

جامعة محمد خيضر بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة ماستر

ميدان: الحقوق والعلوم السياسية

فرع: الحقوق

تخصص: قانون إداري

رقم:

إعداد الطالب:

محمد الأمين هراكي

يوم:

ضمانات استقلالية الجماعات المحلية

لجنة المناقشة:

العضو 1: عتيقة بلجبل	أستاذ محاضر أ	جامعة بسكرة	رئيسا
العضو 2: فايزة دحموش	أستاذ محاضر أ	جامعة بسكرة	مشرفا
العضو 3: الزهرة صولي	أستاذ محاضر ب	جامعة بسكرة	مناقشا

السنة الجامعية: 2022 - 2023

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إهداء

إلى والديّ الكريمين.

إلى زوجتي المساندة، وأولادي ياسمين وأصيل.

إلى الإخوة والأصدقاء وأساتذتي.

﴿حفظهم الله جميعاً﴾

شكر

أخصّ بالشكر أولا الأستاذة الفاضلة "فايزة دحموش" المؤطرة لهذا البحث،
عرفانا منّا بتوجيهاتها وملاحظاتها، وأقدم شكري أيضا إلى كل من أسهم -
من قريب أو من بعيد- في إنجاز البحث.

مقدمة

يتبنى النظام الجزائري نظاما إداريا مزدوجا من العناصر المركزية الإدارية و اللامركزية الإدارية حيث يجمع بين السلطات المركزية والمحلية، وتمثل إلى الإدارة المركزية سلطة الحكومة الوطنية في اتخاذ القرارات الأساسية ووضع السياسات العامة كما تتولى التخطيط والتنسيق على الأداء العام للمؤسسات العامة والجماعات المحلية، أما الإدارة اللامركزية وتمثلها السلطات المحلية التي منحت لها صلاحيات محددة لاتخاذ القرارات وإدارة شؤونها المحلية، وهي تتولى المسؤولية عن إدارة الشؤون المحلية مثل الصحة والتعليم والتخطيط العمراني والبيئة وغيره.

وتتميز اللامركزية الإدارية في النظام الجزائري بمكانة هامة حيث تعد مبدأ أساسيا في تنظيم الهيكل الإداري للبلاد، وتعكس تطور النظام الإداري الجزائري الذي كان يتميز في السابق بتركيز السلطة والقرار في الحكومة المركزية، ويتبنى النظام الإداري اللامركزي سيمكن الجهات المحلية والجهات الإقليمية من المشاركة في صنع القرار وتنفيذ السياسة العامة وتحسين إدارة الشؤون المحلية بما يتماشى مع احتياجات وطموحات السكان في تلك المناطق.

يتم تفعيل مبدأ اللامركزية الإدارية من خلال انتخاب المجالس الشعبية البلدية والولاية وتخويلها صلاحيات تنفيذية وتشريعية في إدارة شؤون الجماعات المحلية واتخاذ القرارات المحلية، وتعزز هذه الجهات بموارد مالية وبشرية لتمكينها من تنفيذ وتنظيم الخدمات العامة لتلبية متطلبات السكان على المستوى المحلي.

أهمية الدراسة:

إنّ هذا الموضوع يكتسب أهمية بالغة وفكرة بحث ضرورية في البحوث القانونية الإدارية تثير فضول كل باحث إداري وقانوني. وهذه الأهمية تعود لطبيعته الحساسة نوعا ما والخطيرة كذلك لأنه يقف بين سلطتين مختلفتين ومتنافستين في الأنظمة السياسية الحديثة،

كما يكتسب الأهمية نظرا لما سيكشف للباحثين عن مدى منح المشرع الجزائري الفضاءات العضوية والوظيفية والمالية المستقلة للجماعات المحلية.

إشكالية الدراسة:

ولما كانت الجماعات المحلية هي الممثل القانوني للتسيير الإداري اللامركزي فإنه لابد لها من ضمانات تكفل استقلاليتها الوجودية (العضوية) والوظيفية والمالية وهذا من أجل تمكينها من ممارسة نشاطاتها وصلاحياتها بكل حرية وديمقراطية، ومن أجل تنمية محلية مستدامة. لذلك تأتي هذه الدراسة المعنونة بـ: **"ضمانات استقلالية الجماعات المحلية"**، تحاول الكشف والوقوف على الضمانات التي يمنحها الدستور والقوانين العادية من أجل الاستقلال المادي و الوظيفي والمالي للهيئات المحلية، لتجيب عن السؤال الآتي:

ما الضمانات التي كرّسها المشرع الجزائري لاستقلال الجماعات المحلية؟

يتفرع عن هذا السؤال مجموعة من الأسئلة الفرعية منها:

- إلى أي مدى تعزز الدساتير والقوانين العادية مبدأ استقلالية الجماعات المحلية؟
- ما الأسس والأساليب المعتمدة في توزيع الاختصاص في ظل التبعية للسلطة المركزية؟

الدراسات السابقة:

وهذه الدراسة لا تعد الأولى في مضمونها بل نجدها في الكثير من الدراسات التي عالجت موضوع استقلالية الجماعات المحلية بوجه عام مثال ذلك أطروحة الدكتوراه للباحثة وهيبة برازة بعنوان: **"استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري"** من جامعة مولود معمري تيزي وزو سنة 2017، ويعد هذا البحث في نظرنا بحثا مرجعيا، إذ حاولت الباحثة أن تلمّ بكل جزئياته. كما نجد العديد من الأوراق البحثية الأكاديمية التي عالجت الموضوع من أوجه مختلفة في العديد من المجالات العلمية المصنفة وغير المصنفة كمقال **"استقلالية الجماعات الإقليمية"** للباحثين سعيد دالي و أحمد لوصيف عن مجلة صوت القانون في عددها الأول من سنة 2022. وما يميز دراستنا هذه عن سابقتها أنها تحاول

تحيين المفاهيم وفقا للنصوص القانونية الجديدة ومواكبة إرادة الدولة الجزائرية في منح المجالس الشعبية البلدية و الولائية صلاحيات أكبر من أجل تيسير محلي فعال.

منهج وخطة الدراسة:

ولبلوغ غاية البحث تم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي الذي يعنى بوصف الموضوع وتحليل المواد القانونية والفقهية معرفة التعزيزات التي منحها المشرع الجزائري من أجل استقلال الجماعات المحلية ماديا ووظيفيا و ماليا.

وللإجابة عن التساؤلات السابقة اعتمدنا على خطة بحث تتكون من مقدمة و مدخل وفصلين وخاتمة. اعتنى المدخل المعنون بـ: " تحديد المصطلحات والمفاهيم " بضبط المصطلحات المفاتيح الخاصة بهذه الدراسة المتمثلة في:(الجماعات المحلية والاستقلالية والضمان).

أما الفصل الأول المعنون بـ: "الاستقلالية العضوية للجماعات المحلية" فقط تناولنا فيه ما يحقق مالية الجماعات المحلية وهذا بالإشارة إلى الاعتراف المادي للجماعات المحلية من طرف الدساتير الجزائرية المتتالية والقوانين العادية، ثم الإشارة إلى الانتخاب كدعامة أساسية لتحقيق الاستقلالية العضوية.

في حين خصصنا الفصل الثاني الذي عنوانه بـ: "الاستقلالية الوظيفية و المالية للجماعات المحلية"، للحديث عن الضمانات القانونية التي تحقق الاستقلالية الوظيفية والمالية للهيئات البلدية، وهذا بالخوض في الاختصاصات وتوزيعها وكذا الأهمية البالغة للذمة المالية للمجالس البلدية والولائية والمصادر الأصلية والفرعية لتمويلها.

صعوبات البحث:

إنّ الخوض في هذا الموضوع صدمنا ببعض الصعوبات لم تكن في قلة المراجع، وإنما في كثرتها وصعوبة استيعاب موادها ووثائقها المختلفة، خصوصا ما يتعلق بالنصوص التشريعية، لكنها ذلت بفضل الله و تعاون الأستاذة المشرفة.

مدخل

تحديد المصطلحات والمفاهيم

إنّ من المنهجية العلمية قبل أي دراسة علمية الوقوف على مصطلحات الدراسة وضبطها وتحديد مفاهيمها الأساسية التي تدور حولها، وخصوصا إن كان بحثا في ميدان العلوم القانونية التي تتميز فيها الأبحاث بالدقة المصطلحية والمفهومية حتى تؤدي دلالتها وقيمتها القانونية.

وحين كانت دراستنا تختص بالبحث في ضمانات استقلالية الجماعات المحلية كان لزاما عليها تحديد مفاهيم المصطلحات المفتاحية لها، لذا ارتأينا أن نخصص هذا المدخل الذي يتناول مفهوم الجماعات المحلية (أولا)، ثم مفهوم الاستقلالية (ثانيا)، وفي الأخير مفهوم الضمانات (ثالثا)

أولا: مفهوم الجماعات المحلية:

الجماعة المحلية هي عبارة عن منطقة جغرافية حيث تقسم الدولة إلى وحدات جغرافية تتمتع بالشخصية المعنوية وتضم مجموعة سكانية معينة وتنتخب من يقوم بتسيير شؤونها المحلية في شكل مجلس منتخب، ولهذه الاعتبار تعددت تسمياتها. فسميت باللامركزية الإقليمية نسبة إلى الإقليم الجغرافي التي تقوم عليه¹.

وسميت بالإدارة المحلية لتمييزها عن الإدارة المركزية ولأن نشاطها محلي وليس وطني، كما سميت بالجماعات المحلية للدلالة على نفس الفكرة، وسميت بالحكم المحلي لتمتعها باستقلال واسع عن الحكومة المركزية، غير أنها لا تتمتع باختصاصات تشريعية وقضائية، وسميت كذلك بالمجالس المنتخبة لكونها تنتخب من جهازها التمثيلي من قبل السكان.

¹ عبد الحق فيدمة، ماهية الجماعات المحلية والتنمية المحلية المستدامة، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، ع1، ص120، 121.

وتتجسد الجماعات المحلية من خلال الولاية والبلدية، فالولاية هي جماعة عمومية إقليمية تعد وحدة إدارية من وحدات الدولة وفي نفس الوقت شخصا من أشخاص القانون الإدارية تتمتع بالشخصية المعنوية وكذلك الذمة المالية المستقلة¹.

وهي "عبارة عن مجموعة من الأجهزة الفنية والتنفيذية التي تتولى تدبير الشؤون والخدمات العامة ذات الطابع المحلي وهي تمثيل للدولة والسلطة المركزية على هذا المستوى حيث تضمن هذه الجماعات برامج وخدمات تتلاءم وخصوصيات البيئة المحلية، وهي تأخذ بعين الاعتبار تطلعات وحاجات سكان الوحدة"²

من خلال التعريفات السابقة يتجلى أن الجماعات المحلية جهاز تنفيذ حليف للنظام الإداري للدولة تمنحها الأخيرة استقلالية إدارية ومالية حتى تقوم بمهمة التنمية الاقتصادية والمحلية وتطبيق البرامج التنموية المخطط لها من قبل الحكومة.

وهذا المفهوم يقودنا إلى التساؤل عن مهام الجماعات المحلية ودورها في التسيير التشاركي وتحقيق الأهداف الاقتصادية المرجوة، ويحدد المرسوم الرئاسي رقم 94-247 المؤرخ في 10 أوت 1994 مهام وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتي تتولى المهام التالية:³

- المساعدة على إعداد المخططات التنموية وتطبيقها وفقا للأهداف التي تمّ تسطيرها من قبل المخطط التنموي للتنمية.
- تقويم أعمال التنمية المحلية.
- سنّ القواعد المتعلقة بالتسيير الحضري والريفي.
- التحكم في استعمال المجال العقاري.

¹ - عبد الحق فيدمة، مرجع نفسه، ص121.

² - برابح محمد، مكانة الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة بالجزائر، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، ع11، ص63.

³ - برابح محمد، مرجع نفسه، ص67، 68.

- تسعى إلى فك العزلة عن المناطق الريفية والحدود.
- تنسيق وتنفيذ الأعمال الممركزة التي لها أثر في الجماعة المحلية.

يتكون التقسيم الإداري للبلاد المحدث بموجب القانون 84-09 ما مجموعه 48 ولاية و553 دائرة و1541 بلدية، وفي سنة 2014 تعهد الرئيس السابق عبد العزيز بوتفليقة بخلق ولايات جديدة في الجنوب والهضاب العليا خلال 3 سنوات، إلا أنه اكتفى باستحداث 10 مقاطعات إدارية أو ولايات منتدبة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-140، هذه المقاطعات الجديدة ما هي إلا تقسيم لولايات الجنوب بتقسيم متشابه لتقسيم الجزائر العاصمة، أما بتاريخ 2019/11/26 في اجتماع مجلس الحكومة تم إقرار ترقية 10 ولايات منتدبة المستحدثة بجنوب البلاد في سنة 2015، لتصبح ولايات جديدة كاملة الصلاحيات، ويرتفع بذلك عدد ولايات الوطن إلى 58 ولاية بعد صدور القانون 19-12، مع بقاء عدد بلديات الوطن 1541 بلدية¹.

وتتكون الولاية من الوالي والمجلس الشعبي الولائي، وتشتمل على:

- الكتابة العامة
- المفتشية العامة
- الديوان.
- الأمانة العامة.
- مصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية.
- رئيس الدائرة.

¹ - صليحة ملياني، التقسيم الإداري ضمن مشروع أوت 2018 المتضمن المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية الجزائري، مجلة الدراسات والبحوث القانونية ، م5، ع2، جوان 2020، ص76،77.

كما تشتمل البلديات على: المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي¹. والأمين العام للبلدية لأنه يعتبر هيئة وفقا لآخر قانون المتعلق بالبلدية.

ثانيا: مفهوم الاستقلالية:

عادة ما يستعمل مصطلح الاستقلالية من طرف رجال السياسة للتعبير عن التحرر من التدخلات الخارجية، كما يستعمله رجال القانون غير أن استعمالهم له دلالات مختلفة، ومن ذلك أن يدل على قيام التنظيم اللامركزي عموما والإدارة المحلية خصوصا.

تعد الاستقلالية القاعدة الأساسية للنظام الإداري اللامركزي، فهي مرآة الديمقراطية السياسية في التسيير الإداري.

1. **التعريف اللغوي:** "مصدر صناعي من استقلال حق فرد أو جهاز أو جماعة في تنظيم شؤونها الداخلية بحرية مطلقة دون التأثير بعامل خارجي"²

وللإستقلالية معنى واسع يحمل عدة معان تتحدد وفق مجال استعمال الأخير، وهو عادة ما يستعمل للتعبير عن سيادة الدولة في اتخاذ قراراتها السياسي والاقتصادي، وكثيرا ما يقترن بالمصطلح الفرنسي Indépendance أو مصطلح (Autonomie) وهو ما يقصده فقهاء القانون الإداري للدلالة على الاستقلال المحلي³.

ومنه فإن الاستقلالية حالة تتحقق عندما يتمكن الشخص أو المؤسسة من اتخاذ القرارات والإجراءات المتعلقة بأعمالهم وأنشطتهم بحرية دون تدخل أو تأثير من الآخرين ودون الاعتماد على أية جهة خارجية في اتخاذ القرارات وتحديد المصير الخاص بهم.

¹ - عبد الحق فيدمة، مرجع سابق، ص120، 120.

² - موقع "المعاني" <https://www.almaany.com>

³ - سعيد دالي وأحمد لوصيف، استقلالية الجماعات الإقليمية، مجلة صوت القانون، م9، ع1، 2022، ص1491، 1492.

2. **التعريف الاصطلاحي:** تقاس استقلالية الجماعات المحلية اعتباراً من علاقتها مع السلطة المركزية في إطار علاقات وظيفية، وهي حسب البعض استقلالية متخصصة، وحسب رأينا يمكن أن نصطلح عليها استقلالية وظيفية.

فالجماعات المحلية تجسد حق المواطنين في تسيير شؤونهم واتخاذ قراراتهم والقيام بالمبادرات المحلية للنهوض بتأ وفق ما يحدده وتقتضيه القوانين والتنظيمات تحت إشراف السلطة الوصية.

وقد عرفها الفقيهان "ماسيوت لولاروك" بأنها "الاستقلالية القائمة على تمتع الوحدات المحلية بالشخصية المعنوية وباختصاصات يحيلها عليها المشرع لتباشرها بنفسها"¹

ويعرفها آخرون بأنها: "ما يكون للهيئات المحلية من اختصاصات إدارية تباشرها بنفسها وتتولى إصدار القرارات المناسبة لها في شأنها كما يعني هذا الاستقلال في الوقت نفسه أن يكون لتلك الهيئة حرية اختيار أعضائها دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية"²

إنّ التعريف الأول أقرّ بالاستقلالية لدى الجماعات المحلية باعتبار الشخصية المعنوية التي تتمتع بها والاختصاصات التي يشرعها لها المشرع، و يهمل حرية اختيار أعضائها وهو ما يكون عن طريق الانتخاب.

أما التعريف الثاني وإن ركز فيه على الحرية في اختيار الأعضاء دون تدخل فإنه غيب الحديث عن الشخصية المعنوية والاستقلال المالي بالرغم من أهميتهما.

¹ - سعيد دالي وأحمد لوصيف، مرجع نفسه، ص 1493.

² - سعيد دالي وأحمد لوصيف، مرجع سابق، ص 1493.

ثالثاً: الضمانة:

جاء في المعجم الوسيط: "الضمانة وثيقة يضمن بها الرجل صاحبه أو يضمن بها البائع بها البائع خلو المبيع من العيوب وبقائه صالحاً للاستعمال مدة معينة، أو تعهد شفوي لأحد هذين الغرضين أو نحوهما، والضمان: الكفالة والالتزام"¹

¹ - مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، ط4، مكتبة الشروق الدولي، مصر، 2004، ص544، 545.

الفصل الأول

الاستقلالية العضوية للجماعات المحلية

من خلال وقوفنا على مصطلح الاستقلالية فيما سبق تبين أن استقلالية الجماعات المحلية مرهون بجملة من الوسائل والاعترافات القانونية التي تمنحها الوجود العضوي ضمن النظام الإقليمي العام للدولة. و يتجلى هذا الوجود عن طريق تقسيمها إلى وحدات محلية لها الصلاحيات القانونية في التسيير والتنظيم المحلي ويكون على رأسها أعضاء منتخبين يقفون على إدارة شؤونها.

لكي تأخذ الوحدات المحلية استقلاليتها العضوية لابد أن تعترف لها القوانين والتشريعات بهذا الحق **(المبحث الأول)** الذي يثبت موقعها في التقسيم الإقليمي للدولة. ومن دون هذا الحق لا يمكن الحديث عن اعتراف واقعي ولا وجود مادي لها.

إنّ هذا الاعتراف المادي يبقى مكسبا نظريا قانونيا إن لم يجسد على أرض الواقع عن طريق انتخاب وليس التعيين لأن الانتخاب يعتبر أساس مفهوم الاستقلالية **(المبحث الثاني)** مادامت الجماعات المحلية تسيير شؤونها ذاتيا والانتخاب هو الوسيلة الوحيدة التي تمنح ذلك.

المبحث الأول: الاعتراف المادي للجماعات المحلية

إن أول الضمانات الأساسية التي تدفع باستقلالية الجماعات المحلية "وجودها المادي" ولا يمكن أن تكتسب هذا الوجود إلا بإقرارات دستورية وقانونية، لذا فإننا سنحاول الكشف في هذا المبحث عن مكانة الجماعات المحلية في الدساتير الجزائرية المتوالية منذ الاستقلال (مطلب أول) وفي القوانين الخاصة لها ونعني بها قانوني البلدية والولاية (مطلب ثاني)

المطلب الأول: الوجود المادي للجماعات المحلية في الدستور الجزائري

يعدّ الدستور أعلى وثيقة قانونية تحدد نظام الحكم المعتمد في الدولة ونوع السلطات من حيث التكوين والاختصاص والعلاقات بينهما كما يبين الحقوق والواجبات الأساسية للأفراد والجماعات ويضع الضمانات اللازمة لها من أجل تمتعها بهذه الحقوق خاصة.

وكما هو معروف تاريخيا فإن الجزائر قد مرت بعد استقلالها سنة 1962 بالعديد من الدساتير المختلفة باختلاف الأنظمة السياسية التي تم اعتمادها تأثرا بالاشتراكية إلى الرأسمالية، وانتقالا من الأحادية في الحكم إلى التعددية الحزبية.

وعليه، فإننا سنحاول الوقوف على ما قدمته الدساتير التي كانت في فترة الأحادية من إقرارات وجودية للجماعات المحلية (فرع أول)، ثم الوقوف على إقرارات الدساتير التي تأسست في فترة التعددية الحزبية (فرع ثاني).

الفرع الأول: إقرارات الدساتير الأحادية:

1. دستور 1963

وهو أول دستور تم وضعه في تاريخ الجزائر المستقلة تحت مظلة الأحادية آنذاك، فقد تم الإشارة إلى اللامركزية في المادة التاسعة منه التي نصت على ما يلي: "تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد حقل امتدادها واختصاصها، تعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية"¹

¹ - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، الجريدة الرسمية رقم 64.

فمن أصل 78 مادة جاءت في أحكام دستور 1963 لا نجد تلميحاً يعترف بالوجود المادي للبلدية والولاية سوى في المادة التاسعة المذكور نصها آنفاً، التي جعلت من البلدية القاعدة الأساسية للمجموعات الإدارية في كل إقليم الوطن.

ورغم شح مواد هذا الدستور التي تبين حدود اللامركزية فإنه يعكس المكانة المهمة للبلدية كونها النواة المؤسسة للسكان آنذاك، غير أن ما يعاب على تلك المضامين أنها لم توضح مدى استقلالية هذه المجموعة (البلدية) تصريحاً أو تلميحاً ودورها في التسيير والتنظيم. و الذي لا بد من الإشارة إليه أن هذا الدستور لم يذكر صراحة سوى البلدية كوحدة محلية ولا نجد فيه ذكراً للولاية.

كما نلاحظ أنه غيَّب الضمانات الأخرى كشروط إحداثها ولم يوضح كيفيات تأسيسها إن كان عن طريق الانتخاب أو بكيفية أخرى بالإضافة إلى تغييبه للاستقلالية المالية لهذه الوحدة الأساسية.

2. دستور 1976

يصرح هذا الدستور باللامركزية كتنظيم يشارك في تسيير شؤون الدولة ويمنح وسائل وصلاحيات للجماعات المحلية ممثلة في الولاية والبلدية.

وقد نص على ذلك في مواد 34-35-36 حيث جاء في المادة 34: "يستند تنظيم الدولة إلى مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات والمشاركة الفعلية للجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العامة"¹

مضمون هذه المادة تبيان من المؤسس الدستوري على اعتماده للنظام اللامركزي وجعله طرفاً مساهماً في التسيير المحلي للشؤون العامة. وهو تأكيد كذلك على اتخاذ الدولة مبدأ الديمقراطية والتشاركية في منح الأفراد حق المساهمة الفعلية في بناء الدولة.

وتنص المادة 35 على ضرورة التوزيع الحكيم للصلاحيات والمهام بناء على التقسيم الإقليمي المعتمد وتبثغي وراء ذلك منح استقلالية وظيفية وهذا ما جاء في عبارة "المسؤولية

¹ - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، الجريدة الرسمية رقم 94.

التي تؤهلها للقيام بنفسها بمهام تنمية المنطقة"¹، ومن ثم فإن هذا الدستور يعتمد على الجماعات المحلية كوسيلة مكملّة -كما وصفها- ومساهمة في التسيير ومشاركة ما تقوم به الحكومة في البلاد.

وقد أبانت المادة 36 صراحة عن ممثلي الجماعات المحلية ممثلين في الولاية والبلدية خلافا لدستور 1963 الذي اعترف بالبلدية فحسب، وزادت عن ذلك بتعريف البلدية بنصها: "البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة"، وأحالت المادة نفسها إلى أن التنظيم الإقليمي والتقسيم الإداري للبلاد يخضع للقانون.

الفرع الثاني: إقرارات الدساتير التعددية

1. دستور 1989

يتناول دستور 1989 موضوع اللامركزية الإدارية في المادتين 15-16، حيث نصت المادة 15 على: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية"².

أما المادة 16 فقد نصت على: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"³

بالنظر إلى أحكام المادة 15 نلاحظ أن هذا الدستور لم يأت بجديد واكتفى بإعادة تبيان شكلي اللامركزية وهما البلدية والولاية، وإعطاء تعريف مقتضب للبلدية بعدّها جماعة قاعدية في حين أن المادة 16 أقرت الانتخاب كضمانة لوجود اللامركزية والترخيص لها بالمشاركة في التسيير المحلي للشؤون.

¹ - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976.

² - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، الجريدة الرسمية رقم 09.

³ - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، مصدر نفسه.

وعليه، فإن دستور 1989 رغم ظهوره في ظل التعددية الحزبية فإنه لم يعط الأهمية المنتظرة لاستقلالية الجماعات المحلية وإن كرس الوجود المادي لها إلا أنه أهمل الاستقلالية المالية وكذا الشخصية المعنوية.

2. دستور 1996

أبقى هذا الدستور على الأحكام التي جاءت بها مواد الدستور السابق له (1989) المتعلق بالنظام اللامركزي الإداري ومن ثم فإننا يمكن أن نعتبره تعديلا لسابقه فحسب.

ومنه فإنّ الاستقلالية العضوية للجماعات المحلية من أول دستور إلى دستور 1996 ظلت عبارة عن إشارات عابرة لم ترق إلى إبراز أهمية هذه الوحدات الإقليمية رغم أنها تعتبر طرفا مهما في تجسيد إرادة الشعب.

إذ "تعد الجزائر من طائفة الدول التي اختارت اتباع الاتجاه الأول وبالتالي الإشارة العابرة للنظم المحلية في الدساتير وهو ما جعل نظام اللامركزية في الدولة هشاً وغير واضح المعالم وهو ما أثر سلباً على استقلالية الجماعات الإقليمية بسبب الاكتفاء بالولايات دون الخوض في الجزئيات وجعلها من اختصاص المشرع الذي يصبح الجهة المتحكمة في مدى الاستقلالية. فالجزائر لم تقم بمسايرة بعض الدول العربية التي نصت على جميع تفاصيل النظام اللامركزي في دساتيرها الأخيرة."¹

3. دستور 2016:

لم تخرج أحكام دستور 2016 عن ما جاءت به مواد الدستور السابق، ولم يكن جديدها سوى التغيير في أرقام المواد التي تناولت مسألة اللامركزية الإدارية.

¹ - وهيبة برازة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2017، ص 40.

4. التعديل الدستوري لسنة 2022:

كرّس الدستور الجديد الإقرار بالبلدية والولاية بعدّهما جماعتين محليتين في المادة 17 التي أضافت منح القانون بعض البلديات التي تشهد تنمية ضعيفة تدابير خاصة، وهذا ما يعتبر تغييرا عن منح التماثل في التنظيم الإقليمي و وحدة النمط.¹

بالإضافة إلى تكريسها الوجود المادي فإنّه كرّس كذلك اعتماد الانتخاب كمبدأ قاعدي للتمييز اللامركزي في المادة 19 التي نصت على: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسير الشؤون العمومية"²

المطلب الثاني: الوجود المادي للجماعات المحلية في القوانين العادية الجزائرية

أقرت القوانين المتعاقبة للبلدية والولاية في الجزائر بالوجود القانوني للبلدية والولاية كجماعتين إقليميتين واعترفت على خلاف المشرع الدستوري بتمتعهما بالشخصية المعنوية التي تعد من العناصر الرئيسية لاستقلالهما³

وسنقسم هذا المطلب إلى فرعين يتناولان مسألة إقرار قانون البلدية بوجودها ككيان محلي قاعدي للتقسيم الإداري في الجزائر (فرع أول)، ومسألة إقرار قانون الولاية بوجودها العضوي ضمن الوحدات الإقليمية للدولة (فرع ثاني).

الفرع الأول: إقرار قانون البلدية

تكرّس القوانين المتعلقة بالبلدية الاستقلالية العضوية لها التي استمدتها من الدساتير المتلاحقة للدولة الجزائرية منذ الاستقلال، ويظهر هذا بدءا من المادة الأولى من القانون 08-90 التي نصّت على أنّ: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة"⁴

¹ - رمضان تيسمبال، قراءة قانونية في علاقات الدولة بالجماعات المحلية على ضوء المادة 18 من دستور 2022، مجلة معارف، م16، ع2، 2021، ص27.

² - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020، الجريدة الرسمية رقم 82.

³ - رمضان تيسمبال، مرجع نفسه، ص28.

⁴ - قانون 08-90 مؤرخ في 7 أفريل سنة 1990 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 15 لـ 16 رمضان 1410هـ، الموافق لـ 11 أفريل 1990.

وجاءت في فقرتها الثالثة أنها تحدث بموجب قانون، وقد زاد القانون الأخير 10-11 تمتعها بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة في الفقرة الثانية من المادة الأولى.

و"الشخصية المعنوية هي الأساس القانوني الذي يميز الإدارة المحلية عن الإدارة المركزية كما تحتل فكرة الشخصية المعنوية مكانة هامة وأساسية على مستوى التنظيم الإداري فإن تخلفت فإننا لا نكون بصدد تنظيم إداري لا مركزي حتى ولو تقسم إقليم الدولة من الناحية الإدارية بين وحدات محلية تمارس كل منها اختصاصات تتعلق بمساحة جغرافية معينة فهذه التقسيمات تظل فروعاً لإدارة المركزية وبالتالي خارج إطار ومجال اللامركزية الإدارية"

ومن الاعترافات التشريعية بالشخصية المعنوية للوحدات الإقليمية ما نجده في القانون المدني في المادة 49 التي جاء فيها: "الأشخاص الاعتبارية هي الدولة، الولاية، البلدية"¹

ونجد المادة الثانية من القانون 10-11 قد رسّخت ما جاءت به النصوص الدستورية في الإقرار المادي للامركزية، إذ اعتبرت البلدية القاعدة الإقليمية للامركزية والحيز المكاني للوطن ومشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

الفرع الثاني: إقرار قانون الولاية

يعرف القانون 07-12 المتعلق بالولاية في مادته الأولى بأنها: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة"².

نلاحظ أنّ الفرق في هذا الانطلاق التعريفي القانوني بين البلدية والولاية يكمن في عبارة "القاعدية" المسندة للبلدية التي لم تذكر في تعريف الولاية وهذا أمر نراه مقصوداً، ويمكن تفسيره بإرادة الدولة في تغليب الإدارة المركزية على اللامركزية وجعل الولاية وسيطاً بينها وبين الوحدة الإقليمية القاعدية الممثلة في البلدية.

كما منح القانون 07-12 الاستقلالية المعنوية والمالية للولاية مثلها مثل البلدية، ووضّح في الفقرة الثالثة من المادة نفسها ما جاء في الفقرة الأولى بأنها سلطة مركزية للدولة غير

¹ - أمر 75- 58 مؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق لـ 1975 يتضمن القانون المدني.

² - قانون 07-12 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012. يتعلق بالولاية.

مركزة تساعد في تطبيق السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية للدولة.

وعليه يمكن القول إنّ المشرع الجزائري أبقى في قانون البلدية لسنة 2011 على مأنص عليه في قانون 1990 وذلك فيما يخص التكريس القانوني في المادة الأولى. كما نصّ قانون الولاية لسنة 2012 على بعض مظاهر الاستقلالية بطريقة مماثلة لقانون 1990، والمتمثلة أساسا في اعتماد الانتخاب كوسيلة لاختيار أعضاء المجالس الشعبية الولاية وهو ما يظهر من نص المادة 12، لكن من جهة أخرى جاء قانون رقم 12-07 بالجديد للمظاهر الأخرى ونقصد بذلك التكريس القانوني للولاية من خلال نص المادة الأولى السالف ذكره¹.

¹ - وهيبة برازة، مرجع سابق، ص48.

المبحث الثاني: الانتخاب واستقلالية الجماعات المحلية

تمثل فكرة الانتخاب قضية جدلية في فقه القانون الإداري المتعلق بالجماعات المحلية وفي مدى قدرته على تحقيق استقلالية عضوية لها، لذلك سنتناول في **المطلب الأول** من هذا المبحث آراء الفقهاء في هذا الموضوع بين مؤيد و معارض و موفق بينهما، أما في **المطلب الثاني** فسننتظر إلى رأي المشرع الجزائري في الانتخاب كوسيلة لتشكيل المجالس المحلية.

المطلب الأول: موقف الفقه من الانتخاب

الفرع الأول: الموقف المؤيد

يؤكد بعض الفقهاء على أهمية تشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب نظراً لارتباطه الوثيق بفكرة الاستقلالية والتسيير اللامركزي وانعدامه يعني انعدام فحوى مبدأ اللامركزية في الواقع وغياب الحرية والاستقلال عن النظام اللامركزي¹. حيث "أن جوهر الإدارة المحلية أن يعهد إلى أبناء الوحدة المحلية الإدارية أن يشبعوا حاجياتهم المحلية بأنفسهم و أن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عليهم"². ولأصحاب هذا الرأي حجج متنوعة منها القانونية والإدارية والسياسية

ومن حججهم القانونية اعتبارهم "الانتخاب الشرط الأساسي لدعم استقلالية الجماعات المحلية لأنه يخرجنا من العمل بآليات الوظيفة العمومي التي يحتمها التعيين، والمتمثلة في ضرورة الولاء والخضوع للجهات المركزية والعمل في ظل نظام رئاسي، لأنه ببساطة من قال التعيين، قال خضوع وانصياع، ومهما توافرت الشروط فإنها تبقى غير كافية وشكلية"³

ويفهم من الحجة القانونية أنها مستمدة من فكرة الفصل بين الإدارة المركزية التي يحكمها التعيين كوسيلة لشغل مناصبها، والإدارة اللامركزية التي يجب في إحداثها القيام على

¹ - وهيبة برازة، مرجع سابق، ص 55

² - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة عين شمس، القاهرة، مصر، ص 57.

³ - وهيبة برازة، مرجع نفسه، ص 56.

أسلوب الانتخاب الذي تنتفي منه صفة الولاء والتبعية للسلطة المركزية، هذه الأخيرة التي تفرضهم عليهم رقابة كلية.

ومن الدعائم الإدارية اعتبار الانتخاب الأصلح في التسيير الإداري المحلي لأنه يقوم على اختيار منتخبين يتولون إدارة إقليم هم أعلم بما يحتاجه مواطني هذا الإقليم، ويمارس فيه المنتخبون مهامهم الإدارية بكل حرية واستقلال لأنهم مثلوا إرادة الشعب القاضية بمنحهم هذه السلطة بكل ديمقراطية.

أما الركيزة السياسية التي تدعم هذا الرأي فإنها تعتمد على فكرة الديمقراطية التشاركية في تسيير الشأن المحلي والوطني، ولا تقتصر فحسب على الديمقراطية في اختيار الناخبين لمنتخبهم، إنما يمنحونهم جزءا من سلطتهم لكي يستغلوها في تنظيم شؤونهم.

الفرع الثاني: الموقف المعارض

يرى أصحاب هذا المذهب أنه ليس هناك ضرورة لاعتماد الانتخاب من أجل دعم استقلالية الجماعات المحلية إنما يكون هذا الدعم بكل الطرق المؤدية إلى ذلك بما فيها التعيين، ومن أنصار هذا التوجه الفقيه الفرنسي "فالين" الذي يرى أن "المبدأ الانتخابي لا يحقق المعيار القاطع للامركزية"¹، ويردف قائلا: "أن اللامركزية تقاس بأهمية وعدد الموضوعات التي يكون للهيئات المحلية حق البت فيها"².

وبقراءة سريعة لقول "فالين" تتجلى خلفية هذا الرأي المتمثلة في صرف الانتخاب عن تحقيق اللامركزية أي أن الأخيرة ليست لصيقة بمبدأ الانتخاب حتى تؤدي دورها، إنما الأهم من ذلك هو ما يمنح للإدارة اللامركزية من امتيازات وصلاحيات تجعلها مستقلة في ممارسة مهامها، وهي بهذا المفهوم تتجاوز فكرة الانتخاب أو الطريقة التي تحدث بها اللامركزية.

ومن الحجج القانونية لهذا الرأي اعتبارهم أن فكرة اللامركزية ليست مرتبطة بالوسيلة التي تقوم بها وخاصة عن طريق الانتخاب، ويرون أن السبيل الأمثل في ذلك هو التعيين لما يمنحه من امتيازات لا يمنحها الانتخاب.

¹ - فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2005، ص 27.

² - فريدة مزياني، مرجع نفسه، ص 27.

فالاعتراف بالشخصية المعنوية كاف للتمتع بالاستقلالية بكف النظر عن كيفية تحقيق هذا الاستقلال، فمتلما منح المشرع كفالته في الانتخاب، يمنحها أكثر في التعيين مع ضماناته المتمثلة في عدم قابلية عزل الأعضاء أو عدم اتخاذ إجراءات تأديبية عليهم، وبالمجمل فإن كيان الجماعات الإقليمية يتجسد في السلطات والصلاحيات التي تخول لهم اتخاذ قرارات سيادية وموضوعات تستأثر في الفصل فيها دون سواها¹.

أما الحجة الإدارية الداعمة لهذا الرأي فمضمونها هو غياب الكفاءة الإدارية لدى الأعضاء الذين تم انتخابهم، وهذا ما يؤدي إلى فساد التسيير المحلي ولا يكون المجال مفتوحا عندئذ لقياس مدى استقلالية الجماعات المحلية.

وفي ذلك يقول فؤاد العطار: "إن الأخذ بنظام الانتخاب وحده في البلدان التي لا زالت مفتقرة إلى الكفاءات، قد يأتي بأعضاء لا تتوفر فيهم الكفاءة المنشودة، وفي ذلك إضرار بمصالح الإقليم"²

في حين أن الحجج السياسية تنطلق من فكرتين أساسيتين؛ الأولى أن الانتخابات تتطلب جمهورا رفيع المستوى الأمر الذي يغيب في المجتمعات النامية والمتخلفة مما يستدعي التعامل معهم عن طريق التعيين، والثانية تتمثل في تهديد الانتخابات للوحدة السياسية للدولة وتحويل اللامركزية الإدارية إلى لامركزية سياسية.

يظهر أن هذه الحجة مبالغ فيها إلى حد ما، ويمكن الحد منها عن طريق الرقابة الإدارية حيث أن الاستقلالية التي تتمتع بها الجماعات المحلية ليست استقلالية مطلقة إنما هي نسبية ولذلك ينطبق بالخصوص على الفكرة الثانية³.

الفرع الثالث: الموقف التوفيقي:

ينقسم أصحاب هذا الرأي الجامع بين الرأيين السابقين إلى اتجاهين: دعاة الأسلوب المختلط (أولا)، ودعاة الأسلوب المتنوع (ثانيا).

¹ - ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والرقابة، أطروحة دكتوراه، جامعة تلمسان، الجزائر، 2015، ص 59، 58.

² - فؤاد العطار، مرجع سابق، ص 26.

³ - وهيبة برازة، مرجع سابق، ص 62.

أولاً: الأسلوب المختلط:

هو الرأي الذي يرى بإمكانية الجمع بين الانتخاب والتعيين كوسيلتين لتشكيل المجالس المحلية، وذلك بانتخاب سكان الإقليم جزءاً من التشكيل العضوي المحلي، ويكون لهذا الجزء الأغلبية في عدد الأعضاء، وتعين الإدارة اللامركزية الأقلية من الأعضاء أو عضواً واحداً على الأقل، هادفة بذلك إلى تدعيم المجالس بأعضاء أكفاء لهم الخبرة الكافية في مرافقة المجالس وحسن تسييرها¹.

ثانياً: الأسلوب المتنوع:

وهو الرأي الذي يرى بإمكانية استعمال الأسلوبين معاً في مختلف المجالس المحلية الموجودة في التقسيم الإداري وفق مبدأ التمايز بينهما أي اعتماد الانتخاب في الوحدات الإقليمية ذات الجماهير رفيعة المستوى التي تتحقق فيها الاستقلالية وجودة التسيير، بينما يتم الاعتماد على التعيين في الوحدات الإقليمية التي تقل فيها مستويات الكفاءة لدى جماهير وحدة إقليمية معينة أو يقل فيها التمثيل المحلي.

المطلب لثاني: موقف المشرع الجزائري من فكرة الانتخاب:

ورغم الاختلاف الفقهي الذي وقع بين الفقهاء في البحث عن أي الأساليب أنجع في تحقيق الاستقلالية العضوية للجماعات المحلية إلا أن المشرع الجزائري في دساتيره وقوانين الجماعات الإقليمية والقوانين المتعلقة بالانتخابات كان واضحاً في اختيار وتبني الانتخاب كوسيلة أساسية في تشكيل المجالس البلدية والمجالس الولاية.

الفرع الأول: الاعتراف الدستوري:

اعترف المؤسس الدستوري بأن السلطة السياسية ملك للشعب يمارسها عن طريق ممثليه أو بواسطة الاستفتاء إلا أن هذا الاعتراف لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال إيجاد نظام انتخابي يقر الحق في انتخاب وحرية الترشح مع الأخذ بعين الاعتبار ضرورة تنظيم هذه

¹ - وهيبة برازة، مرجع سابق، ص 62.

الحقوق بوضع مجموعة من الشروط لا سيما تلك المتعلقة باكتساب الحق في الانتخاب والقواعد المقررة لكيفية الترشح¹.

وهذا ما نجده خصوصا في دساتير التعددية الحزبية ومنها ما ورد في المادة 16 من دستور 1989 بجعل المنتخب هو قاعدة اللامركزية وحماية حق الانتخاب والترشح في المادة 47 منه: "لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب وأن ينتخب..²"

و كذلك ما نجده في دستور 1996 في الفقرة الثانية من المادة 15 التي تنص: "...المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية..³"

الفرع الثاني: الاعتراف التشريعي:

أولا: من خلال قانون الولاية والبلدية:

من خلال القانونين 07-12 و 10-11 المتعلقين بالولاية والبلدية على الترتيب تظهر إشارة إلى إقرار قانون الولاية بالانتخاب في مادته رقم 12 التي نصت على: "لولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام ويدعى المجلس الشعبي الولائي، وهو هيئة المداولة في الولاية"⁴. في حين أن قانون البلدية 10-11، لم يشر إلى كيفية التشكيل، فقد سكت عن ذلك واعتبرها جماعة إقليمية قاعدية للدولة.

ثانيا: من خلال قانون الانتخابات:

سنعمد إلى ما أشار إليه الأمر رقم 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات. وما جاء تحديدا في قسمه الثاني والثالث الخاص بانتخاب أعضاء المجالس

¹ - نذير العلواني، نظام تشكيل المجالس الشعبية البلدية كأساس لممارسة الديمقراطية في التشريع الجزائري والفرنسي. مجلة آفاق للعلوم، ع10، جامعة الجلفة، 2018، ص132.

² - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، مرجع سابق.

³ - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

⁴ - قانون 07-12 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012. يتعلق بالولاية.

الشعبية البلدية وانتخاب المجالس الشعبية الولائية من الفصل الأول من بابه الخامس المعنون بانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولاية والمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

حيث نصت المادة 169 على الآتي: "ينتخب أعضاء المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لمدة 5 سنوات بطريقة الاقتراح النسبي على القائمة المفتوحة وبتصويت تفصيلي دون مزج"¹، ومنه يتأكد أن الوحدات الإقليمية تشكل عن طريق الانتخابات وتدوم مدة عهد المجالس المنتخبة مدة 5 سنوات.

كما أشارت المادة 170 إلى حق الساكنة باعتبارهم ناخبين في اختيار ممثليهم في مكاتب التصويت المسجلين بها، وهذا اختيار القائمة المختارة و المترشح أو أكثر في حدود المقاعد المخصصة لتلك الدائرة الانتخابية.

¹ - الأمر 21- 01 مؤرخ في 26 رجب عام 1442 الموافق لـ 10 مارس سنة 2021 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

الفصل الثاني

الاستقلالية الوظيفية والمالية للجماعات المحلية

تعدّ الجماعات المحلية من أهم الهيئات الإدارية التي تعمل على تقديم الخدمات العامة للمواطنين، وتحظى هذه الوحدات الإقليمية بالعديد من الصلاحيات والاختصاصات الإدارية والمالية التي تمكنها من تحقيق الاستقلالية الوظيفية والمالية.

وتحتاج الجماعات المحلية إلى ضمانات قانونية لكي تحقق وظيفتها التي من أجلها شكلت تجسيدا للديمقراطية المحلية والتنمية المستدامة في المناطق الحضرية والريفية، فالجماعات المحلية هي الركيزة الأساسية في تنفيذ السياسات الحكومية على المستوى المحلي.

ومن بين الضمانات القانونية والتشريعية التي تهدف إلى الاستقلال الوظيفي والمالي للجماعات المحلية تحديد الاختصاصات وتوزيعها (المبحث الأول). والتمتع بسلطة إعداد الميزانية بتحديد الأولويات والتكاليف الخاصة تتوقع من خلالها الإيرادات والنفقات والاستثمارات والديون، وتحديد الموارد المالية المخصصة لها (المبحث الثاني).

المبحث الأول: أسس وأساليب توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية.

المطلب الأول: أسس توزيع الاختصاص

من المعلوم أن هناك مصالح عامة تشترك فيها كل الأقاليم الموزعة في أنحاء الدولة غير أن هذه الأقاليم المحلية لها مصالح خاصة بها قد تختلف، وتتنوع من إقليم إلى آخر، وعلى هذا الأساس لا بد من إدراك خصوصية كل إقليم في مصالحه المحلية التي تميزه عن غيره، وهذه المصالح لا ترقى إلى الواقع إلا إذا تم منحها ودعمها من السلطة المركزية، وبأي أسلوب كان هذا الدعم.

الفرع الأول: المصالح المحلية

يخضع مفهوم الاستقلالية المحلية للموضوعية القانونية والقضائية الذي يقتضي الخضوع لمبدأ الشرعية، وبذلك فإن استقلالية النشاط المحلي لا يقصد بها الإفلات من كل أشكال وصور الرقابة والنتيجة لا تتنافى مع ممارسة الاستقلالية المحلية، ونجد أن قانون البلدية نص على أن المجلس الشعبي البلدي يشكل إطار التعبير عن الديمقراطية محليا وقاعدة لا مركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، ونص التعديل الجديد على أن البلدية تشكل الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري، وجاءت هذه الوظائف الحصرية للبلدية على المستوى المحلي كنتيجة للاعتراف بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي لها.

واعتبر الفقه أن استقلالية البلدية هو نتيجة من النتائج المترتبة على ثبوت الشخصية القانونية للجماعات المحلية، وأن هذا الاستقلال منحصر في الوظيفة التنفيذية الإدارية على المستوى المحلي، وهو استقلال نسبي يمارس على ضوء القواعد المحددة له¹.

¹ - دونات يحيى و عصام نجاح، حرية إدارة الجماعات الإقليمية دراسة مقارنة، مجلة الحقيقة، ع38، 2016، صفحة 28،

إن أفراد السلطة المركزية بكل اختصاصاتها بما فيها المحلية هو من سمات التخلف حسب ما ورد في إحدى التقارير الأممية إذ يجب أن تعهدا للجماعات المحلية مجموعة من الاختصاصات والمهام لتستقل بإدارتها وتسييرها.

و الاختصاصات المحلية هي مجموع المهام والسلطات التي يتم إسنادها للجهات الإقليمية لتوليها وإدارتها، وترتبط الاستقلالية ارتباطاً طردياً بموضوع الاختصاصات المحلية الممنوحة للجماعات المحلية فكلما زاد مدى ودرجة تلك الاختصاصات زادت معها نسبة الاستقلالية، وكلما قلت تضاءلت تلك الاستقلالية، فالاختصاص شرط ضروري لتدعيم وتجسيد مفهوم الاستقلالية المحلية فبدونه تفرغ اللامركزية الإقليمية من محتواها، ولكي تكون الاختصاصات الجماعات المحلية دوراً في تفعيل استقلاليته يجب أن تكون واسعة وكثيرة في مواضيعها خطيرة في درجتها ومثيرة في مضامينها¹.

ويعرف أحمد محمد قاسمي الشأن المحلي في إطار القانون الإداري بأنه: "مجموع القضايا المحلية التي يقر المشرع بوجودها بجماعة من الأفراد، ويعهد إليهم بالإشراف عليها بتدبير مواردها المالية"².

ويعرفها شاب توم منصور بأنها: "الحاجات الاجتماعية المحلية للسكان سواء كانت حاجات مادية أو حاجات معنوية حيث إذا كانت الحاجات المادية هي الحاجات الضرورية لبقاء حياة الإنسان واستمرارها كالغذاء والماء فإن الحاجات المعنوية كالصحة والسكينة والأمن أصبح من الأمور الضرورية والملازمة للحاجات المادية".

الفرع الثاني: مبدأ التفريع

مبدأ التفريع أو توزيع الاختصاص يقوم على توزيع الاختصاصات عبر البحث عن المستوى الملائم لممارسة اختصاصات معينة حيث لا يتدخل المستوى الأعلى إلا في تلك

¹ - عادل بوعمران و كمال دعاس، استقلالية الجماعات المحلية مدلولها معاييرها بيان مستلزماتها، مجلة معارف، ع8، جوان 2010، ص 34، 35.

² - محمد أحمد قاسمي، الشأن المحلي في سياق اللامركزية وعدم التمركز، 2001، ص 6.

الحالات التي تعجز فيها المستويات الدنيا عن ممارسة تلك المهام والاختصاصات بنفسها هذا من الناحية الفقهية.

أما من الناحية التشريعية فقد صار تقليدا معهودا عند الحديث عن نظام الجماعات الإقليمية في الدول التي تنتهج أسلوب الدولة الموحدة، وكذا تلك الدول المستعمرة من قبل فرنسا اللجوء إلى ما اللجوء إلى ما يوجد به التشريع الفرنسي من معالجة لهذه المسألة حيث جاء في الدستور الفرنسي المادة 72 الفقرة الثانية منه يمكن للجماعات الإقليمية أن تتخذ القرارات في كل الاختصاصات التي يمكن لها تطبيقها على مستواها بأفضل طريقة ممكنة أما الدستور التونسي فقد كرس هذا المبدأ في الفصل 134 من الدستور حيث نصت على تمتع الجماعات المحلية بصلاحيات ذاتية وصلاحيات مشتركة مع السلطة المركزية والصلاحيات المنقولة استنادا إلى مبدأ التفريع.

ويتضح من خلال ما تم ذكره أن مبدأ التفريع قائم أساسا على فكرة توزيع الاختصاص على ثلاث مستويات الاختصاصات الذاتية التي تمارسها البلدية بشكل مستقل مع التحفظ لتلك الرقابة الإدارية كذلك الأمر بالنسبة للعنصر المالي حيث هذه الاختصاصات الذاتية تمويلها يتم من الميزانية والموارد الذاتية للبلدية أما الاختصاصات المنقولة من قبل الدولة فإن هذه الأخيرة هي من تتولى تمويلها وفقا لطبيعة تلك الاختصاصات حيث كل اختصاص منقول يجب أن يرافقه مبلغ مطابق له¹.

يعتبر مبدأ التفريع من الآليات القانونية الحديثة المتبعة في الأنظمة اللامركزية، وهو مبدأ يقوم على توزيع العادل للاختصاصات والموارد، وذلك من الاستناد على القوانين المحلية المعمول بها في الدول وبناء على التعاون والتفاهم بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية².

¹ - علاء الدين بختي و عبد العزيز راجي، تكريس مبدأ التفريع نحو مفهوم جديد لعلاقة البلدية بالسلطة الوصية، مجلة الاجتهاد القضائي، ع2، أكتوبر 2020، ص751.

² - فرحي الشافعي، الاستقلالية الجماعات الإقليمية في ظل قانون الولاية والبلدية، مذكرة ماستر، جامعة العربي بن مهيدي والبواقي، 2020، ص25.

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

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

وعموما يمكن اعتبار مبدأ التفريع مبدأ عام لتنظيم مؤسساتي يعطي الأسبقية للقاعدة على القمة كما يكتسي بعدا آخر لا يقل أهمية ألا وهو أن السلطة العليا ملزمة بمساعدة السلطة الدنيا في القيام بمهامها لضمان استقلالية حقيقية¹.

أما بالعودة إلى القانون الجزائري فإن الدستور الجزائري لم يقدم تعريفا لمبدأ التفريع ولم يشير إليه بنص صريح لأنه يعتمد في توزيع صلاحيات بين السلطة المركزية والجماعات المحلية على مبدأ اللامركزية حيث تم إدراجه في الدستور الجزائري في نص المادة 17².

المطلب الثاني: أساليب توزيع الاختصاصات

إن تقسيم العمل الإداري داخل الهيئة الإدارية يهدف إلى تحديد الاختصاص والمسؤوليات تبعا لذلك تحت رقابة السلطة الرئاسية المباشرة تعتمد معظم دول العالم على تبني نوعين من الأساليب في توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية فبالنظر للأسلوب الفرنسي الذي يستند على تحديد الاختصاص بشكل عام والنموذج الانجليزي الذي يركز على تحديد الاختصاص بشكل حصري

¹ - وهيبة برازه، مرجع سابق، ص 101، 102.

² - فرحي شافعي، مرجع سابق، ص 25.

إن تحديد الاختصاصات المحلية في الجزائر جاءت عن طرق قاعدة السرد التحديدي، وهذه القاعدة يتبناها المشرع الجزائري في التعديلات الأخيرة لقوانين الجماعات المحلية، خلافا لما كانت عليه النصوص السابقة لها حيث كانت قاعدة الاختصاص العام مع سرد الاختصاصات هي السائدة.

حيث بالرجوع للنصوص القانونية نجد أن الاختصاصات موضوعه على سبيل السرد فبالرجوع لقانون البلدية فقد نص على مجموعه من الصلاحيات ذات الطابع الاجتماعي ابتداء من المادة 122 وفي مجال النظافة وحفظ الصحة والبيئة والطرق في مواد 123 وما بعدها كما اعتنق المشرع الجزائري الطريقة الفرنسية من خلال ربطه باختصاص الجماعة المحلية بالشؤون المحلية حيث نص المادة 52 من قانون البلدية 10 11 على إن يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات كما نصه المادة 51 01 من قانون الولاية 12 07 على انه يتداول المجلس الشعبي لألوائي في الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه.

لكل من الأسلوبين مزايا وعيوب تبع لحجم التهميه التي يليها المشرع للجماعات الإقليمية ومدى وضع ضمانات حقيقية لهذه الوحدات وخاصة كل ما يتعلق بالشأن المحلي¹.

الفرع الأول: الأساليب الشائعة

وهي الأساليب الأكثر استعمالا في توزيع الاختصاص والتي يستند عليها معظم الدول في توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية وتتمثل في الأسلوب الفرنسي الذي يستند في تحديدها بشكل عام والنموذج الانجليزي الذي يركز في تحديدها بشكل حصري. أما الأسلوب الفرنسي والذي يعتمد على المعيار العام فانه يضع معيارا ويترك تحديد مضمونه للهيئات المحلية تحت رقابه وإشراف السلطة المركزية إذ توزعوا الاختصاصات بصفه عامه وبموجبه تحدد صلاحيات الهيئة المحلية بكل الخدمات التي تتعلق بالإقليم فهذا

¹ -فايزة جروني و صباح حماتي، الأسس القانونية لتوزيع صلاحيات الجماعات المحلية في مجال الخدمة العمومية واليات ترقيتها، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، مجلد 59، ع1، سنة 2022، ص 768، 769.

الأسلوب يختلف عن الأسلوب الانجليزي إذ يجعلوا من تحديد المصالح المحلية الذي يدخل في اختصاص الهيئات المحلية عامه ومطلقا في كل ما يتعلق بشؤونها إلا ما استثنى بنص القاعدة ألعامه هي إطلاق اختصاص الهيئة المحلية فهي مختصة أصلا بكل النشاطات والاستثناء هو عدم اختصاصها في المسائل التي استبعدتها القانون بشكل صريح فتكون بذلك الهيئة المحلية صاحبه الولاية العامة في كل ما يهم الإقليم.

أما الأسلوب الانجليزي فيحدد فيه المشرع على سبيل الحصر اختصاصات الهيئة اللامركزية ولا يسمح لها بممارسه أي نشاط جديد إلا بتشريع مستقل حيث لا تتمتع الهيئة اللامركزية الإقليمية بذات الاختصاص الذي تتمتع به هيئه أخرى فيكون لكل هيئه الاختصاصات التي حددتها القوانين الخاصة لذا نرى في بريطانيا تعدد وتنوع الهيئات الإدارية ذات الشخصية المعنوية.

كما إن اختصاص الوحدات اللامركزية يقتصر على بعض المصالح التي حددت على سبيل الحصر فلا يسمح لهذه المجالس أن تتجاوز الاختصاص الذي وضعه القانون إلا بنص جديد ويترتب على الأسلوب الانجليزي أن ما لم تنص عليه القوانين على منحه من جماعه المحلية يعتبر من اختصاص السلطة المركزية وهذا الأسلوب نجده مطبقا في بريطانيا وايطاليا ويخضع هذا التحديد باعتبارات اقتصادية واجتماعيه وإدارية لكل مجلس محلي ويحدد البرلمان لكل مقاطعه ما يشاء من اختصاصات¹.

الفرع الثاني: الأساليب الإضافية

يضيف الفقهاء مجموعه أخرى من الأساليب لتوزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية والمتمثلة أساسا في النظام المختلط نظام التخصيص بعد التعميم ونظام الاختصاصات المشروطة وأخيرا نظام الاختصاصات الجبرية.

يجمع النموذج الأول ألا وهو النظام المختلط بين مزايا الأسلوبين في توزيع الاختصاص حيث تمنح الهيئات المحلية الحرية في ممارسه كل ما هو ذو طابع محلي في الوقت الذي تتحدد

¹ - شداد إبراهيم خليل و سفيان النفطي، مبدأ استقلالية الجماعات الإقليمية، مذكره ماستر، جامعة زيان عاشور الجلفة 2020 2021، ص 45، 46.

لها مجموعه من الاختصاصات على سبيل المثال بهدف توضيح الأمور لها لتمثل لها تلك الاختصاصات الأخيرة نقطة البداية.

أما النموذج الثاني المتمثل في نظام الاختصاصات المشروطة فيقضي بممارسة الجماعات في المحلية لبعض الاختصاصات دون شرط أو قيد فيما تفرض عليها قيود وشروط في أخرى وهو من بين الأساليب الأكثر خطورتها على استقلالية جماعه المحلية بالخصوص إذا كان هذا التحديد معهود للإدارة المركزية ويزيد الوضع خطورة كلما كانت تلك الشروط غير فنية و بلا أساس.

في حين إن النموذج الثالث وهو نظام الاختصاصات الجبرية يفرض على الجماعات المحلية الاختصاصات الجبرية الاعتبار فنية ضرورية لتنمية المحلية وتكون الهيئة المحلية ملزمة بأدائها وتقترن هذه الاختصاصات في عمومها بالإعانات والمساعدات الفنية والمالية والبشرية غير المشروطة المقدمة لمساعدته الجهات المحلية الفقيرة أو العاجزة عن إنجاز المشاريع¹.

¹ - برازة وهيبة، مرجع سابق، ص 154.

المبحث الثاني: ضمانات الاستقلالية المالية

إنّ اعتراف المشرع الجزائري بالجماعات المحلية عضويا ووظيفيا يمثل امتيازاً لها لتمارس شخصيتها المعنوية الممنوحة لها، سواء كان ذلك على مستوى التمثيل المحلي، أو على مستوى ممارسة المهام والصلاحيات. إلا أن الجانب المالي يظل المستوى الأكثر حساسية باعتباره يمس الميزانية العامة للدولة، والمقياس الحقيقي لإرادة الحكومة في ضمان استقلالية هذه الهيئات.

لذلك ستكون لنا وقفة في هذا المبحث عند مفهوم الاستقلالية المالية وأهميتها بالنسبة للجماعة المحلية (مطلب أول)، وكذا الوقوف على مدى حريتها في إعداد الميزانية وتحديد نفقاتها وإيراداتها. (مطلب ثاني).

المطلب الأول: مفهوم الاستقلالية المالية

الفرع الأول: تعريف الاستقلالية المالية:

نلاحظ أن التشريعات المتعلقة باللامركزية الإدارية لم تقدم أي تعريف لمفهوم الاستقلالية المالية وإنما اقتصرّت النصوص على ذكر العبارة المتعلقة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري دون أي تفصيل لهذا الاستقلال ولا تحديد لمجالاته، ونلاحظ أن هذا السهو موجود على مستوى التشريع المغربي وكذلك التشريع الجزائري وحتى التونسي.

وأمام عدم وجود تعريف دقيق لاستقلالية البلديات المالية نحاول أن نعرف بهذا المفهوم:

إن كلمة استقلالية Autonomie من اليونانية تعني يسير ذاتيا بواسطة قوانينه الخاصة به وفي المفهوم العام تتمثل الاستقلالية المالية في الوسائل والأساليب المالية التي توضع تحت تصرف جماعة محلية ما وهي بالتالي حجر الزاوية الذي تقوم عليه اللامركزية كما يمكن اعتبار الاستقلالية المالية أن للجماعات المحلية موارد مالية خاصة بها وهي التي تتحكم في

مصدرها وكيفية تحصيلها وجمعها كما تتمتع بحرية تامة في استعمال هذه الموارد وتخصيصها حسب ما تراه مناسباً لتحقيق المصالح المحلية¹.

ويضيف الدكتور محمد أنس قاسم جعفر إلى ذلك ضرورة أن تتمتع الجماعات المحلية بالاستقلال المالي والذي لن يكون إلا بوجود موارد ذاتية وكافية تسمح لها بممارسة صلاحياتها وممارسة إدارة شؤونها.

وفي نفس الإطار يضع الأستاذ "Pierre Lalumière" مؤشرات ثلاثة لتأسيس الاستقلال المالي للجماعات المحلية وهي:

- تخصيص مصادر التمويل الأساسية للجماعة المحلية تساعد في سير نشاطاتها التنموية.

- تمكينها من حرية تحديد مواردها ونفقاتها.

- وقف الرقابة القبلية على أعمال الجماعة المحلية وتكريس الرقابة المعدية عليها².

ومما سبق يمكن القول أن المقصود من الاستقلالية المالية الجماعتين المحلية هو منح وتمكين هذه الجماعات من ميزانية مستقلة خاصة بها وتكون هذه الاستقلالية قبلية وبعدية أي تمكنها من مصادر تمويل خاصة بها ومنحها الحرية في تسيير هذه الميزانية في حدود إقليمها والصلاحيات الممنوحة لها قانوناً

ومن التعريفات الفقهية نذكر تعريف الفقيه فرانسوا لابي أنها: " أهلية الجماعات المحلية القانونية في المجال المالي و الاستقلال مالياً عن الدولة"³.

¹- مصطفى فيطس وأبو عبد الله رابحي، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية بين الواقع والتشريع دراسة مقارنة للفترة 2010 2022 لدول المغرب العربي الجزائر تونس المغرب نموذجاً، مجلة دراسات جبائية، م 11، ع 2، 2022، ص 130، 131.

²- مصطفى فيطس وأبو عبد الله رابحي، مرجع سابق، ص 130، 131.

³- نقلاً عن براز وهيبية، مرجع سابق، ص 132.

أما الأستاذ مصطفى منار تتحقق حسبه من خلال " توفير الوسائل المادية اللازمة التي تمكن الوحدة من مجابهة أعباء التكفل باختصاصاتها أي موافقة المورد المالي حجم الصلاحيات الممنوحة للهيئة المحلية"¹.

الفرع الثاني: أهمية الاستقلال المالي المحلي:

إن الاستقلال المالي يرتبط بضرورة توفر ذمة مالية للشخص سواء كان طبيعيا أو معنويا و يتمثل المفهوم العام للاستقلال المالي في الوسائل المالية التي توضع تحت تصرف الجماعات المحلية توافقيا مع أربعة مقومات تستند عليها هذه الأخيرة يمكن أن نوجزها فيما يأتي:

- الاعتراف بأن ثمة مصالح إقليمية من الأفضل أن يترك أمر الإشراف عليها ومباشرتها لمن يهمهم الأمر حتى تتفرغ الحكومة للمصالح التي تهم الدولة والتي قد تخلق مشكلة في تمويلها.

- تمديد المجالس المحلية بدرجة من الاستقلالية المحلية التي يجب أن لا تصل إلى حدود الاستقلال المطلق عن السلطة المركزية.

- حرية تسيير الشؤون المحلية المكلفة للمجالس المحلية إذ يجب أن تكون مقننة دستوريا. و إجمالا فإنّ الاستقلالية المالية تتمثل في الوسائل المادية الموضوعة تحت تصرف الجماعات المحلية ويشترط في هذه الموارد المالية أن يكون مصدرها محليا و أن تملك فيها حرية التصرف بما تراه مناسبا لتحقيق المصالح المحلية².

يعد التمويل المال المحلي أو الاستقلالية المالية أحد مقومات استقلالية الجماعات الإقليمية إذا حدد بعض الفقهاء عناصر اللامركزية بالمصالح الخاصة الموارد الخاصة وأخيرا السلطة الخاصة وجعل الكثير منهم الموارد الخاصة أكبر ضمانا لتجديد الاختصاصات المحلية فعليا.

"يعد بذلك التمويل المحلي مقوما وعنصرا أساسيا للاستقلالية المحلية بتوافر الشخصية المعنوية والاختصاصات المحلية كعناصر استقلالية الجماعات المحلية تفرغ من محتواها إذا لم

¹ - براز وهيبية، مرجع نفسه، ص 131.

² - بغاوي ملوكة، تعزيز الاستقلالية المالية للجماعات المحلية كمدخل لتحقيق التنمية المحلية، مجلة الدراسات الحقوقية، م 8، ع 1، جوان 2021، ص 1112.

يكن للوحدات الإدارية الإقليمية موارد مالية مستقلة وحرية التصرف فيها قصد النهوض بالمصالح المحلية لأن تحويل الاختصاصات دون الموارد المالية الكافية يؤدي إلى فتح المجال للتدخل الكثيف للمركزية في تسيير الشؤون المحلية¹.

تتحقق الاستقلالية المحلية المالية بتوافر بعض الشروط في الموارد المالية المحلية والمتمثلة في:

1. "مالية المورد: حيث يتعين أن يكون وعاء المورد المالي محلي في أصله ومتميز قدر الإمكان عن الأوعية المركزية لأنها تقلص من استقلاليتها وتجعلها في حالة تبعية مستمرة لها على الرغم من كون هذه الإعانات الضرورية في الكثير من الأحيان نظرا لوجود مصالح في الجماعات المحلية ذات طابع وطني و استراتيجي وطنية تتعلق بالدولة.
2. ذاتية المورد: وتعني منح كامل السلطات للجهات المحلية فيما يتعلق بتقدير سعر المورد وتحصيله حتى يمكنها التوفيق بين الموارد المتاحة لها والاحتياجات الموجودة.
3. كفاءة المورد: وهو أن يكون المورد المالي كافيا لتغطية كل احتياجات الجماعات المحلية.
4. مرونة المورد: وهذا ما يسمح بمواجهة النمو المطرد في نشاط الوحدات المحلية إذ كلما كانت هذه الموارد مرنة زادت مقدرة الهيئة الإقليمية في الإنتاج والنمو².

المطلب الثاني: حرية إعداد الميزانية المحلية ومصادر تمويلها

"يسمي البعض ميزانية الجماعات المحلية بميزانية الإدارة المحلية وهي المنهاج الحقيقي للإدارة المحلية التي تريد تطبيقها خلال سنة معينة وهي تعكس بذلك الخطط والاتجاهات من أجل تحقيق احتياجات ورغبات المواطنين كما أنها تعتبر كشف وتوقعات خاص بالنفقات والإيرادات السنوية للبلدية وهي أيضا جدول ترخيص وتسيير يسمح بالتسيير الأفضل للمصالح البلدية"³

¹ - رضا زغبة وعبد الكريم مناصري، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، مذكرة ماستر، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2020/2019، ص 23، 24.

² - رضا زغبة وعبد الكريم مناصري، مرجع سابق، ص 24.

³ - جليل زين العابدين، تحضير وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية والإجراءات المتخذة لتحسين الموارد المالية لها، المجلة الجزائرية للمالية العامة، عدد 2، ديسمبر 2012، ص 172.

الفرع الأول: تحضير وإعداد ميزانية البلدية

يكون تحضير وإعداد ميزانية البلدية حسب أحكام المادة 180 من قانون البلدية من طرف الكاتب العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وبمساعدة لجنة الاقتصاد والمالية ورؤساء مصالح البلدية، وتقدم من طرف رئيس المجلس إلى المجلس الشعبي البلدي للمناقشة والتصويت عليها.

ويتم التصويت على الميزانية من طرف المجلس الشعبي البلدي والذي يمكن أن يدخل بعض التعديلات بدون تعديل الأموال المخصصة، وبعد مناقشتها ليتم التصويت عليها كل باب على حده و مادة بمادة فيما يخص قسم التسيير تطبيقا لأحكام المادة 182 من قانون البلدية، بخصوص قسم التجهيز فيتم تسوية على كل برنامج على حده، أما بالنسبة للميزانية الإضافية فلا يتم التصويت إلا على التعديلات الجديدة التي تم إدخالها على تقديرات الميزانية الأولية ولا يتم التصويت على الترحيل في قسم التجهيز بعد التصويت يتم تحرير مداولة خاص بمناقشة الميزانية التي ترفق مع الميزانية وترسل إلى السلطة الوصية من أجل المصادقة¹.

"يرى الأستاذ Lalumière أن حرية الجماعات الإقليمية في تقدير نفقاتها وتحديد إيراداتها، أحد أهم عناصر ومقومات الاستقلالية المالية لهذه الأخيرة، ونظرا لأهمية هذا العنصر لضمان الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، هناك من التعريفات من يختصر الاستقلالية المالية في هذا العنصر فقط، الحرية في تقدير النفقات وتحديد الإيرادات، وهذا ما نجده في القاموس القانوني فرنسي عربي بمناسبة تعريفه للاستقلال المالي، على أنه موقف هيئة أو منظمة تملك سلطة فعلية في إدارة إيراداتها ومصروفاتها .

ومن خلال استقرائنا مختلف النصوص القانونية الخاصة بقانون البلدية والولاية المتعلقة بهذا الموضوع، نجد المشرع الجزائري كرس حرية الجماعات الإقليمية في تحديد نفقاتها وإيراداتها وذلك في نصي المادتين 169 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية 152 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، كون هذا الأخير ينص على مسؤولية البلدية والولاية

¹ - عمار مرزوقي، تحضير وتنفيذ ميزانية البلدية، المجلة الجزائرية المالية، ع2، ديسمبر 2012، ص.ص 106،

في تسيير ماليتها، وإقرار مسؤولية أي شخص يقتضي بالضرورة تمتعه بالحرية وهذا يشكل أحد المبادئ العامة في القانون¹.

الفرع الثاني: حرية تقدير النفقات المحلية:

تسيير الجماعات الإقليمية الجزائرية ماليتها بحريته مما يعني أن هذه الأخيرة مخرقة في تقدير نفقاتها أثناء وضعها لميزانياتها، لكن من خلال تحليل مختلف النصوص القانونية المتعلقة بهذا الشأن يتبين أن هناك من النفقات مفروضة عن الجماعات الإقليمية بقوة القانون وهي النفقات الوجوبية، ونفقات تتمتع بحرية مطلقة في تقديرها وهي النفقات الاختيارية، وحتى هناك من النفقات الممنوعة على الجماعات الإقليمية وتعرف بالنفقات الممنوعة.

أولا النفقات الوجوبية:

وهي تلك النفقات التي يجب على الولاية أو البلدية تسجيلها على ميزانياتها وهي تمثل بشكل نفقات تسيير الجماعات الإقليمية ومن الناحية القانونية وبالعودة إلى نص المادة 199 من القانون رقم 11 10 المتعلق بالبلدية فإن المشرع الجزائري يعرفها على أنها تلك النفقات الملقات على عاتق البلدية بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما قلنا فقط المتعلقة بتسديد الديون الواجبات الأداء في إطار القرض، وهنا تثار إشكالية الأولى تخص اعتبار المشرع الجزائري كل نفقة منصوص عليها في القوانين والتنظيمات إجبارية مع العلم أن هناك نفقات منصوص عليها والتنظيمية ومع ذلك فهي اختيارية بالنسبة للبلديات كونها جاءت بصيغة اختيارية، أما الإشكالية الثانية التي تثار في هذه المادة مسألة اعتبار المشرع الجزائري أن النفقات المتعلقة بتسديد الديون الناتجة عن القرض وحدها الوجوبية أما الديون الأخرى الناتجة عن التزامات أخرى فترك الحرية للمسؤولين المحليين لتسديدها أو عدم تسديدها وهذا مخالف للقانون والأخلاق لأن أي دين يجب أن يشكل نفقة وجوبية يحرس المنتخبون المحليون على تجديدها².

¹ - خير الدين خوجة، حرية الجماعات الإقليمية في مادة النفقات والإيرادات في القانون الجزائري، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، م 17، ع 1، 2018، ص 478.

² - خير الدين خوجة، مرجع سابق، ص 479.

ثانيا: النفقات الاختيارية

يمنح المشرع الجزائري في إطار صلاحيات كل من الولاية والبلدية الحق للمجلس الشعبي الولائي والبلدي في المبادرة لأي نفقة تعود بالمنفعة على البلدية أو الولاية وهذا ما يسمى بالنفقات الاختيارية، ويعتبر دعم الجمعيات المثال الأبرز لهذا النوع من النفقات خصوصا إذا كان نشاط هذه الجمعيات يعود بالمنفعة العمومية والمصلحة العامة، ويشترط في منح هذه النفقات لهذه الجمعيات أن تمر على حساب دقيق يكشف عن صرف الإعانات التي استفادت منها السابق والتحقق من أوجه إنفاقها مع الأهداف التي منحت لأجلها.

وفي الحقيقة تعكس هذه النفقات الاختيارية حرية حقيقية للجماعات الإقليمية في تقدير نفقاتها فهي تكرر حرية الإدارة والتسيير لكن من أهم المشكلات التي تعيقها هو استغلال النفقات الجوبية وبالتالي إضعاف أو إعدام حق الجماعات بممارسة هذا الحق وهذا ما ينقص الاستقلالية المالية للجماعة الإقليمية¹.

ثالثا: النفقات الممنوعة

وهي النفقات غير المشروعة، ورغم أن المشرع لم يضبط قائمة للنفقات الممنوعة إلا أنه يمكننا أن نصنفها إلى صنفين:

الأولى وهي النفقات التي تتعارض وتتناقض مع التنظيم الساري المفعول والنفقات التي تتعارض مع اختصاصات الجماعات المحلية أي لا تدخل في مجال الاختصاصات المشروعة للجماعات الإقليمية².

ونستنتج أنه كلما اتسعت دائرة النفقات الممنوعة، كلما انعكس ذلك سلبا على استقلالية الجماعات المحلية ماليا والعكس صحيح.

¹- خير الدين خوجة، مرجع سابق ، ص481.

²- خير الدين خوجة ، ص482.

الفرع الثالث: حرية تحديد الإيرادات المحلية

تتمثل هذه الحرية في حرية البحث عن المصادر اللازمة لتغطية أعباء الجماعة الإقليمية، وذلك عبر عدم حصر وتحديد هذه الإيرادات، وكذلك في حرية تأسيس واستعمال وتحصيل هذه الموارد.

أولاً: عدم حصر إيرادات الجماعات المحلية:

وهي مسألة بالغة الأهمية تساهم في تكريس وتعزيز الاستقلالية المالية للجماعة المحلية، لقد حدد المشرع الجزائري في ظل قانون البلدية والولاية إيراداتها على سبيل المثال لا الحصر المادة 170 من القانون رقم 11-10 على : "تتكون موارد الميزانية و المالية للبلدية بصفة خاصة مما يأتي: حصيلة الجباية، مداخل ممتلكاتها، مداخل أملاك البلدية، الإعانات والمخصصات، ناتج الهبات والوصايا، ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها البلدية، ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية، بما فيها الفضاءات الإشهارية، الناتج المحصل المقابل مختلف الخدمات"¹

وهذا المضمون لا يختلف كثيرا عما جاءت به المادة 151 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، وعليه فإن المشرع الجزائري لم يحدد الإيرادات على سبيل الحصر وهذا ما يعتبر تشجيعا للمنتخبين المحليين لمحاولة البحث عن إيرادات جديدة إضافية من أجل تمويل الميزانية المحلية وهذا ما سوف يؤكد الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، لكن هذا الأمر يظل صعبا بفعل عراقيل مختلفة منها المستوى التعليمي للمنتخب المحليين وكذا عزله الكثير من البلديات وبعدها عن مراكز الاقتصادية التي تساعد في استغلال هذه الموارد².

ثانياً: موارد تمويل الجماعات المحلية: وتقسم مصادر تمويل الجماعات المحلية إلى نوعين مصادر تمويل داخلية ناتجة عن الضرائب والرسوم ومداخل الممتلكات والإعانات،

¹ - قانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق لـ 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية. الجريدة الرسمية، ع 37.

² - خير الدين خوجة، مرجع سابق، ص 482.

و إلى مصادر تمويل خارجية تتمثل في إعانات الدولة والقروض والصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

ويقصد بمصادر التمويل الداخلي أو الذاتي أو المحلي بأنها كل الموارد المالية المتاحة التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الوحدات المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن وتعزيز استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المجهولة.

أما الموارد الخارجية لتمويل جماعة محلية فتلجأ إليها الهيئات المحلية لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار في ميزانيتها المحلية في حالة ما إذا كانت الموارد الداخلية غير كافية لتغطية هذه النفقات وتتمثل هذه الموارد في القروض والإعانات الحكومية وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية¹.

¹ - عمر غزاوي ورائيا ايدير وامينه عروس، إشكالية تمويل الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة مينا للدراسات الاقتصادية، م2، ع4، 2019، ص 66، 67.

خاتمة:

بعد الخوض في هذا الموضوع يتبين لنا أن ضمانات استقلالية الجماعات المحلية تعدّ أمراً بالغ الأهمية في تعزيز الديمقراطية والحكم الرشيد على المستوى المحلي، كما تعتبر هذه الضمانات أساساً لتحقيق المشاركة المدنية الفعالة وتعزيز التنمية المستدامة على المستوى المحلي، وقد أظهرت الدراسة جملة من النتائج نذكر أهمها:

1. كلما تمتعت الهيئات المحلية بدرجة عالية من الاستقلالية تكون أكثر قدرة على اتخاذ القرارات الذاتية وتلبية احتياجات سكانها بفاعلية كما تسهم الاستقلالية في تعزيز المسؤولية والشفافية في إدارة الشؤون المحلية مما يؤدي إلى بناء ثقتي المواطنين في النظام السياسي والمؤسسات المحلية.

2. اعترفت الدساتير والقوانين الجزائرية للجماعات المحلية باستقلاليتها العضوية ونصّت على حقها بالتمتع باسم وأهلها وإقليم جغرافيا يحدده القانون.

3. إن استقلالية الجماعات المحلية ليست مجرد قضية قانونية بل تتطلب جهوداً مستمرة لتعزيز الوعي المجتمعي وتعاون الجهات المعنية، ويجب تعزيز الحوكمة الرشيدة بالإضافة إلى توفير آليات قانونية وإدارية فعالة لحماية استقلالية هذه الجماعات المحلية.

4. تعدّ الجزائر من الدول التي تجمع في نظامها القانوني بين الوصاية والاستقلالية حيث يتم تحديد إطار قانوني للجماعة المحلية يحدد صلاحياتها ويوفر حماية استقلاليته وفي الوقت نفسه يحافظ النظام على دور الوصاية للحفاظ على المصلحة العامة ومراقبة تنفيذ القوانين. إلا أنه يمكن أن تشكل الوصاية تحدياً لاستقلالية الجماعات المحلية حيث قد يتسبب التدخل المفرط من السلطات العليا في تقييد حرية اتخاذ القرارات المحلية وتعطيل التنمية المحلية لذلك يجب أن تكون هناك ميزانية مناسبة بين الحاجة إلى حماية المصلحة العامة وتعزيز استقلالية الجماعات المحلية.

5. في النهاية فإن تعزيز استقلالية الجماعات المحلية يجب أن يكون أولوية من أولويات الدولة والمجتمع، فهو يتطلب التزاماً راسخاً بقيم الحكم الرشيد وحقوق الإنسان والديمقراطية،

وهذا ما يمكننا من بناء مجتمع قوي تلبي فيه حاجات المواطنين وتحقق فيه التنمية المستدامة على المستويين المحلي والوطني.

وفي الأخير، أحمد الله واشكره على إتمام هذا العمل وهو خالص لوجهه الكريم وأرجو أن يتقبله منا، ويخدم به المكتبة القانونية الجزائرية.

قائمة المصادر و المراجع

أولاً: الدساتير:

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، الجريدة الرسمية رقم 64.
2. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، الجريدة الرسمية رقم 94.
3. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، الجريدة الرسمية رقم 09.
4. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020، الجريدة الرسمية رقم 82.

ثانياً: النصوص القانونية:

5. أمر 75- 58 مؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق لـ 1975 يتضمن القانون المدني.
6. قانون 90-08 مؤرخ في 7 أبريل سنة 1990 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 15 لـ 16 رمضان 1410هـ، الموافق لـ 11 أبريل 1990.
7. قانون رقم 11- 10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق لـ 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية. الجريدة الرسمية، ع 37.
8. قانون 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012. يتعلق بالولاية.
9. الأمر 21- 01 مؤرخ في 26 رجب عام 1442 الموافق لـ 10 مارس سنة 2021 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

ثالثا: الكتب:

10. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة عين شمس، القاهرة، مصر.
11. مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، ط4، مكتبة الشروق الدولي، مصر، 2004.
12. محمد أحمد قاسمي، الشأن المحلي في سياق اللامركزية وعدم التمركز، 2001.

رابعا: المقالات:

13. براهيم محمد، مكانة الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة بالجزائر، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، ع11.
14. بغاوي ملوكة، تعزيز الاستقلالية المالية للجماعات المحلية كمدخل لتحقيق التنمية المحلية، مجلة الدراسات الحقوقية، م8، ع1، جوان 2021.
15. جليل زين العابدين، تحضير وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية والإجراءات المتخذة لتحسين الموارد المالية لها، المجلة الجزائرية للمالية العامة، عدد 2، ديسمبر 2012. خير الدين خوجة، حرية الجماعات الإقليمية في مادة النفقات والإيرادات في القانون الجزائري، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، م17، ع1، 2018.
16. دونات يحيى و عصام نجاح، حرية إدارة الجماعات الإقليمية دراسة مقارنة، مجلة الحقيقة، ع38، 2016.
17. رمضان تيسمبال، قراءة قانونية في علاقات الدولة بالجماعات المحلية على ضوء المادة 18 من دستور 2022، مجلة معارف، م16، ع2، 2021.
18. سعيد دالي وأحمد لوصيف، استقلالية الجماعات الإقليمية، مجلة صوت القانون، م9، ع1، 2022.

19. صليحة ملياني، التقسيم الإداري ضمن مشروع أوت 2018 المتضمن المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية الجزائري، مجلة الدراسات والبحوث القانونية ، م5، ع2، جوان 2020.
20. عادل بوعمران و كمال دعاس، استقلالية الجماعات المحلية مدلولها معاييرها بيان مستلزماتها، مجلة معارف، ع8، جوان 2010.
21. عبد الحق فيدمة، ماهية الجماعات المحلية والتنمية المحلية المستدامة، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، ع1.
22. علاء الدين بختي و عبد العزيز راجي، تكريس مبدأ التفريع نحو مفهوم وجديد لعلاقة البلدية بالسلطة الوصية، مجلة الاجتهاد القضائي، ع2، أكتوبر 2020.
23. عمار مرزوقي، تحضير وتنفيذ ميزانية البلدية، المجلة الجزائرية المالية، ع2، ديسمبر 2012.
24. عمر غزاوي و رانيا ايدر وأمينه عروس، إشكالية تمويل الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة مينا للدراسات الاقتصادية، م2، ع4، 2019.
25. فايزة جروني و صباح حماتي، الأسس القانونية لتوزيع صلاحيات الجماعات المحلية في مجال الخدمة العمومية واليات ترقيتها، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، مجلد 59، ع1، سنة 2022.
26. مصطفى فيطس وأبو عبد الله رابحي، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية بين الواقع والتشريع دراسة مقارنة للفترة 2010 2022 لدول المغرب العربي الجزائر تونس المغرب نموجا، مجلة دراسات جبائية، م 11، ع2، 2022.
27. نذير العلواني، نظام تشكيل المجالس الشعبية البلدية كأساس لممارسة الديمقراطية في التشريع الجزائري والفرنسي. مجلة آفاق للعلوم، ع10، جامعة الجلفة، 2018.

خامسا: الرسائل الجامعية:

28. ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والرقابة، أطروحة دكتوراه، جامعة تلمسان، الجزائر، 2015.
29. رضا زغبة وعبد الكريم مناصري، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، مذكرة ماستر، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2019/2020.
30. شداد إبراهيم الخليل و سفيان النفطي، مبدأ استقلالية الجماعات الإقليمية، مذكره ماستر، جامعة زيان عاشور الجلفة 2020 2021.
31. فرحي الشافعي، الاستقلالية الجماعات الإقليمية في ظل قانون الولاية والبلدية، مذكرة ماستر، جامعة العربي بن مهيدي والبواقي، 2020.
32. فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع لجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2005.
33. وهيبة برازة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2017.

سادسا: المواقع الإلكترونية:

34. موقع "المعاني" <https://www.almaany.com>.

المحتويات

إهداء	3
شكر	4
مقدمة	1
مدخل	4
تحديد المصطلحات والمفاهيم	4
أولاً: مفهوم الجماعات المحلية:	5
ثانياً: مفهوم الاستقلالية:	8
ثالثاً: الضمانة:	10
الفصل الأول	11
الاستقلالية العضوية للجماعات المحلية	11
المبحث الأول: الاعتراف المادي للجماعات المحلية	13
المطلب الأول: الوجود المادي للجماعات المحلية في الدستور الجزائري	13
الفرع الأول: إقرارات الدساتير الأحادية:	13
المطلب الثاني: الوجود المادي للجماعات المحلية في القوانين العادية الجزائرية	17
المبحث الثاني: الانتخاب واستقلالية الجماعات المحلية	20
المطلب الأول: موقف الفقه من الانتخاب	20
المطلب لثاني: موقف المشرع الجزائري من فكرة الانتخاب:	23
الفصل الثاني	26
الاستقلالية الوظيفية والمالية للجماعات المحلية	26

المبحث الأول: أسس وأساليب توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات

المحلية. 28

المطلب الأول: أسس توزيع الاختصاص 28.....

المطلب الثاني: أساليب توزيع الاختصاصات 31.....

المبحث الثاني: ضمانات الاستقلالية المالية 35

المطلب الأول: مفهوم الاستقلالية المالية 35.....

المطلب الثاني: حرية إعداد الميزانية المحلية ومصادر تمويلها 38.....

خاتمة: 44

قائمة المصادر و المراجع 46