

جامعة عبد الرحمان ميرة – بجاية-

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

عنوان المذكرة

الجماعات المحلية في الجزائر:  
تكريس للامركزية الإدارية أم امتداد للإدارة المركزية

مذكر لنيل شهادة الماستر في الحقوق

فرع: القانون العام

تخصص: الهيئات الإقليمية والجماعات المحلية

تحت إشراف الدكتور

معزیز عبد السلام

من إعداد الطالبتين:

-طاجين فوزية

-يعقوبي طاوس

أعضاء لجنة المناقشة

-الأستاذ (ة): الدكتور بويحي جمال ..... رئيسا

-الدكتور : معزیز عبد السلام..... مشرفا

-الأستاذ (ة): بم عودبة نصيرة ..... ممتحنا

تاريخ المناقشة: 22 جوان 2016

# شكر و تقدير

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

الواجب ووقفنا في انجاز هذا العمل

نتقدم باسمي آيات الشكر و التقدير والامنتان، إلى الذين حملوا رسالة العلم و المعرفة

لاسيما الأستاذ المشرف "معزير عبد السلام" على قبوله الإشراف على هذه المذكرة

و على ملاحظاته القيمة ، و إلى كل من ساعدنا من قريب أو من بعيد و

أرشدنا و أسدى لنا النصيحة و المعرفة التي مكنتنا من الوصول إلى مبتغانا

في انجاز هذا البحث و الاجتهاد في موضوع الدراسة.

نسأل الله القدير أن يحفظهم و أن يجازيهم خيرا.

## الإهداء

أهدي ثمرة جهدي إلى

منبع العطف و الرحمة و التضحية.....و الحب في أعلى الدرجات .....أمي و أبي  
الذان يعود إليهما الفضل في كل ما حققته من نجاحات بفضل تشجيعهما و تدعيمهما

إلى من دعمني بالقوة و العزيمة .....

زوجي إكراما لصبره وعطائه

إلى أعلى ما في الوجود ابنتي الحبيبة

"ملاك"

إلى عائلتي الكبيرة وخاصة ميرة، روميسة، داني، غلاس، يونس، نجاة، و بالأخص

أختي صارة

و إلى كل الأحباب و الأقارب و إلى كل من ساعدني في إنجاز هذا العمل المتواضع.

"يعقوبي طاوس"

## الإهداء

أهدي ثمرة جهدي إلى

منبع العطف و الرحمة و التضحية.....و الحب في أعلى الدرجات .....أمي و أبي  
الذان يعود إليهما الفضل في كل ما حققته من نجاحات بفضل تشجيعهما و تدعيمهما

إلى من دعمني بالقوة و العزيمة إلى أعلى ما في الوجود إخوتي :

"صبرينة"، "مريم" ، "عيماذ"

إلى جدي الغالية

لويزة

إلى أمي الثانية

ناصرى عائشة

و إلى اعز شخص

منير

إلى عائلتي الكبيرة وخاصة فرجوخ عبد المجيد ، عطروش ايدير ، عينصر نجاة ، عاشور  
سامية.

وكذا زميلتي "يعقوبي طاوس" التي اشكرها على صبرها لى.

و إلى كل الأحباب و الأقارب و إلى كل من ساعدني في إنجاز هذا العمل المتواضع.

"طاجين فوزية"



قائمة المختصرات

**أولاً: باللغة العربية**

1. ج ر : جريدة رسمية
2. د. س. ن : دون سنة نشر
3. ص : صفحة
4. ص. ص : من الصفحة إلى الصفحة

**ثانياً: باللغة الأجنبية**

1. Ed : Edition
2. N° : Numéro.
3. P : page.
4. E N A G : Entreprise Nationale des Arts Graphiques

تنقسم الدولة بمفهومها الحديث من حيث شكلها إلى دولة مركبة التي يربط بينها نوع من أنواع الاتحاد بحيث تخضع لسلطة سياسية مشتركة، وبينما الدولة البسيطة تبدو في أبسط صورها ككتلة واحدة من الناحية الداخلية و الخارجية ، حيث تباشر فيها السلطة التنفيذية من طرف هيئة واحدة و لها دستور واحد و هيئة تشريعية واحدة و شخصية و سيادة واحدة إلى جانب وحدة القضاء.

ويرتكز التنظيم الإداري في الدولة على أساليب فنية متمثلة في المركزية و اللامركزية كسبل لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة و الهيئات الإدارية في الدولة ، فالتنظيم الإداري ومهما كان النظام السياسي والاقتصادي السائد في الدولة يبني علي أجهزة وإدارات مركزية وأخري لامركزية .

فالمركزية الإدارية أو النظام الإداري المركزي LA CENTRALISATION ADMINISTRATIVE يعتمد على توحيد وحصروالوظيفة الإدارية و تجميعها في يد سلطة واحدة تتفرد بالبت النهائي في جميع الاختصاصات عن طريق ممثليها في عاصمة الدولة أو في أقاليمها<sup>(1)</sup>، بحيث يؤدي هذا التركيز للسلطة الإدارية إلى وحدة أسلوب النظام الإداري في الدولة عل شكل نظام تدرجي أو ما يعرف بالتدرج أو السلم الإداري<sup>(2)</sup> وبهذا فهو اقرب إلي تحقيق العدالة من الزاوية الإدارية لأنه يضمن تجانسا في العمل بحكم تركيز السلطة ، لذلك أشار Charles Brun أن عدم التركيز كصورة من صور المركزية يؤدي إلى وضوح في العمل و توحيد لنمطه<sup>(3)</sup> أما من الناحية السياسية و المالية فان النظام الإداري المركزي يؤدي إلي تقوية السلطة العامة في الدولة و تسهيل و بسط نفوذ الحكومة و هيبتها ، و تعمل علي إبراز و حدة السلطة و السيادة في الدولة وكذا يترتب علي ذلك التقليل من النفقات العامة إلي حد ممكن نظرا لوحد مصدر النفقات و الرقابة الدقيقة الموحدة<sup>(4)</sup>

(1) عوابدي عمار ، القانون الإداري ، الجزء الأول : النظام الإداري ، الطبعة السادسة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2014، ص204.

(2) فريجة حسين ، شرح القانون الإداري: (دراسة مقارنة)، الطبعة الثالثة ،ديوان المطبوعات الجامعية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2013 ، ص110.

(3) بوضياف عمار ، شرح قانون البلدية ، جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2012، ص27.

(4) هاني علي الطهراوي ، القانون الإداري : ماهية القانون الإداري : (التنظيم الإداري-النشاط الإداري)، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، 2009، ص-ص140-141.

تأخذ الإدارة المركزية في الواقع صورتين فالأولى تتمثل في حصر و تركيز وجمع الوظائف الإدارية بيد السلطة المركزية بالعاصمة ، فهو المركزية المشددة أو المتوحشة<sup>(1)</sup> أما الصورة الثانية فهي عدم التركيز الإداري و هي ما يطلق عليها اسم المركزية المخففة أو البسيطة و هي صورة لتنظيم إداريأملتها زيادة نشاط الدولة وتحولها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة مما أديإلي ضرورة التخفيف من درجة التركيز العالية التي يتصف بها التركيز الإداري<sup>(2)</sup>،ولكن سلطة البت هذه لا تعني استقلالهم عن السلطة المركزية ، بل يمارس هؤلاء الموظفون المعنيون علي المستوي المحلي ، صلاحياتهم تحت السلطة الرئاسية أو التسلسلية لرئيس الدولة أو ممثله الوزير.<sup>(3)</sup>

وعليه ، فنظام عدم التركيز الإداري، تبقي جميع القرارات الهامة من اختصاص السلطة المركزية ، إلاأنالأجهزة المحلية التي تمثل السلطة المركزية تمتلك بعض السلطات لأخذ القرار عن طريق التفويض La délégation.<sup>(4)</sup>

ونظرا لتغير وظائف الدولة التدريجي نتيجة اتساعها نطاقها الجغرافي والبشري، وكذا زيادة طبيعة احتياجات مواطنيهاوالوسائل اللازمة والضرورية لذلك ، فضلا عن تغير نظرة الدولة الحديثة للإدارة العامة من جهة، ونتيجة لعيوب النظام المركزي من جهة أخرى توجهت الدول الحديثة إلى الأخذ بالنظام الإداري اللامركزي الذي يتحقق بتوزيع الوظائف بين السلطات المركزية و الهيئات المحلية.

**الهدف من الدراسة**

تهدف هذه الدراسة إلى البحث عن مختلف مظاهر استقلالية الجماعات المحلية وكذا دراسة وتحليل مختلف النصوص القانونية المتعلقة بتنظيم الجماعات المحلية فضلا عن البحث عن مواطن التنسيق بين الإدارة المركزية والهيئات المحلية، ومن جهة أخرى البحث عن مدى استقلالية الجماعات المحلية في إطار الممارسة العملية.

(1) علاء الدين عشي ،مدخل القانون الإداري ، دار الهدي ، الجزائر ،2012،ص 51.

(2) هاني علي الطهراوي ، المرجع السابق ، ص 134.

(3) لباد ناصر،الوجيز في القانون الإداري،الطبعة الثانية ، دار المجدد للنشر والتوزيع،الجزائر، 2007.

،الجزائر ،2007،ص 90.

(4) المرجع نفسه ، ص91.



## أهمية الدراسة :

تشكل دراسة استقلالية الجماعات المحلية من أهم المواضيع الجديرة بالبحث والاهتمام، وخاصة وأن الجزائر تعتمد التنظيم الإداري اللامركزي ، فضلا عن دور الإدارة المحلية في التنمية خاصة في الوقت الراهن، وتتأتى هذه الأهمية من جانبين أولهما علمي والثاني عملي.

## الأهمية العلمية:

تأتي دراسة موضوع استقلالية الجماعات المحلية بشكل عام وكيفية تجسيدها وتسييرها، وكذا التنسيق بين الإدارة المركزية والهيئات المحلية لإثراء الحيز العلمي أو مختلف الدراسات التي تنصب حول موضوع الجماعات المحلية، فرغم وجودها مازالت ناقصة مما يجعلها - أي هذه الدراسة - إضافة أخرى في حقل الدراسات التي تتناول الإدارة المحلية ، ومن شأنها كذلك أن تساهم في المجال الثاني وهو المجال العملي.

## الأهمية العملية:

تنصب هذه الدراسة من الجانب العملي حول البحث عن تنظيم وتسيير الإدارة المحلية في كل من قانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جون 2011، المتعلق بالبلدية وقانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية وفي ظل التحولات الراهنة. وكذلك معالجة استقلالية وتبعية الجماعات الإقليمية وما يدور حولها من تساؤلات وانشغالات حول طبيعة المهام المسندة إليها والصعاب التي تواجهها، وطرح رؤية لنظام الجماعات المحلية الإقليمية في الجزائر من خلال تصور اقتراحات تتلاءم مع العوامل والظروف التي تواجه الولاية والبلدية.

## دوافع اختيار الموضوع:

إن البحث في موضوع الجماعات المحلية يستهوي الكثير من الباحثين خاصة منهم المختصين في قانون الجماعات المحلية، لكونه موضوع جديد، ويثير العديد من الإشكالات، وعلى كل فالدوافع التي جعلتنا نخوض في هذا البحث هي:

## 1-الدوافع الذاتية:

هناك مجموعة من الدوافع الذاتية التي جعلتنا نختار هذا الموضوع، ونخوض فيه، فالدافع الأساسي يكمن في قناعتنا التامة بالدور العام الذي تلعبه الجماعات المحلية على جميع المستويات، فضلا عن دراسة الجوانب الغامضة التي تتميز بها مدى استقلالية الجماعات المحلية إذ شكلت معضلة حقيقية حيث تعاني معظم الإدارات المحلية

ودافعنا الآخر هو رغبتنا في البحث و التعرف على المستجدات التي تعرفها الجماعات المحلية في الجزائر خاصة بعد صدور قانوني البلدية و الولاية سنة 2011 و 2012 علي التوالي ، وكذا تطور السياسة العامة للبلاد من خلال مختلف الخطابات السياسية التي ترمى إلى تفعيل دور الجماعات المحلية إلى جانب السياسة العامة للدولة<sup>2</sup>

### -الأسباب الموضوعية

و تتمثل أساسا في:

- نقص الدراسة في هذا الميدان.
- الوقوف علناهم مظاهر استقلالية الجماعات المحلية لاسيما التدابير المتخذة من أجل تجسيد ذلك

- أهمية استقلالية وتبعية الإدارة المحلية في تحقيق طموحات وآمال الأفراد.
- إزالة اللبس والغموض عن علاقة الجماعات المحلية بالإدارة المركزية.
- الخروج بنتائج علمية مفيدة للدراسة.

### إشكالية الدراسة

تسعى هذه الدراسة إلى تبيان مظاهر استقلالية الإدارة المحلية وعلاقتها بالإدارة المركزية، وعليه يمكن صياغة الإشكالية التالية: فما هي طبيعة علاقة الجماعات المحلية بالإدارة المركزية؟ وتتفرع هذه الإشكالية إلى مجموعة من التساؤلات:

- فيما تتمثل مظاهر استقلالية الجماعات المحلية؟
- وما مدى امتداد الإدارة المركزية في عمل الإدارة المحلية؟
- ما مدى هيمنة الأجهزة المحلية المعينة على المجالس المنتخبة؟

## منهج الدراسة

ونظرا لطبيعة الدراسة لا يكفي استخدام منهج واحد بعينه، وإنما لابد من الاعتماد على أكثر من منهج، لنستطيع الاقتراب أكثر من موضوع دراستنا بالشكل الذي يجعلنا نلم بمعظم جوانبه، وعليه سيتم الاعتماد على المنهج الوصفي والتحليلي عند وصف وتحليل مظاهر استقلالية الجماعات المحلية وامتداد الإدارة المركزية في عمل الإدارة المحلية وكذا التعرض لمختلف العراقيل التي تعترض علاقة الجماعات المحلية بالإدارة المركزية من خلال تفسيرها وتمحيصها بهدف الوصول إلى النتائج السليمة والمنطقية، وتتبع وتحليل مختلف النصوص القانونية ذات الصلة بموضوع الدراسة، للخروج بنتائج قانونية .

## خطة الدراسة

ونظر لطبيعة الموضوع قسمنا دراستنا إلى فصلين تناولنا في الفصل الأول الجماعات المحلية تكريس للامركزية الإدارية و الذي بدوره تناولنا فيه استقلالية الجماعات المحلية من الناحية المادية (المبحث الأول) ، وفي (المبحث الثاني) استقلالها من حيث النشاط. بينما عالجتنا في الفصل الثاني امتدادات الإدارة المركزية على المستوى المحلي. وهذا من خلال بحثين أيضا في المبحث الأول درسنا فيه الامتدادات الإدارية، بينما المبحث الثاني عرضنا فيه لامتدادات المالية

وختمنا بحثنا بذكر أهم النتائج المتوصل إليها في ضوء الدراسة، مع تقديم بعض

المقترحات التي تكفل تفعيل الجماعات المحلية.

## الفصل الأول

الجماعات المحلية تكريس للامركزية الإدارية

## الفصل الأول

### الجماعات المحلية تجسيد للامركزية الإدارية

تعتبر الجماعات المحلية المجال الأمثل و النواة الأساسية لتكريس اللامركزية الإدارية، نظرا لما تتمتع به هذه الأخيرة من استقلالية على مستواها، و الذي يقاس انطلاقا من العلاقة الثنائية بين الجماعات المحلية و السلطة المركزية في إطار وحدة الدولة، وبذلك الجماعات المحلية ليست وحدات أو قطع من التدرج السلمي للدولة بل تشكل مقرا لحرية التصرف وتملك بعض من الاستقلالية وتظهر هذه الأخيرة في جانبين: جانب يتعلق بالاستقلالية الإدارية والجانب الآخر يتعلق بالاستقلالية المالية.<sup>(1)</sup>

أصبحت استقلالية الجماعات المحلية<sup>(2)</sup> من المسلمات و البديهيات التي يقوم عليها التنظيم الإداري، إلا أن الإشكال يثور حينما نكون بصدد البحث عن مدى و مجال تكريس تلك الاستقلالية، إذ ظهرت عدة معايير موضوعية فقهية من اجل تحديد مجالها و تتمثل في كل من: معيار سلطة القرار، معيار المهام التاريخية، انعدام رقابة الملائمة، معيار الاختصاص الحصري، معيار المهام المحلية.<sup>(3)</sup>

(1) مرابط صورية، موحوس نعيمة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية و الرقابة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون الجماعات المحلية و الهيئات الإقليمية، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011-2012، ص6.

(2) تعود أصل كلمة استقلالية إلى لفظ autonomie المشتق من اللغة اللاتينية aotunomiautonomos والتي تتصرف إلى من يسير ذاتيا بواسطة قوانينه الخاصة وأما من الناحية الاصطلاحية فالمقصود باستقلالية الجماعات المحلية تقنين و توزيع السلطات و امتيازات الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطات الإدارية المركزية و السلطات الإدارية اللامركزية. وذلك بتشكيل إدارة محلية مستقلة عن السلطات الإدارية المركزية لتقوم بإدارة المصالح المحلية الإقليمية أو المصلحية، و يتحقق الاستقلال الإداري بوجود نظام قانوني يتمثل في منحها الشخصية المعنوية و سلطة البت النهائي في اتخاذ القرارات المتصلة بالمصالح المحلية، و كذا بالانتخاب لأنه يحقق استقلال أعضاء الهيئة المحلية و يجسد مبدأ ديمقراطية الإدارة. ولمزيد من التفاصيل انظر جديد عتيقة، إدارة الجماعات المحلية في الجزائر-بلدية بسكرة نموذجاً-، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص سياسة عامة و إدارة محلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012-2013، ص29.

(3) لمزيد من التفاصيل حول معايير استقلالية الجماعات المحلية العودة إلى بوعمران عادل، دعاس كمال، "استقلالية الجماعات المحلية، مدلولها، معاييرها و بيان مستلزماتها"، مجلة معارف، عدد 8، جوان 2010، ص-ص 26-28.

تظهر نية المشرع في تجسيد استقلالية الجماعات المحلية من خلال تكريسها في مختلف الدساتير<sup>(4)</sup> والقوانين المنظمة للجماعات المحلية<sup>(5)</sup> في الجزائر منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، و التي تعرف الثبات و الاستقرار من خلال تجسيدها لمختلف مظاهر استقلالية الجماعات المحلية<sup>(6)</sup>، وعليه :

فيما تتمثل مظاهر استقلالية الجماعات المحلية ؟

(4) المادة 09 من الأمر 63-118 المؤرخ في 08-09-1963، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، ج ر ، عدد 64 لسنة 1963 الصادر بتاريخ 10-09-1963.

المادة 36 من الأمر رقم 76-67، المؤرخ في 22-11-1976، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، ج ر ، عدد 94 لسنة 1976 ، الصادر بتاريخ 24-11-1976.

المادة 15 من المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28-02-1989، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، ج ر ، عدد 9 لسنة 1989 ، الصادر بتاريخ 1-3-1989.

المادة 15 من المرسوم الرئاسي 96-438، المؤرخ في 26 رجب 1417 الموافق لـ 7 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل للدستور المصادق عليه في استفتاء 26-11-1996، ج ر ، عدد 76 لسنة 1996 المعدل و المتمم.

المادة 16 من القانون رقم 16-01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 6 مارس لسنة 2016 ، يتضمن التعديل الدستوري ، ج ر ، عدد 11 لسنة 2016 ، الصادر بتاريخ 7-03-2016.

(5) قوانين البلدية :

المواد من 3 إلى 11 من الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18-01-1967 يتضمن قانون البلدية، ج ر ، عدد 06 لسنة 1967 الصادر بتاريخ 18-01-1967.

المادة 1 من القانون 90-08 ، المؤرخ في 12 رمضان عام 1410، الموافق لـ 7 ابريل 1990، يتعلق بالبلدية ، ج ر ، عدد 15 لسنة 1990 الصادرة بتاريخ 11-04-1990.

القانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 يتعلق بالبلدية ، ج ر ، عدد 37 لسنة 2011 الصادر بتاريخ 3 يوليو 2011

قوانين الولاية :

المادة 2 من الامر رقم 69-38، المؤرخ في 22-05-1969 يتضمن قانون الولاية ، ج ر ، عدد 44 لسنة 1969 الصادر بتاريخ 23 مايو 1969.

المادة 1 من القانون 90-09 ، المؤرخ في 12 رمضان عام 1410، الموافق لـ 7 ابريل 1990، يتعلق بالولاية ، ج ر ، عدد 15 لسنة 1990 الصادرة بتاريخ 11-04-1990.

القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 يتعلق بالولاية، ج ر ، عدد 12 لسنة 2012 الصادر بتاريخ 29 فيفري 2012.

(6) دريوش مصطفى، "الجماعات المحلية بين القانون و الممارسة" ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد 01 ، الجزائر، 2002 ، ص 92.

و للإجابة على هذا التساؤل نتطرق إلى دراسة مظاهر تجسيد اللامركزية الإدارية من حيث الوجود المادي (المبحث الأول ) وكذا مظاهر تجسيدها من حيث النشاط (المبحث الثاني).

### المبحث الأول

#### استقلالية الجماعات المحلية من الناحية المادية.

تتجلى المظاهر المادية لاستقلالية الجماعات المحلية بصفقتها أساس لنظام اللامركزية الإدارية في وجود هيئات إدارية مستقلة على المستوى المحلي، مكرسة في الدساتير والقوانين التي جعلته من الاختصاص المانع و الجامع للقانون و الاعتراف لهذه الهيئات بالشخصية المعنوية (مطلب الأول )، إضافة إلى اعتماد أسلوب الانتخاب لاختيار أعضاء الهيئات التي تدير وتسير شؤون هذه الهيئات المحلية (مطلب ثاني) .

### المطلب الأول

#### وجود هيئات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية على المستوى المحلي.

يرمي النظام اللامركزية الإدارية إلى تقنت سلطات وامتيازات الوظيفة الإدارية و توزيعها بين الهيئات والسلطات الإدارية المركزية والهيئات والسلطات الإدارية اللامركزية ، و يتحقق ذلك عن طريق إقامة و تكوين إدارة ذاتية مستقلة عن السلطات و الهيئات المركزية لتقوم بإدارة وتنظيم و تسيير مجموعة المصالح المشتركة و المترابطة و تتحقق هذه الاستقلالية للهيئات المحلية عن السلطة المركزية في أداء وظائفها بواسطة منحها الشخصية القانونية المعنوية .(7)

### الفرع الأول

#### تقسيم إقليم الدولة إلى هيئات محلية .

نظرا للطبيعة الجغرافية للنشاطات الحكومية و التي تيرر إرادتها على أسس لامركزية، و تطبيق نمط اللامركزية الإدارية على هذه الأنشطة ذات الطابع المحلي يتطلب أن تنشأ هيئات محلية تتمتع بقدر ملحوظ من الاستقلال التنظيمي والإداري و المالي عن السلطة المركزية، هذه الهيئات تنشأ بتقسيمات إدارية لإقليم الدولة وفقا لاعتبارات اقتصادية، اجتماعية، سياسية و إدارية

(7) عوابدي عمار، المرجع السابق ، ص 240.

قد تكون في كثير من الأحيان متداخلة أو إلى أبعد من ذلك تاريخية قديمة مع تدخل المشرع من أجل تنظيمها فقط كما هو الحال في إنجلترا.<sup>(8)</sup>

لذا يكون لحجم الهيئات أثر على استقلالية الجماعات المحلية، ومنه تكريس اللامركزية الإدارية لذلك يؤخذ بعين الاعتبار أثناء عملية التقسيم وهذا ما سنتناوله في عنصرين الأول يتعلق بحجم الهيئات المحلية و مستويات تقسيمها أما العنصر الثاني فيتمثل في اختصاص المشرع بعملية التقسيم.

### أولا : حجم الهيئات المحلية ومستويات تقسيمها .

يلعب تقسيم إقليم الدولة إلى الهيئات إدارية محلية دورا هام في تكريس للامركزية الإدارية باعتباره أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، وهذا التقسيم يختلف من دولة إلى أخرى بحسب النظام السياسي السائد والظروف الاجتماعية و الاقتصادية وكذا البعد التاريخي لهذه الأخيرة.

#### أ- حجم الهيئات المحلية .

تقسيم الدولة إلى هيئات إدارية محلية يخضع لاعتبارات متعددة اقتصادية، اجتماعية وسياسية و إدارية مما يطرح مشكلة تحقيق الكفاءة الإدارية و التنمية الاقتصادية من جهة، ومن جهة أخرى تحقيق الديمقراطية خلال المشاركة الشعبية وهما من الأهداف الأساسية للدولة. وفي الحالتين يكون تأثير ذلك واضح على الاستقلالية التي تتطلب وجود هيئات محلية قوية اقتصاديا وإداريا بمشاركة شعبية في إدارة شؤونها، لذلك لا يجب عند تحديد نطاق الهيئات المحلية تجاهل أن الديمقراطية من الأهداف الرئيسية لنظام الإدارة المحلية إلى جانب الكفاءة الاقتصادية و الإدارية.<sup>(9)</sup>

### 2- مستويات تقسيم الهيئات المحلية.

تختلف أساليب تنظيم الإدارة المحلية ومستوياتها من دولة إلى دولة أخرى لاختلاف الظروف

<sup>(8)</sup> تيسمبال رمضان ، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر: "وهم ام حقيقة ؟"،مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع تحولات الدولة ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري ،تيزي وزو، 2009 ، ص 14.  
<sup>(9)</sup> المرجع نفسه.



السياسية والاجتماعية والاقتصادية لكل دولة، ف نجد أن نظام الإدارة المحلية إما قائم على نظام المقاطعات وإما على نظام المحافظات أو نجده قائم على نظام الولايات<sup>(10)</sup>.

أما عن مستويات التقسيم في النظام الجزائري فإنه أخذ بنظام الولايات و الذي يقسم الهيئات المحلية إلى الولاية والبلدية. يتجلى و يظهر هذا من خلال توجه المؤسس الدستوري في تكريسها في مختلف الدساتير التي عرفتها الدولة الجزائرية و اعتماده على نفس المصطلحات والعبارات فالمادة 16 من الدستور تنص على : "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية"<sup>(11)</sup>.

لذا فالمؤسس الدستوري الجزائري اعتمد على نظام الولايات في تقسيمه إقليم الدولة إلى هيئات محلية عبر مختلف الدساتير، و كذا كرسه المشرع الجزائري في كل من قانون الولاية و قانون البلدية باعتبارهما الإطار القانوني المنظم لهما ، فاعتبرت البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة<sup>(12)</sup> أما الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة.<sup>(13)</sup>

فبالرغم من وضوح نية المؤسس الدستوري و المشرع الجزائري إلى اعتماد نظام الولايات في تقسيم إقليم الدولة، إلا أنه و في سنة 1997 تم استحداث ما يسمى محافظة الجزائر الكبرى إلى جانب كل من الولاية والبلدية<sup>(14)</sup>. كما أنه و في سنة 2015 تم استحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات بموجب المرسوم الرئاسي 15-140 والذي حدد فيها المقاطعات الإدارية المستحدثة داخل بعض الولايات.

### ثانيا: اختصاص المشرع بعملية تقسيم إقليم الدولة إلى هيئات محلية كضمان للاستقلالية

<sup>(10)</sup>ياخذ نظام المقاطعات يقوم عليه التنظيم الإداري الانجليزي فبموجب القانون المحلي المطبق في بريطانيا يقسم إقليم الدولة إلى ثلاثة مستويات، عدا مدينة لندن الكبرى وهذه المستويات هي: المقاطعات، المراكز، الأبرشيات أما نظام المحافظات فهو مكرس في التنظيم الإداري الفرنسي والذي يقسم إقليم الدولة إلى: منطقة، دائرة إدارية، البلديات، محافظة، مديرية. فبالإضافة إلى هذين النظامين فإنه هناك نظام آخر وهو نظام الولايات الذي يقسم إقليم الدولة إلى مستويين وهما: الولاية والبلدية ولمزيد من التفاصيل حول مستويات التقسيم أنظر جديد عتيقة، المرجع السابق، ص - ص 3-36.

(11) المادة 16 من القانون رقم 01-16 ، المرجع السابق .

(12) المادة 01 من القانون رقم 10-11 ، المرجع السابق .

(13) المادة 01 من القانون رقم 07-12 ، المرجع السابق .

(14) أنظر إلى الأمر رقم 15/97 المؤرخ في 31 ماي 1997 المحدد القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر

تظهر استقلالية الجماعات المحلية حينما جعل المؤسس الدستوري عملية تقسيم إقليم الدولة إلى هيئات إقليمية من اختصاص السلطة التشريعية دون السلطة التنفيذية، وهذا في نص المادة 10/140 من القانون رقم 16-10: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذا في المجالات الآتية: ...10) التقسيم الإقليمي للبلاد...".<sup>(15)</sup>

فإنشاء البلدية بصفتها القاعدة الإقليمية للامركزية يكون بناء على القانون<sup>(16)</sup>، أما عن تغيير إسمها و/أو تعيين مقرها الرئيسي أو تحويله أو ضم بلدية أو عدة بلديات فيتم بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي الوالي ومداولة المجلس الشعبي البلدي المعني.<sup>(17)</sup>

أما الولاية باعتبارها المستوي الثاني لتكريس اللامركزية الإدارية يتم استحداثها أو تعديل حدودها بموجب قانون<sup>(18)</sup>، أما عن تحديد إسمها ومقرها الرئيسي و/أو تعديلها فيتم بموجب مرسوم رئاسي.<sup>(19)</sup>

بل لم يكتفي المشرع بهذا الحد من أجل تكريس استقلالية الجماعات المحلية من حيث الوجود المادي لهذه الأخيرة، وإنما حدد الهيئات و الهياكل المكلفة بتسييرها سواء بالنسبة لقانون البلدية و قانون الولاية، بحيث نص في المادة 15 من القانون 11-10 على أن: "البلدية تتوفر على:

هيئة مداولة : المجلس الشعبي البلدي،

هيئة تنفيذية :يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي،

<sup>(15)</sup> المادة 140 من القانون رقم 16-01 ، المرجع السابق .

<sup>(16)</sup> المادة 01 من القانون 11-10، المرجع السابق .

<sup>(17)</sup> المادة 7 إلى المادة 10 من القانون المشار إليه أعلاه، ولمزيد من التفاصيل الاطلاع على عوابدي عمار، المرجع السابق ، ص-ص 279-280 .

<sup>(18)</sup> المادة 01 و المادة 10 من القانون 12-07 ، المرجع السابق .

<sup>(19)</sup> المادة 09 من القانون المشار إليه أعلاه . و لمزيد من التفاصيل حول إنشاء الولاية في الجزائر أنظر أفالو وفاء ، شرفي أمينة ، دور الحوكمة في تحسين الإدارة المحلية الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص حوكمة محلية و تنمية وسياسية و اقتصادية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945، قالمة، 2013، ص 54 .

إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي".، أما بالنسبة لقانون 07-12 فقد نص على هيئات و هياكل الولاية بموجب المادة الثانية منه على أن: "للولاية هيئتان هما :

-المجلس الشعبي الولائي،  
- الوالي".<sup>(20)</sup>

ومما سبق ذكره يتبين أن المظهر الأول للاستقلالية الجماعات المحلية مرتبط بالوجود المادي ، هو تقسيم إقليم الدولة إلى هيئات محلية تدعي اصطلاحا جماعات محلية أو جماعات إقليمية ، ويكون أمر إنشائها أو زيادة عددها أو إنقاصها وكذا تحديد هيئاتها و هياكلها من اختصاص القانون . و لتدعيم هذه الاستقلالية أكثر ينبغي أن تكون هذه الأخيرة تتمتع بالشخصية المعنوية.

### الفرع الثاني

#### تمتع الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية

يقتضي النظام اللامركزي الإداري أن يعهد بإدارة وتسيير المصالح المحلية المتميزة إلى هيئات وأجهزة محلية مستقلة عن الإدارة المركزية وذلك بإضفاء الشخصية المعنوية عليها<sup>(21)</sup>، وما يترتب عن ذلك من سلطة اتخاذ القرارات وذمة مالية مستقلة ، و أهلية اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات ، ومنه فان التمتع بالشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية هي الميزة الأساسية للامركزية<sup>(22)</sup>، وعلى هذا الأساس فان الأقسام المسماة بالدوائر في كل من الجزائر و حتى فرنسا تعتبر فروع الإدارة المركزية بالأقاليم و ليست هيئة من الهيئات الإقليمية لأنها لم تمنح لها الشخصية المعنوية<sup>(23)</sup>.

<sup>(20)</sup> المادة 15 من القانون رقم 10-11، المرجع السابق و المادة 2 من القانون رقم 07-12، المرجع السابق .

<sup>(21)</sup> بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2004، ص 16.

<sup>(22)</sup> تياب نادية ، "مدي وجود لامركزية إدارية في الجزائر" ، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني ، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية ، كلية الحقوق ، عدد 02 ، 2010 ، ص 20.

<sup>(23)</sup> صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية و التبعية ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، فرع الدولة و المؤسسات العمومية ، كلية الحقوق بن عكنون ، جامعة الجزائر، 2009-2010 ، ص 30.

### أولا: مفهوم الشخصية المعنوية

نظرا لأهمية الشخصية المحلية في استقلالية الجماعات المحلية فإننا نتطرق إلى دراستها بالرغم من أنها تدخل في دراسة الأصول العامة للقانون وتحديدًا تحت نظرية الحق ، لهذا يفرض علينا التطرق إلي تعريفها وكذا موقف الفقه و التشريع من فكرة الشخصية المعنوية، وأخيرا نستعرض أنواعها.

#### أ- تعريف الشخصية المعنوية

تعرف الشخصية المعنوية على أنها: "مجموعة من الأشخاص أو الأموال تتحد من أجل تحقيق غرض معين و معترف لها بالشخصية القانونية".<sup>(24)</sup>

كما تعرف الشخصية المعنوية على أنها: " مجموعة من الأشخاص و الأموال ، التي نظرا لخصوصية أهدافها ومصالحها ، يمكنها القيام بنشاط مستقل أي متميز عن الأفراد الذين يكونون هذه المجموعات ، فيتعلق الأمر مثلا بالدولة أو البلديات أو الشركات التجارية أو النقابات".<sup>(25)</sup>

من خلال ما تقدم يتبين أن فكرة الشخصية المعنوية لها فوائد جمة من الناحية القانونية فهي من جهة تضمن ديمومة الدولة لأنه حتى تمارس هذه الأخيرة مهامها وتشبع رغبات أفرادها تحتاج إلي إنشاء هيئات إقليمية أحيانا ، و مصلحة أو فنية أحيانا أخرى لتكون بمثابة يد تساعدها على القيام بهذه المهمة<sup>(26)</sup>. هذا فضلا أن فكرة الشخصية المعنوية تعد بمثابة وسيلة وتقنية قانونية تمكن الدولة من توزيع الاختصاص بين هذه السلطات المستقلة ، كما و انه تطبيقا لهذه الفكرة فانه يتم فصل أعمال الشخص المعنوي عن أعمال الشخص الطبيعي المشرف علي تسييره فيتصرف الوالي باسم الولاية و رئيس البلدية باسم البلدية.<sup>(27)</sup>

<sup>(24)</sup> بوضياف عمار، شرح قانون الولاية: (القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012) ، جسر للنشر و التوزيع ، الجزائر 2012 ، ص 74.

<sup>(25)</sup> علاء الدين عشي ، المرجع السابق ، ص 32

<sup>(26)</sup> بوضياف عمار، شرح قانون الولاية: (القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012) ، المرجع السابق، ص 75.

<sup>(27)</sup> المرجع نفسه .

ب- موقف الفقه و التشريع من فكرة الشخصية المعنوية

تباينت وجهات نظر الفقهاء حول فكرة الشخصية المعنوية فمنهم من أنكر هذه الأخيرة ومنهم من أكد على ضرورة الاعتراف بالشخصية المعنوية للأشخاص الاعتبارية. ومن الفقهاء الذين رفضوا هذه الفكرة ، الفقيه ليون دوجي Léon Duguit و حسب هؤلاء الفقهاء أن الشخص المعنوي هو أحد المفاهيم الميتافيزيقية ، لأن الشخص المعنوي لا وجود له و إنما هناك فقط أفراد و ذمة مالية تعود لهؤلاء الأفراد ، لكن اغلب الفقهاء رفضوا هذه النظرية التي تتكر وجود الشخصية المعنوية وهذا ما أكدوه : " أن وجود الشخصية المعنوية وطبيعتها لم تصبح اليوم محل نقاش ، لان الحياة القانونية اليوم ، حقيقة جعلت من الأشخاص المعنوية شركاء يومية للأشخاص الطبيعية ".<sup>(28)</sup>

فبالرغم من تباين وجهات نظر الفقهاء حول فكرة الشخصية المعنوية إلا انه مختلف التشريعات اعترفت بالشخصية المعنوية للأشخاص المعنوية نظرا لما لها من قيمة وأثر قانوني ، ومن بين التشريعات التي اعترفت بهذه الأخيرة المشرع الجزائري الذي كرسها في المادة 49 من القانون المدني و التي حددها في كل من :

-الدولة ، الولاية ، البلدية ، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ، إلى جانب الشركات المدنية و التجارية ، وكذا الوقف ، و الأكثر من ذلك كل مجموعة من أشخاص و أموال يمنحها القانون شخصية قانونية ".<sup>(29)</sup>

تحتل فكرة الشخصية المعنوية على مستوى نظرية التنظيم الإداري مكانة ما يحتله العمود الفقري بالنسبة للإنسان. إذ لا يتصور على الإطلاق قيام الدولة بمهامها دون الاعتماد على فكرة الشخصية المعنوية التي تؤهلها على توزيع المهام و الوظائف وإنشاء الهيئات المختلفة لإشباع حاجات الأفراد.<sup>(30)</sup>

<sup>(28)</sup> لباد ناصر، المرجع السابق، ص-ص 84-85.

<sup>(29)</sup> المادة 49 لأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر سنة 1975، المتضمن القانون المدني ، ج ر ، عدد 78 لسنة 1975 المعدل و المتمم الصادر بتاريخ 30-09-1975.

<sup>(30)</sup> بوضياف عمار، شرح قانون البلدية ، المرجع السابق، ص 76.

### ج- أنواع الأشخاص المعنوية .

يوجد نوعين من الأشخاص المعنوية يتمثلان أساسا في كل من الأشخاص الاعتبارية العامة و الأشخاص الاعتبارية الخاصة التي تدخل ضمن نطاق القانون الخاص لكن دراستنا تنصب على أنواع الأشخاص الاعتبارية العامة و التي تتمثل في :

#### 1- الأشخاص المعنوية الإقليمية.

تعتبر أشخاص اعتبارية إقليمية تلك التي تمارس اختصاصاتها في مجال معين من الدولة و يشمل هذا النوع كل من الدولة، الولاية و البلدية<sup>(31)</sup>.

#### 1-1-الدولة :

الدولة هي شخص معنوي إقليمي فريد من نوعه ، إذ تمارس سلطاتها على كافة أرجاء و أقطار حدود الدولة ، فهي الأصل الذي تنفرع عنه كافة الأشخاص المعنوية العامة والخاصة.<sup>(32)</sup>

#### 1-2-الجماعات الإقليمية ( الولاية ، البلدية ):

كرس المؤسس الدستوري الجماعات المحلية في المادة 16 من دستور 1996 المعدل و المتمم<sup>(33)</sup> وتتمثل في الولاية و البلدية كونها الجهات الإدارية المحلية ، و ترتبط هذه الفكرة بالديمقراطية التي تسمح لكل إقليم من أقاليم الدولة ، أن يدير شؤونه المحلية من خلال ممثليه من سكان الإقليم. فالدولة الجزائرية مقسمة إلى 48 ولاية يسري عليها القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق لـ 21-02-2012 المتضمن قانون الولاية. كما يحتوي أيضا على 1541 بلدية تخضع للقانون رقم 11-10 المؤرخ في 22-06-2011 المضمن قانون البلدية<sup>(34)</sup>.

#### 2-الأشخاص المعنوية المرفقية .

ترتكز الأشخاص المعنوية المرفقية (المصلحية ) في وجودها ، على الاختصاص المرفقي أي التكفل بنشاط و موضوع معين : الجامعة ، المستشفيات ،... الخ.<sup>(35)</sup>

(31) لباد ناصر ، المرجع السابق ، ص 88.

(32) بعلي محمد الصغير، الولاية في القانون الإداري الجزائري ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، الجزائر، 2014، ص13.

(33) المادة 16 من القانون 01-16، المرجع السابق.

(34) بعلي محمد صغير ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2004، ص 13.

(35) المرجع نفسه ، ص 14.

تحدد المبادئ و القواعد الأساسية السارية عليها بموجب قانون صادر من السلطة التشريعية إعمالا بالمادة 140 الفقرة 28 من القانون 01-16 المتضمن تعديل الدستور.<sup>(36)</sup>

تختلف الأشخاص المعنوية المرفقية عن الأشخاص المعنوية الإقليمية في إن الأشخاص المعنوية المرفقية مقيدة بالحدود و الأهداف أو الخدمة التي أنشئت من اجل تحقيقها ، في حين تكون الأشخاص المعنوية الإقليمية مقيدة بالحدود الجغرافية للإقليم الذي تمثله . ضف إلي ذلك الأشخاص الاعتبارية المرفقية تهدف إلي تحقيق أغراض متنوعة منها ما هو إداري أو اجتماعي أو اقتصادي فان هذا الاختلاف يقوم علي اختلاف أنظمتها القانونية و حسب النشاط الذي تتولاه ، أما الأشخاص المعنوية الإقليمية فالقاعدة العامة أنها تتمتع بذات التنظيم القانوني<sup>(37)</sup>.

### ثانيا: النتائج المترتبة عن الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية .

تترتب عن الشخصية المعنوية مجموعة من النتائج و التي حددها المشرع الجزائري في نص المادة 50 من القانون المدني<sup>(38)</sup>، و بما أننا أمام دراسة مدى استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر سنبحث عن مدى توفر أحكام هذه الأخيرة في قانوني البلدية و الولاية؟

<sup>(36)</sup> المادة 28/140 من القانون 01-16: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذا في المجالات الآتية: (28...)-إنشاء فئة المؤسسات ."

<sup>(37)</sup> علاء الدين عشي ، المرجع السابق ، ص42.

<sup>(38)</sup> المادة 50 من الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر سنة 1975 ، المتضمن القانون المدني ، ج ر ، عدد 78 لسنة 1975 الصادر بتاريخ 30-09-1975 المعدل و المتمم و التي تنص: "يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق، إلا ما كان ملازما لصفة الإنسان ، و ذلك في الحدود التي يقرها القانون .

يكون لها خصوصا

-ذمة مالية ،

-أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقرها القانون،

-موطن وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها،

-الشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج ولها نشاط في الجزائر يعتبر مركزها، في نظر القانون الداخلي في

الجزائر،

-نائب يعبر عن إرادتها،

-حق التقاضي"

### أ-ذمة مالية

باستقراء القانون 10-11 يتبين أن المشرع الجزائري اعترف للجماعات المحلية باعتبارها جماعة قاعدية بالذمة المالية المستقلة في المادة الأولى الفقرة الثانية منه،ولهذا فإنه حدد في كل من المادتين 158 و159 الأملاك العامة و الأملاك الخاصة بالبلدية و لحسن تسيير هذه الأملاك فإنه تم إلزام البلدية بمسك سجل خاص بالأملاك المنقولة و الأملاك العقارية في المادتين 160 و161، كما نصت المادة 170 منه على وعاء ميزانية البلدية ومواردها و أناطت مهمة تنفيذ الميزانية إلى رئيس المجلس الشعبي البلدية باعتباره الأمر بالصرف وفقا للمادة 81 منه<sup>(39)</sup>. أما الولاية فإنه كرس المشرع الجزائري هذه المظاهر في عدة نصوص وهي : المادة الأولى الفقرة الثانية وكذا المواد 132 إلى 137 التي حددت أملاك الولاية أما المادة 158 منه فقد حددت مشتملات الميزانية و يسهر على تنفيذها الوالي باعتباره الأمر بالصرف على مستوى الولاية وفقا لنص المادة 107 من القانون 07-12<sup>(40)</sup>.

### ب-التمتع بأهلية التعاقد والتقاضي لحساب البلدية أو الولاية

تتمثل النتيجة الثانية للاعتراف بالشخصية المعنوية لكل من البلدية و الولاية اعتراف المشرع لكل واحدة منهما بحق التعاقد و التقاضي في كل من قانوني البلدية و الولاية وقوانين و تنظيمات أخرى . ففي قانون البلدية اعترف للبلدية بحق التعاقد في المادة 82 معترفا لرئيس المجلس الشعبي البلدية بإبرام العقود و الصفقات العمومية باسم البلدية<sup>(41)</sup>، أما عن أهلية التقاضي فقد أشار إليها في المادة المشار إليها أعلاه، أما عن قانون الولاية فقد اعترف للوالي بحق إبرام العقود لفائدة الولاية و كذا التقاضي باسمها في نص المادة 105 و 106 منه<sup>(42)</sup>.

<sup>(39)</sup> راجع المواد 158، 159، 160، 161، 170 وكذا المادة 81 من القانون 10-11، المرجع السابق .

<sup>(40)</sup> راجع المواد 132 إلى 137، 158 وكذا المادة 107 من القانون 07-12، المرجع السابق .

<sup>(41)</sup> راجع المادة 82 من القانون 10-11، المرجع السابق .

<sup>(42)</sup> راجع المادتين 105 و 106 من القانون 07-12، المرجع السابق.



**ج-تمتع الهيئة أو الشخص المعنوي باسم وموطن خاص و مستقل**

الموطن عادة هو ذلك المكان الذي يوجد فيه مركز إدارة الشخص المعنوي. و للموطن أهمية خاصة فيما يتعلق بتحديد الاختصاص القضائي من حيث الحدود الإقليمية و رسم المجال الجغرافي لممارسة حق التقاضي أما الجهات القضائية.(43)

نظرا لأهمية هذه النتيجة فقد أفرد المشرع الجزائري باب لها لتنظيم أحكامه في قانون البلدية آلا وهو الباب الثاني تحت عنوان الاسم والمقر الرئيسي للبلدية من القسم الأول بعنوان المبادئ العامة(44)، وكذا نفس الشيء بالنسبة للولاية أين أفرد المشرع الجزائري الفصل الثاني منه تحت عنوان الاسم و الإقليم و المقر الرئيسي من الباب الأول المتعلق بتنظيم الولاية.(45)

**د-نائب يعبر عن الهيئة أو الشخص المعنوي**

لا يتمتع الشخص المعنوي بوجود مادي ملموس يمكن أن يري بالعين المجردة ، وإلا لماذا سمي شخصا معنويا. لذا وجب أن يمثله شخص طبيعي يتحدث و يبرم العقود و يتقاضي باسمه. (46)

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي هو النائب المعبر عن البلدية ويمثلها في أعمال الحياة المدنية و الإدارية وهذا ما يستشف من خلال نص المادة 78 من القانون 10-11. أما الولاية فانه يعتبر الوالي هو المعبر عن الولاية بموجب المادة 105 من القانون 07-12.

**ثالثا : الأساس القانوني لتمتع الجماعات المحلية**

**بالشخصية المعنوية في التشريع الجزائري .**

اعترف المشرع الجزائري للجماعات المحلية الممثلة في كل من الولاية و البلدية بالشخصية المعنوية ، سواء في قانون المدني باعتباره الشريعة العامة و هذا في نص المادة 49 منه التي حددت الأشخاص المعنوية والمادة التي تليها حددت فيه النتائج المترتبة عن منح

(43) بوضياف عمار، شرح قانون البلدية ، المرجع السابق، ص 85.

(44) راجع المواد 6 إلى 10 من القانون 10-11، المرجع السابق .

(45) راجع المواد 9 إلى 11 من القانون 07-12 ، المرجع السابق .

(46) بوضياف عمار ، شرح قانون البلدية ، المرجع السابق ، ص86.

الشخصية المعنوية ، أما عن قانوني البلدية و الولاية فقد اعترف المشرع الجزائري بالشخصية المعنوية لهاتين الأخيرتين في نص المادة الأولى من قانون 10-11 و القانون 07-12.<sup>(47)</sup>

### المطلب الثاني

#### وجود هيئات منتخبة تسيير الجماعات المحلية .

إن الانتخاب هو الأداة العملية لتحقيق الديمقراطية إذ يعد الوسيلة الفعالة التي تمكن المواطنين من التعبير عن آرائهم و المشاركة في تسيير شؤونهم بأنفسهم من خلال اختيار ممثليهم الذين يلقي عليهم عبئ هذا التسيير، و لما كان من المستحيل على جميع أبناء الوحدة المحلية القيام بذلك كان الانتخاب هو الوسيلة الأساسية لذلك ، وهو الاتجاه الغالب في الفقه الإداري رغم بعض الآراء المعارضة لذلك وهذا ما سنتعرض له (كفرع أول) وبعد ذلك نتعرض إلى موقف المشرع الجزائري من عضوية المجالس المحلية المنتخبة ( كفرع ثاني).

### الفرع الأول

#### موقف الفقه: بين أسلوب التعيين و الانتخاب و ضرورة تحقيق اللامركزية.

احتدم الجدل مجموع الفقهاء بخصوص أسلوب الانتخاب كشرط لتحقيق وضمان استقلالية الهيئات المحلية ، حيث ظهر جناح فقهي يؤيد فكرة تشكيل المجالس من منتخبين ، فيما ظهر جناح فقهي آخر معارض للمبدأ جملة وتفصيلا ومطالبها بتشكيلها من معينين دعما للاستقلالية، كما ظهرت اتجاهات فقهية أخرى توفيقية كدعاة الأسلوب المختلط و هو ما سنتعرض له أدناه.<sup>(48)</sup>

#### أولا: الاتجاه المؤيد لمبدأ الانتخاب

ينادي أنصار هذا الاتجاه بأن الانتخاب هو الطريقة الأساسية التي يتعين أن يتم بها تكوين المجلس المعبر عن إرادة الشخص المعنوي العام الإقليمي ، لأن أصل وجوه نظام الإدارة المحلية هو أن يعهد إلى أبناء الوحدة الإدارية بأن يشبعوا حاجاتهم المحلية بأنفسهم فلا يكفي أن يعترف المشرع بأن ثمة مصالح محلية متميزة ، وإنما يجب أن يشرف على هذه المصالح المحلية

<sup>(47)</sup> أنظر المواد 49 و 50 من الأمر 05-10 و المادة 01 من قانون البلدية و الولاية.

<sup>(48)</sup> بوعمران عادل، دعاس كمال، المرجع السابق ، ص 29.

من يهتمهم الأمر بأنفسهم . ولما كان من المستحيل على جميع أبناء الإقليم أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم ، فإنه من المتعين أن يقوم بذلك من ينتخبونهم نيابة عنهم.<sup>(49)</sup>

و من أنصار هذا الاتجاه نجد كل من (M.HAURIUO)، (DELAUBADERE)

(DUVERGER.M).<sup>(50)</sup> وقد دعم أصحاب هذا الاتجاه نظريتهم بمجموعة من الأسانيد

والحجج نذكر منها:

أن الانتخاب هو الوجهة القانونية والشرط الأساسي لدعم الاستقلالية لكونه يخرجنا من العمل كآليات الوظيف العمومي التي يحتمها التعيين ، كما يخرجنا من متطلبات الوظيفة العامة متمثلة في الولاء للدولة والخضوع لجهات مركزية و العمل في ظل نظام رئاسي متشدد.<sup>(51)</sup>

أما عن الحجة الثانية لهذا الاتجاه تتمثل في أن اللامركزية الإدارية باعتبارها أسلوب يقوم على الوظيفة الإدارية المرتبطة بإسناد إشباع الحاجيات المحلية على هيئات إقليمية مستقلة عن السلطة المركزية تتطلب أن يتولى تسيير هيئاتها ممثلوا أصحاب المصلحة من سكان الإقليم ذاتهم ، لأنهم أدرى بطبيعة حاجياتهم بحكم معاشتهم للشؤون اليومية فيكونون بذلك أقدر من غيرهم على تفهم المصالح المحلية من جهة و من جهة أخرى لكونهم لهم مصالح مباشرة . كما أن أسلوب الانتخاب يخلق الحافز لدى الجماهير لتقدم كافة مساعداتها ولتساهم في عملية التنمية المحلية.<sup>(52)</sup>

### ثانيا: الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب.

يرى أنصار هذا الاتجاه أنه من الضروري لتفعيل استقلالية الجماعات المحلية العمل على تعيين أعضائها لا انتخابهم مع وجوب تدعيم ذلك بشروط وضمانات عدة فنية وتقنية تلتزم بمراعاتها سلطة عند التعيين كضمانة عدم العزل مثلا.<sup>(53)</sup>

و من أنصار هذا الاتجاه نجد كل من (DE TOCQUEVILLE A.) و (DUGUIT) وكذا

<sup>(49)</sup> صالحى عبد الناصر، المرجع السابق ، ص 35.

<sup>(50)</sup> بابا علي فاتح ، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع تحولات الدولة ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو، 2010، ص 19.

<sup>(51)</sup> شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام الإدارة المحلية في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1986 ، ص-ص 29-30.

<sup>(52)</sup> تيسيمال رمضان ، المرجع السابق ، ص-ص 21-22.

<sup>(53)</sup> بو عمران عادل، دعاس كمال ، المرجع السابق ، ص 23.

(MASPETIOL et LAROQUE) و (M. WALINE) (54)

وقد دعم أصحاب هذا الاتجاه نظريتهم بمجموعة من الأسانيد والحجج نذكر منها :

أن الانتخاب في نظام الإدارة المحلية قد يشكل تهديد لوحدة الدولة السياسية إذ يمكن لهذه الوحدات الإدارية مستقلة أن تشكل مع مرور الزمن دويلات منفصلة عن كيان الدولة ، فإنه قد لا يقع أحيانا على المترشح الأكفأ لأنه في الغالب يبني على حسابات عشائرية وأسرية غير موضوعية حيث يختار الناخب المرشح الأقرب أو الحليف بصرف النظر عن مستواه أو كفاءته. (55)

أما من الناحية القانونية يضمن المشرع استقلالية الهيئات عندما يعترف بدرجة معينة من حرية واستقلالية أعضاء معينين كأن ينص على عدم إمكانية عزلهم خلال عهدتهم فيضمن بذلك استقلاليتهم الإدارية خلال هذه العهدة ، كما أن أعضاء السلطة القضائية يختارون بواسطة السلطة التنفيذية دون أن يقال أن هذا التعيين ينافي استقلاليتهما. (56)

### ثالثا: الاتجاه المختلط

يرى أنصار هذا الأسلوب أنه يجب الاستفادة من ميزات كل من الانتخاب والتعيين في تشكيل المجالس وذلك من خلال العمل على تشكيلها من منتخبين ثم بتطعيمها بمعينين من طرف السلطة المركزية ، كما يشترط أنصار هذا المبدأ أن يكون عدد المنتخبين أكثر من نصف مجموع أعضاء حفاظا على غلبة التمثيل المحلي ، وإن كان هذا الشرط ليس ثابتا أو مطلقا بالضرورة. (57)

لقد اختلف الفقهاء أيضا حول مسألة تعيين رئيس الهيئة أو انتخابه ، فقد انقسم إلى اتجاهين يناهض الأول بضرورة تعيين رئيس الهيئة المحلية و ذلك لتتدارك نقص الخبرة الذي قد يعتري أعضاء المجلس المحلي، فيما يرى الاتجاه الثاني بتغليب الديمقراطية وضرورة انتخاب رؤساء

(54) لمزيد من التفاصيل راجع : بابا علي فاتح ، المرجع السابق ، ص 14 ومايليها.

(55) عيمور ابتسام ، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، فرع الإدارة العامة و القانون وتسيير و الأقليم ، كلية الحقوق ، جامعة قسنطينة 1، 2012-2013، ص37.

(56) تيسمبال رمضان ، المرجع السابق ، ص 23.

(57) بوعمران عادل، دعاس كمال ، المرجع السابق، ص-ص 31-32.

المجالس المحلية والانتخاب هنا قد يكون بشكل مباشر من قبل جمهور ناخبين ، أحدهم بمنصب الرئيس. (58)

وحجة هذا الاتجاه أنه هناك ارتباط وثيق بين اللامركزية الإدارية ومبدأ الديمقراطية ، حيث الملاحظ أن استقلال الهيئات اللامركزية لا يخل بوحدة الدولة ولا يؤدي إلى انفصال الهيئات المحلية اللامركزية عن السلطة المركزية لأن العلاقة بينهما تكون قائمة بواسطة الرقابة التي تباشرها السلطة المركزية على الهيئات المحلية. (59)

ونجد أن الأستاذ عمار بوضياف من مشجعي هذا الأسلوب حيث يرى أنه صار من الضرورة التفكير في هذا الأسلوب ، حيث أنه يمكن المنتخبين من الاستفادة من الكفاءات التي يتمتع بها المعينون وذلك في مختلف المجالات خاصة وأن المشاكل المتنوعة التي تتخبط فيها الإدارة المحلية تحتاج إلى هذه الكفاءات واستند في تمسكه بهذا الأسلوب لما جاء في نص المادة 124 من القانون 16/01 المتضمن تعديل الدستور التي تتحدث عن التركيبة المختلطة لمجلس الأمة. (60)

### الفرع الثالث

#### موقف المشرع الجزائري من عضوية المجالس المحلية

حسم المشرع الأمر بتبنيه لمبدأ الانتخاب سواء كان ذلك في عهد الحزب الواحد أو في عهد التعددية السياسية. حيث أخذ بمبدأ الانتخاب الكامل لهيئة المداولة، وتبنى نظام الانتخاب محليا كما يظهره الدستور وكذا نصوص الجماعات المحلية ذاتها أو النصوص الخاصة بالعملية الانتخاب بصفة عامة، حيث تذهب هذه النصوص إلى تخصيص أحكام خاصة بالجماعات الإقليمية وانتخاب مجالسها المحلية. (61)

(58) عيمور ابتسام ، المرجع السابق ، ص-ص 38-39.

(59) عاشوري سكيمة الاتجاهات المعاصرة لنظم الإدارة المحلية ، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2013-2014، ص33.

(60) عيمور ابتسام، المرجع السابق، ص-ص 39-40.

(61) المرجع نفسه.

حيث أشار المؤسس الدستوري في نص المادة 17 من القانون 01-16 على أنه :  
"يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".<sup>(62)</sup>

أما عن قانوني البلدية والولاية فقد أشار إلى القانون الأساسي للمنتخب البلدي وكذا القانون الأساسي الخاص برئيس المجلس الشعبي البلدي، و القانون الأساسي للمنتخب الولائي على التوالي.<sup>(63)</sup>

بالإضافة إلى تكريس الدستور وكذا قانوني البلدية والولاية لمبدأ انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المنتخبة، نظم القانون العضوي 01-12 المتعلق بالانتخاب عضوية المجالس الشعبية البلدية و الولائية في الباب الثاني بانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية و أعضاء مجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة في الفصل الأول تحت عنوان الأحكام المتعلقة بانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية و المجالس الشعبية الولائية من المادة 65 إلى المادة 83 .

إذ حدد عضوية المجالس الشعبية المنتخبة لعهد 5 سنوات، و يتم الانتخاب عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة<sup>(64)</sup>، كما حدد شروط العضوية وعدد أعضاء المجالس الشعبية المنتخبة و التي يتم تحديدها حسب عدد سكان الدائرة الانتخابية<sup>(65)</sup>.

أما عن تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي فقد حددت المادتين 64 و 65 من قانون البلدية شروط تنصيبه و المتمثلة في :

- أن يكون متصدرا القائمة الفائزة بأغلبية أصوات الناخبين.
- في حالة حصول قائمتين أو أكثر علي نفس الأصوات، يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المرشح أو المرشح الأصغر سنا من بين الأعضاء.

<sup>(62)</sup> المادة 17 من القانون رقم 01-16، المرجع السابق.

<sup>(63)</sup> أنظر المواد 37 إلى 45 و المادتين 64 و 65 من القانون رقم 10-11، المرجع السابق . و المواد 38 إلى 40 من القانون رقم 07-12، المرجع السابق.

<sup>(64)</sup> المادة 65 من القانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق لـ 12 يناير سنة 2012 ، يتعلق بنظام الانتخابات ، ج ر ، عدد 1 لسنة 2012 الصادر بتاريخ 14 يناير 2012.

<sup>(65)</sup> المادتين 79 و 82 من القانون المشار إليه أعلاه.

إلا أنه نص المادة 80 من القانون العضوي 12-01 تناولت حالة عدم تحقيق الأغلبية المطلقة للمقاعد، إذ يمكن للقوائم الحائزة 35% على الأقل من المقاعد تقديم مرشح . و في حالة عدم حصول أي قائمة على 35% ، يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح، و يكون الانتخاب سرىا و يعلن رئيسا المترشح الذي يحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.<sup>(66)</sup>

يمتاز النظام النسبي المعتمد في الجزائر بسعيه إلى بروز مجالس محلية تمثيلية، حيث أصبح إشراك مختلف التوجهات السياسية في الانتخابات المحلية ضرورة لتدعيم النظام الديمقراطي، سعيا إلى تمثيل المصالح المحلية بواسطة برامج سياسية تستجيب لتطلعات السكان المحليين و خصوصيات الأقاليم، استنادا إلى حق المساواة في الترشح من خلال توسيع المشاركة في الانتخابات و لهذا فتح المشرع المجال أمام القوائم الحرة للمشاركة في الانتخابات المحلية، كما مشاركة المرأة في الحياة السياسية .<sup>(67)</sup>

---

<sup>(66)</sup> تينه عبد الحليم، تنظيم الإدارة البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، تخصص القانون الإداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة خيضر، بسكرة، 2013-2014، ص29.

<sup>(67)</sup> يوسفى فايزة، تأثير النظام الانتخابي في تسيير الجماعات الإقليمية، أطروحة الدكتوراه، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014-2015، ص -ص 63-68 .

## المبحث الثاني

### استقلالية الجماعات المحلية من حيث النشاط

تجسيدا لاستقلالية الجماعات المحلية لقد اعترف المشرع من خلال مختلف القوانين المنظمة لها بالشخصية المعنوية وكذا الاستقلال العضوي لها ، إلا أنهما ليس كفيلين بتجسيد هذه الاستقلالية المرجوة والمسطرة إلا بالاعتراف ومنح الهيئات المحلية اختصاصات مانعة وجامعة لها دون تدخل السلطة المركزية وكذا توفير الموارد المالية المستقلة عن هذه الأخيرة والكافية لممارسة مختلف أنشطتها واختصاصاتها.

وهذا ما سنتطرق إليه في كل من: استئثار الأجهزة المنتخبة بصلاحيات محلية متميزة (كالمطلب الأول)، الاستقلال المالي للجماعات المحلية في (المطلب الثاني).

### المطلب الأول

#### استئثار الأجهزة المنتخبة بصلاحيات محلية متميزة

نظرا للتطورات التي عرفتتها الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة ، وجدت نفسها أمام حتمية التخلي والتنازل عن بعض مهامها وصلاحياتها غير القومية إلى هيئات وممثلين لها على المستوى المحلي ، من أجل تخفيف العبء عليها والتفرغ التام للشؤون الوطنية و التسيير الأمثل وتحقيقا أكثر للديمقراطية التشاركية.

وأمام هذه الحتمية الواقعية ثار جدال واختلاف فقهي حول معايير التفرقة بين المصالح المحلية والمصالح الوطنية وهذا ما أدى إلى ظهور كل من المعيار الحصري<sup>(68)</sup> (الأسلوب الإنجليزي) والمعيار العام<sup>(69)</sup> (الأسلوب الفرنسي).

فالمشرع الجزائري كغيره من التشريعات أخذ بأحد من هذين المعيارين وهذا يتجلى من خلال تحديد اختصاصات المجالس المحلية في كل من قانون البلدية 10/11 (الفرع الأول) وقانون الولاية 07/12 (الفرع الثاني).

<sup>(68)</sup> المعيار الحصري أو الأسلوب الإنجليزي هذا الأسلوب من التنظيم يقوم بتحديد اختصاصات الجماعات المحلية و توضيحها لكي لا يقع أي لبس او تنازع بين الهيئات المحلية و السلطة المركزية.  
<sup>(69)</sup> المعيار العام أو الأسلوب الفرنسي هذا الأسلوب يتلاءم أكثر مع فكرة الاستقلالية لما يحققه من حرية واسعة للهيئات المحلية في ممارسة اختصاصاتها في حدود اختصاصها الإقليمي و قدراتها المالية.



## الفرع الأول

### استئثار البلدية بصلاحيات محلية متميزة

تعتبر البلدية الهيئة الإقليمية القاعدية الممثلة للامركزية الإدارية في الجزائر لذا أضفى عليها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، كما جعل منها الإطار المؤسسي لمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم، إذ تتشكل البلدية من :

هيئة مداولة: وتتمثل في المجلس الشعبي البلدي.

هيئة تنفيذية: يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.

إدارة: ينشطها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي<sup>(70)</sup>

انطلاقا مما سبق فما هي صلاحيات الأجهزة المشكلة للبلدية في ظل قانون 10/11 المتضمن قانون البلدية؟.

### أولا: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة

يمارس المجلس الشعبي البلدي مجموعة من الاختصاصات المحددة في القانون 10-11 باعتباره الإطار القانوني للنظم للبلدية ، إضافة للتنظيمات و التشريعات المعمول بها في هذا المجال فقد حددت اختصاصات المجلس الشعبي البلدي في القسم الثاني المتعلق بصلاحيات البلدية مبينا جميع الاختصاصات التي يمارسها هذا الأخير و في مختلف المجالات.

### أ- في مجال التهيئة والتنمية

يمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات كثيرة في مجال التهيئة والتنمية المحلية والتي نظمها في المواد 107 إلى المادة 112 من القانون 10-11 المتضمن قانون البلدية و تتمثل في: -يعد المجلس الشعبي البلدي برامجه التنموية السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها ، بشرط أن تكون متوافقة ومتماشية ، و مع المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاع . كما يشارك في إجراءات إعادة عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.<sup>(71)</sup>

<sup>(70)</sup> المادة 15 من القانون 10-11 ، المرجع السابق.

<sup>(71)</sup> المادتين 107 و 108 من القانون المشار إليه أعلاه .

-تقديم رأي مسبق فيما يخص إقامة أي مشروع استثمار و/أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية، ولا سيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية والتأثير في البلدية كما أوجب المشرع في إطار حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء، أن يسهر على ذلك خاصة عند إقامة المجلس لمختلف المشاريع على إقليم البلدية، ويبادر بالقيام بكل عملية ويتخذ كل آلية أو إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية النشاطات الاقتصادية، لتتماشى وطاقت البلدية ومخططها التنموية، وعليه يتخذ كل تدبير من شأنه تشجيع الاستثمار وترقيته، كما تساهم البلدية في حماية التربة والموارد المائية وتسهر على الاستغلال الأفضل لهما.<sup>(72)</sup>

### ب- في مجال التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز.

يمارس المجلس الشعبي البلدي بالإضافة إلى الصلاحيات المشار إليه أعلاه صلاحيات كثيرة في مجال التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز والتي نظمها في المواد 113 إلى 121 من القانون 10-11 وتمثل في:

-يمارس المجلس الشعبي البلدي مجموعة من الصلاحيات المتعلقة بالتعمير والهياكل القاعدية و التجهيز بحيث يتولى رسم النسيج العمراني للبلدية، وعليه يقتضي إنشاء أي مشروع يحتمل الإضرار بالبيئة والصحة العمومية على إقليم البلدية موافقة المجلس الشعبي البلدي، كما يتم التأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها، السهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء، ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن والعمل على السهر على احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية.<sup>(73)</sup>

- كما أسند المشرع الجزائري للبلدية مهمة حماية التراث المعماري والمحافظة على التراث الثقافي وحمايته وهذا بمساهمة المصالح التقنية المؤهلة ، وكذا حماية الأملاك العقارية الثقافية والحماية و الحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية . بالإضافة إلى ذلك تسهر البلدية على الحفاظ على وعائها العقاري ومنح الأولوية في تخصيصها لبرامج التجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي ، بالإضافة إلى السهر الأملاك العقارية التابعة للدولة . كما يقوم المجلس الشعبي

<sup>(72)</sup> المواد 109 إلى 112 من القانون 10-11 ، المرجع السابق.

<sup>(73)</sup> المواد من 113 إلى 115 من القانون المشار إليه أعلاه .

البلدي في مجال السكن ، بالمبادرة في ترقية برامج السكن ، من خلال توفير الشروط التحفيزية المتعلقة بالترقية العقارية ، ويعمل على صيانة وترميم المباني أو الأحياء.<sup>(74)</sup>

-ضف إلى هذه الاختصاصات المشار إليه أعلاه أناط المشرع الجزائري للجماعات المحلية المتمثلة في البلدية إلى السهر على تعريف الفضاء الأهل لاسيما المتعلق بالمجاهد والشهيد و كذا الحرص على تسميات كافة المجموعات العقارية والتجهيزات الجماعية ، و كذا مختلف طرق المرور المتواجد على إقليم البلدية، و لهذا تساهم البلدية إلى جانب الدولة في التحضير والاحتفال بالأعياد الوطنية وإحياء ذكرى الأحداث التاريخية لاسيما منها تلك المخددة للثورة التحريرية.<sup>(75)</sup>

### ج- في المجال التربوي الثقافي الاجتماعي

يمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات كثيرة في هذا المجال والتي نظمها المشرع في القانون 10-11 في المادة 122 منه تتمثل في :

-إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية الوطنية وضمان صيانتها ، والسهر على إنجاز وتسيير المطاعم المدرسية وضمان توفير وسائل نقل التلاميذ و التأكد من ذلك.

-كما يمكن البلديات في حدود إمكانياتها القيام باتخاذ عند الاقتضاء كل التدابير الموجهة لترقية تفتح الطفولة الصغرى و الرياض وحدائق الأطفال و التعليم التحضيري و التعليم الثقافي و الفني، وكذا المساهمة وتقديم مساعدتها في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب و الثقافة و التسلية التي يمكنها الاستفادة من المساهمة المالية للدولة ونشر الفن و القراءة العمومية و التنشيط الثقافي و الحفاظ عليها و صيانتها.

-ضف إلى ذلك فانه يمكن للبلدية اتخاذ كل تدبير يرمي إلى توسيع قدراتها السياحية و تشجيع المتعاملين الممنيين باستغلالها و بالتبعية تشجيع عمليات التمهين و استحداث مناصب الشغل.

حصر الفئات الاجتماعية المحرومة أو الهشة أو المعوزة و تنظيم التكفل بها في إطار السياسات العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن و الحماية الاجتماعية، وكذا المساهمة في صيانة المساجد و المدارس القرآنية المتواجدة على ترابها و ضمان المحافظة على الممتلكات الخاصة

<sup>(74)</sup> المادة 116 إلى المادة 119 من القانون 10-11 ، المرجع السابق.

<sup>(75)</sup> المادتين 120-121 من القانون المشار إليه أعلاه .

بالعبادة ، وتشجيع ترقية الحركة الجموعية في ميادين الشباب و الثقافة و الرياضة و التسلية وثقافة النظافة والصحة و مساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة لاسيما منها ذوي الاحتياجات الخاصة.(76)

#### د- في مجال النظافة و حفظ الصحة و الطرقات البلدية

نظمها المشرع الجزائري في نص المادتين 123،124 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية و تتمثل في :

-توزيع المياه الصالحة للشرب و صرف المياه المستعملة ومعالجته ، وكذا جمع النفايات الصلبة و نقلها ومعالجتها و بالتالي مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة والحفاظ على صحة الأغذية و الأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور ، بالإضافة إلى صيانة طرقات البلدية وإشارات المرور التابعة لشبكتها، كما تتكفل البلدية في مجال تحسين الإطار المعيشي للمواطن ، وفي حدود إمكانياتها و طبقا للتشريع و التنظيم المعمول بهما ، بتهيئة المساحات الخضراء ووضع العتاد الحضري وتساهم في صيانة فضاءات الترفيه والشواطئ.(77)

#### هـ - في المجال المالي

يتولى المجلس الشعبي البلدي إضافة إلى ما هو منصوص في قانون 10-11 المتضمن قانون البلدية اختصاصات في المجال المالي والتي حددت في القسم الرابع المتضمن مالية البلدية و ضبطها من المادة 180 إلى المادة 182 وكذا المادة 200 من نفس القانون وتتمثل فيما يلي:  
-التصويت والمصادقة على الميزانية البلدية ، سواء تعلق الأمر بالميزانية الأولية(78) ، أو الميزانية الإضافية.(79)

(76) المادة122 من القانون 10-11 ، المرجع السابق.

(77) المادتين 123 و124 من القانون المشار إليه أعلاه .

(78) تتمثل مالية الجماعات المحلية أساسا في وثيقة الميزانية وهي بمثابة الأصل و يصوت عليها هذا الأخير، فهي تشبه قانون المالية للسنة للدولة. و تقدر و ترخص كل النفقات و كل إيرادات السنة و يجب أن يصوت عليها قبل 31 أكتوبر من السنة التي تطبق فيها،تحتوي الميزانية على جدول فيه خلاصة يسمح بالتأكد من الأقسام متوازنة في الجدول.

(79) تتخذ هذه الميزانية قبل15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها بعد غلق إعداد الحساب الإداري وهي عبارة عن ميزانية تعديلية وميزانية تمديد فأنشاء وضع الميزانية الابتدائية،لا يمكن إدراك نتائج الميزانية السابقة أي لا يمكن معرفة ما كانت هذه الميزانية في عجز أو في فائض. فإذا حققت عجز فالميزانية الإضافية هي التي تغطي هذا العجز و إذا حققت فائض فهذا يستعمل في الميزانية الحالية أي الابتدائية ، ترتبط هذين الميزانيتين لتشكلا ميزانية موحدة للجماعات المحلية.

-التصويت على الاعتمادات بابا بابا و مادة مادة ، و كذا تمكين المجلس الشعبي البلدي إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم عن طريق مداولة أما بالنسبة لإجراء تحويلات من مادة إلى مادة داخل نفس الباب فتكون بموجب قرار. (80)

-يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يقيد في الميزانية اعتمادات لتغطية النفقات الطارئة. (81)

### ثانيا: الاختصاصات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة تنفيذية.

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي مجموعة من الاختصاصات فمنها ما يمارسها بصفته ممثلا للبلدية والأخرى يمارسها باسم الدولة.

#### أ- اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثل للبلدية

يتولى رئيس مجلس الشعبي البلدي استنادا لما هو منصوص عليه في القانون 10-11 المتضمن قانون البلدية واختصاصات بصفته ممثلا للبلدية و تتمثل في:

-تمثيل البلدية في جميع المراسيم التشريفية و التظاهرات الرسمية و كذا أعمال الحياة المدنية و الإدارية ، وكذا رئاسة المجلس الشعبي البلدي و بالنتيجة السهر على استدعائه و يعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه كما يعد مشروع جدول أعمال الدورات و يترأسها و عليه يسهر على تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي و يطلع على ذلك بما فيها ميزانية البلدية باعتباره الأمر بالصرف بإدارة مداخيلها و نفقاتها و متابعة تطور مالية البلدية. (82)

-يقوم المجلس الشعبي البلدي بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك و الحقوق المكونة لممتلكات البلدية وإدارتها تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي ، و بالتالي ممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية و المنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة ، والتقاضي باسم البلدية و لحسابها ، إلى جانب إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات و الصفقات و الإيجارات و قبول الهبات و الوصايا ، وكذا القيام بمناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها ، و قيامها باتخاذ كل القرارات الموقفة للتقاعد و الإسقاط ، كما يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي باتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية ، ويسهر على المحافظة على الأرشيف ، ضف إلى

(80) المادة 182 من القانون 10-11 ، المرجع السابق.

(81) المادة 200 من القانون المشار إليه أعلاه .

(82) المواد من 77 إلى 81 من القانون المشار إليه أعلاه .

ما تقدم يتخذ هذا الأخير المبادرات لتطوير مداخل البلدية ، والسهر على وضع المصالح و المؤسسات العمومية البلدية و حسن سيرها.(83)

إلا و أنه في حالة تعارض مصالح رئيس المجلس الشعبي البلدي مع مصالح البلدية ، باسمه الشخصي أو باسم زوجة أو أصوله أو فروعه إلى الدرجة الرابعة أو بصفته وكيلا ، 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.(84)

### ب- اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة

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

-يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى الإقليم، وبهذه الصفة يكفل على الخصوص بالسهر على احترام وتطبيق التشريع و التنظيم المعمول بهما .(85) كما يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الحالة المدنية ، ومن ثم فإنه يعود أمر إضفاء الطابع الرسمي على عقود الحالة المدنية ، ويمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي تحت مسؤوليته ، تفويض إمضائه للمندوبين البلديين ، و المندوبين الخاصين ، وإلى كل موظف بلدي قصد استقبال التصريحات بالولادة و الزواج و الوفيات ، وتدوين كل العقود والأحكام في سجلات الحالة المدنية ، وإعداد وتسليم كل العقود والتصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن و التصديق بالمطابقة على كل وثيقة و تقديم النسخة الأصلية منها.(86)

(83) المادتين 82 و 83 من القانون 10-11، المرجع السابق.

(84) المادة 84 من القانون المشار إليه أعلاه .

(85) المادة 85 من القانون المشار إليه أعلاه .

(86) المادتين 86-87 من القانون المشار إليه أعلاه .

-يتولى رئيس المجلس تسليم رخصة البناء و الهدم و التجزئة ، حسب الشروط المحددة في التشريع و التنظيم المعمول بهما، ويلتزم بالسهر على احترام التشريع و التنظيم المتعلقين بالعقار، و السكن و التعمير و حماية التراث الثقافي المعماري على كامل إقليم البلدية.<sup>(87)</sup>

تجدر الإشارة إلى أن القانون رقم 10-11 ، كثيرا ما يحيلنا إلى التشريع و التنظيم المعمول بهما في ما يخص اختصاصات رئيس مجلس الشعبي البلدي، مما يعني أن قانون البلدية ليس الوحيد المحدد لاختصاصاته.<sup>(88)</sup>

ونظرا للاختصاصات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي ، فإنه يجب عليه التفرغ التام للرئاسة ، و يتقاضى بذلك منحة مرتبطة بهذه الصفة ، كما فرض عليه القانون أن يقيم في مقر البلدية ، حتى يرضى مصالحها و يتابع شؤونها المختلفة.<sup>(89)</sup>

### ثالثا : الأمين العام للبلدية

يعتبر منصب الأمين العام من المناصب العليا للبلدية ، طبقا للمادة 117 من المرسوم التنفيذي رقم 26-91 و هو المدير الفعلي للبلدية . و هو حسب بعض المختصين يشكل الركيزة الأساسية للمجلس الشعبي البلدي و المساعد الأساسي لرئيس البلدية ، و هو الوسيط بين الهيئة المنتخبة و باقي مصالح البلدية الإدارية و التقنية<sup>(90)</sup>، بالرغم من أن كيفية تعيينه أحيلت إلى التنظيم.

و بهذه الصفة يتولى الأمين العام على مستوى البلدية عدة صلاحيات تضمنها قانون البلدية 10-11 في مواد متناثرة و تتمثل في:

<sup>(87)</sup> المادة 95 من قانون 10-11 ، المرجع السابق.

<sup>(88)</sup> باشي نبيلة، عثمانى حسينة ، توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية و الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، تخصص قانون الجماعات الإقليمية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية ، 2012-2013، ص43.

<sup>(89)</sup> المواد 63 و 72 و 76 من القانون رقم 10-11 ، المرجع السابق.

<sup>(90)</sup> عزيز محمد الطاهر ، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، فرع تحولات الدولة ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة قاصد مرياح ، ورقلة، 2011، ص30.

تنشيط إدارة البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ، لذا يضمن الأمين العام للبلدية أمانة الجلسة و تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي<sup>(91)</sup>، كما يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي ، وتنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية و التقنية البلدية ، كذا يسهر على ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين المنصوص عليه في المادة 126 من نفس القانون ، وإعداد محضر تسليم و استلام المهام المنصوص عليه في المادة 68 من نفس القانون ، كما يتلقى التفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري و التقني للبلدية باستثناء القرارات.<sup>(92)</sup>

## الفرع الثاني

### استنثار الولاية بصلاحيات محلية متميزة

تعتبر الولاية جماعة إقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية و ذمة مالية مستقلة و تساهم مع الدولة في إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و حماية البيئة و كذا حماية و ترقية و تحسين الإطار المعيشي للمواطنين.<sup>(93)</sup>

للولاية هيئتين هما:

"- المجلس الشعبي الولائي

- الوالي".<sup>(94)</sup>

انطلاقا مما سبق فما هي صلاحيات هيئات الولاية في الظل القانون المعمول به؟

### أولا: اختصاصات المجلس الشعبي الولائي كهيئة مداولة

يتولى رئيس المجلس الشعبي الولائي استنادا لما هو منصوص عليه في القانون 07-12

المتضمن قانون الولاية اختصاصات كمثل للولاية و تتمثل في:

<sup>(91)</sup> المادتين 15 و 125 من القانون 10-11، المرجع السابق .

<sup>(92)</sup> المادة 129 من القانون المشار إليه أعلاه .

<sup>(93)</sup> المادة 4/1 من القانون 07-12، المرجع السابق.

<sup>(94)</sup> المادة 2 من القانون المشار إليه أعلاه .



يمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصات في إطار الصلاحيات المخولة للولاية بموجب القوانين و التنظيمات ويتداول في مجال :

الصحة العمومية و حماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة ، السياحة ، الإعلام و الاتصال ، وكذا التربية و التعليم العالي و التكوين ، الشباب و الرياضة و التشغيل ، بالإضافة إلى السكن و التعمير و تهيئة إقليم الولاية ، الفلاحة و الري و الغابات ، التجارة و الأسعار و النقل ، إلى جانب التداول في مجال الهياكل القاعدية و الاقتصادية ، والتضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة و التي يجب ترقيتها ، التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي ، حماية البيئة ، التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية ، وأخيرا ترقية المؤهلات النوعية المحلية.<sup>(95)</sup>

كما يلعب أيضا دورا هاما في المجال المالي و ذلك في تحريك عجلة التنمية على المستوى المحلي، فمن خلال مالية الجماعات المحلية نستشف قدرتها ، فكلما كانت صلاحيته في هذا المجال كثيرة ، كلما تمكنت من تسيير الشؤون المحلية على أحسن وجه ، و المجلس الشعبي الولائي باعتباره هيئة من هيئات الولاية ، فإن صلاحيته في هذا المجال متمثلة أساسا في التصويت على ميزانية الولاية ، بحيث يصوت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها ، و يجب أن يصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية الجارية.

كما يتعين على المجلس الشعبي الولائي عند ظهور اختلال في الميزانية ساعة التنفيذ ، اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لامتصاص العجز و ضمان التوازن اللازم للميزانية.<sup>(96)</sup>

ضف إلى ذلك يصوت المجلس على الحساب الإداري للولاية ، المعد من طرف الوالي ، عند غلق السنة المالية المعنية ، كما يمكن للمجلس أن يقرر ميزانية مستقلة لصالح بعض المالح العمومية الولائية المستغلة عن طريق الاستغلال المباشر، و يجب أن يضمن توازنها.<sup>(97)</sup>

<sup>(95)</sup> المادة 77 من القانون 07-12 ، المرجع السابق.

<sup>(96)</sup> المادة 166 من القانون المشار إليه أعلاه .

<sup>(97)</sup> المادة 145 من القانون المشار إليه أعلاه .

إضافة إلى مختلف المجالات المذكورة فإن المجلس يبيت في قبول أو رفض الهبات و الوصايا ، كانت مقترنة بأعباء أو شروط أو تخصيصات أخرى ، و كما يملك المجلس صلاحية إقرار استغلال المصالح الولائية ، إما بالأسلوب المباشر أو عن طريق مؤسسة عمومية ، أو حتى عن طريق الامتياز، ويقدم المجلس المساعدة للبلديات في إطار التكامل و انسجام الأعمال التي ينبغي القيام بها ، و له أن يقترح سنويا قائمة المشاريع قصد تسجيلها في البرامج القطاعية ، و للمجلس اللجوء إلى القروض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخل.<sup>(98)</sup>

إلا أنه و بالرغم من تحديد اختصاصات المجلس الشعبي الولائي كهيئة مداولة فالمشرع الجزائري فتح مجال اختصاصات هذا الأخير في نص المادة 76 من القانون 07-12 و التي تنص على أن "يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق المداولة. ويتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصاته المخول إياها بموجب القوانين و التنظيم و كذا كل القضايا التي تهم الولاية التي ترفع إليه بناء على اقتراح ثلث 3/1 أعضائه أو رئيسه أو الوالي".

### ثانيا: اختصاصات الوالي كهيئة تنفيذية

يتولى الوالي استنادا لما هو منصوص عليه في القانون 07-12 المتضمن قانون الولاية اختصاصات كثيرة و التي تكون أما بصفته ممثلا للولاية أو بصفته ممثلا للدولة ، تتمثل اختصاصات الوالي بصفته ممثلا للولاية في:

يسهر الوالي على نشر مداوات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها لذا يقدم الوالي عند افتتاح كل دورة عادي تقريراً عن تنفيذ المداوات المتخذة خلال الدورات السابقة، كما يطلع المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاط القطاعات غير المركزية بالولاية، كما يطلع الوالي رئيس المجلس الشعبي الولائي على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي كما يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية و الإدارية ، و كذا أعمال إدارة الأملاك و الحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية و يبلغ المجلس الشعبي بذلك بالإضافة إلى تمثيلها أمام القضاء.<sup>(99)</sup>

<sup>(98)</sup> المواد 133 و 149 و 73 و 74 من القانون 07-12 ، المرجع السابق.

<sup>(99)</sup> المواد 102 و 106 من القانون المشار إليه أعلاه .

بالإضافة إلى الاختصاصات المشار إليها أعلاه فإن الوالي يعد مشروع الميزانية و يتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها باعتباره الأمر بالصرف ويسهر على وضع المصالح الولائية و مؤسساتها و حسن سيرها و يتولى تنشيط و مراقبة نشاطاتها كما يقدم الوالي أمام المجلس الشعبي الولائي بيانا سنويا حول نشاطات الولاية يتبع بمناقشة.<sup>(100)</sup>

أما عن اختصاصات الوالي بصفته ممثل للدولة فإنها سيتم الإشارة إليها الفصل الثاني لأنها تعتبر امتداد للسلطة المركزية في الولاية.

### المطلب الثاني

#### الاستقلال المالي للجماعات المحلية.

تكتسي الدعامة المالية أهمية كبيرة في تحقيق أكبر قدر ممكن من الاستقلالية للهيئات المحلية وتعتبر شرطا أساسيا لضمان حسن سير التنظيم اللامركزي ككل ، فيجب أن تتمتع الهيئات المحلية بموارد محلية كافية تكفل لها إدارة شؤونها المحلية ، وتعتبر مشكلة الموارد المالية لهذه الهيئات من اعقد مشاكل اللامركزية الإدارية.<sup>(101)</sup>

### الفرع الأول

#### المقصود بالاستقلال المالي .

تدعيما للاستقلال الجماعات المحلية عن الهيئة المركزية في ممارسة اختصاصاتها تم الاعتراف لهذه الأخيرة بالاستقلال المالي ، الذي يعد مصدر قوة وضعف تبعا لزيادة هذه الموارد وقلتها. و لتوضيح الاستقلال المالي للجماعات المحلية نتطرق إلى تعريفه ثم أهمية هذه الاستقلالية.

#### أولا : تعريف الاستقلال المالي للجماعات المحلية .

إن تحديد تعريف استقلالية الذمة المالية هي عملية جد صعبة ، ذلك أن مصطلح "الاستقلالية" له مدلول يقترب كثيرا من معنى عبارة "حرية التصرف" ، لكن الملاحظ بالنسبة للتصرفات التي تقوم بها الهيئات اللامركزية أنها تبقى خاضعة بصفة مستمرة لرقابة الجهة الوصية

<sup>(100)</sup> الموارد من 107 الى 108 من القانون 07-12 ، المرجع السابق .

<sup>(101)</sup> بابا علي فاتح ، المرجع السابق ، ص 27.

و نعني بها الهيئة المركزية ، هذا من جهة و من جهة أخرى أن الاستقلال المالي للهيئات المحلية لا يمكن أن يتم على حساب النظام المالي المركزي ، بل و تبقى خزينة الحكومة المركزية هي المنبع الأول لخزينة الهيئات اللامركزية .<sup>(102)</sup>

فعلى العموم يمكن القول انه يعرف الاستقلال المالي للجماعات المحلية توفر الوسائل المالية اللازمة التي تمكنها من مجابهة أعباء التكفل باختصاصاتها ، ذلك انه في نظام اللامركزية أصبح من الضروري إعطاء الجماعات المحلية الموارد اللازمة و الصلاحيات المواكبة.<sup>(103)</sup>

مما سبق يتبين أن الاستقلال المالي للجماعات المحلية توفر قدر من الحرية للهيئات الإقليمية في تسيير ماليتها عن السلطات المركزية.

### ثانيا : أهمية الاستقلال المالي للجماعات المحلية .

تكتسي المالية المحلية أهمية اقتصادية فحجم الجهود الاستثماري للجماعات المحلية يمكن لمسه انطلاقا النفقات المباشرة و غير المباشرة للاستثمار المحلي ، فهي توضح الدور الفعال الذي تلعبه الجماعات المحلية في هذا المجال ومن ثمة تبرز المالية المحلية كمحرك أساسي لمختلف المشاريع و البرامج التي تتولي تنفيذها البلديات و الولايات حيث تشكل الاستثمارات المحلية أكثر عن نصف استثمار القطاع العمومي ، ومن جهة أخرى فان نفقات الجماعات المحلية تمثل قسطا معتبرا من الناتج الداخلي الخام ومن نفقات الدولة .<sup>(104)</sup>

كما تكتسي أهمية في كونها الأجدر بالاهتمام بحاجات المواطنين لأنها تخص مواطني منطقة جغرافية معينة و بالتالي هي الأعم بهم و بمشاكلهم ، حيث أن مواطني هذه المنطقة يقومون بانجاز المشاريع الموجودة لديهم ، و التي تعود عليهم بالمنفعة مما يحفزهم

<sup>(102)</sup> صايش عبد المالك ، التمويل الذاتي للهيئات اللامركزية المعوقات و الأفاق ، مداخلة بمناسبة الملتقى الوطني حول الجماعات المحلية و حتميات الحكم الراشد: (واقع و آفاق ) ، كلية الحقوق العلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية ، يومي 02 و 03 ديسمبر 2008 ، ص4.

<sup>(103)</sup> تيسبال رمضان ، المرجع السابق ، ص 31.

<sup>(104)</sup> لمير عبد القادر، الضرائب المحلية و دورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية "دراسة تطبيقية لميزانية بلدية ادرا"، مذكرة الماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع الاقتصاد و إدارة الأعمال، كلية العلوم الاقتصادية علوم التسيير و العلوم التجارية ، جامعة وهران ، 2013-2014 ، ص141.

على العمل أكثر كما أن أعضاء الهيئات المحلية اقدر من الحكومة المركزية على إصدار قرار الإنفاق على أسس تتفق مع الحاجات المحلية الفعلية.<sup>(105)</sup>

## الفرع الثاني

### صور الاستقلال المالي للجماعات المحلية .

تهدف اللامركزية الإدارية إلي منح قدر من الحرية و استقلالية للجماعات المحلية من خلال تكريس مجموعة من المظاهر في مختلف التشريعات و التنظيمات المعمول بها في هذا المجال منها توفير الموارد المالية الذاتية اللازمة لممارسة هذه الاختصاصات و الذي يجعل من الهيئات المحلية مستقلة ماليا عن السلطة المركزية و ذلك في الصور التالية : النفقات ، التمتع بموارد و إيرادات مالية مستقلة وكذا التمتع بميزانية مستقلة عن ميزانية السلطة المركزية .  
أولا : التمتع باستقلالية في تسيير النفقات .

معرفة النفقات ومصادرها لها أهمية كبيرة في تمكين الجماعات المحلية من التسيير الأمثل لمواردها المالية المختلفة .

### أ-تعريف نفقات الجماعات المحلية.

تعرف النفقات على أنها مبلغ نقدي يقوم بإخراجه شخص عام بقصد تحقيق نفع عام.<sup>(106)</sup> يستخلص من هذا التعريف أن عناصر النفقة تقوم على ثلاثة مبادئ أساسية و هي : النفقة العامة مبلغ نقدي أي الجماعات المحلية تقوم بصرف أموال من أجل إشباع حاجياتها من سلع و خدمات. كما أن الجماعات المحلية هي الشخص الوحيد الذي يقوم بإخراج هذه النفقات. أما المبدأ الثالث الذي يحكم النفقات العامة هو تحقيق المصلحة العامة للمجتمع بإشباع حاجياتهم العامة و التي لا يستطيع أفراد المجتمع تحقيقها إلا بالاستعانة بالسلطات العامة المخول لها تسيير هذه النفقات.<sup>(107)</sup>

### ب- أنواع النفقات .

يتبين من خلال الرجوع إلى قانوني البلدية و الولاية أن نفقات هذين الأخيرين تتمثل في كل من نفقات التسيير و كذا نفقات التجهيز و الاستثمار.

<sup>(105)</sup> لمير عبد القادر، المرجع السابق، ص ص 141-142.

<sup>(106)</sup> بن دايدة سلمي ، نفقات الجماعات المحلية ، مذكرة الماجستير ، فرع : ادارة ومالية ، كلية الحقوق،جامعة الجزائر يوسف بن خدة ،2008-2009، ص15.

<sup>(107)</sup> المرجع نفسه .

## 1- نفقات التسيير.

نفقات التسيير هي تلك النفقات التي تخصص في عملية تسيير كل المصالح التابعة للبلدية أو الولاية و تضم مرتبات أجور الموظفين و صيانة المباني، كما أنها تعبر عن مدى تدخل المجموعات المحلية في تسيير لعض المصالح ذات المصلحة العامة.<sup>(108)</sup>

## 2- نفقات التجهيز و الاستثمار.

تخصص الجماعات المحلية كل سنة نفقات لتغطية برامجها التجهيزية و الاستثمار، كنفقات التجهيز العمومي و تسديد القروض ، بما انه تم الاعتراف للولاية و البلدية بالاستقلالية المالية، فلها حق الاستثمار و إنشاء نشاطات اقتصادية في إقليمها، لذا تدرج نفقات خاصة بالاستثمار.<sup>(109)</sup>

بالنسبة للقانون 10-11 فإنه حدد نفقات التسيير و نفقات التجهيز و الاستثمار الإجبارية الخاصة بالبلدية<sup>(110)</sup>، أما قانون 07-12 فإنه أشار إلى أن ميزانية الولاية تتشكل من نفقات التسيير و نفقات التجهيز و الاستثمار.<sup>(111)</sup>

## ثانيا : التمتع بموارد مالية مستقلة .

تحتاج الجماعات المحلية لتغطية الوظائف المتعددة التي تتولاها في مختلف الميادين المنوطة بها إلى موارد ذاتية ثابتة ، تضمن لها نجاح دورها في النهوض الاجتماعي و الثقافي و الاقتصادي ، وكلما زادت هذه الموارد ، وحسن استخدامها زادت فعالية الجماعات المحلية ، و أمكنها ذلك من تلبية حاجات السكان المتزايدة ، مما يؤدي إلى ممارسة اختصاصاتها على الوجه الكامل و بالتالي استقلاليتها عن السلطة المركزية.<sup>(112)</sup> فما هي مورد الجماعات المحلية في الجزائر؟ وما قدرتها على المساهمة في تمويل الحاجات المتزايدة للتنمية المحلية ؟

<sup>(108)</sup> بن دايدة سلمى ، المرجع السابق، ص 17.

<sup>(109)</sup> أيت الحاج كاتية ، أيت وعلي سميحة، المرجع السابق ، ص 35.

<sup>(110)</sup> المادة 198 من القانون 10-11 ، المرجع السابق .

<sup>(111)</sup> المادة 158 من القانون 07-12، المرجع السابق .

<sup>(112)</sup> مرغاد لخضر، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية ، العدد 7، جامعة محمد خيضر، بسكرة ، فيفري

و في هذا الصدد و للإجابة علي هذه التساؤلات ننتقل إلى تحديد أنواع الإيرادات في الجزائر و التي تتركز استقلالية الجماعات المحلية عن السلطة المركزية و المحددة في كل من قانوني البلدية و الولاية<sup>(113)</sup> و التي تتمثل في الموارد الجبائية و الموارد غير الجبائية.

### أ - الموارد الجبائية .

تعد الجباية المحلية المورد الرئيسي في ميزانية الجماعات المحلية ، كونها تمثل 3/4 من الإيرادات المحلية .وقد حدد المشرع الجبائي أصناف الضرائب العائدة للجماعات المحلية طبقا لما جاء في قانون الضرائب المباشرة و الرسوم الممثلة لسنة 1992 في مادته 197، حيث ميز بين الضرائب العائدة كليا للجماعات المحلية و العائدة جزئيا .<sup>(114)</sup>

### 1- الموارد المالية المحصلة كليا لفائدة البلديات.

الموارد الجبائية الموجهة كليا للبلدية دون سواها تتمثل في مختلف الضرائب و الرسوم التي تعود حصيلتها الإجمالية مباشرة للجماعات المحلية ، وتتمثل في : الرسم العقاري ، رسم التطهير، رسم السكن ، رسم الإقامة ، الرسم علي الرخص العقارية ، الرسم الخاص بالإعانات و الألواح المهنية ، كذلك الرسم على الذبائح.

---

<sup>(113)</sup> بالنسبة لقانون البلدية : بالرجوع إلي قانون البلدية 11-10 نجد أن المادة 169 منه أكدت أن البلدية هي المسؤولة عن تسيير مواردها المالية و تعبئتها أما المادة 170 فقد حددت الموارد المالية للبلدية و التي تتمثل في :حصيلة الجباية ، مداخيل ممتلكاتها ،مداخيل أملاك البلدية ، الإعانات و المخصصات ، ناتج الهبات و الوصايا ، القروض ،ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها البلدية ، ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية ، بما فيها الفضاءات الاشهارية ، الناتج الحاصل مقابل مختلف الخدمات . أما بالنسبة لقانون الولاية 12-07 قد حافظ على نفس سياق المادتين 169 و 170 من قانون البلدية فيما يخص الميؤول عن تسيير و تحصيل الموارد المالية للولاية وهذا في المادتين 151 و 152 منه.

<sup>(114)</sup>عولمي باسمة ، "تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية في الجزائر" ، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا ، عدد4، جامعة باجي مختار ، عنابة ، دس ن،ص270.

## الفصل الأول: الجماعات المحلية تجسيد للامركزية الإدارية

-الرسم العقاري<sup>(115)</sup>: يتكون الرسم العقاري من الرسوم العقارية الذي يطبق على وحده علي نوعين من الملكيات وهما: الملكيات العقارية المبينة<sup>(116)</sup>والغير المبينة<sup>(117)</sup> والموجودة في الإقليم الوطني.<sup>(118)</sup>

-رسم التطهير: يفرض علي الملاك و المستأجرين للبنىات المتواجدة لا في البلديات التي تمتلك مصالح لإزالة القمامات المنزلية ، يتحدد هذا الرسم بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد مداولة و المصادقة من طرف السلطة الوصية.<sup>(119)</sup> إن مبلغ هذا الرسم قد حدده قانون المالية لسنة 2002 و التي قدرها علي سبيل المثال لا الحصر و التي يجب تحديدها عن طريق مداوات المجلس الشعبي البلدي .<sup>(120)</sup>

<sup>(115)</sup> تم تأسيس هذا الرسم بموجب المواد 28 الى 33 من قانون رقم 67-83 المؤرخ في 2 جوان 1967، المتضمن تعديل الأمر رقم 66-338 المؤرخ في 31 ديسمبر 1966، المتضمن قانون المالية 1967 ج ر س 47، الصادرة في 3 جوان 1967 ولعدها عدلت أحكامه بموجب قانون رقم 91-25 المؤرخ في 09 جمادى الثاني ، عام 1412 الموافق لـ 16 ديسمبر 1991، يتضمن قانون المالية لسنة 1992، جريدة رسمية عدد 65، صادرة في 18 ديسمبر 1991

<sup>(116)</sup> تخضع للرسم العقاري علي الأملاك المبينة حسب المادة 254 من قانون رقم 76-101 المتعلق بالضريبة المباشرة المؤرخ في 17 اذي الحجة عام 1396، الموافق لـ 9 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة ،جريدة رسمية عدد 102 لسنة 1976 الصادرة بتاريخ 22-12-1976 و المتمثلة في :- المنشآت المخصصة لإيواء الأشخاص و المواد أو لتخزين المنتوجات ، المنشآت التجارية الكائنة في محيط المطارات الجوية و الموانئ ومحطات السكك الحديدية ومحطات الطرقات بما فيها ملحقاتها ،أرضيات البنايات،...الخ يعفي من هذا الرسم العقارات التابعة للدولة و للجماعات المحلية ، وكذا تلك التابعة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري كما تعفي البنايات المخصصة للشعائر الدينية و الأملاك العمومية التابعة للوقف ، و العقارات التابعة للدول الأجنبية ، و المخصصة للإقامة الرسمية لبعثاتهم الدبلوماسية و القنصلية المتعددة و بحسب هذا الرسم بتطبيق معدلات تختلف باختلاف المناطق وكذا اختلاف نوعية البنايات ، سواء كانت مخصصة للسكن او للاستعمال التجاري أو المهني و يتم حساب علي الملكيات المبينة بالشكل التالي : القيمة الإجمالية للمتر الواحد×مساحة الملكية ويحدد بعد تطبيق تخفيض 2% لكل سنة حتى يأخذ عامل القدم في الاعتبار أما فيما يخص المصانع فنسبة التخفيض موحدة ومحددة بنسبة 50 % و لمزيد من التفاصيل حول نسب الرسم العقاري علي العقارات المبينة الاطلاع: بن صغير عبد المومن، واقع إشكالية تطبيق الجباية المحلية في الجزائر/صعوبات الاقنتاع ، وأفاق التحصيل "مجلة الندوة للدراسات القانونية، العدد الأول ، جامعة الجبالي اليايس سيدي بلعباس، لسنة 2013، ص 100.

<sup>(117)</sup> الرسم العقاري علي الأملاك غير المبينة يطبق هذا الرسم كل سنة علي الملكيات مهما كانت طبيعتها باستثناء المعفاة صراحة ومنها علي الخصوص الأراضي الفلاحية و الأراضي القابلة للتعمير...الخ و تقدر قيمة الإيجارات حسب المساحة غير المبينة بالمتر المربع أو الهكتار حسب المناطق كذلك ، تتراوح نسبة هذا الرسم من 3% الى 10% من قيمة الملكية و لمزيد من التفاصيل علي : بودريالة محمد عبدو ، "الإصلاح الضريبي"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 03، يصدرها مجلس الأمة ، الجزائر، 2003، ص 110.

<sup>(118)</sup> Graba Hachmi, Les ressources fiscales des collectivités locale, ENAG éditions, Alger, 2000, p17

<sup>(119)</sup> سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة و آفاق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع تحولات الدولة ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو، 2013، ص 94.

<sup>(120)</sup> المادة 11 من القانون رقم 01-22 المؤرخ بتاريخ 22-12-2001، المتضمن قانون المالية لسنة 2002 ، ج ر ، عدد 79 لسنة 2001 الصادر بتاريخ 23-12-2001 و لمزيد من التفاصيل الاطلاع علي بودريالة محمد عبدو، المرجع السابق ، ص 111.



- رسم السكن: هو رسم يخص الولايات الجزائر، وهران، قسطينة، و عنابة، وقد امتد الي جميع البلديات مقر الدوائر بموجب قانون المالية لسنة 2003<sup>(121)</sup>.

- رسم الإقامة: أعيد تأسيسه في سنة 1996 لصالح البلديات المصنفة كمناطق سياحية و الحمامات المعدنية و البحرية، بفرض هذا الرسم على الأشخاص غير المقيمين بالبلدية و لا يملكون فيها إقامة دائمة خاضعة للرسم العقاري.<sup>(122)</sup>

- الرسم عن الرخص العقارية: لا يتم إصدار الرخصة العقارية إلا إذا تم دفع الرسم المسمي الرسم علي الرخص العقارية و ذلك بمقتضي أحكام المادة 55 من قانون المالية لسنة 2000<sup>(123)</sup>، أن ناتج هذا الرسم مخصص بكامله إلى البلدية.

- الرسم على الإعلانات و الألواح المهنية: إن هذا الرسم المنصوص عليه بمقتضي أحكام المادة 56 من قانون المالية لسنة 2000، إن الرسم المتعلق الإعلانات و الألواح المهنية محددة حسب مقاييس وطبيعة الإعلان و الملتصقات أو طبيعة اللوحة المهنية و أبعادها باستثناء الإعلانات المتعلقة بالدولة و الجماعات المحلية و الإعلانات ذات الطابع الإنساني.<sup>(124)</sup>

- الرسم على الذبائح: تأسس هذا الرسم بموجب الأمر رقم 69-107 وتحصله البلديات بمناسبة ذبح الحيوانات و يكون حسابه على أساس وزن لحوم الحيوانات المذبوحة بمعدل 5 دج

(121) انظر المادتين 44 و 45 من القانون رقم 98-12 المؤرخ في 31-12-1998، المتضمن قانون المالية لسنة 1998، ج ر ، عدد 98، لسنة 1998 و كذا المادة 07 من القانون رقم 02-11 مؤرخ في 24-12-2001 يتضمن قانون المالية لسنة 2003 ج ر، عدد 86 لسنة 2001 فرسم السكن تخضع له كل العمارات ذات الطابع السكني و المهني مهما كانت، و يقدر هذا الرسم بـ 300 دج بالنسبة للعمارات ذات الطابع السكني، و 1200 دج بالنسبة للعمارات ذات الطابع المهني يتم تحصيلها من قبل مصالح سونلغاز يعود كلية للولايات و البلديات و يخصص لصيانة الحضائر العقارية بها. ولمزيد من التفاصيل راجع تيسمبال رمضان، المرجع السابق، ص 97.

(122) يتم حساب رسم الإقامة علي كل شخص و لكل يوم على أن لا يقل 10 دج و لا يتعدى 20 دج لليوم الواحد وكما يتم تحصيله عن طريق أصحاب الفنادق و المحلات المستعملة لإيواء السواح أو المعالجين بالحمامات المعدنية و يدفع تحت مسؤوليتهم إلى خزينة البلدية حاليا بعنوان مداخيل الجباية المحلية البلدية. و لمزيد من التفاصيل اطلع على بودريالة محمد عبدو، المرجع السابق، ص 112.

(123) المادة 55 من القانون رقم 99-11 المؤرخ في 15 رمضان عام 1420 الموافق لـ 23 ديسمبر 1999، يتضمن قانون المالية لسنة 2000، ج ر ، عدد 92، الصادر في 17 رمضان عام 1420 الموافق لـ 25 ديسمبر 1999 و التي قدرت مبلغ الرسم كمايلي :

رخصة البناء: تعريفه يتراوح من 1500 إلى 20000 دج. رخصة تقسيم قطعة أرضية من اجل البناء من 800 إلى 8000 دج، التقسيم من اجل الإسكان تعريفه يتراوح من 800 إلى 4000 دج. التقسيم من اجل النشاط التجاري الصناعي تعريفه من 3000 إلى 8000 دج. رخصة الهدم يحدد التعريف بـ 100 دج للمتر المربع من المساحة المخصصة للبناء الذي يجب هدمه أما شهادة الموافقة الخاصة بالتجزئة و العمران فقد حددت كمايلي : من 500 إلى 2500 دج بالنسبة للموافقة، و 500 دج بالنسبة لشهادة التجزئة و العمران .

(124) بودريالة محمد عبدو، المرجع السابق، ص 112.

للكيلوغرام و يوزع بين البلدية بمعدل 3,5 دج/كغ والصندوق الخاص المعروف بصندوق حماية الصحة الحيوانية بمعدل 1,5 دج/كغ.<sup>(125)</sup>

2- الموارد الجبائية المحصلة لفائدة الجماعات المحلية بموجب قانون المناجم.

إضافة إلى القوانين الجبائية التي تنص على تخصيص الضرائب لصالح الجماعات المحلية اما بصفة مشتركة أو كلية أو جزئية ، فان قانون رقم 01-10 المؤرخ في 3 جويلية 2001 المتضمن قانون المناجم<sup>(126)</sup> و التي تتمثل في :

-الضريبة علي أرباح المناجم:تفرض هذه الضريبة على كل المؤسسات التي تستغل المناجم المعدنية ، وذلك بنسبة 33% من أرباح هذه المؤسسات وهي موزعة كالتالي :30% لصالح ميزانية الدولة ، و 3% لصالح الجماعات المحلية.<sup>(127)</sup>

-ضريبة الاستخراج والرسم على حق استغلال المساحة المنجمية :تحصب ضريبة الاستخراج على أساس الكمية المستخرجة من المواد الخام ، ويوزع هذا الرسم بنسبة 80% لصالح اموال الذمة المنجمية العامة و 20% لمصلحة الأموال المشتركة للجماعات المحلية ، أما فيما يخص الرسم على حق الاستغلال المساحة المنجمية ، يدفعها أصحاب رخص الاستغلال و حائزي سندات الامتيازات المنجمية إلى قابض الضرائب المختص و يوزع ناتجه بنسبة 50% لصالح أموال الذمة العمومية ، و 50% لصالح الأموال المشتركة للجماعات المحلية.<sup>(128)</sup>

(125) عولمي باسمة ، المرجع السابق ، ص272.

(126) قانون رقم 01-10 المؤرخ في 03 جويلية 2001،المتضمن قانون المناجم ، ج ر ، عدد35 ، لسنة 2001 الصادر بتاريخ 04 يوليو 2001.

(127) شلابي أمال ، نايت معمر لامية ، الجباية كأداة لتمويل الجماعات المحلية في الجزائر، مذكر الماستر ، فرع قانون الجماعات المحلية ،كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان ميرة -بجاية ، 2011-2012،ص35.

(128) بودريالة محمد عبدو ، المرجع السابق، ص-ص115-116.

**ب- الموارد غير الجبائية .**

تعرف الموارد غير الجبائية على أنها تلك الموارد الناتجة عن الخدمات المحلية التي يمكن للجماعات المحلية إنتاجها أو تقديمها و مداخيل الممتلكات و منتوجات الخدمات الصناعية و التجارية المحلية (129)

**أ - التمويل الذاتي**

يعتبر التمويل الذاتي اقتطاع جزء من إيرادات التسيير و تحويلها لقسم التجهيز و الاستثمار و يهدف هذا الإجراء إلى ضمان التمويل الذاتي لفائدة البلديات و الولايات حتى تتمكن من تحقيق حد ادني من الاستثمار لفائدة نمتها<sup>(130)</sup>، وهذا ما نص عليه المشرع الجزائري في المادة 161 و 136 من قانوني البلدية و الولاية علي التوالي و يتراوح هذا الاقتطاع ما بين 10 و 20% و تقدر نسبة الاقتطاع على أساس أهمية إيرادات التسيير و المتمثلة فيما يلي:

مساهمة الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

الضرائب غير المباشرة(بالنسبة للبلديات ).

الضرائب المباشرة ( بالنسبة للولايات).<sup>(131)</sup>

تشمل الأموال المقتطعة في تمويل العمليات المتعلقة بالصيانة للنشآت الاقتصادية و الاجتماعية و كل العمليات التي من شأنها تحسين الإطار المعيشي للمواطن و الحفاظ على التوازن المالي للميزانيات المحلية .<sup>(132)</sup>

**ب - إيرادات وعوائد الأملاك العقارية.**

تعتبر أملاك الجماعات المحلية موردا هاما من شأنه أن يدعم استقلاليتها المالية عن السلطات المركزية وذلك إذا ما تم استغلال الأملاك العقارية فيها و المتواجدة في إقليم البلدية و الولاية أحسن استغلال , و تشمل موارد أملاك الجماعات المحلية على الموارد المتحصل عليها

<sup>(129)</sup> غزير محمد الطاهر ، المرجع السابق ، ص 96.

<sup>(130)</sup> مرابط صورية ، موحوس نعيمة، المرجع السابق، ص 26.

<sup>(131)</sup> لمير عبد القادر ، المرجع السابق ، ص 146.

<sup>(132)</sup> جديد عتيقة ، المرجع السابق، ص 93.

من الأملاك المتنازل عليها للبلديات ، كاستغلال قاعات العرض السينمائي و الاستغلال المالي للمركبات الرياضية أو التأجير و تسيير المحلات التجارية ذات الطبيعة السياحية<sup>(133)</sup>، وكذا الموارد الناتجة عن الاحتياطات العقارية كإيرادات بيع المحاصيل الزراعية ، و استغلال الأماكن في الأسواق و عوائد منح الامتياز<sup>(134)</sup> وذلك من اجل تغطية نفقات التسيير.<sup>(135)</sup>

### ثالثا :التمتع بميزانية مالية مستقلة .

تعتبر ميزانية الجماعات المحلية هي الأداة التي تعكس صورة النشاط الاقتصادي للجماعات المحلية، وذلك لأنها تحتوي على صورتين للنشاط محلي وهو الإنفاق و الإيراد، أي أن ظاهرتي النفقات و الإيرادات هي المرآة العاكسة لمستوى النشاط الاقتصادي للجماعات المحلية. لذا تعد الميزانية الجماعات المحلية المنهاج الحقيقي للإدارة المحلية التي تريد تطبيقه خلال سنة معينة و الهادف إلى تحقيق المخطط و الاتجاهات التنموية التي تعمل هذه الاخيرة علي تحقيقها.

### أ- تعريف ميزانية الجماعات المحلية .

تعرف ميزانية الجماعات المحلية على أنها وثيقة محاسبية تقديرية يتم إعدادها بدورة معينة تفيد فيها الاعتمادات المالية لعمليات مدروسة مسبقا تقضي مصاريف تواجهها و إيرادات تغطيها و ذلك في شكل وثيقة مجدولة تسمح للجماعات المحلية بجباية الإيرادات و الالتزام بالإنفاق.<sup>(136)</sup>

كرس المشرع الجزائري تعريف الميزانية في نص المادة الثالثة من قانون المحاسبة العمومي التي عرفت الميزانية على أنها : "وثيقة تقديرية للسنة المالية مجموع الإيرادات و النفقات الخاصة بالتسيير و التجهيز و الاستثمار".<sup>(137)</sup>

<sup>(133)</sup> تيسمبال رمضان ، المرجع السابق،ص 101.

<sup>(134)</sup> مرابط صورية ، موحوس نعيمة ، المرجع السابق ، ص26.

<sup>(135)</sup> ايت الحاج كاتية ، ايت و علي سميحة ، المرجع السابق ، ص 34.

<sup>(136)</sup> بن داخة سلمي، المرجع السابق ،ص10.

<sup>(137)</sup> المادة 03 من قانون رقم 90-21 المؤرخ في 24 محرم 1411 الموافق ل15أوت 1990 المتضمن قانون المحاسبة ، ج ر، عدد 35 الصادر بتاريخ 15-08-1990.

نظرا لكون أن المشرع الجزائري اعترف بالاستقلال المالي للجماعات المحلية في كل من قانون البلدية وكذا قانون الولاية لذا فقد أورد في كل منهما تعريفا لميزانية البلدية و الولاية على التوالي . (138)

من خلال مختلف التعاريف المشار إليها أعلاه سواء التعريف الفقهي أو التعريفات التي أوردتها المشرع فان الميزانية تتمتع بجملة من الخصائص و هي أنها: عمل تقديري ،دوري ، ذو طابع إداري ،و كذا عمل مرخص. (139)

### ب- مبادئ ميزانية الجماعات المحلية .

تحكم ميزانية الجماعات المحلية سواء ميزانية البلدية أو الولاية عدة مبادئ أساسية تقوم عليها مثلها مثل المبادئ التي تقوم عليها ميزانية الدولة وتتمثل هذه المبادئ في كل من:

مبدأ وحدة الميزانية<sup>(140)</sup>، و مبدأ سنوية الميزانية<sup>(141)</sup>، وكذا من المبادئ التي تقوم عليها الميزانية مبدأ القبليّة<sup>(142)</sup>، و مبدأ التوازن الذي يعد من أهم قواعد التسيير المحلي<sup>(143)</sup>، ضف إلى

(138) المادة 176 من القانون 10-11 المرجع السابق و المادة 157 من القانون 07-12 المرجع السابق.

(139) عمل تقديري: بما أن الميزانية تعتبر من الناحية الاقتصادية بمثابة خطة الأداء المالي خلال فترة زمنية معينة خاصة ما تكون السنة فان الإدارة تقوم بتقدير جزافي لإيراداتها و نفقاتها اعتمادا على نتائج السنة الماضية نظرا لان نتائج السنة القادمة غير معروفة بعد. عمل دوري: أي انه هناك ميزانية واحدة لفترة محددة غالبا ما تكون سنة . عمل ذو طابع إداري: أي أن الميزانية الجماعات المحلية تقوم بإعدادها جهة إدارية مختصة يسمح بالتسيير الحسن لمصالح الجماعات المحلية إذ تقدم معلومات حول نشاطات الجماعات المحلية في الميدان الإداري و المالي و الاقتصادي و الاجتماعي و الثقافي حسب هذا المفهوم فالميزانية تسمح بمراقبة الأعمال و القرارات السابقة و تحدد إمكانيات المستقبل.

عمل مرخص: الميزانية هي رخصة مقدمة من المجلس المنتخب للرئيس (الأمر بالصرف) للقيام بعملية صرف النفقات المعتمدة وتحصيل الإيرادات في إطار تنفيذ الميزانية ، فالمجلس المنتخب هو الذي يبت في مسائل النفقات والإيرادات بما يراه مناسباً.

(140) يعني بهذا المبدأ جمع الإيرادات و النفقات في وثيقة واحدة هي الميزانية، ذلك ما يوفر وضوح معلومات المالية الموجهة لمجلس المدولة، و العمل بهذه القاعدة بإظهار الميزانية بوجهها البسيط ولمزيد من التفصيل راجع أيت الحاج كاتية ، ايت و علي سميحة ، الجماعات المحلية ، مذكرة الماستر ، تخصص الجماعات المحلية و الهيئات الإقليمية ، فرع القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية ، 2011-2012، ص19.

(141) تعتبر الميزانية عملا توقيعا لمدة السنة ، وذلك لأنها تتبع مبدأ سنوية الضريبة ، لان هذه الأخيرة تقتطع لمدة 12 شهرا، إذن توضع ميزانية الجماعات المحلية لسنة واحدة أي الإيرادات و النفقات تقدر فقط لمدة سنة وهي السنة المدنية . إلا أن عملية التنفيذ تمتد إلى ما فوق السنة المدنية (عمليات التصفية و الأمر بالصرف النفقات تمتد إلى 15 مارس من السنة اللاحقة، أما عن عملية تصفية وتغطية الصفقات ودفع النفقات، فتتفيذها يمتد إلى 31 مارس) وهذا ما يميز مبدأ سنوية الميزانية المحلية .

(142) مفادها وضع الإطار المالي في بداية التسيير الجديد ، الأمر الذي يستلزم إعداد الميزانية قبل انتهاء السنة المالية الجارية ، فلا يعقل الانتظار إلى غاية قفل جميع الحسابات وانتهاء السنة المالية الحالية دون الشروع في تحضير ميزانية السنة الجديدة ولمزيد من التفاصيل راجع بعلي محمد الصغير ، المالية العامة : (النفقات العامة ، الإيرادات العامة ، الميزانية العامة) ، دار العلوم ، الجزائر ، 2003، ص290

(143) مبدأ توازن الميزانية يعد من أهم قواعد التسيير المحلي ، لأنه يهدف إلى المحافظة على التسيير المستقبلي للبلدية و الولاية ، و لتحقيقه لابد علي القائمين علي إعداد الميزانية ، الالتزام بتحقيق التوازن بين قسم التسيير و قسم التجهيز و الاستثمار و تقديم الميزانية حسب الاشتغالات المحلية ، كذلك تسديد الديون ، يجب أن يكون مضمونا بالموارد النهائية لتفادي اللجوء إلى الاقتراض

هذه المبادئ نجد مبدأ الشمولية الميزانية<sup>(144)</sup> ومبدأ تخصيص النفقات<sup>(145)</sup>، إلى جانب هذه المبادئ هناك مبدأ هام يكرس استقلالية الجماعات المحلية ألا وهو مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.<sup>(146)</sup>

### ج- مظاهر استقلالية ميزانية الجماعات المحلية.

تتجلى مظاهر استقلالية ميزانية الجماعات المحلية عبر مراحل إعدادها، و تظهر هذه الأخيرة من خلال تمتع المجالس الشعبية المنتخبة في وضع هذه الوثيقة، وتبرز هذه الاستقلالية في :

#### 1- من حيث تحضير الميزانية.

تظهر استقلالية الجماعات المحلية في تحضير مشروع الميزانية من خلال منح هذه الصلاحية إلى هيئات محلية محددة في قانوني البلدية و الولاية. فبالنسبة لقانون البلدية فانه منحت صلاحية إعداد مشروع الميزانية إلى الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.<sup>(147)</sup>

<sup>(144)</sup> مبدأ الشمولية يقصد من هذا المبدأ انه تسجل جميع الإيرادات ، و جميع النفقات في حالتها الخامة بدلا من المنتج الصافي. و الهدف من ذلك هو تفادي إفلات أي خدمة من مراقبة المجلس الشعبي البلدي و المجلس الشعبي الولائي و لمزيد من التفاصيل اطلع على متلو الطيب ، " مبدأ الشفافية في تسيير المالية المحلية "، مجلة الفكر البرلماني، عدد 07، يصدرها مجلس الأمة ، الجزائر ، 2004، ص89.

<sup>(145)</sup> مبدأ تخصيص النفقات :يقصد منه الاعتماد المخصص للنفقة و لا يجب أن يستعمل إلا للنفقة التي خصص الاعتماد من اجلها . ويتم التصويت على الاعتمادات على أساس التوقعات الثابتة ، انطلاقا من استمارات التقدير و الوصف لكل بند من البنود الخاصة بالنفقات و الإيرادات و لهذا تكون الميزانية مصحوبة بدفتر ملاحظات للتعليق على توقعات النفقات و الإيرادات المقترحة ، وتبيريها من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي و الوالي.

<sup>(146)</sup> مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي:حسب ما جاء في قانون المحاسبة العمومية تتنافي وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي ،لذا فان يعد الأمر بالصرف الحساب الإداري والمحاسب العمومي حساب التسيير ، وهذا هو الشائع في العلاقة بين الوالي و أمين الخزينة الولاية من جهة و من جهة أخرى رئيس المجلس الشعبي البلدي و أمين خزينة البلدية .

<sup>(147)</sup> المادة 181 من القانون 10-11 ، المرجع السابق.

أما قانون الولاية فإنه اسند مهمة إعداد مشروع الميزانية للوالي باعتبارها الجهاز التنفيذي للولاية (148)

### 2- من حيث التصويت على ميزانية الجماعات المحلية.

عملية تصويت علي الميزانية تعود للمجالس الشعبية المنتخبة ، و لا يصوت عليها إلا إذا كانت متوازنة (149)، كما يجب التصويت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تطبيقها ، كما انه يتم التصويت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من سنة التطبيق. (150)

### 3- من حيث تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية.

عملية تنفيذ الميزانية هي عملية من عمليات تنفيذ المالية العمومية ، فالقاعدة هي القيام بتحصيل الإيرادات ثم القيام بدفع النفقات.

بالنسبة لتنفيذ الإيرادات: تظهر الاستقلالية في هذه المرحلة من خلال إسناد مهمة تنفيذ الإيرادات إلي رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته الأمر بالصرف (151)، أما على المستوى الولاية فالأمر بالصرف هو الوالي (152).

أما بالنسبة لتنفيذ النفقات: تظهر الاستقلالية من خلال إسناد مهمة الإنفاق إلى الأمر بالصرف على مستوى الجماعات المحلية سواء كان رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي و المتمثلة أساسا في الالتزام بدفع النفقة ثم التصفية و في الأخير صرفها بتحريرو حوالة الدفع. (153)

أما بالنسبة لمرحلة التصديق على الميزانية فإنه لم يتم إدراجها على أساس أن الجماعات المحلية في هذه المرحلة تخضع للرقابة الوصائية و بالتالي عدم استقلالية الجماعات المحلة في هذه المرحلة.

(148) المادة 160 من القانون 07-12 ، المرجع السابق .

(149) BOUMOULA Samir, décentralisation et développement locale, ( la contribution au la ménagement de shima de financement des budgets publics locaux en Algérie),(approche par l' analyse de l' économie publique locale), thèse pour l'obtention de garde de doctorat en sciences économique, option de gestion de développement, A- MIRA ,Béjaia , juin 2011, p 254 .

(150) راجع المادة 181 من القانون 10-11 و المادة 165 من القانون 07-12 ، المرجعين السابقين .

(151) المادة 81 من القانون 10-11، المرجع السابق .

(152) المادة 107 من القانون 07-12، المرجع السابق .

(153) جديد عتيقة، المرجع السابق ، ص 108.

## خلاصة الفصل الأول

حاولنا من خلال هذا الفصل الإلمام بكل العناصر و المسائل التي تسمح لنا بالقول أن الجماعات المحلية في الجزائر تتمتع باستقلالية سواء من حيث الوجود المادي لها او من حيث النشاط

فمن حيث الوجود المادي يتجلي و بكل وضوح ان المؤسس الدستوري جعل تقسيم الدولة إلي هيئات إدارية محلية من بين الضمانات الأولى لتكريس استقلالية الجماعات المحلية وذلك من خلال جعل التقسيم الإداري من الاختصاص الجامع و المانع للسلطة التشريعية دون السلطة التنفيذية وكذا الاعتراف لها بالشخصية المعنوي و التي كرسها المشرع الجزائري في العديد من النصوص القانونية سواء القانون المدني وكذا قانوني البلدية و الولاية وتتجسد استقلالية هذه الأخيرة بالنتائج التي تترتب عن منحها الشخصية المعنوية وإسناد مهمة تسيير هذه الأخيرة إلى هيئات إدارية محلية منتخبة لتجسيد الديمقراطية و فتح المجال أمام سكان ذلك الإقليم للمساهمة في تسيير شؤونهم.

أما عن استقلالية الجماعات المحلية من حيث النشاط فيظهر من خلال مختلف الاختصاصات التي كرسها المشرع الجزائري في مختلف القوانين للهيئات المحلية و التي مست جميع الميادين وجميع الشرائح وفتحت المجال أمام المنتخبين المحليين فرصة دفع بعجلة التنمية المحلية و هذا بتزويدها بموارد مالية سواء جبائية او غير جبائية.



## الفصل الثاني

امتداد الإدارة المركزية على مستوى الجماعات المحلية

## الفصل الثاني

### امتدادات الإدارة المركزية على مستوى الجماعات المحلية.

تتمتع الجماعات المحلية بقدر كافي من الاستقلالية سواء من الناحية الإدارية أو من الناحية المالية و التي تم تكريسها قانونا وتجسيدها واقعا إلا انه لا يجب التسليم بأن هذه الاستقلالية مطلقة بل هي استقلالية نسبية وهذا نتيجة لوجود امتدادات من طرف السلطة المركزية. تظهر هذه الامتدادات في مختلف النصوص القانونية المنظمة للهيئات و الأجهزة الإدارية المركزية و الهيئات و الأجهزة الإدارية اللامركزية سواء المنظمة للجماعات المحلية أي قانوني البلدية والولاية وكذا القوانين الأخرى منها قوانين المالية و قانون المحاسبة العمومية، قانون المنظم للمناصب العليا في الدولة... الخ.

و الواقع يشهد على ذلك من خلال وجود هيئات لامركزية على المستوى المحلي و أنجع مثال على ذلك الدائرة باعتبارها أداة لعدم التركيز الإداري و بالتالي امتداد الإدارة المركزية على المستوى المحلي وكذا وجود شخص الوالي على رأس الولاية باعتباره الموظف السامي على المستوى المحلي و الوصي على البلدية من خلال الرقابة التي يمارسها عليها، بل و الأكثر من ذلك، تظهر هذه الامتدادات من الناحية المالية من خلال مختلف الإعانات التي تقدمها الدولة لهذه الأخيرة لتحقيق التنمية المحلية في مختلف المجالات.

مما سبق يتبين أن امتدادات السلطة المركزية على المستوى المحلي تشمل كل من الجانبين سواء الجانب الإداري من خلال هيمنة الأجهزة المعينة على صلاحيات المحلية ( المبحث الأول) وكذا الجانب المالي من خلال المساعدات التي تقدمها السلطة المركزية للجماعات المحلية و الرقابة التي تمارسها عليها (كمبحث ثاني).

## المبحث الأول

### التبعية الإدارية من خلال هيمنة الأجهزة المعنية على الصلاحيات المحلية

يتواجد على المستوى المحلي إضافة للهيئات المحلية المنتخبة، أجهزة معينة من قبل السلطة المركزية، تمارس مجموعة من الصلاحيات الفاعلة و التي تعكس الدور المهيمن لهذه الأخيرة، وتبعية الهيئات المحلية المنتخبة لها إداريا بسبب استحوادها على أهم الاختصاصات المحلية من جهة، و ارتباط الهيئات المنتخبة محليا بالسلطة المركزية من جهة أخرى، بسبب خضوعها لنوع خاص من الرقابة الإدارية المشددة.<sup>(154)</sup>

## المطلب الأول

### الهيمنة من خلال الاستحواذ بأهم الاختصاصات

تعتبر أجهزة عدم التركيز أهم المظاهر المترجمة لامتداد السلطة المركزية على المستوى المحلي، كلما كثرة تمثيل هذه الأخيرة على المستوى المحلي كلما طغى نظام عدم التركيز على اللامركزية، و هذا ما نستشفه في ظل النظام اللامركزي المعتمد في الجزائر و تتمثل هذه الأجهزة الممثلة للسلطة المركزية في الجزائر في كل من الوالي باعتباره الرائد في تمثيل الدولة على المستوى المحلي من خلال هيمنته على اختصاصات هامة (فرع الأول)، و كذا الدائرة التي تجسد نظام عدم التركيز الإداري في الجزائر و بامتياز لأنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية (الفرع الثاني)، و أخيرا الأمين العام الذي أضحي يلعب دور المسير و المنسق الإداري الوحيد على المستوى المحلي و لم يعد يلعب دور مساعد لرئيس البلدية و إنما استحوذ على بعض صلاحياته(الفرع الثالث).

## الفرع الأول

### تأثير منصب الوالي على الجانب العضوي للامركزية

يعتبر الوالي جهازا لنظام عدم التركيز، و موظف سامي و الوحيد على المستوى المحلي. و بالرغم من ذلك يخضع كغيره من الموظفين لنظام قانوني يعني بطريقة توظيفه و الشروط المطلوبة من أجل ذلك وما له و ما عليه من اختصاصات بمناسبة اقترانه بهذه الوظيفة.<sup>(155)</sup>

<sup>(154)</sup> باشي نبيلة، عثمانى حسينة، المرجع السابق، ص50.

<sup>(155)</sup> حجارة توفيق، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية 12-07، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون

إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013، ص4.

### أولاً: التعيين كألية لتدعيم مركز المتفوق للوالي

تتحكم الإدارة المركزية ممثلة في رئيس الجمهورية في وظيفة الوالي و مساره المهني، بداية من تعيينه، نقله أو حتى إنهاء مهامه، حيث تؤثر هذه السلطة التقديرية الواسعة في هذا المنصب الهام و الحساس في التنظيم الإداري، وبصفة آلية في التنظيم اللامركزي في حد ذاته، من خلال التحكم في وظيفة الوالي من جهة و إخضاع هذا الأخير للسلطة الرئاسية المباشرة من جهة أخرى.<sup>(156)</sup> يخضع تعيين الولاية لأسس و ضوابط قانونية محددة بعضها موجود في الدستور و البعض الآخر في التنظيم<sup>(157)</sup>. و نظراً لأهمية الدور المنوط للوالي و مركزه الحساس فقد تأكد الاختصاص الأصلي غيرالقابل للتفويض لرئيس الجمهورية بتعيين الولاية و ذلك بموجب المادة 92 من القانون 16-01 المعدل و المتمم وكذا المادة 10 من المرسوم التنفيذي 90-230<sup>(158)</sup>. أما عن الفئات التي يعين منها الوالي فقد حددتها المادة 13 من المرسوم رقم 90-230.<sup>(159)</sup> إن القاعدة الأساسية المعمول بها في المجال الإداري هي قاعدة توازي الأشكال و التي تقضي بوجود جهة التعيين وجهة إنهاء المهام وفقاً لنفس الأشكال و الإجراءات وعليه فإن لرئيس الجمهورية وحده سلطة إنهاء مهام الولاية بمقتضى مرسوم رئاسي.<sup>(160)</sup>

### ثانياً: استحواذ الوالي بأهم الاختصاصات على حساب المجالس المحلية

حظي ولا يزال يحظى الوالي باختصاصات وسلطات هامة إلى حد أنه بات من الصعب تحديدها، بحيث لا يعتبر قانون الولاية فقط مصدراً لها بل إلى جانب ذلك هناك قانون البلدية و نصوص تشريعية وتنفيذية أخرى، تحدد صلاحيات ومجالات تدخل الوالي، مما أدى إلى نتيجة حتمية ألا وهي تقزيم دور المجالس المحلية المنتخبة.<sup>(161)</sup>

<sup>(156)</sup> بابا علي فاتح، المرجع السابق، ص 55.

<sup>(157)</sup> المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25 يوليو سنة 1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج ر ، عدد 31 لسنة 1990، الصادرة بتاريخ 28 جويلية 1990.

<sup>(158)</sup> تنص المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المشار إليه أعلاه على أنه: "يعين الوالي بمرسوم يصدره رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية".

<sup>(159)</sup> راجع المادة 13 من القانون المشار إليه أعلاه، حددت الفئات التي تتقلد منصب الوالي ومن بينهم الكتاب العامين

للولايات، رؤساء الدوائر... الخ.

<sup>(160)</sup> حبارة توفيق ، المرجع السابق ، ص 10.

<sup>(161)</sup> باشي نبيلة ، عثمانى حسينة ، المرجع السابق ، ص 52

## الفصل الثاني: امتدادات الإدارة المركزية على مستوى الجماعات المحلية.

المجلس الشعبي الولائي، 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، وكذا تقلده الوظيفة العليا في الإدارة المحلية<sup>(162)</sup>، و تظهريهيمنته من خلال تدخله في مختلف أشغال المجالس الشعبية الولائية المنتخبة<sup>(163)</sup>. أما بالنسبة لهيمنة الوالي على المجلس الشعبي البلدي تظهر بأقل حدة فباستثناء ممارسته للوصاية الإدارية فإنه لا يملك تجاه المجلس الشعبي البلدي سوى حق طلب الانعقاد في دورة غير عادية.<sup>(164)</sup>

ومن مظاهر استحواد الوالي علي المجالس الشعبية المنتخبة تمتعه باختصاصات تجعله ممثلاً للدولة، وتتمثل هذه الأخيرة في اعتبار الوالي ممثل للدولة ومفوضاً للحكومة على مستوى الولاية<sup>(165)</sup>، كما ينشط الوالي وينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة غير أنه يستثني: عمل التربوي و التنظيم في مجال التربية و التكوين و التعليم العالي و البحث العلمي، وعاء الضرائب و تحصيلها، الرقابة المالية، إدارة الجمارك، مفتشية العمل، مفتشية الوظيفة العمومية، المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصية إقليم الولاية.

ضف إلى ذلك يسهر الوالي على حماية حقوق المواطنين و حرياتهم، و ذلك بالمحافظة على النظام العام و الأمن و السكينة العمومية. كما يسهر الوالي على تنفيذ القوانين و التنظيمات و على احترام رموز الدولة و شعارها على إقليم الولاية.

بالإضافة للمهام المشار إليه أعلاه يسهر على تنفيذ المهام المنوطة له لكونه يتمتع بسلطة الضبط الإداري و بالتالي المحافظة على الأمن العام و النظام العام على مستوى الولاية، كما يسهر الوالي على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتحيينها و تنفيذها. ويسهر على الحفاظ على أرشيف الدولة و الولاية و البلديات.

---

<sup>(162)</sup> تنص المادة 2 من المرسوم التنفيذي 90-230 على أن: "وظائف الوالي و الكاتب العام للولاية و رئيس الدائرة ، وظائف عليا في الادارة المحلية ."

<sup>(163)</sup> ممثل الدولة و في الوقت نفسه يحوز بحكم اختصاصاته المحلية "المشار إليها سابقا " بسيطرة شبه كاملة على المداولات، حيث أنه ابتداء باعتباره جهة مشاركة في إعداد جدول الأعمال، و انتهاء لأنه منفذ القرارات التي يتخذها المجلس، وعليه فكل اقتراح للمجلس الشعبي الولائي غير مدعم من طرف الوالي يبقى مجرد رسالة ميتة.

<sup>(164)</sup> المادة 17 من القانون 10-11 ، المرجع السابق .

<sup>(165)</sup> تنص المادة 4 من المرسوم التنفيذي 90-230 على أن: "الوالي هو ممثل الدولة و مندوب الحكومة في الولاية."

## الفصل الثاني: امتدادات الإدارة المركزية على مستوى الجماعات المحلية.

الوالي هو الأمر بصرف ميزانية الدولة للتجهيز المخصصة له بالنسبة لكل البرامج المقررة لصالح تنمية الولاية .

يجدر التذكير أن صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للدولة تتوسع في الظروف الغير العادية كحالة الطوارئ أو الحصار، إذ يمارس الولاية صلاحيات أوسع من تلك المقررة في الوضع العادي، بالإضافة إلى الصلاحيات المذكورة أعلاه.<sup>(166)</sup>

كما تتضح هيمنة الوالي على المجالس الشعبية البلدية المنتخبة من خلال تلك الازدواجية التي كرسها المشرع في تمثيل الدولة بين رئيس المجلس الشعبي البلدية و الوالي المعين فالوالي كما نصت المادة 111 من القانون 07-12 والمذكورة أعلاه على انه ممثل الدولة و مفوض الحكومة على مستوى الولاية و البلدية باعتبارها جزء من إقليم الولايةيشملها هذا التمثيل<sup>(167)</sup>، ومن هنا يتبين التداخل والاصطدام بين صلاحيات الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتبار أن كليهما يمثلان الدولة في مسألة المحافظة على النظام العام و تنفيذ القوانين و التنظيمات، و بهذا جعل رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة الوالي بالتالي فرض هيمنة السلطة المركزية بواسطة هذا الأخير الذي يمثل عدم التركيز الإداري على الهيئات اللامركزية يمارس<sup>(168)</sup>، كما للوالي كذلك صلاحيات أخرى واردة في قانون البلدية حيث يعتبر السلطة الوصية عليه كما سنبينه أدناه.

تتضح هيمنة الوالي و امتيازها على المجالس المحلية المنتخبة من خلال الاختصاصات التي تمارسها على الهيئات المحلية المنتخبة من خلال وجوده الدائم كسلطة لعدم التركيز، خاصة على مستوى الولاية فرغم التعديل في قوانين الإدارة المحلية فإن مركز الوالي وصلاحياته لم تعدل و ظل دور التنفيذ مسندا له و ليس لرئيس المجلس الولائي المنتخب، لذلك نرى انه من الأرجح مراجعة هذه الاختصاصات و منحها للمجلس الشعبي الولائي فيما يخص تمثيل الولاية و منحه أيضا لسلطة اتخاذ القرار بشأن تمثيل مداوات المجلس الشعبي الولائي و الإبقاء على الوالي

<sup>(166)</sup> المواد من 110 الى 123 من القانون 07-12، المرجع السابق.

<sup>(167)</sup> سلامة عبد المجيد، تمثيل الدولة على مستوى الإدارة المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون الإدارة

المحلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012-2013، ص 90.

<sup>(168)</sup> المرجع نفسه ، ص - ص 90-101.

ك ممثل للدولة، و بهذا يمكننا أن نتكلم عن استقلالية الولاية والتي تبقى في ظل الوضع الراهن مجرد جهاز تركيزي تابع للسلطة المركزية و تبدو استقلاليته ضرباً من الخيال. (169)

### ثالثاً: استئنثار الوالي بوسائل عمل على حساب المجالس المحلي المنتخبة

يحوز الوالي إلى جانب السلطة التقريرية كآلية قانونية يمارس بها مهامه وسائل أخرى منها ما هي مادية، وهي خاصة بالسلطة المالية، و الوسائل المتنوعة الأخرى إضافة إلى تدعيمه بالعناصر البشرية المشكلة للأجهزة الإدارية الموضوعة تحت تصرفه، و هو ما يعزز مركزه المتفوق على حساب المجالس الشعبية المنتخبة. (170)

فبالنسبة للوسائل المادية المدعمة لعمل الوالي فإنها تكمن في كونه الأمر بالصرف على المستوى الولاية، و يتولى تسيير الاعتمادات الخاصة بالولاية عندما يتصرف لحسابها، و هذا ما يدعم سلطات الوالي في المجال المالي ويعطيها فعالية أكثر (171)، و من الوسائل المادية أيضاً لقاء الولاية بالحكومة، كون هذه اللقاءات تتجاوز الطابع الإداري، وتشكل أهم الوسائل التي تلجأ إليها السلطة المركزية في توجيه السياسة العامة و عليه تتسم بالطبع السياسي و كما تعد وسيلة تعرض من خلالها تقارير مختلف الولاية الذين يمكن لهم معرفة ما يجري على مستوى الولايات الأخرى، و تدارك النقائص التي قد تشوب الإقليم الذين يمارسون فيه اختصاصاتهم، و كما لهم أن يتلقوا التوجيهات و القرارات مباشرة من قبل الحكومة و عليه يتم تنفيذها على أكمل وجه ما يعزز استقرار منصبهم. (172)

أما بالنسبة للوسائل البشرية المدعمة لعمل الوالي تتمثل أساساً في تسيير مختلف مستخدمي الولاية الموضوعين تحت تصرف الوالي و كذا إدارتها العامة التي تتمثل في كل من مجلس الولاية، الوالي المنتدب للنظام العام و الأمن، الكتابة العامة، المفتشية العامة، الديوان و الدائرة. (173)

(169) تيسمبال رمضان ، المرجع السابق ،ص 74.

(170) بابا علي فاتح ، المرجع السابق، ص 121.

(171) باشي نبيلة ، عثمانى حسينة ، المرجع السابق ،ص 54.

(172) بابا علي فاتح ، المرجع السابق ، ص 123.

(173) المرجع نفسه ، ص-ص 124-131.

## الفرع الثاني

### الدائرة

لم يعتبر قانون الولاية الدائرة هيئة من هيئات الولاية ، حيث نص على أن للولاية هيئتان هما المجلس الشعبي الولائي والوالي<sup>(174)</sup>، و بالتالي فان الدائرة حسب القانون الجزائري عبارة عن مقاطعة إدارية تابعة للولاية وتظم عدة بلديات تعين وفق مرسوم وزاري و بالتالي فهي همزة وصل بين الولاية و البلدية .<sup>(175)</sup>

طبقا للمرسوم 215/94 المؤرخ 1994/07/23 المتعلق بأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، تسيير الدائرة من طرف رئيس معين بمرسوم رئاسي وباقتراح من الوالي و تنهى مهامه بنفس الطريقة. يتولى هذا الأخير تنشيطها و مراقبة أعمال البلديات التابعة له.<sup>176</sup> أما بالنسبة لمهامها يتولى رئيس الدائرة في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها تحت سلطة الوالي وبتفويض منه على الخصوص ما يلي:

يحرص على تطبيق القوانين والأنظمة وحسن سير الإدارة العمومية في الدائرة. التنسيق بين البلديات التابعة له .

يعلم الوالي بمختلف الأنشطة الاقتصادية و الاجتماعية الخاصة بالدائرة.

ينشط وينسق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية و تنفيذها.

تعريفات حقوق مصلحة الطرق و توقف السيارات و الكراء لفائدة البلديات.

تعتبر تخصيص الملكية للبلديات المخصصة للخدمة العمومية.

بعث و يشجع كل مبادرة فردية أو جماعية للبلديات التي ينشطها موجهة إلى إنشاء الوسائل و الهياكل التي من طبيعتها تلبية الاحتياجات الأولوية للمواطنين و تنفيذ مخططات التنمية المحلية.

المصادقة على بعض الوثائق الإدارية.<sup>(177)</sup>

<sup>(174)</sup> علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، تخصص قانون الإدارة المحلية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان ، 2011-2012، ص70.

<sup>(175)</sup> بابا علي فاتح ، المرجع السابق ، ص 129

<sup>(176)</sup> المادة من المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 14 صفر عام 1415 الموافق لـ 23 يوليو سنة 1994 ، يحدد

الأجهزة الادارة العامة في الولاية و هيكلها ، ج ر ، عدد 48 لسنة 1994 الصادر بتاريخ 27 يوليو سنة 1994.

<sup>(177)</sup> ذبائية نعيمة ، تعريف اكثر على الدائرة ومهامها، منتديات ملتقى الموظف الجزائري : تم الاطلاع على هذا المقال

يوم 26-05-2016 على الساعة 21:31 [www.mouwazaf-dz.com](http://www.mouwazaf-dz.com)



## الفصل الثاني: امتدادات الإدارة المركزية على مستوى الجماعات المحلية.

و من خلال الاختصاصات المشار إليها أعلاه يتبين إن رئيس الدائرة يلعب على مستوى الولاية عدة ادوار منه انها:

### أولا : منسق إداري

التنسيق الاداري بين الولاية و البلدية من خلال اطلاع الوالي على الحالة العامة في البلديات التي ينشطها و يعلمه دوريا بكل المسائل التي تتصل بمهمته<sup>(178)</sup>، كما يعقد هذا الأخير اجتماعا كل أسبوع في دورة عادية بحضور ممثلين عن مختلف المديرية المتواجدة على مستوى الولاية للبحث في أهمية المشاريع و التنسيق بين مختلف الهيئات الإدارية.

### ثانيا : منشط تنموي

كما يعتبر رئيس الدائرة منشط محلي للسياسة العامة للتنمية الاقتصادية بحيث يشجع كل مبادرة فردية أو جماعية للبلديات التي ينشطها تكون موجهة إلى إنشاء الوسائل و الهياكل التي من طبيعتها تلبية الاحتياجات الأولوية للمواطنين.

## الفرع الثالث

### الأمين العام

يستشف باستقراء نص المادة 15 و 125 من القانون رقم 10/11<sup>(179)</sup>، إن البلدية تتوفر إضافة إلى هيئة المداولة المتمثلة في المجلس الشعبي البلدي و هيئة تنفيذية "رئيس المجلس الشعبي البلدي" على إدارة ينشطها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، هذا على المستوى البلدية، أما على مستوى الولاية فإنه يتواجد أمين عام يعمل تحت سلطة الوالي، و تم 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، و حسب المادة 5 من مرسوم التنفيذي 230/90<sup>(180)</sup>، فإنه يتولى تنفيذ القوانين و التنظيمات و قرارات المجلس الشعبي الولائي، ينشط و ينسق ويراقب عمل المصالح التابعة للدولة، بالتالي فإن أجهزة عدم التركيز على المستوى المحلي تستحوذ على أهم الاختصاصات و قد حصرت الهيئات المحلية المنتخب من كل الجهات.

(178) المادة 3 من المرسوم التنفيذي 94-215، المرجع السابق .

(179) المادة 15 و المادة 125 من القانون 10-11 ، المرجع السابق.

(180) المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 ، المرجع السابق.

## الفصل الثاني: امتدادات الإدارة المركزية على مستوى الجماعات المحلية.

أما فيما يتعلق بالأمين العام للبلدية حمل له القانون رقم 10/11 صلاحيات أوسع، حيث أضحى المنسق و المسير الإداري الأول لمصالح البلدية، و يمارس مجموعة من الصلاحيات تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، كالتحضير لاجتماعات و جلسات المجلس الشعبي و ذلك من خلال إعدادا جدول أعمال الدورة و الاستدعاءات، و تحضير كافة الملفات و الوثائق الضرورية لذلك، و السهر على حسن سير المصالح الإدارية و التقنية بالبلدية، و ينسق بين مختلف هذه المصالح، و يتلقى تفويض بالإمضاء من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، بغرض الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري و التقني باستثناء القرارات، و يعتبر عضو في اللجنة البلدية للمناقصات.<sup>(181)</sup>

يثار تساؤل حول نوع السلطة التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي على الأمين العام، باعتباره أن الأول منتخب و الثاني معين خاصة أن المشرع أحالنا إلى التنظيم فيما يخص الأحكام الخاصة بالأمين العام على مستوى البلدية، فلا وجود لتكيف 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 المعنية (عدم التركيز) و منحها صلاحيات فاعلة على حساب الهيئة المنتخبة.

و الأكثر من ذلك تتضح نية المشرع الجزائري في تعزيز منصب الأمين العام للبلدية

من خلال تصريح وزير الداخلية الأسبق دحو و لد قابلية بتاريخ 01 أكتوبر 2014 وذلك بإعداد مشروع مرسوم تنفيذي يتعلق بالأحكام الخاصة التي سيتم تطبيقها مستقبلا على منصب الأمين العام للبلدية، و الذي سيوضح بدقة مهام الأمين العام للبلدية و دوره على مستوى هذه الهيئة المحلية إذ يحدد شروط و كفايات التعيين في منصب الأمين، كما يتضمن أحكاما تتعلق بالتزامات الأمين العام للبلدية و كذا كفايات تقييمه.<sup>(182)</sup>

<sup>(181)</sup> المادة 191 من القانون 10-11 ، المرجع السابق.

<sup>(182)</sup> إعداد مشروع مرسوم تنفيذي يتعلق بالأحكام الخاصة التي ستطبق على وظيفة الأمين العام للبلدية ، وكالة الأنباء الجزائرية

## المطلب الثاني

### الهيمنة من خلال الرقابة الوصائية المشددة على الهيئات المحلية المنتخبة

تعتبر الرقابة الوجه المقابل للاستقلالية، ولذا فإن هذه الأخيرة ليس مطلقة فهي نسبية جزئية<sup>(183)</sup>. تعد الرقابة الوصائية من الأركان الأساسية التي تميز الإدارة المحلية عن غيرها من التنظيمات الأخرى، ذلك أن استقلالية الهيئات المحلية لا تهدف الوصول إلى تحقيق حكم ذاتي محلي لها بقدر ما تهدف إلى ضبط نشاطها ضمن الصلاحيات المسندة لها، كما أنها تختلف عن الرقابة الرئاسية التي تعني خضوع المرؤوس إلى الرئيس المباشر له و التزامه بأوامر تحت مسؤولية الرئيس في حالة مخالفة القوانين و الأنظمة<sup>(184)</sup>. و تتمثل صور الرقابة الوصائية إما رقابة السلطة الوصية على الأعمال (الفرع الأول) و إما تكون رقابة وصائية على الأعضاء (الفرع الثاني) أو رقابة على الهيئة ككل (الفرع الثالث).

## الفرع الأول

### رقابة السلطة الوصية على أعمال المجالس المحلية

تتمتع الجهة الوصية الإدارية بسلطة الرقابة على بعض الأعمال التي تباشرها الهيئات المحلية، و ذلك عن طريق التصديق، الإلغاء و الحلول.

## أولاً: التصديق

سلطة التصديق هي إحدى الكفايات للتدخل في الشؤون المحلية و هي شبيهة بالرخصة المسبقة التي تجعل من المجالس الشعبية المحلية لا تتحرك إلا عندما تشعر مسبقاً بموافقة السلطة الوصية و بذلك يكون التصديق كحق فيتو شبه مطلق يؤدي إلى ما يسمى بالإدارة المشتركة للشؤون المحلية بين الهيئات المحلية و السلطة المركزية<sup>(185)</sup>. يقصد بالمصادقة إمهار المداولة بالصيغة التنفيذية حتى تنتج آثارها القانونية، و التصديق نوعين :

المصادقة الصريحة والتي يجيز فيها الوالي المداولة بالتأشير عليها.

<sup>(183)</sup> نسبية : لان المجموعات المحلية تخضع بمناسبة ممارسة الوظيفة التنفيذية للرقابة

جزئية :لأنها تتعلق بوظيفة واحدة من وظائف الدولة و هي الوظيفة التنفيذية

<sup>(184)</sup> غزير محمد الطاهر ، المرجع السابق ، ص-ص 76-77.

<sup>(185)</sup> تيسمبال رمضان ، المرجع السابق ، ص 86.

## الفصل الثاني: امتدادات الإدارة المركزية على مستوى الجماعات المحلية.

المصادقة الضمنية حيث يسكت الوالي عن إبداء أي رأي بعد مرور المدة المحددة قانونا. (186)

### أ- تصديق الوالي على مداوات المجالس الشعبية البلدية.

تتجلى من نص المادة 57 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية أن سلطة الوالي واسعة في التصديق على مداوات المجلس الشعبي البلدي و المتمثلة في: الميزانيات و الحسابات، قبول الهبات و الوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

الملاحظ أنه بالرغم من اتجاه المشرع إلى وجوب اتخاذ قرار صريح بالمصادقة على المداوات المشار إليه أعلاه إلا أنه فرض قيد زمني على الوالي ليبيدي رأيه في المداولة المعروضة عليه في أجل 30 يوم من تاريخ إيداعها بالولاية<sup>(187)</sup> و ذلك في نص المادة 58 من القانون 10/11 وهذا ما يعد ضمانا لاستقلالية الجماعات المحلية.

أما بالنسبة للهبات و الوصايا الأجنبية فالى جانب خضوعها للمصادقة القبلية للوالي فإنه تخضع للموافقة المسبقة لوزير الداخلية. (188)

### ب- تصديق وزير الداخلية على مداوات المجالس الشعبية الولائية

حدد المشرع الجزائري الحالات الواجبة للتصديق من قبل وزير الداخلية على مداوات المجلس الشعبي الولائي من خلال نص المادة 55 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية و ذلك في أجل أقصاه شهران و تتمثل هذه الأخيرة في:

الميزانيات و الحسابات، التنازل على العقار و اقتناء أو تبادله، اتفاقيات التوأمة، الهبات والوصايا الأجنبية.

بإستقراء المادتين المشار إليهما أعلاه يتبين أن امتداد السلطة المركزية على المستوى المحلي تمس المداوات المتعلقة بالموارد المالية للجماعات المحلية .

### ثانيا: الإلغاء (البطلان)

البطلان وسيلة لاحقة لأن سلطة الوصاية لا تتدخل إلا بعد صدور القرار من خلال الهيئة

اللامركزية فتلغيه لكونه مخلفا للقانون أو متعارضا مع الصالح العام، فلا يجوز أن يكون القرار

(186) عزيز محمد الطاهر ، المرجع السابق ، ص 80.

(187) المادة 58 من القانون 10-11، المرجع السابق .

(188) المادة 171 من القانون المشار إليه أعلاه .

## الفصل الثاني: امتدادات الإدارة المركزية على مستوى الجماعات المحلية.

الصادر من سلطة الوصاية بالإلغاء إلا بسيطا و مجردا، و لا يكون مقترن بشرط فاسخ أو واقف، و لا أن يغير من قرار الهيئة اللامركزية فليس لهذه السلطة إلا أن تصدر قرارا بالإلغاء أو تمتنع عن إصداره. فالإلغاء إذا هو أحد الوسائل الرقابية التي من شأنها إنهاء قرار صادر عن هيئة لامركزية من طرف جهة الوصية و ذلك مخالفته القانون.<sup>(189)</sup> وهو نوعان:

البطلان المطلق في حالة المداولات المخالفة للدستور أو القانون الأعلى (عيب عدم المشروعية) و كذلك المداولات التي تتخذ خارج الاجتماعات الرسمية و المداولات التي تتناول موضوعات خارج عن اختصاص المجلس (عيب عدم الاختصاص).<sup>(190)</sup>

البطلان النسبي فتكون بالنسبة للمداولات التي يشارك فيها أعضاء لهم بها مصلحة شخصية مباشرة أو وكلاء عن الغير.<sup>(191)</sup>

### أ-إلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي

حدد المشرع الجزائري حالات إلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي سواء البطلان المطلق أو البطلان النسبي.

فبالنسبة للبطلان المطلق فقد حدد حالته في المادة 59 من القانون 10/11 و التي تتمثل في:- المداولات خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات ،

- التي تمس برموز الدولة و شعارتها،

- غير المحررة باللغة العربية.

كما أشار إلى وسيلة أو أداة البطلان و التي تكون عن طريق قرار.

أما عن البطلان النسبي فقد حددت حالاته في نص المادة 60 منه فتكون مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال إذا كانت في موضوعها تمس مصلحة شخصية لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو بعض أو كل أعضاء المجلس إما بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء.

<sup>(189)</sup> عيمور ابتسام ، المرجع السابق ، ص105.

<sup>(190)</sup> غزیز محمد الطاهر، المرجع السابق، ص81.

<sup>(191)</sup> المرجع نفسه .

الجديد في القانون 10 / 11 أنه ألزم بموجب المادة 3/60 كل عضو من المجلس الشعبي البلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بأن يصرح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي و إن كان المعنى بحالة التعارض رئيس المجلس الشعبي البلدي فيصريح أمام المجلس و هذا ما نصت عليه الفقرة الرابعة ذاتها. و كأن بقانون البلدية يحاول سد كل منافذ الفساد و أبعاد رؤساء البلديات وأعضاء المجالس الشعبية عن كل مواطن الشبهة.<sup>(192)</sup>

و تتمثل أداة البطلان في إصدار قرار معلل من الوالي و الجدير بالإشارة أن القانون 10/11 لم يشر لمدة معينة تبطل خلالها المداولة أو تحصن، و هذا خلافا للنص القديم فالمادة 45 من القانون 08/90 الذي حددها بمدة شهر من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية.

#### ب-إلغاء مداولات المجالس الشعبية الولائية

حدد المشرع الجزائري حالات البطلان المطلق لمداولات المجلس الشعبي الولائي في المادة 53 من القانون 07/12 و تتمثل:

-المداولات المتخذة خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات،

-التي تمس برموز الدولة و شعاراتها،

- غير المحررة باللغة العربية،

-التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته،

-المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس،

-المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 منه

أما عن أداة إلغاء هذه الأخيرة فإنها تكون عن طريق رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار بطلانها كما أن المشرع في المادة 54 حدد ميعاد رفع الدعوى الإدارية من قبل الوالي في أجل 21 يوم التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها.<sup>(193)</sup>

أما عن البطلان النسبي فقد أشارت إليه المادة 56 من القانون 07/12 "إذ لا يمكن رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية،

<sup>(192)</sup> بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 292.

<sup>(193)</sup> المادتين 2/53 و 2/54 من القانون 07-12

## الفصل الثاني: امتدادات الإدارة المركزية على مستوى الجماعات المحلية.

بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع و في حالة المخالفة تكون هذه المداولة باطلة." (194) أما في حالة تعارض مصالح أحد أعضاء المجلس الشعبي الولائي يلزم هذا الأخير بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي، أما إذا كان رئيس المجلس الشعبي الولائي في وضعية تعرض مصالح متعلقة به، يجب عليه التصريح بذلك للمجلس الشعبي الولائي. (195)

أما عن أداة المطالبة ببطلان النسبي فقد حددها المشرع بموجب دعوى أمام المحكمة المختصة إقليميا. و يكون ذلك إما بطلب من الوالي بحد ذاته في أجل 15 يوم من تاريخ اختتام دورة المجلس عنه و التي اتخذت من خلالها المداولة أو بطلب من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية له مصلحة في ذلك، و يرسل هذا الطلب برسالة موصى عليا إلى الوالي مقابل وصل استلام. (196)

### ثالثا: الحلول.

إن السلطة الوصية لا تمارس رقابتها فقط على الأعمال الايجابية التي تصدر عن الهيئة المحلية ، و لكنها تراقب الأعمال السلبية لهذه الهيئات. و العمل السلبي للجماعات المحلية يتمثل في عدم قيام المجالس المنتخبة بواجباتهم التي فرضت عليهم قانونا بموجب الصلاحيات المسندة إليه. (197)

يعتبر الحلول من اخطر الرقابة التي تمارسها الهيئات المركزية على الهيئات المحلية لذا فانه تم تحديد الحالات التي تحل فيها الهيئات المركزية محل الهيئات المنتخبة و ذلك في كل من قانون البلدية و الولاية و كذا الجهة الوصية .

#### أ- حلل الوالي محل المجلس الشعبي البلدي.

يمكن للوالي أن يتخذ، بالنسبة لجميع البلديات أو بعضها ، كل الاجراءات المتعلقة بالحفاظ على الامن و النظافة و السكنينة العمومية و ديمومة المرفق العام ، عندما لا تقوم

(194) المادة 56 من نفس المرجع.

(195) المادة 56/2 و 3 من القانون المشار اليه اعلاه

(196) المادة 57 من القانون المشار اليه اعلاه.

(197) عزيز محمد الطاهر ، المرجع السابق ، ص 82.

## الفصل الثاني: امتدادات الإدارة المركزية على مستوى الجماعات المحلية.

سلطات البلدية بذلك و لاسيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية و الخدمة الوطنية و الحالة المدنية .(198)

كما يمكن للوالي ان يحل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة امتناع هذا الأخير عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين و التنظيمات ، و يمكن للوالي بعد إعداره ، أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة لعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار .(199)

إضافة لما سبق يمكن للوالي أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي ليضمن المصادقة على ميزانية وتنفيذها في حلبة حدوث اختلال بالمجلس يحول دون التصويت عليها.(200)

### ب-حلول وزير الداخلية المجلس الشعبي الولائي.

يتعلق إجراء الحلول في قانون الولاية على الحالتين التي حددهما المشرع في نص المادتين 168 و 169 من القانون 07-12.

يحل وزير الداخلية محل المجلس الشعبي الولائي لضبط الميزانية عندما لا يصوت على مشروع الميزانية لسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي ، وبعد القيام للإجراءات القانونية المنصوص عليها في المادة 168 و لم يتم التوصل الي المصادقة على مشروع الميزانية ، يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها (201) أما الصورة الثانية تتمثل في تدخل وزير الداخلية من اجل امتصاص العجز الذي يظهر اثناء تنفيذ الميزانية في حالة اذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير اللازمة لامتناس هذا العجز ، يتدخل وزير الداخلية ووزير المالية.(202)

(198) المادة 100 من القانون 10-11، المرجع السابق .

(199) المادة 101 من القانون المشار إليه أعلاه .

(200) المادة 102 من القانون المشار إليه أعلاه .

(201) المادة 168 من القانون 07-12، المرجع السابق ،

(202) المادة 169 من القانون المشار إليه أعلاه.



مما سبق يمكن القول أن حلول السلطة المركزية محل السلطة المحلية تعد هذه الصورة من أخطر و أشد صور الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الجماعات المحلية لان هذه الأخيرة تجرد من كامل اختصاصاتها و تصبح كأنها لم تكن.

### الفرع الثاني

#### رقابة السلطة الوصية على أعضاء المجالس المنتخبة

تمارس السلطة المركزية الرقابة على أعضاء الهيئات المحلية نظرا لكونهم منتخبين، فإن هذه الرقابة تتجلى في ثلاثة صور و هي الإيقاف و الإقصاء و الاستقالة.

#### أولاً: الإيقاف

الإيقاف هو تجميد للعضوية لما يكون المنتخب المحلي محل متابعة الجزائية بقرار من الوالي إلى غاية صدور قرار نهائي، و هذا التجميد من شأنه أن يمس استقلالية الجماعات المحلية كونه يصدر من السلطة المركزية أو لا تركيزية.<sup>(203)</sup>

#### أ- بالنسبة لأعضاء المجالس الشعبية البلدية

حدد المشرع الجزائري حالتين لإيقاف أعضاء المجالس المحلية البلدية بموجب المادة 43 من القانون 10/11 و التي تتمثل فيما يلي:

-في حالة تعرض كل منتخب لمتابعة قضائية ذلك بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف.

-إذا كان محل تدابير لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة.

أما عن وسيلة تقرير الإيقاف يكون عن طريق إصدار قرار من الجهة الوصية الممثلة في الوالي. و في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا و فوراً ممارسة مهامه الانتخابية.<sup>(204)</sup>

<sup>(203)</sup> مرابط صورية ،موحوس نعيمة ، المرجع السابق ، ص 31.

<sup>(204)</sup> المادة 43 /3 من القانون 10-11 ، المرجع السابق.

### ب- بالنسبة لأعضاء المجالس الشعبية الولائية

حدد المشرع الجزائري إيقاف أعضاء المجالس الشعبية الولائية في نص المادة 45 من القانون 07/12 و تتمثل في حالة كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف و لا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة. أما عن وسيلة إقرار التوقيف فتكون بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي أما عن إعلان التوقيف فيكون بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة المختصة. و في حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا و فوراً ممارسة مهامه الانتخابية.<sup>(205)</sup>

### ثانيا: الإقصاء

يأتي هذا الإجراء في المرحلة الثانية بعد قرار التوقيف<sup>(206)</sup> و هو إجراء عقابي تأديبي يهدف إلى إسقاط كلي و نهائي للعضوية مما يجعله إجراء خطير عالجه المشرع في قوانين البلدية و الولاية.<sup>(207)</sup>

### أ- بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية

حدد المشرع الجزائري حالة إقصاء العضو في المادة 44 من القانون 10/11 حيث يتم إقصاء العضو المتابع جزائيا بعد ثبوت الإدانة و يعلن الإقصاء بموجب المجلس الشعبي البلدي، و يثبت الوالي الإقصاء قرار، و يعتبر قرار الوالي كاشف لموقف المجلس الشعبي البلدي و ليس تصديقا على المداولة مثل باقي القرارات.<sup>(208)</sup>

<sup>(205)</sup> المادة 45 من القانون 07-12، المرجع السابق .

<sup>(206)</sup> العيشي علاء الدين ، المرجع السابق ، ص 39.

<sup>(207)</sup> تيسمبال رمضان ، المرجع السابق ، ص 84.

<sup>(208)</sup> غزير محمد الطاهر ، المرجع السابق ، ص 80.

### ب- بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية

حدد المشرع الجزائري حالات إقصاء في نص المادتين 44 و 46 من القانون 07/12 على التوالي "يقضى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانوناً".<sup>(209)</sup>

أما المادة 46 فتتص على أنه "يقضى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب".<sup>(210)</sup>

فإقصاء المنتخب الولائي إذن يكون بسبب عدم القابلية للانتخاب و حالة التنافي و كذا العضو الذي كان محل إدانة جزائية نهائية و بالمقارنة مع القانون القديم نجد أن المشرع اعتبر حالة الإقصاء الوحيدة هي لما يكون المنتخب محل متابعة جزائية نهائية تسلبه أهلية الانتخاب.

أما عن وسيلة إقرار الإقصاء تكون بموجب مداولة و يثبتته الوزير المكلف بالداخلية بموجب قرار. و يكون القرار الصادر عن وزير الداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء لسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي، محل الطعن أمام مجلس الدولة.<sup>(211)</sup>

### ثالثا: الاستقالة الحكيمة

تعتبر الاستقالة الحكيمة أهم الوسائل الرقابية المفروضة على أعضاء المجالس الشعبية المنتخبة، بصفة فردية ويقصد بها إلغاء صفة العضوية من العضو المنتخب و ذلك لتوفر حالات قانونية معينة.<sup>(212)</sup>

### أ- بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية

حدد المشرع حالة الاستقالة الحكيمة للعضو في نص المادة 45 من القانون 10/11 إذ "يعتبر مستقلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة.

<sup>(209)</sup> المادة 44 من القانون 07-12، المرجع السابق.

<sup>(210)</sup> المادة 46 من القانون المشار إليه أعلاه .

<sup>(211)</sup> المادتين 44 و 46 من القانون 07-12، المرجع السابق.

<sup>(212)</sup> عيمور ابتسام ، المرجع السابق ، ص 97.

## الفصل الثاني: امتدادات الإدارة المركزية على مستوى الجماعات المحلية.

في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ، يعتبر قرار المجلس حضوريا. يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، و يخطر الوالي بذلك.<sup>(213)</sup>

وما يلاحظ من هذه الأخيرة أن المشرع حدد حالة الاستقالة الحكيمة في حالة وحيدة و هي حالة الغياب غير مبرر لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة. و لكن حفاظا على المراكز القانونية للأشخاص فإنه لا يتقرر الاستقالة الحكيمة إلا بعد استدعاء العضو لجلسة السماع ففي حالة غيابه أو عدم تقديم مبرر شرعي فإن المجلس البلدي يعلن الغياب و يخطر الوالي بذلك و هذا يعد امتداد للإدارة المركزية الممثل في شخص الوالي على المستوى البلدية

### ب- بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية.

حدد المشرع الجزائري في نص المادة 43 من القانون 07-12 في كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة. و الملاحظ من هذه المادة ان المشرع استبدل لفظ الاستقالة بلفظ التخلي عن العهدة .

أما المادة 42 فقد نصت على أنه: "ترسل استقالة العضو من المجلس الشعبي الولائي إلى رئيسه بواسطة ظرف محمول مقابل وصل استلام و يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة.

يبلغ الوالي بذلك فوراً"<sup>(214)</sup>

<sup>(213)</sup> المادة 45 من القانون 10-11، المرجع السابق.

<sup>(214)</sup> المادة 46 من لقانون 07-12 ، المرجع السابق .

### الفرع الثالث

#### رقابة السلطة الوصية على المجلس ككل

تتمثل الرقبة الوصائية على المجالس المحلية كهيئة في صورة واحدة حاليا و هي إجراء الحل، و الذي يعني القضاء المجالس المنتخبة و إنهاء مهامه و بإزالته قانونيا مع بقاء الشخصية المعنوية للهيئات المحلية قائمة.<sup>(215)</sup>

#### أولا: حل المجلس الشعبي البلدي

نظم المشرع الجزائري حل المجلس الشعبي البلدي من المادة 46 إلى المادة 51 من القانون 10/11 مبينا حالاته و كذا الآثار المترتبة عن الحل. فيما يخص حالات الحل حددت على سبيل الحصر في المادة 46 و تتمثل في:

- حالة خرق أحكام دستورية،

- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس،

- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس،

- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة ثم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم،

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 من نفس القانون،

- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، و بعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له،

- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،

- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.<sup>(216)</sup>

ويتم حل المجلس البلدي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية<sup>(217)</sup>، يعين الوالي، خلال العشرة أيام التي تلي حل المجلي، متصرفا و مساعدين، عند الاقتضاء، توكل

<sup>(215)</sup> عيمور ابتسام ، المرجع السابق ، ص 90.

<sup>(216)</sup> المادة 46 من القانون 10-11، المرجع السابق.

<sup>(217)</sup> المادة 47 من القانون المشار إليه أعلاه .

## الفصل الثاني: امتدادات الإدارة المركزية على مستوى الجماعات المحلية.

لهم مهمة تسيير شؤون البلدية. على شرط أن تجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي المحل خلال أجل أقصاه ستة أشهر ابتداء من تاريخ الحل، و لا يمكن بأي حال من الأحوال، إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية.<sup>(218)</sup>

أما إذا تخللت هذه الانتخابات ظروف استثنائية تعيق إجراء الانتخابات بالبلدية و بعد تقرير الوزير المكلف بالداخلية الذي يعرض على مجلس الوزراء، يعين الوالي متصرفا لتسيير شؤون البلدية. يمارس المتصرف، تحت سلطة الوالي، السلطات المخولة بموجب التشريع و التنظيم للمجلس الشعبي البلدي و رئيسه. و تنتهي مهام المتصرف بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد.<sup>(219)</sup>

وقد رتب المشرع الجزائري عن التجديد العام للمجلس الشعبي البلدي انتهاء حل السلطة الوصية على المجلس.<sup>(220)</sup>

### ثانيا: حل المجلس الشعبي الولائي

نظم المشرع الجزائري حل المجلس الشعبي الولائي من المادة 47 إلى المادة 50 من القانون 07/12 مبينا حالته وكذا الآثار المترتبة عن الحل.

فيما يخص حالات الحل حددت على سبيل الحصر في المادة 48 و تتمثل :

"في حالة خرق أحكام دستورية،

-في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس،

-في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي،

-عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم،

-عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة و ذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41 من نفس القانون،

<sup>(218)</sup> المادتين 48 و 49 من القانون 11-10، المرجع السابق .

<sup>(219)</sup> المادة 51 من القانون المشار إليه أعلاه.

<sup>(220)</sup> المادة 50 من القانون المشار إليه أعلاه.

## الفصل الثاني: امتدادات الإدارة المركزية على مستوى الجماعات المحلية.

-في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،

-في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.<sup>(221)</sup>

وتجد الإشارة كذلك إلى أن حل المجلس الشعبي الولائي و تجديده يتم بموجب مرسوم رئاسي بناءا على تقرير الوزير المكلف بالداخلية.<sup>(222)</sup>

يعين الوزير المكلف بالداخلية بناء على اقتراح من الوالي، خلال العشرة أيام التي تلي حل المجلس، مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين و التنظيمات المعمول بها، إلى حين تنصيب المجلس الجديد. على شرط أن تجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي المحل في أجل أقصاه ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ الحل، إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام. ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الجارية.<sup>(223)</sup>

<sup>(221)</sup> المادة 48 من القانون 12-07 ، المرجع السابق .

<sup>(222)</sup> المادة 47 من نفس المرجع .

<sup>(223)</sup> المادتين 49 و 50 من نفس المرجع.

## المبحث الثاني

### التبعية المالية (تدخلات السلطة المركزية من الناحية المالية على المستوى المحلي)

تتمثل الصورة الثانية لتدخل الإدارة المركزية على المستوى المحلي في انعدام الموارد المالية وعدم فعليتها بصورة تجعل المجالس المحلية مشلولة و عاجزة عن ممارسة كافة الصلاحيات وتحقيق مختلف الأهداف المسطرة سواء السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية و كذا الإدارية التي تبرر وجود الهيئات المحلية و بالتالي تكريس اللامركزية الإدارية.

حيث و أمام هذا الشلل و العجز و كذا الأزمات التي عرفتھا مختلف الولايات و البلديات فان الدولة تتدخل ماليا من اجل تقديم المساعدة لهذه الأخيرة وكذا الحد من التفاوت الكبير بين الهيئات المحلية وهذا بالدفع بعجلة التنمية فيها كذا الحفاظ على كيان الدولة من أي اضطرابات قد تزعزعها (المطلب الأول)، لكن هذه المساعدة تكون مقابل الرقابة المالية التي تمارسها هذه الأخيرة بحجة المحافظة على المال العام من التبيد و من اجل الدفع بالتنمية المحلية (المطلب الثاني).

## المطلب الأول

### تمويل الجماعات المحلية من طرف الإدارة المركزية

نظرا لعدم كفاية الموارد المحلية الذاتية للجماعات المحلية والتي تبقى ضئيلة لتغطية النفقات المحلية وكذا تحقيق التوازن لميزانيتها تتدخل الإدارة المركزية من اجل إعادة التوازن لهذه الأخيرة عن طريق الموارد المقررة قانونا، ويعود هذا العجز لعدة أسباب. لذا فيما تتمثل طرق تدخل الإدارة المركزية؟ وما هي أسباب عجز الجماعات المحلية من تحقيق الاكتفاء الذاتي لمواردها؟



## الفرع الأول

### طرق تدخل الإدارة المركزية لتمويل الجماعات المحلية

نظم المشرع الجزائري طرق تدخل الإدارة المركزية في قانوني البلدية<sup>(224)</sup> والولاية<sup>225</sup>، وذلك لإكسائها الشرعية القانونية ومنع تعسف هذه الأخيرة .

#### أولاً: الإعانات

تلجأ الجماعات المحلية إلى الاعتماد على الإعانات كمصدر لتمويل ماليتها نتيجة لضعف مواردها الذاتية سواء الجبائية أو غير الجبائية وذلك لإعادة التوازن المالي لها<sup>(226)</sup>، وهذا المصدر يشمل الإعانات المركزية، القروض، الهبات و الوصايا وكذا التخصيصات .

#### أ- الإعانات المركزية

تعد المساعدات المالية المقدمة من طرف الدولة للجماعات المحلية من أهم موارد هذه الجماعات أمام ضعف وعدم كفاية الموارد الأخرى، وهي مساعدات تضطر الدولة لمنحها للجماعات المحلية دون إلزامها بردها.<sup>(227)</sup>

وتسمى هذه المساعدات المالية الموجهة لتغطية نفقات التنمية المحلية بالإعانات ، و تؤدي هذه الإعانات أهدافا اقتصادية وأخرى اجتماعية وتتمثل في تعميم الرخاء في مختلف مناطق الدولة، وإذابة الفوارق بين المناطق الفقيرة والنائية والمناطق الغنية<sup>(228)</sup>.

حدد المشرع الجزائري الاعتبارات و الخصائص الواجبة على الإدارة المركزية احترامها أثناء تقديمها لهذه الإعانات في نص المادتين 172 من القانون 10-11 المتعلق بقانون البلدية و 154 من قانون 07-12 المتعلق بقانون الولاية والملاحظ في

<sup>(224)</sup> المادة 170 من القانون 10-11 ، المرجع السابق.

<sup>(225)</sup> المادة 151 من القانون 07-12، المرجع السابق.

<sup>(226)</sup> تيسمبال رمضان، المرجع السابق ، ص 103.

<sup>(227)</sup> المرجع نفسه.

<sup>(228)</sup> خنفري خضير ، تمويل التنمية المحلية في الجزائر (واقع وآفاق)، اطروحة لنيل الدكتوراه، فرع التحليل الاقتصادي،

كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2010-2011 ، ص 37 .

## الفصل الثاني: امتدادات الإدارة المركزية على مستوى الجماعات المحلية.

خصوص هاتين المادتين أن المشرع اعتمد علي توحيد الاعتبارات و الخصوصيات التي تدفع بالإدارة المركزية إلى تمويل الجماعات المحلية منها :عدم كفاية مداخيلها أو عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية ،...الخ.

تتمثل الإعانات المركزية في كل من :

### 1-إعانات مخططات وبرامج التنمية .

تعتبر إعانات المخططات و برامج التنمية للتمويل المركزي وذلك عن طريق مخططات التنمية المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 81-380 حيث نصت المادة الخامسة منه على نوعين من المخططين<sup>(229)</sup> وكذا المخططات الوطنية المرفقة بالبرامج الخاصة:

#### -المخطط البلدي للتنمية:

تتدرج المخططات البلدية للتنمية في إطار سياسة التوازن الجهوي قصد إعطاء كل بلدية حظوظا متساوية في التنمية ، و تستجيب مساعدة الدولة هذه الانشغال بضمان قابلية اقتصادية نسبية للجماعات المحلية وذلك بتكملة المشروع في إطار المخططات غير الممركزة المعتمدة من الولاية ، وفي إطار الاستثمارات من الادخار الإجمالي الذي تقتطعه البلديات من مواردها الخاصة<sup>(230)</sup>.

#### -إعانات البرامج القطاعية للتنمية:

هي إعانات ومساعدات تقدم للولايات في إطار البرامج القطاعية اللامركزي بنسبة 3% من الناتج الداخلي الخام الإجمالي و تستهدف هذه الإعانات أساس الفصول المتعلقة بالتربية و الري و الطرق الولائية و التجهيز والتزويد بمياه الشرب<sup>(231)</sup>.

#### - المخططات الوطنية المرفقة بالبرامج الخاصة:

وهي برامج وطنية موجهة تستفيد منها البلديات ،مثل برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي صندوق دعم الجنوب و الهضاب العليا -الصناديق الخاصة -برنامج دعم النمو. وغيرها من المخططات

<sup>(229)</sup> غزير محمد الطاهر ، المرجع السابق، ص-ص95-96.

<sup>(230)</sup> جديدي عتيقة ، المرجع السابق ، ص 95.

<sup>(231)</sup> تيسمبال رمضان ، المرجع السابق ، ص 104.

## الفصل الثاني: امتدادات الإدارة المركزية على مستوى الجماعات المحلية.

المركزية و هي تخضع للمخطط الوطني للتنمية و بالتالي فان مصدر التمويل هو الميزانية الدولة التي تمول بدورها الصناديق الخاصة من العائدات الجبائية و الاستثمارات<sup>(232)</sup>، وتشارك هذه المخططات في كون هذه البرامج تستفيد منها البلديات لكن تحت الوصاية المباشرة للوالي الذي يحدد البرامج و المشاريع و يشرف على تمويلها و تسييرها وهذا دون اعتبار أو استشارة للمجالس المحلية أو تمكينها من المراقبة لهذه المشاريع.<sup>(233)</sup>

### 2- الإعانات المخصصة

الإعانات المخصصة عبارة عن اعتمادات مالية يتم تخصيصها لانجاز برامج معينة خلافا للإعانات الإجمالية المخصصة للاستثمارات المحلية دون تحديد للمشاريع الواجبة تمويلها وتنفيذها. فمصدر التمويل هو خزينة الدولة حيث ترصد الأموال لانجاز مشاريع معينة بذاتها وهي عبارة عن مظهر حقيقي للوصاية المالية التي تمارسها السلطة المركزية الجماعات المحلية، في الوقت الذي يري فيه البعض في الإعانات المخصصة وسيلة للدولة تضمن بها انجاز المشاريع ذات البنية التحتية والمشاريع ذات الأولوية نظرا لفائدتها على التنمية الشاملة.<sup>(234)</sup>

### 3- الصندوق المشترك للجماعات المحلية

يعد الصندوق المشترك للجماعات المحلية، مؤسسة عمومية ذات طابع اداري، يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ويخضع لوصاية وزارة الداخلية<sup>(235)</sup> أنشئ الصندوق المشترك للجماعات المحلية لتقليص احتياجات الجماعات المحلية من الموارد المالية<sup>(236)</sup>

<sup>(232)</sup> غزير محمد الطاهر ، المرجع السابق ، ص 100 .

<sup>(233)</sup> المرجع نفسه .

<sup>(234)</sup> حنفي خضير ، المرجع السابق ، ص 30 .

<sup>(235)</sup> المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 22 جمادى الأولى عام 1435 الموافق 24 مارس سنة 2014 يتضمن

إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية و يحدد مهامه و تنظيمه و سيره ، ج ر ، عدد 19 الصادر بتاريخ 2 افريل 2014

<sup>(236)</sup> عرف هذا الصندوق عدة تطورات إلي غاية صدور المرسوم رقم 86-266 المؤرخ في 04-11-1986 المتعلق بتنظيم الصندوق المشترك

للجماعات المحلية وعمله ألا أن وجوده يعود إلى صندوق تضامن الوطني للتوفير و الاحتياط بعد إنشائه بموجب قانون المالية لسنة 1973م

تحويل صلاحيات الصندوق الوطني لتوفير و الاحتياط الى هيئة تسمى مصالح الأموال المشتركة للجماعات المحلية تحت وصاية وزارة الداخلية

الي غاية صدور المرسوم 86-266 الذي نظم عمل هذا الصندوق إلا انه و بصور قانوني البلدية و الولاية فانه عرف هذا الاخير تطورا ادالي

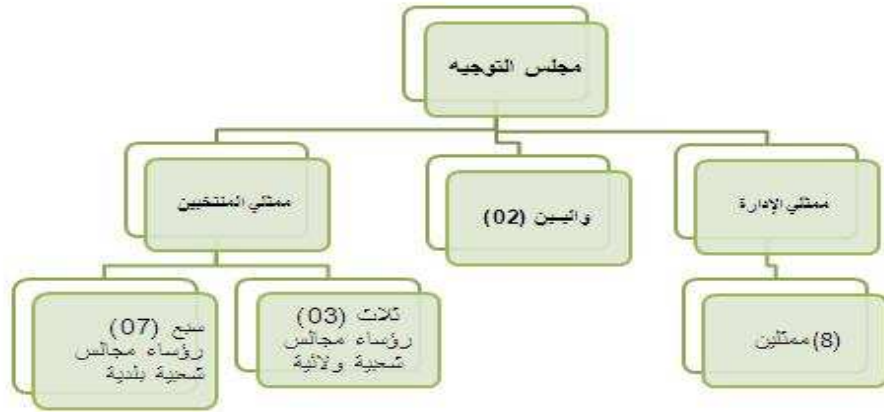
صدور المرسوم التنفيذي 14-116 الذي ينظم حاليا هذا الصندوق .

## الفصل الثاني: امتدادات الإدارة المركزية على مستوى الجماعات المحلية.

نظم المشرع سير عمل الصندوق وتحديد مهامه بموجب المرسوم التنفيذي 14-11-الصادر بتاريخ 24 مارس 2014 و الذي جاء مستجيباً لتطبيقاً لأحكام المواد 211 و 212 للقانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية وكذا أحكام المواد من 176 إلى 179 من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية. بالرجوع الي المرسوم المشار إليه أعلاه فان الصندوق يندرج تحت مظلة وزارة الداخلية. كل ما يلي:



يتشكل مجلس توجيه الصندوق كما يلي:



تدخلات هذا الصندوق هي :

المرجع : موقع وزارة الداخلية سنة 2016

## الفصل الثاني: امتدادات الإدارة المركزية على مستوى الجماعات المحلية.

يتولى هذا المجلس تسيير صناديق الضمان و التضامن للبلديات و الولايات<sup>(237)</sup>، اما عن تسيير هذين الأخيرين فقد صدر قرار وزاري مشترك يحدد تنظيم الداخلي لكل من صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية.<sup>(238)</sup>

يمكن تفصيل إعانات هذا الصندوق كالأتي:

### -إعانات صندوق التضامن :

تتمثل الاعانات التي يقدمها هذا الصندوق فيما يلي :

- التخصيصات الإجمالية للتسيير: وهي تخصيصات تقدم للتكفل بالوضعية المالية الصعبة للبلديات ، و تمنح بناءا على نسبة قدرة كل بلدية و الذي يحسب مقارنة مع المعدل الوطني الذي يقاس عليه غني البلديات ، فان كانت النسبة اقل من المعدل الوطني تقدم هذه التخصيصات .<sup>(239)</sup>
  - المساعدات الاستثنائية :يفهم مباشرة من التسمية انها مساعدات تقدم في الظروف الاستثنائية لمواجهة الطوارئ غير المتوقعة و الكوارث ، كما تمنح بناءا على طلب من البلدية من اجل تحقيق توازن في ميزانيتها.<sup>(240)</sup>
  - مساعدات لفائدة التجهيز و الاستثمار: تخصص 40% من موارد الصندوق لفائدة التجهيز و الاستثمار، و تذهب ربع هذه الاعتمادات إلى أفقر الجماعات المحلية.<sup>(241)</sup>
- إعانات صندوق الضمان :توجه هذه الاعاناتالى البلديات و الولايات ، من اجل تغطية مصاريف التحصيل و الضرائب و الرسوم ، التي يتعذر تحصيلها . وتتكون هذه الاعانات من نسبة مساهمات البلديات في صندوق ضمان الضرائب البلدية .<sup>(242)</sup>

<sup>(237)</sup> تياب نادية ، المرجع السابق ،ص 11.

<sup>(238)</sup> راجع المادة 2 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 29 ربيع الاول عام 1437 الموافق لـ 10 يناير 2016، يحدد التنظيم الداخلي

لصندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية ، ج ر، عدد76 الصادر بتاريخ 31 يناير سنة2016.

<sup>(239)</sup> بو عمران عادل ، البلدية في التشريع الجزائري ، دار الهدى ، الجزائر ، 2010، ص 67.

<sup>(240)</sup> المرجع نفسه.

<sup>(241)</sup> ايت الحاج كاتية ، ايت وعلي سميحة ، المرجع السابق ، ص 47 .

<sup>(242)</sup> كراجي مصطفى ،"اثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري "، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و

الاقتصادية و السياسية ، عدد2، لسنة1996، ص350.

### ثانيا- القروض

رخص المشرع الجزائري للجماعات المحلية ، اللجوء إلى القروض قصد تغطية احتياجاتها المتزايدة، ومن أجل تحقيق هذا الغرض انشأت الدولة بنوك عمومية ، تقدم قروض لفائدة الولايات و البلديات<sup>(243)</sup>، وكان أول بنك لعب هذه المهمة هو صندوق التوفير و الاحتياط لكن تقلص الحاجة إلى التمويل طويل الأجل لم يعد في استطاعة هذا الصندوق لتأدية هذه المهمة .<sup>(244)</sup> إن اشتراط موافقة الحكومة المركزية علي مثل هكذا قروض يحقق يحقق ثلاثة أهداف هامة وهي:

- ممارسة نوع من الرقابة على الإنفاق الرأسمالي المحلي .

- الحفاظ على سمعة المجالس المحلية و المالية و امكانية المجالس سداد الاقساط و الفوائد المستحقة عليها في المواعيد المحددة .

- التحكم في سعر الفائدة عن طريق توزيع القروض علي فترات متباعدة .<sup>(245)</sup>

### ثالثا- الهبات و الوصايا .

تعتبر الهبات والوصايا موردا من موارد المجالس المحلية وتتكون حصيلتها مما يتبرع به المواطنون إما مباشرة إلى المجالس المحلية أو بشكل غير مباشر للمساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها ، وكذلك قد تكون نتيجة وصية تركها احد المواطنين بعد وفاته في حالة انعدام لورثة أو هبة احد المغتربين لتخليد اسمه في بلده.<sup>(246)</sup>

### الفرع الثاني : أسباب ضعف التمويل المحلي .

يعتبر ضعف التمويل المحلي من بين أهم الأسباب تدخل الإدارة المركزية لتمويل الجماعات المحلية لتحقيق الهدف المسطر لها و الحفاظ على الاستقرار على مستوى هذه الأخيرة و لهذا سنحاول أن نبين أهم أسباب ضعف التمويل المحلي خاصة إمام اعتراف القانون للجماعات

<sup>(243)</sup> ايت الحاج كاتية ، ايت وعلي سميحة ، المرجع السابق ، ص 43.

<sup>(244)</sup> لمير عبد القادر ، المرجع السابق ، ص 149.

<sup>(245)</sup> خنفري خضير ، المرجع السابق ، ص 38.

<sup>(246)</sup> المرجع نفسه.

## الفصل الثاني: امتدادات الإدارة المركزية على مستوى الجماعات المحلية.

المحلية بالاستقلال المالي المكرس لها في مختلف القوانين و التنظيمات و هذا من خلال تعدد مواردها المالية.

تتمثل أهم أسباب ضعف التمويل المحلي فيما يلي :

أولا :أسباب مرتبطة بالنظام الجبائي على المستوى المحلي.

تبقى الموارد الجبائية للجماعات المحلية تنصدر مكانة مهمة في تمويل ميزانية الجماعات المحلية ، إلا انه من الناحية الواقعية نجد أن هذه الموارد تبقى بعيدة عن تحقيق الحاجيات المحلية و هذا لعدة أسباب منها :

### أ-المركزية المفرطة للجباية.

يظهر ارتباط الجماعات المحلية بالسلطة المركزية من خلال الطرف الذي يحدد الضريبة و الرسوم المخصصة للجماعات المحلية ، وذلك من حيث تأسيس الضريبة وكذلك من حيث المصالح المكلفة بتحصيلها.

### 1-من حيث تأسيس الضريبة

أوكل الدستور الجزائري حق تأسيس الضريبة إلى السلطة التشريعية بحيث يقوم بتأسيس وعاء الضريبة ونسبتها و طرق تحصيلها ، فالضريبة تخضع لقواعد محددة في اطار قانون المالية السنوي الذي يؤكد مشروعية الضريبة ثم يأتي دور القوانين الفرعية المتخصصة ومن خلال هذه القوانين يتضح ان الجماعات المحلية لا يد لها في تأسيس الضريبة و بالتالي تجرد هذه الاخيرة من حق المبادرة المالية علي المستوى المحلي .(247)

### 2-من حيث تحصيل الضريبة

يتم تحصيل الضريبة و قبض الإيرادات الضريبية من طرف مصالح تابعة للدولة على رأسها امين خزينة البلدية على مستوى البلدية و أمين خزينة الولاية على مستوى الولاية الذي يعتبر مرفقا تابعا للدولة و ليس للجماعات المحلية ، كما أن الضرائب على المستوى المحلي تابعة مباشرة لوزارة المالية التي تعتبر جزء من السلطة التنفيذية .(248)

(247) عولمي باسمة ، المرجع السابق ، ص276.

(248) شلابي امال ، نايت معمر لامية ، المرجع السابق ، ص40.

### ب- احتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية

تتميز الموارد الجبائية المحصلة لفائدة الجماعات المحلية مقارنة بتلك المحصلة لفائدة الدولة ، باحتكارها من طرف هذه الاخيرة إذ تستحوذ على 75% لصالحها في حين لا تحصل الجماعات المحلية الا على 25%.<sup>(249)</sup>

كما تستحوذ الدولة على عائدات الضرائب على الأجور و التي تمثل مصدرا هاما للموارد الجبائية لأنها تقتطع مباشرة من المصدر إضافة إلي كثرة أنواع الضرائب و الرسوم التي تعود كليا الي الدولة و التي لا يمكننا إحصاؤها.<sup>(250)</sup>

### ج- ضعف الموارد غير الجبائية

تعود أسباب ضعف الموارد غير الجبائية للجماعات المحلية لعدة أسباب منها :

-تبديد وعد الاستعمال العقلاني للموارد الجبائية ،

- نقص أو غياب الصيانة ،

-سوء تقدير المواد من السلطة المحلية : الأسعار المنخفضة لتأجير الأملاك لذلك فان تثمين مداخل الأملاك يواجه عدم مشاكل منها:

- مشاكل تتعلق بجرد الأملاك و مداخلها .

مشاكل تتعلق بتأجير عقارات الجماعات المحلية.<sup>(251)</sup>

### ثانيا-أسباب مرتبطة بالتنظيم والتسيير.

يعود سبب ضعف التمويل المحلي إلى عدة أسباب ومن بين هذه الأسباب هناك أسباب

مرتبطة مرتبطة بالتنظيم و التسيير وتتمثل في :

### أ-عدم ملائمة التنظيم الإقليمي للبلاد .

بيني سابقا أن تقسيم البلاد إلى هيئات محلية تعد ضمانا للاستقلالية الجماعات المحلية بشرط الأخذ بالاعتبار الإمكانيات الاقتصادية و تحقيق الديمقراطية التشاركية، و لكن هناك من بعض الفقهاء الذين يرون انه يمكن لهذا الأخير أن تنجر عنه تبعية مالية في حالة تقسيم اقليم الدولة إلى

<sup>(249)</sup> شلابي امال ، نايت معمر لامية ، المرجع السابق ، ص 41.

<sup>(250)</sup> تيسمبال رمضان ، المرجع السابق ، ص 107.

<sup>(251)</sup> خنفري خضير ، المرجع السابق ، ص 120-121.



## الفصل الثاني: امتدادات الإدارة المركزية على مستوى الجماعات المحلية.

هيئات محلية دون الأخذ بالاعتبارات المشار إليه سابقا ومن بينهم الاستاذ: "كاشير عبد القادر: في نظري أن إصلاح 1984 هو فعلا قانون للتخلف ، اذ توجد بلديات لاتملك وسائل و لا ممتلكات ، و أن هذا القانون أتي فعلا بمشاكل و انشأ بلديات متخلفة اكثر من التخلف و ان هناك ولايات لا إمكانيات لها و لا جباية " .(252)

### ب- ضعف كفاءات الادارة المحلية

بالعودة الى تشكيلة المجالس المحلية نلاحظ ضعف القدرات الفنية و الكفاءات الادارية ، اذ ان المنتخبون على مستوى المجالس المحلية غالبا ما يكونون دون خبرة و لا مستوى علمي . مما يجعلهم لا يهتمون بالتسيير الجيد للمصالح المحلية و البحث عن السبل الانجع للدفع بالتنمية المحلية .(253)

### المطلب الثاني

#### رقابة السلطة المركزية لمالية الجماعات المحلية .

تمارس السلطة المركزية الرقابة المالية على الجماعات المحلية وهذا للتحقق من مدي تنفيذ البرامج و تطبيقها على أحسن وجه مع مراعاة الأهداف و القواعد المحددة في مختلف التشريعات وكذا للحفاظ على المال العام ، لهذا حرص المشرع الجزائري على حمايتها حينما اقر رقابة مضاعفة على مالية الجماعات المحلية وتضمنها هياكل لرقابة السابقة و رقابة لاحقة .

### الفرع الاول

#### الرقابة القبلية علي ميزانية الجماعات المحلية.

تسمى بالرقابة السابقة ، لكونها تصدر قبل صدور القرار المتعلق بالاذن بالصرف، و قبل ابرام العقود و الصفقات العمومية وتنفيذها ، وهي تهدف الى ضمان المشروعية ودقة الحسابات وكذا ملائمة التصرفات المالية.(254)

يمارس الرقابة القبلية كل من المراقب العام وكذا المحاسب العمومي .

(252) تيسمبال رمضان ، المرجع السابق ، ص ص 115-117.

(253) ايت الحاج كايتة ، ايت وعلي سميحة ، المرجع السابق ، ص 40.

(254) لونيبي عبد اللطيف ، الرقابة على مالية البلدية ، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، تخصص قانون اداري ، كلية الحقوق و

العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2012-2013.ص62.

أولا: رقابة المحاسب العمومي.

تدخل الرقابة المالية الموكلة للمحاسب العمومي ضمن ساسية عدم التركيز و تنصب على المرحلة الأخيرة التي تمر لها عملية الصرف و هي مرحلة الدفع حيث منح القانون المحاسب العمومي سلطة ممارسة الرقابة علي الأمر بالصرف من اجل التحقق من مدي شرعية النفقات سواء على المستوى الولائياو علي المستوى البلدي .(255)

يعرف المحاسب العمومي الشخص المعين بمقتضي قرار وزاري صادر عن الوزير المكلف بالماليةوفقا لنص المادة 33 من القانون 90-21 حيث تنص على انه : "يعد محاسبا عموميا في مفهوم هذه الاحكام ، كل شخص يعين قانون للقيام فضلا عن العمليات المشار اليها في المادتين 18-22 من القانون 90-21 على انه يعتبر محاسب عمومي كل من يقوم بالعمليات التالية :

-تحصيل الإيرادات و دفع النفقات.

-ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء المكلف بها و حفظها .

-تداول الاموال و السندات و القيم و الممتلكات و العائدات و المواد .

-حركة حساب الموجودات.(256)

إضافة إلى دوره في تنفيذ النفقات و الإيرادات العامة يؤدي المحاسب العمومي دورا رقابيا مهما يتمثل هذا الدور الرقابي في مراقبة أعمال الأمر بالصرف و التدقيق في شرعية الوثائق التي صادقوا عليها وقد حدد المشرع الجزائري مجالات المراقبة في نص المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية(257)

يمارس مهام المحاسب العمومي بالنسبة للبلدية أمين الخزينة البلدية ، وهو محاسب

رئيسي بالنسبة للبلدية حيث يتولي تحصيل الإيرادات و دفع النفقات و تصفيته فهو مكلف

(255) حمامة معتز ، الرقابة المالية على الادارة المحلية ،مذكرة لنيل شهادة الماستر ، تخصص قانون اداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، 2013-2014،ص49.

(256) راجع المادة 33 من القانون رقم 90-21 ، المرجع السابق.

(257) شويخي سامية ،اهمية الاستفادة من الاليات الحديثة و المنظور الاسلامي في الرقابة علي المالي العام ، مذكرة لنيل الماجستير ، تخصص تسيير المالية العامة ، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية ، جامعة ابو بكر بلقايد ، تلمسان ، 2010-2011،ص59.

## الفصل الثاني: امتدادات الإدارة المركزية على مستوى الجماعات المحلية.

بتحصيل مداخيل البلدية، وكل المبالغ العائدة لها و صرف النفقات الأمور بصرفها أما بالنسبة للولاية فهناك أمين خزينة الولاية.(258)

### ثانيا : رقابة المراقب المالي

تتم هذه المراقبة من طرف المراقب المالي ، الذي يعين من قبل الوزير المكلف بالمالية ، الى جانب المراقبين الماليين المساعدين ، حيث يختص المراقب المالي بمنح التأشيرات على كل الصلاحيات الممنوحة له ، هي حين تقتصر وظيفة المراقبين الماليين المساعدين على الاختصاصات المفوضة لهم من المراقب المالي ، اذ يقوم هذا الاخير بمراقبة ميزانية الولاية قبل تنفيذها ، وبعد ان تقوم السلطة المختصة بالمصادقة عليها(259)

تشمل هذه الرقابة على فحص بطاقة الالتزام، و سندات الإثبات المرفقة بها ، و المقدمة الى المراقب المالي من طرف الامرين بالصرف ، حيث يتم التحقق من صفة الامر بالصرف ، و مطابقة النفقة للقوانين و التنظيمات السارية المفعول، توفر الاعتمادات و الصحة القانونية لحسم النفقة و الصحة المادية لمبلغ الالتزام ، وجوب التأشير أو الآراء الاستشارية المسبقة، لمختلف السلطات و الهيئات المختصة ، إذا كانت مفروضة قانونا .(260)

(258) حمامة معتز ، المرجع السابق ، ص51

(259) ايت الحاج كاتية ، ايت وعلي سميحة ، المرجع السابق ، ص53.

(260) المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المؤرخ في 14-11-1992، المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات

، ج ر ، عدد 82 ، لسنة 1992 .

## الفرع الثاني

### الرقابة البعيدة على ميزانية الجماعات المحلية

تمارس الرقابة المالية البعيدة قفل السنة المالية وقفل كل الحسابات، وتعهد هذه الرقابة لكل هيئات مستقلة تتمثل في كل من مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية.

#### أولا : رقابة المفتشية العامة علي تنفيذ الميزانية

أحدثت المفتشية العامة للمالية كإحدى الأجهزة التي تضطلع بالرقابة المالية اللاحقة، بموجب المرسوم رقم 53-80 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية و بقي العمل به إلى أن صدر المرسوم التنفيذي رقم 08-272 الذي يحدد الصلاحيات العامة للمفتشية العامة للمالية وتعتبر الجماعات المحلية احد الهيئات المشمولة برقابة هذا الجهاز.(261)

يتبين من خلال استقراء القانون المنظم للمفتشية العامة للمالية انه لها صلاحية ممارسة الرقابة على جميع العمليات المالية التي تقوم بها الدولة او الجماعات اللامركزية ، فإذن دور هذا الجهاز محدد بموجب القانون و لهذا لا يمكن للمفتشية العامة للمالية تجاوز حدود الاختصاص المخولة لها , ويخضع هذا الأخير للوزير المكلف بالمالية .

تشمل رقابة المفتشية العامة للمالية كل الاعمال المتعلقة بالتسيير المالي و المحاسبي التي تقوم بها الجماعات المحلية ، مع الاشارة انها لا تملك صلاحية توقيع العقوبات ،حيث تقتصر صلاحيتها في تحديد المخالفات،و تقديم تقريرها الى السلطة الوصائية و الى رئيس مجلس المحاسبة .(262)

تمارس المفتشية العامة للمالية رقابتها بواسطة مفتشين عامين للمالية و مفتشين ماليين و كذا مفتشين مساعدين و يخول لهم القانون بهم عند تأدية مهامهم مايلي :

-مراقبة تسيير الصناديق و مراجعة الاموال و السندات و المواد التي يجيزها المسيرون و المحاسبين .

- طلب تقييم طل وثيقة او ورقة ثبوتية تكون لازمة لمراجعتها .

(261) حماسة معتز ، المرجع السابق ، ص 60.

(262) تيسمال رمضان ، المرجع السابق، ص122.

## الفصل الثاني: امتدادات الإدارة المركزية على مستوى الجماعات المحلية.

- طلب كل المعلومات شفوية او كتابيا .
- القيام بأي بحث أو تحقيق في عين المكان من اجل مراقبة الأعمال ، و المعطيات المثبت في الحسابات .
- القيام بكل التدقيقات في عين المكان للتأكد من أعمال التسيير ذات الأثر المالي ، قد تمت محاسبتها على أسس صحيحة، وكاملة و إثبات حقيقة الخدمة المنتهية عند الاقتضاء.<sup>263</sup>

كما تتأكد المفتشية العامة للمالية العامة من انه تم تحصيل الإيرادات العامة بطريقة صحيحة و سليمة، ومدى احترام القوانين و التنظيمات المتعلقة بالميزانية ، و التأكد من الاستخدام الأمثل لمختلف الضرائب التي تستفيد منها الجماعات المحلية.<sup>264</sup>

### ثانيا : مراقبة مجلس المحاسبة

تعتبر مجلس المحاسبة هيئة عمومية عليا للرقابة البعدية ، لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العامة يتمتع بالاستقلال المالي و الإداري ، و بالتالي حرية التصرف ، كما يعتبر جهاز قضائي له سلطة تسليط العقوبات على المرتكبين للمخالفات في المجال المالي للجماعات المحلية ، و لهذا يتمتع باختصاصات إدارية قضائية لممارسة المهام المسندة إليه.<sup>(265)</sup>

تأتي رقابة مجلس المحاسبة بعد تنفيذ الميزانية ، وبما أن هذا الأخير يتمتع بسلطة توقيع العقوبات على مرتكبي المخالفات المالية و الأخطاء التي تحدث أثناء تنفيذ الميزانية ، فيقوم بهذه الصفة بفحص الحسابات و التدقيق فيها حتي يتمكن من اكتشاف كل صور المخالفات المالية التي وقعت ، وكما يعهد محاكمة المسؤولين عن هذه المخالفات و إصدار العقوبات المنصوص عليها ، أو طلب تدارك هذه المخالفات من المسؤولين ، أو إحالتهم للقضاء.<sup>(266)</sup>

<sup>(263)</sup> بوعمران عادل ، المرجع السابق ، ص ص 125- 126 .

<sup>(264)</sup> ايت الحاج كاتية ، ايت وعلي سميحة ، المرجع السابق ، ص 63.

<sup>(265)</sup> راجع المادة 2 من الامر رقم 95-20 ، المؤرخ في 17-07-1995 ، المتعلق بمجلس المحاسبة ، ج ر ، عدد 38 لسنة 1995 .

<sup>(266)</sup> ايت الحاج كاتية ، ايت وعلي سميحة ، المرجع السابق ، ص 60 .

## الفصل الثاني: امتدادات الإدارة المركزية على مستوى الجماعات المحلية.

---

كما يعد المجلس تقرير سنوي عن كل المخالفات التي اكتشفها مع تقديم اقتراحات للتقليل منها او القضاء عليها مستقبلا ، ثم يرسلها إلى رئيس الجمهورية ، أو السلطة التشريعية ، كل واحد على حدا أو لهما معا إلى جانب تمتع هذا الأخير بحق الاطلاع و التحري وكذا مراقبة نوعية التسيير. (267)

تضمن كل من قانوني البلدية<sup>(268)</sup> و الولاية<sup>(269)</sup> خضوع التصرفات المالية و الحسابية للولايات و البلديات لرقابة مجلس لمحاسبة.

---

(267) ايت الحاج كاتية ، ايت و علي سميحة ، المرجع السابق ، ص126 .

(268) المواد 55 الى 73 و 210 من القانون 11-10 ، المرجع السابق .

(269) المادة 175 من القانون 12-07 ، المرجع السابق .

### خلاصة الفصل الثاني

نتوصل في الختام إلي انه تتمثل امتدادات الإدارة المركزية علي المستوي المحلي في كل من الامتدادات الإدارية و المالية.

فالامتدادات الإدارية تتجسد من خلال وجود هيئات مركزية علي المستوي المحلي ممثلة في كل من شخص الوالي وما يعرفه من استحواذ وهيمنته علي الصلاحيات الهامة علي المجالس المحلية باعتباره هيئة إدارية علي مستوي الولاية و كذا سلطة وصائية علي مستوى البلدية. وكذا رئيس الدائرة الذي يلعب دور منسق و منشط علي المستوي المحلي هذا من جهة ، ومن جهة أخرى نجد الأمين العام علي مستوى البلدية و الذي منحت له صلاحيات هامة في تسيير الإداري للبلدية.

أما عن الامتدادات المالية فكانت عن طريق المساعدات المالية المختلفة التي تقدمها الدولة للجماعات المحلية سواء عن طريق الإعانات الحكومية، القروض وكذا الهبات و الوصايا ، ضف إلى ذلك إنشاء صندوق المشترك للجماعات المحلية هذا من جهة ، ومن جهة اخرى ممارسة الرقابة سواء البعدية او القبلية علي ميزانية ومختلف حسابات الجماعات المحلية .

نستخلص مما سبق أن الجماعات المحلية في الجزائر تجسد اللامركزية الإدارية، من خلال مختلف المظاهر التي كرسها المؤسس الدستوري و المشرع في المنظومة القانونية سواء من الناحية المادية بجعلها من الاختصاص المانع و الجامع للسلطة التشريعية و منحها الشخصية المعنوية وتسييرها من قبل هيئة منتخبة، و كذا ممارسة هذه الأخيرة لصلاحيات الإدارية المتميزة على المستوى المحلي وللتجسيد أكثر منحت للهيئات المحلية استقلالية من الناحية المالية سواء من حيث التمتع باستقلالية في تسيير النفقات و الإيرادات المحلية هذا من جهة.

ومن جهة أخرى نستشف من ذات المنظومة القانونية أن هذه الاستقلالية نسبية وجزئية من خلال الامتدادات التي تمارسها السلطة المركزية على المستوى المحلي من خلال مختلف الهيئات الإدارية المركزية المتمركزة على المستوى المحلي، من هيمنة هذه الأخيرة على الصلاحيات المحلية الهامة من خلال ترأسها الجهاز التنفيذي للولاية، وكذا الإدارة العامة للبلدية و الدائرة التي تلعب دور المنسق بين الجماعات المحلية و السلطات المركزية، ضف إلى ذلك الرقابة الوصائية التي تمارسها على الهيئات المحلية، إلى جانب هذه الأخيرة تمارس السلطة المركزية امتدادات من الناحية المالية و ذلك بمختلف الإعانات التي تقدمها للجماعات المحلية، القروض، الهبات و الوصايا .

ومن هنا يتبين أن الجماعات المحلية في الجزائر تجمع بين مظاهر تجسيد اللامركزية الإدارية وامتدادات الإدارة المركزية ولكن بتغليب هذه الأخيرة على حساب الأولي، ويتجلى ذلك من خلال الهيمنة الإدارية الكاملة للوالي على الإدارة العامة لولاية بشكل خاص و البلدية بشكل عام، وكذا مالية الولاية باعتباره الأمر بالصرف على مستوى الولاية ، أما هيمنة السلطة المركزية على مستوى البلدية فانه يظهر من خلال منح صلاحية إعداد مشروع ميزانية البلدية للامين العام ، و خضوع كلا من البلدية و الولاية لرقابة وصائية مشددة بحيث تكاد لا تصدر قرار إلا بموافقة السلطة الوصية، مما جعل الاختصاصات المحلية مفرغة من محتواها، و جعلت الرقابة الوصائية و كأنها مجرد مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية هذا من جهة .

ومن جهة أخرى ضعف الموارد المالية للجماعات المحلية فتح المجال أمام السلطة المركزية للتدخل في إدارتها بحجة إعادة التوازن لهذه الأخيرة و الدفع بعجلة التنمية المحلية و



كذا ترشيد نفقاتها ومما جعلها في تبعية دائمة للإدارة المركزية من الناحية المالية، كما يرجع سبب تبعية الجماعات المحلية للإدارة المركزية من الناحية المالية إلى السياسة المالية العامة للدولة بحد ذاتها إذ يستشف من قوانين المالية للدولة الجزائرية الهيمنة التامة للإدارة المركزية على أهم الموارد المالية الجبائية و الاستحواذ على السلطة التأسيسية لهذه الأخيرة .

ومن خلال دراستنا للجماعات المحلية في الجزائر في مختلف الجوانب سواء الإدارية او

المالية توصلنا إلى مجموعة من النتائج و هي :

- التقسيم العشوائي لإقليم الدولة إلى هيئات محلية دون مراعاة الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية وكذا مشاركة المواطنين في تسييرها .

- إنشاء و استحداث مقاطعات إدارية الى جانب البلدية و الولاية مخالفا لما هو منصوص عليه في القانون.

- غياب الكفاءة المهنية و التوعية لدى المنتخبين المحليين مما أدى إلى سوء التسيير و بالتالي عدم الدفع بعجلة التنمية المحلية.

- إستحواذ الهيئات الإدارية الممركزة على أهم الاختصاصات على حساب الهيئات المحلية كما أن لهذه الأخيرة نسب ضئيلة في تحصيل الضرائب مما أدى إلى ضعف مواردها المالية

- التشديد في الرقابة الممارسة على المجالس المحلية المنتخبة من طرف السلطة الوصائية و كذا الرقابة المالية.

وعلى هذا الأساس نرى ضرورة إعادة النظر في بعض الأمور للتوفيق بين الثنائية

السابقة ألا و هي وجود هيئات محلية تجمع بين اللامركزية الإدارية و امتدادات الإدارة المركزية وهذا من خلال :

- إعادة النظر في تقسيم إقليم الدولة إلى هيئات محلية وذلك بالتوفيق بين تحقيق الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية وكذا التكريس الأمثل للديمقراطية التشاركية من

خلال فتح المجال أمام الشعب لتسيير شؤونهم بنفسهم .

- إعادة النظر في المقاطعات الإدارية المستحدثة بموجب مرسوم و التي جاءت مخالفة لنص المادة 140 من الدستور.
- إعادة النظر في الشروط المنتخب المحلي جعلها تتماشى مع ضرورة تحسين سير المرفق العام مثلا باشتراط مستوى تعليمي معين وكفاءات مهنية لمواجهة الهيئات المركزية على المستوى المحلي .
- إعادة النظر في توزيع الاختصاصات بين الهيئات المحلية و الهيئات المركزية الممركزة على المستوى المحلي وكذا تفعيل الموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية و ذلك في إعادة النظر في تسيير و استغلال الأملاك العقارية المحلية ، إلى جانب تفعيل الموارد الجبائية بتغيير نسب الضرائب التي تعود للجماعات المحلية.
- التخفيف من حدة الرقابة الوصائية و المالية الممارسة من طرف السلطة المركزية ، و استبدالها بالرقابة القضائية مدعمة أكثر لمبدأ المشروعية .

أولا: باللغة العربية

أ- الكتب:

1. \_\_\_\_\_ ، المالية العامة : ( النفقات العامة ، الإيرادات العامة ، الميزانية العامة )، دار العلوم ، الجزائر ، 2003.
2. \_\_\_\_\_ ، شرح قانون الولاية: (القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012) ، جسر للنشر و التوزيع ، الجزائر 2012.
3. \_\_\_\_\_ ، الولاية في القانون الإداري الجزائري ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، الجزائر، 2014.
4. بعلي محمد الصغير ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2004.
5. بوضياف عمار ، شرح قانون البلدية ، جسر للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2012.
6. بو عمران عادل ، البلدية في التشريع الجزائري ، دار الهدى ، الجزائر ، 2010،
7. شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام الإدارة المحلية في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1986.
8. علاء الدين عشي ،مدخل القانون الإداري ، دار الهدى ، الجزائر ، 2012
9. عوابدي عمار ، القانون الإداري ، الجزء الأول : النظام الإداري ، الطبعة السادسة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2014.
10. فريجة حسين ، شرح القانون الإداري : (دراسة مقارنة)، الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2013.
11. لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
12. هاني علي الطهراوي ، القانون الإداري : ماهية القانون الإداري : (التنظيم الإداري -النشاط الإداري)، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، 2009.

ب- الرسائل و المذكرات الجامعية:

1-الرسائل :

1. خنفري خضير، تمويل التنمية المحلية في الجزائر(واقع وآفاق)، أطروحة الدكتوراه، فرع التحليل الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2010-2011

2. يوسف فايزة، تأثير النظام الانتخابي في تسيير الجماعات الإقليمية، أطروحة الدكتوراه، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014-2015

2- المذكرات الجامعية

1. أفالو وفاء و شرفي أمينة ،دور الحوكمة في تحسين الإدارة المحلية الجزائرية ،مذكرة شهادة الماستر ،تخصص حوكمة محلية و تنمية وسياسية و اقتصادية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، قسم العلوم السياسية ،جامعة8ماي1945، قالمة ،2013.

2. أيت الحاج كاتية ، ايت و علي سميحة ، الجماعات المحلية ، مذكرة الماستر ،تخصص الجماعات المحلية و الهيئات الإقليمية ، فرع القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية ، 2011-2012.

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

4. باشي نبيلة ،عثماني حسينة ، توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية و الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة شهادة الماستر ، تخصص قانون الجماعات الاقليمية،كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية ، 2012-2013.

5. بن دايدة سلمي ، نفقات الجماعات المحلية ، مذكرة الماجستير ، فرع : ادارة ومالية ، كلية الحقوق،جامعة الجزائر -يوسف بن خدة ،2008-2009

6. تيسمبال رمضان ، استقلالية الجماعات المحلية غي الجزائر:"وهم ام حقيقة ؟"،مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع تحولات الدولة ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري ،تيزي وزو،2009 .

7. تينه عبد الحليم، تنظيم الإدارة البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، تخصص القانون الاداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة خيضر ، بسكرة، 2013-2014.
8. جديد عتيقة ، إدارة الجماعات المحلية في الجزائر -بلدية بسكرة نموذجاً-،مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص سياسة عامة وإدارة محلية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم السياسية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، 2012-2013 ، ص29.
9. حبارة توفيق ، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية 12-07، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح ،ورقلة ، 2013.
10. حمامة معتز ، الرقابة المالية على الادارة المحلية ،مذكرة لنيل شهادة الماستر ، تخصص قانون اداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ،2013-2014،ص49.
11. سلامة عبد المجيد، تمثيل الدولة على مستوى الإدارة المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012-2013.
12. سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة و آفاق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع تحولات الدولة ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو، 2013.
13. شلابي أمال ، نايت معمر لامية ، الجباية كأداة لتمويل الجماعات المحلية في الجزائر، مذكر الماستر ، فرع قانون الجماعات المحلية ،كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان ميرة -جاية ، 2011-2012.
14. شويخي سامية ،اهمية الاستفادة من الاليات الحديثة و المنظور الاسلامي في الرقابة علي المالي العام ، مذكرة لنيل الماجستير ، تخصص تسيير المالية العامة ، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية ، جامعة ابو بكر بلقايد ، تلمسان ، 2010-2011.

15. صالحى عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية و التبعية ،مذكرة ماجستير ،فرع الدولة و المؤسسات العمومية ، كلية الحقوق بن عكنون ،جامعة الجزائر، 2009-2010.
16. عاشوري سكينهالاتجاهات المعاصرة لنظم الإدارة المحلية ، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، تخصص قانون إداري ،كلية الحقوق و العلوم السياسية ،جامعة محمد خيضر بسكرة ،2013-2014.
17. علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، تخصص قانون الإدارة المحلية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان ، 2011-2012
18. عيمور ابتسام ، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة بنيل شهادة الماجستير، فرع الإدارة العامة و القانون وتسيير و الأقليم،كلية الحقوق ، جامعة قسنطينة2012، 1-2013، ص37.
19. عزيز محمد الطاهر ،آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ،فرع تحولات الدولة ،كلية الحقوق و العلوم السياسية ،جامعة قاصد مرياح ، ورقلة ، 2011.
20. لمير عبد القادر، الضرائب المحلية و دورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية "دراسة تطبيقية لميزانية بلدية ادرار"، مذكرة الماجستير في العلوم الاقتصادية ،فرع الاقتصاد و إدارة الأعمال ،كلية العلوم الاقتصادية علوم التسيير و العلوم التجارية ، جامعة وهران ، وهران ، 2013-2014.
21. لونيبي عبد اللطيف ،الرقابة على مالية البلدية ، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، تخصص قانون اداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2012-2013.

22. مرابط صورية، موحوس نعيمة ، الجماعات المحلية بين الاستقلالية و الرقابة ،مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون الجماعات المحلية و الهيئات الإقليمية ، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية ، 2011-2012.

ج-المقالات و الملتقيات :

1- المقالات:

1. بن صغير عبد المومن، "واقع إشكالية تطبيق الجباية المحلية في الجزائر/ صعوبات الاقتطاع ، وأفاق التحصيل "، مجلة الندوة للدراسات القانونية، العدد الأول ، جامعة الجيلالي اليابس - سيدي بلعباس، لسنة 2013. ص-ص 87-110.
2. بوردبالة محمد عبدو ، "الإصلاح الضريبي " ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد 03 ، يصدرها مجلس الأمة ، الجزائر ، 2003. ص-ص 107-128.
3. بو عمران عادل، دعاس كمال ، "استقلالية الجماعات المحلية ، مدلولها ، معاييرها و بيان مستلزماتها"، مجلة معارف ، عدد 8 ، جوان 2010. ص-ص 24-42
4. تياب نادية ، "مدي وجود لامركزية إدارية في الجزائر" ، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية ، كلية الحقوق ، عدد 2010، 02. ص-ص 19-38
5. دريوش مصطفى ، "الجماعات المحلية بين القانون و الممارسة" ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد 01 ، الجزائر ، 2002. ص-ص 91-100
6. عولمي باسمة ، "تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية في الجزائر" ، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا ، عدد 4، جامعة باجي مختار ، عنابة ، دس ن. ص-ص 257-280
7. كراجي مصطفى ، "اثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري" ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية ، عدد 2، لسنة 1996.

8. مرغاد لخضر، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 7، جامعة محمد خيضر، بسكرة، فيفري 2005 ص-ص 2-الملتقيات:

صايش عبد المالك، التمويل الذاتي للهيئات اللامركزية المعوقات و الأفاق، مداخلة بمناسبة الملتقى الوطني حول الجماعات المحلية وحتميات الحكم الراشد:(واقع وافاق)،كلية الحقوق العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، يومي 02 و 03 ديسمبر 2008 .

#### د-النصوص القانونية:

##### 1-الداستير:

1. الأمر 63- 118 المؤرخ في 08-09-1963، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر، عدد 64 لسنة 1963 الصادر بتاريخ 10-09-1963

2. الأمر رقم 76-67، المؤرخ في 22-11-1976، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر، عدد 94 لسنة 1976، الصادر بتاريخ 24-11-1976.

3. المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28-02-1989، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر، عدد 9 لسنة 1989، الصادر بتاريخ 1-1989-3.

4. المرسوم الرئاسي 96-438، المؤرخ في 26 رجب 1417 الموافق لـ 7 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل للدستور المصادق عليه في استفتاء 26-11-1996، ج ر، عدد 76 لسنة 1996 المعدل و المتمم.

القانون رقم 16-01 مؤرخ في 26 جمادى الاول عام 1437 الموافق 6 مارس لسنة 2016 يتضمن التعديل الدستوري، ج ر، عدد 11 لسنة 2016، الصادر بتاريخ 7-03-2016. 2- القوانين العضوية:



القانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق لـ 12 يناير سنة 2012 ، يتعلق بنظام الانتخابات ، ج ر ، عدد1 لسنة 2012 الصادر بتاريخ 14 يناير 2012.

3- القوانين التشريعية:

1. الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18-01-1967 يتضمن قانون البلدية، ج ر ، عدد 06 لسنة 1967 الصادر بتاريخ 18-01-1967.

2. قانون رقم 67-83 المؤرخ في 2 جوان 1967، المتضمن تعديل الأمر رقم 66-338 المؤرخ في 31 ديسمبر 1966، المتضمن قانون المالية 1967 ج ر س 47، الصادرة في 3 جوان 1967 المعدل بموجب قانون رقم 91-25 المؤرخ في 09 جمادى الثاني ، عام 1412 الموافق لـ 16 ديسمبر 1991، يتضمن قانون المالية لسنة 1992، ج ر عدد 65، صادرة في 18 ديسمبر 1991 .

3. الامر رقم 69-38، المؤرخ في 22-05-1969 يتضمن قانون الولاية ، ج ر، عدد44 لسنة 1969 الصادر بتاريخ 23-05-1969.

4. لأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر سنة 1975، المتضمن القانون المدني ، ج ر ، عدد78 لسنة 1975 الصادر بتاريخ 30-09-1975 المعدل و المتمم.

5. قانون رقم 76-101 المتعلق بالضريبة المباشرة المؤرخ في 17 ذي الحجة عام 1396، الموافق لـ 9 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة ، ج ر ، عدد102 لسنة 1976 الصادرة بتاريخ 22-12-1976.

6. القانون 90-08 ، المؤرخ في 12 رمضان عام 1410، الموافق لـ 7 ابريل 1990، يتعلق بالبلدية ، ج ر، عدد15 لسنة 1990 الصادرة بتاريخ 11-04-1990.

7. القانون 90-09 ، المؤرخ في 12 رمضان عام 1410، الموافق لـ 7 ابريل 1990، يتعلق بالولاية ، ج ر ، عدد15 لسنة 1990 الصادرة بتاريخ 11-04-1990.

8. قانون رقم 90-21 المؤرخ في 24 محرم 1411 الموافق لـ 15 أوت 1990 المتضمن قانون المحاسبة ، ج ر ، عدد 35 الصادر بتاريخ 15-08-1990.
9. الامر رقم 95-20 ، المؤرخ في 17-07-1995 ، المتعلق بمجلس المحاسبة ، ج ر ، عدد 38 لسنة 1995 الصادر بتاريخ 19-07-1995.
10. الأمر رقم 15/97 المؤرخ في 31 ماي 1997 المحدد القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى
11. القانون رقم 98-12 المؤرخ في 31-12-1998، المتضمن قانون المالية لسنة 1998، ج ر ، عدد 98 لسنة 1998 الصادر بتاريخ 31-12-1998.
12. القانون رقم 99-11 المؤرخ في 15 رمضان عام 1420 الموافق لـ 23 ديسمبر 1999، يتضمن قانون المالية لسنة 2000، ج ر ، عدد 92، الصادر في 17 رمضان عام 1420 الموافق لـ 25 ديسمبر 1999
13. قانون رقم 01-10 المؤرخ في 03 جويلية 2001، المتضمن قانون المناجم ، ج ر ، عدد 35 ، لسنة 2001 الصادر بتاريخ 04 يوليو 2001
14. القانون رقم 01-22 ، المتضمن قانون المالية لسنة 2002 ، ج ر ، عدد 79 لسنة 2001 الصادر بتاريخ 23-12-2001 .
15. القانون رقم 02-11 مؤرخ في 24-12-2001 يتضمن قانون المالية لسنة 2003 ج ر ، عدد 86 لسنة 2002 الصادر بتاريخ 25-12-2001.
16. القانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 يتعلق بالبلدية ، ج ر ، عدد 37 لسنة 2011 الصادر بتاريخ 3 يوليو 2011
17. القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 يتعلق بالولاية، ج ر ، عدد 12 لسنة 2012 الصادر بتاريخ 29 فيفري 2012

4- القوانين التنظيمية:

1. المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25 جويلية سنة 1990 يتضمن أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية ، ج ر ، عدد 31،الصادرة بتاريخ28-07-1990.
2. المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المؤرخ في 14-11-1992، المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات ، ج ر ، عدد 82 ، لسنة 1992 الصادر بتاريخ 15-11-1992.
3. المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 14 صفر عام 1415 الموافق لـ 23 يوليو سنة 1994 ، يحدد الاجهزة الادارة العامة في الولاية و هيكلها ، ج ر ، عدد 48 لسنة 1994 الصادر بتاريخ 27 يوليو سنة 1994
4. المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 22 جمادى الأولى عام 1435 الموافق 24 مارس سنة 2014 يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية و يحدد مهامه و تنظيمه و سيره ، ج ر ، عدد 19 الصادر بتاريخ 2 افريل 2014
5. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 29 ربيع الاول عام 1437 الموافق لـ 10 يناير 2016، يحدد التنظيم الداخلي لصندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية ، ج ر، عدد76 الصادر بتاريخ 31 يناير سنة 2016

هـ-موقع الانترنت:

1. تنفيذ برنامج دعم الجماعات المحلية عبر الصندوق المشترك للجماعات المحلية تم الاطلاع على هذا المقال يوم 25-04-2016 على الساعة 20:45  
[www.interieur.gov.dz](http://www.interieur.gov.dz)
2. ذبائية نعيمة ، تعريف اكثر على الدائرة ومهامها،منتديات ملتقي الموظف الجزائري : تم الاطلاع على هذا المقال يوم 26-05-2016 على الساعة 21:31  
[www.mouwazaf-dz.com](http://www.mouwazaf-dz.com)
3. إعداد مشروع مرسوم تنفيذي يتعلق بالأحكام الخاصة التي ستطبق على وظيفة الأمين العام للبلدية ، وكالة الأنباء الجزائرية تم الاطلاع عليه بتاريخ 14-06-2016 على الساعة 20:45 [www.aps.dz](http://www.aps.dz)

ثانيا : باللغة الفرنسية

A-Ouvrage :

Graba Hachmi ,Les ressources fiscales des collectivités locale,ENAG éditions, Alger ,2000.

B- Thèse

BOUMOULA Samir, décentralisation et développement locale, ( la contribution au la ménagement de shima de financement des budgets publics locaux en Algérie),(approche par l' analyse de l' économie publique locale), thèse pour l'obtention de garde de doctorat en sciences économique, option de gestion de développement, A- MIRA ,Béjaia , juin 2011,

# الفهرس

إهداء

شكر خاص

قائمة المختصرات

- المقدمة:.....1
- الفصل الأول: الجماعات المحلية تجسيد للامركزية الإدارية.....6
- المبحث الأول: استقلالية الجماعات المحلية من الناحية المادية.....8
- المطلب الأول: وجود هيئات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية على المستوى المحلي.....8
- الفرع الأول: تقسيم إقليم الدولة إلى هيئات محلية .....8
- أولاً: حجم الهيئات المحلية و مستويات تقسيمها.....9
- ثانياً: اختصاص المشرع بعملية تقسيم إقليم الدولة إلى هيئات إدارية كضمان للاستقلالية.....11
- الفرع الثاني: تمتع الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية.....12
- أولاً: مفهوم الشخصية المعنوية.....13
- ثانياً: النتائج المترتبة عن الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية.....16
- ثالثاً: الأساس القانوني لتمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية في التشريع الجزائري.....18
- المطلب الثاني: وجود هيئات منتخبة تدير الجماعات المحلية.....19
- الفرع الأول: موقف الفقه: بين أسلوبي التعيين و الانتخاب وضرورة تحقيق اللامركزية.....19
- أولاً: الاتجاه المؤيد لمبدأ الانتخاب.....19

- 20.....ثانيا: الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب
- 21.....ثالثا:الاتجاه المختلط
- 22.....الفرع الثالث: موقف المشرع الجزائري من عضوية المجالس المحلية
- 25.....المبحث الثاني: استقلالية الجماعات المحلية من حيث النشاط
- 25.....المطلب الأول: استئثار الأجهزة المنتخبة بصلاحيات محلية متميزة
- 26.....الفرع الأول: استئثار البلدية بصلاحيات محلية متميزة
- 26.....أولا: اختصاصات المجلس الشعبي كهيئة مداولة
- 30.....ثانيا: الاختصاصات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة
- 32.....ثالثا: الأمين العام للبلدية
- 33.....الفرع الثاني: استئثار الولاية بصلاحيات محلية متميزة
- 33.....أولا: اختصاصات المجلس الشعبي الولائي كهيئة مداولة
- 35.....ثانيا: اختصاصات الوالي كهيئة تنفيذية
- 36.....المطلب الثاني: الاستقلال المالي للجماعات المحلية
- 36.....الفرع الأول: المقصود بالاستقلال المالي
- 36.....أولا: تعريف الاستقلال المالي للجماعات المحلية
- 37.....ثانيا: أهمية الاستقلال المالي للجماعات المحلية
- 38.....الفرع الثاني: صور الاستقلال المالي للجماعات المحلية
- 38.....أولا: التمتع بالاستقلالية في تسيير النفقات

39.....	ثانيا: التمتع بمرارد مالية مستقلة.....
45.....	ثالثا: التمتع بميزانية مالية مستقلة.....
49.....	خلاصة الفصل الأول.....
50.....	الفصل الثاني: امتداد الإدارة المركزية على مستوى الجماعات المحلية.....
51.....	المبحث الأول: التبعية الإدارية من خلال هيمنة الأجهزة المعنية على الصلاحيات المحلية...51
51.....	المطلب الأول: الهيمنة من خلال الاستحواذ بأهم الاختصاصات.....
51.....	الفرع الأول: تأثير منصب الوالي على الجانب العضوي للمركزية.....
52.....	أولا: التعيين كألوية لتدعيم مركز المتفوق للوالي.....
52.....	ثانيا: استحواذ الوالي بأهم الاختصاصات على حساب المجالس المحلية.....
55.....	ثالثا: استئثار الوالي بوسائل عمل على حساب المجالس المحلية المنتخبة.....
56.....	الفرع الثاني: الدائرة.....
57.....	الفرع الثالث: الأمين العام.....
59.....	المطلب الثاني: الهيمنة من خلال الرقابة الوصائية المشددة على الهيئات المحلية المنتخبة.....
59.....	الفرع الأول: رقابة السلطة الوصية على أعمال المجالس المحلية.....
59.....	أولا: التصديق.....
60.....	ثانيا: الإلغاء.....
63.....	ثالثا: الحلول.....
65.....	الفرع الثاني: رقابة السلطة الوصية على أعضاء المجالس المنتخبة.....

- أولاً: الإيقاف.....65
- ثانياً: الإقصاء.....66
- ثالثاً: الاستقالة الحكومية.....67
- الفرع الثالث: رقابة السلطة الوصية على المجلس ككل.....69
- أولاً: حل المجلس الشعبي البلدي.....69
- ثانياً: حل المجلس الشعبي الولائي.....70
- المبحث الثاني: التبعية المالية (تدخلات السلطة المركزية من الناحية المالية على المستوى المحلي).....72
- المطلب الأول: تمويل الجماعات المحلية من طرف الإدارة المركزية.....72
- الفرع الأول: طرق تدخل الإدارة المركزية لتمويل الجماعات المحلية.....73
- أولاً: الإعانات.....73
- ثانياً: القروض.....78
- ثالثاً: الهبات و الوصايا.....78
- الفرع الثاني: أسباب ضعف التمويل المحلي.....78
- أولاً: أسباب مرتبطة بالنظام الجبائي على المستوى المحلي.....79
- ثانياً: أسباب مرتبطة بالتنظيم و التسيير.....80
- المطلب الثاني: رقابة السلطة المركزية لمالية الجماعات المحلية.....81
- الفرع الأول: الرقابة القبلية على ميزانية الجماعات المحلية.....81



82.....	أولاً:رقابة المحاسب العمومي.....
83.....	ثانياً:رقابة المراقب المالي.....
84.....	الفرع الثاني: الرقابة البعدية على ميزانية الجماعات المحلية.....
84.....	أولاً: رقابة المفتشية العامة على تنفيذ الميزانية.....
85.....	ثانياً: مراقبة مجلس المحاسبة.....
87.....	خلاصة الفصل الثاني .....
88.....	خاتمة.....
91.....	قائمة المراجع.....
101.....	الفهرس.....

ملخص:

تعتبر الجماعات المحلية في الجزائر مجال لتكريس اللامركزية الإدارية من خلال الاعتراف لهذه الأخيرة منذ الوهلة الأولى بالشخصية المعنوية ، الاستقلال الوظيفي وكذا الاستقلال العضوي الى جانب الاعتراف لها بالاستقلال المالي الذي يعتبر دعامة هامة لتكريس الاستقلال الحقيقي و الفعلي هذا من جهة.

ومن جهة أخرى نستشف من ذات المنظومة القانونية أن هذه الاستقلالية نسبية وجزئية من خلال الامتدادات التي تمارسها السلطة المركزية على المستوى المحلي من خلال مختلف الهيئات الإدارية المركزية المتمركزة على المستوى المحلي، إلى جانب هذه الأخيرة تمارس السلطة المركزية امتدادات من الناحية المالية على المستوى المحلي.

ومن هنا يتبين أن الجماعات المحلية في الجزائر تجمع بين مظاهر تجسيد اللامركزية الإدارية وامتدادات الإدارة المركزية ولكن بتغليب هذه الأخيرة على حساب الأولى.

Résumé :

La collectivité locale en Algérie est considérée comme la zone à consacrer à la décentralisation administrative par la reconnaissance de celui-ci de la personnalité morale, l'indépendance fonctionnelle, et l'indépendance organique ainsi que la reconnaissance de son indépendance financière, qui est un pilier important pour la consécration de l'indépendance réelle et effective

D'autre part, nous discernons à partir d'un système juridique que cette autonomie relative et partielle par des étirements exercés par l'autorité centrale au niveau local par le biais de divers organes administratifs centraux stationnés au niveau local, ainsi que les derniers exerçant l'autorité étirements centraux des conditions financières au niveau local.

On peut voir ici que les groupes locaux en Algérie qui combine les aspects du mode de réalisation de la décentralisation administrative et extensions de l'administration centrale, mais la primauté de ce dernier sur le compte initial