

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي



جامعة عبد الرحمان ميرة . بجاية
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام
مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية

أطروحة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه

الميدان: الحقوق والعلوم السياسية فرع: الحقوق
تخصص: القانون العام: قانون الجماعات الإقليمية

تحت إشراف: د. دموش حكيمة

إعداد الطالبة: خيرالدين خوخة

بعنوان:

الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية في القانون الجزائري

تاريخ المناقشة: 31 أكتوبر 2021

أعضاء لجنة المناقشة:

- أ. د. بودريوة عبد الكريم، أستاذ، جامعة بجاية ----- رئيسا؛
د. دموش حكيمة، أستاذة محاضرة أ، جامعة بجاية ----- مشرفا ومقررا؛
د. برازة وهيبة، أستاذة محاضرة أ، جامعة بجاية ----- ممتحنا؛
د. بوفراش سفيان، أستاذ محاضر أ، جامعة تيزي وزو ----- ممتحنا؛
د. بوضياف عبد المالك، أستاذ محاضر أ، جامعة بسكرة ----- ممتحنا.

السنة الجامعية 2020-2021

إهداء

أهدي ثمرة جهدي إلى جميع أفراد أسرتي خاصة الأم الكريمة حفظها الله وأطال عمرها،

وإلى روح أبي الطاهرة رحمه الله وجعله من أهل الجنة،

إلى جميع الإخوة والأخوات كل واحد باسمه،

إلى زوجة أخي الفاضلة،

إلى أصغر وأحب فردين في العائلة المدللين آية وأسماء.

شكر وتقدير

أتقدم بخالص الشكر والتقدير لكل من ساعدني في إنجاز هذا العمل وعلى رأسهم الأستاذة المشرفة دموش حكيمة على توجيهاتها وإرشاداتها القيمة، كما أشكر عمال وموظفي المكتبات التي قمت بزيارتها من أجل البحث عن المادة العلمية سواء داخل أو خارج الوطن خاصة عمال مكتبة عبد الرحمان ميرة- بجاية.

وفي الأخير الشكر الجزيل موصول إلى كل أفراد عائلتي لدعمهم المتواصل والمستمر لي خلال هذه الفترة.

قائمة أهم المختصرات

أولاً/ باللغة العربية

ج.ر.ج.ج: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

د.س.ن: دون سنة النشر.

ص.ص: من الصفحة إلى الصفحة.

ص: الصفحة.

ر.ر.ج.ت: الرائد الرسمي للجمهورية التونسية

ثانياً/ باللغة الفرنسية

C.G.C.T.F : Code Générale des Collectivités Territoriales Française.

F .C.C.L : Fonds Commun des Collectivités Locales

Ibid : ibidem

J. O. R. F: Journal Officiel de la République Française.

N° : Numéro.

Op. Cit : Référence précédemment citée.

p. Page .

pp : de la page à la page .

D.C . : Décision constitutionnelle.

D.C.C.F : Décision du Conseil Constitutionnel Français.

L. G. D.J : Librairie Générale de droit et de Jurisprudence.

مقدمة

مقدمة

تعتبر الجزائر من الدول التي تعتمد في تنظيمها الإداري على نظام اللامركزية الإدارية منذ المراحل الأولى لاستقلالها إلى يومنا هذا، وقد تم تكريس ذلك في مختلف دساتيرها¹، باستثناء دستور 1963²، حيث يمكن تعريف اللامركزية الإدارية على أنها: «النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية (الحكومة) وهيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحة مستقلة قانونيا عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية، مع بقائها خاضعة لقدر معين من الرقابة.»، كما يعرفها الدكتور "سليمان محمد الطماوي" على أنها: «توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية.»³

1 - كرسست الجزائر اللامركزية الإدارية كمبدأ دستوري بداية من دستور 1976 إلى غاية آخر تعديل دستوري لسنة 2020، انظر في هذا الشأن: المادة 7 من دستور 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76 - 97، مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 1976، ج.ر.ج.د.ش، عدد 94، الصادر في 24 نوفمبر سنة 1976، وكذلك المادة 16 من دستور 1989، صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89 - 18، المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج.ر.ج.د.ش، عدد 9، صادر في 1 مارس 1989، وكذلك المادة 16 من دستور 1996، صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438 مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، ج.ر.ج.د.ش، عدد 76، صادر في 08 ديسمبر 1996، معدل ومتمم بقانون رقم 02 - 03 مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر.ج.د.ش، عدد 25، صادر في 14 أبريل 2002، معدل ومتمم بقانون رقم 08 - 19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.د.ش، عدد 63، صادر في 16 نوفمبر 2008، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 16 - 01 مؤرخ في 6 مارس 2016، ج.ر.ج.د.ش، عدد 14، صادر في 7 مارس 2016. معدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20 - 442، المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج.ر.ج.د.ش، عدد 82، الصادر في 30 ديسمبر سنة 2020.

2 - كرسست الجزائر بموجب دستور 1963، مؤرخ في 8 سبتمبر 1963 المركزية الإدارية بصورتها المخففة؛ أي عدم التركيز الإداري وهذا وفقا لما ورد في نص المادة 9 منه: « تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها واختصاصاتها. تعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية والإقتصادية والإجتماعية. » ، مترجم إلى اللغة العربية على الموقع: www.présidence.dz ، بينما ورد النص الأصلي باللغة الفرنسية كما يلي:

« La République comprend des collectivités administratives dont l'étendue et les attributions sont fixées par la loi. La collectivité territoriale administrative, économique, est sociale de base est la commune. », Voir :
- La constitution Algérien du 08 septembre 1963, J. O. R. A, N° 64, du 10 septembre 1963.

3 - بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، عنابة، 2004، ص. 9.

قامت الجزائر من أجل تجسيد وتطبيق نظام اللامركزية الإدارية من الناحية الواقعية باستحداث هيئتين إقليميتين هما البلدية والولاية، حيث تعرف البلدية على أنها الجماعة القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب القانون⁴، أما الولاية فتعرف على أنها الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة، وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين، وتتدخل في كل مجالات الإختصاص المخولة لها بموجب القانون، شعارها هو بالشعب وللشعب، وتحدث بموجب القانون⁵.

وقد أعطى المشرع الجزائري للجماعات الإقليمية أهمية خاصة في تحقيق التنمية المحلية وتلبية حاجيات المواطنين المختلفة حيث عهد إليها باختصاصات واسعة وعديدة (اقتصادية، اجتماعية وثقافية)⁶، وذلك تأكيدا منه على أهمية هذه الأخيرة في تجسيد الديمقراطية التشاركية، وتقريب الإدارة من المواطن.

وحتى تتمكن الجماعات الإقليمية من تنفيذ اختصاصاتها بطريقة فعالية وفعالة، والقيام بمختلف مهامها على أحسن وجه ينبغي أن تتوفر هذه الأخيرة على موارد مالية ذاتية كافية، وأن تتمتع بحرية

4 - انظر المادة 1 من القانون رقم 11 - 10، المؤرخ في 22 جوان سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج، العدد 37، الصادر في 03 يوليو سنة 2011، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 21 - 13 المؤرخ في 31 غشت سنة 2021، ج.ر.ج.ج، العدد 67، الصادر في 31 غشت سنة 2021.

5 - انظر المادة 1 من القانون رقم 12 - 07، المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج، العدد 12، الصادر في 29 فبراير سنة 2012.

6 - نظم المشرع الاختصاصات المخولة للبلدية في الباب الثاني من القانون رقم 11 - 10، المؤرخ في 22 يوليو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق، الموسوم بـ "صلاحيات البلدية" الذي قسم إلى أربع فصول، يحتوي على 22 مادة من 103 إلى غاية 124، في حين لخص صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في الفصل الرابع " صلاحيات المجلس الشعبي الولائي" من الباب الثاني "المجلس الشعبي الولائي" من القانون رقم 12 - 07، المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، المرجع السابق.

مقدمة

تصريفها؛ أي أن تتمتع بحرية إنفاق مواردها وفقا لما تراه مناسباً لتغطية وتلبية حاجيات المواطنين المختلفة كونها أدري بذلك هذا من جهة، من جهة أخرى يجب منح الجماعات الإقليمية حرية البحث عن الموارد المالية الكافية التي تضمن لها تنفيذ اختصاصاتها وهو ما يعرف بالاستقلال المالي للجماعات الإقليمية.

لم يقدم التشريع الجزائري على غرار التشريعات الأخرى تعريفاً للاستقلالية المالية، لذلك يعتمد في ذلك على الفقه⁷ الذي اجتهد وعرف الإستقلالية المالية، وعلى العموم فقد تم تعريفها بناء على خاصيتين: الخاصة القانونية والتي تتبني على الاعتراف للسلطات المحلية بالاستقلالية والحرية في اتخاذ القرارات في مادة النفقات والإيرادات معاً، وهذه السلطة لا تمنع وجود رقابة جد ضيقة من طرف الدولة والخاصية المادية التي تكمن في إمكانية الجماعات الإقليمية في ضمان وتأمين تغطية نفقاتها من موارد ذاتية دون أن تكون ملزمة بالعودة إلى الدولة من أجل تحقيق توازن ميزانيتها عن طريق تقديم مساعدات أو بشكل آخر الإستقلال المادي عن الدولة⁸.

كما اجتهد الفقه وحدد معايير الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية ومنهم **LOïc Philip**⁹ الذي وضع معايير لتمييز الاستقلالية المالية الحقيقية للجماعات الإقليمية اللامركزية وهي:

. تحضر ميزانيتها الخاصة؛ أي أن السلطات المنتخبة الممثلة للجماعات الإقليمية هي التي تقوم بإعداد الميزانية؛ أي تقدير النفقات وتحديد الإيرادات من أجل تنفيذ اختصاصاتها المعهودة إليها عن طريق القانون.

7 - نجد من بين الفقهاء الذين عرفوا الاستقلالية المالية الأستاذة "مصطفى منار" ، "محمد عاطف البنا"، وكذلك "فرنسوا لابي" **François LABIE**، للتفصيل في هذه النقطة، انظر:

- برازة وهيبة، إستقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص: القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري - تيزي وزو - ، 2017، ص. 32 و33.

⁸ - BOUMOULA Samir, La problématique de la décentralisation à travers l'analyse des finances publiques (communales de la wilaya de Bejaia, Mémoire de magister en sciences économiques : option de gestion de développement université ABDE RAHMANE MIRA BEJAIA, 2002 , p. 27.

⁹ - Professeur émérite a L'université d'Aix - Marseille 3, [En ligne] : www.conseil-constitutionnel.fr

. تتمتع بموارد ذاتية كافية؛ أي أن تتمتع الجماعات الإقليمية بموارد خاصة بها مستقلة عن الموارد المالية للدولة، وأن تكون هذه الأخيرة كافية من أجل تنفيذ اختصاصاتها المختلفة على أرض الواقع دون أن تضطر لطلب مساعدة من الدولة، أو من أي جهة أخرى مما قد يجعلها تابعة لها أو خاضعة لشروطها.

. تحدد بحرية نفقاتها وإيراداتها؛ أي أن تتمتع الجماعات الإقليمية بحرية أثناء إعداد ميزانيتها بعيدا عن أوامر وتوجيهات السلطات الوصية والمركزية.

. تكون محمية من الرقابة المعيقة للدولة¹⁰؛ أي أن لا تمارس الدولة رقابة على الجماعات الإقليمية بالشكل الذي يعيق ويحد من حرية هذه الأخيرة أثناء ممارستها لاختصاصاتها.

وقد ذهب الأستاذ **P. LALUMIERE**¹¹ إلى أبعد من ذلك في محاولة لبناء نموذج للاستقلال المالي حيث وضع بعض المؤشرات أسماها الخصائص المهمة لبناء الإستقلال المالي وهي:

أولا: تعتبر إجراءات الميزانية الإشارة الأولى وذلك من حيث تأثير السلطة المركزية في ميدان التمويل، من حيث طريقة إعداد الميزانية، اعتمادها، السلطة المختصة بذلك، تنفيذها...

ثانيا: مدى توفر الهيئة المحلية على سلطة تحديد مداخيلها ونفقاتها حين إعداد الميزانية؟

ثالثا: فيما يتعلق بالإستقلال المالي فإن المسألة الأكثر أهمية هي بلا شك مصادر التمويل وتحديدتها، فالهيئة المحلية يجب أن تتوفر على موارد ذاتية كافية لأداء المهام المسندة إليها بدون صعوبات مالية قصوى، يتعلق الأمر بمعرفة من له الاختصاص بتحديد الموارد فهل تتوفر الهيئات اللامركزية على حرية تحديد مداخيلها أم أن الهيئات المركزية هي المسؤولة عن ذلك؟

رابعا: مسألة تحديد النفقات لها انعكاس على الإستقلال المالي فنفقات هيئة إدارية ترتبط مباشرة بنشاطها، وهذا الأخير محدد بالقانون وبالتالي فالمؤسسة الإدارية لا تتوفر إلا على تأثير ضعيف على تعيين نفقاتها وحجمها، وهذا التأثير يتنوع بحسب الحرية التي تتوفر عليها في اختيار نشاطها.

¹⁰ - PHILIP Loïc, Finances publiques, Troisième édition, CUJAS, Paris, 1983, p. 258 et 259.

¹¹ - أديبا محمد علي، « إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب: نحو مقاربة أكثر واقعية »، المجلة

المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 29 لسنة 2001، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص. 42.

خامسا: مآل الأرباح والفوائض، ومصير العجز يمكن أن تمنح إشارة بالنسبة للإستقلال المالي، بحيث يمكن أن نتساءل عن الجهة المختصة لكي تقرر طرق استعمال الفائض وتحديد تدابير تغطية العجز؟

سادسا: يرتبط الإستقلال المالي بمدى المراقبة الممارسة من طرف السلطة المركزية على التسيير المالي للهيئة، يتعلق الأمر في هذا الإطار بمعرفة: هل تتم هذه المراقبة من طرف جهاز تابع للسلطة المركزية؟ أم تبقى على العكس من ذلك مراقبة داخلية أي من طرف الهيئة نفسها بواسطة أجهزتها؟ فلا يجب أن تتحمل الهيئة المركزية إلا مراقبة بعدية تحت طائل إفراغ الإستقلال المالي من دلالاته.

سابعا: تطرح مسألة العلاقة ما بين الجماعات والدولة مؤشرا على درجة الإستقلال المالي للأولى، فهذا الأخير يبقى مهددا دائما من خلال العلاقة الواسعة أو المحددة بحسب الحالات والتي لا تكف أبدا عن التواجد ما بين السلطة المركزية والهيئات المحلية فإن استقلالا ماليا جيدا وكاملا قلما يتحقق منذ اللحظة التي تحتفظ فيها هيئة ما بدرجات مختلفة بنقط ارتباط مع الدولة سواء لأن هذه الأخيرة تساهم في تمويلها أو أن الدولة تحتفظ بحق النظر في بعض النفقات أو أن الوثائق المالية تخضع لأحد ميكانيزمات المراقبة المعتمدة على المستوى المركزي فليس إذا من التطرف القول بأنه انطلاقا من نوع العلاقة المالية بين السلطة المركزية المستقلة ماليا يتأسس نموذج حقيقي للإستقلال المالي.

ويكفي أن تنعدم أحد هذه المؤشرات ليفقد الإستقلال المالي الذي تتمتع به الجماعات المحلية أهم دلالاته¹².

وقد تم اختيار البحث في موضوع الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية في القانون الجزائري لعدة أسباب أهمها واقعية الموضوع فعلى الرغم من إثارته للكثير من الجدل والنقاش سابقا إلا أنه يبقى موضوع قابل للبحث فيه في كل الأوقات لارتباطه بالأوضاع الحالية للدولة السياسية والاقتصادية خاصة التي لا تتوقف عن التطور والتغير.

بالإضافة إلى البحث عن مدى صحة وحقيقة الخطابات الرسمية التي سبقت صدور قانوني البلدية والولاية التي كثيرا ما أكدت أنه من الأهداف التي تسعى الدولة لتحقيقها من خلال هذين القانونين تكريس

¹² - أدبيا محمد علي، المرجع السابق، ص. 43 و 44.

مقدمة

الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية وإعادة توزيع الموارد بين الدولة والجماعات الإقليمية بما يتناسب مع اختصاصاتها.

أما عن أهمية الموضوع فتكمن في إبراز طريقة تعامل المشرع الجزائري مع مبدأ الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية خاصة أنه أساس تكريس الحرية الإدارية للجماعات الإقليمية وتجسيد لامركزية إدارية فعلية وحقيقية.

ووفقا للمعايير والمؤشرات التي وضعها الفقه لتحديد مدى تمتع الجماعات الإقليمية بالاستقلالية المالية من عدمه حاول المشرع الجزائري تكريس استقلالية مالية للجماعات الإقليمية وذلك من خلال النص على تمتع هذه الأخيرة بالذمة المالية المستقلة بموجب المادتين الأولتين من القانونين رقم 11 - 10 يتعلق بالبلدية، و 12 - 07 يتعلق بالولاية، وكذلك النص على تمتع الجماعات الإقليمية بموارد مالية خاصة بها تتولى هذه الأخيرة مهمة التصرف فيها وتحصيلها¹³، ضف إلى ذلك النص على تمتع الجماعات الإقليمية بميزانية خاصة بها¹⁴.

ومن خلال المنظومة القانونية التي ينظم المشرع بموجبها مالية الجماعات الإقليمية والمعطيات السابقة التي يستوجبها الفقه لضمان الاستقلالية المالية لهذه الأخيرة، تثار إشكالية مدى نجاح المشرع الجزائري في ضمان وتكريس استقلالية مالية فعلية وحقيقية للجماعات الإقليمية ؟

ومن أجل معالجة هذه الإشكالية تم الاعتماد على المنهج التحليلي الوصفي من خلال تتبع وجرد النصوص القانونية والتنظيمية المرتبطة بتأطير موضوع مالية الجماعات الإقليمية، إلى جانب الاستعانة بالمنهج المقارن في سياق رصد إمكانات استثمار التجربة الفرنسية في تطبيق وحماية مبدأ الاستقلالية المالية باعتبارها تعرف تقدما وتطورا قانونيا في هذا المجال، والمقارنة أيضا مع التجربة المغربية والتونسية

¹³ - أنظر المادتين 169 و 170 من القانون رقم 11 - 10، المؤرخ في 22 يوليو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق، وكذلك المادتين 150 و 151 من القانون رقم 12 - 07، المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، المرجع السابق.

¹⁴ - راجع المادة 176 من القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يوليو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق وكذلك المادة 157 من القانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية المرجع السابق.

مقدمة

لرصد التطورات التي تعرفها في مجال الاستقلالية المالية من أجل الاستفادة منها خاصة بالنظر للتشابه الموجود بين هذه الأنظمة.

وذلك كله بالاعتماد على الخطة الآتية :

دراسة المصادر المالية للجماعات الإقليمية في القانون الجزائري نظرا لأهمية هذا الجانب في ضمان الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية لأن كفاية الموارد المالية وذاتيتها هي الكفيلة بضمان الإستقلالية المالية لهذه الأخيرة (الباب الأول).

دراسة تسيير مالية الجماعات الإقليمية لأن توفر الموارد المالية وحده لا يحقق الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية إذا لم تتمتع هذه الأخيرة بحرية التصرف فيها؛ أي تقدير نفقاتها وإيراداتها وذلك أثناء القيام بمهامها واختصاصاتها المعهودة إليها (الباب الثاني).

الباب الأول

عن استقلالية مصادر تمويل الجماعات الإقليمية في القانون الجزائري

يعتبر موضوع تحديد مصادر أو إيرادات تمويل الجماعات الإقليمية مسألة ذات أهمية بالغة كونها تساهم في تحديد الاستقلالية المالية لهذه الأخيرة، باعتبار التمويل الذاتي للجماعات الإقليمية وحده من يضمن هذه الاستقلالية، عكس التمويل الخارجي الذي يشوهها بالانتقاص منها أو إعدامها تماما وذلك بالنظر إلى نسبة التمويل الخارجي لهذه الأخيرة وطريقة تنظيمه.

تعطي بعض الآراء الفقهية لموارد تمويل الجماعات الإقليمية أهمية خاصة، حيث تعتبره عنصرا من عناصر اللامركزية، وهذا ما ذهب إليه الأستاذ "BENOIT" في مؤلفه القانون الإداري الفرنسي من أن عناصر اللامركزية تنحصر في: مصالح خاصة (Affaires propres)، موارد خاصة Ressources propres) وسلطة خاصة (Autorité propre)¹⁵، وهذا ما ذهب إليه الأستاذ "عيسى بن سعيد" بدوره حيث يرى أنه حتى تتمكن الجماعات الإقليمية من المحافظة على استقلاليتها يجب عليها مبدئيا أن تعتمد في تنفيذ اختصاصاتها أولا على مواردها الذاتية ولا تلجأ إلى التمويل الخارجي إلا بصفة ضئيلة ومكتملة¹⁶.

مما لا شك فيه أن الموارد المالية تعتبر عنصرا هاما من عناصر الاستقلال المحلي وبها يتأكد هذا الأخير. بحيث إذا لم يكن للوحدات المحلية موارد مالية مستقلة فإن استقلال هذه الوحدات يعتبر ناقصا ويحول دون ممارسة الاختصاصات لأن الإدارة في حقيقتها تعني إنفاق أموال على مشروعات تهم جمهور الأفراد المنتفعين بها، لذا فإن تدعيم اللامركزية الإدارية وازدياد قدرتها على القيام باختصاصاتها إنما يعتمد على الموارد المالية المتاحة لها¹⁷.

باستقراء مختلف النصوص القانونية المتعلقة بتمويل الجماعات الإقليمية والمتمثلة في المادة 169 من القانون رقم 11 - 10 التي تنص على ما يلي: «البلدية مسؤولة عن تسيير مواردها المالية الخاصة بها.» ، والمادة 152 من القانون رقم 12 - 07 التي تنص أيضا على ما يلي: «الولاية مسؤولة عن تسيير مواردها الخاصة.»

عدد المشرع كذلك في المادة 170 من القانون رقم 11 - 10 مصادر تمويل ميزانية البلدية كما يلي: «تتكون الموارد الميزانية والمالية للبلدية بصفة خاصة، مما يأتي:

¹⁵ - جعفر أنس قاسم، ديموقراطية الإدارة المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985، ص. 25.

¹⁶ - BEN AISSA Said, L'aide de l'Etat aux collectivités locales, Algérie- France - Yougoslavie, Office des Publications Universitaires, Alger, 1983,p. 164.

¹⁷ - جعفر أنس قاسم، المرجع السابق، ص. 25.

_ حصيلة الجباية،

_ مداخيل ممتلكاتها،

_ مداخيل أملاك البلدية،

_ الإعانات والمخصصات،

_ ناتج الهبات والوصايا،

_ القروض،

_ ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها البلدية،

_ ناتج حق الإمتياز للفضاءات العمومية بما فيها الفضاءات الإشهارية،

_ الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات. »

والمادة 151 من القانون رقم 12-07¹⁸ يتعلق بالولاية بالنسبة للولايات وهي نفسها بالنسبة لمصادر تمويل البلديات. وعند قراءة نصي المادتين 170 و151 السالفتي الذكر يظهر لنا جليا أن المشرع الجزائري كرس مصادر تمويل الجماعات الإقليمية بنوعيه دون أي تمييز بين مصادر التمويل الداخلية للجماعات الإقليمية أو ما يعرف بالتمويل الذاتي أو التمويل المحلي للجماعات الإقليمية كمظهر لاستقلالية الجماعات الإقليمية ماليا (**الفصل الأول**) إذ يعتبر تمتع هذه الأخيرة بموارد ذاتية كافية ضروريا وأولويا لضمان الاستقلالية المالية لها، ومصادر التمويل الخارجي كمظهر لعدم الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية (**الفصل الثاني**)، إذ يعتبر لجوء هذه الأخيرة إلى مصادر التمويل الخارجي من أجل تنفيذ اختصاصاتها تضييقا وتحديدا لحريتها في تسيير شؤونها وتشديدا لتبعيتها اتجاه السلطات المركزية.

¹⁸ - قانون رقم 12 - 07، مؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، المرجع السابق.

الفصل الأول

كفاية التمويل الذاتي كمظهر لاستقلالية الجماعات الإقليمية ماليا

برزت مسألة الموارد الذاتية؛ أي التمويل الذاتي للجماعات المحلية لأول مرة في الميثاق الأوروبي للإستقلالية المحلية لسنة 1985¹⁹، والتي تعرف على أنها: «كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن، وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة». ²⁰ « ومن خلال هذا التعريف للتمويل الذاتي يتبين أهمية هذا الأخير في ضمان استقلالية الجماعات الإقليمية عن الحكومات المركزية خاصة في تحقيق التنمية المحلية.

لكن اختلف الفقه حول هذا الموضوع؛ أي التمويل الذاتي للهيئات المحلية بين مؤيد ومعارض

فيرى الفريق المؤيد من الفقهاء أن الهيئات المحلية تفقد معنى وجودها من دون الاعتراف لها بالإستقلالية المالية فيرى الأستاذ **الآن فيرنول** أن مسألة الإستقلال المالي للهيئات المحلية هي خاصة جوهرية وأن اللجوء إلى جباية الدولة لا يمكن اعتباره الحل الواقعي للقضاء على مشكلة الإيرادات الجبائية، وأن أغلب رؤساء البلديات يفضلون اقتطاع الإيرادات الجبائية من الأموال التابعة للبلدية وتحت مسؤوليتهم.

أما الإتجاه المعارض فيرفض تماما فكرة التمويل الذاتي، وأن وجود الهيئات اللامركزية هدفه تخفيف الأعباء على الحكومة المركزية وتقريب الإدارة من المواطن، وليس من المقبول أن يتم تجاوز هذه الحدود والمطالبة بإستقلالية مطلقة يؤدي إلى خلق دولة داخل دولة²¹.

وبين الاتجاه المؤيد للتمويل الذاتي نظرا لأهميته في تحقيق الإستقلالية للجماعات الإقليمية والمعارض له نظرا لخطورته على وحدة الدولة فإن الدولة الفرنسية كرسته وذلك في التعديل

¹⁹ - Article 9/ 1 de la charte européenne de l'autonomie locale, Stipule : « **Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de politique économique nationale à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leur compétences.** »: www.coe.int

²⁰ - خالد سمارة الزعبي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية: دراسة مقارنة: المملكة المتحدة - فرنسا - يوغسلافيا - مصر - الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الأردن، 1985، ص. 9.

²¹ - صايش عبد المالك، « التمويل الذاتي للهيئات اللامركزية المعوقات والأفاق »، أعمال الملتقى الوطني حول الهيئات المحلية وإشكالية الحكم الراشد، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية - أيام 2، 3، و4 ديسمبر 2008، ص.106.

الدستوري لسنة 2003²²، بالرغم من أن الميثاق الأوروبي للإستقلالية المحلية²³ كرس ذلك منذ سنة 1985؛ مما يعني أن الدولة الفرنسية ترددت في تكريس التمويل الذاتي في منظومتها القانونية، ونفس الشأن بالنسبة للدولة المغربية فلم تكرر بدورها التمويل الذاتي للجماعات الترابية إلا من خلال التعديل الدستوري لسنة 2011²⁴، وكذلك الشأن بالنسبة للجمهورية التونسية التي لم تكرر التمويل الذاتي إلا بموجب دستور 2014²⁵.

على غرار فرنسا والمغرب وتونس فإن الجزائر كرست بدورها كرسات التمويل الذاتي للجماعات الإقليمية وذلك في مختلف قوانين الإدارة المحلية؛ أي أن الجزائر هي السباقة في تكريس التمويل الذاتي وهي نقطة إيجابية، إلا أن هذا لا يمنع عن التساؤل عن طبيعة التمويل الذاتي المعتمد في القانون الجزائري (المبحث الأول)؛ أي عن مدى مساهمته في ضمان الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، بالإضافة إلى التساؤل عن إشكالية التمويل الذاتي (المبحث الثاني) وذلك بسبب ضعف موارد التمويل الذاتي الجبائية والغير الجبائية الذي يرجع إلى أسباب مختلفة منها ما يتعلق بالدولة ومنها ما يتعلق بالمنتخبين المحليين وسيتم التفصيل في ذلك من خلال هذه الأطروحة.

²² - Voir: l'article 72 de loi constitutionnelle 2003 - 276, du 28 mars 2003, Relative a l'organisation décentralisée de la république, [En ligne] : www.legifrance-gouv.fr

²³ - من المؤكد أن الميثاق الأوروبي للإستقلالية المحلية يعتبر مجهودا مهما في تكريس المفاهيم القانونية وتقديم أساس أصلي للتناسق الأوروبي في تكريس مبادئ اللامركزية، وقد تمت المصادقة عليه من طرف 47 دولة من بينها فرنسا والبرتغال، انظر في هذا الشأن:

-GHEVONTIAN Manon, «A la recherche de L' autonomie locale Française : la libre administration des collectivités territoriales , Un miroir aux alouettes ? », p. 3, [En ligne] <http://www.droitconstitutionnel.org>

²⁴ - ينص الفصل 141 من الدستور المغربي لسنة 2011، على ما يلي: « تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى على موارد ذاتية....»، تم الحصول عليه من الموقع الإلكتروني: www.constituteprojetct.org

²⁵ - ينص الفصل 135 من دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014، على ما يلي: « للجماعات المحلية موارد ذاتية،.....»، تم الحصول عليه من الموقع الإلكتروني التالي: www.constituteprojetct.org

المبحث الأول

طبيعة التمويل الذاتي المعتمد في القانون الجزائري

أغفل المؤسس الدستوري الجزائري ذكر الموارد المالية للجماعات الإقليمية²⁶ وترك أمرها للمشرع العادي وهذا من شأنه أن يؤثر على الإستقلال المالي للجماعات الإقليمية²⁷. على عكس المؤسس الدستوري الفرنسي والمغربي والتونسي الذين أقروا ضرورة تمتع الجماعات الإقليمية بموارد مالية ذاتية، فبالنسبة للمؤسس الدستوري الفرنسي فقد كرس ذلك بموجب المادة 72 / 2 من التعديل الدستوري لسنة 2003 ، والمؤسس الدستوري المغربي بموجب الفصل 141 من التعديل الدستوري لسنة 2011 ، أما المؤسس التونسي فقد كرس ذلك بموجب الفصل 135 من دستور 2014.

أمام غياب أي نص دستوري جزائري ينص على ضرورة تمتع الجماعات الإقليمية على موارد ذاتية أدى بالمشرع الجزائري بموجب المادتين 169 من القانون رقم 11-10 يتعلق بالبلدية و 152 من القانون رقم 12 - 07 يتعلق بالولاية السابقتي الذكر النص على تمتع الجماعات الإقليمية بموارد مالية خاصة بها أو ما يعرف بإيرادات التمويل الذاتي (المطلب الأول) والتي لها دور مهم في ضمان الاستقلالية المالية ، إلا أنه لا يكفي تمتع الجماعات الإقليمية بموارد ذاتية حتى تضمن استقلالها وإنما يجب أن تكون حصة الجماعات الإقليمية من الموارد الذاتية محددة (المطلب الثاني) وهذا ما يؤدي إلى ضمان استقرار موارد الجماعات الإقليمية وبالتالي أداء اختصاصاتها بشكل فعال وفعلي.

26 - لقد اكتفى المؤسس الدستوري الجزائري تكريس اللامركزية كمبدأ عام لتنظيم الدولة إداريا دون أية تفصيلات، مع أن الدستور لم يعد يهتم فقط بتنظيم السلطات داخل الدولة، بل أصبح بإمكانه الإهتمام بالتنظيم الأفقي لها، وهذا التماشي لا يعتبر بدعة إذ نجد صداه في أدبيات بعض فقهاء القانون منذ بداية القرن الماضي، انظر في هذا الشأن:

- الزكراوي الصغير، الجباية المحلية واللامركزية في تونس، مركز النشر الجامعي، منوبة، 2013، ص. 135.

27 - بنمير المهدي، الإدارة المركزية والمحلية بالمغرب، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، 1998، ص. 99.

المطلب الأول

إيرادات التمويل الذاتي للجماعات الإقليمية في القانون الجزائري

نتج عن طريقة تكريس المشرع الجزائري التمويل الذاتي للجماعات الإقليمية صعوبة تحديد إيراداته، وذلك على عكس المشرع الفرنسي الذي أحصى الموارد الذاتية للجماعات المحلية الفرنسية بموجب المادة 3 من القانون العضوي رقم 2004 - 758 ل 29 جويلية 2004 المتعلق بالإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية²⁸، ولهذا لا يوجد أي إشكال بالنسبة لمصادر التمويل الذاتي للجماعات المحلية الفرنسية، أما بالنسبة للقانون الجزائري ففي ظل غياب تحديد مصادر التمويل الذاتي للجماعات الإقليمية يعتمد جل الباحثين عن إيرادات التمويل الذاتي على العناصر والشروط التي يجب أن تتوفر في هذه الموارد حتى تعتبر موارد ذاتية، والتي تم تحديدها من طرف الفقه، حيث يمكن تصنيف هذه الأخيرة إلى مجموعتين كبيرتين هما: الموارد الجبائية فهل تعتبر الموارد الجبائية الجزائرية موارد ذاتية مطلقة أو نسبية؟ (الفرع الأول) والموارد غير الجبائية (الفرع الثاني)، المنصوص عليها بموجب المادتين 170 من القانون رقم 11 - 10 يتعلق بالبلدية و151 من القانون رقم 12 - 70 يتعلق بالولاية السابقتي الذكر.

الفرع الأول

الموارد الجبائية الجزائرية موارد ذاتية مطلقة أم نسبية؟

يشترط في الموارد المالية حتى تعتبر موارد ذاتية أن تتوفر على بعض الشروط حسب الاجتهاد الفقهي وهي: محلية الموارد المالية (أولا)، ذاتية الموارد المالية (ثانيا)، مرونة الموارد المالية (ثالثا)، وأخيرا كفاية الموارد المالية (رابعا).

أولا: محلية الموارد المالية: بمعنى أن يكون وعاء وأصل المورد المحلي في نطاق الوحدة المحلية التي يرجع إليها تحصيله، وأن يكون هذا الوعاء متميزا بقدر الإمكان عن الأوعية المركزية²⁹، ففيما يخص هذا

²⁸ - L'article 3 de la loi organique n° 2004 - 758, du 29 juillet 2004 pris en application de l'article 72 - 2 de la constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, J.O.R.F. , N°175 du 30 Juillet 2004 stipule : « Les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs. »

²⁹ - خالد سمارة الزعبي، المرجع السابق، ص. 12.

الشرط؛ أي شرط محلية الموارد المالية فإنه يتوفر في بعض الموارد الجبائية التي تعود للجماعات الإقليمية الجزائرية دون غيرها، وعلى سبيل المثال نجد رسم التطهير والرسم الصحي على اللحوم³⁰ فهذه الرسوم يكون أصلها ووعائها في نطاق الوحدة المحلية التي يرجع إليها تحصيلها؛ أي في نطاق البلديات التي تمارس فيها مصالح رفع القمامات المنزلية نشاطها بالنسبة لرسم التطهير، وفي نطاق البلديات التي يقع على مستوى إقليمها مذابح التي تتم فيها عملية الذبح، فهذه الرسوم متميزة تماما عن الأوعية المركزية للدولة حيث تستحوذ عليها البلديات 100 %³¹.

ثانيا: ذاتية الموارد المالية: بمعنى أن تستقل الهيئات المحلية بسلطة تقدير الإيرادات وذلك في حدود معينة أحيانا وتحصيلها حتى تتمكن من التوفيق بين احتياجاتها المالية وحصيلة الموارد المتاحة لها وذلك بتمتعها بسلطة تخصيص تلك الموارد³².

فبالنسبة لذاتية الموارد المالية فإن السلطة الجبائية في القانون الجزائري اختصاص حصري للسلطة التشريعية، ولا تتمتع السلطات الإقليمية بأي اختصاص في هذا الشأن³³، وهذا ما دفع بعض الباحثين في هذا المجال بالقول بأن تسمية الموارد الجبائية بالإيرادات الذاتية هي بعيدة كليا عن الواقع ومبالغ فيها وهذا الأمر يتطابق على الجماعات الإقليمية الجزائرية فهي لا تتمتع بأي حرية تتعلق بإيراداتها الجبائية سواء من حيث تحديد أنواعها أو تقدير معدلاتها أو كيفية تحصيلها، وبذلك فهي لا

³⁰ - انظر المادة 446 من الأمر رقم 76 - 104، مؤرخ في 9 ديسمبر سنة 1076، يتضمن قانون الضرائب غير المباشرة، ج.ر.ج.ج.د.ش، العدد 70، الصادر في 2 أكتوبر 1977، معدل ومتمم.

³¹ - راجع المادة 263 مكرر من الأمر رقم 76 - 101، المؤرخ في 9 ديسمبر سنة 1976، يتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، ج.ر.ج.ج.، العدد 102، الصادر في 22 ديسمبر سنة 1976، (معدل ومتمم).

³² - خالد سمارة الزعبي، المرجع السابق، ص. 12.

³³ - تفنقر الجماعات الإقليمية إلى الحرية في تقدير نظامها الجبائي مما يؤدي إلى عدم وجود لامركزية مالية، وهذا تماشيا مع المنظومة المالية العمومية التي تركز أساسا على مبدأ " الكتلة الموحدة والميزانية السنوية " وهذا ما يشكل خلافا في النظام الجبائي المعمول به حاليا، انظر في هذا الشأن:

- بلية لحبيب، «تقييم واقع الجبائية المحلية في الجزائر: الاختلالات والحلول»، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد 2، العدد 3 لسنة 2018، جامعة عبد الحميد بن باديس . مستغانم، ص. 23.

تتحكم فيها إطلاقاً، اللهم بعض الرسوم الهامشية التي تشكل نسبة ضعيفة من إجمالي الإيرادات والتي يخضع تحديدها لمداورات المجالس الشعبية المحلية³⁴.

سجل نفس الموقف بالنسبة للدولة الفرنسية فقد أثارت الموارد الجبائية جدالات برلمانية ساخنة وذلك بمناسبة اعتماد القانون العضوي ل 29 جويلية 2004 المتعلق بالإستقلالية المالية للجماعات المحلية فبالنسبة لبعض البرلمانيين الموارد الذاتية لا يمكن أن تتضمن إلا الضرائب التي تتمتع الجماعات المحلية بحق تحديد حجمها، وبالنسبة للبعض الآخر المفهوم يجب أن يحتوي أيضا الضرائب التي يتم تقسيم منتوجها بين الدولة والجماعات المحلية وقد تم تبني المقاربة الأخيرة ؛ أي أن الموارد الذاتية تتضمن أيضا الضرائب التي يتم تقسيم منتوجها بين الدولة والجماعات المحلية³⁵.

أنقذ اعتماد المشرع الفرنسي المقاربة الأخيرة خاصة من طرف المجلس الدستوري الفرنسي وذلك بمناسبة اعتباره أن جميع الضرائب والرسوم مهما كانت طبيعتها هي موارد ذاتية؛ أي أن الموارد الجبائية الذاتية حسب المشرع الفرنسي تضم الضرائب المحلية والضرائب التي تتقاسمها الجماعات المحلية مع الدولة؛ أي التي تحولها إليها الدولة بصفة كلية أو جزئية، وعدم سيطرة الجماعات الإقليمية على هذا النوع من التحويلات يضعف إستقلالها الجبائي وهذا ما أشار إليه الأستاذ Jeun- Marie Pontier حيث تساءل عن كيفية اعتبار ضرائب الدولة موارد ذاتية³⁶، لذلك قدم المجلس الدستوري بديلا عن هذا التعريف الذي يتلاءم أكثر مع مفهوم الموارد الذاتية والذي يضم فقط الموارد الجبائية التي تتمتع الجماعات المحلية بسلطة تحديد مبلغها³⁷.

34 - موفق عبد القادر، «الإستقلالية المالية للبلدية في الجزائر»، أبحاث إقتصادية وإدارية، العدد 2 لسنة 2007،

بسكرة، ص. 101.

35-PASCAL Jan, La question de l'autonomie financière locale.[En ligne] : http://www.droitpublic.net/imprimersans.php3?id_article=4168&n.... p.3.

36 - PILONE Caroline, « L'autonomie financière des collectivités locales et le juge constitutionnel », *Revue du trésor*, N° 10, 2005, Paris, p.115 .

37 - Voir: la note non signée sur la décision N°2004 – 500 DC dans le cahier du conseil constitutionnel N° 17, www.conseil-constitutionnel.fr. qui précise qui la solution constituant « à définir les ressources propres comme celles (et seulement celles dont les collectivités territoriales peuvent fixer elle – même le montant » aurait été « plus conforme à l'idée naturelle de ressources propres . »

وللاشارة أن للأستاذ خالد سمارة الزعبي³⁸ رأيا مخالفا حيث يرى أن اضطلاع الحكومة المركزية بتقدير وعاء الضريبة دوريا لا يعتبر انتهاكا لذاتية هذا المورد فالقصد منه تحقيق المساواة في الأساس الذي تربط عليه الضريبة بالنسبة لجميع الهيئات المحلية³⁹، هذا فيما يخص شرط ذاتية الموارد الجبائية.

ثالثا: مرونة الموارد المالية المحلية: لإعطاء سلطة مالية للهيئات المحلية واستقلالية أكبر لا بد من تحقيق المرونة اللازمة لمواردها حيث لا بد من إعطاء تلك الهيئات الحرية والسلطة في فرض الضرائب وكذا الإقتراض والحصول على جزء من المداخل الوطنية، وكذا تحديد إيراداتها حسب حاجياتها، وتقوم بتقدير الطريق أو السبيل الذي تعتمد عليه كلية في الحصول على الموارد المالية⁴⁰.

ففيما يخص هذا الشرط أيضا؛ أي مرونة الموارد المالية المحلية فإنه لا يتوفر كذلك في الموارد الجبائية التي تعود للجماعات الإقليمية، فهذا الشرط يقترن كثيرا بشرط ذاتية الموارد الجبائية حيث لا تتوفر هذه الأخيرة على حرية وسلطة تحديدها باعتبار السلطة الجبائية اختصاص حصري للسلطة التشريعية فهي التي تتحكم في الموارد الجبائية للجماعات الإقليمية سواء كان ذلك بزيادتها أو تخفيضها حسب حاجيات وظروف الدولة الإقتصادية، وليس حسب حاجيات الجماعات الإقليمية وعلى سبيل المثال نذكر الرسم على قسيمة السيارات حيث تم رفع قيمة رسم قسيمة السيارات بموجب قانون المالية لسنة 2016⁴¹ وذلك بسبب الأزمة الإقتصادية التي تعرفها الجزائر، كما تم إعادة توزيع حاصل هذه القسيمة لصالح الدولة على حساب الجماعات الإقليمية على الشكل الآتي:

- 20 % للصندوق الوطني للطرق والسريعة

- 30% لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

- 50% لميزانية الدولة.

³⁸ - الدكتور خالد سمارة الزعبي أكاديمي ووزير سابق أردني، ولد في الرمثا عام 1944 وتوفي في عمان عام 2011، تحصل على ليسانس حقوق من جامعة القاهرة عام 1968، كما حصل على ماجستير في الحقوق من ذات الجامعة عام 1970، ودكتوراه في القانون العام من جامعة عين شمس عام 1984، مقتبس من الموقع الإلكتروني:

W ar.m.wikipedia.org

³⁹ - خالد سمارة الزعبي، المرجع السابق، ص. 13.

⁴⁰ - بن عيشة عبد الحميد، المبادئ العامة للتنظيم الإداري وتطبيقاتها في الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع: إدارة ومالية، كلية الحقوق، الجزائر، 2001، ص. 189.

⁴¹ - المادة 9 من القانون رقم 15- 18، المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2015، يتضمن قانون المالية لسنة 2016، ج.ر.ج.ج، العدد 32، الصادر في 31 ديسمبر سنة 2015.

والتي كانت توزع في إطار قانون المالية لسنة 1997⁴² كما يلي:

- الدولة بنسبة 20 %

- الصندوق المشترك للجماعات المحلية بنسبة 80%.

وتخفيض حصة الجماعات الإقليمية من الرسم على قسيمة السيارات من شأنه أن يشكل خسارة كبيرة على ميزانية الجماعات الإقليمية وبالتالي التأثير على مستوى قيامها لمختلف اختصاصاتها مما يدفع بها إلى اللجوء إلى السلطات المركزية من أجل طلب المساعدات المالية التي من شأنها الرفع من مستوى أدائها لكن ذلك سيؤثر دون شك على استقلالها المالي وبالتالي على استقلالها الإداري⁴³.

أما فيما يخص الموارد الجبائية الهامشية التي تتمتع الجماعات الإقليمية بسلطة مطلقة فيها فهذا النوع من الموارد لا يمتاز بالمرونة لأنها ضعيفة المردودية يصعب توسيعها عند الرغبة في ذلك⁴⁴.
رابعاً: كفاية الموارد المالية: وهو أن يكون المورد المالي المحلي كافياً لتغطية كل احتياجات الجماعات المحلية واستيعابها حتى تستطيع هذه الوحدات القيام باختصاصاتها وإشباع الرغبات⁴⁵.

لكن ما تجدر ملاحظته أن الموارد الجبائية الجزائرية تمتاز بضعف مردوديتها⁴⁶ وذلك بالرغم من تنوعها وتعددتها والتي تعود للجماعات الإقليمية بصفة كلية⁴⁷ أو جزئية⁴⁸ ومن أمثلة ذلك نجد حصيلة

42 - أمر رقم 96 - 31، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 1996، يتضمن قانون المالية لسنة 1997، ج.ر.ج. عدد 85، صادر في 31 ديسمبر سنة 1997.

43 - يتم تفصيل تأثير إعانات ومساعدات الدولة على حرية إدارة الجماعات الإقليمية لاحقاً من خلال هذه الأطروحة.

44 - المرزاني عبد الحق، « خصائص المالية المحلية »، مجلة المالية المحلية والإقتصاد الجهوي، العدد 1 لسنة 1995، الدار البيضاء، ص. 35.

45 - بو عمران عادل، « مبدأ إستقلالية الجماعات المحلية (... معايير... ووضوابط...) »، الفكر البرلماني، العدد 26 لسنة 2010، الجزائر، ص. 107.

46 - يعود سبب ضعف الموارد الجبائية العادية التي تحصل الجماعات الإقليمية على جزء منها إلى اعتماد الدولة في إيراداتها على الموارد المتأتية من الجباية النفطية (الجباية الغير العادية)، وهو ما أضعف تطوير وابتكار آليات جديدة للجباية العادية، واقتراح ضرائب مدروسة، ومحاولة معالجة التهرب الضريبي، انظر في هذا الشأن:

- دبي علي، « أهمية تطوير استراتيجية مالية للبلدية لمواجهة عجز الموازنة: تصور آفاق للحالة الجزائرية »، حديث المالية، العدد 68 لسنة 2019، معهد باسل فليحان المالي والإقتصادي، ص. 72.

47 - من الموارد الجبائية المخصصة للجماعات الإقليمية بصفة كلية نجد: الرسم العقاري، رسم التطهير، الرسم على الذبح، الرسم على تنظيم الحفلات والمهرجانات، الرسم الخاص على الإعلانات والصفائح المهنية، رسم الإقامة، الرسم على الرخص العقارية، الرسم على السكن، للتفصيل في هذه النقطة أكثر، انظر:

الرسم العقاري ضعيفة إذ بلغت نسبته بالإضافة إلى رسم التطهير سنة 1998 1,76 % بالجزائر، وهذا نتيجة للنقص الفادح في التسيير الجبائي للعقارات⁴⁹ وذلك بالنظر إلى كثرة الإعفاءات التي أقرها القانون بالإضافة إلى غياب المعلومات اللازمة المتعلقة بالملكيات الخاضعة للرسم وعدم استكمال عملية مسح الأراضي على المستوى الوطني⁵⁰، وبالمقابل نجد نسبة الرسم العقاري بفرنسا عن نفس السنة 28,3% منها 26,6% الرسم على الملكيات المبنية و1,7% الرسم على الملكيات الغير المبنية⁵¹، وكذلك الشأن بالنسبة لمردودية الضريبة على الممتلكات حيث يعود ضعف هذه الأخيرة في الأساس إلى عدم ضبط مشتريات ممتلكات معظم البلديات نتيجة عدم مبالاة الهيئات المحلية بالأموال رغم ما تدره هذه الأخيرة من موارد⁵².

لا نسجل في مقابل ذلك إلا 3 رسوم فقط ذات مردودية معتبرة ويتعلق الأمر بالرسم على النشاط المهني⁵³ والدفع الجزائي⁵⁴ والرسم على القيمة المضافة التي تشكل كلها 23,8 مليار دينار من أصل 90

- علو وداد، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، تخصص: قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية -، 2016، ص. ص. 16 . 24.

48 - من الموارد الجبائية المخصصة بصفة جزئية للجماعات الإقليمية نذكر: الضريبة على مداخيل الترقية العقارية، الرسم على القيمة المضافة، الضريبة الجزائرية الوحيدة، الضريبة على الأملاك، قسيمة السيارات، للتفصيل في هذه النقطة، انظر: المرجع نفسه، ص. ص. 25 . 31.

49 - بن صغير عبد المومن، « واقع إشكالية تطبيق الجبائية المحلية في الجزائر/ صعوبات الاقتطاع، وآفاق التحصيل. »، مجلة الندوة للدراسات القانونية، العدد 1 لسنة 2013، الجزائر، ص. 100.

50 - فراري محمد، تمويل التنمية المحلية في الجزائر بين مقتضيات الديمقراطية والانشغالات المركزية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2013، ص. 18.

51 - بن صغير عبد المومن، المرجع السابق، ص. 100.

52 - شيخ عبد الصديق، الإستقلال المالي للجماعات المحلية: مده وإمكانية تطوره، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص: فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013، ص. 14.

53 - يعتبر الرسم على النشاط المهني أهم مورد جبائي للجماعات المحلية، يطبق بمعدل 2 % والذي يخفض بالنسبة لنشاطات الإنتاج إلى 1 % بدون الإستفادة من التخفيضات. وفيما يخص نشاطات البناء والأشغال العمومية والري، تحدد نسبة الرسم ب 2% مع تخفيض بنسبة 25% ويرفع إلى 3 % فيما يخص رقم الأعمال الناتج عن نشاط نقل المحروقات

مليار دينار عن سنة 2000 موزعة على البلديات بنسبة 65% و 30% بالنسبة للولايات و 5% بالنسبة للصندوق المشترك للجماعات المحلية، وفي هذا عبر دحو ولد قابلية كما يلي: « كل الرسوم والحقوق التي تسلم اليوم لهذه المجالس لا معنى لها وصعبة التحصيل... » .

وهي تقريبا نفس الوضعية المسجلة حاليا وهذا ما تؤكد آخر النسب التي نشرتها وزارة الداخلية على موقعها فقد شكل الرسم على النشاط المهني 58% والضريبة على القيمة المضافة 35% والضريبة الجزافية الوحيدة 2% والضريبة على الدخل الإجمالي صنف الربوع العقارية 1% من قيمة الضرائب والرسوم التي تعود للجماعات الإقليمية، أما بقية الضرائب والرسوم فلم تشكل مجملتها إلا 3% بالإضافة إلى أن الجماعات الإقليمية لا تستفيد من ضرائب هامة كالضريبتين على الدخل الإجمالي وأرباح الشركات والحباية البترولية⁵⁵.

ويعود سبب ضعف الموارد الجبائية وعجزها عن تغطية النفقات المختلفة للجماعات الإقليمية خاصة إلى عدم تحديد المشرع الجزائري نصيب الجماعات الإقليمية من الموارد الجبائية، وذلك على خلاف المشرع الفرنسي الذي ينص على ضرورة أن تشكل الضرائب التي تحولها الدولة للجماعات الإقليمية النصف على الأقل من الموارد التي تحولها الدولة لهذه الأخيرة⁵⁶، وقد ذهبت المنظومة القانونية الفرنسية إلى أبعد من ذلك فبعد النقاشات التي دارت حول مضمون المادة 72 / 2 في البرلمان الفرنسي، اقترح النواب إمكانية تثبيت نسبة الضريبة الخاصة بالجماعات بقانون واضح باعتبارها موارد خاصة بها (اقترح قدمه السيناتور daniel hoeffel)، هذا الحل تمت مساندة من طرف الوزير المنتدب للداخلية

بواسطة الأنابيب، وتستفيد من عائدات الجماعات المحلية وحدها حيث تعود للبلدية حصة 66% وللولاية 29% ولصندوق الضمان والتضامن بين الجماعات المحلية نسبة 5%، انظر في هذا الشأن:

- المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة معدلة بالمادة 11 من القانون رقم 17 - 11، المؤرخ في 27 ديسمبر 2017، المتضمن قانون المالية لسنة 2018، ج.ر.ج.ج، العدد 76، الصادر في 28 ديسمبر سنة 2018.

54 - تجدر الملاحظة أنه تم إلغاء الدفع الجزافي بموجب المادة 13 من القانون رقم 05 - 16، المؤرخ في 31 ديسمبر

سنة 2005، يتضمن قانون المالية لسنة 2006، ج.ر.ج.ج، العدد 85، الصادر في 31 ديسمبر سنة 2005.

55 - علي بوخالفة باديس، «الإستقلالية المالية للجماعات المحلية في القانون الجزائري» ، مجلة ميلاف للبحوث

والدراسات، المجلد 4، العدد 1 لسنة 2018، المركز الجامعي عبد الحفيظ بالصوف، ميلة، ص.351.

⁵⁶ - Loi n° 83 - 08, du 7 janvier 1983, Relative à la répartition de compétences entre les communes, Les départements, Les régions et L'Etat,[En ligne] : www.légifrance-gouv.fr

(**jean – françois copie**) أين تم اعتماد هذا الاقتراح نهائيا بتاريخ 22 جويلية 2004⁵⁷، لذلك على المشرع الجزائري النص على مثل هذا الحكم؛ أي تحديد نصيب الجماعات الإقليمية من الموارد الجبائية وذلك من أجل الرفع من نصيب الجماعات الإقليمية من الموارد الجبائية و ضمان بعض الاستقرار لها.

وبناء على ما تقدم نخلص أن الموارد الجبائية المحلية كما هي منظمة في القانون الجزائري ليست موردا ذاتية مطلقة وإنما بصفة نسبية، وبالنسبة لبعض الموارد الجبائية فقط، وذلك نظرا لغياب معظم الشروط المطلوبة والمميزة للموارد الذاتية حسب الإجتهد الفقهي في ذلك، وهذا من شأنه أن يجعل الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية الجزائرية في خطر كون معظم مواردها جبائية.

الفرع الثاني

الموارد غير الجبائية للجماعات الإقليمية

يتضح من خلال المعايير الفقهية المذكورة أعلاه أن الجماعات الإقليمية الجزائرية تتمتع أيضا بموارد ذاتية غير جبائية، وهذا ما تنص عليه المادتين 170 من القانون رقم 11-10 يتعلق بالبلدية و151 من القانون رقم 12-07 يتعلق بالولاية وهي: مداخل ممتلكات الجماعات الإقليمية (أولا)، مداخل أملاك الجماعات الإقليمية (ثانيا)، ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما فيها الفضاءات الإشهارية (ثالثا) وناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها الجماعات الإقليمية (رابعا).

أولا: مداخل ممتلكات الجماعات الإقليمية

يصعب تحديد المقصود بمداخل ممتلكات الجماعات الإقليمية خاصة بعد قراءة الفقرة الثانية من المادتين 170 من القانون رقم 11-10 يتعلق بالبلدية و151 من القانون رقم 12-07 يتعلق بالولاية وهي مداخل أملاك الجماعات الإقليمية وما هو الفرق بينهما، إلا أنه بالاستعانة بالنص باللغة الفرنسية الذي ورد بالشكل الآتي: "**les revenus de son patrimoine**" وبالترجمة الحرفية له والتي تكون ب "مداخل

57 - بلشير عبد الكريم، التسيير المالي المحلي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص: قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجليلي اليابس، سيدي بلعباس، 2019، ص. 21.

الذمة المالية" والتي تعرف على أنها مجموع ما للشخص وما عليه من حقوق وواجبات مالية حاضرة ومستقبلية ومن ثم فهي تتكون من عنصرين:

. عنصر إيجابي يشمل مجموع ما للشخص من حقوق مالية حاضرة أو مستقبلية.

. عنصر سلبي يشمل مجموع ما على الشخص من حقوق مالية حاضرة ومستقبلية⁵⁸ .

يتبين من خلال هذا التحليل أن المشرع الجزائري وقع في أمرين: أولهما هو التكرار فقد نص المشرع الجزائري على تمتع الجماعات الإقليمية بالذمة المالية المستقلة في نص المادتين الأولى من القانون رقم 11-10 والقانون رقم 12-07 والتي ينص بموجبهما أيضا على تمتع الجماعات الإقليمية بالشخصية المعنوية⁵⁹ والذمة المالية تعتبر إحدى النتائج المترتبة عن التمتع بالشخصية المعنوية⁶⁰.

ذكر المشرع الجزائري الذمة المالية ليؤكد على أهمية هذه الأخيرة بالنسبة للجماعات الإقليمية من أجل ضمان تنفيذ اختصاصاتها، وهذا ما أكد عليه بدون أي تحفظ الأستاذ "CONNOIS René" أن الشخصية المعنوية بدون استقلالية إدارية ومالية مجرد خدعة⁶¹، مع العلم أن الإستقلالية المالية والذمة المالية أمران مختلفان وهذا يدل على تراجع المشرع الجزائري من الناحية القانونية عن تكريس الإستقلالية

58 - أنظر موقع الموسوعة القانونية، الذمة المالية حسب القانون المدني: <https://elawpedia.com>

59 - تعرف الشخصية المعنوية في القانون على أنها كل مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضا مشتركا، أو مجموعة من الأموال ترصد لمدة زمنية محددة لتحقيق غرض معين. بحيث تكون هذه المجموعة من الأشخاص المكونين لهذه المجموعة مستقلين عن العناصر المالية لها؛ أي أن تكون لها أهلية قانونية لاكتساب الحقوق وتحمل الإلتزامات بحيث تكون لهذه المجموعة من الأشخاص أو الأموال مصلحة جماعية مشتركة مستقلة عن المصالح الذاتية والفردية لأفراد المجموعة، أنظر في هذا الشأن:

- عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الأول: النظام الإداري، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية - بن عكنون - الجزائر، 2007، ص. 182.

60 - تنص المادة 50/2 من الأمر رقم 75 - 58، المؤرخ في 26 سبتمبر سنة 1975، والمتضمن القانون المدني، ج.ر.ج.ج، عدد 78، الصادر في 30 سبتمبر سنة 1975، معدل ومتمم بالقانون رقم 05 - 10، المؤرخ في 20 يونيو سنة 2005، ج.ر.ج.ج، العدد 44، الصادر في 26 يونيو سنة 2005، معدل ومتمم بالقانون رقم 07 - 05، المؤرخ في 13 مايو سنة 2007، ج.ر.ج.ج، العدد 31، الصادر في 13 مايو سنة 2007، على ما يلي: «يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان ملازما لصفة الإنسان، وذلك في الحدود التي يقررها القانون:

- ذمة مالية. »

61 - TSIMI NGONO Landry, L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisée : L'exemple du Cameroun, Thèse pour le doctorat en droit public, Université Paris- EST CRETEILVAL- de MARNE, 2010, p. 143.

المالية للجماعات الإقليمية⁶² وذلك بموجب المادتين الأولى من القانون رقم 11 -10 يتعلق بالبلدية والقانون رقم 12 -07 يتعلق بالولاية حيث اكتفى هذا الأخير بالنص على تمتع الجماعات الإقليمية بالذمة المالية المستقلة التي لا تعدو أن تكون شرطا للإستقلال المالي بدونها يستحيل وجود ميزانية خاصة، صرف النفقات، عقد الصفقات، استخلاص الرسوم ، التقاضيوليست الإستقلال نفسه⁶³، وهذا ما يؤكد محمد عاطف البنا⁶⁴ الذي يرى أنه لا يكفي الإعتراف بالذمة المالية للوحدة المحلية لضمان إستقلال حقيقي، بل يلزم فوق ذلك الإعتراف لها بإستقلال مالي⁶⁵.

وذلك مقارنة بالمادتين الأولى من القانون رقم 90 -08 والقانون رقم 90 - 09 والمادة الأولى من الأمر رقم 69 - 38 والتي تنص على تمتع الجماعات الإقليمية بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، فالإستقلال المالي أوسع من الذمة المالية.

يتمثل الأمر الثاني في وقوع المشرع الجزائري في خلط لأن الذمة المالية تشمل كل مداخل الجماعات الإقليمية بل أكثر من ذلك فهي تشمل حتى ديون الجماعات الإقليمية، لذلك فمصطلح الذمة المالية في هذه الحالة غير مناسب لكون المشرع الجزائري في صدد عد مداخل الجماعات الإقليمية.

62 - تجدر الملاحظة أن هناك تراجع في تكريس اللامركزية الإقليمية بصفة عامة والمالية بصفة خاصة من الناحية الدستورية أيضا إذا ما تمت مقارنة ما ورد في الدستور الحالي بدستور 1976 وبالضبط المادة 35 منه، للتفصيل في هذه النقطة أكثر، انظر:

- بن عيسى قدور، التمويل المحلي واستقلالية الجماعات الإقليمية " حالة البلديات"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص: القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، 2015، ص. 112.

- برازة وهيبة، المرجع السابق، ص. 139 و 140.

63 - أدبيا محمد علي، المرجع السابق، ص. 37.

64 - هو فقيه دستوري مصري، وأستاذ القانون الدستوري بكلية الحقوق، جامعة القاهرة، وكان عضوا في اللجنة العليا لحزب الوفد، وعضوا للجنة تعديل الدستور المصري 2011، مقتبس من الموقع الإلكتروني:

<http://marefa.org>

65 - يتمثل الإستقلال المالي بالنسبة لمحمد عاطف البنا في سلطة الوصول إلى الموارد اللازمة للنهوض بما عهد إلى السلطات المحلية من مصالح وسلطة تحديد نفقاتها ووضع ميزانيتها المستقلة. وبدون هذه السلطة المالية يصبح إستقلال الهيئات المحلية مجرد إستقلال نظري، أنظر:

- برازة وهيبة، المرجع السابق، ص. 132.

ثانيا: مداخل أملاك الجماعات الإقليمية

تعتمد الجماعات الإقليمية على مداخل ممتلكاتها كمصدر من مصادر تمويل ميزانيتها وقد تم تحديدها وحصرها من طرف المشرع الجزائري (1) وهذه الأخيرة تختلف من حيث طبيعتها فهناك أملاك ذات طبيعة عقارية وأخرى منقولة (2)، ومن أجل تحقيق الجماعات الإقليمية إيرادات من خلال هذه الأملاك حدد المشرع عدة طرق لتسييرها (3).

1. أملاك الجماعات الإقليمية في القانون الجزائري

قام المشرع الجزائري بتحديد أملاك الجماعات الإقليمية على سبيل الحصر بموجب المادة 20 من القانون رقم 90-30⁶⁶ المتعلق بالأملاك الوطنية كما يلي:

. جميع البنايات والأراضي غير المصنفة في الأملاك الوطنية العمومية التي تملكها البلدية وتخصص للمرافق العمومية والهيئات الإدارية.

. المحلات ذات الاستعمال السكني وتوابعها الباقية ضمن الأملاك الوطنية الخاصة والتابعة للبلدية التي أنجزتها بأموالها الخاصة.

. الأراضي الجرداء غير المخصصة التي تملكها البلدية .

. الأملاك العقارية غير المخصصة التي اقتنتها البلدية أو أنجزتها بأموالها الخاصة .

. العقارات والمحلات ذات الاستعمال المهني أو التجاري أو الحرفي التي نقلت ملكيتها إلى البلدية كما عرفها القانون.

. المساكن المرتبطة بالعمل أو المساكن الوظيفية التي عرفها القانون ونقلت ملكيتها إلى البلدية .

. الأملاك التي ألغي تصنيفها في الأملاك الوطنية العمومية التابعة للبلدية والعودة إليها .

. الهبات والهدايا التي تقدم للبلدية وتقبلها حسب الأشكال والشروط التي ينص عليها القانون .

. الأملاك الناتجة عن الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة أو الولاية التي تنتازل عنها كل منها للبلدية أو آلت إليها أبلولة الملكية التامة

. الأملاك المنقولة والعتاد الذي اقتنته البلدية أو أنجزته بأموالها الخاصة

⁶⁶ - قانون رقم 90 - 30، مؤرخ في أول ديسمبر سنة 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج.ر.ج.ج، العدد 52، صادر في 2 ديسمبر سنة 1990، معدل ومتمم بالقانون رقم 08 - 14، مؤرخ في 20 جويلية سنة 2008، ج.ر.ج.ج، عدد 44، صادر في 03 أوت سنة 2008.

. الحقوق والقيم المنقولة التي اقتنتها البلدية أو حققتها والتي تمثل قيمة مقابل حصص مساهمتها في تأسيس المؤسسات العمومية ودعمها المالي.

وتجدر الملاحظة أنه لأول مرة في قوانين الجماعات المحلية يتم حصر أملاك البلدية في فصل خاص بها وهو ما جاء في الفصل الخامس منه، وذكر صراحة أن للبلدية أملاك عمومية ومن ثم قام بسردها كما جاءت في قانون الأملاك الوطنية لسنة 1990 المعدل والمتمم⁽⁶⁷⁾.

أما فيما يخص أملاك الولاية فقد نصت عليها المادة 19 من القانون رقم 90 - 30 السالف الذكر.

2. طبيعة أملاك الجماعات الإقليمية

تتميز أملاك الجماعات الإقليمية بالتنوع والتعدد والتي يمكن تقسيمها من حيث طبيعتها إلى أملاك عقارية (أ) ومنقولة (ب).

أ. الأملاك العقارية للجماعات الإقليمية

تشمل الأملاك العقارية للجماعات الإقليمية مؤسسات تعليمية ابتدائية، مساكن، محلات تجارية وأسواق، قاعات للعلاج ودور للشباب ومكتبات ومعالم تاريخية ومذابح ومواقف للسيارات وأكشاك وأرصعة وغيرها.

وقد تكون غير مبنية مثل الطرق والمساحات الخضراء والإنارة العمومية والمقابر وغيرها.

ونلاحظ من هذه العناصر الواردة على سبيل المثال لا الحصر منها ما هو منتج للمداخل ومنها ما هو غير منتج بل يكلف الجماعات الإقليمية إنفاق موارد مالية من أجل صيانتها والمحافظة عليها⁶⁸.

ب. الأملاك المنقولة للجماعات الإقليمية

تتمثل المنقولات في العتاد بمختلف أنواعه من آلات ووسائل عمل، حافلات، شاحنات، سيارات وتجهيزات للأشغال العمومية وتجهيزات مختلفة قصد التطهير ومحاربة الآفات والحشرات وغيرها.

⁶⁷ - عايلي رضوان، «أملاك الجماعات المحلية ومبدأ اللامركزية الإدارية»، مجلة المفكر، العدد 10 لسنة 2014، بسكرة، ص. 516.

⁶⁸ - بغيحة سعد، «ممتلكات البلدية والنزاعات المترتبة عنها»، ملتقى دولي حول تسيير الجماعات المحلية بمخبر المغرب الكبير الإقتصاد والمجتمع يومي 9 و 10 جانفي 2008، ص. 52.

وقصد المحافظة على هذه الممتلكات من جميع طرق التحويل والضياع والتلف لا بد من وضع سجلات خاصة بكل نوع وجرّد لكل المحتويات والتسجيل وتكون متابعتها وفقا لوثائق التصليح والصيانة ومحاضر البيع بالمزاد العلني عند عملية البيع ومحاضر التلف عند عملية الاستهلاك وإخراجها من الخدمة⁶⁹.

3 . طرق تسيير أملاك الجماعات الإقليمية

تحقق الجماعات الإقليمية مدا خيل نتيجة تسيير أملاكها إما عن طريق التسيير المباشر (أ) أو التسيير بواسطة المؤسسات العمومية البلدية/ الولاية (ب)، أو عن طريق منح الامتياز للغير الذي اعتبره المشرع موردا مستقلا قائما بذاته.

أ . التسيير المباشر للمرفق العمومي

تمثل الإدارة المباشرة الأسلوب التقليدي لإدارة المرافق العامة، وفيها تتكفل هيئات الإدارة المحلية بإنشاء المرافق وتحديد قواعد سيرها وتبأشر إدارته اليومية عن طريق إحدى مصالحها التي يرتبط بمجال عملها وتخصصها وهذا وفقا لما ينص عليه المشرع في المادة 151/1 من القانون رقم 11-10: « يمكن البلدية أن تستغل مصالحها العمومية عن طريق الإستغلال المباشر. » والمادة 142 من القانون رقم 12 - 07 التي تنص: « يمكن المجلس الشعبي الولائي أن يستغل مباشرة مصالحه العمومية عن طريق الإستغلال المباشر. »

والمهام التي تديرها الجماعات المحلية بطريقة مباشرة كثيرة ومتعددة منها أعمال النظافة وتوزيع الماء الصالح للشرب، والإنارة العمومية، والمراكز الثقافية والملاعب... الخ، إلا أن هذه المرافق أصبحت تدار في التوجه نحو الخوصصة عن طريق منح الإمتياز أو التنازل عنها للقطاع الخاص⁷⁰.

ب . التسيير بواسطة المؤسسات العمومية للمرفق العمومي

سمح تشريع الولاية والبلدية لهذه الأخيرة إنشاء مؤسسات عمومية⁷¹ لأنه في بعض الأحيان يكون من الأفضل والأنسب لتحقيق مصلحتها بفعالية وأداء خدمتها بكفاءة أن تتولى ذلك عن طريق إنشاء

69 - المرجع نفسه، ص. 52 و 53.

70 - لسوس مبارك، « الإدارة الرشيدة للجماعات المحلية بين إلزامية الخدمة العامة وحتمية التوازن المالي » ، إدارة

المجلد 20، العدد 40 لسنة 2010، الجزائر، ص. 26.

71 - تنص المادة 153 من القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق على أنه: « يمكن البلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل

مؤسسة عامة مستقلة لتقوم بإدارته، وفي هذه الحالة تتمتع المؤسسة العامة أو الهيئة بالإستقلال الإداري والمالي والفني، غير أن الاتجاه نحو اقتصاد السوق والخصوصية أدى إلى الاستغناء عن الكثير منها وتفضيل أساليب جديدة مثل نمط الامتياز والتعاقد⁷².

ثالثا: ناتج حق الإمتياز للفضاءات العمومية

يعرف الإمتياز⁷³ أو التفويض على أنه إدارة للمرفق العام بواسطة شخص معنوي عبر الجهة المنظمة والمؤسسة العامة التي تنشأ لهذا الغرض وأن المفوض إليه يكون عادة من أشخاص القانون الخاص لكنه ليس كذلك بالضرورة⁷⁴، وهذا ما تؤكدته المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 18 - 199⁷⁵. يمكن للجماعات الإقليمية في هذا الإطار أن تقوم بتفويض بعض مرافقها وذلك بهدف تسييرها من الغير مقابل مبالغ مالية "حقوق الإمتياز" وقد أعطى المشرع مثال على هذه الفضاءات وهي الفضاءات الإشهارية وهذا ما تنص عليه المادة 170/و من القانون رقم 11 - 10.

إلا أن ما تجدر ملاحظته أن ناتج حق الإمتياز للفضاءات العمومية لا يعتبر إيرادا جديدا في ميزانية الجماعات الإقليمية لأن ذلك لا يتعدى طريقة من طرق تسيير المرفق العام؛ أي تسيير أملاك

تسيير مصالحها. » ، وكذلك المادة 146 من القانون رقم 12 - 07، المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، المرجع السابق على ما يلي: « يمكن المجلس الشعبي الولائي أن ينشئ مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي قصد تسيير المصالح العمومية. »
72 - لسوس مبارك، المرجع السابق، ص. 27.

73 - يعرف المشرع الجزائري عقد الإمتياز بموجب المادة 4 من الأمر رقم 96 - 13، المؤرخ في 15 يونيو 1996 والمتضمن قانون المياه، ج.ج.ج، العدد 37، الصادر في 15 جوان 1996، (ملغى)، كما يلي: « عقد من عقود القانون العام، تكلف الإدارة بموجبه شخصا اعتباريا عاما أو خاصا، قصد ضمان خدمة ذات منفعة عمومية. وفي هذا الصدد ، يمكن أن تمنح لصالح الهيئات والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية والأشخاص الاعتباريين الخاضعين للقانون الخاص، يجب أن تتوفر في هؤلاء الأشخاص الاعتباريين الخاضعين للقانون الخاص المؤهلات الضرورية، وتحدد كيفية تطبيق ذلك وشروطه عن طريق التنظيم..... »

74 - محمد محمد عبد اللطيف، تفويض المرفق العام، دار النهضة العربية، مصر، 2000، ص. 17.

75 - تنص المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 18 - 199، المؤرخ في 2 غشت سنة 2018، يتعلق بتفويض المرفق العام، ج.ج.ج، العدد 48، الصادر في 5 غشت سنة 2018 على ما يلي: « يمكن الجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها والمسؤولة عن مرفق عام، التي تدعى في صلب النص "السلطة المفوضة" = أن تفوض تسيير مرفق عام إلى شخص معنوي، عام أو خاص، خاضع للقانون الجزائري يدعى في صلب النص "المفوض له" بموجب اتفاقية تفويض. »

الجماعات الإقليمية وهذا ما تم ذكره أعلاه، وذكر المشرع هذا الإيراد بصفة مستقلة هو تأكيد منه على أهمية هذه الطريقة في تسيير الأملاك العامة، خاصة أن الواقع المالي للبلديات والذي عانت منه أكثر من عقد من الزمن دفع هذه الجهات إلى تراجع واضح خاصة في الميدان الإقتصادي وبالتحديد في المجال المتعلق بإنشاء المؤسسات الإقتصادية المحلية بنوعيتها التجارية والصناعية لذلك ومن أجل محافظة البلديات على دورها الإقتصادي من جهة وتلبية الحاجة العامة من جهة أخرى وتفعيل قانون البلدية سيؤدي بها حتما إلى اعتماد أسلوب الامتياز وهذا ما يجعل من عقد الإمتياز أحد أهم أدوات وآليات مشاركة القطاع الخاص مع الإدارة العمومية في الاضطلاع بأعباء التنمية الشاملة مستقبلا⁷⁶.

وللاشارة فإن سلطات البلدية ليست حرة في إبرام عقد الامتياز فهذه الأخيرة مجبرة للخضوع لدنتر شروط نموذجي يحدد عن طريق التنظيم⁷⁷ كما نجد أن المشرع الجزائري حدد المصالح العمومية البلدية التي يمكن لها اللجوء إلى عقد الإمتياز بموجب المادة 149 من القانون رقم 11 - 10.

لكن ما يلفت الإنتباه هو عدم النص على ضرورة المصادقة الوجوبية من الوالي كرقابة إدارية على الاتفاق المتضمن عقد الإمتياز وهي نقطة إيجابية مقارنة بالقانون رقم 90 - 08 فهذا من شأنه تدعيم حرية البلدية في إبرام عقد الإمتياز وبالتالي تدعيم حريتها في الحصول على موارد ذاتية ولو كان ذلك نسبيا.

رابعا: ناتج مختلف الخدمات الخاصة التي تقدمها الجماعات الإقليمية

تقوم الجماعات الإقليمية في إطار استغلال مرافقها وبعض المراكز بتقديم مختلف الخدمات للجمهور مقابل مبالغ مالية⁷⁸ والتي تساهم بنسبة 10% من مجموع إيرادات التسيير، لكن رغم هذه النسبة الضئيلة إلا أنها تمثل أداة هامة للإستقلال المالي للبلديات نظرا لارتباطها مباشرة بالخدمات التي تقدمها هذه الأخيرة من جهة، وكذلك للسيطرة التي تتمتع بها البلدية على هذا النوع من الإيرادات من جهة أخرى

⁷⁶ - بوضياف عمار، « دور عقد الامتياز في تطوير العلاقة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص »، الفكر البرلماني، العدد 25 لسنة 2010، الجزائر، ص. 183 و 184.

⁷⁷ - انظر المادة 155 / 2 من القانون رقم 11 - 10، المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

⁷⁸ - تياب نادية، « مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 2 لسنة 2010، جامعة عبد الرحمان ميرة . بجاية .، ص. 31.

سواء في تحديد مقاديرها عن طريق مداوات المجلس البلدي أو فيما يخص تحصيلها عن طريق أمين خزينة البلدية، وبذلك يمكن أن يطلق على إيرادات الإستغلال بأنها الإيرادات الخاصة بالبلدية؛ أي التي تعود إليها بشكل كلي.

وهذا عكس الإيرادات الجبائية التي لا تتمتع البلديات بأي صلاحيات سواء في تحديدها أو تحصيلها وهذا سيتم التفصيل فيه لاحقا خلال هذه الدراسة وبدرجة أقل وبكثير من الحذر اعتبر المجلس الدستوري الفرنسي الإيرادات الجبائية موردا ذاتيا بما أن الجماعات الإقليمية لا تتمتع بسلطة تحديد وعاء، حجم أو تعريف حصتها من الموارد الجبائية⁷⁹.

نشير هنا أن الحرية أو السلطة التي تتمتع بها البلديات فيما يخص ناتج مختلف الخدمات التي تقدمها الجماعات الإقليمية ليست مطلقة، فهناك بعض الجوانب القانونية التي تقرر كيفية تحديد أسعار هذه الخدمات بالإضافة إلى ضرورة موافقة الجهات الوصية عليها وبذلك تفقد البلديات حريتها في هذا الموضوع⁸⁰.

تجدر الملاحظة أخيرا أن المطلاع على نصي المادتين 170 من القانون رقم 11 - 10 و 151 من القانون رقم 12 - 07 يبدو له للوهلة الأولى أن المشرع الجزائري وسع من إيرادات الجماعات الإقليمية خاصة الذاتية منها وهذا من شأنه تعزيز الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية وذلك مقارنة بالمادتين 146 من القانون رقم 90 - 08 و 132 من القانون رقم 90 - 09 لكن بعد تحليل ودراسة المادتين السابقتين - المادة 170 والمادة 151 - يتبين له أن المشرع الجزائري لم يوسع من إيرادات الجماعات الإقليمية وإنما مجرد إعادة الصياغة لما ورد في القوانين الملغاة وليس هناك أي إضافة من الناحية الموضوعية وإنما فقط من الناحية الشكلية.

المطلب الثاني

تحديد حصة الجماعات الإقليمية من الموارد الذاتية كضمانة لاستقلاليتها المالية

يعتبر تمتع الجماعات الإقليمية بحصة محددة من الموارد الذاتية ضمانة مهمة من أجل ضمان الإستقلالية المالية لهذه الأخيرة، إلا أن المتفحص لمختلف النصوص القانونية يسجل غياب تحديد حصة الجماعات الإقليمية من الموارد الذاتية في القانون الجزائري (الفرع الأول)، عكس القوانين المقارنة التي

⁷⁹ - STECHEL Marie - Christine, Op. Cit., p. 192.

⁸⁰ - موفق عبد القادر، المرجع السابق، ص. 100 و 103.

كرست حصة الجماعات الإقليمية من الموارد الذاتية في مختلف قوانينها (الفرع الثاني) كضمانة لاستقلالية مالية الجماعات الإقليمية.

الفرع الأول: غياب تحديد حصة الجماعات الإقليمية من الموارد الذاتية في القانون

الجزائري

لم يحدد المشرع الجزائري الموارد الذاتية الخاصة بالجماعات الإقليمية على سبيل الحصر في مختلف القوانين كما تم ذكره أعلاه، فإنه لم يكرس أيضا ضرورة تحديد حصة الجماعات الإقليمية من الموارد الذاتية خاصة الجبائية منها، وذلك بالرغم من أهمية ذلك في ضمان الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية وفعالية تنفيذ هذه الأخيرة لاختصاصاتها المختلفة المعهودة إليها عن طريق القوانين، وهي نقطة سلبية لأنها تجعل حصيلة الجماعات الإقليمية غير مستقرة وتتغير من وقت إلى آخر ومن منطقة إلى أخرى.

يكرس المؤسس الدستوري التمويل الذاتي كضمانة لاستقلالية مالية الجماعات الترابية وبالتالي ضمان تطبيق مبدأ التدبير الحر المكرس دستوريا⁸¹ وذلك على غرار الجزائر، إلا أن الوثيقة الدستورية لم تضيف طابعا ملموسا على الموارد الذاتية في علاقتها ببقية أصناف التمويل؛ أي أنها لم تحدد حجم الموارد الذاتية من الحجم الإجمالي لموارد الجماعات الترابية ولم يتناول أي نص تنظيمي آخر هذا الموضوع؛ أي تحديد حصة الجماعات الترابية من الموارد الذاتية⁸²، وهذا يبين غياب إرادة جدية في تكريس الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية الجزائرية والمغربية على حد سواء.

يرى اتجاه آخر على أنه بالرغم من أهمية تحديد حصة الجماعات الإقليمية من الموارد الذاتية في ضمان الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية إلا أن ذلك ينقص من حظ هذه الأخيرة في الحصول على أكبر حجم للإعانات وذلك حرصا على عدم تجاوز هذه الأخيرة نسبة التمويل الذاتي فإذا عانت

81 - ينص الفصل 136 من الدستور المغربي لسنة 2011، المرجع السابق على ما يلي: «يرتكز التنظيم الجهوي والترابي

على مبادئ التدبير الحر...»

82 - حيمود محمد، «الإستقلال المالي للجماعات الترابية بين مضامين دستور 2011 وانتظارات التنزيل التشريعي»، كتاب جماعي تحت إشراف الدكتور أمال المشرفي، مدرسة المعارف الجديدة، الرباط، 2015، ص. 68.

الجماعات الإقليمية أي صعوبة في تمويل صلاحياتها فلا يمكن لها معالجة ذلك إلا عن طريق خلق ضرائب جديدة أو الرفع من حجم الضرائب الموجودة مع جميع الصعوبات التي تعرف بهذا الشأن⁸³.

ومن المعروف والمعمول به في معظم الدول أن أية صعوبات مالية قد تواجه الجماعات الإقليمية يتم معالجتها عن طريق إعانات من الدولة⁸⁴، وعلى سبيل المثال الجماعات الإقليمية الجزائرية التي لا يجد من حجم الإعانات المقدمة إليها إلا إرادة الدولة وقدرتها المالية في ذلك، لذلك نجد أن معظم إيراداتها عبارة عن إعانات وتخصيصات من الدولة⁸⁵.

وذلك خاصة في ظل وجود بعض الخبراء والمقررين من يرى أن هناك استقلالية مالية كاملة مع موارد أغلبها خارجية، لأن الأمر المهم في النهاية ليس مصدر الموارد ولكن حجمها والمثال المقدم عادة لتدعيم هذا التصور هو الجماعات المحلية الألمانية التي تحصل على أغلبية مواردها المالية من إعانات الدولة الفيدرالية والهندوراس⁸⁶.

وفي مقابل ذلك نجد اتجاه مغاير يرى أن حجم الموارد ليس عنصرا كافيا لحسن قياس درجة الاستقلالية المالية وإنما نوع ومصدر هذه الموارد هو الذي يسمح بذلك وهذا ما يؤكد الأستاذ **André Roux**⁸⁷.

يرى الاتجاه الأخير؛ أي الذي يرى أن نوع ومصدر الموارد في حقيقة الأمر هو الذي يسمح بقياس درجة الإستقلالية المالية فهو الذي يتلاءم ويتماشى أكثر مع المعايير والشروط التي وضعها الفقه من أجل ضمان استقلالية مالية فعلية وحقيقية وهو ضرورة توفر موارد ذاتية كافية.

⁸³ - AREKINN Valérie , « L'autonomie financière des collectivités territoriales au regard de la loi organique n° 2004 – 758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72 – 2 de la constitution », *Revue du trésor*, N° 3 , 2005, Paris, p. 166.

⁸⁴ - Ibid, p. 166.

⁸⁵ - يتم تفصيل أهمية حجم الإعانات والتخصيصات في تمويل الجماعات الإقليمية من خلال الأطروحة، وبالتحديد في الفصل الثاني، المبحث الأول من الباب الأول.

⁸⁶ - ALEXIS Essono Ovono, « L'autonomie financière des collectivités territoriales en Afrique noir francophone, le cas de Cameroun, de la cote- d'ivoire, Gabon et du Sénégal », p. 17, [En ligne]: www.afrilex.u-bordeaux4.fr.

⁸⁷ - « La quantité des ressources n'est pas un élément suffisant et la qualité des ressources ainsi que leur origine, permettent de mieux qualifier le degré d'autonomie financière des collectivités. », Voir : -HOND Jean Tobie , « Les ressources financières dans un système décentralisé, Mobilisation des impôts et taxes, partage et dépense des revenus, sources du budget local De l'autonomie financière des collectivités territoriales : L'expérience du Cameroun », Un séminaire de haut niveau sur les stratégies et politiques innovantes de décentralisation dans les pays africains, Tanger (Maroc), 27- 29 janvier 2014.

وما يؤكد أيضا أن الإتجاه الأخير هو الصائب؛ أي الذي يرى أن نوع ومصدر الموارد هو الذي يسمح بقياس درجة الإستقلالية أن التمويل السيادي؛ أي الذي يمنح من طرف الدولة يكون عادة مقرون بشروط وهذا ما يحد من حرية الجماعات الإقليمية⁸⁸.

الفرع الثاني: تكريس التشريعات المقارنة حصة الجماعات الإقليمية من الموارد الذاتية

لتحديد حصة الجماعات الإقليمية من الموارد الذاتية أهمية كبيرة هذا ما دفع بالمؤسس الدستوري الفرنسي بالإضافة إلى حرصه على ضرورة تمتع الجماعات الإقليمية بالموارد الذاتية فإنه يحرص كذلك على ضرورة تحديد نصيب الجماعات الإقليمية من هذه الأخيرة، وقد أحال مسألة تحديد شروط تطبيق هذه القاعدة إلى المشرع العضوي⁸⁹.

لم يحدد ولم يفترض المشرع الفرنسي نصيبا يتجاوز 50% من حجم الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية، وإنما اكتفى فقط بتسقيف حجمها بحيث لا يجب أن تكون أدنى من حجم هذه الموارد لسنة 2003، والتي كانت 56% بالنسبة للبلديات، 57% بالنسبة للمحافظات، 36% بالنسبة للأقاليم وذلك بموجب القانون العضوي رقم 2004 - 758 ل 29 جويلية 2004 المتعلق بالاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية السابق الذكر.

كما نجد أن المستشار الفرنسي **Jaen – Eric Schoettl** حدد الشروط التي يجب احترامها عند تحديد حصة الجماعات الإقليمية من الموارد الذاتية حتى تضمن إستقلالية الجماعات الإقليمية بحيث ينبغي أن تضمن هذه الحصة مواجهة الحاجيات الجديدة والغير المتوقعة، وأن تضمن في جميع الظروف استمرارية الخدمات العامة المحلية بدون أن تتنازل هذه الأخيرة عن استقلالها⁹⁰.

⁸⁸ - Ibid.

⁸⁹ - Article 72 – 2 / 3 de loi constitutionnelle 2003 – 276, du 28 mars 2003, Relative à l'organisation décentralisée de la république, Op. Cit., Stipule : «**Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle mise en œuvre.**» : www.légifrance-gouv.fr

⁹⁰ - «**On peut regarder comme « déterminante » la part de ressources propres qui permet à collectivité territoriale de faire face à des besoins nouveaux ou imprévus, d'assurer en toutes circonstances la continuité des services publics locaux et de ne pas aliéner son indépendance.**», Voir : - PILONE Caroline, Op.Cit., p. 516.

وضع المجلس الدستوري الفرنسي أيضا شرطين للحصة المحددة وهما: أن تضمن هذه الحصة الحرية الإدارية للجماعات الإقليمية عند تنفيذ الإختصاصات المعهودة إليها، وأن يكون حجم هذه الموارد على الأقل يعادل حجم الموارد المسجلة في سنة 2003⁹¹.

فرض المشرع العضوي الفرنسي على الحكومة إرسال تقرير للبرلمان في كل 01 جوان من كل سنة يتضمن حصة الموارد الذاتية من مجموع الموارد، طرق حسابها، وتطورها وذلك بالنسبة لكل فئة؛ أي بالنسبة للبلديات والمحافظات والأقاليم وهذا ما تنص عليه المادة 5 من القانون العضوي المتعلق بالاستقلالية المالية من أجل حماية حصة الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية.

تتخذ الحكومة الإجراءات التصحيحية الضرورية في قانون المالية المعتمد لاحقا للسنتين اللاحقتين لتسجيل خرق الحجم الأدنى للموارد الذاتية في حالة عدم احترام الحجم المسقف للموارد الذاتية الذي ينبغي أن تحصل عليه الجماعات الإقليمية المحدد من طرف المشرع العضوي⁹².

يتمتع القاضي الدستوري بسلطة معاقبة المشرع عن أي تصرف من شأنه خرق الحصة المحددة للموارد الذاتية لكل فئة من فئات الجماعات الإقليمية⁹³، وهذا يبين أهمية المجلس الدستوري في حماية الحصة المحددة للموارد الذاتية التي يجب أن تتمتع بها الجماعات الإقليمية وبالتالي الإستقلالية المالية لهذه الأخيرة، وما يحد فقط من ممارسة المجلس الدستوري الفرنسي لدوره هذا هو عدم تمتع الجماعات الإقليمية الفرنسية بإمكانية إخطار المجلس الدستوري من أجل المحافظة على حريتها الإدارية⁹⁴.

فشلت فرسا في ضمان الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية مستقبلا رغم هذه الإجراءات والاهتمام الذي أبدته من أجل ذلك وهذا ما أعلن عنه الأستاذ CENCI Marc رئيس تجمع البلديات⁹⁵.

⁹¹ - «Que la première de ces conditions exige que la part déterminante garantisse la libre administration des collectivités relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui sont confiée, que la seconde fixe un seuil minimal correspondant au niveau constaté au titre de l'année 2003. » , Voir : D.C.C.F N°2004- 500 , Du 29 juillet 2004 , Portant le contrôle sur la loi organique relative a l'autonomie financière des collectivités territoriales, www.conseil-constitutionnel.fr.

⁹² - Voir l'article 4 et 5 de la loi organique n° 2004 – 758, du 29 juillet 2004, Pris en application de l'article 72 – 2 de la constitution , Relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, Op.cit.

⁹³ - STECKL Marie- Christine, «Une autonomie financière altérée », L'Harmattan, 2012, Paris, p. 192 et 193.

⁹⁴ - PILONE Caroline, Op.Cit., p. 3.

⁹⁵ - « C'était l'une des ambitions majoures de la révision constitutionnelles de 03 mars 2003 que de sanctuariser à l'avenir l'autonomie financière des collectivités locales, mais le rempart de la constitutionnelle est devenu tout a coup une cloison de paire à travers quelques prouesses sémantiques et un habile syllogisme. » Voir :

وعلى غرار الاهتمام الذي منحتة الدولة الفرنسية للموارد الذاتية للجماعات الإقليمية حيث تركز ضرورة تحديد نصيب هذه الأخيرة من الموارد الذاتية وكذلك ضرورة حماية هذه الحصة المكرسة قانونا، فإن الدولة التونسية بالرغم من أنها لم تقم بتحديد سقف الموارد الذاتية اللازمة بالمقارنة بالموارد المحالة إلا أنها قامت بالنص على ضرورة أن تكون هذه الموارد ملائمة للصلاحيات المسندة إليها قانونا⁹⁶، كما أنها تتعهد بأنها ستتكفل تدريجيا وبواسطة قوانين المالية والقوانين الجبائية والقوانين المتعلقة بالأموال بجعل الموارد الذاتية تمثل النصف الأهم لموارد كل جماعة محلية⁹⁷، وهي نقطة إيجابية من شأنها تدعيم الإستقلالية المالية للجماعات المحلية التونسية نظرا لأهمية الموارد الذاتية في ذلك؛ إذ تعتبر هذه الأخيرة أحد الشروط والعناصر الضرورية لضمان الإستقلالية المالية للجماعات المحلية.

-MARTINEZ Jean – Claude, L'organisation décentralisée des finances de la république, Thèse pour le doctorat : finances publiques, Paris 2, Soutenue en 2010, p. 242.

96 – انظر الفصل 135 من دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014، المرجع السابق.

97 – انظر في هذا الشأن:

- الفصل 131 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المؤرخ في 9 ماي 2018، يتعلق بمجلة الجماعات المحلية، ر. ر. ج. ت، عدد 39، المؤرخ في 15 ماي سنة 2018، متوفر على الموقع الرسمي للبوابة الوطنية التونسية للإعلام

القانوني: www.legislation.tn

المبحث الثاني

إشكالية التمويل الذاتي للجماعات الإقليمية

يلعب التمويل الذاتي للجماعات الإقليمية أهمية كبيرة في تعزيز استقلاليتها المالية، بحيث أنه كلما كانت نسبة الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية كبيرة ومهمة كلما كان الاستقلال المالي لها كبيرا ومهما وهامش حرية اتخاذ قراراتها واسعا وفعالا والعكس صحيحا، وعلى الرغم من تعدد مصادر التمويل الذاتي للجماعات الإقليمية الجزائرية الجبائية والغير الجبائية إلا أن ما يميز هذا الأخير؛ أي التمويل الذاتي الجزائري هو عجزه عن ضمان الإستقلالية المالية لهذه الأخيرة.

وعلى غرار عجز التمويل المحلي أو الذاتي الجزائري في تمويل الجماعات الإقليمية، نجد التمويل المحلي الفرنسي الذي لا يمثل إلا 15% من مواردها⁹⁸؛ مما يعني في الأخير أن عجز التمويل الذاتي لا يقتصر فقط على الدول المتخلفة أو السائرة في طريق النمو وإنما يتعلق بالدول المتقدمة والمتخلفة على حد سواء.

يتجسد عجز التمويل الذاتي للجماعات الإقليمية عن ضمان الاستقلالية المالية لها في عدة مظاهر (المطلب الأول)، ومما لا شك فيه أن لهذا العجز عدة أسباب (المطلب الثاني) منها ما يعود إلى الدولة أثناء ممارسة اختصاصاتها السيادية، ومنها ما يعود إلى المسيرين المحليين بمناسبة ممارسة اختصاصاتهم المعهودة إليهم، ومن أجل القضاء على هذا العجز أو الحد منه من الضروري اتخاذ عدة إجراءات وحلول سواء من طرف الدولة أو من طرف المسيرين المحليين أنفسهم (المطلب الثالث).

المطلب الأول

مظاهر عجز التمويل الذاتي عن ضمان الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية

كرس المشرع الجزائري التمويل الذاتي كضمانة لإستقلالية مالية الجماعات الإقليمية في مختلف قوانين الإدارة المحلية، إلا أن ذلك بدون فعالية حيث يسجل هذا الأخير عجزا متواصلا يتجسد في عجز ميزانيات البلديات (الفرع الأول) وكذلك في تدخل الدولة لتطهير ديون هذه الأخيرة (الفرع الثاني) وذلك في عدة مناسبات.

⁹⁸- VITAL- DURAND Emmanuel, Les collectivités territoriales en France, 8 éditions, hachette supérieur, Paris, 2011, p. 150.

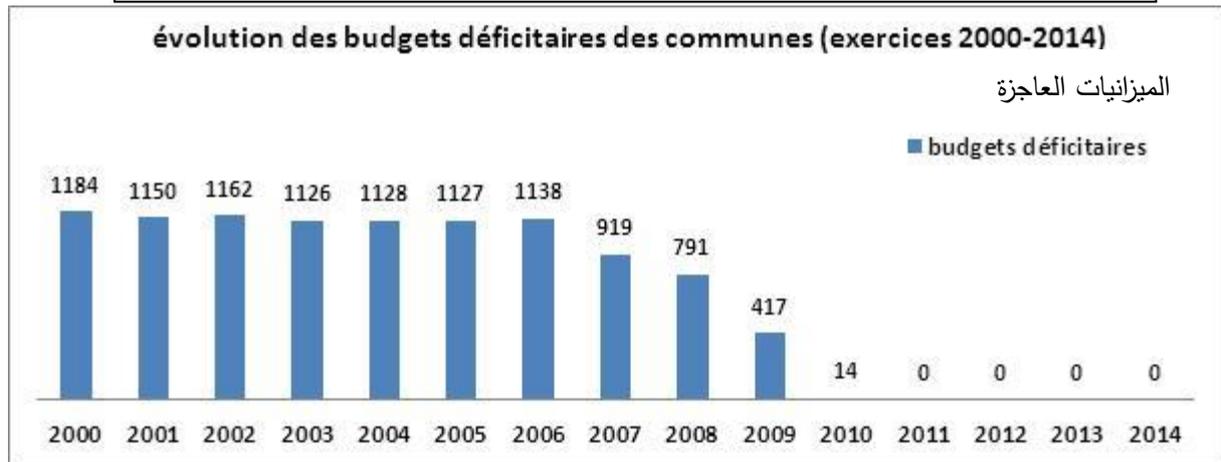
الفرع الأول

عجز ميزانيات البلديات

يظهر عجز التمويل الذاتي للجماعات الإقليمية؛ أي عجز مواردها الذاتية (الجبائية والغير الجبائية) عن ضمان الإستقلالية المالية لهذه الأخيرة في العجز المتواصل لميزانيات البلديات الناتج أساسا عن العجز في التسيير، لأن عجز الميزانية في الحقيقة هو عدم توازنها الذي يكون سببه عادة أن القائمين على إعدادها لم يستطيعوا أن يقدروا النفقات أو الإيرادات بشكل سليم ودقيق سواء عن سوء تقدير النفقات أو تضخيم الإيرادات أو كلاهما معا⁹⁹. لذلك نجد أن ملف البلديات عاجزة كليا من أثقل الملفات المطروحة على السلطة الوطنية والتي تعرف تزايدا مستمرا، إذ أنه لم يكن يتجاوز 52 بلدية سنة 1986 ليصل سنة 2000 إلى 1184 بلدية وقد أحصت وزارة الداخلية والجماعات المحلية عام 2007 أكثر من 919 بلدية لا تزال عاجزة من أصل 1541 بلدية.

إلا أن ما يلاحظ من خلال الشكل أدناه أن عجز ميزانيات البلديات عرف تراجعا مستمرا خلال السنوات الأخيرة حيث أنه لم تسجل هذه الأخيرة أية ميزانية عاجزة خلال التنفيذ المالي لسنة 2011 إلى غاية 2014، وهذا لا يمكن رده إلى تحسن مردودية الموارد الذاتية وإنما إلى ارتفاع إعانات الدولة الموجهة لصالح الجماعات الإقليمية كما سيتم توضيحه أدناه.

تطور الميزانيات العاجزة للبلديات (ممارسة 2000 - 2014)



موقع وزارة الداخلية: www.interieur.gov.dz

⁹⁹ - بن نوبة الحاج، مفهوم التوازن المالي لميزانية البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر - يوسف بن خدة - ، 2016، ص. 46.

كما أن عجز الجماعات الإقليمية ليس ماليا فقط، بل وفي مدى قابليتها للتنمية ، فاتباع هذه الأخيرة ذلك النمط من التسيير يجعل تعداد البلديات الجزائرية القابلة للتنمية انطلاقا من مواردها وكثافتها السكانية ومعدل غناها ونسبة التأطير بها قليل جدا مقارنة بالبلديات غير القابلة للتنمية، بناء عليه يقدر تعداد البلديات ذات القدرات التنموية الجيدة ب 306 بلدية في حين يصل تعداد البلديات ذات القدرة المتوسطة على التنمية إلى 358 بلدية وغير القابلة للتنمية بتعداد 877 بلدية⁽¹⁰⁰⁾.

وعلى غرار عجز ميزانيات الجماعات الإقليمية الجزائرية فميزانيات الجماعات الإقليمية الفرنسية تعرف بدورها عجزا متواصلا والذي سجل ارتفاعا في سنة 2009 من 5,6 مليار أورو إلى 44 مليار أورو، ومن أجل تغطية هذا العجز تلجأ الجماعات الإقليمية الفرنسية إلى الإقتراض وذلك من أجل تغطية نفقات قسم الإستثمار على المدى المتوسط (15 سنة) وهذا ساهم في نمو الذمة المالية الفرنسية. تمنع الجماعات الإقليمية الفرنسية اللجوء إلى الإقتراض من أجل تغطية نفقات قسم التسيير أو دفع الديون المستحقة عليها وذلك عكس الدولة¹⁰¹.

الفرع الثاني

تطهير مديونية البلديات

تعاني البلديات الجزائرية من مديونية خانقة، نتيجة ضعف مواردها الذاتية وازدياد نفقاتها ومن أجل تلبية حاجيات مواطنيها وتمكينها من المشاركة في عملية التنمية المحلية، تدخلت الدولة لمسح هذه الديون وقد تم ذلك في فترتين زمنيتين مختلفتين عملية المسح الأولى لسنة 2001 (أولا) عملية المسح الثانية لسنة 2009 (ثانيا).

أولا: عملية المسح الأولى لديون البلديات لسنة 2001

عمدت الدولة إثر ارتفاع الموارد البترولية واستتباب الأمن مع نهاية سنة 1999 إلى مسح 14 مليار دينار من إجمالي 22 مليار دينار تمثل مقدار الديون المترتبة إلى غاية 31 ديسمبر 1999 على

¹⁰⁰ - لسوس مبارك، المرجع السابق، ص. 17.

¹⁰¹ - La section des finances de conseil économique et social, « L'avenir de l'autonomie financière des collectivités territoriales », France, 2000. p. 31, Sur le site web :<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics>

مجموع بلديات الوطن (7,8 مليار ديون ناتجة عن نفقات التسيير 3,13 مليار دج ديون ناتجة عن نفقات التجهيز)¹⁰².

ثانيا: عملية المسح الثانية لديون البلديات لسنة 2009

تهدف بالأساس إلى التزام السلطة المركزية بتعهدها بتغطية الخسائر المالية للبلديات نتيجة إلغاء عدد من الضرائب المحلية أهمها الدفع الجزافي حيث تقرر تخصيص منحة للبلديات في حدود 40 مليار دج كمسح لديون البلديات للفترة 2000. 2007 وقد تضمنها كل من قانون المالية لسنة 2008 حيث تنص المادة 78 منه على أنه تغطي في سنة 2008 ديون المجالس الشعبية المضبوطة بتاريخ 31 ديسمبر سنة 2006 عن طريق اعتمادات مقيدة في ميزانية الدولة¹⁰³، وتطبيقا لهذه المادة تم تخصيص 32 000 000 دج في قانون المالية التكميلي لسنة 2008¹⁰⁴، ولحد الساعة لاتزال العملية قيد التنفيذ وهو ما يفسر قلة المعطيات الإحصائية حولها¹⁰⁵. ومن جهة أخرى تدخل الدولة لمسح المديونية يعمق الاختلال الحاصل بين الموارد الداخلية والخارجية للجماعات الإقليمية لصالح الموارد الخارجية مما يشدد تبعية الجماعات الإقليمية للسلطات المركزية في المجال التمويلي¹⁰⁶ هذا من جهة.

تعتبر طريقة تجاوز العجز الحاصل للجماعات الإقليمية أحد المؤشرات التي تحدد الإستقلال المالي للجماعات الإقليمية حسب رأي الأستاذ LALULIERE فحتى يتم ضمان الإستقلالية المالية لهذه الأخيرة يجب عليها أن تتخذ بنفسها التدابير والإجراءات لتجاوز عجزها المالي، وهذا ما تم ذكره في مقدمة الأطروحة، لكن بالنسبة للجماعات الإقليمية الجزائرية فإن الدولة هي التي تتدخل من أجل تحديد هذه التدابير كما تم توضيحه أعلاه مما يعني غياب معيار آخر لتكريس استقلال مالي نموذجي.

102 - لسوس مبارك، المرجع السابق، ص. 27.

103 - قانون رقم 07 - 12، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2007، يتضمن قانون المالية لسنة 2008، ج.ر.ج.ج، عدد 82، صادر في 31 ديسمبر سنة 2007.

104 - أمر رقم 08 - 02، مؤرخ في 24 يوليو سنة 2008، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، ج.ر.ج.ج، عدد 42، صادر في 27 يوليو سنة 2008.

105 - لسوس مبارك، المرجع السابق، ص. 27.

106 - المرجع نفسه، ص. 28.

المطلب الثاني

أسباب عجز التمويل الذاتي عن ضمان الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية

يعجز التمويل الذاتي عن تحقيق التنمية المحلية المنشودة على المستوى المحلي وتلبية خدمات المرفق العام على أحسن وجه، هذا ما يدفع بالسلطات الإقليمية إلى اللجوء إلى مصادر التمويل الخارجي مما يؤدي إلى المساس بالإستقلالية المالية لهذه الأخيرة وهذا يتوقف على عدة أسباب منها ما يتعلق مباشرة بضعف مصادر التمويل الذاتي (الفرع الأول) ومنها ما يتعلق بسوء التنظيم والتسيير (الفرع الثاني).

الفرع الأول

محدودية مصادر التمويل الذاتي في تمويل الميزانيات الإقليمية

تعتمد الجماعات الإقليمية على مصادر التمويل الذاتي في تمويل ميزانيتها وذلك من أجل تغطية نفقاتها وأعبائها المتزايدة، إلا أن ما تم تسجيله في هذا الخصوص هو عجزها عن ذلك بسبب ضعف الموارد الجبائية باعتبارها أهم إيرادات الجماعات الإقليمية (أولا) وقلة مداخيل الموارد الغير الجبائية رغم أهميتها وتعددتها في الذمة المالية للجماعات الإقليمية (ثانيا).

أولا: ضعف الموارد الجبائية المخصصة للجماعات الإقليمية

يشكل محصول الجباية الضريبية المخصص للجماعات المحلية (بلدية وولاية) نسبة ضئيلة لم تتعد في أحسن الحالات 11 % من العائد الوطني الإجمالي للجباية العمومية¹⁰⁷ وذلك راجع إلى عدة أسباب والتي تتمثل أساسا في المركزية المفرطة للجباية (1) كثرة الإعفاءات (2) وكذلك التهرب والغش الضريبيين (3).

1. مركزية السلطة الجبائية المحلية من حيث التأسيس، التحصيل والتوزيع

تعتبر مسألة تركيز السلطة الجبائية في يد السلطات المركزية . السلطة التشريعية . من أهم الأسباب المؤدية إلى ضعف الموارد الجبائية التي تعود للجماعات الإقليمية وتتجلى هيمنة هذه الأخيرة

¹⁰⁷ - زيدان جمال، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع: دراسة تحليلية لدور البلدية حسب القانون البلدي الجديد 10/11، دار الأمة، 2014، ص. 116.

على السلطة الجبائية في تأسيس، توزيع وتحصيل الموارد الجبائية¹⁰⁸، حيث تسبب الدولة في ضعف الموارد الجبائية أثناء توزيعها للموارد الجبائية كونها لا تستند إلى معيار موضوعي وعادل أثناء قيامها بذلك¹⁰⁹ حيث تتحصل الدولة على أكبر نصيب من الضرائب وأكثرها مردودية¹¹⁰ كالضريبة على أرباح الشركات والضريبة على الدخل الإجمالي، بينما تركز الجباية المحلية على أوعية ضعيفة كرسوم التطهير والرسم على الذبح، بالإضافة إلى تناقض بعض الضرائب وإلغاء البعض الآخر مثل الدفع الجزافي¹¹¹، لذلك لا يمكن تحميل الجماعات الإقليمية بصفة عامة والبلديات بصفة خاصة مسؤولية العجز المالي الذي تسجله كون الضريبة منظومة وطنية¹¹².

تستحوذ الدولة الفرنسية أيضا على الضرائب العصرية والأكثر مردودية مقابل ضرائب قديمة للجماعات الإقليمية الفرنسية¹¹³، وهو الأمر الذي أدى إلى عدم اكتسابها استقلالية التمويل¹¹⁴.

أما فيما يخص تحصيل الموارد الجبائية فالدولة تسبب في ضعف الإيرادات الجبائية كونها تسند هذا الإختصاص إلى إدارة جبائية تفتقر إلى الوسائل المادية والبشرية، فارتفاع عدد الأعوان الإقتصاديين أدى إلى ارتفاع عدد المكلفين بدفع الضريبة وبالتالي ارتفاع عدد الملفات الجبائية ومن هنا وجدت الإدارة نفسها عاجزة عن أداء المهام المتزايدة مقابل العدد الضئيل للأعوان الإداريين القائمين على الرقابة، إضافة

108 - عولمي بسمة، « تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر »، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 4 لسنة 2006، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، ص. 275.

109 - بن ورزوق هشام، « البلدية بين التبعية والاستقلالية المالية »، مجلة العلوم الإجتماعية والإنسانية، العدد 15 لسنة 2006، الجزائر، ص. 14.

110 - هناك من يبرر حصول الدولة على نسب أكبر من الضرائب إلى المهام التي تقوم بها، حيث يقع على عاتقها عبء تمويل تسيير شؤون الإدارات العامة والتجهيز، انظر في هذا الشأن:
- بلية لحبيب، المرجع السابق، ص. 24.

111 - مسعودي عبد الكريم، « تفعيل الجباية المحلية للجماعات المحلية بالجزائر »، التكامل الإقتصادي، العدد 1 لسنة 2013، مخبر التكامل الإقتصادي الجزائري الإفريقي، جامعة أحمد دراية - أدرار -، ص. 145.

112 - بلية لحبيب، المرجع السابق، ص. 24.

113 - يبلغ متوسط نسبة الضرائب المحلية من مجموع الضرائب الوطنية في فرنسا 17%، انظر في هذا الشأن:
BOUTALEB Kouider, SAIDANI Mohammed, « La problématique financière de la décentralisation à la lumière de l'expérience Algérienne », Actes du colloque international sur : gouvernance locale et développement territorial le cas des pays du sud, Université Mentouri Constantine, Université Pierre mendés France Grenoble 2 , Constantine, 26 et 27 avril 2003, p. 177.

¹¹⁴ - PUJOL Jean- Marc, GRAU Romain, « Le financement des collectivités territoriales », la Semaine Juridique Administrations et Collectivités Territoriales, N° 41, 7 octobre 2013, p. 3, [En ligne] : ©Lexis Nexis SA

إلى النقائص المتواجدة على مستوى النقل، أجهزة الإعلام الآلي، اللوازم والتجهيزات المكتبية وانعدام التحفيزات المالية مما أثر سلبا على عمل الأعوان الإداريين¹¹⁵.

2 . كثرة الإعفاءات

على الرغم من أهمية الإعفاءات التي يقرها المشرع الجزائري¹¹⁶ في تحقيق بعض الأهداف الاقتصادية والاجتماعية وإعطاء صبغة جديدة للضرائب المحلية المختلفة إلا أن ذلك كان على حساب الجماعات الإقليمية لأن هذا الإجراء حرم هذه الأخيرة من عائدات كان بإمكانها أن تجبي لفائدتها¹¹⁷، وبالتالي تعزيز مواردها الجبائية وما لهذه الأخيرة من أهمية في تعزيز مصادر التمويل الذاتي وبالتالي ضمان الإستقلالية المالية لهذه الأخيرة.

3. التهرب والغش الضريبي

بالإضافة إلى تسبب الدولة في ضعف الموارد الجبائية وذلك بعدة طرق، نجد كذلك المكلف بالضريبة الذي يساهم بدوره في ذلك، وذلك عن طريق التهرب والغش الضريبيين فما المقصود بالتهرب والغش الضريبيين (أ) وما هي أسبابه (ب).

أ . المقصود بالتهرب والغش الضريبي

يقصد بالتهرب الضريبي حسب لوسيان مهال التحايل على القانون بهدف التخلص من الضريبة أو من أجل تخفيض الوعاء الضريبي الخاضع للضريبة كما عرفه MARIE GAUDEMET- PAVL في أنه مجمل الأعمال التي يقوم بها المكلف بالضريبة للتملص من الضريبة دون مخالفة القانون. هذا المشكل يمس كل من الدولة والجماعات الإقليمية إذ تنعكس آثاره سلبا على ميزانيتها بحرمانها من الإيرادات الجبائية، الشيء الذي ينجر عليه قصور في الإنفاق العام الذي يهدف إلى تحقيق المنفعة العامة¹¹⁸.

115 - عولمي بسمة، المرجع السابق، ص. 274.

116 - راجع المواد 250 إلى 253 و261 هـ، 265، 278 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، المرجع السابق.

117 - برايج محمد، الجباية المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية دراسة حالة بلديات ولاية المدية للفترة:

1997 . 2003، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع: التخطيط، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم

التسيير، جامعة الجزائر، 2005، ص. 94 و 101.

118 - بن صغير عبد المومن، المرجع السابق، ص. 100.

أما بالنسبة للغش الضريبي فقد عرفه أيضا **لوسيان مهال** على أنه عبارة عن مخالفة عمدية للقانون الجبائي، وذلك بهدف الإفلات من الخضوع للضريبة وتقليص وعائها فالغش الضريبي يعتبر إحدى معوقات الإدارة المحلية في مجال إقتطاع الجباية المحلية، ويرجع ذلك إلى انتشار واستفحال هذه الظاهرة بسرعة مذهلة محدثة نزيفا ماليا يصعب تعويضه أو السيطرة عليه¹¹⁹.

وما تجدر ملاحظته أن ظاهرة التهرب والغش الضريبيين لا تقتصر على الجزائريين فقط بل هي ظاهرة عالمية تمس حتى الدول المتقدمة، إذ يعتبر الكثير من التايلنديين والفرنسيين أن سارق الرسم ليس بسارق، والعديد منهم لا يترددون في التهرب من التزاماتهم الجبائية ويحاولون التخلص من شرف التزامهم بالمساهمة في تحمل الأعباء العامة¹²⁰.

ب . أسباب التهرب والغش الضريبي

هناك عدة أسباب ساهمت في انتشار ظاهرتي التهرب والغش الضريبيين، والتي يمكن في حصرها في النظام الضريبي (ب . 1)، الإدارة الجبائية (ب . 2) والمكلف (ب . 3).

ب . 1. أسباب متعلقة بالنظام الضريبي

لم يتمكن النظام الضريبي الجزائري من تحقيق الاستقرار التشريعي فالمشروع الجزائري يجري تعديلات ضريبية في كل سنة فقانون المالية لسنة 2004 مثلا تضمن 52 إجراء ضريبيا ما بين تعديل، إلغاء وإتمام، كما أن قانون المالية لسنة 2005 تضمن 52 إجراء ضريبيا ونفس الشيء بالنسبة لقانون المالية لسنة 2007 حيث تضمن 72 إجراء ضريبيا. وهذا ما خلق عيوب في النظام الجبائي الجزائري أهمها: تعقد التشريعات الضريبية، ضعف العدالة الضريبية، الضغط الضريبي.

ب . 2. أسباب متعلقة بالإدارة الجبائية

لا تحقق الإصلاحات الجبائية فيما يخص النظام الجبائي الفعالية لها إن لم تكن الإدارة التنفيذية والمتمثلة في الإدارة الجبائية على مستوى مقبول من التنظيم والكفاءة، فكلما كانت الإدارة ضعيفة الكفاءة والنزاهة كلما سهل التهرب والغش الضريبيين.

119 - المرجع نفسه، ص. 104.

120 - LERTPAITHOON Somkit, Le budget des collectivités locales en THAILANDE, Thèse pour le doctorat, Université de droit d'Economie et de Sciences Sociales de Paris 2, 1990, p. 296.

تتسم الإدارة الجبائية في الدول المتخلفة بالإهمال والتسيب واللامبالاة وإنعدام الوعي المهني ونقص كفاءة العنصر البشري وافتقار الإدارة من مختلف الوسائل المادية الحديثة من جهة أخرى¹²¹.

ب . 3. أسباب متعلقة بالمكلف

بالإضافة إلى تسبب كل من طبيعة النظام الجبائي الجزائري الذي لا يعرف الإستقرار وكذلك ضعف الإدارة الجبائية في انتشار ظاهرة التهرب والغش الضريبيين فإن المكلف بدفع الضريبة بدوره يساهم في ذلك بسبب ضعف الواجب الجبائي لديه وكذلك انعدام تربية وتوعية جبائية لدى المكلف¹²².

ثانيا: قلة مداخيل الموارد الغير الجبائية

بالإضافة إلى ضعف الموارد الجبائية كأهم سبب لعجز التمويل الذاتي عن تغطية نفقات الجماعات الإقليمية، نجد كذلك قلة مداخيل الموارد الغير الجبائية رغم تنوعها وتعددتها فوفقا لإحصائيات وزارة الداخلية للسنوات الثلاثة الأخيرة فقد بلغ الحجم المتوسط للموارد خارج الجباية حوالي 10% إلى 15%¹²³ وهي نسبة ضعيفة مقارنة بالموارد الجبائية ولقد لعبت كل من الدولة (1) والمنتخبين والمسيرين المحليين دورا في ذلك (2).

1. أسباب متعلقة بالدولة

اتخذت الدولة عدة إجراءات في فترات زمنية مختلفة أدت إلى انخفاض وقلة مداخيل الموارد الغير الجبائية خاصة العقارية منها نذكر :

. تطبيق الثورة الزراعية التي نزعت من الجماعات العمومية أراضيها الزراعية التي كانت تمدها بموارد معتبرة.

. التنازل عن الأملاك العقارية للجماعات المحلية في إطار عملية التنازل عن أملاك الدولة التي حرمتها بدورها من الإيرادات التي كانت تتحصل عليها من خلال استغلال هذه الأملاك الإيجار والحق في الاستئجار والمحلات التجارية.

. اللجوء إلى التسيير المباشر لبعض الأملاك والخدمات، حيث باتت النتائج سلبية في كل الأحوال.

. تكوين احتياطات عقارية بلدية تسييرها البلدية والتي انتهت بفضائح مالية على حساب الجماعات المحلية.

121 - بن صغير عبد المومن، المرجع السابق، ص. 105.

122 - المرجع نفسه، ص. 106.

123 - GRABA Hachemi, Les ressources fiscales des collectivités locales : (nature des produits- procédures d'assiette, de recouvrement et d'affectation- perspectives d'évolution), ENAG/EDITION, ALGER, 2000, p. 77.

. إجبار البلديات والولايات على إنشاء وتسيير حظائر لعتادها ووحداتها الإنتاجية والخدمات بمقاولات بلدية وشركات ولأئية تدعى مؤسسات عمومية محلية وتخضع لقواعد التسيير الإشتراكي للمؤسسات حيث كانت نتائجها المالية هي السبب في أزمة الميزانية المحلية.

. تصفية ممتلكات منتجات الدخل، مما أدى إلى حرمان الجماعات المحلية من موارد تمويل ميزانيتها.
. إجراء التصفية للمؤسسات العمومية المحلية¹²⁴.

تجدر الملاحظة رغم أن هذه التدابير اتخذت في سنوات الثمانينات إلا أن تأثيرها على ضعف موارد الجماعات الإقليمية مازال ساري المفعول إلى يومنا هذا كون أن هذه التدابير تسببت في إنقاص الدومين العام للجماعات الإقليمية والتي كانت ستلعب دورا فعالا في تقوية وتعزيز الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية وبالتالي تعزيز استقلالها المالي والتحرر من التبعية المالية للسلطات المركزية.

وعلى غرار ضعف مداخل أملاك الجماعات الإقليمية الجزائرية فإن الأمر نفسه بالنسبة لمداخل أملاك الجماعات المحلية بالمغرب وهذا ما تؤكدته دراسة قام بها أحد الأساتذة في دراسته لهذه الموارد، حيث أكد أنها لم تكن نسبتها 6% من مجموع الموارد الإجمالية للجماعات المحلية، إذ تتوزع هذه النسبة إلى 2 % بالنسبة لموارد الأملاك و 4 % بالنسبة بالنسبة لموارد الإستغلال وذلك سنة 1976¹²⁵.

2. أسباب متعلقة بالمنتخبين والمسيرين المحليين

ساهم المنتخبون والمسирون المحليون بدورهم إلى جانب الدولة في ضعف وقلة مداخل الموارد الغير الجبائية، وذلك بسبب سوء استغلال الأملاك العقارية المتبقية للجماعات المحلية، فالكثير من هذه الأملاك غير مستغلة ومهملة وبعضها الآخر مستغل بطريقة سيئة¹²⁶ فكم من بلدية لا تعرف حقيقة أملاكها، ولا تهتم بالتخليص المالي، ولا بمراجعة الأسعار ولا بحل لمختلف المنازعات، وكم من أملاك بلدية تداول عليها أشخاص بدون علم ولا دراية ومازال سعرها خاضعا للسعر الأولي لما بعد الإستقلال،

124 - ماتلو الطيب، «مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة»، الفكر البرلماني، العدد 1 لسنة 2002، الجزائر، ص.ص. 103. 105.

125 - بنمير المهدي، الجماعة وإشكالية التنمية بالمغرب: دراسة تحليلية للممارسة الجماعية في ضوء ظهير 30 شتنبر 1976م، أطروحة لنيل دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، الدار البيضاء، 1990، ص. 199.

126 - تيسمبال رمضان، إستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، وهم أم حقيقة؟، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع: تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري. تيزي وزو. 2009، ص. 120.

حتى أنه هناك من الأملاك لا تعرف إدارة البلدية عنها شيئاً مما جعل وزير الداخلية يزيد زرهوني يأمر البلديات برفع أسعار إيجار ممتلكاتها للخواص¹²⁷.

ومن سوء التسيير والتنظيم أيضا نقص أو غياب الصيانة إن لم نقل انعدامها وسط نقشي مقولة "ملك للدولة" وما يترتب عنها من إهمال للمنشآت والأملاك المنقولة¹²⁸.

الفرع الثاني

أثر سوء التسيير والتنظيم على التمويل الذاتي للجماعات الإقليمية

تعود أسباب عجز التمويل الذاتي عن ضمان الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية أيضا إلى سوء التنظيم والتسيير الذي تنتهجه الدولة على المستوى المحلي والذي يؤدي بدوره إلى ضعف مصادر التمويل الذاتي بطريقة غير مباشرة ويتمثل ذلك خاصة في عدم ملاءمة التنظيم الإقليمي للدولة (أولا) ضعف التأطير البشري (ثانيا) على المستوى المحلي، صف إلى ذلك تزايد أعباء الجماعات الإقليمية مقارنة بمواردها (ثالثا) وأخيرا شدة الرقابة على مالية الجماعات الإقليمية (رابعا).

أولا: عدم ملاءمة التنظيم الإقليمي للدولة

يقوم النظام الإداري اللامركزي على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية في العاصمة وبين هيئات ووحدات إدارية على أساس إقليمي جغرافي؛ وهذا يقتضي بالضرورة تقسيم إقليم الدولة الواحدة إلى وحدات جغرافية مستقلة ومختلفة، لذلك ينبغي على المشرع¹²⁹ أثناء قيامه بذلك مراعاة

127 - بوحيط العمري، البلدية: (إصلاحات، مهام، وأساليب)، شركة زاعياش، الجزائر، 1997، ص. 37 و 38.

128 - رمضان صورية، دور أملاك الجماعات المحلية في التنمية المحلية ما بين التشريع والممارسة: دراسة مقارنة: بلدية ذراع بن خدة وبلدية بغلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص: السياسات العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري. تيزي وزو . 2017، ص. 93.

129 - يعتبر المشرع صاحب الإختصاص في التقسيم الإقليمي للبلاد في القانون الجزائري وفقا لما تنص عليه المادة 139/ 11 من المرسوم الرئاسي رقم 20- 242، المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المرجع السابق، بنصها : « يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:

11- التقسيم الإقليمي للبلاد . »

وما تجدر ملاحظته في هذا الشأن أن أحكام هذه المادة؛ أي المادة 139 وبالضبط الفقرة 11 من الدستور التي تمنح اختصاص التقسيم الإقليمي للبلاد للسلطة التشريعية تتعارض مع أحكام المادة 15 منه التي اقتضت على تحديد الأشخاص الإقليمية بصفة حصرية في البلدية والولاية، وهذا من شأنه الحد من سلطة المشرع في إنشاء جماعات إقليمية أخرى إذا اقتضت ضرورة التنمية المتوازنة للإقليم لاسيما منها الإقليم أو الجهة، الذي رغم عدم تبنيه رسميا فإنه يثير على

الحالة الاقتصادية، الجغرافية، والاجتماعية للوحدات الإقليمية الجديدة إذ يجب أن تكون على قدر تحديات التطور المحلي¹³⁰.

قسم المشرع الجزائري بموجب القانون رقم 84 - 09¹³¹ المتعلق بالتنظيم الإقليمي الدولة إلى 48¹³² ولاية و1541 بلدية وقد نتج عن هذا التقسيم عدة بلديات لا تستند على أي قدرات إقتصادية ومالية، كما أدى إلى زيادة عدد الموظفين على مستوى البلديات الجديدة مما زاد من أعباء هذه الأخيرة في ظل انخفاض في الإيرادات خاصة إيرادات الممتلكات¹³³.

وصف أحد الباحثين قانون التنظيم الإقليمي لسنة 1984 بأنه قانون للتخلف أو ما لقبه التنمية حيث يقول: «في نظري أن إصلاح 1984 هو فعلا قانونا للتخلف إذ توجد بلديات لا تملك وسائل ولا ممتلكات...»، ويضيف: «.. إن هذا القانون أتى فعلا بمشاكل وأنشأ بلديات متخلفة أكثر من التخلف... إذ صدر هذا القانون دون الأخذ بمبدأ الحيطة الذي هو مبدأ أساسي لكل تقدم، إذ عدم الإعتماد على هذا المبدأ أدى إلى إنشاء جماعات محلية فقيرة جدا ومعزولة وجماعات موجودة ضمن أقطاب ومراكز صناعية مما يؤدي إلى وجود فوارق كبيرة فيما يخص توزيع الموارد المالية بين هذه الجماعات المحلية، فظهرت جماعات محلية عاجزة ماليا ومثقلة بالديون من مجموع 1541 بلدية، نظرا

المستوى العملي والسياسي كثيرا من الجدل، دون لجوء إلى تعديل دستوري سابق، مثل هذه الصياغة الجامدة لا تتماشى مع المرونة الواجب إضافؤها على اختصاصات المشرع بصفته المسجد لإرادة الأمة، انظر في هذا الشأن:

- بن زغاوي محمد، «المجموعات الإقليمية في الجزائر: أية إصلاحات؟»، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 35 لسنة 2011، جامعة منتوري . قسنطينة . ، ص. 195.

¹³⁰ -BEN HACHEM EL HARROUNI Saâdia, La construction régionale au MAROC: Dynamique et enjeux, Thèse pour l'obtention du doctorat national en droit, Option : droit public, Université hassani 2, Octobre 2005, p. 718.

¹³¹ - قانون رقم 84 - 09، مؤرخ في 04 فيفري 1984، يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج. ر.ج. ج، عدد 6، صادر في 7 فيفري سنة 1984. معدل ومتمم.

¹³² - تجدر الملاحظة أنه تم إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد بموجب القانون رقم 19 - 12، المؤرخ في 11 ديسمبر سنة 2019، يعدل ويتم القانون رقم 84 - 09 المؤرخ في 4 فبراير سنة 1984 والمتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج. ر.ج. ج، العدد 78، الصادر في 18 ديسمبر سنة 2019، التي تنص المادة 3 منه على أن البلاد تتكون من 58 ولاية و 1541 بلدية.

¹³³ -BOUMOULA Samir, « Contribution a l'identification des contraintes financières des communes en Algérie : cas d'un groupe de communes de la région de Bejaia », *Idara*, volume 20, N° 40, 2010, Alger, p. 24.

لما صاحب هذا الإرتفاع في العدد من هياكل جديدة وموارد بشرية (موظفين) جديدة وهو ما يشكل عبئا ماليا كبيرا يثقل كاهل هذه الجماعات¹³⁴ . «

كان هدف الدولة من خلال هذا التقسيم سياسيا بحثا دون مراعاة الحالة الإقتصادية للوحدات الإقليمية الجديدة وهذا ما عبر عنه السيد حنى بكير بقوله: « نلاحظ أن الطابع السياسي هو الطاعي على تقسيم البلديات والولايات بحيث أن كثيرا من البلديات كانت عاجزة من تسديد حتى حق البنزين، فأين الكهرباء؟ وأين الماء؟ وأين الموظفون؟¹³⁵ . « ، بالإضافة إلى ذلك توسيع أجهزة تواجد الدولة على مستوى التراب الوطني حتى يشعر المواطن أنه قريب من الإدارة وتحسيسه بقرب السلطات من انشغالاته ولو كان موجودا في أقصى الجنوب من الوطن، وعلى قدر ما كانت أهداف هذا التقسيم نبيلة تحتوي على فكرة خدمة المواطن وتلبية احتياجاته الأساسية بقدر ما كانت أفكار تخدم أهداف إيديولوجية، فكيف نفسر إنشاء بلديات في مناطق معزولة تفتقر إلى موارد مالية وأخرى تفتقد إلى الحياة الإقتصادية¹³⁶ .

ثانيا: ضعف التأطير البشري

أمام تعقيدات الوظيفة الإدارية وصعوبات تدبير الشأن المحلي العام الأمر الذي يستلزم تعبئة للكفاءات والقدرات البشرية المكلفة بممارسة هذه الإختصاصات وذلك من أجل تحقيق أكبر في معدلات التنمية المحلية وتلبية أفضل لحاجيات المواطنين¹³⁷ .

ما يمكن ملاحظته بهذا الخصوص هو ضعف التأطير البشري خاصة بالنسبة للبلديات التي لا تتجاوز نسبة التأطير فيها 3% حسب آخر الإحصائيات فأغلبية البلديات لا تتمتع بتقني في الفلاحة ولا في تطهير المياه الصالحة للشرب، وهذا كله في ظل تسجيل عدد معتبر من حاملي الشهادات في بطالة

134 - كاشير عبد القادر، «الإصلاحات المالية والجباية المحلية» ، الفكر البرلماني، العدد 3 لسنة 2003، الجزائر، ص. 144 و 145.

135 - تيسمبال رمضان، المرجع السابق، ص. 116 و 117.

136 - رجراج الزوهير، التنمية المحلية في الجزائر . واقع وآفاق . أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الإقتصادية، تخصص: نقود ومالية، كلية العلوم الإقتصادية والتجارة وعلوم التسيير، قسم العلوم الإقتصادية، جامعة الجزائر 3 ، 2013، ص. 191.

137 - - أوبركان عماد، « قراءة تحليلية في القانون التنظيمي للجماعات، مسالك الجهات والجماعات الترابية من الدستور إلى القوانين التنظيمية » ، مسالك في الفكر والسياسة والإقتصاد، العدد 34/35 لسنة 2011 ، المغرب، ص. 143.

وهذا يعتبر تناقضا يجب العمل على تداركه، فالمشكلة اليوم ليست في نقص المستوى العلمي لدى الجزائريين وإنما يكمن في عزوف الطبقة المتعلمة والمتقفة للترشح للانتخابات المحلية¹³⁸ وذلك راجع لعدة أسباب ينبغي العمل على معالجتها.

يعود سبب ضعف التأطير البشري خاصة بالنسبة للمنتخبين المحليين إلى عدم اشتراط المشرع الجزائري أي مستوى علمي في المترشحين للانتخابات المحلية واكتفائه ببعض الشروط العامة التي يمكن أن تتوفر في أي شخص¹³⁹ وذلك يرجع إلى انتشار اعتقاد أن التنصيب على شرط التعليم أو عنصر الكفاءة من شأنه أن يمس بالمبادئ الديمقراطية وهو اعتقاد خاطئ إذ أن المصلحة العامة والتمثيلية الديمقراطية لا تتعارض مع عنصر التعليم والكفاءة، بل هي في حاجة إليها، إن لم يكن شرطا لفعاليتها وصحتها، فمن غير المعقول أن يتولى تدبير الشؤون المحلية وما تعرفه هذه الأخيرة من تعقيدات وصعوبات . خاصة في الآونة الأخيرة . أشخاص لا يتوفرون على الحد الأدنى من التعليم والكفاءة وخاصة إذا كان هذا الشخص هو الرئيس باعتباره المنفذ لمقررات المجالس المنتخبة والأمر بالصرف وهذا من

¹³⁸ – BOUZIDI Nachida , « Réflexions chroniques et comptes rendus : la problématique du développement en Algérie : le rapport Etat - collectivités locales » , Idara , N° 26 , 2003, Alger, p.115.

¹³⁹ – تنص المادة 79 من القانون العضوي رقم 16 - 10، المؤرخ في 25 غشت سنة 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج، العدد 50، الصادر في 25 غشت سنة 2016، على ما يلي: « يشترط في المترشح إلى المجلس الشعبي

البلدي أو الولائي ما يأتي: =

= . أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة 3 من هذا القانون العضوي ويكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها،

. أن يكون بالغا ثلاثا وعشرين 23 سنة على الأقل يوم الإقتراع،

. أن يكون ذا جنسية جزائرية، . أن يثبت أداءه الخدمة الوطنية أو إعفائه منها،

. أن لا يكون محكوما عليه بحكم نهائي لإرتكاب جنائية أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد اعتباره. «

أما المادة الثالثة من القانون نفسه فقد نصت على ما يلي: « يعد ناخبا كل جزائري وجزائرية بلغ من العمر ثماني عشرة 18

سنة كاملة يوم الإقتراع وكان متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية، ولم يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في

التشريع المعمول به. «

شأنه أن يؤدي إلى نتيجتين لا ثالث لهما: إما سوء تدبير الشأن المحلي، وإما نقل ممارسة هذه الإختصاصات إلى السلطة الوصائية، وفي كلا الحالتين هناك تطاول على مصالح الجماعة والمواطنين على السواء¹⁴⁰.

تجدر الملاحظة هنا أن المشرع الجزائري تدارك نقص المستوى العلمي لدى المترشحين للإنتخابات المحلية في ظل القانون رقم 21 - 01¹⁴¹ التي تنص المادة 176 / 2 منه على أنه يجب أن يكون ثلث 3/1 القائمة الإنتخابية على الأقل مستوى تعليمي جامعي.

ثالثا: غياب التناسب بين الأعباء المتزايدة والموارد المتضائلة

قام المشرع الجزائري بتوسيع نفقات وصلاحيات الجماعات الإقليمية بموجب قوانين الإدارة لسنة 1990 وذلك من أجل تعزيز مكانة وأهمية هذه الأخيرة، لكن ذلك على حساب الإمكانيات المالية المتاحة لها مما سبب الهوة بين الأعباء المتزايدة أكثر فأكثر والموارد المتضائلة.

حيث أن الأعمال الخاصة بالتجهيزات الجماعية كالبناءات المدرسية والصحية ودور الشباب وصيانتها تتطلب باستمرار أموالا تنفقها البلدية من ميزانيتها الخاصة، ومع إفلاس المؤسسات العمومية والمقاولات البلدية تحملت البلديات أعباء عمال هذه المقاولات كذلك وكل هذه الأعباء أضافت مصاريف زائدة على حساب مشاريع التنمية لصالح المواطنين، وعليه فإن الهوة بين الموارد المتضائلة والأعباء المتزايدة اتسعت أكثر فأكثر، رغم أن المادة 148 من القانون رقم 90 - 08 تنص على إرفاق كل مهمة جديدة تمنح للبلدية بجميع الوسائل الضرورية لإنجازها، لكن المادة لم تشر إلى حالة عدم إرفاق المهام بالوسائل اللازمة، هل هذه المهام تبقى إلزامية أم تصير اختيارية؟¹⁴²

140 - أيركان عماد، المرجع السابق، ص. 143 و 144.

141 - أمر رقم 21 - 01، مؤرخ في 10 مارس سنة 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، ج.ر.ج.ج، العدد 17، الصادر في 10 مارس سنة 2021.

142 - على عكس القانون الجزائري، فإن الأمور أكثر وضوحا في القانون المغربي بهذا الخصوص فإذا لم يرفق تحويل الإختصاص بالموارد اللازمة لتنفيذها، بالإعانات هي التي تحول من أجل تغطية العجز الميزاني، فعلى الرغم من أهمية هذا الإجراء في ضمان تنفيذ الجماعات الإقليمية لمهامها، إلا أنه يمس بالإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، انظر في هذا الشأن:

- ZIDOURI Fatima, Op.Cit., p.107.

وقد أفرز هذا الوضع عجزا فادحا على مستوى التنمية الإجتماعية، بل حتى على مستوى التسيير اليومي لمصالح البلدية¹⁴³.

قامت الدولة المغربية كذلك بتوسيع الإختصاصات المحلية بموجب التنظيم الجماعي لسنة 1976 الذي أحدث قفزة نوعية على مستوى اللامركزية لكن الخصائص المالي المحلي حيث نجد أن 78% كمواو استثنائية وتبقى 22% فقط كمواو ذاتية كثيرا ما يفرغ توسيع الإختصاصات المحلية في ميادين متعددة من محتواها وتصبح كلمة الإستقلال المالي الواردة في نصوص هذا التنظيم عبارة عن صياغة لنص قانوني لا يمت للواقع بصلة¹⁴⁴.

ونفس الشأن بالنسبة لفرنسا فلم يتوقف المنتخبون المحليون عن لفت انتباه السلطة المركزية إلى التناقض الموجود بين الموارد المالية التي تتمتع بها الجماعات الإقليمية والحاجيات التي لا تتوقف عن الزيادة وهذه الأخيرة واجبة الإرضاء¹⁴⁵.

لذلك يمكن القول أن هذا الإجراء؛ أي توسيع صلاحيات الجماعات الإقليمية لا يعزز من مكانة واستقلالية هذه الأخيرة بقدر ما يضاعف ويشدد تبعيتها للسلطات المركزية إذا لم يرفق بالموارد المالية اللازمة لتغطية تلك الصلاحيات، وهذا ما يؤكد الأستاذان **PAUL Marie Gaudement et Joël Molinier** أن مقياس الاستقلالية وهي نفسها بالنسبة للامركزية ترتبط بتهيئة الموارد المالية المحلية أكثر من التوسيع في المواو التي تتعلق باختصاصات الهيئات المحلية أو الوضعية القانونية لها¹⁴⁶.

رابعا: شدة الرقابة على مالية الجماعات الإقليمية

أخيرا ومن الأسباب التي تساهم في عجز التمويل الذاتي عن ضمان الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية شدة الرقابة المفروضة على تسيير مالية الجماعات الإقليمية بدء بالرقابة الوصائية التي تمارسها الجهات الوصية على الجماعات الإقليمية سواء قبل أو أثناء تنفيذ الميزانية وكذلك الرقابة التقنية التي تمارسها المصالح التقنية التابعة للدولة وذلك بمناسبة التأشير التقنية على مختلف المشاريع الممولة من

143 - بن ورزوق هشام، الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق: قسم القانون العام، جامعة فرحات عباس . سطيف، الجزائر. ، 2005، ص. 60.

144 - محمد السنوسي معنى، مالية الجماعات المحلية بالمغرب: التنظيم المالي المحلي، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 1993، ص. 238 و 240.

145 - BRAUGE DELAIRE Cécile, Autonomie financière et collectivités territoriales, Thèse pour obtention de grade de docteur, Université de limoges, 2011, p. 110.

146 - PILONE Caroline, Op.Cit., p.513.

طرف الدولة بطريقة مباشرة، كما تخضع الإعانات المقدمة بطريقة غير مباشرة أي من طرف الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية لرقابة من طرف لجنة مركزية مشتركة بالإضافة إلى الرقابة المالية القبلية منها والبعدية التي تمارسها أجهزة مخصصة لذلك مثل مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية¹⁴⁷.

من شأن اتساع وتعدد أشكال الرقابة أن يكون عامل كبح لكل المبادرات المحلية في كل ما يتعلق باستغلال الموارد المالية من طرف ممثلي الجماعات المحلية المنتخبة¹⁴⁸.

بالإضافة إلى أن تشعب الرقابة على مالية الجماعات الإقليمية لم تغير في الوضع الكارثي الذي تعيشه الجماعات الإقليمية من اختلاس الأموال العمومية وإبرام صفقات مشبوهة واستغلال وسائل الجماعات الإقليمية وغياب الوثائق الإدارية والمالية للجماعات الإقليمية، مع التزوير والنصب والاحتيال والتواطؤ على مالية الجماعات الإقليمية من طرف الأمر بالصرف والمحاسب العمومي من خلال الإغفال العمدي لمراقبة صحة الإنفاق واستغلال بعض الثغرات القانونية.

لكن رغم كثرة المخالفات في التسيير المالي للجماعات المحلية لا يمكن المطالبة بتجاوز هذه الرقابة¹⁴⁹ وإنما ينبغي على المشرع الحد من الرقابة الممارسة على تنفيذ مالية الجماعات الإقليمية بالقدر الذي يضمن الإستقلالية المالية لها ويضمن قدر من الحرية للمنتخبين المحليين للتحرك والعمل على الرفع من مردودية الموارد الذاتية خاصة مداخل أملاكها هذا من جهة ويحمي الأموال العمومية من جهة أخرى.

المطلب الثالث

مواجهة فشل التمويل الذاتي للجماعات الإقليمية

تتميز موارد الجماعات الإقليمية الذاتية بضعف وقلة مداخلها وذلك راجع إلى عدة أسباب تم التفصيل فيها أعلاه، لذلك من الضروري على الدولة من جهة، والمسيرين المحليين من جهة أخرى اتخاذ جملة من الإجراءات والحلول التي من شأنها التحسين والرفع من مردوديتها سواء كان ذلك بطريقة مباشرة

147 - للتفصيل والإطلاع أكثر في هذا الموضوع راجع الصفحات 199 وما يليها من هذه الأطروحة.

148 - تيسمبال رمضان، المرجع السابق، ص. 132.

149 - قدوج حمامة، «الأبعاد المفاهيمية للجماعات المحلية في الجزائر»، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية،

العدد 2 لسنة 2017، جامعة الجزائر، ص. 99.

(الفرع الأول) أو غير مباشرة (الفرع الثاني)، وقد تمت التوصية على هذه الحلول من قبل عدة باحثين ومختصين في هذا المجال.

الفرع الأول

تعزيز مداخل الموارد الذاتية بطريقة مباشرة

يعد تحسين مداخل الموارد الذاتية الجبائية والغير الجبائية للجماعات الإقليمية أول خطوة نحو ضمان استقلالها المالي وذلك يتوقف على إصلاح المنظومة الجبائية المحلية (أولا) بالإضافة إلى رد الاعتبار للموارد الذاتية الغير الجبائية (ثانيا)، كما يمكن للجماعات الإقليمية تحسين مداخلها الذاتية عن طريق ترقية الاستثمار المحلي في إطار التعاون (ثالثا).

أولا: إصلاح المنظومة الجبائية المحلية

نظرا لضعف الموارد الجبائية المخصصة للجماعات الإقليمية الجزائرية قامت الدولة بعدة إصلاحات من أجل تحسين مردوديتها وذلك في عدة مناسبات، وأول خطوة لها كان في الإصلاح الجبائي بين 1979 - 1991 والذي تضمن ما يلي:

- تأسيس الرسم النوعي على البنزين العادي والممتاز والغازوال والمواد الصيدلانية وذلك بموجب المادة 45 من قانون رقم 78 - 13 الصادر في 31 ديسمبر 1978، والمتضمن قانون المالية لسنة 1979.
- رفع سعر الرسم على الذبح من 0,30 دج للكيلوغرام الواحد بموجب قانون المالية لسنة 1980.
- تأسيس رسم التطهير بموجب القانون رقم 80 - 12 الصادر في 31 ديسمبر 1980 المتضمن قانون المالية لسنة 1981 مكان الرسوم القديمة (الرسم الخاص بالصب في المجاري المائية ورفع النفقات المنزلية).
- تحديد معامل القيمة المساحية الإيجارية ورفعها من 7 دج إلى غاية 10 دج، وذلك بموجب قانون المالية لسنة 1982.
- إلغاء رسم الإحصائية وتأسيس الرسم على السعر الإجمالي لإيجار الفيلات لغرض السياحة وذلك بموجب قانون المالية لسنة 1983.
- بموجب القانون رقم 83 - 19 الصادر في 31 ديسمبر 1983 والمتضمن قانون المالية لسنة 1984، تم رفع سعر الرسم على الذبائح من قيمة 1 دج إلى 1,5 دج للكيلوغرام الواحد، وبموجب نفس القانون تم تأسيس الضريبة الوحيدة الفلاحية (50 من عائداتها تعود لصالح الجماعات المحلية)، كما تم تأسيس

ودائما في إطار نفس القانون وبموجب المادة 67 منه الضريبة الوحيدة على النقل الخاص (50 من عائداتها تعود لصالح الجماعات المحلية).

- بموجب المادة 33 من القانون رقم 85 - 09 الصادر في 26 ديسمبر 1985 المتضمن قانون المالية لسنة 1986 تم تأسيس الضريبة على مداخيل الترقية العقارية
- بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 1985 خصص كل عائدات الدفع الجزافي لفائدة الجماعات الإقليمية.

- بموجب المادة 20 من القانون رقم 86 - 15 الصادر في 29 ديسمبر 1986 المتضمن قانون المالية لسنة 1987 أسست ضريبة على البنائيات الفاخرة ذات الإستغلال السكني الفردي.

- بموجب قانون المالية لسنة 1989 تم رفع سعر الرسم على الذبائح من 1,5 دج إلى 02 دج للكيلوغرام الواحد، كما رفع معدل الرسم على مبلغ إيجار الفيلات السياحية من 10 إلى 20 .

وقد ساعدت هذه الإجراءات زيادة على المجهودات التي قامت بها الإدارة الجبائية في انتعاش الجباية المحلية، حيث زادت حصة الجماعات المحلية من الإيرادات الجبائية والتي قدرت بحوالي 5,60 مليار دج سنة 1980 لترتفع إلى 90,23 مليار دج سنة 1990¹⁵⁰.

كما قامت الدولة وفي نفس الإطار بإنشاء لجنة وطنية للإصلاح الضريبي في سنة 1987 والتي قدمت تقريرها المفصل حول الإصلاح الضريبي في الجزائر سنة 1989 ودخل حيز التنفيذ سنة 1992 وأهم ما جاء فيه هو إحداث ثلاث ضرائب جديدة هي: الضريبة على الدخل الإجمالي، الضريبة على أرباح الشركات، والضريبة على القيمة المضافة¹⁵¹.

تم تسجيل دائما وفي نفس الهدف؛ أي إصلاح المنظومة الجبائية عمل قام به مجلس وزاري مشترك قد تضمن اقتراحات لإصلاح المالية والجبائية المحلية في 17 مارس 2008 وقد تضمن هذا العمل تخصيص الكثير من الموارد الجبائية المحلية لفائدة الجماعات المحلية مباشرة، وهذا من شأنه أن يساعد هذه الأخيرة في تحصيل موارد مالية هامة ومعتبرة من شأنها أن تدفع بعجلة التنمية المحلية ذاتيا حيث جاء فيه ما يلي:

- رسم السكن يحصل لفائدة البلديات مع تحديد تسعيراته.

150 - برايج محمد، المرجع السابق، ص. 96 و 98.

151 - ناصر مراد، « تقييم الإصلاحات الضريبية في الجزائر »، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 25، العدد 2 لسنة 2009، دمشق، ص. 181.

- ينشأ رسم الإقامة لفائدة البلديات التي تقوم بتحديد تسعيراته ومعدلاته، ويقوم بتحصيله تحت مسؤولية القابض البلدي، ولقد تم تكريس ذلك جزئيا؛ أي تأسس رسم الإقامة لصالح البلديات وتحصيله تحت مسؤولية القابض البلدي بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2008¹⁵².
- يتم تعديل توزيع نسب الضريبة على الدخل الإجمالي الخاصة بالمداخيل العقارية حيث تستفيد الدولة من 50 % و 50 % لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية.
- يتم استحداث رسم تكميلي على التلوث الذي يوجه ويوزع كما يلي:
- 25 % لفائدة البلديات، 75 % للصندوق الوطني للبيئة ومحاربة التلوث.
- لم يجسد هذا العمل في أرض الواقع¹⁵³ وإلا لكانت له أهمية كبيرة في إصلاح الجباية المحلية وبالتالي تعزيز مصادر التمويل الذاتي للجماعات الإقليمية وبالتالي ضمان الإستقلالية المالية لهذه الأخيرة.

كما ورد في بيان السياسة العامة للحكومة المعروض على البرلمان أكتوبر 2010 أن الحكومة ستراجع على المدى المتوسط القانون المتعلق بالجباية والمالية المحليتين¹⁵⁴.

إلا أن ما تجدر ملاحظته في هذا الشأن أنه رغم هذه المحاولات لإصلاح النظام الجبائي الجزائري إلا أن نسبة مردودية الضرائب العائدة للجماعات الإقليمية تبقى دون المستوى¹⁵⁵، لذلك حتى يتم نجاح هذه الأخيرة فعلى الدولة أن تأخذ بعين الاعتبار بعض الإجراءات التي هي أكثر من ضرورية لذلك وهي:

152 - انظر المادة 26 من الأمر رقم 02-08، المؤرخ في 24 يوليو سنة 2008، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، المرجع السابق.

153 - سلاوي يوسف، التنمية في إطار الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، فرع: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012، ص. 184 و 185.

154 - سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر : حصيلة وآفاق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع : تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري - تيزي وزو - ، 2013، ص. 146.

155 - العديد من الملاحظين لم يفهموا هذا العجز والسلبية في إصلاح النظام الجبائي حيث بقيت الجباية المحلية الحالية ضعيفة غير مفهومة ومعقدة، انظر في هذا الشأن:

- MEKAMCHA Ghaouti, « Place et rôle des finances dans le développement des collectivités locales », Actes des VIèmes Journée Maghrébines de droit sur Les finances des collectivités locales dans les Etats du Maghreb, Marrakech, les 15 et 16 Avril 2011.

1. إشراك الجماعات الإقليمية في تحديد الموارد الجبائية

تعتبر السلطة الجبائية اختصاص حصري للدولة، وهذا يعتبر أحد أهم أسباب ضعف الموارد الجبائية للجماعات الإقليمية، لذلك على الدولة أن تتقاسم هذه المهمة بينها وبين هذه الأخيرة وذلك من خلال منح صلاحيات للجماعات الإقليمية في فرض الضرائب والرسوم في إطار ضوابط مركزية أي بين الحد الأدنى والأقصى، أو ما اصطلح عليه البعض باللامركزية الجبائية المواكبة للامركزية الإدارية واللازمة لها¹⁵⁶؛ أي أن منح صلاحيات جبائية للجماعات الإقليمية ضروري من أجل تجسيد لامركزية إدارية.

كان للمشرع الجزائري تجربة في هذا الصدد وذلك في قانون المالية لسنة 2002، ومفادها إشراك المجالس الشعبية البلدية المباشر في تحديد تعرفه رسم إزالة القمامات المنزلية وهذا طبقا لجدول أسعار محدد من طرف المشرع الوطني الجزائري.

ينص نفس القانون كذلك أنه في خلال أجل أقصاه ثلاث سنوات، ابتداء من فاتح جانفي 2002، فإن المجالس الشعبية البلدية هي التي تتكفل بالتصفية والتحصيل وبالمنازعات المتعلقة بهذا الرسم، وهذه التجربة الفريدة من نوعها في تاريخ نظامنا الضريبي تترجم صراحة إرادة المديرية العامة للضرائب في إنشاء وتنفيذ نظام ضريبي محلي خاص بالمجموعة المحلية، والتي تقوم على عنصرين أساسيين هما: العامل الزمني الذي من شأنه السماح للجماعات المحلية أن تجهز نفسها بالوسائل المادية والبشرية من أجل التكفل بهذه المهمة الجديدة بصفة أفضل.

. القيام بهذه التجربة تدريجيا وذلك بواسطة فرض ضريبة واحدة بهوادة¹⁵⁷.

من شأن هذه التجربة الفريدة من نوعها المساهمة في إنشاء نظام جبائي محلي الذي يعتبر جوهر إصلاح المنظومة الجبائية إذا تم تنفيذها وتعميمها على باقي الموارد الجبائية.

2. إعادة توزيع الموارد الجبائية بين الدولة والجماعات الإقليمية

يتم توزيع الموارد الجبائية بين الدولة والجماعات الإقليمية بطريقة غير عادلة حيث تحصل الدولة على حصيلة الضرائب الأكثر مردودية لذلك ينبغي إعادة النظر في ذلك حيث يمكن للدولة التخلي

156 - بروحو عبد اللطيف، « الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية » ، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، العدد 70 لسنة 2011، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص. 269.

157 - بودريالة محمد عبدو، الإصلاح الضريبي، الفكر البرلماني، عدد 3 لسنة 2003، الجزائر، ص. 124.

عن بعض الضرائب المحلية¹⁵⁸ لصالح الجماعات الإقليمية إذا كانت تؤدي إلى تحسين الوضعية المالية للبلديات والولايات، وتعفى الدولة بذلك من منح إعانات التسيير والتجهيز لهذه الهيئات¹⁵⁹ سنويا¹⁶⁰ أو على الأقل إعادة النظر في توزيع نسب بعض الضرائب ومن أمثلة ذلك نذكر:

- الرسم على الذبح الذي توجه نسبة 70 % منه إلى البلديات و30 % إلى صندوق الحماية والصحة الحيوانية، على أن تبقى نجاعة هذا الصندوق غير مؤكدة.

- الضريبة على الملكية التي لا تعود إلا نسبة 20 % فقط على البلديات، الشيء الذي جلب إلى الجماعات المحلية مداخيل إجمالية ضعيفة تقدر ب 8 ملايين دينار سنة 2000.

- الرسم على البيئة الذي يعرف توزيعه فرقا هاما وغير مبرر بين البلدية 20 % والصندوق الوطني للبيئة 50 % الشيء الذي يستدعي رفع النسبة المخصصة للبلدية¹⁶¹.

وهو الحل الذي قدمه المجلس الوزاري المشترك بمناسبة إصلاح الجباية المحلية بتاريخ 15 ديسمبر 2007 حيث أوصى بتقاسم حصص الضرائب بين الدولة والجماعات المحلية بشكل أكثر عدالة

158 - إن ضبط ماهية طبيعة الضرائب المحلية أمر في غاية التعقيد، وعلى إثر هذا حاول الفقه وضع بعض المعايير لتحديد الضرائب المحلية، منها:

- ضرورة تمتع الضريبة بسهولة التقدير وثبات حصيلتها،

- انخفاض تكلفة تحصيلها،

- وفرة حصيلة الضريبة المحلية حتى تستقل عن إعانات الحكومة،=

=- امتداد الضريبة لأكبر عدد ممكن من المواطنين، للتفصيل أكثر في هذه النقطة، انظر:

- لعماري زين الدين، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2017، ص. 124.

159 - موسى رحمانى، وسيلة السبتي، « واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية »، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الدولي: تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة يومي 01 و 02 ديسمبر 2004.

160 - تقوم السلطات المركزية برصد الإعانات المالية لبلديات سنويا، وهذه الخطوة تشكل قرينة على اعترافها الضمني بعدم عدالة التقسيم المقرر للعائدات الجبائية من قبل المشرع لذلك يجب إعادة النظر في هذا التقسيم، انظر في هذا الشأن:

- جغالي أسامة، « محدودية الإستقلالية المالية للجماعات المحلية - دراسة حالة ميزانية البلدية - »، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، العدد 5 لسنة 2018، جامعة محمد بوضياف - المسيلة - ، ص. 240.

161 - دحو ولد قابلية، المرجع السابق، ص. 104.

وفق معايير موضوعية وهو ما عبر عنه الاستاذ "محمد عبدو بودريالة" بقوله: «إن مشكلة المالية المحلية تطرح نفسها اليوم على أساس توخي عادل للموارد بين الدولة والجماعات المحلية بشكل يمكنها من التكفل بصفة فعالة بالمهام المسندة لها¹⁶².

3 . مكافحة ظاهرة الغش والتهرب الضريبيين

نظرا لما تسببه ظاهرتي الغش والتهرب الضريبيين من خسارة لخزينة الدولة بصفة عامة والجماعات الإقليمية بصفة خاصة وجب على الدولة اتخاذ مجموعة من الإجراءات التي من شأنها مكافحة هذه الظاهرة وذلك من خلال نشر الثقافة الجبائية لدى المكلفين بدفع الضريبة وذلك بتحسيس هذا الأخير بأهمية ذلك واعتبار ذلك واجب عليه من أجل المشاركة في تحمل الأعباء العامة. كما يتم مكافحة ظاهرتي التهرب والغش الضريبيين عن طريق الرقابة على تصريحات المعنيين بأداء الضريبة وذلك من أجل تجنب التصريحات الكاذبة وذلك من خلال تجنيد أعوان ذو كفاءات عالية ومتخصصين وتدعيمهم بأحدث الوسائل والتقنيات في هذا المجال.

وأخيرا يمكن مكافحة ظاهرة التهرب والغش الضريبي من خلال المتابعة الجزائية لمثل مرتكبي هذا النوع من الجرائم وفرض عقوبات صارمة عليهم¹⁶³.

ثانيا: رد الاعتبار للموارد الذاتية الغير الجبائية

أصبح موضوع تثمين إيرادات البلدية و الولاية وتحسينها وضمان استمراريتها مسألة ذات أهمية بالغة بالنسبة للدولة الجزائرية خاصة مع الإصلاحات المتتالية والتغيرات التي شهدتها الساحة السياسية والإقتصادية والعالمية فهذا الموضوع شديد الارتباط بمصير سياسة التوجه نحو اللامركزية الإدارية والإستقلالية المالية¹⁶⁴.

يقع هذا الالتزام على المجلس الشعبي البلدي وهو ما تنص عليه المادة 163 من قانون رقم 11 - 10 : « يتعين على المجلس الشعبي البلدي القيام بصفة دورية باتخاذ التدابير اللازمة من أجل تثمين الأملاك البلدية وجعلها أكثر مردودية. » ، ويتم ذلك عن طريق إحصاء أملاك البلدية وجردها في

162 - علي بوخالفة باديس ، المرجع السابق، ص. 351.

163 - علو وداد، « حتمية إصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر » ، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 2 لسنة 2014 ، جامعة عبد الرحمان ميرة . بجاية، ص. ص. 283-285.

164 - بو عمران عادل، « مبدأ استقلالية الجماعات المحلية (... معايير...وضوابط...) » ، المرجع السابق، ص. 106.

سجل البلدي لجرد الأملاك العقارية بالنسبة للأملاك العقارية¹⁶⁵ وهذا ما تؤكد وزارة الداخلية والجماعات المحلية في مذكرة أصدرتها سنة 2016 التي ورد في فحواها ما يلي: " يجب أن تكون كل الأملاك العقارية بطبيعتها (الأراضي، البناءات، المنشآت الفنية...) أو بتخصيصها (التجهيزات الصناعية، لوحات فنية،) ، موضوع جرد يمسه الأمر بالصرف وكذا المحاسب ضمن سجل الأملاك العقارية. التي أضافت أيضا: " على السلطات المحلية تسجيل ليس فقط الأملاك المنتجة أو غير المنتجة للمداخيل وإنما أيضا العقارات في طور الإنجاز والهبات والوصايا والسندات والقيم والقروض والمستحقات الواجب تحصيلها لاحقا¹⁶⁶ ".

وجرد الأملاك المنقولة في سجل جرد الأملاك المنقولة بالنسبة للأملاك المنقولة¹⁶⁷، ويلتزم هذا الأخير؛ أي المجلس الشعبي البلدي تحت مسؤولية رئيس المجلس بتعيين هذه السجلات¹⁶⁸. كما يتم تثمين أملاك البلدية عن طريق التحكم في تسييرها وذلك مرهون بتحديد الأثمان والقيام بالدراسات الأولية قبل اختيار لطريقة استغلال هذه المداخيل والتي ينبغي أن تتم على أساس اعتبارات موضوعية، عملية، بحسب الملك الذي يستغل، ويستحسن تسيير الأملاك عن طريق التسيير المباشر

165 - للتفصيل أكثر في الأملاك العقارية المنتجة للمداخيل بالنسبة للجماعات الإقليمية، انظر:

- تقرير مجلس المحاسبة، المصادقة على التقرير السنوي 2019، الفصل الثاني: المعنون الجماعات الإقليمية من ص.ص. 117 . 186، المنشور في الجريدة الرسمية المؤرخة في 4 ديسمبر سنة 2019، ج.ر.ج.ج، العدد 75، الصادر في 4 ديسمبر سنة 2019.

166 - وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مذكرة رقم 96 000، مؤرخة في 10 مارس 2016، تتعلق بتثمين أملاك الجماعات المحلية.

167 - باستثناء المواد القابلة للاستهلاك بالاستعمال الأول (مثل لوازم المكتب ...) والمواد غير القابلة للاستهلاك من جراء الاستعمال الأول والتي لا تتجاوز قيمة شرائها وحدوية مبلغ 300 دج (طبقا لقرار وزير الإقتصاد المؤرخ في 1 فيفري 1992 والمحدد لمبلغ قيمة شراء المواد الغير القابلة للاستهلاك بالاستعمال الأول وغير قابلة للجرد)، يجب جرد كل المواد المنقولة مهما كان مكان استقبالها (إدارة، مرافق عمومية، حظيرة...) طبقا لأحكام القرار الوزاري المؤرخ في 21 جويلية 1987 الذي يضبط المنوال النموذجي لسجل جرد المنقولات، انظر في هذا الشأن: المرجع نفسه.

168 - أنظر المادتين 160 و162 من القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

مقارنة بطرق التسيير الأخرى (الامتياز أو المزايدات) لأن تدخل وسيط بين البلدية ومواردها تكون دائما مكلفة، وهي الوسيلة الأكثر ملاءمة خاصة إذا تعلق الأمر بمداويل ثابتة وسهلة التقييم¹⁶⁹.

أما بالنسبة للولاية فلم يرد في قانون الولاية رقم 12 - 07 الجهة المسؤولة مباشرة عن صيانة وتثمين والحفاظ على أملاكها إلا أنه بعد قراءة مترابطة للمادة 6 من القانون رقم 12 - 07 التي تنص على ما يلي: « تتوفر الولاية على أملاك تتولى صيانتها والحفاظ عليها وتثمينها. » ، والمادة 105 من نفس القانون التي تنص على أن: « يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها.

ويؤدي باسم الولاية، طبقا لأحكام القانون كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية.» ، ومن خلال هاتين المادتين نستنتج أن الوالي هو المكلف بذلك ويقوم بهذه المهمة باسم الولاية.

أصدر وزير الداخلية تعليمة رقم 93 / 111 إلى رؤساء المجالس البلدية والولاية وذلك دائما في موضوع تثمين أملاك الجماعات الإقليمية والتي كانت تهدف إلى:

- إحصاء أملاك البلديات

- تسيير وتقييم الذمة المالية المحلية

- صيانة الأملاك المحلية.

تتعهد الدولة من أجل تعزيز مداويل أملاك الجماعات الإقليمية أيضا بتحويل ملكية المحلات المنجزة في إطار "تشغيل الشباب" مجانا من الأملاك الخاصة للدولة إلى الأملاك الخاصة للبلديات على أن تتولى هذه الأخيرة استئجارها بمبالغ وكيفيات تحدد عن طريق التنظيم على أن تعود بمبالغ الإيجار حصريا للبلديات¹⁷⁰، والتي يجب أن تخضع في عملية تأجيرها لهذه المحلات للمرسوم التنفيذي رقم 11

169 - طيبى سعاد، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق . بن عكنون - جامعة الجزائر - بن يوسف بن خدة - ، 2009، ص. 134.

170 - انظر المادة 62 من القانون رقم 10 - 13، المؤرخ في 29 ديسمبر سنة 2010، يتضمن قانون المالية لسنة 2011، ج.ر.ج.ج، العدد 80، الصادر في 30 ديسمبر سنة 2010.

– 119¹⁷¹ الذي يحدد شروط وكيفيات وضع المحلات المنجزة في إطار برنامج تشغيل الشباب تحت التصرف.

دائماً وفي نفس الإطار وتطبيقاً للمرسوم المذكور أعلاه 11 – 119 وبالتحديد المادة 23 منه صدر قرار وزاري يحدد كيفيات نقل ملكية المحلات المنجزة في إطار برنامج تشغيل الشباب مجاناً من الأملاك الخاصة للدولة إلى الأملاك الخاصة للبلديات¹⁷².

نلاحظ للأسف فيما يخص هذه المحلات أن هناك استغلال ضعيف لها، حيث لم يتم توزيع العديد منها هذا من جهة، ومن جهة أخرى بقيت بعض هذه المحلات الموزعة على الشباب دون استغلال¹⁷³، لذلك يجب إعادة النظر بخصوص هذه المحلات والاهتمام بها أكثر لأن هذا من شأنه تعزيز المداخل الذاتية للجماعات الإقليمية وبالتالي تعزيز الاستقلالية المالية لها.

ثالثاً: ترقية الاستثمار المحلي في إطار التعاون

يعد الاستثمار المحلي من أهم السبل والطرق الناجعة التي تؤدي إلى تعزيز المداخل والموارد الذاتية للجماعات الإقليمية، لذلك اتخذت الدولة عدة إجراءات من أجل تشجيع الجماعات الإقليمية على الاستثمار المحلي خاصة في قوانين المالية، ومن أمثلة ذلك نذكر قانون المالية لسنة 2008 وبالتحديد المادة 83 منه التي تنص على أن ميزانية الدولة هي التي تتكفل بالأثر المالي الناتج عن رفع أجور مستخدمي الجماعات المحلية حتى تتفرغ هذه الأخيرة للقيام بالاستثمار على المستوى المحلي من أجل تحسين مداخلها باعتبار أن أجور المستخدمين المحليين لاطالما شكل عبء على ميزانية الجماعات الإقليمية، كما نذكر أيضاً قانون المالية التكميلي لسنة 2009¹⁷⁴ الذي تنص المادة 100 منه على إنشاء صندوق للاستثمار في كل ولاية يكلف بالمساهمة في رأسمال المؤسسات الصغيرة والمتوسطة التي ينشئها

¹⁷¹ – انظر في هذا الشأن

– مرسوم تنفيذي رقم 11 – 119، مؤرخ في 20 مارس سنة 2011، يحدد شروط وكيفيات وضع المحلات المنجزة في إطار برنامج "تشغيل الشباب" تحت التصرف، ج.ر.ج.ج، عدد 17، صادر في 20 مارس سنة 2011.

¹⁷² – قرار وزاري مشترك مؤرخ في 8 يناير سنة 2017، يحدد كيفيات نقل ملكية المحلات المنجزة في إطار برنامج "تشغيل الشباب" مجاناً من الأملاك الخاصة للدولة إلى الأملاك الخاصة للبلديات، ج.ر.ج.ج، عدد 22، صادر في 9 أفريل سنة 2017.

¹⁷³ – للتفصيل أكثر في هذا الموضوع، انظر: تقرير مجلس المحاسبة، المرجع السابق، ص. 27 و 28.

¹⁷⁴ – أمر رقم 09 – 01، مؤرخ في 22 يوليو سنة 2009، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج.ر.ج.ج، عدد 44، صادر في 26 يوليو سنة 2009.

الشباب المقاولون، ويخصص مبلغ قدره 48 مليار لهذه الصناديق، ودائماً في نفس الإطار؛ أي تشجيع الاستثمار المحلي خاصة الشباب المقاولون اتخذت عدة إجراءات نص عليها نفس القانون؛ أي قانون المالية التكميلي لسنة 2009¹⁷⁵.

كذلك الشأن بالنسبة لقانون المالية التكميلي لسنة 2015¹⁷⁶، حيث تم رفع من القيمة الإيجارية الجبائية للعقارات الخاضعة للرسم العقاري، وكذا تعريف الرسم على رفع القمامات المنزلية وتعريف الضريبة على الأملاك، كما جاء قانون المالية التكميلي لسنة 2015 دائماً بفرض غرامة على عاتق كل مستفيد عن طريق التنازل عن أراض ذات وجهة صناعية تابعة للأملاك الخاصة للدولة التي بقيت غير مستغلة خلال مدة ثلاث سنوات ابتداء من تاريخ تخصيص قطعة الأرض تقدر نسبة هذه الغرامة 3% من القيمة السوقية ويعود ناتجها لفائدة البلديات مكان تواجد العقار.

قامت الدولة بتعزيز المداخل الجبائية للجماعات الإقليمية بالنظر إلى قدرتها على خلق وجلب أكبر عدد من الاستثمارات بشكل يحرك بصفة فعلية عجلة التنمية على مستوى الجماعات المحلية، ويكون ذلك عن طريق استعمال هذه الموارد من أجل جلب أكبر عدد من المستثمرين عن طريق توفير المناخ الملائم وبناء الهياكل التي تساعد المؤسسات على الاستثمار على مستواها، وهو ما يعني زيادة الموارد الجبائية التي تساهم في إنعاش الميزانية المحلية من جهة، وكذا دعم المسار التنموي للوصول إلى تنمية حقيقية شاملة من جهة أخرى، وبهذا التوصل إلى خلق ديناميكية في العجلة التنموية وعدم الاعتماد على المساعدات أو القروض التي لا تزيد الطين إلا بلا¹⁷⁷.

ومن بين الإجراءات التي اتخذتها الدولة أيضاً من أجل تعزيز وترقية الاستثمار المحلي المحلات المنجزة في إطار برنامج تشغيل الشباب المذكورة أعلاه، حيث أكد المشرع على ضرورة استغلال هذه المحلات في تطوير الاقتصاد المحلي وبالتالي الاقتصاد الوطني بصريح العبارة في قانون المالية التكميلي لسنة 2020 في نص المادة 41/3 التي تنص على أن البلديات مطالبة بالسهر على تحسين تسيير هذه

175 - انظر المواد 101، 102، 103، 104 من القانون نفسه.

176 - أمر رقم 15 - 01، مؤرخ في 23 يوليو سنة 2015، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، ج.ر.ج.ج، عدد 40، صادر في 23 يوليو سنة 2015.

177 - مسعودي عبد الكريم، المرجع السابق، ص. 123.

المحلات ولاسيما جاذبيتها الاقتصادية¹⁷⁸؛ أي جعل هذه المحلات قادرة على المساهمة في تحسين الإقتصاد المحلي وبالتالي الإقتصاد الوطني.

كما عزز الاستثمار المحلي في إطار التعاون بتأسيسه التضامن المالي بين البلديات وذلك بموجب المادة 68 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015 وهو تضامن وتعاون بلديات من نفس الولاية وذلك من أجل تقليص حجم التفاوت الموجود بينها في مجال التنمية.

كرس المشرع الجزائري دائما في نفس الإطار؛ أي تعزيز التعاون والتضامن إمكانية إنجاز عمليات ومشاريع مشتركة بين البلديات في إطار ما يسمى **التعاون المشترك بين البلديات** حيث نصت المادة 215 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية على إمكانية بلديتين متجاورتين أو أكثر أن تشترك قصد تحقيق التهيئة والتنمية المشتركة لأقاليمها أو تسيير وضمان مرافق عمومية جوارية، وتتم هذه الشراكة عن طريق اتفاقية أو عقود يصادق عليها المجلس عن طريق مداولة¹⁷⁹.

بل أكثر من ذلك ومن أجل تعزيز التنمية المحلية كرس المشرع الجزائري التعاون بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية حيث ينص قانون البلدية لسنة 2011 في المادة 106 منه على إمكانية البلدية إبرام اتفاقيات التوأمة مع بلدية أو أي جماعة إقليمية أجنبية أخرى بالموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي وزير الشؤون الخارجية، كما منح قانون الولاية حق إقامة علاقات أجنبية قصد إرساء علاقات التبادل والتعاون، غير أن المشرع ترك تطبيق هذه الآلية مرهون بالنصوص التنظيمية التي لم تصدر حتى سنة 2017 مجسدة في المرسوم التنفيذي رقم 17-329¹⁸⁰ تحت تسمية جديدة هي التعاون اللامركزي الذي عرف بموجب المادة 2/1 منه على أنه كل علاقة بموجب اتفاقية بين جماعة إقليمية جزائرية أو أكثر وجماعة إقليمية أجنبية أو أكثر، بهدف تحقيق مصلحة متبادلة في إطار صلاحياتها المشتركة ويهدف هذا التعاون إلى تشجيع المبادرات التي تتيح على الخصوص:

178 - قانون رقم 20 - 07، مؤرخ في 4 يونيو سنة 2020، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2020، ج.ر.ج.ج. عدد 33، صادر في 4 يونيو سنة 2020.

179 - انظر المادة 216 من القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

180 - مرسوم تنفيذي رقم 17-329، مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2017، يحدد كليات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، ج.ر.ج.ج. عدد 68، صادر في 28 نوفمبر سنة 2017.

دفع ودعم حركة التنمية المحلية، تحسين الإطار المعيشي للمواطنين، ترقية تبادل الخبرات والمهارات بين الجماعات الإقليمية، المساهمة في تلبية حاجات الساكنة ومطالبها ذات الأولوية، تثمين الصداقة بين الشعوب وتعزيز الديمقراطية التساهمية واللامركزية والحكمة المحلية.

ما يعاب على هذه الخطوة في تجسيد التعاون اللامركزي من أجل تحقيق التنمية المحلية هو اشتراط الموافقة المسبقة للوزير الأول على كل مبادرة ترمي إلى إقامة تعاون لامركزي¹⁸¹ وهذا يعد عائقا وتضييقا لحرية الجماعات الإقليمية في ممارسة اختصاصاتها، كما يعد وجها من أوجه البيروقراطية التي تحاول الدولة جاهدة محاربتها، وذلك على خلاف القانون المقارن حيث نجد أن المشرع الفرنسي منح للوحدات اللامركزية سلطة إبرام اتفاقية التعاون اللامركزي في إطار الصلاحيات المعترف بها قانونا حيث لم يورد المشرع الفرنسي قيودا على الحرية التعاقدية للمجموعات المحلية واكتفى باشتراط ضرورة نشرها وتبليغها لممثل الدولة محليا كي تدخل حيز التنفيذ¹⁸².

يبقى نجاح كل هذه الإجراءات المتخذة من أجل ترقية التنمية المحلية متوقفا على التطبيق الفعلي والفعال لها، مع فرض رقابة صارمة على تنفيذها وإلا تبقى مجرد حبر على ورق.

الفرع الثاني

حلول تعزيز مداخل الموارد الذاتية بطريقة غير مباشرة

بالإضافة إلى الحلول المباشرة المذكورة أعلاه، فإنه هناك حلول أخرى غير مباشرة من شأنها تحسين مردودية الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية إن تم العمل بها واتخاذها جديا من قبل السلطات المختصة أهمها: إعادة التنظيم الإقليمي للدولة (أولا) تحسين مستوى أداء المنتخبين والمسيرين المحليين (ثانيا)، إعادة توزيع صلاحيات الجماعات الإقليمية بما يتوافق مع مواردها (ثالثا).

181 - تنص المادة 9 من المرسوم التنفيذي نفسه على ما يلي: « تخضع كل مبادرة ترمي إلى إقامة علاقة تعاون لامركزي إلى الموافقة المسبقة للوزير الأول. »

182 - مزوزي فارس، « التعاون الدولي اللامركزي كآلية لترقية التنمية المحلية في الجزائر: مقارنة تحليلية لأحكام المرسوم التنفيذي 17-329 »، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 6 لسنة 2019، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة باتنة 1، ص. 226.

أولاً: إعادة التقسيم الإداري للدولة

من بين أهم أسباب ضعف مردودية المداخل الذاتية للجماعات الإقليمية التقسيم الإداري للدولة الذي أنشأ بلديات فقيرة جدا لا تستطيع تقديم أدنى الخدمات للمواطنين، هذا ما دفع الأستاذ **GRABA Hachemi** إلى تقديم اقتراح مفاده القيام بتجميع الولايات والبلديات، فبالنسبة للبلديات تخفيضها إلى 900 بلدية والولايات إلى 40 ولاية وهذا من شأنه أن يؤدي إلى تخفيض في نفقات قسم التسيير مما يسمح لها بتحقيق توازن في ميزانيتها أولاً، كما يسمح للصندوق المشترك بتوجيه إعاناته لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار¹⁸³، ويمكن حصر هذه العملية في تنميط هذا العدد الكبير من البلديات حسب الخصوصيات المتشابهة لكل منطقة أو جهة من الوطن وهذا إقتداء بجل الدول الأوروبية التي سارت نحو التخفيف لا الزيادة بعد الإصلاحات التي شهدتها.

وكإجراء لتقريب الإدارة من المواطن يمكن فتح ملحقات إدارية بالمناطق شبه المعزولة للتخفيف على مقرات البلدية من الاكتظاظ من جهة وتقريب الإدارة من جهة أخرى على اعتبار هذه الأخيرة تنحصر مهمتها في استخراج وثائق الحالة المدنية فقط، وهذا الإجراء يمكن البلدية الأم من الإبقاء على مصادرها الجبائية كاملة، كما أن عملية إنشاء هذه المقرات لا يكلف قدر ما يكلفه إنشاء بلدية بكل تجهيزاتها وموظفيها¹⁸⁴.

وللاشارة فقد تم تأسيس مقاطعات إدارية على مستوى بعض الولايات بموجب المرسوم الرئاسي 15 - 140¹⁸⁵ وذلك من أجل مشاركة الوالي في تنشيط وتنسيق ومراقبة أنشطة البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية، وكذا مصالح الدولة الموجودة بها وهذا وفقا لما تنص عليه المادة 3 من نفس المرسوم، أي المرسوم الرئاسي 15 - 140، لكن في مقابل ذلك لم يتم تقليص عدد البلديات والولايات على المستوى

¹⁸³ - Voir: GRABA Hachemi, Op. Cit., p. 53.

« Ce regroupement ne ne manquera pas d'entraîner une réduction certaine des dépenses de fonctionnement de la quasi-totalité des collectivités locales et leur permettre d'atteindre dans un premier temps un équilibre budgétaire. Les subventions de F. C. C. L seraient sollicitées dans ce cas pour des dépenses d'investissement et d'équipement.»

¹⁸⁴ - بن شعيب نصرالدين، شريف مصطفى، «الجماعات الإقليمية ومفوقات التنمية المحلية في الجزائر»، مجلة

الباحث، العدد 10 لسنة 2012، باتنة، ص. 170.

¹⁸⁵ - مرسوم رئاسي رقم 15 - 140، مؤرخ في 27 مايو سنة 2015، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، ج.ر.ج.ج، عدد 29، صادر في 31 مايو سنة 2015.

الوطني وهذه الوضعية زادت الأمر سوء كون هذه الأخيرة مرتبطة ماليا بالولاية¹⁸⁶ وهذا سيؤدي حتما إلى تقليص حجم الموارد المالية لهذه الأخيرة وهذا بدوره سيضعف الإستقلالية المالية لها.

خلق وطرح هذا المرسوم الرئاسي عدة إشكالات وتجاوزات فيما يخص خاصة طريقة إنشائه للمقاطعات الإدارية، تكييفها القانوني، وكذلك مهامها¹⁸⁷.

تجدر الملاحظة في الأخير أنه تم ترقية المقاطعات الإدارية إلى ولايات كاملة بموجب القانون رقم 19 - 12 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد المذكور أعلاه.

ثانيا: تحسين مستوى أداء المنتخبين والمسيرين المحليين

من المعروف والمتداول أن الجماعات الإقليمية تعاني من سوء التسيير الناتج أساسا عن ضعف وتدني مستوى المنتخبين والمسيرين المحليين وانعدام التكوين لديهم، مما انعكس سلبا على مردودية المداخل الذاتية للجماعات الإقليمية الجبائية والغير الجبائية، وذلك راجع بالدرجة الأولى إلى عدم اشتراط المشرع أدنى مستوى علمي للمنتخبين المحليين حفاظا على مبدأ المساواة المكرس دستوريا بالرغم أن المجلس الدستوري المكلف بالإجتهد في المسائل الدستورية كان واضحا فيما يخص هذه المسألة فقد ارتأى أن: « اعتبارا أن مبدأ المساواة بين المواطنين مثلما أقرته المادة 29 من الدستور يلزم المشرع بأن يخضع الأشخاص المتواجدين في أوضاع مختلفة لقواعد مختلفة، وأن يخضع الأشخاص المتواجدين في أوضاع مماثلة لقواعد مماثلة...¹⁸⁸»، بذلك نجد أن المجلس الدستوري وضع حدا لجدلية المساواة وتقييد حق الترشح وذلك كله من أجل الرفع من مستوى أداء المنتخب المحلي والذي من شأنه أن يخدم المصلحة العامة ويرفع من مردودية المنتخب المحلي.

كما حاول المشرع بدوره أن يعزز من كفاءة المنتخب المحلي بنصه على إلزامية خضوع المنتخب البلدي لدورات التكوين وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي المنظمة لصالحه وذلك بموجب المادة

186 - أنظر المادة 13 من المرسوم نفسه.

187 - للتفصيل أكثر في هذه النقطة، انظر:

- شرشاري فاروق، « النظام القانوني للمقاطعات الإدارية في الجزائر في ضوء المرسوم الرئاسي 15 - 140 »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 1 لسنة 2017، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية -، ص. 481 وما يليها.

188 - أنظر رأي المجلس الدستوري رقم 01 ر. أ. ق ع /ض/ م.د، مؤرخ في 06 مارس 1997، يتعلق بمراقبة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، ج.ر.ج.ج عدد 12، صادر في 06 مارس سنة 1997، ص. 41.

39 من القانون رقم 11-10 لكن دون أي تنظيم لهذه المسألة لا من حيث عدد الدورات أو الفترة الزمنية التي تمارس خلالها هذه الأخيرة أو الجهة المكلفة بذلك هذا فيما يخص قانون البلدية.

لم ينص قانون الولاية على حكم مماثل، أي ضرورة خضوع المنتخب المحلي للتكوين مما يعني أن المنتخب المحلي الولائي لا يتمتع بحق الخضوع إلى دورات تكوينية من أجل تحسين مستواه وهنا تثار إشكالية تخصيص المشرع إلزامية خضوع المنتخب المحلي البلدي للتكوين دون المنتخب الولائي وما هي غاية المشرع الجزائري من ذلك؟

وعلى غرار المشرع الجزائري الذي يكرس حق المنتخب المحلي البلدي في الخضوع إلى دورات تكوينية دون المنتخب الولائي فإن المشرع الفرنسي أقر ذلك بأكثر صرامة وجدية حيث عمم حق الخضوع إلى دورات تكوينية لجميع المنتخبين المحليين وذلك في نص المادة 1/2121 من القانون العام للجماعات الإقليمية الفرنسية وذلك يتم بإنشاء مجلس وطني يضبط تكوين المنتخب المحلي يتكون من شخصيات مؤهلة وممثلي المنتخبين المحليين ليساهموا في تحديد مضمون التكوين الذي يحتاجه المنتخب المحلي.

لذلك على المشرع الجزائري عدم الاكتفاء بالتنصيص على حق المنتخب المحلي البلدي الخضوع لدورات تكوينية بل ينبغي عليه تعميم حق التكوين على جميع المنتخبين المحليين دون أي تمييز، كما يجب عليه أن يعمل على ضمان الآليات الملائمة لتجسيد ذلك من الناحية العملية.

ودائما وفي نفس الإطار؛ أي تحسين أداء الموظفين المحليين فقد نصت المادة 1/4 من المرسوم التنفيذي رقم 11 - 334¹⁸⁹ على أن إدارة الجماعات الإقليمية تنظم وبصفة دائمة دورات تكوين وتحسين المستوى وتجديد المعارف لصالح الموظفين بهدف تحيين معلوماتهم وتحسين كفاءاتهم وترقيتهم المهنية وتحضيرهم لمهام جديدة.

لذلك تطبيقا للمادتين 39 من القانون رقم 11-10 المذكورة أعلاه و1/4 من المرسوم التنفيذي رقم 11 - 334 تم تنظيم عدة دورات تكوينية في فترات زمنية مختلفة استفاد منها رؤساء البلديات¹⁹⁰

189 - مرسوم تنفيذي رقم 11-334، مؤرخ في 20 سبتمبر سنة 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ج.ر.ج.ج، عدد 53، صادر في 28 سبتمبر سنة 2011.

190 - تم تنظيم برنامج تكويني ثري لصالح رؤساء البلديات في شهر نوفمبر 2014 يشتمل على المواد التالية: الاتصال، والحالة المدنية، والمالية المحلية التي يهدف التكوين فيها إلى تحديد مفهوم ميزانية البلدية، تركيبها ومختلف تقنيات تسييرها، وتحديد إجراءات تحضيرها إلى غاية كفاءات تنفيذها والرقابة عليها، وتحديد مفهوم ممتلكات البلدية المختلفة =التعريف بأهم التقنيات التي تسمح بتثمين وترقية الممتلكات وكل ذلك من أجل تمكين رؤساء البلديات من تسيير شؤون

والأمناء العامون¹⁹¹ وكذا موظفي الجماعات الإقليمية.

ثالثا: إعادة توزيع صلاحيات الجماعات الإقليمية بما يتوافق مع مواردها

من بين الأسباب التي تؤدي إلى عجز التمويل الذاتي عن ضمان الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية توسيع صلاحياتها مقارنة بمواردها، لذلك من الضروري إعادة النظر في هذا الشأن؛ بحيث يتم توزيع الصلاحيات على الجماعات الإقليمية بما يتوافق مع مواردها؛ أي أنه كلما تم تحويل اختصاص جديد للجماعات الإقليمية يجب مرافقته بالموارد اللازمة لتنفيذه لذلك نجد أن توجيهات القيادة السياسية في العديد من المناسبات تلح على ضرورة العمل على لامركزية المشاكل ولامركزية الحلول في نفس الوقت، أي أن لامركزية الاختصاصات ينبغي أن يقابله لامركزية الوسائل اللازمة لتغطيتها¹⁹².

هذا ما تؤكد به بعض الخطابات الرسمية في الجزائر أيضا أن اللامركزية ليست مجرد تحويل بسيط للمشاكل من مستوى إلى آخر ولكنها عملية كلية تخص في نفس الوقت الموارد والاختصاصات ومن بينها خطاب رئيس الجمهورية في 15 أبريل 2011 أثناء حديثه عن ضرورة إعادة النظر في قانون الولاية ومراجعته حيث أشار إلى ضرورة توسيع صلاحيات المجالس المنتخبة وتمكينها من الوسائل البشرية والمادية اللازمة لممارسة اختصاصاتها¹⁹³؛ أي أن توسيع الصلاحيات يلزمه تمكين المجالس الشعبية المنتخبة من الوسائل المادية والبشرية من أجل تنفيذ هذه الصلاحيات بطريقة فعلية وفعالة.

البلديات بطريقة فعالة، كما تم برمجة دورة تكوينية أخرى في إطار مخطط الحكومة لفائدة رؤساء البلديات دائما الذين تم انتخابهم يوم 23 نوفمبر 2017، وتهدف هذه الدورة إلى تكوين المنتخبين في بداية عهدتهم لتمكينهم من = مواجهة التحديات والرهنات التي ستواجههم وتعريفهم بصلاحياتهم وسلطاتهم وتعزيز قدراتهم التسييرية والقيادية على المستوى المحلي، للتفصل أكثر، انظر:

- ياسمين لغواطي، نورالدين حاروش، «الاستقلالية المالية المحلية في الجزائر...بين النص والواقع»، المجلة الجزائرية للعلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 8، العدد 1 لسنة 2020، جامعة الجزائر 3، ص. 119 و 120.

191 - استفاد الأمناء العامون من تكوين في سبتمبر 2014 من المقاييس التالية: تسيير الموارد البشرية، والمالية المحلية والنزاعات، والصفقات العمومية، كما استفاد 125 أمين عام للبلدية على خمس دورات من التكوين في مجال التسيير المالي للبلديات أشرفت عليه الوكالة الفرنسية وكان ذلك في سنة 2017، للتفصيل أكثر انظر:

- المرجع نفسه، ص. 120 و 121.

192 - بوضياف أحمد، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية، دار الخلدونية، الجزائر، 2012، ص. 391.

193 - خطاب رئيس الجمهورية المؤرخ في 15 /04 /2011، على الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية:

www.elmouradia.dz

لا يظهر من خلال قراءة القانون الأخير للبلدية، أي القانون رقم 11-10 بأن هذه العملية كلية هي هدف المشرع الجزائري¹⁹⁴، لذلك ينبغي على هذا الأخير تدارك هذا التناقض الموجود بين نفقات الجماعات الإقليمية ومواردها وذلك بإصلاح المالية المحلية.

وإعادة النظر في اختصاصات الجماعات الإقليمية وذلك بالتمييز بين المهام ذات النفع الوطني والمهام ذات النفع المحلي¹⁹⁵ على الشكل التالي:

المهام ذات النفع الوطني:

- إنجاز وصيانة المؤسسات التعليمية الأساسية.

- إنجاز وصيانة المراكز الصحية

- إنجاز وصيانة المراكز الثقافية

- الشبيبة والرياضة

- البيئة، الري، الفلاحة والغابات

المهام ذات النفع المحلي:

- التنظيم وأمن الأشخاص والممتلكات

- جلب المياه الصالحة للشرب

- صرف المياه القذرة

- طرق البلدية والإنارة العمومية

- النظافة والصحة العمومية¹⁹⁶.

¹⁹⁴ - BOUMOULA Samir, « *Problématique du financement du développement économique de la commune en Algérie : contribution à une lecture critique de la loi 11-10 du 22 juillet 2011 relative au nouveau code communal* », *Revue académique de la recherche juridique*, Université Abderrahmane Mira - Bejaia, p. 15.

¹⁹⁵ - تجدر الملاحظة هنا أن التمييز بين الشأن المحلي والشأن الوطني فكرة غامضة لعدم وجود معيار مادي يفصل بينهما، ما دفع البعض لاعتبار المصالح المحلية بأنها ليست مسألة موضوعية بل ذاتية، أنظر في هذا الشأن: عبد العالي وحيد، حوكمة النظام القانوني للبلدية في القانون الجزائري، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، تخصص: الهيئات العمومية والحوكمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية - ، 2014، ص. 76.

¹⁹⁶ - براهيم بوطالب، دوابي نضيرة، « *إشكالية عجز ميزانية البلدية* »، *إدارة*، العدد 41 لسنة 2011، الجزائر، ص.

كما يجب كذلك احترام وتطبيق المادة 4 من القانون رقم 11 - 10 حيث لا يجب أن يتم تحويل اختصاصات دون مرافقتها بالموارد اللازمة لتنفيذها.

يمكن للدولة الجزائرية في الأخير الإعتماد على الحل الذي تبنته الدولة الفرنسية خلال الفترة الممتدة من 2011 - 2013 والذي تمت التوصية عليه في إطار فريق عمل حول ترشيد النفقات المحلية والذي يقوم على أساس تجميد نفقات الدولة واستقرار قيمة التحويلات المالية لها اتجاه الجماعات الإقليمية، وقد كان الهدف من ذلك هو تخفيض نفقات الدولة؛ أي تخفيض تحويل نفقات الدولة اتجاه الجماعات الإقليمية وكذلك إمكانية تسيير النفقات المحلية بالموارد المحلية.

كما أن هذا الحل؛ أي العمل على استقرار التحويلات كان الهدف منه أيضا ضمان حرية تدخل وإستقلالية الجماعات المحلية المعترف به من طرف الدولة¹⁹⁷، لذلك نوصي به الجماعات الإقليمية الجزائرية فهو من جهة يساعد على تحقيق التوازن بين نفقاتها وإيراداتها ومن جهة أخرى يضمن لها الإستقلال المالي.

¹⁹⁷ - Rapport de groupe de travail, La maîtrise des dépenses, 20 mai 2010, p. 16, [En ligne] : www.adcf.org

الفصل الثاني

التمويل الخارجي كمظهر لعدم الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية في

القانون الجزائري

كرس المشرع الجزائري مصادر التمويل الخارجي للجماعات الإقليمية في كل من قانوني البلدية والولاية باعتبارها من إيرادات الجماعات الإقليمية من أجل تمويل ميزانيات هذه الأخيرة، إذ يعتبر التمويل الخارجي موردا مؤكدا بالنسبة لها، وهذا ما يؤكد الارتباط الوثيق بين ميزانية الجماعات الإقليمية وميزانية الدولة، وتبعية هذه الأخيرة للسلطة المركزية في الجانب المالي حيث أنه كلما كانت شدة التبعية المالية للجماعات الإقليمية اتجاه السلطات المركزية شديدة ومعتبرة كلما كان الاستقلال المالي لهذه الأخيرة ضعيفا ونسبيا والعكس صحيحا.

تلجأ الجماعات الإقليمية إلى التمويل الخارجي عند عجز التمويل الذاتي عن تغطية مختلف نفقاتها خاصة نفقات التجهيز والاستثمار حتى تتمكن هذه الأخيرة من تحقيق دورها التنموي وذلك عبر مخططات البلدية للتنمية والمخططات الجهوية لعدم التركيز وكذلك مخططات التنمية ضمن البرامج الخاصة.

تحصل الجماعات الإقليمية على مصادر التمويل الخارجي من مصادر مختلفة (المبحث الأول) وذلك من أجل تحقيق المصلحة العامة وإشباع رغبات المواطنين المختلفة التي تتزايد يوما بعد يوم وذلك راجع لعدة أسباب أهمها: تحسن المستوى المعيشي للمواطنين، النمو الديموغرافي، تطور وسائل التكنولوجيا ... الخ، لكن بالرغم من أهمية التمويل الخارجي للجماعات الإقليمية في تجاوز العجز الميزاني الذي تعيشه معظم البلديات خاصة، إلا أن لهذا الأخير نتائج من شأنها التأثير على إستقلالية الجماعات الإقليمية (المبحث الثاني)، خاصة فقدان هذه الأخيرة سلطة التقرير في الشؤون المحلية التي هي الأصل والأساس في وجود واستحداث وحدات إدارية لامركزية.

المبحث الأول

مصادر التمويل الخارجي للجماعات الإقليمية

سمح المشرع الجزائري للجماعات الإقليمية اللجوء إلى جانب مصادر التمويل الداخلي المذكورة أعلاه إلى مصادر أخرى خارجية لها من أجل تحقيق عدة أهداف¹⁹⁷ خاصة أهداف التنمية المحلية، توازن الميزانية الذي يعتبر وجوبي على هذه الأخيرة. حيث يمكن للجماعات الإقليمية الحصول على مصادر التمويل الخارجي من عدة جهات فنجد الدولة كمولد أول لها **(المطلب الأول)** ويكون ذلك إما بطريقة مباشرة عن طريق ميزانية الدولة لتمويل التنمية المحلية خاصة، وإما بطريقة غير مباشرة وذلك بإنشاء مؤسسات خاصة لهذا الغرض، كما يمكن لها أيضا الحصول عليها من المؤسسات المالية والبنوك على شكل قروض **(المطلب الثاني)** من أجل تغطية نفقات التجهيز والاستثمار ضمن شروط وإجراءات ينص عليها القانون، وأخيرا يمكن الحصول على مصادر التمويل الخارجي من المواطنين على شكل هبات ووصايا **(المطلب الثالث)**.

المطلب الأول

التمويل المركزي للجماعات الإقليمية

تقدم الدولة مبالغاً مالية معتبرة للجماعات الإقليمية حيث نجد أن 90% من موارد البلدية الجزائرية هي عبارة عن إعانات من الدولة وهذا يبين أهمية هذه الأخيرة في تمويل ميزانية البلديات الجزائرية¹⁹⁸، ونفس الأمر بالنسبة للدولة الفرنسية فمن المبلغ الإجمالي الذي تبلغ قيمته 99 مليار أورو في سنة 2011 نجد أن إعانات الدولة للجماعات المحلية الفرنسية شكلت أكثر من ثلث مواردها، إذ يعتبر ثاني مصدر

197 - يرى الأستاذ الدكتور محمد عبد الله العربي أن الإعانات تحقق هدفين هما: . استبقاء شيء من التوجيه والإشراف بيد السلطات المركزية على السلطات المحلية المتمتعة بقسط من الإستقلال الذاتي.
- حمل السلطات المحلية على الاضطلاع بخدمات عامة كانت تحجم عنها لولا إعانة السلطة المركزية في حين أن الحكومة المركزية ترى أن السلطات المحلية أقدر على الاضطلاع بها، انظر في هذا الشأن:
- محمد أنس جعفر قاسم، المرجع السابق، ص. 17.

لتمويل ميزانيتها بعد الجباية¹⁹⁹، وكذلك الشأن بالنسبة للدولة المغربية حيث يبلغ متوسط نسبة تحويلات الدولة للجماعات الترابية 79 %²⁰⁰، حيث تراوحت خلال الفترة 2009 / 2010 بين 44,14 % بالنسبة للجماعات الحضرية، و70,07 % بالنسبة للجماعات القروية، و91,42 % بالنسبة للعمالات والأقاليم و54,10 % للجهات وهي نسب تتركز ظاهرة الارتباط والتبعية المالية لهذه الأخيرة للدولة²⁰¹، وتقدم هذه المبالغ إما على شكل إعانات²⁰² أو تخصيصات²⁰³.

وتكون الإعانات إما بشكل دائم ومستمر أو في حالات استثنائية²⁰⁴ تنص عليها مختلف القوانين والتنظيمات وذلك كله من أجل تحقيق أغراض عدة ومختلفة ويكون ذلك إما بطريقة مباشرة عن طريق تخصيص مبالغ معتبرة في ميزانيتها للجماعات الإقليمية (الفرع الأول) وإما بطريقة غير مباشرة حيث أنشأت مؤسسة خاصة لهذا الغرض (الفرع الثاني).

¹⁹⁴ -VITAL- DURAND Emmanuel, Op. Cit., p. 144.

²⁰⁰ -OUHAJJOU Abdesselam, « Les perspectives de l'autonomie financière des collectivités territoriales », *Revue Marocaine des Politiques Publiques REMAPP*, N° 16, 2015, p. 17.

²⁰¹ - جعفري سعيد، مالية الجماعات الترابية، مكتبة الرشاد سطات، الرباط، 2017، ص. 91.

²⁰² - الإعانات أو الإمدادات هي عبارة عن المبالغ التي تقدمها الدولة من خزينتها العامة كمساهمة منها في ميزانيات المجالس المحلية، أو هي المساعدات المالية التي تقدمها الدولة على شكل مبالغ مالية إلى الوحدات المحلية بهدف تغطية العجز الحاصل في ميزانيتها، وتختلف الدول فيما بينها حول الهدف من الإعانات تبعاً لاختلاف فلسفاتها وإمكانياتها، أنظر في هذا الشأن:

- لحرش كريم، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب على ضوء القانون رقم 08 . 45، طوب بريس، الرباط، 2010، ص. 50.

²⁰³ - التخصيصات عبارة أيضاً عن إعانات تقدمها الدولة للجماعات الإقليمية لكن فقط في هذه الحالة تكون مخصصة بمعنى أنها تنفق على مشروع معين، أو مرفق محدد عكس الإعانات التي تكون عادة غير مشروطة بشرط أو قيد، انظر في هذا الشأن:

- صلاح الدين فوزي، الإدارة المحلية في التشريع المصري نحو إدارة محلية أفضل، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992، ص. 262.

²⁰⁴ - تتركز معظم دول العالم المساعدات الاستثنائية على غرار الجزائر في قانونها الوضعي وهذا ما يعني أن الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية ذات طبيعة استثنائية أو نسبية ولا مجال للحديث عن استقلالية مالية مطلقة للجماعات الإقليمية، انظر:

- BEN AISSA Said , Op. Cit., p. 175.

الفرع الأول

التمويل المركزي المباشر لتحقيق التنمية المحلية

تخصص الدولة مبالغ مالية ضخمة في ميزانيتها²⁰⁵ لصالح الجماعات الإقليمية إما من أجل تغطية العجز الحاصل في قسم تسيير ميزانيتها وسيتم التفصيل في ذلك في الباب الثاني من هذه الأطروحة، وإما من أجل تغطية نفقات التجهيز والاستثمار في إطار مخططات البلدية للتنمية (أولا) المخططات الجهوية لعدم التركيز (ثانيا) وأخيرا مخططات التنمية ضمن البرامج الخاصة (ثالثا) حتى تتمكن هذه الأخيرة من أداء دورها التنموي بطريقة فعلية وفعالة.

أولا: مخططات البلدية للتنمية

تمنح الدولة إعانات تتعلق بإنجاز برامج التنمية والتجهيز بحيث تعتمد عليها البلديات من أجل إنجاز مرافق مختلفة وتدخل هذه الإعانات في إطار ما يسمى بـ "إعانات مخططات التنمية" التي تهدف إلى اعتماد برامج تنموية للقضاء على التدهور الإقتصادي والإجتماعي كبرنامج التنمية الصناعية وبرنامج نفقات التجهيز المحلي، وفي إطار تنفيذ هذه المخططات يقوم الوالي بتوزيع إعتمادات الدفع المخصصة للولاية من قبل المصالح المركزية للتخطيط والمالية وهذا حسب القطاعات والفصول والعمليات الخاصة بكل بلدية، ويتم توزيع قرارات هذه العملية على البلديات المعنية والقباضات ومصالح الخزينة على مستوى البلدية، ويتم هذا عن طريق ما يسمى بـ "مقرر اعتماد الدفع" الذي يحدد مضمون المشروع ومبلغه الإجمالي والذي بلغ سنة 2016 60000000 آلاف دج²⁰⁶ وهذا يبين أهمية المبالغ التي تخصصها

²⁰⁵ - على غرار تخصيص الدولة الجزائرية مبالغ مالية في ميزانيتها السنوية من أجل تمويل برامج ومشاريع إقليمية فرنسا بدورها تخصص مبالغ مالية معتبرة من أجل تغطية مشاريع ونفقات محلية وهذا ما تم الكشف عنه في تقرير لمجلس المحاسبة حول التسيير الميزاني للدولة لسنة 2011 كمثل لذلك: برنامج رقم 119 في هذه الميزانية هو عبارة عن مساعدات مالية للبلديات وتجمعات البلديات، برنامج 120: مساعدات مالية للمحافظات، برنامج 121: مساعدات مالية للمناطق، برنامج 122: مساعدات خاصة إدارية، وللتفصيل أكثر في هذا الموضوع بالأرقام، انظر:

-FLEURY Benoit, « Les collectivités territoriales dans l'exécution du budget de L'Etat 2011, rapport de la cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat exercice 2011 », la Semaine Juridique Administrations et Collectivités Territoriales, N° 23, 11 juin 2012 , p. 1, [En linge] : ©Lexis Nexis SA

²⁰⁶ - قانون رقم 15-18، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2015، يتضمن قانون المالية لسنة 2016، المرجع السابق.

الدولة من أجل تغطية نفقات التنمية المحلية، كما يحدد مقرر اعتماد الدفع شروط الإنجاز من خلال تحديد طرق الإنجاز كالأستغلال المباشر أو عن طريق المنافسة²⁰⁷.

ثانيا: المخططات الجهوية لعدم التركيز

تعتبر مخططات ذات طابع وطني، حيث تدخل ضمنه كل استثمارات الولاية والمؤسسات العمومية التي تكون وصية عليها، ويتم تسجيل هذا المخطط باسم الوالي الذي يسهر على تنفيذه، وما يميز هذا المخطط أنه يدرج من طرف المديريات التنفيذية للولاية تحت وصاية الوزارات المركزية التابعة لها - مثل مديرية الري - مديرية الأشغال العمومية - مديرية البناء والتعمير - والمديريات القطاعية الأخرى مثل مديرية الصحة - مديرية التربية - مديرية النقل الخ حيث أن كل وحدة مركزية تضع برنامج مشاريعها وتعرضه على المجلس الشعبي المنتخب للمصادقة عليه ومع أن المادة 92 من قانون رقم 90 - 08 تشترط الموافقة الصريحة للمجلس البلدي عن أي مشروع يقر إنشاؤه على تراب البلدي والذي من شأنه الإضرار بالبيئة، فإنه من النادر أن يبادر المجلس إلى الاعتراض على هذا النوع من المشاريع، وهو إن كان يشكل تدخلا إيجابيا من طرف الوحدات التنفيذية فإنه لا يعبر عن حرية المجالس المنتخبة وتمكنها من إدارة التنمية بكل استقلالية.

كما أن معظم البرامج التنموية التي تندرج ضمن المخطط القطاعي هي عبارة عن مشاريع ضخمة يرصد لها إعتمادات مالية كبيرة تعجز البلدية عن توفيرها وهي تخص عادة المنشآت القاعدية فواقعيا لا يمكن للمجالس المنتخبة أن تعترض على هذا النوع من المشاريع نظرا لحاجتها إليها إلا في حالة واحدة وهي المتعلقة بتخصيص الأرض التي ينجز عليها المشروع²⁰⁸.

تجدر الملاحظة أن المشرع الجزائري في ظل القانون رقم 11 - 10 وبموجب المادة 109 منه لم يعد يشترط الموافقة القبلية للمجلس الشعبي البلدي على إقامة أي مشروع استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية وإنما اكتفى بخضوع هذه البرامج إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي ولاسيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية والتأثير في البيئة ولم يحدد

207 - تياب نادية، المرجع السابق، ص. 32 و 33.

208 - عزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2011، ص. 71 و 72.

هذا القانون طبيعة هذا الرأي ومدى إلزاميته وهذا يعد تراجعا لاختصاصات المجلس الشعبي البلدي في التهيئة والتنمية.

ثالثا: مخططات التنمية ضمن البرامج الخاصة

بالإضافة إلى المخططين الرئيسيين للتنمية، - المخطط البلدي للتنمية والمخطط الجهوي لعدم التركيز- والتي تبدو فيهما سلطة المجلس محددة، فإن هناك برامج أخرى احتياطية مكملة، تساهم في دعم التنمية المحلية وهي برامج وطنية تهدف إلى تحقيق التنمية الوطنية الشاملة مثل: برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي وهو برنامج بادر به رئيس الجمهورية يمتد على أربع سنوات 2001 . 2004 ويتمحور حول الأنشطة المخصصة لدعم المؤسسات والأنشطة الزراعية المنتجة وغيرها، وإلى تعزيز المرافق العمومية في ميدان الري والنقل والمنشآت القاعدية وتحسين ظروف المعيشة والتنمية المحلية وتنمية الموارد البشرية²⁰⁹، وكذلك البرنامج الخماسي الذي امتد من 2010 . 2014 الذي تم فيه تخصيص مبلغ 6448 مليار دينار للمنشآت الأساسية و1666 مليار دينار محور يتعلق بتحسين الخدمة العمومية²¹⁰، وبرنامج صندوق الجنوب الذي يهدف إلى التكفل بالعجز في ميدان التجهيزات الأساسية بالمناطق الجنوبية بالوطن لتجاوز التخلف الذي تعانيه في هذا المجال مقارنة بالمناطق الشمالية من الوطن²¹¹، وبرنامج دعم النمو وكذلك برنامج التكميلي لتنمية الهضاب العليا الذي يهدف إلى التكفل بمشاريع التنمية المحلية المتأخرة والموارد البشرية إضافة إلى مشاريع نقل مياه الشرب إلى سكان مناطق الهضاب العليا، فهذا البرنامج يعد مكملا لبرنامج تنمية مناطق الجنوب الذي أعلن عنه في شهر جانفي 2005، كونه يأخذ في الحسبان

209 - زايدي عبد السلام، « تمويل الجماعات المحلية في الجزائر . بين محدودية الموارد المالية وترشيد النفقات العامة » ، أعمال الملتقى الوطني حول المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد (الحقائق والآفاق)، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية أيام 2 - 4 ديسمبر 2008، ص. 147.

210 - رجراج الزوهير، التنمية المحلية في الجزائر . واقع وآفاق . أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الإقتصادية، تخصص: نقود ومالية، كلية العلوم الإقتصادية والتجارة وعلوم التسيير، قسم العلوم الإقتصادية، جامعة الجزائر 3 ، 2013، ص. 283.

211 - زايدي عبد السلام، المرجع السابق، ص. 147.

الخصوصيات الجغرافية والكثافة السكانية²¹²، بالإضافة إلى برامج الصناديق الخاصة²¹³ كالصندوق المشترك لتمويل الجماعات المحلية وهي كلها برامج ضمن المخططات الوطنية الكبرى وما يميزها أنها برامج تعد على المستوى الوطني ويكون تمويلها من ميزانية الدولة مباشرة²¹⁴.

كما نسجل برنامج لصالح الولايات هو "البرنامج التكميلي لفائدة الولايات" وهو عبارة عن جزء من البرامج القطاعية غير الممركزة الموضوعة تحت عنوان البرنامج التكميلي لفائدة الولايات يهدف إلى تحقيق التنمية المحلية، ويظهر في ميزانية الدولة للتجهيز ضمن الجدول "ج: توزيع النفقات ذات الطابع النهائي حسب القطاعات، وبالضبط يدرج ضمن العمليات برأسمال.

حيث تستفيد الولاية المعنية من غلاف مالي إضافي، يوجه إلى تمويل مختلف مشاريع التجهيز بالولاية في مختلف مراحلها وتدارك التأخر في قطاعات معنية، وغالبا ما تستفيد منه الولايات عندما تكون الدولة في بحبوحة مالية²¹⁵، حيث تضخ الدولة أموالا إضافية لفائدة الولايات في إطار هذا

212 - المرجع نفسه، ص. 148.

213 - تعرف الصناديق الخاصة أو حسابات التخصيص بأنها: « حسابات مفتوحة في كتابات الخزينة الخاصة بالخزينة العمومية تفيد فيها عمليات الإيرادات وعمليات النفقات لمصالح الدولة أو جماعاتها المحلية (البلدية والولاية) ويجري تسيرها طبقا لقوانين المالية ولكن خارج الميزانية العامة للدولة. »، انظر في هذا الشأن:

- عجلان العياشي، « آليات ترشيد الأداء التمويلي لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية لتعزيز التمويل المستدام للتنمية التشاركية المحلية »، أعمال الملتقى الوطني الأول حول التسيير المحلي بين إشكالات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية. البلديات نموذجا، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير: قسم التسيير، جامعة 8 ماي 1945، يومي 8 و9 نوفمبر 2016، ص. 17.

214 - زايدي عبد السلام، المرجع السابق، ص. 17.

215 - وهذا عكس ما يحدث حاليا، فلإشارة فقط فإن المشرع الجزائري بموجب قانون المالية لسنة 2016 وبالتحديد في قسم توزيع النفقات ذات الطابع النهائي لسنة 2016 حسب القطاعات، الجدول (ج) لم يخصص أي مبلغ للبرنامج التكميلي لفائدة الولايات وذلك بسبب الأزمة المالية التي تعرفها الجزائر، وهذا ما تم تأكيده أيضا بموجب قانون المالية لسنة 2018، الصادر بموجب قانون رقم 17 - 11، مؤرخ في 27 ديسمبر سنة 2017، يتضمن قانون المالية لسنة 2018، ج.ر.ج.ج، عدد 76، صادر في 28 ديسمبر سنة 2017؛ هذا من جهة، كما قد أعلنت وزارة الداخلية توقيف =

= التحويلات المالية المركزية لدعم الولايات وعلى الولاة البحث عن موارد مالية من خلال الدفع بالاستثمار المحلي، انظر في هذا الشأن:

البرنامج، ولقد ظهر هذا البرنامج في قانون المالية التكميلي لسنة 2005²¹⁶ والذي تقدر قيمة رخص البرامج²¹⁷ لسنة 2005 بعنوان البرنامج التكميلي لفائدة الولايات ب 60000000 دج وإعتمادات الدفع²¹⁸ ب 15000000 دج.

وللإشارة فإن هذا البرنامج لا يكتسي طابع السنوية، حيث أن الإستفادة منه تكون حسب وضع الولاية، كما يرتبط منحه عادة بأهداف سياسية واقتصادية وإدارية²¹⁹.

يفسر بروز هذه البرامج في المحيط الميزاني للدولة بانشغال خاص وجديد ترجم إرادة السلطة السياسية تفريدها في الهيكلية الميزانية للدولة دون أن توضح دواعي هذا التسجيل من محيط القانون لكنها ترسم حسب رأي الأستاذ بوعارة انشغال سياسي بالتعديل الدستوري لسنة 2008 لاسيما الوضع الجديد لرئيس الجمهورية.

شهدت هذه العملية نقاشا مهما عبر الصحافة الوطنية خلال الحملة الرئاسية لسنة 2004 وتبليغ رخص البرامج عند زيارة رئيس الجمهورية للولايات وما أثارته من نقاش سياسي خلق ارتباك حيث بدت العمليات بالرأسمال تخضع لحسابات سياسية وانتخابية وتهميش المظاهر القانونية وتجاوز لصلاحيه

- اللقاءات الجهوية التقييمية مع السادة الولاة لسنة 2016 (غرب، شرق، وجنوب الوطن)، متوفرة على الموقع الرسمي

لوزارة الداخلية والجماعات المحلية: www.interieur.gov.dz

لذلك على الجماعات الإقليمية الآن وأكثر من أي وقت مضى البحث عن سبل تعزيز مواردها الذاتية وبالتالي تخفيض شدة تبعيتها للسلطات المركزية وفي نفس الوقت القيام باختصاصاتها على أحسن وجه.

216 - أمر رقم 05 - 05، مؤرخ في 25 يوليو سنة 2005، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005، ج.ر.ج.ج، عدد 52، صادر في 26 يوليو سنة 2005.

217 - تنص المادة 6/2 من القانون رقم 90-21، المؤرخ في 15 غشت سنة 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر.ج.ج، العدد 35، الصادر في 15 غشت سنة 1990 على ما يلي: « تمثل رخص البرامج الحد الأعلى للنفقات الذي يؤذن للأمر بالصرف باستعمالها في تنفيذ الاستثمارات المخططة. وتبقى صالحة دون أي تحديد لمدتها حتى يتم إلغائها. »

218 - تنص المادة 3 من القانون نفسه على ما يلي: « وتمثل اعتمادات الدفع التخصيصات السنوية التي يمكن للأمر بصرفها أو تحويلها أو دفعها لتغطية الالتزامات المبرمة في إطار رخص البرامج المطبقة. »

219 - سلاوي يوسف، المرجع السابق، ص. 100.

البرلمان في الترخيص لإعتمادات الميزانية المتعلقة بالرأسمال في قوانين المالية، وهو ما ترك الانطباع على أن البرلمان ووسائل الإعلام تجهل القانون في هذا المجال لأن العمليات المالية رخصت في إطار قوانين المالية ومنح رئيس الجمهورية لها لا يتعلق بسلطة ترخيص ميزاني²²⁰.

الفرع الثاني

التمويل المركزي غير المباشر للجماعات الإقليمية

قامت الدولة بالإضافة إلى الإعانات المباشرة التي تقدمها للجماعات الإقليمية بإنشاء عدة صناديق²²¹ من أجل تقديم مساعدات للجماعات الإقليمية وذلك في عدة قطاعات ومناسبات ويعتبر

220 - بوخالفة باديس، مالية الولاية بين التمويل الذاتي ودعم الدولة، المرجع السابق، ص. 146.

221 - من أجل تقديم مختلف المساعدات للجماعات الإقليمية قامت الدولة الجزائرية بإنشاء عدة صناديق لهذا الغرض وأهمها:

1. صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى: لقد أنشأ هذا بموجب المرسوم رقم 90 - 402 حيث يعتبر الوزير المنتدب المكلف بالجماعات المحلية هو الأمر الوحيد بالصرف، ويهتم هذا الصندوق بتسيير الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى، التي تتعرض لها البلدية وذلك حرصا على الأمن المدني الذي له تأثير مباشر على الأشخاص والممتلكات.

2. الصندوق الوطني لتنظيم والتنمية الفلاحية: يهتم هذا الصندوق خاصة بدعم مختلف النشاطات وبرامج التنمية الفلاحية خاصة في المناطق الريفية، التي تعاني عجز في مصادر التمويل المحلي.

3. الصندوق الإجتماعي للتنمية: يوجه هذا الصندوق بشكل خاص إلى تشجيع المبادرات الخاصة بإنشاء المؤسسات الصغرى للشباب وتوفير مناصب الشغل والشبكة الإجتماعية والقروض الصغرى لتمويل النشاطات الصغرى وتتولى وكالة التنمية الإجتماعية تنفيذ عمليات هذا الصندوق فهي بمثابة أداة تنفيذ له طبقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 96 - 232.

4. الصندوق الخاص بتنمية الجنوب: لقد أنشأ هذا الصندوق بموجب قانون المالية 1998 ويخضع للمرسوم رقم 2000 - 242، مؤرخ في 16 أوت 2000 ويتكفل هذا الصندوق بشكل خاص بتدعيم مشروعات التنمية المحلية في المناطق الجنوبية، خاصة البلديات التي تعاني من العزلة ونقص الموارد المحلية أو انعدامها في بعض الأحيان، أنظر:

- خشمون محمد، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية دراسة ميدانية على مجالس بلديات ولاية قسنطينة، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراة علوم: تخصص: علوم إجتماع التنمية، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الإجتماعية . قسم علم الاجتماع . جامعة منتوري . قسنطينة . ، 2011، ص. 212.

الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية أهمها وأقدمها على الإطلاق²²² والذي نظم بموجب المرسوم رقم 86 - 266²²³ لكن بالنظر إلى الانتقادات الموجهة إليه أعيد تنظيمه بموجب المرسوم التنفيذي رقم 14 - 116²²⁴ والذي قام بإعادة تنظيم اختصاصاته (أولا) إلا أنه بقي دائما عاجزا عن ضمان الفعالية والاستقلالية لتسيير هذا الصندوق مما يستدعي ضرورة إجراء إصلاحات على هذا الأخير (ثانيا).

أولا: تدخل الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية

يلعب الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية دورا هاما وبارزا في تمويل الجماعات الإقليمية وذلك من خلال تسييره للصندوق البلدي للتضامن²²⁵ وصندوق الجماعات المحلية للضمان²²⁶ وذلك من أجل تحقيق التضامن المالي ما بين الجماعات الإقليمية (1) وكذلك في تعويض ناقص الموارد الجبائية(2).

222 - تعود نشأة الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية إلى ما بعد الاستقلال حيث كان يسمى آنذاك صندوق تضامن العمالات والبلديات الجزائرية والذي كان تحت الوصاية المالية لوزارة الإقتصاد الوطني، بينما كان يشترك في وصاية التسيير كل من وزارة الداخلية والجماعات المحلية ووزارة الإقتصاد الوطني، وفي إصلاحات أوت 1964 حولت أمواله إلى الصندوق الوطني.

وبصدور كل من الأمر رقم 67- 24 وكذلك الأمر رقم 69 - 38 أعيد تنظيم هياكل ومهام الصندوق الوطني للتوفير والإحتياط من خلال إنشاء صندوق تضامن البلديات والولايات.

وبموجب قانون المالية لسنة 1973، تم تحويل الصلاحيات التي كانت مخولة سابقا للصندوق الوطني للتوفير والإحتياط إلى وزارة الداخلية والجماعات المحلية، وذلك بإنشاء هيئة تسمى مصالح الأموال المشتركة للجماعات المحلية.

وبصدور المرسوم رقم 86 - 266 أعيد تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية تنظيما شاملا، انظر في هذا الشأن:

- شيخ عبد الصديق، المرجع السابق، ص. 26 و 27، ولم يتم إعادة تنظيمه إلا بعد مرور 28 سنة وذلك بموجب المرسوم التنفيذي رقم 14 - 116 وهو الساري المفعول.

223 - مرسوم رقم 86 - 266، مؤرخ في 04 نوفمبر سنة 1986، يتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، ج.ر.ج.ج، عدد 45، صادر في 05 نوفمبر سنة 1986. (ملغى).

224 - مرسوم تنفيذي رقم 14 - 116، مؤرخ في 24 مارس سنة 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، ج.ر.ج.ج، عدد 19، صادر في 2 أبريل سنة 2014.

225 - تنص المادة 212 من القانون رقم 11 - 10، المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، بتعلق بالبلدية، المرجع السابق على ما يلي: « يدفع الصندوق البلدي للتضامن المذكور في المادة 211 أعلاه للبلديات ما يأتي:

_ مخصص مالي سنوي بالمعادلة، موجه لقسم التسيير في ميزانية البلدية لتغطية النفقات الإجبارية كأولوية،

1. في مجال التضامن المالي ما بين الجماعات الإقليمية

يكلف الصندوق في إطار تجسيد التضامن²²⁷ ما بين الجماعات الإقليمية ومن خلال صندوق التضامن للجماعات المحلية بتقديم تخصيص إجمالي للتسيير (أ) والذي يبلغ 60 % وتخصيص إجمالي للتجهيز والاستثمار (ب) والذي يبلغ 40% .

أ. تخصيص إجمالي للتسيير

يوجه التخصيص الإجمالي للتسيير إلى قسم التسيير لميزانيات البلديات والولايات، ويتضمن هذا التخصيص ما يلي:

أ. 1. منح معادلة التوزيع بالتساوي²²⁸: وهي تقنية لإعادة توزيع الموارد الجبائية تهدف إلى تخفيض درجة الغنى وبالتالي القضاء على عدم المساواة بين الجماعات الإقليمية²²⁹ حيث تنص المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 14 - 116 على ما يلي: « توجه منحة معادلة التوزيع بالتساوي لتغطية النفقات الإلزامية للبلديات والولايات

_ إعانات التجهيز الموجهة لقسم التجهيز والاستثمار لميزانية البلدية،

_ إعانات توازن للبلديات التي تواجه وضعية مالية صعبة،

-إعانات استثنائية للبلديات التي تواجه وضعية غير متوقعة. »

226 - لقد تم تغيير تسمية الصندوق البلدي للضمان بموجب المادة 211 من القانون رقم 11-10 حيث أصبح يلقب ب صندوق الجماعات المحلية للضمان والذي يختص بتعويض ناقص قيمة الإيرادات الجبائية بالنسبة للمبلغ المتوقع تحصيله من هذه الإيرادات، راجع المادة 213 من القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

227 - قامت المغرب بدورها على غرار الجزائر من أجل تجسيد نظام التضامن بين الجماعات الإقليمية باستحداث صندوقين: الصندوق الأول هو صندوق للتأهيل الإجتماعي يهدف إلى سد العجز في مجالات التنمية البشرية والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات، والصندوق الثاني هو صندوق التضامن بين الجهات يهدف إلى ضمان توزيع عادل للموارد من أجل تخفيض التوزيع الغير العادل بينها، انظر:

-OUHAJJOU Abdesselam, Op.Cit., p. 19.

228 - تجدر الإشارة أن إعانات إعادة التوزيع بالتساوي وإعانات التوازن مندمجة في مادة الإحصائيات في الإيرادات الجبائية لأنها في جميع الأحوال تدخل في الموارد الجبائية الموزعة في إطار نظام التضامن، انظر:

- GARABA Hachemi, Op.Cit., p. 77.

²²⁹ - VERPEAUX Michel, RIMBAULT Christine, Les collectivités territoriales et la décentralisation, 6^e édition, La documentation française, Paris, 2011, p. 103.

لحساب معادلة التوزيع بالتساوي تؤخذ بعين الاعتبار المعايير الآتية:

_ المعيار الديموغرافي،

_ المعيار المالي.

ويمكن لمجلس التوجيه أن يعتمد معايير أخرى. «

يلاحظ من خلال تحليل المادة أعلاه أن السلطة التنفيذية كرست معيارين من أجل إعادة توزيع الموارد الجبائية وهما: المعيار الديموغرافي؛ أي عدد سكان الإقليم بالإضافة إلى المعيار المالي، بل أكثر من ذلك فقد منحت للمجلس التوجيهي سلطة مطلقة في ذلك؛ أي يمكن لها اعتماد معايير أخرى في توزيع الموارد الجبائية، وللإشارة فإن الدولة تخصص مبالغ معتبرة كمنحة معادلة التوزيع بالتساوي

فعلى سبيل المثال وفي تنفيذ ميزانية 2015 خصص صندوق التضامن والضمان للجماعات

المحلية 82 مليار دينار كمنحة إعادة التوزيع بالتساوي مقسمة على النحو التالي:

- 72 مليار دينار لصالح 1442 بلدية مستفيدة والتي بلغ عددها 94 % مقابل 6% من البلديات لا تستفيد من هذه المنحة.

- 10 مليار دينار لصالح 36 ولاية مستفيدة من هذه المنحة والتي بلغ عددها 67% مقابل 33 % غير مستفيدة²³⁰.

يتبين من خلال هذه النسب أن معظم الولايات والبلديات خاصة تستفيد من إعانات الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية من أجل تنفيذ نفقاتها الوجوبية وهذا يدل على شدة تبعية وارتباط الجماعات الإقليمية ماليا بإعانات الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية في تنفيذ اختصاصاتها.

وعلى غرار الجزائر ففرنسا بدورها تعرف آلية التوزيع بالتساوي وذلك من أجل ضمان المساواة بين مختلف الجماعات الإقليمية والذي يتخذ شكلين:

- إعادة توزيع موارد جبائية عمودي: *La péréquation verticale*

230 - موقع وزارة الداخلية: www.interieur.gov.dz

تأخذ شكل إعانات دولة، تمنح للجماعات بالنظر لمستوى مواردها (تقاس خاصة على أساس القدرة الجبائية) وتكون أدنى من مقدار معين؛ أي أنه لا يمكن أن تتجاوز مبلغ محدد، وتقدم هذه الإعانات خاصة كإعانة إجمالية للتسيير والتي تضم منحة التضامن العمراني والتنسيق الإجتماعي، منحة التضامن الريفي، المنحة الوطنية لإعادة توزيع الموارد الجبائية، إعانة توزيع الموارد الجبائية للمناطق.

شكلت قيمة هذه الإعانات التي تقدم في إطار آلية التوزيع بالتساوي حوالي 16,5% من الغلاف الكلي للإعانات الإجمالية للتسيير وهو ما يعادل تقريبا 6,8 مليار في 2010²³¹.

. إعادة توزيع موارد جبائية أفقي: la péréquation horizontale

يقوم على أساس الإقتطاعات من موارد الجماعات الإقليمية الأكثر غنى وإعادة توزيعها للأقل غنى (الجماعات الإقليمية الفقيرة) والذي يستند على ثلاثة وسائل خاصة: صناديق المحافظات لإعادة توزيع الموارد الجبائية للرسم على النشاط المهني، صناديق تضامن لمنطقة Ile- de – France، صناديق المحافظات لإعادة توزيع الرسوم الإضافية لحق التغيير وهي تشكل خمس قيمة إعادة توزيع الموارد الجبائية بشكل عمودي²³²؛ أي أنها أقل أهمية منها.

وهذا الإجراء من شأنه ضمان التوازن والتضامن الجهوي للدولة إذا توفرت إرادة سياسية في ذلك ولكن على حساب الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية فقد تعرضت آلية التوزيع بالتساوي إلى انتقادات كبيرة من جانب الفقه والذين اعتبروها آلية للتدخل في جباية الجماعات الإقليمية والمساس بإستقلاليتها وحرية تسييرها.

فمن وجهة نظر الأستاذ "رافيل ديشو" RAPHAELE Déchaux " أن آلية التوزيع بالتساوي بطبيعتها كابحة للإستقلالية المالية لأنها تسمح للدولة بالتدخل المباشر في موارد الجماعات المحلية بحجة تمويل جماعات أخرى وإزالة الفوارق الجهوية فظاها فقط توزيع بالتساوي أما حقيقتها فهي وسيلة تحكم حقيقي من طرف الدولة المركزية في السياسة المالية المحلية وبواسطتها يمكن للدولة معرفة الوضعية المالية لهذه الجماعات، وهو يعبر عن تناقض بين السياسات العمومية التي ترى في التوزيع بالتساوي مفتاح عقدة

²³¹ - THOUMÉLOU Marc, Collectivités territoriales quel avenir ?, La documentation française, Paris, 2011, p. 158.

²³² - THOUMÉLOU Marc, Op.Cit., p. 158.

اللامركزية مع هدف الإستقلالية المالية للجماعات المحلية الذي يعتبر أولوية حكومية فصعوبات تمويل اللامركزية وأزمة المالية المحلية تدل على وقوعها في مأزق نظري.

حسب الأستاذ "FABRICE Robert" فإن مبدأ الإستقلالية يدخل في نزاع مع مبدأ التوزيع بالتساوي كون مسألة الاستقلالية المالية تصطدم بعدم المساواة المالية بين الجماعات²³³ فكلما تكون الإستقلالية الجبائية كبيرة كلما تكون الجماعات المحلية مرتبطة بالمادة الضريبية على إقليمها مما يؤدي إلى تجميد الفوارق في الموارد الجبائية ولهذا فالجماعات الأقل إستقلالية هي الأكثر فقرا والأكثر تبعية لتخصيصات الدولة.

يرى الأستاذ LOÏC Philip أن التوزيع بالتساوي يجعل الجماعات المحلية ليست لها سيادة كلية في استعمال منتج ضرائبها، فما هو المقياس الذي يمكن المشرع إجراء إعادة توزيع الموارد الجبائية المحلية بين هذه الجماعات دون أن يتعرض لمبدأ الاستقلالية وحرية التسيير؟ وهذا ما جعل العديد من المؤلفين يستندون إلى تأسيس اقتطاع على الموارد الجبائية للجماعات الإقليمية يذهب عكس مبدأ حرية التسيير لأن هذا المبدأ يتطلب أن تكون للجماعات الإقليمية القدرة على تحديد مبلغ الضرائب المحلية التي تعود إليها ومصير أموال هذه الضرائب وبالتالي من الصعب القبول والاعتراف بمبدأ التوزيع بالتساوي²³⁴.

أ . 2 . تخصيص الخدمة العمومية: يمنح تخصيص الخدمة العمومية لفائدة الجماعات الإقليمية التي تعرف صعوبات في تغطية النفقات الإجبارية المرتبطة بتسيير المرافق العمومية، ويدفع بهدف تلبية الإحتياجات ذات الصلة بالمهام المخولة لها بموجب القوانين والتنظيمات.

233 - إن عملية التصنيع التي برزت عام 1970 استوجبت تركيز النشاطات الإقتصادية في بعض المناطق الجغرافية وقد نتج عن ذلك تطورا اقتصادها على حساب مناطق أخرى خاصة الريفية، وهذا أدى إلى وجود اختلاف في نسبة الموارد الجبائية بين البلديات وظهور عدم المساواة المالية بين الجماعات الإقليمية، انظر في هذا الشأن:

- BOUMOULA Samir, « Dysfonctionnements et inégalités financières intercommunales (décentralisation réelle ou supposée) : cas D'un groupe De communes De La WILAYA DE BEJAIA », *Idara*, N° 38, 2009, Alger, 2009, p. 51.

234 - مجبور فؤاد، المرجع السابق، ص. 192.

وقد تم تخصيص مبلغ 6 مليار دج في التنفيذ المالي لسنة 2015 من طرف الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية كمنحة للخدمة العمومية لصالح مجموعة من الولايات وذلك من أجل التكفل بنفقات الصيانة وإيجار النقل المدرسي على مستوى البلديات²³⁵.

تحدد معايير حساب تخصيص الخدمة العمومية بموجب قرار صادر من الوزير المكلف بالداخلية²³⁶.

يلاحظ من خلال ما تقدم أعلاه خاصة ما ورد في المادتين 8 و 17 من المرسوم التنفيذي رقم 14 - 116 أن معايير توزيع إعانات الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية يخضع للإرادة المنفردة للدولة عن طريق قرارات وزير الداخلية دون أي مشاركة للجماعات الإقليمية في ذلك²³⁷ وهي معايير غامضة ومجهولة وغير مؤطرة قانونا (حيث يمكن لمجلس التوجيه أن يعتمد على معايير أخرى) ولا تعرفها إلا الدولة وهي تختلف من فترة إلى فترة أخرى مما صعب عملية تقييمها، وبالتالي من شأن غياب تأطير قانوني وتنظيمي دقيق لطريقة منح وتوزيع إعانات الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية أن يمس بالإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية والعكس صحيحا فمن شأن التمويل المركزي أن يضمن الإستقلالية

235 - موقع وزارة الداخلية: www.interieur.gov.dz

236 - أنظر المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 14 - 116، المؤرخ في 24 مارس سنة 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، المرجع السابق.

237 - يعاني نظام دعم الدولة للجماعات الإقليمية من تغييب مشاركة المنتخبين المحليين، فبالنسبة للإعانات التي تقدم في إطار الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية فإن تسييرها يعتبر امتياز حصري لوزير الداخلية وهذا يعتبر أحد أسباب عجز هذا الصندوق عن تأدية مهامه بأحسن وجه.

فالمشكل اليوم ليس مالي بقدر ما هو تنظيمي أيضا فمن وجهة المالية العمومية من الضروري وضع جهاز مشترك يجمع ممثلين عن الدولة والجماعات المحلية يتولى مهمة تنظيم تطورات الموارد والنفقات العمومية والتوزيع بالتساوي في المكان والزمان مهمته التنسيق والتنظيم والتفاوض للنظر في التطورات المرتقبة وما يتعلق بالسياسات المالية العامة المتعلقة بالنفقات والموارد ففي فرنسا مثلاً أنشأت لجنة المالية المحلية سنة 1979 تضم 42 عضوا (31 منتخبا و11 ممثلا للدولة) لها صلاحيات واسعة خاصة في تعديل المعدلات وزيادة التخصيصات الميزانية وتحديد حصة مختلف التشكيلات إضافة إلى مرصد المالية المحلية الذي يقوم بدراسة وتتوير الخيارات الحكومية في هذا المجال، أنظر في هذا الشأن:

-BOUZIDI Nachida, Op.Cit., p.114.

- بوخالفة علي باديس، مالية الولاية بين التمويل الذاتي ودعم الدولة، المرجع السابق، ص. 186 و 187.

المالية للجماعات الإقليمية خاصة في ظل ضعف وعجز التمويل الذاتي عن ذلك شريطة أن يتم ذلك في إطار قانوني وتنظيمي دقيق خاصة.

يغيب في هذا الإطار أيضا التأطير القانوني لكيفيات تقييم الدعم وتقويمه بمقارنة النتائج المحصلة مع الأهداف المسطرة وفعاليتها بمقارنة درجة بلوغ النتائج والوسائل المرصودة لها²³⁸.

أ . 3 . إعانات استثنائية: ينص المرسوم التنفيذي رقم 14 - 116 على إمكانية الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية في تقديم إعانات استثنائية للجماعات المحلية قصد مواجهة الكوارث والأحداث الطارئة أو وضعية مالية صعبة جدا وتحدد المعايير المقررة لتحديد هذه الإعانات الإستثنائية دائما بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.

ما تجدر ملاحظته من خلال التنفيذ المالي لسنة 2014 أنه لم يتم تسجيل أي ميزانية عاجزة في مجموع بلديات الوطن²³⁹ وهذا ما يوضحه الشكل أعلاه، مما يعني أن الدولة لم تخصص أي مبلغ كإعانة استثنائية للبلديات خلال هذه الفترة، لكن عدم تسجيل ميزانيات عاجزة وعدم تلقي الجماعات الإقليمية لهذا النوع من الإعانات لا يعني أن البلديات حققت استقلالاً مالياً عن الدولة لأن هذه الأخيرة تبقى مرتبطة بها عن طريق إعانات التسيير التي تعتبر إعانات دائمة ووجوبية.

أ . 4 . إعانات التكوين والدراسات والبحوث: يمكن للصندوق المشترك للجماعات الإقليمية أن يمنح للجماعات الإقليمية إعانات للتكوين والدراسات وتشجيع الأبحاث.

238 - المرجع نفسه، ص. 187.

239 - لكن ما تجدر ملاحظته أنه خلال سنتي 2016 و 2017 تم تسجيل بعض ميزانيات العجز ولتمكين البلديات المتضررة من تلبية النفقات الإلزامية، ساهم صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية من خلال منح إعانات استثنائية لصالح 281 بلدية بقيمة إجمالي قدره 8,4 مليار دينار وهذا من أجل موازنة الميزانيات التكميلية للسنتين الماليتين 2016 و2017، انظر في هذا الشأن:

- بوساق كريمة، مطالي ليلى، « صناديق التضامن والضمان للجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية » ، مداخلة أُلقيت في اليوم الدراسي حول: إصلاح المالية المحلية: مشاكلها، تحدياتها، وآفاقها، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بومرداس يوم الإثنين 30 أبريل 2018، ص. 10.

وهذا النوع من الإعانات من شأنه أن يساهم في تحسين مستوى المنتخب المحلي وبالتالي تحسين مستوى أدائه وهذا من شأنه التأثير بشكل إيجابي على تسيير الجماعات الإقليمية.

ب . التخصيص الإجمالي للتجهيز والإستثمار

يسمح التخصيص الإجمالي للتجهيز والإستثمار للجماعات الإقليمية بإنجاز برامج تجهيز وإستثمار بهدف المساعدة في تطويرها وخاصة تطوير المناطق الواجب ترقيتها.

بالتالي، فإن هذا التخصيص يتضمن:

. إعانات التجهيز،

. مساهمات مؤقتة أو نهائية موجهة لتمويل المشاريع المنتجة المداخل.

حيث توجه إعانات التجهيز والإستثمار إلى الميزانية المحلية بقسم التجهيز والإستثمار، وهذا لتمكين البلديات والولايات من دعم المرافق العامة المحلية من خلال إنجاز عمليات تكون من اختصاصاتها، كما يمكن منح هذا النوع من الإعانات لفائدة المؤسسات العمومية المحلية المكلفة بتسيير المرافق العامة.

وفي الأخير تجدر الملاحظة أن الإعانات والمخصصات التي تقدم للجماعات المحلية في إطار صندوق التضامن للجماعات المحلية بتخصيص خاص²⁴⁰ وهذا يعد مخالفا لما ورد في التعليم الوزاري²⁴¹ التي جعلت من مهام الصندوق المشترك لامركزية في التسيير في مجال التجهيز والإستثمار وذلك بمنح تخصيصات إجمالية يقوم الولاية بتوزيعها بعد ذلك على البلديات، مع أن هذا الأمر لا يكرس إستقلالية الجماعات الإقليمية بما أن إعادة توزيعها أيضا يتم عن طريق الوالي ممثل الحكومة على

²⁴⁰ - أنظر المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 14 - 116، المؤرخ في 24 مارس سنة 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، المرجع السابق.

²⁴¹ - تعليمة الإطار رقم 98 - 01 المؤرخة في 25 - 01 - 1998، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والمتعلقة بالمساعدة على التجهيز وتحديد شروط التوزيع والمشاريع ذات الأولوية.

المستوى المحلي فقيام الوالي بتوزيع الإعانات والمخصصات هو تسيير لتركيزي لتلك الإعانات وليس تسيير لا مركزي.

ج . في مجال ضمان التقديرات الجبائية

يختص صندوق الضمان للجماعات المحلية بتعويض ناقص قيمة الموارد الجبائية مقارنة لمبلغ التقديرات ويتم ذلك بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية ووزير المالية²⁴²، وهذه الإعانة السنوية تكون مقابل إلغاء الدفع الجزافي وتخفيض رسم النشاط المهني.

وبالنسبة لسنة 2015 بلغ مبلغ هذه الإعانة 99,3 مليار دينار مقسمة على النحو التالي:

68,07 مليار دينار لصالح البلديات.

21,54 مليار دينار لصالح الولايات

7,71 مليار دينار لصالح الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية²⁴³.

قام صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بعدة تخصيصات للسنة المالية 2017 وهي: التكفل بالزيادة في أجور الموظفين في الجماعات المحلية، تخصيص صيانة وحراسة المدارس الابتدائية، تخصيص تعويض القيم الضريبية الدنيا، تخصيص التكفل بالتغذية المدرسية²⁴⁴ ومن شأن زيادة تخصيصات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية التأثير بشكل إيجابي على أداء مهامه خاصة التجهيز والاستثمار الذي قد يؤدي إلى تحسين الوضعية المالية للجماعات الإقليمية وبالتالي التحرر من التبعية المالية لها اتجاه الجهات المركزية خاصة.

²⁴² - انظر المادة 20 و 21 من المرسوم التنفيذي رقم 14 - 116، المؤرخ في 24 مارس سنة 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، المرجع السابق.

²⁴³ - موقع وزارة الداخلية: www.interieur.gov.dz

²⁴⁴ - بوساق كريمة، مطالي ليلي، المرجع السابق، ص. 10 و 11.

ثانيا . تقييم تدخل الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية

على الرغم من أهمية المساعدات المقدمة في إطار الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية في تجسيد مبدأ التضامن والتوازن الجهوي لكن ذلك على حساب الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية²⁴⁵ لذلك قدم المهتمون بهذا الموضوع جملة من الإصلاحات وذلك من أجل تعزيز دور هذا الأخير في تجسيد نظام التضامن بين الجماعات الإقليمية بما يحفظ لهذه الأخيرة استقلالها المالي لكن ما تجدر ملاحظته أن المشرع التنظيمي لم يأخذ هذه الاقتراحات بعين الاعتبار في المرسوم التنفيذي رقم 14-116 لذلك يجدر على هذا الأخير أن يدرجها في التعديلات المقبلة وأهمها:

- إعادة تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية بخلق مجموعتين مستقلتين داخل الجهاز: واحدة تتكلف خصيصا بالتضامن والأخرى لها خصائص بنك بين الجماعات المحلية.

- يسير الصندوق من طرف مجلس توجيهي يسير حصريا من المنتخبين المحليين ويجب رفع عددهم حتى يكون هناك إمام بالواقع المالي لكامل بلديات الوطن وذلك بالرغم من أنه قد تم تكريس ذلك؛ أي رفع عددهم في ظل المرسوم التنفيذي رقم 14 - 116 إلى 10 أعضاء منتخبين لكن من غير الممكن أن يتم تمثيل 1541 بلدية ب 10 ممثلين محليين على المستوى المركزي²⁴⁶، هذا من جهة، ومن جهة أخرى أبقى المرسوم دائما محافظا على التعيين كآلية للعضوية في المجلس التوجيهي فمن بين 20 عضوا 10

245 - يرى الأستاذ GRABA Hachemi أن التضامن كما هو مطبق من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية يحمل حتى الآن مساعدة دائمة للبلديات حتى تسمح لها بتحضير ميزانيتها على أساس الإيرادات التي تمنحها لها، حيث يرى المنتخبون المحليون أن الصندوق المشترك بقره حلوب يتم اللجوء إليه كل مرة من أجل إعداد الميزانية، ولا يوجد أي طرف يطلب تحسين موارده الذاتية وتخفيض نسبة الموارد الجبائية في إيرادات ميزانيته، لذلك ولوضع حد لهذه الوضعية المضرة لمالية الجماعات المحلية على المدى الطويل أو القصير يجب إجراء إصلاح عميق لنظام التضامن بإعادة تنظيم كامل للصندوق باعتباره تنظيم موزع للإيرادات الجبائية موضوع في خدمتها، أنظر:

- GRABA Hachemi , Op. Cit., p. 67.

246 - صيايف عصام، « صندوق التضامن والضمان ودوره في تمويل البلديات في الجزائر » ، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 11 لسنة 2017، جامعة باتنة 1، ص. 978.

منهم معينين هذا من شأنه التأثير على استقلالية عمل المجلس، كما أن رئاسة الصندوق من اختصاص وزير الداخلية أو ممثله وهذا ما يدل على مركزية الصندوق²⁴⁷.

- لامركزية الصندوق عبر مناطق تضم عدة ولايات

- نشاط التكوين والإعلام

- تحديد معيار جديد لتوزيع المبالغ الموجهة للتضامن وشروط القرض فعلى الرغم من أن المشرع التنظيمي قد أضاف معيارا آخر الذي على أساسه يتم توزيع مساعداته إلى جانب المعيار السكاني المعتمد في سنة 1987 والذي لم يكن يراعي الأولويات ولا الإحتياجات²⁴⁸ وهو المعيار المالي، كما أنه جعل سلطة المجلس التوجيهي مطلقة في ذلك، لكن كان من الأجدر على المشرع التنظيمي تحديد معيار توزيع هذه المساعدات بأكثر دقة وصرامة حيث كان على هذا الأخير الأخذ بمعيار ومقياس الفعالية الإقتصادية كأساس لتوزيع مساعداته²⁴⁹؛ أي أنه يتم تحديد مبلغ المساعدات بحجم النمو الإقتصادي الذي تحققه كل وحدة محلية وهذا من شأنه أن يشكل حافزا للوحدات المحلية من أجل تحقيق أكبر معدلات للنمو الإقتصادي وذلك بغية الحصول على أكبر مبلغ مساعدات مستقبلا، وهذا بدوره من شأنه أن يحسن مردودية المداخل الذاتية للجماعات الإقليمية على المدى المتوسط أو البعيد مما قد يؤدي إلى الحد من شدة التبعية المالية للجماعات الإقليمية اتجاه السلطات المركزية وبالتالي تحقيق حرية تسييرها لاختصاصاتها المحلية.

تلاحظ في الأخير على الرغم من أهمية الإعانات والمساعدات التي تقدم في إطار الصندوق المشترك للجماعات المحلية إلا أن تمويل هذا الصندوق يبقى احتماليا بما أنه يتبع النشاط الإقتصادي

247 - للتفصيل أكثر في مركزية تشكيلة وتسيير صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، انظر:

- قادري نسيم، « صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كآلية للتضامن المالي محليا: وجه للتمويل المركزي »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 17، العدد 1 لسنة 2018، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، ص. 553 - 559.

248 - مرزاق عيسى، « معوقات تسيير الجماعات المحلية: بعض عناصر التحليل »، مجلة العلوم الإجتماعية والإنسانية، العدد 14 لسنة 2016، باتنة، ص. 198.

249 - GRABA Hachemi, Op. Cit., p. 78.

والحالة المالية العامة²⁵⁰، وخاصة أن المشرع التنظيمي ينص بموجب المرسوم التنفيذي رقم 14-116 في المادة 38 منه أن إيرادات الصندوق تتمثل في الإعانات السنوية الممنوحة من ميزانية الدولة لتسيير الصندوق، الهبات والوصايا، كل مورد آخر مرتبط بنشاط الصندوق وكل هذه الموارد تعتبر ضعيفة بطبيعتها، فبالنسبة لإعانات الدولة فهي تخصص لتسيير الصندوق أما بالنسبة للهبات والوصايا فهذا المورد ضعيف بطبيعته لقلته مانحي الهبات والوصايا لمثل هذه الهيئات نظرا لذهنية المواطن الجزائري في هذا الموضوع، أما بالنسبة للموارد التي ترتبط بنشاط الصندوق فهذا الأخير مؤسسة عمومية ذات طابع إداري غرضها تقديم خدمات لذلك نشاطها غير موجه لتحقيق الأرباح بالدرجة الأولى، وهذا ينبئ بتراجع حجم الإعانات والتخصيصات التي يقدمها الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية في المستقبل القريب وهذا الأمر يمكن النظر إليه من زاويتين:

. من الناحية السلبية فإن هذا الأمر سيؤثر على أداء الجماعات الإقليمية لاختصاصاتها مستقبلا أما من الناحية الإيجابية فإن هذا الأمر من شأنه أن يشكل حافزا لهذه الأخيرة للبحث عن مصادر مالية أخرى كرد الاعتبار لممتلكاتها العقارية والمنقولة على حد سواء، أو عن طريق الاستثمار المحلي وهذا من شأنه تحسين مردودية مواردها الذاتية وبالتالي ضمان الإستقلالية المالية لها ولو كان ذلك نسبيا.

تتلقى البلدية بالإضافة إلى الإعانات المباشرة أو غير المباشرة من الدولة كمصدر خارجي لتمويل ميزانيتها فإنها تتلقى أيضا إعانات من الولاية وذلك في إطار التكامل والإنسجام والتعاون المقرر قانونا خاصة في المواد 3 و74 و75 من القانون رقم 12 - 07 المتعلق بالولاية.

ودائما في إطار التضامن المالي بين البلديات تنص المادة 68 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015²⁵¹ على أنه بإمكان البلديات الكبيرة وفي إطار آلية التضامن المالي المحلي بعد مداوات المجلس الشعبي البلدي أن تقدم إعانات في نفس الولاية من خلال ميزانية الولاية التي ينتمون إليها، وهذا ما أسهم في ميلاد ما يعرف بالتضامن اللامركزي.

²⁵⁰ - OUHAJJOU Abdesselam , Op. Cit., p. 19.

²⁵¹ - أمر رقم 15 - 01، مؤرخ في 23 يوليو سنة 2015، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، المرجع السابق.

المطلب الثاني

اعتماد القروض كمصدر لتمويل الجماعات الإقليمية

أقرت الدولة الجزائرية حق الجماعات الإقليمية في اللجوء إلى القروض وذلك من أجل تمويل برامج التجهيز والاستثمار²⁵² حتى تتمكن هذه الأخيرة من تحقيق التنمية المحلية المنشودة على المستوى المحلي، لكن ما تجدر الإشارة إليه أن القروض المحلية سلاح ذو حدين فمن جهة تساهم في تجاوز الصعوبات المالية التي تعاني منها الجماعات الإقليمية (الفرع الأول) ومن جهة أخرى تجعل هذه الأخيرة؛ أي الجماعات الإقليمية في حالة تبعية إلى الجهة المقرضة مما يؤثر على استقلالها (الفرع الثاني) وذلك لخضوعها إلى رقابة السلطة الوصية.

الفرع الأول

القروض المحلية آلية لتجاوز العجز المالي للجماعات الإقليمية

تعتبر القروض²⁵³ المحلية آلية من الآليات الناجعة التي تحل إشكالية التمويل، لاسيما المشاريع التنموية الضخمة في ظل تسجيل الخصاص المالي التي تشهدها المداخيل الذاتية، وعدم كفاية إمدادات الدولة وعدم استقرارها وخضوعها لمنطق الارتفاع والانخفاض وذلك ارتباطا بمستوى مالية الدولة ووضعيتها²⁵⁴.

²⁵² - راجع المادة 174 من القانون رقم 11- 10، المؤرخ في 22 جوان 2011 ، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق، وكذلك المادة 156 من القانون رقم 12 - 07، المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، المرجع السابق.

²⁵³ - تعرف القروض العامة بأنها مبلغ من المال تحصل عليه الدولة أو البلدية عن طريق الإلتجاء إلى الجمهور أو المصارف أو غيرها من المؤسسات المالية مع التعهد برد المبلغ المقترض ودفع الفوائد طوال مدة القرض وفقا لشروطه، انظر:

- رحموني محمد، « مصادر مالية ميزانية البلدية في التشريع الجزائري » ، مجلة القانون والمجتمع، العدد 1 لسنة 2013، أدرار، ص. 210.

²⁵⁴ - لحرش كريم، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب على ضوء القانون رقم 08 - 4، المرجع السابق، ص. 54.

أقر المشرع الجزائري حق الجماعات الإقليمية في اللجوء إلى القروض بموجب المادتين 154 من القانون رقم 11 - 10 بالنسبة للبلديات والمادة 156/1 من القانون رقم 12 - 07 بالنسبة للولايات: « يمكن المجلس الشعبي الولائي اللجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل. » عرف نظام القرض المحلي عدة تطورات حيث كان في بدايته نظاما مقيدا أين كان لا يسمح للبلديات الاقتراض إلا من مؤسسات عمومية معينة في القانون²⁵⁵ حيث كان الصندوق الوطني للتوفير والإحتياط الصندوق الوحيد الذي تعاملت معه الجماعات الإقليمية إلى جانب القروض التي تمنحها الدولة عن طريق الخزينة العمومية، حيث تسجل العمليات في حساب القروض أو في حساب التسبيقات.

وبعد صدور المنشور رقم 001 المؤرخ في 03 جانفي 1975 والمتعلق بتمويل المؤسسات العمومية قام بتخصيص قروض للجماعات المحلية من طرف القرض الشعبي الجزائري بالنسبة للقروض القصيرة والمتوسطة الأجل، وبالتالي أصبح هناك نظامان للقروض التي تستفيد منها الجماعات المحلية: الأول خاص بالقروض التي يمنحها الصندوق الوطني للتوفير والإحتياط، والثاني متعلق بالقروض التي يمنحها القرض الشعبي الجزائري.

تعددت الأجهزة المصرفية المكلفة بإبرام عقود الاقتراض مع الجماعات الإقليمية²⁵⁶ وذلك بعد إلغاء مبدأ التخصيص المصرفي ويعتبر بنك التنمية المحلية أهم هذه البنوك²⁵⁷ حيث يتولى هذا الأخير مهمة تقديم القروض بمختلف أشكالها، والتي من شأنها أن تساهم في التطور الإقتصادي والاجتماعي للجماعات المحلية، وهذا طبقا لسياسة الحكومة في حدود المخططات المعتمدة.

²⁵⁵ - راجع المادة 269 من الأمر رقم 67-24، المؤرخ في 18 يناير 1967، يتضمن القانون البلدي، المرجع السابق.

²⁵⁶ - مرغاد لخضر، « الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر »، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 7 لسنة 2005، جامعة خيضر بسكرة.

²⁵⁷ - أنشئ بنك التنمية المحلية بموجب المرسوم رقم 85 - 85، المؤرخ في 30 أفريل سنة 1985، المتضمن إنشاء بنك التنمية المحلية، ج.ج.ج، العدد 19، الصادر في 01 ماي سنة 1985.

نسجل قلة توجه الجماعات الإقليمية إلى هذا المورد²⁵⁸ لعدم وجود امتيازات بنكية تقدم للجماعات المحلية عند عملية الإقتراض خاصة مع الإصلاحات البنكية المستحدثة بموجب قانون البنوك الذي أثر كثيرا على وضعية القروض بإعطاء الحرية الكاملة للبنك في التعامل وفق قوانين السوق الكلاسيكية القائمة فيما يتعلق بمنح القروض على الأمن والضمان والقدرة على التسديد، بالإضافة إلى الخشية من سيطرة المؤسسة المقرضة خاصة مع غلق باب المنافسة النزيهة²⁵⁹، نتيجة الإحتكار الممارس من طرف بنك التنمية المحلية بموجب المادة 4 من المرسوم رقم 85 - 85 والذي يتنافى مع مقتضيات إقتصاد السوق وما تتطلبه من ضرورة الإنفتاح والمنافسة بين مختلف المؤسسات المالية والبنكية²⁶⁰.

قامت فرنسا على غرار الجزائر بإنشاء صناديق إجمالية لهذا الغرض؛ أي تقديم قروض للبلديات، فابتداء من سنة 1976 قامت بتجربة والتي عممت سنة 1979 وهي تقديم قروض إجمالية للبلديات التي يفوق عدد سكانها 10.000 نسمة من طرف فريق يتكون من خزينة للإيداعات والإقتصاد وخزائن الإيدار وخزينة إعانة التجهيز للجماعات المحلية، وقد منحت هذه المؤسسات المالية ثقة للممثلين المحليين وهذا شكل خطوة حاسمة نحو استقلالية القرار في مادة التسيير المالي²⁶¹ خاصة وأن هذه القروض كانت تساهم بتغطية أكثر من نصف استثمارات الدولة الفرنسية قبل 1982 لتعرف تراجعا بعد ذلك حيث أصبحت لا تشكل إلا نسبة 30 % من استثمارات كونها عوضت بالتمويل الذاتي²⁶².

اهتمت كذلك الدولة المغربية منذ السنوات الأولى لاستقلالها بالقروض، وذلك بالنظر إلى ضعف موارد الجماعات المحلية وعدم إقبال القطاع الخاص على منح القروض لها وأمام أهمية تمويل المشاريع المحلية تأسست هيئة خاصة قصد تمويل التجهيزات الأساسية والضرورية وهي صندوق التجهيز الجماعي

258 - لا توجد أي بلدية على المستوى الوطني قامت بالاقتراض إلى حد الآن، وذلك راجع إلى عدة أسباب، للتفصيل في هذه النقطة، انظر:

- يامة إبراهيم، «مدى فعالية مصادر ميزانية البلديات في تحقيق التنمية المحلية على المستوى المحلي»، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 61 لسنة 2016، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص. 263.

259 - لسوس مبارك، المرجع السابق، ص. 24.

260 - شيخ عبد الصديق، المرجع السابق، ص. 20.

261- PASCAL Jan, Op.Cit., p. 2.

258 - FERRETTI Raymond, « Finances Locales », p.111, [EN LINGE] :

http://static.canalblog.com/storage1/concoursattache.canalblog.com/docs/finances_locales1.pdf.

وذلك سنة 1959 كمؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي تمنح قروض لمدة تتراوح بين 5 و 10 سنوات بفوائد ذات قيمة محدودة تتحمل الدولة بعض نقط منها وأسندت لصندوق الإيداع والتدبير مهمة الإشراف عليها²⁶³.

عرف هذا الصندوق تطورا سريعا حيث أصبح بمثابة بنك مخصص لتمويل مشاريع الجماعات الترابية وذلك بموجب إصلاح 1969 وبصفته بنكا عموميا فهو يشتغل بآليات البنوك وبجميع القوانين التي تنظم هذا القطاع حيث يقدم قروضا للجماعات الإقليمية قصد تحقيق مشاريعها سواء في مجال الطرق أو التجهيز أو الإنارة العمومية.... الخ²⁶⁴.

ذهبت الدولة المغربية إلى أبعد من ذلك حيث تسمح للجماعات الترابية باللجوء كذلك إلى السوق المالي الدولي سواء بشكل مباشر لعقد سلفات مضمونة من طرف الدولة أمام المؤسسات المتخصصة أو بشكل غير مباشر عن طريق الخزينة العامة، غير أن الجماعات عادة ما تلجأ إلى صندوق التجهيز الجماعي بالأساس²⁶⁵. حيث منح هذا الصندوق؛ أي صندوق التجهيز الجماعي خلال الفترة ما بين 2003 و 2014 ما مجموعه 1287 قرضا بمبلغ إجمالي 208 مليار درهم، استفادت منه 623 جماعة ترابية و 6 مؤسسات عمومية محلية²⁶⁶.

²⁶³ - أدبيا محمد علي، المرجع السابق، ص، 138.

²⁶⁴ - فراري محمد، « نظام التضامن المالي ما بين الجماعات الإقليمية: الصندوق المشترك للجماعات المحلية »، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد 2 لسنة 2012، جامعة تلمسان ومجموعة البحث في الاقتصاد العمومي والجمعية الوطنية للمالية العامة، ص. 123.

²⁶⁵ - السعيد مزرور فاطمة، الإدارة المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، تخصص: القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة الحسن الثاني عين الشق - الدار البيضاء - 1999، ص. 252.

²⁶⁶ - التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2015، صندوق التجهيز الجماعي، 24 أبريل 2017، المنشور على الموقع الإلكتروني: <https://m.dahayas.com>

الفرع الثاني

تأثير القروض المحلية على الإستقلال لمالي للجماعات الإقليمية

إن اعتماد الجماعات الإقليمية على القروض وإن كان يسمح لها بتمويل برامجها التجهيزية فإن اللجوء المستمر إلى هذه الوسيلة من شأنه أن يقوي من مراقبة الدولة عليها ذلك لاشتراطها مصادقة السلطة الوصية عليها، وحتى تتم هذه المصادقة يجب أن تتوفر في هذه القروض مجموعة من الشروط أهمها إنتاجية المشاريع المراد تمويلها حتى تتمكن هذه الأخيرة من تسديد الديون في الأجل المحدد²⁶⁷، ضف إلى ذلك شروط أخرى منها ما يتعلق بالجماعة الإقليمية طالبة القرض²⁶⁸ ومنها ما يتعلق بالمشروع²⁶⁹ المراد تمويله عن طريق القرض.

وكذلك الشأن بالنسبة للدولة المغربية فسلطة الوصاية هي التي توافق على منح القروض وذلك بعد استشارة وزارة المالية، بل إن عملية الإقتراض تخضع للمراقبة المستمرة لسلطة الوصاية من المراحل الأولى لإبرام عقد القرض إلى سداده²⁷⁰.

وذلك على خلاف القانون الفرنسي لسنة 1982 الذي ألغى الوصاية المفروضة على القروض التي كانت تنقل الجماعات المحلية لأنها كانت تتطلب الترخيص المسبق، وبذلك أصبحت قرارات القروض حرة تقررها الهيئات التداولية للجماعات الإقليمية، لكن تبقى بعض القروض خاضعة لنظام

²⁶⁷ - تياب نادية، المرجع السابق، ص. 32.

²⁶⁸ - يجب على الجماعات الإقليمية استشارة الدولة والسلطة الوصية عن عملية الإقتراض وخاصة إذا كان المشروع المراد إنجازه غير وارد في الخطة الوطنية، المساهمة الذاتية في تمويل المشروع من طرف الجماعة الإقليمية، وأخيرا امتلاك القدرة على تغطية القروض المرتبطة بالمشروع، بالتالي فالجماعات الإقليمية ملزمة بتقديم ضمانات القدرة على تسديد مبلغ القرض مع الفائدة في الأجل المحددة في العقد، انظر في هذا الشأن:

- علو وداد، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، المرجع السابق، ص. 75.

²⁶⁹ - أن يكون للمشروع مبررا اقتصاديا واجتماعيا يستجيب لمعايير أقل تكلفة وأن يلبي حاجة حقيقية ذات أولوية بالنسبة للمقترض، بالتالي إذا كان للجماعات الإقليمية الحرية في تحديد مبلغ القرض فإنها مقيدة في كيفية الاستعمال، انظر في هذا الشأن: المرجع نفسه، ص. 75.

بالإضافة إلى شروط أخرى تم التفصيل فيها من خلال هذه الأطروحة، راجع ص. 96 و 97.

²⁷⁰ - المرجع نفسه، ص. 253.

خاص مثل القروض التي تبرم في الخارج حيث ترخص بقرار وزاري، وكذلك الشأن بالنسبة للقروض التي تتم بطريقة الإشتراك العام التي تشترط ترخيصا وفقا لشروط تم النص عليها في المادة 82 من القانون رقم 46 - 2914²⁷¹.

ضف إلى ذلك أن القروض تعتبر عملية غير مجانية ترخص بفوائد قد تجعل الجماعات المحلية في وضعية صعبة وعليه فإنه ينبغي على الجماعات المحلية أن لا تقبل بإبرام القروض بأي ثمن وبأي شرط لأن ذلك يهدد ميزانيتها حاضرا ومستقبلا²⁷²، لكون القروض تتحول إلى نفقات إجبارية تعجز بعض البلديات عن تسديد قيمتها ما يضطر الحكومة في بعض الأحيان إما مسح هذه الديون، وإما تسديدها حيث قررت الحكومة إيفاء ديون 322 بلدية والمقدرة ب 3032 مليار دينار لدى الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط والموزعة عبر 26 ولاية من ولايات الجمهورية الثماني والأربعين²⁷³.

المطلب الثالث

ناتج الهبات والوصايا مصدر هامشي في تمويل ميزانيات الجماعات الإقليمية

تمنح الدولة إعانات مركزية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة للجماعات الإقليمية، كما يحق لهذه الأخيرة الاستفادة من قروض من أجل تمويل برامجها الاستثمارية، فإنه يمكن لهذه الأخيرة أيضا الحصول على الهبات والوصايا من جهات مختلفة فما المقصود بالهبات والوصايا (الفرع الأول) وكيف تم تنظيمها من طرف المشرع الجزائري (الفرع الثاني).

²⁷¹— FERRETTI Raymond, Op.Cit., p.112.

²⁷² - مرغاد لخضر، المرجع السابق.

²⁷³ - تنص المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 11 - 300، المؤرخ في 22 غشت سنة 2011، يحدد طبيعة ديون المجالس الشعبية البلدية المضبوطة بتاريخ 31 ديسمبر سنة 2006، وكذا مبلغها وكيفية التكفل بها، ج. ر.ج.ج، العدد 49، الصادر في 28 غشت سنة 2011 على ما يلي: « تتمثل الديون المغطاة عن طريق الإعتمادات المقيدة في ميزانية الدولة في الديون التي اقترضتها البلديات من الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط / بنك بعنوان تمويل برامج السكنات الترقية موضوع هذا المرسوم. »

الفرع الأول: المقصود بالهبات والوصايا

تعتبر الهبات والوصايا موردا من موارد الجماعات الإقليمية، وتتكون حصيلتها مما يتبرع به المواطنون إما مباشرة إلى الإدارة المحلية أو غير مباشرة بالمساهمة في تنفيذ وتمويل المشاريع التي تقوم بها، وقد تكون نتيجة وصية يتركها أحد المواطنين بعد وفاته في حال انعدام ورثته أو هبة يقدمها أحد المغتربين الناجحين لتخليد اسمه في بلده²⁷⁴.

الفرع الثاني: تنظيم الهبات والوصايا من طرف المشرع الجزائري

يحق للجماعات الإقليمية الحصول على الهبات والوصايا في القانون الجزائري²⁷⁵ هذا وفقا لما تنص عليه المادة 170 / 6 من القانون رقم 11 - 10 يتعلق بالبلدية، والمادة 151/4 من القانون رقم 12 - 07 المتعلق بالولاية، حيث يخضع قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة للبلدية في النظام القانوني الجزائري لمداولة من المجلس الشعبي البلدي وهذا ما تنص عليه المادة 166 من القانون رقم 11 - 10، كما تخضع قبول الهبات والوصايا الأجنبية للموافقة المسبقة للوالي²⁷⁶ كما تشترط موافقة الوزير المكلف بالداخلية وبعد ذلك يتم جردها وإدراجها في ميزانية البلدية²⁷⁷، لذلك يمكن القول أن دور الوالي هنا شكلي بما أن القانون أيضا يشترط موافقة وزير الداخلية.

هذا فيما يخص الهبات والوصايا المقدمة للبلديات، أما بالنسبة للولايات فتتص المادة 133 من القانون رقم 12 - 07 على أن المجلس الشعبي الولائي يبيت في قبول أو رفض الهبات والوصايا

274 - حسين محمد عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية: دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات ببيروت، 1983، ص. 227.

275 - كذلك الشأن بالنسبة للجماعات المحلية الفرنسية التي يحق لها أيضا الحصول على الهبات والوصايا كمورد لتغطية نفقاتها وهذا تطبيقا لنص المواد 1/1224، 6/3213، 6/4221 من القانون العام للجماعات الإقليمية التي تنص على أنه يمكن للبلديات والأقاليم والمحافظات بما فيها المؤسسات العامة التابعة مثل (صناديق المدارس، المركز البلدي للنشاط الاجتماعي) أن تستقبل الهبات والوصايا.

276 - راجع المادة 57/3 من القانون رقم 11 - 10، المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

277 - راجع المادة 171 من القانون نفسه.

الممنوحة للولاية سواء أكانت مقرونة بأعباء أو شروط أو تخصيصات، كما تنص المادة 134 / 3 من القانون نفسه على خضوع الهبات والوصايا الممنوحة للولاية من الخارج إلى الموافقة المسبقة من الوزير المكلف بالداخلية.

ينص التشريع الفرنسي على خلاف التشريع الجزائري على أن قبول الهبات والوصايا يبقى مرهونا بمدى قبول الأجهزة التداولية لهذه الأخيرة؛ أي أن الأجهزة التداولية هي المختصة دون سواها في قبول أو رفض هذه الهبات والوصايا، كما يمكن لرئيس البلدية أن يتلقى ترخيصا خاصا من طرف المجلس البلدي لقبول الهبات والوصايا غير مثقلة بدين أو تكاليف أخرى.

ما تجدر الإشارة إليه أنه منذ صدور القانون المؤرخ في 2 مارس 1982 المتعلق بحقوق وحيات البلديات والأقاليم والجهات لم تعد مسألة قبول الهبات والوصايا لصالح الجماعات الإقليمية ومؤسساتهم العمومية معلقة ومشروطة بالحصول على رخصة إدارية مسبقة من طرف السلطة الوصية وإنما بقيت فقط تخضع لرقابة المشروعية من طرف ممثل الدولة (الوالي)²⁷⁸.

تجدر الملاحظة في الأخير أن ناتج الهبات والوصايا لا يشكل نسبة هامة ومعتبرة في موارد الجماعات الإقليمية الجزائرية وهي موارد استثنائية لا تعتمد عليها هذه الأخيرة في تمويل ميزانياتها²⁷⁹ من أجل تنفيذ اختصاصاتها الخدمائية وتمويل برامجها التنموية.

ينبغي الإشارة في الأخير أن المشرع الجزائري لم يذكر مصدرا ونوعا آخر من مصادر التمويل الخارجي في نص المادة 170 من القانون رقم 11 - 10 يتعلق بالبلدية فقرة 10 منه والمادة 151 من القانون رقم 12 - 07 وهي التحويلات²⁸⁰ أو ما يعرف باللغة الفرنسية **LES TRANSFERS**²⁸¹ لكن

²⁷⁸ - شويح بن عثمان، حقوق وحيات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان -، 2018، ص. 196

²⁷⁹ - مرغاد لخضر، المرجع السابق.

²⁸⁰ - للإشارة فإن هذا المورد موردا جديدا لم يتم تنظيمه محاسبيا على مستوى المدونتين: المدونة القديمة والمعرفة بموجب المرسوم رقم 67-144 والمدونة الجديدة المعرفة بموجب المرسوم رقم 71 - 144 لذلك تم اقتراح من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية مع مصالح وزارة المالية مرسوم تنفيذي رقم 12-315، مؤرخ في 21 غشت سنة 2012، يحدد شكل ميزانية البلدية، ج.ج.ج، العدد 49، صادر في 9 سبتمبر سنة 2012، وذلك من أجل تنظيم هذا المورد

من خلال استقراء النصوص القانونية المتعلقة بتنظيم الجماعات الإقليمية يتبين أن هذا الأخير كرسه في نص المادة 4 / 2 من القانون رقم 11- 10 التي تنص على ما يلي: «يرافق كل مهمة جديدة يعهد بها إلى البلدية أو تحول لها من قبل الدولة، التوفير المتلائم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة.» وكذلك تنص المادة 05 من القانون رقم 12- 07 على ما يلي: « تخصص الدولة للولاية بصفقتها الجماعة الإقليمية، الموارد المخصصة لتغطية الأعباء والصلاحيات المخولة لها بموجب القانون.

وفي إطار القانون:

. يرافق كل مهمة تحول من الدولة إلى الولاية توفير الموارد المالية الضرورية للتكفل بها بصفة دائمة. «

وأحكام أخرى جديدة مثل التعاون المشترك ما بين البلديات المستحدثة بالمواد 106، 215، 216 و 217 والأحكام الخاصة بالتعويض عن أي تخفيض في الإيرادات الضريبية الناجمة عن إعفاء ضريبي، تخفيض في النسب أو حذف ضريبة مقرر من طرف الدولة وفقا للمادة 5 و 172 من القانون رقم 11- 10، المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

ومن أجل تعميم تطبيق هذه المدونة يتطلب من وزارة الداخلية والمالية القيام بدورات تكوينية لفائدة المسيرين المحليين وملتقيات جهوية من أجل شرح المدونة الجديدة خاصة فيما يتعلق بالفصول والأبواب المستحدثة، للتفصيل أكثر في هذه النقطة، انظر:

- مرزوقي عمار، «تحضير وتنفيذ ميزانية البلدية»، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد 2 لسنة 2012، جامعة تلمسان ومجموعة البحث في الاقتصاد العمومي والجمعية الوطنية للمالية العامة، ص. ص. 102 . 104.

281 - تجدر الملاحظة أن المؤسس الدستوري الفرنسي كرس هذا المصدر أو المبدأ المعروف في الفقه القانوني بمبدأ التعويض المالي في نص المادة 72 / 4 من التعديل الدستوري لسنة 2003.

تجدر الملاحظة أيضا أن مصطلح التحويلات *Les transferts* يستعمل في بعض المراجع خاصة الفرنسية منها للتعبير عن كل المصادر الخارجية للجماعات الإقليمية، لذلك ينبغي التمييز بينهما لأنها في الحقيقة أمران مختلفان ومصطلح التحويلات من خلال هذه الأطروحة يستعمل للتعبير عن التعويض المالي الذي يرافق تحويل الاختصاصات للجماعات الإقليمية أو كل مهمة جديدة لها.

المبحث الثاني

تأثير التمويل المركزي على استقلالية الجماعات الإقليمية

يلعب التمويل الخارجي بصفة عامة والتمويل المركزي بصفة خاصة أهمية كبيرة في ضمان استقرار الميزانيات المحلية، وتحقيق مقتضيات التنمية المحلية، وتلبية حاجيات المواطنين المختلفة، إلا أن ذلك على حساب استقلالية الجماعات الإقليمية من منطلق أن من يمول يحكم، وطبقا لقاعدة من يدفع يقود، حيث أنه يتم فرض رقابة على النشاط التنموي المحلي (المطلب الأول) الذي يمول عن طريق الإعانات، كما تؤدي هذه الأخيرة؛ أي الإعانات إلى فقدان سلطة تدبير وتسيير الشؤون المحلية (المطلب الثاني) سواء كان ذلك فيما يخص التخطيط أو التقرير خاصة عندما تكون هذه الإعانات مخصصة.

المطلب الأول

رقابة النشاط التنموي للجماعات الإقليمية

تخضع الإعانات المقدمة للجماعات الإقليمية من طرف الدولة بشكل مباشر من أجل تمويل التنمية المحلية إلى رقابة تقنية (الفرع الأول) تباشرها المصالح التقنية للدولة، كما تخضع الإعانات غير المباشرة المقدمة عن طريق الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية إلى رقابة لجنة خاصة بذلك (الفرع الثاني) وذلك من أجل حماية المال العام وضمان المشروعية والشفافية في تسيير الجماعات الإقليمية.

الفرع الأول

الرقابة التقنية على الإعانات المباشرة من الدولة للجماعات الإقليمية

تمول الدولة مباشرة مشاريع التجهيز والاستثمار على المستوى المحلي وفي مقابل ذلك تخضع هذه المشاريع إلى رقابة تقنية تباشرها مصالح خاصة بذلك، فما المقصود بالرقابة التقنية (أولا) وما موقف المشرع الجزائري من هذه الأخيرة (ثانيا).

أولاً: المقصود بالرقابة التقنية

غالباً ما يتم إطلاق اصطلاح الوصاية التقنية للتدليل على تجليات الحضور القوي للمصالح التقنية للدولة في إعداد مختلف البرامج والمخططات ذات العلاقة بالانتمية المحلية بارتباط مع ضعف المؤهلات المالية والتقنية للجماعات المحلية الذي يكرسه غموض مقتضيات القانونية، مما ينتج عنه تقزيم المبادرة الجماعية لفائدة تدخل سلطات الوصاية²⁸².

تعرف الرقابة التقنية على أنها مجموعة من المقاييس التقنية التي تفرضها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية في مجال تنفيذ القرارات المحلية، وقد ابتكرت هذه الرقابة مجموعة من الإجراءات والأشكال النموذجية الواجبة الإتباع لإتمام تنفيذ المشاريع المحلية **L'acte type**²⁸³.

ثانياً: موقف المشرع الجزائري من الرقابة التقنية

تبنى المشرع الجزائري الرقابة التقنية وذلك في مختلف القوانين والتنظيمات²⁸⁴ وذلك على غرار المشرع الفرنسي الذي عرف أيضاً هذا النوع من الرقابة سواء كان ذلك في قوانينه القديمة والحديثة مع وجود تغيير في درجة الرقابة التقنية بينهما، حيث مورست الرقابة التقنية على المجموعات المحلية الفرنسية قبل سنة 1982 فيما يخص الملاءمة وبطريقة سابقة، حيث فرض على الجماعات المحلية احترام مجموعة المقاييس التقنية قبل اتخاذ أي قرار في ميدان معين، وكذا احترام إجراءات معينة مفروضة من جهة الوصاية عن طريق التنظيمات والمنشورات.

282 - حيمود محمد، إشكالية تقييم التدبير المحلي، مقارنة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، تخصص: القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، 2002، ص. 153.

283 - بن ورزوق هشام، الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق: قسم القانون العام، جامعة فرحات عباس . سطيف، الجزائر. ، 2005، ص. 75.

284 - راجع المادة 105 من القانون رقم 11 - 10، المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

غير أنه وبعد صدور قوانين 1982 تمت مراجعة شاملة لهذا النوع من الرقابة فبالرغم من أنها لم تلغ الرقابة التقنية التي تتميز بالتوجيه إلا أنها خففتها إلى درجة محسوسة جدا وذلك من خلال حركتين، حيث تم إعادة تعريف القواعد التقنية الإجبارية، ثم تم تخفيض هذه القواعد حيث تم النص في المادتين 90 و 91 من القانون 2 مارس 1982²⁸⁵ تشكيل لجنة لتخفيف المقاييس والإجراءات التقنية كما ينص القانون على عدم جواز فرض السلطة المركزية على المجموعات المحلية أية إجراءات إلا إذا صدرت تطبيقا لقانون أو مرسوم صدر تطبيقا لقانون ولذا يجب إصدار قانون يجمع هذه الإجراءات والشروط في تقنين واحد وذلك كله من أجل حماية الهيئات اللامركزية من تدخل السلطة المركزية على مستوى تنفيذ القرار المحلي وذلك عن طريق إصدار منشورات وقرارات تتضمن مقاييس تقنية مفروضة على السلطات المحلية.

أخذ المشرع الجزائري بالنموذج الفرنسي التقليدي دون أخذ بعين الاعتبار تعديلاته؛ مما يعني أنه يحق للسلطة المركزية لحد الآن فرض هذه المقاييس بمقتضى تنظيمات فقط، مما يؤدي عادة إلى اصطدام لامركزية القرار المحلي بمركزية التنفيذ وإجراءاته وحتى وسائله على مستوى البلدية وذلك أمام ضعف المستوى المالي والتقني الذي تعرفه معظم بلديات الوطن بحيث أنه من الصعب تنمية البلديات دون الدعم التقني المستمر من طرف السلطات المركزية خاصة في تنفيذ البرامج التنموية، وذلك عن طريق موظفي الدولة من مصالح عدم التركيز والتي تلعب دور المراقب والوصي، فمثلا نجد أن المخطط البلدي يغطي واقعا من طرف المصالح التقنية فهي تقوم بدور مهم وفعال، ودور الرقابة هنا سابق حيث يشكل تأشيرة مسبقة بخصوص كل أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي هذا فيما يخص مخططات البلدية للتنمية كما تتدخل أيضا بتسيير المشاريع المحلية الخاصة وذلك بتقديم الدائرة مصالحها ومساعدة البلدية في الدراسات والمخططات خاصة بالنسبة للأشغال الكبرى مثل قطاع الأشغال العمومية والري وغيرها²⁸⁶.

يؤدي تدخل المصالح التقنية في تنفيذ المشاريع والمخططات التنموية المحلية إلى عرقلة السلطات المحلية في تنفيذ مخططاتها ومشاريعها، وبالتالي المساس باستقلالية الجماعات الإقليمية لذلك كان من

²⁸⁵ -Loi n° 82 - 213, du 2 Mars 1982, Relative aux droits et libertés des communes, Départements et des régions , www.légifrance-gouv.fr.

²⁸⁶ - بن ورزوق هشام، الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، المرجع السابق، ص.ص. 78.76.

الأجدر على المشرع الجزائري الحدو حذو المشرع الفرنسي وتخفيف من الرقابة التقنية هذا من جهة، ومن جهة أخرى تعزيز الجماعات الإقليمية بمصالح تقنية محلية مؤهلة تتكفل بدراسة المشاريع وإعطاء رخص الإنجاز على مستواها وهذا من شأنه تعزيز استقلالية الجماعات الإقليمية.

الفرع الثاني

الرقابة على الإعانات الغير المباشرة للجماعات الإقليمية

تتم ممارسة الرقابة على النشاط التنموي أيضا على المشاريع الممولة عن طريق إعانات الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية في مجال التجهيز والاستثمار عن طريق لجنة خاصة²⁸⁷ تحدث لمتابعة الإعانة تتكون من ممثل وزارة الداخلية والجماعات المحلية وممثل وزارة المالية، وممثل وزارة التخطيط، وممثل وزارة التهيئة العمرانية والتعمير والبناء.

تتولى هذه اللجنة إعداد تقرير عام كل سنة عن ظروف استعمال الإعانات، وتقدمه إلى مجلس التوجيه خلال دراسة حصيلة أعمال صندوق الجماعات المحلية المشترك²⁸⁸.

تجدر الإشارة أن هذه الإجراءات تعد قيديا آخر للحد من استقلالية الجماعات المحلية لأنه في حالة التمويل المحلي بالموارد المحلية تنعدم تلك الإجراءات المعقدة²⁸⁹.

287 - لقد سميت اللجنة الخاصة المكلفة بممارسة الرقابة البعدية على تنفيذ برامج ومشاريع الصندوق في متن المرسوم التنفيذي رقم 14 - 11، المؤرخ في 24 مارس سنة 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، المرجع السابق، باللجنة التقنية، وتتمارس هذه الرقابة لحساب مجلس التوجيه وتكلف لهذا الغرض بما يأتي:

- متابعة وضعيات تنفيذ التخصيص الإجمالي للتسيير
- متابعة وضعيات تنفيذ التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار
- متابعة وضعيات تفويض نقص القيم الجبائية من طرف صندوق الضمان للجماعات المحلية، انظر في هذا الشأن:
- المادة 30 من المرسوم التنفيذي نفسه.

288 - انظر المادة 18 من المرسوم رقم 86 - 266، المؤرخ في 04 نوفمبر سنة 1986، يتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، المرجع السابق.

ما ينبغي الإشارة إليه أيضا أنه لم يتم تأسيس اللجنة المذكورة أعلاه والتي تتولى مهمة رقابة الإعانات التي تقدم في إطار الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية إلى حد الآن²⁹⁰ وهذا الأمر يمكن تقييمه من وجهتين:

الوجهة الإيجابية وهو إفلات الجماعات الإقليمية من رقابة إضافية وهذا ما تم التفصيل فيه أعلاه، ووجهة سلبية ودائما وفي نفس الإطار فعدم خضوع الإعانات لرقابة خاصة إذا كانت تلك الرقابة فعلية وفعالة من شأنه أن يؤدي إلى إهدار وتضييع المال العام وهذا قد يشكل خسارة على مالية الجماعات الإقليمية فإعانات الدولة المباشرة أو الغير المباشرة من شأنها تحسين مردودية المشاريع الإستثمارية للجماعات الإقليمية على المدى المتوسط أو البعيد وبالتالي تعزيز مداخيلها الذاتية ومن شأن ذلك أن يساهم في تحقيق إستقلالها المالي وبالتالي التحرر من التبعية المالية للدولة تدريجيا.

المطلب الثاني

فقدان سلطة تدبير الشؤون المحلية بسبب التمويل الخارجي

يؤدي لجوء الجماعات الإقليمية إلى التمويل الخارجي وفقا للتأطير القانوني المنظم له إلى فقدان هذه الأخيرة سلطة تسيير وتدبير شؤونها المحلية وذلك بسبب فقدان سلطتي: سلطة التقرير في الشؤون المحلية من أجل تنفيذ مختلف الاختصاصات المعهودة إليها (الفرع الأول) وسلطة التخطيط على المستوى المحلي من أجل تحقيق التنمية المحلية المنشودة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

التمويل الخارجي سببا لفقدان سلطة التقرير في الشؤون المحلية

تتمتع الجماعات الإقليمية بسلطة اتخاذ القرارات على المستوى المحلي وذلك من أجل تصريف شؤونها المحلية وتنفيذ اختصاصاتها المختلفة المعهودة إليها عن طريق مختلف القوانين وهي إحدى

289 - شكلاط رحمة، « إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية » ، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية،

العدد 1 لسنة 2011، جامعة مولود معمري. تيزي وزو . ، ص.107.

290 - شيخ عبد الصديق، المرجع السابق، ص. 39.

مقومات اللامركزية الإدارية وهذا ما نص عليه الميثاق الوطني لسنة 1976²⁹¹ على أنه: «ينبغي للامركزية أن تخول الولايات والبلديات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل وأن المجالس الشعبية وحدها حق البث في كل الميادين المندرجة في إطار اللامركزية.»

وكذلك ما نص عليه ميثاق البلدية على أن هيئات البلدية تتخذ في نطاق اختصاصاتها المقررات المفيدة دون أن تعرض الأمر مسبقا على سلطة الدولة، ودون أن تتدخل هذه الأجهزة في أن تحل محلها في اتخاذ القرارات أو في تعديلها، وأضاف ميثاق الولاية أن الولاية هي وحدة لامركزية ولمجلسها الشعبي اتخاذ ما يراه صالحا من قرارات وتدابير ولا يتدخل ممثل الحكومة إلا للسهر على مطابقة القرارات للقوانين والأنظمة المعمول بها²⁹²، حيث تكون لهيئة المداولة في كل من قانون البلدية والولاية السلطة الكاملة في اتخاذ القرارات لتصرف الشؤون المحلية²⁹³؛ وهذا يعني أن الجماعات الإقليمية تمتع بحق الاختيار والمبادرة على المستوى المحلي أو ما يعرف بالاستقلال الإداري²⁹⁴.

يقتضي الاستقلال الإداري المعترف به للجماعات المحلية أن يصاحبه استقلال مالي وهذا ما أكده الأستاذ PHILIP Loïc الذي يرى أن مبدأ حرية الإدارة يتضمن جانبا ماليا، أو أن مبدأ حرية الإدارة يتطلب حد أدنى من الاستقلال المالي، وللإشارة فإن فرنسا كرست حرية الإدارة دستوريا منذ سنة 1979²⁹⁵ كما ينص الدستور أيضا أن التشريع هو الذي يتكفل بتحديد مبادئه الأساسية الاستقلالية المالية

291 - الميثاق الوطني المنشور بموجب أمر رقم 76 - 57، المؤرخ في 5 جويلية 1976، ج.ر، عدد 61، الصادر في 30 جويلية 1976.

292 - تياب نادية، المرجع السابق، ص. 22 و 2.

293 - راجع المادة 52 من القانون رقم 11 - 10، المؤرخ في 22 يوليو 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

294 - عرف الإستقلال الإداري للجماعات المحلية بأنه: «نوع من الحرية تتمتع به الهيئات اللامركزية يمكنها من اختيار أوقات تدخلها وكذا طرق هذا التدخل ... مما يفترض ترك بعض القضايا لإختصاص الهيئات المحلية التي يمكنها أن تختار الإهتمام بها بخلق مرافق لتدبير الشأن المحلي.»، انظر في هذا الخصوص:

- أديبا محمد علي، المرجع السابق، ص. 45.

295 - على عكس المؤسس الدستوري الفرنسي الذي كرس مبدأ حرية الإدارة، والذي تم التأكيد عليه من طرف المجلس الدستوري الفرنسي في قراره العرف - *territoire de nouvelle Calédonie* - وذلك في 23 ماي سنة 1979، فإن المؤسس الدستوري والمشرع الجزائري لم يكرسا مبدأ حرية الإدارة وذلك من خلال تحليل مختلف النصوص القانونية المتعلقة بهذا المجال، فالدولة الجزائرية لا تعتبر الجماعات الإقليمية منشآت سياسية بل هي مجرد منشآت إدارية = ودورها إذا ليس

إحدى هذه المبادئ، وبالإعتماد على المجلس الدستوري الفرنسي يخال أن الإستقلالية المالية لها قيمة دستورية لأن مبدأ حرية الإدارة يقتضي وجود مجلس منتخب يتمتع بصلاحيات فعلية، ولا يمكن تنفيذ الصلاحيات بطريقة فعلية دون حد أدنى من الإستقلالية المالية وهذا ما يجعل الإستقلالية المالية جزء لا يتجزء من حرية الإدارة²⁹⁶.

عزز المؤسس الدستوري الفرنسي مبدأ حرية الإدارة من خلال دسترة الديمقراطية التشاركية والإعتراف للجماعات الإقليمية بسلطة تنظيمية محلية²⁹⁷، واعتماد أساليب جديدة في توزيع

الاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية كأسلوب التفريع²⁹⁸ الذي يقوم على التضامن بين

تطبيق حرية الإدارة في جزء من الإقليم لكن في المشاركة في نشاط السلطة الثورية في البحث عن تحويل واجهة المجتمع، أنظر في هذا الشأن:

- L'article 72 / 3 de la constitution Française du 4 octobre 1958, Révisée, in site : **« Dans les conditions prévues par la loi, les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leur compétences. »** www.legifrance-gouv.fr.

- D. C.C.F du 23 mai 1979, Portant la loi modifiant les modes d'élection de l'assemblée territoriale et du conseil de gouvernement du territoire de la nouvelle -Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de L'Etat, in site : www.conseil-constitutionnel.fr

- ZOUAIMIA Rachid, « L'introuvable pouvoir local », *Insaniyat*, N° 16, 2002, Centre de Recherche en Anthropologie Sociale et Culturelle d'Oran, p. 33 et 34.

²⁹⁶ - PHILIP Loïc, « L'autonomie financière des collectivités territoriales », Cahiers du conseil constitutionnel, N° 12, 2002, « **Le principe de libre administration implique l'existence de conseils élus dotés d'attributions effectives or il ne peut y avoir d'attributions effectives sans un minimum d'autonomie financière.** » [En ligne] : www.conseil-constitutionnel.fr

²⁹⁷ - كرسست الدولة المغربية على غرار الدولة الفرنسية السلطة التنظيمية لجماعاتها الترابية وذلك في الفصل 140 / 2 من الدستور المغربي لسنة 2011، المرجع السابق، بنصه: « تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى في مجالات اختصاصاتها وداخل دائرتها الترابية على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها. »

²⁹⁸ - يتمثل مبدأ التفريع على مستوى توزيع الاختصاصات في ذلك المبدأ القاضي بالبحث على المستوى الملائم لممارسة اختصاصات معينة، بحيث لا يتدخل المستوى الأعلى إلا في الحالات التي تعجز فيها المستويات الدنيا عن ممارسة تلك المهام والاختصاصات بنفسها.

وترسيخ هذا المبدأ سيؤدي إلى نتائج إيجابية في مجال استقلالية الجماعات المحلية، على أساس أنه مبني على فكرة تسبيق القاعدة على القمة، وأن هذه الأخيرة لا تتدخل إلا في حالة عجز الأولى، وهذا حتما سيؤدي إلى تحقيق استقلالية الوحدات الإدارية، للتفصيل أكثر في هذا الشأن، أنظر:

- برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص.ص. 101 . 103.

الجماعات والمبدأ التجريبي في ممارسة الإختصاصات وتكريس الإستقلالية المالية لهذه الجماعات²⁹⁹.

لا يمكن تحقيق الإستقلالية المالية إلا بتوفر مواد ذاتية كافية فإدارة حرة مهما كانت درجة استقلاليتها لن تكون سوى مرتبهة في نشاطها بحجم ما تتوفر عليه من موارد ودرجة الحرية المعطاة لها في التصرف بهذه الموارد، وبالتالي تابعة للأجهزة المتحكمة في تمويلها مما يعدم إستقلالها الإداري³⁰⁰، وهذا يعني أن لجوء الجماعات الإقليمية في تمويلها إلى السلطات المركزية يفقدها سلطة التقرير والاختيار والمبادرة على المستوى المحلي لصالح هذه الأخيرة أي الجهة الممولة وهي في هذه الحالة السلطات المركزية، فلجوء الجماعات الإقليمية في تمويل نشاطاتها المختلفة إلى التمويل الخارجي خاصة إعانات الدولة يفقد هذه الأخيرة سلطة اتخاذ القرارات المحلية من أجل تنفيذ اختصاصاتها وبالتالي يفقد الغاية والهدف من اعتماد الدولة على اللامركزية الإدارية في تنظيمها الإداري، وهذا ما يبين خطورة لجوء الجماعات الإقليمية إلى التمويل الخارجي بصفة عامة والتمويل المركزي بصفة خاصة.

يكون التمويل المركزي سببا لفقدان الجماعات الإقليمية حرية اتخاذ القرارات فيما يخص تدبير وتسيير شؤونها عندما تأتي هذه الإعانات مخصصة خاصة، فالدولة تقدم للجماعات الإقليمية إعانات مركزية التي قد تأتي مجملة أو مخصصة فبالنسبة للإعانات المجملة فهي في غالب الأحيان إعانات التسيير التي تقدمها الدولة للجماعات الإقليمية بالنظر على وجه الخصوص لمجموعة من الاعتبارات³⁰¹،

299 - فؤاد بلال، « محدودية الوسائل القانونية المكرسة لحرية تسيير الجماعات المحلية »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 17، العدد 1 لسنة 2018، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، ص. 638 و 639.

300 - أديبا محمد علي، المرجع السابق، ص. 52.

301 - تنص المادة 172 من القانون رقم 11 - 10، المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق

على ما يلي: « تتلقى البلدية إعانات ومخصصات تسيير بالنظر على وجه الخصوص لما يأتي:

- عدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها كما هي محددة في هذا لقانون،

- عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية،

- التبعات المرتبطة بالتكفل بحالات القوة القاهرة ولاسيما منها الكوارث الطبيعية أو النكبات كما هي محددة في القانون،

=

= أهداف المستوى المطلوب فيما يتعلق بتلبية الإحتياجات المخولة لها قانونا،

- نقص القيمة للإيرادات الجبائية للبلدية، في إطار تشجيع الإستثمار المنصوص عليه في قانون المالية. »

حيث تتوفر هذه الأخيرة على حرية تخصيصها لنفقاتها العادية فهي لا تخضع لشروط مسبقة³⁰²، وهذا النوع من الإعانات يحرر المبادرات الفردية ويعزز الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، وعلى خلاف ذلك إعانات التجهيز التي غالبا ما تكون مخصصة وخاضعة لشروط مسبقة تحددها الجهات المانحة للإعانة، كمعرفة حاجة الجماعة لهذه الإعانات، معرفة الموارد المتاحة للوحدات المحلية المختلفة، معرفة معدل تكلفة الخدمات المختلفة في كل جماعة ومدى الاختصاصات الممنوحة للوحدات³⁰³.

تكون الإعانات المقدمة ضمن البرامج القطاعية للتنمية محددة قطاعا بقطاع من طرف السلطة المركزية عند توزيعها لهذه الإعتمادات، كما اعتمد المشرع الجزائري كذلك على أسلوب الإعانة التخصيصية في نص المادة 173 من القانون رقم 11 - 10 التي تنص على ما يلي: «تقيد الإعتمادات المالية للتجهيز بعنوان مساهمات الدولة أو ميزانية الولاية أو الصندوق المشترك للجماعات المحلية وكل الإعانات الأخرى بتخصيص خاص». وكذلك المادة 155 من القانون رقم 12 - 07.

فعلى الرغم من أهمية تخصيص الإعانات من أجل تسيير الموارد المالية بطريقة عقلانية وتحقيق التنسيق المالي والمحاسبي إلا أن هذا النوع من الإعانات ؛ أي الإعانات التخصيصية يحول الإعانات من وسيلة لمساعدة الجماعات المحلية إلى وسيلة تدخل في إدارة الشؤون المحلية³⁰⁴ فهي تقتل كل مبادرة محلية وتحد من حرية الجماعات الإقليمية.

لذلك ينبغي على المشرع الجزائري في إطار التمويل المركزي أن يغير من طبيعة الإعانة المالية لتصبح إعانة إجمالية تتحرر بمقتضاها الهيئة المحلية من شروط السلطة المركزية وقيودها وتسمح لها بممارسة اختصاصاتها في مجال التجهيز والاستثمار بما يتماشى ورغبات السكان المحليين من جهة

وهو ما ورد في نص المادة 154 من القانون رقم 12 - 07، المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، المرجع السابق.

302 - لحرش كريم، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب على ضوء القانون رقم 08 - 45، المرجع السابق، ص. 51.

303 - المرجع نفسه، ص. 51.

304 - تيسمبال رمضان، المرجع السابق، ص. 215.

وتسمح بتقييم عمل مجالسهم المحلية من جهة أخرى³⁰⁵، وذلك إقتداء بالدولة الفرنسية التي نجد أن معظم التحويلات التي تقوم بها هذه الأخيرة لصالح الجماعات الإقليمية تكون غير مخصصة³⁰⁶، ومن أمثلة ذلك نذكر الإعانة الإجمالية للتسيير³⁰⁷، الإعانة الإجمالية للتجهيز³⁰⁸ وأخيرا الإعانة الإجمالية للامركزية³⁰⁹ ومنح إعانات إجمالية غير مخصصة هو ما تفضله الجماعات الإقليمية؛ أي منح إعانات عامة غير موجهة لنفقات محددة بصفة خاصة وذلك من أجل حصولها على إستقلالية أكبر³¹⁰ في تحديد نفقاتها الذي يعتبر عنصرا هاما في تجسيد حريتها الإدارية، وهذا ما ينص عليه الميثاق الأوروبي للإستقلالية المحلية؛ أي ينبغي لمنح الإعانات أن لا يمس بالحرية الأساسية لسياسة الجماعات المحلية في الميدان الخاص باختصاصاتها³¹¹.

305 - كراجي مصطفى، «أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري»، *المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الإقتصادية والسياسية*، الجزء 34، العدد 2 لسنة 1996، جامعة بن عكنون الجزائر، ص. 344.

306 - La section des finances de conseil économique et social, L'avenir de l'autonomie financière des collectivités territoriales, France, 2000, p.17, Sur le site web : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics>.

307 - تم تأسيسها سنة 1979 وأعيد تنظيمها في 29 نوفمبر 1985 وبعد ذلك قانون 31 ديسمبر 1993 ومرسومها التطبيقي ل 10 ماي 1994. وقد عدلت فيما بعد عدة مرات، وهي أهم إعانة تقدمها الدولة للجماعات المحلية سنويا تكون غير مخصصة حيث تتمتع الجماعات المحلية بحرية استعمالها وتحسب على أساس أهمية السكان، الموارد الجبائية المحلية، دخل كل فرد وبعض الالتزامات التي تتحملها البلديات، انظر في هذا الشأن:

- DELAUBADERE André, VENEZIA Jeun - Claude, GAUDEMET Yves, *Traité de droit administratif*, Tome 1 : Droit administratif général : Organisation et action de L'administration, La juridiction administrative, 15^e édition, L. G. D. J, Paris, 1999, p. 159.

308 - تم إنشائها في قانون 2 مارس 1982، وقد عدل نظام هذه الإعانة بموجب قانون 20 ديسمبر 1985، وبعد ذلك قانون 5 جانفي 1988، تقدمها الدولة سنويا للبلديات، المحافظات والأقاليم بحيث لا يمكن تعديل مبلغها خلال السنة توجه هذه الإعانات لمساعدة استثمارات الجماعات المحلية وتتمتع هذه الأخيرة بحرية استعمالها، للتفصيل أكثر، انظر: - Ibid , p.160.

309 - تخصص لتعويض ومقابلة الالتزامات المرتبطة بالامركزية خاصة تحويل الإختصاصات، وتتميز بحرية استعمالها، أنظر في هذا الخصوص:

- Ibid, p.160.

310 - CASTELLS Antoni, «Critères généraux retenus par les Etats pour établir un lien entre compétences décentralisée et moyens financiers mis a disposition des collectivités locales, Communes et régions d'Europe», Les éditions du conseil de l'Europe, N° 48, 1992, p. 51.

311 - Article 9 / 7 du la charte européenne de l'autonomie locale, Op. Cit., Stipule : « Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement = de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence. »

الفرع الثاني

فقدان سلطة التخطيط المحلي بسبب التمويل الخارجي

يظهر الدور الإقتصادي للجماعة المحلية من خلال وظيفة التنمية المحلية³¹² التي تتولاها هذه الأخيرة والتي لا يمكن فصلها عن المفهوم العام للتنمية الوطنية والشمولية³¹³، ويتوقف نجاح هذه الأخيرة؛ أي التنمية المحلية الشاملة بمدى وجود الوسائل المادية والمالية والإقتصادية المزودة بها الجماعات المحلية، والتي تعتبر أدوات تسمح لتلك الجماعات بالتدخل وتجسيد اختصاصاتها بكل حرية³¹⁴.

ونظرا لافتقار الجماعات الإقليمية الجزائرية الوسائل اللازمة والكافية من أجل القيام باختصاصاتها خاصة في مجال التنمية المحلية والسبب في ذلك يرجع خاصة إلى ارتفاع نفقات التسيير³¹⁵ التي تمتص نسبة هامة من موارد الجماعات الإقليمية حيث ينتج عن التقييم الكلي لميزانيات

312 - يمكن تعريف التنمية المحلية على أنها عملية تراكمية والقصد منها إجراء وإحداث تحسينات على كافة الأصعدة سواء كانت على الصعيد الإجتماعي، الإقتصادي والخدماتي للمجموعة المحلية في حدود لا تكاد تختلف في مبادئها وأسسها عن التنمية الوطنية إلا من حيث مجال تطبيقها حيث تمنح فرصة أكبر للهيئات والوحدات المحلية على التكفل بجزء من مسؤولية تنمية المجتمع جنبا إلى جنب مع الهيئات المركزية سعيا في ذلك إلى تحقيق مبدأ التوازن على مستوى المناطق في الأقاليم هذه الأخيرة تتيح للوحدات الإقليمية باب المبادرات التي من شأنها تلبية مطالب سكان الإقليم محليا بحسب ما تستدعيه الضرورة والظروف، وبحكم قربتها منهم ومعرفتهم الكافية بالمحيط الإجتماعي والثقافي والإقتصادي للمنطقة التي تقع ضمن حدود ذلك الإقليم، الأمر الذي يترتب عليه إن أخذت هذه الأبعاد بعين الاعتبار تحقق نجاحات في تجسيد التنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية على المستوى المحلي، انظر:

- خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الإقتصادية، فرع: التحليل الإقتصادي، كلية العلوم الإقتصادية، العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2011، ص. 20.

313 - بنمير المهدي، المرجع السابق، ص. 98.

314 - أكد كاتب الدولة الفرنسي للداخلية في المداخلة التي قدمها أثناء المؤتمر الخمسين لجمعية رؤساء البلديات في فرنسا بتاريخ 22 / 11 / 1966 على أهمية وضرورة تمتع الجماعات الإقليمية بالوسائل اللازمة من أجل تنفيذ اختصاصاتها حتى تضمن حريتها أين قال: «إن البلديات التي لها اختصاصات وليس لها وسائل لا تعتبر بلديات حرة». انظر:

- زيدان جمال، المرجع السابق، ص. 44.

315 - تجدر الإشارة أن ارتفاع نفقات التسيير ظاهرة عامة، ففي فرنسا مثلا وخلال الفترة الممتدة ما بين 1970

البلديات أن قسم التسيير يبلغ 90 % من الحجم الإجمالي للميزانيات وقسم التجهيز والاستثمار يمثل فقط 10% (الحد الأدنى للاقتطاع الشرعي)³¹⁶، لأنه في إطار تدبير ميزانية الجماعات المحلية تعطى الأولوية لنفقات التسيير على أن يصرف الباقي في نفقات التجهيز وهو الأمر الذي يتعذر تحقيقه³¹⁷.

لا يضطلع معدل الاقتطاع المفروض على البلديات والولايات المذكور أعلاه؛ أي الاقتطاع من قسم التسيير لتمويل نفقات قسم التجهيز والإستثمار بدور هام أو على الأقل تكميلي في تمويل العمليات ذات المنفعة العمومية المحلية التي تتكفل بها الدولة بعنوان المخططات التنموية للبلدية والمخططات القطاعية للتنمية وذلك لغياب أحكام واضحة، ودقيقة وصارمة في هذا الميدان³¹⁸.

تظل الدولة هذا السياق هي الفاعل الرئيسي في مجال التنمية³¹⁹ حيث تلجأ الجماعات الإقليمية إلى إعاناتها من أجل تغطية نفقات التجهيز من أجل تمويل برامجها ومخططاتها التنموية على المستوى المحلي³²⁰ وهذا ما يفقدها سلطة اتخاذ القرارات بهذا الخصوص؛ أي سلطة التخطيط على المستوى المحلي، وذلك لصالح المصالح المركزية التي تتكفل بعمليات التخطيط ومن بين هذه العمليات نذكر المشاريع الوطنية الكبرى التي تفرض الإدارة المركزية تجسيدها على إقليم ولاية معينة وكذا مخططات

و1980 فإن نفقات التسيير عرفت ارتفاعا بنسبة 16,2 % مقابل 13,6 % بالنسبة لنفقات التجهيز بحيث بلغت سنة 1970 حوالي 59.3 % وسنة 1980 حوالي 78,64 % من مجموع النفقات المحلية، أنظر في هذا الشأن:
- المرجاني عبد الحق، « حدود التمويل الجبائي المحلي للتنمية المحلية »، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 2. 3 لسنة 1993، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص. 74.

³¹⁶ - BOUMOULA Samir، « Contribution a l'identification des contraintes des communes en ALGERIE : cas d'un groupe de communes de la région BEJAIA »، Idara، N° 40- volume 20، N° 2، 2010، Alger، p. 28.

³¹⁷ - الدكالي محمد بنطلحة، « محاولة لتشخيص ومعالجة الجوانب المالية والجبائية في التنظيم المالي الجماعي »، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 44 لسنة 2003، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص. 160.

³¹⁸ - مائلو الطيب، « التنمية المحلية (معانيات وآفاق) »، الفكر البرلماني، العدد 4 لسنة 2003، الجزائر، ص. 120.

³¹⁹ - وهذا عكس دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OCDE التي تؤمن فيها الجماعات الترابية جزء كبيرا من النفقات العمومية، والشيء ذاته بالنسبة لفرنسا حيث تساهم الجماعات الترابية بحوالي 70 % من نفقات الاستثمار العمومي وبحوالي 20 % من الحسابات العمومية، انظر في هذا الشأن:

- صدوقي محمد، « التدبير الحر والاستقلالية المالية للجماعات الترابية أي علاقة؟ »، المنبر القانوني، العدد 11 لسنة 2016، ص. 118.

³²⁰ - شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص. 143.

البلدية للتنمية الذي يحدد محتواها على المستوى المركزي، مما أفقدها أهميتها وأفرغها من محتواها³²¹ وذلك كله تطبيقاً للمرسوم رقم 73 / 136³²² الذي تولى المشرع الجزائري من خلاله تحديد شروط تسيير وإنجاز مخططات البلدية للتنمية حيث خصص القسم الأول من المرسوم لشروط التسيير التي تتمثل في تسجيل الإعتمادات المالية لفائدة الوالي ضمن رخصة البرنامج لكل ولاية والتي تشكل الحد الأعلى للنفقات المسموح باستعمالها من قبل الأمر بالصرف، وتبلغ الإعانة المالية إلى رئيس البلدية عن طريق مقرر اعتماد الدفع الذي يحدد مضمون المشروع ومبلغه الإجمالي والمبلغ السنوي.

خصص القسم الثاني من المرسوم لشروط الإنجاز من خلال تحديد طرق الإنجاز كاستغلال المباشر أو طريق المنافسة بدعوة المؤسسات العمومية، بالإضافة إلى ما نص عليه المرسوم التنفيذي رقم 98 - 227³²³ في مادته 21 على أنه: «يخضع برنامج التجهيز العمومي التابع لمخططات تنمية البلدية لرخصة برنامج شاملة حسب الولاية، يبلغها الوزير المكلف بالمالية، بعد التشاور مع الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية.»

عدل هذا المرسوم التنفيذي وتم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09 - 148³²⁴ حيث نجد في مادته 12 تنميط المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 98 - 227 بإضافة فقرة ثالثة كما يلي: «تحدد معايير تخصيص موارد الميزانية في إطار المخططات البلدية للتنمية بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالميزانية والوزير المكلف بالجماعات الإقليمية.» ، وتطبيقاً لهذا المرسوم صدر قرار وزاري مشترك بين

321 - سلاوي يوسف، المرجع السابق، ص. 177.

322 - مرسوم رقم 73 - 136، المؤرخ في 9 غشت سنة 1973، يتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية، ج.ر.ج.ج، العدد 67، المؤرخ في 21 غشت سنة 1973.

323 - مرسوم تنفيذي رقم 98 - 227، مؤرخ في 13 ماي سنة 1998، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، المعدل والمتمم، ج.ر.ج.ج، عدد 51، صادر في 15 يوليو سنة 1998.

324 - مرسوم تنفيذي رقم 09 - 148، مؤرخ في 2 مايو سنة 2009، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 98 - 227 المؤرخ في 13 يوليو سنة 1998، والمتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، ج.ر.ج.ج، العدد 26، الصادر في 3 مايو سنة 2009.

المالية والداخلية في سنة 2013³²⁵ يحدد معايير تخصيص موارد الميزانية للمشاريع أو البرامج المقترحة بعنوان مخططات البلديات للتنمية الذي تنص المادة 2 منه على أنه يحدد ويبلغ الوزير المكلف بالميزانية بعد استشارة الوزير المكلف بالجماعات المحلية، رخصة برنامج شاملة بعنوان مخططات البلدية للتنمية، حسب الولاية، يأخذ بعين الاعتبار على الخصوص عدد سكان الولاية وعدد البلديات وعدد البلديات الواجب ترقيتها وكذا مستوى اعتماد الميزانية المخصصة سابقا.

وهناك مدونة المشاريع المسموح إنجازها في إطار المخططات البلدية، وأي مشروع يقترح من طرف المجالس البلدية لا يندرج ضمن مدونة مشاريع المخطط البلدي للتنمية يرفض وتشمل المدونة المجالات التالية:

المياه الصالحة للشرب والتطهير

التهيئة الحضرية والبيئة

التربية والتكوين والصحة والنظافة

الشباب والرياضة والثقافة والترفيه

المباني البلدية والملحقات التابعة لها

البريد والمواصلات والأسواق الجوارية³²⁶.

يدل هذا على مركزية قرارات التخطيط على المستوى المحلي واقتصار دور البلديات على مجرد إبداء رغبات أو اقتراحات لا ترقى إلى طبيعة المخطط الملزم قبل صدوره بقرار وزاري مشترك مما ينعكس سلبا على التنمية المحلية³²⁷ إذ أن سياسة الدولة في هذا الإطار هي سياسة شاملة لا تراعي بالضرورة

³²⁵ - قرار وزاري مشترك مؤرخ في 21 فبراير سنة 2013، يحدد معايير تخصيص موارد الميزانية للمشاريع أو البرامج المقترحة بعنوان مخططات البلديات للتنمية، ج.ر.ج.ج، العدد 40، صادر في 4 غشت سنة 2013.

³²⁶ - ياسمين لغواطي، نورالدين حاروش، المرجع السابق، ص. 131.

³²⁷ - وذلك بسبب رفض المواطن المحلي المشاركة في عملية التنمية المحلية وهو ما يسمى بالتغذية الرجعية السالبة؛ أي عدم رضا الجمهور المحلي عن هذه المشاريع لأنها فوقية جاءت دون أن تراعي المتطلبات الضرورية للمواطن المحلي والتي من المفترض أن تتكفل ببرمجتها وتحديدها وتخطيطها الإدارة المحلية الأقرب إلى المواطن، انظر في هذا الشأن:

الخصوصيات المحلية³²⁸ وذلك في إطار برنامج وطني سنوي وهذا ما يتناقض في اعتماد الدولة على البلدية في تحقيق التنمية المحلية من خلال تمكينها من مخطط تنمية محلي لكن غير مستقل عن المخطط الوطني للتنمية مع فرض رقابة قانونية وترتيبية عليه ونفس الشأن بالنسبة للمغرب³²⁹؛ أي أن الجماعات المحلية بالدولة المغربية تتمتع بدورها بمخططات محلية إلا أن ذلك في إطار مخطط وطني شامل وفي إطار رقابة قانونية وترتيبية كذلك.

تتناقض هذا أيضا مع ما ورد في نص المادة 107 / 2 من القانون رقم 11 - 10 التي تنص على أن يكون اختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي والذي يفترض بعلمه خصوصيات وإمكانيات المنطقة التي يمارس مهامه الانتخابية فيها وهذا الأمر من شأنه إنجاح التخطيط على المستوى المحلي وبالتالي تحقيق أهداف التنمية المحلية وبالتالي التنمية الوطنية، إلا أن انتشار العقلية الإدارية ذات الخلفية السياسية الخاطئة وهي التناقض بين تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتحقيق الحرية من خلال إعطاء الأولوية للتنمية واعتبار الحرية عاملا معطلا لها هي سبب في تهميش الجماعات الإقليمية عن ممارسة التخطيط المحلي مع أن هناك علاقة تأثير وتأثر . علاقة تكاملية . بدليل أن تعطيل الحرية السياسية إلى حد الآن في الدول النامية ساهم بشكل مباشر في تعطيل التنمية³³⁰.

وما يعرقل كذلك تسيير البلديات للإعانات المقدمة لها من الدولة والصندوق المشترك للجماعات الإقليمية في إطار التنمية هو وصول هذه الأخيرة كقاعدة عامة متأخرة مما يؤدي إلى عدم إنجاز

- قلال إيمان، « التمويل المركزي للجماعات المحلية في الجوائز: بين ضرورات التنمية ومتطلبات الاستقلالية- دراسة ميدانية- »، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، المجلد 15، العدد 1 لسنة 2020، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة- تيزي وزو، 2020، ص. 132.

328 - خنفري خيضر، المرجع السابق، ص. ب.

329 - العجمي محمد، « موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي مستقبل الماضي؟ » ، مداخلة أقيمت في إطار الملتقى الدولي الخامس حول: دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، مخبر أثر الإجتهد القضائي على حركة التشريع ، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة مع جمعية هانس صييل يومي 03 و 04 ماي 2009.

330 - المرجع نفسه.

المشاريع في وقتها المحدد وإلى تسيير غير عقلاني لهذه الإعانات وهذا ما يؤكد أحد رؤساء المجالس الشعبية البلدية³³¹.

هذا فيما يخص دور البلديات في عملية التخطيط على مستوى البلديات، أما بالنسبة للولايات فلا يتجاوز دورها في عملية تخطيط التنمية المحلية على مستوى الولايات إلا في مجرد مناقشة المجلس الشعبي الولائي مخطط التنمية الولائي وإبداء اقتراحاته بشأنه³³² كما ينص المشرع على ذلك بموجب المادة 73 / 4 من القانون رقم 12 - 07 على إمكانية المجلس الشعبي الولائي في اقتراح سنويا قائمة مشاريع قصد تسجيلها في البرامج القطاعية العمومية وهذا ما يبين الدور الضعيف والهامشي للمجلس الشعبي الولائي في عملية التخطيط على المستوى الولائي وذلك من خلال المصطلحات التي استخدمها المشرع الجزائري حيث حصر دور المجلس في مجرد المناقشة والاقتراح، كما منح سلطة اختيارية للمجلس الشعبي الولائي في اقتراح المشاريع أو عدمه.

لا يقتصر ضعف دور الجماعات الإقليمية خاصة البلدية فقط على مرحلة إعداد المخططات المحلية . مخططات البلدية للتنمية . وإنما أيضا في مرحلة التنفيذ وهذا ما يستفاد من مرسوم 26 ديسمبر 1981 حيث ينص على أن الولاية كهيئة لعدم التركيز مكلفة بتنشيط ومراقبة تنفيذ المخططات البلدية للتنمية.

وهذا ما اعترف به تقرير الحزب حول اللامركزية وذلك سنة 1979 بعدم تطابق التصريحات السياسية بخصوص المشاركة الفعالة للمجموعات المحلية في إعداد وتنفيذ المخطط المحلي للتنمية مع الواقع بسبب اتخاذ القرارات بعيدا عن المجالس المحلية المعنية، مبررا ذلك بحتمية تدخل الدولة للحفاظ على تنسيق المخططات المحلية والوطنية، وخلص التقرير إلى التساؤل عن مدى وجود صناعة وزراعة وتجارة محلية حقيقية تخضع لقوانين التخطيط المحلي³³³.

³³¹ - AMARI Rezika, Contribution à L' analyse financière des budgets communaux de la wilaya de TIZI-OUZOU : Un instrument de maitrise et de rationalisation des finances locales, Mémoire de magister en science économique, Option : Economie publique locale et gestion des collectivités locales, Facultés des Sciences économique, Gestion et Science Commerciales, Université Mouloud Mammeri de Tizi Ouzos, 2009, p. 251.

³³² - راجع المادة 80 / 2 من القانون رقم 12 - 07، المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، المرجع السابق.

³³³ - شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص. 146.

وعلى غرار ضعف دور الجماعات الإقليمية الجزائرية في تخطيط التنمية المحلية، كذلك الجماعات المحلية بالمغرب حيث تفتقد هذه الأخيرة سلطة التقرير في مجال إعداد وتصوير برامج التجهيز ومن ثم تنفيذها، لأن تدخل الجماعات بهذا الخصوص مرهون بحدود الوسائل الخاصة والموضوعة رهن إشارتها وبالنظر إلى ضعف الموارد المالية وقلة الخبرة والدراسات التقنية لهذه الجماعات يهيئ الأرضية المناسبة لتدخل سلطات الوصاية من خلال المصالح التقنية المركزية تحت مظلة مطلب تحقيق الإنسجام بين برامج التجهيز المحلية والأولويات المعتمدة على مستوى المخططات المحلية³³⁴.

وعلى خلاف ضعف دور الجماعات الإقليمية الجزائرية والمغربية على حد سواء في تحقيق التنمية المحلية فإن الجماعات الإقليمية الفرنسية تلعب دورا مهما في ذلك³³⁵ خاصة المنطقة **La région** التي تتدخل مباشرة ويجب استشارتها في كل الإجراءات المتخذة في إطار التخطيط الوطني وتهيئة الإقليم، فالتطور الاقتصادي في فرنسا سواء من حيث المكان والزمان يمر عبر المنطقة وفي نفس الوقت ومنذ حكومة **MICHEL ROCARD DE 1988** تم تشجيع عقود التخطيط بين الدولة والمنطقة، وهذه العقود تضع وحدتين مختلفتين على قدم المساواة تتبع الواحدة الأخرى وأهميتها تكمن في ترشيد أهداف ووسائل النشاطات³³⁶، ومن هنا يظهر الدور الذي يلعبه العقد كوسيلة مفضلة من أجل إرساء التجانس والتنسيق في العمل العام، ليصبح عملا مترابطا شيئا فشيئا³³⁷.

يسعى التخطيط الإداري المحلي في الأخير إلى وضع برامج متوافقة ومتكاملة وواضحة فإنه من المفروض أن يقتصر دور السلطات المركزية على مراقبة مدى توافق تلك المخططات مع السياسة المسطرة من طرف الدولة ومتابعة مدى تحقيق الأهداف المرسومة والعمل على تقويمها وإصلاحها وبذلك

334 - حيمود محمد، إشكالية تقييم التدبير المحلي: مقارنة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة، المرجع السابق، ص. 154.

335 - تدعم حق الجماعات الإقليمية في العمل التنموي باعتراف من طرف مجلس الدولة الفرنسي بأن التنمية الاقتصادية على مستوى الجماعات الإقليمية هي بمثابة الخدمة العمومية، انظر في هذا الشأن:

- Conseil d'Etat, 3/ 5 SSR, du 26 juin 1974, 80940, publié au recueil Lebon, [En ligne] : www.legifrance-gouv.fr

³³⁶ - ETIEN Robert, Droit public général, 4^e édition, 'Editions Foucher, Paris, 2010, p. 195.

³³⁷ - عيساوي عزالدين، «*فحو حكم راشد محلي: "" التعاون ما بين البلديات ""*»، أعمال الملتقى الوطني حول المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد (الحقائق والآفاق)، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 2، 3 و 4 ديسمبر 2008، ص. 5.

تكون البرامج، الوسائل والأهداف محددة بصفة تعاقدية بين الدولة والجماعات المحلية³³⁸، فعلى الدولة احترام مبادرة الجماعات الإقليمية وأن تنظر إلى هذه الأخيرة على أنها متعاقدة معها وليست عوناً من أعوانها على الأقل في الحالات المحددة في القانون والتنظيمات فتوسيع حالات التفاوض بين الدولة والجماعات المحلية يمكن أن يقودنا إلى لامركزية تعاونية فعلية⁽³³⁹⁾.

إذا كان الهدف هو الوصول إلى إدارة فعالة، فعلى الإدارة المركزية أن تتنازل عن جزء من صلاحياتها لصالح الجماعات المحلية لاسيما فيما يتعلق بتفويض عملية التخطيط واتخاذ القرار الإداري بحيث يكتفي المركز بضمان الإنسجام والتنسيق والتوجيه دون أن يتكفل بالتخطيط بصفة كلية يمنع فيه أي مشاركة للجماعات المحلية في وضع مخططاتها فالإدارة المركزية التي تستجيب لمتطلبات الإنفتاح على جميع الأصعدة هي إدارة تنشيط، تنسيق، تشجيع وتوجيه، إلا أن الواقع يبين عكس ذلك فمن جهة تعترف الإدارة المركزية باستقلالية الجماعات المحلية، ومن جهة أخرى تبحث عن الوسائل التي تتعدى بها الحدود بنفسها، فتحاول بذلك تقليص المجال الذي تمارس فيه السلطات المحلية اختصاصاتها⁽³⁴⁰⁾؛ أي أن الدولة ليس لها نية منح الجماعات الإقليمية الحرية والاستقلالية في تسيير شؤونها بنفسها وهذا ما يؤكد مشروع تعديل الدستور³⁴¹ في المادة 18 منه على أن العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية تقوم على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز، وهو الأمر الذي تم تكريسه حرفياً في ظل التعديل الدستوري لسنة 2021 في المادة 18 منه.

نجد أن نية المشرع الجزائري في الأخير في هذا الصدد هي تجسيد نظام إداري منغلق لا يسمح بالمبادرة المحلية وذلك عن طريق فرض التبعية المالية على الجماعات الإقليمية في تمويل التنمية المحلية رغم أن تبني النهج الرأسمالي في المجال الإقتصادي يفرض تدعيمه بنظام اللامركزية بما أنهما ينبثقان عن النهج الليبرالي على أساس أن ممارسة الصلاحيات الإقتصادية للمجالس المحلية يستدعي موارد

338 - سلاوي يوسف، المرجع السابق، ص. 177.

339 - LERTPAITHOON Somki , Op. Cit., p. 301.

340 - سلاوي يوسف، المرجع السابق، ص. 177.

341 - مرسوم رئاسي رقم 20 - 251، مؤرخ في 15 سبتمبر سنة 2020، يتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية للاستفتاء المتعلق بمشروع تعديل الدستور، ج.ر.ج.ج، عدد 54، صادر في 16 سبتمبر سنة 2020.

مالية مستقلة لكي نكون بصدد الحديث عن سلطة محلية³⁴²، وذلك بالرغم أن الجزائر أصدرت قانون استقلال المؤسسات وعدد آخر من القوانين التي تمنح حرية واسعة للإدارات اللامركزية من أجل معالجة قضايا بنفسها دون الارتباط الشديد بالجهات المركزية لكن ذلك يتطلب إجراء سلسلة طويلة من التعديلات في المنظومة التشريعية والتنظيمية حتى تتمكن تصفية راسب النظام السابق وإقامة دعائم النظام الجديد في ضوء التجديد والتطوير المستمر لأجهزة وأساليب الإدارة على جميع المستويات مركزيا ومحليا³⁴³.

لا يمكن في الأخير إنهاء الحديث عن موضوع تأثير التمويل الخارجي على إستقلالية الجماعات الإقليمية دون الحديث عن تأثير التحويلات³⁴⁴ كمصدر آخر خارجي في تمويل هذه الأخيرة فهذا النوع من التمويل أكثر خطورة على إستقلالية الجماعات الإقليمية فهو يؤكد ارتباط الجماعات الإقليمية بالدولة، حيث يرى الأستاذ **عمار بوضياف** أن موقف المشرع الجزائري يظهر متشددا كل مرة في الربط بين الجماعات الإقليمية والدولة للتأكيد على أن تمتع هذه الأخيرة بالشخصية المعنوية لا يمثل شكلا من أشكال الحكم الذاتي وهو ما قد يمس بالوحدة الترابية³⁴⁵.

342 - يوسف فييزة، تأثير النظام الإنتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، أطروحة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه، تخصص: قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة عبد الرحمان ميرة. بجاية ، 2016، ص. 314.

343 - صدوق عمر، « تطور نظام اللامركزية الإدارية في الجزائر »، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 9 لسنة 1994، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص، 14.

344 - إن نظام التحويلات يضع الجماعات الإقليمية في موضع الطالبة **demandeur** في واجهة الدولة المعطاءة والمحسنة **bienfaiteur**، انظر في هذا الشأن:

-ZOUAIMIA Rachid , Op. Cit., p. 46.=

= أي أن تنفيذ الجماعات الإقليمية لاختصاصاتها يتوقف على ما تقدمه الدولة لها من تحويلات وهذا يدل على شدة تبعية وارتباط الجماعات الإقليمية بالدولة وهذا ما يشوه الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية.

345 - بوضياف عمار، شرح قانون الولاية . 12 - 07 المؤرخ في 21 فبراير، الطبعة الأولى، جسر ، الجزائر، 2012، ص. 90.

فنص التشريع الجزائري على إرفاق كل مهمة جديدة يعهد بها³⁴⁶ إلى البلدية أو تحول إليها من قبل الدولة³⁴⁷ التوفير المتلائم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة هو قضاء على إستقلالية الجماعات الإقليمية لكون الدولة هي التي تقرر مضمون الاختصاصات والمشاريع التي تحولها إلى الجماعات الإقليمية وترفقها بالموارد المالية اللازمة لتنفيذها، ولا يبقى لهذه الأخيرة إلا تنفيذ تلك المشاريع عوضاً أن تكون هي المبادرة لاقتراحها بالتالي تعتبر هذه الأخيرة أعواناً فعالة في تنفيذ السياسات الوطنية على المستوى المحلي³⁴⁸ وهذا يبين أن المشرع الجزائري يعتبر الجماعات الإقليمية الجزائرية مجرد امتداد بسيط للدولة³⁴⁹.

وإذا كانت التحويلات تؤدي بشكل مباشر إلى المس بالإستقلال المالي المحلي وتقوية التدخل التوجيهي والرقابي وحتى التقريري كما هو منظم في القانون الجزائري، فإن تحويل الإختصاصات في النظام الفرنسي يؤدي إلى النقيض من ذلك، إلى تقوية الأداء المالي للجماعات المحلية فالمقتضيات القانونية المتعلقة بهذا المجال تنص على ضرورة تفويض تدبير و برمجة وتنفيذ المشاريع المتعلقة بمجالات الإختصاص للجماعات المحلية مع توزيع دقيق للمجالات، ويلزم السلطات الحكومية بتحويل الموارد المالية المتناسبة مع المشاريع التي تيرمجها الوحدات اللامركزية وهذه الموارد يتم تحويلها عبر مساهمة

346 - تجدر الملاحظة أن المشرع الجزائري لم ينص بموجب المادة 5 من القانون رقم 12 - 07، المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، المرجع السابق، على تكليف الولاية بمهام جديدة وإنما اقتصر على تحويل أعباء وصلاحيات بموجب القانون.

347 - لم يحدد المشرع الجزائري الطريقة التي بموجبها يتم تحويل الاختصاصات من الدولة للجماعات الإقليمية وذلك بموجب المادة 4 / 2 من القانون رقم 11 - 10، المؤرخ في 22 جوان سنة 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق، وذلك على خلاف المشرع الفرنسي الذي يحدد بموجب المادة 1/1611 من القانون العام للجماعات الإقليمية الفرنسية القواعد =الخاصة بنقل الاختصاصات من الدولة للجماعات الإقليمية والتي تنص على أنه لا يمكن تكليف الجماعات الإقليمية بمهام تعود للدولة أو الهيئات الوطنية بصفة مباشرة أو غير مباشرة إلا بنص القانون، والهدف من ذلك هو فرض احترام الموارد المالية للبلديات والمحافظات واللجوء إلى القانون لتحويل الصلاحيات أو المهام الجديدة لمقابلتها بالموارد المالية اللازمة، انظر في هذا الشأن:

- فراري محمد، تمويل التنمية المحلية في الجزائر بين مقتضيات الديمقراطية والانشغالات المركزية، المرجع السابق، ص. 93.

348 - BOUMOULA Samir, La problématique de la décentralisation à travers l'analyse des finances publiques (communales de la wilaya de Bejaia, Op. Cit., p.2 13.

349 - Ibid., p. 64.

خاصة ضمن المنحة الإجمالية للامركزية بل إن هذه الموارد يتم تحديد مبالغها وتوزيعها بين الهيئات اللامركزية تبعا لمجالات التدخل بمرسوم متخذ في مجلس الدولة³⁵⁰.

فعلى الرغم من اعتبار التحويلات أو ما يعرف في القانون بمبدأ التعويض المالي كضمانة لتنفيذ الجماعات الإقليمية لاختصاصاتها إلا أن ذلك على حساب إستقلالية هذه الأخيرة حيث أن اعتماد الجماعات الإقليمية المتزايد على التحويلات المالية المركزية يعد مخالفا لمبدأ الإستقلال المالي بل ولمبدأ اللامركزية المكرس دستوريا، لذلك حتى يتطابق مبدأ التعويض المالي مع هدف الإستقلالية المالية يفضل التعويض عن طريق الجباية عوضا من التخصيصات بغرض احترام هذا المبدأ³⁵¹.

³⁵⁰- Article 26 et 121 de la loi n° 2004 - 809 , du 13 août 2004, Relative aux libertés et responsabilités locales, J.O.R.F n° 190 du 17 août 2004, www.legifrance-gouv.fr

³⁵¹ - علي بوخالفة باديس، مالية الولاية بين التمويل الذاتي ودعم الدولة، المرجع السابق، ص. 109 و 110.

خلاصة الباب الأول

يعتبر التمويل المحلي الذاتي من أهم ركائز ودعائم الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية وبالتالي تجسيد لامركزية إدارية فعلية وحقيقية، وقد تم تكريس هذا النوع من التمويل في ظل المنظومة القانونية الجزائرية وذلك من أجل ضمان الإستقلالية المالية لهذه الأخيرة، إلا أن محدودية مصادره بسبب ضعف الموارد الجبائية وذلك بالنظر إلى سياسة الدولة الجبائية في هذا الصدد وقلة مداخيل الموارد غير الجبائية بسبب تصرفات وسلوكات المنتخبين المحليين حال دون تحقيق الغرض من التمويل المحلي الذاتي وبالتالي ضمان الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية.

أدى عدم نجاعة التمويل المحلي الذاتي في تمويل الجماعات الإقليمية الجزائرية بالدولة إلى تكريس مصادر أخرى خارجية من أجل مساعدة هذه الأخيرة على تأدية مهامها الخدمائية والإنمائية والتي تتطلب موارد مالية معتبرة وذلك بطريقة مباشرة وغير مباشرة، ولكن على الرغم من أهمية هذا النوع من التمويل بالنسبة للجماعات الإقليمية إلا أن ذلك على حساب الاستقلالية المالية لهذه الأخيرة.

أدى اعتماد الجماعات الإقليمية على إعانات الدولة من أجل تمويل التنمية المحلية إلى فقدان سلطة التخطيط على المستوى المحلي، وبالتالي بقاء التنمية المحلية انشغال مركزي مما انعكس سلبا على التنمية المحلية، كما أدى إلى خضوع هذه الأخيرة إلى رقابة إضافية على ممارسة نشاطها التنموي وهي رقابة فعلية وحقيقية على ممارسة الجماعات الإقليمية لاختصاصاتها وهذا من شأنه الحد من استقلاليتها، كما يؤدي تخصيص الإعانات إلى فقدان الجماعات الإقليمية سلطة تحديد نفقاتها وما لهذا العنصر من أهمية في تجسيد الاستقلالية المالية لهذه الأخيرة.

يؤدي في الأخير اعتماد الجماعات الإقليمية على إعانات الدولة بشكل كبير إلى فقدان سلطة 8لالتقرير على المستوى المحلي وهو الهدف من تبني نظام اللامركزية الإدارية.

كما أن التمويل المركزي يتوقف على الحالة المالية والاقتصادية للدول ومن شأن تدهور الحالة المالية لهذه الأخيرة أن يؤثر على نسبة المساعدات التي تقدمها الدولة للجماعات الإقليمية وهذا من شأنه التأثير على النشاط التنموي المحلي خاصة لذلك على الجماعات الإقليمية الجزائرية العمل جاهدة على تعزيز التمويل المحلي الذاتي وذلك بتعزيز الموارد الجبائية المحلية وهذا يتوقف على الإرادة السياسية

للدولة، كما يجب عليها العمل على تقوية مداخل الموارد الغير الجبائية وهذا يتوقف على إرادة المنتخبين والمسيرين المحليين ولا يكون اللجوء إلى التمويل الخارجي إلا بصفة استثنائية ومكملة من أجل ضمان إستقلالها المالي وبالتالي ضمان استقلالها الإداري، وبالتالي تحقيق الغاية والهدف من استحداث الجماعات الإقليمية وتبني نظام اللامركزية الإدارية.

الباب الثاني

عن استقلالية تسيير مالية الجماعات الإقليمية في القانون الجزائري

يستلزم تمتع الجماعات الإقليمية باستقلالية مالية بالإضافة إلى توفرها على موارد مالية ذاتية كافية كشرط أولي حرية التصرف فيها؛ أي حرية تسيير هذه الموارد وذلك أثناء قيامها بتقدير نفقاتها وإيراداتها عند إعداد ميزانيتها، وهذا يفترض بالضرورة تمتع هذه الأخيرة بميزانية³⁵² مستقلة ومنفصلة عن ميزانية الدولة، فلا مجال للحديث عن استقلالية مالية للجماعات الإقليمية دون تمتع هذه الأخيرة بميزانية خاصة بها تتولى هذه الأخيرة مهمة إعدادها وتنفيذها بنفسها؛ أي عن طريق المنتخبين المحليين الذين يمثلونها؛ أو بصيغة أخرى تمتع الجماعات الإقليمية بسلطة ميزانية وهذا ما يؤكد الأستاذ LOÏC Philip الذي يرى أنه بدون تمتع الجماعات الإقليمية بسلطة إعداد ميزانيتها سننتقل من اللامركزية إلى عدم التركيز³⁵³.

إذ يعتبر تمتع الجماعات الإقليمية بميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة أول خطوة لتجسيد إستقلالية مالية شريطة أن يتولى المنتخبون المحليون مهمة إعدادها وتنفيذها بكل حرية (الفصل الأول).

يقتضي تمتع الجماعات الإقليمية باستقلالية مالية أيضا أن تخضع هذه الأخيرة إلى رقابة مرنة أثناء قيامها بتسيير ميزانيتها بصفة خاصة وماليتها بصفة عامة، والتي يجب أن تنحصر في الرقابة البعدية إلا ما ينص عليه القانون، لكن من خلال تحليل مختلف النصوص القانونية المتعلقة بموضوع تسيير مالية الجماعات الإقليمية سرعان ما يدرك أن ممارسة هذه الأخيرة لاختصاصاتها تصطدم بشكل أساسي مع واقع وإكراهات الرقابة المفروضة على نشاطها المالي والتي تتجاوز بمراحل مبدأ الرقابة الذي

³⁵² - تعرف المادة 3 من القانون رقم 90-21، المؤرخ في 15 غشت سنة 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر.ج.ج، العدد 35، الصادر في 15 غشت 1990 الميزانية على أنها: « الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأس المال وترخص بها. »، كما تعرفها المادة 176 من القانون رقم 11 - 10، المؤرخ في 22 يوليو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق، كما يلي: « ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بتسيير مصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار. » ومن خلال هذا التعريف يتضح أن المشرع الجزائري تدارك النقص الوارد في نص المادة 149 من القانون رقم 90-08، المؤرخ في 7 أبريل سنة 1990، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق، وذلك بإدراجه لقسم التجهيز والاستثمار، كما تم تعريف الميزانية بموجب المادة 157 من القانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، المرجع السابق، وهو نفس التعريف الوارد بالنسبة لميزانية البلدية.

³⁵³ - « On peut difficilement imaginer une collectivité sans pouvoir budgétairecar on passerait alors de la décentralisation à la déconcentration. » Voir :

- PHILIP (L.), « L'autonomie financière des collectivités territoriales », Op.Cit.

يعد أساس اللامركزية الإدارية³⁵⁴؛ أي أن المشرع الجزائري كرس عدة أنواع من الرقابة على تسيير مالية الجماعات الإقليمية (الفصل الثاني)، وهذا يعد مخالفا ومناقضا للاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية التي تعد شرطا أساسيا وجوهريا لممارسة هذه الأخيرة لاختصاصاتها الخدمائية والإنمائية.

³⁵⁴ - غازي عبد الله، « الاستقلال المالي للجماعات الترابية ورهان تحقيق التنمية بالمغرب »، مجلة العلوم السياسية والقانون، المجلد 4، العدد 23 لسنة 2020، المركز الديمقراطي العربي-برلين ألمانيا، ص. 132.

الفصل الأول

تمتع الجماعات الإقليمية بميزانية مستقلة: مظهر حقيقي أو صوري لاستقلالية
مالية في القانون الجزائري ؟

يعتبر الفقه أن تمتع الجماعات الإقليمية بميزانية مستقلة ومنفصلة عن ميزانية الدولة كوسيلة قانونية لتسيير ماليتها مظهرا من مظاهر استقلاليتها³⁵⁴، وقد كرس المشرع الجزائري هذا الموقف³⁵⁵ في كل من قانوني البلدية والولاية وقد تم ذكر ذلك في مقدمة هذه الأطروحة، لكن تمتع هذه الأخيرة بميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة مظهرا لاستقلاليتها في الحقيقة يتوقف على توفر مجموعة من العناصر الضرورية وهي: مصادر تمويل ميزانية الجماعات الإقليمية، وهذا تم التطرق إليه في الباب الأول من هذه الأطروحة، تحضير الميزانية من طرف الجماعات الإقليمية؛ أي عن طريق السلطات المنتخبة وهو أحد المعايير التي وضعها الفقه من أجل ضمان استقلالية مالية للجماعات الإقليمية وهذا ما يدفع للتساؤل عن نطاق مساهمة المنتخبين المحليين في ذلك؛ أي في تسيير ميزانيتها (المبحث الأول) وعن مدى تتمتع هذه الأخيرة بالحرية أثناء قيامها بذلك؛ أي عند تقدير نفقاتها وإيراداتها (المبحث الثاني) ، بحيث لا تخضع لأوامر وتوجيهات السلطات المركزية والوصية في ذلك، كما لا يجب أن تخضع للقوانين والتنظيمات بالشكل الذي يفقدها أي شكل من أشكال المبادرة والحرية أثناء تحضير ميزانيتها.

354 - بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري: (أجهزة البلدية، مالية البلدية، الوظيف البلدي، صلاحيات البلدية، الرقابة على البلدية)، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص.52.

355 - على خلاف المشرع الجزائري الذي كرس تمتع الجماعات الإقليمية بميزانية مستقلة ومنفصلة عن ميزانية الدولة فإن الميزانيات المحلية في البلدان الإشتراكية سابقا، ليست سوى إحدى مكونات الميزانية العامة للدولة، فهذه الأخيرة ليست أكثر من مجموع الميزانيات المحلية، فخاصية وحدة النظام الموازي للدولة ناتج عن نظام وحدة أجهزة سلطة الدولة، انظر في هذا الشأن:

- محمد علي أديبا، المرجع السابق، ص. 39.

المبحث الأول

عن نطاق مساهمة المنتخبين المحليين في تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية

تعتبر عملية تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية من إعداد وتنفيذ أهم عملي تقوم بهما الجماعات الإقليمية كون الميزانية هي المرآة الحقيقية العاكسة بوضوح لسياستها المالية ومشروعاتها خلال سنة مقبلة³⁵⁶، لذلك ينبغي أن تتم هذه العملية من قبل المنتخبين المحليين الذين يمثلونها كونهم يعبرون عن إرادة الشعب الذي اختارهم لتلبية وتحقيق مختلف مصالحهم وحاجاتهم على المستوى المحلي، لكن من خلال تحليل مختلف النصوص القانونية المنظمة لتسيير ميزانية الجماعات الإقليمية يتبين له ضعف ومحدودية دور المنتخبين المحليين في ذلك (المطلب الأول)، مقابل هيمنة السلطات الوصية على تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية (المطلب الثاني)، وهذا يشكل مساسا صارخا باستقلالية مالية الجماعات الإقليمية.

المطلب الأول

ضعف دور المنتخبين المحليين في تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية

يشترط لضمان الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية أن تحضر هذه الأخيرة ميزانيتها بنفسها، إلا أن الملاحظ أن السلطات المنتخبة لا تتمتع إلا بدور هامشي وشكلي في تسييرها سواء بالنسبة للمجالس الشعبية المنتخبة (الفرع الأول) أو للرؤساء، رئيس المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي الولائي على حد سواء (الفرع الثاني).

356 - بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري: (أجهزة البلدية، مالية البلدية، الوظيف البلدي، صلاحيات البلدية الرقابة على البلدية)، المرجع السابق، ص.53.

الفرع الأول

محدودية دور المجالس الشعبية المنتخبة في تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية

رغم المكانة الدستورية الهامة والمرموقة التي تتمتع بها المجالس الشعبية المنتخبة حيث أنها تعتبر قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم العمومية³⁵⁷، إلا أن دورها في تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية محدود وهامشي ويظهر ذلك جليا في غيابها التام في مرحلة إعداد مشروع الميزانية (أولا) واقتصار دورها في التصويت على مختلف وثائق الميزانية (ثانيا)، وممارسة الرقابة الشعبية على تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية (ثالثا).

أولا: تغييب المجالس الشعبية المنتخبة في مرحلة إعداد مشروع الميزانية

يسجل المتتبع لمرحلة إعداد مشروع ميزانية الجماعات الإقليمية الجزائرية غيابا تاما وواضحا للمجالس الشعبية المنتخبة خلال هذه المرحلة، على خلاف التشريع الفرنسي الذي منح للأجهزة التداولية إمكانية المشاركة في إعداد الميزانية وذلك من خلال مناقشة حول التوجهات العامة للميزانية وذلك طبقا لأحكام المادة 2312 / 1³⁵⁸ من القانون العام للجماعات الإقليمية حيث تجري في البلديات التي يساوي أو يفوق عدد سكانها 3500 نسمة مناقشة في المجلس البلدي حول التوجهات العامة للميزانية في غضون الشهرين التي تسبق فحص الميزانية.

تهدف مناقشة توجهات الميزانية تمكين المنتخبين المحليين وخاصة الأقلية من تحديد التوجهات الكبرى للميزانية، لذا يجب أن تجري ضمن الآجال التي تسمح لرئيس البلدية بأخذ هذه التوجهات بعين الاعتبار عند إعداد الميزانية، إذ تشكل هذه المناقشة شكلية جوهرية من شأنها أن تشوب مشروعية المداولة التي لم تسبق بمناقشة التوجهات الميزانية حسب قرار صادر عن المحكمة الإدارية VERSAILLES بتاريخ 28 ديسمبر 1993، تطبق أحكام مماثلة على إقرار الميزانية من طرف المجلس

357 - راجع المادة 17 من المرسوم الرئاسي رقم 20 - 242، المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المرجع السابق.

358- C.G.C.T.F, Op.Cit., [En ligne] : www.légifrance-gouv.fr

العام بالنسبة للمحافظات والمجلس الإقليمي بالنسبة للأقاليم وفقا لأحكام المادتين 3312 / 1 و 4311 /
1 من القانون العام للجماعات الإقليمية على التوالي.

أما بالنسبة لمجالس الجماعات الترابية بالمغرب فبالرغم من عدم مشاركتها في تحضير مشروع
الميزانية إلا أنها تتعرف على ظروف وأهداف وحيثيات إعدادها وذلك من خلال عرض تقدمه لجنة
الميزانية والشؤون المالية والبرمجة بمجلس الجماعة الترابية المعنية الذي يعطي فيه:

- خلفيات مشروع الميزانية وحيثيات أرقامه.

- توضيح المراحل التي قطعها تحضير مشروع الميزانية

- تفسير أسباب الزيادة أو النقصان بالمقارنة مع السنة الماضية سواء تعلق الأمر بالمداخيل أو
المصاريف، لأنه يكون قد شارك في تحضير الميزانية من البداية إلى النهاية³⁵⁹؛ مما يسمح لأعضاء
المجلس الترابي بدراسة ومناقشة فعالة ومجدية لمشروع الميزانية وتسجيل اقتراحات جديدة عليه.

لا يوجد حكما مماثلا بالنسبة للجماعات الإقليمية الجزائرية حيث يحال المشروع مباشرة على
لجنة الاقتصاد والمالية التي يمكنها إدخال بعض التعديلات دون المساس بالاعتمادات الخاصة³⁶⁰،
فالمجالس الشعبية المنتخبة الجزائرية تباشر مهامها بعدما يصبح مشروع ميزانية الجماعات الإقليمية جاهزا
وذلك بالتصويت عليه وفقا لما تنص عليه القوانين والتنظيمات، وذلك دون أدنى دراية عن ظروف
وحيثيات إعدادها كما سنوضح ذلك أدناه.

يولد عدم إشراك أعضاء المجلس الإقليمي في إعداد مشروعها واستئثار الوالي مفوض الحكومة
عليها بالنسبة للولاية والأمين العام للبلدية مقابل دور غامض وشكلي لرئيس المجلس الشعبي بالنسبة

359 - لحرش كريم، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، الطبعة الثالثة، مكتبة الرشاد سطات، الدار البيضاء، 2017،
ص. 190 و 191.

360 - جليل زين العابدين، «تحضير وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية والإجراءات المتخذة لتحسين الموارد المالية لها»،
المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد 2 لسنة 2012، جامعة تلمسان ومجموعة البحث في الاقتصاد العمومي والجمعية
الوطنية للمالية العامة، ص. 173.

للبلدية اختناقاً بين الجهاز التنفيذي والجهاز التداولي حول مضمون الميزانية، بسبب عدم مراعاة الخصوصيات المحلية في تخصيص النفقات المحلية³⁶¹.

ثانياً: اقتصار دور المجالس المنتخبة بالتصويت على مختلف وثائق الميزانية

تمارس المجالس الشعبية المنتخبة مهمة التصويت على مختلف الوثائق المتعلقة بمالية الجماعات الإقليمية بموجب مداولة لأن الأجهزة التداولية المحلية لا يمكن التعبير عن سلطاتها بوسيلة أخرى غير المداولة³⁶² إذ تعتبر هذه الأخيرة بمثابة الرخصة على المستوى المحلي إلا أنها تعد عملاً مبدئياً غير مكتمل السيادة إذ هي لا تتسم بالطابع التنفيذي إلا بعد تدخل جهة الوصاية، وفي مقابل ذلك نجد أن الرخصة على المستوى المركزي تأخذ الطابع التشريعي³⁶³.

تسري على المداولة المتضمنة إقرار الميزانية القواعد العامة المطبقة على سائر المداولات الواردة في أحكام المادتين 20 و 21 من القانون رقم 11-10 التي لم تشترط إرسال وثائق الميزانية إلى أعضاء المجالس التداولية بل اقتصر على إرفاق الاستدعاءات بجدول الأعمال فقط، أما وثائق الميزانية فإنها توزع على الأعضاء أثناء انعقاد الجلسة المخصصة للتصويت على الميزانية مما يؤدي إلى ضيق الوقت الذي لا يسمح لهم بتشكيل نظرة عامة عن الميزانية قبل التصويت عليها، مع ذلك يحضى هؤلاء بسلطات تعديل واسعة.

وذلك خلافاً لما هو معمول به في التشريع الفرنسي³⁶⁴، حيث يفترض التصويت على الميزانية بأنه قد تم إعلام أعضاء المجلس التداولي بصورة صحيحة عن طريق إرسال وثائق الميزانية، بحيث يجب أن يتم هذا الإعلام 5 أيام قبل اجتماع المجلس التداولي بالنسبة للبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 3500 نسمة حسب نص المادة 2121 / 12 من القانون العام للجماعات الإقليمية، 3 أيام بالنسبة

361 - يوسف فايزة، المرجع السابق، ص. 233.

362 - راجع المادة 52 من القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

363 - مجبور فؤاد، مسألة الرخصة المالية على المستوى المحلي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير فرع: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق - بن عكنون - جامعة الجزائر، 2013، ص. 22 و 24.

364 - المرجع نفسه، ص. 29.

للبلديات التي يقل عدد سكانها 3500 نسمة حسب المادة 2121 / 11 من نفس القانون، 12 يوما فيما يخص المحافظات والأقاليم وفقا للمادتين 3312 / 1 و 4311 / 1 من القانون العام للجماعات الإقليمية على التوالي، حيث نجد القاضي الإداري قرر صراحة أنه في مادة الميزانية لا يمكن للمجلس البلدي التصويت على الميزانية الأولية للبلدية وهو لم يتحصل إلا على بعض الوثائق المعروضة بطريقة سيئة وصعبة الاستعمال، وبطريقة أخرى إذا لم يتمكن المتداولون الحصول على التصيلات الإضافية ولم يتم إشباع طلبات التفسيرات التي قدموها، في ظل هذه الشروط تعتبر الميزانية مشوبة بعدم المشروعية³⁶⁵.

هذا يبين حرص المشرع والقضاء الفرنسيين على ضمان مشاركة فعالة للمجالس المنتخبة في تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية وذلك من أجل إضفاء ديموقراطية وشفافية وإستقلالية أكثر في ذلك؛ أي في تسيير مالية الجماعات الإقليمية.

تخضع المداولات التي يصوت من خلالها على ميزانيات الجماعات الإقليمية للقواعد العامة أيضا فيما يخص نسبة التصويت عليها حيث تنص المادة 54 من القانون رقم 11-10 على أنه تتخذ مداولات المجلس الشعبي البلدي بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، وفي حالة تساوي الأصوات عند التصويت يكون صوت الرئيس مرجحا ونفس الحكم بالنسبة لمداولات المجالس الشعبية الولائية³⁶⁶.

وذلك على خلاف ما نص عليه قانون رقم 90-08³⁶⁷ والقانون رقم 90-09 على أن مداولات المجلس الشعبي البلدي وكذلك مداولات المجلس الشعبي الولائي تتخذ بالأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين الحاضرين وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس وكان من الأجر على المشرع الجزائري الإبقاء على اشتراطه لصحة التصويت الأغلبية المطلقة على الأقل بالنسبة لبعض المداولات المهمة والمصيرية مثل المداولات المخصصة للتصويت على الميزانيات باعتبارها أهم المداولات على

³⁶⁵ - CHAMINADE André, « Le rôle des assemblées délibérantes locales en matière budgétaire », ECONOMICA, 1993, Paris, p.41.

³⁶⁶ - راجع المادتين 51/2 و 3 من القانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، المرجع السابق.

³⁶⁷ - راجع المادة 39 من القانون رقم 90-08، المؤرخ في 7 أبريل سنة 1990، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

الإطلاق وذلك من أجل ضمان شفافية وديمقراطية أكثر على الميزانيات الإقليمية، باعتبار أن اشتراط الأغلبية لصحة التصويت يضمن مشاركة أغلبية ممثلي الشعب، كون أن المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته وهذا ما تم تأكيده بموجب المادة 2/15 من القانون رقم 16-01، خاصة أن هناك بعض الدول تشرك في إعداد الميزانيات المحلية حتى المجتمع المدني وهو ما يعرف بالميزانيات التشاركية³⁶⁸.

يشترط المشرع الجزائري بالنسبة لصحة انعقاد اجتماعات المجلس البلدي حضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين إلا أنه إذا لم يجتمع المجلس بعد الاستدعاء الأول لعدم اكتمال النصاب القانوني تعتبر المداولات المتخذة بعد الإستدعاء الثاني بفارق خمسة أيام كاملة على الأقل صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين³⁶⁹.

أما فيما يخص الوثائق التي تصوت عليها المجالس الشعبية المنتخبة فنجدها تصوت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها، كما تصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها وهذا وفقا لما تنص عليه المادة 181 من القانون رقم 11-10 بالنسبة للبلديات والمادة 165 من القانون رقم 12-07 بالنسبة للولايات، حيث يقوم

368 - الميزانية التشاركية من أكثر الآليات استعمالا في الوقت الحاضر في العالم لتكريس الديمقراطية المباشرة، فضلا عن اعتبارها أعلى درجات المشاركة مقارنة بوسائل مشاركة أخرى على غرار الإعلام والاستشارة والتشاور، للتفصيل في هذه النقطة انظر:

- قيادة أحمد، « الميزانية التشاركية كتكريس للديموقراطية المباشرة » ، مقال إلكتروني: arleaders.com.tn
- حميرالاس سناء، التدبير المالي الترابي بين إكراهات الواقع ومتطلبات الحكامة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، مركز دراسات الدكتوراه القانون المقارن، الإقتصاد التطبيقي والتهيئة المستدامة، جامعة محمد الخامس بالرباط، 2017، ص. ص. 231 . 235.

- الغالي محمد، « الحكامة المالية للجماعات نموذج التدبير المرتكز على الميزانية التشاركية » ، المجلة المغربية للدراسات القانونية والإقتصادية، العدد 3 لسنة 2017 ، الرباط، ص. 7 وما يليها.

369 - انظر المادة 23 من القانون رقم 11-10، المؤرخ في 23 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق، فيما يخص البلديات، والمادة 19 من القانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، بالنسبة للولايات، المرجع السابق.

بالتصويت على الإعتمادات بابا بابا ومادة مادة³⁷⁰ كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم عن طريق مداولة وفقا لما جاء في نص المادة 182 من القانون رقم 10-11 التي تنص على ما يلي: « يصوت على الإعتمادات بابا بابا ومادة مادة. يمكن المجلس الشعبي البلدي إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم عن طريق مداولة. » كما تصوت أيضا المجالس الشعبية المنتخبة على الحساب الإداري وهذا وفقا لما تنص عليه المادة 188 من القانون رقم 10-11 بالنسبة للبلديات والمادة 166 من القانون رقم 07-12 بالنسبة للولايات.

يقتصر دور المجالس الشعبية المنتخبة في مرحلة تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية في التدخل لإمتصاص العجز الذي يصاحب تنفيذ ميزانية البلدية بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي وميزانية الولاية بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي، وقد تم الإشارة إلى ذلك بمناسبة الحديث عن سلطة الحلول التي تتمتع بها السلطات الوصية اتجاه السلطات المنتخبة، كما تمارس رقابة أيضا على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية وهذا ما سيتم التفصيل أدناه.

ثالثا: ممارسة المجالس المنتخبة الرقابة الشعبية على تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية

أخيرا من متطلبات الديمقراطية المحلية وممارسة اللامركزية تلعب المجالس الشعبية المنتخبة دورا رقابيا على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية³⁷¹ وذلك في إطار الرقابة الشعبية الممنوحة للمجالس المنتخبة بموجب المادة 178 من القانون رقم 16 - 01 بنصها: « تضطلع المجالس المنتخبة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي. » وذلك كله من أجل ضمان التطبيق والتوظيف السليمين للميزانية والتي يكون هدفها تحقيق التنمية المحلية انطلاقا من الأهداف المسطرة والسياسة العامة الموضوعة في هذا

370 - على خلاف ميزانيات الجماعات الإقليمية التي يتم التصويت عليها بابا بابا وفصلا فصلا ومادة مادة، فإنه يتم التصويت على الميزانية العامة للدولة بصورة إجمالية "globalement" وهذا ما تنص عليه المادة 70 من القانون رقم 84 - 17، المؤرخ في 7 يوليو سنة 1984، يتعلق بقوانين المالية، ج.ر.ج.ج، العدد 28، الصادر في 10 يوليو سنة 1984، المعدل والمتمم.

371 - بروحو عبد اللطيف، المرجع السابق، ص.134.

الشأن³⁷²، وذلك في مختلف مراحل الميزانية فقبل تنفيذها تمارس المجالس الشعبية المنتخبة رقابتها عليها بمناسبة التصويت على مشروع الميزانية الأولية³⁷³، أما أثناء التنفيذ ومن أجل تفعيل الدور الرقابي لهذه المجالس منحت لهذه الأخيرة سلطة إنشاء لجان دائمة في مجال الإقتصاد والمالية وذلك بواسطة مختلف الوسائل التي يخولها لهم القانون³⁷⁴، مثل إنشاء لجان تحقيق في قضايا معينة هامة، الحصول على تقارير دورية حول وضعية الميزانية خلال الدورات التي تعدها المجالس المحلية المنتخبة.

أما بعد تنفيذ الميزانية فتمارس المجالس الشعبية المنتخبة رقابتها بمناسبة التصويت على الحساب الإداري وحساب التسيير حيث يسمح لها هذا الإجراء بالمقارنة بين نتائج التسيير التي توصل إليها الأمر بالصرف ونتائج التسيير التي توصل إليها المحاسب العمومي، وحتى يكون الحساب الإداري أداة فعالة للرقابة يجب أن يتم إرفاقه بالحسابات الإدارية للمرافق العمومية المحلية التي تحضى بميزانيات ملحقة، وكذا بعض الجداول الملحقة، إلا أن الشيء الملفت للإنتباه على مستوى الولاية في ظل القانون رقم 90-09 هو عدم خضوع الحساب الإداري للوالي إلى التصويت أو الإقرار من طرف المجلس الولائي حيث لا يمكن لهذا الأخير إلا الإطلاع عليه بمناسبة مناقشة الميزانية الإضافية للولاية من خلال طلب الوثائق المبررة لترجيحات نتائج السنة المالية السابقة، الأمر الذي يمكن اعتباره تراجعاً في السلطات المالية للمجلس الشعبي الولائي حيث تم تجريد هذا الأخير من أحد أهم الآليات التي تمكنه من مراقبة مدى احترام الرخصة من طرف الجهاز التنفيذي إذا ما رجعنا إلى ما كان معمولاً به في ظل قانون الولاية لسنة 1969 في المادة 122 منه في ظل قانون صدر بعد دستور 1989 ضمن محيط يتسم بالإنفتاح نحو التعددية الحزبية والسياسية ومحاولة الإنسلاخ من التوجه الإشتراكي الذي عرفته البلاد أين كان الحزب الواحد يحضى بالدور الأساسي الذي لا يعترف للجماعات المحلية إلا بدور مكمل للمجهود الذي

³⁷² - طيبي سعاد، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق .

بن عكنون . جامعة الجزائر . بن يوسف بن خدة . 2009، ص.146.

³⁷³ - تنص المادة 181/1 من القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يوليو سنة 2011، بتعلق بالبلدية، المرجع السابق

على ما يلي: «يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية وتضبط وفقاً للشروط المنصوص عليها في هذا

القانون. »

³⁷⁴ - راجع المادة 31 / 2 من القانون نفسه.

تقوم به الأمة، الأمر الذي يطرح العديد من التساؤلات³⁷⁵، لكن تجدر الإشارة أن المشرع الجزائري تدارك موقفه هذا بموجب المادة 166 من القانون رقم 12-07 وهي نقطة إيجابية في ظل القانون الجديد.

ما يعيق رقابة هذه المجالس الشعبية المحلية هو سيطرة الجهات الأخرى عليها وعلى رأسها الوالي كهيئة عدم تركيز وكذا وزير الداخلية كهيئة مركزية على هيئات لامركزية منتخبة وهذا يعد مساسا بمبدأ إستقلالية الجماعات المحلية، وكذلك الجهل المخيم على أعضائها وعدم الدراية بأدنى أمور المالية والاقتصاد والمحاسبة مما يجعلهم في حالة من اللامبالاة³⁷⁶.

الفرع الثاني

ضعف دور رؤساء المجالس الشعبية المنتخبة في تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية

بالإضافة إلى ضعف وقصور دور المجالس الشعبية المنتخبة في تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية، فإن رؤساء هذه المجالس رغم انتخابها من طرف الشعب إلا أنها أيضا لا تتمتع إلا بأدوار هامشية ومحدودة في ذلك سواء كان رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة لتسيير ميزانية البلدية (أولا) أو رئيس المجلس الشعبي الولائي بالنسبة لتسيير ميزانية الولاية (ثانيا) في ظل احتكار الوالي ذلك (ثالثا).

أولا: قصور دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في تسيير ميزانية البلدية

سبقت الإشارة إلى أهمية مرحلة تحضير مشروع ميزانية البلدية من خلال هذه الأطروحة لذلك عهد المشرع الجزائري بهذا الاختصاص . تحضير مشروع ميزانية البلدية . إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي في ظل قوانين البلدية الملغاة لكن ما يلفت الإنتباه هو تراجع هذا الأخير عن موقفه هذا في ظل قانون البلدية الجديد وتوكيل هذه المهمة إلى الأمين العام للبلدية (1) لكن بقي هذا الأخير محافظا على اختصاصه في تنفيذ ميزانية البلدية وعلى صفته كأمر بالصرف (2).

³⁷⁵ - مجبور فؤاد، المرجع السابق، ص.59 و 8 .

³⁷⁶ - بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العمومية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2010، ص. 191 و 190.

1. تراجع دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في تحضير مشروع ميزانية البلدية

بعدما كان رئيس المجلس الشعبي البلدي صاحب الإختصاص في تحضير مشروع ميزانية البلدية في ظل قوانين البلدية الملغاة (1) أصبح الأمين العام للبلدية صاحب هذا الاختصاص في ظل قانون البلدية الساري المفعول (2) .

أ. اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي في تحضير مشروع ميزانية البلدية

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي صاحب الاختصاص في تحضير مشروع ميزانية البلدية في ظل قوانين البلدية الملغاة³⁷⁷ لذلك تعتبر هذه الأخيرة أكثر ديمقراطية واستقلالية مقارنة بميزانية الولاية باعتبار أن هذه الأخيرة من إعداد شخص منتخب يعبر عن إرادة الشعب على خلاف ميزانية الولاية التي يتولى تحضيرها الوالي وهو شخص معين.

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بهذه المهمة - تحضير مشروع ميزانية البلدية- بمساعدة تأطير بشري مزود برصيد وثائقي، على المستوى البشري، يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي أمين عام ورؤساء مصالح، فهم الذين يحددون المتطلبات المالية للاختيارات التي يقترحونها، وهم الذين يصوغون مشروع الميزانية وفقا للمخطط الحسابي، أما على مستوى الوثائق، قبل أن يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتحضير مشروع الميزانية، يطلع على سلسلة من الوثائق: الميزانية الأولية للسنة المالية السابقة، وضعية أجور الموظفين، وضعية القسط السنوي للإقتراضات، وضعية الإعانات الممنوحة، استعمال التجهيزات الجديدة، العقود والصفقات التي نجمت عن النفقات والإيرادات³⁷⁸.

³⁷⁷ - راجع المادة 247 من الأمر رقم 67 - 24، المؤرخ في 18 يناير سنة 1967، يتضمن القانون البلدي، المرجع السابق، وكذا المادة 151 من القانون رقم 90 - 08، المؤرخ في 07 أبريل سنة 1990، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

³⁷⁸ - رحمانى الشريف، أموال البلديات الجزائرية: (الإعتلال، العجز، والتحكم الجيد في التسيير)، دار القصبية، الجزائر،

ب . إختصاص الأمين العام للبلدية في تحضير مشروع ميزانية البلدية

إضافة إلى توسيع صلاحيات الأمين العام للبلدية³⁷⁹ والذي يعتبر كجهاز إداري معين³⁸⁰ تصل إلى حد إدارة شؤون البلدية في حالة تجديد المجالس الشعبية البلدية وانتخابات البلدية، وهذا ما حدث فعلا في انتخابات 10 أكتوبر 2002، عندما كلفت وزارة الداخلية الأمناء العامين بتسيير 60 بلدية (منطقة القبائل) في انتظار تنظيم انتخابات جزئية لم يحدد تاريخها³⁸¹ وكذلك في حالة حل المجالس الشعبية البلدية وهو ما تأكد بالفعل أثناء حل المجالس الشعبية البلدية في جويلية 2005 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 05 - 254³⁸² المؤرخ في 20 جويلية يتضمن حل المجالس الشعبية البلدية.

فقد تم توسيع صلاحيات الأمين العام من جديد في ظل قانون البلدية رقم 11-10³⁸³ وذلك بمنحه اختصاص آخر لا يقل أهمية عن إدارة شؤون البلدية أثناء حل مجالسها والمتمثل في إعداد مشروع

379 - إن وظيفة أمين عام للبلدية موجودة على مستوى كل بلديات التراب الوطني، والتعيين فيها يكون حسب الشروط المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 91 - 26، المؤرخ في 02 فيفري سنة 1991، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات وكذا المرسوم التنفيذي رقم 91 - 27، المؤرخ في 02 فيفري سنة 1991 الذي يحدد قائمة الوظائف العليا لإدارة البلدية، انظر في ذلك :

- ماروك عبد الكريم، الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2013، ص. 68.
لكن ما تجدر ملاحظته في هذا الشأن هو صدور مرسوم تنفيذي مؤخرا خاص بتنظيم الأحكام الخاصة بالأمين العام على مستوى البلديات.

380 - تنص المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 16 - 320، المؤرخ في 13 ديسمبر سنة 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج.ج.ج.ج، العدد 37، الصادر في 15 ديسمبر سنة 2016 على ما يلي: «يعين الأمناء العامين للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة والأمناء العامين لبلديات ولاية الجزائر بمرسوم بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية.»

381 - حسون محمد علي، « الجهات محل الوصاية الإدارية والأساس القانوني لإستقلالها في التشريع الجزائري »، التواصل في العلوم الإنسانية والإجتماعية، العدد 30 لسنة 2012، جامعة باجي مختار، عنابة، ص.109.

382 - راجع المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 05 - 254، المؤرخ في 20 جويلية 2005، يتضمن حل المجالس الشعبية البلدية، ج.ج.ج.ج، العدد 51، الصادر في 20 جويلية سنة 2005.

383 - حيث جاء على لسان وزير الداخلية والجماعات المحلية أمام المجلس الشعبي الوطني في إطار مناقشة قانون البلدية الجديد على أن هذا القانون؛ أي القانون رقم 11 - 10 « يكرس القانون أكثر من أي وقت مضى إدارة = البلدية

ميزانية البلدية، وهذا كله من أجل تعزيز تواجد السلطات المركزية أكثر على المستوى المحلي إذ يمثل الأمين العام استمرارية السلطات المركزية على المستوى المحلي الأمر الذي يشكل انتقاصا لإستقلالية الجماعات الإقليمية حتى لا نقول الإفراغ الكلي لمحتواه³⁸⁴.

يمكن رد موقف المشرع الجزائري هذا إلى تمتع الأمين العام للبلدية بمستوى علمي معين مقارنة برؤساء البلدية خاصة بالنسبة للأمناء العامين بالنسبة للبلديات والدوائر الحضرية لمحافظة الجزائر الكبرى والأمناء العامون للبلديات مقر الولاية لكون هؤلاء يعينون بمرسوم رئاسي³⁸⁵ وهذا ما تم النص عليه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 99-240³⁸⁶ المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة حيث يشترط في الموظف العام المرشح لوظيفة عليا أو منصبا ساميا أن يمتلك تكوينا عاليا، و يقصد بالتكوين العالي الشهادة التي تساوي شهادة الليسانس أو أعلى منها، غير أن المشرع الجزائري لم يذكر نوع التكوين العالي ما إذا علميا أو تقني³⁸⁷.

إذا تحويل اختصاص إعداد مشروع ميزانية البلدية إلى الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، يثير التساؤل عن الدور الجديد لرئيس المجلس الشعبي البلدي فهل لا يتعدى دوره في

وكذا الأمين العام للبلدية الذي يمارس تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي مهامها أساسية وضرورية للسير الحسن للبلدية. « ، انظر في هذا الشأن:

- عباس راضية، «المركز القانوني للأمين العام للبلدية على ضوء قانون البلدية الجديد» ، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المجلد 5، العدد 9، مجلة كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة، البلدة 2، ص. 68.

384 - برازة وهيبة، « مدى تجسيد الإنتخاب لإستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر » ، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 1 لسنة 2011 ، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، ص. 217.

385 - على خلاف تعيين الأمين العام في الجزائر بموجب مرسوم رئاسي بالنسبة للبلديات الهامة ووضعه تحت السلطة الرئاسية لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يعتبر سوء تقدير لنظام اللامركزية وإفراغ لمفهومها من جوهره، فإن تعيين الأمين العام في فرنسا عهد لرئيس المجلس الشعبي البلدي، للتفصيل أكثر في هذه النقطة، انظر:

- ZOUAÏMÍA Rachid, ROUAULT Marie Christine, Droit Administratif : Les sources et principes généraux, L'organisation administrative, L'activité administrative, Le contrôle de l'administration, Edition BERTI, Alger, 2009, p. 103.

386 - مرسوم رئاسي رقم 99 - 240، مؤرخ في 27 أكتوبر سنة 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ج.ر.ج.ج، عدد 76، صادر في 21 أكتوبر سنة 1999. ملغى.

387 - بلفتح عبد الهادي، المرجع السابق، ص. 30.

مجرد إصدار قرارات استشارية أم في إصدار الأوامر و التوجيهات للأمين العام كون أن الإدارة توضع تحت السلطة السلمية له مع العلم أن الأمين العام هو شخص معين فهو بذلك يخضع أيضا لأوامر وتوجيهات الجهة التي عينته وهذا يثير التساؤل عن الجهة التي لها الأحقية في إصدار الأوامر والتوجيهات للأمين العام.

يرى **رحماني شريف** فيما يخص تسيير مالية الجماعات الإقليمية أن في بلدياتنا يكتفي المسيرين المحليون بتنفيذ ميزانيات من النوع المالي بمنطق التسيير المسمى بالتسيير المطلق، والقائم على أساس العلاقات من النوع النازل بين المقررين والتابعين المنفذين وهذا يعني أن السلطات العليا المركزية هي التي تتخذ القرارات وما على السلطات المحلية إلا الإكتفاء بتنفيذها، وهذا يعتبر بمثابة رجوع إلى أحكام الأمر رقم 67-24³⁸⁸ مع العلم أن التسيير الحديث هو تسيير لامركزي ديمقراطي وتساهمي تحكمه عملية إعداد ميزانية من النوع الصاعد³⁸⁹؛ أي أن اتخاذ القرارات يكون من طرف السلطات الإقليمية، لذلك يجدر على المشرع الجزائري إعادة النظر في هذه النقطة وذلك بإرجاع اختصاص تحضير مشروع ميزانية البلدية إلى رئيس المجلس البلدي.

2 . تنفيذ رئيس المجلس الشعبي البلدي ميزانية البلدية

على الرغم من فقدان رئيس المجلس الشعبي البلدي اختصاص تحضير مشروع ميزانية البلدية لصالح الأمين العام للبلدية في ظل القانون رقم 11-10 يتعلق بالبلدية، إلا أنه بقي محافظا على صفته كأمر بالصرف الرئيسي للبلدية، فهو المكلف بتنفيذ ميزانية البلدية وذلك بمساعدة محاسب عمومي على أساس الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي³⁹⁰، فهو بهذه الصفة يقوم بجميع العمليات الإدارية بالنسبة لتنفيذ ميزانية البلدية، فبالنسبة لتنفيذ النفقات يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي

388 - تنص المادة 244 / 3 من الأمر رقم 67 - 24، المؤرخ في 18 يناير سنة 1967، يتضمن القانون البلدي، المرجع السابق على ما يلي: « يحدد شكل وموضوع الميزانية البلدية بموجب مرسوم يتخذ بناء على تقرير وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية. »

389 - رحماني الشريف، المرجع السابق، ص. 165 و 164.

390 - راجع المادة 55 من القانون رقم 90 - 21، المؤرخ في 15 غشت سنة 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، المرجع السابق.

بالالتزام وهو الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين حسب ما تنص عليه المادة 19 من قانون المحاسبة العمومية.

وبعد ذلك يقوم بعملية التصفية وهي التحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية وذلك وفقا لما تنص عليه المادة 20 من نفس القانون وأخيرا يقوم بإصدار أمرا بالدفع³⁹¹ ليتدخل بعد ذلك المحاسب العمومي ليقوم بعملية الدفع³⁹² كخطوة أخيرة في تنفيذ النفقات، أما فيما يخص تنفيذ الإيرادات فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يقوم أولا بعملية الإثبات ثم يقوم بعملية التصفية وأخيرا يقوم بإصدار سند التحصيل، ليتولى المحاسب العمومي عملية التحصيل كخطوة أخيرة في عملية تنفيذ الإيرادات.

والهدف من إقرار العمل بمبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي بلوغ غايات متعددة يمكن إجمالها في نقطتين أساسيتين، أولها تأمين الحكامة الجيدة في تدبير العمليات المالية العمومية والسعي إلى الرفع من المردودية الإدارية حيث يتكرس به التخصص الوظيفي الذي تتولى في إطاره كل فئة من المتدخلين في تدبير المال العام القيام بوظائفها بما يستلزمه ذلك من فعالية وكفاءة ويجري بموجبه تفادي الاستبداد والتعسف الذي قد ينتج عن مركزه تنفيذ العمليات المالية بيد نفس الشخص أو نفس الهيئة.

ثانيها إخضاع العمليات المالية العمومية للرقابة حيث تتولى الفئة الأولى (الأمر بالصرف) تنفيذ العمليات المالية في مرحلتها الإدارية وتتكفل الأخرى بتنفيذها محاسبيا سيخول الفئة الثانية (المحاسب العمومي) التي تتدخل في آخر مراحل تنفيذ العمليات المالية ممارسة الرقابة على أعمال الفئة التي تدخلت في الأطوار السابقة وهو الأمر بالصرف³⁹³.

391 - عرفت المادة 21 من القانون رقم 90 - 21، المؤرخ في 15 غشت سنة 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، المرجع السابق الأمر بالدفع على أنه: «يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات الإجراء الذي يتم بموجبه دفع النفقات العمومية.»

392 - عرفت المادة 22 من القانون نفسه الدفع كما يلي: «يعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي.»

393 - معمر المصطفى، «نظام مسؤولية الأمر بالصرف في الإدارة المالية المحلية»، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 114 لسنة 2014، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص. 23.

لكن على الرغم من أهمية مبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي فإنه من الوجهة السياسية مساهمة عون غير ممرکز من وزارة المالية في مسلسل التنفيذ يمكن الإدارة المركزية من أن تتبع عن قرب . بواسطة القابض . تنفيذ العمليات الإدارية، وهو ما يسمح لهذا الأخير بأن يطبع السياسة المالية المحلية بالتوجهات الصادرة عن الإدارة المركزية³⁹⁴.

يعتبر هذا كله مساسا وانتقاصا من حرية وسلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي في تنفيذ النفقات، ضف إلى ذلك ضرورة خضوع هذا الأخير إلى قانون الصفقات العمومية أثناء قيامه بذلك؛ أي أثناء تنفيذ النفقات حيث يلتزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإبرام الصفقة العمومية عندما يساوي المبلغ التقديري لحاجيات المصلحة المتعاقدة أكثر من 12 مليون دينار للأشغال أو اللوازم وأكثر من 6 ملايين دينار للدراسات أو الخدمات³⁹⁵، وإلزام رئيس المجلس الشعبي البلدي باللجوء لإبرام الصفقة يعد تحديدا لحرية هذا الأخير في تنفيذ النفقات، خاصة بالنظر لشدة الرقابة التي تخضع لها الصفقات العمومية³⁹⁶.

وفي الأخير إن اعتبار رئيس المجلس الشعبي البلدي أمرا بالصرف فهو بهذه الصفة مسؤولا مسؤولية شخصية عن تنفيذ الميزانية فقد تثار مسؤولية هذا الأخير أثناء قيامه بتنفيذ الميزانية سواء كان ذلك مدنيا أو حتى جزائيا³⁹⁷، وهذا يؤدي إلى إقصاء رؤساء المجالس الشعبية من ممارسة مهامهم⁽³⁹⁸⁾ وإقصاء هذا الأخير ومسؤوليته في هذه الحالة مؤسسة على أسس غير موضوعية باعتباره يتكفل بتنفيذ

394 - حيمود محمد، إشكالية تقييم التدبير المحلي ، مقارنة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة، المرجع السابق، ص. 289.

395 - مرسوم رئاسي رقم 15 - 247، مؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج. ر. ج. ج، عدد 50، صادر في 20 سبتمبر سنة 2015.

396 - تنص المادة 156 من المرسوم الرئاسي نفسه على ما يلي: « تخضع الصفقات العمومية التي تبرمها المصالح المتعاقدة للرقابة قبل دخولها حيز التنفيذ وقبل تنفيذها وبعده.

تمارس عمليات الرقابة التي تخضع لها الصفقات العمومية في شكل رقابة داخلية ورقابة خارجية ورقابة الوصاية. »
397 - تنص المادة 32 من القانون رقم 90-21، المؤرخ في 15 غشت سنة 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، المرجع السابق على ما يلي: « الأمرين بالصرف مسؤولون مدنيا وجزائيا على صيانة واستعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية.

وبهذه الصفة، فهم مسؤولون شخصا على مسك جرد للممتلكات المنقولة والعقارية المكتسبة أو المخصصة لهم. »

398 - راجع المادة 1/44 من القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يوليو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

ميزانية لم يتول مهمة إعدادها³⁹⁹ لذلك كان من الأجدر على المشرع الجزائري الإبقاء على اختصاص تحضير مشروع ميزانية البلدية من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي حتى تكون مسؤوليته أكثر منطقية.

ثانيا: تغيب رئيس المجلس الشعبي الولائي عن تسيير ميزانية الولاية

نسجل غيابا تاما لرئيس المجلس الشعبي الولائي وهو شخص منتخب في ظل احتكار الوالي لجميع الاختصاصات المتعلقة بتسيير ميزانية الولاية وهو شخص معين⁴⁰⁰ ، هذا ما دفع بالمختصين في هذا المجال إلى الدعوة إلى ضرورة إجراء إصلاحات على مستوى الولاية وذلك بتجريد الوالي من مهام التنفيذ وتحويلها إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي المنتخب وحذو المشرع الفرنسي في ذلك حيث نجد أن أهم تعديل جاء به هذا الأخير بموجب تعديل 1982 تأسيس منفذ منتخب للمحافظة حيث أنه قبل هذا التعديل كانت اختصاصات رؤساء المجالس العامة جد ضيقة لأن المحافظ *le préfet* يركز بين يديه كل سلطات المحافظة⁴⁰¹.

أعفت الدولة المغربية بدورها الوالي من الدور التنفيذي للجهة، فبعدما كان إعداد الميزانية وتنفيذ مقررات ومداولات المجالس الجهوية مسندا للوالي فقد أصبح دور هذا الأخير يقتصر على مساعدة رؤساء الجماعات الترابية وعلى رأسهم الجهات في مهمة تنفيذ البرامج والمخططات التنموية، كما تنص على ذلك الفقرة الثالثة من الفصل 145 من دستور 2011، وهذا يعتبر إحدى الضمانات الهامة للإستقلال المالي للوحدات اللامركزية⁴⁰².

399 - معمر المصطفى، « إصلاح التنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها »، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 108 لسنة 2013، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص.13.

400 - يعين الوالي من طرف رئيس الجمهورية وفقا لما جاء في أحكام المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 99-240، المؤرخ في 27 أكتوبر سنة 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، المرجع السابق، وكذلك وفقا لنص المادة 10/92 من المرسوم الرئاسي رقم 20-242، المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2016، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المرجع السابق.

401 - ETIEN Robert, Op.Cit., p.192.

402 - الخلفي حنان، « القرار المالي الجهوي - دراسة مقارنة » -، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد خاص لسنة 2017، مركز المنارة للدراسات والأبحاث، الرباط، ص. 93 و 94.

بل أكثر من ذلك فقد دعا المختصون بتحويل كل صلاحيات الوالي المحلية إلى رئيس المجلس وحصر مهام الوالي في تلك المتعلقة بتمثيل الدولة وتدعيمها فقط وذلك من أجل إعادة التوازن بين مركز رئيس المجلس ومركز الوالي، فمركز الوالي كموظف عام معين غريب عن هيئة المنتخبين يجعل من غير المقبول تحويل صلاحيات محلية وتنفيذية يكون رئيس المجلس المنتخب أولى بها هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن هيمنة الاختصاصات اللاتركيزية للوالي على مجمل عمل الولاية، يجعل من هذه الأخيرة جهازا تابعا له، لا يتحرك إلا بإيحاء منه فهو المنشط الوحيد للمجلس الشعبي الولائي.

هذا ما دفع بعضهم إلى التساؤل عما إذا كان الازدواج الوظيفي للوالي⁴⁰³، ليس في الحقيقة إلا إدماج للوظيفتين لصالح وظيفة عدم التركيز حيث يتواجد دور الوالي في كل جهة ويظهر دائما كممثل للسلطة حتى أثناء قيامه بالدور المحلي، لذلك ينبغي إعادة النظر في اختصاصات الوالي وذلك بتجريده من بعض الصلاحيات لصالح رئيس المجلس الشعبي الولائي.

وقد كان الهدف من الدعوة إلى تعزيز دور رئيس المجلس الشعبي الولائي على حساب الوالي هو البحث عن حل توفيق لا يستغني عن نظام الوالي مراعاة لظروف الإدارة المحلية ونسق تطورها ومن ثم تدعيم دور الوالي بوصفه ممثلا للدولة وذلك لا يتناقض مع سحب الاختصاصات الممارسة باسم المجموعة المحلية وإحالتها إلى رئيس المجلس لتحقيق توازن بين الهيئات والصلاحيات بما يحفظ للولاية مميزات وحدة محلية حقيقية لا صورية⁴⁰⁴.

403 - أشار الأستاذ شيهوب مسعود إلى أن منح الدور المزدوج للوالي على مستوى الولاية استمرارية للنهج الاشتراكي من ناحية التسيير المالي ولا يسمح للمجالس المنتخبة بالمبادرة أو المشاركة الفعلية لها في التسيير الإداري والمالي، في حين يستدعي تطبيق النظام الرأسمالي نوع من الحرية المالية، انظر في هذا الشأن:

- شيهوب مسعود، «اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية»، الفكر البرلماني، العدد 2 لسنة 2003، الجزائر، ص. 26.

404 - المرجع نفسه، ص. 24 و 27.

ثالثا: احتكار الوالي تسيير ميزانية الولاية

يعتبر الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية، لذلك نجد أن المشرع قد عهد إليه بعدة اختصاصات خاصة في المجال المالي فهو صاحب الإختصاص بإعداد مشروع ميزانية الولاية (1) كما يتولى هذا الأخير مهمة تنفيذها (2) .

1 . إعداد الوالي مشروع ميزانية الولاية

يتمتع الوالي بسلطات واسعة بخصوص تسيير ميزانية الولاية، فبعد أن كانت إدارة الولاية هي التي تتمتع بسلطة إعداد مشروع ميزانية الولاية تحت إشراف الوالي في ظل القانون رقم 90-09 فإن القانون رقم 12-07 يمنح هذا الاختصاص للوالي مباشرة⁴⁰⁵، وذلك بالنظر لطغيان الطابع السياسي على المجلس الشعبي الولائي وعدم امتلاكه الوسائل اللازمة للقيام بهذا الدور مقارنة بالصلاحيات المالية التي يتمتع بها الوالي والذي يستعين للقيام بهذا الإختصاص بإدارة الولاية الموضوعة تحت سلطته السلمية الأمين العام للولاية، مدير الإدارة المحلية، مصلحة الميزانية ... الخ⁴⁰⁶.

2 . تنفيذ الوالي ميزانية الولاية

يعتبر الوالي أيضا صاحب الإختصاص بتنفيذ ميزانية الولاية فهو الأمر بالصرف الرئيسي لها فهو بهذه الصفة يقوم بجميع المراحل الإدارية المتعلقة بتنفيذ ميزانية الولاية، وذلك سواء بالنسبة للنفقات والإيرادات وفقا لإجراءات المحاسبة المعمول بها، ويتقيد بالاحترام الدقيق للتنظيم الجاري به العمل تحت طائلة العقوبات المدنية والجزائية، والملاحظة الواجب الإشارة إليها أن الإختصاصات المالية أو صفة الأمر بالصرف الرئيسي التي يتمتع بها الوالي تكون في حالة ممارسة اختصاصاته كمثل للولاية فقط،

405 - راجع المادة 107 من القانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، المرجع السابق.
406 - ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الإستقلالية والرقابة - الواقع والآفاق -، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان - 2015، ص. 101.

في حين يترك الاختصاص المالي المركزي في إقليم الولاية لرؤساء المصالح غير الممركزة بوصفهم
أميرين بالصرف ثانويين⁴⁰⁷.

عزز المشرع الجزائري سلطة الوالي المالية خاصة وتواجهه على مستوى الولاية حيث جعله الأمر
بالصرف الوحيد لميزانية الدولة للتجهيز، حيث هناك عمليات ذات طابع وطني ولكن بحكم طابعها
الجغرافي يستحسن تسجيلها باسم شخص محلي كفاء لتسييرها وعادة ما يكون الوالي الذي يعتبر في هذه
الحالة الأمر بالصرف الوحيد بالنسبة لعمليات التجهيز اللامركزة وهو الأمر بالصرف الوحيد لأنه يمثل
جميع السلطات المركزية والقطاعات الوزارية، وهذا ما تنص عليه المادة 73 من المرسوم التشريعي رقم
92-04⁴⁰⁸، وقد أكد المشرع اختصاص الوالي هذا بموجب المادة 121 من القانون رقم 12-07
يتعلق بالولاية بنصها: «الوالي هو الأمر بصرف ميزانية الدولة للتجهيز المخصصة له بالنسبة لكل
البرامج المقررة لصالح تنمية الولاية.»

وعلى خلاف المشرع الجزائري الذي خول مهمة إعداد ميزانية الجماعات الإقليمية إلى أشخاص
معينين من طرف السلطات المركزية . الأمين العام بالنسبة للبلديات والوالي بالنسبة للولايات . وهذا من
شأنه المساس باستقلالية تسيير مالية الجماعات الإقليمية، فإن المشرع الفرنسي خول هذه المهمة إلى
رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلديات ورئيس الجماعة بالنسبة للمحافظات والجهات، بالتنسيق
مع المصالح المالية للجماعات الإقليمية⁴⁰⁹ ويصوت عليها بعد ذلك من طرف مجلس المداولة بالنسبة
لكل جماعة إقليمية، وهذه المجالس والمنفذين المرتبطين بها منتخبين عن طريق إقتراع سياسي، والذي
ربطه المجلس الدستوري بمبادئ العمومية، المساواة والسرية، وبالنتيجة فإن استقلالية قرارات الجماعات
الإقليمية الفرنسية المتعلقة بالميزانية مكرسة بما أنها تتخذ من سلطات منتخبة ديموقراطيا⁴¹⁰، وما يحد

407 - عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، 2006، ص.111.

408 - مرسوم تشريعي رقم 92-04، مؤرخ في 11 أكتوبر سنة 1992، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992
ج.ر.ج.ج، عدد 73، صادر في 11 أكتوبر سنة 1992.

409 - شويح بن عثمان، حقوق وحرقات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في

القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان -، 2018، ص. 181.

410 - MARTINEZ Jean-Claude, L'autonomie financière territoriale, Im paradigme planétaire revisitée,
L'Harmattan, Paris, 2014, p.79 et 80.

فقط من حرية هذه الأخيرة في تحضير ميزانيتها هو احترام مبادئ وقواعد الميزانية وهي نفسها بالنسبة لمبادئ المالية العامة⁴¹¹ وهي: السنوية، الوحدة ، العمومية والتوازن الميزاني⁴¹².

اعترف المشرع المغربي كذلك للأمر بالصرف بمكانة الصدارة في إعداد الميزانية المحلية وذلك سواء على المستوى الجهوي أو الإقليمي أو الجماعي حيث تنص القوانين التنظيمية للجماعات الترابية على أن مشروع ميزانية الجهة يحضر من طرف رئيس مجلسها، كذلك الأمر بالنسبة لمشروع ميزانية العمالة أو الإقليم الذي يحضر من طرف رئيس مجلس هذه الأخيرة، نفس الشيء بالنسبة لمشروع ميزانية الجماعات الذي أنيطت مسؤولية إعدادة برئيس المجلس الجماعي وبالتالي يكون القانون قد أوكل مهمة تحضير الميزانية إلى رؤساء المجالس المنتخبة وهذا يعتبر تطوراً نوعياً في اللامركزية الترابية⁴¹³.

وهذا خلافاً لما هو معمول به في النظام الجزائري فبالإضافة إلى ضرورة احترام الجماعات الإقليمية لقواعد الميزانية أثناء تحضيرها، فإن القرارات المتعلقة بالميزانيات الإقليمية هي قرارات مركزية بامتياز وذلك عبر ممثلها على المستوى المحلي وتنفيذها تنفيذاً لتركيزي كون أن ميزانية الولاية تنفذ من طرف الوالي وهو سلطة لتركيزية على المستوى المحلي وميزانية البلدية تنفذ من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي إلا أن ذلك من الناحية الشكلية فقط لأن هذا الأخير لا ينفذ إلا ما تمت الموافقة عليه من طرف الوالي، وهذا يعد انتقاصاً من الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية وتشويهاً للنظام اللامركزي الجزائري.

⁴¹¹ - VITAL- DURAND Emmanuel, Op.Cit., p. 47.

⁴¹² - للتفصيل أكثر في مبادئ الميزانية، أنظر:

- مائلو الطيب، « مبدأ الشفافية في تسيير المالية المحلية » ، الفكر البرلماني، العدد 7 لسنة 2004، الجزائر، ص. 89 و 90.

- بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري: (أجهزة البلدية، مالية البلدية، الوظيف البلدي، صلاحيات البلدية، الرقابة على البلدية)، المرجع السابق، ص.ص. 53 . 56.

⁴¹³ - لحرش كريم، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، المرجع السابق، ص. 179.

المطلب الثاني

تدخل السلطات الوصية في تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية

تلعب السلطات الوصية دورا بارزا ومهما في تسيير مالية الجماعات الإقليمية قبل وأثناء تنفيذ ميزانيتها وذلك بمناسبة ممارسة الرقابة الوصائية عليها والذي يتم من خلال المصادقة الوجوبية على ميزانية الجماعات الإقليمية (الفرع الأول) هذا من جهة، وحلول السلطات الوصية محل السلطات الإقليمية في المجال المالي من جهة أخرى (الفرع الثاني).

الفرع الأول

المصادقة الوجوبية على ميزانية الجماعات الإقليمية

تعتبر المصادقة الوجوبية أحد أهم صور الرقابة الإدارية أو الرقابة الوصائية⁴¹⁴ كما يسميها أغلب فقهاء القانون الإداري وتتمثل في حق ممارسة السلطات المركزية أو ممثليها على المستوى المحلي رقابة على السلطات اللامركزية . الجماعات الإقليمية. من أجل ضمان مبدأ المشروعية والسير الحسن للجماعات الإقليمية وحماية المال العام وتمارس الرقابة الوصائية على ميزانية البلدية (أولا) والولاية (ثانيا) على حد السواء.

⁴¹⁴ - عرف "شارل دباش" الوصاية الإدارية على أنها : « رقابة تباشرها الدولة على الهيئات الإقليمية، هدفها الحفاظ على وحدة الدولة وحماية الوحدات اللامركزية من سوء تصرف الإدارة، وذلك في إطار محدد قانونا حماية لإستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية. » هذا فيما يخص تعريف الوصاية الإدارية أما "جورج فيدل" فيرى أن مصطلح الوصاية في مادتنا أي (مادة القانون الإداري) قد أخطأوا فيها الاختيار لأنها تستعمل لتعني ليس نوعا من التدبير لأمالك الأشخاص فاقد الأهلية ولكن المراقبة التي يمارسها أعوان الدولة على أعمال الأجهزة اللامركزية، وذلك بهدف فرض احترام المشروعية وتجنب التجاوزات الممكنة وحماية المصلحة الوطنية في مواجهة المصالح المحلية والتقنية، انظر في هذا الشأن:

- أبولاس حميد، « الجماعات الترابية من الوصاية إلى المراقبة الجديدة: دراسة مقارنة » ، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 134 - 135 لسنة 2017 ، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص. 76 و 75.

أولاً: المصادقة الوجوبية على ميزانية البلدية

تعد المداورات التي تتضمن ميزانية البلدية والحسابات من المداورات التي تشترط المصادقة الوجوبية - الموافقة المسبقة قبل تنفيذها - وذلك من طرف الوالي باعتباره صاحب الإختصاص الأصيل في ممارسة سلطة الوصاية على ميزانية البلدية (1)، ولكن بإمكان هذا الأخير تفويض هذا الإختصاص لرئيس الدائرة (2).

1. مصادقة الوالي على ميزانية البلدية

اشتراط قانونا البلدية الملغا الأمر رقم 67 - 41524 والقانون رقم 90 - 41608 وكذلك قانون البلدية رقم 11 - 41710 ضرورة مصادقة الوالي على المداورات التي تتعلق بميزانية البلدية قبل دخولها حيز التنفيذ، وذلك في غضون 30 يوما من إيداعها مقر الولاية، وإذا لم يبد الوالي قراره خلال هذه المدة؛ أي مرور 30 يوما من تاريخ إيداع المداولة بالولاية تعتبر مصادقا عليها ضمنيا⁴¹⁸ ، وتقييد المشرع الجزائري الوالي بهذه المدة لإبداء رأيه خلالها وإلا اعتبرت هذه الأخيرة مصادقا عليها ضمنيا⁴¹⁹ يعتبر في حقيقة الأمر ضمانا للسلطات المحلية في مواجهة السلطات الوصية، إلا أنه من الناحية العملية لا يتم العمل بالتصديق الضمني إذ يشترط قابضو البلديات وجود تأشيرة الوالي بالمصادقة الصريحة على المداورات المتخذة قبل عملية صرف الأموال⁴²⁰.

415 - أمر رقم 67 - 24، مؤرخ في 18 يناير 1967، يتضمن القانون البلدي، المرجع السابق.

416 - قانون رقم 90 - 08، مؤرخ في 7 أبريل سنة 1990، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

417 - راجع المادة 57 من القانون رقم 11 - 10، المؤرخ في 22 جوان سنة 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

418 - راجع المادة 58 من المرجع نفسه.

419 - اعتبرت المحكمة العليا في الجزائر أن للقرار الضمني نفس أثار القرار الصحيح، انظر في هذا الشأن:

- قرار المجلس الأعلى الغرفة الإدارية رقم 32573، صادر بتاريخ 08 جانفي سنة 1983، المجلة القضائية، العدد 4 لسنة 1989، الجزائر.

420 - بلال فؤاد، « رقابة الوالي على مالية البلدية في التشريع الجزائري »، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد

1 لسنة 2019، مجلة سداسية تصدر عن كلية الحقوق جامعة مولود معمري. تيزي وزو، ص. 170.

2 . مصادقة رئيس الدائرة على ميزانية البلدية بتفويض من الوالي

تنص المادة 5 من المرسوم رقم 82-31⁴²¹ على حق رئيس الدائرة في ممارسة الوصاية على أعمال البلدية وفق الشروط الآتية: الموافقة على مداورات المجالس الشعبية البلدية التي يقل عدد سكانها عن 50. 000 نسمة والتي يكون موضوعها ميزانيات البلديات والهيئات المشتركة بين البلديات التابعة للدائرة نفسها،...الهيئات والوصايا... ، الموافقة على المداورات والأعمال الخاصة بتسيير المستخدمين في البلدية ما عدا حركاتهم الإدارية وإنهاء مهامهم، فقد جعل هذا المرسوم من رئيس الدائرة واليا مصغرا يمارس وصاية حقيقية على أعمال البلديات⁴²².

يظهر أن المشرع التنظيمي رد الإعتبار بقوة لهذه السلطة المحلية فهو يمثل رجوعا إلى المرسوم رقم 82-31 بموجب صياغة المرسوم التنفيذي رقم 94-215⁴²³ حيث يمنح هذا المرسوم الحق للوالي في تفويض سلطة المصادقة إلى رئيس الدائرة⁴²⁴ وذلك في نص المادة 10 منه التي تنص على ما يلي: « يتولى رئيس الدائرة في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها تحت سلطة الوالي وبتفويض منه على الخصوص ما يأتي:

يصادق على مداورات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون والتي يكون موضوعها ما يأتي:

الميزانيات والحسابات الخاصة بالبلديات والهيئات البلدية المشتركة في البلديات التابعة للدائرة نفسها. »

421 - مرسوم رقم 82-31، مؤرخ في 23 جانفي 1982، يحدد اختصاصات رئيس الدائرة، ج.ر.ج.ج، عدد 4، صادر في 26 جانفي سنة 1982.

422- KANOUN Nacira , « Constates et changements dans la conception Algérienne de la décentralisation » *Revue Critique de Droit et Sciences Politiques* , N°1, 2011, Faculté de Droit et des Sciences Politiques, Université Mouloud MAMMERI Tizi Ouzou, , p.16.

423 - مرسوم تنفيذي رقم 94 - 215، مؤرخ في 23 يوليو سنة 1994، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج.ر.ج.ج، عدد 48، صادر في 27 يوليو سنة 1994.

424- KANOUN Nacira, Op.Cit., p.16.

يجب التنويه هنا أن المرسوم التنفيذي رقم 94-215 منح سلطة المصادقة الوجوبية على مداوات المجالس الشعبية البلدية لرئيس الدائرة مع العلم أن قانون رقم 90-08 لم ينص على مثل هذا الحكم، كما وسع من المجالات والمواضيع التي تشترط المصادقة الوجوبية مقارنة مع قانون رقم 90-08 الذي خفف من وصاية الوالي نوعا ما مقارنة بالقانون القديم أي الأمر رقم 67-24 وهذا يعتبر إخلالا ومخالفة لمبدأ تدرج القوانين إذ لا يعقل أن يتناقض نص تنظيمي مع نص تشريعي آخر، فالنص التنظيمي عادة يأتي ليضع آليات لتطبيق النص التشريعي أو يخصص بعض الأحكام الواردة فيه⁴²⁵، لكن ما حدث هو صدور قرار⁴²⁶ من مجلس الدولة ليؤكد اختصاص رئيس الدائرة في المصادقة على المداوات المذكورة في المرسوم التنفيذي رقم 94-215.

تجدر الإشارة في الأخير أن القانون رقم 11 - 10 لم يأت بأي جديد في هذه المسألة؛ مما يعني أن أحكام المرسوم التنفيذي رقم 94-215 مدعومة بقرار من مجلس الدولة في سنة 2002 هي السارية المفعول وهذا يعد تدعيما للتسيير اللاتركيزي على حساب التسيير اللامركزي لمالية الجماعات الإقليمية.

ثانيا: مصادقة وزير الداخلية على ميزانية الولاية

على غرار اشتراط قانون البلدية ضرورة المصادقة الوجوبية على ميزانية البلدية، فإن قانون الولاية بدوره ينص على وجوب المصادقة على ميزانية الولاية قبل دخولها حيز التنفيذ، ويعتبر وزير الداخلية صاحب الإختصاص في المصادقة على ميزانية الولاية⁴²⁷، لكنه من الناحية العرفية فوزير الداخلية لن يتخذ قرار المصادقة على هذه المداولة قبل أخذ رأي الوالي مما يجعله صاحب الوصاية الفعلي⁴²⁸، بالنظر إلى دور الوالي في ممارسة هذه الوصاية من حيث الإجراءات والمتابعة والتنفيذ⁴²⁹.

425 - سي يوسف أحمد، المرجع السابق، ص. 30.

426 - قرار مجلس الدولة، الغرفة الأولى، مؤرخ في 24 جوان 2002، مجلة مجلس الدولة، عدد 2 لسنة 2002 الجزائر، ص.ص. 137 . 140.

427 - راجع المادة 57 من القانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، المرجع السابق.

428 - بلفتح عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع: المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2011، ص.123.

429 - سي يوسف أحمد، المرجع السابق، ص. 22.

اشترط المشرع الجزائري أن تتم المصادقة في أجل أقصاه شهران، وتقييد المشرع الجزائري وزير الداخلية بهذه المدة بدوره يعتبر كضمانة للسلطات المحلية في مواجهة السلطة الوصية وهي نقطة إيجابية تم النص عليها في القانون الساري المفعول كون أن قوانين الولاية الملغاة لم تقيّد وزير الداخلية بمدة محددة وهذا يمنح وزير الداخلية سلطة مطلقة في ممارسة هذا الإختصاص وهذا من شأنه الإضرار بمصالح الولاية وبالتالي مصالح المواطنين.

لم يشر قانون الولاية إلى حالة عدم مصادقة وزير الداخلية على ميزانية الولاية في غضون الشهرين المقررة قانونا وذلك على خلاف قانون البلدية وهذا يثير التساؤل حول مصير الميزانية، هل تعتبر مصادقا عليها ضمنا شأنها في ذلك شأن ميزانية البلدية وهو الأمر الراجح أم تعتبر غير مصادق عليها وتعاد إلى المجلس الشعبي الولائي لإعادة مناقشتها والتصويت عليها مجددا والسؤال يبقى مطروح، إلى أن يتدارك المشرع الجزائري هذه الثغرة في ظل التعديلات المقبلة.

يمكن اعتبار اشتراط المشرع الجزائري المصادقة الوجوبية على ميزانية الجماعات الإقليمية كاجبا للمجالس الشعبية المنتخبة التي لا يمكن لها القيام بأي عمل دون ضمان المصادقة الوجوبية من السلطة الوصية، كما يمكن اعتبارها أيضا وسيلة تدخل مباشرة في الشؤون المحلية⁴³⁰، فالمصادقة تعتبر حق فيتنو حقيقي يمنح للسلطة الوصية سلطة التسيير المشترك **pouvoir de cogestion** وهذا يتناقض مع مبدأ حرية الإدارة المعروف في النظام الإداري اللامركزي⁴³¹.

⁴³⁰ - رغم خطورة إجراء المصادقة الوجوبية على استقلالية الجماعات الإقليمية إلا أن هناك اتجاه يزعم أن التصديق لا يحد من استقلالية الجماعات الإقليمية لأنه إجراء قانوني لا يقوم بتعديل قرارات المجالس المحلية لا بالزيادة ولا بالنقصان فهو مجرد شرط للتنفيذ، انظر في هذا الشأن:

- قادي نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص: قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2017، ص. 42.

⁴³¹- KANOUN Nacira, Op.Cit., p.16.

الفرع الثاني

حلول السلطة الوصية محل السلطات الإقليمية في المجال المالي

لا تمارس سلطة الوصاية رقابتها على الأعمال الإيجابية التي تصدر عن الهيئة المستقلة المحلية ولكنها تراقب أيضا الأعمال السلبية لهذه الهيئات عندما تبادر إلى القيام ببعض واجباتها التي فرضت عليها قانونا، وقد أصطلح على تسمية هذا العمل القانوني بالحلول⁴³²، ويعتبر الحلول أخطر صورة من صور الرقابة الوصائية التي تمارسها السلطات الوصية على الجماعات الإقليمية لكونه يقتضي حلول السلطة الوصية محل السلطات المحلية في اتخاذ القرارات وهذا من شأنه الحد من إستقلالية الجماعات الإقليمية في المجال المالي لذلك يجب توفر مجموعة من الشروط⁴³³ وتمارس السلطات الوصية سلطة الحلول على البلدية (أولا) والولاية (ثانيا) على حد سواء .

أولا: حالات الحلول المالي في قانون البلدية

تنص قوانين البلدية على عدة حالات لممارسة الوالي سلطة الحلول محل سلطات البلدية المنتخبة في المجال المالي حيث يتدخل لتحقيق توازن ميزانية البلدية (1) كما يتدخل لإدراج النفقات الوجوبية فيها (2) كما يحل محل السلطات المحلية لامتناع المصحوب لتنفيذ ميزانية البلدية (3) وأخيرا يتدخل لإصدار حوالات الدفع وسندات التحصيل (4) وكل ذلك عند امتناع السلطات المحلية القيام بذلك.

432 - يقصد بالحلول حلول السلطة المركزية أو سلطة الوصاية محل السلطة اللامركزية في اتخاذ القرارات التي تؤمن وتضمن سير المصالح العامة، انظر في هذا الشأن:

- بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، جسر، الجزائر، 2012، ص. 43.

433 - تمارس السلطات الوصية سلطة الحلول عندما تمتع السلطات الإقليمية عن القيام بمهامها المكلفة بها بموجب القانون، ويعد توجيهها إعدارا من السلطات المختصة للقيام بدورها ومنحها مهلة ملائمة للقيام بذلك، راجع المواد 183 و184 و203 من القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 جوان سنة 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق، وكذلك المواد 163 و168 و2/169 من القانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، المرجع السابق فيما يخص الشرط الأول والمادة 183 / 3 من القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يوليو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

1. تحقيق التوازن المالي لميزانية البلدية

تعتبر قاعدة توازن الميزانية المحلية نتيجة منطقية لانتشار مبدأ عام يحكم التدبير المالي المحلي والذي يقضي بأن الموارد المحلية تحكم النفقات المحلية⁴³⁴، لذلك نجد أن المشرع الجزائري يشترط على المجلس الشعبي البلدي التصويت على ميزانية البلدية بشكل متوازن وذلك سواء بين قسم التسيير وقسم التجهيز والإستثمار وكذلك بين النفقات والإيرادات، لذلك إذا تم التصويت على ميزانية البلدية بشكل غير متوازن فإن الوالي يرجعها إلى الرئيس بعد مرور 15 يوما من استلامها لكي يطرحها لمداولة ثانية من جديد وذلك في غضون 10 أيام وإذا تم التصويت على الميزانية بشكل غير متوازن مجددا فإن الوالي يتدخل تلقائيا من أجل ضبطها؛ أي تحقيق التوازن لميزانية البلدية وهذا ما تنص عليه قوانين البلدية الملغاة⁴³⁵.

أضاف قانون البلدية الساري المفعول⁴³⁶ فرصة جديدة للمجلس الشعبي البلدي لتحقيق توازن الميزانية حيث يقوم الوالي بتوجيه إعدار للمجلس الشعبي البلدي إذا صوت مجددا على الميزانية بدون توازن للمرة الثانية وإذا لم يقر المجلس هذه المرة بتحقيق التوازن لميزانية البلدية بعد مرور 8 أيام من تاريخ الإعدار يقوم الوالي بضبطها تلقائيا، وهذا الإجراء الجديد لا يعزز الإستقلالية للجماعات الإقليمية بقدر ما يدعم التسيير البيروقراطي لها كون المشرع لم يحدد مدة توجيه الإعدار للمجلس الشعبي البلدي.

وللملاحظة فإن التوازن المستهدف في هذه الحالة ليس إلا توازنا تقديريا ويمكن أن يكون اصطناعيا، ذلك أن مواجهة الميزانية مع الحساب الإداري هي وحدها التي بإمكانها الكشف عن التوازن الواقعي للسنة المنصرمة وتسمح بتتوير الإدارة المركزية حول جودة التقييم الميزانتي المنجز من قبل الجماعة، فالمشرع من خلال هذه الرقابة - الرقابة السابقة - لا ينشغل بمآل الميزانية في نهاية السنة

434 - لحرش كريم، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب على ضوء القانون رقم 08-45، المرجع السابق، ص.

118.

435 - أنظر المادة 250 من الأمر رقم 67-24، المؤرخ في 18 يناير 1967، يتضمن القانون البلدي، المرجع السابق وكذلك المادة 155 من القانون رقم 90-08، المؤرخ في 7 أبريل سنة 1990، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

436 - راجع المادة 183 من القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يوليو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

لذلك يمكننا أن نتساءل حول المنفعة التي تمثلها الرقابة السابقة للتوازن بالنسبة لميزانية قد تنفذ بطريقة غير متوازنة⁴³⁷.

2 . إدراج النفقات الوجوبية في ميزانية البلدية

يلزم المشرع الجزائري سلطات البلدية إدراج بعض النفقات في ميزانيتها وجوبا، فإذا صوت المجلس الشعبي البلدي على الميزانية بدون إدراج هذه النفقات يلتزم الوالي بإدراجها تلقائيا في ميزانية هذه الأخيرة وهذا ما تنص عليه المادة 183 من قانون رقم 11-10 وذلك بعد سلسلة من الإجراءات فإذا لم تتضمن ميزانية البلدية النفقات الوجوبية يقوم الوالي بإرجاعها إلى الرئيس بعد مرور 15 يوما من استلامها لإخضاعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي وذلك في غضون 10 أيام، وإذا صوت المجلس الشعبي البلدي على الميزانية مجددا دون أن تتضمن النفقات الوجوبية يتم إعداره بذلك، وما يلاحظ من خلال قراءة المادة أن المشرع الجزائري لم يحدد أي مدة للإعذار وإنما ترك حرية مطلقة للوالي في ذلك، وهذا من شأنه أن يمس بمصالح البلدية وبالتالي بمصالح المواطنين، وإذا تم التصويت على الميزانية بدون إدراج النفقات الوجوبية هذه المرة خلال 8 أيام من تاريخ الإعذار فإن الوالي يضبطها تلقائيا.

تجدر الملاحظة في هذا الشأن أن الوالي ملزم بإدراج النفقات الوجوبية في ميزانية البلديات بموجب القانون رقم 11 - 10 بعدما كان مخيبرا في ذلك بموجب قانون البلدية الملغى رقم 90 - 08 لأن المادة 154 من هذا القانون نصت على أنه يمكن للوالي إدراج النفقات الوجوبية تلقائيا؛ أي أنها تمنح سلطة تقديرية للوالي في ذلك.

3. إصدار حوالات الدفع "الصرف" وسندات التحصيل

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي الأمر بالصرف الرئيسي لميزانية البلدية⁴³⁸ فإنه بهذه الصفة يعتبر صاحب الإختصاص بإعداد حوالات الدفع وإصدار سندات التحصيل، إلا أنه في حالة رفض هذا

437 - حيمود محمد، إشكالية تقييم التدبير المحلي: مقارنة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة، المرجع سابق، ص.

145.

438 - راجع المادة 81 من القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 جوان سنة 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

الأخير القيام بهذا الإختصاص فإن المادة 171 من القانون رقم 90-08 يعطي الحق للوالي باتخاذ قرار يحل مقام حوالة الصرف وذلك إذا لم يتم هذا الأخير بإصدار حوالات الصرف لتغطية النفقة الوجوبية.

تجدر الملاحظة من خلال قراءة المادة 171 المذكورة أعلاه أن المشرع الجزائري ذكر حوالات الصرف دون سندات التحصيل على خلاف المادة 203 / 2 من القانون رقم 11-10 التي ذكرت حوالات الصرف وسندات التحصيل وهذا يعد توسيعا لصلاحيات الوالي كسلطة وصائية معينة على حساب صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كسلطة منتخبة وهذا من شأنه تضيق الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية وبالتالي الاستقلالية الإدارية للجماعات الإقليمية، وهذا عكس ما يدعو إليه رجال القانون ويطالب به المنتخبون المحليون إلغاء الرقابة الوصائية واستبدالها بالرقابة القضائية على غرار فرنسا حيث تعتبر قرارات المجموعات المحلية نافذة بمجرد نشرها أو تبليغها⁴³⁹.

لكن نية المشرع الجزائري تتجه عكس هذا تماما فالمتفحص للمشروع التمهيدي لقانون البلدية الساري المفعول يكتشف أن نية هذا الأخير تظهر جلية في تشديد الرقابة الوصائية حيث تنص المادة 60 منه على توسيع المداوالات التي يتعين فيها على الوالي التدخل للمصادقة مقارنة بقانون البلدية رقم 90-08⁴⁴⁰ وهي المداوالات الخاصة بالمناقصات، الصفقات، مخطط تسيير المستخدمين، القروض وكل النفقات بما فيها تلك الممولة من قبل الدولة، منح امتياز مرافق البلدية العامة وتفويضها، قبول الهيئات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، والمداوالات الخاصة بإبرام عقود البرامج ونفقات الطلبات المتعلقة بتفويض تسيير المرافق العامة.

وسع بدرجة أقل قانون البلدية رقم 11-10 بدوره من الحالات التي تشترط المصادقة الوجوبية مقارنة بقانون البلدية الملغى⁴⁴¹، حيث نص المشرع في القانون رقم 90-08 على حالتين فقط أما قانون البلدية الساري المفعول ينص على أربع حالات تصب في مجملها على المداوالات المتعلقة بالتسيير المالي

439 - شيهوب مسعود، « المجموعات المحلية بين الإستقلال والرقابة »، مجلة مجلس الدولة، عدد 3 لسنة 2003، الجزائر، ص. 51.

440 - بوعباش كريمة، « تشديد مراقبة المال العام، الحد من انسداد المجالس وتوسيع صلاحيات الوالي »، جريدة الفجر ليوم 8 أكتوبر 2011.

441 - راجع المادة 57 من القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يوليو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

للبلدية فأهم النشاطات الإقتصادية والمالية مؤطرة من طرف السلطات الوصية عن طريق إجراء المصادقة وذلك سواء من جانب المشروعية والملاءمة⁴⁴² لأن رقابة المشروعية مرتبطة برقابة الملاءمة⁴⁴³، ويجب التمييز هنا بين رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة لأن في حالة رقابة الملاءمة يمكن للسلطات الوصية أن تفضل وترجح نظراتها الخاصة على أعمال السلطات الإقليمية لكن في مقابل ذلك لا يمكن لها ذلك في حالة رقابة المشروعية إلا بنص القانون⁴⁴⁴ ولهذا يمكن أن نقول أن رقابة الملاءمة أخطر من رقابة المشروعية، مما يدل على أهمية دور السلطات الوصية في التسيير المالي للبلديات، بمعنى المخالفة ضعف وضيق دور المنتخبين المحليين في ذلك وبالتالي ضيق الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية.

4 . امتصاص العجز المصحوب لتنفيذ ميزانية البلدية

تنص المادة 184 من القانون رقم 11-10 يتعلق بالبلدية أنه في حالة حدوث عجز أثناء تنفيذ ميزانية البلدية فإنه على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناعه وضمن توازن الميزانية الإضافية، وإذا لم يقم المجلس الشعبي البلدي باتخاذ الإجراءات التصحيحية الضرورية لذلك فإنه يتم اتخاذها من طرف الوالي الذي يمكنه أن يأذن بامتصاص العجز على سنتين ماليتين أو أكثر.

ثانيا: حالات الحلول المالي بموجب قانون الولاية

تنص قوانين الولاية على حق وزير الداخلية في ممارسة سلطة الحلول على سلطات الولاية في عدة مناسبات حيث يتدخل وزير الداخلية لإدراج النفقات الوجوبية في ميزانية الولاية (1) ويتدخل أيضا لامتناع العجز المصحوب لتنفيذها (2) كما يتدخل أخيرا لضبط ميزانية الولاية (3).

442 - يرى جانب من الفقه أن وصاية الملاءمة متناقضة مع الديمقراطية المحلية بل هي غير دستورية، أنظر:
- أبو بوثينة محمد، «أي مصير للوصاية الإدارية على الجماعات المحلية؟»، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 32 . 33 لسنة 2000، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص. 74.

443 - KANOUN Nacira, Op.Cit., p.16.

444 - ZOUAIMIA Rachid, ROUAULT Marie Christine, Op.Cit., p.99.

1. إدراج النفقات الوجوبية في ميزانية الولاية

بعدما نصت قوانين الولاية الملغاة على إمكانية تدخل السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية لإدراج النفقات الوجوبية وهو في هذه الحالة وزير الداخلية في حالة عدم تصويت المجلس الشعبي الولائي عليها⁴⁴⁵، جاء قانون الولاية الساري المفعول لينص على إلزامية التدخل التلقائي لوزير الداخلية لتسجيل النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي وفقا للتنظيم المعمول به⁴⁴⁶، وهذا يعتبر تشديد في الرقابة الوصائية المفروضة على تسيير مالية الجماعات الإقليمية.

2. امتصاص العجز المصحوب لتنفيذ ميزانية الولاية

عندما تقوم المصالح المكلفة بتنفيذ ميزانية الولاية ويعترضها عجز أثناء قيامها بذلك، فإن قانون الولاية يلزم المجلس الشعبي الولائي باتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناع هذا العجز وضمن التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية⁴⁴⁷، وقد جاء النص غامضا وفضفاضا فلم يشر إلى الإجراءات التي يمكن للمجلس الشعبي الولائي اتخاذها والتي قد تمكنه من تجاوز العجز المسجل عند تنفيذ الميزانية، وفي حالة عدم اتخاذ المجلس الشعبي الولائي التدابير الضرورية لتجاوز هذا العجز يتولى اتخاذها الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية اللذان يمكنهما الإذن بامتصاص هذا العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات⁴⁴⁸.

3. ضبط الوزير المكلف بالداخلية ميزانية الولاية

عندما لا يصوت المجلس الشعبي الولائي على مشروع ميزانية الولاية بسبب اختلال داخل المجلس فإن الوالي يقوم باستدعاء المجلس الشعبي استثناء في دورة غير عادية للتصويت عليها وذلك بعد مرور الفترة القانونية للمصادقة على ميزانية الولاية وبعد تطبيق أحكام المادة 167 من

⁴⁴⁵ - راجع المادة 109 من الأمر رقم 69-38، المؤرخ في 22 مايو سنة 1969، يتضمن قانون الولاية، المرجع السابق وكذلك المادة 141 من القانون رقم 90-09، المؤرخ في 07 أفريل سنة 1990، يتعلق بالولاية، المرجع السابق.

⁴⁴⁶ - راجع المادة 163 من القانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، المرجع السابق.

⁴⁴⁷ - راجع المادة 169/1 من القانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، المرجع السابق.

⁴⁴⁸ - راجع المادة 169/2 من القانون نفسه.

القانون رقم 12-07⁴⁴⁹، إلا أنه في حالة عدم توصل هذه الدورة الاستثنائية إلى المصادقة على

مشروع الميزانية يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية بذلك من أجل اتخاذ التدابير الملائمة لضبطها⁴⁵⁰.

نتساءل في حقيقة الأمر عن جدوى النص على الحلول محل أعضاء المجلس الشعبي الولائي في تسيير مالية الولاية، مع العلم أنه لا دور لهم في إعداد الميزانية⁴⁵¹، وهذا تم التطرق إليه أعلاه. كما نتساءل عن غاية المشرع الجزائري من توسيع حالات الحلول في المجال المالي حيث استعمل عبارة عندما لا تقوم دون أن يحدد فيما إذا كان السبب الإمتناع أو عدم القدرة على ذلك، فإذا كان الأمر بسبب الحالة الثانية فالأحسن تقديم المعونة وليس الحلول⁴⁵² وذلك من أجل ضمان إستقلالية مالية أوسع للجماعات الإقليمية.

لذلك كان من الأجدر على المشرع الجزائري أن يوازن في تنظيمه الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية بين ضرورة منح استقلالية نوعية للمجالس الشعبية المحلية المنتخبة، وبين حتمية عدم الخروج عن المبادئ والبرامج المسطرة من الدولة، قصد تحقيق تنمية محلية ووطنية شاملة⁴⁵³.

وبالإضافة إلى ضرورة المصادقة الوجوبية على ميزانية الجماعات الإقليمية، وسلطة الحلول الواسعة التي تتمتع بها السلطات الوصية على الجماعات الإقليمية، فإن القرارات المالية أو المداومات

449 - تنص المادة 167 من القانون رقم 12 - 07، المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، المرجع السابق على أنه: « إذا لم تضبط ميزانية الولاية نهائيا لسبب ما، قبل بداية السنة المالية، فإنه يستمر العمل بالنفقات والإيرادات العادية المقيدة في السنة المالية الأخيرة إلى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة.

غير أنه لا يجوز الالتزام بالنفقات وصرفها إلا في حدود الجزء الثاني عشر / 12 المؤقت لكل شهر من مبلغ إعمادات السنة المالية السابقة. »

450 - راجع المادة 168 من القانون رقم 12 - 07، المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، المرجع السابق.

451 - قادري نسيم، « الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية: المساهمة المركزية في القرار المحلي »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 13، العدد 1 لسنة 2016، جامعة عبد الرحمان ميرة. بجاية، ص. 258.

452 - قادري نسيم، المرجع نفسه، ص. 269.

453 - قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص. 56.

المتعلقة بالجانب المالي للجماعات الإقليمية يمكن أن تكون باطلة وذلك تطبيقاً للقواعد العامة⁴⁵⁴، لكن مقابل السلطات الواسعة التي تتمتع بها السلطات الوصية فإن المشرع الجزائري منح للسلطات المنتخبة ضمانات مهمة لمواجهة السلطات الوصية، وهي حق رفع تظلم إداري أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة⁴⁵⁵، هذا فيما يخص البلديات، لأنه فيما يخص المداوولات المتخذة على مستوى المجلس الشعبي الولائي فالأمر يختلف نوعاً ما فالقانون أعطى للوالي إمكانية إثارة بطلان هذه الأخيرة خلال 15 يوماً التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة وذلك برفع دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان المداوولات التي اتخذت خرقاً لأحكام المادة 56 أعلاه، وهي نقطة إيجابية جاء بها القانون رقم 12-07⁴⁵⁶ في انتظار إدراجها أيضاً في قانون البلدية في التعديلات المقبلة، مع أن إقحام القضاء الإداري في رقابة مدى مشروعية عمل الجماعات الإقليمية غير ناجع بالنظر إلى تركيبة هذا القضاء وغياب المتخصصين في المادة الضريبية⁴⁵⁷، لذلك يجب أخذ هذه النقائص بعين الاعتبار في التعديلات المقبلة لتكون رقابة القضاء الإداري أكثر فاعلية.

تم التوصل إليه من خلال دراسة الرقابة الوصائية المالية على الجماعات الإقليمية أن المشرع الجزائري كرس رقابة وصائية مالية شديدة على التصرفات المتعلقة بميزانية الجماعات الإقليمية وممارسة هذه الوصاية ستمكن السلطات من الإساءة بشكل لا جدال فيه لاستقلال الجماعات الإقليمية نتيجة اختصار سلطاتها التقريرية إلى مجرد افتراض⁴⁵⁸، وذلك خلافاً للمشرع الفرنسي والذي بموجب القانون رقم 82 - 213⁴⁵⁹ ألغى الرقابة الوصائية القبلية واستبدلها بالرقابة البعدية وذلك سواء في الجانب المالي أو في الجوانب الأخرى، إلا أنه في الجانب المالي لم تعد هذه الرقابة تمارس من طرف القاضي بعد إخطاره

454 - راجع المادتين 59 و60 من القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يوليو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

455 - أنظر المادة 61 من القانون نفسه.

456 - راجع المادة 57 من القانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، المرجع السابق.

457 - قودج حمامة، المرجع السابق، ص. 99.

458 - محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1980، ص. 262.

459 - Loi n° 82 - 213, du 2 Mars 1982, Relative aux droits et libertés des communes, Des départements et des régions, Modifier par la loi n° 96 - 142, du 21 février 1996, [En linge] : www.légifrance-gouv.fr.

من ممثل الدولة كما في إطار رقابة المشروعية لكن من طرف ممثل الدولة بعد استشارة الغرفة الجهوية للمحاسبة⁴⁶⁰ وهي رقابة توجيهية تستهدف الأخذ بيد المجموعات المحلية فقط⁴⁶¹.

460 - تتدخل الغرفة الجهوية للحسابات لممارسة الرقابة على ميزانية الجماعات الإقليمية في أربع حالات:

- عندما يكون هناك تأخير في الاعتماد على الميزانية الأولية (بعد 31 مارس).

- عند التصويت على ميزانية غير متوازنة توازنا حقيقيا.

- عندما يكون هناك خطأ في تسجيل النفقات الوجوبية.

- عندما يكون هناك عجز في تنفيذ الميزانية.

للإطلاع أكثر على هذه الفكرة أنظر:

-VERPEAUX Michel, RIMBAULT Christine, Op.Cit., p131 et 132.

461 - شيهوب مسعود، « المجموعات المحلية بين الإستقلال والرقابة »، المرجع السابق، ص. 51.

المبحث الثاني

عن نطاق حرية الجماعات الإقليمية في تقدير مضمون ميزانيتها

بالإضافة إلى ضرورة تمتع الجماعات الإقليمية بميزانية مستقلة ومنفصلة عن ميزانية الدولة وتمتع هذه الأخيرة بسلطة تحضيرها بنفسها؛ أي عن طريق المنتخبين المحليين الذين يمثلونها خاصة، فإنه يجب أيضا أن تتمتع بحرية أثناء قيامها بذلك وذلك حتى تضمن استقلالها المالي، حيث يرى الأستاذ **LALUMIER** أن حرية الجماعات الإقليمية في تقدير نفقاتها وتحديد إيراداتها أحد أهم عناصر⁴⁶² ومقومات الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية⁴⁶³.

ومن خلال استقراء مختلف النصوص القانونية الخاصة بقانوني البلدية والولاية نجد المشرع الجزائري كرس حرية الجماعات الإقليمية في تحديد نفقاتها وإيراداتها وذلك في نصي المادة 169 من القانون رقم 11 - 10 والمادة 152 من القانون رقم 12-07 اللتين تنصان على مسؤولية البلدية والولاية في تسيير ماليتهما وإقرار مسؤولية أي شخص يقتضي بالضرورة تمتعه بالحرية وهذا يشكل إحدى المبادئ العامة في القانون.

462 - نظرا لأهمية هذا العنصر . حرية الجماعات الإقليمية في تقدير نفقاتها وإيراداتها . لضمان الإستقلالية المالية لهذه الأخيرة، فهناك من التعاريف من يختصر الإستقلالية المالية في هذا العنصر فقط وهذا ما نجده في القاموس القانوني فرنسي- عربي بمناسبة تعريفه للاستقلال المالي على أنه: « موقف هيئة أو منظمة تملك سلطة فعلية في إدارة إيراداتها ومصروفاتها. » انظر:

- نجار إبراهيم بدوي، زكي أحمد، شلالا يوسف، القاموس القانوني فرنسي . عربي، الطبعة 7، مكتبة لبنان، بيروت، 2000، ص. 33.

463 - عمراني بهية، ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، رسالة الماجستير في الإدارة والمالية، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1990، ص. 151.

المطلب الأول

حرية الجماعات الإقليمية في تقدير نفقاتها: مطلقة أم نسبية؟

تسير الجماعات الإقليمية الجزائرية ماليتها بكل حرية وهذا ما تمت الإشارة إليه أعلاه والتي تتجسد في حرية هذه الأخيرة في تحديد نفقاتها . النفقات الاختيارية . (الفرع الأول) وذلك أثناء ممارستها لاختصاصاتها في المجالات المعهودة إليها عن طريق القانون، إلا أن المتفحص والمحلل للمنظومة القانونية الخاصة بهذا الجانب سرعان ما سيسجل عدة حدود تحد من حرية هذه الأخيرة أثناء قيامها بذلك (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تجسيد النفقات الاختيارية حرية الجماعات الإقليمية في تدبير شؤونها

يحق للمجلس الشعبي الولائي والبلدي على التوالي المبادرة والترخيص لأي نفقة من شأنها العودة بالمنفعة على البلدية أو الولاية وهذه هي النفقات الاختيارية، وذلك تطبيقاً للمبدأ العام⁴⁶⁴ لصلاحيات كل من الولاية والبلدية المنصوص عليه في المادة 75 من القانون رقم 07-12 ، والمادة 111 من القانون رقم 10-11.

464 - على خلاف الجزائر التي تعتمد على الأسلوب العام في تحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية، والذي يبدو من خلاله أن السلطات الإقليمية تتمتع بسيادة مطلقة في تحديد نفقاتها مع أن هذا غير صحيح كما سيتم توضيح ذلك لاحقاً، فإن إنجلترا تعتمد على الأسلوب الحصري حيث تقوم هذه الأخيرة على تحديد صلاحيات الهيئات اللامركزية على نحو محدد ودقيق وذلك بإيراد المشرع هذه الصلاحيات على سبيل الحصر، لذلك تتمتع السلطات اللامركزية بسلطة كبيرة داخل نطاق صلاحياتها ولا تخضع لإلرقابة ضئيلة يتولاها كل من البرلمان والقضاء والحكومة، انظر في هذا الشأن: - القيسي محيي الدين، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 1999، ص. 20.

يعزز تكريس المشرع الجزائري حرية الجماعات الإقليمية في تحديد نفقاتها المساءلة والكفاءة على مستوى النفقات حيث هناك مبدأ يقول أنه ينبغي السماح للحكومات المحلية بأن تحدد النفقات تماشياً مع الاحتياجات المحلية من أجل تعزيز المساءلة والكفاءة على مستوى النفقات⁴⁶⁵.

يعد دعم الجماعات الإقليمية للجمعيات المجال الأبرز لهذا النوع من النفقات وهذا ما تنص عليه المادة 34 من القانون رقم 12-06⁴⁶⁶ في إمكانية استفادة هذه الأخيرة من إعانات ومساعدات بشرط أن يكون نشاطها ذو صالح عام أو منفعة عمومية.

لا تمنح هذه الإعانات من الولاية والبلدية للجمعيات إلا بعد تقديم حساب دقيق عن صرف الإعانات التي استفادت منها سابقاً والتحقق من أوجه إنفاقها مع الأهداف التي منحت لأجلها⁴⁶⁷.

وعلى غرار تمتع الجماعات الإقليمية الجزائرية بحرية أثناء تحديد نفقاتها فإن المؤسس الدستوري الفرنسي بدوره يكرس ويعطي للجماعات الإقليمية الفرنسية حرية في تحديد نفقاتها وذلك بموجب المادة 72/2 من التعديل الدستوري لسنة 2003، التي تنص على استفادة الجماعات الإقليمية على موارد التي يمكن لها أن تتصرف فيها بكل حرية، وتلقب أيضاً بالنفقات التنظيمية.

تترجم النفقات الاختيارية حرية الجماعات الإقليمية في تقدير نفقاتها، كما تترجم حرية هذه الأخيرة في اختيار إدارتها وتسييرها⁴⁶⁸، لكن استغراق النفقات الوجوبية لمعظم إيرادات الجماعات الإقليمية من شأنه إضعاف أو إعدام حق الجماعات في ممارسة هذا الحق . تقدير نفقاتها . وبالتالي الإنقاص من الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، خاصة أن المشرع الجزائري سار نحو توسيع قائمة نفقات قسم التسيير مقارنة بالقانون رقم 90 - 08⁴⁶⁹ والتي تعتبر معظمها وجوبية بموجب القانون رقم 11 - 10

465 - الأمانة العامة، مذكرة رقم 09554 - 16، مؤرخة في 13 جوان 2016، تتعلق بتمويل البلديات والنظم المالية المحلية، مقتبسة من الموقع الإلكتروني: www.habitat3.org

466 - قانون رقم 12 - 06، مؤرخ في 12 يناير سنة 2012، يتعلق بالجمعيات، ج.ر.ج.ج، عدد 2، صادر في 15 يناير سنة 2012.

467 - راجع المادة 34/2 من القانون نفسه.

468 - MUZELLEC Raymond, Finance publique : Etat, collectivités locales, Union européenne, 15 édition , Dalloz, Paris, 2009, p. 146.

469 - أنظر المادة 160 من القانون رقم 90 - 08، المؤرخ في 07 أبريل سنة 1990، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

وذلك في نص المادة 189 التي تنص على ما يلي: «يحتوي قسم التسيير في باب النفقات على ما يلي:

. أجور وأعباء مستخدمي البلدية،

. التعويضات والأعباء المرتبطة بالمهام الانتخابية،

. المساهمات المقررة على الأملاك ومداخيل البلدية بموجب القوانين،

. نفقات صيانة الأملاك المنقولة والعقارية،

. نفقات صيانة طرق البلدية،

. المساهمات البلدية والأقساط المترتبة عليها،

. الاقتطاع من قسم التسيير لفائدة قسم التجهيز والاستثمار،

. فوائد القروض،

. أعباء التسيير المرتبطة باستغلال تجهيزات جديدة،

. مصاريف تسيير المصالح البلدية، الأعباء السابقة. »

يجعل الطابع التنظيمي للنفقات الوجوبية⁴⁷⁰ من قائمة النفقات الإجبارية غير نهائية وقابلة للتوسع في أي وقت مما يفقد الجماعات الإقليمية أي فرصة لإدراج النفقات الاختيارية وبالتالي فقدان حرية إدارة شؤونها المحلية، وذلك على خلاف التشريع الفرنسي الذي ينص على أن تحديد أصناف النفقات الوجوبية بالنسبة للجماعات المحلية لا يرجع إلا للمشرع⁴⁷¹، وهذا يعتبر بمثابة ضمانات للجماعات الإقليمية في مواجهة السلطات المركزية.

⁴⁷⁰ - راجع المادة 199 / 1 من القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يوليو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع

السابق.

⁴⁷¹ - L'article 1126 - 15 du C.G.C.T.F, Stipule : « Ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé. »

بل أكثر من ذلك فعلى الرغم من اعتراف المجلس الدستوري الفرنسي للمشرع إمكانية فرض النفقات الوجوبية إلا أنه يستلزم أن تكون هذه النفقات محددة بدقة من حيث هدفها ومضمونها، كما يجب أن لا تتجاهل هذه النفقات الإختصاصات الخاصة للجماعات الإقليمية مما قد يؤدي إلى خرق حريتها الإدارية وأن تكون غاية هذه الأخيرة تحقيق المصلحة العامة⁴⁷².

وهذا يبين الدور الفعال للمجلس الدستوري الفرنسي في حماية حرية الجماعات الإقليمية في تحديد نفقاتها، وبالتالي حماية مبدأ حرية الإدارة المكرس دستوريا ضد أي تعسف من طرف المشرع الفرنسي، وذلك على خلاف المجلس الدستوري الجزائري الذي لم يسبق له وأن تدخل من أجل حماية الجماعات الإقليمية ضد أي تعدي للمشرع الجزائري على حرية هذه الأخيرة في ممارسة اختصاصاتها بصفة خاصة وحماية مبدأ اللامركزية المكرس دستوريا بصفة عامة، ويمكن تبرير ذلك؛ أي عدم تسجيل أحكام دستورية في الشأن المحلي إلى أن تنظيم الشؤون المحلية بصفة عامة واختصاصات الجماعات الإقليمية بصفة خاصة من اختصاص المشرع عن طريق القانون العادي وهذا ما يجعلها غير خاضعة لرقابة وجوبية من طرف المجلس الدستوري.

لذلك كان من الأجدر على المؤسس الدستوري إحالة تنظيم الجماعات الإقليمية إلى القانون العضوي والذي من شأنه حماية مركز الجماعات الإقليمية وترقية مكانتها لأن القانون العضوي يخضع لإجراءات خاصة وشكليات يصعب تجاوزها⁴⁷³، فقد اشترط المؤسس الدستوري مصادقة الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة⁴⁷⁴ إذ أن عملية المصادقة عليه تختلف عن تلك المفترضة في القوانين العادية.

⁴⁷² -Voir D .C.C.F n° 90 – 274 , Portant la loi visant à la mise en œuvre de droit au logement,[En linge] : www.conseil-constitutionnel.fr : «considérant que sur le fondement de ces dispositions il revient au législateur de définir les compétences respectives de l'Etat et des collectivités territoriales en ce qui concerne les actions à mener pour promouvoir le logement des personnes défavorisées qui répond à une exigence d'intérêt national , »

⁴⁷³ - مسراتي سليمة، « تطور المكانة الدستورية للجماعات الإقليمية في النظام الجزائري على ضوء تطور مفاهيم الديمقراطية » ، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2015، ص. 21.

⁴⁷⁴ - المادة 141 / 8 من القانون رقم 16 - 01، المؤرخ في 6 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق.

بالإضافة إلى وجوب عرض مشروع القانون العضوي على المجلس الدستوري بعد مصادقة مجلس الأمة عليه، وقبل إصداره من طرف رئيس الجمهورية وذلك بغرض فحص مدى مطابقة نصوصه للدستور، علما أن الإخطار في هذه الحالة يكون بصورة وجوبية ومن صلاحية رئيس الجمهورية⁴⁷⁵.

هذا فيما يخص تنظيم اختصاصات الجماعات الإقليمية بالقانون العادي بدل القانون العضوي، أما فيما يخص تنظيمها بالقانون العادي بدل القانون الدستوري فيمكن تبرير موقف المؤسس الدستوري الجزائري هذا؛ أي عدم تنظيم اختصاصات الجماعات الإقليمية بموجب نصوص دستورية إلى خوفه المساس بمبدأ وحدة الدولة⁴⁷⁶ المكرس بموجب المادة الأولى من الدستور التي تنص على أن الجزائر جمهورية ديموقراطية شعبية وهي وحدة لا تتجزء، مع العلم لو أنه تطرق إلى توزيع الاختصاصات فهي لن تخرج عن الصلاحيات الإدارية (لامركزية إدارية) ولا تتعدى أن تكون صلاحيات سياسية (لامركزية سياسية) فموقفه هذا غير مبرر خصوصا أن الدساتير المقارنة تطرقت إلى ذلك وبكل وضوح وبنصوص صريحة والأجدر لو اشتملت هذه النصوص الدستورية الجزائرية صلاحيات واختصاصات وحتى ضمانات إستقلالية الجماعات الإقليمية فتكون بذلك وفرت لها الضمانة الدستورية الكفيلة باستقرار نظامها وعدم فتح المجال أمام المشرع بوضع قوانين تقيّد وتضيق فيها صلاحيات الجماعات كما يحلو له مبررا موقفه هذا بالظروف السياسية والإقتصادية المتغيرة أمام غياب ضمانات دستورية تحد من ذلك⁴⁷⁷.

475 - المادة 141 / من القانون رقم 16 - 01، المؤرخ في 6 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق.

476 - لقد فصلت السلطة الجزائرية منذ مؤتمر طرابلس في شكل وبنية الدولة الجزائرية، حيث تبنت خيار الدولة البسيطة التي تقوم على أساس وحدة الإقليم ووحدة السلطة كخيار لا رجعة فيه، وتوزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية والسلطة اللامركزية على المستوى الإقليمي، وهذا هو الهاجس الأكبر؛ أي وحدة الدولة الذي يدفع المشرع الجزائري إلى تشديد الرقابة على أعمال الجماعات الإقليمية في كل من قانوني البلدية والولاية، وهذا تم التفصيل فيه أعلاه، انظر في هذا الشأن:

- سويقات أحمد، «الجماعات الإقليمية ووحدة إقليم الدولة في الجزائر»، دفاتر السياسة والقانون، العدد 14 لسنة 2016، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، ص. 58 و 66.

477 - مسراتي سليمة، المرجع السابق، ص. 22.

وفي النهاية لا يمكن إنهاء الحديث عن حرية الجماعات الإقليمية في تحديد نفقاتها المكرسة بموجب المادتين 111 و 169 من القانون رقم 11 - 10 بالنسبة للبلدية والمادتين و 75 بالنسبة للولاية دون أن نشير إلى التناقض الذي وقع فيه المشرع الجزائري في المادة 3 من القانون رقم 11 - 10 أين ينص على أن البلدية تمارس صلاحياتها في المجالات المحددة بموجب القانون مما لا يدع أي مجال للشك أن البلدية لا يجوز لها مباشرة أي إختصاص في مجال معين ما لم يمنح لها صراحة بموجب قانون وأن التنظيم لا يمنحها أي إختصاص ولا ينزعه منها .

وتحديد المشرع لاختصاصات الجماعات الإقليمية ليس صائبا فقد كان من الأجدر والمفترض أن تحديد معنى الشأن المحلي يرجع بالأساس للوحدة الإقليمية فهي الأكثر دراية بما يعتبر شأنا محليا لذا كان على المشرع عدم تحديد المجالات رغم التوسع المكرس من خلال التعميم واقتصاره على وضع معايير تحدد بها البلديات اختصاصها وفقا لما تراه يدخل في الشأن المحلي⁴⁷⁸.

الفرع الثاني

حدود حرية الجماعات الإقليمية في تحديد نفقاتها

على الرغم من أن المشرع الجزائري يكرس حرية الجماعات الإقليمية في تسيير ماليتها، إلا أن المتفحص للتأطير القانوني الخاص بهذا الشأن؛ أي تسيير مالية الجماعات الإقليمية يسجل عدة حدود تحد من حرية هذه الأخيرة في تحديد نفقاتها كالنفقات الوجوبية (أولا) النفقات الممنوعة (ثانيا) وأخيرا البرامج المركزية واللامركزية (ثالثا).

أولا: التأثير السلبي للنفقات الوجوبية على حرية تسيير مالية الجماعات الإقليمية

يعرف الفقه النفقات الوجوبية على أنها: «تلك النفقات التي يجب على الولاية أو البلدية تسجيلها على ميزانيتها. كما تعني ضمنا التصويت لها على إتمادات كافية وهي تمثل بشكل شبه

478 - عبد العالي وحيد، المرجع السابق، ص. 82.

كلي نفقات تسيير الولاية أو البلدية⁴⁷⁹ .»، أما من الناحية القانونية فمن خلال نص المادة 199 من القانون رقم 10-11 نجد المشرع الجزائري عرف النفقات الوجوبية على أنها تلك النفقات الملقاة على عاتق البلدية بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما. والنفقات المتعلقة بتسديد الديون الواجبة الأداء في إطار القرض، وهو تقريبا نفس التعريف الذي أورده المشرع الفرنسي للنفقات الوجوبية بموجب المادة 15/1612 من القانون العام للجماعات الإقليمية : لا تعد إجبارية بالنسبة للجماعات الإقليمية إلا النفقات الضرورية للوفاء بالديون حالة الأداء والنفقات التي يقر القانون إجباريتها صراحة.

تجدر الإشارة أنه من خلال استقراء وتحليل نص المادة 199 من قانون البلدية رقم

11- 10 أنها تثير إشكاليتين: الإشكالية الأولى تخص اعتبار المشرع كل نفقة منصوص عليها في القوانين والتنظيمات إجبارية مع العلم أن هناك نفقات منصوص عليها في النصوص التشريعية والتنظيمية ومع ذلك فهي اختيارية بالنسبة للبلديات كونها جاءت بصيغة اختيارية ومن أجل فهم الفكرة أكثر أنظر المادة 34 من القانون رقم 12-06 المتعلق بالجمعيات والمادة 22 من المرسوم التنفيذي

رقم 10-100⁽⁴⁸⁰⁾ مؤرخ في 18 مارس سنة 2010 يحدد القانون الأساسي للمؤسسة الوطنية للتجهيزات التقنية والبيداغوجية في التكوين والتعليم المهنيين.

تثير هذه المادة إشكالية ثانية هي مسألة اعتبار المشرع الجزائري أن النفقات المتعلقة بتسديد الديون الناتجة عن القرض وحدها الوجوبية أما الديون الأخرى الناتجة عن التزامات أخرى فترك الحرية للمسؤولين المحليين لتسديدها أو عدم تسديدها وهذا مخالف للقانون والأخلاق لأن أي دين يجب أن يشكل نفقة وجوبية يحرض المنتخبون المحليون على تسديدها والالتزام بها.

هذا في ما يخص المادة 199 من القانون رقم 11-10 وهي مادة مستحدثة في قانون البلدية رقم 11-10 إذ المشرع الجزائري في القانون رقم 90-08 لم يقدم تعريفا للنفقات الوجوبية وإنما اكتفى في

479 - علي بوخالفة باديس، مالية الولاية بين التمويل الذاتي ودعم الدولة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013، ص. 49.
480 - مرسوم تنفيذي رقم 10-100، مؤرخ في 18 مارس سنة 2010، يحدد القانون الأساسي للمؤسسة الوطنية للتجهيزات التقنية والبيداغوجية في التكوين والتعليم المهنيين، ج.ر.ج.ج، عدد 20، صادر في 24 مارس سنة 2010.

نص المادة 160 فقرة أخيرة إلى النص إلى عدم التزام البلديات إلا بالنفقات التي تفرضها عليها القوانين والتنظيمات، وتجدر الملاحظة أن هذا يتعارض مع الإختصاص العام للبلدية وحرية الجماعات الإقليمية في تسيير ماليتها، أما قانون الولاية فلم ينص على أي تعريف للنفقات الوجوبية.

فتحديد القانون والتنظيمات للنفقات الوجوبية التي يتعين على المجالس المنتخبة إدراجها في الميزانية له ما يبرره من حرص المشرع على دفع الجماعات المحلية للتكفل بالنفقات الضرورية كأجور وتكاليف الموظفين التي تمتص النسبة الأكبر من الميزانية وذلك من أجل ضمان دوام سيرورة المرفق العام وكذا فرض الإقتطاع من قسم التسيير لتمويل نفقات التجهيز والإستثمار لضمان حد أدنى من التنمية⁴⁸¹.

وعلى الرغم من عدم الإختلاف في ضرورة وأهمية النفقات الوجوبية إلا أن هذا التحديد يحد من حرية الجماعات الإقليمية ويؤثر على إستقلاليتها من جهتين:

فمن جهة نجد أن تحديد المشرع الجزائري للنفقات الوجوبية يحد من حرية الجماعات الإقليمية في تحديد نفقاتها خاصة مع ضعف الموارد المالية التي تؤدي إلى امتصاص واستغراق لنسبة هامة من ميزانية الجماعات الإقليمية.

تفتح النفقات الوجوبية من جهة أخرى مجالا واسعا لتدخل السلطات الوصية ممثلة في الوالي بالنسبة للبلديات⁴⁸² ووزير الداخلية بالنسبة للولايات⁴⁸³ والدولة في تسيير مالية الجماعات الإقليمية، فالسلطات الوصية تتدخل لإدراج النفقات الوجوبية في حالة رفض السلطات المحلية فعل ذلك، وهذا ما تم التفصيل فيه خلال الحديث عن دور السلطات الوصية في تسيير مالية الجماعات الإقليمية، أما الدولة فتتدخل هي الأخرى من أجل منح الإعانات اللازمة في حالة عدم كفاية مداخل الجماعات الإقليمية لتغطية النفقات

481 - شيخ عبد الصديق، الاستقلال المالي للجماعات المحلية: مدها وإمكانية تطوره، المرجع السابق، ص. 52.

482 - راجع المادتين 183/4 و 203/2 من القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

483 - راجع المادة 163 من القانون رقم 12-7، المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، المرجع السابق.

الوجوبية⁴⁸⁴ وقد تم التفصيل كذلك في خطورة الإعانات على إستقلالية مالية الجماعات الإقليمية من خلال هذه الأطروحة.

لذلك ينبغي على المشرع بمناسبة تأطير سلطة الجماعات الإقليمية في تحديد الميزانية أن يحرص على عدم التوسيع والمبالغة في فرض النفقات الوجوبية ويجب أن تخضع لقواعد محددة بدقة لأن أي التزام مبالغ فيه مقارنة بطبيعة الجماعة من شأنه إفراغ الاستقلالية الإقليمية من معناها ويخفض من هامش نشاط السلطات الإقليمية وأكثر من ذلك فقد تشل حرية الإدارة نفسها.

فرض المشرع الفرنسي بدوره سلسلة من النفقات الوجوبية على الجماعات الإقليمية وذلك على غرار المشرع الجزائري، والتي يمكن تصنيفها في مجموعتين كبيرتين: نفقات مفروضة صراحة عن طريق القانون⁴⁸⁵ ونفقات ضرورية لتغطية الديون الواجبة الدفع.

تمثل هذه النفقات حصة معتبرة من نفقات الجماعات الإقليمية الفرنسية (حوالي 80 من نفقات التسيير والتي تمثل 70% من النفقات الإجمالية)⁴⁸⁶ ، وهذا يفسر ضعف النفقات الاختيارية للجماعات المحلية الفرنسية مقارنة بالنفقات الوجوبية وهذا بدوره يدل على ضعف ومحدودية السلطات المحلية الفرنسية في تحديد نفقاتها.

تقترن النفقات الوجوبية بإجراء الرقابة من أجل ضمان تسجيلها في ميزانية الجماعات الإقليمية⁴⁸⁷، فإذا تأكدت الغرفة الجهوية للحسابات أن النفقة الوجوبية لم تسجل بميزانية الجماعة أو أنها سجلت بمبلغ غير كاف، توجه إنذارا للجماعة في أجل شهر ابتداء من تاريخ وضع الدعوى لديها، وإذا لم تمتثل لطلب الغرفة دعت هذه الأخيرة ممثل الدولة تسجيل النفقة بميزانية تلك الجماعة مع إمكانية اقتراح

484 - راجع المادتين 172 / 3 و 199/2 من القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

485- Voir l'article 2321/2 du C.G.C.T.F pour les communes, Op. Cit., L. 3321 /2 Ibid, pour les départements, L. 4321/1, Ibid, Pour les régions.

486 - MARTINEZ Jeun -Claude, L'autonomie financière territoriale, Op.Cit., p.80.

487 - Article 1612/16 du C.G.C.T.F, Op.Cit.

إحداث مدخول أو التخفيض من النفقات الاختيارية لتغطية النفقات الإجبارية⁴⁸⁸ وهو تقريبا ما هو معمول به أيضا في النظام الجزائري⁴⁸⁹.

وعلى غرار الجزائر وفرنسا فإن النفقات المحلية محددة أيضا من طرف المشرع بالنسبة للجماعات الترابية المغربية وليس لها أي سلطة حقيقية فهي ملزمة بالإففاق في الميادين المحددة لها خاصة بعض النفقات التي لا تكون فيها للجماعة أي سلطة اتخاذ القرار كنفقات الموظفين أو نفقات التسيير بصفة عامة، بحيث تمتص هذه النفقات أكثر من 80 % من الميزانية مما يجعل السلطة الإنفاقية الفعلية للجماعات لا تشمل إلا جزء ضئيل من الميزانية لا يتعدى في أغلب الأحوال الثلث، بالإضافة إلى أن هناك نفقات إجبارية ملزمة بتسجيلها في الميزانية.

وعلى العموم فإن قلة الموارد المالية التي تعاني منها الهيئات المحلية في جل الدول كيفما كان نظامها ومستوى تقدمها يجعلها تتمتع بنوع من الحرية دون أن تتاح لها الوسائل التي تحقق هذه الحرية⁴⁹⁰.

ثانيا: تعارض النفقات الممنوعة مع حرية الجماعات الإقليمية في تحديد نفقاتها

النفقات الممنوعة مصطلح فقهي وليست من الإجتهد القضائي الذي لم يعرف إلا مصطلح النفقات غير المشروعة⁴⁹¹ فالنفقات الممنوعة هي النفقات غير المشروعة⁴⁹²، لكن يجب التنويه إلى أن النفقات الممنوعة لا تتطابق وتتوافق مع النفقات الغير المشروعة فجميع النفقات الممنوعة غير مشروعة والعكس غير صحيح⁴⁹³، ومع أن المشرع لم يحدد قائمة للنفقات الممنوعة على الجماعات الإقليمية إلا أنه يمكن تحديد صنفين لها: النفقات التي تتعارض وتتناقض مع التنظيم الساري المفعول، النفقات التي تتعارض مع اختصاصات الجماعات الإقليمية⁴⁹⁴؛ أي لا تدخل في مجال الاختصاصات المشروعة للجماعات

488 - لحرش كريم، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب على ضوء القانون رقم 08 - 45، المرجع السابق، ص.84.

489 - راجع الصفحة 162 و 163 من هذه الأطروحة.

490 - المرجاني عبد الحق، «خصائص المالية المحلية»، المرجع السابق، ص. 34.

491 - علي بوخالفه باديس، مالية الولاية بين التمويل الذاتي ودعم الدولة، المرجع السابق، ص. 48.

492- AMARI Rezika, Op.Cit., p. 147.

493 - PICARD- Jaun- François, Finances locales, LexisNexis, Paris, 2013, p. 11.

494 -AMARI Rezika, Op. Cit., p. 147.

الإقليمية، بالنتيجة لا يمكن للمنتخبين المحليين الترخيص في إطار تسيير المالية المحلية إلا على النفقات التي تعود بالفائدة على الجماعات الإقليمية.

ومن النفقات الممنوعة على الجماعات الإقليمية استعمال الإعتمادات المرصودة لها لتغطية النفقات الموظفة من قبل المصالح غير الممركزة في مجال الوسائل البشرية والعادية وهذا ما ينص عليه المادة 8 من القانون رقم 90-21 .

تجدر الإشارة أنه كلما كانت عدد النفقات الممنوعة على الجماعات الإقليمية مهمة كلما كانت الإستقلالية المالية لهذه الأخيرة ضعيفة ونسبية والعكس صحيحا؛ أي أنه كلما كانت عدد النفقات الممنوعة ضعيفة كلما كانت الإستقلالية المالية لهذه الأخيرة معتبرة وواسعة.

ثالثا: قضاء البرامج المركزية و اللامركزية على حرية الجماعات الإقليمية في تحديد

نفقاتها

في الأخير يجب التنويه إلى أنه بالإضافة إلى سلطة الدولة في تحديد نفقات الجماعات الإقليمية عبر فرض سلسلة من النفقات الوجوبية التي ينبغي على هذه الأخيرة إدراجها في ميزانيتها ومنعها كذلك من إدراج بعض النفقات، فإن هذه الأخيرة تمارس هذا الإختصاص أيضا من خلال تحديدها للبرامج المركزية واللامركزية، فبالنسبة للبرامج المركزية: هي برامج مهمة، تحتاج لمبالغ ضخمة وإلى رخصة مسبقة للإستثمار، تمنح من طرف جهاز مركزي للتخطيط ويكون الوالي بصفة عامة الأمر بالصرف فيها. أما البرامج اللامركزية: هي برامج أقل أهمية من البرامج الأولى، يمكن أن نذكر أساسا مخططات البلدية للتنمية والمخططات الجهوية لعدم التركيز⁴⁹⁵ وقد تمت معالجتها من خلال هذه الأطروحة بالتفصيل.

⁴⁹⁵ - BOUMOULA Samir, La problématique de la décentralisation à travers l'analyse des finances publiques (communales de la wilaya de Bejaia, Op. Cit, p. 87.

المطلب الثاني

تقويض حرية الجماعات الإقليمية في تحديد إيراداتها

تشكل عملية تحديد الجماعات الإقليمية لإيراداتها الجزء الثاني في إعداد ميزانيتها، على الرغم من أنه من الناحية العملية تعتبر المرحلة الأولى في إعداد هذه الأخيرة⁴⁹⁶، على عكس الدولة التي تقدر في المرحلة الأولى نفقاتها ثم إيراداتها كمرحلة ثانية، وقد كرس المشرع مسؤولية وحرية الجماعات الإقليمية في تسيير مواردها وتعبئتها، في إمكانية هذه الأخيرة في البحث عن الموارد اللازمة لتغطية أعبائها (نفقاتها) وذلك بعدم تحديد المشرع إيرادات الجماعات الإقليمية على سبيل الحصر (الفرع الأول) لكن من جهة أخرى نلاحظ أن هذه الأخيرة لا تتمتع بأي سلطة في تسيير إيراداتها وعلى سبيل المثال الموارد الجبائية (الفرع الثاني) وذلك أثناء تسيير ميزانيتها بصفة خاصة وماليتها بصفة عامة.

الفرع الأول

عدم حصر موارد الجماعات الإقليمية تجسيد لحرية هذه الأخيرة في تحديد إيراداتها

تعتبر مسألة تحديد إيرادات الجماعات الإقليمية مسألة ذات أهمية كونها تساهم في تكريس وتعزيز الإستقلالية المالية لهذه الأخيرة، لكن المشرع الجزائري في ظل الأمر رقم 67 - 24 وكذلك الأمر رقم 69 - 38 حدد إيرادات البلدية والولاية على سبيل الحصر في قوله: «تعتبر البلدية مسؤولة عن تسيير

496 - تجدر الملاحظة أن ميزانية الجماعات الإقليمية هي ميزانية وسائل التي تنطلق من الموارد المتاحة لتحديد أهداف الميزانية، وهذه الطريقة التقليدية في إعداد الميزانية لا تساعد الجماعات الإقليمية على الابتكار وإيجاد حلول بديلة للتمويل، وبالتالي لا يطرأ تغييرا كبيرا على مواردها المالية، وينعكس هذا التدبير حتى على الأدوار التي تقوم بها الجماعات الإقليمية، فاعتمادها على نفس الموارد المالية لإعداد الميزانية يدفعها إلى تكرار نفس الأعمال التي قامت بها في السنة السابقة، وبالتالي فالانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية النتائج والأهداف ستفعل أكثر الأدوار والإختصاصات الممنوحة للجماعات باعتبار أن المحدد الأساسي في إعداد الميزانية سيكون على أساس الأهداف والبرامج والمشاريع، انظر في هذا الشأن:

- الغالي محمد والرشيدي الحسن، «الحكامة المالية في ضوء الأدوار الجديدة للجماعات الترابية»، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 124 لسنة 2015، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص. 258.

المالية الخاصة والمتمثلة في:حصيلة الموارد الجبائية والرسوم، مداخيل ممتلكاتها، الإعانات، الإقتراضات »

ونفس الأمر بالنسبة للولاية وهذا ما عيد حرفيا في ظل القانون رقم 90-08⁴⁹⁷ ، والقانون رقم 90-09⁴⁹⁸، وهذا يعتبر بمثابة عائق وحاجز قانوني يعيق عملية التمويل الذاتي للهيئات اللامركزية ويقيد من حرية هذه الأخيرة في البحث عن مصادر أخرى للتمويل⁴⁹⁹ وهذا يحد من حرية البلدية والولاية في تحضير ميزانيتها⁵⁰⁰ و بالتالي ممارسة اختصاصاتها.

لكن المشرع الجزائري في ظل القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية وكذلك القانون رقم

12-07 حدد إيرادات البلدية والولاية على سبيل المثال لا الحصر في نص المادة 170 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية بالنسبة للبلديات، والمادة 151 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية حيث تنص:« تتكون موارد الميزانية والمالية للولاية بصفة خاصة مما يأتي:

التخصيصات،

ناتج الجباية والرسوم،

الإعانات وناتج الهبات والوصايا،

مداخيل ممتلكاتها، مداخيل أملاك الولاية،

القروض،

ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها الولاية،

جزء من ناتج حق الإمتياز للفضاءات العمومية بما فيها الفضاءات الإشهارية التابعة للأمالك الخاصة للدولة،

⁴⁹⁷ - راجع المادة 146/1 من القانون رقم 90-08، المؤرخ في 07 أبريل سنة 1990، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

⁴⁹⁸ - راجع المادة 132 من القانون رقم 90-09، المؤرخ في 7 أبريل سنة 1990، يتعلق بالولاية، المرجع السابق.

⁴⁹⁹ - صايش عبد المالك، المرجع سابق، ص. 110.

⁵⁰⁰ - عمراني بهية، المرجع السابق، ص. 41.

الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات.»

فعدم تحديد المشرع الجزائري لإيرادات البلدية والولاية على سبيل الحصر في ظل قانون رقم 11-10 وقانون رقم 12-07 يعتبر نقطة إيجابية ومشجعة للمنتخبين المحليين وكذا الموظفين الإداريين للبحث عن إيرادات جديدة وإضافية من أجل تمويل الميزانيات المحلية وبالتالي تعزيز الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية مع أن ذلك صعب التحقيق في ظل الظروف الراهنة خاصة نقص المستوى التعليمي لدى المنتخبين المحليين⁵⁰¹ مما يجعلهم غير قادرين على ترجمة الاختصاصات المخولة لهم من طرف السلطة التشريعية بهدف تنشيط الموارد الخاصة للجماعات الإقليمية على أرض الواقع⁵⁰²، لذلك ينبغي الإصرار على إدراج المستوى العلمي كشرط للترشح للانتخابات الإقليمية في التعديلات المقبلة نظرا لأهمية هذا الجانب في تحسين ورفع من مستوى التسيير المحلي للجماعات الإقليمية وهذا ما سينعكس إيجابا على تعزيز الجماعات الإقليمية لإيراداتها الذاتية وبالتالي تعزيز استقلالها المالي والتحرر من التبعية اتجاه السلطات المركزية.

الفرع الثاني

عدم تمتع الجماعات الإقليمية بصلاحيات في تحديد إيراداتها

الإيرادات الجبائية نموذجا

من شأن تمتع الجماعات الإقليمية بصلاحيات واسعة في تحديد إيراداتها أن يساهم في ضمان الإستقلالية المالية لهذه الأخيرة، ولقد تم اختيار الإيرادات الجبائية كمثال ونموذج لهذه الدراسة باعتبارها تشكل أهم إيرادات الجماعات الإقليمية في تمويل ميزانيتها، وبالنظر كذلك إلى أهمية الإستقلالية الجبائية في تحديد الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، وهذه الدراسة تنصب على سلطة هذه الأخيرة في

⁵⁰¹ - كون المشرع الجزائري لم يشترط أي مستوى تعليمي لدى المترشحين للانتخابات المحلية حتى في إطار القانون العضوي الجديد المتعلق بالانتخابات، راجع المادة 79 من القانون العضوي رقم 16 - 10، مؤرخ في 25 غشت سنة 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، المرجع السابق.

⁵⁰² - علاوة حنان، إشكالية التسيير الإداري للجماعات المحلية وضرورة تحقيق التنمية، أطروحة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه، تخصص: قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة . بجاية، 2019، ص. 51.

تأسيس الموارد الجبائية والغائها (أولا)، دور هذه الأخيرة في تحقيقها؛ أي تحصيلها (ثانيا) وأخيرا حرية هذه الأخيرة في استعمالها (ثالثا).

أولا: سلطة الجماعات الإقليمية في تأسيس الموارد الجبائية والغائها

حتى تتمتع الجماعات الإقليمية بحرية في تحديد إيراداتها الجبائية يجب أن تتمتع هذه الأخيرة بسلطة تأسيس مواردها الجبائية والغائها، لكن ما تمت ملاحظته من خلال التأطير القانوني لهذه الأخيرة هو احتكار السلطة المركزية للصلاحيات تأسيس الموارد الجبائية (1) والغائها (2).

1. احتكار السلطة المركزية لصلاحيات تأسيس الموارد الجبائية

على الرغم من عدم اعتراف المشرع الجزائري بالإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية - البلدية في ظل الأمر رقم 67 - 24 لكن هذا لم يمنعه من منح الجماعات الإقليمية إمكانية وجواز تأسيس بعض الضرائب والرسوم وذلك في القسم الثاني الخاص بالضرائب والرسوم بموجب المواد 261 و 262 و 263 منه؛ أي بموجب الأمر رقم 67-24، لكن بموجب قانون رقم 81-09⁵⁰³ المعدل والمتمم للأمر رقم 67-24 منع البلديات من تحديد مواردها الجبائية بنفسها من أجل القيام بوظائفها الضرورية وهذا إن دل على شيء إنما يدل على نية المشرع في إضعاف السلطة الجبائية للجماعات الإقليمية وبالتالي الإستقلالية المالية لهذه الأخيرة.

وبعد إلغاء المشرع الجزائري إمكانية الجماعات الإقليمية في المشاركة في تأسيس الموارد الجبائية قصر هذه المهمة فقط على القانون فوحدها السلطة التشريعية التي يمكنها تأسيس الموارد الجبائية وهذا ما ينص عليه المؤسس الدستوري بموجب المادة 78/3 من القانون رقم 16 - 01: « لا يجوز أن تحدث أي ضريبة إلا بمقتضى القانون. » وكذلك المادة 140/13 من القانون نفسه التي تنص: « يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية: إحداث الضرائب والجبائيات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أسسها ونسبها. »

⁵⁰³ - قانون رقم 81 - 09، مؤرخ في 04 يوليو سنة 1981، يعدل ويتمم الأمر رقم 67-24، المؤرخ في 18 يناير سنة 1967 والمتضمن القانون البلدي، ج.ر.ج.ج، عدد 27، الصادر في 07 يوليو سنة 1981 (ملغى).

كما تخضع الضرائب لقواعد محددة بصفة دقيقة ومرتببة ترتيبا صارما في إطار قانون المالية السنوي الذي يصدر ليؤكد على شرعية الرخصة وعليه فإنه لا يجوز للبلدية تأسيس أو قبض الضرائب إلا تلك المنصوص عليها صراحة في القانون⁵⁰⁴، وبذلك نخلص إلى فكرة مفادها أن النظام الجبائي الجزائري مركزي فوحدها الدولة من تتمتع بالسلطة الجبائية، وهو الإتجاه الغالب في جل التشريعات والتجارب ويستند هذا الإتجاه إلى مبررات فلسفية وسياسية ومبررات ذات طابع عملي⁵⁰⁵.

برر البعض عاى المستوى الفلسفي والسياسي هذا الحصر بمبدأ قبول الضريبة غير أن هذا المبدأ لا يبرر رفض منح صلاحية خلق الضرائب للجماعات المحلية مادامت مشكلة من ممثلين للناخبين في الدائرة المحلية وينحصر الإقتطاع فيها على هذه الدائرة، وهكذا تم تبرير حصر خلق الضرائب بالجهاز التشريعي بمبدأ وحدة الدولة ووحدة سيادتها⁵⁰⁶، حيث يذكر très justent andré pour «في الدولة الموحدة لا يجب أن يوجد إلا مصدر واحد للسيادة على كل الإقليم ويضيف أيضا أن تقديم خاصية وحدة الدولة يفترض الإحتفاظ بوحدة سلطة وضع القواعد "le pouvoir normatif" واحترام اختصاصات الأجهزة السيادية التي لا يمكن منحها للجماعات الإقليمية وبالموازاة أي تنازل عن إختصاص سيادي وبالتحديد الإختصاص الجبائي من شأنه التشكيك بوحدة الدولة.⁵⁰⁷»، ومن جهة أخرى توحيد السياسة الجبائية يتطلب توحيد مصدر فرض الضريبة لما لعملية الفرض الضريبي من أبعاد إقتصادية واجتماعية⁵⁰⁸ وهذا ما سيتم توضيحه أسفله.

وعلى المستوى العملي يستند الإتجاه الرافض إلى عدة مبررات كتجنب الإزدواج الضريبي والتعسف في فرضها⁵⁰⁹، وكذلك حصر السلطة الجبائية في يد السلطات المركزية يجد مبرره في الكفاية

504 - بن ورزوق هشام، « البلدية بين التبعية والإستقلالية المالية »، مجلة العلوم الإجتماعية والإنسانية، العدد 15 لسنة 2006، جامعة العربي التبسي تبسة، الجزائر، ص.14.

505 - قزير محمد، « حدود الدور الجبائي للجماعات المحلية »، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 87-88 لسنة 2009، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص.113.

506 - المرجع نفسه ، ص. 114.

507 - BRAUGE DELAIRE Cécile, Autonomie financière et collectivités territoriale, Thèse pour obtention de grade de docteur, Université de Limoges, 2011, p. 97.

508 - قزير محمد، المرجع السابق، ص.114.

509 - المرجع نفسه، ص. 114.

الإدارية في تحديد إيرادات الممولين فالسلطة المركزية وحدها من تتمتع بالقدرة على الحصول على كافة المعلومات المتعلقة بالمولين الخاضعين للضريبة، هذه المعلومات تتوفر على مستوى الإدارة الجبائية بالمتابعة والتي تمتلك نظاما معلوماتيا جبائيا يساعدها على جمع كافة المعلومات الضرورية لأن النشاط الممارس من قبل الممولين قد يمتد لأكثر من بلدية أو ولاية وهذا ما يجعل الجماعات الإقليمية عاجزة عن تحقيق الكفاية الإدارية في تحديد إيرادات الممولين⁵¹⁰.

2. إحتكار السلطة المركزية لصلاحيّة إلغاء الموارد الجبائية

طبقا لقاعدة توازي الإختصاص فإن البرلمان هو المختص الوحيد أيضا في إلغاء الضرائب وتعديلها⁽⁵¹¹⁾، وقد نص المشرع الجزائري على وجوب تعويض كل تخفيض في الموارد الجبائية للولاية أو البلدية ناجم عن كل إجراء تتخذه الدولة والمتضمن إعفاء جبائيا أو تخفيضا في نسب الضريبة أو إلغائها بمورد يساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل⁵¹² وهذا يعتبر كضمانة للجماعات الإقليمية من أجل ممارسة اختصاصاتها، فمثلا بعد تخفيض النسبة المتعلقة بالرسم على النشاط المهني من 2,55 إلى 2 وبعد التخفيض الذي عرفه الدفع الجزافي ومن ثم إلغائه، هنا تكفلت الدولة بتعويض الجماعات الإقليمية عن هذه الإجراءات بمبلغ 18500 مليون دينار وذلك في سنة 2000، وهذا ما يحصل كل مرة في حالة أي تخفيض جبائي أو إلغاء لضريبة ما، حيث تتدخل الدولة لمساعدة وتعويض الجماعات الإقليمية المتضررة، مثلا سنة 2009 وبموجب قانون المالية التكميلي هدفت السلطة المركزية إلى الالتزام بتعهدها بتغطية الخسائر المالية للبلديات نتيجة إلغاء عدد من الضرائب المحلية أهمها الدفع الجزافي ، حيث تقرر تخصيص منحة للبلديات في حدود 40 مليار دينار في 5 سنوات التي تلي الإلغاء⁵¹³.

510 - شوقي جباري، عولمي بسمة، «تعبئة الموارد الجبائية كخيار إستراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية»، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، عدد 2 لسنة 2015، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، ص. 33.

511 - قزير محمد، المرجع السابق، ص. 114.

512 - راجع المادة 5/4 من القانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، المرجع السابق وكذلك المادة 5 من القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

513 - روجي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية " البلدية في إطار القانون 11/10، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير: الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق جامعة الجزائر . بن يوسف بن خدة، 2013، ص. 166.

ولكن بالرغم من اعتبار التعويض الناجم عن إلغاء أو تخفيض في الموارد الجبائية كضمانة للجماعات الإقليمية لممارسة اختصاصاتها لكن ذلك على حساب الإستقلالية المالية لهذه الأخيرة ولمبدأ اللامركزية المكرس دستوريا، لذلك نجد أن القانون العضوي الفرنسي لسنة 2004 جاء من أجل منع إلغاء أي ضريبة واستبدالها بمنحة من الدولة لأن هذا من شأنه زعزعة استقرار الجماعات الإقليمية والمساس بإستقلاليتها.

وللإشارة فإن السلطة الجبائية للدول تختلف من دولة إلى أخرى ففي فرنسا مثلا نجد أن المشرع فيها حدد مجموعة الضرائب المحلية، نماذج حساب أساسيات فرض الضرائب، وأعلى حجم للإقتطاع الذي لا يمكن تجاوزه، وترك حرية نسبية للإدارات المحلية النشاط والتحرك في هذا المجال أي بين الحد الأدنى والأقصى⁵¹⁴، وذلك بالرغم من التعديل الدستوري الفرنسي لسنة 2003 الذي يكرس في نص المادة 72/2 إمكانية الجماعات الإقليمية تحديد الوعاء وحجم الضرائب الذي يفسر من طرف الكثير من الباحثين على أنه تكريس لإستقلالية وحرية الجماعات الإقليمية الفرنسية في الموارد الجبائية، لكن المجلس الدستوري الفرنسي قرر صراحة أنه لا ينتج لا عن نص المادة 72/2 من الدستور أو من أي نص دستوري آخر تمتع الجماعات الإقليمية بالإستقلالية الجبائية وإلغاء الرسم المهني في قانون المالية لسنة 2010 لم تكن إلا استمرارية لهذا التطور⁵¹⁵.

قد ارتأى المجلس الدستوري الفرنسي أن من شأن هذا الإجراء؛ أي إلغاء الرسم على النشاط المهني أن يؤدي إلى تخفيض الموارد الجبائية وبالتالي تخفيض حرية إدارة الجماعات الإقليمية لشؤونها⁵¹⁶.

هذا يعني أن الجماعات الإقليمية الفرنسية لا تتمتع بالإستقلالية الجبائية حسب الإجتهد الدستوري الفرنسي وذلك بالرغم أن المادة 9/3 من الميثاق الأوروبي للإستقلالية المحلية تنص على أن جزء على

⁵¹⁴ - BOUMOULA Samir, Décentralisation et développement local la contributions au l'aménagement de schéma de financement des budgets publics locaux en Algérie : approche par l'analyse de l'économie publique locale, Thèse pour l'obtention de grade de docteur en sciences économiques : option de gestion de développement, Université ABDE ARRAHMANE MIRA- Bejaia, 2011, p. 183.

⁵¹⁵ - D.C.C.F n°2009- 599, du 29 décembre 2009, Portant la loi de finance pour 2010, www.conseil-constitutionnel.fr.

⁵¹⁶ - PILONE Caroline, Op.Cit, p.518.

الأقل من الموارد المالية للجماعات المحلية تنتج من الضرائب التي تتمتع الجماعات المحلية بسلطة
وحرية تحديد حجمها⁵¹⁷.

قصر المشرع الجزائري فقد مهمة المجالس الشعبية البلدية في مجرد التصويت على الرسوم
والأتاوى في حدود النطاقات المنصوص عليها قانونا⁵¹⁸.

نص التشريع الجزائري استثناء فقط بموجب قانون المالية لسنة 2002⁵¹⁹ في المادة 12 منه على
إشراك المجالس الشعبية البلدية المباشر في تحديد لتعرفة رسم إزالة القمامات المنزلية⁵²⁰، كما تم تأكيد
اختصاص المجالس الشعبية البلدية بعملية التصفية والتحصيل والمنازعات المتعلقة برسم رفع القمامات
المنزلية بموجب المادة 263 مكرر 3 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

وما تجدر ملاحظته في سلطة الجماعات الإقليمية في تحديد إيراداتها الجبائية أن النظام المالي
المحلي التونسي يتميز وينفرد بتكليف البلدية بتقدير الوعاء الضريبي، وهذا الامتياز هو الذي يمنح معنى
لمسؤولية واستقلالية البلدية⁵²¹.

لكن مقابل ذلك؛ أي ضرورة وأهمية تمتع الجماعات الإقليمية بالإستقلالية الجبائية من أجل
ضمان الإستقلالية المالية فإن هناك من المسؤولين والإداريين من يرى أنه يمكن للجماعات الإقليمية
الإحتفاظ بإستقلالها المالي بدون إستقلالية جبائية أو إستقلالية جبائية منخفضة لكن بشرط أن تتمتع

⁵¹⁷ - Article 9/3 de la charte européenne de Strasbourg de 1985 sur l'autonomie locale, Op.Cit, Dispose : « **Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir d'impôts dont elles ont le libre pouvoir de fixer le taux.** »

⁵¹⁸ - تنص المادة 196/2 من القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يوليو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، السابق الذكر على
ما يلي: « يصوت المجلس الشعبي البلدي، في حدود النطاقات المنصوص عليها قانونا على الرسوم والأتاوى المحددة
التي يرخص للبلدية بتحصيلها لتمويل ميزانيتها . »

⁵¹⁹ - قانون رقم 01 - 21، مؤرخ في 22 ديسمبر سنة 2001، يتضمن قانون المالية لسنة 2002، ج.ر.ج.ج، عدد
79، صادر في 23 ديسمبر سنة 2001.

⁵²⁰ - راجع الصفحة 61 من هذه الأطروحة.

⁵²¹ - BELAÏD Néjib, Autonomie locale et fiscalité locale, Actes du colloque nationale sur L'évolution récente de
la fiscalité locale, Faculté de Droit et des Sciences Politiques de Tunis les 19 et 20 février 1998, p. 134.

الجماعات الإقليمية بمراد كافية من أجل القيام ومواجهة مهامها ومن أمثلة ذلك نجد إنجلترا، ألمانيا، هولندا أين الإستقلالية الجبائية جد منخفضة⁵²².

ثانيا: سلطة الجماعات الإقليمية في تحقيق الإيرادات الجبائية

تعد الجبائية ميدان حصري للدولة فبالإضافة إلى احتكار الدولة لسلطة تأسيس الموارد الجبائية وإلغائها فإن تحقيقها أيضا يعهد إلى نفس الإدارة التي تتكفل بتحصيل جباية الدولة⁵²³ وذلك عبر مفتشيات الضرائب وقبضات الضرائب التي تتواجد عبر مختلف مناطق الوطن (1)، مقابل تسجيل دور ضعيف وهامشي بالنسبة للجماعات الإقليمية (2).

1. دور المصالح الجبائية في تحقيق الموارد الجبائية

تتولى الدولة عبر مصالحها الجبائية ممثلة في مفتشيات (أ) وقبضات الضرائب (ب) مهمة تحصيل وتحقيق الموارد الجبائية لصالح الجماعات الإقليمية وذلك على المستوى الوطني.

أ. دور مفتشيات الضرائب في تحقيق الموارد الجبائية

يعتبر النظام الجبائي الجزائري نظام إبلاغي، حيث يلتزم المكلف المدين بدفع الضرائب المحلية بإرسال بلاغه إلى مفتشيات الضرائب لبلديته، حيث يوجد على المستوى الوطني 560 مفتشية على مستوى التقسيم الإقليمي تغطي سواء عدة بلديات أو حي في المراكز المدنية الكبرى، بحيث نميز في وعاء الضرائب نوعين من الضرائب وهي:

. حقوق في الحساب أو تحويل فوري في الدفع تسبق إجراء التحقيق وهي: الدفع الجزافي، الرسم على النشاط المهني، الرسم على القيمة المضافة وبطاقة السيارات.

. ضرائب تدفع بعد استلام بلاغ بالدفع، ويكون نتيجة لبلاغ المكلف بدفع الضريبة وهي: الرسم العقاري، رسم التطهير، ورسم على الذمة المالية⁵²⁴.

⁵²² - La section des finances de conseil économique et social, Op, Cit., p. 127.

⁵²³ - GRABA Hachemi, Op.Cit., p 35.

⁵²⁴ -GRABA Hachemi, Op, Cit, p.35.

من المنتظر أن يكون هذا الموضوع؛ أي موضوع النظام الجبائي الجزائري وبالتحديد الإبلاغات محل إعادة تنظيم يتبع بإجراءات منتظرة من المشرع والتنظيم الجبائي⁵²⁵، نظرا للقصور أو الغياب المطلق للإبلاغات.

ب . دور قبضات الضرائب في تحقيق الموارد الجبائية

يتمثل دور قبضات الضرائب في تحصيل الموارد الجبائية الذي يقصد منه مجموع العمليات التي تهدف إلى نقل مبلغ الضريبة من ذمة الممول إلى خزينة الدولة من طرف موظف يعمل باسم منظمة عمومية تطلق عليه صفة محاسب عمومي وفقا لإجراءات قانونية دقيقة يعلم بها الملزم مسبقا، وذلك إما بالطريقة العادية عندما يتم ذلك داخل الأجل القانوني، وإما عن طريق الإكراه عندما تنتهي المدة المحددة للأداء الرضائي⁵²⁶ وحتى تعتبر الموارد الجبائية موردا ذاتيا مستقلا يجب أن يتم تحصيله من طرف الجماعات الإقليمية.

لكن هذه الأخيرة لا تملك إدارة ذاتية وخاصة تتكفل بتغطية وتحصيل مواردها الجبائية، فالإدارة التي تتولى تغطية الموارد الجبائية للدولة هي نفسها التي تتولى تحصيل الموارد الجبائية التي تعود للجماعات الإقليمية، حيث نسجل 975 قباضة ضرائب على المستوى الوطني تتكفل بهذه المهمة، حيث هناك نوعين من قباضات الضرائب؛ أي ازدواجية⁵²⁷ الوحدات المكلفة بتحصيل الجباية المحلية⁵²⁸.

⁵²⁵ - Ibid., p. 36.

⁵²⁶ - محمد علي أدبيا، المرجع السابق، ص. 243.

⁵²⁷ - للإشارة فإن ازدواجية الوحدات التي تتكفل بتحصيل الموارد الجبائية أثار سلبا على مردودية هذه الأخيرة حيث تم تسجيل العديد من بقايا رسوم لم يتم تحصيلها بسبب نقص الحافز الذي يبديه المنتخبون المحليون والذين يجب عليهم تحصيل بعض الرسوم المحلية الخاصة.

وكذلك بسبب غياب أي حوار واتصال بين الوحدات المحلية والوحدات المركزية وعدم التركيز بسبب نقص التجربة والوسائل الكافية لدى السلطات المحلية، للتفصيل في هذا الخصوص، انظر:

- MAHERZI Djalel , Les finances locales en ALGERIE :Caractéristiques et problème , Editions ITCIS , Alger, 2013, p. 21.

. **قباضات التحصيل: les recette de recouvrement**: التي لها التزام ضمان تغطية جميع الضرائب
الموجودة على إقليمها باستثناء الرسم العقاري ورسم التطهير .

. **قباضات التسيير: les recettes de gestion**: يتمثل دورها الرئيسي في التسيير المالي للبلديات التي
تتكفل أيضا بضمن الرسم العقاري ورسم التطهير، التي يتولى تسييرها قباضو الضرائب وهم عبارة عن
موظفين يعينون من طرف وزير المالية فهم يتمتعون بصفة محاسبين تابعين للدولة، وبالتالي للخزينة
العامة وبصفة محاسبين تابعين للبلدية⁵²⁹ حيث يتمتعوا بجميع الوسائل المشروعة لضمان تغطية
الضرائب، وهم بحاجة إلى وسائل قهرية قد تصل إلى حجز أموال المكلفين بدفع الضرائب⁵³⁰.

إن تكفل أعوان الدولة المحاسبون العموميون وهم موظفون بتغطية وتحصيل الموارد الجبائية
الخاصة بالجماعات الإقليمية لا يتلاءم مع مبدأ حرية إدارة الجماعات الإقليمية⁵³¹.

تجدر الملاحظة أنه بالنسبة لإختصاص قباضات الضرائب في تحصيل الموارد الجبائية فإنه
استثناء بالنسبة للرسم على الذبح فإن تحصيله يتم من طرف مندوبين من البلدية بواسطة وصلات أو
تذاكر تحت مراقبة أعوان الضرائب الذين لهم سلطة الرقابة والتحقق داخل المذبح⁵³²، وكذلك الشأن
بالنسبة للرسم السكن تتم فوترته ودفعه على مستوى مؤسسة سونلغاز من خلال فاتورة الكهرباء والغاز،
هذه الأخيرة تؤمن تحويله إلى حساب خاص بالخزينة ويدفع بعد ذلك إلى الصندوق الخاص لإعادة

⁵²⁹ - رحمانى الشريف، المرجع السابق، ص. 12.

⁵³⁰ - GRABA Hachemi, Op.Cit., p. 36.

⁵³¹ -BOUMOULA Samir, Décentralisation et développement local la contribution au l'aménagement de schéma de financement des budgets publics locaux en ALGERIE : approche par l'analyse de l'économie publique locale, Op.Cit., p.180.

⁵³² - محمدي صبيحة، تسيير الموارد المالية المحلية في الجزائر. واقع وآفاق. أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في علوم التسيير: تخصص نقود ومالية، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2013، ص. 61.

الإعتبار للحظيرة العقارية لبلديات الولاية، ونفس الأمر بالنسبة للرسم التطهيري حيث تتم فوترته من قبل الجزائرية للمياه بواسطة فواتير المياه⁵³³.

تتم إجراءات تحصيل الإيرادات الجبائية على النحو التالي: فبعد التكفل بأوامر الإيرادات يقوم قباضي الضرائب بإرسال نسخة من سند الأمر بالتحصيل إلى الخاضعين للضريبة والذي يشتمل على بيانات متعلقة بمبلغ الضريبة الواجب دفعها، وتاريخ بدأ التحصيل، إضافة إلى تاريخ آخر أجل للدفع، وفي حالة عدم الدفع في الآجال القانونية، تطبق غرامات مالية تضاف إلى مبلغ الضريبة، ويقوم قابض الضرائب بإرسال إنذار إلى المدين بضرورة دفع الدين المستحق عليه.

في حالة رفض المدين دفع الديون المستحقة عليه من تلقاء نفسه، يقوم قابض الضرائب بتطبيق إجراءات التحصيل الإجباري بعد إعلام المعني بالأمر، يقوم قابض الضرائب باستعمال أدوات التحصيل الإجباري بما فيها إصدار إشعار للمؤسسات المالية لتجميد الأرصدة المالية واقتطاع مستحقات الدولة من حساب المكلف بالضريبة أو اللجوء عند الضرورة إلى تطبيق إجراءات الحجز التحفظي⁵³⁴ أو التنفيذي⁵³⁵ على ممتلكات المدين وبيعها في المزاد العلني من أجل تسديد الديون الجبائية المستحقة من طرف الدولة والهيئات العمومية إذا لم يتم التحصيل عن طريق إجراءات التحصيل العادية⁵³⁶.

533 - يرقى جمال، « الجباية المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية في الجزائر ودورها في التنمية المحلية » ، دراسات إفريقية، العدد 43 لسنة 2010، مركز الدراسات الإفريقية، جامعة الجزائر 2، ص. 67 و 69.

534 - تعرف المادة 646 من القانون رقم 08 - 09، المؤرخ في 25 فيفري سنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.ج، العدد 21، الصادر في 23 أفريل سنة 2008، الحجز التحفظي على أنه وضع أموال المدين المنقولة المادية والعقارية تحت يد القضاء ومنعه من التصرف فيها، ويقع الحجز على مسؤولية الدائن.

535 - لم يعرف المشرع الجزائري الحجز التنفيذي وإنما اكتفى بالشروط التي يجب توفرها من أجل تنفيذه ومن أجل الإطلاع أكثر على هذا الموضوع، راجع:

- حمه مراريمه، الحجز التنفيذي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الدولة: شعبة القانون الخاص، كلية الحقوق، قسم القانون الخاص، جامعة باجي مختار. عنابة، 2009.

536 - شلال زهير، إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، تخصص: تسيير المنظمات، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، 2014، ص.127.

بعد عملية التحصيل تتولى مديريات الضرائب التابعة مباشرة للدولة (وزارة المالية) عملية توزيع الموارد الجبائية على مختلف البلديات وليس لهذه الأخيرة أية سلطة للطعن أو الرفض⁵³⁷.

تجدر الإشارة في الأخير أن المفتشيات وقباضات الضرائب تمارس نشاطاتها تحت الرقابة الرئاسية لمدير الضرائب الولائي على مستوى الولاية، حيث ينسق أدوار رؤساء المفتشيات أثناء ممارسة مهامهم ويراقب نشاط التحصيل الممارس من طرف قابضي الضرائب⁵³⁸.

وعلى غرار الجزائر ففرنسا أيضا لا تتمتع جماعاتها الإقليمية بأي اختصاص في تغطية مواردها الجبائية فالدولة وحدها من تمارس هذا الإختصاص⁵³⁹ وذلك عن طريق المحاسبين العموميين فهم وحدهم من يتمتع بسلطة تغطية وتحصيل الموارد الجبائية⁵⁴⁰، وهذا يؤدي إلى عدم وجود تناسق بين المبالغ المقرر الحصول عليها والمبالغ المحصل عليها فعليا وهذا الإختلاف يحدث بمناسبة تدخلات الدولة عبر إجراء إعادة توزيع الموارد الجبائية⁵⁴¹، لأن التوزيع الجغرافي لمختلف البلديات والولايات نتج عنه بالضرورة توزيع غير عادل للثروات حيث تستحوذ 5 % من البلديات على 80 % من حجم الرسوم المهنية لذلك كان من الواجب على الدولة تخفيضه حيث فضلت المساواة بين مختلف الجماعات الإقليمية بدون أن تمس بالجماعات الأكثر إنتعاشا في المجال الإقتصادي وهذا ما يعرف بإعادة توزيع الموارد الجبائية **la péréquation**⁵⁴² المكرس في التعديل الدستوري لـ 28 مارس 2003 المادة 72 / 2 / 5، وهذا ما جاء في القوانين المالية الفرنسية لسنوات 2004، 2005، 2006.

فعلى خلاف المؤسس الدستوري الفرنسي، فإن المؤسس الدستوري الجزائري لم يكرس مبدأ إعادة توزيع الموارد الجبائية وإنما اكتفى أثناء تعديل ديباجة الدستور وذلك في ظل القانون رقم 12- 01 إلى ذكر التوازن الجهوي كخيار من خيارات الشعب الجزائري لكن هذا لا يعني أن الجزائر لا تعرف إعادة

537 - بن شعيب نصرالدين، شريف مصطفى، «الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر»، مجلة الباحث، العدد 10 لسنة 2012، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة ورقلة، ص. 165.

538 - GRABA Hachemi, Op. Cit, p.36.

539 -MARTINEZ Jean - Claud, L'autonomie financière territoriale, Op. Cit, p. 84.

540 - PICARD Christophe et SOTTOU Franck, Le budget local en pratique, Editions du Moniteur, Paris, 2004, p. 35.

541 -PICARD Jean- François, Op. Cit, p. 103.

542 - FERSTENBERT Jaques, PRIET François, QUILICHIMI Paule, Droit des collectivités territoriales, Dalloz, Paris, 2009, p. 341.

توزيع الموارد الجبائية ولو كان ذلك جزئيا وذلك في إطار الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية، وقد تم التفصيل في ذلك في الفصل الثاني من الباب الأول من هذه الأطروحة.

ودائما في إطار تحصيل الموارد الجبائية، وعلى خلاف الدولة الجزائرية والفرنسية اللتين منحنا اختصاص تحصيل الموارد الجبائية للمصالح التابعة للدولة فقط، فإن الدولة المغربية تميزت في هذا الخصوص، حيث أوكلت مهمة تحصيل أهم الرسوم الجبائية وهي الرسم المهني، رسم السكن ورسم الخدمات الجماعية لمصالح المديرية العامة للضرائب، أما باقي الرسوم المحلية فقد عهدت مهمة تدبيرها للمصالح الجبائية التابعة للجماعات الترابية⁵⁴³، وهذا الإجراء يعتبر نقطة إيجابية في التجربة المغربية لأن من شأن ذلك ضمان تحصيل فعال للموارد الجبائية هذا من جهة، ومن جهة أخرى تعزيز مشاركة الجهات الإقليمية في ذلك؛ أي في عملية تحصيل الموارد الجبائية.

2. ضعف دور الجماعات الإقليمية في تحقيق الموارد الجبائية

تلعب الجماعات الإقليمية دورا هامشيا في تحقيق الموارد الجبائية مقارنة بمصالح الضرائب التابعة للدولة فدورها يقتصر على مساعدة تلك المصالح لإنجاز مهامها وذلك أثناء جباية المعلومة الضريبية (أ) المساهمة في تحصيل الموارد الجبائية المحلية (ب) وفي حالة تحصيل الضريبة بالإكراه (ج).

أ . جباية المعلومة الضريبية

تحتفظ الجماعات الإقليمية بمجموعة من المعلومات التي تهم الوعاء الضريبي، حيث تقوم هذه الأخيرة بتزويدها لمصالح إدارة الضرائب وذلك في إطار التعاون بين المصالح الجبائية ومصالح البلديات من خلال تبليغ دوري يحتوي على:

543 - حمرالراس سناء، المرجع السابق، ص. 29 و30.

. رخص البناء: متعلقة بالرسم العقاري والضريبة على الممتلكات، حيث تحمل هذه الرخص كل المعلومات التي تعرف بالمكلف والوعاء الخاضع له: الإسم واللقب، العنوان، تاريخ إصدار الرخصة، تاريخ البناء، المساحة المبنية والمساحة الغير المبنية⁵⁴⁴.

. كشوفات الوفيات المتعلقة بمتابعة حقوق الميراث.

. قوائم مربي المواشي مع تحديد عدد المواشي ووعاء الضريبة على الدخل الإجمالي.

. قائمة الفلاحين مع تحديد المساحات المزروعة والريوع.

. قائمة الملتزمين الراسي عليهم المناقصة في السوق مع تحديد مبلغ المناقصة⁵⁴⁵.

ب . المساهمة في تحصيل الموارد الجبائية المحلية

يجب على المسؤولين المحليين أخذ كل التدابير اللازمة من أجل تقديم الدعم اللازم لمصالح الضرائب بهدف تحسين تحصيل الضرائب والرسوم وذلك من أجل تعزيز الموارد اللامركزية وهي التوصية التي جاءت بها التعليمات الوزارية لسنة 2015 التي تتعلق بشروط وكيفيات تمويل وإعداد الميزانيات لسنة 2016⁵⁴⁶.

544 - تنص المادة 262 مكرر من الأمر رقم 15 - 01، المؤرخ في 23 يوليو سنة 2015، يتضمن قانون المالية التكميلي، المرجع السابق على ما يلي: « قبل أول فبراير من كل سنة، يجب على مصالح البلديات المكلفة بالعمران أن ترسل إلى المصالح الجبائية المختصة إقليميا كشفا تبين فيه تراخيص البناء (الجديدة أو المعدلة) الصادرة خلال السنة الماضية.

يجب على مصالح البلديات أن ترسل تلقائيا أو بناء على طلب المصالح الجبائية، أي معلومة أو وثيقة لازمة لإعداد القوائم الضريبة فيما يخص الرسم العقاري. »

545 - شوقي جباري، عولمي بسمه، المرجع السابق، ص. 37.

546 - وزارة الداخلية والجماعات المحلية، تعليمات وزارية رقم 01047، مؤرخة في 5 أكتوبر 2015، تتعلق بشروط وكيفيات تمويل وإعداد الميزانيات المحلية لسنة 2016.

ج - تحصيل الضريبة بالإكراه

لقد سبقت الإشارة أعلاه إلى لجوء إدارة الضرائب إلى تحصيل الموارد الجبائية بالإكراه بعد فشلها في ذلك بطريقة ودية وهذا الإجراء يتطلب تدخل السلطات المحلية من خلال توفير الأمن لأعوان المتابعة الجبائية عند ممارستهم لهذه المهمة وذلك من أجل تجنب أعوان الإدارة الجبائية تعرضهم للإعتداء الجسدي والكلامي من قبل المكلفين⁵⁴⁷.

إلى جانب ضعف دور الجماعات الإقليمية في تأسيس وتحصيل الموارد الجبائية التي هي نموذج لهذه الدراسة فإنها أيضا لا تتمتع بسلطة مطلقة في تسيير إيراداتها الأخرى، وعلى سبيل المثال أملاكها العقارية فقد كرس قانون الولاية رقم 12 - 07 وكذلك القانون رقم 11 - 10 هيمنة السلطات الوصية على المجلس المنتخب في مجال تسييرها لأملكها، فبالنسبة للولاية فقد نصت المادة 55 من قانون الولاية أنه لا تنفذ المداولات المتعلقة بالتنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله إلا بعد موافقة صريحة من طرف وزير الداخلية، أما بالنسبة للبلدية فقد نصت المادة 57 من القانون رقم 11 - 10 أنه لا تنفذ المداولات المتضمنة التنازل عن الأملاك العقارية البلدية إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، وهذا ما يدل على ضعف الجماعات الإقليمية في تسيير مواردها الجبائية منها وغير الجبائية وهذا ما انعكس سلبا على الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية.

ثالثا: سلطة الجماعات الإقليمية في استعمال مواردها الجبائية

بالإضافة إلى عدم تمتع الجماعات الإقليمية بسلطة تأسيس الموارد الجبائية وتحصيلها، فإنها أيضا لا تتمتع بسلطة استعمالها وتحويلها من أجل تغطية نفقاتها المختلفة كون المشرع الجزائري ألزم هذه الأخيرة في استعمالها لتغطية نفقات قسم التسيير فقط⁵⁴⁸.

وعلى غرار الجزائر وبدرجة أقل فإن الضرائب العائدة للسلطات المحلية الفرنسية تكون في بعض الأحيان مخصصة، وهذا ما يحد من حرية هذه الأخيرة في استخدام مواردها كذلك⁵⁴⁹.

547 - المرجع نفسه، ص. 37.

548 - راجع المادة 2/195 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، السابق الذكر.

549 - MARTINEZ Jean - Claud, Op. Cit, p. 84.

وللإشارة فإن نصف نفقات قسم تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية الجزائرية تتمثل في نفقات وأجور المستخدمين وهي نفقات غير منتجة (غير مدرة للمداخيل)⁵⁵⁰ وهذا يؤثر سلبا على إيرادات الجماعات الإقليمية وعلى التنمية المحلية فالجماعات الإقليمية عاجزة عن توجيه النشاط الاقتصادي والاجتماعي منفردة دون الإستعانة بالوحدات الإدارية الأخرى والحكومة المركزية كون أن مواردها تتميز بالجمود وتعوزها المرونة، عكس الدولة التي تتمتع بسلطة جبائية مطلقة حيث يمكن لها استعمال مواردها الجبائية بكل حرية وإيراداتها المنفردة كأداة لتوجيه النشاط الاقتصادي والاجتماعي، وهذا لما تتمتع به مواردها الجبائية من مرونة ففي استطاعة الحكومة المركزية أن تفرض ضرائب جديدة أو تزيد من سعر الضرائب الموجودة دون أن يحد من سلطاتها في هذا الصدد سوى ما تخشى وقوعه من آثار اقتصادية واجتماعية ضارة نتيجة ازدياد العبء الضريبي⁵⁵¹.

بالإضافة إلى عدم تمتع السلطات الإقليمية بحرية في استعمال مواردها الجبائية التي هي نموذج لهذه الدراسة فإن هذه الأخيرة لا تتمتع أيضا بحرية استخدام بعض الموارد الأخرى التي تكون عادة مخصصة لتغطية نفقات معينة كالقروض مثلا التي نجد أن المشرع الجزائري ألزم هذه الأخيرة باستخدامها لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار دون نفقات قسم التسيير⁵⁵²، وعلى غرار الجماعات الإقليمية الجزائرية فالإدارات المحلية الفرنسية تستدين حصريا من أجل تغطية نفقات التجهيز ولا يمكن لها أن تقترض من أجل تغطية عجز ميزانيتها⁵⁵³.

⁵⁵⁰-BOUMOULA Samir, « Contribution a l'identification des contraintes des communes en ALGERIE : cas d'un groupe de communes de la région BEJAIA », Idara, N°40- volume 20, N° 2 , 2010, Alger, p. 28.

⁵⁵¹ - الشبخلي عبد الرزاق إبراهيم، الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار المسيرة ، عمان، 2001، ص.120.

⁵⁵² . راجع المادة 1/174 من القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق والمادة 1/156 من القانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، المرجع السابق.

⁵⁵³- BOUMOULA Samir, Décentralisation et développement local la contribution au l'aménagement de schéma de financement des budgets publics locaux en ALGERIE : approche par l'analyse de l'économie publique locale, Op.Cit, p. 194.

الفصل الثاني

تشديد الرقابة على تسيير مالية الجماعات الإقليمية

بالإضافة إلى ضرورة تمتع الجماعات الإقليمية بموارد ذاتية كافية، وميزانية مستقلة تتولى هذه الأخيرة مهمة تحضيرها بنفسها بكل حرية، فإن هذه الأخيرة يجب أيضا أن تخضع إلى رقابة بعدية جد ضيقة من طرف الدولة حتى تتمتع بالإستقلالية المالية، وهذا ما سيكون موضوع الفصل الثاني من الباب الثاني من هذه الدراسة، وذلك بالإستعانة وتحليل مجموعة من النصوص القانونية المتعلقة بالرقابة الممارسة على الجماعات الإقليمية حيث يتبين أن مالية الجماعات الإقليمية بصفة عامة وميزانية الجماعات الإقليمية كإطار مادي لتحقيق التنمية بشكل خاص⁵⁵⁴ تخضع إلى عدة أنواع من الرقابة، رقابة إدارية أو وصائية وهذا ما تم التطرق إليه في المبحث الأول في الفصل الثاني من هذه الدراسة.

بالإضافة إلى الرقابة الشعبية التي تمارسها المجالس المنتخبة وهذا ما تم التطرق إليه في المبحث الثاني الفصل الثاني من هذه الدراسة، والرقابة التقنية التي تمارسها المصالح التقنية للدولة كرقابة إضافية بمناسبة التمويل الخارجي للجماعات الإقليمية وقد تم التطرق إليها بالتفصيل أيضا من خلال هذه الأطروحة.

وأخيرا رقابة مالية⁵⁵⁵ وتصنف هذه الأخيرة إلى صنفين: من حيث الجهة التي تمارس مهمة القيام بالرقابة فتنقسم هذه الأخيرة إلى رقابة داخلية ورقابة خارجية، ومن حيث التوقيت الزمني إلى رقابة سابقة على التنفيذ ورقابة لاحقة عليه، ولإنجاز هذه الدراسة سيتم الإعتماد على التصنيف الأخير أي رقابة قبلية ورقابة بعدية لكون هذا التصنيف هو الذي يخدم موضوع هذه الدراسة أكثر، حيث تعتبر الرقابة القبليّة بمثابة عائق لتجسيد إستقلالية مالية للجماعات الإقليمية (المبحث الأول)، أما الرقابة البعدية فعلى الرغم من عدم إعاقتها في تجسيد الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية وإنما بالعكس من ذلك تماما فإن من شأن ممارستها بطريقة فعلية وفعالة تعزيز الإستقلالية المالية لهذه الأخيرة، لكن المتتبع لطريقة

554 - بروحو عبد اللطيف، المرجع السابق، ص. 267 .

555 - تعرف الرقابة المالية على أنها مراقبة استخدام الموارد والإمكانيات المتاحة بغية التمكن من تخصيصها وتوزيعها توزيعا عادلا من أجل تحقيق التوازن الإقتصادي والإجتماعي، كما عرفت الرقابة المالية في عمومها على أنها التحقق من أداء العمل وتنفيذ البرامج وفقا للأهداف والقواعد والإجراءات والتعليمات والأوامر التي تصدر من قبل المستويات المختلفة في التنظيم لتنفيذ ما تقدم وتعتبر أداة يمكن بواسطتها التحقق من الأهداف والبرامج قد نفذت في الوقت المحدد انظر في هذا الشأن:

- بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري: (أجهزة البلدية، مالية البلدية، الوظيف البلدي، صلاحيات البلدي)، المرجع السابق، ص. 122.

ممارسة الرقابة البعدية في الجزائر سرعان ما يدرك أن هذه الأخيرة عاجزة عن ذلك وذلك لعدة أسباب، لذلك فمن الضروري تفعيل الرقابة البعدية لضمان إستقلالية مالية أوسع (المبحث الثاني).

المبحث الأول

الرقابة السابقة كقيد على إستقلالية تسيير مالية الجماعات الإقليمية

الرقابة القبليّة هي الرقابة التي تتم قبل اتخاذ الإجراءات التنفيذية التي تؤدي إلى صرف الأموال العامة، حيث لا يجوز لأي وحدة تنفيذية الارتباط بالالتزام، أو دفع أي مبلغ، قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة قبل الصرف، ولهذا النوع من الرقابة وظيفة وقائية تتمثل في العمل على منع وقوع الأخطاء والانحرافات، لذلك تسمى بالرقابة المانعة أو الوقائية⁵⁵⁶، ويمارس هذا النوع من الرقابة كل من المحاسب العمومي (المطلب الأول) والمراقب المالي (المطلب الثاني)، وهما شخصان معينان قانونياً من طرف وزير المالية، وهذا ما من شأنه المساس بالاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية.

المطلب الأول

رقابة المحاسب العمومي مشاركة في تسيير مالية الجماعات الإقليمية

يمارس المحاسب العمومي رقابة داخلية⁵⁵⁷ وقبلية أي؛ قبل دخول النفقات العمومية حيز التنفيذ على تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية وهي بذلك تعتبر رقابة وقائية؛ أي تهدف إلى منع وقوع أي تجاوزات غير مشروعة من طرف الأمر بالصرف، حيث يمارس هذا الأخير عدة اختصاصات (الفرع الأول) تهدف في مجملها إلى ضمان مشروعية أعمال الهيئات الخاضعة لرقابته كما قد تترتب مسؤوليته (الفرع الثاني) أثناء ممارسته لهذه الاختصاصات.

556 - محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص. 32 و 31.

557 - إن الرقابة الداخلية هي المراقبة التي تمارس من داخل التنظيم نفسه، ومن هنا فإن هذا النوع من الرقابة هو أول خطوة تخضع لها ميزانية الجماعات الإقليمية، وذلك عن طريق قيام الإدارة بالرقابة على أعمالها، أما عن الأجهزة المكلفة بممارسة هذا النوع من الرقابة نجد رقابة الجهات الوصية ورقابة المجالس الشعبية المنتخبة وهذا تم التطرق إليه أعلاه، وكذلك تمارس من طرف المحاسب العمومي والمراقب المالي، انظر في هذا الشأن:

- ربحي كريمة، بركان زهية، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية، دراسة مقدمة في الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، جامعة سعد دحلب البلدية، 2008، ص. 9.

الفرع الأول

اختصاصات المحاسب العمومي

يمارس المحاسب العمومي عدة اختصاصات⁵⁵⁸ والتي ذكرها المشرع الجزائري بمناسبة تعريفه للمحاسب العمومي بموجب المادة 33 من القانون رقم 90-21 لكن بقي فقط أن نشير إلى ضرورة تحقق المحاسب العمومي من بعض الأمور قبل قيامه بدفع النفقات (أولا) وتحصيل الإيرادات (ثانيا) باعتبار ذلك من أهم اختصاصاته.

أولا: دفع المحاسب العمومي للنفقات العمومية

تنص المادة 36 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية على أنه يجب على المحاسب العمومي قبل قبوله لأي نفقة أن يتحقق مما يلي:

⁵⁵⁸ - المحاسب العمومي أو القابض البلدي هو الشخص المعين بمقتضى قرار وزاري صادر عن الوزير المكلف بالمالية، راجع المادة 34 من القانون رقم 90-21، المؤرخ في 15 غشت سنة 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، المرجع السابق. كما عرفته المادة 33 من القانون نفسه بنصها: «يعد محاسبا عموميا في مفهوم هذه الأحكام، كل شخص يعين قانونا للقيام فضلا عن العمليات المشار إليها في المادتين 18 و22 بالعمليات التالية:

. تحصيل الإيرادات ودفع النفقات، ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلفة بها وحفظها، تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد، حركة حسابات الموجودات. »

تجدر الإشارة أن المشرع الجزائري عرف المحاسب العمومي استنادا إلى اختصاصات هذا الأخير، كما يجب التنويه إلى أن هذا الأخير وقع في تكرار في هذه المادة من خلال النص على أن المحاسب العمومي هو كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات المشار إليها في المادتين 18 و22 حيث نجد أن المادة 18 من القانون رقم 90-21 تنص على اختصاص المحاسب العمومي بتحصيل الإيرادات والمادة 22 من القانون نفسه تنص على اختصاص هذا الأخير في دفع النفقات وهذا ما تم النص عليه في الفقرة الثانية من هذه المادة، و يمكن تفسير هذا التكرار من جهتين: الجهة الأولى على أنه مجرد تكرار غير عمدي وقع فيه المشرع الجزائري عن طريق الخطأ، ومن جهة أخرى يمكن تفسيره على أنه تكرار عمدي الغرض منه تأكيد اختصاص المحاسب العمومي في تحصيل الإيرادات ودفع النفقات باعتباره أهم اختصاصاته بالإضافة إلى اختصاصاته الرقابية.

. مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها، صفة الأمر بالصرف أو المفوض له، شرعية عمليات تصفية النفقات، توفر الإعتمادات، أن الديون لم تسقط أجالها أو أنها محل معارضة، تأشيريات عملية المراقبة التي نصت عليها القوانين و الأنظمة المعمول بها،
الصحة القانونية للمكسب الإبرائي.

ثانيا: تحصيل المحاسب العمومي للإيرادات

تنص المادة 35 من القانون رقم 90 -21 المتعلق بالمحاسبة العمومية على أنه يتعين على المحاسب العمومي قبل التكفل بسندات الإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف أن يتحقق أن هذا الأخير مرخص له بموجب القوانين والأنظمة بتحصيل الإيرادات
وفضلا عن ذلك، يجب عليه على الصعيد المادي، مراقبة صحة إلغاءات السندات، الإيرادات والتسويات، وكذلك عناصر الخصم التي يتوفر عليها.

أما عن مجال ممارسة المحاسب العمومي لاختصاصاته فقد تم تحديده بموجب المادة الأولى فقرة أولى من القانون رقم 90 -21 التي تنص على أن: «يحدد هذا القانون الأحكام التنفيذية العامة التي تطبق على الميزانيات والعمليات المالية، الخاصة بالدولة والمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة، والميزانيات الملحقة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.»

الفرع الثاني

مسؤولية المحاسب العمومي

تقوم المسؤولية المالية (أولا) والشخصية (ثانيا) للمحاسبين العموميين على جميع العمليات الموكلة إليهم، كما قد تقوم المسؤولية المالية والشخصية للمحاسب العمومي في نفس الوقت (ثالثا) وتطبق على جميع عمليات القسم الذي يدرونه من تاريخ تنصيبهم فيه إلى غاية انتهاء مهامهم، ولا يمكن إقحام

هذه المسؤولية بسبب تسيير أسلافه، إلا في العمليات التي يتكفل بها بعد التحقيق دون تحفظ أو اعتراض منه عند تسلم المصلحة⁵⁵⁹.

أولاً: المسؤولية المالية للمحاسب العمومي

يكون المحاسب العمومي مسؤولاً مسؤولية مالية عندما يثبت نقص في الأموال أو القيم وهذا ما نصت عليه المادة 24 من القانون رقم 90 - 21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

ثانياً: المسؤولية الشخصية للمحاسب العمومي

يكون المحاسب العمومي مسؤولاً مسؤولية شخصية عند ارتكابه مخالفات في تنفيذ العمليات المشار إليها في كل من المادة 35 و 36 من القانون رقم 90 - 21 المتعلق بالمحاسبة العمومية والمذكورة أعلاه.

ثالثاً: المسؤولية المالية والشخصية للمحاسب العمومي

إن مسؤولية المحاسب العمومي مسؤولية من نوع خاص فقد تثار المسؤولية المالية والشخصية للمحاسب العمومي في نفس الوقت دون غيرهم من أعوان الدولة فالمحاسب العمومي ملزم بالتعويض من ماله الخاص حيث لا يستطيع الدفع بالخطأ المرفقي وهذا راجع لكونه مسؤول عن السير الحسن للأموال العمومية، هذا ما يتطلب قدر كبير من الدقة والحذر أثناء القيام بالعمليات المالية⁵⁶⁰ وذلك في حالات محددة على سبيل الحصر وهي: مسؤولية المحاسب العمومي عن مسك المحاسبة والمحافظة على سندات الإثبات ووثائق المحاسبة وعن جميع العمليات المبينة في المادة 35 و 36 من القانون رقم 90 - 21 المتعلق بالمحاسبة العمومية⁵⁶¹.

559 - راجع المادة 41 من القانون رقم 90 - 21، المؤرخ في 15 غشت سنة 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، المرجع السابق.

560 - عباس نصيرة، آليات الرقابة الإدارية على تنفيذ النفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير: إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، 2012، ص.71.

561 - راجع المادة 45 من القانون رقم 90 - 21، المؤرخ في 15 غشت سنة 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، المرجع السابق.

إن مسؤولية المحاسب العمومي قريبة من المسؤولية المدنية لوجود التعويض عن الخطأ فالمحاسب العمومي مسؤول عن خطئه وخطأ الغير طالما أن هذا الغير تحت إشرافه، فتتصف مسؤولية المحاسب العمومي بأنها كلية⁵⁶².

غير أنه لا يكون المحاسبون العموميون مسؤولين شخصيا وماليا عن الأخطاء المرتكبة بشأن وعاء الحقوق، والأخطاء المرتكبة عند تصفية الحقوق التي يتولون تحصيلها، كما تنتفي مسؤوليتهم إذا امتثلوا للتسخير وتبرأ ذمتهم⁵⁶³، وعليهم إرسال تقرير إلى وزير المالية خلال 15 يوما التي تلي عملية التسخير، وتذكر في التقرير المصحوب بنسخة من الوثائق المحاسبية تفاصيل الأسباب الداعية إلى رفض الدفع⁵⁶⁴.

لكن يمكن للمحاسب العمومي الذي حركت تجاهه المسؤولية الحصول على إعفاء جزئي من مسؤوليته ويرسل هذا الطلب المتضمن الإعفاء الجزئي من المسؤولية إلى مجلس المحاسبة، ويمكن للمحاسب العمومي الذي لم يتقدم بطلبه حتى يستفيد من الإعفاء الجزئي أو تقدم بطلبه لكن تم رفضه كلية أو جزئية له أن يطلب من الوزير المكلف بالمالية ما يسمى بالإبراء الرجائي بعد إستشارة لجنة المنازعات، فإن منح له هذا الإبراء أزيح عنه عبء تحمل المبالغ موضوع الإبراء.

وعلى غرار الجزائر ففرنسا بدورها تعرف الرقابة القبلية الممارسة من طرف المحاسب العمومي وهي منظمة تقريبا بنفس طريقة تنظيم رقابة المحاسب العمومي الجزائري حيث يمارس هذا الأخير رقابته على حسن حساب النفقات في فصول الميزانية، كما يمارس رقابته على مشروعية مصدر الإيرادات.

كما لا يمكن للمحاسب العمومي في النظام القانوني الفرنسي ممارسة رقابة الملاءمة لتمتع الجماعات الإقليمية بحرية الإدارة؛ أي أنه لا يمكن للمحاسب العمومي تقييم ملاءمة الاختيارات السياسية التي تم اعتمادها من طرف الجماعات الإقليمية وشأنه في ذلك شأن المحاسب العمومي الجزائري.

562 - عباس نصيرة، المرجع السابق، ص. 71.

563 - أنظر المادتين 44 و48 من القانون رقم 90 - 21، المؤرخ في 15 غشت سنة 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، المرجع السابق.

564 - راجع المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 91- 314، المؤرخ في 07 سبتمبر سنة 1991، يتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، ج.ر.ج.ج، العدد 43، الصادر في 18 سبتمبر سنة 1991.

وعندما يصرح المحاسب العمومي بعدم المشروعية، يرفض الدفع المقرر من طرف الأمر بالصرف⁵⁶⁵.

المطلب الثاني

رقابة المراقب المالي تدخل في تسيير مالية الجماعات الإقليمية

يعد المراقب المالي شخص تابع لوزارة المالية، يعين بموجب قرار وزاري صادر من الوزير المكلف بالمالية، مقره الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية أو على مستوى البلديات وذلك بعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 09-374⁵⁶⁶ وكذا المرسوم التنفيذي رقم 11-381⁵⁶⁷، ويعمل المراقب المالي بمساعدة مساعدين يعينون بموجب قرار من الوزير المكلف بالميزانية⁵⁶⁸، ويمارس المراقب المالي عدة اختصاصات (الفرع الأول) في مجال محدد بموجب القانون (الفرع الثاني) ويترتب عن ممارسة المراقب المالي لاختصاصاته نتائج (الفرع الثالث) من شأنها المساهمة في ضمان مشروعية التصرفات المالية وحماية الأموال العمومية.

⁵⁶⁵-VERPEAUX Michel, RIMBAULT Christine, Op. Cit., p. 129.

⁵⁶⁶ - مرسوم تنفيذي رقم 09-374، مؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2009، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1992، والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج.ر.ج.ج، عدد 67، صادر في 19 نوفمبر سنة 2009.

⁵⁶⁷ - تنص المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381، المؤرخ في 21 نوفمبر سنة 2011، يتعلق بمصالح المراقبة المالية، ج.ر.ج.ج، العدد 64، الصادر في 27 نوفمبر سنة 2011، على ما يلي: « يمارس المراقب المالي مهامه الرقابية لدى: الإدارة المركزية، الولاية، البلدية. »

⁵⁶⁸ - راجع المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج.ر.ج.ج، العدد 82، الصادر في 15 نوفمبر سنة 1992.

الفرع الأول

اختصاصات المراقب المالي

تمارس رقابة النفقات الملتزم بها من طرف مراقبين ماليين، بمساعدة مراقبين ماليين مساعدين⁵⁶⁹، يتم تعيينهم من طرف وزير الميزانية، ويتولون بالإضافة إلى الاختصاصات التي تسند إليهم، القيام بالعمليات التالية:

. مسك سجلات تدوين التأشيرات ومذكرات الرفض

. مسك محاسبة التعداد الميزانياتي

. مسك محاسبة الالتزامات بالنفقات

. تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي⁵⁷⁰.

ولقد تم تفصيل اختصاصات المراقب المالي بموجب المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 11 - 381 يتعلق بمصالح المراقبة المالية بنصه: تتمثل مهمة المراقب المالي في الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية

ويكلف بهذه الصفة على الخصوص بما يأتي:

. تنظيم مصلحة المراقبة المالية وإدارتها وتنشيطها

. تنفيذ الأحكام القانونية والتنظيمية فيما يتعلق بمراقبة النفقات الملتزم بها،

. القيام بأي مهمة أخرى مترتبة عن عمليات الميزانية

569 - صدر قرار عن وزير الإقتصاد في 25 غشت 1992، يحدد عدد المراقبين الماليين المساعدين والمكاتب واختصاصاتها على مستوى الولايات، ج.ر.ج.ج، عدد 89، صادر في 16 ديسمبر سنة 1992.

570 - راجع المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374، المؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2009 التي تعدل وتتمم المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، المرجع السابق.

. تمثيل الوزير المكلف بالمالية لدى لجان الصفقات العمومية ولدى المجالس الإدارية ومجالس توجيه المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات الأخرى

. إعداد تقارير سنوية عن النشاطات وعروض الأحوال الدورية الواقية التي توجه إلى الوزير المكلف بالمالية

. تنفيذ كل مهام الفحص والرقابة المتعلقة بجوانب تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالمالية العمومية بناء على قرار من الوزير المكلف بالمالية،

. ممارسة السلطة السلمية على الموظفين الموضوعين تحت تصرفه وتأطيرهم،

. المشاركة في تعميم التشريع والتنظيم المرتبط بالنفقات العمومية،

. المشاركة في دراسة وتحليل النصوص التشريعية والتنظيمية المبادر بها من المديرية العامة للميزانية، والتي لها أثر على ميزانية الدولة و/أو ميزانية الجماعات المحلية والهيئات العمومية،

. إعداد تقييم سنوي ودوري حول نشاط المراقبة المالية،

. مساعدة أية مهمة رقابية أو تقييم لمصالحه في إطار البرنامج المسطر من المديرية العامة للميزانية،

. تقديم نصائح للأمرين بالصرف على المستوى المالي قصد ضمان نجاعة النفقات العمومية وفعاليتها،

. المساهمة في الأعمال التحضيرية للميزانية المعهودة إليه وضمان متابعتها وتقييمها وكذا اقتراح كل تدبير ضروري يسمح بتسيير ناجع وفعال للنفقات العمومية.

ويتعين على المراقب المالي أن يرسل إلى وزير المالية الوضعيات الدورية بمناسبة قيامه بمهامه،

وذلك قصد إعلام المصالح المختصة بتطور النفقات وبالتعداد الميزانياتي⁵⁷¹.

كما يرسل في كل سنة مالية إلى وزير المالية تقريرا مفصلا على سبيل العرض يتضمن ما يلي:

571 - راجع المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374، المؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2009 التي تعدل وتتم المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1992، والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، المرجع السابق.

. ظروف تنفيذ النفقات العمومية

. الصعوبات المحتملة التي واجهته في تطبيق التشريع والتنظيم

. النقائص الملاحظة في تسيير الأموال العمومية

. كل الاقتراحات التي من شأنها تحسين ظروف تنفيذ النفقات العمومية⁵⁷².

وبناء على التقارير السنوية هذه تعد المصالح المختصة لوزارة المالية تقريرا ملخصا عاما يحتوي كل ما تقدم به المراقب المالي، وهذا طبقا لما جاء في نص المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 التي تعدل أحكام المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414.

الفرع الثاني

مجال ممارسة المراقب المالي لاختصاصاته

لقد حدد المشرع الجزائري مجال ممارسة المراقب المالي لاختصاصاته وذلك من الناحية العضوية (أولا) ومن الناحية الموضوعية (ثانيا).

أولاً: مجال ممارسة المراقب المالي لاختصاصاته من الناحية العضوية

اقتصرت رقابة المراقب المالي على تنفيذ النفقات الملتزم بها قبل تنفيذها في بداية تطبيقها على ميزانية الدولة والمؤسسات العمومية والولايات دون البلديات التي استبعدت من مجال تطبيق هذه الرقابة، وهذا بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92 - 414⁵⁷³ المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها، وعلى هذا الأساس يمكن اعتبار ميزانية البلديات أكثر استقلالية بقليل من ميزانية الولايات، إلا أنه و بعد تفشي تبديد الأموال العمومية في البلديات وأخذها لمنعرج خطير تمثل في زيادة عدد القضايا المطروحة على المحاكم

572 - راجع المادة 17 من المرسوم نفسه التي تعدل وتنتم المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، المرجع السابق.

573 - مرسوم تنفيذي رقم 92-414، مؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1992، والتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، المرجع السابق.

والمعلقة بتبديد ونهب المال العام من طرف رؤساء وأعضاء المجالس البلدية⁵⁷⁴، وبناء على توصيات اللجنة الوزارية المكلفة بإصلاح المالية المحلية صدر المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 92-414 السالف الذكر لتصبح ميزانية البلديات كذلك مشمولة بهذه الرقابة⁵⁷⁵، وهذا وفقا لما تنص عليه المادة الثانية من هذا المرسوم، على أن يتم وفقا لنفس المادة تنفيذ إجراء توسيع الرقابة السابقة على البلديات تدريجيا وفقا لبرنامجا تحدد من طرف الوزيرين المكلفين على التوالي بالميزانية والجماعات المحلية.

وتطبيقا لهذا المرسوم صدر القرار الوزاري المشترك، مؤرخ في 09 مايو سنة 2010 يحدد رزنامة تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانيات البلديات⁵⁷⁶ حيث حددت المادة الثانية منه خضوع ميزانيات البلديات للرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها بصفة تدريجية وفقا للرزنامة التالية:

. إبتداء من السنة المالية 2010، بالنسبة للبلديات مقر الولاية

. إبتداء من السنة المالية 2011 بالنسبة للبلديات مقر الدوائر، وكذلك البلديات مقر المقاطعات الإدارية الخاضعة للسلطة لولاية منتدبين.

. إبتداء من السنة المالية 2012 بالنسبة لكافة البلديات.

ولقد لجأت كل من وزارة الداخلية والجماعات المحلية، ووزارة المالية إلى التنصيب الجزئي وعلى عدة مراحل للمراقبين الماليين لعدة أسباب، أهمها عدم توفر المناصب المالية لتعيينهم، وعدم توفر العدد الكافي من المراقبين الماليين إذ يتطلب الأمر تعيين 1541 مراقب⁵⁷⁷، فالتوسع التدريجي للرقابة يسمح بتحضير الإمكانيات اللازمة من أجل تأطير العملية، كما يسمح في أول مرحلة على الوقوف على

574 - موفق عبد القادر، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في علوم التسيير، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2015، ص. 156.

575 - مرزوقي عمار، المرجع السابق، ص. 110.

576 - قرار وزاري مشترك مؤرخ في 09 مايو سنة 2010، يحدد رزنامة تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانيات البلديات، ج.ر.ج.ج، عدد 33، صادر في 09 يونيو سنة 2010.

577 - شيخ عبد الصديق، « رقابة الأجهزة والهيئات المالية على الصفقات العمومية »، مداخلة الملتقى الوطني السادس حول دور قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام، كلية الحقوق، جامعة الدكتور يحيى فارس بالمدينة يوم 20 ماي 2013، ص. 9.

السلبيات والإيجابيات وبالتالي يصبح التوسع التدريجي حقلًا تجريبيًا لها وبالتالي يمكن تصحيح الأخطاء من أجل إعطاء فعالية أكثر للأداء الرقابي⁵⁷⁸.

إن دراسة وتحديد مجال وشروط الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها الأمر بالصرف وضحت بأنها من أنجع أنواع وآليات الرقابة المالية السابقة للنفقات حيث يمكن أن تساهم بشكل فعال في التسيير الجيد لمالية البلديات كونها تقوم على مراقبة صرف النفقات بعد الالتزام بها وقبل دفعها، وما توسيع مجال رقابتها لتشمل ميزانية البلديات إلا تأكيد على فعاليتها في ترشيد نفقاتها وتقاديا للالتزام بنفقات زائدة غير متاحة في الميزانية خاصة أمام تزايد عدد البلديات العاجزة، ولتقادي تراكم ديون أخرى على البلديات بعد عمليات مسح الديون المتتالية التي قامت بها الدولة⁵⁷⁹، حيث وقف المراقبون الماليون على حقائق مذهلة تتعلق بتسيير مالية البلديات وتتمثل أساسا في عدم تحكم مجمل البلديات في تقنيات المحاسبة العمومية الأمر الذي صعب عليهم إجراء أي تطهير مالي خصوصا أن هناك وضعيات مالية تعود إلى عهد المجالس البلدية السابقة، كما اكتشف هؤلاء المراقبون الماليون أن معظم البلديات عاجزة عن إعداد الميزانية الخاصة بها، بينما تجد أخرى صعوبات في إنجاز مخطط تسيير مواردها البشرية⁵⁸⁰.

لكن في مقابل ذلك يشتكي رؤساء البلديات من أداء المراقب المالي ووصفه بالبطيء والبروقراطي فمنذ تنصيبهم أصبحت أجور الموظفين تعرف تأخرا في صرفها، ونفس الشيء بالنسبة للمستحقات المالية للمقاولين وهذا ما أدى إلى تراجع إقبال الشركات ومؤسسات الإنجاز والخدمات على المناقصات التي تطرحها البلديات بسبب تأخر تأشير المراقب المالي حيث لا تتم إلا بعد التأكد من توفر ميزانية خاصة بتلك المشاريع.

كما اعتبر عدد كبير من رؤساء المجالس البلدية أن توسيع مجال الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها لتشمل ميزانية البلديات هو بمثابة تدخل وعرقلة للتسيير المالي لهذه الأخيرة وخطوة بيروقراطية مقننة جديدة وهذا ما سيؤثر حتما آجلا أو عاجلا على دور ومهام المجالس البلدية المنتخبة.

578 - يزيد محمد أمين، الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها في الجزائر (المراقب المالي نموذجًا)، دار بلقيس، الدار البيضاء - الجزائر، 2015، ص. 96.

579 - شيخ عبد الصديق، « رقابة الأجهزة والهيئات المالية على الصفقات العمومية »، المرجع السابق، ص. 13 و 14.

580 - موفق عبد القادر، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية ونقدية، المرجع السابق، ص. 156.

ومن هذا المنظور فإن قرار إلحاق إخضاع ميزانيات البلديات تدريجيا لهذه الرقابة جاء ليضيق الخناق على صلاحيات رؤساء البلدية وجعلهم تحت سلطة المراقبين الماليين الذين لا يكثرثون بالحالات الاستثنائية والإستعجالية التي تتطلبها إدارة شؤون البلديات والتي تتطلب أحيانا نفقات غير مدرجة في ميزانية البلدية، وهذا عكس ما كانوا يطالبون به من زيادة الصلاحيات وتخفيف الرقابة المركزية الشديدة التي تعاني منها الجماعات المحلية⁽⁵⁸¹⁾.

ثانيا: مجال ممارسة المراقب المالي لإختصاصاته من الناحية الموضوعية

إن الوسيلة المخولة للمراقب المالي في ممارسة رقابته هي التأشير التي يمنحها للأمر بالصرف الملتمزم بالنفقة⁵⁸² الذي يتعين عليه قبل التأشير على الالتزامات ومشاريع القرارات المحددة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92 - 414 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09 - 374 سالف الذكر، وطبقا لأحكام المادة 58 من القانون رقم 90 - 21 المتعلق بالمحاسبة العمومية مراقبة العناصر التالية:

. الصفة القانونية للأمر بالصرف: أي التأكد من توافر الصفة القانونية للأمر بالصرف الملتمزم بالنفقة.

حسب ما عرفته المادة 23 من القانون رقم 90 - 21 المتعلق بالمحاسبة العمومية السابقة الذكر.

. تطابق الالتزام بالنفقة مع القوانين والتنظيمات المعمول بها.

. مراعاة توفر الاعتماد المالي المرخص به: و الاعتماد المالي هو الرخصة القانونية التي تسمح للأعوان المكلفين بالتنفيذ بالقيام بالعمليات الموكلة لهم، لذا على الأمر بالصرف عند التزامه بالنفقة أن يستند لذلك الإعتماد المالي المفتوح في حدود السنة المالية.

. التخصيص القانوني للنفقة: حيث لا يكفي وجود اعتماد بل على الأمر بالصرف أن يلتزم بوجهة النفقة.

. مطابقة مبلغ الإلتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة.

. وجود التأشير أو الأراء المسبقة والتوجيهات التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة قانونا لهذا الغرض

عندما تكون هذه التأشير قد نص عليها التنظيم الجاري به العمل.

⁵⁸¹ - شيخ عبد الصديق، « رقابة الأجهزة والهيئات المالية على الصفقات العمومية » ، المرجع السابق، ص. 14.

⁵⁸² - بن داود إبراهيم، المرجع السابق، ص. 131.

أما بالنسبة للإلتزامات ومشاريع القرارات التي تخضع لتأشيرة المراقب المالي فقد حددتها كل من المادة 5 والمادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 09 - 374 تعدل وتتم أحكام المادة 5 والمادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 92 - 414 المتعلق بالنفقات الملتمزم بها على التوالي وهي:

. قرارات التعيين والتنشيت والقرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين ومرتباتهم، باستثناء الترقية في الدرجة،

. الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية،

. مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الإعتمادات وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية،

. مشاريع الصفقات العمومية والملاحق،

. كل التزام مدعم بسندات الطلب والفاتورات الشكلية والكشوف أو مشاريع العقود، عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية،

. كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانية وكذا تفويض وتعديل الإعتمادات المالية،

. كل إلتزام يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقة وكذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمثبة بفاتورات نهائية.

الفرع الثالث

النتائج المترتبة عن ممارسة المراقب المالي لإختصاصاته

يترتب عن ممارسة المراقب المالي لإختصاصاته نتيجتين هامتين لا ثالث لهما إما قبول التأشير (أولاً) أو رفض التأشير (ثانياً).

أولاً: قبول المراقب المالي التأشير

تنص المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 09 - 374 المتعلق بالنفقات الملتمزم بها تعدل وتتم المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 92 - 414 المتعلق بالنفقات الملتمزم بها على أنه تختم رقابة النفقات

الملتزم بها بتأشيرة توضع على بطاقة الإلتزام، وعند الإقتضاء، على الوثائق الثبوتية، عندما يستوفي الإلتزام الشروط التنظيمية المذكورة في المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلق بالنفقات الملتزم بها التي تنص على وجوب حصول الإلتزامات والقرارات المنصوص عليها في المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 التي تعدل المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 والمادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 والمادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 التي تعدل المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 على تأشيرة المراقب المالي بعد توفر العناصر المذكورة أدناه؛ أي المذكورة في المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 وإلا ترتبت مسؤوليته. فالمراقب المالي يكون مسؤولاً مسؤولية شخصية عن سير مجموع المصالح الخاضعة لسلطته وعلى التأشير التي بمنحها ومذكرات الرفض التي يبلغها⁽⁵⁸³⁾.

ثانياً: رفض المراقب المالي التأشير

يترتب عن ممارسة المراقب المالي لإختصاصاته رفض هذا الأخير التأشير على الإستثمارات في حالات محددة على سبيل الحصر في المرسوم التنفيذي رقم 92-414 ويجب التمييز بين حالتين من الرفض فهناك رفض مؤقت (1) ورفض نهائي (2).

1. حالات الرفض المؤقت

يكون الرفض مؤقتاً إذا تعلق الأمر بإجراءات شكلية يمكن تداركها من قبل المصلحة المعنية وقد حددتها المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 على سبيل الحصر وهي:

أ . حالة اقتراح التزام بنفقة مشوبة بمخالفة التنظيم المعمول به مع إمكانية تصحيحها.

ب . عدم كفاية أو انعدام الوثائق المثبتة للإلتزام بالنفقة المطلوبة قانوناً.

ج . نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة بالإلتزام.

583 - راجع المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 09 - 374، المؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2009 التي تعدل وتتم المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1992، والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، المرجع السابق.

فتختلف أحد هذه البيانات كاف للرفض المؤقت لمنح التأشير من المراقب المالي، إلا أنها مخالقات غير جوهرية، باعتبار أنها إجراءات شكلية يمكن للأمر بالصرف تصحيحها، في هذه الحالة يجب على المراقب المالي أن يبلغ الأمر بالصرف بأسباب هذا الرفض لكي يقوم بتصحيح الالتزام بالنفقة وعدم تعطيل مصالح الهيئة الإدارية، ولا يجب أن يكون الرفض المؤقت المبلغ للأمر بالصرف مكرراً⁵⁸⁴.

2. حالات الرفض النهائي

يعتبر الوسيلة الأساسية في يد المراقب المالي لضمان مشروعية الالتزام الذي يوقعه الأمر بالصرف، وضمان تصحيح الأخطاء وأخذ ملاحظات وتحفظات الرفض المؤقت بعين الاعتبار⁽⁵⁸⁵⁾ وقد حددتها المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 على سبيل الحصر وهي:

. عدم شرعية الالتزام بالنفقة لمخالفة القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل،

. عدم توفر الإعتمادات المالية المفتوحة،

. عدم تطبيق ملاحظات واقتراحات المراقبة المدونة في وثيقة الرفض المؤقت.

ويجب على المراقب المالي في حالة الرفض النهائي أن يرسل نسخة من الملف مرفقا بتقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالميزانية الذي له إعادة النظر في الرفض النهائي إذ كان غير مؤسس.

تجدر الإشارة أنه في حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقات المنصوص عليها في المادتين 6 و7 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 إلى إمكانية الأمر بالصرف التغاضي عن ذلك وتحت مسؤوليته، بمقرر معلل يعلم به الوزير المكلف بالميزانية، ويرسل الملف الذي يكون موضوع التغاضي مباشرة حسب كل حالة إلى الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، كما يرسل الأمر بالصرف للالتزام بالنفقة مرفقا بمقرر التغاضي إلى المراقب المالي قصد وضع تأشيرة الأخذ بالحسبان والإشارة إلى رقم التغاضي

584 - أنظر المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374، المؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2009 التي تعدل وتتم المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، المرجع السابق.

585 - شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة ماجستير: تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان، 2011، ص. 56.

وتاريخه⁽⁵⁸⁶⁾. المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 كما يجب على هذا الأخير بعد تأشيرته الأخذ بالحسبان إرسال نسخة من ملف الإلتزام الذي كان موضوع التفاوضي، مرفقا بتقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالميزانية، والذي يجب عليه أيضا إرسال نسخة من الملف الذي كان موضوع التفاوضي إلى المؤسسات المتخصصة في رقابة النفقات العمومية، لكن تجدر الملاحظة أن هناك حالات لا يمكن حصول التفاوضي المنصوص عليه في المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 نصت عليها المادة 19 من نفس المرسوم وهي:

. صفة الأمر بالصرف

. عدم توفر الإعتمادات أو انعدامها

. إنعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به

. إنعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالإلتزام

. التخصيص غير القانوني للإلتزام بهدف إخفاء إما تجاوزا للإعتمادات وإما تعديلا لها أو تجاوزا لمساعدات مالية في الميزانية.

وفي الأخير إن تحليلا متأنيا لمسار عملية الرقابة التي يمارسها المراقب المالي نجد أن هذا الأخير ومن خلال إبدائه ملاحظات على ملف الإلتزام أو أبعد من ذلك رفضه التأشير وإبلاغه الأمر بالصرف بالملاحظات والتوجيهات التي يصحح بها الإلتزام محل طلب التأشير بهذه الصفة تصبح الرقابة جزء من صنع القرار المتعلق بالإلتزام⁵⁸⁷، وهذا يعد تحديدا وتقريما لحرية الجماعات الإقليمية في عقد التزاماتها.

وخاصة أن المراقب المالي يتمتع بحق ممارسة رقابة الملاءمة وهذا ما تم تأكيده في بيان مجلس الوزراء المنعقد يوم الثلاثاء 21 يوليو 2009 تحت رئاسة رئيس الجمهورية بمناسبة الأزمة العالمية "إن الأزمة الاقتصادية العالمية التي ما تزال غامضة الملامح إلى غاية اليوم لا تستثني بلادنا،

586 - راجع المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1992، يتعلق بالرقابة السابقة

للفنقات التي يلتزم بها، المرجع السابق.

587 - يزيد محمد أمين، المرجع السابق، ص. 125.

وذلك على الخصوص من خلال مداخيلها من المحروقات إن الظروف هذه تدعونا إلى توخي مزيد من العقلانية والصرامة في تسيير أموال البلاد على أن لا ترهن جهودنا في إعادة البناء الوطني التي يتوقف عليها رهان الإنطلاقة الفعلية لتنميتنا الإقتصادية والرفاه الإجتماعي المأمول لشعبنا. وعلى المراقبين الماليين أن يسهروا، طبقا للتنظيمات سارية المفعول على إلغاء جميع النفقات التي لا موجب لها. " والعبرة الأخيرة هي التي تؤكد لها سلطة المراقب المالي في ممارسة رقابة الملاءمة.

وفي نفس السياق جاءت تعليمة الوزير الأول التي تحمل رقم 02 المؤرخة في 22 جوان 2010 المتعلقة بعقلنة تسيير البرامج العمومية، والتي فصلتها التعليمة رقم 10/955 الصادرة عن وزارة المالية بتاريخ 06 سبتمبر 2010 والتي جاء فيها "....استبعاد كل شكل من التبذير للموارد العمومية، والمخالفات التي تشوب استعمال الإعتمادات المخصصة للهيئات العمومية⁵⁸⁸". وهذا يؤكد أهمية الدور الذي يمارسه المراقب المالي في تسيير مالية الجماعات الإقليمية.

وأخيرا تعتبر الرقابة القبلية المفروضة على تسيير مالية الجماعات الإقليمية ضد الإستقلالية المالية لهذه الأخيرة كونها تفرض تدخل وموافقة السلطات الممارسة للرقابة القبلية في القرارات والتصرفات التي تتخذها الجماعات الإقليمية وذلك أثناء ممارستها لمهامها الرقابية وبذلك تضيع الفائدة من منحة الشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية وللنتائج المترتبة عنها خاصة الإستقلالية المالية لهذه الأخيرة، بالإضافة إلى ذلك تؤدي الرقابة القبلية إلى عرقلة نشاطات الجماعات الإقليمية وتأخير إنجازها لذلك من الأجدر على المشرع الجزائري حفاظا على إستقلالية الجماعات الإقليمية وضمانا لفعالية هذه الأخيرة الحد من الرقابة القبلية قدر المستطاع.

وعلى خلاف الجزائر وفرنسا اللتين كرستا نظام الرقابة القبلية، فإن المشرع المغربي والتونسي ألغيا ذلك واكتفيا بتدعيم الرقابة البعدية، فالمشرع المغربي أقر إلغاء الرقابة القبلية بموجب القانون رقم 08 - 45⁵⁸⁹ وإعطاء صلاحية ممارستها لجهة واحدة على أن يتحمل الآمرون بالصرف المحليين مسؤولياتهم في اتخاذ المقررات المالية ويخضعون للمساءلة عن ذلك أمام المجلس وأمام أجهزة الرقابة وبذلك يكون

588 - المرجع نفسه، ص. 25 و 26.

589 - القانون رقم 08 - 45، المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها الصادرة بتنفيذه الظهير الشريف

رقم 02 - 19 - 1 الصادر في 18 فبراير 2009، ج.ر. عدد 5711، الصادر في 30 فبراير 2009.

القانون الجديد قد ألغى نظام رقابة صحة الالتزام الممارس من طرف وزارة المالية على الالتزام بالنفقات ولم يحتفظ سوى بالحق القانوني في إجراء مراقبة بعدية الغاية منها التأكد من صحة الدين.

وهذا يعتبر إحدى الغايات الأساسية التي أعلن عنها وزير الداخلية أثناء شرحه للفلسفة العامة للإصلاح المالي المحلي والتمثل في الحد من إجراءات الوصاية الإدارية والمالية على القرار المالي الحالي وتبسيط طرق ممارستها وعقلنتها عن طريق إعادة النظر في المساطر المعتمدة في المصادقة على الوثائق والحد من المراقبات القبلية التي تعرقل عمل الجماعات وتحد من فعاليته، ودعم المراقبة الداخلية المرتكزة على المردودية والفعالية في استعمال الإعتمادات المالية⁵⁹⁰.

أما المشرع التونسي فقد ألغى أي شكل من أشكال الرقابة المسبقة بموجب الفصل 164 من القانون عدد 29 لسنة 2018 الذي ينص على أنه لا يخضع التعهد بالصرف لتأشيرة مصالح مراقبة المصاريف العمومية أو أي تراخيص أخرى، وفي مقابل ذلك استحدث هيئة عليا للمالية المحلية تحت إشراف المجلس الأعلى للجماعات المحلية تنظر في كل المسائل المتعلقة بالمالية المحلية ودعمها وتعصيرها وحسن التصرف فيها وفقا لقواعد الحوكمة الرشيدة مما من شأنه أن يدعم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية وأن يقلص من التفاوت بينها⁵⁹¹.

⁵⁹⁰ - معمر مصطفى، « إصلاح التنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها »، المرجع السابق، ص. 12 و 28.

⁵⁹¹ - للتفصيل أكثر في الهيئة العليا للمالية العمومية، انظر: الفصل 61 و 62 و 63 من القانون عدد 29 لسنة 2018 المؤرخ في 9 ماي 2018، المتعلق بمجلة الجماعات المحلية، المرجع السابق.

المبحث الثاني

ضرورة تفعيل الرقابة البعدية لضمان إستقلالية مالية أوسع

الرقابة المالية البعدية أو اللاحقة هي مراجعة وفحص الدفاتر الحسابية، ومستندات التحصيل والصراف والحساب الختامي، وكافة النشاطات الإقتصادية في الهيئات والمؤسسات العامة، بعد أن تكون كافة العمليات المالية الخاضعة للرقابة قد انتهت، وذلك للوقوف على كافة المخالفات المالية التي وقعت⁽⁵⁹²⁾، وتمارس الرقابة المالية البعدية من طرف المفتشية العامة للمالية (المطلب الأول) ومجلس المحاسبة (المطلب الثاني)، ويعرف هذا النوع من الرقابة أيضا بالرقابة الخارجية⁽⁵⁹³⁾.

إلا أن ممارسة هذه الرقابة لم تمنع من انتشار الفساد والرشوة والاختلاس المالي على المستوى المحلي لذلك من الضروري تفعيل هذا النوع من الرقابة بإجراء تعديلات على القوانين المؤطرة لها خاصة لضمان الشفافية في التسيير المحلي وحماية المال العام من أجل ضمان استقلالية مالية أوسع للجماعات الإقليمية.

المطلب الأول

رقابة المفتشية العامة للمالية لتسيير مالية لجماعات الإقليمية

تعتبر المفتشية العامة للمالية جهاز رقابي دائم، يعود تاريخ إنشائها إلى المرسوم رقم 80-53⁵⁹⁴، وهذا ما تنص عليه المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 08 - 272⁵⁹⁵ وهي هيئة خارجية

592 - معمر مصطفى، « إصلاح التنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها »، المرجع السابق، ص. 33.

593 - تعرف الرقابة الخارجية على أنها تلك الرقابة التي تمارس خارج التنظيم من قبل الأجهزة الرقابية المختصة، وتهدف إلى ضمان مراقبة النفقات ومدى توفر الإعتمادات ومراقبة حوالات الصرف بالإضافة إلى مراجعة العمليات المالية.

كما تعرف على أنها تلك الرقابة التي يعهد بها إلى هيئات مستقلة وغير خاضعة للسلطة التنفيذية ولا بد أن تمنح هذه الهيئة لموظفيها من السلطات والضمانات ما يجعلها بمأمن عن أي إجراء تعسفي قد تحاول الحكومة اتخاذه، ويستند هذا النوع من الرقابة إلى هيتين هما: المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة، انظر في هذا الشأن:

- ربحي كريمة، بركان زهية، المرجع السابق، ص. 9.

594 - مرسوم رقم 80-53، مؤرخ في 01 مارس 1980، المتعلق بإنشاء المفتشية العامة للمالية، ج.ر.ج. عدد 10، صادر في 04 مارس سنة 1980.

مستقلة، تمارس رقابة بعيدة على أساس برنامج سنوي يضبط من طرف الوزير المكلف بالمالية وتبعا لطلبات أعضاء الحكومة أو الهيئات أو المؤسسات المؤهلة⁽⁵⁹⁶⁾، وتمارس المفتشية العامة للمالية نشاطها في مجال (الفرع الأول) وطريقة (الفرع الثاني) محددين عن طريق النصوص القانونية والتنظيمية إلا أن رقابة المفتشية العامة للمالية تتميز بعدم الفعالية والفعالية (الفرع الثالث).

الفرع الأول

مجال ممارسة المفتشية العامة للمالية اختصاصاتها

تهدف المفتشية العامة للمالية من خلال ممارسة اختصاصاتها بصفة عامة إلى حماية الأموال العمومية وضمان مشروعية جميع تصرفات الهيئات الخاضعة لرقابتها فما هو مجال ممارسة المفتشية العامة للمالية لاختصاصاتها من الناحية العضوية (أولا) ومن الناحية الموضوعية (ثانيا).

أولا: مجال ممارسة المفتشية العامة للمالية اختصاصاتها من الناحية العضوية

تنص المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 على أن المفتشية العامة للمالية تمارس رقابتها على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية وتمارس الرقابة أيضا على:

. المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري،

. هيئات الضمان الإجتماعي التابعة للنظام العام والإجباري وكذا كل الهيئات ذات الطابع الإجتماعي والثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة أو الهيئات العمومية،

. كل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان نظامها القانوني.

كما تنص المادة 3 من نفس المرسوم على اختصاص المفتشية العامة للمالية على ممارسة الرقابة أيضا على استعمال الموارد التي جمعتها الهيئات أو الجمعيات مهما كانت أنظمتها القانونية، بمناسبة

595 - مرسوم تنفيذي رقم 08-272، مؤرخ في 06 سبتمبر سنة 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج.ر.ج.ج، عدد 50، صادر في 07 سبتمبر سنة 2008.

596 - عباس نصيرة، المرجع السابق، ص، 78.

حملات تضامنية، والتي تطلب الهبة العمومية خصوصا من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية والرياضية.

كما يمكن أن تمارس رقابتها أيضا على كل شخص معنوي يستفيد من المساعدة المالية من الدولة أو الجماعات المحلية أو هيئة عمومية بصفة تساهمية أو في شكل إعانة أو قرض أو تسبيق أو ضمان.

لكن ما يهنا أكثر من خلال هذه الدراسة هو ممارسة المفتشية العامة للمالية رقابتها على الجماعات الإقليمية التي تتم عن طريق المديرية الجهوية للمفتشية العامة للمالية⁵⁹⁷ وهذا وفقا لما تنص عليه المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 92-33⁵⁹⁸ وهذه الأخيرة تمارس رقابتها بصورة غير مباشرة وتكون لاحقة لتنفيذ العمليات المالية، إلا أنها تتميز بعدم الانتظام نظرا لأن العمل الرقابي لهذه المديرية يخضع أولا للبرنامج المسطر من طرف وزير المالية والمفتشية العامة، ومن ثم فإنه قد يتضمن رقابة العمليات المالية جزئيا أو كليا في بعض البلديات فقط، وقد يكون مبرمجا أو فجائيا، كما يخضع عمل المفتشية والمديرية الجهوية ثانيا إلى أعمال رقابية استثنائية تنتج عن طلبات التحري من أطراف خارجية كالشكاوى التي يتقدم بها أعضاء المجلس الشعبي البلدي أو من مصالح معينة كالجهاز القضائي المحلية والتي تطلب من وزير المالية تدخل المفتشية عبر مديرياتها للتحقيق في عمليات معينة وبذلك يمكن القول أن خضوع البلديات لرقابة المفتشية العامة للمالية قد لا تتم إطلاقا وحتى إن تمت فقد تطول المدة الزمنية الفاصلة بين رقابة وأخرى بسبب كثرة عدد البلديات من جهة، وكثرة الإهتمامات الرقابية للمفتشية ومديرياتها الجهوية وقلة الإمكانيات من جهة أخرى⁵⁹⁹.

597 - يوجد على المستوى الوطني 10 مديريات جهوية، تم تحديد مقر تواجدها بموجب قرار مؤرخ في 2 يناير سنة 1999، يعدل ويتمم القرار المؤرخ في 6 فبراير سنة 1994 الذي يحدد مقر المديرية الجهوية للمفتشية العامة للمالية واختصاصها الإقليمي، ج.ر.ج.ج، عدد 4، صادر في 20 يناير سنة 1999.

598 - تنص المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 92 - 33، المؤرخ في 20 يناير سنة 1992، يحدد تنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية ويضبط اختصاصاتها، ج.ر.ج.ج، العدد 6، الصادر في 26 يناير سنة 1992 على ما يلي: « تتولى المديرية الجهوية تنفيذ البرنامج السنوي للمفتشية العامة للمالية في مجال الرقابة والتقييم على الصعيد المحلي... »

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

ثانيا: مجال ممارسة المفتشية العامة لإختصاصاتها من الناحية الموضوعية

تتولى المفتشية العامة للمالية القيام بالعديد من المهام والتدخلات في إطار الإختصاصات العامة ومنها القيام بما يلي:

. تقييم أداءات أنظمة الميزانية.

. التقييم الإقتصادي والمالي لنشاط شامل أو قطاعي أو فرعي أو لكيان إقتصادي

. التدقيق أو إنجاز الدراسات أو التحقيقات أو الخبرات ذات الطابع الإقتصادي والمالي والمحاسبي

. تقييم شروط تسيير واستغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الإمتيازية مهما كان نظامها.

كما يمكن أن تقوم المفتشية العامة للمالية بتقييم شروط تنفيذ السياسات العمومية والنتائج المترتبة عنها، وفي إطار ذلك تتولى ما يلي:

. القيام بالدراسات والتحليل المالية والإقتصادية من أجل تقدير فاعلية وفعالية إدارة وتسيير الموارد المالية والوسائل العمومية الأخرى

. إجراء دراسات مقارنة وتطويرية لمجموعة من القطاعات أو ما بين القطاعات

. تقييم تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية والمتعلقة بالتنظيم الهيكلي من ناحية تناسقها وتكيفها مع الأهداف المحددة

. تحديد مستوى الإنجازات مقارنة مع الأهداف المحددة والتعرف على نقائص التسيير وعوائقه وتحليل أسباب ذلك⁶⁰⁰.

كما تمارس المفتشية العامة للمالية رقابتها أثناء ممارستها لمهامها على العناصر أو المواضيع التي تنص عليها المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 08 - 272 وهي:

. سير الرقابة الداخلية وفعالية هياكل التدقيق الداخلي،

⁶⁰⁰ - راجع المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 08 - 272، المؤرخ في 06 سبتمبر سنة 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، المرجع السابق.

. شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي،

. التسيير المالي والمحاسبي وتسيير الأملاك،

. إبرام الصفقات والطلبات العمومية وتنفيذها،

. دقة المحاسبات وصدقها وانتظامها،

. مستوى الإنجازات مقارنة مع الأهداف،

. شروط تعبئة الموارد المالية،

. تسيير إتمادات الميزانية واستعمال وسائل السير،

. شروط منح واستعمال المساعدات والإعانات التي تقدمها الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات

والمؤسسات العمومية،

. تطابق النفقات المسددة مع الأهداف المتبعة بطلب الهيئة العمومية.

الفرع الثاني

طريقة ممارسة المفتشية العامة للمالية لإختصاصاتها

تكون عمليات رقابة المفتشية العامة للمالية على الوثائق في عين المكان، وتتم إما بطريقة فجائية بالنسبة للفحوصات والتحقيقات، وإما عن طريق التبليغ المسبق بالنسبة للدراسات والتقييمات أو الخبرات⁶⁰¹.

ويتعين على مسؤولي المصالح، أو الهيئات المعنية بعملية الرقابة ضمان شروط العمل الضرورية لوحدات المفتشية العامة للمالية وذلك بالقيام بما يأتي:

. السماح لوحدات المفتشية العامة للمالية بالدخول إلى جميع المجالات التي تستعملها أو تشغلها الهيئات والمصالح المعنية بالمراقبة طبقا لما تنص عليه المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272.

⁶⁰¹ - أنظر المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، المؤرخ في 06 سبتمبر سنة 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، المرجع السابق.

. تقديم الأموال والقيم التي بحوزتهم، وإطلاعهم على كل الدفاتر، أو الوثائق أو التبريرات، أو المستندات المطلوبة

. الإجابة على طلبات المعلومات المقدمة

. إبقاء المحادثين في مناصبهم طيلة مدة المهمة.

ولتسهيل مهام المفتشية العامة للمالية، لا يمكن لمسؤول المصالح أو الهيئات الخاضعة للرقابة، أو الأعدان الموضوعين تحت سلطتهم، التملص من الواجبات المذكورة أعلاه، والتحجج باحترام الطريق السلمي، أو السر المهني، أو الطابع السري للمستندات الواجب فحصها، أو العمليات اللازم رقابتها⁽⁶⁰²⁾.

وفي إطار أعمال التحقيق، يمكن الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية أن تطلب من مسؤولي الإدارات والهيئات العمومية والجهات الأخرى، وكذا الأعدان الموضوعين تحت سلطتهم، الإطلاع على كل المستندات والمعلومات المتعلقة بموضوع الرقابة وهذا ما نصت عليه المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 08 - 272.

وتجدر الملاحظة أن كل رفض لطلبات التقديم أو الإطلاع، المنصوص عليها في المادتين 17 و 18 من المرسوم التنفيذي رقم 08 - 272 ، يمكن أن يكون موضوع إعدار يعلم به الرئيس السلمي للعون المعني، وعند عدم الرد بعد ثمانية أيام من الإعدار، يحزر المسؤول المختص للوحدة العملية للمفتشية العامة للمالية محضر قصور ضد العون المعني أو رئيسه السلمي، ويرسل المحضر إلى السلطة السلمية أو الوصية التي عليها متابعة ذلك وذلك وفقا لما جاء في نص المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 08 - 272.

وعند انتهاء مهام الرقابة، يعد تقرير أساسي يبرز المعايير والتقديرات حول التسيير المالي والمحاسبي للمؤسسة العمومية أو الهيئة المراقبة وكذا حول فعالية التسيير بصفة عام، يتضمن هذا التقرير أيضا اقتراحات التدابير التي من شأنها أن تحسن تنظيم وتسيير وكذا نتائج المؤسسات والهيئات المراقبة

602 - راجع المادة 17 من المرسوم نفسه.

وكل اقتراح كفيل بتحسين الأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكمها، المادة 21 وبيبلغ هذا التقرير إلى مسير المؤسسة أو الهيئة المراقبة وكذا وصايته⁶⁰³.

الفرع الثالث

تقييم نتائج تدخلات المفتشية العامة للمالية

لقد منح المشرع الجزائري عدة اختصاصات للمفتشية العامة للمالية وذلك من أجل ممارسة الرقابة على ميزانية الجماعات الإقليمية، إلا أنها غير مؤهلة لاتخاذ أي عقوبة من أي نوع كانت على الأشخاص محل الرقابة، وإنما تتوقف مهمتها عند تثبيت المخالفات ليس إلا⁶⁰⁴.

فقيمة وفعالية الرقابة تقدر بما تنتهي إليه من قرارات تنفيذية، في حالة ملاحظة وتقرير تجاوزات أو مخالفات، وهو ما لا نجده في رقابة المفتشية العامة للمالية⁽⁶⁰⁵⁾، حيث أنه في حالة معاينة تغييرات أو تأخيرات هامة في محاسبة الهيئة المراقبة، يقوم مسؤولو الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية بطلب تحسين هذه المحاسبة وإعادة تحيينها وترتيبها من المسيرين المعنيين، أما في حالة عدم وجود هذه المحاسبة أو أنها تعرف تأخيرا أو اختلالا، يؤدي إلى استحالة فحصها، يكتفي مسؤولو الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية بتحرير محضر قصور يرسل إلى السلطة السلمية أو الوصية المختصة حتى تأمر بإعادة إعداد المحاسبة المقصودة أو تحسينها، واللجوء إلى الخبرة إن اقتضى الأمر ذلك، مع إعلام المفتشية العامة للمالية بالإجراءات والتدابير التي تم اتخاذها⁽⁶⁰⁶⁾ وهي نفس النتائج التي تطبق كذلك في حالة عدم مسك الوثائق والمستندات المحاسبية والمالية والإدارية المنصوص عليها قانونا والذي من شأنه أن يجعل الرقابة والفحوص المنصوص عليها مستحيلة⁽⁶⁰⁷⁾، أما إذا تمت معاينة قصور أو ضرر جسيم خلال عمليات التفتيش، فنجد أن دور المفتشية العامة للمالية لا يتعدى سوى الإعلام الفوري للسلطة

603 - راجع المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، المؤرخ في 06 سبتمبر سنة 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، المرجع السابق.

604 - طيبي سعاد، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: إدارة ومالية، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة بن عكنون، 2002، ص. 113.

605 - الشيخ عبد الصديق، رقابة الأجهزة والهيئات المالية على الصفقات العمومية، المرجع السابق، ص. 18.

606 - راجع المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، المؤرخ في 06 سبتمبر سنة 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، المرجع السابق.

607 - راجع المادة 08 من المرسوم نفسه.

السلمية أو الوصية، حتى تتخذ التدابير الضرورية واللازمة لحماية مصالح هذه الهيئة أو المؤسسة محل عملية المراقبة، وإعلام المفتشية العامة للمالية بالتدابير المتخذة كما هو عليه الحال في الحالات السابقة(608).

وما يؤكد ذلك أنه حتى في حالة إثبات وقوع مخالفات فإن المفتشية العامة للمالية لا يمكن أن تتخذ أي تدابير إستعجالية ردية وتكتفي فقط بتبليغ ما تمت معاينته من هذه المخالفات إلى السلطة السلمية أو الوصية على الهيئات محل عملية المراقبة، وهذا خلافا لما كان الوضع عليه في ظل المرسوم رقم 80-53 السالف الذكر حيث كان يجوز للمفتش التابع للمفتشية العامة للمالية بأن يأمر المحاسبين بضبط المحاسبة في حالة وجود نقائص أو تأخير هام في هذه المحاسبة وعليه فإن المرسوم التنفيذي رقم 08-272 السالف الذكر قد قلص من فعالية المفتشية العامة للمالية في عملية الرقابة بتحجيمه لدور المفتشين إذ لا يجب أن نغفل الأثر النفسي الكبير الذي كانت تحدثه هذه الرقابة في ظل المرسوم رقم 80-53 على الموظفين المراقبين من طرف المفتشية العامة للمالية حيث كانت تجعلهم على استعداد دائم للتفتيش وتدفعهم للإلتزام أكثر بالدقة في العمل، وفي مقابل ذلك كانت تسمح للمفتشين بالعمل بكل ثقة وإنجاز مهامهم على أكمل وجه، وليس الإكتفاء بتحرير محاضر، وتقديم تقارير إلى السلطة السلمية أو الوصية للهيئة المراقبة التي قد لا تجد في غالب الأحيان أي مجال للمتابعة.

كما أن توسيع نطاق مراقبة المفتشية العامة للمالية قد ساهم في الحد من أهميتها، حيث تم مد وتوسيع مجال تدخلها، في مقابل وسائل ردع محدودة جدا، وهو ما يؤكد عدم فعالية هذه الرقابة في ظل المرسوم التنفيذي رقم 08-272 الأمر الذي يتطلب ضرورة مراجعة آليات رقابة المفتشية العامة للمالية لأهمية الدور الذي يمكن أن تقوم به للحفاظ على المال العام(609)، وبالتالي تعزيز الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية وتحريرها من التبعية المالية للسلطات المركزية.

وخلاصة ما تم التوصل إليه أن المفتشية العامة تعرف عجزا بنيويا ووظيفيا يتجلى في افتقادها لمخطط رقابي واضح يجعل عملها ذا طبيعة دائمة ومستمرة يخولها التدخل التلقائي، كما أنها اهتمت منذ

608 - المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 08 - 272، المؤرخ في 06 سبتمبر سنة 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، المرجع السابق.

609 - شيخ عبد الصديق، رقابة الأجهزة والهيئات المالية على الصفقات العمومية، المرجع السابق، ص. 18.

إنشائها بتكوين المفتشين أكثر من اهتمامها بتنوع آلياتها الرقابية⁶¹⁰، لذلك على المشرع إعادة تدارك هذه النقائص والثغرات لإعطاء المفتشية العامة فعلية وفعالية في ممارسة مهامها الرقابية من أجل حماية المال وضمان الشفافية في تسيير الشؤون المالية.

المطلب الثاني

رقابة مجلس المحاسبة لتسيير مالية الجماعات الإقليمية

يعتبر مجلس المحاسبة مؤسسة دستورية⁶¹¹ وهو بذلك أعلى جهاز للرقابة المالية في الجزائر يكلف بممارسة رقابة بعدية وخارجية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، وقد تم منحه عدة اختصاصات (الفرع الأول) من أجل حماية المال العام ويترتب عن ممارسة مجلس المحاسبة مهامه عدة نتائج (الفرع الثاني).

الفرع الأول

إختصاصات مجلس المحاسبة

يمارس مجلس المحاسبة عدة اختصاصات وصلاحيات أثناء ممارسته لمهامه ويمكن تصنيف هذه الصلاحيات بصفة عامة إلى صلاحيات قضائية (أولا) وأخرى إدارية (ثانيا) مع غلبة الصلاحيات القضائية على الصلاحيات الإدارية باعتبار أن الجزائر تأخذ بالنمط القضائي في تنظيم وتسيير مجلس المحاسبة متأثرة بذلك بالنمط القضائي الذي نشأ في فرنسا⁶¹²، كما يمارس مجلس المحاسبة صلاحيات

610 - عليم ليديّة، المجالس المحلية في القانون الجزائري بين الإستقلال والرقابة، أطروحة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه، تخصص: قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية-، 2018، ص. 208.

611 - قد عزز المؤسس الدستوري مجلس المحاسبة في ظل التعديل الدستوري الأخير إذ يعتبره من إحدى المؤسسات التي من شأنها المساهمة في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية راجع المادة 199 /2 من المرسوم الرئاسي رقم 20 - 242، المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المرجع السابق.

612 - زغدود علي، المرجع السابق، ص. 166 و 169.

أخرى تهدف في مجملها إلى حماية الأموال العامة (ثالثاً) وقد استمد مجلس المحاسبة إجراءات الرقابة والتحري من المقاييس الدولية لاسيما تلك المعدة من طرف منظمة الإنتوساي⁶¹³.

أولاً: الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة

استرجع مجلس المحاسبة الصلاحيات القضائية بموجب الأمر رقم 95 - 20 والتمثلة في مراجعة حسابات المحاسبين العموميين (1)، رقابة التسيير المالي للآمرين بالصرف (2)، تصفية وتطهير حسابات الأمر بالصرف (3) كما يمارس رقابة الإنضباط الميزاني والمالي (4)، حيث أصبح يملك سلطة توقيع الجزاءات بنفسه دون اللجوء إلى الجهات القضائية حسب ما كان معمول به في ظل القانون السابق⁽⁶¹⁴⁾.

1. مراجعة حسابات المحاسبين العموميين

يمارس مجلس المحاسبة رقابته على المحاسبين العموميين حيث يتولى مراجعة حسابات المحاسبين العموميين (أ) كما يتولى مراجعة حسابات المحاسبين العموميين الفعليين (ب).

أ. مراجعة حسابات المحاسبين العموميين

يتولى مجلس المحاسبة مراجعة حسابات المحاسبين العموميين، كما يصدر أحكاماً بشأنها⁽⁶¹⁵⁾ ففي مجال مراجعة حسابات التسيير يتأكد من صحة العمليات المادية الموصوفة فيها ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها حيث يلزم القانون المحاسب العمومي أن يودع حسابه عن التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة، كما يمكن لمجلس المحاسبة إلزام المحاسبين العموميين

613 - أخام مليكة، هيفاء تكارى، « تطبيقات، إكراهات وآفاق الرقابة على المال العام في بلدان المغرب العربي، أي دور لمجلس المحاسبة في ظل فضائح الفساد في الجزائر؟ »، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 37 لسنة 2014، الرباط، ص. 42، والإنتوساي منظمة دولية للمؤسسات العليا لرقابة الأموال العمومية حسب ما ورد على موقع الإلكتروني لمجلس

المحاسبة الجزائري: www.ccomptes.dz

614 - أمجوج نوار، المرجع السابق، ص. 21.

615 - راجع المادة 74 من الأمر رقم 95-20، المؤرخ في 17 يوليو سنة 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، المرجع السابق.

بإرسال المستندات الثبوتية لحسابات التسيير إليه⁽⁶¹⁶⁾ وفي حالة أي تأخير في إيداع حسابات التسيير يمكن لمجلس المحاسبة إصدار غرامة مالية، وتجدر الإشارة أن المشرع الجزائري رفع من مقدار هذه الغرامة بموجب الأمر رقم 10-02⁽⁶¹⁷⁾ وهذا إن دل على شيء فهو رغبة هذا الأخير في التشديد والحرص على تقديم حسابات التسيير في أقرب الآجال من أجل تسهيل وتفعيل ممارسة مجلس المحاسبة لمهامه وذلك كله لحماية المال العام.

ب . مراجعة حسابات المحاسبين الفعليين

نصت المادة 86 من الأمر رقم 95-20 على اختصاص مجلس المحاسبة في مراجعة حسابات الأشخاص الذين يصرح أنهم محاسبون فعليون، ويصدر بشأنها أحكاما حسب نفس الشروط والجزاءات المقررة لحسابات المحاسبين العموميين، والمحاسب الفعلي هو كل شخص لا يملك صفة المحاسب العمومي الذي يعتبر في الأصل الشخص الوحيد الذي يمكن له التصرف في الأموال العمومية، لكن قد يحدث في بعض الحالات أن يتصرف شخص آخر في الأموال العمومية فيصبح في هذه الحالة محاسب فعلي.

2. رقابة التسيير المالي للآمرين بالصرف

يختص مجلس المحاسبة بمراجعة الحسابات الإدارية التي يقدمها الآمرون بالصرف وحسابات التسيير التي يقدمها المحاسبون العموميون للمجموعات العمومية ويختتمها بواسطة التصريح بالتطابق وتعني كلمة التصريح بالتطابق: تطابق الحسابات الإدارية التي يقدمها الآمرون بالصرف الخاصة برئاسة الجمهورية والوزارات والولايات والبلديات والمجلس الشعبي الوطني مع حسابات التسيير التي يقدمها المحاسبون العموميون لدى نفس الهيئات السابقة لأن ذلك يسمح بالرقابة المتبادلة بين الأمر بالصرف والمحاسب حيث يلزم المرسوم التنفيذي رقم 96 - 56⁶¹⁸ كل من المحاسب العمومي والأمر بالصرف

⁶¹⁶ - راجع المادة 60 من الأمر نفسه.

⁶¹⁷ - أنظر المادة 61 من الأمر رقم 10-02، المؤرخ في 26 غشت 2010، يعدل ويتمم الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو سنة 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ج.ج، العدد 50، الصادر في 01 سبتمبر سنة 2010.

⁶¹⁸ - انظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 96 - 56، المؤرخ في 22 يناير سنة 1996، يحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، العدد 06، الصادر في 17 فيفري سنة 1996.

بتقديم حساب التسيير بالنسبة للمحاسب العمومي والحساب الإداري بالنسبة للأمر بالصرف ويكون ذلك لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة في أجل أقصاه 30 يونيو من السنة الموالية للميزانية المقفلة. وذلك على خلاف المشرع الفرنسي الذي يمنح لمجلس المحاسبة اختصاص ممارسة الرقابة على حسابات التسيير التي يعدها المحاسبون العموميون وإثارة مسؤوليتهم المالية وذلك منذ إنشاء مجلس المحاسبة بموجب قانون 16 سبتمبر 1807، بينما الآمرون بالصرف قررت بحقهم رقابة إدارية حيث يمكن لمجلس المحاسبة الكشف عن التجاوزات والمخالفات والأخطاء المالية المرتكبة من الأمرين بالصرف في تسييرهم المالي، وليس له إلا تقديم التوصيات والاقتراحات من أجل تحسين مردودية الهيئات الخاضعة لرقابته⁶¹⁹ وذلك على أساس أن مجلس المحاسبة هو قضاء متخصص في مراقبة مشروعية حسابات المحاسب العمومي حتى لا يشكل مجلس المحاسبة عقبة أمام حرية نشاط الإدارة ويشل حركتها⁶²⁰، لكن بموجب القانون الصادر في 25 سبتمبر 1948 تأسست محكمة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية وخول المشرع لهذه الهيئة صلاحيات قضائية المتمثلة في مراقبة التسيير المالي للأمرين بالصرف، وبذلك تكون مسؤوليتهم المالية مماثلة لتلك التي يتحملها المحاسبون العموميون⁶²¹.

3. تصفية الحسابات أو تطهير الحسابات

يقوم مجلس المحاسبة مباشرة بتصفية حسابات المحاسبين العموميين وكذلك الأمرين بالصرف أو قد يفوض ذلك إلى الجهة الإدارية و بهذه التصفية التي تسند إلى محاسبين أو أعوان تابعين لأسلاك المراقبة والتفتيش ويمارسون ذلك تحت مراقبة مجلس المحاسبة⁽⁶²²⁾، وبالنسبة للجماعات الإقليمية فقد تم النص على هذا الإختصاص بموجب المادة 210 من القانون رقم 11-10 بالنسبة للبلدية والمادة 175 من القانون رقم 12-07 بالنسبة للولاية.

4. رقابة الإنضباط الميزاني والمالي

يتولى مجلس المحاسبة عند مراقبة تسيير مصالح الدولة والهيئات العمومية المختلفة والجماعات المحلية التأكد من إحترام قواعد الإنضباط الميزاني والمالي سواء بصفة تلقائية أو بعد إخطاره من طرف

619 - أخام مليكة، هيفاء تكاري، المرجع السابق، ص. 44.

620 - سويقات أحمد، « مجلس المحاسبة كآلية أساسية دستورية للرقابة المالية في الجزائر »، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 14 لسنة 2016، جامعة الجزائر، ص. 171.

621 - أخام مليكة، هيفاء تكاري، المرجع السابق، ص. 44.

622 - زغدود علي، المرجع السابق، ص. 169 و 170.

السلطات المؤهلة لذلك وهي: الوزير المكلف بالمالية، والوزراء المسؤولين على المؤسسات الوطنية المستقلة وهذا ما نصت عليه المادة 101 من الأمر رقم 95-20 السالف الذكر، وقد تم توسيع الجهات المؤهلة لإخطار مجلس المحاسبة عن أي مخالفة لقواعد الإنضباط والتسيير الميزاني وذلك بموجب المادة 101 من الأمر رقم 10-02 يعدل و يتم الأمر رقم 95.20 المتعلق بمجلس المحاسبة لتشمل رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول وهي نقطة إيجابية من شأنها تعزيز وتقوية مجلس المحاسبة، فإن عاين المجلس مخالفة من مخالفات قواعد الإنضباط والتسيير الميزاني والمالي المذكورة بموجب المادة 88 من الأمر رقم 95-20 السابق الذكر يقوم هذا الأخير بتحميل المسؤولية المترتبة عن تلك الأخطاء والمخالفات للجهات المعنية ومن ثم الحكم على مرتكبي تلك المخالفات بغرامات في حالة ثبوت مسؤوليتهم عنها.

ويبلغ مجلس المحاسبة الهيئة التي أخطرته بالنتائج المخصصة لذلك.

ثانيا: الصلاحيات الإدارية لمجلس المحاسبة

يكلف مجلس المحاسبة على المستوى الإداري بممارسة الرقابة على نوعية التسيير لجميع الهيئات والمرافق والمؤسسات العمومية الخاضعة لرقابته (أ) كما يقوم بتقييم المشاريع والبرامج والسياسات العمومية من أجل تقييمها وتحسين أدائها (ب).

1. رقابة نوعية التسيير

تتمثل الصلاحيات الإدارية لمجلس المحاسبة أساسا في مراقبة نوعية التسيير⁽⁶²³⁾ لمختلف الهيئات والمرافق والمؤسسات العمومية الخاضعة لرقابته وهذا عن طريق تقييم شروط استعمالها للموارد والوسائل العمومية الموضوعة تحت تصرفها، من حيث الفعالية والنجاعة والإقتصاد كما جاء في المادة 6 من الأمر رقم 95-20.

ومن خلال تحليل المادة 6 من الأمر رقم 95 - 20 نجد أن هدف مجلس المحاسبة أثناء ممارسته لاختصاصاته الإدارية هو تحقيق هدف اقتصادي بحت يتمثل في تقييم أداء ومردودية الهيئات

⁶²³ - يسمى كذلك هذا النوع من الرقابة برقابة الأداء؛ أي تقييم مدى الفعالية والكفاية والإقتصاد في تسيير هيئة أو مؤسسة أو مرفق عمومي، أو أحد جوانب هذا التسيير وفق مؤشرات ومعايير محددة، انظر: شويخي سامية، المرجع السابق، ص. 92.

العمومية نظرا للإمكانيات الموضوعة تحت تصرفها، وتقييم مجلس المحاسبة لأداء ومردودية الهيئات العمومية يكون بناء على المعايير المذكورة في المادة 6 أعلاه وهي: الفعالية (**efficacité**)، النجاعة في الأداء (**efficience**)، الاقتصاد في التسيير (**économie**)، ويطلق عليها بعبارة ⁶²⁴ **la règle des 3 E** ويقصد بهذه المعايير ما يلي:

الفعالية: ويقصد بها قياس مدى تحقيق الأهداف المسطرة.

النجاعة في الأداء: ونعني بها الاستعمال الأمثل للموارد والوسائل التي تتمتع بها الهيئات العمومية وبلوغ الحد الأقصى في استخدامها لتحقيق الأهداف المسطرة.

الاقتصاد في التسيير: ونعني به تحقيق الأهداف المسطرة بأقل تكلفة ممكنة في استعمال الموارد والوسائل العمومية⁽⁶²⁵⁾.

2. تقييم المشاريع والبرامج والسياسات العمومية

حيث يشارك مجلس المحاسبة على الصعيد الاقتصادي والمالي في تقييم فعالية النشاطات والمخططات والبرامج والإجراءات المتخذة من طرف السلطات العمومية بغرض تحقيق أهداف ذات منفعة وطنية والتي تقوم بها بصفة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة أو المرافق العمومية الخاضعة لرقابته⁽⁶²⁶⁾.

ثالثا: الصلاحيات الأخرى لمجلس المحاسبة

بالإضافة إلى الصلاحيات القضائية والإدارية التي يمارسها مجلس المحاسبة، فإنه يمارس صلاحيات أخرى جاءت متفرقة بموجب الأمر رقم 95-20 وهي:

استشارة مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية وهذا ما تنص عليه لمادة 18 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، وترسل الحكومة التقارير التقييمية

624 - حيمود محمد، إشكالية تقييم التدبير المحلي: مقارنة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة، المرجع السابق، ص. 237.

625 - أمجوج نوار، المرجع السابق، ص. 132.

626 - شويخي سامية، المرجع السابق، ص. 93.

التي يعدها المجلس لهذا الغرض بعنوان السنة المالية المعنية إلى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص، وهذا اختصاص جديد لمجلس المحاسبة تم تكليفه به بموجب الأمر رقم 10-02 المعدل والمتمم للأمر رقم 95-20، كما يمكن استشارة هذا الأخير في مشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية⁽⁶²⁷⁾.

كما يتولى مجلس المحاسبة مراقبة شروط منح واستعمال الإعانات والمساعدات المالية التي منحتها الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق والهيئات العمومية الخاضعة لرقابته كما يؤهل أيضا لمراقبة نتائج استعمال هذه المساعدات⁽⁶²⁸⁾.

الفرع الثاني

النتائج المترتبة عن ممارسة مجلس المحاسبة لاختصاصاته

يترتب عن ممارسة مجلس المحاسبة لاختصاصاته المعهودة إليه نتيجتين هامتين حيث نجد أنه يصدر قرارات أثناء ممارسته لمهامه القضائية (أولا) كما يصدر توصيات واقتراحات بمناسبة ممارسته لمهامه الإدارية (ثانيا)، وتجدر الملاحظة هنا أن توصيات واقتراحات مجلس المحاسبة غير ملزمة، وذلك تطبيقا للمبادئ العامة في القانون.

أولاً: إصدار مجلس المحاسبة للقرارات أثناء ممارسة المهام القضائية

يتخذ مجلس المحاسبة قرارات أثناء ممارسة مهامه القضائية وذلك بمناسبة مراجعة حسابات تسيير المحاسب العمومي وسنتطرق في هذه الدراسة إلى مضمون قرارات مجلس المحاسبة (1) وطرق الطعن فيها (2).

1. مضمون قرارات مجلس المحاسبة

يترتب عن ممارسة مجلس المحاسبة رقابته على المحاسبين العموميين إما تبرئة ذمة المحاسب العمومي (أ) أو وضع المحاسب العمومي في حالة مدين (ب).

627 - راجع المادة 19 من الأمر رقم 95-20، المؤرخ في 17 يوليو سنة 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، المرجع السابق.

628 - راجع المادتين 11 و170 من الأمر نفسه.

أ . تبرئة ذمة المحاسب العمومي

إذا تبين من خلال مراجعة مجلس المحاسبة حسابات تسيير المحاسب العمومي صحة وسلامة جميع العمليات المسجلة في هذه الحسابات يمنح هذا الأخير الإبراء بقرار نهائي للمحاسب المعني (629)، ويقتضي مبدأ السنوية في تنفيذ الميزانية العمومية أن يخص هذا الإبراء الذي أقره مجلس المحاسبة التسيير المالي الذي تم فحصه فقط والذي يشمل جميع العمليات المنجزة خلال تلك السنة المالية سواء من طرف المحاسب المعني أو من طرف المحاسب أو المحاسبين الذين كانوا في نفس المنصب وخلال نفس الفترة.

ب . وضع المحاسب العمومي في حالة مدين

إذا سجل مجلس المحاسبة نقص مبلغ في ذمة المحاسب العمومي أو صرف نفقة غير قانونية أو غير مبررة أو إيراد غير محصل يوضع هذا الأخير في حالة مدين (630).

2. طرق الطعن في قرارات مجلس المحاسبة

تكون قرارات مجلس المحاسبة قابلة لإعادة النظر فيها إما عن طريق المراجعة (أ) أو الإستئناف (ب) أو الطعن بالنقض (ج) .

أ . المراجعة

يمكن للشخص المعني أو السلطة السلمية أو الوصية عنه أو الناظر العام أن يقدم طلب موضوعه مراجعة القرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة ، كما يمكن أن تكون المراجعة تلقائية من قبل الغرفة أو الفرع الذي أصدر القرار ، أما عن الأسباب التي يمكن لها إثارة مراجعة قرارات مجلس المحاسبة فقد نص عليها المشرع على سبيل الحصر في نص المادة 102 من الأمر رقم 95-20 وهي:

. الخطأ، الإغفال أو التزوير، الاستعمال المزدوج، وأخيرا ظهور عناصر جديدة تبرر ذلك.

629 - راجع المادة 1/83 من الأمر رقم 95-20، المؤرخ في 17 يوليو سنة 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، المرجع السابق.

630 - راجع المادة 2/83 من الأمر رقم 95-20، المؤرخ في 17 يوليو سنة 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، المرجع السابق.

ب . الإستئناف

يمكن أيضا للشخص المعني أو السلطة السلمية أو الوصية عنه أو الناظر العام أن يطعن بالإستئناف ضد قرار صادر عن مجلس المحاسبة في أجل أقصاه شهر من تاريخ تبليغ القرار المطعون فيه، ويتم ذلك بإيداع عريضة الطعن بالإستئناف لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة أو ترسل إليها مقابل وصل إيداع أو إشعار بالإستلام.

تتم دراسة الإستئناف بتشكيلة كل الغرف مجتمعة عدا الغرفة المصدرة للقرار محل الاستئناف ويتم الفصل فيه بموجب قرار ويتم تحديد الجلسة من قبل رئيس مجلس المحاسبة و يبلغ الشخص المستأنف بذلك، وذلك بعدما يقدم المقرر تقريره ويقدم الناظر ملاحظاته المكتوبة، ويتم اتخاذ القرار بأغلبية الأصوات⁶³¹.

ج . الطعن بالنقض

أخيرا يمكن الطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة الصادرة عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية الذي ينص في المادة 958 منه على أن مجلس الدولة هو صاحب الإختصاص في النظر في الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة وهذا ما هو معمول به أيضا في القانون الفرنسي أي أن مجلس الدولة الفرنسي هو صاحب الإختصاص بالطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة الفرنسي⁶³².

ويمكن تقديم الطعن بالنقض من طرف أشخاص المعنيين أو محام معتمد لدى مجلس الدولة أو بطلب من الوزير المكلف بالمالية أو السلطات السلمية أو الوصية.

وإذا قضى مجلس الدولة بنقض القرار موضوع الطعن تمتثل تشكيلة كل الغرف مجتمعة للنقاط القانونية التي تم الفصل فيها.

631 - راجع المواد 107 و 108 و 109 من الأمر رقم 95-20، المؤرخ في 17 يوليو سنة 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، المرجع السابق.

632 - خلوفي رشيد، « مجلس الدولة »، إدارة، المجلد 9، العدد 1 لسنة 1999، الجزائر، ص13.

وفي الأخير على الرغم من اعتبار القرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة قرارات ذات طبيعة قضائية وقابلة للتنفيذ مثلها في ذلك مثل باقي قرارات الهيئات القضائية الإدارية فإن تجسيدها يتوقف على إرادة وزير المالية باعتباره الوحيد المكلف بتنفيذها ويتمتع هذا الأخير بسلطة تقديرية في ذلك، وهذا ما يقلل من شأنه ومصداقيته كهيئة مستقلة وذات طبيعة قضائية⁶³³.

ثانياً: إصدار مجلس المحاسبة للتوصيات والاقتراحات أثناء ممارسة المهام الإدارية

يمارس مجلس المحاسبة رقابة إدارية على نوعية التسيير ويصدر أثناء قيامه بذلك توصيات وتقارير تصدر في شكل مذكرات (1) وتقارير (2).

1. مذكرة التقييم

يترتب عن ممارسة مجلس المحاسبة لمهامه الإدارية أي أثناء تقييم التسيير الإداري للجهات المكلف بممارسة الرقابة عليها إعداد تقارير تحتوي على المعايير والملاحظات والتقييمات، ترسل هذه التقارير إلى مسؤولي المصالح والهيئات المعنية وعند الحاجة إلى سلطاتهم السلمية أو الوصية لتسمح لهم بتقديم إجاباتهم وملاحظاتهم في الأجل الذي يحدده مجلس المحاسبة، كما يمكن لهذا الأخير أن ينظم نقاشاً يشارك فيه مسؤولو أو مسيرو الهيئات المعنية حتى يستتير في أشغاله ويتمكن من ضبط تقييمه النهائي على شكل مذكرة تقييم وتصدر كل التوصيات والاقتراحات قصد تحسين فعالية ومردودية تسيير المصالح والهيئات المراقبة ويقوم بإرسالها إلى مسؤوليها وكذا إلى الوزراء والسلطات الإدارية المعنية.

وما لفت الإنتباه أنه وبموجب الأمر رقم 10-02 المعدل للأمر رقم 95-20 إلزام مسؤولو الجماعات والهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة الذين أرسلت إليهم النتائج النهائية لعمليات الرقابة المنجزة أن يبلغوها لهيئات المداولة لتلك الجماعة في أجل أقصاه شهران 2 ويخطر المسؤولون المعنيون مجلس المحاسبة بهذا التبليغ وهي نقطة إيجابية فمن شأن هذا الإجراء أن يساهم في تحسين التسيير الإداري والمالي للجهات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة، ومن شأنه أيضاً تطوير شفافية تسيير المالية العمومية لكون هذا الإجراء يسمح لمجالس المداولة بالإطلاع على التقارير التي يعدها مجلس المحاسبة.

633 - أمجوج نوار، المرجع السابق، ص. 154.

2. التقرير السنوي

يعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً ويرسله إلى رئيس الجمهورية، يبين من خلاله المعايير والملاحظات والتقييمات الناجمة عن أشغال وتحريات مجلس المحاسبة مرفقة بالتوصيات التي يرى أنه يجب تقديمها وكذلك ردود المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات الوصية المعنية المرتبطة بذلك، وينشر هذا التقرير كلياً أو جزئياً في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ويرسل نسخة من هذا التقرير إلى الهيئة التشريعية⁶³⁴، لكن التعديل الدستوري الجديد وسع من الجهات التي يستلزم على مجلس المحاسبة إرسال تقرير سنوي إليها يتكلف بإعداده بالإضافة إلى رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول بعدما كان يقتصر فقط على رئيس الجمهورية والسلطة التشريعية في ظل الدستور الساري المفعول وهذا من شأنه أن يعزز من دور وفعالية مجلس المحاسبة.

وتنفيذاً لاختصاص مجلس المحاسبة في إعداد تقرير سنوي ونشره⁶³⁵ لم يتم هذا الأخير منذ إنشائه سنة 1980 إلا بنشر ثلاثة تقارير فقط، الأول كان سنة 1997 وهو التقرير الخاص بسنة 1995، أما التقرير الثاني فقد نشر في سنة 1999 وهو التقرير الخاص بسنة 1996 . 1997⁶³⁶، أما التقرير الثالث والأخير فقد كان سنة 2019 يتضمن تنفيذ البرنامج الرقابي لمجلس المحاسبة لسنة 2017، سجل من خلاله العديد من الاختلالات والملاحظات يتعلق أهمها بغياب إحصاء شامل لأموال البلدية وتطهير جدي لوضعيتها، وكذلك نقص في التدابير المتخذة من أجل تئمينها، فضلاً عن ضعف الإجراءات الموضوعية من أجل تحسين تحصيلات الإيرادات المتعلقة بها.

كما كشف نفس التقرير عن سوء التسيير الذي أدى إلى ضعف موارد الممتلكات العقارية البلدية وضالة مبالغها مقارنة مع الإمكانيات العقارية المتاحة وتنوعها حيث لا تتعدى مساهمتها في ميزانياتها

634 - راجع المادة 16 من الأمر رقم 95-20، المؤرخ في 17 يوليو سنة 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، المرجع السابق.

635 - انظر المادة 199 من القانون رقم 16 - 01، المؤرخ في 6 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق.

636 - للتفصيل أكثر في هذه النطة، انظر:

- سويقات أحمد، « مجلس المحاسبة كآلية أساسية دستورية للرقابة المالية في الجزائر »، المرجع السابق، ص. 180.

المحلية للتسيير 5 % في أغلب الحالات بسبب ضعف تحصيل إيرادات الأملاك من طرف أمناء خزائن البلديات، حيث أظهر فحص الحسابات الإدارية للبلديات للسنوات المالية المعنية بالرقابة فوارق هامة بين مبالغ التحديدات وتلك المتعلقة بالتحصيلات وهذه الفوارق تعكس إهمال المحاسبين العموميين الذين لا يعملون على ضمان إلزامية التحصيل الملقاة على عاتقهم ويرجع هذا إلى عدم وضع حيز التنفيذ للتدابير الصارمة للتحصيل المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 93-46، وهذا النقص في التحصيل حرم البلديات من إيرادات هامة تراكمت مبالغها من سنة لأخرى⁶³⁷.

وللاشارة فإن نشر التقارير السنوية لمجلس المحاسبة نقطة إيجابية من شأنها تحسين أداء الجماعات الإقليمية لمهامها لأن عملية النشر تعتبر وسيلة هامة لردع المخالفين وفضحهم أمام الرأي العام، لذلك كان من الأجدر إعادة النظر في مدى إلزامية النشر وسن نص خاص بإلزامية ذلك كل سنة كما هو معمول به في الدول الأخرى⁶³⁸.

وعلى غرار الجزائر التي تركز رقابة مالية لاحقة على الجماعات الإقليمية بموجب الدستور فإن الدستور التونسي أيضا نص على إحداث المجلس الأعلى للجماعات المحلية بموجب الفصل 141 منه وأوكلت له مهمة إبداء الرأي في مشاريع القوانين المتعلقة بالتخطيط والميزانية والمالية المحلية، وهذا يدل على رغبة المؤسس الدستوري التونسي في توفير ضمانات فعلية لحماية الاستقلالية المالية والإدارية للجماعات المحلية باعتباره هيئة دستورية يمكن لها الوقوف دون فرض السلطة التنفيذية الإجراءات والتدابير التي من شأنها المساس بحرية التدبير الإداري والمالي للوحدات المالية.

وعلى خلاف الدستور التونسي والجزائري فإن الدستور المغربي لم يكرس لا بشكل صريح أو ضمني إحداث هيئة مستقلة لممارسة رقابة لاحقة على مشروعية أعمال الجماعات الترابية وهذا الغياب يؤكد فرضية غياب الضمانات الدستورية الكافية لحماية مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية من سيطرة السلطة المركزية⁶³⁹.

⁶³⁷ - تقرير مجلس المحاسبة، المرجع السابق، ص. 117 وما يليها.

⁶³⁸ - سويقات أحمد، « مجلس المحاسبة كآلية أساسية دستورية للرقابة المالية في الجزائر »، المرجع السابق، ص. 183.

⁶³⁹ - عبيد مصطفى، « الحماية التشريعية لمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية من تدخلات السلطة المركزية المغرب

وتونس نموذجا »، مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد 21 لسنة 2020، المركز الديمقراطي العربي . برلين . روما، ص. 168 و 169.

خلاصة الباب الثاني

نستنتج أن الجماعات الإقليمية الجزائرية لا تتمتع باستقلالية تسيير ماليتها بصفة عامة وميزانيتها بصفة خاصة. وذلك بالرغم من تمتع هذه الأخيرة بميزانية خاصة لكون أن هذه الأخيرة من إعداد ممثلي السلطة المركزية على المستوى المحلي، حيث يتولى هؤلاء مهمة إعداد مشروع ميزانية الجماعات الإقليمية وفقا لتوجيهات وأوامر السلطة المركزية. فالميزانيات الإقليمية الجزائرية من النوع النازل حيث يتم تحديد مضمونها من طرف السلطات العليا في الدولة ولا يتمتع المنتخبون المحليون إلا بمهمة تنفيذها وفقا لتوجيهات السلطة المركزية وتطبيقا للقوانين المنظمة لهذا الموضوع.

تخضع ميزانيات الجماعات الإقليمية إلى رقابة مالية جد واسعة وذلك قبل، أثناء وبعد تنفيذها حيث يمارس كل من المحاسب العمومي والمراقب العمومي وهما موظفا الدولة على المستوى المحلي رقابة مالية قبلية على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية وهذا من شأنه أن يحد من حرية الجماعات الإقليمية كما يعد تدخلا في تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية.

يمارس كل من مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية رقابة مالية بعدية على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية لكنها تتميز بعدم الفعالية في حماية الأموال العمومية وذلك بالنظر لانتشار ظاهرة تبديد واختلاس الأموال العمومية على المستوى المحلي، لذلك على المشرع الجزائري الحد والتخفيض من شدة الرقابة المفروضة على تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية بما يضمن الإستقلالية المالية لهذه الأخيرة وفي نفس الوقت حماية المال العام من الضياع والإختلاس وذلك من أجل تحقيق المصلحة العامة.

خاتمة

توصلنا بعد البحث عن مدى تكريس المشرع الجزائري للاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية في ظل المنظومة القانونية الراهنة بناء على تحليل لمختلف الآراء الفقهية والاجتهادات القضائية والنصوص القانونية المتعلقة بهذا الموضوع إلى أن المشرع الجزائري لم يكرس استقلالية مالية للجماعات الإقليمية وإنما اكتفى بتكريس بعض عناصرها بصورة محتشمة ونسبية.

كرس المشرع الجزائري التمويل الذاتي في ظل المنظومة القانونية كشرط أولي لضمان استقلالية مالية للجماعات الإقليمية، إلا أنه كان تكريسا بدون ضمانات حيث لم يحدد الموارد الذاتية بعدم تمييزه بينها وبين الموارد الخارجية. كما أنه لم يحدد نصيب الجماعات الإقليمية من هذه الأخيرة، على خلاف المؤسس الدستوري والمشرع العضوي الفرنسيين.

ضف إلى ذلك ضعف ومحدودية مصادر التمويل الذاتي سواء الجبائية بسبب المنظومة الجبائية التي تتحكم فيها الدولة، حيث تمتلك هذه الأخيرة أفضل الرسوم وتحكم على الجماعات الإقليمية العيش على موارد جبائية ضعيفة المردودية، وغير الجبائية بسبب إهمال السلطات المحلية لممتلكاتها العقارية والمنقولة حال دون نجاعة وفعالية هذا التمويل؛ أي أن المشرع الجزائري لم ينجح في تكريس أحد أهم معايير تحديد الإستقلالية المالية لهذه الأخيرة وهو ضرورة تمتع الجماعات الإقليمية بموارد ذاتية كافية مما يجبرها إلى اللجوء إلى طلب إعانات ومساعدات من الدولة حتى تتمكن هذه الأخيرة من تأدية دورها التتموي والخدماتي على أحسن وجه ولكن ذلك على حساب إستقلالها.

لجوء الجماعات الإقليمية إلى إعانات الدولة يفقد هذه الأخيرة سلطتي التقرير والتخطيط على المستوى المحلي، وهو جوهر استحداث هذه الأخيرة وتبني نظام لامركزية إدارية لتسيير الشؤون المحلية، بالإضافة إلى خضوع هذه الأخيرة إلى رقابة إضافية وهي رقابة فعلية وحقيقية حسب رأي الفقه في ذلك بمناسبة تسيير برامجها ومشاريعها الإنمائية الممولة عن طريق إعانات الدولة المباشرة وغير المباشرة، كما أن معظم إعانات الدولة للجماعات الإقليمية تأتي مخصصة؛ أي أنها موجهة لتغطية نفقات محددة وهذا يفقد هذه الأخيرة سلطة تحديد نفقاتها وهو يشكل شرط مهم لضمان استقلالية مالية الجماعات الإقليمية.

وتكمن خطورة لجوء الجماعات الإقليمية إلى إعانات الدولة من أجل تغطية نفقاتها المختلفة في توقف ذلك على الحالة المالية للدولة؛ أي أن كل أزمة تمس المالية العامة للدولة من شأنها أن تؤثر سلبا

على مالية الجماعات الإقليمية لأن الدولة عند وقوعها في أزمة مالية تضطر لتخفيض حجم ومبلغ الإعانات التي تقدمها للجماعات الإقليمية وبذلك تعجز هذه الأخيرة على تأدية اختصاصاتها على أحسن وجه وهو ما تعيشه الجزائر حاليا.

يعتبر تكريس المشرع الجزائري لميزانية مستقلة للجماعات الإقليمية عن ميزانية الدولة تكريسا شكليا فقط مالية شكلية فقط وهذا راجع لعدة أسباب وهي:

. ارتباط مصادر تمويل ميزانية الجماعات الإقليمية بميزانية الدولة وذلك عن طريق الإعانات والمخصصات التي تقدمها هذه الأخيرة للجماعات الإقليمية لتمويل برامجها التجهيزية والاستثمارية خاصة، لذلك فالعبرة ليس بتمتع الجماعات الإقليمية بميزانية مستقلة وإنما بمصادر تمويل هذه الأخيرة وهذا ما تم التفصيل فيه أعلاه.

. إعدادها موكل لجهة تتمثل في ممثلي الإدارة المركزية على المستوى المحلي وهما الأمين العام بالنسبة للبلدية والوالي بالنسبة للولاية؛ أي أن محتوى ومضمون ميزانية الجماعات الإقليمية يكون وفقا لتوجيهات السلطة المركزية عبر ممثلها وهذا يعد تحديدا لحرية الجماعات الإقليمية في تحضير ميزانيتها.

يرجع اختصاص تنفيذ الميزانية إلى الوالي فيما يخص ميزانية الولاية، ورئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة لميزانية البلدية، إلا أن هذا من الناحية الشكلية فقط لأن هذا الأخير لا يمكن له تنفيذ إلا ما وافقت عليه السلطة الوصية (الوالي وبدرجة أقل رئيس الدائرة) وذلك عن طريق المصادقة الوجوبية التي تعتبر من أهم صور الرقابة الوصائية على ميزانية الجماعات الإقليمية وهذا يعد مساسا باستقلالية ميزانية الجماعات الإقليمية.

تمتع السلطات الوصية بسلطة واسعة في الحلول محل الجماعات الإقليمية في المجال المالي وذلك بهدف ضبط ميزانية الجماعات الإقليمية في حالة مخالفتها للقانون، كما تتدخل من أجل امتصاص العجز الذي يعترض تنفيذها، فإن كان هذا التدخل يضمن السير الحسن لمالية الجماعات الإقليمية فإنه يحد من استقلاليتها ويعيق تجسيد لامركزية فعلية وحقيقية التي من أجلها تم استحداث هذه الأخيرة.

كما يساهم عون ممرکز من وزارة المالية وهو المحاسب العمومي في تنفيذ مالية الجماعات الإقليمية ما يسمح لهذا الأخير بأن يطبع السياسة المالية المحلية بالتوجيهات الصادرة عن الإدارة المركزية.

تسيير مالية الجماعات الإقليمية في الجزائر هو تسيير مركزي أو تركيزي أكثر ما هو لامركزي نظرا لأهمية دور ممثلي السلطة المركزية في تسيير هذه الأخيرة، بالإضافة إلى شدة الرقابة المفروضة على مالية الجماعات الإقليمية مقابل محدودية دور المنتخبين المحليين في ذلك، ويمكن رد ذلك إلى ضعف المنتخبين المحليين خاصة نظرا لعدم اشتراط قانون الانتخابات أي مستوى علمي في المترشحين للانتخابات المحلية. بالإضافة إلى عدم خضوعهم لدورات تكوينية بشكل إلزامي ومنتظم وهذا ما جعل السلطات المركزية تفقد الثقة في هؤلاء المنتخبين وترفض تحميلهم أي مسؤولية خاصة في المجال المالي نظرا لصعوبة وتعقيدات هذا الأخير.

أما بالنسبة لحرية الجماعات الإقليمية في تحديد نفقاتها وإيراداتها؛ أي تحديد مضمون ميزانيتها فبالرغم من تكريس المشرع الجزائري هذا الحق للجماعات الإقليمية من الناحية القانونية إلا أن ذلك مؤاخذ عليه وذلك لعدة أسباب فبالإضافة إلى ما تم قوله أعلاه أي أن ذلك يتم بناء على توجيهات السلطات المركزية عبر ممثليها فإن الجماعات الإقليمية مجبرة أيضا على إدراج سلسلة من النفقات الوجوبية المفروضة عليها بموجب القانون والتنظيمات والتي تزداد يوما بعد يوم وهذا يدل على توجه الدولة إلى تكريس مركزية مالية.

أما عن حرية تحديد إيراداتها فقد تم التوصل في هذا الخصوص إلى أن هذه الأخيرة لا تتمتع إلا بصلاحيات محدودة في ذلك خاصة بالنسبة لإيراداتها الجبائية، والتي تعتبر اختصاص حصري للسلطات المركزية وذلك من حيث إحداثها و إلغائها وتعديلها، لكن ما تجدر ملاحظته في هذا الخصوص؛ أي حرية الجماعات الإقليمية في تحديد إيراداتها فقد تم النص على نقطة إيجابية من شأنها تدعيم حرية هذه الأخيرة في تحديد إيراداتها بموجب قانون رقم 11 - 10 والقانون رقم 12 - 07 وهو عدم تحديد إيرادات هذه الأخيرة على سبيل الحصر وهذا من شأنه أن يشجع المنتخبون والمسيريون المحليون على حد سواء على البحث على موارد مالية إضافية من شأنها تدعيم الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية.

تخضع مالية الجماعات الإقليمية إلى رقابة مالية واسعة خاصة فيما يتعلق بالرقابة القبلية التي يمارسها كل من المحاسب العمومي والمراقب المالي وهما موظفا الدولة على المستوى المحلي فهذا النوع من الرقابة يمثل تدخل في إدارة الشؤون المحلية وعائقا لتنفيذها فلا يمكن لهذه الأخيرة تنفيذ أي اختصاص دون حصولها على تأشيرة كل من المحاسب العمومي والمراقب المالي.

في الأخير نستنتج أن هنالك علاقة قوية بين الدولة والجماعات الإقليمية في المجال المالي وذلك عبر المساعدات والمخصصات التي تقدمها هذه الأخيرة للجماعات الإقليمية، وكذلك عبر سلطة الدولة في تحديد نفقات هذه الأخيرة أو ما يعرف بالنفقات الوجوبية حيث تكون هذه الأخيرة مجبرة في إدراجها في ميزانيتها، ضف إلى ذلك سلطة الدولة في تحديد إيرادات الجماعات الإقليمية خاصة الجبائية منها، كما تمارس الدولة رقابة على مختلف الوثائق المالية لهذه الأخيرة وذلك عن طريق المصادقة الوجوبية عليها لذلك نخلص إلى فكرة مفادها أن الدولة تهدف من خلال منظومتها القانونية المتعلقة بالمجال المالي حمل الجماعات الإقليمية على تأدية اختصاصاتها وليس تكريس استقلال مالي لها وهذا ما تم تأكيده من خلال تكريس المشرع الجزائري لنظام التحويلات وكذلك مبدأ التعويض الجبائي فهاتين التقنيتين تضمن للجماعات الإقليمية تنفيذ اختصاصاتها لكن على حساب الإستقلالية المالية لهذه الأخيرة.

ما يؤكد رغبة المشرع الجزائري في عدم تكريس إستقلالية مالية للجماعات الإقليمية هو ترده في ذلك حيث نجد أن هذا الأخير قد كرس الإستقلالية المالية للولاية بموجب الأمر رقم 69 - 38 والقانون رقم 90 - 09 وإستقلالية مالية للبلدية بموجب القانون رقم 90 - 08 ولكنه عاد وتراجع عن ذلك بموجب القانون رقم 11 - 10 بالنسبة للبلديات والقانون رقم 12 - 07 بالنسبة للولايات واكتفى بالنص على تمتع الولايات والبلديات بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وهذه الأخيرة أي الذمة المالية ليست إلا شرطا لتكريس الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية وليست الإستقلال المالي ذاته.

أضف إلى ذلك، فما يؤكد رغبته أيضا في عدم تكريس إستقلالية مالية للجماعات الإقليمية هو رفضه تكريس نظام جبائي محلي الذي يعتبر أساس تأسيس نظام لامركزي مالي حيث أنه منح للجماعات الإقليمية إمكانية وجواز تأسيس بعض الضرائب والرسوم بموجب الأمر رقم 67 - 24 بالنسبة للبلديات والأمر رقم 69 - 38 بالنسبة للولايات ولكنه عدل عن ذلك لاحقا وهذا يبين نية المشرع الجزائري في عدم تأسيس نظام مالي محلي الذي يعتبر أساس الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية.

أخيرا ما يؤكد أيضا رغبة المشرع الجزائري في عدم تكريس إستقلالية مالية للجماعات الإقليمية هو توسيعه للرقابة المالية الوصائية وذلك بدلا من تخفيفها مثلما يدعوا إليه رجال القانون وكل المعنيين بهذا المجال.

يفسر تردد المشرع الجزائري في ذلك؛ أي تكريس الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية إلى سكوت المؤسس الدستوري عن تنظيم هذه المسألة حيث اكتفى بالنص على اللامركزية كمبدأ دون أي ضمانات بل أكثر من ذلك فلم يكرس مبدأ حرية الإدارة الذي يعتبر أساس اللامركزية الإدارية وما الإستقلالية المالية إلا جزء من حرية الإدارة، وهذا يؤكد أن نية السلطات السياسية ليست تكريس سلطات محلية مستقلة وإنما مجرد وحدات إدارية من شأنها المساهمة في تحقيق التنمية المحلية.

لذلك ومن أجل ضمان إستقلالية مالية للجماعات الإقليمية ولو نسبيا وبالإضافة إلى جملة الإقتراحات والحلول التي تم تفصيلها في مضمون الأطروحة فمن الضروري أيضا اتخاذ جملة من إجراءات إضافية وهي:

_ أول خطوة لتكريس إستقلالية مالية هو تكريس ذلك من الناحية الدستورية على غرار المؤسس الدستوري الفرنسي الذي أقر عدة ضمانات من أجل تحقيق الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية مستقبلا وكمثال لذلك حق الجماعات الإقليمية في موارد ذاتية كافية.

_ ضرورة تطبيق اللامركزية بمفهومها القانوني، حيث يجب على السلطات المركزية ترك حرية المبادرة للسلطات اللامركزية واتخاذ القرارات في شؤونها المحلية لأنه غالبا ما تكون هذه الأخيرة أدرى باحتياجات مواطنيها على المستوى المحلي.

_ تعزيز دور المنتخبين المحليين في تسيير المالية المحلية وتمكينهم من الموارد المالية الكافية لضمان تنفيذ اختصاصاتهم على أحسن وجه كما ورد ذلك في الخطابات الرسمية.

_ تعزيز نظام التعاون بين الجماعات الإقليمية حتى تتمكن من ضمان حد أدنى من الإستقلالية المالية.

_ ضرورة عمل الجماعات الإقليمية على ترقية الاستثمار المحلي والذي من شأنه جلب موارد إضافية من شأنها تعزيز التمويل الذاتي والتقليل من اللجوء إلى إعانات السلطات المركزية.

_ إعادة توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية وذلك من خلال التمييز بين المصالح الوطنية والمحلية حتى تتمكن هذه الأخيرة من تأدية اختصاصاتها على أحسن وجه.

- ترشيد النفقات المحلية وذلك عن طريق حسن تحديدها وإحكام الرقابة عليها وتجنب الإسراف والتبذير عند تنفيذها.

- أخيرا نوصي الجماعات الإقليمية بالاستعانة وتطبيق مبادئ الحكم الراشد لكونه يضمن الشفافية في التسيير والمشاركة في اتخاذ القرارات وكل مقومات نجاح أية هيئة إدارية.

وفي الأخير فإن تكريس إستقلالية مالية للجماعات الإقليمية يتوقف أولا وقبل كل شيء على توفر إرادة سياسية في ذلك، ومساعدة الجماعات الإقليمية في تجسيد ذلك من الناحية الواقعية؛ أي عبر مشاركة كل من الدولة والجماعات الإقليمية في ذلك.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

قائمة المراجع باللغة العربية

أولاً: القاموس

- نجار إبراهيم بدوي، زكي أحمد، شلالا يوسف، القاموس القانوني فرنسي . عربي، الطبعة 7، مكتبة لبنان، بيروت، 2000.

ثانياً: الكتب

- 1 - بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، عنابة، 2004.
- 2 - بعلي محمد الصغير، يسري أبو العلا، المالية العامة، النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة، دار العلوم، عنابة، 2003.
- 3 - بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العمومية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2010.
- 4 - بنمير المهدي، الإدارة المركزية والمحلية بالمغرب، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، 1998.
- 5 - بوحيط العمري، البلدية: إصلاحات، مهام وأساليب، شركة زاعياش، الجزائر، 1997.
- 6 - بوضياف أحمد، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية، دار الخلدونية، الجزائر، 2012.
- 7 - بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، جسور، الجزائر، 2012.
- 8 - بوضياف عمار، شرح قانون الولاية (القانون رقم 12 . 07 المؤرخ في 21 فبراير 2012)، جسور، الجزائر، 2012.
- 9 - بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري: أجهزة البلدية، مالية البلدية، الوظيف البلدي، صلاحيات البلدية، الرقابة على البلدية، دار الهدى، الجزائر، 2010.
- 10 - جعفر أنس قاسم، ديموقراطية الإدارة المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985.
- 11 - جعفري سعيد، مالية الجماعات الترابية، مكتبة الرشاد سطات، الرباط، 2017.

قائمة المراجع

- 12 - حسين محمد عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية: دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات ، بيروت، 1983.
- 13 - خالد سمارة الزعبي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية: دراسة مقارنة: المملكة المتحدة - فرنسا - يوغسلافيا - مصر - الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، 1985.
- 14 - رحمانى الشريف، أموال البلديات الجزائرية: الإعتلال، العجز، والتحكم الجيد في التسيير، دار القصبية ، الجزائر، 2003.
- 15- زغودود علي، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 16 - الزكراوي الصغير، الجباية المحلية واللامركزية في تونس، مركز النشر الجامعي، منوبة، 2013.
- 17 - زيدان جمال، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع: دراسة تحليلية لدور البلدية حسب القانون البلدي الجديد 10/11، دار الأمة، 2014.
- 18 - الشبخلي عبد الرزاق إبراهيم، الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2001.
- 19 - شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر: 1986.
- 20 - صلاح الدين فوزي، الإدارة المحلية في التشريع المصري نحو إدارة محلية أفضل، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992.
- 21 - عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري دراسة وصفية تحليلية)، دار الهدى، عين مليلة ، 2006.
- 22 - عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الأول: النظام الإداري، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
- 23 - القيسي محيي الدين، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 1999.
- 24 - لحرش كريم، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب على ضوء القانون رقم 45.08، طوب بريس، الرباط، 2010.

قائمة المراجع

- 25 - لحرش كريم، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، الطبعة الثالثة، مكتبة الرشاد سطات، المغرب، 2017.
- 26 - محمد السنوسي معني، مالية الجماعات المحلية بالمغرب: التنظيم المالي المحلي، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 1993.

27 - محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.

28 - محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1980.

29 - يزيد محمد أمين، الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها في الجزائر (المراقب المالي نموذجاً)، دار بلقيس، الدار البيضاء - الجزائر، 2015.

ثالثاً: الأطروحات والمذكرات الجامعية

أ - أطروحات الدكتوراه

1 - برارة وهيبة، إستقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص: القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري - تيزي وزو - ، 2017.

2 - بنمير المهدي، الجماعة وإشكالية التنمية بالمغرب: دراسة تحليلية للممارسة الجماعية في ضوء ظهير 30 شتنبر 1976م، أطروحة لنيل دكتوراه دولة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، الدار البيضاء، جامعة الحسن الثاني، 1990.

3 - بن عيسى قدور، التمويل المحلي واستقلالية الجماعات الإقليمية " حالة البلديات"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص: القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، 2015.

4 - ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الإستقلالية والرقابة - الواقع والآفاق -، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد . تلمسان ، 2015.

قائمة المراجع

- 5 - حمرا لاس سناء، التدبير المالي التراي بين إكراهات الواقع ومتطلبات الحكامة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، مركز دراسات الدكتوراه القانون المقارن، الإقتصاد التطبيقي والتهيئة المستدامة، جامعة محمد الخامس بالرباط، 2017.
- 6 - حمه مراميه، الحجز التنفيذي، مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الدولة: شعبة القانون الخاص، كلية الحقوق، قسم القانون الخاص، جامعة باجي مختار. عنابة. ، 2009.
- 7 - حيمود محمد، إشكالية تقييم التدبير المحلي، مقارنة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، تخصص: القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، 2002.
- 8 - خشمون محمد، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية دراسة ميدانية على مجالس بلديات ولاية قسنطينة، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم: تخصص: علوم إجتماع التنمية، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الإجتماعية. قسم علم الاجتماع. جامعة منتوري. قسنطينة. ، 2011.
- 9 - خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، فرع: التحليل الإقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2011.
- 10 - رجراج الزوهير، التنمية المحلية في الجزائر. واقع وآفاق. أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص: نقود ومالية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارة وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3 ، 2013.
- 11 - السعيدي مزروع فاطمة، الإدارة المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، تخصص: القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة الحسن الثاني عين الشق - الدار البيضاء - 1999.
- 12 - شلال زهير، إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، تخصص: تسيير المنظمات، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، 2014.

قائمة المراجع

- 13 - شويح بن عثمان، حقوق وحرريات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان -، 2018.
- 14 علاوة حنان، إشكالية التسيير الإداري للجماعات المحلية وضرورة تحقيق التنمية، أطروحة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه، تخصص: قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة . بجاية، 2019.
- 15 - علو وداد، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، تخصص: قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية -، 2016.
- 16 - عليم ليديّة، المجالس المحلية في القانون الجزائري بين الإستقلال والرقابة، أطروحة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه، تخصص: قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية-، 2018.
- 17 - طيبي سعاد، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق . بن عكنون . جامعة الجزائر . بن يوسف بن خدة . 2009.
- 18 - قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص: قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2017.
- 19 - محمدي صبيحة، تسيير الموارد المالية المحلية في الجزائر. واقع وآفاق. أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في علوم التسيير: تخصص نقود ومالية، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2013.
- 20 - مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005.
- 21 - موفق عبد القادر، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في علوم التسيير، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2015

قائمة المراجع

22 - يوسف فايزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، أطروحة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه، تخصص: قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة عبد الرحمان ميرة. بجاية ، 2016.

ب - مذكرات الماجستير

1 - أمجوج نوار، مجلس المحاسبة: نظامه، ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع: المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة منتوري . قسنطينة ، 2007،

2 - براج محمد، الجباية المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية دراسة حالة بلديات ولاية المدية للفترة: 1997 . 2003، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع: التخطيط كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2005.

3 - بلشير عبد الكريم، التسيير المالي المحلي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص: قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 2019.

4 - بلفتحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع: المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2011.

5 - بن عيشة عبد الحميد، المبادئ العامة للتنظيم الإداري وتطبيقاتها في الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع: إدارة ومالية، كلية الحقوق، الجزائر، 2001.

6 - بن نوبة الحاج، مفهوم التوازن المالي لميزانية البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر - يوسف بن خدة - ، 2016.

7 - بن ورزوق هشام، الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق: قسم القانون العام، جامعة فرحات عباس . سطيف، الجزائر. ، 2005.

8 - نيسمال رمضان، إستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، وهم أم حقيقة؟، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع: تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري . تيزي وزو ، 2009.

قائمة المراجع

- 9 - رمضان صورية، دور أملاك الجماعات المحلية في التنمية المحلية ما بين التشريع والممارسة: دراسة مقارنة: بلدية ذراع بن خدة وبلدية بغلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص: السياسات العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري . تيزي وزو، 2017.
- 10 - رويحي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية " البلدية في إطار القانون 11/ 10 مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير :الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق . بن عكنون جامعة الجزائر . بن يوسف بن خدة، 2013.
- 11 - سلاوي يوسف، التنمية في إطار الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، فرع: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012.
- 12 - سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة وآفاق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري . تيزي وزو . ، 2013.
- 13 - شويحي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة ماجستير: تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد . تلمسان، 2011.
- 14 - شيخ عبد الصديق، الإستقلال المالي للجماعات المحلية مداه وإمكانية تطوره، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2013.
- 15 - عباس نصيرة، آليات الرقابة الإدارية على تنفيذ النفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير: إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، 2012.
- 16 - عبد العالي وحيد، حوكمة النظام القانوني للبلدية في القانون الجزائري، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، تخصص: الهيئات العمومية والحوكمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية - ، 13 ديسمبر 2014.
- 17 - علي بوخالفة باديس، مالية الولاية بين التمويل الذاتي ودعم الدولة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013.

قائمة المراجع

- 18 - عمراني بهية، ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، رسالة الماجستير في الإدارة والمالية، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1990.
- 19 - عزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2011.
- 20 - فراري محمد، تمويل التنمية المحلية في الجزائر بين مقتضيات الديمقراطية والانشغالات المركزية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2013.
- 21- لعماري زين الدين، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2017.
- 22 - مجبور فؤاد، مسألة الرخصة المالية على المستوى المحلي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير فرع: فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق . بن عكنون . جامعة الجزائر، 2013.

رابعاً: المقالات

- 1 - أبركان عماد، « قراءة تحليلية في القانون التنظيمي للجماعات، مسالك الجهات والجماعات الترابية من الدستور إلى القوانين التنظيمية »، مسالك في الفكر والسياسة والإقتصاد، العدد 34 / 35 لسنة 2011، المغرب، ص. ص. (152.123).
- 2- أبو بوثينة محمد، « أي مصير للوصاية الإدارية على الجماعات المحلية؟ »، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 32 . 33 لسنة 2000، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص. ص. (58 . 80).
- 3 - أبولاس حميد، « الجماعات الترابية من الوصاية إلى المراقبة الجديدة: دراسة مقارنة »، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 134 - 135 لسنة 2017، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص. ص. (98 .75).

قائمة المراجع

- 4 - أخام مليكة، هيفاء تكاربي، «تطبيقات، إكراهات وآفاق الرقابة على المال العام في بلدان المغرب العربي، أي دور لمجلس المحاسبة في ظل فضائح الفساد في الجزائر؟»، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 37 لسنة 2014، الرباط، ص.ص. (61. 31).
- 5 - أديبا محمد علي، «إشكالية الإستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب: نحو مقارنة أكثر واقعية»، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 29 لسنة 2001، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص.ص. (281. 17).
- 6 - برازة وهيبة، «مدى تجسيد الإنتخاب لإستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر»، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 1 لسنة 2011، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية، ص.ص. (219. 212).
- 7 - براهيم بوطالب، دوابي نضيرة، «إشكالية عجز ميزانية البلدية»، إدارة، العدد 41 لسنة 2011، ص.ص. (51. 33).
- 8 - بروحو عبد اللطيف، «مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية»، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 70 لسنة 2011، الرباط، ص.ص. (453. 1).
- 9 - بلية لحبيب، «تقييم واقع الجباية المحلية في الجزائر: الاختلالات والحلول»، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد 2، العدد 3 لسنة 2018، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، ص.ص. (36. 1).
- 10 - بن زغداوي محمد، «المجموعات الإقليمية في الجزائر: أية إصلاحات؟»، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 35 لسنة 2011، جامعة منتوري . قسنطينة .، ص.ص. (210. 193).
- 11 - بن شعيب نصرالدين، شريف مصطفى، «الجماعات الإقليمية ومفوقات التنمية المحلية في الجزائر»، مجلة الباحث، العدد 10 لسنة 2012، كلية الحقوق والعلوم الإقتصادية، جامعة ورقلة، ص.ص. (174. 161).
- 12 - بن صغير عبد المومن، «واقع إشكالية تطبيق الجباية المحلية في الجزائر/ صعوبات الإقتطاع، وأفاق التحصيل»، مجلة الندوة للدراسات القانونية، العدد 1 لسنة 2013، الجزائر، ص.ص. (87. 110).

قائمة المراجع

- 13 - بن ورزوق هشام، «البلدية بين التبعية والإستقلالية المالية»، مجلة العلوم الإجتماعية والإنسانية، العدد 15 لسنة 2006، الجزائر، ص.ص. (20 . 7).
- 14 - بوضياف عمار، «دور عقد الامتياز في تطوير العلاقة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص»، الفكر البرلماني، العدد 25 لسنة 2010، الجزائر، ص.ص. (184 . 171).
- 15 - بوعمران عادل، «مبدأ استقلالية الجماعات المحلية (... معايير...وضوابط...)»، الفكر البرلماني، العدد 26 لسنة 2010، الجزائر، ص.ص. (112 . 85).
- 16 - تياب نادية، «مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر»، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 2 لسنة 2010، جامعة عبد الرحمان ميرة . بجاية .، ص.ص. (38 . 19).
- 17 - جغالي أسامة، «محدودية الإستقلالية المالية للجماعات المحلية - دراسة حالة ميزانية البلدية -»، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، العدد 5 لسنة 2018، جامعة محمد بوضياف المسيلة، ص.ص. (252 . 236).
- 18 - جليل زين العابدين، «تحضير وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية والإجراءات المتخذة لتحسين الموارد المالية لها»، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد 2 لسنة 2012، جامعة تلمسان ومجموعة البحث في الاقتصاد العمومي والجمعية الوطنية للمالية العامة، ص.ص. (178 . 171).
- 19 - حسون محمد علي، «الجهات محل الوصاية الإدارية والأساس القانوني لإستقلالها في التشريع الجزائري»، التواصل في العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد 30 لسنة 2012، جامعة باجي مختار - عنابة -، ص.ص. (127 . 105).
- 20 - حموني محمد، «مصادر مالية ميزانية البلدية في التشريع الجزائري»، مجلة القانون والمجتمع، العدد 1 لسنة 2013، مخبر القانون والمجتمع بجامعة أدرار، ص.ص. (218 . 192).
- 21 - حيمود محمد، «الإستقلال المالي للجماعات الترابية بين مضامين دستور 2011 وانتظارات التنزيل التشريعي»، كتاب جماعي تحت إشراف أمال المشرفي، مدرسة المعارف الجديدة، الرباط، 2015، ص.ص. (72 . 53).
- 22 - الخلفي حنان، «القرار المالي الجهوي - دراسة مقارنة» - مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد خاص لسنة 2017، مركز المنارة للدراسات والأبحاث، الرباط، ص.ص. (102 . 81).
- 23 - خلوفي رشيد، «مجلس الدولة»، إدارة، المجلد 9، العدد 1 لسنة 1999، ص.ص. (97 . 49).

قائمة المراجع

- 24 - دبي علي، «أهمية تطوير استراتيجية مالية للبلدية لمواجهة عجز الموازنة: تصور آفاق للحالة الجزائرية»، حديث المالية، العدد 68 لسنة 2019، معهد باسل فليحان المالي والإقتصادي، ص. ص. 71 . 80).
- 25 - الدكالي محمد بنطلحة، «محاولة لتشخيص ومعالجة الجوانب المالية والجبائية في التنظيم المالي الجماعي»، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 44 لسنة 2003، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص. ص. (53 . 177).
- 26 - سويقات أحمد، «الجماعات الإقليمية ووحدة إقليم الدولة في الجزائر»، دفاتر السياسة والقانون، العدد 14 لسنة 2016، جامعة قصدي مرياح ورقلة، ص. ص. (57 . 68).
- 27 - سويقات أحمد، «مجلس المحاسبة كآلية أساسية دستورية للرقابة المالية في الجزائر»، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 14 لسنة 2016، جامعة الجزائر، ص. ص. (165 . 185).
- 28- شرشاري فاروق، «النظام القانوني للمقاطعات الإدارية في الجزائر في ضوء المرسوم الرئاسي 15 - 140»، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 1 لسنة 2017، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، ص. ص. (481 . 492).
- 29 - شكلاط رحمة، «إشكالية التمويل المركزي وإستقلالية الجماعات المحلية»، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 1 لسنة 2011، كلية الحقوق جامعة مولود معمري . تيزي وزو . ، ص. ص. (96 . 111).
- 30 - شوقي جباري، عولمي بسمة، «تعبئة الموارد الجبائية كخيار إستراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية»، المجلة الجزائرية للتنمية الإقتصادية، العدد 2 لسنة 2015، ص. ص. (29 . 41).
- 31 - شيهوب مسعود، «اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية»، الفكر البرلماني، العدد 2 لسنة 2003، الجزائر، ص. ص. (15 . 29).
- 32 - شيهوب مسعود، «المجموعات المحلية بين الإستقلال والرقابة»، مجلة مجلس الدولة، العدد 3 لسنة 2003، الجزائر، ص. ص. (41 . 59).
- 33 - صدوق عمر، «تطور نظام اللامركزية الإدارية في الجزائر»، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 9 لسنة 1994، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص. ص. (9 . 14).

قائمة المراجع

- 34 - صدوقي محمد، «التدبير الحر والإستقلالية المالية للجماعات الترابية أي علاقة؟»، المنبر القانوني، العدد 11 لسنة 2016، ص.ص. (105 .121).
- 35 - صياف عصام، «صندوق التضامن والضمان ودوره في تمويل البلديات في الجزائر»، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 11 لسنة 2017، جامعة باتنة 1، ص.ص. (960 - 981).
- 36 - عايلي رضوان، «أملاك الجماعات المحلية ومبدأ اللامركزية الإدارية»، مجلة المفكر، العدد 10 لسنة 2014، بسكرة، ص.ص. (502 .522).
- 37 - عباس راضية، «المركز القانوني للأمين العام للبلدية على ضوء قانون البلدية الجديد»، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المجلد 5، العدد 9، مجلة كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة البلدية 2، ص.ص. (67 .92).
- 38 - عبيدي مصطفى، «الحماية التشريعية لمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية من تدخلات السلطة المركزية "المغرب وتونس نموذجا"»، مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد 21 لسنة 2020، المركز الديمقراطي العربي .برلين .روما، ص.ص. (160 .177).
- 39 - علو وداد، «حتمية إصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر»، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 2 لسنة 2014، جامعة عبد الرحمان بجاية، ص.ص. (270 .295).
- 40 - علي بوخالفة باديس، «الإستقلالية المالية للجماعات المحلية في القانون الجزائري»، مجلة ميلاف للبحوث والدراسات، المجلد 4، العدد 1 لسنة 2018، المركز الجامعي عبد الحفيظ بوصوف ميلة، ص.ص. (341 .362).
- 41 - عولمي بسمة، «تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر»، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 4 لسنة 2006، ص.ص. (257 .280).
- 42 - غازي عبد الله، «الاستقلال المالي للجماعات الترابية ورهان تحقيق التنمية بالمغرب»، مجلة العلوم السياسية والقانون، المجلد 4، العدد 23 لسنة 2020، المركز الديمقراطي العربي - برلين ألمانيا، ص.ص. (228 .248).
- 43 - الغالي محمد والرشيدي الحسن، «الحكامة المالية في ضوء الأدوار الجديدة للجماعات الترابية»، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 124 لسنة 2015، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص.ص. (151 .262).

قائمة المراجع

- 44 - الغالي محمد، «الحكامة المالية للجماعات نموذج التدبير المرتكز على الميزانية التشاركية»، المجلة المغربية للدراسات القانونية والإقتصادية، العدد 3 لسنة 2017، الرباط، ص.ص. (7 - 19).
- 45 - فؤاد بلال، «محدودية الوسائل القانونية المكرسة لحرية تسيير الجماعات المحلية»، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 17، العدد 1 لسنة 2018، جامعة عبد الرحمان بجاية، ص.ص. (632 . 642).
- 46 - فراري محمد، «نظام التضامن المالي ما بين الجماعات الإقليمية: الصندوق المشترك للجماعات المحلية»، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد 2 لسنة 2012، جامعة تلمسان ومجموعة البحث في الاقتصاد العمومي والجمعية الوطنية للمالية العامة، ص.ص. (113 . 132).
- 47 - قادري نسيمة، «صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كآلية للتضامن المالي محليا: وجه للتمويل المركزي»، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 17، العدد 1 لسنة 2018، جامعة عبد الرحمان بجاية - ، ص.ص. (548 - 566).
- 48 - قادري نسيمة، «الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية: المساهمة المركزية في القرار المحلي»، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 13، العدد 1 لسنة 2016، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية . ، ص.ص. (258 . 274).
- 49 - قذوج حمامة، «الأبعاد المفاهيمية للجماعات المحلية في الجزائر»، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، العدد 2 لسنة 2017، جامعة الجزائر، ص.ص. (89 . 106).
- 50 - فزير محمد، «حدود الدور الجبائي للجماعات المحلية»، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 87.88 لسنة 2009، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص.ص. (113 . 125).
- 51 - قلال إيمان، التمويل المركزي للجماعات المحلية في الجوائز: بين ضرورات التنمية ومتطلبات الاستقلالية- دراسة ميدانية - ، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، المجلد 15، العدد 1 لسنة 2020، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة- تيزي وزو، 2020، ص.ص. (133 . 315).
- 52 - قيادرة أحمد، «الميزانية التشاركية كتكريس للديموقراطية المباشرة»، مقال

إلكتروني: arleaders.com.tn

قائمة المراجع

- 53 - كراجي مصطفى، «أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري» ،
المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، الجزء 34، العدد 2 لسنة 1996، كلية الحقوق،
جامعة الجزائر، ص. ص. (344 . 358).
- 54 - لسوس مبارك، «الإدارة الرشيدة للجماعات المحلية بين إلزامية الخدمة العامة وحتمية التوازن
المالي» ، إدارة، المجلد 20، العدد 40 لسنة 2010، الجزائر، ص. ص. (31 . 7).
- 55 - ماتلو الطيب، «مبدأ الشفافية في تسيير المالية المحلية» ، الفكر البرلماني، العدد 7 لسنة
2004، الجزائر، ص. ص. (97 . 86).
- 56 - ماتلو الطيب، «التنمية المحلية (معانيات وآفاق)» ، الفكر البرلماني، العدد 4 لسنة ، الجزائر
2003، ص. ص. (129 . 119).
- 57 - ماتلو الطيب، «مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة» ، الفكر البرلماني، العدد 1 لسنة
2002، الجزائر، ص. ص. (107-101).
- 58 - المرجاني عبد الحق، «حدود التمويل الجبائي المحلي للتنمية المحلية» ، المجلة المغربية للإدارة
المحلية والتنمية، عدد مزدوج 2 . 3 لسنة 1993، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص. ص. (69 .
94).
- 59 - المرجاني عبد الحق، «خصائص المالية المحلية» ، مجلة المالية المحلية والإقتصاد الجهوي،
العدد 1 لسنة 1995، ص. ص. (35 . 31).
- 60 - مرزاق عيسى، «معوقات تسيير الجماعات المحلية: بعض عناصر التحليل» ، مجلة العلوم
الإجتماعية والإنسانية، العدد 14 لسنة 2016، ص. ص. (204 . 191).
- 61 - مرزوقي عمار، «تحضير وتنفيذ ميزانية البلدية» ، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد 2 لسنة
2012، جامعة تلمسان ومجموعة البحث في الاقتصاد العمومي والجمعية الوطنية للمالية العامة، ص.
ص. (112 . 97).
- 62 - مرغاد لخضر، «الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر» ، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 7
لسنة 2005، جامعة محمد خيضر بسكرة.

قائمة المراجع

- 63 - مزوزي فارس، «التعاون الدولي اللامركزي كآلية لترقية التنمية المحلية في الجزائر: مقارنة تحليلية لأحكام المرسوم التنفيذي 17-329»، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 6 لسنة 2019، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة باتنة 1، ص.ص. (215 . 231).
- 64 - مسراتي سليمة، «تطور المكانة الدستورية للجماعات الإقليمية في النظام الجزائري على ضوء تطور مفاهيم الديمقراطية»، كتاب جماعي تحت إشراف أمال المشرفي، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2015، ص.ص. (13 . 27).
- 65 - مسعودي عبد الكريم، «تفعيل الجباية المحلية للجماعات المحلية بالجزائر»، التكامل الإقتصادي، العدد 1 لسنة 2013، ص.ص. (151.122).
- 66 - معمر المصطفى، «نظام مسؤولية الأمر بالصرف في الإدارة المالية المحلية»، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 114، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2014، ص.ص. (21 . 44).
- 67 - معمر المصطفى، «إصلاح التنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها»، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 108 لسنة 2013، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص.ص. (4 . 30).
- 68 - موفق عبد القادر، «الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر»، أبحاث إقتصادية وإدارية، العدد 2 لسنة 2007، بسكرة، ص.ص. (95 . 110).
- 69 - ناصر مراد، «تقييم الإصلاحات الضريبية في الجزائر»، مجلة جامعة دمشق للعلوم الإقتصادية والقانونية، المجلد 25، العدد 2 لسنة 2009، ص.ص. (179 . 199).
- 70 - نصيب ليندة، «واقع إدارة التنمية بالجزائر»، حوليات جامعة قلمة للعلوم الإجتماعية والإنسانية، العدد 5 لسنة 2010، ص.ص. (65 . 93).
- 71 - ياسمين لغواطي، نورالدين حاروش، «الاستقلالية المالية المحلية في الجزائر...بين النص والواقع»، المجلة الجزائرية للعلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 8، العدد 1 لسنة 2020، جامعة الجزائر 3، ص.ص. (115 . 140).
- 72- يامة إبراهيم، «مدى فعالية مصادر مالية ميزانية البلديات في تحقيق التنمية المحلية على المستوى المحلي»، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 6 لسنة 2016، جامعة محمد خيضر - بسكرة، ص.ص. (254 . 269).

قائمة المراجع

73- يرقى جمال، «الجباية المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية في الجزائر ودورها في التنمية المحلية»، دراسات إفريقية، العدد 43 لسنة 2010، ص. ص. (49 . 77).

خامسا: المداخلات

1 - بغيجة سعد، «ممتلكات البلدية والنزاعات المترتبة عنها»، ملتقى دولي حول تسيير الجماعات المحلية بمخبر المغرب الكبير الإقتصاد والمجتمع يومي 9 و 10 جانفي 2008.

2 - بن إسماعيل حياة ووسيلة السبتي، التمويل المحلي للتنمية المحلية: نماذج من اقتصاديات الدول النامية، محاضرة أقيمت في الملتقى الدولي حول: سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات. دراسة حالة الجزائر والدول النامية، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة يومي 21 و 22 نوفمبر 2006.

3 - بوساق كريمة، مطالي ليلي، «صناديق التضامن والضمان للجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية»، مداخلة أقيمت في اليوم الدراسي حول: إصلاح المالية المحلية: مشاكلها، تحدياتها، وآفاقها، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بومرداس يوم الإثنين 30 أبريل 2018.

4 - ربحي كريمة، بركان زهية، «وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية»، دراسة مقدمة في الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب البليدة، ماي 2008.

5- زايددي عبد السلام، «تمويل الجماعات المحلية في الجزائر . بين محدودية الموارد المالية وترشيد النفقات العامة»، أعمال الملتقى الوطني حول المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد (الحقائق والآفاق)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية أيام 2 و 3 و 4 ديسمبر 2008.

6 - شيخ عبد الصديق، «رقابة الأجهزة والهيئات المالية على الصفقات العمومية»، مداخلة الملتقى الوطني السادس حول دور قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام، كلية الحقوق، جامعة الدكتور يحيى فارس بالمدينة يوم 20 ماي 2013.

7 - صايش عبد المالك، «التمويل الذاتي للهيئات اللامركزية المعوقات والآفاق»، أعمال الملتقى الوطني حول الهيئات المحلية وإشكالية الحكم الراشد، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة . بجاية . أيام 2 و 3 و 4 ديسمبر 2008.

قائمة المراجع

8 - عجلان العياشي، «آليات ترشيد الأداء التمويلي لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية لتعزيز التمويل المستدام للتنمية التشاركية المحلية»، أعمال الملتقى الوطني الأول حول التسيير المحلي بين إشكالات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية. البلديات نموذجا، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير: قسم التسيير، جامعة 8 ماي 1945، يومي 8 و9 نوفمبر 2016.

9 - العجمي محمد، «موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي مستقبل الماضي؟»، مداخلة أقيمت في إطار الملتقى الدولي الخامس حول: دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، مخبر أثر الإجتهااد القضائي على حركة التشريع، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة مع جمعية هانس فيدل، يومي 03 و 04 ماي 2009.

10 - عيساوي عزالدين، «نحو حكم راشد محلي: "" التعاون ما بين البلديات ""»، أعمال الملتقى الوطني حول المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد (الحقائق والآفاق)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 2 . 4 ديسمبر 2008.

11 - موسى رحمان، وسيلة السبتي، «واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية»، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، جامعة محمد خيضر بسكرة يومي 01 و 02 ديسمبر 2004.

سادسا: النصوص القانونية الوطنية

أ. الدساتير

1 - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر بموجب الأمر رقم 76 - 97 مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 1976 يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر.ج.ج. عدد 94، الصادر في 24 نوفمبر سنة 1976 .

2 - دستور 1989، صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89 - 18، المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 9، صادر في 1 مارس 1989.

3 - دستور 1996، صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438 مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 76، صادر في 08 ديسمبر 1996، معدل بقانون رقم 02 - 03 مؤرخ في 10

قائمة المراجع

أفريل 2002، ج.ر.ج.د.ش، عدد 25، صادر في 14 أفريل 2002، معدل بقانون رقم 08 - 19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.د.ش، عدد 63 صادر في 16 نوفمبر 2008، معدل بموجب قانون رقم 16 - 01 مؤرخ في 6 مارس 2016، ج.ر.ج.د.ش، عدد 14، صادر في 7 مارس سنة 2016، معدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20 - 442، المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج.ر.ج.ج، عدد 82، الصادر في 30 ديسمبر سنة 2020.

ب . النصوص التشريعية

1 . القوانين العضوية

قانون عضوي رقم 16 - 10، مؤرخ في 25 غشت سنة 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج، العدد 50، صادر في 25 غشت سنة 2016، معدل ومتم.

2 . القوانين العادية

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

2 - أمر رقم 67 - 83، مؤرخ في 2 جوان 1967، يتضمن تعديل وتتميم أمر رقم 66 - 368، مؤرخ في 31 ديسمبر 1966 والمتضمن قانون المالية لسنة 1967، ج.ر.ج.ج، عدد 47، صادر في 9 جوان 1967.

3 - أمر رقم 69-38، مؤرخ في 22 مايو سنة 1969، يتضمن قانون الولاية، ج.ر.ج.ج، عدد 44، صادر في 23 مايو سنة 1969، (ملغى).

4 - أمر رقم 75 - 58، مؤرخ في 26 سبتمبر سنة 1975، والمتضمن القانون المدني، ج.ر.ج.ج، عدد 78، صادر في 30 سبتمبر سنة 1975، معدل ومتمم بالقانون رقم 05 - 10، مؤرخ في 20 يونيو سنة 2005، ج.ر.ج.ج، عدد 44، صادر في 26 يونيو سنة 2005، معدل ومتمم بالقانون رقم 07 - 05، مؤرخ في 13 مايو سنة 2007، ج.ر.ج.ج، عدد 31، صادر في 13 مايو سنة 2007.

قائمة المراجع

- 5 - أمر رقم 76 - 101، المؤرخ في 9 ديسمبر سنة 1976، يتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، ج.ر.ج.ج، العدد 102، الصادر في 22 ديسمبر سنة 1976، معدل ومتمم.
- 6 - أمر رقم 76 - 102، مؤرخ في 9 ديسمبر سنة 1976، يتضمن قانون الرسوم على رقم الأعمال، المعدل والمتمم، ج.ر.ج.ج، عدد 103، صادر في 26 ديسمبر سنة 1976.
- 7 - أمر رقم 76 - 104، مؤرخ في 9 ديسمبر سنة 1076، يتضمن قانون الضرائب غير المباشرة، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 70، صادر في 2 أكتوبر 1977، معدل ومتمم.
- 8 - قانون رقم 81 - 09، مؤرخ في 04 يوليو سنة 1981 يعدل ويتمم الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 يناير سنة 1967 والمتضمن القانون البلدي، ج.ر.ج.ج، عدد 27 صادر في 07 يوليو سنة 1981 (ملغى).
- 9 - قانون رقم 84 - 09، مؤرخ في 04 فيفري 1984، يتعلق بالتقسيم الإقليمي للبلاد، ج.ر.ج.ج، عدد 6، صادر في 7 فيفري سنة 1984. معدل ومتمم.
- 10 - قانون رقم 84 - 17، مؤرخ في 7 يوليو سنة 1984، يتعلق بقوانين المالية، ج.ر.ج.ج، عدد 28، صادر في 10 يوليو سنة 1984، معدل ومتمم.
- 11 - قانون رقم 90 - 08، مؤرخ في 7 أبريل سنة 1990، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج، عدد 15، صادر في 11 أبريل سنة 1990، متمم بموجب أمر رقم 05 - 03، مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج.ر.ج.ج، عدد 35، صادر في 19 جويلية 2005، (ملغى).
- 12 - قانون رقم 90 - 09، مؤرخ في 07 أبريل سنة 1990، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج، عدد 15، صادر في 11 أبريل سنة 1990، متمم بموجب أمر رقم 05 - 04، مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج.ر.ج.ج، عدد 35، صادر في 19 جويلية سنة 2005، (ملغى).
- 13 - قانون رقم 90-21، مؤرخ في 15 غشت سنة 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر.ج.ج، عدد 35، صادر في 15 غشت سنة 1990.
- 14 - قانون رقم 90 - 30، مؤرخ في أول ديسمبر سنة 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج.ر.ج.ج، عدد 52، صادر في 2 ديسمبر سنة 1990، معدل ومتمم بالقانون رقم 08 - 14، مؤرخ في 20 جويلية سنة 2008، ج.ر.ج.ج، عدد 44، صادر في 03 أوت سنة 2008.

قائمة المراجع

- 15 - قانون رقم 91 - 25، مؤرخ في 16 ديسمبر سنة 1991، يتضمن قانون المالية لسنة 1992، ج.ر.ج.ج، عدد 65، صادر في 11 ديسمبر 1992.
- 16 - مرسوم تشريعي رقم 92-04، مؤرخ في 11 أكتوبر سنة 1992، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992 ج.ر.ج.ج، عدد 73، صادر في 11 أكتوبر سنة 1992.
- 17 - أمر رقم 95 - 20، مؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ج.ج، عدد 39، صادر في 23 يوليو سنة 1995.
- 18 - أمر رقم 95-23، مؤرخ في 26 غشت سنة 1995، يتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، ج.ر.ج.ج، عدد 48، صادر في 11 سبتمبر سنة 1995.
- 19 - أمر رقم 96 - 13، مؤرخ في 15 يونيو 1996 والمتضمن قانون المياه، ج.ر.ج.ج، عدد 37، صادر في 15 جوان 1996، (ملغى).
- 20 - قانون رقم 99 - 11، مؤرخ في 23 ديسمبر سنة 1999، يتضمن قانون المالية لسنة 2000، ج.ر.ج.ج، عدد 29، صادر في 25 ديسمبر سنة 1999.
- 21 - أمر رقم 05 - 05، مؤرخ في 25 يوليو سنة 2005، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005، ج.ر.ج.ج، عدد 52، صادر في 26 يوليو سنة 2005.
- 22 - قانون رقم 05 - 16، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 2005، يتضمن قانون المالية لسنة 2006، ج.ر.ج.ج، عدد 85، صادر في 31 ديسمبر سنة 2005.
- 23 - قانون رقم 06-24، مؤرخ في 26 ديسمبر سنة 2006، يتضمن قانون المالية لسنة 2007، ج.ر.ج.ج، عدد 85، صادر في 27 ديسمبر سنة 2006.
- 24 - أمر رقم 07-03، مؤرخ في 24 يوليو سنة 2007 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2007، ج.ر.ج.ج، عدد 47، صادر في 25 يوليو سنة 2007.
- 25 - قانون رقم 07 - 12، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2007، يتضمن قانون المالية لسنة 2008، ج.ر.ج.ج، عدد 82، صادر في 31 ديسمبر سنة 2007.
- 26 - قانون رقم 08 - 09، مؤرخ في 25 فبراير سنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.ج، عدد 21، صادر في 23 أبريل سنة 2008.
- 27 - أمر رقم 08 - 02، مؤرخ في 24 يوليو سنة 2008، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، ج.ر.ج.ج، عدد 42، صادر في 27 يوليو سنة 2008.

قائمة المراجع

- 28 - أمر رقم 09 - 01، مؤرخ في 22 يوليو سنة 2009، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج.ر.ج.ج، عدد 44، صادر في 26 يوليو سنة 2009.
- 29 - أمر رقم 10-02، مؤرخ في 26 غشت 2010، يعدل ويتمم الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو سنة 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ج.ج، عدد 50، صادر في 01 سبتمبر سنة 2010.
- 30 - قانون رقم 10 - 13، مؤرخ في 29 ديسمبر سنة 2010، يتضمن قانون المالية لسنة 2011، ج.ر.ج.ج، عدد 80، صادر في 30 ديسمبر سنة 2010.
- 31 - قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج، عدد 37، صادر في 03 يوليو سنة 2011، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 21 - 13 المؤرخ في 31 غشت سنة 2021، ج.ر.ج.ج، العدد 67، الصادر في 31 غشت سنة 2021.
- 32 - قانون رقم 12 - 06، مؤرخ في 12 يناير سنة 2012، يتعلق بالجمعيات، ج.ر.ج.ج، عدد 2، صادر في 15 يناير سنة 2012.
- 33 - قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج، عدد 12، صادر في 29 فبراير سنة 2012.
- 34 - أمر رقم 15 - 01، مؤرخ في 23 يوليو سنة 2015، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، ج.ر.ج.ج، عدد 40، صادر في 23 يوليو سنة 2015.
- 35 - قانون رقم 15-18، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2015، يتضمن قانون المالية لسنة 2016، ج.ر.ج.ج، عدد 32، صادر في 31 ديسمبر سنة 2015.
- 36 - قانون رقم 17 - 11، مؤرخ في 27 ديسمبر المتضمن قانون المالية لسنة 2018، ج.ر.ج.ج، عدد 76، صادر في 28 ديسمبر سنة 2018.
- 37 - قانون رقم 19 - 12، مؤرخ في 11 ديسمبر سنة 2019، يعدل ويتمم القانون رقم 84 - 09 المؤرخ في 4 فبراير سنة 1984 والمتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ر.ج.ج، عدد 78، صادر في 18 ديسمبر سنة 2019.
- 38 - قانون رقم 20 - 07، مؤرخ في 4 يونيو سنة 2020، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2020، ج.ر.ج.ج، عدد 33، صادر في 4 يونيو سنة 2020.

قائمة المراجع

39 - أمر رقم 21 - 01، مؤرخ في 10 مارس سنة 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج، العدد 17، الصادر في 10 مارس سنة 2021.

ج . النصوص التنظيمية

أ . المراسيم الرئاسية

1 - مرسوم رقم 73 - 136، المؤرخ في 9 غشت سنة 1973، يتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية، ج.ر.ج.ج، العدد 67، الصادر في 21 غشت سنة 1973.

2 - مرسوم رقم 80 - 53، المؤرخ في 01 مارس 1980 المتعلق بإنشاء المفتشية العامة للمالية ، ج.ر.ج.ج، العدد 10، الصادر في 04 مارس سنة 1980.

3 - مرسوم رقم 82-31، المؤرخ في 23 جانفي 1982، يحدد اختصاصات رئيس الدائرة، ج.ر.ج.ج، العدد 4، الصادر في 26 جانفي سنة 1982.

4 - مرسوم رقم 85 - 85، المؤرخ في 30 أفريل سنة 1985، المتضمن إنشاء بنك التنمية المحلية، ج.ر.ج.ج، العدد 19، الصادر في 01 ماي سنة 1985.

5 - مرسوم رئاسي رقم 99-240، مؤرخ في 27 أكتوبر سنة 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ج.ر.ج.ج، عدد 76، صادر في "31 أكتوبر سنة 1999. (ملغى).

6 - مرسوم رئاسي رقم 05 - 254، مؤرخ في 20 جويلية سنة 2005، يتضمن حل المجالس الشعبية البلدية، ج.ر.ج.ج، عدد 51، صادر في 20 جويلية سنة 2005.

7 - مرسوم رئاسي رقم 15 - 140، مؤرخ في 27 مايو سنة 2015، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، ج.ر.ج.ج، عدد 29، صادر في 31 مايو سنة 2015.

8 - مرسوم رئاسي رقم 15 - 247، مؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر.ج.ج، عدد 50، صادر في 20 سبتمبر سنة 2015.

9 - مرسوم رئاسي رقم 20 - 251، مؤرخ في 15 سبتمبر سنة 2020، يتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية للاستفتاء المتعلق بمشروع تعديل الدستور، ج.ر.ج.ج، عدد 54، صادر في 16 سبتمبر سنة

2020.

قائمة المراجع

ب . المراسيم التنفيذية

- 1 - مرسوم تنفيذي رقم 92 - 33، مؤرخ في 20 يناير سنة 1992، يحدد تنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية ويضبط اختصاصاتها، ج.ر.ج.ج، عدد 6، صادر في 26 يناير سنة 1992.
- 2 - مرسوم تنفيذي رقم 92 - 414، مؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج.ر.ج.ج، عدد 82، صادر في 15 نوفمبر سنة 1992.
- 3 - مرسوم تنفيذي رقم 94 - 215، مؤرخ في 23 يوليو سنة 1994، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج.ر.ج.ج، عدد 48، صادر في 27 يوليو سنة 1994.
- 4 - مرسوم تنفيذي رقم 96 - 56، مؤرخ في 22 يناير سنة 1996، يحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، عدد 06، صادر في 17 فيفري سنة 1996.
- 5 - مرسوم تنفيذي رقم 98 - 227، مؤرخ في 13 ماي سنة 1998 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، المعدل والمتمم، ج.ر.ج.ج، عدد 51، صادر في 15 يوليو سنة 1998.
- 6 - مرسوم تنفيذي رقم 08 - 272، مؤرخ في 06 سبتمبر سنة 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج.ر.ج.ج، عدد 50، صادر في 07 سبتمبر سنة 2008.
- 7 - مرسوم تنفيذي رقم 09 - 148، مؤرخ في 2 مايو سنة 2009، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 98 - 227 المؤرخ في 13 يوليو سنة 1998 والمتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، ج.ر.ج.ج، العدد 26، صادر في 3 مايو سنة 2009.
- 8 - مرسوم تنفيذي رقم 09 - 374، مؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2009، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 92 - 414 المؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1992 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج.ر.ج.ج، عدد 67، صادر في 19 نوفمبر سنة 2009.
- 9 - مرسوم تنفيذي رقم 10 - 100، مؤرخ في 18 مارس سنة 2010، يحدد القانون الأساسي للمؤسسة الوطنية للتجهيزات التقنية والبيداغوجية في التكوين والتعليم المهنيين، ج.ر.ج.ج، عدد 20، صادر في 24 مارس سنة 2001.
- 10 - مرسوم تنفيذي رقم 11 - 119، مؤرخ في 20 مارس سنة 2011، يحدد شروط وكيفيات وضع المحلات المنجزة في إطار برنامج " تشغيل الشباب " تحت التصرف، ج.ر.ج.ج، عدد 17، صادر في 20 مارس سنة 2011.

قائمة المراجع

11 - مرسوم تنفيذي رقم 11 - 300، مؤرخ في 22 غشت سنة 2011، يحدد طبيعة ديون المجالس الشعبية البلدية المضبوطة بتاريخ 31 ديسمبر سنة 2006، وكذا مبلغها وكيفيات التكفل بها، ج.ر.ج.ج، عدد 49، صادر في 28 غشت سنة 2011.

13 - مرسوم تنفيذي رقم 11-334، مؤرخ في 20 سبتمبر سنة 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ج.ر.ج.ج، عدد 53، صادر في 28 سبتمبر سنة 2011.

14 - مرسوم تنفيذي رقم 11-381، مؤرخ في 21 نوفمبر سنة 2011، يتعلق بمصالح المراقبة المالية، ج.ر.ج.ج، عدد 64، صادر في 27 نوفمبر سنة 2011.

15 - مرسوم تنفيذي رقم 12-315، مؤرخ في 21 غشت سنة 2012، يحدد شكل ميزانية البلدية، ج.ر.ج.ج، عدد 49، صادر في 9 سبتمبر سنة 2012.

16 - مرسوم تنفيذي رقم 14 - 116، مؤرخ في 24 مارس سنة 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، ج.ر.ج.ج، عدد 19، صادر في 2 أفريل سنة 2014.

17 - مرسوم تنفيذي رقم 16 - 320، مؤرخ في 13 ديسمبر سنة 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج.ر.ج.ج، العدد 37، صادر في 15 ديسمبر سنة 2016.

18 - مرسوم تنفيذي رقم 17-329، مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2017، يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، ج.ر.ج.ج، عدد 68، صادر في 28 نوفمبر سنة 2017.

19 - مرسوم تنفيذي رقم 18 - 199، مؤرخ في 2 غشت سنة 2018، يتعلق بتفويض المرفق العام، ج.ر.ج.ج، عدد 48، صادر في 5 غشت سنة 2018.

سابعا: الفقه الدستوري الجزائري

رأي المجلس الدستوري رقم 01 ر. أ. ق ع ض / م. د، مؤرخ في 06 مارس 1997، يتعلق بمراقبة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، ج.ر.ج.ج، عدد 12، صادر في 06 مارس 1997.

قائمة المراجع

ثامنا: أحكام وقرارات قضائية

- 1 - قرار المجلس الأعلى الغرفة الإدارية رقم 32573، صادر بتاريخ 08 جانفي سنة 1983، المجلة القضائية، عدد 4 لسنة 1989، الجزائر.
- 2 - قرار مجلس الدولة، الغرفة الأولى، مؤرخ في 24 جوان 2002، مجلة مجلس الدولة، عدد 2 لسنة 2002، الجزائر، ص.ص. 137 . 140.

تاسعا: القرارات والتعليمات الإدارية

أ. القرارات الإدارية

- 1 - قرار مؤرخ في 25 غشت 1992، يحدد عدد المراقبين الماليين المساعدين والمكاتب واختصاصاتها على مستوى الولايات، ج.ر.ج.ج، عدد 89، صادر في 16 ديسمبر سنة 1992.
- 2 - قرار مؤرخ في 2 يناير سنة 1999، يعدل ويتمم القرار المؤرخ في 6 فبراير سنة 1994 الذي يحدد مقر المديرية الجهوية للمفتشية العامة للمالية واختصاصها الإقليمي، ج.ر.ج.ج، عدد 4، صادر في 20 يناير سنة 1999.
- 3 - قرار وزاري مشترك مؤرخ في 09 مايو سنة 2010، يحدد رزنامة تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانيات البلديات، ج.ر.ج.ج، عدد 33، صادر في 09 يونيو سنة 2010.
- 4 - قرار وزاري مشترك مؤرخ في 21 فبراير سنة 2013، يحدد معايير تخصيص موارد الميزانية للمشاريع أو البرامج المقترحة بعنوان مخططات البلديات للتنمية، ج.ر.ج.ج، عدد 40، صادر في 4 غشت سنة 2013.
- 5 - قرار وزاري مشترك مؤرخ في 8 يناير سنة 2017، يحدد كيفية نقل ملكية المحلات المنجزة في إطار برنامج "تشغيل الشباب" مجانا من الأملاك الخاصة للدولة إلى الأملاك الخاصة للبلديات، ج.ر.ج.ج، عدد 22، صادر في 9 أفريل سنة 2017.

ب. التعليمات الإدارية

- 1 - وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مذكرة رقم 96 000، مؤرخة في 10 مارس 2016، تتعلق بتثمين أملاك الجماعات المحلية.

قائمة المراجع

2 - وزارة الداخلية والجماعات المحلية، تعليمية وزارية رقم 01047، مؤرخة في 5 أكتوبر 2015، تتعلق بشروط وكيفيات تمويل وإعداد الميزانيات المحلية لسنة 2016.

الأمانة العامة، مذكرة رقم 09554 - 16 مؤرخة في 13 جوان 2016، تتعلق بتمويل البلديات والنظم المالية المحلية، مقتبسة من الموقع الإلكتروني: www.habitat3.org

عاشرا . النصوص القانونية الأجنبية

أ . التشريع الأساسي

دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014، تم الحصول عليه من الموقع الإلكتروني التالي:

www.constituteprojetct.org

الدستور المغربي لسنة 2011، تم الحصول عليه من الموقع الإلكتروني التالي:

www.constituteprojetct.org

ب . التشريع العادي

القانون رقم 08 - 45 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها الصادرة بتنفيذه الظهير الشريف رقم 02 - 19 - 1 الصادر في 18 فبراير 2009، ج.ر. . عدد 5711، الصادر في 30 فبراير 2009.

القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 مؤرخ في 9 ماي 2018 يتعلق بمجلة الجماعات المحلية، ر.ر. ج.ت، عدد 39 مؤرخ في 15 ماي سنة 2018، متوفر على الموقع الرسمي للبوابة الوطنية التونسية

للإعلام القانوني: www.legislation.tn.

الحادي العاشر: الوثائق والتقارير

1 . خطاب رئيس الجمهورية المؤرخ في 15 /04 /2011، على الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية:

www.elmouradia.dz

2 . تقرير مجلس المحاسبة، المصادقة على التقرير السنوي 2019، المنشور في الجريدة الرسمية المؤرخة في 4 ديسمبر سنة 2019، ج.ر.ج.ج، العدد 75، الصادر في 4 ديسمبر سنة 2019.

3 . التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2015، صندوق التجهيز الجماعي، 24 أبريل

2017، المنشور على الموقع الإلكتروني: <https://m.dahayas.com>

قائمة المراجع

4 . اللقاءات الجهوية التقييمية مع السادة الولاة لسنة 2016 (غرب، شرق، وجنوب الوطن)، متوفرة على

الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية: www.interieur.gov.dz

الثانى عشر- المواقع الإلكترونية

www.interieur.gov.dz

<http://marefa.org>

<https://elawpedia.com>

www.ccomptes.dz

[W ar.m.wikipedia.org](http://ar.m.wikipedia.org)

www.présidence.dz

قائمة المراجع باللغة الفرنسية

Ouvrages

1 - BEN AISSA Said, *L'aide de l'Etat aux collectivités locales, Algérie- France - Yougoslavie, office des publications Universitaires, Alger, 1983.*

2 - FERSTENBERT Jaques, PRIET François, QUILICHIMI Paule, *Droit des collectivités territoriales, Dalloz, Paris, 2009.*

3 - 'ETIEN Robert, *Droit public général, 4é édition, Edition Foucher, Paris, 2010.*

4 - GRABA Hachemi, *Les ressources fiscales des collectivités locales : nature des produits- procédures d'assiette, de recouvrement et d'affectation- perspectives d'évolution, ENAG/EDITION, Alger, 2000.*

5 - LERTPAITHOON Somkit, *Le budget des collectivités locales en THAILANDE, thèse pour le doctorat, université de droit, d'économie et de sciences sociales de paris 2 ,1990.*

6 - MAHERZI Djalel, *Les finances locales en ALGERIE : (Caractéristiques et problèmes) Editions ITCIS, Alger, 2013.*

7 - MARTINEZ Jean-Claude, *L'autonomie financière territoriale, Im paradigme planétaire revisité L'Harmattan, Paris, 2014.*

8 - MUZELLEC Raymond, *Finance publique : Etat, collectivités locales, Union européenne, 15 éditions, Dalloz, Paris, 2009.*

9 - PHILIP Loïc, *Finances publiques, troisième édition, CUJAS, Paris, 1983.*

10 - PICARD Christophe et SOTTOU Franck, *Le budget local en pratique, Editions du moniteur, Paris, 2004.*

11 - PICARD- Jaun- François, *Finances locales, LexisNexis, Paris, 2013.*

12 - THOUMÉLOU Marc, *Collectivités territoriales quel avenir ?, la documentation française, Paris, 2011.*

13 - VERPEAUX Michel, RIMBAULT Christine, Les collectivités territoriales et la décentralisation, 6^e édition, La documentation française, Paris, 2011.

14 - VITAL- DURAND Emmanuel, Les collectivités territoriales en France, 8 éditions, Hachette supérieur, Paris, 2011.

15 - ZOUAIMIA Rachid, ROUAULT Marie Christine, Droit Administratif : Les sources et principes généraux, L'organisation administrative, L'activité administrative, Le contrôle de l'administration, Edition BERTI, Alger, 2009.

Thèses et mémoires

Thèses de doctorat

1 - BEN HACHEM EL HARROUNI Saâdia, La construction régionale au MAROC: Dynamique et enjeux, Thèse pour l'obtention du doctorat national en droit, Option : droit public, Université hassani 2, Octobre 2005.

2 - BOUMOULA Samir, Décentralisation et développement local la contribution au l'aménagement de schéma de financement des budgets publics locaux en Algérie : approche par l'analyse de l'économie publique locale, Thèse pour l'obtention de grade de docteur en sciences économiques : option de gestion de développement, Université ABDE ARRAHMANE MIRA- Bejaia, 2011.

3 - BRAUGE DELAIRE Cécile, Autonomie financière et collectivités territoriale, Thèse pour obtention de grade de docteur, Université de Limoges, 2011.

4 -MARTINEZ Jean – Claude, L'organisation décentralisée des finances de la république, Thèse pour le doctorat : finances publiques, Paris 2, soutenue en 2010.

5 - TSIMI NGONO Landry, L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisée : L'exemple du Cameroun, Thèse pour le doctorat en droit public, Université Paris- EST CRETEILVAL- de MARNE, 2010.

Mémoires

1 - AMARI Rezika, Contribution à L'analyse financière des budgets communaux de la wilaya de TIZI- OUZOU : Un instrument de maîtrise et de rationalisation des finances locales, Mémoire de magister en science économique, Option : Economie publique locale et gestion des collectivités locales, Facultés des Sciences économique, Gestion et Science Commerciales, Université Mouloud Mammeri de Tizi ousou, 2009.

2 -BOUMOULA Samir, La problématique de la décentralisation à travers l'analyse des finances publiques (communales de la wilaya de Bejaia, mémoire de magister en sciences économiques : option de gestion de développement, Université ABDE RAHMANE MIRA BEJAIA, 2002.

Articles

1 - ALEXIS Essono Ovono, « *L'autonomie financière des collectivités territoriales en Afrique noir francophone, le cas de Cameroun, de la cote- d'ivoire, Gabon et du Sénégal* », p.p.(1-24) , [En ligne] : www.afrilex.u-bordeaux4.fr,

- 2 - AREKINN Valérie, « *L'autonomie financière des collectivités territoriales au regard de la loi organique n° 2004 – 758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72 – 2 de la constitution* », Revue du trésor, N° 3- 4 , Paris,2005, p.p. (161 -167).
- 3 - BOUMOULA Samir, « *Dysfonctionnements et inégalités financières intercommunales (décentralisation réelle ou supposée) : cas D'un groupe De communes De La WILAYA DE BEJAIA* », Idara, N° 38, 2009 , Alger, p p.(27-51).
- 4 - BOUMOULA Samir, « *Contribution a l'identification des contraintes des communes en ALGERIE : cas d'un groupe de communes de la région BEJAIA* », Idara, N°40- volume 20, N° 2, 2010, Alger, p.p (23-43).
- 5 -BOUMOULA Samir, «*Problématique du financement du développement économique de la commune en Algérie : contribution a une lecture critique de la loi 11- 10 du 22 juillet 2011 relative au nouveau code communal* », Revue académique de la recherche juridique. Université Abderhmane Mira - Béjaia, faculté de droit et des sciences politique, p.p. (6 - 18).
- 6 - BOUZIDI Nachida , « *Réflexions chroniques et comptes rendus : la problématique du développement en Algérie : le rapport Etat - collectivités locales* », Idara, N° 26 , 2003, Alger , p.p. (109-116).
- 7 - CASTELLS Antoni, « *Critères généraux retenus par les Etats pour établir un lien entre compétences décentralisée et moyens financiers mis a disposition des collectivités locales, communes et régions d'Europe* », N° 48, 1992, les éditions de conseil de l'Europe, p .p. (39-52).
- 8 - CHAMINADE André, « *Le rôle des assemblées délibérantes locales en matière budgétaire* », ECONOMICA, 1993, Paris p.p.(39- 54).
- 9- FERRETTI Raymond, « *Finances Locales* », [En ligne] : http://static.canalblog.com/storage1/concoursattache.canalblog.com/docs/finances_locales1.pdf,pp.(1-114).
- 10- FLEURY Benoit, « *Les collectivités territoriales dans l'exécution du budget de L'Etat 2011, rapport de la cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat exercice 2011* », la Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales, N° 23,11 juin 2012, acte 382, [En ligne] : ©Lexis Nexis SA
- 11 – GHEVONTIAN Manon, « *A la recherche de L'autonomie locale Française : la libre administration des collectivités territoriales, Un miroir aux alouettes ?* », [En ligne] : http://www.droitconstitutionnel.org/congresLyon/CommLB/B_ghevontian_T2.PDF
- 12 - KANOUN Nacira , « *Constates et changements dans la conception Algérienne de la décentralisation* », Revue Critique de Droit et Sciences Politiques, N°1 , 2011, *Faculté de Droit et des Sciences Politiques, Université Mouloud MAMMERI Tizi Ouzou*, p.p.(7- 33).
- 13 OUHAJJOU Abdesselam, « *Les perspectives de l'autonomie financière des collectivités territoriales* », Revue Marocaine des Politiques Publiques REMAPP, p .p. (12 –21).

14 - PASCAL Jan, « *La question de l'autonomie financière locale* », [En ligne] : http://www.droitpublic.net/imprimersans.php3?id_article=4168&n...

15 - PHILIP Loïc, « *L'autonomie financière des collectivités territoriales* », Cahiers du conseil constitutionnel, N° 12/ 2002, [En ligne] : www.conseil-constitutionnel.fr

16 - PILONE Caroline, « *L'autonomie financière des collectivités locales et le juge constitutionnel* », *Revue du trésor*, N° 10, 2005, Paris, p.p. (513- 520).

17 - PUJOL Jean- Marc, GRAU Romain, « *Le financement des collectivités territoriales* », *la Semaine Juridique Administrations et Collectivités Territoriales*, N° 41, 7 octobre 2013, p.p.(1 – 8) ,[En ligne] : ©LexisNexis SA

18 - STECKL Marie - Christine, « *Une autonomie financière altérée* », *L'harmattan*, 2014, Paris, p.p. (187- 205).

19 - ZIDOURI Fatima, « *L'autonomie financière locale : Leurre ou réalité ?* », *REMALD*, N° 83, NOVEMBERE - Décembre, 2008, p.p.(101-111).

20 - ZOUAIMIA Rachid, « *L'introuvable pouvoir local* », *Insaniyat*, N°16 , 2002, Centre National de recherche en Anthropologie sociale et culturelle d' Oran , p.p. (31-53).

Actes de colloques

1 - BELAÏD Néjib, « *Autonomie locale et fiscalité locale* », Actes du colloque nationale sur L'évolution récente de la fiscalité locale », Faculté de Droit et des Sciences Politiques de Tunis les 19 et 20 février 1998.

2- BOUTALEB Kouider, SAIDANI Mohammed, « *La problématique financière de la décentralisation à la lumière de l'expérience algérienne* », Actes du colloque international sur : gouvernance locale et développement territorial le cas des pays du sud, Université Mentouri Constantine, Université Pierre mendés France Grenoble 2 , Constantine, 26 et 27 avril 2003.

3 -HOND Jean Tobie, « *Les ressources financières dans un système décentralisé, Mobilisation des impôts et taxes, partage et dépense des revenus, sources du budget local De l'autonomie financière des collectivités territoriales : L'expérience du Cameron* », Un séminaire de haut niveau sur les stratégies et politiques innovantes de décentralisation dans les Pays africains, Tanger (Maroc), 27- 29 janvier 2014.

4 -MEKAMCHA Ghaouti, « *Place et rôle des finances dans le développement des collectivités locales* », Actes des VIèmes Journée Maghrébines de Droit sur Les finances des collectivités locales dans les Etats du Maghreb, Marrakech, les 15 et 16 Avril 2011.

Textes juridiques

Textes constitutionnels

1- La constitution Française du 4 octobre 1958, révisée, in site : www.legifrance-gouv.fr

2 - La constitution Algérien du 08 septembre 1963, J. O. R. A, N° 64, du 10 septembre 1963.

3- Loi constitutionnelle 2003 - 276 de 28 mars 2003 , Relative a l'organisation décentralisée de la République,[En ligne] : www.legifrance-gouv.fr.

Traité internationaux

Charte européenne de l'autonomie locale, www.coe.int

Textes législatifs

Lois organiques

1- Loi organique n° 2004 – 758, du 29 juillet 2004 pris en application de l'article 72 – 2 de la constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, J.O.R.F n°175 du 30 Juillet 2004.

Lois ordinaires

1- Loi n° 82 - 213, du 2 mars 1982, Relative aux droits et libertés des communes, départements et des régions, Modifié par la loi n° 96 – 142 du 21 février 1996, [En ligne] : www.légifrance-gouv.fr

2- Loi n° 83 – 08, du 7 janvier 1983, Relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et L'Etat, [En ligne] : www.légifrance-gouv.fr

3 - Loi n° 2004 – 809, du 13 août 2004, Relative aux libertés et responsabilités locales, J.O.R.F n° 190 de 17 août 2004, [En ligne], www.légifrance-gouv.fr

4 - Code général des collectivités territoriales, [En ligne] : www.légifrance-gouv.fr

Jurisprudence française

1- D.C.C.F n°2004- 500, Du 29 juillet 2004, Portant le contrôle sur la loi organique relative a l'autonomie financière des collectivités territoriales, www.conseil-constitutionnel.fr

2- D.C.C.F n°2009- 599 du 29 décembre 2009, Portant la loi de finance pour 2010, www.conseil-constitutionnel.fr

3- D .C.C.F n° 90 – 274, portant la loi visant à la mise en œuvre de droit au logement: www.conseil-constitutionnel.fr

4- D. C.C.F du 23 mai 1979, portant la loi modifiant les modes d'élection de l'assemblée territoriale et du conseil de gouvernement du territoire de la nouvelle –Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de L'Etat www.conseil-constitutionnel.fr

Conseil d'Etat, 3/ 5 SSR, du 26 juin 1974, N° 80940, Publié au recueil Lebon, [En ligne] : www.légifrance-gouv.fr

Rapports

1- La section des finances de conseil économique et social, L'avenir de l'autonomie financière des collectivités territoriales, France, 2000, sur le site web : [http://www.ladocumentation française.fr /rapports-publics](http://www.ladocumentation.francaise.fr/rapports-publics)

2 - Rapport de groupe de travail, La maîtrise des dépenses, 20 mai 2010, [En ligne] :

www.adcf.org

الفهرس

إهداء

شكر وتقدير

1	قائمة بأهم المختصرات
3	مقدمة
11	الباب الأول عن استقلالية مصادر تمويل الجماعات الإقليمية في القانون الجزائري
14	الفصل الأول كفاية التمويل الذاتي كمظهر لاستقلالية الجماعات الإقليمية ماليا
16	المبحث الأول طبيعة التمويل الذاتي المعتمد في القانون الجزائري
17	المطلب الأول إيرادات التمويل الذاتي للجماعات الإقليمية في القانون الجزائري
17	الفرع الأول الموارد الجبائية الجزائرية موارد ذاتية مطلقة أم نسبية
17	أولا محلية الموارد المالية
18	ثانيا ذاتية الموارد المالية
20	ثالثا مرونة الموارد المالية المحلية
21	رابعا كفاية الموارد المالية
24	الفرع الثاني الموارد الغير الجبائية للجماعات الإقليمية
24	أولا مداخل ممتلكات الجماعات الإقليمية
27	ثانيا مداخل أملاك الجماعات الإقليمية
27	1. أملاك الجماعات الإقليمية في القانون الجزائري
28	2. طبيعة أملاك الجماعات الإقليمية
28	أ. الأملاك العقارية للجماعات الإقليمية
28	ب. الأملاك المنقولة للجماعات الإقليمية
29	3. طرق تسيير أملاك الجماعات الإقليمية

- أ . التسيير المباشر للمرفق العمومي ----- 29
- ب . التسيير بواسطة المؤسسات العمومية للمرفق العمومي ----- 29
- ثالثا ناتج حق الإمتياز للفضاءات العمومية ----- 30
- رابعا ناتج مختلف الخدمات الخاصة التي تقدمها الجماعات الإقليمية----- 31
- المطلب الثاني تحديد حصة الجماعات الإقليمية من الموارد الذاتية كضمانة لاستقلاليتها المالية ----- 32
- الفرع الأول غياب تحديد حصة الجماعات الإقليمية من الموارد الذاتية في القانون الجزائري ----- 33
- الفرع الثاني تكريس التشريعات المقارنة حصة الجماعات الإقليمية من الموارد الذاتية----- 35
- المبحث الثاني إشكالية التمويل الذاتي للجماعات الإقليمية----- 38**
- المطلب الأول مظاهر عجز التمويل الذاتي عن ضمان الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية----- 38
- الفرع الأول عجز ميزانيات البلديات ----- 39
- الفرع الثاني تطهير مديونية البلديات----- 40
- أولا: عملية المسح الأولى لديون البلديات لسنة 2001----- 40
- ثانيا: عملية المسح الثانية لديون البلديات لسنة 2009 ----- 41
- المطلب الثاني أسباب عجز التمويل الذاتي عن ضمان الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية ----- 42
- الفرع الأول محدودية مصادر التمويل الذاتي في تمويل ميزانيات الجماعات الإقليمية ----- 42
- أولا: ضعف الموارد الجبائية المخصصة للجماعات الإقليمية ----- 42
- 1 . مركزية السلطة الجبائية المحلية من حيث التأسيس، التحصيل والتوزيع----- 42
- 2 . كثرة الإعفاءات ----- 44
- 3 . التهرب والغش الضريبي ----- 44
- أ . المقصود بالتهرب والغش الضريبي ----- 44
- ب . أسباب التهرب والغش الضريبي----- 45
- ب . 1. أسباب متعلقة بالنظام الضريبي----- 45

45	ب . 2 . أسباب متعلقة بالإدارة الجبائية
46	ب . 3 . أسباب متعلقة بالمكاف
46	ثانيا: قلة مداخيل الموارد الغير الجبائية
46	1 . أسباب متعلقة بالدولة
47	2 . أسباب متعلقة بالمنتخبين والمسيرين المحليين
48	الفرع الثاني أثر سوء التسيير والتنظيم على التمويل الذاتي للجماعات الإقليمية
48	أولا عدم ملاءمة التنظيم الإقليمي للدولة
50	ثانيا ضعف التأطير البشري
52	ثالثا غياب التناسب بين الأعباء المتزايدة والموارد المتضائلة
53	رابعا شدة الرقابة على مالية الجماعات الإقليمية
54	المطلب الثالث مواجهة فشل التمويل الذاتي للجماعات الإقليمية
55	الفرع الأول تعزيز مداخيل الموارد الذاتية بطريقة مباشرة
55	أولا إصلاح المنظومة الجبائية المحلية
58	1. إشراك الجماعات الإقليمية في تحديد الموارد الجبائية
58	2. إعادة توزيع الموارد الجبائية بين الدولة والجماعات الإقليمية
60	3 . مكافحة ظاهرة الغش والتهرب الضريبيين
60	ثانيا رد الاعتبار للموارد الذاتية الغير الجبائية
63	ثالثا ترقية الاستثمار المحلي في إطار التعاون
66	الفرع الثاني حلول تعزيز مداخيل الموارد الذاتية بطريقة غير مباشرة
67	أولا إعادة التقسيم الإداري للدولة
68	ثانيا تحسين مستوى أداء المنتخبين والمسيرين المحليين
70	ثالثا إعادة توزيع صلاحيات الجماعات الإقليمية بما يتوافق مع مواردها
74	الفصل الثاني التمويل الخارجي كمظهر لعدم الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية
75	المبحث الأول مصادر التمويل الخارجي للجماعات الإقليمية
75	المطلب الأول التمويل المركزي للجماعات الإقليمية

77	الفرع الأول التمويل المركزي المباشر لتحقيق التنمية المحلية-----
77	أولا مخططات البلدية للتنمية-----
78	ثانيا المخططات الجهوية لعدم التركيز-----
79	ثالثا مخططات التنمية ضمن البرامج الخاصة-----
82	الفرع الثاني التمويل المركزي غير المباشر للجماعات الإقليمية-----
83	أولا تدخل الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية-----
84	1. في مجال التضامن المالي ما بين الجماعات الإقليمية-----
84	أ. تخصيص إجمالي للتسيير-----
84	أ. 1. منح معادلة التوزيع بالتساوي-----
87	أ. 2. تخصيص الخدمة العمومية-----
89	أ. 3. إعانات استثنائية-----
89	أ. 4. إعانات التكوين والدراسات والبحوث-----
90	ب. التخصيص الإجمالي للتجهيز والإستثمار-----
91	ج. في مجال ضمان التقديرات الجبائية-----
92	ثانيا. تقييم تدخل الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية-----
95	المطلب الثاني اعتماد القروض مصدر تدعيم مالية الجماعات الإقليمية-----
95	الفرع الأول القروض المحلية آلية لتجاوز العجز المالي للجماعات الإقليمية-----
99	الفرع الثاني تأثير القروض المحلية على الإستقلال المالي للجماعات الإقليمية-----
100	المطلب الثالث ناتج الهيئات والوصايا مصدر هامشي في تمويل ميزانيات الجماعات الإقليمية-----
101	الفرع الأول: المقصود بالهيئات والوصايا-----

- 101----- الفرع الثاني: تنظيم الهبات والوصايا من طرف المشرع الجزائري
- 104----- المبحث الثاني تأثير التمويل الخارجي على استقلالية الجماعات الإقليمية
- 104----- المطلب الأول رقابة النشاط التنموي للجماعات الإقليمية
- 104----- الفرع الأول الرقابة التقنية على الإعانات المباشرة من الدولة للجماعات الإقليمية
- 105----- أولا المقصود بالرقابة التقنية
- 105----- ثانيا موقف المشرع الجزائري من الرقابة التقنية
- 107----- الفرع الثاني الرقابة على الإعانات الغير المباشرة للجماعات الإقليمية
- 108----- المطلب الثاني فقدان سلطة تدبير الشؤون المحلية بسبب التمويل الخارجي
- 108----- الفرع الأول التمويل الخارجي سببا لفقدان سلطة التقرير في الشؤون المحلية
- 114----- الفرع الثاني فقدان سلطة التخطيط المحلي بسبب التمويل الخارجي
- 125----- خلاصة الباب الأول
- 130 --- الباب الثاني عن استقلالية تسيير مالية الجماعات الإقليمية في القانون الجزائري
- الفصل الأول تمتع الجماعات الإقليمية بميزانية مستقلة: مظهر حقيقي أو صوري**
- 131 ----- للاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية؟
- 132----- المبحث الأول عن نطاق مساهمة المنتخبين المحليين في تسيير ميزانية الجماعات
- 132----- المطلب الأول ضعف دور المنتخبين المحليين في تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية
- 133----- الفرع الأول محدودية دور المجالس الشعبية المنتخبة في تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية
- 133----- أولا تعييب المجالس الشعبية المنتخبة في مرحلة إعداد مشروع الميزانية
- 135----- ثانيا اقتصار دور المجالس المنتخبة بالتصويت على مختلف وثائق الميزانية
- 138----- ثالثا: ممارسة المجالس المنتخبة الرقابة الشعبية على تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية
- 140----- الفرع الثاني ضعف دور رؤساء المجالس الشعبية المنتخبة في تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية
- 140----- أولا قصور دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في تسيير ميزانية البلدية

1. تراجع دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في تحضير مشروع ميزانية البلدية----- 141
- أ. اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي في تحضير مشروع ميزانية البلدية----- 141
- ب . اختصاص الأمين العام للبلدية في تحضير مشروع ميزانية البلدية ----- 142
- 2 . تنفيذ رئيس المجلس الشعبي البلدي ميزانية البلدية----- 144
- ثانيا تغييب رئيس المجلس الشعبي الولائي عن تسيير ميزانية الولاية----- 147
- ثالثا احتكار الوالي تسيير ميزانية الولاية----- 149
1. إعداد الوالي مشروع ميزانية الولاية----- 149
- 2 . تنفيذ الوالي ميزانية الولاية----- 149
- المطلب الثاني تدخل السلطات الوصية في تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية----- 152
- الفرع الأول المصادقة الوجوبية على ميزانية الجماعات الإقليمية----- 152
- أولا . المصادقة الوجوبية على ميزانية البلدية----- 153
1. مصادقة الوالي على ميزانية البلدية----- 153
- 2 . مصادقة رئيس الدائرة على ميزانية البلدية بتفويض من الوالي----- 154
- ثانيا مصادقة وزير الداخلية على ميزانية الولاية----- 155
- الفرع الثاني حلول السلطة الوصية محل السلطات الإقليمية في المجال المالي----- 157
- أولا حالات الحلول المالي في قانون البلدية----- 157
- 1 . تحقيق التوازن المالي لميزانية البلدية----- 158
- 2 . إدراج النفقات الوجوبية في ميزانية البلدية----- 159
- 3 . إصدار حوالات الدفع "الصرف" وسندات التحصيل----- 159
- 4 . امتصاص العجز المصحوب لتنفيذ ميزانية البلدية----- 161

- ثانيا حالات الحلول المالي بموجب قانون الولاية-----161
1. إدراج النفقات الوجوبية في ميزانية الولاية-----162
2. امتصاص العجز المصحوب لتنفيذ ميزانية الولاية-----162
3. ضبط الوزير المكلف بالداخلية ميزانية الولاية-----162
- المبحث الثاني عن نطاق حرية الجماعات الإقليمية في تقدير مضمون ميزانيتها-----168**
- المطلب الأول حرية الجماعات الإقليمية في تقدير نفقاتها: مطلقة أم نسبية-----169
- الفرع الأول تجسيد النفقات الاختيارية حرية الجماعات الإقليمية في تدبير شؤونها-----169
- الفرع الثاني حدود حرية الجماعات الإقليمية في تحديد نفقاتها-----172
- أولا التأثير السلبي للنفقات الوجوبية على حرية تسيير مالية الجماعات الإقليمية-----172
- ثانيا تعارض النفقات الممنوعة مع حرية الجماعات الإقليمية في تحديد نفقاتها.....176
- ثالثا قضاء البرامج المركزية و اللامركزية على حرية الجماعات الإقليمية في تحديد نفقاتها.....177
- المطلب الثاني تفويض حرية الجماعات الإقليمية في تحديد إيراداتها.....178
- الفرع الأول عدم حصر موارد الجماعات الإقليمية تجسيد لحرية هذه الأخيرة في تحديد إيراداتها-----178
- الفرع الثاني عدم تمتع الجماعات الإقليمية بصلاحيات في تحديد إيراداتها: الإيرادات الجبائية نموذجاً-----181
- أولا سلطة الجماعات الإقليمية في تأسيس الموارد الجبائية وإلغائها.....181
1. احتكار السلطة المركزية لصلاحيات تأسيس الموارد الجبائية-----181
2. إحتكار السلطة المركزية لصلاحيات إلغاء الموارد الجبائية-----183
- ثانيا سلطة الجماعات الإقليمية في تحقيق الإيرادات الجبائية...-----186
1. دور المصالح الجبائية في تحقيق الموارد الجبائية-----186
- أ. دور مفتشيات الضرائب في تحقيق الموارد الجبائية-----186

- ب . دور قبضات الضرائب في تحقيق الموارد الجبائية-----187
2. ضعف دور الجماعات الإقليمية في تحقيق الموارد الجبائية-----191
- أ . جباية المعلومة الضريبية -----192
- ب . المساهمة في تحصيل الموارد الجبائية المحلية-----192
- ج . تحصيل الضريبة بالإكراه-----193
- ثالثا: سلطة الجماعات الإقليمية في استعمال مواردها الجبائية-----193
- الفصل الثاني تشديد الرقابة على تسيير مالية الجماعات الإقليمية-----196**
- المبحث الأول الرقابة السابقة كقيد على إستقلالية تسيير مالية الجماعات الإقليمية-----198
- المطلب الأول رقابة المحاسب العمومي مشاركة في تسيير مالية الجماعات الإقليمية-----198
- الفرع الأول إختصاصات المحاسب العمومي -----199
- أولا دفع المحاسب العمومي للنفقات العمومية-----199
- ثانيا تحصيل المحاسب العمومي للإيرادات -----200
- الفرع الثاني مسؤولية المحاسب العمومي-----200
- أولا المسؤولية المالية للمحاسب العمومي -----201
- ثانيا المسؤولية الشخصية للمحاسب العمومي-----201
- ثالثا المسؤولية المالية والشخصية للمحاسب العمومي-----201
- المطلب الثاني رقابة المراقب المالي تدخل في تسيير مالية الجماعات الإقليمية-----203
- الفرع الأول اختصاصات المراقب المالي-----204
- الفرع الثاني مجال ممارسة المراقب المالي لاختصاصاته-----206

- 206-----أولا مجال ممارسة المراقب المالي لإختصاصاته من الناحية العضوية
- 209-----ثانيا مجال ممارسة المراقب المالي لإختصاصاته من الناحية الموضوعية
- 210-----الفرع الثالث النتائج المترتبة عن ممارسة المراقب المالي لإختصاصاته
- 210-----أولا قبول المراقب المالي التأشير
- 211-----ثانيا رفض المراقب المالي التأشير
- 211-----1. حالات الرفض المؤقت
- 212-----2. حالات الرفض النهائي
- 216-----المبحث الثاني ضرورة تفعيل الرقابة البعدية لضمان إستقلالية مالية أوسع
- 217-----المطلب الأول رقابة المفتشية العامة للمالية لتسيير مالية لجماعات الإقليمية
- 217-----الفرع الأول مجال ممارسة المفتشية العامة للمالية لإختصاصاتها
- 217-----أولا مجال ممارسة المفتشية العامة للمالية لإختصاصاتها من الناحية العضوية
- 219-----ثانيا مجال ممارسة المفتشية العامة لإختصاصاتها من الناحية الموضوعية
- 220-----الفرع الثاني طريقة ممارسة المفتشية العامة للمالية لإختصاصاتها
- 122-----الفرع الثالث تقييم نتائج تدخلات المفتشية العامة للمالية
- 224-----المطلب الثاني رقابة مجلس المحاسبة لتسيير مالية الجماعات الإقليمية
- 224-----الفرع الأول إختصاصات مجلس المحاسبة
- 225-----أولا الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة
- 225-----1. مراجعة حسابات المحاسبين العموميين
- 225-----أ. مراجعة حسابات المحاسبين العموميين

- ب . مراجعة حسابات المحاسبين الفعليين----- 227
- 2 . رقابة التسيير المالي للآمرين بالصرف----- 226
- 3 . تصفية الحسابات أو تطهير الحسابات----- 227
- 4 . رقابة الإنضباط الميزاني والمالي----- 227
- ثانيا الصلاحيات الإدارية لمجلس المحاسبة----- 228
- 1 . رقابة نوعية التسيير----- 228
- 2 . تقييم المشاريع والبرامج والسياسات العمومية ----- 229
- ثالثا الصلاحيات الأخرى لمجلس المحاسبة----- 229
- الفرع الثاني النتائج المترتبة عن ممارسة مجلس المحاسبة لاختصاصاته----- 230
- أولا إصدار مجلس المحاسبة للقرارات أثناء ممارسة المهام القضائية----- 230
1. مضمون قرارات مجلس المحاسبة----- 230
- أ . تبرئة ذمة المحاسب العمومي----- 231
- ب . وضع المحاسب العمومي في حالة مدين----- 231
2. طرق الطعن في قرارات مجلس المحاسبة----- 231
- أ . المراجعة----- 231
- ب . الإستئناف----- 232
- ج . الطعن بالنقض----- 232
- ثانيا إصدار مجلس المحاسبة للتوصيات والاقتراحات أثناء ممارسة المهام الإدارية----- 233
- 1 . مذكرة التقييم----- 233
- 2 . التقرير السنوي----- 234

236----- خلاصة الباب الثاني

238----- خاتمة

245----- قائمة المراجع

277----- الفهرس

الملخص

الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية في القانون الجزائري

ملخص

لم يوفق المشرع الجزائري في تكريس الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية في ظل المنظومة القانونية الراهنة كونه لم يضمن موارد ذاتية كافية لها من أجل تنفيذ اختصاصاتها بطريقة فعلية وفعالة، هذا من جهة. ومن جهة أخرى لم يضمن لها أيضا حرية تسيير مواردها المالية خاصة الجبائية منها وذلك من خلال الدور المحدود للمنتخبين المحليين في ذلك خاصة أثناء إعداد ميزانيتها مقابل دور مهم للسلطات الوصية، ضف إلى ذلك الرقابة الشديدة المفروضة على الجماعات الإقليمية أثناء تسيير المالية المحلية. لذلك يجب على المشرع الجزائري إعادة النظر في المنظومة القانونية المؤطرة لمالية الجماعات الإقليمية بما يضمن لهذه الأخيرة الاستقلالية المالية.

L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit Algérien

Résumé

Le législateur Algérien n'a pas réussi de concrétiser l'autonomie financière pour les collectivités territoriales dans le contexte juridique actuel puisque il n'a pas garanti des ressources financières suffisantes pour exécuter ses fonctions avec efficacité et ce la d'un coté.

Et de l'autre coté il n'a pas garanti aussi la liberté de gérer ses ressources financières plus précisément les ressources fiscales et ce la par rôle limité des élus locaux notamment pendant la préparation de son budget. Au contre parti le contrôle important des autorités tutelles.

Ajoutant a cela le contrôle sévère soumis sur les collectivités territoriales pendant la gestion financière locale.

Ainsi la législation Algérienne doit revoir le cadre juridique qui organise la finance des collectivités territoriales.

Financial autonomy of territorial collectivities in Algerian law

Abstract

The Algerian legislator did not succeed in enshrining financial autonomy to territorial collectivities under the current legal system, as he did not guarantee a sufficient self-resources for them to implement their competencies in an effective and efficient manner.

On the other hand, the legislator did not give them freedom of management of their financial resources, "mainly" the taxes one, which appears through the limited role of elected local councillors especially during the preparation of the local budget - estimating expenditures and determining revenues- in exchange for an important role for the central authorities.

Moreover, the territorial communities submit to a restrain and strict control during the management of the local financial. and for this the legislator should reconsider the legal system that command the financial issues of local communities in order to ensure their financial autonomy.