

# البلدية بين الاستقلالية والتبعية

مذكرة مكملة لمقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق  
(تخصص قانون الدولة والمؤسسات العمومية)

إشراف الدكتورة:  
ضريفي نادية

إعداد الطالب:  
نوار عبد الحكيم

لجنة المناقشة:

الأستاذ : رويصات المسعود..... رئيسا  
الدكتورة : ضريفي نادية..... مقرا  
الدكتور : بوكثير عبد الرحمان..... مناقشا

# الإهداء

أهدي خالص عملي لله عز وجل سبحانه والغني عن عباده  
إلى التي حملتني وهنا على ومن والتي لو وفيت جميع أهل  
الأرض حقهم ما وفيت حقها:

أمي الحبيبة نبع الطيبة ومدرسة الحنان.

إلى من أعطانني كل شيء دون ملل، وعرفتني منه أن  
بالإرادة والعمل يتحقق الأمل، جعلني الله صدقة جارية له  
إلى روح والدي: أحمد نضر الله له،

إلى جميع أفراد عائلتي الذين شجعوني دائما للمضي إلى

## الأمم

إلى كل أصدقائي وزملائي، متمنيا من الله دوام علاقاتي معهم.  
وإلى كل من قدم لي دعما ماديا ومعنويا ولو بدعاء من  
بعيد لإتمام هذا العمل.

# شكر و عرفان

أحمد الله عز وجل وأشكره تعالى على نعمه علينا بأن وفقنا

لإتمام هذا العمل المتواضع

وأتوجه بخالص امتناني للدكتورة ضريفي نادية لقبولها

الإشراف على هذا البحث وعلى متابعتها لكل خطواته بجدية وصبر

دون بخل بالنصيحة والإرشاد

كما أتقدم بخالص عرفاني للدكتور فواز لجلط حفظه الله

ورحمه

كما لا يفوتني أن أتوجه بالشكر إلى كل من ساهم من قريب

أو بعيد ولو بكلمة تشجيع في إنجاز هذا البحث حتى اكتمل

بعون الله على هذا الوجه.

## قائمة المختصرات:

-ج.ر.ر: الجريدة الرسمية رقم

-د.ت.ن: دون تاريخ نشر

-د.م.ج: ديوان المطبوعات الجامعية

-م.ف.ب: مجلة الفكر البرلماني

مقدمة

### مقدمة:

تضطلع الدولة بدور جوهري على إقليمها باعتبارها المسؤولة أمام مواطنيها بإدارة شؤونهم وإشباع حاجياتهم، ونظرا لتنوع هذه الحاجيات وكثرتها، تعتمد الدولة في توليها على أسس ومبادئ التنظيم الإداري الذي ينقسم إلى أسلوبين، هما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية.

ويعتبر أسلوب المركزية الإدارية من أعرق الأساليب التي تتبعها الدول في التنظيم الإداري، والذي يعني: "حصر الوظيفة الإدارية في يد سلطة واحدة رئيسية تتفرد بالبت النهائي في جميع الاختصاصات الداخلة في الوظيفة الإدارية عن طريق ممثليها في عاصمة الدولة أو في أقاليمها تسمى السلطة المركزية".<sup>1</sup>

ومع تطور المجتمعات وتزايد حاجياتهم تعددت المجالات التي تتدخل فيها الدولة، فأصبح انتهاج أسلوب المركزية الإدارية غير كاف للنهوض بجميع الاحتياجات وتلبيتها خاصة منها تلك المصالح المتميزة التي تخص إقليم معين دون آخر، وهو ما يجعل الدولة تقف عاجزة أمامها مما يؤدي بها إلى اللجوء لنظام اللامركزية الإدارية حتى تتفرغ لمهامها السيادية.

فكل الدول يجب عليها انتهاج تنظيم إداري يقوم على إدارة مركزية وأخرى لامركزية مهما تميز نظامها السياسي والاقتصادي، إلا أن الاختلاف ينحصر في نسبة الأخذ بالأسلوبين والذي يكون حسب معطيات الدولة واحتياجاتها.

<sup>1</sup> خيرة مقطف، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا- دراسة نظرية تحليلية -، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الادارية، بن عكنون، 2001/ 2002، ص 7 .

## مقدمة

وتأخذ اللامركزية الإدارية شكلين، فإما تكون في شكل لامركزية مرفقيه (مصلحية)، والتي تمارس في حدود المصلحة المستهدفة، وإما تكون في شكل لا مركزية إقليمية (محلية) أين تمارس في حدود الإقليم، والتي تعتبر أهم تطبيق للامركزية الإدارية. وغالبية الفقهاء يجمعون على أن اللامركزية المحلية تقوم على ثلاث عناصر أساسية، تتمثل فيما يلي:

- 1 الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة.
- 2 أن يتولى إدارة هذه المصالح هيئات محلية منتخبة ومستقلة.
- 3 خضوع هذه الهيئات للرقابة الوصائية من جانب السلطة المركزية.<sup>1</sup>

وبالنسبة للجزائر فهي كغيرها من الدول قد زاوجت بين المركزية واللامركزية، ويتضح تبني أسلوب اللامركزية المحلية من خلال معالجة مختلف دساتيرها لذلك، حيث تنص المادة 09 من دستور 1963 على أن المجموعة الإقليمية الإدارية الاقتصادية والاجتماعية القاعدية هي البلدية،<sup>2</sup> كما نصت المادة 36 من دستور 1976 على أن المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية،<sup>3</sup> وبالنسبة لدستور سنة 1989 والتعديل الدستوري لسنة 1996 فقد نصت المادة 15 من كليهما على أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية مع التأكيد على أن الجماعة القاعدية للدولة هي البلدية والتي تمثل موضوع دراستنا.<sup>4</sup>

وتكريسا لهذا التبني الدستوري للامركزية الإقليمية والاعتراف بأهمية البلدية كقاعدة للامركزية، صدر أول قانون للبلدية بموجب الأمر 24-67 حيث أدركت السلطات العمومية

<sup>1</sup> المرجع السابق، ص 31-32 .

<sup>2</sup> المادة 09 من دستور الجزائر لسنة 1963، المؤرخ في 10/09/1963، ج.ر.رقم: 1963/64.

<sup>3</sup> المادة 36 من دستور الجزائر لسنة 1976، المؤرخ في 22/11/1976، ج.ر.رقم: 1976/94.

<sup>4</sup> المادة 15 من دستور الجزائر لسنة 1989، المؤرخ في 28/02/1989، ج.ر.رقم: 1989/09.

-المادة 15 من دستور الجزائر لسنة 1996، المؤرخ في 07/12/1996، ج.ر. رقم: 1996/76.

## مقدمة

مبكرا أهمية الدور الذي يمكن أن تؤديه هذه الهيئة،<sup>1</sup> ثم صدر بعده القانون 08-90 كأول قانون ينظم البلدية في ظل التعددية السياسية، والذي يعرفها بأنها الجماعة الإقليمية الأساسية،<sup>2</sup> إلى أن صدر القانون رقم 10-11 ساري المفعول، والذي عرفها بأنها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وإطارا لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، مع إقراره في المادة 03 بأنها تساهم مع الدولة، بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه،<sup>3</sup> ويلاحظ هنا أن المشرع قد تراجع عن نظرته لأهمية البلدية ودورها في التكفل بالشؤون المحلية حيث اعتبرها مجرد هيئة تساهم مع الدولة، وهو ما لا نجده في القانون 08-90.

وباعتبار أن البلدية هي الجماعة القاعدية التي تجسد اللامركزية الإقليمية، يفترض توافرها على العناصر الثلاث المشكلة للامركزية الإقليمية، خاصة عنصر استقلاليتها عن السلطة المركزية، إذ يعد العمود الفقري للامركزية الإقليمية.

وبالرجوع للمادة الأولى من القانون 10-11 والقانون 08-90 المتعلقين بالبلدية نجد أن المشرع يصرح بالاستقلالية المالية فقط،<sup>4</sup> وكأنه يعتبر استقلالية الهيئات المحلية محصورة فقط في الجانب المالي، وهذا دون التغاضي عن القانون 24-67 الذي لم يصرح تماما باستقلالية البلدية في أي جانب من جوانبها.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> قانون البلدية رقم 24-67، مؤرخ في 18/01/1967، ج.ر.رقم: 06/1967.

<sup>2</sup> المادة 01 من قانون البلدية 08-90. المؤرخ في 07/04/1990، ج.ر.رقم: 15/1990.

<sup>3</sup> المادة 01 من قانون البلدية 10-11، المؤرخ في 22/06/2011، ج.ر.رقم: 37/2011.

<sup>4</sup> المادة 01 من قانون البلدية 10-11، المرجع نفسه.

<sup>5</sup> قانون البلدية 24-67، المرجع السابق.

## مقدمة

وتبرز أهمية هذا الموضوع من المركز الجوهري الذي تحتله البلدية في الدولة كونها أداة لترسيخ النهج الديمقراطي ولفكرة حكم الشعب لنفسه بنفسه، ولدورها المحوري في معالجة مشاكل المواطنين على المستوى المحلي لتميزها بالمرونة في إيجاد الحلول المناسبة لها، وباعتبارها معيارا لقياس مدى ديمقراطية نظام الحكم في الدولة، وهي الأعم بكيفية استثمار قدراتها وإمكاناتها في تعزيز ماليتها، وهو ما يؤدي إلى تخفيف العبء عن المصادر المالية الكلاسيكية للدولة.

وباعتبار استقلالية البلدية تمثل جوهر اللامركزية الإقليمية والتي بدونها تظل تقبع في محدودية أعمالها وعدم فاعليتها، فالذي دفعنا لمعالجة مدى استقلالية البلدية ينبع من بعض الأسباب الموضوعية التي ترتبط بمواصفات موضوع الدراسة وقيمه العلمية، وأخرى ذاتية ترتبط بالرغبة والاهتمام في معالجته ويمكن تلخيص أهم هذه المبررات في مايلي:

### أ. الأسباب الموضوعية:

- اعتبار استقلالية الجماعات الإقليمية والبلدية بصفة خاصة من الإشكاليات البارزة ومن المواضيع التي تحظى بأهمية كبيرة من طرف المسؤولين في الجزائر بصفتها المقياس الحقيقي لتوافر مقومات اللامركزية المحلية.
- معاناة البلدية من صعوبات عميقة جعلها مرتبطة بعدم وضوح العلاقة بينها وبين جهة الوصاية، مما يستوجب معالجتها وتقديم اقتراحات وحلول لتفعيل استقلاليتها للتحرر من وحل التخلف الذي يطغى على التنمية المحلية.

### ب. الأسباب الذاتية:

- الاهتمام بالبحث في كل ما هو مرتبط بشؤون الجماعات الإقليمية كونها مرتكز النهوض بجودة الحكم وتنمية البلاد في كافة المجالات.

- محاولة توظيف الخبرات النظرية والمكتسبات المعرفية في معالجة تجسيد اللامركزية الإقليمية بالجزائر، والوصول بذلك إلى حلول للمشاكل التي تقبع فيها البلدية والتي أساسها تدهور الأداء المحلي الذي نتج عن سيف الوصاية الذي تخضع له البلديات.

وتتمثل الصعوبات التي واجهتنا أثناء إعداد هذا البحث فيما يلي:

1 - تميز موضوع البحث بالشمولية والاتساع مما صعب علينا حصره والتطرق لجميع جوانبه خاصة مع ضيق الوقت، فالبلدية بصفتها المسؤولة عن تصريف الشؤون المحلية المتميزة بالتنوع والتعدد كان من الصعب علينا التطرق لكل هذه الجوانب وتحليل قوانينها، والتعمق بكل جزئية منها وإعطائها الصياغة والإيجاز بالقدر الذي يمنح البحث العلمي قيمته الحقيقية.

2 - تتطلب مقتضيات البحث التطرق لجميع المواد القانونية التي تركز استقلالية البلدية وتلك التي تبين تبعيتها وهو ما يعتبر مستحيلا مع تثارها في قانون البلدية وبعض النصوص الأخرى والتي يصعب احتوائها وترتيبها مع سياق البحث والتعليق عليها.

3 - صعوبة التحصل على المراجع التي تخدم موضوع البحث خاصة مع افتقار مكتبة الكلية إلى الكثير من المراجع المتخصصة بإشكاليات الإدارة المحلية، مما دفعنا إلى التنقل إلى جامعات أخرى للتحصل عليها وهو ما صعب علينا فعله في ظل هذا الوقت الضيق.

وبالرغم من أن هذه الدراسة ليست الأولى التي تتطرق لموضوع البلدية واللامركزية المحلية، إلا أن لها خصوصيتها مقارنة بالدراسات التي سبقتها والتي نذكر منها:

دراسة رابعي إبراهيم (2005): استقلالية الجماعات المحلية - الضمانات والحدود-، مذكرة ماجستير، جامعة عنابة، الجزائر، دراسة قاضي كمال (2013): البلدية في القانون رقم 11-10، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون جامعة الجزائر، دراسة صالح عبد الناصر

## مقدمة

(2010):الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق بن  
عكنون، الجزائر، دراسة ملياني صليحة (2015): الجماعات المحلية بين الاستقلالية  
والرقابة، مذكرة ماجستير ، جامعة المسيلة، الجزائر.

إن هذه الدراسات تشترك في العديد من النقاط مع ما سيتم تناوله في هذا البحث، ولكن  
أغلبها قد تم في ظل قانون البلدية الملغى، وبالإضافة إلى ذلك فقد أغفلت العديد من الجوانب  
التي تعزز من الاستقلالية، كما أنها لم تتناول الكثير من مظاهر التبعية المتواجدة في  
المنظومة القانونية الجزائرية خاصة تلك التي تنتهك الاستقلالية بشكل مباشر، حيث نجدها  
تقتصر على توضيح صور الوصاية الممارسة على الجماعات المحلية مع بعض مظاهر  
تشديدها.

وبالتالي هناك اختلافات جوهرية بين هذه الدراسات والتي نحن بصدددها وذلك من نواحي  
كثيرة سواء من الناحية المنهجية أو من ناحية زوايا الطرح المتناولة أو من حيث الإشكاليات  
التي سيتم معالجتها.

ويكمن الهدف من هذه الدراسة في تسليط الضوء على درجة استقلالية البلدية ومواطن  
المساس بهذه الاستقلالية، والوصول بذلك إلى بعض الأهداف العلمية، من خلال تحليل  
النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالبلدية، وتوضيح العراقيل التي تقف أمام التنمية  
المحلية وفي مطلعها تلك الوصاية المفروضة عليها، والتي أدت إلى تضارب أولوياتها  
وانعدام تجانسها مع المصالح العمومية المحلية، للوصول في الأخير إلى إيذاء الملاحظات  
واقترح بعض التعديلات والحلول في محاولة منا لجلب اهتمام المسؤولين على المستوى  
المركزي والإقليمي من أجل الاعتماد على البحوث العلمية.

### إشكالية الدراسة:

إن اعتراف المؤسس الدستوري بأن البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وبأن المجلس الشعبي البلدي يمثل قاعدة اللامركزية، وإقرار المشرع بتمتع البلدية بالشخصية المعنوية وباستقلالية ميزانيتها يدعونا لطرح التساؤل التالي:

هل تجسد البلدية نظام اللامركزية الإقليمية بما يقتضيه من استقلالية؟ وما هي طبيعة العلاقة التي تربطها بالسلطة المركزية؟

بهدف الوصول للغاية من هذا البحث سيتم الاعتماد في معالجة هذه الإشكالية على المنهج التحليلي الاستنتاجي تماشياً مع طبيعة الدراسة، من خلال التطرق إلى بعض الجوانب النظرية، وتحليل مختلف النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بتكريس استقلالية البلدية، وتلك المتعلقة بتبعيتها للسلطة المركزية، واستنتاج الوسائل القانونية التي أقرها المشرع للحفاظ على استقلاليتها، ومدى تجسيدها لنظام اللامركزية من خلال تشخيص الغموض الذي يكتنف علاقة البلدية بالسلطة المركزية، وذلك بالاعتماد على خطة نعتقد أنها مناسبة لمعالجة هذا الموضوع من خلال فصلين:

### الفصل الأول : مظاهر استقلالية البلدية

حاولنا من خلاله معالجة مظاهر تمتع البلدية بوسائل الاستقلالية العضوية والوظيفية والمالية، من خلال التطرق لمقومات وأسس الاستقلالية التي يفرضها نظام اللامركزية الإقليمية، ثم توضيح الآليات التي كفلها المشرع لضمان استقلالية البلدية في كل جانب من الجوانب الثلاث.

### الفصل الثاني : مظاهر تبعية البلدية

نظرا لكون هذه الاستقلالية التي تتمتع بها البلدية تبقى نسبية سيتم التطرق للانتهاكات الماسة باستقلالية البلدية من الناحية العضوية والوظيفية والمالية وما ينجر عنها من خضوع البلدية وتبعيتها للسلطة المركزية، مع توضيح تداعياتها والتي تتمثل أساسا في الإقرار الصريح بتجاوز حدود العلاقة التي تربط بين البلدية والسلطة المركزية.

# الفصل الأول

مظاهر تبعية البلدية

## الفصل الأول: مظاهر استقلالية البلدية

تعتبر استقلالية الجماعات الإقليمية من بين أهم عناصر اللامركزية، وذلك لما ينتج عنها من تحقيق للديمقراطية كونها تمنح الهيئات المحلية قدرا من الحرية لتتولى مهامها بذاتها. فنظام اللامركزية لا يتحقق إلا من خلال توافر عناصره والتي تعتبر الاستقلالية أساسها، وبقدر اكتمال مقومات اللامركزية تكون الجماعات المحلية أقدر على تحقيق الغايات التي أنشأت من أجلها.

وبهذا الصدد يرى الدكتور محمد نور الدين أن هذه الاستقلالية لا تتحقق إلا بتوافر عناصر أساسية ومتكاملة هي:

- 1 الاعتراف بالشخصية المعنوية للهيئة المحلية.
- 2 أن يمثل هذا الشخص المعنوي مجلس محلي منتخب.
- 3 أن يتكفل هذا المجلس المنتخب بإدارة شؤونه ذاتيا.
- 4 قدرة المجلس المحلي على تكوين موارد مالية خاصة وحرية التصرف فيها.<sup>1</sup>

وبما أن الاستقلالية ماهي إلا نتيجة من نتائج ثبوت الشخصية المعنوية للجماعات المحلية، فقد اعترف المشرع الجزائري في المادة الأولى من قانون البلدية رقم 10-11 بالشخصية المعنوية للبلدية وبذمتها المالية المستقلة، مكرسا بذلك استقلاليتها من خلال إرساء مبادئ الديمقراطية في تشكيل هيكلها الإدارية، ومنحها سلطة واسعة في التكفل بشؤونها المحلية، وتمكينها من تكوين موارد مالية ذاتية، مع الإقرار بحريتها في التصرف فيها، وهو ما سيتم معالجته من خلال دراسة الجوانب الثلاث لاستقلالية البلدية كما يلي:

المبحث الأول: استقلالية البلدية من الناحية العضوية.

المبحث الثاني: استقلالية البلدية من الناحية الوظيفية.

المبحث الثالث: استقلالية البلدية من الناحية المالية.

<sup>1</sup> عبد الناصر صالح، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، بن عكنون،

## المبحث الأول: استقلالية البلدية من الناحية العضوية

يعد الاستقلال العضوي للهيئات المحلية من بين أهم مظاهر الاستقلالية عن السلطة المركزية، فلا بد من اختيار أعضاء المجالس التي تتولى إدارة الهيئات اللامركزية بأسلوب يضمن استقلاليتها وعدم خضوعها لإرادة السلطة المركزية، وحتى تتمكن هذه المجالس من تجسيد متطلبات المجتمع المحلي الحديث من خلال رفع قدرتها على تقديم الخدمات المتنوعة إلى حد رضا سكان الوحدة المحلية التي يمثلها المجلس المحلي، فإن المشرع من الضروري أن يسعى من خلال القوانين التي تحكم المجالس البلدية، إلى تقرير أسلوب معين لاختيار أعضاء المجلس بحيث يكون في مستوى تطلعات السكان المحليين.<sup>1</sup>

وبما أن الانتخاب يعد أحسن الأساليب لاختيار أعضاء المجالس المحلية فسيتم التطرق لأهمية الانتخاب ودوره في ضمان الاستقلالية العضوية (مطلب أول) ثم إلى كيفية تدعيم المشرع للاستقلالية العضوية للبلدية (مطلب ثاني).

### المطلب الأول: الانتخاب كآلية لضمان الاستقلالية العضوية للهيئات المحلية

يقتضي منطق ومفهوم الديمقراطية المحلية أن يتولى إدارة الشؤون المحلية هيئات محلية خاصة على صلة واتصال بأصحاب العلاقة، أي بسكان الوحدة المحلية فتولي موظفو السلطات المركزية في الأقاليم إدارة هذه الشؤون المحلية يخل بمنطق وفكر وفلسفة اللامركزية الإقليمية ويخرجها من مضمونها ومحتواها،<sup>2</sup> وبما أن هياكل الجماعات المحلية تنقسم إلى جهاز تداولي وجهاز تنفيذي، سيتم التطرق إلى أهمية اختيار أعضاء كل من الجهازين عن طريق الانتخاب ثم الانتقال إلى كيفية تأثير تحديد العهدة الانتخابية على الاستقلالية العضوية.

<sup>1</sup> خالد سمارة الزعبي ، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية ، ط3، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن ، 1988، ص60.

<sup>2</sup> علي خطر الشنطاوي، الإدارة المحلية، ط2، دار وائل للنشر للتوزيع، الأردن ، 2007، ص102.

## الفرع الأول: التمتع بجهاز تداولي مستقل

يستلزم المنطق الديمقراطي أن تتكون الهيئات المحلية من عناصر منتخبة ومختارة من سكان الوحدة المحلية المكلفة بإدارة الشؤون المحلية طالما أنها تمثل هؤلاء السكان سياسياً، وتتولى تصريف شؤونهم المحلية إدارياً فمن المنطق أن تربطها بهم روابط وثيقة فلا يمكن تصور قيام روابط وثيقة بين الهيئات المحلية وبين سكان الوحدات المحلية، كما لا يمكن أن يكون لهذه الهيئات المحلية طابع تمثيلي إلا إذا انتخبت انتخاباً مباشراً من قبل سكان وأبناء الوحدة المحلية فالأسلوب الوحيد الذي يشبع رغبات وطموحات سكان الوحدة المحلية هو الأسلوب الذي يتفق وينسجم مع المنطق الديمقراطي "الانتخاب من قبل سكان الوحدة المحلي"، فلكي تكون اللامركزية الإقليمية حقيقة على الصعيد السياسي يجب أن تكون الجهات التي تتصرف باسم الهيئات المحلية ممثلة لسكان وأبناء الوحدة المحلية وليست ممثلة للسلطات المركزية في هذه الوحدة.<sup>1</sup> ولن يتحقق هذا الطابع التمثيلي المنشود إلا بتوافر شرطان أساسيان هما:

الشرط الأول: يجب أن تنتمي الهيئات المحلية التي تتولى مهام إدارة شؤون الوحدة المحلية إلى سكان هذه الوحدة، بمعنى يجب أن يعهد بإدارة شؤون الوحدة المحلية إلى أبنائها، فلكي تكتسب هذه السلطة الصفة المحلية يجب أن تختار من هذا الوسط وتكون مكونة من سكان هذا الوسط المحلي.<sup>2</sup>

الشرط الثاني: أن يتم اختيار أعضاء الهيئات المحلية من قبل سكان الوحدة المحلية إذ من غير المتصور أن يلجأ سكان الوحدة المحلية إلى وسيلة أخرى لاختيار وتكوين الهيئات المحلية غير وسيلة الانتخاب، فالديمقراطية هي النظام الذي يسمح لمجتمع معين بأن يحكم

<sup>1</sup> المرجع السابق، ص 103 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه ، ص 103 .

نفسه بنفسه بدلا من أن يكون محكوما،<sup>1</sup> ولذلك ذهب البعض للقول بأن المعيار الرئيسي لاستقلالية الهيئات المحلية هو في اختيار أعضاء المجالس المحلية بالانتخاب،<sup>2</sup> وهذا يقودنا للتطرق إلى أهمية أسلوب الانتخاب في اختيار أعضاء الهيئات المحلية والتي يمكن إجمالها في النقاط التالية :

1 - إن وسيلة الانتخاب هي الضمان الأمثل والأوحد لتجسيد الاستقلالية، إذ لا يمكن أن يتحقق الاستقلال بصورة واضحة وفعالة إلا إذا تم اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب السري المباشر، فإعمال الانتخاب يعني وجود تنظيم محلي لامركزي مستقل وانعدامه يعني فقدان الجماعات المحلية للحرية والاستقلال، فالاستقلال بالنسبة للأشخاص القانونية المعنوية التي تمثل الهيئات المحلية يظهر في عدم تعيين أعضائها من طرف السلطة المركزية.<sup>3</sup>

2 - إن وجود الأعضاء المنتخبين يحول دون أن تمارس السلطة المركزية ضغوطا عليهم حيث أن ولائهم للجماهير التي هي مصدر سلطتهم ووجودهم وليس للسلطة المركزية، وهذا على عكس الوضع في حالة ما يكون الأعضاء معينين حيث يكون ولائهم مزدوجا ومتحيزا للسلطة المركزية كمصدر لوجودهم.<sup>4</sup>

3 - الانتخاب هو تحرير نفسي لعضو المجلس لأنه لو كان معيناً لبقى يقبع في ظل الولاء لمن عينه ويعمل على إرضائه ورد الجميل له مما يتولد عنه ضياع للاستقلال وإهدار للمصالح العامة لسكان.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> المرجع السابق ، ص 103.

<sup>2</sup> Charles Roig , Théorie et réalité de la de centralisation , Revue française de la science politique , juin 1966, p 448 .

<sup>3</sup> عادل بوعمران ، البلدية في التشريع الجزائري ، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 19 .

<sup>4</sup> خالد سمارة الزعبي ، المرجع السابق، ص 66 .

<sup>5</sup> عادل بوعمران ، المرجع نفسه ، ص 20 .

- 4 - إن العمل بأسلوب الانتخاب يساهم إلى حد بعيد في تحسين سير المصالح الإدارية للمنطقة، لدراية المنتخبين الجيدة بخبايا المنطقة التي هم بصدد تسييرها وإدارتها من جهة ولوجود مصالح شخصية ومادية ترتبط مباشرة بحسن سير مرافقهم المحلية إذ يفترض أن يكونوا أكثر غيرة على إنجاز هذه الإدارة لشعورهم بان النتائج تنصرف مباشرة إليهم.<sup>1</sup>
- 5 - إن نظام الانتخاب يكفل استقلال المجالس المحلية على عكس ذلك في ظل نظام التعيين فتصبح المجالس المحلية يسودها التبعية المطلقة للإدارة المركزية دون النظر لما ينفع أهالي الوحدة المحلية، فالعضو المعين لا يستطيع أن يتجاهل أن الإدارة المركزية هي التي اختارته ومن ثم فهو لا يستطيع أن يناقش ويدافع وينقد ويوجه دون التأثير بهذه التبعية.<sup>2</sup>

#### الفرع الثاني: التمتع بجهاز تنفيذي مستقل

إن المجلس المحلي بعد أن يتم تشكيله من عدد معين من الأعضاء ولفترة زمنية محددة، فإنه يحتاج لدى مباشرة نشاطاته إلى تنظيم العمل وتوزيع الاختصاصات بين أعضائه لتسهيل عملية القيام بالواجبات الموكلة إليه،<sup>3</sup> ويتولى ذلك رئيس المجلس الذي يتم اختياره عن طريق الانتخاب أو التعيين:

أولاً: الانتخاب وهو نوعان الانتخاب غير المباشر ويتم ذلك بانتخاب الرئيس من قبل أعضاء المجلس المحلي أنفسهم ويكون عادة من بين الأعضاء الحائزين على الأغلبية بعضوية المجلس، أو بطريقة الانتخاب المباشر حيث يتم انتخابه من خارج أعضاء المجلس ويكون مباشرة من المواطنين حسبما يشترط المشرع ومبرر هذا الاتجاه هو العمل لوضع الاتجاه

<sup>1</sup> المرجع السابق ، ص20.

<sup>2</sup> زكريا المصري ، أسس الإدارة العامة ، دار الكتب القانونية ، مصر، 2008 ، ص 234 .

<sup>3</sup> خالد سمارة الزعبي ، المرجع السابق ، ص73-74.

الديمقراطي وتأكيد استقلالية المجالس المحلية في مواجهة السلطة المركزية في اختيار رؤسائها.<sup>1</sup>

ثانياً: التعيين وذلك بتعيين رؤساء المجالس المحلية من السلطة المركزية لسد ما ينجم عن الانتخابات من نقص في الكفاءات كما أن من شأنه أن يضمن نوعاً من الربط بين السلطة المركزية والمجالس المحلية فيصبحوا كحلقة وصل مع السلطة المركزية، والحقيقة أن اختيار رؤساء المجالس بالتعيين لا الانتخاب هو ترسيخ للاتجاه المركزي ومحاولة من قبل السلطة المركزية لتبقى ممسكة بزمام المبادرة في المجال المحلي وخاصة أن معظم رؤساء المجالس المحلية هم رؤساء للأجهزة التنفيذية فيها وأن لهم الصوت المرجح في اتخاذ القرارات وما إلى ذلك من الصفات التي تجعل من سيطرة الحكومة المركزية عليهم سيطرة على المجالس المحلية وسير العمل فيها أيضاً.<sup>2</sup>

### الفرع الثالث: مدة العضوية

تقتضي القواعد العامة بأن تؤقت المجالس القائمة على أساس الانتخاب حتى تضمن صدق تمثيلها للناخبين وولاء الأعضاء لهم، ومدة العضوية في المجلس المحلي تتفاوت من دولة لأخرى وطول أو قصر مدة العضوية في المجالس المحلية له العديد من الفوائد، إضافة إلى ما يصاحبه وينتج عنه من سلبيات، فيجب أن لا تطول فترة العضوية إلى الحد الذي يفقد معه العضو صلته بالناخبين أو إلى الدرجة التي تغريه بإهمال الشؤون المحلية استناداً إلى بعد فترة مواجهة الناخبين، ومن جهة ثانية لا يحسن أن تكون قصيرة إلى الحد الذي لا يوفر للعضو فرصاً للإلمام بأعمال المجلس أو إلى الدرجة التي تقصر عمله على الإشراف على

<sup>1</sup> المرجع السابق ، ص 74 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه ، ص 74 .

تنفيذ السياسات التي يرثها عن أعضاء الدورة السابقة، وبالتالي تؤثر على اعتبارات الكفاية الإدارية كثيرا.<sup>1</sup>

لكن بالنسبة للاستقلالية فتتحقق عند الأخذ بالفترة القصيرة في عضوية المجالس المحلية، ذلك أن إجراء الانتخابات في كل فترة قصيرة يؤدي إلى وجود حاجز أمام الفساد والرشوة وانتشارهما في المنطقة لوجود رقابة شعبية على أعمال المجلس.

كما أن ضرورة إعادة انتخاب العضو تؤدي إلى اهتمامه بتأمين خدمات أفضل للسكان كما وينتج عن تغيير الأعضاء في كل فترة إدخال آراء وأفكار جديدة، فقصر المدة يعطي فرص لتعبير الأهالي عن رأيهم في الطريقة التي تدار بها شؤونهم المحلية وتجعل المجالس أكثر تجاوبا مع الحاجات المحلية وأكثر حساسية للتغيرات التي تطرأ على الرأي العام المحلي.<sup>2</sup>

### المطلب الثاني: التجسيد التشريعي للاستقلالية العضوية للبلدية

لقد اعتبر المشرع البلدية مكانا لممارسة المواطنة والإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي، وحسب المادة 15 من قانون البلدية 11-10 يدير البلدية ويشرف على تسيير شؤونها المختلفة هيئة مداولة تتمثل في المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، وسيتم التطرق لمظاهر الاستقلالية العضوية في كل من الجهة التقريرية والجهة التنفيذية للبلدية كما يلي:

#### الفرع الأول: مظاهر استقلالية الجهاز التداولي

إن الجهاز التداولي للبلدية هو المجلس الشعبي البلدي والذي يعالج شؤونه عن طريق المداولات،<sup>3</sup> وبما أن للمجلس الشعبي البلدي بعد ديمقراطي قد اعتمد المشرع الجزائري مبدأ الانتخاب في تشكيله معتبرا إياه إطارا للتعبير عن الديمقراطية.

<sup>1</sup> المرجع السابق ، ص 101 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه ، ص 99 .

<sup>3</sup> المادة 52 من قانون البلدية 11-10 ، المرجع السابق.

حيث يتكون من مجموعة من الأعضاء المنتخبين والذين يتم اختيارهم من بين ومن قبل ناخبي البلدية المعنية بالاقتراع العام المباشر والسري لمدة 5 سنوات،<sup>1</sup> ويتغير عدد أعضاء المجلس بتغير عدد سكان البلدية حيث يتراوح من 13 عضوا إلى 43 عضوا كحد أقصى.<sup>2</sup>

وقد اعتمد المشرع أسلوب الانتخاب تكريسا لمبادئ الدستور التي تدعو للانتخاب وإرساء الديمقراطية في تشكيل المجالس المحلية، فالمؤسس الدستوري يعتبر المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية والإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته.<sup>3</sup>

وبما أن المجلس الشعبي البلدي يعد أهم وأبرز أجهزة البلدية فتكوينه عن طريق الانتخاب يعد أهم ضمان لاستقلالية أعضائه عن السلطة المركزية، وبالتالي يحول دون ممارسة أية ضغوط عليهم ذلك أن ولائهم يكون للناخبين الذين هم مصدر سلطتهم وبذلك يستندون للقاعدة الشعبية التي قامت باختيارهم بعيدا عن الولاء للسلطة المركزية، والأخذ بأسلوب الانتخاب يعد تطبيقا للقاعدة الأساسية في نظام الإدارة المحلية والتي هي العمل على إشراك المواطنين المحليين في إدارة شؤونهم عن طريق المنتخبين الذين يتم اختيارهم من بين ومن طرف السكان لينوبوا عنهم في تصريف الشؤون المحلية.

وبالنسبة للترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي نجد أن المشرع ضبطها بعدة ضوابط كل له أهميته وغايته، فنجد أن المادة 78 من القانون العضوي 01-12 المتضمن قانون الانتخابات تضع عدة شروط كالجنسية الجزائرية وشرط السن بحيث يجب أن يكون المترشح بالغا 23 سنة على الأقل يوم الاقتراع، واشتراط أداءه الخدمة الوطنية، وأن لا يكون محكوما عليه في بعض الجناح والمخالفات ولم يرد اعتباره، وأن لا يكون محكوما عليه نهائيا بتهمة تهديد النظام العام وذلك لضمان نزاهته ومكانته الاجتماعية وولائه للدولة الجزائرية.

<sup>1</sup> المادة 65 من القانون العضوي رقم 01-12 ، المؤرخ في 2012/01/12 ، متعلق بنظام الانتخابات ، ج.ر.رقم: 01/2012.

<sup>2</sup> المادة 79 من القانون رقم 01-12 ، المرجع نفسه.

<sup>3</sup> المواد 14 و 16 من دستور الجزائر لسنة 1996 ، المرجع السابق .

كما يشترط أن يكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي ينتمي إليها،<sup>1</sup> وهذا لضمان انتماء الأعضاء المقبلين على تولي مهام إدارة شؤون الوحدة المحلية إلى سكان وأبناء هذه الوحدة فلكي يكتسب المجلس الشعبي البلدي هذه الصفة المحلية يجب أن يتشكل من سكان هذا الوسط المحلي.<sup>2</sup>

وأیضا ورد في المادة 81 من قانون الانتخاب بعض الحالات التي يكون فيها غير قابلين للترشح خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل بهذه الوظائف في دائرة الاختصاص، وهذه الطوائف هم الولاة ورؤساء الدوائر والكتاب العامون للولايات وأعضاء المجالس التنفيذية للولايات والقضاة وأفراد الجيش وموظفو أسلاك الأمن.<sup>3</sup>

والملاحظ هنا بصدد شروط الترشح أنه لا يوجد أي تفضيل أو تمييز بين فئات المجتمع وذلك تكريسا للمبدأ الدستوري القاضي بالمساواة بين المواطنين في تقلد المهام في الدولة.<sup>4</sup>

فحق الترشح مكفول لجميع المواطنين مع اشتراط توفر بعض الشروط دون الأخذ بمعيار الأولوية الطائفية والتمييز بين مختلف فئات المجتمع، ويعتبر ذلك أكثر ميلا للديمقراطية مقارنة مع ما أبدعه دستور 1976 من تمييز وتفضيل لبعض الفئات حيث نصت المادة 8 منه على أن تكون الأغلبية ضمن المجالس الشعبية المنتخبة من العمال والفلاحين.<sup>5</sup>

وقد أحسن المشرع توجهها باعتماد طريقة الاقتراع النسبي على القائمة وتوزيع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة البقاء للأقوى.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> المادة 78 من القانون رقم 01-12 ، المرجع السابق.

<sup>2</sup> علي خطار الشنطاوي ، المرجع السابق، ص 103 .

<sup>3</sup> المادة 81 من القانون رقم 01-12 ، المرجع نفسه.

<sup>4</sup> المواد 50 و 51 من دستور الجزائر لسنة 1996، المرجع السابق.

<sup>5</sup> المادة 08 من دستور الجزائر لسنة 1976، المرجع السابق.

<sup>6</sup> المواد 65 ، 66 من القانون رقم 01-12 ، المرجع نفسه.

لأن ذلك يؤدي إلى تنوع عضوي في المجلس لوجود أعضاء من مختلف الأحزاب الفائزة بالانتخابات، وبالنسبة للفصل في المنازعات الانتخابية فقد أسند للجنة الانتخابية المشكلة من القضاة مما يدعم استقلالها وأيضاً حق الطعن مكفول لكل من الناخب والمنتخب في عمليات التصويت والترشيح.

وسعيًا من المشرع لتعزيز استقلالية هذا الجهاز التداولي للبلدية قد عمل على تكريس العديد من الوسائل لضمان استقلالية العضو المنتخب بالمجلس الشعبي البلدي مع إقراره للرقابة الشعبية على أعمال المجلس كدعامة لذلك وسيتم التطرق لذلك كما يلي:

أولاً: استقلالية عضو المجلس الشعبي البلدي

نظراً لأهمية استقلالية الأعضاء المنتخبين قد أحاطهم المشرع بعدة ضمانات في ممارسة عهدتهم وذلك بالشكل الذي يكفل لهم الحماية اللازمة من تعسف السلطة المركزية حيث خصص لهم في قانون البلدية فرعا تحت عنوان القانون الأساسي للمنتخب البلدي وذلك في المواد من 37 إلى 45.

حيث خصص لهم علاوات تعويضية حين ممارسة عهدتهم<sup>1</sup> تدفع من ميزانية البلدية،<sup>2</sup> ومنحهم الوقت الكافي لممارسة عهدتهم معتبرا التمثيل في المجلس مبررا للغياب عن العمل،<sup>3</sup> وذلك لضمان تفرغهم للتمثيل الشعبي.

وزيادة على ذلك فقد حدد المشرع عدة ضمانات لسقوط العضوية وزوال صفة المنتخب مضيقاً بذلك من مجال تعسف السلطة الوصية ضد المنتخبين مع وضعه لإجراءات خاصة في استخلاف الأعضاء.

<sup>1</sup> المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 13-91 ، المؤرخ في 2013/02/27 المحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، ج.ر. رقم: 2013/12.

<sup>2</sup> المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 13-91 ، المرجع نفسه.

<sup>3</sup> المادة 38 من قانون البلدية 11-10 ، المرجع السابق.

فقد حصر أسباب زوال صفة المنتخب في أربع حالات وهي الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني مدعما ذلك بإرجاع سلطة التقرير في سقوط العضوية من عدمها للمجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة،<sup>1</sup> فالأعضاء المنتخبين هم الذين يقررون توفر شروط سقوط العضوية عن زميلهم المنتخب أم لا.

وبالنسبة لتجميد العضوية فقد ورد تحديد حالاتها حصرا في المادة 43 من قانون البلدية إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، فان حكم عليه بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية، وان كان محل إدانة جزائية نهائية يقصى بقوة القانون من المجلس،<sup>2</sup> فالمشرع يحمي العضو من التوقيف التعسفي ويضمن حقه في استئناف مهامه فوريا وتلقائيا إن ثبتت براءته.

وبالنسبة لإجراءات استخلاف الأعضاء فقد حرص المشرع على ضمان ديمومة العضوية الانتخابية في المجلس، فلم يتح مجالاً لتعيين الأعضاء من طرف السلطة المركزية واستوجب بان يتم الاستخلاف بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة وحدد مدة القيام بعملية الاستخلاف بأجل أقصاه شهر.<sup>3</sup>

وبالنسبة لإعدام المجلس الشعبي البلدي فقد حدد حالات الحل على سبيل الحصر في المادة 46 واشترط إجراء انتخابات لتجديد المجلس في اجل أقصاه 6 أشهر.<sup>4</sup>

ثانيا: مدة العضوية والرقابة الشعبية كمظهر للاستقلالية العضوية للبلدية  
لقد حدد القانون العضوي رقم 01-12 المتعلق بالانتخابات مدة العضوية في المجلس الشعبي البلدي ب 5 سنوات،<sup>5</sup> فهي ليست قصيرة بالشكل الذي يؤدي إلى عدم استقرار

<sup>1</sup> المادة 40 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادة 44 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>3</sup> المادة 41 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>4</sup> المادة 49 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>5</sup> المادة 65 من القانون رقم 01-12 ، المرجع السابق.

سياسة المجلس الشعبي البلدي وثباته ولا هي بالمدة الطويلة التي تؤدي لعدم اهتمام الأعضاء بإعادة انتخابهم وفقدان صلتهم بالناخبين.

وهذا التحديد من شأنه أن يعزز الاستقلالية العضوية لتقارب فترات مواجهة الناخبين فيحمل الأعضاء بان يهتموا بتأمين خدمات أفضل للسكان لوجود رقابة شعبية والخوف من ناخبهم والعمل على إرضائهم لإعادة انتخابهم، مما يجعلهم في منأى عن الخضوع للسلطة الوصية.

فمن حق المواطن أن يراقب ويتابع نشاط ممثليه في المجالس المحلية ليتأكد من حرصهم على المصلحة العامة، وبالتالي ليحدد موقفه من هؤلاء الممثلين في وقت لاحق عندما يطلب هؤلاء منه تجديد الثقة بهم في الانتخابات القادمة<sup>1</sup>.

وقد أورد المشرع عدة صور للرقابة الشعبية، حيث يكلف المجلس الشعبي البلدي باتخاذ كل التدابير القانونية لإعلام المواطنين بشؤونهم حول أولويات التهيئة والتنمية مع إمكانية استعمال الوسائل الإعلامية المتاحة وأعطاه الخيار بتقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين<sup>2</sup>.

ومن جهة أخرى ألزمه بالصاق مشروع جدول أعمال الاجتماعات عند مدخل قاعة المداولات وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور<sup>3</sup>، وذلك لضمان الاتصال بالرأي العام.

وبغرض توسيع الرقابة الشعبية على أشغال المجلس، أعطى الحق للمواطنين بمتابعة ما يدور من مناقشات في جلسات المجلس حيث جعل الجلسات علنية ومفتوحة إلا في حالتين أين تكون مغلقة استثناء<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1995، ص 139.

<sup>2</sup> المادة 11 من قانون البلدية 10-11، المرجع السابق.

<sup>3</sup> المادة 22 من قانون البلدية 10-11، المرجع نفسه.

<sup>4</sup> المادة 26 من قانون البلدية 10-11، المرجع نفسه.

وبهدف إعلام الجمهور بما انتهى إليه المجلس قد أوجب المشرع تعليق المداولات خلال ثمانية أيام الموالية لدخولها حيز التنفيذ،<sup>1</sup> بالإضافة إلى إلزامية إصاق قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي في المكان المخصص لها.<sup>2</sup>

مع وجوب تمكين المواطنين من الحصول على مستخرجات المداولات والقرارات البلدية لتحديد موقفهم منها،<sup>3</sup> وتأكيد على إصاق المداولات المتضمنة تثبيت استقالة رئيس المجلس وتلك المتضمنة إثبات تخليه عن منصبه.<sup>4</sup>

### الفرع الثاني: مظاهر استقلالية الجهاز التنفيذي للبلدية

إن الهيئة الثانية للبلدية هي الهيئة التنفيذية والتي يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يساعده نائبان أو عدة نواب،<sup>5</sup> ولرئيس المجلس الشعبي البلدي وزن كبير حيث أعطاه المشرع مكانة بالغة الأهمية وسلحه بصلاحيات واسعة ومتنوعة وجعل له صوت مرجح في حالة تساوي الأصوات بالمجلس،<sup>6</sup> كما اسند له مهمة الإشراف على إدارة البلدية،<sup>7</sup> وسيتم توضيح مظاهر الاستقلالية المتوخاة في كيفية اختياره وكذا في طريقة اختيار مساعديه النواب ومن حيث نهاية مهامه وإجراءات استخلافه.

أولاً: أسلوب اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي

قد جعل المشرع اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي يتم من بين الأعضاء المنتخبين حيث جاءت المادة 65 من القانون 10-11 واضحة، فحسب هذه المادة يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين وذلك بعدما كان

<sup>1</sup> المادة 30 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادة 98 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>3</sup> المادة 14 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه .

<sup>4</sup> المادتين 74،73 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>5</sup> المادتين 69،15 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>6</sup> المادة 54 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>7</sup> المادة 125 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

في ظل قانون البلدية السابق 90-08 يعين من بين ومن طرف أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد.

ولكن بالرجوع للمادة 80 من القانون 12-01 المتعلق بالانتخابات نجد أنها أوضح وأدق وأوسع مما جاء في القانونين السابقين الذكر حيث أحاطت بعدة احتمالات يمكن أن تقع على عكس المادة 65 من القانون 11-10 التي جاءت باحتمال واحد وهو احتمال تساوي الأصوات فقط، أين يعلن رئيسا المترشح الأصغر سنا، كما جعلت المادة 80 اختيار الرئيس من طرف كل أعضاء المجلس ولا يقتصر الأمر فقط على أعضاء القائمة المتحصلة على أغلبية المقاعد، مما يجنبنا الخلافات التي قد تحدث داخل المجلس لان الرئيس في حالة اختياره من قبل أغلبية الأعضاء يكون له شرعية أوسع وأيضا شبه إجماع على قبوله رئيسا.

والتفصيل الذي جاءت به المادة 80 من قانون الانتخاب يحتوي جميع الاحتمالات الواردة على عملية اختيار الرئيس، وبما أن الرئيس منتخب من بين ومن قبل أعضاء المجلس، فكل هذا يدل على اهتمام المشرع بضرورة استقلال الرئيس الذي له وزن كبير فقد أبعدته عن التعيين كما هو الحال في الهيئة التنفيذية للولاية، وذلك لما يحدثه التعيين من مساس بمبادئ الديمقراطية ومتطلبات اللامركزية الإقليمية بالخصوص، وهذه الطريقة في الاختيار تعتبر مثالية وبواسطتها يصبح الرئيس في منأى عن الخضوع للضغوطات الممارسة من طرف السلطة المركزية، فيمارس بذلك مهامه بحرية ويمثل ممثليه أحسن تمثيل باستجابته لتطلعات الجماهير لا لتطلعات السلطة الوصية.

ثانيا: اختيار نواب رئيس المجلس الشعبي

بالنسبة لعملية اختيار الرئيس لنوابه نجد أن له الحرية في ذلك مع اشتراط القانون بان يكونوا من بين المنتخبين ويتراوح عددهم بين نائبين اثنين إلى 6 نواب كحد أقصى ويختلف ذلك العدد حسب اختلاف عدد أعضاء المجلس، وكذلك جعل المشرع المصادقة على قائمة

نواب الرئيس تتم من طرف المجلس نفسه،<sup>1</sup> حيث لم يعط في اختيارهم ولا في قبولهم أي يد للسلطة المركزية مقلصا بذلك من مجال تدخلها، وهذا لضمان استقلاليتهم لأنه وكما سبق الذكر استقلال الهيئة التنفيذية له الأثر الكبير على استقلالية البلدية ككل.

ثالثا: نهاية مهام رئيس المجلس وإجراءات استخلافه

نظرا لأهمية هذه العملية قد أحاطها المشرع بعدة ضمانات للحفاظ على استقلاليته، ففي حالة حصول مانع مؤقت للرئيس يستخلف بنائب رئيس، وان تعذر ذلك يتولى المجلس اختيار من يستخلف رئيسه بموجب مداولة،<sup>2</sup> وفي حالة استقالته ألزمه المشرع بأن يدعو المجلس للانعقاد والذي يقوم بدوره بإثبات الاستقالة بموجب مداولة.<sup>3</sup>

كما قد حدد المشرع الحالة التي يعتبر فيها الرئيس متخليا عن منصبه ويتم إثبات هذا التخلي في أجل عشرة أيام بعد شهر من غيابه غير المبرر.<sup>4</sup>

وبالنسبة لتعويض منصب الرئيس فيتم بنفس الأشكال التي تم اختياره بها،<sup>5</sup> أي وفق المادة 65 من قانون البلدية والمادة 80 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات وما يلاحظ هنا أن المشرع قد كان حريصا على ضمان سريان عملية الاستخلاف بعيدا عن سيطرة جهة الوصاية حيث أعطى كل السلطة هنا للمجلس الشعبي البلدي والذي يقرر ذلك بموجب مداولة.

<sup>1</sup> المادة 70 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادة 72 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>3</sup> المادة 73 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>4</sup> المادة 74 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>5</sup> المادة 75 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

## المبحث الثاني: استقلالية البلدية من الناحية الوظيفية

يقرر أغلب الفقهاء أن من العناصر الأساسية للاستقلال المحلي هو توفير استقلال وظيفي للجماعات المحلية، فمن الضروري لاكتمال استقلالية الجماعات المحلية وتحقيق الأهداف المرجوة من قيامها أن تختص هذه الجماعات بإدارة كل الشؤون المتميزة والخاصة بها، ولمعرفة مدى تمتع البلدية بسلطة على إدارة شؤونها المحلية، سيتم التطرق إلى مبادئ الاستقلالية الوظيفية للجماعات المحلية ( مطلب أول )، ثم تناول مظاهر التكريس التشريعي للاستقلالية الوظيفية للبلدية (مطلب ثاني).

### المطلب الأول: ارتباط الاستقلال الوظيفي بمدى التكفل بالشؤون المحلية

إن منطق اللامركزية الإقليمية يقوم على الفكرة القاضية بأن إدارة المصالح المحلية يجب أن تخرج عن اختصاص السلطات المركزية وان تتولاها هيئات محلية،<sup>1</sup> فالأولى أن تعهد للجماعات المحلية مجموعة من الاختصاصات والمهام لتستقل بإدارتها وتسييرها، ويشترط لتحقيق هذا الاستقلال الوظيفي أن تستقل الهيئات الإقليمية باختصاصات محلية وأن تتحرر في اتخاذ قراراتها.

### الفرع الأول: استقلال الهيئة باختصاصات محلية

يعود سبب ومبرر قيام النظام اللامركزي إلى وجود وظهور مصالح وشؤون محلية تتمثل في ذلك التضامن الذي يعبر عن اهتمامات واحتياجات سكان الإقليم أو جهة معينة من الدولة تختلف عن الاحتياجات والمصالح الوطنية العامة والمشاركة بين جميع المواطنين بالدولة،<sup>2</sup> فالاختصاصات المحلية هي مجموع المهام والسلطات التي يتم إسنادها للجهات الإقليمية لتوليها وإدارتها وترتبط الاستقلالية ارتباطاً طردياً بموضوع الاختصاصات المحلية الممنوحة

<sup>1</sup> علي خطار الشنطاوي، المرجع السابق، ص 99.

<sup>2</sup> محمد الصغير بعللي، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعة باجي مختار عنابة، (د ت ن)، الجزائر، ص 48.

للجماعات المحلية فكلما زاد مدى ودرجة تلك الاختصاصات زادت معها نسبة الاستقلالية وكلما قلت تضائلت طرديا تلك الاستقلالية، فالاختصاص شرط ضروري لتدعيم وتجسيد مفهوم الاستقلالية المحلية وبدونه تفرغ اللامركزية الإقليمية من محتواها غير أنه حتى تكون للاختصاصات المحلية الممنوحة للهيئات الإقليمية دورا في تفعيل استقلاليتها يجب أن تكون واسعة في مداها كثيرة في درجتها ومثيرة في مضامينها.<sup>1</sup>

ومن أهم المسائل التي تثار بصدد تحديد المصالح المحلية مسألة تعيين الجهة المختصة بذلك والكيفية المتبعة في عملية التحديد :

أولا: الاختصاص

إن الاتجاه السائد بهذا الصدد هو أن يعهد الاختصاص ببيان صلاحيات الهيئات اللامركزية إلى السلطة التشريعية بموجب القوانين الأساسية المتعلقة بتلك الهيئات،<sup>2</sup> وهو ما يشكل ضمانا حقيقية لحماية الهيئات المحلية من إمكانية تدخل السلطة المركزية والتضييق من مجال تلك الاختصاصات باستعمال سلطتها التنظيمية.

ثانيا: الكيفية

يتم توزيع مجالات الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية وفق أسلوبين أساسيين هما:

1 أسلوب الفرنسي

يتم في هذا الأسلوب تحديد اختصاصات الجماعات المحلية على سبيل المثال لا الحصر، لأن المبدأ العام الجاري العمل به هو أن جميع الاختصاصات الدائرة في الإقليم

<sup>1</sup> عادل بو عمران ، المرجع السابق ، ص27.

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي، المرجع السابق ، ص49.

تعتبر من اختصاص الجماعات المحلية إلا ما استثناه المشرع،<sup>1</sup> وهكذا يتولى المجلس البلدي ذاته مهمة تحديد الشؤون المحلية فهو المختص قانونا بتحديد ما يعد مصلحة أم لا ويملك بالتالي اتخاذ القرارات الإدارية بصددها. وما يفهم منه هو إطلاقه لاختصاص الجماعات المحلية وتقييده بالنسبة للمركزية والتي لا يمكنها التدخل في اختصاصات الوحدات المحلية.<sup>2</sup>

يتلاءم هذا الأسلوب مع فكرة الاستقلالية لما يحققه من حرية واسعة للجماعات المحلية في ممارسة اختصاصاتها المحلية كما يخفف العبء عن السلطة التشريعية في سن القوانين لمنح الاختصاصات المحلية بين الحين والآخر، بل وأكثر من ذلك فإنه يحقق مرونة في العمل الإداري المحلي انطلاقا من ممارسة كل هيئة لعملها في حدود اختصاصها الإقليمي وبقدراتها المالية غير أن الإطلاق في هذا الأسلوب يؤدي إلى الغموض والإبهام وهو ما سيؤدي تبعا إلى ضياع الاستقلالية لأن عدم وضوح الاختصاصات من جهة أو إحالتها على التنظيم لتفصيل معالمها من جهة أخرى لهو من الخطورة بمكان على الاستقلالية المحلية خاصة إذا علمنا أن سلطة التنظيم مملوكة للجهات التنفيذية المركزية والتي بإمكانها أن تضيق من مجال اختصاص الشريك المحلي.<sup>3</sup>

## 2 الأسلوب الانجليزي

ومفاد هذا الأسلوب هو تحديد الاختصاصات المحلية على سبيل الحصر لا المثال وإطلاق الاختصاص للأجهزة المركزية فيما خرج عن ذلك، وتتم الزيادة أو التغيير في الاختصاصات المسندة للجماعات المحلية بقانون يصدر بصفة اختيارية أو بناء على طلب من الجهات

<sup>1</sup> مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص127.

<sup>2</sup> عادل بوعمران ، المرجع السابق، ص27-28.

<sup>3</sup> المرجع نفسه ، ص29.

المعنية،<sup>1</sup> وبناء عليه يعد اختصاصا محليا كل ما ورد النص عليه في قوانين الإدارة المحلية وتعد الاختصاصات غير المذكورة في القانون اختصاصات وطنية.

يمتاز هذا الأسلوب بوضوح الاختصاصات فبانتهاجه يتم وضع حد للتنازع الذي قد تقع فيه الهيئات المحلية والأجهزة المركزية، إلا أن ما يعاب عليه هو صعوبة تطبيقه لصعوبة التفرقة بين الاختصاصات المحلية والقومية إضافة إلى أن العمل بهذا النظام من شأنه أن يؤدي إلى تضيق مجال اختصاص الجماعات المحلية،<sup>2</sup> فيقيد حرية الجماعات المحلية في القيام بكل ما تراه لازما ومناسبا لتحقيق المصالح المحلية وضمان حسن سير المرافق المحلية،<sup>3</sup> وجعلها في حالة انتظار وهو ما سيعود سلبا عليها بقتل روح المبادرة فيها وتعطيل المصالح المحلية.

#### الفرع الثاني: تمتع الهيئة باستقلالية في القيام بالمهام

والمقصود بذلك أن يكون لممثلي الهيئة المحلية حق إصدار قرارات إدارية نافذة في حدود معينة دون أن تخضع في ذلك لتوجيهات وأوامر السلطة المركزية، كما أن هذه الاستقلالية تعني أن يكون لتلك الهيئة دور رئيسي وفعال في إدارة مرافقها ولا يقتصر الأمر على مجرد التوجيه،<sup>4</sup> ويترتب على هذه الاستقلالية النتائج التالية :

1 - للهيئة المحلية دائما حرية المبادأة: أي مباشرة الشخص اللامركزي اختصاصاته بمحض إرادته دون أن يكون للسلطة المركزية أن تتولى بنفسها هذه الاختصاصات،<sup>5</sup> فالسلطات المركزية ليس لها أن تجبر الهيئات المحلية على اتخاذ قرار معين إذا هي رفضت

<sup>1</sup> المرجع السابق ، ص29.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص30.

<sup>3</sup> عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، (د ت ن)، ص22.

<sup>4</sup> حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة ، ط2 ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، 1982، ص19.

<sup>5</sup> خيرة مقطف، المرجع السابق ، ص 35.

لان ذلك هو منطق استقلال الهيئات اللامركزية وأن استقلالها استقلال أصيل وليس منحه من السلطة المركزية.<sup>1</sup>

2 - يترتب على استقلال الهيئة المحلية في إصدار قراراتها أن تظل صاحبة السلطة عليها حتى بعد التصديق عليها، فالقرارات من عمل الهيئة المحلية وتأسيسا على ذلك فلها أن تعدل عن تنفيذها ولها أن تسحبها وتصدر قرارات أخرى جديدة.<sup>2</sup>

3 - يترتب على الاستقلال أن تسأل عن الأعمال التي تصدر منها حتى ولو كانت خاضعة لرقابة السلطة الوصائية،<sup>3</sup> فمسؤوليتها مستقلة عن مسؤولية الدولة.

4 - يترتب أيضا على الاستقلال أن يكون لها حق مخاصمة الدولة ذاتها أمام القضاء أو الأشخاص الإدارية العامة الأخرى كما يكون لها حق طلب إلغاء القرارات الصادرة عن السلطة المركزية وان يكون لها الحق في رفع الدعاوى على الغير كما أن للغير أن يرفع الدعاوى عليها.<sup>4</sup>

5 - كما يترتب على استقلالية الهيئة المحلية استبعاد كل مظاهر الرقابة الرئاسية فاستقلاليتها تفرض الخضوع للرقابة الوصائية بحدودها، ولعل أهم ما يجب توضيحه بهذا الصدد هو نقاط الاختلاف بين هاتين الرقابتين والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

أ. لا وجود لسلطة التعديل في الرقابة الوصائية، بينما نجدتها في إطار الرقابة الرئاسية حيث يمكن للسلطة الإدارية الأعلى أن تعدل القرارات الصادرة عن الهيئة الخاضعة لها،<sup>5</sup> فخضوع قرارات الهيئات المحلية للتعديل من قبل السلطة المركزية يفقد الهيئة المحلية استقلاليتها وتصبح بذلك امتدادا للسلطة المركزية.

<sup>1</sup> جعفر أنس قاسم ، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر، 1988 ، ص22.

<sup>2</sup> حسين مصطفى حسين ، المرجع السابق ، ص19.

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص19.

<sup>4</sup> المرجع نفسه، ص20.

<sup>5</sup> Maspétiol et Laroque : la tutelle administrative , Paris , 1930, p252.

ب. لا وجود لسلطة توجيه الأوامر في الرقابة الوصائية ذلك أن توجيه الأوامر وواجب الطاعة من سمات النظام المركزي.<sup>1</sup>

ج. الرقابة الوصائية هي رقابة استثنائية، فهي لا تفترض ولا تمارس إلا إذا وجد نص يقررها صراحة، كما أن هذه الرقابة لا تتم إلا في الحدود وبالوسائل التي يقررها القانون ولا تكون إلا بالنسبة للحالات المحددة فيه، وهذا على عكس الرقابة الرئاسية التي تعتبر رقابة مفترضة وتتم بقوة القانون، كما أن إضفاء الصفة الاستثنائية على هذه الرقابة يترتب عليه وجوب تفسير النصوص المتعلقة بهذه الرقابة تفسيراً ضيقاً وذلك على أساس أن هذه النصوص المذكورة تعتبر استثناءً وارداً على الأصل العام وهو ما يوجب عدم التوسع في تفسيرها احتراماً لمبدأ استقلالية الهيئات اللامركزية.<sup>2</sup>

د. الرقابة الوصائية هي رقابة خارجية تتم بين شخصين مستقلين وهما الشخص المعنوي القائم بها والشخص اللامركزي الخاضع لها، وهذا عكس الرقابة الرئاسية التي تتم بين جهتين تابعيتين لشخص معنوي واحد.<sup>3</sup>

هـ. لا يجوز للمرؤوس أن يطعن في قرارات رئيسه في إطار السلطة الرئاسية، أما بالنسبة للرقابة الوصائية فبالإمكان للهيئة اللامركزية أن تطعن في قرارات الهيئة المركزية.

و. سلطة الحلول تعتبر من مظاهر الرقابة الرئاسية حيث تمارس بدون شروط ومن غير الحاجة إلى نص يقررها، وهذا خلافاً لسلطة الحلول التي تمارسها سلطة الوصاية،<sup>4</sup> والتي هي مقيدة بعدة قيود لضمان عدم التعسف في استعمال هذه السلطة لما في ذلك من مساس بإرادة الشعب.

<sup>1</sup> إبراهيم رابعي ، استقلالية الجماعات المحلية - الضمانات والحدود - ، مذكرة ماجستير ، جامعة باجي مختار - عنابة - كلية الحقوق - ،

ماي 2005 ، ص 102 .

<sup>2</sup> عبد الناصر صالح ، المرجع السابق ، ص 92 .

<sup>3</sup> عبد الناصر صالح ، المرجع نفسه ، ص 92 .

<sup>4</sup> إبراهيم رابعي ، المرجع نفسه ، ص 101 .

## المطلب الثاني: التجسيد التشريعي للاستقلالية الوظيفية للبلدية

أعطى المشرع للبلدية عدة ضمانات للاستقلالية الوظيفية في محاولة منه لتكريس المبادئ القاضية بوجود تكفل الأشخاص اللامركزية بالشؤون المحلية ويتضح ذلك من خلال استقلالية الوعاء الوظيفي البلدي واتساعه وكذا بتمتع البلدية بحرية في تصريف الشؤون المحلية.

### الفرع الأول: الاستقلال بوعاء وظيفي محلي

إن استقلال البلدية باختصاصات محلية يعد جوهر اللامركزية الإقليمية فمبرر قيام النظام اللامركزي هو وجود مصالح وشؤون محلية تختلف عن الاحتياجات والمصالح الوطنية وبما أن الاستقلالية الوظيفية تتناسب طرديا مع مدى ودرجة تلك الاختصاصات، وبغرض تحقيق البعد الحقيقي للامركزية قد عمل المشرع على إرساء معالم الاستقلال الوظيفي للبلدية، ويتجلى ذلك من خلال الأسلوب المنتهج في توزيع الاختصاصات بين البلدية والسلطة المركزية وفي حجم الوعاء الوظيفي البلدي.

### أولاً: مبدأ توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والبلدية

في البداية وقبل أن نتطرق للأسلوب المتبع في توزيع الاختصاص يجب أن نرجع على الجهة المختصة بتحديد الاختصاصات المحلية حيث نجد أن السلطة التشريعية هي المختصة بتحديد الاختصاصات المحلية وذلك في المادة 3 من القانون 11 / 10 المتعلق بالبلدية "تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب قانون البلدية"، فنلاحظ هنا إسناد مهمة تحديد الاختصاصات البلدية للبرلمان بموجب قانون وبذلك استبعاد السلطة التنظيمية من هذه المهمة وهو ما يحمي البلدية من إمكانية تدخل السلطة المركزية للتقليص من نطاق تلك الاختصاصات.

وبالنسبة لأسلوب توزيع الاختصاص نجد أن المشرع الجزائري قد تبنى النموذج الفرنسي حيث اخذ بمبدأ عدم حصر الصلاحيات لتلك الجماعات وكرس بذلك عمومية مجال

اختصاص الجماعات الإقليمية بما فيها البلدية، وهو ما من شأنه الاستجابة لكافة الانشغالات المحلية دون انتظار تدخل الدولة بحكم أن سبب وجودها هو التكفل بكافة مشاكل وانشغالات المواطن على المستوى المحلي عدا تلك التي تتعدها أو تتطلب قدرات مالية وتقنية أكبر منها تستدعي تدخل الدولة.<sup>1</sup>

ويتجلى تبني هذا الأسلوب العام من خلال المواد 104،3،4،149 من قانون البلدية كآآتي:

- تنص المادة 104 على أن "المجلس الشعبي البلدي يمارس صلاحياته طبقا للمبادئ المحددة في م 3 و 4 من هذا القانون" وبالرجوع لنص المادتين نجد أن المادة الثالثة تتناول صلاحيات البلدية في المجالات المخولة بموجب القانون، وأيضا مساهمتها مع الدولة في إدارة المحليات والحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه.

وفي المادة 4 نجد إمكانية زيادة الوعاء الوظيفي للبلدية حيث جاء فيها " ... يرافق كل مهمة جديدة يعهد بها للبلدية أو تحول لها من قبل الدولة التوفير المتلائم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة".

- وبالنسبة للمادة 149: نجدها تعطي الحرية للبلدية بان تحدث مصالح عمومية تقنية زيادة على تلك المصالح الإدارية وذلك بقصد التكفل ببعض الشؤون المحلية،<sup>2</sup> حيث يتناسب عدد هذه المصالح وحجمها مع إمكانيات واحتياجات كل بلدية.<sup>3</sup>

ثانيا: شمولية الوعاء الوظيفي البلدي واتساعه

إن اتساع الوعاء الوظيفي البلدي وشموليته يمثل نتيجة مباشرة لانتهاج الأسلوب الفرنسي في تحديد الاختصاصات، والذي لا يعتمد لتحديد الاختصاصات على سبيل الحصر كما هو

<sup>1</sup> كمال قاضي، البلدية في القانون رقم 10/ 11 المؤرخ في 22 جوان 2011، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة ، كلية الحقوق بن عكنون ، 2013/2014، ص 56 .

<sup>2</sup> المادة 149 من قانون البلدية 11-10 ، المرجع السابق.

<sup>3</sup> المادة 150 من قانون البلدية 11-10 ، المرجع نفسه.

الحال في الأسلوب الانجليزي، ومن خلال نصوص قانون البلدية نجد أنها تتمتع بصلاحيات واسعة على اقليمها بحيث تطل كل ما يهم الشأن المحلي وهو ما من شأنه تدعيم استقلاليتها وكما رأينا أن تزايد الاختصاصات المحلية خير دليل على تزايد استقلالية الهيئات المحلية وخاصة الاستقلال الوظيفي.

تضطلع البلدية باختصاصات متنوعة ومتشعبة وهو ما يدل على اتساع وعائها الوظيفي بحيث تتمتع بصلاحيات واسعة على إقليمها فقد حرص المشرع على التوسيع من نطاق اختصاصاتها تجسيدا للاستقلالية الوظيفية التي تتأثر بطريقة مباشرة بحجم المهام المسندة للبلدية ويتجلى ذلك في الصلاحيات الموكلة لكل من المجلس الشعبي البلدي ورئيسه.

وقد تناول القانون تلك الاختصاصات حسب مختلف المجالات والميادين المتعلقة بالشؤون العمومية المحلية منظما كل مجال في فصل خاص مبرزا في ذلك مدى الأهمية الكبيرة لتلك الصلاحيات المعترف بها لصالح المجالس الشعبية البلدية،<sup>1</sup> والتي تتعلق بالميادين والمجالات الرئيسية التالية :

#### 1- مجال التهيئة والتنمية:

تتولى إعداد البرامج السنوية ومتعددة السنوات والمصادقة عليها والسهر على تنفيذها بحيث يكون من صلاحيات المجلس اختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية، كما تشارك في الإجراءات المتعلقة بعمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها، ومن جهة أخرى تعمل على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء، وقد اشترط المشرع في المشاريع المتعلقة بذلك وجوب خضوعها للرأي المسبق للمجلس سواء كان مشروع استثمار (و/ أو) تجهيز على إقليم البلدية، أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية، وبهدف تشجيع الاستثمار وترقيته عهد المشرع للمجلس الشعبي البلدي بأن

<sup>1</sup> كمال قاضي ، المرجع السابق، ص 57.

يبادر بكل عملية ويتخذ كافة التدابير التي من شأنها التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية مع اشتراط أن يتماشى ذلك مع طاقات البلدية ومخططها التتموي.<sup>1</sup>

## 2- مجال التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز:

التأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها والسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء للشروط المحددة في التشريع والتنظيم، وقد أوجب المشرع على البلدية بأن تزود بكل أدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما بعد المصادقة عليها بمداولة المجلس الشعبي البلدي، وكلفها بالسهر على حماية الأملاك العقارية والثقافية وعلى الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية والمحافظة عليها والحفاظ على وعائها العقاري، وأن يتيح الأولوية في تخصيصها لبرامج التجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي إضافة إلى الحفاظ على الأملاك العقارية التابعة للأملاك العمومية للدولة، وبهدف المحافظة على البيئة اشترط المشرع الموافقة المسبقة للمجلس الشعبي البلدي على إنشاء أي مشروع على إقليم البلدية من شأنه الإضرار بالبيئة والصحة العمومية باستثناء تلك المشاريع ذات المنفعة الوطنية والتي تخضع للأحكام المتعلقة بالبيئة، وهو ما يدل على تمتع البلدية بسلطة كبيرة على إقليمها وبأنها الأعم والأدرى بما قد يضر أو ينفع الشأن المحلي، وعلى صعيد آخر نجد أن البلدية تبادر بالعمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصاتها وكذا العمليات المتعلقة بتسييرها وصيانتها، كما تقوم بتنمية كل المجموعات العقارية السكنية والتجهيزات الجماعية وطرق المرور المتواجدة على إقليم البلدية بأسماء المجاهدين والشهداء وذلك بغرض تعريف الفضاء الأهل طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، كما تعمل على توفير الشروط التحفيزية للترقية العقارية وتشجيع الأعمال والمبادرات الهادفة إلى حماية وصيانة وترميم المباني والأحياء.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> المواد 107-112 من قانون البلدية 11-10 ، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المواد 113-121 من قانون البلدية 11-10 ، المرجع نفسه.

3- مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليّة والسيّاحة:

لقد ألزم المشرع البلدية باتخاذ كافة الإجراءات قصد انجاز مؤسسات التعليم الابتدائي وذلك طبقا للخريطة المدرسية الوطنية وضمان صيانتها كما كلفها بانجاز وتسيير المطاعم المدرسية والسهر على ضمان توفير وسائل نقل التلاميذ، كما أجاز لها وفي حدود إمكانياتها باتخاذ كل التدابير القانونية الموجهة لترقية تفتح الطفولة والتعلم الثقافي والفني ومساعدة الأجهزة المكلفة بالشباب والثقافة والتسليّة، كما اعترف لها بالقدرة على اتخاذ كل التدابير الرامية إلى توسيع قدراتها السياحية وتشجيع المتعاملين المعنيين باستغلالها، وقد مكّنها على صعيد آخر من حصر بعض الفئات الاجتماعية وتنظيم التكفل بها في إطار السياسات العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن والحماية الاجتماعية، بالإضافة إلى ذلك أقر بإمكانية مساهمتها في صيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة على إقليمها وضمان المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة.<sup>1</sup>

4- مجال النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية:

لقد أقر المشرع للبلدية عدة صلاحيات في هذا المجال حيث تسهر على احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما لا سيما في المجالات التالية:

- توزيع المياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة ومعالجتها.
- جمع النفايات الصلبة ومعالجتها ومكافحة نواقل الأمراض المتنقلة.
- الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن المستقبلية للجمهور.
- صيانة طرق البلدية وإشارات المرور التابعة لشبكة طرقها.<sup>2</sup>

هذه أهم الصلاحيات التي أقرها صراحة قانون البلدية بالنص عليها في الباب الثاني من القسم الثاني تحت عنوان صلاحيات البلدية بينما نجد صلاحيات أخرى متفرقة ولها أهمية

<sup>1</sup> المادة 122 من قانون البلدية 11-10 ، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المواد 123 ، 124 ، من قانون البلدية 11-10 ، المرجع نفسه.

كبيرة في تدعيم الاستقلالية الوظيفية للبلدية، والتي من شأنها توسيع سلطتها على إدارة الشؤون المحلية، ففي المادة 8 نجد أن المشرع جعل البلدية هي من تضع معالم حدود إقليمها وذلك باتخاذ كافة الإجراءات التقنية والمادية المرتبطة بذلك،<sup>1</sup> كما نجد في المواد من 133 إلى 138 أن المشرع قد أجاز للبلدية بأن تحدث مندوبيات بلدية (و/ أو) ملحقات بلدية ينشطها منتخب يدعى المندوب البلدي أو مندوب خاص والذي يتصرف تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي ويعين بموجب مداولة المجلس،<sup>2</sup> وفي المادة 143 نجد أن للبلدية سلطة على أرشيفها ووثائقها بحيث لا يمكن إتلاف أرشيف البلدية المودع بالولاية إلا بعد ترخيص من المجلس الشعبي البلدي،<sup>3</sup> كما نجد أن للبلدية سلطة واسعة على الأسواق البلدية والأسواق المتقلة والمعارض والعروض التي تنظم على إقليم البلدية بحيث تتولى تنظيمها وتسييرها ومراقبتها،<sup>4</sup> وبالرجوع للمادة 149 نجد أن المشرع قد خول للبلدية سلطة إنشاء مصالح عمومية تقنية بهدف تلبية حاجيات مواطنيها وإدارة أملاكها ولها الحرية الكاملة في اختيار طريقة تسييرها.<sup>5</sup>

ومما سبق يتضح جليا لنا حجم الاهتمام الذي أولاه المشرع للاختصاصات المحلية البلدية حيث منح للبلدية الكثير من الصلاحيات في مسائل عديدة ومتشعبة والتي تمس جوانب مختلفة من شؤون الإقليم البلدي مما يؤكد سلطة البلدية في رعاية الشؤون المحلية وتعزيز استقلاليتها في مواجهة السلطة المركزية.

<sup>1</sup> المادة 08 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المواد 133-138 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>3</sup> المادة 143 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>4</sup> المادة 168 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>5</sup> المادة 149 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

### الفرع الثاني: استقلالية اتخاذ القرار وحرية المجلس في إدارة الشؤون المحلية

إن الاستقلالية الوظيفية للبلدية لا يمكن أن تتحقق من مجرد الأخذ بالأسلوب الفرنسي العام في توزيع الاختصاص ولا باتساع الوعاء الوظيفي البلدي بل ينبغي لأجل الوصول لذلك تحقيق الشق الآخر للاستقلالية الوظيفية والذي يكون من خلال وضع الوسائل التي تكفل ممارسة هذه الاختصاصات في متناولها حتى تتمتع البلدية باستقلالية حقيقية في سلطة البت واتخاذ القرارات في الشؤون المحلية، ذلك أن غياب وسائل ممارسة الاختصاص يجعل من المستحيل تطبيق تلك الاختصاصات على أرض الواقع فتكون بذلك استقلاليتها مجرد استقلالية نظرية، وبغرض تحقيق البعد الحقيقي للاستقلالية الوظيفية للبلدية قد عمل المشرع الجزائري على ضمان الآليات التي تكفل ممارسة الاختصاصات وذلك من خلال منح البلدية استقلالية في آلية التقرير وإقرار حريتها في إدارة الشؤون المحلية.

#### أولاً: استقلالية آلية تقرير المجلس الشعبي البلدي

إن للبلدية دور رئيسي وفعال في إدارة مرافقها حيث يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات،<sup>1</sup> وذلك خلال الدورات التي يجتمع فيها، فبنظام سير عمل المجلس الشعبي البلدي يتحقق الجانب التطبيقي للامركزية الإقليمية مما يدعم الاستقلالية الوظيفية للبلدية، وللمجلس الشعبي البلدي عدة آليات وأدوات قانونية يضمن من خلالها سيرورة أعماله باستقلالية وهي كالاتي:

<sup>1</sup> المادة 52 من قانون البلدية 11-10 ، المرجع السابق.

يعقد المجلس الشعبي البلدي دورة عادية مرة كل شهرين بحيث لا تتعدى مدة الدورة 5 أيام،<sup>1</sup> إضافة إلى الدورات العادية يستطيع أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك.<sup>2</sup>

وإلى جانب ذلك يجتمع بقوة القانون في حالة الظروف الاستثنائية،<sup>3</sup> ويعقد المجلس دوراته في مقر البلدية كما قد يجتمع في مكان آخر عند الاقتضاء وفق الشروط القانونية،<sup>4</sup> ولا تصح اجتماعات المجلس إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، وإذا لم يتحقق هذا النصاب بعد الاستدعاء الأول يتم توجيه استدعاء ثاني بفارق 5 أيام كاملة على الأقل، وبذلك تعتبر المداولات المتخذة صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين،<sup>5</sup> بالإضافة إلى ما تم ذكره حول دورات المجلس الشعبي البلدي يمكن إبراز أهم الضمانات المتعلقة باستقلاليتها والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

- المجلس الشعبي البلدي هو من يعد نظامه الداخلي ويصادق عليه في أول دورة.<sup>6</sup>
- تاريخ وجدول أعمال دورات المجلس يحدده رئيس المجلس بالتشاور مع الهيئة التنفيذية.<sup>7</sup>
- الرئيس هو من يقوم بتوجيه الاستدعاءات مرفقة بمشروع جدول أعمال الدورة لأعضاء المجلس، كما أنه المسؤول عن ضبط الجلسة.<sup>8</sup>
- يمكن لرئيس المجلس أو ثلثي أعضاء المجلس دعوة المجلس للانعقاد في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك.<sup>9</sup>

<sup>1</sup> المادة 16 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادة 17 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>3</sup> المادة 18 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>4</sup> المادة 19 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>5</sup> المادة 23 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>6</sup> المادة 16 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>7</sup> المادة 20 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>8</sup> المواد 21-27 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>9</sup> المادة 17 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

-إصاق مشروع جدول أعمال الاجتماعات عند مدخل قاعة المداولات.<sup>1</sup> وكذلك الحال بالنسبة للمداولات التي هي الوسيلة الأساسية في عمل المجلس الشعبي البلدي حيث يستطيع من خلالها البت والتقرير في المهام المسندة إليه تحقيقا لمبدأ الجماعية في التسيير باعتبارها أهم آلية لسير أعمال المجلس الشعبي البلدي فبواسطتها يعالج الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه، ويشترط فيها القانون أن تجرى وتحرر باللغة العربية،<sup>2</sup> وبالنسبة لنصاب التصويت الواجب لاعتبار المداولة موافق عليها فهو الأغلبية البسيطة للأعضاء وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا،<sup>3</sup> ولضمان استمرارية أشغال الجهاز التداولي للبلدية أجاز المشرع العمل بالوكالة حيث يمكن للعضو الذي حصل له مانع من الحضور للجلسة أو الدورة أن يوكل كتابيا عضوا آخر من المجلس من اختياره ليصوت نيابة عنه مع التحديد الصريح للجلسة أو الدورة التي حررت من أجلها هذه الوكالة.<sup>4</sup> الوكالة.

ونظرا لكثرة وتنوع مهام المجلس الشعبي البلدي وبغرض تمكينه من احتواء وظائفه المتعددة أجاز له المشرع تشكيل لجان بصفة مستقلة من بين أعضاء المجلس لغرض مساعدته في القيام بمهامه وتحقيق التخصص الفني داخل المجلس الشعبي البلدي، وهناك لجان دائمة ولجان مؤقتة.

1 - اللجان الدائمة هي اللجان التي توافرها إجباري في كل مجلس وحسب المادة 31 من قانون البلدية هي:

-لجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار.

-لجنة الصحة والنظافة وحماية البيئة.

<sup>1</sup> المادة 22 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادة 53 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>3</sup> المادة 54 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>4</sup> المواد 24 ، 25 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

- لجنة تهيئة الإقليم والسياحة والصناعات التقليدية.

- لجنة الري والفلاحة والصيد البحري.

- لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضة والشباب.

ومعيار تحديد عدد اللجان الدائمة هو معيار الكثافة السكانية حيث يتراوح عدد اللجان الدائمة من 3 إلى 6 لجان وذلك بحسب عدد السكان في البلدية المعنية،<sup>1</sup> وقد جعل المشرع أحداث هذه اللجان يتم بموجب مداولة حائزة على أغلبية أعضاء المجلس الشعبي البلدي بناء على اقتراح من رئيسه، وهو ما يضمن استقلاليتها كما تتولى إعداد نظامها الداخلي وتعرضه على المجلس للمصادقة عليه،<sup>2</sup> ولا جود أبدا لتدخل السلطة المركزية بأي شكل في أحداث وسير هذه اللجان، فرؤساء هذه اللجان ينتخبون من بين أعضاء اللجنة نفسها كما تجتمع بطلب من رئيسها بعد إعلام رئيس المجلس بذلك.<sup>3</sup>

2 - اللجان المؤقتة: إضافة إلى اللجان الدائمة قد أجاز المشرع للمجلس أن ينشأ من بين أعضائه لجنة خاصة لدراسة موضوع محدد يدخل في مجال اختصاصه وتقدم نتائج أعمالها لرئيس المجلس وهو ما يؤكد استقلاليتها وتحدث بنفس الشكل الذي تحدث به اللجان الدائمة مع وجوب التحديد الصريح لموضوع وتاريخ انتهاء المهمة والأجال الممنوحة للجنة الخاصة.<sup>4</sup>

ثانيا: حرية المجلس في إدارة الشؤون المحلية

لقد أعطى المشرع للبلدية سلطة واسعة فيما يتعلق بإدارة الشؤون المحلية في سعي منه لضمان تحقيق الاستقلال الوظيفي على أبعد الحدود ويتجلى ذلك في مايلي:

<sup>1</sup> المادة 31 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادة 32 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>3</sup> المادة 36 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>4</sup> المادتين 33 ، 34 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

1 - تمتع البلدية بسلطة المبادأة: لقد اقر المشرع للبلدية سلطة المبادأة صراحة وفي عديد من المجالات حيث يبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية من شأنها التحفيز وتطوير النشاطات الاقتصادية بما يتماشى مع طاقاتها ومخطتها التنموي،<sup>1</sup> كما أجاز لها بان تبادر بالعمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصاتها، وكذلك فيما يتعلق بتهيئة المساحات الموجهة لاحتواء النشاطات الاقتصادية أو التجارية أو الخدماتية،<sup>2</sup> كما تبادر في عمليات ترقية برامج السكن،<sup>3</sup> ومن جهة أخرى فقد أجاز لها بأن تتخذ كل الإجراءات القانونية فيما يتعلق بانجاز مؤسسات التعليم الابتدائي وانجاز وتسيير المطاعم المدرسية وكذلك بالقيام بكل عملية ترمي إلى توسيع قدراتها السياحية وتشجيع المتعاملين المعنيين باستغلالها،<sup>4</sup> بالإضافة إلى اتخاذ كل التدابير التي تسمح بتشجيع الاستثمار وترقيته،<sup>5</sup> كما للبلدية أن تحدث مصالح عمومية تقنية إلى جانب الإدارية ولها حرية في اختيار طريقة تسييرها.<sup>6</sup>

مما سبق يتضح لنا كيف اهتم المشرع بتكريس استقلالية البلدية من خلال الاعتراف بسلطتها الواسعة في إدارة الشؤون المحلية وجعلها في منأى عن انتظار توجيهات السلطة المركزية.

2 - حق مخاصمة الوصاية : يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يطعن في قرارات الوالي المتخذة بصدد بطلان المداولات والتي يراها ظالمة،<sup>7</sup> فقد أعطى المشرع للبلدية حق مخاصمة سلطة الوصاية مدعما بذلك الإطار اللامركزي للبلدية.

<sup>1</sup> المادة 111 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادة 118 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>3</sup> المادة 119 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>4</sup> المادة 122 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>5</sup> المادة 111 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>6</sup> المادتين 149 ، 150 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>7</sup> المادة 61 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

3 - تمتع البلدية بمسؤولية مستقلة عن مسؤولية الدولة: لقد جعل المشرع مسؤولية البلدية مستقلة عن مسؤولية الدولة حيث خصص لذلك الباب الثاني من القسم الثالث من قانون البلدية رقم 10/11 تحت عنوان مسؤولية البلدية،<sup>1</sup> فالبلدية تتحمل مسؤولية الأخطاء المرتكبة من طرف أعضائها أو مستخدميها أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبةها وهي ملزمة برفع دعوى الرجوع أمام الجهة القضائية المختصة ضدهم في حالة ارتكابهم خطأ شخصياً، وكذلك يجب على البلدية أن تعوض أعضائها ومستخدميها عن الحوادث الضارة أثناء ممارستهم لمهامهم أو بمناسبةها وتستعمل ميزانية البلدية في ذلك كما لها في هذا السياق حق الرجوع ضد المتسببين في هذه الأحداث، وعلى صعيد آخر لا تكون البلدية مسؤولة تجاه الدولة ولا تجاه المواطنين في حالة كارثة طبيعية عندما تثبت أنها اتخذت الاحتياطات القانونية التي تقع على عاتقها.

<sup>1</sup> المواد 144-148 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع السابق.

### المبحث الثالث: استقلالية البلدية من الناحية المالية

إن البعد الحقيقي للاستقلالية المنشودة في نظام اللامركزية الإقليمية لا يتحقق إلا بتتويج الاستقلال العضوي والاستقلال الوظيفي باستقلالية مالية، فلا جدوى من كثرة وتنوع الاختصاصات البلدية والانفراد بسلطة البت في الشؤون المحلية إذا لم يكن هناك قدر كافي من الأموال للتكفل بالمهام والأعباء الواقعة عليها، ولذلك سيتم تناول مقومات الاستقلالية المالية للجماعات المحلية (مطلب أول) ثم التطرق إلى كيفية تجسيد المشروع لذلك على مستوى البلدية (مطلب ثاني).

#### المطلب الأول: مقومات الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.

إن تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري يوجب الاعتراف لها بخاصية الاستقلال المالي أو الذمة المالية المستقلة، وهو ما يعني توفير موارد مالية خاصة للجماعة المحلية بحيث تمكنها من أداء الاختصاصات الموكلة إليها، وإشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها، وتمتعها بحق التملك للأموال الخاصة،<sup>1</sup> وكذلك منحها سلطة التحكم في عملياتها المالية.

#### الفرع الأول: تمتع الهيئة المحلية بميزانية مستقلة

تعتبر ميزانية الإدارة المحلية المنهاج الحقيقي للإدارة المحلية التي تريد تطبيقه خلال سنة معينة، و تعكس بذلك الخطط والاتجاهات التنموية التي تعمل الجماعات المحلية على تحقيقها،<sup>2</sup> وبما أنه يفترض تعبئة ميزانية الجماعات المحلية بواسطة الموارد المحلية الخاصة بها سيتم توضيح أهمية المورد المالي المحلي وشروطه.

<sup>1</sup> لخضر مرغاد ، مقال بعنوان: الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر ، مجلة العلوم الإنسانية ، العدد 07 ، جامعة محمد خيذر بسكرة ، فيفري 2005 ، الجزائر، ص 3 .

<sup>2</sup> بلعباس سعد كمال الدين، واقع اللامركزية: استقلالية الجماعات المحلية ، مذكرة نهاية التربص بالمدرسة الوطنية للإدارة، السنة 2006/2005، ص 30 .

أولاً: أهمية المورد المالي المحلي

إن الموارد المالية لأي جماعة محلية وعلى رأسها البلدية تترجم وبدقة مدى قدرتها على تحقيق أهدافها فكلما توافرت ميزانية البلدية على موارد مالية معتبرة أمكنها ذلك أداء التزاماتها بشكل جيد وحقت اكتفاء مالياً ذاتياً ومن ثم تمتعت بالاستقلالية المالية عن السلطة المركزية.<sup>1</sup>

ويعرف التمويل المحلي بأنه "كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الوحدات المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة"،<sup>2</sup> وله أهمية كبيرة حيث يعتبر الدعامة الرئيسية لاتخاذ القرارات في نظام الإدارة المحلية، لأن هناك علاقة طردية بين درجة استقلالية الجماعات المحلية في اتخاذ تلك القرارات بعيداً عن تأثير الحكومة المركزية وبين توافر الموارد المالية الذاتية للهيئات المحلية،<sup>3</sup> فكلما توفرت الموارد المالية الخاصة بالجماعات المحلية كلما زادت حرية هذه الأخيرة في اتخاذ القرارات وبالتالي عدم تبعيتها للدولة ومنه تجسيد نظام اللامركزية الإقليمية الذي يفرض وجود استقلال إداري ومالي والعكس صحيح.<sup>4</sup>

ويرى بنوا "benoit" أن المورد المالي المحلي ركن من أركان اللامركزية الإقليمية وضماناً لحسن تطبيقها، ومن شأن غيابه أو نقصه كما يرى فيدال "vedel" أن يؤدي إلى زعزعة استقرار كيان الهيئة المحلية وجعلها تحت رحمة السلطات المركزية.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> عبد القادر موفق ، مقال بعنوان: الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر ، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية ، جامعة عنابة ، العدد الثاني ، ديسمبر 2007 ، الجزائر ، ص 98 .

<sup>2</sup> خيذر خنفر ، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق ، أطروحة دكتوراه ، جامعة الجزائر 03 ، كلية العلوم الاقتصادية العلوم التجارية وعلوم التسيير ، 2010/2011 ، ص 31 .

<sup>3</sup> خيذر خنفر ، المرجع نفسه ، ص 32 .

<sup>4</sup> سهيلة صالح ، الاستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر ، مذكرة ماجستير ، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، بن عكنون ، 2008 2009 ، ص 73 .

<sup>5</sup> عادل بوعمران ، المرجع السابق ، ص 31 ، 32 .

## ثانيا: شروط المورد المالي المحلي

إن توافر المال وحده غير كاف للقول باستقلالية الجماعات المحلية وإنما يجب التمعن في مصدر هذه الأموال فبغرض تعزيز استقلالية الجماعات المحلية يجب توافر شروط معينة في مواردها المالية وذلك كالاتي:

- محلية المورد: حيث يتعين أن يكون وعاء المورد المالي محلي في أصله ومتميز قدر الإمكان عن الأوعية المركزية.<sup>1</sup>
- ذاتية المورد: الإيرادات الذاتية المحلية هي مجموعة الموارد الناتجة عن الضرائب والرسوم المحلية الأصلية والمضافة على الضرائب والرسوم الوطنية، إضافة إلى الموارد الخاصة الناتجة عن تشغيل واستثمار المرافق المحلية التي تختلف في تنوعها من بلد إلى آخر بحكم الإمكانيات المالية والنظام الاقتصادي المتبع،<sup>2</sup> وتتمثل هذه الإيرادات في الضرائب والرسوم المحلية وفي عائدات الأملاك العامة للجماعات المحلية.
- كفاية المورد واتساعه: وهو أن يكون المورد المالي المحلي كافيا لتغطية كل احتياجات الجماعات المحلية واستيعابها حتى تستطيع هذه الوحدات القيام باختصاصاتها وإشباع الرغبات العامة.<sup>3</sup>
- مرونة المورد: وهو أن يتسم المورد المحلي بالمرونة بحيث يمكن زيادته سواء من حيث أنواعه أو من حيث مبالغه المالية كلما زادت نفقات الوحدات المحلية.<sup>4</sup>
- سهولة إدارة المورد: ويقصد بها تيسير تقدير وعاء المورد وتخفيض تكلفة تحصيله، أي محاولة أن تكون تكلفة التحصيل عند أقل درجة ممكنة، وفي نفس الوقت ضرورة وفرة حصيلة المورد نسبيا.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> المرجع السابق، ص32.

<sup>2</sup> لخضر مرغاد ، المرجع السابق ، ص 3 .

<sup>3</sup> عادل بو عمران ، المرجع نفسه ، ص33 .

<sup>4</sup> المرجع نفسه ، ص33.

<sup>5</sup> خيذرخفري ، المرجع السابق ، ص32.

### الفرع الثاني: وجود إدارة مالية ذاتية

إن الإدارة المحلية تقوم على أساس الاعتراف بوجود سلطات إقليمية منتخبة يترك لها الإشراف على تسيير الموارد المحلية والتعبير عن إرادة المواطنين، كما أنها تمارس الرقابة في حدود القانون، إذ تقوم بالاطلاع الدائم والمستمر على مختلف الأعمال والتصرفات، والحالات التي يتدخل فيها المجلس الشعبي المحلي في عملية الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية أنه يتم التصويت عليها من طرف المجالس المنتخبة وتضبط وفقاً للشروط المنصوص عليها في القانون بالإضافة إلى مراقبة الموظفين القائمين عليها،<sup>1</sup> فكما يرى محمد علي الخلايلة أن الاستقلال المالي يعني أن تكون الهيئات المحلية حرة في إدارة أموالها على النحو الذي يحقق مصلحة سكان الإقليم كما يعني أيضاً أن يكون للمجالس المحلية موازنات مالية مستقلة عن الموازنة العامة للدولة وأن تستطيع الاحتفاظ بما قد يتبقى من فائض من موازنتها المحلية لاستثمارها بما يحقق مصلحة سكان الإقليم.<sup>2</sup>

### المطلب الثاني: التجسيد التشريعي للاستقلالية المالية للبلدية

قد عمل المشرع على تحقيق استقلالية حقيقية للبلدية من خلال الاعتراف باستقلالية ميزانية البلدية عن ميزانية الدولة ومنحها سلطة واسعة على عملياتها المالية وهو ما سيتم تناوله فيما يلي:

### الفرع الأول: تمتع البلدية بميزانية مستقلة وموارد ذاتية

لقد اعترف المشرع بالذمة المالية المستقلة للبلدية،<sup>3</sup> وعرف ميزانية البلدية في المادة 176 من القانون 10-11 على النحو الآتي "ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات

<sup>1</sup> بلعباس سعد كمال الدين، المرجع السابق، ص 41.

<sup>2</sup> محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (دراسة تحليلية مقارنة)، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص 51.

<sup>3</sup> المادة 01 من قانون البلدية 10-11، المرجع السابق.

السوية للبلدية وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار"<sup>1</sup>، وتحتوي ميزانية البلدية قسمين هما:

1. قسم التسيير

2. قسم التجهيز والاستثمار

حيث ينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات متوازنة وجوبا،<sup>2</sup> وقد دعم المشرع من الاستقلالية المالية للبلدية من خلال تمكينها من تحصيل موارد ذاتية لتقوم بتعبئة ميزانيتها والتي تنقسم إلى قسمين وهي الموارد الجبائية والموارد غير الجبائية:

أولاً: الموارد الجبائية "الضرائب"

تعتبر الضرائب مدفوعات إجبارية ترتبط بنشاطات معينة، تحتل حصيلتها مكانة هامة في الموارد الخاصة بالبلدية،<sup>3</sup> لأنها تشكل مصدر تمويل أساسي ومن أهمها:

1 - الرسم على النشاط المهني (tap): يعتبر من الضرائب المباشرة،<sup>4</sup> وأحدث بموجب الأمر 27-95 المتضمن قانون المالية لسنة 1996 حيث حل محل كل من الرسم على النشاط الصناعي والتجاري والرسم على النشاط غير التجاري،<sup>5</sup> ويفرض على أي نشاط يمارس على إقليم البلدية،<sup>6</sup> ويعتبر هذا الرسم المصدر الجبائي الأساسي للجماعات المحلية لتمييزه بوفرة محصوله.

2 - الرسم على القيمة المضافة: هو ضريبة غير مباشرة تفرض على الاستهلاك والعمليات ذات الطابع الصناعي والتجاري والحرفي تتميز بأنها تدفع كلية من طرف

<sup>1</sup> المادة 176 من قانون البلدية 11-10 ، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادة 179 من قانون البلدية 11-10 ، المرجع نفسه.

<sup>3</sup> لطيفة بهي ، استقلالية البلدية في التشريع الجزائري ، مذكرة ماجستير ، جامعة الوادي ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2014/2013 ، ص31.

<sup>4</sup> المرجع نفسه ، ص 31.

<sup>5</sup> أمر رقم 27-95 مؤرخ في 1995/12/30 ينضمّن قانون المالية لسنة 1996 ، ج.ر. رقم: 1995/82.

<sup>6</sup> لطيفة بهي ، المرجع نفسه ، ص 32.

المستهلك،<sup>1</sup> وقد تم إحداث هذا الرسم بموجب القانون رقم 90-36 المتضمن قانون المالية لسنة 1991.<sup>2</sup>

3 - الضريبة الجزافية الوحيدة: أحدثت هذه الضريبة بموجب القانون رقم 06-24 المتضمن قانون المالية لسنة 2007،<sup>3</sup> لتحل محل النظام الجزافي للضريبة على الدخل الإجمالي وتعوض الضريبة على الدخل الإجمالي والرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني.<sup>4</sup>

4 - الرسم العقاري: هو ضريبة عينية تصريحية تمس العقارات المبنية وغير المبنية الموجودة في التراب الوطني يوجه ناتجة في مجمله إلى ميزانية البلديات حيث يعد الجباية المثالية لها لما يتسم به من استقرار وثبات في الإيرادات.<sup>5</sup>

5 - رسم التطهير: يؤسس هذا الرسم لفائدة البلديات التي تشغل فيها مصلحة القمامات المنزلية وذلك على الملكية المبنية ومنه يعتبر رسم التطهير ملحقا بالرسم العقاري فهو مرتبط باستفادة أصحاب الملكية المبنية من رفع القمامات يوميا.<sup>6</sup>

6 - الرسم على الذبح: هو ضريبة غير مباشرة تحصل كلها لفائدة البلديات التي تتم فيها عملية الذبح،<sup>7</sup> وقد أحدث هذا الرسم بموجب الأمر رقم 69-107 المتضمن قانون المالية لسنة 1970.<sup>8</sup>

<sup>1</sup> المرجع السابق، ص 32.

<sup>2</sup> قانون رقم 90-36 مؤرخ في 31/12/1990، المتعلق بالرسم على القيمة المضافة والرسم على العمليات البنكية، ج.ر.رقم: 57/1990.

<sup>3</sup> قانون رقم 06-24، مؤرخ في 26/12/2006، يتضمن قانون المالية لسنة 2007، ج.ر.رقم: 85/2007.

<sup>4</sup> المادة 282 مكرر من القانون رقم 06-24، المرجع نفسه.

<sup>5</sup> مصلحة ملياني، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة "دراسة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين"، مذكرة ماجستير، جامعة

المسيلة، كلية الحقوق، 2014 / 2015، ص 58.

<sup>6</sup> لطيفة بهي، المرجع السابق، ص 35.

<sup>7</sup> المرجع نفسه، ص 35.

<sup>8</sup> أمر رقم 69-107، مؤرخ في 31/12/1969، يتضمن قانون المالية لسنة 1970، ج.ر.رقم: 69/110.

ويتم تحصيل الرسم على الذبح عن كل كيلوغرام من الوزن الصافي للحم الحيوانات المذبوحة، وتحدد التسعيرة عن كل كيلوغرام من طرف القانون الساري المفعول وتختلف التسعيرة حسب كون اللحم ناتجا محليا عن الذبح أو مستوردا.<sup>1</sup>

7 - رسم الإقامة: يفرض هذا الرسم على الأشخاص الذين لا ينتمون إلى البلدية أو لا يمتلكون فيها إقامة خاضعة للرسم العقاري، وأعيد تأسيس هذا الرسم بموجب الأمر 27-95 المتضمن قانون المالية لسنة 1996.<sup>2</sup>

8 - الضريبة على الممتلكات : تم تأسيسها على الممتلكات بموجب المادة 247 من المرسوم التشريعي رقم 01-93 المتضمن قانون المالية لسنة 1993 لتعوض ضريبة التضامن الوطني التي كانت مطبقة إلى غاية 1989،<sup>3</sup> ويخضع للضريبة على الممتلكات الأشخاص الطبيعيون الذين اختاروا موطنهم الجبائي في الجزائر نظرا لأملاكهم الموجودة فيها أو في الخارج والأشخاص الطبيعيون الذين ليس لهم موطن جبائي في الجزائر نظرا لأملاكهم الموجودة في خارج الجزائر.<sup>4</sup>

ثانيا: الموارد غير الجبائية

إلى جانب الموارد الجبائية يمكن للبلدية أن تتحصل على إيرادات أخرى في مقابل تقديم الخدمات للمرتفقين وذلك في إطار تسيير ممتلكاتها وسير مصالحها العمومية، ويتم تحديد المساهمات المالية للمرتفقين بحسب طبيعة الخدمات المقدمة ونوعيتها،<sup>5</sup> وتنقسم هذه الإيرادات غير الجبائية إلى:

1 - مداخيل أملاك وممتلكات البلدية:

<sup>1</sup> لطيفة بهي ، المرجع السابق، ص 35.

<sup>2</sup> دحو ولد قابلية ، مقال بعنوان: الإصلاح المالي والجبائية المحلية ، م. ف. ب ، عدد 03 ، جوان 2003 ، ص 109.

<sup>3</sup> مرسوم تشريعي رقم 01-93، مؤرخ في 19/01/1993 ، يتضمن قانون المالية لسنة 1993، ج.ر.رقم: 04/1993.

<sup>4</sup> صليحة ملياتي ، المرجع السابق، ص 59.

<sup>5</sup> المادة 175 من قانون البلدية 11-10 ، المرجع السابق.

تتمتع البلدية بجملة من الأملاك العامة والأملاك الخاصة والتي منها العقارية ومنها المنقولة، حيث تتشكل الأملاك العمومية للبلدية من الأملاك العمومية الطبيعية والأملاك العمومية الاصطناعية طبقاً لأحكام القانون المنظم للأملاك الوطنية.<sup>1</sup>

وتتشكل الأملاك الخاصة للبلدية على الخصوص مما يأتي:

- جميع البنايات والأراضي التي تملكها البلدية غير المصنفة ضمن أملاكها والمخصصة للمصالح والهيئات الإدارية.
- المحلات ذات الاستعمال السكني وتوابعها المتبقية ضمن الأملاك الخاصة بالبلدية أو التي أنجزتها بأموالها الخاصة.
- الأراضي الجرداء غير المخصصة التي تملكها البلدية.
- الأملاك العقارية غير المخصصة التي اقتنتها البلدية أو أنجزتها بأموالها الخاصة.
- العقارات والمحلات ذات الاستعمال المهني أو التجاري أو الحرفي التي نقلت ملكيتها إلى البلدية وفق ما نص عليه القانون.
- المساكن الإلزامية أو الوظيفية كما هي معرفة قانوناً والتي نقلت ملكيتها إلى البلدية.
- الأملاك التي الغي تصنيفها من الأملاك العمومية والعائدة إليها.
- الهبات والوصايا التي تقدم للبلدية والتي تقبلها حسب الأشكال والشروط التي ينص عليها القانون.
- الأملاك الآتية من الأملاك الخاصة للدولة أو الولاية التي تم التنازل عنها للبلدية أو انتقلت ملكيتها التامة إليها.
- الأملاك المنقولة والعناد الذي اقتنته أو أنجزته البلدية بأموالها الخاصة.
- الحقوق والقيم المنقولة التي اقتنتها البلدية أو أنجزتها والتي تمثل مقابل قيمة الحصص مساهمتها في تأسيس المؤسسات العمومية ودعمها المالي.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> المادتين 157 ، 158 من قانون البلدية 11-10 ، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادة 159 من قانون البلدية 11-10 ، المرجع نفسه.

وتتكون موارد مداخل الممتلكات على الخصوص مما يلي:

- إيجار العقارات.
- حقوق الطرقات.
- أتاوى إشعار الأملاك العامة للبلدية.
- امتياز المقابر.

حيث تتمثل في الإيرادات التي تحصل عليها البلديات من استغلال ممتلكاتها و تشكل نسبة ضئيلة من إيرادات تسيير البلدية كما تختلف هاته النسبة حسب حجم البلدية وذلك وفق لممتلكاتها، وتبرز أهميتها بشكل أساسي في أنها تتعلق بممتلكات البلدية أي أنها محلية 100%، ومن ثمة يمكن تقديرها بشكل دقيق مسبقا.<sup>1</sup>

وزيادة على ذلك تتمتع البلدية بنوع آخر يتمثل في فوائد رؤوس الأموال في البنوك والربوع المختلفة وفوائد الديون ونواتج المرافق الصناعية والتجارية التابعة للبلدية وعوائد المرافق العمومية ذات الطابع الإداري والتي لا تتمتع باستقلال مالي.<sup>2</sup>

2 - إيرادات الاستغلال :

تشكل إيرادات الاستغلال المتمثلة في أسعار الخدمات التي تقدمها البلدية نسبة ضئيلة من إيراداتها فهي لا تتجاوز نسبة 10% من مجموع إيرادات التسيير للبلدية، لكن رغم هذه النسبة الضئيلة إلا أنها تمثل أداة هامة للاستقلال المالي للبلديات نظرا لارتباطها مباشرة بالخدمات التي تقدمها البلديات من جهة وكذلك للسيطرة التي تتمتع بها البلدية على هذا النوع من الإيرادات من جهة أخرى، ذلك أن مقاديرها تحدد عن طريق مداولات وبذلك يمكن أن يطلق عليها الإيرادات الخاصة بالبلدية، أي التي تعود إليها بشكل كلي وهذا عكس الإيرادات الجبائية التي لا تتمتع البلديات بأي صلاحيات حولها سواء فيما يتعلق بتحديد مقدارها أو تحصيلها.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> لطيفة بهي ، المرجع السابق ، ص 36.

<sup>2</sup> صليحة ملياني ، المرجع السابق، ص 62.

<sup>3</sup> عبد القادر موفق ، المرجع السابق ، ص 101.

### الفرع الثاني: تمتع البلدية بسلطة معتبرة على عملياتها المالية

إن للبلدية سلطة واسعة على ماليتها سواء فيما يتعلق بتسيير موارد ها أو بالرقابة الذاتية التي يتولاها المجلس الشعبي البلدي على ميزانيتها، فقد حمل المشرع البلدية مسؤولية تعبئة وتسيير مواردها الخاصة بها،<sup>1</sup> كما ألزم المجلس باتخاذ التدابير اللازمة من أجل تامين الأملاك البلدية المنتجة للمداخيل وجعلها أكثر مردودية،<sup>2</sup> كما اشترط المشرع لقبول الهبات والوصايا الموافقة المسبقة للمجلس،<sup>3</sup> كما أجاز للبلدية أن تلجأ للقروض بغرض انجاز المشاريع المنتجة للمداخيل.<sup>4</sup>

وكذلك منع المشرع أيا كان في إقليم البلدية من القيام بتحصيل حق أو رسم إلا بعد موافقة مسبقة من طرف المجلس الشعبي البلدي وذلك مع مراعاة الحالات المنصوص عليها قانونا.<sup>5</sup> أما في مجال المصالح العمومية قد جعل المشرع عدد وحجم المصالح المنصوص عليها في المادة 149 يتناسب مع إمكانيات ووسائل واحتياجات كل بلدية،<sup>6</sup> وكذلك أجاز للبلدية أن تقرر منح ميزانية مستقلة لبعض المصالح المستغلة مباشرة.<sup>7</sup>

كما منح المشرع للبلدية حرية في وضع ميزانيتها وحين تنفيذها ويظهر ذلك من خلال:

أولاً: حرية البلدية في وضع الميزانية

إن وضع الميزانية يمر بمرحلتين هما مرحلة الإعداد ومرحلة التصويت وللمجلس الشعبي البلدي سلطة واسعة على هاتين المرحلتين سواء تعلق الأمر بالميزانية الأولية أو بالميزانية الإضافية ويتضح ذلك مما يلي:

<sup>1</sup> المادة 169 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادة 163 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>3</sup> المادة 166 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>4</sup> المادة 174 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>5</sup> المادة 197 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>6</sup> المادة 150 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>7</sup> المادة 152 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

إن إعداد مشروع ميزانية البلدية يتم تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتخب وهو أول ضمانات استقلالية وضع الميزانية بالرغم من أن المكلف بذلك هو الأمين العام للبلدية.<sup>1</sup>

ويتمثل إعداد الميزانية في تقدير النفقات التي تتفق خلال السنة وكذلك الإيرادات التي يجب تحصيلها لتغطية تلك النفقات، وبمعنى آخر هو جمع المعلومات والجداول والدراسات التي يمكن على ضوءها وضع توقع للمستقبل في الإيرادات والنفقات على أن تكون الميزانية متوازنة أي إيراداتها مساوية لنفقاتها.<sup>2</sup>

بعد إعداد مشروع الميزانية يقوم رئيس المجلس بتقديمه أمام المجلس للمصادقة عليه ويقوم المجلس بالتصويت على الميزانية وضبطها وفقا للشروط المنصوص عليها في هذا القانون،<sup>3</sup> حيث يصوت على الاعتمادات بابا بابا ومادة مادة.<sup>4</sup>

وهنا يتضح جليا سلطة البت في الجانب المالي للبلدية والذي يعود للمجلس الشعبي البلدي حيث يبت في ذلك من خلال التصويت على الميزانية كما يمكن له أن يرفض أو يعدل مشروع الميزانية، أما بالنسبة للفرق بين الميزانية الأولية والميزانية الإضافية فيمكن توضيحه كما يلي:

أ. الميزانية الأولية: وهي الوثيقة الأولى التي يتم التصويت عليها بعد تقديمها من رئيس المجلس على المجلس،<sup>5</sup> ويتم إعدادها قبل بدأ السنة المالية،<sup>6</sup> فهي وثيقة تحتوي على

<sup>1</sup> المادة 180 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع السابق.

<sup>2</sup> ياقوت فديد ، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية " دراسة حالة ثلاث بلديات " ، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية ، جامعة أبي بكر بالقايد - تلمسان - ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية ، 2010 / 2011 ، ص124.

<sup>3</sup> المادة 181 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>4</sup> المادة 182 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>5</sup> آسية حمور ، استقلالية البلدية في الجزائر بين الطرح القانوني والممارسة العملية دراسة حالةتي واد السمار وبوروية 2005-2011 ، مذكرة ماجستير ، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، جامعة الجزائر 3 ، 2012 / 2013 ، ص 145.

<sup>6</sup> المادة 177 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

الإيرادات والنفقات التقريبية ويتم التصويت عليها قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق تنفيذها.<sup>1</sup>

ب. الميزانية الإضافية: وهي الميزانية التي يتم عن طريقها تعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية وذلك حسب نتائج السنة المالية السابقة،<sup>2</sup> ويصوت عليها المجلس قبل 15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها.<sup>3</sup>

ثانيا: حرية البلدية في تنفيذ ميزانيتها

إن الأمر بالصرف الرئيسي على مستوى البلدية هو رئيس المجلس الشعبي البلدي،<sup>4</sup> وهو ما من شأنه تدعيم استقلالية البلدية في تنفيذ الميزانية كون الذي يأذن بصرف النفقات منتخب فهو الذي يعد الحوالات ويصدر سندات التحصيل،<sup>5</sup> كما يقوم بإعداد جداول الرسوم والتوزيعات الفرعية وكشوف الخدمات الموجهة لأمين الخزينة قصد تحصيلها،<sup>6</sup> كما يمكنه عند الحاجة إنشاء وكالات إيرادات أو وكالات تسبيق على النفقات بمداولة.<sup>7</sup> وكذلك نجد أن المشرع قد ألزم المجلس الشعبي البلدي باتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناع العجز وضمان توازن الميزانية الإضافية وذلك في الحالة التي يترتب فيها على تنفيذ الميزانية عجز،<sup>8</sup> كما قد أجاز المشرع للمجلس أن يقيد في الميزانية اعتمادات لتغطية النفقات الطارئة وترك له سلطة التقرير باستعمال هذه الاعتمادات عن طريق التحويل إلى

<sup>1</sup> المادة 181 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادة 177 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>3</sup> المادة 181 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>4</sup> المادة 81 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>5</sup> المادة 203 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>6</sup> المادة 207 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>7</sup> المادة 208 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>8</sup> المادة 184 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

مواد لم تزود بصفة كافية، كما قد أجاز للرئيس بأن يقوم بذلك في حالة الاستعجال مع اشتراط إخطار المجلس خلال الدورة الجديدة.<sup>1</sup>

كما يمارس المجلس الشعبي البلدي ورئيسه رقابة على المحاسب العمومي فهما يستطيعان مطالبته بمعلومات عن الوضعية المالية البلدية وعن خزينتها كما يستطيع المجلس البلدي في كل حين أن يطالب رئيسه بتفسيرات وتبريرات عن نشاطاته المالية.<sup>2</sup>

وفي الأخير تجدر الإشارة إلى الرقابة التي يمارسها المجلس على الحساب الإداري والذي يعتبر حوصلة عامة تحلل وتبين النتائج المالية للبلدية، ويشكل الإطار المفصل للإيرادات والنفقات المنجزة باستخراج ما يتم تحصيله بصفة فعلية، فالحساب الإداري يعطي لنا المصاريف الحقيقية التي أنفقت والإيرادات الحقيقية التي تم تحصيلها خلال السنة المالية كما يستخرج لنا بواقى الانجاز سواء كانت متعلقة بالنفقات أو الإيرادات،<sup>3</sup> ولذلك ألزم المشرع رئيس المجلس بإعداد الحساب الإداري وعرضه على المجلس للمصادقة عليه.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> المادة 200 من قانون البلدية 11-10 ، المرجع السابق.

<sup>2</sup> لطيفة بهي ، المرجع السابق ، ص141.

<sup>3</sup> آسية حمور ، المرجع السابق ، ص 146.

<sup>4</sup> المادة 188 من قانون البلدية 11-10 ، المرجع نفسه.

## خلاصة:

من خلال هذا الفصل وتناول مظاهر استقلالية البلدية، وجدنا أن هناك تكريس معتبر للاستقلالية سواء من الناحية العضوية أو الوظيفية أو المالية. حيث منح المشرع الجزائري للبلدية قدرا من الاستقلالية العضوية، باعتماد أسلوب الانتخاب في تكوين المجلس الشعبي البلدي بغرض إبعاد الأعضاء عن الخضوع للسلطة المركزية، وأعطى لأعضائه العديد من الضمانات لإعمال استقلاليتهم خاصة فيما يتعلق بزوال صفة المنتخب وإجراءات استخلافه مع إقراره للرقابة الشعبية على أعمال المجلس، وبالإضافة إلى هذه الضمانات التي أرساها بغرض تعزيز استقلالية الجهاز التداولي للبلدية، نجده قد عمل أيضا على التعزيز من استقلالية الجهاز التنفيذي للبلدية، حيث أبعاد السلطة المركزية عن اختيار كل من رئيس الهيئة التنفيذية ونوابه المساعدين، وأرجع ذلك إلى المجلس الشعبي البلدي الذي يقررها بموجب مداولة، كما قد أحاط عملية نهاية مهام هذا الرئيس وإجراءات استخلافه بعدة ضمانات، وذلك نظرا لمركزه الحساس والمؤثر في البلدية ككل.

وأما من ناحية الاستقلالية الوظيفية، وجدنا أن البلدية تنفرد بوعاء وظيفي محلي مستقل عن السلطة المركزية، متميز بالشمولية والانتساع نتيجة لانتهاج المشرع للأسلوب الفرنسي في توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والبلدية، وإسناده مهمة هذا التوزيع للسلطة التشريعية.

كما وجدنا أن البلدية تتمتع باستقلالية في اتخاذ قراراتها، وذلك من خلال تكريس المشرع للجانب التطبيقي للامركزية الإقليمية بضمانه لاستقلالية آلية تقرير المجلس الشعبي البلدي والمتمثلة في المداولات، واستقلاليتها في إنشاء لجانها البلدية، بالإضافة إلى اعترافه للمجلس الشعبي البلدي بسلطة المبادرة وإقراره بإمكانية مخاصمة الدولة أمام القضاء واعترافه باستقلالية مسؤولية البلدية عن مسؤولية الدولة.

وبالنسبة للجانب المالي وجدنا أن المشرع اعترف للبلدية باستقلالية ميزانيتها، كما مكنها من تحصيل العديد من الموارد المالية المتنوعة، إضافة إلى اعترافه لها بسلطة معتبرة على إدارة ماليتها سواء فيما يتعلق بتيسير مواردها أو في سلطتها المتعلقة بوضع ميزانيتها وتنفيذها.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الاستقلالية التي تتمتع بها البلدية ليست كاملة، فقد تم تسجيل عدة نقائص تمس بها من جوانبها الثلاث مما يؤدي إلى تكريس التبعية، وهو ما سنتناوله في الفصل الثاني.

# الفصل الثاني

مظاهر استقلالية البلدية

## الفصل الثاني: مظاهر تبعية البلدية

ترتبط الرقابة الوصائية ارتباطا وثيقا باللامركزية، حيث تعتبر الركن الثالث للنظام اللامركزي بعد توافر ركن وجود المصالح المحلية المتميزة وركن الاعتراف بوجود هيئات محلية منتخبة تتولى إدارة هذه المصالح.<sup>1</sup>

فبالرغم من الاستقلالية التي تتمتع بها البلدية، إلا أنها لا تنفي وجود نوع من الرقابة التي تمارسها سلطة الوصاية عليها، حيث تجد هذه الرقابة تبريرها في وجوب محافظة الدولة على وحدتها السياسية وسياستها الإدارية العليا.<sup>2</sup>

فالعلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية ليست علاقة تبعية في إطار السلطة الرئاسية، ومع ذلك يجب أن لا تكون الهيئات المحلية في استقلال مطلق عن السلطة المركزية، فكلا الفكرتين تؤديان إلى إهدار الطابع اللامركزي الذي يستوجب في الأصل أن تكون إستقلالية الهيئات المحلية نسبية، فتبقى خاضعة لنوع من الرقابة تسمى الرقابة الوصائية، وبالتالي نظام اللامركزية هو نظام وسطي بين الفكرتين وإن تم تطبيقه كما ينبغي فبطبيعة الحال سيتم الحفاظ على الطابع اللامركزي للإدارة المحلية.

وهكذا فالوصاية الممارسة على الهيئات المحلية يفترض أن لا تكون شديدة بالقدر الذي يجرد المجالس المحلية من إستقلاليتها، لأن انتهاك حدود الرقابة الوصائية وشروطها يجعلنا في خضام الرقابة الرئاسية، وهو ما يستتبعه اعتبار الهيئة المحلية الخاضعة لهذه الرقابة في حكم هيئات عدم التركيز، وهذا هو المشكل الذي تقع فيه البلدية والسبب الرئيسي الذي أدى بها إلى الخضوع للسلطة الوصية.

<sup>1</sup> R.Maspetiol et P.Laroque. op-cit; p 09et 11.

<sup>2</sup> إبراهيم رابعي، المرجع السابق، ص 19.

وبغرض معرفة مواطن هذه الانتهاكات الماسة بإستقلالية البلدية، سيتم التطرق في هذا الفصل إلى مظاهر تكريس تبعية البلدية للسلطة المركزية بالتشديد في الوصاية الممارسة عليها، وكذلك توضيح مواطن الإقرار الصريح بتبعية البلدية في بعض النواحي، وذلك من خلال دراسة الجوانب الثلاث لتبعية البلدية كما يلي:

المبحث الأول: مظاهر التبعية العضوية للبلدية

المبحث الثاني: مظاهر التبعية الوظيفية للبلدية

المبحث الثالث: مظاهر التبعية المالية للبلدية

## المبحث الأول: مظاهر التبعية العضوية للبلدية

بالرغم من قوة الاستقلالية العضوية التي تتمتع بها البلدية تجاه السلطة المركزية، إلا أننا نجد العديد من الانتهاكات الماسة بهذه الاستقلالية ويعود ذلك لعدم احترام شروط الوصاية الممارسة عليها، حيث يتجلى ذلك من خلال الرقابة المشددة التي تمارس على أعضاء وهيكل البلدية، كما تبرز من خلال تبعية إدارة البلدية للسلطة المركزية.

### المطلب الأول: تشديد الرقابة الممارسة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

إن أعضاء المجلس الشعبي البلدي يختلفون عن موظفي البلدية من حيث الرقابة الممارسة عليهم، حيث يخضع موظفو البلدية للسلطة السلمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، في حين يخضع أعضاء المجلس الشعبي البلدي للرقابة الوصائية التي تمارس عليهم من طرف الوالي، وبالإضافة إلى ذلك نجد أن الوالي يمارس السلطة الرئاسية على رئيس المجلس في بعض أعماله، وبهذا الصدد سنتطرق لصور التبعية العضوية من خلال تناول الرقابة المشددة التي تمارس على أعضاء المجلس الشعبي البلدي وللعلاقة الخاصة التي تربط رئيس المجلس الشعبي البلدي بالوالي كما سنوضح هيمنة السلطة التنظيمية للحكومة على جانب من العهدة الانتخابية.

### الفرع الأول: الاستقالة التلقائية

سنتطرق في هذا الفرع إلى تعريف الاستقالة التلقائية ثم نتناول كيف يصبح عضو المجلس الشعبي البلدي في حالة استقالة تلقائية أولاً: تعريف الاستقالة التلقائية:

تسمى الاستقالة التلقائية لأنها تحدث بقوة القانون، بحيث يعتبر المنتخب مستقلاً بحكم القانون إذا توافرت فيه أحد الحالات التي حددها القانون.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 109.

ثانيا: الاستقالة التلقائية لعضو المجلس الشعبي البلدي:

لضمان السير العادي لنشاط المجلس وتجنب التغيب المتكرر للأعضاء وإهمالهم قد جعل المشرع العضو المنتخب الذي لا يلي الدعوة لأكثر من 3 دورات عادية خلال نفس السنة وبدون عذر مقبول في حالة استقالة تلقائية، ويتم إقرار هذه الاستقالة عن طريق المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني وتبريراته، وفي حالة ما ان تغيب عن جلسة السماع رغم صحة التبليغ يعتبر قرار المجلس القاضي بالاستقالة التلقائية صحيحا وحضوريا وقد اشترط المشرع إخطار الوالي بقرار المجلس الذي اتخذه بهذا الصدد.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: سلطة التوقيف والإقصاء

سنتناول تعريف سلطتي التوقيف والإقصاء ثم ننتقل إلى كيفية تنظيمها من طرف المشرع

أولاً: تعريف سلطة التوقيف والإقصاء: هي سلطة مساءلة الأعضاء عن المخالفات التي يرتكبونها أثناء مباشرتهم لاختصاصاتهم، وما يستتبع ذلك من وقفهم عن أعمالهم أو عزلهم، ذلك أن الواجب يقتضي على هؤلاء الأعضاء أن يؤدوا واجبهم في الحدود التي قررها القانون مستهدفين بذلك الصالح العام، وأن يكون سلوكهم في مزاوله اختصاصهم بعيدا عن كل الشبهات فإذا اخل احد الأعضاء بهذه الواجبات كان للسلطة الوصية بوصفها الأمانة على النظام العام والصالح العام أن توقفه عن عمله أو تعزله من العضوية،<sup>2</sup> وذلك للأسباب المحددة في القانون ووفق الإجراءات المقررة لذلك ويختلف الإقصاء عن التوقيف في أن التوقيف هو تجميد للعضوية بصفة مؤقتة بمنع العضو من ممارسة مهامه لمدة محددة، وأما الإقصاء فهو إسقاط كلي ونهائي للعضوية.

<sup>1</sup> المادة 45 من قانون البلدية 11-10 ، المرجع السابق.

<sup>2</sup> حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص21-22.

ثانياً: توقيف العضوية في المجلس الشعبي البلدي: لقد خول المشرع للوالي سلطة تجميد العضوية في المجلس الشعبي البلدي بموجب قرار، وذلك في حالة تعرض العضو المنتخب لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، وبذلك تنزع صفة العضوية النيابية في المجلس بشكل مؤقت إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، وان ثبتت براءة المنتخب بصدور حكم نهائي بالبراءة يلغى تجميد العضوية تلقائياً ويستأنف المنتخب ممارسة عهده الانتخابية.<sup>1</sup>

وما يعاب على المشرع الجزائري بهذا الصدد هو إعطاء الوالي سلطة واسعة في تجميد العضوية مقارنة بالقانون 08/90، فلم يشترط استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي، ولا حتى تعليق قرار الوالي القاضي بتوقيف العضو وهو ما من شأنه توسيع سلطة الوالي تجاه المجلس الشعبي البلدي.

ثالثاً: إقصاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي

يعتبر الإقصاء بمثابة إجراء تكميلي لعملية الإيقاف، فان صدر في حق العضو الموقف المتابع قضائياً حكم نهائي يقضي بالإدانة الجزائية النهائية يعتبر مقصياً بقوة القانون من المجلس وبذلك يقوم الوالي بإصدار قرار يثبت بموجبه هذا الإقصاء.<sup>2</sup>

فلا يمكن تصور احتفاظ المنتخب بعضويته في المجلس الشعبي البلدي، مع ثبوت إدانته الجزائية فذلك يمس من جهة بمصداقية المجلس، ومن جهة أخرى فالمنطق يتنافى وممارسة العهدة الانتخابية من داخل المؤسسة العقابية.

<sup>1</sup> المادة 43 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادة 44 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

## الفرع الثالث: العلاقة الخاصة بين الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي

إن رئيس المجلس معرض للرقابة المنصوص عليها في القانون كبقية المنتخبين، كما يخضع لرقابة ثانية تمارس عليه من طرف الوالي نظرا لخصوصية العلاقة بينهما على عكس باقي أعضاء المجلس، حيث مردها الأساسي المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتمتع هو الآخر بازدواجية المهام فهو ممثل للبلدية والدولة في آن واحد، وعلى هذا الأساس فإنه يخضع للسلطة السلمية للوالي كغيره من الموظفين،<sup>1</sup> كما سنتناول ذلك في المبحث الموالي.

فالوالي يشرف على تنصيب رئيس المجلس، كما يتيح له المشرع التدخل في حالة استقالة الرئيس، أو تخليه عن منصبه، فالوالي هو من يستدعي المنتخبين قصد تنصيب المجلس، وبعد إعلان رئيس المجلس وفق الإجراءات القانونية ينصب في حفل رسمي أثناء جلسة علنية يرأسها الوالي أو ممثله،<sup>2</sup> كما اشترط المشرع إرسال نسخة من محضر تسليم المهام إلى الوالي.<sup>3</sup>

وبالنسبة لاستقالة رئيس المجلس فلن تصبح سارية المفعول إلا بعد إستلام الوالي المداولة التي تثبت استقالة الرئيس، ومن جهة أخرى يتم إثبات تخلي الرئيس عن المنصب وفق الشروط القانونية خلال دورة غير عادية بحضور الوالي أو ممثله.<sup>4</sup>

ومن أهم ما يبين تبعية الرئيس للوالي هو مسألة الترخيص بالإقامة خارج إقليم البلدية، حيث نجد المشرع يلزم رئيس المجلس بأن يقيم بصفة دائمة وفعلية بإقليم البلدية ولا يمكنه أن

<sup>1</sup> صليحة ملياني، المرجع السابق، ص 187.

<sup>2</sup> المواد 64-67 من قانون البلدية 11-10، المرجع السابق.

<sup>3</sup> المادة 68 من قانون البلدية 11-10، المرجع نفسه.

<sup>4</sup> المادة 73 من قانون البلدية 11-10، المرجع نفسه.

يقيم خارج إقليم البلدية إلا بترخيص من طرف الوالي،<sup>1</sup> وهنا المشرع جعل رئيس المجلس كأنه خادم تحت جناح الوالي ويتحكم حتى في مكان إقامته.

#### الفرع الرابع: تحكم السلطة المركزية في جزء من عهدة أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

مما لا شك فيه أنه من الإيجابي خضوع أعضاء المجلس الشعبي البلدي لتقنين خاص ينظم عهدتهم ويبيّن حقوقهم، ولكن إسناد مهمة التقنين في مجال العلاوات الممنوحة للمنتخبين إلى السلطة المركزية،<sup>2</sup> لهو من الأهمية بمكان في إثبات التبعية العضوية للبلدية، فتحكم السلطة المركزية فيما يتقاضاه العضو يجعله في رضوخ تام لها، وأقل ما يمكن قوله بهذا الصدد أن هيمنة السلطة المركزية على هذا المجال يعتبر نفي للصفة اللامركزية عن البلدية والولاية، واعتراف صريح بتبعيتهما للسلطة المركزية.

#### المطلب الثاني: المغالاة في الرقابة الممارسة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة

إن الرقابة الممارسة على المجلس الشعبي البلدي لا تتوقف عند حد الرقابة على الأشخاص منفردين، بل تمتد إلى أوسع من ذلك فتصل إلى الرقابة على الأشخاص مجتمعين في شكل هيئة، ويتمثل ذلك في دعوة المجلس للانعقاد وفي حل المجلس الشعبي البلدي بإعدامه قانونياً.

#### الفرع الأول: دعوة المجلس الشعبي البلدي للانعقاد.

لقد نصت المادة 17 من ق 10-11 على هذه السلطة حيث يخول المشرع للوالي بأن يطلب من المجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في دورة استثنائية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك،<sup>3</sup> ويعد هذا الإجراء من أكبر الانتهاكات لاستقلالية البلدية، فكيف يمكن للوالي أن يقدر

<sup>1</sup> المادة 63 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع السابق.

<sup>2</sup> مرسوم تنفيذي رقم 91-13، المرجع السابق.

<sup>3</sup> المادة 17 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

شؤون البلدية الداعية لاجتماع المجلس من عدمه وكان الأولى لو ترك ذلك لأعضاء المجلس الشعبي البلدي ورئيسه فقط، فهم الأجدر وحدهم بتقدير حالة الاقتضاء للاجتماع الاستثنائي للمجلس.

كما نصت على هذا الإجراء المادة 186 من القانون 10-11، حيث خول المشرع للوالي بأن يستدعي المجلس في دورة غير عادية للمصادقة على الميزانية عندما يتعذر التصويت عليها بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: سلطة الحل

سنعرج على تعريف سلطة حل المجالس المنتخبة موضحين قيودها ، ثم ننتقل إلى كيفية تمكين السلطة الوصية من انتهاك الاختيار الشعبي باستعمالها لهذه السلطة

#### أولاً: تعريف سلطة الحل

هي آلية وصائية يتم بموجبها إنهاء مهام المجلس الشعبي البلدي بإزالته قانونياً وتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها،<sup>2</sup> ونجد أن حل الهيئة التي تعبر عن إرادة الشخص اللامركزي لا يؤثر على الشخص ذاته ولا على شخصيته المعنوية بل يقتصر الأمر على تغيير أعضاء تلك الهيئة،<sup>3</sup> وهو من أخطر مظاهر الرقابة الوصائية لمساسه بمبدأ الديمقراطية والاختيار الشعبي،<sup>4</sup> ولذلك لا يتخذ إلا في إطار ما يسمح به القانون بنص صريح ضامناً لمبدأ حرية واستقلال الهيئات المحلية، ولخطورته يحاط بضمانات خاصة مثل

<sup>1</sup> المادة 186 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع السابق.

<sup>2</sup> عادل بو عمران، المرجع السابق ، ص16.

<sup>3</sup> صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني ومكتبة المدرسة للطباعة والنشر والتوزيع، ط1، 1983 ، ص 107 .

<sup>4</sup> محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 53.

ضرورة إجراء انتخابات لتشكيل المجلس الجديد خلال فترة معقولة يحددها القانون وقص مدة الهيئة التي تعين لإدارة الهيئة المحلية، وأحياناً يشترط أن يعرض قرار الحل على البرلمان.<sup>1</sup> ويتم الحل عادة من أجل المحافظة على الهدف الذي تم إنشاء الهيئة المحلية من أجله فالهيئة المحلية التي تصبح عاجزة عن تحقيق الأهداف تستحق الحل مما يوجب تسبيب قرار أو مرسوم الحل.<sup>2</sup>

ثانياً: تمكين السلطة الوصية من السطو على الإرادة الشعبية بحل المجلس الشعبي البلدي

لقد أجاز المشرع حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي يبنني على تقرير يرفع من الوزير المكلف بالداخلية، بناء على تقرير من الوالي إلى رئيس الجمهورية ليتخذ بشأنه مرسوم الحل، فوصاية وزير الداخلية لا تتم إلا بناء على مبادرة الوالي بموجب التقرير، كونه مراقب الجماعات المحلية أكثر من كونه خاضع لرقابتها، فهو يمثل الدولة على مستوى الولاية ومندوب الحكومة والممثل المباشر والوحيد لكل وزير من الوزراء، وعليه فتقرير وزير الداخلية يسبقه تقرير الوالي الذي يبين له فيه وضعية المجلس الذي يستدعي الحل في حدود ولايته.<sup>3</sup>

وهذا الإعدام القانوني لحياة المجلس الشعبي البلدي لا يكون إلا في حالات محددة حصراً في المادة 46 حيث يتم الحل والتجديد الكلي للمجلس:

- في حالة خرق أحكام دستورية

- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس

<sup>1</sup> خالد سمارة الزعبي، المرجع السابق، ص 204.

<sup>2</sup> عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 114.

<sup>3</sup> شوقي بوتهلولة، الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية 10/11، مذكرة ماجستير، جامعة الوادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية،

2014/2013، ص 88.

-في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس

-عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم

-عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق المادة 41

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

-في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها

-في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

إن ما يلاحظ على أسباب حل المجلس الشعبي البلدي أنها بشكل عام منطقية ومقبولة حيث لجوء السلطة المركزية لإجراء الحل في هذه الحالات يفرضه الواقع، وذلك لضمان استمرارية الاستقرار في المجالس الشعبية البلدية، غير أن ما يعاب على المشرع هو عدم إلزام الوالي بتعليل القرار القاضي بحل المجلس الشعبي البلدي، وتركه للنص مفتوحا ويقبل التأويل في ثلاث من الحالات المؤدية لحل المجلس والتي هي كآآتي:

1 عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم: فبالنسبة للاختلالات الخطيرة التي يتم إثباتها في التسيير البلدي هنا النص واضح ويقيد سلطة الوصاية باشتراط إثبات اختلال في التسيير البلدي، لكن بالنسبة للاختلال الذي من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم يصعب إثباته، وبذلك يعطي السلطة الكافية والواسعة للإدارة المركزية للتعسف في استعمال إجراء الحل استنادا لهذه النقطة غير الواضحة.

2 في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له: هنا نلاحظ أن تقدير جسامة

الاختلالات يعود للوالي، وبالرغم من ضمانة الإعدار الذي يوجهه الوالي للمجلس، فيبقى تقدير الاستجابة للإعدار من عدمها للوالي وهو ما يمنحه سلطة لحل المجلس الشعبي البلدي لمجرد مناقشات بين الأعضاء أو ما شابه ذلك.

3 في حالة حدوث ظروف استثنائية: هذه الظروف الاستثنائية غير واضحة، وكان الأولى أن تبين وتكون على سبيل الحصر وليس بإطلاقه النص وترك الكرة في ملعب السلطة الوصية لكي تقدر توافر الظروف من عدمه.

إن هذه العبارات الفضفاضة من شأنها أن تترك النص مفتوحا وقابلا للتأويل مما يوسع من سلطة الوصاية في تفسير النص وتأويله بغير مناطه المقصود منه، وبذلك يمكن أن تتعسف في استعمال هذه السلطة الخطيرة والتي تعتبر أخطر إجراء على الإرادة الشعبية، لانتهاكها لمبدأ الديمقراطية في التسيير، فكان الأولى ضبطها ضبطا دقيقا وتجنب هذه المصطلحات القابلة للتأويل، بما يضمن عدم تعسف السلطة الوصية، والوصول بذلك للاستقلالية المنشودة في نظام اللامركزية الإقليمية.

أما بالنسبة للمرحلة الموالية لحل المجلس الشعبي البلدي، فالمشرع يمهل الوالي 10 أيام التي تلي حل المجلس ويلزمه خلالها بتعيين متصرف ومساعدين للاضطلاع بمهام تسيير شؤون البلدية،<sup>1</sup> وفي هذه الحالة تصبح البلدية تدار بدون منتخبين حيث يتولى تصريف الشؤون المحلية معينين بصفة مطلقة، وكان الأولى هنا تحديد الاختصاصات على سبيل الحصر فلا يمكن تقبل ممارسة الصلاحيات الأصيلة للمجلس الشعبي البلدي من طرف المعينين، لما في ذلك من مساس باستقلالية البلدية، فبالمقارنة بالاختصاصات التي كانت مخولة للمجلس المؤقت في ظل قانون 24-67، نجدها مقتصرة على الأعمال ذات الصبغة الإدارية والاحتفاظية والمستعجلة وبذلك القانون القديم يضيق من اختصاصات المعينين حتى لا تمس بمبادئ التسيير الديمقراطي.

<sup>1</sup> المادة 48 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع السابق.

وإضافة على ذلك كان على المشرع تدارك الوضع في القانون الجديد والتشديد على هذه الهيئة المؤقتة، باشتراط عرض أعمالها على المجلس الجديد بعد تنصيبه وذلك لإضفاء الشرعية الشعبية على أعمال هؤلاء المعينين، والذين يعينون من قبل الوالي بدون أي قيد أو شرط بالرغم من حساسية وأهمية المهام المسندة إليهم.

بعد حل المجلس الشعبي البلدي وتعيين الهيئة التي يوكل إليها مهمة تسيير شؤون البلدية يجب إجراء انتخابات لتجديد المجلس الشعبي البلدي خلال أجل 6 أشهر من تاريخ الحل،<sup>1</sup> وبمجرد تنصيب المجلس الجديد تنتهي مهام المندوب والمساعدين بقوة القانون وتنتهي عهدة هذا المجلس الجديد مع انتهاء الفترة المتبقية للتجديد العام للمجالس الشعبية البلدية.<sup>2</sup> هذه الستة أشهر مدة طويلة نوعا ما ولا نجد لها أي تبرير، فيكفي شهر أو شهرين كحد أقصى، لأن ممارسة مهام المنتخبين لمدة ستة أشهر من طرف أعضاء معينين يعتبر انتهاك جسيم لاستقلالية المجلس الشعبي البلدي والبلدية ككل.

بالإضافة على كل ذلك قد أدرج المشرع احتمال حدوث ظروف استثنائية تعيق إجراء الانتخابات المتعلقة بتجديد المجلس الشعبي البلدي، حيث في هذه الحالة يقوم الوالي بتعيين متصرف لتسيير شؤون البلدية بعد تقرير الوزير المكلف بالداخلية والذي يعرض على مجلس الوزراء، ويمارس هذا المتصرف تحت سلطة الوالي السلطات المخولة للمجلس الشعبي البلدي ورئيسه ويستمر ذلك الوضع إلى غاية توفر الظروف المناسبة لتنظيم انتخابات لتجديد المجلس الشعبي البلدي وتنتهي مهام المتصرف بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد.<sup>3</sup>

بعد استعراض هذه الإجراءات التي وضعها المشرع لاستخلاف المجلس وتجديده، نجد أن السلطة كلها مخولة لجهة الوصاية بحيث يمكن أن يستمر تسيير البلدية وممارسة الصلاحيات المخولة للبلدية من طرف المعينين والتحكم المطلق في هذا التسيير من قبل السلطة التي

<sup>1</sup> المادة 49 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المواد 48 -50 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>3</sup> المادة 51 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

يفترض أنها تكون جهة وصاية، وقد يستمر هذا التحكم إلى غاية التجديد العام للمجالس البلدية، وذلك لأن السلطة التقديرية تعود إلى جهة الوصاية في تقدير مدى توافر الظروف الاستثنائية التي تعيق انتخابات التجديد، والتي لم يحددها المشرع ولم يضبط ذلك بدقة وبالإضافة إلى ذلك فتوافر الظروف الملائمة لإجراء الانتخابات يعود تقديره للسلطة الوصية، ويعتبر هذا من أبشع الانتهاكات التي يشهدها قانون البلدية لأنه يعطي للسلطة الوصية كامل الصلاحية في إجراء انتخابات التجديد وبالتالي له كامل الصلاحية في تمديد تسيير الشأن المحلي بواسطة المعينين.

### المطلب الثالث: تبعية الإدارة البلدية للسلطة المركزية

تعتبر إدارة البلدية العمود الفقري لهذه الهيئة المحلية، فكل أعمال المجلس الشعبي البلدي تمر وجوبا على هذه الإدارة سواء بالتحضير أو التنسيق أو التدوين... الخ، ولكن هناك من التجاوزات ما يجعلها تكاد تكون في تبعية مطلقة للسلطة المركزية وسيتم توضيحها فيما يلي:

#### الفرع الأول: الأمين العام للبلدية هيكل إداري محلي تابع للسلطة المركزية

يعتبر الأمين العام ثالث هيكل إداري للبلدية، ويصل إلى منصبه عن طريق التعيين وله صلاحيات واسعة في إدارة شؤون البلدية، وما يجعله تابعا للسلطة المركزية هو كونه معين من قبلها وغير منتخب، فالعنصر المعين يخضع للسلطة الرئاسية ويلزم قانونا بالامتثال لتعليماتها وتطبيق أوامرها.

أما بالنسبة للأحكام التي يخضع لها الأمين العام فلم يحددها القانون 10-11 تاركا ذلك للتنظيم<sup>1</sup> وبالرغم من صدور المرسوم التنفيذي رقم 11 - 334 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية والذي لم يتناول في نصوصه الأمين العام تاركا

<sup>1</sup> المادة 127 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع السابق.

الباب الرابع من المرسوم التنفيذي رقم 26-91 ساري المفعول،<sup>1</sup> فيبقى الأمين العام خاضعا للمرسوم التنفيذي 26-91 إلى غاية صدور تنظيم يخصه، وبالرجوع إلى الأحكام سارية المفعول بهذا الخصوص نجد أن طريقة تعيين الأمين العام للبلدية تختلف حسب البلدية المعنية بذلك على النحو التالي:

1 - الأمين العام للبلديات التي يساوي أو يقل عدد سكانها على 100000 ساكن: يتولى تعيينه رئيس المجلس الشعبي البلدي لأن له سلطة على موظفي البلدية وهو ما يعتبر انتصارا للمركزية، باعتبار أن لرئيس المجلس دور في اختياره ولكن ما يعاب على ذلك خضوع قرارات التعيين للرقابة الوصائية.<sup>2</sup>

2 - الأمين العام للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100000 نسمة: ويتم تعيينه بقرار صادر عن الوزير المكلف بالداخلية.<sup>3</sup>

3 - الأمين العام للبلدية مقر الولاية: يعين بموجب مرسوم رئاسي.<sup>4</sup>

إن مسألة تعيين الأمين العام من طرف السلطة المركزية يعتبر من اخطر المساسات باللامركزية الإقليمية، كونه يتولى دور أساسي ومحوري في البلدية وذو صلاحيات واسعة كما سنتناول ذلك في جانب التبعية الوظيفية.

<sup>1</sup> المادة 362 من المرسوم التنفيذي رقم 11-334، المؤرخ في 20/09/2011، المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ج.ر.رقم: 53/2011.

<sup>2</sup> راضية عباس، الأمين العام للجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، بن عكنون، 2001/2000، ص 34 .

<sup>3</sup> المادتين 1، 2 من المرسوم 27-91، مؤرخ في 06/02/1991 يحدد قائمة الوظائف العليا للإدارة البلدية، ج.ر.رقم: 06/1991.

<sup>4</sup> المادة 3 فقرة أخيرة من المرسوم 99-240، المؤرخ 27/10/1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، ج.ر.رقم: 76/1999.

وهو ما من شأنه المساس بحرية الجماعات المحلية في تعيين موظفيها وبالأخص موظفيها الذين يحتلون مناصب عليا في إدارتها، والتي تعتبر مراكز ذات أهمية كبيرة يمكن من خلالها تحديد مدى حرية الجماعات المحلية في تسيير إدارتها.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: تحكم السلطة المركزية في تنظيم المسار المهني لموظفي البلدية

إن خضوع موظفي وعمال البلدية للسلطة السلمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي صاحب الشرعية الشعبية، يعد من بين أهم الضمانات لاستقلاليتهم لولا إمكانية تحكم السلطة المركزية في مسارهم المهني وتنظيمه كما يحلو لها، فبالرغم من خضوعهم للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية،<sup>2</sup> إلا أنهم في الغالب يخضعون لأنظمة قانونية خاصة تقرر لهم عن طريق التنظيم،<sup>3</sup> وبالتالي يسهل على السلطة المركزية أن تتحكم في مسارهم المهني وفي كل الشروط المتعلقة بهم، مما يجسد تبعية النظام الوظيفي للإدارة البلدية إلى السلطة المركزية، وكما نعلم أنه من الايجابي أفراد تقنيين خاص لموظفي البلدية يختلف عن القوانين التي يخضع لها باقي الموظفين بالهيئات الأخرى، وبالتالي يجب تدعيم ذلك من خلال إسناد مهمة التقنيين إلى السلطة التشريعية لضمان استقلالية هذه الأنظمة التي تحكم الموظفين بالبلدية.

<sup>1</sup> راضية عباس، المرجع السابق، ص 41.

<sup>2</sup> الأمر رقم 03-06، المؤرخ في 15/07/2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر. رقم: 46 / 2006.

<sup>3</sup> المرسوم رقم 83-349، مؤرخ في 21/05/1983 والمتعلق بالقانون الأساسي الخاص للأعوان التقنيين بالإدارة البلدية، ج.ر. رقم: 21/1983. -المرسوم تنفيذي رقم 91-26، مؤرخ في 06/02/1991 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، ج.ر. رقم: 06/1991.

-المرسوم تنفيذي رقم 91-27، المرجع السابق.

-المرسوم تنفيذي رقم 11-334، مؤرخ في 28/09/2011 يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ج.ر. رقم:

2011/53.

## المبحث الثاني: مظاهر التبعية الوظيفية

بالرغم من الاستقلالية الوظيفية التي تتمتع بها البلدية في مواجهة السلطة المركزية وإقرار المشرع بتكفلها بالشؤون المحلية إلا أنه يجب أن تبقى خاضعة للرقابة الوصائية، فلا يمكن أن تكون في منأى عن الخضوع لأي نوع من الرقابة، لأن استقلاليتها ليست مطلقة، ولكن إن أمعنتا النظر في الرقابة التي أقرها المشرع للسلطة المركزية، نجدها تتدرج بين التشديد في الوصاية إلى أن تصل إلى الرقابة الرئاسية الصريحة مما يجعل البلدية وكأنها في تبعية دائمة للسلطة المركزية، وتتجلى التبعية الوظيفية للبلدية من خلال توسيع الرقابة الممارسة على أعمالها، ومن خلال تعزيز تواجد الدولة على مستوى الإدارة المحلية من خلال قوة الصلاحيات التي يتمتع بها كل من الأمين العام ورئيس المجلس الشعبي البلدي باعتبارهما ممثلين للدولة على مستوى البلدية.

### المطلب الأول: اتساع الوصاية الممارسة على أعمال المجلس الشعبي البلدي

خول المشرع الجزائري لجهة الوصاية سلطة ممارسة العديد من صور الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي، وهي مشددة مقارنة بما تفترضه العلاقة بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية، منها ما تكون قبل الشروع في العمل ومنها ما تكون لاحقة عليه.

#### الفرع الأول: الرقابة السابقة على الأعمال

الأصل أن الهيئات اللامركزية بما لها من استقلال هي التي تعمل وتتصرف بداءة وأولا طبقا للقوانين التي تحكمها وتفعيلا للمبادرة والتحرك الذاتي، وعليه فيجب استبعاد كل مظاهر الرقابة السابقة التي تهدر الطابع الاستقلالي مثل الأوامر والتوجيهات والتعليمات من السلطة الوصية، لأن في ذلك مساس باستقلال الوحدات اللامركزية نظرا لتمتعها بالشخصية المعنوية

وما يترتب عنها من مسؤولية قانونية عن أعمالها وتصرفاتها،<sup>1</sup> ونجد في المنظومة القانونية الجزائرية إقرار بعض من صور الرقابة السابقة على أعمال البلدية والمتمثلة فيما يلي:

أولاً: الإذن المسبق "التصريح"

إن المطلوب من الهيئات المحلية هو أن تحرص على العمل في الإطار السياسي للدولة إذ رغم أن القانون قد يمنحها اختصاصات واسعة تمارسها في حدود الإقليم المحلي إلا أن عملية التنسيق تظل ضرورية بين جميع الهيئات المحلية من جهة وبين هذه الهيئات والسلطة المركزية من جهة أخرى، ومن ثم تأتي إمكانية طلب الإذن المسبق من السلطة المركزية،<sup>2</sup> والذي يعرف بأنه "الإجراء الذي يجوز بمقتضاه لجهة الوصاية أن تقرر مقدماً بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانوناً، بأن مشروع القرار الذي تود الجهة اللامركزية اتخاذه لا يخالف أية قاعدة قانونية، ولا يمس المصلحة العامة وهو ما يوجب بحسب الأصل عدم صدور القرار المذكور قبل التصريح أي قبل استئذان جهة الوصاية".<sup>3</sup>

ولقد خول المشرع للوزير المكلف بالداخلية القيام بهذه الرقابة السابقة حيث اشترط الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية قبل قيام البلدية بقبول الهبات والوصايا الأجنبية والتي يتم جردها وإدراجها في الميزانية،<sup>4</sup> وبالتالي فلا يمكن للبلدية أن تقبل الهبات والوصايا من أي جهة أجنبية إلا بعد الرجوع للوزير المكلف بالداخلية وموافقته على ذلك.

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 54.

<sup>2</sup> عمر صدوق، المرجع السابق، ص 28.

<sup>3</sup> بكر القباني، مقال بعنوان الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، عدد 52، 1984، ص 13.

<sup>4</sup> المادة 171 من قانون البلدية 10-11، المرجع السابق.

ثانيا: هيمنة السلطة المركزية على بعض الجوانب الوظيفية للبلدية من خلال التعليمات:

إن كان يمكن تقبل سلطة التصريح التي يشترطها المشرع لصحة بعض أعمال البلدية، فلا يمكن التغاضي عن مسألة مخاطبة السلطة المركزية للبلدية بواسطة التعليمات،<sup>1</sup> لأن ذلك يمثل انتهاكا صارخا لاستقلالية البلدية ولمبادئ اللامركزية القاضية بأن تكون الهيئات المحلية في منأى عن الخضوع للتوجيهات والأوامر من طرف السلطة المركزية باعتبارها من مظاهر السلطة الرئاسية التي تميز النظام المركزي.

فكلمة تعليمة ما هي إلا ترجمة للمصطلح الفرنسي " **Instruction** " والذي يعبر بصفة صريحة عن ممارسة السلطة الرئاسية، وبالتالي سلطة إصدار التعليمات مرتبطة ارتباطا وثيقا بالسلطة الرئاسية، بل هي بمثابة تعبير مباشر عن تمتع الرئيس الإداري بهذه السلطة.<sup>2</sup> ولما كان التخوف نابع فقط من اتساع الوصاية الإدارية وكثرة المجالات المتروكة للتنظيم، فقد زاد عليه فتح المجال أمام التنظيم عن طريق التعليمات باعتبارها الوسيلة الأسهل والأسرع للتقليص من استقلالية البلدية،<sup>3</sup> وهو ما من شأنه تقوية مركز السلطة المركزية تجاه البلدية، مما يسهل عليها التحكم في هذه الجوانب المنظمة عن طريق التعليمات. وبالتالي فالوصول للاستقلالية المنشودة في النظام اللامركزي لا يتحقق إلا بتكريس حماية معتبرة للبلدية، من خلال إسناد مهمة تنظيم كل ما يتعلق بها إلى السلطة التشريعية للابتعاد عن إمكانية تغول السلطة المركزية.

<sup>1</sup> نذكر منها: التعليمة 842/3.94 ، المؤرخة في 7 ديسمبر 1994 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية و تأجيرها ، صادرة عن وزير الداخلية، تعليمة 22 أكتوبر 1994، المتعلقة بتسيير المناطق الصناعية، التعليمة الوزارية المشتركة رقم 1 ل 31 ماي 1994 المتعلقة بإعادة بعث برامج السكن.

<sup>2</sup> Boissard Sophie, le pouvoir hiérarchique au sein de l'administration française, in C.F.P (les cahiers de la fonction publique), N°223, Paris, 203, P5.

<sup>3</sup> راضية بن مبارك التعليق على التعليمة رقم 842/394 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها ، مذكرة ماجستير ، جامعة الجزائر، كلية الحقوق بن عكنون ، 2002/2001 ، ص 40 .

### الفرع الثاني: الرقابة اللاحقة على أعمال المجلس الشعبي البلدي.

بالإضافة إلى الرقابة السابقة على أعمال المجالس الشعبية البلدية قد خول المشرع للوالي بأن يمارس عليها رقابة لاحقة وتتمثل هذه الرقابة في ثلاث صور سنتناولها كما يلي:

أولاً: سلطة التصديق: سنتناول تعريف سلطة التصديق ثم ننتقل إلى كيفية استعمالها في مواجهة البلدية

#### 1. تعريف سلطة التصديق:

التصديق هو العمل القانوني الصادر من السلطة الوصية والذي تقرر بمقتضاه أن القرار الصادر من الهيئة اللامركزية، لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه،<sup>1</sup> فالتصديق هو الذي يقرر صلاحية العمل أو عدم صلاحية تنفيذ العمل ويمكن أن تكون صيغة التصديق صريحة أو ضمنية.

فإذا اشترط القانون صراحة التصديق وجب مصادقة السلطة الوصية على قرارات المجلس كي تصير نهائية وإلا فلا تنفذ هذه القرارات مهما طالت المدة.<sup>2</sup>

أما إذا كان التصديق ضمناً فيحدد المشرع عند إذن مدة توضح جهة الوصاية خلالها موقفها من العمل بالتصديق عليه أو برفض هذا التصديق وإذا هي التزمت الصمت ومضت المدة القانونية فيعتبر سكوتها رفضاً للتصديق أو تصديقاً ضمناً حسبما يقرره النص.<sup>3</sup>

بعد تصديق جهة الوصاية على أعمال الهيئة اللامركزية ينتج العديد من الآثار هي:

<sup>1</sup> عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية -دراسة مقارنة-، دار الفكر العربي، ط1، جمهورية مصر العربية، 1973، ص 169 .

<sup>2</sup> حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 23.

<sup>3</sup> زكريا المصري، المرجع السابق، ص 215.

- 1 - أن العمل القانوني ينسب بعد التصديق عليه إلى الشخص اللامركزي الذي أصدره وليس إلى جهة الوصاية التي صادقت عليه.
  - 2 - لا يلتزم الشخص اللامركزي بعد التصديق على تصرفه بتنفيذه بل يملك تعديله أو إلغائه أو سحبه "مع ملاحظة أن هذا التعديل بدوره يحتاج إلى تصديق".
  - 3 - الشخص اللامركزي هو وحده الذي يتحمل المسؤولية عن الأضرار التي قد تنشأ بسبب تنفيذه تصرفه وذلك رغم التصديق عليه من جهة الوصاية .
  - 4 - لا يغطي التصديق العيوب التي قد تشوب العمل القانوني عندما يكون في الأصل معيباً في عنصر من عناصره.
  - 5 - ويرتب العمل القانوني الذي تم التصديق عليه آثاره من تاريخ صدوره وليس من تاريخ التصديق عليه.<sup>1</sup>
- ويشترط في ممارسة هذا الحق عدم المغالاة في استعماله فهو إجراء وقائي ويجب أن لا يعود بالضرر على استقلالية الإدارة المحلية،<sup>2</sup> فلا يجوز للسلطة المركزية تعديل القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية وكل ما تملكه هو الموافقة عليها بحالتها أو ترفضها.<sup>3</sup> ذلك أن التعديل يعتبر حلو لا في محل الهيئة المحلية وهو ما يتنافى مع مقتضيات اللامركزية المحلية.

<sup>1</sup> المرجع السابق، ص216.

<sup>2</sup> خالد سمارة الزعبي، المرجع السابق، ص216.

<sup>3</sup> مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2005، ص83.

2. تصديق السلطة الوصية على أعمال البلدية.

لقد أوجب المشرع الجزائري على رئيس المجلس الشعبي البلدي إيداع المداولة التي صوت عليها في أجل 8 أيام لدى الوالي،<sup>1</sup> والتي لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية.<sup>2</sup>

ويلاحظ هنا أن المشرع قد أطال في هذه المدة الواجبة لقابلية نفاذ المداولات كما أنه اغفل توضيح ما يمكن للوالي أن يقوم به خلالها وذلك عكس ما كان عليه في المادة 41 من قانون 90-08.

بالإضافة إلى ذلك فهناك بعض المداولات المستثناة من قاعدة التنفيذ بعد مرور 21 يوما حيث يشترط فيها لكي تكون قابلة للتنفيذ المصادقة الصريحة من طرف الوالي وهي المداولات المتضمنة أحد المواضيع الآتية:

- الميزانيات والحسابات.

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

- اتفاقيات التوأمة.

- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.<sup>3</sup>

ويلاحظ هنا أن المشرع قد وسع من الوصاية الممارسة على أعمال البلدية وذلك من خلال زيادة عدد المداولات التي تشترط المصادقة الصريحة مقارنة بما كان عليه الحال في ظل القانون 08/90 حيث كانت تقتصر المصادقة الصريحة على موضوعين اثنين فقط:

- الميزانيات والحسابات.

<sup>1</sup> المادة 55 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادة 56 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>3</sup> المادة 57 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

- إحداهن مصالح، ومؤسسات عمومية بلدية.<sup>1</sup>

ومن جهة أخرى نجد أن المشرع قد قيد من سلطة الوالي حيث منحه أجل 30 يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية لإعلان قراره، وإلا فتصبح المداولات مصادقا عليها تلقائيا بعد فوات الأجل،<sup>2</sup> وبذلك تنقلب المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية بمرور أجل 30 يوم وتصبح المداولة قابلة للنفاذ وهذا لتجنب لتماطل الذي يمكن أن يكون من طرف الجهة الوصية مما يعطل معه السير الحسن للشؤون المحلية.

وبهذا الصدد يمكننا القول أن هناك نوعين من المصادقة الضمنية الأولى أجلها 21 يوم والثانية أجلها 30 يوم، وهذا من جهة نجده ايجابي كونه يحمي البلدية من تماطل السلطة المركزية، ومن جهة أخرى يعتبر أمر سلبي كونه ينفي الاعتراف بقاعدة النفاذ المباشر لأعمال البلدية باشتراطه في كل الحالات للمصادقة الضمنية، وبالنظر إلى الناحية الواقعية، نجد أن مداولات المجالس الشعبية البلدية لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوالي عليها حتى ولي تجاوز الأجل التي منحه إياها القانون.

ثانيا: سلطة الإلغاء "الإبطال"

سيتم التطرق إلى تعريف هذه السلطة ثم إلى كيفية ابطال الوالي لمداولات المجلس الشعبي البلدي

1. تعريف سلطة الإلغاء :

يعرف بأنه "ذلك الإجراء الذي يمكن لجهة الوصاية بمقتضاه إنهاء آثار قرار صادر عن جهة لا مركزية لأنه يخالف قاعدة قانونية، أي يخالف المشروعية على أن يستند الإلغاء

<sup>1</sup> المادة 42 من قانون البلدية 90-08 ، المرجع السابق .

<sup>2</sup> المادة 58 من قانون البلدية 11-10 ، المرجع نفسه .

بالضرورة إلى نص قانوني يخولها هذه السلطة، وأن يكون ذلك خلال مواعيد محددة وذلك من أجل ضمان استقرار الأوضاع القانونية.<sup>1</sup>

ولكي يكون الإلغاء أو الإبطال مشروعاً يجب أن تتوفر فيه الشروط التالية:

- 1 - أن يصدر قرار الإلغاء عن السلطة الوصية.
- 2 - إما أن يلغى القرار كله أو يعاد إلى الهيئة المحلية لتعديله، فلا يجوز الإلغاء الجزئي لأن ذلك يعني التعديل، وهو أمر غير جائز كما سبق الذكر.
- 3 - أن يكون قرار الإلغاء مكتوباً ومعللاً.
- 4 - تحديد مدة الإلغاء حيث يمكن صدور قرار الإلغاء في هذه المدة وإذا انقضت فلا إلغاء.
- 5 - أن يكون قرار الإلغاء بناءً على طلب جهة معينة.<sup>2</sup>
- 6 - إمكانية طلب مراجعة قرار الإلغاء والطعن فيه أمام السلطات الإدارية، أو أمام الجهة القضائية المختصة.<sup>3</sup>

2. سلطة الوالي في إبطال أعمال المجلس الشعبي البلدي :

لقد خول المشرع للوالي سلطة إبطال بعض المداولات بموجب قرار وذلك إذا تبين له أن المداولة متخذة خرقاً للدستور، أو غير مطابقة للقوانين والتنظيمات، أو أنها تمس برموز الدولة وشعاراتها، وكذلك التي لم تحرر باللغة العربية.<sup>4</sup>

ويلاحظ هنا أن المشرع قد أعطى للوالي وحده سلطة تقدير مدى توافر حالات البطلان من عدمها للحكم ببطلان المداولة، وما زاد الطين بلة أنه حتى لم يلزم الوالي بتعليل قراره

<sup>1</sup> صالح فؤاد ، المرجع السابق ، ص 113.

<sup>2</sup> عمر صدوق، المرجع السابق ، ص31.

<sup>3</sup> محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص55.

<sup>4</sup> المادة 59 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع السابق.

القاضي بالبطلان بالرغم من أنه في نص المادة 44 من ق 08/90، قد ألزم الوالي بتسبيب القرار، فتراجع المشرع عن هذه الضمانة التي تقيد الوالي يدل على تشديد في الرقابة الوصائية الممارسة على أعمال المجلس، مما يمس باستقلالية المجلس فكيف يمكن للأعضاء أن يطعنوا في هذا القرار دون معرفة أسباب إبطال المداولة من الوالي.

وعلى صعيد آخر فقد أجاز المشرع للوالي بأن يثبت بطلان صنف آخر من المداولات بموجب قرار معلل، وذلك إن رأى أن المداولة تتنافى مع أحكام وضوابط المادة 60 التي تنص على انه " لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد هذه المداولة باطلة"<sup>1</sup>.

وفي هذا السياق قد ألزم المشرع كل عضو في المجلس الشعبي البلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي، كما قد ألزم الرئيس الذي يكون في حالة تعارض مصالح متعلقة به إعلان ذلك للمجلس الشعبي البلدي.<sup>2</sup>

والحكمة من إبطال هذا النوع من المداولات هي المحافظة على مصداقية المجلس ومكانته وسط المنتخبين وأن يبعد أعضائه عن كل شبهة وحتى يلزمهم فقط بالتداول فيما هو عام ويمس التنمية المحلية لا ما هو خاص يحقق مصلحة ذاتية.<sup>3</sup>

وبالرغم من أن المشرع جعل سلطة تقدير بطلان المداولات بيد الوالي ليصرح ببطلانها ولم يلزمه بتعليل جميع قرارات البطلان، إلا أنه قد أجاز لرئيس المجلس بأن يطعن إداريا أو

<sup>1</sup> المادة 60 من قانون البلدية 11-10 ، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادة 60 من قانون البلدية 11-10 ، المرجع نفسه.

<sup>3</sup> عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، ط1 ، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص211.

قضائياً ضد قرارات الوالي القاضية بذلك.<sup>1</sup>

ثالثاً: سلطة الحلول

سنعرج على تعريف سلطة الحلول وشروطها ثم نتطرق إلى سهولة استعمالها في مواجهة المجلس الشعبي البلدي

1. تعريف سلطة الحلول: قد يقرر المشرع للشخص اللامركزي اختصاصاً نهائياً في موضوع معين،<sup>2</sup> لكن قد يحدث أن يمتنع عن أداء بعض الأعمال بسبب العجز أو التقصير أو الإهمال وهو ما يعرض المصالح المحلية للخطر، ودرءاً لحدوث مثل هاته المخاطر وضعت قاعدة استثنائية تمنح للسلطة الوصية حق الحلول محل الهيئة المحلية في أداء عمل امتنعت عنه الهيئة المحلية المعنية<sup>3</sup>، وهي عندئذ تتصرف لحسابه ونياحة عنه وليس لحسابها الخاص وهو ما يسمى حق الحلول<sup>4</sup>، فسلطة الحلول هي تلك السلطة الاستثنائية التي بموجبها تحال سلطة التقرير إلى الوصاية بدلا من الشخص الخاضع للوصاية كجزء على امتناعه وتعننه رغم تنبيهه وإنذاره وهي اخطر أنواع الرقابة التي تمارسها سلطة الوصاية وأشدّها تأثيراً على حرية واستقلال الأشخاص العامة اللامركزية.<sup>5</sup>

وبالنظر إلى خطورة هذا الحق وما يتضمنه من اعتداء سافر على استقلال الشخص اللامركزي فإن المشرع يحيط استخدامه عادة بقيود عدة هي:

<sup>1</sup> المادة 61 من قانون البلدية 11-10 ، المرجع السابق.

<sup>2</sup> زكريا المصري، المرجع السابق، ص216.

<sup>3</sup> عمر صدوق، المرجع السابق، ص29-30.

<sup>4</sup> زكريا المصري، المرجع السابق، ص217.

<sup>5</sup> عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 113 – 114.

- 1 - أن تكون الهيئة المحلية ملزمة بالتحرك بموجب نص صريح<sup>1</sup>، أما إذا كان بالخيار واختارت الهيئة المحلية عدم التصرف فلا يكون لجهة الوصايا أن تلزمها به بحلها محله في إصدار القرار.<sup>2</sup>
  - 2 - امتناع الهيئة وتمردها بالالتجائها للسلبية سواء بالرفض أو التقاعس.<sup>3</sup>
  - 3 - توافر الأساس القانوني الذي يعطي لجهة الوصاية سلطة الحلول فلا حلول دون نص لان الحلول على غير بقية التدابير يؤدي إلى الإخلال بمبدأ توزيع الاختصاص.<sup>4</sup>
  - 4 - وجوب إنذار الوصاية للجماعات المحلية وتنبيهها حول ضرورة القيام بالعمل الواقع على عاتقها وهذا الإنذار هو شرط جوهري وضروري لإعمال هذه الرقابة. بحيث لا يحق أن تحل محل الهيئة المحلية إلا بعد التثبت فإذا رفضت الهيئة المحلية اتخاذ القرار أو التزمت الصمت بعد توجيه الإنذار إليها طيلة المدة المحددة في الإنذار يعد قرينة على امتناع الهيئة ويمكن حينها الحلول محلها.<sup>5</sup>
2. سلطة الحلول الممارسة تجاه البلدية:

لقد خول المشرع للوالي القيام بعدة إجراءات باسم ولصالح البلدية حيث أجاز له الحلول محل البلدية في عدة حالات منها ما يتعلق بالمجال المالي والذي سندرسه في المبحث الموالي ومنها ما يتعلق بالمجال الإداري والذي تم النص عليه في المواد 100، 101، 142 من قانون البلدية

<sup>1</sup> المرجع السابق، ص 114.

<sup>2</sup> زكريا المصري، المرجع السابق، ص 217.

<sup>3</sup> عادل بو عمران، المرجع نفسه، ص 114.

<sup>4</sup> المرجع نفسه، ص 114.

<sup>5</sup> عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 182.

• إذ تنص المادة 100 على أن الوالي يمكن أن يتخذ كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.<sup>1</sup>

إن من شأن هذا الحلول المساس باستقلالية البلدية بسبب افتقاره لبعض الشروط، فبالرغم من أن الحلول يكون بعد امتناع البلدية عن ما هي ملزمة به قانونا في المادتين 94 و88 بالحفاظ على النظام العام والأمن العام والنظافة العامة والسكينة العامة والتكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية، إلا أنه يفنقر إلى أهم ضمان ألا وهو الإعذار الذي ينبغي توجيهه إلى البلدية وانتظار فوات الأجل الذي يحمله هذا الإعذار حتى يتسنى للوالي أن يحل محل السلطات البلدية، ذلك أن غياب هذا الإعذار يعد من مظاهر السلطة الرئاسية .

خصوصا أن هذا الاعذار قد تم النص عليه في المادة 81 من القانون 90-08 وهو ما يدل على توجه المشرع نحو تشديد الوصاية على البلدية إلى الحد الذي يجعل منها وكأنها خاضعة للسلطة الرئاسية لا الوصائية.

-أما بالنسبة للمادة 101 فتتص على أنه "عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن للوالي، بعد اعذراه، أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الاعذار".<sup>2</sup>

ونجد هنا أن المشرع لم يغفل عن الإعذار كما فعل في المادة 100 إلا انه لم يحدد آجاله، وبالرغم من أن الحلول لا يكون إلا في حالة امتناع الرئيس عن التزاماته القانونية إلا أن سلطة الوالي غير مقيدة بتعليل قرار الحلول، فالمفروض هنا أن يكون الحلول بموجب قرار معلل كما كان الحال في المادة 82 من قانون 90-08، ذلك أن حلول الوالي هنا يكون بسبب

<sup>1</sup> المادة 100 من قانون البلدية 11-10 ، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادة 101 من قانون البلدية 11-10 ، المرجع نفسه.

امتناع رئيس البلدية عن الالتزامات القانونية والتي هي غير محددة بدقة بل ذكرت على العموم وبذلك لا يمكن معرفة ما هو الالتزام الذي تسبب في حلول الوالي.

وكذلك لا يمكن أن نتغاضى عن الإقرار الصريح من المشرع على إمكانية إسناد المهام لرئيس المجلس الشعبي البلدي بموجب التنظيم لما في ذلك من مساس باستقلاليتة الوظيفية، ذلك أن من أهم ضمانات الاستقلالية الوظيفية هو أن يعود الاختصاص بتوزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والهيئات المحلية للقانون وليس للتنظيم.

-وفي ما يخص المادة 142 التي جاء فيها أن رئيس المجلس الشعبي البلدي ملزم باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة بالنسبة للوثائق التي تكتسي أهمية خاصة، لاسيما سجلات الحالة المدنية والمخططات وسجلات مسح الأراضي، والوثائق المالية والمحاسبة التي تبين أن ظروف المحافظة عليها تعرضها للإتلاف، وفي حالة تقصير البلدية، يقرر الوالي الإيداع التلقائي لهذه الوثائق في أرشيف الولاية.<sup>1</sup>

نجد أن المشرع لم يضبط المصطلحات بدقة وتركها فضفاضة قابلة للتأويل فلم يحدد بدقة الظروف التي تعرض الوثائق للإتلاف كما جعل تقدير ملائمة الظروف للوالي وكذلك لم يبين الإجراءات اللازمة التي يلزم رئيس المجلس باتخاذها كما أنه لم يشترط الإعدار الذي يعتبر من أهم الضمانات للاستقلالية الوظيفية للبلدية.

فكل ذلك يجعلنا وكأننا بصدد حلول في إطار السلطة الرئاسية أين يكون للرئيس الإداري حرية تامة عند حله محل مرؤوسه.

<sup>1</sup> المادة 142 من قانون البلدية 11-10 ، المرجع السابق.

## المطلب الثاني: تمثيل الدولة على مستوى البلدية تعزيزاً للتبعية الوظيفية

مما لا شك فيه أن أقوى المراكز الوظيفية على مستوى البلدية هما مركزي الأمين العام للبلدية ورئيس المجلس الشعبي البلدي، والذين لهما وزن كبير في التأثير على البلدية من جميع الجوانب، فاستقلاليتها لها بالغ الأثر على استقلالية البلدية وتبعية السلطة المركزية كذلك لها ما لها من آثار على خضوع البلدية للسلطة المركزية، فتمثيل رئيس المجلس الشعبي البلدي للدولة على مستوى البلدية وخضوعه في ذلك للسلطة الرئاسية للوالي يدعو إلى اعتباره هيئة عدم تركيز وبمثابة امتداد للدولة، وكذلك بالنسبة للدور المحوري الذي يتولاه الأمين العام على مستوى البلدية بالرغم من كونه غير منتخب، فكل ذلك يؤدي بالبلدية إلى تبعية وظيفية تكاد تكون مطلقة، وهو ما سيتم توضيحه فيما يلي:

### الفرع الأول: رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للدولة:

نظراً لأهمية المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي قد منحه المشرع صلاحيات واسعة ومتنوعة ليمارس بعضها بصفته ممثلاً للبلدية، ويمارس البعض الآخر بصفته سلطة لعدم التركيز أي كممثل للدولة.<sup>1</sup>

وبالتالي يتمتع بازدواجية المهام، وعلى هذا الأساس يخضع للسلطة الرئاسية للوالي كغيره من الموظفين،<sup>2</sup> وهو ما يمس بمبادئ اللامركزية الإقليمية التي ينبغي أن تكون بمنأى عن جميع أشكال السلطة الرئاسية.

<sup>1</sup> المادة 62 من قانون البلدية 11-10 ، المرجع السابق.

<sup>2</sup> صليحة ملياني، المرجع السابق، ص 187.

فالمادة 85 تنص على " يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية، وبهذه الصفة فهو يكلف على الخصوص بالسهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما <sup>1</sup>."

كما نصت المادة 88 على أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يقوم تحت إشراف الوالي بما يأتي:

- تبليغ وتنفيذ القوانين التنظيمات على إقليم البلدية .
  - السهر على النظام العام والسكينة والنظافة العمومية .
  - السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف.
- ويكلف بالإضافة إلى ذلك بكل المهام التي يخولها له التشريع والتنظيم المعمول بهما <sup>2</sup>.

إن هذه المادة الأخيرة جاءت لتحصر الاختصاصات النوعية تحت إشراف وسلطة الوالي، والمتمثلة أساسا في المحافظة على النظام العام والسهر على تنفيذ واحترام القوانين والتنظيمات <sup>3</sup>، ويمكن إجمال صلاحياته بصفته ممثلا للدولة فيما يلي:

أولا: تمثيل الدولة في المحافظة على النظام العام

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ضابط إداري المحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاث الأمن والسكينة والصحة العامة، ولقد توسعت صلاحيات رئيس المجلس البلدي كثيرا في مجال الضبط الإداري، والهدف من وراء ذلك هو احترام حقوق وحرريات المواطنين، وأيضا من أجل التواجد الفعلي للدولة على مستوى البلدية <sup>4</sup>، ففي حالة الخطر

<sup>1</sup> المادة 85 من قانون البلدية 11-10 ، المرجع السابق .

<sup>2</sup> المادة 88 من قانون البلدية 11-10 ، المرجع نفسه.

<sup>3</sup> عبد المجيد سلامة، تمثيل الدولة على مستوى الإدارة المحلية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بالقائد تلمسان 2013/2013، ص89.

<sup>4</sup> لطيفة بهي، المرجع السابق، ص 70.

الجسيم والوشيك، يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف ويعلم الوالي بها فوراً.<sup>1</sup>

وكذلك يمكن لرئيس المجلس في إطار مخططات تنظيم وتدخل الإسعافات، أن يقوم بتسخير الأشخاص والممتلكات طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما مع وجوب إخطار الوالي بذلك،<sup>2</sup> كما يكلف في إطار احترام حقوق وحرريات المواطنين على الخصوص بما يأتي:

- السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات.

- التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص ومعاينة كل مساس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها.  
- تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة.

- السهر على حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني.

- السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث التاريخي والثقافي المعماري.

- السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية.

- السهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأماكن العمومية والمحافظة عليها.

- اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها.

<sup>1</sup> المادة 89 من قانون البلدية 11-10 ، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادة 91 من قانون البلدية 11-10 ، المرجع نفسه.

- منع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة.

- السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع.

- السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة.

- ضمان ضبطية الجنائز والمقابر طبقا للعادات وحسب مختلف الشعائر الدينية والعمل.

فورا على دفن كل شخص بصفة لائقة دون تمييز للدين أو المعتقد.<sup>1</sup>

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس نشاط الضبط الإداري تحت سلطة الوالي، وإن

كان البعض قد فسر ذلك باعتبار الطبيعة المزدوجة لنشاط الضبط الإداري نفسه والذي يعتبر

في نفس الوقت خاصا بالبلدية وبالولاية في آن واحد، فمن المفروض أن يتم ممارسة هذا

النشاط من طرف الرئيس وتحت مسؤوليته ويخضع ذلك لرقابة المجلس الشعبي البلدي فيما

يخص مراقبة ملائمة الإجراء ولرقابة القضاء فيما يخص مشروعية الإجراء.<sup>2</sup>

ثانيا: تمثيل الدولة في تنفيذ القوانين والتنظيمات:

لقد كلف المشرع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالسهر على احترام وتطبيق التشريع

والتنظيم المعمول بهما،<sup>3</sup> فهو من يتولى تحت إشراف الوالي تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات

على إقليم البلدية،<sup>4</sup> وقد خوله المشرع سلطة إصدار قرارات بقصد إعلان القوانين

والتنظيمات الخاصة بالضبطية وتذكير المواطنين باحترامها.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> المادة 94 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع السابق.

<sup>2</sup> بلعباس بلعباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، كلية الحقوق بن عكنون، 2002 / 2003، ص 85 .

<sup>3</sup> المادة 85 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>4</sup> المادة 88 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>5</sup> المادة 96 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

ثالثاً: تمتع رئيس المجلس بصفة ضابط الحالة المدنية

لقد أضيف قانون الحالة المدنية صفة ضابط الحالة المدنية على رئيس المجلس،<sup>1</sup> وبهذه الصفة يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية طبقاً للتشريع ساري المفعول تحت رقابة النائب العام المختص إقليمياً،<sup>2</sup> مع إمكانية تفويض إضائه وتحت مسؤوليته حسب الشروط المنصوص عليها في المادة 87 من قانون البلدية والمادة 02 من قانون الحالة المدنية، مع اشتراط إرسال القرار المتضمن التفويض بالإمضاء إلى الوالي والنائب العام المختص.<sup>3</sup> كما يخضع رئيس المجلس لرقابة قضائية من طرف النائب العام وبقيّة مساعديه في دائرة الاختصاص.<sup>4</sup>

وبالإضافة إلى ذلك يحق لكل من الوالي أو من يمثله القيام بزيارات ميدانية إلى مقرات البلديات وتتم المعاينة والتفتيش دورياً من خلال الاطلاع على سير العمل وكيفية مسك السجلات وجداول السجلات وطرق حفظها،<sup>5</sup> وبالإضافة إلى ذلك يمكن للوالي أن يمارس سلطة الحلول في مجال الحالة المدنية كما تناولنا ذلك.

رابعاً: تمتع الرئيس بصفة ضابط الشرطة القضائية:

لقد أضيف قانون البلدية في المادة 92 منه،<sup>6</sup> وقانون الإجراءات الجزائية في المادة 15 على رئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الشرطة القضائية، حيث يناط به السيطرة على الجريمة والبحث والتحري عن الجرائم المقررة في قانون العقوبات والبحث عن

<sup>1</sup> المادة 01 من القانون رقم 08-14 المؤرخ في 20 / 08 / 2014، الذي يعدل ويتمم الأمر 70 / 21، المتعلق بالحالة المدنية. ج.ر. رقم: 2014/49 .

<sup>2</sup> المادة 86 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع السابق.

<sup>3</sup> المادة 87 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>4</sup> المادة 26 ق من القانون رقم 08-14، المرجع نفسه.

-المادة 86 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

<sup>5</sup> المواد 12 إلى 23 من القانون رقم 08-14 ، المرجع نفسه.

<sup>6</sup> المادة 92 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع نفسه.

مرتكبيها ومكافحتها في نطاق إقليم البلدية،<sup>1</sup> ويمارس هذه المهمة تحت إشراف النائب العام ورقابة غرفة الاتهام.<sup>2</sup>

مما سبق نجد أن الرقابة التي يمارسها الوالي على رئيس المجلس يظهر من خلالها بوضوح هيمنة دور الوالي على دور رئيس المجلس الشعبي البلدي، بل قد يصل بنا القول إلى أن رئيس المجلس الشعبي البلدي في كثير من الأحيان يظهر بمظهر الموظف الخاضع للسلطة السلمية للوالي.<sup>3</sup>

وبذلك تتجلى تبعية الرئيس للسلطة المركزية، فكان الأولى والأجدر أن يخضع رئيس المجلس في ممارسته لمهامه بصفته ممثلاً للدولة لرقابة القضاء والمجلس الشعبي البلدي أو على الأقل للرقابة الوصائية بحدودها، فلا يمكن تصور خضوع المنتخب من الشعب والمركزي من قبل ممثلي الشعب للسلطة السلمية لمن هو معين من طرف السلطة المركزية، واعتباره بذلك امتداد للدولة على المستوى المحلي، لأن ذلك يعتبر انتهاكا صريحا لمبادئ الديمقراطية في التسيير المحلي.

وعلى صعيد آخر نجد أن كامل أعمال رئيس المجلس التي يمارسها بصفته ممثلاً للدولة تخضع لرقابة الوالي، فالقرارات المنصوص عليها في المادة 96 لا تصبح قابلة للتنفيذ إلا بعد شهر من تاريخ إرسالها للوالي، والتي يتخذها بقصد:

- الأمر باتخاذ تدابير محلية خاصة بالمسائل الموضوعة بموجب القوانين التنظيمات تحت إشرافه وسلطته

- إعلان القوانين والتنظيمات الخاصة بالضبطية وتذكير المواطنين باحترامها

<sup>1</sup> المادة 15 من الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 10/06/1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر. رقم: 48/1966.

<sup>2</sup> المادة 12 من الأمر رقم 66-155، المرجع نفسه.

<sup>3</sup> بلعباس بلعباس، المرجع السابق، ص 77.

-تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي عند الاقتضاء

-تفويض إمضائه.

### الفرع الثاني: تقوية مركز الأمين العام لضمان التبعية الوظيفية

يتمتع الأمين العام بدور هام على مستوى البلدية، فقد منحه كل من قانون البلدية والمرسوم التنفيذي 11-26 العديد من المهام التي تجعل منه القوام الحقيقي للبلدية بالرغم من أنه معين وليس منتخب فنجد أنه يكاد لا يقل أهمية عن رئيس المجلس الشعبي البلدي ويتضح ذلك من خلال النصوص الموالية:

- المادة 129 من قانون البلدية تحدد المهام التي يمارسها تحت سلطة رئيس

المجلس والمتمثلة في:

-ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي.

-تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية التقنية البلدية وضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين.

-إعداد محضر تسليم واستلام المهام بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده والرئيس الجديد مع إرسال نسخة من المحضر للوالي.

-يتلقى التفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني للبلدية باستثناء القرارات.<sup>1</sup>

- المادة 119 من المرسوم التنفيذي 91-26 تنص على تولي الأمين العام للبلدية

تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ما يلي:

-جميع مسائل الإدارة العامة.

<sup>1</sup> المادة 129 من قانون البلدية 11-10 ، المرجع السابق.

- القيام بإعداد اجتماعات المجلس الشعبي البلدي.
- القيام بتنفيذ المداولات.
- القيام بتبليغ مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات للسلطة الوصية "الوالي"، إما على سبيل الإخبار، أو من أجل ممارسة سلطة الموافقة والرقابة.
- تحقيق إقامة المصالح الإدارية والتقنية وتنظيمها والتنسيق بينها ورقابتها.
- ممارسة السلطة السلمية على موظفي البلدية.<sup>1</sup>
- المادة 2 من قانون الحالة المدنية والتي جاء فيها " ..في حالة شغور منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي بسبب الوفاة أو الاستقالة أو التخلي عن المنصب أو لأي سبب آخر منصوص على في التشريع المعمول به , يمارس الأمين العام للبلدية مهام ضابط الحالة المدنية بصفة مؤقتة ".<sup>2</sup>
- المادة 134 من قانون البلدية يقترح الأمين العام المتصرف الذي يعينه رئيس المجلس ليساعد المندوب البلدي الذي ينشط المندوبية.
- المادة 139 من قانون البلدية الأمين العام هو الذي يضمن تسيير أرشيف البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- المادة 29 من قانون البلدية يضمن الأمين العام أمانة الجلسة تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- المادة 180 من قانون البلدية يتولى الأمين إعداد مشروع الميزانية تحت سلطة رئيس المجلس.
- المادة 191 قانون البلدية يعتبر الأمين العام عضو في تشكيل اللجنة البلدية للمناقصة.

<sup>1</sup> المادة 119 من مرسوم 91-26، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادة 02 من القانون رقم 14-08، المرجع السابق.

إن المكانة العالية للأمين العام تتجلى من خلال هذه الصلاحيات المعهودة إليه والتي نستنتج منها أن الأمين العام هو الرجل الثاني في البلدية، والمساعد الأساسي لرئيس المجلس الشعبي البلدي وكيف قد وسع المرسوم التنفيذي رقم 91-26 من صلاحياته معززا مركزه داخل البلدية مما يجعل منه رئيس بلدية ثان مع رئيس المجلس الشعبي البلدي نظرا لتشابه اختصاصاتهما رغم الفرق الناتج عن اختلاف وضعيتهما باعتبار الأول رجل إداري معين والثاني رجل سياسي منتخب.<sup>1</sup>

ويمكننا القول في الأخير أن تدعيم مكانة الأمين العام للبلدية يدخل في إطار رغبة السلطة المركزية في تعزيز تواجدها على مستوى البلدية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> راضية عباس، المرجع السابق ، ص111.

<sup>2</sup> فاروق بومعزة ، تدعيم مكانة الوالي من خلال النصوص المنظمة للإدارة المحلية، مذكرة ماجستير في قانون الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق ، بن عكنون، 2013/2012، ص 178.

### المبحث الثالث: مظاهر التبعية المالية

لقد أثبتت تجارب الدول أن هناك ارتباطا طرديا موجبا بين استقلال الجماعات المحلية وبين قدرتها على الحصول على موارد ذاتية، إذ تزداد قوة النظام المحلي، وبالتالي تقوى فيه اعتبارات اللامركزية إذا احتفظ لنفسه بقدر كبير من الاستقلال المالي إزاء ما تقدمه له السلطات المركزية من تمويل.<sup>1</sup>

لكن المشاكل المالية التي تعاني منها البلدية بسبب نقص الموارد الذاتية وعدم كفايتها أدى بها للاستئجاب بالسلطة المركزية، وهو ما يرافقه رقابة مشددة تقيد من حريتها، فلا يمكن للبلدية أن تقوم بأي خطوة إلا بعد الرجوع للسلطة المركزية كونها المدعمة ماليا.

وتعتبر هذه التبعية المالية للبلدية نتيجة مباشرة لمخالفة مبدأ استقلالية الجماعات المحلية، حيث يتجلى ذلك من خلال إقرار المشرع بتشديد الرقابة المنصبة على مالية البلدية واتساعها، والتي من بينها الحلول المالي وخضوع جميع وثائق الميزانية لتصديق السلطة الوصية، ومن جهة أخرى نجد ضعف مواردها الذاتية وعدم كفايتها لاحتواء نفقاتها واختلال النظام الضريبي مما يؤدي بالبلدية للاستئجاب بالإعانات المركزية وما يستتبع ذلك من آثار على الاستقلالية.

#### المطلب الأول: الرقابة الممارسة على مالية البلدية كمظهر للتبعية

للرقابة المالية أهمية بالغة في المحافظة على المال العام، وتجنب سوء استعماله من جراء التبذير والتبديد والاختلاس، وتسمح بتفادي وقوع الأخطاء وتصحيحها في حالة وقوعها ووضع ضوابط وأنظمة كفيلة لمنع تكرارها.

<sup>1</sup> سعاد طيبي، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2008/2009، ص 104.

ويفترض في الرقابة المالية أنها عملية غير جامدة، فهناك حدود مسموح بها للاختلاف بين الخطة المتبناة وعملية التنفيذ، كما يجب تجنب المغالاة فيها و أن لا تكون دون مبرر لأن ذلك من شأنه تعطيل القرارات ويشجع السلبية لدى المكلفين بالتنفيذ خشية الوقوع في الخطأ والتعرض للمسؤولية،<sup>1</sup> وبالإضافة إلى ذلك يفترض أن تمارس من قبل أجهزة مستقلة عن السلطة المركزية وإلا أصبحنا وكأننا في إطار النظام المركزي.

وبالنسبة للرقابة الممارسة على مالية البلدية ليست دائما في ميزان التبعية المالية، فهناك ما يشكل مظهرا للاستقلالية كما رأينا ذلك بالنسبة لسلطة المجلس الشعبي البلدي على ميزانيته، وإنما معظم صور الرقابة المالية تصب في ميزان التبعية المالية والتي تنقسم إلى نوعين كما يلي:

#### الفرع الأول: الرقابة السابقة على تنفيذ ميزانية البلدية

وهي الرقابة التي تمارس قبل تنفيذ الميزانية وتعرف بالرقابة الوقائية، فبواسطتها يمكن تدارك الأخطاء قبل وقوعها، ورغم فعاليتها إلا انه يعاب عليها أنها قد تؤدي إلى شلل في نشاط الإدارة، وتعطل سير المصالح المحلية لما تتسم به من بطء في الإجراءات، كما انه يترتب عنها تأخير تنفيذ أعمال الإدارة بسبب عدم مرونة من يقومون بها،<sup>2</sup> ويمارسها كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي ووالي الولاية:

#### أولا: رقابة المراقب المالي

يعتبر المراقب المالي عون من الأعوان المكلفين بالرقابة القبلية على تنفيذ النفقات العمومية، ويعين بقرار وزاري من طرف الوزير المكلف بالمالية،<sup>3</sup> ويمارس رقابته على

<sup>1</sup> عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، جامعة الجزائر1، كلية الحقوق بن عكنون ، ص 285.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 262.

<sup>3</sup> لطيفة بهي، المرجع السابق، ص136.

ميزانية الجماعات المحلية قبل دخولها مرحلة التنفيذ، وبعد المصادقة عليها من طرف السلطات المختصة.<sup>1</sup>

ويوجد على المستوى المحلي مراقب مالي في كل ولاية مكلف بالرقابة المالية للالتزام بنفقات هذه الأخيرة والمصالح غير الممركزة للدولة أو الهيئات العمومية الأخرى والمؤسسات ذات الطابع الإداري.<sup>2</sup>

وتجدر الإشارة إلى أن البلديات كانت مستبعدة من الرقابة المسبقة للنفقات الملتمزم بها والتي كانت في بداية تطبيقها تقتصر على الدولة والمؤسسات العمومية والولايات،<sup>3</sup> إلا أنه بصدور المرسوم التنفيذي رقم 374-09 الذي يعدل ويتم المرسوم رقم 92-414 أصبحت هذه الرقابة تطل ميزانية البلديات.<sup>4</sup>

وبذلك فإن هذا النوع من الرقابة تحكمه نصوص المرسوم التنفيذي 92-414 والقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2010/05/09 والذي تنص المادة الثانية منه على أن ميزانية البلديات تخضع تدريجيا للرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها طبقا للبرنامج الآتية:

- ابتداء من السنة المالية 2010 بالنسبة للبلديات مقر الولايات.
- ابتداء من السنة المالية 2011 بالنسبة للبلديات مقر الدوائر، وكذلك البلديات مقر المقاطعات الإدارية الخاضعة لسلطة الولاية المنتدبين.
- ابتداء من السنة المالية 2012 بالنسبة لكافة البلديات.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> صليحة ملياني، المرجع السابق، ص 226.

<sup>2</sup> معتز حمامة، الرقابة المالية على الإدارة المحلية، مذكرة ماستر، جامعة بسكرة كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013 / 2014، ص 41

<sup>3</sup> المرجع نفسه ، ص 42.

<sup>4</sup> المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 374-09 المؤرخ في 2009/11/19 الذي يعدل ويتم المرسوم رقم 92-414، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها ، ج.ر.رقم: 2009/67 .

<sup>5</sup> المادة الثانية من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2010/05/09.

تخضع القرارات المتضمنة التزاما مسبقا بالنفقات قبل التوقيع عليها لتأشيرة المراقب المالي، والنفقات العمومية سواء كانت مخصصة للتسيير أو للتجهيز يجب أن تخضع للرقابة المسبقة وذلك بالتحقق مما يلي:

- صفة الأمر بالصرف.

- تطابق الالتزامات مع القوانين والتنظيمات المعمول بها.

- توفر الإعتمادات المالية أو المناصب المالية اللازمة.

- التخصيص القانوني للنفقة "تسجيل النفقة في الباب الملائم، وفي المادة المعنية".

- تطابق المبلغ المحدد في الالتزام مع الوثائق الأخرى الملحقة بوثيقة الالتزام.<sup>1</sup>

ويترتب على رقابة المراقب المالي إما التأشير على الوثائق الخاصة بالنفقة، أو الرفض وفقا لما يلي:

- التأشير: إذا كانت النفقات صحيحة من حيث توظيفها ومطابقتها مع التشريع والتنظيم المعمول بهما فان المراقب المالي يصادق على ذلك بوضع التأشيرة على الوثائق الخاصة بها وهي ضرورية لتنفيذها خلال المرحلة المحاسبية.<sup>2</sup>

- الرفض: يمكن أن يرفض المراقب المالي وضع التأشيرة إما رفض مؤقت، في حالة ما كان ملف الالتزام يحتوي على معلومات خاطئة مع إمكانية تصحيحها من طرف الأمر بالصرف أو عدم وجود معلومات جوهرية في مستندات الالتزام وإما الرفض النهائي في

<sup>1</sup> صليحة ملياني، المرجع السابق ، ص 227.

<sup>2</sup> معتز حمامة، المرجع السابق، ص46.

حالة عدم مطابقة الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها أو عدم وجود الإعتمادات المالية أو لعدم احترام الرفض المؤقت من طرف الأمر بالصرف.<sup>1</sup>

ثانيا: رقابة المحاسب العمومي

لقد اخضع المشرع البلدية لرقابة المحاسب العمومي في المادة الأولى من قانون 21/90، وحسب المادة 205 قانون البلدية يضطلع بمهام أمين خزينة البلدية محاسب عمومي معين من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضع لسلطته السلمية.

وقد أعطاه المشرع سلطات واسعة فيما يتعلق بالرقابة على مالية البلدية حيث يتولى تحصيل الإيرادات وتنفيذ نفقات البلدية، وهو مكلف وحده وتحت مسؤوليته بمتابعة تحصيل مداخيل البلدية وكل المبالغ العائدة لها وصرف النفقات المأمور بدفعها.<sup>2</sup>

والرقابة التي يمارسها هي رقابة شرعية فقط ولا تتعداها لرقابة الملائمة فقبل قبوله لأي نفقة يجب عليه أن يتحقق مما يلي:

- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.
- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.
- شرعية عمليات تصفية النفقات.
- توفر الإعتمادات.
- أن الديون لم تسقط أجلها أو أنها محل معارضة.
- تأشيرات عملية المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها.

<sup>1</sup> صليحة ملياتي، المرجع السابق ، ص 228.

<sup>2</sup> المادة 206 من قانون البلدية 11-10 ، المرجع السابق.

-الصحة القانونية للمكسب الإبرائي<sup>1</sup>.

فالرقابة التي يمارسها المحاسب العمومي ثقيلة نوعا ما كونها تشمل كل التصرفات المالية للبلدية حيث لا يتسنى للأمر بالصرف "رئيس المجلس" تنفيذ التصرفات المالية دون موافقته.<sup>2</sup>

## ثالثا: رقابة الوالي

وتتمثل في المصادقة على المداورات المتضمنة الميزانيات، وفي الحلول الذي يمارسه في بعض الحالات:

1- المصادقة: يشترط المشرع المصادقة الصريحة من طرف الوالي لكي تصبح المداولة المتضمنة الميزانيات والحسابات قابلة للتنفيذ، مع العلم أن للوالي أجل 30 يوما لإعلان قراره بخصوص ذلك وإلا اعتبرت مصادقا عليها ضمنا.<sup>3</sup>

## 2- حالات حلول الوالي محل السلطات البلدية في المجال المالي:

-حالة عدم التصويت على ميزانية البلدية بسبب إختلالات داخل المجلس الشعبي البلدي: هنا يقوم الوالي باستدعاء المجلس في دورة غير عادية للمصادقة عليها وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على الميزانية يضبطها الوالي نهائيا.<sup>4</sup>

-عندما يترتب على تنفيذ الميزانية عجز ويمتنع المجلس عن القيام بالإجراءات التصحيحية لامتناعه وضمان توازن الميزانية: هنا يتولى الوالي اتخاذ الإجراءات التصحيحية، وبذلك يمكنه أن يأذن بامتصاص العجز على سنتين ماليتين أو أكثر.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> المادة 36 من القانون 21-90، المؤرخ في 15/08/1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر.رقم:35/1990.

<sup>2</sup> إبراهيم رابعي، المرجع السابق، ص 88.

<sup>3</sup> المادتين 57-58 من قانون البلدية 11-10، المرجع السابق.

<sup>4</sup> المادة 186 من قانون البلدية 11-10، المرجع نفسه.

<sup>5</sup> المادة 184 من قانون البلدية 11-10، المرجع نفسه.

- حالة تصويت المجلس على ميزانية غير متوازنة، أو لم تنص على النفقات الإجبارية: وهي الميزانية التي لا يمكن للوالي أن يصادق عليها بل يجب عليه أن يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال 15 يوما التي تلي استلامها إلى الرئيس والذي بدوره يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي في أجل عشرة أيام.<sup>1</sup>

وفي حالة ما إذا صوت المجلس مجددا على الميزانية بدون توازن أو لم تنص على النفقات الإجبارية يقوم الوالي بإعذار المجلس، وإذا لم يتم التصويت على الميزانية بالتوازن والنص على النفقات الإجبارية في أجل 8 أيام التي تلي تاريخ هذا الإعذار تضبط الميزانية تلقائيا من طرف الوالي.<sup>2</sup>

- تتعلق هذه الحالة الأخيرة بالحوالات وسندات التحصيل التي يعدها رئيس المجلس الشعبي البلدي ففي حالة رفضه القيام بإعداد حوالة قصد تغطية نفقة إجبارية أو إصدار سند تحصيل يتخذ الوالي قرارا يحل محل حوالة أو سند تحصيل رئيس المجلس طبقا للتشريع الساري المفعول.<sup>3</sup>

### الفرع الثاني: الرقابة اللاحقة على تنفيذ الميزانية

وهي الرقابة التي تبدأ بعد قفل السنة المالية للبلدية، وغرضها التأكد من أن الإيرادات والنفقات تم تحصيلها وإنفاقها وفقا للقواعد الشرعية وفحص المعاملات الحسابية والمالية في الفترة اللاحقة لإتمام عملية التنفيذ وكشف المخالفات المالية التي ارتكبها العمال في جباية المال العام وإنفاقه، ومحاسبتهم باتخاذ الإجراءات المناسبة بحقهم،<sup>4</sup> وتمارس من قبل جهازين هما:

<sup>1</sup> المادة 183 من قانون البلدية 11-10 ، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادة 183 من قانون البلدية 11-10 ، المرجع نفسه.

<sup>3</sup> المادة 203 من قانون البلدية 11-10 ، المرجع نفسه.

<sup>4</sup> لطيفة بهي، المرجع السابق، ص 142.

أولاً: رقابة المفتشية العامة للمالية

المفتشية العامة للمالية هي جهاز رقابي دائم تم استحداثه لأول مرة بموجب المرسوم 53-80 ليأتي بعد ذلك المرسوم التنفيذي 78-92 الذي يحدد اختصاصاته.<sup>1</sup> ويخضع هذا الجهاز للسلطة السلمية المباشرة للوزير المكلف بالمالية ويراقب التسيير المالي والمحاسبي للبلدية باعتبارها إحدى الجماعات الإقليمية.<sup>2</sup>

تمارس هذه الرقابة بواسطة مفتشين عامين للمالية ومفتشين ماليين مساعدين يتمثل دورهم في المراجعة والتحقق،<sup>3</sup> ويخول للمفتشين الماليين عند أدائهم لمهامهم ما يلي:

- مراقبة تسيير صناديق ومراجعة الأموال والقيم والسندات والمواد على اختلاف أنواعها والتي يحوزها المسيرون والمحاسبون.

- طلب تقييم كل وثيقة أو ورقة ثبوتية تكون لازمة لمراجعتها.

- طلب كل المعلومات شفويا أو كتابيا.

- القيام بأي بحث أو تحقيق في عين المكان من أجل مراقبة الأعمال والمعطيات المثبتة في الحسابات.

- القيام بأي تدقيقات في عين المكان للتأكد من أن أعمال التسيير ذات الأثر المالي قد ثمنت محاسبتها على أسس صحيحة وكاملة واثبات حقيقة الخدمة المنتهية عند الاقتضاء.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> المرسوم رقم 53-80 ، المؤرخ في 04/03/1980 ، المتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية، ج.ر.رقم 10/1980.

-المرسوم التنفيذي رقم 78-92 ، المؤرخ في 22/02/1992 ، المتضمن تحديد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، ج.ر.رقم 15/1992.

<sup>2</sup> المادة 2 من المرسوم رقم 53-80، المرجع نفسه .

<sup>3</sup> المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 78-92، المرجع نفسه .

<sup>4</sup> عادل بو عمران، المرجع السابق، ص125.

ويقع لزاما على مسؤولي البلدية وأعوانها تقديم الوثائق والمستندات الضرورية لصيرورة عملية الرقابة، إذ أن كل امتناع أو عرقلة لمهام المفتشية يشكل خطأ جسيما يعرض المسؤول أو العون إلى عقوبات تأديبية من طرف السلطة المكلفة، وتنتهي عملية الرقابة بتحرير المفتشين الماليين لتقرير شامل يحوي ملاحظاتهم حول مالية البلدية ومعاينتهم، كما يضم جملة من التوصيات والاقتراحات التي من شأنها تحسين تنظيم المصالح والهيئات محل الرقابة.<sup>1</sup>

فالمفتشية العامة غير مؤهلة لاتخاذ أي عقوبة من أي نوع كانت على الأشخاص محل الرقابة، وإنما مهمتها تنتهي عند حد تثبيت المخالفات ليس إلا، وتقديم تقريرها النهائي إلى السلطات السلمية أو الوصاية والى رئيس مجلس المحاسبة.<sup>2</sup>

ثانيا: رقابة مجلس المحاسبة.

قد نصت على هذا الجهاز المادة 170 من دستور 1996، ويعتبر مجلس المحاسبة الهيئة العليا للرقابة البعدية للأموال العامة،<sup>3</sup> يعترف المشرع له بالاستقلال المالي والإداري،<sup>4</sup> وباختصاصات إدارية قضائية لممارسة مهامه.<sup>5</sup>

يعمل مجلس المحاسبة تحت سلطة رئيس الجمهورية، وهو بدوره من يعين رئيس المجلس ونائبه ورؤساء الغرف ورؤساء الفروع والناظر العام والنظار العامون بموجب مرسوم رئاسي،<sup>6</sup> كما يتولى تحديد نظامه الداخلي بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من

<sup>1</sup> المرجع السابق ، ص126.

<sup>2</sup> إبراهيم رابعي، المرجع السابق، ص90.

<sup>3</sup> المادة 2 من الأمر رقم 20-95 ، المؤرخ في 17/07/1995 ، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26/08/2010 ، المتعلق بمجلس المحاسبة ، ج.ر.رقم:2010/50.

<sup>4</sup> المادة 3 من الأمر رقم 20-95 ، المرجع نفسه.

<sup>5</sup> المادة 6 من الأمر رقم 20-95 ، المرجع نفسه.

<sup>6</sup> المواد 3-5 من الأمر رقم 23-95 ، مؤرخ في 26 /08/ 1995 ، المتضمن القانون الأساسي الخاص لقضاة مجلس المحاسبة ، ج.ر.ر:1995/48.

رئيس المجلس،<sup>1</sup> ويلزم مجلس المحاسبة بإعداد تقرير سنوي وإرساله إلى رئيس الجمهورية.<sup>2</sup>

أنشئ هذا الجهاز بموجب القانون رقم 05-80 ثم جاء القانون رقم 23-90 الذي ضيق من اختصاصه وجرده من الصلاحيات القضائية، وبقي كذلك إلى غاية صدور الأمر 20-95 الذي أعاد توسيع صلاحياته، والذي هو بدوره معدل ومتمم بموجب الأمر 02-10.

ورقابة هذا الجهاز تشمل الجماعات المحلية،<sup>3</sup> وفي إطار ذلك يتولى مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها.<sup>4</sup>

يراقب مجلس المحاسبة وفقا للمادة 69 من الأمر 20-95 نوعية تسيير الجماعات المحلية، حيث يقيم شروط استعمال الموارد والوسائل المادية والأموال وتسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة والاقتصاد بالرجوع إلى الأهداف والمهام والوسائل المستعملة.<sup>5</sup> ومن جهة أخرى يمكن لمجلس المحاسبة أن يعاقب مرتكبي المخالفات المنصوص عليها في المادة 88 بغرامة مالية.<sup>6</sup>

بالرغم من أن الرقابة البعدية تتوافق واستقلالية الجماعات المحلية إلا أن ما يجعلها تخل بمبادئ اللامركزية هو ممارستها من طرف أجهزة غير مستقلة عن السلطة المركزية وهذا بالرغم من أن مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية يفترض فيهما الاستقلالية إلا أننا نجد أن المفتشية العامة للمالية تخضع للسلطة السلمية للوزير المكلف بالمالية،<sup>7</sup> كما أن مجلس

<sup>1</sup> المادة 37 من الأمر رقم 20-95، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادة 16 من الأمر رقم 20-95، المرجع نفسه.

المادة 170 الدستور الجزائري 1996، المرجع السابق.

<sup>3</sup> المادة 7 من الأمر رقم 20-95، المرجع نفسه.

<sup>4</sup> المادة 210 من قانون البلدية 11-10، المرجع السابق.

<sup>5</sup> إبراهيم رابعي، المرجع السابق، ص 91.

<sup>6</sup> المادة 89 من الأمر رقم 20-95، المرجع نفسه.

<sup>7</sup> المادة 2 من المرسوم رقم 80-53، المرجع السابق.

مجلس المحاسبة يعمل تحت سلطة رئيس الجمهورية وتتحكم السلطة المركزية في الكثير من جوانبه الوظيفية، لكثرة إحالات القانون الخاص بقضاة مجلس المحاسبة إلى التنظيم خاصة فيما يتعلق بحقوق وواجبات قضاة بما فيها المرتبات التي يتقاضونها.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: الإعانات الحكومية أداة لفرض هيمنة السلطة المركزية

نظرا لعدم كفاية موارد الجماعات المحلية، فإن السلطات المركزية تخصص لها إعانات بهدف التنمية الاقتصادية والاجتماعية،<sup>2</sup> ولكن الإعانات الحكومية غالبا ما تتضمن شروط تقيّد من حرية واستقلال المجالس المحلية، إذ أنها توجب في كثير من الأحيان خضوع الإدارة المحلية عند إنفاقها لهذه الإعانات إلى رقابة مالية من الهيئات المركزية،<sup>3</sup> والتي غالبا غالبا ما تكون مشددة مقارنة مع مقتضيات الرقابة الوصائية.

والسبب الرئيسي لعدم كفاية الموارد الذاتية للبلدية هو ضعف مداخيلها خاصة منها المداخيل الجبائية التي تعتبر أهم مورد للبلدية، وهذا راجع من جهة لعدم تحكمها في نظام الجباية المحلية ونسبها، ومن جهة أخرى في أن نسبة كبيرة من العائدات الجبائية تسلبه السلطة المركزية، مما يجعل البلدية في احتياج دائم للموارد المالية فتضطر باللجوء للمصادر الخارجية لتمويل ميزانيتها وهو ما يستتبعه الكثير من التأثيرات على استقلاليتها.

### الفرع الأول: اللجوء إلى الإعانات ضرورة مصطنعة من السلطة المركزية

تعتبر إعانات السلطة المركزية من الموارد الأساسية لتمويل ميزانية البلدية،<sup>4</sup> وذلك لضعف مالية البلدية ونقص مواردها الذاتية بسبب تبعية النظام الجبائي للدولة التي تهيمن على المصادر الجبائية ولتعقد النظام التشريعي الجبائي وعدم استقراره من خلال تعدد النسب

<sup>1</sup> المواد 19-27 من الأمر 95-23، المرجع السابق.

<sup>2</sup> بلعباس سعد كمال الدين، المرجع السابق، ص 41.

<sup>3</sup> خيذرخنفر، المرجع السابق، ص 37.

<sup>4</sup> المادتين 170، 195 من قانون البلدية 10-11، المرجع السابق.

المحددة للضرائب،<sup>1</sup> مما يدفع البلدية للبحث عن الإعانات الحكومية لسد العجز والفجوة بين إمكانياتها واختصاصاتها الواسعة، وبذلك يصبح تدخل الدولة أمرا ضروريا لإعادة التوازن المالي للبلديات،<sup>2</sup> للتأكد من أن هذه الإعانات تستخدم في وجهتها الصحيحة كما تقوم بمراقبة العمل وتقييم فعالية برنامج الإعانات وتقييم مدى تأثيرات الدعم.<sup>3</sup>

فقد نصت المادة 172 على أن البلدية تتلقى إعانات ومخصصات تسيير بالنظر على وجه الخصوص لما يأتي:

- عدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها كما هي محددة في هذا القانون.
  - عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإلزامية.
  - التبعات المرتبطة بالتكفل بحالات القوة القاهرة ولاسيما منها الكوارث الطبيعية أو النكبات كما هي محددة في هذا القانون.
  - أهداف المستوى المطلوب فيما يتعلق بتلبية الاحتياجات المخولة لها قانونا.
  - نقص قيمة الإيرادات الجبائية للبلدية، في إطار تشجيع الاستثمار المنصوص عليه في قانون المالية.
- وتظهر هيمنة السلطة المركزية من خلال تنظيمها لهذه المساعدات بإرادتها المنفردة، فهي التي تقرر وتحدد نسبتها، وتخصيصها وتوجيه صرفها، لتصبح البلدية في هذا الإطار كما يعرفها البعض بهيئة عدم تركيز وليس هيئة لامركزية.<sup>4</sup>
- وتقوم الدولة بمنح هذه المساعدات من خلال الصندوق المشترك للجماعات المحلية، ومخططات التنمية كما يلي:

<sup>1</sup> كمال قاضي، المرجع السابق، ص 120 - 122.

<sup>2</sup> لطيفة بهي، المرجع السابق، ص 41.

<sup>3</sup> عبد القادر موفق، المرجع السابق، ص 105.

<sup>4</sup> كمال قاضي، المرجع السابق، ص 118.

أولاً: إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية

يعد الصندوق المشترك للجماعات المحلية مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ويخضع مباشرة لوصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية، تتمثل مهمته الرئيسية في تقليص احتياجات الجماعات المحلية من الموارد المالية.<sup>1</sup>

ويتولى هذا الصندوق تسيير صناديق الضمان والتضامن للبلديات،<sup>2</sup> المنصوص عليهما في المادة 211 من قانون البلدية وتتجلى إعانات هذا الصندوق في ما يلي:

1. إعانات صندوق التضامن: ونصت عليها المادة 212 من قانون البلدية حيث يدفع صندوق التضامن للبلديات ما يأتي:

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

- إعانات التجهيز الموجهة لقسم التجهيز والاستثمار لميزانية البلدية.

- إعانات توازن للبلديات التي تواجه وضعية مالية صعبة.

- إعانات إستثنائية للبلديات التي تواجه وضعية غير متوقعة.

هذا وتقيد إعانات التجهيز للصندوق البلدي للتضامن بتخصيص خاص.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> المرجع السابق ، ص 118.

<sup>2</sup> عادل بوعمران، المرجع السابق، ص66.

<sup>3</sup> المادة 212 من قانون البلدية 11-10 ، المرجع السابق.

2. إعانات صندوق الضمان: يتم تمويل هذا الصندوق بالمساهمات الإجبارية للجماعات المحلية التي تحدد نسبتها عن طريق التنظيم،<sup>1</sup> ويخصص هذا الصندوق لتعويض ناقص قيمة الإيرادات الجبائية بالنسبة للمبلغ المتوقع تحصيله من هذه الإيرادات.<sup>2</sup>

#### ثانياً: إعانات مخططات التنمية

ونذكر منها المخطط البلدي للتنمية الذي انشأ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 73-136، المؤرخ في 1973/08/09، ويحتوي على البرامج التي تخص البلدية في المجال أفلاحي والقاعدي والتجهيزات الضرورية للمواطنين.<sup>3</sup>

ورغم أنه أقرب مخطط لتجسيد اللامركزية، إلا أن هذا المخطط يوضع باسم الوالي، الذي بإمكانه رفض بعض المشاريع التي أقرها المجلس المنتخب في إطار ممارسة الرقابة على نشاط البلدية، وبحكم أنه الأمر بالصرف فيما يخص الغلاف المالي الذي يغطي مشاريع هذا البرنامج والتي مصدرها ميزانية الولاية وليس البلدية، فالمجلس البلدي يقترح المشاريع والوالي له صلاحية التصرف فيها.<sup>4</sup>

إن هذا الاعتماد المتزايد على الحكومة المركزية في تمويل التنمية المحلية يؤدي إلى قبول الجماعات المحلية المزيد من رقابة الحكومة المركزية مما ينتقص من الاستقلال المالي لهذه الجماعات،<sup>5</sup> فاللجوء إلى الإعانات الحكومية يجب أن يكون استثناء على الأصل لأنه يتعارض مع الاستقلالية المالية للبلدية التي تستوجب أن تكون مواردها المالية مستقلة قدر الإمكان.

<sup>1</sup> المادة 214 من قانون البلدية 11-10، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادة 213 من قانون البلدية 11-10، المرجع نفسه.

<sup>3</sup> كمال قاضي، المرجع السابق، ص 114.

<sup>4</sup> المرجع نفسه، ص 114.

<sup>5</sup> خيذر خنفري، المرجع السابق، ص 41.

## الفرع الثاني: تأثير إعانات الدولة على استقلالية البلدية.

تتميز الإعانات المقدمة من طرف الدولة بأثرها الكبير على استقلالية البلدية، ذلك أن هذه الإعانات ليست مجانية بل هي إعانات مشروطة، فالدولة تفرض سياستها محليا بتدخلها في الهيئة المحلية من خلال تلك الإعانات، بل وترسم من خلالها معالم وصاية جديدة تسمى عند البعض بالوصاية الإضافية أو الفعلية،<sup>1</sup> والتي تتجلى من خلال مايلي :

## أولاً: توجيه القرار المحلي

فالتحويل المركزي للاستثمارات البلدية يعبر عن رغبة السلطة المركزية في قيادة التنمية المحلية، وبذلك تكون سياسة التنمية مشتركة تهم الدولة والبلدية ، حيث تصبح قرارات البلدية موجهة من قبل السلطة المركزية، وبذلك تفقد سلطة التقرير مما يهدد الاستقلالية طبقاً لمبدأ "من يدفع يقرر"، ويتجلى هذا من خلال هيمنة السلطة المركزية وتنظيمها لهاته الإعانات بإرادتها المنفردة، فهي التي تقرر منحها وتحدد نسبتها وتخصيصها وتوجيه صرفها، حيث تصبح البلدية في هذا الإطار كأنها هيئة عدم تركيز.<sup>2</sup>

## ثانياً: تخصيص الإعانات

تتلقى البلدية إعانات مركزية قد تكون إجمالية وقد تكون تخصيصية، فالإعانات الإجمالية هي الغلاف المالي المخصص للاستثمارات المحلية وتملك فيها حرية الاختيار، أما الإعانات المخصصة فيجب أن تتفق فيما خصصت له.<sup>3</sup>

ولقد اعتمد المشرع أسلوب الإعانات التخصيصية في نص المادة 172 التي جاء فيها بأن الإعانات الممنوحة للبلدية من طرف الدولة توجه للغرض الذي منحت من أجله،<sup>4</sup> وكذلك في

<sup>1</sup> عادل بوعمران، المرجع السابق ، ص 69.

<sup>2</sup> لطيفة بهي، المرجع السابق ، ص 45.

<sup>3</sup> إبراهيم رابعي المرجع السابق ، ص 82 .

<sup>4</sup> المادة 172 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع السابق.

المادة 173 من قانون البلدية التي تلزم بأن تقيد الإعتمادات المالية للتجهيز بعنوان مساهمات الدولة أو ميزانية الولاية أو الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وكل الإعانات الأخرى بتخصيص خاص،<sup>1</sup> والمادة 212 التي تقضي بان الصندوق البلدي للتضامن يدفع للبلديات مخصص مالي سنوي بالمعادلة، موجه لقسم التسيير في ميزانية البلدية لتغطية النفقات الإجبارية كأولوية،<sup>2</sup> فهذه الإعانات انتقلت من وسيلة للمساعدة إلى وسيلة للتدخل.

### ثالثا: الرقابة المفروضة على النشاط التنموي

تفرض على البلدية رقابة مشددة من قبل السلطة المركزية، حيث تخضع عند تمويل مشاريعها بواسطة الإعانات المركزية إلى إجراءات مقننة تمارسها مصالح تقنية من خلال التأشيرة التي تشكل نوع من الرقابة التقنية على المشاريع ومتابعتها من طرف الدولة، وأيضا في إطار إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية فلقد أنشأ المشرع لجنة مركزية لمتابعة إعانات التجهيز والاستثمار، فهذه الرقابة ما كانت لتتقرر لولا التمويل المركزي.<sup>3</sup>

### رابعا: التخطيط المركزي للتنمية المحلية

ويكون ذلك من خلال اختيار الاستثمارات وتحديد الأولويات رغم أن ذلك يفترض أن يكون نابع من السلطة المحلية وصادر بقرار محلي، لأن السلطة المحلية هي الأعم بإمكانياتها وهي الأعم بمشاكلها وانشغالاتها وهي القادرة على تحديد أولوياتها.<sup>4</sup>

مما سبق يمكن أن نستنتج أن الرقابة الممارسة على مالية البلدية، وهذه الإعانات المقدمة من طرف السلطة المركزية، تمثل دليل واضح على تبعية النظام المالي البلدي للسلطة المركزية، فالرقابة المالية الممارسة على الهيئات العامة هي نفسها تلك الممارسة على

<sup>1</sup> المادة 173 من قانون البلدية 11-10 ، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادة 212 من قانون البلدية 11-10 ، المرجع نفسه.

<sup>3</sup> لظيفة بهي، المرجع السابق، ص 45.

<sup>4</sup> صليحة ملياني، المرجع السابق، ص 64.

البلدية، بل من طرف نفس الأجهزة وحتى تمارس بنفس الطريقة، فكثيرا ما نجد أن البلدية في حكم المؤسسات ذات الطابع الإداري وهيئات عدم التركيز، ونفس الشيء بالنسبة للإعانات الحكومية والرقابة التي تصاحبها فكل ذلك يجعلنا نكاد نجزم بأن البلدية لا تنتمي لنظام اللامركزية بل وكأنها هيئة عدم تركيز لا تملك موارد ذاتية خاصة بها.

فالمشرع لم يعط للبلدية حقها الكامل بالنظر إلى تمتعها بموارد مالية ذاتية، فلو أخضعها على الأقل لرقابة مالية تختلف عن الرقابة التي تخضع لها باقي الأشخاص العامة الأخرى نظرا لخصوصية نظامها المالي.

**خلاصة:**

مما سبق يتضح لنا أن الوصاية الممارسة على البلدية هي ضرورة يفرضها نظام اللامركزية الإقليمية، لكي لا ينتج عنه تفكك لوحدة الدولة، ولكن بعد تناولنا للعلاقة التي تربط البلدية بالسلطة المركزية وجدناها تتجاوز كثيرا حدود الرقابة الوصائية ومستلزماتها، حيث أصبحت البلدية في خضوع تام للسلطة المركزية في العديد من الجوانب سواء من الناحية العضوية أو الوظيفية أو المالية.

حيث وجدنا من الناحية العضوية أن المشرع قد أقر رقابة واسعة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي بمنحه للوالي سلطة واسعة في تجميد العضوية بالمجلس دون إلزامه بالرجوع لاستطلاع رأي المجلس، كما أنه أخضع أهم منصب في البلدية للسلطة الرئاسية للوالي حتى بلغ الحد إلى تحكم الوالي حتى في مكان إقامة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وزيادة على ذلك تتحكم السلطة المركزية فيما يتقاضاه أعضاء المجلس، ومن جهة أخرى قد تم تسجيل سلطة أخرى للوالي من خلال إمكانية دعوته لانعقاد المجلس الشعبي البلدي.

كما لا يمكننا التغاضي عن تساهل المشرع في إقراره لانتهاك المبادئ القاضية للديمقراطية في التسيير المحلي بإمكانية استعمال السلطة الوصية لإجراء حل المجلس الشعبي البلدي و توليها تسيير شؤون البلدية لمدة طويلة، كما تم تسجيل تبعية للإدارة البلدية بإسناد مهمة تنشيطها للأمين العام والذي هو معين وغير منتخب، وكذلك من خلال تمكين السلطة المركزية من التحكم في المسار المهني لموظفي البلدية.

كما وجدنا من الناحية الوظيفية، أن هناك رقابة واسعة على أعمال المجلس الشعبي البلدي من خلال إقرار سلطة الأمر والتوجيه بواسطة التعليمات التي تصدرها وزارة الداخلية والجماعات المحلية، والتوسيع من دائرة الأعمال الخاضعة للتصديق، ومنح الوالي سلطة واسعة في تقديره لمدى توافر حالات بطلان المداورات من عدمها.

إضافة على ذلك الوالي يمارس سلطة الحلول دون أن يتم تقييده بالشروط التي تفترضها الرقابة الوصائية، ومن جهة أخرى نجد أن تمثيل الدولة على مستوى البلدية يمثل دليل واضح على تكريس تبعيتها لأنه وبالنظر إلى صلاحيات رئيس المجلس بصفته ممثلاً للدولة نجدها أكثر أهمية مقارنة مع تلك التي يمارسها بصفته ممثلاً للبلدية، مما يدعونا لاعتباره بمثابة امتداد للدولة على مستوى البلدية خاصة في ظل خضوعه للسلطة الرئاسية من طرف الوالي.

أما من الناحية المالية فوجدنا خضوع ميزانية البلدية لرقابة مشددة وواسعة خاصة فيما يتعلق بسلطة حلول الوالي في هذا المجال، وأيضاً ممارسة هذه الرقابة المالية من طرف هيئات غير مستقلة عن السلطة المركزية، وكذلك نوعية الرقابة الممارسة عليها، ومن جهة أخرى لاحظنا أن السلطة المركزية تفرض هيمنتها على البلدية من خلال تقديم إعانات مالية تصاحبها رقابة مشددة وتوجيهات ماسة باستقلاليتها.

### خاتمة:

ما نخلص إليه في الأخير أنه وبالرغم من إرساء الجزائر لمعالم اللامركزية باعتبار المؤسس الدستوري أن البلدية قاعدة اللامركزية ومكانا لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، وقطرا من أقطار التنمية المحلية واعتراف المشرع بتمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، إلا أننا لا نجد في مستوى يمكنها من تجسيد اللامركزية المحلية بل وجدنا نقائص كثيرة متعلقة أساسا بمبدأ الاستقلالية الذي يضبط علاقتها بالسلطة المركزية، فرغم تسليح البلدية بالعديد من الوسائل والضمانات التي تعزز استقلاليتها، إلا أنها لا تزال تقع جامدة تحت التواجد المستمر للدولة على مستواها، مما أدى إلى إلغاء مبدأ استقلاليتها وعجزها عن القيام بالدور الحقيقي الذي وجدت من أجله لانفراد الإدارة المركزية بسلطة اتخاذ القرار، فدائما ما نجد المشرع يمنح الاستقلالية للبلدية بيده اليمنى ثم يعود ليسلبها بيده اليسرى.

ومن خلال تناول مسألة تجسيد البلدية للامركزية الإقليمية، ومعالجة إشكالية العلاقة التي تربط البلدية بالسلطة المركزية بتحليلنا للنصوص القانونية والتنظيمية المرتبطة بذلك توصلنا إلى النتائج التالية:

### أولا: على المستوى العضوي

وجدنا أن المشرع قد أرسى عدة وسائل لتقوية الاستقلالية العضوية للبلدية، لكنه في المقابل أقر عدة انتهاكات لهذه الاستقلالية، فقد اعتمد في تشكيل المجلس الشعبي البلدي أسلوب الانتخاب بغرض حماية الأعضاء من ضغوطات التعيين، كما حدد مدة العضوية بخمس سنوات، وأقر الرقابة الشعبية وهو ما يدل على مسؤولية المجلس أمام السكان الذين انتخبوه، ولكنه أعطى للوالي سلطة دعوة المجلس الشعبي البلدي للانعقاد، ومنحه سلطة تقدير توافر الشؤون الداعية لاجتماع المجلس الشعبي البلدي من عدمها، وبالنسبة لحل

## خاتمة

المجلس نجد المشرع قد حدد حالات الحل على سبيل الحصر واشترط إجراء انتخابات لتجديد المجلس الشعبي البلدي في أجل أقصاه ستة أشهر، لكنه بالمقابل مكن السلطة الوصية من السطو على الإرادة الشعبية من خلال حريتها في تفسير النصوص المتعلقة بالأسباب الداعية لحل المجلس بسبب المصطلحات الفضفاضة التي استعملها في ذلك ولا يتوقف الأمر هنا بل حتى نجده قد أقر لها إمكانية تسيير الشؤون المحلية وممارسة الصلاحيات الأصيلة للمجلس الشعبي البلدي بواسطة المعينين، ولها كل السلطة في تمديدها لذلك إلى غاية التجديد العام للمجالس البلدية.

ومن جهة أخرى نجد أن المشرع قد أحاط زوال صفة العضوية وإجراءات الاستخلاف بعدة ضمانات، حيث أرجع سلطة تقرير زوال صفة المنتخب إلى المجلس الشعبي البلدي، كما شدد على عملية استخلاف الأعضاء المقصيين حتى لا يتيح للسلطة المركزية بأن تتحكم في ذلك، ولكن في المقابل أعطى للوالي سلطة واسعة في تجميد العضوية بالمجلس الشعبي البلدي فلم يشترط عليه استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي ولا حتى تعليل قراره القاضي بتجميد العضوية، كما منح للإدارة المركزية سلطة التحكم حتى فيما يتقاضاه العضو المنتخب بالمجلس، ومن جهة أخرى وجدنا انه دعم استقلالية الجهاز التنفيذي للبلدية وجعل اختيار كل من رئيس المجلس ونوابه في منأى عن تدخل السلطة المركزية حيث يتم ذلك من بين ومن قبل أعضاء المجلس وكذلك الحال فيما يتعلق بنهاية مهام الرئيس وإجراءات استخلافه، ولكن من ناحية أخرى نجد المشرع قد أقر للوالي بأن يمارس السلطة الرئاسية على أهم منصب بالبلدية وذلك بحجة ممارسته لبعض الصلاحيات بصفته ممثلاً للدولة فيشرف على تنصيب رئيس المجلس ويبسط رقابته على جميع القرارات التي يتخذها الرئيس، كما قد بلغ الحد إلى تحكمه حتى في مكان إقامته، وزيادة على كل ذلك نجد تعزيز تواجد الدولة على مستوى البلدية من خلال تحكمها في إدارة البلدية والتي تعتبر العمود الفقري للبلدية، حيث نجد أن أهم مركز بعد مركز الرئيس هو الأمين العام بالرغم من أنه غير

## خاتمة

منتخب، كما أن المشرع فتح المجال أمام السلطة المركزية للتحكم في المسار المهني لموظفي البلدية عن طريق سلطتها التنظيمية وهو ما يؤدي إلى خضوعهم لها.

### ثانيا: على المستوى الوظيفي

وجدنا أن البلدية تنفرد بوعاء وظيفي يتميز بالشمولية والاتساع، حيث أسند المشرع مهمة توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والبلدية إلى السلطة التشريعية، وانتهج في ذلك الأسلوب الفرنسي العام لتوزيع الاختصاص معطيا للبلدية سلطة تحديد ما يعد مصلحة محلية أم لا، موسعا بذلك من نطاق اختصاصاتها حيث شملت مختلف المجالات والميادين المتعلقة بالشؤون المحلية، كما أقر للبلدية إمكانية مخاصمة الدولة أمام القضاء، واعترف باستقلالية مسؤوليتها عن مسؤولية الدولة ولكن من ناحية أخرى نجده لم يعترف بقاعدة التنفيذ المباشر لمداوماتها جاعلا كل أعمال البلدية تخضع لمصادقة السلطة الوصية، كما أعطى سلطة واسعة للوالي في تقدير مدى توافر حالات بطلان المداومات من عدمها ولم يلزمه بتعليل قراره القاضي بالبطلان، ومن جهة أخرى وبالرغم من تمتع البلدية باستقلالية في إجراء مداوماتها حيث تعد نظامها الداخلي وتصادق عليه وتولي رئيس المجلس بدوره توجيه الاستدعاءات وتحديد تاريخ الجلسة وجدول الأعمال، وكذلك الحال بالنسبة لإنشاء اللجان البلدية، ولكن من جهة أخرى نجد أن المشرع أجاز للوالي بأن يمارس سلطة الحلول ويتولى بذلك مهمة التقرير بدلا عن المجلس الشعبي البلدي دون أن يتم تقييده بالشروط التي يتطلبها الحلول الذي يمارس في إطار الرقابة الوصائية مما يجعل منه بمثابة حلول في إطار السلطة الرئاسية.

ونجده كذلك يقر من ناحية للبلدية سلطة المبادرة في العديد من الأمور المتعلقة بإدارة شؤونها المحلية، ومن ناحية أخرى نجد أن الوزارة تخاطب البلدية بواسطة التعليمات وهو

## خاتمة

ما يمثل انتهاكا صريحا للاستقلالية الوظيفية، حيث يفترض أن تكون البلدية في منأى عن سلطة الأمر والتوجيه في علاقتها مع السلطة المركزية.

وزيادة على كل ذلك لا ننسى تعزيز تواجد الدولة على مستوى البلدية من خلال الدور الجوهري الذي يتولاه الامين العام للبلدية حيث يكاد يكون رئيس بلدية ثان، بالرغم من أنه لا يمثل الشعب، بالإضافة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي له صلاحيات واسعة جدا بصفته ممثلا للدولة تفوق تلك التي يمارسها بصفته سلطة محلية، إضافة إلى خضوعه للسلطة الرئاسية من طرف الوالي مما يدعونا إلى اعتباره امتدادا للدولة على مستوى البلدية أكثر من اعتباره ذلك الرجل المنتخب من طرف الشعب والمزكى من قبل ممثلي الشعب.

### ثالثا: على المستوى المالي

وجدنا أن البلدية تتمتع بميزانية مستقلة ولها القدرة على تعبئتها من خلال إمكانية تحصيلها للعديد من الموارد المتنوعة والتي منها ما هو جبائي وما هو غير ذلك، كما قد اعترف لها المشرع بسلطة معتبرة على ماليتها سواء فيما يتعلق بتسيير مواردها أو في الرقابة الذاتية التي يمارسها المجلس الشعبي البلدي على الميزانية، أو في سلطتها في وضع ميزانيتها وتنفيذها، فأعدادها يتم تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، كما أن تنفيذها يتم تحت سلطته باعتباره الأمر بالصرف على مستوى البلدية، ولكن في الجهة المقابلة تم تسجيل العديد من النقائص حول هذه الاستقلالية المالية حيث تخضع ميزانية البلدية لرقابة مشددة ترد قبل وبعد تنفيذها، فنجد أن للوالي سلطات واسعة على ميزانية البلدية خاصة فيما يتعلق بسلطة الحلول في هذا المجال، حيث لم يقيد المشرع بالشروط التي يفرضها نظام الوصاية كما جعل منها وكأنها حالات لحلول الرئيس الإداري محل رؤوسيه، كما نجد أن كل المداولات المتعلقة بالميزانيات والحسابات تخضع لمصادقة سلطة الوصاية، ومن جهة أخرى نجد أن الرقابة التي تخضع لها ميزانية البلدية تعتبر من أكبر مظاهر

## خاتمة

التبعية كونها تمارس من طرف هيئات تابعة للسلطة المركزية، وكذلك نجد أن نوعية الرقابة المالية الممارسة على ميزانية البلدية لها نفس أحكام الهيئات الأخرى، حيث نجدها تمارس بنفس الطريقة التي تمارس بها اتجاه المؤسسات ذات الطابع الإداري وهيئات عدم التركيز وكأنها لا تتمتع بأي خصوصية في نظامها المالي.

وزيادة على ذلك نجد الدولة تفرض هيمنتها على ميزانية البلدية من خلال الإعانات التي تقدمها لها والتي تلجأ إليها البلدية مضطرة لعجز ميزانيتها عن احتواء مهامها والتي يعود سببها لتعقد نظامها الضريبي، وعدم تحكمها في تحصيل الرسوم كونه اختصاص مركزي، ولأن النسبة الكبيرة من عوائد أهم الرسوم الجبائية تعود إلى الدولة، وتحرم بذلك البلديات من معظم حقوقها فالدولة هي من تأخذ الجانب الأكبر من الإيرادات الذاتية للبلدية ثم تعود لترجعها لها في شكل إعانات، وهو ما يصاحبه رقابة مشددة خاصة من خلال توجيه قرارات البلدية والتخطيط المركزي للتنمية المحلية.

مما سبق يتضح لنا حجم الانتهاكات التي تمس بمبادئ اللامركزية الإقليمية، والتي كرسها المشرع في الجانب المقابل من إرسائه بعض من معالم الاستقلالية المنشودة في نظام اللامركزية الإقليمية، ولكن نظرا لاتساع هذه الانتهاكات وتغولها على تلك الوسائل التي تعزز من استقلالية البلدية، أدى ذلك إلى تدمير الحصانة التي تتمتع بها البلدية في علاقتها مع السلطة المركزية، بسبب التدخل اللامتناهي الذي تمارسه السلطة المركزية على البلدية في جميع جوانبها، وهو ما دحض فرضية تجسيد البلدية للامركزية الإقليمية جاعلا البلدية في علاقة رئاسية تقوم على التبعية والانصياع للكثير مما يصدر عن السلطة المركزية، فأصبحت أقرب إلى هيئات عدم التركيز منها إلى هيئات اللامركزية الإقليمية.

وكل هذا ناتج عن خصوصية التصور الذي يطغى على المشرع الجزائري في تجسيد مبادئ اللامركزية الإقليمية، والذي نجده يعترف بالاستقلالية ثم يتراجع ويعتبر البلدية عاجزة

## خاتمة

عن الاضطلاع بإدارة شؤونها دون تواجد الدولة، وهذا ليس بالأمر الجديد علينا بل هو مجرد انعكاس للنظام السياسي الجزائري المبني على سيطرة رئيس الجمهورية وتقديس الإدارة المركزية.

وفي الأخير وبعد عرض النتائج التي وصلنا إليها حول مدى استقلالية البلدية سنحاول أن نورد بعض الاقتراحات التي نعتقد أنها هامة وضرورية لتدعيم استقلالية البلديات وتعزيز حصانتها في مواجهة السلطة المركزية، والمتمثلة في ما يلي :

### 1. تدعيم الاستقلالية العضوية من خلال:

- اشتراط استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي قبل إصدار القرار القاضي بتوقيف العضوية، وإلزام الوالي بتعليل هذا القرار.
- تحرير رئيس المجلس الشعبي البلدي من الرقابة الرئاسية التي يمارسها عليه الوالي، واستبدالها بالرقابة الوصائية.
- إسناد مهمة التقنين في مجال العلاوات الممنوحة للمنتخبين إلى السلطة التشريعية بعيدا عن السلطة المركزية.
- ترك سلطة دعوة المجلس للانعقاد لرئيس المجلس وثلثي أعضاء المجلس الشعبي البلدي فقط.
- ضبط المصطلحات المتعلقة بأسباب حل المجلس الشعبي البلدي والابتعاد عن المصطلحات الفضفاضة التي تقبل التأويل، لما في ذلك من تأثير على الإرادة الشعبية.
- التضييق من الاختصاصات التي يمارسها المعينين بعد حل المجلس الشعبي البلدي وحصرها في الأعمال ذات الصبغة الإدارية والاحتفاظية والمستعجلة، مع اشتراط عرض أعمالهم على المجلس الشعبي البلدي الجديد بعد تنصيبه وذلك لإضفاء الشرعية الشعبية على أعمال هؤلاء المعينين.

## خاتمة

- تقليص المدة التي يجب أن تجرى فيها الانتخابات المتعلقة بتجديد المجلس الذي تم حله من 6 أشهر إلى شهرين على الأكثر.
- توضيح الظروف الاستثنائية التي يمكن أن تعيق إجراء انتخابات التجديد بصفة واضحة ودقيقة لا تقبل التأويل المغلوط.
- منح سلطة معتبرة للمجلس الشعبي البلدي في اختيار الأمين العام للبلديات بعيدا عن تدخل السلطة المركزية في ذلك.
- إسناد مهمة التقنين في مجال المسار المهني لموظفي البلدية إلى السلطة التشريعية بعيدا عن السلطة المركزية.

### 2. تدعيم الاستقلالية الوظيفية من خلال:

- منع السلطة المركزية من استعمال التعليمات في مخاطبة الهيئات المحلية وإسناد مهمة تنظيم كل ما يتعلق بها إلى السلطة التشريعية للابتعاد عن إمكانية تغول السلطة المركزية.
- إعمال قاعدة النفاذ المباشر لمداومات المجلس الشعبي البلدي والتضييق من مجال الأعمال الخاضعة للتصديق.
- تقييد سلطة الوالي في إلغاء المداومات باشتراط تعليله لهذا القرار القاضي بالإلغاء.
- تقييد سلطة الحلول التي يمارسها الوالي تجاه البلدية بالشروط التي تفترضها الرقابة الوصائية.
- تقوية منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي من خلال تجريده من المهام المركزية أو إخضاعه في ممارستها لرقابة القضاء و المجلس الشعبي البلدي وإبعاده عن السلطة الرئاسية التي يمارسها عليه الوالي بهذا الصدد.

### 3. تدعيم الاستقلالية المالية من خلال:

- إلحاق الإمكانيات المالية للبلدية بالأعباء الواقعة عليها وتضييق الفجوة بينهما.
- إصلاح الجباية المحلية وإعطاء صلاحيات للبلدية في تحديد النسب الضريبية وتمكينها من إحداث رسوم على إقليمها.
- تزويد حصة البلدية من المحصلات الجبائية، وتقليص حصة السلطة المركزية.
- تقييد سلطة الوالي في مجال الحلول المالي الذي يمارسه بهذا الصدد بقيود الرقابة الوصائية.
- تكريس استقلالية حقيقية للمفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة بصفتها هيئتان تمارسان الرقابة المالية على الهيئات المحلية.
- تغيير نوعية الرقابة التي تخضع لها ميزانية البلدية واعتماد الرقابة البعدية الاستثنائية نظرا لخصوصية نظامها المالي.

## قائمة المراجع

### أولا : المراجع باللغة العربية

#### 1-1- النصوص القانونية :

##### 1-1-1- الدساتير:

- 1/ دستور الجزائر لسنة 1963، المؤرخ في 10/09/1963، ج.ر.رقم:1963/64.
- 2/ دستور الجزائر لسنة 1976، المؤرخ في 22/11/1976، ج.ر.رقم:1976/94.
- 3/ دستور الجزائر لسنة 1989، المؤرخ في 28/02/1989، ج.ر.رقم:1989/09.
- 4/ دستور الجزائر لسنة 1996، المؤرخ في 07/12/1996، ج.ر.رقم: 1996/76.

#### 1-1-2 النصوص التشريعية :

- 1/ القانون العضوي رقم 01-12 ، المؤرخ في 12/01/2012، متعلق بنظام الانتخابات ، ج.ر.رقم:2012/01.
- 2/ الأمر رقم 66- 155 المؤرخ في 10 /06/ 1966 ، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية ، ج.ر. رقم:1966/48.
- 3/ قانون البلدية رقم 67-24، مؤرخ في 18/01/1967، ج.ر.رقم:1967/06.
- 4/ الأمر رقم 69- 107 ، مؤرخ في 31/12/1969، يتضمن قانون المالية لسنة 1970، ج.ر.رقم:69/110.
- 5/ قانون البلدية رقم 90-08 ، المؤرخ 07/04/1990، ج.ر.رقم:1990/15.

## قائمة المراجع

- 6/ القانون رقم 21-90 ،المؤرخ في 15/08/1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية،  
ج.ر.رقم:1990/35.
- 7/ القانون رقم 36-90 مؤرخ في 31/12/1990 ، المتعلق بالرسم على القيمة المضافة  
والرسم على العمليات البنكية ، ج.ر.رقم:1990/57.
- 8/ مرسوم تشريعي رقم 01-93، مؤرخ في 19/01/1993 ، يتضمن قانون المالية لسنة  
1993 ، ج.ر.رقم:1993/04.
- 9/ الأمر رقم 20-95 ، المؤرخ في 17/07/1995 ، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02  
المؤرخ في 26/08/2010، المتعلق بمجلس المحاسبة ، ج.ر.رقم:2010/50.
- 10/ الأمر رقم 23-95 ، مؤرخ في 26 /08/ 1995 ، المتضمن القانون الأساسي الخاص  
لقضاة مجلس المحاسبة ، ج.ر.ر.رقم:1995/48.
- 11/ أمر رقم 27-95 مؤرخ في 30/12/1995 يتضمن قانون المالية لسنة 1996 ، ج.ر.  
رقم :1995/82.
- 12/ الأمر رقم 03-06 ،المؤرخ في 15 /07/ 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام  
للوظيفة العمومية ، ج. ر. رقم : 46 / 2006.
- 13/ القانون رقم 24-06 ، مؤرخ في 26/12/2006 ، يتضمن قانون المالية لسنة 2007،  
ج.ر.رقم:2007/85.
- 14/ قانون البلدية رقم 10-11، المؤرخ في 22/06/2011، ج.ر.رقم:2011/37.

## قائمة المراجع

15/ القانون رقم 08-14 المؤرخ في 20 /08/ 2014، الذي يعدل ويتم الأمر 70 / 21، المتعلق بالحالة المدنية.ج.ر.رقم: 2014/49 .

### 1-1-3/ المراسيم ( التنظيم):

#### أ / المراسيم الرئاسية:

1/ المرسوم رقم 53-80 ، المؤرخ في 04/03/1980 ،المتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية، ج.ر.رقم 1980/10.

2/ المرسوم رقم 83-349، مؤرخ في 21/05/1983 والمتعلق بالقانون الأساسي الخاص للأعوان التقنيين بالإدارة البلدية ،ج. ر. رقم: 1983/21.

3/ المرسوم الرئاسي رقم 99-240، المؤرخ 27/10/1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة ، ج.ر.رقم:1999/76.

#### ب / المراسيم التنفيذية:

1/ المرسوم التنفيذي رقم 91-26، مؤرخ في 06/02/1991 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، ج.ر.ر:1991/06.

2/ المرسوم التنفيذي رقم 91-27 ، مؤرخ في 06/02/1991 يحدد قائمة الوظائف العليا للإدارة البلدية ، ج.ر.رقم: 06 / 1991.

3/ المرسوم التنفيذي رقم 92-78، المؤرخ في 22/02/1992 ،المتضمن تحديد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، ج.ر.رقم 1992/15.

4 / المرسوم التنفيذي رقم 09-374، المؤرخ في 19/11/2009 الذي يعدل ويتم المرسوم رقم 92-414 ، المتعلق بالرقابة المسبقة للنفقات التي يلتزم بها ، ج.ر.رقم:2009/67 .

## قائمة المراجع

5/ المرسوم التنفيذي رقم 11-334، المؤرخ في 20/09/2011، المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ج.ر.رقم: 2011/53.  
6/ المرسوم التنفيذي رقم 13-91 ، المؤرخ في 27/02/2013 المحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلوات الممنوحة لهم، ج.ر.رقم: 2013/12.

### ج/ القرارات:

1 / قرار وزاري مشترك بين كل من وزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير المالية مؤرخ في 09/05/2010 ، الذي يحدد رزمة تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانية البلديات ، ج.ر.رقم : 2010/37.

### د/ التعليمات :

1/ التعليمات الوزارية المشتركة رقم 1 ل 31 ماي 1994 المتعلقة بإعادة بعث برامج السكن.  
2/ تعليمات 22 أكتوبر 1994، المتعلقة بتسيير المناطق الصناعية.  
3/ التعليمات 842/3.94 ، المؤرخة في 7 ديسمبر 1994 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية و تأجيرها ، صادرة عن وزير الداخلية.

### 1-2/ الكتب :

1/ جعفر أنس قاسم ، أسس التنظيم الإداري والادارة المحلية بالجزائر ، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1988.  
2/ حسين مصطفى حسين ، الادارة المحلية المقارنة ، ط2 ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.  
3/ خالد سمارة الزعبي ، تشكيل المجالس المحلية و أثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، الطبعة 3 ، 1993 .  
4/ زكريا المصري ، أسس الإدارة العامة ، دار الكتب القانونية ، مصر، 2008 .

## قائمة المراجع

- 5/ صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني ومكتبة المدرسة للطباعة والنشر والتوزيع، ط1، 1983.
- 6/ زكريا المصري ، أسس الادارة العامة ، دار الكتب القانونية ، مصر، 2008.
- 7/ عادل بوعمران ، البلدية في التشريع الجزائري ، دار الهدى للنشر والتوزيع ، الجزائر، 2010.
- 8/ عادل محمود حمدي ،الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية -دراسة مقارنة- ، دار الفكر العربي ، ط1 ، جمهورية مصر العربية ، 1973.
- 9/ علي خطار الشنطاوي، الادارة المحلية، ط2، دار وائل للنشر للتوزيع،الأردن، 2007.
- 10/ عمار بوضياف ، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق ، جسور للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى، 2010 .
- 11/ عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،(د ت ن)
- 12/ مازن ليلو راضي، القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية مصر 2005.
- 13/ محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعة باجي مختار عنابة، د ت ن، الجزائر.
- 14/ محمد علي الخلايلة، الادارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر ( دراسة تحليلية مقارنة ) ، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009 .
- 15/ محمد وليد العبادي، الادارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1995.

## قائمة المراجع

16/ مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986 .

### 1-3/ الرسائل و المذكرات :

1/ أسية حمور ، استقلالية البلدية في الجزائر بين الطرح القانوني والممارسة العملية دراسة حالتية واد السمار وبوروبة 2005-2011 ، مذكرة ماجستير ، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، جامعة الجزائر 3 ، 2012 / 2013 .

2/ ابراهيم رابعي ، استقلالية الجماعات المحلية - الضمانات والحدود - ، مذكرة ماجستير ، جامعة باجي مختار - عنابة - كلية الحقوق - ، ماي 2005 .

3/ بلعباس بلعباس ، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري ، مذكرة ماجستير ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق ، بن عكنون ، 2002/2003 .

4/ بلعباس سعد كمال الدين، واقع اللامركزية: استقلالية الجماعات المحلية ، مذكرة نهاية التربص بالمدرسة الوطنية للإدارة، السنة 2005/2006 .

5/ خيذر خنفري ، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق ، اطروحة دكتوراه ، جامعة الجزائر 03 ، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير ، 2010/ 2011 .

6/ خيرة مقطف ، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا- دراسة نظرية تحليلية - ، مذكرة ماجستير ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق والعلوم الادارية ، بن عكنون ، 2001 / 2002 .

7/ راضية بن مبارك التعليق على التعليم رقم 842/394 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها ، مذكرة ماجستير ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق بن عكنون ، 2001/2002 .

8/ راضية عباس، الأمين العام للجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، بن عكنون، 2000/2001 .

## قائمة المراجع

- 9/ سعاد طيبي، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية ، رسالة دكتوراه ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق، 2009/2008 .
- 10/ سهيلة صالح ، الاستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر ، مذكرة ماجستير ، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2009 2008 .
- 11/ شوقي بوتهلولة، الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية 10/11، مذكرة ماجستير، جامعة الوادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014/2013.
- 12/ صليحة ملياني ، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة " دراسة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين " ، مذكرة ماجستير ، جامعة المسيلة ، كلية الحقوق ، 2014 / 2015.
- 13/ عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر1، كلية الحقوق بن عكنون .
- 14/ عبد المجيد سلامة ، تمثيل الدولة على مستوى الادارة المحلية ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ،جامعة أبي بكر بالفايد تلمسان 2013/2012.
- 15/ عبد الناصر صالح ، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والتبعية ، مذكرة ماجستير ، جامعة الجزائر 1 ، كلية الحقوق ، بن عكنون ، 2010/2009 .
- 16/ فاروق بومعزة ، تدعيم مكانة الوالي من خلال النصوص المنظمة للإدارة المحلية، مذكرة ماجستير في قانون الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق ، بن عكنون، 2013/2012.
- 17/ كمال قاضي، البلدية في القانون رقم 10 / 11 المؤرخ في 22 جوان 2011، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة ، كلية الحقوق بن عكنون ، 2014/2013.

## قائمة المراجع

- 18/ لطيفة بهي ، استقلالية البلدية في التشريع الجزائري ، مذكرة ماجستير ، جامعة الوادي ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2014/2013 .
- 19/ معتز حمامة، الرقابة المالية على الإدارة المحلية، مذكرة ماستر، جامعة بسكرة كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013 / 2014.
- 20/ ياقوت قديد ، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية " دراسة حالة ثلاث بلديات " ، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية ، جامعة أبي بكر بالقايد – تلمسان – ، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية ، 2010 / 2011.

### 1-4 المقالات و المجالات :

- 1/ دحو ولد قابلية ،مقال بعنوان: الاصلاح المالي والجباية المحلية ، م. ف. ب ، عدد 03 ، الجزائر، جوان 2003.
- 2/ عبد القادر موفق ، مقال بعنوان: الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر ، مجلة أبحاث اقتصادية وادارية ، جامعة عنابة ، العدد الثاني ، الجزائر، ديسمبر 2007.
- 3/ لخضر مرغاد ، مقال بعنوان: الايرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر ، مجلة العلوم الانسانية ، العدد 07 ، جامعة محمد خيذر بسكرة ، الجزائر، فيفري 2005.

### ثانيا : المراجع باللغة الفرنسية:

- 1/ Boissard Sophie, le pouvoir hiérarchique au sein de l'administration française, in C.F.P (les cahiers de la fonction publique), N°223, Paris .
- 2/ Charles Roig , Théorie et réalité de la de centralisation, Revue française de la science politique , juin 1966.
- 2/ Maspétiol et Laroque , la tutelle administrative , Paris , 1930.

# فهرس المحتويات

- 1..... الإهداء
- 2..... شكر وعران
- 3..... قائمة المختصرات
- 5..... مقدمة

## الفصل الأول

### مظاهر استقلالية البلدية

- 15 ..... المبحث الأول: استقلالية البلدية من الناحية العضوية
- 15 ..... المطلب الأول: الانتخاب كآلية لضمان الاستقلالية العضوية للهيئات المحلية
- 16 ..... الفرع الأول: التمتع بجهاز تداولي مستقل
- 18 ..... الفرع الثاني: التمتع بجهاز تنفيذي مستقل
- 19 ..... الفرع الثالث: مدة العضوية
- 20 ..... المطلب الثاني: التجسيد التشريعي للاستقلالية العضوية للبلدية
- 20 ..... الفرع الأول: مظاهر استقلالية الجهاز التداولي
- 26 ..... الفرع الثاني: مظاهر استقلالية الجهاز التنفيذي للبلدية
- 29..... المبحث الثاني: استقلالية البلدية من الناحية الوظيفية
- 29 ..... المطلب الأول: ارتباط الاستقلال الوظيفي بمدى التكفل بالشؤون المحلية
- 29 ..... الفرع الأول: استقلال الهيئة باختصاصات محلية
- 32 ..... الفرع الثاني: تمتع الهيئة باستقلالية في القيام بالمهام
- 35 ..... المطلب الثاني: التجسيد التشريعي للاستقلالية الوظيفية للبلدية
- 35 ..... الفرع الأول: الاستقلال بوعاء وظيفي محلي
- 41 ..... الفرع الثاني: استقلالية اتخاذ القرار وحرية المجلس في إدارة الشؤون المحلية
- 47 ..... المبحث الثالث: استقلالية البلدية من الناحية المالية
- 47 ..... المطلب الأول: مقومات الاستقلالية المالية للجماعات المحلية
- 47 ..... الفرع الأول: تمتع الهيئة المحلية بميزانية مستقلة
- 50 ..... الفرع الثاني: وجود إدارة مالية ذاتية

## فهرس المحتويات

50	المطلب الثاني: التجسيد التشريعي للاستقلالية المالية للبلدية .....
50	الفرع الأول: تمتع البلدية بميزانية مستقلة وموارد ذاتية.....
56	الفرع الثاني: تمتع البلدية بسلطة معتبرة على عملياتها المالية.....
60	خلاصة .....

## الفصل الثاني

### مظاهر تبعية البلدية

65	المبحث الأول: مظاهر التبعية العضوية للبلدية.....
65	المطلب الأول: تشديد الرقابة الممارسة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي .....
65	الفرع الأول: الاستقالة التلقائية .....
66	الفرع الثاني: سلطة التوقيف والاقصاء .....
68	الفرع الثالث: العلاقة الخاصة بين الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي .....
69	الفرع الرابع: تحكم السلطة المركزية في جزء من عهدة أعضاء المجلس الشعبي البلدي.....
69	المطلب الثاني: المغالاة في الرقابة الممارسة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة .....
69	الفرع الأول: دعوة المجلس الشعبي البلدي للانعقاد .....
70	الفرع الثاني: سلطة الحل.....
75	المطلب الثالث: تبعية الإدارة البلدية للسلطة المركزية .....
75	الفرع الأول: الأمين العام للبلدية هيكل إداري محلي تابع للسلطة المركزية .....
77	الفرع الثاني: تحكم السلطة المركزية في تنظيم المسار المهني لموظفي البلدية.....
78	المبحث الثاني: مظاهر التبعية الوظيفية .....
78	المطلب الأول: اتساع الوصاية الممارسة على أعمال المجلس الشعبي البلدي .....
78	الفرع الأول: الرقابة السابقة على الأعمال.....
81	الفرع الثاني: الرقابة اللاحقة على أعمال المجلس الشعبي البلدي.....
91	المطلب الثاني: تمثيل الدولة على مستوى البلدية تعزيزاً للتبعية الوظيفية .....
91	الفرع الأول: رئيس المجلس الشعبي البلدي كمثل للدولة .....
97	الفرع الثاني: تقوية مركز الأمين العام لضمان التبعية الوظيفية .....

# فهرس المحتويات

100	المبحث الثالث: مظاهر التبعية المالية
100	المطلب الأول: الرقابة الممارسة على مالية البلدية كمظهر للتبعية
101	الفرع الأول: الرقابة السابقة على تنفيذ ميزانية البلدية
106	الفرع الثاني: الرقابة اللاحقة على تنفيذ الميزانية
110	المطلب الثاني: الإعانات الحكومية أداة لفرض هيمنة السلطة المركزية
110	الفرع الأول: اللجوء إلى الإعانات ضرورة مصطنعة من السلطة المركزية
114	الفرع الثاني: تأثير إعانات الدولة على استقلالية البلدية
117	خلاصة
119	خاتمة
127	قائمة المراجع
135	فهرس المحتويات