا⁽⁴⁾.

4- انتهج هذا المعيار في إنجلترا إضافة إلى مجموعة من الدول كالولايات المتحدة الأمريكية و إيطاليا، و عليه تم تحديد صلاحيات الأقاليم الإيطالية بموجب الدستور الإيطالي، و هذه الصلاحيات واردة على سبيل الحصر،، للتفصيل أكثر راجع، الجندي مصطفى، المرجع في الإدارة المحلية، منشأة المعارف، مصر، 1981، ص. 156.

يتم تحديد إختصاصات الهيئات اللامركزية في ظل هذا المعيار على سبيل الحصر من طرف المشرع، ومن ثم لا يحق لها أن تمارس أي نشاط جديد إلا بتشريع مستقل وللتفصيل أكثر سنتطرق لذكر مضمون المعيار (أولاً)، وأهم الإنتقادات الموجهة له (ثانياً)

أولاً: مضمون المعيار

يقوم هذا المعيار على مجموعة من الدعائم:

1- يتم تحديد إختصاصات الجماعات على سبيل الحصر في مسائل معينة، وبناء على ذلك يعد من المصالح المحلية كل ما ورد النص عليه في قوانين الإدارة المحلية، وما عداها من شؤون يترك للسلطة المركزية⁽⁵⁾.

2- المشرع هو صاحب الحق في تحويل الإختصاصات من السلطة المركزية نحو الهيئات المحلية، وأي عمل تقوم به هذه الأخيرة خارج مجال الإختصاصات المخولة لها يعيب قرارها بعبء عدم الإختصاص، لأن إختصاصات الهيئات المحلية واردة على سبيل الحصر⁽⁶⁾، بموجب نص صادر عن السلطة التشريعية المختصة بإصدار مثل هذا القانون، الذي يحمل مجموع من الإختصاصات الممنوحة للهيئات المحلية، الواردة على سبيل الحصر.

3- يقوم الأسلوب الحصري على خاصية مميزة له وهي تمتع الهيئات المحلية باستقلال كبير في مباشرة الإختصاصات المحددة لها وعليه فإن الرقابة التي تمارسها السلطة الوصية ضيقة النطاق، حيث تتمتع المجموعات المحلية باستقلال واسع إزاء السلطة المركزية التي لا تقوم إلا بإشراف خفيف جدا على أعمال المجموعات المحلية، فإذا ما استثنينا حق السلطة المركزية في طلب إلغاء القرارات المحلية الصادرة تجاوزا للقانون المحدد لإختصاصاتها، التي يفصل في طلب الإلغاء من قبل القضاء، فإن رقابة السلطة المركزية الإدارية لا تكاد تتجاوز صورة واحدة وهي إجراءات التفتيش⁽⁷⁾، مع الإحتفاظ بحق السلطة المركزية بطلب إلغاء القرارات المحلية وهذا النوع من الرقابة لا يمس بالإستقلالية بل على

5- جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، 2، د.م.ج، الجزائر، 1988، ص.19
6- بوطيق فاتح، اللامركزية الإدارية و التعددية الحزبية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2005، ص. 52
7- المظهر الحقيقي للرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات الإقليمية في خضام المعيار الحصري هو التفتيش خاصة ما تعلق بالجانب المالي، وهذا الإجراء دوري يقوم به ممثلوا الوزارات، ويتوج بتقديم تقرير عن كيفية أداء الخدمات وعلى ضوءه تحدد المساعدات التي تقدمها الإدارة المركزية للإدارة المحلية، وفي حالة إقرار خفض المعونة والتي تكون بسبب الإخفاق المحلي في أداء الخدمات، تضطر الهيئات المحلية إلى رفع نسبة الضريبة المحلية لتعويض النقص المالي، لتفاصيل أكثر راجع، الجندي مصطفى، مرجع سابق، ص.157

العكس تدفع المجموعات المحلية إلى العمل على أحسن وجه، و هكذا فإن الأسلوب الإنجليزي يقوم على أساس تقليص دور السلطة المركزية في الرقابة⁽⁸⁾، فلا تتدخل السلطة المركزية في أعمال المجالس المحلية، ولا تستطيع إلغاء قراراتها إداريا، بل يتعين عليها كأي فرد عادي اللجوء إلى القضاء.

4- يتميز الأسلوب الإنجليزي بخاصية عملية واضحة ألا وهي أن الإختصاصات الممنوحة للجماعات المحلية (الهيئات الإقليمية) غير متماثلة وغير موحدة، والسبب في ذلك أنه عندما يتقرر منح الاستقلالية الإدارية لهذه الهيئات، يتعين مقابل ذلك منحها جملة من الصلاحيات والإختصاصات التي تمارسها لتسيير شؤونها الذاتية باعتبار أن هذه الأخير تتماشى والمتطلبات المحلية المتباينة من منطقة لأخرى⁽⁹⁾، وعليه فإنه في هذا المعيار تمنح للهيئات الإقليمية صلاحيات مختلفة، بل أكثر من ذلك يمكن لها طلب إصدار قانون لمنحها صلاحيات جديدة تتماشى ومتطلبات التنمية المحلية.

يمتاز المعيار الحصري بصفة عامة بالوضوح، حيث يمنح للهيئات المحلية حرية التصرف مما يسمح لها باتخاذ القرارات التي تراها مناسبة ومتماشية ومصالحها الذاتية التي تهدف لتحقيقها، لكن بما هو محدد مسبقا بموجب القانون الصادر عن السلطة المختصة، وما يمكن إعتباره كميزة خاصة في هذا المعيار هو أن إختصاصات الهيئات المحلية تختلف من منطقة لأخرى بحسب خصوصية كل منها، مما يمنح لكل منطقة صلاحية تتماشى مع أوضاعها، كما أنه يسمح للهيئات الإقليمية إن اقتضت الضرورة ذلك اللجوء إلى البرلمان لاستصدار قوانين تمكنها من مجابهة المستجدات التي قد تواجهها، بل أكثر من ذلك خضوع الهيئات المحلية للرقابة القضائية يضمن الإستقلال المحلي إلى حد كبير، ويدعم تحقيق مبدأ المشروعية.

ثانيا: الانتقادات الموجهة للمعيار

رغم الإيجابيات التي يتميز بها هذا المعيار من وضوح وتمتع الهيئات المحلية بحرية واسعة في اتخاذ القرارات، إلا أنه لا يخلو من العيوب، فهو من جهة يقيد حرية الهيئات المحلية في القيام بكل المصالح التي تخص سكان الإقليم ومن جهة أخرى تعتبر مسألة حصر الإختصاصات عائق أمام المبادرة المحلية، فكثيرا ما يوحى بأنه يدعم المركزية، لكن في الواقع أن "الأصل" من إختصاص الدولة، أما

8- شيهوب مسعود "الجماعات المحلية بين الاستقلال والرقابة"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد1، ديسمبر2001، ص.124.125

9- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري: (تنظيم السلطة الإدارية و الإدارة المحلية، التنظيم الإداري، التنظيم القانوني للوظيفة الإدارية، نظرية العقد الإداري، منشأة المعارف، مصر، 2004، ص.191

الأعباء الأخرى فتحال للهيئات المحلية، فيخفف بذلك الضغط عليها⁽¹⁰⁾، كما أنه بالرغم من أن الرقابة التي تخضع لها الهيئات المحلية من طرف السلطة المركزية ضيقة النطاق، إلا أنها تخضع لرقابة البرلمان والسلطة القضائية التي تمس كثيرا بحجية القرارات المحلية، التي تخضع لدعوى الإلغاء في معظم الحالات⁽¹¹⁾، وشهد هذا المعيار تراجع لصالح السلطة المركزية مما أدى بصورة ملحوظة إلى تخفيض درجة الإستقلال المحلي خاصة بالمقارنة مع المراحل الأولى لظهور هذا المعيار أين كان يعبر عن اللامركزية الحقيقية⁽¹²⁾.

الفرع الثاني

المعيار العام (الأسلوب الفرنسي)

يعرف هذا المعيار بالأسلوب الفرنسي لتوزيع الإختصاص، وهو أسلوب مغاير للأسلوب السابق الذكر (الأسلوب الإنجليزي)، إذ يجعل من تحديد المصالح المحلية التي تدخل في إختصاص الهيئات اللامركزية أمرا هاما، و تكون بذلك الهيئة المحلية صاحبة الولاية العامة في كل ما يهم الإقليم، إلا ما تم استثناءه بنص خاص⁽¹³⁾، والمعيار العام على غرار المعيار الحصري يبنى على مجموعة من الدعائم التي يركز عليها مضمون المعيار (أولا)، والذي لا يخلو من الإنتقادات (ثانيا).

أولا: مضمون المعيار

يقوم المعيار العام على مجموعة من الدعائم المميزة له، والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

1- يتمثل مضمون هذا المعيار في لجوء المشرع لطريقة أكثر اختصارا من الطريقة السابقة، فيعمد إلى ذكر الميادين التي تتدخل فيها الإدارة المركزية، على أن تترك مجالات عمل الوحدات المحلية دون

10- بوطيبيق فاتح، مرجع سابق، ص. 52

11 - كثيرا ما تخضع القرارات المحلية في ظل الأسلوب الحصري إلى دعوى الإلغاء التي يمكن للأفراد رفعها أمام القضاء المختص، للتفصيل أكثر في الموضوع أنظر، سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص. 192.

12- الأسلوب الإنجليزي حاليا تحول إلى مركزية بسيطة مما هي عليه في النظام الفرنسي، وشهد هذا الأسلوب تراجع في بريطانيا على سبيل المثال في بعض المستويات، سواء بتحويل بعض المهام المحلية نحو السلطة المركزية أو بإنشاء أجهزة للتفتيش المالي والتقني، وإكتملت الرقابة الإدارية برقابة المنحة (أي رقابة المساعدات التي تمنحها الدولة والتي زادت باستمرار)، لتفصيل أكثر أنظر، مسعود شيهوب، "الجماعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة"، مرجع سابق، ص. 125-126

13- تيسمبال رمضان، إستقلالية الجماعات المحلية" وهم أم حقيقة "؟، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، جامعة تيزي وزو، 2009، ص. 28

تحديد، فبصورة تلقائية ما دون إختصاص السلطة المركزية هو من إختصاص الهيئات المحلية⁽¹⁴⁾، التي تباشر نشاطها في حدود هذه القاعدة وحسب أنواع الأنشطة الداخلة فيها، أي التي تعتبر من إختصاصها بصفة عامة⁽¹⁵⁾، كثيرا ما يتم التأكيد في هذا الصدد أن العنصر الأساسي في اللامركزية هو الطابع اللامحدود لصلاحيات المجالس المحلية⁽¹⁶⁾.

2- تباشر الوحدات المحلية مهامها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، التي تعتبر سلطة وصية عليها، فالمجلس المحلي يتولى مهمة مباشرة الإختصاصات المحلية لكن تحت إشراف السلطة المركزية⁽¹⁷⁾، خاضعا بذلك إلى أحد أهم دعائم هذا الأسلوب ألا وهو الرقابة الوصائية المشددة، مقارنة بالرقابة الممارسة في المعيار العام، خاصة في مرحلة الرقابة الإدارية الشديدة أو النموذج التقليدي للرقابة الذي كانت تعرفه فرنسا ومختلف الدول التي تأخذ بهذا الأسلوب⁽¹⁸⁾.

3- إذا كان الأسلوب الإنجليزي يبني على أساس منح قوانين متعددة ومختلفة للهيئات المحلية، مما يعني وجود إختصاصات متباينة خاصة بكل منطقة على حدى، فإن النظام الفرنسي عكس ذلك تماما، إذ ثمة قانون واحد منظم للإدارة المحلية في البلاد مما يعني منح نفس الصلاحيات لكل الهيئات المحلية المتواجدة على إقليم الدولة، رغم الإختلاف الموجود بين المقاطعات⁽¹⁹⁾.

يمنح هذا المعيار عامة للأشخاص المحلية، حرية أكبر مراعىا بذلك حق الهيئات المحلية في اتخاذ القرارات التي تراها مناسبة لتمكنها من تحقيق المصالح الذاتية، وتسيير الشؤون المحلية على أحسن وجه، كما يسمح بالتوزيع المتكافئ للصلاحيات والمهام بين مختلف الهيئات المحلية⁽²⁰⁾، ويمكن الأسلوب الفرنسي الهيئات المحلية من ممارسة مهامها وصلاحياتها دون غيرها من الإختصاصات التي تتعلق بالمصالح ذات الطابع الوطني والتي يترك مهمة أدائها للسلطة المركزية⁽²¹⁾، كما أن تحديد إختصاصات

14- بابا علي فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، جامعة تيزي وزو، 2010، ص.32

15- عبد الغاني بيسبيوني، عبد الله، القانون الإداري: (دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري و تطبيقاتها في مصر)، منشأة المعارف، مصر، 1999، ص.193

16- تبسمبال رمضان، مرجع سابق، ص.28

17- كواشي عتيقة، اللامركزية في الدول المغاربية: (دراسة تحليلية مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة ورقلة، الجزائر، 2011، ص.32-33

18- فضلا عن خضوع قرارات المجموعات المحلية للطعن القضائي، فإنها تخضع لرقابة إدارية شديدة ممارسة من السلطة المركزية و تشمل الرقابة على الأعضاء، الهيئة و الأعمال.

19- سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص.192.

20- الخلايلة محمد علي، الإدارة المحلية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص.47

21- سليمان محمد الطماوي، شرح نظام الحكم المحلي الجديد، دار الفكر العربي، مصر، 1980، ص.166

الهيئات المحلية عن طريق تشريع منظم لها يسمح برفع اللبس نوعا ما على مسألة الإختصاصات التي تعتبر محلية و التي تعد وطنية.

ثانيا: الانتقادات الموجهة للمعيار

يحمل المعيار العام مجموعة من الإيجابيات، حيث أنه يترك حق المبادرة للجماعات المحلية عن طريق معالجتها لجميع القضايا المتعلقة بالشأن المحلي تحت وصاية السلطة المركزية⁽²²⁾، ولكن ما يعاب عليه أن معظم الدول التي تأخذ به تكمن في عدم الوضوح في عملية توزيع الإختصاص، وبالتالي ترك الأمر مبهما تجاه السلطة الوصية الممارسة بشأنها و عليه تكون أشد وطأة على هذه الإختصاصات، وما يؤخذ على هذا المعيار كذلك أنه يحتاج إلى عدة معايير لتحديد ما هو محلي وما هو وطني⁽²³⁾.

عامة المعيار العام لا يتسم في الواقع بالوضوح على عكس الأسلوب الحصري الذي يطغى عليه طابع البساطة والوضوح ولا يترك مجال للتنازع بين الهيئات المحلية والسلطات المركزية حول الإختصاصات ذات السيمات الوطنية والمحلية في آن واحد⁽²⁴⁾ هذا من ناحية، كما أن قبضة الحكومة المركزية أوسع من ناحية الرقابة الإدارية الممارسة على الهيئات المحلية، في ظل هذا المعيار من ناحية أخرى، إلا أن العبرة ليست في الأسلوب المعتمد في توزيع الإختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، فهما يضلان مجرد معيارين شكليين يمكن التحكم فيهما وأخذ الجوانب الإيجابية من كل واحد، وعليه فالعبرة تكمن في مدى تجسيد إستقلالية الهيئات المحلية من خلال منحها إختصاصات و صلاحيات تنفرد بممارستها وتحقق بموجبها المصالح المحلية⁽²⁵⁾، لكي لا تضل الهيئات المحلية مجرد أجهزة شكلية تابعة للسلطة المركزية، كما أن العبرة ليست بكم الإختصاصات الممنوحة للجماعات المحلية، وإنما بفعاليتها ومدى مساهمتها في بعض بؤادر التنمية المحلية.

مهما يكن فإن المشرع أثناء إنتهاجه لأحد المعيارين السالف ذكرهما يكون متأثرا بمجموعة من العوامل والاعتبارات سواء "السياسية الإقتصادية أو الإجتماعية"، وتجدر الإشارة إلى أن مسألة توزيع الإختصاص تتأثر بظروف الدولة، مما يعني أن الإختصاصات المحلية في دولة ما قد تكون إختصاصات وطنية في دولة أخرى، خاصة أن ما يفصل بين الإختصاص المحلي والوطني حسب رأي الفقهاء مجرد

22 - إضافة إلى فرنسا التي تأخذ بالأسلوب العام لتوزيع الإختصاص فإنه يتم إعماده كذلك في مجموعة من الدول على سبيل المثال يوغوسلافيا سابقا و مصر، لتفاصيل أكثر أنظر، سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص.167

23- بوطييق فاتح، مرجع سابق، ص.53

24- كواشي عتيقة، مرجع سابق، ص.33

25- سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص.167

خط رفيع، فكثيرا ما نجد تداخل وعدم التمييز بين ما هو وطني ومحلي⁽²⁶⁾، وإن كانت هناك حاجيات عامة تخص كافة أرجاء إقليم الدولة، وبالذات كافة الأفراد في مختلف مدن وولايات وأقاليم الدولة، ويغلب عليها وصف المصالح الوطنية، بينما هناك حاجيات ذاتية تخص جزء من إقليم الدولة أو سكان منطقة معينة دون سواها(كالمياه- الكهرباء- جمع النفايات)، وعليه من الضروري توفر مصالح محلية تختلف عن القومية.

الفرع الثالث

موقف المشرع الجزائري

باعتبار أن المشرع الجزائري يعتمد على نظام اللامركزية الإدارية ويقسم الهيئات المحلية إلى بلديات وولايات، عليه فإن هذه الأخيرة منحت لها صلاحيات وإختصاصات لأداء المهام الملقاة على عاتقها، ولقد إعتد المشرع الجزائري على غرار مجموعة من الدول الأسلوب العام (الفرنسي) في تحديد إختصاصات المجالس المحلية لاسيما منها المجالس الشعبية البلدية، فأعطى بذلك مسألة توزيع الإختصاص للبرلمان المختص بإصدار قانون خاص بالجماعات المحلية، ويتم في هذا القانون سرد إختصاصات الهيئات المحلية بصفة عامة⁽²⁷⁾، وهناك قانون واحد منظم للجماعات المحلية في الجزائر، قانون موحد بالنسبة لكل البلديات وقانون موحد بالنسبة للولايات.

بإستقراء المادة 9 من دستور 1963⁽²⁸⁾، يتضح لنا أن المشرع الجزائري منذ الإستقلال ومنذ أول دستور للجمهورية الجزائرية المستقلة، قسم الجمهورية إلى مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها وإختصاصاتها وعليه إنتهج المعيار العام لتحديد إختصاصات الجماعات المحلية، ونفس الأمر تطرق إليه دستور 1976⁽²⁹⁾، ودستور 1989⁽³⁰⁾، اللذان إعتدما على المعيار العام لتوزيع الإختصاصات بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، ويظهر ذلك من خلال مختلف القوانين

26 - إن مسألة تحديد المصالح الوطنية و فصلها عن المصالح المحلية يثير جدل كبير، لأنه من الصعب إعتبار مصالح وطنية بحتة و أخرى محلية بحتة، هذه المصالح تتباين من منطقة لأخرى ومن دولة لأخرى، فما هو محلي في الجزائر مثلا قد يعتبر وطني في فرنسا.

27 - بوطيبيق فاتح، مرجع سابق، ص.53

28 - دستور 08 سبتمبر 1963، ج.ر.ج. عدد 64، صادرة في 10 سبتمبر 1963، ص.887

29- دستور 1976، صادر بموجب أمر رقم 76-97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ر.ج. عدد 94، صادرة في 24 نوفمبر 1976، ص.1292

30 - دستور 23 فيفري 1989 المنشور، بموجب مرسوم رئاسي 89-18، المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج.ر.ج. عدد 09، صادرة في 01 مارس 1989، ص.1989، ص.234

المؤطرة لهذه الأخيرة، وحتى دستور 1996⁽³¹⁾، الذي يعتبر أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، والبلدية هي الجماعة القاعدية⁽³²⁾، وعليه فإن إختصاصات هذه الأخيرة تحدد بموجب قانون صادر عن السلطة المختصة، ويبين من خلاله مجالات تدخل الهيئات المحلية بصفة عامة دون حصرها.

إستنادا لما هو وارد أعلاه، يتبين لنا أن المشرع الجزائري بصفة عامة إعتد في توزيع الإختصاص بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية، على الأسلوب العام الفرنسي، وقد يكون ذلك لتأثره بهذا البلد الذي خُلف هذا المعيار في الجزائر بعد انسحابه منها، أو قد يكون نتيجة للنظام السياسي المعتمد أو الإقتصادي اللذان يجعلان الدولة في أعلى مرتبة، مع خضوع الجماعات المحلية لرقابتها الشديدة، معتمدة على النموذج التقليدي، للرقابة في ظل هذا المعيار الذي تم إعتاده عبر مختلف المراحل التي مرت بها مسألة توزيع الإختصاص في الجزائر "وهو ما سنبينه في المطلب الثاني"، وتجدر الإشارة قبل الخوض في المراحل التي مرت بها إختصاصات الجماعات المحلية في الجزائر، أننا سنقوم بسرد إختصاصاتها في ظل القوانين المنظمة للجماعات المحلية بما أن مسألة توزيع الإختصاص لم يتطرق لها أي دستور من دساتير الجمهورية الجزائرية، بإستثناء دستور 1976⁽³³⁾، والميثاق الوطني لسنة 1976، رغم أنه لا يعتبر دستورا بآتم معنى الكلمة، وإنما وثيقة تأسيسية، إلا أنه الوحيد الذي أورد مسألة توزيع الإختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية ولو بصفة عامة⁽³⁴⁾.

31 -دستور 28 نوفمبر 1996، المنشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج.ر.ج. عدد76، صادرة في 08 ديسمبر 1996، المعدل و المتمم بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر.ج. عدد 25 الصادرة في 14 افريل 2002، المعدل و المتمم بموجب قانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج. عدد، 63 صادرة في 16 نوفمبر 2008، ص.8
32- المادة 15، مرجع نفسه

-كذلك تنص المادة16، مرجع نفسه، تنص على: "يمثل المجلس المجلس المنتخب القاعدة للامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"

33 - إن دستور 1976، تطرق إلى مادة واحدة تتعلق بتوزيع الإختصاص، حيث نص على حق الجماعات المحلية في طلب إصدار تشريع من البرلمان، للتفصيل أكثر راجع المادة150من أمر رقم76-97، يتضمن دستور 1976، مرجع سابق.

34 - إن مسألة إيراد توزيع الإختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية في ظل الميثاق الوطني سنتطرق إليها عند الحديث عن المرحلة التي صدر فيها هذا الميثاق.

المطلب الثاني

معالجة المشرع الجزائري لمسألة توزيع الإختصاص بين السلطة المركزية والجماعات

المحلية منذ الإستقلال إلى غاية 1990

تعتبر الجماعات المحلية اللبنة الأساسية التي تبنى عليها الدولة، فإذا صلحت صلحت الدولة، وإذا طلحت طلحت الدولة، وبذلك فكل شيء يتوقف على تنظيم الجماعات المحلية ومنحها اختصاصات وصلاحيات تسمح لها بتلبية حاجيات سكانها، وقد عمد المشرع الجزائري " كما تطرقنا إليه" بمهمة تحديد إختصاصات الجماعات المحلية للبرلمان، وهذه الإختصاصات قد عرفت تغيير عبر مختلف المراحل التي مرت بها الجزائر، من الإستقلال (الفرع الأول)، مروراً بمرحلة صدور أول القوانين المنظمة للجماعات المحلية في الجزائر (الفرع الثاني)، إلى غاية المرحلة التي سدر فيها قانوني الولاية و البلدية لسنة 1990 (الفرع الثالث).

الفرع الأول

المرحلة الممتدة من 1962 إلى غاية 1967

بني التنظيم الإداري في الجزائر أثناء مرحلة الإستعمار، على بيروقراطية ولا مركزية عسكرية خدمة للمعمر، حيث وجدت إدارة محلية في أقاليم دون أخرى، واختلف دورها و صلاحياتها بحسب نوع السكان القاطنين بها، فكانت البلديات التي تضم أكبر عدد ممكن من المعمرين تحوز على سلطات كاملة وقائمة على أساس نظام الإنتخاب ومنهجها اللامركزية في التسيير، بينما البلديات المختلطة كان يرأسها مدير معين من قبل السلطة الفرنسية و أساس هذه البلديات هو عدم تركيز منهجيا وأسلوبيا، وقد عرفت العمالات و البلديات في مرحلة من المراحل إرتفاعا كبيرا (35) وبعد الإستقلال تم تخفيض عدد البلديات ليصل إلى 676 بلدية، وأعيد النظر في صلاحياتها، وعلى إثر ذلك صدر قانون 157/62 (36) الذي يقضي بسريان العمل بالقوانين الفرنسية، وقد عاشت البلدية (أولا)، والولاية (ثانيا) مرحلة إنتقالية.

35 - عرفت الإدارة المحلية في سنة 1958 ثلاثة عشر عمالة وما يقارب 1485 بلدية بصلاحيات متفاوتة، للتفصيل في الموضوع أنظر: محمد العربي سعودي، الوضع القانوني للهيئات المحلية الجزائرية: (مرحلة ما قبل الإستقلال)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، الجزائر، 2002، ص. 201-202
36 - قانون 157/62، صادر في 31 ديسمبر 1962، المتضمن إستمرار العمل بالتشريعات النافذة ج.ر.ج، عدد 02 صادرة في 11 جانفي 1963.

أولاً: المرحلة الإنتقالية للبلدية (صلاحيات شكلية ومتباينة)

شهدت البلاد إعادة تنظيم لمختلف الهياكل من القمة إلى القاعدة، ومن بين هذه الهياكل الإدارة المحلية، حيث اعتبر دستور 1963 أن "البلدية هي الجماعة الإقليمية-الإدارية-الاقتصادية والاجتماعية"⁽³⁷⁾، لكن لم يتطرق إلى مسألة توزيع الإختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، وفي سنة 1965 تم إعادة بعث بناء المجموعات المحلية وتأسيس لنظام البلدية، وأكد مؤتمر الإتحاد العام للعمال الجزائريين⁽³⁸⁾ على إصلاح البلدية خاصة من ناحية صلاحياتها و تنظيمها، وبناء على ذلك تم التحضير لمشروع قانون البلدية في جوان 1965 وطرح إشكالية منح للبلدية صلاحيات في إطار السياسة العامة لبناء الدولة، في أكتوبر 1966 تم تكوين ميثاق البلدية ليساعد في تسهيل مسألة تحرير النصوص القانونية والتنظيمية، ثم تمت المصادقة على أول قانون منظم للبلدية في الجزائر بعد الإستقلال بتاريخ 4 جانفي 1967⁽³⁹⁾.

تجدر الإشارة إلى أن البلدية في هذه المرحلة، عرفت نفس الأزمة التي هزت باقي المؤسسات على اختلاف أنواعها، وأثبتت الدراسة أن أكثر من 1500 بلدية كانت مشلولة عن العمل في مرحلة 1962 إلى غاية 1967، ولقد فرضت هذه الحالة على السلطة، العمل على إنشاء لجان خاصة تتولى مهمة الإدارة وتسيير البلدية، مع تخفيض عدد البلديات ليصل إلى 676، كما تم إنشاء لجان أخرى تمثلت في لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي والمجلس البلدي لتنشيط القطاع الاشتراكي، و دورها ينحصر في تقديم آراء حول مشروع الميزانية، وعلى العموم تقوم بكل عمل من شأنه بعث التنمية الاجتماعية و الاقتصادية بالمنطقة، غير أن هذه اللجان هي أجهزة شكلية، بحيث لم يتم تنصيبها في كثير من المناطق و عليه فكانت البلدية تمارس بعض المهام المحصورة سواء على الصعيد الاجتماعي أو الاقتصادي لكن ذلك في مناطق دون أخرى⁽⁴⁰⁾، إذا فإنه لا يمكن الحديث عن إختصاصات البلدية في هذه المرحلة، لأنه واقعا لا تملك صلاحيات تستدعي الذكر، وإن منحت لها فإنها لم تباشرها نتيجة للأوضاع المعاشة التي فرضت ذلك.

37 - راجع المادة 09 من دستور 1963، مرجع سابق.

38 - إنعقد مؤتمر الإتحاد العام للعمال الجزائريين في 21 إلى 27 مارس 1965، وأوصى على أن يكون المنتخبين ممثلين في المجلس البلدي و أقر قاعدة الإنتخاب على المستوى المحلي، للتفصيل أكثر في الموضوع أنظر عيسى مومن إشكالية تنظيم البلديات، مذكرة تخرج لنيل شهادة الدولة في الإدارة والمناجمنت، تخصص مناجمنت، المدرسة الوطنية للإدارة والتسيير، الدفعة الثانية، الجزائر، 1998، ص.52

39- عميروش أحمد، الجماعات المحلية وديوان الوالي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2001، ص.3

40- بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر: (بين النظرية و التطبيق)، ج.ن.ت، الجزائر، 2010، ص.144.

ثانيا: المرحلة الانتقالية للولاية(صلاحيات متباينة موروثه عن النظام الإستعماري)

خضعت الولاية أثناء المرحلة الاستعمارية للتشريع الفرنسي وكانت "العمالة"⁽⁴¹⁾دعامة أساسية لفرض وجود المعمر، وبعد الإستقلال ورثت الجزائر بنية إدارية فرنسية تمثلت في المجلس العام كهيئة مداولة، والمحافظ الذي يلعب دور الوالي حاليا ونتيجة لهجرة المعمرين الأوربيين عاشت الولاية مرحلة جد صعبة، وتدهور في مختلف النواحي حتى أصبحت لا تقوم بأي دور يذكر ولا تملك أي صلاحية وإختصاص، لكن من جهة ظل الاطار القانوني المنظم لها على حاله، وذلك بعد صدور قانون 157/62 المشار إليه سالفاً، مما فرض تعزيز سلطة المحافظ وإنشاء بعض المؤسسات الاستشارية، كاللجان الجهوية للتدخل الاقتصادي والاجتماعي، والملاحظ أن هذه المجالس أو المؤسسات الإستشارية تضم ممثلين عن السكان وكانوا معينون من قبل المحافظ، مما يعني أنه لم يكن يعبر عن هيئة لامركزية، لأن المحافظ معين بل أكثر من ذلك هو من يعين ممثلين عن المجلس، والذين لا يملكون سوى بعض الصلاحيات الشكلية فلم تكن لهم سلطة التداول، غير أن الدراسات التي أجريت على هذه المرحلة أثبت لنا أنه واقعيًا لم تنصّب هذه المجالس في كثير من المناطق⁽⁴²⁾ والتي خضعت في تسييرها للسلطات المركزية.

الفرع الثاني

المرحلة الممتدة من 1967 إلى 1990

فرض الفراغ الذي عاشته الجماعات المحلية، من حيث المنظومة القانونية خلال فترة المرحلة الإنتقالية، على المشرع أن يعجل بإصلاح المنظومة القانونية للإدارة المحلية، والتي بالضرورة ستمس صلاحيات الجماعات المحلية، وليعلن رسمياً عن النظام القانوني⁽⁴³⁾الخاص بالجماعات المحلية، وذلك بإصدار قانون البلدية سنة 1967 الذي حمل إختصاصات لها(أولاً)، ليكتمل النظام القانوني للإدارة المحلية بصدور قانون الولاية سنة 1969، الذي حمل بالموازاة إختصاصات للولاية(ثانياً).

41- العمالة مصطلح قديم كان يطلق على الولاية، خاصة أثناء الإستعمار، وكان يطلق على الوالي إسم المحافظ وعلى المجلس الشعبي الولائي إسم المجلس العام.

42 - بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر(بين النظرية والتطبيق)، مرجع سابق، ص.142-143

43 - بوضياف عمار، مرجع نفسه، ص.144

أولاً: حتمية توزيع الإختصاص

بات لزاماً على الدولة الجزائرية، باعتبارها حديثة العهد بالإستقلال أن تعنى بإصدار النصوص القانونية الكفيلة بإرساء وتعزيز دور الجماعات المحلية، وتجسيد خيارها بانتهاج اللامركزية الإدارية، وعليه صدر قانون البلدية والولاية المقترنان بالميثاق الذي يحكم كل منها، (أمر رقم 24-67 المتعلق بالبلدية⁽⁴⁴⁾)، وأمر 38-69 المتعلق بالولاية⁽⁴⁵⁾)، و اللذان يعتبران بمثابة العمود الفقري للإدارة المحلية في الجزائر⁽⁴⁶⁾)، وإرساء منظومة قانونية منظمة للجماعات المحلية، فإنه يتحتم منح هذه الأخيرة إختصاصات تمارسها بمنأى عن الهيئة المركزية.

1: الإختصاصات الممنوحة للبلدية بموجب أمر رقم (24-67)

منح قانون البلدية لسنة 1967 مجموعة من الإختصاصات المعتبرة للبلدية، واعتبر هذه الأخيرة هيئة فاعلة تلعب دور رئيسي في المجتمع الجزائري، ولكي يكون إختصاص البلدية في مختلف الميادين أكثر فاعلية) فإنه يجب أن تحوز على كامل السلطات الضرورية وأن تسير على مقتضى من الديمقراطية والحكم الجماعي، وتضاف إلى المهام التقليدية للبلديات مهام وإختصاصات جديدة في المسائل الإقتصادية، وكما تعتبر المهام الإدارية الممنوحة للبلدية إمتداد لعمل الدولة خاصة عندما تمارس الإختصاصات المتعلقة بالتسيير الإداري، لذلك تم توضيح دور كل جهاز من أجهزة البلدية.⁽⁴⁷⁾

أما فيما يتعلق باختصاصات البلدية، فهناك إختصاصات تقليدية وأخرى جديدة ونستهلها بميدان الإنعاش الإقتصادي والتجهيز⁽⁴⁸⁾)، فقانون البلدية يقضي بأن المبادرة بحصر المتطلبات المحلية وترتيبها يكون من إختصاص البلدية، التي تقوم كذلك بكل التحفيزات، لتشجيع التنمية الفلاحية⁽⁴⁹⁾) وفي إطار ممارسة البلدية للإختصاصات الممنوحة لها بموجب أمر رقم 24-67، تملك البلدية إختصاصات في مجال التوزيع والنقل والسكن والإسكان⁽⁵⁰⁾) وفي مجال ترقية وتطوير الثقافة والمساهمة في الإنعاش

44 - أمر رقم 24-67، المؤرخ في 18 يناير 1967، يتضمن القانون البلدي، ج.ر.ج.ج، عدد 6 لسنة 1967 (ملغى)
 45 - أمر رقم 38-69، مؤرخ في 22 مايو لسنة 1969، يتضمن قانون الولاية، ج.ر.ج.ج عدد 44، لسنة 1969 (ملغى)
 46 - زراوية محمد الصالح، التنظيم الإقليمي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الإدارة و المالية، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2002، ص.43
 47 - أنظر بيان الأسباب لأمر رقم 24/67، المتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج، عدد 6، ص.92
 48 - راجع المواد 136.135، من أمر رقم 24/67، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.
 49 - راجع المواد 141.140، مرجع نفسه.
 50 - راجع المواد من 144 إلى 158، مرجع نفسه.

الثقافي (51) ويكون ذلك بالقيام بكل المبادرات لترقية الثقافة، أما فيما يتعلق بإختصاصات المجلس الشعبي البلدي في الجانب المالي، فإنه يعنى بالتصويت على الميزانية بصفة متوازنة وجوبا، ويتخذ كل إجراء لإمتصاص عجز الميزانية، إذا ما تبين ذلك عند تنفيذها(52).

أما فيما يخص إختصاصات رئيس الهيئة التنفيذية(رئيس المجلس الشعبي البلدي)، فإنه سنخرج للحديث عن إختصاصاته في المجال المالي، نظرا لما يلعبه هذا المجال من أهمية، إذ يعكس مدى وجود مظاهر " الإستقلالية المالية للجماعات المحلية "، وأهم إختصاص ممنوح لرئيس البلدية هو إعداد الميزانية (53)، والذي يعبر عن أحد الإختصاصات الأصلية التي يجب أن تعهد لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يعنى كذلك بإصدار حوالة الصرف(54)، وإضافة لهذه الإختصاصات فإنه لرئيس البلدية إبرام العقود والمناقصات والمزايدات المتعلقة بالبلدية، وإدارة شؤونها وتمثيلها وتسيير إرادات البلدية والإشراف على المحاسبة إضافة إلى رفع الدعوى باسم ولفائدة البلدية(55)، كما يعتبر رئيس البلدية أمر بالصرف و له إختصاصات بصفته ممثل للدولة، كصفة ضابط الحالة المدنية والإختصاصات المتعلقة بالشرطة(56).

2 : الإختصاصات الممنوحة للولاية بموجب أمر رقم (38-69)

أتم المشروع المهمة الملقاة على عاتقه بعد سنتين من إصدار قانون البلدية، حيث صدر أمر رقم 38-69 المتعلق بالولاية، والمقترن بميثاق هذه الأخيرة، والذي إعتبر أن توزيع السلطة يعني القيام بتحويل بعض الإختصاصات التي كانت إلى حد الآن من إختصاص الدولة إلى الولاية وهذه الأخيرة جماعة لامركزية ودائرة حائزة على السلطات المتفرعة للدولة تقوم بدورها على الوجه الكامل، وتعبر على مطامح سكانها(57) لها هيئات خاصة بها وهي المجلس الشعبي الولائي وهيئة تنفيذية، ولقد تم

51 - راجع المواد من 159 إلى 166، مرجع سابق.

52 - راجع المواد 248-251، مرجع نفسه.

53 - راجع المادة 223، مرجع نفسه.

54 - راجع المادة 271، مرجع نفسه.

55 - راجع المواد من 225 إلى 228، مرجع نفسه.

56 - راجع الموارد من 229 إلى 239، مرجع نفسه.

57-لقد وقع المشروع في خلط في المصطلحات، حيث أورد أن الولاية جماعة لامركزية، بينما الأمر ليس كذلك، خاصة أن جهازها التنفيذي الممثل في الوالي معين، أنظر ميثاق الولاية لسنة 1969، ج.ر.ج، عدد 44، ص.512-513

الإعتراف للعماله بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي وتمارس إختصاصات سياسية-إقتصادية- إجتماعية وثقافية⁽⁵⁸⁾.

ما يهمننا في دراستنا هو مسألة الإختصاصات الممنوحة للمجلس الشعبي الولائي، بإعتباره المعبر الحقيقي عن اللامركزية على مستوى الولاية لذلك سنتطرق للإختصاصات الممنوحة له، ولهذا الأخير إختصاصات منها ما هو تقليدي موروث عن المجلس العام الفرنسي والمتمثلة في التصويت على ميزانية الولاية⁽⁵⁹⁾، مع الإشارة أنه يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يطلب المساعدة المالية والتقنية من الدولة ومن البلديات والمؤسسات العمومية المعنية⁽⁶⁰⁾، ومنها ما هو جديد، كمنحه إختصاصات في مجال التجهيز والإنعاش الإقتصادي⁽⁶¹⁾، في مجال التنمية الفلاحية، وتشجيع الإستثمار الفلاحي وتطويره⁽⁶²⁾، في مجال التنمية الصناعية والسياحية⁽⁶³⁾، في مجال النقل وتشبيد المنشآت الأساسية والسكن⁽⁶⁴⁾، في مجال التنمية الإجتماعية والثقافية⁽⁶⁵⁾،

علاوة على كل هذه الإختصاصات المذكورة أعلاه فإنه وفي إطار "دورة التنشيط حيال البلديات"، فإنه يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يتدخل مباشرة في نشاطات البلدية، بأن يدعم مبادراتها أو يقدم لها إعانات مالية في إطار برامج التجهيز وتنمية الولاية⁽⁶⁶⁾.

يتضح أن إختصاصات المجالس الشعبية المحلية متقاربة نوعا ما، وهي التي تعكس لنا دورها على المستوى المحلي، تجدر الإشارة إلى أن الإختصاصات الممنوحة للجماعات المحلية في هذه المرحلة عرفت توسع نتيجة للمستجدات التي طرأت على الدولة، وبعد تأكيدها على إنتهاج النظام الإشتراكي⁽⁶⁷⁾، مما فرض منح إختصاصات واسعة للهيئات المحلية، خاصة من الناحية الإقتصادية، كما خضعت القوانين المؤطرة للهيئات المحلية لتعديل سنة 1981، مما أثر نوعا ما على صلاحياتها.

58 -راجع المادة الأولى من قانون 69-38، متعلق بالولاية، مرجع سابق.

59 - أنظر المادة 97 من قانون 69-38، مرجع نفسه.

60 -راجع المادة 82، مرجع نفسه.

61 -أنظر المواد من 65 إلى 68، مرجع نفسه.

62- أنظر المواد من 74 إلى 77، مرجع نفسه.

63 - أنظر المواد من 79 إلى 85، مرجع نفسه.

64 - أنظر المواد من 86 إلى 90، مرجع نفسه.

65 - أنظر المواد من 91 إلى 96، مرجع نفسه.

66 - زراوية محمد الصالح، مرجع سابق، ص.48.

67 - بعد الإستقلال، انتهجت الجزائر منهج إقتصادي قائم على الإشتراكية والإقتصاد المسير من طرف الدولة التي تملك و تسير في نفس الوقت، و هو ما تم تأكيده في ميثاق 1976 وكذا دستور 1976.

تطرق أمر رقم 57-76⁽⁶⁸⁾، المتضمن نشر الميثاق الوطني إلى مسألة توزيع الاختصاص وإنتهاج الجزائر للامركزية ولو بصفة عرضية، حيث إعتبر أن الدولة لا يجوز أن تبرز في هيكل تكون فيه مركزية السلطة أحد الأسباب التي تؤدي إلى خلق جهاز ثقيل، كما أن سياسة اللامركزية تركز على "توزيع ملتزم للصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل إطار وحدة الدولة، فعلى البلديات والولايات حل مشاكلها الخاصة، وعلى السلطة المركزية الفصل في القضايا ذات الأهمية الوظيفية ومن هنا ينبغي للامركزية أن تخول للبلديات والولايات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل ذات المصلحة المحلية أو الجهوية التي بإمكانها حلها، ويجب أن تشمل هذه الصلاحيات الميادين الاقتصادية الإجتماعية والثقافية"⁽⁶⁹⁾.

عليه فإن أمر رقم 57-76 أورد مسألة توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية بصفة عامة، بحيث يعتبر أنه يجب أن تكون الصلاحيات والمهام متوازنة، بل أكثر من ذلك منحت للجماعات المحلية صلاحيات أكثر في الجانب الإقتصادي، أين أصبحت تعنى أيضا بالتسيير والإدارة.

عرف قانوني الجماعات المحلية تعديل سنة 1981⁽⁷⁰⁾، بحيث مسَ هذا التعديل إختصاصات الجماعات المحلية، ودفعها إلى ممارسة نشاطات متعلقة خاصة بتطبيق أحكام الثورة الزراعية والقطاع المسير ذاتيا وبصفة عامة، فإن إختصاصها في المجال الإقتصادي هو تسيير المؤسسات العمومية والمشاركة في النشاطات التجارية والصناعية، مع الإشارة إلى أن هذا التعديل لم يمس تشكيلة الجماعات المحلية، ولكن إضافة إختصاصات في مجال التسيير (أرهقت كاهل الجماعات المحلية، التي وجدت نفسها أمام مهام كثيرة ووسائل قليلة).

ثانيا: تقييم إختصاصات الجماعات المحلية

يعتبر أمر رقم 24-67 المعدل في سنة 1981، و أمر رقم 38-69 المعدل في سنة 1981 أيضا، عصب الجماعات المحلية في الجزائر بعد الإستقلال، خاصة أن صدورهما كان لزاما على السلطة

68 - أمر 57/76، مؤرخ في 5 يوليو 1976، يتضمن نشر الميثاق الوطني، ج.ر.ج.ج. عدد 61، صادرة في 30 يوليو 1976، ص. 86-87

69 - راجع أمر 57-76، مرجع نفسه.

70 - قانون رقم 09-81، مؤرخ في 4 يوليو 1981، يعدل ويتمم أمر رقم 24-67، المؤرخ في 18 يناير 1967، المتضمن القانون البلدي، ج.ر.ج.ج. عدد 27، الصادرة في 7 يوليو 1981 (ملغى)

المختصة بذلك، التي منحت من خلال هذه القوانين صلاحيات معتبرة وكثيرة للمجالس المنتخبة⁽⁷¹⁾، مع الإقرار أنه في تلك المرحلة عاشت الجماعات المحلية نوعا من الإستقرار ولها صلاحيات واسعة في مجملها تعكس الوضع المعاش آنذاك، فأصبحت الجماعات المحلية تعنى بالتسيير والتنمية الإقتصادية والفلاحة والتنمية الثقافية، إضافة إلى حماية الثروة الغابية وحماية البيئة⁽⁷²⁾.

الفرع الثالث

المرحلة المنظمة بموجب القانون 1990

عاشت الجزائر مجموعة من التغيرات وإصلاحات عميقة مست الإدارة المحلية التي عرفت صدور قانوني البلدية و الولاية سنة 1990 و اللذان ألغيا أحكام القانونين السابقين، وكان صدور القانون الجديد المنظم للجماعات المحلية في الجزائر أمر ضروري إقتضته التغيرات، بحيث أنه يجب أن تحوز الهيئات اللامركزية على إختصاصات متغيرة (أولا)، تتماشى والمتطلبات الجديدة للبلاد (ثانيا).

أولا: تغير إختصاصات الجماعات المحلية

نتيجة للمستجدات التي شهدتها البلاد في سنة 1989⁽⁷³⁾، أضحت تحقيق الإصلاحات القاعدية أمرا هاما، وهذه الأخيرة تظهر من خلال إعادة ترتيب مفهوم الصلاحيات وتطوير الأحكام المالية والإدارية وتوضيح أسلوب تدخل البلدية والولاية لتحقيق التنمية المحلية، وعليه سنقوم بدراسة إختصاصات الأجهزة المنتخبة للجماعات المحلية على ضوء قانوني البلدية والولاية لسنة 1990.

1- الإختصاصات الممنوحة للبلدية بموجب القانون 08/ 90⁽⁷⁴⁾

حمل القانون رقم 08-90، الذي يعتبر ثاني قانون منظم للجماعات المحلية بعد قانون 1967 (الملغى) المشار إليها سالفًا، مجموعة من الإختصاصات التي تستأثر بها البلدية بإعتبارها الخلية

71 - ظاهريا تبدو صلاحيات المجالس المنتخبة واسعة، لكن من الناحية الواقعية هذه الصلاحيات تزيينية إن صح التعبير، لأن الصلاحيات المهمة تبقى دائما في يد السلطة المركزية صاحبة القرار عبر مختلف المراحل، وظهرت ملامح سيطرت السلطة المركزية على المستوى المحلي منذ المراحل الأولى التي مرت بها صلاحيات الجماعات المحلية لكن بصفة أخف و هو ما نستشفه لاحقا.

72 - راجع على سبيل المثال المواد 139 مكرر¹ و 140 و 156 من قانون رقم 09-81، المعدل والمتمم للأمر رقم 24-67، مرجع سابق.

73 - لقد أقر دستور 1989 نظام التعددية الحزبية، والذي مس المجالس المحلية المنتخبة أين لم تعد تشمل ممثلين من حزب واحد، مما فتح المجال لظهور برامج وخطط تنموية مختلفة باختلاف أفكار التيارات السياسية، كما أقر الدستور نظام اقتصادي جديد "اقتصاد السوق" والذي أثر على صلاحيات الجماعات المحلية في المجال الاقتصادي.

74- قانون رقم 08/90، الموافق ل7 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج، عدد 15، الصادرة بتاريخ 11 أبريل 1990. (ملغى)

القاعدية في النظام الإداري الجزائري، المعترف لها بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي⁽⁷⁵⁾ وهي مسألة لم يتطرق إليها القانون السابق، و"بحكم علاقة البلدية بالمواطنين وإرتباطهم بها فإنها تصبح ملزمة بالتكفل ببعض الأمور، وترك الأمور الأخرى لجهات معينة، خاصة للمؤسسات العامة والخاصة أو تركها للمبادرة الفردية منها أو الجماعية"⁽⁷⁶⁾، أما فيما يخص إختصاصات البلدية في ظل هذا القانون، فإنها موزعة بين هيئاتها، ويتأثر مدى إتساع هذه الإختصاصات بمجموعة من المعطيات السائدة في الدولة.

أ: إختصاصات المجلس الشعبي البلدي

تمارس المجالس الشعبية باعتبارها المجسدة للديمقراطية الشعبية وللأمر كزية على المستوى المحلي، إختصاصات في مسائل عديدة، سواء المتعلقة بالتنمية الإقتصادية أو الإجتماعية، فضلا عن المسائل المالية، وتتخذ القرارات فيها بموجب مداولات تتعلق بهذا الشأن⁽⁷⁷⁾. تحوز البلدية على إختصاصات متعلقة بالتهيئة والتنمية المحلية⁽⁷⁸⁾، فتعد مخططها التنموي و تشجع كل إجراء من شأنه تطوير الأنشطة الإقتصادية، والتكفل بالفئات الإجتماعية، ولها صلاحيات في مجال التعمير والتجهيز وتعمل على الحفاظ على التراث العمراني واحترام تخصيصات الأراضي⁽⁷⁹⁾، أما في ميدان التعليم⁽⁸⁰⁾، فإنها تلعب دور هام من خلال إنجاز مؤسسات التعليم الأساسي خاصة، وتوفر كل الهياكل الضرورية للتعليم، وفي المجال الإجتماعي والثقافي⁽⁸¹⁾، فلها إختصاصات متعلقة خاصة بإنجاز مراكز صحية وهياكل ثقافية وتكفل بصيانتها وترقيتها. تعمل البلدية في مجال السكن⁽⁸²⁾، على تشجيع إنشاء التعاونيات العقارية وترقيتها وتساعد على ترقية برامج السكن.

75- راجع المادة 1 من قانون رقم 08/90، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

76 - بوحيط العمري، البلدية: الإصلاحات، مهام وأساليب، شركة أعياش للطباعة والنشر، الجزائر 1997، ص.24.

77 - فريحة حسين، شرح القانون الإداري: (دراسة مقارنة)، ط2، دم.ج، الجزائر 2009، ص.196.

78 - راجع المواد من 95 إلى 99 من قانون رقم 08/90، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

79 - راجع قانون رقم 29/90 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر.ج، عدد 52، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 05/04 المؤرخ في 14 أوت 2004، ج.ر.ج، عدد 51 الصادرة في 15 أوت 2004.

80- راجع المواد من 97 إلى 99 من قانون رقم 08/90، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

81 - راجع المواد من 100 إلى 105، مرجع نفسه.

82 - راجع المادة 106، مرجع نفسه.

إضافة لهذه الإختصاصات المذكورة أعلاه فإن البلدية تمارس مجموعة من الصلاحيات التي تظهر بها بكثرة، منها حفظ النظافة العمومية خاصة بالنسبة لنظافة المحيط، وتوزيع المياه الصالحة للشرب، مكافحة ناقلات الأمراض المعدية وحماية البيئة⁽⁸³⁾.

أما فيما يتعلق بالإختصاصات في مجال المالية، فإن البلدية مسؤولة عن تسيير ماليتها والتي توضح مصادر الدخل وأوجه الإنفاق العام⁽⁸⁴⁾، وللمجلس الشعبي البلدي دور هام بالنسبة لميزانية البلدية، فهو مكلف بالتصويت عليها وإجراء تحويلات من باب إلى باب آخر داخل نفس القسم⁽⁸⁵⁾، خاصة أن وجود ميزانية خاصة بالبلدية أمر ضروري لتدعيم تمتعها بذمة مالية مستقلة⁽⁸⁶⁾.

ب: إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي

يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي، باعتباره الهيئة التنفيذية للبلدية، بتنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي⁽⁸⁷⁾، مع الإشارة أن القانون القديم كان مطبوعا بمبدأ الجماعية في تنفيذ قرارات البلدية⁽⁸⁸⁾، وعموما فلرئيس المجلس الشعبي البلدي أيضا صلاحيات بصفته ممثل للبلدية، بحيث يباشر مختلف أعمال الحياة المدنية والإدارية ويمثل البلدية في كل التظاهرات الرسمية⁽⁸⁹⁾ وأمام القضاء ، ويدير أموال البلدية ويحافظ على حقوقها، ويتكفل بالقيام بالأعمال القانونية المتعلقة بأموال البلدية من حيث إكتسابها واستغلالها⁽⁹⁰⁾، كما يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي أمر بالصرف والمختص بإعداد الميزانية وعرضها على المجلس المنتخب ومتابعة تنفيذها⁽⁹¹⁾، أما بالنسبة لإختصاصاته كممثل للدولة فإن أهمها: تمتعه بصفة ضابط الحالة المدنية، وضابط الشرطة القضائية، حيث يتولى الحفاظ على النظام العام والأمن العمومي من خلال إتخاذ الإجراءات الكفيلة بحماية الأشخاص وأرواحهم⁽⁹²⁾.

83 - راجع المادة 107، من قانون رقم 08-90، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

84 - راجع المواد 146-147، مرجع نفسه.

85 - راجع المواد 152-153، مرجع نفسه.

86 - فريجة حسين ، مرجع سابق ، ص. 198-199

87 - راجع المادة 47 من قانون رقم 08-90، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

88 - المادة 129 من أمر رقم 67-24، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

89 - راجع المواد من 58 إلى 60 من قانون رقم 08-90، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

90 - لتفصيل أكثر أنظر قانون رقم 30/90، المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، المتعلق بالأموال الوطنية، ج.ج.ج. عدد 52، الصادرة في 2 ديسمبر 1990.

91 - راجع المادة 63 من قانون رقم 08-90، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

92 - راجع المواد 67-68-75، من قانون رقم 08-90، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

2 : الإختصاصات الممنوحة للولاية بموجب القانون 09/90⁽⁹³⁾

جاء القانون رقم 09/90 بمجموعة من الإختصاصات التي تمارسها الولاية بصفة عامة، بإعتبارها جماعة إقليمية تشكل مقاطعة إدارية للدولة معترف لها بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، فهي ممثلة للسلطة المركزية على المستوى المحلي، مع وجود مجلس شعبي منتخب معبر عن اللامركزية⁽⁹⁴⁾، وهو ما يهمننا في دراستنا بحيث سنورد إختصاصاته بينما الإختصاصات الأخرى للولاية (المجلس التنفيذي و الوالي) فستكون محل الدراسة لاحقا.

تلعب مسألة الإختصاصات الممنوحة للمجلس الشعبي الولائي دور مهم، إذ من خلالها يمكن إستنتاج مدى تكريس أبعاد اللامركزية ومقتضياتها على مستوى الولاية.

يعالج المجلس الشعبي الولائي جميع الشؤون التابعة لإختصاصاته عن طريق مداولة، يتداول بشأن المهام والإختصاصات التي تحددها القوانين، عموما حول كل قضية تهم الولاية وترفع إليها⁽⁹⁵⁾، مما يعني أن المشرع الجزائري أطلق الإختصاص للمجلس مع رسم خطوط لتدخله⁽⁹⁶⁾، والتي يمكن حصرها فيما يلي :

يمارس المجلس الشعبي الولائي إختصاصاته في مجال التخطيط والإنعاش الإقتصادي، حيث يقوم بمختلف الأعمال التي تساهم في تنمية الولاية، ويبيدي رأيه بالنسبة للعمليات المتصلة بالحياة الإجتماعية، الاقتصادية والمالية⁽⁹⁷⁾، مع الإشارة أنه في حالة قصور الإمكانيات المالية للولاية يمكن للمجلس أن يطلب المساعدة المالية والفنية من البلديات والمؤسسات العمومية المختصة التي تحوز على إمكانيات مالية، والمجلس بدوره يمكن أن يقدم مساعدات للبلديات العاجزة وذلك في إطار الإنسجام وتكامل أعمال الجماعات الإقليمية⁽⁹⁸⁾، وهذه الإختصاصات في مجملها الإختصاصات العامة للمجلس.

أما فيما يخص إختصاصاته في مجال الفلاحة والري والهياكل الأساسية الاقتصادية، يعمل المجلس الشعبي الولائي على توسيع وترقية الفلاحة، وتهينة طرق الولاية وصيانتها وتصفيتها ، أما بالنسبة للتجهيزات التربوية والتكوينية، فتتولى الولاية إنجاز وصيانة مؤسسات التعليم الثانوي والتقني، ويقوم المجلس بعدة أعمال في مجال النشاط الإجتماعي، والمتمثلة أساسا في التشغيل ، إنجاز هياكل الصحة

93 - قانون رقم 09-90، مؤرخ في 7 أفريل 1990، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج. عدد 15، صادرة في 11 أفريل 1990 (ملغى)

94- KHALLOUFI Rachid , « Réflexions sur la décentralisation à travers l'avant-projet de code de la wilaya », revue idara N°30,2005,p.241-242

95 - راجع المادة 55 من قانون رقم 09/90، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

96 - بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، د.ع.ن.ت. الجزائر، 2004، ص.119.

97 - راجع المادة 58 من قانون رقم 09-90، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

98 - راجع المادة 59، مرجع نفسه.

العمومية، مساعدة الفئات الإجتماعية، تنمية التراث الثقافي، مع ممارسة إختصاصات في مجال السكن إذ يشجع إنشاء مؤسسات البناء و التعاونيات العقارية⁽⁹⁹⁾، أما في المجال المالي فإنه يصوت على الميزانية و يبت في قبول الهبات والوصايا مع إتخاذ تدابير لإمتصاص عجز الميزانية عند التنفيذ⁽¹⁰⁰⁾.

ثانيا: تقييم إختصاصات الجماعات المحلية في ظل قانون 08-90 و 09-90

أصبحت الجماعات المحلية لا تعنى بالتسيير وعرفت تقلص في نسبة الإختصاصات الممنوحة لها مقارنة لما كانت عليه في قانون 24-67 و 38-69 المتعلقان بالبلدية و الولاية على التوالي، رغم ذلك فإن قانون 08-90 و 09-90، حمل لها إختصاصات في مجالات عديدة، تجدر الإشارة إلى أنّ الواقع المعاش والتفاوت الإجتماعي وتزايد المدن والقرى أدى إلى نشوء مطالب جديدة لا يمكن تسييرها إلا من طرف البلدية باعتبارها أقرب للمواطن⁽¹⁰¹⁾، ونفس الشيء بالنسبة للولاية، وهو ما سعى قانون الجماعات المحلية لسنة 1990 لتكريسه من خلال مجموعة الإختصاصات التي منحها للجماعات المحلية بصفة عامة.

99-راجع المواد من 66 إلى 82، من قانون رقم 09-90، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

100 - راجع المواد 111-138-139-146، مرجع نفسه

101- Sériak Lahcène, L'organisation et le fonctionnement de la commune, ENAG, Algérie, 1998, p.109.

المبحث الثاني

إختصاصات الجماعات المحلية في ظل القوانين الجديدة

(102) 10/11 - (103) 07/12

تولي مختلف التشريعات في العالم أهمية للإدارة المحلية، وللعلاقة التي تربط بين هذه الأخيرة والدولة، فهناك من يعتبرها علاقة تبعية وخضوع، وهناك من يعتبرها علاقة إنفصال وإستقلال، وللحكم على هذه العلاقة فإنه من الناحية الموضوعية ينظر إلى مدى اضطلاع الجماعات المحلية بسلطات وإختصاصات حقيقية لتسيير الشؤون المحلية، والمشروع الجزائري وعلى غرار باقي التشريعات التي تأخذ باللامركزية الإدارية، كرس منظومة قانونية خاصة بالجماعات المحلية ومحددة لإختصاصاتها (وهو ما تم تبيانه في المبحث الأول)، وباعتبار أن مختلف القوانين التي تناولت مسألة إختصاصات الجماعات المحلية سألقة الذكر هي قوانين ملغاة، فإن الأمر يقتضي تخصيص مبحث مستقل نبرز فيه إختصاصاتها في ظل القوانين سارية المفعول، وبإستقراء نص المادة 15 من قانون البلدية⁽¹⁰⁴⁾، والمادة 02 من قانون الولاية⁽¹⁰⁵⁾، نستشف أن للجماعات المحلية هيئتان: هيئة تداولية (المطلب الأول)، وهيئة تنفيذية (المطلب الثاني)، وسنتناول إختصاصات كل هيئة على حدى.

المطلب الأول

الإختصاصات الممنوحة للأجهزة التداولية

تقتضي الإستقلالية الوظيفية للبلدية والولاية، ضرورة توسيع مجال تدخلها ومنحها قدر من الحرية لممارسة الإختصاصات المخولة لهما قانونا، والعنصر الأساسي في اللامركزية يكمن في توسيع صلاحيات وإختصاصات المجالس الشعبية ومنحها حرية أكثر لممارستها.⁽¹⁰⁶⁾ جعل المؤسس الدستوري الجزائري، المجالس الشعبية المنتخبة، الإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ووسيلة لمراقبة عمل السلطات العمومية⁽¹⁰⁷⁾، فهي الأجهزة الأكثر قدرة على تلبية

102 - قانون رقم 10-11، المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ج.ج عدد 37، صادرة في 3 يوليو 2011.
 103 - قانون رقم 07-12، المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، ج.ج.ج عدد 12 صادر في 29 فبراير 2012.
 104 - راجع المادة 15 من قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.
 105 - راجع المادة 02 من قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.
 106- DE LAUBADERE André, VENEZIA J.C, GAUDEMMENT Yves, traité de droit administratif, L.G.D.J, PARIS, France, 1988, p145.
 107 - راجع المادة 14/2 من مرسوم رئاسي رقم 96-438، المتضمن نشر نص الدستور 1996، مرجع سابق.

حاجيات المواطنين⁽¹⁰⁸⁾.

ومن أجل إكمال الإستقلالية الوظيفية للجماعات المحلية، ينبغي لهذه الأخيرة أن تتمتع باستقلالية عضوية، ولا يمكن تحقيق ذلك إلا إذا توفرت للجماعات المحلية هيئات تقريرية ومدولة، يتم اختيارها من طرف الشعب وعن طريق الانتخاب، وذلك تلبية لرغبات المواطنين بناء على الإختصاصات المخولة لها قانونا، سواء فيما يخص المجلس الشعبي البلدي (الفرع الأول)، أو المجلس الشعبي الولائي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

إختصاصات المجلس الشعبي البلدي

يشكل المجلس الشعبي البلدي، قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم⁽¹⁰⁹⁾، وباعتباره هيئة من هيئات البلدية التي تعد أقرب إدارة جواريه للمواطن، وأعضاء المجلس هم الحائزون على ثقة الشعب على مستوى إقليم البلدية المعنية عن طريق الإنتخاب⁽¹¹⁰⁾، ويحوز المجلس الشعبي البلدي على مجموعة من الإختصاصات الممنوحة بموجب قانون البلدية الجديد، والتي من خلالها يمكن لنا التعرف عن مدى أهمية المجلس وتكريس أبعاد اللامركزية الحقيقية من خلال مجموع الصلاحيات التي يضطلع بها.

أولا: في مجال التهيئة والتنمية

يمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات كثيرة، تمس جوانب مختلفة من شؤون الإقليم، منها التهيئة وتنمية الإقليم، فطبقا للمادة 107⁽¹¹¹⁾، فإن المجلس يعدّ برامج السنوية ومتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده ويصادق عليها كما يسهر المجلس على تنفيذ هذه البرامج في المدى القصير أو المتوسط أو البعيد، مع الأخذ بعين الإعتبار برنامج الحكومة ومخطط الولاية، لأن المخططات التي توضع من طرف

108 - حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، طر. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص. 156-157

109 - راجع المادة 103 من قانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

110 - يتشكل المجلس الشعبي البلدي، من أعضاء منتخبين من طرف الشعب، بمعنى الناجحين من القوائم المترشحة، وذلك بنجاح عدد أعضاء من القائمة تناسبا مع عدد الأصوات المتحصل عليها، ولتحديد عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي، فقد تم الربط بين عدد المقاعد الواجب شغلها وعدد سكان كل بلدية أخذا بمعيار التعداد السكاني، على سبيل المثال، بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة فإن المجلس الشعبي البلدي يضم 13 عضو وكأقصى تقدير 43 عضو في البلديات التي يساوي عدد سكانها أو يفوق 200000 نسمة، للتفصيل أكثر في الموضوع، راجع قانون رقم 12-01، مؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالإنتخابات، ج.ر.ج. عدد 01، صادرة في 14 جانفي 2012.

111 - قانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

المجلس الشعبي البلدي، يجب أن تكون متوافقة مع المخططات الوطنية والمخططات التوجيهية بصفة عامة⁽¹¹²⁾، التي تكون أسمى درجة منه.

تجدر الإشارة إلى أن اختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية، من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي⁽¹¹³⁾، والذي يشارك في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة⁽¹¹⁴⁾، وما يساعد المجلس للقيام بهذه المهمة هو وجود بنك للمعلومات على مستوى الولاية، يشمل كافة الدراسات والمعلومات والإحصاءات الإجتماعية والعملية المتعلقة بالولاية، والتي قد تساعد المجلس الشعبي البلدي عند وضعه لمخططات البلدية المعنية، ويخضع أي إقامة لمستثمر أو مشروع أي تجهيز على إقليم البلدية، إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي، خاصة ما يتعلق بمجال حماية الأراضي الفلاحية والتأثير على البيئة⁽¹¹⁵⁾، مما يعني أنه بهدف المحافظة على البيئة والصحة، أوجب القانون إستصدار موافقة المجلس الشعبي البلدي كلما تعلق الأمر بمشروع ينطوي على مخاطر، باستثناء المشاريع الوطنية⁽¹¹⁶⁾.

أوجب المشرع في إطار حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء، أن يسهر على ذلك خاصة عند إقامة المجلس كذلك لمختلف المشاريع على إقليم البلدية⁽¹¹⁷⁾، ويبادر بالقيام بكل عملية ويتخذ كل آلية أو إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية النشاطات الإقتصادية لتتماشى وطاقت البلدية ومخططها التنموي، وعليه يتخذ كل تدبير من شأنه تشجيع الإستثمار وترقيته⁽¹¹⁸⁾، مما يؤدي بنا إلى الإقرار بأن نص هذه المادة يحمل إيجابية من حيث أنه يحث على مساهمة ومبادرة المجلس بكل إجراء قد يبعث بنشاطات إقتصادية جديدة على مستوى البلدية.

ولكن من جهة أخرى مثل هذه المبادرة التي قد يتخذها يجب أن تكون رهنا بطاقات البلدية أولاً ومتماشية مع مخططها التنموي ثانياً، أي أن البلديات التي لا تملك طاقات لا يمكن لها أن تحفز الإستثمارات على مستواها .

112 - المشرع الجزائري في القانون الجديد للبلدية أوجب توافق المخطط البلدي للتنمية مع المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم والمخططات التوجيهية القطاعية كما أشارت المادة أعلاه، بينما نجد القانون القديم نصّ على مجرد توافقه مع المخطط الولائي ومخططات التهيئة العمرانية، للتفصيل أكثر راجع المادة 86 من قانون رقم 90-08، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق،

113 - راجع المادة 107/2 من قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

114 - راجع المادة 108، مرجع نفسه.

115 - راجع المادة 109، مرجع نفسه.

116 - بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، ج.ن.ت، الجزائر، 2012، ص.200.

117 - راجع المادة 110 من قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

118 - راجع المادة 111، مرجع نفسه.

يسهر المجلس الشعبي البلدي في إطار ممارسته لإختصاصاته في مجال التهيئة والتنمية على الإستغلال الأفضل للموارد المائية وحماية التربة⁽¹¹⁹⁾، وتجدر الإشارة إلى أن الجماعات المحلية بصفة عامة تشارك السلطات المركزية في مجال حماية الموارد المائية نظرا لأهمية هذا الأخير⁽¹²⁰⁾.

ثانيا: في مجال التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز

يمارس المجلس الشعبي البلدي مجموعة من الصلاحيات المتعلقة بالتعمير⁽¹²¹⁾، والهياكل القاعدية والتجهيز، بحيث يتولى رسم النسيج العمراني للبلدية، وعليه يقضي إنشاء أي مشروع يحتمل الإضرار بالبيئة⁽¹²²⁾ والصحة العمومية على إقليم البلدية موافقة المجلس الشعبي البلدي⁽¹²³⁾، وكما يتم في هذا الصدد التأكد من إحترام تخصيصات الأراضي وقواعد إستعمالها، والسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء، ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن والعمل على القضاء ومكافحة السكنات الهشة غير القانونية⁽¹²⁴⁾.

إعترف المشرع على هذا الأساس للبلدية(ممثلة بالمجلس الشعبي البلدي)، بممارسة كل أنواع الرقابة الدائمة، والتي يتم من خلالها التأكد من مطابقة عمليات البناء للتشريعات العقارية عامة، وخضوع هذه العمليات لترخيص مسبق من المصلحة التقنية للبلدية مع القيام بمجموعة من الإجراءات، كتسديد الرسوم التي حددها القانون⁽¹²⁵⁾، وحمل المشرع للمجلس الشعبي البلدي، حماية التراث العمراني والمواقع الطبيعية والآثار والمتاحف وكل شيء ينطوي على قيمة فنية تاريخية وحتى جمالية، ويبادر بكل العمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل ومختلف التجهيزات الخاصة بكل الشبكات التابعة لإختصاصها،

- 119 - راجع المادة 112، من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.
- 120 - تعتبر الموارد المائية، من أهم متطلبات السكان، وعليه فقد منح المشرع للمجلس الشعبي البلدي صلاحية حماية هذه الموارد متشاركاً في ذلك مع الدولة، للتفصيل في الموضوع أنظر قانون رقم 05-12، المؤرخ في 4 غشت 2005، المتعلق بالمياه، ج.ر.ج.ج، عدد60، الصادرة في 4 سبتمبر 2005، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 09-06، المؤرخ في 11 أكتوبر 2009، ج.ر.ج.ج، عدد59، الصادرة في 14 أكتوبر 2009.
- 121 - تنص المادة 113 من قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق، على ما يلي: "تتزوّد البلدية بكل أدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما بعد المصادقة عليها بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي".
- أدوات التعمير تشمل على مخططات التهيئة والتعمير، ألا وهي مخطط شغل الأراضي(P.O.S)، والمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير(PDAU)، للتفصيل أكثر أنظر القانون رقم 90-29، المتعلق بالتهيئة والتعمير، مرجع سابق.
- 122 - تملك الجماعات المحلية عامة والبلدية بصفة خاصة، صلاحيات في حماية البيئة، ويظهر دورها في ذلك خاصة من خلال المساهمة في ترقية وحماية بعض عناصر البيئة، كحماية الساحل مثلا، للتفصيل أكثر في الموضوع، أنظر قانون رقم 02-02، مؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بحماية الساحل وتنميته، ج.ر.ج.ج عدد10، صادرة في 12 فيفري 2002.
- 123 - راجع المادة 114 من قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.
- 124 - راجع المادة 115، مرجع نفسه.
- 125 - بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص. 200.

ويناط بالبلدية أيضا القيام أو حتى المساهمة في تهيئة المساحات الموجهة لاحتواء مختلف النشاطات الاقتصادية أو التجارية أو الخدماتية⁽¹²⁶⁾.

يقوم المجلس الشعبي البلدي في مجال السكن، بالمبادرة في ترقية برامج السكن، من خلال توفير الشروط التحفيزية المتعلقة بالترقية العقارية، ويعمل على صيانة وترميم المباني أو الأحياء⁽¹²⁷⁾، مما يعني أنه لا تملك البلدية بصفة عامة أي إختصاص متعلق مثلا ببناء السكنات أو حتى توزيعها، فالإختصاص الممنوح للبلدية في مجال السكن، يكمن في ترقية السكنات وترميمها أو القضاء على السكن الهش، وعليه فإن قانون رقم 10-11، لم يحمل للبلدية إختصاص جديد في ميدان السكن، خاصة إذا ما تمّ مقارنته بالقانون القديم(08-90)⁽¹²⁸⁾، والقانون(24-67)⁽¹²⁹⁾ الملغيين، مما يعني أنّ السلطة المركزية مازالت متحفظة فيما يخص منح البلدية بصفة عامة، صلاحية بناء السكنات(وهذا قد يكون راجع للإمكانيات المحدودة للبلدية).

ثالثا: في المجال التربوي، الثقافي والإجتماعي

أعطى المشرع للبلدية حق المبادرة بإتباع كل إجراء قصد إنجاز مؤسسات التعليم الإبتدائي طبقا للخريطة المدرسية، وكذا ضمان والعمل على صيانتها، وإنجاز وتسيير المطاعم المدرسية، والسهر على ضمان توفير وسائل نقل التلاميذ والتأكد من ذلك، كما تساهم البلدية وفي إطار إمكانياتها وعند الاقتضاء، إتخاذ كل التدابير الموجهة لترقية تفتح الطفولة والتعليم التحضيري والتعليم الثقافي والفني⁽¹³⁰⁾، ويتكفل المجلس الشعبي البلدي بالفئات الإجتماعية المحرومة ويعمل خاصة على مساعدة العاطلين عن العمل والسعي لتشغيلهم.

أوكلت للبلدية في هذا الصدد أيضا المساهمة في إنجاز مرافق للرياضة والشباب ومرافق للثقافة، كالمكتبات ومرافق التسلية وأخرى للفن، وألزم البلدية بإنجاز مراكز صحية وقاعات العلاج وصيانتها،

126 - راجع المواد 116_117_118 من قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

127 - راجع المادة 115، مرجع نفسه.

128 - راجع على سبيل المقارنة، المادة 106/5 من قانون رقم 08-90، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

129 - راجع على سبيل المقارنة أيضا، المواد 156-157-158 من قانون رقم 24-67، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.
- مجال السكن في ظل القانونين، 08-90، و(24-67) الملغيين، خصص له فصل معنون تحت إسم "السكن"، وهذا الأمر لا نلاحظه في القانون الجديد(10-11)، والذي خصص لها مادة واحدة، وهي المادة 119 المشار إليها سالفا وأوردها ضمن محتوى الفصل الثاني المعنون كالآتي: (التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز).

130 - من الملاحظ مؤخرا إنشغال معظم البلديات في البلاد، بمهمة التعليم التحضيري، والذي تسعى إلى تكريسه عبر مختلف المؤسسات التربوية الإبتدائية.

وذلك طبعا في إطار الحدود المالية للبلدية، وتساهم البلدية صيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة على ترابها، وتشجيع كل ترقية للحركة الجمعوية في ميادين الثقافة والرياضة والتسليّة والصحة⁽¹³¹⁾.
تجدر الإشارة إلى أن قيام البلدية بإنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي، ومرافق الرياضة والشباب والمرافق الثقافية، يساعد على تقوية الصلة بينها وبين مواطني الإقليم، ويعطيها قدرا كبيرا فيما يتعلق بمسألة التواصل مع الجمهور، ورعاية مصالحه وتلبية متطلباته⁽¹³²⁾، خاصة أن هذه الأمور هي التي دفعت إلى إقرار وجود البلدية كإدارة جواريه وقاعدة للامركزية، متصلة مباشرة بالمواطنين⁽¹³³⁾.

رابعاً: مجال النظافة والصحة وطرقات البلدية

يعود للبلدية المساهمة مع المصالح التقنية للدولة الحفاظ على النظافة العمومية والصحة، لاسيما في المجالات التالية: (134)

- توزيع المياه الصالحة للشرب.
- صرف المياه المستعملة ومعالجتها.
- جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها.
- مكافحة نواقل الأمراض المنتقلة.
- الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور.
- صيانة طرقات البلدية.
- إشارات المرور التابعة لشبكة طرقاتها.

وعليه فإنّ البلدية تعنى بتوزيع المياه الصالحة للشرب، وجمع النفايات ومعالجتها⁽¹³⁵⁾، وصيانة الطرق، وقد يجمع كل شخص على أن مثلاً هذه الصلاحيات التي تظهر كثيرة على مستوى البلديات

131 - راجع المادة 10-1/122 من قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

132 - بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص.202.

133 - إن إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي والثقافي وغيرها، تقوي الرابطة بين البلدية ومواطنيها، ولكن من جهة أخرى تعتبر هذه الصلاحيات مهمة قد ترهق كاهل البلدية، من خلال الزيادة من مسؤولياتها، بل أكثر من ذلك مثل هذا النشاط، قد يوحد وصاية وزارات أخرى كوزارة التربية، وزارة الشباب ووزارة الثقافة والبلدية بغنى عنها، إضافة إلى أن معظم هذه المشاريع قد تحصل على دعم الدولة، مما يؤدي إلى تبعية البلدية ماليا لها(هذا الأمر سيتم التطرق إليه في الفصل الثاني).

134 - راجع المادة 123 من قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

135 - للبلدية صلاحية فيما يتعلق بتسيير النفايات المنزلية خاصة، بحيث تملك الجماعات المحلية بصفة عامة، الحق في المشاركة في عملية إعداد المخطط الوطني لتسيير النفايات، مما يعتبر قفزة نوعية في هذا المجال معترف به للجماعات المحلية، وتقوم البلدية بتسيير النفايات في إطار المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية ومشابهها، للتفصيل أكثر في الموضوع، أنظر مرسوم تنفيذي رقم 07-205، مؤرخ في 30 جوان 2007، يحدد إجراءات إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية ومشابهها ونشره ومراجعتة، ج.ج.ج. عدد43، صادرة في 1 جويلية 2007.

بصفة خاصة، ويجدر ذكر أنه في مجال الضبط أناط المشرع بالبلدية صلاحية إقامة إشارات المرور التي تعود إلى هيئات أخرى، كمصالح الأمن مثلاً⁽¹³⁶⁾.

تتكفل البلدية أيضا بتحسين الإطار المعيشي للمواطنين المتواجدين على إقليمها، وتهيئة المساحات الخضراء ووضع العتاد الحضري، والمساهمة في صيانة فضاءات الترفيه والشواطئ⁽¹³⁷⁾.

خامسا: المجال المالي

يتولى المجلس الشعبي البلدي إستنادا لما هو وارد في نص المادة **180/2**⁽¹³⁸⁾، التصويت على ميزانية البلدية، سواء تعلق الأمر بالميزانية الأولية، التي يتم التصويت عليها قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها، أو الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها، ويتم التصويت على الإعتمادات بابا بابا ومادة مادة⁽¹³⁹⁾.

ويظهر دور المجلس الشعبي البلدي في الجانب المالي كذلك، من خلال إمكانية إجراء تحويلات من مادة إلى مادة داخل نفس الباب، وعند تنفيذ الميزانية إذا ما ظهر عجزها، فإن المجلس ملزم باتخاذ التدابير الضرورية لإمتصاص هذا العجز، وفي صدد ممارسة المجلس لإختصاصاته في الجانب المالي، فإنه يقوم بالتصويت على الحساب الإداري والمعد من طرف رئيسه، كما يقوم بالتصويت في الحدود المنصوص عليه قانونا، على الرسوم والأتاوى التي يرخص للبلدية بتحصيلها لتمويل ميزانيتها⁽¹⁴⁰⁾، كما أن المجلس له أن يقيّد في الميزانية إعتمادات لتغطية النفقات الطارئة⁽¹⁴¹⁾. بصفة عامة إن دور المجلس الشعبي البلدي في المجال المالي ينحصر في مجرد التصويت على الميزانية.

136 - راجع المادة **123g** من قانون رقم **10-11**، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

137 - راجع المادة **124** من قانون رقم **10-11** مرجع نفسه.

138 - قانون رقم **10-11**، مرجع نفسه.

139 - راجع المواد **180** و **182**، مرجع نفسه.

140 - راجع المواد **182-184-188** و **196/2**، مرجع نفسه.

141 - قد يحصل وأن تطرأ ظروف طارئة، مما يقتضي إدراج نفقات لتغطية هذه الظروف، ضمن إعتمادات لتغطية النفقات الطارئة، وللتفصيل أكثر راجع المادة **200** من قانون رقم **10-11**، مرجع نفسه.

يحوز المجلس الشعبي البلدي بموجب قانون رقم 10-11، على مجموعة من الصلاحيات⁽¹⁴²⁾ سواء التنمية، الإجتماعية، الإقتصادية، الثقافية والمالية بصفة عامة، يبدو أن المشرع قد وسع من مجالات تدخل المجلس مقارنة بقانون (08-90).

الفرع الثاني

الإختصاصات الممنوحة للمجلس الشعبي الولائي

تنص المادة 75 من قانون رقم 07-12، على ما يلي: " يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق المداولة"⁽¹⁴³⁾، وعليه فإن المشرع الجزائري بصفة عامة، تأثر بنظام إطلاق الإختصاص للمجلس وهذا حرصا منه على تمكينه من التدخل في كل شأن من شؤون الولاية، وبالتالي تعزيز مكانة السلطة الشعبية في تسيير شؤون الإقليم⁽¹⁴⁴⁾، خاصة أن المجلس الشعبي الولائي يضم أعضاء تم إنتخابهم من طرف الشعب⁽¹⁴⁵⁾ مما يعني أنه المرآة العاكسة للمركزية على مستوى الولاية، غير أن إطلاق الإختصاص المعتمد في قانون الولاية الجديد، لم يمنع المشرع من رسم الخطوط الأساسية لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي مثلما هو حاصل في القانون رقم 09-90، المتعلق بالولاية(ملغى)، وإجمالا يمكن حصر إختصاصات المجلس فيما يلي:

أولا: في مجال التنمية الإقتصادية

يعدّ المجلس الشعبي الولائي مخطط التنمية على المدى المتوسط، يبين الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من الدولة، في إطار مشاريعها وبرامج البلدية للتنمية⁽¹⁴⁶⁾، وعليه أقرّ المشرع للمجلس إختصاص إعداد مخطط التنمية على المدى المتوسط، ويقدم ما يراه مناسبا من إقتراحات في الموضوع،

142 - نص القانون الجديد على صلاحيات المجلس في تشكيل لجان تتكون من أعضائه، وتتنظر في المسائل التابعة لمجال إختصاصاته، نذكر على سبيل المثال تلك المتعلقة: بالاقتصاد، المالية، الإستثمار، الصحة النظافة و حماية البيئة، راجع المادة 31 من قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

143 - قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق،

144 - بوضياف عمار، شرح قانون الولاية في الجزائر: (القانون رقم 07-12، المؤرخ في 21 فبراير 2012)، ج.ن.ت، الجزائر، 2012، ص.230

145 - يتم إختيار أعضاء المجلس الشعبي الولائي من طرف سكان الولاية، من بين مجموعة من المترشحين المقترحين من قبل الأحزاب أو المرشحين الأحرار، مما يعني أن المجلس يتكوّن من فئة المنتخبين فقط، ويتم توزيع مقاعد المجلس وفق الإحصاء العام للسكان، وعلى سبيل المثال يكون عدد أعضاء المجلس في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة 35 عضو، للتفصيل أكثر في الموضوع، راجع المادة 82 من قانون عضوي رقم 01-12، المتعلق بنظام الإنتخابات، مرجع سابق.

146 - راجع المادة 80 من قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

وبهدف تفعيل هذه المخططات، فقد نصت المادة 81 من قانون رقم 07-12، على إنشاء بنك معلومات، يجمع كل الدراسات والمعلومات والإحصائيات الإقتصادية، الإجتماعية والبيئية التي تخص الولاية لتكون بمثابة ركيزة لكل مخطط تنموي محلي، وألزمت نفس المادة الولاية بوضع جدول، يتم فيه تبيان الناتج المحصل عليه في كل القطاعات، وحسب نمو كل قطاع⁽¹⁴⁷⁾، وهذا لا شك يخدم قواعد التسيير الإقتصادي.

يقوم المجلس في إطار مخطط التنمية بتحديد المناطق الصناعية المراد إنشاؤها، كما يساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية مع تقديم ما يراه مناسباً من إقتراحات، وحتى إيجاد حلول إن اقتضى الأمر ذلك، ويعمل المجلس من أجل توفير وتقديم التسهيلات اللازمة للمتعاملين للحصول على العقار الصناعي، وتشجيع تمويل الإستثمارات قصد توفير وضمان محيط ملائم للإستثمار بصفة عامة⁽¹⁴⁸⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن القانون القديم أقر بأن المجلس الشعبي الولائي يقرر في مجال الإستثمار عن طريق مداولة النفقات الواجب تخصيصها في شكل رأسمال إلى صناديق المساهمة⁽¹⁴⁹⁾، بينما إكتفى القانون الجديد بالنص على إختصاصات المجلس الشعبي الولائي، في تشجيع الإستثمار على مستوى الولاية وتوفير تسهيلات للمتعاملين والمستثمرين.

ثانياً: في مجال الفلاحة والري

يبادر المجلس الشعبي الولائي بوضع كل مشروع يهدف إلى توسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي، ويعمل على تشجيع أعمال الوقاية من الكوارث الطبيعية، ويضع مخططات لمحاربة مخاطر الفيضانات والجفاف، ويتخذ كل الإجراءات الرامية إلى إنجاز أشغال تهيئة وتنقية مجاري المياه في حدود إقليمه⁽¹⁵⁰⁾.

أناط المشرع للمجلس بغرض حماية وتثمين الأملاك الغابية⁽¹⁵¹⁾ وحماية التربة واستصلاحها، الإتصال بالمصالح المعنية بذلك، كمصلحة الغابات مثلاً، وفي إطار الوقاية ومكافحة الأوبئة في مجال

147 - راجع المادة 81 من قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

148 - راجع المادة 82، مرجع نفسه.

149 - راجع المادة 164 من قانون رقم 09-90، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

150 - راجع المادة 84 من قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

151 - للتفصيل أكثر في الموضوع، أنظر قانون رقم 12-84، مؤرخ في 23 يونيو 1984، يتضمن النظام العام للغابات، ج.ر.ج. عدد 26، صادرة في 26 يونيو 1984، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 20-91، مؤرخ في 2 ديسمبر 1991، ج.ر.ج. عدد 62، صادرة في 4 ديسمبر 1991.

الصحة الحيوانية والنباتية، يعمل المجلس على إتخاذ كل التدابير لذلك، ويساهم في تطوير وتنمية الري المتوسط والصغير، كما يساعد تقنيا ويدعم ماليا البلديات التابعة لإقليم الولاية، بخصوص مشاريع التزويد بالمياه الصالحة للشرب، وإعادة إستعمال المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية⁽¹⁵²⁾.

يبدو أن مجال إختصاص المجلس الشعبي الولائي المذكور أعلاه، يدخل في صميم الشأن المحلي، مما يؤدي إلى توثيق الصلة بين الناخب المحلي من جهة، والمواطن من جهة أخرى، بإعتبار أن توفير المياه الصالحة للشرب، والوقاية من الأوبئة وتثمين الأملاك الغابية، من الصلاحيات الأولية، وبالتالي يجدر الإهتمام بها⁽¹⁵³⁾.

ثالثا: الهياكل القاعدية الإقتصادية

يبادر المجلس الشعبي الولائي بكافة الأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق والمسالك الولائية، ويعمل على صيانتها، ويقوم بعملية تصنيف الطرق حسب القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل، ويسعى المجلس للإتصال بالمصالح المعنية بمختلف الأعمال المتعلقة بترقية وتنمية هياكل إستقبال الإستثمارات، مع المبادرة بكل عمل يهدف إلى تشجيع وترقية التنمية الريفية على مستوى إقليم الولاية المعنية⁽¹⁵⁴⁾.

ممارسة هذه الإختصاصات هو الآخر، يدخل ضمن صميم الشأن المحلي، وضمن الصلاحيات التي تبرز فيها الولاية بكثرة، فالإهتمام بأشغال تهيئة الطرق والمسالك الولائية هو أمر إعتاد تكراره على مستوى معظم الولايات، وترقية التنمية الريفية⁽¹⁵⁵⁾ يعتبر هدف دائم التواجد في جدول أعمال المجلس

152 - راجع المواد 86 و 87 من قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.
153 - بوضيف عمار، شرح قانون الولاية في الجزائر: (القانون رقم 07-12، المؤرخ في 21 فبراير 2012)، مرجع سابق، ص. 205.

154 - راجع المواد من 88 إلى 91 من قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.
155 - تعتبر مسألة التنمية الريفية، من أحد المحاور الأساسية التي تركز عليها التنمية المحلية بصفة خاصة والوطنية بصفة عامة، والملاحظ في الأونة الأخيرة، التوجه نحو إعادة الإعتبار للريف من خلال تدعيم الفلاحة، وتقديم مساعدات مالية للبناءات الريفية، والعمل على فك العزلة للمناطق النائية وتزويدها بمختلف متطلبات الحياة، خاصة الكهرباء والغاز الطبيعي.

الشعبي الولائي، ويسعى هذا الأخير للمبادرة في تحقيقه منذ صدور الأمر رقم 69-38⁽¹⁵⁶⁾، والقانون رقم 90-09⁽¹⁵⁷⁾.

رابعاً: في المجال التربوي والنشاط الاجتماعي والثقافي

تتولى الولاية إنجاز مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والمهني، وتتكفل بالصيانة والمحافظة عليها وإعادة تأهيلها، مع تجديد تجهيزاتها المدرسية، ذلك كله على حساب الميزانية غير الممركزة للدولة المسجلة في حسابها⁽¹⁵⁸⁾.

يمارس المجلس الشعبي الولائي فيما يتعلق بالمجال الاجتماعي والثقافي مهام كثيرة، نذكر منها:

- المساهمة في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات أو المتعاملين الإقتصاديين ولاسيما اتجاه الشباب أو المناطق المراد ترقيتها⁽¹⁵⁹⁾.

- يتولى إنجاز هياكل الصحة التي تتجاوز قدرات البلدية مع الأخذ بعين الإعتبار المعايير الوطنية ويسهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية⁽¹⁶⁰⁾.

- يساهم المجلس في تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الإسعافات والكوارث والآفات الطبيعية والوقاية من الأوبئة ومكافحتها⁽¹⁶¹⁾.

- يساهم المجلس بالتنسيق مع المجالس الشعبية البلدية على مستوى تراب الولاية، في كل نشاط إجتماعي يهدف إلى تنفيذ البرنامج الوطني، للتحكم في النمو الديمغرافي وحماية الأم والطفل، ومساعدة الطفولة وذوي الإحتياجات الخاصة والمسنين، وممن هم في وضعية صعبة، والمحتاجين والتكفل بالمشردين والمرضى عقليا⁽¹⁶²⁾.

156 - الملاحظ أن المجلس الشعبي الولائي، يحوز على صلاحية الإهتمام بالتنمية الفلاحية الريفية منها خاصة، منذ سنة 1969 راجع المواد 74، 78، من أمر رقم 69-38، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.
157 - راجع على سبيل المقارنة، المادة 73 من قانون رقم 90-09، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.
158 - راجع المادة 92 من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.
159 - راجع المادة 93 من قانون رقم 12-07، مرجع نفسه.
160 - للتفصيل أكثر في الموضوع أنظر مرسوم رقم 81-374، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الصحة، ج.ر.ج. عدد 52، صادرة في 29 ديسمبر 1981.
161 - راجع المادة 95 من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.
162 - راجع المادة 96، مرجع نفسه.

يعتبر إهتمام المنتخبين المحليين للمجلس الشعبي الولائي بالبعد الإجتماعي⁽¹⁶³⁾، مما يقوي العلاقة بينهم وبين سكان المنطقة أي الولاية، نظرا لأهمية هذا البعد وتأثيره لمتطلبات السكان مباشرة⁽¹⁶⁴⁾.

بينما يمارس المجلس الشعبي الولائي في المجال الثقافي والسياحي، مجموعة من الصلاحيات حيث:

- ينسق في ذات الموضوع، مع البلديات ومصالح الدولة المعنية والجمعيات، فيما يخص ترقية التراث الثقافي و الفني والتاريخي، ويقترح كل التدابير الضرورية لتثمينه والحفاظ عليه⁽¹⁶⁵⁾.

- يسهر المجلس على حماية القدرات السياحية على مستوى الولاية⁽¹⁶⁶⁾، ويقوم بمساعدة المستثمرين في هذا المجال، من خلال توفير كل التدابير والإجراءات المحفزة، التي تدفع بهم للإستثمار على إقليم الولاية، وإنعاش قطاع السياحة فيها⁽¹⁶⁷⁾.

- يقدم المجلس بصفة عامة، كل مساعدة من شأنها المساهمة في برامج النشاطات الرياضية والثقافية الخاصة بالشباب⁽¹⁶⁸⁾.

خامسا: في مجال السكن

خصّص القانون الجديد مادتين لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي في مجال السكن، بينما خصّص القانون القديم مادة واحدة⁽¹⁶⁹⁾.

163 - للتفصيل أكثر في الموضوع، أنظر مرسوم رقم 81-381، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في ميدان الحماية والترقية الإجتماعية لبعض فئات المواطنين، ج.ر.ج. عدد 52، صادرة في 29 ديسمبر 1981.

164 - بوضياف عمار، شرح قانون الولاية في الجزائر: (القانون رقم 07-12، المؤرخ في 21 فبراير 2012)، مرجع سابق، ص. 207.

165 - راجع المادة 97 من قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

166 - للتفصيل أكثر أنظر مرسوم رقم 81-372، مؤرخ في 26 سبتمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية وإختصاصاتهما في القطاع السياحي، ج.ر.ج. عدد 52، صادرة في 29 ديسمبر 1981.

167- راجع المادة 99 من قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

168 - راجع المادة 97/2، مرجع نفسه.

-أنظر كذلك مرسوم رقم 81-371، المؤرخ في 26 سبتمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية، واختصاصاتهما في قطاعي الشبيبة والرياضة، ج.ر.ج. عدد 52، صادرة في 29 ديسمبر 1981.

169 - راجع على سبيل المقارنة المادة 82 من قانون رقم 09-90، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

أضحى من مصلحة المجلس المساهمة في وضع برامج السكن وأن تكون له صلاحية في ذلك، وهذا من منطلق أن أزمة السكن طالت مختلف الولايات، كخطوة للتعبير عن الإهتمام بانشغالات المواطنين ومحاولة الإقتراب منهم والإستجابة لمتطلباتهم في هذا المجال، الذي كان ولا يزال الشغل الشاغل لمختلف المواطنين، وفي هذا الصدد يمكن للمجلس أن يساهم في إنجاز برامج السكن⁽¹⁷⁰⁾، كما يساهم بالتنسيق مع البلديات والمصالح التقنية، في وضع برامج للقضاء على السكن الهش وغير الصحي ومحاربتة، ويساهم كذلك في عمليات تحديد وإعادة تأهيل الحاضرة العقارية المبنية، والمحافظة على الطابع المعماري⁽¹⁷¹⁾.

سادسا: في المجال المالي

يلعب المجال المالي دورا هاما في تحريك عجلة التنمية على المستوى المحلي، فمن خلال مالية الجماعات المحلية نستشف قدراتها، فكلما كانت صلاحياتها في هذا المجال كثيرة، كلما تمكنت من تسيير الشؤون المحلية على أحسن وجه، والمجلس الشعبي الولائي بإعتباره هيئة من هيئات الولاية، فإن صلاحياته في هذا المجال متمثلة أساسا في التصويت.

يصوت المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية، بحيث يصوت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها، ويجب أن يصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية الجارية⁽¹⁷²⁾.

يتعين على المجلس الشعبي الولائي عند ظهور إختلال في الميزانية ساعة التنفيذ، إتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لإمتصاص العجز وضمان التوازن اللازم للميزانية⁽¹⁷³⁾.

170 - راجع المادة 100 من قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.
-من الملاحظ أن المشرع إستعمل مصطلح يمكن للمجلس، مما يعني أن الأمر جوازي وليس وجوبي، فلا يحتم على المجلس إنجاز السكنات، هل هذا يعني أن المشرع يتردد بمنح مثل هذه الصلاحية للمجلس الشعبي الولائي، وأن إضافة نص المادة 100، مجرد تزيين لا أكثر؟ رغم أن هذه الصلاحية ستدعم البعد اللامركزي للولاية، وتقرب المواطن منها.

171 - راجع المادة 101 من قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

172 - راجع المادة 165 من قانون رقم 07-12، مرجع نفسه.

-راجع على سبيل المقارنة المادة 97 من قانون رقم 38-69، المتعلق بالولاية، مرجع سابق، وكذلك المادة 134 من قانون رقم 09-90، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

173 - راجع المادة 169 من قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

يصوت المجلس على الحساب الإداري للولاية، المعد من طرف الوالي، عند غلق السنة المالية المعنية⁽¹⁷⁴⁾.

ويمكن للمجلس أن يقرر ميزانية مستقلة لصالح بعض المصالح العمومية الولائية المستغلة عن طريق الإستغلال المباشر، ويجب أن يضمن توازنها⁽¹⁷⁵⁾.

إضافة إلى مختلف المجالات المذكورة أعلاه، فإن المجلس يبت في قبول أو رفض الهبات والوصايا، سواء كانت مقترنة بأعباء أو شروط أو تخصيصات أخرى، وكما يملك المجلس صلاحية إقرار إستغلال المصالح الولائية، إما بالأسلوب المباشر أو عن طريق مؤسسة عمومية أو حتى عن طريق الإمتياز⁽¹⁷⁶⁾، ويقدم المجلس المساعدة للبلديات في إطار التكامل وانسجام الأعمال التي ينبغي القيام بها، وله أن يقترح سنويا قائمة المشاريع⁽¹⁷⁷⁾ قصد تسجيلها في البرامج القطاعية، وللمجلس اللجوء إلى القروض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخل⁽¹⁷⁸⁾.

المطلب الثاني:

الإختصاصات الممنوحة للأجهزة التنفيذية

تعتبر الأجهزة التنفيذية للجماعات المحلية هيئة من هيئاتها، والتي لا تقل أهمية عن الهيئات التداولية^(سالفة الذكر)، فعلى مستوى البلدية فيعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي الهيئة التنفيذية فيها، وهو شخص منتخب من طرف الشعب على مستوى إقليم البلدية⁽¹⁷⁹⁾، يحوز على مجموعة من الإختصاصات المخولة له قانونا^(الفرع الأول)، بإعتباره هيئة تنفيذية ومعبر عن الإدارة الشعبية على مستوى البلدية.

174 - راجع المادة 166، من قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

175 - راجع المادة 145، مرجع نفسه.

176 - راجع المواد 133 و 149، مرجع نفسه.

177 - راجع المواد 73 و 74، مرجع نفسه.

178 - راجع المادة 156، مرجع نفسه.

179 - يتم إنتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من طرف الشعب، بحيث يعتبر رئيس للمجلس متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشح أو المترشحة الأصغر سنا، مما يعني أن المشرع الجزائري في القانون الجديد، جاء أكثر دقة بذكره عبارة متصدر القائمة ، بينما لم يذكر القانون القديم هذه العبارة، واكتفى بذكر يختار من بين القائمة الفائزة بأغلبية المقاعد، للتفصيل أكثر في الموضوع، راجع المادة 65 من قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

- راجع كذلك على سبيل المقارنة، المادة 80 من القانون العضوي رقم 01-12، المتعلق بالإنتخابات، مرجع سابق.

بينما على مستوى الولاية، فالهيئة التنفيذية فيها ممثلة في شخص الوالي، المعين من طرف السلطة المركزية، والحائز على مجموعة من الإختصاصات(الفرع الثاني)، خاصة أن الولاية دائرة غير ممرضة للدولة⁽¹⁸⁰⁾، بإعتبار أن جهازها التداولي منتخب، وجهازها التنفيذي معين، إذن فهي تمزج بين الإنتخاب والتعيين بصفة عامة.

الفرع الأول

إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي

يحوز رئيس المجلس الشعبي البلدي على مجموعة من الصلاحيات، سواء بإعتباره ممثلاً للبلدية(أولاً)، أو ممثل للدولة(ثانياً)، مما يعني أن رئيس المجلس الشعبي وبسبب الإزدواج الوظيفي، يتصرف أحيانا بإسم البلدية وأحيانا أخرى بإسم الدولة، ويتخذ الرئيس عامة قراراته في شكل قرارات بلدية، ليعلم المواطنين بها بواسطة النشر إذا كانت ذات طابع عام، وبواسطة التبليغ إذا كانت تتضمن إجراءات فردية⁽¹⁸¹⁾، وتجدر الإشارة إلى أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يلعب دوراً هاماً على مستوى البلدية من خلال مجموع الصلاحيات الممنوحة له.

أولاً: إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثل للبلدية

تجدر الإشارة إلى أن هناك من يميز بين إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعتباره هيئة تنفيذية للمجلس، وبإعتباره رئيس للبلدية، وإن كنا سنورد هذين الإختصاصين معاً، وعليه فإن الرئيس يمارس بهذه الصفة مايلي:

- يمثل رئيس المجلس، البلدية في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية⁽¹⁸²⁾.
- يمثل رئيس المجلس، البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية⁽¹⁸³⁾.

180- تنص المادة الأولى من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق على ما يلي: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية، والذمة المالية. وهي أيضاً الدائرة الإدارية غير الممرضة للدولة"، الملاحظ وقوع المشرع في خلط بين المصطلحات، ففي قانون الولاية لسنة 1969 إعتبر الميثاق المقترن به الولاية جماعة لامركزية، بينما في سنة 1990 إعتبرها جماعة إقليمية و مقاطعة إدارية للدولة، بينما في قانون 07-12، إعتبرها دائرة غير ممرضة للدولة حسب ما هو منصوص في المادة أعلاه.

181 - لباد ناصر، الأساس في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص.107.

182 - راجع المادة 77 من قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

183 - راجع المادة 78، مرجع نفسه.

- يرأس المجلس الشعبي البلدي، وعليه يقوم بإستدعائه، ويعرض عليه المسائل الخاضعة لإختصاصه، ويعدّ بهذه الصفة مشروع جدول أعمال الدورات ويترأسها، وفي هذا الصدد يبرز المواضيع والمسائل التي تكون محور دورات المجلس⁽¹⁸⁴⁾.
- يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على تنفيذ مداورات المجلس⁽¹⁸⁵⁾، بإعتباره الهيئة التنفيذية على مستوى الولاية، وعليه هذا الإختصاص هو الذي يعكس الصفة التنفيذية التي يحوز عليها الرئيس، وحتى يتسنى لرئيس المجلس أداء مهمة تنفيذ المداورات وتحضيرها، فإمكانه الإستعانة بهيئة تنفيذية تتولى الإشراف والمتابعة بخصوص هذه المداورات، تتكوّن من مجموعة من النواب تسند لهم مهمة مساعدة الرئيس⁽¹⁸⁶⁾.
- يتولى رئيس المجلس في الجانب المالي تنفيذ ميزانية البلدية، ويتابع تطور مالية البلدية، ويتخذ المبادرات للتطوير من مداخلها، ويعتبر الأمر بالصرف على مستواها⁽¹⁸⁷⁾، مما يعني أنه لم يعد المختص بإعداد مشروع الميزانية، كما كان معمول به سابقاً⁽¹⁸⁸⁾.
- يقوم الرئيس تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي، باسم البلدية، بمختلف التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة لممتلكات البلدية وإدارتها، وعليه في هذا الصدد يمارس بالخصوص، التقاضي باسم البلدية ولحسابها وهذا كأصل عام، لأنّه قد ترد إستثناءات، فيما يتعلق تمثيل الرئيس للبلدية أمام القضاء⁽¹⁸⁹⁾، كما يقوم الرئيس بإدارة مداخل البلدية، والأمر بصرف النفقات، ومتابعة تطور المالية العامة⁽¹⁹⁰⁾، بصفة عامة.
-
- 184 - راجع المادة 79، من قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.
- 185 - راجع المادة 80، مرجع نفسه.
- 186 - قد يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته هيئة تنفيذية مجموعة من النواب، يتراوح عددهم من نائبين إلى 4 نواب، وهذا حسب منتخبيين لكل مجلس، ويختار الرئيس النواب المساعدون له، بعد إستشارة المجلس، مع الإشارة إلى أنّ الرئيس يعيّن نوابه للمدة الإنتخابية للمجلس، أي ل5 سنوات، للتفصيل أكثر في الموضوع، راجع المواد 69 و70 من قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.
- 187 - راجع المادة 81، مرجع نفسه.
- 188 - راجع على سبيل المقارنة، المادة 152 من قانون رقم 08-90، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.
- 189 - تنص المادة 84 من قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق، على ما يلي: "عندما تتعارض مصالح رئيس المجلس الشعبي البلدي مع مصالح البلدية، باسمه الشخصي أو باسم زوجه أو أصوله أو فروعه إلى الدرجة الرابعة أو بصفته وكيلًا، يعين المجلس الشعبي البلدي المجتمع تحت رئاسة منتخب آخر غير رئيس المجلس الشعبي البلدي، أحد أعضائه لتمثيل البلدية، سواء أمام القضاء أو عند إبرام العقود..."
- 190 - راجع المادة 82، مرجع نفسه.

كما يقوم الرئيس، بإبرام عقود وإقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات، مع قبول الهبات والوصايا، وتجدر الإشارة أن الهبات والوصايا الأجنبية ويعدّ المداورات بصددها من طرف المجلس الشعبي البلدي وقبولها، فإنها تقتضي مصادقة الوالي عليها⁽¹⁹¹⁾، ويعمل على أداء مناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها، كما يتخذ كل القرارات الموقّعة للتقادم والإسقاط، ويمارس كل الحقوق على الأملاك العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية، ويتخذ التدابير المتعلقة بشبكة طرق البلدية، كما يسهر على الحفاظ على الأرشيف⁽¹⁹²⁾.

ثانيا: إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثل للدولة

وردت صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، تحت هذا العنوان في الكثير من النصوص، منها قانون الحالة المدنية، وقانون الإجراءات الجزائية وقانون الإنتخابات وقوانين أخرى، ويمكن إيجاز مختلف صلاحياته المحددة في قانون البلدية فيما يلي: ⁽¹⁹³⁾.

يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى الإقليم.

ـ يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الحالة المدنية، ومن ثمّ فإليه يعود أمر إضفاء الطابع الرسمي على عقود الحالة المدنية، ويمكن لرئيس المجلس تحت مسؤوليته، تفويض إمضائه للمندوبين البلديين، والمندوبين الخاصين، وإلى كل موظف بلدي قصد إستقبال التصريحات بالولادة والزواج والوفيات، وتدوين كل العقود والأحكام في سجلات الحالة المدنية، وإعداد وتسليم كل العقود، والتصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن والتصديق بالمطابقة على كل وثيقة وتقديم النسخة الأصلية منها⁽¹⁹⁴⁾.

191 - إنّ قبول الهبات والوصايا من بين المسائل التي تقتضي المصادقة الصريحة عليها من طرف الوالي(هذا الأمر سنبينه أكثر في الفصل الثاني عندما سنتطرق إلى الرقابة الوصائية على أعمال الجماعات المحلية)، راجع المادة 57، من قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

192 - راجع المادة 82، مرجع نفسه.

193 - راجع المادة 85، مرجع نفسه.

194 - راجع المادة 87، مرجع نفسه.

__ يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي، بتبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية، السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية⁽¹⁹⁵⁾، كما يسهر على حسن تنفيذ التدابير الإحتياطية، والتدخل في مجال الإسعاف⁽¹⁹⁶⁾.

__ يخول لرئيس المجلس كذلك إتخاذ كل القرارات، المتعلقة بهدم الجدران والعمارات والبنيات الآيلة للسقوط، ومن أجل مساعدة رئيس المجلس للقيام بمهامه، أجاز له قانون البلدية إستعمال سلطة التسخير أو تجنيد الأشخاص والممتلكات، بهدف مواجهة الوضع والحماية من المخاطر، كما يعتمد رئيس المجلس أثناء القيام بالمهام الأمنية على الحرس البلدي⁽¹⁹⁷⁾.

__ يملك رئيس المجلس في صدد ممارسة إختصاصاته كممثل للدولة، صفة ضابط شرطة قضائية⁽¹⁹⁸⁾، وله بهذه الصفة إختصاصات واسعة، وهذا رغبة من المشرع في مكافحة الجريمة ومحاولة السيطرة عليها على مستوى البلدية، ويكون هذا الإختصاص جامع لكل أنواع الجرائم، دون أن يكون هناك تجديد أو تخصيص⁽¹⁹⁹⁾.

__ يعهد لرئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار إحترام حقوق وحريات المواطنين، بالسهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات، والتأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجتمع فيها الأشخاص، مع تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدي وحماية التراث الثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني، والسهر على إحترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير، والعمل على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية، وإحترام التعليمات فيما يخص نظافة المحيط وحماية البيئة⁽²⁰⁰⁾.

195 - للتفصيل أكثر في الموضوع، أنظر مرسوم رقم 81-267، المؤرخ في 10 أكتوبر 1981، يتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، ج.ر.ج. عدد 41، صادرة في 14 أكتوبر 1981.

196 - راجع المادة 88 من قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

197 - راجع المواد 89 و 93، مرجع نفسه.

198 - المادة 92 من قانون رقم 10-11، مرجع نفسه.

199 - دمدوم كمال، رؤساء المجالس الشعبية البلدية: (ضابط الشرطة القضائية)، دار هومة، الجزائر، 2004، ص. 19.

200 - راجع المادة 94 من قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

- وللتفصيل أكثر في الموضوع راجع كذلك المواد من 2 إلى 17، من مرسوم رقم 81 - 267، يتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، مرجع سابق.

_ يتولى رئيس المجلس تسليم رخص البناء والهدم والتجزئة، حسب الشروط المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما، ويلتزم بالسهر على إحترام التشريع والتنظيم المتعلقين بالعقار، والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري على كامل إقليم البلدية⁽²⁰¹⁾.

تجدر الإشارة إلى أن القانون رقم 10-11، كثيرا ما يحيلنا إلى التشريع والتنظيم المعمول بهما في ما يخص إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي، مما يعني أن قانون البلدية ليس الوحيد المحدد لإختصاصاته⁽²⁰²⁾

ونظرا للإختصاصات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، فإنه يجب عليه التفرغ التام للرئاسة، ويتقاضى بذلك منحة مرتبطة بهذه الصفة، كما فرض عليه القانون أن يقيم في مقر البلدية، حتى يرضى مصالحها ويتابع شؤونها المختلفة⁽²⁰³⁾.

الفرع الثاني

إختصاصات الوالي

يتم تعيين الوالي بموجب مرسوم رئاسي، يتخذ في مجلس الوزراء⁽²⁰⁴⁾، بناء على تقرير من وزير الداخلية، ويعتبر ممثل للدولة و مندوب الحكومة على مستوى الولاية⁽²⁰⁵⁾، فهو هيئة من هيئات الولاية⁽²⁰⁶⁾ يجسد مؤسسة يعود تاريخها للعهد النابوليوني، باعتباره خليفة "المحافظ" و ممثل السلطة بالمعنى الأقوى للكلمة⁽²⁰⁷⁾، لذلك نجد من يصفه بأنه "الوساطة بين الولاية و السلطة المركزية"، و

201 - راجع المادة 95 من قانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.
- للتفصيل أكثر في الموضوع راجع المواد 60 و 65 و 68 من قانون رقم 90-29، المتعلق بالتهيئة والتعمير، مرجع سابق.
202 - الملاحظ أن قانون البلدية الجديد كثيرا ما يحيلنا إلى التنظيم، فمثلا فيما يخص إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي، فإنها مقترنة بقانون التعمير والبيئة والتراث الثقافي إلى غيرها من القوانين، وعليه فكثيرا ما يمارس صلاحيات محددة في قوانين خاصة، على سبيل المثال يعد المخطط البلدي لتسيير النفايات تحت سلطة رئيس البلدية، ويصادق عليه الوالي المختص إقليميا، للتفصيل أكثر في الموضوع، أنظر مرسوم تنفيذي رقم 07-205، مؤرخ في 30 جوان 2007، يحدد إجراءات إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية ومشابهها ونشره ومراجعته، مرجع سابق.
203 - راجع المواد 63 و 72 و 76 من قانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.
204 - راجع المادة 78 من مرسوم رئاسي رقم 96-438، المتضمن نشر نص دستور 1996، مرجع سابق.

205 - بوضياف عمار، شرح قانون الولاية الجزائري(قانون 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012)، مرجع سابق، 238.
206 - منذ صدور أول القوانين المنظمة للجماعات المحلية في الجزائر، كان الوالي و لا يزال هيئة من هيئات الولاية، وهو نفس الأمر الذي أبقى عليه قانون رقم 07-12 في المادة 2 منه.
207 - محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية(ترجمة محمد عرب صاصيلا)، د.م.ج، الجزائر ، 2006، ص.272.

يوصف كذلك بأنه "رجل القرار و الميدان بالولاية و عميد الوساطة بين مختلف المؤسسات و الأطراف"⁽²⁰⁸⁾

حسب المادة 4 من مرسوم تنفيذي رقم 90-227، فإن الوالي موظف عام و سامي و وظيفته محددة ضمن الوظائف العليا للدولة⁽²⁰⁹⁾، بينما نجد مرسوم رقم 90-230، حدد وظيفة الوالي و إعتبرها ضمن الوظائف العليا للإدارة المحلية⁽²¹⁰⁾.

نظرا للدور الذي يحظى به الوالي على المستوى المحلي بصفة عامة، وعلى مستوى الولاية بصفة خاصة، فقد خصص قانون رقم 12-07 بابا بأكمله معنون "الوالي"، وميز بين إختصاصاته بصفته ممثلا للولاية (أولا) و بصفته ممثلا للدولة (ثانيا)، وعلية فاختصاصاته قائمة على مبدأ الإزدواج الوظيفي بإعتبار أن الولاية تحمل وصف اللامركزية من خلال تواجد المجلس الشعبي الولائي، ووصف عدم التركيز من خلال وجود الوالي، الذي يملك إختصاصات واسعة واردة في قانون 12-07 وفي قوانين أخرى، وعلية سنبين إختصاصاته على ضوء قانون رقم 12-07.

أولا: إختصاصات الوالي بصفته ممثلا للولاية

يحوز الوالي على مجموعة من الإختصاصات بهذه الصفة أهمها ما يلي:

- الإعداد المسبق لمشروع الميزانية، والقيام بتنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها.
- يعتبر الأمر بالصرف على مستوى الولاية⁽²¹¹⁾، وهو ما نصت عليه المادة 26/2 من قانون رقم 90/21، المتعلق بالمحاسب العمومي⁽²¹²⁾.

208 -بابا علي فاتح، مرجع سابق، ص.72.

209 -للتفصيل أكثر راجع المادة 4 من مرسوم تنفيذي رقم 90-227، المؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة و المؤسسات و الهيئات العمومية، ج.ر.ج. عدد 31، الصادرة في 28 جويلية 1990.

210 - للتفصيل أكثر راجع المادة 1 من مرسوم تنفيذي رقم 90-230، مؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية، ج.ر.ج. عدد 31، صادرة في 28 جويلية 1990.

211 - راجع المادة 107 من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

212 - راجع المادة 26/2 من قانون رقم 90-21، مؤرخ 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر.ج. عدد 35، صادرة في 15 أوت 1990.

- يسهر الوالي على نشر مداورات المجلس الشعبي الولائي و يعمل على تنفيذها⁽²¹³⁾، ويقدم عند إفتتاح كل دورة عادية تقريرا عن تنفيذ المداورات المتخذة خلال الدورة السابقة، ويطلع المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاط القطاعات الغير ممرزة بالولاية⁽²¹⁴⁾.
- يصدر الوالي قرارات تنفيذية و يوقع العقود والصفقات لحساب الولاية ويمثلها أمام القضاء⁽²¹⁵⁾.
- يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، ويتولى إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية⁽²¹⁶⁾، وبهذه الصفة يمثل البلديات على مستوى الولاية، ويستقبل المواطنين العمل لمختلف الدوائر والبلديات على مستوى الولاية، ويستقبل المواطنين وممثلي الجمعيات المحلية، وكذا وسائل الإعلام والنواب⁽²¹⁷⁾.
- يسهر على تنصيب وحسن سير المرافق العمومية للولاية ويتولى تنشيط الأعمال و مراقبتها.
- يقوم بتقديم تقرير سنوي مفصل عن نشاطات الولاية للمجلس الشعبي ويقدم عند كل دورة عادية للمجلس الشعبي تقريرا حول حالة تنفيذ المداورات وكذا متابعة الآراء والمقترحات التي أباها المجلس⁽²¹⁸⁾.
- يشارك الوالي و يحضر مداورات المجلس الشعبي الولائي، مما يعني أنه لا ينفذ وينشر المداورات فقط وإنما يحضرها وله أن يتدخل كلما رأى أن الأمر يقتضي ذلك⁽²¹⁹⁾.
- يتولى الوالي سلطة الإشراف على المصالح التابعة للولاية، ويمارس السلطة السلمية المقررة قانونا على مجموع الموظفين التابعين للولاية⁽²²⁰⁾.
- يقدم الوالي أمام المجلس الشعبي الولائي بيانا حول نشاطات الولاية، يتبع بمناقشتها⁽²²¹⁾.

213 - راجع المادة 102 من قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

214 - راجع المادة 104، مرجع نفسه.

215 - راجع المادة 106، مرجع نفسه.

216 - راجع المادة 105، مرجع نفسه.

217- بوضياف عمار، شرح قانون الولاية: (قانون رقم 07-12، المؤرخ في 21 فيفري 2012)، مرجع سابق، ص. 239.

218 - راجع المادة 103 من قانون 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

219 - تنص المادة 24، مرجع نفسه، على ما يلي: " يحضر الوالي دورات المجلس الشعبي الولائي...يتدخل الوالي أو ممثله أثناء الأشغال بناء على طلبه أو بطلب من أعضاء المجلس".

220 - بوضياف عمار، شرح قانون الولاية الجزائري(القانون 07-12، المؤرخ في 21 فبراير 2012)، مرجع سابق، ص. 243.

221 - راجع المادة 109 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

مع الإشارة أن مجمل الإختصاصات المشار إليها، هي نفسها إختصاصات الوالي في ظل قانون رقم 90-09 (الملغى).

ثانيا: إختصاصات الوالي بصفته ممثل للدولة

للوالي صلاحيات كثيرة بصفته ممثل للدولة أهمها:

- يعتبر الوالي ممثلا للدولة ومفوضا للحكومة على مستوى إقليم الولاية⁽²²²⁾، وعليه فإنه ينسق و يراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة، مع إستثناء بعض القطاعات التي لا تخضع لرقابة الوالي وقد تكون العبرة في ذلك أنها تخضع من حيث الأصل لتعليمات السلطة المركزية وتحكمها قواعد واحدة على المستوى الوطني وهيكله واحدة⁽²²³⁾

يعهد إليه كذلك تنفيذ تعليمات مختلف الوزراء على مستوى إقليمه، بإعتباره مفوض الحكومة⁽²²⁴⁾

كما عهدت للوالي بإعتباره ممثلا للدولة على مستوى إقليم الولاية:

- السهر على حماية حقوق المواطنين وحررياتهم، حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها قانونا⁽²²⁵⁾.

- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام رموز الدولة⁽²²⁶⁾.

- يصدر قرارات تتعلق بحريات الأفراد والأمن العام والسكينة العامة⁽²²⁷⁾.

- يعمل على التنسيق بين مختلف مصالح الأمن لضمان حسن تنفيذ قراراتها، وتلتزم مصالح

الأمن بإعلام الوالي بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العمومي على مستوى الولاية⁽²²⁸⁾.

222 - راجع المادة 110، من قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

223 - هناك بعض المصالح لا تخضع لرقابة الوالي، كالعمل التربوي ووعاء الضرائب والجمارك ومفتشية العمل، وكلها تم ذكرها في قانون الولاية لسنة 1990، ماعدا قطاع التعليم العالي والبحث العلمي الذي تمت إضافته في قانون رقم 12-07، أنظر بوضياف عمار، شرح قانون الولاية الجزائري: (القانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فبراير 2012)، مرجع سابق، ص. 239.

224 - راجع المادة 110 من قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

225 - راجع المادة 112، مرجع نفسه.

226 - راجع المادة 113، مرجع نفسه.

227 - راجع المادة 114، مرجع نفسه.

228 - راجع المادة 115، مرجع نفسه.

- يسهر الوالي على تنفيذ مخططات الإسعافات وتحيينها، ويملك بهذه الصفة تسخير الأشخاص والممتلكات طبقا للتشريع المعمول به⁽²²⁹⁾.
- يسهر الوالي على حفظ أرشيف الدولة والولاية والبلدية⁽²³⁰⁾.
- يعتبر الوالي الأمر بالصرف بالنسبة لميزانية الدولة للتجهيز، المخصصة له بالنسبة لكل البرامج المقررة لصالح الولاية⁽²³¹⁾.
- يجدر التذكير أنّ صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة تتوسع في الظروف الغير العادية كحالة الطوارئ أو الحصار، إذ يمارس الولاية صلاحيات أوسع من تلك المقررة في الوضع العادي⁽²³²⁾.
- بالإضافة إلى الصلاحيات المذكورة أعلاه، يمارس الوالي كذلك صلاحيات واردة في قانون البلدية حيث يعتبر السلطة الوصية عليها، ويمارس بذلك كل مظاهر الرقابة الوصائية من مصادقة وحلول وحل (وهذا الأمر سنفصل فيه أكثر في الفصل الثاني).

229 - راجع المادة 119، من قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

230 - راجع المادة 120، مرجع نفسه.

231 - راجع المادة 121، مرجع نفسه.

232 - بوضياف عمار، شرح قانون الولاية الجزائري: (القانون 07-12، المؤرخ في 21 فبراير 2012)، مرجع سابق، ص 241.

خلاصة الفصل الأول

يتضح لنا من خلال هذا الفصل أن توزيع الإختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية يتم باعتماد أحد المعايير، إما الحصري أو العام وهذا الأخير هو المعتمد في الجزائر، مما يعني أن المشرع الجزائري أطلق العنان لإختصاصات المجالس المحلية مع وضع الإطار العام لهذه الإختصاصات، والتي عرفت توسعا منذ صدور أول القوانين المؤطرة للجماعات المحلية في الجزائر، ولكن هذه الإختصاصات عرفت تغير خاصة بعد اعتماد التعددية الحزبية، وصدور قانون 1990 الذي إمتاز بعدم الفاعلية وعدم مواكبته للتغيرات التي طرأت آنذاك.

وعموما، إن الإختصاصات الممنوحة للجماعات المحلية يطغى عليها الطابع الإستشاري والشكلي حتى مع صدور القانون الجديد الذي حمل للجماعات المحلية إختصاصات جديدة، إلا أنه مازال هنالك خلط وعدم الفصل بين إختصاصات السلطة المركزية والجماعات المحلية خاصة أن مسألة الإختصاصات الممنوحة للجماعات المحلية (هيئات محلية منتخبة)، لا يعتد بمدى كثرتها وإنما بفعاليتها وبتكريسها لسلطة إتخاذ القرار على المستوى المحلي.

الفصل الثاني

حدود إختصاصات الجماعات المحلية

أضحى دور الجماعات المحلية في صنع القرار، وتفعيل الأهداف والاستراتيجيات التنموية باعتبارها مؤسسات بارزة، أمرا ضروريا نابعا من منطلق تجسيد اللامركزية الإدارية، والسعي لتحقيق المصالح المحلية ودعم مسارات التنمية الوطنية انطلاقا من المستوى المحلي، ولكن هذا كله يتوقف على مدى توفر الجماعات المحلية على إختصاصات أصلية تمارسها باستقلالية و دون تبعية، وبعد دراستنا للإختصاصات الممنوحة للجماعات المحلية (الهيئات المحلية المنتخبة)، فإنه يتبين أن وضعية هذه الأخيرة تخلو من ممارسات مؤثرة سلبا على الإختصاصات الممنوحة لها، نتيجة للتبعية الإدارية وهيمنة الأجهزة المعنية على المستوى المحلي (المبحث الأول) من جهة، والتقليل من أهمية المبادرات المحلية وعجزها في بعث التنمية المحلية من جهة أخرى، بسبب التبعية المالية إزاء السلطة المركزية والرقابة المالية المشددة (المبحث ثاني).

المبحث الأول

التبعية الإدارية من خلال هيمنة الأجهزة المعنية على المصالح المحلية

يتواجد على المستوى المحلي إضافة للهيئات المحلية المنتخبة، أجهزة معينة من قبل السلطة المركزية، تمارس مجموعة من الصلاحيات الفاعلة والتي تعكس الدور المهيمن لهذه الأخيرة، وتبعية الهيئات المحلية المنتخبة لها إداريا بسبب استحوادها على أهم الإختصاصات المحلية (المطلب الأول) من جهة، وارتباط الهيئات المنتخبة محليا بالسلطة المركزية من جهة أخرى، بسبب خضوعها لنوع خاص من الرقابة الإدارية المشددة (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الهيمنة من خلال الاستحواذ بأهم الإختصاصات

تعتبر أجهزة عدم التركيز أهم المظاهر المترجمة لتواجد السلطة المركزية على المستوى المحلي، وكلما كان تعداد هذه الأجهزة أكبر كلما طغى نظام عدم التركيز على اللامركزية وهو ما يمكن أن نستشفه في ظل النظام اللامركزي المعتمد في الجزائر، بحيث نلمس تواجد كبير وقوي لأجهزة عدم التركيز على المستوى المحلي سواء تعلق الأمر بالوالي الذي يلعب دور رجل القرار (الفرع الأول) أو رئيس الدائرة الحائز على صلاحيات محلية سلبت من هيئات محلية منتخبة (الفرع الثاني)، كذا الأمين العام الذي يلعب دور المسير والمنسق الإداري الوحيد على المستوى المحلي ولم يعد يلعب دور المساعد لرئيس البلدية وإنما استحوذ على بعض صلاحياته (الفرع الثالث).

الفرع الأول

الوالي: علاقة هيمنة، تفوق واستئثار بأهم الإختصاصات

يستأثر الوالي باعتباره هيئة عدم تركيز وجهاز معين (أولا)، بإختصاصات واسعة جدا (ثانيا)، وفي صدد ممارسته لهذه الإختصاصات، فإنه يدعم بآليات عمل مادية وبشرية⁽²³³⁾ (ثالثا)، تعكس الدور المهيمن والريادي الذي يلعبه على المستوى المحلي بالمقارنة مع دور المجالس المحلية المنتخبة، التي

رغم اتساع مجال تدخلها وإختصاصاتها إلا أنها لا تعدو أن تكون سوى مجرد إختصاصات شكلية (234)، خاضعة لتأثير الأجهزة المعينة بصفة عامة والوالي بصفة خاصة .

أولا :

التعين كآلية لتدعيم المركز المتفوق للوالي

يمثل الإلتخاب أحد أهم الدعائم التي يبني عليها النظام اللامركزي، ولعل هذا هو الذي دفع بالبعض إلى إنكار صفة اللامركزية عن الأشخاص الإعتبارية التي لا تديرها أجهزة منتخبة، خاصة أن ديمقراطية الجماعات المحلية لا تتم ولا تتحقق إلا عن طريق الإلتخاب الضامن لاستقلاليتها، ويعترف الأستاذ delvolv صراحة أن الإلتخاب أفضل طريقة لضمان إستقلال الهيئات المحلية (235)، وإن كان التعيين لا ينفي الصفة اللامركزية عنها خاصة إذا اقتضت الضرورة ذلك، بينما يعتبر التعيين أسلوب من الأساليب المرتبطة بالنظام المركزي يتخذ صورة عدم التركيز الإداري ويظهر التعيين خاصة على مستوى الجهاز التنفيذي للولاية (236) (أي الوالي)، فبالرغم من اعتبار الولاية جماعة إقليمية، إلا أن جهازها التنفيذي معين بموجب مرسوم رئاسي (237) مما يجعله سلطة حقيقية لعدم التركيز، حائزة على ثقة السلطة المركزية ويستأثر بصلاحيات واسعة وذات أهمية كبيرة .

وعليه فإن أسلوب تعيين الوالي، منهج كرسه السلطة المركزية لإثبات تواجدتها على المستوى المحلي، من خلال ممثلها (238)، وهذا ما يشكل قيدا على استقلالية الجماعات المحلية، خاصة أن العضو المعين يسعى دائما لخدمة السلطة صاحبة التعيين وإرضاءها بدل من خدمة الجماعة المحلية (239)، وباعتماد المشرع الجزائري لأسلوب التعيين، فإنه دعم لمركز الوالي، المهيم على مستوى الولاية

234- لقد بينا أن إختصاصات الهيئات المحلية المنتخبة في مختلف المراحل التي مرت بها الإدارة المحلية في الجزائر رغم كثرتها، إلا أنها لم ترقى إلى درجة اعتبارها إختصاصات ترسي حرية إتخاذ القرار، وتحقيق التنمية على المستوى المحلي.

235 - أعراج سليمان، دور الجماعات المحلية في صنع السياسة العامة في الجزائر ما بين 2000-2010، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2011، ص.188.

236 - غياث نادية، "مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر"، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني حول المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد، كلية الحقوق جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2-3-4 ديسمبر 2008، ص.30.

237 - أنظر مرسوم تنفيذي رقم 230/90، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية، مرجع سابق.

238 - هناك أجهزة معينة على المستوى المحلي، كالأمناء العامون والكتاب العامون للولايات ورئيس الدائرة والمجلس التنفيذي للولاية ما سنبينه لاحقا .

239 - تسمبال رمضان، مرجع سابق، ص.66.

بصفة خاصة، وعلى مستوى البلديات بصفة عامة (باعتباره السلطة الوصية عليها)⁽²⁴⁰⁾، وبذلك يظهر تحكم الإدارة المركزية في تشكيل الإدارة المحلية من خلال تعيين الوالي وبالنظر إلى المركز السامي والوظيفة الهامة والحساسة التي يضطلع بها هذا الأخير⁽²⁴¹⁾، وبدلا من توزيع هذه الوظائف على المجالس المحلية المنتخبة، فإنها توزع بينها وبين الجهاز التنفيذي المعين والممثل لسلطة عدم التركيز.

ثانيا: إستحواذ الوالي بأهم الإختصاصات على حساب المجالس المحلية

يظهر جليا الدور الذي يستأثر به الوالي، منذ صدور أول القوانين المنظمة للجماعات المحلية في الجزائر⁽²⁴²⁾ خاصة بالمقارنة مع إختصاصات المجالس المحلية، التي أضحت في مواجهة سلطات حقيقية "بأتم معنى الكلمة"، الممنوحة للوالي كونه دائما أداة للسلطة المركزية في تنفيذ مختلف البرامج، وغني عن التذكير أن المركز الذي يحظى به الوالي لم يكن وليد الصدفة أو عبثا، بل هو نتاج إقتضته الضرورة من جهة⁽²⁴³⁾، وتأثر بالنموذج الموروث عن المستعمر الفرنسي "محافظ سابقا" من جهة أخرى⁽²⁴⁴⁾.

حظي ولا يزال يحظى الوالي باختصاصات وسلطات هامة⁽²⁴⁵⁾ إلى حد أنه بات صعبا تحديدها، بحيث لا يعتبر قانون الولاية فقط مصدرا لها بل إلى جانب ذلك هناك قانون البلدية⁽²⁴⁶⁾ ونصوص تشريعية وتنفيذية أخرى، تحدد صلاحيات ومجالات تدخل الوالي⁽²⁴⁷⁾، مما أدى إلى نتيجة حتمية ألا وهي تقزيم دور المجالس المحلية المنتخبة، خاصة المجلس الشعبي الولائي، الذي أصبح في تبعية شبه كاملة اتجاه مسؤول الهيئة التنفيذية على مستوى الولاية، وعليه فإن هذا الأخير بسط هيمنته على الولاية بالنظر إلى الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها⁽²⁴⁸⁾، مما يعني أن المجلس المنتخب لا يتعدى دوره

240 - يعتبر الوالي السلطة الوصية على البلدية، بحيث يمارس رقابة الوصاية على اعمالها وأعضاءها وعلى هيئاتها وهذا ما سيتم تبياناه في هذا الفصل .

241 - بابا علي فاتح، مرجع سابق، ص.67.

242 - أنظر على سبيل المثال المواد من 150 إلى 165 من قانون رقم 38/69 المتعلق بقانون الولاية، مرجع سابق .

-مع الإشارة ان هذا القانون لم يميز بين إختصاصات الوالي بصفته ممثل للدولة و بصفته ممثل للولاية .

243- إن وجود الوالي على المستوى المحلي، بصفته معينا و تابع للسلطة المركزية أمر فرضته الظروف لأنه عمليا يجب أن يكون هناك جهاز يحرص على حسن أداء الجماعات المحلية، الممثلة في هيئاته المنتخبة لمهامها، على أحسن وجه و تفادي وقوعها في أخطاء جسيمة قد تسبب مشاكل لا يحمد عقبائها .

244 - بابا علي فاتح، مرجع سابق، ص.85.

245 - أنظر على سبيل المثال المواد من 83 إلى 102 من قانون رقم 90-09، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

246 - بوضياف عمار: (التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق)، مرجع سابق، ص.174.

247- أنظر مرسوم تنفيذي رقم 373/83، مؤرخ في 28 ماي 1983، يحدد صلاحيات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، ج.ر.ج. ج، عدد 22، صادرة في 31 ماي 1983.

248 - فعلى سبيل المثال، فإن المجلس الشعبي الولائي يتداول في مسائل سبق وأن أعد الوالي التقارير اللازمة بشأنها.

مجرد التصويت على مداوات أعدت له من قبل الوالي، بل أكثر من ذلك تظهر هيمنة الوالي من خلال تدخله في مختلف أشغال المجالس المنتخبة، فهو ممثل الدولة و في الوقت نفسه (249) يحوز بحكم إختصاصاته المحلية "المشار إليها سالفًا" بسيطرة شبه كاملة على المداوات ابتداء وانتهاء، حيث أنه ابتداء باعتباره جهة مشاركة في إعداد جدول الأعمال، وانتهاء لأنه منفذ القرارات التي يتخذها المجلس، وعليه فكل إقتراح للمجلس الشعبي الولائي غير مدعم من طرف الوالي يبقى مجرد رسالة ميتة⁽²⁵⁰⁾.

بتفحص جملة الإختصاصات الممنوحة للوالي يتبين أن إختصاصاته بصفته سلطة محلية أقل أهمية، وتعداد من تلك التي يمارسها بصفته ممثل للدولة، وقد أصبح ضروريا الإتجاه نحو تجريد الوالي من مهام التنفيذ ومن مجمل إختصاصاته كسلطة محلية وتحويلها إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي باعتباره شخص منتخب، في الوقت الذي يؤمن فيه البعض بأن مثل هذا التحويل قد يدعم أكثر تكريس اللامركزية على مستوى الولايات⁽²⁵¹⁾، فمن غير المعقول أن يظل رئيس المجلس الشعبي الولائي مجرد من الصلاحيات خاصة بالمقارنة مع رئيس البلدية الذي له إختصاصات ولو بصفة رمزية، فقانون الولاية الجديد⁽²⁵²⁾، وحتى القوانين الملغاة، وإن حملت للمجالس المنتخبة إختصاصات واسعة إلا أنها تبقى مجرد صلاحيات صورية تظهر دائما أن المشرع رجح كفة الوالي على حساب المجالس المحلية⁽²⁵³⁾، بحيث يتواجد الوالي بصلاحيات هامة في كل جهة، حتى على مستوى البلديات (باعتباره سلطة الوصية كما أشرنا) ويظهر دائما كمثل للسلطة المركزية، حتى وهو في صدد ممارسته لإختصاصاته بصفته سلطة محلية .

ثالثا: تدعيم الوالي بآليات عمل، تعكس الدور الريادي الذي يلعبه على المستوى المحلي

يحوز الوالي على سلطات وصلاحيات هامة منصوص عليها قانونا، ولم يكتف المشرع بذلك فقط، وإنما تم تدعيمه بعناصر مادية وبشرية موضوعة تحت تصرفه أدت إلى إبرازه كأهم سلطة على المستوى المحلي .

بالنسبة للوسائل المادية المدعمة لعمل الوالي فإنها تكمن في كونه الأمر بالصرف على مستوى

249-تياب نادية، المرجع السابق، ص.28-29.

250 - شيهوب مسعود، "إختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية"، مرجع سابق، ص.23.

251 - شيهوب مسعود، مرجع نفسه، ص.24.

252 - كان يعول على المشرع الجزائري في القوانين الجديدة المنظمة للجماعات المحلية، أن يسعى لتدارك النقص الذي يشوب الإختصاصات الممنوحة للمجالس المحلية، وأن يخفف من إستحواذ الوالي على أهم الإختصاصات، وأن يحذو حذو الدول المكرسة لنظام اللامركزي بآتم معنى الكلمة.

253 - تسمبال رمضان، مرجع سابق، ص.24.

الولاية⁽²⁵⁴⁾، ويتولى تسيير الإعتمادات الخاصة بالولاية عندما يتصرف لحسابها، وهذا ما يدعم سلطات الوالي في المجال المالي ويعطيها فعالية أكثر، ومن الوسائل المادية أيضا لقاء الولاية بالحكومة، كون هذه اللقاءات تتجاوز الطابع الإداري، وتشكل أحد الوسائل التي تلجأ إليها السلطة المركزية في توجيه السياسة العامة وعليه تتسم بالطابع السياسي وكما تعد وسيلة تعرض من خلالها تقارير مختلف الولاية الذين يمكن لهم معرفة ما يجري على مستوى الولايات الأخرى، وتدارك النقائص التي قد تشوب الإقليم الذي يمارسون فيه إختصاصاتهم، وكما لهم أن يتلقوا التوجيهات و القرارات مباشرة من قبل الحكومة و عليه يتم تنفيذها على أكمل وجه ما يعزز استقرار منصبهم⁽²⁵⁵⁾.

أما بالنسبة للوسائل البشرية الموضوعة تحت تصرف الوالي، نشير بالدرجة الأولى إلى مجلس الولاية، الذي يدخل ضمن أجهزة الإدارة العامة للولاية والتي تشكل الأجهزة الإدارية المساعدة للوالي⁽²⁵⁶⁾، وللإشارة فإن هذا المجلس كان مكرسا لأول مرة بموجب المادة **137**⁽²⁵⁷⁾ من الأمر رقم **38/69** المتضمن قانون الولاية "الملغى"، و يعتبر هيئة جماعية للتنفيذ ولا يضم أي عضو منتخب، وأعضاء يعملون أحيانا باسم الدولة و أحيانا باسم الولاية، وتجدر الإشارة في هذا الصدد أن قانون الولاية لسنة 1990، لم ينص على وجود مجلس تنفيذي ولائي، وعليه يظهر كأنما قلص من وجود هيئات عدم التركيز على مستوى الولاية، ولكن عاد المجلس للوجود⁽²⁵⁸⁾ بصدور مرسوم تنفيذي رقم **215/94** "سالف الذكر" و من الإختصاصات الممنوحة له نذكر: إتخاذ جميع التدابير التي من شأنها المحافظة على سلطة الدولة ومصداقيتها، السهر على تنفيذ برنامج الحكومة وسائر تعليماتها، بيدي رأيه في جميع المشاريع التي تقع في حدود تراب الولاية، يجتمع في دورة عادية مرة كل أسبوع برئاسة الوالي أو الكاتب العام، يمارس أعماله تحت سلطة الوالي بإعتباره مندوبا للحكومة، كل ذلك بإعتباره يتكون من مجموع المصالح التنفيذية، لمختلف القطاعات داخل الولاية، ويعد إطارا تشاوريا لمختلف مصالح الدولة على المستوى المحلي⁽²⁵⁹⁾.

254 - راجع المادة **107** من قانون رقم **07/12**، المتعلق بالولاية، مرجع سابق .
 -و على سبيل المقارنة راجع المادة **88** من قانون رقم **09/90**، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.
 255 - بابا علي فاتح، مرجع سابق، ص.ص. 122-123.
 256 - راجع المادة **3** من مرسوم تنفيذي رقم **215/94**، مؤرخ في 23 جويلية 1994، يتضمن أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها، ج.ر.ج.ج، عدد 48، صادرة 27 جويلية 1994.
 257 - تنص المادة **137** من الأمر رقم **38-69**، المتضمن قانون الولاية، مرجع سابق، على ما يلي: "من أجل تنفيذ قرارات الحكومة و المجلس الشعبي الولائي يحدث مجلس تنفيذي للولاية و يكون تحت سلطة الوالي"
 258 -تسمبال رمضان، المرجع السابق، ص67.
 259 -راجع المواد **17-19-20-25-29** من مرسوم تنفيذي رقم **94-215**، يتضمن أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، مرجع سابق.

زيادة على مجلس الولاية الذي يعمل تحت سلطة الوالي، فإن المادة 2⁽²⁶⁰⁾ من المرسوم المشار إليه أعلاه حددت أجهزة الإدارة العامة الموضوعة أيضا تحت سلطة الوالي، كالكتابة العامة التي يشرف عليها كاتب عام معين بموجب مرسوم رئاسي، والديوان الذي يشرف عليه رئيس معين⁽²⁶¹⁾، ورئيس الدائرة، "الذي سنفصل في إختصاصاته ومدى تأثيرها لاحقا" وبصفة عامة يلاحظ أن مختلف أعضاء هذه الأجهزة معنيون ويعملون تحت سلطة الوالي، الذي تدعم أكثر بوجودها مما خفف الأعباء عنه وقوى مركزه.⁽²⁶²⁾

الفرع الثاني

رئيس الدائرة

يعتبر صدور المرسومين التنفيذيين رقم **215/94** (والمشار إليه سابقا)، ومرسوم رقم **334/04**⁽²⁶³⁾، وقع جديد يؤثر سلبا على منحى تكريس الأبعاد الحقيقية للمركزية في الجزائر، خاصة باتساع مجال تدخل الأجهزة المعنية على المستوى المحلي، فلم يعد الوالي السلطة المعنية الوحيدة التي تبسط هيمنتها على الإختصاصات المحلية، وإنما خول المشرع لأجهزة أخرى معينة ممارسة بعض الصلاحيات والمهام التي كان من الأجدر أن يترك حق ممارستها للهيئات المحلية المنتخبة بصفة عامة، ومن بين هذه الأجهزة التي عادت هيمنتها على المستوى المحلي، بصدور مرسوم تنفيذي رقم **215/94**، رئيس الدائرة الذي كان ولا يزال يثير دوره ووضعيته الكثير من التساؤلات، خاصة أنه شخص معين

260 - المادة 2 من مرسوم رقم **215/94**، المتضمن أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، مرجع سابق، والتي أعلنت أن الإدارة العامة في الولاية تشمل :

- المفتشية العامة

- الكتابة العامة

- الديوان

- رئيس الدائرة

و لم تشر هذه المادة لمجلس الولاية، كون أن له وضع خاص فهو بمثابة مجلس حكومة مصغر.

261 - بوضياف عمار، التنظيم الإداري الجزائري: (بين النظرية و التطبيق)، مرجع سابق، ص. 183-188.

262 - من الملاحظ أن الوالي رغم أنه ممثل في شخص، واحد إلا أنه يلعب دور متميز و مؤثر بدرجة كبيرة على المستوى المحلي، فعليه فإن الحديث عن إختصاصات محلية أصيلة و فعالة ضرب من الخيال أمام وجود جهاز يستحوذ على أهم الإختصاصات، وحتى الخطاب السياسي الجزائري يظل دائما يتجه إلى تكريس الدور المهيمن للوالي، حيث لا يمكن الحديث عن الجماعات المحلية في الجزائر دون ذكره، للتفصيل في الموضوع أنظر، تسمبال رمضان، مرجع سابق، ص.74.

263 - أنظر مرسوم تنفيذي رقم **334/04**، المؤرخ في 24 أكتوبر 2004، يعدل المرسوم التنفيذي 42/98 المؤرخ في 1 فيفري 1998، يحدد شروط الحصول على المساكن الإجبارية ذات الطابع الاجتماعي وكيفية ذلك، ج. ر. ج. ج. العدد 67، صادرة في 24 أكتوبر 2004.

من طرف السلطة المركزية ، مما يجعله بعيدا كل البعد عن أجهزة التنظيم الإداري اللامركزي، التي تعتبر محدودة بالرغم من أن هذا الأخير يقضي بكثرة الهيئات المنتخبة ومحدودية الهيئات المعيّنة⁽²⁶⁴⁾.

أولا: الإختصاصات الممنوحة لرئيس الدائرة

تقسم الولاية إلى دوائر، تعتبر بمثابة تنظيم إداري لا يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي⁽²⁶⁵⁾، وتعد الدائرة هيئة ومؤسسة عدم التركيز، تابعة و ممثلة للسلطة المركزية متواجدة على المستوى المحلي، كما تلعب دور همزة وصل ما بين البلديات والولايات⁽²⁶⁶⁾ ، وهذا الكيان الإداري مأخوذ عن النظام الفرنسي، حيث تعني الدائرة في القانون الفرنسي كلمة "Arrondissement" بمعنى كيان إقليمي تقسم المحافظة إليه، ولقد تعرضت الدائرة لانتقادات عديدة في فرنسا بسبب عدم تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي⁽²⁶⁷⁾، ونفس الشيء عانت منه الدائرة في الجزائر، حيث ثار جدال منذ السبعينات حول ضرورة الإبقاء أو التخلي عن الدائرة⁽²⁶⁸⁾، يوجد على رأس كل دائرة، رئيس يعين بموجب مرسوم رئاسي، صادر عن رئيس الجمهورية، ويخضع لسلطة الوالي، أما فيما يتعلق بالإختصاصات الممنوحة لرئيس الدائرة فقد حددتها المادة 10 من مرسوم تنفيذي رقم 215/94⁽²⁶⁹⁾، وعليه يتلقى رؤساء الدوائر في إطار القوانين ، وبتفويض من الوالي القيام :

- تنشيط وتنسيق عمليات تحضير مخططات التنمية.
- يصادق على مداوات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي تم تحديدها قانونا.
- يصادق على تعرفات حقوق مصلحة الطرق وتوقيف السيارات لفائدة البلديات.
- يصادق على شروط الأيجار التي لا تتعدى مدتها تسع سنوات.

264 - شكلاط رحمة، إشكالية التمويل المركزي وإستقلالية الجماعات المحلية، م.ن.ق.ع.س، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، عدد1، 2011، ص.98.

265 -بسبب عدم تمتع الدائرة بالشخصية المعنوية، فإنه ليس لها حق النقاضي ولا أهلية التعاقد، ولم يتم ذكرها في نص المادة 15 من دستور 1996، مما يعني أنها لا تعد جماعة محلية، ونفس الأمر نجده في المادة 45 من أمر رقم 58/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، ج.ر.ج.ج، عدد 78، صادرة في 30 سبتمبر 1975، المعدل و المتمم، بموجب قانون رقم 05/07، مؤرخ في 13 ماي 2007، ج.ر.ج.ج. عدد31، صادرة في ماي 2008.

266 -علي ساسي، تنظيم و تمويل الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية و الإعلام، جامعة الجزائر3، 2009، ص.60..

267 - تم توجيه الكثير من الانتقادات للدائرة في فرنسا بسبب عدم تمتعها باستقلال مالي، وعدم وجود أي تمثيل ديمقراطي على مستواها، وعليه دعا البعض إلى إلغاءها كتقسيم إداري، ولكن لم يتحقق ذلك و إنما اقتصر الأمر على تخفيض عدد الدوائر، للتفصيل في الموضوع أنظر: محيو أحمد، مرجع سابق، ص.279..

268 - عميروش احمد، مرجع سابق، ص.24.

269 - راجع المادة10من مرسوم تنفيذي رقم215/94، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، مرجع سابق.

- يصادق على المناقصات و الصفقات العمومية.
- يصادق على الهبات و الوصايا.
- يوافق على قرارات تسيير المستخدمين التابعين للبلدية الموضوعة تحت الوصاية.
- يشجع كل مبادرة فردية أو جماعية للبلديات خاصة ما يتعلق بإنشاء الوسائل و الهياكل التي من شأنها تلبية الاحتياجات الأساسية للمواطنين، كما يعمل رئيس الدائرة على إطلاع الوالي على وضعية البلديات.
- ممارسة الوصاية على أعمال الهيئات المحلية البلدية.
- يتولى تنفيذ مخططات التنمية بالبلديات المعنية.

ثانيا: في مدى تأثير إختصاصات رئيس الدائرة على الهيئات المنتخبة

يمثل رؤساء الدوائر امتدادا للسلطة المركزية، وتشكل الإختصاصات المنعقدة لهم إنقاصا ومساسا بالإختصاصات الممنوحة للهيئات المحلية المنتخبة، تتعدى الصلاحيات القومية لتشمل و تمس صلاحيات محلية على مستوى البلديات خاصة، والتي كانت من الأجر أن تمنح للهيئات المنتخبة.

تم تجريد المجالس الشعبية البلدية من بعض الصلاحيات، وتم إسنادها إلى رئيس الدائرة، ومن بين هذه الصلاحيات نذكر، التنازل عن أملاك الدولة والسكن الاجتماعي، الذي كان سابقا قبل عودة هيمنة رئيس الدائرة تفحص الطلبات بشأنه في البلدية من طرف لجنة متخصصة يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽²⁷⁰⁾، وهو أمر منطقي أن تمارس مثل هذه الصلاحية من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره الأدرى بمتطلبات منتخبه⁽²⁷¹⁾، لكن بصدور المرسوم رقم **04-334** (المشار إليه سابقا) أصبحت طلبات السكن تفحص و توزع على مستوى الدائرة، بل أكثر من ذلك لم يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي هو المترأس للجلسة التي يفحص في صدها ملفات السكن و إنما يترأسها رئيس الدائرة، رغم أن مسألة منح السكنات العمومية ذات طابع إجتماعي من الإختصاصات المحلية، ويعكس من خلالها الدور الذي تلعبه الهيئات المنتخبة في صنع القرار و تلبية متطلبات سكانها، ولا تعتبر مسألة توزيع السكنات الإختصاص الوحيد لرئيس الدائرة المؤثر على صلاحيات الهيئات المحلية المنتخبة،

270 - راجع المادة 10 من مرسوم تنفيذي رقم 98-42، مؤرخ في 1 فيفري 1998، يحدد شروط الحصول على المساكن العمومية الإيجارية ذات الطابع الإجتماعي وكيفيات ذلك، ج.ج.ج. عدد 5

271 - باعتبار أن البلدية أقرب لإدارة للمواطن و أكثرها احتكاكا به، إذن فمن الأولى أن تمنح لها حق توزيع السكنات و تفحصها لأنها على دراية بأوضاع المواطنين القاطنين بإقليمها بصفة عامة، بينما رئيس الدائرة شخص تابع للسلطة المركزية ينفذ قراراتها ولو على حساب مصلحة المواطنين الذين لا يحتك أصلا بهم .

وإنما يظهر بوضوح الدور المهيمن لرئيس الدائرة من خلال إمكانية ممارسة الوصاية على أعمال الهيئات المحلية البلدية بتفويض من الوالي، مما يجعل الهيئات المنتخبة وكأنما هي قاصر لا يمكنها التصرف إلا تحت توجيه سلطات عدم التركيز، فهي لا تكاد تفلت من قبضة الوالي لتجد رئيس الدائرة، الذي أضحى "يلعب دور والي مصغر"⁽²⁷²⁾.

يملك رئيس الدائرة أيضا حسب المادة 10 من مرسوم رقم 215-94، حق المصادقة على مداورات المجالس الشعبية البلدية، ولكن بتفويض من الوالي⁽²⁷³⁾، مما يظهر لنا أن المصادقة إجراء أصيل ممنوح لسلطة عدم التركيز، فإن لم يمارسه الوالي يمارسه رئيس الدائرة، الذي في أغلب الأحيان يجهل فحوى تلك المداورات .

مع الإقرار أن وجود الدائرة كتنظيم إقليمي في حد ذاته لا يثير أية مشاكل، وإنما قد تنتقد عليه هو مسألة منح رئيسها إختصاصات محلية من حق الهيئات المنتخبة على المستوى المحلي، فلا ضرر بمنح رئيس الدائرة إختصاصات قومية وأن يلعب دور الوسيط بين البلديات و الولايات .

للتقليل من إستحواذ الأجهزة المعنية على أهم الإختصاصات المحلية فإنه ينبغي التقليل من عدد الدوائر و تشكيلها في الولايات ذات كثافة سكانية مرتفعة ، خاصة أن هناك دوائر لا تقتصر إلا على بلديتين⁽²⁷⁴⁾، وقد لا يتجاوز عدد سكانها "2000 نسمة" بينما نجد دوائر أخرى تجمع بين أكثر من 5 بلديات⁽²⁷⁵⁾ .

الفرع الثالث

الأمين العام

نستشف باستقراء نص المادة 15 و 125 من القانون رقم 10/11⁽²⁷⁶⁾، أن البلدية تتوفر إضافة إلى هيئة المداولة المتمثلة في المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية "رئيس المجلس الشعبي البلدي"، على إدارة ينشطها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، هذا على مستوى البلدية، أما على

272 - تسمبال رمضان، مرجع سابق، ص. 76-77.

273 - بوضياف عمار، التنظيم الإداري الجزائري: (بين النظرية و التطبيق)، مرجع سابق، ص.186.
-يستمد رؤساء الدوائر صلاحيات مصادقة على مداورات المجالس الشعبية البلدية من مرسوم تنفيذي رقم 215/94، و بموجب تفوض من الوالي و الذي يعتبر كآلية أخرى تساعده على أداء مهامه و صلاحياته.

274 - سنورد على سبيل المثال، ولاية تندوف، رغم إتساعها إلا أنه لا يوجد فيها سوى بلديتين ودائرة واحدة.

275 - أنظر عميروش احمد، مرجع سابق، ص.21.

276 - راجع المادة 15 و المادة 125 من قانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

مستوى الولاية فإنه يتواجد أمين عام يعمل تحت سلطة الوالي، وتم تحديد صلاحياته ضمن مرسوم تنفيذي رقم 230/90، ويظهر من خلالها أن الأمين العام للولاية هو الذراع الأيمن للوالي، بحيث يمارس مهامه باعتباره وظيفة عليا في الدولة أو كوظيفة عليا في الإدارة المحلية، وحسب المادة 5 من مرسوم تنفيذي رقم 230 /90⁽²⁷⁷⁾، فإنه يتولى تنفيذ القوانين و التنظيمات و قرارات المجلس الشعبي الولائي، ينشط و ينسق ويراقب عمل المصالح التابعة للدولة، وعليه فإنه في حالة تخلف الوالي أو غيابه أو حصول مانع قانوني له، يمكن للأمين العام للولاية ممارسة صلاحياته⁽²⁷⁸⁾، بالتالي فإن أجهزة عدم التركيز على المستوى المحلي تستحوذ على أهم الإختصاصات وقد طوقت الهيئات المحلية المنتخبة من كل الجهات .

أما فيما يتعلق بالأمين العام للبلدية، والذي حمل له القانون رقم 10-11 صلاحيات أوسع، حيث أضحى المنسق والمسير الإداري الأول لمصالح البلدية، ويمارس مجموعة من الصلاحيات تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، كالتحضير لإجتماعات وجلسات المجلس الشعبي وذلك من خلال إعداد جدول أعمال الدورة والاستدعاءات ، وتحضير كافة الملفات و الوثائق الضرورية لذلك، والسهر على حسن سير المصالح الإدارية والتقنية بالبلدية، وينسق بين مختلف هذه المصالح، ويتلقى تفويض بالإمضاء من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، بغرض الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني بإستثناء القرارات⁽²⁷⁹⁾، ويعتبر عضو في اللجنة البلدية للمناقصات⁽²⁸⁰⁾.

يتولى إعداد مشروع الميزانية ، حيث يقدر الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية عن طريق مشروع الميزانية الأولية قبل بدء السنة المالية، مع الإشارة أن هذا الإختصاص من أهم وأكثر الإختصاصات الممنوحة للأمين العام تأثيرا على المستوى المحلي، باعتبار أنه أصبح يزاحم رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽²⁸¹⁾، الذي كان من الأجدر أن يمنح له صلاحية إعداد مشروع الميزانية ، كما كان معمول به سابقا بموجب قانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية "ملغى" رغم أن المادة 180⁽²⁸²⁾، نصت على أن إعداد مشروع الميزانية من طرف الأمين العام يكون تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، إلا أن المشكل

277 راجع المادة 5 من مرسوم تنفيذي رقم 230-90، المحدد للمناصب العليا في الإدارة المحلية، مرجع سابق.
278 - عباس راضية، الأمين العام للجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2001، ص99.
279 - راجع المادة 129 من قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.
280 - راجع المادة 191، مرجع سابق.
281 - علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص. 44-45.
282- راجع المادة 180 من قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

يثار حول نوع السلطة التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي على الأمين العام، باعتبار أن الأول منتخب و الثاني معين بموجب مرسوم رئاسي، فلا وجود لتكليف قانوني للسلطة التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي على الأمين العام ، مما يؤدي بنا إلى نتيجة حتمية ألا و هي أن المشرع أراد من مصطلح "تحت سلطة" إخفاء نواياه في ترجيح دائما كفة الأجهزة المعينة (عدم التركيز) ومنحها صلاحيات فاعلة على حساب الهيئات المنتخبة.

المطلب الثاني

الهيمنة من خلال الرقابة الوصائية المشددة على الهيئات المنتخبة

تعتبر الرقابة التي تمارس على البلدية أكثر صعوبة، إن قارناها بالتي تمارس على الولاية والسبب في ذلك أن الجهاز المسير في البلدية هو جهاز منتخب وعلى رأس الولاية مثلا نجد الوالي وهو شخص معين وإلى جانبه نجد المسؤولين التنفيذيين وهؤلاء يسهل ممارسة الرقابة عليهم.

تعرف الرقابة الممارسة على المجالس المنتخبة بالرقابة الوصائية أو الوصاية الإدارية، كما يسميها معظم فقهاء القانون الإداري، وتسعى هذه الرقابة إلى تحقيق هدفين، الأول يكمن في إحترام مبدأ المشروعية، بينما الثاني يكون بتأمين السير الحسن للهيئات اللامركزية عن طريق مراقبة الملائمة (283)، فالرقابة الوصائية في أصلها تعتبر تدعيم للمجموعات المحلية، غير أن المشكل يكمن في تشديد هذه الرقابة على المجالس المنتخبة أثناء ممارستها لصلاحياتها، وتمارس هذه الرقابة إما على أعضاء المجالس المنتخبة (الفرع الأول) أو على أعمال المجالس (الفرع الثاني) أو على المجالس كهيئة (الفرع الثالث).

الفرع الأول

رقابة السلطة الوصية على أعضاء المجالس المنتخبة

يمارس هذا النوع من الرقابة من طرف السلطة الوصية، وباعتبار أن هؤلاء الأعضاء منتخبين، فهذه الرقابة تأخذ صورا مختلفة إما الإيقاف (أولا)، الإقصاء (ثانيا) أو الإستقالة (ثالثا).

283 - تياب نادية، مرجع سابق، ص.35.

أولاً: تجميد العضوية في المجالس المنتخبة

نصت المادة 43 من قانون البلدية: "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدايير قضائية لا يمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة..."⁽²⁸⁴⁾.

يمكن لنا إستنتاج من هذا النص أن سبب الإيقاف أو تجميد العضوية، يعود إلى المتابعة الجزائية والتي حددها المشرع بأنها تتعلق بجنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام، كأن يقوم المنتخب مثلا بجريمة اختلاس الأموال، كونه مسيرا في مؤسسة عمومية أو إدارة عامة، أو لأسباب تتعلق بالشرف.

نجد قانون رقم 10-11 لم يشترط تسبب قرار التوقيف من الوالي، على خلاف قانون رقم 08-90 والذي نص في المادة 32 منه على تعليق قرار التوقيف من الوالي⁽²⁸⁵⁾، وهذا يعتبر تراجع في القانون الجديد، لأنه يفتح المجال أمام تعسف الولاية، وما قد يعتبر إيجابيا في القانون الجديد أنه حدد الحالات التي يكون فيها الإيقاف عكس القانون القديم الذي لم يتطرق لهذه المسألة.

تجعلنا المادة أعلاه نتساءل في بعض المسائل مثلا، عن مصير العضو المنتخب الموقوف جراء المتابعة الجزائية في حالة ما إذا صدر حكم نهائي يقضي ببراءته، فهل يعاد إدماجه في منصبه؟ ولقد أجاب المشرع عن هذا التساؤل في المادة 43/2، عندما نص على أن المنتخب يستأنف مهامه الانتخابية في المجلس و بصورة فورية⁽²⁸⁶⁾، كما يمكن أن نفترض أنه سيتم تعويضه طيلة الفترة التي تم فيها التوقيف.

بينما فيما يخص المجلس الشعبي الولائي، فنجد أن المادة 45 من قانون الولاية تنص على أن: "كل عضو في المجلس تعرض لمتابعة جزائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب متصلة بالشرف و لا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، يمكن توقيفه بموجب مداولة من المجلس"⁽²⁸⁷⁾.

284 - قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

285 - قانون رقم 08-90، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

286 - قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

287 - راجع المادة 45 من قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

ويصدر قرار توقيف المنتخب على إثر مداولة من المجلس ويعلن عنه بقرار معلل و المشرع في المادة أعلاه، بين الجنح و الجنايات التي تستوجب توقيف العضو في المجلس غير أنه من الصعب تكيف جنحة أو جناية على أنها مخلة بالشرف .

وبما أن توقيف العضو يستوجب صدور قرار من الوزير المكلف بالداخلية، فهل هذا يعني ضرورة إصدار قرار كذلك لإعادة إدماجه في منصبه؟ و ذلك بعد صدور حكم نهائي ببراءته.

وهذا الإيقاف ألا يعتبر تعسف من قبل السلطة الوصية، إذ قد تعتبر مجرد شبهة ولم يتم البت فيها في القضية و لم يصدر حكم نهائي بالإدانة، و هذا كله يؤدي إلى تعطيل مصالح المجلس و مساس بسمعة العضو خاصة إذا أصدر حكم بالبراءة .

والمشرع في كلا من المادتين لم يجب عن هذه التساؤلات، خاصة فيما يتعلق بإدماج العضو، لذلك نفترض أنه يتم إصدار قرار من السلطة الوصية بإعادة إدماج العضو و ذلك عملا بقاعة توازي الإشكال و التي تقتضي أن يتم إلغاء القرار بقرار يعلوه أو يوازيه في الشرح القانوني .

ثانيا: الإقصاء من المجالس المنتخبة

بالرجوع إلى المادة 44 من قانون رقم 10-11، نجدها تنص على ما يلي: " يقضي بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 34 أعلاه. يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار"⁽²⁸⁸⁾.

خلافا للإيقاف فإن الإقصاء هو إسقاط كلي و نهائي للعضوية لأسباب حددها القانون فإذا صدر من المحكمة المختصة حكم بإدانة المنتخب فلا يتصور احتفاظه بالعضوية، ويثبت الإقصاء بقرار من الوالي.

وبالرجوع إلى نص المادة 33 من قانون رقم 08-90، نجدها قد أشارت صراحة أن المجلس الشعبي البلدي هو ما يعلن هذا الإقصاء⁽²⁸⁹⁾، ولم يشر النص الجديد إلى ذلك، وتجدر الإشارة إلى أن كلا القانونين نصا على أن قرار الإقصاء يثبت من الوالي.

288- قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

289- تنص المادة 33 من قانون رقم 08-90، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق، على: "يقضى نهائيا من المجلس الشعبي البلدي الذي تعرض لإدانة جزائية في إطار أحكام المادة 32 السابقة، ويعلن المجلس الشعبي البلدي قانونا هذا الإقصاء"

على خلاف قانون الولاية لسنة 2012، بحيث نجد أن المشرع استوجب صدور قرار الإقصاء بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي، واستبعد بذلك القرار الإداري المنفرد، ويثبت الإقصاء بموجب قرار صادر عن وزير الداخلية وقد وفق المشرع في ذلك، خاصة أن القرار الإداري الذي قد يصدر من الوالي قد يتعسف في إستخدامه له⁽²⁹⁰⁾.

ثالثا: الغياب غير المبرر كسبب لإسقاط العضوية من المجالس المنتخبة

تمثل هذه الحالة إضافة نوعية لقانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، بالمقارنة مع قانون رقم 08-90 إذ أشارت المادة 45 منه، على أن المنتخب البلدي الذي يتغيب لأكثر من 3 دورات عادية خلال نفس السنة وبدون عذر مقبول يعتبر مستقيلا تلقائيا⁽²⁹¹⁾.

بمعنى أن العضو الذي يتغيب لأكثر من 3 دورات دون عذر يستقيل وهو مجبر حتى وإن لم يرغب في ذلك .

يعتبر مستقيلا و بقوة القانون إذا ما تخلف عن حضور جلسة السماع بالرغم من تبليغه ففي هذه الحالة يكون قرار المجلس حضوريا، حيث لا تمنح للعضو فرصة ثانية ويعلن المجلس الغياب غير المبرر، مع إخطار الوالي بذلك.

نصت المادة 43 من قانون الولاية: " يعلن في حالة تخلي عن العهدة، كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة ،ويثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي"⁽²⁹²⁾.

أضاف قانون الولاية حالة أخرى لإقصاء العضو من المجلس الشعبي الولائي و ذلك بسبب حالة التنافي أو عدم القابلية للانتخاب، والتي نصت عليها المادة 44⁽²⁹³⁾، ويتضح من خلال هذه المادة أن سبب الإبعاد يعود إلى عدم توافر العضو لشروط الانتخاب أو أنه يشغل وظيفة من بين الوظائف التي لم يسمح المشرع لمن يمارسها بحق الترشيح .

290 - راجع المادة 46 من قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

291 - قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

-مثل هذه الحالة كان منصوص عليها في قانون البلدية لسنة 1967، مما يعني أن المشرع أعاد إحيائها، مع الإشارة أنه في قانون 1967 أعطى للعضو حق الطعن خلال 10 أيام من التبليغ أمام المحكمة المختصة، كما له أن يقدم إيضاحاته، للتفصيل أكثر راجع المادة 90 من أمر رقم 24-67، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

292 - قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق .

293 - راجع المادة 44، مرجع نفسه.

و إن ثبت ذلك عدّ العضو مقصي بحكم القانون، وتجدر الإشارة إلى أن قانون 1990 أطلق على هذه الحالة بالإقالة الحكيمة و نظمت أحكامها بموجب المادة 40، التي تنص على: " يعد كل عضو في مجلس شعبي ولائي....مستقيلا فورا بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي...." (294).

الفرع الثاني:

أعمال الهيئات المنتخبة في مواجهة رقابة السلطة الوصية

تخضع مداولات المجالس المنتخبة كما رأينا سابقا للرقابة، فلا يتصور بحال من الأحوال تنفيذ موضوع المداولة دون خضوعها للرقابة و الفحص من حيث ملائمتها للتشريع و التنظيم، وتمارس هذه الرقابة من طرف السلطة الوصية سواء كان ذلك عن طريق التصديق (أولا) ،أو إبطال الاعمال غير المشروعة (ثالثا) ،أو عن طريق الحل (ثالثا).

أولا: المصادقة كتأشيرة لدخول أعمال المجالس المنتخبة حيز النفاذ

من أجل أداء حسن للمهام الملقاة على عاتق المجالس المنتخبة ، منح القانون لهذه الأخيرة صلاحيات واسعة و في مجالات مختلفة، ومن أجل ممارسة هذه الصلاحيات تقوم هذه المجالس بإجراء مداولات قانونية، وقد فرض كلا من القانونيين المتعلقين بالولاية و البلدية العديد من القيود، حيث إستوجب المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية، وقد تكون هذه المصادقة ضمنية أو صريحة .

1- المصادقة الضمنية على مداولات الهيئات المنتخبة

و هي الصورة المنصوص عليها في المادة 56 من قانون البلدية، تتمثل في كافة المداولات التي لا يكون موضوعها من المسائل المذكورة في المادة 57، بحيث حرص المشرع على وجوب تبليغها إلى الوالي في ظرف ثمانية أيام، وتدخل حيز التنفيذ بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي بعد مضي 21 يوم من إيداعها لدى الولاية (295).

أما بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي الولائي، فنجد أن المادة 54 من قانون الولاية (296)، نصت على أن تصبح مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوم من

294 - قانون رقم 90-09، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

295 - قانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

296 - راجع المادة 54 من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

إيداعها بالولاية، وإذا تبين للوالي أن مداولة ما غير مطابقة للقوانين طبقا للمادة 53 فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل 21 يوم تلي اتخاذ المداولة .

يمكن لنا إعتبار أنّ هذا الإجراء مدعم لإرساء مبدأ المشروعية على المستوى المحلي، بإعتبار أنّ كل مداولة غير مطابقة للقانون يجب أن يتم إلغائها وذلك باللجوء إلى القضاء بدل من أن يطلب الوالي من المجلس الشعبي الولائي إجراء مداولة ثانية أو إعادة النظر فيها، مما قد يوسّع من مجالات تدخل السلطة الوصية في أعمال الهيئات المحلية

2- المصادقة الصريحة على مداولات الهيئات المنتخبة

يقصد بالمصادقة الصريحة إتخاذ قرار صريح من طرف الوالي بالمصادقة على المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي و إمرارها بالصيغة التنفيذية ، وتم ذكر هذه المداولات في المادة 57 من قانون البلدية وهي :

الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة وأخيرا التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية، واستوجب على الوالي أن يبدي رأيه خلال 30 يوم من تاريخ إيداعها، وإن لم يبدي الوالي رأيه خلال هذه المدة تعتبر مصادق عليها ضمنيا⁽²⁹⁷⁾، هذا بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي البلدي.

بينما مداولات المجلس الشعبي الولائي، فتنص المادة 55 من قانون الولاية لا تنفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي إلا بعد المصادقة عليها من قبل الوزير المكلف بالداخلية في أجل أقصاه شهرين متى تعلق الأمر بما يلي :

الميزانيات والحسابات، التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله، واتفاقيات التوأمة وأخيرا الهبات والوصايا الأجنبية⁽²⁹⁸⁾.

يبدو أن المشرع في القانونين الجديدين المتعلقين بالبلدية والولاية لم يخفف من مجالات تدخل السلطة الوصية، وبغرض الرقابة على أعمال المجالس وكل هذا يدل على إتساع مجال الرقابة التي ضيقّت إلى حد كبير من سلطة هذه المجالس، مما يوحي لنا أن السلطة المركزية تملك سلطة التدخل

297- راجع المادتين 57 و 58 من قانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.
298 -قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

والتقرير على حساب المنتخبين المحليين وكأن هذه المجالس عاجزة عن التسيير المحكم للإدارة وتعتبر كأنها قاصر و غير قادرة على تلبية متطلبات سكان الإقليم.

ثانيا: الإلغاء كوسيلة لتحقيق المشروعية أم تقييد لإختصاصات الهيئات المنتخبة

قد يحدث و أن تشوب مداولات المجالس المنتخبة أحد عيوب اللامشروعية، إما في الشكل أو في الموضوع مما يستوجب إبطالها، وقد منح القانون صلاحية إبطال هذه المداولات إلى الجهة الوصية سواء تعلق الأمر بالبطلان المطلق أو النسبي.

1- البطلان المطلق لمداولات المجالس الشعبية المنتخبة

بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي البلدي، فطبقا لنص المادة 59، تبطل بقوة القانون المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، التي تمس برموز الدولة وشعاراتها وغير المحررة باللغة العربية، ويتم الإعلان عن بطلانها بقرار من طرف الوالي⁽²⁹⁹⁾.

وما يؤخذ على القانون الجديد أنه لم يشترط تسبب قرار البطلان وهذا خلافا للقانون القديم الذي أوجب ضرورة تسببه⁽³⁰⁰⁾، ويعتبر هذا تراجع عن الاستقلالية وتقييد لإختصاصات المجلس.

بينما فيما يخص مداولات المجلس الشعبي الولائي، فتبطل بقوة القانون، المداولات المتخذة خرقا للدستور أو القوانين أو التنظيمات، المداولات التي تمس برموز الدولة و شعاراتها، المداولات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصات المجلس، وكذا المداولات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية للمجلس وتلك المتخذة خارج مقر المجلس .

جاءت المادة 53 من قانون الولاية الجديد بحكم مفاده أنه في حالات البطلان بقوة القانون يتعين على الوالي رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا من أجل إقرار بطلان المداولة⁽³⁰¹⁾،

299 - قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

300 - راجع المادة 44 من قانون رقم 09-90، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

301 - راجع المادة 53 من قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

- راجع على سبيل المقارنة المادة 59 من أمر 38-69، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

- راجع كذلك المادة 51 من قانون رقم 09-90، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

على عكس الوضع السابق أي في ظل قانون 1990، كان يعلن عن بطلان المداولة بقرار مسبب من وزير الداخلية (302).

2- البطلان النسبي لمداولات المجالس الشعبية المنتخبة

نصت المادة 60 من قانون البلدية على أن مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال، وذلك في الحالات التي يشارك فيها أحد أعضاء المجالس سواء لمصلحته الشخصية أو لمصلحة أزواجه أو فروعه أو أصوله أو كوكيل، بحيث لا يحق له حضور هذه المداولة وإلا كانت باطلة (303)، و الحكمة في إبطال هذا النوع من المداولات واضحة حتى يحافظ المشرع على مصداقية المجلس و مكانته وسط المنتخبين و أن يبعد أعضائه عن كل شبهة و يحثهم فقط على التداول فيما يخص شؤون المجلس (304).

ويصرح الوالي ببطلان هذه المداولات بقرار معطل دون أي قيد زمني في حين القانون القديم قيد الوالي بشهر كأقصى مدة لإبطال هذه المداولات (305).

منح المشرع كذلك للبلدية إمكانية الطعن عن طريق تقديم تظلم إداري أو اللجوء إلى القضاء (306)، حيث يختص القضاء الإداري في النظر في المنازعات الناشئة عن قرارات السلطة الوصية، المتضمنة رفض التصديق على مداولات المجلس الشعبي البلدي أو الملغية لها (307)، فتفصل المحاكم الإدارية في

302 - راجع المادة 54 من قانون رقم 90-09، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

303 - قانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

304 - بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 291.

305 - راجع المادة 45 من قانون رقم 90-08، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

306 - المادة 61 من قانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق، والتي تنص على ما يلي: "يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط و الأشكال المنصوص عليها قانونا أن يرفع إما تظلما إداريا أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولة".

307 - راجع المادة 134 من مرسوم رئاسي رقم 96-438، المتضمن نشر نص دستور 1996، مرجع سابق.

دعاوى الإلغاء التي ترفع ضد قرارات الوالي المتعلقة بمداومات المجلس الشعبي البلدي⁽³⁰⁸⁾، وتستأنف القرارات الابتدائية الصادرة عن المحكمة الإدارية أمام مجلس الدولة⁽³⁰⁹⁾.

بينما فيما يخص مداومات المجلس الشعبي الولائي، فنجد أن المادة 56 من قانون الولاية لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع⁽³¹⁰⁾.

حيث يمكن إلغاء القرار القابل للإبطال، ويجوز تقديمه من الوالي أو من أي ناخب في الولاية، خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إغلاق الدورة التي صدر فيها القرار ولم يحدد القانون المهلة التي يتعين على وزير الداخلية الفصل خلالها في مثل هذا الطلب كما يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي الطعن في قرار الإلغاء الصادر عن السلطة الوصية.

ثالثا: حلول السلطة الوصية محل المنتخب المحلي

يعتبر الحل من أشد و أخطر صور الرقابة الوصائية الممارسة على المجالس الشعبية المحلية فهو تحويل قانوني للسلطة الوصية لتصل محل الهيئات المحلية المنتخبة⁽³¹¹⁾ و قد قيد المشرع هذا الحل بمجموعة من الشروط و ذلك في حالة امتناع الهيئة اللامركزية عن أداء المهام المسندة إليها أو إهمالها لها، ولا يكون الحل إلا بعد توجيه إعدارات قانونية للهيئة المحلية⁽³¹²⁾.

وقد منح قانون البلدية الجديد للوالي صلاحية التدخل لإتخاذ كافة الإجراءات اللازمة المتعلقة بالحفاظ على الأمن و النظافة و السكنية العمومية و ديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم سلطات البلدية بذلك.

308 - راجع المادة 01 من قانون رقم 98-02، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق بالمحاكم الإدارية ، ج.ر.ج.ج. عدد37، صادرة في 01 جويلية 1998، ص08، وكذلك المادة 800 من قانون رقم08-09، مؤرخ في 25-02-2008، يتعلق بقانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، ج. ر.ج.ج. عدد 21، صادر في 23 افريل 2008، ص3 والتي تنص على ما يلي: " المحاكم الإدارية هي جهات ولائية عامة في المنازعات الإدارية التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية فيها "

309 - راجع المادة 10 من قانون عضوي رقم 98-01، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة تنظيمه و عمله ، ج.ر.ج.ج. عدد37، صادر في 10 جوان 1998، ص3.

310 - قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

311 - حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص24.

312 - تيسمبال رمضان ، مرجع سابق، ص90.

يمكن عند امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، وبعد إعدار الوالي أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الاعذار (313).

يتولى الوالي ضبط ميزانية البلدية تلقائيا، وذلك بعد طرحها من جديد للتداول من طرف المجلس الشعبي البلدي، وتبقى رغم ذلك غير متوازنة أو لم تنص على النفقات الإيجابية (314).

وفي حالة عدم المصادقة على ميزانية البلدية بسبب حدوث اختلالات داخل المجلس يقوم الوالي باستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة عليها، وإذا لم يتم التوصل في هذه الدورة إلى المصادقة على الميزانية، يضبطها الوالي تلقائيا (315).

مما سبق يتضح لنا أن قانون البلدية الجديد وسع من مجالات حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي أو رئيسه، مما يعزز مركز الوالي بالمقارنة مع رئيس البلدية الذي يمثل أبناء المنطقة المحلية، بالرغم من ذلك لا يحوز إلا على إختصاصات يطغى عليها الطابع الشكلي بل أكثر من ذلك كثيرا ما يتحمل تبعية بعض التجاوزات التي ترتكب على مستوى البلدية.

خلافا للمشرع الفرنسي الذي أزال هذا النوع من الرقابة سواء تعلق الأمر بالحلول المالي أو الإداري على الهيئات الإقليمية إعترافا منه بالاستقلالية الفعلية للهيئات المحلية في ممارسة إختصاصاتها (316).

أما الصورة الغالبة للحلول في قانون الولاية، تكون في عملية توازن الميزانية و إدراج المصاريف الإلزامية، حيث يقوم وزير الداخلية في الحلول محل المجلس الشعبي الولائي حينما يرفض هذا الأخير أخذ القرارات التي يلزمه بها القانون، وباعتبار أن لوزير الداخلية سلطة ضبط الميزانية، فبإمكانه أن يسجل تلقائيا النفقات الإيجابية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي .

313 - راجع المادة 101 من قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

314 - راجع المادة 173، مرجع نفسه.

315 - راجع المادة 176، مرجع نفسه.

316 - la loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des régions modifiée par la loi n°96-142 du 21-02-1996- communes, et des départements : site : WWW.LEG -FRANCE.GOV.FR. Vu le 4 avril 2013.

أما في حالة ظهور عجز أثناء تنفيذ الميزانية وتقاوس المجلس الشعبي الولائي في اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة، يتولى وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية أخذ الإجراءات والتدابير اللازمة لامتناس العجز⁽³¹⁷⁾.

تمارس السلطة الوصية رقابة واسعة على الميزانية سواء في مرحلة الإعداد أو أثناء التنفيذ خاصة في حالة العجز مما يحد من استقلالية الولاية، حيث كان من الاجدر على المشرع أن ينص على ضرورة توجيه إعدار للمجلس الشعبي الولائي قبل أن يتم الحلول، كما فعل عندما أوجب عقد دورة غير عادية (استثنائية) في حالة وقوع اختلالات داخل المجلس الشعبي الولائي الذي يحول دون التصويت على الميزانية وفي حالة توصل هذه الدورة للمصادقة على مشروع الميزانية يضبطها الوزير المكلف بالداخلية بعد تبليغه من طرف الوالي⁽³¹⁸⁾.

الفرع الثالث:

الحل

وتكون بإنهاء حياة المجالس المنتخبة إنهاء قانونيا، ويتمثل في حله وتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها، وباعتبار أن الحل إجراء خطير للغاية أحاطه المشرع بمجموعة من الشروط (أولا)، كما ينبم عن هذا الحل مجموعة من الآثار (ثانيا).

أولا: شروط حل المجالس الشعبية المنتخبة

لا يمكن حل المجلس الشعبية المحلية إلا عند قيام إحدى الحالات المنصوص عليها في كلا من المادتين 46 و 48 من قانوني البلدية و الولاية على التوالي، والتي تتمثل في :

- حالة خرق لأحكام الدستور.
- إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
- الإستقالة الجماعية لأعضاء المجلس.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة، تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعة المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم.
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 .

317 - راجع المادة 169 من قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

318 - راجع المادة 168، مرجع نفسه.

- وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي، تعيق السير العادي لهيئات البلدية و بعد إغذار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له .

- إندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

-في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب⁽³¹⁹⁾.

نفس الحالات تطرقت إليها المادة 48 من قانون الولاية⁽³²⁰⁾، غير أن هذه الحالات يكتنفها بعض الغموض، فلم يقدّم المشرع بتبيان طبيعة الاختلالات الخطيرة بين أعضاء المجالس و التي تمس بمصالح المواطنين و ترك السلطة التقديرية في ذلك للجهة الوصية التي تملك صلاحية الحل .

نجد أنّ القانون القديم، ذكر أربع حالات فقط لحل المجالس المنتخبة وتجديدها، على عكس القانون الجديد الذي تضمن ثمانية حالات لإمكانية حل المجلس المنتخب، وهذا ينعكس سلباً على الجماعات المحلية خاصة أثناء ممارستها لاختصاصاتها.

يعتبر حل المجالس المنتخبة من أخطر الإجراءات، لذلك اشترط المشرع صدور مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير وزاري من الوزارة المكلفة بالشؤون الداخلية⁽³²¹⁾.

ثانياً: آثار حل المجالس الشعبية المنتخبة

يترتب على حل المجالس الشعبية مجموعة من الآثار، والتي قد تختلف من حالة لأخرى بالنظر لعامل الوقت أو الزمن المتبقي في العهدة الانتقالية أو الظروف القائمة.

فإذا تم حل المجلس الشعبي البلدي خلال السنوات الأربع من العهدة، فيتم إجراء انتخابات جزئية لتجديد المجلس ليكمل المجلس الوقت المتبقي من العهدة الانتخابية، أما إذا وقع الحل خلال السنة الأخيرة فلا يتم هنا تجديده، وإنما تجرى إنتخابات جديدة وذلك في غضون 6 أشهر من تاريخ الحل، وهذا ما نصت عليه المادة 49: " تجري انتخابات المجلس الشعبي البلدي المحل خلال أجل أقصاه 6 أشهر ابتداء من تاريخ الحل ، و لا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية، تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم"⁽³²²⁾.

319 - قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

320 - راجع المادة 48 من قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

321 - راجع المادة 47، مرجع نفسه.

322 - قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

بينما تم تحديد مدة إجراء إنتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي المحل، في أجل أقصاه ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ الحل، إلا أن هناك استثناء وهذا في حالة المساس بالنظام العام⁽³²³⁾.

كان القانون القديم يوكل مهمة الإشراف على تسيير المجالس الشعبية البلدية إلى مجلس مؤقت يعينه الوالي خلال 10 أيام التي تلي الحل، ويتشكل المجلس من ثلاثة أعضاء من بينهم الرئيس، يعينون من بين موظفي الجماعات الإقليمية والهيئات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لهذه الجماعات⁽³²⁴⁾، وتقتصر إختصاصاته على الأعمال الإدارية والقرارات التي تكفل الحفاظ على أملاك البلدية⁽³²⁵⁾.

323 - راجع المادة 50 من قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق
 - راجع المادة 36 من قانون رقم 08-90، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق .
 324 - راجع المادة 2 من مرسوم تنفيذي رقم 90-344، مؤرخ في 3 مارس 1990، يتضمن تنظيم المجلس البلدي المؤقت وتشكيله و عمله، ج. ر.ج، عدد 47، صادر في 7 نوفمبر 1990، ص1518.
 325 - راجع المادة 36/2 من قانون رقم 08-90، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

المبحث الثاني

التبعية المالية: (ضعف الموارد المالية، رقابة مالية مشددة)

تعدّ المالية العامة بمثابة المحرك الأساسي لمختلف المشاريع والبرامج التنموية المحلية التي تضعها البلديات والولايات، كما تمثّل عصب العمل الشامل لإدارة الدولة عامة والجماعات المحلية بصفة خاصة، لذلك فإنّها تكتسي أهمية بالغة في الجانب الإقتصادي، إذ أنّ حجم الإستثمار في الجماعات المحلية، يمكن لمسه إنطلاقاً من مدى توفرها على موارد ذاتية، وتجنّبها الوقوع في ضعف في التمويل المحلي (المطلب الأول)، الذي يؤدي إلى نتيجة حتمية وهي تدخّل السلطة المركزية في الشؤون المحلية من خلال ممارسة رقابة مالية مشددة على مالية الجماعات المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

ضعف التمويل المحلي

تلعب الموارد المالية للجماعات المحلية دوراً هاماً على المستوى المحلي، فمن خلالها تتمكّن هذه الأخيرة من تحقيق التنمية المحلية، وتلبية حاجيات المواطنين، وكلّما كانت موارد الجماعات المحلية معتبرة، كلّما مكنتها من تحقيق الإكتفاء الذاتي وتمويل نفسها بنفسها. بينما إذا كانت مواردها ضعيفة وعديمة القيمة نتيجة لعدّة أسباب تساهم في ذلك (الفرع الأول)، كلّما أصبحت الجماعات المحلية عالة على نفسها مستندة وتابعة للسلطة المركزية من خلال مجموع الإعانات التي تمنحها لها، مما يفقدها هيبتها وسلطانها في إتخاذ القرارات التي هي بحاجتها للولوج بالتنمية المحلية إلى أبعد حد (الفرع الثاني).

الفرع الأول

أسباب ضعف التمويل المحلي

تعتبر وفرة الموارد المالية، من أهم العوامل التي تمكّن البلديات والولايات من أداء المهام الملقاة على عاتقها وتغطية نفقاتها، وكلّما كانت للمجالس المحلية صلاحيات في الجانب المالي من خلال منحها إختصاص تحصيل عدد معتبر من الضرائب، كلّما تمكنت الجماعات المحلية من تحقيق تمويل محلي ذاتي غير تابع للسلطة المركزية.

تتشكل الموارد المالية للجماعات المحلية من إيراداتها الضريبية والجبائية التي تعود إليها بصفة خاصة أو تتقاسمها مع الدولة⁽³²⁶⁾، إضافة إلى الموارد الناتجة عن إستغلال بعض المرافق العامة أو تلك الناتجة عن أملاكها في حالة التصرف فيها أو تأجيرها⁽³²⁷⁾، بالرغم من تعداد مصادر تمويل الجماعات المحلية، إلا أن الواقع المالي المحلي يشهد تدهور أدى إلى عجز العديد من الجماعات المحلية التي أضحت باختصاصات مالية محدودة (أولاً)، ويعود السبب في ذلك إلى عوامل مختلفة⁽³²⁸⁾، منها: إحتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية (ثانياً)، وعدم وجود معايير موضوعية تبنى عليها مسألة توزيع الجباية المحلية، إضافة إلى مركزية الضريبة، والتي ساهمت كلها في تقليص دور الجماعات المحلية (المجالس المنتخبة) في الجانب المالي، وتبعيتها مالياً للسلطة المركزية.

أولاً: موارد جبائية محلية محتكرة من طرف الدولة

يكن ضعف التمويل المحلي في عامل أساسي ألا وهو إحتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية، بحيث تستحوذ على نسبة كبيرة من قيمة الرسوم التي تحصل عليها من قبل الجماعات المحلية، والتي تعتبر أصلاً من الإيرادات الممنوحة لها قانوناً.

يظهر إحتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية من خلال إستحواذها على نسبة 85 بالمئة من قيمة الرسم على القيمة المضافة، والذي يعتبر بمثابة ضريبة على الإنفاق، أخذ به المشرع الجزائري لتعويض نظام الرسوم على رقم الأعمال⁽³²⁹⁾، بينما تتحصل مثلاً البلديات على نسبة جدّ ضئيلة تقدر بـ 5 بالمئة، بل أكثر من ذلك تمّ إدماج الرسم على البنوك في الرسم على القيمة المضافة، رغم أنه كان سابقاً من نصيب الصندوق المشترك للجماعات المحلية⁽³³⁰⁾، مما يعدّ خسارة كبيرة للجماعات المحلية التي فقدت

326 - راجع المادة 195 من قانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.
تقسّم الضرائب المحلية إلى ضرائب مباشرة، كالرسم العقاري الذي أنشأ لأول مرة سنة 1967، بموجب قانون رقم 67-63، المؤرخ في 2 جوان 1967، المتضمن تعديل وتنظيم أمر رقم 66-368، المؤرخ في 31 ديسمبر 1966، المتضمن قانون المالية لسنة 1967، ج.ر.ج.ج، عدد 47، صادرة في سنة 1967، ص.634. ويضاف إلى الرسم العقاري، الرسم على النشاط المهني، أما الضرائب غير المباشرة نذكر على سبيل المثال: الرسم على القيمة المضافة والرسم على الذبح والرسم على العمليات المصرفية.
327 - تياب نادية، مرجع سابق، ص.30.
328 - كواشي عتيقة، مرجع سابق، ص.108.
329 - جاء قانون المالية لسنة 1991، بالرسم على القيمة المضافة، بحيث عوض كل من الرسم الإجمالي على الإنتاج والرسم على تأدية الخدمات، للتفصيل أكثر في الموضوع، أنظر رابح غضبان، جباية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2001، ص.28.
330 - شيخ عبد الصديق، الإستقلال المالي للجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2003، ص.36.

أهم الموارد الجبائية، خاصة أن هذه الأخيرة تعتبر من أهم مصادر التمويل المحلي مقارنة بالإيرادات الغير جبائية⁽³³¹⁾.

لا يتوقف إحتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية على المستوى المحلي عند هذا الحد، وإنما تتحكم أيضا في الضريبة على أرباح المناجم بنسبة تقدر ب90 بالمئة مقابل 10 بالمئة للجماعات المحلية، ونفس الأمر حاصل للضريبة على الأملاك، وتعود إيراداتها بنسبة 60 بالمئة إلى خزينة الدولة، كما تستحوذ على عائدات الضريبة على الأجور، والتي كانت تحصل عليها سابقا للجماعات المحلية بنسبة 20 بالمئة، إضافة إلى مجموعة من الرسوم والضرائب التي لا يمكن إجمالها⁽³³²⁾، مما يظهر لنا تحكم الدولة في الموارد المحلية التي تبقى دائما محدودة رغم أن الإستقلالية المالية للجماعات المحلية تقاس بمدى توفرها على موارد مالية، تمكّنها، لتقابل بها المهام المكلفة بأدائها.

وعليه لم يتبقى للجماعات المحلية سوى بعض الموارد الجبائية كالرسم على النشاط المهني، والرسم على التطهير، والرسم على الإقامة الذي يفرض على جميع المحلات ذات الإستعمال السكني أو المهني⁽³³³⁾، والتي أصبحت بدون قيمة وصعبة التحصيل نظرا لرمزيتها وتراجع نسبة تحصيلها⁽³³⁴⁾.

ثانيا: عدم وجود معايير موضوعية لتوزيع الجبائية

تشكل مداخل الضريبة كما أشرنا إليه سابقا أهم الموارد التي تبني عليها مالية الجماعات المحلية، إلا أنه بالنسبة لهذه المداخل، لا يمكن للجماعات المحلية المشاركة في تحديد نسبة الإستفادة منها، لأن هذا الإختصاص يمنح للمشرع الذي يحدّد نسبة هذه الضرائب بموجب قانون الضرائب، "فلا ضريبة بدون قانون"، وقد يكون المشرع الجزائري قد أصاب نوعا ما في إقرار مثل هذا المبدأ، الذي يدعّم وحدة الوطنية من الناحية السياسية "نتيجة لوحدة النظام الجبائي"، إلا أنه هناك مساوئ كثيرة تنتج عن هذا المبدأ، لأنّ توحيد الضريبة مثلا على مستوى كل الجماعات المحلية أمر غير عادل نظرا للخصوصية

331 - من الإيرادات الغير جبائية، نجد الهبات والوصايا، ناتج التمليك، وناتج القروض، والتي تعدّ أقل قيمة من الموارد الجبائية، للتفصيل أكثر أنظر، زايدي عبد السلام، تمويل الجماعات المحلية في الجزائر (بين محدودية الموارد المالية وترشيد النفقات العامة)، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني حول المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد- الحقائق والأفاق، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 2، 3، 4 ديسمبر، 2008، ص.118.

332 - تسمبال رمضان، مرجع سابق، ص.107.

333 - GARABA Hachemi, les ressources fiscales des collectivités locales, ENAG édition, Algérie, 2000,p15.

334 - نذكر على سبيل المثال، الرسم على الدفع الجزافي الذي عرفت نسبت تحصيله تراجع تدريجي فيالنسبة لسنة 1994مثلا، كان يوزع كالاتي:60بالمئة لفائدة البلديات و20بالمئة للولايات، ولكن سرعان ما انعدمت نسبة تحصيله خاصة في سنة 2006، للتفصيل أكثر في الموضوع أنظر: غضبان رابح، مرجع سابق، ص.22.

التي تتمتع بها كل جماعة محلية، فقد يكون لبلدية ما مثلا إمكانية تحصيل الرسم على النشاط المهني، بينما لا تملك بلدية هذا الحق نظرا لعدم توفرها على إمكانية تحصيلها، بل أكثر من ذلك يؤول الإختصاص في توزيع المداخل الجبائية للدولة التي في هذه المهمة لا تستند إلى معايير موضوعية محددة ومعروفة⁽³³⁵⁾، حيث أن الدولة عند قيامها بتوزيع الضرائب والرسوم الممولة للميزانيات المحلية، يفرض عليها أن تمارس إختصاص تقديري احتكاري تهيمن فيه على أهم الموارد الجبائية⁽³³⁶⁾، ولقد أضحي تأسيس معيار موضوعي عادل في توزيع الجبائية وقائم على معطيات جغرافية إقتصادية ضرورة ملحة جدا، خاصة مع تنامي دور وأعباء الجماعات المحلية في مختلف مجالات التنمية⁽³³⁷⁾، وعليه يجب أن يتم توزيع الموارد الجبائية على أساس موضوعي يبنى على العدالة والليونة، ويجب أن يكون هناك إنتظام في الإطار القانوني الذي يتم في نطاقه تحديد موارد الجماعات المحلية، ودفع هذه الأخيرة لتحديد نفقاتها بنفس نمط الإيرادات، وعصرنة دور المالية العمومية لتتمكن الجماعات المحلية من تحقيق الإكتفاء الذاتي وتمنح لها صلاحيات هامة من الناحية المالية⁽³³⁸⁾، بل أكثر من ذلك يجب أن تمنح للبلدية والولاية صلاحية تأسيس الرسوم كما هو الحال في قانون البلدية لسنة 1967، الذي تضمن على سبيل المثال صلاحية البلدية في تأسيس الرسم على الإقامة⁽³³⁹⁾.

ثالثا: ضعف التأطير البشري كذريعة للتحكم المركزي في الموارد المالية

تعاني الجماعات المحلية من نقص كبير في التأطير البشري الذي قد يمكنها من حسن إستغلال وتسيير مواردها المالية، وتجدر الإشارة إلى أن ضعف التأطير البشري لا يمس البلديات وإنما حتى الولايات، بحيث أن أغلب الإطارات المتخرجة من الجامعات أو المعاهد العليا، تنفادى العمل على مستوى الجماعات المحلية خاصة في البلديات، بسبب أن الكثير من الموظفين يظلون بدون ترقية ولا

335 - طلبة المدرسة الوطنية للإدارة، تقرير بعنوان (دور الإصلاح والتجديد الإداري في تحقيق التنمية الإقليمية واقع الجماعات الإقليمية الجزائرية)، فرع الإدارة المحلية، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2009، ص.79.

336 - الشيخ عبد الصديق، مرجع سابق، ص.37.

337 - عمراني بهية، ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 1992، ص.93.

338 - ماتلو الطيب، مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد1، الجزائر، ديسمبر 2002، ص.106.

339 - إضافة إلى الرسم على الإقامة الذي يمكن للبلدية أن تؤسسه فإنه لها أن تؤسس الرسم على الأشخاص غير المقيمين في البلدية، إضافة إلى رسم دفع اللحوم، كل ذلك طبعا وفقا لحدود القانون، راجع المواد 261-262 من أمر رقم 67-24، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

يتمتعون بالمزايا التي يتمتع بها زملائهم في القطاعات الأخرى⁽³⁴⁰⁾، وعليه يتم شغل هذه الوظائف من قبل أشخاص غير أكفاء ولا يمكن لهم أداء مجموع الإختصاصات المسندة لهم والتي تعرف تطور مستمر، مما يعني أنها لم تتمكن من تسيير مالية الجماعات المحلية بشكل صحيح خاصة أنها مرتبطة بالدولة.

نشير في هذا الشأن إلى أن المشكل الوحيد في ضعف التمويل المحلي ليس مرتبط بالدولة وهيمنتها على أهم الموارد على المستوى المحلي، وإنما الأمر يتعلّق كذلك بالعنصر البشري⁽³⁴¹⁾ المتواجد على مستوى البلديات خاصة، فكثيرا ما تملك البلديات وسائل وموارد مالية معتبرة إلا أنها تفتقد للثقافة المناسبة لتسييرها، والواقع يثبت لنا أنه حتى المنتخبين المحليين لا يتمتعون بتأهيل كافي يمكنهم من التحكم في الموارد المالية للجماعات المحلية التابعين لها، فكثيرا ما نجد رئيس البلدية لا يعرف حتى الكتابة، فكيف له إذن أن يرأس البلدية التي تعتبر أقرب إدارة للمواطن، ويعتبر الأمر بالصرف على مستواها؟، إذن إن كانت بعض البلديات لم ترقى إلى المستوى المنتظر، فإن ذلك لا يرجع للنصوص القانونية فقط وإنما إلى التكوين البشري للمجالس المنتخبة التي تشهد بعض الإنحرافات⁽³⁴²⁾.

كلّ هذا راجع إلى قانون الإنتخابات في الجزائر الذي لم يشترط الكفاءة لتولي مثل هذه المناصب، مما يؤدي إلى تفسّي ظاهرة سوء تسيير الموارد المالية ونهبها، أم أنّ المشرع تعمّد ذلك، كون أنه على دراية بأن السلطة المركزية تنظر للمنتخب المحلي نظرة قاصر، وعليه فإنها مسؤولة عنه وتتدخل بذلك لتسيير الشؤون المحلية عوضا عنه، وبما أنّ المنتخبين المحليين لا يتمتعون إلا بإختصاصات شكلية، فلماذا إذن يشترط الكفاءة لتوليم هذه المناصب، على عكس الوالي مثلا فيشترط فيه مجموعة من الصفات والخصائص لتوليه هذا المنصب.

تجدر الإشارة إلى أنّ هذه الأسباب التي ذكرناها لا تعدّ الأسباب الوحيدة التي أدت إلى الضعف التمويل المحلي، وإنما هناك أسباب أخرى كالنظام الجبائي الذي يشوبه العديد من الإختلالات والثغرات المؤثرة على السير الحسن للمهام المختلفة للجماعات المحلية، إضافة إلى ضعف منتج الضرائب

340 - موجة الإحتجاجات والإضرابات التي قام بها الموظفين على المستوى المحلي، ما هي إلا دليل على عدم تامين الوظيفة المحلية، التي في واقع الأمر هي الأساس التي تبنى عليها الإدارة في مختلف الدول، للتفصيل أكثر أنظر: دريوش مصطفى، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، عدد1، ديسمبر 2002، ص.98.

341 - إنّ مشكل سوء التأطير البشري وإنعدام الكفاءات والإطارات المتخصصة، نلاحظه خاصة على مستوى البلديات وبنسبة كبيرة جدًا في السنوات التي تلت مرحلة الإستقلال وحتى في سنوات التسعينات، فعلى سبيل المثال في سنة1996، بلغ عدد الموظفين اللذين لا يتعدى مستوى تعليمهم المتوسط أو الإبتدائي أو حتى غير المؤهلين أساسا بنسبة85 بالمئة، لتتخفّض هذه النسبة في سنة1999 إلى 82بالمئة، للتفصيل أكثر في الموضوع أنظر: شيخ عبد الصديق، مرجع سابق، ص.109.

342 -دحو ولد قابلية، الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الأول، الجزائر، ديسمبر 2002، ص.87.

المحلية، ومحدودية إختصاصات الجماعات المحلية في تحصيلها⁽³⁴³⁾، والنمو السريع لنفقات الجماعات المحلية على حساب إيراداتها.

الفرع الثاني

نتائج ضعف التمويل المحلي

يترتب على ضعف التمويل المحلي العديد من النتائج المؤثرة سلبا على إختصاصات الجماعات المحلية، التي تظلّ تابعة للسلطة المركزية من الناحية المالية، وذلك ما تعكسه مجموعة الإعانات التي تقدّمها الدولة لها نتيجة محدودية مواردها المالية وفعاليتها المنقوصة، وتفاقم نسبة ديون الجماعات المحلية.

أولاً: لجوء الجماعات المحلية للتمويل المركزي

أدى نقص وضعف التمويل المحلي إلى لجوء الجماعات المحلية للدولة من أجل الحصول على إعاناتها والمتمثلة أساسا في إعانة الصندوق المشترك للجماعات المحلية، كذلك القروض وإعانات مخططات التنمية، والتي تعد من صور التمويل المركزي للهيئات المحلية⁽³⁴⁴⁾.

1- إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية:

يعتبر الصندوق المشترك للجماعات المحلية، مؤسسة مالية موضوعة في خدمتها وهو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، يوضع تحت وصاية الوزارة الداخلية والجماعات المحلية⁽³⁴⁵⁾.

يتولى الصندوق المشترك للجماعات المحلية: - تسيير صناديق الضمان و التضامن للبلديات والولايات.

- يوفر للجماعات المحلية المعنية تخصيصات الخدمة العمومية الإجبارية.
- يوزع بين الجماعات المحلية حصة الموارد الجبائية المخصصة لتوزيع الضرائب بالتساوي.
- يقدم مساعدات مالية للجماعات المحلية التي تواجه وضعية مالية صعبة، أو التي يتعين عليها أن تجابه كوارث أو أحداث طارئة⁽³⁴⁶⁾.

343 - أول عائق يقف أمام تحقيق تمويل محلي ذاتي، هو النظام الجبائي الذي يشوبه العديد من الثغرات ويؤدي لتفشي ظاهرة التهرب والغش الضريبي، والعائق الثاني هو النصوص القانونية المنظمة للجماعات المحلية، والذي يعتبر قانون جامد لا يمنح لها الحق أو الحرية في تحصيل ضرائب أخرى، على غرار تلك المسموح لها بتحصيلها قانونا.

344 - تياب نادية، مرجع سابق، ص.31.

345 - راجع المادة الأولى من مرسوم رقم 86-266، المؤرخ في 4 نوفمبر 1986، يحدد كيفية تسيير وتنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية وعمله، ج.ر.ج.ج، عدد 45، 1986، ص.1838.

346 - شيخ عبد الصديق، مرجع سابق، ص.28.

يقدم للولايات والبلديات إعانات مالية، لتحقيق مشاريع التجهيز والإستثمار، كما يقوم بتغطية العجز في حصيلة الضرائب وتقليص الإختلالات المالية بين البلديات، حيث تمنح للبلديات الأكثر فقرا من حيث الموارد المالية⁽³⁴⁷⁾.

مع الإشارة أن موارد الصندوق المشترك للجماعات المحلية توزع على كل من صندوق الضمان والتضامن، حيث يغطي صندوق الضمان النقص الحاصل في الإيرادات الجبائية المتوقع تحصيلها، بينما يغطي صندوق التضامن النفقات الإلزامية الموجهة لقسم التسيير كأولوية، وكذا توجه الإعانات لقسم التجهيز والإستثمار مع تقييدها بتخصيص، ويقدم إعانات للبلدية في حالة ظروف صعبة وغير متوقعة دون تخصيص⁽³⁴⁸⁾.

يبدو لنا ظاهريا أن إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية⁽³⁴⁹⁾، هي وسيلة للنهوض بالتنمية المحلية، وإخراج الجماعات المحلية من العجز المالي الذي تعاني منه معظمها، ولكن لهذه الإعانات جوانب سلبية، فأولها هو تعقيد إجراءات منحها وكيفية إنشائها وأشكال الرقابة عليها، وكذا تحكم السلطة المركزية بهذه الإعانات واحتفاظها بحق الإشراف والتوجيه⁽³⁵⁰⁾، وعليه لا نلمس أية صلاحية للهيئات المحلية المنتخبة تمكنها من قيادة مالية الجماعات المحلية وتسييرها بكل حرية وفقا لخصوصية المناطق التي تشغلها كل هيئة محلية منتخبة.

2- إعانات مخططات البلدية للتنمية:

عرفت البلديات منذ الإستقلال برامج للتنمية الصناعية وبرامج التشغيل والتجهيز المحلي من أجل القضاء على التدهور الذي شاب مختلف الميادين على المستوى المحلي⁽³⁵¹⁾، وفي سنة 1973 تم توحيد هذه البرامج من خلال مخططات البلدية للتنمية، والتي تعتمد عليها البلديات من أجل إنجاز مرافق مختلفة ولتستفيد، من هذه الإعانات يجب أن تتبع مجموعة من الخطوات فعليا أولا أن تقوم بتحضير قوائم تسجل فيها النفقات الخاصة للتجهيز والإستثمار مع إسم المشروع والمبالغ المخصصة لذلك، ويجب أن تتم الموافقة من السلطة الوصية على هذه القوائم، وبعد أن يتلقى رئيس المجلس الشعبي البلدي هذه القوائم يدعو المجلس للإنعقاد من أجل التصويت على هذه الأموال وتسويتها في الميزانية⁽³⁵²⁾، وعليه

347 - شكلاط رحمة، مرجع سابق، ص.103

348 - شيخ عبد الصديق، مرجع سابق، ص.31.

349 - تنص المادة 195 من القانون رقم 10-11، على: "...يخصص لتغطية نفقات قسم التجهيز والإستثمار ما يأتي...إعانات الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية والولاية..."

350 - تسمبال رمضان، مرجع سابق، ص.112.

351 - تياب نادية، مرجع سابق، ص.33.

352 - تسمبال رمضان، مرجع سابق، ص.104.

فإنه لا تملك البلديات سوى إقتراح المشاريع التي قد تقبلها السلطة المركزية أو ترفضها باعتبارها الممول لها.

3- إعانات البرامج القطاعية للتنمية:

تقدم مثل هذه الإعانات للولايات في إطار البرامج القطاعية اللامركزية بنسبة 3 بالمئة من الناتج الداخلي الخام الإجمالي، وعامة تستهدف الفصول المتعلقة بالتربية والري والتجهيز والتزويد بمياه الشرب⁽³⁵³⁾، وهذه الإعانات شأنها شأن الأخرى، فهي تجعل من الولاية تابعة للسلطة المركزية، باعتبار أنّ الدولة هي من تمول هذه البرامج، إذا حتما ستراقب كيفية إنجازها وتسهر على حسن تطبيقها مما يحد من صلاحيات الولاية في إنجاز مثل هذه البرامج.

4- الإقتراض

إضافة لهذه الإعانات المقدمة من طرف الدولة، فهناك وسيلة تلجأ إليها الجماعات المحلية لتمويل عمليات التجهيز والإستثمار، ألا وهي الإقتراض خاصة بعد سنة 1985، وذلك بإنشاء بنك التنمية المحلية، مع الإشارة أنّ هذه الوسيلة قد تساهم في رفع المستوى المالي للجماعات المحلية ولكن قد تؤثر سلبا على الجماعات المحلية وذلك من خلال المساهمة في تفاقم ديونها.

ثانيا: تقييد القرار المحلي

من الآثار السلبية التي تنجر عن ضعف التمويل المحلي، توجيه القرار المحلي بمعنى تحكم السلطة المركزية في القرار، استنادا لمبدأ "من يدفع يقود"⁽³⁵⁴⁾، إذا فلا مجال لسيطرة السلطة المركزية، وتدخلها في الشؤون المحلية خاصة المالية منها.

علاوة على ذلك فإنه بإعتبار أن الإعانات التي تقدمها الدولة تأخذ مكانة هامة في ميزانية الجماعات المحلية، إذن من الطبيعي أن تجر هذه الإعانات الجماعات المحلية إلى تبعية اتجاه الدولة، التي تعبر عن نيتها في قيادة التنمية المحلية، مما يؤدي إلى تشابك واشتراك ثنائي في السياسة (مركزية ومحلية)، الأمر الذي يترتب عنها عدم إستعمال الجماعات المحلية لمواردها فيما يحقق المصالح المحلية، لأنها لا تحدد قراراتها إلا في إطار السياسة العامة⁽³⁵⁵⁾.

353 - تسمبال رمضان، مرجع سابق، ص.104.

354 - شيهوب مسعود، "إختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية"، مرجع سابق، ص.23.

355 - شكلاط رحمة، مرجع سابق، ص.108.

وعليه فإنّ الموارد المحلية تبقى دائما محدودة، رغم أنّ الإستقلالية المالية للجماعات المحلية تقاس بمدى توفرها على صلاحيات مالية تمكنها من تحصيل إيراداتها الذاتية، لتقابل المهام المكلفة بأدائها.

لم يتبقى للجماعات المحلية سوى بعض الموارد الجبائية، كالرسم على النشاط المهني، رسوم التطهير، والرسم العقاري⁽³⁵⁶⁾، والتي أصبحت بدون معنى وصعبة التحصيل.

نظرا لرمزية نسبة الضريبة التي تحصل عليها الجماعات المحلية، وعدم فعاليتها لأنها لا تملك وسائل وصلاحيات مالية خاصة بها⁽³⁵⁷⁾.

ومن النتائج التي تنجر عن ضعف التمويل المحلي، تخصيص الإعانات التي تهدف إلى تسيير الموارد المالية بطريقة عقلانية، ويحوّل الإعانات من وسيلة لمساعدة الجماعات المحلية إلى وسيلة تدخّل، مما يعني خضوع الجماعات المحلية للسلطة المركزية، بحيث أنه لا تملك حرية في إتخاذ القرار وإن إتخذ فيكون بناء على الموارد المالية التي ستحصل عليها من طرف الدولة.

يجدر بالدولة أن تعمل عموما كل ما في وسعها لتجعل اللامركزية فعالة، والبلديات مسؤولة عن تسيير شؤونها، ولهذا يجب أن تزود الجماعات المحلية بصفة عامة بموارد تتماشى مع إختصاصاتها، فكثيرا ما تكلف الجماعات المحلية بمهام هي في الأصل من إختصاص قطاعات أخرى، يزيد من أعبائها، ويجب أن تقابل كل مهمة جديدة للجماعات المحلية موارد تماثلها⁽³⁵⁸⁾، ويجب تجميع المناطق المعزولة مما قد يؤدي إلى تخفيض في نفقات التسيير ويسمح بإعطاء توازن مالي للجماعات المحلية⁽³⁵⁹⁾، كما أنه يجب أن تبنى كل زيادة في عدد البلديات والولايات على دراسة موضوعية مسبقة، خاصة أنه يؤدي إلى نشوء جماعات محلية فقيرة⁽³⁶⁰⁾، علاوة على ذلك يجب تقليص المساعدات المالية الممنوحة لها، ومراجعة الضرائب المحلية المباشرة، ويجب أن يأخذ في الحسبان عند تحديد الضرائب

356 - تملك الجماعات المحلية بصفة عامة، الحق في تحصيل بعض الرسوم والتي لا تحمل لها عائدات معتبرة، كالرسم على التطهير والرسم العقاري والرسم على النشاط المهني الذي يطبق على المكلفين بالضريبة الذين يمارسون نشاط صناعي وتجاري وحتى الغير التجاري، للتفصيل أكثر في الموضوع أنظر، شيخ عبد الصديق، مرجع سابق، ص.9.

357 - سوامس رضوان وبوقفول الهادي، تمويل الجماعات المحلية في ظل التحوّلات الإقتصادية الجارية في الجزائر، www.univ-batna.dz تم الإطلاع عليه في 3 ماي 2013.

358 - راجع المادة 4 من قانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

359 - كاشير عبد القادر، مداخلة حول الإصلاحات المالية والجبائية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 3، الجزائر، جوان 2003، ص.144.

360 - إنّ التقسيم الإداري لسنة 1984، رفع من عدد الولايات إلى 48 ولاية بعد أن كانت 32 ومن 704 بلدية إلى 1541 بلدية، وكان هذا التقسيم الإداري عشوائيا، قائم على معيار سياسي بحث مما أثر سلبا على المساعدات المخصصة من طرف الدولة للجماعات المحلية، إضافة إلى تشتيت الحصيلة الجبائية التي أصبحت توزع على 1541 بلدية بدلا من 704 وعلى 48 ولاية عوضا عن 32، للتفصيل في الموضوع أكثر أنظر: أعراج سليمان، مرجع سابق، ص.193.

مبدأ التكافؤ⁽³⁶¹⁾، وأن تبنى العلاقة بين الدولة والهيئات المحلية على أساس التكامل والتعاون وليس التبعية والهيمنة والإستحواد على أهم الصلاحيات خاصة في الجانب المالي، خاصة أن هذا الأخير الذي يعكس لنا مدى تكريس الإستقلالية المالية، وكلما كانت للجماعات المحلية موارد مالية معتبرة كلما حققت تمويل محلي ذاتي.

باعتبار أن الجماعات المحلية تعدّ همزة وصل مع السلطة المركزية، وتساهم في تنوير قراراتها وإعادة النظر في سياستها الإقتصادية والإجتماعية وحتى في إعطائها أسباب تصحيحها، وفي نفس الوقت السلطة المركزية بدورها تستند على الجماعات المحلية لتجسيد سياستها على أرض الواقع⁽³⁶²⁾، إذن لا بد إهتمام الدولة أكثر بالجماعات المحلية.

المطلب الثاني

رقابة السلطة المركزية لمالية الجماعات المحلية

إنّ الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على مالية الجماعات المحلية، ما هي إلا مظهر من المظاهر المنبثقة عن آثار التمويل المركزي للجماعات المحلية، فباعتبار أن الدولة كما أشرنا إليه سالفاً هي الممولة لها، فإنه حتما ستتدخل في تسيير الشؤون المحلية، ممارسة بذلك الرقابة على مالية الجماعات المحلية والتي يمكن إعتبارها كحق "فيتو" في يد السلطة المركزية، وتجدر الإشارة إلى أن الرقابة التي تمارسها الدولة على الجماعات المحلية، سواء في الجانب المالي أو الإداري، لا يعتبر عائقاً أمام إستقلالية الجماعات المحلية ولا يحدّ من إختصاصاتها، إذا ما تمت ممارستها بصفة عادية دون تشديد، فإنها ستساهم في تحقيق فعالية العمل الإداري، والتأكد من شرعية صرف الأموال، خاصة من طرف المنتخبين المحليين، لكن ما يعاب على الرقابة الممارسة من طرف المشرع الجزائري، أنه أخذ بالنموذج التقليدي "الفرنسي" للرقابة وهي رقابة مشدّدة تحدّ من إستقلالية الجماعات المحلية وتجعلها تابعة للسلطة المركزية مالياً نتيجة لخضوعها لنوعين من الرقابة، أولها تكمن في الرقابة السابقة(الفرع

361 -أنظر علي زيّان محند أو عمر، نظرة حول المالية العمومية المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد1، الجزائر، ديسمبر2002، ص.116.

-مبدأ التكافؤ في تحديد الضرائب: يعني أن يؤخذ بعين الإعتبار عند تحديد الضرائب، الخصوصية التي تتمتع بها كل جماعة محلية، فمثلاً هناك بلديات تحصل على ضرائب بنسبة كبيرة، نظراً لتوفرها على مصادر تتحصل من خلالها على مثل هذه الضرائب، بينما هناك بلديات أخرى لا تملك حتى تسديد حق موظفيها، بسبب عدم توفرها على موارد مالية.

362 - علي ساسي، مرجع سابق، ص.95.

الأول)، أما الثانية فتكمن في الرقابة اللاحقة (الفرع الثاني)، رغم الإعتراف لها قانونا بالإستقلال المالي⁽³⁶³⁾.

الفرع الأول

الرقابة القبلية على ميزانية الجماعات المحلية

تخضع ميزانية⁽³⁶⁴⁾ الجماعات المحلية إلى نوعين من الرقابة، رقابة سابقة ورقابة لاحقة، بالنسبة للرقابة القبلية فإنها تمارس قبل دخول التصرف المالي حيز التنفيذ، أي قبل أن يصبح الأمر بالتحصيل أو الأمر بالدفع نافذاً، وتكون أيضاً قبل التأشير وإعطاء الإذن بصرف النفقة وتحصيل الإيرادات.

بالرغم من أن الرقابة القبلية ضرورية في ظل ضعف التمويل المحلي الذاتي، ورغم أنها تساهم في المحافظة على المال العام وتصونه من كل أوجه النهب والتبذير إلا أنها تعدّ بمثابة معرقل للنشاط المحلي، فهي تفرض نوعاً خاصاً من الحذر قبل صرف الأموال، مما يؤدي إلى التباطؤ في أداء المهام على المستوى المحلي، ومساس بإختصاصات الجماعات المحلية فيما يتعلّق بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات، خاصة على مستوى البلدية، باعتبار أن الأمر بالصرف على مستواها هو رئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي يتحمّل وطأة الرقابة الممارسة على الميزانية رغم أنه لم يعدّها⁽³⁶⁵⁾.

يمارس هذا النوع من الرقابة كل من المحاسب العمومي (أولاً)، والمراقب المالي (ثانياً)، فلا يجوز للأمر بالصرف سواء الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، تحصيل إيراد أو دفع نفقة إلا بوجود تأشيرة المحاسب العمومي، زيادة عن تأشيرة المراقب المالي على مستوى الولاية⁽³⁶⁶⁾.

أولاً: رقابة المحاسب العمومي

حدّد قانون رقم 90-21، المتعلق بالمحاسب العمومي، مجال تطبيق رقابة المحاسب العمومي على التصرفات المالية⁽³⁶⁷⁾، وهذه الرقابة هي الأكثر فعالية مقارنة بباقي أنواع الرقابة التي قد تمارسها على

363 - راجع المادة 1 من قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

- كذلك راجع المادة 2 من قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

364 - تملك الجماعات المحلية، ميزانية خاصة بها، فهي عبارة عن وثيقة تقيّد فيها إيرادات ونفقاتها للسنة المالية، للتفصيل أكثر، راجع المادة 176 من قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

- كذلك راجع المادة 157 من قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

365 - راجع المادة 180 من قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

366 - شيخ عبد الصديق، مرجع سابق، ص. 82.

367 - تنص المادة 01 من قانون رقم 21-90، المتعلق بالمحاسبة العمومية، مرجع سابق، على: "يحدد هذا القانون الأحكام التنفيذية الخاصة التي تطبق على الميزانيات والعمليات المالية الخاصة بالدولة، والمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة والميزانيات الملحقة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري".

مالية الجماعات المحلية، خاصة أنه يعتبر الشخص الذي سيقوم بالدفع بعد إستفائه للإجراءات والشروط التي تتطلبها عمليات الرقابة.

يقوم المحاسب العمومي عامة :

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.
- ضمان حراسة الاموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والموارد.
- تداول الأموال والسندات والقيم⁽³⁶⁸⁾.

يتولى مهمة المحاسب العمومي على مستوى البلدية أمين خزينة البلدية⁽³⁶⁹⁾، بعد أن كان يقوم بهذه المهمة القابض البلدي، حسب قانون رقم 08-90⁽³⁷⁰⁾، أما على مستوى الولاية فإنه يمارس مهمة المحاسب العمومي أمين خزينة الولاية، الذي يقوم في مجال الإيرادات بالتحصيل، وفي مجال النفقات بالدفع، ويكون التحصيل إما بطريقة ودية بحيث يتم إشعار المدين وإعطائه مهلة لتسديد ما عليه، أما التحصيل الجبري⁽³⁷¹⁾، فيمارس في حالة عدم إستجابة المدين في الفترة المحددة للتحصيل الودي، وعليه يصبح الأمر تنفيذيا فيما يتعلق بالنفقات، فإنه يقوم برقابة مشروعية النفقة والتأكد من عدم مخالفتها للقوانين، ومن صفة الأمر بالصرف⁽³⁷²⁾، فقد يتم إصدار النفقة من شخص لا يحمل صفة الأمر بالصرف، هنا يجب الإقرار أن مثل هذه الرقابة تساهم في الحفاظ على النظام العام من جهة، ولكن قد تعرقل تسيير الشؤون المحلية من جهة أخرى، وتجدر الإشارة إلى أن الأمر بالصرف يمكن له تسخير المحاسب العمومي، من أجل دفع النفقة، وإذا ما تبين عدم قانونيتها، فإن الأمر بالصرف هو من يتحمل المسؤولية⁽³⁷³⁾، وإن كنا نشك في مدى ممارسة رئيس المجلس الشعبي البلدي لمثل هذه الصلاحية في الواقع، فالكثير من رؤساء البلديات يخشون تسخير المحاسب العمومي، خاصة بعدما انتشرت ظاهرة المتابعة القضائية لرؤساء المجالس الشعبية البلدية.

يقوم أمين خزينة البلدية، بدور المحاسب العمومي، وعليه يلعب دور كبير في عملية قيتعدى وصفها برقابة مشروعية لتمتد إلى رقابة ملائمة، كل ذلك في الحالة التي يرفض فيها التأشير على النفقة

368 - راجع المواد 18، 22، و33 من قانون رقم 90-21، المتعلق بالمحاسبة العمومية، مرجع سابق.

369 - راجع المادة 205 من قانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

370 - راجع المادة 172 من قانون رقم 90-08، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

371 - هناك أوجه أخرى للتحصيل، كالتحصيل بالسندات على عدة سنوات أو تحصيل إيرادات قبل إصدار السند، إضافة إلى التحصيل من قبل الموكلين.

372 - راجع المادة 81 من قانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

373 - تسمبال رمضان، مرجع سابق، ص. 121.

أو إيراد معين، كما أنه يمارس رقابة ثقيلة تشمل جميع التصرفات المالية، حيث لا يسمح للأمر بالصرف سواء على مستوى الولاية أو البلدية، بتنفيذ التصرفات المالية دون موافقته⁽³⁷⁴⁾.

ثانياً: رقابة المراقب المالي

يمارس هذا النوع من الرقابة من طرف المراقبين الماليين، اللذين يتم تعيينهم من قبل الوزير المكلف بالمالية.

يتولى المراقب المالي مهمة رقابة الملائمة، وعليه يقوم بإعداد تقرير حول الظروف التي تنفذ فيها الميزانية، ويرسل هذا التقرير إلى كل من الأمر بالصرف والوزير المكلف بالمالية، ويتأكد المراقب المالي من مدى قانونية عملية الإلتزام ومن صفة الأمر بالصرف، وبموجب هذه العملية يؤشر المراقب المالي⁽³⁷⁵⁾، على كل القرارات المتضمنة لهذا الإلتزام، قبل التوقيع عليها، وتجدر الإشارة في هذا الصدد أن المراقب المالي قد يرفض منح التأشير لعدم قانونية الإلتزام، وهذا الرفض إما يكون نهائي وذلك في حالة عدم مطابقة الإلتزام للقوانين والتنظيمات، وقد يكون رفض مؤقت فإنه في حالة ما إذا كان الملف يحتوي على معلومات خاطئة يمكن تداركها، وذلك بتصحيحها من طرف الأمر بالصرف بإعتباره مصدر الأمر بالإلتزام⁽³⁷⁶⁾.

بالنسبة للرقابة القبليّة على ميزانية الولاية، فإنها أشدّ وطأة، بسبب خضوع النفقات الملتزم بها عند مرحلة الإلتزام تحديداً، لرقابة مسبقة للنفقات، ونطبق مثل هذه الرقابة، على ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة والميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة للخزينة، وميزانيات الولاية، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري⁽³⁷⁷⁾.

374 - شيخ عبد الصديق، مرجع سابق، ص.85.

375 - قبل أن يقوم المراقب المالي بالتأشير على التصرفات والإلتزامات التي تخضع للرقابة، فإنه يتعين عليه:

- مطابقة الإلتزامات و القرارات للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

- توفر الإعتمادات أو المناصب المالية.

- التخصيص القانوني للنفقة.

- مطابقة مبلغ الإلتزام للعناصر المبيّنة في الوثيقة المرفقة، للتفصيل أكثر في الموضوع أنظر مرسوم تنفيذي رقم 09-

374، مؤرخ في 16 نوفمبر 2009، يعدل ويتم مرسوم تنفيذي رقم 92-414، مؤرخ في 14 نوفمبر 1992، يتعلق بالرقابة

السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج.ج.ج.ج، عدد67، صادرة في 19 نوفمبر 2009، ص.03

376 - شيخ عبد الصديق، مرجع سابق، ص.81.

377 - راجع المادة02 من مرسوم تنفيذي رقم 09-374، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، مرجع سابق.

إستثنى المشرع البلديات من هذه الرقابة، أين يتم الإكتفاء برقابة أمين خزينة البلدية، الذي يقوم بدور المحاسب العمومي والمراقب المالي في نفس الوقت، وذلك خلافا للتشريعات المقارنة⁽³⁷⁸⁾.

تكون الرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها مثلها مثل رقابة المحاسب العمومي، فهي في الأصل رقابة شرعية، تستهدف السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به، والتحقق من توفر الإعتمادات وإثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات⁽³⁷⁹⁾.

يعاب على هذه الرقابة أنها جَدَّ ثَقِيلَةٌ وبطيئة، كان بالإمكان إقتصارها على حد أو سقف معين من النفقات، تسهيلاتا للتصرفات المالية للولاية، خاصة أنها تعرف عراقيل فيما يخص التسيير أقل من تلك التي تعاني منها البلديات⁽³⁸⁰⁾، إلا أنها لا تخضع لمثل هذه الرقابة.

الفرع الثاني

الرقابة المالية البعدية

تبدأ الرقابة المالية البعدية عند تنفيذ التصرفات، واتخاذ القرار بصرف النفقات وبتحصيل الإيرادات، وهي لا تحوّل دون أن يصبح الأمر بالتحصيل أو الأمر بالدفع نافذا⁽³⁸¹⁾، كما هو الحال بالنسبة لرقابة المحاسب العمومي والمراقب المالي، والتي تكون رقابتهما كما أشرنا سابقا، قبل دخول التصرف المالي حيز النفاذ، بينما الرقابة البعدية لاحقة لعملية التنفيذ، ولا يتم هذا النوع من الرقابة إلا بعد إستفاء الإجراءات القانونية، وتمارس من طرف المفتشية العامة^(أولا)، ومجلس المحاسبة^(ثانيا).

تتميز هذه الرقابة بميزة خاصة بها، فمبدئيا هي رقابة غير معرّقة للتسيير، ومشجعة لمبادرات الهيئات المحلية، من أجل أداء مهامها على أحسن وجه، وهناك من الفقهاء الذين يقرّون بأنها تتوافق مع الإستقلال المالي للجماعات المحلية⁽³⁸²⁾، مع أننا نقر بأن مثل هذه الرقابة قد تمس بإستقلالية الجماعات المحلية وتزعزع من مكانتها باعتبار أنها تمس بحجية القرارات المحلية التي أصبحت نافذة، بل أكثر من

378 - نذكر على سبيل المثال، تونس أين تمارس الرقابة المسبقة للنفقات الملتمزم بها، وذلك على البلديات التي تتجاوز تقديرات إيراداتها، سقف معين، للتفصيل أكثر في الموضوع أنظر، شيخ عبد الصديق، مرجع سابق، ص.86، كذلك:

- BELAID Nadjib, Autonomie locale et mutation récente dans les finances municipales, CREA, Algerie , 1999, p363.

379 - راجع المادة 09 من قانون رقم 90-21، المتعلق بالمحاسبة العمومية، مرجع سابق.

380 - تسمبال رمضان، مرجع سابق، ص.121.

381 - يصدر الأمر بالتحصيل أو الأمر بالدفع من طرف الأمر بالصرف، سواء على مستوى الولاية أو البلدية، لتفاصيل أكثر أنظر بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص.63.

382 - BELAID Nadjib, op.cit, p368.

ذلك فما هي إلا مظهر من مظاهر الرقابة المالية والمؤثرة طبعا على التصرفات المالية للجماعات المحلية.

أولا: رقابة المفتشية العامة للمالية على تنفيذ الميزانية

تم إنشاء جهاز المفتشية العامة للمالية، بموجب مرسوم رقم 80-53، المتضمن إحداه المفتشية العامة للمالية⁽³⁸³⁾، تمارس هذه الرقابة على أساس برنامج عمل، يحدد في بداية السنة، وهذا وفقا للطلبات التي يدعوا إليها أعضاء الحكومة ومجلس المحاسبة والمجلس الشعبي الوطني، ولقد حددت المادة 02 من المرسوم المشار إليه أعلاه، في فقرتها الأولى دور المفتشية العامة للمالية بنصها، أنه: "تراقب المفتشية العامة للمالية التسيير المالي والحسابي في مصالح الدولة والجماعات العمومية اللامركزية"⁽³⁸⁴⁾.

تخضع الجماعات المحلية لرقابة المفتشية العامة للمالية، التي تمارس بدورها عملها تحت سلطة وزير المالية⁽³⁸⁵⁾، ويشمل مجال رقابتها كل ما يتعلّق بأعمال التسيير المالي والمحاسبي، الذي يقوم به أعوان الدولة وكذا الجماعات المحلية.

تمارس المفتشية العامة للمالية رقابتها بواسطة مفتشين عامين للمالية، ومفتشين ماليين، ومفتشين ماليين مساعدين، وتنصّب أساسا على:

- التحقق ومراجعة شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي.
- صحّة المحاسبة وسلامتها وانتظامها.
- مطابقة العمليات التي تمّت مراقبتها لتقديرات الميزانية أو برامج الإستثمار⁽³⁸⁶⁾.

383 - مرسوم رقم 80-53، مؤرخ في 1 مارس 1980، يتضمن إحداه المفتشية العامة للمالية، ج.ر.ج.ج، عدد 10، صادرة في 1 مارس 1980، ص.350.

384 - مرسوم رقم 80-53، مرجع نفسه.

385 - راجع المادة 3 من مرسوم رقم 80-53، مرجع نفسه.

386 - للتفصيل أكثر في الموضوع، راجع المادة 8 من مرسوم رقم 80-53، مرجع نفسه.

أما فيما يتعلق بمجال رقابة المفتشية العامة من حيث الأشخاص، فإنها تنصب على المحاسبين العموميين⁽³⁸⁷⁾، ومحاسبو الهيئات المنصوص عليها في المادة 2 من مرسوم رقم 80-53، المشار إليه سابقاً.

أما فيما يتعلق بخضوع الأمر بالصرف لهذه الرقابة، فإنه وإن لم تكن هناك مادة صريحة تنص على ذلك، إلا أنه ومن الناحية العملية يخضع لها بطريقة غير مباشرة، من خلال إلزامه بتقديم الوثائق والمستندات المحددة بموجب القانون لممارسة مثل هذه الرقابة⁽³⁸⁸⁾.

تنتهي عملية الرقابة الممارسة من طرف المفتشية العامة، بإعدادها تقرير تلخيصي لكل التقارير السابقة، يبين فيه كل الملاحظات والأوامر، وتشكل هذه العناصر مجتمعة التقرير النهائي لعملية المراجعة والتحقيق، ويسلم التقرير إلى السلطات السلمية والوصائية وإلى رئيس مجلس المحاسبة، وتجدر الإشارة إلى أن المفتشية العامة للمالية غير مؤهلة لإتخاذ عقوبة من أي نوع كانت على الأشخاص محل الرقابة، وإنما مهمتها تنتهي عند حد تثبيت المخالفات فقط⁽³⁸⁹⁾، وعليه هناك من ينتقد ممارسة مثل هذه الرقابة من طرف المفتشية العامة للمالية على المالية المحلية، باعتبار أنها توصف كجهة تحقيق ومراجعة، ولا توقع عقوبات في حالة التجاوزات المالية التي قد تكتشفها، إذا فما الداعي لوجودها أم أنها جهاز آخر من الأجهزة التابعة للسلطة المركزية، التي تساهم في تشديد الرقابة على الجماعات المحلية والمساس بالفعالية التي قد تنجر عن ممارستها لإختصاصاتها المالية؟

ثانياً: رقابة مجلس المحاسبة

يعدّ مجلس المحاسبة بمثابة مؤسسة للرقابة المالية البعدية، تم النص على وجوده لأول مرة في المادة 190 من دستور 1976⁽³⁹⁰⁾، كما تمت الإشارة لوجوده في نص المادة 164 من دستور 1996⁽³⁹¹⁾.

387 - إضافة للمحاسبين العموميين ومحاسبوا الهيئات المنصوص عليها في المادة 2، بما فيها الجماعات المحلية، فإن المفتشية العامة للمالية تمارس رقابتها على رؤساء مناصب المحاسبة ومرووسهم أو مندوبهم (كأمين الخزينة على مستوى الولاية)، كل عون مكلف بمسك محاسبة نوعية أو تسيير المخزونات، للتفصيل أكثر في الموضوع، راجع المادة 8 من مرسوم رقم 80-53، المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، مرجع سابق.

388 - شيخ عبد الصديق، مرجع سابق، ص. 89.

389 - تسمبال رمضان، مرجع سابق، ص. 122.

390 - راجع المادة 190 من أمر رقم 76-97، المتضمن دستور 1976، مرجع سابق.

391 - تنص المادة 164 من مرسوم رئاسي رقم 96-438، المتضمن نشر نص دستور 1996، مرجع سابق، على ما يلي: "يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، يعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً ثم يرفعه إلى رئيس الجمهورية..."

يتمتع مجلس المحاسبة بالإستقلال المالي والإداري، ويمارس إختصاصات إدارية وقضائية، فحسب نص المادة 2 من أمر رقم 95-20، المتعلق بمجلس المحاسبة، فإن هذا الأخير "يعتبر المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة، والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وبهذه الصفة يدقق في شروط إستعمال الهيئات للموارد والوسائل المادية والأموال العامة، التي تدخل في نطاق إختصاصه، كما هو محدد في هذا الأمر..."⁽³⁹²⁾، إذن فمجلس المحاسبة مؤسسة عليا، تمارس الرقابة البعدية على أموال الجماعات المحلية، بهدف الحفاظ على المال العام، مع الإشارة إلى أن رقابة مجلس المحاسبة، تكون على أساس الوثائق المقدمة لديه فقط⁽³⁹³⁾.

يتولى مجلس المحاسبة مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية، وتطهير حسابات التسيير الخاصة، وهذا حسب ما هو وارد في نص المادة 210 من قانون البلدية⁽³⁹⁴⁾، ونفس الأمر تطرقت إليه المادة 175 من قانون الولاية⁽³⁹⁵⁾، كما يملك حق الإطلاع على كل الوثائق التي يراها مناسبة وتسهل من رقابته للعمليات المالية والمحاسبة المحلية، وعليه يتعين على الأمرين بالصرف في الجماعات المحلية، تقديم حساباتهم إليه، كما تشمل رقابة مجلس المحاسبة نوعية تسيير الجماعات المحلية، حيث يقيم شروط إستعمال الموارد والوسائل المادية والأموال، وتسييرها على نحو من الفعالية والنجاعة⁽³⁹⁶⁾.

بصفة عامة فإن رقابة مجلس المحاسبة، تتماشى نوعا ما مع الإستقلال المالي للجماعات المحلية، ولا تؤثر سلبا بدرجة كبيرة على إختصاصاتها في المجال المالي، باعتبار أن الهدف منها هو ترشيد إستعمال النفقات والحفاظ على المال العام، كون أن هذه الرقابة بعدية، إذا هي غير معرّقة بنسبة كبيرة للنشاط المحلي، فالمشكل لا يطرح في تواجد مجلس المحاسبة من عدمه، إنما في كثرة الأجهزة الممارسة للرقابة المالية على المستوى المحلي⁽³⁹⁷⁾.

392 - راجع المادة 2 من أمر رقم 95-20، مؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ج. ج، عدد 38، صادرة في 23 جويلية 1995، ص.3

393 - تستثنى من رقابة مجلس المحاسبة، أي تدخل في الإدارة وتسيير الهيئات الخاضعة لرقابته وأي إعادة نظر في صحة وجدوى السياسات وأهداف البرامج المسطرة من طرف السلطات الإدارية، فرقابة مجلس المحاسبة تقتصر على الوثائق المالية والحسابية المقدمة لديه، للتفصيل أكثر راجع المادة 15 من الأمر رقم 95-20، المتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع نفسه

394 - راجع المادة 210 من قانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

395 - راجع المادة 175 من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

396 - تسمبال رمضان، مرجع سابق، ص.122-123.

397 - لقد أثبتت الرقابة الممارسة من طرف مجلس المحاسبة، نجاعتها في فرنسا بعد إلغاء الوصاية المالية والإدارية، للتفصيل أكثر في الموضوع أنظر: شيخ عبد الصديق، مرجع سابق، ص.97.

تحتاج الجماعات المحلية إلى تزويدها بالوسائل المالية والبشرية وبإختصاصات فاعلة في الجانب المالي لإضطلاعها بمهامها وليس فرض رقابة صارمة على كل تصرف مالي قد يصدر منها، فإضافة إلى رقابة السلطة الوصية الممثلة في الوالي أو وزير الداخلية على ميزانية الجماعات المحلية، التي تتحمل هيئاتها المنتخبة دائما تبعية عجزها، فإنه توجد آليات وإجراءات أخرى للرقابة على مالية الجماعات المحلية، سواء تعلق الأمر بالرقابة السابقة والتي توصف بأنها معرقلة للنشاط المحلي، أو الرقابة اللاحقة التي تبدوا مدعمة للإستقلال المالي للجماعات المحلية، لكن وجودها يعبر عن ربط كل التصرفات المالية بالسلطة المركزية.

خلاصة الفصل

يتبين لنا من خلال هذا الفصل، أن الجماعات المحلية، تابعة للسلطة المركزية من الناحية الإدارية ومن الناحية المالية، فمن الناحية الإدارية عامة، نلمس تواجد أجهزة عدم التركيز على المستوى المحلي، خاصة الوالي الذي يستحوذ على أهم الإختصاصات المحلية، ولم يترك للجماعات المحلية سوى بعض الإختصاصات الصورية، التي يقال أنها توسعت مع صدور القانونين الجديدين 10-11 و 07-12، المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي، لكن ما الداعي من توسعها إن كانت بدون فعالية، فعلى سبيل المثال أين تظهر صلاحية البلدية في قطاع السكن، إن كان رئيس الدائرة هو من يرأس اللجنة المختصة بمنح السكنات، وأين صلاحيته في إعداد الميزانية إن كان قانون رقم 10-11، منح هذه الصلاحية للأمين العام، وأين الصلاحيات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي الولائي، الذي أضحي منسياً، وأين صلاحية المجالس المحلية المنتخبة، التي تمارس على أعضائها، أعمالها وهيئاتها، رقابة وصائية مشددة، تساهم في كبح المبادرات المحلية التي تظل رهينة السلطة المركزية.

أما فيما يخص الجانب المالي للجماعات المحلية، فإنه مطوق برقابة مالية مشددة، ناتجة عن التمويل المركزي للجماعات المحلية، التي تعاني من ضعف التمويل المحلي، بسبب محدودية مواردها من جهة، وتحكم الدولة فيها من جهة أخرى، وبسبب سوء تسيير وإستغلال الموارد المالية المحلية من طرف المنتخبين المحليين، مما أدى إلى إتساع وتعدد أشكال الرقابة المالية الممارسة من طرف السلطة الوصية أو المراقب المالي أو المحاسب العمومي أو حتى مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، خاصة أن التشديد من آليات وإجراءات الرقابة لا يعني فعاليتها بالضرورة، والدليل في ذلك وجود أكثر من ربع رؤساء المجالس الشعبية البلدية متابعين قضائياً، فما يعطيها الفعالية هو التطبيق الصارم للقانون في حالة وجود مخالفات، وليس ربط كل تصرفات الجماعات المحلية بالموافقة المسبقة من طرف السلطة الوصية.

يتبين لنا من خلال هذه الدراسة، أنّ توزيع الإختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية يتم بالإعتماد على الأسلوب العام لتوزيع الإختصاص، وذلك تأثراً بالمشروع الفرنسي، الذي يعتمد على نفس الأسلوب لتحديد الإختصاصات المحلية، بموجب نص صادر عن السلطة التشريعية، ويتم إيرادها بصفة عامة، وهذا الأمر كرسه المشروع الجزائري منذ صدور أول القوانين المنظمة للجماعات المحلية في الجزائر، سواء تعلق الأمر بقانون البلدية لسنة 1967 والذي حمل لها مجموعة من الصلاحيات في مختلف المجالات، على غرار الولاية التي أضحت جهازها التداولي خلال المرحلة التي صدر فيها أول قانون منظم لها (1969) بصلاحيات واسعة بصفة عامة،

عرفت إختصاصات الجماعات المحلية (الهيئات اللامركزية) توسعا خاصة بعد صدور الميثاق الوطني لسنة 1976، الذي تطرق لمسألة توزيع الإختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية في الجزائر، بحيث أصبحت هذه الأخيرة تعنى بالتسيير، ومنحت لها صلاحيات إقتصادية واسعة وصلاحيات فيما يتعلق بتطبيق أحكام الثورة الزراعية، وفي سنة 1981 طرأت تعديل على المنظومة القانونية للجماعات المحلية، ليتم تجسيد المبادئ التي أقرها دستور 1976، من خلال إرساء المبادئ الحقيقية للتنظيم الإشتراكي التي تبني عليها كل مؤسسة في البلاد بما فيها الجماعات المحلية، بالرغم من أنّ الإختصاصات الممنوحة للجماعات المحلية تبدوا واسعة وعبرت مبدئيا عن رغبة المشروع الجزائري في تلك المرحلة في منح الهيئات اللامركزية إختصاصات محلية تمكّنها من أداء المهام الملقاة على عاتقها خاصة من ناحية التسيير، إلا أنه ما يعاب على هذه الإختصاصات أنها ذات طابع شكلي وخاضعة لرقابة السلطة الوصية، الممثلة خاصة في الوالي، الذي ظهرت ملامح سيطرته على الشؤون المحلية منذ صدور أول القوانين المنظمة للجماعات المحلية، مما يعني أنّ تجسيد اللامركزية الإدارية في الجزائر بني على أساس خاطئ منذ البداية، وذلك من خلال عدم التحكم في توزيع متوازن للإختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، وترجيح كفة السلطة المركزية منذ البداية.

أما فيما يخص صدور قانون 1990، والتي كان نتيجة لصدور دستور 1989، المكرس للتعددية الحزبية في الجزائر، عموما هو الآخر حمل إختصاصات للجماعات المحلية، ولكنها عرفت تغييرا ونقلصا نوعا ما، خاصة بالمقارنة مع المرحلة السابقة) التي صدر فيها قانوني البلدية والولاية 1967 و (1969)، بل أكثر من ذلك قانون 1990 إمتاز بعدم الفعالية وعدم مواكبته للمستجدات التي حملها إقرار التعددية الحزبية في الجزائر، فكثيرا ما إنعدم التناغم بين أعضاء المجالس الشعبية عامة، وتقديم

المصالح الفئوية على المصالح العامة، إضافة إلى أن معظم المجالس في تلك المرحلة عاشت موجة من عدم الإستقرار نتيجة للظروف الأمنية التي مرت بها البلاد، ومع صدور القانونين الجديدين للجماعات المحلية، حملا أشياء جديدة لها في الجزائر، من خلال توسيع صلاحياتها في مجالات عديدة خاصة المتعلقة بالتهيئة والتنمية الإقتصادية وحماية البيئة إلى غيرها من الأمور، لكن هذين القانونين لم يتفادى مشكل الخلط بين الصلاحيات المحلية والصلاحيات المركزية، خاصة إذا ما تفحصنا الإختصاصات الممنوحة للهيئات التنفيذية، فمن جهة نجد رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس صلاحيات بصفته كممثل للسلطة المركزية، رغم أنه شخص منتخب فلا داعي لمنحه لمثل هذه الإختصاصات الرمزية، ومن جهة أخرى نجد الوالي، يمارس إختصاصات بصفته سلطة محلية، رغم أنه شخص معين، فلماذا هذا الخلط في الإختصاصات، خاصة أن رئيس المجلس الشعبي الولائي يكاد يكون جهاز بدون صلاحيات، كان على المشرع تدارك مثل هذا الأمر في القانون الجديد ومنحه الإختصاصات الممنوحة للوالي بصفته ممثل للولاية، خاصة أن هذا الأخير أضحى مستأثرا لأهم الصلاحيات المحلية، بالإضافة إلى أجهزة عدم التركيز الأخرى، كرئيس الدائرة الذي سلب بعض الإختصاصات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي الولائي خاصة في مجال توزيع السكنات، وهذا المجال ينبع من صميم الشأن المحلي.

ولم يتوقف الأمر عند هذا الحد، إنما قانون البلدية سلب أحد أهم إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في المجال المالي ألا وهي إعداد مشروع الميزانية، إضافة إلى ذلك فإنه كيف لنا الحديث عن فعالية إختصاصات الجماعات المحلية(الهيئات المحلية)، إن كانت خاضعة لرقابة وصائية مشددة تكاد لا تصدر قرار إلا بموافقة السلطة الوصية، مما جعل الإختصاصات المحلية مفرغة من محتواها، وجعلت الرقابة الوصائية وكأنها مجرد مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية، أضحت الجماعات المحلية من الناحية المالية، تابعة للسلطة المركزية، بحكم ضعف مواردها المالية الذاتية.

وعلى هذا الأساس نرى ضرورة توفر بعض الأمور للتجسيد الأمثل للامركزية الإدارية، والتمثلة في:

- دعم القدرات المالية للجماعات المحلية.

- التخفيف من حدة الرقابة الوصائية أو المالية الممارسة من طرف السلطة المركزية، وإستبدالها بالرقابة القضائية المدعمة أكثر لمبدأ المشروعية.

- الإهتمام بالمنتخب المحلي، وذلك عن طريق التأطير ليكون على قدر من الكفاءة.

- منح الجماعات المحلية إختصاصات فعلية تمكنها من تحقيق المصالح المحلية.

وعموما فإنّ تفعيل إختصاصات الهيئات اللامركزية يتوقف على درجة الوعي والرقى لدى الشعوب المحلية ووجود آليات للرقابة الشعبية بصفة مباشرة، وكذا وجود إرادة سياسية في تجسيد اللامركزية الإدارية وهو العنصر المفقود في الجزائر، مع الإشارة إلى أنّ المنتخبين المحليين كثيرا ما يعيقون مسار التنمية المحلية، و بالتالي كلما طبّق القانون بصرامة كلما دفعت الجماعات المحلية لأداء مهامها على أحسن وجه.

أولاً: باللغة العربية

أ - الكتب:

- 1- الجندي مصطفى، المرجع في الإدارة المحلية، منشأة المعارف، مصر، 1981.
- 2- الخلايلة محمد علي، الإدارة المحلية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.
- 3- الشبخلي عبد الرزاق، الإدارة المحلية، دار المسيرة، عمان، 2001.
- 4- الطماوي محمد سليمان، شرح نظام الحكم المحلي الجديد، دار الفكر العربي، مصر، 1980. 5- بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، د.ع.ن.ت، الجزائر، 2004.
- 6- بسيوني عبد الغاني عبد الله، القانون الإداري: (دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في مصر)، منشأة المعارف، مصر، 1999.
- 7- بوحيط العمري، البلدية: (إصلاحات، مهام وأساليب)، شركة أعياش للطباعة والنشر، الجزائر، 1997.
- 8- بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر: (بين النظرية والتطبيق)، ج.ن.ت، الجزائر، 2010.
- 9- _____، شرح قانون البلدية، ج.ن.ت، الجزائر، 2012.
- 10- _____، شرح قانون الولاية في الجزائر (القانون 07-12، المؤرخ في 21 فبراير 2012)، ج.ن.ت، الجزائر، 2012.
- 11- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ط2، د.م.ج، الجزائر، 1982.
- 12 - دمدموم كمال، رؤساء المجالس الشعبية البلدية: (ضباط الشرطة القضائية)، دار هومة، الجزائر، 2004.
- 13- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري: (تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية-التنظيم الإداري-التنظيم القانوني للتوظيف الإدارية- نظرية العقد الإداري)، منشأة المعارف، مصر، 2004.
- 14 - فريحة حسين، شرح القانون الإداري: (دراسة مقارنة)، ط2، د.م.ج، الجزائر، 2009.

- 15 - لباد ناصر، الأساسي في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
- 16 - محمد جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ط2، د.م.ج، الجزائر، 1988.
- 17 - محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية (ترجمة محمد عرب صاصيلا)، ط5، د.م.ج، الجزائر، 2009.
- 18 - موسى خليل، الإدارة المعاصرة: (المبادئ - الوظائف - الممارسة)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2005.

ب- المذكرات الجامعية:

- 1- أعراج سليمان، دور الجماعات المحلية في صنع السياسة العامة في الجزائر ما بين 2000-2010، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر3، الجزائر، 2011.
- 2 - بابا علي فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010.
- 3 - بوطيبيق فاتح، اللامركزية الإدارية والتعددية الحزبية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، الجزائر، 2006.
- 4 - تيسمبال رمضان، إستقلالية الجماعات المحلية" وهم أم حقيقة"؟، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009.
- 5 - زراولية محمد الصالح، التنظيم الإقليمي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2002.
- 6 - شيخ عبد الصديق، الإستقلال المالي للجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2003.

- 7- عباس راضية، الأمين العام للجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2001.
- 8- علي ساسي، تنظيم وتمويل الجماعات المحلية في الجزائر، منكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر3، 2009.
- 9- عمراني بهية، ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 1992.
- 10- عميروش أحمد، الجماعات المحلية وديوان الوالي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، الجزائر، 2001.
- 11- غضبان رابح، جباية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2001 .
- 12 - كواشي عتيقة، اللامركزية في الدول المغاربية: (دراسة تحليلية ومقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، الجزائر، 2011.
- 13 - محمد العربي سعودي، الوضع القانوني للهيئات المحلية الجزائرية: (مرحلة ما قبل الإستقلال)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، الجزائر، 2002.

ج- المقالات:

- 1 - دحو ولد قابلية، "الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الأول، الجزائر، ديسمبر 2002، ص.ص. 85-89.
- 2 - دريوش مصطفى، "الجماعات المحلية بين القانون والممارسة"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الأول، الجزائر، ديسمبر 2002، ص.ص. 91-100.
- 3 - شكلاط رحمة، "إشكالية التمويل المركزي وإستقلالية الجماعات المحلية، م.ن.ق.ع.س، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، العدد الأول، 2011، ص.ص. 96-110

- 4 - شيهوب مسعود، "الجماعات المحلية بين الإستقلال والرقابة"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الأول، الجزائر، ديسمبر 2001، ص.ص. 119-134.
- 5 - شيهوب مسعود، "إختصاصات الهيئة التنفيذية للجماعات المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 2، 2003، ص.ص. 20-29.
- 6 - علي زيان محند أو عمر، "نظرة حول المالية العمومية المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الأول، الجزائر، ديسمبر 2002، ص.ص. 109-117.
- 7 - كاشير عبد القادر، "الإصلاحات المالية والجبائية"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 3، الجزائر، جوان 2003.
- 8 - ماتلو الطيب، "مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الأول، الجزائر، ديسمبر 2002، ص.ص. 101-107.

د- المنتقيات:

- 1 - تياب نادية، "مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر"، مداخلة ملقاة في الملتقى الوطني حول المجموعات المحلية وحتميات الحكم الراشد-الحقائق والآفاق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2008 أيام 2-3-4 ديسمبر 2008، ص.ص. 30-44.
- 2 - زايدي عبد السلام، "تمويل الجماعات المحلية في الجزائر": (بين محدودية الموارد المالية وترشيد النفقات العامة)، مداخلة ملقاة في الملتقى الوطني حول المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد-الحقائق والآفاق، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 2-3-4 ديسمبر 2008، ص.ص. 114-122.

ه - التشريع:

*التشريع الأساسي :

- 1 - دستور 08 سبتمبر 1963، ج.ر.ج. ج. عدد 64، صادرة في 10 سبتمبر 1963، ص. 887.

- 2 - دستور 1976، صادر بموجب أمر رقم 76_97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ر.ج. عدد 94، صادرة في 24 نوفمبر 1976، ص.1292.
- 3- دستور 23 فيفري 1989، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي 89-18، المؤرخ في 28 فيفري، 1989 ، ج.ر.ج. عدد 09، صادرة في 1 مارس 1989، ص.234.
- 4 - دستور 28 نوفمبر 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج.ر.ج. عدد 76، صادرة في 08 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بالقانون رقم 02_03، المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر. عدد 25، الصادرة في 14 أبريل 2002، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج. عدد 63، صادرة في 16 نوفمبر 2008، ص.8.
- *النصوص التشريعية:**
- 1- قانون رقم 62-157، صادر في 31 ديسمبر 1962، المتضمن إستمرار العمل بالتشريعات النافذة، ج.ر.ج. عدد 02، صادرة في 11 جانفي 1963.
- 2- أمر رقم 67-24، مؤرخ في 18 يناير 1967، يتضمن القانون البلدي، ج.ر.ج. عدد 06 صادرة في 18 يناير سنة 1967 (ملغى).
- 3- قانون رقم 67-63، مؤرخ في 2 جوان 1967، المتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 66-368، مؤرخ في 31 ديسمبر 1966، المتضمن قانون المالية لسنة 1967، ج.ر.ج. عدد 47، صادرة في 1967.
- 4- أمر رقم 69-38، مؤرخ في 22 ماي سنة 1969، يتضمن قانون الولاية، ج.ر.ج. عدد 44 لسنة 1969 (ملغى).
- 5- أمر رقم 76-57، المؤرخ في 5 يوليو 1976، يتضمن نشر الميثاق الوطني.
- 6- قانون رقم 84-12، مؤرخ في 23 يونيو 1984، يتضمن النظام العام للغابات، ج.ر.ج. عدد 26، صادرة في 26 يوليو 1984، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 91-20، مؤرخ في 2 ديسمبر 1991، ج.ر.ج. عدد 62، الصادرة في 4 ديسمبر 1991

- 7- قانون رقم 90-08، مؤرخ في 7 أفريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج. عدد 15، الصادرة بتاريخ 11 أفريل 1990 (ملغى).
- 8- قانون رقم 90-09، المؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج. عدد 15، صادرة في 11 أفريل 1990 (ملغى).
- 9- قانون رقم 90-30، المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، المتعلق بالأماكن الوطنية، ج.ر.ج.ج. عدد 52، الصادرة في 2 ديسمبر 1990.
- 10- قانون رقم 90-29، مؤرخ في 1 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر.ج.ج. عدد 52، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 04-05، المؤرخ في 14 أوت 2004، ج.ر.ج.ج. عدد 51، الصادرة في 15 أوت 2004.
- 11- القانون رقم 90-21، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر.ج.ج. عدد 35، صادرة في 15 أوت 1990.
- 12- أمر رقم 95-20، مؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ج.ج. عدد 38، مؤرخة في 23 جويلية 1995.
- 13- قانون رقم 98-02، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق بالمحاكم الإدارية، ج.ر.ج.ج. عدد 37، صادرة في 1 جويلية 1998.
- 14- قانون رقم 02-02، مؤرخ في 5 فيفري 2002، المتعلق بحماية الساحل وتثمينه، ج.ر.ج.ج. عدد 10، صادرة في 12 فيفري 2002.
- 15- قانون رقم 05-12، مؤرخ في 4 غشت 2005، المتعلق بالمياه، ج.ر.ج.ج. عدد 60، الصادرة في 4 سبتمبر 2005.
- 16- قانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.ج. عدد 21. صادرة في 23 أفريل 2008.
- 17- قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 يوليو 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج. عدد 37، صادرة في 3 يوليو 2011.

18- قانون عضوي رقم 01-12، المؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج. عدد 1، صادر في 14 جانفي 2012.

19- قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج. عدد 12، صادرة في 29 فيفري 2012.

***التشريع الفرعي:**

1- مرسوم رقم 81-267، مؤرخ في 10 أكتوبر 1981، يتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، ج.ر.ج. عدد 41، صادرة في 14 أكتوبر 1981.

2- مرسوم رقم 81-371، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية وإختصاصاتهما في قطاعي الشبيبة والرياضة، ج.ر.ج. عدد 52، صادرة في 29 ديسمبر 1981.

3- مرسوم رقم 81-372، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية وإختصاصاتهما في القطاع الفلاحي، ج.ر.ج. عدد 52، صادرة في 29 ديسمبر 1981.

4- مرسوم رقم 81-374، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية وإختصاصاتهما في قطاع الصحة، ج.ر.ج. عدد 52، صادرة في 29 ديسمبر 1981.

5- مرسوم رقم 81-379، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية وإختصاصاتهما في قطاع المياه، ج.ر.ج. عدد 52، صادرة في 29 ديسمبر 1981.

6- مرسوم رقم 81-381، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية وإختصاصاتهما في ميدان الحماية والترقية الإجتماعية لبعض فئات المواطنين، ج.ر.ج. عدد 52، صادرة في 29 ديسمبر 1981.

7- مرسوم التنفيذي رقم 83-373، مؤرخ في 28 ماي 1983، يحدد صلاحيات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، ج.ر.ج. عدد 22، صادرة في 31 ماي 1983.

8- مرسوم رقم 86-266، مؤرخ في 4 نوفمبر 1986، يحدد كفاءات تسيير وتنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية وعمله، ج.ر.ج. عدد 45 لسنة 1986.

- 9- مرسوم التنفيذي رقم 90-227، مؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد قائمة الوظائف العليا فب الدواة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية، ج.ر.ج.ج. عدد 31 صادرة في 28 جويلية 1990.
- 10- مرسوم تنفيذي رقم 90-230، مؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية، ج.ر.ج.ج. عدد 31، صادرة في 28 جويلية 1990.
- 11- مرسوم تنفيذي رقم 90-344، مؤرخ في 3 مارس 1990، يتضمن تنظيم البلدي المؤقت وتشكيله وعمله، ج.ر.ج.ج. عدد 47، صادرة في 7 نوفمبر 1990.
- 12- مرسوم تنفيذي رقم 94-215، مؤرخ في 23 جويلية 1994، يتضمن أجهزة الإدارة العامة للولاية وهيكلها، ج.ر.ج.ج. عدد 48، صادرة في 24 جويلية 1994.
- 14- مرسوم تنفيذي رقم 04-334، مؤرخ في 24 أكتوبر 2004، يعدل مرسوم تنفيذي 98-22، مؤرخ في 1 فيفري 1998، يحدد شروط الحصول على المساكن الإيجارية ذات الطابع الاجتماعي وكفايات ذلك، ج.ر.ج.ج. عدد 67، الصادرة سنة 2004.
- 15- مرسوم تنفيذي رقم 07-205، مؤرخ في 30 جوان 2007، يحدد إجراءات إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها ونشره ومراجعته، ج.ر.ج.ج. عدد 43، صادرة في 1 جويلية 2007.
- 16- مرسوم تنفيذي رقم 09-347، مؤرخ في 16 نوفمبر 2009، يعدل ويتم مرسوم تنفيذي رقم 92-414، مؤرخ في 14 نوفمبر 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج.ر.ج.ج. عدد 67 صادرة في 19 نوفمبر 2009.

و- تقرير و دوريات:

- طلبة المدرسة الوطنية للإدارة، تقرير معنون " دور الإصلاح والتجديد الإداري في تحقيق التنمية الإقليمية-واقع الجماعات الإقليمية الجزائرية"، فرع الإدارة المحلية، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2009.

ي- موقع الأنترنت:

سوامس رضوان وبوقفلقول الهادي، تمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الإقتصادية الجارية في الجزائر: تم الإطلاع على هذا المقال بتاريخ 3ماي 2013:

www. Univ-batna/fac.

ثانيا: باللغة الفرنسية

A- Ouvrages :

- 1- **BELAID Nadjib**, Autonomie locale et mutation récente dans les finances municipales, C.R.E.A, Algérie,1999.
- 2- **COUDEVYLLE Andrée**, Prise de droit public, ellipses, Paris, 2005.
- 3- **_DE_ LAUBADERE André, VENEZIA j.c, GAUDEMMENT Yves**, traité de droit administratif, L.G.D.J, Paris, 1988.
- 4- **SERIAK Lahcène**, L'organisation et le fonctionnement de la commune, ENG Edition, Algérie, 1998.

B-Les articles :

-**KHALOUFI Rachid**, « réflexions sur la décentralisation à travers l'avant-projet de code de la wilaya », revue idara, N30,2005.

C- Sites internet :

La loi N°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droit et libertés des régions modifier par la loi N°96-142 du 21-02-1996. In communes, des départements : Voir en site : www.leg-France.gov.fr, vu le : 4 avril 2013.

أولاً: باللغة العربية

أ – الكتب:

- 1- الجندي مصطفى، المرجع في الإدارة المحلية، منشأة المعارف، مصر، 1981.
- 2- الخلايلة محمد علي، الإدارة المحلية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.
- 3- الشبخلي عبد الرزاق، الإدارة المحلية، دار المسيرة، عمان، 2001.
- 4- الطماوي محمد سليمان، شرح نظام الحكم المحلي الجديد، دار الفكر العربي، مصر، 1980.
- 5- بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، د.ع.ن.ت، الجزائر، 2004.
- 6- بسيوني عبد الغاني عبد الله، القانون الإداري: (دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في مصر)، منشأة المعارف، مصر، 1999.
- 7- بوحيط العمري، البلدية: (إصلاحات، مهام وأساليب)، شركة أعياش للطباعة والنشر، الجزائر، 1997.
- 8- بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر: (بين النظرية والتطبيق)، ج.ن.ت، الجزائر، 2010.
- 9- _____، شرح قانون البلدية، ج.ن.ت، الجزائر، 2012.
- 10- _____، شرح قانون الولاية في الجزائر (القانون 07-12)، المؤرخ في 21 فبراير 2012)، ج.ن.ت، الجزائر، 2012.
- 11- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ط2، د.م.ج، الجزائر، 1982.
- 12 - دمدوم كمال، رؤساء المجالس الشعبية البلدية: (ضباط الشرطة القضائية)، دار هومة، الجزائر، 2004.
- 13- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري: (تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية-التنظيم الإداري-التنظيم القانوني للتوظيف الإدارية- نظرية العقد الإداري)، منشأة المعارف، مصر، 2004.
- 14 - فريحة حسين، شرح القانون الإداري: (دراسة مقارنة)، ط2، د.م.ج، الجزائر، 2009.
- 15 - لباد ناصر، الأساس في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.

16- محمد جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ط2، د.م.ج، الجزائر، 1988.

17- محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية (ترجمة محمد عرب صاصيلا)، ط5، د.م.ج، الجزائر، 2009.

18- موسى خليل، الإدارة المعاصرة: (المبادئ - الوظائف - الممارسة)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2005.

ب- المذكرات الجامعية:

1- أعراج سليمان، دور الجماعات المحلية في صنع السياسة العامة في الجزائر ما بين 2000-2010، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر3، الجزائر، 2011.

2 -بابا علي فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010.

3 -بوطيق فاتح، اللامركزية الإدارية والتعددية الحزبية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، الجزائر، 2006.

4 -تيسمبال رمضان، إستقلالية الجماعات المحلية" وهم أم حقيقة"؟، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009.

5 -زراولية محمد الصالح، التنظيم الإقليمي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2002.

6 -شيخ عبد الصديق، الإستقلال المالي للجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2003.

7 -عباس راضية، الأمين العام للجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2001.

- 8- علي ساسي، تنظيم وتمويل الجماعات المحلية في الجزائر، منكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر3، 2009.
- 9- عمراني بهية، ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 1992.
- 10- عميروش أحمد، الجماعات المحلية وديوان الوالي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر3، الجزائر، 2001.
- 13- عيسى مومن، إشكالية تنظيم البلديات، مذكرة تخرج لنيل شهادة الدولة في الإدارة والمناجمنت، تخصص مناجمنت، المدرسة الوطنية للإدارة والتسيير، الدفعة الثانية، الجزائر، 1998.
- 12- غضبان راجح، جباية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2001 .
- 13 - كواشي عتيقة، اللامركزية في الدول المغاربية: (دراسة تحليلية ومقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، الجزائر، 2011.
- 14- محمد العربي سعودي، الوضع القانوني للهيئات المحلية الجزائرية: (مرحلة ما قبل الإستقلال)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، الجزائر، 2002.

ج- المقالات:

- 1- دحو ولد قابلية، "الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الأول، الجزائر، ديسمبر 2002، ص.ص.85-89.
- 2- دريوش مصطفى، "الجماعات المحلية بين القانون والممارسة"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الأول، الجزائر، ديسمبر 2002، ص.ص. 91-100.
- 3- شكلاط رحمة، "إشكالية التمويل المركزي وإستقلالية الجماعات المحلية، م.ن.ق.ع.س، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، العدد الأول، 2011، ص.ص.96-110

- 4 - شيهوب مسعود، "الجماعات المحلية بين الإستقلال والرقابة"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الأول، الجزائر، ديسمبر 2001، ص.ص. 119-134.
- 5 - شيهوب مسعود، "إختصاصات الهيئة التنفيذية للجماعات المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 2، 2003، ص.ص. 20-29.
- 6 - علي زيان محند أو عمر، "نظرة حول المالية العمومية المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الأول، الجزائر، ديسمبر 2002، ص.ص. 109-117.
- 7 - كاشير عبد القادر، "الإصلاحات المالية والجبائية"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 3، الجزائر، جوان 2003، ص.ص. 144-145.
- 8 - ماتلو الطيب، "مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الأول، الجزائر، ديسمبر 2002، ص.ص. 101-107.

د- المنتقيات:

- 1 - تياب نادية، "مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر"، مداخلة ملقاة في الملتقى الوطني حول المجموعات المحلية وحتميات الحكم الراشد-الحقائق والآفاق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2008 أيام 2-3-4 ديسمبر 2008، ص.ص. 30-44.
- 2 - زايدي عبد السلام، "تمويل الجماعات المحلية في الجزائر": (بين محدودية الموارد المالية وترشيد النفقات العامة)، مداخلة ملقاة في الملتقى الوطني حول المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد-الحقائق والآفاق، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 2-3-4 ديسمبر 2008، ص.ص. 114-122.

هـ - النصوص القانونية:

*التشريع الأساسي :

- الدساتير الشكلية:

- 1- دستور 08 سبتمبر 1963، ج.ر.ج. ج عدد 64، صادرة في 10 سبتمبر 1963.

2- دستور 1976، صادر بموجب أمر رقم 76_97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ر.ج. عدد 94، صادرة في 24 نوفمبر 1976.

3- دستور 23 فيفري 1989، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي 89-18، المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج.ر.ج. عدد 09، صادرة في 1 مارس 1989.

4- دستور 28 نوفمبر 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج.ر.ج. عدد 76، صادرة في 08 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بالقانون رقم 02_03، المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر. عدد 25، الصادرة في 14 أبريل 2002، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج. عدد 63، صادرة في 16 نوفمبر 2008.

- الدساتير المادية:

- أمر رقم 76-57، المؤرخ في 5 يوليو 1976، يتضمن نشر الميثاق الوطني، ج.ر.ج. عدد 61، صادرة في 30 يوليو 1976.

*التشريع العادي:

1- قانون رقم 62-157، صادر في 31 ديسمبر 1962، المتضمن إستمرار العمل بالتشريعات النافذة، ج.ر.ج. عدد 02، صادرة في 11 جانفي 1963 (ملغى).

2- أمر رقم 67-24، مؤرخ في 18 يناير 1967، يتضمن القانون البلدي، ج.ر.ج. عدد 06 صادرة في 18 يناير سنة 1967 (ملغى).

3- قانون رقم 67-63، مؤرخ في 2 جوان 1967، المتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 66-368، مؤرخ في 31 ديسمبر 1966، المتضمن قانون المالية لسنة 1967، ج.ر.ج. عدد 47، صادرة في 1967.

4- أمر رقم 69-38، مؤرخ في 22 ماي سنة 1969، يتضمن قانون الولاية، ج.ر.ج. عدد 44 لسنة 1969، ج.ر.ج. عدد 44، صادرة في 22 ماي 1969 (ملغى).

5- أمر رقم 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، ج.ر.ج. عدد 78، الصادرة في 30 سبتمبر 1975، المعدل والمتمم بموجب قانون رقم 07-05، المؤرخ في 13 ماي 2007، ج.ر.ج. عدد 31، الصادرة في 23 ماي 2008.

- 6-** قانون رقم 81-09، مؤرخ في 4 يوليو 1981، يعدل ويتمم أمر رقم 67-24، مؤرخ في 18 يناير 1967، المتضمن القانون البلدي، ج.ر.ج. عدد 27، صادرة في 7 يوليو 1981 (ملغى).
- 7-** قانون رقم 84-12، مؤرخ في 23 يونيو 1984، يتضمن النظام العام للغابات، ج.ر.ج. عدد 26، صادرة في 26 يوليو 1984، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 91-20، مؤرخ في 2 ديسمبر 1991، ج.ر.ج. عدد 62، الصادرة في 4 ديسمبر 1991.
- 8-** قانون رقم 90-08، مؤرخ في 7 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج. عدد 15، الصادرة بتاريخ 11 أبريل 1990 (ملغى).
- 9-** قانون رقم 90-09، المؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج. عدد 15، صادرة في 11 أبريل 1990 (ملغى).
- 10-** قانون رقم 90-30، المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، المتعلق بالأموال الوطنية، ج.ر.ج. عدد 52، الصادرة في 2 ديسمبر 1990.
- 11-** قانون رقم 90-29، مؤرخ في 1 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر.ج. عدد 52، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 04-05، المؤرخ في 14 أوت 2004، ج.ر.ج. عدد 51، الصادرة في 15 أوت 2004.
- 12-** القانون رقم 90-21، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر.ج. عدد 35، صادرة في 15 أوت 1990.
- 13-** أمر رقم 95-20، مؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ج. عدد 38، مؤرخة في 23 جويلية 1995.
- 14-** قانون رقم 98-02، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق بالمحاكم الإدارية، ج.ر.ج. عدد 37، صادرة في 1 جويلية 1998.
- 15-** قانون رقم 02-02، مؤرخ في 5 فيفري 2002، المتعلق بحماية الساحل وتثمينه، ج.ر.ج. عدد 10، صادرة في 12 فيفري 2002.
- 16-** قانون رقم 05-12، مؤرخ في 4 غشت 2005، المتعلق بالمياه، ج.ر.ج. عدد 60، الصادرة في 4 سبتمبر 2005.

17- قانون رقم 09-08، مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج. عدد 21. صادرة في 23 أفريل 2008.

18- قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 يوليو 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج. عدد 37، صادرة في 3 يوليو 2011.

19- قانون عضوي رقم 01-12، المؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بنظام الإنتخابات، ج.ر.ج. عدد 1، صادر في 14 جانفي 2012.

20- قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج. عدد 12، صادرة في 29 فيفري 2012.

*التشريع الفرعي:

1- مرسوم رقم 53-80، مؤرخ في 1 مارس 1980، يتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، ج.ر.ج. عدد 10، صادرة في 1 مارس 1980.

2- مرسوم رقم 267-81، مؤرخ في 10 أكتوبر 1981، يتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، ج.ر.ج. عدد 41، صادرة في 14 أكتوبر 1981.

3- مرسوم رقم 371-81، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية وإختصاصاتهما في قطاعي الشبيبة والرياضة، ج.ر.ج. عدد 52، صادرة في 29 ديسمبر 1981.

4- مرسوم رقم 372-81، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية وإختصاصاتهما في القطاع السياحي، ج.ر.ج. عدد 52، صادرة في 29 ديسمبر 1981.

5- مرسوم رقم 374-81، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية وإختصاصاتهما في قطاع الصحة، ج.ر.ج. عدد 52، صادرة في 29 ديسمبر 1981.

6- مرسوم رقم 379-81، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية وإختصاصاتهما في قطاع المياه، ج.ر.ج. عدد 52، صادرة في 29 ديسمبر 1981.

7- مرسوم رقم 381-81، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية وإختصاصاتهما في ميدان الحماية والترقية الإجتماعية لبعض فئات المواطنين، ج.ر.ج. عدد 52، صادرة في 29 ديسمبر 1981.

- 8-** مرسوم تنفيذي رقم 83-373، مؤرخ في 28 ماي 1983، يحدد صلاحيات الوالي في ميدان الأمن والمحافظه على النظام العام، ج.ر.ج.ج. عدد22، صادرة في 31ماي 1983.
- 9-** مرسوم رقم86-266، مؤرخ في 4نوفمبر1986، يحدد كفيات تسيير وتنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية وعمله، ج.ر.ج.ج. عدد45، صادرة في5نوفمبر1986.
- 10-** مرسوم التنفيذي رقم 90-227، مؤرخ في 25 جويلية1990، يحدد قائمة الوظائف العليا فب الدواة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية، ج.ر.ج.ج. عدد31 صادرة في 28 جويلية1990.
- 11-** مرسوم تنفيذي رقم 90-230، مؤرخ في 25 جويلية1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية، ج.ر.ج.ج. عدد 31، صادرة في 28 جويلية 1990.
- 12-** مرسوم تنفيذي رقم 90-344، مؤرخ في 3 مارس 1990، يتضمن تنظيم البلدي المؤقت وتشكيله وعمله، ج.ر.ج.ج. عدد 47، صادرة في 7 نوفمبر 1990.
- 13-** مرسوم تنفيذي رقم 94-215، مؤرخ في 23 جويلية 1994، يتضمن أجهزة الإدارة العامة للولاية وهياكلها، ج.ر.ج.ج. عدد48، صادرة في 24 جويلية1994.
- 14-** مرسوم تنفيذي رقم 04-334، مؤرخ في 24 أكتوبر 2004، يعدل مرسوم تنفيذي 98-22، مؤرخ في 1فيفري 1998، يحدد شروط الحصول على المساكن الإيجارية ذات الطابع الإجتماعي وكفيات ذلك، ج.ر.ج.ج. عدد 67، الصادرة سنة2004.
- 15-** مرسوم تنفيذي رقم 07-205، مؤرخ في 30 جوان 2007، يحدد إجراءات إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها ونشره ومراجعتة، ج.ر.ج.ج. عدد 43، صادرة في 1جويلية2007.
- 16-** مرسوم تنفيذي رقم 09-347، مؤرخ في 16 نوفمبر 2009، يعدل ويتم مرسوم تنفيذي رقم 92-414، مؤرخ في 14 نوفمبر1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج.ر.ج.ج. عدد 67 صادرة في 19 نوفمبر 2009.

و- تقرير:

- طلبة المدرسة الوطنية للإدارة، تقرير معنون " دور الإصلاح والتجديد الإداري في تحقيق التنمية الإقليمية-واقع الجماعات الإقليمية الجزائرية"، فرع الإدارة المحلية، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2009.

ي- موقع الأنترنت:

سوامس رضوان وبوقلقول الهادي، تمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الإقتصادية الجارية في الجزائر: تم الإطلاع على هذا المقال بتاريخ 3ماي 2013:

www. Univ-batna/fac.

ثانيا: باللغة الفرنسية

A- Ouvrages :

- 1- **BELAID Nadjib**, Autonomie locale et mutation récente dans les finances municipales, C.R.E.A, Algérie,1999.
- 2- **COUDEVILLE Andrée**, Prise de droit public, ellipses, Paris, 2005.
- 3- **_DE_ LAUBADERE André, VENEZIA p.c, GAUDEMMENT Yves**, Traité de droit administratif, L.G.D.J, Paris, 1988.
- 4- **GRABA Hachemi**, Les ressources fiscales des collectivités locales, ENAG édition, Algérie, 2000.
- 5- **SERIAK Lahcène**, L'organisation et le fonctionnement de la commune, ENAG Edition, Algérie, 1998.

B- Article :

-**KHALOUFI Rachid**, « Réflexions sur la décentralisation à travers l'avant-projet de code de la wilaya », revue idara, N30, 2005 , p.p 240-252

C- Site internet :

La loi N°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des régions modifiée par la loi N°96-142 du 21-02-1996, communes et départements :

Voir en site : www.leg-France.gov.fr, vu le : 4 avril 2013.

إهداء

شكر خاص

قائمة المختصرات

- 1.....مقدمة
- 4.....الفصل الأول: تأصيل مسألة توزيع الإختصاص
- المبحث الأول: أساليب ومراحل توزيع الإختصاص بين السلطة المركزية
والجماعات المحلية في الجزائر.....5
- المطلب الأول: معايير توزيع الإختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية.....5
- الفرع الأول: المعيار الحصري(الأسلوب الإنجليزي).....5
- أولاً: مضمون المعيار.....6
- ثانياً: الإنتقادات الموجهة للمعيار.....7
- الفرع الأول: المعيار العام(الأسلوب الفرنسي).....8
- أولاً: مضمون المعيار.....8
- ثانياً: الإنتقادات الموجهة للمعيار.....10
- الفرع الثالث: موقف المشرع الجزائري.....11
- المطلب الثاني: معالجة المشرع الجزائري لمسألة توزيع الإختصاص
بين السلطة المركزية والجماعات المحلية منذ الإستقلال إلى غاية1990.....13
- الفرع الأول: المرحلة الممتدة من1962 إلى غاية1967.....13
- أولاً: المرحلة الإنتقالية للبلدية(صلاحيات شكلية ومتباينة).....14
- ثانياً: المرحلة الإنتقالية للولاية(صلاحيات متباينة موروثه عن النظام الإستعماري).....15
- الفرع الثاني: المرحلة الممتدة من1967 إلى1990.....15
- أولاً: حتمية توزيع الإختصاص.....16

- 16.....1-الإختصاصات الممنوحة للبلدية بموجب أمر رقم 67-24.....
- 17.....2-الإختصاصات الممنوحة للولاية بموجب أمر رقم 69-38.....
- 19.....ثانيا: تقييم إختصاصات الجماعات المحلية.....
- 20.....الفرع الثالث: المرحلة المنظمة بموجب قانون 1990.....
- 20.....أولا: تغيير إختصاصات الجماعات المحلية.....
- 20.....1-الإختصاصات الممنوحة للبلدية بموجب قانون رقم 90-08.....
- 23.....2-الإختصاصات الممنوحة للولاية بموجب قانون رقم 90-09.....
- 24.....ثانيا: تقييم إختصاصات الجماعات المحلية في ظل قانون رقم 90-08 و 90-09.....
- المبحث الثاني: إختصاصات الجماعات المحلية في ظل القوانين الجديدة**
- 25.....(07/12-10/11).....
- 25.....المطلب الأول: الإختصاصات الممنوحة للأجهزة التداولية.....
- 26.....الفرع الأول: إختصاصات المجلس الشعبي البلدي.....
- 26.....أولا: في مجال التهيئة والتنمية.....
- 28.....ثانيا: في مجال التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز.....
- 29.....ثالثا: في المجال التربوي، الثقافي والإجتماعي.....
- 30.....رابعا: مجال النظافة والصحة وطرق البلدية.....
- 31.....خامسا: المجال المالي.....
- 32.....الفرع الثاني: الإختصاصات الممنوحة للمجلس الشعبي الولائي.....
- 32.....أولا: في مجال التنمية الإقتصادية.....
- 33.....ثانيا: في مجال الفلاحة والري.....
- 34.....ثالثا: الهيكل القاعدية الإقتصادية.....
- 35.....رابعا: في المجال التربوي والنشاط الإجتماعي والثقافي.....
- 36.....خامسا: في مجال السكن.....
- 37.....سادسا: في المجال المالي.....

- 38.....المطلب الثاني: الإختصاصات الممنوحة للأجهزة التنفيذية
- 39.....الفرع الأول: إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي
- 39.....أولاً: إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثل للبلدية
- 41.....ثانياً: إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثل للدولة
- 43.....الفرع الثاني: إختصاصات الوالي
- 44.....أولاً: إختصاصات الوالي بصفته ممثل للولاية
- 46.....ثانياً: إختصاصات الوالي بصفته ممثل للدولة
- 48.....خلاصة الفصل
- 49.....الفصل الثاني: حدود إختصاصات الجماعات المحلية
- المبحث الأول: التبعية الإدارية من خلال هيمنة الأجهزة المعنية
- 50.....على المصالح المحلية
- 50.....المطلب الأول: الهيمنة من خلال الإستحواذ بأهم الإختصاصات
- 50.....الفرع الأول: الوالي: علاقة هيمنة، تفوق واستئثار بأهم الإختصاصات
- 51.....أولاً: التعيين كآلية لتدعيم المركز المتفوق للوالي
- 52.....ثانياً: إستحواذ الوالي بأهم الإختصاصات على حساب المجالس المحلية
- ثالثاً: تدعيم الوالي بآليات عمل، تعكس الدور الريادي الذي يلعبه
- 53.....على المستوى المحلي
- 55.....الفرع الثاني: رئيس الدائرة
- 56.....أولاً: الإختصاصات الممنوحة لرئيس الدائرة
- 57.....ثانياً: في مدى تأثير إختصاصات رئيس الدائرة على الهيئات المنتخبة
- 58.....الفرع الثالث: الأمين العام
- المطلب الثاني: الهيمنة من خلال الرقابة الوصائية المشددة على الهيئات المحلية
- 60.....المنتخبة
- 60.....الفرع الأول: رقابة السلطة الوصية على أعضاء المجالس المنتخبة

- أولاً: تجميد العضوية في المجالس المنتخبة.....61
- ثانياً: الإقصاء من المجالس المنتخبة.....62
- ثالثاً: الغياب غير المبرر كسبب لإسقاط العضوية من المجالس المنتخبة.....63
- الفرع الثاني: أعمال الهيئات المنتخبة في مواجهة السلطة الوصية.....64
- أولاً: المصادقة كتأشيرة لدخول أعمال المجلس حيز التنفيذ.....64
- 1-المصادقة الضمنية على مداوات الهيئات المنتخبة.....64
- 2-المصادقة الصريحة على مداوات الهيئات المنتخبة.....65
- ثانياً: الإلغاء كوسيلة لتحقيق المشروعية أم تقييد لإختصاصات الهيئات المنتخبة.....66
- 1-البطلان المطلق لمداوات المجالس الشعبية المنتخبة.....66
- 2-البطلان النسبي لمداوات المجالس الشعبية المنتخبة.....67
- ثالثاً: حلول السلطة الوصية محل المنتخب المحلي.....68
- الفرع الثالث: الحل.....70
- أولاً: شروط حل المجالس الشعبية المنتخبة.....70
- ثانياً: آثار حل المجالس الشعبية المنتخبة.....71
- المبحث الثاني: التبعية المالية:(ضعف الموارد المالية، رقابة مالية مشددة).....73
- المطلب الأول: ضعف التمويل المحلي.....73
- الفرع الأول: أسباب ضعف التمويل المحلي.....73
- أولاً: موارد جبائية محلية محتكرة من طرف الدولة.....74
- ثانياً: عدم وجود معايير موضوعية لتوزيع الجبائية.....75
- ثالثاً: ضعف التأطير البشري كذريعة للتحكم المركزي في الموارد الجبائية.....76
- الفرع الثاني: نتائج ضعف التمويل المحلي.....78
- أولاً: لجوء الجماعات المحلية للتمويل المركزي.....78
- 1-إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية.....78

79.....	2-إعانات مخططات البلدية للتنمية
80.....	3-إعانات البرامج القطاعية للتنمية
80.....	4-الإقتراض
80.....	ثانيا: تقييد القرار المحلي
82.....	المطلب الثاني: رقابة السلطة المركزية لمالية الجماعات المحلية
83.....	الفرع الأول: الرقابة القبلية على ميزانية الجماعات المحلية
83.....	أولا: رقابة المحاسب العمومي
85.....	ثانيا: رقابة المراقب المالي
86.....	الفرع الثاني: الرقابة المالية البعدية
87.....	أولا: رقابة المفتشية العامة للمالية على تنفيذ الميزانية
88.....	ثانيا، رقابة مجلس المحاسبة
91.....	خلاصة الفصل
92.....	خاتمة
95.....	قائمة المراجع
105.....	الفهرس

