

# اكراهات استقلالية الجماعات الاقليمية بالجزائر

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق  
فرع القانون العام

تخصص: قانون الجماعات الاقليمية

تحت إشراف الأستاذ:

برازة وهيبة 

من إعداد الطلبة :

بن علي حياة 

لعيدي نبيلة 

لجنة المناقشة

رئيسا.....

الأستاذة : برازة وهيبة..... مشرفا و مقرا

ممتحنا.....

السنة الجامعية: 2015-2016

## شكر وتقدير

أشكر الله العلي القدير، الذي منحنا الصبر، الصحة، القوة، العزم لانجاز هذا العمل واتمائه.

ومن ثم الشكر الى الأستاذة " برازة وهيبة" على قبولها الاشراف على هذه المذكرة.

كما أتوجه بالشكر الجزيل الى كل من الأستاذة "قادري" و الأستاذ " بزغيش"، اللذان مدنا بيد العون.

حياة - نبيلة







## اهداء

أهدي ثمرة جهدي هذا وعملي الى :

- أبي العزيز سر نجاحي في هذه الحياة

- أمي الغالية التي لم تبخل علي يوما في بدعائها

- الى جميع أخواتي وأخي العزيز ماسينيسا

- الى صديقتي حياة بنعلي التي تقاسمنا هذا الموضوع رغم الصعوبات التي واجهتنا

- الى جميع اصدقائي وصدقاتي وهم ليديا كركار ، نصيرة ، سلوى، سيلية ، سهام ، لمية ،  
لنذة ، صارة ، مريم ، باريزة ، سالم ، سليم ، محمد ، ليلى ، فاروق ، يسمينة ، ربيحة ،  
فاطمة

- الى جميع الاساتذة بجامعة عبد الرحمان ميرة بجاية

- الى جميع الذين ساعدوني في انجاز هذا العمل وبالاخص فريد

- الى

## اهداء

ان الثواني والساعات والشهور والأعوام ننقضي ويفرقها الدهر وكل شيء إلا الزوال صادر  
فلا يبقى غير صدى الأفكار وأنين الكلمات، هاهنا على أديم هذا البياض أخط كلمات  
دافئة تختال نشوي على درب الأسطر، هي كلمات أضمنها الى اهدائي:

- الى ذات القلب الطهور والصدر الحنون، اليك قرة عيني التي ترتاح لها النفس، فلو  
مكثت العمر كله أجمع الكلمات لشكرك فلن يكفيني عمري، اليك أنت ياباعثة كياني وحافضة  
عهدي باكية أحزاني، وسعيدة أفراحي "أمي الغالية".

- الى ذلك العظيم الذي طرز قلبي وحياتي بالمعاني النبيلة التي تتبض سحرا وبرهانا في  
الوجود، فتلقيت من نظرات عيونه دروسا علمني معنى المروءة بعبارة العلم والأخلاق "أبي  
العزیز".

- الى منبع الأمان الدائم عائلتي الكريمة بدءا:

- باخواني: سليم، زايد، يانيس.

- الى اللواتي علمني معنى الصداقة والوفاء أخواتي العزيزات : راضية، حبيبة، حسبية،  
مريم.

- الى من كان رمز العطاء، وبهجة الأمل عمي العزيز "عمار" وعائلته.

- الى صديقاتي: سهام، مريم، بريزة، لامية، فاطمة.

- الى زميلتي التي تقاسمت معي هذا العمل نبيلة.

حياة

## قائمة أهم المختصرات

ج.ر.ج.ج.د.ش: جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

ص: صفحة.

ص ص : من صفحة الى صفحة.

د س ن: دون سنة النشر.

د ب ن :دون بلد النشر.

د د ن : دون دار النشر.

د ت ن: دون تاريخ النشر.

ينقسم التنظيم الإداري الى صنفين المركزية الادارية واللامركزية، وهذه الأخيرة بدورها قسمن المصلحية والاقليمية، والذي يقصد منها تقسيم اقليم الدولة الى وحدات ادارية تتمتع بالشخصية المعنوية، تقوم بتسيير الشؤون المحلية تحت وصاية السلطة المركزية.

تبنّت الجزائر اللامركزية الادارية، وهو ما يظهر من نص المادة 16 من الدستور التي اعتبرت المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان لمشاركة المواطنين في تسيير شؤونه<sup>(1)</sup>، فأمام ازدياد وظائف الدولة و استحالة السلطة المركزية القيام بجميع المهام بسبب تزايد احتياجات المواطنين ظهرت ضرورة ترك جزء من وظائفها الادارية لهيئات محلية ألا وهي الجماعات المحلية.

تعتبر الجماعات المحلية جزء لا يتجزأ من الدولة، حيث تتكون من هيئتين ألا وهما: البلدية والولاية، فالبلدية تعد القاعدة الاقليمية للامركزية ومكان لممارسة المواطنة، بحيث تشكل اطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية<sup>(2)</sup>، أما الولاية فتمثل وحدة ادارية غير ممرزة للدولة، وتشكل فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشارورية بين الجماعات المحلية والدولة<sup>(3)</sup>، فالمجالس الشعبية المحلية تعد كواسطة بين الادارة المركزية و المواطن باعتبارها الأقرب الى المواطن، فهي أساس اللامركزية وتجسد الديمقراطية الادارية.

أسندت للجماعات المحلية اختصاصات واسعة، لتمكينها من الاستقلالية اللازمة للقيام بمهامها، ومن مظاهر الاستقلالية وجود سلطات محلية منتخبة تتمتع بالشخصية المعنوية وسلطة اتخاذ القرار، لكن رغم هذه الاستقلالية الا أن موقف المشرع الجزائري أتى مخالف لذلك، ويظهر

<sup>1</sup> - دستور الجمهورية الديمقراطية الشعبية ل1996\11\28، صادر بمرسوم رئاسي رقم 438-96، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، ج.ر.ج.د.ش عدد76، صادر في 8 ديسمبر 1996، معدل بقانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر.ج.د.ش عدد25، صادر في 14 أبريل 2002، معدل بقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.د.ش عدد63، صادر في 16 نوفمبر 2008، معدل بقانون رقم 16 - 01، مؤرخ في 6 مارس 2016، ج.ر.ج.د.ش عدد 4، صادر في 7 مارس 2016.

<sup>2</sup> - أنظر المادة 2 من قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد 37، صادر في 3 جويلية، 2011، ص.7.

<sup>3</sup> - أنظر المادة 1 من قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.د.ش عدد 12، صادر في 4 جويلية، 2012، ص.9.

ذلك من خلال التبعية الادارية لعدم تحقيق الانتخاب للاستقلالية ، وكذا نظرا للعلاقة القائمة بينها وبين السلطة المركزية عن طريق ما يعرف بالوصاية الادارية، بحيث تفرض رقابة ادارية مشددة سواء على أعمالها، المنتخبين، وعلى المجلس ككل.

نظرا لزيادة حاجيات ومتطلبات المواطنين، تعاني الجماعات المحلية من مشاكل مالية الأمر الذي يؤدي الى التبعية المالية، وذلك لمحدودية الموارد المالية اما لعدم كفاية الموارد الجبائية أو لضعف الموارد غير الجبائية، وكذا محدودية دور المنتخبين في تسيير المالية المحلية خاصة في مرحلتي الاعداد و التنفيذ، وتعقيد الرقابة المالية سواء كانت قبلية أو بعدية.

كل ما دفعنا لدراسة هذا الموضوع نظرا لما له من أهمية في التسيير الحسن للهيئات المحلية خاصة مع اعتماد الجزائر نظام اللامركزية وذلك بتبيان تلك القيود التي تحد من استقلالية الجماعات المحلية مما لا يتوافق مع حاجيات و متطلبات المواطنين .

ولدراسة الموضوع طرحنا الاشكال التالي : فيما تتمثل القيود التي تحد من استقلالية الجماعات المحلية ؟

اعتمدنا في دراستنا على المنهج الوصفي والتحليلي وذلك لبيان القيود التي تحد من استقلالية الجماعات المحلية سواء كان ذلك اداريا أو ماليا ، وذلك باستقراء وتحليل بعض المواد المتعلقة بالبلدية و الولاية.

وللاجابة على التساؤل المطروح قسمنا بحثنا الى خطة ثنائية متكونة من فصلين : بحيث تناولنا التبعية الادارية(الفصل الأول) والتبعية المالية(الفصل الثاني).



تقوم اللامركزية على توزيع الوظائف الادارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية ومصلحية مستقلة، لكن تبقى تحت اشراف السلطة المركزية وتوجيهها<sup>(1)</sup>، وهدفها تقريب الادارة من المواطن و تحقيق العدالة الاجتماعية ، وتعتبر من أحد أساليب التسيير الاداري تعتمد الدولة الحديثة، وتعد الجزائر واحدة منها تستعمله كأسلوب للتسيير الاداري، وقد تبنته ويظهر ذلك في مختلف دساتيرها منذ الاستقلال الى يومنا هذا.

منح المشرع الجزائري للجماعات المحلية اختصاصات واسعة وهذا ما يدعم استقلاليتها، الا أن هذه الاستقلالية تم تقييدها من خلال عدم تحقيق الانتخاب للاستقلالية(المبحث الأول)، وكذا خضوع الهيئات المحلية لوصاية مشددة(المبحث الثاني)، وهذا ما يجعل الجماعات الاقليمية خاضعة للسلطة المركزية وتابعة لها اداريا.

---

<sup>1</sup> - بوضياف عمار، التنظيم الاداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص. 29.

## المبحث الأول

### اشكالات دراسة الانتخاب وتأثيره وفعالية أداؤه

يعد الانتخاب وسيلة يقوم عليها النظام الديمقراطي، بحيث يقوم باعطاء الحرية للناخب وذلك بابعاده عن كل تأثير مادي، أو اكراه معنوي فيما يخص اختياره أو تصويته، حيث أنه لا يكون معبرا عن روح الديمقراطية الا اذا كان فيه مشاركة لرأي الناخب مع مشاركة عدد معتبر من المواطنين<sup>(1)</sup>، وإذا كان الانتخاب من أحد أساليب تحقيق الديمقراطية فذلك يشترط وجود الكفاءة والتكوين، الا أن الظروف السياسية والاجتماعية أدت الى غير ذلك، و هذا ما يؤثر سلبا على الاستقلالية فينتج عنه تدني مستوى التأهيل لدى المنتخبين (المطلب الأول)، و نظرا لمحدودية أداء المنتخبين منح للأجهزة المعنية اختصاصات محلية (المطلب الثاني) .

## المطلب الأول

### تدني مستوى التأهيل لدى المنتخبين

يعتبر الانتخاب وسيلة يعتمد عليها لتشكيل أجهزة الجماعات الاقليمية، حيث أن وجود هيئات منتخبة يعني وجود اللامركزية، لكن يلاحظ أن المنتخب المحلي غير متمكن من تسيير شؤون المواطنين في اطار الجماعات الاقليمية لتدني مستوى التأهيل لدى المنتخبين، فالمشعر الجزائري لم يضع شروط لانتقاء المنتخب المحلي بل قام باطلاق حرية الترشح (الفرع الأول)، و كذلك عدم تمكين المنتخبين من اجراء دورات تكوينية (الفرع الثاني)

<sup>1</sup> - ربيع أنور فتح الباب متولي، النظم السياسية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013، ص.316.

## الفرع الأول

## اطلاق حرية الترشح

تعتبر المادة 50 من دستور 1996، المواطن الذي تتوفر فيه الشروط القانونية اهل للترشح بحيث يمكن له أن ينتخب و ينتخب، فمن أهم مراحل عملية انتخاب المجالس الشعبية المحلية ايداع الترشيحات سواء كانت حزبية أو حرة، ففي نظام التعددية السياسية في الجزائر طبق مبدأ حرية و تنوع الترشيح.<sup>(1)</sup>

يتضح أن المؤسس الدستوري قد أعطى حرية الترشح للمواطن الذي تتوفر فيه الشروط القانونية لانتخابات المجالس الشعبية المحلية، فعند اطلاقه لحرية الترشح اكتفى بوضع بعض الشروط العامة التي يمكن أن تتوفر في أي شخص، مما يؤدي يولد أزمة حقيقية في مدى قدرة المنتخب المحلي على التسيير الأمثل و عدم معرفة مسؤوليته نتيجة محدودية مستواه.<sup>(2)</sup>

يجب أن يكون هناك تكوين للمنتخب وأن يكون ذات كفاءات عالية لتحقيق التنمية، لكن رغم أن الانتخاب يدعم الاستقلالية، الا أنه من الناحية العملية يؤدي الى ضعف المنتخبين من حيث المستوى و عدم الكفاءة، بحيث يتم انتخاب أشخاص لا يملكون أي مستوى مما يصعب عليهم ممارسة مهامهم، حيث أن عدم تحديد شروط الترشح يؤدي الى اختيار أشخاص غير صالحين ولا تتوفر فيهم الكفاءة و الخبرة لمباشرة الوظيفة، فهذا يقلل من قيمة مبدأ الانتخاب، حيث نجد الدول المتقدمة في نظام الادارة المركزية كثيرا ما تلجأ الى تعويض الخبرات الفنية و الادارية التي تحتاج اليها الهيئات المحلية وذلك بطرق

<sup>1</sup> - مزباني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005، ص. 114 .

<sup>2</sup> - يوسف فايزة، "تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الاصلاحات السياسية الجزائرية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 7، العدد 1، 2013، ص ص. 217، 230.

متعددة كالاستعانة بخبراء في لجان المجالس المحلية، أو تعيين عمال متخصصين لتنفيذ قراراتها، مما لا يتعارض مع تطبيق مبدأ الانتخاب ويتفق مع استقلالية الهيئات المحلية<sup>(1)</sup> يفتح عدم وجود الكفاءات و الخبرات الضرورية مجال واسع أمام تدخل السلطة المركزية، وبالتالي تفقد الاستقلالية في تسيير الشؤون المحلية، حيث أن التركيبة البشرية المنتخبة تتكون من مختلف طبقات المجتمع مما يؤدي الى انتخاب محدودي المستوى .

فيلاحظ أن المشرع الجزائري لم يشترط مؤهلات علمية للترشح، وذلك اعمالا لمبدأ المساواة بين المواطنين، لذا لا بد من اعادة النظر في النظام الانتخابي بفرض شروط معينة على المترشحين تتعلق أساسا بضرورة الحصول على قدر معين من التحصيل العلمي و الكفاءة، حتى يسمح لهم بالتسيير العقلاني للشؤون المحلية، بالاضافة الى ضرورة تعديل القواعد المتعلقة بانتخاب المجالس المحلية، وذلك باعتماد نظام الأغلبية الذي يسمح بتشكيل مجالس متجانسة<sup>(2)</sup> .

## الفرع الثاني

### عدم تمكين المنتخبين المحليين من دورات تكوينية

لم يعطي المشرع الجزائري أهمية للمنتخب المحلي، و يظهر ذلك من خلال اطلاقه لحرية الترشح، مما أنتج منتخبين محليين لا يقدرّون على تسيير شؤون المواطنين في اطار الجماعات الاقليمية، ونظرا لعدم استيعابه لجميع تقنيات التسيير المحلي وجب

<sup>1</sup> - صالحى عبد الناصر، الجماعات الاقليمية بين الاستقلالية و التبعية، مذكرة ماجستير في القانون " الدولة و المؤسسات العمومية"، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2010، ص. 37.

<sup>2</sup> - تياب نادية، مدى وجود لا مركزية ادارية في الجزائر، مداخلة أقيمت بالملتقى الوطني حول: "الجماعات الاقليمية وحتميات الحكم الراشد"، المنعقد بجامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، ب ت ن، 2008، ص. 6.

القيام بدورات تكوينية لصالحه بغية الرفع من مستواه واكتساب الخبرة لتحقيق التنمية المحلية والتحكم في ممارسة المسؤوليات المسندة اليه.<sup>(1)</sup>

لم يكرس المشرع الجزائري حق المنتخب المحلي في التكوين بموجب أحكام قانوني البلدية و الولاية لسنة 1990، لكن نظمت وزارة الداخلية و الجماعات المحلية دورة تكوينية سنة 2007 لصالح رؤساء رؤساء المجالس الشعبية البلدية، غير أنها ليست معممة على جميع المنتخبين المحليين، بحيث تم اقصاء رؤساء المجالس الشعبية الولائية من هذا التكوين.<sup>(2)</sup>

لكن ما يلاحظ أن المشرع الجزائري حاول تدارك هذه المسألة، بموجب قانون البلدية لسنة 2011<sup>(3)</sup> لما نص أنه: "يلزم المنتخب البلدي بمتابعة دورات التكوين وتحسين المستوى البلدي المنظمة لصالحه"، لكن لم ينظم ذلك في قانون الولاية، وكذا لم ينشئ أية جهة للتكفل بهذا التكوين لهذا تخضع الدورات التكوينية المقررة في قانون البلدية للسلطة التقديرية لوزارة الداخلية، وكذا لم يتطرق الى عدد الدورات التكوينية المقررة له خلال عهده الانتخابية المحلية ولا للجهة المكلفة بتحمل النفقات المالية خلال تكوينه، وهذا ما ينقص من فعالية أداء المنتخب المحلي.

لكن نظيره الفرنسي قد نظم مسألة تكوين المنتخب المحلي فلم يترك مجال لمختلف التأويلات، بحيث نص على انشاء مجلس وطني مهمته تكوين المنتخبين يتكون من شخصيات مؤهلة،<sup>(4)</sup> لتمكينهم من اكتساب معارف قاعدية حول التسيير المحلي، فعدم

<sup>1</sup> – يوسفى فايزة، مرجع سابق، ص. 220 .

<sup>2</sup> – يوسفى فايزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الاقليمية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016، ص.303.

<sup>3</sup> – أنظر المادة 39 من قانون رقم 10.11، مرجع سابق، ص. 4.

<sup>4</sup> – يوسفى فايزة، مرجع سابق، ص. 304.

تنظيم مسألة تكوين المنتخب المحلي يجعله يشعر باللامسؤولية وكذا الفساد المالي و الإداري.

لعصرنة الإدارة المحلية لابد من تمكين المنتخبين المحليين من اجراء دورات تكوينية، بتنظيم قانون يبين كيفية التكوين حتى لا يكون خاضعا للإدارة المركزية، فيمكن للجماعات المحلية التعاون مع الجامعات قصد الاستفادة من معارف دراسي قانون الجماعات الإقليمية مما يساهم في تحسين مستوى أدائهم .

ترى يوسفى فايضة ضرورة مساهمة الأحزاب السياسية لتفعيل أداء المنتخب المحلي، من خلال تكوينه بتكثيف نشاطاتها السياسية وتقديم هؤلاء كمرشحين للانتخابات المحلية، مع ضرورة تبني مبدأ التمييز الإيجابي بين المواطنين باختيار الشخص بناء على قدراته العلمية وكفاءاته في أداء الوظائف المسندة له، وكذا انشاء جهاز يختص بتكوين دوري للمنتخب المحلي.<sup>(1)</sup>

## المطلب الثاني

### منح الأجهزة المعنية اختصاصات محلية على حساب أداء المنتخبين المحليين

أدى عدم تمكن المنتخبين من تسيير الشؤون المحلية الى منح الأجهزة المعنية على المستوى المحلي اختصاصات محلية، وأدى ذلك الى المساس باستقلالية الجماعات الإقليمية، و تتمثل أهم هذه الأجهزة: الوالي (الفرع الأول)، رئيس الدائرة (الفرع الثاني)، مجلس الولاية (الفرع الثالث)، ومجلس المقاطعة (الفرع الرابع).

<sup>1</sup> - يوسفى فايضة، مرجع نفسه، ص. 221.

## الفرع الأول

## المركز القانوني للوالي

يعتبر الوالي عضواً أو سلطة إدارية من بين السلطات الإدارية المركزية، حيث أنه يعد ممثلاً للسلطات الإدارية و السياسية المركزية في الولاية، فهو ممثل للدولة ومندوب الحكومة وكذا يعد الممثل الوحيد لكل من الوزراء وذلك في نطاق الحدود الإدارية للولاية التي يتولاها.<sup>(1)</sup>

يعين الوالي بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على تقرير من وزير الداخلية، حيث نص عليه الدستور صراحة في نص المادة 78 من دستور 1996 وأكدته المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 99. 240 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة أي أن الاختصاص بتعيينه يعهد إلى رئيس الجمهورية<sup>(2)</sup>، حيث يعتبر الوالي جهازاً لنظام عدم التركيز، و يعد من الموظفين السامين للدولة<sup>(3)</sup>، كما يمثل حلقة الاتصال بين الولاية والسلطة المركزية فهو ممثل الحكومة والممثل المباشر لجميع الوزراء، كما يمثل الولاية في جميع مناحي الحياة المدنية والإدارية، وهو يمثل الولاية أمام القضاء بصفته مدعياً أو مدعى عليه<sup>(4)</sup>.

يتمتع الوالي بصلاحيات واسعة نظراً لمركزه المرموق والمتفوق، بحيث يعد ممثلاً للدولة (أولاً)، يمثل الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي الولائي (ثانياً)، وكذا بصفته ممثلاً للولاية (ثالثاً).

<sup>1</sup> – عوابدي عمار، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص.187.

<sup>2</sup> – مرسوم رئاسي رقم 99 - 240، مؤرخ في 19 أكتوبر 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ج.ر.ج.د.ش عدد 76، مؤرخ في 31 أكتوبر 1999.

<sup>3</sup> – لباد ناصر، الأساس في القانون الإداري، الطبعة الثانية، د.د.ن، الجزائر، 2011، ص.90.

<sup>4</sup> – أنظر المادة 106 من قانون رقم 12 - 07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

## أولا

## صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة

يعتبر الوالي في الولاية القائد الإداري لها، ويشكل حلقة وصل بينها وبين السلطة المركزية، فهو المتصرف بسلطة الدولة وهو مندوب الحكومة والممثل المباشر والوحيد لكل وزير من الوزراء، ولهذا تسند إليه مهام تنفيذ قرارات الحكومة، وينفذ تعليمات الوزراء<sup>(1)</sup>.

لكن المشرع الجزائري قد استثنى بعض القطاعات فلم يخضعها لرقابة الوالي وهي:

. العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي، وعاء الضرائب وتحصيلها، الرقابة المالية، الجمارك، مفتشية العمل، مفتشية الوظيف العمومي، المصالح التي يتجاوز نشاطاتها حدود الولاية.<sup>(2)</sup>

منح للوالي كذلك المحافظة على النظام و السلامة و السكينة العمومية، فله أن يتخذ كل الاجراءات المناسبة التي يراها ضرورية، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك لاسيما التكفل بالعمليات الانتخابية و الخدمة الوطنية والحالة المدنية، كما يمكن للوالي أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد اعداره، عندما يمتنع عن اتخاذ القرارات الموكلة له قانونا،<sup>(3)</sup> وما تجدر الاشارة اليه أن صلاحيات الوالي تتوسع أكثر في الحالات غير العادية كحالة الطوارئ أو الحصار عن تلك المقررة له في الحالات العادية.

يسهر الوالي على حماية حقوق المواطنين و حرياتهم، كما يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات و العمل على احترام رموز وشعارات الدولة على اقليم الولاية، وكذا يسهر على

<sup>1</sup> - ناصر لباد، القانون الاداري: التنظيم الاداري"، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، د.د.ن، الجزائر، 2005، ص 201، 202.

<sup>2</sup> - أنظر المادة 111 من قانون 12 - 07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

<sup>3</sup> - أنظر المادتين 100، 101 من قانون رقم 11 - 10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

حفظ أرشيف الدولة و الولاية و البلديات، كما يعد امرا بصرف ميزانية الدولة للتجهيز المخصصة له ،ويكون ذلك بالنسبة للبرامج المقررة لصالح تنمية الولاية. (1)

## ثانيا

### صلاحيات الوالي باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي

يمثل الوالي حلقة الاتصال بين الولاية و السلطة المركزية، فهو ممثل الحكومة و الممثل المباشر لجميع الوزراء، كما يمثل الولاية في جميع جوانب الحياة المدنية و الادارية يقوم الوالي بمهام ادارية بحيث يقع على عاتقه مهمة تنفيذ القرارات التي تسفر عنها مداولات المجلس الشعبي الولائي، كما يقوم باشهار مداولات المجلس الشعبي للولاية، أما ما يتعلق بالاختصاصات المالية يقوم باعداد مشروع الميزانية وتحضيرها كما ينقل الاعتمادات المالية من مادة الى أخرى، ومن باب فرعي الى باب اخر ، وفي حالة الاستعجال يمكنه نقل الاعتمادات من باب اخر بشرط اطلاع رئيس المجلس الشعبي الولائي على ذلك الاجراء في أول دورة يعقدها هذا المجلس، لكن لا يمكنه نقل الاعتمادات المقيدة على وجه التخصيص في الميزانية. (2)

## ثالثا

### صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للولاية

يمثل الوالي الولاية في مختلف التظاهرات الرسمية وجميع الأعمال الادارية و المدنية، كما يقوم بادارة أملاك الولاية للحفاظ على الحقوق (3) ، يسهر الوالي على نشر

<sup>1</sup> - أنظر المواد 121،120،113،112، من قانون 07.12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

<sup>2</sup> - فريحة حسين، شرح القانون الاداري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص ص. 281،282.

<sup>3</sup> - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الاداري، الطبعة الثالثة، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2013، ص.308.

مداورات المجلس الشعبي الولائي و تنفيذها، كما يضطلع سنويا على نشاطات القطاعات غير المركزية بالولاية، ويطلع الوالي رئيس المجلس الشعبي الولائي على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي، كما يمثل الولاية أمام القضاء سواء بصفته مدعيا أو مدعى عليه، أما ما يتعلق باختصاصاته المالية فيعتبر امرا بالصرف على مستوى الولاية، بحيث يعد مشروع الميزانية ويتولى عرضها على المجلس الشعبي الولائي ليصادق عليها، ويعد الوالي تقرير سنوي يبين فيها نشاطات الولاية يتبع بمناقشة، لكن يمكن أن تنتج عن ذلك توصيات بحيث يتم ارسالها الى الوزير المكلف بالداخلية والى القطاعات المعنية،<sup>(1)</sup> يتولى كذلك سلطة الاشراف على المصالح التابعة للولاية، كما يعد السلطة السلمية المقررة قانونا على مجموع الموظفين التابعين للولاية.<sup>(2)</sup>

## الفرع الثاني

### رئيس الدائرة

يساعد الوالي في ممارسة المهام المحلية رؤساء الدوائر الذين يمارسون الاختصاصات تحت سلطة الوالي، فالدائرة تشكل جهاز لعدم التركيز الاداري تابعة لوالي الولاية، فلا تملك أهلية التقاضي وأهلية التعاقد.<sup>(3)</sup>

يعد رئيس الدائرة بذلك ممثلا للدولة وله وظيفة ذات طابع سياسي، فهو بمثابة شخص ثاني في الولاية، يخضع للسلطة الرئاسية للوالي وهو ملزم بتطبيق جميع تعليماته في الدائرة.<sup>(4)</sup>

<sup>2</sup> - أنظر المواد من 102 الى 109 من قانون 07.12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

<sup>3</sup> - بوضياف عمار، مرجع سابق، ص 309.

<sup>3</sup> - بوضياف عمار، التنظيم الاداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 186.

<sup>4</sup> - حسين مصطفى حسين، قانون الادارة المحلية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص 171.

يعين رئيس الدائرة بموجب مرسوم رئاسي، وقد حددت صلاحياته بصفة واضحة بموجب المرسوم 31.82،<sup>(1)</sup> فعلى ضوء هذا المرسوم أصبح رئيس الدائرة تحت السلطة الرئاسية للوالي يمارس صلاحياته، كما حدد المرسوم التنفيذي 215.94 صلاحيات رئيس الدائرة في المادة 10<sup>(2)</sup>

### الفرع الثالث

#### مجلس الولاية

يعتبر الوالي ممثل الهيئة التنفيذية للولاية، فصدر المرسوم رقم 215.94 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية أعيد مجلس الولاية الى الوجود، بعدما لم يكن له أساس قانوني، منذ الغاء قانون الولاية 38.69 الذي نص على المجلس التنفيذي للولاية، فكان يعتبره بمثابة حكومة محلية<sup>(3)</sup>، فجاءت المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 215.94 لتتص: "يؤسس في الولاية مجلس ولاية يجمع تحت سلطة الوالي، مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في مستوى الولاية كيفما كانت تسميتها". يعتبر بذلك مجلس الولاية الاطار القانوني للتنسيق بين مختلف القطاعات و المرافق العمومية التي تتولاها المصالح غير المركزية للدولة على مستوى الولاية أو المصالح الخارجية للوزارة أو المديريات.<sup>(4)</sup>

1- مرسوم رقم 82 - 31، مؤرخ في 23 جانفي 1982، يحدد صلاحيات رئيس الدائرة، ج.ر.ج.د.ش عدد 4، صادر في 26 جانفي 1982.

2- مرسوم تنفيذي رقم 94 - 215، مؤرخ في 23 جويلية 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج.ر.ج.د.ش عدد 48، صادر في 27 جويلية 1994.

3- بابا علي فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010، ص.77.

4- بعلي محمد الصغير، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014،

## الفرع الرابع

## تدعيم السلطة المركزية لاضفاء هيمنة على الجماعات المحلية باستحداث المجلس

تم احداث عشر مقاطعات ادارية بولاية الجنوب و الهضاب العليا وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، فبمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 140.15 تم احداث مقاطعات ادارية داخل بعض الولايات يسيرها ولاية منتدبون، بحيث تنشأ لدى الوالي المنتدب هيئة تنفيذية تدعى "مجلس المقاطعة الادارية"، تتشكل من المديرين المنتدبين التابعين للمقاطعة الادارية.<sup>(1)</sup> كما صدر المرسوم التنفيذي رقم 141.15 المتضمن تنظيم المقاطعة الادارية وسيرها، فيعد مجلس المقاطعة من بين أجهزة المقاطعة الادارية<sup>(2)</sup>، فيشكل بذلك الاطار التشاوري لمصالح الدولة على مستوى المقاطعة الادارية والاطار التنسيقي لأنشطتها وأعمالها لاسيما في مجال تنفيذ قرار مجلس الولاية<sup>(3)</sup>، فيجتمع مجلس المقاطعة الادارية في دورة عادية مرتين في الشهر ويكون ذلك برئاسة الوالي المنتدب، كما يمكن له أن يعقد اجتماعات غير عادية بناء على استدعاء من الوالي المنتدب عندما يقتضي الأمر ذلك، ويزود مجلس المقاطعة الادارية بأمانة تقنية توضع تحت مسؤولية الأمين العام للمقاطعة الادارية، كما يلزم أعضاء المجلس باطلاع الوالي المنتدب و المديرين الولائيين المعنيين بانتظام بالشؤون التي يضطلعون بها، بحيث يبلغون الوالي المنتدب بجميع المعلومات أو التقارير أو الدراسات أو الاحصائيات اللازمة لأداء مهام مجلس المقاطعة الادارية، وباعتبار

<sup>1</sup> - أنظر المادتين 10 من مرسوم رئاسي رقم 140.15، مؤرخ في 27 ماي 2015، يتضمن احداث مقاطعات ادارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، ج.ر.ج.د.ش عدد 29، صادر في 31 ماي 2015، ص.4.

<sup>2</sup> - المادة 2 من مرسوم تنفيذي رقم 141.15، مؤرخ في 28 ماي 2015، يتعلق بتنظيم المقاطعة الادارية و سيرها، ج.ر.ج.د.ش عدد 29، صادر في 31 ماي 2015، ص.6.

<sup>3</sup> - أنظر المادة 16، مرجع سابق، ص.8.

مجلس المقاطعة جهاز المقاطعة الإدارية فهو اذا يزود بالوسائل البشرية و المالية و المادية الضرورية لسيرها .(1)

## المبحث الثاني

### الوصاية المشددة على الجماعات الاقليمية

أسندت للجماعات الاقليمية اختصاصات واسعة تمارسها عن طريق مجالسها المنتخبة و هذا ما يظهر استقلاليتها في تسيير الشؤون الادارية، لكن هذا لا ينفي العلاقة القائمة بين الهيئات المحلية و السلطة المركزية، فالهيئات المحلية تخضع لنوع من الرقابة تمارسها الادارة المركزية ألا وهي الرقابة الوصائية.

تعد الوصاية الادارية كضمانة للحفاظ على مشروعية أعمال و تصرفات الأجهزة والسلطات الادارية اللامركزية و عدم خروجها و تناقضها مع المصلحة العليا للدولة ومقتضيات المرافق السيادية.(2)

تخضع الجماعات الاقليمية لوصاية ادارية شاملة للأعمال القانونية(المطلب الأول)،المنتخبين المحليين(المطلب الثاني)،والمجالس المنتخبة ككل(المطلب الثالث).

## المطلب الأول

### خضوع الأعمال القانونية للجماعات الاقليمية لرقابة السلطة الوصية

تمارس على أعمال الجماعات الاقليمية رقابة وصائية تتجلى في ثلاث صور أولها التصديق (الفرع الأول)، ثانيها الالغاء (الفرع الثاني)، وأخيرا الحلول (الفرع الثالث).

<sup>1</sup> – أنظرالمواد 17، 18، 19، 20، 21، 23 ، من المرجع نفسه، ص.8.

<sup>2</sup> – بوقلوش صبرينة، الوصاية الادارية في ظل قانون البلدية رقم 11 – 10، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية، 2012، ص. 6.

## الفرع الأول

## التصديق

يعرف التصديق أنه وسيلة للتدخل في الشؤون المحلية، وهي شبيهة بالرخصة المسبقة التي تجعل من المجالس الشعبية المحلية لا تتحرك، الا عندما تشعر مسبقا بموافقة السلطة الوصية، وبذلك يكون التصديق كحق فيتو شبه مطلق يؤدي الى ما يسمى بالادارة المشتركة للشؤون المحلية بين الهيئات المحلية و السلطة المركزية<sup>(1)</sup>، بمعنى أن التصديق يقتضي الحصول على موافقة من طرف السلطة الوصية لاجازة أعمال الجماعات الاقليمية، فهو اذا يبقى شرط للتنفيذ، بحيث تخضع مداورات المجالس الشعبية المحلية للمصادقة سواء كانت صريحة أو ضمنية وهذا بمثابة تصديق بقوة القانون، فالتصديق يشمل سواء مداورات المجالس الشعبية البلدية (أولا)، أ و مداورات المجالس الشعبية الولائية (ثانيا).

## أولا

## السلطة التقديرية للوالي في التصديق على مداورات المجلس الشعبي البلدي

تكون مداورات المجلس الشعبي البلدي في قانون رقم 11- 10 قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين يوما من تاريخ ايداعها بالولاية، ويودع رئيس المجلس الشعبي البلدي المداورات في أجل ثمانية أيام لدى الوالي مقابل وصل الاستيلاء<sup>(2)</sup>، حيث قام المشرع الجزائري بالعودة الى التضييق على المجالس المنتخبة، وهو ما يظهر من نص المادة<sup>(3)</sup>، يفهم من خلال هذه المادة أن الحالات الواردة فيها ذات خطورة كبيرة، لذلك

<sup>1</sup> بوقلوش صبرينة، مرجع سابق، ص. 6.

<sup>2</sup> - انظر المادتين 55، 56 من قانون 10. 11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

<sup>3</sup> - تنص المادة 57 من قانون 10- 11 على: " لا تنفذ الا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي، المداورات المتضمنة ما يأتي:

يشترط أن تخضع للمصادقة الصريحة من طرف الوالي، فالميزانية مثلا تتعلق باختصاصات البلدية من جهة، ومن جهة أخرى بالخزينة العامة وهذا ما يجعلها بالغة الأهمية، لذا يجب لمداولة المجلس التي تم المصادقة عليها المتضمنة الميزانية أن تدرس ويتم التدقيق فيها وكذا الالمام بجميع الجوانب.<sup>(1)</sup>

تعتبر المداولة المتضمنة قبول الهبات و الوصايا الأجنبية ذات أهمية بالغة يجب التحقيق في مصدر الهبة وذلك لكي لا تكون هناك أية شبهة قد تثار حولها، ناهيك نجد اتفاقيات التوأمة فالوالي له الحق بالتحقيق في بنود الاتفاقية وفحصها من كل النواحي، وذلك باعتباره ممثلا للسلطة، بحيث أن هذا لايمس بسلطة المجلس الشعبي البلدي، والتنازل عن الأملاك العقارية البلدية يجب على الوالي المصادقة الصريحة على المداولة للحفاظ على الأملاك العقارية البلدية<sup>(2)</sup>.

تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي التي تتخذ خرقا للقانون ، وغير المطابقة للقوانين و التنظيمات ، التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، غير المحررة باللغة العربية، وقرار البطلان يعلنه الوالي بقرار<sup>(3)</sup>.

## ثانيا

### السلطة التقديرية لوزير الداخلية في التصديق على مداوات المجلس الشعبي الولائي

نصت المادة 55 من قانون رقم 07-12 على: "لا تنفذ الا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل شهران، مداوات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة

الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية".

<sup>1</sup> - بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، جسور للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2012، ص. 288.

<sup>2</sup> - مرجع نفسه، ص. 288.

<sup>3</sup> - أنظر المادة 59 من قانون رقم 11 - 10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

مايأتي: "الميزانيات و الحسابات، التنازل عن العقار واقتناه أو تبادله، اتفاقيات التوأمة، الهبات و الوصايا الأجنبية"

نستشف من خلال نص المادة 55 أن التصديق يكون من وزير الداخلية، وقد منح مدة شهرين للمصادقة وإذا فاتت مدة الشهرين، فالمداولة تكون مصادقا عليها بقوة القانون.

## الفرع الثاني

### الالغاء

تخضع مداورات المجالس الشعبية المحلية لرقابة السلطة الوصية، سواءا كان هذا الالغاء مطلق أو نسبي، وهذا يشمل سواء الغاء مداورات المجلس الشعبي البلدي (أولاً)، ومداورات المجالس الشعبية الولائية (ثانياً).

### أولاً

#### الغاء مداورات المجلس الشعبي البلدي

نص قانون رقم 11- 10 على المداورات التي تكون باطلة بطلانا مطلقا وذلك في المادة 59 كما تكون مداورات المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال اذا شارك عضو بما فيهم الرئيس في مداولة له مصلحة شخصية سواء باسمه الشخصي أو أزواجهم أو أصولهم و فروعهم الى الدرجة الرابعة أو كان يمثل وكلاء معينين وهذا ما نجده من خلال نص المادة 60.<sup>(1)</sup>

ألزمت المادة 60 في الفقرة الثالثة كل عضو في المجلس الشعبي البلدي الذي يكون في وضعية تعارض مصالح أن يقر ذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وان كان المعني هو رئيس المجلس الشعبي البلدي فعليه أن يصرح أمام المجلس، وتبطل المداولة بموجب قرار

<sup>1</sup> - أ نظرا للمادة 60 من قانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

مسبب صادر عن الوالي، بحيث يمكنه أن يطلب الغاءها خلال 15 يوم الموالية لاختتام دورة المجلس الشعبي الولائي، وما تجدر الإشارة إليه أن وزير الداخلية هو الذي يثبت البطلان.

## ثانيا

### الغاء مداوات المجالس الشعبية الولائية

قام المشرع الجزائري في قانون رقم 12 - 07 بالاستغناء عن الالغاء الاداري واستبداله بالقضائي، وهو ما أشارت اليه المادة 53 التي نصت على المداوات الباطلة بقوة القانون<sup>(1)</sup>، وللوالي أن يرفع دعوى الغاء أمام المحكمة الادارية المختصة اقليميا باقرار البطلان وذلك خلال 21 يوم من تاريخ المداولة<sup>(2)</sup>، ونجد أيضا أن المادة 56 وسعت من دائرة المحرومين من حضور المداولة، أضافت هذه المادة في فقرتها الثانية أنه على المنتخب الولائي بالتصريح لرئيس المجلس الشعبي الولائي اذا كان في وضعية تعارض، أما اذا خص هذا الأمر رئيس المجلس الشعبي الولائي فعليه بالتصريح امام المجلس<sup>(3)</sup>.

أشارت المادة 57 من قانون رقم 12 - 07 الى من له الحق في طلب البطلان النسبي، بحيث نجد أن الوالي هو الذي يثير بطلان المداولة، بحيث يرفع دعوى أمام المحكمة الادارية وذلك لقرار البطلان المتخذ خلافا لأحكام المادة 56.<sup>(4)</sup>

<sup>1</sup> - أنظر المادتين 53،54، من قانون رقم 12 - 07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

2 - بعلي محمد الصغير، الولاية في القانون الاداري الجزائري، مرجع سابق.

<sup>3</sup> - أنظر المادة 56 من قانون 12-07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

<sup>4</sup> - أنظر المادة 57 من قانون 12 - 07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

## الفرع الثالث

## الحلول

يعتبر الحلول من أشد صور الرقابة الوصائية، حيث أن السلطة التنفيذية أو ممثليها تحل محل اللامركزية في أداء عملها التي امتنعت القيام به ، فالسلطة الوصية تحل محل المجلس في اداء هذا العمل بصفته القائمة على التنفيذ<sup>(1)</sup>، والحلول له تاثير كبير يمس باستقلالية الجماعات الاقليمية ، وعلى هذا الأساس نجد أنه على مستوى البلدية الوالي هو الذي يحل محل المجلس الشعبي البلدي (أولاً)، وعلى مستوى الولاية وزير الداخلية هو الذي يحل محل المجلس الشعبي الولائي (ثانياً)

## أولاً

## سلطة حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي

منح قانون رقم 11. 10 للوالي سلطة اتخاذ الاجراءات المتعلقة بالمحافظة على الأمن والسكينة لديمومة المرفق العام، لاسيما ما يتعلق بالتكفل بالعمليات الانتخابية وعن القيام بالمهام المسندة اليه قانونا يقوم الوالي بذلك تلقائيا لكن بعد اعداره<sup>(2)</sup>، ألزم كذلك المجلس بالتصويت على ميزانية متوازنة، بحيث تحتوي على النفقات الاجبارية، واذ لم يصوت عليها، يتدخل الوالي ويرجعها، وفي حالة عدم التصويت عليها خلال 8 أيام تضبط تلقائيا من الوالي، وهذا ما نصت عليه المادة 183 منه، وفي حالة العجز، فعلى المجلس باتخاذ التدابير لضمان التوازن، واذ لم يتخذها فيضبطها الوالي تلقائيا، أما اذا كان هناك اختلال داخل المجلس فالوالي يقوم باستدعاء المجلس في دورة غير عادية للمصادقة، و اذا لم

<sup>1</sup> - بلغال بلال، " واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد"، مجلة صوت القانون، العدد الأول، أبريل، 2002، ص ص 170 .

<sup>1</sup> - أنظر المواد 100، 101 من قانون 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق .

يتوصل الى المصادقة يضبطها الوالي، وكذا يتدخل في حالة اختلال بالمجلس باعتباره المنفذ و الضامن للتصديق عليها.<sup>(1)</sup>

## ثانيا

### حلول وزير الداخلية محل المجلس الشعبي الولائي

الصورة الغالبة للحلول تكون في عملية توازن الميزانية و ادراج المصاريف الالزامية حيث يظهر تدخل السلطة الوصية في ادراجها للنفقات الالزامية التي لم يدرجها المجلس، بالرغم من التنبيه، ويضبط الميزانية غير المتوازنة كما حددها القانون.<sup>(2)</sup>

حافظ قانون 07.12 على حالات الحلول، ففي حالة حدوث اختلال داخل المجلس، فيستدعى المجلس في دورة غير عادية للمصادقة، وفي حالة عدم التصويت، يتدخل الوزير ضبطها، أما اذا ظهر عجز يتدخل الوزير.<sup>(3)</sup>

## المطلب الثاني

### خضوع المنتخبين لرقابة السلطة الوصية

باعتبار أن أعضاء الهيئات المحلية منتخبين فإنهم يخضعون لرقابة السلطة الوصية، و تتمثل صور الرقابة على المنتخبين في: التوقيف (الفرع الأول)، الاقالة (الفرع الثاني)، الاقصاء (الفرع الثالث).

<sup>2</sup> - أنظر المواد 183، 184، 186، 102، من قانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق .

<sup>2</sup> - مسعود شيهوب، "المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة"، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، العدد الأول، 2014، ص 132 .

<sup>3</sup> - أنظر المواد 169، 168، من قانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

## الفرع الأول

## التوقيف

يعتبر التوقيف تجميد مؤقت للعضوية المنتخب لسبب من الأسباب التي حددها القانون و تبعا للاجراءات التي رسمها،<sup>(1)</sup> كما يعد حالة تأديبية تمارسها السلطة المركزية على الأعضاء و ذلك لتجميد عضوية هؤلاء المنتخبين و هذا يمس باستقلالية الجماعات الاقليمية<sup>(2)</sup>، حيث نجد أن التوقيف يكون سواء على أعضاء المجلس الشعبي البلدي (أولا)، أو على أعضاء المجلس الشعبي الولائي (ثانيا).

## أولا

## توقيف أعضاء المجالس الشعبية البلدية

يوقف المنتخب المحلي في قانون 10. 11 عند التعرض لمتابعة جزائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف و يوقف بقرار من الوالي،<sup>(3)</sup>.

من خلال المادة 43 نستنتج أن سبب التوقيف هو المتابعة الجزائية كأن يتعلق الأمر باختلاس أموال عمومية كون المنتخب مثلا كمسير في مؤسسة عمومية أو ادارة عامة، أو أن يكون المنتخب عرضة لتدابير قضائية كأن يتعرض لاجراء الحبس، وما يلاحظ من نص المادة 43 أن المشرع لم يشترط تسبب القرار.

<sup>1</sup> - بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 265 .

<sup>2</sup> - تيسمال رمضان، مرجع سابق، ص 82.

<sup>3</sup> - أنظر المادة 43 من قانون رقم 10- 11 ، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق .

## ثانيا

## توقيف أعضاء المجالس الشعبية الولائية

توقيف المنتخب المحلي في قانون 07-12 يكون موضوعه متابعة جزائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف و التوقيف يكون بموجب قرار معطل من وزيرالداخلية، وفي حالة صدور حكم قضائي يقضي بالبراءة، في هذه الحالة يستأنف المنتخب المحلي مهامه فوراً وهذا ما نصت عليه المادة 45 منه (1).

## الفرع الثاني

## الإقالة

الإقالة هي انتهاء لعضوية المنتخب المحلي، وهي تشمل أعضاء المجلس الشعبي البلدي (أولا)، وكذا أعضاء المجلس الشعبي الولائي (ثانياً).

## أولاً

## إقالة أعضاء المجلس الشعبي البلدي

إقالة عضو المجلس الشعبي البلدي يكون في قانون رقم 11 – 10 اذا تغيب لأكثر من ثلاث دورات والتغيب بدون عذر، وهذا مانجده في المادة 45 منه (2).

<sup>1</sup> – أنظر المادة 45 من قانون رقم 12 – 07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق .

<sup>2</sup> – راجع المادة 45 من قانون رقم 11 – 10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

## ثانيا

## اقالة أعضاء المجلس الشعبي الولائي

بينما في قانون 07.12 نجد أن المشرع الجزائري أشار الى الاستقالة الحكمية، ولا يوجد تسمية اقالة.

## الفرع الثالث

## الاقصاء

الاقصاء هو اجراء تأديبي و عقابي مرتبط بعقوبة جزائية يؤدي الى اسقاط كلي للعضوية مما يجعل بقاء المنتخب يتعارض مع مصداقيته كهيئة منتخبة<sup>(1)</sup>، لذا يعد اجراء خطير لكونه يؤدي الى اسقاط نهائي للعضوية، الاقصاء يشمل أعضاء المجلس الشعبي البلدي (أولا)، وكذا أعضاء المجلس الشعبي الولائي (ثانيا).

## أولا

## الاقصاء بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي

نجد في قانون رقم 10. 11 اقصاء كل عضو مجلس شعبي بلدي يكون في حالة الادانة الجزائية و يقصى بقوة القانون<sup>(2)</sup> ، بقرار يتم اثباته من وزير الداخلية.

<sup>1</sup> – أمير حيزية ، الرقابة الوصائية على الجماعات الاقليمية في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين ، مذكرة  
 ماستر أكاديمي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح ، ورقلة ، 201، 3، ص 11 .

<sup>2</sup> – أنظر المادة 44 من قانون 11- 10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

## ثانيا

## الإقصاء بالنسبة لأعضاء المجالس الشعبية الولائية

اقصاء عضو المجلس الشعبي الولائي في قانون رقم 11-10 يكون في حالة عدم القابلية للانتخاب، أو في حالة وجود حالة من حالات التنافي، ويكون قرار الوزير محل طعن أمام مجلس الدولة. كما أضافت المادة 46 منه أن العضو يقصى عند وجود ادانة جزائية نهائية تجعله تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب . (1)

## المطلب الثالث

## الرقابة على المجلس كهيئة

ان الرقابة الوصائية الممارسة على المجالس المحلية اجراء خطير، وتتخذ صورة ألوهي: الحل، بحيث نتعرض الى تعريف الحل (الفرع الاول)، وسلطة الحل بالنسبة لقانوني البلدية و الولاية (الفرع الثاني) .

## الفرع الأول

## تعريف الحل

الحل معناه انتهاء عضوية المجلس، بحيث يعد أخطر اجراء تمارسه السلطة المركزية في مواجهة المجالس الشعبية كهيئة لا مركزية<sup>(2)</sup>، فالحل هو من أشد أنواع الرقابة الممارسة الجماعات الاقليمية، حيث منح المشرع امكانية التوقيف النهائي للمجلس عند توفر الأسباب، فحل المجالس المحلية يمس باستقلالية الهيئات المحلية.

<sup>1</sup> - أنظر المواد 46، 44 من قانون رقم 12 - 07 ، يتعلق بالولاية ، مرجع سابق .

<sup>2</sup> - تيسمبال رمضان ، مرجع سابق، ص 80.

### الفرع الثاني: سلطة الحل بالنسبة للمجالس المحلية

سلطة الحل تشمل سواء مداوات المجلس الشعبي البلدي (أولاً)، أو مداوات المجلس الشعبي الولائي (ثانياً)

#### أولاً

#### الحل بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية

يتم حل المجلس الشعبي البلدي و التجديد الكلي للمجلس في الحالات التالية:

– خرق أحكام الدستور، الغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس، استقالة جماعية لأعضاء المجلس، عندما يشكل الإبقاء على المجلس مصدر اختلال خطير تم اثباته وبمس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم، والحل يكون بموجب مرسوم رئاسي، وفي حالة حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس متصرفاً و مساعدين عند الاقتضاء توكل لهم مهمة تسيير المجلس الشعبي البلدي، وفي حالة الظروف الاستثنائية يعين الوالي متصرفاً لتسيير شؤون البلدية<sup>(1)</sup>.

#### ثانياً

#### الحل بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية

صدور مرسوم رقم 92-141<sup>(2)</sup> ، ومرسوم رقم 92-142<sup>(3)</sup> يتعلقان بحل مجالس شعبية بلدية و مجالس شعبية ولائية ، فجاءت المادة 2 من مرسوم رقم 92-142 لسد الفراغ

1- أنظر المواد 46، 47، 49، 52 من قانون 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

2- مرسوم تنفيذي رقم 92-141، مؤرخ في 11 أبريل 1992، يتضمن حل مجالس شعبية ولائية،

ج.ر.ج.د.ش عدد 27، صادر 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، صادر في 12 أبريل 1992.

الموجود في قانون الولاية حيث نصت على مندوبيات ولائية تتكون من 7 الى 8 أعضاء معينة من طرف وزير الداخلية.<sup>(1)</sup>

بينما قانون رقم 12-07 نجد المادة 48 منه<sup>(2)</sup> قد حصرت حالات الحل، ويتم ذلك بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من وزير الداخلية، وفي حالة الحل يعين وزير الداخلية بناء على اقتراح من الوالي خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس تعيين مندوبية ولائية تتكون من 7 الى 8 أعضاء لممارسة الصلاحيات المخولة لها قانونا الى غاية تنصيب مجلس اخر<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 2 من مرسوم 142.92 ، مرجع سابق .

<sup>2</sup> - أنظر المواد 47، 48، 49 من قانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية ، مرجع سابق.

<sup>3</sup> - عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، مرجع سابق ، ص 345 .

منح المشرع الجزائري للجماعات المحلية اختصاصات واسعة لممارسة مهامها وهذا ما يدعم استقلاليتها، الا أن هذه الاستقلالية تم تقييدها من خلال الاشكالات التي يطرحها النظام الانتخابي مما يؤدي الى تدني مستوى التأهيل لدى المنتخبين فيجعلهم غير متمكنين من تسيير شؤون المواطنين، فالمشرع لم يضع شروط لانتقاء المنتخب المحلي بل قام باطلاق حرية الترشح مما يؤدي الى عجز المنخب عن التسيير الأمثل، وكذا عدم تمكين المنتخبين المحليين من الدورات التكوينية، ونتيجة لمحدودية أداء المنتخبين منحت للأجهزة المعنية اختصاصات محلية وأدى ذلك الى المساس باستقلالية الجماعات المحلية وتمثل أهم هذه الأجهزة في: الوالي، رئيس الدائرة، مجلس الولاية، مجلس المقاطعة.

فرغم العلاقة القائمة بين الهيئات المحلية و السلطة المركزية، الا أن الهيئات المحلية تخضع لنوع من الرقابة تمارسها عليها عن طريق الرقابة الوصائية بحيث تفرض عليها رقابة ادارية مشددة شاملة للأعمال القانونية، المجلس، المنتخبين.

## الفصل الثاني

## التبعية المالية بين استقلالية التحصين و اكرهات الميزانية

تعد اللامركزية أهم وسيلة لتحقيق التنمية على المستوى المحلي ويظهر ذلك من خلال الصلاحيات الواسعة التي أوكلت للجماعات المحلية، فتأمين السلطات المحلية الخدمات الضرورية للمواطنين مرتبطة بشكل أساسي بالموارد المالية .

بحيث تواجه الجماعات المحلية حاليا مشكلة التمويل المحلي وكذا عدم كفاية الموارد المالية للقيام بكل اختصاصاتها مما يؤثر سلبا على استقلاليتها، فلا فائدة من منح المجالس المحلية اختصاصات هامة على الصعيد المحلي دون توفير الموارد المالية، فعدم توافرها يجعل المجالس المحلية تحت رحمة السلطة المركزية وهذا ما يجعلها في تبعية مالية التي تظهر من خلال محدودية الموارد المالية (المبحث الأول) و كذا محدودية دور المنتخبين المحليين في تسيير المالية (المبحث الثاني) ويظهر ذلك جليا في مراحل اعداد و تنفيذ الميزانية وخضوع المنتخبين لرقابة مالية مشددة سواء كانت قبلية أو بعدية.

## المبحث الأول

### محدودية الموارد المالية

تعتبر الموارد المالية العمود الفقري لأي نظام حكم محلي فعال بحيث يتم قياس درجة فعالية أي سلطة محلية بمدى قدرتها المالية على تمويل برامجها وتنفيذ سياساتها و خططها التنموية (1) ، ففي حالة عدم توفر الموارد المالية لا تستطيع الهيئات المحلية ممارسة الصلاحيات المسندة اليها ففوة الادارة المحلية متوقفة على المال لأنه عصب كل نشاط اداري ، غير أن عدم توافرها يشل نشاطها ويحد من فعاليتها .

لنقص فعالية النظام الجبائي الحالي تعاني الجماعات المحلية من محدودية في الموارد المالية نتيجة لعدم كفاية الموارد الجبائية (المطلب الأول) ولضعف الموارد غير الجبائية (المطلب الثاني).

## المطلب الأول

### عدم كفاية الموارد الجبائية

تمثل الموارد الجبائية أهم مورد للجماعات المحلية فأصبحت تشكل دافعا مهما للاستقلال المالي الذي يجعل ارتباطها أقل بالدولة ، ونظرا للكثافة السكانية أصبحت الجماعات المحلية تعاني من عدم كفاية الموارد الجبائية ، حيث ميز المشرع الجبائي بين نوعين من الموارد فهناك موارد عائدة كليا للجماعات المحلية (الفرع الأول) و موارد عائدة جزئيا للجماعات المحلية (الفرع الثاني).

<sup>1</sup> - يوسف نور الدين ، الجباية المحلية و دورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر دراسة تقييمية للفترة 2000-2008

مع دراسة حالة ولاية البويرة، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية ، جامعة أمحمد

بوقرة ، بومرداس ، 2010 ، ص 57 .

## الفرع الأول

### الموارد العائدة كلياً للجماعات المحلية

يقصد بالموارد العائدة كلياً للجماعات المحلية كل العائدات التي تحصل عليها الجماعات المحلية بصفة كلية دون أن يشاركها أي هيكل اداري اخر، وتتمثل هذه الموارد في: الرسم على النشاط المهني (أولاً)، الدفع الجزافي (ثانياً)، الرسم العقاري (ثالثاً)، رسم الاقامة (رابعاً)، الرسم على السكن (خامساً)، رسم التطهير (سادساً)، الرسم الخاص على الرخصة العقارية، الرسم الخاص بالاعلانات و اللوائح المهنية (سابعاً).

## أولاً

### الرسم على النشاط المهني

يعتبر هذا الرسم من أهم الموارد الجبائية المخصصة للجماعات المحلية بصفة كلية بحيث أحدث هذا الرسم بموجب المادة 21 من الأمر 95. 27 المتضمن قانون المالية لسنة 1996<sup>1</sup>، ويحصل الرسم على النشاط المهني وفق المعدل 2% حسب قانون المالية 2002 حيث توزع على الولاية بنسبة 59. 0%، البلدية 30. 1%، الصندوق المشترك للجماعات المحلية 11. 0%<sup>(2)</sup> ، ويشمل الرسم على النشاط المهني الأشخاص الذين يعتمدون في أنشطتهم على العمل الذهني الفردي كالأطباء و المحامين المهندسين... الخ.<sup>(3)</sup>

<sup>1</sup> - أنظر المادة 21 من أمر رقم 95-27، مؤرخ في 30 ديسمبر 1995، يتضمن قانون المالية 1996، صادر في 30 ديسمبر 1995 ، ج.ر.ج.د.ش عدد 82، صادر في 31، ديسمبر 1996.

<sup>2</sup> - بسمه عولمي، "تشخيص نظام الادارة المحلية في الجزائر"، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا ، عدد4، د س ن، ص 270.

<sup>3</sup> - لخضر مرغاد، الايرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الانسانية، العدد السابع ، فيفري، 2005، ص. 4.

يحدد وعاء هذه الضريبة من خلال المبلغ الاجمالي لرقم الأعمال و الايرادات المهنية التي تكون خارج الرسم على القيمة المضافة المحقق خلال سنة<sup>(1)</sup>، بحيث يتم تحصيل هذا الرسم عن طريق قباضة الضرائب للبلدية<sup>(2)</sup>.

### ثانيا: الدفع الجزافي

يعد الدفع الجزافي ضريبة مباشرة تفرض على مجموعة معينة من المستخدمين بحيث تخضع المبالغ المدفوعة لقاء المرتبات و الأجور و التعويض و العلاوات بما في ذلك قيمة الامتيازات العينية ويقع على عاتق الأشخاص الطبيعيين و المعنويين و الهيئات المقيمة بالجزائر أو التي تمارس نشاطاتها فيها للدفع الجزافي، كان الدفع الجزافي يمثل أهم مورد في ميزانية البلدية، بحيث لا يقل أهمية عن الرسم على النشاط المهني، فحصيله الدفع الجزافي تخصص كليا للجماعات المحلية وتوزع بنسب مختلفة بين البلديات و الصندوق المشترك للجماعات المحلية، حيث تعود نسبة 30% للبلدية و 70% الى الصندوق المشترك للجماعات المحلية، لكن منذ 2006 لم يعد للدفع الجزافي أي دور في ميزانية البلدية لأن المعدل أصبح 0% عوضا من 1%<sup>(3)</sup>.

### ثالثا: الرسم العقاري

تم تأسيس الرسم العقاري بموجب الأمر 83.67، وهو ضريبة سنوية تصريحية تخص العقارات المبنية و غير المبنية المتواجدة على مستوى التراب الوطني<sup>(4)</sup>، بحيث يرد الرسم العقاري سواء على الملكيات المبنية (أولا)، أو الملكيات غير المبنية (ثانيا

<sup>1</sup> - أنظر المادة 209، من قانون الضرائب المباشرة.

<sup>2</sup> - المادة 233، من قانون الضرائب المباشرة.

<sup>3</sup> - بسملة عولمي، "تشخيص نظام الادارة المحلية في الجزائر"، مرجع سابق، ص.ص. 270، 271.

<sup>4</sup> - بن صغير عبد المؤمن، "واقع اشكالية تطبيق الجباية المحلية في الجزائر - صعوبات الاقتطاع وأفاق التحصيل -"،

مجلة الندوة للدراسات القانونية، العدد الأول، 2013، ص 100.

### أولاً: الرسم العقاري على الملكيات المبنية

يفرض على جميع العقارات المبنية على اختلاف أنواعها، بحيث تخضع للرسم العقاري الأملاك المبنية .

### ثانياً: الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية

يؤسس رسم عقاري سنوي على الملكيات غير المبنية بجميع أنواعها، باستثناء تلك المعفية صراحة من الضريبة .

### رابعاً: رسم الإقامة

تأسس هذا الرسم بموجب قانون المالية 1998، بحيث يعتبر رسم الإقامة كعائد جبائي يوجه كليا لصالح البلديات وتستفيد منه بنسبة 100%، و بمقتضى نص المادة 67 من قانون المالية لسنة 2003 يفرض على جميع المحلات ذات الاستعمال السكني أو المهني الواقعة على مستوى بلديات مقر الدوائر اضافة الى جميع البلديات الموجودة في (ولايات) الجزائر العاصمة، عنابة، قسنطينة، وهران<sup>(1)</sup>.

### خامساً: الرسم على السكن

يفرض الرسم على السكن على كل العمارات ذات الطابع السكني و المهني مهما كانت، ويقدر هذا الرسم ب300 دج بالنسبة للعمارات ذات الطابع السكني ، 1200 دج بالنسبة للعمارات ذات الطابع المهني فيتم تحصيله من قبل مصالح سونلغاز يخصص لصيانة الحضائر العقارية ، و يوجه بصفة كلية للولايات و البلديات <sup>(2)</sup>، يخص هذا الرسم ولايات الجزائر ، وهران ، قسنطينة، عنابة بحيث يمتد الى جميع البلديات مقرات الدوائر .

<sup>1</sup> - بلعباس سعد كمال الدين ، واقع اللامركزية استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة تريض السنة الرابعة، المدرسة

الوطنية للادارة ، مديرية التريضات، دفعة 39 ، ولاية تيارت ، 2006، ص 24.

<sup>2</sup> - تيسمبال رمضان ، استقلالية الجماعات الاقليمية (وهم أم حقيقة)، مرجع سابق، ص 97.

## سادسا: رسم التطهير

هو رسم يؤسس سنويا على الملكيات المبنية المتواجدة على البلديات، والتي تتوفر على مصالح لازالة القمامات المنزلية حيث اصطلح عليها مصطلح رسم رفع القمامات المنزلية، بحيث يؤسس لفائدة البلديات التي تشتغل فيها مصلحة رفع القمامات المنزلية كما يؤسس سنويا رسم خاص برفع القمامات المنزلية باسم المالك أو المنتفع، يتحمل الرسم المستأجر الذي يمكن أن يكلف مع المالك بدفع الرسم بصفة تضامنية.

## سابعا: الرسم الخاص على الرخصة العقارية

لا تصدر الرخص العقارية الا بعد دفع تعريفه تدعى الرسم على الرخص العقارية بحيث يعود هذا الرسم بصفة كلية للبلديات ، و بمقتضى أحكام المادة 55 من قانون رقم 11.99 المتضمن قانون المالية لسنة 2000 تشمل رخص البناء و الهدم ورخصة تقسيم القطعة الأرضية من أجل البناء أو الاسكان أو التقسيم من أجل النشاط التجاري و الصناعي حيث أن قيمة هذا الرسم تختلف حسب طبيعة الرخصة وكذا حسب قيمة البناية أو القطعة الأرضية المعدة للتقسيم.<sup>(1)</sup>

## ثامنا: الرسم الخاص بالاعلانات و الألواح المهنية

أسس هذا الرسم بموجب المادة 56 من قانون المالية لسنة 2000 لفائدة البلديات، بحيث يفرض عندما يتعلق الأمر بتعليق ووضع أوراق أو اعلانات مضيئة أو ألواح أو غيرها ، فيحدد هذا الرسم وفقا لطبيعة الاعلانات و الملصقات أو طبيعة اللوحة المهنية و أبعادها ، و يقدر قيمة هذا الرسم من 20 دج الى 750 دج.<sup>(2)</sup>

<sup>1</sup> – تيسمبال رمضان ، استقلالية الجماعات الاقليمية(وهم أم حقيقة)، مرجع سابق، ص 97.

<sup>2</sup> – مرجع نفسه ، ص 98.

## الفرع الثاني

## الموارد العائدة جزئيا للجماعات الإقليمية

تتمثل في مختلف الرسوم و الضرائب المحلية المخصصة جزئيا للجماعات المحلية، بحيث تعود عائداته الى الدولة والى الجماعات المحلية ونسب الى الصندوق المشترك للجماعات المحلية وتتكون من الرسوم و الضرائب التالية: الرسم على القيمة المضافة (أولا)، الرسم على الذبح (ثانيا)، الضريبة على الأملاك (ثالثا)، قسيمة السيارات (رابعا)، الضريبة على أرباح المناجم (خامسا)، الضريبة الجزافية الوحيدة (سادسا)، الرسم على الأطر المطاطية و الزيوت والشحوم (سابعاً).

## أولا

## الرسم على القيمة المضافة

يطبق هذا الرسم على عمليات بيع الأشغال العقارية و الخدمات وأصبح المعدل العادي 17% و المعدل المنخفض 7% وهذا وفقا لقانون المالية لسنة 2002، و يمثل الرسم على القيمة المضافة نسبة 85% من الموارد الجبائية في ميزانية الدولة ، بحيث يعد ثاني مورد بعد الجباية البترولية أما النسبة الباقية فتوزع بين البلدية 5% و الصندوق المشترك للجماعات المحلية 10% وهذا عندما يتعلق الأمر بالعمليات المنجزة عند الاستيراد أما اذا تعلق الأمر بالعمليات الداخلية فان النسبة 15% تخصص كاملة للصندوق المشترك للجماعات المحلية.<sup>(1)</sup>

تخضع جميع عمليات البيع و الأشغال العمومية وتأدية الخدمات للرسم على القيمة المضافة ومن جملة هذه العمليات ما يلي:

. العمليات المتعلقة بالأملاك المنقولة.

. العمليات المتعلقة بالأملاك العقارية.

. التوريدات للفائدة الشخصية.

<sup>1</sup> - بسمه عولمي، "تشخيص نظام الادارة المحلية و المالية المحلية في الجزائر"، مرجع سابق، ص ص 271، 272.

. تأدية الخدمات .

بحيث يمثل الرسم على القيمة المضافة ضريبة على النفقة يتحمله كليا المستهلك النهائي، لكن تحديد رقم الأعمال الخاضع لهذا الرسم يتطلب أن تضاف الى قيمة السلع أو الخدمات أو الأشغال بعض تكاليف النقل و التغليف و الحقوق و الرسوم غير المباشر عدا الرسم على القيمة المضافة و الإيرادات الملحقه.(1)

وفي الأخير يمكننا أن نشير الى أن هناك عدة ضرائب ورسوم تحصل للجماعات المحلية في العديد من الدول الأخرى كضريبة الأماكن الاشهارية و ضريبة السيارات الاشهارية في فرنسا (2) ، وكذا أماكن التجمع الجماهيري المخصصة لعروض السينما وغيرها.(3)

## ثانيا

### الرسم على الذبح

يعتبر الرسم على الذبح ضريبة غير مباشرة يحصل كليا لفائدة البلديات التي يقع في اقليمها مذابح البلدية والتي تتم فيها عملية الذبح بحيث يتم دفع هذا الرسم من قبل مالك الحيوان عند الذبح أو عند استيراد اللحم من الخارج بتعريف قدرها قدرها 5 دج على كيلو غرام من اللحم الصافي القابل للاستهلاك منه 1.5 دج على كيلو غرام يوجه لصندوق حماية الصحة الحيوانية.

وما تجدر الإشارة اليه أنه قبل 1997 كانت تعريفه هذا الرسم 3.5 دج على الكيلوغرام لفائدة البلديات ، فعلى المكلفين بالرسم تقديم تصريح خلال 24 ساعة من الذبح لقباضة الضرائب

<sup>1</sup> - لخضر مرغاد ،"الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر" ، مرجع سابق ،ص .76.

2 - François rabie ,finances locales tocales toulouse ,daloz,1995,p108.

3 miche bouvier,les finance locale, paris : l.g.d j, p74.

المختلفة لمحل اقامتهم ويسددون الرسم الواجب، ففي حلة استيراد اللحوم وادخالها التراب الوطني يتم تحصيل هذا الرسم من طرف ادارة الجمارك.<sup>(1)</sup>

### ثالثا

#### الضريبة على الأملاك

يخضع لهذه الضريبة الأشخاص الطبيعيين الذين اختاروا موطنهم الجبائي في الجزائر على اعتبار أملاكهم الموجودة في الجزائر أو خارجه، فيتم تحديد الضريبة بناء على جدول تدريجي يطبق على كل الممتلكات، بحيث يتم توزيع حصيلة ضريبة الأملاك على النحو التالي: 60% لميزانية الدولة، 20% لميزانية البلدية، والنسبة الباقية للصندوق الوطني للسكن، فحصيلة الضريبة على الأملاك لا تشكل الا 8% من موارد البلديات، وما تجدر الاشارة اليه أن وعاء الضريبة على الأملاك يتكون من مجموع القيم و الأملاك التي يمتلكها الأشخاص الطبيعيين سواءا كان لهم مقرا جبائيا في الجزائر أو خارجه.<sup>(2)</sup>

### رابعا

#### قسمة السيارات

يتحملها كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة خاضعة للضريبة وتعريفه متغيرة حسب نوع السيارة وسنة بدء استعمالها، لكن تستثنى منها السيارات التابعة للدولة و الجماعات المحلية، السيارات التي يتمتع أصحابها بالامتيازات الدبلوماسية أو القنصلية، السيارات المجهزة بالعتاد

<sup>1</sup> - بن صغير عبد المؤمن ، "واقع اشكالية تطبيق الجباية المحلية في الجزائر صعوبات الاقتطاع وفاق التحصيل"، مرجع سابق، 101.

<sup>2</sup> - بسمة عولمي، "تشخيص نظام الادارة المحليو المالية المحلية في الجزائر"، مرجع سابق، ص 272.

الطبي، السيارات المجهزة بعتاد مكافحة الحرائق و السيارات المجهزة الخاصة بالمعوقين وتوزع عائداته كما يلي: الدولة 20%، الصندوق المشترك للجماعات المحلية 80%.(1)

### خامسا

#### الضريبة على أرباح المناجم

هي ضريبة تخضع لها كل المؤسسات التي تستغل المناجم المعدنية وتمثل 33% من أرباح هذه المؤسسات وتوزع كالتالي: الدولة 30%، الجماعات المحلية 3%، كما نص قانون المناجم على ضريبتى الاستخراج والاستغلال للمساحات المنجمية و ضريبة الأرباح.(2)

### سادسا

#### الضريبة الجزافية الوحيدة

تعد هذه الضريبة أنها قد حلت محل الضريبة على الدخل الاجمالي والضريبة على أرباح الشركات ،يخضع لها الأشخاص الطبيعيون والمعنويون والشركات وكذا التعاونيات التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو حرفيا أو مهنة غير تجارية ،كما يخضع لها المستثمرون الذين يمارسون أنشطة أو ينجزون مشاريع و المستفيدين من دعم الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب أو الصندوق الوطني لدعم القرض المصغر أو الصندوق الوطني للتأمين على البطالة بحيث يتم تقدير معدل هذه الضريبة كما يلي: 5% بالنسبة لأنشطة الانتاج وبيع السلع، 12% بالنسبة لأنشطة الأخرى ويوزع كالاتي: ميزانية الدولة 49%، غرفة التجارة و الصناعة 0.5%، الغرفة الوطنية للصناعة التقليدية 0.01%، غرف الصناعة التقليدية والمهن 0.24%، البلديات 40.25%، الولاية 5%، الصندوق المشترك للجماعات المحلية 5%.

<sup>1</sup> - سهيلة صالحى، الاستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير "قرع المؤسسات السياسية و الادارية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ،كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الاخوة منتوري، قسنطينة، 2009، ص82.

<sup>2</sup> - تيسمبال رمضان ، استقلالية الجماعات المحلية(وهم أم حقيقة)، مرجع سابق، ص 100

## سابعاً

## الرسم على الأطر المطاطية و الزيوت والشحوم

أحدث هذا الرسم بموجب المادة 60 من القانون رقم 16.05 المتضمن قانون المالية لسنة 2006، بحيث توزع عائداته كما يلي: 15% للخرزينة العمومية، 25% للبلديات، 50% للصندوق الوطني للبيئة، 10% للصندوق الوطني للتراث الثقافي، أما الرسم على الزيوت و الشحوم فقد حددته المادة 61 من القانون نفسه بـ 12500 دج عن كل طن ويوزع كمايلي: 15% للخرزينة العمومية، 35% للبلديات، 50% للصندوق الوطني للبيئة وازالة التلوث.<sup>(1)</sup>

## المطلب الثاني

## ضعف الموارد غير الجبائية

أمام عدم كفاية الموارد الجبائية لاشباع الحاجيات المحلية المتزايدة و تغطية نفقات التجهيز و الاستثمار في الميزانية المحلية مما يؤدي الى نقص معدلات التنمية المطلوبة، تلجأ الجماعات المحلية الى الموارد غير الجبائية كمرحلة استثنائية لتغطية و اشباع حاجيات المواطنين و تتمثل هذه الموارد غير الجبائية فيما يلي: موارد الأملاك (الفرع الأول)، موارد القروض (الفرع الثاني)، الاعانات المالية (الفرع الثالث)، التبرعات والهبات (الفرع الرابع).

## الفرع الأول

## موارد الأملاك

تعد موارد الأملاك من بين الموارد الغير الجبائية الداخلية للجماعات المحلية بحيث اذا ما تم استغلالها على أحسن وجه فهذا يدعم الاستقلالية المالية لها، وتشمل موارد الأملاك مايلي:

<sup>1</sup> - تيسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية (وهم أم حقيقة)، مرجع سابق، ص ص 101، 100.

## أولا

## الأملك المتنازل عليها لفائدة البلديات

يتم التنازل عن الأملك واعطاءها للبلديات عند تأجير وتسيير المحلات التجارية ذات الطبيعة السياحية، استغلال قاعات العرض السينمائي، استغلال وتسيير المركبات الرياضية.

## ثانيا

## الموارد الناتجة عن الاحتياطات العقارية

تشمل الموارد الناتجة عن الاحتياطات العقارية ما يلي<sup>(1)</sup>:

المقاولات و الورشات و المنشآت المملوكة للجماعات المحلية.

. الغابات والأراضي والمباني والمساحات المخصصة للتخزين و الأسواق.

. استغلال المصالح العمومية البلدية و الولائية مباشرة أو عن طريق الامتياز.

رغم اعتبار موارد الأملك مصدر مهم من إيرادات خزينة الدولة ،الأنها تبقى ضعيفة المردودية ويرجع ذلك :لسوء التسيير ، عدم فعالية استغلال هذه الممتلكات،عدم صيانتها وكذا الفساد الاداري.

## الفرع الثاني

## القروض

تعتبر القروض مصدر مهم من مصادر إيرادات خزينة الدولة ،بحيث يمكن للجماعات المحلية أن تحصل عليه بشرط الاستعمال في نفقات الاستثمار،فتستعمل القروض في تمويل المشروعات الاستثمارية التي تنشأ على مستوى المحليات وتعجز موارد الميزانية على تغطية نفقاتها

<sup>1</sup> - تيسيمال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية (حقيقة أم وهم)، مرجع سابق، ص 101.

،فعلى الجماعات المحلية الحصول على اذن عندما تلجأ الى القروض وذلك لأنها عادة ما يعود بفائدة بسيطة ومدته تعتمد على طبيعة المشروع المراد انفاق قيمة القرض عليه.(1)

بالرغم من الدور الذي تلعبه هذه القروض الا أنها تؤثر سلبا على استقلاليتها وذلك لأن القروض غير مجانية فهي مرتبطة بشروط ولا ترخص الا بفوائد ،مما يجعل الجماعة المحلية في وضعية مالية صعبة تؤدي الى تدخل السلطة المركزية لتغطية العجز(2).

### الفرع الثالث

#### الاعانات المقدمة من طرف الدولة

تقوم الدولة باعطاء اعانات للجماعات المحلية تشمل:الاعانات المباشرة تخصص لنفقات التجهيز، و الاعانات غير المباشرة تخصص لقسم التسيير عادة ما توجه نحو النفقات الاجبارية لازالة العجز في الميزانية،كما تقدم الدولة اعانات اعانات تكون مخصصة للفئات الاجتماعية و التضامن وكذا للتكفل بالعمليات الانتخابية.(3)

تقدم الدولة هذه الاعانات من خلال صندوق الضمان البلدي و الولائي والمتكفل بتسيير هذه الاعانات هو الصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي نظم بموجب أحكام المادة الأولى من المرسوم رقم 266. 86 بحيث يعتبره مؤسسة عمومية ذات طابع اداري يتمتع بالشخصية المعنوية

<sup>1</sup> - حياة بن اسماعين، سهولة السبتي ، التمويل المحلي للتنمية المحلية. ، مداخلة أقيمت بالملتقى الدولي حول "سياسات التمويل المحلي وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات - دراسة حالة الجزائر ودول النامية -"، يومي 21 و22 نوفمبر، كلية العلوم الاقتصادية و التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2006، ص 5.

<sup>2</sup> - تياب نادية ،مدى وجود لا مركزية ادارية في الجزائر، مرجع سابق، ص 11.

<sup>3</sup> - سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر . حصيلة و افاق . ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير: "فرع تحولات الدولة"، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، 2013، ص 98.

و الاستقلال المالي ،يوضع تحت سيطرة وزير الداخلية لكن يسيرون طرف مدير لكن تحت رقابة مجلس ادارة.(1)

يهدف هذا الصندوق الى تقديم اعانات للجماعات المحلية في الظروف الاستثنائية كالزلازل مثلا ،وتدعيم الاستثمارات و التجهيز وذلك بالتساوي مابين البلديات و الولايات، كذلك يمنح هذا الصندوق تخصيصات مالية تسجل في قسم تسيير ميزانية كل من البلدية و الولاية ،يعمل الصندوق المشترك للجماعات المحلية على التوزيع المتساوي لاياردات الجماعات المحلية لتقريب الجماعات الفقيرة من ايرادات الجماعات الغنية لتحقيق التضامن بينها.(2)

لكن نجد أن الصندوق المشترك للجماعات المحلية الموجه للتجهيز قد توقفت عن تقديم الاعانات في 1995، بحيث وجه لجهاز الحرس البلدي.(3)

## الفرع الرابع

### التبرعات و الهبات

تعتبر مورد من موارد المجالس المحلية، تتكون حصيلتها مما يتبرع به المواطنون اما بصفة مباشرة الى المجالس المحلية أو بصفة غير مباشرة للمساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها وقد تكون نتيجة لوصية تركها أحد المواطنين بعد وفاته وذلك في حالة انعدام الورثة أو هبة يقدمها أحد المغتربين لتخليد اسمه في بلده بحيث تشمل هذه التبرعات قسمين: تبرعات مقيدة بشرط عدم قبولها الا بموافقة السلطات المركزية و تبرعات أجنبية لا يمكن قبولها الا بعد الحصول على موافقة من رئيس الجمهورية.(4)

<sup>1</sup> - مرسوم رقم 86- 266 ، مؤرخ في 4 نوفمبر 1986، يتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك و عمله،

ج.ر.ج.ج.د.ش عدد45، صادر في 5 نوفمبر 1986.

<sup>2</sup> - سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر. حصيلة وفاق . مرجع سابق، ص 99.

<sup>3</sup> - بسمة عولمي، تشخيص نظام الادارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر ،مرجع سابق ، ص273.

<sup>4</sup> - حياة بن اسماعين ، وسيلة السبتي، مرجع سابق ، ص6.

## المبحث الثاني

### محدودية دور المنتخبين المحليين في تسيير المالية المحلية

تعتبر المالية المحلية من المواضيع الواسعة وذلك لارتباطها باللامركزية ، حيث أن الاستقلال المالي يكفل للهيئة المحلية القدرة على التسيير و كذا التدخل في تسيير المالية ووضع ميزانيتها المستقلة بتحضيرها والتصويت عليها، لكن رغم التطورات التي عرفتتها الجماعات المحلية الا أنها مازالت تعاني من مشاكل عديدة في نظامها المالي ويظهر ذلك من خلال محدودية دور المنتخبين المحليين في تسيير المالية، من خلال احتكار الأجهزة المعنية في اعداد وتنفيذ الميزانية(المطلب الأول)، وكذا خضوع المالية لرقابة مالية معقدة (المطلب الثاني).

## المطلب الأول

### اعداد و تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية

تعد ميزانية الجماعات المحلية جدول تقديرات للنفقات والايادات خلال سنة ، حيث أن ميزانية الجماعات المحلية عبارة عن صورة تعكس نشاط الجماعات المحلية ويظهر في جانبيها أوجه الانفاق ، حيث أن اعداد الميزانية المحلية يكون وفق اطار فني واسع يشمل على الخصوص مجموعة من القواعد لابد من احترامها وذلك في مراحل اعداد الميزانية (الفرع الأول)،ابتداءا من تحضيرها من طرف الأمين العام في البلدية، والوالي في الولاية بالتنسيق مع مصالحه المختصة، الى التصويت عليها من طرف المنتخبين المحليين ووصولاً الى المصادقة من طرف السلطة الوصية ثم تأتي مرحلة تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية ووضعها موضع التجسيد الفعلي (الفرع الثاني).

## الفرع الأول

## اعداد ميزانية الجماعات المحلية

تمر ميزانية الجماعات المحلية بمختلف المراحل و العمليات لتحضير الميزانية بحيث تمر بمراحل ألوهي: مرحلة الاعداد(أولا)، مرحلة التصويت (ثانيا)، مرحلة المصادقة (ثالثا).

## أولا

## مرحلة اعداد الميزانية

تعد المرحلة التي يتم فيها وضع الميزانية، بدءا بعمليات التحضير الى غاية تنفيذها<sup>(1)</sup>، فعلى مستوى البلدية في قانون 90. 08 نجد أن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو الذي يتولى اعداد ميزانية البلدية<sup>(2)</sup>، أما قانون 11. 10 فالأمين العام هو من يتولى اعدادها تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ،و يقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي مشروع الميزانية أمام المجلس للمصادقة عليه.<sup>(3)</sup>

أما على مستوى الولاية نجد الوالي هو الذي يعد مشروع الميزانية، في قانون 90.09 أن الميزانية يعدها الوالي ويقدمها الى المجلس الشعبي الولائي<sup>(4)</sup>، بينما في قانون 12. 07 يتولى الوالي اعداد مشروع الميزانية ،و يعرضه على المجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليه وفق الشروط المنصوص عليه قانونا.<sup>(5)</sup>

<sup>1</sup> - فليح حسين خلف، المالية العامة، عالم الكتب الحديث للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2001، ص 300.

<sup>2</sup> - أنظر المادة 63 من قانون رقم 90. 08، مؤرخ في 7 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد15، صادر في 11 أبريل 1990(ملغى).

<sup>3</sup> - أنظر المادة 181 من قانون رقم 11- 10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

<sup>4</sup> - أنظر المادة 138 من قانون رقم 90. 09، مؤرخ في 7 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.د.ش عدد 15، صادر في 11 أبريل 1990(ملغى).

<sup>5</sup> - أنظر المادة 190 من قانون رقم 12- 07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

## ثانيا

## مرحلة التصويت على الميزانية

تعتبر مرحلة التصويت مرحلة مهمة من مراحل اعداد الميزانية، فبعد اعداد وتحضير مشروع الميزانية يتم عرضه على اللجنة المالية للمناقشة، ويتم عرضه على المجالس المحلية للتصويت عليها، فعلى مستوى البلدية يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية بحيث يصوت على الاعتمادات بابا بابا ومادة بمادة ، ويصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية وتضبط وفق الشروط المنصوص عليها في القانون، والميزانية الأولية تكون قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها، والميزانية الاضافية قبل 15 يونيو من السنة المالية التي تنفذ فيها، ويمكن اجراء تحويلات من باب الى باب داخل نفس القسم عن طريق مداولة، ولا بد عليه بالتصويت على النفقات الاجبارية والميزانية المتوازنة، واذا صوت عليه ولم يدرج النفقات الاجبارية أو لم يصوت على الميزانية المتوازنة تضبط تلقائيا من طرف الوالي.<sup>(1)</sup>

أما على مستوى الولاية نجد المادة 140 من قانون رقم 90.09 أن يتم التصويت من طرف المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية، أما قانون رقم 07.12 يكون على المجلس الشعبي الولائي التصويت على مشروع ميزانية الولاية بالتوازن، فتسجل السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية أي النفقات الاجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي وفقا للتنظيم المعمول به، ومشروع الميزانية قبل بدء السنة المالية وتكون متوازنة النفقات والايرادات خلال السنة المالية بناء على نتائج السنة المالية السابقة بواسطة ميزانية اضافية<sup>(2)</sup>.

وما تجدر الاشارة اليه أن معظم المجالس المنتخبة ترفض المصادقة على الميزانية، وتبقى أهداف التنمية حبيسة الأدراج بحيث أن التصويت على الميزانية الأولية يكون قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها، أما بالنسبة للميزانية الايضافية تكون قبل قبل 15 يونيو من السنة

<sup>1</sup> - أنظر المواد 153 من قانون رقم 90-08، و المواد 185،184،183،182،181، من قانون رقم 11-10، مرجع سابق.

<sup>2</sup> - أنظر المادة 140 من قانون رقم 90-09، والمواد 164،163،161 من قانون رقم 12-07، مرجع سابق.

المالية التي تنفذ فيه، ويتم التصويت على الاعتمادات باب بباب ومادة بمادة ويمكن للمجلس الشعبي البلدي اجراء تحويلات من باب الى باب داخل نفس القسم عن طريق مداولة، كما يمكنه اجراء تحويلات من مادة الى مادة داخل نفس الباب بموجب قرار، يخطر بذلك المجلس الشعبي البلدي بمجرد انعقاد دورة جديدة. (1)

### ثالثا

#### مرحلة المصادقة على الميزانية

تعد مرحلة ثالثة من مراحل اعداد الميزانية بحيث تنفذ مداولات المجالس المنتخبة خلال 15 يوم من نشرها فتكون سارية المفعول، باستثناء مداولات الميزانيات و الحسابات التي تستدعي المصادقة عليها من طرف الجهات المختصة بحيث يتكفل رئيس المجلس الشعبي البلدي بارسال هذه المداولة المتعلقة بالميزانية للمصادقة عليها من طرف الهيئات المختصة، فالولي ينظر اذا لا توازن ولا تحتوي الميزانية على النفقات الاجبارية في هذه الحالة يرفض المصادقة عليها.<sup>2</sup>

### الفرع الثاني

#### مرحلة تنفيذ الميزانية

بعد استكمال كل المراحل من تحضير و تصويت و المصادقة تأتي مرحلة أخيرة من مراحل الميزانية، بحيث يتم فيها وضعها موضع التكريس و التجسيد، ويحكم مرحلة تنفيذ الميزانية مبدأ الفصل بين الوظائف التي يمارسها الامر بالصرف و تلك التي يمارسها المحاسب العمومي وذلك لضمان احترام القوانين والأنظمة المعمول بها في مجال تنفيذ النفقات العمومية، ضمان احترام الترخيصات المحددة من قبل المجلس الشعبي البلدي، وكذلك لتفادي التعسف و تحقيق

<sup>1</sup> - المادتين، 182، 181 من قانون رقم 11 - 10،، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، ص ص 62، 61.

<sup>2</sup> - سعاد طيبي، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، رسالة ماجستير في القانون، معهد العلوم القانونية و الادارية" فرع ادارة و مالية"، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2002، ص. 110.

مردودية أحسن ، ومرحلة التنفيذ تمر بمرحلتين أساسيتين وهما: المرحلة الادارية (أولا)، و المرحلة المحاسبية(ثانيا).

## أولا

### المرحلة الادارية

يختص بهذه المرحلة الامر بالصرف ،فعلى مستوى البلدية فرئيس المجلس الشعبي البلدي فهو الشخص المكلف بالأمر بصرف نفقات و ايرادات البلدية تحت رقابة الهيئات العليا(الجهة الوصية) للحفاظ على مال البلدية وتسيير ايراداتها و نفقاتها ،ابرام صفقات و تمثيل البلدية على مستوى الهيئات القضائية و اعداد الحساب الاداري، وعلى مستوى الولاية الوالي هو الامر بالصرف يقوم بدفع النفقات و الايرادات و الأمر بصرفها للمحافظة على مال الولاية. (1)

## ثانيا

### المرحلة المحاسبية

تعد مرحلة المحاسبية مرحلة ثانية من مراحل تنفيذ الميزانية المحلية، بحيث يتولى اعدادها المحاسب العمومي الذي يكلف بقبض الايرادات التي يكون قد أعدها الامر بالصرف، ويقوم بدفع النفقات البلدية، كما يضمن تنفيذ حسابات الميزانية عن طريق اعداد حساب التسيير في اخر كل سنة. (2)

## المطلب الثاني

### خضوع المنتخبين للرقابة المالية

تعتبر الرقابة المالية كغيرها من الرقابة بحيث تمارس على النشاط الاداري للجماعات المحلية تمارس بشكل منتظم لتحقيق الأهداف المنوطة دون المساس بالحريات العامة و كذا

<sup>1</sup> - عصفور محمد شاكر، أصول الموازنة العامة، مكتبة الصفحات الذهبية، الرياض، 1988، ص. 109.

<sup>2</sup> - صالحى سهيلة، الاستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 37.

لحماية المال العام ، بحيث يخضع المنتخبين المحليين لنوعين من الرقابة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية ، فهناك تلك التي تكون قبل تنفيذ الميزانية و تسمى بالرقابة السابقة (الفرع الأول) ، و رقابة تمارس بعد تنفيذ الميزانية تعرف باللاحقة (الفرع الثاني).

### الفرع الأول

#### الرقابة السابقة الممارسة على مالية الجماعات المحلية

تعد الرقابة السابقة تلك التي تكون قبل تنفيذ الميزانية تنصب على النفقات والايرادات، بحيث اعتبرت أنها رقابة وقائية لأن هدفها هو الوقاية و الحفاظ على المال العام ،وتشمل الأجهزة الممارسة للرقابة السابقة على مستوى الجماعات المحلية مايلي: المراقب المالي(أولا)،وكذا المحاسب العمومي (ثانيا).

### أولا

#### رقابة المراقب المالي

يعتبر المراقب المالي شخص تابع لوزارة المالية، يعين بموجب قرار وزاري من الوزير المكلف بالميزانية ،له مساعدين بحيث يكلف برقابة سابقة للنفقات بحيث يقوم بالرقابة على مشروعية النفقة وهذا وفق نص المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 92. 414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات.<sup>(1)</sup>

بحيث تعتبر نفقات ميزانية الولاية خاضعة لرقابته ،بحيث يمارسها قبل دخولها حيز التنفيذ و بعد المصادقة عليها من طرف السلطات المختصة،ومن أهم الصلاحيات الموكلة للمراقب المالي اضافة الى تلك التي منحها اياه القانون هي:

. مسك تسجيلات تدوين التأشيرات و الرفض.

<sup>1</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 414.92 مؤرخ في 14 نوفمبر 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج.ر.ج.د.ش عدد 82، 1992، معدل بموجب مرسوم تنفيذي رقم 09-374، مؤرخ في 16 نوفمبر 2009، ج.ر.ج.د.ش عدد 67، صادر في 9 نوفمبر 2009.

. مسك محاسبة الالتزامات حسب الشروط المحددة ،كما يقوم المراقب المالي باسناد المهام التي يقوم بها بارسال الى الوزير المكلف بالميزانية حالات دورية معدة لاعلام المصالح المختصة بتطور الالتزام بالنفقات و تعداد المستخدمين، كما يعد مسؤولا عن سير مجموع المصالح الموضوعة تحت سلطته وعن كل التأشيرات التي يسلمها،كذلك يعد المراقب المالي المرشدو الحارس على تنفيذ الميزانية مع اعلام المصالح المالية بالأخطاء التي يرتكبها الامر بالصرف مع تقرير العقوبات.(1)

تخضع القرارات المتضمنة للالتزام المسبق للنفقات قبل التوقيع عليها لتأشيرة المراقب المالي بحيث حصرت المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 414.92 فيمايلي:

. قرارات التعيين و التثبيت و القرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين و دفع مرتباتهم باستثناء الترقية في الدرجة .

. الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.

. الجداول الأصلية الأولية التي تعد في بداية السنة و الجداول الأصلية المعدلة التي تطرأ أثناء السنة المالية.(2)

فالالتزام بالنفقات يجب أن يحصل على تأشيرة المراقب المالي اما بمنحها أو رفضها ،فاذا كانت العملية قانونية أي أن القائم بالانفاق غير مخالف للقانون تمنح التأشيرة ،لكن قد ترفض منح التأشيرة اما رفض نهائي أو مؤقت ،فالمؤقت يمكن تصحيحه اما الرفض النهائي فيعد بمثابة خرق كبير للقانون فتنتهي مهمة المراقب المالي، في حالة الرفض النهائي يمكن للامر بالصرف أن

<sup>1</sup> - ربحي كريمة، بركان زهية، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية(مراقبة ميزانية الجماعات المحلية)، مداخلة القيت بملتقى دولي حول "تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات" ،البليدة ،ص 11.

<sup>2</sup> - أنظر المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، مرجع سابق.

يتغاضى على مسؤوليته أي يمارس و يكمل العملية دون منح التأشيرة لكن المسؤولية تقع على عاتق الامر بالصرف ،لكن هناك أمور لا يمكن التغاضي فيها.(1)

## ثانيا

### رقابة المحاسب العمومي

يعين المحاسب العمومي بموجب القانون، بحيث نجد أن قانون 20.90<sup>(2)</sup> هو الذي أطر هذه الرقابة ،بحيث يتولى القيام بالعمليات التالية:  
تحصيل الإيرادات و دفع النفقات.

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

تداول الأموال و السندات و القيم و الممتلكات و العائدات و الموارد.

. حركة حسابات الموجودات.(3)

كما يتمتع المحاسب العمومي بالمسؤولية الشخصية و المالية على العمليات الموكلة له،كما يمكن له أن يتمتع بالمسؤولية التضامنية و ذلك بينه و بين الأشخاص الموضوعين تحت أوامرهو تتقرر مسؤوليته عندما يحدث عجز في الأموال العمومية سواءا تعلق الأمر بتحصيل الإيرادات أو تسديد النفقات.

وتتقرر المسؤولية الشخصية و المالية للمحاسب العمومي عن كل تصرفاته خاصة اذا تعلق

الأمر:

. تسديد النفقات العمومية في ظروف غير شرعية .

<sup>1</sup> – أنظر المواد 9،10،11،12،18،19،من المرسوم التنفيذي رقم 92 – 414 ،مرجع سابق.

<sup>2</sup> – قانون رقم 90 - 21 ، مؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية ، ج.ر.ج.د.ش عدد35.

<sup>3</sup> – ربحي كريمة ، بركان زهية،مرجع سابق، ص 12.

. حراسة و حفظ الأرصدة و قيم الهيئات العمومية.

. تحريك الأرصدة و القيم و الحركات الحسابية.

. المحافظة على الوثائق و المستندات المثبت للعمليات المحاسبية<sup>(1)</sup>

إذا تأكد المحاسب العمومي من شرعية النفقة بعد قيامه بالتحقيقات يقوم بوضع التأشير القابلة للدفع وهذا يسمح بتسليم مبلغ النفقة الى الدائن المعني، ففي حالة رفض الامر بالصرف تسوية الملاحظات المشار اليها يرفض المحاسب وضع التأشير الا أن سلطة المحاسب العمومي غير مطلقة.<sup>(2)</sup>

## الفرع الثاني

### الرقابة اللاحقة

تمارس على الجماعات المحلية رقابة بعد تنفيذ الميزانية تعرف بالرقابة اللاحقة تنصب على النفقات و الايرادات و تتجلى في جهازين ألا وهما: المفتشية العامة للمالية (أولا)، مجلس المحاسبة (ثانيا)

## أولا

### المفتشية العامة للمالية كالية للرقابة

تعتبر المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية تكون على كل المؤسسات العمومية التابعة للدولة بحيث تكون خاضعة لسلطة وزير المالية وقد أحدثت لأول مرة بموجب المرسوم 80.53<sup>(3)</sup>

<sup>1</sup> - ربحي كريمة ،بركان زهية، مرجع سابق، ص 12.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 13.

<sup>3</sup> - حمادو دحمان ، الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الادارة المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص 87.

تمارس المفتشية العامة للمالية رقابة التسيير المالي والمحاسبي في مصالح الدولة و الجماعات المحلية، وتهدف من خلال مراقبتها لتنفيذ الميزانية الى المحافظة على الأموال العامة و ضمان سلامة تقديرات الميزانية وكذا لتقييد الموظفين بالقوانين و الأنظمة و التعليمات المالية .

تهدف المفتشية العامة للمالية من خلال مراقبتها الى: التقيد بالقوانين و الأنظمة و التعليمات المالية من قبل الموظفين ، المحافظة على الأموال العامة، ضمان سلامة تقديرات الميزانية.<sup>1</sup>

## ثانيا

### مجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة مؤسسة مكلفة بالرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات المحلية و المرافق العمومية<sup>(2)</sup> ، فيكلف مجلس المحاسبة برقابة تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية فهي هيئة ذات كفاءة قضائية و ادارية تعمل تحت سلطة رئيس الجمهورية ، كما يتولى الرقابة اللاحقة على ميزانية الجماعات المحلية ، و القانون المؤطر له هو الأمر رقم 2095 المتعلق بالمحاسبة العمومية بحيث يحق لمجلس المحاسبة طلب كل الوثائق التي تساعد في تسهيل رقابة العمليات المالية و المحاسبة لتقييم تسيير المصالح و الهيئات الخاضعة لرقابته و هذا ما نصت عليه المادة 2 منه<sup>(3)</sup> .

يعد مجلس المحاسبة تقرير سنوي و يرفعها الى رئيس الجمهورية، كما يعتبر مجلس المحاسبة قاضي المحاسبين العموميين لأنه هو الذي يقرر قيام المسؤولية المالية و الشخصية للمحاسب العمومي وذلك من خلال مراجعة حسابات التسيير التي يحررها المحاسب.<sup>(4)</sup>

<sup>1</sup> - محمد الهور، أساسيات في المحاسبة العمومية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، 1998، 221.

<sup>2</sup> - أنظر المادة 170 من دستور 1996، مرجع سابق.

<sup>3</sup> - أنظر المادة 2 من أمر رقم 95-20 مؤرخ في 17 جويلية 1995 ، يتعلق بمجلس المحاسبة ، ج.ر.ج.د.ش عدد 39، معدل و متمم بموجب الأمر رقم 10.02، مؤرخ في 26 أوت 2010 ، ج.ر.ج.د.ش عدد 50، صادر في.

<sup>4</sup> - المادة 74 من أمر رقم 95-20، مؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، المرجع نفسه.

تعتبر الجماعات المحلية هي المحرك الأساسي بعجلة التنمية المحلية فهي كواسطة بين السلطة المركزية و المواطن، وتعمل في اطار نظام يعتمد على قواعد اللامركزية لتحقيق الديمقراطية الادارية، لذاوجب منها قدر من الاستقلالية للتكفل بالمصالح المحلية، الأدرى بمشاكل المواطنين.

لكن تبقى استقلالية الجماعات المحلية نسبية، وذلك من خلال تبعيتها للسلطة المركزية، بحيث تظهر التبعية الادارية لها من خلال عدم تحقيق الانتخاب للاستقلالية نتيجة لتدني مستوى التأهيل لدى المنتخبين لأن المشرع الجزائري لم يضع شروط لانتقاء المنتخب المحلي كالكفاءة العلمية و الخبرة لتسيير الشؤون المحلية بل قام باطلاق حرية الترشح ، ولم يمكن المنتخبين المحليين من الدورات التكوينية لاكتساب الخبرة و تحسين مستوى أدائهم، لذا أسندت صلاحية تسيير الشؤون المحلية للأجهزة المعينة، والمتمثلة خصوصا في: الوالي، رئيس الدائرة، مجلس الولاية، مجلس المقاطعة.

تفرض على الجماعات المحلية وصاية مشددة بحيث تكون شاملة لأعمالها، المنتخبين، وعلى المجلس ككل، ففيما يخص الرقابة على الأعمال فنلاحظ أن هناك رقابة مشددة وواسعة مما يؤدي بالمساس بمبدأ استقلالية و حرية الجماعات المحلية، أما الرقابة على المنتخبين تطرح بعض الاشكالات على المستوى العملي ذلك لأن هؤلاء لايعينون ولا تربطهم بأية جهة ادارية رابطة الخضوع و التبعية، وأما ما يتعلق بالرقابة الممارسة على المجلس كهيئة خاصة ممارسة سلطة الحل، فرغم أن المشرع الجزائري قد حدد في قانوني البلدية والولاية أسباب و حالات ممارسة سلطة الحل على سبيل الحصر، كما أقر بأن سلطة الحل تكون بموجب مرسوم رئاسي، لكن من الناحية العملية نجد أنه قد تم حل المجالس المحلية بموجب المرسوم التنفيذي وذلك بعد أن خول المرسوم الرئاسي رقم 44.92 المتعلق باعلان حالة الطوارئ للحكومة بصلاحية الحل ،كما نلاحظ أن المدة التي حددها المشرع فيما يخص تجديد المجالس المحلية الخاضعة لرقابة الحل طويلة يستحسن تقليصها لأن فيها تعطيل للمصالح المحلية.

تخضع الجماعات المحلية لتبعية مالية من طرف السلطة المركزية ويظهر ذلك من خلال محدودية الموارد المالية نتيجة لعدم كفاية الموارد الجبائية أو لضعف الموارد غير الجبائية، بحيث أن الوضعية المالية التي تعرفها الجماعات المحلية ترجع الى كيفية توزيع الموارد الجبائية بينها وبين الدولة أي عدم تحقيق التوازن بين ضرائب الدولة وتلك العائدة للجماعات المحلية وكذا عدم توزيعها على الجماعات المحلية فيما بينها وسوء تسيير هذه الموارد، و أغلبية الموارد العائدة للجماعات المحلية عبارة عن رسوم و ضرائب ذات مردودية ضعيفة نتيجة لنقص المكلفين بها، باستثناء بعض الضرائب والرسوم كالرسم على النشاط المهني و الرسم على القيمة المضافة، وهنا تتدخل السلطة المركزية عن طريق تقديمها للقروض لكن ترفق ذلك بشروط مما يجعل الجماعات المحلية تحت رحمة السلطة المركزية ، وتظهر محدودية دور المنتخبين المحليين في تسيير المالية المحلية بحيث أن على مستوى البلدية فالميزانية يعدها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ، أما على مستوى الولاية يعدها الوالي ، بحيث تفرض رقابة مالية معقدة على المنتخبين سواء كانت سابقة التي يمارسها المراقب المالي و المحاسب العمومي، أو لاحقة تمارسها المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة.

وفي دراستنا هذه توصلنا الى مجموعة من النتائج و التوصيات:

. يرجى من المشرع الجزائري اعادة النظر في النظام الانتخابي بتحديد شروط لانتقاء المنتخب المحلي وذلك بتقييد الترشح و تمكين المنتخبين من اجراء دورات تكوينية لاكتساب الخبرة و الكفاءة العلمية، مما يسمح بتشكيل مجالس محلية منتخبة قائمة على معايير تضمن حسن سير التسيير المحلي و أداء المهام بفعالية أكبر.

. تطوير الادارة المحلية عن طريق توظيف الاطارات الجامعية و المتكونين.

. التخفيف من شدة الرقابة الوصائية الممارسة على الجماعات المحلية وضبطها مع ضرورة تفعيل دور القضاء لضمان عدم انحراف الهيئات اللامركزية كبديل عن الرقابة المشددة.

. اقامة العلاقة بين السلطة المركزية والجماعات المحلية على أساس تقديم الرأي و المشورة و التعاون خاصة في الهيئات المحلية التي لا تتوفر فيهم الكفاءة و الموارد المالية.

. توفير ضمانات لأعضاء المجالس المحلية لممارسة اختصاصاتهم بكل حرية واستقلالية سواء كانت ضمانات قانونية ويكون ذلك بوجود نص قانوني صريح لممارسة الرقابة الوصائية ، أم ضمانات قانونية بحيث يفسح المجال لأعضاء المجالس اقامة الدعوى ومراجعة القضاء الاداري لابطال القرارات الصادرة عن سلطة الوصاية التي تتعلق بهم.

. تطوير الجماعات المحلية وذلك بادخال تقنيات الاعلام الالي في تسيير الجماعات المحلية متبوعا بتكوين المستخدمين الجدد .

. ضرورة توفير الموارد المالية الكافية و الاطارات البشرية المؤهلة للنهوض بالتنمية المحلية.

. توفير اليات التعاون و التكامل بين البلديات و الولايات.

. تدعيم الاستقلال المالي وذلك بنثمين الموارد المالية الذاتية،و العمل على خلق نوع من التوازن و التناسب بين اختصاصات الجماعات المحلية و الموارد المالية ،و الحد من الوصاية الادارية لأن أكثر المداولات التي تخضع للوصاية هي التي تتعلق بالمالية.

. تمكين المنتخبين المحليين من التدخل في تسيير المالية المحلية، وتخفيف الرقابة الممارسة على مالية الجماعات المحلية سواء كان ذلك قبل تنفيذ الميزانية أو بعد تنفيذ الميزانية.

أوكلت للجماعات المحلية مهمة تأمين الخدمات الضرورية للمواطنين ذلك مرتبط بشكل أساسي بالموارد المالية، غير أنه تواجه الجماعات المحلية مشكلة التمويل المحلي وكذا عدم كفاية الموارد المالية للقيام بكل اختصاصاتها، مما يؤثر سلباً على استقلاليتها فعدم توفر الموارد المالية يجعل المجالس المحلية تحت رحمة السلطة المركزية مما يؤدي إلى التبعية المالية التي تظهر من خلال محدودية الموارد المالية نتيجة لعدم كفاية الموارد الجبائية سواء كانت تلك العائدة للجماعات المحلية بصفة كلية أو جزئية، أو لضعف الموارد غير الجبائية، وكذا محدودية دور المنتخبين المحليين في تسيير المالية المحلية من خلال احتكار الأجهزة المعينة في اعداد وتنفيذ الميزانية وكذا خضوع المنتخبين للرقابة المالية المعقدة سواء كان قبل تنفيذ الميزانية أو بعد تنفيذها.

تعتبر الجماعات المحلية هي المحرك الأساسي بعجلة التنمية المحلية فهي كواسطة بين السلطة المركزية و المواطن، وتعمل في اطار نظام يعتمد على قواعد اللامركزية لتحقيق الديمقراطية الادارية، لذاوجب منها قدر من الاستقلالية للتكفل بالمصالح المحلية، الأدرى بمشاكل المواطنين.

لكن تبقى استقلالية الجماعات المحلية نسبية، وذلك من خلال تبعيتها للسلطة المركزية، بحيث تظهر التبعية الادارية لها من خلال عدم تحقيق الانتخاب للاستقلالية نتيجة لتدني مستوى التأهيل لدى المنتخبين لأن المشرع الجزائري لم يضع شروط لانتقاء المنتخب المحلي كالكفاءة العلمية و الخبرة لتسيير الشؤون المحلية بل قام باطلاق حرية الترشح ، ولم يمكن المنتخبين المحليين من الدورات التكوينية لاكتساب الخبرة و تحسين مستوى أدائهم، لذا أسندت صلاحية تسيير الشؤون المحلية للأجهزة المعينة، والمتمثلة خصوصا في: الوالي، رئيس الدائرة، مجلس الولاية، مجلس المقاطعة.

تفرض على الجماعات المحلية وصاية مشددة بحيث تكون شاملة لأعمالها، المنتخبين، وعلى المجلس ككل، ففيما يخص الرقابة على الأعمال فنلاحظ أن هناك رقابة مشددة وواسعة مما يؤدي بالمساس بمبدأ استقلالية و حرية الجماعات المحلية، أما الرقابة على المنتخبين تطرح بعض الاشكالات على المستوى العملي ذلك لأن هؤلاء لايعينون ولا تربطهم بأية جهة ادارية رابطة الخضوع و التبعية، وأما ما يتعلق بالرقابة الممارسة على المجلس كهيئة خاصة ممارسة سلطة الحل، فرغم أن المشرع الجزائري قد حدد في قانوني البلدية والولاية أسباب و حالات ممارسة سلطة الحل على سبيل الحصر، كما أقر بأن سلطة الحل تكون بموجب مرسوم رئاسي، لكن من الناحية العملية نجد أنه قد تم حل المجالس المحلية بموجب المرسوم التنفيذي وذلك بعد أن خول المرسوم الرئاسي رقم 44.92 المتعلق باعلان حالة الطوارئ للحكومة بصلاحيه الحل ،كما نلاحظ أن المدة التي حددها المشرع فيما يخص تجديد المجالس المحلية الخاضعة لرقابة الحل طويلة يستحسن تقليصها لأن فيها تعطيل للمصالح المحلية.

تخضع الجماعات المحلية لتبعية مالية من طرف السلطة المركزية ويظهر ذلك من خلال محدودية الموارد المالية نتيجة لعدم كفاية الموارد الجبائية أو لضعف الموارد غير الجبائية، بحيث أن الوضعية المالية التي تعرفها الجماعات المحلية ترجع الى كيفية توزيع الموارد الجبائية بينها وبين الدولة أي عدم تحقيق التوازن بين ضرائب الدولة وتلك العائدة للجماعات المحلية وكذا عدم توزيعها على الجماعات المحلية فيما بينها وسوء تسيير هذه الموارد، و أغلبية الموارد العائدة للجماعات المحلية عبارة عن رسوم و ضرائب ذات مردودية ضعيفة نتيجة لنقص المكلفين بها، باستثناء بعض الضرائب والرسوم كالرسوم على النشاط المهني و الرسم على القيمة المضافة، وهنا تتدخل السلطة المركزية عن طريق تقديمها للقروض لكن ترفق ذلك بشروط مما يجعل الجماعات المحلية تحت رحمة السلطة المركزية ، وتظهر محدودية دور المنتخبين المحليين في تسيير المالية المحلية بحيث أن على مستوى البلدية فالميزانية يعدها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ، أما على مستوى الولاية يعدها الوالي ، بحيث تفرض رقابة مالية معقدة على المنتخبين سواء كانت سابقة التي يمارسها المراقب المالي و المحاسب العمومي، أو لاحقة تمارسها المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة.

وفي دراستنا هذه توصلنا الى مجموعة من النتائج و الاقتراحات:

. يرجى من المشرع الجزائري اعادة النظر في النظام الانتخابي بتحديد شروط لانتقاء المنتخب المحلي وذلك بتقييد الترشح و تمكين المنتخبين من اجراء دورات تكوينية لاكتساب الخبرة و الكفاءة العلمية، مما يسمح بتشكيل مجالس محلية منتخبة قائمة على معايير تضمن حسن سير التسيير المحلي و أداء المهام بفعالية أكبر.

. تطوير الادارة المحلية عن طريق توظيف الاطارات الجامعية و المتكونين.

. التخفيف من شدة الرقابة الوصائية الممارسة على الجماعات المحلية وضبطها مع ضرورة تفعيل دور القضاء لضمان عدم انحراف الهيئات اللامركزية كبديل عن الرقابة المشددة.

- . اقامة العلاقة بين السلطة المركزية والجماعات المحلية على أساس تقديم الرأي و المشورة و التعاون خاصة في الهيئات المحلية التي لا تتوفر فيهم الكفاءة و الموارد المالية.
- . توفير ضمانات لأعضاء المجالس المحلية لممارسة اختصاصاتهم بكل حرية واستقلالية سواء كانت ضمانات قانونية ويكون ذلك بوجود نص قانوني صريح لممارسة الرقابة الوصائية ،أم ضمانات قانونية بحيث يفسح المجال لأعضاء المجالس اقامة الدعوى ومراجعة القضاء الاداري لابطال القرارات الصادرة عن سلطة الوصاية التي تتعلق بهم.
- . تطوير الجماعات المحلية وذلك بادخال تقنيات الاعلام الالي في تسيير الجماعات المحلية متبوعا بتكوين المستخدمين الجدد .
- . ضرورة توفير الموارد المالية الكافية و الاطارات البشرية المؤهلة للنهوض بالتنمية المحلية.
- . توفير اليات التعاون و التكامل بين البلديات و الولايات.
- . تدعيم الاستقلال المالي وذلك بنثمين الموارد المالية الذاتية،و العمل على خلق نوع من التوازن و التناسب بين اختصاصات الجماعات المحلية و الموارد المالية ،و الحد من الوصاية الادارية لأن أكثر المداولات التي تخضع للوصاية هي التي تتعلق بالمالية.
- . تمكين المنتخبين المحليين من التدخل في تسيير المالية المحلية، وتخفيف الرقابة الممارسة على مالية الجماعات المحلية سواء كان ذلك قبل تنفيذ الميزانية أو بعد تنفيذ الميزانية.

1. باللغة العربية

أولا : الكتب

- بعلي محمد الصغير، الولاية في القانون الاداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الاداري، الطبعة الثانية، جسر النشر والتوزيع، الجزائر، 2007 .
- \_\_\_\_\_ ، التنظيم الاداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010 .
- \_\_\_\_\_ ، شرح قانون البلدية ، الطبعة الأولى، جسر النشر والتوزيع، الجزائر، 2012 .
- \_\_\_\_\_ ، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسر النشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- \_\_\_\_\_ ، الوجيز في القانون الاداري، الطبعة الثالثة، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- حسين مصطفى حسين، قانون الادارة المحلية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.
- ربيع أنور فتح الباب متولي، النظم السياسية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013.
- عصفور محمد شاكر، أصول الموازنة العامة، مكتبة الصفحات الذهبية، الرياض، 1988.
- عوابدي عمار، دروس في القانون الاداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
- فريحة حسين، شرح القانون الاداري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، د.ب.ن، 2010.
- فليح حسين خلف، المالية العامة، الطبعة الأولى ،عالم الكتب الحديث للنشر و التوزيع، الأردن، 2001.
- ناصر لباد، القانون الاداري "التنظيم الاداري"، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، د.د.ن، الجزائر، 2005 .
- ناصر لباد، الأساس في القانون الاداري، الطبعة الثانية، د.د.ن، الجزائر، 2011.

## ثانيا: الأطروحات و المذكرات

### أولا: الأطروحات

- مزياني فريدة ،المجالس الشعبية المحلية في نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري،مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه ،كلية الحقوق ،جامعة منتوري،قسنطينة ،2005.
- يوسفى فايزة ، تأثير النظام الانتخابي في تسير الجماعات الاقليمية ، اطروحة الدكتوراه ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية ، 2016 .

### ثانيا: المذكرات

- بابا علي فاتح ، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو ، 2010 .
- تسمبال رمضان ، استقلالية الجماعات الاقليمية في الجزائر (وهم أم حقيقة ) ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون " تحولات الدولة " ، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو ، 2009،
- حمادو دحمان ، الوسائل غير قضائية للرقابة على اعمال الادارة المحلية في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة ابي بكر بلقايد ، تلمسان، 2011.
- سهيلة صالحى ، الاستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، فرع المؤسسات السياسية والادارية في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الاخوة منتوري ، قسنطينة ، 2009 .
- سي يوسف احمد ، تحولات اللامركزية في الجزائر حصيلة وافاق ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير " فرع تحويلات الدولة كلية الحقوق "، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، 2013 .
- صالحى عبد الناصر ، الجماعات الاقليمية بين الاستقلالية والتبعية ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، كلية الحقوق ، الجزائر ، 2010.
- طيبي سعاد، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، رسالة ماجستير في القانون، معهد الحقوق والعلوم الادارية" فرع ادارة ومالية"، جامعة بن عكنون ، الجزائر، 2002.
- يوسفى نورالدين ، الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر ، دراسة تقييمية لفترة 2000 - 2008 مع دراسة حالة ولاية البويرة ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية ، جامعة أمحمد بوقرة ، بومرداس ، 2010 .

- أمير حيزية ، الرقابة الوصائية على الجماعات الاقليمية في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين ، مذكرة ماستر أكاديمي ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، 2013 .

- بوقلوش صبرية ، الوصايا الادارية في ظل قانون البلدية رقم 11 - 10 ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية، 2012.

### ثالثا: المقالات

- بسمة عولمي ، " تشخيص نظام الادارة المحلية في الجزائر " ، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا ، عدد 4 ، ص ص. 257 ، 278.

- بلغالم بلال ، " واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد " ، مجلة صوت القانون ، العدد الأول ، أبريل ، 2002 ، ص ص. 155 ، 172.

- بن صغير عبد المؤمن ، " واقع اشكالية تطبيق الجباية المحلية في الجزائر صعوبات الاقترع ووافق التحصيل " ، مجلة الندوة للدراسات القانونية ، العدد الاول ، 2013 ، ص ص. 87 ، 110.

- لحضر مرغاد ، " الايرادات المحلية في الجزائر " ، مجلة العلوم الانسانية ، العدد السابع ، فيفري ، 2005 ، ص ص 1 ، 14.

- مسعوب شيهوب ، " المجموعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة " ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد الأول ، 2014 ، ص ص 128 ، 134.

- يوسف فايزة ، " تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الاصلاحات السياسية الجزائرية " ، المجلة الاكاديمية للبحث القانوني ، المجلد 07 ، العدد 01 ، 2013 ، ص ص 217 ، 230.

### رابعا : الملتقيات

تياب نادية ، مدى وجود لامركزية ادارية في الجزائر ، مداخلة أقيت بالملتقى الوطني حول " الجماعات الاقليمية وحتميات الحكم الراشد " ، المنعقد بجامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية، بت ن ، 2008 ، ص ص 9 ، 14 .

- بن اسماعيل حياة ، السبئي سهيلة ، التمويل المحلي للتنمية المحلية، مداخلة أقيت بالملتقى الدولي حول "سياسات التمويل المحلي وأثرها على الاقتصاديات و المؤسسات - دراسة حالة الجزائر و الدول النامية " ، المنعقد يومي 21 و 22 نوفمبر، بسكرة ، 2006 .

- ربحي كريمة ، بركان زهية ، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية (مراقبة ميزانية الجماعات المحلية) ، مداخلة أقيت بالملتقى دولي حول سير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات ، دت ن، البليدة .

- النصوص القانونية

أولاً: التشريع الأساسي

- دستور الجمهورية الديمقراطية الشعبية ل28\11\1996، صادر بمرسوم رئاسي رقم96-438، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، ج.ر.ج.د.ش عدد76، صادر في 8 ديسمبر 1996، معدل ومتمم بقانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر.ج.د.ش عدد25، صادر في 14 أبريل 2002، معدل ومتمم بقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.د.ش عدد63، صادر في 16 نوفمبر 2008، معدل ومتمم بقانون رقم 16-01، مؤرخ في 6 مارس 2016، ج.ر.ج.د.ش عدد4، مؤرخ في 7 مارس 2016.

ثانياً: التشريع العادي

- قانون رقم 90-21، مؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر.ج.د.ش عدد35، صادر في 15 أوت 1990 (ملغى).

- أمر رقم 95-20، مؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ج.د.ش عدد39، معدل ومتمم بأمر رقم 10-02، مؤرخ في 26 أوت، ج.ر.ج.د.ش عدد50، صادر 2010 (ملغى).

- أمر رقم 95-27، مؤرخ في 30 ديسمبر 1995، يتضمن قانون المالية، ج.ر.ج.د.ش عدد82، صادر في 31 ديسمبر، 1996 (ملغى).

- قانون رقم 90-08، مؤرخ في 7 أبريل 1990 بالبلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد15، صادر في 11 أبريل 1990 (ملغى).

- قانون رقم 90-09، مؤرخ في 7 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.د.ش عدد15، صادر في 11 أبريل 1990 (ملغى).

- قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد37، صادر في 3 جويلية، 2011.

- قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فبراير 2012، بالولاية، ج.ر.ج.د.ش عدد12، صادر في 4 جويلية، 2012.

ثالثاً: التشريع الفرعي

أولاً: المراسيم الرئاسية

- مرسوم رئاسي رقم91-196، مؤرخ في 4 جويلية 1991، يتضمن اعلان حالة الحصار، ج.ر.ج.د.ش عدد29، صادر في 4 جويلية 1991 (ملغى).

- مرسوم رئاسي رقم 92-44، مؤرخ في 9 فيفري 1992، يتضمن اعلان حالة الطوارئ، ج.ر.ج.د.ش عدد 10، صادر في 9 فيفري 1992، ملغى بموجب أمر 01-11، مؤرخ في 23 فيفري 2011، يتضمن رفع حالة الطوارئ، ج.ر.ج.د.ش عدد 12، صادر في 23 فيفري، 2011 (ملغى).

مرسوم رئاسي رقم 99-140 مؤرخ في 27 أكتوبر 1999 يتعلق بالتعيين في الوظائف لمدينة والعسكرية للدولة، ج.ر.ج.د.ش عدد 76، صادر في 31 أكتوبر 1999 (ملغى).

- مرسوم رئاسي رقم 15 - 140 ، مؤرخ في 27 ماي ، يتضمن احداث مقاطعات ادارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبة بها ، ج ، ر ، ج ج د ش عدد 29، لسنة 2015 .

### ثانيا : المراسيم التنفيذية

- مرسوم رقم 82-31 ، مؤرخ في 23 جانفي 1982 ، يحدد صلاحيات رئيس الدائرة، ج.ر.ج.د.ش عدد 4، صادر في 26 جانفي 1982 (ملغى).

- مرسوم تنفيذي رقم 92-414 ، مؤرخ في 14 نوفمبر 1992 ، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج.ر.ج.د.ش عدد 82 ، معدل بمرسوم تنفيذي رقم 09-374 ، مؤرخ في 16 نوفمبر 2009 ، ج.ر.ج.د.ش عدد 67 ، صادر في 19 نوفمبر 2009 (ملغى).

- مرسوم تنفيذي رقم 92-141 ، مؤرخ في 11 أبريل 1992 ، يتضمن حل مجالس شعبية ولائية، ج.ر.ج.د.ش عدد 27 ، صادر، في 12 أبريل 1992 (ملغى).

- مرسوم تنفيذي رقم 92-142 ، مؤرخ في 11 أبريل 1992 ، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد 27 ، صادر، في 12 أبريل 1992 (ملغى).

- مرسوم تنفيذي رقم 94-215 ، مؤرخ في 23 جويلية 1994 ، يحدد أجهزة الادارة العامة في الولاياتو هياكلها، ج.ر.ج.د.ش عدد 48 ، صادر في 27 جويلية 1994.

- بلعباس سعد كمال الدين، واقع اللامركزية- استقلالية الجماعات المحلية-، مذكرة التربص، السنة الرابعة، المدرسة الوطنية للادارة، مديرية التربصات دفعة 39، ولاية تيارت، 2006.

- مرسوم تنفيذي رقم 15-141 ، مؤرخ في 28 ماي 2015 ، يتضمن تنظيم المقاطعة الادارية و سيرها ، ج.ر.ج.د.ش عدد 29، لسنة 2015.

### 2- باللغة الفرنسية

#### - les ouvrages

\_ Francois rabie, finances locales Toulouse, dalloz, 1995.

\_ Michel bouvier, les finance locales, paris, l.g.d.j.1995.

## الفهرس

- 2.....مقدمة
- 5.....الفصل الأول: التبعية الادارية.
- 6.....المبحث الأول: اشكالات دراسة الانتخاب وفعالية أداءاته.
- 6.....المطلب الأول: تدني مستوى التأهيل لدى المنتخبين.
- 7.....الفرع الأول: اطلاق حرية الترشح.
- 8.....الفرع الثاني: عدم تمكين المنتخبين المحليين من دورات تكوينية.
- المطلب الثاني: منح الأجهزة المعنية اختصاصات محلية على حساب أداء المنتخبين المحليين.
- 10.....
- 11.....الفرع الأول: المركز القانوني للوالي.
- 12.....أولا: صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة.
- 13.....ثانيا: صلاحيات الوالي باعتباره هيئة تنفيذية.
- 14.....ثالثا: صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للولاية.
- 14.....الفرع الثاني: رئيس الدائرة.
- 15.....الفرع الثالث: مجلس الولاية.
- 16.....الفرع الرابع: مجلس المقاطعة.
- 17.....المبحث الثاني: الوصاية المشددة على الجماعات الاقليمية.

- 17.....المطلب الأول: خضوع أعمال الجماعات الاقليمية لرقابة السلطة الوصية.....
- 18.....الفرع الأول: التصديق.....
- 18...أولا: السلطة التقديرية للوالي في التصديق على مداوات المجلس الشعبي البلدي...
- ثانيا: السلطة التقديرية لوزير الداخلية في التصديق على مداوات المجلس الشعبي  
الولائي.....19.....
- 20.....الفرع الثاني: الالغاء.....
- 20...أولا: الغاء مداوات المجلس الشعبي البلدي.....
- 21...ثانيا: الغاء مداوات المجالس الشعبية الولائية.....
- 22.....الفرع الثالث: الحلول.....
- 22...أولا: حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي.....
- 23...ثانيا: حلول وزير الداخلية محل المجلس الشعبي الولائي.....
- 23.....المطلب الثاني: خضوع المنتخبين لرقابة السلطة الوصية.....
- 24.....الفرع الأول: التوقيف.....
- 24...أولا: توقيف أعضاء المجالس الشعبية البلدية.....
- 25...ثانيا: توقيف أعضاء المجالس الشعبية الولائية.....
- 25.....الفرع الثاني: الاقالة.....
- 25...أولا: اقالة أعضاء المجلس الشعبي البلدي.....
- 26...ثانيا: اقالة أعضاء المجلس الشعبي الولائي.....

26.....	الفرع الثالث: الأقسام
26.....	أولاً: الأقسام بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي
27.....	ثانياً: الأقسام بالنسبة لأعضاء المجالس الشعبية الولائية
27.....	المطلب الثالث: خضوع المجلس كهيئة لرقابة السلطة الوصية
27.....	الفرع الأول: تعريف الحل
28.....	الفرع الثاني: سلطة الحل بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية
28.....	أولاً: الحل بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية
28.....	ثانياً: الحل بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية
30.....	خلاصة الفصل الأول
38.....	الفصل الثاني: التبعية المالية بين استقلالية التحصين و اكرهات الميزانية
39.....	المبحث الأول: محدودية الموارد المالية
39.....	المطلب الأول: عدم كفاية الموارد الجبائية
40.....	الفرع الأول: الموارد العائدة كلياً للجماعات المحلية
40.....	أولاً: الرسم على النشاط المهني
41.....	ثانياً: الدفع الجزافي
41.....	ثالثاً: الرسم العقاري
42.....	أولاً: الرسم العقاري على الملكيات المبنية
42.....	ثانياً: الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية

- 42.....رابعاً: رسم الإقامة.
- 42.....خامساً: الرسم على السكن.
- 42.....سادساً: رسم التظهير.
- 43.....سابعاً: الرسم الخاص على الرخصة العقارية.
- 43.....ثامناً: الرسم الخاص بالاعلانات و الألواح المهنية.
- 44.....الفرع الثاني: الموارد العائدة جزئياً للجماعات الإقليمية.
- 44.....أولاً: الرسم على القيمة المضافة.
- 45.....ثانياً: الرسم على الذبح.
- 46.....ثالثاً: الضريبة على الأملاك.
- 46.....رابعاً: قسيمة السيارات.
- 47.....خامساً: الضريبة على أرباح المناجم.
- 47.....سادساً: الضريبة الجزافية الوحيدة.
- 48.....سابعاً: الرسم على الأطر المطاطية و الزيوت و الشحوم.
- 48.....المطلب الثاني: ضعف الموارد غير الجبائية.
- 48.....الفرع الأول: موارد الأملاك.
- 49.....أولاً: الأملاك المتنازل عليها لفائدة البلديات.
- 49.....ثانياً: الموارد الناتجة عن الاحتياطات العقارية.
- 49.....الفرع الثاني: القروض.

- 50.....الفرع الثالث: الاعانات المقدمة من طرف الدولة
- 51.....الفرع الرابع: التبرعات والهبات
- 52.....المبحث الثاني: محدودية دور المنتخبين المحليين في تسيير المالية المحلية
- 52.....المطلب الأول: اعداد وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية
- 53.....الفرع الأول: اعداد ميزانية الجماعات المحلية
- 53.....أولاً: مرحلة اعداد الميزانية
- 54.....ثانياً: مرحلة التصويت على الميزانية
- 55.....ثالثاً: مرحلة المصادقة على الميزانية
- 55.....الفرع الثاني: مرحلة تنفيذ الميزانية
- 56.....أولاً:المرحلة الادارية
- 56.....ثانياً: المرحلة المحاسبية
- 56.....المطلب الثاني: خضوع المنتخبين لرقابة مالية معقدة
- 57.....الفرع الأول: الرقابة السابقة الممارسة على مالية الجماعات المحلية
- 57.....أولاً: رقابة المراقب المالي
- 59.....ثانياً: رقابة المحاسب العمومي
- 60.....الفرع الثاني: الرقابة اللاحقة الممارسة على مالية الجماعات الاقليمية
- 60.....أولاً: المفتشية العامة للمالية كالية للرقابة
- 61.....ثانياً: رقابة مجلس المحاسبة

62..... خلاصة الفصل الثاني

64..... الخاتمة

68..... قائمة المراجع

## ملخص

تعتبر الجماعات المحلية الصورة المجسدة للامركزية، وقد منحت لها استقلالية لممارسة الاختصاصات الممنوحة لها، لكن هذه الاستقلالية تكتنفها عوائق تكمن أساسا في خضوع الجماعات المحلية للتبعية الادارية والتبعية المالية.

تكمن أسباب التبعية الإدارية، في إخفاق الانتخاب في تدعيم الاستقلالية، وذلك من خلال لانعدام شروط الترشح، مما فتح المجال لمنح اختصاصات محلية لأجهزة عدم التركيز على المستوى المحلي، وكذا تشديد الوصاية، أما التبعية المالية فتعود لضعف الموارد المالية، وكذا محدودية دور المنتخبين في تسيير المالية المحلية.

## Résumé

Les collectivités locales constitue l'incarnation de la décentralisation, elles heurt dotées d'une indépendance leur permettant d'exercer leur compétence. Ce pendant cette dernière se heurte à des limites tenant notamment à leur dépendance administrative et financière.

Les causes de la dépendance administrative consistent dans l'absence du vote dans le renforcement de l'indépendance et ce par l'absence des loudmortioms de candidas elle ce qui a permet le de reconnaître des compétences locales à des organes descentralisés, ce à quoi j'ajoute le renforcement de la tutelle. Quant à la dépendance financière, elle tient la réduction des sources des sources de financière et au rôle réduit des élus dans la gestion financière locale.