



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية  
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية-  
كلية الحقوق والعلوم السياسية



## الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة

مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق  
قسم القانون العام  
تخصص القانون الإداري

تحت إشراف  
د. معزیز عبد السلام

من إعداد الطالبتين  
\* بوشرو فاطمة زوهرة  
\* بو حامو دريفة

لجنة المناقشة:

- \* الاستاذ بن خالد العربي.....رئيسا  
\* الدكتور معزیز محمد السلام.....مشرفا ومقروبا  
\* الاستاذ اسياغ.....ممتحننا

السنة المناقشة: 2022/07/04

عَلَّمَ الْقُرْآنَ

## الإهداء

الحمد لله وحده والصلاة والسلام على من لا نبي بعده أما بعد:

أنه لمن دواعي العرفان الجميل أن أتقدم بإهدائي

إلى الوالدين الكريمين اللذان هججاني طيلة مشواري الدراسي  
والمهني.

إلى أخواتي وكل أفراد العائلة.

إلى روح جدي الغالي الذي أسأل الله عز وجل اني تخمه برحمته  
ومغفرته.

إلى كل من ساهم من قريب أو من بعيد في مساعدتي ماديا أو  
معنويا ولو بكلمة طيبة على رفع هممتنا مما ساعدنا على الوصول  
إلى هذه المرحلة.

وفي الأخير نسأل الله أن يجعل هذا العمل خالصا لوجهه الكريم،  
وان يجعله في ميزان حسناتنا وان يكون حجة لنا لا علينا.  
إلى كل هؤلاء اهدي هذا العمل المتواضع.

فاطمة زومرة

## الإهداء

الحمد لله وحده والصلاة والسلام على من لا نبي بعده أمّا بعد:

أنّه لمن دواعي العرفان الجميل أن أتقدم بإهدائي

إلى الوالدين الكريمين اللذان شجعاني طيلة مشواري

الدراسي والمهني.

إلى أخواتي وكل أفراد العائلة.

إلى كل من ساهم من قريب أو من بعيد في مساعدتي

مادياً أو معنوياً ولو بكلمة طيبة على رفع هممتنا مما

ساعدنا على الوصول إلى هذه المرحلة.

وفي الأخير نسال الله أن يجعل هذا العمل خالصاً لوجهه

الكريم، وان يجعله في ميزان حسناتنا وان يكون حجة لنا لا

علينا.

إلى كل هؤلاء اهدي هذا العمل المتواضع.

بوحامو دريغنة

## تشكرات

الحمد لله وحده والصلاة والسلام على من لا نبي بعده أما بعد:  
أنه لمن دواعي العرفان الجميل أن أتقدم بالشكر الجزيل إلى  
الأستاذ الفاضل معزیز عبد السلام الذي تكرمه بقبول

### الإشراف على المذكرة

وبد العون ولم يبخل علينا بالنصح والإرشاد منذ بداية عملنا  
إلى نهايته وعلى ما قام به من جهد عظيم من خلال توجيهاته  
على الطريقة الصحيحة والسليمة في كتابة هذا البحث وعلى  
صبره وحسن معاملته، فله خالص الشكر والاحترام والتقدير.

كما أتوجه إلى أساتذتنا الكرام بقسم الحقوق على كل ما

قدموه لي من يد العون

لهم مني جزيل الشكر والتقدير والعرفان.

## قائمة المختصرات

✓ -جريدة رسمية جمهورية جزائرية: ج.ر.ج.ج

✓ -جزء: ج

✓ -دون سنة نشر: د.س.ن

✓ -دون بلد النشر: د.ب.ن

✓ -طبعة: ط

✓ -تعدد الصفحات: ص.ص

✓ -صفحة: ص

# مقدمة

يعتبر التنظيم الإداري لأي دولة مهما كان نظامها يقوم على إدارة مركزية، وأخرى لا مركزية، لكن يمكن الاختلاف بين هذه الدول والأنظمة في درجة تبني أحد النظامين، سواء تعلق الأمر بنظام المركزية أو نظام اللامركزية كأسلوب التنظيم الإداري، وذلك بعد الأخذ بعين الاعتبار المعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية السائدة بكل دولة من جهة ومن جهة أخرى يكون الأخذ بأحد النظامين هو الهدف المراد تنفيذه.

وإذا كانت معظم الدول تتبنى أسلوب اللامركزية المرفقية والإقليمية، ممثلة في الإدارة المحلية للبلدية والولاية فان هذه الأخيرة تعد اهم تطبيق للامركزية الإدارية، خاصة مع تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، لذا تعددت تسمياتها فسميت بلا مركزية الإقليمية بالنسبة إلى الإقليم الجغرافي الذي تقوم عليه، كما سميت بالإدارة المحلية أو الجماعات المحلية لتمييزها عن الإدارة المركزية لان نشاطها يتعلق بمحلي وليس وطني.

وعليه فان الجماعات الإقليمية المحلية من تنظيم إداري لا مركزي، وهي الجماعات عمومية وإقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتشكل مقاطعات إدارية للدولة فهي بذلك تجسد اللامركزية من خلال المجالس المحلية المنتخبة، وبالرجوع إلى أحكام كل من قانون البلدية وقانون الولاية نجد أن المشرع الجزائري قد اعتمد على مبدأ الانتخاب في تشكيل هيئات البلدية (هيئة تداولية وهيئة تنفيذية) في حين جمع بين الانتخاب (هيئة مداولة) ممثلة في المجلس الشعبي الولائي وهيئة تنفيذية (معينة) ممثلة في الوالي على مستوى الولاية.

ويعد الوالي في التنظيم الإداري الجزائري جهاز لعدم التركيز، حيث يعمل باسم السلطة المركزية كما يتخذ قرارات باسم الوزراء في الكثير من القضايا خاصة تلك المتعلقة منها بالشؤون المحلية.

وتبنت الجزائر على غرار العديد من الدول، التنظيم اللامركزي الإقليمي بعد الاستقلال وترجم ذلك في دستور 1963، والذي اعتبر البلدية جماعة ترابية لتؤكد كل الدساتير المتعلقة باندماج دولتنا لأسلوب اللامركزية كمنط لتسيير الإداري، واعتماد مستوى الإقليمي، وهما كجماعة قاعدية والولاية كالولاية كمستوى ثان لتصدر قوانين ذات صلة بالجماعات المحلية تحدد صلاحيتها ومجال تدخلها لإشباع حاجات المواطنين، وفي دستور 1976 تعتبر البلدية والولاية هما جماعات محلية طبقا للمادة 36 من دستور، وكذا في دستور 1989 مادتين



15 و 16 على اعتبار الولاية هيئة إقليمية بجانب البلدية، وكذا قانون بلدية 10-11 وولاية 07-12 .

تقوم اللامركزية المحلية على بنية أساسية وهي استقلالية ورقابة للجماعات والتي تصبح الأسلوب الأقرب لعدم التركيز والتي تهدف إرادة الدولة في تفعيل اللامركزية بتدعيم للاستقلالية ورقابة الجماعات المحلية، وتقوم هذه استقلالية ورقابة على مجموعة من الأسس القانونية ومظاهر وإساسيات مما يدعم الاستقلالية بالعضوية للوحدات الإدارية ووطنية حيث الأولى تتمثل في تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بشخصية معنوية، ذلك باختيار أعضاء المجالس المحلية بالانتخاب، وكذا ممارسة الاختصاصات المحلية من طرف الجماعات المحلية الإقليمية، مع تمتعها بالاستقلالية المالية الضرورية لمواجهة المصالح المحلية وأما رقابة تقوم على أساس قانوني يبين نصوص قانونية مكلفة برقابة مصلحة البلدية والولاية وكذا مظاهر إسناد الإدارية المالية، القضائية وتبيان اليتها.

ونهدف من خلال تناولنا لموضوع الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة ونظامها على الإدارة المحلية هو الحصول على عدة نقاط تتمثل في:

- معرفة الأساس القانوني للاستقلالية ورقابة الجماعات المحلية.
- معرفة الآليات للرقابة للجماعات المحلية.
- معرفة مختلف مزايا استقلالية ورقابة الجماعات المحلية.
- معرفة اهم العراقيل التي وجهتها استقلالية ورقابة الجماعات المحلية واهم الحلول المقترحة.

وترجع أهمية دراسة الجماعات بين الاستقلالية والرقابة على بنية أساسية وهي تحقق التنمية سواء في الجانب الاجتماعي أو الاقتصادي أو الثقافي... الخ باعتبارها ممثل الدولة محليا تعمل على تنفيذ سياسة الدولة الاجتماعية والاقتصادية في جميع المجالات، لذا اللامركزية هي الأسلوب ونظام الأمثل لتلبية حاجيات الأشخاص المتميزة وغير المتشابهة، وكذلك يمس بحسن سير الجماعات المحلية واستقلالها من جهة وتصبح مجرد أسلوب اقرب لعدم تركيز أسس اللامركزية تبرز إرادة الدولة في تفعيل اللامركزية من عدمه من خلال قيامها بتدعيم استقلالية الهيئات المحلية وبالتالي المساهمة في تفعيل استقلالية ورقابة الجماعات المحلية بتوضيح الأسس التي تقوم عليها والحلول المناسبة التي تواجهها.

وتتمثل دوافع اختيار الموضوع إلى ما يلي:

▪ الاهتمام الشخصي بموضوع الجماعات المحلية باعتبارها مرتكز النهوض بتنمية سير كافة المجالات.

▪ دراسة القوانين التي تتعلق بالجماعات المحلية الجديدة وإجمالي القوانين السابقة المتعلقة بها والقوانين التي أعطت سلطات للجماعات المحلية.

▪ التعرف على مختلف مظاهر استقلالية الجماعات المحلية وآليات رقيبتها.

▪ محاولة التعرف على مدى تكريس استقلالية ورقابة الجماعات المحلية.

▪ التطرق إلى أهم العراقيل التي تواجهها الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة.

▪ إبراز أهم الحلول للعراقيل السابقة التي تعرقها في أداء وظيفتها ومهامها.

ولهذا ارتأينا إلى اعتماد منهجين نظراً لطبيعة الموضوع الأول يكمن في المنهج التحليلي وذلك عن طريق تحليل مختلف النصوص القانونية المتعلقة بالجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، أما الثاني يتمثل في المنهج النقدي القائم على نقد مختلف مزايا الاستقلالية ورقابة متعلقة بالجماعات المحلية وكذا النصوص القانونية المتعلقة بهذا الموضوع.

كما يسعى هذا الموضوع إلى توضيح الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة عبر كامل المجالس المحلية الوطنية ببلديات وولايات الوطن، وما تستمد من أهمية وصلاحيات في تأدية دورها عن طريق خلق الانسدادات، هذه الاستقلالية والرقابة تعتبر سبباً في بعث العديد من المبادرات قصد تنشيط صلاحياتها على مستوى المجالس المحلية، ولذلك دفعنا امر الاستقلالية والرقابة إلى طرح الإشكالية التالية:

**ما مدى تمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية وخضوعها للرقابة؟**

وتتفرع هذه الإشكالية إلى عدة تساؤلات وهي:

- ماهي القوانين التي تتعلق باستقلالية رقابة الجماعات المحلية التي أعطت سلطة لها؟

- ماهي مختلف مظاهر استقلالية الجماعات المحلية؟

- ماهي مظاهر رقابة وآليات تكريسها؟

- ماهي العوائق التي واجهتها أثناء القيام بوظيفتها ومهامها وأهم الحلول المقترحة؟

وللإجابة على هذه الإشكالية، تناولنا موضوع بحثنا في فصلين اثنين يتضمن (الفصل

الأول) الإطار التنظيمي للاستقلالية الجماعات المحلية ورقابة، والذي يحتوي على مبحثين

يتضمن (المبحث الأول) الإطار التنظيمي للاستقلالية الجماعات المحلية، الذي يتضمن الأساس القانوني للاستقلالية الجماعات المحلية، كما تطرقنا إلى أهم مظاهر استقلاليتها من ناحية الاستقلال الإداري وكذا الاستقلال المالي، أما (المبحث الثاني) فنتناول أهم مظاهر الرقابة من حيث الرقابة الإدارية والمالية والقضائية، وعالجنا في الفصل الثاني فعالية الجماعات المحلية بين الرقابة والاستقلالية، حيث تم تقسيمه إلى (المبحث الأول) فعالية الجماعات المحلية من حيث إيجابيات وسلبيات استقلاليتها الجماعات المحلية وعراقيل وحلول معالجتها، فنتناول أيضا دور فعالية رقابة الجماعات المحلية، من حيث الإيجابيات والسلبيات الناتجة، وكذا القيود والآثار الناتجة.

الفصل الأول  
الإطار القانوني لاستقلالية الجماعات المحلية  
ورقابة

تعتبر الجماعات المحلية جزءاً لا يتجزأ عن الدولة، ذلك بالرغم من كونها صورة من صور اللامركزية الإدارية، لذلك تعتبر أسلوب من أساليب التنظيم الإداري والذي يعني توزيع المنظمة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة والهيئات الإدارية التي تمارس مهامها تحت رقابة واستقلالية هذه السلطات على المستوى المحلي.

فالاعتراف للجماعات المحلية بالاستقلالية الإدارية لابد أن يصاحبها في ذلك الاستقلالية في الجانب المالي من أجل القيام بجميع المهام الموكلة اليها، من حيث تحقيق التنمية وإشباع الحاجات العمومية على المستوى المحلي، وتقوم بإدارة المصالح المحلية الإقليمية تحت إشراف السلطة المركزية ورقابتها، وباعتباره مبدأ نسبي يزداد اتساع مداه ونطاقه كلما كان النظام المتبع اقرب إلى اللامركزية، منه لعدم التركيز وتقوم مجموعة من المقومات منها ما يدعم الاستقلالية العمومية للوحدات الإدارية، ومنها ما يكرس الاستقلالية الوظيفية.

وأما الرقابة فلها أهمية بالعملية الإدارية بوجود تفاعل في مختلف الأنشطة الإدارية، وقياس مدى كفاءة الخطط الموضوعية وأساليب تنفيذها، تشجيع الإدارة على تحقيق الأهداف لقيامها في وقت مناسب على توجيه الإدارة في اتخاذ القرارات المناسبة تقاديا لوقوع الخطأ وكذا باعتباره وسيلة لضمان احترام القوانين والأنظمة المعمول بها لدعم المؤسسات والهيئات من أجل تقويتها.

ومن هذا المنطلق تبرز أهمية دراسة مسألة الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، سواء كانت بتبيان الأساس القانوني بحسن سيرها ومظاهر استقلاليتها من جهة أو مظاهر رقابتها بتوضيح آليات تكريسها وبالتالي المساهمة في فعالية استقلالية ورقبة الجماعات المحلية بتوضيح الأسس التي تقوم عليها.

وللتطرق أكثر على نظام الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، فقد قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين، بداية الإطار التنظيمي لاستقلالية الجماعات المحلية في المبحث الأول، ثم نستدرج مظاهر النظام الرقابي للجماعات المحلية وآليات تفعيله في المبحث الثاني.

## المبحث الأول

### الإطار القانوني لاستقلالية الجماعات المحلية

تعد استقلالية الجماعات المحلية من بين المفاهيم التي يصعب تحديدها من حيث مضمونها، لذلك وباعتبار مفهومها نسبي يتوقف على مدى الحرية الممنوحة للسلطات المحلية في تسيير الشؤون المحلية وتحقيق الاستقلالية بوجود عوامل منها الجماعات الإقليمية التي تعتبر قاعدة اللامركزية، الانتخاب والذي يشكل عنصر مؤسس للامركزية الإدارية، وحرية الإدارة التي تمثل عاملا لتجسيد الاستقلالية المحلية، وهذه الاستقلالية تكون في جانب إداري ومالي، ففي الجانب الإداري تكون في حرية اتخاذ القرارات المتعلقة بالشأن المحلي، وأما في الجانب المالي للجماعات الإقليمية قدرة على امتلاك موارد مالية تمكنها من ممارسة مهامها وقدرة على التملك والتصرف، ولذلك نتطرق في المطلب الأول إلى الأساس القانوني لاستقلالية الجماعات المحلية وكذا مظاهرها في المطلب الثاني.

## المطلب الأول

### الأساس القانوني لاستقلالية الجماعات المحلية

باعتبار أنّ الجماعات المحلية من بين السمات الأساسية التي يقوم عليها النظام الإداري اللامركزي، غير أنّ الجماعات الإقليمية تشكل اللامركزية الإدارية في إطار وحدة الدولة التي تمكن الوحدات المحلية من إدارة شؤونها، ذلك باعتراف لها بقدر معين من الاستقلالية، لذا ارتأينا من خلال هذا الفرع التطرق إلى اهم النصوص القانونية وعوامل استقلاليتها.

## الفرع الأول

### الأساس الدستوري لاستقلالية الجماعات المحلية

نلاحظ انه على غرار دستور 1989 لم يأت دستور 1996 بجديد حين صدوره، أي قبل تعديله في سنة 2016، وتم تخصيص فيه مادتين لتكريس مقومات الإدارة المحلية، أين نصت المادة 15: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية"، وما يلاحظ من هذه المواد بانها قليلة بخصوص استقلالية الجماعات المحلية مقارنة بموضوع اللامركزية الإدارية وبالتالي المؤسس لم يول اهتماما بموضوع استقلالية الجماعات المحلية رغم الدور الذي يقوم به على المستوى المحلي<sup>(1)</sup>.

(1) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 96-438، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، الصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج.ر.ج.ح، عدد 9 الصادر في 08 ديسمبر 1996، المعدل

حيث كان قبل تعديل دستور 1996 منصوص عليها في المادة 9 من دستور 1963<sup>(1)</sup> وكذلك في دستور 1976 في نص المادة 7 منه<sup>(2)</sup>، ونص كذلك على ثلاث مواد بخصوص اللامركزية الإدارية في المادة 34<sup>(3)</sup>35<sup>(4)</sup>36<sup>(5)</sup>، منه لتكريس مبادئ النظام اللامركزي مقارنة بدستور 1963 بما يتعلق بالوجود المادي للبلدية والولاية ولذا دستور 1996 أحال على قاعدتين أساسيتين تضمنتا الاستقلالية المحلية وجعله مسألة التقسيم الإقليمي بيد المشرع، أما دستور 1989 فنص على ثلاث مواد وهي المادة 14: "أن الدولة تقوم على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية، المجالس المنتخبة الاطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية"<sup>(6)</sup>، وأيضا المواد 15-16<sup>(7)</sup>.

والمتمم بموجب القانون رقم 03-02، المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر.ج.ح، عدد 25، الصادر في 14 أبريل 2002، وبالقانون رقم 19-08، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.ح، عدد 63، الصادر في 16 نوفمبر 2008، بقانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر.ج.ح، عدد 14 الصادر في 07 مارس 2016، بنص تعديل المصادق عليه في استفتاء 01 نوفمبر 2020، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، ج.ر.ج.ح، عدد 82، الصادر في 30 ديسمبر 2020.

<sup>(1)</sup> نصت المادة 9 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، ج.ر.ع 64، الصادر في 10 سبتمبر 1963: "تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية تتولى القانون تحديد مداها واختصاصها، تعتبر البلدية أساس للجمهورية الترابية والاقتصادية والاجتماعية".

<sup>(2)</sup> المادة 7 من الأمر 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن دستور 1976، ج.ر.ع. عدد 94، الصادر في 24 نوفمبر 1976.

<sup>(3)</sup> تنص المادة 34 من المرجع نفسه: "يستند تنظيم الدولة إلى مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات والمشاركة الفعلية للجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية".

<sup>(4)</sup> تنص المادة 35، من المرجع نفسه: "تعتمد السياسة اللامركزية على توزيع حكيم للصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل وحدة الدولة، تستهدف السياسة اللامركزية منح المجموعات الإقليمية والوسائل البشرية والمادية التي تؤهلها للقيام بنفسها بمهام التنمية المنطقية التابعة لها كمجهود مكمّل لها تقوم به الأمة".

<sup>(5)</sup> المادة 36 من المرجع نفسه.

<sup>(6)</sup> دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج.ر.ج.ح، عدد 9، صادر في 1 مارس 1989.

<sup>(7)</sup> نص المادة 15 و16 من المرجع نفسه: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية"، "المجلس المنتخب قاعدة لا مركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

اعتبر المؤسس الدستوري الجزائري الولاية والبلدية من الجماعات الإقليمية، والتي تعتبر أساس نظام اللامركزية الإدارية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية من خلال المجالس المنتخبة، وكذا تحقيق العبء على المستوى المركزي للحفاظ على مبدأ وحدة الدولة<sup>(1)</sup>، حيث نصت المادة 16 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنّ الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، والبلدية هي الجماعة القاعدية<sup>(2)</sup>.

كما نصت المادة 16 في الباب الأول: المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، ذلك في الفصل الثالث: الدولة، ما يلاحظ على هذه المادة رغم التعديلات التي مست الدستور الجزائري، إلا أنها لم تتغير تعديلها من حيث المضمون أو الصياغة، إنما هناك تغيير واحد متمثل في الترتيب، حيث كانت المادة 15 في دستور 1996، وأصبحت المادة 16 في سنة 2016 من تعديل الدستور، ولا يمكن التطرق إلى إجراء مخالفتها لاعتبارها من النظام العام، وتدرس مواضيع مهمة في إطار النظام الإداري الجزائري الذي يعتبر نظام اللامركزية الإدارية، ويعمل على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية، وبالتالي الولاية والبلدية ما هي إلا نظام إداري، لتسيير شؤون الدولة على المستوى المحلي، لذا سبب دفع المؤسس الدستوري إلى تبني فكرة نظام اللامركزية الإدارية تزايد وتطور الحاجيات اليومية للمواطنين، لاعتبار من الصعب على الإدارة تلبية كل متطلبات الأفراد، وكذا عجز الإدارات المركزية على الإلمام بكل ما هو محلي، ولتفادي ذلكتم إنشاء مجالس شعبية محلية باعتبارها أقرب للمواطن في قضاء حاجياته الملقاة على الإدارة العامة بكافة الوسائل المتاحة باعتباره مجلس فعّال في تحقيق وترسيخ مبادئ الديمقراطية داخل الدولة<sup>(3)</sup>.

أما في التعديل الدستوري لسنة 2020 نجد أنّ تعديلاته تقدم نصوص إيجابية من الناحية الشكلية فقط مقارنة بالتعديلات السابقة، وذلك فيما يخص استقلالية الجماعات المحلية وهذا ما تضمنته في نص مادة 17 من دستور 2020<sup>(4)</sup>.

(1) طيببي سعاد عمروش، "القراءة القانونية لأحكام نص المادة 16 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016"، مجلة أفاق علمية، مجلد 10، عدد 02، 2018، ص. 311.

(2) قانون رقم 16-01، المؤرخ في 6 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري لدستور 1996، ج.ر.ع 14، لسنة 2016.

(3) طيببي سعاد عمروش، المرجع السابق، ص. ص. 312-313.

(4) مرسوم رئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتضمن التعديل الدستوري، مصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج.ر.ع.ج عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020.



## الفرع الثاني

### الأساس التشريعي لاستقلالية الجماعات المحلية

يقصد بالضمانات التشريعية كل من قوانين الجماعات (البلدية والولاية)، وقانون الانتخابات وذلك على النحو التالي:

#### أولاً: قانون الجماعات الإقليمية

تبنّت الجزائر مجموعة من الإصلاحات السياسية والإدارية التي تهدف لتطوير الانفتاح السياسي والاقتصادي، وتأسيس هياكل إدارية ومحلية، تكون في مستوى أداء الخدمة للمواطن، وكذا لتبيان استقلالية الجماعات المحلية التي عرفت بتنظيم للإدارة المحلية بعدد من المراحل، نتيجة التحولات التي عرفتها الدولة، وجاءت ترسانة من القوانين تصب خصوصاً في صالح مبادئ الديمقراطية، منها ما يخص البلدية والولاية، التي ألغت قوانين الجماعات المحلية والمشملة (1) في قانون 08-90 (2)، وقانون 09-90 (3)، واستبدلتها بالقانون رقم 10-11 (4)، والقانون رقم 07-12، حيث لدينا:

#### 1/ استقلالية البلدية في القانون رقم 10-11

تتمتع البلدية بالاستقلالية باعتبارها جماعة محلية من خلال ما نص عليه في النصوص القانونية التي تنظم البلدية على هذه الاستقلالية، ونص على ذلك قانون رقم 10-11، هذا ما أوضحته المادة 01 من هذا القانون على أنها: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية في الدولة، والتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية"، لذا فإن استقلالية البلدية تميزها جملة من الخصائص التي تقوم عليها، وبخصوص تمتعها بالشخصية المعنوية التي ينتج عنها استقلالية خاصة من ناحية مالية ذلك من خلال منحها موارد مالية خاصة تمكنها من الإلهام بجميع المهام الموكلة اليها وإشباع حاجيات الأفراد، ذلك باعتبار بان الاستقلال المالي عنصر أساسي، لتحقيق

(1) القانون رقم 08-90، المؤرخ في 7 افريل 1990، المتضمن قانون البلدية، ج.ر. ج. ج. عدد 15، لسنة 1990. (ملغي)

(2) القانون رقم 09-90، المؤرخ في 7 افريل 1990، المتضمن قانون الولاية، ج.رج. ج. عدد 15 لسنة 1990. (ملغي)

(3) القانون رقم 10-11، المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر. ج. ج. عدد 37، الصادر في 29 فبراير 2011.

(معدل)

(4) القانون رقم 07-12، المؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر. ج. ج. عدد 12 الصادر في 3 جويلية 2012.

الاستقلالية فبدونها لا يمكن الحديث عن حرية تصرف في الشؤون المحلية بالنسبة للجماعات المحلية.

هذا وأوضحت نفس المادة من القانون 10-11 بان الاستقلالية تكمن من خلال صلاحيات ممنوحة للبلدية لتسيير الشؤون المحلية للمواطن وتعتبر استقلالية إدارية مبنية للاستقلالية المالية التي تتكسر من خلال تمتعه بالشخصية المعنوية وما يبين وينجر عليها من استقلال مالي وذمة مالية مستقلة.

كما تنص المادة 103 من نفس القانون على: "يشكل المجلس الشعبي البلدي إطارا للتعبير عن الديمقراطية، ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"، وتعتبر كذلك مشاركة المواطن في تسيير الشؤون المحلية مظهر من مظاهر استقلالية البلدية، بالقيام باختيار أعضاء ينوبون عنه ويسيروا باسمه، وكذا مشاركته في إيجاد الحلول المناسبة لمشاكلهم وتحسين الظروف المعيشية (1).

## 2/ استقلالية الولاية في القانون 07-12

تتمتع الولاية بالاستقلالية باعتبارها جماعة محلية، ونصت عليها مختلف القوانين التي تنظم الولاية على هذه الاستقلالية، وعليه نبينها من خلال القانون رقم 07-12، حيث نصت المادة 01 من هذا القانون على الولاية على أنها: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة...".

أوضح كذلك المشرع الجزائري الولاية هي الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة، وإسناد لها اختصاصات وجعل شعارها "بالشعب وللشعب" لتبيان المكانة الهامة التي تحتلها السلطة الشعبية في التنظيم الإداري الشعبي (2) حسب نص المادة 01 من هذا القانون أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل هذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة، وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الاطار المعيشي للمواطنين،

(1) انظر المادة 01 من القانون 10-11، المرجع السابق.

(2) عبدلي منال، أثر الوصاية الإدارية على استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2020، ص.14.

وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون شعارها هو بالشعب وللشعب وتحديث بموجب قانون<sup>(1)</sup>.

وعليه فإن استقلالية الولاية يظهر من خلال الاختصاصات المخولة لها بموجب القانون، وكذا حسب من هذا القانون بتوسيع مجال اختصاص الولاية وإعطائها القدرة كبير من استقلالية بانها الجماعات الإقليمية للدولة، واهتمامها بتسيير واتباع الشؤون المحلية للمواطنين<sup>(2)</sup>.

### ثانيا: قانون الانتخابات

أما فيما يخص قانون 16-10 للمجلس المتعلق بنظام الانتخابات<sup>(3)</sup>، والقانون العضوي رقم 21-01<sup>(4)</sup>، فالمشرع نص على الأحكام المتعلقة بالعملية الانتخابية للمجالس الشعبية المنتخبة البلدية المتمثل في المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، وأما الولاية المتمثل في المجلس الشعبي الولائي بقرار استقلاليته في اختيار الهيئات المحلية، ونستشفها من خلال المواد (65-66-67-68) من قانون الانتخابات رقم 16-11<sup>(5)</sup>، ونص المواد (169-170-171-172) من التعديل الذي جاء به المشرع الجزائري في الأمر 11-10 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات<sup>(6)</sup>.

اعتمد المشرع الجزائري في الانتخابات المتعلقة بالبلديات والولايات على نظام الاقتراع النسبي للمجالس الشعبية المنتخبة من خلال المواد أعلاه، لذا المشرع الجزائري جاء بالجديد وذلك بالاعتماد على الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة<sup>(7)</sup> بتصويت تفضلي دون المزج عكس ما

(1) انظر المادة 01 من الأمر رقم 12-07، المرجع السابق.

(2) ابتسام عمور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، قسنطينة، 2013، ص.16.

(3) القانون العضوي 16-10 المؤرخ في 25 غشت 2016، متعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج. ج. ج. عدد 50، صادرة في 28 غشت 2016.

(4) القانون العضوي رقم 21-01 المؤرخ في 10 مارس 2021، متعلق بالانتخابات، ج.ر.ج. ج. عدد 17، الصادر في 10 مارس 2021.

(5) انظر مواد 65، 66، 67، 68، فقرة من القانون رقم 16-10، المرجع السابق.

(6) انظر مواد 169-171-172 من القانون العضوي 21-01 المرجع السابق.

(7) ماهي القائمة المفتوحة؟ عكس ما هو معمول به في القانون 16-10 بالنسبة للقوائم الحزبية المتعلقة، فإن القائمة المفتوحة تعني إن الناخب بعد اختيار قائمة الحزبية المختصة، يمكنه تحديد مرشحيه المنتخبين ضمن نفس القائمة المفتوحة وترتيبهم حسب رغبته وتتم العملية كالآتي:

كان عليه سابقا فالنظام الانتخابي المعتمد من طرف المشرع الجزائري أدى إلى إحداث تغييرات وتأثيرات وحتى انعكاسات عديدة على المجالس المنتخبة سواء من حيث أدائها وفعاليتها أو عدمها ومن أهمها تلك المتعلقة باللجنة المتعلقة بالانتخابات، وكذا العدالة في التمثيل المحلي بمعنى مدى تناسب الأصوات المحصل عليها من طرف حزب سياسي ومترشحين أحرار مع ما حصل عليه من مقاعد في المجالس المحلية بعد عملية الانتخاب<sup>(1)</sup>، ونلاحظ هنا ان نظام الاقتراع النسبي المعتمد عليه في قانون الانتخابات ينتج عنه نقائص تتمثل في:

✓ نظام التمثيل النسبي الذي يضعف الارتباط بين الدائرة الانتخابية والممثل المنتخب

✓ التمثيل النسبي يزيد من كلفة وتعقيد الانتخابات

✓ على مسؤولوا الانتخابات أن تعلموا طرق جديدة لاحتساب الأموال وصيغ رياضية لتوزيع

المقاعد

✓ تعميق الانقسام المجتمعي

✓ تشجيع على إيجاد تحالفات غير مستقرة وجمود تشريعي<sup>(2)</sup>.

تبنى المشرع الجزائري نظام الانتخاب محليا يظهر في نصوص الجماعات المحلية والنصوص الخاصة بالعملية الانتخابية وتأتي لتخصص أحكام خاصة بالبلدية والولاية وانتخاب مجالسها محلية، بتولي تنظيم الجماعات المحلية بإقرار استقلاليتها معتمدا في حرية يتمتع بها مواطن في اختيار السلطات المحلية تعمل في تسيير موارد الجماعات المحلية ذلك بالاقتراع باعتباره من اهم مظاهر استقلاليته<sup>(1)</sup>.

تحصل القائمة على عدد مقاعد مساوي لنسبة ما حصلت عليه من إجمالي أصوات المقترحين الصحيحة، ومن يحصل على المقاعد من مرشحي القائمة هم المرشحون أصحاب اعلى الأصوات داخل القائمة، وبالتالي فان الناخبين هنا من يحددون من يفوزون بالمقاعد من خلال التصويت للمرشحين، داخل القائمة وبالتالي يتم استخراج النسب للقوائم النسبية المفتوحة كما يلي: تحصل كل قائمة على مقاعد فائزة بنسبة عدد الأصوات التي حصلت عليها من مجموع المقترعين في الدائرة يحدد الفائز بالمقعد في القائمة الحاصل على اعلى الأصوات، وفي حالة عدد إكمال ملء المقاعد بالأرقام الصحيحة من كل قوائم يتم اعتماد طريقة الباقي الأعلى المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية في حالة التساوي بنسبة الأصوات بين قائمتين أو التساوي الأصوات بين مرشحين اثنين بنص قانون الانتخابات على أن المرشح الأصغر سنا هو من تكون له أفضلية الفوز.

<sup>(1)</sup>الصادق المعقافي، "التحالفات الحزبية وتشكيلة المجالس المنتخبة"، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد

الأول، ع4، جامعة تيزي وزو، الجزائر، ص.ص 95-106.

<sup>(2)</sup> حاتم حميد محسن، مزايا وعيوب نظام التمثيل النسبي الانتخابي، مقالات الكتاب

[Http:// www.google.com/amp/s/amp.anabaa.org/arabic.](http://www.google.com/amp/s/amp.anabaa.org/arabic)

## المطلب الثاني

### مظاهر استقلالية الجماعات المحلية

تعد فكرة الاستقلالية بصفة عامة هي حجر الأساس في نظام الإدارة المحلية فبانعدام الإدارة المحلية يزول نظام اللامركزية، الذي يهدف بالأساس إلى توزيع المسؤولية<sup>(2)</sup>، ويقصد للاستقلالية الجماعات المحلية حق إصدار قرارات إدارية نافذة في حدود معينة دون خضوعها في ذلك لأوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها<sup>(3)</sup>، وبالتالي الهيئات المحلية وحدات من التدرج السلمي، وكذا تشكل مقر لحرية التصرف لتمكن الوحدات المحلية من إدارة الشؤون المحلية بالاعتراف لها بنوع من الاستقلالية تسمح لها باتخاذ القرارات ومعالجة المصالح المحلية<sup>(4)</sup>.

وهو ما أقره القانون بتمكين الجماعات المحلية بتسيير الشؤون المحلية بقدر حرية وضمان الاستقلالية الإدارية مرتبطة بالوجود المادي (المطلب الأول)، لكن لضمان الوجه الأول للاستقلالية لا يكفي لتفعيل الجماعات المحلية وإنما لابد من توفر وتكريس الاستقلال المالي (المطلب الثاني).

## الفرع الأول

### الاستقلال الإداري للجماعات المحلية

تتمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية الإدارية في اتخاذ القرارات الإدارية في اتخاذ القرارات الإدارية التي تراها مناسبة وتخدم المصلحة العامة والمحلية للمواطنين، واثبت المشرع الجزائري سلطة اتخاذ القرار على المستوى المحلي للجماعات المحلية بنص القانون، وباعتبار القرار الإداري للوحدة القانونية التي من خلالها تمكن الهيئات اللامركزية من ممارسة اختصاصها فهو يمتاز بعدة امتيازات السلطة العامة بيد الجماعات المحلية<sup>(5)</sup>، لذلك الاستقلالية الإدارية تتضمن أفكار وهي: استقلال مرتبط بوجود مادي يعني يقسم إقليم الدولة إلى هيئات إقليمية تمنح الاعتراف

(1) فريد عبد الغاني، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والوصاية في الجزائر، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر في العلوم السياسية، تخصص إدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة، 2020، ص.95.

(2) مصطفى الجندي، المرجع في الإدارة المحلية، منشأ المعارف الإسكندرية، مصر، 1971، ص.36.

(3) ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، دراسة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، مسيلة، 2014، ص.15.

(4) برازة وهيب، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2018، ص.9.

(5) عبدي منال، المرجع السابق، ص.15.

بشخصية معنوية، أسلوب الانتخاب، استقلال مرتبط بممارسة نشاط يقصد به حرية الجماعات المحلية في ممارسة نشاط، وعلى هذا الأساس تم تقسيم الفرع الأول إلى أولاً استقلال مرتبط بوجود مادي، ثانياً أسلوب انتخاب، ثالثاً استقلال مرتبط بممارسة نشاط.

### أولاً: استقلال مرتبط بوجود مادي للجماعات المحلية

يتمثل استقلال مرتبط بالوجود المادي للجماعات المحلية في شكلين أساسيين ويمثل الأساس في تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية وتمتعها بشخصية معنوية.

#### 1/ تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية

تقوم الوحدات المحلية بتنظيم الدولة، ذلك بتقسيم إقليمها إلى تقسيمات فرعية متنوعة، والإجراء يخضع لاعتبارات متعددة وتكون في ظروف مختلفة في كل بلد وباختلاف الأوقات<sup>(1)</sup>. يقصد بالتقسيم عملية تقنية فنية وقانونية، باعتباره أساس إدارة الوحدات وتحديد مصالحها ومسؤولية ممثلها مكانا ووقتا ومضمونا، وبالتالي نجد أنّ الدولة المعاصرة يتم تقسيمها الإداري استنادا إلى مبررات كافية ومقنعة، ويؤدي إلى اختلاف في مستويات الاستقلالية المضمونة بالجماعات المحلية، باختلاف الدول، تبيانا للمعايير والأسس المعتمدة أثناء التقسيم<sup>(2)</sup>. يقوم النظام اللامركزي على توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية وبين أشخاص عامة محلية أو مرفقية بدون الإخلال بمبدأ وحدة الدولة، ويؤدي ذلك بالضرورة لتحقيق بوجود وحدات محلية في قطاع جغرافي معين من إقليم الدولة<sup>(3)</sup>، تنشأ بتقسيمات إدارية وفقا لاعتبارات سياسية، اجتماعية، اقتصادية، إدارية، على بعض مستويات<sup>(4)</sup>.

قام المشرع بتقسيم الدولة إلى وحدات محلية أما في البلدية باعتبارها الجماعات القاعدية للدولة<sup>(5)</sup>، وأما الولاية التي تشكل مقاطعة إدارية للدولة<sup>(6)</sup>، وتقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية

(1) خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة (المملكة المتحدة-فرنسا-مصر-يوغسلافيا)، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن 1988، ص.ص. 49-50.

(2) برازة وهيبية، المرجع السابق، ص. 13.

(3) محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2001، ص. 160.

(4) يتسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009، ص. 14.

(5) انظر المادة 01 من القانون رقم 11-10 متعلق بالبلدية، المرجع سابق.

(6) انظر المادة 10 من القانون رقم 12-07 متعلق بالولاية، المرجع سابق.

يشمل على تقسيمات جديدة والتي تكمن في التقسيم الإداري على 58 ولاية و 553 دائرة و 1.541 بلدية، حيث كانت قبل الاستقلال تخضع لنظامين إداريين مختلفين حيث قسم يخضع لجيش الاحتلال لتولي السلطة في الجنوب والقسم الثاني يخضع لسلطة مدنية فرنسية لتولي السلطة في الشمال، لكن بعد استقلال توحيد النظام الإداري على المستوى الوطني بمرورها بصعوبات في عملية التوحيد باتخاذ اعتبارات وتداعيات أين تتخلى الأطارات الفرنسية على مسؤوليتها دون تكوين الأطارات الجزائرية.

وإضافة لعوامل اقتصادية واجتماعية، توحيد العمل الإداري واتباع سياسة تقسيمات إدارية جديدة بتمثيل البلديات القاعدة الأساسية وتليها الولايات لتحقيق الاستجابة السريعة للقرارات السياسية ومسايرة النمو الاقتصادي في البلاد، وكذا اعتباره هيكله للأنشطة الاقتصادية وتطوير النية التحتية والمرافق، وإشراك الجماعات المحلية في سلطة اتخاذ القرار، صياغة الصورة المستقبلية للنمو والتطوير في التنمية المحلية وفي اللامركزية والديمقراطية (1).

## 2/ التمتع بالشخصية المعنوية

تتمتع الوحدات الإدارية بالشخصية المعنوية، لتحقيق أهمية كبيرة في التنظيم الإداري وتعتبر الشخصية المعنوية من أهم مقومات النظام اللامركزي، إذ لا يمكن التحدث عن شخص لا مركزي لا يتميز بشخصية اعتبارية، ولا يمكن كذلك أن تتمتع الجماعات المحلية دون تمتعها بالشخصية المعنوية، وإذا فعل المشرع بمنح الشخصية الاعتبارية إلى جماعة وربطها مباشرة بالسلطة المركزية، باعتبارها الشكل الرسمي الذي يعبر من خلاله المشرع على اعتراف بمجموعة من المصالح المتميزة عن المصالح الوطنية (2).

للاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدات الإدارية المحلية أهمية قصوى في التنظيم الإداري نظرا لعدم اقتصار فكرة الشخصية المعنوية على الأشخاص الطبيعية (3)، وتمتع الوحدات المحلية

(1) التقسيم الإداري في الجزائر، مقال موجود على الرابط التالي:

[https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%82%D8%B3%D9%8A%D9%85\\_%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D9%8A\\_%D9%81%D9%8A\\_%D8%A7%D9%84%D8%AC%D8%B2%D8%A7%D8%A6%D8%B1](https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%82%D8%B3%D9%8A%D9%85_%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D9%8A_%D9%81%D9%8A_%D8%A7%D9%84%D8%AC%D8%B2%D8%A7%D8%A6%D8%B1)

تم الاطلاع عليه في 21-06-2022 على الساعة 17:24.

(2) شهبوب مسعود ، المجموعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، مداخلة أقيمت ضمن أشغال الملتقى الوطني العنون بمدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية، مجلس الأمة، 2002، ص.20.

(3) سليمان محمد الطماوي، مبادئ في القانون الإداري، دراسة مقارنة، ط.10 ، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، مصر، 1999، ص.117.

بشرط الشخصية المعنوية هو عنصر من العناصر الأساسية لقيام نظام الإدارة المحلية، دون اعتبارها وحدات من نظام أشخاص إدارية مستقلة ودون الاعتراف بشخصية معنوية<sup>(1)</sup>. إنّ المشرع الجزائري في هذا المجال اعترف للجماعات المحلية بالشخصية المعنوية في نص المادة 49 من ق.م بان الأشخاص الاعتبارية هي الدولة والولاية والبلدية وكل مجموعة من الأشخاص يمنحها القانون الشخصية قانونية، وكذلك أوضح في نص المادة 50 من نفس القانون يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان التي يقرها القانون ويكون لها خصوصا ذمة مالية، الأهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها، الموطن وهو المكان الذي يمثل مركز إدارتها، نائب يعبر عن إرادتها وحق التضامن<sup>(2)</sup>، والاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية يرتب نتائج وتتمثل في النتائج العامة والخاصة.

### 3/ وجود أسلوب الانتخاب لهيئات منتخبة تدير المصالح الإدارية

يعتبر الانتخاب أساس قيام اللامركزية المحلية، ويرتبط استقلالية الجماعات الإقليمية بمجموعة من الأسس لازمة للمجالس المحلية<sup>(3)</sup>، وكذا الانتخاب الشرط الأساسي لدعم استقلالية الجماعات المحلية لأنه يخرجنا من العمل باليات الوظيف العمومي التي يحتمها التعيين<sup>(4)</sup>، للفكر الديمقراطي من جهة وأما من جهة يسمح بتوفير اكبر استقلالية ممكنة للمثلين نتيجة شعورهم بالولاء لمنتخبهم، ويستمدون الاستقلالية من خلال عمدتهم التي يكون امر تجديدها بيد هؤلاء الناخبين<sup>(5)</sup>.

ويعتبر الانتخاب دور مهم لبعث الاستقلال للإدارة للجماعات المحلية باعتباره الأسلوب الأفضل وكذلك العمل به لا يتوقف عن الخفيات الإدارية والتقنية فقط وإنما يتعدى إلى خفيات سياسية واجتماعية<sup>(6)</sup>.

ويتحقق مضمون الديمقراطية المحلية عن طريق الانتخاب باعتباره وجهة القانون عنصرا أساسيا لقيام الإدارة المحلية وشرط لازم لقيام اللامركزية الإقليمية فيتحقق الاستقلالية بدونه تكون

(1) يتسمبال رمضان، المرجع السابق، ص.ص. 16-17.

(2) انظر المواد 49-50، من القانون رقم 07-05، مؤرخ في 13 ماي 2007، يعدل ويتمم الأمر رقم 75-58 المتضمن قانون مدني، ج.ر. ج. ج. عدد 31 صادرة في 13 ماي 2007.

(3) برازة وهبية، المرجع سابق، ص. 54-55.

(4) عادل بوعمارن، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص. 19.

(5) برازة وهبية، المرجع سابق، ص. 2013.

(6) عوابدي عمار، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص. 93.



الهيئات المحلية في حالة تبعية السلطة المركزية<sup>(1)</sup>، ومهما يكن فإن طريقة الانتخاب كطريقة ديمقراطية تبقى من أهم الوسائل التي تساعد استقلالية الجماعات المحلية<sup>(2)</sup>، لذا يعد الانتخاب الضمانة الحقيقية لتجسيد الاستقلالية باعتباره العبرة لا تمكن في توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، بينما يؤدي إلى تشكيل الوحدات المحلية التي يجب أن تكون من منتخبين حتى نضمن عدم تبعيتهم للإدارة المركزية<sup>(3)</sup>.

يعتبر الانتخاب تحرير نفس لعضو المجلس<sup>(4)</sup>، وترجيح الانتخاب كأسلوب لتشكيل الجماعات المحلية لا ينبع من العدم ويدور في مضمونه حول متميزين أساسيين، أما ما يتعلق بتكريس الاستقلالية العضوية للجماعة المحلية اتجاه السلطة المركزية أو تحقق الديمقراطية كأفضل وسيلة للتسيير<sup>(5)</sup>.

### أ/ الشروط القانونية لعملية الانتخاب

يعد النظام الانتخابي الوسيلة السياسية والإدارية والقانونية التي يتولى الشعب بموجبها اختيار ممثله وطنيا ومحليا عن طريق الاقتراع السري والمباشر، والمشرع الجزائري كرس الانتخاب باعتباره

وسيلة وحيدة في تكوين أعضاء المجالس الشعبية المحلية<sup>(6)</sup>، بتوفير الشروط القانونية بتوفير الشروط القانونية للناخب والمترشح<sup>(7)</sup>، بحسب المواد 03 و04 من القانون العضوي 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات، وكذا النظام القانوني لانتخاب رؤساء المجالس الشعبية المحلية، حيث انتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي في المادة 65 من قانون البلدية رقم 11-10: "يعلن رئيس المجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي حصلت على أغلبية الأصوات الناخبين وفي

(1) شيهوب مسعود، المرجع سابق، ص. 116.

(2) شباب سهام، إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد، 2012، ص. 31.

(3) برازة وهبية، المرجع سابق، ص. 56.

(4) بو عمران عادل، المرجع سابق، ص. 20.

(5) برازة وهبية، المرجع سابق، ص. 59.

(6) إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014، ص. 68.

(7) المادتين 3 و4 من القانون العضوي 12-01، المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، ج. ر. ج. ج. عدد 01، الصادر بتاريخ 14 جانفي 2012.

حال تساوي الأصوات، يعلن رئيسا المترشحة أو المترشح الأصغر سناً<sup>(1)</sup>، على غرار القانون رقم 90-08 الذي يبين فيه كيفية تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي وعليه المشرع وضح كيفية تعيين الرئيس والهدف تدارك الإشكالات التي وقعت، وللاتجاه الديمقراطي لاختيار الرئيس وترك الناخبين حرية في اختيار المترشح الأول<sup>(2)</sup>.

يلاحظ بان هذه المادة لم تكن كافية وقادرة على تحديد الرئيس خاصة في التعددية الحزبية، ويثير الإشكال لمسألة التصويت وهذا ما أدى إلى القضاء على هذه المادة وتعويضها بالمادة رقم 80 من القانون رقم 12-01 التي تنص على انتخاب رئيس المجلس الشعبي يكون سرىا من بين جميع أعضاء المجالس للمدة الانتخابية والأغلبية التي تفوز هي تقدم مترشحا وفي حالة عدم وجود قائمة فائزة بالأغلبية يجوز للقوائم التي حازت على نسبة 35 % أن تقدم مترشحا، وفي حالة عدم وجود النسبة المذكورة جاز لكل القوائم تقديم مترشح، لذا المترشح الفائز بالأغلبية المطلقة، أما الثاني يكون بأغلبية الأصوات إن وجد وفي حالة التساوي تسند إلى الأصغر سناً<sup>(3)</sup>، وكذلك انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي يكون من قبل أعضاء هذا المجلس بالأغلبية المطلقة.

وفي حالة عدم حصوله تقام دورة ثانية وتصوت بالأغلبية النسبية، وفي تساوي الأصوات يفوز المترشح الأكبر سنا دون النظر لاعتبارات أخرى كالمستوى الثقافي، لذا المشرع اخذ بمعيار اكبر سنا على غرار الدول المعاصرة التي أخذت بمعيار صغر السن بسبب طريقة التفكير الواسعة<sup>(4)</sup>، ويتم كذلك اختبار مساعد أو اكثر من قبل رئيس المجلس الشعبي الولائي، ويقدم بدوره المجلس للموافقة، وكذا يعين أحد مساعده في حالة غيابه، وفي حالة وجود مانع للرئيس يقوم المجلس باختيار أحد المساعدين لينوب على الرئيس، أما في حالة حصول مانع للمساعد فيختار احد أعضاء المجلس ليقوم بمهام الرئيس، ووجود ديوان يتشكل من موظفين يعمل بصفة دائمة كما يتراس الرئيس أو نائبه المجلس الشعبي الولائي<sup>(5)</sup>.

### ب/ مراحل العملية الانتخابية

تمر العملية الانتخابية بعدة مراحل تكمن فيما يلي:

#### ب-1/ المرحلة التحضيرية للعملية الانتخابية

(1) القانون رقم 11-10، المرجع سابق.

(2) القانون رقم 90-08، المرجع سابق.

(3) إسماعيل فريجات، المرجع سابق، ص. 80-81.

(4) عبي منال، المرجع سابق، ص.ص. 17-18.

(5) المرجع نفسه، ص.18.

تتمثل المرحلة في بعض الإجراءات التي تسبق العملية الانتخابية أولها إجراء القائمة الانتخابية، ثم يليها إجراء استدعاء الهيئة الناخبة التي تتم بموجب مرسوم رئاسي، بعد ذلك إجراء تحديد الدوائر الانتخابية<sup>(1)</sup> بعد هذا الإجراء يفتح المجال لتقديم الترشيحات لعضوية المجالس الشعبية المحلية، يفتح باب الترشح 50 يوما من الانتخاب يسحب استثمارات الترشح وانتهاء بالحملة الانتخابية بقيام المترشحين بتعريف انفسهم وتقديم أفكارهم وفق تحديد القانون.

### ب-2/ مرحلة الاقتراع والفرز

حسب المواد 32 و33 من القانون العضوي رقم 16-10 فان الاقتراع يدوم يوما واحدا<sup>(2)</sup>، ولكل ناخب صوت واحد يدلي به في دائرة انتخابية واحدة وفق مبدأ السواسية، يتم توزيع الناخبين على مراكز التصويت بقرار الوالي، وإذا كان عدة مكاتب للتصويت فهي تعتبر مركز للتصويت يراسه موظف يعينه الوالي بموجب قرار، ويتم فتح مكتب التصويت على الساعة الثامنة صباحا ويغلق في نفس اليوم وإذا تعذر إجراء الاقتراع يرخص الولاية أن يتم افتتاح الاقتراع بساعتين<sup>(3)</sup>، بينما تستمر عملية الفرز تطبيقا لنص المادة 48 مباشرة بعد اختتام عملية الاقتراع دون انقطاع، ينتج عنها احتساب الأصوات المعبرة عنها<sup>(4)</sup> التي تشكل مجموع الأصوات الموزعة على القوائم واستبعاد القوائم الملغاة<sup>(5)</sup>.

### ب-3/ مرحلة إعلان النتائج

تعد اخر مرحلة للعملية الانتخابية يتم من خلالها الإعلان عن أسماء الفائزين بالإضافة إلى عدد الأصوات المتحصل عليها، لذا فان بعد عملية الفرز يعد محضرا فيتم تعليقه مرفقا بنتيجة الفرز من طرف رئيس المكتب حيث يتم تحرير ثلاث نسخ متضمنة نتائج الانتخابات، ويتضمن المحضر ملاحظات المترشحين ونوابهم والناخبين، ثم ترسل النسخة الأولى إلى رئيس اللجنة الانتخابية للبلدية وأخرى للولاية وترسل نسخة مرفقة بالملاحق إلى رئيس اللجنة البلدية لمراقبة الانتخابات وأما هذه الأخيرة تقوم بالإحصاء العام وتحرير ثلاث نسخ، وترسل إلى اللجنة

<sup>(1)</sup>تنص المادة 26 من القانون العضوي رقم 16-10، المرجع سابق، "يمكن أن تتشكل الدائرة الانتخابية من شطر بلدية أو بلدية أو عدة بلديات، وتحدد الدائرة الانتخابية عن طريق القانون".

<sup>(2)</sup>انظر مواد 32 و30، مرجع نفسه.

<sup>(3)</sup>عربي منال، المرجع سابق، ص.19.

<sup>(4)</sup>المادة 50 من القانون العضوي رقم 16-10، المرجع سابق.

<sup>(5)</sup>نصت المادة 52، مرجع نفسه، "تتمثل الأصوات الملغاة في-الظرف المجرد من الورقة-الورقة بلا ظرف-مجموعة أوراق مشطوبة كلياً أو جزئياً إلا عندما تقتضي طبيعة الاقتراع ذلك-الأوراق غير النظامية.

الانتخابية الولائية وأخرى تعلق بمقر البلدية وأما الثالثة ترسل إلى الوالي، وفي الأخير توزع المقاعد وفق أسلوب التمثيل النسبي<sup>(1)</sup>، مع قاعدة الباقي الأقوى<sup>(2)</sup>.

### ثانيا: مظاهر استقلالية الجماعات المحلية المرتبطة بممارسة صلاحيات

تتمثل مظاهر استقلالية الجماعات المحلية المرتبطة بممارسة صلاحيات مرتبطة باستقلالية البلدية والولاية وهي كالتالي:

#### 1/ الصلاحيات المرتبطة باستقلالية البلدية

تتمتع البلدية بالعديد من الصلاحيات راجع للدور الذي تقوم به في مجال التنمية المحلية وباعتباره وسيلة لخدمة المواطن بتوفير له موارد مالية وبشرية متكاملة<sup>(3)</sup>. ويمارس المجلس الشعبي البلدي اختصاصه في عدة مجالات أهمها:

#### أ/ مجال التهيئة والتنمية

يكمن اختصاص المجلس الشعبي البلدي في مجال التهيئة والتنمية ذلك في المواد من 107 إلى 112 من قانون البلدية 01-11، حيث تتولى البلدية الممثلة في المجلس الشعبي البلدي بإعداد البرامج السنوية والمتعددة للسنوات الموافقة لمدة عمدته، ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها تماشيا مع الصلاحيات المخولة له قانونا وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية<sup>(4)</sup>.

يقوم أيضا المجلس الشعبي البلدي بمبادرة في كل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي، ولهذا الغرض يتخذ كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته، ويسهر على حماية الأراضي الفلاحية

(1) إسماعيل فريجات، المرجع سابق، ص. 73.

(2) طبقا للمواد 66-70، مرجع نفسه، تتمثل قاعدة الباقي الأقوى باتباع الخطوات المبينة كالتالي: -استبعاد أصوات القوائم التي لم تحصل على نسبة 7 % من الأصوات المعبر عنها كأصل عام-حساب المعامل الانتخابي، الذي يساوي حاصل قسمة عدد الأصوات المعبر عنها منقوص منها عدد الأصوات المقصاة إن وجدت على عدد المقاعد، كأصل عام، غير انه في حال حصول أي قائمة على نسبة 7 بالمئة فانه يساوي حاصل قسمة عدد الأصوات المعبر عنها على عدد المقاعد-توزيع المقاعد على القوائم وذلك بقسمة عدد الأصوات لكل قائمة على المعامل الانتخابي أي تحصل القوائم على المقاعد بقدر عدد الأصوات التي حصلت فيها على المعامل الانتخابي، على أن توزع المقاعد المتبقية إن وجدت على الباقي الأكبر للقوائم وفي حالة تساوي البواقي يمنح المقعد للقائمة التي يكون معدل سن مرشحها هو الأصغر.

(3) عبد الله رابح سرير، "المجالس المنتخبة للتنمية المحلية"، مجلة الفكر، ع07، جامعة الجزائر 03، د.س.ن، ص78.

(4) المادة 107 من القانون رقم 10-11، المرجع السابق.

والمساحة الخضراء خاصة عند إقامة مختلف المشاريع على إقليم البلدية، كما تساهم البلدية في حماية التربة والموارد المائية، ويسهر على الاستغلال الأفضل لها<sup>(1)</sup>.

### ب/ مجال التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز

تلعب البلدية دورا هاما في مراقبة احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها كما تسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة البناءات للشروط المحددة في القوانين والتنظيمات المعمول بها، ويمكن للمجلس الشعبي البلدي الموافقة على إنشاء أي مشروع يكون في موقع البلدية يحتوي مخاطر من قيامها بالإضرار بالبيئة، وكذلك حماية التراث العمراني والثقافي<sup>(2)</sup>.

أشارت المواد 117 و 121 على أن البلدية تحافظ على وعائها العقاري ومنح الأولوية في تخصيصها لبرامج التجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي ومساهمة كذلك إلى جانب الدولة في التحضير والاحتفال بالأعياد الوطنية وإحياء ذكرى الأحداث التاريخية<sup>(3)</sup>.

### ج/ مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضية والشباب والتسليّة والسياحة

بينت المادة 122 من القانون البلدي الجديد 10-11 إلى أهم المجالات، حيث تتخذ البلدية طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما كافة الإجراءات قصد إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي وضمان صيانتها، إضافة إلى تسيير المطاعم المدرسية وضمان توفير وسائل نقل التلاميذ والتأكد من ذلك، كما يمكن للبلديات في حدود إمكانياتها القيام بما يلي:

المساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية للبلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية، تشجيع عمليات التمهين واستحداث مناصب الشغل، المساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة على ترابها، وضمان المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعيادة، تشجيع ترقية الحركة الجمهورية في ميادين الشباب والثقافة والرياضة والتسليّة وثقافة النظافة والصحة ومساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة لا سيما منها ذوي الاحتياجات الخاصة<sup>(4)</sup>.

### د/ مجال النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية

تساهم البلدية بحفظ الصحة والمحافظة على النظافة العمومية، خاصة بالنسبة للمياه الصالحة للشرب، والمياه القذرة والنفايات ونظافة الأغذية والأماكن العمومية ومكافحة التلوث وحماية

(1) المادة 112 من القانون رقم 10-11، المرجع السابق.

(2) دلال شودار، المالية المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2012، ص. 08.

(3) انظر مواد 117، 121 من القانون رقم 10-11، المرجع السابق.

(4) المادة 122، المرجع نفسه.

البيئة<sup>(1)</sup>، وتساهم أيضا في مجال تحسين الاطار المعيشي للمواطن بتهيئة المساحات الخضراء، ووضع العتاد الحضري وصيانة فضاءات الترقية والشواطئ<sup>(2)</sup>.

يمكن استخلاص بان الصلاحيات الموكلة للمجلس الشعبي البلدي وفق القانون 10-11 لا يعدو فيه التنفيذ لقيام بما يكون حسب إمكانية البلدية أو المساعدات التي تقدمها لها المصاح التقنية للدولة، ومن هنا نلاحظ بان هذا يدعم استقلالية البلدية، فما تتمتع به من صلاحيات بموجب القانون حتى لو كانت هذه الصلاحيات ضرورية، مثل مساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية، فالبلدية تطبق وتزاوول صلاحياتها وفق إمكانياتها تكون غير مجبرة على ذلك لان القانون هو الذي يجيز لها ذلك حسب إمكانياتها بالرغم من المجلس الشعبي إلا انه أوجد هيئة أخرى تمارس اختصاصات تتمثل في رئيس مجلس الشعبي البلدي ويمارس هذه الاختصاصات بصفة يمثل البلدية ويعمل لحساب الدولة تارة أخرى:

#### د-1/ تمثيل البلدية

تتمتع البلدية بشخصية معنوية واحتياجها من يعبر عن إرادتها استند القانون البلدي مهمة تمثلها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي بممارسة صلاحيات كالتالي:

❖ **التمثيل:** يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي للبلدية في كل أعمال الحياة المدنية الإدارية وكل التظاهرات الرسمية، وتمثلها كذلك أمام الجهات القضائية، وفي حالة تعارض مصلحة الرئيس مع مصلحة البلدية يقوم المجلس بتعيين احد أعضاء لتمثيل البلدية في التقاضي والتعاقد، كما تشير المادة 84 من قانون البلدية<sup>(3)</sup>.

❖ **رئاسة المجلس:** يتولى إدارة اجتماعات وأشغال المجلس الشعبي البلدي من حيث التحضير للدوريات، الدعوة للانعقاد، وهذا ما ورد في المادة 79 من قانون البلدية<sup>(4)</sup>.

❖ **إدارة أموال البلدية والمحافظة على حقوقها:** يكفل رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت مراقبة المجلس خاصة ما يلي:

تسيير ايراث البلدية والإذن والاتفاق، القيام بكل الأعمال القانونية المتعلقة بملاك البلدية من حيث اكتسابها، استعمالها استغلالها، التصرف فيها والمحافظة عليها، إبرام صفقات البلدية ومراقبة

(1) محمد صغير بعلي، القانون الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم، عنابة، 2013، ص 61.

(2) مادة 124 من القانون 10-11، المرجع السابق.

(3) المادة 84 من القانون 10-11، المرجع السابق.

(4) المادة 79، المرجع نفسه.

تنفيذها، توظيف مستخدمي البلدية والإشراف على تسييرهم وممارسة السلطة الرئاسية عليهم، إعداد واقتراح ميزانية البلدية على المجلس ثم القيام بمتابعة تنفيذها، السهر على وضعية المصالح والمرافق والمؤسسات البلدية بمتابعتها ومراقبتها وممارسة الوصاية عليها<sup>(1)</sup>.

## د-2/ تمثيل الدولة

تتمثل صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة حيث ذكرت صراحة في قانون البلدية في مواد 85 إلى 95 وهي كالتالي:

• **الحالة المدنية:** يحمل الرئيس حسب المادة 86 من قانون البلدية صفة ضابط الحالة المدنية التي تخوله القيام بنفسه أو بالتفويض لاحد نوابه أو لموظفي البلدية من استلام تصريحات الولادات والزواج والوفيات، إضافة إلى تسجيل جميع الوثائق والأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية<sup>(2)</sup>.

• **الضبط القضائي:** يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة القضائية وما بينه في المادة 92 من قانون البلدية 10-11، حيث يتولى بهذه الصفة تنفيذ جميع الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية، تحت سلطة الوالي وإشراف النيابة العامة، له في ذلك تتبع المجرمين والقبض عليهم وتحرير محاضر بذلك، والعمل على المحافظة على معالم الجريمة والأدلة قبل اختفائها وإتلافها وتقديمها لوكيل الدولة<sup>(3)</sup>.

• **الضبط الإداري:** يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته في مجال الشرطة الإدارية عند الاقتضاء تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليمياً إذ يتولى المحافظة على النظام العام بموجب اتخاذ الإجراءات والقرارات الكفيلة بضمان الحفاظ على الأمن العام والصحة والسكينة العامة<sup>(4)</sup>.

• **المحافظة على أموال البلدية:** حسب قانون البلدية خاصة المواد 157 و158 و159 على أنّ الأموال العقارية المنقولة تقع على رئيس المجلس ومهمة المحافظة عليها بما في ذلك حق

(1) محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 180.

(2) المادة 86 من القانون 10-11، المرجع السابق.

(3) المادة 92 المرجع نفسه.

(4) المادة 93 المرجع نفسه.

الشفعة من خلال اتخاذ جميع الإجراءات الكفيلة بذلك، وهو لمسؤول عن ضياعها أو فسادها أمام الجهة الوصية والمجلس البلدي<sup>(1)</sup>.

• **صلاحيات المالية:** حسب المادة 181 من قانون البلدية، رئيس المجلس الشعبي البلدية هو الأمر بالصرف حيث يقوم بصرف ميزانية الدولة للتجهيز المخصص له بالنسبة لكل البرامج المقررة لصالح تنمية البلدية ولهذا يتولى تسيير البلدية بالإذن والاتفاق ومتابعة التطور مالية البلدية من خلال السهر على وضع مصالح ومؤسسات البلدية وحسن سيرها وتنفيذها<sup>(2)</sup>.

## 2/ صلاحيات المرتبطة باستقلالية الولاية

تتمثل صلاحيات الولاية في عدة مجالات أهمها:

### أ/ التنمية الاقتصادية

يتولى المجلس الشعبي الولائي إعداد مخططات التنمية على المدى المتوسط بين الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من الدولة في إطار مشاريع الدولة، وبرامج البلدية للتنمية، لذا يعتمد عليه كإطار للترقية والعمل من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية<sup>(3)</sup>.

كما يعمل كذلك المجلس الشعبي الولائي على تطوير أعمال التعاون والتواصل بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي، والإدارات المحلية، ذلك من أجل تحقيق ترقية الإبداع في القطاعات الاقتصادية، ويعمل على ترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين قصد ضمان محيط ملائم للاستثمار<sup>(4)</sup>.

### ب/ الفلاحة والري

يتولى المجلس الشعبي الولائي توسيع وترقية الفلاحة والوقاية من الآفات الطبيعية، وكذا تشجير وحماية البيئة والغابات، الصحة الحيوانية، المياه الصالحة للشرب وتطهير المياه.

### ج/ الهياكل الأساسية الاقتصادية

يتم ذلك بالقيام بالأعمال والأنشطة التالية:

تهيئة طرق الولاية وصيانتها وتصنيفها، ترقية هياكل استقبال الأنشطة، الإنارة الريفية وفك

العزلة.

(1) انظر المواد 157-158-159، المرجع نفسه.

(2) انظر المادة 81، المرجع نفسه.

(3) دلال شودار، المرجع السابق، ص 16.

(4) المادة 83 من القانون 12-07، المرجع السابق.



## د/ التجهيزات التربوية والتكوينية

تتولى الولاية إنجاز وصيانة مؤسسات التعليم الثانوي والتقني والتكوين المهني<sup>(1)</sup>.

## م/ النشاط الاجتماعي والثقافي

يقوم المجلس بعدة أعمال في هذا المجال وتتمثل في: التشغيل، إنجاز هياكل الصحة العمومية، القيام بأعمال الوقاية الصحية والرياضية وبعث وتنمية التراث الثقافي والسياسي بالولاية<sup>(2)</sup>.

## و/ السكن

يساهم المجلس ويشجع إنشاء مؤسسات البناء والتعاونيات العقارية ويساهم بالتنسيق مع البلديات المصالح التقنية المعنية في برامج القضاء على السكن الهش وغير الصحي ومحاربه<sup>(3)</sup>.

## ي/ المالي

يعد اختصاصات المجلس الشعبي الولائي في المجال المالي حسب المادة 160، الوالي يتولى إعداد مشروع ميزانية الولاية ويعرضه على المجلس ليصوت ويصادق عليها، ثم يوافق عليها وزير الداخلية لتودع بعدها الميزانية بمقر الولاية<sup>(4)</sup>، ويصوت المجلس على مشروع ميزانية الولاية بالتوازن وجوبا كما يصوت عليها بابًا بابًا حسب المادتين 161 و162، وتسجل السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية تلقائيا النفقات الإجبارية، التي لم يصوت عليها المجلس وفقا للتنظيم المعمول به<sup>(5)</sup>.

بالإضافة للوالي يمارس اختصاصات بتقسيمه إلى نوعين حيث يحوز على سلطات بصفته ممثلا للولاية، كما يمارس سلطات أخرى باعتباره ممثلا للدولة، تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي الذي يكون بموجب إصدار قرارات ولائية باعتباره جهاز تنفيذ لما يصادق عليه جهاز المداولة ومن مداورات وتوصيات تطبيقا للمادة 102 التي تنص على انه: "يسهر الوالي على

(1) المواد من 84 إلى 92 المرجع نفسه.

(2) بعلي محمد صغير ، المرجع السابق، ص 212.

(3) المواد 100، 101، القانون 07-12، المرجع السابق.

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

(5) المواد 161 و162، من القانون 07-12، المرجع السابق.

نشر مداوالات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها"، وتنص أيضا المادة 124 من قانون الولاية 07-12 على انه: "يصدر الوالي قرارات من أجل تنفيذ مداوالات المجلس الشعبي الولائي.."(1).

## الفرع الثاني

### الاستقلال المالي للجماعات المحلية

تعد الاستقلالية المالية عنصرا مهما في تبيان الاستقلالية المحلية، ولا يمكن الحديث عن حرية التصرف في الشؤون المحلية بالنسبة للجماعات المحلية دون وجود الموارد المالية والركائز الأخرى المتمثلة في إعداد الميزانية(2).

ويعتبر كذلك الاستقلال المالي اخر مظهر من مظاهر استقلالية الجماعات المحلية، بتعلقه بالجانب المادي والمتمثل في إبرازه بتمتع بالموارد المالية مستقلة مباشرة المهام المخولة لها على المستوى المحلي، ولذلك الاعتراف بالاستقلال الإداري للجماعات المحلية دون الاستقلال المالي الذي يجعل دورها غير قادر على أداء وظيفتها وبالتالي تصبح مجرد وظائف شكلية يصعب تطبيقها(3)، لذلك الاستقلالية المالية تتضمن أفكار وهي تتمتع بموارد مالية وكذا حرية منح الميزانية.

### أولا: التمتع بالموارد المالية

تتمتع الجماعات المحلية بموارد مالية من تمكين في تمويل نشاطها وقدرتها في تحقق المصلحة العامة، وما يقصد بالتمويل المحلي الذاتي للجماعات المحلية، وذلك بوجود اختلاف أي الشأن مؤيد ومعارض، حيث الراي الأول يدفع بان غياب الاستقلال المالي يجعل الجماعات المحلية ويعتبر على الدولة لذا لا بد أن تكون جبائية الهيئات المحلية من جباية الدولة(4)، ويتمثل تمتع بالموارد المالية في الموارد الجبائية والغير الجبائية حيث:

(1) انظر المادة 102 و124، القانون نفسه.

(2) برازة وهيبة، المرجع سابق، ص 191.

(3) عيلي منال، المرجع سابق، ص 21.

(4) برازة وهيبة، المرجع سابق، ص.ص 136-137.

## 1/ الموارد الجبائية

تعتبر الموارد الجبائية موردا ذاتيا للجماعات المحلية ذلك بتطبيقها في النطاق المحلي للوحدات المحلية<sup>(1)</sup>، وهي تعرف على أنها مجموع الضرائب والرسوم المستحقة لفائدة الجماعات المحلية

بشكل كلي أو جزئي عن النظام الجبائي للدولة<sup>(2)</sup> وتتمثل هذه الإيرادات في الضرائب والرسوم حيث:

- **الضرائب:** هي كل جبائية مالية تتقاضاها الوحدة المحلية على سبيل الإلزام في إقليمها من أجل تحقق المصلحة العامة<sup>(3)</sup>.

- **الرسوم:** عبارة عن المبالغ المالية التي تتقاضاها الهيئات المحلية جبرا من بعض الأفراد مقابل ما تقدمه لهم من خدمات<sup>(4)</sup>.

## أ/ الموارد الجبائية الموجهة كليا للجماعات المحلية

تتمثل هذه الموارد في مختلف الرسوم والضرائب التي تعود حصتها الكاملة للجماعات المحلية وتتمثل في:

➤ الرسوم العقارية الخاص بالملكيات المبنية وغير المبنية ومنها نجد المنشآت المخصصة كمرآد للأشخاص وكذا أماكن تخزين المواد والمنتجات المنشآت التجارية والملكيات ذات الاستعمال السكني<sup>(5)</sup>.

➤ الرسم على النشاط المهني ويستحق للرسم سنويا من الإيرادات الإجمالية من قبل الأشخاص الخاضعين الذين نشاطهم الدائم في الجزائر.

➤ الموارد المتحصل عليها من الأملاك المتنازل عليها للبلديات مثل تأجير وتسيير المحلات التجارية.

(1) فريدة مزياني، المجالس المحلية المنتخبة في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005، ص 58.

(2) دلالة سارة، "أهمية إصلاح الجبائية المحلية في سبيل تحقيق التنمية المحلية"، مجلة اقتصاد المال والأعمال، ع 1، مجلد 02، جامعة الوادي، جوان 2017، ص 23.

(3) فريدة مزياني، المرجع سابق، ص 58.

(4) دلالة شودار، المالية المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2012، ص 58.

(5) حدادو ناسيم، اللامركزية كوسيلة للاستقلالية الجماعات، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014، ص 07.

➤ رسم التطهير الذي يدفع مقابل رفع القمامات المنزلية<sup>(1)</sup>.

➤ الدفع الجغرافي الذي يعتبر ضريبة مباشرة تفرض على مجموعة معينة من المستخدمين والتي تخضع للمبالغ المدفوعة لقاء المرتبات والأجور والتعويضات والعلاوات، والذي يقع على عاتق

الأشخاص الطبيعية وكذا المعنوية المقيمة بالجزائر<sup>(2)</sup>، ويتم كذلك حسابه بنسبة 3% على كتلة الأجر، ويرجع بكامله لصالح الجماعات المحلية فتعود نسبة 30% للبلدية و 70% تعود للصندوق المشترك يوزعها بدورها على الولاية بنسبة 20% وبلدية 60%<sup>(3)</sup>، والباقي للصندوق المشترك، ومنذ 2006 لم يعد للدفع الباقي دور مهم في ميزانية البلدية لان معدله 0% بدلا 1%.

### ب/ الموارد الجبائية الموجهة جزئيا للجماعات المحلية

تتمثل هذه الموارد في حصيلة توزيع النسب بين الجماعات المحلية والدولة والصندوق المشترك ونجد:

#### ب-1/ الرسم على القيمة المضافة

وهو رسم يتحمله المستهلك النهائي<sup>(4)</sup>، إذ يعتبر وسيلة فعالة ومتميزة تسمح للدولة من رفع إيراداتها ودفع بعجلة التنمية الاقتصادية، كما انه أداة تمكن الدولة من خلالها في اطار سياستها المالية تحفيز الاستثمار وجذب رؤوس الأموال<sup>(5)</sup>.

#### ب-2/ الرسم على الذمة المالية

ويكون بإخضاع الأشخاص الطبيعيين لرسم للذين اختاروا موطنهم الجبائي بالجزائر على اعتبار الموجودة بالجزائر وخارجها، وتحدد هذه ضريبة باستعمال طريقة جدول تدريجي لمجموع القسمة المالية، ويحدد قياس معدله الأعلى ب 5.2 على أساس ضريبي ويكون يفوق 50 مليون

(1) شويح عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، دراسة حالة البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص 57.

(2) بتسمبال رمضان، المرجع سابق، ص.ص 76-77.

(3) دلال شودار، المرجع سابق، ص 28.

(4) بلعباس سعد، كمال الدين، واقع اللامركزية استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة نهاية الترخيص، سنة رابعة، تخصص إدارة محلية، المدرسة الوطنية للإدارة، 2006، ص 24.

(5) سعد فاطمة، مسعودي خيرة، الرسم على القيمة المضافة في التشريع الجزائري، دراسة تاريخية، مجلة العلوم الإسلامية والحضارة، ع2، ط3، 2018، ص.ص 231-248.

دج وتوزيعه يكون كالتالي: 60% لصالح ميزانية الولاية، 20% لصالح ميزانية البلدية، 20% لصالح الصندوق الوطني للسكن<sup>(1)</sup>.

### ب-3/ الرسم على الذبائح

يفرض رسم على الوزن الصافي للحيوانات المذبوحة والموجهة للاستهلاك<sup>(2)</sup>، ويعتبر رسم غير مباشر يستحق لصالح الجماعات المحلية بتوفير المذابح بطابع ضريبي غير مباشر بافتراضه على المنتجات الاستهلاكية<sup>(3)</sup>.

### 2/ الموارد غير الجبائية

تتجه الجماعات المحلية إلى الاستعانة بموارد غير الموارد المالية الناتجة عن الجبائية المحلية كونها غير كافية، وهذه الموارد غير جبائية من أجل إشباع الحاجات المحلية وهي تتمثل في:

#### أ/ مداخل الأملاك

تعتبر أملاك الجماعات المحلية موردا هاما من شأنه أن يدعم استقلاليتها المالية عن السلطة المركزية وذلك أن يتم استغلالها احسن استغلال<sup>(4)</sup>، وأيضا تتوفر الجماعات المحلية على إيرادات أملاك متنوعة ناتجة عن الاستغلال واستعمال الجماعات المحلية لأملكها والضرائب مقابل استغلالها من طرف الخواص<sup>(5)</sup>.

#### ب/ إيرادات الاستغلال

تعتبر الموارد الناتجة عن الموارد الناتجة عن بيع منتجات أو عرض خدمات توفرها الجماعات المحلية، والتي تتم هذه الإيرادات بالتنوع ومتكونة من عوائد الوزن، الكيل القياس وعوائد الرسوم على الذبح، بالإضافة إلى ختم اللحوم أو خفضها، إضافة إلى الإيرادات متوفر لمصالح التخزين العمومي والمطاحن العمومية<sup>(6)</sup>.

(1) دلال شودار، المرجع سابق، ص 60.

(2) حدادو ناسيم، المرجع سابق، ص 57.

(3) لخضر مرغاد، المرجع سابق، ص 60.

(4) بتسمبال رمضان، المرجع السابق، ص 101.

(5) مفيد يوسف، الاستقلالية المحلية للجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة بسكرة، ص 88.

(6) المرجع نفسه.

## ج/ القروض المحلية

يعتبر القرض من موارد الجماعات المحلية التي تسجل دائما في قسم التسيير والتي يجب أن تستعمل في المشاريع ذات المردودية للنفع العام وكذلك في المشاريع الإنشائية التي تعبر عن الميزانية العادية للجماعات المحلية بتغطية نفقاته<sup>(1)</sup>.

### ثانيا: حرية وضع الميزانية

تتمتع الجماعات المحلية بالاستقلال المالي ذلك باعتبار إعطائها الحرية التامة في إعداد ميزانيتها، وتكون لها صلاحية في تقدير النفقات والإيرادات السنوية المحلية ذات القرار في الشؤون المالية بحرية التصرف في مواردها، وذلك ما يجعلها تحقق الاستقلال في تسيير مواردها بنفسها في

مواجهة الدولة، وبالتالي فان حرية إعداد الميزانية تتجح فعليا في حالة وجود إيرادات محلية قادرة على تغطية النفقات وكذا تحديد مجال تطبيقها، سيرها الضريبي، قيمة المورد، ضمان التحصيل،

وتتمتع الجماعات المحلية بكل الصلاحيات يمكنها من التحكم الكلي في مواردها المالية وقررتها على فرض ضرائب زائدة تكون في مستوى معقول<sup>(2)</sup>، ولعدم تعارض مالية وسياسية محلية لهيئات أخرى والسياسة المالية للدولة، ولكون أمام استقلالية مالية فعلية للجماعات المحلية وجب تمتع الحرية سلطة الإنفاق وفي حدود وقياس مناسب يتماشى بميزانية العامة للدولة من جهة، أما من جهة أخرى تكون مقيدة بالإيرادات لذا وجب تناسب الإيرادات مع النفقات<sup>(3)</sup>.

## المبحث الثاني

### الرقابة على استقلالية الجماعات المحلية

تعتبر الجماعات المحلية بانها هيئات تتمتع بالاستقلالية في تسيير شؤونها المحلية، وبالرغم من ذلك إلا أنها تخضع لنوع من الرقابة وهي الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطات المركزية على الجماعات المحلية وتعتبر هذه الرقابة أسلوب تخفيف العبء على السلطات المركزية لتبقى هذه الأخيرة تهتم بالشؤون الوطنية فقط، حيث خص عليها المشرع الجزائري ضمن النصوص القانونية المحلية التي تنظم الهيئات المحلية ومن خلال هذا المبحث الذي قسمناه إلى مطلبين حيث

(1) مرغاد لخضر، الإيرادات العامة في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، ع7، جامعة بسكرة، 2015، ص.ص 242-229.

(2) برازة وهيبة، المرجع سابق، ص.ص 134-135.

(3) عبيدي منال، المرجع سابق، ص21.

المطلب الأول الأساس القانوني للرقابة الإدارية (المطلب الأول)، أمّا المطلب الثاني تطرقنا إلى مظاهر الرقابة على الجماعات المحلية.

### المطلب الأول

#### الأساس القانوني للرقابة على الجماعات المحلية والجهات القائمة عليها

منح المشرع الجزائري للسلطات المركزية الحق في ممارسة الرقابة على الجماعات المحلية كون هذه الصلاحيات الممنوحة لها هي اختصاصات تساهم فيها السلطات المركزية ذلك لتحقيق مبدأ الديمقراطية وتم بإنشاء هيئات على المستوى المحلي ومنح لها عدة اختصاصاتها ألا وهي الاختصاصات المحلية المتعلقة بالحاجيات اليومية للأفراد ولكن ما زالت تحافظ على حقها في ممارسة الرقابة على هذه الاختصاصات، حسب ما نص عليها القانون، وعلى هذا الأساس قسمنا هذا المطلب إلى فرعين:

### الفرع الأول

#### الأساس القانوني للرقابة الجماعات المحلية

بعد انتهاج النظام الإداري اللامركزي في الجزائر أصبحت البلدية والولاية تخضع لنوع من رقابة وإشراف السلطات المركزية عند مباشرة مهامها، حيث تتكفل البلدية بتسيير وإدارة الشؤون المحلية للمواطنين باعتبارها جماعة محلية أنشئت لهذا الغرض، وكذا ولاية تخضع أيضا إلى رقابة السلطات الرقابية باعتبارها جماعة محلية تتمتع بالاستقلالية مثلها مثل البلدية قد كرس المشرع الجزائري الرقابة الإدارية التي تمارس على البلدية والولاية في مختلف القوانين من خلال القوانين في الأمر رقم 67-42 وفي القانون رقم 90-80 وفي القانون 11-10 والقانون 90-09 و 12-07 للولاية.

#### أولا: الرقابة في القانون 11-10

نظهر الرقابة أولا في الأمر رقم 67-24 أول قانون للبلدية بالنص صراحة على موضوع الرقابة التي تمارس على المجالس الشعبية البلدية نجدها في العديد من مواد أهمها 108<sup>(1)</sup>،

(1) المادة 108 من الأمر رقم 67-24 مؤرخ في 18/01/1967، المتضمن قانون البلدية، ج.ر.ج. عدد 6، لسنة 1967.

و109 (1)، وكذا في القانون رقم 90-08 بممارستها والي على المجلس الشعبي البلدي وهذا ما نصت مواد 42 (2) و43 (3).

تظهر الرقابة الودية على المجلس الشعبي البلدي في القانون رقم 11-10 في كثير من أحكامه وهي فرز الأصوات، إعلان نتائج الانتخابات، دعوة الفائزين لتتصيب المجلس الشعبي البلدي، دعوة أعضاء المجلس الشعبي البلدي لتتصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي (4)، المصادقة على مداوات المجلس (المواد 56-57) (5) الغاء (المادة 69)، والحلول (مادة 100، 101 - 102) (6).

### ثانيا: الرقابة في القانون رقم 12-07

تظهر رقابة الولاية في الأمر 69-38 بمنح صلاحيات واسعة السلطات الوصية أو ممثليها لممارسة الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي، وكذا قانون رقم 90-09 من خلال مواد 50-51-52-53، التي تنص على أعمال ومداوات المجلس من خلال إحالة الأعمال على الوالي للمصادقة وحلول قيام بمهام (7).

يتميز قانون رقم 12-07 بوحدة إقليمية في الدولة وهي الولاية والذي ينص على الرقابة الإدارية من خلال توضيح نطاقها ووسائلها، إجراءاتها كما استحدثت العديد من الأحكام المتعلقة بسير وعمل المجلس الشعبي الولائي والوالي الموارد المالية للولاية، الرقابة على الأعمال ومن خلال هذا القانون نلاحظ أنّ المشرع وسع من نطاق الرقابة الإدارية وكانه أراد أن يجعل من الولاية دائرة غير ممرضة تعكس عمل السلطات الوصية أكثر من الجماعات الإقليمية (8).

(1) انظر المادة 109 من الأمر رقم 67-24 مؤرخ في 18/01/1967، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.

(2) مادة 42 من القانون 90-08، المرجع السابق.

(3) مادة 43 من المرجع نفسه.

(4) قانون رقم 11-10، المرجع السابق.

(5) انظر المواد 56-57-59، المرجع نفسه.

(6) انظر مواد 100-101-102، المرجع نفسه.

(7) الأمر رقم 69-38 مؤرخ في 23/05/1969، المتضمن قانون الولاية، ج.ر.ج. عدد 44، الصادر في 23/05/1969، المعدل بموجب الأمر رقم 76-86، المؤرخ في 23/10/1976، المتضمن قانون الولاية، ج.ر.ج. عدد 86، الصادرة في

27/10/1976، والذي عدل هو الآخر بموجب القانون رقم 81-02، مؤرخ في 14/03/1981، المتضمن تعديل الأمر رقم 69-38 المتعلق بالولاية، ج.ر.ج. عدد 07، الصادر في 17/03/1981.

(8) زين الدين لعماري، المرجع السابق، ص 150.



وبالتالي فالمشروع نظم الرقابة على أعضاء المجلس من خلال المواد (الإقالة مادة 40، التوقيف مادة 45، الإقصاء مادة 46)<sup>(1)</sup> أما الرقابة على أعمال المجلس من خلال المواد (التصديق مادة 54، الإلغاء مادة 53 و56، والحلول مادة 161)<sup>(2)</sup> أما الرقابة الإدارية على المجلس ككل من خلال المادة 47 وما يليها<sup>(3)</sup>.

## الفرع الثاني

### الجهات القائمة بالرقابة على الجماعات المحلية

تقوم هذه الهيئات على ممارسة الرقابة على الجماعات المحلية المتمثلة في الولاية والبلدية وذلك بموجب نصوص قانونية، وهذه الهيئات لها حق ممارسة الرقابة دون الهيئات الأخرى، وعليه تتمثل هذه الهيئات في:

#### أولاً: الوزير المكلف بالداخلية

يمارس الوزير الصلاحيات الممنوحة له بموجب القوانين والتنظيمات ويمارس أيضا الرقابة الوصائية على مختلف المؤسسات العمومية التي تتمتع بالشخصية المعنوية وعلى الجماعات بصفة عامة حيث يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية حسب المادة 47 من قانون البلدية 10-11<sup>(4)</sup> وفي حالة حل المجلس الشعبي الولائي يقوم وزير الداخلية بتعيين مندوبية الولاية باقتراح من الوالي وذلك خلال 10 أيام التي حل المجلس حسب المادة 49 من قانون الولاية 07-12 ويثبت وزير المكلف بالداخلية إقصاء المجلس لشعبي الولائي حسب المادة 44 ويعلن أيضا التوثيق للمجلس الشعبي الولائي بقرار معلل من وزير مكلف بالداخلية<sup>(5)</sup>

#### ثانياً: الوالي

يمثل الوالي الدولة والحكومة على مستوى الولاية، ويعمل على حفظ النظام العام، ويعتبر الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي الولائي ويتكلف بإشهار مداورات المجلس وتنفيذ ما تضمنته من قرارات وتقديم تقارير، ورغم كل هذه السلطات إلا انه يتمتع بممارسة الرقابة الوصائية على

(1) انظر المواد (40-45-46) من القانون 07-12، المرجع السابق.

(2) انظر المواد (54-53-56-161)، المرجع نفسه.

(3) انظر مادة 47، المرجع نفسه.

(4) المادة 47 من قانون البلدية 10-11، المرجع السابق.

(5) المواد 44-49 من قانون الولاية، المرجع السابق.

البلديات حيث يراقب أعمال المجلس الشعبي البلدي فله المصادقة عليها وكذا إبطالها، ويراقب أيضا أعضاء المجلس الشعبي البلدي فله سلطة إيقافهم أو إقصائهم وله سلطة حل المجلس أو الحل محل الهيئة وهذا كله ما نصت عليه المواد 98-99-100 من قانون البلدية 10-11، ويعتبر الوالي صاحب الاختصاص في المصادقة على المداولات حسب المواد 56 و 57 من قانون البلدية 10-11<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثاني

#### مظاهر الرقابة على الجماعات المحلية

يتميز استقلال الوحدات المحلية برقابة السلطات المركزية عليها، لتتصرف على نطاق إقليمها كما تشاء، فالدولة في ظل الحكم المحلي تظل هي الشخص المعنوي الرئيسي، صاحب السلطة العليا في نطاق الإقليم الوطني كله.

ومهما تمتعت الوحدات المحلية بالاستقلال فإنها لا بد وان تعمل في إطار السياسة العامة للدولة طبقا لقوانينها، باعتبارها أجهزة مشاركة في جزء من النشاط الإداري والتنفيذي للدولة. إن استقلالية الجماعات في ممارسة اختصاصها تعتبر أحد مقومات اللامركزية الإقليمية، لكن لا يعني ذلك استقلالية مطلقة، وإنما تقوم السلطة المركزية بهدف حماية وحدة الدولة إداريا وقانونيا حتى ماليا، تكون هذه الممارسة خاصة من وزير الداخلية والمنصوص عليها في القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية والقانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

### الفرع الأول

#### مظاهر الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية

نجد الرقابة الإدارية في مختلف الصلاحيات والسلطات التي تتمتع بها جهات الرقابة على الهيئات المحلية وأعمالها حيث تتمثل هذه الجهات الرقابية في السلطات المركزية التي تقوم ببسط رقابتها على عضوية المجالس المحلية وأعمالها كهيئات محلية.

(1) راجع المواد (56-57-98-99-100) من قانون البلدية رقم 10-11، المرجع السابق.

## أولاً: الرقابة على الأعضاء الجماعات المحلية

تمتع أعضاء المجالس الشعبية المحلية بالاستقلالية، ورغم ذلك يخضعون للرقابة من طرف السلطة الوصية لتحقيق المصلحة العامة، وعدم التعسف والتجاوز في ممارسة مهامهم، وتمارس الرقابة بعدة وسائل حيث لكل وسيلة شروطها، وهناك نوعين من الأعضاء للجماعات المحلية، الأعضاء المعيّنين والمنتخبين ثم الرقابة عليهما وعليه فإن:

### 1/ الرقابة على الأعضاء المعيّنين

سنتطرق في هذه الرقابة إلى الرقابة على الوالي باعتباره الجهاز التنفيذي للولاية معين من طرف رئيس الجمهورية، والرقابة على الموظفين المعيّنين.

#### أ/ الرقابة على الوالي

يقوم رئيس الجمهورية بتعيين الوالي وإنهاء مهامه باعتباره يتراًس قمة الجهاز التنفيذي يعتبر المنفذ لبرنامج رئيس الجمهورية على المستوى المحلي، ويتولى رئيس الجمهورية عملية الإشراف التي تم استحداثها في 2005 من خلال الاجتماع بالولاية دورياً من خلال تقييم البرنامج الذي منح لهم وإعطائهم المزيد من التوجيهات والتعليمات من أجل تنفيذ برنامجه<sup>(1)</sup>.

ويخضع الوالي لرقابة رئيس الجمهورية ورقابة الحكومة، حيث الأولى يقوم بتعيين موظفين ساميين على مستوى الإدارة المحلية، وهو الولاية المنتدبون الكتاب العامين للولايات ورؤساء الدواوين، المفتشين العامين...، من للتضييق على الولاية والتأثير عليهم، أما بالنسبة لرقابة الحكومة الذي يقوم بتقديم تقارير سنوية على كل قطاع في الولاية للحكومة، ويقوم بتنفيذ قراراتها وتلقي التعليمات منها ومن الوزراء وعليه فإن الوالي يخضع لرقابة الوزراء<sup>(2)</sup>، وهذا ما نصت عليه المادة 11/02 من المرسوم التنفيذي رقم 94-247 يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح<sup>(3)</sup>.

(1) ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة دراسة على ضوء قانوني البلدية والولاية الجديدين، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015، ص.ص 191-192.

(2) المرجع نفسه، ص 192.

(3) انظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 94-247 المؤرخ في 10/08/1994، يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، ج.ر.ج. ج عدد 53، 1994.

**ب/ الرقابة على الموظفين**

يتزأس الوالي قمة السلم الإداري على المستوى المحلي وله سلطة التعيين والنقل وتوقيع العقوبات، حيث يخضع الموظفون المعنيون التابعون للولاية إلى رقابة الوالي، ونجد أن القانون رقم 90-08 ينص على رئاسة البلدية من طرف رئيس البلدية فقط، ولم ينص على صلاحيات الأمين العام والدور الذي يقوم به، أما في القانون رقم 11-10 نص على صلاحيات الأمين العام في إدارة وتسيير البلدية، ولكن تحت سلطة رئيس البلدية وأعطى المشرع سلطة ممارسة الرقابة على المعنيين من طرف رئيس البلدية والأمين العام<sup>(1)</sup>.

هناك تداخل في الصلاحيات على المستوى العملي من حيث إصدار القرارات والتنظيمات من قبل والي ورئيس المجلس الشعبي البلدي والأمين العام للبلدية على المعنيين التابعين للبلدية، ويمثل الوالي السلطة الرئاسية لجميع الموظفين البلديين وهذا ما أدى إلى نزاع عملي، لان الوالي لديه تواصل مباشر مع أعوان البلدية<sup>(2)</sup>.

ومن كل هذا نستدرك أن الرقابة التي تمارس على المعنيين التابعين للبلدية هي رقابة مزدوجة ويقبل من سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي على أعوان البلدية، وهذا ما يؤدي إلى تهميشه ويتدخل أيضا رؤساء الدوائر ومدير الإدارة المحلية في توجيه موظفي البلدية دون احترام السلم الإداري.

**ثانيا: الرقابة على الأعضاء المنتخبين**

تمارس الرقابة على الأعضاء المنتخبين من خلال: التوقيف، الإقصاء، الإقالة.

**1/ التوقيف**

يصدر قرار التوقيف المعل من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية، حيث لم يتم تحديد مدة التوقيف في قانون البلدية رقم 11-10<sup>(3)</sup> بل اكتفى بالنص على استئناف مهامه وذلك بعد صدور حكم البراءة، ومن هنا فان مدة التوقيف متعلقة بمدة الإجراءات القضائية المتبعة، وفي قانون الولاية رقم 12-07 في المادة 45 منه يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي، كل من هو متابع قضائيا، ويعلن التوقيف بموجب قرار معل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة

(1) ملياني صليحة، المرجع السابق، ص 193.

(2) المرجع نفسه.

(3) انظر مادة 32 من القانون رقم 11-10، المرجع السابق.

القضائية المختصة وعند صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية<sup>(1)</sup>.

نستنتج من كل هذا أنّ التوقيف المعلل على مستوى المنتخب البلدي يصدره الوالي إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية، أما التوقيف المعلل على مستوى المنتخب الولائي يصدره وزير الداخلية بموجب مداولة إلى غاية صدور حكم من الجهة القضائية المختصة ويمكن الطعن أمام وزير الداخلية لكلا أعضاء المجالس.

## 2/ الإقالة

تتم بموجب القانون وهذا ما نصت عليه المادة 45 من القانون رقم 10-11، أين تتم إقالة المنتخب كل عضو تغيب 3 دورات عادية خلال سنة دون عذر مقبول<sup>(2)</sup>. من خلال هذه المادة يتضح أنّ سبب الاستقالة الحكيمة للمنتخب البلدي هو عدم حضوره لجلسات المجلس الشعبي البلدي لأكثر من 3 مرات خلال السنة ودون مبرر لغيابه، وهنا نلاحظ أنّ المشرع الجزائري الزم الأعضاء بالحضور والحرص على انضباطهم خلال دورات المجلس. وبالرجوع إلى نص المادة 43 من قانون الولاية رقم 07-12، يتم التخلي عن العهدة من كل منتخب غاب بدون عذر مقنع على 3 دورات للمجلس أو أكثر خلال سنة<sup>(3)</sup>. ومن هنا نلاحظ أنّ المشرع اعتبر غياب المنتخب الولائي المتكرر دون سبب أو عذر مقنع بمثابة تخلي عن العهدة.

## 3/ الإقصاء

يؤدي الإقصاء إلى زوال صفة العضوية في المجلس الذي يؤدي إلى عدم حضوره لاجتماعات المجلس ولا يستطيع ممارسة مهامه الانتخابية، وسبب إقصاء المنتخب البلدي عندما يكون العضو محل متابعة قضائية لارتكابه جناية أو جنحة لها علاقة بالمال العام أو الشرف أو كان محل تدابير قضائية وقد حكم عليه بالإدانة نهائيا، حسب ما نصت عليه المادة 44 من قانون البلدية 10-11<sup>(4)</sup>.

(1) انظر مادة 45 من القانون 07-12، المرجع السابق.

(2) مادة 45 من القانون 10-11، المرجع السابق.

(3) انظر المادة 43 من القانون 07-12، المرجع السابق.

(4) انظر المادة 44 من القانون 10-11، المرجع السابق.

ومن هذا فان العضو يتعرض للإقصاء بسبب صدور حكم نهائي بالإدانة، وبالرجوع إلى قانون الانتخابات نجده نص على منعه من التسجيل في القوائم الانتخابية كل من هو محكوم عليه بإدانة لارتكابه جناية أو جنحة، ومنه فعلى المترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي أن لا يكون له سوابق عدلية.

يتضح من نص المادة 46 من قانون الولاية: " يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب أن محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية"<sup>(1)</sup>.

وعليه فان سبب الإقصاء حسب هذه المادة هو ارتكاب العضو لفعل غير مشروع يثبت الإدانة الجزائية، ويثبته بموجب قرار الوزير المكلف بالداخلية.

### ثانيا: الرقابة على المجالس المحلية

يعتبر حل المجالس الشعبية المحلية مظهر من مظاهر الرقابة الإدارية وللحفاظ على بقاء واستمرارية المجالس المحلية عمد المشرع الجزائري إلى تنظيم إجراء الحل وتحديد أسبابه حتى لا يفتح المجال للسلطة التقديرية للجهة الوصية وحدد عدة إجراءات لذلك وعليه:

#### 1/ أسباب الحل

نص المشرع الجزائري على حالات حل المجلس الشعبي المحلي في كل من قانون البلدية في المادة 46 وقانون الولاية في المادة 48<sup>(2)</sup> ونذكر البعض منها

#### أ/ حالة خرق أحكام دستورية

هي حالة جديدة نصت عليها القوانين الجديدة ولم تنص عليها القوانين القديمة، فكل خرق للقوانين والمساس بالمصلحة العامة يؤدي إلى حل المجالس المحلية.

#### ب/ حالة الغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس

وهي الغاء انتخاب المجلس الشعبي المحلي في حالة مخالفة العملية الانتخابية للأحكام الدستورية، وفي هذه الحالة تثبت الجهة الوصية قرارها بموجب حكم قضائي.

(1) انظر المادة 46 من القانون 12-07، المرجع السابق.

(2) المادة 48، المرجع نفسه.

**ج/ حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس**

هي تخلي أعضاء المجلس عن عضويتهم داخل المجلس بصفة نهائية وذلك قبل انتهاء العهدة، أي المدة القانونية للعضوية وهي 5 سنوات.

**د/ حالة وجود اختلال خطير داخل المجلس**

هي تلك الاختلافات التي تؤدي إلى عرقلة المجلس، وتجعله غير قادر على تسيير وإدارة الشؤون المحلية للمواطنين، هنا يتم حل المجلس من طرف السلطة المركزية.

**2/ إجراءات حل المجالس الشعبية المحلية**

هناك إجراءات للحل والتي تتمثل في حل المجلس الشعبي البلدي، وحل المجلس الشعبي الولائي.

**أ/ حل المجلس الشعبي البلدي**

نصت المادة 47 من القانون رقم 10-11 على عدة ضمانات لحماية المجالس الشعبية المحلية من تعسف الإدارة المركزية ومنه فإن حل المجلس يبدأ بإخطار وزير الداخلية من قبل الوالي المختص إقليمياً، ثم يقوم الوالي بإعداد تقرير يتضمن السبب للحل ثم يقوم بإحالاته إلى رئيس الجمهورية، وبعد حل المجلس الشعبي البلدي يقوم الوالي بتعيين متصرفاً ومساعدين في أجل 10 أيام من تاريخ حل المجلس، وتنتهي مهامهم بقوة القانون بعد تنصيب المجلس البلدي الجديد<sup>(1)</sup>، ويتم تنظيم انتخابات في أجل أقصاه 6 أشهر تسري من تاريخ حل المجلس الشعبي البلدي.

**ب/ حل المجلس الشعبي الولائي**

يتم حل المجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية ويتم ذلك عن طريق تقرير يعده الوزير الأول المكلف بالداخلية حسب ما نصت عليه المادة 47 من قانون الولاية 07-12<sup>(2)</sup>.

ويلتزم وزير الداخلية بإنشاء مندوبية ولائية وذلك بالاقتراح من الوالي في مدة 10 أيام التي تلي حل المجلس حسب ما نصت عليه المادة 49 من قانون الولاية 07-12<sup>(3)</sup>.

(1) انظر المادة 47 من قانون 10-11، المرجع السابق.

(2) المادة 47 من قانون 07-12، المرجع السابق.

(3) المادة 49، المرجع نفسه.

وتمارس المندوبيات الولائية التي عدد أعضائها 7 أو أعضاء صلاحيات المجالس الشعبية الولائية التي تم حلها إلى غاية تجديدها عن طريق الانتخاب، والتي يعينهم وزير الداخلية والجماعات المحلية بقرار حسب المادة 02 من المرسوم رقم 92-141<sup>(1)</sup>، كما تنص المادة 50 من القانون 07-12 على وجوب إجراء انتخابات في مدة 3 أشهر من تاريخ حل المجلس، إلا في حالة المساس بالنظام العام وذلك للحفاظ على استقرار الهيئات اللامركزية وتجنب شغور المجالس الولائية<sup>(2)</sup>.

### ثالثا: الرقابة على أعمال المجالس المحلية

يخضع المشرع الجزائري أعمال الجماعات المحلية إلى رقابة إدارية وذلك لمراقبتها على مدى التزامها بالنصوص القانونية وتحقيق التنمية والمصلحة العامة، وتمارس هذه الرقابة على الأعمال من خلال عدة آليات من أجل تحقيق مبدأ المشروعية وتمثل هذه الآليات في:

#### 1/ التصديق

يعتبر مظهر من مظاهر الرقابة الإدارية التي تمارس على أعمال الجماعات المحلية من أجل الحصول على موافقة السلطة المركزية لتنفيذ مداورات المجالس الشعبية المحلية، والتي تتمثل على نوعان من التصديق وهما:

#### أ/ التصديق الضمني

وهو سكوت الجهة الوصية وعدم اتخاذها لأي موقف بخصوص المداولة المتاحة أمامها، وسكوتها خلال هذا الأجل الممنوح لها، الذي يعتبر موافقة على القرار الذي يخضع لرقابتها، ونص المشرع في قانون البلدية 10-11 في المادة 56 حيث تصبح مداورات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من إيداعها بالولاية<sup>(3)</sup>، ويقوم الوالي خلال هذه المدة 21 يوم بموجب سلطاته التي خولها له القانون لمراقبة مدى مشروعية هذه المداورات.

أما بالنسبة لقانون الولاية في المادة 54 من القانون 07-12 فإن مداورات المجلس الشعبي الولائي تصبح نافذة بقوة القانون بعد 21 يوما من إيداعها بالولاية<sup>(4)</sup>، وفي نص المادة

(1) انظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي 92-141، يتضمن حل مجالس شعبية ولائية، مؤرخ في 11/04/1992، ج.ر.ج.ج عدد 27، صادرة في 12/04/1992.

(2) المادة 50 من قانون 07-12، المرجع السابق.

(3) المادة 56 من 10-11، المرجع السابق.

(4) انظر المواد (54-57) من القانون 07-12، المرجع السابق.



2/54 يحق للوالي اللجوء إلى القضاء لرفع دعوى إبطال المداولة بعد 21 يوما التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها إذا كانت المداولة غير مطابقة ومخالفة للقوانين والتنظيمات.

### ب/التصديق الصريح

ينص القانون رقم 10-11 في المادة 57 على المداولات التي يستوجب المصادقة عليها والحصول على الموافقة المسبقة من الوالي وهي الميزانيات والحسابات، الهبات والوصايا، الاتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية التابعة للبلدية<sup>(1)</sup>.

أما المجالس الشعبية الولائية ليست صاحبة الاختصاص في المداولات التي تخص الميزانيات وإنما أصبحت تنظم بموجب قانون المالية، وأجور الموظفين بموجب قانون رقم 03-06 من قانون الوظيف العمومي، أما قانون الولاية 07-12 في المادة 55 والمادة 3/134 لم تنص على وجوب تلك المداولات التي تكتسي أهمية<sup>(2)</sup>.

### 2/ البطلان

تخضع مداولات المجالس الشعبية إلى البطلان من طرف السلطة الوصية التي تمارس الرقابة على أعمال الجماعات المحلية لفحص مشروعيتها الأعمال وعدم مخالفتها للنصوص القانونية وحماية المواطن من تعسف الهيئات اللامركزية في تسيير شؤونهم المحلية التي تنقسم إلى نوعان من البطلان وهما:

#### أ/ البطلان المطلق

تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي والتي نصت عليها المادة 59 من قانون 10-11<sup>(3)</sup>، وهي التي تمس برموز الدولة وشعاراتها والمداولات الغير المحررة باللغة العربية، وذلك لاحترام القانون واحترام مبدأ المشروعية والحفاظ على مبدأ تدرج النصوص القانونية والمحافظة على النظام الدستوري.

نستخلص من هذه المادة انه يتم الغاء مداولات المجلس البلدي الولائي بموجب قرار بصفته السلطة الوصية على البلدية وذلك للأسباب التالية: عيب مخالفة القانون وعيب الشكل والإجراءات

(1) انظر المادة 57 من القانون 10-11، المرجع السابق.

(2) المادة 55 والمادة 3/134 من 07-12، المرجع السابق.

(3) انظر المادة 59 من القانون 10-11، المرجع السابق.

والمساس برموز الدولة وشعاراتها ويؤدي قرار البطلان المطلق إلى إنهاء المداولة بصفة مطلقة فورية وجوبية ورجعية، أما قانون الولاية رقم 07-12 فقد نص أن القضاء الإداري هو المختص بتكليف وإلغاء المداولات غير المشروعة والتي لا تخضع لآلية التصديق والذي يتم إخطاره من قبل الوالي<sup>(1)</sup>.

### ب/ البطلان النسبي

تخضع بعض مداولات المجلس الشعبي البلدي إلى قابلية الإبطال وهي تلك المداولات التي يتعلق موضوعها بمصلحة شخصية الأعضاء، سواء كان رئيس المجلس أو أحد الأعضاء تتعارض مع مصالح البلدية، إما بأسمائهم أو أصولهم أو أزواجهم أو فروعهم إلى غاية الدرجة الرابعة حسب ما نصت عليه المادة 60 من القانون 10-11، ويثبت هذا الإبطال بموجب قرار معطل من الوالي حسب المادة 2/60 من نفس القانون، ويمكن للمجلس الشعبي البلدي الطعن إداريا من أجل الغاء قرار الوالي بشأن الإبطال للمداولة<sup>(2)</sup>، ويرفع الطعن أمام الوزير المكلف بالداخلية ويجوز له الطعن قضائيا أمام الجهات القضائية المختصة حسب ما نصت عليه المادة 61 من نفس القانون<sup>(3)</sup>.

أما في قانون الولاية رقم 07-12 حسب ما نصت عليه المادة 56: "لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس أن يكون في وضعية تعارض مصالح مع مصالح الولاية بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة"<sup>(4)</sup>، ويتضح من هذه المادة أن المجلس يجب أن يكون حيادي ويتجنب الشبهات لكل الأعضاء وتحمل المسؤولية من أجل سير الحسن للشؤون المحلية وتحقيق المصلحة العامة والابتعاد عن المصلحة الخاصة.

### 3/ الحلول

تتمتع السلطة الوصية في مواجهة الهيئات اللامركزية بسلطتي التصديق والإلغاء، وهي قيام السلطة الوصية محل الجهة اللامركزية بقوة القانون بتنفيذ عدة من التزامها القانونية، إما لإهمال أو عجز أو قصدا، ويأخذ الحلول صورتين إما الإجراء المباشر والحلول عن طريق إرسال مندوب.

(1) لعريبي خديجة، المرجع السابق، ص.ص 210-211-214.

(2) انظر المادة 60 من القانون 10-11، المرجع السابق.

(3) انظر المادة 61 المرجع نفسه.

(4) المادة 56 من قانون 07-12، المرجع السابق.

**أ/ الإجراء المباشر**

تتولى السلطة الوصية بموجب الإجراء المباشر القيام بالتصرف الذي امتنعت الهيئة اللامركزية القيام به أو تقاعست عن أدائه، فالحلول يعتبر تدخل السلطة الوصية في أعمال الجماعات المحلية، ويمس لاستقلاليتها وحريتها، وقد وضع المشرع قيد الإنذار وذلك على السلطة الوصية أن توجه إنذار للهيئة المحلية لأداء مهامها وعملها، فإذا امتنعت هذه الأخيرة عن القيام بمهامها أو التزمت الصمت هذا يمنح القانون للسلطة الوصية حق القيام بالحلول مباشرة<sup>(1)</sup>.

**ب/ الحلول عن طريق إرسال مندوب**

وهو إرسال مفوض من طرف السلطة الوصية من أجل إدارة مرفق معين، وتوضع تحت تصرفه كل الوسائل التي تتمتع بها الهيئة المحلية، وتعتبر القرارات الصادرة عنه وكأنها صادرة عن الهيئة اللامركزية مع الزامية التقيد بها، كما أنها مجبرة على التعويض جراء الأضرار الناتجة وتحمل النفقات<sup>(2)</sup>.

**الفرع الثاني****مظاهر الرقابة المالية على الجماعات المحلية**

تتمتع الرقابة المالية باعتبارها وسيلة عملية فعالة تضمن حسن تنفيذ الميزانية من حيث تحقق النتائج والأهداف التي إليها الجماعات المحلية، وتهدف إلى ترسيخ روح الصرامة لتحقيق العدالة بردع كل من قام بالتلاعب بالمدخل والنفقات، حيث تنقسم هذه الرقابة المالية إلى الرقابة القبلية على مالية الجماعات المحلية، وإلى الرقابة البعدية واللاحقة على مالية الجماعات المحلية.

**أولاً: الرقابة القبلية على مالية الجماعات المحلية**

هي تلك الرقابة التي تأتي قبل إصدار القرار المتعلق بالإذن بالصرف قبل إصدار القرار المتعلق بالإذن بالصرف قبل إبرام العقود والصفقات العمومية وتنفيذها، وذلك لضمان تحقيق مشروعية الدقة في الحسابات<sup>(3)</sup> واكتشاف المشاكل وتحليلها ومعالجتها وإيجاد الحلول وتفاديها وهذه الرقابة تتم عن طريق المراقب المالي والمحاسب المالي ورقابة السلطة الوصية على مالية الجماعات المحلية.

(1) عبدلي منال، المرجع السابق، ص 63.

(2) عبدلي منال، المرجع السابق، ص 63.

(3) ملياني صليحة، المرجع السابق، ص 299.

**1/ رقابة المراقب المالي:**

تعد هذه الرقابة من بين الوسائل التي تسمح لوزير المالية بالمتابعة الميدانية لتنفيذ العمليات المالية والتي تهدف لمنع ارتكاب المخالفات المالية التي تقع فيها الهيئات المكلفة ذلك باعتباره يعد الميزانية<sup>(1)</sup>.

ويقوم بمهمة رقابية في كل من الإدارة المركزية والولاية وميزانيات المؤسسات التابعة للسلطة المركزية أو الميزانيات الملحقة وميزانيات البلديات ... حسب ما ذكرتها المواد 5 و 6 و 7 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 قد بينت المؤسسات التي تخضع لتأشيرة المراقب المالي فيما يخص النفقات وذلك قبل التوقيع عليها<sup>(2)</sup>.

يقوم بمسك سجلات تدوين التأشيريات والرفض، ويمسك محاسبة الالتزامات حسب الشروط المحددة، ويقوم بمسك تعداد المستخدمين ومتابعة ذلك وكل هذا ما نصت عليه المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414<sup>(3)</sup>، وهناك حالات يرفض منح التأشيرة من المراقب المالي كما نصت عليها المادة 12 من نفس المرسوم، والتي تتمثل في: عدم مطابقة اقتراح الالتزام بالقوانين والتنظيمات المعمول بها، وعدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية، عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت، كما يجب على المراقب المالي كل سنة مالية أن يرسل تقرير لوزير المالية وذلك على سبيل العرض<sup>(4)</sup>.

**2/ رقابة المحاسب العمومي**

يعتبر المحاسب العمومي كل شخص يقبض إيرادات ويدفع نفقات ويعين من قبل وزير المالية بموجب القانون، ويتم تعيينه من أجل القيام بالعمليات الخاصة بأموال الدولة، ويقوم في مجال الرقابة في تحصيل الإيرادات ودفع النفقات وتداول الأموال والسندات والقيم، وضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها لحفظها، وذلك حسب المادة 33 من قانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية<sup>(5)</sup>، وتنص المادة 35 من قانون المحاسبة العمومية: "يجب على المحاسب العمومي قبل التكفل بسندات الإيرادات التي يصدر من الأمر

(1) المرجع نفسه، ص 231.

(2) انظر المواد (5-6-7) من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14/11/1992، يتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتمزم بها، ج.ج.ج. عدد 82، صادرة بتاريخ 15/11/1992، المعدل والمتمم.

(3) المادة 23، المرجع نفسه.

(4) المادة 12، المرجع نفسه.

(5) المادة 33 من قانون 90-21، مؤرخ في 15 غشت 1990. يتعلق بالمحاسبة العمومية.

بالصرف أن يتحقق من انه مرخص له بموجب القانون والتنظيم لتحقيق الإيرادات ومراقبة الغاءات السندات، الإيرادات والتنبؤات وعناصر الخصم التي يتوفر عليها" (1).

ويجب على المراقب العمومي قبل قبوله لأية نفقة التحقق من مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها وعلى شرعية عمليات لتصفية النفقات ومراقبة الديون اذا لم تسقط آجالها والطابع الابرائي للدفع والصحة القانونية للمكسب الابرائي، وتوفر الاعتمادات وتأثير عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة، وكل هذا حسب المادة 36 من قانون رقم 90-21(2).

ويجب على المحاسب العمومي أن يقوم بدفع النفقات ضمن الآجال المحددة قانونا، وذلك بعد التحقق من الالتزامات، وهذا ما نصت عليه المادة 37 من نفس القانون (3).

### 3/ رقابة السلطة الوصية على مالية الجماعات المحلية

وتدخل هذه الرقابة ضمن الهيئات الوصية في مجال الميزانية والتي تكمن في رقابة الوالي ورقابة السلطات المركزية (وزير الداخلية).

#### أ/ رقابة الوالي على الميزانية المحلية

يمارس الوالي الرقابة على الميزانية المحلية وهي رقابة الحلول، وذلك بحلوله محل المجالس المنتخبة بضمانة المصادقة على ميزانية البلدية وتنفيذها في حالة تأخر المجلس الشعبي البلدي في ممارسة مهامه أو عجز تنفيذها، لا يمكن المصادقة على الميزانية غير متوازنة، ففي حالة تصويت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يقوم بإرجاعها مع إرفاقها بملاحظات، وذلك خلال 15 يوم إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية من قبل الوالي، وإذا صوت مرة ثانية على الميزانية غير متوازنة، وإذا لم التصويت عليها ضمن الشروط المنصوص عليها في أجل أقصاه 8 أيام التي تلي الإعدار، فإن الوالي يضبطها تلقائيا، وذلك حسب المادة 183 من قانون البلدية رقم 10-11 (4).

(1) المادة 35، المرجع نفسه.

(2) المادة 36، قانون 90-21، المرجع السابق.

(3) المادة 37، المرجع نفسه.

(4) المادة 183 من قانون 10-11، المرجع السابق.

وإذا توفر عجز في ميزانية البلدية فإنه يجب اتخاذ جميع التدابير اللازمة لضمان توازن الميزانية الإضافية من قبل المجلس، وإذا لم يتم اتخاذ التدابير اللازمة فإنه يتم اتخاذها من قبل الوالي وهذا حسب ما نصت عليه المادة 184 من قانون رقم 11-10<sup>(1)</sup>.

وحسب المادة 186 من نفس القانون فإنه إذا لم يتم التصويت على الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي، فإنه يمكن للوالي أن يستدعي المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية من أجل المصادقة على ميزانية البلدية، وفي حالة عدم توصل هذه الدورة الغير العادية إلى نتيجة وعدم المصادقة على الميزانية فعلى الوالي أن يضبطها<sup>(2)</sup>.

أما لميزانية الولاية فالوالي هو المسؤول عن إعدادها ومن تم يقوم بعرضها على المجلس الشعبي الولائي من أجل المصادقة عليها وذلك طبقا للمادة 160 من قانون الولاية<sup>(3)</sup>.

### ب/ رقابة السلطات المركزية على ميزانية الولاية

يمارس الوالي الرقابة على المجلس الشعبي البلدي في مجال الميزانية ذلك بان وزير الداخلية يمارس أيضا رقابة على المجلس الشعبي البلدي وهي رقابة حلول، في حالة اذا لم يتم ضبط ميزانية الولاية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، فان الوالي يقوم بدعوة المجلس الشعبي في دورة غير عادية وفي حالة عدم المصادقة على مشروع الميزانية فيقوم الوالي بإبلاغ وزير الداخلية الذي يقوم باتخاذ التدابير الملائمة من أجل ضبط الميزانية حسب ما نصت عليه المادة 168 من قانون رقم 12-07<sup>(4)</sup>.

### ثانيا: الرقابة البعدية على مالية الجماعات المحلية

تتخذ الرقابة البعدية عدة أشكال تقتصر على المراجعة الحسابية والمستخدمة بجميع العمليات من أجل كشف المخالفات المالية التي ارتكبت، وذلك بامتداد مدى كفاءة الوحدة الإدارية في استخدام الأموال العامة والتي تكون بنوعين من الرقابة، رقابة مجلس المحاسبة ورقابة المفتشية العامة:

(1) المواد 184 المرجع نفسه.

(2) المادة 186 المرجع نفسه.

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

(4) المادة 168، المرجع نفسه.

**1/ رقابة مجلس المحاسبة**

يقوم مجلس المحاسبة بالرقابة المالية في الجزائر ولقد أسندت لهعدة صلاحيات واختصاصات واسعة في المجال المالي، والذي يتمتع بحق الاطلاع وله سلطة التحري حول كل وثيقة تساعده على عملية الرقابة المالية المحلية، ويقوم بمراقبة الحساب الإداري للوالي وحساب تسيير المحاسب وتطهيرهما طبقا للتشريع المعمول به حسب ما نصت عليه المادة 175 من قانون الولاية<sup>(1)</sup>، وتتم عملية الرقابة عن طريق التدقيق وتفحص الحسابات والمستندات المثبتة التي يحوزها الأمر بالصرف والمحاسب العمومي وإيداع كل منها في الحساب الإداري وحساب التسيير لدى مجلس المحاسبة، وبعد الرقابة يتم تحرير نتائج عمليات الفحص في تقرير يبلغ فوراً للأمر بالصرف أو المحاسب وله صلاحية فرض عقوبات مالية على المحاسب.

**2/ رقابة المفتشية العامة للمالية**

تعمل المفتشية العامة للمالية على رقابة مجالات التسيير المحاسبي والمالي وذلك بمصالح الدولة والجماعات المحلية والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، ويخضع لرقابة المفتشية العامة المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري والمستثمرات الفلاحية العمومية وهيئات الضمان الاجتماعي... الخ، ويمارس رقابتها على ميزانية الجماعات المحلية بعد تنفيذها عن طريق الدفاتير المحاسبية ومستندات الصرف والتحصيل ومدى تطابق الصرف، الاعتمادات مع كل بند من بنود الميزانية وتقوم بالفحص للنظم المعمول بها مع إمكانية تقديم الاقتراحات وتقوم بتفتيش دوري للمصالح والإرادات والهيئات الموضوعية تحت السلطة والوصاية للوزير المكلف بالمالية حسب ما نص عليها قانون رقم 08-272 الذي يحددها صلاحيات المفتشية العامة للمالية<sup>(2)</sup>.

(1) المادة 175 المرجع نفسه.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 2008/09/6، الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية.

### الفرع الثالث

#### مظاهر الرقابة القضائية على الجماعات المحلية

تعتبر الرقابة القضائية الممنوحة للإدارة المحلية في مواجهة نتائج الرقابة الإدارية المالية التي تمارس من طرف السلطة المركزية أو لصالح الأفراد في مواجهة الإدارة المحلية التي تهدف من خلال القضاء الإداري والمالي وتكون كالتالي:

#### أولاً: الرقابة على أعمال المجالس المحلية المنتخبة

يمكن لرئيس المجلس أن يرفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة<sup>(1)</sup>، طبقاً للإجراءات والآجال المنصوص عليها في القانون رقم 08-02 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية<sup>(2)</sup>، في حالة رفض الوالي المصادقة على مداوات المجلس الشعبي البلدي، كما يمكن أيضاً للوالي أن يرفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية ببطان وإلغاء مداوات المجلس الشعبي الولائي المخالفة لمبدأ المشروعية وخصوصاً ما تعلق بحضور المنتخب الولائي إلى مداولة تتعارض مع مصالح الولاية<sup>(3)</sup>.

#### ثانياً: رقابة القضاء الإداري على مشروعية قرارات توقيف وإقصاء المنتخب المحلي

يمكن فقدان المنتخب المجلس الشعبي الولائي صفة ذلك بسبب الإقصاء أو حصول مانع قانوني، لذا يمكن للمنتخب الطعن بإلغاء قرار وزير الداخلية أمام مجلس الدولة<sup>(4)</sup> وفق للأحكام والآجال المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية<sup>(5)</sup> وكذلك يمكن أن يكون قرار وزير الداخلية المتضمن إقصاء أحد المنتخبين المحليين بسبب عدم القابلية للانتخاب والتنافي محل طعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة<sup>(6)</sup>، أيضاً الرقابة القضائية لا تتحرك من تلقاء نفسها، وإنما

(1) كمال محمد الأمين، الوجيز في الجماعات المحلية والإقليمية، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2018، ص 58.

(2) المادة 829 من قانون رقم 08-09، مؤرخ في 23/02/2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج. عدد 21، لسنة 2008.

(3) المواد 53-54-57 من قانون 12-07، المرجع السابق.

(4) المادة 04/40، من قانون 12-07، المرجع السابق.

(5) المادة 901 من قانون 08-09، المرجع السابق.

(6) كمال محمد الأمين، المرجع السابق، ص 58.



ترفع من أصحاب المصلحة، وتكون أمام القضاء بإبداء القاضي تدخّل وممارسة رقابة على أعمال الإدارة.

### ثالثاً: رقابة على التسيير المالي المحلي

تراقب الغرفة الجهوية للمحاسبة مجموع المحاسبين العموميين للجماعات المحلية بما فيه المحاسب الفعلي، فيسمى بالتسيير الفعلي للأموال الجماعات وأيضا لقيام بمراجعة العمليات المنجزة من طرف الجمعيات التي لها علاقة كبيرة بالجماعات المحلية<sup>(1)</sup>، وتعتبر المحاسبة القضائية كأدلة الاكتشاف الغش في القوائم المالية ومحاربة الفساد المالي سواء في الشركات أو الوحدات الحكومية، واعتباره الية من اليات الرقابة من الفساد سواء في تسيير الأموال العمومية من انتشار ظاهرة الاختلاس والرشوة والمحابة في تولي المناصب في المجالس المنتخبة<sup>(2)</sup>.

(1) رزايقية عبد اللطيف، الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014، ص 25.

(2) رانيا سلطا محمد عبد الحميد، ور تقنيات المحاسبة القضائية الحقيقية في تطوير دور قطاع المحليات والرقابة في مكافحة الفساد، المجلة المصرية للدراسات التجارية، مج 46، ع1، 2022، ص 77-150.

الفصل الثاني  
تقييم فعالية استقلالية ورقابة الجماعات  
المحلية

تقوم اللامركزية الإقليمية على الاستقلالية، يترتب عليها تمتع الجماعات المحلية بحرية المبادئ واتخاذ قراراتها في مختلف المجالات المعترف لها قانوناً، والتي تعد من بين السمات الأساسية التي يقوم عليها النظام الإداري اللامركزي، إلا أنّ هذه استقلالية نسبية وليس مطلقة عن أجهزة عن أجهزة الدولة، بحكم اعتراف القوانين بالرقابة لصالح السلطة المركزية لغرض الحفاظ على مبدأ المشروعية، وكذا تجسيد أساس النظام اللامركزي على أرض الواقع وتدعيمه بالنصوص التشريعية التي نصت على الاستقلالية الإدارية والمالية للجماعات المحلية بمنحها نظام انتخابي معتمد فيه على نمط الاقتراع العام من أجل تشكيل هيئات الجماعات المحلية وتوكيل مهمة التسيير المحلي بكل استقلالية وكذا منحها موارد خاصة تساعد في تسيير شؤونها المحلية، إلا أنّ هذا النظام لم يصل إلى درجة التقدم المطلوب الذي يسمح بوجود استقلالية مطلقة.

حيث أنه رغم المظاهر المختلفة التي تترجم هذه الاستقلالية ورقابة على الجماعات المحلية إلى أنها يجعلها في غالب الأحيان تقع في عقبة تقيد من خلال النظام الانتخابي وضعف مواردها يجعلها في الأزمات المالية التي دفعها إلى اللجوء للسلطة المركزية لإعانتها وخروجها من دائرة وتصنيف ذلك بوجود تدعيم إلا أنها تبقى على صلة مع الدولة عن طريق الرقابة الإدارية التي تباشرها السلطة المركزية ذلك في إطار معقول ومنطقي ومحقق بوجود حلول إلا أنها اعتبرت سبباً في عرقلة عمل الهيئات المحلية واشتداد الخناق على الجماعات المحلية في ممارسة عملها مما يترتب عليه تمديد لحريتها واستقلاليتها ويحد من فعاليتها.

وبالتالي سنتناول في المبحث الأول السلبيات والإيجابيات للاستقلالية الإدارية والمالية (المطلب الأول)، أما عراقيل تشديد وأهم الحلول المقدمة لحل عرقلة الاستقلالية للجماعات المحلية (المطلب الثاني)، أما المبحث الثاني نتناول فيه سلبيات وإيجابيات رقابة الجماعات المحلية (المطلب الأول) أما القيود والآثار المقترحة (المطلب الثاني).

## المبحث الأول

### تقييم دور استقلالية الجماعات المحلية

رغم المظاهر المختلفة ومتنوعة التي تترجم استقلالية الجماعات المحلية بتأثرها بالنظام الانتخابي بمنح سلطة انتخاب المشرفين على التسيير في مستواها إلى الهيئة الانتخابية وكذا توفير موارد مالية خاصة للجماعة المحلية التي تمكنها من أداء الاختصاصات الموكلة اليها وكذا اعتراف الجماعات المحلية بالاستقلالية الإدارية يصاحبها كذا الاستقلال المالي من أجل قيام بجميع المهام الموكلة اليها، ويكون عن طريق منحها ميزانية مستقلة نظرا للأهمية البالغة للتمويل ذاتي، ولكن هذا لا يعني استقلالية الجماعات المحلية قد ولد إيجابيات فقط، وإنما تأثر بالسلب في بعض الحالات على النظام الانتخابي والمواد المالية وكانت هذه النتائج سلبية نتيجة وجود مجموعة من العيوب التي حالت دون تحقيق الهدف المراد منه، ولذلك ارتأينا أن نتطرق في هذا المبحث إلى البعض من السلبيات التي انجرت نتيجة استقلالية الجماعات المحلية على الاستقلال الإداري للنظام الانتخابي والاستقلال المالي وكذا الإيجابيات التي ساهمت في تحقيقها (مطلب أول)، ثم نتطرق إلى بعض العراقيل التي واجهتها وأهم الحلول والدعائم التي يمكن اتخاذها (مطلب ثاني).

### المطلب الأول

#### إيجابيات وسلبيات استقلالية الجماعات المحلية

طالما أنّ المشرع منح الضمانات القانونية لصحة العملية الانتخابية وذمة مالية مستقلة، إلّا أنّ الممارسة الجزائرية كشفت معانات كبيرة للجماعات المحلية في سلبيات تسييرها وتنميتها من ناحية تقيد بتبيان قصور المظاهر المكرسة في تفعيل الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية وكذا جعلها في بعض الأحيان تقع في أزمات مالية وضعف مواردها وهو ما سنبينه كالاتي:

### الفرع الأول

#### إيجابيات استقلالية الجماعات المحلية

إنّ المظاهر المكرسة في تفعيل الجماعات المحلية دليل قاطع على حسن سير عمل النظام الانتخابي والموارد المالية، لذا فإن استقلالية الجماعات المحلية لها تأثير إيجابي في الدفع بعجلة التسيير في تفعيل استقلالية ولعل السبب يعود إلى الإيجابيات التي حققتها في المجال الإداري والمالي للنظام الانتخابي وتنوع الموارد المالية.

### أولاً: أهمية الانتخابات في ترسيخ الديمقراطية المحلية

اتخذ المشرع الجزائري من أسلوب الانتخاب وسيلة لبناء الديمقراطية المحلية، وأداة لتفعيل المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار، وهو ما نصت عليه المادة 15 من الدستور: "أن تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية، المجلس المنتخب هو الاطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية"<sup>(1)</sup>.

ولأسلوب الانتخاب تأسيساً قانونياً في كل من قانوني البلدية والولاية، ونصت المادة 02 من قانون البلدية 10-11 أن: "البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية، ومكان لممارسة المواطنة وتشكل اطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية"<sup>(2)</sup>، وأيضاً المادة 11 منه والتي أكدت على أن: "تشكل البلدية للاطار المؤسسي للممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري"<sup>(3)</sup>.

### ثانياً: تكريس الديمقراطية المحلية من التمثيلية إلى التشاركية

تعتبر فكرة الديمقراطية المحلية فكرة حديثة بأخذها حيزاً كبيراً في النقاشات المعاصرة المرتبطة بممارسة الحرية الأساسية وهي الانتخاب، وكذا ارتباطها بالنظام الديمقراطي للهيئات الإقليمية بأخذها منحى آخر في السنوات الأخيرة عن طريق اقلمة وتطوير نظام التمثيل والمداولة، تكرسي مبدأ المشاركة الأمر الذي يسمح بإعادة تشكيل المجال المحلي وبحث النظام الديمقراطي، ويمكن تأثير الحكومة على العلاقات في المجال المحلي الذي سمح لظهور نموذج جديد بالتدخل العمومي بإعادة توزيع السلطة بين المنتخبين والمواطنين عن طريق إجراء تفاوض وتداول وتنسيق<sup>(4)</sup>.

### ثالثاً: البعد المحلي ومقتضيات تبني النموذج التشاركي للحكم

تكمن العلاقة بين الديمقراطية التمثيلية والتشاركية في التركيز على توضيح المبررات التي تدفع إلى تبني النماذج الجديدة للحكومة للتجاوب مع المطالب الجديدة للمواطنين على المستوى المحلي، تعالج ضمن مقاربة محلية لأساس إشكالية تبني الديمقراطية التشاركية وكذا كيف يؤدي

(1) المادة 15 من الدستور 1993، المرجع السابق.

(2) المادة 02 من القانون 10-11، المرجع السابق.

(3) المادة 11، المرجع نفسه.

(4) عيساوي عزالدين، الديمقراطية المحلية، من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني،

ع6، ط2، 2015، ص.ص 212-230.

هذا التحول إلى إعادة بناء نموذج جديد من الحكم يتجاوز إشكالية البعد التمثيلي ويسمح بتمكين المواطنين محليا وكذلك كيف يمكن للمواطنين المشاركة في الفعالية بصورة مستمرة في اتخاذ القرارات محليا، وأهمية استيعاب مقتضيات تحول نحو الديمقراطية التشاركية وتبني استراتيجيات جديدة ضمن مفهوم الحوكمة المحلية الذي يسمح بتكريس مفهوم المشاركة الفعلية والحقيقية للمواطنين<sup>(1)</sup>.

#### رابعا: دور محدود المنتخبين في ضبط وتنفيذ الميزانية

لتمكن تحقيق استقلالية المالية للجماعات الإقليمية بصفة فعلية لابد من تمكين الأعضاء المنتخبة من ضبط الميزانية وتنفيذها إلى موقف المشرع الجزائري جاء مخالفا إلى أضعاف دور المنتخبين في إعداد الميزانية، قام بتهميش دور المجالس المحلية في مجال ضبط الميزانية وتنفيذها.

جعل تشريع الجماعات الإقليمية سلطة إعداد الميزانية في يد الأمين العام للبلدية بالنسبة لميزانية البلدية والوالي بنسبه لميزانية الولاية مهمش الأعضاء المنتخبة التي يقتصر دورها في مجرد التصويت عليها<sup>(2)</sup>، حيث يصوت المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية بظهره في المادة 160 من القانون رقم 07-12 وتصويت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية بمنحه في الأمر رقم 24-67 المتعلق بالبلدية، وللمجلس صلاحية التصويت على ميزانية البلدية مقترحة من طرف الرئيس بإلزامه بتصويت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تطبيقها، و15 جويلية من السنة المالية التي تطبق فيها بالنسبة للميزانية الإضافية<sup>(3)</sup>.

أما دور المجالس المنتخبة في تنفيذ الميزانية يكون بهيمنة الأجهزة المعنية على تنفيذ الميزانية المحلية، ويشرف على عملية التنفيذ جهازين منفصلان ومستقلان عضويا ووظيفيا، حيث الأمر بالصرف على الولاية في الوالي أما البلدية هو رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتبارهم امرين بالصرف أساسين<sup>(4)</sup>.

(1) عبد الكريم حسام، بن عبد العزيز خيرة، البعد المحلي ومقتضيات تبني النموذج التشاركي للحكم، من الديمقراطية التمثيلية إلى التشاركية، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، ع9، ط2، 2020، ص.ص 220-232.

(2) برازة وهيبية، المرجع السابق، ص.ص 297-298.

(3) المادة 247 من امر رقم 24-67 مؤرخ في 18 جانفي 1967 يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

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

## خامسا: الجباية المحلية في تعزيز الاستقلالية المالية في تسيير ميزانية الجماعات المحلية

يترسخ الاهتمام بجدوى نظام اللامركزية الإدارية بإبعادها المختلفة من خلال وجود قنوات تشير إلى ضرورة تبني أجهزة وهيئات أخرى موقوفة بجانب الحكومة المركزية لتزايد مهامها واختصاصاتها في شتى الميادين والمجالات، وبالتالي يكون توزيع المهام بين الحكومة والهيئات المحلية الأمر المؤدي إلى تخفيف العبء عن كامل السلطة المركزية وفي نفس الإطار يكون التركيز للعديد من الدول على اللامركزية المالية بتوفر موارد مالية محلية ذاتية تساعد على دعم العديد من الدول على اللامركزية المالية بتوفير موارد مالية محلية ذاتية تساعد على دعم استقلالية المالية للجماعات المحلية، وتكون لها مصادر لتمويل (الجبائية المحلية) ومدى مساهمة هذه الموارد في تمويل الميزانية المحلية وتأثيرها في الاستقلالية للجماعات المحلية وحريتها في العمل لدى إمكانية مبادرتها بالتخطيط لمشروعات التنمية المحلية (1).

### الفرع الثاني

#### سلبات استقلالية الجماعات المحلية

رغم الإيجابيات التي ساهمت في استقلالية الجماعات المحلية الإدارية والمالية في تحقيقها إلا أن ذلك لا يعني أنها لا تولد سلبات، ففي العديد من الأحيان نتج على استراتيجية العمل السلبي للنظام الانتخابي وتنوع الموارد المالية، ولذلك نتطرق في هذا الفرع إلى اهم سلبات التي نتجت من الاستقلالية الجماعات المحلية.

#### أولا: الغموض في تنصيب الهيئة التنفيذية

يقوم اعتماد نظام التمثيل النسبي إلى تشكيل تركيبات سياسية مختلفة في توجيهها وأفكارها يؤدي إلى انعكاسه سلبا على المجالس البلدية، ذلك من خلال صعوبة تنصيب الهيئة التنفيذية على مستوى البلدية، وذلك بالصراع حول رئاسة المجالس، صعوبة تعيين نوابه، صعوبة تشكيل لجان المجلس.

#### 1/الصراع حول رئاسة المجلس الشعبي البلدي

وتتلخص في ثلاثة مراحل قبل اعتماد نظام التمثيل النسبي الذي يستوجب بوجود حزب سياسي واحد وبأفكار سياسية موحدة يسهل فيها تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي باختياره من

(1) عبيرات لخضر، أهمية الجباية الحلية في تعزيز الاستقلالية المالية لتسيير ميزانية الجماعات المحلية، مجلة دراسة العدد الاقتصادي، ع9، ط2، 2018، ص.ص 77-100.

بين أعضاء الحزب الفائز بالانتخاب طبقا للقانون 67-24 بالاقتراع السري والأغلبية المطلقة (1)، وكذلك نميز مرحلتين بعد اعتماد نظام التمثيل النسبي بتطبيق الأغلبية المطلقة بسبب توافق قانون البلدية مع قانون الانتخابات، وكذا لا ينتج أغلبية مطلقة بوجود صعوبة المشرع في تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي بسبب تبني نظام التمثيل النسبي الذي لا ينتج أغلبية مطلقة وادخل ضمن انسدادات بسبب حق الترشح لرئاسة المجلس من قائمتين أو أكثر، وادى إلى تجاهل المشرع وإصراره على تطبيق الأغلبية النسبية لوقوعه في تناقضات (2) بين قانون البلدية الذي يشترط الأغلبية المطلقة لتتصيب الرئيس من خلال المادة 65 (3) من قانون البلدية وقانون الانتخاب الذي اشترط هو الآخر الأغلبية النسبية طبقا للمادة 80 منه (4).

دفعت هذه التالية بتدخل وزارة الداخلية بإصدار تعليمية أخرى تقضي بضرورة تطبيق المادة 80 من قانون الانتخابات على حساب المادة 65 من قانون البلدية مستندا إلى نص المادة 237 من قانون الانتخابات (5).

وفي الأخير إن تتصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار تبني نظام التمثيل النسبي الذي لا ينتج أغلبية مطلقة ويؤدي إلى صعوبة تعيين نوابه.

## 2/ صعوبة تعيين نواب رئيس البلدية

إن رئيس البلدية هو الذي يتولى تتصيب نوابه لمساعدته، وذلك بالموافقة عليهم بأغلبية مطلقة إلا أن هذه الأخيرة لا تتوفر، ذلك بسبب تطبيق نظام التمثيل النسبي الذي يسهر عن تشكيل تركيبة على مستوى المجلس، ولعدم التوافق في الاتجاهات السياسية والجهود العقائدية لدى الأعضاء المنتخبين، وكذا التفكير المنغلق الذي يؤدي إلى نبذ الأفكار السياسية التي لا تنسجم مع توجهاتهم السياسية، سيؤدي إلى الانسداد والمعارضة على انتخاب نواب رئيس البلدية، على حساب استمرار مؤسسات الدولة على المستوى المحلي التي تقتضي فكر متفتح بعيدا عن النزعة المطلوبة.

(1) المادة 119 من الأمر رقم 67-24، المرجع السابق.

(2) بوتيتوت إدريس، تأثير النظام الانتخابي الجزائري على استقلالية البلدية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئة الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، 2016، ص 58.

(3) المادة 65 من قانون رقم 11-10، المرجع السابق.

(4) المادة 80 من قانون 12-01، المرجع السابق.

(5) المادة 237، قانون 12-01، المرجع السابق.



### 3/ صعوبة تشكيل لجان الهيئة التداولية للبلدية

تتشكل المجالس الشعبية على المستوى الداخلي لها، من لجان دائمة وخاصة تساعد في تسيير شؤون البلدية إلى جانب المنتخبين لمزاولة اختصاصات الجهاز التداولي المحلي<sup>(1)</sup>، كما يكون إنشاء اللجان الدائمة والخاصة للبلدية باقتراح رئيس المجلس البلدي وبموافقة الأغلبية المطلقة للأعضاء المنتخبين لتقوم بإعداد نظامها الداخلي وتعرضه على المجلس الشعبي البلدي للموافقة عليه بموجب مداولة<sup>(2)</sup>.

يكون ذلك بتحول دون التمكن من الموافقة بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس البلدي عن إنشاء اللجان الدائمة أو الخاصة، بتطبيق نظام التمثيل النسبي المعتمد في الانتخابات البلدية، الذي يشكل عائقا أمام تشكيل لجان الهيئة التداولية باشتراط أغلبية تصويت عليها، بظهور نتائج استكمال تنصيب هذه اللجان تأثره على مشروعية أعمال المجالس الشعبية البلدية<sup>(3)</sup>.

#### ثانيا: جهل الرؤساء في إعداد الميزانية

يقدر إعداد الميزانية من طرف الأجهزة التداولية للجماعة المحلية من بين اهم الركائز التي تقوم عليها الاستقلالية المالية، إذ بدونها لا يمكن الجزم بحرية تصرف فعلية الوحدات المحلية بانتظار من المشرع الاعتراف للمنتخبين بذلك، إذ موقفه جاء مغايرا ذلك من خلال منح الوالي سلطة مطلقة في إعداد ميزانية، وكذا منح اختصاص إعداد ميزانية البلدية للأمين العام، حيث اعتبرت ميزانية الولاية جدول تقديرات للإيرادات والنفقات السنوية، وقرار بالترخيص والإدارة يسمح بحسن سير مصالح الولاية وتنفيذ برمجتها، واعترف المشرع للهيئة التنفيذية للولاية بصلاحيات إعداد الميزانية مهماً بذلك الجهاز التداولي، الذي لا يملك ادنى دور في هذا المجال<sup>(4)</sup>، وما يعكس النزعة المركزية في تعامل المشرع الجزائري مع النظام اللامركزي ما تعلق بإعداد ميزانية إضافية، ما أشارت اليه المادة 164 من قانون رقم 07-12<sup>(5)</sup>، بتأكيد على الموقف المتبع من طرف الجزائر بتهميش المنتخبين، صراحة على اختصاص الوالي بإعداد ميزانية الولاية في المادة 160<sup>(6)</sup>، ويكمن كذلك سحب اختصاص في إعداد الميزانية من رئيس المجلس وإسناده للأمين العام

(1) بوثيوتة إدريس، المرجع السابق، ص.ص 10-11.

(2) المادة 32 من قانون رقم 10-11، المرجع السابق.

(3) بوثيوتة إدريس، المرجع السابق، ص 60.

(4) برازة وهيبة، المرجع السابق، ص.ص 289-290.

(5) المادة 164 من القانون 07-12، المرجع السابق.

(6) المادة 160، المرجع نفسه.

للبلدية بوضع الميزانية الأولية قبل بدء السنة المالية بتعديل النفقات والإيرادات عن طريق ميزانية إضافية بإشارته في المادة 177<sup>(1)</sup>، وكذا من صميم مهام الهيئة التنفيذية حسب المادة 129 من قانون رقم 10-11<sup>(2)</sup> والمتمثلة في ضمان تحضير اجتماعات لتقوية وتعزيز مركز الأمين العام للبلدية، مآثر في جانب التسيير المالي يسحب اختصاص إعداد الميزانية من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإسناده للأمين العام وهو ما يظهره في نص المادة 1/180<sup>(3)</sup>.

### ثالثا: قلة المردودية الجبائية

يشكل ضعف الموارد الجبائية للجماعات الإقليمية اهم العوامل المؤثرة على الجماعة المحلية وبالتبعية على الاستقلالية، وتكمن في إرجاع هذه النقائص إلى وجود معايير موضوعية في توزيع الجباية المحلية، الذي يشكل التحدي الأكبر لأي تمويل محلي ناجح، وإيجاد الموارد الجبائية سواء بين الدولة والجماعات الإقليمية أو بين هذه الأخيرة فيما بينها، فالعدالة الجبائية تقتضي بتوزيع المنتج الجبائي بين الدولة والجماعات الإقليمية وفق معايير ومقاييس موضوعية بغية تحقيق توازن مالي بين مختلف هذه الوحدات الإدارية ومعالجة الاختلالات المالية بينها، وكذا عامل المردودية الضعيفة للجباية المخصصة كليا للجماعات المحلية، تتميز الموارد الجبائية للجماعات المحلية بالتنوع بكثرة الضرائب والرسوم التي تخصص كليا لها، ويعتبر هذا التعدد بعدم تحقق وتعزيز الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، باعتبار نسبة محدودة وكذلك لإبقاء الموارد الأخرى ذات مردود ضعيف، وهو ما يزيد من إشكالية ضعف الموارد الذاتية التي تتبعها الدولة في سبيل إصلاح النظام الجبائي المحلي، إلا أنها تبقى دون المستوى المطلوب بحكم اقتصرها على تخويل الجماعات المحلية ببعض الضرائب ذات المردودية الضعيفة<sup>(4)</sup>.

تعرف أيضا أغلبية الجماعات المحلية بنقص وضعف عائدات الجباية في موازينها، وكذا قلة مداخيل ممتلكاتها وتفاوتها من جماعة محلية إلى أخرى<sup>(5)</sup>، وتكمن القلة بصفة عامة في الغش والتسرب الضريبي، الهيكل الجبائي السيء، وكذا تركز الجباية في يد السلطة المركزية، التي تؤدي إلى تبعية إيرادات الجباية بالنظر إلى التأسيس الضريبي وكيفية تحصيلها، ومن الأسباب

(1) المادة 177 من القانون 10-11، المرجع السابق.

(2) المادة 129، المرجع نفسه.

(3) المادة 1/180، المرجع نفسه.

(4) برازة وهيبة، المرجع السابق، ص.ص 270-273.

(5) ايت الحاج كاتية، ايت وعلي سميحة، جماعات المحلية والاستقلالية المالية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية 2012، ص 38.

التي تضعف مردود الجباية المحلية، نقص الإمكانيات المادية والبشرية في الإيرادات الجبائية، قلة المشاريع الاقتصادية على المستوى المحلي مع كثرة الإعفاءات (1).

## المطلب الثاني

### عراقيل استقلالية الجماعات المحلية واهم الدعام والحلول

إنّ التطلع على النتائج المحققة من طرف استقلالية الجماعات المحلية على المستوى الإقليمي لمناطقها يجعلنا ندرك أنها لم تستطع أن تحقق النتائج المرجوة منها، ولعل اهم الأسباب لفشلها هو مجموعة من العراقيل التي يجعلها في غالب الأحيان تقع عقبة تقييد للنظام الانتخابي بعدي من تجسيد الاستقلالية للجماعات المحلية، وضعف وعجز مواردها، كذلك تكريسها أيضا على مدى تحقيق وجود الحلول والدعام لمواجهةها.

## الفرع الأول

### عراقيل استقلالية الجماعات المحلية

يعتبر تكريس مظاهر الجماعات المحلية ضمانا بذاته إلى أننا نسجل محدودية وتقييد مظاهر ذلك بعدم كفايتها لتفعيل الاستقلالية، بعرقلة النظام الانتخابي وتعثره في التفعيل الجماعات المحلية، وكذا عدم كفاية موارد الهيئات المحلية وتأثرها بسلبيات على الاستقلالية وعدم امتلاكه سلطة مالية.

### أولا: تعثر الانتخاب في تفعيل استقلالية الجماعات المحلية

رغم اعتماد أسلوب الانتخاب في تسيير الجماعات الإقليمية إلا انه سجل قصورا في تفعيل الاستقلالية بحكم محدودية تأهيل المنتخبين مما ينتج أسباب الضعف في الأداء المحلي، وضرورة رفع مستوى تأهيل المنتخبين لتفعيل الاستقلالية

### 1/ ضعف الأداء المحلي لتدني المستوى العلمي للمحليين (أسباب)

قصد تحقيق لا مركزية حقيقية من الضروري التأكد من تمتع المنتخب المحلي بحد ادنى من المستوى الثقافي والتكوين، ونجاح اللامركزية لا يتوقف فقط على منح الجماعات الإقليمية الموارد الضرورية وتزويدها بالأطر الإدارية والتقنية، وإنما الأمر يتوقف كذلك على مدى توفر أعضاء المجالس المنتخبة على المستوى التعليمي (2).

(1) المرجع نفسه.

(2) برازة وهيبة، المرجع السابق، ص 169.

إنّ اتباع أسلوب انتخاب أعضاء المجلس المحلي يؤدي اثار إيجابية عديدة يأتي على رأسها تكريس النظام الديمقراطي على الصعيد الإداري (1)، لكن هذا الأسلوب افرز نتائج سلبية بحكم عدم إحاطته بالدعائم الضرورية لتفعيله، وهذا ما أدى إلى حصول مواطنين لا يملكون ادنى المؤهلات على مقاعد في المجالس المحلية بسبب اطلاق حرية الترشح من جهة وعدم وجود دورات تكوينية للمنتخب من جهة أخرى.

### أ/ إطلاق حرية الترشح

يظهر المشرع انه لم يشترط الكفاءة العضوية في المجالس المحلية، ويؤدي إلى الحصول أعضاء ذوي مستوى متدن على مقاعد مما يؤثر سلبا على الأداء المحلي وبالتبعية في الاستقلالية الواجبة في الجماعات الإقليمية، حيث أشار قانون الانتخابات 1980 إلى شروط الترشح في المواد 68-69 (2).

يظهر لنا من خلال تحليل المواد السابقة أنّ المشرع اطلق حرية الترشح وبسط من شروطه بالسماح لجميع الجزائريين به سواء كانوا أصليين أو متجنسين، وتخلي عن ذكر شرط الكفاءة، وهو ما يؤدي إلى نتائج سلبية لعدم الحصول على منتخبين مؤهلين، ونص المشرع في قوانينه المتعاقبة (3) بالحفاظ على موقفه في عدم اشتراطه الكفاءة لتولي العضوية في المجالس المنتخبة بالسلب على اعتبار أنّ عملية الانتخاب تتحكم فيها مجموعة من الدوافع والإكراهات الذاتية في عملية الاختيار بفعل قلة تجارب الناخب وانعدام الوعي، وادى أيضا إلى تهاون المشرع في شروط الترشح نفور الطبقة، التأهيل، التكوين الغير الكافي وبإمكانه أن يجرد المجلس المنتخبة من أي اختصاص على المستوى الواقعي، وعدم قدرة على الفهم والعجز عن إيجاد الحلول المناسبة يؤدي إلى تدخل سلطة المركزية عن طريق الحلول، وكذا تقوية هيمنة الوالي والأمين العام على المستوى البلدي، إلى أنّ رغم اعتبار قوانين البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي، رئيس البلدية إلى انه

(1) بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 156.

(2) مواد 68 و69 من القانون رقم 80-80 مؤرخ في 25 أكتوبر 1980، يتضمن قانون الانتخابات، ج.ر.ج.ج، عدد 44، الصادر في 28 أكتوبر 1980، (ملغى).

(3) تتمثل هذه القوانين في قانون رقم 89-13 مؤرخ في 12-01 مؤرخ في 7 أوت 1989، المرجع السابق، امر رقم 97-07 مؤرخ في 6 مارس 1997، المرجع السابق، وأخيرا قانون عضوي رقم 12-01 مؤرخ في 12 جانفي 2012، المرجع السابق، قانون عضوي رقم 16-10 مؤرخ في 25 أوت 2016، المرجع السابق.

بحكم عدم قدرة المنتخبين مواجهة الصلاحيات المنوطة بهم خصوصا المالية منها، تجعل من الأمين العام رئيسا فعليا للبلدية<sup>(1)</sup>.

### ب/ عدم تمكين المنتخب من دورات تكوينية

بغية تحقيق لا مركزية حقيقة من الضروري التأكيد بتمتع المنتخب على حد ادنى من مؤهلات وتكوين، يسمحان بالمشاركة الفعلية في إدارة الشؤون المحلية، ونجاح اللامركزية لا يتوقف فقط على منح الجماعات الإقليمية الموارد المالية اللازمة بل الأمر يتوجب كذلك تمكين أعضاء المجلس المنتخبة من تكوين يسمح لهم بتحمل المسؤوليات، تساهل المشرع بضرورة توفر تأصيل معين في المترشحين للانتخابات المحلية يعني دون تقييد بشرط الكفاءة لتحسين الأداء المحلي وامتلاك الأعضاء المنتخبة إرادة لتحسين الأداء لا تكون كافية ذلك بان الجماعات المحلية تحتاج قدرة على الأداء، ولهذا التكوين يعد ضرورة لتجنب الاستعانة بالسلطة المركزية في تسيير المصالح المحلية، ومن الواجب ضمان تكوين معين للمنتخب ليصبح مؤهلا لتحمل مسؤولياته، ذلك باعتبار تطور الجماعات الإقليمية وتسيير شؤونها يتوقف على تكوين الموظفين والمنتخبين على حد سواء<sup>(2)</sup>.

جاء موقف المشرع الجزائري في القوانين السارية المفعول مخالفا للتوجه السابق، وأشار لمسألة تكوين المنتخبين، واعتمد ازدواجية في المعاملة بحكم إخضاع أعضاء المجالس الشعبية البلدية للتكوين، دون أعضاء المجالس الشعبية الولائية، نصت المادة 39 من القانون 10-11<sup>(3)</sup> وتعتبر هذه المادة نقطة إيجابية تسجل للمشرع الجزائري بحكم الانتقال من عدم معالجة لمسألة التكوين إلى تخصيص نصالها، وهذا ما يؤكد تيقن الجولة تكوين المنتخب ضروري لتحسين الأداء المحلي وتفعيل استقلالية الجماعات المحلية، ويؤكد كذلك المشرع إغفال التطرق لتكوين المنتخب الولائي مذاهب من جهة، ومن جهة أخرى اختزاله، إجراء له أهمية بالغة في مادة واحدة، إلا أنها لا ترق لدرجة ضمان هذا الحق للمنتخبين، بعدم تبيان كيفية أعماله، وهو ما لم يرق بفعله المشرع الجزائري واكتفى بالاعتراف الشكلي بالتكوين، وهو ما لا يخدم استقلالية ولا يؤدي إلى رفع مستوى أعضاء المجالس<sup>(4)</sup>.

(1) برازة وهيبة، المرجع السابق، ص 173.

(2) برازة وهيبة، المرجع السابق، ص 173-174.

(3) نص المادة 39 من القانون رقم 10-11، المرجع السابق.

(4) برازة وهيبة، المرجع السابق، ص 175.

### ثانياً: ضعف الموارد الذاتية للجماعات المحلية

عند استقراء الوضعية المالية للجماعات المحلية، نجد أنّ واقعها المالي غير كافي ومحدود، مما يجعلها في حالة عجز وضعف رغم تعدد مصادرها إلا أنها تبقى باحثة في مصادر أخرى خارجية رغم تأثرها سلباً على استقلالية وتكون كتالي:

#### أ/ اللجوء إلى مصادر التمويل الخارجي

يظهر التأثير السلبي للتمويل الخارجي على استقلالية الجماعات المحلية في اتباع الدولة لسياسة تخصيص الإعانات<sup>(1)</sup> وتوجيه القروض، إذ لا تمتلك الهيئات الإقليمية الحرة في تسيير المصالح، رغم أنّ الهدف من الإعانات التي تقدمها الدولة<sup>(2)</sup> تكون غالباً لمساعدة الإدارة المحلية في حالة عدم كفاية مواردها الذاتية وللخروج من عجزها الدائم دون إلزامها بردها، والتي تهدف إلى تكملة الموارد المحلية المتوفرة للجماعات المحلية وإحداث كذلك نوع من التوازن فيما بينها، وتكون مقدمة من طرف سلطة مركزية سواء من الصندوق المشترك للجماعات المحلية أو إعانات مخططات التنمية<sup>(3)</sup>.

نص قانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية على تخصيص الإعانات في المادة 155<sup>(4)</sup> بصياغة مماثلة لقانون البلدية، باشتراط تقييد أيضاً والاعتمادات المالية الممنوحة للولاية، بتخصيص خاص وأكدت على ذلك المادة 150<sup>(5)</sup> وتطرق أيضاً قانون البلدية والولاية لمسألة توجيه القروض باشتراط على الجماعات المحلية اللجوء للاقتراض ذلك بإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل<sup>(6)</sup> وكذلك رخص المشرع اللجوء إلى القروض للجماعات المحلية قصد تغطية احتياجاتها المتزايدة، باعتبار القروض مورد آخر لتمويل مشاريع التنمية المحلية، كما تتميز هذه القروض

(1) رغم أنّ الأصل في الإعانات أن تكون إجمالية، لإعطاء الحرية الكاملة للجماعات المحلية في تسييرها والتصرف فيها وفق للاحتياجات المحلية، إلا أنّ إعانات الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية هي إعانات تخصيصية.

(2) برازة وهيبة، المرجع السابق، ص 267.

(3) ايت الحاج كاتية، ايت وعلي سميحة، الجماعات المحلية والاستقلالية المالية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2012، ص 45.

(4) المادة 155 من القانون رقم 07-12، المرجع السابق.

(5) المادة 154، المرجع نفسه.

(6) برازة وهيبة، المرجع السابق، ص 268.

بإيجاب حتى لا يكون عائق يحد استقلالية البلدية والولاية وكذا استقلالية في المشاريع الاستثمارية متولي الإدارة المحلية والتي نعجز عادة موارد ميزانية البلدية أو ولاية على تغطية نفقاتها (1).

### ب/ تراكم ديون الجماعات المحلية

يؤدي النقص الذي تعاني منه الجماعات المحلية في مواردها إلى عدم القدرة على التكفل بالمهام الجديدة المقدم اليه، ناتج عن حالة الأمانة التي تعيشها الجزائر، بغياب التكافؤ بين المهام الجديدة والأموال القليلة، لذا فالإدارة المحلية سجيئة الديون التي تتزايد كل سنة، ولا يعتبر العجز سوء الإدارة ونقص الموارد وإنما يعود كذلك إلى سوء إدارة الميزانية الذي يظهر من خلال ظاهرة المديونية المتكررة.

كذلك يمكن إرجاع هذه الديون إلى عدم احترام قواعد تسيير المحاسبة العمومية وعدم التطابق بين النفقات المخصصة للتسيير وعمليات التسيير، وأيضا الترخيصات الخاصة بنفقات التجهيز، وكذا سوء تطبيق أحكام قانون الصفقات العمومية وبإبرام العقود بدون الرجوع اليه، مع اعتماد نفقات كبيرة دون وجود قروض كافية، تراجع نسبة مساعدات الصندوق المشترك ما بين الجماعات المحلية الممنوحة متجه مواردها لتغطية متطلبات الوضع الأمني (2).

### ثالثا: سوء التنظيم والتسيير

إن كثرة المشاكل التي تواجه التمويل المحلي للجماعات المحلية يعود لسوء تنظيم وتسيير الإدارة المحلية بسبب عدم امتلاكها للموارد البشرية ذات الكفاءة والمؤهلات العلمية الضرورية للتسيير، وهو ما يؤدي إلى التبذير والإهمال واتخاذ قرارات ارتجالية (3).  
يعد كذلك سبب من أسباب محدودية التمويل الذاتي، باستقلال البلديات والولايات الاختصاصات الممنوحة لها قانونا، في المال المالي ما لا يخدم المنفعة العامة كالمبالغة في تمويل بعض أوجه الإنفاق المحلي غير للتنموي، أو التلاعب بأموال الهيئات المحلية مثل إبرام صفقات وهمية واستعمال فواتير خيالية (4)، ويكمن ضعف التنظيم في التسيير الأمثل لمواردها، تخطيط كحلي دقيق ومتين، يقوم من أجل تحقق وإحداث تنمية محلية شاملة، نظرا لغياب المعايير والأسس العلمية الدقيقة (5).

(1) ايت الحاج كاتية، المرجع السابق، ص 44.

(2) ايت الحاج كاتية، ايت وعلي سميحة، المرجع السابق، ص.ص 48-49.

(3) برازة وهبية، المرجع السابق، ص 276.

(4) ايت الحاج كاتية، سميحة، المرجع السابق، ص 39.

(5) المرجع نفسه، ص.ص 38-39.

### رابعاً: الغش والهرب الضريبيين

يقصد بالتهرب والغش الضريبيين السلوكيات والممارسات التي تتم بهدف التحايل وتجنب أداء الضريبة، ويكون خارج نطاق القانون، يعتبر تهرب مقصد من طرف المكلف بالضريبة نتيجة مخالفته الصريحة لأحكام التشريع الجبائي، وكذا قاصداً عدم دفع الضرائب المستحقة عليه، من خلال الامتناع عن تقديم التصريح بمداخيله أو تقديم تصريح كاذب<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني

#### الحلول والدعائم المقترحة للحد من العراقيل التي تواجهها استقلالية الجماعات المحلية

نتيجة للعراقيل المذكورة سابقاً كان لزوماً علينا البحث واقتراح مجموعة من الحلول قصد القضاء أو على الأقل الحد من هذه العراقيل، ومن بين الحلول المقترحة من أجل تفعيل دور استقلالية الجماعات المحلية.

#### أولاً: إصلاح النظام الانتخابي لأبعاد اللامركزية الإقليمية

تقوم الإدارة المحلية الجزائرية على أركان اللامركزية الإدارية الإقليمية والمرفعية، والتي تتجلى في خليتين أساسيتين هما: البلدية والولاية والذي أكدته الجزائر في مختلف دساتيرها وتشريعاتها التي تعاقبت منذ الاستقلال<sup>(2)</sup>، ونصت المادة 09 من دستور 1963 "تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها واختصاصاتها"<sup>(3)</sup>.

اعتمدت الجزائر على نظام اللامركزية كركيزة أساسية في التسيير، ويمثل كل من الولاية والبلدية هيئات محلية تعمل على تنفيذ برامج ومخططات الدولة على المستوى المحلي وتسعى إلى الاستجابة للمتطلبات المحلية، فالجماعات المحلية هي الأرضية الصلبة التي تتبنى عليها الديمقراطية وهي الإدارة الأقرب للمواطن واللياقة باهتمامه، وأفضل مكان ومجال يمارس فيها المواطن المحلي حقوقه السياسية من المشاركة في القرار وانتخاب ممثليه في المجالس المحلية، تعتبر أيضاً الهيئات المحلية الفضاء الملائم لمشاركة المواطنين في التسيير وتفعيل مبادئ الديمقراطية وفق للأحكام التي تنص عليها الدستور.

(1) المرجع نفسه.

(2) الوافي سامي، "النظام الانتخابي الجزائري ودوره في تعزيز الديمقراطية المحلية"، مجلة العلوم السياسية والقانون، كلية الحقوق، جامعة تونس، 2017، ص.ص 337-358.

(3) المادة 09 من دستور 1963، المرجع السابق.



تظهر فعالية الانتخابات باعتبارها وسيلة فعالة وأسلوب امثل للتعبير عن رغبة وإرادة الشعب في اختيار من يمثله وينوب عنه في ممارسة السلطة والسهر على حماية حقوقه والمحافظة على ممتلكاته، وتمكن المواطنين في المجتمع المحلي من المشاركة الفعالة والحقيقة في إدارة الشؤون العامة المحلية من خلال الانتخاب باعتباره ظاهرة ديمقراطية وممارسة مضاربة لتأكيد حرية الفرد في اختيار من يراه مناسباً لتمثل في السلطة، وينتج عنه مجلس منتخب يعبر عن إرادة مواطني الإقليم المحلي ومكاناً لمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية (1).

### ثانياً: مشاركة المواطنين كآلية لتفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى البلدية

تهدف إلى تسليط الضوء على موضوع إشراك المواطن كأساس للديمقراطية التشاركية باعتبارها احد مؤشرات الحكم الرشيد، واهم دعائم التنمية المستدامة ذلك للوقوف على كيفية ضمان مشاركة في وضع وتنفيذ قرارات بشكل يستجيب لتطلعاته وكذا إيجاد حلول للإشكالات التي تعترض طريقه للوصول إلى ذلك، وحرص المؤسس الدستوري في سنة 2016 على تكريس الديمقراطية التشاركية وتفعيل مساهمته في تسيير الشؤون المحلية إلى جانب السلطات المحلية لتجاوز محاربة سلبيات الديمقراطية التمثيلية والنهوض بدور المواطن في مجال التنمية وتجسيدها أيضاً في النصوص التشريعية قبل سنة 2011 بتبنيه مقاربة تشاركية متضمن اليات تمكنه من مشاركة المجلس الشعبي البلدي في تسيير شؤون البلدية، ورغم الجهود إلا أنّ هذه الآليات تعتبر قاصرة لكونها تتسم بعدم الإلزامية والفعالية والمحدودية لذا ينبغي مواصلة الإصلاحات التي بادرت بها الدولة بكفالة ضمانات اكبر ترقى إلى متطلباتها، وتجسيد وتعزيز دوره وتشاركه بصفة فعالة في تسيير الشؤون العامة على المستوى المحلي (2).

### ثالثاً: إنشاء جباية محلية عن جباية الدولة

إنشاء نظام جبائي محلي مستقل لوجود تداخل بين الجباية المحلية والجباية الدولة بوجود تخصص لكل من الدولة والجماعات مجموعة من الضرائب والرسوم الخاصة بها متكلفة بتحديد وعائها، والاستفادة الكاملة من عائدها.

(1) الوافي سامي، المرجع السابق، ص.ص 337-358.

(2) ميساوي حنان، "مشاركة المواطن كآلية لتفعيل الديمقراطية على مستوى البلدية بين التكريس وإشكالات التطبيق"، مجلة العلوم

القانونية والاجتماعية، ع4، ط2، 2020، ص.ص 584-599.

يمكن لنجاح الجباية المحلية بإشراك الجماعات المحلية في تكيف الضرائب والرسوم على المستوى المحلي وتكريس استقلالية الجباية، ومنه المالية يتحقق بتقسيم الضرائب والرسوم إلى مجموعتين باعتباره طابع محلي للجماعات المحلية، وطني يكون للدولة<sup>(1)</sup>.

لذا تكتسي المجالس المنتخبة على المستوى المحلي صلاحية إنشاء وفرض ضرائب جديدة وأيضا تعديل نسب الضرائب الحالية، وعملية التمويل المحلي بإعطاء الجماعات المحلية اهتماما أكبر لمواردها الجبائية من جعلها أكثر مردودية وفعالية، وتقيد سلطاتها بقواعد قانونية التي من شأنها ضمان وحدة الضرائب عبر التراب الوطني، والمساواة والعدالة في الخضوع للضريبة ما بين المكلفين من أجل تجنب الاختلاف في النسب والضرائب والرسوم بين الجماعات المحلية بعدم وجود عرقلة لمسار التنمية المحلية.

يتم أيضا إنشاء نظام جبائي محلي جديد بالموازات مع عناصر وشروط متقف على نجاح النظام المتمثل في ضمان الإمكانات القانونية والبشرية الكافية، والاهتمام بالتأطير والتأطير الجيد على مستوى الجماعات المحلية، وكذا اعتماد سياسة عقلانية محكمة في التوظيف وتوزيع الإطارات مع فرض رقابة مستمرة على مستخدمي الجماعات المحلية للرفع من قمة فعالية التسيير على المستوى المحلي.

يتم إصلاح النظام الجبائي باعتباره مقرونا بقدرة الجماعات المحلية للهيئة اللامركزية لعدم وجود رقابة تؤدي بعد انحراف في تسيير المال العام في إطار احترام والتزم كل جهة بالنطاق الخاص وبدون تعدي نطاق آخر<sup>(2)</sup>.

#### رابعا: إصلاح النظام المالي

لضمان استقلالية وجود استجابة فعالة تقوم الجماعات المحلية بإصلاحات مالية ومراجعة النظام الضريبي، أما في مجال الضريبي بقيام السلطات العمل على مكافحة الغش والتهرب الضريبي بوضع مجموعة من الإجراءات التشريعية لجعل القوانين الجبائية صارمة بفرض غرامة عن كل غش ضريبي، وبتحسين مردودية للموارد الجبائية بإعطاء الجماعات المحلية حق تحصيلها والاعتماد على نظام ثابت لتوزيعها بالإضافة إلى إصلاح مديرية الضرائب من الناحية البشرية كتوظيف موظفين.

(1) عميور ابتسام، المرجع السابق، ص.ص 154-156.

(2) عميور ابتسام، المرجع السابق، ص.ص 154-156.

وأما من الناحية المالية يحسن برفع قيمة الموارد المحلية بإنجاز مشاريع، وكذا وضع إجراءات لا تضطر إلى إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية، ذلك بإنجاز مشاريع مشتركة مع المستثمرين، وأيضا تشجيع المشاريع الاقتصادية على المستوى المحلي مؤديا إلى تحقيق عائدات غير ضريبية، وقيام كذلك بوضع نظام مالي على الشفافية والفعالية في اختيار إيرادات ونفقات الميزانية بعدم تحميل الجماعات الإقليمية نفقات التي لا تدخل ضمن اختصاصاتها، وترشد بالاستغلال الأمثل لها لتحقيق الفعالية وتوجه الاستخدامات بما يوافق مع أولويات المجتمع بدراسة الأهداف والعمل بالمقاييس العالمية المتفق مع مخططات التنمية وتلبية حاجيات المواطن في إطار العقلي والتصرف الجيد، وبالحفاظ على المالية العامة<sup>(1)</sup>.

### المبحث الثاني

#### تقييم دور رقابة الجماعات المحلية

منح المشرع الجزائري للسلطات الإدارية سلطة ممارسة الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية، ذلك بالرغم من تمتعها بالاستقلالية من أجل المحافظة على وحدة الدولة ورغم كل اعتبار سلطة مقيدة وليس مطلقة، إخضاع أعمال هذه الهيئات إلى رقابة إدارية من أجل تقييدها من خلال مراقبة مدى التزامها بالنصوص القانونية، وبما أن الجماعات المحلية تلعب دورا مهما في تحقيق التنمية على المستوى المحلي، والاهتمام بتسيير الشؤون المحلية للإفراد، لذا فان الأعمال الصادرة عليها تكون في اطر قانونية لتحقيق الهدف المرجو من إنشاء هذه الهيئات لتحقيق المصلحة العامة، تحقق إيجابيات إلا أن هذه الرقابة تمارس على الجماعات المحلية سلبيات إما إدارية أو مالية وحتى القضائية (المطلب الأول)، ثم نتطرق إلى بعض القيود التي تواجهها وآثار مجابقتها (المطلب الثاني).

#### المطلب الأول

##### إيجابيات وسلبيات رقابة الجماعات المحلية

تولد رقابة الجماعات المحلية إيجابيات من أجل تحقيق المقاصد العامة بتفعيل وتعميم على مختلف المظاهر وهيكل منتخبة وأعمال وأعضاء المجالس المحلية وكذا الرقابة المالية وحتى بالنسبة للرقابة القضائية، ورغم إيجابياتها إلا أنها تأثرت بالسلب في بعض الحالات وكانت هذه

(1) خودير نصيرة، بخلو في أحلام، الحكومة المحمية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد ميرة، بجاية، 2013، ص 9.

نتيجة سلبية التي حالت دون تحقيق الهدف المنشود منها، ولذلك سنتطرق إلى إيجابيات رقابة الجماعات المحلية (فرع أول) وسلبياتها (فرع ثاني).

### الفرع الأول

#### إيجابيات رقابة الجماعات المحلية

إنّ رقابة الجماعات المحلية عبارة عن الية قانونية يتم تفعيلها في مختلف هياكل الدولة وأجهزتها الرسمية بعدة إيجابيات من أجل تفعيل محلي وتتمثل في:

#### أولاً: الرقابة الإدارية على الأعمال القانونية للمجالس البلدية المنتخبة

تخضع الجماعات المحلية من خلال قيامها بتصرفات إدارية انفرادية كقرارات إدارية للرقابة الإدارية بنص قانوني سواء قانون البلدية للرقابة الوصائية على مجالس البلدية وتكمن الأهمية في مساهمة الرقابة الإدارية على المجالس البلدية المنتخبة بخضوعها لقانون خاص ومستقل ومدى فاعليتها للرقابة الإدارية على الأعمال القانونية للمجالس المنتخبة للبلدية، وقيود الواردة عليها ذلك من خلال التنظيم القانوني للجماعات المحلية (1).

#### ثانياً: الرقابة على نفقات الجماعات المحلية

رغم الأوضاع الراهنة ونقص الموارد الجزائية إلا أنها تتميز بالإيجاب وذلك بعقلانية وترشيد نفقاتها العامة بخضوعها لجهاز رقابي فعال، المتمثل في رقابة داخلية، (رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي) والرقابة الخارجية (المفتشية العامة ومجلس المحاسبة)، والتي تحتوي عدة جوانب تتميز بها عن غيرها من صور الرقابة في مواجهتها في أي إساءة للمال العام أو إهمال له، وحماية الاقتصاد (2).

#### ثالثاً: دور أعمال المحاسبة العمومية في فعالية ميزانية الجماعات المحلية

تتحقق فاعلية في تسيير ميزانية عمومية وتجسيد استراتيجية الدولة في العمل على زيادة موارد وتحقيق النفقات تكون بإبراز دور أعوان المحاسبة في فعالية تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، وتناول دراسة تحليل وتفعيل مجال تدخل كل عون سواء الأمر بصرف المحاسب العمومي في مجال تنفيذ ميزانية البلديات من جانب النفقات والإيرادات والإجراءات التي تسري في

(1) سليمان صافية، "الرقابة الإدارية على الأعمال القانونية للمجلس البلدية المنتخبة"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، ع4، ط4، 2019، ص.ص 142-155.

(2) براهيمية معمر، باي عمر، "الرقابة على نفقات الجماعات المحلية، دراسة حالة الرقابة على ملف تعويض الخبرة المهنية"، مجلة القيمة المضافة لاقتصاديات الأعمال، ع3، 2022، ص.ص 37-59.

رقابة على تنفيذها وإبراز دور فعال للأمر بالصرف والمتمثل في رئيس المجلس الشعبي الوطني في مجال تحصيل الإيرادات ودفع النفقات، كما لا يقل دور المجلس العمومي والمراقب المالي عن أهمية باعتبار انهما يؤديان دور رقابي في التنفيذ<sup>(1)</sup>.

#### رابعاً: دور القاضي الإداري في ضمان حوكمة تسيير الجماعات المحلية

يتبين دور القاضي الإداري في ضمان حوكمة تسيير الجماعات المحلية من خلال ممارسة رقابته على قراراته لجعلها متطابقة مع النصوص القانونية المكرسة لمبدأ عدم التمييز الذي يضمن المساواة في الاستفادة من الخدمات العمومية ومبدأ الديمقراطية التشاركية الذي يهدف تفعيل مشاركة المواطنين في البرامج المتعلقة بشؤونهم في غياب هيئات إدارية تساهم في الدافع عن مشاركة المواطنين في البرامج المتعلقة بشؤونهم في غياب هيئات إدارية تساهم في الدافع عن الحقوق المواطنين في حالة تعسف الإرادة المحلية عند قيام بنشاطاتها<sup>(2)</sup>.

#### الفرع الثاني

#### سلبيات رقابة الجماعات المحلية

تواجه رقابة الجماعات المحلية أثناء القيام بمهامها عدة سلبيات ومن بينها ما يلي:

#### أولاً: تدخل التعسفي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي

اعتمد المشرع في إقالة المنتخب البلدي لنمط مخفف من الوصاية من خلال المادة 49 من قانون 10-11<sup>(3)</sup>، حيث استعمل مصطلح الاستقالة في القانون الساري المفعول بحيث يكفي لحدوثها أن يتغيب العضو عن اجتماعات المجلس بدون عذر لأكثر من 3 دورات عادية خلال نفس السنة، فيقرر المجلس بعد سماع العضو المعني لتبرير غيابه وإخطار الوالي والاستقالة التلقائية للمنتخب بمداولة واعتراف المشرع باستقلالية المجلس الشعبي البلدي، بحكم جعل سلطة إقرار الاستقالة للمجلس المنتخب بدلاً من السلطة الوصية، ورغم توجه موقف المشرع الجزائري في دور السلطة المركزية في توقيف المنتخب الولائي يعتبر امر لا يكفي للقول في تدعيم الاستقلالية

(1) بيبصار عبد المطلب، "دور أعوان المحاسبة العمومية في فعالية تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، دراسة تحليلية لتنفيذ ميزانية البلدية"، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية، عدد 2، ط 12، 2021، ص.ص 147-163.

(2) علاوة حنان، "دور القاضي الإداري في ضمان حوكمة تسيير الجماعات المحلية"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، عدد 6، ط 7، 2018، ص.ص 52-76.

(3) المادة 49 من قانون 10-11، المرجع السابق.

المحلية بحكم هيمنة الجوانب التي شددتها فيها المشرع، في مجا لتوقيف أعضاء المجالس المنتخبة، كما خصص التضييق على البلدية وهي قاعدة لا مركزية<sup>(1)</sup>.

### ثانيا: الرقابة التعسفية للقضاء الإداري على الجماعات المحلية

يمارس ممثلي السلطة المركزية رقابة وصائية على الإدارة المحلية، وعرفت بطابعها المتشدد وقد قلد المشرع الفرنسي الذي اعتمد على أسلوب الرقابة الوصائية المشددة والواسعة وهذا ما أدى إلى المساس بحرية استقلال الإدارة المحلية، ولم يكتفي فقط على الرقابة الإدارية وإنما اتسع إلى الرقابة القضائية وذلك عن طريق رفع دعوى الإلغاء والتعويض ورفع الشكاوي وهذا ما يسمى بالتدخل التعسفي للقاضي الإداري على أعمال المجالس المحلية التي تقيد استقلالية الجماعات المحلية في تسيير أعمالها واتخاذ القرارات الملائمة والصائبة لإقليمها المحلي التي هي أكثر دراية بما يلائمها دون أن تتعدى بمبدأ المشروعية والتي تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة.

### المطلب الثاني

#### القيود التي تواجه رقابة الجماعات المحلية وآثار مجابتهها

يفرض المشرع رقابة على جماعة معينة، تحقق المقاصد العامة، بتفعيل وتعميم على مختلف هياكل الدولة ومؤسساتها وأجهزتها وهيكلها منتخبة، وإخضاع أعمال وأعضاء المجالس المحلية، طبقا للقانون، وعليه سنتطرق في هذا المطلب إلى تحديد نظام قيود وعراقيل الرقابة على المجالس أداة إعاقة لاستقلالية المجالس المنتخبة والمالية، وحتى بالنسبة إلى الرقابة القضائية السياسية تقيد بتأثره على الجماعات المحلية، لذلك قمنا بتسليط الضوء على اهم العراقيل التي تعاني منها الرقابة الإدارية والمالية للجماعات المحلية

### الفرع الأول

#### القيود التي تواجه الرقابة الجماعات المحلية

تواجه الرقابة الجماعات المحلية عدة عراقيل وتتمثل في:

#### أولا: قيود الرقابة الإدارية

يمارس المنتخبين المحليين صلاحياتهم من أجل عملية إشباع الحاجات المحلية وإيجاد حلول للمشاكل المحلية، وتكون هذه الصلاحيات غير مطلقة، وإنما تخضع لمراقبة حتى لا يكون انحراف أو تجاوز للسلطة في الأعمال وممارسة المهام، ورغم كل هذا إلا أن هناك عراقيل وقيود تواجه الرقابة الإدارية للجماعات المحلية والتي تتمثل:

(1) برازة وهيبة، المرجع السابق، ص.ص 165-166.

**1/ قيد الرقابة على أعمال المجالس المحلية**

تعتبر الرقابة الية قانونية يتم تفعيلها في مختلف هياكل الدولة وأجهزتها الرسمية وغير الرسمية، ولذلك تم إخضاع أعمال المجالس المحلية إلى رقابة وذلك عن طريق سلطة التصديق والإلغاء على المجالس المحلية كما يلي:

**أ/ تأثير سلطة التصديق على أعمال المجالس المحلية**

يعتبر التصديق إجراء يمكن بمقتضاه أن تمارس السلطة الوصية عملاً معيناً صادر من جهة إدارية وهو قرار يكشف الصفة التنفيذية للمداولات وأعمال المجالس المحلية<sup>(1)</sup>، ولذلك يعتبر إعاقة للمبادرات المحلية لأنها من الناحية العملية تأخذ وقتاً طويلاً، فالمداولة ترسل إلى الدائرة ومن الدائرة إلى الولاية، فيتم المصادقة عليها وإذا تم رفض التصديق عليها تأخذ المداولة نفس الطريق بالإضافة إلى النظر لحجم العمل في الولاية وكذا إعداد البلديات ونقص الإطارات البشرية المؤهلة لعملية الرقابة وهذا ساعد بالمطالبة بالرقابة اللاحقة من أجل ضمان حسن سير المصالح العمومية<sup>(2)</sup>.

فيما يخص التصديق الضمني فإن المشرع أعطى إجابة واضحة وصريحة في قانون الولاية والبلدية بتنفيذ المداولات للمجالس المحلية بعد انقضاء الأجل المنصوص عليه، ففي الواقع العملي غالباً ما تتجاوز المدة المحددة في القانون من طرف الجهات الوصية، وهذا ما يجعل المجالس المحلية لا تملك أي وسيلة تجبرها على اتخاذ قراراتها<sup>(3)</sup>.

**ب/ تأثير سلطة الإلغاء على أعمال المجالس المحلية**

للسلطة الوصية حق قانوني في إلغاء القرار الصادر عن الهيئة المحلية، ولها حق اللجوء إلى القضاء وإلغاء بعض القرارات التي لا تخضع لرقابتها الوصائية وهي ملزمة باتباع عدة إجراءات قانونية عند ممارسة رقابتها الوصائية على الهيئات اللامركزية، مثلاً اخذ الرأي، الأعدار والتسبيب والنشر، الإعلان<sup>(4)</sup>.

وتقوم بإلغاء القرارات الصادرة على الهيئات اللامركزية إما لمخالفة القاعدة القانونية أو المساس بالمصلحة العامة.

(1) عبدلي منال، المرجع السابق، ص 54.

(2) سليمان صبيحة، ودربال مريم، المرجع السابق، ص 66.

(3) المرجع نفسه.

(4) عبدلي منال، المرجع السابق، ص 32.

ونستنتج من كل هذا أنّ سلطة الرقابة الوصائية لها حق قانوني في الغاء قرارات الجماعات المحلية عندما يخالف القانون أو عند المساس بالمصلحة العامة فقط، ويمكن لها أن تقوم بإلغاء جزئي أو كلي في هذه الحالات فقط ويمكن لها أيضا رفع دعوى الغاء إلى القضاء في حالة وجود قرارات محلية خارجة عن سلطتها الرقابية الوصائية، وهذه القرارات ماسة بالمصلحة العامة أو مخالفة للقانون وكل ما ذكرناه مذكور في قانون الولاية والبلدية.

### ج/ تأثير سلطة الحلول على أعمال المجالس المحلية

نص قانون البلدية 10-11 بمنح الوالي سلطة الحلول، واتخاذ كامل الإجراءات، وتوسيعا من صلاحيات الوالي بتقييد سلطة المنتخبين في ممارسة مهامهم، ويكون فيه مساس باستقلالية الجماعات المحلية بترك مهام السلطة القضائية<sup>(1)</sup>.

وأما بالنسبة حل المجلس الشعبي الولائي فيترتب عليه ما يلي:

- سحب صفة العضوية بالمجلس، وكذا الغاء المركز القانوني مترتب عن العضوية بالمجلس بدون مساس بالشخصية المعنوية للولاية.

- نص المادة 49 من قانون الولاية 07-12 المندوبية للولاية، بانتقاء المندوبية بقوة القانون أثناء تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد.

- يتم إجراء انتخابات من أجل تحديد المجلس الشعبي الولائي خلال 3 اشهر المتتالية<sup>(2)</sup>.

ويعتبر كذلك رقابة خطيرة وتهديدا للاستقلالية البلدية، ويكون استخدامه بجانب سلطة الوصاية، فالمشرع أحاط باستعمال حق بعودة قيود على سلطة الوصاية بان الحلول لا يكون حائزا إلا بمقتضى نص صريح يقره ويبين حالاته، فالحلول لا يكون بنص، وذلك باعتبار الحلول بانه مغير ومخالف عن بقية التدابير مؤديا إلى إخلال مبدأ توزيع الاختصاص، وان سلطة المركزية لا تستطيع أن تحل محل الأشخاص اللامركزية في مباشرة اختصاصاتها، وكذا إصدار القرارات بشأنها، وأيضا الحلول لا يكون جائزا إلا اذا كانت البلدية ملزمة بالتصرف قانونا أي سلطة الوصية لا يجوز حلول محل بلدية، إلا اذا كانت ملزمة قانونا بقيام بعمل معين أو تصرف، ومن

(1) سليمان صبيحة، المرجع السابق، ص 67.

(2) بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 76.



ثم يتم امتناعها عن قيام بعمل غير مشروع لمخالفة حكم القانون، اذا عدم مشروعية تصرف البلدية، ولهذا تقون البلدية بعمل سلبي في الامتناع عن العمل (1).

ومنه نستنتج بان تعدد جهات رقابة يؤدي إلى ضعف ونقص في الأجهزة الرقابية، وكذا كل عوامل معتمدة في تسيير رقابي لعرقلة الأعمال التي تقوم بها الإدارة المحلية.

### 3/ قيد الرقابة الواردة على الغرض من ممارسة الرقابة

تتمثل أهداف الرقابة الإدارية من تحقق من شرعية الأعمال الصادرة عن الجماعات المحلية وعدم مخالفتها للصالح العام ذلك باعتبار الرقابة الوصائية ليس الهدف الأساسي منها حماية مصالح الجماعات المحلية بحد ذاتها، لذا فان السلطة الوصائية لا يمكن اللجوء أو استخدام وسائل سلطاتها لتحقيق سلطاتها لتحقيق أغراض غير التي حددها المشرع لأغراض وأهداف معينة تلجأ لاستعمال هذه الوسائل لتحقيق أغراض السياسية أو شخصية، وإما تكون أمام انحراف وإساءة في استعمال سلطاتها وكذا الزام سلطة الوصية بهدف لهدف مبين من ممارسة سلطاتها يبقى الرقابة الإدارية في حدودها الطبيعية المرسومة، بحيث لا يهدر استقلال الهيئات اللامركزية فانه لممثل تلك الهيئات حق الطعن في القرارات الصادرة من السلطة المركزية بما يتعلق بممارسة الوصاية (2)، ونص المادة 61 من قانون البلدية 10-11 بانه يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يرفع أمام تظلمها إداريا أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرارات الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولة، ما نصت عليه المادة 54 من قانون الولاية، تبين كذلك في قانون الولاية الحالي بسحب ذلك الحق من رئيس المجلس الشعبي الولائي باعتبار سلطة الغاء المداولات الباطلة، ومنصوص عليها في مواد 53 و 54 و 57، وتكون في يد السلطة القضائية برفعها الوالي (3).

### ثانيا: قيود الرقابة المالية للجماعات المحلية

تتمتع الأجهزة المكلفة بالرقابة المالية باختصاصات متعلقة بالحفاظ على المال العام، لكن هذه الأجهزة الرقابية تتعرض اليها بعض النقائص والعيوب التي من شأنها تكون سببا في تهديد الرقابة المالية على الجماعات المحلية التي تتمثل في:

(1) لعريبي خديجة، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، قسم الحقوق،

كلية الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2013، ص.ص 226-227.

(2) ملياني صليحة، المرجع السابق، ص 189.

(3) المواد 61-53-54-57 من القانون رقم 07-12، المرجع السابق.

## 1/ عدم فعالية الرقابة المالية القبلية

تتمثل الرقابة التي يمارسها المراقب المالي والمحاسب العمومي بالعديد من التشوهات والنواقص، ذلك يجعلها عديمة الفعالية، ويعود ذلك إلى عدم إتقان البلديات والولايات للأمر المالية المحلية الذي يجعلهم لا يصدقون على العديد من الالتزامات المالية للبلديات بسبب غياب الكفاءة، وكذا التأخير في تنفيذ العمل الرقابي وعرقلة وتعطيل مختلف المصالح الإدارية المحلية، لعدم مرونة القائمين بها وتعقيد إجراءاتها، أما المحاسبة العمومية فتعتبر محاسبة من النوع البيروقراطي لأنها أداة لمراقبة مشروعية العمليات الحسابية، وكذا مدى مطابقتها للقوانين والتنظيمات، وابتعادها عن الأهداف المجتمعات المحلية بدفع الغالب إلى عدم تحمل المسؤولية من قبل الموظفين المحليين، والذي يؤدي سوء الاستغلال وعدم الترشيح في الاتفاق<sup>(1)</sup>.

## 2/ عدم فعالية الرقابة اللاحقة

يسعى الحفاظ على الأموال العامة على المستوي المحلي بتعدد الليات الرقابة المالية، أما المفتشية العام، وكذا المجلس المحاسبة، اذا نها رقابة غير فعالة بتدخل الأجهزة الرقابية بعد انفاق الأموال المحلية، مقلل من فعاليتها ولذلك يصعب إعادة الأوضاع إلى حالتها، وتتأثر أيضا بما وصلت إليه الرقابة لسابقة من ملاحظاتها مفقدة، لفعاليتها لأسباب ومنها أنّ الكثير من الهيئات لا تخضع لرقابة المفتشية العامة للمالية المحلية، وكذا انحصار دورها المفتشية العامة للمالية في إعداد التقارير بدون وجود صلاحية البت أو إصدار أي حكم أو قرار، وكذلك عدم وجود تناسق بين عمل المفتشية العامة للمالية المحلية، للبلدية والولاية وباقي الهيئات الرقابية خاصة مجلس المحاسبة.

واعتبار كذلك المفتشية العامة هيئة استشارية لا تتمتع بسلطة إصدار عقوبات أو أحكام خاصة من مسؤولي البلديات، إلى انه في حالة وجود المعايينة والقصور أو ضرر خلال عمليات التفتيش نجد أنّ دور المفتشية العامة للمالية لا يتعدى سوى الإعلام الفوري للسلطة السلمية باتخاذ التدابير الضرورية لحماية مصالح هذه الهيئة، أما إن وجد إثبات وقوع المخالفات فالمفتشية العامة للمالية لا يكون يتخذ أي تدابير استعجالية ردية فقط بتبليغ ما تم معاينته من المخالفات موجه إلى السلطة السلمية على الهيئات محل عمله الرقابة<sup>(2)</sup>.

(1) بلعمل حنان، لعماري سعاد، مالية الجماعات المحلية بين النصوص والممارسة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق،

تخصص قانون الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016، ص 70.

(2) بلعمل حنان، لعماري سعاد، المرجع السابق، ص 71.

يتميز أيضا مجلس المحاسبة الجزائري بانعزاله على نفسه ببعده كل البعد عن التطور والتقدم في ميدان الرقابة المالية التي تعمل على محاربة الغش والفساد والتبذير، مؤديا إلى عدم استقرارها ذلك بجعل الاضطرابات منشئ قضاة مجلس المحاسبة وكذا التقارير السنوية التي يقوم بها، لا تنشر في الجريدة الرسمية هذا ما يؤدي تهميش دوره في الرقابة وتعطيل الكثير من المهام الموكل لمجلس المحاسبة (1).

وأيا مجلس المحاسبة يتمتع بالصفة القضائية بإصدار أحكام منصوصة بخصوص الأمرين بالصرف والمحاسب العموميين المتأخرين في تقديم حساباتهم على البلديات والولايات، وذلك بسبب الأخطاء التي يمكن أن يقترفها، ويكون بتحديد عقوبات مالية وتأديبية عليهم إلى أنه يتم الإشارة في قضايا الاختلاس بلجوء مجلس المحاسبة إلى العدالة بإجراء يتعلق بالعقوبات الجنائية (2).

### ثالثا: قيود الرقابة القضائية على الجماعات المحلية

تواجه الرقابة القضائية على الجماعات المحلية عدة قيود، إما قيد موجه إلى رقابة القضاء الإداري، أو قيد موجه لرقابة القضاء المالي، وتتمثل هذه القيود في:

#### 1/ قيد رفض الغاء القرار

تعتبر دعوى الإلغاء الية مهمة في يد الجماعات المحلية لمواجهة مختلف قرارات السلطة الوصية التعسفية التي يمكن أن تصدر في حقها، وترمي إلى الغاء قرار إدارة أو جزء منه إذا كان يحمل تعديا على حرية الجماعات الإقليمية في الإدارة، حيث نصت المادة 61 من القانون 11-10 على حق رئيس المجلس الشعبي البلدي بان يرفع دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار صادر عن الوالي يثبت بطلان مداولة أو رفض المصادقة عليها، الذي يقع على عاتق القاضي الإداري (3)، وكذا لم يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية نص صريح يبين حق الجماعات المحلية في رفع دعاوى الغاء القرارات الإدارية الصادرة سواء من السلطة الوصية أو

(1) شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص 97.

(2) بلعمل حنان، لعماري سعاد، المرجع السابق، ص 71.

(3) المادة 61 من القانون 11-10، المرجع السابق.

أحدى السلطات المحلية<sup>(1)</sup>، إلا أنّ دعوى الإلغاء تعتبر الية محدودة في حد ذاتها، ذلك لتمتعها بقرارات إدارية بالطابع التنفيذي، وهي عبارة عن دعوى بدون وجود اثر موقوف لتنفيذ القرارات الإدارية<sup>(2)</sup>.

## 2/ قيد الرقابة لعيب مخالفة الشكليات والإجراءات

يراقب القضاء مدى التزام الإدارة المحلية في سنّها لقراراتها بالإجراءات والشكليات المحددة قانوناً، فإذا كان جانب القرار المشروعية، بمعنى كان يصدر الوالي أو رئيس (رئيس المجلس الشعبي البلدي قرار منح رخصة البناء، يكون منقوص من احد الإجراءات ومنه فان الإدارة العامة غير ملزمة بتسبب قراراتها إلا في حالة وجود نص قانوني، يفرض ذلك، أو كون القرار موضوع التنفيذ المأخوذ من قبل رئيس البلدية مخالف القانون ويقوم والي بأخذ المبادرة بإلغائه<sup>(3)</sup>.

## 3/ قيد القضاء المالي

بمعنى للقضاء سلوك غير أخلاقي وخارج عن القوانين والنظام العام الذي يهدف إلى تحقيق نفع خاص لحساب المصلحة العامة، وأيضاً ينطوي على أمور تتحرف من الواجب العام والشفافية وتخرج عن المعايير الأخلاقية، كما يأخذ الفساد المالي عدة مظاهر كاستغلال المنصب العام، والرشوة، الاختلاس، الاعتداء على المال العام، غسيل الأموال... الخ وينتج هذا كله نتيجة عدة عوامل اقتصادية، اجتماعية، ثقافية وسياسية، يمر بها المجتمع، مسبباً الإخفاق في تغطية كلفة الخدمات المحلية وتدني مستوى جودتها، وانفاق المال العام بما لا يتوافق مع الصالح العام ودون تلبية احتياجات المواطنين<sup>(4)</sup>، ويعود سبب الفساد المالي إلى أسباب عدة منها: الظروف الاقتصادية والاجتماعية الصعبة كتدني الرواتب وغلاء المعيشة والتي تعد من الأسباب التي تدفع بالعملين إلى البحث عن مصادر مالية أخرى، حتى من الرشوة وغيرها من الأفعال السابق ذكرها، غياب المساءلة رغم اعتبارها الوجه الآخر للرقابة الشعبية على عمل المجالس المنتخبة... الخ<sup>(5)</sup>.

(1) قانون رقم 08-09، المرجع السابق.

(2) بن عيسى ناصرة، عن عدم استقلالية البلدية في القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، تخصص قانون داخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2018، ص 63.

(3) ملياني صليحة، المرجع السابق، ص.ص 271-272.

(4) بن عيسى ناصرة، المرجع السابق، ص.ص 359-360.

(5) المرجع نفسه.

## الفرع الثاني

### الآثار الناتجة عن رقابة الجماعات المحلية

نميز الآثار الناتجة على ممارسة الرقابة على الجماعات المحلية بتحقيق جملة من المقاصد ونتائج وجب توضيحها وبيانها، وكذا نتيجة للعراقيل المذكورة سابقا كان لزوما علينا البحث واقتراح مجموعة من الحلول قصد القضاء أو على الأقل الحد من العراقيل، ومن بين الحلول المقترحة من أجل تفعيل رقابة الجماعات المحلية إما إدارية أو مالية، حتى سياسية وقضائية نذكر ما يلي:

#### أولاً: الآثار الناتجة عن الرقابة الإدارية للجماعات المحلية

يتمثل دور الرقابة لإبراز مدى التزام الإدارة بتحقيق الأهداف المرسومة لها، ومدى كفاية تطبيقه من قواعد قانونية على ضوء ما يستند إليه من أعمال، ومدى مساهمة لتلك القواعد إما على أعمال أو أعضاء المجالس المحلية وهي كالتالي:

#### 1/ آثار الرقابة على أعمال المجالس المحلية

ينتج عن ممارسة الرقابة على أعمال الجماعات المحلية حلول ونتائج تتأثر عليها من خلال اليات، وهدفها مدى مطابقة هذه الأعمال لمبدأ المشروعية وهي كالتالي:

#### أ/ سلطة التصديق

باعتبارها سلطة بمثابة رخصة والتي تكون بالقبول أو الرفض، وتحصل عليها الجماعات المحلية لمباشرة تنفيذ أعمالها وقراراتها، وتعد بمثابة المحرك الأساسي للأعمال الجماعات المحلية، وتمارس السلطات الوصية على الجماعات المحلية بفرض المشرع الجزائري رقابة إدارية من خلال أعمال رقابة التصديق والتزامها بالحصول على موافقة السلطة المركزية، لذا يكون المشرع شدد رقابة السلطات الوصية على أعمال الهيئات اللامركزية، مما يؤدي إلى تغيير في طبيعة النظام الإداري الذي ينتمي له الجماعات المحلية.

#### ب/ الإلغاء

منح المشرع الجزائري للسلطات الوصية حق إبطال قرارات المداولات المخالفة للقوانين والتنظيمات الصادرة عن الجماعات المحلية بدون اللجوء إلى الجهات القضائية، وهو يعتبر هذا الحق مظهر من مظاهر سمو السلطات الوصية على الجماعات المحلية، وبالأخص المتعلق بالأعمال ذات الطابع المحلي، وكرسها المشرع في مختلف قوانين الجماعات المحلية، بحيث خول للسلطات المركزية إبطال المداولات، والواقع أكد بعض التجارب العالمية في مجال الجماعات

المحلية بان فرض رقابة عن طريق الإلغاء يعتبر عائق يقف أمام الوتيرة التنموية، والمشرع منح حق إبطال مداوات الهيئات المحلية بالدرجة الأولى إلى السلطات الوصية بجعل دور الجماعات المحلية ضعيف مع بعض الأنظمة العالمية (1).

ويعود قرار الغاء مداوات المجالس المحلية إلى الوالي باعتباره ممثلا للولاية والسلطة المركزية والمتمثلة في المداوات المخالفة للقواعد القانونية والتي تمس بالمصلحة العامة، لذا يقوم الوالي برفع دعوى أمام القضاء بإقرار ببطلان المداولة ويكون الوالي طرف مدعيا والمجلس الشعبي الولائي طرفا للمدعى عليه.

كما أنّ المداوات التي تنحرف عن غاية الصالح العام منها تعديل كبير، وما يلاحظ أنّ حق إثارة البطلان لا يوجد ما ينص عليه في قانون البلدية تعكس قانون الولاية، الذي حافظ على إمكانية إثارته من جهة إدارية للوالي أو سلطة شعبية بالناخبين المحليين أو المكلف بالخرينة (2).

### ج/ سلطة الحلول

إنّ المشرع الجزائري خول سلطة الحلول للسلطات الوصية بموجبها تستطيع السلطات أن تحل محل الهيئات اللامركزية في حالات محددة، وفي حالة عدم اتخاذ المجالس المحلية الشعبية الإجراءات والتدابير اللازمة، فان امتناع أو سكوت الهيئات المحلية عن أداء مهامها يمنح للسلطة الوصية الرقابية الحق في ممارسة الحلول ويكون تلقائيا بعد فوات الأجل المحدد للإنذار (3).

وأیضا رئيس المجلس الشعبي البلدي يخضع إلى الرقابة الإدارية كبقية الأعضاء المنصوص عليه في قانون البلدية وتمارس عليه رقابته الوصائية من طرف والي الولاية، وهذا على عكس باقي أعضاء المجلس الشعبي البلدي، ولرئيس البلدية مركز قانوني يجعله يتمتع بازدواجية المهام ويخضع لبسط رقابته، وهذا ما حدد في نص المادة 98 من قانون رقم 11-10 (4).

تبرز معالم سلطة حلول في اتساع مجال تدخل الوالي في الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي، وذلك بخضوع السلطة الرئاسية لوالي الولاية كغيره من الموظفين، والتزام رئيس المجلس الشعبي البلدي بكل توجيهات الوالي، لبسط رقابته عليه، وما نص في مادة 98 من قانون

(1) عبدلي منال، المرجع السابق، ص.ص 67-68.

(2) بوعمامة كهينة، ولد يوسف تسعديت، الوصاية الإدارية وتأثيرها على تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص سياسات عامة وإدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015، ص 88.

(3) عبدلي منال، المرجع السابق، ص 69.

(4) المادة 98 من القانون رقم 11-10، المرجع السابق.

البلدية (1) ورغم ما قدمه المشرع من حصر وتحديد لدوافع الحلول إلى انه من ناحية أخرى منح الوالي سلطة تقديرية كبيرة في مدى تقاعس رئيس البلدية باتخاذ الإجراءات المناسبة المتدخلة في اختصاصه (2)، أو بانتقال سلطة التقرير من يد رئيس البلدية إلى الوالي وما أدى إلى تحول علاقة بينهما من علاقة في اطار اللامركزية إلى عدم التركيز (3).

ومنه نستنتج انه رغم تحديد المشرع لأسباب ودوافع إلى انه من جهة منح الوالي سلطة تقديرية في تقدير المدعي تقاعس رئيس البلدية في اتخاذ الإجراءات المناسبة التي تدخل في نطاق اختصاصه.

## 2/ اثار اليات الرقابة على أعضاء المجالس المحلية المنتجة

يتبين من خلال قانون البلدية 10-11 انه لم يتم تحديد نوع المتابعة القضائية بالية التوقيف لذا يصبح العضو المنتخب البلدي في خطر إلا انه سيعيش هاجس بإبعاده من المجلس في أي وقت دون تمكنه من فعل شيء، ويعتبر مساس بحقوق العضو المنتخب المحلي البلدي، وأيضا منح قانون البلدية سلطة واسعة للوالي بإصدار قرار التوقيف بدون إشارة المجلس الشعبي البلدي، مؤديا إلى تراجع عن الاستقلالية، ومبينا على دور الوالي والضمانات التي تجعل المجلس الشعبي البلدي مهتما لدور المجلس البلدي.

وكذلك السلطة الواسعة التي يتمتع بها الوالي، أين خولت له حق الانفراد بقرار التوقيف بدون استشارة المجلس يؤدي إلى حضور سلطة الوالي القوية في الوقت الذي يهمل دور المجلس البلدي، وبالتالي تراجع الضمانات والتصدي لسلطة وصاية بالنسبة لأعضاء المجلس البلدي.

وتبين من خلال قانون الولاية 07-12 رغم السلطة الواسعة التي يتمتع بها الوالي، إلا أنّ وزير الداخلية يتمتع بنفس الصلاحيات بوجود ضمانات واسعة لحقوق الأعضاء المنتخبين مقارنة بالأعضاء المعينين، مثال إنهاء مهام والي الولاية الذي يتم الإعلان عليه من وزارة الداخلية بان والي ولاية بجاية في افريل 2015 من طرف الولاية، ويتم الكشف عن أسباب تحيته من رئيس الولاية في ديسمبر 2016 (4).

(1) المرجع نفسه.

(2) بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 115.

(3) جزية أميرة، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين، مذكرة ماستر أكاديمي في الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013، ص 45.

(4) سليمان صبيحة، دربال مريم، المرجع السابق، ص 68.

وأيضاً بالنسبة لآلية الإقالة نجد أنّ المشرع منح للمنتخب البلدي صفات قانونية لمواجهة قرار الإقالة، مقارنة بعضو المجلس الولائي بعدم امتلاكه أي أداة قانونية لتمكنه من الدفاع عن نفسه، ويؤدي حتماً لتأثره على استقلالية أعضاء المجالس المحلية<sup>(1)</sup>، وكذا بالنسبة للإقصاء بفقدان وزوال وإلغاء المركز القانوني الناتج عن العضوية ويترتب عليه استخلاف العضو المقصى بالترشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها، ويمثل عقوبة للعضو المنتخب<sup>(2)</sup>.

نستنتج من كل هذا أنّ الرقابة الوصائية تشدد على استقلالية أعضاء المجالس المحلية، والسلطة الوصية لها صلاحيات رقابية واسعة، وهذا كله ليس في صالح المنتخبين المحليين.

### ثانياً: الآثار الناتجة عن الرقابة المالية للجماعات المحلية

تتمتع الأجهزة المكلفة بالرقابة المالية باختصاصات تتعلق بالحفاظ على المال العام، أي أنّ هذه الأجهزة تنصب عليها بعض العيوب، وتكون سبب في تمديد الرقابة المالية على الجماعات المحلية لذا سنتطرق إلى الآثار المقترحة للرقابة السابقة واللاحقة والتي تتمثل في:

#### 1/ تفعيل الرقابة المالية السابقة

إنّ الرقابة المالية السابقة تهدف إلى الحيلولة دون التجاوزات المالية بكل أنواعها ومدى تطابق العمليات الواردة على النفقات مع القوانين والتنظيمات المعمول بها، وكذا اعتبارها رقابة وقائية تمكن من اكتشاف الأخطاء، وكذا تعمل الرقابة على لفت انتباه الأمر بالصرف في حال خطئه عن حسن أو سوء نية، وفي حالة تميز التخصيص القانوني للنفقات، وإما رقابة المراقب المالي تتجر في الجانب الشكلي للنفقات بدون تعدي على رقابة التي تخص العمليات المالية من بدئها إلى حين انتهائها<sup>(3)</sup>.

يعتمد أيضاً نظام الرقابة السابقة المعتمد على تعدد أجهزة الرقابة الذي يعد رغبة من المشرع بإعطاء الأهمية للطابع الوقائي بحسن استغلال للأموال العمومية، وإبعادها عن كل الضغوطات إلى أقصى حد ممكن وفصلها عن سلطة الأمر بالصرف، وذلك بجمع بين الرقابة والتنفيذ الذي

(1) جزية أميرة، المرجع السابق، ص 16.

(2) سليمان صبيحة، دربال مريم، المرجع السابق، ص 69.

(3) سليمان صبيحة، دربال مريم، المرجع السابق، ص 70-71.



يؤدي إلى طغيان التنفيذ وامتصاص الرقابة، ووجب التنسيق بين أجهزة الرقابة السابقة واللاحقة لضمان تطويرها وتحسينها عن طريق تبادل المعلومات والخبرة<sup>(1)</sup>.

## 2/ تفعيل الرقابة المالية اللاحقة

تفعيل الرقابة المالية اللاحقة يعتمد على نتائج قابلة للتقدير وتستجيب للأهداف المحددة مسبقا، ويمارس في سياق من الشفافية والمرونة والمسؤولية بخصوص الوسائل المستعملة لبلوغ الأهداف والنتائج المرجوة، حيث المسير يضع أهداف محددة ويسعى إلى تحقيق الوسائل المتاحة، ولا يمكن أن يسأل عنه إلا عن طريق مدى تحقق ويتسع مجال الأمر بالصرف ليستلزم وجوب تقلص دور الرقابة السابقة<sup>(2)</sup>.

أيضا يكون تأثير الرقابة المالية اللاحقة من متطور النصوص القانونية بإيجادها مثالية وخيالية، وباعتبارها الطريقة الأمثل لمراقبة ميزانية الجماعات المحلية، حيث تعد المفتشية العامة هيئة رقابية ذات دور بالغ لا يمكن الاستغناء عنه، وإما صلاحية الممنوحة لمجلس المحاسبة موسعة يتعدى رقابة الحسابات لتشغيل تسيير الأمرين بالصرف، وهذا ما يعود بانعكاس على طبيعة الرقابة لعمله باعتباره متخصص في الرقابة المالية، ويتميز أيضا بانعزاله وانطوائه على نفسه وبعده عن التطور الحاصل في ميدان الرقابة المالية والمعايير للدولة عاملة من أجل محاربة التبذير والغش والفساد<sup>(3)</sup>.

ومنه نستنتج بان تفعيل أجهزة الرقابة المالية يكمن في حماية أموال الجماعات المحلية في مختلف الاختلاسات والتلاعبات من أجل ضمان تسيير الأموال العمومية وضمان عدم ضياعها من خلال الرقابة الإدارية للمفتشية العامة.

## 3/ حاجة العمل الرقابي للتكنولوجيا الحديثة

استدعاء المنظمة للدولة للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة لضرورة استخدام الأساليب الحديثة في إجراء تدقيق المال العام وبواسطة الحاسب الإلكتروني، وأيضا معرفة تدقيق نظم وحاجة العمل الرقابي باستخدام الإنترنت لكشف الغش والفساد بوضع استراتيجية لتأهيل الموارد البشرية في مجال استخدام التقنيات الإلكترونية في مكافحة الغش والفساد، وتوظيف التقنيات الحديثة بتعزيز شمولية للأنظمة الضبط الداخلي، وكذا تطوير الإرشادات والأدلة الرقابية في ظل تنامي استخدام تكنولوجيا

(1) بلعمل حنان، لعماري سعاد، المرجع السابق، ص 76.

(2) المرجع نفسه، ص 77.

(3) سليمان صبيحة، المرجع السابق، ص. ص 71-72.

المعلومات، وحتى تبادل الخبرات والبرمجيات المستخدمة بين الأجهزة الرقابية في مجال الكشف عن الغش والفساد وتفعيل دور الأجهزة الرقابية.

#### 4/ الحاجة إلى توسيع نطاق الرقابة المالية

إنّ توسيع نطاق الرقابة المالية يشمل رقابة الأداء انسجاماً مع اتجاه الرقابة المالية، وكذلك تعد رقابة الأداء شكلاً متطوراً من أشكال الرقابة المالية، بصفة خاصة التي تهتم بالاقتصاد والكفاءة والفعالية في استخدام المال العام وتتأكد من برامج والأنظمة المحلية في الجماعات المحلية تحققت بفعالية وفق للأهداف المحددة لها (1).

#### ثالثاً: اثار الرقابة القضائية على الجماعات المحلية

نتيجة القيود المذكورة سابقاً كان لزوا علينا البحث واستنتاج مجموعة من الآثار، من بينها اثار ناتجة من أجل تفعيل دور الرقابة القضائية على الجماعات المحلية كما يلي:

#### 1/ اثار الآليات القضائية لحماية مبدأ حرية الإدارة

تتمثل اليات حماية مبدأ حرية الإدارة في كل من دعوى الإلغاء ودعوى استعجال الحرية (2)، حيث أنّ الية دعوى الإلغاء محدودة لتمتع القرارات الإدارية بالطابع التنفيذي وتعتبر الية لمواجهة مختلف قرارات السلطة الوصية التعسفية وتسعة إلى الغاء كل قرار إداري أو جزء منه، اذا كان يحمل تعدياً على حرية الجماعات المحلية في الإدارة وحسب المادة 61 من قانون رقم 10-11 (3) أنّ المجلس الشعبي له حق رفع دعوى قضائية ضد قرار صادر من الوالي يثبت الغاء مداولة أو رفض المصادقة عليها أمام الجهات المختصة ويقع على عاتق القاضي الإداري التحقق من مشروعية القرار محل الدعوى.

أما دعوى استعجال الحرية يتخذ قاضي الاستعجال بمقتضاها كل الإجراءات، التدابير الضرورية لحماية الحقوق والحرريات الأساسية ضد أي اعتداء صادر عن الإدارة، ولتفعيل مهمة دعوى استعجال الحرية تتمثل في أن تكون هناك مساس غير قانوني بإحدى الحريات المضمونة بمبدأ حرية الإدارة، وان يكون المساس بالحرية خطيراً واقع على حرية أساسية (4).

(1) بلعمل حنان، لعماري سعاد، المرجع السابق، ص 78.

(2) بن عيسى ناصرة، المرجع السابق، ص 63.

(3) المادة 61 من قانون 10-11، المرجع السابق.

(4) بن عيسى ناصرة، المرجع السابق، ص 63.

ومن كل هذا يتبين لنا أنّ حرية الإدارة هي حرية أساسية تتعرض على مدى توفر الاجتهادات الدستورية والقضائية التي تحدد جملة الحقوق والحريات المشمولة، وقد تؤدي هذه الدعوى إلى وقف تنفيذ القرارات الإدارية، ووضع القاضي في سلطة واسعة للتدخل ضد الانتهاكات التي قد تقع على الحريات الأساسية من طرف السلطات الدولية (1).

## 2/ اثار الرقابة القضائية في مكافحة الفساد المالي في الجماعات المحلية

تعد الرقابة المالية من اهم اليات مكافحة الفساد المالي، لذا تساءلنا حول كيفية تحقيق ذلك في الجماعات الإقليمية، ومنع وقوع الأخطاء والمخالفات المالية وكذا لتتحقق من مدى صحة ذلك، وللإجابة عن التساؤل المطروح وكشف ومنع وقوع الأخطاء وأيضا المخالفات المالية، والعمل على تصحيحها بمثابة منهاج الرقابة المالية في مكافحة الفساد المالي في الجماعات الإقليمية (2).

## 3/ تمويل الجماعات المحلية وتحديات مكافحة الفساد الإداري لأجل التنمية المحلية

أصبح الفساد الإداري منتشرا في كل القطاعات الأساسية في المجتمع، ومنها الإدارة العمومية سواء على المستوى المركزي أو المحلي، وإبراز الانعكاسات السلبية للفساد الإداري على جميع جوانب الحياة وخاصة آثاره الخطيرة على التنمية المحلية، بإبعادها المختلفة وتطرق إلى الأسباب والإجراءات الكفيلة لمكافحة هذه الظاهرة لتحقيق التنمية المحلية، وتقديم بعض توصيات التي تساعد على التصدي لظاهر الفساد الإداري في الجماعات المحلية، وتساهم في تحقيق الاستقلالية المالية للجماعات المحلية وتحسين فاعليتها لتحقيق التنمية المحلية من جهة أخرى (3).

(1) المادة 61 من قانون 10-11، المرجع السابق.

(2) دورغي عبلة، دور الرقابة المالية في مكافحة الفساد المالي في الجماعات المحلية، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، ع1، 2021، ص.ص 290-303.

(3) مراد ناصر، نورالدين قرفي، "تمويل الجماعات وتحديات مكافحة الفساد الإداري لأجل التنمية المحلية"، مجلة دراسة جيبية، 2012، ص.ص 07-33.

خاتمة

## خاتمة:

تهدف الجماعات المحلية إلى التكفل بتسيير شؤون الجماعات المحلية وتلبية متطلبات المواطنين نقل السلطة من السلطات المركزية إلى الجماعات المحلية لأنها هيئات قادرة على تحديد مشاكل المواطنين وإيجاد حلول لها، ومن خلالها يتمكن المواطنون من المشاركة في تسيير شؤونهم المحلية وتنمية الروح الوطنية وتعزيز العلاقة بين المجتمع المحلي والسلطة المركزية وإعطاء فرصة لمشاركة المواطنين في صناعة واتخاذ القرارات التي لها علاقة بالإقليم المحلي وليتم تحقيق كل هذا يجب منح استقلالية فعلية الجماعات المحلية سواء من الناحية القانونية أو التطبيقية وفي المجال الإداري والمالي كما ذكرناه في موضوعنا سابقا.

تخضع استقلالية الجماعات المحلية لرقابة مشددة حيث يخضع أعضاء المجالس المحلية لرقابة وصائية من السلطة المركزية سواء عن طريق التوقيف أو الإقصاء أو الإقالة، أو من خلال الية الحل الذي يؤدي القضاء على الوجود القانوني للمجلس المحلي البلدي والولائي. وتخضع أيضا أعمال المجالس للرقابة وذلك من خلال التصديق أو الإلغاء أو الحل والغاية من فرض هذه الرقابة معرفة مدى مطابقة هذه الأعمال لمبدأ المشروعية، والملائمة مع القوانين والتنظيمات المنصوص عليها ولمعرفة مدى مباشرتها لأعمالها وصحة تنفيذها ومدى تحقيق المصلحة العامة عن المصلحة الخاصة.

وبناء على ما سبق يتم استخلاص مجموعة من النتائج المتعلقة بالموضوع من بينها:

- لقد منح المشرع الجزائري للجماعات المحلية استقلالية في المجال الإداري والمالي لكن أخضعها إلى رقابة السلطة المركزية.
- استقلالية الجماعات المحلية نسبية غير مطلقة، وذلك لتدخل السلطة المركزية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالشؤون المحلية عن طريق الرقابة الإدارية.
- تكريس الممارسة الديمقراطية ومشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية وهذا ما نص عليه قانون الولاية والبلدية، إلا انه يتم إبعاد المواطنين عن المشاركة الفعلية في التنمية المحلية.
- جعل المشرع الجزائري صلاحيات واختصاصات الجماعات المحلية نظرية فقط بدل أن يمنح لها الأسلوب العام وحرية وضع سياستها ومسؤولية ممارسة صلاحياته، وهذا ما أدى إلى جمودها وعدم تحركها إلا بإذن من السلطة المركزية.

بعد عرض بعض النتائج المتصل اليها في موضوعنا والتي ذكرناها سابق والتي من خلالها حاولنا تحليل وقائع الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة حيث نقترح بعض الاقتراحات منها:

- ❖ تعديل قانون الولاية والبلدية بشكل يسمح للجماعات المحلية ويفسح لها المجال لحرية أكثر في الاستقلالية في ممارسة مهامها.
- ❖ إشراك الجماعات المحلية في عملية الجباية.
- ❖ إعطاء صلاحيات أوسع للمجالس المحلية المنتخبة وسحبها من السلطة المركزية.
- ❖ منح لأعضاء الجماعات المحلية ضمانات كافية تمكنهم من ممارسة مهامهم بكل حرية واستقلالية.
- ❖ تدعيم رقابة الممارسة على الجماعات المحلية بعض الضمانات القانونية، مثل تقييد سلطات المركزية بالمدة حتى لا تقوم بالمماطلة وتعطيل نشاطات المجالس المحلية، وأيضا ضرورة القيام بتسبيب القرارات الصادرة عن الجهة الوصية للوقوف على الأسباب التي دعت إلى الرقابة.

قائمة المصادر

والمراجع

أولاً: الكتب

- 1) بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010.
- 2) خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة (المملكة المتحدة-فرنسا-مصر-يوغسلافيا)، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن 1988.
- 3) سليمان محمد الطماوي، مبادئ في القانون الإداري، دراسة مقارنة، ط10، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، مصر، 1999.
- 4) عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010.
- 5) عوابدي عمار، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
- 6) محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2001.
- 7) محمد صغير بعلي، القانون الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم، عنابة، 2013.
- 8) مصطفى الجندي، المرجع في الإدارة المحلية، منشأ المعارف الإسكندرية، مصر، 1971.
- 9) ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط2، د.ب.ن، 2008.
- 10) كمال محمد الأمين، الوجي في الجماعات المحلية والإقليمية، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2018.

ثانياً/ الرسائل والمذكرات الجامعية

1/ أطروحات الدكتوراه

- 1) برازة وهيبية، "استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري"، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 11 أكتوبر 2018.
- 2) بن عيسى ناصرة، عن عدم استقلالية البلدية في القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، تخصص قانون داخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2018.



## 2/ المذكرات الجامعية

### أ/ مذكرات الماجستير

- 1) إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014.
- 2) زين الدين لعماري، الجماعات المحلية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2017.
- 3) شباب سهام، إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012.
- 4) شويح عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، دراسة حالة البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011.
- 5) شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011.
- 6) صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قسم الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2017.
- 7) علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011.
- 8) ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة دراسة على ضوء قانوني البلدية والولاية الجديدين، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015.
- 9) ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، دراسة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، مسيلة، 2014.

10) يتسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009.

11) رزايقية عبد اللطيف، الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014.

### ب/ مذكرات الماستر

- 1) عبدلي منال، أثر الوصاية الإدارية على استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2020.
- 2) لفريد عبد الغاني، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والوصاية في الجزائر، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر في العلوم السياسية، تخصص إدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة، 2020.
- 3) دلال شودار، المالية المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2012.
- 4) حدادو ناسيم، اللامركزية كوسيلة للاستقلالية الجماعات، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014.
- 5) مفيد يوسف، الاستقلالية المحلية للجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، د.س.م.
- 6) بوتبوتة إدريس، تأثير النظام الانتخابي الجزائري على استقلالية البلدية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئة الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، 2016.
- 7) ايت الحاج كاتية، الجماعات المحلية والاستقلالية المالية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2012.

- (8) خودير نصيرة، بخلو في أحلام، الحكومة المحمية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد ميرة، بجاية، 2013.
- (9) بلعمل حنان، لعماري سعاد، مالية الجماعات المحلية بين النصوص والممارسة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016.
- (10) بوعمامة كهينة، ولد يوسف تسعديت، الوصاية الإدارية وتأثيرها على تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص سياسات عامة وإدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015.
- (11) جزية أميرة، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين، مذكرة ماستر أكاديمي في الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013.
- (12) دلال شودار، المالية المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2012.

### ثالثا: مذكرات المدارس العليا

- (1) بلعباس سعد، كمال الدين، واقع اللامركزية استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة نهاية التريص، سنة رابعة، تخصص إدارة محلية، المدرسة الوطنية للإدارة، 2006.

### رابعا: المقالات

- (1) الصادق المعقافي، "التحالفات الحزبية وتشكيلة المجالس المنتخبة"، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد الأول، ع4، جامعة تيزي وزو، الجزائر، ص ص. 95-106.
- (2) "التنمية المحلية معانات وآفاق"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 4، الجزائر، 2003.
- (3) برايكية معمر، باية عمر، "الرقابة على النفقات الجماعات المحلية"، دراسة على ملف تعويض الخبرة المهنية، مجلة القيمة المضافة للاقتصاديات الأعمال، ع3، 2022، ص ص. 37-59.

- (4) بيسار عبد المطلب، "دور المحاسبة العمومية في فاعلية تمثيل ميزانية الجماعات المحلية، دراسة تحليلية لتنفيذ ميزانية البلدية"، مجلة دراسة مالية والمحاسبة، ع12، ط2، 2021، ص 127-163.
- (5) دلاجة سارة، "أهمية إصلاح الجبائية المحلية في سبيل تحقيق التنمية المحلية"، مجلة اقتصاد المال والأعمال، ع1، مجلد 02، جامعة الوادي، جوان 2017، ص ص 21-36.
- (6) ميساوي حنان، مشاركة المواطن الية لتفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى البلدية بين التكريس وإشكالات التطبيق، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، ع4، ط2، 2020، ص 584-599.
- (7) دورغي عبلة، دور الرقابة المالية في مكافحة الفساد المالي في الجماعات الإقليمية، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، مج 24، د.س.ن، ص ص 200-303.
- (8) رانيا سلطا محمد عبد الحميد، "دور تقنيات المحاسبة القضائية الحقيقية في تطوير دور قطاع المحليات والرقابة في مكافحة الفساد"، المجلة المصرية للدراسات التجارية، مج 46، 2012، ص ص 77-150.
- (9) سليمان صافية، "الرقابة الإدارية على الأعمال القانونية للمجالس البلدية المنتخبة"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، ع4، ط4، 2019، ص ص 142-155.
- (10) طيبي سعاد عمروش، "القراءة القانونية لأحكام نص المادة 16 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016"، مجلة أفاق علمية، مجلد 10، عدد 02، 2018، ص ص 311-334.
- (11) عبد الكريم هشام بن عبد العزيز خيرة، "البعد المحلي ومقتضيات تبني النموذج التشاركي للحكم، من الديمقراطية التمثيلية إلى التشاركية"، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، ع9، ط2، 2020، ص ص 220-232.
- (12) عبد الله رابح سرير، "المجالس المنتخبة للتنمية المحلية"، مجلة الفكر، ع07، جامعة الجزائر 03، د.س.ن، ص ص 73-93.
- (13) عبيدات لخضر، "أهمية الجبائية المحلية في تعزيز الاستقلالية المالية لتسيير ميزانية الجماعات المحلية"، مجلة دراسة العدد الاقتصادي، ع9، ط2، 2018، ص ص 79-100.

- 14) علاوة حنان، "دور القاضي الإداري في ضمان حوكمة تسيير الجماعات المحلية"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، ع7، ط6، 2018، ص ص. 52-76.
- 15) عيساوي عزالدين، "ديمقراطية المحلية من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية"، ط2، 2015، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، ط2، 2015، ص ص. 212-230.
- 16) لخضر مرغاد، "الإيرادات العامة في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 07، جامعة بسكرة، 2005، ص ص. 229-242.
- 17) مائلو الطيب، "نظرة المنتخب للإصلاحات المالية المحلية من التسيير المحلي الراشد"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 03، مجلس الأمة، الجزائر، جوان 2003.
- 18) مراد ناصر، نورالدين قرفي، "تمويل الجماعات وتحديات مكافحة الفساد الإداري لأجل التنمية المحلية"، مجلة دراسة جبائية، 2012، ص ص. 07-33.

#### خامسا: المداخلات

- 1) مسعود شهبوب، "المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة"، مداخلة أقيمت ضمن أشغال الملتقى الوطني المعنون بمدى تكييف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية، مجلس الأمة، 2002/10/17.

#### سادسا: النصوص القانونية

##### أ الدساتير:

- 1) دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963، المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، ج.ر.ع 64، الصادرة في 10 سبتمبر 1963.
- 2) الأمر رقم 76-97، المتضمن دستور 1976، مؤرخ بموجب في 22 نوفمبر 1976، ج.ر.ع 94، صادرة في 24 نوفمبر 1976.
- 3) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 96-438، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، الصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج.ر.ع.ح، عدد 9 الصادر في 08 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 02-03، المؤرخ في 10 أفريل 2002، ج.ر.ع.ح، عدد 25، الصادر في 14 أفريل 2002، وبالقانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ع.ح، عدد 63، الصادر في 16 نوفمبر 2008، بقانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر.ع.ح، عدد 14 الصادر في 07 مارس 2016، بنص تغديل المصادق عليه في استفتاء

01 نوفمبر 2020، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، ج.ر.ج.ح، عدد 82، الصادر في 30 ديسمبر 2020.

## II النصوص التشريعية:

- 1) القانون رقم 90-08، المؤرخ في 7 افريل 1990، المتضمن قانون البلدية، ج.ر.ع 15، لسنة 1990.
- 2) القانون العضوي رقم 21-01 المؤرخ في 10 مارس 2021، المتعلق بالانتخابات، ج.ر.ع 17، الصادرة في 10 مارس 2021.
- 3) القانون رقم 80-08 مؤرخ في 25 أكتوبر 1980، يتضمن قانون الانتخابات، ج.ر.ج.ج، عدد 44، الصادرة في 28 أكتوبر 1980، (ملغى).
- 4) القانون رقم 90-09، المؤرخ في 7 افريل 1990، المتضمن قانون الولاية، ج.ر.ع 15 لسنة 1990.
- 5) القانون 90-21، مؤرخ في 15 غشت 1990، متعلق بالمحاسبة العمومية.
- 6) القانون رقم 07-05، مؤرخ في 13 ماي 2007، يعدل ويتمم الأمر رقم 75-58 المتضمن قانون مدني، ج.ر.ع 31 صادرة في 13 ماي 2007.
- 7) القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ع 37، الصادرة في 29 فبراير 2011.
- 8) القانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ع 12 الصادرة في 3 جويلية 2012.
- 9) القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 غشت 2016، المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ع 50، صادرة في 28 غشت 2016.

## VI النصوص التنظيمية:

- (1) المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 22 فيفري 1989، المتضمن بنشر تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، ج.ر.ع 9، الصادرة في 01 مارس 1989.
- (2) المرسوم الرئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتضمن دستور 1996، ج.ر.ج.ج عدد 76، صادرة في 8 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 افريل 2002، ج.ر.ج.ج عدد 25، صادرة في 14 افريل سنة 2002، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.ج عدد 63، صادرة في 16 نوفمبر 2008 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 16-01، المؤرخ في 6 مارس 2016، ج.ر.ج.ج عدد 02، صادرة في 7 مارس 2016.
- (3) المرسوم الرئاسي رقم 15-140 مؤرخ في 27 ماي 2015، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة والمرتبطة بها، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 29، لسنة 2015.
- (4) المرسوم الرئاسي رقم 16-230، مؤرخ في 13/12/2016، يتضمن الأحكام المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 73، صادرة في 15/12/2016.
- (5) مرسوم رئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتضمن التعديل الدستوري، مصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج.ر.ج.ج عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020.
- (6) المرسوم التنفيذي رقم 94-247 المؤرخ في 10/08/1994، يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، ج.ر.ج.ج عدد 53، 1994.
- (7) المرسوم التنفيذي 92-141، يتضمن حل مجالس شعبية ولائية، مؤرخ في 11/04/1992، ج.ر.ج.ج عدد 27، صادرة في 12/04/1992.
- (8) المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14/11/1992، يتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها، ج.ر.ج.ج عدد 82، صادرة بتاريخ 15/11/1992، المعدل والمتمم.

- (9) المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 2008/09/6، الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية.
- (10) الأمر رقم 69-38 مؤرخ في 1969/05/23، المتضمن قانون الولاية، ج.ر.ج.ج. عدد 44، الصادرة في 1969/05/23، المعدل بموجب الأمر رقم 76-86، المؤرخ في 1976/10/23، المتضمن قانون الولاية، ج.ر.ج.ج. عدد 86، الصادرة في 1976/10/27، والذي عدل هو الآخر بموجب القانون رقم 81-02، مؤرخ في 1981/03/14، المتضمن تعديل الأمر رقم 69-38 المتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج. عدد 07، الصادرة في 1981/03/17.
- (11) الأمر رقم 67-24 مؤرخ في 1967/01/18، المتضمن قانون البلدية، ج.ر.ج.ج. عدد 6، لسنة 1967.

## VII: وثائق أخرى

- (1) حاتم حميد محسن، مزايا وعيوب نظام التمثيل النسبي الانتخابي، مقالات الكتاب على الرابط [Http://www.google.com/amp/s/amp.anabaa.org/arabic](http://www.google.com/amp/s/amp.anabaa.org/arabic) تم الاطلاع عليه

17:00

- (2) التقسيم الإداري في الجزائر، مقال موجود على الرابط التالي:

[https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%82%D8%B3%D9%8A%D9%85\\_%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D9%8A\\_%D9%81%D9%8A\\_%D8%A7%D9%84%D8%AC%D8%B2%D](https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%82%D8%B3%D9%8A%D9%85_%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D9%8A_%D9%81%D9%8A_%D8%A7%D9%84%D8%AC%D8%B2%D)

[8%D8%A6%D8%B1](https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%A7%D8%A6%D8%B1) تم الاطلاع عليه: 18:30



6.....	مقدمة.....
7.....	الفصل الأول: الإطار القانوني لاستقلالية ورقابة الجماعات المحلية.....
7.....	المبحث الأول.....
7.....	الإطار القانوني لاستقلالية الجماعات المحلية.....
7.....	المطلب الأول.....
7.....	الأساس القانوني لاستقلالية الجماعات المحلية.....
7.....	الفرع الأول.....
7.....	الأساس الدستوري لاستقلالية الجماعات المحلية.....
10.....	الفرع الثاني.....
10.....	الأساس التشريعي لاستقلالية الجماعات المحلية.....
10.....	أولاً: قانون الجماعات الإقليمية.....
12.....	ثانياً: قانون الانتخابات.....
14.....	المطلب الثاني.....
14.....	مظاهر استقلالية الجماعات المحلية.....
14.....	الفرع الأول.....
14.....	الاستقلال الإداري للجماعات المحلية.....
15.....	أولاً: استقلال مرتبط بوجود مادي للجماعات المحلية.....
21.....	ثانياً: مظاهر استقلالية الجماعات المحلية المرتبطة بممارسة صلاحيات.....
27.....	الفرع الثاني.....
27.....	الاستقلال المالي للجماعات المحلية.....
27.....	أولاً: التمتع بالموارد المالية.....
31.....	ثانياً: حرية وضع الميزانية.....
31.....	المبحث الثاني.....
31.....	الرقابة على استقلالية الجماعات المحلية.....

32.....	المطلب الأول.....
32.....	الأساس القانوني للرقابة على الجماعات المحلية والجهات القائمة عليها
32.....	الفرع الأول.....
32.....	الأساس القانوني للرقابة الجماعات المحلية.....
32.....	أولا: الرقابة في القانون 10-11.....
34.....	الفرع الثاني.....
34.....	الجهات القائمة بالرقابة على الجماعات المحلية.....
34.....	أولا: الوزير المكلف بالداخلية.....
34.....	ثانيا: الوالي.....
35.....	المطلب الثاني.....
35.....	مظاهر الرقابة على الجماعات المحلية.....
35.....	الفرع الأول.....
35.....	مظاهر الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية.....
36.....	أولا: الرقابة على الأعضاء الجماعات المحلية.....
37.....	ثانيا: الرقابة على الأعضاء المنتخبين.....
39.....	ثانيا: الرقابة على المجالس المحلية.....
41.....	ثالثا: الرقابة على أعمال المجالس المحلية.....
44.....	الفرع الثاني.....
44.....	مظاهر الرقابة المالية على الجماعات المحلية.....
44.....	أولا: الرقابة القبلية على مالية الجماعات المحلية.....
47.....	ثانيا: الرقابة البعدية على مالية الجماعات المحلية.....
49.....	الفرع الثالث.....
49.....	مظاهر الرقابة القضائية على الجماعات المحلية.....
49.....	أولا: الرقابة على أعمال المجالس المحلية المنتخبة.....

50.....	ثالثا: رقابة على التسيير المالي المحلي
49.....	الفصل الثاني: تقييم إستقلالية ورقابة الجماعات المحلية
53.....	المبحث الأول
53.....	تقييم دور استقلالية الجماعات المحلية
53.....	المطلب الأول
53.....	إيجابيات وسلبيات استقلالية الجماعات المحلية
53.....	الفرع الأول
53.....	إيجابيات استقلالية الجماعات المحلية
54.....	أولا: أهمية الانتخابات في ترسيخ الديمقراطية المحلية
54.....	ثانيا: تكريس الديمقراطية المحلية من التمثيلية إلى التشاركية
54.....	ثالثا: البعد المحلي ومقتضيات تبني النموذج التشاركي للحكم
55.....	رابعا: دور محدود المنتخبين في ضبط وتنفيذ الميزانية
56.....	خامسا: الجباية المحلية في تعزيز الاستقلالية المالية في تسيير ميزانية الجماعات المحلية
56.....	الفرع الثاني
56.....	سلبيات استقلالية الجماعات المحلية
56.....	أولا: الغموض في تنصيب الهيئة التنفيذية
58.....	ثانيا: جهل الرؤساء في إعداد الميزانية
59.....	ثالثا: قلة المردودية الجبائية
60.....	المطلب الثاني
60.....	عراقيل استقلالية الجماعات المحلية واهم الداعم والحلول
60.....	الفرع الأول
60.....	عراقيل استقلالية الجماعات المحلية
60.....	أولا: تعثر الانتخاب في تفعيل استقلالية الجماعات المحلية
63.....	ثانيا: ضعف الموارد الذاتية للجماعات المحلية

64.....	ثالثا: سوء التنظيم والتسيير .....
65.....	رابعا: الغش والهرب الضريبيين .....
65.....	الفرع الثاني.....
65.....	الحلول والدعائم المقترحة للحد من العراقيل التي تواجهها استقلالية الجماعات المحلية .....
65.....	أولا: إصلاح النظام الانتخابي لأبعاد اللامركزية الإقليمية .....
66.....	ثانيا: مشاركة المواطنين كألية لتفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى البلدية .....
66.....	ثالثا: إنشاء جباية محلية عن جباية الدولة .....
67.....	رابعا: إصلاح النظام المالي .....
68.....	المبحث الثاني.....
68.....	تقييم دور رقابة الجماعات المحلية .....
68.....	المطلب الأول.....
68.....	إيجابيات وسلبيات رقابة الجماعات المحلية .....
69.....	الفرع الأول.....
69.....	إيجابيات رقابة الجماعات المحلية .....
69.....	أولا: الرقابة الإدارية على الأعمال القانونية للمجالس البلدية المنتخبة .....
69.....	ثانيا: الرقابة على نفقات الجماعات المحلية .....
69.....	ثالثا: دور أعمال المحاسبة العمومية في فعالية ميزانية الجماعات المحلية .....
70.....	رابعا: دور القاضي الإداري في ضمان حوكمة تسيير الجماعات المحلية .....
70.....	الفرع الثاني.....
70.....	سلبيات رقابة الجماعات المحلية .....
70.....	أولا: تدخل التعسفي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي .....
71.....	ثانيا: الرقابة التعسفية للقضاء الإداري على الجماعات المحلية .....
71.....	المطلب الثاني.....
71.....	القيود التي تواجه رقابة الجماعات المحلية وآثار مجابقتها .....

71.....	الفرع الأول.....
71.....	القيود التي تواجه الرقابة الجماعات المحلية.....
71.....	أولاً: قيود الرقابة الإدارية.....
74.....	ثانياً: قيود الرقابة المالية للجماعات المحلية.....
76.....	ثالثاً: قيود الرقابة القضائية على الجماعات المحلية.....
78.....	الفرع الثاني.....
78.....	الآثار الناتجة عن رقابة الجماعات المحلية.....
78.....	أولاً: الآثار الناتجة عن الرقابة الإدارية للجماعات المحلية.....
81.....	ثانياً: الآثار الناتجة عن الرقابة المالية للجماعات المحلية.....
83.....	ثالثاً: آثار الرقابة القضائية على الجماعات المحلية.....
82.....	خاتمة.....
84.....	قائمة المراجع.....

## المخلص

تتمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية، وهذا نتيجة الاعتراف لها بالشخصية المعنوية من طرف المشرع الجزائري، وتمس هذه الاستقلالية جانبيين أولهما الجانب الإداري، والجانب المالي، وذلك من أجل القيام بوظائفها بكل حرية حيث تقوم بإدارة تسيير الشؤون المحلية من خلال تلبية متطلبات المواطنين، وذلك في سبيل تحقيق التنمية المحلية والمصلحة العامة، وتمارس الجماعات المحلية مهامها بشكل غير مطلق، وفي الحدود التي رسمها القانون وذلك بالحفاظ على مبدأ المشروعية وتحقيق المصلحة العامة.

وأخضع المشرع الجزائري الجماعات المحلية برقابة السلطات الوصية رغم تمتعها بالاستقلالية من أجل مراقبة مدى مشروعية أعمال هذه الهيئات وعدم مخالفة القوانين والتنظيمات المنصوص عليها.

**الكلمات المفتاحية:** الجماعات المحلية، الرقابة، الاستقلالية، الولاية، البلدية.

Les collectivités locales jouissent d'une indépendance qui résulte de la reconnaissance de leur personnalité juridique par le législateur algérien.

Cette indépendance porte sur deux aspects dont le premier est le volet administratif et le volet financier afin d'exercer librement leurs fonctions en tant que elles gèrent et administrent les affaires locales en répondant aux exigences des citoyens, afin de réaliser le développement local et l'intérêt public, et les collectivités locales exercent leurs fonctions de manière illimitée et dans les limites fixées par la loi afin de préserver le principe de légalité et réaliser l'intérêt public.

Le législateur algérien a soumis les collectivités locales au contrôle de la tutelle, malgré leur indépendance, afin de contrôler la légalité du travail de ces organes et de ne pas violer les lois et règlements en vigueur.