

جامعة مولود معمري - تيزي وزو -
كلية الحقوق والعلوم السياسية

استقلالية الجماعات المحلية في النظام
القانوني الجزائري

أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم
تخصّص: القانون

تحت إشراف الأستاذ الدكتور
بودريوه عبد الكريم

من إعداد الطالبة
برازة وهيبة

لجنة المناقشة:

أ.د/كايس شريف، أستاذ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو-----رئيسا،
أ.د/بودريوه عبد الكريم، أستاذ، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية----- مشرفا ومقررا،
أ.د/بشير محمد، أستاذ ، جامعة الجزائر 1-----ممتحنا،
د/تياب نادية، أستاذة محاضرة "أ"، جامعة مولود معمري، تيزي وزو-----ممتحنة،
د/دحماني عبد السلام، أستاذ محاضر "أ"، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية-----ممتحنا.

تاريخ المناقشة : 2017/10/11

إهداء

إلى روح والدي رحمه الله وأسكنه فسيح جنانه،

إلى أحق الناس بصحبتى، ومن أعطني بدون سؤال "أمى الغالية" حفظها الله

وأطال عمرها في كل خير،

إلى سندي في الحياة، زوجي أطال الله عمره في كل خير،

إلى قررة عيني وسبب سعادتي ابنتي "خولة" أسأل الله أن يربها

وينبتها نباتا حسنا،

إلى إخوتي وأخواتي، وخصوصا أخي الصغير محند،

إلى عائلة زوجي صغيرهم وكبيرهم "عائلة بويحيى"،

إلى هؤلاء جميعا أهدي ثمرة جهدي

وهيبة

قائمة بأهم المختصرات

أولاً: باللغة العربية

الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية	ج.ج.ج.د.د.ش
دون بلد النشر	د.ب.ن
دون دار النشر	د.د.ن
دون سنة النشر	د.س.ن
الصفحة	ص
من الصفحة ... إلى الصفحة ...	ص.ص

ثانياً: باللغة الأجنبية

CGCTF	Code Générale des Collectivités Territoriales Français
JORADP	Journal Officiel de la République Algérienne Démocratique et Populaire
JORF	Journal Officiel de la République Française
Ibid	In Befor Indication Document
LGDJ	Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence
N°	Numéro
Op, Cit	Opus Citatum
OPU	Office des Publications Universitaires
PUF	Presses Universitaires de France
P	Page
PP	De la Page ... à la Page ...
SAE	Sans Année d'Édition
SLE	Sans Lieu d'Édition
SME	Sans maison d'Édition

مقدمة

أثر تغير دور الدولة مع بداية القرن العشرين، من حارسة، يتركز جل نشاطها في حماية الأمن الداخلي والخارجي لمواطنيها، والفصل في المنازعات التي تنشأ بينهم، إلى متدخلة، يتشعب عملها في مختلف مجالات حياة المواطن، من أجل رفاهيته وراحته، في تطور أساليب الإدارة وأهدافها، مع الإشارة أنه ليس هناك أسلوب واحد تأخذ به كافة الدول، بل إن كل واحدة تأخذ بالأسلوب الذي يناسب ظروفها السياسية، الاجتماعية، الاقتصادية والتاريخية، كما أنه ليس بالضرورة أن يكون هناك أسلوب واحد للإدارة داخل الدولة الواحدة، وهي تنظم شؤونها واحتياجات أفرادها إذ يمكنها الجمع بين أكثر من أسلوب، إن كان يحقق مصالحها ومصالح أفرادها⁽¹⁾.

نجد بذلك، في مختلف الدول أسلوبين للتنظيم الإداري، المركزي واللامركزي، يقصد بالأول " تجميع مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة في يد هيئة واحدة، تكون عادة في العاصمة، وبشكل يؤدي إلى توحيد الأسلوب الإداري وتجانسه في كل أرجاء الدولة "، وتباشر الهيئة التنفيذية هذه الوظيفة إما بنفسها - وهذا ما يسمى بالمركزية المطلقة -، أو من خلال موظفين وهيئات تابعين لها، موزعين على مختلف أقاليم الدولة ويعملون باسمها - وهذا ما يسمى بالمركزية المعدلة -⁽²⁾.

أما اللامركزية، فيقصد منها " توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية في العاصمة وهيئات إقليمية أو مرفقية مستقلة نسبياً، تعمل تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية"⁽³⁾، فتكون الثانية بالاعتراف بالشخصية المعنوية لبعض المرافق العامة في الدولة بغية تسيير بعض المصالح المحلية، أما الأولى فتكون بتقسيم إقليم

¹ - محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، (دراسة تحليلية مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص.23.

² - للتفصيل في موضوع المركزية الإدارية، أنظر:

- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992، ص.50 وما يليها.

- عبد الغني بسيوني، التنظيم الإداري، دراسة مقارنة للتنظيم الإداري الرسمي والتنظيم غير الرسمي، منشأة المعارف، القاهرة، 2004، ص.75 وما يليها.

³ - للتفصيل في موضوع اللامركزية الإدارية، أنظر:

- خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات بحر المتوسط وعويدات، بيروت، 1981، ص.70 وما يليها.

- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري...، مرجع سابق، ص.56 ما يليها.

الدولة إلى وحدات إدارية، تتمتع بالشخصية المعنوية، ينتخب سكان الإقليم أعضاؤها لتولي تسيير الشؤون المحلية، تحت إشراف السلطة المركزية.

يحتل بذلك موضوع الجماعات الإقليمية، أهمية خاصة في كافة دول العالم، نظرا للتغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، التي أثرت على الحكومات، ففي الوقت الحالي لم يعد النظام المركزي، قادرا على إشباع حاجات المواطنين الذين يطمحون باستمرار، - وخصوصا كلما زاد وعيمهم الثقافي- لأكثر مشاركة في تسيير الشؤون المحلية، وللمزيد من الخدمات⁽⁴⁾.

جاء بهذا، الأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية، لتحقيق غرضين، الأول إداري، ويتمثل في تخفيف الأعباء عن السلطة المركزية، فبتغير دور الدولة، عجز الأسلوب المركزي في مواجهة المتطلبات والحاجات المتزايدة والمتجددة، أما الثاني فسياسي، والمتمثل في تجسيد الديمقراطية، وإشراك المواطنين في تسيير شؤونهم، من خلال ممثلهم في المجالس المحلية المنتخبة، على أساس أنهم أكثر دراية بحاجاتهم ومشاكلهم، وبالتبعية فهم أقدر وأولى بإشباعها وحلها.

يظهر بذلك أن هناك علاقة وثيقة بين الإدارة والسياسة، واللامركزية الإدارية الإقليمية، تعد خيارا سياسيا أكثر منه إداريا، فلو كان غير ذلك لكفلت المركزية الإدارية إدارة فعالة وناجحة، لكن الدول الحديثة ليست بحاجة لإدارة ناجحة فحسب، بل كذلك إلى حرية سياسية، وهو ما عبر عنه الفقيه موريس هوريو بقوله: " إن أسباب اللامركزية ليست إدارية، ولكنها ذات طابع دستوري، فلو كانت ذات طابع إداري لكفلت المركزية إدارة فعالة وناجحة للدولة، ولكن الدولة ليست بحاجة إلى إدارة جيدة فحسب، بل بحاجة أيضا إلى حرية سياسية⁽⁵⁾."

⁴ - سليمان سليم بطارسة، " تحليل وتقييم التجارب في الإدارة المحلية في الأردن كخطوة أولى نحو تطويرها "، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 35، العدد الأول، الجامعة الأردنية، 2008، ص.224.

⁵ - علي النجار، الدستور والإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص.117.

يشكل أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية، ضرورة حتمية، لتخفيف العبء على الإدارة المركزية، من جهة، وإشراك المواطنين في تسيير الشؤون العامة، من جهة أخرى، إذ أصبحت تعتبر مؤشر لقياس درجة تقدم الدول، من خلال تجسيد معادلة تحقيق التوازن بين توزيع الوظيفة الإدارية بين الدولة والهيئات اللامركزية، بشكل لا يخل بالبناء الإداري والقانوني للدولة، من جهة مع منح المجالس المنتخبة قدر من الاستقلالية تجاه السلطة المركزية، من جهة أخرى.

تبنّت الجزائر، على غرار العديد من الدول، التنظيم اللامركزي الإقليمي، منذ الاستقلال، وترجم ذلك في دستور 1963⁽⁶⁾، والذي اعتبر الحوز (البلدية) جماعة ترابية، لتؤكد كل الدساتير المتعاقبة⁽⁷⁾ انتهاج دولتنا لأسلوب اللامركزية كنمط للتسيير الإداري، واعتماد مستويين للتقسيم الإقليمي، وهما البلدية كجماعة قاعدية، والولاية كمستوى ثان، لتصدر قوانين ذات صلة بالجماعات الإقليمية تحدد صلاحياتها ومجال تدخلاتها لإشباع حاجات المواطنين.

تماشياً مع ما نصت عليه مختلف الدساتير الجزائرية، سنت قوانين متعلقة بالجماعات الإقليمية⁽⁸⁾، منحت للبلديات والولايات جملة من الصلاحيات باعتبارها

⁶ - مؤرخ في 08 سبتمبر 1963، ج.ج.د.ش. عدد 64، الصادر في 10 سبتمبر 1963، (ملغى).

⁷ - والمتمثلة في دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، الصادر بموجب أمر رقم 97-76، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ج.د.ش. عدد 94، الصادر في 24 نوفمبر 1976، مرسوم رئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور، الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ج.د.ش. عدد 09، الصادر في 01 مارس 1989، مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور، ج.ج.د.ش. عدد 76، الصادرة في 8 ديسمبر 1996، المعدل بموجب قانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ج.د.ش. عدد 25، الصادر في 14 أبريل 2002، وقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ج.د.ش. عدد 63، الصادر في 16 نوفمبر 2008، وقانون رقم 16-01، مؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ج.د.ش. عدد 11، الصادر في 07 مارس 2016.

⁸ - وتتمثل هذه النصوص القانونية في أمر رقم 67-24، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتضمن القانون البلدي، ج.ج.د.ش. عدد 6، الصادر في 18 جانفي 1967، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 81-09، مؤرخ في 4 يوليو، ج.ج.د.ش. عدد 27، الصادر في 07 يوليو 1981 (ملغى)، وأمر رقم 69-38، مؤرخ في 22 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، ج.ج.د.ش. عدد 44، الصادرة في 23 ماي 1969، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 81-02، مؤرخ في 14 فيفري 1981، ج.ج.د.ش. عدد 07، الصادرة في 17 فيفري 1981، (ملغى)، وقانون رقم 90-08، مؤرخ في 7 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج.ج.د.ش. عدد 15، الصادر في 11 أبريل 1990، متمم بموجب أمر رقم 05-03، مؤرخ في 18 جويلية =

مجموعات محلية، وذلك قصد إشراكها مع الدولة في تلبية حاجات المواطنين، ورغم اختلاف النظام السائد من اشتراكي إلى ليبرالي، إلا أن طبيعة اللامركزية المنتهجة بقيت نفسها، فلم يحدث هذا التغير، أي أثر على مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون الإقليمية.

تقوم اللامركزية المحلية على لبنة أساسية، وهي استقلالية الجماعات الإقليمية، والتي بدونها، تفرغ الأولى من محتواها، وتصبح مجرد أسلوب أقرب لعدم التركيز، منه للامركزية، وتبرز إرادة الدولة في تفعيل اللامركزية من عدمه، من خلال قياس تدعيمها لاستقلالية الهيئات المحلية، أو تضيقها لها، فهو مبدأ نسبي يزداد اتساع مداه ونطاقه كلما كان النظام المتبع أقرب إلى اللامركزية، منه لعدم التركيز.

تقوم استقلالية الجماعات الإقليمية، على مجموعة من المقومات، منها ما يدعم الاستقلالية العضوية للوحدات الإدارية، ومنها ما يكرس الاستقلالية الوظيفية، تتمثل الأولى، في تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية، تتمتع بالشخصية المعنوية، مع اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب، أما الثانية، فتكمن في ممارسة الاختصاصات المحلية من طرف الجماعة الإقليمية، بقدر من الحرية، مع تمتيعها بالاستقلالية المالية الضرورية لمواجهة المصالح الإقليمية.

تباينت الأنظمة المحلية في الدول المختلفة في تطبيقاتها، من حيث الاستفادة من المقومات اللازمة لاستقلالية الجماعات الإقليمية - وذلك رغم إثراء الموضوع بالدراسة المستفيضة من الفقهاء والباحثين -، بحسب العوامل والظروف المحيطة بكل دولة، وبحسب وجود إرادة سياسية في التجسيد الفعلي للامركزية الإدارية، من عدمه.

قام المشرع الجزائري، بحكم انتهاج التنظيم اللامركزي، بالاعتراف ببعض مظاهر استقلالية الجماعات الإقليمية، سواء منها المرتبطة بالجانب العضوي أو الوظيفي، الذين

= 2005، ج.ر.ج.د.ش، عدد 35، الصادر في 19 جويلية 2005، (ملغى)، وقانون رقم 09-90، مؤرخ في 7 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.د.ش، عدد 15، الصادر في 11 أبريل 1990، متمم بموجب أمر رقم 03-05، مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج.ر.ج.د.ش، عدد 35، الصادر في 19 جويلية 2005، (ملغى)، وأخيرا قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.د.ش، عدد 37، الصادر في 03 جويلية 2011، وقانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.د.ش، عدد 12، الصادر في 29 فيفري 2012.

يعتبران الشقين الضروريين لإنجاح معادلة توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والمجالس المحلية المنتخبة، وبالتبعية تفعيل اللامركزية الإدارية.

*/أولاً: أسباب اختيار الموضوع:

يعد موضوع استقلالية الجماعات الإقليمية من المواضيع التي تطرح إشكاليات عديدة، والتي تجدر دراستها، وتعد أهم الأسباب التي دفعتنا للخوض في هذا الموضوع فيما يلي:

- يعد الغرض من اللامركزية الإقليمية، إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم، وباعتباري فرد في المجتمع، أردت المساهمة في توضيح المفاهيم التي تقوم عليها الاستقلالية المحلية، وكيفية مشاركة سكان الإقليم في تسيير مصالحهم
- يبرز الواقع المعاش في الجزائر، ضعف الأداء المحلي، لذا أردنا البحث في أسباب هذه الإشكالية، لاقتراح الحلول المناسبة، والمساهمة في تحقيق مصالح المواطنين ورفاهيتهم، خصوصا وأن الدول المتقدمة قطعت أشواطاً في هذا المجال، وبالتالي أردنا الوقوف على مراكز الخلل بالمقارنة بالنظم الأخرى، لمحاولة الخروج من هذه الوضعية.
- قامت الجزائر بسن قوانين عديدة متعلقة بالجماعات الإقليمية، إلا أن هذا الأمر لم يدعم استقلاليتها، بل في كل مرة كان التوجه نحو التضييق أكثر على الأجهزة التداولية، لذا قررنا تبيان المعوقات الحقيقية لتجسيد استقلالية الجماعات الإقليمية.

*/ثانياً: أهمية الموضوع:

تتضمن هذه الدراسة أهمية بالغة من خلال تبيان أهم الركائز التي تقوم عليها استقلالية الجماعات الإقليمية، والتي كان يجب على المشرع الجزائري تجسيدها، بحكم تبنيه للنظام اللامركزي منذ الاستقلال، وبالتالي محاولة المساهمة في تفعيل اللامركزية في الجزائر، بتوضيح الأسس التي تقوم عليها، والحلول المناسبة لخروج الدولة الجزائرية من الحالة المزرية التي تعيشها وحداتها المحلية، والمجسدة لتبعية مفرطة للسلطة المركزية.

* /ثالثا: إشكالية البحث:

انطلاقا من كل ما سبق، ولغرض الوصول إلى تدقيق تفاصيل البحث، تعترضنا الإشكالية التالية:

إلى أي مدى وفق المشرع الجزائري في تكريس استقلالية فعلية للجماعات الإقليمية، باعتبارها الركيزة الأساسية للتنظيم اللامركزي؟.

* /رابعا: فرضيات البحث:

صادفتنا أثناء معالجتنا لموضوع استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر، مجموعة من الفرضيات، ارتئينا التفصيل فيها، وإبراز موطن الخلل، وتمثل أساسا فيما يلي:

- التأثير السلبي للمستوى العلمي لأعضاء المجالس المنتخبة على اللامركزية الإدارية، واستقلالية الجماعات الإقليمية.
- تأثير مركز المعينين على المستوى المحلي في التكريس الفعلي للامركزية الإقليمية، وبالترتبة في استقلالية الجماعات المحلية.
- إصرار المشرع الجزائري على تشديد الوصاية الإدارية على المجالس المنتخبة في كل النصوص المتعلقة بالهيئات المحلية المعتمدة في الجزائر، مما يؤثر بالسلب على استقلالية الجماعات الإقليمية.
- ضعف الموارد المالية الذاتية للجماعات الإقليمية، وعدم امتلاكها لسلطة في المجال المالي، مما يؤثر بالسلب كذلك على الاستقلالية المحلية.

* /خامسا: منهج الدراسة:

لا تنطلق هذه الدراسة من منهج محدد، وإنما ارتكزت على مجموعة كاملة تبعا لدواعي الحاجة، وذلك لغرض الوصول نحو تحقيق أهدافها، وهي تلخص فيما يلي:

- المنهج التاريخي: اعتمدنا عليه لتتبع مختلف التحولات التي عرفها البحث في استقلالية الجماعات الإقليمية في مختلف النصوص القانونية، بداية من

الاستقلال إلى يومنا هذا، للوقوف على طبيعة اللامركزية المراد تطبيقها في الجزائر، وبالتبعية نطاق الاستقلالية المعترف به للجماعات الإقليمية.

- المنهج المقارن: اعتمدنا عليه بمقارنة موضوع الاستقلالية بالنظم المقارنة، وبالدول الأخرى، منها دولة فرنسا، المغرب، وتونس، وذلك للوقوف على مواطن الخلل، ومحاولة حث المشرع على الاقتداء بالدول التي سبقتنا في مجال اللامركزية، وكذا مقارنة النصوص القانونية الجزائرية، للتمكن من الحكم على التوجه العام للمشرع الجزائري في مسألة اللامركزية الإدارية، وبالتبعية استقلالية الجماعات الإقليمية.

- المنهج التحليلي النقدي: قمنا بتوظيف هذا المنهج لغرض فحص وتدقيق المواد القانونية، فتارة استأنسنا بمدرسة " الشرح على المتون "، ومرة أخرى بمدرسة " التحليل الضمني للنصوص "، للوقوف على السياسة التشريعية المعتمدة من طرف الدولة الجزائرية، في معالجتها للامركزية الإدارية، وبالتبعية لمظاهر استقلالية الجماعات الإقليمية.

*/سادسا: الدراسات السابقة:

لا تشكل هذه الدراسة، سبقا في حد ذاتها، خصوصا في سياقها العام، حيث كان لعديد الباحثين مقاربات ضمن السياق العام، غير أن معظم الدراسات ركزت على جانب الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، ومنه فإن مظاهر التجديد في دراستنا تعود لتناولنا بنظرة شمولية استقلالية الهيئات المحلية، من خلال إبراز المظاهر الضرورية لقيامها، وكذا العراقيل التي تحول دون الوصول للتجسيد الفعلي لها.

*/سابعا: صعوبات وعراقيل البحث:

اعترضتنا عدة صعوبات لمقاربة هذا البحث، نحاول إطلاع القارئ الكريم على أبرزها:

- تعد أكبر صعوبة واجهتنا أثناء إعداد هذه الأطروحة كثرة النصوص القانونية، والإحالات إلى التنظيم، مما يدخل الباحث في متاهة يصعب الخروج

منها، خصوصا وأن القانون الإداري لا نجد فيه تقنين - كباقي التشريعات-، مما يزيد الأمر تعقيد.

- ارتباط الموضوع بجوانب سياسية، ومحاولة تفادي الانجرار وراءها فنخرج عن النطاق القانوني المطلوب منا.

***/ثامنا: تبويب البحث:**

نشير مبدئيا إلى أن موضوع الدراسة مفتوح على كثير من الاعتبارات، ولذلك قمنا بحصره ضمن التقسيم المنهجي الثنائي، بالكيفية التي تسمح لنا ببحث مظاهر استقلالية الجماعات الإقليمية في القانون الجزائري، عن طريق جملة المظاهر التي تتعلق بالجانب العضوي، والوظيفي (باب أول).

تواصل هذه الدراسة في بحث قيود استقلالية الجماعات الإقليمية، لقصور المظاهر المكرسة في القانون الجزائري في تحقيق الاستقلالية الإدارية والمالية للهيئات المحلية، من خلال تعثر الانتخاب في تحقيق الهدف المنشود، وكذا تضخيم شدة الوصاية من وطأة الإشكالية، ناهيك عن عدم تكريس استقلالية مالية فعلية، تنذر بالتدعيم والتكريس الفعلي للامركزية الإدارية في الجزائر (باب ثان).

الباب الأول

البحث في مظاهر استقلالية الجماعات الإقليمية في
التشريع الجزائري

تعتبر فكرة الاستقلالية حجر الأساس في النظام اللامركزي عموماً، وفي نظام الإدارة المحلية خصوصاً، فبانعدامها يغيب الهدف الأساسي الذي وجد النظام اللامركزي من أجله.

يقصد بمصطلح الاستقلالية⁽⁹⁾ " Autonomie " والمشتق من اليونانية " Autonomos " " Autonomia " " من يسير ذاتياً بواسطة قوانينه الخاصة"⁽¹⁰⁾، كما يراد به كذلك، " الحق والقدرة الفعلية للجماعة الإقليمية، في تسيير وفي إطار القانون، وتحت مسؤوليتها، ولصالح سكان الإقليم، جانب مهم من الشؤون العامة"⁽¹¹⁾، فهي بذلك " حق الوحدات المحلية في اتخاذ القرارات والقيام بالمبادرات المحلية للنهوض باختصاصاتها المحددة بمقتضى القوانين والتنظيمات تحت إشراف وتوجيه السلطة الوصية"، فالاستقلالية على مستوى الجماعات الإقليمية، تقاس انطلاقاً من العلاقات الثنائية بين هذه الأخيرة والسلطة المركزية في إطار وحدة الدولة⁽¹²⁾.

لا تعتبر بذلك، الهيئات المحلية وحدات من التدرج السلمي، بل إنها تشكل مقراً لحرية التصرف⁽¹³⁾، وهكذا فحتى تتمكن الوحدات المحلية من إدارة الشؤون المحلية، لا بد من الاعتراف لها بنوع من الاستقلالية، تسمح لها باتخاذ القرارات ومعالجة المصالح المحلية بعيداً عن السلطة المركزية.

⁹ - لغويا الاستقلالية مشتقة من الفعل استقل، ويقال استقل بالشيء أي أعاده وراءه قليلاً، واستقل بالأمر طاقه وانفرد به ولم يشرك فيه غيره، واستقلت البلاد نالت سيادتها الكاملة، وانفردت بإدارة جميع شؤونها ولم تشرك في ذلك غيرها. راجع في ذلك:

- عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص.13.

¹⁰ - مسعود شهبوب، " المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة "، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2002، ص.120.

¹¹ - **Gustave PEISER**, Droit administratif général, 24^e édition, Dalloz, paris, 2009, P.117.

¹² - مصطفى كراحي، " أثر التمويل المركزي على استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري "، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزء 34، العدد، 2، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1996، ص.358.

¹³ - ترجمة شخصية وقد ورد النص باللغة الفرنسية كما يلي:

" **Les Collectivités Territoriales ne sont pas des segments de la hiérarchie étatique, elles sont le siège d'une liberté d'action, elles sont dépositaires d'une certaine autonomie** " Voir :
- Jean Bernard AUBY, Jean François AUBY, Rozen NOGUELLOU, Droit des collectivités locales, 3^e éd, P U F, Paris, 2004, P.57.

يجب بذلك، وحتى تتمكن الجماعة الإقليمية من تسيير الشؤون المحلية بقدر من الحرية، ضمان الاستقلالية العضوية، وذلك من خلال عدم تبعية أعضاء المجالس المنتخبة للسلطة المركزية (فصل أول).

لكن، ضمان الوجه الأول للاستقلالية لا يكفي لتفعيل اللامركزية الإدارية، وإنما لابد من توفير وتكريس الشق الثاني، والمتمثل في الاستقلالية الوظيفية، والتي تترجم بالحرية في ممارسة النشاط وفي اتخاذ القرارات (فصل ثان).

الفصل الأول

مظاهر الاستقلالية العضوية للجماعات الإقليمية

يكاد يجمع الفقهاء، أن توافر استقلالية الجماعات المحلية، مقرون بتوافر جملة من المستلزمات، منها ما تعد وسيلة هامة لتفعيلها، ومنها ما تعد أركاناً تنبني وتقوم عليها، وحسب بعض الكتاب⁽¹⁴⁾، فإن استقلالية الجماعات المحلية تقوم على تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية، تتمتع بالشخصية المعنوية، تتولى إدارة شؤونها هيئات محلية منتخبة بمقدورها اتخاذ القرارات التي تخدم مصالحها بنفسها وبحرية، أما البعض الآخر⁽¹⁵⁾، فيضيف زيادة على ذلك ضرورة توافر الجماعات على مورد مالي ذاتي كاف للقيام بالمهام المنوطة بها.

تتجلى أسس الاستقلالية العضوية للجماعة الإقليمية، أساساً في الاعتراف بالوجود المادي لها، إذ لا يمكن ضمان المقومات الأخرى إذا لم تجسد الوحدة المحلية واقعياً (مبحث أول).

يضاف إلى تكريس الوجود المادي للجماعة الإقليمية كضمانة لاستقلاليتها، ضرورة تولى العضوية في المجالس المحلية عن طريق الانتخاب، باعتباره الوسيلة التي تسمح بمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم (مبحث ثان).

¹⁴ - نذكر منهم:

- عمار عوابدي، القانون الإداري الجزء الأول، النظام الإداري، ط 3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص.ص. 240، 241.

- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دارالعلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص.ص. 9، 20.
- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري وتطبيقاته في الجزائر، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص.ص. 54، 55.

¹⁵ - نذكر منهم:

- جعفر أنس قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985، ص.ص. 17، 27.
- عادل بو عمران، مرجع سابق، ص.ص. 18، 34.

المبحث الأول

الاعتراف بالوجود المادي للجماعة الإقليمية

تستند الاستقلالية على ركائز أساسية تعتبر الضمانات الحقيقية لتفعيل التنظيم الإداري اللامركزي، فبدونها يفقد هذا الأخير طبيعته ويعجز عن القيام بوظائفه المتعلقة بالشؤون المحلية، وتحقيق النتائج المرجوة منه⁽¹⁶⁾.

يمثل الاعتراف بالوجود المادي للجماعة الإقليمية، أولى هذه المقومات، وبدونه لا يمكن الحديث عن المظاهر الأخرى، والذي يقوم بدوره على مجموعة من الركائز، والمتمثلة أساسا في تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية، تتمتع بالشخصية المعنوية (مطلب أول).

قامت الجزائر، كمنظيراتها من الدول المنتهجة للتنظيم الإداري اللامركزي، بتقسيم الإقليم الجزائري إلى هيئات إقليمية، متمثلة في البلدية والولاية، مع الاعتراف لها بالشخصية المعنوية لتتمكن من مباشرة الصلاحيات المخولة لها (مطلب ثان).

المطلب الأول

تقسيم الإقليم والتمتع بالشخصية المعنوية أهم ركائز الوجود المادي للجماعة الإقليمية

حتى تتحقق الاستقلالية العضوية للجماعات الإقليمية، لابد من قيام نظام قانوني يسمح بإنساب نتائج نشاطاتها وتصرفاتها لهيئة معينة، والوسيلة لذلك هو فكرة الشخصية المعنوية التي تعد سجايا من الحماية القانونية للوحدات المحلية⁽¹⁷⁾ (فرع ثان)، ولكن قبل هذه المرحلة، يستلزم الأمر تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية، مستقلة إداريا عن الإدارة المركزية (فرع أول).

¹⁶ - فيصل علي الجبري، مقومات استقلالية هيئات الإدارة المحلية، وتطبيقاتها في نظام السلطة المحلية اليمنية، دراسة مقارنة (بريطانيا، مصر)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة عدن اليمنية، 2003، ص.40.

¹⁷ - المرجع نفسه، ص.40.

الفرع الأول

تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية

يقوم تنظيم الوحدات المحلية في الدولة عن طريق تقسيم إقليمها إلى تقسيمات فرعية مختلفة، وهذا الإجراء يخضع لاعتبارات متعددة، يختلف باختلاف ظروف كل بلد وباختلاف الأزمان⁽¹⁸⁾.

يعتبر التقسيم عملية فنية وقانونية، فهو يعد أساس إدارة الوحدات وتحديد مصالحها ومسؤولية ممثلها مكانا وزمانا وموضوعا، لذلك نجد أن الدول المعاصرة يتم تقسيمها الإداري استنادا إلى مبررات كافية ومقنعة، مما يؤدي إلى اختلاف في مستويات التقسيم من دولة لأخرى، من جهة، (فقرة أولى)، وكذا اختلاف حجم هذه الوحدات من جهة أخرى (فقرة ثانية)، وكل هذا يؤدي إلى تباين مستويات الاستقلالية المضمونة للجماعات المحلية، باختلاف الدول، قياسا للمعايير والأسس التي تعتمدها أثناء التقسيم الإقليمي (فقرة ثانية)

الفقرة الأولى

بحث في مناحي التقسيم الإداري

يظهر من تتبع نظم الإدارة المحلية السائدة في العالم نوعين من هذه النظم وهما النموذج الإنجليزي (أولا)، والنموذج الفرنسي (ثانيا).

أولا

استقراء النموذج الإنجليزي

تتكون بريطانيا من عدة أقاليم هي: إنجلترا، اسكتلندا، وويلز، بالإضافة إلى إقليم إيرلندا الشمالية، وأهم هذه الأقاليم هي إنجلترا من حيث كثافة السكان، كبر حجم المساحة، وانتشار الصناعة فيها، وهذه الأقاليم التي تكون المملكة ليست ولايات فدرالية، بل هي أقاليم تقع في نطاق إقليم الدولة البسيطة، ولا تتولى سوى السلطة التنفيذية⁽¹⁹⁾.

¹⁸ - خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة (المملكة المتحدة - فرنسا- يوغسلافيا- مصر- الأردن)، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1988، ص.49، 50.

¹⁹ - محمد بدران، نظم التمويل المحلي في النظرية والتطبيق، دار النهضة، القاهرة، 1988، ص.282.

يقوم هذا النظام على تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات غير متماثلة في أهميتها، بل تشكل طبقات متفاوتة في التنظيم الإداري للدولة، بحيث تختلف طريقة تشكيل هيئاتها واختصاصاتها وطرق الرقابة عليها⁽²⁰⁾، وعلى هذا الأساس تعددت وتنوعت الوحدات المحلية ذات الشخصية الاعتبارية في إنجلترا، بحيث أصبحت هناك أنواع عديدة قد يكون من العسير التمييز بينها بسهولة، ويرجع هذا التعدد والتنوع إلى قدم النظام في إنجلترا، واحتفاظ الانجليز بملامح نظمهم القديمة، وتفضيلهم تطوير هذه النظم دون إلغائها فجأة، ومن ثم فإن تطور الإدارة المحلية عندهم مستمر لا يتوقف⁽²¹⁾.

تقسم الوحدات المحلية في المملكة المتحدة وفقا لقانون الحكم المحلي البريطاني لسنة 1972 والذي دخل حيز النفاذ في 01 أبريل 1974⁽²²⁾، إلى:

- المقاطعات: تعد المقاطعة أكبر الوحدات المحلية في نظام الحكم المحلي البريطاني، وهي نوعين، المقاطعات الحضرية وغير الحضرية.
- المراكز: تنقسم كل مقاطعة بريطانية إلى عدد من المراكز، ويعد المستوى الإداري الثاني في النظام المحلي، وهذه المراكز نوعين هما، المراكز الحضرية وغير الحضرية.
- الأبرشيات: وهي المستوى الثالث من الوحدات المحلية في بريطانيا، وهي في الأصل وحدات ريفية، يكون لها مجلس محلي وسلطة التقرير فيها تتمثل في الجمعية العمومية، أي من جميع سكان الأبرشية⁽²³⁾.

خص قانون الحكم المحلي لسنة 1972، مدينة لندن بتنظيم خاص، ومن ثم قسمت إلى 23 حي بالإضافة إلى وسط مدينة لندن.

²⁰- خالد سمارة الزغبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية...، مرجع سابق، ص.50. نقلا عن:

- محمد عبد الله العربي، مذكرات في الإدارة المحلية، طبعة الدراسات العليا، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1968-1969، ص.5.

²¹- صالح صادق، الحكم المحلي في إنجلترا، موسوعة الحكم المحلي المنظمة العربية للعلوم الإدارية، (د.ب.ن)، 1988، ص.17.

²²- للإطلاع على قانون الحكم المحلي البريطاني لسنة 1972، عد إلى الموقع التالي:

www.législation.gov.

²³- كامل بربر، نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996، ص.18.

نشير في الأخير وربطاً بموضوع بحثنا، أن النظام البريطاني يتميز بالمساواة بين الوحدات المحلية، فلا تمارس الوحدات الأعلى أي نوع من الإشراف أو الرقابة على الوحدات الأدنى، وهو ما يدعم استقلالية الهيئات في ممارسة الشؤون المحلية، لأن تعدد جهات الرقابة يضعف هذه الاستقلالية⁽²⁴⁾.

ثانياً

استقراء النموذج الفرنسي

يقوم هذا النظام على أساس تقسيم إقليم الدولة إلى نماذج موحدة، تتماثل وحدات كل منها في عموم أقاليم الدولة، فهو يتميز بوحدة الأسلوب في تنظيم وإدارة كل نوع من أنواع الوحدات الإدارية، سواء في تحديد التقسيمات الإدارية، وبيان سلطاتها أو طريقة اختصاصاتها أو علاقتها بالحكومة المركزية، بغض النظر عن ظروفها المحلية وعدد سكانها وإمكاناتها المالية⁽²⁵⁾.

توجد بفرنسا وفقاً لنص المادة 72 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، المراجعة في سنة 2003⁽²⁶⁾، وقانون رقم 82-213⁽²⁷⁾، ثلاث مستويات للإدارة المحلية، وهي:

- **الإقليم (La région)**: وهو أعلى مستوى في نظام الإدارة المحلية في فرنسا، وقد تم الأخذ به منذ عام 1959، ولكن الأقاليم لم تكن في ذلك الحين تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة عن شخصية الدولة بعد، بل تعد امتداداً للسلطة المركزية، وبصدور قانون 1982، أصبح الإقليم وحدة إقليمية لامركزية تتمتع بشخصية معنوية مستقلة⁽²⁸⁾.

- **المحافظة (Le département)**: تحتل المحافظة وفقاً لقانون 1982 مركزاً وسطاً بين الإقليم الذي يعلوها، والبلديات التي تدنوها، وتتكون كل محافظة من عدد من البلديات⁽²⁹⁾.

²⁴- المرجع نفسه، ص.ص. 21، 22.

²⁵- محمد البنا، نظم الإدارة المحلية، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1968، ص. 109.

²⁶ - **Loi constitutionnel n° 2003-276**, du 28 mars 2003, relative à l'organisation décentralisée de la république. In www.conseil-constitutionnel.fr.

²⁷ - **Loi n° 82-213**, du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements, et des régions. In www.légifrance.gouv.fr.

²⁸- محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص. 80.

²⁹- المرجع نفسه، ص. 81.

- **البلدية (La commune):** تحتل البلدية المرتبة الثالثة في التنظيم اللامركزي المحلي بعد الإقليم والمحافظة، وتم إنشاء البلديات في فرنسا بموجب قانون 14 ديسمبر 1789⁽³⁰⁾، إلا أنها قد شهدت العديد من التطورات، ويتميز التنظيم المحلي البلدي بالتمائل باستثناء بلدية باريس⁽³¹⁾.

يعد النص على هذه الوحدات المحلية في الدستور، ضمانا للوجود القانوني لها على كامل الإقليم الفرنسي، ووحده التعديل الدستوري، يمكنه إلغاء أو إنشاء صنف آخر⁽³²⁾، وبهذا تكون الجماعات الإقليمية بعيدة من تدخل السلطة التنفيذية.

تجدر الإشارة في الأخير، أنه بالإضافة إلى هذه المستويات، منحت بعض الجهات أنظمة نوعية تتلاءم وخصوصيتها الجغرافية ومستواها التنموي⁽³³⁾.

الفقرة الثانية

المعايير والأسس المعتمدة في التقسيم

يتبين من خلال التدقيق في نظم الإدارة المحلية في العالم، أنه ليس هناك قواعد جامدة تحكم تقسيم الإقليم، بل هناك عدة معايير تستند إليها الدولة في ذلك (أولا)، لذا نجد وحدات متنوعة غير منقسمة تقسيما منطقيًا وذلك بالنظر إلى الأسس التي تحتكم إليها الدول (ثانياً).

³⁰ - Jacques FERSTENBERT, François PEIET, Paule QUILICHINI, Droit des collectivités territoriales, Dalloz, Paris, 2009, P.124.

³¹ - محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص.83.

³² - Jean Claude DOUENCE, La commune, « connaissance de droit », collection dirigée par Jean-Luc AUBERT, Dalloz, Paris, 1994, P.18.

³³ - للتفصيل في الوحدات الإدارية ذات النظام الخاص بفرنسا أنظر:

- Marie-Gabrielle CALAMARTE-DOGUET, Les collectivités territoriales à statut particulier entre autonomie et contrôle (étude comparative d'une catégorie atypique), thèse pour l'obtention du grade de docteur en droit, université Paris 1, 2001.

- Emmanuel GUISELIN, « La modernisation du régime électoral des assemblées des collectivités d'outre-mer et de Nouvelle - Calédonie : entre respect des particularismes et primat majoritaire », *Revue Française de Droit Administratif*, n°01, Dalloz, janvier-février 2008, PP.125-136.

أولا

المعايير المعتمدة في التقسيم

يقوم إعداد التراب بالأساس على تقليص الفوارق الجهوية، والبحث عن أفضل توزيع جغرافي للأنشطة الاقتصادية حسب السكان والموارد والإمكانيات الاقتصادية، وهو ما يعتبر في الأساس عملا من اختصاص السلطة المركزية⁽³⁴⁾.

يساعد التقسيم الإقليمي في أية دولة على نجاح التنمية فيها، فنجاح أي نظام لامركزي رهين باعتماد تقسيم ناجح، يتوخى قيام مناطق متكاملة اقتصاديا وجغرافيا، ومنسجمة اجتماعيا وثقافيا⁽³⁵⁾، لذلك لا يتم هذا الأمر عشوائيا بل هناك عدة معايير تتحكم فيه، والمتمثلة في:

أ- مساحة الوحدة المحلية:

تعد مسألة وضع مساحة معينة كحد أدنى لإنشاء وحدة محلية تطبق بين الدول المختلفة، أمر صعب، وذلك لاختلاف الدول في مساحاتها بين السعة والضيق، هذا بغض النظر عن الكثافة السكانية المختلفة فيما بينها كذلك⁽³⁶⁾.

لكن هذه المساحة، يجب أن تكون ذات سعة مناسبة، فلا تكون ضيقة لدرجة عدم استيعاب المشاريع والمرافق التي تقام عليها، ولا واسعة جدا كي لا تتسم بضعف مساهمة المواطنين في إدارة شؤونها⁽³⁷⁾.

³⁴ - عبد الخالق علاوي، " مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية وإعداد التراب في ضوء دستور 2011"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 115، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، مارس-أفريل 2014، ص.152.

³⁵ - محمد اليعكوبي، " مفهوم الجهوية المتقدمة في الخطاب الملكية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 93، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، جويلية-أوت 2010، ص.22.

³⁶ - أحمد شرف الدين، مبادئ الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية، منشورات جامعة صنعاء، اليمن، 1991، ص.97.

³⁷ - فيصل علي الجبري، مرجع سابق، ص.67.

ب- عدد سكان الوحدة المحلية:

يعتبر عدد السكان المعيار الثاني المعتمد عليه أثناء التقسيم، إلا أنه منفرداً، لا يعد صالحاً في كل الحالات لقياس الحد الأدنى لقيام جماعة محلية في الدول المختلفة، بل في داخل الدولة الواحدة لاختلاف كثافتها السكانية وتباينها⁽³⁸⁾.

ج- الموارد المالية والاقتصادية:

تعد الموارد المالية والاقتصادية للوحدة المحلية، مؤشراً على وجود مساحة كافية من الأرض لإقامة المشروعات التي تدر دخلاً للجماعة المحلية، وكذا وجود العدد السكاني غير القليل الذي يمدّها بالأيدي العاملة الفنية، ويوسع وعاءها الضريبي، الذي يمد الوحدة بالأموال اللازمة لإقامة المشاريع المحلية، وبالتالي فهذا المعيار يعتبر مبرراً للدولة لإنشاء الوحدة، وإذا لم يتوفر فالأفضل إلحاقها بوحدة أخرى⁽³⁹⁾.

د- التركيبة الاجتماعية للسكان:

نعني بذلك الصلة التي تربط بين سكان الوحدة المحلية، كجيران تتبلور بينهم صلات اجتماعية، وهذا يرجع إلى روابط البيئة والجوار، لذلك توجد بعض الوحدات قائمة في الأصل على روابط اجتماعية⁽⁴⁰⁾.

ثانياً

اختلاف الوحدات المحلية باختلاف درجة الأخذ بالمعايير

تصادف الدول أثناء التقسيم الإقليمي، إشكالية تحديد القدر الأنسب من كل المعايير السالفة الذكر، لأنه من الصعب وضع معيار للحجم الملائم للسكان، وللقدرة المالية والاقتصادية، وكذا المساحة الضرورية للجماعة المحلية، لذا نجد تفاوت في حجم الوحدة الإدارية وذلك على النحو التالي:

³⁸- المرجع نفسه، ص.ص. 67، 68.

³⁹- أحمد شرف الدين، مرجع سابق، ص. 99.

⁴⁰- المرجع نفسه، ص. 99.

أ- وحدات إدارية متفاوتة الحجم استنادا على الأساس الطبيعي والوظيفي:

يجري تقسيم الوحدة طبقا للأساس الطبيعي استنادا إلى عوامل تاريخية، مع مراعاة التركيبية الاجتماعية للسكان من حيث طبيعتها، وتجانس أفرادها وعدم دمجها بوحدات أخرى لا تجانسها، وعلى هذا الأساس، فإن المشرع ينزل عند رغبة السكان على حساب قواعد التقسيم الإداري⁽⁴¹⁾، مما ينتج تفاوت ملحوظ بين الوحدات المحلية من حيث الحجم⁽⁴²⁾.

يقسم الإقليم استنادا للأساس الوظيفي لوحدات وظيفية، تتعدد بتعدد الخدمات المحلية، ويغلب على هذا الأساس الطابع الفني والاقتصادي، غير أنه ما يعاب عليه هو إنتاج وحدات إدارية متفاوتة الحجم⁽⁴³⁾، مما يؤدي في الأخير إلى خلق هيئات فقيرة وأخرى غنية، رغم أن التفاوت في أحجام الوحدات الإدارية هي نتيجة حتمية لا يمكن تلافيا مهما أحكم تخطيط التقسيم، لكن لا يجب أن يكون هذا الأخير بالقدر الذي نجد معه وحدات كبيرة الحجم تتوفر على المقومات الكافية للتسيير، وأخرى صغيرة الحجم لا تتوفر حتى على أدنى وسائل التسيير⁽⁴⁴⁾.

ب- وحدات إدارية متساوية الحجم استنادا على الأساس الكمي

يقوم هذا التقسيم على الحرص في خلق وحدات محلية متساوية الحجم بقدر الإمكان، بهدف القضاء على التمييز بين السكان (وهو عدم خلق وحدات فقيرة وأخرى غنية)، ومن دون الالتفات لاعتبارات الأساس الطبيعي، وبهذا يكون هذا الأساس وسيلة دمج ومساواة اجتماعية في تقديم الخدمة وتحمل تكاليفها⁽⁴⁵⁾.

⁴¹- كامل بربير، مرجع سابق، ص.07.

⁴²- فيصل علي الجبري، مرجع سابق، ص.69.

⁴³- دائل المخلافي، اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية، منشورات جامعة

صنعاء، اليمن، 1997، ص.ص.91، 92.

⁴⁴- كامل بربير، مرجع سابق، ص.9.

⁴⁵- دائل المخلافي، مرجع سابق، ص.87.

الفقرة الثالثة

كيفية تكريس التقسيم الإقليمي للاستقلالية المحلية

يمكن للتقسيم الإقليمي أن يكون وسيلة مدعمة لاستقلالية الجماعات المحلية، وذلك بتحقيق وتوافر مجموعة من الركائز والمتمثلة في منح صلاحية تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية للمشرع (أولا)، وكذا عدم الإفراط في تصغير حجم الوحدة المحلية (ثانيا).

أولا

منح سلطة التقسيم للمشرع

تنشأ الجماعات المحلية عبر عملية تقسيم الإقليم، مما يجعل من هذا الأخير الدعامة الأساسية لوجود أية هيئة محلية من الناحية القانونية⁽⁴⁶⁾، وعلى هذا الأساس لا بد من إسناد مسألة تقسيم التراب الوطني إلى وحدات محلية، لجهة تضمن تجسيدا للامركزية الفعلية وتحقيقا لاستقلالية الجماعات المحلية - حجر أساس للامركزية الإقليمية -.

يتحقق هذا الأمر بمنح هذه الصلاحية للمشرع، باعتباره جهة محايدة لا تربطه علاقة بالمجموعات الإقليمية، وبالتالي تكون مسألة إنشاء أو إلغاء أي وحدة إدارية محلية مرهون بإرادة المشرع، وغل يد السلطة التنفيذية عن التدخل في مسألة التقسيم الإقليمي، لأن جعل السلطة في يدها يؤثر سلبا على استقلالية الهيئات المحلية، بحكم العلاقة التي تربطها بالأولى باعتبارها جهة الوصاية، وبالتالي يعطي للسلطات المركزية فرصة لإنشاء تلك الهيئات خدمة لأغراضها وأهدافها السياسية⁽⁴⁷⁾.

⁴⁶ - Jean BENOIT, Théorie juridique de la décentralisation en France, thèse pour le doctorat, université de droit, d'économie et des sciences sociales de Paris (Paris 2),1990, P.115.

⁴⁷ - نادية تياب، " مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر"، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني " المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد - الحقائق والآفاق، أيام 2، 3 و 4 ديسمبر 2008، كلية الحقوق بالتعاون مع المجلس الشعبي البلدي لبيجاية، جامعة عبد الرحمان-ميرة-، بجاية، ص.31.

ثانيا

عدم الإفراط في تصغير حجم الوحدة المحلية

تسعى الدولة من خلال تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية، إما تحقيق هدف إداري وإما ديمقراطي، ويختلف تبعا لذلك حجم الوحدة الإدارية الذي قد يكون صغيرا أو كبيرا، غير أن هذا الأمر، يؤثر في استقلالية الجماعات المحلية، وذلك على النحو التالي:

- تحقيق الهدف الإداري⁽⁴⁸⁾:

- يتطلب الوفاء بالحاجيات المحلية على أحسن وجهه، حجما واسعا للوحدات الإقليمية، فكلما كان الحجم أكبر، كلما كانت فرص نجاح المؤسسات المحلية أكثر بحيث:
- يسمح الحجم الواسع بزيادة فرص واحتمالات تواجد الموارد الطبيعية والاقتصادية الضرورية للتمويل المحلي، ولإقامة المشاريع المحلية والتجهيزات الجماعية، التي لا تستوعبها الوحدات الصغيرة الحجم⁽⁴⁹⁾.
- يسمح الحجم الكبير باتساع وعاء الضرائب الضرورية لتمويل المشاريع الكبيرة دون إرهاق السكان، بحكم توزيع الضريبة على مجموعة سكانية أوسع.
- يسمح الحجم الكبير باحتمالات أكثر لتواجد الإطارات الكفأة.

⁴⁸ - فاطمة السعيد مزرع، الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب " بين القانون والواقع "، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني، عين الشق، الدار البيضاء، السنة الجامعية 1998/1999، ص.301.

⁴⁹ - وهذا ما ذهب إليه الأستاذ عبد القادر كاشير في مداخلته في مجلة الفكر البرلماني حين بين التأثيرات السلبية لتصغير حجم الوحدة بقوله « أنا أعيش في بلدية متخلفة أكثر من التخلف، فقانون 84 كما يسميه الأستاذ شيخ مجيد في القانون الدولي، **c'est un droit de sous développement** فهناك بلديات ليس لديها الإمكانيات، فالجباية من أين تأتي بها نحن ليس لدينا. **aucun patrimoine**، مداخلة السيد كاشير، في الندوة الفكرية المنظمة من طرف مجلس الأمة بتاريخ 31 مارس 2003، حول موضوع "الإصلاحات المالية والجباية المحلية"، المنشورة بـمجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، جوان 2003، ص.144.

- تحقيق الهدف الديمقراطي⁽⁵⁰⁾:

- تتطلب المبادئ السياسية للإدارة حجما ضيقا للوحدة المحلية، إذ كلما ضاق حجم هذه الأخيرة، كلما تحققت الأهداف الديمقراطية الآتية:
- تقريب الإدارة المحلية وخدماتها من المواطنين، فضيق الرقعة يوفر على السكان مشقة قطع المسافات الطويلة، التي تتطلب وسائل نقل غالبا ما تكون مفقودة في المناطق الفقيرة أو المعزولة أو النائية.
 - تمثيل شعبي حقيقي، بحكم معرفة الناخبين الكاملة للمرشحين، على عكس المدن ذات الأحجام الكبيرة، حيث تجهل هيئة الناخبين أغلب المرشحين، مما يؤدي إلى اختيار عفوي للمرشحين.

الفرع الثاني

الاعتراف للوحدات الإدارية بالشخصية المعنوية

يكتمل الوجود المادي للجماعة الإقليمية بالاعتراف لها بالشخصية، والتي تعد من بين الشروط الأساسية لقيام اللامركزية، بل وتعد ركنا من أركانها (فقرة أولى)، وذلك لما يترتب عنها من آثار تساهم إلى حد كبير في استقلالية الجماعات المحلية (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى

مفهوم الشخصية المعنوية

للاعترا ف بالشخصية المعنوية للوحدات الإدارية أهمية قصوى⁽⁵¹⁾ في التنظيم الإداري، لأنها تتيح للهيئات المحلية الممثلة لتلك الوحدات ممارسة صلاحياتها بصفة مستقلة، فاللامركزية الإقليمية تتحقق بمنح جزء من إقليم الدولة سلطة الإشراف على المرافق المحلية، ولن يتأتى ذلك إلا بمنح هذا الإقليم الشخصية المعنوية، فما المقصود

⁵⁰ - فاطمة السعيدى مزروع، مرجع سابق، ص.301.

⁵¹ - إذ لها أهمية فنية، فهي تعتبر وسيلة تستعمل في عملية تقسيم الأجهزة والوحدات الإدارية المكونة للنظام الإداري، وكذلك وسيلة لتوزيع اختصاصات السلطة الإدارية إقليميا ومصالحيا، كما أن للشخص المعنوي أهمية قانونية إذ يلعب دورا هاما في تنظيم أعمال الوحدات والسلطات الإدارية. أنظر: - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط 2، LEDED، 2008، ص 86.

بالشخصية المعنوية من جهة؟ (أولا) وما هو الدور الذي تلعبه في تدعيم استقلالية الجماعات المحلية من جهة أخرى؟ (ثانيا).

أولا

تعريف الشخصية المعنوية

اختلف الفقه في وضع تعريف للشخصية المعنوية، إلا أنه استقر في مسألة تبيان العناصر المكونة لها، فقد عرفها الأستاذ عمار بوضياف على أنها "مجموعة من الأشخاص أو الأموال المتحددة لتحقيق هدف معين، وتتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي"⁽⁵²⁾، كما عرفها الأستاذ عمار عوابدي بأنها "كل مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضا مشتركا أو مجموعة من الأموال ترصد لمدة زمنية محددة لتحقيق غرض معين بحيث تكون هذه المجموعة من الأشخاص أو الأموال مستقلة عن العناصر المالية للشخصية المعنوية، أي أن تكون لها أهلية قانونية لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، بحيث يكون لهذه المجموعة من الأشخاص أو الأموال مصلحة جماعية مشتركة مستقلة عن المصالح الذاتية والفردية لأفراد الجماعة"⁽⁵³⁾، وعرفها الدكتور طعيمة الجرف "الأشخاص المعنوية العامة هي هيئات أو جماعات أو مجموعة أموال رخص لها المشرع في أن تحوز أهلية اكتساب الحقوق والتحمل بالواجبات، وهي بصدد ممارستها لمجموعة من مصالحها الذاتية المشروعة والمستقلة"⁽⁵⁴⁾.

يتضح من خلال هذه التعاريف أن عناصر الشخصية المعنوية تتمثل فيما يلي:

أ- مجموعة أموال أو أشخاص: فقد تتكون جماعة لتحقيق غرض معين، فيعترف لها القانون بالشخصية، ويكون لها كيان مستقل عن الأفراد المكونين لها، وقد تخصص مجموعة من الأموال لغرض معين، وإذا ما اعترف لها بالشخصية القانونية، فإنها تستقل عن شخصية مؤسسها، ويبقى المال متمتعا بهذه الشخصية رغم فناء صاحبه⁽⁵⁵⁾

⁵² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر، الجزائر، 2007، ص.141.

⁵³ - عمار عوابدي، مرجع سابق، ص.188.

⁵⁴ - طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص.132.

⁵⁵ - توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، (موجز النظرية العامة للقانون والنظرية العامة للحق)، مؤسسة الثقافة الجامعية، مصر، (د.س.ن)، ص.263.

لا نوافق استعمال عبارة " مجموعة أشخاص أو أموال "، ونفضل عبارة " مجموعة أموال أو/و مجموعة أشخاص، لأنها تفي بالغرض أكثر لوجود أشخاص معنوية تتكون من أشخاص وأموال في أن واحد كالولاية والبلدية، ومصطلح "أو" في اللغة العربية يفيد التخيير.

ب- السعي لتحقيق غرض مشترك: إن الشخص المعنوي يقوم لتحقيق هدف معين مستقل عن الأهداف الخاصة للأفراد المكونين له، وباختلاف الغرض تختلف أنواع الأشخاص المعنوية، فإذا كان الهدف عاما، كان من أشخاص القانون العام، أما إذا كان خاصا، عد من أشخاص القانون الخاص⁽⁵⁶⁾.

ج- اعتراف السلطة المختصة في الدولة بهذه الشخصية المعنوية: فلا تكون الشخصية الاعتبارية إلا باعتراف السلطة المختصة في الدولة بها، فإذا توافر الشرطين السالفين الذكر، قامت الشخصية المعنوية في الواقع، ولكنها لا توجد من الناحية القانونية إلا بتدخل السلطات لإفرازها والاعتراف بها⁽⁵⁷⁾.

ثانيا

موقف الفقه من الشخصية المعنوية

اختلف فقه القانون، وتباينت مواقفه إزاء فكرة الشخصية المعنوية، فمنهم من أنكرها مطلقا، ولهم في ذلك حججهم، ومنهم من اعترف بوجود الشخص الاعتباري مستنديين في ذلك إلى أسانيد مقنعة كذلك.

أ- الاتجاه المنكر لفكرة الشخصية المعنوية

* مضمون النظرية

لم تلق فكرة الشخصية الاعتبارية قبولا لدى الكثير من الفقه، نذكر منهم " دوجي " "DUGUET" الذي وجه الانتقادات الأقوى والأعنف لهذه الفكرة، وقال عنها بأنها

⁵⁶ - سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، مصر، 2004، ص. 144.

⁵⁷ - المرجع نفسه، ص. 144، 145.

خاطئة، وبوصفه رجل قانون وضعي فقد هاجم كل المفاهيم المجردة والميتافيزيقية التي تخفي الحقائق القانونية، فالشخص الاعتباري لا وجود له⁽⁵⁸⁾.

*تقييم النظرية

لم يقبل غالبية الفقهاء هذه النظرية الإنكارية لدوجي، إذ لو كان الأشخاص الطبيعيون هم الوحيدون الذين يمكن القبول بهم، لما كان من المستطاع تفسير بعض الظواهر القانونية، فعلى سبيل المثال، يوجد في الدولة عنصر ثابت ودائم لا يؤثر فيه تبدل الحكام، إن هذا التبدل لا يؤدي إلى تغير الدولة بحد ذاتها، وأنه من أجل أخذ عنصر الديمومة هذا بعين الاعتبار لجئ لنظرية الشخص المعنوي⁽⁵⁹⁾.

ب- الاتجاه المؤيد للشخصية المعنوية

وقف العديد من الفقهاء في وجه " دوجي " ليبينوا من وجهة نظر منطقية وجود الشخص المعنوي، ويمكن تجميع هؤلاء في ثلاث نظريات.

ب1- نظرية المجاز القانوني

*مضمون النظرية

يقبل هذه النظرية، ومن بينهم " سافيني "، الملاحظة الأولية التي أبدتها "دوجي"، والقائلة بأن الشخص الاعتباري ليس له وجود جسدي كالكائن البشري⁽⁶⁰⁾، بل ما هو إلا مجاز وافترض قانوني من خلق المشرع، إذ في الأصل هو معدوم الإرادة الذاتية، والذي لا يملك إرادة لا يستطيع أن يملك حقا، وبالتالي لا يكون شخصا قانونيا إلا بتدخل من المشرع، وهذا التدخل تبرره الحاجة إلى تمكين هذه المجموعات من تحقيق المصلحة العامة بالنسبة لأشخاص القانون العام، أو المصلحة الخاصة بالنسبة لأشخاص القانون الخاص⁽⁶¹⁾.

⁵⁸ - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د- محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص.ص. 92، 93.

⁵⁹ - المرجع نفسه، ص. 93.

⁶⁰ - المرجع نفسه، ص.ص. 93، 94.

⁶¹ - سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص. 138.

يؤدي تدخل المشرع بمنح هذه المجموعات شخصية قانونية غير حقيقية، أو بالأحرى معنوية، إلى قيام افتراض قانوني مؤداه إمكانية اكتساب هذه المجموعات من الأشخاص أو الأموال للحقوق والتزامها بالواجبات⁽⁶²⁾.

يترتب على الأخذ بهذا المذهب، اعتبار الشخصية المعنوية منحة من الدولة، مرهونة بمشيئتها، إذ يتوقف وجودها واستمرارها على إرادة المشرع، فلا تنشأ إلا في الوقت الذي يحدده⁽⁶³⁾.

*تقييم النظرية

تعرضت هذه النظرية للعديد من الانتقادات أهمها ما يلي:

- ربطت بين الإرادة والحق (لا حق دون إرادة)، والواقع أثبت أنه قد يكون هناك حق دون إرادة، كالصغير والمجنون اللذين لا يمكنهما ترتيب حقوق بمحض إرادتهما كونهما عديمي الإرادة⁽⁶⁴⁾، لكن هذا لا ينفك اكتسابهما للحقوق لأن الأهلية قسمان، أهلية أداء وأهلية وجوب والصغير والمجنون يملكان هذه الأخيرة وبالتالي يتمتعان بحقوق رغم انعدام إرادتهما.
- يعجز هذا المذهب عن تفسير الشخصية القانونية للدولة، ذلك أنه إذا كان الشخص القانوني المعنوي مجرد افتراض قانوني من خلق المشرع، فمن الذي يمنح هذه الدولة تلك الشخصية المعنوية، باعتبار أن وجودها سابق على السلطات العامة⁽⁶⁵⁾.
- يؤدي هذا المذهب إلى ضيق المجالات التي توجد فيها الأشخاص القانونية، كما يحد من نطاق حركتها ونشاطها، ويجعل اكتسابها للحقوق رهنا بإرادة المشرع، فوجودها ذاته رهين تلك الإرادة، مما يؤدي إلى إحكام قبضة السلطة على الأشخاص المعنوية، وتكبيرها بكثير من القيود التي تحد من قدرتها على الاستجابة للحاجات المتطورة والظروف المتغيرة⁽⁶⁶⁾.

⁶²- المرجع نفسه، ص.139.

⁶³- المرجع نفسه، ص.139.

⁶⁴- علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص.36.

⁶⁵- سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص.140.

⁶⁶- المرجع نفسه، ص.140.

ب-2 نظرية الوجود الحقيقي للشخص المعنوي

*مضمون النظرية

يدعم هذه النظرية قانونيون، من أمثال "جيارك" "GIERKE"، "جالينك" "GELLINEK"، و"كاري دومالبرغ" "CARRE DE MALBERG" ومفادها أن الشخصية الاعتبارية حقيقة واقعي، تنشأ وتقوم بمجرد توافر العناصر المكونة لها، وهي وجود جماعة من الأشخاص أو الأموال لديهم إرادة مشتركة لتحقيق هدف معين⁽⁶⁷⁾.

يري أنصار هذه النظرية، وعلى خلاف النظرية السابقة فإن أنصار هذه النظرية، أن جوهر الحق هو المصلحة وليس الإرادة، فيكون صاحب الحق هو صاحب المصلحة التي يقرر القانون حمايتها، وبالتالي يمكن للشخص المعنوي اكتساب الحق والالتزام بالواجبات مثله مثل الشخص الطبيعي⁽⁶⁸⁾، فهو حقيقة واقعة تفرض نفسها على المشرع الذي لا يملك إلا الاعتراف بها⁽⁶⁹⁾.

*تقييم النظرية

تأخذ هذه النظرية بالحسبان بعض المعطيات الاجتماعية التي تستخدم كأساس لها⁽⁷⁰⁾، إلا أنها لم تسلم هي الأخرى من الانتقادات، وأهمها هو مبالغتها في تشبيه الشخص المعنوي بالطبيعي، وكذا اعتبارها أن للأول إرادة ذاتية تماثل تلك التي يتمتع بها الثاني الطبيعي، ولذلك فإن غالبية الفقه المعاصر، وإن قبل بنظرية المجاز والافتراض، إلا أنها لا تذهب إلى حد الاعتراف بالتطابق بين الشخصين المعنوي والطبيعي⁽⁷¹⁾.

⁶⁷ - علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص.36.

⁶⁸ - سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص.141.

⁶⁹ - المرجع نفسه، ص.142.

⁷⁰ - أحمد محيو، مرجع سابق، ص.94.

⁷¹ - سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص.140.

ب-3 نظرية الحقيقة التقنية

* مضمون النظرية

يرى أنصار هذه النظرية (" جيني " " GENY " ، " وميشو " " MICHOUD ")، أن الشخصية المعنوية تمثل حقيقة، إلا أنها ليست حقيقة عضوية، فالمصالح الجماعية والمجموعات، ليس لها نفس طبيعة الشخص الطبيعي، وأنها تفترض فقط الاعتراف القانوني، أي القابلية بأن تكون موضوعا للحق ما دام أنها تهدف إلى مصلحة، وهذه الأخيرة حق يحميه القانون، وليست مقتصرة على الشخص الطبيعي فقط⁽⁷²⁾.

* تقييم النظرية

اجتنب أنصار هذه النظرية الانتقادات التي وجهت لنظرية المجاز والافتراض القانوني، وكذا نظرية الوجود الحقيقي للشخصية المعنوية، مما جعل الكثير من الكتاب يميلون إلى الأخذ بها، ومن بينهم الأستاذ " أحمد محيو "، لكونها الأكثر إقناعا⁽⁷³⁾.

الفقرة الثانية

دور الشخصية المعنوية في تدعيم استقلالية الجماعات المحلية

تعد الشخصية المعنوية أحد أهم مقومات النظام اللامركزي، فلا يمكن الحديث عن شخص لامركزي لا يتمتع بشخصية اعتبارية، كما لا يمكن أن نتصور وجود استقلالية الجماعات المحلية دون تمتعها بالشخصية المعنوية، وإذا ما أغفل المشرع منح الشخصية الاعتبارية لأية جماعة، فإنه يكون قد ربطها مباشرة بالسلطة المركزية، لأنها تعتبر " الشكل الرسمي الذي يعبر من خلاله المشرع على اعترافه بأية مجموعة من المصالح المتميزة عن المصالح الوطنية"⁽⁷⁴⁾.

⁷²- أحمد محيو، مرجع سابق، ص.95.

⁷³- المرجع نفسه، ص.96.

⁷⁴- مسعود شهبوب ، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظامي البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص.20.

وهكذا فإن للشخصية المعنوية آثارا إيجابية على استقلالية الجماعات المحلية، وهناك آثار تشترك فيها الهيئات الإقليمية مع غيرها من الأشخاص المعنوية الخاصة (أولا)، وأخرى تنفرد بها كشخص معنوي عام (ثانيا).

أولا

أهم الآثار المشتركة بين جميع أنواع الأشخاص المعنوية

تشترك الجماعات المحلية مع الأشخاص المعنوية الأخرى سواء كانت خاصة أو عامة بمجموعة من الآثار، والتي تعتبر تدعيما لاستقلاليتها، وتتمثل أهم هذه الآثار فيما يلي:

أ- الأهلية:

وهي أحد آثار الشخصية المعنوية، حيث ينشأ عنها حق التعاقد والتقاضي عن طريق النائب القانوني الممثل للشخص المعنوي، ومن ثم يكون للشخص الاعتباري القدرة على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، فله أن يمارس كافة التصرفات التي تدخل في ميدان نشاطه وتخصه مثل إبرام العقود والصفقات، ولكن هذه الأهلية مقيدة بالقيود التي قد ترد في قرار إنشائه أو بتلك التي يقرها القانون⁽⁷⁵⁾.

ب- نائب يعبر عن إرادتها:

فلكل شخص معنوي نائب يعبر عن إرادته في تولي شؤونه، إذ لا بد من نائب فرد يمثل الشخص المعنوي أمام الغير وأمام القضاء⁽⁷⁶⁾، فباعتبار أن الشخص المعنوي يمثل مجموعة أموال أو/و أشخاص فلا بد من شخص يعبر عن إرادة هذه الجماعة، ويتصرف باسم ولحساب هذا الشخص المعنوي.

ج- ذمة مالية مستقلة:

تكتسب الذمة المالية أهمية كبيرة في تحقيق أكبر قدر ممكن من الاستقلالية للشخص المعنوي، وتعتبر شرطا أساسيا لها⁽⁷⁷⁾، والإخلال بهذه الدعامة يؤدي مباشرة إلى تبعية

⁷⁵ - محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005، ص.108.

⁷⁶ - المرجع نفسه، ص.109.

⁷⁷ - وهو ما سنقوم بتبينه في المبحث الثاني، الفصل الثاني من هذا الباب، ص.130، 146.

الشخص المعنوي للسلطة المركزية، وكل شخص اعتباري لابد أن يتمتع بذمة مالية مستقلة عن ميزانية الدولة، حتى نضمن له قدر من الاستقلالية الإدارية.

ثانيا

الآثار التي تنفرد بها الجماعات المحلية باعتبارها شخص معنوي عام

تنفرد الجماعات المحلية باعتبارها شخص معنوي عام بجملة من الآثار، والتي تعتبر ضرورية لتدعيم استقلالية من جهة ولتحقيق الغرض الذي وجدت من أجله من جهة أخرى، وتتمثل هذه الآثار في الآتي:

أ- الاستقلالية الإدارية عن الدولة:

وهذه هي الميزة الأهم التي تنتج بشكل عادي عن الاعتراف بالشخصية المعنوية للهيئات المحلية، وتعني إنشاء أجهزه تتمتع بكل السلطات الضرورية لاتخاذ القرار بكل استقلالية من جهة، وتحمل الالتزامات من جهة أخرى⁽⁷⁸⁾، غير أن هذا الاستقلال لا يعني الانفصال الدستوري أو السياسي.

ب- مشاركة الدولة في السلطة العامة:

تعتبر الجماعات المحلية من أشخاص القانون العام، وبالتالي فهي تشارك الدولة في السلطة العامة، ومن ثم فهي تتمتع بجميع امتيازات السلطة التي قررها القانون للهيئات الإدارية، فلها حق اتخاذ القرارات الملزمة في مواجهة الأفراد، ولها حق تنفيذها جبرا ودون اللجوء إلى القضاء كما يمكنها نزع الملكية من أجل المنفعة العامة أو الاستيلاء المباشر وكذا إبرام العقود الإدارية والسلطات التي يمنحها القانون للإدارة في مواجهة المتعاقد معها⁽⁷⁹⁾.

كل هذه الامتيازات تدعم استقلالية الجماعات المحلية كونها تمكن هذه الأخيرة من القيام بالمهام المنوطة بها على أكمل وجه، وتسيير الشؤون المحلية، وتواجه الصعوبات التي تتلقاها دون اللجوء إلى الدولة كونها هي الأخرى تتمتع بامتيازات مماثلة لتلك التي تملكها الدولة.

⁷⁸- أحمد محيو، مرجع سابق، ص.96.

⁷⁹- محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص.109، 110.

ج- اعتبار مال الجماعات المحلية مالا عاما

يقصد بهذه النتيجة أن مال الجماعات المحلية يدار ويسير بأسلوب الإدارة العامة وأسلوب القانون العام، وهو يخضع بهذه الصفة للحماية الاستثنائية التي يقرها القانون الإداري والقانون الجنائي للمال العام⁽⁸⁰⁾.

د- مساءلة الجماعات المحلية عن الأعمال التي تقوم بها

أعمال الجماعات المحلية لا تنفذ كلها بقوة القانون، بل هناك منها ما يستوجب مصادقة السلطة الوصية، لكن رغم ذلك فإن الهيئات المحلية مسؤولة عن كل أعمالها وحتى في النوع الذي تصادق عليه السلطة المركزية، وبالتالي تكون مسؤولة عن الأفعال الضارة التي تقع منها اتجاه الأشخاص المتضررين من هذه الأفعال⁽⁸¹⁾، فبما أن الجماعات المحلية لها حرية كاملة في اتخاذ القرارات في المسائل ذات الطابع المحلي، فمن البديهي أن تكون هي المسؤولة عن نتائج هذه الأعمال.

يظهر جليا، أن الشخصية المعنوية، هي الوسيلة القانونية لكفالة استقلالية الجماعات المحلية، فالنتائج التي تترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية كلها تدعم استقلالية هذه الهيئات الإقليمية، يضاف إلى ذلك توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين المجموعات المحلية، وهو جوهر اللامركزية، لا يمكن أن يتحقق إلا بالاعتراف بالشخصية المعنوية لهذه الأخيرة، لأنه لو حصل توزيع للوظيفة الإدارية على هيئات ليست لها الشخصية الاعتبارية، فستكون هذه الوحدات مجرد كيانات تابعة للسلطة المركزية، ومن ثم نكون أمام عدم تركيز إداري وليس لامركزية إدارية.

المطلب الثانياعتراف التشريع الجزائري بالبلدية والولاية كجماعتين إقليميتين

تبنت الجزائر بعد الاستقلال مباشرة، مجموعة من الدساتير، وكذا طائفة أخرى وهي المواثيق (فرع أول)، وذلك بالإضافة إلى قوانين عادية لها صلة بالجماعات

⁸⁰ - المرجع نفسه، ص.110.

⁸¹ - محي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام، طبعة جديدة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 1999، ص.13.

المحلية (فرع ثان)، وقد تراوح تعامل هذه التشريعات مع مسألة اللامركزية، وبالتبعية استقلالية الجماعات الإقليمية، بين التزام الصمت، وعدم الخوض في أمر الاستقلالية، والاكتفاء بالنص على انتهاء الدولة الجزائرية للتنظيم الإداري اللامركزي، والتلميح المحتشم للبعض الآخر، لتصرح أخرى بالاستقلالية الشكلية للهيئات المحلية.

الفرع الأول

اعتراف الدساتير بالبلدية والولاية كجماعتين إقليميتين

عرفت الدولة الجزائرية مجموعة من الدساتير، اختلفت طبيعتها باختلاف النظام الذي كان سائدا في الجزائر، إذ في ظل النظام الاشتراكي، تبنت تشريعات أساسية تتماشى مع هذا التوجه، وعند تغيير النهج وإتباع نظام اقتصاد السوق، تغيرت طبيعة الدساتير بما يتلاءم مع هذا الوضع، وقد تغير تعامل هذه الدساتير مع استقلالية الجماعات الإقليمية تبعا لذلك (فقرة ثانية).

لكن، تخللت هذه الدساتير، طائفة أخرى من القواعد أصدرتها الدولة، وهي المواثيق، التي تعتبر دساتير مادية⁽⁸²⁾، بحكم تناولها لمسائل تعد من صميم مواضيع التشريعات الأساسية، والتي أشارت هي الأخرى لمسألة اللامركزية واستقلالية الهيئات المحلية (فقرة أولى).

الفقرة الأولى

تكريس الدساتير المادية للوجود المادي للبلدية والولاية

تتمثل الدساتير المادية في المواثيق الوطنية التي أصدرت بعد الاستقلال، وقد تجلت في ميثاق الجزائر لسنة 1964 (أولا)، والميثاق الوطني لسنة 1976 (ثانيا)، واللذين تطرقا للوجود المادي للبلدية والولاية، كضرورة حتمية للتجسيد الفعلي لاستقلاليتها ولللامركزية الإدارية، كما تناولوا جميع المبادئ المراد توافرها في الدولة الجزائرية.

⁸² - ونقصد بذلك ميثاق الجزائر لسنة 1964، كتاب صادر عن جبهة التحرير الوطني، المطبعة الوطنية للكتاب، 1964، وكذا الميثاق الوطني لسنة 1976، كتاب صادر عن جبهة التحرير الوطني.

أولا

ميثاق الجزائر

نص ميثاق الجزائر في القسم الثالث، الفصل الثاني، النقطة العاشرة منه على أن: " الاختيار الاشتراكي والسير المنسجم للتسيير الذاتي، وضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطات فعلية، تتطلب مراجعة جذرية هدفها أن نجعل من المجلس الشعبي البلدي قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي للبلاد، والمجلس البلدي إلى جانب وظائفه الإدارية والثقافية والاجتماعية، يجب أن تكون له سلطات تمكنه من توفير شروط تطوير وتحسين الحالة الثقافية داخل البلدية، وتوجيه التطور الاقتصادي وتوزيع جزء من الدخل المحقق في البلدية نحو تلبية الحاجات الاقتصادية والاجتماعية، وتكييف مصالح سكانه مع المصالح العامة للمجتمع، وفق تقدم الهيئات الاقتصادية، وكذلك إنتاجية العمل، ولتزيد هيئة البلدية فعاليتها، علما أن تخص مجموع المنتجين (عمال التسيير والتعاونيين) بتمثيل خاص ضمن التمثيل العام للمواطنين⁽⁸³⁾."

يتبين لنا من خلال تحليل ما جاء في هذا الميثاق، أنه قام بالإشارة إلى مسألة الاستقلالية الإدارية للبلدية كمظهر للامركزية الإدارية، ويظهر ذلك من خلال العبارة "... هدفها أن تجعل من المجلس الشعبي البلدي قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي للبلاد...."، لكنه من جهة أخرى أغفل مظهرا آخر مدعم للوجود المادي للجماعة الإقليمية، وهو الشخصية المعنوية، كما أنه لم يشر للولاية، المستوى الثاني للتقسيم الإقليمي في البلاد.

نشير في الأخير أن ميثاق الجزائر، قام بتوضيح نص المادة التاسعة من دستور الجزائر لسنة 1963، المؤرخ في 08 سبتمبر 1963، وهو بذلك قد وضع الأسس المذهبية، والتي اعتمد عليها المجلس السياسي لحزب جبهة التحرير الوطني، في وضع مسودة مشروع لقانون البلدية، وذلك بعد التيقن بأن الإصلاح يجب أن يبدأ من الأسفل إلى الأعلى، وذلك تماشيا مع مبدأ العودة للقاعدة، فكان ينبغي البدء في بناء المؤسسات البلدية، وبعدها الولاية، ليتم بعد ذلك بناء المؤسسات المركزية⁽⁸⁴⁾.

⁸³ - ميثاق الجزائر لسنة 1964، مرجع سابق، ص.ص. 117، 118.

⁸⁴ - أحمد محيو، مرجع سابق، ص. 183.

ثانيا

الميثاق الوطني

يعد الميثاق الوطني، دستور مادي صادر عن مجلس الثورة سنة 1976، وتضمن المحاور الكبرى للاشتراكية، التي اعتبرت حركة حتمية لا رجعة فيها⁽⁸⁵⁾، كما تطرق للامركزية الإدارية في الباب الثاني المعنون "الحزب والدولة"، ولقد جاء فيه: "يجب أن يعمل تنظيم الدولة على إزالة العراقيل الإدارية، وتقريب القاعدة من مراكز اتخاذ القرار، وأن يعمل على تحرير مجموع الطاقات الخلاقة في كل المستويات، وتمكين الجماهير الشعبية من حل مشاكلها بنفسها، فالدولة الاشتراكية أخذت اللامركزية أساسا لتطورها وتنظيمها"⁽⁸⁶⁾.

يتبين من خلال ما سبق، أن الميثاق الوطني أشار إلى مسألة الوجود المادي للجماعة الإقليمية، من خلال النص على تقسيم إقليم الدولة إلى جماعتين إقليميتين، كخلايا قاعدية، هما البلدية والولاية، وهو ما يظهر من عبارة "... وتساهم الولايات والبلديات بوصفها خلايا قاعدية للتخطيط..."⁽⁸⁷⁾.

نشير في الأخير، أنه رغم نص الميثاق على معظم مظاهر استقلالية الهيئات الإقليمية، إلا أن تجسيدها على أرض الواقع مليء بالقيود، إن لم نقل مستحيل، لأنه حمل في طياته منهج عمل يفرغ مظاهر الاستقلالية المنصوص عليها من محتواها، ويجعلها مجرد شعارات لا أكثر.

نذكر من هذه القيود ما ورد في الميثاق في حد ذاته من عبارات منها: "... إن التنمية السريعة وبناء المجتمع المتطور، لا يتحققان من خلال الاعتماد على الأجهزة الإدارية وحدها، بل هما نتاج عمل واع تقوم به الجماهير تحت إشراف قيادة ثورية، بل سيظل هذا العمل عديم الجدوى، إذ لم ينظم بصورة محكمة ضمن حركة سياسية واسعة النطاق ينشطها حزب طلائعي هو جبهة التحرير الوطني، وعلى هذا الأخير أن يكون مؤثرا في الأداة الإدارية من الداخل، وذلك عن طريق موظفي الدولة المنخرطين في

⁸⁵ - الميثاق الوطني، لسنة 1976، مرجع سابق، ص.20.

⁸⁶ - المرجع نفسه، ص.85.

⁸⁷ - المرجع نفسه، ص.86.

صفوفه..."⁽⁸⁸⁾، وهكذا يظهر الربط الواعي والضروري بين الظاهرة الإدارية والسياسية حتى على الصعيد المركزي، فكيف يمكن أن يكون على الصعيد المحلي؟ سؤال يجيب عن نفسه⁽⁸⁹⁾.

الفقرة الثانية

تكريس الدساتير الشكلية للوجود المادي للبلدية والولاية

يسمح التكريس الدستوري بحماية اللامركزية، وبالتالي تجسيد استقلالية الجماعات المحلية من خلال تأمين وجود الجماعة، التمتع باختصاصات فعلية، وكذا الموارد اللازمة لمواجهة هذه الصلاحيات⁽⁹⁰⁾.

تبنّت الجزائر بعد الاستقلال أربع دساتير شكلية⁽⁹¹⁾، اثنان في ظل الأحادية الحزبية، وهما دستوري 1963⁽⁹²⁾، و 1976⁽⁹³⁾، وآخران في ظل التعددية السياسية، وذلك بتعديل دستور 1976 مرتين⁽⁹⁴⁾.

⁸⁸- المرجع نفسه، ص.ص. 60، 61.

⁸⁹- عبد المعطي عساف، " التكييف القانوني للنظام المحلي الجزائري في ظل التمييز بين مفهومي الإدارة المحلية والحكم المحلي"، المجلة الجزائرية للعلوم القضائية، الاقتصادية والسياسية، عدد 3، كلية الحقوق، الجزائر، سبتمبر 1978، ص. 613.

⁹⁰- محمد اليعكوبي، " اللامركزية والدستور في المغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 96، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، جانفي- فيفري 2001، ص.ص. 14، 16.

⁹¹- وتعد السمة المشتركة التي تميزت بها الدساتير الأربع التي عرفتها البلاد، أنها دساتير أزمات، فهي توضع لمعالجة الأزمات السياسية التي واجهتها البلاد في فترات، فدستور 1963، تمت صياغته في ظل الخلافات بين قادة الثورة، بل حتى مشروعه أعد خارج المجلس التأسيسي، ليقصر دوره على المصادقة عليه قبل عرضه على استفتاء الشعب، ورغم ذلك لم يعمر هذا الدستور سوى أسابيع، أما دستور 1976، فقد جاء هو الآخر ليعالج مرحلة الفراغ الدستوري التي عاشتها البلاد فترة دامت إحدى عشرة سنة، وذلك من جوان 1965، إلى نوفمبر 1976، ليخضع هو الآخر لتعديل جوهري سنة 1989، عقب حوادث 5 أكتوبر 1988، حيث حاولت أحكامه التأقلم مع الوضع الدولي والداخلي السائد آنذاك، غير أن هذا الدستور لم يصمد هو الآخر أكثر من ثلاث سنوات، حيث غاب عن محرريه وضع حكم يعالج شعور رئاسة الجمهورية عن طريق الاستقالة وزامها شعور المجلس الشعبي الوطني عن طريق الحل، لتدخل البلاد على إثر ذلك في أزمة سياسية ودستورية أخذت أبعادا دامية، الأمر الذي عجل بوضع دستور جديد للبلاد محاولة من طرف السلطة القائمة معالجة الوضع وحل الأزمة، والقضاء على أساسها، فكان دستور 1996 هو الآخر مستعجلا. أنظر: - عمار عباس، " قراءة في التعديل الدستوري لسنة 2008". تم الاطلاع على المقال بتاريخ 17 ديسمبر 2013، على الموقع الإلكتروني التالي:

www.Morabbes.blogspot.com. le 17-12-2013.

⁹²- مؤرخ في 8 سبتمبر 1963، مرجع سابق.

⁹³- أمر رقم 76-97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية، مرجع سابق، (ملغى).

⁹⁴- وذلك بموجب مرسوم رئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور، مرجع سابق. وكذا مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور، مرجع سابق.

يشكل الدستور القاعدة الأسى في الدولة، وبالتالي النص على استقلالية الجماعات المحلية فيه، يعتبر من أكثر ضمانات تجسيدها، ذلك أن القوانين الأدنى درجة، وجب أن تأتي متوافقة مع أحكام الدستور وإلا طعن بعدم الدستورية، فهل نصت دساتير الجمهورية الجزائرية على الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية، وذلك سواء لتلك الصادرة في ظل الأحادية (أولا)، أو تلك الصادرة في ظل التعددية (ثانيا).

أولا

معالجة الدساتير الصادرة في ظل الأحادية للاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية

تميزت مرحلة الأحادية الحزبية، بوجود لون سياسي واحد في جميع مؤسسات الدولة، ومن بينها نجد الجماعات الإقليمية، التي تتكون مجالسها المنتخبة من أعضاء منخرطين في حزب جهة التحرير الوطني، بل أكثر من ذلك مقدمين من الحزب ذاته، وقد عاشت الدولة في كنف هذا النظام طيلة 27 سنة كاملة، وتمثلت الدساتير التي صدرت في ظله في كل من دستوري 1963 (أ) و1976 (ب).

أ- الإشارة العابرة للامركزية الإدارية في دستور 1963:

يعتبر دستور 1963، أول دستور وضع من طرف الدولة الجزائرية المستقلة، والذي كان دستور برنامج، وقد تم إعداد مشروعه في 31 أوت 1963 بندوة الإطارات بقاعة سينما الماجستيك، وتم إقراره والموافقة عليه من طرف المجلس التأسيسي، وعرض على الاستفتاء بتاريخ 8 سبتمبر 1963، وأصدر في 10 سبتمبر 1963⁽⁹⁵⁾.

نصت المادة التاسعة من هذا الدستور على: "تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد حقل امتدادها واختصاصاتها. يعتبر الحوز أساسا للمجموعة الترابية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية"، وبهذا يكون قد قزم مسألة اللامركزية في مادة واحدة⁽⁹⁶⁾، ولم يشرفها لا لمصطلح الاستقلالية ولا حتى اللامركزية، لكن رغم ذلك فقد وردت

⁹⁵ - مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب، د.س.ن، الجزائر، ص.338.

⁹⁶ - إلا أنه يعد أساس وضع الجماعات الإقليمية في الجزائر، والمتمثلة في البلدية والولاية، للتفصيل أنظر:

- **Rachid KHELLOUFI**, « Réflexions sur la décentralisation à travers l'avant projet du code de la wilaya », Revue IDARA, n°30, Ecole Nationale d'Administration, Alger, 20-21 décembre 2005, P.237.

فيها بعض مظاهر الوجود المادي للبلدية، حيث أشار إلى مسألة تقسيم إقليم الدولة إلى مجموعات إدارية، وبالخصوص البلدية، وهو ما يشكل ضمانا لاستقلاليتها، باعتبار أن الدستور هو من أسس حقها في الوجود، وبالتالي لا يمكن حذفها كفئة من الجماعة الترابية، إلا بتعديل دستوري⁽⁹⁷⁾، كما نص هذا الدستور كذلك على صلاحية المشرع في تحديد مدى المجموعات الإقليمية، وهو ضمان آخر تدعم الوجود المادي.

لكن، ما يعاب على دستور 1963، أنه أغفل أهم مظاهر استقلالية الجماعات الإقليمية، وهي الانتخاب والاستقلالية المالية، مما يجعله مجرد وثيقة شكلية تجعل المظاهر المنصوص عليها فيها مفرغة من محتواها، كون أن الاختصاصات لا تجسد واقعا دون ضمان الاستقلالية المالية، وكذا عدم النص على الانتخاب يحرم سكان الإقليم من المشاركة في تسيير الشؤون المحلية.

يظهر من خلال ما سبق، عدم وضوح الدستور الجزائري لسنة 1963، في مسألة اللامركزية، إلا أن هذا الأمر منطقي، كون أن بناء نظام لامركزي لم يكن من أولويات الدولة الجزائرية الحديثة الاستقلال، بل الهدف الأسمى لها، هو بناء دولة قوية، ولتحقيق ذلك تنتهج جميع الدول النظام المركزي، وبعد الوصول لمرحلة من النضج تبحث عن نظام يمنحها الحرية السياسية، والنظام اللامركزي هو من يحقق لها ذلك.

ب- التوسيع في حجم المواد ذات الصلة باللامركزية في دستور 1976:

نص دستور 1976 على ثلاث مواد بخصوص اللامركزية الإدارية، وهي 34، 35، و36، وبدراسة تحليلية لهذه المواد، نستشف تكريس هذه الوثيقة الأساسية لمجموعة من مظاهر استقلالية الجماعات المحلية ومنها المتعلقة بالوجود المادي للبلدية والولاية، وهو ما ذهب إليه المادة 36 بنصها: " المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية. البلدية هي المجموعة الإقليمية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة. التنظيم الإقليمي والتقسيم الإداري للبلاد خاضعان للقانون. "

يكون بهذا دستور 1976، قد نص على قاعدتين أساسيتين تضمنان الاستقلالية المحلية، وهما جعل مسألة إلغاء هاتين المجموعتين بيد المؤسس الدستوري لا غير، ولا يمكن

⁹⁷- محمد اليكوبي، " اللامركزية والدستور... "، مرجع سابق، ص.14.

للقوانين العادية فعل ذلك وإلا طعنت بعدم الدستورية، كما جعل مسألة التقسيم الإقليمي بيد المشرع، مما يجعل السلطة التنفيذية - الطرف الثاني في اللامركزية الإدارية- غير قادرة على التأثير في هذه المسألة، فأمر تحديد عدد البلديات والولايات مرهون بإرادة المشرع وحده.

نشير في الأخير، أنه رغم نص دستور 1976 لبعض مظاهر الاستقلالية، إلا أنه يعاب عليه تغييبه المقومات الأخرى، والتي بدونها تبقى الأولى مجردة لا قيمة لها، وهي الاستقلالية المالية التي تمثل محرك الاختصاصات، كما أنه حمل في طياته وسائل تطعن في المظاهر المنصوص عليها، كاشتراط أن يكون أغلبية أعضاء المجالس المنتخبة من الفلاحين، مما يفرغ الانتخاب من محتواه، فنص الدستور على المبادئ دون تفصيل لا يمثل ضمانا كافية للاستقلالية المحلية، بسبب فتح المجال للمشرع لتحديد مدى هذه الاستقلالية⁽⁹⁸⁾.

ثانيا

معالجة الدساتير الصادرة في ظل التعددية للاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية

تبنت الجزائر التعددية الحزبية⁽⁹⁹⁾، ابتداء من سنة 1989، وبذلك فتح المجال أمام جميع المواطنين للمشاركة في تسيير الشؤون العامة، سواء الوطنية منها، أم المحلية، وذلك بالسماح لسكان الأقاليم الترشح للعضوية في المجالس الإقليمية.

عرفت الدولة في ظل التعددية، دستورين- أو بالأحرى تعديلين للدستور-، وهما دستور 1989 (أ)، ودستور 1996 (ب)، فهل أثر الانتقال من الأحادية إلى التعددية بالجزائر في مسألة استقلالية الجماعات الإقليمية؟

أ- العودة إلى الإشارة العابرة في معالجة اللامركزية في دستور 1989:

جاء دستور 1989، أكثر تقليصا لمسألة اللامركزية الإدارية، وخص لها مادتين فقط، وهما 15، و16، ونصت المادة 15 على: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية".

⁹⁸- **Guillaume DARGO**, « La nécessaire consécration constitutionnelle d'un pouvoir fiscal des collectivités territoriales », mélange en l'honneur de Jacques MOREAU, « les collectivités locales », contributions rassemblées par Jacques PETIT, Economica, Paris, 2003, P.126.

⁹⁹- للتفصيل في مسألة التعددية الحزبية، أنظر: - عبد المجيد جبار، " التعددية الحزبية في الجزائر"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 04، مجلس الأمة، الجزائر، 2003، ص.ص. 93، 108.

نلاحظ من خلال تحليل المادتين السالفتين الذكر، تكريس المؤسس الدستوري لمظهر الوجود المادي للجماعات الإقليمية، حيث اعتبرت المادة 15 البلدية والولاية، الجماعات الإقليمية في الدولة، وبالتالي لا يمكن إلغاؤها إلا بتعديل دستوري، ودعم هذا الأمر بمنح اختصاص التقسيم الإقليمي للمشرع، وهو ما نصت عليه المادة 11/115 من الدستور: "يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها إياه الدستور ويدخل كذلك في مجال القانون ما يأتي:..."

11- التقسيم الإقليمي للبلاد...".

تجدر الإشارة في الأخير، أن المؤسس الدستور غيب مظاهر أخرى للاستقلالية المحلية، وهي الشخصية المعنوية، وكذا الاستقلالية المالية، وترك أمر تفصيلها للمشرع العادي، وبالتالي مدى هذه الاستقلالية يبقى في يد القانون.

ب- الاحتفاظ على منهج الإشارة العابرة في دستور 1996:

نص دستور الجزائر لسنة 1996 على اللامركزية الإدارية في المواد 16، و⁽¹⁰⁰⁾17، حيث نصت المادة 16: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية." وبهذا يكون قد اعترف بالوجود المادي للجماعة، كما نص كذلك على منح سلطة التقسيم الإقليمي للمشرع وذلك في المادة 140⁽¹⁰¹⁾، وحق إنشاء الأحزاب السياسية، بدلا من الجمعيات ذات الطابع السياسي، وذلك وفقا لنص المادة 52⁽¹⁰²⁾.

تجدر الإشارة، أن المعالجة الدستورية للنظم المحلية، تختلف من دولة لأخرى، فتميل بعض الدساتير إلى الإشارة العابرة للنظم المحلية، دون النص على أركانها وقواعدها العامة، تاركة ذلك للمشرع العادي، بينما يتجه البعض الآخر إلى المعالجة التفصيلية في صورة قواعد، وإذا كان الاتجاه الأول، يمنح للمشرع العادي مرونة في مواجهة المواقف المختلفة للهيئات المحلية، ومعالجة ما قد يستجد من مشاكل في هذا المجال، إلا أنه يعرض النظام نفسه للانحيار، ويجعل إنشاؤه وبقاؤه مرهون بإرادة المشرع، لذلك فإن الاتجاه الثاني، هو

¹⁰⁰ - تجدر الإشارة أن ترقيم المواد قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، كان 15، 16، بدلا من 16، 17.

¹⁰¹ - تجدر الإشارة أن ترقيم المادة قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، كان 122.

¹⁰² - تجدر الإشارة أن ترقيم قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، كان 42.

الأفضل خاصة في الدول المتخلفة، لحكم تعرض نظمها - ومنها النظام الإداري-، للمراجعة المستمرة، وفي النص الدستوري على المبادئ العامة ضمانة أكيدة من العبث⁽¹⁰³⁾.

تعد الجزائر، من طائفة الدول التي اختارت إتباع الاتجاه الأول، وبالتالي الإشارة العابرة للنظم المحلية في الدساتير، وهو ما جعل نظام اللامركزية في الدولة هش، وغير واضح المعالم، وهو ما أثر سلبا على استقلالية الجماعات الإقليمية، بسبب الاكتفاء بالكليات دون الخوض في الجزئيات، وجعلها من اختصاص المشرع الذي يصبح الجهة المتحكمة في مدى الاستقلالية، فالجزائر لم تقم بمسايرة بعض الدول العربية التي نصت على جميع تفاصيل النظام اللامركزي في دساتيرها الأخيرة.

نذكر من هذه الدول، المغرب التي خصصت في دستورها الساري المفعول⁽¹⁰⁴⁾، بابا كاملا للجماعات الإقليمية، وهو الباب التاسع، ونصت فيه على جميع مظاهر استقلالية الجماعات المحلية⁽¹⁰⁵⁾، وكذلك دولة تونس التي انتهجت الاتجاه الثاني في دستورها الساري المفعول⁽¹⁰⁶⁾، الذي خصص هو الآخر، بابا كاملا للجماعات المحلية، وهو الباب السابع المعنون بـ "السلطة المحلية"، مكون من 12 مادة، وقد نص فيها على مظاهر الاستقلالية المحلية بالتفصيل، وهو ما يشكل ضمانة لهذه الأخيرة⁽¹⁰⁷⁾.

تكون بهذا، دولتي تونس والمغرب، أكثر تجسيدا لاستقلالية الجماعات المحلية، من ناحية المعالجة الدستورية، ومرد ذلك عدم وجود إرادة سياسية في الدولة الجزائرية في التجسيد الفعلي للامركزية الإدارية، وبالتالي تمنع القرار السياسي عن جدية

¹⁰³ - محمد محمد ابراهيم رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية، رسالة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1983، ص.ص.425، 426.

¹⁰⁴ - دستور المملكة المغربية لسنة 2011، نفذ بموجب الظهير الشريف رقم 1.11.91، الصادر في 27 يوليو 2011، سلسلة نصوص ووثائق، جمع وتنسيق زكريا العماري، ط2، 2012.

¹⁰⁵ - نذكر منها: التمتع بالشخصية المعنوية (الفصل 135)، الوجود المادي (الفصل 135)، مبدأ التدبير الحر (الفصل 135/2)، الاختصاصات المحلية (الفصل 140)، الاستقلالية المالية (الفصل 141)

¹⁰⁶ - الدستور التونسي لسنة 2014. تم الاطلاع عليه بتاريخ 13 ماي 2015، على الموقع الإلكتروني التالي:

www.constituteproject.org.

¹⁰⁷ - نذكر منها: الوجود المادي (الفصل 131)، الشخصية المعنوية (الفصل 132)، الاستقلالية المالية (الفصل 132)، الانتخاب (الفصل 133)، الاختصاصات المحلية (الفصل 134)، مبدأ التدبير الحر (الفصل 132).

الإصلاح⁽¹⁰⁸⁾، مما يؤدي إلى بروز النزعة المركزية في ظل نظام لامركزي، والدليل على هذا الأمر هو أنه حتى في التعديل الدستوري الأخير⁽¹⁰⁹⁾ لم يتناول المواد المتعلقة باللامركزية الإدارية، فالدولة الجزائرية مازالت متشبثة بأسلوب الإشارة العابرة للنظام الإداري في دساتيرها، وعدم رغبتها في مسايرة الدول التي سبقتها في مسألة التجسيد الفعلي لاستقلالية الجماعات المحلية.

الفرع الثاني

اعتراف القوانين العادية بالبلدية والولاية كجماعتين إقليميتين

فضل المؤسس الدستوري الجزائري، أسلوب الإشارة العابرة للنظم المحلية دون النص على أركانها وقواعدها العامة، تاركاً ذلك للتشريعات العادية، وتختلف معالجة هذه الأخيرة، للنظم المحلية من دولة لأخرى، فمنها من تتناول المبادئ العامة للنظام المحلي، ورسم خطواته العريضة مع ترك الكثير من التفاصيل للتشريع الفرعي، لضمان المرونة وعدم إغراق القانون في التفاصيل، ومنها من يتناول المسألة بالتفصيل في الكثير من أجزاءه، وعدم ترك سوى الجزئيات الصغيرة للتنظيم، وهذا هو الأحسن لأن فيه حماية لاستقلالية وحرية الهيئات الإقليمية، ويحد من تدخلات السلطة التنفيذية⁽¹¹⁰⁾.

لنصل إلى مستوى تكريس القانون الجزائري للوجود المادي للجماعات المحلية، يجب أن تكون الدراسة شاملة، وذلك بتناول جميع القوانين التي لها صلة بالمجموعات الإقليمية، بداية بالتشريعات المؤطرة للوحدات الإدارية (فقرة أولى)، وبعدها قوانين التقسيم الإقليمي (فقرة ثانية)، لما لها من علاقة بالجماعات المحلية، وبالتبعية باستقلالية هذه الأخيرة.

¹⁰⁸ - للتفصيل في مسألة دور الإرادة السياسية في جدية الإصلاحات أنظر: - محمد العجمي، "موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي، مستقبل الماضي"، مداخلة أقيمت في الملتقى الدولي الخامس المنظم من طرف كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، بالتعاون مع جمعية هانس سيدل الألمانية، المنعقد يومي 04/03، 2009، منشورة بمجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، الجزائر، أبريل 2010، ص.173.

¹⁰⁹ - والذي كان بموجب قانون رقم 01-16، مؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق.

¹¹⁰ - محمد محمد ابراهيم رمضان، مرجع سابق، ص.431.

الفقرة الأولى

معالجة قوانين الجماعات المحلية للاستقلالية الإدارية

تركت الدساتير الجزائرية مسألة تفصيل مبادئ اللامركزية للقوانين العادية، وهو ما يفهم من التناول المختصر لها في التشريعات الأساسية، وبالتالي يقع على المشرع العادي عبء تبين جميع جزئيات اللامركزية الإدارية، وإصدار قوانين مؤطرة للبلدية والولاية التي اعتبرتها الدساتير المجموعات الإقليمية في الدولة.

نظمت هذه الوحدات بالتفصيل بموجب قوانين عادية، منها ما صدر في ظل الأحادية الحزبية (أولا)، ومنها ما اعتمد بعد انتهاج التعددية السياسية (ثانيا).

أولا

الوجود المادي للجماعات الإقليمية في ظل القوانين الصادرة في الأحادية الحزبية

عرفت الجزائر في ظل الأحادية الحزبية في الجزائر، قانوني أحدهما متعلق بالبلدية وآخر متعلق بالولاية (ب)، ولكن قبل ذلك عرفت نوع آخر من النصوص حملت في طياتها مظاهر لاستقلالية الجماعات المحلية، أكثر مما نصت عليه قوانين البلدية والولاية، وهما ميثاق الولاية والبلدية (أ).

أ- الاستقلالية الإدارية في ظل ميثاق البلدية والولاية

تبنت الجزائر بعد الاستقلال، أسلوب المواثيق المحلية، وذلك سواء أكانت متصلة بالقانون المؤطر للجماعة المحلية، مثل ما هو الأمر في ميثاق الولاية (أ-2)، أو منفصل عنها تماما مثل ميثاق البلدية لسنة 1966، الذي سن قبل قانون البلدية لعام (أ-1).

أ-1- الوجود المادي للبلدية في ميثاق البلدية لسنة 1966

تبنت الجزائر قبل سن قانون البلدية لسنة 1967، الميثاق البلدي، حيث كانت سنة 1966 عام البلدية، وقد تميز بنشاط مكثف في هذا المجال، إذ نشر حزب جبهة التحرير الوطني كراسا بعنوان " التنظيم البلدي الجديد "، وأعلن فيه المبادئ الأساسية للإصلاح، وكذا ميثاق بلدي، استخدم كمخطط لوضعي نص قانون البلدية.

جاء في مقدمة ميثاق البلدية " ... إن السلطة الثورية قد حققت هدفها الأول المتمثل في الاستقلال وبقي عليها وبعد مرور أكثر من أربع سنوات أن تعمل لبناء الدولة بإيجاد مؤسساتها ووجود جماعات محلية"⁽¹¹¹⁾.

نص الميثاق على مظاهر الوجود المادي للبلدية، باعتبارها الجماعة القاعدية، وذلك في القسم المعنون بـ " الأسس والمبادئ العامة "، كما أكد على ذلك، وعلى أن البلدية الوحدة الأساسية للدولة في القسم الثاني المعنون بـ " الهيئات المحلية "⁽¹¹²⁾.

لكن، بالمقابل ورغم نص ميثاق البلدية على مظاهر استقلالية البلدية، إلا أنه حمل في طياته جملة من التناقضات، تجعل من أسس الاستقلالية عديمة الأثر، من خلال جعل الهدف الرئيسي للامركزية جعل البلدية خلية قاعدية للثورة، والأساس الذي يجد بها الحزب قوته، ويستند عليها حتى يمارس دور التوجيه، التنشيط والمراقبة، إضافة إلى إخضاع هيئات البلدية لتنفيذ ما يسطره الحزب⁽¹¹³⁾.

أ-2- الوجود المادي للولاية في ميثاق الولاية

ورثت الجزائر غداة الاستقلال بنية إدارية فرنسية، تمثلت في المجلس العام، كهيئة مداولة والمحافظ باعتباره جهة تنفيذية، وعرفت المحافظات مرحلة صعبة، بحكم هجرة الأوروبيين⁽¹¹⁴⁾. أدت هذه الوضعية إلى إصدار قانون رقم 157-62⁽¹¹⁵⁾، مما أدى إلى فرض هيمنة المحافظ.

¹¹¹ - ميثاق البلدية، كتيب صادر عن جهة التحرير الوطني، 1966، ص.03.

¹¹² - المرجع نفسه، ص.07.

¹¹³ - رمضان تيسمبال، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، وهم أم حقيقة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009، ص.42.

¹¹⁴ - عمار بوضياف، شرح قانون الولايات، القانون 07-12، المؤرخ في 21 فبراير 2012، جسر للنشر

والتوزيع، الجزائر، 2012، ص.ص.118، 119.

¹¹⁵ - Loi n° 62-157 du 31 décembre 1962, tendant à la reconduction jusqu'à nouvel ordre de la législation en vigueur au 31 décembre 1962, JORADP, n° 02 du 11 janvier 1963, (abrogée).

شجع هذا الأمر، وكذا صدور قانون البلدية لسنة 1967⁽¹¹⁶⁾ السلطة، في الإسراع بإصلاح نظام الولاية، باعتبارها جماعة إقليمية من جهة، ووسيط بين البلدية والسلطة المركزية من جهة أخرى⁽¹¹⁷⁾، فأصدر قانون لها ليكتمل به النظام القانوني للإدارة المحلية في الجزائر⁽¹¹⁸⁾، وهو أمر رقم 38-69، مؤرخ في 22 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية⁽¹¹⁹⁾، والذي تضمن كذلك ميثاق الولاية، فهل تطرق هذا الأخير لركائز الولاية للمادي للولاية؟

نص ميثاق الولاية على أن " تجديد المؤسسة البلدية، التي هي الجماعة اللامركزية الأولى في الأمة، لا يمكن أن يعتبر المراد الوحيد والهدف النهائي لعملية الإصلاح، بل لابد من تشييد مؤسسات الدولة بصفة جامعة، وتنظيم الجماعة التي هي محور الاتصال بين الأمة والبلدية، وهي العمالة"⁽¹²⁰⁾، وقد ذهب الميثاق إلى " اعتبار الولاية جماعة لامركزية"⁽¹²¹⁾، " ودائرة حائزة على السلطات المتفرعة للدولة، تقوم بدورها على الوجه الكامل"⁽¹²²⁾.

يتبين لنا من خلال قراءة ميثاق الولاية، نصه على الوجود المادي للولاية باعتبارها جماعة محلية ضرورية، تكون بجانب البلدية المؤسسة القاعدية، وذلك بقوله: "... حان الوقت لتنظيم الجماعة التي هي محور الاتصال بين الأمة والبلدية، ألا وهي العمالة، والتي أصبحت تدعى من الآن فصاعداً "الولاية"..."⁽¹²³⁾. ضف إلى ذلك: "... الولاية هي الجماعة الملائمة جداً لبلورة الإرادة الشعبية..."⁽¹²⁴⁾، وكذا "الولاية هي جماعة لامركزية..."⁽¹²⁵⁾.

¹¹⁶ - أمر رقم 24-67، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتضمن القانون البلدي، معدل ومتمم، مرجع سابق.

¹¹⁷ - Rachid KHELLOUFI, op.cit, P.237.

¹¹⁸ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية...، مرجع سابق، ص.119.

¹¹⁹ - أمر رقم 38-69، مؤرخ في 22 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق.

¹²⁰ - ميثاق الولاية لسنة 1969، الصادر في نفس قانون الولاية، ص.510.

¹²¹ - لا نوافق على استعمال مصطلح لامركزية في هذا المقام، لأن الولاية لا تعبر عن نظام لامركزي فحسب، بل هي مزيج بين المركزية واللامركزية، وكان من المفروض استعمال مصطلح إقليمية.

¹²² - ميثاق الولاية...، مرجع سابق، ص.513.

¹²³ - المرجع نفسه، ص.510.

¹²⁴ - المرجع نفسه، ص.512.

¹²⁵ - المرجع نفسه، ص.513.

ب- الاستقلالية الإدارية في ظل قانوني البلدية والولاية

قامت الجزائر بإصدار أول قانون متعلق بالبلدية في سنة 1967 (ب-1)، أما قانون الولاية فجاء متأخرا بسنتين، وذلك في سنة 1969 (ب-2)، فهل تضمننا ركائز الوجود المادي للبلدية والولاية؟.

ب-1- الوجود المادي للبلدية في قانون البلدية لسنة 1967

تلقت البلدية الجزائرية -غداة الاستقلال-، نفس الأزمة التي تعرضت لها كل المؤسسات الأخرى، فإما أن تختفي الأجهزة البلدية بسبب مغادرة المسؤولين فيها، وإما يجب أن تحل كإجراء إداري، وبذلك، عينت لجان خاصة على رأسها رئيس يقوم بوظيفة رئيس البلدية⁽¹²⁶⁾، فلتجاوز حال الفراغ الإداري، بعد الهجرة الجماعية للإطارات الأوروبية، عمدت السلطات العامة إلى اتخاذ جملة من الإجراءات على مستوى التأطير والتنظيم الإداري، من خلال دمج البلديات، وكذا تنظيم دورات تكوينية⁽¹²⁷⁾.

كانت سنة 1966، عام البلدية وقد تميز بنشاط مكثف، توج بإصدار قانون البلدية في جانفي 1967⁽¹²⁸⁾، فهل تضمن هذا القانون مظاهر استقلالية البلدية؟

تناول قانون البلدية لسنة 1967، مجموعة الركائز المدعمة للوجود المادي للبلدية، وذلك بالتكريس القانوني للبلدية كجماعة إقليمية، حيث نصت المادة الأولى من أمر رقم 24-67، المتعلق بالبلدية على: " البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية، والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية "، كما جعلت الفقرة الثانية من نفس المادة اختصاص إحداث البلدية في يد المشرع، وهو ما يشكل ضمانا أخرى للاستقلالية.

تم النص على الوجود المادي للبلدية كذلك، في بيان الأسباب لقانون البلدية وذلك كالآتي: " البلدية هي الخلية في تنظيم البلاد... بحيث تشكل

¹²⁶ - أحمد محيو، مرجع سابق، ص.ص. 177، 178.

¹²⁷ - عبد النور ناجي، " دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية " تجربة البلدية الجزائرية "، مجلة النهضة، المجلد

10، عدد 04، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر أكتوبر 2009، ص. 103.

¹²⁸ - بموجب أمر رقم 24-67، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتضمن القانون البلدي، مرجع سابق.

القاعدة النموذجية للهيكل الإداري،....، والبلدية هي الخلية الأساسية للأمة، وهي وحدة لامركزية⁽¹²⁹⁾.

تأثر المشرع الجزائري في تعريفه للبلدية، بالتشريع اليوغسلافي، فكان تعريفه مطابقا له، فكلا النظامين يقومان على الحزب الواحد، وكذا إتباع نفس السياق الإيديولوجي وهو الاشتراكية⁽¹³⁰⁾.

ب-2- الوجود المادي للولاية في قانون الولاية لسنة 1969:

تعرضت الولاية -غداة الاستقلال-، للأزمة نفسها التي أصابت البلدية، ففرغت المجالس المحلية، لذا اتخذت بعض التدابير المؤقتة في انتظار إصلاح المؤسسة الإدارية على مستوى المحافظة⁽¹³¹⁾.

جاء هذا الإصلاح في سنة 1969، بصور قانون الولاية⁽¹³²⁾، والذي تضمن بدوره مظاهر لاستقلالية الولاية، والمدعمة للوجود المادي للولاية، وذلك من خلال التكريس القانوني للولاية كجماعة إقليمية، حيث نصت المادة الأولى على: "الولاية هي جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي...."، كما منح اختصاص إحداث أو إلغاء ولاية للمشرع وهو ما يدعم هذا المظهر، وفقا لنص المادة الثانية⁽¹³³⁾.

¹²⁹ - بيان الأسباب الوارد في أمر رقم 24-67، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، ص.ص. 91، 92.

¹³⁰ - تجدر الإشارة، أنه رغم التشابه الموجود بين النظامين، إلا أن البلدية في يوغسلافيا، أكثر استقلالية من البلدية في الجزائر، بحكم اعتراف النظام اليوغسلافي ببعض مظاهر الاستقلالية، والتي لا نجدها في الجزائر، والمتمثلة في بعض وسائل الديمقراطية المباشرة، وهي اجتماعات الناخبين، الاستفتاء، وكذا إمكانية وضع البلدية لنظامها الخاص. أنظر: - أحمد محيو، مرجع سابق، ص. 184.

¹³¹ - المرجع نفسه، ص.ص. 224، 225.

¹³² - أمر رقم 38-69، مؤرخ في 23 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، مرجع سابق.

¹³³ - تنص المادة 2 من أمر رقم 38-69، مؤرخ في 23 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، المرجع نفسه: "تحدث الولاية بموجب قانون..."

ثانيا

الوجود المادي للجماعات الإقليمية في ظل القوانين الصادرة في التعددية الحزبية

تبنت الجزائر مجموعة من الإصلاحات السياسية والإدارية، الهادفة إلى تطوير الانفتاح السياسي والاقتصادي، وتأسيس هيكل إدارية مركزية ومحلية، تكون على مستوى عال من الأداء لخدمة المواطن، وجاءت ترسانة من القوانين تصب خصوصا في صالح مبادئ الديمقراطية، منها ما يخص البلدية والولاية حيث ألغيت قوانين الجماعات المحلية، وعوضت بأخرى، والمتمثلة أساسا في قانوني 08-90⁽¹³⁴⁾ و 09-90⁽¹³⁵⁾ (أ)، اللذين تعرضا بدورهما للإلغاء واستبدلا بقانوني رقم 10-11⁽¹³⁶⁾، و 07-12⁽¹³⁷⁾ (ب).

أ- الوجود المادي للبلدية والولاية في قانوني رقم 08-90، 09-90

حمل قانوني البلدية والولاية لسنة 1990، مجموعة من مظاهر الوجود المادي للبلدية والولاية والمتمثلة أساسا في تكريس الوجود القانوني، حيث نص القانون رقم 08-90 المتعلق بالبلدية في المادة الأولى على: "البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.... تحدث بموجب قانون"، وهو التعريف نفسه الذي أعطته المادة الأولى من القانون رقم 09-09، باعتبار الولاية جماعة إقليمية عمومية، تتمتع بالشخصية المعنوية، والاستقلال المالي، وكذا منح اختصاص إحداث أو إلغاء ولاية للمشروع.

نشير أن التعريف المقدم في قانوني 1990، جاء مغايرا لما ورد في التشريعات الملغاة⁽¹³⁸⁾، إذ تم سحب البعد السياسي، الاقتصادي، الاجتماعي، والثقافي⁽¹³⁹⁾، وهو أمر طبيعي لتغير طبيعة التوجه

¹³⁴ - مؤرخ في 7 أفريل 1990، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

¹³⁵ - مؤرخ في 7 أفريل 1990، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

¹³⁶ - مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

¹³⁷ - مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

¹³⁸ - نقصد بذلك أمر رقم 24-67، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، وأمر رقم 38-69، مؤرخ في 23

ماي 1969، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

¹³⁹ - **Nacira KANOUN**, « Constantes et changements dans la conception algérienne de la décentralisation », *Revue Critique de Droit et Sciences Politiques*, n° 01, Faculté de Droit, Université Mouloud Mammeri, Tizi-Ouzou, 2001, P.11.

السياسي والاقتصادي، مما أدى بالمشروع لعدم النص على الاختصاصات السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، والثقافية.

نص قانوني البلدية والولاية، على مظهر آخر للوجود المادي، والمتمثل في الشخصية المعنوية، حيث اعترفا للبلدية والولاية بالشخصية المعنوية، وهو ما يدعم الاستقلالية الإدارية لها، كون أن هذه الأخيرة هي من تمكن الجماعات المحلية من أداء صلاحياتها.

ب- الوجود المادي للبلدية والولاية في قانوني رقم 10-11، 07-12

استبقى المشروع الجزائري في قانون البلدية لسنة 2011، على ما نص عليه في قانون 1990، وذلك فيما يخص التكريس القانوني وذلك في المادة الأولى، كما نص قانون الولاية لسنة 2012 على بعض مظاهر الاستقلالية بطريقة مماثلة لقانون سنة 1990، والمتمثلة أساسا في اعتماد الانتخاب كوسيلة لاختيار أعضاء المجالس الشعبية الولائية، وهو ما يظهر من نص المادة 12، لكن من جهة أخرى، جاء قانون رقم 07-12، بالجديد للمظاهر الأخرى، ونقصد بذلك التكريس القانوني للولاية، حيث تنص المادة الأولى على أن: "الولاية جماعة إقليمية للدولة، تحدث بموجب قانون"، كما أضافت بأنه "الدائرة الإدارية غير المركزية للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة"⁽¹⁴⁰⁾، وهو دليل واضح على الإرادة السياسية في تغليب النزعة المركزية في الولاية على حساب اللامركزية، من جراء ما ينتج من علاقة عدم التركيز الموجودة بين هذين المستويين.

الفقرة الثانية

معالجة قوانين التقسيم الإقليمي للاستقلالية الإدارية

تعرضت البلدية والولاية عادة الاستقلال، لأزمة حادة بسبب مغادرة المسؤولين فيها، وهذا ما أدى بالدولة الجزائرية اتخاذ بعض الترتيبات لتسيير الشؤون المحلية - وذلك في انتظار سن تشريعات توّطر الجماعات الإقليمية-، والمتمثلة في تنصيب أجهزة تتولى تسيير الهيئات المحلية⁽¹⁴¹⁾.

¹⁴⁰ -أنظر المادة الأولى/2 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

¹⁴¹ - للتفصيل أكثر في المسألة أنظر:- أحمد محيو، مرجع سابق، ص.ص. 179، 181، و223، 235.

قامت كذلك الجزائر، بسن قوانين تتعلق بالتقسيم الإقليمي، وذلك ابتداء من سنة 1963 (أولا)، كان الغرض منها إعادة تقسيم البلاد إلى وحدات إدارية قادرة على ممارسة الاختصاصات المحلية، ولكن المعايير التي اتبعت من طرف الدولة الجزائرية في ذلك سينصب إما لصالح استقلالية الجماعات الإقليمية، وإما ضد هذه الأخيرة (ثانيا).

أولا

تطور مستويات التقسيم الإقليمي في الجزائر

ترتبط عملية التقسيم الإقليمي المعمول بها من طرف السلطات العمومية، بدوافع عديدة تنطوي على مجموعة من الأهداف، فهناك العامل الإداري التجسد في رغبة الدولة في تقريب الإدارة من المواطنين، وتوسيع نطاق المشاركة في إدارة الشؤون المحلية، وهناك العامل الديمغرافي المرتبط برغبة الدولة في تحقيق تناسب بين الإطار الجغرافي للوحدة المحلية والمعطيات الديمغرافية لهذه الوحدة، ثم هناك العامل الاقتصادي المتمثل في سعي الدولة للرفع من المستوى المعيشي للسكان، وتحقيق التوازن الاقتصادي بين مناطق البلاد⁽¹⁴²⁾، فسياسة إعداد التراب تقوم بالأساس على تقليص الفوارق الجهوية والبحث عن أفضل توزيع جغرافي للأنشطة الاقتصادية، لذا فإن العلاقة التي تربط اللامركزية وسياسة التقسيم الإقليمي هي علاقة جدلية، ما دام أن اللامركزية لا تمنع ضرورة سياسة إعداد التراب⁽¹⁴³⁾.

قامت الجزائر بعد الاستقلال مباشرة، بسن مجموعة من القوانين، متعلقة بالتنظيم الإقليمي، قسمت كلها إقليم الدولة إلى مستويين، هما البلدية والولاية، وكان أولها المرسوم رقم 63-189⁽¹⁴⁴⁾، والذي قام بتقليص عدد البلديات من 1578 إلى 632، وبعده صدرت قوانين أخرى في الموضوع نفسه، وهي:

¹⁴² - فاطمة السعيدى مزروع، مرجع سابق، ص.315.

¹⁴³ - Greffe XAVIER, Territoires en France, les enjeux économiques de la décentralisation, Economica, Paris, 1984, P.259.

¹⁴⁴ - Décret n° 63-189 du 28 mai 1963, portant réorganisation territoriale des communes, JORADP, n° 35 du 31 mai 1963, (abrogée).

- أمر رقم 421-63⁽¹⁴⁵⁾، الذي قام بإلغاء بعض البلديات المنصوص عليها في المرسوم رقم 189-63، واستبدالها بأخرى وهو ما أدى إلى رفع عدد البلديات إلى 663.
- أمر رقم 466-63⁽¹⁴⁶⁾، مؤرخ في 2 ديسمبر 1963، الذي ألغى بدوره بعض البلديات واستبدالها بأخرى، ودمج البعض الآخر مما نتج عنه 643 بلدية.
- أمر رقم 54-64، مؤرخ في 31 جانفي 1964، يتضمن إعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات⁽¹⁴⁷⁾، الذي قام بدوره بالأمر نفسه فارتفع عدد البلديات إلى 649.

حضيت كذلك الولاية - باعتبارها المستوى الثاني في التنظيم الإداري الجزائري - باهتمام المشرع، وقام بسن قانون يتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات، وذلك في سنة 1974 بموجب أمر رقم 69-74، مؤرخ في 02 جويلية 1974، يتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات⁽¹⁴⁸⁾، والذي قام بدوره برفع عدد الولايات من 15 إلى 31، أي بإضافة 16 ولاية، وقد نصت المادة 2/2 من هذا الأمر: "..... تثبت الحدود الإقليمية لكل ولاية، كما يثبت تأليف دوائرها بموجب مرسوم"، وهو ما تم فعلا وأصدرت مجموعة من المراسيم، الغرض منها تحديد الحدود الإقليمية للولايات المعلن عنها في الأمر السالف الذكر⁽¹⁴⁹⁾، وقد أدى هذا الأمر إلى رفع في عدد البلديات والتي أصبحت 691.

قامت الجزائر في سنة 1884، بإلغاء جميع القواعد القانونية المؤطرة للتقسيم الإقليمي، وسنت قانون واحد⁽¹⁵⁰⁾، والذي قام بتقسيم التراب الوطني إلى 48 ولاية و 1540 بلدية، وهو ما نصت عليه المادة 03: " يتكون التنظيم الإقليمي الجديد للبلاد من ثمان وأربعين (48) ولاية، وألف وخمسمائة وأربعين (1540) بلدية"، لكن قانون التقسيم

¹⁴⁵ - Ordonnance n° 63-421 du 28 octobre 1963, portant réorganisation territoriale des communes, JORADP, n° 82 du 05 novembre 1963, (abrogée).

¹⁴⁶ - Ordonnance n° 63-466 du 02-12-1963, portant réorganisation territoriale des communes, JORADP, n° 91 du 06 décembre 1963, (abrogé).

¹⁴⁷ - ج.ر.ج.د.ش عدد 13، الصادر في 11 فيفري 1964، (ملغى).

¹⁴⁸ - ج.ر.ج.د.ش عدد 55، الصادر في 09 جوان 1974، (ملغى).

¹⁴⁹ - وهي مراسيم رقم 124-74 إلى 154-74، مؤرخة في 12 جويلية 1974، تتضمن تحديد الحدود الإقليمية للولايات، ج.ر.ج.د.ش عدد 57، الصادر في 16 جويلية 1974، (ملغاة).

¹⁵⁰ - وهو قانون رقم 09-84، مؤرخ في 04 فيفري 1984، يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ر.ج.د.ش عدد 06، الصادر في 07 فيفري 1984.

الإقليمي لسنة 1984 كان محل استدراك في شهر ماي لسنة 1984⁽¹⁵¹⁾، وصححت المادة 03 منه والنص على 1541 بلدية بدلا من 1540.

يتبين لنا أن المشرع الجزائري، قام برفع عدد البلديات إلى أكثر من الضعف، وذلك سعيا منه لتحقيق أغراض ديمقراطية بالسماح لأكثر عدد ممكن من السكان في تسيير الشؤون المحلية، وكذا تقريب الإدارة من المواطنين.

ثانيا

مستوى تكريس قوانين التقسيم الإقليمي لاستقلالية الجماعات الإقليمية

خلصنا في الفقرة السابقة، أن المشرع الجزائري بعد الاستقلال مباشرة، قام بتخفيض عدد البلديات إلى 649 بلدية، بعدما كان 1578، كما قام برفع عدد الولايات من 15 إلى 31 مما رفع عدد البلديات، غير أن هذا الأمر لم يدم طويلا، إذ عاد المشرع مجددا إلى السياسة نفسها، وقام برفع عدد البلديات إلى 1541، وعدد الولايات إلى 48، وذلك بسن قانون التقسيم الإقليمي لسنة 1984 الساري المفعول، فما مدى تكريس هذه القوانين لاستقلالية الجماعات الإقليمية؟

جاءت هذه النصوص القانونية تكريسا للمادة 140 من الدستور الجزائري، كما أكدت على هذا الأمر المادة الأولى/2 من أمر رقم 24-67⁽¹⁵²⁾، وأمر رقم 38-69⁽¹⁵³⁾، المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي، والتي منحت صلاحية إحداث الجماعات الإقليمية للمشرع، وهو ما يشكل ضمانا لاستقلالية الجماعات المحلية، لغل يد السلطة التنفيذية في هذا المجال، لما لذلك من سلبات على الاستقلالية المحلية، بحكم العلاقة التي تربط طرفي المعادلة- سلطة تنفيذية، جماعات إقليمية-، باعتبارها جهة الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية الولائية، وبالتالي منحها سلطة في مجال إحداث جماعات إقليمية ينقص

¹⁵¹ - وذلك في ج.ج.ج.د.ش عدد 19، الصادر في 08 ماي 1984.

¹⁵² - تنص المادة الأولى/2 من أمر رقم 24-67، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق: "... تحدث البلدية بموجب قانون."

¹⁵³ - تنص المادة الأولى/2 من أمر رقم 38-69، مؤرخ في 23 ماي 1969، يتعلق بالولاية، مرجع سابق: "... تحدث الولاية بموجب قانون."

من الاستقلالية المحلية، وهكذا فإن مسألة إحداث أو إلغاء أية جماعة إقليمية في المستقبل مرهون بإرادة المشرع لا غير.

توصلنا من خلال إجراء مقارنة بسيطة بين سياسة التقسيم الإقليمي المتبعة من طرف الدولة الجزائرية إلى النتائج التالية:

- قام المشرع في قوانين التقسيم الإقليمي ما بين 1963، و 1974، بتقليص عدد البلديات وذلك لتحقيق أغراض إدارية، بحكم أن الدولة حديثة الاستقلال، وبالتالي تحتاج إلى إتباع تنظيم يساعدها في النهوض بالمؤسسات وهو ما يحققه التقسيم الإقليمي المعتمد، لأن الوفاء بالحاجات المحلية يتطلب حجما واسعا للوحدات لمساهمة في نجاح المؤسسات بحكم تمتعها بإمكانات مالية أكثر وهو ما يدعم الاستقلالية المحلية، للتخفيف من التبعية للسلطة المركزية.

- انتهج المشرع الجزائري في قانون التقسيم الإقليمي لسنة 1984، سياسة أخرى، بخلق عدد كبير من البلديات، وبالتالي سعى إلى تحقيق أهداف ديمقراطية - إشراك المواطنين في تسيير الشؤون المحلية -، غير أن هذه السياسة أظهرت الكثير من السلبيات، ومنها إيجاد بلديات معوقة بحكم كثرة الأعباء مع انعدام الموارد، وتدهور نوعية الخدمات وتعددتها وتعقدتها⁽¹⁵⁴⁾، وهو ما أثر سلبا على استقلالية الجماعات الإقليمية بحكم التبعية المالية للسلطة المركزية.

نشير في الأخير أن سياسة التقسيم الإقليمي المتبعة في الجزائر، تؤثر كذلك سلبا على استقلالية الجماعات الإقليمية، وذلك من خلال اعتماد مستويين فقط في الوحدات الإدارية وهما البلدية والولاية، دون إضافة المنطقة (الإقليم) التي قد تساهم في حل العديد من المشاكل المالية والإدارية، من خلال تنسيق الجهود بين الجماعات المتجانسة لمجابهة قضايا التنمية بصفة عامة، وحل مشكل الصراعات الحدودية وغيرها⁽¹⁵⁵⁾، فالجهات لها معرفة جيدة بالطاقات المحلية وتشكل فضاء مفضلا للتشاور ومستوى جيد للتحليل وتقدير وإنجاز تنمية شمولية ومندمجة، توفق بين الفعالية الاقتصادية والمشاركة الاجتماعية⁽¹⁵⁶⁾، فهي

¹⁵⁴ - درويش مصطفى، "الجماعات المحلية بين القانون والممارسة"، مجلة النـائب، العدد الأول، المجلس الشعبي

الوطني، الجزائر، 2009، ص.49.

¹⁵⁵ - المرجع نفسه، ص.50.

¹⁵⁶ - عبد الخالق علاوي، سياسة إعداد التراب بالمغرب: دراسة للإطار المؤسسي والأدوات المنهجية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، وجدة، 2006/2005، ص.191.

تشكل إطار ضروري يكيف الاختلالات ويحدد الرهانات، ويساهم في تقليص الفوارق بين الجماعات المحلية الموجودة في نطاقه⁽¹⁵⁷⁾.

تبنت العديد من الدول العربية المنطقة كمستوى ثالث في التقسيم الإداري، نذكر منها المغرب⁽¹⁵⁸⁾، وتونس⁽¹⁵⁹⁾، غير أن الدولة الجزائرية لا تزال متشبثة بالتقسيم الثنائي للإقليم - البلدية والولاية -، رغم السلبيات الكثيرة لهذا التقسيم.

¹⁵⁷ - Ahmed BOUACHIK, « Redéfinition du rôle de l'Etat et nouveau concept de l'autorité », Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, série (thèmes actuels), n°25, imprimerie Elmaarif el djadida, Rabat, 2001, P.45.

¹⁵⁸ - ينص الفصل 135 من الباب التاسع من دستور المغرب لسنة 2011، مرجع سابق: "الجماعات الترابية للمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات..."

¹⁵⁹ - ينص الفصل 131 من الباب السابع من دستور تونس لسنة 2014، مرجع سابق: "... تتجسد اللامركزية في جماعات محلية، تتكون من بلديات وجهات وأقاليم..."

المبحث الثاني

تولي العضوية في المجالس المحلية عن طريق الانتخاب

يعد جوهر الإدارة المحلية، أن يعهد لسكان الإقليم إشباع حاجاتهم بأنفسهم، ولما كان من المستحيل على جميع مواطني الوحدة الإدارية، مباشرة هذه المهمة، كان من المتعين أن يقوم بذلك من ينتخبونهم بصفة مباشرة، ومن ثم كان الانتخاب الوسيلة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي العام الإقليمي⁽¹⁶⁰⁾، وذلك رغم الاختلاف حول تأثيره على استقلالية الجماعات الإقليمية (مطلب أول).

تبنت الدولة الجزائرية، الرأي الأول، القائل بضرورة اعتماد الانتخاب في اختيار أعضاء المجالس الشعبية المحلية، ضمانا لاستقلاليتهم عن السلطة المركزية، وذلك ما يظهر في جميع النصوص القانونية الصادرة بعد الاستقلال، سواء التأسيسية منها، أو العادية (مطلب ثان).

المطلب الأول

تأثير الانتخاب في استقلالية الجماعات الإقليمية

يقوم نظام الإدارة المحلية بالدرجة الأولى على استقلالية الشخص المعنوي الإقليمي، وهذه الأخيرة لن تتأتى بدورها إلا باستقلالية ممثليه، ومن هنا تثار مشكلة كيفية تحقيق ذلك، حيث اختلف الفقه في هذا الشأن، فقد رأى البعض أن استقلالية الجماعات المحلية عن السلطة المركزية، يقتضي عدم التدخل من قبل الدولة في طريقة اختيار المواطنين لممثليهم في الأقاليم، وأن الانتخاب إذا هو أساس قيام اللامركزية المحلية، ورأى البعض الآخر أنه لا توجد رابطة بين الاستقلالية المحلية وتشكيل مجالسها عن طريق الانتخابات، ولا مانع من تعيين أعضاء المجالس المحلية، والرأي الثالث زواج بين الرأيين السابقين (فرع أول).

¹⁶⁰ - خالد سمارة الزغبي، تشكيل المجالس المحلية...، مرجع سابق، ص.ص. 56، 57.

ترتبط استقلالية الجماعات الإقليمية كذلك، بمجموعة من الأسس لازمة للمجالس المحلية، والمتمثلة أساسا في مدة العضوية، وكذا حجم الأجهزة التداولية، لما لذلك من علاقة مباشرة في أداء الصلاحيات المخولة لهذه الأخيرة (فرع ثان).

الفرع الأول

أنواع العضوية للمجالس المحلية

اختلف الفقهاء حول طريقة أو أسلوب تولي العضوية في المجالس المحلية، فظهرت عدة اتجاهات، تختلف باختلاف الدول، منها ما ينادي بأسلوب الانتخاب لشغل المقاعد على المستوى المحلي باعتباره الوسيلة المثلى لتحقيق الاستقلالية (فقرة أولى)، ومنها ما يرى أن هذه الأخيرة ليست مرتبطة بطريقة تولي العضوية، بل بالعلاقة بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، وبالتالي نادى بأسلوب التعيين (فقرة ثانية)، وأخيرا هناك اتجاهات توفيقية جمعت بين الأسلوبين معا (فقرة ثالثة).

الفقرة الأولى

دعاة الانتخاب كوسيلة لضمان الاستقلالية

نادى بعض الفقهاء بضرورة تشكيل المجالس المحلية من منتخبين، مؤكداً على أن وسيلة الانتخاب هي الضمان الأمثل لتجسيد الاستقلالية⁽¹⁶¹⁾، فلا يمكن أن يتحقق ذلك بصورة واضحة وفعالة، إلا إذا تم اختيار أعضاء المجالس المحليّة عن طريق الانتخاب، فدائماً يربط تعريف اللامركزية بانتخاب المسيرين⁽¹⁶²⁾، وإعمال الانتخاب يعني وجود تنظيم محلي لامركزي مستقل، وانعدامه يعني فقدان الجماعة المحلية للحرية والاستقلال.

¹⁶¹ - عادل بوعمران، مرجع سابق، ص.19، نقلا عن محمد فؤاد مهنا، استقلال المحافظات واستقلال الجامعات في ظل سياسة الدولة نحو التوسع في تطبيق نظام اللامركزية الإدارية وتدعيم استقلال المحافظات والجامعات، مقال منشور بمجلة العلوم الإدارية الصادرة عن الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، مصر، السنة الثالثة والعشرون، العدد الأول، يونيو، 1982، ص.8.

¹⁶² - Taib ESSAD, « L'administration locale algérienne : les enjeux de la Décentralisation », Revue Algérienne des Sciences Juridique, Economique et Politique, Volume 42, n°1, Faculté de Droit, Université d'Alger, 1995, P.43.

كان لتمسك هؤلاء الفقهاء وغيرهم من أنصار الانتخاب حجج مختلفة، منها القانونية (أولا)، الإدارية (ثانيا)، وأخيرا السياسية (ثالثا)

أولا

الحجج القانونية

يعتبر الانتخاب الشرط الأساسي لدعم استقلالية الجماعات المحلية لأنه يخرجنا من العمل بآليات الوظيف العمومي التي يحتمها التعيين⁽¹⁶³⁾، والمتمثلة في ضرورة الولاء والخضوع للجهات المركزية والعمل في ظل نظام رئاسي، لأنه ببساطة من قال تعيين، قال خضوع وانصياع، ومهما توافرت الضمانات فهي تبقى غير كافية وشكلية⁽¹⁶⁴⁾.

جعل هذا الأمر جانب من الفقه، ينفي صفة اللامركزية عن المرافق العامة معتبرين إياها صورة من صور عدم التركيز الإداري، وذلك لعدم إعمال أحد أبرز شروط تحقيق اللامركزية وهو الانتخاب⁽¹⁶⁵⁾، فهذه الأخيرة لا تتحقق إلا عند تمتع الجماعة المحلية بقدر من الاستقلالية عن السلطة المركزية، والذي لن يتأتى من الناحية العملية إلا بأسلوب الانتخاب⁽¹⁶⁶⁾.

يعد الانتخاب إذن الضمانة الحقيقية لتجسيد الاستقلالية، لأن العبرة لا تكمن فقط في توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، وإنما كذلك في تشكيل الوحدات المحلية التي يجب أن تكون من منتخبين حتى نضمن عدم تبعيتهم للإدارة المركزية.

يتضح مما قيل سابقا، أن أعضاء الهيئات المحلية، يجب أن تكون منتخبة وليست معينة، ذلك لأن التعيين سيجعلهم مجرد موظفين عموميين خاضعين للإدارة التي قامت بتعيينهم، وتأسيسا على ذلك ستطالهم سلطة الإدارة وعلى رأسها سلطة التأديب، كما أن

¹⁶³ - عادل بوعمران، مرجع سابق، ص.19.

¹⁶⁴ - المرجع نفسه، ص.25.

¹⁶⁵ - مسعود شهبوب، أسس الإدارة المحلية...، مرجع سابق، ص.16.

¹⁶⁶ - Jean RIVERO, Jean WALINE, Droit administratif, 16^{ème} édition, Dalloz, Paris, PP.277, 278.

الانتخاب كأسلوب في تنصيب الممثلين المحليين، يمنحهم قدرا من الحرية والمبادرة، بل والممارسة الفعلية لمهامهم الانتخابية، والتعبير عن إرادتهم وعن مصالح منتخبهم، وهذا كله يترجم على مستوى القرارات التي تتخذ لممارسة الاختصاصات المحلية، وهذا ليس متوفرا بالقدر الكافي لدى الموظف العمومي.

ثانيا

الحجج الإدارية

يعد الانتخاب تحرير نفسي لعضو المجلس، لأنه لو كان معيننا لربطته علاقة الولاء بمن عينه، ويسعى دائما إلى إرضائه مما يتولد عنه ضياع الاستقلالية، وإهدار للمصالح العامة لسكان الإقليم⁽¹⁶⁷⁾.

يساهم أسلوب الانتخاب كذلك إلى حد بعيد في تحسين سير المصالح الإدارية للمنطقة لدراية المنتخبين بطبيعة حاجات سكان الإقليم، بحكم معايشتهم اليومية لهم، فيكونون بذلك أقدر من غيرهم على تفهم المصالح المحلية من جهة، كما أنهم سيكونون أكثر غيرة على الشؤون المحلية لأنها تعنيهم شخصا باعتبارهم ينتمون إلى هذا الإقليم، ونتائج التسيير تنعكس عليهم كذلك، مما يجعلهم يتفانون في العمل من أجل تحسين التسيير وإشباع الحاجات المحلية.

ثالثا

الحجج السياسية

لا تكتمل الديمقراطية، إلا بتبويج الديمقراطية السياسية بأخرى إدارية، وإذا كان الانتخاب الركن الأساسي في الأولى، فهو كذلك في الثانية، إذ يعتبر مدرسة لتلقين الديمقراطية⁽¹⁶⁸⁾، وهو السبيل لدفع المواطنين في تسيير شؤونهم، فالمواطنة بمفهومها

¹⁶⁷ - عادل بوعمران، مرجع سابق، ص.20.

¹⁶⁸ - مسعود شهبوب، أسس الإدارة المحلية...، مرجع سابق، ص.16.

الحديث⁽¹⁶⁹⁾ تتضمن فكرتين متلازمتين لا يمكن فصلهما عن بعضهما البعض، وهما التمثيل الوطني والتمثيل المحلي، وآلية تحقيق هذا الأمر هي الانتخاب⁽¹⁷⁰⁾.

وهكذا فمن غير المعقول، أن يسمح للشعب في المشاركة في تسيير الشؤون السياسية العليا (انتخابات رئاسية، نيابية)، ولا يسمح له إدارة مصالحه المحلية، فالانتخاب كضرورة ديمقراطية بحتة تمتد إلى المستوى المحلي، لأن الشعوب لم تعد تكتف بالديمقراطية في تشكيل المؤسسات الوطنية، بل تتمسك إلى حد بعيد بالديمقراطية على المستوى المحلي⁽¹⁷¹⁾، فالانتخابات نواة هذه الأخيرة وعن طريقها يتم تنمية شعور الحس بالمسؤولية لدى المواطن، وتعثرها في بعض الجوانب يجب أن يكون حافزا لتطويرها ودفعها إلى الأمام، وليس التخلي عنها⁽¹⁷²⁾.

تهدف اللامركزية إذا، إلى إحداث هيئات إدارية محلية مستقلة عن الإدارة المركزية، يختار أشخاصها عن طريق الانتخاب، ليس بهدف التسيير الأفضل للوحدات المحلية، بل من أجل إمكان المواطنين من المشاركة في تسيير الشؤون المحلية، لأنه لو كان الأمر كذلك لكانت المركزية أكثر نجاعة، لكن الدول الحديثة ليست بحاجة إلى إدارة ناجحة فحسب بل هي بحاجة كذلك إلى حرية سياسية والتي لن تكون إلا بإشراك المواطنين في تسيير الشؤون العامة، فلن تكتمل ثقافة الناخبين إلا عن طريق الانتخابات

¹⁶⁹ - للتفصيل أكثر في موضوع المواطنة أنظر:

- **Pierre-Yves CHICOT**, « La citoyenneté entre conquête de droits et droits à conquérir », Revue du Droit Public, n°1, LGDJ, Paris, 2005, p.216.

- **Patrick DOLLAT**, « La citoyenneté française : Une superposition de citoyennetés », Revue Française de Droit Administratif, n°1, Dalloz, Paris, 2005, p.79.

¹⁷⁰ - **Jean BENOIT**, " La liberté d'administration locale ", Revue du Droit Public, n° 6, LGDJ, Paris, 2002, P.1070.

¹⁷¹ - للتفصيل في مسألة الديمقراطية على المستوى المحلي، أنظر:

- **Jacques CAILLOSSE**, « Ce que la constitution donne à voir de la démocratie locale », mélange en l'honneur de Jacques MOREAU, « les collectivités locales », contributions rassemblées par Jacques PETIT, Economica, Paris, 2003, P.P.43, 57.

¹⁷² - **مصالح الصرايرة**, " أسباب تعديل قانون الانتخابات الأردني وأهدافه بموجب القانون المؤقت رقم (70) لسنة 2002 والقانون المؤقت رقم (21) لسنة 2003 ". مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية. المجلد 23، العدد الأول، سوريا، 2007، ص.283.

المحلية على حد تعبير "موريس هوريو" Mourisse Houriou " (173) ، فالديمقراطية تقتضي أن يختار الشعب لوحده لمن يتنازل عن جزء من سلطته في تسيير بعض المصالح العامة (174) .

يتضح لنا من خلال ما سبق، أن ترجيح الانتخاب كأسلوب لتشكيل الجماعات المحلية، لا ينبع من العدم، ويدور في مجمله حول ميزتين أساسيتين، إحداهما متعلقة بتكريس الاستقلالية العضوية للجماعة المحلية تجاه السلطة المركزية، وتحقيق الديمقراطية كأفضل وسيلة للتسيير، وهو ما جعل العديد من الدول تعتمد عليه في اختيار أعضاء المجالس المحلية، ومن بينها الجزائر.

الفقرة الثانية

الاتجاه المعارض للانتخاب

(الأخذ بأسلوب التعيين)

يرى أنصار هذا الاتجاه، أن الانتخاب ليس شرطا من شروط قيام اللامركزية الإدارية، إنما الركن الحقيقي لها ، هو استقلالية الهيئات المحلية بغض النظر عن وسيلة تحقيق هذه الاستقلالية، وفي هذا الاتجاه يرى الأستاذ "فؤاد العطار" أنه ليس ثمة ما يحول دون تحقيق النظام اللامركزي عن طريق تعيين هؤلاء الأعضاء بواسطة السلطة التنفيذية من بين سكان الإقليم، بشرط أن يكفل لهم استقلاليتهم في إدارة مصالح الإقليم الذاتية، فالشرط الأول لتحقيق اللامركزية هو استقلالية الهيئات المحلية، وأي وسيلة تؤدي إلى تحقيق هذا الشرط تعد صالحة في حد ذاتها لتحقيق النظام اللامركزي، ومن ثم يستوي أن تكون هذه الوسيلة الانتخاب أو التعيين أو الجمع بينهما (175) .

يملك بدوره هذا الاتجاه، حجج قانونية (أولا)، وأخرى إدارية (ثانيا)، وأخيرا حجج سياسية (ثالثا).

¹⁷³ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري...، مرجع سابق، ص.79.

¹⁷⁴ - Jean François LACHAUME, « Participation et services publics locaux », mélange en l'honneur de Jacques MOREAU, « les collectivités locales », contributions rassemblées par Jacques PETIT, Economica, Paris, 2003, P.233.

¹⁷⁵ - فؤاد العطار، القانون الإداري، دراسة مقارنة، مكتبة القاهرة، مصر، 1970، ص.207.

أولا

الحجج القانونية

يرى أنصار هذا الاتجاه، أنه يمكن تعيين أعضاء الجماعات الإقليمية مع نص القانون على ضمانات معينة لهؤلاء الممثلين⁽¹⁷⁶⁾، وبالتالي يجوز أن يتم تعيينهم من طرف السلطة المركزية، ما دامت هذه الأخيرة لا تملك بعد تعيينهم عزلهم أو المساس بالضمانات المقررة قانونا لهم.

إذن لا يلزم الربط بين نظام اللامركزية الإقليمية، والانتخاب، فالمهم ألا تكون الهيئة اللامركزية خاضعة للسلطة الرئاسية، حتى وإن كان أعضاؤها معينين من طرف السلطة المركزية، وكذا إعطاء ضمانات لهؤلاء الأعضاء، كتحويلهم سلطة اتخاذ القرارات النهائية، وعدم جواز إخضاعهم للسلطة التأديبية للإدارة المركزية، كما أن عدم جواز عزلهم يؤدي إلى كفالة استقلاليتهم⁽¹⁷⁷⁾، فالربط الحاصل بين التعيين ووقوع أعضاء المجالس المحلية تحت سلطات وتأثير الإدارة المركزية، لا يعدو أن يكون مجرد افتراض قد يتحقق وقد لا يتحقق⁽¹⁷⁸⁾.

يضيف أنصار هذا الاتجاه، أن التعيين أضمن لحماية المشروعية، لأن المنتخبين أكثر اعتداءا عليها لجهلهم بأصولها وقواعدها، ضف إلى ذلك وإن كان الانتخاب أفضل وسيلة لتحقيق الاستقلالية، إلا أنه يتوجب أن تتم العملية الانتخابية مع توفر كافة ضمانات إتمامها، بما يؤدي إلى التعبير الحقيقي عن الاستقلالية، وهو أمر بعيد المنال في الدول النامية، وبذلك قد يوجد انتخاب دون أن تصاحبه استقلالية للجماعات المحلية⁽¹⁷⁹⁾.

¹⁷⁶ - سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص.ص. 198، 194.

¹⁷⁷ - المرجع نفسه، ص.ص. 194، 195.

¹⁷⁸ - عادل بوعمران، مرجع سابق، ص. 21.

¹⁷⁹ - سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص.ص. 197، 198.

ثانيا

الحجج الإدارية

يميل المنتخبين المحليين عادة، إلى محاباة العائلة والأصدقاء، ومن ساهموا في فوزهم، فكثيرا ما تفهم المهمة الانتخابية في المجتمعات الأقل وعيا وتطورا، على أنها وسيلة للوصول إلى مراكز تقديم الخدمات للمقربين، فالديمقراطية تتطلب نوعا معينا من المواطنين، يشعرون بأنهم مسؤولون عن شيء يتعدى زاويتهم الصغيرة، ويسعون لتحقيق المصالح العامة وتلبية حاجيات سكان إقليمهم⁽¹⁸⁰⁾.

ينعكس كل هذا سلبا على تسيير الجماعات المحلية، وكذا حسن أداء الخدمات⁽¹⁸¹⁾، بسبب وصول أشخاص تنقصهم الخبرة والكفاءة لتولي تسيير المجالس المحلية⁽¹⁸²⁾، لذا يعتبر التعيين أفضل من حيث الحصول على نتائج إيجابية، لأنه يؤدي إلى تنصيب ذوي الكفاءات القادرين على تسيير المصالح المحلية، أما المنتخب فقد يكون جاهل تماما بأمور التسيير، وخصوصا أن معظم الدول لا تضع شروطا للعضوية في المجالس المحلية، مما يؤدي إلى عزوف أصحاب الكفاءات من الترشح للعضوية، فيصبح مصير الهيئات المحلية بين أيدي أشخاص لا علاقة لهم بالتسيير، وقد قال الأستاذ فؤاد العطار في هذا الشأن " إن الأخذ بنظام الانتخاب وحده في البلدان التي لازالت مفتقرة إلى الكفاءات، قد يأتي بأعضاء لا تتوفر فيهم الكفاءة المنشودة، وفي ذلك إضرارا بمصالح الإقليم"⁽¹⁸³⁾.

¹⁸⁰ - محمد زين الدين، " التدبير الجماعي والديمقراطية التشاركية "، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد

11-12، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2009، ص.25.

¹⁸¹ - مسعود شهبوب، أسس الإدارة المحلية.....، مرجع سابق، ص.22.

¹⁸² - علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص.55.

¹⁸³ - فؤاد العطار، " نظرية اللامركزية الإقليمية "، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الأول، كلية الحقوق، جامعة عين

شمس، مصر، 1966، ص.26.

ثالثا

الحجج السياسية

يرى أنصار الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب، أنه إذا كان هذا الأخير وسيلة يقتضيها التطبيق الديمقراطي، فإنه يتطلب مجتمعا على مستوى رفيع من المعرفة، كما أن في الانتخاب تهديد للوحدة السياسية للدولة، وذلك خوفا من أن يحول أولئك المنتخبين المحليين اللامركزية الإدارية إلى لامركزية سياسية⁽¹⁸⁴⁾ نظرا لمشاركة هؤلاء الأعضاء الدولة في امتيازات السلطة العامة، مما يؤدي إلى الانحسار بالسلطة أو إساءة استعمال هذه السلطات، فينجر عن ذلك مخاطر تهدد وحدة الدولة.

يظهر أن هذه الحجة مبالغ فيها إلى حد كبير، ويمكن معالجتها عن طريق الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات المحلية، فاستقلالية الجماعات الإقليمية، لا يعني عدم الخضوع للرقابة، وإنما هي استقلالية نسبية تبقى فيها الوحدات اللامركزية تحت وصاية الهيئات المركزية لتفادي خروج الأولى عن الحدود التي رسمت لها.

الفقرة الثالثة

الاتجاهات التوفيقية

ظهرت بسبب الانتقادات التي وجهت لكل من أسلوب الانتخاب والتعيين لأعضاء الجماعات المحلية، اتجاهات توفيقية يمكن إجمالها في الأسلوب المختلط (فقرة أولى)، وكذا الأسلوب المتنوع (فقرة ثانية).

أولا

الأسلوب المختلط

يرى أنصار هذا الأسلوب، أنه يجب الاستفادة من ميزات كل من الانتخاب والتعيين في تشكيل المجالس، وذلك من خلال قيام سكان الإقليم، بانتخاب عدد من أعضاء المجالس المحلية بشكل مباشر، بحيث تكون الأكثرية لهؤلاء، وتقوم الإدارة المركزية بتعيين عدد من

¹⁸⁴ - سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص. 197.

الأعضاء الآخرين، أو عضو واحد على الأقل، والهدف من ذلك هو تطعيم المجلس المحلي بالكفاءات، عن طريق انتقاء أشخاص مؤهلين⁽¹⁸⁵⁾.

حاول هذا الأسلوب تقديم بديل للانتخاب والتعيين، ونادى بالجمع بين الأسلوبين، إلا أنه حمل بين ثناياه عوامل قصوره، لأن تشكيل مجالس من فئات مختلفة، قد يؤدي إلى عدم تجانسها، وإلى صدامها مما يؤدي بالضرورة إلى انسدادها⁽¹⁸⁶⁾، ضف إلى ذلك، فإن غالبية الفقه يعتبر انتهاج التعيين ولو جزئيا، وسيلة لخلق تنظيم إداري غير مركز، ونكون بصدد عدم تركيز إداري وليس لامركزية⁽¹⁸⁷⁾.

ثانيا

الأسلوب المتنوع

يتم بمقتضى هذا الأسلوب، العمل بسائر الأساليب انطلاقا من قاعدة عدم التجانس بين الهيئات المحلية، حيث يتم العمل بأسلوب الانتخاب بالنسبة للوحدات المحلية المتطورة، والتي ليس هناك شك في قدرة أهاليها على اختيار ممثلهم ضمن عملية تنافسية متطورة، والعمل بأسلوب التعيين في المناطق التي شاعت فيها العشائرية والطائفية، أما بالنسبة للوحدات المحلية التي تجتاز مراحل انتقالية، فإنه يمكن الأخذ فيها بالأسلوب المختلط، مع مراعاة اختلاف نسبة المنتخبين حسب درجات التطور الحاصل في المنطقة⁽¹⁸⁸⁾.

يعاب على هذا الأسلوب، أنه وإن كان جامعا، إلا أنه لم يكن مانعا لتبعية المجالس للجهات المركزية، خاصة عند غلبة المناطق التي يسودها اللاوعي على حساب المناطق المحلية المتطورة⁽¹⁸⁹⁾.

185 - عادل بوعمران، مرجع سابق، ص.23.

186 - المرجع نفسه، ص.25.

187 - أحمد محيو، مرجع سابق، ص.109.

188 - عادل بوعمران، مرجع سابق، ص.23.

189 - المرجع نفسه، ص.25.

وهكذا يظهر لنا جليا، أن الانتخاب هو الأسلوب الأفضل والوسيلة الأنجح لتفعيل استقلالية الجماعات المحلية، إلا أن ذلك مقرون بتوافر جملة من الشروط يجب العمل بها، نذكر منها:

- فتح باب الترشح لعضوية المجالس المحلية للجميع، لكن بوضع شروط وضوابط،
- التحضير الجيد للعملية الانتخابية،
- ترشيد الناخب وتوعيته عن طريق حملتان، واحدة يتم تأطيرها ليباشرها المتنافسون ليعرفوا بأنفسهم وبرامجهم لإعطاء الفرصة للناخب لاختيار الأفضل، وأخرى لتوضيح أهمية العملية ككل، وكيفية أداءها والتعريف بأهمية صلاحيات الوحدات المحلية⁽¹⁹⁰⁾،
- اعتماد وسيلة رقابة الناخب لأعضاء المجالس المنتخبة أثناء العهدة النيابية، لضمان عدم ابتعاد الممثل عن الشعب والسعي وراء تحقيق المصالح الشخصية، فعدم وجود مساءلة ومحاسبة إلا بعد انتهاء العهدة الانتخابية⁽¹⁹¹⁾، - وذلك بعدم تجديد الثقة في العضو-، لا يؤدي الغرض المنشود من وراء إتباع أسلوب الانتخاب، والذي هو تحقيق مطامح سكان الإقليم والذي لن يكون دون تمكين هؤلاء من رقابة ممثليه أثناء تأدية مهامهم النيابية،
- تدريب الأعضاء المنتخبين، فإن كان البعض، يرى أن الانتخابات لا تأتي دائما بالأعضاء القادرين على القيام بمسؤوليات الهيئات المحلية، فإن التدريب الدوري والمستمر لهؤلاء الأعضاء هو الكفيل بتزويدهم بالمعارف الضرورية، لقيامهم بهذه المسؤوليات⁽¹⁹²⁾.

¹⁹⁰ - مسعود شهبوب، أسس الإدارة المحلية...، مرجع سابق، ص.28.

¹⁹¹ - Taib ESSAID, « La participation locale », in séminaire national sur (les collectivités territoriales et les impératifs de bonne gouvernance « réalités et perspectives »), université Abderrahmane MIRA, BEJAIA, le 2,3 et 4 décembre, 2008, P.65.

¹⁹² - محمد محمد ابراهيم رمضان، مرجع سابق، ص.510.

الفرع الثاني

تأثير حجم المجلس، ومدة العضوية في الاستقلالية

تؤثر في استقلالية الجماعات الإقليمية - بالإضافة إلى كيفية تشكيل المجالس المحلية-، عوامل أخرى لا تقل أهمية، والمتمثلة أساسا في حجم المجلس (أولا)، وكذا مدة العضوية فيه (ثانيا)، والذي لا توجد معايير موحدة يعتمد عليها، وإنما الأمر يختلف من دولة لأخرى، باختلاف الظروف المحيطة بكل واحدة.

الفقرة الأولى

علاقة حجم المجلس باستقلالية الجماعات المحلية

يختلف حجم المجلس المحلي باختلاف حجم الوحدة الإقليمية التي يمثلها، ويحدد عدد أعضاء المجلس المحلي عن طريق القانون، ويجوز تغييره بالزيادة أو بالنقصان، عن طريق تعديل هذا النص من حيث عدد الأعضاء المكونة لهذا المجلس⁽¹⁹³⁾.

يختلف حجم المجلس المحلي تبعا لمجموعة من العوامل⁽¹⁹⁴⁾، إلا أنه في النهاية إما أن يكون المجلس كبير (أولا)، وإما أن يكون صغير (ثانيا)، بما لذلك من تأثيرات على الأداء المحلي، سواء بالإيجاب أو بالسلب.

¹⁹³ - خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية...، مرجع سابق، ص.124.

¹⁹⁴ - تتمثل العوامل التي تتحكم في حجم المجلس المحلي في:

- طبيعة النظام الذي تتبعه الدولة، من حيث وحدة النمط أو اختلافه، فتكون المجالس متقاربة من حيث الحجم بين الهيئات المحلية في الدولة الواحدة، حين إتباع النمط الأول، وتكون مختلفة الحجم في الدول المنتهجة الصنف الثاني،
- حجم الوحدة المحلية نفسها، من حيث عدد السكان والمساحة، حيث أن حجم الوحدة يتناسب طرديا مع الكثافة السكانية في معظم الدول، وكذلك مع المساحة الجغرافية، فيزيد حجم المجلس، كلما زادت الكثافة السكانية، واتسعت رقعة الوحدة المحلية،

- اعتبارات الكفاية السياسية والكفاية الإدارية،

- توفير عدد كاف من الأعضاء، يوفر للمجلس المحلي القدرة على تشكيل لجانه من أعضائه. للتفصيل أنظر:

- المرجع نفسه، ص.125.

أولا

تأثير كبر حجم المجلس على الأداء المحلي

يتشكل المجلس المحلي من أعضاء يمثلون أهل الوحدة المحلية، ولهذا وحتى يكون التمثيل صحيحا، يجب أن يعكس تشكيل المجلس الاتجاهات الإقليمية المختلفة، ويسمح للأعضاء بالاتصال الدائم بأهالي أقسامهم الانتخابية، وهذا يتطلب تماشي حجم المجلس مع حجم الوحدة المحلية التي يمثلها، فهناك ارتباط وثيق بين الأول من حيث الكبر أو الصغر، وحجم الجماعة الإقليمية⁽¹⁹⁵⁾.

يزداد بذلك حجم المجلس المحلي، بارتفاع عدد سكان المنطقة، وتعدد الأقليات فيها، خاصة إذا كان أسلوب اختيار الأعضاء يركز على تخصيص مقاعد للأقليات المختلفة فيها، مما يحقق الاعتبارات السياسية والديمقراطية، وهذا يكون حجم المجلس كبير⁽¹⁹⁶⁾ لما لذلك من مزايا (أ)، وعيوب (ب) على الأداء المحلي.

أ- مزايا كبر حجم المجلس المحلي:

يحقق كبر حجم المجلس المحلي المزايا التالية:

- يسمح بتمثيل الاتجاهات المحلية المختلفة، فهو وسيلة للتدريب على الديمقراطية⁽¹⁹⁷⁾، بإشراك أكبر عدد ممكن من المواطنين في تسيير شؤون الإقليم،
- يوفر العدد الكافي لعضوية اللجان المختلفة التي يرى المجلس تشكيلها، غير أن هذا الاعتبار فقد أهميته حاليا، لتبني الاتجاه الحديث إمكانية تزويد اللجان بأعضاء أكفاء حتى وإن لم يكونوا من أعضاء المجلس⁽¹⁹⁸⁾،

¹⁹⁵ - المرجع نفسه، ص.126.

¹⁹⁶ - عبد المعطي عساف، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، الرياض، 1992، ص.34.

¹⁹⁷ - خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية...، مرجع سابق، ص.127.

¹⁹⁸ - نذكر منها الدولة الجزائرية، التي نصت في قوانين الجماعات الإقليمية، على إمكانية الاستعانة بالأشخاص المختصة لتقديم معلومات للجان، وذلك في المادة 36 من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، وكذا المادة 36 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، مرجع سابق، والتي تقابلها المواد 26 من قانون رقم 08-90، مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق، والمادة 24 من قانون رقم 09-90، مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق.

- يقوي فرص توفير كفايات أكثر في عضوية المجلس، تعتبر هذه المسألة كذلك ثانوية، إذ يرى البعض أن أعضاء المجالس الإقليمية، لا ينتظر منهم أن يكونوا خبراء بالشؤون المحلية، فتوليمهم العضوية ليس لهذا الغرض، وإنما لينظروا للمصالح المحلية بعين الشارع⁽¹⁹⁹⁾، فالحصول على أعضاء ذوي كفاءات حين يكون المجلس كبيرا، غير مؤكد، خصوصا إن لم تعتمد شروط لتولي العضوية، مما ينتج ممثلين معظمهم ذوي مؤهلات محدودة،

- يحقق ربط أكبر عدد من المواطنين بالمجلس المحلي، حيث أصبح المواطنين منعزلين عن الحياة السياسية⁽²⁰⁰⁾، وبالتالي جعل المجلس كبيرا يربط أكبر عدد منهم بالشؤون المحلية، مما يدعم الديمقراطية.

ب- عيوب كبر حجم المجلس:

تتمثل عيوب كبر المجلس المحلي في التقليل من فعالية مناقشات ومداولاته كجهاز تقريري، وبالتالي التأثير في الأداء المحلي⁽²⁰¹⁾، بحكم صعوبة الحصول على النصاب القانوني لنفاذ المداولات، مما يعطل المصالح المحلية، وفتح المجال لتدخل السلطة المركزية، وإعمال سلطة الحول بما لها من تأثيرات سلبية على استقلالية الجماعات الإقليمية.

ثانيا

تأثير صغر حجم المجلس على الأداء المحلي

ينتج عن صغر حجم المجلس كذلك مجموعة من المزايا (أ)، إلا أنه وككبر الحجم ينجر عنه أيضا جملة من العيوب (ب).

أ- مزايا صغر حجم المجلس

يقتضي اضطلاع المجلس بأعمال إدارية، أن يتماشى حجمه مع طبيعة عمله، بمعنى أن يكون صغيرا إلى الحد الذي يحقق فعالية المناقشات وجديتها، فلتحقيق الكفاية

199- خالد سمارة الزغبي، تشكيل المجالس المحلية...، مرجع سابق، ص.128.

200- المرجع نفسه، ص.128.

201- المرجع نفسه، ص.130.

الإدارية، يجب أن يكون المجلس صغيراً⁽²⁰²⁾، وذلك لغرض إنهاء المناقشات التي تدور في المجالس المحلية، وحتى يتم اتخاذ قرارات رشيدة، دون الاضطرار لتبني قرارات توفيقية، أو وسطية⁽²⁰³⁾.

ب- عيوب صغر حجم المجلس

يؤدي صغر حجم المجلس، إلى عدم إتاحة الفرصة للتعبير عن الرأي العام المحلي، وآراء الجماعات المختلفة المكونة له، وبصفة خاصة الأقليات، فهو يعد - حسب بعض الكتاب - قيذا على الديمقراطية والتمثيل الشعبي⁽²⁰⁴⁾.

الفقرة الثانية

علاقة مدة العضوية بالمجلس باستقلالية الجماعات المحلية

تقتضي القواعد العامة بأن تؤقت المجالس القائمة على أساس الانتخاب حتى تضمن صدق تمثيلها للناخبين وولاء الأعضاء لهم، غير أن مدة العضوية في المجلس تتفاوت من دولة لأخرى⁽²⁰⁵⁾.

هناك من الدول من تتبع أسلوب قصر مدة العضوية في المجالس المنتخبة (أولاً)، غير أنه في المقابل يوجد من ينتهج طول المدة (ثانياً)، وإتباع إحدى الصنفين يؤثر إما بالسلب أو الإيجاب على استقلالية الجماعات المحلية.

أولاً

فترة العضوية القصيرة

يساهم قصر مدة العضوية في المجالس الشعبية المحلية، في تحقيق مجموعة من المزايا (أ)، إلا أنه من جهة أخرى له جملة من العيوب (ب).

²⁰² - المرجع نفسه، ص.137.

²⁰³ - عبد المعطي عساف، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها...، مرجع سابق، ص.34.

²⁰⁴ - خالد سمارة الزغبي، تشكيل المجالس المحلية...، مرجع سابق، ص.139.

²⁰⁵ - المرجع نفسه، ص.98.

أ- مزايا قصر مدة العضوية في المجالس المحلية:

تتمثل مزايا قصر مدة العضوية أساسا في⁽²⁰⁶⁾:

- ضمان مساهمة سكان الإقليم بشكل أكبر في أمور المنطقة التي ينتمون إليها، وزيادة اهتمامهم بما يقوم به المجلس من أعمال، حيث تجرى الانتخابات خلال فترة قصيرة، مما يساعد على إبقاء الاهتمام بالشؤون المحلية من جهة، مع إمكانية تغيير الأعضاء إذا أخفق المجلس في تحقيق تطلعات السكان،
- تجنب تكوين مراكز القوى والتكتلات داخل المجلس، بما له من تأثير سلبي على الأداء المحلي، والمصالح الإقليمية،
- يجعل قصر مدة العضوية المنتخب، أكثر اهتماما بالمصالح المحلية، ليضمن إمكانية إعادة انتخابه لعهدا أخرى،
- تحقق كذلك سرعة دوران العضوية بين السكان، وتعطيهم فرصة المشاركة في إدارة الشؤون المحلية.

ب- عيوب قصر مدة العضوية في المجالس المحلية

ينتج عن قصر مدة العضوية كذلك، مجموعة من العيوب، أهمها ما يلي⁽²⁰⁷⁾:

- يؤدي إجراء الانتخابات في فترات متقاربة، إلى تعطيل أعمال المجلس في فترات الإعداد للانتخابات وإجرائها، وانشغال المنتخبين عن المصالح المحلية،
- عدم إمكانية وضع وتنفيذ برامج معينة خلال فترة زمنية قصيرة، مما يؤدي إلى عدم استقرار سياسة المجلس المحلي وثباته،
- إضعاف الأداء المحلي، فبمجرد بداية تكوين الخبرة اللازمة لتسيير الشؤون المحلية، تنتهي العهدة النيابية، ويعاد انتخاب أعضاء المجلس، فلا يستفيد هذا الأخير بخبرة العضو، لإمكانية التجديد الكلي للمجلس.

²⁰⁶- المرجع نفسه، ص.ص. 99، 100.

²⁰⁷- المرجع نفسه، 100، 101.

ثانيا

فترة العضوية الطويلة

إضافة إلى جعل مدة العضوية في المجالس المحلية، قصيرا، هناك من الدول من ينتهج العهدة النيابية الطويلة، اعتقادا منها أنها الأفضل والأنجح لتحقيق المصالح المحلية، ولتميزها بمجموعة من الفوائد (أ)، إلا أنه من جانب آخر هناك من يرى لهذه الأخيرة عيوب كذلك، تؤثر بالسلب على الأداء المحلي (ب).

أ- مزايا طول مدة العضوية في المجالس المحلية:

تتمثل فوائد طول مدة العضوية في المجالس المحلية أساسا في⁽²⁰⁸⁾:

- استقرار سياسة المجلس لمدة زمنية معينة، من خلال إمكانية التخطيط طويل المدى وتنفيذ مشاريع تتطلب سنوات عدة لإنجازها،
- فتح المجال لاكتساب الخبرة وتوظيفها لتحقيق مصالح سكان الإقليم.

ب- عيوب طول مدة العضوية في المجالس المحلية:

نجد أن لطول المدة، من جهة أخرى عيوب، أهمها جعل العلاقة بين الناخب والمنتخب هشة، وخصوصا في الدول التي تكون فيها رقابة المواطن لمثليه في المجالس المنتخبة، بعد انتهاء العهدة من خلال تجديد الثقة من عدمها، مما لا يحفز المنتخبين في تحقيق تطلعات سكان الإقليم.

وهكذا يتبين أن مدة العضوية، يجب ألا تطول إلى الحد الذي يفقد معه العضو صلته بالناخبين، أو إلى الدرجة التي تؤدي إلى إهماله للشؤون المحلية، استنادا إلى بعد فترة مواجهة الناخبين، هذا من جهة، لكن من جهة أخرى يجب ألا تكون قصيرة إلى الحد الذي لا يوفر للعضو فرص الإلمام بأعمال المجلس⁽²⁰⁹⁾.

²⁰⁸ - المرجع نفسه، ص. 101.

²⁰⁹ - المرجع نفسه، ص. 101.

قام الدكتور " خالد سمارة الزغبي "، بتصنيف الدول من حيث مدة العضوية في المجالس المحلية المنتخبة، بجعل أفضل فترة بالنسبة للدول المتقدمة ثلاث سنوات، أما الدول النامية بأربع سنوات، مع عدم تجديد العضوية لأكثر من ثلاث مرات متتالية لاعتبارات منها⁽²¹⁰⁾:

- إجراء الانتخابات يثير النزاعات بين القبائل والعشائر، الأمر الذي يتطلب إطالة فترة العضوية نسبياً، بالقدر الذي ينقص من حدة هذه المنازعات،
- حداثة عهد هذه الدول بممارسة الديمقراطية على المستوى الإقليمي، يقتضي أن تكون مدة العضوية كافية لاكتساب الأعضاء الخبرات والتمرس بالعمل المحلي،
- إن عملية إجراء الانتخابات مكلفة، والدول النامية لا تتوفر على الموارد المالية الكافية، مما يجعلها تقتطع من موارد الجماعات المحلية المخصصة للخدمات، مما يؤثر بالسلب على الاستقلالية.

نشير في الأخير، أننا لا نوافق الدكتور " خالد سمارة الزغبي "، في الطرح السابق بصفة مطلقة، فرغم صحة الاعتبارات التي قدمها سابقاً، إلا أن استقلالية الجماعات المحلية، وحسن الأداء المحلي، مرتبط بالدرجة الأولى بتكريس ضمانات تحقق ذلك بغض النظر عن طول المدة أو قصرها.

المطلب الثاني

تبني التشريع الجزائري الانتخاب في تولى العضوية للمجالس المحلية

أجمع معظم الفقهاء على مساهمة الانتخاب في تكريس استقلالية الجماعات المحلية، مع اختلافهم في كيفية تفعيل هذه الوسيلة الديمقراطية لتحقيق الهدف المنشود، والمتمثل في تحقيق الكفاية الإدارية من الجهة، والسياسية من جهة أخرى.

سايرت الدولة الجزائرية هذا التوجه، من خلال تبني نظام الانتخاب لتولي العضوية في المجالس المحلية، وذلك سواء في الدساتير أو حتى في قوانين الجماعات الإقليمية (فرع أول)، وكذا قوانين الانتخابات (فرع ثان).

²¹⁰ - المرجع نفسه، ص. 102.

الفرع الأول

معالجة الدساتير وقوانين الجماعات الإقليمية للانتخاب

اهتمت قوانين الانتخابات الجزائرية بمسألة انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية، إلا أنه من جانب آخر، ونظراً لأهمية الموضوع، لم تغفل الدساتير التي عرفتھا دولتنا (فقرة أولى)، وكذا النصوص القانونية المتعلقة بالجماعات الإقليمية الإشارة إليه (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى

النص على الانتخاب في الدساتير

مرت الجزائر بعد الاستقلالية بمرحلتين، الأولى تتمثل في الأحادية الحزبية، التي تبنت فيها دساتير مادية وأخرى شكلية (أولاً)، والثانية التعددية السياسية التي سنت فيها دساتير ذات منهج مختلف (ثانياً).

أولاً

معالجة الدساتير الصادرة في ظل الأحادية الحزبية للانتخاب

عرفت الدولة الجزائرية في ظل الأحادية الحزبية صنفين من الدساتير، الأولى مادية (أ)، والثانية شكلية (ب)، فهل تطرفت لمسألة الانتخاب كدعامة لاستقلالية الجماعات الإقليمية؟

أ- الدساتير المادية

تتمثل الدساتير المادية التي عرفتھا الجزائر في هذه المرحلة، في ميثاق الجزائر لسنة 1964، والميثاق الوطني لسنة 1976، لكن رغم قيام الأول بالإشارة لمعظم مظاهر استقلالية الهيئات الإقليمية، إلا أنه أغفل مظهر آخر مهم، وهو أن يتم اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب، واكتفى بالإشارة إلى ضرورة تمكين مجموع المنتجين (عمال التسيير والتعاونيين) من العضوية في المجلس.

قام الميثاق الوطني بالمقابل، التطرق لضرورة انتخاب أعضاء المجالس المحلية، وهو ما عبر عنه بعبارة: "... وعليه فمهمة ... تعود إلى المجالس الشعبية للبلديات والولايات المنتخبة عن طريق الاقتراع العام..."⁽²¹¹⁾.

لكن تجدر الإشارة، أنه رغم النص على الانتخاب كوسيلة لاختيار أعضاء المجالس المحلية، إلا أنه مجرد وسيلة شكلية مفرغة من محتواها، ولن تؤدي الغرض المنشود منها في ظل الأحادية الحزبية، أين يقوم الحزب باقتراح المرشحين لتشكيل الأجهزة المنتخبة في الدولة، وكذا تحديد التوجهات ورسم السياسة العامة لها⁽²¹²⁾.

ب- الدساتير الشكلية

عرفت الجزائر كذلك في ظل الأحادية الحزبية، دستورين شكليين، وهما دستوري 1963، و1976، غير أنه كمنظيره ميثاق الجزائر، لم يتطرق دستور الجزائر لسنة 1963 لمسألة الانتخاب، لتسد الوثيقة الدستورية لسنة 1976 هذا النقص، باعتماد الانتخاب كأسلوب لاختيار أعضاء المجالس المحلية، وهو ما نصت عليه المادة 07 من دستور 1976: "المجلس الشعبي هو المؤسسة القاعدية للدولة..... كما أنه القاعدة الأساسية للامركزية ومساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية على جميع المستويات"، وذهبت المادة 08 إلى: "تمثل المجالس الشعبية المنتخبة..... القوى الاجتماعية للثورة"، وتضيف المادة 34 من: "يستند تنظيم الدولة إلى مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات والمشاركة الفعلية للجماهير الشعبية في تسيير الشؤون المحلية".

²¹¹- المرجع نفسه، ص.86.

²¹²- عبد المعطي عساف، " التكييف القانوني للنظام المحلي الجزائري..." مرجع سابق، ص.615.

ثانيا

معالجة الدساتير الصادرة في ظل التعددية الحزبية للانتخاب

طراً على دستور الجزائر لسنة 1976، تعديلين دستوريين، الأول في سنة 1989 (أولاً)، والثاني في سنة 1996 (ثانياً)، والذي تعرض بدوره لعدة تعديلات، وقد نصت هي الأخرى على اعتماد الانتخاب في تولي العضوية في المجالس المحلية.

أ- دستور 1989

كرس دستور 1989، الانتخاب كضمانة لاستقلالية الجماعات المحلية، وهو ما نصت عليه المادة 16 بجعل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، كما دعم هذا المبدأ بركائز أخرى، تجعل منه أكثر فعالية، وذلك بفتح المجال لإنشاء جمعيات ذات طابع سياسي وتبني التعددية السياسية، وهو ما نصت عليه المادة 40: "حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به"، مع فتح حظوظ الترشح لجميع المواطنين، وهو ما أشارت إليه المادة 47: "لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب وينتخب"، بينما دستور 1976 اشترط أن تكون أغلبية الأعضاء من الفلاحين والعمال⁽²¹³⁾.

ب- دستور 1996

سار دستور 1996، على النهج نفسه الذي سار عليه دستور 1989، من خلال النص على الانتخاب كوسيلة لتولي العضوية في المجالس المحلية، وهو ما يظهر من نص المادتين 15⁽²¹⁴⁾، و17 منه، حيث تنص المادة 15: "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية.

المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية.

تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية".

²¹³ - تنص المادة 2/08 من أمر رقم 97-76، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرجع سابق على: "تتكون الأغلبية ضمن المجالس الشعبية المنتخبة من العمال والفلاحين"

²¹⁴ - تجدر الإشارة أن ترقيم المادة قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، كان 14.

نصت كذلك المادة 17: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية."

تجدر الإشارة أن الفقرة الثالثة من المادة 15 جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2016⁽²¹⁵⁾، وهي إضافة يشكر عليها المؤسس الدستوري، إذ وضع على عاتق الدولة التزام "بإتيان عمل"، وهو تشجيع مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية، وبذلك فإضافة إلى انتخاب أعضاء من سكان الإقليم لتدبير المصالح ذات الطابع المحلي، لا بد من اعتماد إجراءات تفعل وتجسد الديمقراطية التشاركية.

الفقرة الثانية

معالجة قوانين الجماعات الإقليمية للانتخاب

تطرقت قوانين الجماعات الإقليمية التي أصدرتها الدولة الجزائرية كلها لعنصر الانتخاب كدعامة لاستقلالية الوحدات الإدارية، ولتمثيل مصالح الشعب على المستوى المحلي، لكن طريقة إعمال هذا الإجراء اختلفت في النصوص الصادرة في ظل الأحادية (أولا)، عنه عن تلك الصادرة في ظل التعددية الحزبية (ثانيا).

أولا

معالجة القوانين الصادرة في ظل الأحادية الحزبية للانتخاب

تتمثل قوانين الجماعات الإقليمية الصادرة في ظل الأحادية الحزبية، في كل من أمر رقم 24-67، مؤرخ في 18 جانفي 1967، المتعلق بالبلدية (أ)، وكذا أمر رقم 38-69، مؤرخ في 23 ماي 1969، المتعلق بالولاية (ب).

²¹⁵- قانون رقم 01-16، مؤرخ في 06 مارس 2016، يعدل مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلق بنص نشر تعديل الدستور، مرجع سابق.

أ- معالجة قانون البلدية لسنة 1967 للانتخاب

تبنت الجزائر قبل سن قانون البلدية لسنة 1967، الميثاق البلدي سنة 1966، وقد نص هو الآخر على الانتخاب، كعنصر ضروري في تشكيل المجالس المحلية، والذي اشترط أن يكون سري، عام ومباشر، وذلك في القسم الثالث المعنون "مشكل الانتخابات"⁽²¹⁶⁾.

أكد قانون البلدية على هذا الأمر، وهو ما يظهر من نص المادة 02: "للبلدية... ويديرها مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي المكون من نواب بلديين"، كما أن القانون ذاته قد خصص باب للانتخاب عنونه "النظام الانتخابي"، كما تعرض القانون للانتخاب في بيان الأسباب، وذلك على النحو التالي: "لكي يكون اختصاص البلدية أكثر فعالية، يجب أن تسير على مقتضى ديمقراطية الحكم الجماعي والانتخاب، وذلك بإحداث مجلس مداولة منتخب ألا وهو المجلس الشعبي البلدي المكون من أعضاء منتخبين في اقتراع عام من قائمة يعدها الحزب"⁽²¹⁷⁾.

لكن، رغم اعتماد المشرع لنظام الانتخاب، إلا أن هذه الوسيلة، تبقى شكلية في نظام الحزب الواحد، أين تم تحويل الإدارة المحلية إلى جهاز إداري ذو لون سياسي واحد، وإخضاع دواليب الإدارة المحلية والقوانين المنظمة لها لهيمنة وسلطة الحزب الواحد، فأصبح القرار الإداري خاضعا للقرار السياسي القائم⁽²¹⁸⁾، يضاف إلى ذلك أن العضوية في أي مجلس شعبي منتخب، كانت مشروطة بالانخراط في حزب جهة التحرير الوطني، وكان هذا الأخير هو من ينشط - سياسيا- البلديات والولايات ويقوم بحصيلة أعمالها في نهاية كل عام⁽²¹⁹⁾، وهو ما يؤثر سلبا على استقلالية البلديات لعدم تحقيق الانتخاب للمهدف المنشود منه.

²¹⁶ - ميثاق البلدية لسنة 1966، مرجع سابق، ص.08.

²¹⁷ - بيان الأسباب لقانون البلدية لسنة 1967، مرجع سابق، ص.92.

²¹⁸ - بوزيان مكلكل، "الاتجاهات القانونية الجديدة للإدارة المحلية في الجزائر في ظل نظام التعددية السياسية"، مجلة

إدارة، المجلد 09، عدد 02، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1999، ص.45.

²¹⁹ - عمر صدوق، "تطور تنظيم الإدارة المحلية في الجزائر"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد

مزدوج 4، 5، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، جوان/سبتمبر 1993، ص.13.

ب- معالجة قانون الولاية لسنة 1969 للانتخاب

جاء قانون الولاية لسنة 1969، وفي الوثيقة ذاتها ميثاق للولاية، والذي نص بدوره على الانتخاب كوسيلة ديمقراطية في تولي العضوية للمجالس المحلية، وهو ما يظهر من عبارة "... إن تسيير شؤون الولاية من قبل الممثلين الحقيقيين لسكان الولاية، ناتج من التطبيق الفعلي لمبادئ الديمقراطية الشعبية.... والتي ينتج عنها حق السكان في تعيين ممثليهم الذين يعهدون إليهم تسيير شؤونهم الخاصة.... تتولى لهذا الغرض هيئة جماعية منتخبة بالاقتراع العام...."⁽²²⁰⁾.

لكن، ما قيل على ميثاق الجزائر والميثاق الوطني، وكذا ميثاق البلدية، يقال على هذه الوثيقة، بحكم نصها على تقديم أعضاء الجماعة المحلية من طرف الحزب⁽²²¹⁾، وهو ما يفرغ الانتخاب من محتواه، وبالتالي عدم إمكانية اعتباره وسيلة مدعمة لاستقلالية الجماعات المحلية.

أكد بدوره قانون الولاية لسنة 1969، هذا التوجه، وهو ما نصت عليه المادة 03 من القانون نفسه: " يتولى إدارة الولاية مجلس شعبي منتخب عن طريق الاقتراع العام...."، وهو ما يشكل ضمانا لاستقلالية المجالس المنتخبة، غير أن نظام الحزب الواحد أفرغ الانتخاب -باعتباره وسيلة ديمقراطية- من محتواه، وجعلها مجرد وسيلة نظرية، بحكم تدخل الحزب في تسيير المجالس عن طريق مجالس التنسيق البلدية والولائية، والتي هي رقابة سياسية يمارسها الحزب على الوحدات المنتخبة⁽²²²⁾.

ثانيا

معالجة القوانين الصادرة في ظل التعددية الحزبية للانتخاب

ألغى قانوني البلدية والولاية لسنتي 1967، 1969، على التوالي، وذلك تماشيا مع الوضع السائد في البلاد من تبني لنظام التعددية الحزبية، فسن

²²⁰ - ميثاق الولاية، مرجع سابق، ص.513.

²²¹ - المرجع نفسه، ص.513.

²²² - عمر صدوق، مرجع سابق، ص.13.

قانوني رقم 08-90، المتعلق بالبلدية، 09-90، المتعلق بالولاية (أ)، والذين ألغيا بدورهما لتسن قوانين أخرى وهما قانوني رقم 10-11، 07-12، المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي (ب).

أ- معالجة قانوني رقم 08-90، 09-90، للانتخاب

نص قانوني البلدية والولاية لسنة 1990، على الانتخاب وذلك في المادة الثالثة⁽²²³⁾ من قانون رقم 08-90 المتعلق بالبلدية: " يدير البلدية مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي...."، كما اعتمد كذلك نظام الانتخاب بالنسبة للجهاز الثاني في البلدية، وهو رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهو ما نصت عليه المواد 47، 48 من نفس القانون، وهذا تشكل البلدية إطار للتعبير عن الديمقراطية محليا وقاعداً اللامركزية، ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.

قام كذلك هذا القانون بتفعيل الانتخاب كوسيلة لاختيار أعضاء المجالس المحلية فتكريس دستوري 1989⁽²²⁴⁾، و1996⁽²²⁵⁾ نظام التعددية السياسية، نتج عنه بصفة آلية التخلي عن نظام الحزب الواحد، الذي تبنته الدساتير السابقة، لذلك فإن تأثير هذا النظام على المجموعات المحلية، كان أكثر وضوحاً⁽²²⁶⁾.

يظهر تأثير نظام التعددية الحزبية على الانتخاب، من خلال فتح مجال الترشح للمجالس المنتخبة لجميع المواطنين، وهو ما نصت عليه المادة 77 من قانون رقم 89-13، المتعلق بالانتخابات⁽²²⁷⁾ بقولها: " مع مراعاة الشروط الأخرى المطلوب

²²³ -وتقابلها المادة الثالثة من قانون رقم 09-90، مؤرخ في 7 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق، والتي

تنص: " للولاية مجلس منتخب يسمى المجلس الشعبي الولائي"

²²⁴ - وذلك في المادة 40 من منه

²²⁵ - وذلك في المادة 52 منه

²²⁶ - محمد زغداوي، " انعكاسات نظام التعددية السياسية الحزبية على المجموعات المحلية الجزائرية"، مجلة

حوليات، عدد 03، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1999، ص.63.

²²⁷ - مؤرخ في 7 أوت 1989، ج.ر.ج.د.ش، عدد 32، الصادر في 7 أوت 1989، معدل ومتمم بموجب قانون

رقم 09-90، مؤرخ في 27 مارس 1990، ج.ر.ج.د.ش عدد 13، الصادر في 28 مارس 1990، وقانون رقم 06-91، مؤرخ=

توافرها صراحة في التشريع المعمول به، يجوز انتخاب كل شخص بلغ يوم الاقتراع خمسة وعشرون سنة"، ولم يصبح مقتصرًا على حزب واحد وهو ما يشكل تدعيماً لاستقلالية الجماعات الإقليمية.

ب- معالجة قانوني رقم 10-11، 07-12، للانتخاب

لم ينص قانون البلدية لسنة 2011 على الانتخاب، إلا أن قانون الانتخابات لعام 1997⁽²²⁸⁾، وبعده قانوني 2012⁽²²⁹⁾ و2016⁽²³⁰⁾، تعرضا لهذه المسألة، غير أنه جاء بأمر جديد تدعمه لأكثر مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم، وهو ما ورد في المواد 2/11، 12، وأخيرا المادة 13، فنصت المادة 2/11: "... يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية..." أما المادة 12: " قصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجوّاري المذكور في المادة 11 أعلاه، يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم"، وأضافت المادة 13: " يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي كلما اقتضت شؤون البلدية، أن يستعين بصفة استشارية بكل شخصية محلية وكل خبير و/أو ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا الذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاته أو طبيعته نشاطاتهم".

= في 2 أبريل 1991، ج.ر.ج.د.ش عدد 14، الصادر في 3 أفريل 1991، وقانون رقم 17-91، مؤرخ في 15 أكتوبر 1991، ج.ر.ج.د.ش عدد 48، الصادر في 16 أكتوبر 1991، (ملغى).

²²⁸ - وذلك في المادة 75 من أمر رقم 07-97، مؤرخ في 6 مارس 1997، يتضمن نظام الانتخابات، ج.ر.ج.د.ش، عدد

12، الصادر في 6 مارس 1997، معدل ومتمم بموجب قانون عضوي رقم 01-04، مؤرخ في 7

فيفري 2004، ج.ر.ج.د.ش، عدد 09، الصادر في 11 فيفري 2004، وقانون عضوي رقم 08-07، مؤرخ في 28

جويلية 2007، ج.ر.ج.د.ش عدد 48، الصادر في 29 جويلية 2007، (ملغى)

²²⁹ - وذلك في المادة 65 من قانون عضوي رقم 01-12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بنظام

الانتخابات، ج.ر.ج.د.ش، عدد 01، الصادر في 14 جانفي 2012 (ملغى).

²³⁰ - وذلك في المادة 65 من قانون عضوي رقم 10-16، مؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بنظام

الانتخابات، ج.ر.ج.د.ش عدد 50، الصادر في 28 أوت 2016.

لكن بالمقابل، نص قانون الولاية لسنة 2012 على الانتخاب كوسيلة لاختيار أعضاء المجلس الشعبي الولائي، وذلك في المادة 12 التي تنص: " للولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام، ويدعى المجلس الشعبي الولائي، وهو هيئة المداولة في الولاية".

الفرع الثاني

تعامل قوانين الانتخابات مع مسألة انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية

كان لزاما على الدولة الجزائرية بعد إصدار قانوني البلدية والولاية لسنتي 1967، و1969 على التوالي، سن قوانين للانتخابات للتفصيل في مسألة انتخاب أعضاء المجالس المحلية، غير أن هذا الأمر لم يحصل إلا في سنة 1980⁽²³¹⁾، والذي اعتمد عليه في انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ظل الحزب الواحد (فقرة أولى) وذلك إلى غاية الإصلاحات السياسية في الجزائر وتبني التعددية السياسية، مما أدى إلى إصدار قوانين أخرى تتماشى مع التوجه السياسي الجديد (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى

الانتخاب وسيلة ديمقراطية لا تدعم استقلالية في ظل الحزب الواحد

تبنت الدولة الجزائرية أول قانون للانتخابات في سنة 1980، وهو قانون رقم 80-08 السالف الذكر، وكانت عملية انتخاب أعضاء المجالس المحلية قبل هذا العام، تخضع لقانوني البلدية والولاية لسنتي 1967، و1969 على التوالي وذلك بتخصيص مواد تعالج المسألة، وذلك على النحو التالي:

- نصت المادة 33 من أمر رقم 67-24 المتعلق بالبلدية على انتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية لمدة أربع سنوات، وجعلت المادة 08 من أمر رقم 69-38 المتعلق بالولاية

²³¹ - بموجب قانون رقم 80-08، مؤرخ في 25 أكتوبر 1980، يتضمن قانون الانتخابات، ج.ر.ج.د.ش عدد 44، الصادر في 28 أكتوبر 1980 (ملغى).

العهددة خمس سنوات، وهو ما يشكل ضمانا لاستقلالية الجماعات الإقليمية، بحكم غل يد السلطة المركزية وعدم إمكانية تنحية المنتخب المحلي طيلة تلك المدة⁽²³²⁾.

- تطرق القانونين لمسألة عدم القابلية للانتخاب، وإبعاد بعض المواطنين من الترشح بحكم وظائفهم، وهو ما يدعم الاستقلالية من خلال تغليب المصالح المحلية⁽²³³⁾.

- نص قانوني البلدية والولاية على أمر يفرغ الانتخاب من محتواه، ويجعله مجرد وسيلة شكلية لا ترقى لتحقيق استقلالية الجماعات الإقليمية، ويتمثل الأمر في اشتراط أن يكون أعضاء المجالس المحلية مقدمين من الحزب⁽²³⁴⁾.

²³² - على الأقل من الناحية الشكلية، لأن هذا الأمر مستبعد مع وجود وصاية إدارية مشددة على أعضاء المجالس المنتخبة، وهو ما سنقوم بتفصيله في المبحث الثاني من الفصل الأول من الباب الثاني من هذه الأطروحة، ص.ص. 207، 244.

²³³ - وذلك في المواد 54، و56 من أمر رقم 24-67، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، والمواد 15، و16 من أمر رقم 38-69، مؤرخ في 23 ماي 1969، يتعلق بالولاية، مرجع سابق، حيث تنص المادة 54: "لا يجوز انتخاب قضاة المجلس الأعلى مطلقا، كما لا يجوز انتخاب أعضاء سلك العمالة وقضاة المجالس القضائية والمحاكم والضباط وضباط الصف أصحاب القيادة الإقليمية، ومحافظي الشرطة وأعوان الشرطة، ومهندسي أموال البلدية ومقاولي المصالح البلدية والأعوان الذين تدفع أجورهم البلدية، وذلك في دائرة الاختصاص التي يمارسون فيها وظائفهم".

تنص المادة 56: "إن مهام النائب البلدي تتعارض مع مهام:

- العضو في سلك العمالة،

- الضباط وضباط الصف في الجيش الوطني الشعبي أثناء ممارستها لمهامها،

- العضو في أسلاك الأمن..."

تنص المادة 15: "إن نيابة عضو في المجلس الشعبي للولاية خاضعة لقاعدة عدم جمع الوظائف المنصوص عليها في المادة 56 من القانون البلدي، فيما يخص المهام التي يمارسها العضو في الولاية..."

تنص المادة 16: "لا يمكن أن ينتخب أعضاء المجالس الشعبية للولاية، من كان يمارس فيها الوظائف التالية:

- أعضاء سلك الولايات،

- القضاة في المجالس القضائية والمحاكم، أمين الخزينة في الولاية،

- رؤساء المصالح للإدارات المدنية للدولة القائمون بالوظيفة في الولاية،

- الأشخاص المكلفون بصفة دائمة بمصلحة أو مؤسسة ذات قوانين أساسية تابعة للولاية.

²³⁴ - وهو ما يظهر من نص المادة 34 من أمر رقم 24-67، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق: "ينتخب النواب البلديون من قائمة واحدة للمرشحين، يقدمها الحزب..."، وكذا المادة 08 من أمر رقم 38-69، مؤرخ في 22 ماي 1969، يتعلق بالولاية، مرجع سابق: "ينتخب أعضاء المجالس الشعبية للولاية من قوائم المرشحين الذين يقدمهم الحزب".

احتفظ قانون الانتخابات لسنة 1980، ببعض المظاهر المدعمة للاستقلالية، والمتمثلة في العهدة النيابية، وهو ما نصت عليه المادة 63: "ينتخب المجلس الشعبي الوطني والمجلس الشعبي الولائي والمجلس الشعبي البلدي لمدة خمس سنوات"، كما نص على عدم القابلية للانتخاب وذلك في المادة 76⁽²³⁵⁾ بالنسبة لأعضاء المجالس البلدية، والمادة 90⁽²³⁶⁾ بالنسبة لأعضاء المجالس الشعبية الولائية.

جاء المشع الجزائري كذلك في هذا القانون بأمور تجعل الاستقلالية شكلية، وهي:

- اشتراط أن يكون أعضاء المجالس المحلية من قائمة وحيدة، يقدمها الحزب، وهو ما نصت عليه المادة 66: "ينتخب أعضاء كل مجلس شعبي من قائمة وحيد للمرشحين يقدمها حزب جبهة التحرير الوطني."

- اشتراط أن تكون الأغلبية في المجلس من العمال والفلاحين، وهو ما يؤثر سلبا على الاستقلالية المحلية، وهو ما نصت عليه المادة 64: "تكون الأغلبية ضمن المجالس الشعبية المنتخبة من العمال والفلاحين."

نشير في الأخير، أنه في ظل الأحادية الحزبية التي مرت بها الجزائر، لا يمكن اعتبار انتخاب المجالس الشعبية المحلية، مظهرا للاستقلالية، باعتبار أن هذه الوسيلة الديمقراطية، والتي تهدف إلى إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم، أحيطت بمجموعة من القيود تحول دون تحقيقها للغاية المنشودة، وذلك بتدخل حزب جبهة التحرير الوطني في عملية انتخاب الأعضاء المحليين، من خلال احتكاره لسلطة تقديم المرشحين، وكذا تهميش غير الفلاحين والعمال في تسيير الشؤون المحلية.

²³⁵ - تنص المادة 76 من قانون رقم 80-08، مؤرخ في 25 أكتوبر 1980، يتضمن قانون الانتخابات مرجع سابق: "بقطع النظر عن حالات عدم القابلية المنصوص عليها في المادة 71.....، يعد غير قابل للانتخاب في البلديات...، أمناء القسمات، مهندسوا السلك التقني للدولة العاملون لحساب البلدية، محاسبوا أموال البلدية، مسؤولوا المقاولات البلدية، مسؤولوا الوحدات الاقتصادية البلدية، مسؤولوا نقابات الأشغال البلدية، الأعوان البلديون، أعوان الشرطة البلدية."

²³⁶ - تنص المادة 90 من قانون 80-08، مؤرخ في 25 أكتوبر 1980، يتضمن قانون الانتخابات، المرجع نفسه: "ما عدا حالات عدم القابلية للانتخاب...، لا يجوز أن ينتخب أيضا في الولاية.....، رؤساء مصالح الولاية، أمناء خزينة الولاية، مسؤولوا مقاولات الولاية، مهندسوا الهيئات المنتمية للدولة العاملون لحساب الدولة."

الفقرة الثانية

الانتخاب دعامة شكلية للاستقلالية في ظل التعددية الحزبية

كان لزام على الدولة الجزائرية بعد التخلي عن نظام الحزب الواحد، واعتماد نظام التعددية الحزبية، أن تقوم بسن قوانين تتماشى وهذا التوجه الجديد، وكان قانون الانتخابات من بين التشريعات التي تعرضت للإلغاء، وإصدار قوانين أخرى.

ألغت الجزائر – تبعا لذلك -، قانون 80-08، المتعلق بالانتخابات، وحاولت إيجاد نظام قانون انتخابي ينظم ويحكم عملية انتقاء الأشخاص المرشحين لشغل المقاعد في المجالس المحلية على الأسس التي تقتضيها التعددية الحزبية، وكان ذلك في سنة 1989⁽²³⁷⁾، وبعد ذلك تم إلغاء هذا القانون، وعوض بآخر في سنة 1997⁽²³⁸⁾، الذي ألغي بدوره في سنة 2012⁽²³⁹⁾، ليُلغى بدوره في سنة 2016⁽²⁴⁰⁾، فهل جاءت هذه القوانين بجديد لجعل الانتخاب أكثر تجسيدا لاستقلالية الجماعات الإقليمية؟

يمثل المجلس الشعبي المحلي، الجناح الشعبي في السلطة التنفيذية، وهو أحد أهم أجهزة الجماعات الإقليمية، ويتشكل من أعضاء منتخبين، والاعتبار الوحيد المعتمد في تشكيلته، وفي تحديد حجمه، الكثافة السكانية، إذ أن عدد المقاعد المطلوب شغلها في المجلس مرتبط بعدد سكان الإقليم الناتج عن التعداد الرسمي الأخير⁽²⁴¹⁾.

ينتخب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية في الجزائر لمدة خمس (05) سنوات⁽²⁴²⁾، ويكون عدد الأعضاء فيها على النحو التالي:

²³⁷ - بموجب قانون رقم 89-13، مؤرخ في 07 أوت 1989، يتضمن قانون الانتخابات، معدل ومتمم، مرجع سابق.

²³⁸ - بموجب أمر رقم 97-07، مؤرخ في 6 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، معدل

ومتمم، مرجع سابق.

²³⁹ - بموجب قانون عضوي رقم 12-01، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

²⁴⁰ - بموجب قانون عضوي رقم 16-10، مؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

²⁴¹ - عادل بوعمران، مرجع سابق، ص.37.

²⁴² - وهو ما نصت عليه المادة 65 من قانون عضوي رقم 16-10، مؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع

سابق، وهي المادة ذاتها في قانون عضوي رقم 12-01، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

- 13 عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة،
- 15 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 نسمة و20.000 نسمة،
- 19 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 نسمة و50.000 نسمة،
- 23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 نسمة و100.000 نسمة،
- 33 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 نسمة و200.000 نسمة،
- 43 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها بين 200.001 نسمة أو يفوقه⁽²⁴³⁾.

تجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري عـاد مـن جـديـد إلى الرفع من عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية، بينما قام بإنقاصها في قانون الانتخابات لعام 1997⁽²⁴⁴⁾، وبذلك اعتمد الأسلوب الذي يحقق الأهداف السياسية، من إشراك أكبر عدد ممكن من المواطنين في تسيير الشؤون المحلية.

²⁴³ - أنظر المادة 80 من قانون عصوي رقم 10-16، مؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، وتقابلها المادة 79 من قانون عضوي رقم 01-12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.
²⁴⁴ - وهو ما يظهر من نص المادة 97 من أمر رقم 07-97، مؤرخ في 6 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، معدل ومتمم، مرجع سابق، التي نصت على الأعداد التالية:

- 07 أعضاء في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة،
- 09 أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.001 نسمة، و20.000 نسمة
- 11 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 نسمة، و50.000 نسمة،
- 15 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 نسمة، و100.000 نسمة،
- 23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 نسمة، و200.000 نسمة،
- 33 في البلديات التي يفوق تعداد سكانها 200.001.

بالمقابل، يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية، حسب تغير عدد سكان الولاية ضمن الشروط الآتية:

- 35 عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة،
- 39 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250.001 نسمة و650.000 نسمة،
- 43 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650.001 نسمة و950.000 نسمة،
- 47 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950.001 نسمة و1.150.000.000 نسمة،
- 51 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1.150.000.001 نسمة و1.250.000 نسمة،
- 55 عضوا في الولايات التي يفوق عدد سكانها 1.250.000 نسمة⁽²⁴⁵⁾.

وهكذا فإن استقلالية المجلس المحلي المنتخب، تستند على مجموعة من الركائز تصاحب تكوينه، وتتمثل أساسا في:

أ- النص على حرية الترشح: وذلك بفتح المجال لجميع المواطنين، للترشح للعضوية في المجالس المحلية⁽²⁴⁶⁾، منخرطين في أحزاب أو أحرار دون تغليب فئة على أخرى، بل وضعت شروط عامة تمكن المواطنين من الترشح. يسمح هذا الأمر - على الأقل على المستوى

²⁴⁵ - أنظر المادة 82 قانون عضوي رقم 16-10، مؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، وهي المادة ذاتها في قانون عضوي رقم 12-01، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، وتقابلها المادة 99 من أمر رقم 07-97، مؤرخ في 6 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، معدل ومتمم، مرجع سابق.

²⁴⁶ - رغم كون حرية الترشح، ضمانا لمشاركة أكبر عدد ممكن من المواطنين في تسيير شؤون الإقليم، إلا أن له إكراهات على الأداء المحلي، بحكم تولي عضوية المجالس المنتخبة، أشخاص لا يملكون مؤهلات تمكنهم من التسيير الرشيد للمصالح المحلية، وهو ما سنبينه بالتفصيل في المبحث الأول من الفصل الأول من الباب الثاني من هذه الأطروحة، ص.ص. 169، 206.

النظري -، بتنافس أحسن على شغل المقاعد المحلية عن طريق قوائم انتخابية متعددة تستند إلى برامج اقتصادية واجتماعية مختلفة⁽²⁴⁷⁾.

قام المشرع كذلك بتفعيل حرية الترشح وذلك من خلال اشتراط تعليل قرار رفض الترشح، وكذا الاعتراف للمواطنين بالطعن في القرار أمام القضاء المختص⁽²⁴⁸⁾.

ب- إعمال نظام العيدة النيابية: وهو ما نصت عليه المادة 61 من قانون رقم 13-89، والمادة 75 من أمر رقم 07-97، و المادة 65 من قانون عضوي رقم 01-12، وأخيرا المادة 65 كذلك من قانون عضوي رقم 10-16، بجعل مدة العضوية في المجالس المحلية بخمس سنوات، وهو ما يشكل ضمانا على الأقل من الناحية النظرية.

ج- النص على عدم القابلية للانتخاب: وذلك بإقصاء بعض المواطنين من حق الترشح للعضوية في المجالس المحلية، بحكم مناصبهم، وهو ما نصت عليه المادة 82 من قانون رقم 13-89، والمادتين 98، و 100 من أمر رقم 07-97، والمادتين 81 و 83 من قانون عضوي رقم 01-12، وأخيرا المادتين 81 و 83 كذلك من قانون عضوي رقم 10-16⁽²⁴⁹⁾، وفي ذلك تدعيم لاستقلالية الجماعات الإقليمية، لتجنب استخدام النفوذ لتحقيق مصالح شخصية، أو للغير، على حساب الشؤون المحلية.

د- النص على حالات التنافي: وتبرز هذه الحالات بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع، حيث يجب على بعض الأشخاص والموظفون، ممن يحتلون مراكز نفوذ، التخلي عن العضوية

²⁴⁷ - محمد زغداوي، مرجع سابق، ص.65.

²⁴⁸ - وذلك في المادة 70 من قانون 13-89، مؤرخ في 07 أوت 1989، يتضمن قانون الانتخابات، معدل ومتمم، مرجع سابق، المادة 86 من أمر رقم 07-97، مؤرخ في 6 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، معدل ومتمم، مرجع سابق، والمادة 77 من قانون 01-12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، وأخيرا المادة 78 من قانون عضوي رقم 10-16، مؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

²⁴⁹ - مع إضافة أشخاص آخرين غير قابلين للانتخاب، وهم الولاة المنتدبين، المفتشون العامون للولاية، وكذا مستخدموا البلدية، وهذا الإقصاء يقرأ من زاويتين، الأولى هي محاولة توسيع دائرة المنع من ممارسة الحقوق المدنية والسياسية، والثانية، محاولة تحقيق الحياد والاستقلالية للأعضاء.

بالمجالس المحلية⁽²⁵⁰⁾، مع الإشارة أن قانون الانتخابات لسنة 2012، وكذا لسنة 2016 لم يتعرضا لحالات التنافي، رغم الإشارة إليها في قانون الولاية رقم 07-12، دون قانون البلدية رقم 10-11، وبالتالي موقف المشرع الجزائري، جاء مؤكدا لقوانين الانتخابات السابقة، باستثناء قانون سنة 1980، الذي نص على التنافي في المادتين 77، و91.

هـ- إحاطة الانتخابات بمجموعة من الضمانات: يؤدي هذا الأمر إلى تدعيم أكثر لاستقلالية الجماعات الإقليمية، من خلال ضمان الوصول إلى المجالس المحلية المرشحين الذين صوت عليهم المواطنين -على الأقل من الناحية القانونية-، وتمثل هذه الضمانات في:

● -/ تنظيم الإجراءات التمهيدية للعملية الانتخابية: فنظرا لأهمية العملية الانتخابية، وللمخاطر التي تكتنفها، فقد أحكم المشرع تنظيمها، وجعل لها إجراءات تمهيدية، يجب مراعاتها قبل إجراء الانتخابات⁽²⁵¹⁾، وتمثل هذه الإجراءات في:

1- إجراء تقسيم الدوائر الانتخابية: والتي يمكن أن تتشكل من شطر من بلدية، أو من بلدية، أو من عدة بلديات⁽²⁵²⁾.

2- وضع القوائم الانتخابية ومراجعتها: وتكون القوائم الانتخابية دائمة، وتراجع خلال الثلاثي الأخير من كل سنة، كما يمكن مراجعتها استثنائيا بمقتضى مرسوم رئاسي، متضمن استدعاء الهيئة الانتخابية، المتعلق باقتراع ما، والذي يحدد فترة افتتاحها واختتامها⁽²⁵³⁾، ويتم إعداد القوائم ومراجعتها تحت رقابة لجنة إدارية انتخابية⁽²⁵⁴⁾.

²⁵⁰ - محمد الصفير بعلي، مرجع سابق، ص.ص. 56، 57.

²⁵¹ - عادل بوعمران، مرجع سابق، ص. 39.

²⁵² - أنظر المادة 26 من قانون عضوي رقم 10-16، مؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، وهي المادة ذاتها في قانون رقم 01-12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

²⁵³ - أنظر المادة 14 من قانون عضوي رقم 10-16، مؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، وهي المادة ذاتها في قانون رقم 01-12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

²⁵⁴ - تتكون اللجنة من:

- قاض يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليميا، رئيسا،

- رئيس المجلس الشعبي البلدي، عضوا،

● / - تنظيم الإجراءات الرئيسية للعملية الانتخابية: وذلك باحترام المراحل الضرورية، والمتمثلة أساساً في:

1- استدعاء الهيئة الناخبة: وذلك بموجب مرسوم رئاسي في غضون الأشهر الثلاثة، التي تسبق تاريخ إجراء الانتخابات⁽²⁵⁵⁾.

2- الحملة الانتخابية: وهي العملية التي يصح فيها للمرشحين، التعريف بأنفسهم، واستعراض أفكارهم وبرامجهم، وتكون مفتوحة قبل خمسة وعشرون (25) يوماً من يوم الاقتراع، وتنتهي قبل ثلاثة (03) أيام من تاريخ الاقتراع⁽²⁵⁶⁾.

3- الاقتراع: ويدوم ليوم واحد، يحدد بمرسوم رئاسي، لكن يمكن الترخيص للبلديات التي يتعذر فيها إجراء عملية الاقتراع في اليوم نفسه، بتقديم افتتاحه باثني وسبعين (72) ساعة على الأكثر، وذلك بقرار من الوزير المكلف بالداخلية، وبطلب من الولاية⁽²⁵⁷⁾.

4- الفرز: والذي يبدأ فور اختتام الاقتراع، ويتواصل دون انقطاع إلى غاية انتهائه تماماً، ويكون علنياً، ويقوم بهذه العملية فاززون تحت رقابة أعضاء مكتب التصويت⁽²⁵⁸⁾.

=- الأمين العام للبلدية عضواً،

- ناخبان اثنان (2) من البلدية، يعينهما رئيس اللجنة، عضوين، أنظر المادة 15 من قانون عضوي رقم 10-16، مؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، وهي المادة ذاتها في قانون رقم 01-12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

²⁵⁵ - أنظر المادة 25 من قانون عضوي رقم 10-16، مؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، وهي المادة ذاتها في قانون رقم 01-12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

²⁵⁶ - أنظر المواد من 173 إلى 186 من قانون عضوي رقم 10-16، مؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، وتقابلها المواد من 188 إلى 199 من قانون رقم 01-12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

²⁵⁷ - أنظر المادة 33 من قانون عضوي رقم 10-16، مؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، والتي تقابلها المادة 30 من قانون رقم 01-12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

²⁵⁸ - أنظر المادتين 48، 49 من قانون عضوي رقم 10-16، مؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، وهي المواد ذاتها في قانون رقم 01-12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

5- إعلان النتائج: والذي يمرر بعدة إجراءات، تبدأ بإعداد محضر النتائج، تسليم نسخة منها لممثلي القوائم، وكذا تبليغ نسخة من المحضر إلى اللجان الانتخابية⁽²⁵⁹⁾.

و- اعتماد أسلوب التمثيل النسبي⁽²⁶⁰⁾ في توزيع المقاعد⁽²⁶¹⁾: وهو ما نصت عليه المادة 61 من قانون 13-89⁽²⁶²⁾، والمادة 76 من أمر رقم 07-97، المادة 66 من قانون عضوي رقم 01-12، وأخيرا المادة 66 كذلك من قانون عضوي رقم 10-16.

²⁵⁹ - أنظر المادة 51 من قانون عضوي رقم 10-16، مؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، وهي المادة ذاتها في قانون رقم 01-12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، وللتفصيل أكثر، أنظر: - عادل بوعمران، مرجع سابق، ص.44.

²⁶⁰ - للتفصيل في مسألة تأثير أسلوب التمثيل النسبي على أداء المجالس المنتخبة، أنظر: - إدريس بوكرا، "الاقتراع النسبي وأثره على التعددية السياسية على ضوء تجربة الانتخابات التشريعية في الجزائر"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 09، جويلية 2005، ص.ص.40، 71.

²⁶¹ - تجدر الإشارة أنه في ظل قانون رقم 08-80، مؤرخ في 25 أكتوبر 1980، يتضمن قانون الانتخابات، مرجع سابق، كان يعتمد في توزيع المقاعد على نظام الأغلبية المطلقة، وهو ما نصت عليه المادة 67، ورغم السليبيات التي تحيط بهذا النمط من توزيع المقاعد، من هيمنة لون سياسي واحد في المجالس، وبالتالي التأثير السلبي على الأداء المحلي، لعدم تمثيل معظم المصالح المحلية، إلا أنه من جانب آخر له مزايا، أهمها تحقيق الاستقرار داخل المجلس وتجنب الإنسدادات، والتي تؤدي إلى فتح مجال تدخل السلطة الوصية، والذي يشكل أكبر مساس باستقلالية الجماعات الإقليمية.

²⁶² - نشير أنه رغم النص على اعتماد أسلوب التمثيل النسبي في توزيع المقاعد في المادة 61 من قانون رقم 13-89، مؤرخ في 07 أوت 1989، معدل ومتمم، مرجع سابق، إلا أن المبدأ العام في توزيع المقاعد في الانتخابات المحلية هو نظام الأغلبية المطلقة، وهو ما يظهر من خلال المادة 62 التي عدلت بموجب قانون رقم 06-90، مؤرخ في 27 مارس 1990، مرجع سابق والتي نصت: "يترتب على طريقة هذا الاقتراع التوزيع التالي للمقاعد:

1- تتحصل القائمة التي فازت بالأغلبية المطلقة على الأصوات المعبر عنها على عدد من المقاعد يتناسب وبالنسبة المئوية للأصوات المحصل عليها المجبرة للعدد الصحيح الأعلى.

2- في حالة عدم حصول أية قائمة على الأغلبية المطلقة من الأصوات المعبرة تفوز القائمة التي تحوز على أعلى نسبة على مايلي:
- 50% من عدد المقاعد المجرى إلى العدد الصحيح الأعلى في حالة ما إذا كان عدد المقاعد المطلوب شغلها في الدائرة فرديا،
- 50% زائد واحد من عدد المقاعد المجرى إلى العدد الصحيح الأعلى في حالة ما إذا كان عدد المقاعد المطلوب شغلها في الدائرة زوجيا.

3- وفي كلتا الحالتين المذكورتين أعلاه توزع المقاعد بالتناسب على كل القوائم المتبقية التي حصلت على 07% فما فوق من الأصوات المعبرة، على أساس النسبة المئوية للأصوات المحرزة بتطبيق الباقي الأقوى حتى تنتهي المقاعد الواجب شغلها.

- في حالة بقاء مقاعد التوزيع، توزع على كل القوائم بالتناسب بما فيها القائمة الفائزة التي أحرزت أعلى نسبة.
- في حالة عدم حصول أية قائمة على نسبة 07% تحصل القائمة الفائزة على جميع المقاعد.

يؤدي هذا الأسلوب إلى إشراك أكبر عدد من المواطنين في تسيير الشؤون المحلية، وهو ما يؤثر إيجاباً على استقلالية الجماعة الإقليمية، لاحتوائها على ألوان سياسية مختلفة، وبالتالي تمثيل مصالح الوحدة المحلية بأكملها⁽²⁶³⁾.

=- إذا لم تحرز أية قائمة على نسبة 07 % توزع المقاعد حسب النسب مهما كانت، مع إعطاء الأفضلية للقائمة الحائزة على أعلى نسبة.

²⁶³ - غير أنه لهذا الأسلوب كذلك عيوبه، والتي تؤثر سلباً على استقلالية الجماعات الإقليمية، إلا أننا في هذا المقام من الأطروحة قمنا بإبراز التأثير الإيجابي للتمثيل النسبي، تاركين التأثير السلبي للباب الثاني.

الفصل الثاني

مظاهر الاستقلالية الوظيفية للجماعات الإقليمية

يمثل تمتع الجماعات الإقليمية بالاستقلالية العضوية، من أهم الركائز التي يقوم عليها التنظيم الإداري اللامركزي، من خلال تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية، تتمتع بالشخصية المعنوية، مع انتخاب أعضاء المجالس المحلية، لتجسيد الديمقراطية على المستوى المحلي.

لكن هذه المقومات لا تكفي، وتفرغ من محتواها إذا لم توازي مع ركائز أخرى تركز الاستقلالية الوظيفية للجماعات الإقليمية، كون أن التنظيم اللامركزي لا يقوم على استقلالية الأعضاء فحسب، بل لابد من ضمان إمكانية ممارسة هؤلاء المنتخبين لوظائفهم بقدر من الحرية، ودون وجود تبعية مفرطة للجهات المركزية.

تتلخص بذلك مقومات الاستقلالية الوظيفية للجماعات الإقليمية، في توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والمجالس المحلية المنتخبة (مبحث أول)، مع التمتع بالاستقلالية المالية، وتخفيف الوصاية الممارسة من طرف الجهة الوصية (مبحث ثان).

المبحث الأول

توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية

تمارس الإدارة المحلية اختصاصات ممنوحة لها من السلطة المركزية، وتعتبر صلاحيات الوحدات المحلية من حيث مداها وشموليتها، معيارا للدلالة على أهميتها وإشباعها لحاجات مواطني الإقليم الذي تقوم فيه، فإذا ما توسعت الدولة في منح الاختصاصات للإدارة المحلية، كان ذلك مؤشرا على كبر شأن هذه الإدارة وازدياد دورها وفعاليتها في النظام الإداري في الدولة، وبالعكس عندما تقلل الدولة من اختصاص الإدارة المحلية، إنما تحد بذلك من دور هذه الهيئة ومن حجمها وقدرتها.

وتعتبر مسألة المصالح المحلية، الأساس الرئيسي في توزيع الاختصاص (مطلب أول)، بصرف النظر عن الأسلوب المتبع في منح الصلاحيات للجماعات المحلية، فالمهم أن يؤدي الأسلوب المتبع إلى تمتع الوحدات المحلية بحرية التمتع في الشؤون المحلية

قام المشرع الجزائري، قصد تجسيد الشق الثاني من استقلالية الجماعات المحلية، والمتمثلة في التمتع باختصاصات أصيلة، بمنح الهيئات الإقليمية صلاحيات لتواجه بها المصالح المحلية (مطلب ثان).

المطلب الأول

الأسس الضرورية لتوزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية

يعتبر الاعتراف بوجود مصالح محلية خاصة بالإدارة المحلية، نتيجة منطقية لتمتعها بالشخصية المعنوية التي تميزها عن الإدارة المركزية، فهناك بعض المسائل التي لا تهم جميع المواطنين في الدولة، بقدر ما تهم قسما منهم بحكم ترابط المصالح الاجتماعية والاقتصادية، فالهيئات المحلية لا تستطيع مباشرة أعمالها إلا إذا توفرت لها شؤون محلية خاصة، متميزة عن الشؤون الوطنية، ومدعمة بأسس لتفعيلها (فرع أول)، وذلك بغض النظر عن الأسلوب المعتمد عليه في توزيع الاختصاص (فرع ثان).

الفرع الأول المصالح المحلية

يعتبر إعطاء تعريف جامع ومانع للجماعات الإقليمية، من أصعب الإشكالات التي واجهت الفقه، وهو الأمر الذي دفع البعض منهم إلى تمييزها عن المصالح الوطنية، بدلا من التعريف المباشر لها (فقرة أولى)، مع إجماعهم على أن الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن الوطنية، لا يكفي لتحقيق استقلالية الجماعات المحلية، بل لابد من توافر مجموعة من الدعائم (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى التعريف بالمصالح المحلية

تعتبر المصلحة المحلية، من بين أهم مقومات استقلالية الجماعات الإقليمية، إذ يقتضي أن تمارس من طرف الهيئة المحلية، بحكم أنها أدري بحاجات سكان الإقليم، غير أن الشؤون المحلية، تعد من بين المواضيع التي أثارت عدة إشكالات بسبب صعوبة حصر مفهومها من جهة (أولا)، أو حتى اعتماد معايير لتمييزها عن الشؤون الوطنية من جهة أخرى (ثانيا).

أولا

إشكالية إعطاء تعريف واضح للمصلحة المحلية

اعترف الفقهاء بصعوبة إعطاء تعريف للمصلحة المحلية، ونجد أن معظمهم⁽²⁶⁴⁾ قاموا بتعريفها، من خلال تمييزها عن المصالح الوطنية، مما أدى إلى صعوبة إيجاد معيارا للتمييز بينهما. غير أن ذلك لم يمنع الفقه على الإطلاق من تقديم بعض التعاريف من بينها تعريف الأستاذ أحمد محمد قاسمي: " يمكن تحديد مفهوم الشأن

²⁶⁴ - منهم الفقيه فيدال ريفيرو بقوله: " تكون المصالح محلية إذا كانت تتصل بالإقليم معين، وتكون وطنية إذا كانت تتصل بإقليم الدولة. "، أنظر: - مصطفى كراحي، مرجع سابق، ص. 356.

المحلي في إطار القانون الإداري، بأنه مجموع القضايا المحلية التي يقر المشرع بوجودها لجماعة من الأفراد، ويعهد إليهم بالإشراف عليها وتدير مواردها المالية والبشرية.⁽²⁶⁵⁾

عرفها كذلك، الأستاذ شاب توما منصور بأنها " الحاجات الاجتماعية المحلية للسكان سواء كانت حاجات مادية أو حاجات معنوية، حيث إذا كانت الحاجات المادية هي الحاجات الضرورية لبقاء حياة الإنسان واستمرارها كالغذاء والماء، فإن الحاجات المعنوية كالصحة والسكينة والأمن، أصبحت ضرورية وملازمة للحاجات المادية.⁽²⁶⁶⁾

وصفها الأستاذ كراجي مصطفى كذلك، بأنها " مجموعة الاحتياجات والخدمات التي تقوم بين أفراد المجتمع المحلي لتجعل منهم وحدة متضامنة أقدر تعبيراً عن احتياجاتهم.⁽²⁶⁷⁾

يظهر بذلك، أنه إذا كانت بعض المرافق تتطلب هيمنة الدولة المركزية عليها لضرورتها كالعدل والقضاء والأمن، فإن أغلب المرافق العامة يستحسن ترك إدارتها للمستفيدين منها مباشرة لدرائتهم بحاجتهم إليها وقدرتهم على إشباعها بواسطة هيئات محلية تمثلهم في ذلك، كالصحة والكهرباء والمياه.⁽²⁶⁸⁾

يتبين من كل ما سبق، أن الشؤون المحلية تقوم منعزلة عن الشؤون العامة للبلاد، وفي هذا الإطار يختص المشرع وحده بتحديد لائحة الشؤون المحلية التي ينبغي للجماعات المحلية رعايتها، والإشراف عليها وتدير شؤونها المادية والمعنوية، ولا يجوز لها القيام بأي نشاط خارج عن لائحة اختصاصاتها إلا بمقتضى القانون.⁽²⁶⁹⁾

²⁶⁵ - محمد أحمد قاسمي، الشأن المحلي في سياق اللامركزية وعدم التمركز، (د.د.ن)، (د.ب.ن)، 2001، ص.6.

²⁶⁶ - منصور شاب توما، القانون الإداري، جامعة بغداد، 1980، ص.87.

²⁶⁷ - مصطفى كراجي، مرجع سابق، ص.355.

²⁶⁸ - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977، ص.118.

²⁶⁹ - محمد أحمد قاسمي، مرجع سابق، ص.6.

ثانيا

تمييز المصالح المحلية عن المصالح الوطنية

جعلت صعوبة إعطاء تعاريف شافية للمصلحة المحلية، سعي الفقه وراء إعطاء معيار للتمييز بين هذه الأخيرة والمصلحة الوطنية⁽²⁷⁰⁾، وذلك رغم صعوبة هذه المسألة، كذلك، مما جعل معظم الفقهاء يعتبرون الشؤون الإقليمية، ليست مسألة موضوعية، بل ذاتية⁽²⁷¹⁾، يعود تحديد معالمها لكل دولة، مستندة في ذلك لمجموعة من الاعتبارات.

يعتبر المدى الجغرافي للمصلحة، من بين العوامل التي استند إليها في تمييز الشأن المحلي، عن الوطني، فداخل حدود الدولة الواحدة يظهر نوعان من المسائل، أحدهما يفرض نفسه في كل مكان من أجزاء الوطن، ولا يمكن مواجهتها إلا على مستوى جماعي، وهو ما يطلق عليها المصالح الوطنية، والأخرى لا تظهر إلا على مستوى جزء محدد من إقليم الدولة، ولا تهم مباشرة إلا عددا محدودا من الأشخاص، وهي ما يسمى بالمصالح المحلية، وهذه المصالح هي التي تنشأ رابطة أو علاقة خاصة بين أعضاء الجماعات المحلية⁽²⁷²⁾.

ميز الفقهاء كذلك بين المصالح الوطنية والمحلية، بالنظر إلى النشاط الإداري للدولة والمتعلق بالمرافق العامة، فتكون المصلحة وطنية إذا تعلق الأمر بتسيير مرافق عامة وطنية والتي يعم نفعها جميع المواطنين في الدولة على قدم المساواة، وتكون المصلحة محلية إذا تعلق الأمر بتسيير مرافق ذات الصبغة المحلية، والتي تعود فائدتها

²⁷⁰ - وذلك رغم إقرار العديد من الفقهاء كذلك بصعوبة إيجاد معيار للترقية، على أساس أن بعض المرافق تعد وطنية في بعض

الوجوه، ومحلية في البعض الآخر. أنظر:

- طعيمة الجرف، مرجع سابق، ص.283.

- أحمد شرف الدين، مرجع سابق، ص.29.

- Jean Bernard AUBY, Jean François AUBY, Noguellou ROZEN, op.cit, PP.200, 201.

²⁷¹ - Louise JAROME, La notion d'affaires locales en droit administratif français, thèse de doctorat d'Etat en droit, université de paris 2, 1972, p.459.

²⁷² - محمد محمد ابراهيم رمضان، مرجع سابق، ص.29.

على مواطني جهة محلية معينة أكثر من غيرهم⁽²⁷³⁾، وفي هذا المنحى سار الفقيه "برتلي"، فيقول "أنه من المناسب أن تتدخل الإدارة في مسائل الصحة العامة، ولكن هل من اللازم أن تكون القواعد اللازمة للمحافظة على الصحة العامة على نمط واحد، مطبق في جميع أقاليم الدولة المختلفة في مناخها وظروفها"⁽²⁷⁴⁾.

يجيب الدكتور "قوانيه" عن تساؤل "برتلي" بطريقة غير مباشرة، عندما يقرر أنه "من غير الممكن بالنسبة للكثير من المسائل، ومنها مسائل الصحة العامة، أن تنظم بقواعد خاصة موحدة، بل يجب أن تأخذ اعتبارات خاصة بحاجات ومصالح كل منطقة أو جهة محلية"⁽²⁷⁵⁾.

وأخيرا يضيف الدكتور "محمد عبد الله العربي": "أن كل المرافق التي تمس الأمة في كيانها الشامل باعتبارها كتلة واحدة، يجب أن تتولاها الحكومة المركزية، وكل المرافق التي يستلزم حسن إدارتها، أن تسير في كل أرجاء الدولة على وتيرة واحدة، يجب بالمثل أن تناط بالدولة، لأنه إذا كان في توزيع العمل قوة، فإن في توحيد وإدماجه حين يجب التوحيد والاندماج، قوة أكبر، أما السلطات المحلية فيعهد إليها بالمرافق التي تتوافر فيها أحد الشروط الثلاث وهي:

- كونها تهم الإقليم، لأنها تنصرف إلى شأن من شؤونها الخاصة
- أو كونها تستلزم في أدائها رقابة دقيقة دائمة لا يتاح للحكومة المركزية القيام بها
- أو كونها من المرافق التي يضرها توحيد النمط ويصلحها تغييره"⁽²⁷⁶⁾.

نلاحظ أن التمييز بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية، ليس بالأمر السهل ولا يمكن أن نضع معيارا قاطعا للتفرقة بينهما، فالخط الفاصل بين ما هو وطني وما هو

²⁷³ - حسن محمد عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1983، ص.87.

²⁷⁴ - خالد الزغبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1993، ص.124. نقلا عن:

- BERTHELEMY, Traité élémentaire de droit administratif, Paris, 1930, pp.110, 111.

²⁷⁵ - المرجع نفسه، ص.124. نقلا عن:

- Manuel élémentaire du droit administratif, Paris, 1937, P.49

²⁷⁶ - محمد محمد ابراهيم رمضان، مرجع سابق، ص.29.

محلي، رفيع جدا، وقد تختلف من دولة لأخرى ومن زمان لآخر، فما يعتبر مصلحة محلة في دولة معينة قد لا يكون كذلك في دولة أخرى، وما يكون مصلحة محلية في زمن معين، قد يكون مصلحة وطنية في زمن لاحق⁽²⁷⁷⁾.

تجدر الإشارة في الأخير، أن التفرقة بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية، مسألة اعتبارية يقدرها المشرع طبقا لمختلف الظروف التي تحيط بالدولة، ومعنى هذا أن فيصل التمييز بين ما هو وطني وما هو محلي، القانون ذاته، غير أنه يمكن للمشرع أم يستهدي ببعض الاعتبارات النظرية العامة عند قيامه بتوزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية⁽²⁷⁸⁾.

الفقرة الثانية

تدعيم الاعتراف بالمصالح المحلية بالأسس اللازمة لتجسيد الاستقلالية

تعد النتيجة الحتمية والمنطقية لمنح المشرع اختصاصات للجماعات المحلية، حرية هذه الأخيرة في التصرف في المهام المخولة لها قانونا، وحرية التسيير والقدرة على اتخاذ القرارات على المستوى المحلي، وإلا طعن في استقلاليتها واعتبرت على أنها شكلية لا غير.

حتى تتحقق حرية التصرف للهيئات المحلية، لابد أن يكون لهذه الأخيرة حق المبادرة (أولا)، وكذا عدم إمكانية تعديل أعمال الهيئة المحلية من طرف السلطة الوصية (ثانيا)، وأخيرا لابد من إعمال أو ترسيخ مبدأ التفريع (ثالثا).

أولا

سلطة الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات المحلية ابتداء

يترتب على استقلال الجماعات المحلية وظيفيا، وبالتالي التمتع باختصاصات أصلية وفعالية في الشؤون المحلية، حق المبادرة والمبادرة للتصرف في اتخاذ العمل

²⁷⁷ - فالدفاع الذي يعتبر دائما من المرافق الوطنية، قد يكتسب لدواع أمنية خاصة الطابع المحلي، وذلك حين تقتضي الحاجة اتخاذ إجراءات دفاعية خاصة بمنطقة معينة دون غيرها، كأن تكون هذه المنطقة أكثر تعرض للخطر من منطقة أخرى. أنظر: - محمد حسن عواضة، مرجع سابق، ص. 88.

²⁷⁸ - خالد سمارة الزغبي، تشكيل المجالس المحلية...، مرجع سابق، ص. 55.

تقريراً وتنفيذاً، سواء كان هذا العمل بالإيجاب أو بالسلب، ولا يخول للسلطات الرقابية حق الحلول محلها في مباشرة أي اختصاص عهد إليها إلا على سبيل الاستثناء وبنص قانوني صريح، ومرد ذلك أن استقلالية الهيئات المحلية تتعارض مع واجب الطاعة والخضوع للإدارة المركزية⁽²⁷⁹⁾.

وهكذا فإن تحقيق الاستقلالية العضوية المجسدة في تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية، مع تشكيل الهيئات عن طريق الانتخاب، تفرغ من محتواها إذا لم يمنح للجماعات المحلية حق تولي الاختصاصات المحلية بداية، سواء تعلق الأمر بتلك الصلاحيات التي تستقل بها الهيئات اللامركزية، أو تلك التي تخضع لتصديق السلطة الوصية، وهو ما عبر عنه الأستاذ فؤاد العطار بقوله: "إن قاعدة تولي الاختصاصات بداءة لا تقتصر على الاختصاصات التي تستقل بها الهيئات اللامركزية، بل تتناول كذلك تلك التي تخضع لتصديق السلطة التنفيذية، ومن ثم فليس لهذه الأخيرة أن تتخذ قراراً ابتداءً في مسألة تدخل في اختصاص الهيئات اللامركزية ما لم يوجد نص يقضي بذلك، والقول بغير ذلك يؤدي إلى انتفاء تحقيق النظام اللامركزي"⁽²⁸⁰⁾.

تجدر الإشارة في الأخير، ذكر التجربة الفرنسية في هذه المسألة، حيث قطعت شوطاً كبيراً في مسألة الاختصاصات المحلية وعبرت عن حق المبادرة بمبدأ دستوري، وهو مبدأ الإدارة الحرة⁽²⁸¹⁾ "Le principe de libre administration" الذي تم النص عليه في التعديل الدستوري لسنة 2003 في المادة 3/72 بقولها: ".....تتولى مجالس منتخبة إدارة هذه الجماعات بحرية....."⁽²⁸²⁾.

²⁷⁹ - عادل بوعمران، مرجع سابق، ص.89.

²⁸⁰ - فؤاد العطار، "نظرية اللامركزية الإقليمية..."، مرجع سابق، ص.63.

²⁸¹ - للتفصيل أكثر في هذا المبدأ أنظر:

- أحمد بوسيدي، "التدبير الحر للجماعات الترابية"، مجلة المنير القانوني، عدد مزدوج، 2-3، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، أبريل-أكتوبر 2012، ص.199، 210.

- **Hubert ALCARAZ**, « Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence constitutionnelle après la révision constitutionnelle de 28 mars 2003 », *Revue Française de Droit Administratif*, n° 3, Dalloz, mai-juin 2009, pp.497, 514

=

²⁸² - جاء النص باللغة الفرنسية بالصيغة التالية:

دعم هذا المبدأ بوسائل أخرى⁽²⁸³⁾، تجعل تحقيق الإدارة الحرة بصفة فعلية أمر ممكن، وهي منح الجماعات المحلية سلطة تنظيمية⁽²⁸⁴⁾ مقيدة بشروط، وهو ما نصت عليه كذلك المادة 3/72: ".....تتولى مجالس منتخبة.....وتتمتع بسلطة تنظيمية لممارسة اختصاصاتها بأفضل طريقة ممكنة"⁽²⁸⁵⁾.

سايرت بعض الدول العربية، الدستور الفرنسي، ونصت في دساتيرها الأخيرة على هذا المبدأ، نذكر منها المملكة المغربية، وكذا تونس، فنصت الأولى على مبدأ التدبير الحر في دستورها الساري المفعول لسنة 2011⁽²⁸⁶⁾، وذلك في الفصل 136 التي تنص: "يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر....."

تم النص كذلك في هذا الدستور على السلطة التنظيمية، وذلك في الفصل 2/140 بـ "تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى في مجالات اختصاصاتها، وداخل دائرتها الترابية على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها".

=«...Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement....». In www.conseil-constitutionnel.fr

²⁸³ - تجدر الإشارة أن سلطة التشريع لم تمنح للجماعات الإقليمية، فهي من اختصاصات الدولة وحدها، وذلك تحقيقا لمجموعة من الاعتبارات، للتفصيل في المسألة، أنظر:

- **Olivier GOHIN**, « Pouvoir législatif et collectivités locales », mélange en l'honneur de Jacques MOREAU, « les collectivités locales », contributions rassemblées par Jacques PETIT, Economica, Paris, 2003, PP.177, 193.

²⁸⁴ - للتفصيل أكثر في السلطة التنظيمية للجماعات المحلية، أنظر:

- بوجمعة بوغراوي، "السلطة التنظيمية المحلية"، المجلة المغربية للإدارة والتنمية، عدد 101، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2011، ص.ص.105، 118.

- **Charlotte BONTEMPS DI STUCO**, Le pouvoir normatif des collectivités territoriales dans les systèmes juridiques français et italien, thèse pour l'obtention du grade du docteur en droit, université Paris 1, 2007.

- **Louis FAVOREU**, « La notion constitutionnelle de collectivité territoriale », mélange en l'honneur de Jacques MOREAU, « les collectivités locales », contributions rassemblées par Jacques PETIT, Economica, Paris, 2003, PP.159, 161.

²⁸⁵ - جاء النص باللغة الفرنسية كالتالي:

«.....ces collectivités.....disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.....». In www.conseil-constitutionnel.fr

²⁸⁶ - دستور المملكة المغربية لسنة 2011، مرجع سابق.

سارت دولة تونس في الاتجاه نفسه، ونصت في دستورها الحالي لسنة 2014⁽²⁸⁷⁾، على مبدأ التدبير الحر، وذلك في الفصل 132: " تتمتع الجماعات المحلية بالشخصية القانونية، وبالاستقلالية الإدارية والمالية، وتدير المصالح المحلية وفقا لمبدأ التدبير الحر".

تم النص كذلك على السلطة التنظيمية في الفصل 3/134: " تتمتع الجماعات المحلية بسلطة ترتيبية في مجال ممارسة صلاحياتها....."

ثانيا

عدم خضوع أعمال الهيئات المحلية للتعديل

يعني ذلك أن أعمال الجماعات المحلية وبالذات أعمال مجالسها، غير قابلة للتعديل سواء ما كان منه كليا أو جزئيا، وهذا المبدأ ليس إلا تحصيل حاصل أو نتاج للعمل بالنظام اللامركزي ككل، لأن فكرة التعديل لا تكون إلا في كنف نظام مركزي وفي ظل العمل بأدوات السلطة الرئاسية⁽²⁸⁸⁾، أما النظام اللامركزي فهو يسعى إلى تحقيق الديمقراطية المحلية، وهذه الأخيرة ستختفي في الحالة التي تكون فيها القرارات المحلية قابلة للتعديل من طرف سلطة خارجية⁽²⁸⁹⁾.

وهكذا، لا يكون للسلطة المركزية الحق في تعديل أعمال الجماعات المحلية، حتى ولو كانت هذه القرارات خاضعة لتصديقها، لأن التصديق لا يغير من طبيعة هذه الأعمال، وهو ما ذهب إليه الأستاذ محمد جعفر أنس قاسم بقوله " يكون للجماعة المحلية الحق في اتخاذ القرارات براءة في إطار اختصاصها دون أن تتقيد في هذا المجال من قبل سلطة عامة أخرى، وفي الحالات الاستثنائية التي يجب أن تعرض

²⁸⁷ - تم الحصول على الدستور التونسي من الموقع الإلكتروني التالي:

www.constituteproject.org.

²⁸⁸ - عادل بوعمران، مرجع سابق، ص.89.

²⁸⁹ - محمد اليعكوبي، " اللامركزية والدستور في المغرب... "، مرجع سابق، ص.16.

للمصادقة عليها من السلطة المركزية، فلا يمكن لهذه الأخير سوى الموافقة أو عدم الموافقة دون أن يصل الأمر إلى حق تعديل الأعمال أو استبدالها⁽²⁹⁰⁾.

نشير في هذا الصدد أن القضاء المصري، لم يأخذ بهذه القاعدة على إطلاقها بل ميز بين التعديل الجوهرى في قرارات المجالس المحلية، والتعديل غير الجوهرى، فالأصل أن السلطة الوصية لها إما التصديق أو عدم التصديق على أعمال المجالس الإقليمية، غير أنه يمكن لها تعديل العمل، لكن إذا كان تعديل السلطة الوصية جوهرياً، تكون قد تجاوزت سلطتها، وبالتالي يكون قرار التعديل باطل، أما إذا كان التعديل غير جوهرى، فيكون قرار السلطة الوصية صحيحاً فيما اتفق مع المجالس المحلية، وباطل فيما تضمنه من تعديل، وبذلك يمكن للجماعة المحلية إهمال التعديل وتنفيذ العمل⁽²⁹¹⁾.

ثالثاً

ترسيخ مبدأ التفريع "Principe de subsidiarité"

يتمثل مبدأ التفريع على مستوى توزيع الاختصاصات، في ذلك المبدأ القاضي بالبحث على المستوى الملائم لممارسة اختصاصات معينة⁽²⁹²⁾، بحيث لا يتدخل المستوى الأعلى، إلا في الحالات التي تعجز فيها المستويات الدنيا عن ممارسة تلك المهام والاختصاصات بنفسها⁽²⁹³⁾، وبهذا فإن توزيع الاختصاص بين الجماعات الإقليمية والسلطة المركزية، يجب أن يعمل فيه مبدأ التفريع من جهة، مع احترام الوحدة الوطنية من جهة أخرى⁽²⁹⁴⁾.

²⁹⁰ - محمد جعفر أنس قاسم، مرجع سابق، ص.15.

²⁹¹ - محمد محمد إبراهيم رمضان، مرجع سابق، ص.399، 400.

²⁹² - مصطفى بلقزبور، توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات، أي نموذج ممكن في أفق مغرب الجهات، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، العدد الثاني، طوب بريس، الرباط، 2011، ص.146، 147.

²⁹³ - Jean Bernard AUBY, Jean François AUBY, Noguellou ROZEN, op.cit, p.145.

²⁹⁴ - Tarik ZAHIR, « Régionalisation avancée : quelle répartition des compétences ? », Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, n°93, imprimerie Elmaarif el djadida, Rabat, juillet-aout 2010, P.28.

وهكذا، فإن هذا المبدأ سيؤدي إلى توزيع الواجبات حسب كل مستوى قادر على العمل، كما يجبر الجماعات الأعلى بنقل بعض الاختصاصات والمسؤوليات إلى الجماعات الأدنى، كلما أبانت على القدرة والاستعداد اللازمين، وبهذا تنقص حدة عدم وضوح وغموض اختصاصات الجماعات المحلية.

وعموما، يمكن اعتبار مبدأ التفريع، مبدأ عام لتنظيم مؤسساتي يعطي الأسبقية للقاعدة على القمة، كما يكتسي بعد آخر لا يقل أهمية ألا وهو أن السلطة العليا ملزمة بمساعدة السلطة الدنيا في القيام بمهامها لضمان استقلالية حقيقية⁽²⁹⁵⁾.

نرى من وجهة نظر موضوعية، أن ترسيخ 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.

عبر فقهاء القانون الإداري الفرنسي⁽²⁹⁶⁾ عن هذا المبدأ بـ « Le principe de subsidiarité », كما أشار إليه الدستور الفرنسي في المادة 72\2: " يمكن للجماعات المحلية الإقليمية أن تتخذ القرارات في كل اختصاصات التي يمكن تطبيقها على مستواها بأفضل طريقة ممكنة"⁽²⁹⁷⁾

نص دستور المغرب على مبدأ التفريع، وذلك في الفصل 140 التي تنص: " للجماعات الترابية، وبناء على مبدأ التفريع، اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة، واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة ".

²⁹⁵ - مصطفى بلقزبور، مرجع سابق، ص.149.

²⁹⁶ - Voir : - Hubert ALCARAZ, Op cit, P.P.503, 504

- Jean Bernard AUBY, Jean François AUBY, Noguellou ROZEN, op cit, P.14.

²⁹⁷ - جاء النص باللغة الفرنسية كالآتي:

« Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ».

سار دستور تونس في الاتجاه ذاته، ونص على المبدأ في الفصل 2/134 بقولها: " توزع الصلاحيات المشتركة والصلاحيات المنقولة استنادا إلى مبدأ التفريع ".

تجدر الإشارة في الأخير، إلى ضرورة تبيين جهود كل من الدول السالفة الذكر في السعي نحو التكريس الفعلي لاستقلالية الجماعات المحلية، ونطمح من الدولة الجزائرية الاقتداء بها والتخلي عن النزعة المركزية التي تسود النظام الإداري اللامركزي الجزائري.

الفرع الثاني

أساليب توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية

اتضح لنا سابقا أن وجود نوعين من المصالح، الوطنية والمحلية، لا يعني مطلقا وجود قواعد ثابتة ومحددة تمكنا من تحديد نطاق كل من النوعين، بل أن المشرع هو الذي يختص وحده بتحديد الحاجات المحلية، وقد أشار الفقه إلى عدة أساليب لتوزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية (فقرة ثانية)، غير أن أهمها، الأسلوبين الفرنسي الذي يقوم على تحديد الاختصاصات بشكل عام، والإنجليزي الذي يحدد الاختصاصات على سبيل الحصر (فقرة أولى)، بما لهما من تأثيرات إيجابية أو سلبية على استقلالية الجماعات الإقليمية (فقرة ثالثة).

الفقرة الأولى

الأساليب الأكثر استعمالا في توزيع الاختصاص

تتمثل الأساليب التي يستند عليها معظم الدول في توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، في الأسلوب الفرنسي، الذي يستند على تحديد الاختصاصات بشكل عام (أولا)، والنموذج الإنجليزي الذي يركز على تحديد الاختصاص بشكل حصري (ثانيا).

أولا

الأسلوب الفرنسي في تحديد الاختصاصات

تحديد الاختصاصات بشكل عام

يخول المشرع وفقا لهذا الأسلوب الهيئات المحلية، ممارسة كافة الشؤون ذات الطابع المحلي، وما عدا ذلك من الاختصاصات التي تتصل بالصالح الوطني العام، فيترك أمرها للسلطة المركزية⁽²⁹⁸⁾، وذلك إعمالا للمبدأ العام الجاري به العمل، وهو أن جميع الاختصاصات الدائرة في الإقليم هي من اختصاصات الجماعات المحلية إلا ما استثني بنص⁽²⁹⁹⁾.

يفهم من الأسلوب الفرنسي، إطلاقه لاختصاصات الجماعات المحلية وتقييده بالنسبة للسلطة المركزية، والتي لا يمكنها التدخل في اختصاصات الوحدات المحلية، على اعتبار أن العنصر الأساسي للامركزية الإدارية، الطابع غير المحدود لاختصاصات المجالس المحلية⁽³⁰⁰⁾.

ثانيا

الأسلوب الإنجليزي في تحديد الاختصاصات

تحديد الاختصاصات على سبيل الحصر

يقوم المشرع وفقا لهذا الأسلوب، بتحديد اختصاصات الهيئات المحلية على سبيل الحصر، بحيث يعتبر مصلحة محلية تتولاها المجالس الإقليمية، كل ما نص عليه القانون أنه من اختصاص هذه الأخيرة، ويعتبر مصلحة وطنية تتولاها السلطات

²⁹⁸ - محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص.47.

²⁹⁹ - مسعود شهبوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها...، مرجع سابق، ص.127.

³⁰⁰ - وهو ما عبر عنه الأستاذ أندري دي لوبادير:

« L'élément essentiel de la décentralisation résidait dans le caractère non limitatif des énumérations légales d'attributions des assemblées selon la législation française » .Voir :

-André DELAUBADERE, Jean Claude VENEZIA, Yves GAUDEMET, Traité de droit administratif, tome 1, LGDJ, Paris, 1999, P.145.

المركزية، كل ما لم يرد فيه نص، ومعنى ذلك أنه كلما أريد توسيع اختصاصات المجالس المحلية أو تعديلها، لزم صدور تشريع من البرلمان بهذا الخصوص⁽³⁰¹⁾.

يترتب الأخذ بهذا الأسلوب حسب الأستاذ " مسعود شهبوب "، مجموعة من الآثار وتتمثل أساسا في⁽³⁰²⁾:

- المشرع هو الوحيد الذي بإمكانه تحويل اختصاص من السلطة المركزية نحو الجماعات المحلية،
- حرمان الجماعات المحلية من اختصاصات كانت تمارسها، أو الزيادة في حجم الاختصاصات السابقة،
- الأعمال التي تقوم بها المجالس المحلية خارج ما نص عليه القانون، تكون معيبة بعيب عدم الاختصاص،
- إمكانية لجوء المجالس المحلية للبرلمان لطلب إسناد اختصاصات جديدة.

الفقرة الثانية

الأساليب الإضافية لتوزيع الاختصاص

أضاف الفقهاء مجموعة أخرى من الأساليب لتوزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، والمتمثلة أساسا في النظام المختلط (نظام التخصيص بعد التعميم) (أولا)، نظام الاختصاصات المشروطة (ثانيا)، وأخيرا نظام الاختصاصات الجبرية (ثالثا).

أولا

النظام المختلط

(نظام التخصيص بعد التعميم)

يجمع هذا النموذج، بين مزايا الأسلوبين في توزيع الاختصاص، حيث تمنح الهيئات المحلية، الحرية في ممارسة كل ما هو ذو طابع محلي في الوقت الذي تتحدد لها

³⁰¹ - محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص.ص. 48، 49.

³⁰² - مسعود شهبوب، أسس الإدارة المحلية.....، مرجع سابق، ص. 126.

مجموعة من الاختصاصات على سبيل المثال بهدف توضيح الأمور لها، لتمثل لها تلك الاختصاصات الأخيرة نقطة البداية⁽³⁰³⁾.

ثانيا

نظام الاختصاصات المشروطة

يقضي هذا النموذج، بجعل ممارسة الجماعات المحلية لبعض الاختصاصات دون شرط أو قيد، فيما تفرض عليها في أخرى قيود وشروط، ويعد أكثر الأساليب خطورة على الاستقلالية المحلية، خاصة إذا كان تحديد الاختصاصات المشروطة معهودا لجهات مركزية، التي تفرض هيمنتها على الوحدات الإدارية من خلال سلطتها تلك، ويزيد الوضع خطورة كلما كانت تلك الشروط غير فنية وبلا أساس⁽³⁰⁴⁾.

ثالثا

نظام الاختصاصات الجبرية

يتم بموجب هذا النموذج، فرض الاختصاصات الجبرية على الجماعات المحلية انطلاقا من اعتبارات فنية ضرورية للتنمية المحلية، وتكون الهيئات المحلية ملزمة بأدائها، وتقترن هذه الاختصاصات في عمومها بالإعانات والمساعدات الفنية والمالية والبشرية غير المشروطة، المقدمة لمساعدة الجهات المحلية الفقيرة أو العاجزة عن إنجاز المشاريع⁽³⁰⁵⁾.

الفقرة الثالثة

تأثير الأخذ بالأسلوبين الفرنسي والانجليزي على استقلالية الجماعات المحلية

اختلف الفقهاء في مسألة أي من الأسلوبين، العام أو الحصري يدعم استقلالية الجماعات المحلية، وبالتالي يجسد اللامركزية الإقليمية الفعلية، ولكل من هؤلاء حجج

³⁰³ - عادل بوعمران، مرجع سابق، ص.30.

³⁰⁴ - المرجع نفسه، ص.30. نقلا عن: عبد المعطي عساف، نادر أحمد أبو شيحة، تنظيم الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، دراسة تحليلية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، إدارة البحوث والدراسات، الأردن، 1985، ص.46.

³⁰⁵ - المرجع نفسه، ص.31.

مقنعة تؤيد آرائهم، غير أن النموذج الفرنسي له تأثيرات إيجابية وأخرى سلبية على الاستقلالية (أولا)، والأمر ذاته بالنسبة للأسلوب الانجليزي (ثانيا).

أولا

تأثير الأخذ بالأسلوب الفرنسي على استقلالية الجماعات الإقليمية

يرى فريق من الفقهاء، أن الأسلوب العام يتلاءم مع فكرة الاستقلالية لما يحققه من حرية واسعة للجماعات الإقليمية في ممارسة اختصاصاتها المحلية⁽³⁰⁶⁾، كونه يؤدي إلى كثرة الاختصاصات، وهو ما يضمن مجال واسع للتصرف واتخاذ القرارات على المستوى المحلي⁽³⁰⁷⁾.

يحقق هذا الأسلوب كذلك، المرونة اللازمة للجماعة المحلية لإشباع حاجات المواطنين المتغيرة والمتطورة، كما يمكنها من المبادرة والابتكار لإنشاء وإدارة المرافق المحلية الضرورية، كلما تغيرت الظروف والمصالح⁽³⁰⁸⁾، وهو ما يدعم استقلالية الوحدات المحلية كذلك.

غير أنه ما يعاب على أسلوب تحديد اختصاصات الجماعات المحلية بشكل عام، أنه يؤدي إلى الغموض والإبهام، وهو ما سيؤدي تبعا إلى ضياع الاستقلالية، لأن عدم وضوح الاختصاصات أو إحالتها إلى التنظيم لتفصيل معالمها من جهة أخرى، يشكل خطورة كبيرة على استقلالية الوحدات المحلية، خاصة وأن سلطة التنظيم هي بيد السلطة التنفيذية، والتي بإمكانها أن تضيق من مجال اختصاصات الشريك المحلي⁽³⁰⁹⁾.

يضاف إلى ما سبق، أن الدول التي تتبع الأسلوب العام في منح الاختصاصات، تفرض رقابة مفرطة على المجالس المحلية، مما يفرغ هذا الأسلوب من

³⁰⁶ - عادل بوعمران، مرجع سابق، ص.29.

³⁰⁷ - Hubert ALGARAZ, op.cit, P.500.

³⁰⁸ - محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص.48.

³⁰⁹ - عادل بوعمران، مرجع سابق، ص.29.

مغزاه ويدخل الجماعات المحلية في دائرة التبعية للسلطة المركزية رغم إطلاق اختصاصاتها.

ثانيا

تأثير الأخذ بالأسلوب الانجليزي على استقلالية الجماعات الإقليمية

يرى أنصار الأسلوب الانجليزي، أن الأسلوب الحصري يتميز بالوضوح في تحديد الاختصاصات، ومن تم الحيلولة دون الصراع والتنازع على الاختصاص ما بين السلطة المركزية والهيئات المحلية على النحو الذي يمكن تصوره في الأسلوب الفرنسي⁽³¹⁰⁾.

يحقق هذا الأسلوب أيضا، استقلالية الجماعات المحلية في الاختصاصات الممنوحة لهذه الأخيرة، وخصوصا أن النظام البريطاني، يتميز بتخفيف الرقابة على المجالس المحلية⁽³¹¹⁾.

لكن، ما يعاب على هذا الأسلوب، هو إشكالية تطبيقه لصعوبة التفرقة بين الاختصاصات الوطنية والمحلية، إضافة إلى أن العمل به من شأنه أن يؤدي إلى تضيق مجال اختصاص الوحدات المحلية⁽³¹²⁾، كما أنه يقف في وجه المبادرة المحلية ويظهر وكأنه يهدف إلى تدعيم المركزية، عندما يبدأ بالدولة كأصل للاختصاص ثم يحيل إلى المجالس المنتخبة ما كان عبئا عنها

نرى في الأخير، أن استقلالية الجماعات المحلية، ليست مرتبطة بالأساس بالأسلوب المعتمد في منح الاختصاصات، وإنما بإرادة المشرع من خلال وضع ضمانات لتمتع الوحدات الإقليمية بالاستقلالية بغض النظر عن الأسلوب المتبع، فالأسلوب الحصري يحقق هذا الغرض لو جعل المشرع اختصاصات الوحدة المحلية واسعة وفعالة بالقدر الذي ستحقق معها المصالح المحلية، أما الأسلوب العام، سيؤدي إلى النتيجة المنتظرة، لو

³¹⁰ - محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص.49.

³¹¹ - للتفصيل أكثر حول الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية في بريطانيا أنظر:

- مسعود شهبوب، " المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة... "، مرجع سابق، ص.ص.124، 129.

³¹² - عادل بوعمران، مرجع سابق، ص.30.

تم تخفيف الرقابة المطبقة على الجماعات المحلية، وإعطائها حرية التصرف، الذي يعتبر من بين مقومات استقلالية الجماعات المحلية، أما لو كان هناك غيــــــــــــــــاب للإرادة السياسية لمنح مثل هذه الاستقلالية، فلن يجدي أي الأسلوبين في تحقيقها لأن القوانين التي ستسن، ستخفي وراءها قيود وعراقيل تحول دون تحقيق ذلك⁽³¹³⁾.

المطلب الثاني

منح التشريع الجزائري صلاحية تسيير المصالح المحلية للجماعات الإقليمية

يتم تكريس اللامركزية على المستوى المحلي، من خلال ضمان الوجود المادي للجماعة الإقليمية، واعتماد أسلوب الانتخاب في اختيار أعضاء المجالس الشعبية، مع تفعيله بمجموعة من الركائز ليؤدي الغرض المنشود منه.

لكن، تحقيق هذا الأمر غير كاف، بل لابد من توزيع الوظائف الإدارية بين السلطات المركزية، والوحدات المحلية، على النحو الذي يؤدي إلى الاستجابة للشؤون المحلية، من خلال الاعتراف باختصاصات فعلية للجماعات الإقليمية، تعبر عن المصالح المحلية المتميزة.

اعترف التشريع الجزائري للأجهزة المنتخبة على المستوى المحلي، بمجموعة من الاختصاصات، باعتبارها الوحدات الأكثر دراية بمشاكل سكان الإقليم، وبالتبعية لابد من أن تباشر المصالح المحلية من طرفها، لذا تتمتع البلدية (فرع أول)، والولاية (فرع ثان)، بمجموعة من الاختصاصات، بشكل موسع، لو كانت فعلية لحققت استقلالية الجماعات الإقليمية.

³¹³ - حول مسألة علاقة الإرادة السياسية في تفعيل اللامركزية وتحقيق الاستقلالية أنظر:

- محمد العجمي، مرجع سابق، ص.ص. 173، 180.

الفرع الأول

اختصاصات البلدية

تناولت التشريعات الجزائرية، بمختلف أشكالها، اختصاصات البلدية، بشكل متفاوت، حيث تراوح موقف الدساتير بين الإشارة العابرة للمسألة، وعدم النص عليها تاركا الأمر للقوانين العادية (فقرة أولى)، لتقوم هذه الأخيرة بالتوسيع في صلاحيات البلدية، على الأقل من الناحية الشكلية (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى

معالجة الدساتير لمسألة اختصاصات البلدية

كانت إشارة الدساتير المادية لمسألة توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية، أكثر وضوحا من الدساتير الشكلية (أولا)، التي تميزت بتقزيم مسألة ذات أهمية بالغة، بالإشارة العابرة لها، أو عدم التطرق لها بتاتا (ثانيا)

أولا

معالجة الدساتير المادية لمسألة الاختصاصات المحلية

لم يتطرق ميثاق الجزائر بشكل واضح لمسألة توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية، إلا أنه نص على ضرورة إعطائها سلطات حقيقية، وهو ما عبر عنه بـ "والمجلس البلدي إلى جانب وظائفه الإدارية والثقافية والاجتماعية، يجب أن تكون له سلطات تمكنه من توفير شروط تطوير وتحسين الحالة الثقافية داخل البلدية وتوجيه التطور الاقتصادي..."⁽³¹⁴⁾.

أشار الميثاق كذلك، إلى مسألة المصالح المحلية الركيزة الأساسية المبررة لضرورة توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، بتصدي الأولى للمصالح الوطنية وترك المحلية للجماعات الإقليمية، وذلك بالقول: "...وتكليف مصالح سكانه مع المصالح العامة للمجتمع..."⁽³¹⁵⁾.

³¹⁴ - ميثاق الجزائر، مرجع سابق، ص. 117.

³¹⁵ - المرجع نفسه، ص. 118.

تناول الميثاق الوطني المسألة بأكثر وضوح، حيث أشار صراحة إلى مسألة توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، وهو ما يستشف من عبارة: "... وترتكز سياسة اللامركزية على توزيع متزن للصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل إطار وحدة الدولة، فعلى البلديات والولايات حل مشاكلها الخاصة بها، وعلى السلطة المركزية البث في القضايا ذات الأهمية الوطنية، ومن هنا يجب للامركزية أن تخول الولايات والبلديات كامل الصلاحيات للنظر في كل المسائل ذات المصلحة المحلية أو الجهوية التي بإمكانها حلها، ويجب أن تشمل هذه الصلاحيات الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية..."⁽³¹⁶⁾.

ثانيا

معالجة الدساتير الشكلية لمسألة الاختصاصات المحلية

لم تشر دساتير الدولة الجزائرية، الصادرة في ظل التعددية الحزبية لمسألة توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، بل تركت الأمر للقوانين العادية، بينما تلك الصادرة في ظل الأحادية، كانت أكثر وضوحا، حيث أشار دستور 1963، إلى " كون البلدية تعد المجموعة الترابية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية"⁽³¹⁷⁾، وهو ما يشكل اعترافا ضمني بتمتع البلدية باختصاصات إدارية، اقتصادية، واجتماعية.

كان دستور 1976، أكثر دقة، إذ أشار صراحة إلى مسألة توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية، وهو ما نصت عليه المادة 35: " تعتمد سياسة اللامركزية على توزيع حكيم للصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل إطار وحدة الدولة.

³¹⁶ - الميثاق الوطني لسنة 1976، مرجع سابق، ص.86.

³¹⁷ - أنظر المادة 09 من دستور الجزائر لسنة 1963، مرجع سابق.

تستهدف سياسة اللامركزية منح المجموعات الإقليمية الوسائل البشرية والمادية، والمسؤولية التي تؤهلها للقيام بنفسها بمهام تنمية المنطقة التابعة لها كمجهود كامل لما تقوم به الامة."

أشارت المادة 2/36⁽³¹⁸⁾ كذلك، بطريقة ضمنية إلى تمتع البلدية باختصاصات سياسية، إدارية، اقتصادية، اجتماعية، وأخيرا ثقافية، وذلك رغم عدم التصريح بذلك، بحكم التوجه الاشتراكي الذي يتميز بتدخل الدولة في جميع المجالات.

الفقرة الثانية

اختصاصات البلدية في القوانين العادية

يبين تتبع مسار الجماعات الإقليمية في الجزائر، تعامل المشرع بحذر وتردد مع المجالس المنتخبة، والذي تجسد في عدم منح صلاحيات مهمة لهذه الأخيرة، من جهة، وكذا اعتماد وسائل مقيدة لها في ممارسة اختصاصاتها من جهة أخرى⁽³¹⁹⁾، فرغم تطرق قوانين البلدية المتعاقبة، لاختصاصات البلدية، بشكل موسع، والتي شملت جميع المجالات، سواء تعلق الأمر بصلاحيات المجلس الشعبي البلدي (أولا)، أو رئيس المجلس (ثانيا)، إلا أن هذا التوسع شكلي لا يدعم استقلالية الجماعات المحلية.

أولا

اختصاصات المجلس الشعبي البلدي

تتمثل قوانين البلدية، في أمر رقم 67-24، وقانون رقم 90-08، (أ)، والتي تم إلغاؤها، وسن قانون آخر وهو قانون رقم 11-10 (ب)، وقد تناولت كلها لاختصاصات المجلس الشعبي البلدي.

³¹⁸ - تنص المادة 2/36 من أمر 76-97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، مرجع سابق: "... البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة..."

³¹⁹ - **Laetitia JANICOT**, Les droits des élus, membres des assemblées des collectivités territoriales, thèse pour le doctorat en droit public, discipline : Droit, Faculté Droit économique, Sciences sociales, université Panthéon-Assas, (Paris 2), 2002, P.09.

أ- اختصاصات المجلس الشعبي البلدي في قوانين البلدية الملغاة

تتمثل قوانين البلدية الملغاة في أمر رقم 24-67، وقانون 08-90، وقد اعترف كل منهما للمجلس الشعبي البلدي باختصاصات، وذلك على النحو التالي:

أ-1- اختصاصات المجلس الشعبي البلدي في أمر رقم 24-67

عرفت الجزائر قبل صدور قانون البلدية لسنة 1967، وثيقة الميثاق البلدي، والتي تناولت هي الأخرى لاختصاصات البلدية، حيث اعترف الميثاق بوجود شؤون محلية إدارية واجتماعية واقتصادية، وذلك في القسم الرابع المعنون "الوظائف المختلفة للبلدية"، بالنص على أن: "نظرا لمشاركتها في العمل الثوري الذي هو كل لا يتجزأ، فإن البلدية لها جميع الاختصاصات في جميع الميادين."⁽³²⁰⁾

اعترف الميثاق كذلك للبلدية، بسلطة اتخاذ القرار في الشؤون التي تهم سكان الإقليم، وهو ما عبر عنه: "الهيئات البلدية تتخذ في نطاق اختصاصاتها المقررات المفيدة دون أن تعرض الأمر مسبقا على سلطة الدولة، ودون أن تتدخل سلطات الدولة لتحل محلها في اتخاذ المقررات أو تعديلها، ويجب ألا تمارس الرقابة المسموح بها بكيفية غير متطابقة مع مفهوم اللامركزية"⁽³²¹⁾.

يتبين لنا بوضوح أن ميثاق البلدية، كرس مسألة الاعتراف باختصاصات محلية، بصفة فعلية، وذلك من خلال غل يد السلطة المركزية من التدخل في الشؤون الإقليمية، مما يدعم استقلالية الوحدات المحلية.

لم يشر قانون البلدية لسنة 1967، لاختصاصات البلدية بالطريقة ذاتها التي اعتمدها الميثاق، إلا أنه قام بتفصيلها، معترفًا لها باختصاصات إدارية، اقتصادية⁽³²²⁾،

³²⁰ - ميثاق البلدية، مرجع سابق، ص.122.

³²¹ - المرجع نفسه، ص.123.

³²² - مع الإشارة أن الاختصاصات الاقتصادية في هذا القانون كانت أكثر فعلية، بحكم وظيفة الدولة، باعتبارها دولة متدخلة في جميع المجالات، بما فيها المجال الاقتصادي.

اجتماعية⁽³²³⁾، وهو ما يدعم الاستقلالية بحكم أن التمتع بصلاحيات واسعة ومهمة يعد من الركائز الضرورية لها، وخصوصا وأن المشرع دعمها بوسيلة مهمة لتفعيلها وهي سلطة اتخاذ القرار-على الأقل من الناحية الشكلية-، وهو ما نصت عليه المادة 100 من القانون نفسه: " يفصل المجلس الشعبي البلدي في قضايا البلدية بالقرارات التي يتخذها بعد المداولة."

أضاف قانون البلدية في بيان الأسباب: " البلدية مكلفة بالقيام مباشرة بأعمال التنمية التي تخصها وحدها، كما يجب أن تتمكن من تحمل مسؤوليات واسعة وممارسة اختصاصها، فهي التي تتولى المبادرة لحصر الحاجات المحلية وتحديد ترتيب الأولوية"⁽³²⁴⁾.

أ- 2- اختصاصات المجلس الشعبي البلدي في قانون رقم 90-08

اعتمد المشرع الجزائري الأسلوب العام في تحديد الاختصاصات البلدية، وهو ما يفهم من نص المادة 85 بقولها: " يعالج المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولاته، الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة إليه"، وقام بالتفصيل فيها من المواد 86 إلى 110، مع استعمال مصطلحات تفيد إعطاء البلدية سلطة التقدير، - على الأقل من الناحية الشكلية-⁽³²⁵⁾، والملاحظ أن المشرع حافظ بشكل شبه كلي على اختصاصات المجالس الشعبية البلدية التي كانت موكولة إليها في ظل النظام القديم⁽³²⁶⁾، مع التقليل من الاختصاصات الاقتصادية، وهو أمر منطقي لتغير النظام الاقتصادي المتبع في الدولة.

³²³ - وردت هذه الاختصاصات في المواد 135 إلى 234 من أمر رقم 67-24، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق.

³²⁴ - بيان الأسباب لقانون البلدية، مرجع سابق.ص.ص.21، 92.

³²⁵ - نذكر على سبيل المثال المادة 86: " تعد البلدية مخططها القصير...."، المادة 88: " تبادر البلدية بكل عمل أو إجراء من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية...."، المادة 89: " تبادر البلدية بكل إجراء من شأنه التكفل بالفئات الاجتماعية"، لكن التحول من دولة متدخلة إلى دوة ضابطة، يؤكد صورية الاختصاصات الممنوحة للمجلس الشعبي البلدي، وخصوصا في المجال الاقتصادي، والوظيفة التزيينية للنصوص القانونية الجزائرية.

³²⁶ - محمد زغداوي، مرجع سابق، ص.68.

ب- اختصاصات المجلس الشعبي البلدي في قانون رقم 10-11

تشمل اختصاصات المجلس الشعبي البلدي، مجالات عديدة دفعت المختصين إلى البحث عن مدى جدوى هذا التوسع في الاختصاصات إذا كانت لا تتناسب مع قدراتها المادية والبشرية، بما لذلك من تأثير سلبي على سير الشأن المحلي⁽³²⁷⁾.

يتمتع المجلس الشعبي البلدي، بالنظر لمكانته القانونية داخل أجهزة البلدية بصلاحيات واسعة، تشمل الميادين التالية:

ب-1 مجال التنمية الاقتصادية

يعني نجاح البلدية في تحقيق التنمية الاقتصادية، كسب رهان التنمية المحلية، على اعتبار أن الاقتصاد عصب الحياة، لذا فإن التقليل من الصلاحيات الاقتصادية، يجعل البلدية مجرد مؤسسة تهتم بالخدمات العمومية⁽³²⁸⁾.

اعترف قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، للمجلس الشعبي البلدي، باختصاصات في مجال التنمية، منها اتخاذ أي تدبير يحفز ويبعث تنمية النشاطات الاقتصادية⁽³²⁹⁾، وكذا إلزام السلطات المركزية بأخذ الرأي المسبق للمجلس في أي مشروع استثماري تقوم به على إقليم البلدية⁽³³⁰⁾، كما يشارك في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، وتنفيذها⁽³³¹⁾.

لكن رغم الاعتراف للمجلس باختصاصات في المجال الاقتصادي إلا أن ممارسة هذه الصلاحيات، جد ضيق بحكم تغير إيديولوجية الدولة، نتيجة التحول من

³²⁷ - وحيد عبد العالي، حوكمة النظام القانوني للبلدية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص الهيئات العمومية والحوكمة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014، ص.76.

³²⁸ - المرجع نفسه، ص.77.

³²⁹ - أنظر المادة 111 من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

³³⁰ - أنظر المادة 109 من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع نفسه.

³³¹ - أنظر المادة 108 من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع نفسه.

المتدخلة، إلى الحراسة أو الضابطة، بما له من تأثيرات في مجال الاختصاصات⁽³³²⁾.

يسهر المجلس الشعبي البلدي عند إقامة مختلف المشاريع على إقليم البلدية، على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء، وكذا التربة والموارد المائية⁽³³³⁾.

ب-2- مجال التنمية الاجتماعية

أسند للمجلس الشعبي البلدي، مهام متعددة في مجال التنمية الاجتماعية، فله القيام بكل إجراء من أجل ترقية التعليم الابتدائي، من خلال إنشاء المدارس، وضمان صيانتها، إنجاز وتسيير المطاعم المدرسية، والسهر على توفير وسائل نقل التلاميذ، ناهيك عن فتح المجال للبلديات وفي حدود إمكانياتها، اتخاذ كل التدابير الموجهة لترقية تفتح الطفولة، وكذا المساهمة في تطوير الأنشطة الجوارية، والتكفل بها، اتخاذ التدابير الضرورية لترقية السياحة، وكذا مساعدة الفئات المحرومة، ناهيك عن المساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة على تراب البلدية، وتشجيع الحركة الجمعوية في ميادين الشباب والثقافة والرياضة والتسلية، وثقافة النظافة والصحة⁽³³⁴⁾.

ب-3- مجال التهيئة والتعمير

يتمتع المجلس الشعبي البلدي في مجال التهيئة والتعمير، بمجموعة من الاختصاصات، نذكر منها، التأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها، والسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن، وكذا احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة وغير

³³² - للتفصيل في مسألة التحول من الدولة المتدخلة، إلى الضابطة، أنظر:

- **Rachid ZOUAIMIA**, « Déréglementation et ineffectivité des normes en droit économique algérien », *Revue IDARA*, n°1, Ecole Nationale d'Administration, Alger, 2001, PP.127, 130.

³³³ - أنظر المادة 112 من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

³³⁴ - انظر المادة 122 من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

القانونية، ناهيك عن السهر على حماية الأملاك الثقافية، والحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية⁽³³⁵⁾.

تكمن أهمية هذه المهام الممنوحة للمجلس الشعبي البلدي، في رسم النسيج العمراني، والحفاظ على التراث التقليدي للبنىات، وحماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء، ناهيك عن تجنب الكوارث الطبيعية⁽³³⁶⁾.

ب-4- مجال النظافة والصحة والطرق البلدية

تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما المتعلقين بحفظ الصحة والنظافة العمومية، وكذا الحفاظ على البيئة⁽³³⁷⁾، ولاسيما في مجالات:

- توزيع المياه الصالحة للشرب،
- صرف المياه المستعملة ومعالجتها،
- جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها،
- مكافحة واقل الأمراض المتنقلة،
- الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور،
- صيانة الطرق البلدية،
- إشارات المرور التابعة لشبكة طرقها⁽³³⁸⁾.

يقوم المجلس الشعبي البلدي، - بالإضافة إلى الاختصاصات السالفة الذكر - بوضع نظامه الداخلي والمصادقة عليه، وهو ما نصت عليه المادة 16/2

³³⁵ - أنظر المادتين 115، 116 من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع نفسه.

³³⁶ - عبد الكريم بودريوه، " الاعتبارات البيئية في مخططات التعمير المحلية "، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2013، ص.73.

³³⁷ - **Mohamed KAHLOULA**, « La relative autonomie des APC en matière de protection de l'environnement. », Revue IDARA, n°01, Ecole Nationale d'Administration, Alger, 1995, PP.07, 18.

³³⁸ - أنظر المادة 123 من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق..

من قانون رقم 10-11: «... يعد المجلس الشعبي البلدي نظامه الداخلي ويصادق عليه في أول دورة...».

لكن رغم أهمية هذا الاختصاص، وتدعيمه لاستقلالية الجماعات الإقليمية، إلا أن المشرع الجزائري قام بإفراغه من محتواه من خلال منح صلاحية تحديد النظام الداخلي النموذجي من طرف السلطة التنفيذية⁽³³⁹⁾، والتي قامت بسن التنظيم المتضمن النظام النموذجي للمجلس الشعبي البلدي⁽³⁴⁰⁾، والذي يعد أكبر مساس باستقلالية الجماعات المحلية، لاحتوائه على شروط عمل المجلس.

ثانيا

اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالازدواج الوظيفي، فله اختصاصات باعتباره ممثلا للبلدية والهيئة التنفيذية له، وأخرى بصفته ممثلا للدولة، وتتلخص الأولى في⁽³⁴¹⁾:

- تمثيل البلدية في جميع المراسم التشريفية والتظاهرات الرسمية،
- تمثيل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وفق الشروط والأشكال المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما،
- يقوم برئاسة المجلس الشعبي البلدي، وبهذه الصفة يقوم:
 - يستدعيه، ويعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه
 - يعد مشروع جدول أعمال الدورات ويترأسها.
- السهر على تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي،
- يقوم بتنفيذ ميزانية البلدية، ويعتبر الأمر بالصرف لها،

³³⁹ - وذلك في المادة 16/3 التي تنص: "... يحدد النظام الداخلي النموذجي ومحتواه عن طريق التنظيم".

³⁴⁰ - مرسوم تنفيذي رقم 13-105، مؤرخ في 17 مارس 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج.ج.د.ش عدد 15، الصادر في 17 مارس 2013.

³⁴¹ - أنظر المواد 225 إلى 228 من أمر رقم 67-24، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق، والمواد من 58 إلى 66 من قانون رقم 90-08، مؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق، وأخيرا المواد 77 إلى 84 من قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

- القيام بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها،
- التقاضي باسم البلدية،
- إبرام العقود وقبول الهبات والوصايا.

أسندت لرئيس المجلس الشعبي البلدي من جهة أخرى، مهام في إطار تمثيله للدولة، وهي أكثر أهمية، وتشكل أعباء أخرى تثقل كاهل البلدية، لأنها ليست الصلاحيات الأصلية لها، وإن كانت غالبيتها ذات طابع ضبطي وتنظيمي وتمثيلي⁽³⁴²⁾، بحكم ترتيبها آثار سلبية من خلال انشغال رئيس المجلس بها أكثر من اهتمامه بمصالح البلدية⁽³⁴³⁾.

أعطى قانون البلدية لسنة 2011، للبلدية حق إنشاء مندوبيات و/ أو ملحقات بلدية⁽³⁴⁴⁾، يسيرها مندوب بلدي⁽³⁴⁵⁾، مع إحالة كيفية تحديد قواعد تنظيمها وسيرها للتنظيم، وهو ما حدث فعلا بصدور مرسوم تنفيذي رقم 16-258، مؤرخ في 10 أكتوبر 2016، يحدد كفاءات إنشاء المندوبيات البلدية وتعيين حدودها، ويحدد قواعد تنظيم

³⁴²- تتمثل اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة، في:

- تنفيذ القوانين والتنظيمات: فهو يمثل الدولة على مستوى البلدية، وهذه الصفة فهو يكلف على الخصوص بالسير على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما.
- مهام ضابط الحالة المدنية: فهو يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية، وكذا استقبال التصريحات بالولادات والزواج والوفيات، من خلال التدوين والتسليم والتصديق، تحت رقابة السلطة القضائية.
- مهام الشرطة القضائية: يخول رئيس المجلس الشعبي البلدي بهذه الصفة، صلاحية البحث والتحري عن الجرائم داخل إقليم البلدية، ويستعين في سبيل القيام بهذه السلطة بالشرطة البلدية الممثلة في الحرس البلدي.
- مهام الضبط الإداري: والمتمثلة في الحفاظ على النظام العام، يتمتع بهذه الصفة بصلاحيات فرض قيود وضوابط على حرية ونشاط الأفراد، وتمارس هذه السلطة تحت سلطة الوالي، وتحت رقابة المجلس في ظل قانون رقم 67-24. للتفصيل في هذه الاختصاصات، أنظر المواد من 229 إلى 243 من أمر رقم 67-24، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق، والمواد من 67 إلى 78 من قانون رقم 90-08، مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق، وأخيرا المواد من 85 إلى 95 من قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

³⁴³- وحيد عبد العالي، مرجع سابق، ص.78.

³⁴⁴- وذلك في المواد 133 إلى 138 من قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

³⁴⁵- ج.ج.د.ش. عدد 61، الصادر في 19 أكتوبر 2016.

المندوبيات والملحقات البلدية وسيرها⁽³⁴⁶⁾، والذي منحت المادة الثانية منه للبلديات تنظيم نفسها في مندوبيات بلدية.

تنشأ المندوبيات البلدية بموجب مداولة للمجلس الشعبي البلدي، على أساس دراسة مسبقة تعدها البلدية بالتشاور مع المصالح غير الممركزة المؤهلة للدولة⁽³⁴⁷⁾، وترسل إلى الوالي والوزير المكلف بالجماعات المحلية مرفقة بالملف المتعلق بها وبرأي الوالي⁽³⁴⁸⁾.

يتداول المجلس الشعبي البلدي بعد إنشاء المندوبية، حول المرافق العمومية المخولة لها، وكذا لتعيين المندوب البلدي⁽³⁴⁹⁾، مع إرسال المداولة للوالي⁽³⁵⁰⁾، الذي يرسلها للوزير المكلف بالجماعات المحلية على سبيل الإعلام⁽³⁵¹⁾.

يمارس المندوب البلدي⁽³⁵²⁾ بتفويض من رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات في حدود المرافق العمومية المخولة للمندوبية البلدية⁽³⁵³⁾، مع ضرورة تقديم تقرير شهري حول نشاطات المندوبية البلدية ووضعها تسيير المرافق العمومية المفوضة له⁽³⁵⁴⁾، ويكلف على الخصوص بما يلي⁽³⁵⁵⁾:

- تنشيط عمل المرافق العمومية البلدية التابعة لاختصاص المندوبية البلدية، لاسيما في المجالات الآتية:

*- الحالة المدنية وتنقل الأشخاص والممتلكات،

³⁴⁶ - وهو ما يمكن أن يساهم في تخفيف العبء على رئيس المجلس الشعبي البلدي، لتكفل المندوب البلدي بالصلاحيات المحلية في حدود مندوبيته، ويتولى الرئيس وظيفة التنسيق بين المندوبيات.

³⁴⁷ - أنظر المادة 05 من مرسوم تنفيذي رقم 16-258، مؤرخ في 10 أكتوبر 2016، مرجع سابق.

³⁴⁸ - أنظر المادة 05 من المرجع نفسه.

³⁴⁹ - لكن لماذا ترسل المداولة للوالي هل للتصديق عليها أو لمجرد إعلامه، أو لإعطاء رأيه في المداولة.

³⁵⁰ - أنظر المادة 01/08 من مرسوم تنفيذي رقم 16-258، مؤرخ في 10 أكتوبر 2016، مرجع سابق.

³⁵¹ - أنظر المادة 02/08 من المرجع نفسه.

³⁵² - وبمساعده في ذلك متصرف يعينه رئيس المجلس الشعبي البلدي بناء على اقتراح من الأمين العام للبلدية، أنظر المادة 15 من المرجع نفسه.

³⁵³ - أنظر المادة 10 من المرجع نفسه.

³⁵⁴ - أنظر المادة 12 من المرجع نفسه.

³⁵⁵ - وردت اختصاصات المندوب البلدي في المادتين 11 و 12 من المرجع نفسه.

- *- النظافة العمومية ونظافة العمارات وحماية البيئة،
 - *- صيانة الطرقات والإنارة العمومية،
 - *- وضع العتاد الحضري وصيانة الفضاءات الترفيهية،
 - *- النقل والمطاعم المدرسية والمؤسسات الاجتماعية والتربوية والثقافية والرياضية،
 - *- صيانة المساحات الخضراء والمقابر،
 - *- التعريف بالفضاء الأهل
- المبادرة بكل عمل من شأنه المساهمة في تحسين شروط معيشة السكان والتنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلدية،
- متابعة المسائل التي تهم المرافق العمومية المخولة له، ويعلم بعلم رئيس المجلس الشعبي البلدي دون تأخير،
- بسهر على تطبيق وتنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها، وينفذ كل عمل يكلفه به رئيس المجلس الشعبي البلدي.

يمكن كذلك إنشاء ملحقة بلدية، تتولى اختصاصها في حدود مهام المرفق العمومي الإداري، وترسل المداولة المتضمنة لإنشائها مرفقة بعرض الأسباب والأثر المالي عليها للوالي⁽³⁵⁶⁾، ويتولى الندوب البلدي الخاص تأطير المرفق العمومي الإداري، ويتصرف حصريا في حدود تفويض الإمضاء الذي يتلقاه من رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽³⁵⁷⁾.

الفرع الثاني

اختصاصات الولاية

تعتبر الولاية، المستوى الثاني في التقسيم الإداري في الجزائر، وتتكون من هيئتين، الأولى تداولية، تتمثل في المجلس الشعبي الولائي، والثانية تنفيذية، وهي الوالي، الجهاز المهيمن على المستوى المحلي.

³⁵⁶ - أنظر المادة 18 من المرجع نفسه.

³⁵⁷ - أنظر المادة 19 من المرجع نفسه.

تتجسد اللامركزية الإدارية على مستوى الولاية، في المجلس المنتخب، وقد منحت له صلاحيات ضيقة بالمقارنة مع الجهاز التنفيذي⁽³⁵⁸⁾، سواء في القوانين الملغاة (فقرة أولى)، أو حتى في القانون الساري المفعول (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى

صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في القوانين الملغاة

تتمثل قوانين الولاية الملغاة، في أمر رقم 38-69 (أولا)، وقانون رقم 09-90 (ثانيا)، وقد تطرق كليهما لمسألة اختصاصات الولاية، لكن بطريقة مختلفة، بحكم تغير دور الدولة.

أولا

معالجة أمر رقم 38-69 لاختصاصات المجلس

احتوى قانون الولاية لسنة 1969، على ميثاق، والذي نص بدوره على مسألة توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والولاية، حيث وردت عدة عبارات تبين ضرورة توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والولاية، نذكر منها: " ... فالولاية يجب أن تكون إذن، الجماعة اللامركزية المزودة بجميع الصلاحيات التي تتطلبها مأموريتها الخاصة... وهي مكان الالتقاء والتنسيق للمصالح المحلية والمستلزمات الحتمية الوطنية..."⁽³⁵⁹⁾، وكذا " ... فالولاية هي إذن مؤسسة مزودة بهيئات خاصة بها وسلطة فعلية للبت...، وهي جماعة حائزة على السلطات المتفرعة للدولة، تقوم بدورها على الوجه الكامل..."⁽³⁶⁰⁾، " ... إن توزيع السلطة، يعني قيام الدولة بتحويل بعض الاختصاصات التي كانت إلى حد الآن من اختصاصاتها، إلى الولاية..."⁽³⁶¹⁾.

³⁵⁸ - وخصوصا رئيس المجلس الشعبي الولائي، الذي منحت له صلاحيات محدودة سواء من الناحية النظرية أو الواقعية، والتي لا تتجاوز حدود إدارة الجلسات والتنسيق مع والي الولاية، إلى جانب إرسال الاستدعاءات وطلب المساعدة المادية من الوالي لتسهيل سير أشغال المجلس، كما أنه لا يتمتع بسلطة الرئيس الإداري على الموظفين والمستخدمين حتى في ديوانه الشخصي. للتفصيل أنظر: - نادية تياب، مرجع سابق، ص.34.

³⁵⁹ - ميثاق الولاية لسنة 1969، مرجع سابق، ص.512.

³⁶⁰ - المرجع نفسه، ص.513.

³⁶¹ - المرجع نفسه، ص.517.

لكن، تجدر الإشارة، أن واضعي الميثاق بعد النص على منح الولاية سلطة البث، أضافوا أن " اللامركزية لا تهدف التعبير إلى إعطاء أي استقلال ذاتي للوحدة لأن دولتنا هي دولة موحدة....." ⁽³⁶²⁾، وكذا ".... اللامركزية وتوزيع السلطات لا يستهدفان إحداث جماعات مستقلة..." ⁽³⁶³⁾، وهو دليل على وجود ربط خاطئ بين الحكم الذاتي والاستقلالية، بالتالي تخوف السلطة من استعمال المصطلح الأخير والقول بتمتع الجماعات الإقليمية بالاستقلالية.

اعترف هذا القانون للولاية، باختصاصات متنوعة، وهي ذات طابع سياسي، اقتصادي، اجتماعي، وثقافي، وهو ما نصت عليه المادة الأولى: "... ولها اختصاصات سياسية، اقتصادية، اجتماعية، وثقافية" ⁽³⁶⁴⁾.

اعترف كذلك قانون الولاية لسنة 1969، بوجود مصالح محلية، ومنح للمجلس الشعبي الولائي، باعتباره الجهاز المجسد للامركزية على مستوى الولاية، صلاحية ضبطها، وهو ما نصت عليه المادة 63: " إن المجلس الشعبي للولاية يضبط شؤون الولاية بموجب مداولة.....، وبصفة عامة في جميع المواضيع التي تهم الولاية...".

أقر المشرع للهيئة التداولية في الولاية -بالإضافة إلى كل الاختصاصات السالفة الذكر- بصلاحيات وضع نظامها الداخلي، وهو ما نصت عليه المادة 36، ما يشكل إضافة إيجابية ⁽³⁶⁵⁾، بحكم أن هناك من الكتاب من يؤكد أن وضع النظام الداخلي من طرف أية هيئة إدارية، يعد ضمانا للاستقلالية الوظيفية لها، باعتبار خضوعها لنظام وضعته بنفسها، ولم تتدخل فيه السلطة التنفيذية ⁽³⁶⁶⁾.

³⁶² - المرجع نفسه، ص.513.

³⁶³ - المرجع نفسه، ص.519.

³⁶⁴ - تم تفصيل هذه الاختصاصات في المواد 63 إلى 129 من أمر رقم 69-38، مؤرخ في 23 ماي 1969، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

³⁶⁵ - غير أن هذا الأمر يظل دعامة شكلية بحكم وضع نموذج النظام الداخلي من طرف السلطة المركزية.

³⁶⁶ - Rachid ZOUAIMIA, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Edition Houma, Alger, 2005, P.46.

يعد اعتراف المشرع بصلاحيات واسعة للولاية، دعما قانونيا لاستقلاليتها، لكن ذلك مرتبط بتوفر المظاهر الأخرى، المدعمة للتجسيد الفعلي للاختصاصات.

ثانيا

معالجة قانون رقم 90-09 لاختصاصات المجلس

اعتمد المشرع الجزائري الأسلوب العام في تحديد اختصاصات الولاية، وهو ما نصت عليه المادة 55 من قانون 09-90: "يعالج المجلس الشعبي الولائي جميع الشؤون التابعة لاختصاصاته عن طريق المداولة. يتداول بشأن المهام والاختصاصات التي تحددها له القوانين والتنظيمات، وعموما حول كل قضية تهم الولاية، ترفع إليه باقتراح من ثلث أعضاء المجلس أو رئيسه أو الوالي."

نلاحظ أن المشرع الجزائري، كان أكثر وضوحا في قانون الولاية، من خلال تعرضه لمسألة الشؤون المحلية- كل قضية تهم الولاية-، مما يفتح المجال لاختصاصات أوسع للمجلس الشعبي الولائي، وذلك بالإضافة إلى تلك المنصوص عليها صراحة في المواد 55 إلى 82 مع التقليص في الاختصاصات الاقتصادية، كما منحت له صلاحية وضع نظامه الداخلي وهو ما نصت عليه المادة 10 من القانون نفسه.

نشير في الأخير، أنه رغم الاعتراف باختصاصات واسعة للمجلس الشعبي الولائي، إلا أن وجود الوالي كهيئة تنفيذية في الولاية، مع هيمنته عليها، يجعل استقلالية الهيئة المنتخبة شكلية ونظرية⁽³⁶⁷⁾.

الفقرة الثانية

صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في قانون رقم 12-07

يقوم المجلس الشعبي الولائي⁽³⁶⁸⁾ بالمساهمة في تنفيذ النشاطات المقررة في إطار السياسات العمومية الاقتصادية والاجتماعية، كما

³⁶⁷ - وهو ما سنقوم بتبيينه بالتفصيل في الباب الثاني، الفصل الأول، المبحث الأول من هذه الأطروحة، ص.ص. 185، 195.

³⁶⁸ - ركزنا الدراسة على المجلس الشعبي الولائي، دون رئيسه نظرا لهامشية دوره، واستثنا الوالي على معظم الاختصاصات التي كان يجب أن تمارس من طرف رئيس المجلس الشعبي للولاية.

يمكن أن يقترح سنويا قائمة مشاريع قصد تسجيلها في البرامج القطاعية العمومية⁽³⁶⁹⁾.

منح قانون الولاية للمجلس كذلك، صلاحية وضع نظامه الداخلي، وهو ما يظهر من نص المادة 13: " يعد المجلس الشعبي الولائي نظامه الداخلي ويصادق عليه... "، غير أنه ما قيل على المجلس الشعبي البلدي، يقال كذلك على المجلس الشعبي الولائي، بحكم تحديد النظام الداخلي النموذجي ومحتواه من طرف السلطة التنفيذية عن طريق التنظيم⁽³⁷⁰⁾، وهو ما يطعن كذلك في الاستقلالية.

يتداول المجلس في كل القضايا التي تهم الولاية⁽³⁷¹⁾، وبهذا اعتمد المشرع كذلك الأسلوب العام في توزيع الاختصاص، وتشمل اختصاصاته مجال التنمية الاقتصادية (أولا)، الفلاحة والري (ثانيا)، الهياكل القاعدية الاقتصادية (ثالثا)، تجهيزات التربية والتكوين المهني (رابعا)، النشاط الاجتماعي والثقافي (خامسا)، السكن (سادسا).

أولا

التنمية الاقتصادية

يتمتع المجلس الشعبي الولائي باختصاصات في مجال التنمية الاقتصادية، حيث يقوم بإعداد مخططا للتنمية على المدى المتوسط، يبين الأهداف والوسائل المعبأة من الدولة في إطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية للتنمية، ويعتمد هذا المخطط كإطار للترقية والعمل من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية⁽³⁷²⁾.

يقوم المجلس في إطار المخطط السالف الذكر، بما يأتي:

³⁶⁹ - أنظر المادة 2/73، من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

³⁷⁰ - مرسوم تنفيذي رقم 13-217، مؤرخ في 18 جوان 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي

الولائي، ج.ر.ج.د.ش عدد 32، الصادر في 23 جوان 2013.

³⁷¹ - أنظر المادة 2/76 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

³⁷² - أنظر المادة 1/80 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

- يحدد المناطق الصناعية التي سيتم إنشاؤها ويساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط في إطار البرامج الوطنية لإعادة التأهيل ويبيدي رأيه في ذلك،
- يسهل استفادة المتعاملين من العقار الاقتصادي،
- يسهل ويشجع تمويل الاستثمارات في الولاية،
- يساهم في إنعاش نشاطات المؤسسات العمومية المتواجدة بالولاية باتخاذ كل التدابير الضرورية⁽³⁷³⁾.

يقوم المجلس الشعبي الولائي كذلك، بتطوير أعمال التعاون والتواصل بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي والإدارات المحلية، من أجل ترقية الإبداع في القطاعات الاقتصادية، ويعمل على ترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين، قصد ضمان محيط ملائم للاستثمار⁽³⁷⁴⁾.

ثانيا

الفلاحة والري

يبادر المجلس الشعبي الولائي، ويضع حيز التنفيذ كل عمل في مجال حماية توسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي، كما يشجع أعمال الوقاية من الكوارث والآفات الطبيعية، وبذلك يبادر بكل عمل لمحاربة مخاطر الفيضانات والجفاف، ويتخذ كل الإجراءات الرامية إلى إنجاز أشغال تهيئة وتطهير وتنقية مجاري المياه في حدود إقليمه⁽³⁷⁵⁾.

يقوم المجلس كذلك، بالاتصال مع المصالح المعنية، بكل الأعمال الموجهة إلى تنمية وحماية الأملاك الغابية في مجال التشجير وحماية التربة وإصلاحها⁽³⁷⁶⁾، كما يساهم في تطوير كل أعمال الوقاية ومكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية⁽³⁷⁷⁾.

³⁷³ - أنظر المادة 82 من من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

³⁷⁴ - أنظر المادة 83 من من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

³⁷⁵ - أنظر المادة 84 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

³⁷⁶ - أنظر المادة 85 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

³⁷⁷ - أنظر المادة 86 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

يعمل المجلس الشعبي الولائي أيضا، على تنمية الري المتوسط والغير، كما يساعد تقنيا وماليا بلديات الولاية في مشاريع التزويد بالمياه الصالحة للشرب والتطهير وإعادة استعمال المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية⁽³⁷⁸⁾.

ثالثا

الهيكل القاعدية الاقتصادية

يبادر المجلس الشعبي الولائي بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها والحفاظ عليها، كما يقوم بتصنيف وإعادة تصنيف الطرق والمسالك الولائية حسب الشروط المحددة في التنظيم المعمول به⁽³⁷⁹⁾.

يقوم كذلك المجلس بالاتصال مع المصالح المعنية بترقية وتنمية هيكل استقبالي الاستثمارات، كما يبادر بكل عمل يرمي إلى تشجيع التنمية الريفية ولاسيما في مجال الكهرباء وفك العزلة⁽³⁸⁰⁾.

رابعا

تجهيزات التربية والتكوين المهني

تتولى الولاية في إطار المعايير الوطنية وتطبيقا للخريطة المدرسية والتكوينية، إنجاز مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والمهني، وتتكفل بصيانتها والمحافظة عليها، وكذا تجديد تجهيزاتها المدرسية على حساب الميزانية غير الممركزة للدولة المسجلة في حسابها⁽³⁸¹⁾.

³⁷⁸ - أنظر المادة 87 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

³⁷⁹ - أنظر المادتين 88، 89 من من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

³⁸⁰ - أنظر المادتين 90، 91 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

³⁸¹ - أنظر المادة 92 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

خامسا

النشاط الاجتماعي والثقافي

يشجع المجلس الشعبي الولائي أو يساهم في برامج ترقية التشغيل، بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين، ولاسيما اتجاه الشباب أو المناطق المراد ترقيةها، كما يتولى في ظل احترام المعايير الوطنية في مجال الصحة العمومية، إنجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز إمكانيات البلدية، ويسهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية، ويتخذ في هذا الإطار، كل التدابير لتشجيع إنشاء هياكل مكلفة بمراقبة وحفظ الصحة في المؤسسات المستقبلية للجمهور، وفي المواد الاستهلاكية⁽³⁸²⁾.

يساهم المجلس كذلك، وبالاتصال مع البلديات، في تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الإسعافات والكوارث والآفات الطبيعية والوقاية من الأوبئة ومكافحتها⁽³⁸³⁾، وكل نشاط اجتماعي يهدف إلى ضمان:

- تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديمغرافي،
- حماية الأم والطفل،
- مساعدة الطفولة،
- مساعدة المسنين والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة،
- مساعدة الأشخاص في وضع صعب والمحتاجين،
- التكفل بالمتشردين والمختلين عقليا⁽³⁸⁴⁾.

يشارك المجلس كذلك، في إنشاء الهياكل القاعدية الثقافية والرياضية والترفيهية، والخاصة بالشباب وحماية التراث التاريخي والحفاظ عليه، بالتشاور مع البلديات وكل الهيئات الأخرى المكلفة بترقية هذه النشاطات، أو الجمعيات التي تنشط في

³⁸² - أنظر المادتين 93، 94 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

³⁸³ - أنظر المادة 95 من من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

³⁸⁴ - أنظر المادة 96 من من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

هذا الميدان، كما يقدم مساعده ومساهمته في برامج النشاطات الرياضية والثقافية والخاصة بالشباب⁽³⁸⁵⁾.

يقوم الجهاز التداولي للولاية أيضا، بالمساهمة في حماية التراث الثقافي والفني والتاريخي، والحفاظ عليه، بمساهمة المصالح التقنية المؤهلة، وبالتنسيق مع البلديات وكل هيئة وجمعية معنية، ويطور كل عمل يرمي إلى ترقية التراث الثقافي والفني والتاريخي، بالاتصال مع المؤسسات والجمعيات المعنية، ويقترح كل التدابير الضرورية لتثمينه والحفاظ عليه، كما يسهر على حماية القدرات السياحية للولاية، وتثمينها، ويشجع كل استثمار متعلق بذلك⁽³⁸⁶⁾.

سادسا

السكن

يمكن للمجلس الشعبي الولائي، أن يساهم في إنجاز برامج السكن، وكذا عمليات تجديد وإعادة تأهيل الحظيرة العقارية المبنية، وكذا الحفاظ على الطابع المعماري، كما يساهم بالتنسيق مع البلديات والمصالح التقنية المعنية، في برامج القضاء على السكن الهش وغير الصحي ومحاربه⁽³⁸⁷⁾.

³⁸⁵ - أنظر المادة 97 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

³⁸⁶ - أنظر المادتين 98، 99 من من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

³⁸⁷ - أنظر المادتين 100، 101 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

المبحث الثاني

التمتع بالاستقلالية المالية مع تخفيف رقابة السلطة المركزية

لا يتوقف تحقيق الاستقلالية الوظيفية للجماعات الإقليمية، على مجرد ضمان ممارسة الاختصاصات المحلية من طرف الأجهزة التداولية، لكونهم الأعرف بمشاكل سكان إقليمهم، والأدرى بأولوياتهم، بل لابد من توفير ركائز أخرى تعد ضرورية، وبدونها تفرغ المقومات الأخرى من محتواها، وتصبح مجرد دعائم شكلية لا ترقى لدرجة تجسيد استقلالية الهيئات المحلية بشكل فعال.

تتمثل المظاهر الأخرى، في الاستقلالية المالية، والتي بدونها لا يمكن الحديث عن وجود نظام لامركزي فعال، فالتمتع باختصاصات واسعة، لا جدوى منه إذا لم يقابل بتوفير موارد مالية ضرورية لمواجهةها (مطلب أول).

يضاف إلى الدعامة السالفة الذكر، ضرورة تخفيف الرقابة الممارسة من طرف السلطة المركزية على الأجهزة التداولية، فاللامركزية الإدارية، تستند على حرية المجالس المنتخبة في مباشرة الصلاحيات، ولن يتأتى هذا الأمر بتشديد الوصاية (مطلب ثان).

المطلب الأول

الاعتراف بالاستقلالية المالية

تمارس الجماعات المحلية اختصاصات متعددة ومتنوعة، ومن ثم فهي تحتاج دوماً إلى موارد مالية كافية تمكنها من القيام بواجباتها على النحو المطلوب، فالمال عصب كل نشاط إداري ولا جدوى من تخويل اختصاصات للمجالس المنتخبة دون أن توفر لها الموارد المالية لمواجهة إنفاقها.

بذلك فإن كفاية الموارد المحلية، يعكس عادة مستوى أعلى من الاستقلالية للوحدات الإدارية، ويغني عن الحاجة لدعم الدولة الذي يمكن أن يؤثر سلباً على استقلالية هذه المجالس إذا تجاوز حدوده المعقولة، لذا وجب على المشرع وهو يحدد الموارد المحلية، أن يسعى لتحقيق استقلالية مالية الجماعات المحلية نظراً لأهميتها على مستوى تجسيد الاختصاصات

على أرض الواقع، ويكون ذلك بتمتع الهيئات المحلية بموارد مالية ذاتية، وكذا سلطتها في إعداد الميزانية المحلية (فرع أول).

تعامل المشرع الجزائري مع مسألة الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، بنوع من التساهل والتهاون، إذ لم تشر جميع الدساتير لها⁽³⁸⁸⁾، تاركة الأمر لقوانين الجماعات الإقليمية التي صرحت بها، دون توفير الدعائم الضرورية لتجسيدها (فرع ثان).

الفرع الأول

التعريف بالاستقلالية المالية

تعد الاستقلالية المالية عنصرا أساسيا لتحقيق الاستقلالية المحلية، فبدونها لا يمكن الحديث عن حرية التصرف في الشؤون المحلية بالنسبة للجماعات الإقليمية، فالصلاحيات تجسد ميدانيا بوجود موارد مالية كافية (فقرة أولى).

تقوم الاستقلالية المالية على مجموعة من المظاهر تعد ضرورية ولزامية لها، فلا يكفي المورد المالي لتحقيقها، بل لابد من ركائز أخرى تتمثل في إعداد الميزانية من طرف الجماعة الإقليمية، وكذا تبسيط الرقابة الممارسة على المالية المحلية (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى

المقصود بالاستقلالية المالية

لا تعني اللامركزية الإدارية أن تكون الجماعات الإقليمية منفصلة بصفة مطلقة عن الدولة، بل تكون الأولى دائما تحت نظر الثانية، أو بالأحرى تحت نظر ممثلها، عن طريق الرقابة، وعلى هذا الأساس، فإن الاستقلالية المالية يمكن التعبير عنها باستقلالية مالية الجماعات المحلية عن مالية الدولة من جهة، مع ارتباطها بنفس هذه المالية من جهة أخرى⁽³⁸⁹⁾.

³⁸⁸ - باستثناء دستور 1976، الصادر بموجب أمر رقم 76-97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، مرجع سابق، والذي منحت المادة 150 منه للمجالس الشعبية البلدية والولائية، صلاحية رفع التماس إلى الحكومة الغرض منه توفير مبالغ مالية، في حالة اقتراح قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات، فرغم عدم منحه للمجالس اختصاص مالي، إلا أنه فتح لها مجال رفع التماس للحكومة لغرض تحقيق التوازن المالي للجماعات الإقليمية.

³⁸⁹ - صالح بوسطعة، المالية المحلية، ط2، دار إسهامات في أدبيات المؤسسة، تونس، 2009، ص.13.

وهكذا، فإن الاستقلالية المالية المحلية، لا يقصد منها عدم وجود علاقة بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية، وإنما درجتها تقاس بطبيعة هذه العلاقة، ولا يضر من حيث المبدأ حصول الوحدة الإدارية على إعانات من الدولة على شرط أن يكون الاعتماد الأكبر للجماعة الإقليمية على مواردها الذاتية⁽³⁹⁰⁾، لذا اختلفت التعاريف المقدمة من طرف الفقهاء للاستقلالية المالية (أولا)، رغم إجماعهم على أهميتها في تدعيم اللامركزية الإدارية، وتجسيدها بشكل فعلي (ثانيا).

أولا

تعريف الاستقلالية المالية

اختلف الفقهاء حول تعريف الاستقلالية المالية، فهي تمثل للأستاذ "مصطفى منار"، "توفير الوسائل المالية اللازمة، التي تمكن الوحدة من مجابهة أعباء التكفل باختصاصاتها، أي موافقة المورد المالي لحجم الصلاحيات الممنوحة للهيئة المحلية"⁽³⁹¹⁾.

عرفها كذلك الفقيه "فرانسوا لابي" "François LABIE" بأنها "أهلية الجماعات المحلية القانونية في المجال المالي، وبالاستقلال ماليا عن الدولة"⁽³⁹²⁾.

اعتبر الدكتور "محمد عاطف البنا" أن "الاستقلال المالي للجماعات المحلية، يتطلب وجود موارد مالية ثابتة نسبيا لا تنقلب حصيلتها، وأن الاعتراف بالذمة المالية للوحدة المحلية، لا يكفي بحد ذاته لضمان استقلال حقيقي، بل يلزم فوق ذلك الاعتراف لها باستقلال مالي، يتمثل في سلطة الوصول إلى الموارد اللازمة للنهوض بما عهد إليها من مصالح وسلطة تحديد نفقاتها ووضع ميزانيتها المستقلة، وبدون هذه السلطة المالية يصبح استقلال الهيئات المحلية، مجرد استقلال نظري"⁽³⁹³⁾.

³⁹⁰ - محمد محمد إبراهيم رمضان، مرجع سابق، ص.495.

³⁹¹ - رمضان تيسمبال، مرجع سابق، ص.31. نقلا عن- مصطفى منار، "دور الجباية في تحقيق التنمية المحلية في المغرب"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الاقتصادية والسياسية، الجزء 42، عدد1، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2005، ص.5.

³⁹² - François LABIE, Finances locales, Dalloz, Paris, 1995, p.8.

³⁹³ - رمضان تيسمبال، مرجع سابق، ص.31. نقلا عن:- محمود عاطف البنا، "الموارد المالية للهيئات المحلية"، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، مصر، 1972، ص.70.

لا تعد بذلك " الاستقلالية المالية الإمكانية النظرية لحياسة ذمة مالية وإدارتها، وإنما أيضا الإمكانية العملية لتنظيم لامركزي للتزود بالموارد واختيار استخدامها"⁽³⁹⁴⁾، " فهي مرادفة للقدرة الحقيقية للجماعات المحلية في تسيير المصالح المحلية لصالح سكان الجماعة"⁽³⁹⁵⁾.

يظهر جليا من التعاريف السابقة، أن معظمها تدور حول فكرة حرية الجماعة في إعداد ميزانيتها، وكذا وفرتها على موارد مالية ذاتية للنهوض بالمهام المحلية، وهو ما سنقوم بتفصيله في الفقرة الموالية وذلك بعد التطرق لأهمية الاستقلالية المالية.

ثانيا

أهمية الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

يعد التمويل المالي المحلي أو الاستقلالية المالية أحد مقومات استقلالية الجماعات الإقليمية، إذ حدد بعض الفقهاء عناصر اللامركزية بالمصالح الخاصة، الموارد الخاصة، وأخيرا السلطة الخاصة⁽³⁹⁶⁾، وجعل الكثير منهم الموارد الخاصة أكبر ضمانا لتجسيد الاختصاصات المحلية فعليا⁽³⁹⁷⁾.

يعد بذلك التمويل المحلي مقوما وعنصرا أساسيا للاستقلالية المحلية، فتوافر الشخصية المعنوية والاختصاصات المحلية كعناصر لاستقلالية الجماعات المحلية، تفرغ من محتواها إذا لم يكن للوحدات الإدارية الإقليمية موارد مالية مستقلة، وحرية التصرف فيها

³⁹⁴ - جورج فوديل، بيار دلقولبيه، القانون الإداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات

والنشر والتوزيع، بيروت، 2001، ص.302

³⁹⁵ - **Fatima ZIDOURI**, « L'autonomie financière locale: leurre ou réalité », *Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement*, n°83, imprimerie Elmaarif el djadida, Rabat, novembre, décembre 2008, p.101.

³⁹⁶ - **Jean BENOIT**, Droit administratif français, (SME), paris, 1986, P.134.

³⁹⁷ - نذكر منهم:- دائل المخلافي، مرجع سابق، ص.142.

- **Yves LUCHAIRE, François LUCHAIRE**, Décentralisation et constitution, Economica, Paris, 2003, P37.

- عبد الرزاق الشخيلي، الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، منشورات دار المسيدة، (د.ب.ن)، 2001، ص.119.

- أحمد شرف الدين، مرجع سابق، ص.119.

قصد النهوض بالمصالح المحلية، لأن تحويل الاختصاصات دون الموارد المالية الكافية، يؤدي إلى فتح المجال للتدخل الكثيف للسلطة المركزية في تسيير الشؤون المحلية⁽³⁹⁸⁾.

تعد بذلك الموارد المالية، بمثابة أداة الاستطاعة في إشباع الحاجات المحلية، كون الاختصاص يحتاج إلى القدرة المالية لتنفيذه، وعدم وجود هذه الأخيرة يعتبر إفراغا لمضمون الديمقراطية المحلية⁽³⁹⁹⁾، بل أكثر من ذلك أصبحت الاستقلالية المالية، معيارا لقياس درجة الديمقراطية في الدول⁽⁴⁰⁰⁾.

يجسد بذلك التمويل المحلي، مقدرة الهيئات المحلية القيام بالمهام التي أنيطت بها حتى لا تظهر أمام سكان الإقليم بمظهر العجز والتقصير، والفشل أمام السلطة المركزية، فوفرة المال يعد بمثابة المحرك لقرارات الجماعات المحلية نحو التنفيذ الفعلي.

الفقرة الثانية

مظاهر الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

حتى نكون أمام استقلالية مالية فعلية للجماعات المحلية، لا بد من أن يكون لهذه الأخيرة سلطة إعداد الميزانية المحلية (أولا)، وكذا ضرورة التمتع بمراد مالية خاصة بها كفيلة بتجسيد المهام فعليا (ثانيا)، وأخيرا تبسيط الرقابة الممارسة على مالية الهيئات الإقليمية (ثالثا).

أولا

التمتع بسلطة إعداد الميزانية

تتمثل الميزانية في الحساب التقديري المفصل لمجمل إيرادات ونفقات الدولة المرغوب تحقيقها خلال فترة مقبلة محددة بسنة⁽⁴⁰¹⁾، أما ميزانية الجماعات الإقليمية، فهي جدول

³⁹⁸ - Tarik ZAHIR, op.cit, P.36.

³⁹⁹ - محمد بدران، مرجع سابق، ص.3.

⁴⁰⁰ - Fatima ZIDOURI, op.cit, P.101.

⁴⁰¹ - رحمة زيوش، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وز، 2011، ص.38.

التقديرات الخاص بالإيرادات والنفقات السنوية للجماعة المحلية، فهي بذلك المرآة الحقيقية العاكسة بوضوح لسياسة الهيئة المالية، ومشروعاتها خلال سنة مقبلة⁽⁴⁰²⁾.

هكذا وحتى نكون أمام استقلالية مالية فعلية، لا بد أن تتمتع الجماعة المحلية بسلطة إعداد الميزانية المحلية، كون أن حرية التصرف تستوجب تمتع الوحدة الإقليمية بسلطة القرار في الجانب المالي بطريقة تجعلها تحقق استقلالية في التسيير في مواجهة الدولة⁽⁴⁰³⁾، وتحقق حرية إعداد الميزانية إذا توافرت مجموعة من الشروط والمتمثلة أساسا في تمتع الجماعة المحلية بحرية فعلية في خلق الإيرادات المحلية، تحديد مجال تطبيقها، وعأوها، وكذا تحديد قيمة المورد، وأخيرا ضمان التحصيل من طرف الهيئة المحلية، ويؤدي تمتع الوحدة الإدارية بهذه الاختصاصات في مجال الإيرادات التحكم الكلي في المورد المحلي في جميع مراحلها مما يعطي له صفة المحلية دون جدال⁽⁴⁰⁴⁾، وكذا إمكانية القول بالاستقلالية المالية للهيئة، كون أن الموارد المحلية هي التي تضمن استقلالية مالية حقيقية⁽⁴⁰⁵⁾.

يضاف إلى ذلك، قدرة الجماعات المحلية في فرض ضرائب إضافية على الضرائب الأصلية في حدود نسبة معينة من الحد الأقصى للضريبة، غير أنه إذا رأت السلطة المركزية وجود تعارض بين السياسة المالية لإحدى الهيئات المحلية، والسياسة المالية للدولة، أمكن لها توقيف القرار المحلي بقرار معلل⁽⁴⁰⁶⁾.

باعتبار أن الميزانية تحتوي على شقين، الإيرادات والنفقات، فحتى نكون أمام استقلالية مالية فعلية للجماعة المحلية، وجب أن تتمتع هذه الأخيرة بحرية الإنفاق مع احترام الميزانية العامة للدولة، إذ يمكن للهيئات المحلية صرف الأموال لكن في حدود إيراداتها، وذلك إعمالا لمبدأ "الإيرادات تحدد النفقات"، فالوحدة المحلية لا بد عليها أن توازن بين حجم نفقاتها والموارد التي قامت بتحصيلها⁽⁴⁰⁷⁾.

⁴⁰² - عادل بوعمران، ص.ص.52، 53.

⁴⁰³ - **Adiouma BA**, op. cit, P.1853.

⁴⁰⁵ - **Jean Bernard AUBY, Jean François AUBY, Noguellou ROZEN**, op.cit, P.61.

⁴⁰⁶ - محمد محمد إبراهيم رمضان، مرجع سابق، ص.496.

⁴⁰⁷ - **Fatima ZIDOURI**, op.cit, P.104.

- يجب ألا تصل النفقات الإلزامية التي تلزم الدولة الجماعة المحلية إيرادها أثناء إعداد الميزانية، من الكم درجة تؤدي إلى إفراغ عنصر إعداد الميزانية من طرف الوحدة الإدارية المحلية من محتواه⁽⁴⁰⁸⁾.

ثانيا

التمتع بموارد مالية ذاتية

تعد مسألة التمويل المحلي، من أكبر الرهانات والتحديات التي تواجه كل أنظمة اللامركزية المحلية، حيث تدق وتتصعب وتتعدد من الحين والآخر، عملية التحكم في الجدلية " مبدأ استقلالية الهيئات المحلية قانونيا، إداريا، وماليا "، هذا المبدأ الذي يقتضي بحتمية أن تكون مصادر التمويل المحلية ذاتية وداخلية، لضمان تحقيق أهداف اللامركزية المحلية⁽⁴⁰⁹⁾.

يقصد بالتمويل الذاتي للجماعات المحلية، قدرة هذه الأخيرة على تمويل نشاطاتها المختلفة التي تصب في خدمة الصالح العام، دون الرجوع إلى الهيئة المركزية⁽⁴¹⁰⁾.

اختلف الفقه في مسألة التمويل الذاتي للجماعات المحلية، ضرورة منح الاستقلالية المالية لهذه الأخيرة، بين مؤيد ومعارض، حيث ذهب الفريق الأول إلى القول بأن هذا الأمر، سيؤدي إلى خلق دولة داخل دولة، والنظام اللامركزي الغرض منه تخفيف الأعباء عن السلطة المركزية، وتقريب الإدارة من المواطن، لذا لا بد من ربط جباية الهيئات المحلية بجباية الدولة لتبقى خاضعة لها⁽⁴¹¹⁾.

سار الفريق الثاني في اتجاه آخر، معتبرا أن الهيئات المحلية تفقد معنى وجودها من دون الاعتراف لها بالاستقلالية المالية، فهذه الأخيرة خاصة جوهرية في التنظيم اللامركزي، وأن اللجوء إلى جباية الدولة لا يمكن اعتباره، الحل الواقعي للقضاء على

⁴⁰⁸ - Adiouma BA, op.cit, P.1854.

⁴⁰⁹ - مجلس الأمة، "الإصلاحات المالية والجباية المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 3، الجزائر، جوان 2003، ص.98.

⁴¹⁰ - عبد المالك صايش، التمويل الذاتي للهيئات اللامركزية، "المعوقات والآفاق"، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني حول "المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد -الحقائق والآفاق-"، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 2، 3، 4 ديسمبر 2008، ص.106.

⁴¹¹ - المرجع نفسه، ص.107.

مشكلة ضعف الإيرادات، فالتمويل المحلي الذاتي، يعد من أهم مقومات الإدارة المحلية، وركنا أصيلا لقيامها، فبدونه لا تستطيع القيام بمهامها في مجال تسيير مصالحها، كما يشكل دعامة أساسية لتعزيز استقلاليتهما وضمان حرية مبادراتها ويخفف من حجم التبعية للسلطة المركزية⁽⁴¹²⁾.

تتحقق الاستقلالية المالية بتوافر بعض الشروط في الموارد المالية المحلية، والمتمثلة أساسا في⁽⁴¹³⁾:

- محلية المورد: حيث يتعين أن يكون وعاء المورد المالي محلي في أصله، وتمتيز قدر الإمكان عن الأوعية المركزية، ويكون ذلك بالتقليص قدر الإمكان من الاعتماد على المساعدات والإعانات المقدمة من طرف السلطة المركزية، لأنها تقلص من استقلالية الجماعة المحلية، وتجعلها في حالة تبعية مستمرة⁽⁴¹⁴⁾.
- ذاتية المورد: ويعني منح كامل السلطات للجهات المحلية فيما يتعلق بتقدير سعر المورد وتحصيله، حتى يمكن التوفيق بين الموارد المتاحة لها والاحتياجات الموجودة.
- كفاية المورد: وهو أن يكون المورد المالي، كافيا لتغطية كل احتياجات الجماعات المحلية، حتى تستطيع هذه الوحدات القيام باختصاصاتها وإشباع الرغبات العامة.
- مرونة المورد: وذلك للسماح بمواجهة النمو المطرد في نشاط الوحدات المحلية، إذ كلما كانت هذه الموارد مرنة، زادت مقدرة الهيئات الإقليمية في الإنتاج والنمو⁽⁴¹⁵⁾.

⁴¹² - مبارك لسوس، " الإدارة الرشيدة للجماعات المحلية بين إلزامية الخدمة العامة وحتمية التوازن المالي "، مجلة إدارة، المجلد 20، عدد 2، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2010، ص.17.

⁴¹³ - عادل بوعمران، مرجع سابق، ص.32، 33. نقلًا عن: خالد سمارة الزغبي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، دراسة مقارنة (المملكة المتحدة، فرنسا، يوغسلافيا، مصر، الأردن) المنظمة العربية للعلوم الإدارية، إدارة البحوث والدراسات، الأردن، 1985، ص.12.

⁴¹⁴ - رمضان تسمبال، مرجع سابق، ص.32.

⁴¹⁵ - محمد محمد إبراهيم رمضان، مرجع سابق، ص.495.

ثالثا

تبسيط الرقابة الممارسة على مالية الجماعات المحلية

لا يعني الاعتراف بالاستقلالية المالية للجماعات المحلية، أن تكون المالية المحلية مستقلة تماما عن الدولة، فهي في حقيقتها تبقى جزء من المال العام، لذلك خوفا من تلاعب القائمين على الجماعات الإقليمية بالمالية المحلية، وخوفا من سوء تسييرها وإدارتها، تم تقرير رقابة على هذه الأخيرة⁽⁴¹⁶⁾.

تعد بذلك الرقابة ضرورة وليست اختيار⁽⁴¹⁷⁾، وذلك لتجنب تبذير الأموال المحلية، وتقييم درجة احترام الاعتمادات الواردة بالميزانية⁽⁴¹⁸⁾، وبالتالي كشف الانحرافات والأخطاء المالية⁽⁴¹⁹⁾، وهو ما دفع البعض إلى القول بأنها تحد بالنسبة للديمقراطيات المعاصرة⁽⁴²⁰⁾.

عرفت الرقابة المالية بأنها: " مجموعة العمليات التي تستهدف ضمان سلامة التصرفات المالية والكشف الكامل عن الانحرافات، ومدى مطابقة التصرفات المالية للقوانين النافذة"⁽⁴²¹⁾، وهي قد تكون قبلية أو بعدية، تتولاها أجهزة محددة قانونا.

تخضع الجماعات المحلية بدورها للرقابة على ماليتها، وذلك ضمنا لمشروعية التصرفات المالية على المستوى المحلي، وحتى تتحقق الاستقلالية المالية التي تعد من مقومات اللامركزية الإدارية، وجب تبسيط وعقلنة الرقابة الممارسة على المالية المحلية، ويكون ذلك بتوفر الأمور التالية:

- تقليص مجال تطبيق المصادقة القبلية، وجعل القرارات المتعلقة بتدبير الميزانية قابلة للتنفيذ دون اللجوء للمصادقة القبلية

⁴¹⁶ - عادل بوعمران، مرجع سابق، ص.121.

⁴¹⁷ - **Mohemed MOUMEN**, « Le contrôle de la dépense publique », *Revue de Finances et de Fiscalité*, n° 2, Dalloz, Paris, 2004, P.21.

⁴¹⁸ - **Ayatallah BOUBKER**, *Eléments des finances publiques*, Elmaarifa, Rabat, 2005, P.137.

⁴¹⁹ - حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2010، ص.129.

⁴²⁰ - نصر الدين مكاوي، تدبير مالية الجماعات المحلية، دار أبي رقرق للطباعة والنشر، (د.ب.ن)، 2011، ص.86.

⁴²¹ - حمدي سليمان القبيلات، مرجع سابق، ص.129. نقلا عن: معهد الإدارة العامة بالرياض، ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية، ص.16.

لسلطة الوصاية⁽⁴²²⁾، وذلك حتى نحقق المرونة والبساطة في تنفيذ مالية الجماعات الإقليمية، ونتجنب التعقيد الذي يمثل أحد معوقات استقلالية الهيئات المحلية⁽⁴²³⁾.

- التقليل من عدد المتدخلين في رقابة المالية المحلية، كونه يؤدي إلى تبسيط الرقابة المالية على المستوى المحلي، وهذا بدوره سيؤدي إلى تحقيق الشفافية والسرعة في القيام بالاختصاصات الممنوحة للوحدة الإقليمية⁽⁴²⁴⁾، ويتحقق ذلك حسب بعض بإلغاء الرقابة القبلية، والاكتفاء برقابة الأجهزة شبه القضائية وكذا القضائية -أي الرقابة البعدية-، لأن الأولى معيقة ومعرقة لأعمال الهيئات الإقليمية⁽⁴²⁵⁾.

الفرع الثاني

تعامل التشريع الجزائري مع الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية

تراوح تعامل المشرع الجزائري مع عنصر الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، بين الإشارة للعناصر المكونة لها في الدساتير المادية، وعدم الإشارة لها في الدساتير الشكلية (فقرة أولى)، والتصريح بها في القوانين المؤطرة للهيئات المحلية (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى

معالجة الدساتير للاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية

لم تشر الدساتير الشكلية في الجزائر، لعنصر الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، واكتفت بالإشارة للامركزية الإدارية كأسلوب للتنظيم الإداري الجزائري، غير أن الدساتير المادية، والمتمثلة في ميثاق الجزائر لسنة 1964 (أولاً)، وبعده الميثاق الوطني لسنة 1976 (ثانياً) أشارا لبعض العناصر المكونة للاستقلالية المالية، والتي تعد ركائز ضرورية لتدعيم اللامركزية الإدارية.

⁴²² - كريم لحرش، مغرب الحكامة -التطورات، المقاربات، والرهانات-، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، ط2، طوب بريس، الرباط، 2011، ص.165.

⁴²³ - نصر الدين مكاي، مرجع سابق، ص.58.

⁴²⁴ - كريم لحرش، مغرب الحكامة...، مرجع سابق، ص.166.

⁴²⁵ - Fatima ZIDOURI, op.cit, P.105.

أولا

معالجة ميثاق الجزائر للاستقلالية المالية

لم يستعمل الميثاق الوطني مصطلح الاستقلالية المالية، إلا أنه أشار إلى أحد مظاهرها، والمتمثل في المورد الذاتي، وهو ما يظهر من عبارة: "... توزيع جزء من الدخل المحقق في البلدية نحو تلبية الحاجات الاقتصادية والاجتماعية..."⁽⁴²⁶⁾، وبهذا يكون واضعي الميثاق قد تفتنوا، للعلاقة الحتمية بين تلبية حاجات المواطنين وتمتع الجماعة المحلية بقدر معين من الاستقلالية المالية.

لكن من جهة أخرى، لم يتطرق الميثاق للعناصر الأخرى المكونة للاستقلالية، والمتمثلة من ضرورة إعداد الميزانية من طرف الأجهزة المنتخبة، مع تمتعها بصلاحيات في المجال المالي، من خلال الاعتراف لها بسلطة تحديد الإيرادات وتحديد مجالات الإنفاق.

ثانيا

معالجة الميثاق الوطني للاستقلالية المالية

لم يستعمل الميثاق الوطني كذلك، مصطلح الاستقلالية المالية للجماعات المحلية صراحة، إلا أنه أشار الركائز المكونة لها وهو ما عبر عنه: "... غير أن اللامركزية لا تعني بأي حال، أن السلطة المركزية تخول جزءا من صلاحياتها إلى المجالس الشعبية دون أن تمنحها في نفس الوقت الوسائل الكفيلة بأدائها، فهي لا تشكل مجرد عملية تحويل للمشاكل من مستوى إلى مستوى آخر، بل هي عملية شاملة تخص كل من الصلاحيات والوسائل...، ويكون في المستقبل للمجموعات المحلية والجهوية إمكانيات مالية أوفر..."⁽⁴²⁷⁾.

لكن كمثلته ميثاق الجزائر، لم يرق الميثاق الوطني بالإشارة إلى العناصر الأخرى المكونة للاستقلالية المالية، مما ينقص من فعالية المظهر المنصوص عليه في كلا الميثاقين.

⁴²⁶ - ميثاق الجزائر، مرجع سابق، ص.118.

⁴²⁷ - الميثاق الوطني، مرجع سابق، ص.87.

الفقرة الثانية

معالجة القوانين المؤطرة للجماعات الإقليمية للاستقلالية المالية

يعتبر إعداد الميزانية من طرف الأجهزة المنتخبة، وكفاية الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية، مع التمتع بسلطة مالية في مجال الإيرادات والنفقات، الركائز الضرورية للاستقلالية المالية، ولتدعيم اللامركزية لابد من توفيرها، وقد عالجت القوانين المؤطرة للجماعات الإقليمية هذا المظهر، بنوع من الازدواجية، سواء تعلق الأمر بقوانين البلدية (أولا)، أو حتى في قوانين الولاية (ثانيا).

أولا

الاستقلالية المالية للبلدية في قوانين البلدية

تعامل المشرع الجزائري مع الاستقلالية المالية للبلدية، بازدواجية، حيث كان أكثر جرأة في قانون البلدية لسنة 1967 (أ)، ليتراجع عن ذلك في قانون 1990 (ب)، ليعود إلى الاهتمام بالاستقلالية المالية للبلدية في قانون سنة 2011 (ج).

أ - الاستقلالية المالية للبلدية في أمر رقم 24-67

تضمن ميثاق البلدية لسنة 1966، قسما كاملا، معنون بـ "المالية المحلية"، أشار فيه إلى الاستقلالية المالية، وأن معظم عائدات البلديات تعود إلى الدولة، وعليه ينبغي أن توجه إيراداتها بطريقة حسنة، وأن تتمتع باستقلالية وذمة مالية مستقلة، وأن تكون لها ميزانية ووسائل وإعانات حتى تتمكن من ممارسة مهامها⁽⁴²⁸⁾.

أشار بذلك الميثاق إلى معظم مظاهر الاستقلالية المالية، وهو ما يدعم هذه الأخيرة -على الأقل من الناحية الشكلية-، ليؤكد أمر رقم 24-67 على هذا الأمر وذلك في كل من المواد 139، 246، 261 إلى 264، فنصت المادة 139 على: "يحدد المجلس الشعبي البلدي وفقا للنصوص الجاري العمل، الموارد الجبائية والأصناف الأخرى من المدخولات الضرورية لحاجات البلدية ويقرر استعمالها". منحت هذه المادة للمجلس الشعبي البلدي سلطة

⁴²⁸ - ميثاق البلدية، مرجع سابق، ص. 23.

تحديد إيرادات البلدية، وكذا مجالات استعمالها وإنفاقها، وهو ما يشكل ركيزة أساسية لاستقلاليتها.

تضيف المادة 246: " يقترح الرئيس ميزانية البلدية ويجري التصويت عليها من قبل المجلس الشعبي البلدي... ". بهذا تكرر، مظهرا آخر لاستقلالية البلدية، وهو إعداد الميزانية من طرف المنتخبين.

منحت المواد من 261 إلى 264 للبلدية إمكانيات تأسيس الرسوم، مما يشكل دعامة أخرى للاستقلالية المالية⁽⁴²⁹⁾، وبهذا يكون هذا القانون قد وسع كثيرا من الاستقلالية المالية للبلدية، لكن من جهة أخرى أخضع هذه الأعمال لرقابة مشددة من طرف السلطة المركزية⁽⁴³⁰⁾، وهو ما نصت عليه المادة 2/108، وذلك على النحو التالي: ".... غير أن المداورات التي لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من السلطة العليا... التالية:

1-الميزانيات والحسابات وكل ما يؤسس أو يلغى أو يعدل من الضرائب والأداءات والرسوم...".

ب-الاستقلالية المالية للبلدية في قانون رقم 90-08

نص قانون البلدية لسنة 1990، صراحة على الاستقلالية المالية للبلدية وذلك في المادة الأولى، لكن وإن كان التنصيب القانوني، ضمانا لها إلا أنها لا تكفي للتكريس الفعلي، ما لم تتوفر الركائز المدعمة لها، فهل اعترف المشرع الجزائري للجماعات الإقليمية بأسس الاستقلالية المالية؟

⁴²⁹ - حيث نصت المادة 261 من أمر رقم 67-24، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق: "يمكن للبلديات أن تؤسس رسم لمصاريف الزيادة، ودمغ اللحوم التي تتولى مراقبتها الصحية"، أما المادة 262 فنصت: "يسوغ للبلديات المصنفة أن تؤسس رسما خصوصا يدعى رسم الإقامة..... وتحدد تعريفه رسم الإقامة من قبل المجلس الشعبي البلدي" أما المادة 236: "يجوز للبلديات أن تفرض على ملاكي العقارات المجاورة للطرق العمومية رسوما مخصص لبناء أو لإصلاح أرصفة..... رسم الطريق الذي يقرر بموجب مداولة مصدقة قانونا للمجلس الشعبي البلدي يجري تحصيله بموجب جدول توزيع يصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي". وأخيرا نصت المادة 264 على "إن تعريفات الضرائب المترتبة للبلديات من جراء شغل الأملاك العمومية البلدية..... يحددها المجلس الشعبي البلدي".

⁴³⁰ - رغم أن بيان الأسباب للقانون في الصفحة 93 منه، ذهب إلى أن الرقابة الممارسة من قبل السلطة المركزية، يجب أن يكون بوسعها التوفيق بين الاستقلال الداخلي اللازم للبلديات وبين مشاركتها الوثيقة في المتطلبات الوطنية.

نلاحظ أن المشرع الجزائري، سجل تراجعاً -مقارنة بالقوانين السابقة- فيما يخص الاستقلالية المالية للبلدية، وهو ما يؤثر سلباً على هذه الأخيرة، إذ اعترف للبلدية بسلطة التصويت على الميزانية المقترحة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، وذلك طبقاً لنص المادة 152 من قانون رقم 90-08: " يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية باقتراح من رئيسه، وتضبط وفقاً للشروط المنصوص عليها في هذا القانون"، لكن من جهة أخرى سحبت منه صلاحية تأسيس بعض الرسوم التي كانت ممنوحة للمجلس في أمر رقم 67-24، وهو ما يتبين لنا من نص المادة 164: " لا يسمح للبلديات أن تسجل غير الضرائب والمساهمات والرسوم المنصوص عليها في القوانين المعمول بها "

ج-الاستقلالية المالية للبلدية في قانون رقم 10-11

قام المشرع الجزائري بالتأكيد على الاستقلالية المالية للبلدية، بالإضافة إلى النص على دعم هذه الأخيرة من خلال:

- إلزام البلدية بالتأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالمصالح المحلية، وهو ما نصت عليه المادة 1/4: " يجب على البلدية أن تتأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء والمهام المخولة لها قانوناً في كل ميدان"

- توفير الموارد المالية اللازمة في حالة إسناد مهام جديدة للبلدية، وهو أمر فيه تدعيم لاستقلالية البلدية، وهو ما نصت عليه المادة 2/4: "... يرافق كل مهمة جديدة يعهد بها إلى البلدية أو تحول لها من قبل الدولة التوفير المتلائم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة."

- إلزام الدولة بتعويض أي تخفيض في الإيرادات تكون هي السبب فيه، وهو ما نصت عليه المادة 05 من القانون: " يجب أن يعوض كل تخفيض في الإيرادات الجبائية البلدية ينجم عن إجراء تتخذه الدولة ويتضمن إعفاء جبائياً أو تخفيضاً في نسب الضريبة أو إلغاءها بنتائج جبائي يساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل."

يتبين لنا أن المشرع الجزائري، قام فعلاً بتدعيم الاستقلالية المالية للبلدية، وهو ما يؤثر إيجاباً على الاستقلالية المحلية، كون أن الاختصاصات لا تتجسد إلا بتوفر الموارد المالية الضرورية، غير أنه من جهة أخرى، قام بسحب صلاحية إعداد الميزانية من رئيس المجلس

الشعبي البلدي، ومنحها للأمين العام للبلدية، وهو ما نصت عليه المادة 180 من قانون رقم 10-11: " يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، إعداد مشروع الميزانية"، ومهمة المجلس الشعبي البلدي تتمثل فقط في التصويت على الميزانية بصريح نص المادة 181: " يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية."، وبهذا يكون المشرع قد أفرغ الاستقلالية المالية من أهم مقوماتها وهو إعداد الميزانية من طرف المجالس المنتخبة.

ثانيا

الاستقلالية المالية للولاية في قوانين الولاية

جاء موقف المشرع الجزائري، في تعامله مع الاستقلالية المالية للولاية، مماثلا مع البلدية، حيث كان جريئا كذلك في أمر رقم 38-69 (أ)، ليتراجع في قانون رقم 09-90 (ب)، ليعود من جديد إلى التدعيم الشكلي للاستقلالية في قانون رقم 07-12 (ج).

أ- الاستقلالية المالية للولاية في أمر رقم 38-69

أفرد واضعي الميثاق للاستقلالية المالية للولاية عنوان، وهو "الإمكانات المالية"، وهو دليل على اهتمام السلطة بالجانب المالي للولاية، وإدراكها أن منح الصلاحيات وحدها دون الوسائل الكفيلة بتحقيقها، سيفرغ الأولى من محتواها، ويجعلها مجرد نصوص جامدة لا جدوى منها، فنص الميثاق على مجموعة من الأمور، تدعم الاستقلالية المالية للولاية وذلك على النحو التالي: "... إن فعالية ممارسة هذه الاختصاصات مرتبطة إلى حد بعيد بالموارد المالية للولايات... ونقل الدولة لبعض المهام إلى الولايات، يجب أن ينجر عنه نقل متواز للموارد المستدعاة لتغطيتها، وعليه يجب أن يكون جهاز الضرائب المحلي ملائما لتوزيع المهام...، كما يجب أن تكون لدى الولايات:

- إيرادات جديدة تنطبق على اختصاصاتها وكفاءاتها
- إيرادات أكثر مرونة
- إيرادات يكون جزء منها موكول إلى مجلس الولاية

- إيرادات مرتبطة في نفس الوقت باحتياجاتها الخاصة بالتجهيز وبثروة طاقتها المخصصة لتنشيط مخططات تنمية الولايات..."⁽⁴³¹⁾.

نشير في الأخير، أن الميثاق أغفل عنصر أساسي في الاستقلالية المالية، وهو إعداد الميزانية، واكتفى بمنح مجلس الولاية صلاحية الدراسة والتصديق على الميزانية المعدة والمقررة⁽⁴³²⁾، وحسب نص المادة 2/97 من قانون الولاية لسنة 1969، فإن المجلس التنفيذي للولاية هو من يعد ميزانية الولاية⁽⁴³³⁾.

نص قانون الولاية لسنة 1969 صراحة على الاستقلالية المالية للولاية وذلك في المادة الأولى منه، كما اعترف للمجلس الشعبي الولائي، بصلاحية التصويت على ميزانية الولاية، وهو ما نصت عليه المادة 97 من القانون وذلك كما يلي: " يصوت المجلس الشعبي للولاية على ميزانية الولاية "

منح القانون للمجلس كذلك، صلاحية التصويت على الضرائب والرسوم، وهو ما نصت عليه المادة 113: " يقترح المجلس الشعبي للولاية على الضرائب والرسوم التي يؤذن القانون للولاية باستيفائها لتمويل ميزانيتها "، يضاف إلى كل هذا صلاحية التصويت على القروض إذ نصت المادة 114 على: " يصوت المجلس الشعبي للولاية على القروض الضرورية لإنجاز مشاريعه..."

نشير في الأخير، أنه رغم الاعتراف الصريح من المشرع بالاستقلالية المالية للولاية، إلا أنها شكلية، بحكم توقف دور المجلس الشعبي للولاية في حدود التصويت على الميزانية، التي تعد من طرف المجلس التنفيذي للولاية، وهو ما نصت عليه المادة 2/97: "... يحضر المجلس التنفيذي ميزانية الولاية.."، وبهذا تفقد الاستقلالية المالية أهم عنصر مكون لها، وهو إعداد الميزانية من طرف الهيئة المنتخبة، وخصوصا وأن القانون لم يمنح كذلك للمجلس صلاحية تأسيس إيرادات محلية - مثلما فعل مع البلدية-، وكذا هيمنة الوالي، مما أدى إلى اعتبار وجود المجلس الشعبي، مجرد وجود شكلي.

⁴³¹ - ميثاق الولاية، مرجع سابق، ص.517.

⁴³² - المرجع نفسه، ص.517.

⁴³³ - تنص المادة 2/97 من أمر رقم 38-69، مؤرخ في 23 ماي 1969، معدل ومتمم، مرجع سابق على: "... يحضر المجلس التنفيذي ميزانية الولاية ويقدمها طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل"

ب-الاستقلالية المالية للولاية في قانون رقم 90-09

صرح قانون الولاية لسنة 1990، كذلك بالاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، وذلك في المادة الأولى، كما احتفظ المشرع فيما يخص الولاية بما كان معمول به في أمر رقم 69-38، وذلك بمنح سلطة التصويت على الميزانية المعدة من طرف إدارة الولاية، للمجلس الشعبي الولائي، وذلك بنص المادة 138: " يصوت المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية، ويضبطها وفقا للشروط المنصوص عليها في هذا القانون. تعد الميزانية إدارة الولاية ويقدمها الوالي إلى المجلس الشعبي الولائي وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها ".

ج-الاستقلالية المالية للولاية في قانون رقم 12-07

اعترفت المادة الأولى من قانون 07-12 صراحة للولاية بالاستقلالية المالية، وقد جاء بنفس الإضافات التي نص عليها قانون البلدية لتدعيم الاستقلالية المالية، وذلك في كل من المادة 3 التي تنص: " تتوفر الولاية بصفتها الجماعة الإقليمية اللامركزية على ميزانية خاصة بها لتمويل الأعمال والبرامج المصادق عليها من المجلس الشعبي الولائي..."، وأضافت المادة 5 على: " تخصص الدولة للولاية بصفتها 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،
- يجب أن يعوض كل تخفيض في الموارد الجبائية للولاية ناجم عن إجراء تتخذه الدولة ويتضمن إعفاء جبائيا أو تخفيضا في نسب الضريبة أو إلغائها بمورد يساوي على الأقل مبلغ الفرق عند التحصيل."

تجدر الإشارة في الأخير، أن المشرع أبقى صلاحية إعداد الميزانية بيد الوالي، وهو ما نصت عليه المادة 161، وبهذا يكون قد أكد تهميشه للمجلس المنتخب في إعداد الميزانية.

المطلب الثاني

التخفيف من الوصاية الإدارية

نشأ نظام الإدارة المحلية، كوسيلة لتحقيق ديمقراطية الإدارة، الذي بمقتضاه تقوم -إلى جانب الدولة-، هيئات محلية لها الشخصية المعنوية، والتي يترتب عنها التمتع بكيان قانوني، ذمة مالية مستقلة، وتختص السلطة المركزية بإشباع الحاجات الوطنية، ويترك أمر إشباع الحاجات المحلية للجماعات الإقليمية.

لكن هذا الأمر، لا يعني إطلاقاً، تمتع الوحدات المحلية باستقلالية مطلقة عن السلطة المركزية، بل خضوع المجالس المحلية لنوع من الرقابة، التي يجب ألا تكون شديدة بالقدر الذي تجرد المجالس من حرية القرار باعتباره من أهم دعائم وجودها⁽⁴³⁴⁾.

تتمثل الرقابة التي تخضع لها المجالس المنتخبة، في الوصاية الإدارية، فإشراك الجماعات المحلية مع السلطة المركزية في الوفاء بحاجات المواطنين، يقتضي بالضرورة قيام علاقات بينهما، والتي تكمن في إخضاع الأولى لوصاية الثانية (فرع أول).

تعامل المشرع الجزائري مع الوصاية الإدارية الممارسة على الأجهزة التداولية، بسلبية، وذلك بتشديده للرقابة، بشكل جعل من هذه الأخيرة عائقاً أمام استقلالية الجماعات الإقليمية، إلا أنه من جهة أخرى، ورد في قوانين الهيئات المحلية بعض مظاهر التخفيف للوصاية الإدارية، ولو بشكل محتشم (فرع ثان).

الفرع الأول

مفهوم الوصاية الإدارية

تعتبر الوصاية الإدارية، من بين أهم صور رقابة المشروعية، فاستقلالية الجماعات الإقليمية، لا تعني عدم خضوعها لأية رقابة، لأن ذلك سيؤدي حتماً إلى التعسف والانحراف عن تحقيق المصالح المحلية، والسعي نحو تحقيق الأغراض الشخصية.

⁴³⁴ - يجب عدم دفع الرقابة إلى درجة اعتبارها أكثر إزعاجاً وكلفة من إساءة الاستعمال التي يجب تجنبها. أنظر:

- جورج فوديل، بيارد لقولنييه، مرجع سابق، ص. 313.

تعد بذلك الرقابة ضرورة، لذا نجد كل الدول باختلاف أنظمتها، تخضع الجماعات الإقليمية لنوع معين من الرقابة، وتضيق هذه الأخيرة وتتسع، تبعاً للمركزية المراد تطبيقها، فهناك من الدول من تكتفي بالقضائية، لكن بالمقابل توجد من تطبق القضائية والوصائية معاً، وهذه الأخيرة تتميز بمجموعة من الخصائص (فقرة أولى)، وبغض النظر عن نوع الرقابة الممارسة، فإن لكل منها تأثيرات على استقلالية الجماعات الإقليمية (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى

التعريف بالوصاية الإدارية

يرجع مصطلح الوصاية الإدارية أساساً، للقانون الخاص، حيث أخذ من مفهوم الوصي والموصى عليه في القانون المدني، فاعتبرت الإدارة المركزية (جهة الوصاية) بمثابة الوصي، والإدارة اللامركزية (الجهة الخاضعة للوصاية)، بمثابة الموصى عليه، رغم وجود فرق بين المفهومين، بحكم تمتع الأشخاص الخاضعة لنظام الوصاية الإدارية بكامل الأهلية في مباشرة التصرفات القانونية⁽⁴³⁵⁾، على هذا الأساس سنقوم بتعريف الوصاية الإدارية (أولاً)، لنميزها فيما بعد عن السلطة الرئاسية كنموذج آخر للرقابة يطبق في النظام الرئاسي (ثانياً).

أولاً

تعريف الوصاية الإدارية

يصطدم فقهاء القانون الإداري، بإشكالية تحديد المفاهيم بشكل دقيق خال من كل لبس وغموض، وتعد الرقابة الإدارية الوصائية إحداها، لذا اختلفت التعاريف المقدمة من طرف الفقهاء، نذكر منها: تعريف الأستاذان "ماسيتول" و"لاروك" بأن "الوصاية هي مجموعة السلطات المحددة والمخولة بقانون، لسلطة عليا على أشخاص وأعمال الهيئات اللامركزية، بقصد حماية المصلحة العامة"⁽⁴³⁶⁾.

⁴³⁵-حمدي سليمان القبيلات، مرجع سابق، ص.62.

⁴³⁶- محمد محمد ابراهيم رمضان، مرجع سابق، ص.57.

عرفها الأستاذ حمدي سليمان القبيلات بأنها "رقابة الدولة أو السلطات المركزية فيها على الهيئات اللامركزية، وتتمثل هذه الرقابة فيما تملكه من سلطات تمارسها إما على ذات الهيئات اللامركزية، أو على أشخاصها، أو على أعمال هذه الهيئات"⁽⁴³⁷⁾.

تعتبر الرقابة إذا، قيد تمارسه السلطة المركزية، أو من يمثلها على الهيئات اللامركزية عند ممارستها لاختصاصاتها، وذلك للتأكد من أن تصرفاتها وأعمالها، تتفق مع القوانين التي تحكمها⁽⁴³⁸⁾.

يضيف الفقيه "دباش" بأنها "الرقابة التي تباشرها الدولة على الهيئات المحلية"، أما الفقيه "دانور"، فيرى أن " الوصاية الإدارية هي مجموعة السلطات المحددة والمخولة بقانون أو طبقا له، لسلطة عليا بقصد تحقيق المشروعية وحماية المصلحة العامة، والسلبية الضارة أو إساءة استعمال الأشخاص اللامركزية لسلطاتها"⁽⁴³⁹⁾.

يتبين لما في الأخير، من خلال إجراء مقارنة بين التعاريف السالفة الذكر، اختلاف الفقهاء في تطرقهم للوصاية، فمنهم من أقر أمور وأغفل أخرى، لذا يمكن اقتراح التعريف التالي: "مجموع الصلاحيات الممنوحة للسلطة المركزية، في مواجهة الإدارة اللامركزية، وذلك على أشخاصها وعلى أعمالها، قصد تحقيق المصلحة العامة، وضمان المشروعية".

وهكذا يظهر لنا جليا، أن للوصاية الإدارية أسس تقوم عليها، ولا تمارس بطريقة عشوائية، وتتمثل هذه الركائز في:

- ارتباط فكرة الوصاية بالنظام اللامركزي، إذ من المستحيل تصور وجود وصاية إدارية دون قيام لامركزية إدارية

⁴³⁷ - حمدي سليمان القبيلات، مرجع سابق، ص.63.

⁴³⁸ - المرجع نفسه، ص.63.

⁴³⁹ - محمد محمد ابراهيم رمضان، مرجع سابق، ص.58.

- الوصاية الإدارية استثناء على حرية الهيئات اللامركزية، لا تكون إلا بنص قانوني، فطرق الوصاية وحدودها مقررة في القانون، والأصل هو الاستقلالية المحلية، والتمتع بحرية التصرف، لذا لا يجب التوسع في الرقابة حتى لا تفرغ الاستقلالية من محتواها⁽⁴⁴⁰⁾.

ثانيا

تمييز الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية

يوجد داخل الإدارة المحلية نوعان من الرقابة، تلك التي تمارسها السلطة المركزية على أشخاص وأعمال الهيئات اللامركزية، وتتمثل في الوصاية الإدارية، وأخرى تباشرها السلطة المركزية في مواجهة فروعها وأقسامها المختلفة، تسمى السلطة الرئاسية.

تختلف الرقابة الرئاسية عن السلطة الوصائية، إلا أنه من الصعب إيجاد معيار محدد، يمكن الاعتماد عليه في هذا الصدد، وقد تعددت الاجتهادات الفقهية في محاولة إعطاء المعيار الفاصل بين النوعين وتتمثل أساسا في:

أ- التمييز من حيث ماهية الرقابة

تعني السلطة الرئاسية، وضع جميع موظفي الإدارة المركزية أينما وجدوا في العاصمة أو الأقاليم في تدرج هرمي أو رئاسي، يخضع المستوى الأصغر لإشراف المستوى الأعلى منه، ويخضع هذا المستوى بدوره إلى من هو أعلى منه، وهكذا إلى أن نصل إلى الوزير⁽⁴⁴¹⁾، أو هي السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري في اتجاه الرؤوسين التابعين له رئاسيا، والتي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر، إلغاء وتعديل أعمالهم⁽⁴⁴²⁾، أما الوصاية الإدارية، فهي مجموع سلطات مقررة قانونا لصالح الجهات المركزية، لرقابة أعمال وأشخاص ووحدات لامركزية، لتحقيق المصلحة العامة، وضمان المشروعية⁽⁴⁴³⁾.

⁴⁴⁰ - خالد سمارة الزغبي، تشكيل المجالس المحلية...، مرجع سابق، ص.197.

⁴⁴¹ - حمدي سليمان القبيلات، مرجع سابق، ص.73.

⁴⁴² - المرجع نفسه، ص.74.

⁴⁴³ - عادل بوعمران، مرجع سابق، ص.99.

ب- التمييز من حيث طبيعة الرقابة

تمتاز الرقابة الرئاسية بأنها رقابة داخلية، في حين أن الوصاية تمثل رقابة خارجية، نظرا لاستقلالية الهيئات اللامركزية المشمولة بالرقابة عن جهة الرقابة⁽⁴⁴⁴⁾، وهكذا فإن الرقابة الرئاسية تمتاز بالتعقيد، تحكمها الكثير من الآليات القانونية، أما الوصاية الإدارية فهي رقابة بسيطة من حيث الإجراءات الممارسة⁽⁴⁴⁵⁾.

ج- التمييز من حيث وسائل ممارسة الرقابة

تعتبر الوصاية استثناء عن الأصل، وهذا يعني أنها ليست مفترضة، ولا تمارس إلا بناء على نص قانوني، ذلك أن افتراض الوصاية يؤدي إلى عرقلة سير أعمال الهيئات الإقليمية، ويهدد استقلاليتها⁽⁴⁴⁶⁾، أما السلطة الرئاسية فهي لا تحتاج في ممارستها إلى نص قانوني، فهي تباشر بصفة تلقائية، لأنها من موجبات النظام المركزي، الذي يقوم على علاقة التبعية والخضوع بين الرئيس والمرؤوس⁽⁴⁴⁷⁾.

د- التمييز من حيث نطاق الرقابة

تربط بين الرئيس والمرؤوس في النظام المركزي، علاقة تبعية وخضوع، وعلى هذا الأساس فإن رقابة الرئيس، تشمل مشروعية أعمال المرؤوس، وكذا ملائمتها، بينما الوصاية الإدارية، كونها مبنية على استقلالية الهيئات اللامركزية، فهي تشمل مشروعية الأعمال دون ملائمتها⁽⁴⁴⁸⁾.

هـ- التمييز من حيث قواعد المسؤولية

يسأل الرئيس الإداري في النظام المركزي، على أعمال المرؤوس، بحكم تصرف المرؤوس باسم ولحساب الرئيس من جهة، ولتمتعه بسلطة الرقابة والإشراف والتوجيه من جهة

444 - حمدي سليمان القبيلات، مرجع سابق، ص.78.

445 - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية...، مرجع سابق، ص.40.

446 - حمدي سليمان القبيلات، مرجع سابق، ص.75.

447 - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية...، مرجع سابق، ص.39، 40.

448 - محمد محمد ابراهيم رمضان، مرجع سابق، ص.89.

أخرى⁽⁴⁴⁹⁾، بينما لا تتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية عن أعمال الوحدات الإدارية المحلية، على أساس استقلالية هذه الأخيرة عن الأولى، والتصرف باسمها ولحسابها الشخصي⁽⁴⁵⁰⁾.

و- التمييز من حيث الطعن

لا يملك المرؤوس في ظل النظام المركزي، حق الطعن في قرار رئيسه الإداري، بحكم السلطة الرئاسية، فلا يمكن تصور منح سلطة إصدار الأوامر للرئيس من جهة، وفي الجهة المقابلة منح للمرؤوس حق مخاصمة هذه القرارات⁽⁴⁵¹⁾، بينما تمثل إمكانية الطعن في قرارات السلطة المركزية، أحد أبرز الضمانات الممنوحة للجماعات الإقليمية لخلق التوازن بينها وبين السلطة الوصية⁽⁴⁵²⁾.

الفقرة الثانية

تأثير طبيعة الرقابة في استقلالية الجماعات المحلية

يعتبر الهدف الرئيسي والأسى للوصاية الإدارية، تحقيق المشروعية، أي مطابقة أعمال الجماعات المحلية للقانون، وعدم خروجها عن الأطر المرسومة بموجب التشريع واللوائح التنظيمية، فالهيئات الإدارية اللامركزية تشارك السلطات المركزية بعض اختصاصاتها التي منحها لها القانون، لكن من أجل ضمان احترام القانون من طرف الأولى، قيد المشرع هذه المشاركة بالوصاية الإدارية⁽⁴⁵³⁾، فاللامركزية الإقليمية تقوم على فكرة استقلالية أقسام الدولة المختلفة، في القيام ببعض أمورها الإدارية المحلية، إلا أن هذه الحرية ليست تامة ومطلقة⁽⁴⁵⁴⁾.

⁴⁴⁹ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية.....، مرجع سابق، ص.41.

⁴⁵⁰ - محمد محمد ابراهيم رمضان، مرجع سابق، ص.91.

⁴⁵¹ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية... مرجع سابق، ص.40.

⁴⁵² - عادل بوعمران، مرجع سابق، ص.99.

⁴⁵³ - محمد علي حسون، "الجهات محل الوصاية الإدارية والأساس القانوني لاستقلالها في التشريع الجزائري"، مجلة التواصل في

العلوم الإنسانية والاجتماعية، عدد 30، جامعة باجي مختار، عنابة، جوان 2012، ص.105.

⁴⁵⁴ - فؤاد مهنا، القانون الإداري في ظل المجتمع الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، مصر 1963/1964، ص.472.

تظهر درجة استقلالية الجماعات الإقليمية، من خلال العلاقة الموجودة بين المجالس المحلية والسلطة المركزية، فمعظم الإشكالات التي تطرح في النظام اللامركزي تدور حول طبيعة العلاقة الموجودة بين هذين المستويين من التنظيم الإداري⁽⁴⁵⁵⁾.

تتعدد مظاهر هذه الرقابة الممارسة على المجالس المحلية المنتخبة، إلا أنه يمكن إجمالها في النموذجين الفرنسي والإنجليزي (أولا)، فالوصاية في حد ذاتها لازمة في النظام اللامركزي، لكن لا بد من توافر ضمانات لتحقيق استقلالية الجماعات المحلية مع وجود الرقابة (ثانيا).

أولا

استقراء النموذجين الإنجليزي والفرنسي للرقابة

تخضع الجماعات المحلية في الدول المختلفة للوصاية الإدارية بدرجات متفاوتة وذلك وفقا لاختلاف درجة تأثر الدول بنموذجي الرقابة، والمتمثلين أساسا في النموذج الإنجليزي (أ)، وكذا النموذج الفرنسي (ب).

أ- النموذج الإنجليزي للرقابة

تحدد اختصاصات الإدارة المحلية في إنجلترا على سبيل الحصر بموجب قانون، وهو ما أدى إلى عدم التداخل بين الصلاحيات الوطنية والمحلية، وهو ما جعل الرقابة الممارسة على الوحدات الإقليمية خفيفة⁽⁴⁵⁶⁾.

تتمتع بهذا المجموعات المحلية، باستقلال واسع إزاء السلطة المركزية، فباستثناء حق هذه الأخيرة في طلب إلغاء القرارات المحلية الصادرة تجاوزا لقانون اختصاصاتها، وذلك

⁴⁵⁵ - **Mohammed Amine BENABDELLAH**, « Propos sur la décentralisation territoriale au Maroc », mélange en l'honneur de Jacques MOREAU, « les collectivités locales », contributions rassemblées par Jacques PETIT, Economica, Paris, 2003, P.21.

⁴⁵⁶ - عبد الحليم بن مشري، " نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مداخلة أُلقيت في الملتقى الدولي الخامس حول " دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خيضر بيسكرة، بالتنسيق مع جمعية هانس صيدل، 03، 04 ماي 2009، منشورة بمجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، الجزائر، 2010، ص.105.

بالجوء للقضاء، فإن رقابة السلطة المركزية تتمثل في صورة واحدة وهي إجراء التفيتش، التي تهدف إلى التثبيت من مدى أداء الخدمات المحلية بكفاية⁽⁴⁵⁷⁾.

لكن شهد النظام الرقابي الإنجليزي تراجعاً لصالح السلطة المركزية، وذلك من خلال تضيق الخناق على الهيئات المحلية وتشديد الرقابة الممارسة عليها، والتي تجلت في ثلاث صور أساسية⁽⁴⁵⁸⁾ وهي:

- التقليل من مهام الجماعات المحلية بإنشاء هيئات حكومية متخصصة (وزارات)، للقيام بتحويل المهام من الوحدات الإقليمية إلى السلطة المركزية.

- إضافة نماذج أخرى للرقابة تمارسها الوزارات، كاللوائح الوزارية المفروضة على الجماعات المحلية، التصديق على أعمالها، سلطة الحلول، بالإضافة إلى رقابة المنحة، وهو مراقبة السلطة المركزية للإعانات التي تمنحها الهيئة المحلية، وأوجه صرف هذه الأموال.

ب- النموذج الفرنسي للرقابة

مر نظام الرقابة على الجماعات المحلية في فرنسا بمرحلتين أساسيتين، الأولى مرحلة الرقابة الإدارية المشددة، والثانية إلغاء الرقابة الإدارية والاكتفاء بالرقابة القضائية.

ب-1- مرحلة الرقابة الإدارية المشددة

تتمتع السلطة المركزية في النموذج التقليدي للرقابة في فرنسا، بسلطة واسعة في رقابة الوحدات المحلية، وهي تشمل أعضاء المجالس المحلية، منفردين ومجتمعين، وكذا أعمال الوحدات الإقليمية⁽⁴⁵⁹⁾، فعلى مستوى الأعضاء تتمتع السلطة المركزية بحق إيقاف وعزل أعضاء المجالس طبقاً للشروط التي يحددها القانون⁽⁴⁶⁰⁾، كما تتمتع بحق إيقاف وحل

⁴⁵⁷ - مسعود شهبوب، "المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة..."، مرجع سابق، ص.ص. 124، 125.

⁴⁵⁸ - للتفصيل أكثر في هذه الصور أنظر:

- محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص. 119.

- مسعود شهبوب، "المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة..."، مرجع سابق، ص.ص. 125.

⁴⁵⁹ - عبد الحليم بن مشري، مرجع سابق، ص. 107.

⁴⁶⁰ - Jean RIVERO, Jean WALINE, Droit administratif, 16^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1996, P.281.

المجالس المنتخبة، أما على مستوى الأعمال، فتتمتع الجهة الوصية بجملة من السلطات تجعلها في النهاية، ليس فقط شريك للمجموعات المحلية في تسيير شؤونها، وإنما أيضا في مركز أقوى من المجالس المعنية⁽⁴⁶¹⁾.

ب-2- مرحلة إلغاء الرقابة الإدارية والاكتفاء بالرقابة القضائية

ألغى القانون رقم 213 لسنة 1982، المتضمن حقوق وحيات البلديات، المحافظات والأقاليم⁽⁴⁶²⁾، المعدل بالقانون رقم 632 لنفس السنة⁽⁴⁶³⁾، أسلوب الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات المحلية، واستبقى على الرقابة القضائية، وبالتالي أصبح القضاء الإداري المختص في إلغاء قرارات الجماعات المحلية المخالفة للقانون⁽⁴⁶⁴⁾.

يضيف إلى ما سبق، إلغاء الوصاية المالية، حيث تم تحويل الرقابة التي كانت تمارسها السلطة المركزية على الميزانية المحلية، إلى الغرف الجهوية للمحاسبة، فلم يعد ممثل الدولة يملك سلطة الحلول محل المجموعات المحلية في إعادة توازن الميزانية، وإدراج النفقات الإجبارية، إلا تنفيذا لقرار الغرفة الجهوية للمحاسبة، كما تم تخفيف الوصاية التقنية، من خلال عدم إمكانية السلطة المركزية فرض أية إجراءات إلا تطبيقا لقانون⁽⁴⁶⁵⁾.

ثانيا

ضمانات تجسيد استقلالية الجماعات المحلية مع وجود وصاية إدارية

تعتبر الاستقلالية، حجر الزاوية في التنظيم الإداري الإقليمي، وبالتالي فإن الحد منها يؤدي بالنتيجة إلى عدم فعالية اللامركزية الإدارية، وهكذا فإذا سلمنا أن الرقابة الإدارية تعد من مستلزمات التنظيم اللامركزي، فكيف تحقق استقلالية الجماعات المحلية مع وجود الرقابة الإدارية؟

⁴⁶¹ - ويظهر ذلك من خلال تقنيات الاستشارة، الإذن، التصديق، الإلغاء، الحلول...، للتفصيل أكثر أنظر:

- مسعود شهبوب، " المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة... "، مرجع سابق، ص.126.

- عبد الحليم مشري، مرجع سابق، ص.ص.107، 110.

⁴⁶² - J.O.R.F du 03 mars 1982.

⁴⁶³ - J.O.R.F du 6 mars 1982.

⁴⁶⁴ - **Michel VERPAUX, Christine RIMBAULT**, Les collectivités territoriales et la décentralisation, Collection dirigée par Christine FABRE, 6ème édition, Dalloz, Paris, 2011, P.38.

⁴⁶⁵ - مسعود شهبوب، " المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة... "، مرجع سابق، ص.ص.128، 129.

يستلزم التوفيق بين الاستقلالية المحلية، وضرورة إخضاع الوحدات الإدارية للرقابة، توفر مجموعة من الشروط في هذه الأخيرة والمتمثلة أساسا في:

- الابتعاد عن التفاصيل والتركيز على الكليات، لتفادي إهمال الأهداف الحقيقية من عملية الرقابة⁽⁴⁶⁶⁾، فصرامة الرقابة على الجماعات الإقليمية، يسلب هذه الأخيرة استقلاليتها، ويعدم النظام اللامركزي من أساسه، مما يجعل التشخيص القانوني والانتخاب كوسائل لتجسيد اللامركزية وبالتبعية الاستقلالية معدومة الأثر⁽⁴⁶⁷⁾.

- ضرورة مرونة النظام الرقابي لتسهيل استخدامه، والاستفادة منه عند تغير الظروف والخطط المرسومة، ويكون ذلك بالعمل بمبدأي المراجعة والمتابعة، وكذا التصويب والتصحيح، وإتاحة الفرصة لمحل الوصاية في مناقشة ونقد هذه الأخيرة، ولن يتأتى ذلك إلا إذا تمت الرقابة في جو ديمقراطي تسوده ثقافة الحوار والثقة المتبادلة⁽⁴⁶⁸⁾.

نشير في الأخير، أنه فعلا لضمان مشروعية أعمال الجماعات المحلية، لا بد من تسليط رقابة عليها، إلا أنه يجب ألا تصل إلى درجة شل الوحدات الإقليمية، وبهذا يظهر لنا أن النموذج الإنجليزي في صورته التقليدية كان أكثر تحقيقا للاستقلالية المحلية، بحكم تضيق مجال تدخل السلطة المركزية، وإعطاء حرية أكثر للمجالس المنتخبة في تسيير شؤونها لدرجة وصفها بالحكومة الذاتية⁽⁴⁶⁹⁾، كما يضمن النموذج الفرنسي هذه الحرية بحكم إلغائه للرقابة الوصائية، والاكتفاء بالقضائية، مما يزيل القيود في تسيير الشؤون المحلية، وبذلك يكون أكثر تجسيدا للاستقلالية المحلية مقارنة بنظيره الإنجليزي، نتيجة التطورات التي عرفها، والتي سارت نحو تضيق الخناق على المجموعات الإقليمية لصالح السلطة المركزية.

⁴⁶⁶- عادل بوعمران، مرجع سابق، ص.93، نقلا عن حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دراسة تطبيقية مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004، ص.ص.85، 86.

⁴⁶⁷- دائل المخلافي، مرجع سابق، ص.163.

⁴⁶⁸- عادل بوعمران، مرجع سابق، ص.ص.92، 93.

⁴⁶⁹- مسعود شهبوب، "المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة..."، مرجع سابق، ص.125.

الفرع الثاني

مظاهر تخفيف الوصاية الإدارية في التشريع الجزائري

اعتمد المشرع الجزائري نظاما مشددا للوصاية الإدارية، وبذلك قام بتشديد الخناق على الأجهزة التداولية على المستوى المحلي، إلا أن هذا الأمر لا يمنع من وجود بعض مواطن التخفيف من الرقابة سواء في القوانين الملغاة (فقرة أولى)، أو حتى في القوانين السارية المفعول (فقرة ثانية)، وذلك رغم غلبة النزعة المركزية في تعامله مع اللامركزية الإدارية، وتفويق السلطة المركزية على المجالس المنتخبة، من خلال تشديد الوصاية من جهة، ومنح اختصاصات محلية لأجهزة عدم التركيز من جهة أخرى.

الفقرة الأولى

مظاهر تخفيف الوصاية في قوانين الجماعات الإقليمية الملغاة

تتخلل قوانين الجماعات الإقليمية الملغاة، بعض مواطن تخفيف الوصاية الإدارية الممارسة على المجالس المنتخبة، وذلك رغم الطابع الغالب للتشديد، وذلك سواء تعلق الأمر بأمر رقم 24-67، 38-69، المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي (أولا) أو حتى في قانوني رقم 08-90، 09-90 (ثانيا).

أولا

مواطن تخفيف الوصاية في أمر رقم 24-67، 38-69

تضمن قانوني البلدية والولاية لسنتي 1967، 1969 على التوالي، مجموعة من الضمانات تدعم استقلالية الجماعات الإقليمية - وذلك رغم غلبة التشديد في تعامل المشرع مع العلاقة بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية-، والمتمثلة أساسا في:

- تعلييل قرار الوصاية: حيث قام المشرع الجزائري في أعمال إجراء التعلييل، عند ممارسة بعض مظاهر الوصاية، فقام بإلزام الوالي بتسبيب قرار توقيف أحد أعضاء

المجلس الشعبي البلدي⁽⁴⁷⁰⁾، وكذا قرارات إبطال المداولات سواء كان بطلان نسبي أو مطلق⁽⁴⁷¹⁾.

قام المشرع كذلك، بإلزام وزير الداخلية بتسبيب بعض القرارات، حين ممارسته للوصاية على الجهاز التداولي للولاية، والمتمثلة في قرارات إبطال مداولات المجلس الشعبي الولائي⁽⁴⁷²⁾.

- الاستشارة: ألزم المشرع الجزائري الوالي، حين توقيف عضو في المجلس الشعبي البلدي، أخذ رأي مكتب مجلس التنسيق الولائي⁽⁴⁷³⁾، كما أوجب قانون الولاية وزير الداخلية بأخذ رأي المجلس الشعبي الولائي، قبل توقيف عضوه فيه⁽⁴⁷⁴⁾.

- السماع للعضو المعني: نص قانون البلدية لسنة 1967، على ضرورة السماح للعضو المعني بتقديم إيضاحاته، قبل التصريح باستقالته، أو إقصائه⁽⁴⁷⁵⁾، كما أكد قانون الولاية على ضرورة الاستماع للمنتخب المعني وتمكينه من حق الدفاع عن نفسه، قبل توقيفه أو إقصائه⁽⁴⁷⁶⁾.

⁴⁷⁰ - وهو ما نصت عليه المادة 92 من أمر رقم 24-67، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتضمن القانون البلدي، معدل ومتمم، مرجع سابق.

⁴⁷¹ - أنظر المادتين 103، 105 من أمر رقم 24-67، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتضمن القانون البلدي، معدل ومتمم، المرجع نفسه.

⁴⁷² - أنظر المادتين 59، 69 من أمر رقم 38-69، مؤرخ في 23 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق.
⁴⁷³ - وهو ما نصت عليه المادة 92 من أمر رقم 24-67، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتضمن القانون البلدي، معدل ومتمم، مرجع سابق.

⁴⁷⁴ - وهو ما نصت عليه المادة 19 من أمر رقم 38-69، مؤرخ في 23 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق.

⁴⁷⁵ - أنظر المادتين 90، 92 مكرر من أمر رقم 24-67، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتضمن القانون البلدي، معدل ومتمم، مرجع سابق.

⁴⁷⁶ - أنظر المادتين 19، 19 مكرر من أمر رقم 38-69، مؤرخ في 23 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق.

ثانيا

مواطن تخفيف الوصاية في قانوني رقم 08-90، 09-90

يعد نظام الوصاية، انعكاس لطبيعة الدولة، ومن ثم فهو يعكس مدى استقلالية أو تبعية هذه الأشخاص اللامركزية للسلطة المركزية، وفي هذا الإطار فإن التنظيم الإداري في ظل التوجهات الاقتصادية والاجتماعية للدولة في المرحلة الاشتراكية، حاول أن يجمع بين مطلب التمثيل الشعبي باعتماد أسلوب انتخاب أعضاء المجالس المحلية، وهاجس تقوية سلطة الدولة، والذي يتجسد بتشديد نظام الوصاية الإدارية⁽⁴⁷⁷⁾.

إن تغير طبيعة الدولة، من متدخلة إلى حارسة، من شأنه أن يترك أثارا على العلاقة بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية، فهل فعلا تم تخفيف الوصاية الإدارية في ظل التعددية؟

قام المشرع الجزائري في ظل قانوني البلدية والولاية لسنة 1990، بتخفيف الرقابة الممارسة من طرف السلطة الوصية⁽⁴⁷⁸⁾، في مجال الوصاية على الأعمال أين قلص من حجم المداورات التي تكون محل مصادقة، وهو ما يظهر من خلال المادة 42 من قانون البلدية⁽⁴⁷⁹⁾، والمادة 50 من قانون الولاية⁽⁴⁸⁰⁾، هذا بالإضافة إلى

⁴⁷⁷ - محمد زغداوي، مرجع سابق، ص.70.

⁴⁷⁸ - قمنا بالإشارة العابرة لمواطن تخفيف الوصاية في قوانين الجماعات الإقليمية لسنة 1990، تاركين التفصيل فيها للباب الثاني حين التطرق للوصاية كعائق أمام استقلالية الجماعات الإقليمية، بحكم أن هذا التخفيف لم يدم طويلا، فبمجرد دخول الدولة الجزائرية في حالة طوارئ سنة 1992، وكذا بصدور المرسوم التنفيذي رقم 215-94، المتعلق بالإدارة العامة للولاية، سنة 1994، عاد التشديد في الوصاية مجددا.

⁴⁷⁹ - وذلك بالمقارنة مع المادة 108 من أمر رقم 24-67، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتضمن قانون البلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق.

⁴⁸⁰ - وذلك بالمقارنة مع المادتين 56، 57 من أمر رقم 38-69، مؤرخ في 23 ماي 1969، يتعلق بالولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق.

الاحتفاظ على إجراء التعليـل وأخذ الرأي⁽⁴⁸¹⁾ وهو ما يدعم استقلالية الجماعات الإقليمية⁽⁴⁸²⁾.

الفقرة الثانية

مظاهر تخفيف الوصاية في قانوني رقم 10-11، 07-12

سجل المشرع الجزائري في القوانين السارية المفعول، قفزة نوعية في مجال الوصاية الإدارية الممارسة على المجالس الشعبية، حيث جاء موقفه من حيث طبيعة الرقابة التي تمارس على المجلس الولائي، مغايرا لقانون البلديـة، إذ استغنى عن الوصاية الإدارية، واعتمد نظام الرقابة القضائية (أولا)، وبذلك يكون قد ساير الأنظمة المقارنة، وخصوصا فرنسا التي تلغى فيها مداوات المجالس المنتخبة من طرف القضاء، بعد أن يثير ممثل السلطة عدم مشروعيتها⁽⁴⁸³⁾، كما جعل مصير أعضاء الجهاز التداولي الولائي بيد هذا الأخير، وما على السلطة الوصية، سوى إثبات موقف المجلس بقرار، كما منح صلاحية إقالة أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي للمجلس (ثانيا).

أولا

إخضاع مداوات المجلس الشعبي الولائي للرقابة القضائية

تيقن المشرع الجزائري أخيرا، أن إخضاع مداوات المجالس المنتخبة للرقابة القضائية، أكثر تجسيدا لاستقلالية الجماعات الإقليمية، وللنظام اللامركزي ككل، الذي يقوم على توزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية المنتخبة⁽⁴⁸⁴⁾، وبالتالي ضرورة منح حرية لهذه الأخيرة في الصلاحيات المحلية.

تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي الولائي، التي:

– تتخذ خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات،

⁴⁸¹ - أنظر المواد 32، 44 و45 من قانون رقم 90-08، مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق.

⁴⁸² - غير أن هذا التخفيف، ظاهري فقط كون أن الدولة الجزائرية قامت بعد سنة 1990، بسن تشريعات تشدد من

الوصاية من جديد، وهو ما سنبينه في الباب الثاني، الفصل الأول، المبحث الثاني من هذه الأطروحة، ص.ص. 207، 244.

⁴⁸³ - Philippe PONDAVEN, Contrôle de légalité des collectivités territoriales, berjer-levrault, Paris, 2011, P.81.

⁴⁸⁴ - Jean-Bernard AUBY, La décentralisation et le droit, LGDJ, Paris, 2006, P.127, 129.

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، غير المحررة باللغة العربية،
- التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته،
- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس،
- المتخذة خارج مقره⁽⁴⁸⁵⁾.

يظهر جليا، أن المشرع الجزائري قد أكثر من المداولات الملغاة بقوة القانون، مقارنة بقانون البلدية الساري المفعول، وفي هذا تقييد لحرية الجهاز التداولي الولائي.

اعترف المشرع للوالي بصلاحيه رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار إبطال المداولات التي اتخذت خرقا للمادة 53 من قانون 07-12، المتعلق بالولاية، وذلك خلال واحد وعشرون (21) يوما التي تلي اتخاذ المداولة⁽⁴⁸⁶⁾.

سجل بذلك التشريع الجزائري قفزة نوعية في إطار الاستقلالية المحلية، إلا أن إعمال الرقابة القضائية يطرح بعض الإشكالات، أهمها أساس رفع الدعوى من/ أو ضد المجلس الشعبي الولائي لعدم نص قانون الولاية لسنة 2012، على صلاحية رئيس المجلس، في تمثيل هذا الأخير أمام القضاء، سواء مدعي أو مدعى عليه⁽⁴⁸⁷⁾، لكن هذا الأمر، لم يطرح أي إشكال في القضاء الجزائري، حيث قبل دعاوى رفعت من الوالي الغرض منها إبطال مداولات صادرة من المجلس الشعبي للولاية⁽⁴⁸⁸⁾، دون أن يكون لرئيس المجلس صفة للتقاضي، ولم تبين الجهة القضائية الأساس القانوني الذي ركزت عليه لقبول مثل هذه الدعاوى.

⁴⁸⁵ - أنظر المادة 53/1 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

⁴⁸⁶ - أنظر المادة 53/2 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

⁴⁸⁷ - فالمشرع الجزائري في قانون الولاية الساري المفعول أزال حق الطعن القضائي الذي كان معترفا به لرئيس المجلس الشعبي الولائي في قانوني الولاية لسنتي 1969، 1990، وذلك في المواد 62، 54 على التوالي، وبالتالي تطرح إشكالية السند القانوني لرفع الدعوى.

⁴⁸⁸ - وهي الأمر الصادر عن القسم الاستعجالي للمحكمة الإدارية لولاية بجاية، مؤرخ في 10 فيفري 2015، في القضية رقم 15/00069، المتعلقة بإلغاء مداولة للمجلس الشعبي الولائي لولاية بجاية، تحت رقم 26-2014، بين والي ولاية بجاية، كمدعي، والمجلس الشعبي الولائي ممثلا في رئيسه، مدعى عليه، وكذا الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية لبجاية، مؤرخ في 28 فيفري 2015، في القضية رقم 15/00070، المتعلقة بإلغاء مداولة للمجلس الشعبي الولائي لولاية بجاية، تحت رقم 26-2014، بين والي ولاية بجاية، كمدعي، والمجلس الشعبي الولائي ممثلا في رئيسه، مدعى عليه.

تعتبر كذلك من حالات البطلان المطلق، حضور أحد أعضاء المجلس بما فيهم الرئيس، مداولة تعالج موضوع يشكل تعارضا بين مصالحهم ومصالح الولاية⁽⁴⁸⁹⁾، سواء بصفة شخصية، أو لأزواجهم، أو لأصولهم، أو لفروعهم إلى الدرجة الرابعة، أو كوكلاء⁽⁴⁹⁰⁾، مع منح الوالي إمكانية إثارة البطلان أمام القضاء خلال خمسة عشر (15) يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة⁽⁴⁹¹⁾، وكذا الاعتراف لكل ناخب أو مكلف بالضريبة في الولاية بتوجيه طلب للوالي بذلك، خلال خمسة عشر يوما (15) من إصاق المداولة، والذي بدوره يقوم برفع الدعوى إذا تثبت من وجود حالة تعارض، غير أن الإشكال المطروح في هذا المقام أن المشرع لم يشر إلى المدة التي يجب احترامها لرفع دعوى إلغاء المداولة بطلب من المواطنين، فهل المدة مفتوحة، أم أن للوالي خمسة عشر يوم (15) يوم من استلام الطلب.

ثانيا

التخفيف من الوصاية الممارسة على أعضاء المجالس الشعبية

قام المشرع الجزائري في قوانين الجماعات الإقليمية السارية المفعول، بالتأرجح بين التشديد والتخفيف من الوصاية الممارسة على أعضاء المجالس المنتخبة، إلا أن موقفه كان حاسما في تقييد دور وزير الداخلية في الرقابة على أعضاء الجهاز التداولي الولائي (أ)، مع اعتماد نوع من التخفيف في إقالة أعضاء المجالس الشعبية البلدية (ب).

⁴⁸⁹ - ألزم المشرع الجزائري كذلك كل من الأعضاء والرئيس الذين يكونون في وضعية تعارض مصالح، بالتصريح للرئيس بالنسبة للأعضاء، وللمجلس بالنسبة للرئيس، وذلك بنص المادة 56/2 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

⁴⁹⁰ - أنظر المادة 56 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

⁴⁹¹ - أنظر المادة 57/4 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

أ- تقييد دور وزير الداخلية في الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

تظهر القراءة السطحية لقانون الولاية لسنة 2012، أن المشرع الجزائري قام بتخفيف الوصاية الممارسة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي، من خلال جعلها بيد الجهاز التداولي، وما على السلطة الوصية، سوى التصريح بما وصل إليه المجلس.

يتولى بذلك، أمر إقالة، المنتخب الولائي المجلس بموجب مداولة، وهو ما يظهر من نص المادة 43، أين استعمل المشرع الجزائري عبارة غير الاستقالة والإقالة للتعبير عن التجريد من العضوية، والمتمثلة في "التخلي عن العهدة"⁽⁴⁹²⁾، وذلك على النحو التالي: "يعلن في حالة تخلي عن العهدة كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة. ويثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي".

يظهر من هذه المادة أن المشرع الجزائري خالف قانون 90-09، فيما يتعلق بأسباب الاستقالة الحكومية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فقد تخلى عن مسألة إعلام الوالي، ونص مباشرة على إثبات فقدان الصفة من طرف الوزير المكلف بالداخلية، مع إمكانية الطعن في قرار هذا الأخير⁽⁴⁹³⁾، إلا أن الإشكال يطرح في حالة التزام وزير الداخلية الصمت وعدم اتخاذ موقف في مواجهة المداولة المتخذة من طرف المجلس والمتعلقة باستقالة أحد الأعضاء، فما مصير عمل الجهاز التداولي مع عدم إلزام القانون السلطة الوصية اتخاذ موقف إيجابي، وهذا الغموض يفسر لصالح السلطة المركزية.

جعل كذلك المشرع الجزائري أمر توقيف عضو في المجلس الولائي بيد الجهاز التداولي، وهو ما نصت عليه المادة 45 من قانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية: "يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي، كل منتخب يكون محل متابعة

⁴⁹² - غير أنه يفهم من سياق المادة أن "عبارة التخلي عن العهدة" أقرب للاستقالة الحكومية، منها للإقالة، لأن هذه الأخيرة تستلزم إتيان عمل إيجابي من طرف السلطة الوصية لاتخاذ مثل هذا الإجراء.

⁴⁹³ - وهو ما نصت عليه المادة 3/40، 4 من قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، مرجع سابق: "... يثبت فقدان صفة المنتخب بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية. يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المثبت لفقدان صفة المنتخب محل طعن أمام مجلس الدولة".

قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة. يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة. وفي حالة صدور حكم نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية. "

جعل صلاحية تجميد العضوية في يد الجهاز التداولي، مما يكرس الديمقراطية واللامركزية المحلية، وبالتبعية استقلالية الجماعات الإقليمية عن السلطة المركزية، بعدم تدخلها في الأعضاء المنتخبين وانحصار دور وزير الداخلية في مجرد الإعلان عن التوقيف بموجب قرار معلل، غير أن الأمر ليس بهذه البساطة بحكم إمكانية عدم إعلان الوزير عن التوقيف فتطرح إشكالية مصير المداولة المتخذة من طرف المجلس، لحكم عدم اشتراط المشرع على السلطة الوصية إلزامية الإعلان عن تجميد العضوية بقرار.

جعل قانون 07-12، المتعلق بالولاية بالإضافة للإدانة الجزائية، عدم القابلية للانتخاب أو التواجد في حالة من حالات التنافي، أسبابا أخرى للإقصاء، وهو ما يظهر من نص المادة 44 التي تنص: " يقصى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا. ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة... "، وكذا المادة 46: " يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهده تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب. ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة... "

يظهر جليا من خلال ما سبق أن المشرع الجزائري، جعل مسألة إقرار الإقصاء للمجلس بموجب مداولة، ودور سلطة الوصاية يقتصر في إثباته بموجب قرار⁽⁴⁹⁴⁾. يظهر من القراءة الأولية أن توجه المشرع سار نحو منح استقلالية للمجلس الشعبي الولائي، إلا

494 - أنظر المادتين 46/2، 3، 44/2، 3 من قانون رقم 07-12، المرجع نفسه.

أن الإشكال المطروح هو مصير المداولة كذلك في حالة عدم إصدار وزير الداخلية لقرار إثبات الإقصاء بحكم عدم إلزام القانون له بإصداره.

وبهذا، ورغم توجه موقف المشرع الجزائري في تقييد دور السلطة المركزية في الوصاية على المنتخبين الولائيين، إلا أن هذا الأمر لا يكفي للقول بتدعيم الاستقلالية المحلية، بحكم هيمنة الجوانب التي شدد فيها المشرع الجزائري بإحاطة الضمانات بمجموعة من القيود، تجعل ممارسة الصلاحية مفرغة من محتواها، وغير ممكنة دون تدخل السلطة المركزية⁽⁴⁹⁵⁾.

ب- تقييد دور الوالي في إقالة أعضاء المجلس الشعبي البلدي

اعتمد المشرع الجزائري في إقالة المنتخب البلدي لنمطا مخففا من الوصاية، وهو ما يظهر من نص المادة 45 من قانون 10-11⁽⁴⁹⁶⁾، المتعلق بالبلدية: "يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة. في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ، يعتبر قرار المجلس حضوريا. يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويخطر الوالي بذلك."

استعمل المشرع الجزائري في القانون الساري المفعول مصطلح "الاستقالة"، بحيث يكفي لحدوثها أن يتغيب العضو عن اجتماعات المجلس بدون عذر مقبول، لأكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة، فيقر المجلس بعد سماع العضو المعني لتبرير غيابه، وكذا إخطار الوالي، الاستقالة التلقائية للمنتخب بمداولة⁽⁴⁹⁷⁾.

⁴⁹⁵ - وهو ما سنبينه في الباب الثاني من هذه الأطروحة، ص.ص. 207، 244.

⁴⁹⁶ - عالج كذلك قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، مسألة الوصاية على رئيس المجلس الشعبي البلدي، من خلال الإشارة إلى مسألة الاستخلاف في حالة الوفاة أو الاستقالة أو التخلي عن المنصب، أو المانع القانوني، وذلك في المادة 71، كما فصلت المواد 74، 75 حالات التخلي عن المنصب، والمتمثلة في الاستقالة دون جمع المجلس، مع الغياب غير المبرر لأكثر من شهر.

⁴⁹⁷ - وهو ما يفهم من خلال ربط المادة 45 بالمادة 40 من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع نفسه، التي تنص: "تزول صفة المنتخب بالوفاة أو الاستقالة أو حصول مانع قانوني. ويقر المجلس الشعبي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي بذلك وجوبا."

يظهر من خلال ما سبق أن المشرع الجزائري اعترف باستقلالية المجلس الشعبي البلدي، بحكم جعل سلطة إقرار الاستقالة للمجلس المنتخب بدلا من السلطة الوصية، إلا أن المادتين 40 و 45 السالفتين الذكر تثيران بعض الإشكالات فهل يكفي مجرد إخطار الوالي بمسألة إقرار استقالة أحد الأعضاء من طرف المجلس الشعبي البلدي، لتصبح نافذة بعد مرور 21 يوم من إيداعها إعمالا للتنفيذ المباشر لمداولات المجالس الشعبية البلدية⁽⁴⁹⁸⁾، أو أن الأمر يستوجب اتخاذ موقف من طرف الوالي، والذي يكون إما بإثبات الاستقالة بقرار، وإما عدم إثباتها، وفي هذه الحالة فما مصير المداولة؟. يؤدي هذا الغموض في النصوص القانونية إلى فتح مجال أمام السلطة التقديرية لجهة الوصاية، وهو ما يطعن في استقلالية الجماعات الإقليمية.

نشير في الأخير، أنه رغم توجه موقف المشرع الجزائري في تقييد دور السلطة المركزية في توقيف المنتخبين الولائيين، إلا أن هذا الأمر لا يكفي للقول بتدعيم الاستقلالية المحلية، بحكم هيمنة الجوانب التي شدد فيها المشرع الجزائري في مجال توقيف أعضاء المجالس المنتخبة، وخصوصا التقييد والتضييق على البلدية قاعدة اللامركزية.

⁴⁹⁸ - وهو ما نصت عليه المادة 56 من قانون 10-11 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

الباب الثاني

حدود استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر

تعتمد الجزائر مستويين في التنظيم الإداري، والمتمثلين أساسا في البلدية كهيئة قاعدية، ومكان لممارسة الديمقراطية، ومشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم، والولاية باعتبارها جماعة إقليمية للدولة، وكذا دائرة إدارية غير ممرضة، وفضاء لتنفيذ السياسات العمومية، ولهذا وجب منحهما قدر من الاستقلالية تمكنهما من مواجهة الاختصاصات الموكولة إليهما.

تراوح موقف المشرع الجزائري من استقلالية الجماعات الإقليمية، بين التلميح المحتشم في الدساتير، وسرد بعض المظاهر في المواثيق - سواء الوطنية منها أو الخاصة بالجماعات الإقليمية -، والتصريح في قوانين الجماعات الإقليمية.

لكن، هذا الأمر لا يندرج بتأسيس استقلالية فعلية للوحدات الإدارية المحلية، بسبب إغفال المشرع الجزائري لمسألة تدعيم المظاهر المكرسة، بشكل يجعلها تحقق الهدف المبتغى، وعدم الاكتفاء بالنص الصريح عليها، وتكريس استقلالية شكلية، لقصور المقومات المكرسة في تفعيل الاستقلالية الإدارية من جهة (فصل أول)، وكذا مظهرية الاستقلالية المالية المعترف بها للجماعات الإقليمية من جهة أخرى (فصل ثان).

الفصل الأول

قصور المظاهر المكرسة في تفعيل الاستقلالية الإدارية للجماعات الإقليمية

تتمثل مظاهر الاستقلالية الإدارية، في تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية، مع تولي أعضاء منتخبة تسيير المصالح المحلية، يضاف إليها التخفيف من تدخل السلطة المركزية في الشؤون الإقليمية.

قام المشرع بتكريس هذه المظاهر في القانون الجزائري، وذلك بتقسيم الإقليم إلى ولايات وبلديات، كما اعتمد على أسلوب الانتخاب في تسيير الوحدات الإقليمية، وأسند صلاحية البث في الشؤون المحلية للمجالس المنتخبة.

لكن، وإن كان التكريس للمظاهر يعد بحد ذاته ضماناً، إلا أننا نسجل محدودية هذه المقومات، وعدم كفايتها لتفعيل الاستقلالية الإدارية، لما يشوب الانتخاب من نقائص تجعله لا يؤدي دوره في التجسيد الفعلي للاستقلالية (مبحث أول)، يضاف إليه التدخل المفرط للسلطة المركزية في الشؤون المحلية بحكم الوصاية الإدارية المشددة الممارسة على الجماعات الإقليمية (مبحث ثان).

المبحث الأول

تعثر الانتخاب في تفعيل استقلالية الجماعات الإقليمية

يعد الانتخاب وسيلة ديمقراطية تنتهجها الدول في تشكيل المجالس المحلية، وذلك لإشراك سكان الإقليم في تسيير شؤونهم، وقد تبنى المشرع الجزائري هذا الأسلوب في تسيير المجالس المحلية، وذلك سواء في ظل الأحادية، أو في التعددية الحزبية، ونص صراحة على تولي العضوية عن طريق الانتخاب.

لكن، رغم اعتماد أسلوب الانتخاب في تسيير الجماعات الإقليمية، إلا أنه سجل قصورا في تفعيل الاستقلالية بحكم محدودية تأهيل المنتخبين (مطلب أول)، مما ينتج ضعفا في الأداء المحلي، ويفتح المجال أمام تقوية مركز الأجهزة المعنية على المستوى المحلي، ويبرر ذلك (مطلب ثان).

المطلب الأول

ضعف الأداء المحلي لتدني المستوى العلمي للمنتخبين

قصد تحقيق لامركزية حقيقية من الضروري التأكد من تمتع المنتخب المحلي بحد أدنى من المستوى الثقافي والتكويني، يسمح له بالحكمة الرشيدة⁽⁴⁹⁹⁾ للشؤون المحلية، فنجاح اللامركزية لا يتوقف فقط على منح الجماعات الإقليمية الموارد الضرورية، وتزويدها بالأطر الإدارية والتقنية المؤهلة، بل إن الأمر يتوقف كذلك على مدى توفر أعضاء المجالس المنتخبة، على المستوى التعليمي الذي يسمح لهم بالفهم الجيد للمسؤوليات المنوطة بهم، وبالتالي النهوض بالوحدات المحلية اللامركزية⁽⁵⁰⁰⁾.

⁴⁹⁹ - للتفصيل في مفهوم الحكامة الرشيدة وأسسها، أنظر:

- المختار حيمود، الحكامة الإدارية: أسسها وعوائقها، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 92، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ماي-جوان 2010، ص.ص. 87، 101.

- عبد المجيد بوشبكة، الحكامة الرشيدة بالجماعات المحلية، مجلة عالم التربية، العدد الأول، منشورات عام التربية، المغرب، 2011، ص.ص. 446، 456.

⁵⁰⁰ - فاطمة السعيدى مزروع، مرجع سابق، ص. 291.

لكن الوضع في الجزائر، ليس بهذه الرؤية بسبب ضعف تأهيل المنتخبين المحليين لعدم اهتمام المشرع لا بالمرشح، بحكم عدم اشتراط مستوى علمي في الترشح للانتخابات للعضوية في المجالس المحلية، ولا بالمنتخب لعدم تمكينه من دورات تكوينية بعد توليه العضوية (فرع أول)، الأمر الذي أدى إلى انتخاب مواطنين لا تتوفر فيهم شروط الكفاءة، وهو ما يؤثر سلبا على الأداء المحلي، مما يستوجب التفكير الجدي في مسألة رفع مستوى أعضاء المجالس المحلية (فرع ثان).

الفرع الأول

أسباب تدني المستوى العلمي للمنتخبين المحليين

أجمع غالبية الفقهاء والباحثين، أن إتباع أسلوب انتخاب أعضاء المجلس المحلي، يؤدي إلى آثار إيجابية عديدة، يأتي على رأسها تكريس النظام الديمقراطي على الصعيد الإداري⁽⁵⁰¹⁾، فمنطق ومفهوم الديمقراطية، يقتضيان أن يتولى إدارة الشؤون الإقليمية، وحدات إدارية على صلة بسكان الإقليم⁽⁵⁰²⁾، وذلك عن طريق انتخاب هؤلاء لأعضاء الأجهزة التداولية، وفي حالة تطعيم هذه الآلية بأسس وركائز، فإنها ستؤدي لا محالة إلى ضمان استقلالية الجماعات الإقليمية.

لكن، هذا الأسلوب أفرز نتائج سلبية في الجزائر، بحكم عدم إحاطته بالدعائم الضرورية لتفعيله، مما أدى إلى حصول مواطنين لا يملكون أدنى المؤهلات على مقاعد في المجالس المحلية، بسبب إطلاق حرية الترشح من جهة (فقرة أولى)، وعدم وجود دورات تكوينية للمنتخب من جهة أخرى (فقرة ثانية).

⁵⁰¹ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية....، مرجع سابق، ص.156.

⁵⁰² - سامي الوافي، " اللجان وديموقراطية اللامركزية الإقليمية "، مجلة معارف، عدد 16، قسم العلوم القانونية، جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة، 2014، ص.210.

الفقرة الأولى

إطلاق حرية الترشح

يتطلب تحمل المسؤولية من طرف المنتخب، تمتعه بمؤهلات تمكنه من مواجهة متطلبات السكان المتزايدة، وذلك باعتباره المحرك الأساسي للعمل المحلي، غير أن اعتماد أسلوب الانتخاب في اختيار أعضاء المجالس، لا يضمن الحصول على منتخبين مؤهلين ميدانيا لمواجهة متطلبات العمل المحلي⁽⁵⁰³⁾.

قام المشرع الجزائري، ومنذ الاستقلال بجعل الترشح مطلقا في جميع المناصب الانتخابية، والتي يدخل ضمنها العضوية في المجالس المحلية، ويظهر ذلك من خلال قوانين الانتخابات، سواء الصادرة في ظل الأحادية الحزبية، أو في إطار التعددية السياسية.

تبنت الجزائر أول قانون للانتخابات في سنة 1980⁽⁵⁰⁴⁾، غير أنه قبل هذه السنة، عالج المشرع الجزائري شروط الترشح في أمر رقم 24-67، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتضمن القانون البلدي، وأمر رقم 38-69، مؤرخ في 22 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، حيث نصت المادة 53 من أمر رقم 24-67: "يجوز انتخاب كل ناخب في البلدية يتم 23 سنة من عمره"، ويقابل هذا النص المادة 14 من أمر رقم 38-69: "كل ناخب أتم الثالثة والعشرين من عمره قابل للانتخاب".

يظهر جليا أن المشرع الجزائري لم يشترط الكفاءة للعضوية في المجالس المحلية، وهو ما يؤدي إلى حصول أعضاء ذوي مستوى متدن على مقاعد، مما يؤثر سلبا على الأداء المحلي، وبالتبعية في الاستقلالية الواجبة في الجماعات الإقليمية.

⁵⁰³ - محمد السعدي، المنتخب الجماعي من خلال تطبيق اللامركزية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، القانون العام، وحدة التكوين والبحث في القانون الإداري، كلية العلوم القانونية، الاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني، عين الشق، المغرب، 2005/2004، ص.ص. 243، 244.

⁵⁰⁴ - قانون رقم 80-08، مؤرخ في 25 أكتوبر 1980، يتضمن قانون الانتخابات، مرجع سابق.

أشار قانون الانتخابات لسنة 1980 إلى شروط الترشح في المواد 68، 69 منه، إذ نصت المادة 68: "يجوز انتخاب كل ناخب بلغ يوم الانتخاب خمسة وعشرين سنة من العمر".

تضيف المادة 69: "يجب أن يكون المرشحون للمجالس الشعبية المنتخبة جزائريين أصليين. إلا أنه، وبغض النظر عن أحكام الفقرة الأولى أعلاه، يجوز انتخاب المتجنسين بالمجالس الشعبية البلدية والولائية، بعد مضي عشر سنوات (10) كاملة من تاريخ صدور مرسوم التجنس".

يظهر لنا من خلال تحليلنا للمواد السالفة الذكر، أن المشرع الجزائري أطلق حرية الترشح، وبسط من شروطه بالسماح لجميع الجزائريين به، سواء كانوا أصليين أو متجنسين، ولم يشر إطلاقاً لشرط الكفاءة، وهو ما يؤدي إلى نتائج سلبية، لعدم ضمان الحصول على منتخبين مؤهلين، وخصوصاً أن قانون الانتخابات لسنة 1980، اشترط أن تكون الأغلبية ضمن المجالس الشعبية من العمال والفلاحين⁽⁵⁰⁵⁾.

سار المشرع الجزائري في قوانين الانتخابات المتعاقبة⁽⁵⁰⁶⁾، في التوجه نفسه، وحافظ على موقفه في عدم اشتراطه التأهيل العلمي في المترشحين للانتخابات المحلية، مما أدى إلى وصول أعضاء لا يمتلكون مؤهلات علمية للعضوية على المستوى المحلي.

يؤثر هذا الأمر، -عدم اشتراط الكفاءة لتولي العضوية في المجالس المنتخبة- بالسلب، على اعتبار أن عملية الانتخاب تتحكم فيها مجموعة من الدوافع والإكراهات الذاتية، السياسية منها، والاقتصادية، الثقافية والاجتماعية، وتزداد نسبة الذاتية في عملية الاختيار بفعل قلة تجربة الناخب، وانعدام الوعي لديه بحجم المسؤوليات الملقاة على عاتق المنتخب، ولا بالمؤهلات الواجب توفرها فيه حتى يتمكن من

⁵⁰⁵ - تنص المادة 64 من قانون رقم 80-08، مؤرخ في 25 أكتوبر، يتضمن قانون الانتخابات، مرجع سابق: "تتكون الأغلبية ضمن المجالس الشعبية المنتخبة من العمال والفلاحين".

⁵⁰⁶ - وتمثل هذه القوانين في قانون رقم 89-13، مؤرخ في 7 أوت 1989، مرجع سابق، أمر رقم 97-07، مؤرخ في 6 مارس 1997، مرجع سابق، وأخيراً قانون عضوي رقم 12-01، مؤرخ في 12 جانفي 2012، مرجع سابق، قانون عضوي رقم 16-10، مؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

مواجهة التحديات التي يطرحها العمل المحلي، وغالبا ما يعطي صوته لمرشح تربطه به علاقات خاصة، وقليلًا ما تتحكم الاعتبارات الموضوعية في هذا الاختيار⁽⁵⁰⁷⁾.

أدى كذلك، تهاون المشرع في شروط الترشح إبي نفور الطبقة ذات التأهيل العالي في الجزائر من الترشح، بسبب عدم الرغبة في تضييع الوقت في مجالس قد يكون معظم أعضائها أميين.

يعد التخلف إذا، حاجزا رئيسيا للممارسة الفعلية للاختصاصات، فبسبب التكوين الغير الكافي، يمكن أن يجرد أعضاء المجالس المنتخبة من أي اختصاص على مستوى الواقع، كما أن عدم القدرة على الفهم، والعجز عن إيجاد الحلول المناسبة، يؤدي إلى تدخل السلطة المركزية عن طريق الحلول⁽⁵⁰⁸⁾، وتوجيه المنتخبين حسب رغبتها، وتقوية هيمنة الوالي من جهة، والأمين العام على المستوى البلدي، من جهة أخرى، فرغم اعتبار قوانين البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي، رئيسا للبلدية، إلا أنه وبحكم عدم قدرة المنتخبين مواجهة الصلاحيات المنوطة بهم - خصوصا المالية منها -، تجعل من الأمين العام رئيسا فعليا للبلدية⁽⁵⁰⁹⁾.

الفقرة الثانية

عدم تمكين المنتخب من دورات تكوينية

قصد تحقيق لامركزية حقيقية، من الضروري التأكيد من تمتع المنتخب على حد أدنى من مؤهلات وتكوين، يسمحان له بالمشاركة الفعلية في إدارة الشؤون المحلية، فنجاح اللامركزية لا يتوقف فقط على منح الجماعات الإقليمية الموارد المالية اللازمة، وتزويدها بالأطر الإدارية والتقنية المؤهلة، بل الأمر يستوجب كذلك تمكين أعضاء المجالس المنتخبة من تكوين يسمح لهم تحمل المسؤوليات⁽⁵¹⁰⁾.

⁵⁰⁷ - محمد السعدي، مرجع سابق، ص.344.

⁵⁰⁸ - فاطمة السعيدى مزروع، مرجع سابق، ص.294.

⁵⁰⁹ - Ghouti MEKAMECHA, « Le processus de développement économique nationale par les collectivités locales, mythe ou réalité », Revue IDARA n° 2, Ecole Nationale d'Administration, Alger, 1995, P.71.

⁵¹⁰ - فاطمة السعيدى مزروع، مرجع سابق، ص.291.

تساهل المشرع الجزائري في مسألة ضرورة توفر تأهيل معين في المترشحين للانتخابات المحلية، بجعل الترشح مطلقا دون تقييده بشرط الكفاءة لتحسن الأداء المحلي، فهل سد هذا النقص بضمان تكوين بعدي للمنتخبين؟.

لقي إطلاق الترشح تأييدا واهتماما من قبل غالبية الفقهاء والباحثين، لما له من آثار إيجابية عديدة في تكريس الديمقراطية⁽⁵¹¹⁾، غير أن هذا الأمر لا يمنع الاهتمام بالمنتخبين وإخضاعهم لدورات تكوينية، تمكنهم من تحسين الأداء المحلي، فامتلاك الأعضاء المنتخبة إرادة لتحسين الأداء لا تكفي، لأن الجماعات الإقليمية تحتاج كذلك للقدرة على الأداء، لذا فإن التكوين يعد ضرورة⁽⁵¹²⁾ لتجنب الاستعانة بالسلطة المركزية في تسيير المصالح المحلية، فإذا كان من الضروري تدعيم الوحدات المحلية بموظفين مؤهلين، فإنه من الواجب كذلك ضمان تكوين معين للمنتخب ليصبح مؤهلا لتحمل مسؤولياته، لأن تطور الجماعات الإقليمية، وتسيير شؤونها يتوقف على تكوين الموظفين والمنتخبين على حد سواء⁽⁵¹³⁾.

لم يتناول المشرع الجزائري مسألة التكوين في قوانين الجماعات الإقليمية القديمة⁽⁵¹⁴⁾، وبذلك يكون قد تهاون في مسألة الاهتمام بالبعدي بالمنتخب المحلي، وخصوصا وأن إطلاق الترشح - كما أسلفنا-، ينتج أعضاء محدودي التأهيل مما يؤثر سلبا على تسيير الشؤون المحلية. مما يبين وجود تمنع للإرادة السياسية لتحسين مستوى أعضاء المجالس المنتخبة، لضمان فرض السلطة المركزية سيطرتها على الوحدات المحلية، والتدخل المفرط والمبرر في شؤونها.

⁵¹¹ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية...، مرجع سابق، ص.156.

⁵¹² - Raymond MUZELLEC, Finances locales, Dalloz, Paris 1996, P.172.

⁵¹³ - فاطمة السعيدى مزروع، مرجع سابق، ص.296.

⁵¹⁴ - ونقصد بذلك أمر رقم 24-67، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتضمن القانون البلدي، معدل ومتمم، مرجع سابق، وأمر رقم 38-69، مؤرخ في 22 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق، قانوني رقم 08-90، 09-90، مؤرخين في 7 أفريل 1990، يتعلقان بالبلدية والولاية على التوالي، مرجع سابق

جاء موقف المشرع الجزائري في القوانين السارية المفعول⁽⁵¹⁵⁾، مخالفا للتوجه السابق، وأشار بصفة محتشمة لمسألة تكوين المنتخبين، إلا أنه اعتمد ازدواجية في المعاملة بحكم إخضاع أعضاء المجالس الشعبية البلدية للتكوين، دون أعضاء المجالس الشعبية الولائية، لعدم تطرق قانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية لهذه المسألة.

نصت المادة 39 من قانون رقم 10-11: " يلزم المنتخب البلدي بمتابعة دورات التكوين وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي المنظمة لصالحه"، تعتبر هذه المادة نقطة إيجابية تسجل للمشرع الجزائري، بحكم الانتقال من عدم معالجته لمسألة التكوين، إلى تخصيص نص لها، وهو ما يؤكد تيقن الدولة الجزائرية أن تكوين المنتخب ضروري لتحسين الأداء المحلي، وتفعيل استقلالية الجماعات الإقليمية.

لكن، يأخذ على المشرع الجزائري إغفاله التطرق لتكوين المنتخب الولائي، هذا من جهة، ومن جهة أخرى اختزاله إجراء له أهمية بالغة في مادة واحدة، التي وإن جاءت بصيغة أمر، إلا أنها لا ترقى لدرجة ضمان هذا الحق للمنتخبين، بحكم عدم تبيان كيفية إعماله، فالممارسة التطبيقية للحقوق المكرسة، يكون بتقرير آليات إجرائية تمكن صاحب الحق من استنفاء حقوقه⁽⁵¹⁶⁾، وهو ما لم يرقم بفعله المشرع الجزائري، واكتفى بالاعتراف الشكلي بالتكوين، وهو مالا يخدم الاستقلالية، ولا يؤدي إلى الرفع من مستوى أعضاء المجالس.

⁵¹⁵ - نقصد بذلك قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، وقانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

⁵¹⁶ - وفي هذا الصدد ميزت الأستاذة نادية خلفة، بين ضمانات الحقوق، وآليات ممارسة الحقوق، واعتبرت أن الضمانات لا تتعدى مجرد التكريس والممارسة التطبيقية للحقوق المكرسة يكون بتوفير إجراءات تمكن ممارسة الحق للتفصيل أكثر أنظر: -فايزة يوسف، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، أطروحة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014/2015، ص.303، نقلا عن نادية خلفة، آليات حماية حقوق الإنسان في المنظومة القانونية الجزائرية، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، 2010، ص.25 ومايلها.

الفرع الثاني

ضرورة رفع مستوى تأهيل المنتخبين لتفعيل استقلالية الجماعات الإقليمية

يعتبر المستوى التعليمي والتكوين، القاعدة الأساسية لنجاح المنتخب في مهامه، ذلك أن إسناد الاختصاصات الواسعة للجماعات الإقليمية لأعضاء ينقصهم التكوين والتجربة، ويعوزهم المستوى التعليمي الذي يفرضه موقع المسؤولية من جهة، ومطالبة هؤلاء المنتخبين بتحمل الالتزامات ومواجهة الإشكالات التي تطرحها الحاجيات العمومية للمواطنين، ومتطلبات التنمية من جهة ثانية، هما بمثابة تناقض صارخ يشكل أساس السلبات والمعوقات التي تشهدها اللامركزية ببلادنا⁽⁵¹⁷⁾.

يضفي بذلك انعدام التوازن بين نقل المسؤوليات، وضعف المؤهلات البشرية على عمل الجماعات الإقليمية، نوعا من السلبية، ويساهم في التشكيك في قدرات المنتخب على مواجهة الالتزامات، ويؤسس للأزمة التي يعيشها التسيير المحلي، لذا فإن السعي نحو رفع المستوى التعليمي للمنتخبين (فقرة أولى)، وكذا تمكينهم من دورات تكوينية (فقرة ثانية)، يعدان أكثر من ضرورة للخروج من سوء التسيير الذي يفتح المجال لتدخل السلطة المركزية.

الفقرة الأولى

تقييد الترشح للرفع من المستوى التعليمي للمنتخبين

تساهل المشرع الجزائري، وبسط من الشروط الواجبة للترشح للانتخابات المحلية، ولم يعتبر المستوى التعليمي ضروري للعضوية في المجالس وذلك سعيا منه لتكريس الديمقراطية، لأن اشتراط المستوى التعليمي يفتقد حسب البعض الموضوعية، وذلك لما يمثله من خرق لمفهوم الديمقراطية، والرجوع لمبدأ الانتقائية، غير أن جانب آخر يؤكد أن تسليم الشؤون المحلية لأعضاء ينعدم لديهم المستوى التعليمي اللازم، لا يؤثر على مردودية المجالس فحسب، بل ينعكس كذلك على مصير اللامركزية والديمقراطية المحلية نفسها، ففي غياب الكفاءات من الصعب التحدث عن إدارة

⁵¹⁷ - محمد السعدي، مرجع سابق، ص. 344.

لامركزية حقيقية وممارسة ديمقراطية فعلية، بحكم تجريد المجالس المنتخبة من اختصاصاتها من السلطة الوصية، لعدم القدرة على الأداء⁽⁵¹⁸⁾.

يظهر عدم اهتمام المشرع الجزائري بالمستوى العلمي للعضوية في المجالس المحلية، من النصوص القانونية المتعلقة بالانتخابات، غير أن هذا الأمر له آثار سلبية على الأداء المحلي، مما يظهر ضرورة التفكير الجدي في وضع قيود وضوابط للترشح، تؤدي إلى الرفع من المستوى التعليمي للمنتخب المحلي، وذلك بتبني إجراء التمييز الإيجابي.

يعود أصل مبدأ التمييز الإيجابي بين المواطنين، إلى القانون الأمريكي، والذي يهدف لتأسيس لأمساواة وتمييز بغية الرقي بمبدأ المساواة عن طريق المعاملة التفضيلية للبعض⁽⁵¹⁹⁾، من أجل تحقيق المصلحة العامة في مجال تولي المناصب باختيار الشخص بناء على قدراته العلمية وكفاءته في أداء الوظائف المسندة إليه⁽⁵²⁰⁾.

لا يعتبر مبدأ التمييز الإيجابي دخيلا على المنظومة القانونية الجزائرية، بل سبق وأن تبناه المشرع لضمان التمثيل النسوي في المجالس المنتخبة⁽⁵²¹⁾، وذلك في دستور 1996

⁵¹⁸ - محمد السعدي، مرجع سابق، ص.346، ومايلها

- فاطمة السعيد مزرع، مرجع سابق، ص.293، ومايلها.

⁵¹⁹ - فايزة يوسف، مرجع سابق، ص.295، نفلا عن:

- **Anne LAVADE**, « Discrimination positive et principe d'égalité en droit français », in Pouvoirs, n° 111, 2004/4, P.56.

⁵²⁰ - المرجع نفسه، ص.296، نفلا عن:

- **Rui CANARIO**, « Politique de discrimination positive, -perspective historique- », article électronique, in www.crdp.fr, consulté le 24.04.2014, p.16.

⁵²¹ - وذلك رغم معارضة بعض السياسيين له، ومن بينهم السيدة لويزة حنون التي صرحت

« Nous n'avons pas besoin de recourir à ce type de mesure qui est à mon sens une humiliation eu égard aux capacités dont jouit la femme, normalement le seul critère qui doit prévaloir pour l'accès que ce soit pour l'homme ou la femme aux postes de responsabilité est celui de la compétence et le sens de la responsabilité », in **Nabila AMIR**, « La femme et la politique, seul la compétence doit prévaloir », El Watan, n° 4645, Mercredi 08 Mars 2006, p.03.

الذي حث على ترقية الحقوق السياسية للمرأة وذلك في المادة 35⁽⁵²²⁾، تاركا أمر تبيان الكيفية للقانون العضوي⁽⁵²³⁾، فلوضعيات مغايرة، يجب وضع قواعد قانونية مختلفة، ولأشخاص مختلفين لابد من قانون مغاير⁽⁵²⁴⁾.

على هذا الأساس، لا يوجد مانع لتعميم هذا المبدأ، واشتراط حد من المستوى التعليمي في المترشحين للانتخابات المحلية، طالما أنه سيؤدي إلى تحسين تسيير مصالح الإقليم، من خلال عضوية أشخاص ذوي كفاءات في المجالس المنتخبة، وليس بالضرورة أن يكون المترشحين خبراء، لأن ذلك مرفوض ليس نظريا فحسب، بل وعمليا، لعدم

⁵²² - تنص المادة 35 (والتي كان ترقيمها 31 قبل التعديل الدستوري لسنة 2016) من مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتضمن نشر نص تعديل الدستور، معدل ومتمم، مرجع سابق: " تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة. يحدد قانون عضوي كيفية تطبيق هذه المادة." ⁵²³ - وهو ما حدث فعلا بسن قانون عضوي رقم 12-03، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يحدد كيفية توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة، ج.ر.ج.د.ش عدد 01، الصادر في 1 جانفي 2012، والذي بين النسب الواجب توافرها من النساء في قوائم الترشيحات في المادة 02 منه، وذلك على النحو التالي:

● انتخابات المجلس الشعبي الوطني

- 20% عندما يكون عدد المقاعد يساوي أربعة (4) مقاعد
- 30% عندما يكون عدد المقاعد يساوي أو يفوق خمسة (5) مقاعد
- 35% عندما يكون عدد المقاعد يساوي أو يفوق أربعة عشر (14) مقاعد
- 40% عندما يكون عدد المقاعد يساوي أو يفوق اثنين وثلاثين (32) مقعدا
- 50% بالنسبة لمقاعد الجالية الوطنية في الخارج.

● انتخابات المجالس الشعبية الولائي

- 30% عندما يكون عدد المقاعد 35 و 39 و 43 و 47 مقعدا،
- 35% عندما يكون عدد المقاعد 51 إلى 55 مقعدا،

● انتخابات المجالس الشعبية البلدية

30% في المجالس الشعبية البلدية الموجودة بمقرات الدوائر والبلديات التي يزيد عدد سكانها عن عشرين ألف (20.000) نسمة.

أكد على هذا الأمر كذلك قانون عضوي رقم 12-04، مؤرخ في 2 جانفي 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية، ج.ر.ج.د.ش عدد 02، الصادر في 5 جانفي 2012، والذي نص في المادة 17 منه على ضرورة أن يكون من بين الأعضاء المؤسسين للحزب نسبة من النساء.

⁵²⁴ - **Olivier windell HOLMAS**, Egalité, valeur et mérite, in « La constitution de liberté », Friedrich A.Hayek : Collection dirigée par millière CUY, Litec, Paris, 1994, p.83

إمكانية توفير منتخبين خبراء في مختلف ميادين نشاطات المجالس، فالأمر يكمن في الحرص على توافر حد أدنى من الدراية والخبرة في الشؤون العامة⁽⁵²⁵⁾.

حتى نضمن تحقيق الديمقراطية من جهة، ونجاعة الأداء المحلي من جهة أخرى، ركز معظم المهتمين بالشأن المحلي على وجوب اشتراط مستوى تعليمي معين فيمن يشغل منصب رئاسة المجالس المنتخبة، لأن هذه الوظيفة تستوجب الاطلاع على النصوص القانونية وعلى الميكانيزمات الإدارية لمواجهة الاختصاصات وتسيير المصالح الإقليمية⁽⁵²⁶⁾.

أخذت دولة المغرب بإجراء التمييز الإيجابي، ولو بصفة محتشمة بغرض تحسين الأداء المحلي، وذلك باشتراط مستوى تعليمي في رئاسة الجماعة، وهو ما أكدت عليه المادة 28 من الميثاق الجماعي⁽⁵²⁷⁾، بنصها: " لا يجوز لأعضاء المجالس الجماعية الذين لا يثبتون توفرهم على مستوى تعليمي يعادل على الأقل مستوى نهاية الدروس الابتدائية أن ينتخبوا رؤساء، ولا أن يزاولوا هذه المهام بصفة مؤقتة."

اشتطت كذلك المادة 11 من الميثاق الجماعي معرفة الكتابة والقراءة في كاتب المجلس ونائبه بنصها: " ينتخب المجلس الجماعي من بين أعضائه، خارج أعضاء المكتب، الذين يحسنون القراءة والكتابة، بالاقتراع السري وبالأغلبية النسبية للأعضاء المزاولين مهامهم كاتبا يعهد إليه بتحرير محاضر الجلسات وحفظها.

ينتخب المجلس كذلك من بين أعضائه، وفقا للشروط المنصوص عليها في الفقرة السابقة، نائبا للكاتب يكلف بمساعدة الكاتب ويخلفه إذا تغيب أو عاقه عائق.

⁵²⁵ - فاطمة السعيدى مزروع، مرجع سابق، ص.293.

⁵²⁶ - محمد السعدي، مرجع سابق، ص.350.

⁵²⁷ - قانون رقم 78.00، المتعلق بالميثاق الجماعي وفق ما تم تغييره وتتميمه بالقانون رقم 17.08، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.08.153، بتاريخ 18 فيفري 2009، القوانين الإدارية والمالية ونظام المحاسبة العمومية للجماعات المحلية وفق آخر التعديلات، سلسلة المعرفة القانونية للجميع، عدد 43، دار الإنماء الثقافي، المغرب، 2011.

في حالة عدم وجود مترشحين يحسنون القراءة والكتابة، يعين الرئيس من بين موظفي الجماع، باتفاق مع أعضاء المجلس، كاتباً مساعداً يكلف بنفس المهام تحت مسؤولية العضو الرسمي المنتخب."

أوجبت كذلك المادة 29 من القانون المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم⁽⁵²⁸⁾، توفر الشروط نفسها في رؤساء العمالات والأقاليم، إذ نصت: " لا يجوز لأعضاء مجالس العمالات أو الأقاليم الذين لا يثبتون توفرهم على مستوى تعليمي يعادل على الأقل نهاية الدروس الابتدائية، أن ينتخبوا رؤساء ولا أن يزاووا هذه المهام بصفة مؤقتة."⁽⁵²⁹⁾

نصت المادة 12 من القانون نفسه على: " ينتخب المجلس من بين أعضائه، خارج أعضاء المكتب، الذين يحسنون القراءة والكتابة، بالاقتراع السري وبالأغلبية النسبية للأعضاء المزاولين مهامهم كاتباً يعهد إليه بتحرير محاضر الجلسات وحفظها، ومقرراً للميزانية يكلف بتقديم التقديرات المالية والحسابات الإدارية إلى المجلس.

ينتخب المجلس كذلك من بين أعضائه، وفقاً للشروط المنصوص عليها في الفقرة السابقة، نائبا للكاتب ونائبا للمقرر يكلفان على التوالي بمساعدة الكاتب ومقرر الميزانية ويخلفانها إذا تغيبا أو عاقهما عائق."

يظهر لنا جلياً، أن المشرع المغربي، تيقن من أن المستوى التعليمي ضروري لتحمل المهام المنوطة بالمجالس المنتخبة، فرغم أن مستوى نهاية الدروس الابتدائية، ومعرفة الكتابة والقراءة غير كاف، لأن اشتراط التوفر على مستوى تعليمي يعادل مستوى نهاية الدروس الابتدائية، لا يرفع في حد ذاته كثيراً من نسبة ذوي الكفاءات من هؤلاء الرؤساء، لأن المستوى المشروط بعيد كل البعد عن المستوى الواجب توافره في الفاعلين

⁵²⁸ - قانون رقم 79.00، المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.269، بتاريخ في 3 أكتوبر 2002، القوانين الإدارية والمالية ونظام المحاسبة العمومية للجماعات المحلية وفق آخر التعديلات، سلسلة المعرفة القانونية للجميع، عدد 43، دار الإنماء الثقافي، المغرب، 2011.

⁵²⁹ - قانون رقم 79.00، المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم، مرجع سابق.

المحليين، الذين أصبحوا يمارسون اختصاصات هامة، وعليهم مواجهة التحديات التقنية، وبالتالي فإن ضعف المستوى التعليمي للمنتخبين مازال مطروحا بالمغرب، إلا أن الأمر يستوجب الإشادة به لأن المشرع المغربي يعد من القلائل الذين تبناوا التمييز الإيجابي في أعضاء المجالس⁽⁵³⁰⁾، بالنظر لحجم المسؤولية الملقاة على عاتق المنتخبين المحليين، فهذا الإجراء يعتبر مكسب - ولو محتشم - يشكر عليه المشرع المغربي، وحبذا لو قامت الدولة الجزائرية بالإقتداء بدولة المغرب، وعممت إجراء التمييز الإيجابي، واشترطت مستوى تعليمي معين للترشح للانتخابات المحلية، أو على الأقل في رؤساء المجالس الإقليمية.

الفقرة الثانية

تفعيل إجراء تكوين المنتخبين المحليين لتحسين الأداء المحلي

عرف بعض الباحثين التكوين، بأنه مجموعة العمليات التي تجعل الأفراد والجماعات، قادرين على ضمان الوظائف الموكولة إليهم بكل كفاءة، فهي عملية نقل المعارف من أجل التسيير الجيد⁽⁵³¹⁾، فالتكوين يعد من أهم مفاتيح النجاح لضمانه التسيير الفعال للجماعات الإقليمية.

اعتمد المشرع الجزائري - كما أسلفنا - ازدواجية المعاملة في معالجته لمسألة تكوين المنتخبين المحليين، حيث لم يشر إليه في قانون الولاية رقم 07-12، ونص عليه بطريقة محتشمة في المادة 39 من قانون 10-11، المتعلق بالبلدية، أما القوانين القديمة فهي لم تعترف بهذا الحق، لا للمنتخب البلدي، ولا للمنتخب الولائي.

لكن رغم عدم الاعتراف القانوني لأعضاء المجالس المحلية بالتكوين، إلا أن وزارة الداخلية والجماعات المحلية نظمت دورة تكوينية لصالح رؤساء المجالس الشعبية البلدية سنة 2007، وكانت حصيلة برنامج التكوين لسنة 2007/2008، باختتام

⁵³⁰ - محمد السعدي، مرجع سابق، ص.ص. 350، 351.

⁵³¹ - نوال بوكعباش، تأثير الموارد البشرية على تنمية الإدارة المحلية في الجزائر، -دراسة حالة ولاية جيجل-، رسالة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير، فرع العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر-3، 2011، ص.70.

دورة تكوينية لفائدة 1541 رئيس مجلس شعبي بلدي في مجالات التسيير الحضري، من معالجة الإشكالات المعقدة المرتبطة بتسيير المراكز العمرانية⁽⁵³²⁾.

جاءت المادة 39 –السالفة الذكر-، عامة ولم توضح إجراءات ممارسة الحق في التكوين المعلن عنه في قانون البلدية، بخلاف ما هو معمول به في بعض الدول، ففي فرنسا مثلا، اعترف قانون الجماعات الإقليمية⁽⁵³³⁾ لأعضاء المجالس المحلية بحق التكوين وهو ما يظهر من خلال المواد⁽⁵³⁴⁾ 12/2123، ⁽⁵³⁵⁾ 10/3123، وأخيرا المادة⁽⁵³⁶⁾ 10/4135، وهو ما يشكل ضمانا قانونية لهذا الحق، شريطة تعزيزه بآليات للممارسة الفعلية.

قام المشرع الفرنسي بتعزيز التكوين بمجموعة من الدعائم لضمان ممارسة هذا الحق من طرف المنتخبين المحليين، حيث نص على إنشاء مجلس وطني لتكوين المنتخبين المحليين، وذلك في المادة⁽⁵³⁷⁾ 1/1221، مهمته تأطير عملية التكوين، يتألف من شخصيات مؤهلة، ومنتخبين محليين من بينهم الرئيس، وهو ما يؤدي حتما إلى تحسين الأداء المحلي، لجدية اهتمام المشرع الفرنسي بمسألة رسكلة وتكوين الأعضاء المحليين.

⁵³² - وزارة الداخلية، التكوين – الصيلة والآفاق-، وثيقة منشورة في الموقع الإلكتروني: www.interieur.gouv.fr تم الإطلاع عليه بتاريخ: 28 نوفمبر 2015. أنظر كذلك-فايزة يوسف، مرجع سابق، ص.303.

⁵³³- C.G.C.T.F, in www.legifrance.gouv.fr/affichcode. Consulté le 28 novembre 2015.

⁵³⁴ - L'article 2123/12 du C.G.C.T.F, dispose : « Les membres d'un conseil municipal ont droit à une formation adapté à leurs fonctions... »

⁵³⁵-L'article 3123/10 du C.G.C.T.F dispose : « Les membres du conseil départemental ont droit à une formation adapté à leurs fonctions... »

⁵³⁶ - L'article 4135/10 du C.G.C.T.F dispose : « Les membres du conseil régionale ont droit à une formation adapté à leurs fonctions... »

⁵³⁷ - L'article 1221/1 du C.G.C.T.F dispose : « Il est crée un conseil national de la formation des élus locaux présidé par un élu local, composé de personnalités qualifiées et, pour moitié au moins, représentants des élus locaux, ayant pour mission de définir les orientations générales de la formation des élus locaux concernés par les dispositions relatives aux droits des élus locaux à la formation et donner un avis préalable sur les demandes d'agrément... »

يتولى هذا المجلس صلاحية منح اعتماد تنظيم الدورات التكوينية للجهات التي تقوم بها، بشرط ألا يكون الشخص أو الجهة التي سيمنح لها الاعتماد مدان لجناية أو جنحة بحسب نافذ لأسباب تتنافى مع نشاط التكوين، وفقا لما تقتضيه المادة 1221/2⁽⁵³⁸⁾.

تظهر جدية المشرع الفرنسي في معالجته للتكوين كذلك، في إلزامه المجالس المحلية بالتداول حول المسألة بعد ثلاثة أشهر من العضوية، وذلك في المواد 2123/2-12⁽⁵³⁹⁾ بالنسبة للمجلس البلدي، 3123/2-10⁽⁵⁴⁰⁾ بالنسبة لمجلس المحافظة، والمادة 4135/2-10⁽⁵⁴¹⁾ بالنسبة لمجلس الجهة، وهو ما يبرز حرص الدولة الفرنسية على تأهيل الأعضاء المنتخبة لضمان السير الجيد للمصالح المحلية، كما وضع على عاتق الجماعات الإقليمية تحمل جميع نفقات التكوين⁽⁵⁴²⁾، وكذا حرص على تعويض مصاريف المنتخبين لضمان ممارسة هذا الحق⁽⁵⁴³⁾.

يظهر لنا جليا من خلال تفصيل إجراء التكوين في القانون الفرنسي، أن المشرع الجزائري، لم يعط هذه الآلية المهمة وذات الآثار الإيجابية على التسيير المحلي، حجمها المطلوب وقزمها في مادة واحدة، وهي النص 39 من قانون البلدية، دون أن يبين الجهة المكلفة بمتابعة التكوين، ولا نفقات هذا الأخير، مما ينتج عنه إمكانية عدم ممارسة أعضاء المجالس المنتخبة لهذا الحق، حتى وإن كانت المادة السالفة الذكر من المواد

⁵³⁸ - L'article 1221/2 du C.G.C.T.F dispose : « La délivrance de l'agrément à la personne qui exerce à titre individuel ou dirige ou gère la personne morale exerçant l'activité de formation est subordonnée à la condition que cette personne n'ait pas fait l'objet d'une condamnation à une peine criminelle ou à une peine correctionnelle d'emprisonnement sans sursis, prononcée depuis moins de dix ans et inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire ou, pour les ressortissants étrangers, dans un document équivalent, pour des motifs incompatibles avec l'activité de formation considérée... »

⁵³⁹ - L'article 2123/12-2 du C.G.C.T.F dispose : « Dans trois mois suivant son renouvellement, le conseil municipal délibère sur l'exercice du droit à la formation de ses membres... »

⁵⁴⁰ - L'article 3123/10-2 du C.G.C.T.F dispose : « Dans trois mois suivant son renouvellement, le conseil départemental délibère sur l'exercice du droit à la formation de ses membres... »

⁵⁴¹ - L'article 4135/10-2 du C.G.C.T.F dispose : « Dans trois mois suivant son renouvellement, le conseil régional délibère sur l'exercice du droit à la formation de ses membres... »

⁵⁴² - Voir les articles 2123/12-3, 3123/10-3, et 4135/10-3 du C.G.C.T.F.

⁵⁴³ - Voir les articles 2123/14, 3123/12, et 4135/21 du C.G.C.T.F qui disposent : « Les frais de déplacement, de séjour et d'enseignement donnent droit à remboursement... »

الأمرة، إلا أن عدم تبيان إجراءات الممارسة يجعلها مجرد مادة تزين قانون البلدية الساري المفعول.

يقع على عاتق وزارة الداخلية والجماعات الإقليمية، التزام تولي مهمة تكوين المنتخبين المحليين - لعدم إنشاء جهاز مستقل يتولى هذه المهمة -، والتي لم يقيدتها القانون بعدد معين من الدورات، مما يفتح مجالاً للسلطة التقديرية للوزارة⁽⁵⁴⁴⁾، وهو ما لا يخدم الأداء المحلي.

لم يرق المشرع المغربي أيضاً بالتفصيل في مسألة تكوين المنتخبين المحليين، إلا أن دولة المغرب رغم عدم تنصيبها على التكوين في قوانين الجماعات المحلية، قامت بتنظيم عدة مناظرات، يشارك فيها المنتخبين، المختصين، والباحثين والمسؤولين⁽⁵⁴⁵⁾، وتعتبر مناظرة تطوان لسنة 1994 تحت شعار "الإعلام وتكوين المنتخبين" من أهمها، إذ اقترحت مجموعة توصيات من شأنها الاهتمام الفعال بالمنتخب المحلي، والتي تتلخص أساساً في⁽⁵⁴⁶⁾:

- الإسراع بإحداث مركز وطني لتكوين المنتخبين والموظفين على الصعيد المحلي،
- إحداث هيئة وطنية من المنتخبين يعهد إليها مهمة تتبع قضايا اللامركزية، وإحداث فروع لها بمختلف العمالات والأقاليم،
- إقرار برنامج ينظم تكوين المنتخبين ويحدد مضامينه وأهدافه، ويضمن استمراريته،

⁵⁴⁴ - فائزة يوسف، مرجع سابق، ص.304.

⁵⁴⁵ - تتمثل هذه المناظرات في:

- مناظرة مراكش تحت شعار "التعايش"، سنة 1972

- مناظرة الرباط تحت شعار "التمازج"، سنة 1977

- مناظرة مكناس تحت شعار "التشارك"، سنة 1986

- مناظرة الدار البيضاء تحت شعار "الأمانة"، سنة 1989

- مناظرة الرباط تحت شعار "الملائمة"، سنة 1992. أنظر: - فاطمة السعيدى مزروع، مرجع سابق، ص.297.

⁵⁴⁶ - المرجع نفسه، ص.297.

- استغلال جميع الطاقات المتاحة لمديرية تكوين الأطر التابعة لوزارة الداخلية وكذا مختلف مراكز ومؤسسات التكوين الموجودة والجامعات والمعاهد العليا في تكوين المنتخبين المحليين.

المطلب الثاني

مواجهه قصور الانتخاب في تفعيل الأداء المحلي بتقوية مركز

المعينين على المستوى المحلي

أنتجت السياسة المتبعة من طرف الدول في مجال انتخاب أعضاء المجالس الإقليمية، منتخبين لا يملكون مؤهلات تمكنهم من تحمل المسؤولية، وتسيير المصالح المحلية بالشكل المطلوب، وبالتالي ضعف الأداء المحلي، وعدم القدرة على مواجهة الاختصاصات الممنوحة للجماعة الإقليمية.

جعل كل هذا، _ عدم التمكن من مواجهة المصالح المحلية-، العديد من الدول، ومن بينها الجزائر، وإن كانت تأخذ باللامركزية الإقليمية، منح السلطة المركزية وموظفها على المستوى المحلي، من السلطات ما يمكنها من التدخل بشكل واسع في شؤون الإقليم.

يعتبر الوالي، من الأجهزة الأكثر هيمنة على المستوى المحلي، بحكم تقوية مركزه بمنحه اختصاصات واسعة، تجعل منه صانع القرار في الإقليم (فرع أول)، يساعده في ذلك مجموعة من الأجهزة، الغرض منها تضخيم النزعة المركزية في ظل الإدارة اللامركزية في الجزائر، وتهميش الأجهزة التداولية (فرع ثان).

الفرع الأول

إضعاف استقلالية الجماعات الإقليمية بتقوية

مركز الوالي على المستوى المحلي

يعد الوالي، الفاعل الأساسي على المستوى المحلي، إذ يكتسي دوره صبغة خاصة، بحكم تمتعه بصفة مزدوجة، مما يجعله في مركز متفوق ليس فقط في جانب تسيير شؤون الدولة على المستوى الإقليمي، بل حتى في اتخاذ القرارات على مستوى الولاية باعتباره الجهاز

التنفيذي للولاية (فقرة أولى)، يضاف إلى ذلك تدخله في سير المجالس المحلية (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى

تقوية مركز الوالي بإعطائه صفة ممثل الدولة والولاية

نصت المادة الأولى من قانون 07-12، المتعلق بالولاية، بأن: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة....، وهي أيضا الدائرة غير المركزية للدولة، وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة..."⁽⁵⁴⁷⁾، وهو ما يبين الارتباط الوثيق بين الولاية باعتبارها جماعة إقليمية والدولة، فهي تعكس نشاط السلطة المركزية أكثر من أنها جماعة إقليمية⁵⁴⁸ مما يجعلها أقرب من عدم التركيز الإداري، منه للامركزية وذلك رغم وجود جهاز تداولي منتخب، وهو المجلس الشعبي الولائي، إلا أن اختصاصات الجهاز التنفيذي - المتمثل في الوالي-، واسعة إلى درجة تهميش دور المنتخبين في تسيير المصالح المحلية، بحكم الازدواجية الوظيفية المعترف بها للوالي.

يعد الوالي موظفا تابعا للإدارة المركزية، يعين بمرسوم رئاسي، وهو ما نصت عليه المادة 92⁽⁵⁴⁹⁾ من الدستور الجزائري الساري المفعول، وأكدته المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 240-99⁽⁵⁵⁰⁾، ولترسيخ النزعة المركزية على المستوى الإقليمي، قامت الدولة الجزائرية

⁵⁴⁷ - تجدر الإشارة أن قانوني الولاية لسنتي 1969، 1990، الصادرين بموجب أمر رقم 69-38، مؤرخ في 23 ماي 1969، مرجع سابق، وقانون رقم 90-09، مؤرخ في 7 أفريل 1990، مرجع سابق، على التوالي عرفا الولاية في المادة الأولى بشكل مغاير لما ورد في قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، مرجع سابق، وهو ما يبرز اتجاه المشرع الدائم نحو تجسيد النزعة المركزية في ظل النظام اللامركزي.

⁵⁴⁸ - بلال بلعالم، "واقع الوصاية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد"، مجلة صوت القانون، العدد الأول، كلية الحقوق، جامعة خميس مليانة، ص.158.

⁵⁴⁹ - تنص المادة 92 (والتي كان ترقيمها 78 قبل التعديل الدستوري لسنة 2016) من مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 5 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، مرجع سابق: "يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية: ...9- الولاية..."

⁵⁵⁰ - تنص المادة الأولى من مرسوم رئاسي رقم 99-240، مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، ج.ر.ج.د.ش عدد 76، الصادر في 27 أكتوبر 1999: "وفقا لأحكام المادة 78...، يعين رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي في المهام والتعيينات والوظائف والمناصب الآتية: ...- الولاية..."

بمنحه اختصاصات واسعة، تجعل منه صانع القرار على المستوى المحلي⁽⁵⁵¹⁾، بحكم اعتباره ممثل الدولة من جهة (أولا)، وممثلا للولاية من جهة أخرى (ثانيا)، وهذا كله يؤثر سلبا على استقلالية الولاية بحكم تهميش المجلس المنتخب بما فيه الرئيس.

أولا

تغليب النزعة المركزية بتوسيع اختصاصات الوالي كمثل للدولة

يعتبر الوالي ممثلا للدولة ومفوضا للحكومة على مستوى إقليم الولاية، فهو يتواجد في قمة الإدارة الإقليمية، وهو يمثل كل وزير على المستوى المحلي⁽⁵⁵²⁾، وهو ما نصت عليه المادة 110 من قانون 07-12، المتعلق بالولاية⁽⁵⁵³⁾، وهو بهذه الصفة يتمتع بمجموعة من الصلاحيات التي تقوي مركزه على المستوى الإقليمي، وتجعل كل السلطات الموجودة في تراب الوحدة الإقليمية، - سواء المصالح الخارجية أو المجالس المنتخبة -، في مستوى متدن عنه، مما يمكنه من فرض اختيارات وإرادة السلطة المركزية، وتتلخص أساسا صلاحيات الوالي، في المجال الإداري، السياسي، وأخيرا في مجال الضبط القضائي.

⁵⁵¹ - تجدر الإشارة أن المركز المتفوق للوالي لا يعد خاصية يتميز بها التنظيم اللامركزي الجزائري، بل هي ميزة في معظم الدول، منها دولة المغرب، وللتفصيل أكثر في هذه المسألة، أنظر:

- المكي السراجي، " مركز وسلطة الولاية والعمال في دستور 2011"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 111، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، جويلية- أوت 2013، ص.ص. 25، 45.

- عبد العزيز أشرفي، " الولاية والعمال والحكامة الترابية على ضوء مقتضيات الدستور الجديد"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 110-109، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2013، ص.ص. 101، 113.

- رضوان العنبي، " مسألة توزيع الاختصاص بين الدولة والجهات خطوة نحو تفعيل الجهوية المتقدمة"، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد الأول، مركز المنارة للدراسات والأبحاث، الرباط، 2011، ص.ص. 162، 188.

- إيمان داودي، " الولاية والعمال والإصلاح الدستوري بالمغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 108، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، جانفي- فيفري 2013، ص.ص. 69، 77.

⁵⁵² - René CHAPUS, Droit administratif général, 12^e édition, tome 01, Edition Montchrestien, paris, 1999, PP.214, 215.

⁵⁵³ - وتقابلها المادة 150 من أمر رقم رقم 38-69. مؤرخ في 23 ماي 1969، مرجع سابق، والمادة 92 من قانون رقم 09-90. مؤرخ في 7 أفريل 1990، مرجع سابق.

أ- الاختصاصات الإدارية للوالية:

تتمثل الاختصاصات الإدارية للوالية في السهر على تنفيذ النصوص التشريعية والتنظيمية، وهو ما نصت عليه المادة 113⁽⁵⁵⁴⁾، فيعد المسؤول الأول عن تطبيق كل القوانين، وحتى القرارات الصادرة عن الإدارة المركزية.

يمكن أن يؤدي إطلاق اختصاص الوالي في تنفيذ جميع النصوص القانونية، إلى الطعن في استقلالية الجماعات الإقليمية، فتولي الوالي مهمة السهر على تنفيذ قانون الانتخابات مثلا، سيكون له نتائج سلبية، وتأثير مباشر على اللامركزية، بحكم أن الوالي هو من سيشرف على العملية الانتخابية، التي سينتج عنها انتخاب الأجهزة التداولية على المستوى المحلي، والذي يعتبر هيئته التنفيذية بالنسبة للولاية، والجهة الوصية بالنسبة للبلدية، وبالتالي ولتعزيز مبدأ حياد الإدارة المعلن عنه صراحة في الدستور⁽⁵⁵⁵⁾، كان لزاما على المشرع الجزائري تجنب هذا التداخل في الاختصاصات⁽⁵⁵⁶⁾، لأن وال منتم لحزب سياسي معين، سيخدمه حتما أن يكون المجلس الذي سيعمل معه من نفس لون حزبه، مما قد يدفعه إلى التأثير في الانتخابات باعتباره القائم عليها⁽⁵⁵⁷⁾.

يقوم الوالي كذلك، بتنشيط، تنسيق، ورقابة المصالح غير المركزية للدولة المكلفة بمختلف القطاعات في الولاية، وهو ما نصت عليه المادة 111⁽⁵⁵⁸⁾، إلا أن اختصاص الوالي في

⁵⁵⁴ - وتقابلها المادة 151 أمر رقم 38-69، مؤرخ في 23 ماي 1969، مرجع سابق، والمادة 95 من قانون رقم 09-90، مؤرخ في 7 أفريل 1990، مرجع سابق

⁵⁵⁵ - أنظر المادة 25 (والتي كان ترقيمها 23 قبل التعديل الدستوري لسنة 2016) من مرسوم رئاسي رقم 438-96، مؤرخ في 5 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، مرجع سابق

⁵⁵⁶ - فدرجة اللامركزية، وكذا الحكامة الجيدة لتدبير الشأن المحلي، تتوقف بشكل واسع على تحديد وتدقيق اختصاصات الدولة والجماعات المحلية في كافة المجالات، وبالتالي التوزيع الجيد والعقلاني للاختصاصات، لتفصيل أنظر: - رضوان العنبي، مرجع سابق، ص.177.

- عبد الصديق شيخ، ومالك عليان " الملائمة بين اختصاصات الجماعات المحلية ومواردها المالية " مجلة صوت القانون، العدد الأول، كلية الحقوق، جامعة خميس مليانة، ص.231.

⁵⁵⁷ - فاتح بابا علي، تأثير المركز القانوني للوالية على اللامركزية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010، ص.98.

⁵⁵⁸ - وتقابلها والمادة 93 من قانون رقم 09-90، مؤرخ في 7 أفريل 1990، مرجع سابق. أما في ظل أمر رقم 38-69، مؤرخ في 23 ماي 1969، مرجع سابق، فاخصاص التنشيط والتنسيق ورقابة نشاطات المصالح غير المركزية للدولة المكلفة بمختلف قطاعات=

هذا المجال غير مطلق بل هناك استثناءات ترد على هذه الصلاحيات⁽⁵⁵⁹⁾. يؤدي منح الوالي مثل هذه الصلاحية إلى تقوية سلطاته على نشاط المصالح الخارجية، وبالتبعية التدخل المباشر في سائر نشاطات الولاية التي تدخل في صميم المصالح المحلية، والتي إعمالا للامركزية الإدارية وجب التحكم فيها من طرف المجالس المنتخبة.

يدخل الحفاظ على النظام العام في الولاية في الصلاحيات الإدارية المخولة للوالي، وهو ما يظهر من نص المادة 114⁽⁵⁶⁰⁾ من قانون 07-12 المتعلق بالولاية⁽⁵⁶¹⁾، ومن أجل تحقيق هذه المهمة وضعت رهن إشارته جميع قوات الأمن، وهو ما نصت عليه المادة 118 من قانون رقم 07-12⁽⁵⁶²⁾، كما يمكن في حالة الظروف الاستثنائية، أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية عن طريق التسخير، بحكم نص المادة 116⁽⁵⁶³⁾، وفي الظروف غير العادية، فإن سلطات الوالي في هذا المجال تتوسع، وذلك بحكم النصوص المؤطرة لهذه الظروف⁽⁵⁶⁴⁾.

= النشاط في الولاية، كان يقوم به المجلس التنفيذي للولاية، باعتبار أن في ظل قانون الولاية لسنة 1969، كانت الهيئة التنفيذية للولاية تتكون من الوالي والمجلس التنفيذي للولاية، وهو ما نصت عليه المادة 137.

⁵⁵⁹ - وردت هذه الاستثناءات في المادة 111 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، مرجع سابق، والمتمثلة أساسا في العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين، والتعليم العالي والبحث العلمي، وعاء الضرائب وتحصيلها، الرقابة المالية، إدارة الجمارك، مفتشية العمل، مفتشية الوظيفة العمومية، المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصيته إقليم الولاية. وهي نفس المجالات المستثناة في قانون 09-90، مؤرخ في 7 أفريل 1990، مرجع سابق، أما أمر رقم 38-69، مؤرخ في 23 ماي 1969، مرجع سابق، فالنشاطات المستثناة تتمثل في: العمل التربوي والتنظيم في ميدان التربية، أساس الضرائب وتحصيلها ودفع المصاريف العمومية.

⁵⁶⁰ - وتقابلها المادة 152 من أمر رقم 38-69، مؤرخ في 23 ماي 1969، مرجع سابق، والمادة 96 من قانون رقم 09-90، مؤرخ في 7 أفريل 1990، مرجع سابق

⁵⁶¹ - هذا بالإضافة للنصوص التنظيمية المتعلقة بصلاحيات الوالي في مجال الحفاظ على النظام العام التي منها مرسوم رقم 83-373، مؤرخ في 28 ماي 1983، يحدد صلاحيات الوالي في ميدان الأمن والحفاظة على النظام العام، ج.ر.ج.د.ش عدد 22، الصادر في 31 ماي 1983.

⁵⁶² - وتقابلها المادة 154 من أمر رقم 38-69، مؤرخ في 23 ماي 1969، مرجع سابق، والمادة 97 من قانون رقم 09-90، مؤرخ في 7 أفريل 1990، مرجع سابق

⁵⁶³ - وتقابلها المادة 156 من أمر رقم 38-69، مؤرخ في 23 ماي 1969، مرجع سابق، والمادة 99 من قانون رقم 09-90، مؤرخ في 7 أفريل 1990، مرجع سابق

⁵⁶⁴ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية...، مرجع سابق، ص.241.

ب- الاختصاصات السياسية:

يتمتع الوالي باعتباره جهاز عدم تركيز، وممثل الدولة على المستوى المحلي، باختصاصات سياسية، تتمثل في تنفيذ السياسة العامة، ويساهم أيضا في تصورها، كما يلزم بإعلام الحكومة بالحياة السياسية، الإدارية، والاقتصادية، الاجتماعية، ويعتمد من أجل الحصول على المعلومات اللازمة على الاستخبارات العامة لمصالح الأمن الموضوعة تحت تصرفه، كما يمكن أن يعمل إجراء التفتيش للقيام بهذه المهمة⁽⁵⁶⁵⁾.

ج- اختصاصات في مجال الضبط القضائي:

يعتبر الوالي، ضابط شرطة قضائية، وهو ما نصت عليه صراحة المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية⁽⁵⁶⁶⁾، فيمكن له ممارسة أعمال الضبط القضائي، إلا أن هذا الاختصاص مقيد بجملة من الشروط وردت في المادة ذاتها وتتمثل أساسا في ممارسة السلطة في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة، توافر حالة الاستعجال، عدم علمه أن السلطة القضائية قد أخطرت بوقوع الجريمة، إبلاغ وكيل الجمهورية خلال 48 ساعة، وبعدها يتخلى عن كل الإجراءات للسلطة القضائية المختصة.

يتبين لنا انطلاقا من الاختصاصات التي تطرقنا إليها، أن الوالي يجمع بين يده سلطات هامة، تجعله يحتل مكانة متميزة على مستوى الولاية، فهو يلعب دور أساسي في إطار الإدارة المركزية باعتباره ممثل الدولة، كما يلعب دور خاص في إطار اللامركزية الإدارية بفعل المكانة المتميزة التي تمنحها له الصفة الأولى - نقصد بذلك تمثيل الدولة على المستوى المحلي -، وذلك بحكم كثرة الاختصاصات التي منحت له كممثل للدولة، حيث كان من الأجدر لو منح البعض منها لرئيس المجلس الشعبي الولائي⁽⁵⁶⁷⁾، باعتباره الجهاز اللامركزي، وبالتالي تدعيم استقلالية الجماعات الإقليمية التي تعتبر الأصل، غير أن توجه

⁵⁶⁵ - أحمد محيو، مرجع سابق، ص. 276.

⁵⁶⁶ - أمر رقم 66-155، مؤرخ في 8 جوان 1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية ج.ر.ج.د.ش عدد 48، الصادر في 17 فيفري 1966، معدل ومتمم بموجب أمر رقم 02-15، مؤرخ في 23 جويلية 2015، ج.ر.ج.د.ش عدد 40، الصادر في 23 جويلية 2015.

⁵⁶⁷ - رمضان تيسمبال، مرجع سابق، ص. 71.

المشروع، جاء مخالفا لما كان منتظرا، وهو ما يبرز المركز المتفوق للوالي بجعله الفاعل الأساسي على مستوى الوحدة الإقليمية اللامركزية.

ثانيا

تأكيد هيمنة الطابع غير المراكز للولاية باعتبار الوالي ممثل الولاية

لم يكتف المشروع الجزائري بتقوية مركز الوالي بمنحه اختصاصات واسعة كممثل للدولة فحسب، بل قام كذلك بتأكيد هيمنة النزعة المركزية على حساب اللامركزية من خلال جعل الوالي الهيئة التنفيذية للولاية بدلا من رئيس المجلس الشعبي الولائي، وهذا معناه سلب اختصاص أساسي من الجهاز التداولي، مادام أن اللامركزية الحقيقية تتطلب أن تكون الأجهزة المنتخبة سيادة قراراتها، بينما منح سلطة التنفيذ للوالي لا يحقق الهدف باعتباره سلطة لعدم التركيز⁽⁵⁶⁸⁾، فتنفيذ مداورات المجلس من طرف ممثل السلطة المركزية عوض من رئيسه المنتخب، يجسد وضعا وتنظيما يتنافى مع الاستقلالية الواجبة في الجماعة الإقليمية، على أساس أن تصرف الوالي كرجل جماعة محلية لا يجعله مستقلا عن السلطة الرئاسية، التي تمارسه عليه السلطة المركزية⁽⁵⁶⁹⁾، فهو يعتبر عينا لوزير الداخلية - الجهة الوصية على المجلس الولائي -، مما يجعل منه وسيلة لتنفيذ السياسة المركزية على المستوى المحلي.

منحت للوالي بهذه الصفة، صلاحيات متعددة، وهو ما نصت عليه المواد 102، إلى 109 من قانون 07-12، المتعلق بالولاية⁽⁵⁷⁰⁾، والتي تتلخص أساسا في الإعداد المسبق للميزانية، ولكل القضايا التي تعرض المجلس الشعبي الولائي، يتولى تنفيذ ميزانية الولاية بعد التصويت عليها من طرف المجلس الشعبي الولائي، يعتبر الأمر بالصرف على مستوى

⁵⁶⁸ - Hassan OUZZANI CHAHDI, Droit administratif - l'organisation administrative-, imprimerie Nadjah el djadida, Casablanca, 1997, P.150.

⁵⁶⁹ - Abdelaziz BENDJELLOUN, Droit administratif - l'organisation administrative -, 2^{ème} édition, Elmaarifa, Rabat, 1992, P.132.

⁵⁷⁰ - وتقابلها المواد من 49 إلى 54 من أمر رقم 38-69، مؤرخ في 23 ماي 1969، يتعلق بالولاية، مرجع سابق، والمواد 83 إلى 91 من قانون رقم 09-90، مؤرخ في 7 أبريل 1990، مرجع سابق.

للتفصيل في هذه الاختصاصات أنظر: - مسعود شهبوب، " اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية "، مجلة الفكر البرلماني، عدد 2، مجلس الأمة، الجزائر، مارس 2003، ص.ص. 21، 22. - رمضان تيسمبال، مرجع سابق، ص.72.

الولاية، تنشيط أعمال مصالح الولاية والمؤسسات العمومية المتواجدة بالولاية ومراقبتها، تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي، تمثيل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية وإدارة أملاك وحقوق الولاية، توقيع العقود وإبرام الصفقات العمومية التي يصادق عليها المجلس الشعبي الولائي.

يتبين لنا بوضوح كيف أن المشرع الجزائري، جعل من الوالي صانع القرار على المستوى المحلي، وهو ما يؤدي إلى تغليب النزعة المركزية، ووصف الولاية بأنها تنظيم أقرب لعدم التركيز منها إلى اللامركزية، وفي أحسن الحالات " لامركزية مسقطة "، لم يقع التفكير في مبادئ اللامركزية في صياغة نظامها إلا بقدر يؤمن لها لعب دور " اليد الممتدة عن قرب " للإدارة المركزية على الجماعة الإقليمية اللامركزية الأساسية، وهي البلدية لإحكام السيطرة عليها⁽⁵⁷¹⁾، وكذا تحجيم دور المجلس الولائي ورئيسه، الأمر الذي جعل من ممثل السلطة المركزية الرئيس الفعلي والفاعل الأساسي على مستوى تدبير الإقليم، والذي يعد طعنا في استقلالية الجماعة الإقليمية⁽⁵⁷²⁾.

الفقرة الثانية

توسيع هيمنة الوالي بالتدخل في تسيير المجالس المنتخبة

وضع قانون الولاية لسنة 2012 على عاتق الوالي التزام تقديم تقرير عن تنفيذ المداوات المتخذة خلال الدورات السابقة، وكذا إطلاع المجلس سنويا على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية، وذلك في المادة 103⁽⁵⁷³⁾، كما أكدت المادة 104⁽⁵⁷⁴⁾ على ضرورة إعلام رئيس المجلس في الفترات الفاصلة بين الدورات عن مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي، التي تعتبر وسيلة للمراقبة الحقيقية⁽⁵⁷⁵⁾.

⁵⁷¹ - محمد العجمي، مرجع سابق، ص.163.

⁵⁷² - فاطمة السعيدى مزروع، مرجع سابق، ص.193.

⁵⁷³ - وتقابلها المادة 52 من أمر رقم 38-69، مؤرخ في 23 ماي 1969، يتعلق بالولاية، مرجع سابق، والمادة 84 من قانون رقم 09-90، مؤرخ في 7 أفريل 1990، مرجع سابق.

⁵⁷⁴ - وتقابلها المادة من 54 من أمر رقم 38-69، مؤرخ في 23 ماي 1969، مرجع سابق، والمادة 85 من قانون رقم 09-90، مؤرخ في 7 أفريل 1990، مرجع سابق.

⁵⁷⁵ - مسعود شهبوب، اختصاصات الهيئات التنفيذية...، مرجع سابق، ص.25.

لكن، رغم منح الجهاز هذه السلطة، إلا أنها تظل ضئيلة مقارنة بالسلطات التي يتمتع بها الوالي باعتباره ممثلاً للدولة، والتي يؤدي حجمها وطبيعتها إلى هيمنة الوالي على المستوى المحلي، هذا بالإضافة إلى التدخلات غير المباشرة للوالي في الشؤون المحلية وتسيير المجالس المنتخبة، والتي تزيد من وطأة الهيمنة، وتعكس محدودية دور رئيس المجلس الشعبي الولائي، والتي قد تكون قبلية أي في مرحلة الإعداد للاجتماعات (أولاً) كما تمتد إلى مرحلة سير الاجتماعات (ثانياً).

أولاً

تدخل الوالي في مرحلة التحضير للاجتماعات

منح التشريع المؤطر للجماعات الإقليمية للوالي، سلطة واسعة في مجال تسيير المجالس المنتخبة، وفيما يتعلق بسلطات الوالي في مرحلة التحضير للاجتماعات فتتمثل أساساً في:

أ- التدخل على مستوى وضع جدول الأعمال:

نصت المادة 53 من أمر رقم 69-38 المتعلق بالولاية على: "يجوز للمجلس أن يتداول قانوناً في جميع الشؤون التي حقق فيها الوالي مسبقاً..."⁽⁵⁷⁶⁾. يظهر جلياً أنه في ظل أمر 1969، الوالي هو الذي يحدد جدول أعمال المجلس الشعبي الولائي، مما يشكل طعناً صارخاً في استقلالية الولاية، بحكم عدم تمكن الجهاز المنتخب في التداول خارج المواضيع المحددة من طرف سلطة عدم التركيز، فالتحديد الفعلي والنهائي للجدول لا يتم إلا بموافقة الوالي، وبهذا يتوفر على كل الصلاحيات لاقتراح أو رفض أو قبول النقاط التي يسعى المجلس للتداول بشأنها⁽⁵⁷⁷⁾.

سار توجه المشرع الجزائري باتجاه مخالف في قانون رقم 90-09، المتعلق بالولاية، ولم يشر إلى مشاركة الوالي في إعداد جدول أعمال الدورة في مادة مستقلة، إلا أنه من جهة أخرى نص على إمكانية تداول المجلس في جميع الشؤون التي تهم الولاية والتي تحال إليه من ثلث

⁵⁷⁶ - هذا بالإضافة إلى المادة 63 التي نصت على: "... يتداول المجلس الشعبي الولائي حول المواضيع المخولة له بمقتضى القوانين والأنظمة وبصفة عامة يتداول في كل أمر يهم الولاية يحال إليه بناء على اقتراح يقدمه ثلث أعضائه أو من مكتبه أو من الوالي."
⁵⁷⁷ - فاطمة السعيدى مزروع، مرجع سابق، ص.188.

أعضائه، أو من رئيسه، أو من الوالي، وذلك في المادة 55 منه، وهو ما يفهم منه مشاركة الوالي في وضع جدول أعمال الجهاز التداولي.

عاد المشرع الجزائري ونص صراحة على مشاركة الوالي، المجلس الشعبي الولائي في إعداد جدول الأعمال، وهو ما نصت عليه صراحة المادة 16/3 من قانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية: " ... يحدد جدول أعمال الدورة وتاريخ انعقادها بمشاركة الوالي بعد مشاوره أعضاء المكتب."⁽⁵⁷⁸⁾، وهذا تتأكد نية المشرع في تقوية مركز الوالي على المستوى المحلي من خلال إعادة إشراكه بصراحة في تحديد القضايا التي يتداول فيها المجلس.

ب- التدخل على مستوى انعقاد الدورات:

منحت قوانين الولاية كذلك للوالي صلاحية طلب الاجتماع في دورة غير عادية⁽⁵⁷⁹⁾، وهو ما نصت عليه صراحة المادة 15⁽⁵⁸⁰⁾ من قانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، وكذا المادة 17⁽⁵⁸¹⁾ من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، وبهذا فإن الوالي ييسر هيمنته حتى على مستوى طلب انعقاد الدورات مما يجعله المتحكم في مجال تسيير المجالس المنتخبة، وجعله السلطة العليا على المستوى المحلي.

ثانيا

تدخل الوالي أثناء الاجتماعات

لم يكتف المشرع الجزائري بتقوية مركز الوالي بإعطائه سلطة المشاركة في إعداد جدول أعمال المجالس الشعبية الولائية، والاستدعاء لعقد دورة استثنائية، بل منح له صلاحيات أخرى تتمثل أساسا في:

⁵⁷⁸ - هذا بالإضافة إلى المادة 76 التي نصت على: " ... يتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصاته المخول إياها بموجب القوانين

والتنظيمات وكذت كل القضايا التي تهم الولاية التي ترفع إليه بناء على اقتراح يقدمه ثلث (3/1) أعضائه أو رئيسه أو الوالي."

⁵⁷⁹ - تجدر الإشارة إلى أن أمر رقم 38-69، مؤرخ في 23 ماي 1969، مرجع سابق، وقانون 09-90، مؤرخ في 7 أفريل 1990، مرجع

سابق، قد تطرقا كذلك إلى إمكانية طلب الوالي تمديد الدورات، وذلك في المادتين 26 و11 على التوالي، إلا أن قانون الولاية الساري المفعول لم يشر لهذا الأمر.

⁵⁸⁰ - وتقابلها المادة من 27 من أمر رقم 38-69، مؤرخ في 23 ماي 1969، مرجع سابق، والمادة 13 من قانون رقم 09-90، مؤرخ في

7 أفريل 1990، مرجع سابق.

⁵⁸¹ - وتقابلها المادة من 80 من أمر رقم 24-67، مؤرخ في 18 جانفي 1967، مرجع سابق، والمادة 15 من قانون رقم 09-90، مؤرخ

في 7 أفريل 1990، مرجع سابق.

أ- حضور اجتماعات المجلس الشعبي الولائي والمشاركة فيها:

تنص المادة 24⁽⁵⁸²⁾ من قانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية: " يحضر الوالي دورات المجلس الشعبي الولائي. وفي حالة حصول مانع ينوب عنه ممثله. يتدخل الوالي أو ممثله أثناء الأشغال بناء على طلبه أو بطلب من أعضاء المجلس ". يؤدي حضور الوالي لاجتماعات المجلس إلى تقوية الرقابة الممارسة عليه، إذ من خلال هذا الحضور تتمكن السلطة المركزية من الوقوف على كل ما يعده المجلس من برامج ومشاريع، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن حضوره يؤثر على حرية المجالس الإقليمية، ويظهر ذلك بوضوح عندما يشارك الوالي في مناقشة المسائل المطروحة وإبداء رأيه فيها، ويؤيد أعضاء المجلس وجهة نظر الوالي لتجنب معارضة السلطة المركزية للمداولات التي تكون مخالفة لتوجهاتها⁽⁵⁸³⁾، فكل اقتراحات المجلس الشعبي الولائي غير المقدمة أو غير المدافع عنها، وغير المدعومة من قبل الوالي تبقى رسالة ميتة⁽⁵⁸⁴⁾.

ب- تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي:

يسيطر الوالي على مداولات المجالس الشعبية الولائية، سيطرة شبه كاملة ابتداء وانتهاء، الأولى باعتباره جهة مشاركة في إعداد جدول الأعمال، وتوجيه التصويت من خلال المعلومات التي تبلغ بمعرفته إلى المنتخبين، والثانية لأنه منفذ القرارات التي يتخذها المجلس⁽⁵⁸⁵⁾.

يؤثر بذلك الوالي كذلك باعتباره منفذ المداولات، وهو ما يطعن في استقلالية الجماعة الإقليمية، فكان لزاما على المشرع منح سلطة التنفيذ لرئيس المجلس الشعبي الولائي، لأن التطبيق الصحيح للديمقراطية، يستوجب أن يحل رئيس المجلس الشعبي الولائي محل الوالي على المستوى التنفيذي⁽⁵⁸⁶⁾، وحصر مهام الوالي في تلك المتعلقة بتمثيل الدولة، وذلك من أجل إعادة التوازن بين مركز رئيس المجلس الشعبي الولائي ومركز الوالي، فمركز هذا الأخير كموظف

⁵⁸² - وتقبلها المادة من 33 من أمر رقم 69-38، مؤرخ في 23 ماي 1969، مرجع سابق، والمادة 18 من قانون رقم 90-09، مؤرخ في 7 أفريل 1990، مرجع سابق.

⁵⁸³ - فاطمة السعيدى مزروع، مرجع سابق، ص.189.

⁵⁸⁴ - مسعود شهبوب، اختصاصات الهيئات التنفيذية...، مرجع سابق، ص.25.

⁵⁸⁵ - المرجع نفسه، ص.24.

⁵⁸⁶ - Abdelaziz BENDJELLOUN, op cit, P.134.

عام معين، غريب عن الجهاز التداولي، يجعل من غير المقبول تخويله صلاحيات محلية وتنفيذية، يكون رئيس المجلس 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⁽⁵⁸⁷⁾.

الفرع الثاني

تعزيز النزعة المركزية بتدعيم الوالي بأجهزة مساعدة

أظهرت تشريعات الجماعات الإقليمية المتعاقبة، المركز المتفوق للوالي من خلال جعله الجهاز الأكثر هيمنة على المستوى المحلي، مهمشة بذلك الأجهزة التداولية وجعل الاختصاصات التي تتمتع بها مجرد صلاحيات شكلية وتزيينية، فرغم كثرتها إلا أنها محاطة بقيود كثيرة تجعلها في نهاية المطاف تمارس من طرف السلطة المركزية.

لم يكتف القانون بتقوية مركز الوالي فحسب، بل دعمه بمجموعة من الأجهزة المساعدة منحت لها اختصاصات تحد من استقلالية الجماعات الإقليمية، وتبرز هيمنة النزعة المركزية في تعامل المشرع مع اللامركزية الإدارية، وتتمثل أهمها في الوالي المنتدب، رئيس الدائرة، والأمين العام للولاية⁽⁵⁸⁸⁾، كأعضاء منحت لهم من الاختصاصات ما أدى إلى تقوية حجم تهميش المنتخبين (فقرة أولى)، يضاف إليهم مجلسي الولاية والمقاطعة (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى

تخويل أعضاء معينين سلطة ممارسة بعض الاختصاصات المحلية

قام المشرع الجزائري تأكيدا منه ترسيخ النزعة المركزية في التعامل مع التنظيم اللامركزي، بمنح بعض الأجهزة المعينة على المستوى المحلي، والمساعدة للوالي بعض الصلاحيات كان الأولى لو اعترف بها لصالح الأجهزة التداولية، وتمثل هذه الأجهزة أساسا في رئيس الدائرة (أولا)، الوالي المنتدب (ثانيا)، وأخيرا الأمين العام للولاية (ثالثا).

⁵⁸⁷ - مسعود شهبوب، اختصاصات الهيئات التنفيذية...، مرجع سابق، ص. 24.

⁵⁸⁸ - أنطرق في هذا المقام للأمين العام للولاية، تاركا الأمين العام للبلدية لموضع آخر حين التطرق لدور المجالس المنتخبة في إعداد الميزانية، وذلك في الفصل الثاني من هذا الباب، ص. 292، 296.

أولا

رئيس الدائرة

تأمين هيمنة مطلقة للسلطة المركزية على المستوى المحلي

يعتبر رئيس الدائرة من الأجهزة المساعدة للوالي⁽⁵⁸⁹⁾، والمعينة بموجب مرسوم رئاسي⁽⁵⁹⁰⁾، وقد منحت له من الصلاحيات التي يمارسها تحت السلطة السلمية للوالي⁽⁵⁹¹⁾، ما يجسد توجه الإرادة السياسية في الجزائر نحو ترسيخ النزعة المركزية في التعامل مع الهيئات اللامركزية، ويمكن إجمال أهم هذه الاختصاصات المحددة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 215-95 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية⁽⁵⁹²⁾، والذي يعتبر في حقيقة الأمر عودة إلى المرسوم رقم 31-82، المحدد لصلاحيات رئيس الدائرة⁽⁵⁹³⁾ في تمثيل الدولة على مستوى الدائرة، وهذه الصفة فهو يقوم تحت سلطة الوالي بتنفيذ تعليمات الحكومة، السهر على تطبيق القوانين والتنظيمات، إعلام الوالي بالوضع العام السائد في الدائرة⁽⁵⁹⁴⁾، تنشيط وتنسيق ومراقبة أعمال البلديات الملحقة به، وبذلك يقوم بإقامة الهياكل والمصالح الناجمة عن ممارسة الصلاحيات والأعمال التي يسندها التنظيم الجاري به العمل للبلدية، وسيرها المنتظم، التدخل في المستوى المحلي ومتابعة تنفيذ التدابير ذات المصلحة الوطنية⁽⁵⁹⁵⁾.

⁵⁸⁹ - وهو ما نصت عليه المادة 09 من مرسوم رئاسي رقم 215-94، مؤرخ في 23 جويلية 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج.ر.ج.د.ش عدد 48 الصادر في 27 جويلية 1994.

⁵⁹⁰ - وهو ما نصت عليه المادة 03 من مرسوم رئاسي رقم 240-99، مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، مرجع سابق.

⁵⁹¹ - تنص المادة 02 من مرسوم رقم 31-82، مؤرخ في 23 جانفي 1982، يحدد صلاحيات رئيس الدائرة، ج.ر.ج.د.ش عدد 04، الصادر في 26 جانفي 1982.

⁵⁹² - إلا أنه قبل سنة 1982 كانت اختصاصات رئيس الدائرة محددة بموجب أمر رقم 38-69، مؤرخ في 22 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، مرجع سابق، وذلك في المواد 166 إلى 170.

⁵⁹³ - **Taib ESSAID**, « Chronique de l'organisation administrative: 1994 », *Revue IDARA*, n°2, Ecole Nationale d'Administration, Alger, 1995, P.114.

⁵⁹⁴ - أنظر المادة 03 من مرسوم رقم 31-82، مؤرخ في 23 جانفي 1982، يحدد صلاحيات رئيس الدائرة، مرجع سابق، والمادتين 09، و 13 من مرسوم تنفيذي رقم 215-94، مؤرخ في 23 جويلية 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، مرجع سابق.

⁵⁹⁵ - أنظر المادة 06 من مرسوم رقم 31-82، مؤرخ في 23 جانفي 1982، يحدد صلاحيات رئيس الدائرة، مرجع سابق، والمادة 2/09 من مرسوم تنفيذي رقم 215-94، مؤرخ في 23 جويلية 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، مرجع سابق.

تنشيط وتنسيق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها⁽⁵⁹⁶⁾، وأخيرا ممارسة الوصاية على أعمال المجالس الشعبية البلدية⁽⁵⁹⁷⁾.

يظهر لنا جليا من خلال ما سبق اهتمام المشرع الجزائري بالدائرة كجهاز يجسد عدم التركيز الإداري، بمنحه اختصاصات مقيدة للمجالس البلدية، وبذلك يوسع من هيمنة السلطة المركزية، وما يؤكد ذلك انتهاج المشرع الجزائري سياسة تجريد البلدية من بعض الاختصاصات التي تدخل في صميم الصلاحيات المحلية وإسنادها للدائرة⁵⁹⁸، مما يشكل طعنا صارخا في استقلالية البلدية، لعدم التجسيد الفعلي لمظهر ممارسة الاختصاصات المحلية من الوحدة الإقليمية.

يعتبر السكن الاجتماعي من بين هذه الاختصاصات، والتي أسندت للبلدية بموجب مرسوم تنفيذي رقم 42-98، مؤرخ في 01 فيفري 1998، يحدد شروط الحصول على المساكن العمومية الإيجارية ذات الطابع الاجتماعي وكيفيات ذلك⁽⁵⁹⁹⁾، والذي نص في المادة 10 منه على: "تفحص طلبات السكن لجنة بلدية لمنح السكنات، تتكون كما يأتي: - رئيس المجلس الشعبي البلدي، رئيسا..."

غير أن المشرع بين رغبته في تغليب النزعة المركزية في التعامل مع التنظيم الإداري، وذلك بتعديله لهذا المرسوم في سنة 2004⁽⁶⁰⁰⁾، وأسند مهمة فحص طلبات السكن للجنة على مستوى الدائرة، يرأسها رئيس الدائرة، فأصبحت المادة 10 تنص كالتالي: "تفحص طلبات السكن لجنة للدائرة لمنح السكنات، تتكون كما يأتي: - رئيس الدائرة رئيسا، - رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني..."

⁵⁹⁶ - أنظر المادة 10 من مرسوم رقم 31-82، مؤرخ في 23 جانفي 1982، يحدد صلاحيات رئيس الدائرة، مرجع سابق، والمادة 2/10 من مرسوم تنفيذي رقم 215-94، مؤرخ في 23 جويلية 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، مرجع سابق.
⁵⁹⁷ - أنظر المادة 05 من مرسوم رقم 31-82، مؤرخ في 23 جانفي 1982، يحدد صلاحيات رئيس الدائرة، مرجع سابق، والمادة 3/09 من مرسوم تنفيذي رقم 215-94، مؤرخ في 23 جويلية 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، مرجع سابق.
⁵⁹⁸ - تجدر الإشارة أنه ابتداء من سنة 2015 بدأت الدولة الجزائرية الاهتمام بالبلدية كقاعدة أساسية للامركزية الإدارية، ومنحها صلاحيات كانت للدائرة ومثالها تلك المتعلقة ببطاقة التعريف الوطنية.

⁵⁹⁹ - ج.ر.ج.د.ش عدد 05، الصادر في 04 فيفري 1998.

⁶⁰⁰ - وذلك بموجب مرسوم تنفيذي رقم 334-04، مؤرخ في 24 أكتوبر 2004، يعدل المرسوم التنفيذي رقم 42-98، مؤرخ في أول فيفري 1998، الذي يحدد شروط الحصول على المساكن العمومية الإيجارية ذات الطابع الاجتماعي وكيفيات ذلك، ج.ر.ج.د.ش عدد 67، الصادر في 24 أكتوبر 2004.

يظهر لنا في الأخير أن للدائرة ولرئيسها مكانة ودور هام في الجزائر، وذلك بفعل قيام المشرع بالرفع من عدد الدوائر في كل تقسيم إقليمي في البلاد⁽⁶⁰¹⁾، مما يقوي من مركزها على حساب المجالس البلدية المنتخبة، فرغم إنقاص القوانين السارية المفعول لاختصاصات رئيس الدائرة مقارنة بقانون الولاية لسنة 1969، الذي خصص فصل كامل له، إلا أن المراسيم التنفيذية ذات الصلة بالموضوع⁽⁶⁰²⁾ عادت لتوسع من صلاحيات رئيس الدائرة، مما يعيد هيمنة السلطة المركزية من جديد، وإبراز الطابع المحتشم والمنقوص للتطور الحاصل في اللامركزية في الجزائر⁽⁶⁰³⁾.

ثانيا

الوالي المنتدب

رئيس دائرة بتسمية مغايرة

تقوم الدول باختلاف أشكالها بتخصيص عواصمها بأنظمة قانونية مغايرة للقواعد المطبقة على باقي الجماعات الإقليمية، وتدخل الجزائر ضمن هذه الدول، حيث خصت ولاية الجزائر بتنظيم خضع لعدة تعديلات⁽⁶⁰⁴⁾، كانت آخرها تقسيم الولاية إلى دوائر إدارية، يتولى

⁶⁰¹ - حيث سعى المشرع الجزائري في كل قانون متعلق بالتقسيم الإقليمي إلى الرفع من عدد الدوائر، مما يبرز نية الدولة الجزائرية ورغبتها في الإحاطة بالبلديات بشكل محكم، وتقوية وترسيخ هذا الجهاز الوسيط بين البلدية والولاية، والذي يخلو من أي تمثيل ديمقراطي، ورغم ذلك منحت له صلاحيات تؤثر على البلديات التي تجسد اللامركزية، مما يعرقل استقلالية هذه الأخيرة.
⁶⁰² - أقصد بذلك مرسوم تنفيذي رقم 215-94، مؤرخ في 23 جويلية 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، مرجع سابق، وكذا مرسوم تنفيذي رقم 334-04، مؤرخ في 24 أكتوبر 2004، يعدل المرسوم التنفيذي رقم 42-98، مؤرخ في أول فيفري 1998، الذي يحدد شروط الحصول على المساكن العمومية الإجارية ذات الطابع الاجتماعي وكيفيات ذلك، مرجع سابق.

⁶⁰³ - Taib ESSAID, « chronique de l'organisation administrative... », op cit, P.115.

⁶⁰⁴ - حيث ومباشرة بعد صدور أول قانون للبلدية بموجب أمر رقم 24-67، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتضمن القانون البلدي، مرجع سابق، والذي نص في المادة 282 منه على تنظيم مدينة الجزائر بنص خاص، قامت الدولة الجزائرية بسن تشريعات تنظم الأمر، بداية بمرسوم رقم 30-67، مؤرخ في 27 جانفي 1967، يتضمن النظام الإداري لمدينة الجزائر، ج.ر.ج.د.ش عدد 09، الصادر في 27 جانفي 1967، (ملغى)، أمر رقم 08-77، مؤرخ في 19 فيفري 1977، يتضمن التنظيم الإداري لمدينة الجزائر، ج.ر.ج.د.ش عدد 18، الصادر في 02 مارس 1977، مرسوم رقم 04-85، مؤرخ في 12 جانفي 1985، يتضمن التنظيم الإداري لمدينة الجزائر، (ملغى)، ج.ر.ج.د.ش عدد 03، الصادر في 13 جانفي 1985 (ملغى)، مرسوم رئاسي رقم 264-96، مؤرخ في 03 أوت 1996، يتعلق بإدارة ولاية الجزائر، ج.ر.ج.د.ش عدد 47، الصادر في 07 أوت 1996، (ملغى)، مرسوم تنفيذي رقم 417-96، مؤرخ في 20 نوفمبر 1996، يتضمن تنظيم وتسيير إدارة ولاية الجزائر، ج.ر.ج.د.ش عدد 72، الصادر في 24 نوفمبر 1996، (ملغى)، أمر رقم 14-97، مؤرخ في 31 ماي 1997، يتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر، ج.ر.ج.د.ش عدد 38، الصادر في 04 جوان 1997، وبعدها اعتمدت =

تسييرها والي منتدب⁽⁶⁰⁵⁾، فهل منحت له اختصاصات أوسع من تلك الممنوحة لرئيس الدائرة باعتباره التنظيم المعمول به في باقي ولايات الوطن؟

يشارك الوالي المنتدب كتنظيم خاص في ولاية الجزائر مع رئيس الدائرة في ميزة التعيين بموجب مرسوم رئاسي⁽⁶⁰⁶⁾، وكذا ممارسة الصلاحيات تحت سلطة الوالي، وهو ما يبين أن كلاهما يجسدان الطابع اللاتركيزي الغالب في الجزائر، إلا أن اختصاصاته ليست مطابقة لرئيس الدائرة⁽⁶⁰⁷⁾ وتتمثل أساسا في:

- التنشيط المحلي،

- تنفيذ التدابير المتعلقة بحفظ الصحة والنظافة العمومية والوقاية وحماية البيئة والساحل، مراقبة التعمير والتحكم فيه، إعادة هيكلة الإطار المبني وتهيئته، تنمية الأحياء والمدائن والتجمعات الكبرى اقتصاديا واجتماعيا، تقليص السكن الوضيع، حماية الأراضي الفلاحية، التضامن وتطبيق التدابير الحفزية لترقية التشغيل والإدماج الاجتماعي والمهني، تنفيذ مشاريع التجهيزات العمومية المحددة مواقعها في مقاطعته الإدارية، ولهذا فهو يحضر اجتماعات لجنة صفقات ولاية الجزائر، أو يكلف من يمثله فيها، التنسيق في المجال

=الجزائر نظام غير دستوري وهو محافظة الجزائر الكبرى وذلك بموجب أمر رقم 15-97، مؤرخ في 31 ماي 1997، يتضمن القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ر.ج.د.ش عدد 38، الصادر في 04 جوان 1997، (ملغى)، والذي تلتته مجموعة من التشريعات، تتمثل في مرسوم رئاسي رقم 292-97، مؤرخ في 02 أوت 1997، الذي يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ر.ج.د.ش عدد 51، الصادر في 06 أوت 1997، معدل بموجب مرسوم رئاسي رقم 2000-45، مؤرخ في أول مارس 2000، ج.ر.ج.د.ش عدد 09، الصادر في 02 مارس 2000 مرسوم تنفيذي رقم 480-97، مؤرخ في 15 ديسمبر 1997، يتضمن محافظة الجزائر الكبرى وسيرها، ج.ر.ج.د.ش عدد 83، الصادر في 17 ديسمبر 1997، أمر رقم 01-2000، مؤرخ في أول مارس 2000، يتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها على إثر قرار المجلس الدستوري رقم 02/ق.أ.م/د/2000، المؤرخ في 27 فيفري 2000، والمتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 15-97، المؤرخ في 31 ماي 1997، الذي يحدد القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ر.ج.د.ش عدد 09، الصادر في 02 مارس 2000.

⁶⁰⁵ - وهو ما نصت عليه المادة 02 من مرسوم رئاسي رقم 292-97، مؤرخ في 02 أوت 1997، يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، معدل ومتمم مرجع سابق: "يسير الدوائر الإدارية الولاية المنتدبون لدى والي ولاية الجزائر"

⁶⁰⁶ - وهو ما نصت عليه المادة 03 من مرسوم رئاسي رقم 240-99، مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، مرجع سابق.

⁶⁰⁷ - وهو ما يبرز اتجاه نية المشرع نحو تخصيص ولاية الجزائر بمنصب مغاير لرئيس الدائرة، غير أن المرسوم الرئاسي رقم 140-15، مؤرخ في 27 ماي 2015، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، ج.ر.ج.د.ش عدد 29، الصادر في 31 ماي 2015، أكد غير ذلك بحكم منح الولاية المنتدبون المسيرين للمقاطعة الإدارية مهام مشابهة لتلك التي يتمتع بها رؤساء الدوائر، مما يبرز ازدواجية تعامل المشرع الجزائري مع المناصب المتماثلة.

الأمني بين مصالح مقاطعته الإدارية، تحت سلطة والي ولاية الجزائر، الالتزام بالنفقات وتصفيتهما في حدود الاعتمادات المخصصة له بموجب الميزانية⁽⁶⁰⁸⁾.

عاد المشرع الجزائري ونص على هذا التنظيم في سنة 2015، بموجب مرسوم رئاسي رقم 140-15⁽⁶⁰⁹⁾، الذي نص على إحداث مقاطعات إدارية في بعض الولايات، والتي يسيروها ولاية منتدبون⁽⁶¹⁰⁾، فهل الوالي المنتدب المسير للمقاطعة الإدارية له نفس مهام الوالي المنتدب للدوائر الإدارية، أم أن المشرع الجزائري أعطى تسمية واحدة لجهازين مختلفين؟

يشترك الوالي المنتدب المسير للمقاطعة كذلك مع الوالي المنتدب التقليدي ورئيس الدائرة في التعيين بموجب مرسوم رئاسي⁽⁶¹¹⁾، وكذا بممارسة المهام تحت سلطة الوالي، غير أنه وبتفحص صلاحياته نجد أنها مشابهة إلى حد بعيد باختصاصات رئيس الدائرة، مما يدفعنا للقول أنه رئيس دائرة مكرر، وهو ما يؤدي إلى تضخيم هيمنة أجهزة عدم التركيز على المستوى المحلي، وتهميش الأجهزة التداولية، وهو ما يؤثر سلبا على استقلالية الجماعات الإقليمية، إذ بالإضافة إلى الوالي، يتدخل الوالي المنتدب - التقليدي والمستحدث - في الشؤون المحلية باعتباره المهيمن الثاني بعد الوالي.

منحت كذلك للوالي المنتدب المسير للمقاطعة الإدارية العديد من الاختصاصات، يمارسها تحت سلطة الوالي، وبتفويض منه، والتي يمكن إجمالها في تنشيط وتنسيق ومراقبة أنشطة البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية، وكذا مصالح الدولة الموجودة بها، وهو ما يظهر رغبة المشرع في تضيق الخناق على البلديات بإضافة جهاز آخر لمراقبتها، بالإضافة إلى الوالي ورئيس الدائرة، مما يشكك في استقلالية البلدية التي تعد الركيزة الأساسية في أي تنظيم لامركزي، ناهيك عن السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات

⁶⁰⁸ - وردت هذه الاختصاصات في المواد من 20 إلى 23، وكذا المادة 34 من مرسوم تنفيذي رقم 480-97، مؤرخ في 15 ديسمبر 1997، يتضمن تنظيم محافظة الجزائر الكبرى وسيروها، مرجع سابق.

⁶⁰⁹ - مرسوم رئاسي رقم 140-15، مؤرخ في 27 ماي 2015، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية في بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، مرجع سابق.

⁶¹⁰ - وهو ما نصت عليه المادة الثانية من مرسوم رئاسي رقم 140-15، مؤرخ في 27 ماي 2015، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية في بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها...، مرجع سابق: "تحدث داخل بعض الولايات مقاطعات إدارية يسيروها ولاية منتدبون، وتحدد قائمة البلديات التابعة لها في الجدول الملحق بهذا المرسوم"

⁶¹¹ - وهو ما نصت عليه المادة 14 من مرسوم رئاسي رقم 140-15، مرجع سابق.

الحكومة ومجلس الولاية، وكذا مداوات المجلس الشعبي الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية، وهو ما يبين عدم وجود إرادة في جعل رئيس المجلس الشعبي الولائي منفذ مداوات المجلس، إذ أن المشرع جعل الوالي هو الجهاز التنفيذي على مستوى الولاية، وفي نطاق المقاطعة أسند التنفيذ للوالي المنتدب، وهو ما يؤكد النزعة المركزية السائدة في الجزائر أثناء التعامل مع التنظيم اللامركزي.

ثالثا

الأمين العام للولاية

يعتبر الأمين العام للولاية من الأجهزة المساعدة للوالي، وهو ما نصت عليه المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، وكذا المادة 05 من مرسوم تنفيذي رقم 90-230، مؤرخ في 25 جويلية 1990، المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية⁽⁶¹²⁾.

يعين الأمين العام بموجب مرسوم رئاسي⁽⁶¹³⁾، ويتمتع بمهام متعددة يمارسها تحت سلطة الوالي، وهو ما يؤكد إرادة الدولة الجزائرية في الإكثار من أجهزة عدم التركيز على المستوى المحلي، بشكل يضمن لها التحكم الكلي في المصالح الإقليمية، وتسييرها بنزعة مركزية، مهمشة بذلك الأجهزة التداولية، ويدعم هذا الطرح جعل المشرع الجزائري الأمين العام في الولاية نائب الوالي في حالة غيابه أو حصول مانع له⁽⁶¹⁴⁾، مما يبرز مكانة هذا الجهاز على مستوى الولاية، وتتمثل اختصاصات الأمين العام عموما في السهر على العمل الإداري وضمان استمراريته، ينشط وينسق عمل المصالح ويتابع باستمرار الأعمال المبادرة بها، يبادر بمخططات الاستثمار الولائية ويتابع تنفيذها، يتابع تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي وقرارات الحكومة، ينسق أعمال المديرين في الولاية، ويتابع عمل أجهزة الولاية وهيكلها.

⁶¹² - ج.ر.ج.د.ش عدد 31، الصادر في 28 جويلية 1990.

⁶¹³ - وهو ما نصت عليه المادة 03 من مرسوم رئاسي رقم 99-240، مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، مرجع سابق.

⁶¹⁴ - وهو ما نصت عليه المادة 05 من مرسوم تنفيذي رقم 90-230، مؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، مرجع سابق.

خول للكاتب العام للولاية، قصد القيام بمهامه، توقيع كل العقود والقرارات⁽⁶¹⁵⁾، وذلك لتسهيل القيام باختصاصاته كمساعد للوالي، إذ يعتبر الجهاز الذي يعلم الوالي بجميع شؤون الولاية، لتمكين السلطة المركزية الإحاطة المحكمة بالشؤون المحلية وتهميش المجالس المنتخبة.

الفقرة الثانية

تعزيز مكانة المعينين بإنشاء مجالس باختصاصات مهمة

حتى تؤكد الدولة الجزائرية، أسلوبها المتمثل في انتهاج سياسة الإحاطة بالجماعات الإقليمية بأجهزة معينة تجسد السلطة المركزية على المستوى المحلي، لم تكتف بتعيين أعضاء منحت لهم اختصاصات مهمة على حساب الأجهزة التداولية فحسب، بل قامت كذلك بإنشاء مجالس يعين أعضاؤها من السلطة المركزية باختصاصات مقيدة لاستقلالية المجالس المنتخبة، وتمثل هذه المجالس في مجلس الولاية (أولا)، ومجلس المقاطعة (ثانيا).

أولا

مجلس الولاية

حكومة مصغرة على المستوى المحلي باختصاصات مقيدة

لاستقلالية الجماعات الإقليمية

استحدث مجلس الولاية بموجب قانون الولاية لسنة 1969⁽⁶¹⁶⁾، باعتباره الهيئة التنفيذية في الولاية⁽⁶¹⁷⁾ إلى جانب الوالي، وذلك تحت تسمية المجلس التنفيذي للولاية⁽⁶¹⁸⁾، غير أن قانون الولاية رقم 90-09، لم يشر إلى هذا الجهاز معتبرا الوالي لوحده

⁶¹⁵ - وهو ما نصت عليه المادة 06 من مرسوم تنفيذي رقم 90-230، مؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، مرجع سابق.

⁶¹⁶ - الصادر بموجب أمر رقم 69-38، مؤرخ في 23 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، مرجع سابق.

⁶¹⁷ - حيث نصت المادة 137 من أمر رقم 69-38، مؤرخ في 23 ماي 1969، يتعلق بالولاية، مرجع سابق: " يتولى تنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي مجلس تنفيذي ولائي يوضع تحت سلطة الوالي "

⁶¹⁸ - ولقد صدرت مجموعة من المراسيم متعلقة بتنظيم وتسيير المجلس التنفيذي الولائي، أولها مرسوم رقم 70-83، مؤرخ في 12 جوان 1970، يتعلق بتنظيم المجلس التنفيذي الولائي، ج.ر.ج.د.ش عدد 53، الصادر في 19 جوان 1970، مرسوم رقم 70-166، مؤرخ في 10 نوفمبر 1970، يتضمن تأليف المجالس التنفيذية للولايات، ج.ر.ج.د.ش عدد 96، الصادر في 17 نوفمبر 1970، معدل و متمم بموجب مرسوم رقم 73-153، مؤرخ في 01 أكتوبر 1973، ج.ر.ج.د.ش عدد 81، الصادرة في 19 أكتوبر 1973.

الهيئة التنفيذية، رغم استمرارية العمل به بصفة غير رسمية، كونه المنسق بين مختلف مصالح الدولة الموجودة على مستوى الولاية⁽⁶¹⁹⁾.

عاد المشرع الجزائري، وأضفى الطابع القانوني على هذا الجهاز، بالنص على مجلس الولاية في المرسوم التنفيذي رقم 215-94، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، باعتباره جهازا مساعدا للوالي، يتكون من مديري مصالح الدولة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، التابعة لمختلف الوزارات، وبذلك فهو يشكل حكومة محلية⁽⁶²⁰⁾، ومنح له اختصاصات محلية⁽⁶²¹⁾ مهمة يمارسها تحت سلطة الوالي، وهو ما يقيد من استقلالية الجماعات المحلية بسبب تهميش دور الأجهزة التداولية في تسيير الشأن المحلي، وتتمثل أساسا في تنفيذ قرارات المجلس الشعبي الولائي⁽⁶²²⁾، وهو اختصاص كان من المفروض منحه لرئيس المجلس الشعبي الولائي، وبهذا يتأكد اتجاه المشرع نحو تغليب سياسة منح أجهزة عدم التركيز اختصاصات على حساب الأجهزة التداولية⁽⁶²³⁾.

نشير في الأخير أن المهام الممنوحة لمجلس الولاية، تمس باستقلالية الجماعات الإقليمية، فلو وجدت إرادة في تجسيد نظام لامركزي فعلي، لقام المشرع الجزائري بإنقاص من حجم أجهزة عدم التركيز على المستوى المحلي، لتمكين الأجهزة التداولية من مباشرة الاختصاصات المحلية، إلا أن الوضع في الجزائر يأتي دائما عكس المنتظر، مما يؤكد الرؤية التي حافظنا عليها طوال بحثنا، والمتمثلة في تغليب دور الأجهزة المعنية حتى في تسيير المصالح المحلية، مما يقيد من الاستقلالية، أساس النظام اللامركزي الناجح.

⁶¹⁹ - Taib ESSAID, « Chronique de l'organisation administrative », 1994, op.cit, P.113.

⁶²⁰ - Hocine BOUKERZAZA, Décentralisation et aménagement du territoire en Algérie, OPU, Alger, PP.104, 105.

⁶²¹ - هذا بالإضافة إلى الاختصاصات التي منحت له كجهاز ممثل للسلطة المركزية، والمنصوص عليها في المواد 17، 18 و 20 من مرسوم تنفيذي رقم 215-94، مؤرخ في 23 جويلية 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، مرجع سابق، والمتمثلة أساسا في تنفيذ قرارات الحكومة، اقتراح وتنفيذ كل إجراء من شأنه أن يسهل تجسيد الأهداف التي تنشدها الدولة، يتخذ جميع التدابير اللازمة والتي من شأنها أن تحافظ على سلطة الدولة ومصداقيتها وعلى احترام القوانين والتنظيمات، يسهر على تنفيذ برنامج الحكومة وتعليماتها

⁶²² - أنظر المادة 17 من مرسوم تنفيذي رقم 215-94، مؤرخ في 23 جويلية 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، المرجع نفسه.

⁶²³ - تجدر الإشارة أن المشرع الجزائري قام بتجريد المجلس من اختصاص ممارسة الوصاية والمراقبة الإدارية على الجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية، والتي كان يمارسها بموجب نص المادة 141 من أمر رقم 38-69، مؤرخ في 23 ماي 1969، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

ثانيا

مجلس المقاطعة

تغليب النزعة المركزية بتغليب التمثيل الديمقراطي على مستوى المقاطعة

نصت المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 140-15⁽⁶²⁴⁾: "تنشأ لدى الوالي المنتدب هيئة تنفيذية تدعى مجلس المقاطعة الإدارية تتشكل من المديرين المنتدبين التابعين للمقاطعة الإدارية"

يظهر من خلال هذه المادة، أن مجلس المقاطعة يعتبر هيئة تنفيذية للوالي المنتدب، وبهذه الصفة فهو يعتبر الإطار التشاوري لمصالح الدولة على مستوى المقاطعة الإدارية، والإطار التنسيقي لأنشطتها وأعمالها، لاسيما في مجال تنفيذ قرارات مجلس الولاية⁽⁶²⁵⁾.

تعد صلاحيات مجلس المقاطعة⁽⁶²⁶⁾، نفسها مع ما اعترف به لمجلس الولاية⁽⁶²⁷⁾، وبذلك يكون المشرع الجزائري قد دعم هيمنة السلطة المركزية على المستوى المحلي، بإحاطة البلديات بأجهزة عدم التركيز، وما يؤكد هذه الرؤية تغليب التمثيل الديمقراطي في المقاطعة، بعدم وجود جهاز منتخب⁽⁶²⁸⁾، خصوصا وأن الدولة الجزائرية قبل اعتماد المرسوم المؤطر للمقاطعة الإدارية صرحت عن إحداث ولايات منتدبة⁽⁶²⁹⁾، وهذه الأخيرة تستوجب وجود جهاز تداولي.

⁶²⁴ - مؤرخ في 27 ماي 2015، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، مرجع سابق.

⁶²⁵ - أنظر المادة 16 من مرسوم رئاسي رقم 140-15، مؤرخ في 27 ماي 2015، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، مرجع سابق.

⁶²⁶ - يتشكل مجلس المقاطعة من المديرين المنتدبين التابعين للمقاطعة الإدارية.

⁶²⁷ - وحتى سير مجلس المقاطعة يخضع لنفس القواعد المطبقة على مجلس الولاية، وهو ما نصت عليه المادة 17 من مرسوم رئاسي رقم 140-15، مؤرخ في 27 ماي 2015، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، مرجع سابق.

⁶²⁸ - واكتفى بالنص على مشاركة رئيس المجلس الشعبي البلدي في أشغال مجلس المقاطعة مشاركة استشارية، وهو ما يجسد كذلك تمهيش الأعضاء المنتخبين، باعتبار أن المشاركة الاستشارية غير مجدية، طالما أن رأي رؤساء المجالس التداولية البلدية لا يلزم مجلس المقاطعة.

⁶²⁹ - الإذاعة الجزائرية، الرئيس بوتفليقة يعلن عن تقسيم إداري جديد لصالح الجنوب خلال ترأسه لمجلس وزاري مصغر، قراءة في الموضوع للقناة الأولى (النشرة الرئيسية ليوم الثلاثاء 27 جانفي 2014)، www.radoialgerie.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 04 أفريل 2016.

جاء موقف المشرع الجزائري مغايرا لما كان منتظر. باستحداث مقاطعات إدارية كل أعضائها معينين، مما يؤكد عدم وجود إرادة سياسية في إنشاء ولايات أخرى من جهة، وتأكيد منهج الزيادة من حجم أجهزة عدم التركيز المهيمنة على المستوى المحلي من جهة أخرى.

نشير في الأخير، أن استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر، مجرد تنصيب قانوني لا يرقى لدرجة التجسيد الفعلي بسبب إكثار المشرع من أجهزة عدم التركيز على المستوى المحلي، ومنحها اختصاصات مهمة على حساب المجالس المنتخبة، مما يقوي هيمنة السلطة المركزية في الجزائر.

المبحث الثاني

تقييد الاستقلالية بتشديد الوصاية على المجالس المنتخبة

تقوم اللامركزية الإقليمية على الاستقلالية، والتي يترتب عليها تمتع الجماعات المحلية بحرية المبادرة واتخاذ قراراتها في المجالات المعترف لها بها قانونا، غير أن هذه الاستقلالية ليست مطلقة بل نسبية، بحكم اعتراف القوانين بالرقابة لصالح السلطة المركزية لغرض الحفاظ على مبدأ المشروعية.

تعتبر الرقابة الوصائية بذلك ضرورية ولازمة للامركزية المحلية، ولضمان عدم انحراف الجماعات الإقليمية حين ممارسة اختصاصاتها، غير أن الإشكال الذي يطرح يرتبط بصور هذه الرقابة من جهة، ومدى نطاقها وشدتها وصرامتها من جهة أخرى، فطبيعة العلاقة بين الوحدة الإدارية والسلطة المركزية، هو الذي يحدد مستوى الاستقلالية المعترف بها للجماعات المحلية.

أخضع المشرع الجزائري المجالس المنتخبة لوصاية صارمة ومشددة، جعلتها في علاقة تبعية اتجاه السلطة المركزية، وبذلك فهي تشكل ثقلا على الاستقلالية المحلية، ومظهرا من مظاهر النظام الممركز، وهذه الوصاية طالت الأعضاء من جهة (مطلب أول)، وأعمال المجالس الشعبية المحلية من جهة أخرى (مطلب ثان).

المطلب الأول

توجه موقف المشرع نحو تقييد حرية أعضاء المجالس الشعبية المنتخبة

اعتمد المشرع الجزائري نظاما للوصاية الإدارية يؤكد عدم وجود إرادة سياسية في منح استقلالية للجماعات الإقليمية في مواجهة السلطة المركزية، ويظهر ذلك من خلال تسليط رقابة مشددة على أعضاء المجالس المنتخبة سواء منفردين (فرع أول)، أو مجتمعين (فرع ثان)، مما يشكل طعن صارخ في مقومات اللامركزية الإدارية لأن تشديد الوصاية يقلص من الفعالية المتوخاة من الجماعات الإقليمية، وإفراغ لمبدأ الحرية والمبادرة من مضمونها.

الفرع الأول

الوصاية على أعضاء المجالس المنتخبة منفردين
تكريس ازدواجية في المعاملة

يخضع أعضاء المجالس الشعبية المحلية، سواء البلدية أو الولاية لثلاث صور من الوصاية، منها ما يؤدي إلى تجميد عضويتهم لمدة زمنية محددة (فقرة أولى)، ومنها ما يؤدي إلى تجريدهم من العضوية بصفة نهائية (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى

تجميد عضوية أعضاء المنتخبين المحليين

تتمثل صور الوصاية الممارسة على أعضاء المجالس التداولية، والتي تؤدي إلى تجميد العضوية في التوقيف، والذي انتهج المشرع الجزائري بخصوصه ازدواجية في التعامل بين أعضاء المجالس البلدية من جهة، وتغيير أسباب هذا الإجراء في كل قوانين الجماعات الإقليمية، من جهة أخرى، وهو ما يظهر من خلال القوانين القديمة⁽⁶³⁰⁾ المؤطرة للجماعات الإقليمية (أولا)، وكذا القوانين السارية المفعول (ثانيا).

أولا

توقيف أعضاء المجالس المنتخبة في القوانين القديمة

حافظ المشرع الجزائري على التوقيف كمظهر للوصاية الإدارية على الأعضاء في جميع قوانين الجماعات الإقليمية، إلا أنه اعتمد ازدواجية في المعاملة بين المنتخبين البلديين والولائيين في أمري رقم 24-67، 38-69، المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي (أ)، وكذا في قانوني رقم 08-90، 09-90 (ب).

⁶³⁰ - نقصد بالقوانين القديمة أمر رقم 38-69. مؤرخ في 22 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق، وأمر رقم 24-67، مؤرخ 18 جانفي 1967، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق، قانوني 08-90، 09-90، مؤرخين في 7 أبريل 1990، يتعلقان بالبلدية والولاية على التوالي، معدلين ومتممين، مرجع سابق.

أ- توقيف أعضاء المجالس المنتخبة في ظل أمري رقم 24-67، 38-69

جاء في نص المادة 92 من أمر رقم 24-67، المتعلق بالبلدية⁽⁶³¹⁾: " كل منتخب في مجلس شعبي بلدي يرتكب خطأ جسيماً، سواء أكان إخلالاً بمهمته أم مخالفة جزائية تحول دون مواصلة مهامه، يمكن توقيفه بقرار معلل من الوالي مدة لا تتجاوز شهر. ويمكن أن يمدد مفعول هذا الإجراء إلى ثلاثة أشهر بقرار من وزير الداخلية، بناء على اقتراح يقدمه الوالي مرفقاً برأي مجلس التنسيق الولائي. غير أنه إذا تعرض لمتابعة جزائية يستمر توقيفه حتى تصدر الجهة القضائية المختصة قرارها النهائي في شأنه. "

يتبين لنا من خلال إجراء مقارنة بين توقيف أعضاء المجالس البلدية والولائية، أن المشرع الجزائري اعتمد ازدواجية في المعاملة، وفتح المجال أمام السلطة التقديرية للجهة الوصية من خلال عدم تكريس ضمانات ضرورية لكفالة استقلالية الأجهزة التداولية، ويظهر ذلك من خلال ما يلي:

- من حيث سبب قرار التوقيف: جعل قانون البلدية أسباب التوقيف، الخطأ الجسيم سواء المرتبط بالإخلال بالمهام أو المخالفة الجزائية، أما قانون الولاية اكتفى بالنص على الخطأ الجسيم، وبهذا فتح المشرع مجال أمام السلطة التقديرية للإدارة المركزية، وإمكانية التعسف بحكم عدم وضوح عبارة " الخطأ الجسيم "، وكذا " المخالفة الجزائية". يؤدي هذا الأمر إلى عدم ضمان استقلالية المجالس المنتخبة لعدم وضوح النص القانوني للرقابة الممارسة على أعضائها.

- من حيث مدة التوقيف: مدة التوقيف في قانون البلدية شهر قابل للتمديد إلى ثلاثة أشهر كأقصى حد بقرار من وزير الداخلية، وفي حالة المتابعة الجزائية إلى غاية صدور حكم، أما في قانون الولاية فالمدة هي ثلاثة أشهر كأقصى حد. يتضح لنا من خلال هذا التفصيل أن المجلس الشعبي البلدي تمارس عليه الوصاية من طرف جهتين وهما الوالي من

⁶³¹ - وتقابلها المادة 19 من أمر رقم 38-69، مؤرخ في 22 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق، والتي تنص: " كل منتخب في مجلس شعبي ولائي يرتكب خطأ جسيماً، كما هو محدد في النظام الداخلي المنصوص عليه في المادة 36 من هذا القانون، يمكن توقيفه عن مواصلة مهمته بقرار من وزير الداخلية مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر، بناء على رأي المجلس الشعبي الولائي بعد الاستماع إلى المنتخب المعني وتمكينه من حق الدفاع عن نفسه. يرفع الوالي رأي المجلس مرفقاً بملاحظاته إلى وزير الداخلية. "

جهة، ووزير الداخلية من جهة أخرى، وهذا فيه تضيق على الجهاز ومساس باستقلاليتها العضوية، وبالتبعية طعن في اللامركزية الإقليمية بصفة عامة.

- من حيث إجراءات التوقيف: تشترط المادة 92 من قانون البلدية ضرورة تعليل قرار التوقيف، وهذا الأمر يشكل ضماناً في مواجهة السلطة الوصية، غير أنها لم تشر إلى إجراء تمكين المنتخب من الدفاع عن نفسه، مما يشكل قيد على استقلالية البلدية كجماعة قاعدية في النظام اللامركزي الجزائري، أما قانون الولاية فنجد عكس ما ورد في قانون البلدية، حيث اشترطت المادة 19 منه تمكين العضو من الدفاع عن نفسه، مع أخذ رأي المجلس، ولم تشترط تعليل قرار التوقيف، وهو ما يبين ازدواجية تعامل المشرع الجزائري مع الجماعات الإقليمية.

ب- توقيف أعضاء المجالس المنتخبة في ظل قانوني رقم 08-90، 09-90

نصت المادة 32 من قانون رقم 08-90 المتعلق بالبلدية⁽⁶³²⁾: "عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه. يصدر قرار التوقيف المعلل من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية."

جاء موقف المشرع الجزائري مغايراً في قوانين الجماعات الإقليمية لسنة 1990، منتهجا تخفيفاً ظاهرياً للوصاية على أعضاء المجالس الشعبية المحلية، ويظهر ذلك من خلال تقليص تدخل السلطة المركزية في الشؤون المحلية⁽⁶³³⁾، إلا أنه كذلك كرس ازدواجية المعاملة، ويظهر ذلك من خلال الأمور التالية:

- من حيث السبب: تعتبر المتابعة الجزائية التي تحول دون ممارسة المهام، سبب التوقيف سواء في قانون البلدية، أو قانون الولاية، وهذا يكون المشرع الجزائري قد وحد أسباب توقيف أعضاء المجالس المنتخبة من جهة، وخفف من شدة الوصاية من جهة أخرى، واستعمال السلطة التقديرية بحكم وضوح أسباب تجميد العضوية.

⁶³² - وتقابلها المادة 41 من قانون رقم 09-90، مؤرخ في 7 أبريل 1990، معدل ومتمم، مرجع سابق، التي تنص: "إذا تعرض عضو منتخب لمتابعة جزائية لا تسمح له بمتابعة ممارسة مهامه قانوناً يمكن توقيفه بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي. ويتم الإعلان عن التوقيف بقرار معلل صادر من وزير الداخلية حتى صدور قرار الجهة القضائية المختصة."

⁶³³ - ناصر لباد، مرجع سابق، ص. 262.

- من حيث الإجراءات: اشترط المشرع الجزائري في توقيف أعضاء المجالس المنتخبة تعليق القرار، وهو ما يشكل ضمانا أمام تعسف السلطة المركزية، غير أنه من جهة ثانية تعامل بازدواجية، نتج عنها دعم استقلالية أعضاء المجالس الولائية ظاهريا، والتقييد من حرية أعضاء المجالس البلدية، وذلك من خلال الاعتراف للمنتخبين الولائيين بتوقيف أحد الأعضاء بموجب مداولة، مع إعلان وزير الداخلية للتوقيف بموجب قرار⁽⁶³⁴⁾، أما بالنسبة للبلدية فالاختصاص يؤول للوالي في توقيف أحد المنتخبين، مع استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي، والذي لا يعتبر ملزما للوالي بحكم عدم نص القانون على ذلك.

أظهر قانوني الجماعات الإقليمية لسنة 1990، بوضوح نية المشرع في منح استقلالية للجماعات الإقليمية، بحكم الوصاية المخففة التي كان معمول بها، إلا أن هذا الوضع لم يدم طويلا، وذلك بصور المرسوم المتضمن إعلان حالة الطوارئ⁽⁶³⁵⁾، والذي فتحت المادة 08⁽⁶³⁶⁾ منه المجال لاتخاذ جميع التدابير الضرورية للحفاظ على النظام العام، وهو ما برر العودة إلى تشديد الوصاية مجددا، والتراجع عن الوصاية المحدودة الممارسة.

تجسد هذا الأمر بإصدار المرسوم التنفيذي رقم 92-143⁽⁶³⁷⁾، والذي منح للوالي صلاحية توقيف عضوية المنتخبين البلديين والولائيين على حد سواء، وهو ما يشكل تراجع لصالح السلطة المركزية⁽⁶³⁸⁾، ويظهر ذلك من نص في المادة الأولى: " يصدر الوالي المختص

⁶³⁴ - يظهر من قراءة المادة 41 من قانون رقم 90-09، مؤرخ في 7 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق، أن المشرع الجزائري قيد من حرية السلطة المركزية في رقابة الجهاز التداولي الولائي، إلا أن هذا الأمر ظاهري فحسب لإمكانية عدم إعلان وزير الداخلية عن التوقيف لعدم إلزام المشرع له في المادة السالفة الذكر بالإعلان، بل أن الأمر يعود للسلطة التقديرية لوزير الداخلية، لذا نتساءل عن مصير المداولة المتضمنة التوقيف في حالة سكوت السلطة الوصية، أو حتى رفض الإعلان عنها بقرار.

⁶³⁵ - مرسوم رئاسي رقم 92-44، مؤرخ في 09 فيفري 1992، يتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج.ر.ج.د.ش عدد 10، الصادر في 09 فيفري 1992، (ملغى).

⁶³⁶ - تنص المادة 08 من مرسوم رئاسي رقم 92-44، مؤرخ في 09 فيفري 1992، يتضمن إعلان حالة الطوارئ، المرجع نفسه: " عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية، أو يعرقل بتصرفات عاتقة مثبتة أو معارضة تعلقها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية، تتخذ الحكومة عند الاقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها..."

⁶³⁷ - مؤرخ في 11 أبريل 1992، يتعلق بتوقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد 27، الصادر في 12 أبريل 1992.

⁶³⁸ - باعتبار ممارسة إجراء التوقيف في ظل قانون رقم 90-09، مؤرخ في 7 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق، كان يمارس من طرف المجلس الشعبي الولائي بموجب مداولة، مع الإعلان عنه بقرار من وزير الداخلية.

إقليميا بقرار، توقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية، عملا بأحكام المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44، المؤرخ في 9 فبراير 1992 والمتضمن إعلان حالة الطوارئ".

يظهر من خلال المادة المذكورة أعلاه، إمكانية توقيف عضوية أعضاء المجالس المحلية لأي سبب كان، دون التقيد بالمتابعة الجزائية، وهو ما يفتح المجال أمام السلطة التقديرية للوالي، بما لها من تأثيرات سلبية على المنتخبين، وبالتبعية على استقلالية الجماعات الإقليمية⁽⁶³⁹⁾.

ثانيا

توقيف أعضاء المجالس المنتخبة في ظل قانوني رقم 10-11، 07-12

اعتمدت الدولة الجزائرية قوانين جديدة للجماعات الإقليمية⁽⁶⁴⁰⁾، وكان منتظرا منها تحديد معالم الوصاية الممارسة على المجالس المنتخبة بشكل يحقق لها نوع من الاستقلالية في مواجهة السلطة المركزية، غير أن موقف المشرع الجزائري جاء متشددا في تعامله مع أعضاء المجالس الشعبية البلدية بتضييق الخناق عليه، بينما أعضاء الجهاز التداولي الولائي، فكان أقل صرامة بجعل مسألة توقيف أعضائه بيد المجلس⁽⁶⁴¹⁾.

تنص المادة 43 من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية: "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تداير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة. في

⁶³⁹ - وخصوصا أن حالة الطوارئ لم ترفع في الجزائر إلا في سنة 2011 بموجب أمر رقم 11 - 01، مؤرخ في 23 فيفري 2011 يتضمن رفع حالة الطوارئ، ج.ر.ج.د.ش عدد 12، الصادر في 23 فيفري 2011، الموافق عليه من طرف البرلمان بموجب قانون رقم 05-11، مؤرخ في 22 مارس 2011، ج.ر.ج.د.ش عدد 19، الصادر في 27 مارس 2011.

⁶⁴⁰ - تتمثل في قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، وقانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

⁶⁴¹ - وهو ما يظهر من نص المواد 43، 44، 45، 46 من وقانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

حالة صدور حكم نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية."

عالج المشرع الجزائري مسألة توقيف عضوية المنتخبين البلديين بصفة مغايرة لقانون 08-90، ويظهر ذلك من خلال مايلي:

- من حيث السبب: عدل المشرع الجزائري أسباب توقيف المنتخب البلدي، بعدم الاكتفاء بالمتابعة القضائية، وحصر الجرائم التي تكون سببا لتجميد العضوية، والمتصلة أساسا بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف، مع إضافة عنصر آخر يؤدي إلى التوقيف وهو تعرض العضو لتدابير قضائية، وهو ما يشكل تراجع لصالح السلطة المركزية، وتقييد لحرية أعضاء الأجهزة التداولية، بحكم إضافة التدابير القضائية كأسباب للتوقيف، من جهة، وعمومية هذه الأسباب من جهة أخرى.

- من حيث الإجراءات: خلافا لقانون البلدية لسنة 1990، لم يشترط المشرع الجزائري في قانون البلدية لسنة 2011 تعليل قرار التوقيف، مما يشكل كذلك تراجع لصالح السلطة المركزية، وتقييد لاستقلالية البلدية كجماعة قاعدية للامركزية الإدارية.

الفقرة الثانية

تجريد أعضاء المجالس المنتخبة من العضوية

تتمثل الصور الأخرى للوصاية الممارسة على أعضاء المجالس المنتخبة، والتي تؤدي إلى التجريد من العضوية نهائيا الإقالة أو الاستقالة، والإقصاء⁽⁶⁴²⁾، ولقد اعتمد المشرع الجزائري كذلك ازدواجية المعاملة في هذه المظاهر بين الأعضاء البلديين (أولا)، والمنتخبين الولائيين (ثانيا) بعدم تكريس نفس الأحكام.

أولا

تجريد منتخبي المجالس الشعبية البلدية من العضوية

يقال أعضاء المجالس البلدية طبقا لقوانين البلدية الصادرة في الجزائر بموجب قرار يتخذه الوالي، باعتباره السلطة الوصية على الأجهزة التداولية القاعدية (أ)، إلا أن الإقصاء

⁶⁴² - سنقوم في هذا المقام بتبيان مواطن تشديد الوصاية على أعضاء المجالس المنتخبة، لأننا قمنا بدراسة مظاهر التخفيف في الباب الأول من هذه الأطروحة حين التطرق لمسألة تخفيف الوصاية في القانون الجزائري، ص.ص. 157، 166.

فقد تراوح توجهه المشرع بين جعل المرسوم الوسيطة التي يتم بها الإقصاء في أمري رقم 24-67، 38-69، المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي، ليغير موقفه في القوانين المتعاقبة بمنح صلاحية إثبات الإقصاء للوالي كذلك (ب).

أ- إقالة أعضاء المجالس الشعبية البلدية

نصت المادة 90 من أمر رقم 24-67، المتعلق بالبلدية: " كل من تخلف من أعضاء المجلس الشعبي البلدي عن تلبية ثلاث دعوات حضور متتالية بدون سبب يعتبره المجلس مشروعاً وصحيحاً، فإنه يجوز بعد تكليفه بتقديم إيضاحاته، التصريح باستقالته من قبل الوالي، إلا إذا طعن في ذلك خلال عشرة أيام من التبليغ أمام المحكمة المختصة."

استعمل المشرع الجزائري في قانون البلدية لسنة 1967 مصطلح الاستقالة، وهو ما يفيد أنه بمجرد توفر عنصر التخلف عن تلبية ثلاث دعوات متتالية بدون سبب، وإقرار المجلس الشعبي البلدي بعدم مشروعية السبب، يعتبر العضو مستقيلاً بقوة القانون، مع قيام الوالي بالتصريح عن الاستقالة.

جاء موقف المشرع في قانون رقم 08-90⁽⁶⁴³⁾، مغايراً، وهو ما يظهر من نص المادة 31⁽⁶⁴⁴⁾ باستعمال مصطلح إقالة الذي يلقي على عاتق الوالي التزام بإتيان عمل، واتخاذ قرار الإقالة، بمجرد توفر أسبابها، مما لا يفتح المجال للسلطة التقديرية، وذلك رغم عدم اشتراط تعليل القرار من طرف الوالي بما له من سلبيات.

ب- إقصاء أعضاء المجالس الشعبية البلدية

نصت المادة 92 مكرر من أمر رقم 24-67، المتعلق بالبلدية: " في حالة إقصاء عضو من المجلس البلدي يجتمع المجلس وجوباً لإبداء رأيه في جلسة مغلقة يستمع أثناءها إلى

⁶⁴³ - نصت المادة 51 من قانون رقم 08-90، مؤرخ في 7 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق، على مسألة تعويض رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة وفاته أو استقالته أو إقصائه أو إقالته، مما يفيد أنه تمارس عليه الوصاية نفسها التي تمارس على باقي الأعضاء، هذا بالإضافة إلى إمكانية سحب الثقة منه، والتي وردت في نص المادة 55.

⁶⁴⁴ - تنص المادة 31 من قانون رقم 08-90، مؤرخ في 7 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، المرجع نفسه: " يصرح الوالي فوراً بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي البلدي تبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب قانوناً أو تعثره حالة من حالات التنافي."

العضو المعني. يرفع الوالي رأي المجلس مرفقا بملاحظاته إلى وزير الداخلية بعد استشارة مكتب التنسيق الولائي. يتم الإقصاء بموجب مرسوم.

جاءت المادة السالفة غامضة بعدم ذكر أسباب الإقصاء، مما يفتح المجال أمام السلطة المركزية للتعسف في استخدام هذا الحق، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فبالإضافة للوالي الذي يعتبر الجهة الوصية على البلدية، منح القانون صلاحية الإقصاء لرئيس الجمهورية، وبهذا أضاف جهة وصية أخرى على البلديات، وهو ما يطعن في استقلالية البلدية باعتبارها الهيئة القاعدية للمركزية الإدارية، وذلك رغم الاعتراف للمجلس بإبداء الرأي، والسماع للعضو المعني، إلا أن هذا الرأي لا يلزم السلطة المركزية.

جاء قانون رقم 08-90 مغايرا بجعل الإدانة الجزائية السبب الرئيسي للإقصاء، وإعطاء الوالي سلطة إثباته بموجب قرار، وهو ما نصت عليه المادة 33⁽⁶⁴⁵⁾، وبهذا يكون المشرع قد بين نية في تخفيف الوصاية من خلال إزالة الغموض الذي كان يشوب المادة 92 مكرر.

سار قانون البلدية لسنة 2011 على خطى قانون 08-90، بجعل الإدانة الجزائية سبب الإقصاء، مع منح الوالي صلاحية إثباته بموجب قرار، لكن دون الإشارة لمسألة إعلان الإقصاء من طرف المجلس مثلما فعل قانون 1990، وهو تراجع لصالح السلطة المركزية، وهو ما نصت عليه المادة 44⁽⁶⁴⁶⁾.

ثانيا

تجريد منتخبي المجالس الشعبية الولائية من العضوية

يتعرض أعضاء المجالس الولائية لمظاهر الوصاية ذاتها التي يخضع لها المنتخبين البلديين، والمتمثلة أساسا في الإقالة أو الاستقالة التلقائية (أ)، والإقصاء (ب).

⁶⁴⁵ - تنص المادة 33 من قانون رقم 08-90، مؤرخ في 7 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق: " يقصى نهائيا من المجلس الشعبي البلدي العضو الذي تعرض لإدانة جزائية في إطار أحكام المادة 32 السابقة، ويعلن المجلس الشعبي البلدي قانونا هذا الإقصاء. يصدر الوالي قرار إثبات الإقصاء.

⁶⁴⁶ - تنص المادة 44 من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق: " يقصى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه. يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار

أ- الإقالة أو الاستقالة التلقائية لأعضاء المجالس الشعبية الولائية

تعامل المشرع الجزائري بازدواجية في الوصاية المقررة على الأعضاء المنتخبين في ظل أمر رقم 24-67، 38-69، المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي، ويظهر ذلك من خلال:

- عدم الاكتفاء بالتغيب عن تلبية دعوات حضور اجتماعات المجلس الشعبي الولائي، كما هو معمول به في أمر 24-67، المتعلق بالبلدية⁽⁶⁴⁷⁾، بل أضاف حالة أخرى تشكل سبب للاستقالة التلقائية للمنتخب الولائي، وذلك في المادة 18⁽⁶⁴⁸⁾ من أمر رقم 38-69، المتعلق بالولاية، والمتمثلة في التواجد في حالة من حالات التنافي أو عدم القابلية للانتخاب أو فقدان الأهلية⁽⁶⁴⁹⁾.

- عدم توحيد طريقة إعمال الاستقالة التلقائية باختلاف سببها، حيث ألفت المادة 18 على عاتق المنتخب التزام بتقديم استقالته في مهلة شهر، وفي حالة امتناعه فيتخذ وزير الداخلية قرار الاستقالة، أما المادة 37 فجعلت مسألة التصريح باستقالة منتخب ولائي في يد المجلس، والذي يرسلها إلى الرئيس، وهذا الأخير يحيلها إلى الوالي، لتعتبر نهائية ابتداء من الإشعار بالوصول أو بعد شهر من الإرسال⁽⁶⁵⁰⁾، وفي هذا تدعيم لاستقلالية الجماعات المحلية بحكم عدم تدخل السلطة الوصية في تقرير الاستقالة، إلا أن المشرع لم يعمم هذا الإجراء على باقي مظاهر الوصاية الممارسة على الهيئات الإقليمية، مما يجعل استقلالية هذه الأخيرة مجرد أمر مظهري.

⁶⁴⁷ - والذي اعتمده المشرع الجزائري كذلك كسبب للاستقالة التلقائية للمنتخب الولائي، وهو ما يظهر من المادة 37 من أمر رقم 38-69، مؤرخ في 22 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق: "عندما يتغيب عضو المجلس الشعبي للولاية عن دورتين متعاقبتين دون عذر مشروع ومقبول من المجلس فيصح هذا الأخير باعتباره مستقila في آخر جلسة من الدورة الثانية".

⁶⁴⁸ - تنص المادة 18 من أمر رقم 38-69، مؤرخ في 22 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق: "كل عضو في المجلس الشعبي للولاية، يصبح لسبب حاصل أو مكتشف بعد انتخابه، في وضع التعارض للانتخاب أو عدم القابلية له والمنصوص عليهما في المادتين 15 و16 أو يصبح فاقدا للأهلية بسبب فقدان صفة الناخب، ينبغي عليه أن يقدم استقالته في مهلة شهر واحد، وإذا امتنع عن ذلك، فيعتبر مستقila بموجب قرار من وزير الداخلية".

⁶⁴⁹ - نص قانون 08-80، مؤرخ في 25 أكتوبر 1980، (ملغى)، مرجع سابق على عدم القابلية للانتخاب وحالات التنافي في المواد 76 إلى 79، بالنسبة لأعضاء المجالس الشعبية البلدية، والمواد 90 إلى 93 بالنسبة لمنتخبي المجلس الشعبي الولائي.

⁶⁵⁰ - وهو ما نصت عليه المادة 38 من أمر رقم 38-69، مؤرخ في 22 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق: "ترسل كل استقالة لعضو المجلس الشعبي للولاية بكتاب موصى عليه إلى الرئيس الذي يحيله فوراً إلى الوالي وتعتبر الاستقالة نهائية ابتداء من الإشعار بالوصول أو بعد شهر واحد من الإرسال".

جاء موقف المشرع الجزائري في قانون رقم 90-09، المتعلق بالولاية، مغايرا في تعامله مع أعضاء المجالس الشعبية الولائية، مقارنة بالمنتخبين البلديين⁽⁶⁵¹⁾، حيث جعلت المادة 40⁽⁶⁵²⁾ من القانون أمر التصريح باستقالة أحد أعضاء الجهاز التداولي في يد المجلس، وذلك بموجب مداولة، مع إعلام الوالي من طرف رئيس المجلس، ليقوم بإعداره، وفي حالة رفض العضو المعني، يعلن وزير الداخلية الاستقالة بقرار⁽⁶⁵³⁾. يظهر من خلال ما سبق أن هناك نية من طرف المشرع الجزائري في تخفيف الوصاية، إلا أن الأمر ليس بهذه البساطة على اعتبار أن الوالي هو الهيئة التنفيذية في الولاية، وبالتالي فإن أية مداولة لا تصبح نافذة إلا بعد إصدار قرار من طرف الوالي، وبالتالي فرغم منح صلاحية التصريح بالاستقالة للمجلس إلا أن تنفيذ المداولة معلق على شرط وهو صدور قرار من الوالي.

ب- إقصاء أعضاء المجالس الشعبية الولائية

عالج المشرع الجزائري مسألة إقصاء أعضاء المجالس الشعبية الولائية في أمر 69-38، المتعلق بالولاية، بنفس الطريقة التي عالجه بها في أمر 67-24، المتعلق بالبلدية، وهو ما يظهر من نص المادة 19 مكرر⁽⁶⁵⁴⁾ بجعل سلطة الإقصاء في يد رئيس الجمهورية، وبعدها اجتماع المجلس الشعبي للولاية وجوبا لإبداء رأيه، مع الاستماع إلى المنتخب المعني، ثم يقوم الوالي برفع رأي المجلس لوزير الداخلية مرفقا بملاحظاته، إلا أن كل هذه الأمور لا تخدم استقلالية المجلس الولائي بحكم عدم إلزامية رأيه للسلطة المركزية.

⁶⁵¹ - وذلك رغم توحيد سبب الإقالة أو الاستقالة التلقائية، والمتمثل في عدم القابلية للانتخاب وحالات التنافي، وهو ما يظهر من المادتين 31، 40 من قانوني رقم 90-08، 90-09، مؤرخين في 7 أفريل 1990، يتعلقان بالبلدية والولاية على التوالي، معدلين ومتممين، مرجع سابق.

⁶⁵² - تنص المادة 40/ من قانون رقم 90-09، مؤرخ في 7 أفريل 1990، يتعلق بالولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق: "يعد كل عضو في مجلس شعبي ولائي يجد نفسه تحت طائلة عدم قابلية انتخاب أو في حالة تناف منصوصا عليها، مستقيلا فورا بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي..."

⁶⁵³ - وهو ما نصت عليه المادة 40/2، 3: "... يقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي على الفور بإعلام الوالي بذلك. وفي حالة تقصيره، وبعد إعداره من الوالي، يعلن وزير الداخلية بحكم القانون عن هذه الاستقالة بقرار."

⁶⁵⁴ - تنص المادة 19 مكرر من أمر رقم 69-38، مؤرخ في 22 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق: "في حالة إقصاء عضو من المجلس الشعبي الولائي يجتمع المجلس وجوبا لإبداء رأيه في جلسة مغلقة يستمع أثناءها إلى تقرير مسبب يقدمه الرئيس باسم المجلس أو الهيئات التي طلبت الإقصاء كما يستمع إلى المنتخب المعني الذي يمكن أن يستعين بأحد زملائه للدفاع عنه. يرفع الوالي رأي المجلس إلى وزير الداخلية مرفقا بملاحظاته. يتم الإقصاء بموجب مرسوم."

عالج قانون رقم 90-09، المتعلق بالولاية بالإقصاء بطريقة غامضة، وهو ما يظهر من نص المادة 42⁽⁶⁵⁵⁾ التي لم تشر لإجراء الإقصاء، بل يفهم أن النص يخص هذا المظهر للوصاية بربطه بالمادة 38⁽⁶⁵⁶⁾ التي تعالج مسألة الاستخلاف، والتي جعلت من بين أسبابه إقصاء أحد الأعضاء، وبالتالي فإن الإدانة الجزائية تعد السبب الرئيسي له، غير أن المشرع لم يبين لنا كيفية إعمال هذا الإجراء ولا الجهة التي لها سلطة.

الفرع الثاني

الوصاية على أعضاء المجالس المنتخبة مجتمعين

إجراء يؤدي إلى تسيير المصالح المحلية من طرف أجهزة عدم التركيز

حصرت القوانين المؤطرة للجماعات الإقليمية في الجزائر، مسألة الوصاية على أعضاء المجالس الشعبية المنتخبة مجتمعين في إجراءي الإيقاف المؤقت للجهاز التداولي وحله بصفة كلية، ولقد تأرجح موقف المشرع الجزائري في الرقابة على المجالس الشعبية الإقليمية بين التشديد في قوانين الجماعات المحلية لسنة 1967، 1969، المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي (فقرة أولى)، والتخفيف الظاهري للرقابة في قانوني رقم 90-08، 90-09 (فقرة ثانية)، والعودة لتشديد الوصاية في قانوني رقم 11-10، 12-07 (فقرة ثالثة).

الفقرة الأولى

تشديد الوصاية الممارسة على المجالس المحلية في

أمري 67-24، 69-38

اعتمد المشرع الجزائري في ظل أمري رقم 67-24، 69-38، المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي، أسلوبين للرقابة على المجلس ككل، والمتمثلين أساسا في الإيقاف المؤقت للمجلس

⁶⁵⁵ - تنص المادة 42 من قانون رقم 90-09، مؤرخ في 7 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، مععدل ومتمم، مرجع سابق: " تطبق أحكام المادة 38 أعلاه على كل منتخب تعرض لإدانة جزائية تسلبه أهلية الانتخاب."

⁶⁵⁶ - تنص المادة 38 من قانون رقم 90-09، مؤرخ في 7 أبريل 1990، المرجع نفسه: " في حالة وفاة عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي أو استقالته أو إقصائه يستخلف بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها..."

المنتخب (أولا)، وكذا حل الجهاز التداولي (ثانيا)، ويعد هذين الإجراءين من أخطر ما يهدد استقلالية الجماعات الإقليمية، لأنها موجهة ضد كيان المجالس المنتخبة.

أولا

الإيقاف المؤقت للمجالس الشعبية المحلية

يعتبر إيقاف الأجهزة التداولية، تعليق لنشاط المجلس لمدة زمنية محددة⁽⁶⁵⁷⁾، وقد نص المشرع الجزائري على هذا الإجراء في المادة 112/2⁽⁶⁵⁸⁾ من أمر رقم 24-67، المتعلق بالبلدية: "... ويجري إيقافه في حالة الاستعجال لمدة لا يمكن أن تتجاوز شهرا واحدا بموجب قرار مسبب يصدره وزير الداخلية بناء على تقرير من الوالي."

يتبين من خلال المادتين 112، 44 من أمري 24-67، 38-69، المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي، أنه لإعمال الإيقاف لابد من توفر مجموعة من الشروط، وبالتالي سلطة الجهة الوصية في إعماله ليست مطلقة، وتمثل أساسا في:

- توفر حالة الاستعجال: وبالتالي في الحالات العادية لا يمكن للسلطة الوصية إعمال هذا الإجراء، مما يشكل ضمانا لاستقلالية الجماعات الإقليمية، إلا أن الأمر ليس بهذه البساطة، بحكم غموض مصطلح " الاستعجال "، مما يفتح المجال أمام السلطة التقديرية لجهة الوصاية في تقدير الحالة.

- عدم تجاوز التوقيف مدة شهر: قيد المشرع الجزائري السلطة المركزية، بمدة شهر كأقصى حد، حين إعمال إجراء التوقيف وهو ما يشكل ضمانا ضد تعسف الجهة الوصية، وتدعيم لحرية المجالس المنتخبة.

- ضرورة تسبب قرار الإيقاف: ألزم المشرع وزير الداخلية بتسبب قرار الإيقاف، ولقد أحسن المشرع في اشتراط هذا الإجراء، لما له من أثر عميق على المستوى القانوني، ذلك أن

⁶⁵⁷ - أحمد محيو، مرجع سابق، ص. 261.

⁶⁵⁸ - وتقابلها المادة 44 من أمر رقم 38-69، مؤرخ في 22 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق، غير أن المشرع استعمال مصطلح تعطيل بدلا من توقيف: "... يمكن تعطيله في حالة الاستعجال لمدة لا تتجاوز شهرا واحدا بموجب قرار من وزير الداخلية بناء على تقرير الوالي."

التسيب يمكن الجهة الإدارية أو القضائية المختصة، أو أعضاء المجلس ذاتهم من معرفة الأسباب التي من أجلها اتخذ قرار الإيقاف⁽⁶⁵⁹⁾.

نشير في الأخير، أن المشرع الجزائري في ظل أمري 24-67، 38-69، المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي، كان غامضا في معالجته لوسيلة الإيقاف، - حتى وإن اعترف بمجموعة من الضمانات لإجرائه - وذلك من خلال عدم تبيان آثار هذا الإجراء على تسيير الجماعات الإقليمية خلال مدة الإيقاف، وهو ما يفتح المجال أمام السلطة التقديرية للجهة الوصية، وإمكانية تولي التسيير⁽⁶⁶⁰⁾، مما يشكل مساس صارخ باستقلالية الهيئات المحلية لهيمنة الأجهزة المعينة في التحكم بالمصالح المحلية.

ثانيا

الحل النهائي للمجالس الشعبية المحلية

اعتمد المشرع الجزائري في أمري 24-67، 38-69، المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي، أسلوبا آخر للوصاية على الهيئة التداولية، والمتمثل في الحل⁽⁶⁶¹⁾، ويشكل أشد أشكال الرقابة وأكثرها مساسا باستقلالية الجماعات الإقليمية، لذا وجب أن يحاط بضمانات خاصة، من ضرورة انتخاب مجلس جديد خلال فترة معقولة، وتقصير مدة تولي تسيير المصالح المحلية من طرف أجهزة معينة⁽⁶⁶²⁾.

نص المشرع الجزائري على هذا الأسلوب في المادة 1/112⁽⁶⁶³⁾ من أمر رقم 24-67، المتعلق بالبلدية: " لا يجوز حل المجلس الشعبي البلدي إلا

⁶⁵⁹ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية...، مرجع سابق، ص.285.

⁶⁶⁰ - قياسا على إجراء الحل الذي صرح المشرع مباشرة على تسيير الجماعة الإقليمية البلدية من طرف مجلس مؤقت، وذلك في المادة 113 من أمر رقم 24-67، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق، أما أمر رقم 38-69، مؤرخ في 22 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق، فلم يعالج المسألة كذلك.

⁶⁶¹ - يعرف الحل بأنه حق السلطة المركزية في الإيقاف النهائي للمجلس المنتخب عند توفر أسباب يحددها القانون، أنظر:

- رمضان تيسمبال، مرجع سابق، ص.80، نقلا عن فؤاد العطار، " نظرية اللامركزية الإقليمية"، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد 2، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 1966، ص.55.

⁶⁶² - خالد سمارة الزغبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها...، مرجع سابق، ص.204، 205.

⁶⁶³ - وتقابلها المادة 1/44 من أمر رقم 38-69، مؤرخ في 22 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق.

بموجب مرسوم... "يتبين لنا من خلال المادة السالفة الذكر ونظيرتها المادة 44 من أمر 68-38، أن المشرع الجزائري جعل الحل مطلقاً⁽⁶⁶⁴⁾، دون تقييد أعماله بأسباب تحول دون تعسف السلطة المركزية، وهو ما يمس باستقلالية الجماعات الإقليمية لتمتع الجهة الوصية بسلطة واسعة في تقدير أعمال هذا الأسلوب.

يضاف إلى عدم حصر أسباب الحل، بما له من تأثير سلبي على استقلالية الجماعات الإقليمية، آثار هذا الإجراء⁽⁶⁶⁵⁾ حيث نصت المادة 113⁽⁶⁶⁶⁾ من أمر رقم 67-24، المتعلق بالبلدية على تعيين الوالي لمجلس مؤقت، يكلف بتسيير شؤون البلدية، مع ضرورة إجراء انتخابات جديدة في مهلة أقصاها شهران بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي، وثلاثة أشهر من اليوم الذي انتهت فيه سلطات المجلس بالنسبة للولاية⁽⁶⁶⁷⁾.

يؤدي كل هذا إلى تسيير المصالح المحلية من طرف أعضاء معينين، وبالتالي عدم وجود أدنى مظاهر اللامركزية الإدارية، وهو ما يعتبر مساس صارخ بالاستقلالية المحلية لغياب التمثيل الديمقراطي على المستوى الإقليمي.

الفقرة الثانية

الاكتفاء بالحل كمظهر للوصاية في ظل قانوني رقم 90-08، 90-09

تخلى المشرع الجزائري في ظل قانوني 90-08، 90-09، المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي على الإيقاف كمظهر للوصاية الممارسة على الجهاز التداولي، واستبقى فقط على الحل، مع حصر أسباب اللجوء إليه، بشكل يقيد السلطة المركزية، ويبرز توجه نية المشرع نحو تخفيف الوصاية على الجماعات الإقليمية (أولاً)، غير أنه بإعلان الدولة الجزائرية حالة

⁶⁶⁴ - هذا بالإضافة إلى إسناد سلطة الحل لرئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، وذلك لخطورة هذا الإجراء على المجالس المنتخبة، لذا قدر المشرع ضرورة إحاطته بهذه الضمانة.

⁶⁶⁵ - لم يتطرق أمر رقم 69-38، مؤرخ في 22 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق، لآثار الحل، وهو ما يشكل فراغ تشريعي وغموض يفسر لصالح السلطة المركزية لإعمال السلطة التقديرية.

⁶⁶⁶ - تنص المادة 113 من أمر رقم 67-24، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق: " في حالة الحل أو صدور قرار التجديد الكامل للمجلس الشعبي البلدي أو استقالة جميع أعضائه العاملين، يعين الوالي بقرار منه مجلساً مؤقتاً يكلف بتسيير شؤون البلدية في الأيام العشرة التالية للحل أو لقرار التجديد أو قبول الاستقالة."

⁶⁶⁷ - أنظر المادة 115 من أمر رقم 67-24، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، المرجع نفسه، والمادة 45 من أمر رقم 69-38، مؤرخ في 22 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق.

الطوارئ⁽⁶⁶⁸⁾ ظهر أن هذا التخفيف ظاهري بحكم العودة من جديد إلى التضييق على الأجهزة التداولية (ثانياً).

أولا

التخفيف الظاهري للوصاية على المجلس في ظل قانوني رقم 08-90، 09-90

اعتمد المشرع الجزائري في قوانين الجماعات الإقليمية لسنة 1990، أسلوب واحد فقط للوصاية على المجلس، والمتمثل في الحل⁽⁶⁶⁹⁾، وقد نص على هذا الإجراء في المادة 34⁽⁶⁷⁰⁾ مع حصر القانون لأسباب أعماله⁽⁶⁷¹⁾، وهو ما يعتبر تراجع - وإن كان من الناحية الشكلية - لصالح المجالس المنتخبة، بحكم عدم إمكانية تعسف السلطة المركزية.

يعتبر تحقق حالة الاختلاف الخطير بين أعضاء المجلس كسبب للحل، من الحالات الأكثر مساسا بالاستقلالية المحلية، بحكم إمكانية كثرة تحققها بسبب التشكيلة الفسيفسائية للأجهزة التداولية في الجزائر، لاعتماد نظام التمثيل النسبي، بما له من نتائج سلبية على استقرار المجالس المحلية، وبهذا يكون هامش ممارسة السلطة الوصية لإجراء الحل واسع جدا بحكم كثرة الاختلافات التي تعيق السير العادي للجماعة الإقليمية، وبهذا تجد الإدارة المركزية سببا مبررا للتدخل في الشؤون المحلية.

⁶⁶⁸ - ركزنا الدراسة على حالة الطوارئ دون حالة الحصار بالرغم من أن تأثيرها على استقلالية المجالس المنتخبة، بحكم الامتداد الزمني الطويل للحالة الأولى والذي يجعل تأثيرها أشد وطأة من الثانية، إلا أن الجزائر أعلنت كذلك حالة الحصار بموجب مرسوم رئاسي رقم 196-91، مؤرخ في 04 جوان 1991، يتضمن تقرير حالة الحصار، ج.ر.ج.د.ش عدد 29، الصادر في 12 جوان 1991، (ملغى)، والذي منحت المادة 10 منه للسلطة المركزية صلاحية حل المجالس المحلية المنتخبة في حالة عرقلة أو معارضة صريحة من الجهاز التداولي.

⁶⁶⁹ - مع جعل وسيلة الحل، مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، بناء على اقتراح من وزير الداخلية، وهو ما نصت عليه المادتين 35، 45 من قانوني رقم 08-90، 09-90، مؤرخين في 07 أبريل 1990، يتعلقان بالبلدية والولاية على التوالي، معدلين ومتممين، مرجعين سابقين

⁶⁷⁰ - وتقابلها المادة 44 من قانون رقم 09-90، مؤرخ في 07 أبريل 1990، بتعلق بالولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق.

⁶⁷¹ - حيث جعلت المادتين 34 و44 من قانون رقم 08-90، 09-90، مؤرخين في 07 أبريل 1990، يتعلقان بالبلدية والولاية على التوالي، معدلين ومتممين، مرجعين سابقين، أسباب الحل في: - عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء وبعد تطبيق أحكام الاستخلاف، - في حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس، - في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس يحول دون السير العادي لهيئات الجماعة الإقليمية، - في حالة ضم البلديات أو تجزئتها، ينجر عنه تحويل إداري للسكان بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي، - في حالة إلغاء نهائي لانتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

يظهر هذا المساس الخطير بالاستقلالية المحلية، من خلال النتائج المترتبة على الحل، والمتمثلة في إسناد صلاحية تسيير شؤون البلدية⁽⁶⁷²⁾ إلى غاية إجراء انتخابات جديدة⁽⁶⁷³⁾ لمجلس مؤقت معين بقرار من الوالي⁽⁶⁷⁴⁾، وبذلك تسيير المصالح المحلية من طرف أجهزة كلها معينة، وهو ما يشكل طعن في أهم مبدأ من أسس اللامركزية، والمتمثل في تسيير الشؤون الإقليمية من طرف من اختارهم السكان بالانتخاب.

ثانيا

عودة المشرع إلى تشديد الوصاية بإعلان حالة الطوارئ

عاد المشرع مجددا إلى التضييق على المجالس المحلية، وذلك بإعلان حالة الطوارئ في سنة 1992⁽⁶⁷⁵⁾، حيث تراجعت الوصاية الإدارية لصالح السلطة المركزية، ويظهر ذلك من خلال منح المادة 08 من مرسوم إعلان حالة الطوارئ الحكومة، صلاحية حل المجالس المحلية، أو تعليق نشاطها في حالة عرقلة العمل الشرعي للسلطات العمومية⁽⁶⁷⁶⁾، مما فتح المجال من جديد أمام السلطة التقديرية للجهة الوصية في تقدير أسباب الحل، لغموض عبارة " عرقلة العمل الشرعي للسلطات العمومية "، وهو ما يشكل مساسا باستقلالية الجماعات الإقليمية⁽⁶⁷⁷⁾.

⁶⁷² - لم يشر قانون رقم 90-09، مؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق لنتائج حل المجلس، بعدم النص على من سيتولى تسيير شؤون الولاية بعد الحل، وهو ما يفتح المجال أمام السلطة التقديرية للجهة الوصية.

⁶⁷³ - والتي يجب أن تجرى في مهلة أقصاها (06) أشهر بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية، مع عدم إشارة قانون الولاية للمدة الواجب إجراء فيها انتخابات المجلس الجديد، وهو ما يفتح مجال السلطة التقديرية للجهة الوصية، وبالتالي المساس باستقلالية الجماعات الإقليمية.

⁶⁷⁴ - وهو ما نصت عليه المادة 36 من قانون رقم 90-08، مؤرخ في 07 أبريل 1990، معدل ومتمم، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁶⁷⁵ - بموجب مرسوم رئاسي رقم 92-44، مؤرخ في 09 فيفري 1992، يتضمن إعلان حالة الطوارئ، مرجع سابق.

⁶⁷⁶ - وهو ما قامت به الدولة الجزائرية، باتخاذ مجموعة من المراسيم مضمونها حل مجالس شعبية بلدية وولائية، تتمثل في: مرسومين تنفيذيين رقم 92-141، 92-142، مؤرخين في 11 أبريل 1992، يتضمنان حل مجالس شعبية ولائية وبلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد 27، الصادر في 12 أبريل 1992.

⁶⁷⁷ - وخصوصا بعد تمديد حالة الطوارئ بموجب مرسوم تشريعي رقم 93-02، مؤرخ في 06 فيفري 1993، يتضمن تمديد حالة الطوارئ، ج.ر.ج.د.ش عدد 08، الصادر في 07 فيفري 1993، (ملغى).

تسير المصالح المحلية بعد إجراء الحل، من طرف مندوبيات تنفيذية بلدية⁽⁶⁷⁸⁾، يعين أعضاؤها من طرف الوالي، وأخرى ولائية⁽⁶⁷⁹⁾، يعين أعضاؤها من طرف وزير الداخلية والجماعات المحلية، وبالتالي تسير الجماعات الإقليمية من طرف معينين بما لذلك من تأثير سلبي على الاستقلالية المحلية، واللامركزية الإدارية على وجه العموم.

أكدت الدولة الجزائرية موقفها في انتهاج أسلوب التضييق على المجالس المنتخبة في سنة 2005، بتتميمها لقانوني الجماعات الإقليمية لسنة 1990⁽⁶⁸⁰⁾، حيث أضافت حالة للحل⁽⁶⁸¹⁾ تميزت بالغموض⁽⁶⁸²⁾، مما يفتح للجهة الوصية مجال تقدير مصادر الاختلال في التسيير، والقيام باستعمال هذه الرخصة بشكل واسع⁽⁶⁸³⁾، في حين ذهبت بعض الدول إلى إلغاء الرقابة الوصائية والاستبقاء على الرقابة القضائية⁽⁶⁸⁴⁾.

يتولى تسيير البلديات الأمناء العامون⁽⁶⁸⁵⁾، وفي هذا مساس بالاستقلالية بحكم إسناد أمور البلدية لشخص واحد معين من طرف السلطة

⁶⁷⁸ - تتكون المندوبيات البلدية من 3 إلى 5 أعضاء، وهو ما نصت عليه المادة الأولى من مرسوم تنفيذي رقم 92-142، مؤرخ في 11 أبريل 1992، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، مرجع سابق.

⁶⁷⁹ - تتكون المندوبيات الولائية من 7 إلى 8 أعضاء، وهو ما نصت عليه المادة 2 من مرسوم تنفيذي رقم 92-141، مؤرخ في 11 أبريل 1992، يتضمن حل مجالس شعبية ولائية، مرجع سابق.

⁶⁸⁰ - بموجب أمري رقم 03-05، 04-05، مؤرخين في 18 جويلية 2005، يتمان قانوني رقم 90-08، 90-09، مؤرخين في 07 أبريل 1990، مرجع سابق، ج.ر.ج.د.ش عدد 50، الصادر في 19 جويلية 2005.

⁶⁸¹ - تتمثل هذه الحالة في: - عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدرا للاختلال في التسيير وفي الإدارة المحلية، أو يمس بمصالح المواطن وسكنته.

⁶⁸² - فما هي الأمور التي تشكل مصدرا للاختلال في التسيير من جهة والتي تمس بمصالح المواطن من جهة ثانية، وبهذا يكون مجال السلطة التقديرية للجهة الوصية واسع، مما يفتح سبل التعسف من جانبها، وهو ما يعيق استقلالية الجماعات الإقليمية.

⁶⁸³ - وهو ما تم فعلا بقيام السلطة المركزية بحل مجموعة من المجالس الشعبية المحلية، مستندة إلى المادة المضافة في تعديل 2005، وذلك بموجب مرسومين رئاسيين رقم 05-254، 05-255، مؤرخين في 20 جويلية 2005، يتضمنان حل مجالس شعبية بلدية وولائية، ج.ر.ج.د.ش عدد 51، الصادر في 20 جويلية 2005.

⁶⁸⁴ - ومنها دولة فرنسا التي تخضع الجماعات المحلية لرقابة القضاء، مع الإبقاء على الرقابة الإدارية في بعض المجالات فقط حفاظا على المصالح الوطنية. للتفصيل أكثر في هذه النقطة، أنظر:

- **Jaques BAGUENARD**, La décentralisation, collection « que saie je », PUF, Paris, 1996, P.143.

- **Jean RIVERO, Jean WALLINE**, op.cit, P.315.

⁶⁸⁵ - وهو ما نصت عليه المادة 02 من مرسوم تنفيذي رقم 05-254، مؤرخ في 20 جويلية 2005، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، مرجع سابق.

المركزيّة، أما بالنسبة للولاية، فلم يشر مرسوم الحل للجهة التي ستسند لها مهمة تسيير شؤون الولاية⁽⁶⁸⁶⁾.

الفقرة الثالثة

تأكيد المشرع موقفه في تشديد الوصاية على المجلس في ظل قانوني رقم 10-11، 07-12

تأكد موقف المشرع الجزائري في تقييد حرية المجالس المنتخبة في قانوني رقم 10-11، 07-12، المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي، وذلك من خلال الإكثار من أسباب اللجوء للحل، مع تميزها بالغموض مما يفتح المجال للسلطة التقديرية (أولا)، وكذا التعامل بازدواجية في مسألة الجهة التي ستتولى تسيير الشؤون المحلية بعد الحل (ثانيا).

أولا

اعتماد المشرع للغموض والإكثار من حالات الحل

بين المشرع الجزائري موقفه صراحة في تقييد حرية المجالس المنتخبة، وذلك من خلال إضافة حالات أخرى للحل⁽⁶⁸⁷⁾، وهو ما يظهر من نص المادتين 46 و 48 من قانوني رقم 10-11، 07-12، المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي، وتتمثل هذه الحالات في:

- حالة خرق أحكام دستورية

- حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب

جاء بذلك موقف المشرع الجزائري مغايرا لما كان منتظرا منه، وأكثر من حالات الحل، مع تميز هذه الحالات بالغموض، وهو ما يفتح المجال للسلطة التقديرية للجهة الوصية، فالمشرع استعمل عبارات مطلقة دون ضبط وتحديد⁽⁶⁸⁸⁾، مما يخدم السلطة المركزية وإمكانية تقدير أسباب الحل بالطريقة التي تلائمها.

⁶⁸⁶ - مما يفيد استمرارية العمل بنظام المندوبيات الولائية المنصوص عليها في المرسوم الرئاسي رقم 92-141، مؤرخ في 11 أبريل 1992، يتضمن حل مجالس شعبية ولائية، مرجع سابق.

⁶⁸⁷ - هذا بالإضافة إلى ما كان منصوص عليه في قانوني رقم 08-90، 09-90، مؤرخين في 07 أبريل 1990، يتعلقان بالبلدية والولاية على التوالي، معدلين ومتممين، مرجعين سابقين.

⁶⁸⁸ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية...، مرجع سابق، ص. 297.

ثانيا

تعامل المشرع بازدواجية في مسألة آثار الحل

أزال المشرع الجزائري الغموض الذي كان يكتنف قانون الولاية لسنة 1990، بعدم توضيح آثار الحل من حيث تسيير المصالح الولائية⁽⁶⁸⁹⁾، بتبيان الجهة التي ستتولى تسيير الولاية بعد الحل، غير أنه تعامل بازدواجية وذلك من خلال منح صلاحية تسيير الشؤون البلدية لمصرف إداري ومساعدين عند الاقتضاء⁽⁶⁹⁰⁾، ولندوبيــــة ولائية بالنسبة للولاية⁽⁶⁹¹⁾، تاركا مسأــــلة تحديد كميــــات التطبيق للتنظيم، والذي تأخر إلى غاية سنة 2016⁽⁶⁹²⁾.

يتم تعيين⁽⁶⁹³⁾ المتصرف الإداري ومساعديه من طرف الوالي، أما المندوبية الولائية، فمن طرف الوزير المكلف بالداخلية⁽⁶⁹⁴⁾ في أجل لا يتعدى عشرة أيام من تاريخ الحل⁽⁶⁹⁵⁾، ويمارسون مهامهم إلى غاية تنصيب المجلس الجديد، غير أنه

⁶⁸⁹ - لتزليل الغموض نصوص أخرى، والمتمثلة في المرسوم الرئاسي رقم 92-141، مؤرخ في 11 أفريل 1992، يتضمن حل مجالس شعبية ولائية، مرجع سابق، بمنح الاختصاص لمندوبيات ولائية.

⁶⁹⁰ - وهو ما نصت عليه المادة 48 من قانون 11-10، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق: " في حالة حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي، خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس، متصرفا ومساعدين، عند الاقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية..."

⁶⁹¹ - وهو ما نصت عليه المادة 49 من قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، مرجع سابق: " في حالة حل المجلس الشعبي الولائي يعين الوزير المكلف بالداخلية، بناء على اقتراح من الوالي، خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس، مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها إلى حين تنصيب المجلس الجديد..."

⁶⁹² - مرسوم تنفيذي رقم 16-104، مؤرخ في 21 مارس 2016، يحدد كميــــات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلة، ج.ر.ج.د.ش عدد 18، الصادر في 23 مارس 2016.

⁶⁹³ - يعين المتصرف الإداري ومساعديه، وكذا أعضاء المندوبية الولائية من بين الموظفين والأعوان العموميين ذوي الخبرة والكفاءة في تسيير الشؤون العمومية المحلية، كما يستفيدون من تعويضات على سبيل المماثلة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به، فللمتصرف الإداري التعويض الممنوح لرئيس المجلس الشعبي البلدي، للمساعدين التعويض الممنوح لنواب الرئيس، لرئيس المندوبية التعويض الممنوح لرئيس المجلس الشعبي الولائي، ولأعضاء المندوبية التعويض الممنوح لنواب الرئيس. أنظر المواد 11، 13 من مرسوم تنفيذي رقم 16-104، مؤرخ في 21 مارس 2016، يحدد كميــــات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلة، المرجع نفسه.

⁶⁹⁴ - يكون عدد أعضاء المندوبية الولائية 06، من بينهم الرئيس، وهو ما نصت عليه المادة 10 من مرسوم تنفيذي رقم 16-104، مؤرخ في 21 مارس 2016، يحدد كميــــات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلة، المرجع نفسه.

⁶⁹⁵ - أنظر المادة 09 من مرسوم تنفيذي رقم 16-104، مؤرخ في 21 مارس 2016، يحدد كميــــات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلة، المرجع نفسه.

في حالة الظروف الاستثنائية، أو المساس بالنظام العام المعيقة لإجراء انتخابات يقدم الوالي اقتراحا معللا إلى الوزير المكلف بالداخلية لغرض تأجيل انتخابات تجديد المجالس المحلة⁽⁶⁹⁶⁾، لتستمر الأجهزة المعينة من طرف السلطة الوصية في تسيير شؤون الجماعات الإقليمية.

يؤثر كل هذا سلبا على استقلالية الهيئات المحلية، بحكم تسيير المصالح الإقليمية من طرف أجهزة كلها معينة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى إمكانية استمرارية هذا الوضع لمدة غير محددة لسماح قانوني البلدية والولاية⁽⁶⁹⁷⁾ بذلك، حيث تستطيع السلطة الوصية التحجج بالظروف الاستثنائية والمساس بالنظام العام لعدم تجديد المجالس المحلة⁽⁶⁹⁸⁾.

المطلب الثاني

تقييد حرية المجالس المنتخبة في ممارسة الاختصاصات المحلية

أخضع المشرع الجزائري - بالإضافة إلى الرقابة الممارسة على الأعضاء منفردين ومجتمعين -، مداولات المجالس الشعبية الإقليمية لنمط مشدد للوصاية، يجعل استقلالية الجماعات المحلية مظهرية وشكلية لا غير.

تتعدد صور الرقابة الممارسة على أعمال الأجهزة التداولية، وذلك ضمنا لمشروعيتها، إلا أن المشرع تمادى كثيرا في أعمال مثل هذه الرخصة، وأخضع مداولات المجالس المنتخبة للتصديق (فرع أول)، الإلغاء والحلول (فرع ثان)، بشكل يقيد الاستقلالية المحلية، ويجعل حرية المبادرة أهم أسس اللامركزية مفرغة من محتواها.

⁶⁹⁶ - أنظر المادة 05 من مرسوم تنفيذي رقم 16-104، مؤرخ في 21 مارس 2016، يحدد كليات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولاية المحلة، المرجع نفسه.

⁶⁹⁷ - أنظر المادة 51 من قانون 11-10، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، والمادة 50 من قانون رقم 12-07، مؤرخ في مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

⁶⁹⁸ - وخصوصا وأن مصطلحي الظروف الاستثنائية والمساس بالنظام العام غامضين، يفتحان المجال للسلطة التقديرية للجهة الوصية، لتكيف الوضع حسب ما تراه ملائما.

الفرع الأول

التصديق على مداوات المجالس الشعبية المحلية

تقييد أعمال المجلس بإجازة السلطة الوصية

يعرف التصديق على أنه تقنية، بمقتضاها تتولى السلطة المركزية الإعلان أن القرار الصادر عن هيكل مستقل، يمكن أن يرتب آثاره لأنه لم يخرق أي قاعدة قانونية، ولم ينل من الصالح العام، كما عرف أنه وسيلة كلاسيكية للرقابة، يمكن بواسطتها إدارة الإشراف من التحكم في الاختصاص التقريري للأجهزة التداولية⁽⁶⁹⁹⁾.

تأرجح موقف المشرع في التعامل مع إجراء التصديق كمظهر لرقابة المشروعية، بين تقييد استقلالية المجالس المنتخبة بالإكثار من المداوات الواجبة التصديق في أمري رقم 24-67، 38-69 (فقرة أولى)، ومنح استقلالية شكلية وظاهرية من خلال الإنقاص من حجم المداوات الواجب التصديق عليها في ظل قانوني رقم 08-90، 09-90 (فقرة ثانية)، وأخيرا العودة من جديد إلى تقييد الاستقلالية بالغلوثانية من حجم الأعمال الواجب إجازتها من طرف السلطة الوصية (فقرة ثالثة).

الفقرة الأولى

تقييد استقلالية المجالس المنتخبة بالإكثار من المداوات الواجبة التصديق

في أمري رقم 24-67، 38-69

تخضع مداوات المجالس الشعبية المحلية لمبدأ عام، وهو النفاذ المباشر⁽⁷⁰⁰⁾، إعمالا لقاعدة أساسية في التنظيم الإداري اللامركزي، المتمثل في استقلالية الجماعات الإقليمية، إلا أن المشرع الجزائري غالى كثيرا في حجم المداوات

⁶⁹⁹ - عادل بوعمران، مرجع سابق، ص.ص. 105، 106، نقلا عن بسمة السهيلي، رقابة الإشراف على البلديات، مذكرة لنيل شهادة الدراسات المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية بسوسة، تونس، 1997، ص. 144.

⁷⁰⁰ - نصت على ذلك المادة 107 من أمر رقم 24-67، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق، المادة 55 من أمر رقم 38-69، مؤرخ في 22 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق، المادتين 41، 49 من قانوني رقم 08-90، 09-90، مؤرخين في 07 أفريل 1990، يتعلقان بالبلدية والولاية على التوالي، معدلين ومتممين، مرجع سابق، المادة 56 من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، المادة 54 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

الواجبة الإجازة من طرف السلطة الوصية⁽⁷⁰¹⁾، وذلك سواء لأعمال المجالس الشعبية البلدية (أولا)، أو الأجهزة التداولية للولاية (ثانيا).

أولا

التصديق على مداوات المجالس الشعبية البلدية

ورد على مبدأ النفاذ المباشر لأعمال المجالس المحلية بمرور مدة زمنية معينة من إيداعها الجهة التي حددها القانون استثناء، يتمثل في ضرورة إجازة السلطة الوصية لبعض مداوات الأجهزة التداولية لتصبح نافذة، وهو ما عبر عنه المشرع الجزائري بإجراء التصديق، والذي يكون إما صريح أو ضمني⁽⁷⁰²⁾.

أكثر قانون البلدية لسنة 1967 من المداوات الواجب التصديق عليها من طرف الوالي، باعتباره السلطة الوصية، والمتمثلة أساس في الميزانيات والحسابات، وكل ما يؤسس أو يلغي أو يعدل من الضرائب والأداءات والرسوم، نقل الملكية والامتلاك والمبادلات العقارية، القروض، عدد الموظفين وأجورهم، قبول الهيئات والوصايا المقيدة بالتزامات أو شروط أو تخصيصات لفائدة البلدية أو المؤسسات أو المصالح البلدية، محاضر المزايدات والمناقصات⁽⁷⁰³⁾.

يظهر جليا أن المشرع في قانون البلدية لسنة 1967، قيد من حرية الجهاز التداولي، بجعل معظم مداواته معلقة على شرط، وهو تصديق الوالي عليها⁽⁷⁰⁴⁾، وهذا

⁷⁰¹ - معتمدا على النمط التقليدي للوصاية في فرنسا، قبل بداية إصلاحات قوانين الإدارة الإقليمية، ومنح حرية التدبير للجماعات المحلية. للتفصيل أكثر، أنظر:

- Emmanuel AUBIN, Cathrine ROUCHE, Droit de la décentralisation, Gualino éditeur, Paris, 2005, P.26, 29.

⁷⁰² - وذلك بمرور 30 يوما من إيداعها الولاية بالنسبة لمداوات المجالس الشعبية البلدية، وفقا لنص المادة 108 من أمر رقم 24-67، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق، ومرور شهرين من إغلاق الدورة التي صدرت خلالها تلك المداولة بالنسبة لمداوات المجالس الشعبية الولائية، وفقا لنص المادة 58 من أمر رقم 38-69، مؤرخ في 22 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق.

⁷⁰³ - أنظر المادة 107/2 من أمر رقم 24-67، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، المرجع نفسه.

⁷⁰⁴ - ويتوسع هذا التضييق الممارس على البلدية بعمومية المادة 107/3 من أمر رقم 24-67، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق، التي تنص: "... وبصورة أعم جميع المداوات التي تخضع لمصادقة السلطة العليا بمقتضى التشريع الجاري به العمل"، وهو ما يفتح المجال للسلطة المركزية لإضافة مداوات أخرى إلى تلك المنصوص عليها صراحة في المادة 107/2، وفي هذا مساس باستقلالية البلدية باعتبارها الهيئة القاعدية للمركزية الإدارية.

التضييق لم يكن بموجب قانون البلدية فحسب، بل بموجب نصوص أخرى ذات صلة بالجماعات الإقليمية، والمتمثلة أساسا في المرسوم التنفيذي رقم 31-82، المحدد لاختصاصات رئيس الدائرة، والذي منحت المادة 05⁽⁷⁰⁵⁾ منه له صلاحية ممارسة الوصاية على المجالس الشعبية البلدية بتفويض من الوالي لكن بشروط، وبالنظر لحجم المداوالت الواردة في المادة السالفة الذكر، وربطها بالمادة 107 من قانون البلدية، يصبح المبدأ العام في أعمال المجالس المنتخبة، التصديق وليس النفاذ المباشر، وهذا الأمر يؤثر بطريقة سلبية على الاستقلالية المحلية، الركيزة الأساسية لأي تنظيم لامركزي.

ثانيا

التصديق على مداوالت المجالس الشعبية الولائية

اعتمد المشرع الجزائري المنهج نفسه في إعمال إجراء التصديق على مداوالت المجالس الشعبية الولائية، بالإكثار من تدخله في أعمال الجهاز التداولي، مع اختلاف في الجهة الوصية والمتمثلة في الوزراء، وتقسيم مداوالت المجالس إلى صنفين، تلك التي يصادق عليها وزير الداخلية لوحده، وتلك التي يشاركه في ذلك وزراء آخرين حسب موضوع المداولة.

تتمثل المداوالت التي يصادق عليها وزير الداخلية في تلك المتعلقة بالميزانيات والحسابات والقروض، والمناقلات وشراء العقارات ومبادلتها⁽⁷⁰⁶⁾، أما تلك التي يتشارك فيها مع الوزراء

⁷⁰⁵ - تنص المادة 05 من مرسوم رقم 31-82، مؤرخ في 23 جانفي 1982، يحدد صلاحيات رئيس الدائرة، مرجع سابق: " يمارس رئيس الدائرة الوصاية على أعمال الهيئات البلدية وفق الشروط الآتية:

أ- الموافقة على مداوالت المجالس الشعبية البلدية في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 50000 نسمة، والتي يكون موضوعها:

- ميزانيات البلديات والهيئات المشتركة بين البلديات التابعة للدائرة نفسها وحساباتها،
- تسعيرات رسوم الطرق ووقوف السيارات، والإيجار المفروضة على ملحقات الطرق وتوابعها، والرسوم الواجب تحصيلها لمصلحة البلديات بصورة أعم،
- شروط عقود الإيجار التي تتجاوز مدتها 9 سنوات،
- نقل ملكية العقارات والتنازل عنها وتبادلها،
- تغيير تخصيص ملكية بلدية وإعدادها لمصلحة عمومية،
- المناقصات والمحاضر والإجراءات،
- الهبات والوصايا.

ب- الموافقة على المداوالت والأعمال الخاصة بتسيير المستخدمين في البلدية ما عدا حركاتهم الإدارية وإنهاء مهامهم.
⁷⁰⁶ - أنظر المادة 56 من أمر رقم 38-69، مؤرخ في 22 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق.

المعنيين فتتمثل في الضرائب والرسوم، أجور موظفي الولاية، إحداث المصالح والمؤسسات أو المقاولات العمومية، أو المساهمة في مثل هذه الهيئات⁽⁷⁰⁷⁾.

نلاحظ كذلك أن المشرع الجزائري قيد من حرية المجالس الولائية، بإكثار المداوولات التي يجب إجازتها من طرف السلطة المركزية من جانب، وتعدد جهات الوصاية من جانب آخر، بما لذلك من تأثير سلبي على استقلالية الجماعات الإقليمية، بحكم كثرة الأجهزة المتدخلة في الشؤون المحلية، إلا أن التضييق الممارس على الأجهزة التداولية البلدية كان أشد منه للمجالس الولائية، بسبب منح رئيس الدائرة صلاحية ممارسة الوصاية على البلدية.

الفقرة الثانية

استقلالية شكلية للمجالس المنتخبة في أعمالها في ظل قانوني رقم 08-90، 09-90

سار موقف المشرع الجزائري بموجب قانوني البلدية والولاية لسنة 1990، نحو التخفيف من الوصاية الممارسة على أعمال المجالس المنتخبة (أولا)، إلا أن هذا التخفيف ظاهري فقط، بحكم صدور نصوص عادت من جديد إلى تقييد حرية المجالس المنتخبة في ممارسة أعمالها (ثانيا).

أولا

منح حرية أوسع للمجالس المنتخبة في مباشرة الأعمال

قلص قانوني البلدية والولاية لسنة 1990 من حجم المداوولات الواجب التصديق عليها من طرف السلطة الوصية⁽⁷⁰⁸⁾، وبهذا يكون قد منح حرية أكثر للأجهزة التداولية في ممارسة

⁷⁰⁷ - أنظر المادة 57 من أمر رقم 38-69، مؤرخ في 22 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، المرجع نفسه.

⁷⁰⁸ - كما منح لرئيس المجلس الشعبي البلدي، صلاحية الطعن لدى المحكمة المختصة في قرار الوالي القاضي برفض المصادقة على مداولة، وكذا لرئيس المجلس الشعبي الولائي الطعن لدى الجهة القضائية المختصة، في قرار وزير الداخلية القاضي برفض المصادقة على مداولة، وذلك في نص المادتين 46، 55 من قانوني رقم 08-90، 09-90، مؤرخين في 07 أبريل 1990، يتعلقان بالبلدية والولاية على التوالي، معدلين ومتممين، مرجعين سابقين.

اختصاصاتها، وهو ما يدعم الاستقلالية المحلية، ويظهر ذلك من خلال نص المادة 42⁽⁷⁰⁹⁾: "لا تنفذ المداولات التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد أن يصادق عليها الوالي:
- الميزانيات والحسابات، - إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية."

قام المشرع كذلك بإسناد صلاحية التصديق على مداولات المجالس الشعبية الولائية لوزير الداخلية فقط⁽⁷¹⁰⁾، إلا أنه من جهة أخرى أغفل النص على المدة الواجبة لاعتبار المداولة مصادقا عليها ضمنيا⁽⁷¹¹⁾، وهو ما يؤثر بالسلب على استقلالية الجهاز التداولي للولاية، بفتح المجال لتعسف الجهة الوصية، لعدم تقييدها بمدة للتصديق، فتظل أعمال المجلس معلقة لأجل غير محدد.

يظهر من خلال قوانين الجماعات الإقليمية لسنة 1990، أن المشرع الجزائري اعتمد نمطا مخففا للوصاية الممارسة على أعمال الأجهزة التداولية، وهو ما يفيد توجه موقف الدولة الجزائرية نحو تجسيد حقيقي للامركزية الإدارية من خلال منح استقلالية للمجالس المنتخبة، إلا أن هذا الأمر ليس بهذه البساطة وهو ما سنبينه عند التطرق للمرسوم التنفيذي رقم 215-95، المحدد لأجهزة الإدارة العامة للولاية وهيكلها.

ثانيا

العودة إلى تقييد حرية المجالس المنتخبة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 215-94

دامت مرحلة الوصاية المخففة على المجالس المنتخبة مدة 04 سنوات فقط، ليعود المشرع من جديد ويقيد من هذه الاستقلالية بموجب نصوص تنظيمية، والمتمثلة في المرسوم التنفيذي رقم 215-94⁽⁷¹²⁾، والذي فتح المجال لتدخل رئيس الدائرة في مداولات المجالس

⁷⁰⁹ - وتقابلها المادة 50 من قانون رقم 09-90، مؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق، والتي تنص: "لا تنفذ المداولات التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد المصادقة عليها:- الميزانيات والحسابات، - إحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائية."

⁷¹⁰ - وذلك رغم عدم نص المادة 50 من قانون رقم 09-90، مؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق، على ذلك، إلا أنه قياسا على المظاهر الأخرى للوصاية الممارسة على أعمال المجلس، والتي أسندت للوزير المكلف بالداخلية، فإنه هو أيضا من سيتولى التصديق على المداولات.

⁷¹¹ - احتفظ المشرع الجزائري بالنسبة لمداولات المجالس الشعبية البلدية بمدة 30 يوم لتصبح المداولة مصادقا عليها ضمنيا، وهو ما يظهر من نص المادة 43 من قانون 08-90، مؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق

⁷¹² - مؤرخ في 23 جويلية 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، مرجع سابق.

الشعبية البلدية، من خلال منحه صلاحية التصديق على أعمال الجهاز التداولي البلدي بتفويض من الوالي.

يظهر ذلك من خلال المادة 10 التي تنص: " يتولى رئيس الدائرة في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، تحت سلطة الوالي وبتفويض منه، على الخصوص ما يأتي: ...

- يصادق على مداوالات 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،

• تعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات والكرام لفائدة البلديات،

• شروط الإيجار التي لا تتعدى مدتها تسع (9) سنوات،

• تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية،

• المناقضات والصفقات العمومية والمحاضر والإجراءات،

• الهبات والوصايا

- بوافق على المداوالات وقرارات تسيير المستخدمين البلديين باستثناء المتعلقة منها بحركات التنقل وإنهاء المهام..."

قام المشرع بذلك بتعميم الوصاية التي كان يمارسها رئيس الدائرة بتفويض من الوالي، على البلديات التي يتجاوز عدد سكانها 50000 نسمة، على جميع المجالس المنتخبة بغض النظر عن عدد سكان الوحدة، وهو ما يشكل تراجع لصالح السلطة المركزية، والتعامل مع النصوص القانونية بأثر رجعي.

الفقرة الثالثة

التأكيد على تقييد المجالس المنتخبة في قانوني رقم 10-11، 07-12

أظهر المشرع الجزائري في قوانين الجماعات الإقليمية السارية المفعول، موقف أكيد في عدم منح استقلالية للجماعات الإقليمية، ويظهر ذلك من خلال إطالة مدة نفاذ المداولة بعد

إيداعها الجهة المحددة قانونا، بالتالي اعتبارها مصادق عليها ضمنيا (أولا)، وكذا العودة إلى الإكثار من الأعمال الواجبة الإجازة من طرف السلطة الوصية (ثانيا).

أولا

إطالة مدة النفاذ المباشر لمداوالات المجالس الشعبية المحلية

تنفذ مداوالات المجالس الشعبية المحلية بقوة القانون بعد مرور 21 يوم من تاريخ إيداعها بالولاية، وذلك طبقا لنص المادتين 56⁽⁷¹³⁾ من قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، و54⁽⁷¹⁴⁾ من قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، وهذا يكون المشعر الجزائري تراجع عن مدة 15 يوم المنصوص عليها في ظل قوانين 1990⁽⁷¹⁵⁾، مما يشكل تعليقا لمداوالات الأجهزة التداولية لمدة أطول، وهو ما يمس باستقلالية الجماعات الإقليمية من خلال العودة إلى نمط الوصاية المشدد المعمول به في ظل قانوني البلدية والولاية لسنتي 1967، 1969، والذين اعتمد فيهما المشعر لنفسها على مدة 20 يوم من تاريخ إيداعها بالولاية بالنسبة للبلدية⁽⁷¹⁶⁾، وشهرين من إغلاق الدورة التي صدرت خلالها تلك المداولة بالنسبة للولاية⁽⁷¹⁷⁾.

لكن من جهة أخرى، فإن المشعر الجزائري أزال الغموض الذي كان يشوب المادة 41 من قانون 08-90، المتعلق بالبلدية، والتي استعملت مصطلحات غامضة، إذ ورد فيها عبارة " ... وخلال هذه الفترة يدلي الوالي برأيه أو قراره...". فمما المقصود بالرأي والقرار، وخصوصا وأن المادة لم تقدم أي إجابة صريحة وواضحة⁽⁷¹⁸⁾، إلا أن

⁷¹³ - تنص المادة 56 من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق: "مع مراعاة أحكام المواد 57 و59 و60 أدناه تصبح مداوالات المجلس الشعبي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرون (21) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية."

⁷¹⁴ - تنص المادة 54 من قانون 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، مرجع سابق: "مع مراعاة أحكام المواد 55 و56 و 57 من هذا القانون تصبح مداوالات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوما من إيداعها بالولاية."

⁷¹⁵ - أنظر المادتين 41، 49 من قانونين 08-90، 09-90، مؤرخين في 07 أفريل 1990، يتعلقان بالبلدية والولاية على التوالي، معدلين ومتممين، مرجعين سابقين.

⁷¹⁶ - أنظر المادة 1/107 من أمر 24-67، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق.

⁷¹⁷ - أنظر المادة 58 من أمر رقم 38-69، مؤرخ في 22 ماي 1969، يتعلق بالولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق.

⁷¹⁸ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية...، مرجع سابق، ص. 287.

القانون الساري المفعول حذفت فيه عبارة الرأي والقرار، غير أنه من جهة أخرى، لم يشر إلى مسألة نشر الوالي للمداولة أو تبليغها للمعنيين⁽⁷¹⁹⁾، بما يدل قبوله بمضمونها⁽⁷²⁰⁾.

ثانيا

الإكثار من المداولات الواجبة التصديق

نصت المادة 57⁽⁷²¹⁾ من قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية على: " لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداولات المتضمنة ما يأتي: الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية." يظهر من خلال هذه المادة ونظيرتها المادة 55 من قانون الولاية، أن المشرع الجزائري عاد من جديد إلى الإكثار من الأعمال الواجب التصديق عليها، بعدما قلصها في قانوني الجماعات الإقليمية لسنة 1990، في مداولتين فقط، وبذلك تراجع لصالح الجهة الوصية، وبين النزعة المركزية المعتمدة في التعامل مع الأجهزة التداولية المحلية.

تصبح المداولات الواردة في النصوص السالفة الذكر، مصادقا عليها ضمنا بمرور 30 يوما من تاريخ إيداعها الولاية بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي⁽⁷²²⁾، وشهرين بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي⁽⁷²³⁾، وبذلك يكون المشرع الجزائري قد بين بالنسبة لأعمال للمجلس الشعبي الولائي، المدة الواجب انتظارها لاعتبارها مصادقا عليها⁽⁷²⁴⁾، هذا من جهة، ومن جانب آخر بين الجهة التي تتولى التصديق على مداولات الجهاز التداولي الولائي⁽⁷²⁵⁾، وهو توضيح يشكر عليه، إلا أنه من جهة أخرى أطل من مدة انتظار الوزير المكلف بالداخلية، لاعتبار العمل مصادق عليه، وفي هذا تعطيل للمصالح المحلية، وبالتبعية مساس باستقلالية الجماعات الإقليمية.

⁷¹⁹ - نصت على هذه المسألة المادة 49 من قانون رقم 09-90، مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق.

⁷²⁰ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية...، مرجع سابق، ص.335.

⁷²¹ - وتقبلها المادة 55 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

⁷²² - أنظر المادة 58 من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁷²³ - أنظر المادة 55 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

⁷²⁴ - بينما سكت عن ذلك في قانون رقم 09-90، مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق.

⁷²⁵ - بينما سكت عن ذلك في قانون رقم 09-90، مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالولاية، معدل ومتمم، المرجع نفسه.

قام المشرع الجزائري في قوانين الجماعات الإقليمية السارية المفعول، بحذف إحداث مصالح ومؤسسات عمومية من صنف المداوالت الواجب إجارتها من طرف الجهة الوصية، فهل يفهم من ذلك أنها أصبحت تنفذ بمجرد إيداعها الولاية، ومرور المدة المحددة قانونا، وبالتالي يكون قد بسط من إجراءات إحداث المصالح والمؤسسات العمومية، أو أن الأمر فيه سهو وسقوط لهذه الحالة حين سن القانونين، مما يستوجب الاستدراك والإتمام⁽⁷²⁶⁾.

الفرع الثاني

إلغاء أعمال المجالس المنتخبة وممارستها من طرف السلطة الوصية

تخضع مداوالت المجالس الشعبية المحلية - بالإضافة إلى إجراء التصديق -، لأسلوبين آخرين متمثلين في الإلغاء كإجراء يتم في أطر قانونية وزمنية محددة، يمكن لجهة الوصايا بمقتضاه أن تزيل عملا صادرا عن المجالس المحلية⁽⁷²⁷⁾ (فقرة أولى)، وكذا الحلول الذي من خلاله تحال سلطة التقرير للسلطة الممارسة للرقابة بدلا من الجهاز التداولي (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى

إلغاء مداوالت المجالس الشعبية المحلية

حافظ المشرع الجزائري على الإلغاء، كمظهر للوصاية على مداوالت المجالس الشعبية المحلية، في جميع قوانين الجماعات الإقليمية، إلا أن تعامله مع الجهاز التداولي الولائي (ثانيا)، كان مخالفا مع المجلس الشعبي البلدي (أولا).

أولا

إلغاء مداوالت المجالس الشعبية البلدية

منحت قوانين البلدية المتعاقبة صلاحية إلغاء مداوالت المجلس الشعبي البلدي للوالي، وذلك سواء في ظل القوانين القديمة (أ)، أو في القانون الساري المفعول (ب).

⁷²⁶ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية...، مرجع سابق، ص.337.

⁷²⁷ - عادل بوعمران، مرجع سابق، ص.113.

أ- سلطة تقديرية للوالي في إلغاء المداوالات في ظل أمر رقم 24-67، وقانون رقم 08-90

نص قانوني البلدية لسنة 1967، 1990 على نوعين من المداوالات التي تكون محلا للإلغاء، وهي تلك التي تكون باطلية بحكم القانون، والقابلة للإبطال، هذا بالإضافة إلى إبطال القرارات الصادرة عن البلدية⁽⁷²⁸⁾، مع منح الوالي صلاحية تقرير الإلغاء⁽⁷²⁹⁾.

تبطل بحكم القانون في ظل أمر رقم 24-67، المتعلق بالبلدية⁽⁷³⁰⁾ المداوالات التي تتناول موضوعا خارجا عن اختصاصات المجلس، وتلك التي يجريها خلافا لقانون أو مرسوم⁽⁷³¹⁾، ويصرح الوالي بالبطلان في أي وقت كان بموجب قرار معلل⁽⁷³²⁾، وبهذا فتح هذا القانون المجال أمام السلطة التقديرية للجهة الوصية، بحكم عدم وضوح اختصاصات المجالس المنتخبة مما يمكن إلغاء مداوالات المجلس بحجة أنها مورست خارج الاختصاصات، هذا من جهة، ومن جهة أخرى إعطاء السلطة الوصية صلاحية التصدي للمداولة في كل وقت، وعدم تحصن العمل بمرور مدة معينة.

⁷²⁸ - وهو ما نصت عليه المادة 131 من أمر رقم 24-67، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتعلق بالبلدية. معدل ومتمم، مرجع سابق: " لا تنفذ القرارات البلدية التي تتضمن أنظمة دائمة إلا بعد شهر من إرسالها. يبطل الوالي كل قرار صادر مخالف لقانون أو لأمر أو مرسوم. ويسوغ له لأسباب تخل بالنظام العام الإيقاف المؤقت لتنفيذ القرارات البلدية". وكذا المادة 80 من قانون رقم 08-90. مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالبلدية. معدل ومتمم، مرجع سابق: " لا يتم تنفيذ القرارات البلدية المتضمنة التنظيمات العامة إلا بعد شهر من تاريخ إرسالها. إذا كان القرار مخالفا لقانون أو تنظيم يحق للوالي إلغاءه بقرار مسبب خلال هذه المدة. إذا تعلق تنفيذ القرار بالنظام العام يطلب الوالي من المجلس الشعبي البلدي تعليق تنفيذه مؤقتا..."

⁷²⁹ - مع منح المجلس الشعبي البلدي، وذو المصلحة حق الطعن في قرار الوالي أمام الجهات القضائية المختصة، وهو ما نصت عليه المادة 106 من أمر رقم 24-67، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتعلق بالبلدية. معدل ومتمم، المرجع نفسه، والمادة 46 من قانون رقم 08-90. مؤرخ في 07 أفريل 1990، معدل ومتمم، المرجع نفسه.

⁷³⁰ - نص قانون البلدية رقم 08-90. مؤرخ في 07 أفريل 1990، معدل ومتمم، المرجع نفسه، في المادة 44، والتي أضافت زيادة إلى ما جاء في قانون البلدية لسنة 1967، المداوالات التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية، لاسيما المواد 2 و3 و9، والمداوالات التي تجرى خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس.

⁷³¹ - أنظر المادة 102 من أمر رقم 24-67، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتعلق بالبلدية. معدل ومتمم، مرجع سابق.

⁷³² - أنظر المادة 103 من أمر رقم 24-67، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتعلق بالبلدية. معدل ومتمم، المرجع نفسه، وكذا المادة 44/2 من قانون رقم 08-90، مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالبلدية. معدل ومتمم، مرجع سابق.

تكون قابلة للإبطال المداوالت التي يشارك في اتخاذها أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذين لهم مصلحة شخصية في القضية المطروحة، أو كانوا وكلاء عنها⁽⁷³³⁾، مع منح صلاحية للوالي لإلغائها خلال خمسة عشر يوم من تاريخ إيداع محضر المداولة، بالنسبة لقانون البلدية لسنة 1967، وكذا إمكانية طلبه من أي شخص معني، مع بث الوالي فيه خلال ثلاثين يوماً⁽⁷³⁴⁾، أما قانون 1990 فقد منح لجهة الوصاية مدة شهر ابتداء من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية لإلغائها، وذوي المصلحة يمكنهم طلب الإلغاء من القضاء خلال شهر من تعليق المداولة⁽⁷³⁵⁾.

ب - التأكيد على سلطة الوالي في الإلغاء في قانون رقم 10-11

حافظ المشرع الجزائري في قانون البلدية لسنة 2011، على سلطة الوالي في إلغاء مداوالت المجلس الشعبي البلدي، إلا أنه نص على البطلان المطلق دون النسبي⁽⁷³⁶⁾، مع اعتبار حالات القابلية للإلغاء سببا للإبطال بقوة القانون

تبطل بقوة القانون المداوالت، المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، وغير المحررة باللغة العربية، ويعاين الإلغاء بقرار⁽⁷³⁷⁾ من الوالي⁽⁷³⁸⁾، وبهذا يكون المشرع الجزائري قد حذف بعض أسباب الإلغاء المطلق المنصوص عليها في قانون رقم 08-90، كما أضاف بعض الحالات، والتي جاءت

⁷³³ - أنظر المادة 104 من أمر رقم 24-67، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق، والمادة 45 من قانون رقم 08-90، مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق.

⁷³⁴ - أنظر المادة 105 من أمر رقم 24-67، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، المرجع نفسه

⁷³⁵ - أنظر المادة 45/2 من قانون رقم 08-90، مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق.

⁷³⁶ - لم يستعمل المشرع الجزائري في قانون البلدية لسنة 2011، عبارة القابلية للإبطال، وذلك رغم احتفاظه على سبب الإلغاء النسبي مع التوسع في شروطه، وهذا يطرح عدة تساؤلات، هل أن الأمر يعتبر سهوا من جانب المشرع، أو أن هذا الأخير تعمد وقصد ذلك، وبالتالي توجه موقفه نحو تقييد أكثر لأعمال المجالس المنتخبة بجعل كل مداوالاتها باطلة بحكم القانون.

⁷³⁷ - تجدر الإشارة أن موقف المشرع الجزائري تراجع لصالح السلطة المركزية، وذلك بعدم اشتراط تعليق قرار الإلغاء والذي يعتبر

ضمانة ضد تعسف الجهة الوصية، بينما ألزم قانون 08-90، السلطة الوصية بهذا الأمر.

⁷³⁸ - أنظر المادة 59 من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

إحداها⁽⁷³⁹⁾ غامضة تفتح المجال للسلطة التقديرية للوالي، وهو ما يمس باستقلالية الجماعات الإقليمية.

تبطل كذلك المداولات التي يشارك فيها الأعضاء الذين يكونون في وضعية تعارض مصالحهم مع مصالح البلدية، سواء بصفة شخصية، أو أزواجهم، أو أصولهم، أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة، أو كوكلاء، مع منح الوالي صلاحية إثبات الإبطال⁽⁷⁴⁰⁾ بقرار معلل⁽⁷⁴¹⁾، وبهذا قيد المشرع كثيرا من حرية المجالس المنتخبة⁽⁷⁴²⁾ من خلال توسيع دائرة المحرومين من حضور اجتماعات الجهاز التداولي من جهة، واعتماد الإلغاء المطلق دون النسبي من جهة أخرى، وعدم منح ذوو الصفة حق طلب الإلغاء لا من الوالي ولا من الجهة القضائية المختصة⁽⁷⁴³⁾.

ثانيا

إلغاء مداولات المجالس الشعبية الولائية

تخضع بدورها مداولات المجالس الشعبية الولائية، لرقابة الإلغاء، وقد تراوح موقف المشرع الجزائري في منح صلاحية الإلغاء لوزير الداخلية في ظل أمر رقم 69-38، وقانون

⁷³⁹ - والمتمثلة في المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، فما هي الأمور التي تعد مساسا برموز الدولة وشعاراتها، وخصوصا وأن عبارة "رموز الدولة وشعاراتها"، غير واضحة وفضفاضة تفتح مجال السلطة التقديرية، الذي يشكل أكثر قيد لاستقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر لاعتماد المشرع الجزائري لهذا النمط من النصوص القانونية.

⁷⁴⁰ - لم يشر قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، إلى المدة التي يجب أن تلغى فيها المداولة، وإلا تحصن، وهذا خلافا لنص المادة 45 من قانون رقم 08-90، مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق، وفي ذلك تقييد لأعمال المجالس المنتخبة، وبالتبعية للاستقلالية المحلية، بسبب إمكانية إلغاء المداولات في أي وقت.

⁷⁴¹ - أنظر المادة 60 من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع نفسه.

⁷⁴² - فرغم أن هذا التوسيع من دائرة المحرومين من حضور الاجتماعات له إيجابيا من حيث تحقيق مصداقية أكثر للمجلس المنتخب، ويظهر ذلك من خلال إلزام المشرع أعضاء المجلس بما فهمه الرئيس الذين يكونون في وضعية تعارض مصالح التصريح للرئيس بالنسبة للأعضاء، وللمجلس بالنسبة للرئيس، وهو ما نصت عليه المادة 3/60، إلا أنه يقيد من حرية الأجهزة التداولية المحلية، والتي هي أساس كل تنظيم إداري لامركزي.

⁷⁴³ - إلا أنه حافظ على حق رئيس المجلس الشعبي البلدي في الطعن في قرار الإبطال، وهو ما نصت عليه المادة 61 من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

رقم 09-90، المتعلقين بالولاية، واعتماد الإلغاء القضائي وبذلك تراجع دور وزير الداخلية في إبطال مداوات الجهاز التداولي الولائي في قانون الولاية لسنة 2012⁽⁷⁴⁴⁾.
اعتبر المشرع الجزائري مداوات المجلس الشعبي الولائي ملغاة بقوة القانون، إذا تضمنت موضوعا خارجا عن اختصاصاته، إذا اتخذت خلافا لقانون أو مرسوم، وكل مداولة تتخذ خارج الاجتماعات القانونية للمجلس⁽⁷⁴⁵⁾، مع منح وزير الداخلية صلاحية إعلان البطلان بقرار مسبب⁽⁷⁴⁶⁾.

نص كذلك قانوني الولاية لسنة 1969، 1990 على البطلان النسبي، جاعلين المداوات التي يشارك فيها أعضاء من المجلس المعنيون بقضية موضوع المداولة، إما بإسمهم الشخصي أو كوكلاء، قابلة للإبطال⁽⁷⁴⁷⁾، مع منح صلاحية الإلغاء لوزير الداخلية، وكذا للوالي ولأي ناخب، الذين يمكنهم طلب الإبطال من الوزير خلال خمسة عشر يوم التالية لإغلاق دورة المجلس التي اتخذت فيها المداولة⁽⁷⁴⁸⁾ وأضف قانون رقم 09-90، المتعلق بالولاية أمر يدعم استقلالية الجماعات الإقليمية، والمتمثل في ضرورة بث وزير الداخلية في طلب الإلغاء المقدم من الوالي أو الناخب أو دافع الضريبة في مدة شهر، وبعدها تحصن المداولة⁽⁷⁴⁹⁾.

⁷⁴⁴ - غير أننا في هذا الموضوع سنتطرق لقانوني الولاية لسنة 1969، و1990، يحكم تشديدهما للرقابة، أما قانون 2012، فتناولناه في الباب الأول عند التطرق لمظاهر تخفيف الرقابة في القانون الجزائري، لتخلي المشرع عن الإلغاء الإداري والاكتفاء بالإلغاء القضائي.

⁷⁴⁵ - أنظر المادتين 59، 61 من أمر رقم 38-69، مؤرخ في مؤرخ في 22 ماي 1969، يتعلق بالولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق، والمادة 51 من قانون رقم 09-90، مؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق.

⁷⁴⁶ - أنظر المادة 59 من أمر رقم 38-69، مؤرخ في مؤرخ في 22 ماي 1969، يتعلق بالولاية، معدل ومتمم، المرجع نفسه، والمادة 51 من قانون رقم 90-90، مؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، معدل ومتمم، المرجع نفسه.

⁷⁴⁷ - وهذا بالإضافة إلى إمكانية الإلغاء القضائي، إذ منح قانوني الولاية لسنة 1969، 1990، لرئيس المجلس الشعبي الولائي صلاحية الطعن باسم المجلس في القرار الصادر من وزير الداخلية والقاضي بإبطال مداولة أمام الجهة القضائية المختصة، وذلك في المواد 54 و62 على التوالي.

⁷⁴⁸ - أنظر المادة 60 من أمر رقم 38-69، مؤرخ في مؤرخ في 22 ماي 1969، يتعلق بالولاية، معدل ومتمم، المرجع نفسه، والمادة 52، 53 من قانون رقم 90-90، مؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، معدل ومتمم، المرجع نفسه.

⁷⁴⁹ - أنظر المادة 4/53 من قانون رقم 09-90، مؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، معدل ومتمم، المرجع نفسه.

الفقرة الثانية

حلول السلطة الوصية محل المجالس المنتخبة

يعتبر الحلول سلطة استثنائية، تحال بموجبه سلطة التقرير إلى الوصاية بدلا من الشخص الخاضع لها، كجزء على امتناعه وتعننته رغم تنبيهه، وهي من أخطر أنواع الرقابة التي تمارسها سلطة الوصاية وأشدّها تأثيرا على حرية واستقلالية الأشخاص العامة اللامركزية⁽⁷⁵⁰⁾.

تمارس السلطة الوصية صنفين من الحلول على الأجهزة المنتخبة، الإداري والمالي، إلا أننا في هذا المقام سنفصل الحلول الإداري⁽⁷⁵¹⁾، والذي يمارس على البلدية⁽⁷⁵²⁾، وهو ما يؤدي إلى تسيير المصالح المحلية من طرف السلطة المركزية، في حين - مثلا- تخلت دولة فرنسا عن هذا الإجراء تكريسا لمبدأ التسيير الحر للشؤون الإقليم⁽⁷⁵³⁾.

يمارس الوالي الحلول الإداري على رئيس المجلس الشعبي البلدي، وذلك حين وجود إخلال بالنظام العام ولم يقم الرئيس بالتصدي له (أولا)، وكذا في حالة عدم قيام هذا الأخير اتخاذ القرارات والإجراءات المفروضة عليه بموجب القوانين والتنظيمات (ثانيا).

أولا

حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة الإخلال بالنظام العام

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي مسؤولية الحفاظ على النظام العام في حدود بلديته، ولا يجوز للسلطة المركزية - كمبدأ عام -، ممارسة هذا الاختصاص، إلا أن المشرع الجزائري اعترف للوالي بسلطة مطلقة في الحلول في أمر رقم 67-24 (أ)، وقيدها في قانون رقم 90-08 (ب)، ليعود لإطلاقها مجددا في قانون رقم 11-10 (ج).

⁷⁵⁰ - عادل بوعمران، مرجع سابق، نقلا عن :

- Claude Henri VIENES, « Le pouvoir de substitution », *Revue de Droit Public*, Paris, 1960, P.754 et 760.

⁷⁵¹ - تاركين الحلول المالي للفصل الثاني من هذا الباب، حين التطرق لمسألة محدودية دور المنتخبين في تسيير وتنفيذ مالية الجماعات الإقليمية، ص.ص.303، 310.

⁷⁵² - دون الولاية، بحكم اعتبار الوالي الهيئة التنفيذية فيها، والذي يجسد النظام الإداري المركزي، والذي لا يعرف فيه إجراء الحلول الإداري.

⁷⁵³ - Marc THOUMÉLOU, *Collectivités territoriales quel avenir ? documentation française*, Paris, 2010, PP.31, 32.

أ- سلطة مطلقة للوالي في الحلول في أمر رقم 24-67

نصت المادة 234 من أمر رقم 24-67، المتعلق بالبلدية: "عندما يكون النظام وسلامة الأشخاص والأموال والصحة العمومية مهددة بصورة خطيرة في البلدية أو عدة بلديات مجاورة فيجوز للوالي أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لاتخاذ التدابير الضرورية". وبهذا منح المشرع للوالي سلطة مطلقة في الحلول، وقيده فقط بأن يكون التهديد بالنظام خطير، وبالتالي ترك له حرية تقدير خطورة الوضع، والتدخل بممارسة اختصاصات رئيس المجلس دون أدنى قيد، وفي هذا مساس خطير باستقلالية البلدية، لتسيير مصلحة محلية من طرف جهاز عدم التركيز.

ب - تقييد سلطة الوالي في الحلول في قانون رقم 08-90

قيد المشرع الجزائري في قانون البلدية لسنة 1990 من سلطة الوالي في الحلول، وذلك من خلال اشتراط عدم قيام رؤساء البلديات باتخاذ الإجراءات الضرورية للحفاظ على النظام العام⁽⁷⁵⁴⁾، مع ضرورة توجيه إنذار وانتظار الأجل المحدد فيه⁽⁷⁵⁵⁾، وكذا تعليق قرار الحلول⁽⁷⁵⁶⁾، وكل هذه الأمور تعتبر ضمانات لعدم تعسف الجهة الوصية، وتدعيم لاستقلالية الجماعات الإقليمية.

ج- العودة إلى إطلاق الحلول في قانون رقم 10-11

عاد المشرع من جديد إلى إطلاق سلطة الوالي في الحلول عند الإخلال بالنظام العام، وذلك حينما لا تقوم السلطات البلدية بذلك⁽⁷⁵⁷⁾، دون اشتراط أدنى قيود، لا ضرورة الإعذار، ولا حتى تعليق القرار، وفي هذا مساس باستقلالية البلدية، لإمكانية تعسف الجهة الوصية في استعمال هذه الرخصة، وخصوصا وأن المشرع نص على عدم القيام وليس

⁷⁵⁴ - أنظر المادة 1/81 من قانون رقم 08-90، مؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق.

⁷⁵⁵ - أنظر المادة 2/81 من قانون رقم 08-90، مؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، المرجع نفسه.

⁷⁵⁶ - أنظر المادة 82 من قانون رقم 08-90، مؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، المرجع نفسه.

⁷⁵⁷ - وذلك في المادة 100 التي تنص: "يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها، كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية".

الامتناع عن القيام الذي يبرر التدخل، أما عدم قيام البلدية للمهام الموكلة لها قد لا يكون امتناعا منها، وإنما لعدم قدرتها على ذلك وهذا الأمر يستوجب تقديم المساعدة، وليس الحل، لأن الاستقلالية في النظام اللامركزي هي المبدأ، والوصاية استثناء.

ثانيا

حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة عدم القيام بالمهام

نصت على ذلك جميع قوانين البلدية الصادرة في الجزائر، باعتبارها سبب لتدخل الوالي وممارسة صلاحيات هي في الأصل من صميم اختصاصات البلدية، غير أن المشرع سجل بعض الاختلافات في شروط ممارسة هذا الإجراء، سواء في أمر رقم 24-67 (أ)، قانون رقم 08-90 (ب)، أو حتى قانون رقم 10-11 (ج).

أ- الحلول في أمر رقم 24-67

نصت المادة 233 من أمر 24-67، المتعلق بالبلدية: "إذا رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أهمل إجراء أحد الإجراءات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والأنظمة جاز للوالي إجراء ذلك بحكم القانون إذا طلب منه ذلك". وبهذا يعد سبب إمكانية ممارسة الوالي لاختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي، امتناع هذا الأخير عن ذلك أو إهماله، فتباشر السلطة الوصية - الوالي - وذلك إذا طلب منها ذلك.

لكن ما يأخذ على هذا المشرع، أنه منح للوالي صلاحية ممارسة الاختصاص دون تقييده بضرورة إنذار رئيس المجلس بمهامه، لعدم المساس باستقلالية المجلس الشعبي البلدي، التي تعد ركيزة أي نظام لامركزي، هذا من جهة، ومن جهة أخرى عدم توضيح القانون للجهة التي تطلب من الوالي التدخل، وهو ما يفتح المجال للسلطة التقديرية وبالتبعية المساس بالاستقلالية المحلية.

ب - الحلول في قانون رقم 08-90

نصت المادة 83 من قانون رقم 08-90، المتعلق بالبلدية: "عندما يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو يهمل اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتشريعات يجوز للوالي بعد أن يطلب منه أن يقوم بذلك، توليها تلقائيا بعد انتهاء الأجل المحدد في

الإنداز."وبذلك استدرك المشرع النقائص التي كانت تعترى المادة المؤطرة للمسألة في أمر 1967، وذلك باشتراط إنذار رئيس المجلس من طرف الوالي، ومنحة مدة معقولة لتدارك الوضع، وبعدها ممارسة سلطة الحلول.

ج - الحلول في قانون رقم 10-11

استبقى المشرع الجزائري على ما كان معمول به في قانون البلدية لسنة 1990، وهو ما يظهر من نص المادة 101: "عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكولة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن الوالي بعد إعداره، أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الأجال المحددة بموجب الإعداز.". حذف المشرع مصطلح الإهمال، مما يفيد عدم حلول الوالي في هذه الحالة، وإنما الأمر يستوجب إجراء آخر، بحكم لا وصاية إلا في حدود النص، وبالتالي أصبح الامتناع عن أداء المهام السبب الوحيد للحلول.

الفصل الثاني

مظهرية الاستقلالية المالية المعترف بها للجماعات الإقليمية

اعترف المشرع الجزائري بالاستقلالية المالية للبلدية، وذلك بمقتضى نص المادة الأولى من قانوني البلدية والولاية رقم 10-11، 07-12 على التوالي⁽⁷⁵⁸⁾، وبهذا يكون قد مهد للركيزة الأولى لحرية تصرف الجماعات الإقليمية في المجال المالي، ولتفعيله لابد من توافر جملة من الدعائم.

تتمثل الموارد المالية الذاتية، أولى هذه المقومات، كونها تؤدي إلى ترجمة الاختصاصات الممنوحة للجماعة الإقليمية فعليا، يضاف إليها تسيير مالية الهيئة المحلية من طرف الأعضاء المنتخبين.

لكن رغم التنصيص القانوني على تمتع الجماعات الإقليمية في الجزائر بذمة مالية مستقلة، إلا أن المشرع لم يساير هذا التوجه في تعامله مع مظاهر الاستقلالية، بحكم عدم كفاية موارد الهيئات المحلية واللجوء للتمويل الخارجي، والذي له تأثيرات سلبية على الاستقلالية من جهة (مبحث أول)، وكذا هامشية دور المنتخبين في تسيير المالية المحلية، والذي يعد من أهم الإشكالات التي تحول دون تحقيق استقلالية مالية فعلية للوحدات الإقليمية، من جهة أخرى (مبحث ثان).

⁷⁵⁸ - وتقابلهما المادة الأولى من أمر رقم 38-69. مؤرخ في 22 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق، وكذا المادة الأولى من قانونين رقم 08-90، 09-90، مؤرخين في 7 أفريل 1990، يتعلقان بالبلدية والولاية على التوالي، معدلين ومتممين، مرجع سابق. إلا أن أمر رقم 24-67، مؤرخ 18 جانفي 1967، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق، فلم يتطرق لمسألة الاستقلالية المالية.

المبحث الأول

عدم تمكين الجماعات الإقليمية من موارد كافية لمواجهة الاختصاصات المحلية

تتوقف الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية بشكل أساسي على حجم الموارد الذاتية المتوفرة لديها، فهي تشكل رأسمال الجماعات المحلية، بواسطة تدخل في مختلف الميادين والمجالات التي يخولها لها القانون⁽⁷⁵⁹⁾، وبدونها يصبح المبدأ المعلن عنه من طرف المشرع الجزائري، مجرد تنصيب شكلي، لا يرقى لدرجة التمتع الحقيقي، فتحقيق اللامركزية لا ينحصر فقط في تخويل المجالس المحلية اختصاصات متعددة، بل إن التكريس الفعلي لهذه الأخيرة، رهين بمدى توفر الجماعات على الموارد اللازمة والضرورية.

لكن ما يلاحظ في الجزائر، هو الوضعية الصعبة التي تعيشها الجماعات الإقليمية، بسبب ضعف الموارد المالية المحلية بصورة تجعل البلديات والولايات مشلولة وعاجزة عن الاضطلاع بالاختصاصات المخولة لها قانونا، بما يحقق الأهداف السياسية، الاجتماعية الاقتصادية، وأخيرا الإدارية التي تبرر وجودها⁽⁷⁶⁰⁾ (مطلب أول)، وطبعا كل هذه المشاكل المالية التي تعاني منها الجماعات الإقليمية تتحكم فيها مجموعة من الأسباب، تضخم من حجم التبعية للسلطة المركزية (مطلب ثان).

المطلب الأول

ضعف الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية

خول المشرع الجزائري الجماعات الإقليمية صلاحيات واسعة، باعتقاد أسلوب إطلاق الاختصاصات⁽⁷⁶¹⁾، وذلك لغرض تمكين المجالس المنتخبة من التدخل في الشؤون المحلية، إلا أنه من جهة أخرى لم يتمتعها

⁷⁵⁹ - حورية المرزقي، موارد الجماعات المحلية ودورها في التنمية البشرية، الجهة الشرقية نموذجا، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، وحدة القانون الإداري والعلوم الإدارية، 2004/2003، ص.23.

⁷⁶⁰ - مجلس الأمة، "الإصلاحات المالية والجبائية المحلية"، الفكر البرلماني، عدد 03، جوان 2003، ص.98.

⁷⁶¹ - والذي انتهجه المشرع الجزائري في جميع القوانين المؤطرة للجماعات الإقليمية، ونخص بالذكر قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، والذي نص في المادة 103: "يشكل المجلس الشعبي البلدي إطارا للتعبير عن الديمقراطية، ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية"، وقانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، مرجع سابق، والذي نص في المادة 76: "يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق المداولة".

بأرضية مالية كافية⁽⁷⁶²⁾ لمواجهة هذه المهام، بحكم قلة الموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية رغم تعدد مصادرها (فرع أول)، فرغم امتلاكها لموارد مالية ذاتية، لكن مقارنة بحجم الإنفاق المحلي، تبقى غير كافية⁽⁷⁶³⁾، وهو ما يدفعها للتمويل الخارجي لما فيه من آثار سلبية على الاستقلالية المالية (فرع ثان).

الفرع الأول

البحث في أهم مصادر الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية

حدد المشرع الجزائري مصادر مالية الجماعات الإقليمية في المادتين 176، 151 من قانوني 10-11، 07-12، المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي⁽⁷⁶⁴⁾، والمتمثلة أساسا في الجبايات والرسوم، مداخيل الممتلكات، مداخيل أملاك الجماعات المحلية، الإعانات والتخصيصات، ناتج الهبات والوصايا، القروض، ناتج مقابل الخدمات التي تؤديها الجماعة المحلية، ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية، بما فيها الفضاءات الإشهارية، الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات.

تمثل المصادر السالفة الذكر مجموع الموارد المالية للجماعات الإقليمية، إلا أن جانبا منها يشكل تمويل خارجي للوحدة الإدارية، أما الموارد الذاتية للبلدية والولاية فتنقسم إلى جبائية وغير جبائية، ومنها المخصصة كليا لفائدة الجماعات الإقليمية (فقرة أولى)، ومنها ما يخصص جزئيا لها (فقرة ثانية).

⁷⁶² - فالأرضية المالية لدى معظم الباحثين تعد الوسيلة التي تمكننا من تقييم مدى نجاح أو إخفاق أي نظام إداري لامركزي، للتفصيل في هذه النقطة أنظر:

- **Charles DEBBESCH**, Sciences administratives, 5^{ème} édition, Dalloz, 1989, PP.187, 188.

⁷⁶³ - **Samir BOUMOULA**, Décentralisation et développement local : contribution au réaménagement du schéma de financement des budgets publics locaux en Algérie (approche par l'analyse de l'économie publique locale), thèse de doctorat, en gestion du développement, département des sciences économiques, université Abderrahmane MIRA, Bejaia, 2011, P.282.

⁷⁶⁴ - وتقابلهما المواد 146، 132 من قانوني رقم 08-90، 09-90. مؤرخين في 7 أفريل 1990، يتعلقان بالبلدية والولاية على التوالي، معدلين ومتممين، مرجع سابق، مع الإشارة إلى أن قانوني البلدية والولاية الساريين المفعول قد أضافا مصادر أخرى لمالية الجماعات الإقليمية.

الفقرة الأولى

الموارد المخصصة كلياً لفائدة الجماعات الإقليمية

تعتبر الضرائب والرسوم الإقليمية على المستوى المالي، الأداة التمويلية الأساسية، فالجبايات المحلية، ومدى إمكاناتها في تغطية النفقات بشقيها التسييري والتجهيزي، أو مساهمتها بقسط هام في ذلك، يجعلها تشكل حيزاً هاماً للموارد المحلية، وبالتبعية للاستقلالية المالية⁽⁷⁶⁵⁾، فرغم أهمية الجماعات الإقليمية في البناء الديمقراطي لأية دولة، إلا أن تعبئتها بالموارد الضرورية، يعد التحدي الأكبر للنظام ذاته⁽⁷⁶⁶⁾، وتنقسم الموارد الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر، إلى جبايات مخصصة كلياً للبلدية (أولاً)، وأخرى مقسمة بينها وبين الولاية (ثانياً).

أولاً

الموارد المحصلة لفائدة البلديات

تعتمد الجماعات الإقليمية في تمويل نفقاتها وتلبية مختلف الأعباء المحلية أساساً على الموارد الجبائية⁽⁷⁶⁷⁾، التي تشكل المعيار الأساسي للحكم بمدى فعالية الموارد المحلية وقدرتها على مواجهة الاختصاصات⁽⁷⁶⁸⁾، بحكم امتيازها بالاستقرار مقارنة بالموارد المالية الأخرى⁽⁷⁶⁹⁾، وكذا تنوعها وتعددتها، وذلك رغم ضعف مردوديتها من جهة، وإلغاء البعض منها من جانب آخر⁽⁷⁷⁰⁾، ويمكن إجمال أهمها في:

⁷⁶⁵ - المصطفى منار، " رهان الاستقلال المالي للجماعات المحلية وإكراهات الواقع "، مجلة فكر العلوم الاقتصادية والقانونية والسياسية، عدد 02، منشورات فكر، المغرب، 2009، ص.15.

⁷⁶⁶ - Patrick DIBOUT, « Fiscalité locale et garanties des contribuables : le paradoxe de la taxe professionnelle », in mélanges en l'honneur de Jacques MOREAU, « les collectivités locales », contributions rassemblées par Jacques PETIT, Economica, Paris, 2003, P.115.

⁷⁶⁷ - عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات، مدها وإمكانية تطوره، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002/2003، ص.08.

⁷⁶⁸ - وتعرف الجباية بأنها اقتطاع إجباري، نقدي وتلقائي، تمارسه الدولة باسم السلطة العمومية، بهدف تغطية الأعباء العامة بعد إقراره من طرف الشعب عن طريق ممثليه في البرلمان. للتفصيل أكثر أنظر:

- Pierre BELTRANE, La fiscalité en France, 6^{ème} édition, hachette livre, Paris, 1998, p.12.

⁷⁶⁹ - Bachir YELLES CHAOUICHE, Budget de l'Etat et des collectivités locales, OPU, Alger, 1990, P.251.

⁷⁷⁰ - أقصد بذلك الدفع الجزافي، والذي يعتبر ضريبة تقع على عاتق المستخدم، يقوم بدفعها الأشخاص الطبيعيون والمعنويون والمؤسسات المستقرة بالجزائر أو التي تمارس نشاطاً فيها، وكان يعتبر من أهم الموارد المحلية، والأكثر مردودية، إلا أن الدولة =

أ_ الرسم العقاري: وهو من الرسوم المحصلة لفائدة البلديات فقط⁽⁷⁷¹⁾، ويعتبر من الضرائب المفروضة على رأس المال⁽⁷⁷²⁾، وتم النص عليه في الباب الفرعي الأول من الباب الخامس من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، ويشكل جباية سنوية على الملكيات المبنية⁽⁷⁷³⁾، وغير المبنية⁽⁷⁷⁴⁾ الموجودة فوق التراب الوطني، تم تأسيسه في سنة 1967⁽⁷⁷⁵⁾ وطُرات عليه عدة تعديلات، تعد أهمها التي جاء به قانون المالية لسنة 1992⁽⁷⁷⁶⁾، وينقسم إلى نوعين:

أ-1 الرسم العقاري على الملكيات المبنية: يطبق على الملكيات الموجودة فوق التراب الوطني، باستثناء تلك المعفية من الضريبة صراحة⁽⁷⁷⁷⁾، ويؤسس⁽⁷⁷⁸⁾ تبعا للقيمة الإيجارية

=الجزائرية قامت بالتعديل التدريجي من نسبته إلى غاية إلغاءه كلية، حيث قامت المادة 11 من قانون رقم 01-21، مؤرخ في 22 ديسمبر 2001، يتضمن قانون المالية لسنة 2002، ج.ر.ج.د.ش عدد 79، الصادر في 23 ديسمبر 2001، بتخفيض النسبة من 6% إلى 4%، وبعدها قامت المادة 11 من قانون رقم 04-21، مؤرخ في 29 ديسمبر 2004، يتضمن قانون المالية لسنة 2005، ج.ر.ج.د.ش عدد 85، الصادر في 30 ديسمبر 2004، بتخفيضها إلى 1%، لتقوم بعد ذلك المادة 13 من قانون رقم 05-16، مؤرخ في 31 ديسمبر 2005، يتضمن قانون المالية لسنة 2006، ج.ر.ج.د.ش عدد 85، الصادر في 31 ديسمبر 2005، بإلغاء هذا المورد كلية، وفي هذا مساس بالاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، كونه كان يدخل في زمرة الموارد الأكثر مردودية على المستوى المحلي.

⁷⁷¹ - أنظر المادة 197 من أمر رقم 101-76، مؤرخ في 09 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، معدل ومتمم، ج.ر.ج.د.ش عدد 102، الصادر في 22 ديسمبر 1976.

⁷⁷² - عبد الحكيم بلوغي، ترشيد نظام الجباية العقارية، دراسة حالة الجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012/2011، ص.105.

⁷⁷³ - أنظر المادة 248 من من أمر رقم 101-76، مؤرخ في 09 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، معدل ومتمم، مرجع سابق.

⁷⁷⁴ - أنظر المادة 261 د من من أمر رقم 101-76، مؤرخ في 09 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، معدل ومتمم، المرجع نفسه.

⁷⁷⁵ - بموجب أمر رقم 67-83، مؤرخ في 02 جوان 1967، يتضمن تعديل وتتميم أمر رقم 66-368، مؤرخ في 31 ديسمبر 1966، المتضمن قانون المالية لسنة 1967، ج.ر.ج.د.ش عدد 47، الصادر في 09 جوان 1967.

⁷⁷⁶ - قانون 91-25، مؤرخ في 18 ديسمبر 1991، يتضمن قانون المالية لسنة 1992، ج.ر.ج.د.ش عدد 65، الصادر في 18 ديسمبر 1991، والذي جاء بالتقسيم الحالي المعروف للرسم العقاري.

⁷⁷⁷ - وللتفصيل أكثر في أصناف العقارات الخاضعة للرسم، وكذا تلك المعفية منه، أنظر المواد 248، 253 من قانون من أمر رقم 101-76، مؤرخ في 09 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، معدل ومتمم، مرجع سابق.

⁷⁷⁸ - أنظر المادة 256 من من أمر رقم 101-76، مؤرخ في 09 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، معدل ومتمم، المرجع نفسه.

الجبائية المحددة للمتر المربع، وكذا حسب المنطقة والمناطق الفرعية⁽⁷⁷⁹⁾، وبحسب بقيمة 3 % بالنسبة للملكيات المبنية بأتم معنى الكلمة، أما الأراضي التي تشكل ملحقات للملكية المبنية، فتطبق نسبة 5 % عندما تقل مساحتها أو تساوي 1.000 م²، 7 % عندما تفوق مساحتها 500 م²، وتقل أو تساوي 1.000 م²، وأخيرا 10 % عندما تفوق مساحتها 1.000 م²، وذلك مع احترام التخفيضات الخاصة الواردة في المادة 261-ج من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

أ- الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية: تم إنشاء هذا الرسم في إطار قانون المالية لسنة 1992، ويطبق على كل العقارات غير المبنية بجميع أنواعها، باستثناء المعفية صراحة من الضريبة⁽⁷⁸¹⁾، وبحسب بقيمة 5 % بالنسبة للملكيات غير المبنية المتواجدة في المناطق غير العمرانية، أما الأراضي غير العمرانية، فتحدد النسبة بـ 5 % عندما تكون مساحة الأراضي 500 م² أو أقل أو تساويها، 7 % عندما تفوق مساحة الأراضي 500 م² وتقل أو تساوي 1.000 م²، 10 % عندما تفوق قيمة الأراضي 1.000 م²، وأخيرا 3 % بالنسبة للأراضي الفلاحية⁽⁷⁸²⁾، كما أكد المشرع الجزائري على نسبة 100 % بالنسبة للأراضي الواقعة في المناطق العمرانية، أو الواجب تعميرها والتي لم تنشأ عليها بنايات خلال مدة 3 سنوات⁽⁷⁸³⁾.

⁷⁷⁹ - وقد حددت أربع مناطق، وثلاث مناطق جزئية، تختلف فيها قيمة الرسم، وذلك بموجب قرار وزاري مشترك، مؤرخ في 24 ماي 1994، يتضمن تصنيف البلديات حسب المناطق والمناطق الفرعية لتحديد القيمة الإيجارية الجبائية في مجال الرسم العقاري المطبق على الملكيات المبنية وغير المبنية، وتقييم الأملاك العقارية في حالة وجود نقص في التصريح، برتي للنشر، الجزائر، 2011.

⁷⁸⁰ - أنظر المادة 261-ب من أمر رقم 101-76، مؤرخ في 09 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، معدل ومتمم، مرجع سابق.

⁷⁸¹ - وللتفصيل أكثر في أصناف العقارات الخاضعة للرسم، وكذا تلك المعفية منه، أنظر المادة 261-هـ من أمر رقم 101-76، مؤرخ في 09 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، معدل ومتمم، مرجع سابق.

⁷⁸² - أنظر المادة 261-ز/1 من أمر رقم 101-76، مؤرخ في 09 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، معدل ومتمم، المرجع نفسه.

⁷⁸³ - وهو ما نصت عليه المادة 261-ز/2 المعدلة بموجب قانون رقم 08-15، مؤرخ في 30 ديسمبر 2015، يتضمن قانون المالية لسنة 2016، مرجع سابق، بينما كانت المدة 5 سنوات قبل هذا التاريخ، وهو ما يشكل تقدم يسجل لصالح الجماعات المحلية، بحكم الرفع من فرص زيادة قيمة الجبائية المحلية.

ب- رسم التطهير⁽⁷⁸⁴⁾: وهو رسم يؤسس لفائدة البلديات، ويسمى الرسم على رفع القمامات المنزلية، ويفرض في البلديات التي تشتغل فيها مصلحة رفع القمامات المنزلية، وذلك على كل الملكيات المبنية⁽⁷⁸⁵⁾، ويتحمله الملاك أو المنتفعين، والمستأجرين بصفة تضامنية مع الملاك⁽⁷⁸⁶⁾، ويحصل هذا الرسم انطلاقاً من فاتورة استهلاك الماء⁽⁷⁸⁷⁾.

يحدد مبلغ الرسم بـ 500 دج و 1.000 دج على كل محل ذي استعمال سكني، ما بين 1.000 دج و 10.000 دج على كل محل ذي استعمال مهني أو تجاري أو حرفي أو ما شابهه، ما بين 5.000 دج و 20.000 دج على كل أرض مهيأة للتخميم والمقطورات، ما بين 10.000 دج و 100.000 دج على كل محل ذي استعمال صناعي أو تجاري أو حرفي أو ما شابهه، ينتج كمية من النفايات تفوق الأصناف المذكورة أعلاه⁽⁷⁸⁸⁾.

ج- الرسم على الإقامة: وهو رسم يفرض على الأشخاص غير المقيمين في البلديات، ولا يملكون إقامة خاصة للرسم العقاري، وأسس بموجب قانون البلدية لسنة 1967⁽⁷⁸⁹⁾، وأعيد تأسيسه بموجب قانون المالية لسنة 1998⁽⁷⁹⁰⁾، ويحصل عن طريق المؤجرين للغرف المفروشة، وأصحاب الفنادق، وأصحاب المحلات المستعملة لإيواء المعالجين والسياح، ويدفع تحت مسؤوليتهم إلى قابض الضرائب⁽⁷⁹¹⁾، وتحدد تعريفته على الشخص

⁷⁸⁴ - كان رسم التطهير ينقسم إلى صنفين، وهما رسم رفع القمامات المنزلية، ورسم صرف المياه في المجاري، إلا أن هذا الأخير ألغي بموجب المرسوم التشريعي رقم 18-93، مؤرخ في 29 ديسمبر 1993، يتضمن قانون المالية لسنة 1994، ج.ر.ج.د.ش. عدد 88، الصادر في 30 ديسمبر 1993.

⁷⁸⁵ - أنظر المادة 263 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، مرجع سابق.

⁷⁸⁶ - أنظر المادة 263 مكرر من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، المرجع نفسه.

⁷⁸⁷ - محمد حاجي، " إستراتيجية الجماعات المحلية لنظام التمويل، - حالة البلدية الجزائرية- "، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، كلية الحقوق، جامعة باتنة، عدد 16، جوان 2007، ص.82.

⁷⁸⁸ - أنظر المادة 263 مكرر 2 من من أمر رقم 101-76، مؤرخ في 09 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، معدل ومتمم، مرجع سابق، التي كانت محل تعديل بموجب قانون رقم 01-21، مؤرخ في 22 ديسمبر 2001، يتضمن قانون المالية لسنة 2002، ج.ر.ج.د.ش. عدد 79، الصادر في 23 ديسمبر 2001.

⁷⁸⁹ - وذلك بموجب المادة 262 التي نصت: " يسوغ للبلديات المصنفة، أن تؤسس رسماً خصوصياً يدعى رسم الإقامة، ويفرض الرسم على الأشخاص غير المقيمين في البلدية وغير الحائزين لمسكن فيها..."

⁷⁹⁰ - الصادر بموجب قانون رقم 02-97، مؤرخ في 31 ديسمبر 1997، يتضمن قانون المالية لسنة 1998، ج.ر.ج.د.ش. عدد 89، الصادر في 31 ديسمبر 1997، وذلك بحكم المواد 59-66 منه

⁷⁹¹ - أنظر المادة 65 من قانون رقم 02-97، مؤرخ في 31 ديسمبر 1997، يتضمن قانون المالية لسنة 1998، المرجع نفسه.

وعلى اليوم الواحد للإقامة، والتي يجب ألا تقل عن 10 دج للفرد ولليوم الواحد، وألا تزيد عن 20 دج، و50 دج على العائلة⁽⁷⁹²⁾.

د- الرسم على الرخص العقارية: نص على هذا الرسم قانون المالية لسنة 2000⁽⁷⁹³⁾، وذلك في المادة 55⁽⁷⁹⁴⁾، وهو جباية توجه كلية للبلديات، وتشمل رخص البناء، رخص تقسيم الأراضي، رخص التهديم، شهادات المطابقة والتهيئة وال عمران⁽⁷⁹⁵⁾، وتحدد تعريفات الرسم بالنسبة لكل صنف من الوثائق المذكورة، حسب قيمة البناية، أو تبعا لعدد القطع الأرضية⁽⁷⁹⁶⁾.

هـ- الرسم الخاص بالإعلانات والألواح المهنية: نص على هذا الرسم كذلك قانون المالية لسنة 2000 وذلك في المادة 56⁽⁷⁹⁷⁾، وتؤسس هذه الجباية على تعليق أو وضع إعلانات بجميع أنواعها⁽⁷⁹⁸⁾، ويحدد مبلغ الرسم حسب عدد الإعلانات المعروضة وحجمها⁽⁷⁹⁹⁾.

⁷⁹² - أنظر المادة 63 من قانون رقم 02-97، مؤرخ في 03 ديسمبر 1997، يتضمن قانون المالية لسنة 1998، المرجع نفسه.
⁷⁹³ - الصادر بموجب قانون رقم 11-99، مؤرخ في 23 ديسمبر 1999، يتضمن قانون المالية لسنة 2000، ج.ر.ج.د.ش. عدد 92، الصادر في 25 ديسمبر 1999.

⁷⁹⁴ - تنص المادة 55 من قانون رقم 11-99، مؤرخ في 23 ديسمبر 1999، يتضمن قانون المالية لسنة 2000، المرجع نفسه على: "أولا: يؤسس لصالح البلديات رسم خاص على رخص العقارات..."
⁷⁹⁵ - أنظر المادة 55 من قانون رقم 11-99، مؤرخ في 23 ديسمبر 1999، يتضمن قانون المالية لسنة 2000، المرجع نفسه.
⁷⁹⁶ - أنظر تعديل المادة 55 لسنة 2005، بموجب المادة 49 من قانون رقم 16-05، مؤرخ في 31 ديسمبر 2005، يتضمن قانون المالية لسنة 2006، مرجع سابق.

⁷⁹⁷ - تنص المادة 56 من قانون رقم 11-99، مؤرخ في 23 ديسمبر 1999، يتضمن قانون المالية لسنة 2000، مرجع سابق: "أولا: ينشأ لفائدة البلديات على الإعلانات والصفائح المهنية، باستثناء تلك المتعلقة بالدولة والجماعات الإقليمية والحاملة للطابع الإنساني، رسم خاص للإعلانات والصفائح المهنية..."

⁷⁹⁸ - والتي عدتها المادة 56 من قانون رقم 11-99، مؤرخ في 23 ديسمبر 1999، يتضمن قانون المالية لسنة 2000، المرجع نفسه، وتتمثل في: - الإعلانات على الأوراق العادية، المطبوعة والمخطوطة باليد، - الإعلانات التي تعرضت إلى تجهيز ما قصد إطالة بقائها، سواء تم تحويل هذا الورق وتهيئته، أو كانت هذه الإعلانات مغطاة بزجاج، أو مادة أخرى، أو تم إصاقها، قبل وضعها على قماش أو قطع معدنية ومسماة "إعلانات على ورق مجهزة ومحمية"، - الإعلانات المدهونة أو بصفة عامة المعلقة في مكان عمومي، حتى ولو كانت غير موجودة على بناية ولا على جدار أي بناية أخرى الإعلانات غير تلك المطبوعة أو المخطوطة على الورق، - الإعلانات المضيفة المكونة من مجموعة حروف أو إشارات موضوعة بصفة خاصة فوق هيكل المبنى أو ركيزة ما لجعل الإعلان مرئيا في النهار أو الليل، - الصفائح المهنية، من كل الموارد، مخصصة للتعريف بالنشاط ومكان ممارسة العمل."
⁷⁹⁹ - أنظر المادة 56 من قانون رقم 11-99، مؤرخ في 23 ديسمبر 1999، يتضمن قانون المالية لسنة 2000، المرجع نفسه.

ثانيا

الموارد العائدة للبلديات والولايات

يمكن إجمال الموارد العائدة للبلديات، فيما يأتي:

أ- الرسم على النشاط المهني⁽⁸⁰⁰⁾: وهو رسم سنوي يدفع من قبل الأشخاص الطبيعية أو الاعتبارية التي تملك محلا مهنيا في الجزائر، وتمارس نشاطا تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي، والتي تدخل في صنف الأرباح التجارية، غير التجارية، والصناعية⁸⁰¹.

أحدث هذا الرسم في سنة 1995⁽⁸⁰²⁾، وحل محل الرسم على النشاط الصناعي والتجاري، والرسم على النشاط غير التجاري، وقد طرأت على قيمته مجموعة من التغييرات، حيث كانت النسبة في سنة تأسيسه تقدر بـ 2,55% يوزع بنسبة 0,75% بالنسبة للولاية، 1,66% للبلدية، و0,14% للصندوق المشترك للجماعات المحلية، لتصبح 2% في سنة 2001⁽⁸⁰³⁾، موزعة 0,59% بالنسبة للولاية، 1,30% للبلدية، و0,11% للصندوق المشترك للجماعات المحلية، ليخص المشرع في سنة 2008⁽⁸⁰⁴⁾ نشاط نقل المحروقات بواسطة الأنابيب بنسبة 3%، تحصل الولاية منها على قيمة 0,88%، البلدية على 1,96%، الصندوق المشترك للجماعات المحلية على 0,16%.

نشير في الأخير، أنه رغم جعل الرسم على النشاط المهني، من الموارد المحصلة كلية للجماعات الإقليمية، إلا أنه بالإضافة إلى السمة التي تتميز به الموارد المحلية بنقص

⁸⁰⁰ - أنظر المادة 217 من من أمر رقم 101-76، مؤرخ في 09 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسم المماثلة، معدل ومتمم، معدلة ومتممة بموجب قانون 08-15، مؤرخ في 30 ديسمبر 2015، يتضمن قانون المالية لسنة 2016، ج.ج.ج.د.ش عدد 72، الصادرة في 31 ديسمبر 2016.

⁸⁰¹ - تجدر الإشارة أن المادة 217 كانت محل تعديل بموجب قانون المالية لسنة 2017، الصادر بموجب قانون رقم 14-16، مؤرخ في 28 ديسمبر 2016، ج.ج.ج.د.ش عدد 77، الصادر في 29 ديسمبر 2016.

⁸⁰² - وذلك بموجب المادة 21 من أمر رقم 27-95، مؤرخ في 31 ديسمبر 1995، يتضمن قانون المالية لسنة 1996، ج.ج.ج.د.ش عدد 82، الصادر في 31 ديسمبر 1995.

⁸⁰³ - وذلك بموجب المادة 06 من قانون رقم 12-01، مؤرخ في 19 جويلية 2001، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001، ج.ج.ج.د.ش عدد 38، الصادر في 21 جويلية 2011.

⁸⁰⁴ - بموجب أمر رقم 02-08، مؤرخ في 24 جويلية 2008، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، ج.ج.ج.د.ش عدد 42، الصادر في 27 جويلية 2008.

المردودية، نجد المشرع الجزائري يتبع سياسة الإنقاص، أو إلغاء هذه الموارد مما يؤثر بالسلب على استقلالية الجماعات المحلية، لوجودها في حالة ضرورة اللجوء للتمويل المركزي.

ب- موارد الأملاك: تعتبر من المصادر غير الحثائية لمالية الجماعات الإقليمية، وتنقسم أملاك الهيئات المحلية، إلى صنفين، العامة والخاصة⁽⁸⁰⁵⁾، وتعد من الموارد ذات الأهمية البالغة في المالية المحلية، لاعتبارها داخلية وذاتية، يمكن أن تدعم استقلالية الجماعات الإقليمية، إذا نظمت بشكل رشيد.

تتكون موارد الأملاك من حصيلة إيجار أو بيع الجماعات الإقليمية لأموالها العقارية، أو في الربح الذي تتحصل عليه من مشروعاتها الاقتصادية، وكذا من تسيير مرافقها عن طريق الإدارة المباشرة من أجل تقديم بعض الخدمات، كالتزويد بالماء، والمذابح، والملاعب الرياضية⁽⁸⁰⁶⁾.

تتميز إيرادات أملاك البلدية والولاية بالقلّة بسبب الأثمان المنخفضة المطبقة على بعض الممتلكات التي من شأنها توفير موارد مالية معتبرة، الإهمال وغياب العناية الكافية لباقي الممتلكات وعدم تنميتها، سياسة التنازل عن الأملاك التي اتبعتها الجزائر، وكذا خصوصية وحل أغلب المؤسسات العمومية المحلية⁽⁸⁰⁷⁾.

الفقرة الثانية

الموارد المحصلة جزئيا للجماعات الإقليمية

تتقاسم الجماعات الإقليمية متع الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية، مجموعة من الجبايات، والمتمثلة أساسا في:

⁸⁰⁵ - تمثل الأملاك العامة تلك المخصصة لإشباع حاجيات النفع العام، لذا فإن استخدامها يكون مجانا، حيث أن الإيرادات انتفاع المواطنين بهذا الصنف من الأملاك، والتي تكون رمزية، توجه لتغطية نفقات صيانة هذه الأملاك، بينما الأملاك الخاصة فتتمثل في تلك التي يمكن أن تكون محل للبيع والشراء والمبادلة والتأجير، فهي أملاك منتجة للإيرادات، للتفصيل أكثر، أنظر: - وداد علو، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016، ص.ص.33، 34.

⁸⁰⁶ - مبارك لسوس، مرجع سابق، ص.19.

⁸⁰⁷ - المرجع نفسه، ص.20.

أ- الرسم على القيمة المضافة: يطبق هذا الرسم على عمليات البيع والأعمال العقارية والخدمات من غير تلك الخاضعة للرسوم الخاصة⁽⁸⁰⁸⁾، ويشكل ثاني مورد للدولة بعد الجباية البترولية⁽⁸⁰⁹⁾، وقد فرضت هذه الجباية بموجب قانون المالية لسنة 1991⁽⁸¹⁰⁾، وذلك في المادة 65⁽⁸¹¹⁾ منه، ويحصل بمعدل عادي نسبته 17%⁽⁸¹²⁾ و 7%⁽⁸¹³⁾، ويوزع ناتج الرسم على القيمة المضافة⁽⁸¹⁴⁾ بالنسبة للعمليات المحققة في الداخل بـ 75% لفائدة ميزانية الدولة، 10% لفائدة البلديات مباشرة، و 15% لفائدة صندوق التضامن والضمان للجماعات الإقليمية، أما بالنسبة للعمليات المحققة عند

⁸⁰⁸ - أنظر المادة الأولى من قانون رقم 102-76، مؤرخ في 09 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الرسوم على رقم الأعمال، معدل ومتمم، ج.ر.ج.د.ش عدد 103، الصادر في 26 ديسمبر 1976.

⁸⁰⁹ - بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر، "مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا"، عدد 04، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، جوان 2006.

⁸¹⁰ - الصادر بموجب قانون رقم 36-90، مؤرخ في 31 ديسمبر 1990، يتضمن قانون المالية لسنة 1991، ج.ر.ج.د.ش عدد 57، الصادر في 31 ديسمبر 1990.

⁸¹¹ - تنص المادة 65 من رقم 36-90، مؤرخ في 31 ديسمبر 1990، يتضمن قانون المالية لسنة 1991، المرجع نفسه: "يؤسس رسم على القيمة المضافة ..."

⁸¹² - أنظر المادة 21 من قانون رقم 102-76، مؤرخ في 09 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الرسوم على رقم الأعمال، معدل ومتمم، مرجع سابق.

⁸¹³ - أنظر المادة 23 من أمر رقم 102-76، مؤرخ في 09 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الرسوم على رقم الأعمال، معدل ومتمم، المرجع نفسه.

⁸¹⁴ - كان ناتج الضريبة على القيمة المضافة يوزع حسب المادة 50 من قانون 11-99، مؤرخ في 23 ديسمبر 1999، يتضمن قانون المالية لسنة 2000، مرجع سابق، بالنسبة للعمليات المحققة بالداخل، 85% لفائدة ميزانية الدولة، 5% لفائدة البلديات مباشرة، 10% لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية، أما بالنسبة للعمليات المحققة عند الاستيراد فتخصص نسبة 85% لميزانية الدولة، 15% للصندوق المشترك للجماعات المحلية، ليصبح بموجب المادة 10 من أمر رقم 04-06، مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2006، ج.ر.ج.د.ش عدد 47، الصادر في 19 جويلية 2006، 80% لفائدة ميزانية الدولة، 10% لفائدة البلديات مباشرة، 10% لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وبالنسبة للعمليات المنجزة من قبل المؤسسات التابعة لاختصاص مديرية المؤسسات الكبرى، تدفع الحصة العائدة إلى البلديات إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية، أما بالنسبة للعمليات المحققة عند الاستيراد، فتخصص نسبة 85% لميزانية الدولة، 15% لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وتوزع الحصة المخصصة للصندوق المشترك للجماعات المحلية، بين الجماعات الإقليمية حسب ضوابط ومعايير التوزيع المحددة عن طريق التنظيم. يكون بذلك المشرع قد رفع النسبة المخصصة للجماعات المحلية، ولو بشكل طفيف، إذ تبقى الدولة صاحبة الحصة الكبرى من هذه الجباية.

الاستيراد، فيخصص 85 % لميزانية الدولة، و15 % صندوق التضامن والضمان للجماعات الإقليمية⁽⁸¹⁵⁾.

ب- الرسم الصحي على اللحوم: وهو رسم على الذبح، ويعتبر من الإيرادات المحصلة لفائدة البلديات كمبدأ عام، وهو ما نص عليه قانون الضرائب غير المباشرة⁽⁸¹⁶⁾ في المادة 446⁽⁸¹⁷⁾، ويفرض على وزن اللحم الصافي للحيوانات المذبوحة⁽⁸¹⁸⁾، وتحدد تعريفه الرسم بـ 10 دج/ على كل كيلوغرام، يخصص 1,5 دج منها لصندوق التخصيص الخاص بحماية الصحة الحيوانية⁽⁸¹⁹⁾، وتخصص حصيلة الرسم إلى البلدية التي تم في تراها الذبح⁽⁸²⁰⁾، وهو ما نصت عليه المادة 466 من قانون الضرائب غير المباشرة، ويدفع إلى مصلحة الصندوق المشترك للجماعات المحلية، إذا تم تحصيله في مؤسسات التبريد أو التخزين لا تملكها البلدية، والتي توجد على تراها، ولما يتم تحصيله عند الاستيراد⁽⁸²¹⁾.

ج- الرسم على الأملاك: أسس هذا الرسم بموجب المادة 31 من قانون المالية لسنة 1993⁽⁸²²⁾، ويخضع لهذه الضريبة الأشخاص الطبيعيون، الذين يوجد مقرهم

⁸¹⁵ - أنظر المادة 161 من أمر رقم 102-76، مؤرخ في 09 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الرسوم على رقم الأعمال، معدلة بموجب المادة 37 من قانون رقم 14-16، مؤرخ في 28 ديسمبر 2016، يتضمن قانون المالية لسنة 2017، مرجع سابق.

⁸¹⁶ - الصادر بموجب أمر رقم 104-76، مؤرخ في 09 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الضرائب غير المباشرة، معدل ومتمم، ج.ر.ج.د.ش عدد 70، الصادر في 02 أكتوبر 1977.

⁸¹⁷ - تنص المادة 446 من أمر رقم 104-76، مؤرخ في 09 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الضرائب غير المباشرة، معدل ومتمم، مرجع سابق: "إن ذبح الحيوانات المبينة أداما، يخضع لرسم لفائدة البلديات ضمن الأشكال وتبعاً للكيفيات المحددة في المواد التالية..."

⁸¹⁸ - أنظر المادة 448 من أمر رقم 104-76، مؤرخ في 09 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الضرائب غير المباشرة، المرجع نفسه.

⁸¹⁹ - وهو ما نصت عليه المادة 452 من أمر رقم 104-76، مؤرخ في 09 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الضرائب غير المباشرة، المرجع نفسه، معدلة بموجب أمر رقم 01-09، مؤرخ في 22 جويلية 2009، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج.ر.ج.د.ش عدد 44، الصادر في 26 جويلية 2009.

⁸²⁰ - غير أنه إذا تم الذبح في مسلخ بلدي مشترك تدرج حصيلة الرسم في حساب يقيد خارج ميزانية البلدية التي يوجد على تراها المسلخ، لتوزع فيما بين البلديات المعنية، للتفصيل حول كيفية توزيع حصيلة الرسم أنظر المادة 467 من أمر رقم 104-76، مؤرخ في 09 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الضرائب غير المباشرة، المرجع نفسه.

⁸²¹ - أنظر المادة 468 من أمر رقم 104-76، مؤرخ في 09 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الضرائب غير المباشرة، المرجع نفسه، المعدلة بموجب أمر رقم 03-07، مؤرخ في 24 جويلية 2007، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2007، ج.ر.ج.د.ش عدد 47، الصادر في 25 جويلية 2007.

⁸²² - الصادر بموجب مرسوم تشريعي رقم 01-93، مؤرخ في 19 جانفي 1993، يتضمن قانون المالية لسنة 1993، ج.ر.ج.د.ش عدد 04، الصادر في 20 جانفي 1993.

الجبائي بالجزائر، بالنسبة لأملاكهم الموجودة بالجزائر، أو خارجها، وكذا الذين لا يملكون مقرا جبائيا بالجزائر بالنسبة لأملاكهم الموجودة بالجزائر⁽⁸²³⁾، وتحدد نسبتها بحسب قيمة الأملاك⁽⁸²⁴⁾، وتتراوح بين 0% و1,5%⁽⁸²⁵⁾، ويوزع ناتج الضريبة بتخصيص نسبة 60% لميزانية الدولة، و20% لميزانيات البلديات، و20% للصندوق الوطني للسكن⁽⁸²⁶⁾.

د- القسيمة على السيارات: أسست بموجب قانون المالية لسنة 1996⁽⁸²⁷⁾، وذلك بالمادة 46⁽⁸²⁸⁾، ويخضع لها كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة مرقمة في الجزائر، وتختلف تعريفه هذه الضريبة باختلاف نوع السيارة، وسنة بدء استعمالها⁽⁸²⁹⁾، وتدفع لدى كل من قابض الضرائب والبريد والمواصلات⁽⁸³⁰⁾، ويوزع حاصل الرسم 20% للصندوق الوطني للطرق والطرق السريعة، و30% للصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، و50%

⁸²³ - أنظر المادة 274 من أمر رقم 101-76، مؤرخ في 09 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، معدل ومتمم، مرجع سابق.

⁸²⁴ - أنظر المادة 281 مكرر 8 من أمر رقم 101-76، مؤرخ في 09 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، معدل ومتمم، المرجع نفسه، المعدلة بموجب المادة 14 من قانون رقم 16-05، مؤرخ في 31 ديسمبر 2005، يتضمن قانون المالية لسنة 2006، مرجع سابق.

⁸²⁵ - بينما كانت النسبة قبل سنة 2005، تتراوح بين 0% و2,5%، وبالتالي تم الإنقاص من نسبة الرسم، وهو ما يؤثر بالسلب على نصيب الجماعات الإقليمية.

⁸²⁶ - أنظر المادة 282 من أمر رقم 101-76، مؤرخ في 09 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، معدل ومتمم، مرجع سابق.

⁸²⁷ - الصادر بموجب أمر رقم 31-96، مؤرخ في 30 ديسمبر 1996، يتضمن قانون المالية لسنة 1997، ج.ر.ج.د.ش. عدد 78، الصادر في 31 ديسمبر 1996.

⁸²⁸ - تنص المادة 46 من أمر رقم 31-96، مؤرخ في 30 ديسمبر 1996، يتضمن قانون المالية لسنة 1997، المرجع نفسه: " يضاف إلى قانون الطابع فصل رابع عشر يحرق كما يأتي: " الفصل الرابع عشر، قسيمة على السيارات المادة 299: تؤسس قسيمة على السيارات المرقمة في الجزائر..."

⁸²⁹ - أنظر المادة 300 من أمر رقم 103-76، مؤرخ في 9 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الطابع، معدل ومتمم، ج.ر.ج.د.ش. عدد 32، الصادر في 15 ماي 1977.

⁸³⁰ - أنظر المادة 301 من أمر رقم 103-76، مؤرخ في 9 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الطابع، المرجع نفسه، المعدلة بموجب المادة 38 من قانون رقم 11-02، مؤرخ في 24 ديسمبر 2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج.ر.ج.د.ش. عدد 86، الصادر في 25 ديسمبر 2002.

لميزانية الدولة⁽⁸³¹⁾، وبهذا تم تخفيض حصة الجماعات المحلية مقارنة بما كان عليه قبل سنة 2016⁽⁸³²⁾، وهو ما يؤثر بالسلب على الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية لشح الموارد.

هـ- الضريبة الجزافية الوحيدة: أنشئت هذه الضريبة بموجب قانون المالية لسنة 2007⁽⁸³³⁾، وذلك بالمادة 02⁽⁸³⁴⁾، وتحل محل النظام الجزافي للضريبة على الدخل، ويخضع لها الأشخاص الطبيعيون أو المعنويون والشركات والتعاونيات التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو حرفيا أو مهنة غير تجارية عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي 30⁽⁸³⁵⁾ مليون دينار جزائري⁽⁸³⁶⁾، ويوزع ناتج الضريبة⁽⁸³⁷⁾ بتخصيص 49,25 % لميزانية الدولة، 0,5 % لغرفة التجارة والصناعة، 0,01 % للغرفة الوطنية للصناعة

⁸³¹ - أنظر المادة 309 من أمر رقم 103-76، مؤرخ في 9 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الطابع، المرجع نفسه، المعدلة بموجب المادة 9 من قانون رقم 15-18، مؤرخ في 30 ديسمبر 2015، يتضمن قانون المالية لسنة 2016، مرجع سابق.

⁸³² - أنظر المادة من أمر رقم 103-76، مؤرخ في 9 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الطابع، مرجع سابق.

⁸³³ - الصادر بموجب قانون رقم 06-24، مؤرخ في 26 ديسمبر 2006، يتضمن قانون المالية لسنة 2007، ج.ر.ج.د.ش. عدد 85، الصادر في 27 ديسمبر 2006.

⁸³⁴ - تنص المادة 2 من قانون رقم 06-24، مؤرخ في 26 ديسمبر 2006، يتضمن قانون المالية لسنة 2007، المرجع نفسه: "يحدث ضمن الجزء الثالث من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة باب ثان عنوانه "الضريبة الجزافية الوحيدة..."

⁸³⁵ - كانت هذه النسبة محل تعديل، حيث اشترط أمر رقم 103-76، مؤرخ في 9 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الطابع، مرجع سابق، عدم تجاوز نسبة 03 ملايين دينار جزائري، لترتفع إلى 05 ملايين دينار جزائري بصدر قانون المالية لسنة 2011، بموجب قانون رقم 10-13، مؤرخ في 29 ديسمبر 2010، يتضمن قانون المالية لسنة 2011، ج.ر.ج.د.ش. عدد 85، الصادر في 27 ديسمبر 2010، ثم 30 مليون دينار جزائري بقانون المالية لسنة 2015، الصادر بموجب قانون رقم 14-10، مؤرخ في 30 ديسمبر 2014، يتضمن قانون المالية لسنة 2015، ج.ر.ج.د.ش. عدد 78، الصادر في 31 ديسمبر 2014.

- أصدرت كذلك وزارة المالية، التعليم رقم 001، مؤرخة في 15 جانفي 2015، متعلقة بالضريبة الجزافية الوحيدة، وبينت من خلالها القواعد والإجراءات المطبقة في مجال الضريبة الجزافية الوحيدة، تبعا للأحكام الجديدة المدخلة عن طريق قانون المالية لسنة 2015.

⁸³⁶ - أنظر المادة 282 مكرر 1 من أمر رقم 101-76، مؤرخ في 09 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، معدل ومتمم، مرجع سابق، المعدلة بموجب المادة 13 من قانون رقم 14-10، مؤرخ في 30 ديسمبر 2014، يتضمن قانون المالية لسنة 2015، المرجع نفسه.

⁸³⁷ - أنظر المادة 282 مكرر 5 من أمر رقم 101-76، مؤرخ في 09 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، معدل ومتمم، المرجع نفسه، المعدلة بموجب المادة 13 من قانون رقم 14-10، مؤرخ في 30 ديسمبر 2014، يتضمن قانون المالية لسنة 2015، مرجع سابق.

التقليدية، 0,24 % لغرفة الصناعة التقليدية والمهن، 40,25 % للبلديات، 5 % للولاية، 5 % للصندوق المشترك للجماعات المحلية⁽⁸³⁸⁾.

و- الضريبة على الأطر المطاطية والزيوت والشحوم: أسست هذه الرسوم بموجب قانون المالية لسنة 2006، وذلك بالمواد 60⁽⁸³⁹⁾ و61⁽⁸⁴⁰⁾، وتوزع عائداتها⁸⁴¹ بتخصيص 15 % للخزينة العمومية، 10% للصندوق الوطني للتراث الثقافي، 25 % لصالح البلديات، 50 % لصالح الصندوق الوطني لحماية البيئة وإزالة التلوث⁽⁸⁴²⁾، بالنسبة للرسم على الأطر المطاطية، أما الرسم على الزيوت والشحوم فتخصص نسبة 15% لصالح الخزينة العمومية، 35 % للبلديات، 50 % لصالح الصندوق الوطني لحماية البيئة وإزالة التلوث⁽⁸⁴³⁾.

الفرع الثاني

اللجوء للتمويل الخارجي حتمية مفروضة لعدم كفاية الموارد الذاتية

يؤدي ضعف الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية، إلى عدم تمكنها من القيام بالمهام الموكولة إليها، بسبب العجز المالي، وبالتالي البحث عن مصادر أخرى خارجية لسد الفجوة بين إمكانياتها ومتطلبات اختصاصاتها (فقرة أولى)، غير أن هذه الموارد رغم أهميتها إلا أنها تؤثر سلبا على استقلالية الهيئات المحلية، بحكم فتح المجال لتدخل السلطة المركزية في تسيير

⁸³⁸ - تجدر الإشارة أن هذه النسب كانت في ظل قانون المالية لسنة 2007، بـ 48,50 % لميزانية الدولة، 0,1 % لغرفة التجارة والصناعة، 0,02 % للغرفة الوطنية للصناعة التقليدية والحرف، 40 % للبلديات، 5 % للولاية، 5 % للصندوق المشترك للجماعات المحلية، وبذلك حدث ارتفاع في الحصة المخصصة للبلديات إلا أن هذا الارتفاع طفيف جدا ولا يؤدي الغرض المنشود والمتمثل في تدعيم الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية.

⁸³⁹ - تنص المادة 60/1 من قانون رقم 16-05، مؤرخ في 31 ديسمبر 2005، يتضمن قانون المالية لسنة 2006، مرجع سابق: "يؤسس رسم على الأطر المطاطية الجديدة المستوردة و/أو المصنوعة محليا..."

⁸⁴⁰ - تنص المادة 61/1 من قانون رقم 16-05، مؤرخ في 31 ديسمبر 2005، يتضمن قانون المالية لسنة 2006، المرجع نفسه: "يؤسس رسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم يحدد بـ 12.500 دج عن كل طن مستورد أو مصنع داخل التراب والتي تنجم عن استعمالها زيوت مستعملة..."

⁸⁴¹ - غير أن قانون 14-16، مؤرخ في 28 ديسمبر 2016، يتضمن قانون المالية لسنة 2017، مرجع سابق، قام بتعديل هذه النسب، وذلك بموجب المادة 112، التي عدلت المادة 60 من قانون 16-05، مؤرخ في 31 ديسمبر 2005، يتضمن قانون المالية لسنة 2006، مرجع سابق، بتوزيع حاصل 2 % من هذا الرسم بتخصيص 35 % لميزانية الدولة، 35 % لصالح البلديات، و 30 % لصالح الصندوق الخاص للتضامن الوطني، وفي هذا تدعيم لمالية البلديات، ولو بصفة محتشمة، وبإمكانه إخراجها من الأزمة لعمم على باقي الرسوم.

⁸⁴² - أنظر المادة 60/2 من قانون رقم 16-05، مؤرخ في 31 ديسمبر 2005، يتضمن قانون المالية لسنة 2006، المرجع نفسه.

⁸⁴³ - أنظر المادة 61/2 من قانون رقم 16-05، مؤرخ في 31 ديسمبر 2005، يتضمن قانون المالية لسنة 2006، المرجع نفسه.

الشؤون المحلية، فبقدر اعتماد الجماعات الإقليمية على الموارد غير الذاتية للقيام بمهامها بقدر ما يضيق حجم استقلاليتها (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى

أهم مصادر التمويل الخارجي للجماعات الإقليمية

تأتي مسألة الاعتماد على الموارد الخارجية كمرحلة ثانية أو استثنائية، تلجأ إليها الجماعات الإقليمية دون إفراط لتغطية النفقات المحلية⁽⁸⁴⁴⁾، غير أن الاستناد بالتمويل الخارجي في الجزائر أصبح المبدأ، بحكم الاعتماد المفرط للجماعات المحلية على الإعانات (أولا) والقروض (ثانيا)، لعدم كفاية الموارد الذاتية لمواجهة الاختصاصات المحلية الواسعة.

أولا

الإعانات

تعد الإعانات من أهم الموارد التي تعتمد عليها الجماعات الإقليمية لتغطية نفقاتها، بعد الموارد الجبائية، وتنقسم إلى تلك المقدمة من طرف الدولة (أ)، والمقدمة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية (ب).

أ- الإعانات المقدمة من طرف الدولة: وتتمثل في المساعدات التي تقدمها الدولة للجماعات الإقليمية، دون إلزامها بردها⁽⁸⁴⁵⁾، قصد المساهمة في الأعباء المالية للهيئات المحلية، وتحقيق نوع من المساواة والتوازن في الموارد المالية، والاختصاصات المحلية⁽⁸⁴⁶⁾، وتتخذ شكلين إما عامة، لا تخصص لغرض محدد، أو خاصة، وهي التي يخصص صرفها لتغطية نفقة معينة⁽⁸⁴⁷⁾.

⁸⁴⁴ - بسمة عولي، مرجع سابق، ص.272.

⁸⁴⁵ - حسين صغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، دارالمحمدية، الجزائر، 2000، ص.34.

⁸⁴⁶ - عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة، بيروت، 1972، ص.42.

⁸⁴⁷ - علاء سليم العامري، "الإدارة المحلية، مفهومها، أهدافها، أركانها"، مجلة القانون المقارن، عدد 46، جمعية القانون

المقارن العراقية، العراق، 2007، ص.61.

تراعي الدولة في تقديمها للإعانات مجموعة من الضوابط، منصوص عليها في المادة 172⁽⁸⁴⁸⁾ من قانون البلدية لسنة 2011 و154⁽⁸⁴⁹⁾ من قانون الولاية لسنة 2012، وتنقسم هذه الإعانات، إلى تلك الممنوحة من طرف الدولة لتغطية عجز ميزانية التسيير، وكذا تلك الممنوحة للتجهيز والاستثمار.

أ-1- إعانات الدولة لتغطية عجز قسم التسيير: تقوم إمدادات التسيير بتحقيق التوازن في الجزء الأول من الميزانية المحلية، فضعف الموارد الذاتية للهيئات الإقليمية، لا يعفيها من التزام تغطية نفقاتها، فلا يمكنها مثلا أن تتوقف عن دفع أجور الموظفين، بحجة عدم كفاية مواردها، لذا فهي تجد نفسها مضطرة لطلب إعانات من طرف الدولة، فالتمويل الذاتي لا يسمح للجماعات بالاستغناء عن هذا النوع من المساعدات⁽⁸⁵⁰⁾.

نصت المادتين 172، 154 من قانون البلدية لسنة 2011، والولاية لسنة 2012 على التوالي، إمكانية منح الدولة، لإعانات لسد العجز في ميزانية التسيير، حيث أجازتا تقديم المساعدة لتحقيق التوازن بين الموارد والمهام الموكولة للجماعة الإقليمية، لتغطية النفقات الإلزامية في حالة عدم كفاية الموارد، لتلبية المستوى المطلوب من الاحتياجات، وأخيرا التكفل بحالات القوة القاهرة.

أ-2- إعانات الدولة الموجهة للتجهيز والاستثمار: يمنح هذا النوع من الإعانات لتمويل نفقات التجهيز والاستثمار، في حالة عجز وعدم وجود فائض في ميزانية الجماعات

⁸⁴⁸ - تنص المادة 172 من قانون 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بقانون البلدية، مرجع سابق: " تتلقى البلدية إعانات ومخصصات تسيير بالنظر على وجه الخصوص لما يأتي: - عدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها كما هي محددة في هذا القانون، - عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإلزامية، - التبعات المرتبطة بالتكفل بحالات القوة القاهرة ولا سيما منها الكوارث الطبيعية أو النكبات كما هي محددة في هذا القانون، - أهداف المستوى المطلوب فيما يتعلق بتلبية الاحتياجات المخولة لها قانونا، نقص القيمة للإيرادات الجبائية للبلدية في إطار تشجيع الاستثمار المنصوص عليه في قانون المالية، توجه الإعانات الممنوحة للبلدية من الدولة للغرض الذي منحت من أجله..."

⁸⁴⁹ - تنص المادة 154 من قانون 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية...، مرجع سابق: " تتلقى الولاية إعانات ومخصصات تسيير بالنظر على الخصوص لما يأتي: - عدم مساواة مداخيل الولايات، - عدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها كما هي محددة في هذا القانون، - عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإلزامية، - التبعات المرتبطة بالتكفل بحالات القوة القاهرة ولا سيما منها الكوارث الطبيعية أو الأضرار كما هي محددة في هذا القانون، - الأهداف الرامية إلى تلبية الاحتياجات المخولة لها قانونا، نقص القيمة للإيرادات الجبائية للبلدية في إطار تشجيع الاستثمار المنصوص عليه في قانون المالية، وتخصص إعانات الدولة الممنوحة للولاية للغرض الذي منحت من أجله..."

⁸⁵⁰ - فاطمة السعيدى مزروع، مرجع سابق، ص.260.

الإقليمية، أو في حالة ضعف الفائض، وعجز الجماعة عن تحقيق برامجها التجهيزية⁽⁸⁵¹⁾، لأن الجماعات المحلية لا تستطيع بمفردها النهوض بعملية التنمية المحلية الشاملة والمستدامة⁽⁸⁵²⁾ وتقدم هذه الإعانات في إطار المخططات البلدية للتنمية، وكذا البرامج القطاعية للتنمية.

*- الإعانات المقدمة في إطار مخططات البلدية للتنمية: عرفت مخططات التنمية المحلية تطورات قانونية⁽⁸⁵³⁾، كان الهدف منها اعتماد برامج تنموية للقضاء على التدهور الاقتصادي والاجتماعي الموروث عن الفترة الاستعمارية، كبرنامج التنمية الصناعية وبرنامج نفقات التجهيز المحلي وبرنامج التشغيل الكامل⁽⁸⁵⁴⁾، لتصل الدولة الجزائرية في الأخير إلى توحيد برامج التنمية، من خلال المخططات البلدية للتنمية، المنصوص عليها بموجب المرسوم رقم 73-136، المؤرخ في 09 أوت 1973، المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلدية الخاصة بالتنمية⁽⁸⁵⁵⁾.

حتى تستفيد البلديات من إعانات الدولة، لابد من احترام مجموعة من الشروط، والمتمثلة أساساً في تقييد العمليات المعتمدة في الجدول البلدي للتجهيز والاستثمار، وبعدها يبلغ الوالي للمصادقة عليها، وبعدها يبلغ هذا الأخير البلديات باعتمادات الدفع المخصصة لتمويل العمليات المقيدة في المخطط البلدي للتنمية، ثم يستدعي الرئيس أعضاء المجلس في دورة غير عادية للتصويت عليها وتسويتها في الميزانية⁽⁸⁵⁶⁾.

⁸⁵¹ - المرجع نفسه، ص.263.

⁸⁵² - Ferrand ADAM, (F) RIOUX, Finances publiques, 3^{ème} éditions, PUF, Dalloz, Paris 2007, P.222.

⁸⁵³ - للتفصيل أكثر في المخططات المحلية للتنمية، أنظر:

- صليحة بن نملة، مخططات التنمية المحلية في ظل الإصلاح المالي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص القانون العام، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر-1، 2013/2012.

⁸⁵⁴ - مصطفى كراجي، مرجع سابق، ص.350.

⁸⁵⁵ - ج.ر.ج.د.ش عدد 67، الصادر في 21 أوت 1973.

⁸⁵⁶ - أنظر المواد من 03 إلى 13 من مرسوم رقم 73-136، المؤرخ في 09 أوت 1973، المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلدية الخاصة بالتنمية، مرجع سابق.

*- الإعانات المقدمة في إطار البرامج القطاعية للتنمية: وهي إعانات تقدم للولايات في إطار البرامج القطاعية⁽⁸⁵⁷⁾، وتستهدف أساسا الفصول المتعلقة بالري، والتربية، والطرق الولائية، والتجهيز والتزود بالمياه الصالحة للشرب، وهي بذلك ترمي إلى تحقيق التوازنات الجهوية، وتعتبر أهم مصدر للتكفل باحتياجات المواطنين على مستوى الولاية، وتوزع الأغلفة المالية من طرف وزارة المالية بعد استشارة الوزارة المكلفة بالجماعات المحلية، على أن تتولى كل ولاية تسطير برنامج مشاريعها التنموية الخاصة بها⁽⁸⁵⁸⁾، ويقوم الوالي، الأمر بالصرف الوحيد في الولاية بالتسيير المالي لعمليات التجهيز والاستثمار العمومي والمنجزة على حساب ميزانية الدولة في إطار برامج التنمية الخاصة بالولاية⁽⁸⁵⁹⁾

ب- إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية: يعتبر الصندوق المشترك للجماعات المحلية، مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ويوضع تحت وصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية⁽⁸⁶⁰⁾.

يتولى هذا الصندوق تسيير صناديق التضامن والضمان⁽⁸⁶¹⁾ البلدية والولائية⁽⁸⁶²⁾ المنصوص عليها في المواد 211⁽⁸⁶³⁾، 176⁽⁸⁶⁴⁾ من قانوني رقم 10-11، 07-12

⁸⁵⁷ - وقد منح قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، مرجع سابق، للمجلس الشعبي الولائي صلاحية إقتراح قائمة مشاريع قصد تسجيلها في البرامج القطاعية العمومية، وذلك في المادة 73 منه.

⁸⁵⁸ - وداد علو، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية...، مرجع سابق، ص.ص 64، 65.

⁸⁵⁹ - أنظر المادة 02 من مرسوم رقم 135-73، مؤرخ في 09 أوت 1973، يتضمن لامركزية اعتمادات الدولة الخاصة بالتجهيز والاستثمار لفائدة الولايات، ج.ر.ج.د.ش عدد 67، الصادر في 21 أوت 1973.

⁸⁶⁰ - أنظر المادة الأولى/2، من مرسوم رقم 266-86، مؤرخ في 04 نوفمبر 1986، يتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، ج.ر.ج.د.ش عدد 45، الصادر في 05 نوفمبر 1986.

⁸⁶¹ - وتساهم كل من البلديات والولايات في صندوق الضمان، وتحدد النسبة بموجب قرار وزاري مشترك، ومن مثال ذلك، قرار وزاري مشترك مؤرخ في 21 فيفري 1994، يحدد نسبة مساهمة البلديات في صندوق ضمان الضرائب المباشرة المحلية، ج.ر.ج.د.ش عدد 24، الصادر في 24 أبريل 1994، وقرارين وزاريين مشتركين مؤرخين في 24 ديسمبر 2001، يحددان نسبة مساهمة الولايات والبلديات في صناديق الضمان للولايات والبلديات، ج.ر.ج.د.ش عدد 07، الصادر في 30 ديسمبر 2001.

⁸⁶² - أنظر المادة 02/ من مرسوم رقم 266-86، مؤرخ في 04 نوفمبر 1986، يتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، مرجع سابق.

⁸⁶³ - وتقابلها المواد 266، 267 من أمر رقم 24-67، مؤرخ في 23 ماي 1969، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق، والمادة 151 من قانون رقم 08-90، مؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق.

⁸⁶⁴ - وتقابلها المواد 155 من أمر رقم 38-69، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتعلق بالولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق، والمادة 166 من قانون رقم 09-90، مؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق

المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي، وتستفيد البلديات من نسبة 75 % من حجم الإعانات أما الولايات فتستفيد من نسبة 25 %⁽⁸⁶⁵⁾، وتتجلى مساهمات الصندوق عموما في مايلي:

*- التخصيصات الإجمالية للتسيير: وذلك بصريح المادتين 212، 213، من قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، و177، 178 من قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، وهي التخصيصات التي يدفعها الصندوق البلدي والولائي للتضامن، والمتعلقة بالخدمة العمومية الإجبارية، توزيع الضرائب المتساوية، الإعانات المالية الاستثنائية للتوازن، وأخيرا الإعانات المالية لمواجهة الكوارث والأحداث الطارئة⁽⁸⁶⁶⁾.

*- المساعدات لفائدة التجهيز والاستثمار: ويخصص الصندوق المشترك للجماعات المحلية، نسبة 40 % للتجهيز والاستثمار⁽⁸⁶⁷⁾، وتخصص لتطوير الجماعات المحلية، وربع هذه الإعانات توجه للبلديات⁽⁸⁶⁸⁾.

ثانيا

القروض

تعتبر القروض، الأموال التي تحصل عليها الجماعات الإقليمية عن طريق الالتجاء للبنوك والمؤسسات المالية، بشرط إعادة هذه المبالغ للمؤسسة المقرضة وفق الشروط المحددة في عقد القرض⁽⁸⁶⁹⁾، وقد اشترط قانوني البلدية والولاية لسنتي 2011، 2012 على

⁸⁶⁵ - أنظر المادة 05 من مرسوم رقم 266-86، مؤرخ في 04 نوفمبر 1986، يتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، مرجع سابق.

⁸⁶⁶ - أنظر المادة 03 من مرسوم رقم 266-86، مؤرخ في 04 نوفمبر 1986، يتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، المرجع نفسه.

⁸⁶⁷ - بينما تخصص نسبة 55 % للخدمة العمومية وللضريبة المتساوية، و5 % للمساعدات الاستثنائية، أنظر المادة 06 من مرسوم رقم 266-86، مؤرخ في 04 نوفمبر 1986، يتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، المرجع نفسه.

⁸⁶⁸ - أنظر المادة 13 من مرسوم رقم 266-86، مؤرخ في 04 نوفمبر 1986، يتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، المرجع نفسه.

⁸⁶⁹ - **Zahia MOUSSA**, Les finances locales : une tentative d'approche, annales de U .R.A.M.A, constantine, 1998, P.33.

التوالي، أن تستخدم القروض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل⁽⁸⁷⁰⁾، وبالتالي لا يمكن الاقتراض لمواجهة نفقات التسيير⁽⁸⁷¹⁾، بل لتمويل نفقات التجهيز والاستثمار.

حدد نظام القروض الذي يقدم للجماعات الإقليمية القانون رقم 64-227، مؤرخ في 10 أوت 1964، المتضمن القانون الأساسي للصندوق الوطني للتوفير والاحتياط⁽⁸⁷²⁾، والذي وضع قيود لمنح القروض للجماعات المحلية⁽⁸⁷³⁾، وبعدها المرسوم رقم 85-85، المؤرخ في 30 أبريل 1985، المتضمن إنشاء بنك التنمية المحلية⁽⁸⁷⁴⁾.

تتمثل مهمة بنك التنمية المحلية، في منح تسبيقات وقروض بجميع أشكالها، والمساهمة في تنمية الجماعات المحلية، تنمية اقتصادية واجتماعية، وفقا لسياسة الحكومة، وفي حدود مخططات الجماعات المحلية المعتمدة في إطار المخططات الوطنية للتنمية⁽⁸⁷⁵⁾، غير أن احتكار البنك لمسألة تمويل الجماعات المحلية دون سواه، يتنافى مع اقتصاد السوق الذي يمنح حرية اختيار المؤسسة المالية للاقتراض، وهو ما جعل البلديات والولايات في الجزائر تعزف عن هذه الوسيلة، رغم دورها الإيجابي في نفقات التجهيز والاستثمار.

الفقرة الثانية

مساس التمويل الخارجي باستقلالية الجماعات الإقليمية

أدت محدودية الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية في الجزائر، إلى انعدام التوازن في الميزانيات المحلية، وهو ما يشكل معادلة صعبة، وهي الهيئات المحلية التي تريد استقلاليتها من جهة، وعدم وجود الموارد الذاتية الكفيلة بتحقيقها من جهة أخرى، مما يدفعها للجوء المفرط لطلب إعانات الدولة، وهو ما يشكل مساسا بحرية التصرف، بسبب تدخل السلطة الوصية

⁸⁷⁰ - أنظر المادة 174 من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، والمادة 156 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

⁸⁷¹ - Bachir YELLES CHAUCHE, op.cit, P.414.

⁸⁷² - ج.ر.ج.د.ش عدد 27، الصادر في 25 أوت 1964.

⁸⁷³ - أنظر المادة 08/ من قانون رقم 64-227، مؤرخ في 10 أوت 1964، يتعلق بتأسيس الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط، المرجع نفسه.

⁸⁷⁴ - ج.ر.ج.د.ش عدد 19، الصادر في 01 ماي 1985.

⁸⁷⁵ - أنظر المادة 04 من مرسوم رقم 85-85، مؤرخ في 30 أبريل 1985، يتضمن بنك للتنمية المحلية وتحديد قانـونه الأساسي، المرجع نفسه.

المانحة للمساعدة في الشؤون المحلية، بتوجيه القرار المحلي (أولا)، تخصيص الإعانات (ثانيا)، وتخطيط التنمية المحلية (ثالثا).

أولا

توجيه القرار المحلي

تستفيد الجماعات الإقليمية من التمويل الخارجي ضمن أطر قانونية، تحدد إجراءات المنح وكيفية الإنفاق، وكذا الرقابة الممارسة عليها لضمان حسن استغلالها⁽⁸⁷⁶⁾، ورغم الدور الذي تلعبه هذه المساعدات في تحقيق التوازن بين ضعف الموارد الذاتية وثقل حجم الاختصاصات الموكولة للهيئات المحلية، إلا أن ذلك كان على حساب استقلالية هذه الأخيرة⁽⁸⁷⁷⁾، بسبب كثرة اللجوء لهذا التمويل، فالجماعات الإقليمية أصبحت رهينة بالمساعدات التي تقدمها لها الدولة لمواجهة نفقات التجهيز والاستثمار⁽⁸⁷⁸⁾، والسلطة المركزية تسعى من خلال سياسة التمويل المركزي إلى التعبير عن الاستقلالية المحدودة لاحتفاظها بحق الإشراف والتوجيه⁽⁸⁷⁹⁾.

تتعارض سلطتي الإشراف والتوجيه مع أهم المبادئ التي يقوم عليها التنظيم اللامركزي، وهو التسيير الحر للمصالح المحلية، فالجماعات الإقليمية في الجزائر لا تملك حرية تحديد أولوياتها واختياراتها، فالتمويل المركزي للاستثمارات المحلية يعبر عن رغبة السلطة المركزية في توجيه التنمية المحلية، من خلال جعل الجماعات المحلية تحت وصاية غير مباشرة للسلطة المركزية⁽⁸⁸⁰⁾، من حيث الاختيارات الاقتصادية والإنفاق المالي، أو حتى من خلال ممارسة حق اختيار الاحتياجات المحلية، ليكون بذلك قرار التنمية المحلية صادر من

⁸⁷⁶ - مصطفى كراجي، مرجع سابق، ص.348.

⁸⁷⁷ - رمضان تسمبال، مرجع سابق، ص.113.

⁸⁷⁸ - رحمة شكلاط، " إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية "، المجلة النقدية للقانون والعلوم

السياسية، العدد الأول، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص.102.

⁸⁷⁹ - مصطفى كراجي، مرجع سابق، ص.348.

⁸⁸⁰ - هذا بالإضافة إلى الوصاية المباشرة الممارسة على الأعمال، الأعضاء، وأخيرا المجلس ككل.

السلطة المركزية⁽⁸⁸¹⁾، ولا تملك الجماعة الإقليمية سوى تقديم الآراء، والتي تكون غير ملزمة للسلطة المركزية⁽⁸⁸²⁾.

ثانيا

تخصيص الإعانات وتوجيه القروض

يظهر التأثير السلبي للتمويل الخارجي على استقلالية الجماعات المحلية كذلك، في إتباع الدولة لسياسة تخصيص الإعانات⁽⁸⁸³⁾، وتوجيه القروض، فلا تملك الهيئات الإقليمية الحرية في تسيير المصالح المحلية، فرغم أن الهدف من الإعانات التي تقدمها الدولة، هو ضمان تسيير الموارد المالية للجماعات الإقليمية بصورة عقلانية، وتحقيق التنسيق المالي والمحاسبي، إلا أنها تحولت مع الوقت، من وسيلة مساعدة، إلى سبيل للتدخل وفرض توجهات السلطات الإدارية المركزية⁽⁸⁸⁴⁾، التي تعتبر من أشد أنواع الرقابة التي تفرضها السلطة المركزية على المحليات، لهذا فإن الحكم المحلي القوي هو الذي يقلل من الاعتماد على الإعانات المركزية⁽⁸⁸⁵⁾، كون أن هذه البرمجة لإمدادات الدولة من طبيعتها العمل على تقوية سياسة عدم التركيز على حساب اللامركزية، مادامت أن الجماعات الإقليمية ما هي سوى منفذ لبرامج محددة على المستوى المركزي⁽⁸⁸⁶⁾.

نص قانون البلدية لسنة 2011، على تخصيص الإعانات في المادة 173⁽⁸⁸⁷⁾ بالنص: "تقيد الاعتمادات المالية للتجهيز بعنوان مساهمات الدولة أو

⁸⁸¹ - مصطفى كراجي، مرجع سابق، ص. 347، 348.

⁸⁸² - عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2010/2011، ص. 120.

⁸⁸³ - فرغم أن الأصل في الإعانات أن تكون إجمالية، لإعطاء الحرية الكاملة للجماعات المحلية في تسييرها والتصرف فيها وفقا للاحتياجات المحلية، إلا أن إعانات الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية، هي إعانات تخصيصية، أنظر:

- المرجع نفسه، ص. 122.

⁸⁸⁴ - المرجع نفسه، ص. 123.

⁸⁸⁵ - علاء سليم العامري، مرجع سابق، ص. 61.

⁸⁸⁶ - Mohamed SBIHI, « La nouvelle réforme de la fiscalité : essai d'évaluation », Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, n° spéciale, imprimerie Elmaarif el djadida, Rabat, octobre-décembre 1992, P.30.

⁸⁸⁷ - وتقابلها المادتين 163، 167 من قانون رقم 90-08، مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق.

ميزانية الولاية أو الصندوق المشترك للجماعات المحلية وكل الإعانات الأخرى بتخصيص خاص"، وهو ما يفيد التزام البلدية بتوجيه الإعانات للغرض الذي منحت لأجله⁽⁸⁸⁸⁾.

سار قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية في التوجه نفسه، وذلك في نص المادة 155⁽⁸⁸⁹⁾ بصياغة مماثلة لقانون البلدية، باشتراط تقييد الاعتمادات المالية الممنوحة للولاية بتخصيص خاص، وأكدت على ذلك المادة 154⁽⁸⁹⁰⁾.

تطرق قانوني البلدية والولاية كذلك، لمسألة توجيه القروض، حيث اشترطا على الجماعات الإقليمية اللجوء للاقتراض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل⁽⁸⁹¹⁾، كما أن المادة 04 من مرسوم رقم 85-85، المتضمن إنشاء بنك التنمية المحلية، نص على إمكانية منح القروض للجماعات الإقليمية لتطوير التنمية المحلية، لكن وفقا لسياسة الحكومة، وفي ذلك تقييد لحرية الهيئات المحلية في تسيير الشؤون المحلية.

ثالثا

تخطيط التنمية المحلية ومراقبتها

يتوقف نجاح أي تنمية، على تكامل الأنشطة، والذي يتأتى بتخطيط محكم، لذلك تم إدراج تخطيط التنمية المحلية ضمن المخطط الوطني للتنمية، بحيث يتم اختيار وضبط الاستثمارات بعد تحديد الحاجات المحلية وترتيبها حسب الأولويات⁽⁸⁹²⁾.

قيدت بذلك مشاركة الجماعات المحلية في عملية إعداد مخططاته التنموية، بضرورة انسجامها مع المخطط الوطني للتنمية⁽⁸⁹³⁾، وهو أمر منطقي لتحقيق نتائج إيجابية، إلا أن

⁸⁸⁸ - وهو ما أكدت عليه المادة 172/ من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁸⁸⁹ - وتقابلها المادة 152 من قانون رقم 09-90، مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق.

⁸⁹⁰ - تنص المادة 154 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، مرجع سابق: "... تخصص إعانات الدولة الممنوحة للولاية للغرض الذي منحت من أجله...".

⁸⁹¹ - أنظر المادة 174 من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، والمادة 156 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

⁸⁹² - مصطفى كراجي، مرجع سابق، ص. 346.

⁸⁹³ - وهو أمر منطقي لتحقيق التوازن التنموي بين مختلف مستويات التقسيم الإقليمي في البلاد.

تمهيش دور المجالس المنتخبة في ذلك، يمنح السلطة المركزية والوالي صلاحية تنفيذ ومراقبة وتنشيط المخططات البلدية للتنمية⁽⁸⁹⁴⁾، في حين أن دور الأجهزة المنتخبة يقتصر في مجرد إعطاء رأي في حالة إقامة مشروع استثمار و/أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية⁽⁸⁹⁵⁾.

المطلب الثاني

البحث في أسباب محدودية موارد الجماعات الإقليمية

تعد قضية التمويل المحلي الذاتي المستقل للجماعات المحلية، من أكبر التحديات والرهانات التي تواجه كل أنظمة الحكم المحلي، ومن بينها نظام اللامركزية الإدارية في الجزائر⁽⁸⁹⁶⁾، الذي لم يستطع التوفيق بين المهام الموكولة للهيئات الإقليمية من جهة والموارد الضرورية لمواجهتها من جهة أخرى.

تتحكم في مسألة ضعف موارد الجماعات الإقليمية في الجزائر، مجموعة من العوامل، منها ما هو جوهرى (فرع أول)، ومنها ما هو إضافي يساهم في تضخيم الفجوة بين الموارد المالية المحلية، والاختصاصات (فرع ثان).

الفرع الأول

الأسباب الجوهرية لضعف موارد الجماعات المحلية

يعتبر لجوء الجماعات الإقليمية للتمويل الخارجى ضرورة حتمية، للخروج من الوضعية المتأزمة، ومواجهة الاختصاصات التي وضعها المشرع على عاتقها، وتتمثل الأسباب الجوهرية لضعف الموارد المالية المحلية الذاتية، في محدودية نظام تمويل الجماعات الإقليمية (فقرة أولى)، وكذا عدم ملائمة التنظيم الإقليمي وسوء استغلال الموارد المحلية (فقرة ثانية).

⁸⁹⁴ - مصطفى كراحي، مرجع سابق، ص.345.

⁸⁹⁵ - أنظر المادة 109 من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁸⁹⁶ - مجلس الأمة، الإصلاحات المالية والجباية المحلية،...، مرجع سابق: ص.98.

الفقرة الأولى

محدودية نظام تمويل الجماعات المحلية

يعتري الأسلوب المعتمد في تمويل الجماعات المحلية في الجزائر، مجموعة من النقائص، تؤثر بالسلب على الاستقلالية المنشودة فيها، وتتجلى أهم هذه الثغرات في محدودية الموارد الجبائية المحلية (أولا)، وكذا ضعف الإيرادات غير الجبائية (ثانيا).

أولا

محدودية الجبائية المحلية

يشكل ضعف الموارد الجبائية للجماعات الإقليمية أهم العوامل المؤثرة على المالية المحلية، وبالتبعية على الاستقلالية، ويمكن إرجاع هذه النقائص إلى عدم وجود معايير موضوعية في توزيع الجبائية المحلية (أ)، والمردودية الضعيفة للجبائية المخصصة كليا للجماعات المحلية (ب).

أ- عدم وجود معايير موضوعية في توزيع الجبائية المحلية:

يشكل التحدي الأكبر لأي تمويل محلي ناجح، إيجاد الطريقة المثلى لتوزيع الموارد الجبائية، سواء بين الدولة والجماعات الإقليمية، أو بين هذه الأخيرة فيما بينها⁽⁸⁹⁷⁾، فالعدالة الجبائية، تقتضي توزيع المنتج الجبائي بين الدولة والجماعات الإقليمية وفق معايير ومقاييس موضوعية، بغية تحقيق توازن مالي بين مختلف هذه الوحدات الإدارية، ومعالجة الاختلالات المالية بينها⁽⁸⁹⁸⁾، غير أن الواقع أثبت وجود ثغرات على المستوى العمودي، بحكم احتكار الدولة لأهم الموارد⁽⁸⁹⁹⁾، من جهة والاستحواذ على النسبة الأكبر في الموارد التي

897- Laurence TARTOUR, L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit français, bibliothèque finances publiques et fiscalité, tome 55, LGDJ, Paris, 2012, P.31.

898- حسن بريح، المصطفى خطاب، مسلسل الإصلاح الجبائي المحلي وإشكالية الاستقلال المالي للجماعات الترابية، سلسلة أريد أن أعرف، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2014، ص.67.

899- وأكد المشرع الجزائري على هذه النزعة في توزيع الضرائب والرسوم، في قانون رقم 14-16، مؤرخ في 28 ديسمبر 2016، يتضمن قانون المالية لسنة 2017، مرجع سابق، وذلك بإضافة العديد من الضرائب والتي تخصص كليا لميزانية الدولة. نذكر منها الرسم على عقود الإنتاج وكذا نشر الإشهار الذي يتم بالخارج يطبق على المنتجات غير المصنعة محليا، والذي أسس بموجب المادة 65، الرسم على الفعالية الطاقوية يطبق على الأجهزة المستعملة بالكهرباء والغاز والمنتجات البترولية، والتي يعتبر استعمالها مفرطا بالنظر لمعايير التحكم في الطاقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به، والذي أسس بموجب المادة 70 =

تتقاسمها مع الجماعات المحلية، لعدم وجود معيار موضوعي وعادل تعتمد عليه الدولة في توزيع منتج الإيرادات الجبائية بينها وبين الجماعات المحلية، لذا فإن هذا التوزيع يثير تساؤلات حول ما إذا كان مقيدا ومحددا أم تقديري وجزافي⁽⁹⁰⁰⁾، وبهذا فإن أزمة الميزانيات المحلية، أهم أسبابها ذات طابع مركزي⁽⁹⁰¹⁾.

يظهر ذلك من خلال النسب التي خصها المشرع الجزائري للدولة في الموارد التي تشارك فيها مع الجماعات الإقليمية، فالرسم على القيمة المضافة مثلا تعود نسبة 75 % للدولة، و10 % للبلديات، و15 % لصندوق التضامن والضمان للجماعات الإقليمية، بالنسبة للعمليات المحققة بالداخل، و85 % للدولة، و15 % لصندوق التضامن والضمان للجماعات الإقليمية، لعمليات الاستيراد، وهو ما يشكل توزيع غير عادل، ويضخم من إشكالية ضعف الموارد المالية المحلية، لذا فقد حان الأوان للبحث عن توازن أحسن للنسب المطبقة بين الدولة والجماعات المحلية، فإذا كانت النسب المخصصة للأولى لا تستدعي الملاحظة، فإن النسب الممنوحة للثانية تبقى محل جدال⁽⁹⁰²⁾.

تعامل المشرع الجزائري بالأسلوب ذاته مع الموارد الأخرى مانحا الدولة الحصة الكبرى، لتستفيد الجماعات الإقليمية من نسب لا تجعلها تواجه الاختصاصات الموكولة إليها، نخص بذلك الرسم على الأملاك، الذي تخصص نسبة 60 % منه للدولة، و20 % للبلديات، و20 % للصندوق الوطني للسكن، وكذا القسيمة على السيارات بمنح 50 % للدولة، و20 % للصندوق الوطني للطرق والسريعة، و30 % لصندوق التضامن

=رسم المعاملة بالمثل، يطبق على رعايا و/أو على سيارات رعايا الدولة التي تطبق رسوما للدخول/الخروج من الإقليم أو ما شابهها على الرعايا الجزائريين، غير أنه بالمقابل أسس قانون المالية لسنة 2017، رسما على تعبئة الدفع المسبق، والذي يستحق شهريا على متعاملي الهاتف النقال، تخصص من نسبة 2 %، و35 % لميزانية الدولة، و35 % لصالح البلديات، و30 % لصالح الصندوق الخاص للتضامن الوطني، إلا أن هذا الأمر لا ينقص من حدة الأزمة المالية التي تعاني منها معظم البلديات، بحكم غلبة المركزية المفرطة في توزيع الضرائب.

⁹⁰⁰ - هشام بن ورزق، " البلدية بين التبعية والاستقلالية المالية "، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، عدد 15، كلية الحقوق، جامعة باتنة، ديسمبر 2006، ص.14.

⁹⁰¹ - Samir BOUMOULA, « Contribution à l'identification des contraintes financières des communes en Algérie : cas d'un groupe de communes de la région Bejaia », Revue IDARA, n°02, Ecole Nationale d'Administration, Alger, 2010, P.23.

⁹⁰² - مجلس الأمة، الندوة الفكرية حول " الإصلاحات المالية والجبائية المحلية "، مداخلة السيد دحو ولد قابلية، مجلة الفكر البرلماني، عدد 03، الجزائر، جوان 2003، ص.104.

والضمان للجماعات المحلية، وهو مما يشكل عائق أمام قيام الجماعات الإقليمية بدورها، بحكم الوضعية الراهنة لماليتها، المتميزة بسوء توزيع الموارد الجبائية بين المستويين المركزي والمحلي للدولة⁽⁹⁰³⁾.

ب- المردودية الضعيفة للجباية المخصصة كلياً للجماعات المحلية

تتميز الموارد الجبائية للجماعات الإقليمية بالتنوع، من خلال كثرة الضرائب والرسوم التي تخصص كلياً لها، إلا أن هذا التعدد لا يعني تحقيق أو تعزيز الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، باعتبار أن نسبة هذه الموارد محدودة، فخارج الرسم على النشاط المهني، والذي يشكل دخلاً معتبراً للهيئات المحلية⁽⁹⁰⁴⁾، تبقى الموارد الأخرى ذات مردود ضعيف⁽⁹⁰⁵⁾، وهو ما يزيد من إشكالية ضعف الموارد الذاتية المحلية، وبالتبعية المساس باستقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر، فكل الرسوم الحقوق التي تسلم للمجالس بالإضافة إلى طابعها التافه، تتسم بصعوبة التحصيل⁽⁹⁰⁶⁾.

يكمن الحل للخروج من هذه الوضعية المتأزمة للمالية المحلية، في إعادة النظر في نوعية الضرائب التي يجب أن تخصص كلياً للجماعات المحلية، وكذا إعادة النظر في النسب المقررة، لتمكين من النهوض بالتنمية المحلية، دون الإفراط في الاستعانة بالتمويل الخارجي وبإسعافات الدولة، وهذا لن يكون إلا بتنازل هذه الأخيرة عن بعض الضرائب ذات

⁹⁰³ - مجلس الأمة، الندوة الفكرية حول "الإصلاحات المالية والجباية المحلية"، مداخلة السيد بوزيد زهاري، مجلة الفكر البرلماني، عدد 03، الجزائر، جوان 2003، ص.102.

⁹⁰⁴ - حيث تصل نسبته مع الرسم على القيمة المضافة، والرسم الجزافي الذي تم إلغاؤه قرابة 95% من المداخل الجبائية المحلية، موزعة بنسبة 65% للبلديات، 30% للولايات، 5% للصندوق المشترك للجماعات المحلية، أنظر:

- مجلس الأمة، الندوة الفكرية حول "الإصلاحات المالية والجباية المحلية"، مداخلة السيد دحو ولد قابلية، مرجع سابق، ص.103.

⁹⁰⁵ - وذلك بسبب رمزية النسب الضريبية كرسوم التطهير ورسوم الإقامة وضعف إيرادات الرسم العقاري نتيجة عدم التحكم في الحضيرة العقارية من طرف الهيئات المحلية، مما جعل رسم التطهير والرسم العقاري معا لا يجلبون سوى 2,236 مليار دينار بنسبة لا تتجاوز 3,5% من قيمة المداخل الجبائية، فرغم تخصيص كل هذه المداخل للجماعات الإقليمية، إلا أن مردوديتها الضئيلة تجعل دورها في الاستقلالية المالية جد محدود، أنظر:

- رمضان تسميال، مرجع سابق، ص.109.

⁹⁰⁶ - المرجع نفسه، ص.104.

المردودية للجماعات المحلية⁽⁹⁰⁷⁾، فرغم الإجراءات التي اتبعتها الدولة في سبيل إصلاح النظام الجبائي المحلي، إلا أنها تبقى دون المستوى المطلوب، بحكم اقتصرها على تخويل الجماعات الإقليمية بعض الضرائب ذات المردودية الضعيفة⁽⁹⁰⁸⁾.

ثانيا

ضعف الموارد الذاتية غير الجبائية

تحتل موارد الأملاك أهمية قصوى داخل الميزانية المحلية، فإذا كانت موارد الضرائب والرسوم تشكل العمود الفقري لنظام التمويل الذاتي، فإن عائدات الأملاك تحتل الصدارة نفسها في تلك الأهمية، وذلك لاعتبارات عديدة أهمها، اعتبارها موارد محلية بحتة ناتجة عن أملاك تعود إلى ملكية الجماعة ولها كل الحرية في التصرف فيها، عكس الضرائب والرسوم، التي يعتبر جزء مهم منها للدولة، تتنازل عن البعض لفائدة الهيئات الإقليمية، كما أن الجماعة لا تتمتع بصدها بحرية التقرير، لذا فإن الموارد غير الجبائية، تعد مصدرا مهما للتمويل المحلي، إذا أحسنت الجماعات الإقليمية تدبيرها وتسييرها بدقة⁽⁹⁰⁹⁾.

تتصف مردودية الموارد غير الجبائية في الجزائر بالضعف، والمساهمة الضئيلة في ميزانية البلديات والولايات، فالضرائب والرسوم للبلديات تشكل 90 % من مداخيلها، بينما الموارد الناتجة عن الممتلكات تكاد تكون منعدمة⁽⁹¹⁰⁾، لذا وجب تثمين هذه الأخيرة بشكل يجعلها تؤدي دورها في تعزيز المالية المحلية.

يتأتى هذا المبتغى من خلال قيام الجماعات الإقليمية بالدور المنوط بها في مجال المحافظة على أملاكها⁽⁹¹¹⁾، وتسييرها بشكل عقلاني، يجعلها منتجة للدخل، وتصبح مردوديتها

⁹⁰⁷ - Jean Claude GAUDIN, « Les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales », P.01. In http://www.jeanclaudegaudin.net/img_site/document/dossier23.pdf, consulté le 23 mai 2016.

⁹⁰⁸ - للتفصيل أكثر في الإصلاحات التي اعتمدها الجزائر للنظام الجبائي المحلي، أنظر:

- وداد علو، مرجع سابق، ص.ص. 200، 202.

⁹⁰⁹ - المهدي بنمير، التنظيم الإداري المحلي بالمغرب، المطبعة والوراقة الوطنية، المغرب، 1992، ص. 59.

⁹¹⁰ - الطيب ماتلو، " نظرة المنتخب لإصلاحات المالية المحلية من التسيير المحلي الراشد"، مجلة الفكر

البرلماني، عدد 03، مجلس الأمة، الجزائر، جوان 2003، ص. 129.

⁹¹¹ - أنظر المادة 82 من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، والمادة 105/2 من

قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

كبيرة، مما يقلل من اللجوء للتمويل الخارجي، وخصوصا وأن الهيئات المحلية تحوز على أملاك عقارية ومنقولة هامة، يؤدي استغلالها العقلاني، إلى تأسيس منجما ماليا معتبرا⁽⁹¹²⁾.

الفقرة الثانية

عدم ملائمة التنظيم الإقليمي وسوء استغلال الموارد المحلية

لا تشكل الأسباب المتعلقة بالموارد الجبائية، العوامل الجوهرية الوحيدة المساهمة في ضعف الموارد المالية المحلية، وإنما هناك عوامل أخرى لا يقل تأثيرها عن الأولى، والتي تشكل بدورها أسبابا، مضخمة لإشكالية التمويل المحلي، والمتمثلة أساسا في عدم ملائمة التقسيم الإقليمي المعتمد من طرف الدولة الجزائرية من جهة (أولا)، وكذا سوء استغلال الموارد المحلية من جهة أخرى (ثانيا).

أولا

عدم ملائمة التقسيم الإقليمي للبلاد

يعتبر تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية، من الركائز الأساسية لاستقلالية الجماعات الإقليمية، ولا توجد قواعد جامدة تتحكم في هذا التقسيم، وكل دولة تستند على العوامل التي تراها ملائمة لذلك⁽⁹¹³⁾، لذا نجد في الدول وحدات متنوعة غير منقسمة تقسيما منطقيًا، يمكن أن يندرج تحتها نوع معين من الوحدات المتشابهة من حيث المساحة أو السكان⁽⁹¹⁴⁾.

يشكل تحديد الحجم الأمثل للوحدة المحلية، وكذا مستوياتها وأنواعها، أعقد الإشكالات التي تواجهها الدول المتقدمة والنامية على حد سواء⁽⁹¹⁵⁾، على اعتبار أن مسألة حجم الوحدة وكذا إمكاناتها المالية والبشرية أثر بليغ على استقلالية الجماعات الإقليمية، ويختلف حجم الوحدة المحلية باختلاف الهدف المبتغى تحقيقه من خلال التقسيم الإقليمي، فتكون

⁹¹² - Bachir YELLES CHAUCHE, op.cit, P.27.

⁹¹³ - للتفصيل في مسألة المعايير المعتمدة في التقسيم، أنظر الفصل الأول من الباب الأول من هذه الأطروحة، ص.ص.16، 18.

⁹¹⁴ - خالد سمارة الزغبي، تشكيل المجالس المحلية...، مرجع سابق، ص.123.

⁹¹⁵ - المرجع نفسه، ص.123.

لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار⁽⁹²²⁾، غير أن هذا الأمر صعب التحقيق - إن لم نقل مستحيل -، بحكم عدم إمكانية إقناع المواطنين بحل دوائهم وبلدياتهم من جهة، وعدم وجود إرادة سياسة لتخطي هذه الوضعية من جهة أخرى، فالتقسيم الإقليمي في الجزائر هو خيار سياسي وليس عقلاني⁽⁹²³⁾.

يتبين في الأخير، أن سياسة التقسيم الإقليمي في الجزائر، سياسة هادفة ذات أبعاد متعددة، من بين ما تنطوي عليه، هو خلق وحدات محلية تابعة للإدارة المركزية، وخاضعة لمراقبتها، فالحاجة لهذه الوحدات لا ينفي تطلع السلطة المركزية المحافظة على لأكبر قدر ممكن من الامتيازات ومواصفات القوة والهيمنة في مقابل الجماعات الإقليمية، ويتيح لها التقسيم الإقليمي، فرصة الإبقاء على هذه الأخيرة في وضعية تتميز بالتبعية والارتباط المطلق بالمستوى المركزي⁽⁹²⁴⁾.

ثانيا

سوء تسيير واستغلال الموارد المحلية

يتوقف نجاح أي تنظيم على انتمج إستراتيجية فعالة لإنجاز الأداء المطلوب، وحسن تسيير واستغلال الموارد المالية، وإلا سيكون مصيرها الإهدار⁽⁹²⁵⁾، فاستغلال الموارد المالية بطريقة عقلانية، يعد من أكبر التحديات التي تواجهها الدول المتقدمة والنامية على حد السواء.

تعاني الجزائر من سوء تسيير واستغلال الموارد المالية، وذلك بسبب عدم امتلاكها للموارد البشرية ذات الكفاءة والمؤهلات العلمية الضرورية للتسيير، وهو ما يؤدي إلى التبذير والإهمال واتخاذ قرارات ارتجالية⁽⁹²⁶⁾، فقد أدت سياسة التوظيف الجماعية الغير المدروسة، المعتمدة من طرف الدولة الجزائرية مباشرة بعد الاستقلال، إلى تضخم كمي في

⁹²²- Hachemi GRABA, Les ressources fiscales des collectivités locales, E.N.A.G/ édition, Alger, 2000, P.53.

⁹²³- دحو ولد قابلية، " الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية "، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002، ص.88، وكذا ردوده في المادة 151.

⁹²⁴- فاطمة السعيد مزرع، مرجع سابق، ص.300.

⁹²⁵- محمد حاجي، مرجع سابق، ص.86، 87.

⁹²⁶- سليم بطرس جلدة، أساليب اتخاذ القرارات الإدارية الفعالة، دار الراية للنشر والتوزيع، عمان، (د.س.ن)، ص.43.

عدد الموظفين، مما شكل من جهة زيادة في نفقات التسيير، والافتقار لموظفين ذوي كفاءات ومؤهلات عالية⁽⁹²⁷⁾ قادرين على التسيير الرشيد للاختصاصات المحلية، وخصوصا المالية منها، من جهة أخرى⁽⁹²⁸⁾، فالجماعات المحلية تعد العنصر الفقير من حيث الموارد البشرية المؤهلة⁹²⁹، وبهذا لا يمكن اعتماد أي سياسة لامركزية مستقرة وثابتة⁽⁹³⁰⁾.

يضاف إلى ما سبق بعض التدابير انتهجتها الجزائر، أدت إلى عرقلة التسيير المحلي، والمساس بمالية الجماعات المحلية، من ذلك تطبيق الثورة الزراعية، التي حرمت الهيئات المحلية من أراضيها الزراعية التي كانت تمدّها بموارد معتبرة، وكذا التنازل عن الأملاك العقارية للوحدات الإدارية الإقليمية، في إطار عملية التنازل عن أملاك الدولة التي حرمتها بدورها من الإيرادات التي كانت تتحصل عليها من استغلال هذه الأملاك، ناهيك عن إجبار البلديات والولايات على إنشاء وتسيير حظائر لعتادها ووحداتها الإنتاجية والخدمات بمقاولات بلدية وشركات ولأية تدعى مؤسسات عمومية محلية، تخضع لقواعد التسيير الاشتراكي للمؤسسات، والتي أثرت بالسلب على الميزانية المحلية⁽⁹³¹⁾.

قامت الدولة الجزائرية كذلك بإضافة نفقات أخرى للصندوق المشترك للجماعات المحلية، وهو ما أدى إلى تضخيم إشكالية سوء التسيير، من جهة، والأزمة المالية التي تعاني منها الجماعات الإقليمية من جهة أخرى، وتتمثل هذه النفقات في المساهمة في تسيير الحرس البلدي، رغم أنها تتعلق أساسا بميزانية الدولة، وكذا تغطية العجز المالي

⁹²⁷ - هذا بالإضافة إلى ضعف المؤهلات في المنتخبين المحليين، مما يزيد المسألة تعقيدا، وهو ما فصلناه في الفصل الأول من هذا الباب، 168، 184.

⁹²⁸ - رمضان تيسمبال، مرجع سابق، ص. 118.

⁹²⁹ - فعند إجراء مقارنة بين نسبة التأهيل على المستوى المركزي مع نسبته على المستوى المحلي، يتبين بوضوح ضعف النسبة على المستوى الثاني، حيث بلغت نسبة التأطير على المستوى المركزي 17% أما على مستوى الولايات فبلغت النسبة 11,85% في حين على مستوى البلديات فلا تتجاوز 2,06% وهي نسبة ضعيفة جدا، ورغم التطور الحاصل في هذا الشأن في السنوات الأخيرة إلا أنه لم يصل للمستوى المطلوب، أنظر:

- وداد علو، مرجع سابق، ص. 116.

⁹³⁰ - محمد عبود بودريالة، "الإصلاح الضريبي"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 03، مجلس الأمة، الجزائر، جوان 2003، ص. 122.

⁹³¹ - الطيب ماتلو، "مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2002، ص. 103.

للبلديات⁽⁹³²⁾، وهو ما يحرم الجماعات المحلية من موارد هامة كان من المفروض أن توجه للتجهيز والاستثمار من أجل تحقيق التنمية المحلية⁽⁹³³⁾.

الفرع الثاني

الأسباب الإضافية لضعف الموارد المالية للجماعات الإقليمية

ساهمت في تأزم الوضعية المالية للجماعات المحلية، عوامل أخرى، تشترك فيها مع الدولة، بحكم تأثيرها على المالية العامة أيضا، إلا أنها تمس كذلك بموارد الهيئات الإقليمية، وتتمثل في الغش والتهرب الضريبيين (فقرة أولى)، وكذا سياسة الإعفاءات من الضرائب المعتمدة من طرف الدولة، وقلة الاستثمارات المنتجة للمداخيل (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى

الغش والتهرب الضريبيين

يقصد بالتهرب والغش الضريبيين⁽⁹³⁴⁾، السلوكات والممارسات التي تتم بهدف التحايل، وتجنب أداء الضريبة، وهذا خارج نطاق القانون⁽⁹³⁵⁾، وهو تهرب مقصود من طرف المكلف بالضريبة، نتيجة مخالفته الصريحة لأحكام التشريع الجبائي، وذلك قاصدا منه عدم دفع الضرائب المستحقة عليه، من خلال الامتناع عن تقديم التصريح بمداخيله أو تقديم

⁹³² - عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية،...، مرجع سابق، ص.125.

⁹³³ - رمضان تيسمبال، مرجع سابق، ص.120.

⁹³⁴ - تجدر الإشارة في هذا الصدد أن الأستاذ حسون عبد الحميد، ميز بين الغش الضريبي والتهرب الضريبي، معرفا الأول على أنه ذلك الفعل المعتمد من طرف الملزمين، والقائم على التحايل والغش من أجل تجنب أداء الضريبة، أما الثاني فهو ذلك السلوك الذي يهدف إلى أداء أقل نسبة من المبالغ الجبائية الواجب أدائها أو تجنبها كليا دون خرق القانون، وذلك بالاستفادة من الثغرات أو الغموض الذي قد يعتري مقتضيات النص الجبائي، أنظر:

- **Abdelhamid HASSOUNE**, L'évasion fiscale en Afrique, cas du Maroc : sortes d'évasion et comment la maîtriser ?, séminaire sur la réforme des politiques fiscales axées sur l'innovation et la modernisation des institutions en charge de la collecte et de la gestion du patrimoine public, organisé par centre africain de la formation et de la recherche administrative pour le développement, 29 novembre et 1^{er} décembre 2010, Tanger. In www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public. Consulté le 30 mai 2016.

⁹³⁵ - حميد بوزيدة، جباية المؤسسات، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص.39.

تصريح كاذب⁽⁹³⁶⁾، ويعود تفـاقم ظـاهرة الغش والتهرب الضريبيين إلى أسباب عامة (أولا)، وأخرى خاصة بالمكلف بالضريبة (ثانيا)، وكل هذا يؤدي إلى تخفيض حجم التحصيل الضريبي⁽⁹³⁷⁾.

أولا

الأسباب العامة لظاهرتي الغش والتهرب الضريبيين

تنقسم الأسباب العامة لتفـاقم الغش والتهرب الضريبيين إلى عوامل تشريعية (أ)، وأخرى إدارية (ب).

أ- الأسباب التشريعية: يتصف التشريع الضريبي بخصائص متميزة عن القوانين الأخرى، وهو ما يفتح المجال أمام المكلف بالضريبة للتهرب من دفعها، ويمكن إجمال الأسباب التشريعية للتهرب الضريبي في:

- تعقد التشريعات الجبائية، نتيجة تعدد الضرائب واختلاف معدلاتها، مما يجعل المكلف بالضريبة في حالة ضغط ضريبي يدفعه للتملص من دفعها، وكذا عدم إحكام صياغة التشريع الضريبي، واحتوائه على ثغرات ينفذ منها المكلفون، ليتخلصوا من دفع الضريبة، ناهيك عن عدم دقة التشريعات الضريبية التي غالبا ما تصدر في البلدان النامية بصورة سريعة، تصاغ من قبل أشخاص غير أكفاء، دون إشراك العاملين في حقل التطبيق في إعداد مشروعات قوانين المالية⁽⁹³⁸⁾

- عدم استقرار التشريع الضريبي، فالتطور المستمر لقانون الضرائب والتغيير والتعديل في أحكامه، من شأنه أن يساعد على التهرب من أداء الضريبة، وذلك بسبب عدم القدرة على متابعته من طرف المكلف بالضريبة، وحتى أعوان الإدارة الجبائية في بعض الحالات⁽⁹³⁹⁾،

⁹³⁶ - عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية،... مرجع سابق، ص.108.

⁹³⁷ - ناصر مراد، واقع التهرب الضريبي في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، والسياسية، عدد 03، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009، ص.257.

⁹³⁸ - ماهر موسى درغام، سالم عميرة العمور، "ظاهرة التهرب من ضريبة الدخل في قطاع غزة: (دراسة تحليلية)"، المجلة الأردنية في إدارة الأعمال، المجلد 05، العدد 02، الجامعة الأردنية، 2009، ص.210.

⁹³⁹ - وداو علو، مرجع سابق، ص.163.

- غموض التشريع الضريبي، وهو ما يدفع المكلف بالضريبة للتملص من دفعها، فصياغة النصوص القانونية، حين تكون معقدة، تجعل النص القانوني غير واضح، وهو ما يجعله عرضة لعدم التنفيذ⁽⁹⁴⁰⁾،

- الضغط الضريبي، والمتمثل في كثرة وتعدد الضرائب، وارتفاع نسبها، مما يجعل المكلف بها في حالة تدمر، وبالتالي استعمال طرق احتيالية للتملص من دفعها⁽⁹⁴¹⁾، وذلك من خلال تقديم التصريحات الخاطئة لإدارة الضرائب⁽⁹⁴²⁾.

ب- الأسباب الإدارية: تعتبر الإدارة الضريبية، المنفذ للتشريع الجبائي على المكلفين بالضريبة، فنجاح أي إصلاح جبائي يبقى رهين بتوفر الظروف المواتية للعمل من موارد بشرية وإمكانات مادية، بالإضافة إلى بساطة الإجراءات، غير أن الوضع في الجزائر ليس بهذه الرؤية، وبعود ذلك لعدة أسباب نجملها في:

- محدودية الوسائل المادية والبشرية، فالإدارة الجبائية في الجزائر تعاني من مشاكل كبيرة من ناحية الإمكانيات والوسائل المادية، والذي يشكل عائقا أمام التحصيل الأمثل للضرائب، مما يزيد من فرص تهرب المكلفين بها من دفعها⁽⁹⁴³⁾، فارتفاع عدد الأعوان الاقتصاديين، أدى إلى زيادة عدد المكلفين بالضريبة، وبالتالي كثرة عدد الملفات الجبائية، ومن هنا وجدت الإدارة الجبائية نفسها عاجزة عن أداء المهام المتزايدة، مقابل العدد الضئيل للأعوان الإداريين القائمين على الرقابة⁽⁹⁴⁴⁾، ناهيك عن النقائص المتواجدة على مستوى

⁹⁴⁰ - محمود جمام، النظام الضريبي وأثاره على التنمية الاقتصادية (دراسة حالة الجزائر)، أطروحة دكتوراه، تخصص علوم اقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة منتوري، قسنطينة، 2010، ص.47.

⁹⁴¹ - وداو علو، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية...، مرجع سابق، ص.164.

⁹⁴² - رغم أن التصريح الكاذب يعتبر جريمة معاقب عليها في جميع تشريعات الدول، للتفصيل في مسألة التصريح، أنظر:

- **Christian LOPEZ**, Droit pénal fiscal, LGD J, Paris, 2012, PP.78, 99.

⁹⁴³ - وداو علو، مرجع سابق، ص.165.

⁹⁴⁴ - فعلى مستوى العدد، يشكل حجم الموارد البشرية العاملة بالمصالح الجبائية، أحد المعوقات التي تؤثر سلبا على فاعلية الإدارة الجبائية المحلية، إذ أن نصيب مصالح هذه الإدارة يتسم بالضعف، خاصة في عدد الأطر اللازمة من الناحية الكمية، وهو ما لا يتلاءم وثقل الأعباء الملقاة على عاتقها، ولا يستجيب لما تقتضيه طبيعة العمل بها، لعدم تغطية الجباة لمجموع مراكز التحصيل المتواجدة، أنظر:

- كريم لحرش، النظام الجبائي المحلي المغربي (في ضوء الممارسة العملية ووقائع الاجتهاد القضائي)، مطبعة طوب بريس، المغرب، 2002، ص.ص.215، 216.

الإمكانات المادية⁽⁹⁴⁵⁾ النقل، أجهزة الإعلام الآلي، اللوازم والتجهيزات المكتبية، وانعدام التحفيزات المالية، مما أثر سلباً على عمل الأعوان الإداريين⁽⁹⁴⁶⁾، وبالتبعية، كثرة فرص التهرب الضريبي،

- تعقيد الإجراءات الإدارية والتنظيمية، فبالإضافة إلى غموض النصوص التشريعية الجبائية، يعتري النظام الجبائي الجزائري إشكالية أخرى، والمتمثلة في تعقيد الإجراءات الإدارية، مما يسبب البيروقراطية⁽⁹⁴⁷⁾ في التعامل مع الملتزمين بالضريبة، وهو ما يجعل هؤلاء يتهربون من دفع الأداءات الواجبة عليهم، وتقديم تصريحات كاذبة، وخصوصاً أن نقص الموارد المادية والبشرية يساعد على ذلك.

يولد كل هذا لدى الملزم بدفع الضريبة، صورة سيئة عن الإدارة الجبائية، التي تتمسك بالقواعد القانونية، باعتبارها مصدراً للقوة، يستخدم بهدف السيطرة على المكلفين بالضريبة، بدلاً من تكريسها لخدمته والسهر على مصلحته⁽⁹⁴⁸⁾.

⁹⁴⁵ - فنشاط الإدارة المحلية، يصطدم كذلك بالإضافة إلى المعوقات المرتبطة بالتنظيم الهيكلي والموارد البشرية، بتلك المتعلقة بالوسائل المادية، والتي تشكل ركيزة أساسية كذلك ليستقيم أي إصلاح جبائي، غير أن الإدارة الجبائية تعاني أغلب الجماعات المحلية من تواضع وضعف التجهيزات المادية الضرورية للعمل، بحيث تجد المصالح الجبائية التابعة لهذه الهيئات نفسها عاجزة عن القيام بمهامها بسبب افتقارها لوسائل النقل وأدوات القياس والآلات الحاسبة، وهو ما يفوت عليها عمليات إحصاء أو تحصيل موارد هامة، نتيجة لكثرة الأخطاء، أنظر:

- المرجع نفسه، ص.213.

⁹⁴⁶ - بسمة عولي، مرجع سابق، ص.274.

⁹⁴⁷ - للبيروقراطية معنيان، الأول هو المعنى الشائع للمصطلح، والذي نقصده في الأطروحة، والآخر هو المعنى الأكاديمي، أما الأول فيربط بهدر الموارد واللاعقلانية، ووفق هذه الرؤية، ينظر للموظفين البيروقراطيين على أنهم مجموعة من "ضعاف العقول" الذين يمكن لأي منهم أن يرفض طلب شخص بسبب اعتقاده أن صاحب الطلب لم يرق إلى مستواه، لذا فهي مرادف لتعقيد الإجراءات والتعسف الإداري في استخدام السلطة، دون مبرر منطقي، أما المعنى الأكاديمي، فتعود جذوره إلى الثقافة الفرنسية، فالجزء الأول من الكلمة يعني، المكتب، ويشير الجزء الثاني للنظام، وهي في الأصل كلمة إغريقية، وبرز الاستخدام العلمي لها من خلال كتابات عالم الاجتماع "ماكس فيبر"، الذي حدد السمات الحديثة للبيروقراطية الحديثة كنموذج مثالي، أنظر:

- عبد الله الوقداني، "البيروقراطية وإدارة المعرفة"، مداخلة أقيمت في المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية، المعنون "نحو أداء متميز في القطاع الحكومي"، معهد الإدارة العامة، الرياض، من 1 إلى 4 نوفمبر 2009، ص.3، ص.4.

⁹⁴⁸ - حسن بريح، المصطفى خطاب، مرجع سابق، ص.141.

ثانيا

الأسباب المتعلقة بالمكلف بالضريبة

يلعب المكلف بالضريبة دورا كبيرا في عملية التحصيل الجبائي، لأن احترامه لقواعد فرض الضريبة، الوعاء الضريبي، المعدلات الضريبية، يؤثر إيجابا على الحصيلة الجبائية، إلا أن الملتزم بالضريبة كثيرا ما يلجأ إلى التهرب والغش الضريبيين للتملص من دفع الضريبة، وهو ما يحول دون ارتفاع حصيلة الجباية المحليّة، وبالتالي تقليص نسبة الديون على المستوى المحلي⁽⁹⁴⁹⁾، وتتمثل أهم أسباب الغش والتهرب الضريبيين الراجعة للمكلف بالضريبة في:

- نقص الوعي الجبائي لدى المكلف بالضريبة، والذي يمثل حافزا للتملص من دفع الضرائب المفروضة على عاتقه، لاعتباره أن الضريبة أداة اغتصاب وسلب للأموال، لذا يرد عليها بالتهرب من دفعها، وعدم إدراكهم أن الضريبة أداة مهمة من أدوات السياسة المالية، تستطيع الدولة من خلالها تحقيق العديد من الأهداف الاقتصادية والمالية والاجتماعية⁽⁹⁵⁰⁾،

- انعدام الثقة في الدولة، وبالتالي رفض المشاركة في الأعباء العامة، اعتقادا من المكلف بالضريبة أن القائمين على القانون والتشريعات، يفرضون الضريبة لحسابهم الخاص وليس لفائدة المصلحة العامة⁽⁹⁵¹⁾، فهناك في الجزائر أزمة شرعية، أي أن الحكام لا يحظون برضا المحكومين، مما يدفع هؤلاء إلى منح ذواتهم رخصة للتملص الجبائي، وبالتالي يقومون بهذه المخالفات ضد النظام والدولة وهيئاتها⁽⁹⁵²⁾،

- الوضعية الاقتصادية للمكلف بالضريبة، وخصوصا في أوقات الأزمات التي تمر بها المشاريع الاقتصادية والتجارية، مما يدفع المكلف بالضريبة التهرب من دفعها لضعف مداخيله⁽⁹⁵³⁾،

949 - المرجع نفسه، ص.273.

950 - ماهر موسى درغام، سالم عميرة العمور، مرجع سابق، ص.210.

951 - حسن بريح، المصطفى خطاب، مرجع سابق، ص.274.

952 - أكرم زيدان، سيكولوجية المال، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، 2008، ص.ص.104، 105.

953 - وداو علو، مرجع سابق، ص.168.

- نقص الإعلام فيما يخص الضريبة، وعآؤها، كيفية حسابها، وطرق تحصيلها، بالرغم من أن المديرية العامة للضرائب وفرت مطويات خاصة بكل ضريبة، لكن هذه الأخيرة لم تصل إلى أيادي المكلفين⁽⁹⁵⁴⁾.

الفقرة الثانية

كثرة الإعفاءات ونقص المشاريع المنتجة للموارد

يزيد من تعقد إشكالية شح موارد الجماعات الإقليمية في الجزائر، سياسة الإعفاء من دفع الضريبة المتبعة من طرف الدولة (أولا)، ناهيك عن قلة الاستثمارات المنتجة للمداخيل مما يضخم فجوة عدم التوازن بين الإنفاق المحلي والموارد المالية (ثانيا).

أولا

تقليص كثرة الإعفاءات لحجم الموارد المالية المحلية

تعاني الجماعات الإقليمية في الجزائر، من عدم توازن بين الاختصاصات المعهودة لها، وحجم مواردها المالية، وقد ساهم في تضخيم هذه الوضعية مجموعة من العوامل، من بينها الحوافز الجبائية⁽⁹⁵⁵⁾ الممنوحة طرف الدولة الجزائرية، بغية تشجيع الاستثمار.

يعتبر الإعفاء الضريبي من بين الحوافز الضريبية المتبعة من طرف الجزائر، والذي يؤدي إلى المساس بأهم المبادئ التي تقوم عليها الضريبة، وهو العدالة الضريبية⁽⁹⁵⁶⁾، وقد يكون الإعفاء دائم، من خلال إسقاط حق الدولة في مال المكلف طالما بقي سبب الإعفاء قائما، ويتم منحه تبعا لأهمية النشاط، ومدى تأثيره على الحياة الاقتصادية والاجتماعية، كما

⁹⁵⁴- بسمة عولي، مرجع سابق، ص.274.

⁹⁵⁵- للتفصيل أكثر في آثار الحوافز الجبائية على الاستثمار، أنظر:

- محند وعلي عبيوط، الحماية القانونية للاستثمارات الأجنبية في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005.

- نور الدين قدوري، الإصلاحات الأجنبية، ودورها في جلب الاستثمار الأجنبي المباشر، - دراسة حالة الجزائر للفترة (1992، 2008) -، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية العلوم الاقتصادية، الجزائر، 2008.

⁹⁵⁶- حفيظ يونس، " بعض جوانب القصور في تدبير الجبائية المحلية"، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد 11-12، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2009، ص.45.

يمكن أن يكون مؤقت، بإسقاط حق الدولة من مال المكلف لمدة معينة من حياة النشاط المستهدف بالتشجيع، وعادة ما يكون في بداية النشاط⁽⁹⁵⁷⁾.

أدى تبني سياسة الإعفاءات والمزايا العديدة المنصوص عليها في مختلف التشريعات الجبائية⁽⁹⁵⁸⁾، إلى إحداث إخلال في التوازن المالي في ميزانيات الجماعات المحلية، فهي تشكل تبيذيرا للأموال⁽⁹⁵⁹⁾، حيث تحملت ميزانية الدولة بصفة عامة، وميزانية الجماعات الإقليمية بصفة خاصة، إنفاقا ضريبيا ضخما، نتيجة حرمانها من مبالغ كانت ستودع خزنتها، حيث بلغ الإنفاق الضريبي بالنسبة لإجمالي الإيرادات الضريبية خلال الفترة الممتدة من 2000-2004 ذروته سنة 2003، بنسبة قدرت بـ 12,30 %، 3,7 % مقارنة بالنتائج المحلي الإجمالي، وذلك بسبب زيادة عدد المشاريع المستفيدة من الإعفاءات الضريبية⁽⁹⁶⁰⁾.

نشير، أن سياسة التحريض الضريبي، وإن جاءت تبعا لسياسة الإصلاحات الجبائية في الجزائر، بمنح امتيازات ضريبية وتسهيلات وإعفاءات للأعوان الاقتصاديين، خاصة الشباب المستثمر، لكنهم فوتت على الخزينة العمومية مبالغ ضخمة، كون أن المورد الرئيسي للميزانية المحلية، يتمثل في إيرادات الجبائية المحلية⁽⁹⁶¹⁾.

نص المشرع الجزائري في قانون البلدية لسنة 2011، على ضرورة تعويض أي تخفيض في إيرادات البلدية بسبب إجراء تتخذه الدولة، وذلك في المادة 05 التي تنص: " يجب أن يعوض كل تخفيض في الإيرادات الجبائية البلدية ينجم عن إجراء تتخذه الدولة، ويتضمن إعفاء جبائيا أو تخفيضا في نسب الضريبة أو إلغائها، بناتج جبائي يساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل."

⁹⁵⁷ - عبد الله المالكي، إستراتيجية تشجيع الاستثمارات الخارجية في الأردن، د.د.ن، الأردن، 1974، ص. 33.

⁹⁵⁸ - وللتدليل على كثرة الإعفاءات في الجزائر، أنظر المادة 08 من أمر رقم 76-102، مؤرخ في 09 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الرسوم على رقم الأعمال، معدل ومتمم، مرجع سابق، والمتعلقة بالإعفاء من الرسم على القيمة المضافة، والتي وسعت من دائرة المستفيدين من هذا الإجراء، وهو ما يؤدي إلى حرمان الدولة والجماعات المحلية على حد السواء، من جزء مهم من الإيرادات.

⁹⁵⁹ - عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية...، مرجع سابق، ص. 129.

⁹⁶⁰ - خديجة ثابتي، دراسة تحليلية حول الضريبة والقطاع الخاص، - دراسة حالة ولاية تلمسان -، مذكرة نخرج لنيل شهادة ماجستير، تخصص: تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011/2012، ص. 148.

⁹⁶¹ - بسمة عولي، مرجع سابق، ص. 276.

سار المشرع الجزائري عند سنه لقانون الولاية لسنة 2012، على المنهج ذاته، بنصه على ضرورة تعويض التخفيض في إيرادات الولاية من طرف الدولة، وذلك في المادة 3/05: " ... يجب أن يعوض كل تخفيض في الإيرادات الجبائية للولاية ناجم عن إجراء تتخذه الدولة، ويتضمن إعفاء جبائيا أو تخفيضا في نسب الضريبة أو إلغاءها، بناتج جبائي يساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل."

نلاحظ بتحليلنا للمواد السالفة الذكر، أن هذا الإجراء، وإن كان سيضمن عدم المساس بموارد الجماعات الإقليمية بإجبار الدولة بتعويض كل تخفيض كانت هي السبب في حدوثه، إلا أنه وباعتبار أن مالية الهيئات المحلية، مرتبطة بمالية الدولة، فإن التأثير السلبي بهذه الأخيرة، سيمس بالأولى، فالتعويض من طرف الدولة، سينقص من إيراداتها، مما يجعل الإعانات المقدمة للجماعات الإقليمية محدودة، وبما أن التمويل الخارجي هو المبدأ في الجزائر، يتسع حجم الأزمة المالية التي تعاني منها البلديات والولايات.

ثانيا

توسيع قلة الاستثمارات المنتجة للمداخيل لإشكالية الموارد المحلية

تلعب الاستثمارات دورا هاما في دفع عجلة التنمية المحلية، حيث تساعد على تشغيل الطاقة الإنتاجية والموارد البشرية، بالتالي ارتفاع معدل الدخل الوطني والمحلي، وزيادة معدل النمو الاقتصادي، لذا فقد بذلت الدولة الجزائرية مجهودات مستمرة لتنمية وخلق مناخ مناسب جاذب للاستثمارات، وذلك بإصدار ترسانة من النصوص القانونية مع إنشاء أجهزة متعددة لهذا الغرض⁽⁹⁶²⁾.

يعتبر الاستثمار، من الحلول الفعالة للخروج من الأزمة المالية على المستوى المحلي⁽⁹⁶³⁾، فمساهمة المجموعات المحلية في توظيف الطاقات البشرية والمالية ودعم المشاريع

⁹⁶²- وداد علو، مرجع سابق، ص.169.

⁹⁶³- إلا أن الوضع في الجزائر يبين غياب المبادرات الرامية لاستحداث أنشطة منتجة للمداخيل، أنظر: -وزارة الداخلية والجماعات المحلية، تعليمة رقم 2143، مؤرخة في 14 سبتمبر 2014، تتعلق بترشيد النفقات.

المختلفة، يمكنها من النهوض بمختلف القطاعات الحيوية على المستوى المحلي⁽⁹⁶⁴⁾، وبالتبعية الرفع من الدخل الوطني، مما يؤثر بالإيجاب على المالية المحلية، وتتخذ الاستثمارات التي يمكن أن تباشرها الجماعات المحلية إحدى الأوجه التالية:

- الاستثمار المالي والأسواق المالية: والذي يمكن الجماعات المحلية من الحصول على موارد مهمة، تمكنها من الخروج من الأزمة المالية التي تعاني منها، والتخلص من الاعتماد المفرط على التمويل المركزي، غير أن هذا النوع من الاستثمار لم يسبق وأن طبق من طرف الجماعات الإقليمية في الجزائر، بسبب نقص الخبرة والتجربة في هذا الميدان⁽⁹⁶⁵⁾.

- الاستثمار في قطاع الخدمات: كحظائر السيارات، مركبات التسلية والترفيه، مواقف النقل، السياحة⁽⁹⁶⁶⁾، والتي تسمح بتوفير مستوى مقبول من الخدمات للمواطنين، مما يزيد من فرص رفع الموارد على المستوى المحلي.

- الاستثمار في القطاع الإنتاجي: والذي يشمل جميع العمليات التي لها صلة بنشاطات المؤسسات الاقتصادية، من تحويل، تركيب وتوزيع⁽⁹⁶⁷⁾، والذي يشكل بدوره مصدرا مهما لرفع موارد الجماعات الإقليمية، وبالتبعية تحقيق الاستقلالية المالية لها.

يظهر لنا من خلال العرض السابق، أن للجماعات الإقليمية فرص متعددة للاستثمار، إلا أن الوضع في الجزائر، يبين ضعف الاستثمار المنتج للمداخيل على المستوى المحلي⁽⁹⁶⁸⁾، وهو ما ضخم من حجم إشكالية ضعف الموارد المالية للهيئات الإقليمية، ويعود

⁹⁶⁴ - مصطفى معوان، " دور الجماعات المحلية في دعم وتشجيع المشاريع الاستثمارية في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة"، مداخلة ألقى في الملتقى الوطني حول " المؤسسة الاقتصادية الجزائرية وتحديات المناخ الاقتصادي الجديد"، بتاريخ 22، 23 أبريل 2003، كلية الحقوق الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سكيكدة، ص.1.

⁹⁶⁵ - وداد علو، مرجع سابق، ص.171.

⁹⁶⁶ - المرجع نفسه، ص.171.

⁹⁶⁷ - المرجع نفسه، ص.172، نقلا عن يوسف سلاوي، التنمية في إطار الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012، ص.145.

⁹⁶⁸ - فالجماعات المحلية في الجزائر تستثمر في الاستثمارات الاجتماعية، والتي ترفع من نفقاتها مقابل ضعف الموارد، وهو ما صرح به وزير الداخلية والجماعات المحلية الحالي " نور الدين بدوي"، بقوله: "... إنه من الواضح أن الجماعات المحلية، تواجه تزايد مستمر للنفقات الناتجة أساسا عن الاستثمارات الاجتماعية والاقتصادية، التي تولد نفقات مهمة لتسييرها وصيانتها، وصعوبات مالية ناجمة عن تراجع الموارد لا سيما تلك المتأتية من الرسوم والضرائب، المصوت عليها محليا، هذا التفاوت كان دائما محل =

السبب لتدني مستوى الاستثمارات المحلية، إلى عدم تمكن الجماعات الإقليمية من ذلك، بحكم ضعف مواردها المالية والتي لا تكفي حتى لتغطية نفقات التسيير، وكذا إحجامها عن طلب القروض بسبب عدم الحصول على معاملة خاصة من طرف المؤسسات المالية، من جهة، والتخوف من عدم القدرة على التسديد، من جهة أخرى⁽⁹⁶⁹⁾.

كان يتعين بذلك، على المجموعات المحلية بالتنسيق مع الهيئات المركزية القيام برصد وجلب التمويلات المالية لترقية الاستثمارات المحلية، كعامل للإنقاص من إشكالية ضعف الموارد المالية، وذلك من خلال تفعيل التعاون بين الجماعات المحلية⁽⁹⁷⁰⁾، وتشجيع الشراكة بين القطاع العام والخاص، بوضع سياسة تكاملية بينهما⁽⁹⁷¹⁾، وكذا اللجوء للاقتراض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل، خصوصا وأن قانوني البلدية والولاية لسنتي 2011، 2012 على التوالي، سمحا بذلك، وهو ما يظهر من نص المادتين 174 من قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، 156 من قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، لكن بالمقابل وحتى تشجع الجماعات الإقليمية على السعي للمؤسسات المالية والبنوك للحصول على الأموال، يتوجب على الدولة عدم فرض قيود تعجيزية، تجعل الأولى تتخوف وتعزف عن الاقتراض خشية عدم القدرة على التسديد وتراكم الفائدة.

=موازنة عن طريق ميزانية الدولة بمنح مخصصات مالية لفائدة ميزانيات الجماعات المحلية من خلال قوانين المالية، وكذا تدخلات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، غير أنه وبالنظر للظرف الاقتصادي الحالي، والذي يتميز بانخفاض حاد في موارد ميزانية الدولة، يفرض علينا الآن أكثر من أي وقت مضى، اللجوء إلى رؤية جديدة في إدارة الجماعات المحلية، مبنية على التسيير العقلاني والحديث والفعال دون المساس بنوعية خدمات المرفق العام. أنظر:

- وزارة الداخلية والجماعات المحلية، تعليمية رقم 01047، مؤرخة في 05 أكتوبر 2015، تتعلق بشروط وكيفيات تمويل وإعداد الميزانيات المحلية لسنة 2016.

⁹⁶⁹ - وداد علو، مرجع سابق، ص.180.

⁹⁷⁰ - للتفصيل أكثر في الموضوع، أنظر: - عز الدين عيساوي، نحو حكم محلي راشد، "التعاون ما بين البلديات" مداخلة ألقيت في الملتقى الوطني حول "المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد، - الحقائق والآفاق -"، بتاريخ 2، 3، و4 ديسمبر 2008، كلية الحقوق بالتعاون مع المجلس الشعبي البلدي لبيجاية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية.

⁹⁷¹ - مصطفى معوان، مرجع سابق، ص.2.

المبحث الثاني

محدودية دور المجالس المنتخبة في تسيير وتنفيذ مالية الجماعات الإقليمية

اعترف المشرع الجزائري بالاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، وذلك بمقتضى نص المادة الأولى من قانوني رقم 10-11، المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي، وحتى تتجسد فعليا لابد من توافر جملة من الدعائم، والتي بدونها تصبح الاستقلالية المصحح بها قانونا، مجرد تنصيب شكلي لا يرقى لدرجة التمتع الفعلي بها.

تتمثل الموارد المالية الذاتية، أولى هذه المقومات، كونها تؤدي إلى ترجمة الاختصاصات الممنوحة للجماعة الإقليمية فعليا، يضاف إليها تسيير مالية الهيئة المحلية من طرف الأجهزة التداولية، بغية تحقيق النظام اللامركزي.

لكن رغم التنصيب القانوني على تمتع الجماعات المحلية بذمة مالية مستقلة، إلا أن المشرع لم يساير هذا التوجه في تعامله مع مظاهر الاستقلالية، بحكم عدم كفاية موارد الهيئات المحلية واللجوء للتمويل الخارجي، والذي له تأثيرات سلبية على الاستقلالية المالية، وكذا هامشية دور المنتخبين في تسيير مالية الوحدات الإقليمية، والذي يعد من أهم الإشكالات التي تحول دون تحقيق استقلالية مالية فعلية، والذي تجسد من تهميش الأجهزة التداولية في عملية وضع الميزانية (مطلب أول)، وكذا امتلاك الجماعات المحلة لسلطة في المجال المالي (مطلب ثان).

المطلب الأول

دور محدود للمنتخبين في وضع الميزانية

تعتبر الميزانية جدول التقديرات الخاص بالإيرادات والنفقات السنوية للجماعة المحلية⁽⁹⁷²⁾، فهي بذلك المرآة الحقيقية العاكسة بوضوح لسياسة الهيئة المالية، ومشروعاتها

⁹⁷² - تتميز الميزانية بمجموعة من الخصائص، والمتمثلة في:

- الميزانية عمل تقديري: فهي جدول تقديرات للإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالجماعة، هذا العمل يحدد النفقات المتوقعة بالتفصيل، وكذلك الإيرادات التي يمكن تحصيلها لتغطية هذه النفقات خلال سنة مالية كاملة
- الميزانية عمل ترخيصي: فهي أمر بإذن، أي أنه مجرد المصادقة على ميزانية الولاية، أو البلدية يتم صرف النفقات وتحصيل الإيرادات

=

- الميزانية عمل دوري: فيتم وضعها كل سنة، إضافة إلى الميزانيات الإضافية

خلال سنة مقبلة⁽⁹⁷³⁾، وحتى تفعل استقلالية الجماعات الإقليمية، لابد من ضمان حرية التصرف في المجال المالي، والذي يتجلى - بالإضافة إلى التمتع بموارد مالية ذاتية، كافية لمواجهة الاختصاصات المحلية -، في سلطة إعداد الميزانية من المجموعة المحلية.

لكن، الوضع في الجزائر ينبأ بعكس ذلك، إذ جاء موقف المشرع بخلاف ما هو منتظر بمنح سلطة إعداد الميزانية للأجهزة المعينة على المستوى المحلي من جهة (فرع أول)، وتهميش المنتخبين في مجال ضبط الميزانية وتنفيذها من جهة أخرى (فرع ثان).

الفرع الأول

هيمنة الأجهزة المعينة في إعداد الميزانية

يعتبر إعداد الميزانية من طرف الأجهزة التداولية للجماعة الإقليمية، من بين أهم الركائز التي تقوم عليها الاستقلالية المالية، وبدونها لا يمكن الجزم بحرية تصرف فعلية للوحدات المحلية، وكان منتظر من المشرع الجزائري الاعتراف للمنتخبين بذلك، غير أن موقفه، جاء مغايراً من خلال منح الوالي سلطة مطلقة في إعداد ميزانية الولاية (فقرة أولى)، ومنح اختصاص إعداد ميزانية البلدية للأمين العام بينما كان في القوانين القديمة من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى

سلطة مطلقة للهيئة التنفيذية في إعداد ميزانية الولاية

تعتبر ميزانية⁽⁹⁷⁴⁾ الولاية، جدول تقديرات للإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية، كما أنها قرار بالترخيص

= - الميزانية عمل علني: يعني أن كل مساهم في دفع الضريبة له الحق في الاطلاع على مدى استعمال المداخل الجبائية من قبل الجماعات المحلية قصد تحقيق المنفعة العامة. أنظر:

- جمال لعمامرة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، الفجر للنشر، القاهرة، 2004، ص.39.

- رحمة زيوش، مرجع سابق، ص.ص.46، 52.

⁹⁷³ - عادل بوعمران، مرجع سابق، ص.ص.52، 53.

⁹⁷⁴ - تحكم الميزانية المحلية، مثلها مثل الميزانية العامة مجموعة من المبادئ والقواعد، يمكن إجمالها في:

- قاعدة السنوية: والتي مفادها أن تسطر الميزانية على مدار سنة كاملة، وهي بالضبط المدة المقررة للعمل بها، رغم ورود بعض الاستثناءات تتجلى في حالة عدم ضبط الميزانية نهائياً لسبب ما قبل بدء السنة المالية، فيستمر العمل بالإيرادات والنفقات العادية المسجلة في السنة المالية الأخيرة،

والإدارة، يسمح بحسن سير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها الخاص بالتجهيز والاستثمار⁽⁹⁷⁵⁾.

اعترف المشرع للهيئة التنفيذية للولاية، ومنذ صدور أول قانون للولاية بصلاحيات إعداد الميزانية، مهماً بذلك الجهاز التداولي، الذي لا يملك أدنى دور في هذا المجال، وهو ما يعكس النزعة المركزية، في تعامل المشرع الجزائري مع النظام اللامركزي في الجزائر، وذلك سواء تعلق الأمر بإعداد الميزانية الأولية، الميزانية الإضافية، وحتى الحساب الإداري⁽⁹⁷⁶⁾.

= قاعدة القبليّة: ومفادها وجوب إعداد الميزانية للسنة المقبلة قبل انتهاء السنة المالية الجارية، وتأتي هذه القاعدة لتعزيز الطابع التقديري للتوقعات المالية،

قاعدة الوحدة: ومفادها وضع الميزانية في وثيقة واحدة، موزعة على أبواب وفصول، غير أن هذه القاعدة يرد عليها استثناءات والمتمثلة في الميزانية الإضافية، الميزانية الاستثنائية،

- قاعدة التوازن: وتعد أهم قواعد التسيير، ويقصد بها أن تتساوى جملة الإيرادات مع جملة النفقات،

- قاعدة الشمولية: وتعني اشتغال الميزانية على قسمين، أحدهما خاص بالإيرادات والآخر خاص بالنفقات، دون الربط بينهما، بحيث يظهر الفرق جليا بينهما، أنظر:

- عادل بوعمران، مرجع سابق، ص.ص. 53، 55.

- رحمة زيوش، مرجع سابق، ص.ص. 62، 84.

⁹⁷⁵ - أنظر المادة 98 من أمر رقم 38-69، مؤرخ في 23 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق، والمادة 135 من قانون رقم 09-90، مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق، والمادة 157 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتضمن قانون الولاية، مرجع سابق.

⁹⁷⁶ - تتكون ميزانية الجماعات المحلية من وثيقتين هما:

- الميزانية الأولية: أطلق عليها هذه التسمية لأنها الوثيقة الأولى التي يتم إعدادها خلال السنة المالية، فهي عبارة عم كشف وبيان تفصيلي لكافة العمليات المالية المقررة لها خلال السنة، ويتم إعدادها قبل بداية السنة المالية، ويتم عرضها على شكل تقديرات للنفقات والإيرادات التي تعتمزم الجماعة المحلية تنفيذها خلال السنة المالية، ويتم تحضيرها إجباريا قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة لتنفيذها، حتى يتم التصويت عليها من طرف المجالس المنتخبة.

- الميزانية الإضافية: وهي وثيقة مالية تأتي لتعديل الميزانية الأولية، سواء بالنقصان أو بالزيادة، فتسمح بتعديل النفقات والإيرادات تبعا لنتائج السنة المالية السابقة، وهي تشكل الميزانية الأولية، يضاف إليها ترحيل بواقي الحساب الإداري، والتغييرات في النفقات والإيرادات التي يراها المجلس ضرورية للسنة المعنية، يتم التصويت عليها قبل 15 جوان من السنة المالية المطبقة خلالها.

- يضاف إلى الوثيقتين السالفتين الذكر، وثيقة أخرى مهمة على المستوى المحلي، وهي الحساب الإداري، والذي يشكل حوصلة للميزانيتين الأولية والإضافية، فهو يعتبر الميزانية الحقيقية للجماعة المحلية، لأنه يقدم لنا كل النفقات التي صرفت، والإيرادات التي حصلت فعلا أثناء السنة المالية، وكل البواقي التي سجلت على مستوى كل من قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار، وبيان الوضعية المالية للجماعة الإقليمية، أنظر: - عبد الحفيظ عباس، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية، دراسة حالة: نفقات ولاية تلمسان وبلدية منصوره، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان، 2012/2011، ص.ص. 38، 40.

تعد الميزانية الأولية للولاية قبل بدء السنة المالية، وتتم موازنة النفقات والإيرادات خلال السنة المالية، بناء على نتائج السنة المالية السابقة، بواسطة ميزانية إضافية، وهو ما أشارت إليه المادة 164⁽⁹⁷⁷⁾ من قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية بنصها: " يعد مشروع ميزانية أولية قبل بدء السنة المالية، وتتم موازنة النفقات والإيرادات خلال السنة المالية بناء على نتائج السنة المالية السابقة بواسطة ميزانية إضافية.

تأخذ الاعتمادات المصوت عليها بصفة منفردة في حالة الضرورة وبصفة استثنائية اسم " الاعتمادات المفتوحة مسبقا " قبل التصويت على الميزانية الإضافية واسم " الترخيصات الخاصة " بعد التصويت على هذه الميزانية، وتكون هذه الاعتمادات محددة بشرط توفر موارد جديدة.

نصت المادة 97 من أمر رقم 38-69⁽⁹⁷⁸⁾: " ... يحضر المجلس التنفيذي ميزانية الولاية ويقدمها طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل"، منحت بذلك صلاحية إعداد الميزانية للمجلس التنفيذي للولاية⁽⁹⁷⁹⁾، والذي يعتبر من الأجهزة المساعدة للوالي، وهو ما يبين هيمنة أجهزة عدم التركيز على المستوى الإقليمي، باحتكارها لأهم الاختصاصات المحلية.

سار المشرع الجزائري في قانون رقم 09-90⁽⁹⁸⁰⁾، على المنهج ذاته، بمنح صلاحية إعداد الميزانية لإدارة الولاية⁽⁹⁸¹⁾، مع تقديمها من طرف الوالي للمجلس الشعبي الولائي للتصويت

⁹⁷⁷ - وتقابلها المادة 99 من أمر رقم 38-69، مؤرخ في 23 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق، التي تنص: " تعد ميزانية أولية قبل بدء السنة المالية. وتضبط المصاريف والإيرادات خلال السنة المالية تبعا لنتائج السنة المالية السابقة بواسطة ميزانية إضافية. وإن الاعتمادات المصوت عليها بصفة منفردة في حالة الضرورة وبصفة استثنائية، تعطى لها تسمية " الاعتمادات المفتوحة مسبقا " قبل التصويت على الميزانية الإضافية وميزانية " الأذون الخصوصية " الصادرة بعد التصويت على هذه الميزانية " والمادة 142 من قانون رقم 09-90، مؤرخ في 07 أبريل 1990، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق. التي تنص: " تعد الميزانية الأولية قبل بدء السنة المالية السابقة بواسطة ميزانية إضافية. تأخذ الاعتمادات المصوت عليها بصفة منفردة في حالة الضرورة وبصفة استثنائية اسم الاعتمادات المفتوحة مسبقا قبل التصويت على الميزانية الإضافية، واسم " الترخيصات الخاصة " بعد التصويت على الميزانية.

⁹⁷⁸ - مؤرخ في 23 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق.

⁹⁷⁹ - للتفصيل أكثر في المركز القانوني للمجلس التنفيذي للولاية، أنظر المبحث الأول من الفصل الأول من هذا الباب، ص. 203.

⁹⁸⁰ - مؤرخ في 07 أبريل 1990، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق.

⁹⁸¹ - وهو ما نصت عليه المادة 138 من قانون رقم 09-90، مؤرخ في 07 أبريل 1990، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، مرجع

عليها، وذلك في نص المادة 138/2 بنصها: "تعد الميزانية إدارة الولاية، ويقدمها الوالي إلى المجلس الشعبي الولائي وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها".

أكد قانون رقم 07-12⁽⁹⁸²⁾، على الموقف المتبع من طرف الجزائر بتهميش المنتخبين، وذلك بالتأكيد صراحة على اختصاص الوالي بإعداد ميزانية الولاية، وذلك في المادة 160 بنصها: "يتولى الوالي إعداد مشروع ميزانية الولاية...".

يبين لنا ما سبق، عدم وجود إرادة سياسية للتنازل عن هذا الاختصاص لصالح المنتخبين، مما يبرز بوضوح طبيعة المركزية المراد تكريسها في الجزائر، ولتجسيد ذلك أطلق المشرع الجزائري حرية الترشح للمجالس المنتخبة، وهو ما يفتح الباب للحصول على أعضاء محدودي الكفاءة، لا يمكنهم تولي اختصاص معقد كإعداد الميزانية، وهو ما يشكل مبرر مشروع لمنح مثل هذه الصلاحية للهيئة التنفيذية، لامتلاكها المطلوبة.

الفقرة الثانية

سحب اختصاص إعداد الميزانية من رئيس المجلس وإسناده للأمين العام للبلدية

توضع الميزانية الأولى للبلدية كذلك، قبل بدء السنة المالية، ويتم تعديل النفقات والإيرادات عن طريق ميزانية إضافية، وهو ما أشارت إليه المادة 177⁽⁹⁸³⁾ من قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية التي تنص: "يتم إعداد الميزانية الأولى قبل بدء السنة المالية ويتم تعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية حسب نتائج السنة المالية السابقة عن طريق ميزانية إضافية.

⁹⁸² - مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتضمن قانون الولاية، مرجع سابق

⁹⁸³ - وتقابلها المادة 245 من أمر رقم 24-67، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق، التي تنص: "توضع الميزانية الأولى قبل بدء السنة المالية. تجرى بواسطة ميزانية إضافية معادلة النفقات والمدخولات خلال السنة المالية تبعا لنتائج السنة المالية السابقة. إن الاعتمادات المصوت عليها على حدة، في حالة الضرورة وبصفة استثنائية تسمى "الاعتمادات المفتوحة مسبقا" قبل التصويت على الميزانية الإضافية، وميزانية "الأذونات الخصوصية" المصوت عليها بعد ذلك". والمادة 150 من قانون رقم 08-90، مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتضمن قانون البلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق، التي تنص: "توضع الميزانية الأولى قبل بدء السنة المالية. يتم تعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية تبعا لنتائج السنة المالية السابقة، عن طريق ميزانية إضافية. تسمى الاعتمادات المصادق عليها على انفراد في حالة الضرورة "اعتمادات مفتوحة مسبقا" أو "إذنا خصوصيا" حسب مجيئها قبل الميزانية الإضافية أو بعدها."

يسمى فتح الاعتمادات المصادق عليها على انفراد في حالة الضرورة " اعتمادات مفتوحة مسبقا " إذا جاءت قبل الميزانية الإضافية أو " ترخيصا خاصا " إذا جاءت بعدها.

حدد إطار ميزانيتي البلدية (الأولى، والإضافية) بموجب قرار وزاري مشترك صادر من وزير الداخلية والجماعات المحلية، ووزير المالية⁽⁹⁸⁴⁾، حيث نصت المادة 02 منه: " يشمل إطار ميزانيتي البلدية وحسابها الإداري على ما يأتي:

- المعلومات العامة
- موازنة عامة للحسابات
- موازنة للمصالح والبرامج والعمليات الخارجة عن البرامج
- جدول النفقات والإيرادات مقسمة إلى أبواب لكل مصلحة أو برنامج
- الملاحق.

تمثل الموازنة العامة الإطار الذي يشمل على حسابات الميزانية وأعمدة مزدوجة، وبالنسبة للميزانيتين الأولى والإضافية، تسجل تخصيصات حسابات النفقات والإيرادات التي يقترحها رئيس المجلس، ويقرها المجلس، وكذا مخصصات حسابات النفقات والإيرادات التي توافق عليها السلطة الوصية⁽⁹⁸⁵⁾.

تسجل في موازنة المصالح والبرامج والعمليات الخارجة عن البرامج، بالنسبة للميزانية الأولى والإضافية، تقديرات النفقات والإيرادات التي يقترحها رئيس المجلس ويقرها المجلس، وكذا مخصصات النفقات والإيرادات التي توافق عليها السلطة الوصية⁽⁹⁸⁶⁾.

يخصص في جدول النفقات والإيرادات، إطار لتعداد المواد والمواد الفرعية للنفقات والإيرادات المستعملة، وهذا بالنسبة للميزانيتين الأولى والإضافية، بتخصيص ثلاث أعمدة للأولى، يثبت فيها بقسمي التسيير والتجهيز والاستثمار ما يأتي:

- في العمود الأول " لبيان الميزانية السابقة "، تحديدات آخر حساب إداري

⁹⁸⁴ - قرار وزاري مشترك، مؤرخ في 06 جانفي 2014، يحدد إطار ميزانية البلدية ويضبط عنوان ورقم تقسيمات الأبواب والحسابات، ج.ر.ج.د.ش. عدد 23، الصادر في 23 أفريل 2014.

⁹⁸⁵ - أنظر المادة 04 من المرجع نفسه.

⁹⁸⁶ - أنظر المادة 05 من المرجع نفسه.

- في العمود الثاني " الاقتراح "، المخصصات المفتوحة والتي اقترحتها البلدية
 - في العمود الثالث " الموافقة "، المخصصات التي وافقت عليها السلطة الوصية⁽⁹⁸⁷⁾.
 - يخصص للميزانية الإضافية، خمسة أعمدة لقسم التسيير، وستة لقسم التجهيز والاستثمار، بالنسبة للأول، يثبت في الأعمدة ما يأتي:
 - في العمود الأول " الميزانية الأولية "، المخصصات المصادق عليها في الميزانية الأولية
 - في العمودين الثاني والثالث اللذين يشتملها عنوان " التعديلات "، ما يحصل من زيادة أو نقصان في المخصصات المصادق عليها في الميزانية الأولية
 - في العمود الرابع " المقترحات الجديدة "، (مجموع الأعمدة السابقة)
 - في العمود الخامس " الموافقة "، المخصصات التي تصادق عليها السلطة الوصية⁽⁹⁸⁸⁾.
 - يثبت في الأعمدة المخصصة لقسم التجهيز والاستثمار، ما يأتي:
 - في العمود الأول " الميزانية الأولية "، المخصصات المصادق عليها بالميزانية الأولية
 - في العمود الثاني الترحيلات من السنة المالية السابقة
 - في العمودين الثالث والرابع اللذين يشتملها عنوان " التعديلات "، ما يحصل من زيادة أو نقصان في المخصصات المسجلة في العمود الأول وكذلك المخصصات الجديدة، غير المقررة في الميزانية الأولية،
 - في العمود الخامس " المقترحات الجديدة " (مجموع الأعمدة الأربعة السابقة)
 - في العمود السادس " الموافقة "، المخصصات التي تصادق عليها السلطة الوصية⁽⁹⁸⁹⁾.
- يظهر بوضوح، أن الميزانية وثيقة معقدة لا بد من التمتع بمستوى مقبول من الكفاءة للتمكن من وضعها، لذا كان على الدولة الجزائرية انتهاز أسلوب التمييز الإيجابي في انتخاب أعضاء المجالس المحلية، للحصول على أعضاء على قدر من التأهيل تمكنهم من ممارسة اختصاص معقد، وهو وضع الميزانية، غير أن المشرع الجزائري لم يقم بذلك، مما أضفى

987 - أنظر المادة 06 من المرجع نفسه.

988 - أنظر المادة 07 من المرجع نفسه.

989 - أنظر المادة 07 من المرجع نفسه.

مشروعية على سحب اختصاص إعداد الميزانية من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإسنادها للأمين العام، مهماً بذلك الأجهزة التداولية.

كانت صلاحية إعداد ميزانية البلدية في القوانين القديمة في يد المنتخبين وهو ما يظهر من نص المادة 246 من أمر رقم 24-67⁽⁹⁹⁰⁾ "يقترح الرئيس ميزانية البلدية ويجري التصويت عليها من قبل المجلس الشعبي البلدي...". بهذا تكرر هذه المادة، مظهراً لاستقلالية البلدية مالياً، وهو إعداد الميزانية من طرف الوحدة المحلية.

حافظ المشرع الجزائري على التوجه ذاته في قانون رقم 90-08⁽⁹⁹¹⁾، وذلك في نص المادة 152: "يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية باقتراح من رئيسه، وتضبط وفقاً للشروط المنصوص عليها في هذا القانون".

تراجع موقف المشرع الجزائري في قانون البلدية لسنة 2011، لصالح السلطة المركزية، من خلال تعزيز وتقوية مركز الأمين العام للبلدية⁽⁹⁹²⁾، والذي منحت له من الضمانات ما تجعل منه الرئيس الفعلي للبلدية⁽⁹⁹³⁾، كما خول صلاحيات تعد

⁹⁹⁰ - مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق.

⁹⁹¹ - مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتضمن قانون البلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق

⁹⁹² - صنف المادة 19 من مرسوم تنفيذي رقم 16-320، مؤرخ في 13 ديسمبر 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد 73، الصادر في 15 ديسمبر 2016، وظيفة الأمين العام إلى:

- وظيفة عليا للدولة في البلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة،

- منصب عال في البلديات التي يساوي عدد سكانها 100.000 نسمة أو يقل عنه.

كما نصت المادتين 20، 21 من المرسوم ذاته، على التعيين في الأولى بموجب مرسوم باقتراح من الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية، أما الثانية فبموجب قرار من الوالي المختص، باقتراح رئيس المجلس الشعبي البلدي، بينما كان الأمناء العامون لمقر الولاية يعينون بموجب مرسوم رئاسي وفقاً لنص المادة 3/ من مرسوم رئاسي رقم 99-240، مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتضمن بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، مرجع سابق.

⁹⁹³ - فصل المرسوم التنفيذي رقم 16-320، مؤرخ في 13 ديسمبر 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، مرجع سابق، في هذه الضمانات في المواد من 03 إلى 06، وتتمثل أساساً في:

- يجب على البلدية، حماية الأمين العام من كل الضغوط أو التهديدات أو الإهانات أو الشتم أو القذف أو الاعتداء من أي نوع كان، التي قد يتعرض لها في شخصه أو في عائلته أو في ممتلكاته، أثناء ممارسة وظائفه أو بمناسبةها أو بحكم صفتها،

- تغطي البلدية مبالغ التعويضات الناجمة عن الحوادث الضارة التي تطرأ للأمين العام للبلدية أثناء ممارسة مهامه أو بمناسبةها،

- يجب على البلدية، إذا تعرض الأمين العام للبلدية إلى متابعة قضائية من الغير بسبب خطأ في الخدمة، أن تحميه من العقوبات المدنية التي تسلط عليه،

من صميم مهام الهيئة التنفيذية، وذلك بموجب المادة 129 من قانون رقم 10-11، والمتمثلة أساساً في:

- ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي⁽⁹⁹⁴⁾،
- ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداوالت⁽⁹⁹⁵⁾.

كان لتقوية وتعزيز مركز الأمين العام للبلدية، أثر في جانب التسيير المالي، ويتجلى ذلك في سحب اختصاص إعداد الميزانية من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإسناده للأمين العام، وهو ما يظهر نص المادة 180/1: " يتولى الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، إعداد مشروع الميزانية.....".

يظهر لنا من خلال المادة السالفة الذكر أن المشرع الجزائري سحب صلاحية إعداد الميزانية من رئيس المجلس الشعبي البلدي، ومنحها للأمين العام للبلدية، واكتفى بالنص على أن يقوم الأمين العام بإعداد الميزانية تحت سلطة رئيس المجلس، وبالتالي نتساءل عن طبيعة السلطة التي سيمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي على الأمين العام؟

=- يجب إعلام الوالي بكل القرارات التي يتخذها رئيس المجلس الشعبي البلدي، ضد أمين العام للبلدية، ولاسيما المتعلقة بإلغاء تفويض الإمضاء، العقوبات التأديبية من الدرجة الرابعة، وتوقيف الراتب بسبب عقوبة تأديبية أو متابعات جزائية لا تسمح ببقائه بالمنصب.

⁹⁹⁴ - يكلف الأمين العام في إطار اختصاصه بتحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي، على الخصوص بـ :

- تحضير كل الوثائق اللازمة لأشغال المجلس الشعبي البلدي ولجانه،
- وضع كل الوسائل البشرية والمادية الضرورية تحت تصرف أعضاء المجلس من أجل السير الحسن لأشغال المجلس ولجانه،
- ضمان أمانة جلسات المجلس، تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي،
- السهر على تعيين الموظف المكلف بتنسيق دورات المجلس الشعبي البلدي ولجانه،
- ضمان الحفظ الجيد لسجلات. أنظر المادة 14 من مرسوم تنفيذي رقم 16-320، مؤرخ في 13 ديسمبر 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، مرجع سابق.

⁹⁹⁵ - يكلف الأمين العام في إطار اختصاصه بمتابعة تنفيذ مداوالت المجلس الشعبي البلدي، على الخصوص بـ :

- إرسال مداوالت المجلس الشعبي البلدي إلى السلطة الوصية، للرقابة والموافقة عليها،
- ضمان نشر مداوالت المجلس الشعبي البلدي،
- ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداوالت المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين،
- متابعة تنفيذ البرامج التنموية للبلدية والمشاريع التي أقرها المجلس الشعبي البلدي. أنظر المادة 15 من مرسوم تنفيذي رقم 16-320، مؤرخ في 13 ديسمبر 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، المرجع نفسه.

تجدر الإشارة أن سحب صلاحية إعداد الميزانية من رئيس المجلس الشعبي البلدي غير منطقي وخصوصا أنه الأمر بالصرف على مستوى البلدية، وهذه الصفة يكون⁽⁹⁹⁶⁾:

- المسؤول المباشر على تسيير المصالح المحلية، وهو الأدرى بحجم الاحتياجات، وبالتبعية يكون الأكفأ لتحديد طرق تمويلها.
- مسؤول مسؤولية مالية وجنائية على تنفيذ العمليات المالية المحلية، وبالتالي لا يقبل أن يتحمل المسؤولية، ويخضع للرقابة المالية على تنفيذ ميزانية لم يتم إعدادها، حيث ستكون مسؤوليته في هذه الحالة مبنية على أسس غير موضوعية.

الفرع الثاني

دور محدود للمنتخبين في ضبط وتنفيذ الميزانية

حتى تتحقق الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية بصفة فعلية، لا بد من تمكين الأعضاء المنتخبين من ضبط الميزانية وتنفيذها، لكن موقف المشرع الجزائري جاء مخالفا لما هو منتظر فبالإضافة إلى إضعاف دور المنتخبين في إعداد الميزانية، قام كذلك بتهميش دور المجالس المحلية في مجال ضبط الميزانية (فقرة أولى)، وكذا في تنفيذها (فقرة ثانية)

الفقرة الأولى

هامشية دور المجالس المنتخبة في ضبط الميزانية

جعل تشريع الجماعات الإقليمية، سلطة إعداد الميزانية في يد الأمين العام للبلدية، بالنسبة لميزانية البلدية، والوالي بالنسبة لميزانية الولاية، مهماً بذلك الأعضاء المنتخبين التي يقتصر دورها في مجرد التصويت عليها (أولاً)، والتي قيدها المشرع الجزائري برقابة وصائية مشددة (ثانياً).

⁹⁹⁶ - مصطفى معمر، "إصلاح التنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 108، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، جانفي-فيفري 2013، ص.13.

أولا

اقتصار دور المنتخبين في التصويت على الميزانية

حصرت قوانين الجماعات الإقليمية المتتالية في الجزائر، دور المجالس المنتخبة في مجرد التصويت على الميزانية المعدة من طرف الأجهزة المعنية، والمجسدة للنظام المركزي، فيصوت المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية (أ)، والمجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية (ب)

أ- تصويت المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية:

اعترف أمر رقم 38-69، المتعلق بالولاية للمجلس الشعبي الولائي، بصلاحية التصويت على الميزانية المحضرة من طرف المجلس التنفيذي للولاية⁽⁹⁹⁷⁾، كما ألزمه بإجراء ذلك قبل أكتوبر من السنة التي تسبق تطبيق الميزانية، بالنسبة للميزانية الأولية، وقبل 15 جوان من السنة المالية المطبقة خلالها تلك الميزانية، بالنسبة للإضافية⁽⁹⁹⁸⁾، ناهيك عن فتح المجال للتصويت بابا بابا⁽⁹⁹⁹⁾، دون السماح بإجراء التحويلات من طرف المجلس، مع إعطاء السلطة الوصية صلاحية رفض المصاريف أو تعديلها أو تصحيح تقدير الإيرادات المقيدة في الميزانية⁽¹⁰⁰⁰⁾، وهو ما يشكل قيد على سلطة تصويت المجلس على الميزانية.

سار المشرع الجزائري في قانون الولاية رقم 09-90، على المنهج ذاته، ومنح سلطة التصويت على الميزانية للمجلس⁽¹⁰⁰¹⁾، مع النص كذلك على ضرورة القيام بذلك قبل 31 أكتوبر من السنة المالية السابقة لتلك التي ستطبق فيها، بالنسبة للميزانية الأولية، و15 جوان من السنة المالية التي تطبق فيها بالنسبة للميزانية الإضافية⁽¹⁰⁰²⁾، لكن مع جعل التصويت فصلا فصلا بدلا من باب باب، وهو ما نصت عليه المادة 140.

⁹⁹⁷ - أنظر المادة 97 من أمر رقم 38-69، مؤرخ في 23 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق.

⁹⁹⁸ - أنظر المادة 102 من المرجع نفسه

⁹⁹⁹ - أنظر المادة 103 من المرجع نفسه.

¹⁰⁰⁰ - أنظر المادة 104 من المرجع نفسه.

¹⁰⁰¹ - أنظر المادة 138 من قانون رقم 09-90، مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق.

¹⁰⁰² - أنظر المادة 143 من المرجع نفسه.

حافظ قانون رقم 07-12، على موقفه بمنح صلاحية التصويت على الميزانية للمجلس، وهو ما يظهر من نص المادة 160، والعودة إلى ما كان معمول به في أمر رقم 38-69، بالنص على جعل التصويت بابا بابا⁽¹⁰⁰³⁾، مع الاحتفاظ بقاعدة التصويت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تطبيقها، و15 جوان من السنة المالية التي ستطبق فيها بالنسبة للميزانية الإضافية⁽¹⁰⁰⁴⁾.

ب- تصويت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية:

منح أمر رقم 24-67، المتعلق بالبلدية للمجلس الشعبي البلدي صلاحية التصويت على ميزانية البلدية، المقترحة من طرف الرئيس، كما ألزمه التصويت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تطبيقها، و15 جويلية من السنة المالية التي تطبق فيها، بالنسبة للميزانية الإضافية⁽¹⁰⁰⁵⁾.

يصوت على الاعتمادات بابا ومادة، ويسوغ للمجلس الشعبي البلدي إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم، كما يمكن للرئيس إجراء تحويلات من مادة لأخرى داخل نفس الباب، غير أنه لا يجوز له القيام بتحويل اعتمادات مقيدة بتخصيصات معينة⁽¹⁰⁰⁶⁾.

يظهر مما سبق، أن الجهاز التداولي في البلدية، يملك نوع من الحرية في التصويت على الميزانية، إلا أن الأمر ظاهري بسبب إعطاء المادة 249 من القانون ذاته للسلطة الوصية صلاحية رفض أو تعديل النفقات والمداخيل المقيدة في الميزانية⁽¹⁰⁰⁷⁾.

سار قانون البلدية لسنة 1990، على المنهج ذاته، بالاحتفاظ على صلاحية المجلس في التصويت على الميزانية، مع التأكيد على ضرورة أن يكون ذلك قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تطبيقها، بالنسبة للميزانية الأولية، و15 جوان من السنة التي تطبق فيها، بالنسبة

¹⁰⁰³ - أنظر المادة 162 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتضمن قانون الولاية، مرجع سابق.

¹⁰⁰⁴ - أنظر المادة 165 من المرجع نفسه.

¹⁰⁰⁵ - أنظر المادة 247 من أمر رقم 24-67، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق.

¹⁰⁰⁶ - أنظر المادة 248 من المرجع نفسه.

¹⁰⁰⁷ - تنص المادة 249 من أمر رقم 24-67، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق: "إن السلطة التي تضبط ميزانية بلدية ما يمكنها أن ترفض أو تعدل النفقات والمداخيل المقيدة فيها. غير أنه لا يجوز لها أن تضيف نفقات جديدة إلا إذا كانت إلزامية."

للميزانية الإضافية، وكذا فتح المجال للمجلس لإجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم، وللرئيس من مادة لأخرى داخل نفس الباب، باستثناء تلك المقيدة بتخصيصات معينة⁽¹⁰⁰⁸⁾

حافظ قانون البلدية لسنة 2011، على ما ذهب إليه قوانين البلدية القديمة، وهو ما يظهر من نص المادة 180/2 التي تنص: " ... يقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي مشروع الميزانية أمام المجلس للمصادقة عليه."، وتضيف المادة 181: " يصوت المجلس الشعبي البلدي على الميزانية وتضبط وفقا للشروط المنصوص عليها في هذا القانون... "، سمح القانون الساري المفعول كذلك بإجراء المجلس لتحويلات من باب لآخر داخل نفس القسم، والرئيس⁽¹⁰⁰⁹⁾ من مادة لأخرى داخل نفس الباب⁽¹⁰¹⁰⁾.

يظهر بذلك، أن دور المنتخبين يقتصر في مجرد التصويت على الميزانية التي لم يشارك في إعدادها، وبهذا فدوره هامشي ولا يشارك في اتخاذ القرار المحلي، وهو ما يفرغ الاستقلالية المالية من أهم مقوم تقوم عليه، وهو إعداد الميزانية من طرف المنتخبين، وجعلها في يد أجهزة عدم التركيز لما في ذلك من تجسيد للنزعة المركزية التي تميز النظام اللامركزي في الجزائر.

¹⁰⁰⁸ - أنظر المواد 152، 153 من قانون رقم 90-08، مؤرخ في 07 أبريل 1990، يتضمن قانون البلدية. معدل ومتمم، مرجع سابق.

¹⁰⁰⁹ - تجدر الإشارة أن مصطلح الرئيس سقط من النص باللغة العربية، غير أن القانون باللغة الفرنسية احتواه، حيث جاء

النص بالفرنسية كالتالي:

« Le président de l'assemblée populaire communale peut effectuer par arrêté des virements d'article à article à l'intérieur du même chapitre », Loi n° 11-10 du 22 juin 2011, relative à la commune, JORADP, n° 37 du 03 juillet 2011.

¹⁰¹⁰ - تنص المادة 182 من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق: " يصوت على الاعتمادات

بابا بابا ومادة مادة.

يمكن المجلس الشعبي البلدي إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم عن طريق مداولة.

يمكن المجلس الشعبي البلدي إجراء تحويلات من مادة إلى مادة داخل نفس الباب بموجب قرار، ويخطر بذلك المجلس الشعبي البلدي بمجرد انعقاد دورة جديدة.

غير أنه لا يمكن القيام بأي تحويل بالنسبة للاعتمادات المقيدة بتخصيص خاص.

ثانيا

تقييد تصويت الأجهزة التداولية برقابة السلطة الوصية

قام المشرع الجزائري - بالإضافة إلى إبعاد المنتخبين من إعداد الميزانية-، بإخضاع ميزانية الجماعات الإقليمية لرقابة وصائية مشددة، تمارس على مختلف مراحل الميزانية، وتتلخص تلك التي تمارس في مرحلة الإعداد، في المصادقة على الميزانية من طرف السلطة الوصية (أ)، وكذا حلولها محل الجهاز التداولي (ب)

أ- تقوية مركز السلطة الوصية من خلال إخضاع الميزانية للمصادقة:

تعتبر الميزانية من المداولات التي ألزم المشرع الجزائري، عرضها على الوالي للتصديق عليها بالنسبة للبلدية، وعلى وزير الداخلية والجماعات المحلية بالنسبة للولاية.

أ-1 تصديق وزير الداخلية والجماعات المحلية على مداولات المجلس الشعبي الولائي:

تنفذ مداولات المجالس الشعبية الولائية وفقا لأمر رقم 38-69، المتعلق بالولاية، بمرور مدة 15 يوم من انتهاء الدورة، إذا لم يطلب إلغاؤها⁽¹⁰¹¹⁾، أما في قانون 09-90، فتنفذ بمرور 15 يوم من نشرها أو تبليغها للمعنيين من طرف الوالي⁽¹⁰¹²⁾، وأخيرا بمرور 21 يوم من إيداعها بالولاية، وفقا لقانون 07-12⁽¹⁰¹³⁾.

لكن، هناك بعض المداولات لا تصبح نافذة إلا بعد مصادقة السلطة الوصية عليها، وتدخل الميزانية في هذه الزمرة، وقد أشارت إلى ذلك جميع القوانين المتعلقة بالولاية، بدءا بنص المادة 56⁽¹⁰¹⁴⁾ من أمر رقم 38-69، المتعلق بالولاية.

¹⁰¹¹ - أنظر المادة 55 من أمر رقم 38-69، مؤرخ في 23 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق.

¹⁰¹² - أنظر المادة 49 من قانون رقم 09-90، مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق.

¹⁰¹³ - أنظر المادة 54 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتضمن قانون الولاية، مرجع سابق.

¹⁰¹⁴ - تنص المادة 56 من أمر رقم 38-69، مؤرخ في 23 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق: " إن مداولات المجلس الشعبي للولاية التي لا يمكن تنفيذها إلا بعد المصادقة عليها بقرار من وزير الداخلية هي المداولات التي تشمل على: الميزانيات والحسابات والقروض، المناقلات وشراءات العقارات ومبادلتها."

لم يتم المشرع الجزائري، بحذف الميزانية من المداولات الواجب التصديق عليها، رغم إنقاصه لحجم أعمال المجالس الشعبية الولائية الواجب إجازتها من طرف السلطة الوصية في قانون الولاية لسنة 1990، وهو ما يظهر من نص المادة 50⁽¹⁰¹⁵⁾، وتشبث المشرع الجزائري بموقفه من إخضاع الميزانية لتصديق السلطة الوصية، وهو ما يظهر من قانون الولاية لسنة 2012، في المادة 55⁽¹⁰¹⁶⁾.

أ-2- تصديق الوالي على مداولات المجلس الشعبي البلدي:

يحكم مداولات المجالس الشعبية البلدية مبدأ عام، وهو النفاذ المباشر، الذي مفاده قابلية المداولة للتنفيذ بمرور مدة معقولة من إيداعها الولاية، اختلفت في قوانين الجماعات الإقليمية⁽¹⁰¹⁷⁾، غير أن هذا المبدأ يرد عليه استثناء، والمتمثل في إلزامية استفتاء إجراء جوهري حتى تصبح المداولة قابلة للتنفيذ، ويتمثل هذا الإجراء في ضرورة تقديم المداولة للمصادقة من طرف الوالي.

تدخل الميزانية في زمرة النوع الثاني من المداولات وبالتالي لا بد من عرضها على الوالي للمصادقة حتى تصبح نافذة، وقد نصت جميع القوانين المؤطرة للبلدية على ذلك بدءاً بأمر رقم 24-67، وذلك في المادة 107/2⁽¹⁰¹⁸⁾ التي أكثرت من المداولات الواجب المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية، ومن بينها الميزانية.

¹⁰¹⁵ - تنص المادة 50 من قانون رقم 90-08، مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتضمن قانون البلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق: "لا تنفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد المصادقة عليها: الميزانيات والحسابات، إحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائية."

¹⁰¹⁶ - تنص المادة 55 من قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتضمن قانون الولاية، مرجع سابق: "لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها، في أجل أقصاه شهران (2)، مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي:

الميزانيات والحسابات، التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله، اتفاقيات التوأمة، الهبات والوصايا الأجنبية." ¹⁰¹⁷ - وهي مدة 20 يوم وهو ما نصت عليه المادة 107 من أمر رقم 24-67، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق، و15 يوم وهو ما نصت عليه المادة 41 من قانون رقم 90-08، مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتضمن قانون البلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق، وأخيراً مدة 21 يوم وفقاً لنص المادة 56 من قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية.

¹⁰¹⁸ - تنص المادة 107/2 من أمر رقم 24-67، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق: "غير أن المداولات التي لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من السلطة العليا المسؤولة، وهي المداولات التي تتناول المواضيع التالية: الميزانيات والحسابات وكل ما يؤسس أو يلغي أو يعدل من الضرائب والأداءات والرسوم، نقل الملكية والامتلاك والمبادلات العقارية، القروض، عدد الموظفين وأجورهم، قبول الهبات والوصايا المقيدة بالتزامات أو شروط أو تخصيصات لفائدة البلدية="

أنقص المشرع الجزائري في قانون البلدية لسنة 1990، من المداولات الواجبة التصديق من طرف الوالي، إلا أنه أبقى على تلك المتعلقة بالميزانية، باعتبارها أمر بالغ الخطورة، لتعلقه من جهة بمختلف اختصاصات البلدية، ومن جهة أخرى بالخزينة العامة⁽¹⁰¹⁹⁾.

حافظ المشرع الجزائري على موقفه في إخضاع ميزانية البلدية لتصديق الوالي، وذلك رغم سحب صلاحية إعدادها من الجهاز التداولي، وهو ما يظهر من نص المادة 57⁽¹⁰²⁰⁾ من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

يظهر لنا جليا أن البلدية لا تملك أية سلطة مالية، تمكنها من حق التصرف في الميزانية، ذلك أنه لم تسحب من الأعضاء المنتخبة صلاحية إعداد الميزانية فحسب، بل وحتى بعد تقديم مشروع الميزانية للتداول، فإن القرار النهائي فيه يعود للوالي بحكم إلزامية عرضها عليه للمصادقة، الذي يمكن له أن يرفض المصادقة على نفقات معينة على أساس عدم ملائمتها ونجاحتها المالية، رغم مطابقتها للقوانين والأنظمة المعمول بها⁽¹⁰²¹⁾، وبالتالي فلا فائدة من حث أعضاء المجالس على ذلك، مادامت كلمة الفصل في الأمور المالية راجعة لسلطة الوصاية⁽¹⁰²²⁾.

ب- تقوية مركز السلطة الوصية من خلال سلطة الحلول:

تتدخل السلطة الوصية، إضافة إلى المصادقة، عن طريق الحلول، وذلك لإعادة التوازن للميزانية وإدراج النفقات الإجبارية، وكذا ضبط الميزانية في حالة عدم تصويت المجلس عليها.

= أو المؤسسات أو المصالح البلدية، محاضر المزايدات والمناقصات، وبصورة أعم جميع المداولات التي تخضع لمصادقة السلطة العليا بمقتضى التشريع الجاري به العمل."

¹⁰¹⁹ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية...، مرجع سابق، ص. 288.

¹⁰²⁰ - تنص المادة 57 من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق: "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي، المداولات المتضمنة ما يأتي: الميزانيات والحسابات، قبول الهيئات والوصايا الأجنبية...، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية..."

¹⁰²¹ - عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية، مدها وإمكانية تطوره...، مرجع سابق، ص. 75.

¹⁰²² - محمد علي أدبيا، إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، وحدة البحث والتكوين: المالية العامة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني، عين الشق، الدار البيضاء، 2001/2000، ص. 78.

ب-1- الحلول في حالة التصويت على ميزانية غير متوازنة

يجب على المجالس المحلية وهي تصوت على الميزانية، أن تحدث توازن حقيقي بين الإيرادات والنفقات ، وإلا فلن تقوم السلطة الوصية بالمصادقة عليها، وقد نصت على ذلك المادة 183⁽¹⁰²³⁾ من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، والمادة 161⁽¹⁰²⁴⁾ من قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، اللتان ألزمتا المجلس الشعبي بالتصويت على ميزانية متوازنة، وإلا ستقوم السلطة الوصية بالحلول محله وضبطها تلقائياً.

ب-2- الحلول في حالة عدم إدراج النفقات الإجبارية

تعتبر النفقات الإجبارية نفقات تفرض من السلطة المركزية، ويجب على البلدية إدراجها أثناء إعداد الميزانية، وفي حالة عدم فعل ذلك يقوم الوالي باعتباره السلطة الوصية على البلدية، ووزير الداخلية باعتباره السلطة الوصية على الولاية، بالحلول محل الجماعة الإقليمية وضبطها تلقائياً، وهو ما نص عليه قانون البلدية في المادة 183⁽¹⁰²⁵⁾، وقانون الولاية في المادة 163⁽¹⁰²⁶⁾.

ب-3- الحلول في حالة عدم تصويت المجلس على الميزانية

استحدثت هذه الحالة في قانوني البلدية والولاية السارين المفعول، وذلك في المادة 186⁽¹⁰²⁷⁾ بالنسبة لقانون البلدية

¹⁰²³ - وتقابلها المادة 250 من أمر رقم 24-67، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق، والمادة

155 من قانون رقم 08-90، مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتضمن قانون البلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق.

¹⁰²⁴ - وتقابلها المادة 105 من أمر رقم 38-69، مؤرخ في 23 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق، والمادة

139 من قانون رقم 09-90، مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق.

¹⁰²⁵ - وتقابلها المادة 249 من أمر رقم 24-67، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق، والمادة

141 من قانون رقم 08-90، مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتضمن قانون البلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق.

¹⁰²⁶ - وتقابلها المادة 104 من أمر رقم 38-69، مؤرخ في 23 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق، والمادة

141 من قانون رقم 09-90، مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق.

¹⁰²⁷ - تنص المادة 186 من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، مرجع سابق: "عندما لا يصوت على ميزانية البلدية

بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي، وطبقا للمادة 102 أعلاه، يقوم الوالي باستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير

عادية للمصادقة عليها.

غير أنه لا تعقد هذه الدورة إلا إذا انقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 185 أعلاه عندما

يتعلق الأمر بالميزانية الأولية. وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على الميزانية، يضبطها الوالي نهائياً.

رقم 10-11، والمادة 168⁽¹⁰²⁸⁾ بالنسبة لقانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، وهي متعلقة بعدم التصويت على الميزانية إطلاقاً بسبب وجود اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي، غير أنه يجب على الوالي الاستمرار بالعمل بالإيرادات والنفقات العادية المقيدة في السنة المالية السابقة إلى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة، لكن ما يأخذ على المشرع هو استعماله عبارة غامضة _ وجود اختلال _، مما يفتح المجال أمام الجهة الوصية لامتلأها سلطة في تقديري وتكييف هذه الحالة.

يظهر لنا جليا - في الأخير-، أن الحلول سلطة خطيرة تملكها الجهة الوصية على الجماعات الإقليمية، بحكم أن الإدارة المركزية تمارس الاختصاص بدل المجالس المنتخبة، وبهذا تكون الميزانية معدة بشكل نهائي من السلطة المركزية، بما لذلك من تأثير سلبي على الاستقلالية المحلية، فهو إجراء يؤدي إلى التهميش الكلي للمجالس المنتخبة في المجال المالي، ويجعل القرار النهائي في يد السلطة المركزية.

الفقرة الثانية

هامشية دور المجالس المنتخبة في تنفيذ الميزانية

لم يكتف المشرع الجزائري بتمهيش دور المجالس المنتخبة، في إعداد وضبط الميزانية فحسب، بل إن هذا التقييد طال حتى مرحلة التنفيذ، وذلك من خلال هيمنة الأجهزة المعنية على تنفيذ الميزانية المحلية (أولا)، وكذا رقابة السلطة المركزية⁽¹⁰²⁹⁾ على الميزانية

¹⁰²⁸ - تنص المادة 168 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، مرجع سابق: "عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، فإن الوالي يقوم استثناء باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه.

وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية، يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها."

¹⁰²⁹ - لا يعتبر حلول السلطة المركزية محل المجالس المنتخبة أثناء تنفيذ الميزانية. الرقابة الوحيدة التي تتعرض لها ميزانية الجماعات الإقليمية، وإنما هناك تعدد المتدخلون في ذلك، وهم المراقب المالي، المحاسب العمومي، المفتشية العامة للمالية، وأخيرا مجلس المحاسبة، إلا أننا لم نقم بالتطرق لها، لأن هذه الأجهزة ليست خاصة بالرقابة على مالية الهيئات المحلية فقط من جهة، واقتناعا منا أن مثل هذه الرقابة لا تؤثر على استقلاليتها من جهة أخرى، بحكم ورود بعض الإجراءات تنقص من فعاليتها، منها إجراء التفاوضي في رقابة المراقب المالي، والتسخير في رقابة المحاسب العمومي، ناهيك عن افتقار المفتشية العامة للمالية لوسائل الردع. للتفصيل أكثر في رقابة هذه الأجهزة، أنظر:

أثناء التنفيذ - نقصد بذلك الحلول- (ثانياً)، بما يجعل من وجود المنتخبين على المستوى الإقليمي مجرد وجود شكلي، لا يستجيب لمتطلبات اللامركزية.

أولاً

هيمنة الأجهزة المعنية على تنفيذ الميزانية

تعد مرحلة تنفيذ الميزانية، من أهم مراحل الميزانية لمساسها بالمواطنين مباشرة، من خلال تحصيل الإيرادات ودفع النفقات، ويشرف على عملية التنفيذ جهازين منفصلان ومستقلان عضويًا ووظيفيًا، وهما الأمر بالصرف (أ)، والمحاسب العمومي (ب).

أ- الأمر بالصرف: يعد أمرًا بالصرف كل شخص يؤهل لتنفيذ عمليات الإثبات والالتزام والتصفية⁽¹⁰³⁰⁾، ويجب اعتمادهم لدى المحاسبين العموميين المكلفين بالإيرادات والنفقات الذين يأمرهم بتنفيذها⁽¹⁰³¹⁾، ويكونون إما رئيسيين وإما ثانويين⁽¹⁰³²⁾.

= مرسوم تنفيذي رقم 92-414، مؤرخ في 14 نوفمبر 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج.ر.ج.د.ش عدد 82، الصادر في 15 نوفمبر 1992، معدل ومتمم بموجب مرسوم تنفيذي رقم 09-374، مؤرخ في 16 نوفمبر 2009، ج.ر.ج.د.ش عدد 67، الصادر في 19 نوفمبر 2009، بالنسبة لرقابة المراقب المالي.
- قانون رقم 90-21، مؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر.ج.د.ش عدد 35، الصادر في 15 أوت 1990، بالنسبة لرقابة المحاسب العمومي.

- مرسوم تنفيذي رقم 08-272، مؤرخ في 06 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج.ر.ج.د.ش عدد 50، الصادر في 07 سبتمبر 2008، بالنسبة لرقابة المفتشية العامة للمالية.
- أمر رقم 95-20، مؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ج.د.ش عدد 39، الصادر في 23 جويلية 1995، معدل ومتم بأمر رقم 10-02، مؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر.ج.د.ش عدد 50، الصادر في 01 سبتمبر 2010، بالنسبة لرقابة مجلس المحاسبة.

¹⁰³⁰ - أنظر المادة 23 من قانون رقم 90-21، مؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، مرجع سابق.

¹⁰³¹ - أنظر المادة 24 من المرجع نفسه.

¹⁰³² - الأمر بالصرف الرئيسيون هم الذين يصدرون أوامر بالدفع لفائدة الدائنين وأوامر الإيرادات ضد المدينين، وأوامر تفويض الاعتمادات لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين، أما الأمرين بالصرف الثانويين، فهم الذين يصدرون حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الاعتمادات المقوضة وأوامر الإيرادات ضد المدينين، أنظر المادتين 7، و8 من مرسوم تنفيذي رقم 91-313، مؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمر بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةها ومحتواها، ج.ر.ج.د.ش عدد 43، الصادر في 18 سبتمبر 1991.

يتمثل الأمر بالصرف على مستوى الولاية في الوالي، أما على مستوى البلدية فهو رئيس المجلس الشعبي البلدي، باعتبارهم أمرين بالصرف أساسيين، وهو ما أشارت إليه المادة 26 من قانون رقم 90-21، المتعلق بالمحاسبة العمومية.

أ-1- الوالي الأمر بالصرف على مستوى الولاية: يعتبر الوالي الأمر بصرف ميزانية الولاية⁽¹⁰³³⁾، فهو صاحب القرار فيها، وبذلك فهو من يقوم بالعمليات الخاصة بتنفيذ الميزانية، من التزام، تصفية وأمر بالدفع، بالنسبة للنفقات، وإثبات، تصفية، وأمر بالتحصيل، بالنسبة للإيرادات⁽¹⁰³⁴⁾، غير أنه يمكن له تفويض توقيعه للموظفين المرسمين العاملين تحت سلطته، وذلك في حدود الصلاحيات المخولة له، وتحت مسؤوليته⁽¹⁰³⁵⁾.

أ-2- رئيس المجلس الشعبي البلدي الأمر بالصرف على مستوى البلدية: يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي الأمر بالصرف بالبلدية⁽¹⁰³⁶⁾، وهذه الصفة فهو يتولى كذلك تنفيذ الميزانية، في شقيها الإيرادات والنفقات، وبذلك فهو المسؤول ماليا وجنائيا على تنفيذ العمليات المالية المحلية، وذلك رغم عدم امتلاكه لأية صلاحية في مجال إعداد الميزانية، في حين تذهب معظم الدول إلى منح صلاحية إعداد الميزانية للأمر بالصرف، بحكم إشرافه المباشر على المصالح الإدارية والمالية المحلية⁽¹⁰³⁷⁾.

ب- المحاسب العمومي: يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونا للقيام بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات، ضمان حراسة الأموال والسندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها، تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد، وأخيرا حركة

¹⁰³³ - أنظر المادة 26 من المرجع نفسه، والمادة 107 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، مرجع سابق

¹⁰³⁴ - للتفصيل في مراحل تنفيذ الميزانية، أنظر المواد من 15 إلى 22 من قانون رقم 90-21، مؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، مرجع سابق.

¹⁰³⁵ - أنظر المادة 29 من المرجع نفسه.

¹⁰³⁶ - أنظر المادة 26 من المرجع نفسه، والمادة 81 من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

¹⁰³⁷ - مصطفى معمر، "إصلاح التنظيم المالي للجماعات المحلية..."، مرجع سابق، ص.13.

حسابات الموجودات⁽¹⁰³⁸⁾. يعين المحاسبون العموميون من قبل الوزير المكلف بالمالية، ويخضعون لسلطته⁽¹⁰³⁹⁾.

يتمثل المحاسب العمومي في الولاية في أمين خزينة الولاية، أما على مستوى البلدية فالمحاسب العمومي هو أمين خزينة البلدية.

ب-1- أمين خزينة الولاية كمحاسب عمومي بالنسبة للولاية: فعلى مستوى الولاية، يجب على أمين الخزينة أن يقوم بجميع العمليات المالية الواردة في المادة 33 من قانون رقم 21-90، المتعلق بالمحاسبة العمومية، فهو مسؤول مسؤولية شخصية ومالية عن العمليات الموكلة إليه⁽¹⁰⁴⁰⁾.

ب-2- أمين خزينة البلدية كمحاسب عمومي بالنسبة للبلدية: أوكلت مهمة المحاسبة العمومية لأمين خزينة البلدية وهو ما نصت عليه المادة 205 من قانون رقم 10-11: "يمارس مهام أمين خزينة البلدية محاسب عمومي معين طبقا للتنظيم"، وهو بدوره يقوم بجميع العمليات الواردة في المادة 33 من قانون رقم 21-90، المتعلق بالمحاسبة العمومية، وعلى مسؤوليته.

ثانيا

رقابة السلطة الوصية على تنفيذ الميزانية

لم يكتف المشرع الجزائري بتمهيش المجالس المنتخبة، من عملية إعداد الميزانية، وتقييد صلاحيتها في التصويت عليها، بل قام كذلك بإحاطة التنفيذ برقابة من طرف السلطة الوصية وتتمثل في صلاحية الوالي في الحلول محل المجلس الشعبي البلدي (أ)، ووزير الداخلية محل المنتخبين حين ظهور عجز في الميزانية (ب).

¹⁰³⁸ - أنظر المادة 33 من قانون رقم 21-90، مؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، مرجع سابق.

¹⁰³⁹ - أنظر المادة 34 من المرجع نفسه.

¹⁰⁴⁰ - أنظر المادة 38 من المرجع نفسه.

أ- حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي: تنص المادة 184⁽¹⁰⁴¹⁾ من قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية: "عندما يترتب على تنفيذ ميزانية البلدية عجز، فإنه يجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناعه وضمن توازن الميزانية الإضافية.

إذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي الإجراءات التصحيحية الضرورية، فإنه يتم اتخاذها من الوالي الذي يمكنه أن يأذن بامتصاص العجز على سنتين ماليتين أو أكثر."

ب- حلول وزير الداخلية ووزير المالية محل المجلس الشعبي الولائي: تنص المادة 169⁽¹⁰⁴²⁾ من قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية: "عندما يظهر تنفيذ ميزانية الولاية عجزا فإنه يجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناع هذا العجز وضمن التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية.

إذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية، يتولى اتخاذها الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية اللذين يمكنهما الإذن بامتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية."

يتبين أن الدولة الجزائرية، تبين دائما إرادة في جعل المجالس المنتخبة في تبعية للسلطة المركزية، فكان لزاما على المشرع، بدلا من وضع التزام على عاتق الجهاز التداولي باتخاذ التدابير اللازمة لامتناع العجز، وإلا سيحل الوالي محله، أن يوفر للمجالس المنتخبة الموارد المالية اللازمة لتجنب العجز، وأن يضع التزاما على السلطة الوصية بمساعدة المجلس لامتناعه دون اللجوء لإجراء الحلول.

المطلب الثاني

عدم امتلاك الجماعات الإقليمية لسلطة مالية

حتى يكون للجماعة المحلية دور فعال في مجال الميزانية يجب أن تمتع بحرية فعلية في خلق الإيرادات المحلية، تحديد مجال تطبيقها، وعاءؤها، وكذا تحديد قيمة المورد، وأخيرا

¹⁰⁴¹ - وتقابلها المادة 251 من أمر رقم 24-67، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق، والمادة 156 من قانون رقم 08-90، مؤرخ في 07 أبريل 1990، يتضمن قانون البلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق.

¹⁰⁴² - وتقابلها المادة 105 من أمر رقم 38-69، مؤرخ في 23 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق، والمادة 146 من قانون رقم 09-90، مؤرخ في 07 أبريل 1990، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق.

ضمان التحصيل من طرف الهيئة المحلية⁽¹⁰⁴³⁾. يؤدي تمتع الوحدة الإدارية بهذه الاختصاصات في مجال الإيرادات التحكم الكلي في المورد المحلي في جميع مراحلها مما يعطي له صفة المحلية دون جدال⁽¹⁰⁴⁴⁾، وكذا إمكانية القول بالاستقلالية المالية للهيئة، كون أن الموارد المحلية هي التي تضمن استقلالية مالية حقيقية⁽¹⁰⁴⁵⁾.

يضاف إلى ذلك قدرة الجماعات المحلية في فرض ضرائب إضافية على الضرائب الأصلية في حدود نسبة معينة من الحد الأقصى للضريبة، غير أنه إذا رأت السلطة المركزية وجود تعارض بين السياسة المالية لإحدى الهيئات المحلية، والسياسة المالية للدولة، أمكن لها توقيف القرار المحلي بقرار معلل⁽¹⁰⁴⁶⁾.

باعتبار أن الميزانية تحتوي على شقين، الإيرادات والنفقات، فحتى نكون أمام استقلالية مالية فعلية للجماعة المحلية، وجب أن تتمتع هذه الأخيرة بحرية الإنفاق مع احترام الميزانية العامة للدولة، إذ يمكن للهيئات المحلية صرف الأموال لكن في حدود إيراداتها، وذلك إعمالاً لمبدأ "الإيرادات تحدد النفقات"، فالوحدة المحلية لا بد عليها أن توازن بين حجم نفقاتها والموارد التي قامت بتحصيلها⁽¹⁰⁴⁷⁾، كما يجب ألا تصل النفقات الإجمالية التي تلزم الدولة الجماعة المحلية إيرادها أثناء إعداد الميزانية، من الكم درجة تؤدي إلى إفراغ عنصر إعداد الميزانية من طرف الوحدة الإدارية المحلية من محتواها⁽¹⁰⁴⁸⁾.

يظهر أن التحكم في الموارد المحلية، وكذا في أوجه إنفاقها يعد من المظاهر الأساسية للاستقلالية المالية، غير أن الوضع في الجزائر ليس بهذا النحو، بحكم عدم تمتع البلدية بسلطة في المجال الجبائي (فرع أول)، ولا حتى في مجال الإنفاق (فرع ثان).

¹⁰⁴³ - **Adiouma BA**, op.cit, P.1853.

¹⁰⁴⁴ - **Ibid**, P.1853.

¹⁰⁴⁵ - **Jean Bernard AUBY, Jean François AUBY, Noguellou ROZEN**, op.cit, P.61.

¹⁰⁴⁶ - محمد محمد إبراهيم رمضان. مرجع سابق، ص.496.

¹⁰⁴⁷ - **Fatima ZIDOURI**, op.cit., P.104.

¹⁰⁴⁸ - **Adiouma BA**, op.cit, P.1854.

الفرع الأول

عدم امتلاك سلطة في مجال الإيرادات

يعتبر احتكار السلطة المركزية للجباية⁽¹⁰⁴⁹⁾ تنظيماً وتحصيلاً، من أهم الأسباب المؤدية إلى عجز البلديات⁽¹⁰⁵⁰⁾، بحكم عدم تمتع الجماعة الإقليمية، بأية سلطة مالية تمكنها من حق التصرف في الميزانية، كون أن النظام الجبائي الجزائري يقوم على مبدأ عدم استقلالية الضريبة، ذلك أن فرض الضريبة مسألة وطنية تختص بها الدولة⁽¹⁰⁵¹⁾، ويظهر ذلك من خلال منح هذا الاختصاص للسلطة التشريعية، وتتجلى تبعية تلك الإيرادات على مستوى تحديد الوعاء الضريبي (فقرة أولى)، تأسيس الضريبة، وكذا تحصيلها (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى

محدودية دور الجماعات الإقليمية في تعبئة الموارد الجبائية

منح الدستور⁽¹⁰⁵²⁾ السلطة التشريعية، صلاحية تحديد الوعاء الضريبي، فلا تملك الجماعات الإقليمية أدنى سلطة في هذا المجال، فكيفما كان شكل الدولة، موحدة كانت أو مركبة، ومهما كانت طبيعة دستورها، فإن فرض الضريبة يعود للدولة⁽¹⁰⁵³⁾، وهو ما ينتج في النهاية مركزية مفرطة في تحديد الوعاء الضريبي (أولاً)، وكذا في تقدير معدل الضريبة والنسب المخصصة للجماعة الإقليمية (ثانياً).

¹⁰⁴⁹ - يختلف أدوار الجبايات من دولة إلى أخرى حسب النظام الاقتصادي المعتمد، والمحدد أساساً من خلال التجربة التاريخية وطبيعة الأنظمة السياسية القائمة، إذ هناك علاقة وطيدة بين الضريبة، والديمقراطية والمواطنة، غير أنه في الدول النامية غالباً ما تلعب الضريبة الأدوار التالية:

- هدف تغطية النفقات العامة، مما يؤدي في غالب الأحيان إلى ضغط جبائي، تنتج عنه إشكالات عديدة، أهمها الغش والتهرب الضريبي،

- ضرائب تستهدف المردودية المالية، في غياب رؤية إستراتيجية تدمج الأداة الضريبية في التنمية الاقتصادية.

للتفصيل أكثر في هذه المسألة، أنظر: - حفيظ يونس، مرجع سابق، ص.45.

¹⁰⁵⁰ - بسمة عولي، مرجع سابق، ص.275.

¹⁰⁵¹ - رمضان تيسمبال، مرجع سابق، ص.ص.109، 110.

¹⁰⁵² - وذلك بموجب المادة 12/140 التي تنص: "يشعر البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:

- إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها..."

¹⁰⁵³ - عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية...، مرجع

سابق، ص.68.

أولا

مركزية تحديد الوعاء الضريبي

لا تتمتع الجماعات الإقليمية بأية حرية في مجال تحديد الوعاء الضريبي المحلي، فهو اختصاص حصري للدولة، وتعبير عن سيادتها⁽¹⁰⁵⁴⁾، وقد أشارت جميع قوانين البلدية⁽¹⁰⁵⁵⁾ لهذه المسألة بدءا بأمر رقم 24-67، الذي نص في المادة 260: "لا يسمح للبلديات أن تستوفي غير الضرائب والأداءات والرسوم المنصوص عليها القوانين الجاري بها العمل".

استعمل قانون البلدية لسنة 1990، مصطلحا أكثر دلالة على عدم امتلاك البلدية لسلطة في مجال تحديد الوعاء الضريبي، وهو ما يظهر من نص المادة 164: "لا يسمح للبلديات أن تسجل غير الضرائب والمساهمات والرسوم المنصوص عليها في القوانين المعمول بها...".

أكد قانون البلدية رقم 10-11، على توجه نية المشرع الجزائري، نحو عدم إشراك الجماعات الإقليمية في تحديد وعائها الضريبي، وهو ما أشارت إليه المادة 196: "لا يسمح للبلدية إلا بتحصيل الضرائب والمساهمات والرسوم والأتاوى المحددة عن طريق التشريع والتنظيم المعمول بهما...".

نشير في الأخير، أنه في مجال الرسم على رفع القمامات المنزلية، والتي تطبق على المحلات ذات الاستعمال السكني، والمحلات ذات الاستعمال المهني أو التجاري أو الحرفي أو ما شابهه، وعلى كل أرض مهيأة للتخميم والمقطورات، وكذا المحلات ذات الاستعمال الصناعي أو التجاري أو الحرفي أو ما شابهه، عندما ينتج كمية نفايات تفوق الأصناف المذكورة أعلاه، سمح قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، للبلديات تحديد الرسوم المطبقة

¹⁰⁵⁴- Jean Baptiste GEFROY, Grand problèmes fiscaux contemporains, LGDJ, Paris, 1993, P.32.

¹⁰⁵⁵- أما قوانين الولاية فلم تشر لهذه النقطة ما عدا أمر رقم 38-69، مؤرخ في 23 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق، وذلك في المادة 113 التي نصت: "يقترح المجلس الشعبي للولاية على الضرائب والرسوم التي يأذن القانون للولاية باستيفائها لتمويل ميزانيتها".

في كل بلدية، وذلك بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي، بناء على مداولة المجلس الشعبي البلدي، وبعد استطلاع رأي السلطة الوصية⁽¹⁰⁵⁶⁾.

ثانيا

مركزية تقدير معدل الضريبة ونسب توزيعها

تعود سلطة تقدير معدل الضريبة والرسوم إلى الدولة، حيث تحدد مجالا يتضمن الحد الأقصى و الأدنى بموجب التشريعات الجبائية، وعلى الجماعات المحلية احترامها⁽¹⁰⁵⁷⁾، وبالتالي فإن للجماعة المحلية التصويت على الضريبة أو الرسوم دون تجاوز الحدود المقررة من طرف الدولة⁽¹⁰⁵⁸⁾، وفي هذا تقييد لحرية الجماعة في تحديد وعائها الضريبي.

لا تملك الجماعات الإقليمية سلطة في تحديد نسبتها من الضرائب والرسوم، فهي صلاحية مخولة للدولة كذلك، وذلك بموجب التشريعات الجبائية التي تحد فيها نسبة الجباية، بالنسبة لتلك التي تعود للهيئات المحلية كليا، ونصيب هذه الأخيرة في الجبايات التي تتقاسمها مع الدولة، وفي هذا تهميش للدور الذي يجب أن تتمتع به المجالس المنتخبة في المجال المالي للتجسيد الفعلي للاستقلالية المالية، وبالتبعية للامركزية الإدارية.

تتدخل كذلك الدولة في تحديد كيفية توزيع موارد الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وتشرف عليه من خلال المجلس التوجيهي الذي يرأسه وزير الداخلية والجماعات المحلية، أو ممثله⁽¹⁰⁵⁹⁾.

¹⁰⁵⁶ - أنظر المادة 263 مكرر 2 من أمر رقم 101-76، مؤرخ في 09 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، معدل ومتمم، مرجع سابق.

¹⁰⁵⁷ - عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية...، مرجع سابق، ص.87.

¹⁰⁵⁸ - صالح بوسطعة، مرجع سابق، ص.16.

¹⁰⁵⁹ - أنظر المادة 24 من مرسوم رقم 86-266، في 04 نوفمبر 1986، يتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، مرجع سابق. أنظر كذلك، - عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية...، مرجع سابق، ص.88.

الفقرة الثانية

محدودية دور الجماعة الإقليمية في تأسيس الضريبة وتحصيلها

لا يعد دور الجماعات الإقليمية هامشي، في مجال تحديد الوعاء الضريبي، والمشاركة في تحديد معدل الضريبة، والنسب التي تعود إليها فحسب، بل أنها لا تملك سلطة في مجال تأسيس الضريبة (أولا)، ولا تشارك في تحصيلها بحكم احتكار السلطة المركزية لهذا الاختصاص (ثانيا).

أولا

محدودية دور الجماعات المحلية في تأسيس الضريبة

أثارت مسألة تأسيس الضريبة من طرف الجماعات الإقليمية، مواقف متباينة بين الباحثين في المالية العامة، ففي حين يوجد من يعتبر منحها حق فرض الضريبة تدعيما لاستقلاليتها المالية، نجد هناك من يتحفظ في الاعتراف لها باختصاصات مطلقة في هذا المجال، معتبرين أن ذلك سوف يؤدي إلى فوضى جبائية، وتراكم اقتطاعات متعددة على نفس المادة الضريبية، وبالتالي انتشار ظاهرة الازدواج الضريبي⁽¹⁰⁶⁰⁾.

يؤدي بذلك، هيمنة الدولة وانفرادها بسلطة فرض الضرائب إلى توحيد السياسة الجبائية في الدولة، ومحاربة التهرب الضريبي، وتجنب الوقوع في انزلاقات اقتصادية واجتماعية خطيرة، ويساهم في التحكم في النفقات المحلية، التي أصبحت في تزايد مستمر لإشباع الحاجات العامة⁽¹⁰⁶¹⁾، غير أنه من جهة أخرى يؤدي إلى نقص الموارد الجبائية المخصصة للجماعات المحلية، وهذا بالنظر إلى تخصيص المداخل ذات المردودية العالية للدولة، مقابل تخصيص نسب من الضرائب الضعيفة المردودية للجماعات

¹⁰⁶⁰ - عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية... المرجع نفسه، ص.88.

¹⁰⁶¹ - المرجع نفسه، ص.88.

الإقليمية⁽¹⁰⁶²⁾، فمركزية المالية المحلية، وكذا تطور النفقات الإجبارية، يعدان من الأكثر العوامل المؤثرة في استقلالية الجماعات الإقليمية⁽¹⁰⁶³⁾.

أوكل الدستور الجزائري مسألة إحداث الضريبة والجبايات والرسوم، وتحديد أساسها ونسبها للسلطة التشريعية، فالضريبة تخضع لقواعد محددة في إطار قانون المالية الذي يؤكد مشروعية الضريبة، ثم يأتي دور القوانين العادية، فالبلدية لا يد لها في تأسيس الضريبة وتحديد وعائها، مما يؤدي إلى تبعية الضرائب المحلية للسلطة المركزية والتي تجرد الجماعات الإقليمية من المبادرة المالية⁽¹⁰⁶⁴⁾.

يقتصر دور المنتخبين بهذا الشكل في مجرد التصويت على النسب المحددة من طرف الدولة، أي على الناتج الإجمالي المحدد بموجب القانون، فعملية التصويت مقيدة ومؤطرة في نطاق حدود مرسومة قانونا⁽¹⁰⁶⁵⁾.

يظهر لنا من خلال ما سبق أن الهيئات المحلية في الجزائر، لا تملك أية صلاحية في مجال تأسيس الجباية، رغم أن تحقيق الاستقلالية المالية يستوجب إشراك الجماعة المحلية في ذلك، باعتبارها على دراية أفضل بالشؤون المحلية، غير أن ذلك لا يعني منحها سلطة مطلقة في إحداث الضريبة وتحديد وعائها ونسبها، التي تعد من الاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية، وإنما إعطائها سلطة مشاركة الدولة في ذلك بغرض تمكينها من تدعيم مواردها المالية⁽¹⁰⁶⁶⁾.

¹⁰⁶² - براهيم بوطالب، نضيرة دوبابي، "عجز ميزانية البلدية"، مجلة إدارة، المجلد 21، عدد 41، عدد 1-2011، ص.38.

¹⁰⁶³ - Pour plus de détail, voir : - Michel LASCOMBE, « L'autonomie financière des collectivités territoriales encore en chantier », Revue Française de Droit Administratif, n°02, Dalloz, mars-avril 2005, P.418.

- Christophe MONDOU, « L'autonomie financière des collectivités territoriales ou une réforme en "trompe-l'œil" », commentaire de la loi organique du 29 juillet 2004, Revue Française de Droit Administratif, n°02, Dalloz, mars-avril 2005, PP.419.

¹⁰⁶⁴ - بسمة عولي، مرجع سابق، ص.ص.275، 276.

¹⁰⁶⁵ - راجع غضبان، جباية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001/2000، ص.ص.69، 70.

¹⁰⁶⁶ - عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية، مداه وإمكانية تطوره...، مرجع سابق، ص.60.

تراجع موفق الجزائر في مسألة إشراك البلدية⁽¹⁰⁶⁷⁾ في المجال الضريبي لصالح السلطة المركزية، كون أن هذا الأمر لا يعتبر دخيلا، وإنما عرفه القانون الجزائري في سنة 1967، وذلك في الأمر رقم 24-67، المتعلق بالبلدية الذي نص في المادة 139 التي نصت على: " يحدد المجلس الشعبي البلدي وفقا للنصوص الجاري بها العمل، الموارد الجبائية والأصناف الأخرى من المدخولات الضرورية لحاجات البلدية ويقرر استعمالها".

منحت أيضا المواد من 261 إلى 264، للبلدية إمكانية تأسيس بعض الرسوم، وذلك إذ تنص المادة 261: " يمكن للبلديات أن تؤسس رسم لمصاريف الزيادة، ودمغ اللحوم التي تتولى مراقبتها الصحية."، كما نصت المادة 262: "يسوغ للبلديات المصنفة أن تؤسس رسما خصوصا يدعى رسم الإقامة.... وتحدد تعريفة رسم الإقامة من قبل المجلس الشعبي البلدي"، وأضافت المادة 263: "يجوز للبلديات أن تفرض على ملاك العقارات المجاورة للطرق العمومية رسوما مخصص لبناء أو لإصلاح أرصفة..... رسم الطريق الذي يقرر بموجب مداولة مصدقة قانونا للمجلس الشعبي البلدي يجري تحصيله بموجب جدول توزيع يصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي"، وأخيرا نصت المادة 264 على "إن تعريفات الضرائب المترتبة للبلديات من جراء شغل الأملاك العمومية البلدية..... يحددها المجلس الشعبي البلدي".

يشكل منح البلدية مثل هذه الصلاحية دعامة أخرى للاستقلالية المالية، وبهذا يكون هذا القانون قد وسع كثيرا من الاستقلالية المالية للبلدية، فتمكن البلديات من هذه الصلاحيات، زيادة على الرفع من مواردها المالية، من شأنه تقريب الإدارة الجبائية من دافعي الضريبة والوصول إلى مردودية أفضل في التحصيل، اعتبارا من كونها ستصبح أكثر مسؤولية في تلبية حاجياتها المحلية.

سجل المشرع الجزائري في قانون البلدية لسنة 1990، تراجع لصالح السلطة المركزية، مما يؤثر سلبا على استقلالية البلدية، وهذا الأمر يصعب تفسيره خاصة وأنه جاء

¹⁰⁶⁷ - أما المجلس الشعبي الولائي، فلم تمنح له صلاحية تأسيس الضرائب والرسوم، بل مجرد التصويت على الضرائب والرسوم التي يأذن القانون للولاية باستيفائها، وهو ما أشارت إليه المادة 113 من أمر رقم 38-69، مؤرخ في 23 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم، مرجع سابق

بعد دستور 23 فيفري 1989⁽¹⁰⁶⁸⁾، المعروف بالتوجه المنفتح على اقتصاد السوق، بينما الأمر رقم 24-67، جاء في ظل هيمنة الفكر الاشتراكي على الاتجاهات الاقتصادية والسياسية للدولة، والمقيدة لاستقلالية الجماعات المحلية بشكل عام، باعتبار أن الاستقلال المالي وليد الفكر الليبرالي⁽¹⁰⁶⁹⁾.

بهذا فإن البحث عن الفعالية الحقيقية للجباية المحلية، يقتضي إعادة النظر في المنهجية المتبعة من طرف الدولة في فرض، تحصيل وتوزيع الضريبة، إذ يمكن تخويل الجماعات المحلية التصويت على معدلات الضرائب والرسوم ذات القاعدة المحلية، مثل الرسم على النشاط المني، الرسم العقاري، الضريبة على الأملاك وغيرها، في إطار هامش محدد للمعدلات الدنيا والقصوى، تقدرها الدولة عن طريق السلطة التشريعية⁽¹⁰⁷⁰⁾.

ثانيا

احتكار السلطة المركزية لتحصيل الضرائب

بالإضافة إلى تبعية تأسيس الضريبة، فإنه هناك عامل آخر أثر بالسلب على الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، ويتمثل في تهميش المنتخبين من عملية تحصيل الإيرادات، حيث أوكلت هذه المهمة لأمين خزينة البلدية، وأمين خزينة الولاية، اللذين يتولان وظيفة المحاسب العمومي وذلك بمقتضى نص المادتين 205 و206 من قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، والمادة 33 من قانون رقم 21-90، المتعلق بالمحاسبة العمومية.

يؤدي هذا الأمر إلى إضعاف دور المجالس المنتخبة في المجال الضريبي، بحكم أن المحاسب العمومي موظفا تابعا للدولة، وليس للبلدية وهو ما يظهر من نص المادة 34 من قانون رقم 21-90، مؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية التي نصت: " يتم تعيين المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضعون أساسا لسلطته.....".

¹⁰⁶⁸ - الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فيفري 1989، مرجع سابق.

¹⁰⁶⁹ - عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية، مده وإمكانية تطوره، ...، مرجع سابق، ص.ص. 61، 62.

¹⁰⁷⁰ - براهيم بوطالب، نضيرة دوبابي، مرجع سابق، ص. 38.

يظهر لنا جليا من نص المادة السابقة، أن المحاسب العمومي يخضع للسلطة الرئاسية للوزير المكلف بالمالية، مما يجعله في علاقة خضوع وتبعية، وهو ما يؤثر بالسلب على استقلالية الجماعات المحلية، كما يتبين لنا أن الأعضاء المنتخبين على مستوى الهيئات الإقليمية، ليس لديهم أي دخل في مجال تحصيل الضريبة المحلية، وهذا فيه مساس بحرية التصرف الضرورية فيها، على اعتبار أن الميزانية من مرحلة إعدادها إلى غاية التنفيذ، محتكرة من طرف السلطة المركزية.

تجدر الإشارة، أن عملية تحصيل الموارد المحلية، تعاني من إشكالات عديدة، تساهم في تضخيم فجوة قلة الموارد، لذا وجب اتخاذ تدابير ضرورية لتحسين وتفعيل عملية التحصيل، من خلال تقديم المسؤولين المحليين للدعم لمصالح الضرائب⁽¹⁰⁷¹⁾.

الفرع الثاني

عدم امتلاك الجماعات الإقليمية لسلطة في مجال الإنفاق

تمثل دراسة النفقات المحلية من أعقد الدراسات، نظرا لتعدد الجوانب المرتبطة بها، خصوصا وأنها تشكل المظهر والآلية الوحيدة لدفع مسار التنمية المحلية، وتجاوز العجز الاجتماعي ودعم الاستثمار على مستوى الجماعة الإقليمية، ولهذا يجب التحكم في التكاليف المحلية⁽¹⁰⁷²⁾، بالشكل الذي تتحقق معه استقلالية الجماعات المحلية عن السلطة المركزية.

يقتضي بذلك الأمر، تشخيص طبيعة النفقات المحلية، تحليل مجالات الإنفاق ومدى انعكاسها على مردودية النفقات، لأن هذه الأخيرة تعد ثاني مؤشر، لقياس وتقييم الاستقلالية المحلية⁽¹⁰⁷³⁾، فالاستقلالية المالية للجماعات المحلية، لا تتوقف عند إشراك الجماعة المحلية في المجال الجبائي فحسب، وإنما تقاس كذلك بدرجة تحكم الهيئات

¹⁰⁷¹ - فالظرف الاقتصادي الحالي للدولة الجزائرية، والذي يتميز بانخفاض حاد في موارد ميزانية الدولة، بسبب انخفاض أسعار البترول، فرض اللجوء إلى رؤية جديدة في إدارة الجماعات المحلية، مبنية على التسيير العقلاني والحديث والفعال، للتفصيل أكثر، أنظر: - وزارة الداخلية والجماعات المحلية، تعليمية رقم 1047، مؤرخة في 05 أكتوبر 2015، تتعلق بشروط وكيفيات تمويل وإعداد الميزانيات المحلية لسنة 2016.... مرجع سابق.

¹⁰⁷² - **Larbi JAIDI**, « La gestion des finances publiques locales : dérapages et disciplines », in Réforme de la Fiscalité Locale, n°37, volume 01, juin 2007, P.65.

¹⁰⁷³ - **Jacques BLANC**, Finances locales comparées, LGDJ, Paris, 2002, P.17.

الإقليمية في توزيع وتخصيص نفقاتها المحلية⁽¹⁰⁷⁴⁾، غير أن الوضع في الجزائر يندرج تحت حكم الجماعات المحلية في نفقاتها بسبب عدم امتلاكها سلطة في تحديدها، وكذا في توزيعها (فقرة ثانية)، وذلك رغم تعدد مجالات الإنفاق على المستوى المحلي (فقرة أولى).

الفقرة الأولى

مجالات الإنفاق المحلي

جرى تقسيم النفقات المحلية، إلى عادية وأخرى غير عادية أو استثنائية، وتمثل الأولى المصاريف التي تتكرر بصفة دورية كل سنة، حيث تظهر على الدوام في ميزانيات الجماعات الإقليمية، أما الثانية، فتشكل المصاريف التي لا تتكرر في كل سنة مالية⁽¹⁰⁷⁵⁾، غير أن الفقه الحديث تجاوز هذه التقسيمات، وفضل تصنيف النفقات إلى نفقات التسيير، ونفقات التجهيز والاستثمار.

تبني المشرع الجزائري التصنيف الأخير، مقسما نفقات الجماعات المحلية، إلى نفقات متعلقة بالتسيير (أولا)، وأخرى متعلقة بالتجهيز والاستثمار (ثانيا).

أولا

نفقات التسيير

تحتوي ميزانية الجماعات الإقليمية على قسمين، قسم التسيير، وقسم التجهيز والاستثمار وينقسم كل واحد، إلى إيرادات ونفقات متوازنة وجوبا⁽¹⁰⁷⁶⁾، ونصت المادة 198/1⁽¹⁰⁷⁷⁾ من قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، على نفقات التسيير وذلك على النحو التالي: "يحتوي قسم التسيير في باب النفقات على ما يأتي:

¹⁰⁷⁴ - **Nadjib BELAID**, Autonomie locale et mutations récentes dans les finances municipales, (SME), Alger, 1999, P.245.

¹⁰⁷⁵ - المهدي بنمير، الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، المطبعة والوراقة الوطنية، الدار البيضاء، 1994، ص.152 ما يليها.

¹⁰⁷⁶ - وهو ما نصت عليه المادة 179 من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، مرجع سابق، والمادة 158 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

¹⁰⁷⁷ - وتقبلها المادة 158 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، المرجع نفسه، التي تنص: "تشمل ميزانية الولاية على قسمين متوازنين في الإيرادات والنفقات وهما:

- قسم التسيير،

- قسم التجهيز والاستثمار

- أجور وأعباء مستخدمي البلدية
- التعويضات والأعباء المرتبطة بالمهام الانتخابية
- المساهمات المقررة على الأملاك ومداخل 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... "

أحالت المادة السالفة الذكر تفصيل نفقات التسيير للتنظيم، فصدر في سنة 2012، مرسوم يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها⁽¹⁰⁷⁸⁾، والذي أشار إلى المصالح⁽¹⁰⁷⁹⁾ المعنية بنفقات وإيرادات التسيير للبلديات، وذلك في المادة 03 التي نصت: " يشتمل قسم التسيير للميزانية والحساب الإداري على نفقات البلدية وإيراداتها للمصالح الآتية:

=ينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات متوازنة وجوبا.

يقطع من إيرادات قسم التسيير مبلغ يخصص لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار وفقا للشروط التي يحددها التنظيم".¹⁰⁷⁸ - مرسوم تنفيذي رقم 315-12، مؤرخ في 21 أوت 2012، يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها، ج.ج.د.ش عدد 49، الصادر في 09 سبتمبر 2012.

¹⁰⁷⁹ - فبالنسبة للمصالح غير المباشرة، فتشكل المصالح المالية، أجور وأعباء المستخدمين، وسائل ومصالح الإدارة العامة، مجموع العقارات والمنقولات غير المنتجة للمداخل، الطرق، الشبكات والاتصالات والتكنولوجيات الجديدة، الأشغال المنجزة بالاستغلال المباشر، النظافة والوقاية وحفظ الصحة العمومية.

أما المصالح الإدارية، فتمثل المصالح العمومية الإدارية، الوقاية والأمن، المساهمة في تكاليف التعليم والتمهين، المصالح الاجتماعية المدرسية وما قبل المدرسية، الشبيبة والرياضة، الثقافة، العبادة.

أما المصالح الاجتماعية، فتمثل المساعدة الاجتماعية المباشرة، المصالح والمؤسسات الاجتماعية.

أما بالنسبة للمصالح الاقتصادية، فتمثل المساهمة في التنمية الاقتصادية، مجموع العقارات والمنقولات المنتجة للمداخل.

أما المصالح الجبائية، فتمثل، ناتج الجبائية، ممنوحات صندوق الجماعات المحلية، مخصصات الدولة. أنظر المادة 07 من مرسوم تنفيذي رقم 315-12، مؤرخ في 21 أوت 2012، يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها، المرجع نفسه.

- المصالح غير المباشرة
- المصالح الإدارية
- المصالح الاجتماعية
- المصالح الاقتصادية
- المصالح الجبائية."

يتبين من خلال ما سبق، أن نفقات الجماعات الإقليمية متعددة ومتشعبة، فمنها السوسيو_اقتصادية (أ)، ومنها الإدارية والتقنية (ب)

أ- النفقات السوسيو_اقتصادية:

يقصد منها النفقات الاجتماعية من جهة، وتلك المتعلقة بالتدخل الاقتصادي للجماعات المحلية من جهة أخرى، فالأولى تستهدف تحسين المستوى المعيشي للمواطنين، من خلال تقديم الخدمات الصحية، الرياضية، الثقافية، والترفيهية، والمساهمة في التشغيل ومحاربة البطالة والامية والفقر، أما الثانية فتتعلق نفقات التنمية المحلية لتحسين الظروف الاقتصادية⁽¹⁰⁸⁰⁾.

ب- النفقات الإدارية والتقنية:

يقصد منها تلك المتعلقة بالتسيير الإداري والتكفل بالأمور التقنية للجماعة الإقليمية، ويدخل ضمن هذا الصنف، نفقات الموظفين والأعوان⁽¹⁰⁸¹⁾.

عموما يمكن القول، أن مجالات الإنفاق المحلي، متعددة بتعدد الحاجات العمومية الإقليمية، سواء الحاجات الفردية أو الجماعية للسكان المحليين⁽¹⁰⁸²⁾، وبالتالي تلبية هذه الحاجات، تقتضي تخصيص نفقات توصف حسب المجال الذي تنتمي إليه⁽¹⁰⁸³⁾.

¹⁰⁸⁰ - نصر الدين مكاوي، مرجع سابق، ص.23.

¹⁰⁸¹ - المرجع نفسه، ص.30.

¹⁰⁸² - Ayatallah BOUBKER, op.cit, P.19.

¹⁰⁸³ - نصر الدين مكاوي، مرجع سابق، ص.31.

ثانيا

نفقات التجهيز والاستثمار

نصت على نفقات التجهيز والاستثمار المادة 198/2⁽¹⁰⁸⁴⁾ وذلك على النحو التالي: "يحتوي قسم التجهيز والاستثمار في باب النفقات خصوصا على ما يأتي:

- نفقات التجهيز العمومي
- نفقات المساهمة في رأس المال بعنوان الاستثمار
- تسديد رأسمال القروض
- نفقات إعادة تهيئة المنشآت البلدية..."

قامت المادة 04 من مرسوم رقم 12-315، المحدد لشكل ميزانية البلدية ومضمونها، بتصنيف نفقات وإيرادات التجهيز والاستثمار، فنصت: "يشتمل قسم التجهيز والاستثمار العمومي والحساب الإداري على ما يأتي:

- نفقات وإيرادات التجهيز والاستثمار العمومي والجماعي
- نفقات وإيرادات التجهيز والاستثمار لحساب الغير والتعاون ما بين البلديات
- الحركات المالية بين البلدية ووحداتها الاقتصادية."

يشتمل قسم التجهيز والاستثمار في الميزانية والحساب الإداري للبلدية، على البرامج والعمليات الخارجية عن البرامج، والمرتبطة في ثلاث مجموعات مقسمة إلى أبواب، المجموعة الأولى تشكل برامج البلدية⁽¹⁰⁸⁵⁾، الثانية تمثل برامج لحساب الغير والبرامج

¹⁰⁸⁴ - وتقابلها المادة 158 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

¹⁰⁸⁵ - تشتمل برامج البلدية على:

- البنايات والتجهيزات الإدارية
- الطرق
- الشبكات المختلفة
- التجهيزات المدرسية وما قبل المدرسية والرياضية والثقافية والترفيهية والمتصلة بالعبادة
- التجهيزات الصحية والاجتماعية
- التوزيع والنقل والاتصالات
- التجهيز الصناعي والحرفي والسياحي
- المصالح الصناعية والتجارية

المتعلقة بالتعاون المشترك ما بين البلديات⁽¹⁰⁸⁶⁾، والثالثة متعلقة بالعمليات الخارجة عن البرامج⁽¹⁰⁸⁷⁾.

الفقرة الثانية

عدم تحكم الجماعات الإقليمية في توزيع النفقات

لا تتوقف الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، على التحكم في جانب الإيرادات، بتوفير الموارد الضرورية فحسب، بل الأمر يتعدى ذلك إلى ضرورة التحكم في الإنفاق المحلي، بالتمتع بحرية اختيار الأولويات على المستوى المحلي، غير أن الوضع في الجزائر ينذر بعكس ذلك، بحكم تنامي نفقات التسيير، مما يؤدي إلى امتصاص جل الموارد المحلية (أولا)، وهو ما يخلف تواضع نفقات التجهيز والاستثمار (ثانيا).

أولا

امتصاص نفقات التسيير لمعظم الموارد المحلية

تتطلب استجابة الجماعات الإقليمية للمتطلبات المتزايدة لمواطنيها، وخاصة في الميادين الأساسية، توفير موارد مالية، وهياكل قاعدية تؤهلها لأداء دورها على أحسن وجه، فكلما كانت الإمكانيات كافية، كلما تمكنت من تحسين الخدمة العمومية⁽¹⁰⁸⁸⁾.

=- التهيئة الحضرية والبيئة. أنظر المادة 03 من مرسوم تنفيذي رقم 12-315، مؤرخ في 21 أوت 2012، يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها، مرجع سابق.

¹⁰⁸⁶ - تشمل البرامج لحساب الغير والبرامج المتعلقة بالتعاون المشترك ما بين البلديات على:

- برامج لفائدة المؤسسات العمومية البلدية

- برامج لفائدة الوحدات الاقتصادية البلدية

- برامج التعاون ما بين البلديات

- برامج لفائدة أطراف أخرى. أنظر المادة 07 من المرجع نفسه.

¹⁰⁸⁷ - تشمل العمليات الخارجة عن البرامج على:

- العمليات المنقولة والعقارية الخارجة عن البرامج

- حركة الديون والدائنية

العمليات الأخرى الخارجة عن البرامج. أنظر المادة 07 من مرسوم تنفيذي رقم 12-315، مؤرخ في 21 أوت 2012، يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها، المرجع نفسه.

¹⁰⁸⁸ - وداد علو، مرجع سابق، ص.112.

لكن، تتسم نفقات قسم التسيير بالتزايد المستمر⁽¹⁰⁸⁹⁾، مقابل نقص الموارد المالية الذي تعاني منه الجماعات الإقليمية، وهو ما يفسر العجز المستمر لميزانيات البلديات - خصوصا -، إذ أن نفقاتها تتزايد بمعدلات أكبر من تزايد مواردها، فتسعى فقط إلى التكفل بنفقات التسيير، لتغطي الدولة قدر كبير من نفقات قسم التجهيز والاستثمار⁽¹⁰⁹⁰⁾.

يتمثل سبب زيادة حجم الإنفاق على المستوى المحلي، بتطور مهام وأعباء الجماعات الإقليمية، والذي صاحبه النمو الديمغرافي السريع، الذي يعد سببا لزيادة الإنفاق، فأصبحت تتدخل في جميع الميادين⁽¹⁰⁹¹⁾، التهيئة والتنمية المحلية، التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز، التنمية الاقتصادية، الفلاحة والري، تجهيزات التربية والتكوين المهني، النشاطات الاجتماعية والثقافية، الاستثمارات الاقتصادية، حفظ الصحة والنظافة، والسكن⁽¹⁰⁹²⁾.

أدى كل هذا إلى تفاقم إشكالية تغطية النفقات المحلية، خصوصا مع كثرة النفقات الإجبارية، التي تلزم بها الجماعات الإقليمية، حتى وإن كانت تعاني من العجز المالي، فهي مجبرة على تغطية هذا النوع من المصاريف، دون إجراء أي تعديل، أو إلغاء، أو إنقاص حجمها، باعتبارها نفقات ضرورية، لتسيير الشؤون المحلية.

وهكذا، فإن تحديد النفقات الإجبارية، التي يتعين على المجالس المنتخبة إدراجها في الميزانية، له ما يبرره من حرص المشرع على دفع الجماعات المحلية للتكفل بالنفقات الضرورية، كأجور الموظفين، إلا أن ضعف الموارد الذاتية للهيئات الإقليمية، أدى إلى

¹⁰⁸⁹ - وتعد معظمها نفقات إجبارية، وهي تلك التي يلزم المشرع الجماعات الإقليمية على تغطيتها، ولا تملك هذه الأخيرة حرية التصرف في هذا النوع من الإنفاق، للتفصيل في هذه المسألة، أنظر:

- Jacques FERSTENBERT, François PRIET, Paule QUILICHINI, op.cit, PP.356, 358.

¹⁰⁹⁰ - براهيم بوطالب، نضيرة دوباي، مرجع سابق، ص.43، 44.

¹⁰⁹¹ - غير أن الاختصاصات الضخمة الملقاة على عاتق الجماعات الإقليمية، جعل مصادر التمويل الذاتية، غير كافية، مما يدفع بها للجوء للتمويل الخارجي لتغطية العجز الذي تعاني منه، أنظر:

- Rachid ZOUAÏMIA, Marie Christine ROUAULT, Droit administratif, Edition Berti, Alger, 2009, P.134.

¹⁰⁹² - أنظر المواد 107 إلى 124 من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، والمواد 73 إلى 101 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

امتصاص النفقات الإجبارية لنسبة هامة من ميزانية الجماعات المحلية، وهو ما يحد من حريتها في تحديد نفقاتها⁽¹⁰⁹³⁾.

يلاحظ عموماً، أن هيمنة نفقات التسيير ظاهرة ليست خاصة بالجزائر فحسب، بل تعرفها معظم دول العالم، المتقدمة منها، والنامية على حد السواء، لكن بنسب متفاوتة، وهو ما يؤثر في الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، لذا يجب ضبط النفقات المحلية لتدعيم حرية الهيئات المحلية في تحديد أوجه مصروفاتها⁽¹⁰⁹⁴⁾.

ثانياً

تواضع نفقات التجهيز والاستثمار

يؤثر تزايد نفقات التسيير بالسلب على نفقات التجهيز والاستثمار، ويؤدي إلى تراجعها نتيجة لروابط التأثير والتأثر، فالثانية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالأولى، بحكم اعتمادها أساساً على الفائض من نفقات التسيير، فكلما تمت عقلنة النفقات المحلية وترشيدها⁽¹⁰⁹⁵⁾، كلما تمكنت الجماعة الإقليمية تحقيق فائض، لمواجهة القسم الثاني من النفقات. لكن، أمام ضعف الموارد المالية للجماعات المحلية، بالإضافة إلى تحديد النفقات الإجبارية من طرف المشرع، لا يبقى للهيئات الإقليمية خيارات كثيرة، حيث يصبح عليها

¹⁰⁹³ - عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية...، مرجع سابق، ص.128.

¹⁰⁹⁴ - نصر الدين مكاوي، مرجع سابق، ص.40.

¹⁰⁹⁵ - وفي هذا الاتجاه كان موقف الدولة الجزائرية في التعليم التي أصدرتها وزارة الداخلية والجماعات المحلية، رقم 2143، مؤرخة في 14 سبتمبر 2015، تتعلق بترشيده النفقات...، مرجع سابق، حيث حث على ما يلي:

- الحد من النفقات المخصصة لاقتناء التجهيزات وأثاث ومكاتب بكميات كبيرة وترجيح اقتناء تجهيزات ذات نوعية لضمان مدة استعمال أطول

- منع كل استبدال غير مبرر للأثاث والتجهيزات، لاسيما بالنسبة للسكنات الإدارية،

- ترشيده مصاريف الاستقبالات والأعياد والحفلات، وكذا الأمر بالنسبة لنفقات استقبال الوفود والتكفل بها، لاسيما من خلال توخي التحكم الجيد في عدد المعنيتين بهذه العمليات،

- السهر على التنظيم الجيد للمهمات المنجزة بطريقة تسمح بالتحكم في تعبئة الأشخاص ووسائل التنقل المسخرة، لاسيما فيما يخص مدة المهمة

- توخي صرامة أكبر عند إعداد تقديرات الميزانية

- تقليص النفقات المرتبطة باستهلاك الورق والمواد الاستهلاكية الالكترونية

- توخي صرامة أكبر في تسيير حظائر السيارات مع السهر على ضمان المتابعة الدقيقة للمحاسبة المادية للمخازن.

التعامل بما هو متوفر لها من وسائل، وبالتالي إهمال المشاريع التنموية، التي يمكن أن تحسن من مواردها المالية في المستقبل، والاكتفاء بإعانات الدولة، الأمر الذي يفسر ضعف نفقات التجهيز والاستثمار في ميزانيتها⁽¹⁰⁹⁶⁾، وبالتالي ضيق حرية الاختيار في مجال الإنفاق.

تؤدي نفقات التجهيز والاستثمار، إلى توفير التجهيزات والمشاريع العمومية المحلية، وتشجيع الجماعات الإقليمية على الاستثمار، وإنجاز البنيات التحتية، كالطرق ومجاري المياه، والتجهيزات الرياضية والثقافية⁽¹⁰⁹⁷⁾، لكن وتيرة إنجاز المشاريع العمومية المحلية، لا تزال تتسم بالبطء، بسبب التأخر في برمجة المبالغ الضرورية لإتمامها⁽¹⁰⁹⁸⁾.

أدت الأزمة التي شهدتها أسعار البترول، إلى التأكيد على ضرورة ترشيد الإنفاق المحلي، بسبب تقلص احتمالات توسع الاستثمارات المنتجة للمداخيل، لذا يجب خلق تجانس، وكذا وضع خيارات في الاستثمار والتجهيز بمنطق الاقتصاد، وتم اقتراح إجرائين بالنسبة لميزانية 2016⁽¹⁰⁹⁹⁾، والمتمثلين في:

***/ إعادة التوازن بخصوص النفقات : ولبلوغ ذلك:**

- يجب أن تكون نفقات قسم التجهيز أعلى بكثير من تلك المتعلقة بقسم التسيير، والتي يجب أن تسجل انخفاض بنسبة 5 %،
- يجب أن تحتل نفقات الاستثمار المنتجة للثروة حصة الأسد من القسم الثاني حتى تشكل في المستقبل القريب مصدرا للإيرادات،

***/ تحسين التحكم في النفقات: وذلك من خلال:**

- توحيد وتجميع الطلبيات، وبالتالي ضرورة تصفية تلك التي قيمتها صغيرة بسبب التكاليف الإضافية،

¹⁰⁹⁶ - عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية...، مرجع سابق، ص.128.

¹⁰⁹⁷ - **Dominique HOORENS**, « L'investissement des collectivités locales et son financement », *Revue d'Economie Financière*, n°86, Association d'économie financière, Paris, 2006, P.157.

¹⁰⁹⁸ - نصر الدين مكاوي، مرجع سابق، ص.46.

¹⁰⁹⁹ - جاءت بهذه الاقتراحات التعليمية رقم 1047، مؤرخة في 05 أكتوبر 2015، الصادرة من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية، تتعلق بشروط وكيفيات تمويل وإعداد الميزانيات المحلية لسنة 2016...، مرجع سابق.

- وضع سياسة من أجل المشتريات والإمدادات، قبل الإعلان عن المناقصات، مع تحديد الاحتياجات العاجلة والاحتياجات المستقبلية،
- تشجيع التعامل مع الموردين، مع تفادي قدر الإمكان المؤسسات ذات الشخص الوحيد والحرفيين، عن طريق الاتفاقيات أو صيغة صفقة طلبيات،
- وفيما يتعلق بالتكاليف الأخرى، خارج الأجور وأعبائها، التي يجب احتوائها باستمرار، يجب اعتبارها نفقات غير قابلة للتجديد، وبالتالي يمكن إعادة التفاوض بشأنها في حالة صعوبة تطبيق إجراء التخفيض بنسبة 20%.

الخاتمة

انطلقت دراستنا لموضوع هذه الأطروحة الموسومة بـ "استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري"، من حالة معاينة في المحيط العام للهيئات الإقليمية في الجزائر، فضلا عن أن الاستقلالية الوحدات المنتخبة على المستوى المحلي، تشكل إشكالية حقيقية في البحث الأكاديمي، فهي تعد حجر الأساس في أي نظام لامركزي، ومن هذا المنطلق نورد أهم النقاط التي احتوتها خاتمة هذا البحث فيما يلي:

* /أولا: ملخص الأطروحة

خصصنا الباب الأول من هذه الأطروحة لتبيان مظاهر استقلالية الجماعات الإقليمية في القانون الجزائري، منطلقين في الفصل الأول منه، بالأساس من مقومات الاستقلالية العضوية، والمتمثلة في الاعتراف بوجود وحدات محلية، تتمتع بالشخصية المعنوية، وكذا انتخاب مجالس من طرف المواطنين لتسيير الشؤون المحلية.

قام المشرع الجزائري في هذا الصدد، بتقسيم إقليم الدولة الجزائرية إلى مستويين، وهما البلدية والولاية، وهو ما نصت عليه جميع الدساتير والقوانين الجزائرية، كما جعل صلاحية إنشائها في يد السلطة التشريعية، مبعدا بذلك تدخل السلطة التنفيذية -الطرف الثاني في التنظيم المركزي- في مصير الهيئات الإقليمية، ناهيك عن اعترافه لهما بالشخصية المعنوية، وبذلك يكون قد كرس أول مظهر للاستقلالية.

نصت كذلك، جميع التشريعات ذات الصلة بالجماعات الإقليمية على ضرورة تولي العضوية في المجالس المحلية عن طريق الانتخاب، وفي هذا تكريس لثاني مظهر للاستقلالية، غير أن الوضع ليس بهذه البساطة، إذ لم يؤد الانتخاب الهدف المرجو منه، والمتمثل في إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم، بحكم هيمنة الحزب الواحد، باقتراحه للمرشحين، وهو ما يجعل الانتخاب وسيلة شكلية مفرغة من محتواها، ليصبح في ظل التعددية الحزبية، أكثر تدعيما للاستقلالية، بفتح مجال الترشح لجميع المواطنين، واعتماد نظام التمثيل النسبي في توزيع المقاعد، مما ينتج عنه ألوانا سياسية مختلفة، بالتالي تمثيل مصالح الوحدة المحلية بكاملها، رغم أن هذا النمط كذلك تعثره بعض العيوب.

تعرضنا في الفصل الثاني من الباب الأول، لمظاهر الاستقلالية الوظيفية للجماعات الإقليمية، والمتمثلة في ممارسة الاختصاصات المحلية بقدر من الحرية، والذي لن يتأتى إلا بالاعتراف بوجود مصالح محلية، متميزة عن المصالح الوطنية، مع تخفيف وصاية السلطة المركزية على الجماعة الإقليمية، حين ممارسة هذه الصلاحيات، يضاف إليها الاستقلالية المالية، لتتمكن الهيئات المحلية من مواجهة الاختصاصات الموكولة إليها، فبدونها تبقى الاستقلالية الإدارية، وإن كرسست، مفرغة من محتواها، لعدم التمكن من ممارسة الاختصاصات.

قامت بذلك القوانين الجزائرية بالإشارة لمسألة الاختصاصات المحلية، بداية بالمواثيق الوطنية التي نصت على ضرورة توزيع الوظائف بين الدولة والهيئات المحلية بإسهاب، معتبرة أن الاعتراف بذلك للجماعات الإقليمية، من شأنه أن يدعم التنظيم اللامركزي، وبالتبعية يفعل الاستقلالية، لكن الدساتير الجزائرية، - باستثناء دستور 1976 -، لم تتبع المنهاج ذاته، باكتفائها التصريح بالبلدية والولاية كهيئتين إقليميتين، مع اعتبار المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية.

تركت الدساتير بذلك، مسألة تفصيل الاختصاصات المحلية، للقوانين العادية، والتي اعتمدت الأسلوب العام في توزيع الاختصاص، والذي رغم تماشيه مع فكرة الاستقلالية، لإطلاق اختصاصات المجالس المنتخبة، وبالتالي ضمان مجال واسع للتصرف واتخاذ القرارات على المستوى المحلي، إلا أنه من جهة أخرى، يتصف بالغموض والإبهام، وهو ما سيؤدي إلى ضياع الاستقلالية، لأن عدم وضوح الاختصاصات أو إحالتها للتنظيم لتفصيلها، يشكل خطورة على حرية التصرف في الاختصاصات المحلية، خاصة وأن سلطة التنظيم بيد السلطة التنفيذية، والتي يمكن لها أن تضيق من اختصاصات الشريك المحلي، خصوصا في الدولة الجزائرية التي نجد فيها تردد في الإرادة السياسية في منح المجالس المنتخبة الحرية الضرورية لخدمة مصالح مواطني الإقليم.

تجلى كل هذا، في طبيعــــــــة الوصاية الممارسة على الأجهزة التداولية المحلية، فاستقلالية هذه الأخيرة، تستوجب تضيق مجال تدخل السلطة المركزية في تصرفاتها، وذلك من خلال التخفيف من الوصاية الإدارية، والذي قابلته الدولة الجزائرية

بالسلب، من خلال التشديد من الرقابة الممارسة، سواء على أعضاء المجالس الشعبية، أو أعمالها، وحتى على المجلس، غير أنه في قانون الولاية لسنة 2012، بين المشرع الجزائري جانبا من التخفيف، من خلال التخلي عن إلغاء مداوات المجالس الشعبية الولائية من طرف وزير الداخلية والجماعات المحلية، واعتماد الإلغاء القضائي، ناهيك عن أعمال بعض الإجراءات التي تخدم المجالس المنتخبة، كتعليل قرارات الوصاية، والاستماع للعضو المعني، واستشارة أجهزة معينة قبل اتخاذ القرار.

تعتبر الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، محرك الاختصاصات، رغم ذلك لم تشر المواثيق الوطنية لها بصفة صريحة، لكنها نصت على ضرورة توفير الموارد المالية اللازمة لأداء المهام المحلية، وبذلك تكون أكثر دقة من الدساتير التي لم تشر تماما للنقطة تاركة الأمر للقوانين العادية، والتي صرحت كلها بالاستقلالية المالية للبلدية والولاية، والذي يشكل ضمانا، لكنها لا تكف إذا لم تتوفر الركائز المدعمة لها، من موارد ذاتية، كافية لمواجهة المصالح المحلية، وكذا التمتع بسلطة مالية، سواء في مجال الإيرادات، أو مجال الإنفاق.

خصصنا الباب الثاني، لحدود استقلالية الجماعات الإقليمية، فالاعتراف بالمظاهر، لا ينذر بتأسيس استقلالية فعلية للوحدات الإدارية المحلية، بسبب إغفال المشرع الجزائري لمسألة تدعيم المظاهر المكرسة، بشكل يجعلها تحقق الهدف المبتغى، وعدم الاكتفاء بالنص الصريح عليها، وتكريس استقلالية شكلية، لذا بينا في الفصل الأول من الدراسة، قصور المقومات المكرسة في تفعيل الاستقلالية الإدارية، وذلك بسبب إخفاق المشرع في أعمال الانتخاب بالشكل الذي تتحقق معه حرية التصرف، ناهيك عن الوصاية المشددة الممارسة على المجالس المنتخبة.

لا يؤدي نمط الانتخاب المعتمد من المشرع الجزائري، إلى تفعيل استقلالية الجماعات الإقليمية، بسبب عدم الاهتمام بالعضو لا قبل انتخابه، ولا بعد ذلك، يكمن ذلك في إطلاق حريّة الترشح التي تؤدي إلى الحصول على مترشحين لا يملكون المستوى العلمي الضروري، لمواجهة الاختصاصات المحلية، والتي تتميز بالتعقيد وخصوصا المالية

منها، ويزيد من حدة الإشكالية، تهاون الدولة الجزائرية بمسألة تكوين المنتخبين لتمكينهم من النهوض بالمصالح المحلية.

أضفى كل ما سبق، المشروع على منح اختصاصات محلية لأجهزة عدم التركيز، وتغليبها على الأجهزة المنتخبة، من ذلك الوالي، رئيس الدائرة، الأمناء العامون، مجلس الولاية، وأخيرا مجلس المقاطعة، وهو ما يطعن في استقلالية الجماعات الإقليمية، ويجعل الهيئات الإقليمية، أقرب لعدم التركيز، منه للامركزية الإدارية.

اعتمد المشرع الجزائري كذلك، وفي كل قوانين الجماعات الإقليمية، نمطا للوصاية، بين فيه إرادة في عدم منح حرية نوعية للمجالس المنتخبة في تسيير المصالح المحلية، حيث شدد الرقابة على الأعضاء، سواء منفردين أو مجتمعين، بمنح سلطة تقديرية للجهة الوصية في إقالة، توقيف، وإقصاء منتخبي الأجهزة التداولية المحلية، وكذا توقيف وحل الهيئة التداولية، ناهيك عن تقييد الأجهزة التداولية في ممارسة أعمالها، من خلال تفوق مركز السلطة المركزية، بمنحها سلطة مطلقة في التصديق، إلغاء، والحلول محل المنتخبين في ممارسة الاختصاصات المحلية، لما لذلك من تقييد للاستقلالية.

كيفنا الاستقلالية المالية المعترف بها للجماعات الإقليمية، بالمظهرية، وذلك في الفصل الثاني من هذا الباب، بسبب ضعف الموارد المالية المحلية، وكذا محدودية دور المنتخبين في تسيير مالية الوحدات المحلية.

تعاني الجماعات الإقليمية في الجزائر، من ضعف في الموارد المالية الذاتية، وذلك بسبب احتكار الدولة للجبايات ذات المردودية العالية، تاركة للهيئات المحلية، الموارد ذات المردود الضئيل، وهو ما يجعلها غير قادرة على مواجهة اختصاصات سكان الإقليم، ناهيك عن ضالة نصيب هذه الأخيرة في الموارد التي تتقاسمها مع الدولة، وكذا ضعف عائدات الأملاك المحلية.

يؤدي كل هذا، إلى اللجوء للتمويل الخارجي، للخروج من الوضعية المتأزمة والحصول على الإعانات من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية، الذي أصبح غير قادر على مواجهة الأزمة المالية للبلديات والولايات، ناهيك عن طلب الإعانات من الدولة، والذي

يشكل أكبر مهدد لاستقلالية الجماعات الإقليمية، لتوجيه القرار المحلي من طرف السلطة المركزية، من خلال تخصيص الإعانات.

توجه موقف المشرع كذلك، نحو تهميش المجالس المنتخبة في مجال إعداد الميزانية، ضبطها، وأخيرا تنفيذها، فقام بمنح صلاحية الإعداد للهيئة التنفيذية بالنسبة للولاية، وسحبها من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإسنادها للأمين العام بالنسبة للبلدية، وبذلك طعن في أول مقوم مدعم للاستقلالية المالية، والمتمثل في إعداد الميزانية من الجهاز التداولي.

لم يتوقف المشرع عند هذا الحد، بل قيد من دور المجالس المنتخبة في ضبط الميزانية، بمنحها سلطة التصويت، مع تأطير هذه الأخيرة بجملة من القيود، والمتمثلة في اشتراط مصادقة السلطة الوصية، وكذا الحلول في حالات معينة، وهو ما يقلص من دور المنتخبين في ذلك، وبالتعبية يؤثر سلبا على استقلالية الجماعات المحلية، يضاف إلى كل هذا، التقليل من دور المنتخبين في تنفيذ الميزانية، بإسناد الصلاحية لأجهزة معظمها معينة، وكذا منح السلطة الوصية صلاحية الحلول في حالة ظهور عجز في الميزانية.

لم يمنح المشرع كذلك للجماعات الإقليمية، أية سلطة مالية، لا في مجال الإيرادات، ولا في مجال الإنفاق، إذ لا تملك سلطة تحديد وعائها الضريبي، وتأسيس الضرائب والرسوم، ولا حتى تحصيل الموارد المالية المحلية، كما لا تملك حرية في تحديد نفقاتها، بسبب قلة الموارد المالية، من جهة، وكثرة نفقات التسيير من جهة أخرى، فلا تكفي الإيرادات لمواجهة نفقات التجهيز والاستثمار، لتجد الجماعة الإقليمية نفسها لا تملك حرية في توجيه نفقاتها.

*/الاقتراحات

- يشكل ضمان استقلالية الجماعات الإقليمية، أكبر رهان لتفعيل اللامركزية الإدارية، ولتحقيق ذلك لابد توفر مجموعة من الضمانات والمتمثلة أساسا في:
- معالجة الدساتير الجزائرية لمسألة اللامركزية، والمبادئ التي تقوم عليها بصورة تفصيلية، مثلما فعلت بعض الدول العربية- تونس، والمغرب-، لأن في ذلك ضمانا، باعتبار الدساتير أسمى القوانين، والنص على أركان اللامركزية فيها، يجعلها بعيدة عن أيدي المشرع، إذ أن على الدولة الجزائرية أن تخلي عن سياسة الإشارة العابرة لمبادئ ومقومات اللامركزية الإدارية، وترك مصير الجماعات الإقليمية للنصوص القانونية الأدنى درجة، بما لذلك من تأثير سلبي على الهيئات المحلية.
 - الاهتمام بالمنتخبين المحليين، وذلك بوضع شروط لتولي العضوية في المجالس المنتخبة، للحصول على أعضاء ذوي مؤهلات عالية، تمكنهم من تسيير المصالح المحلية، وكذا تمكينهم من دورات تكوينية لتحسن المستوى، والاقتراء بالدول التي سبقتنا في هذا المجال، كفرنسا التي خصصت جهاز يتولى تكوين المنتخبين.
 - تقوية مركز المنتخبين، وإزالة هيمنة الوالي، بسحب الاختصاصات المحلية منه، وإسنادها للمجلس، مع جعل رئيس المجلس الشعبي الولائي الهيئة التنفيذية في الولاية.
 - تخفيف تأثير الأجهزة الأخرى المساعدة للوالي في الاختصاصات المحلية، والتخلي عن النزعة المركزية في توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والمجالس المنتخبة، بمنح الاختصاصات المحلية للأجهزة التداولية، لا المعنية.
 - الأخذ بمبدأ التفرع في توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية، وجعل تسيير شؤون مواطني الإقليم من طرف المنتخبين المحليين هو المبدأ، وتدخل السلطة المركزية، بمثابة استثناء، يلجأ إليه عند عدم القدرة من طرف الأجهزة التداولية، والتخلي عن تغليب أجهزة عدم التركيز على المستوى حين منح الاختصاصات للجماعة الإقليمية.

- التخفيف من الوصاية الممارسة على المجالس المنتخبة، ولما لا الاقتداء بالدول المتقدمة، ومنها فرنسا التي ألغت الوصاية واستبدلتها بالرقابة القضائية، وفي ذلك تجسيد أكبر لاستقلالية الجماعات الإقليمية، وخصوصا وأن المشرع الجزائري قام بتطبيق مثل هذه الرقابة على مداوات المجالس الشعبية الولائية، فلما لا تعميمها على جميع أعمال الأجهزة التداولية.
- الاهتمام بالموارد المالية، بتخصيص بعض الموارد ذات المردودية العالية للجماعات الإقليمية، لتتمكن من مواجهة النفقات المتزايدة، وكذا الرفع من النسب التي تحصل عليها في الجبايات التي تتقاسمها مع الدولة، ناهيك عن ضرورة تثمين الموارد غير الجبائية.
- تدعيم التعاون اللامركزي لتحسين الأداء المحلي والخروج من الأزمات المالية التي تعانيها معظم البلديات، فرغم نص قوانين الجماعات الإقليمية على التعاون المالي بين البلديات، إلا أن هذه الأخيرة لا تقوم بذلك، لذا يجب وضع نصوص قانونية أمرت تجبر البلديات الغنية النهوض ومساعدة تلك التي تعاني من أزمة مالية، وكذا تحفيزات من أجل الوصول للأهداف المنتظرة.
- الاعتراف للجماعات الإقليمية بسلطة مالية، بتمكينها من صلاحية تعبئة وعائها الضريبي، من خلال القدرة على تحديد الوعاء الضريبي، وتقدير معدلاته ونسبه، وكذا منحها سلطة في تأسيس الضرائب والرسوم، وتحصيل الرسوم العائدة إليها كلية، ناهيك عن الاعتراف لها بحرية في الإنفاق، من خلال عدم تدخل السلطة المركزية في القرارات المتعلقة بالإنفاق، ويكون ذلك بالتخفيف من النفقات الإجبارية من جهة، وترشيد الإنفاق من جهة أخرى.
- السعي نحو تبسيط مالية الجماعات الإقليمية، باعتبارها أساس الاستقلالية، والبداية تكون بتخصيص قوانين متعلقة بالمالية المحلية اقتداء بالدول التي سبقتنا في هذه المسألة، ومن بينها المغرب التي سنت قوانين مستقلة متعلقة بمالية الهيئات المحلية، وفي ذلك تفعيل للنظام اللامركزي وبالتبعية لاستقلالية الوحدات الإدارية.
- تثمين أملاك الجماعات الإقليمية، وذلك بجرد الممتلكات، وإعادة النظر في طرق استغلالها، لأنها تعد موارد مهمة بالنسبة للهيئات المحلية، إذا تم استغلالها بطريقة

عقلانية، مما يؤدي إلى المساعدة في الخروج من الوضعية المتأزمة التي تعاني منها معظم البلديات.

- إعادة النظر في سياسة التقسيم الإقليمي المتبعة من طرف الدولة الجزائرية، وذلك بتخفيض عدد البلديات، بإتباع سياسة الإدماج، لأنه سيؤدي إلى التخفيف من حدة المشاكل المالية التي تعاني منها البلديات، خاصة تلك التي لا تملك موارد مالية، تستند عليها لمواجهة الاختصاصات المحلية، ولما لا اعتماد نظام المنطقة، لأنه سيساهم في تخفيف حدة الإشكالية.

قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية:

أ- الكتب

- 1- أحمد شرف الدين، مبادئ الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية، منشورات جامعة صنعاء، 1991.
- 2- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د- محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
- 3- أكرم زيدان، سيكولوجية المال، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، 2008.
- 4- المهدي بنمير، التنظيم الإداري المحلي بالمغرب، المطبعة والوراق الوطنية، الدار البيضاء، 1992.
- 5- _____، الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، المطبعة والوراق الوطنية، الدار البيضاء، 1994.
- 6- توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، (موجز النظرية العامة للقانون والنظرية العامة للحق)، مؤسسة الثقافة الجامعية، مصر، (د.س.ن).
- 7- جعفر أنس قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985.
- 8- جمال لعمامرة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، الفجر للنشر، القاهرة، 2004.
- 9- حسن بريح، المصطفى خطاب، مسلسل الإصلاح الجبائي المحلي وإشكالية الاستقلال المالي للجماعات الترابية، سلسلة أريد أن أعرف، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2014.
- 10- حسن محمد عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1983.
- 11- حسين صغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، دار المحمدية، الجزائر، 2000.
- 12- حميد بوزيدة، جباية المؤسسات، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

- 13- خالد الزغبى، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1993.
- 14- خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات بحر المتوسط وعودات، بيروت، 1981.
- 15- خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة (المملكة المتحدة - فرنسا- يوغسلافيا- مصر- الأردن)، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1988
- 16- دائل المخلافي ، اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية، منشورات جامعة صنعاء، اليمن، 1997
- 17- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، مصر، 2004
- 18- سليم بطرس جلدة، أساليب اتخاذ القرارات الإدارية الفعالة، دار اليازة للنشر والتوزيع، عمان، (د.س.ن).
- 19- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977.
- 20- _____، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992.
- 21- صالح بوسطعة، المالية المحلية، ط2، دار إسهامات في أدبيات المؤسسة، تونس، 2009.
- 22- صالح صادق، الحكم المحلي في إنجلترا، موسوعة الحكم المحلي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، (د.ب.ن)، 1988.
- 23- طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978.
- 24- عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010.
- 25- عبد الرزاق الشياخي ، الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، منشورات دار المسيدة، (د.ب.ن) 2001.
- 26- عبد الغني بسيوني، التنظيم الإداري، دراسة مقارنة للتنظيم الإداري الرسمي والتنظيم غير الرسمي، منشأة المعارف، القاهرة، 2004.
- 27- عبد الكريم درويش، ليلى تكلا، أصول الإدارة العامة، (د.د.ن)، (د.ب.ن)، 1968.

- 28- عبد الله المالكي، إستراتيجية تشجيع الاستثمارات الخارجية في الأردن، (د.د.ن)، الأردن، 1974.
- 29- عبد المعطي عساف، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، (د.د.ن)، الرياض، 1992.
- 30- عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة، بيروت، 1972.
- 31- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري وتطبيقاته في الجزائر، دار الهدى، الجزائر، 2010.
- 32- علي النجار، الدستور والإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.
- 33- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر، الجزائر، 2007.
- 34- _____، شرح قانون الولاية، القانون 07-12، المؤرخ في 21 فبراير 2012، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 35- عمار عوابدي، القانون الإداري الجزء الأول، النظام الإداري، ط 3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 36- فؤاد العطار، القانون الإداري، دراسة مقارنة، مكتبة القاهرة، مصر، 1970.
- 37- فؤاد مهنا، القانون الإداري في ظل المجتمع الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، (د.د.ن)، مصر، 1963/1964.
- 38- حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2010.
- 39- كامل بربور، نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، (د.س.ن).
- 40- كريم لحرش، النظام الجبائي المحلي المغربي (في ضوء الممارسة العملية ووقائع الاجتهاد القضائي)، مطبعة طوب بريس، الرباط، 2002.
- 41- _____، مغرب الحكامة - التطورات، المقاربات، والرهانات-، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، ط2، طوب بريس، الرباط، 2011.
- 42- محمد أحمد قاسمي، الشأن المحلي في سياق اللامركزية وعدم التمركز، (د.د.ن)، (د.ب.ن)، 2001.

- 43- محمد البنا، نظم الإدارة المحلية، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1968.
- 44- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- 45- محمد بدران، نظم التمويل المحلي في النظرية والتطبيق، دار النهضة، القاهرة، 1988.
- 46- محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005.
- 47- محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، (دراسة تحليلية مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
- 48- محي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام، طبعة جديدة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 1999.
- 49- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظامي البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
- 50- مصطفى بلقزبور، توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات، أي نموذج ممكن في أفق مغرب الجهات، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، العدد الثاني، طوب بريس، الرباط، 2011.
- 51- منصور شاب توما، القانون الإداري، جامعة بغداد، 1980.
- 52- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب، الجزائر (د.س.ن).
- 53- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط 2، لباد للنشر، سطيف، 2008.
- 54- نصر الدين مكاوي، تدبير مالية الجماعات المحلية، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الرباط، 2011.

ب- الأطروحات والمذكرات

ب-1/ الأطروحات

- 1- حورية المرضي، موارد الجماعات المحلية ودورها في التنمية البشرية، الجهة الشرقية نموذجاً، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، وحدة القانون الإداري والعلوم الإدارية، 2004/2003.
- 2- رحمة زيوش، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وز، 2011.
- 3- صليحة بن نملة، مخططات التنمية المحلية في ظل الإصلاح المالي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص القانون العام، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر-1، 2013/2012.
- 4- عبد الحكيم بلوفي، ترشيد نظام الجباية العقارية، -دراسة حالة الجزائر-، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012/2011.
- 5- عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2011/2010.
- 6- عبد الخالق علاوي، سياسة إعداد التراب بالمغرب: دراسة للإطار المؤسسي والأدوات المنهجية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، وجدة، 2006/2005.
- 7- فاطمة السعيد مزرورع، الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب " بين القانون والواقع "، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني، عين الشق، الدار البيضاء، السنة الجامعية 1999/1998.
- 8- فائزة يوسف، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، أطروحة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2015/2014.

- 9- محمد السعدي، المنتخب الجماعي من خلال تطبيق اللامركزية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، القانون العام، وحدة التكوين والبحث في القانون الإداري، كلية العلوم القانونية، الاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني، عين الشق، المغرب، 2005/2004.
- 10- محمد علي أدبيا، إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، وحدة البحث والتكوين: المالية العامة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني، عين الشق، المغرب، 2001/2000.
- 11- محمد محمد ابراهيم رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية، رسالة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1983.
- 12- محمود جمام، النظام الضريبي وأثاره على التنمية الاقتصادية (دراسة حالة الجزائر)، أطروحة دكتوراه، تخصص علوم اقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة منتوري، قسنطينة، 2010.
- 13- محند وعلي عيبوط، الحماية القانونية للاستثمارات الأجنبية في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005.
- 14- وداد علو، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016.
- ب-2/المذكرات

- 1- خديجة ثابتي، دراسة تحليلية حول الضريبة والقطاع الخاص، - دراسة حالة ولاية تلمسان -، مذكرة نخرج لنيل شهادة ماجستير، تخصص: تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012/2011.
- 2- رابح غضبان، جباية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001/2000.
- 3- رمضان تيسمبال، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، وهم أم حقيقة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009.

- 4- عبد الحفيظ عباس، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية، دراسة حالة: نفقات ولاية تلمسان وبلدية منصورة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012/2011.
- 5- عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات، مداه وإمكانية تطوره، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003/2002.
- 6- فاتح بابا علي، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010.
- 7- فيصل علي الجبري، مقومات استقلالية هيئات الإدارة المحلية، وتطبيقاتها في نظام السلطة المحلية اليمنية، دراسة مقارنة (بريطانيا، مصر)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة عدن اليمنية، 2003.
- 8- نوال بوكعباش، تأثير الموارد البشرية على تنمية الإدارة المحلية في الجزائر، -دراسة حالة ولاية جيجل-، رسالة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير، فرع العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر-3، 2011.
- 9- نور الدين قدوري، الإصلاحات الأجنبية، ودورها في جلب الاستثمار الأجنبي المباشر، - دراسة حالة الجزائر للفترة (1992، 2008) -، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية العلوم الاقتصادية، الجزائر، 2008.
- 10- وحيد عبد العالي، حوكمة النظام القانوني للبلدية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص الهيئات العمومية والحوكمة، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014.

ج- المقالات والمدخلات

- 1- أحمد بوسيدي، " التدبير الحر للجماعات الترابية "، مجلة المنبر القانوني، عدد مزدوج، 2-3، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، أفريل-أكتوبر 2012، ص.ص. 199، 210.
- 2- إدريس بوكرا، " الاقتراع النسبي وأثره على التعددية السياسية على ضوء تجربة الانتخابات التشريعية في الجزائر "، مجلة الفكر البرلماني، عدد 09، مجلس الأمة، الجزائر، جويلية 2005، ص.ص. 40، 71.

- 3- الطيب ماتلو، "مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2002، ص.ص.101، 107.
- 4- _____، "نظرة المنتخب للإصلاحات المالية المحلية من التسيير المحلي الراشد"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 03، مجلس الأمة، الجزائر، جوان 2003، ص.ص.129، 132.
- 5- المختار حيمود، الحكامة الإدارية: أسسها وعوائقها، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 92، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ماي-جوان 2010، ص.ص.87، 101.
- 6- المصطفى منار، "رهان الاستقلال المالي للجماعات المحلية وإكراهات الواقع"، مجلة فكر العلوم الاقتصادية والقانونية والسياسية، عدد 02، منشورات فكر، المغرب، 2009، ص.ص.13، 39.
- 7- المكي السراجي، مركز وسلط الولاية والعمال في دستور 2011، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 111، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، جويلية-أوت 2013، ص.ص.25، 45.
- 8- إيمان داودي، "الولاية والعمال والإصلاح الدستوري بالمغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 108، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، جانفي-فيفري 2013، ص.ص.69، 77.
- 9- براهيم بوطالب، نضيرة دوبابي، "عجز ميزانية البلدية"، مجلة إدارة، المجلد 21، عدد 41، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2011، ص.ص.33، 42.
- 10- بسمة عولي، "تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر" مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، عدد 04، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، جوان 2006، ص.ص.257، 279.
- 11- بلال بلغالم، "واقع الوصاية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد"، مجلة صوت القانون، العدد الأول، كلية الحقوق، جامعة خميس مليانة، ص.ص.155، 173.
- 12- بوجمعة بوغراوي، "السلطة التنظيمية المحلية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 101، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2011، ص.ص.105، 118.

- 13- بوزيان مكلل، "الاتجاهات القانونية الجديدة للإدارة المحلية في الجزائر في ظل نظام التعددية السياسية"، مجلة إدارة، المجلد 09، عدد 02، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1999، 41، 52.
- 14- بوزيد لزهاري، "الإصلاحات المالية والجباية المحلية"، كلمة أقيمت في الندوة الفكرية المنظمة من طرف مجلس الأمة بتاريخ 31 مارس 2003، حول موضوع "الإصلاحات المالية والجباية المحلية"، المنشورة بـ مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، مجلس الأمة، جوان 2003، ص.ص. 101، 102.
- 15- حفيظ يونس، "بعض جوانب القصور في تدبير الجباية المحلية"، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد 11-12، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2009، ص.ص. 45، 52.
- 16- دحو ولد قابلية، "الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2002، ص.ص. 85، 90.
- 17- _____ "الإصلاحات المالية والجباية المحلية"، مداخلة أقيمت في الندوة الفكرية المنظمة من طرف مجلس الأمة بتاريخ 31 مارس 2003، حول موضوع "الإصلاحات المالية والجباية المحلية"، المنشورة بـ مجلة الفكر البرلماني العدد الثالث، مجلس الأمة، الجزائر، جوان 2003، ص.ص. 103، 106.
- 18- درويش مصطفى، "الجماعات المحلية بين القانون والممارسة"، مجلة النائب، العدد الأول، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2009، 45، 52.
- 19- رحمة شكلاط، "إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد الأول، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص.ص. 96، 111.
- 20- رضوان العنبي، "مسألة توزيع الاختصاص بين الدولة والجهات خطوط نحو تفعيل الجهوية المتقدمة"، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد الأول، مركز المنارة للدراسات والأبحاث، الرباط، 2011، ص.ص. 162، 188.
- 21- سامي الوافي، "الللجان وديموقراطية اللامركزية الإقليمية"، مجلة معارف، عدد 16، قسم العلوم القانونية، جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة، 2014، ص.ص. 221، 205.

- 22- عبد الحليم بن مشري، " نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مداخلة أقيمت في الملتقى الدولي الخامس حول " دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خيضر بيسكرة، بالتنسيق مع جمعية هانس فيدل، 03، 04 ماي 2009، منشورة في مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، الجزائر، أفريل 2010، ص.ص.101، 120.
- 23- عبد الخالق علاوي، " مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية وإعداد التراب في ضوء دستور 2011"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 115، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، مارس-أفريل 2014، ص.ص.149، 160.
- 24- عبد الصديق شيخ، ومالك عليان " الملائمة بين اختصاصات الجماعات المحلية ومواردها المالية" مجلة صوت القانون، العدد الأول، كلية الحقوق، جامعة خميس مليانة، ص.ص.233، 242.
- 25- عبد العزيز أشرفي، " الولاة والعمال والحكامة الترابية على ضوء مقتضيات الدستور الجديد"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 109-110، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2013، ص.ص.101، 113.
- 26- عبد القادر كاشير، " الإصلاحات المالية والجباية المحلية"، مداخلة أقيمت في الندوة الفكرية المنظمة من طرف مجلس الأمة بتاريخ 31 مارس 2003، حول موضوع " الإصلاحات المالية والجباية المحلية"، المنشورة بـ مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، مجلس الأمة، الجزائر، جوان 2003، ص.ص.144، 145.
- 27- عبد الكريم بودريوه، " الاعتبارات البيئية في مخططات التعمير المحلية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2013، ص.ص.66، 83.
- 28- عبد الله الوقداني، " البيروقراطية وإدارة المعرفة"، المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية، المعنون " نحو أداء متميز في القطاع الحكومي"، معهد الإدارة العامة، الرياض، من 1 إلى 4 نوفمبر 2009، ص.ص.01، 39.
- 29- عبد المالك صايش، التمويل الذاتي للهيئات اللامركزية، "المعوقات والآفاق"، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني حول "المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم

- الراشد -الحقائق والآفاق-"، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2، 3، 4 ديسمبر 2008، ص.ص.106، 113.
- 30- عبد المجيد جبار، " التعددية الحزبية في الجزائر"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، عدد 04، الجزائر، 2003، ص.ص.93، 108.
- 31- عبد المجيد بوشبكة، " الحكامة الرشيدة بالجماعات المحلية"، مجلة عالم التربية، العدد الأول، المغرب، 2011، ص.ص.446، 456.
- 32- عبد المعطي عساف، " التكييف القانوني للنظام المحلي الجزائري في ظل التمييز بين مفهومي الإدارة المحلية والحكم المحلي"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الاقتصادية والسياسية، عدد 3، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سبتمبر 1978، ص.ص.602، 620.
- 33- عبد النور ناجي، " دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية، تجربة البلدية الجزائرية"، مجلة النهضة، المجلد 10، عدد 04، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر، أكتوبر 2009، ص.ص.97، 120.
- 34- عز الدين عيساوي، " نحو حكم محلي راشد، التعاون ما بين البلديات " مداخله ألقيت في الملتقى الوطني حول " المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد، - الحقائق والآفاق -"، بتاريخ 2، 3، و 4 ديسمبر 2008، كلية الحقوق بالتعاون مع المجلس الشعبي البلدي لبجاية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، ص.ص.45، 74.
- 35- علاء سليم العامري، " الإدارة المحلية، مفهومها، أهدافها، أركانها"، مجلة القانون المقارن، عدد 46، جمعية القانون المقارن العراقية، العراق، 2007، ص.ص.39، 85.
- 36- عمار عباس، " قراءة في التعديل الدستوري لسنة 2008". تم الاطلاع على المقال بتاريخ 17 ديسمبر 2013، على الموقع الإلكتروني التالي:
[www. Morabbes.blogspot.com](http://www.Morabbes.blogspot.com). le 17-12-2013.
- 37- عمر صدوق، " تطور تنظيم الإدارة المحلية في الجزائر"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 4، 5، مطبعة المعارف الجديدة، جوان/سبتمبر 1993، ص.ص.09، 14.
- 38- سليمان سليم بطارسة، " تحليل وتقييم التجارب في الإدارة المحلية في الأردن كخطوة أولى نحو تطويرها"، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 35، العدد الأول، الجامعة الأردنية، 2008، ص.ص.224، 245.

- 39- فؤاد العطار، " نظرية اللامركزية الإقليمية "، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الأول، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 1966، ص.ص.35، 70.
- 40- ماهر موسى درغام، سالم عميرة العمور، " ظاهرة التهرب من ضريبة الدخل في قطاع غزة : (دراسة تحليلية) "، المجلة الأردنية في إدارة الأعمال، المجلد 05، العدد 02، الجامعة الأردنية، الأردن، 2009، ص.ص.204، 233.
- 41- مبارك لسوس، " الإدارة الرشيدة للجماعات المحلية بين إلزامية الخدمة العامة وحثمية التوازن المالي "، مجلة إدارة، المجلد 20، عدد 2، المدرسة الوطنية للإدارة، 2010، ص.ص.07، 33.
- 42- مجلس الأمة، " الإصلاحات المالية والجبائية المحلية "، الفكر البرلماني، عدد 03، مجلس الأمة، الجزائر، جوان 2003، ص.ص.98، 99.
- 43- محمد العجمي، " موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي، مستقبل الماضي "، مداخلة أقيمت في الملتقى الدولي الخامس المنظم من طرف كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، بالتعاون مع جمعية هانس سيدل الألمانية، المنعقد يومي 04/03، 2009، منشورة في مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، الجزائر، أفريل 2010، ص.ص.173، 180.
- 44- محمد اليعكوبي، " اللامركزية والدستور في المغرب "، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 96، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، جانفي، فيفري 2001، ص.ص.11، 24.
- 45- _____، مفهوم الجهوية المتقدمة في الخطاب الملكية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 93، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، جويلية- أوت 2010، ص.ص.11، 28.
- 46- محمد حاجي، " إستراتيجية الجماعات المحلية لنظام التمويل، - حالة البلدية الجزائرية- "، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، عدد 16، جامعة باتنة، جوان 2007، ص.ص.75، 92.
- 47- محمد عبدو بودريالة، " الإصلاح الضريبي "، مجلة الفكر البرلماني، عدد 03، مجلس الأمة، الجزائر، جوان 2003، ص.ص.107، 128.

- 48- محمد علي حسون، " الجهات محل الوصاية الإدارية والأساس القانوني لاستقلالها في التشريع الجزائري "، مجلة التواصل في العلوم الإنسانية والاجتماعية، عدد 30، جامعة باجي مختار، عنابة، جوان 2012، ص.ص.105، 127.
- 49- محمد زغداوي، " انعكاسات نظام التعددية السياسية الحزبية على المجموعات المحلية الجزائرية "، مجلة حوليات، عدد 03، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1999، ص.ص.57، 71.
- 50- محمد زين الدين، " التدبير الجماعي والديمقراطية التشاركية "، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد 11-12، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2009، ص.ص.25، 36.
- 51- مسعود شهبوب، " المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة "، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، مجلس الأمة، الجزائر، 2002، ص.ص.119، 135.
- 52- _____، " اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية "، مجلة الفكر البرلماني، عدد 2، مجلس الأمة، الجزائر، مارس 2003، ص.ص.15، 28.
- 53- مصطفى كراجي، " أثر التمويل المركزي على استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري "، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزء 34، العدد 2، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1996، ص.ص.344، 358.
- 54- مصطفى معمر، " إصلاح التنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها "، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 108، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، جانفي-فيفري 2013، ص.ص.11، 30.
- 55- مصطفى معوان، " دور الجماعات المحلية في دعم وتشجيع المشاريع الاستثمارية في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة "، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني حول " المؤسسة الاقتصادية الجزائرية وتحديات المناخ الاقتصادي الجديد "، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سكيكدة، بتاريخ 22، 23 أفريل 2003، ص.ص.01، 46.
- 56- - مصلى الصرايرة، " أسباب تعديل قانون الانتخابات الأردني وأهدافه بموجب القانون المؤقت رقم (70) لسنة 2002 والقانون المؤقت رقم (21) لسنة 2003 "، مجلة جامعة

دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 23، العدد الأول، سوريا، 2007، ص.ص. 269، 286.

57- نادية تياب، "مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر"، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني "المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد - الحقائق والآفاق"، المنظم من طرف كلية الحقوق بالتعاون مع المجلس الشعبي البلدي لبجاية، جامعة عبد الرحمان -ميرة-، بجاية، أيام 2، 3 و4 ديسمبر 2008، ص.ص. 30، 44.

58- ناصر مراد، "واقع التهرب الضريبي في الجزائر"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، والسياسية، عدد 03، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009، ص.ص. 253، 269.

59- هشام بن ورزق، "البلدية بين التبعية والاستقلالية المالية"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، عدد 15، كلية الحقوق، باتنة، ديسمبر 2006، ص.ص. 07، 20.

60- واعمر علي زيان، "نظرة حول المالية العمومية المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2002، ص.ص. 109، 117.

د- النصوص القانونية

د-1/ النصوص القانونية الجزائرية

1- التشريع الأساسي

أ- الدساتير الشكلية

1- دستور الجزائر لسنة 1963، مؤرخ في 08 سبتمبر 1963، ج.ر.ج.د.ش، عدد 64، الصادر في 10 سبتمبر 1963.

2- أمر رقم 76-97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر.ج.د.ش، عدد 94، الصادر في 24 نوفمبر 1976.

3- مرسوم رئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور، الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، ج.ر.ج.د.ش، عدد 09، الصادر في 01 مارس 1989.

4- مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور، ج.ر.ج.د.ش، عدد 76، الصادر في 8 ديسمبر 1996، المعدل بموجب قانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر.ج.د.ش، عدد 25، الصادر في 14 أبريل 2002، وقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.د.ش، عدد 63، الصادر في 16 نوفمبر 2008، وقانون رقم 16-01، مؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر.ج.د.ش عدد 11، الصادر في 07 مارس 2016.

ب- الدساتير المادية

- 1- ميثاق الجزائر لسنة 1964، كتاب صادر عن جبهة التحرير الوطني، المطبعة الوطنية للكتاب، 1964.
- 2- الميثاق الوطني لسنة 1976، كتاب صادر عن جبهة التحرير الوطني، المطبعة الوطنية للكتاب، 1976.

2- التشريع العادي

2-أ/ القوانين العضوية:

- 1- قانون رقم 80-08، مؤرخ في 25 أكتوبر 1980، يتضمن قانون الانتخابات، ج.ر.ج.د.ش عدد 44، الصادر في 28 أكتوبر 1980 (ملغى).
- 2- قانون رقم 89-13، مؤرخ في 7 أوت 1989، ج.ر.ج.د.ش، عدد 32، الصادر في 7 أوت 1989، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 90-09، مؤرخ في 27 مارس 1990، ج.ر.ج.د.ش عدد 13، الصادر في 28 مارس 1990، وقانون رقم 91-06، مؤرخ في 2 أبريل 1991، ج.ر.ج.د.ش عدد 14، الصادر في 3 أبريل 1991، وقانون رقم 91-17، مؤرخ في 15 أكتوبر 1991، ج.ر.ج.د.ش عدد 48، الصادر في 16 أكتوبر 1991، (ملغى).
- 3- أمر رقم 97-07، مؤرخ في 6 مارس 1997، يتضمن نظام الانتخابات، ج.ر.ج.د.ش عدد 12، الصادر في 6 مارس 1997، معدل ومتمم بموجب قانون عضوي رقم 04-01، مؤرخ في 7 فيفري 2004، ج.ر.ج.د.ش عدد 09، الصادر في 11 فيفري 2004، وقانون عضوي

- رقم 08-07، مؤرخ في 28 جويلية 2007، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 48، الصادر في 29 جويلية 2007، (ملغى).
- 4- قانون عضوي رقم 01-12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 01، الصادر في 14 جانفي 2012، (ملغى).
- 5- قانون عضوي رقم 03-12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يحدد كفاءات توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 01، الصادر في 1 جانفي 2012.
- 6- قانون عضوي رقم 04-12، مؤرخ في 2 جانفي 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 02، الصادر في 5 جانفي 2012.
- 7- قانون عضوي رقم 10-16، مؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 50، الصادر في 28 أوت 2016.

2-ب/ القوانين العادية:

- 1- أمر رقم 54-64، مؤرخ في 31 جانفي 1964، يتضمن إعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 13، الصادر في 11 فيفري 1964، (ملغى).
- 2- قانون رقم 227-64، مؤرخ في 10 أوت 1964، المتضمن القانون الأساسي للصندوق الوطني للتوفير والاحتياط، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 27، الصادر في 25 أوت 1964.
- 3- أمر رقم 155-66، مؤرخ في 8 جوان 1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 48، الصادر في 17 فيفري 1966، معدل ومتمم بموجب أمر رقم 02-15، مؤرخ في 23 جويلية 2015، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 40، الصادر في 23 جويلية 2015.
- 4- أمر رقم 24-67، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتضمن قانون البلدية، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 6، الصادر في 18 جانفي 1967، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 09-81، مؤرخ في 4 يوليو، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 27، الصادر في 07 يوليو 1981 (ملغى).
- 5- أمر رقم 83-67، مؤرخ في 02 جوان 1967، يتضمن تعديل وتتميم أمر رقم 368-66، مؤرخ في 31 ديسمبر 1966، المتضمن قانون المالية لسنة 1967، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 47، الصادر في 09 جوان 1967.

- 6- أمر رقم 69-38، مؤرخ في 22 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، ج.ر.ج.د.ش عدد 44، الصادر في 23 ماي 1969، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 81-02، مؤرخ في 14 فيفري 1981، ج.ر.ج.د.ش، عدد 07، الصادرة في 17 فيفري 1981، (ملغى).
- 7- أمر رقم 74-69، مؤرخ في 02 جويلية 1974، يتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات، ج.ر.ج.د.ش عدد 55، الصادر في 09 جوان 1974، (ملغى).
- 8- أمر رقم 76-101، مؤرخ في 09 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، ج.ر.ج.د.ش عدد 102، الصادر في 22 ديسمبر 1976، معدل ومتمم.
- 9- أمر رقم 76-102، مؤرخ في 09 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الرسوم على رقم الأعمال، ج.ر.ج.د.ش عدد 103، الصادر في 26 ديسمبر 1976، معدل ومتمم.
- 10- أمر رقم 76-103، مؤرخ في 9 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الطابع، ج.ر.ج.د.ش عدد 32، الصادر في 15 ماي 1977، معدل ومتمم.
- 11- أمر رقم 76-104، مؤرخ في 09 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الضرائب غير المباشرة ج.ر.ج.د.ش عدد 70، الصادر في 02 أكتوبر 1977، معدل ومتمم.
- 12- أمر رقم 77-08، مؤرخ في 19 فيفري 1977، يتضمن التنظيم الإداري لمدينة الجزائر، ج.ر.ج.د.ش عدد 18، الصادر في 02 مارس 1977، (ملغى).
- 13- قانون رقم 84-09، مؤرخ في 04 فيفري 1984، يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ر.ج.د.ش عدد 06، الصادر في 07 فيفري 1984
- 14- قانون رقم 90-08، مؤرخ في 7 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.د.ش، عدد 15، الصادر في 11 أبريل 1990، متمم بموجب أمر رقم 05-03، مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج.ر.ج.د.ش، عدد 35، الصادر في 19 جويلية 2005، (ملغى).
- 15- قانون رقم 90-09، مؤرخ في 7 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.د.ش، عدد 15، الصادر في 11 أبريل 1990، متمم بموجب أمر رقم 05-04، مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج.ر.ج.د.ش، عدد 35، الصادر في 19 جويلية 2005، (ملغى).
- 16- قانون رقم 90-21، مؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر.ج.د.ش عدد 35، الصادر في 15 أوت 1990.
- 17- قانون رقم 90-36، مؤرخ في 31 ديسمبر 1990، يتضمن قانون المالية لسنة 1991، ج.ر.ج.د.ش عدد 57، الصادر في 31 ديسمبر 1990.

- 18- قانون 25-91، مؤرخ في 18 ديسمبر 1991، يتضمن قانون المالية لسنة 1992، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 65، الصادر في 18 ديسمبر 1991.
- 19- مرسوم تشريعي رقم 01-93، مؤرخ في 19 جانفي 1993، يتضمن قانون المالية لسنة 1993، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 04، الصادر في 20 جانفي 1993.
- 20- مرسوم تشريعي رقم 02-93، مؤرخ في 06 فيفري 1993، يتضمن تمديد حالة الطوارئ، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 08، الصادر في 07 فيفري 1993، (ملغى).
- 21- مرسوم تشريعي رقم 18-93، مؤرخ في 29 ديسمبر 1993، يتضمن قانون المالية لسنة 1994، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 88، الصادر في 30 ديسمبر 1993.
- 22- أمر رقم 20-95، مؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 39، الصادر في 23 جويلية 1995، معدل ومتم بأمر رقم 02-10، مؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 50، الصادر في 01 سبتمبر.
- 23- أمر رقم 27-95، مؤرخ في 31 ديسمبر 1995، يتضمن قانون المالية لسنة 1996، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 82، الصادر في 31 ديسمبر 1995.
- 24- أمر رقم 31-96، مؤرخ في 30 ديسمبر 1996، يتضمن قانون المالية لسنة 1997، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 78، الصادر في 31 ديسمبر 1996.
- 25- قانون رقم 02-97، مؤرخ في 31 ديسمبر 1997، يتضمن قانون المالية لسنة 1998، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 89، الصادر في 31 ديسمبر 1997.
- 26- أمر رقم 14-97، مؤرخ في 31 ماي 1997، يتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 38، الصادر في 04 جوان 1997.
- 27- أمر رقم 15-97، مؤرخ في 31 ماي 1997، يتضمن القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 38، الصادر في 04 جوان 1997، (ملغى).
- 28- قانون رقم 11-99، مؤرخ في 23 ديسمبر 1999، يتضمن قانون المالية لسنة 2000، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 92، الصادر في 25 ديسمبر 1999.
- 29- أمر رقم 01-2000، مؤرخ في أول مارس 2000، يتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها على إثر قرار المجلس الدستوري رقم 02/ق.أ.م/د/2000، المؤرخ في 27 فيفري 2000، والمتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 15-97، المؤرخ في 31 ماي 1997، الذي يحدد

- القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 09، الصادر في 02 مارس 2000.
- 30- قانون رقم 01-21، مؤرخ في 22 ديسمبر 2001، يتضمن قانون المالية لسنة 2002، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 79، الصادر في 23 ديسمبر 2001.
- 31- قانون رقم 01-12، مؤرخ في 19 جويلية 2001، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 38، الصادر في 21 جويلية 2011.
- 32- قانون رقم 02-11، مؤرخ في 24 ديسمبر 2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 86، الصادر في 25 ديسمبر 2002.
- 33- قانون رقم 04-21، مؤرخ في 29 ديسمبر 2004، يتضمن قانون المالية لسنة 2005، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 85، الصادر في 30 ديسمبر 2004.
- 34- أمر رقم 05-03، مؤرخ في 18 جويلية 2005، يتم قانون رقم 90-08، مؤرخ في 07 أفريل 1990، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 50، الصادر في 19 جويلية 2005.
- 35- أمر رقم 05-04، مؤرخ في 18 جويلية 2005، يتم قانون رقم 90-09، مؤرخ في 07 أفريل 1990، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 50، الصادرة في 19 جويلية 2005.
- 36- قانون رقم 05-16، مؤرخ في 31 ديسمبر 2005، يتضمن قانون المالية لسنة 2006، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 85، الصادر في 31 ديسمبر 2005.
- 37- أمر رقم 06-04، مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2006، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 47، الصادر في 19 جويلية 2006.
- 38- قانون رقم 06-24، مؤرخ في 26 ديسمبر 2006، يتضمن قانون المالية لسنة 2007، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 85، الصادر في 27 ديسمبر 2006.
- 39- أمر رقم 07-03، مؤرخ في 24 جويلية 2007، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2007، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 47، الصادر في 25 جويلية 2007.
- 40- أمر رقم 08-02، مؤرخ في 24 جويلية 2008، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 42، الصادر في 27 جويلية 2008.
- 41- أمر رقم 09-01، مؤرخ في 22 جويلية 2009، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 44، الصادر في 26 جويلية 2009.

- 42- قانون رقم 10-13، مؤرخ في 29 ديسمبر 2010، يتضمن قانون المالية لسنة 2011، ج.ر.ج.د.ش عدد 85، الصادر في 27 ديسمبر 2010.
- 43- أمر رقم أمر رقم 11-01، مؤرخ في 23 فيفري 2011 يتضمن رفع حالة الطوارئ، ج.ر.ج.د.ش عدد 12، الصادر في 23 فيفري 2011، الموافق عليه من طرف البرلمان بموجب قانون رقم 11-05، مؤرخ في 22 مارس 2011، ج.ر.ج.د.ش عدد 19، الصادر في 27 مارس 2011.
- 44- قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.د.ش، عدد 37، الصادر في 03 جويلية 2011.
- 45- قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.د.ش، عدد 12، الصادر في 29 فيفري 2012.
- 46- قانون رقم 14-10، مؤرخ في 30 ديسمبر 2014، يتضمن قانون المالية لسنة 2015، ج.ر.ج.د.ش عدد 78، الصادر في 31 ديسمبر 2014.
- 47- قانون رقم 15-08، مؤرخ في 30 ديسمبر 2015، يتضمن قانون المالية لسنة 2016، ج.ر.ج.د.ش عدد 72، الصادرة في 31 ديسمبر 2016.
- 48- قانون رقم 16-14، مؤرخ في 28 ديسمبر 2016، يتضمن قانون المالية لسنة 2017، ج.ر.ج.د.ش عدد 77، الصادر في 29 ديسمبر 2016.

1- التشريع الفرعي

3-أ/ المراسيم الرئاسية

- 1- مرسوم رقم 67-30، مؤرخ في 27 جانفي 1967، يتضمن النظام الإداري لمدينة الجزائر، ج.ر.ج.د.ش عدد 09، الصادر في 27 جانفي 1967، (ملغى).
- 2- مرسوم رقم 70-83، مؤرخ في 12 جوان 1970، يتعلق بتنظيم المجلس التنفيذي الولائي، ج.ر.ج.د.ش عدد 53، الصادر في 19 جوان 1970، (ملغى).
- 3- مرسوم رقم 70-166، مؤرخ في 10 نوفمبر 1970، يتضمن تأليف المجالس التنفيذية للولايات، ج.ر.ج.د.ش عدد 96، الصادر في 17 نوفمبر 1970، معدل ومتمم بموجب مرسوم رقم 73-153، مؤرخ في 01 أكتوبر 1973، ج.ر.ج.د.ش عدد 81، الصادر في 19 أكتوبر 1973، (ملغى).

- 4- مرسوم رقم 71-242، مؤرخ في 22 سبتمبر 1971، يتضمن تحديد كفاءات تعيين أعضاء المجالس التنفيذية للولايات وبعض أصناف الموظفين التابعين للولاية، (ملغى).
- 5- مرسوم رقم 73-135، مؤرخ في 09 أوت 1973، يتضمن لامركزية اعتمادات الدولة الخاصة بالتجهيز والاستثمار لفائدة الولايات، ج.ر.ج.د.ش عدد 67، الصادر في 21 أوت 1973.
- 6- مرسوم رقم 73-136، المؤرخ في 09 أوت 1973، المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلدية الخاصة بالتنمية، ج.ر.ج.د.ش عدد 67، الصادر في 21 أوت 1973.
- 7- مراسيم رقم 74-124 إلى 74-154، مؤرخة في 12 جويلية 1974، تتضمن تحديد الحدود الإقليمية للولايات، ج.ر.ج.د.ش عدد 57، الصادر في 16 جويلية 1974، (ملغى).
- 8- مرسوم رقم 82-31، مؤرخ في 23 جانفي 1982، يحدد صلاحيات رئيس الدائرة، ج.ر.ج.د.ش عدد 04، الصادر في 26 جانفي 1982.
- 9- مرسوم رقم 83-373، مؤرخ في 28 ماي 1983، يحدد صلاحيات الوالي في ميدان الأمن والمحافظه على النظام العام، ج.ر.ج.د.ش عدد 22، الصادرة في 31 ماي 1983.
- 10- مرسوم رقم 85-04، مؤرخ في 12 جانفي 1985، يتضمن التنظيم الإداري لمدينة الجزائر، ج.ر.ج.د.ش عدد 03، الصادر في 13 جانفي 1985 (ملغى).
- 11- مرسوم رقم 85-85، مؤرخ في 30 أفريل 1985، المتضمن إنشاء بنك التنمية المحلية، ج.ر.ج.د.ش عدد 19، الصادر في 01 ماي 1985.
- 12- مرسوم رقم 86-266، مؤرخ في 04 نوفمبر 1986، يتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، ج.ر.ج.د.ش عدد 45، الصادر في 05 نوفمبر 1986.
- 13- مرسوم رئاسي رقم 91-196، مؤرخ في 04 جوان 1991، يتضمن تقرير حالة الحصار، ج.ر.ج.د.ش عدد 29، الصادر في 12 أفريل 1991، (ملغى).
- 14- مرسوم رئاسي رقم 92-44، مؤرخ في 09 فيفري 1992، يتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج.ر.ج.د.ش عدد 10، الصادر في 09 فيفري 1992، (ملغى).
- 15- مرسوم رئاسي رقم 94-215، مؤرخ في 23 جويلية 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج.ر.ج.د.ش عدد 48 الصادر في 27 جويلية 1994.
- 16- مرسوم رئاسي رقم 96-264، مؤرخ في 03 أوت 1996، يتعلق بإدارة ولاية الجزائر، ج.ر.ج.د.ش عدد 47، الصادر في 07 أوت 1996، (ملغى).

- 17- مرسوم رئاسي رقم 97-292، مؤرخ في 02 أوت 1997، الذي يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ر.ج.د.ش عدد 51، الصادر في 06 أوت 1997، معدل بموجب مرسوم رئاسي رقم 2000-45، مؤرخ في أول مارس 2000، ج.ر.ج.د.ش عدد 09، الصادر في 02 مارس 2000، (ملغى).
- 18- مرسوم رئاسي رقم 99-240، مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، ج.ر.ج.د.ش عدد 76، الصادرة في 27 أكتوبر 1999.
- 19- مرسوم رئاسي رقم 05-254، مؤرخ في 20 جويلية 2005، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد 51، الصادر في 20 جويلية 2005.
- 20- مرسوم رئاسي رقم 05-255، مؤرخ في 20 جويلية 2005، يتضمن حل مجالس شعبية ولائية، ج.ر.ج.د.ش عدد 51، الصادرة في 20 جويلية 2005.
- 21- مرسوم رئاسي رقم 15-140، مؤرخ في 27 ماي 2015، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية في بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، ج.ر.ج.د.ش عدد 29، الصادر في 31 ماي 2015.

3-ب/ المراسيم التنفيذية

- 1- مرسوم تنفيذي رقم 91-313، مؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةها ومحتواها، ج.ر.ج.د.ش عدد 43، الصادر في 18 سبتمبر 1991.
- 2- مرسوم تنفيذي رقم 92-141، مؤرخ في 11 أبريل 1992، يتضمن حل مجالس شعبية ولائية، ج.ر.ج.د.ش عدد 27، الصادر في 12 أبريل 1992.
- 3- مرسوم تنفيذي رقم 92-142، مؤرخ في 11 أبريل 1992، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد 27، الصادر في 12 أبريل 1992.
- 4- مرسوم تنفيذي رقم 92-143، مؤرخ في 11 أبريل 1992، يتعلق بتوقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد 27، الصادر في 12 أبريل 1992.
- 5- مرسوم تنفيذي رقم 92-414، مؤرخ في 14 نوفمبر 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج.ر.ج.د.ش عدد 82، الصادر في 15 نوفمبر 1992، معدل ومتمم

- بموجب مرسوم تنفيذي رقم 374-09، مؤرخ في 16 نوفمبر 2009، ج.ر.ج.د.ش عدد 67، الصادر في 19 نوفمبر 2009.
- 6- مرسوم تنفيذي رقم 417-96، مؤرخ في 20 نوفمبر 1996، يتضمن تنظيم وتسيير إدارة ولاية الجزائر، ج.ر.ج.د.ش عدد 72، الصادر في 24 نوفمبر 1996، (ملغى).
- 7- مرسوم تنفيذي رقم 480-97، مؤرخ في 15 ديسمبر 1997، يتضمن محافظة الجزائر الكبرى وسيرها، ج.ر.ج.د.ش عدد 83، الصادر في 17 ديسمبر 1997، (ملغى).
- 8- مرسوم تنفيذي رقم 42-98، مؤرخ في 01 فيفري 1998، يحدد شروط الحصول على المساكن العمومية الإيجارية ذات الطابع الاجتماعي وكيفيات ذلك، ج.ر.ج.د.ش عدد 05، الصادر في 04 فيفري 1998، معدل ومتمم بموجب مرسوم تنفيذي رقم 334-04، مؤرخ في 24 أكتوبر 2004، ج.ر.ج.د.ش عدد 67، الصادر في 24 أكتوبر 2004.
- 9- مرسوم تنفيذي رقم 272-08، مؤرخ في 06 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج.ر.ج.د.ش عدد 50، الصادر في 07 سبتمبر 2008.
- 10- مرسوم تنفيذي رقم 315-12، مؤرخ في 21 أوت 2012، يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها، ج.ر.ج.د.ش عدد 49، الصادر في 09 سبتمبر 2012.
- 11- مرسوم تنفيذي رقم 105-13، مؤرخ في 17 مارس 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج.ر.ج.د.ش عدد 15، الصادر في 17 مارس 2013.
- 12- مرسوم تنفيذي رقم 217-13، مؤرخ في 18 جوان 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، ج.ر.ج.د.ش عدد 32، الصادر في 23 جوان 2013.
- 13- مرسوم تنفيذي رقم 104-16، مؤرخ في 21 مارس 2016، يحدد كيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلّة، ج.ر.ج.د.ش عدد 18، الصادر في 23 مارس 2016.
- 14- مرسوم تنفيذي رقم 320-16، مؤرخ في 13 ديسمبر 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد 73، الصادر في 15 ديسمبر 2016.
- 3-ج/القرارات الوزارية

- 1- قرار وزاري مشترك مؤرخ في 21 فيفري 1994، يحدد نسبة مساهمة البلديات في صندوق ضمان الضرائب المباشرة المحلية، ج.ر.ج.د.ش عدد 24، الصادر في 24 أفريل 1994.
- 2- قرار وزاري مشترك، مؤرخ في 24 ماي 1994، يتضمن تصنيف البلديات حسب المناطق والمناطق الفرعية لتحديد القيمة الإيجارية الجبائية في مجال الرسم العقاري المطبق على الملكيات المبنية وغير المبنية، وتقييم الأملاك العقارية في حالة وجود نقص في التصريح، برتي للنشر، الجزائر، 2011.
- 3- قرارين وزارين مشتركين مؤرخين في 24 ديسمبر 2001، يحددان نسبة مساهمة الولايات والبلديات في صناديق الضمان للولايات والبلديات، ج.ر.ج.د.ش عدد 07، الصادر في 30 ديسمبر 2001
- 4- قرار وزاري مشترك، مؤرخ في 06 جانفي 2014، يحدد إطار ميزانية البلدية ويضبط عنوان ورقم تقسيمات الأبواب والحسابات، ج.ر.ج.د.ش عدد 23، الصادر في 23 أفريل 2014.

3- د/ التعليمات الوزارية

- 1- وزارة الداخلية والجماعات المحلية، تعليمات وزارية رقم 2143، مؤرخة في 14 سبتمبر 2014، تتعلق بترشيد النفقات.
- 2- وزارة المالية، تعليمات وزارية رقم 001، مؤرخة في 15 جانفي 2015، متعلقة بالضريبة الجزائرية الوحيدة.
- 3- وزارة الداخلية والجماعات المحلية، تعليمات وزارية رقم 01047، مؤرخة في 05 أكتوبر 2015، تتعلق بشروط وكيفيات تمويل وإعداد الميزانيات المحلية لسنة 2016.

د-2/ النصوص القانونية الأجنبية

1- التشريع الأساسي

- 1- دستور المملكة المغربية لسنة 2011، نفذ بموجب الظهير الشريف رقم 1.11.91، الصادر في 27 يوليو 2011، سلسلة نصوص ووثائق، جمع وتنسيق زكريا العماري، ط2، 2012.

2- دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014. تم الحصول عليه، من الموقع الالكتروني التالي: www.constituteproject.org.

2- التشريع العادي

1- قانون رقم 78.00، المتعلق بالميثاق الجماعي وفق ما تم تغييره وتتميمه بالقانون رقم 17.08، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.08.153، بتاريخ 18 فيفري 2009، القوانين الإدارية والمالية ونظام المحاسبة العمومية للجماعات المحلية وفق آخر التعديلات، سلسلة المعرفة القانونية للجميع، عدد 43، دار الإنماء الثقافي، المغرب، 2011.

2- قانون رقم 79.00، المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.269، بتاريخ في 3 أكتوبر 2002، القوانين الإدارية والمالية ونظام المحاسبة العمومية للجماعات المحلية وفق آخر التعديلات، سلسلة المعرفة القانونية للجميع، عدد 43، دار الإنماء الثقافي، المغرب، 2011.

ه- الأحكام والقرارات القضائية

1- المحكمة الإدارية لجاية، القسم الاستعجالي، أمر صادر في 10 فيفري 2015، في القضية رقم 15/00069، المتعلقة بإلغاء مداولة للمجلس الشعبي الولائي لولاية بجاية، تحت رقم 26-2014، بين والي ولاية بجاية، كمدعي، والمجلس الشعبي الولائي ممثلا في رئيسه، مدعى عليه (أمر غير منشور).

2- المحكمة الإدارية لجاية، حكم صادر في 28 فيفري 2015، في القضية رقم 15/00070، المتعلقة بإلغاء مداولة للمجلس الشعبي الولائي لولاية بجاية، تحت رقم 26-2014، بين والي ولاية بجاية، كمدعي، والمجلس الشعبي الولائي ممثلا في رئيسه، مدعى عليه، (حكم غير منشور).

و- الوثائق

1- الإذاعة الجزائرية، الرئيس بوتفليقة يعلن عن تقسيم إداري جديد لصالح الجنوب خلال ترأسه لمجلس وزاري مصغر، قراءة في الموضوع للقناة الأولى (النشرة الرئيسية ليوم

الثلاثاء 27 جانفي 2014)، www.radoialgerie.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 04 أفريل 2016.

2- ميثاق البلدية، كتيب صادر عن جهة التحرير الوطني، 1966.

3- ميثاق الولاية لسنة 1969، الصادر مع الأمر رقم 69-38، مؤرخ في 22 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية.

4- وزارة الداخلية، التكوين - الحصيلة والآفاق-، وثيقة منشورة في الموقع الإلكتروني: www.interieur.gov.dz تم الإطلاع عليه بتاريخ: 28 نوفمبر 2015.

ثانيا: باللغة الأجنبية

1- Ouvrages

1- **Abdelaziz BENDJELLOUN**, Droit administratif, l'organisation administrative, 2^{ème} édition, Elmaarifa, Rabat, 1992.

2- **André DELAUBADERE, Jean Claude VENEZIA, Yves GAUDEMET**, Traité de droit administratif, tome 1, LGDJ, Paris, 1999.

3- **Ayatallah BOUBKER**, Eléments des finances publiques, Elmaarifa, Rabat 2005.

4- **Bachir YELLES CHAOUCHE**, Budget de l'Etat et des collectivités locales, OPU, Alger, 1990.

5- **Charles DEBBESCH**, Sciences administratives, 5^{ème} édition, Dalloz, Paris 1989.

6- **Christian LOPEZ**, Droit pénal fiscal, LGDJ, Paris, 2012.

7- **Emmanuel AUBIN, Cathrine ROUCHE**, Droit de la décentralisation, Gualino éditeur, Paris, 2005.

8- **Ferrand ADAM, (F) RIOUX**, Finances publiques, 3^{ème} éditions, presses des sciences politiques, Dalloz, Paris, 2007.

9- **François LABIE**, Finances locales, Dalloz, Paris, 1995.

10-Greffé XAVIER, Territoires en France, les enjeux économiques de la décentralisation, Economica, Paris, 1984.

11-Gustave PEISER, Droit administratif général, 24^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2008.

12-Hachemi GRABA, Les ressources fiscales des collectivités locales, E.N.A.G/ édition, Alger, 2000.

13-Hassan OUZZANI CHAHDI, Droit administratif – l'organisation administrative -, imprimerie Nadjah el djadida, Casablanca, 1997.

14-Hocine BOUKERZAZA, Décentralisation et aménagement du territoire en Algérie, OPU, Alger, (SAE).

15-Jaques BAGUENARD, La décentralisation, collection « que saie je », PUF, Paris, 1996.

16-Jacques BLANC, Finances locales comparées, LGDJ, Paris, 2002.

17-Jacques FERSTENBERT, François PEIET, Paule QUILICHINI, Droit des collectivités territoriales, Dalloz, Paris, 2009.

18-Jean Baptiste GEFROY, Grands problèmes fiscaux contemporains, (SME), Paris, 1993.

19-Jean BENOIT, Droit administratif français, (SME), paris, 1986.

20-Jean Bernard AUBY, Jean François AUBY, Rozen NOGUELLOU, Droit des collectivités locales, 3ème éd PUF, Paris, 2004.

21-Jean-Bernard AUBY, La décentralisation et le droit, LGDJ, Paris, 2006.

22-Jean Claude DOUENCE, La commune, « connaissance de droit », collection dirigée par Jean-Luc AUBERT, Dalloz, Paris, 1994.

23-Jean RIVERO, Jean WALINE, Droit administratif, 16^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1996.

24-Laurence TARTOUR, L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit français, bibliothèque finances publiques et fiscalité, tome 55, LGDJ, Paris, 2012.

25-Marc THOUMELOU, Collectivités territoriales quel avenir? documentation française, Paris, 2010.

26-Michel VERPAUX, Christine RIMBAULT, Les collectivités territoriales et la décentralisation, Collection dirigée par **Christine FABRE**, 6^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2011.

27-Nadjib BELAID, Autonomie locale et mutations récentes dans les finances municipales, (SME), (SLE), 1999.

28-Philippe PONDAVEN, Contrôle de légalité des collectivités territoriales, berjer-levrault, Paris, 2011.

29-Pierre BELTRANE, La fiscalité en France, 6^{ème} édition, hachette livre, 1998.

30-Rachid ZOUAIMIA, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Edition Houma, Annaba, 2005.

31-Rachid ZOUAIMIA, Marie Christine ROUAULT, Droit administratif, Edition Berti, Alger, 2009.

32-Raymond MUZELLEC, Finances locales, Dalloz, Paris 1996.

33-René CHAPUS, Droit administratif général, 12^e édition, tome 01, Edition Montchrestien, Paris, 1999.

34-Yves LUCHAIRE, François LUCHAIRE, Décentralisation et constitution, Economica, Paris, 2003.

35-Zahia MOUSSA, Les finances locales : une tentative d'approche, annales de U .R.A.M.A, Constantine, 1998.

2- Thèses

1- **Charlotte BONTEMPS DISTUCO**, Le pouvoir normatif des collectivités territoriales dans les systèmes juridiques français et italien, thèse pour l'obtention du grade du docteur en droit, université Paris 1, 2007.

2- **Jean BENOIT**, Théorie juridique de la décentralisation en France, thèse pour le doctorat, université de droit, d'économie et des sciences sociales de Paris, (Paris 2), 1990.

3- **Laetitia JANICOT**, Les droits des élus, membres des assemblées des collectivités territoriales, thèse pour le doctorat en droit public, discipline : Droit, Faculté Droit économique-Sciences sociales, université Panthéon-Assas, (Paris 2), 2002.

4- **Louise JAROME**, La notion d'affaires locales en droit administratif français, thèse de doctorat d'Etat en droit, université de paris 2, 1972.

5- **Marie-Gabrielle CALAMARTE-DOGUET**, Les collectivités territoriales a statut particulier entre autonomie et contrôle (étude comparative d'une catégorie atypique), thèse pour l'obtention du grade de docteur en droit, université Paris 1, 2001.

6- **Samir BOUMOULA**, Décentralisation et développement local : contribution au réaménagement du schéma de financement des budgets publics locaux en Algérie (approche par l'analyse de l'économie publique locale), thèse de doctorat, en gestion du développement, département des sciences économiques, université Abderrahmane MIRA, Bejaia, 2011.

3- Articles et colloques

1- **Abdelhamid HASSOUNE**, L'évasion fiscale en Afrique, cas du Maroc : sortes d'évasion et comment la maîtriser ?, séminaire sur la réforme des politiques fiscales axées sur l'innovation et la modernisation des institutions en charge de la collecte et de la gestion du patrimoine public, organisé par centre africain de la formation et de la recherche administratives pour le développement, 29 novembre et 1^{er} décembre 2010, Tanger. In www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public. Consulté le 30 mai 2016.

2- Adiouma BA, « L'autonomie financière des collectivités locales et la réforme de la décentralisation », Revue de la Recherche Juridique, n°3, presses universitaires d'Aix Marseille, 2004, PP.1851-1860.

3- Ahmed BOUACHIK, « Redéfinition du rôle de l'Etat et nouveau concept de l'autorité », Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, série - thèmes actuels -, N°25, imprimerie Elmaarif el djadida, Rabat, 2001, PP. 44-56.

4- Christophe MONDOU, « L'autonomie financière des collectivités territoriales ou une réforme en "trompe-l'œil", commentaire de la loi organique du 29 juillet 2004, Revue Française de Droit Administratif, n°02, Dalloz, mars-avril 2005, PP.419-228.

5- Dominique HOORENS, « L'investissement des collectivités locales et son financement », Revue d'Economie Financière, n°86, 2006, PP.149-162.

6- Emmanuel GUISELIN, « La modernisation du régime électoral des assemblées des collectivités d'outre-mer et de Nouvelle-Calédonie : entre respect des particularismes et primat majoritaire », Revue Française de Droit Administratif, n°01, Dalloz, janvier-février 2008, PP.125-136.

7- Fatima ZIDOURI, « L'autonomie financière locale: leurre ou réalité », Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, n°83, imprimerie Elmaarif el djadida, Rabat, novembre, décembre 2008, P.P101-111.

8- Ghouti MEKAMECHA, « Le processus de développement économique nationale par les collectivités locales, mythe ou réalité », Revue IDARA n° 2, Ecole Nationale d'Administration, Alger, 1995, PP.67-75.

9- Guillaume DARGO, « La nécessaire consécration constitutionnelle d'un pouvoir fiscal des collectivités territoriales », mélange en l'honneur de Jacques MOREAU, « les collectivités locales », contributions rassemblées par Jacques PETIT, Economica, Paris, 2003, PP.125-145.

10-Hubert ALCARAZ, « Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence constitutionnelle après la révision constitutionnelle de 28 mars 2003 », Revue Française de Droit Administratif, N 3, Dalloz, mai-juin 2009, PP.497-514.

- 11- Jacques CAILLOSSE**, « Ce que la constitution donne à voir de la démocratie locale », mélange en l'honneur de Jacques MOREAU, « les collectivités locales », contributions rassemblées par Jacques PETIT, Economica, Paris, 2003, PP.43-57.
- 12- Jean BENOIT**, « La liberté d'administration locale », Revue du Droit Public n° 6, LGDJ, Paris, 2002, PP.1058-1077.
- 13- Jean Claude GAUDIN**, « Les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales».In www.jeanclaudegaudin.net/img_site/document/dossier23.pdf, consulté le 23 mai 2016.
- 14- Jean François LACHAUME**, « Participation et services publics locaux », mélange en l'honneur de Jacques MOREAU, « les collectivités locales », contributions rassemblées par Jacques PETIT, Economica, Paris, 2003, PP.233-242.
- 15- Larbi JAIDI**, « La gestion des finances publiques locales : dérapages et disciplines », in Réforme de la Fiscalité Locale, n°37, volume 01, juin 2007, PP.60-68.
- 16- Louis FAVOREU**, « La notion constitutionnelle de collectivité territoriale », mélange en l'honneur de Jacques MOREAU, « les collectivités locales », contributions rassemblées par Jacques PETIT, Economica, Paris, 2003, PP.155-163.
- 17- Michel LASCOMBE**, « L'autonomie financière des collectivités territoriales encore en chantier », Revue Française de Droit Administratif, n°02, Dalloz, mars-avril 2005, PP.417-418.
- 18- Mohammed Amine BENABDELLAH**, « Propos sur la décentralisation territoriale au Maroc », mélange en l'honneur de Jacques MOREAU, « les collectivités locales », contributions rassemblées par Jacques PETIT, Economica, Paris, 2003, PP.19-31.
- 19- Mohamed KAHLOULA**, « La relative autonomie des APC en matière de protection de l'environnement », Revue IDARA, n°01, Ecole Nationale d'Administration, Alger, 1995, PP.07-18.

20-Mohemed MOUMEN, « Le contrôle de la dépense publique », Revue des Finances et de Fiscalité, n° 2, 2004, PP.19-29.

21-Mohamed SBIHI, « la nouvelle réforme de la fiscalité : essai d'évaluation », Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, n° spéciale, imprimerie Elmaarif el djadida, Rabat, octobre-décembre 1992, PP.26-38.

22-Nacira KANOUN, « Constantes et changements dans la conception algérienne de la décentralisation », Revue Critique de Droit et Sciences Politiques, n°01, Faculté de Droit, Université Mouloud Mammeri, Tizi-Ouzou, 2001, PP.07-33.

23- Olivier GOHIN, « Pouvoir législatif et collectivités locales », mélange en l'honneur de Jacques MOREAU, « les collectivités locales », contributions rassemblées par Jacques PETIT, Economica, Paris, 2003, PP.177-193.

24-Olivier windell HOLMAS, Egalité, valeur et mérite, in « La constitution de la liberté », Friedrich A.Hayek : Collection dirigée par millière CUY, Litec, Paris, 1994, PP. 83-99.

25-Patrick DIBOUT, « fiscalité locale et garanties des contribuables : le paradoxe de la taxe professionnelle », mélange en l'honneur de Jacques MOREAU, « les collectivités locales », contributions rassemblées par Jacques PETIT, Economica, Paris, 2003, PP.115-123.

26-Patrick DOLLAT, « La citoyenneté française : Une superposition de citoyennetés », Revue Française de Droit Administratif, n°1, Dalloz, Paris, 2005, PP. 69-87.

Pierre-Yves CHICOT, « La citoyenneté entre caquète de droits et droits à conquérir », Revue du Droit Public, n°1, L.G.D.J, Paris, 2005, PP. 213-239.

27-Rachid KHELLOUFI, « Réflexions sur la décentralisation à travers l'avant projet du code de la wilaya », Revue IDARA, n°30, Ecole Nationale d'Administration, Alger, 2005, PP.237-257.

28-Rachid ZOUAIMIA, « Déréglementation et ineffectivité des normes en droit économique algérien », Revue IDARA, n°1, Ecole Nationale d'Administration, Alger, 2001, PP.127-130.

29- Samir BOUMOULA, « Contribution à l'identification des contraintes financières des communes en Algérie : cas d'un groupe de communes de la région Bejaia », Revue IDARA, n°02, Ecole Nationale d'Administration, Alger, 2010, PP.23-43.

30-Taib ESSAD, « L'administration locale algérienne : les enjeux de la décentralisation », Revue Algérienne des Sciences Juridique, Economique et Politique, Volume 42, n°1, Faculté de Droit, Université d'Alger, 2005, PP.34-54.

31-—————, « chronique de l'organisation administrative: 1994 », Revue IDARA, n°2, Ecole Nationale d'Administration, Alger, 1995, PP.79-131.

32-—————, « La participation locale », séminaire national sur (les collectivités territoriales et les impératifs de bonne gouvernance « réalités et perspectives »), organisé par l'université Abderrahmane MIRA, le 2,3 et 4 décembre, 2008, PP.63-74.

33-Tarik ZAHIR, « Régionalisation avancée : quelle répartition des compétences ? », Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, n°93, imprimerie Elmaarif el djadida, Rabat, juillet-aout 2010, PP.27-37.

Article de presse :

1- Nabila AMIR, «La femme et la politique, seul la compétence doit prévaloir», El Watan, n° 4645, Mercredi 08 Mars 2006.

4- Textes juridiques:

4-1- Textes juridiques algérien :

-A- Textes législatifs:

1- Loi n° 62-157 du 31décembre 1962, tendant à la reconduction jusqu'à nouvel ordre de la législation en vigueur au 31 décembre 1962, JORADP, n° 02 du 11 janvier 1963, (abrogée).

2- Ordonnance n° 63-421 du 28 octobre 1963, portant réorganisation territoriale des communes, JORADP, n° 82 du 05 novembre 1963, (abrogée).

3- Ordonnance n° 63-466 du 02 -12- 1963, portant réorganisation territoriale des communes, JORADP, n° 91 du 06 décembre 1963, (abrogée).

4- Loi n° 11-10 du 22 juin 2011, relative à la commune, JORADP, n° 37 du 03 juillet 2011.

-B- Texte réglementaire :

- Décret n° 63-189 du 28 mai 1963, portant réorganisation territoriale des communes, JORADP, n° 35 du 31 mai 1963, (abrogée).

4-2- Textes juridiques étranger :

-A- Constitution:

- La constitution de la république française. In <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution>.

B- Textes législatifs:

1- Loi n° 82-213, du 02 mars, relative aux droits et libertés des régions, des départements et des communes, J.O.R.F du 03 mars 1982, modifié par la loi n° 632 du 05 mars 1982, JORF. du 06 mars 1982. In www.legifrance.gouv.fr. Consulté le 21 octobre 2015.

2- Loi constitutionnel n° 2003-276, du 28 mars 2003, relative à l'organisation décentralisée de la république. In : www.conseil-constitutionnel.fr. Consulté le 21 octobre 2015.

3- Code générale des collectivités territoriales, in www.legifrance.gouv.fr/affichcode. consulté le 28 novembre 2015.

4- The English local government low of 1972, in www.legislation.gov. Consulté le 24 mars 2014.

الفهرس

إهداء

شكر خاص

قائمة بأهم المختصرات

مقدمة ----- 01

الباب الأول

البحث في مظاهر استقلالية الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري ----- 09

الفصل الأول

- مظاهر الاستقلالية العضوية للجماعات الإقليمية ----- 11
- المبحث الأول الاعتراف بالوجود المادي للجماعة الإقليمية ----- 12
- المطلب الأول تقسيم إقليم والتمتع بالشخصية المعنوية أهم ركائز الوجود المادي للجماعة الإقليمية ----- 12
- الفرع الأول تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية ----- 13
- الفقرة الأولى بحث في مناحي التقسيم الإداري ----- 13
- أولا استقراء النموذج الإنجليزي ----- 13
- ثانيا استقراء النموذج الفرنسي ----- 15
- الفقرة الثانية المعايير والأسس المعتمدة في التقسيم ----- 16
- أولا المعايير المعتمدة في التقسيم ----- 17
- أ- مساحة الوحدة المحلية ----- 17
- ب- عدد سكان الوحدة المحلية ----- 18
- ج- الموارد المالية والاقتصادية ----- 18
- د- التركيبة الاجتماعية للسكان ----- 18
- ثانيا اختلاف الوحدات المحلية باختلاف درجة الأخذ بالمعايير ----- 18
- أ- وحدات إدارية متفاوتة الحجم استنادا على الأساس الطبيعي والوظيفي ----- 19
- ب- وحدات إدارية متساوية الحجم استنادا على الأساس الكمي ----- 19
- الفقرة الثالثة كيفية تكريس التقسيم الإقليمي للاستقلالية المحلية ----- 20

- أولا منح سلطة التقسيم للمشرع ----- 20
- ثانيا عدم الإفراط في تصغير حجم الوحدة المحلية----- 21
- الفرع الثاني الاعتراف للوحدات الإدارية بالشخصية المعنوية----- 22
- الفقرة الأولى مفهوم الشخصية المعنوية ----- 22
- أولا تعريف الشخصية المعنوية ----- 23
- أ- مجموعة أموال أو أشخاص ----- 23
- ب- السعي لتحقيق غرض مشترك ----- 24
- ج- اعتراف السلطة المختصة في الدولة بهذه الشخصية المعنوية ----- 24
- ثانيا موقف الفقه من الشخصية المعنوية----- 24
- أ- الاتجاه المنكر لفكرة الشخصية المعنوية ----- 24
- ب- الاتجاه المؤيد للشخصية المعنوية ----- 25
- ب-1 - نظرية المجاز القانوني ----- 25
- ب-2- نظرية الوجود الحقيقي للشخص المعنوي----- 27
- ب-3- نظرية الحقيقة التقنية----- 28
- الفقرة الثانية دور الشخصية المعنوية في تدعيم استقلالية الجماعات المحلية ----- 28
- أولا أهم الآثار المشتركة بين جميع أنواع الأشخاص المعنوية ----- 29
- أ- الأهلية ----- 29
- ب- نائب يعبر عن إرادتها ----- 29
- ج- ذمة مالية مستقلة ----- 29
- ثانيا الآثار التي تنفرد بها الجماعات المحلية باعتبارها شخص معنوي عام ----- 30
- أ- الاستقلالية الإدارية عن الدولة ----- 30
- ب- مشاركة الدولة في السلطة العامة ----- 30
- ج- اعتبار مال الجماعات المحلية مالا عاما ----- 31
- د- مساءلة الجماعات المحلية عن الأعمال التي تقوم بها ----- 31
- المطلب الثاني اعتراف التشريع الجزائري بالبلدية والولاية كجماعتين إقليميتين----- 31
- الفرع الأول اعتراف الدساتير بالبلدية والولاية كجماعتين إقليميتين----- 32
- الفقرة الأولى تكريس الدساتير المادية بالوجود المادي للبلدية والولاية ----- 32

- 33-----أولا ميثاق الجزائر
- 34-----ثانيا الميثاق الوطني
- 35-----الفقرة الثانية تكريس الدساتير الشكلية بالوجود المادي للبلدية والولاية
- 36-----أولا معالجة الدساتير الصادرة في ظل الأحادية للاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية
- 36-----أ- الإشارة العابرة للامركزية الإدارية في دستور 1963
- 37-----ب- التوسيع في حجم المواد ذات الصلة باللامركزية في دستور 1976
- 38-----ثانيا معالجة الدساتير الصادرة في ظل التعددية للاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية
- 38-----أ- العودة إلى الإشارة العابرة في معالجة اللامركزية في دستور 1989
- 39-----ب- الاحتفاظ على منهج الإشارة العابرة في دستور 1996
- 41-----الفرع الثاني اعتراف القوانين العادية بالبلدية والولاية كجماعتين إقليميتين
- 42-----الفقرة الأولى معالجة قوانين الجماعات المحلية للاستقلالية الإدارية
- 42-----أولا الوجود المادي للجماعات الإقليمية في ظل القوانين الصادرة في الأحادية الحزبية
- 42-----أ- الاستقلالية الإدارية في ظل ميثاق البلدية والولاية
- 43-----أ-1- الوجود المادي للبلدية في ميثاق البلدية لسنة 1966
- 43-----أ-2- الوجود المادي للولاية في ميثاق الولاية
- 45-----ب- الاستقلالية الإدارية في ظل قانوني البلدية والولاية
- 45-----ب-1- الوجود المادي للبلدية في قانون البلدية لسنة 1967
- 46-----ب-2- الوجود المادي للولاية في قانون الولاية لسنة 1969
- 47-----ثانيا الوجود المادي للجماعات الإقليمية في ظل القوانين الصادرة في التعددية الحزبية
- 47-----أ- الوجود المادي للبلدية والولاية في قانوني رقم 08-90، 09-90
- 48-----ب- الوجود المادي للبلدية والولاية في قانوني رقم 10-11، 07-12
- 48-----الفقرة الثانية معالجة قوانين التقسيم الإقليمي للاستقلالية الإدارية
- 49-----أولا تطور مستويات التقسيم الإقليمي في الجزائر
- 51-----ثانيا مستوى تكريس قوانين التقسيم الإقليمي لاستقلالية الجماعات الإقليمية
- 54-----المبحث الثاني تولى العضوية في المجالس المنتخبة عن طريق الانتخاب
- 54-----المطلب الأول تأثير الانتخاب على استقلالية الجماعات الإقليمية
- 55-----الفرع الأول أنواع العضوية للمجالس المحلية

55	الفقرة الأولى دعاة الانتخاب كوسيلة لضمان الاستقلالية
56	أولا الحجج القانونية
57	ثانيا الحجج الإدارية
57	ثالثا الحجج السياسية
59	الفقرة الثانية الاتجاه المعارض للانتخاب (الأخذ بأسلوب التعيين)
60	أولا الحجج القانونية
61	ثانيا الحجج الإدارية
62	ثالثا الحجج السياسية
62	الفقرة الثالثة الاتجاهات التوفيقية
62	أولا الأسلوب المختلط
63	ثانيا الأسلوب المتنوع
65	الفرع الثاني تأثير حجم المجلس، ومدة العضوية في الاستقلالية
65	الفقرة الأولى علاقة حجم المجلس باستقلالية الجماعات المحلية
66	أولا تأثير كبر حجم المجلس على الأداء المحلي
66	أ- مزايا كبر حجم المجلس المحلي
67	ب- عيوب كبر حجم المجلس
67	ثانيا تأثير صغر حجم المجلس على الأداء المحلي
67	أ- مزايا صغر حجم المجلس
68	ب- عيوب صغر حجم المجلس
68	الفقرة الثانية علاقة مدة العضوية بالمجلس باستقلالية الجماعات المحلية
68	أولا فترة العضوية القصيرة
69	أ- مزايا قصر مدة العضوية في المجالس المحلية
69	ب- عيوب قصر مدة العضوية في المجالس المحلية
70	ثانيا فترة العضوية الطويلة
70	أ- مزايا طول مدة العضوية في المجالس المحلية
70	ب- عيوب طول مدة العضوية في المجالس المحلية
71	المطلب الثاني تبني التشريع الجزائري الانتخاب في تولي العضوية للمجالس المحلية

- 72----- الفرع الأول معالجة الدساتير وقوانين الجماعات الإقليمية للانتخاب
- 72----- الفقرة الأولى النص على الانتخاب في الدساتير
- 72----- أولاً معالجة الدساتير الصادرة في ظل الأحادية الحزبية للانتخاب
- 72----- أ- الدساتير المادية
- 73----- ب- الدساتير الشكلية
- 74----- ثانياً معالجة الدساتير الصادرة في ظل التعددية الحزبية للانتخاب
- 74----- أ- دستور 1989
- 74----- ب- دستور 1996
- 75----- الفقرة الثانية معالجة قوانين الجماعات الإقليمية للانتخاب
- 75----- أولاً معالجة القوانين الصادرة في ظل الأحادية الحزبية للانتخاب
- 76----- أ- معالجة قانون البلدية لسنة 1967 للانتخاب
- 77----- ب- معالجة قانون الولاية لسنة 1969 للانتخاب
- 77----- ثانياً معالجة القوانين الصادرة في ظل التعددية الحزبية للانتخاب
- 78----- أ- معالجة قانوني رقم 08-90، 09-90، للانتخاب
- 79----- ب- معالجة قانوني رقم 10-11، 07-12، للانتخاب
- الفرع الثاني تعامل قوانين الانتخابات مع مسألة انتخاب أعضاء
- 80----- المجالس المحلية الانتخابات
- 80----- الفقرة الأولى الانتخاب وسيلة ديمقراطية لا تدعم الاستقلالية في ظل الحزب الواحد
- 83----- الفقرة الثانية الانتخاب دعامة شكلية للاستقلالية في ظل التعددية الحزبية
- 91----- الفصل الثاني مظاهر الاستقلالية الوظيفية للجماعات الإقليمية
- 92----- المبحث الأول توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية
- المطلب الأول الأسس الضرورية لتوزيع الاختصاص بين السلطة المركزية
- 92----- والجماعات المحلية
- 93----- الفرع الأول المصالح المحلية
- 93----- الفقرة الأولى التعريف بالمصالح المحلية
- 93----- أولاً إشكالية إعطاء تعريف واضح للمصلحة المحلية
- 95----- ثانياً تمييز المصالح المحلية عن المصالح الوطنية

- 97 الفقرة الثانية تدعيم الاعتراف بالمصالح المحلية بالأسس اللازمة لتجسيد الاستقلالية - 97
- أولا سلطة الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات المحلية ابتداء----- 97
- ثانيا عدم خضوع أعمال الهيئات المحلية للتعديل ----- 100
- ثالثا ترسيخ مبدأ التفريع: "Principe de subsidiarité"----- 101
- الفرع الثاني أساليب توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية ---- 103
- الفقرة الأولى الأساليب الأكثر استعمالا في توزيع الاختصاص ----- 103
- أولا الأسلوب الفرنسي في تحديد الاختصاصات
- 104 تحديد الاختصاصات بشكل عام ----- 104
- ثانيا الأسلوب الإنجليزي في تحديد الاختصاصات
- 104 تحديد الاختصاصات على سبيل الحصر ----- 104
- الفقرة الثانية الأساليب الإضافية لتوزيع الاختصاص ----- 105
- أولا النظام المختلط: نظام التخصيص بعد التعميم ----- 105
- ثانيا نظام الاختصاصات المشروطة ----- 106
- ثالثا نظام الاختصاصات الجبرية ----- 106
- الفقرة الثالثة تأثير الأخذ بالأسلوبين الفرنسي والانجليزي على استقلالية
- الجماعات المحلية----- 106
- أولا تأثير الأخذ بالأسلوب الفرنسي على استقلالية الجماعات الإقليمية----- 107
- ثانيا تأثير الأخذ بالأسلوب الانجليزي على استقلالية الجماعات الإقليمية----- 108
- المطلب الثاني منح التشريع الجزائري صلاحية تسيير
- المصالح المحلية للجماعات الإقليمية ----- 109
- الفرع الأول اختصاصات البلدية----- 110
- الفقرة الأولى معالجة الدساتير لمسألة اختصاصات البلدية----- 110
- أولا معالجة الدساتير المادية لمسألة الاختصاصات المحلية----- 110
- ثانيا معالجة الدساتير الشكلية لمسألة الاختصاصات المحلية ----- 111
- الفقرة الثانية اختصاصات البلدية في القوانين العادية----- 112
- أولا اختصاصات المجلس الشعبي البلدي ----- 112
- أ- اختصاصات المجلس الشعبي البلدي في قوانين البلدية الملغاة----- 113

- أ-1- اختصاصات المجلس الشعبي البلدي في أمر رقم 24-67 ----- 113
- أ-2- اختصاصات المجلس الشعبي البلدي في قانون رقم 08-90 ----- 114
- ب- اختصاصات المجلس الشعبي البلدي في قانون رقم 10-11 ----- 115
- ب-1- مجال التنمية الاقتصادية ----- 115
- ب-2- مجال التنمية الاجتماعية ----- 116
- ب-3- مجال التهيئة والتعمير ----- 116
- ب-4- مجال النظافة والصحة والطرق البلدية ----- 171
- ثانيا اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي ----- 118
- الفرع الثاني اختصاصات الولاية ----- 121
- الفقرة الأولى صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في القوانين الملغاة ----- 121
- أولا معالجة أمر رقم 38-69 لاختصاصات المجلس ----- 121
- ثانيا معالجة قانون رقم 09-90 لاختصاصات المجلس ----- 124
- الفقرة الثانية صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون رقم 07-12 ----- 124
- أولا التنمية الاقتصادية ----- 125
- ثانيا الفلاحة والري ----- 126
- ثالثا الهياكل القاعدية الاقتصادية ----- 127
- رابعا تجهيزات التربية والتكوين المهني ----- 127
- خامسا النشاط الاجتماعي والثقافي ----- 128
- سادسا السكن ----- 129
- المبحث الثاني التمتع بالاستقلالية المالية مع تخفيف رقابة السلطة المركزية ----- 130
- المطلب الأول الاعتراف بالاستقلالية المالية ----- 130
- الفرع الأول التعريف بالاستقلالية المالية ----- 131
- الفقرة الأولى المقصود بالاستقلالية المالية ----- 131
- أولا تعريف الاستقلالية المالية ----- 132
- ثانيا أهمية الاستقلالية المالية للجماعات المحلية ----- 133
- الفقرة الثانية مظاهر الاستقلالية المالية للجماعات المحلية ----- 134
- أولا التمتع بسلطة إعداد الميزانية ----- 134

- 136 ----- ثانيا التمتع بمرارد مالية ذاتية
- 138 ----- ثالثا تبسيط الرقابة الممارسة على مالية الجماعات المحلية
- 139 ----- الفرع الثاني استهانة التشريع الجزائري بالاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية
- 139 ----- الفقرة الأولى معالجة الدساتير للاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية
- 140 ----- أولا معالجة ميثاق الجزائر للاستقلالية المالية
- 140 ----- ثانيا معالجة الميثاق الوطني للاستقلالية المالية
- 141 ----- الفقرة الثانية معالجة القوانين المؤطرة للجماعات الإقليمية للاستقلالية المالية
- 141 ----- أولا الاستقلالية المالية للبلدية في قوانين البلدية
- 141 ----- أ- الاستقلالية المالية للبلدية في أمر رقم 24-67
- 142 ----- ب- الاستقلالية المالية للبلدية في قانون رقم 08-90
- 143 ----- ج- الاستقلالية المالية للبلدية في قانون رقم 10-11
- 144 ----- ثانيا الاستقلالية المالية للولاية في قوانين الولاية
- 144 ----- أ- الاستقلالية المالية للولاية في أمر رقم 38-69
- 146 ----- ب- الاستقلالية المالية للولاية في قانون رقم 09-90
- 146 ----- ج- الاستقلالية المالية للولاية في قانون رقم 07-12
- 147 ----- المطلب الثاني التخفيف من الوصاية الإدارية
- 147 ----- الفرع الأول مفهوم الوصاية الإدارية
- 148 ----- الفقرة الأولى التعريف بالوصاية الإدارية
- 148 ----- أولا تعريف الوصاية الإدارية
- 150 ----- ثانيا تمييز الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية
- 150 ----- أ- التمييز من حيث ماهية الرقابة
- 151 ----- ب- التمييز من حيث طبيعة الرقابة
- 151 ----- ج- التمييز من حيث وسائل ممارسة الرقابة
- 151 ----- د- التمييز من حيث نطاق الرقابة
- 151 ----- هـ- التمييز من حيث قواعد المسؤولية
- 151 ----- و- التمييز من حيث الطعن
- 152 ----- الفقرة الثانية تأثير طبيعة الرقابة في استقلالية الجماعات المحلية

- أولا استقرار النموذجين الإنجليزي والفرنسي للرقابة----- 153
- أ- النموذج الإنجليزي للرقابة----- 153
- ب- النموذج الفرنسي للرقابة----- 154
- ب-1- مرحلة الرقابة الإدارية المشددة----- 154
- ب-2- مرحلة إلغاء الرقابة الإدارية والاكتفاء بالرقابة القضائية----- 155
- ثانيا ضمانات تجسيد استقلالية الجماعات المحلية مع وجود وصاية إدارية----- 155
- الفرع الثاني مظاهر تخفيف الوصاية الإدارية في التشريع الجزائري----- 157
- الفقرة الأولى مظاهر تخفيف الوصاية في قوانين الجماعات الإقليمية الملغاة----- 157
- أولا مواطن تخفيف الوصاية في أمري رقم 24-67، 38-69----- 157
- ثانيا مواطن تخفيف الوصاية في قانوني رقم 08-90، 09-90----- 159
- الفقرة الثانية مظاهر تخفيف الوصاية في قانوني رقم 10-11، 07-12----- 160
- أولا إخضاع مداوات المجلس الشعبي الولائي للرقابة القضائية----- 161
- ثانيا التخفيف من الوصاية الممارسة على أعضاء المجالس الشعبية المحلية----- 162
- أ- تقييد دور وزير الداخلية في الوصاية على أعضاء المجالس الشعبية الولائية----- 163
- ب- تقييد دور الوالي في الوصاية على أعضاء المجالس الشعبية البلدية----- 165

الباب الثاني

- حدود استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر----- 167

الفصل الأول

- قصور المظاهر المكرسة في تفعيل الاستقلالية الإدارية للجماعات الإقليمية----- 168
- المبحث الأول تعثر الانتخاب في تفعيل استقلالية الجماعات الإقليمية----- 169
- المطلب الأول ضعف الأداء المحلي لتدني المستوى العلمي للمنتخبين----- 169
- الفرع الأول أسباب تدني المستوى العلمي للمنتخبين المحليين----- 170
- الفقرة الأولى إطلاق حرية الترشح----- 171
- الفقرة الثانية عدم تمكين المنتخب من دورات تكوينية----- 173
- الفرع الثاني ضرورة رفع مستوى تأهيل المنتخبين لتفعيل
استقلالية الجماعات الإقليمية----- 176
- الفقرة الأولى تقييد الترشح للرفع من المستوى التعليمي للمنتخبين----- 176

- 181 ----- الفقرة الثانية تفعيل إجراء تكوين المنتخبين المحليين لتحسين الأداء المحلي
المطلب الثاني مواجهه قصور الانتخاب في تفعيل الأداء المحلي بتقوية مركز
185 ----- المعينين على المستوى المحلي
الفرع الأول إضعاف استقلالية الجماعات الإقليمية بتقوية
185 ----- مركز الوالي على المستوى المحلي
186 ----- الفقرة الأولى تقوية مركز الوالي بإعطائه صفة ممثل الدولة والولاية
187 ----- أولاً تغليب النزعة المركزية بتوسيع اختصاصات الوالي كممثل للدولة
188 ----- أ-الاختصاصات الإدارية للوالي
190 ----- ب- الاختصاصات السياسية
191 ----- ج- اختصاصات في مجال الضبط القضائي
191 ----- ثانيا تأكيد هيمنة الطابع غير الممركز للولاية باعتبار الوالي ممثل الولاية
192 ----- الفقرة الثانية توسيع هيمنة الوالي بالتدخل في تسيير المجالس المنتخبة
193 ----- أولاً تدخل الوالي في مرحلة التحضير للاجتماعات
193 ----- أ- التدخل على مستوى وضع جدول الأعمال
194 ----- ب- التدخل على مستوى انعقاد الدورات
194 ----- ثانيا تدخل الوالي أثناء الاجتماعات
195 ----- أ- حضور اجتماعات المجلس الشعبي الولائي والمشاركة فيها
195 ----- ب- تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي
196 ----- الفرع الثاني تعزيز النزعة المركزية بتدعيم الوالي بأجهزة مساعدة
196 ----- الفقرة الأولى تخويل أعضاء معينين سلطة ممارسة بعض الاختصاصات المحلية
197 ----- أولاً رئيس الدائرة: تأمين هيمنة مطلقة للسلطة المركزية على المستوى المحلي
199 ----- ثانيا الوالي المنتدب: رئيس دائرة بتسمية مغايرة
202 ----- ثالثاً الأمين العام للولاية
203 ----- الفقرة الثانية تعزيز مكانة المعينين بإنشاء مجالس باختصاصات مهمة
أولاً مجلس الولاية: حكومة مصغرة على المستوى المحلي باختصاصات مقيدة لاستقلالية
203 ----- الجماعات الإقليمية
ثانيا مجلس المقاطعة: تغليب النزعة المركزية بتغيب التمثيل

- 205 ----- الديمقراطية على مستوى المقاطعة
- 207 ----- المبحث الثاني تقييد الاستقلالية بتشديد الوصاية على المجالس المنتخبة
- 207 المطلب الأول توجه موقف المشرع نحو تقييد حرية أعضاء المجالس الشعبية المنتخبة
- الفرع الأول الوصاية على أعضاء المجالس المنتخبة منفردين
- 208 ----- تكريس ازدواجية في المعاملة
- 208 ----- الفقرة الأولى تجميد عضوية أعضاء المنتخبين المحليين
- 208 ----- أولاً توقيف أعضاء المجالس المنتخبة في القوانين القديمة
- 209 ----- أ- توقيف أعضاء المجالس المنتخبة في ظل أمري رقم 24-67، 38-69
- 210 ----- ب- توقيف أعضاء المجالس المنتخبة في ظل قانوني رقم 08-90، 09-90
- 211 ----- ثانياً توقيف أعضاء المجالس المنتخبة في قانوني رقم 10-11، 07-12
- 213 ----- الفقرة الثانية تجريد أعضاء المجالس المنتخبة من العضوية
- 213 ----- أولاً تجريد منتخبي المجالس الشعبية البلدية من العضوية
- 214 ----- أ- إقالة أعضاء المجالس الشعبية البلدية
- 214 ----- ب- إقصاء أعضاء المجالس الشعبية البلدية
- 215 ----- ثانياً تجريد منتخبي المجالس الشعبية الولائية من العضوية
- 216 ----- أ- الإقالة أو الاستقالة التلقائية لأعضاء المجالس الشعبية الولائية
- 217 ----- ب- إقصاء أعضاء المجالس الشعبية الولائية
- الفرع الثاني الوصاية على أعضاء المجالس المنتخبة مجتمعين إجراء يؤدي إلى تسيير المصالح المحلية من طرف أجهزة عدم التركيز
- 218 ----- الفقرة الأولى تشديد الوصاية الممارسة على المجالس المحلية في أمري رقم 24-67، 38-69
- 219 ----- أولاً الإيقاف المؤقت للمجالس الشعبية المحلية
- 220 ----- ثانياً الحل النهائي للمجالس الشعبية المحلية
- 221 ----- الفقرة الثانية الاكتفاء بالحل كمظهر للوصاية في ظل قانوني رقم 08-90، 09-90
- 222 ----- أولاً التخفيف الظاهري للوصاية على المجلس في ظل قانوني رقم 08-90، 09-90
- 223 ----- ثانياً عودة المشرع إلى تشديد الوصاية بإعلان حالة الطوارئ
- الفقرة الثالثة تأكيد المشرع موقفه في تشديد الوصاية على المجلس في قانوني

- رقم 10-11، 07-12 ----- 225
- أولا اعتماد المشرع للغموض والإكثار من حالات الحل ----- 225
- ثانيا تعامل المشرع بازدواجية في مسألة آثار الحل ----- 226
- المطلب الثاني تقييد حرية المجالس المنتخبة في ممارسة الاختصاصات المحلية ----- 227
- الفرع الأول التصديق على مداوات المجالس الشعبية المحلية تقييد أعمال المجلس بإجازة
السلطة الوصية ----- 228
- الفقرة الأولى تقييد استقلالية المجالس المنتخبة بالإكثار من المداوات الواجبة
التصديق في أمري رقم 24-67، 38-69 ----- 228
- أولا التصديق على مداوات المجالس الشعبية البلدية ----- 229
- ثانيا التصديق على مداوات المجالس الشعبية الولائية ----- 230
- الفقرة الثانية استقلالية شكلية للمجالس المنتخبة في أعمالها في ظل
قانوني رقم 08-90، 09-90 ----- 231
- أولا منح حرية أوسع للمجالس المنتخبة في مباشرة الأعمال ----- 231
- ثانيا العودة إلى تقييد حرية المجالس المنتخبة بموجب
المرسوم التنفيذي رقم 215-94 ----- 232
- الفقرة الثالثة التأكيد على تقييد المجالس المنتخبة في قانوني رقم 10-11، 07-12 --- 233
- أولا إطالة مدة النفاذ المباشر لمداوات المجالس الشعبية المحلية ----- 234
- ثانيا الإكثار من المداوات الواجبة التصديق ----- 235
- الفرع الثاني إلغاء أعمال المجالس المنتخبة وممارستها من طرف السلطة الوصية --- 236
- الفقرة الأولى إلغاء مداوات المجالس الشعبية المحلية ----- 236
- أولا إلغاء مداوات المجالس الشعبية البلدية ----- 236
- أ- سلطة تقديرية للوالي في إلغاء المداوات في ظل أمر رقم 24-67، وقانون رقم 08-90 237
- ب - التأكيد على سلطة الوالي في الإلغاء في قانون رقم 10-11 ----- 238
- ثانيا إلغاء مداوات المجالس الشعبية الولائية ----- 239
- الفقرة الثانية حلول السلطة الوصية محل المجالس المنتخبة ----- 241
- أولا حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة الإخلال بالنظام العام -- 241
- أ- سلطة مطلقة للوالي في الحلول في أمر رقم 24-67 ----- 242

- 242 ----- ب - تقييد سلطة الوالي في الحلول في قانون رقم 08-90
- 242 ----- ج- العودة إلى إطلاق الحلول في قانون رقم 10-11
- 243 ----- ثانيا حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة عدم القيام بالمهام
- 243 ----- أ- الحلول في أمر رقم 24-67
- 243 ----- ب - الحلول في قانون 08-90
- 244 ----- ج - الحلول في قانون رقم 10-11
- الفصل الثاني**
- 245 ----- مظهرية الاستقلالية المالية المعترف بها للجماعات الإقليمية
- المبحث الأول عدم تمكين الجماعات الإقليمية من موارد كافية لمواجهة
- 246 ----- الاختصاصات المحلية
- 246 ----- المطلب الأول ضعف الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية
- 247 ----- الفرع الأول البحث في أهم مصادر الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية
- 248 ----- الفقرة الأولى الموارد المخصصة كليا لفائدة الجماعات الإقليمية
- 248 ----- أولا الموارد المحصلة لفائدة البلديات
- 248 ----- أ_ الرسم العقاري
- 249 ----- أ-1 الرسم العقاري على الملكيات المبنية
- 250 ----- أ-2 الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية
- 251 ----- ب- رسم التطهير
- 251 ----- ج- الرسم على الإقامة
- 252 ----- د- الرسم على الرخص العقارية
- 252 ----- هـ- الرسم الخاص بالإعلانات والألواح المهنية
- 253 ----- ثانيا الموارد العائدة للبلديات والولايات
- 253 ----- أ- الرسم على النشاط المهني
- 254 ----- ب- موارد الأملاك
- 254 ----- الفقرة الثانية الموارد المحصلة جزئيا للجماعات الإقليمية
- 255 ----- أ- الرسم على القيمة المضافة
- 256 ----- ب- الرسم الصحي على اللحوم

- ج-الرسم على الأملاك-----256
- د-القسيمة على السيارات-----257
- هـ-الضريبة الجزافية الوحيدة-----258
- و-الضريبة على الأطر المطاطية والزيوت والشحوم-----259
- الفرع الثاني اللجوء للتمويل الخارجي حتمية مفروضة لعدم كفاية الموارد الذاتية---259
- الفقرة الأولى أهم مصادر التمويل الخارجي للجماعات الإقليمية-----260
- أولا الإعانات-----260
- أ- الإعانات المقدمة من طرف الدولة-----260
- أ-1- إعانات الدولة لتغطية عجز قسم التسيير-----261
- أ-2- إعانات الدولة الموجهة للتجهيز والاستثمار-----261
- ب- إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية-----263
- ثانيا القروض-----264
- الفقرة الثانية مساس التمويل الخارجي باستقلالية الجماعات الإقليمية-----265
- أولا توجيه القرار المحلي-----266
- ثانيا تخصيص الإعانات وتوجيه القروض-----267
- ثالثا تخطيط التنمية المحلية ومراقبتها-----268
- المطلب الثاني البحث في أسباب محدودية موارد الجماعات الإقليمية-----269
- الفرع الأول الأسباب الجوهرية لضعف موارد الجماعات المحلية-----269
- الفقرة الأولى محدودية نظام تمويل الجماعات المحلية-----270
- أولا محدودية الجباية المحلية-----270
- أ- عدم وجود معايير موضوعية في توزيع الجباية المحلية-----270
- ب- المردودية الضعيفة للجباية المخصصة كليا للجماعات المحلية-----272
- ثانيا ضعف الموارد الذاتية غير الجبائية-----273
- الفقرة الثانية عدم ملائمة التنظيم الإقليمي وسوء استغلال الموارد المحلية-----274
- أولا عدم ملائمة التقسيم الإقليمي للبلاد-----274
- ثانيا سوء تسيير واستغلال الموارد المحلية-----276
- الفرع الثاني الأسباب الإضافية لضعف الموارد المالية للجماعات الإقليمية-----278

- 278 ----- الفقرة الأولى الغش والتهرب الضريبيين
- 279 ----- أولاً الأسباب العامة لظاهرتي الغش والتهرب الضريبيين
- 279 ----- أ- الأسباب التشريعية
- 280 ----- ب- الأسباب الإدارية
- 282 ----- ثانياً الأسباب المتعلقة بالمكلف بالضريبة
- 283 ----- الفقرة الثانية كثرة الإعفاءات ونقص المشاريع المنتجة للموارد
- 283 ----- أولاً تقليص كثرة الإعفاءات لحجم الموارد المالية المحلية
- 285 ----- ثانياً توسيع قلة الاستثمارات المنتجة للمداخيل لإشكالية الموارد المحلية
- المبحث الثاني
- 288 ----- محدودية دور المجالس المنتخبة في تسيير وتنفيذ مالية الجماعات الإقليمية
- 288 ----- المطلب الأول دور محدود للمنتخبين في وضع الميزانية
- 289 ----- الفرع الأول هيمنة الأجهزة المعنية في إعداد الميزانية
- 289 ----- الفقرة الأولى سلطة مطلقة للهيئة التنفيذية في إعداد ميزانية الولاية
- الفقرة الثانية سحب اختصاص إعداد الميزانية من رئيس المجلس وإسناده للأمين العام للبلدية
- 292 -----
- 297 ----- الفرع الثاني دور محدود للمنتخبين في ضبط وتنفيذ الميزانية
- 297 ----- الفقرة الأولى هامشية دور المجالس المنتخبة في ضبط الميزانية
- 298 ----- أولاً اقتصار دور المنتخبين في التصويت على الميزانية
- 298 ----- أ- تصويت المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية
- 299 ----- ب- تصويت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية
- 301 ----- ثانياً تقييد تصويت الأجهزة التداولية برقابة السلطة الوصية
- 301 ----- أ- تقوية مركز السلطة الوصية من خلال إخضاع الميزانية للمصادقة
- 301 ----- أ-1 تصديق وزير الداخلية والجماعات المحلية على مداوات المجلس الشعبي الولائي
- 302 ----- أ-2 تصديق الوالي على مداوات المجلس الشعبي البلدي
- 303 ----- ب- تقوية مركز السلطة الوصية من خلال سلطة الحلول
- 304 ----- ب-1- الحلول في حالة التصويت على ميزانية غير متوازنة
- 304 ----- ب-2- الحلول في حالة عدم إدراج النفقات الإجبارية

- ب-3- الحلول في حالة عدم تصويت المجلس على الميزانية ----- 304
- الفقرة الثانية هامشية دور المجالس المنتخبة في تنفيذ الميزانية ----- 305
- أولا هيمنة الأجهزة المعينة على تنفيذ الميزانية ----- 306
- أ- الأمر بالصرف ----- 306
- أ-1- الوالي الأمر بالصرف على مستوى الولاية ----- 307
- أ-2- رئيس المجلس الشعبي البلدي الأمر بالصرف على مستوى البلدية ----- 307
- ب- المحاسب العمومي ----- 307
- ب-1- أمين خزينة الولاية كمحاسب عمومي في الولاية ----- 308
- ب-2- أمين خزينة الولاية كمحاسب عمومي في البلدية ----- 308
- ثانيا رقابة السلطة الوصية على تنفيذ الميزانية ----- 308
- أ- حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي ----- 309
- ب- حلول وزير الداخلية ووزير المالية محل المجلس الشعبي الولائي ----- 309
- المطلب الثاني عدم امتلاك الجماعات الإقليمية لسلطة مالية ----- 309
- الفرع الأول عدم امتلاك سلطة في مجال الإيرادات ----- 310
- الفقرة الأولى محدودية دور الجماعات الإقليمية في تعبئة الموارد الجبائية ----- 311
- أولا مركزية تحديد الوعاء الضريبي ----- 312
- ثانيا مركزية تقدير معدل الضريبة ونسب توزيعها ----- 313
- الفقرة الثانية محدودية دور الجماعة الإقليمية في تأسيس الضريبة وتحصيلها ----- 314
- أولا محدودية دور الجماعات المحلية في تأسيس الضريبة ----- 314
- ثانيا احتكار السلطة المركزية لتحصيل الضرائب ----- 317
- الفرع الثاني عدم امتلاك الجماعات الإقليمية لسلطة في مجال الإنفاق ----- 318
- الفقرة الأولى مجالات الإنفاق المحلي ----- 319
- أولا نفقات التسيير ----- 319
- أ- النفقات السوسيو اقتصادية ----- 321
- ب- النفقات الإدارية والتقنية ----- 321
- ثانيا نفقات التجهيز والاستثمار ----- 322
- الفقرة الثانية عدم تحكم الجماعات الإقليمية في توزيع النفقات ----- 323

332	أولا امتصاص نفقات التسيير لمعظم الموارد المحلية
325	ثانيا تواضع نفقات التجهيز والاستثمار
328	الخاتمة
336	قائمة المراجع
370	الفهرس

- 136 ----- ثانيا التمتع بمرارد مالية ذاتية
- 138 ----- ثالثا تبسيط الرقابة الممارسة على مالية الجماعات المحلية
- 139 ----- الفرع الثاني تعامل التشريع الجزائري مع الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية
- 139 ----- الفقرة الأولى معالجة الدساتير للاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية
- 140 ----- أولا معالجة ميثاق الجزائر للاستقلالية المالية
- 140 ----- ثانيا معالجة الميثاق الوطني للاستقلالية المالية
- 141 ----- الفقرة الثانية معالجة القوانين المؤطرة للجماعات الإقليمية للاستقلالية المالية
- 141 ----- أولا الاستقلالية المالية للبلدية في قوانين البلدية
- 141 ----- أ- الاستقلالية المالية للبلدية في أمر رقم 24-67
- 142 ----- ب- الاستقلالية المالية للبلدية في قانون رقم 08-90
- 143 ----- ج- الاستقلالية المالية للبلدية في قانون رقم 10-11
- 144 ----- ثانيا الاستقلالية المالية للولاية في قوانين الولاية
- 144 ----- أ- الاستقلالية المالية للولاية في أمر رقم 38-69
- 146 ----- ب- الاستقلالية المالية للولاية في قانون رقم 09-90
- 146 ----- ج- الاستقلالية المالية للولاية في قانون رقم 07-12
- 147 ----- المطلب الثاني التخفيف من الوصاية الإدارية
- 147 ----- الفرع الأول مفهوم الوصاية الإدارية
- 148 ----- الفقرة الأولى التعريف بالوصاية الإدارية
- 148 ----- أولا تعريف الوصاية الإدارية
- 150 ----- ثانيا تمييز الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية
- 150 ----- أ- التمييز من حيث ماهية الرقابة
- 151 ----- ب- التمييز من حيث طبيعة الرقابة
- 151 ----- ج- التمييز من حيث وسائل ممارسة الرقابة
- 151 ----- د- التمييز من حيث نطاق الرقابة
- 151 ----- هـ- التمييز من حيث قواعد المسؤولية
- 151 ----- و- التمييز من حيث الطعن
- 152 ----- الفقرة الثانية تأثير طبيعة الرقابة في استقلالية الجماعات المحلية

- أولا استقرار النموذجين الإنجليزي والفرنسي للرقابة----- 153
- أ- النموذج الإنجليزي للرقابة----- 153
- ب- النموذج الفرنسي للرقابة----- 154
- ب-1- مرحلة الرقابة الإدارية المشددة----- 154
- ب-2- مرحلة إلغاء الرقابة الإدارية والاكتفاء بالرقابة القضائية----- 155
- ثانيا ضمانات تجسيد استقلالية الجماعات المحلية مع وجود وصاية إدارية----- 155
- الفرع الثاني مظاهر تخفيف الوصاية الإدارية في التشريع الجزائري----- 157
- الفقرة الأولى مظاهر تخفيف الوصاية في قوانين الجماعات الإقليمية الملغاة----- 157
- أولا مواطن تخفيف الوصاية في أمري رقم 24-67، 38-69----- 157
- ثانيا مواطن تخفيف الوصاية في قانوني رقم 08-90، 09-90----- 159
- الفقرة الثانية مظاهر تخفيف الوصاية في قانوني رقم 10-11، 07-12----- 160
- أولا إخضاع مداوات المجلس الشعبي الولائي للرقابة القضائية----- 161
- ثانيا التخفيف من الوصاية الممارسة على أعضاء المجالس الشعبية المحلية----- 162
- أ- تقييد دور وزير الداخلية في الوصاية على أعضاء المجالس الشعبية الولائية----- 163
- ب- تقييد دور الوالي في الوصاية على أعضاء المجالس الشعبية البلدية----- 165

الباب الثاني

- حدود استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر----- 167

الفصل الأول

- قصور المظاهر المكرسة في تفعيل الاستقلالية الإدارية للجماعات الإقليمية----- 168
- المبحث الأول تعثر الانتخاب في تفعيل استقلالية الجماعات الإقليمية----- 169
- المطلب الأول ضعف الأداء المحلي لتدني المستوى العلمي للمنتخبين----- 169
- الفرع الأول أسباب تدني المستوى العلمي للمنتخبين المحليين----- 170
- الفقرة الأولى إطلاق حرية الترشيح----- 171
- الفقرة الثانية عدم تمكين المنتخب من دورات تكوينية----- 173
- الفرع الثاني ضرورة رفع مستوى تأهيل المنتخبين لتفعيل
استقلالية الجماعات الإقليمية----- 176
- الفقرة الأولى تقييد الترشيح للرفع من المستوى التعليمي للمنتخبين----- 176

- 181 ----- الفقرة الثانية تفعيل إجراء تكوين المنتخبين المحليين لتحسين الأداء المحلي
المطلب الثاني مواجهه قصور الانتخاب في تفعيل الأداء المحلي بتقوية مركز
- 185 ----- المعينين على المستوى المحلي
الفرع الأول إضعاف استقلالية الجماعات الإقليمية بتقوية
- 185 ----- مركز الوالي على المستوى المحلي
- 186 ----- الفقرة الأولى تقوية مركز الوالي بإعطائه صفة ممثل الدولة والولاية
- 187 ----- أولاً تغليب النزعة المركزية بتوسيع اختصاصات الوالي كمثل للدولة
- 188 ----- أ-الاختصاصات الإدارية للوالي
- 190 ----- ب-الاختصاصات السياسية
- 191 ----- ج- اختصاصات في مجال الضبط القضائي
- 191 ----- ثانيا تأكيد هيمنة الطابع غير الممركز للولاية باعتبار الوالي ممثل الولاية
- 192 ----- الفقرة الثانية توسيع هيمنة الوالي بالتدخل في تسيير المجالس المنتخبة
- 193 ----- أولاً تدخل الوالي في مرحلة التحضير للاجتماعات
- 193 ----- أ- التدخل على مستوى وضع جدول الأعمال
- 194 ----- ب- التدخل على مستوى انعقاد الدورات
- 194 ----- ثانيا تدخل الوالي أثناء الاجتماعات
- 195 ----- أ- حضور اجتماعات المجلس الشعبي الولائي والمشاركة فيها
- 195 ----- ب- تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي
- 196 ----- الفرع الثاني تعزيز النزعة المركزية بتدعيم الوالي بأجهزة مساعدة
- 196 ----- الفقرة الأولى تخويل أعضاء معينين سلطة ممارسة بعض الاختصاصات المحلية
- 197 ----- أولاً رئيس الدائرة: تأمين هيمنة مطلقة للسلطة المركزية على المستوى المحلي
- 199 ----- ثانيا الوالي المنتدب: رئيس دائرة بتسمية مغايرة
- 202 ----- ثالثاً الأمين العام للولاية
- 203 ----- الفقرة الثانية تعزيز مكانة المعينين بإنشاء مجالس باختصاصات مهمة
- أولاً مجلس الولاية: حكومة مصغرة على المستوى المحلي باختصاصات مقيدة لاستقلالية
- 203 ----- الجماعات الإقليمية
- ثانيا مجلس المقاطعة: تغليب النزعة المركزية بتغيب التمثيل

- 205 ----- الديمقراطية على مستوى المقاطعة
- 207 ----- المبحث الثاني تقييد الاستقلالية بتشديد الوصاية على المجالس المنتخبة
- 207 ----- المطلب الأول توجه موقف المشرع نحو تقييد حرية أعضاء المجالس الشعبية المنتخبة
- الفرع الأول الوصاية على أعضاء المجالس المنتخبة منفردين
- 208 ----- تكريس ازدواجية في المعاملة
- 208 ----- الفقرة الأولى تجميد عضوية أعضاء المنتخبين المحليين
- 208 ----- أولاً توقيف أعضاء المجالس المنتخبة في القوانين القديمة
- 209 ----- أ- توقيف أعضاء المجالس المنتخبة في ظل أمري رقم 24-67، 38-69
- 210 ----- ب- توقيف أعضاء المجالس المنتخبة في ظل قانوني رقم 08-90، 09-90
- 211 ----- ثانياً توقيف أعضاء المجالس المنتخبة في قانوني رقم 10-11، 07-12
- 213 ----- الفقرة الثانية تجريد أعضاء المجالس المنتخبة من العضوية
- 213 ----- أولاً تجريد منتخبي المجالس الشعبية البلدية من العضوية
- 214 ----- أ- إقالة أعضاء المجالس الشعبية البلدية
- 214 ----- ب- إقصاء أعضاء المجالس الشعبية البلدية
- 215 ----- ثانياً تجريد منتخبي المجالس الشعبية الولائية من العضوية
- 216 ----- أ- الإقالة أو الاستقالة التلقائية لأعضاء المجالس الشعبية الولائية
- 217 ----- ب- إقصاء أعضاء المجالس الشعبية الولائية
- الفرع الثاني الوصاية على أعضاء المجالس المنتخبة مجتمعين إجراء يؤدي إلى تسيير المصالح المحلية من طرف أجهزة عدم التركيز
- 218 ----- الفقرة الأولى تشديد الوصاية الممارسة على المجالس المحلية في أمري رقم 24-67، 38-69
- 219 ----- أولاً الإيقاف المؤقت للمجالس الشعبية المحلية
- 220 ----- ثانياً الحل النهائي للمجالس الشعبية المحلية
- 221 ----- الفقرة الثانية الاكتفاء بالحل كمظهر للوصاية في ظل قانوني رقم 08-90، 09-90
- 222 ----- أولاً التخفيف الظاهري للوصاية على المجلس في ظل قانوني رقم 08-90، 09-90
- 223 ----- ثانياً عودة المشرع إلى تشديد الوصاية بإعلان حالة الطوارئ
- الفقرة الثالثة تأكيد المشرع موقفه في تشديد الوصاية على المجلس في قانوني

- رقم 10-11، 07-12 ----- 225
- أولا اعتماد المشرع للغموض والإكثار من حالات الحل ----- 225
- ثانيا تعامل المشرع بازدواجية في مسألة آثار الحل ----- 226
- المطلب الثاني تقييد حرية المجالس المنتخبة في ممارسة الاختصاصات المحلية ----- 227
- الفرع الأول التصديق على مداوات المجالس الشعبية المحلية تقييد أعمال المجلس بإجازة
السلطة الوصية ----- 228
- الفقرة الأولى تقييد استقلالية المجالس المنتخبة بالإكثار من المداوات الواجبة
التصديق في أمري رقم 24-67، 38-69 ----- 228
- أولا التصديق على مداوات المجالس الشعبية البلدية ----- 229
- ثانيا التصديق على مداوات المجالس الشعبية الولائية ----- 230
- الفقرة الثانية استقلالية شكلية للمجالس المنتخبة في أعمالها في ظل
قانوني رقم 08-90، 09-90 ----- 231
- أولا منح حرية أوسع للمجالس المنتخبة في مباشرة الأعمال ----- 231
- ثانيا العودة إلى تقييد حرية المجالس المنتخبة بموجب
المرسوم التنفيذي رقم 215-94 ----- 232
- الفقرة الثالثة التأكيد على تقييد المجالس المنتخبة في قانوني رقم 10-11، 07-12 --- 233
- أولا إطالة مدة النفاذ المباشر لمداوات المجالس الشعبية المحلية ----- 234
- ثانيا الإكثار من المداوات الواجبة التصديق ----- 235
- الفرع الثاني إلغاء أعمال المجالس المنتخبة وممارستها من طرف السلطة الوصية --- 236
- الفقرة الأولى إلغاء مداوات المجالس الشعبية المحلية ----- 236
- أولا إلغاء مداوات المجالس الشعبية البلدية ----- 236
- أ- سلطة تقديرية للوالي في إلغاء المداوات في ظل أمر رقم 24-67، وقانون رقم 08-90 237
- ب - التأكيد على سلطة الوالي في الإلغاء في قانون رقم 10-11 ----- 238
- ثانيا إلغاء مداوات المجالس الشعبية الولائية ----- 239
- الفقرة الثانية حلول السلطة الوصية محل المجالس المنتخبة ----- 241
- أولا حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة الإخلال بالنظام العام -- 241
- أ- سلطة مطلقة للوالي في الحلول في أمر رقم 24-67 ----- 242

- ب - تقييد سلطة الوالي في الحلول في قانون رقم 08-90 ----- 242
- ج- العودة إلى إطلاق الحلول في قانون رقم 10-11 ----- 242
- ثانيا حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة عدم القيام بالمهام ----- 243
- أ- الحلول في أمر رقم 24-67 ----- 243
- ب - الحلول في قانون 08-90 ----- 243
- ج - الحلول في قانون رقم 10-11 ----- 244
- الفصل الثاني
- مظهرية الاستقلالية المالية المعترف بها للجماعات الإقليمية ----- 245
- المبحث الأول عدم تمكين الجماعات الإقليمية من موارد كافية لمواجهة
الاختصاصات المحلية----- 246
- المطلب الأول ضعف الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية----- 246
- الفرع الأول البحث في أهم مصادر الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية ----- 247
- الفقرة الأولى الموارد المخصصة كليا لفائدة الجماعات الإقليمية ----- 248
- أولا الموارد المحصلة لفائدة البلديات ----- 248
- أ_ الرسم العقاري----- 248
- أ-1 الرسم العقاري على الملكيات المبنية----- 249
- أ-2 الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية----- 250
- ب- رسم التطهير----- 251
- ج- الرسم على الإقامة ----- 251
- د- الرسم على الرخص العقارية----- 252
- هـ- الرسم الخاص بالإعلانات والألواح المهنية ----- 252
- ثانيا الموارد العائدة للبلديات والولايات ----- 253
- أ- الرسم على النشاط المهني ----- 253
- ب- موارد الأملاك ----- 254
- الفقرة الثانية الموارد المحصلة جزئيا للجماعات الإقليمية----- 254
- أ- الرسم على القيمة المضافة----- 255
- ب- الرسم الصحي على اللحوم ----- 256

- ج-الرسم على الأملاك-----256
- د-القسيمة على السيارات-----257
- هـ-الضريبة الجزافية الوحيدة-----258
- و-الضريبة على الأطر المطاطية والزيوت والشحوم-----259
- الفرع الثاني اللجوء للتمويل الخارجي حتمية مفروضة لعدم كفاية الموارد الذاتية---259
- الفقرة الأولى أهم مصادر التمويل الخارجي للجماعات الإقليمية-----260
- أولا الإعانات-----260
- أ- الإعانات المقدمة من طرف الدولة-----260
- أ-1- إعانات الدولة لتغطية عجز قسم التسيير-----261
- أ-2- إعانات الدولة الموجهة للتجهيز والاستثمار-----261
- ب- إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية-----263
- ثانيا القروض-----264
- الفقرة الثانية مساس التمويل الخارجي باستقلالية الجماعات الإقليمية-----265
- أولا توجيه القرار المحلي-----266
- ثانيا تخصيص الإعانات وتوجيه القروض-----267
- ثالثا تخطيط التنمية المحلية ومراقبتها-----268
- المطلب الثاني البحث في أسباب محدودية موارد الجماعات الإقليمية-----269
- الفرع الأول الأسباب الجوهرية لضعف موارد الجماعات المحلية-----269
- الفقرة الأولى محدودية نظام تمويل الجماعات المحلية-----270
- أولا محدودية الجباية المحلية-----270
- أ- عدم وجود معايير موضوعية في توزيع الجباية المحلية-----270
- ب- المردودية الضعيفة للجباية المخصصة كليا للجماعات المحلية-----272
- ثانيا ضعف الموارد الذاتية غير الجبائية-----273
- الفقرة الثانية عدم ملائمة التنظيم الإقليمي وسوء استغلال الموارد المحلية-----274
- أولا عدم ملائمة التقسيم الإقليمي للبلاد-----274
- ثانيا سوء تسيير واستغلال الموارد المحلية-----276
- الفرع الثاني الأسباب الإضافية لضعف الموارد المالية للجماعات الإقليمية-----278

- 278 ----- الفقرة الأولى الغش والتهرب الضريبيين
- 279 ----- أولاً الأسباب العامة لظاهرتي الغش والتهرب الضريبيين
- 279 ----- أ- الأسباب التشريعية
- 280 ----- ب- الأسباب الإدارية
- 282 ----- ثانياً الأسباب المتعلقة بالمكلف بالضريبة
- 283 ----- الفقرة الثانية كثرة الإعفاءات ونقص المشاريع المنتجة للموارد
- 283 ----- أولاً تقليص كثرة الإعفاءات لحجم الموارد المالية المحلية
- 285 ----- ثانياً توسيع قلة الاستثمارات المنتجة للمداخيل لإشكالية الموارد المحلية
- المبحث الثاني
- 288 ----- محدودية دور المجالس المنتخبة في تسيير وتنفيذ مالية الجماعات الإقليمية
- 288 ----- المطلب الأول دور محدود للمنتخبين في وضع الميزانية
- 289 ----- الفرع الأول هيمنة الأجهزة المعنية في إعداد الميزانية
- 289 ----- الفقرة الأولى سلطة مطلقة للهيئة التنفيذية في إعداد ميزانية الولاية
- الفقرة الثانية سحب اختصاص إعداد الميزانية من رئيس المجلس وإسناده للأمين العام للبلدية
- 292 -----
- 297 ----- الفرع الثاني دور محدود للمنتخبين في ضبط وتنفيذ الميزانية
- 297 ----- الفقرة الأولى هامشية دور المجالس المنتخبة في ضبط الميزانية
- 298 ----- أولاً اقتصار دور المنتخبين في التصويت على الميزانية
- 298 ----- أ- تصويت المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية
- 299 ----- ب- تصويت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية
- 301 ----- ثانياً تقييد تصويت الأجهزة التداولية برقابة السلطة الوصية
- 301 ----- أ- تقوية مركز السلطة الوصية من خلال إخضاع الميزانية للمصادقة
- 301 ----- أ-1 تصديق وزير الداخلية والجماعات المحلية على مداوات المجلس الشعبي الولائي
- 302 ----- أ-2 تصديق الوالي على مداوات المجلس الشعبي البلدي
- 303 ----- ب- تقوية مركز السلطة الوصية من خلال سلطة الحلول
- 304 ----- ب-1- الحلول في حالة التصويت على ميزانية غير متوازنة
- 304 ----- ب-2- الحلول في حالة عدم إدراج النفقات الإجبارية

- ب-3- الحلول في حالة عدم تصويت المجلس على الميزانية ----- 304
- الفقرة الثانية هامشية دور المجالس المنتخبة في تنفيذ الميزانية ----- 305
- أولا هيمنة الأجهزة المعينة على تنفيذ الميزانية ----- 306
- أ- الأمر بالصرف ----- 306
- أ-1- الوالي الأمر بالصرف على مستوى الولاية ----- 307
- أ-2- رئيس المجلس الشعبي البلدي الأمر بالصرف على مستوى البلدية ----- 307
- ب- المحاسب العمومي ----- 307
- ب-1- أمين خزينة الولاية كمحاسب عمومي في الولاية ----- 308
- ب-2- أمين خزينة الولاية كمحاسب عمومي في البلدية ----- 308
- ثانيا رقابة السلطة الوصية على تنفيذ الميزانية ----- 308
- أ- حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي ----- 309
- ب- حلول وزير الداخلية ووزير المالية محل المجلس الشعبي الولائي ----- 309
- المطلب الثاني عدم امتلاك الجماعات الإقليمية لسلطة مالية ----- 309
- الفرع الأول عدم امتلاك سلطة في مجال الإيرادات ----- 310
- الفقرة الأولى محدودية دور الجماعات الإقليمية في تعبئة الموارد الجبائية ----- 311
- أولا مركزية تحديد الوعاء الضريبي ----- 312
- ثانيا مركزية تقدير معدل الضريبة ونسب توزيعها ----- 313
- الفقرة الثانية محدودية دور الجماعة الإقليمية في تأسيس الضريبة وتحصيلها ----- 314
- أولا محدودية دور الجماعات المحلية في تأسيس الضريبة ----- 314
- ثانيا احتكار السلطة المركزية لتحصيل الضرائب ----- 317
- الفرع الثاني عدم امتلاك الجماعات الإقليمية لسلطة في مجال الإنفاق ----- 318
- الفقرة الأولى مجالات الإنفاق المحلي ----- 319
- أولا نفقات التسيير ----- 319
- أ- النفقات السوسيو اقتصادية ----- 321
- ب- النفقات الإدارية والتقنية ----- 321
- ثانيا نفقات التجهيز والاستثمار ----- 322
- الفقرة الثانية عدم تحكم الجماعات الإقليمية في توزيع النفقات ----- 323

332	أولا امتصاص نفقات التسيير لمعظم الموارد المحلية
325	ثانيا تواضع نفقات التجهيز والاستثمار
328	الخاتمة
336	قائمة المراجع
370	الفهرس

L'autonomie des collectivités locales dans le système juridique algérien

استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري

Résumé

Après l'indépendance, l'Algérie a adopté l'organisation administrative décentralisée, fondée sur le principe de l'autonomie des collectivités territoriales.

Cependant, le législateur algérien n'a pas déterminé vis-à-vis la question de l'autonomie des collectivités territoriales, bien au contraire il a consacré quelques contraintes qui ont conduit à la dépendance administrative et financière de ces dernières.

ملخص

تبنّت الجزائر التنظيم الإداري اللامركزي منذ الاستقلال، والذي يقوم على ركيزة أساسية، تتمثل في استقلالية الجماعات الإقليمية في مواجهة السلطة المركزية، الأمر الذي لن يتأتى إلا بتوفر جملة من المظاهر.

غير أن المشرع الجزائري، لم يكن حاسماً في مسألة استقلالية الجماعات الإقليمية، وذلك بتكريسه لبعض العراقيل التي أدت إلى تبعية هذه الأخيرة إدارياً ومالياً للسلطة المركزية.