

مقدمة:

إن تغير وظائف الدولة التدريجي نتيجة اتساعها الجغرافي و البشري و التحول في طبيعة الاحتياجات لمواطني الدولة و الوسائل اللازمة و الضرورية لتلبية هذه الاحتياجات المشتركة إضافة إلى ظهور إيديولوجيات مختلفة، يعد من العوامل الرئيسية التي أدت إلى ظهور فكرة التنظيم الإداري الذي بواسطته تتحكم و تنظم الدولة إقليمها و النشاطات القائمة فيه، و يركز هذا التنظيم على أساليب فنية (1) تتمثل في النظام الإداري المركزي و النظام الإداري اللامركزي.

فالنظام الإداري المركزي أو ما يعرف بالمركزية الإدارية (La centralisation administrative) يعني حصر الوظيفة الإدارية و تجميعها في يد سلطة واحدة رئيسية تنفرد بالبت النهائي في جميع الاختصاصات الداخلة في الوظيفة الإدارية عن طريق ممثلها في عاصمة الدولة أو في أقاليمها. و يحقق النظام المركزي بهذا المعنى الوحدة و عدم تجزئة السلطة الإدارية لأن سلطة التقرير و البت النهائي تكون من اختصاص هيئات السلطة المركزية و إدارتها الموجودة في العاصمة و فروعها في الأقاليم التي ترتبط بها برابطة التبعية الإدارية و تخضع لسلطتها الرئاسية(2).

و تأخذ المركزية الإدارية في الواقع صورتين حسب درجة حصر و تركيز و جمع الوظائف الإدارية بيد السلطة المركزية بالعاصمة، الأولى و هي التركيز الإداري و التي تمثل الصورة القديمة للمركزية حينما كان تدخل الدولة محدودا، حيث كان بالإمكان حصر و جمع كل مظاهر أداء و تسيير النشاط الإداري في كل جزئياته بيد السلطة المركزية، و يكون ممثلوها مجرد منفذين للأوامر و التعليمات يجب عليهم الرجوع دائما إلى السلطة المركزية قبل القيام بأي تصرف. ليستلموا الأوامر ثم ينفذوها، و يطلق على هذه الصورة من التنظيم المركزي بالمركزية المكثفة أو المطلقة، أما الصورة الثانية فهي عدم التركيز الإداري و هي ما يطلق عليها اسم المركزية المخففة(3) أو البسيطة و هي صورة لتنظيم إداري أملت زيادة نشاطات الدولة و تحولها من دولة حارسة إلى دولة متدخلة مما أدى إلى ضرورة التخفيف من درجة التركيز العالية التي يتصف بها التركيز الإداري، إذ يقوم عدم التركيز الإداري على تفويض بعض الصلاحيات و السلطات إلى موظفين ممثلين للسلطة المركزية على مستوى الأقاليم و النواحي دون منحهم الاستقلال القانوني و الانفصال عن الإدارة

(1) بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة الجزائر، 2004، ص. 05.

(2) عبد الغني بسبوني، التنظيم الإداري، دراسة مقارنة للتنظيم الإداري الرسمي و التنظيم الغير الرسمي، منشأة المعارف، الإسكندرية مصر، 2004، ص. 75.

(3) شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، دم ج، الجزائر، 1986، ص. 03.

المركزية بل تجمعهم بها علاقة تبعية فتكون بذلك جميع الإدارات و الهيئات تابعة لسلطة واحدة هي السلطة المركزية و يخضع فيها كل موظف لمن يعلو عليه في الدرجة (رئيسه) و يقابل هذه التبعية الإدارية من جانب المرؤوس السلطة الرئاسية من جانب الرئيس و التي تعد الركيزة الأساسية للنظام المركزي حيث تتقرر للرئيس على مرؤوسه بشكل طبيعي و بدون نص.

أما النظام الإداري اللامركزي (La décentralisation administrative) فيقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الأجهزة المركزية و هيئات و سلطات لامركزية تستقل بممارسة الوظيفة الإدارية في النطاق المرسوم و المحدد من طرف المشرع، و للامركزية الإدارية صورتان هما اللامركزية المصلحية و اللامركزية الإقليمية (المحلية)، فنظام اللامركزية المصلحية (المرفقية) يبدو في تحديد مرفق تابع أصلا إلى السلطة المركزية يُمنح أعضاؤه استقلالا في إدارته و ذلك عن طريق الاعتراف لهذا المرفق بالشخصية المعنوية⁽¹⁾، و الدولة حين تمنح هذا المرفق الشخصية المعنوية فإنها تقصد أن تكون إدارته بأيدي أشخاص فنيين متخصصين أقدر من غيرهم على إدارة هذا النوع من النشاط لجزء من إقليمها، أما في اللامركزية الإقليمية فإن الدولة تمنح لجزء من إقليمها الشخصية المعنوية لكي يتولى أهالي هذا الجزء إدارة شؤونهم بأنفسهم، و هي بذلك لا تمنح الشخصية المعنوية لإقليم أو مدينة إلا إذا كانت تريد أن يستقل هذا الجزء من أرض الدولة بإدارة شؤونه بنفسه، و أن لا يخضع في ذلك لإرادة السلطة المركزية⁽²⁾.

و قد جاء الأخذ بفكرة اللامركزية الإدارية في الدول الحديثة للتخفيف من حدة النظام المركزي الذي يؤدي إلى الإنفراد التام بسلطة اتخاذ القرارات و البت النهائي في أمور متعلقة بالأقاليم دون المعرفة بحقيقة المشاكل و الصعوبات التي تواجهها هذه الأقاليم، و قد مهدت صورة عدم التركيز الإداري لهذا التحول عن التنظيم الإداري المركزي، و في هذا يقول الأستاذ " حسني درويش عبد الحميد " « إن نظام عدم التركيز الإداري هو خطوة تمهيدية للانتقال إلى نظام اللامركزية الإدارية إذ أن السلطة المركزية تكون أكثر استعدادا للنزول إلى المجلس المحلي (الإدارة اللامركزية) »⁽³⁾. فاللامركزية لا وجود لها بدون إرادة السلطة المركزية و يكون تعريفها غامضا و مبهما لذلك تعرف دائما مقارنة بالمركزية أو بكل ما هو محلي و في هذا عرفتها الأستاذة " موسى زهية " بقولها

(1) د العطار فؤاد، نظرية اللامركزية الإقليمية، مجلة العلوم القانونية و الاقتصادية، كلية الحقوق جامعة عين شمس مصر، العدد الأول، 1966، ص. 40.

(2) د. محمد فؤاد مهنا، استقلال المحافظات و استقلال الجامعات في ظل اتجاه سياسة الدولة نحو التوسع في تطبيق نظام اللامركزية الإدارية و تدعيم استقلال المحافظات و الجامعات، مجلة العلوم الإدارية، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية السنة 24، العدد الأول، مصر، يونيو 1982، ص. 08.

(3) حسني درويش عبد الحميد، تقييم تجربة نظام الإدارة المحلية في مصر، مجلة المحممة المصرية، العددان 7 و 8 سبتمبر و أكتوبر 1989، ص. 114.

« اللامركزية تعني القيام بحركة عكس المركزية تتعلق بانطلاقاً ثانية تفترض مركزية مسبقة و التي يجب التصدي لها »⁽¹⁾.

أما الفقيه " كلسن " فيرى أنه « لا يمكن للامركزية أن توجد في نظام قانوني معين إلا في ظل حد أدنى من المركزية »⁽²⁾. و تجد اللامركزية الإدارية تطبيقاتها في نظم الإدارة المحلية و التي لم تُعرف كتنظيم إداري إلا بعد قيام الدول الحديثة في نهاية القرن الثامن عشر بعد انتشار المبادئ و الأفكار الديمقراطية، و ارتباط الدعوة إليها في المجال السياسي بالدعوة إلى تطبيقاتها في المجال الإداري، فقد وجدت الديمقراطية السياسية في نظام الإدارة المحلية ما يحقق تلك المبادئ التي قامت من أجلها، كما وجدت فيه الحكومات البرلمانية في معظم دول أوروبا نظام يشرك المواطنين في إدارة شؤونهم. كما وجدت فيه المذاهب السياسية الأخرى كالأشتركية وسيلة لتحرير الإنسان من السيطرة و الاستغلال فاتجهت إلى إشراك جميع القوى الاجتماعية في السلطة كما كان عليه الحال في الجمعيات الشعبية اليوغسلافية السابقة و مجالس السوفيات المحلية⁽³⁾.

و هكذا يظهر أن اللجوء إلى التنظيم الإداري اللامركزي هو اختيار سياسي بالدرجة الأولى قبل أن يكون اختياراً إدارياً نظراً لارتباطه بفكرة الديمقراطية من جهة و من كون النظام الإداري المركزي أو نظام عدم التركيز الإداري من شأنه أن يحقق أكبر كفاءة إدارية و اقتصادية من جهة أخرى، و في هذا المجال يرى الأستاذ " موريس هوريو " أن « أسباب اللامركزية تبدو و أنها ليست إدارية و لكنها ذات طابع دستوري فإذا لم يتعلق الأمر بوجهة نظر إدارية فإن اللامركزية أو بالأحرى عدم التركيز الإداري إدارة كفاءة و محايدة و مندمجة و اقتصادية أكثر من اللامركزية، و لكن الدولة في حاجة إلى إدارة جيدة فحسب و لكنها بحاجة أيضاً إلى حرية سياسية »⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ MOUSSA Zahia , *La pseudo- décentralisation territoriale en Algérie*, Annale de URAMA, Université de Constantine, Volume 1, Année 1997, p. 27.

« Décentraliser, signifie opérer un mouvement contraire à la centralisation , il s'agit donc d'une démarche seconde supposant une centralisation préalable, en quelque sorte initiale qu' il faut contrecarrer »

⁽²⁾ Voir REGOURD Serge, *L'acte de tutelle en droit administratif français*, éd 1980, L G D J, p. 30.

« La décentralisation, ne peut donc exister dans un ordre juridique donné , que sous la condition d'un minimum de centralisation »

⁽³⁾ حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، د م ج، الجزائر، 1982، ص. 02. و كذلك عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة لنظم الإدارة المحلية، مذكرة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، 1973، ص. 06.

⁽⁴⁾ موريس هوريو، منقولة عن زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1995، ص. 117.

و رغم أن هذا الاختيار السياسي أخذت به مختلف الأنظمة السياسية إلا أنه يتجلى أكثر في الدول الديمقراطية حيث تشكل الإدارة المحلية قاعدة لنظام حكم ديمقراطي فيكون بذلك للامركزية رهان سياسي يكمن في قدرة نظام الانتخاب على توفير ممثلين شرعيين يحترمون و يضمنون التناوب و التداول السياسي⁽¹⁾. لذلك فإن أي حكومة ديمقراطية يستتبع قيامها تحقيق نظام اللامركزية الإدارية حتى يكون لها سند، و تثبت به أركانها و أن هذا النظام ألزم للدول الديمقراطية منه في الدول الأخرى المتمتعة بأي نظام آخر⁽²⁾.

و قد أخذت الإدارة المحلية عدة تسميات وفقا لمدلولات كل منها فسميت بالإدارة المحلية لتمييزها عن الإدارة المركزية و لأن نشاطها وطني، و سميت بالجماعات المحلية من كونها عبارة عن منطقة ناتجة عن تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات جغرافية تضم مجموعة سكانية معينة و تتمتع بالشخصية المعنوية، كما سميت بالحكم المحلي لتمتعها باستقلالية تنفيذية واسعة عن السلطة المركزية.

و إذا كانت هذه الجماعات المحلية هي المكان الذي يتجسد فيه عمليا المفهوم النظري لفكرة اللامركزية الإدارية كتنظيم إداري فإن الواقع العملي بالنسبة للكثير من الدول يُظهر عدم الاعتماد الكلي على نظام إداري لا مركزي أو نظام لعدم التركيز، فيكون بذلك نظامها الإداري يتأرجح بين هذين النظاميين، و يرى الأستاذ " زكي محمد النجار " أن « القول بتميز المركزية و اللامركزية كأسلوبين من أساليب التنظيم الإداري لا يعني أنه يمكن الأخذ بهما بصفة مطلقة، و تجري معظم الدول - حاليا - على الجمع بين أسلوبَي التنظيم و أصبحت المشكلة ليست في اختيار أحد الأسلوبين و لكنها في كيفية الجمع بينهما »⁽³⁾. فاللامركزية الإدارية تستدعي نقل جزء من صلاحيات السلطة المركزية إلى أشخاص إدارية أخرى لامركزية و تتجسد بنشوء سلطات أخرى غير سلطة الدولة تملك سلطة اتخاذ القرار و تتمتع باستقلالية تجاه السلطة المركزية في المجال الإداري⁽⁴⁾.

هذه الاستقلالية تكون نسبية و يزداد اتساع مداها و نطاقها كلما كان النظام الإداري المتبع في دولة ما أقرب منه إلى اللامركزية من عدم التركيز الإداري، و في الجزائر فقد كان الاتجاه منذ الاستقلال إلى تبني النظام الإداري اللامركزي و تُرجم ذلك في دستور 1963 الذي اعتبر أن البلدية

⁽¹⁾ Voir ESSAID Taib, L'Administration locale Algérienne : Les enjeux de la décentralisation, Revue Algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques, Volume 42, N°1, 2005, p. 43.

« ... en enjeu politique qui réside dans la capacité du système électoral à produire des représentants légitimes, garantir et respecter l'alternance politique »

⁽²⁾ عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص. 69.

⁽³⁾ زكي محمد النجار، المرجع السابق، ص. 29.

⁽⁴⁾ بن طيفور نصر الدين، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع قانون 1999 لقانوني البلدية و الولاية، مجلة إدارة، المجلد 11، العدد 22، سنة 2001، ص. 06.

مجموعة إقليمية إدارية. و كانت الجماعات المحلية من أولى اهتمامات النظام القائم بعد 19 جوان 1965 و تأكد هذا الاختيار كذلك من خلال موثيق البلدية و الولاية و قوانين الإدارة المحلية التي أعقبت هذا التاريخ بمدة قصيرة مما يؤكد اتجاه السلطة السياسية آنذاك إلى تبني مفهوم اللامركزية و لكن في ظل النهج الاشتراكي، فقد جاء في ميثاق الولاية لسنة 1969 « الولاية مؤسسة لامركزية و لكن هذه المركزية لا تهدف إلى التعبير عن إعطاء أي استقلال ذاتي للولاية لأن دولتنا موحدة و ما هذه اللامركزية إلا وسيلة تقنية لإنماء المشاركة الفعلية للولاية و الجماهير الشعبية في السلطة الثورية»⁽¹⁾، كما تأكد من خلال قانون البلدية لسنة 1967 أن اختيار التنظيم الإداري اللامركزي هو اختيار سياسي إذ جاء في بيان عرض الأسباب « أن هذه اللامركزية الضرورية و المدروسة تبعا للمتطلبات اختيرانا السياسي و الاقتصادي قد فرضها اهتمام مجلس الثورة ببعث و تنمية المساهمة المباشرة و الايجابية و الدائمة للبلدية في العمل الثوري»⁽²⁾.

بالإضافة إلى ما تضمنته الموثيق الوطنية من تأكيد على تبني النظام الإداري اللامركزي خاصة و أن هذه الموثيق تمثل المرجع الأساسي لكل القوانين و تحدد المبادئ الأساسية لسياسة الأمة و توجهها الإيديولوجي.

هذه النصوص القانونية و الموثيق و التي كانت في فترة الأحادية الحزبية ترجمت الخطاب السياسي السائد و من بينها ما جاء في خطاب الرئيس الراحل " هواري بومدين " أمام رؤساء الدوائر سنة 1977 « إن الدولة الاشتراكية في الجزائر قد اتخذت اللامركزية أساسا لتطورها باعتبار البلدية قاعدة الأمة و متمتعة باستقلال واسع و تقوم بنفسها بالتنمية الخاصة بها»⁽³⁾. و جاء في خطابه كذلك بمناسبة افتتاح الحملة الانتخابية للمجالس المحلية لسنة 1967 « الحالة الموروثة عن الفترة الاستعمارية غير صحيحة و غير متلائمة مع احتياجاتنا الحالية و بالتأكيد مع أهدافنا المستقبلية و الوضعية الجديدة لدولتنا تسمح لنا بالوصول إلى نظام بلدي جديد و ثوري غير موجود في العديد من الدول الاشتراكية، البلدية الجديدة تستفيد بالفعل من استقلالية واسعة»⁽⁴⁾.

(1) ميثاق الولاية، ج ر، العدد 44 لسنة 1969.

(2) الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18/01/1967 المتضمن القانون البلدي، ج ر، العدد 6 لسنة 1967.

(3) منقول عن شيهوب مسعود، المرجع السابق، ص. 99.

(4) voir BEN AKZOUH Châabane , *La décentralisation en Algérie*, Thèse pour le Doctorat en Droit, Université d'Alger, 1978, p. 208.

« cet état de chose, hérité de l'époque coloniale révolue, s'étant révèlè impropre à nos besoins actuels et contraire à nos objectifs futurs, et à la situation nouvelle de notre pays . Nous avons pu lui substituer un système communal nouveau , un système à vrai dire révolutionnaire à un degré tel qu'il n'existe pas de similaire même dans nombre des pays socialistes et progressistes . La nouvelle commune bénéficiera en effet d'une large autonomie médité à ce jour »

أما بعد التحول السياسي و الاقتصادي الذي عرفته الجزائر بعد إقرار نظام التعددية السياسية و النهج الليبرالي فقد أكدت فيه الدساتير و القوانين المتعلقة بالإدارة المحلية على نفس التنظيم الإداري المتبع في المرحلة السابقة و هو اللامركزية الإدارية لكن في ظل متطلبات النظام السياسي التعددي و الاقتصاد الليبرالي .

و إذا كان من غاية النظام الإداري اللامركزي تحقيق استقلالية الجماعات المحلية فإن المشرع الجزائري يبدو مترددا في الأخذ الفعلي بهذا النظام من خلال التناقض في النصوص المعالجة للامركزية، تارة باسم وحدة الدولة و تارة باسم المصلحة العامة، فقد احتوت هذه النصوص على الكثير من القيود التي ترجح كفة عدم التركيز الإداري على اللامركزية و بالتالي تُهدر أي معنى للاستقلالية و هو ما يقودنا إلى طرح الإشكالية التالية :

إذا كان الإختيار السياسي في الجزائر من خلال المواثيق و الدساتير يتجه إلى تكريس النظام الإداري اللامركزي و منه منح استقلالية للجماعات المحلية و التأكيد على ذلك في مختلف النصوص القانونية خاصة المتعلقة بالإدارة المحلية، إلا أن ذلك يبقى مستبعدا في ظل وجود ترسانة من النصوص القانونية و التنظيمية التي تحد من هذه الاستقلالية و الانعدام شبه الكلي للموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية.

و سعيا منا للإجابة على الإشكالية المطروحة أعلاه أو بالأحرى توضيح التناقض الذي صاحب تطبيق النظام الإداري اللامركزي في الجزائر، قمنا باعتماد التقسيم الثنائي لبحثنا على النحو الذي يمكننا من إبراز استقلالية الجماعات المحلية و مدى تطبيقاتها في النصوص الرسمية الجزائرية (فصل أول)، ثم استتبنا ذلك بتبيان القيود الكثيرة و المتعددة التي ترد على هذه الاستقلالية و التي هي مكن التناقض الذي حمله و يحمله تطبيق النظام اللامركزي في الجزائر (فصل ثان).

و أخيرا الخاتمة التي ضمناها النتيجة التي توصلنا إليها من بحثنا و الاقتراحات التي نراها ضرورية لتدعيم نظام اللامركزية في الجزائر و بالتالي استقلالية فعلية للجماعات المحلية

الفصل الأول:

أسس استقلالية الجماعات المحلية و مدى تكريسها في التشريع الجزائري :

إن كلمة استقلالية "autonomie" المشتقة من اللغة اليونانية "autonomos – autonomia" و تعني من يسير ذاتيا بواسطة قوانينه الخاصة⁽¹⁾ هذا المفهوم للاستقلالية المؤسس على الأصل اللغوي للكلمة مفهوم واسع ينطبق أكثر على المدن اليونانية القديمة أما حاليا فيستعمل عادة للتعبير عن سيادة الدولة في اتخاذ قرارها السياسي و الاقتصادي و لا ينطبق على واقع الجماعات المحلية في الدولة المعاصرة لأن القوانين الوضعية في الدول الموحدة تعترف بالاستقلالية المحلية في الوظيفة التنفيذية دون الوظائف التشريعية و القضائية فمضمون الاستقلالية على مستوى الجماعات المحلية يقاس انطلاقا من العلاقات الثنائية بين الجماعات المحلية و السلطة المركزية في إطار وحدة الدولة⁽²⁾ و بذلك فالجماعات الإقليمية ليست وحدات أو قطع من التدرج السلمي للدولة بل تشكل مقرا لحرية التصرف و تملك بعضا من الاستقلالية⁽³⁾.

و إذا كان الهدف من الاعتماد على التنظيم الإداري اللامركزي هو تمكين أفراد الجماعة المحلية من إدارة شؤونهم المحلية بعيدا عن السلطة السلمية للحكومة المركزية و ذلك لا يتم إلا من خلال الاعتراف لهذه الجماعات بالاستقلالية، هذه الاستقلالية لا تقوم هي الأخرى إلا من خلال أسس تتصل بالوجود المادي لهذه الجماعات و أسس أخرى تتصل بمباشرة نشاطها و هو ما نتناوله في (المبحث الأول) ثم نتناول بالدراسة مدى تكريس هذه الأسس على الجماعات المحلية في الجزائر من خلال النصوص الرسمية (المبحث الثاني).

(1) شيهوب مسعود، المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر، 2002، ص. 119.

(2) كراجي مصطفى، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزء 34، العدد 2، سنة 1996، ص. 358.

(3) AUBY Jean Bernard , AUBY Jean François , NOGUELLOU Rozen , Droit des Collectivités Locales, 3^{ème} éd, P.U.F , Novembre, 2004, page. 57 : « Les collectivités territoriales ne sont pas des segments de la hiérarchie étatique elles sont le siège d'une liberté d'action , elles sont dépositaires d'une certaine autonomie ».

المبحث الأول:

أسس استقلالية الجماعات المحلية:

أمام عدم وجود تعريف دقيق لاستقلالية الجماعات المحلية فإننا نحاول أن نبين أهم الأسس و المقومات التي تقوم عليها هذه الاستقلالية فحسب الأستاذ " عوابدي عمار " فإن استقلالية الجماعات المحلية تقوم على تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية تتولى إدارة شؤونها هيئات محلية منتخبة بمقدورها اتخاذ القرارات التي تخدم مصالحها بنفسها و بحرية (1) أما الدكتور " محمد أنس قاسم جعفر " فيضيف زيادة على ذلك ضرورة أن تكون الجماعة المحلية تتمتع بالاستقلال المالي و الذي لن يكون إلا بوجود موارد مالية ذاتية و كافية تسمح لها بممارسة صلاحياتها و إدارة شؤونها(2) في حين يرى الأستاذان " محمود الطعمنة " و " سمير محمد عبد الوهاب " أن الاستقلالية تقوم على أسس عديدة أبرزها تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية معترف لها بالشخصية المعنوية، و تتمتع بالاستقلال المالي و سلطة اتخاذ القرار عند ممارسة اختصاصاتها المحلية عن طريق ممثلين منتخبين(3)، و عموما فإن أسس استقلالية الجماعات المحلية يمكننا تقسيمها إلى قسمين: أسس ترتبط بالوجود المادي للجماعات المحلية و هو ما نتناوله في (**المطلب الأول**) و أسس ترتبط بممارسة الهيئات المحلية لنشاطها (**المطلب الثاني**).

المطلب الأول:

أسس الاستقلالية المرتبطة بالوجود المادي للجماعات المحلية:

إن استقلالية الهيئات المحلية يعتبر هو الأساس لنظام اللامركزية الإدارية فإذا انتفت فقدت اللامركزية مقوماتها الأساسية، هذه الاستقلالية ترتبط بوجود الجماعات المحلية من خلال تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية و تكريس ذلك في قوانين و دساتير الدولة و جعله من اختصاص القانون، و الاعتراف لهذه الوحدات بالشخصية المعنوية (**الفرع الأول**) إضافة إلى اعتماد أسلوب الانتخاب لاختيار أعضاء الهيئات التي تدير شؤون هذه الوحدات المحلية (**الفرع الثاني**).

الفرع الأول:

تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية:

إن النظام الإداري اللامركزي كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري يرمي إلى اقتطاع جزء من الوظيفة التنفيذية و تحويله إلى هيئات إقليمية دون الإخلال بمبدأ وحدة الدولة، و ذلك يتركز بالدرجة الأولى على وجود وحدات محلية ضمن نطاق جغرافي معين من إقليم الدولة(4) و لتدعيم استقلالية هذه الوحدات عن السلطة المركزية في أداء وظائفها فلا بد أن تكون متمتعة بالشخصية المعنوية.

(1) عوابدي عمار، القانون الإداري الجزء الأول النظام الإداري، الطبعة الثالثة، د م ج، الجزائر، 2005، ص ص. 240-241.

(2) محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية و الاشتراكية، د م ج، الجزائر، 1985، ص ص. 17-27.

(3) محمود الطعمنة و سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي و اتجاهات التطوير، منشورات م . ع . ت . إ، القاهرة مصر، 2005، ص ص. 25 - 26.

(4) أنظر خالد سمارة الزغبي، تشكيل المجالس المحلية و أثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان الأردن، 1988، ص. 49.

الفقرة الأولى: تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية:

إن الطبيعة الجغرافية للنشاطات الحكومية تبرر إدارتها على أسس لامركزية، و تطبيق نمط اللامركزية الإدارية على هذه الأنشطة ذات الطابع المحلي يتطلب أن تنشأ وحدات محلية تتمتع بقدر ملحوظ من الاستقلال التنظيمي و الإداري و المالي عن السلطة المركزية⁽¹⁾، هذه الوحدات تنشأ بتقسيمات إدارية لإقليم الدولة وفقا لاعتبارات اقتصادية اجتماعية سياسية و إدارية قد تكون في كثير من الأحيان متداخلة و قد يُستند في وجود هذه الوحدات إلى الأعراف القديمة التي تركت لها رغم قيام الدول الموحدة قدرا من الاستقلالية في تسيير شؤونها في رقعتها الجغرافية القديمة مع تدخل المشرع من أجل تنظيمها فقط كما هو الحال في إنجلترا⁽²⁾ نظرا لاحتفاظ الإنجليز بملامح نظمهم القديمة و تفضيلهم تطويرها دون إلغائها مما يفسر التطور المستمر للإدارة المحلية في إنجلترا.

و يكون لحجم الوحدة المحلية أثره على استقلاليتها لذلك يؤخذ بعين الاعتبار أثناء عملية التقسيم و هذا ما سنتناوله في العناصر الموالية مع بعض الأمثلة للتقسيمات الإدارية في بعض الدول.

أولا: حجم الوحدات المحلية و أثره على استقلاليتها:

إن تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية محلية يخضع لاعتبارات متعددة اقتصادية اجتماعية و سياسية و إدارية مما يطرح مشكلة تحقيق الكفاءة الإدارية و التنمية الاقتصادية من جهة و من جهة أخرى تحقيق الديمقراطية من خلال المشاركة الشعبية و هما من الأهداف الأساسية للدولة⁽³⁾، فمن أجل تحقيق الكفاءة الإدارية و تلبية الحاجيات و الخدمات و الأنشطة المختلفة يتعين أن تكون الوحدة المحلية كبيرة الحجم إلى الحد الذي يحقق لها قوتها الاقتصادية و المالية فيتوفر لها إمكانية إدارة هذه الخدمات بأكبر قدر ممكن من الكفاءة لاتساع مجال توفر العنصر البشري الكفاء، إلا أن كبر حجم الوحدة المحلية من شأنه أن يقلل من فعالية الإشراف الشعبي على هيئاتها و بالتالي تتحقق الأهداف الإدارية و الاقتصادية على حساب الأهداف السياسية التي تتطلب وجود وحدات محلية صغيرة الحجم مما يسمح بمشاركة شعبية أوسع و تمثيل محلي حقيقي لكن بكفاية اقتصادية و كفاءة إدارية أقل⁽⁴⁾، في الحالتين يكون تأثير ذلك واضح على الاستقلالية التي تتطلب وجود وحدات محلية قوية اقتصاديا و إداريا و بمشاركة شعبية في إدارة شؤونها، لذلك لا يجب عند تحديد نطاق الوحدات المحلية تجاهل أن الديمقراطية من الأهداف الرئيسية لنظام الإدارة المحلية إلى جانب الكفاية الاقتصادية و الكفاءة الإدارية، و من أجل التوفيق بين الاعتبارات السابقة ظهرت فكرة التقسيم على عدة مستويات.

(1) زكي محمد النجار، الدستور و الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة مصر، 1995، ص. 03.
(2) خالد سمارة الزغبى، المرجع السابق، ص. 50-51. و كذلك حسني درويش عبد الحميد، المرجع السابق، ص. 116. أين أشار إلى صدور قانون 1888 الذي يجيز إنشاء مقاطعات على نفس المقاطعات السابقة.
(3) لمزيد من التفصيل انظر زكي محمد النجار، المرجع السابق، ص. 60-64.

(4) يقول الدكتور محمود نور الدين في هذا الشأن: « عندما تكون الوحدات المحلية صغيرة تعجز السلطة المحلية عن القيام باختصاصاتها فتنقلها إلى سلطة أعلى أو تحل هذه السلطة العليا محلها للقيام بهذه الاختصاصات مما يسلب السلطة المحلية اختصاصاتها تدريجيا و تفقد بذلك استقلاليتها »، مستقبل نظام الحكم المحلي في العالم المعاصر و في جمهورية مصر، مجلة المحاماة المصرية، العدد الأول، سنة 1978، ص. 53.

ثانياً: مستويات التقسيم:

التقسيم المتدرج للوحدات المحلية أو ما يعرف بالتقسيم على عدة مستويات يأخذ بعين الاعتبار التركيبة الاجتماعية للوحدة المحلية و مبدأ المشاركة الشعبية من جهة و الكفاءة في أداء الوظائف المحلية المختلفة إضافة إلى توفر الموارد المالية و الإمكانيات الاقتصادية من جهة أخرى.

هذا الأسلوب المتدرج يهدف إلى التوفيق بين مختلف الاعتبارات السابقة من خلال وجود وحدات محلية كبيرة يسمح حجمها ومواردها المالية بإدارة غالبية الخدمات المحلية و في الوقت نفسه تقسم هذه الوحدات الكبيرة إلى وحدات أصغر يُعهد إلى سلطاتها بالاختصاصات التي تتلاءم مع حجمها و إمكانياتها المالية وهو الأساس الذي اتبعته معظم أنظمة الإدارة المحلية :

ففي فرنسا: تقسم الوحدات المحلية إلى ثلاث مستويات متدرجة تكون هذه الوحدات المحلية متماثلة و هو ما يعرف بأسلوب وحدة النمط، فبمقتضى أحكام الدستور الفرنسي لسنة 1958 و بعد مراجعة مارس 2003 و بمقتضى أحكام القانون 82-213 المتضمن حقوق و حريات البلديات و المحافظات و الأقاليم تتمثل هذه المستويات في (1) :

البلديات les communes : و تمثل الجماعات الإقليمية القاعدية تتواجد بها 36500 بلدية.
المديريات (المحافظات) les départements : هي وحدات أكبر حجماً من البلديات و تمثل المستوى الثاني للجماعات الإقليمية عددها حالياً هو 100 محافظة.

الأقاليم les régions : تمثل المستوى الثالث و هي الأكبر حجماً عددها الحالي 26 إقليمياً منها 4 أقاليم ما وراء البحار، هذه الأقاليم أصبحت جماعات إقليمية بموجب المادة 59 من القانون 82-213 السابق و التي نصت على أن الأقاليم هي جماعات إقليمية(2).

و في مصر (3) : تتواجد حالياً في مصر خمسة مستويات لوحدات الإدارة المحلية ثلاثة نص عليها الدستور المصري لسنة 1971 و هي ذات طابع دستوري و تتمثل في **المحافظات و المدن و القرى** و ترك للمشرع حرية إنشاء وحدات محلية أخرى و هو ما تم بموجب أحكام المادة الأولى من القانون رقم 52 لسنة 1975 المتعلق بنظام الحكم المحلي التي نصت على إنشاء وحدتين محليتين هما المراكز و الأحياء و عليه تصبح وحدات الحكم المحلي في مصر مرتبة من المستوى الأعلى إلى الأدنى كما يلي المحافظات، المراكز، المدن، الأحياء و القرى لكن القانون 79-43 المتعلق بتدعيم اختصاصات

(1) AUBY Jean Bernard , AUBY Jean François , NOGUELLOU Rozen, op.cit.,p p. 43-44.

أنظر كذلك الدكتور محمد أنس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص ص. 83 – 97. و الدستور الفرنسي المراجع في مارس 2003 المادة 72 الفقرة 3 « الجماعات الإقليمية للجمهورية هي البلديات ، المحافظات والأقاليم... ».

« Les collectivités territoriales de la république sont les communes, les départements, les régions... »

(2) Art 59 de la loi 82-213 « Les régions sont des collectivités territoriales »

و تعني باللغة العربية : « الأقاليم جماعات إقليمية ».

(3) أنظر في هذا الشأن محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، الجزء الأول، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، سنة 2000، ص ص. 98 - 108 و كذلك شمس مرغني علي، نظام اللامركزية الإقليمية في جمهورية مصر، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، سنة 1976، ص ص. 82 - 83 .

و تنص المادة 161 من دستور مصر لسنة 1971 على : « تقسم جمهورية مصر العربية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية منها المحافظات و المدن و القرى و يجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية إذا اقتت المصلحة العامة ذلك ».

الوحدات المحلية يتيح إمكانية إلغاء أو إنشاء أو تحديد نطاق الوحدات المحلية للسلطة المركزية ممثلة في الرئيس و الوزير المختص و حتى المحافظ و هو ما يشكل إنقاصا كبيرا من استقلالية هذه الوحدات.

في يوغسلافيا⁽¹⁾ سابقا: بنت يوغسلافيا نظاما يختلف عن بقية نظم الإدارة المحلية في الدول الاشتراكية نتيجة خلافاتها الإيديولوجية مع الإتحاد السوفياتي آنذاك، فتطبيق الاشتراكية في يوغسلافيا يقوم على أساس وحدة السلطة و سيادة الشعب العامل و الذي بدوره يتطلب وجود نظام لامركزي قوي اقتصاديا و سياسيا يرتكز على البلدية التي لها صفة الإدارة الذاتية ثم المنطقة تكريسا لقانون المجالس الشعبية لسنة 1952 و دستور 1963 و عليه فإن الوحدات المحلية ليوغسلافيا هي: **البلدية (الكوميون):** و هي وحدة إدارية صغيرة تنشأ إذا كانت هناك ضرورة اقتصادية أو اجتماعية و إذا وافق **الناخبون** على إنشائها و هو ما يدعم استقلاليتها حسب أحكام دستور 1963 المادة 96 منه.

المنطقة (المقاطعة): هي المستوى الثاني للوحدات المحلية و تتكون من عدد من الكوميونات .

ثالثا : اختصاص المشرع بعملية التقسيم كضمانة للاستقلالية

إن استقلالية الجماعات المحلية تظهر من حيث التقسيمات الإدارية و حجم الوحدات المحلية كما سبق لنا بيانه أكثر بإعطاء مركز قانوني للوحدة المحلية يتكرس به وجودها، مع اختصاص المشرع وحده بعملية تقسيم إقليم الدولة فيضمن بذلك استقلاليتها فلا يمكن للسلطة التنفيذية أن تتدخل لتلغي جماعة محلية موجودة أو أن تنشئ جماعة جديدة.

و مما تقدم ذكره فإن الأساس الأول للاستقلالية المرتبط بالوجود المادي للجماعة المحلية هو تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية تدعى اصطلاحا جماعات محلية يكون أمر إنشائها أو إلغائها أو زيادة عددها أو إنقاصه من اختصاص القانون و لتدعيم هذه الاستقلالية أكثر ينبغي أن تكون هذه الجماعات متمتعة بالشخصية المعنوية.

الفقرة الثانية: تمتع الوحدات المحلية بالشخصية المعنوية⁽²⁾:

تعد الشخصية المعنوية عنصرا من العناصر الرئيسية التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية فلا تعتبر وحدات هذا النظام أشخاصا إدارية مستقلة بدون اعتراف المشرع لها بالشخصية القانونية⁽³⁾ و أن نظام اللامركزية الإدارية يقوم على أساس تقسيم الدولة إلى وحدات جغرافية يمنحها المشرع الشخصية المعنوية التي تتيح للهيئات المحلية الممثلة لتلك الوحدات ممارسة صلاحيات الوظيفة

(1) أنظر في هذا عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، د م ج، 1988، ص. 64. و خالد سمارة الزغبي، المرجع السابق، ص ص. 87 - 88.

(2) لمزيد من التفاصيل حول الشخصية المعنوية للجماعات المحلية أنظر عوابدي عمار، دروس في القانون الإداري، د م ج، ص ص. 100 - 106. و كذلك ماجد راغب الحلو، الإدارة المحلية بين اللامركزية و عدم التركيز، مجلة الحقوق للبحوث القانونية و الاقتصادية الصادرة عن كلية الحقوق جامعة الإسكندرية، العدد الأول، سنة 1975، ص. 8.

(3) عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص. 99.

الإدارية بالنسبة لمرافقها المحلية بصورة مستقلة⁽¹⁾ ففي فرنسا مثلا لا تعتبر الدوائر و المقاطعات وحدات محلية بل فروعاً للحكومة المركزية، و لم تصبح الأقاليم جماعات محلية إلا بعد صدور القانون 213 لسنة 1982 سابق الذكر، أما في مصر فإن الأحياء و المراكز لم يضاف عليها المشرع الدستوري صفة وحدة محلية⁽²⁾ و لم تصبح كذلك إلا بعد صدور القانون رقم 52 لسنة 1975 المتعلق بنظام الحكم المحلي و الذي بموجبه منحت الشخصية المعنوية، و عليه يكون للاعتراف بالشخصية المعنوية لوحدات الإدارة المحلية أهمية قصوى في التنظيم الإداري نظراً لعدم اقتضار فكرة الشخصية القانونية على الأشخاص الطبيعية و أن اللامركزية الإقليمية تتحقق بمنح جزء من إقليم الدولة و سلطة الإشراف على المرافق المحلية⁽³⁾، و لإظهار ذلك نتعرض بالدراسة لمفهوم الشخصية المعنوية ثم النتائج التي تترتب عن الاعتراف بها للجماعات المحلية .

أولاً: مفهوم الشخصية المعنوية

كما سبق الذكر فإن الضرورة العملية اقتضت أن يعترف القانون لغير الإنسان بالشخصية القانونية و ذلك بالنظر لكون هذا الشخص إنما هو معنى يقوم في الذهن فقط و لا تدركه الحواس⁽⁴⁾، لذلك نقوم بتعريف الشخصية المعنوية ثم نبين طبيعتها على ضوء مختلف الآراء المذهبية بشأنها.

1- تعريف الشخصية المعنوية:

الشخصية المعنوية هي مجموعة أشخاص أو أموال يمكنها القيام بنشاط مستقل لتحقيق أهداف و مصالح خاصة و قد عرفها الأستاذ "عمار عوابدي" : « هي كل مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضاً مشتركاً أو من الأموال ترصد لمدة زمنية محددة لتحقيق غرض معين بحيث تكون هذه المجموعة من الأشخاص أو الأموال مستقلة عن العناصر المالية للشخصية المعنوية أي أن تكون لها أهلية قانونية لاكتساب الحقوق و التحمل للالتزامات بحيث يكون لهذه المجموعة من الأشخاص أو الأموال مصلحة جماعية مشتركة مستقلة عن المصالح الذاتية و الفردية لأفراد الجماعة»⁽⁵⁾

و من خلال هذا التعريف تتضح عناصر الشخصية المعنوية و هي :

1- مجموعة أموال أو أشخاص في ظل تنظيم معين.

2- وجود غرض و هدف مشترك تهدف هذه المجموعة لتحقيقه.

3- اعتراف المشرع في الدولة بهذه لشخصية المعنوية.

(1) حسني درويش عبد الحميد، تقييم نظام الإدارة المحلية في مصر، المرجع السابق، ص. 117.

(2) أنظر المادة 161 من الدستور المصري لسنة 1971 السابقة الذكر.

(3) سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، الطبعة العاشرة، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، مصر، 1977، ص. 117.

(4) محمد أنس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص. 13.

(5) عوابدي عمار، القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 188.

2- طبيعة الشخصية المعنوية:

إن الاعتراف بالشخصية القانونية لشخص غير طبيعي أثار الجدل من حيث اعتبارها حقيقة واقعية فظهرت نظريات و اتجاهات من بين مؤيد لفكرة الشخصية القانونية للأشخاص المعنوية و معارض لذلك.

أ- الاتجاه المنكر لفكرة الشخصية المعنوية:

إن فكرة الشخصية المعنوية لم تقبل من طرف جميع الفقهاء بل هناك من عارض الفكرة و وجه لها انتقادات و على رأسهم "Leon Duguit" و "Gaston Jeze" على اعتبار أن الشخص الاعتباري لا وجود له و هو مجرد مفهوم ميتافيزيقي (1).

ب - الاتجاه المؤيد لفكرة الشخصية المعنوية:

أغلب الفقهاء لم يقبلوا النظرية الإنكارية فظهرت نظريات مسوغة للشخص الاعتباري (2) أهمها:

- نظرية الوجود الافتراضي القانوني للشخص الاعتباري:

يرى أصحاب هذا النظرية و على رأسهم الألماني "SAVIGNY" (سافيني) أن فكرة الشخصية المعنوية هي مجرد افتراض قانوني مخلف للواقع يلجأ إليها المشرع كحيللة قانونية تسمح بخلق مواضيع للحق و لو بصورة مصطنعة.

- نظرية الوجود الحقيقي للشخص الاعتباري :

يرى أصحاب هذا النظرية و على رأسهم الفقيه الألماني "GIERKE" (جيرك) أن فكرة الشخصية المعنوية حقيقة واقعة موجودة سابقة لا يقوم القانون إلا بملاحظة وجودها مثلها مثل الشخصية الطبيعية.

- نظرية الحقيقة التقنية:

في محاولة تفسير فكرة الشخصية المعنوية يرى أصحاب هذه النظرية و لا سيما الفرنسي "MICHOU" (ميشيو) أنها تمثل فعلا حقيقة ولكنها غير مجسدة فالمصالح الجماعية و المجموعات ليس لها نفس طبيعة الشخص الطبيعي و أنها تفترض فقط الاعتراف القانوني بأن تكون موضوعا للحق مادام أنها تهدف إلى مصلحة و المصلحة حق يحميه القانون فلا تكون هذه المصلحة مقتصرة على الشخص الطبيعي..... و يرى الأستاذ "محيو احمد" أن هذه النظرية هي الأكثر إقناعا (3).

(1) محيو أحمد ، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، د م ج، 1969، ص. 93.

(2) لمزيد من التفاصيل حول هذه النظريات أنظر محيو أحمد، المرجع السابق، ص. 91- 96. و كذلك لباد ناصر ، القانون الإداري

التنظيم الإداري، منشورات دحلب، 1999، ص. 51- 53 .

(3) محيو أحمد، المرجع السابق، ص. 95.

ثانيا: النتائج التي تترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية

إذا ما ارتأينا تطبيق المفاهيم السابقة للشخصية المعنوية على الجماعات المحلية نجد أنها تقوم على أساس التضامن بين مجموعة أشخاص و أموال في إقليم معين من أجل تحقيق غرض و هدف معين فيترتب عن تمتعها بالشخصية المعنوية النتائج الآتية:

1- نتائج عامة:

مثلها مثل بقية الأشخاص المعنوية و تتمثل هذه النتائج في:

- ذمة مالية مستقلة.

- وجود نائب يعبر عن إرادتها.

- التمتع بموطن مستقل (خاص بها).

- تكتسب أهلية في الحدود التي يقرها القانون.

- أهلية التقاضي.

2- نتائج خاصة⁽¹⁾: و تتمثل في :

- الاستقلالية الذاتية عن الدولة و هذه الاستقلالية لا تكون مطلقة و لا تعني في أي حال الاستقلال الدستوري و السياسي.

- تفتيت فكرة السلطة الإدارية و توزيع مظاهر السلطة العامة بين السلطة المركزية و الجماعات المحلية التي تصبح تمارس مظاهر السلطة العامة و امتيازاتها في حدود الاختصاصات الممنوحة لها.

- يكون للجماعات المحلية باعتبارها أشخاصا معنوية عامة الحق في التقاضي مستقلة عن الدولة و لها الحق حتى في مقاضاة الدولة (السلطة المركزية) برفع دعاوى تتعلق بالمصادقة على قرارات صادرة عنها.

- أموال الجماعات المحلية تدار و تدير بأسلوب الإدارة العامة و أسلوب القانون العام و توفر لها وسائل حماية المال العام.

- تسأل الهيئة المحلية عن الأعمال التي تقوم بها حتى ولو تمت المصادقة عليها من السلطة المركزية و بالتالي تكون مسؤولة عن الأفعال الضارة التي تقع منها اتجاه الأشخاص المتضررين من هذه الأفعال.

- الحق في اتخاذ القرارات دون الخضوع للسلطة الرئاسية و أن تتمتع هذه القرارات بكل ما تتمتع به القرارات الصادرة عن الدولة.

- و مما تقدم لا يمكن أن نتصور أي وجود لاستقلالية الجماعات المحلية دون تمتعها بالشخصية المعنوية فهذه الأخيرة هي التي تميز اللامركزية عن المركزية الإدارية فإذا ما أغفل المشرع منح الشخصية المعنوية لجماعة فإنه يكون قد ربطها مباشرة بالسلطة المركزية و تعتبر شرطا قانونيا لقيام

(1) أنظر في هذا عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص. 101. وكذلك عوابدي عمار، القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 106. و محمد أنس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص. 14.

اللامركزية الإقليمية فالشخصية المعنوية هي " الشكل الرسمي الذي يعبر من خلال المشرع عن اعترافه بأي مجموعة من المصالح المحلية المتميزة عن المصالح القومية"⁽¹⁾. و يعد الاعتراف بالشخصية القانونية مبدأ أساسيا لقيام نظام لا مركزي من الناحية القانونية إذ أن « الاعتراف بالشخصية القانونية يشكل في الميدان القانوني المبدأ الأساسي للامركزية »⁽²⁾ و بالعكس من هذا فإن عدم التمتع بالشخصية المعنوية يجعل من وحدات التقسيم مجرد « تقسيمات إدارية لا تركيزية لإدارة الدولة » على حد تعبير الأستاذين « A.DELAUBADERE » و « Y.GAUDEMET »⁽³⁾.

الفرع الثاني:

وجود هيئات منتخبة تدير الوحدات المحلية:

إن الانتخاب هو الأداة العملية لتحقيق الديمقراطية إذ يعد الوسيلة الفعالة التي تمكن المواطنين من التعبير عن آرائهم و المشاركة في تسيير شؤونهم بأنفسهم من خلال اختيار ممثلهم الذين يلقي عليهم عبء هذا التسيير، و لما كان من المستحيل على جميع أبناء الوحدة المحلية القيام بذلك كان الانتخاب هو الوسيلة الأساسية لذلك، و هو الاتجاه الغالب في الفقه الإداري رغم بعض الآراء المعارضة ذلك ما سنتعرض له لنعطي بعدها رأينا فيه.

الفقرة الأولى: الاتجاه المؤيد لمبدأ الانتخاب

ينطلق أنصار هذا الاتجاه من كون التمثيل الإداري يختلف عن التمثيل السياسي، هذا الأخير يقوم على الانتخاب الذي هو من أسس الديمقراطية، وأن الغاية من إتباع نظام اللامركزية الإدارية الوصول إلى ديمقراطية الإدارة المحلية من خلال انتخاب من يعهد إليهم بتسيير الشؤون المحلية على مستوى الجماعات المحلية، فيكون بذلك انتخاب أعضاء المجالس المحلية أحد الأركان الجوهرية لضمان استقلاليتها، فالنظام اللامركزي هو امتداد للفكرة الديمقراطية في القطاع الإداري⁽⁴⁾ كما ذهب الأستاذ " سليمان محمد الطماوي " إلى اعتبار أن الانتخاب ضروري لقيام نظام لامركزي بقوله « أن جوهر الإدارة المحلية أن يعهد إلى أبناء الوحدة المحلية الإدارية أن يشبعوا حاجياتهم المحلية بأنفسهم و أن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم »⁽⁵⁾.

(1) شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص. 20.

(2) voir DE-LAUBADÉRE André et GAUDEMET Yves, Traité de Droit Administratif, 16 éd, tom 1 L.G.D.J; Paris, 2001, p.116. « la reconnaissance de la personnalité juridique constitue ainsi sur le terrain du droit, le principe fondamental de la décentralisation »

(3) DE-LAUBADÉRE André et GAUDEMET Yves, op.cit., p.116. « Ce sont des circonscriptions déconcentrées de l'administration »

(4) خالد سمارة الزغبي، المرجع السابق، ص. 67.

(5) سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري- دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982، ص. 57.
من الاتجاه المؤيد لمبدأ الانتخاب كذلك الدكتور عثمان خليل عثمان، اللامركزية و نظام مجالس المديرية في مصر- دراسة مقارنة، مكتبة سيدي عبد الله وهبة، 1989، ص. 36. حيث يقول « أن اللامركزية نظام شعبي بمعنى أنها تقطع قدرا من سلطات الحكومية المركزية المتصلة بوظيفتها الإدارية و تعهد به إلى هيئات منتخبة بواسطة الشعب ... »

أما الأستاذ "إسعد الطيب" فيرى أنه « من التقليدي تعريف اللامركزية خاصة الإقليمية منها بانتخاب المسيرين »⁽¹⁾ في حين أن الدكتور "عادل محمود حمدي" يرى أن قيام هيئة محلية تمثل الإقليم و لا تمثل السلطة المركزية مع ضرورة أن تكون تلك الهيئة مرتبطة بالبيئة أو الوسط المحلي، أي أن يكون هناك علاقات لصيقة بينها و بين أفراد الجماعة المحلية حتى يتحقق الغرض من قيامها على أن الارتباط أو الانتماء للوسط المحلي لا يكفي لتحقيق استقلالية تلك الهيئة بل أن الأمر يتطلب لهذا الغرض أن يكون لجميع أبناء الإقليم أو البلدة أي أفراد الجماعة المحلية حق اختيار من يمثلهم في هذه الهيئة المحلية بمسألة انتخاب أعضائها من قبل أفراد الجماعة المحلية⁽²⁾ و يقول "جون ستيوارت ميل" في هذا السياق كذلك « أن الانتخابات المحلية بداية الطريق إلى ميدان المشاركة الفعلية في الحكم »⁽³⁾ و لأنصار الاتجاه المؤيد لمبدأ الانتخاب كأساس من أسس استقلالية الجماعات المحلية حجج قانونية، إدارية و سياسية⁽⁴⁾.

أولا : حجج قانونية

من الناحية القانونية يكون الانتخاب شرطا ضروريا لقيام اللامركزية الإدارية فتحقق استقلالية أعضاء المجالس المحلية عن السلطة المركزية عكس ما إذا كان هؤلاء الأعضاء معينين إذ يبقون في حالة تبعية للسلطة المركزية من خلال الرقابة الرئاسية المفروضة عليهم.

ثانيا : حجج إدارية تقنية

مفاد هذه الحجج أن اللامركزية الإدارية باعتبارها أسلوبا يقوم على الوظيفة الإدارية المرتبطة بإسناد إشباع الحاجيات المحلية إلى هيئات إقليمية مستقلة عن السلطة المركزية تتطلب أن يتولى تسيير هيئاتها ممثلو أصحاب المصلحة من سكان الإقليم ذاته، لأنهم أدري بطبيعة حاجياتهم بحكم معاشتهم للشؤون اليومية فيكونون بذلك أقدر من غيرهم على تفهم المصالح المحلية من جهة و من جهة أخرى لكونهم لهم مصالح مباشرة فيكونون أكثر غيرة على المصالح المحلية لشعورهم أن نتائج تسييرهم تنعكس عليهم كذلك، إذ أنه حتى و لو تم تعيين هؤلاء الأعضاء من سكان الإقليم فإن ولائهم يبقى دائما للسلطة المركزية و لا يهتمهم مستقبل الإقليم الذي يديرونه بقدر ما يهتمهم إرضاء رؤسائهم

(1) ESSAD Taib, op.cit.,p.43.

Il est de tradition de définir la décentralisation, notamment territoriale, également par l'élection des dirigeants.

DE-LAUBADÈRE André et GAUDEMET Yves: op.cit., p.117.

و من المؤيدين كذلك الأستاذان:

Une autorité décentralisée lorsqu'elle est élue (maire – conseils locaux), centralisée lorsqu'elle est nommée par le pouvoir central (préfet, directeur d'un service extérieur).

و تعني باللغة العربية: تكون سلطة لامركزية عندما تكون منتخبة(رئيس البلدية – مجالس محلية) و مركزية عندما تكون معينة من طرف السلطة المركزية(محافظ – مدير مصلحة خارجية)

(2) عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص. 110.

(3) أبرباش أرزقي بن العربي، النظرية العامة للتنظيم الإداري و مدى تطبيقها على البلدية الجزائرية، رسالة ماجستير، معهد الحقوق و العلوم الإدارية و السياسية، جامعة الجزائر، 1976، ص. 101.

(4) أنظر في هذا شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص. 15- 18. و كذلك خالد سمارة الزغبي، المرجع السابق، ص. 65- 68.

كما أن أسلوب الانتخاب يخلق الحافز لدى الجماهير لتقدم كافة مساعداتها و لتساهم في عملية التنمية المحلية⁽¹⁾.

ثالثا : حجج سياسية

مبدأ الانتخاب يؤكد البعد السياسي للإدارة المحلية و يعتبرها أكثر من مجرد لامركزية إدارية و هو ضرورة قصوى تفرضها متطلبات الديمقراطية، ذلك أن الشعوب لم تعد تكتفي بممارسة الديمقراطية السياسية بل تتمسك إلى حد كبير بالديمقراطية الإدارية بعد أن قضت على أنظمة الحكم المطلق و لكون الإدارة المحلية تعتبر امتدادا للديمقراطية السياسية لكن في نطاق محلي فمن غير المعقول أن يسمح للشعب بالاشتراك في الشؤون السياسية العليا (انتخابات رئاسية، نيابية...) و لا يسمح له بالمساهمة في إدارة مصالحه المحلية إضافة إلى وجود أعضاء منتخبين يحول دون ممارسة السلطة المركزية لضغوط عليهم إذ يكون ولائهم للجماهير التي يستمدون منها سلطتهم و وجودهم و هو ما يمثل ضمانا لاستقلاليتهم عنها، كما أن الانتخابات المحلية تعد فرصة لتدريب الناخبين على كيفية الاختيار و إعداد نخبة محلية تمتلك بعضا من الخبرة تؤهلها لعضوية المجالس النيابية زيادة على أن أسلوب الانتخاب يعمل على تجديد المجالس المحلية باستمرار و هو ما يشكل أهم الدعامات الديمقراطية التي تهدف دائما إلى تحقيق الإرادة الجماهيرية و تجدها⁽²⁾.

الفقرة الثانية: الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب

يرى أنصار هذا الاتجاه أن الانتخاب ليس شرطا من شروط قيام اللامركزية الإدارية فلا يكون له أثر على استقلالية الجماعة المحلية، فمن الناحية القانونية ينبغي أن تتمتع الهيئات المحلية بالاستقلالية بغض النظر عن الوسيلة التي تتحقق بها هذه الاستقلالية فالأستاذ "فؤاد العطار" يرى أن « ليس ثمة ما يحول دون تحقيق النظام اللامركزي عن طريق تعيين هؤلاء الأعضاء بواسطة السلطة التنفيذية من بين سكان الإقليم بشرط أن يكفل لهم استقلاليتهم في إدارة مصالح الإقليم الذاتية فالشرط الأول لتحقيق اللامركزية هو استقلال الهيئات المحلية و أي وسيلة تؤدي إلى تحقيق هذا الشرط تعد صالحة في حد ذاتها لتحقيق النظام اللامركزي و من ثم يستوي أن تكون هذه الوسيلة الانتخاب أو التعيين أو الجمع بينهما»⁽³⁾ و هو ما ذهب إليه بعض الفقهاء في فرنسا فاعتبروا أنه لا ضرورة للانتخاب في تشكيل الهيئات الإدارية اللامركزية و من بين هؤلاء الفقيه

(1) خالد سمارة الزغبى، المرجع السابق، ص. 68.

(2) أحمد رشيد ، الإدارة المحلية، الطبعة الثانية، دار المعارف، القاهرة، مصر، 1981، ص. 64.

(3) فؤاد العطار، القانون الإداري - دراسة مقارنة-، مكتبة القاهرة ، مصر، 1970، ص. 207.

و في هذا الشأن كذلك أنظر : الدكتور طعيمة الجرف، مبادئ في نظم الإدارة المحلية، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، 1962، ص. 59. حيث يقول « إنه لا يلزم من الوجهة النظرية البحتة لتحقيق استقلال هذه المجالس المحلية عن السلطات المركزية أن يكون أعضائها كلهم أو أغلبهم أو بعضهم بالانتخاب ... إن الانتخاب ليس شرطا لازما لتحقيق النظام اللامركزي ما دام يمكن تحقيق استقلال الوحدات الإدارية البحتة».

"فالين" (WALINE) الذي يرى « أن المبدأ الانتخابي لا يحقق المعيار القاطع للامركزية »⁽¹⁾ و في المعنى نفسه ذهب الأستاذ (VEDEL George) « أن المهم ألا تكون الهيئة اللامركزية خاضعة للسلطة المركزية حتى عندما تكون معنية من طرف هذه الأخيرة »⁽²⁾.
و لأنصار هذا الاتجاه حججهم كذلك:

أولاً: حجج قانونية

من الناحية القانونية يضمن المشرع استقلال الهيئات عندما يعترف بدرجة معينة من حرية و استقلالية الأعضاء المعينين كأن ينص على عدم إمكانية عزلهم خلال عهدتهم فيضمن بذلك استقلاليتهم الإدارية خلال هذه العهدة، و في هذا يقول الفقيه "فالين" (WALINE) : « إذا كان ممثلو الشخص المعنوي اللامركزي قد عينوا من قبل الحكومة فإن ذلك لا يعني أن هذا الشخص أقل لامركزية شريطة أن يكون هؤلاء الممثلين غير قابلين للعزل أو ببساطة لا تستطيع الحكومة فصلهم »⁽³⁾ كما أن أعضاء السلطة القضائية يُختارون بواسطة السلطة التنفيذية دون أن يقال أن هذا التعيين ينافي استقلاليتها.

ثانياً : حجج إدارية تقنية

قد يترتب على الأخذ بمبدأ الانتخاب نتائج سلبية في الواقع العملي إذ أنه من الممكن أن تأتي عملية الانتخاب بأشخاص غير صالحين لعضوية المجالس المحلية ولا خبرة لهم بالوظيفة الإدارية عكس التعيين الذي يشترط فيه الكفاءة الإدارية اللازمة إضافة إلى كون الانتخاب يستلزم قدراً معيناً من الوعي السياسي السليم لدى الناخبين في حين أن روابط الصداقة و القرابة و العشيرة خاصة في الدول المتخلفة⁽⁴⁾ هي من تتحكم في نتائج العملية.

ثالثاً : حجج سياسية

يرى أصحاب الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب لاختيار أعضاء الهيئات المحلية أن ذلك يهدد وحدة الدولة السياسية إذ يخشى من أن تُحول عملية الانتخاب اللامركزية الإدارية إلى لامركزية سياسية، نظراً لمشاركة هؤلاء الأعضاء للدولة في امتيازات السلطة العامة الذي قد يؤدي إلى إساءة استعمال هذه السلطات فينجر على ذلك مخاطر تهدد وحدة الدولة⁽⁵⁾.

(1) WALINE Marcel, Droit Administratif, 9^{ème} éd, Paris, 1963.

« Le principe électif ne constitue pas, en soi le critère déterminant de la décentralisation »

(2) VEDEL George, Droit Administratif, 5^{ème} éd, série themis, P U F, 1972, p. 641.

« l'essentiel est que l'organe décentralisé même nommé par le pouvoir central, ne soit soumis au pouvoir hiérarchique de celui-ci »

(3) نقلاً عن شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص. 26.

(4) الدكتور فؤاد العطار، نظرية اللامركزية الإقليمية، المرجع السابق، ص. 44، حيث يقول : « إن الأخذ بنظم الانتخاب وحده في البلدان التي لازالت مفتقرة إلى الكفاءات قد يأتي بأعضاء لا تتوفر فيهم الكفاية المنشودة و في ذلك إضرار بمصالح الإقليم ».

(5) عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص. 111.

الفقرة الثالثة : الانتخاب ضروري للاستقلالية

بعد عرضنا للاتجاهات المؤيدة و المعارضة لمبدأ الانتخاب في اختيار الأعضاء الذين يتولون تسيير الشؤون المحلية نرى أن الانتخاب أضحى أكثر من ضرورة إذ أنه يمثل امتدادا للفكر الديمقراطي الإداري⁽¹⁾ من جهة، و من جهة أخرى يسمح بتوفير أكبر استقلالية ممكنة لهؤلاء الممثلين نتيجة شعورهم بالولاء لمنتخبهم و منطقتهم فيستمدون هذه الاستقلالية كذلك من خلال عهدتهم التي يكون أمر تجديدها بيد هؤلاء الناخبين و هو ما ينعكس كذلك إيجابا على الوحدة المحلية إذ يسعى أعضاء الهيئة إلى التفاني في العمل أملا في تجديد العهدة بكسب ثقة الناخبين، على العكس من ذلك فإذا كانوا معينين يكون ولائهم للجهة صاحبة التعيين (السلطة التنفيذية) فيسعون إلى إرضائها أكثر مما يسعون إلى خدمة مصالح الجماعة المحلية، و عليه فإن الانتخاب رغم ما فيه من عيوب و التي أثارها معارضوه يبقى العنصر الأساسي في استقلالية الجماعات المحلية⁽¹⁾.

الفقرة الرابعة : بعض نماذج التطبيق العملي لمبدأ الانتخاب في الإدارة المحلية

لم تختلف الدول رغم اختلاف أنظمتها السياسية فأخذت معظمها بالانتخاب في تشكيل مجالسها المحلية سواء جزئيا أو كليا و من هذه الدول نجد :

يوغوسلافيا (سابقا) : الانتخاب هو الأسلوب المتبع في اختيار أعضاء مجالس الجمعيات الشعبية البلدية، أما أعضاء جمعية المنطقة فيختارون بالانتخاب غير المباشر من قبل أعضاء الجمعيات الشعبية المشكلة للمنطقة حسب دستور 1963 المادة 107 منه.

مصر : يعتمد في اختيار أعضاء مجالسها بالانتخاب العام و المباشر لجميع المجالس الشعبية المحلية، و قد جاء في المادة 162 من الدستور المصري لسنة 1971 « **تشكل المجالس المحلية تدريجيا على مستوى الوحدات الإدارية عن طريق الانتخاب المباشر** » و هو ما ذهبت إليه المادة 3 فقرة 1 من قانون الإدارة المحلية 79-43 المعدلة بالقانون 84 لسنة 1996⁽²⁾.

فرنسا : بالرجوع إلى أحكام المادة 72-02 من الدستور الفرنسي و أحكام القانون 82-213 السابق الذكر⁽³⁾ فإن فرنسا تأخذ بالانتخاب المباشر و الكلي لأعضاء المجالس المحلية المنتخبة.

المجلس العام **Le Conseil Général** على مستوى المحافظة.

المجلس البلدي **Le Conseil Municipal** على مستوى البلدية.

مجلس الإقليم **Le Conseil Régional** على مستوى الإقليم.

(1) و هو ما ذهب إليه محمد جعفر أنس قاسم، محاضرات في قسم الماجستير، معهد الحقوق، جامعة قسنطينة، 1978، ص.15 . « إننا نرى ضرورة تحقيق الديمقراطية كأساس للامركزية الإدارية خاصة و أن هذا الرأي يترتب عليه تحقيق الديمقراطية في الإدارة المحلية لأن اللامركزية هي الديمقراطية المطلقة في الإدارة».

(2) جاء في هذه المادة «... وأن يكون لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية مجلس شعبي محلي يتكون من أعضاء يتم انتخابهم وفقا لأحكام هذا القانون ... » و أنظر في هذا الشأن محمد فؤاد عبد الباسط ، المرجع السابق، ص. 131 - 153.

(3) voir Art 1 et 84 de la loi 82/213

المطلب الثاني:

أسس الاستقلالية المرتبطة بممارسة النشاط :

إن غاية و جوهر اللامركزية الإدارية هو تحقيق استقلالية الجماعات المحلية، فلا يكفي تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية متمتعة بالشخصية المعنوية، و الاعتماد على الانتخاب كأسلوب للعضوية في مجالسها المحلية و التي تشكل أسسا مادية لهذه الاستقلالية، بل يجب أن تتمتع هذه الجماعات أيضا باستقلالية في ممارسة نشاطاتها عن السلطة المركزية من خلال الاعتراف باختصاصاتها المحلية (الفرع الأول) و استقلال مالي يمكنها من مباشرة هذه الاختصاصات و تلبية حاجيات الوحدة المحلية (الفرع الثاني) و أن يبقى مجال تدخل السلطة المركزية في الشؤون المحلية ضيقا ومحدودا (الفرع الثالث) .

الفرع الأول:

الاختصاصات المحلية:

لتحقيق فكرة اللامركزية الإقليمية يجب اقتطاع جزء من الوظيفة الإدارية من اختصاص السلطة التنفيذية و إسناده إلى هيئات محلية على أن يتم تحديد المصالح المحلية التي تتولاها هذه الهيئات عن طريق التشريع من أجل المحافظة على استقلاليتها بعيدا عن تدخل السلطة التنفيذية، و أن تتمتع هذه الهيئات بسلطة اتخاذ القرارات أثناء ممارستها لاختصاصاتها.

الفقرة الأولى : وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية

لتدعيم استقلالية الوحدات المحلية لا بد من وجود مصالح و شؤون تدار و تسير في أقاليمها، إذ أن الاعتراف بوجود هذه المصالح المتميزة يعد الركن الأساسي من أركان الحكم المحلي⁽¹⁾ كما أن مبرر قيام النظام اللامركزي يعود إلى ظهور و وجود مصالح محلية (AFFAIRES LOCALES) تتمثل في ذلك التضامن الذي يُعبر عن اهتمامات و احتياجات سكان إقليم أو جهة معينة من الدولة تختلف عن المصالح و الشؤون الوطنية العامة و المشتركة بين جميع المواطنين في الدولة⁽²⁾ .

أولا : مفهوم المصالح المحلية⁽³⁾

ليس من السهولة الوصول إلى تحديد مفهوم المصالح المحلية نظرا للتداخل في بعض الأحيان بين ما هو من المصالح المحلية و ما هو من المصالح الوطنية، لذلك سنحاول أن نبين المقصود بالمصالح المحلية ثم التمييز بينها و بين المصالح الوطنية.

(1) محمود طعمانة و سمير محمد عبد الوهاب، المرجع السابق، ص. 26.

(2) بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية، المرجع السابق، 2004، ص. 10.

(3) عرفها الأستاذ كراجي مصطفى، المرجع السابق، ص. 355. بأنها « مجموعة الاحتياجات و الخدمات التي تقوم بين أفراد المجتمع المحلي لتجعل منهم وحدة متضامنة أقدر تعبيراً عن احتياجاتهم ».

1- المقصود بالمصالح المحلية:

من الطبيعي الاعتراف بوجود مصالح و اختصاصات خاصة بالإدارة المحلية و في هذا يرى الأستاذ "حسني درويش عبد الحميد" أنه «يقوم نظام اللامركزية الإدارية على أساس تقسيم الدولة إلى وحدات محلية يمنحها المشرع الشخصية المعنوية التي تتيح للهيئات الممثلة لتلك الوحدات ممارسة صلاحية الوظيفة الإدارية بالنسبة لمرافقها المحلية بصورة مستقلة»⁽¹⁾ فداخل الدولة الواحدة يظهر نوعان من المسائل الأول يفرض نفسه في كامل أجزائها و لا يمكن مرجعته إلا على مستوى جماعي أي مركزي و هو ما يعرف بالمصالح الوطنية (القومية) و الآخر يظهر على مستوى محدد من إقليم الدولة و لا يهم إلا عددا معينا من الأشخاص و يسمى بالمصالح المحلية⁽²⁾.

أما الدكتور "عادل محمود حمدي" فيرى أن « هناك مصالح محلية متميزة بطبيعتها عن المصالح القومية هي التي يتعين أن يطبق بشأنها النظام اللامركزي كما أن هناك بالممثل مصالح قومية بطبيعتها يتعين أن يطبق بشأنها النظام المركزي و هناك مصالح نسبية و هي التي تختلف الحلول بشأنها و التي يمكن أن يطبق بشأنها الأسلوب المركزي أو اللامركزي طبقا للظروف»⁽³⁾. و هكذا يمكن اعتبار المصالح المحلية تلك المصالح التي تهم الإقليم و تنصرف إلى شأن من شؤونه يختلف عن الشؤون الوطنية سواء كانت هذه المصالح مادية كالسكن و النقل أو معنوية متعلقة بالنواحي الروحية للإنسان لكن المشكل الذي يطرح نفسه بإلحاح هو كيفية تحديد هذه المصالح و المعايير التي تفرق بين المصالح الوطنية و المصالح المحلية ذلك ما سنتناوله في العنصر الموالي.

2- التمييز بين الاختصاصات المحلية و الوطنية⁽⁴⁾

اختلفت الآراء القانونية حول الكيفية التي يمكن بواسطتها التمييز بين المصالح المحلية و المصالح الوطنية فلأستاذ (L. CHAPUISAT) "لويس شابويسا" يرى أن مفهوم الشؤون المحلية من وجهة نظر القانون الوضعي يتحلل إلى مظهرين :

المظهر الأول: تظهر فيه الشؤون المحلية كوظيفة ذات طابع عام *Une fonction à caractère public*.

المظهر الثاني: تظهر فيه الشؤون المحلية كوظيفة من طبيعة إدارية *Une fonction à caractère administratif*

و يرد بأن الوظائف البلدية هي تسيير للشؤون الخاصة باستثناء مصالح الشرطة البلدية و بالتالي اعتبار معيار المصلحة العامة لا يصلح لتحديد المصالح المحلية أما من زاوية المظهر الثاني فإن اعتبار المصالح المحلية هي الوظائف الإدارية التي خولها القانون الوضعي للجماعات المحلية يبدو غير واضح و غير دقيق.

(1) انظر حسني درويش عبد الحميد، المرجع السابق، ص. 117.

(2) أنظر محمد قاسم أنس جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية و الاشتراكية، المرجع السابق، ص. 21.

(3) عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص. 113.

(4) أنظر في هذا الشأن الأستاذ سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 317.

أما الفقيه (BARTHELMY) "بارتلمي"⁽¹⁾ فيرى وجود نوعين من المرافق (قومية و محلية) إذ اعتبر أنه من المناسب أن تتدخل السلطة العامة في مسائل الصحة العامة، لكن هل من اللازم أن تكون القواعد اللازمة للمحافظة على الصحة على نمط واحد مطبق في جميع أقاليم الدولة، فيكون حسب الاختصاص للسلطات المحلية في وضع قواعد خاصة بكل وحدة، و هو ما ذهب إليه الأستاذ (DE-LAUBADÉRE. A)⁽²⁾ إذ اعتبر أن النشاطات الإدارية للدولة و المتعلقة بالمرافق العامة القومية و التي يهتم نفعها جميع المواطنين في الدولة على قدم المساواة تعتبر ذات طابع قومي، أما النشاطات المتعلقة بالمرافق ذات الطابع المحلي فهي التي تعود أهميتها على مواطني جهة معينة أكثر من غيرهم.

و مما تقدم نلاحظ أن معيار التمييز بين المصالح المحلية و المصالح الوطنية ليس بالأمر الهين و مع هذا فإنه يمكننا اعتبار بعض المرافق التي لا تقبل بطبيعتها الخضوع لنظام لا مركزي كمرفق الدفاع و القضاء و الشرطة تعتبر من صميم المصالح الوطنية، أما بقية المصالح فإن تحديد الوطنية منها و المحلية يبقى أمرا نسبيا يتأثر بالظروف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية لكل دولة، و كلما اتسعت قائمة هذه المصالح كانت الجماعة المحلية أكثر استقلالية و يبقى تحديد هذه المصالح مسألة ذاتية تتعلق بنية المشرع في التنازل عن هذا الجزء أو ذاك من الوظائف للأجهزة المحلية⁽³⁾ ففي فرنسا مثلا بعد سنة 1982 منح المشرع الفرنسي اختصاصات واسعة للجماعات الإقليمية بعد صدور قانون 22 جويلية 1983 المتعلق بتحويل الاختصاصات إلى الجماعات الإقليمية و التي أصبحت تتمتع باختصاصات حتى في ميدان الوظيف العمومي محليا⁽⁴⁾ حسب قانون 26 جانفي 1984 و قانون 12 جويلية 1984 المحددان النظم الجديدة للوظيف العمومي الإقليمي، إذ أصبحت المنطقة و عن طريق هيئاتها المنتخبة تتمتع بسلطة التوظيف و التحكم في الموارد البشرية إضافة إلى الصلاحيات الأخرى في ميدان التكوين المدرسي المهني و قطاع السكة الحديدية الذي أصبح من اختصاصاتها كذلك. و يتم تحديد المصالح المحلية من طرف المشرع وفقا لأسلوبين نتناولهما في العنصر الموالي.

ثانيا : أساليب تحديد الاختصاص

يرتبط النظام اللامركزي بازدياد نشاط الدولة ذلك أنه كلما تعددت وظائف الدولة و اتسع نطاقها تُعين استقلال بعض المرافق التابعة للإدارة المركزية و إسناد إدارتها إلى الوحدات المحلية⁽⁵⁾ و يكون المشرع صاحب الاختصاص الأصلي في تحديد ما يراه مناسبا و هذا وفقا لأحد الأسلوبين الآتيين:

(1) و (2) أنظر في هذا خالد سمارة الزغبي، المرجع السابق، ص. 54. و كذلك كراج مصطفى، المرجع السابق، ص. 355.

(3) أنظر مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، فرع الإدارة و المالية، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2002، ص. 139.

(4) voir : AUBY Jean Bernard , AUBY Jean François , NOGUELLOU Rozen, op.cit..p p. 14- 16.

et : PERRIN Bernard, *Fonction publique territoriale métamorphose d'un statut* , Revue Administrative, N° 330, Novembre 2002, p p. 628- 631.

(5) فؤاد العطار، نظرية اللامركزية الإقليمية، المرجع السابق، ص. 44.

1- أسلوب الاختصاص الحصري (الأسلوب الإنجليزي):

و فيه يقتصر اختصاص الوحدات اللامركزية على بعض المصالح تحدد على سبيل الحصر، فلا يجوز للمجالس التي تمثل هذه الوحدات أن تتجاوز الاختصاص الذي رسمته لها القوانين إلا بنص جديد، و يترتب على هذا الأسلوب أن كل ما لم ينص القانون على تحويله إلى الجماعات المحلية يعد من صميم اختصاص السلطة المركزية، هذا الأسلوب مطبق في إيطاليا و بريطانيا هذه الأخيرة يخضع فيها تحديد الاختصاصات المحلية لاعتبارات اقتصادية و اجتماعية و إدارية لكل مجلس محلي و البرلمان يحدد لكل مقاطعة أو مدينة ما يشاء من اختصاصات طبقا للاعتبارات السابقة⁽¹⁾.

2- أسلوب الاختصاص العام (الأسلوب الفرنسي):

هذا الأسلوب معاكس للأسلوب السابق إذ يجعل من تحديد المصالح المحلية التي تدخل في اختصاص الهيئات المحلية عاما و مطلقا في كل ما يتعلق بشؤونها إلا ما استثنى بنص، فالقاعدة العامة هي إطلاق اختصاص الهيئات المحلية فهي مختصة أصلا بكل النشاطات و الاستثناء هو عدم اختصاصها في المسائل التي استبعتها القانون بشكل صريح، فتكون بذلك الهيئة المحلية صاحبة الولاية العامة في كل ما يهم الإقليم⁽²⁾. و التشريع الفرنسي أكد على هذا و اعتبر أن « **العنصر الأساسي في اللامركزية يكمن في الطابع اللامحدود لصلاحيات المجالس المحلية وفقا للتشريع الفرنسي** »⁽³⁾ و كذلك من خلال قانون إنشاء البلديات الصادر في 05 أفريل 1884 المادة الأولى منه، التي تجعل من اختصاصاتها عامة و في كل شؤون البلدية⁽⁴⁾.

و قد أخذت معظم التشريعات في مختلف الدول بهذا الأسلوب من بينها يوغوسلافيا سابقا التي حدد دستورها لسنة 1963 الميادين التي تعد من اختصاص دولة الإتحاد أو الجمهوريات حصريا و ترك بقية الاختصاصات للوحدات المحلية⁽⁵⁾.

أما في مصر⁽⁶⁾ فقد أقر المشرع نفس الأسلوب في المادة الثانية من القانون رقم 42 لسنة 1979 المتعلق بالحكم المحلي و قد نصت على: « **تتولى وحدات الحكم المحلي في حدود السياسة العامة و الخطة العامة للدولة إنشاء و إدارة جميع المرافق العامة في إدارتها كما تتولى هذه الوحدات كل في نطاق اختصاصها جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين و اللوائح المعمول بها** » و على النهج نفسه سار المشرع الجزائري و ذلك ما سنتعرض له لاحقا.

(1) أنظر خالد سمارة الزغبي، المرجع السابق، ص. 176.

(2) شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، المرجع السابق، د م ج، 1986، ص. 127.
(3) DE-LAUBADERE André, VENEZIA J.C, GOUDEMET Yves, Traité de Droit Administratif, L.G.D.J paris, France 1999, p.145. «**élément essentiel de décentralisation résidait dans le caractère non limitatif des énumérations légales d'attributions des assemblées locales selon la législation française**»

(4) MAZERES (j.a), Les collectivités locales et la représentation, R.D.P, 1990, p p. 607- 642.

نصت المادة الأولى من قانون إنشاء البلديات على : (... تعالج عن طريق مداولاتها كل شؤون البلدية)

« ... règles par ses délibérations toutes les affaires de la commune »

(5) لمزيد من الشرح أنظر، حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية مقارنة، د م ج، 1982، ص ص. 112- 113.

(6) لمزيد من التفاصيل أنظر، زكي محمد النجار، الإدارة المحلية و العوامل المؤثرة فيها، مجلة المحاماة المصرية، العدد 1 و 2، لسنة 1987، ص ص. 41- 46.

و عموما فإن الفرق بين الأسلوبين يظهر من خلال اتساع الأسلوب الفرنسي و ضيق الأسلوب الإنجليزي، لكن ذلك يبدو نظريا لكون الرقابة الممارسة في إنجلترا مخففة إلى حد بعيد و الوحدات المحلية لها حرية كبيرة رغم تحديد اختصاصاتها، ومع ذلك نرى أن أسلوب الاختصاص العام للهيئات المحلية هو الأنسب للاستقلالية خاصة إذا كانت الرقابة الممارسة من السلطة الوصية مخففة مما يجعل المرافق التي تدخل ضمن المصالح المحلية كثيرة ومتعددة عكس أسلوب الاختصاص الحصري الذي يضيق من مجال تدخل الهيئات المحلية، و في كل الأحوال يجب أن يظهر بوضوح في اختصاصات الهيئات المحلية سلطة و حرية رعاية الشؤون المحلية عن طريق التمتع بسلطة اتخاذ القرار تدعيما لاستقلاليتها.

الفقرة الثانية: التمتع بسلطة اتخاذ القرار

إذا كان من مظاهر استقلالية الجماعات المحلية الاعتراف بوجود مصالح محلية تديرها هيئات منتخبة من سكان إقليم هذه الجماعة فإن هذه الاستقلالية لا يكون لها وجود فعلي في الواقع ما لم تستتبع بالاعتراف للهيئة المنتخبة بسلطة اتخاذ القرارات في المسائل المتعلقة بالشؤون المحلية، ذلك أن نشاط السلطات الإدارية المحلية يتجلى من خلال عدة صور منها القرارات الإدارية الفردية و التنظيمية إلى جانب العقود الإدارية و غيرها لضمان السير الحسن للجماعة المحلية و حسب الأستاذ "محيو أحمد": « فإن إعطاء الاستقلال الإداري لهيئة ما يعني أن تنشأ فيها أجهزة تتمتع بكل السلطات الضرورية و تكلف هذه الأجهزة بالتصويت كليا أو جزئيا على إيرادات و نفقات الهيئة و بإقرار كل الإجراءات المتعلقة بنشاطاتها و تتحمل مسؤولية أعمالها»⁽¹⁾. و عليه تتجلى مظاهر تمتع الجماعات المحلية بسلطة اتخاذ القرارات فيما يلي :

أولا : حرية المبادرة أو المبادرة (Le pouvoir d'initiative)

و تعني أن يكون للهيئة المحلية مباشرة اختصاصاتها بمحض إرادتها دون أن يكون للسلطة المركزية حق تولي هذه الاختصاصات، فالهيئات اللامركزية تعمل بدهاء « و لا تقتصر هذه القاعدة على الاختصاصات التي تستقل بها الهيئات اللامركزية بل تتناول كذلك تلك التي تخضع لتصديق السلطة التنفيذية و من ثم فليس لهذه الأخيرة أن تتخذ قرارا ابتداء في مسألة تدخل في اختصاص الهيئات اللامركزية ما لم يوجد نص يقضي بذلك و القول بغير ذلك يؤدي إلى انتفاء تحقيق النظام اللامركزي»⁽²⁾

ففي فرنسا مثلا يضمن الدستور مبدأ الإدارة الحرة⁽³⁾ (La libre administration) للجماعات الإقليمية إضافة إلى تمتع هذه الجماعات بالسلط التنظيمية (اللائحية)⁽⁴⁾ (Pouvoir réglementaire) كما اعترف الدستور كذلك بإمكانية التمتع بالسلطة القاعدية أو ما يعرف بأعمال

(1) محيو أحمد، المرجع السابق، ص. 97.

(2) د. فؤاد العطار، نظرية اللامركزية الإقليمية، المرجع السابق، ص. 63.

(3) المادة 2/34 من الدستور الفرنسي

(4) أكد الدستور الفرنسي في المادة 72 على تمتع الجماعات الإقليمية بسلطة تنظيمية لممارسة اختصاصاتها .

« disposant d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leur compétences ».

الاختصاص القاعدي (Pouvoir normatif)⁽¹⁾ و سلطة مطابقة القوانين و التنظيمات (Pouvoir d'adaptation) لأقاليم ما وراء البحار (المادة 73 من الدستور).

كل هذه النصوص جعلت من مجال حرية المبادرة واسعا لممثلي الجماعات الإقليمية.

أما في مصر فإن قانون الحكم المحلي يعترف كذلك بحرية المبادرة للوحدات المحلية⁽²⁾.

ثانيا : عدم تعديل قرارات الهيئات المحلية

يترتب عن الاستقلال الإداري للهيئة المحلية المركزية أن يكون لها الحرية في اتخاذ القرارات التي تراها مناسبة دون أن يكون للسلطة المركزية الحق في تعديلها حتى و لو كانت هذه القرارات خاضعة لتصديقها، لأن التصديق على بعض القرارات لا يغير من طبيعة هذه الأعمال بل يبقى الشخص المعنوي اللامركزي مسؤولا على الآثار التي تترتب عليها، و في هذا كتب الأستاذ " محمد أنس قاسم جعفر " « يكون للجماعة المحلية الحق في اتخاذ القرارات بداءة في إطار اختصاصها دون أن تتقيد في هذا المجال من قبل سلطة عامة أخرى و في الحالات الاستثنائية التي يجب أن تعرض للمصادقة عليها من السلطة المركزية فلا يمكن لهذه الأخيرة سوى الموافقة أو عدم الموافقة دون أن يصل الأمر إلى حق تعديل الأعمال أو استبدالها⁽³⁾ كما أن الهيئة المحلية تبقى هي صاحبة الاختصاص الأصلي في إصدارها للقرارات إضافة إلى إمكانية رفضها تنفيذ قرارات اتفقت عليها رغم موافقة السلطة الوصية لأن هذه الموافقة لا تعني التنفيذ و لا تجبر الهيئة المحلية على تنفيذ هذه القرارات و عليه فإن مبدأ عدم التعديل يضيف دعامة أساسية لاستقلالية الجماعات المحلية عن السلطة المركزية.

و لممارسة الهيئات المحلية لاختصاصاتها بحرية يجب أن تتمتع باستقلال مالي يمكنها من ذلك.

الفرع الثاني:

الاستقلال المالي:

المال هو عصب كل نشاط إداري و الخدمات المتعددة المناطة بالجماعات المحلية لا يمكن أن تتم إلا إذا توفرت الأموال اللازمة لها لذلك ترتبط استقلالية الوحدات الإدارية في ممارسة اختصاصاتها ارتباطا وثيقا بمواردها المالية حيث تزداد هذه الاستقلالية قوة و ضعفاً من الناحية العملية تبعاً لزيادة هذه الموارد و قلتها⁽⁴⁾، فالموارد المالية الكافية و الذاتية للجماعات المحلية من شأنها أن تدعم استقلالية الهيئات المحلية عن السلطة المركزية في ممارسة اختصاصاتها و لتوضيح مفهوم الاستقلال المالي للجماعات المحلية نتناول تعريفه ثم صورته.

⁽¹⁾ voir : AUBY Jean Bernard, AUBY Jean François, NOGUELLOU Rozen, op.cit.,p p. 60-61.

⁽²⁾ تنص المادة 132 من قانون الحكم المحلي لسنة 1975 .

« إن قرارات المجالس المحلية تصدر نافذة في حدود الاختصاصات المقررة لها في القانون و لائحته التنظيمية لأن وحدات الحكم المحلي تعمل بداءة باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصلي ».

⁽³⁾ محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية و الاشتراكية، المرجع السابق، ص. 15.

⁽⁴⁾ فؤاد العطار، نظرية اللامركزية الإقليمية، المرجع السابق، ص. 45.

الفقرة الأولى: تعريف الاستقلال المالي للجماعات المحلية⁽¹⁾

يقصد بالاستقلال المالي للجماعات المحلية توفر الوسائل المالية اللازمة التي تمكنها من مجابهة أعباء التكفل باختصاصاتها ذلك أنه في نظام اللامركزية الإدارية أصبح من الضروري إعطاء الجماعات المحلية الموارد اللازمة و الصلاحيات المواكبة⁽²⁾، إذ أن وجود موارد مالية خاصة (Ressources propres) يعد من العناصر الأساسية للامركزية بحيث يجعل انعدام هذه الموارد الكافية من استقلالية الجماعة المحلية المرجوة من اعتماد نظام اللامركزية الإدارية مستبعدة و يحول دون ممارسة الاختصاصات المحلية و قد اعتبر الأستاذ الدكتور " محمود عاطف البنا " « أن الاستقلال المالي للجماعات المحلية يتطلب وجود موارد مالية ثابتة نسبيا لا تنقلب حصيلتها كثيرا و أن الاعتراف بالذمة المالية للوحدة المحلية لا يكفي بحد ذاته لضمان استقلال حقيقي بل يلزم فوق ذلك الاعتراف لها باستقلال مالي يتمثل في سلطة الوصول إلى الموارد اللازمة للنهوض بما عهد إليها من مصالح و سلطة تحديد نفقاتها ووضع ميزانيتها المستقلة و بدون هذه السلطة المالية يصبح استقلال الهيئات المحلية مجرد استقلال نظري⁽³⁾». و هكذا فإن الاستقلال المالي يتطلب توفر موارد مالية كافية و خاصة بالجماعات المحلية تتناسب مع الأعباء التي تقوم بها، على أن تحوز الحرية في تسيير ماليتها مع الإقرار بوجود رقابة بعيدية، عادة ما تتمثل هذه الموارد في الضرائب و الرسوم المحلية و الإيرادات العائدة من أملاك الوحدات المحلية التي ينبغي تحويلها إلى خزينة الجماعة المحلية، و ما يصل إليها من هبات و تبرعات و أن تكون هذه الموارد مستقلة قدر الإمكان عن السلطة المركزية. و يظهر من كل ما تقدم أن للاستقلال المالي للجماعات المحلية مفهوم واسع يقاس إنطلاقا من علاقات الجماعات المحلية بالسلطة الوصية و التي هي علاقة ثنائية قانونية و إدارية و اقتصادية في إطار وحدة الدولة⁽⁴⁾، فيظهر الاستقلال المالي في عدة صور نتناول أهمها في الفقرة الموالية.

الفقرة الثانية: صور الاستقلال المالي للجماعات المحلية

أمام المفهوم الواسع للاستقلال المالي سنركز من أجل دراسة الاستقلال المالي للجماعات المحلية على الصور التي يتجلى فيها بالنسبة لهذه الجماعات و هي:

أولاً: حرية الهيئة المحلية في تحديد إيراداتها و نفقاتها بنفسها عند وضعها و إعدادها للميزانية مع حرية التصرف في ذمتها المالية .

ثانياً: إمكانية فرض ضرائب إضافية ذات نسب صغيرة من طرف الجماعات المحلية إلى جانب الضرائب التي تقوم بجبايتها السلطة المركزية و أن يكون تحديد وعاء الضريبة المحلية

(1) عرف الأستاذان محمود طعمانة و سمير عبد الوهاب، المرجع السابق، ص. 25.

« يكون للحكم المحلي موارده و صلاحيته تحصيلها و حق استعمالها في وجوه الإنفاق التي يقررها ».

(2) منار مصطفى، دور الجباية في تحقيق التنمية المحلية في المغرب، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية الصادرة عن جامعة الجزائر، الجزء 42، العدد الأول، سنة 2005، ص. 5.

(3) محمود عاطف البنا، الموارد المالية للهيئات المحلية، مجلة العلوم الإدارية، مصر، العدد الثاني، سنة 1972، ص. 70.

(4) أنظر كراجي مصطفى، المرجع السابق، ص. 358.

من اختصاص الهيئة المحلية خاصة و أن الموارد الجبائية المحلية تعتبر الضمانة الوحيدة للاستقلالية المالية الحقيقية⁽¹⁾ ففي فرنسا مثلا أكدت المراجعة الدستورية لسنة 2003 على الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية و إمكانية فرض ضرائب محلية، حيث تنص المادة 72 الفقرة الثانية من الدستور على « إمكانيةها (الجماعات المحلية) في تحصيل كل أو جزء من المنتج الضريبي بأنواعه. و يرخص لها القانون بتحديد الوعاء و النسبة الضريبية في الحدود التي يحددها »⁽²⁾

ثالثا : التقليل قدر الإمكان من الاعتماد على المساعدات و الإعانات المقدمة من طرف السلطة المركزية لأنها تقلص من استقلاليته و تجعلها في حالة تبعية مستمرة لها على الرغم من كون هذه الإعانات ضرورية في الكثير من الأحيان نظرا لوجود مصالح في الجماعة المحلية ذات طابع وطني و إستراتيجية وطنية متعلقة بالدولة و في هذا يقول الأستاذ الدكتور " محمود نور الدين " « و من المسلم به أن الإعانات المالية التي تقدمها الحكومة المركزية للحكومة المحلية (يقصد بها الهيئة المحلية) هي المفتاح الذي يفتح باب الرقابة الإدارية على مصراعيه و كلما زادت الإعانات المالية التي تقدمها الحكومة المركزية كلما زادت الرقابة و سيطرت الحكومة المركزية على الحكومة المحلية التي تحصل على الإعانة »⁽³⁾.

رابعا: عدم الخضوع إلى رقابة قبلية أو بعدية إدارية للسلطة المركزية و الاكتفاء بالرقابة القضائية و الأجهزة المالية شبه القضائية .

و تجدر الإشارة إلى الاستقلالية الواسعة التي عرفتها البلدية اليوغوسلافية من الناحية المالية من إعداد للميزانية إلى تنفيذها إضافة إلى تمتع بحق فرض ضرائب على أرباح المشاريع الاقتصادية الموجودة بإقليمها.

أما في فرنسا فقد تم إلغاء الوصاية المالية التي كانت تمارسها السلطة المركزية على الميزانية المحلية و حولت إلى هيئات قضائية ممثلة في الغرف الجهوية للمحاسبة (Les chambres régionales des comptes) و لم يعد ممثل الدولة (المحافظ) يملك سلطة الحل محل الهيئات الإقليمية في ماليته و هذا بموجب القانون 82-213 سابق الذكر.

وقد توسعت سلطة اتخاذ القرار لتشمل سلطة الجبائية بوجود سلطة جبائية للجماعات المحلية مرتبطة بمبدأ الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية و مبدأ تحديد القانون لوعاء و نسبة و كفيات

⁽¹⁾ voir : AUBY Jean Bernard, AUBY Jean François, NOGUELLOU Rozen, op.cit.p. 61.

« ... et notamment des ressources fiscales locales qui seules garantissent une véritable autonomie financière ».

⁽²⁾ voir Art 72/2 «...elle peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toute nature. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine ... ».

Voir aussi loi organique N° 2004 – 758 relative à l'autonomie des collectivités territoriales, J.O.F de 30/07/2004, p. 13561.

⁽³⁾ محمود نور الدين، المرجع السابق، ص. 48.

التحصيل للضرائب بأنواعها⁽¹⁾ و هكذا فإن استقلالية الجماعات المحلية في تسيير شؤونها المحلية يتطلب الاعتراف لها بالحرية في إدارة أموالها⁽²⁾.

هذه الاستقلالية في التسيير تكون عندما تملك الوسائل الذاتية الكافية و تعني على الأقل أن تمول بمواردها الخاصة ميزانيتها الخاصة⁽³⁾.

و مما تقدم ذكره فإن الاستقلال المالي للجماعات المحلية عامل أساسي لاستقلاليتها في ممارسة اختصاصاتها.

الفرع الثالث:

ضيق مجال تدخل السلطة المركزية:

إذا كان من أهداف التنظيم الإداري اللامركزي إعطاء الهيئات المحلية المنتخبة استقلالية عن السلطة المركزية في تسيير شؤونها فذلك لا يعني أن هذا التسيير يكون بمعزل عن السلطة المركزية أو أن يلغي وجودها على المستوى المحلي بل تبقى ساهرة على حماية المصلحة العامة للدولة و للجماعة المحلية في الآن نفسه فلا تكون استقلالية الجماعة المحلية استقلالاً مطلقاً بل استقلالاً نسبياً يخضع لرقابة و إشراف السلطة المركزية⁽⁴⁾، فاستقلال الهيئات المحلية هو استقلال أصيل مستمد من القانون إلا أنه ليس مطلقاً⁽⁵⁾ لأنه واقعي لا يمكن تصور وجود حرية مطلقة فالحرية ذاتها في حاجة إلى رقابة على حد قول " جون ستيوارت ميل " ⁽⁶⁾ و لا وجود للامركزية مطلقة و إلا اعتبرت لامركزية سياسية، و قد أخذ إشراف السلطة المركزية على الجماعات المحلية شكل الوصاية الإدارية و التي ينبغي أن تقيد و يضيق مجالها حتى لا تفقد الاستقلالية معناها من كونها روح اللامركزية.

الفقرة الأولى : الوصاية الإدارية

الوصاية الإدارية عنصر من عناصر اللامركزية الإقليمية و هي نظام رقابي تمارسه السلطة المركزية على الهيئات المحلية و على ما تصدره من قرارات من أجل المحافظة على المصالح العامة التي تعتبر الدولة المسؤولة الأولى عنها، وذهب الأستاذ " عوابدي عمار " إلى اعتبار أن « فكرة

(1). MUZELLEC Raymond, Finances Locales, 5^{ème} éd, DALLOZ, 2005, P. 9.

« l'existence du pouvoir fiscal des collectivités locales dépend de la confrontation du principe de libre administration des collectivités territoriales et du principe de fixation par la loi (le parlement) de l'assiette, du taux et des modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ».

(2) نواف كنعان، القانون الإداري الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2006، ص. 162.

(3) voir : AUBY Jean Bernard, AUBY Jean François, NOGUELLOU Rozen, op.cit.,p. 67.

«L'autonomie de gestion est le fait de disposer de moyens suffisants, c'est-à-dire, au moins, d'alimenter par des ressources propres un budget propre ».

(4) عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص. 93.

(5) خالد سمارة الزغبى، المرجع السابق، ص. 59.

و أنظر في الشأن كذلك حمدي سليمان السميحات القبيلات، الرقابة الإدارية و المالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 1998، ص. 62.

(6) ظريف بطرس، مبادئ الإدارة المحلية و قضاياها في النظرية و التطبيق، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 1971، ص. 227.

الوصاية الإدارية تعتبر رابطة تنظيمية إدارية تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية الوصية و بين المؤسسات و المنظمات و الهيئات الإدارية إقليميا أو فنيا في النظام الإداري في الدولة»⁽¹⁾.

و الوصاية الإدارية كذلك هي رقابة للسلطات المركزية على الهيئات اللامركزية تمارسها على ذات الهيئات اللامركزية أو على أشخاصها أو على أعمالها للتأكد من أن تصرفات و أعمال الهيئات اللامركزية تتفق مع القوانين⁽²⁾. أما الأستاذ " زين العابدين بركات " فيعرفها بقوله " هي السلطات الإدارية المحددة و الممنوحة بموجب القوانين النافذة للسلطة العامة الإدارية في النهج اللامركزي لمراقبة التصرفات الإدارية للسلطات العامة المحلية بهدف حماية المصلحة العامة و المحلية »⁽³⁾. و لهذه الوصاية مبررات تستمد منها وجودها في النظام الإداري اللامركزي.

الفقرة الثانية: مبررات الوصاية الإدارية

إن نظام الإدارة المحلية نشأ كوسيلة لتحقيق ديمقراطية الإدارة المحلية، و بمقتضاه يقوم إلى جانب الدولة هيئات محلية ذات كيان قانوني مستقل تضطلع بالوفاء بالحاجيات المحلية⁽⁴⁾، مما يقتضي بالضرورة قيام علاقة بينها و بين السلطة المركزية، و التي تعرف بالوصاية الإدارية التي تجد مبرراتها في :

أولا : احترام المشروعية

إذا كانت كل السلطات في الدولة مطالبة باحترام مبدأ المشروعية فإنه بالنسبة للجماعات المحلية يكون من باب أولى لما لها من اختصاصات و صلاحيات تقوم بها وفقا للقوانين و الأنظمة و اللوائح المعمول بها.

ثانيا: تأكيد وحدة الدولة السياسية و الإدارية

بفضل وجود الوصاية الإدارية لا يكون هناك استقلال مطلق للجماعات المحلية يؤدي إلى تفتيت وحدة الدولة السياسية و الإدارية و هو ما يتطلب وجود رابطة دائمة بين السلطة المركزية و السلطة المحلية⁽⁵⁾.

ثالثا: ضمان الكفاءة الإدارية

لا تكفي الوصاية بضمان عمل الهيئات المحلية وفقا للقوانين بل تمتد إلى منع تعسفها في استعمال سلطاتها و العمل بدرجة معينة من الكفاءة في تسيير المصالح المحلية، خاصة في ظل نقص خبرة التسيير لدى المنتخبين.

(1) عوابدي عمار، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب الجزائر، 1984، ص. 266.

(2) نواف كنعان، المرجع السابق، ص. 163.

(3) زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، مطبعة رياض، دمشق، سوريا، 1978، ص. 97.

(4) أحمد كمال أبو المجد، دراسات في نظم الإدارة المحلية، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، 1968، ص. 105.

(5) أنظر في هذا مقطف خيرة، المرجع السابق، ص. 166. و كذلك بكر القباني، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية القاهرة، طبعة

1985، ص. 112 - 113.

الفقرة الثالثة: التمييز بين الوصاية الإدارية و الرقابة الرئاسية⁽¹⁾

تختلف الوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية في نواحي عدة أهمها :

- الوصاية الإدارية لا تقرر إلا بنص صريح و في حدود هذا النص عكس الرقابة الرئاسية التي لا يحتاج تقريرها إلى نص خاص بل تفترض بقوة القانون.

- تحدث الرقابة الرئاسية بين طرفين هما الرئيس الإداري و المرؤوسين اللذين يتبعان شخصية معنوية واحدة هي شخصية الدولة، و يخضعان لسلطة واحدة هي السلطة المركزية⁽²⁾، بينما تقع الوصاية الإدارية من جانب السلطة المركزية على هيئات مستقلة خارجة عنها هي الهيئات اللامركزية المحلية، فتكون بذلك الوصاية بين شخصين معنويين مختلفين، شخصية الدولة من جهة و الشخص المعنوي اللامركزي من جهة أخرى أي بين سلطتين مختلفتين.

- تختلف الرقابة الرئاسية عن الوصاية الإدارية في مدى الرقابة حيث تكون شاملة و عامة يتمتع فيها الرئيس بسلطات واسعة من توجيه للأوامر و التعليمات و التعيين و الترقيع و التعقيب على القرارات و غيرها بالنسبة للرقابة الرئاسية، عكس الوصاية الإدارية التي لا يترتب عليها حق توجيه الأوامر و التعليمات، و لا حق تعديل قراراتها، لأن ذلك لا يتفق مع استقلالية الهيئات المحلية.

- الرقابة الرئاسية رقابة ملأمة و مشروعية في حين الوصاية الإدارية هي رقابة مشروعية.
- لا تتحمل سلطة الوصاية أي مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الهيئات اللامركزية عكس ما هو عليه الحال في الرقابة الرئاسية حيث يبقى الرئيس مسؤولاً عن أعمال المرؤوسين.

و قد ميز الأستاذ " VEDEL George " بين الرقابة الرئاسية و السلطة الوصائية و خلص إلى :
« تظهر السلطة الرئاسية بوجود شخص معنوي وحيد بحيث تنظم العلاقة بين الرئيس و المرؤوسين.

بينما تتطلب الوصاية الإدارية وجود أشخاص عامة أخرى إلى جانب الدولة فتتظم العلاقة بين الدولة الحارسة للمصلحة العامة الواسعة و الشاملة و هذه الأشخاص العامة التي لها مصالح خاصة⁽³⁾ .

(1) أنظر في هذا نواف كنعان، المرجع السابق، ص ص. 167- 169.

(2) عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص. 96.

(3) VEDEL George, Droit Administratif, P U F, paris, 1978, p.643.

« Le pouvoir hiérarchique se déploie au sien d'une personne morale unique et met en œuvre des relations du chef à subordonnés, Le pouvoir de tutelle met en rapport l'Etat à d'autres personnes publiques et met en œuvre des relations entre l'Etat, gardien de l'intérêt général le plus large à ce titre contrôleur, et des personnes publiques ayant des intérêts propres » .

الفقرة الرابعة : العلاقة بين الاستقلالية و الوصاية الإدارية

إن استقلالية الجماعات المحلية هي الأصل و الرقابة عليها هي الاستثناء و لمعرفة العلاقة بينهما من الضروري التطرق إلى نموذجين رئيسيين للرقابة⁽¹⁾.

أولا : النموذج الإنجليزي

تتمتع الهيئات المحلية في إنجلترا بسطات واسعة و حرية كبيرة في التصرف و رقابة محدودة من جانب السلطة المركزية التي لا تقوم إلا بإشراف خفيف يتمثل في حقها في التفتيش للتأكد من مدى أداء الخدمات المحلية بكفاية عن طريق ممثلي الوزارات التي لها علاقة بالوحدات المحلية، كما يحق لها أن تباشر سلطات لائحية في بعض الأحيان لتنظيم بعض المصالح المحلية بناء على تصريح من البرلمان، هذا الأسلوب من الرقابة يضمن الاستقلالية المحلية إلى حد كبير نتيجة لضيق مجال تدخل السلطة المركزية.

ثانيا : النموذج الفرنسي

يقسم نظام الرقابة على الجماعات المحلية في فرنسا إلى قسمين، نموذج تقليدي للرقابة الوصائية كان سائدا قبل سنة 1982 حيث كانت هذه الجماعات تخضع لوصاية إدارية شديدة و واسعة تشمل الأعضاء و الأعمال و المجالس المنتخبة ككل من حل و إيقاف للمجالس وحق الإلغاء و سحب القرارات و حق التصديق و الحلول بالنسبة للأعمال.

هذه الوصاية المشددة جعلت الاستقلالية مفرغة من محتواها لصالح تبعية شبه مطلقة للسلطة المركزية، و قد اعتبر الفقيه " JEZE " أن « الوصاية مجرد قناع للسلطة الرئاسية »⁽²⁾.

أما النموذج الحديث و الذي جاء بعد صدور القانون 213 لسنة 1982 و المعدل بالقانون 82-632 المتضمن حقوق و حريات البلديات، المحافظات و الأقاليم فإنه يتسم بإلغاء الوصاية الإدارية و تعويضها برقابة قضائية⁽³⁾ و رقابة الغرف الجهوية للمحاسبة (Les chambres régionales des comptes) فأصبحت القرارات التي تتخذها الهيئات المحلية كقاعدة أساسية نافذة بقوة القانون و لا تحتاج إلى الموافقة و التصديق من السلطة المركزية إلا ما تعلق منها بالقرارات التنظيمية أو الفردية المتعلقة بالضبط الإداري أو ذات الطابع اللائحي و الصادرة عن المجالس المحلية من أجل تطبيق النصوص القانونية أو أي اتفاق أو عقد إداري أو امتياز متعلق بمرافق محلية أو قرارات

(1) شيهوب مسعود، المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة، المرجع السابق، ص ص. 124- 129. و عبد الغني بسبوني، المرجع السابق، ص ص. 95- 94.

(2) شيهوب مسعود، المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة، المرجع السابق، ص ص. 127.

(3) أنظر بإسهاب زكي النجار، المرجع السابق، ص ص. 144- 149.

voir aussi: J O F du 03 mars 1982, p. 730. et : J O F du 06 mars 1982, p. 779.

et AUBY Jean Bernard, AUBY Jean François, NOGUELLOU Rozen, op.cit.,p p. 304- 306.

و كذلك المواد: 4، 3، 4، 17، 21، 22 المتعلقة بالبلديات و المواد: 47، 48، 43 المتعلقة بالمحافظات و المواد: 69، 70 المتعلقة بالأقاليم .

التعيين و الترقيّة و العقوبات التي تحال إلى مفوض الدولة (المحافظ) أو نائبه الذي يفحص مشروعاتها فإذا وجد أنها معيبة يحيل الأمر إلى المحكمة الإدارية حيث نصت المادة 03 من الفقرة السابعة من القانون 82- 623 الذي يعدل القانون رقم 82-213 السابق الذكر على « ممثل الدولة في المحافظة أو الإقليم يحيل القرارات و الأعمال المشار إليها في الفقرة الثانية من المادة السابقة، إذا رأى أنها غير مشروعة إلى المحكمة الإدارية خلال شهرين من تاريخ تحويلها إليه »⁽¹⁾. وفقا للقواعد العامة لدعوى الإلغاء و التي لا توقف التنفيذ كقاعدة عامة إلا إذا رأى مفوض الدولة أن ذلك يؤدي إلى نتائج غير مقبولة فله حق طلب وقف التنفيذ من المحكمة الإدارية و يجب أن يستند إلى أسباب جادة .

ومما تقدم يظهر أن الوصاية الإدارية تحد من الاستقلالية فحتى و لو كان من الضروري تدخل السلطة المركزية من أجل ضمان وحدة الدولة إلا أنه ينبغي ألا يكون هذا التدخل من الشدة بما يجعل الهيئات اللامركزية المحلية تفقد حريتها في العمل و يقضي على الغرض من إنشائها⁽²⁾، فلا بد أن يكون مجال تدخل السلطة المركزية محدودا جدا فتكون العلاقة أشرفا تصان به المصالح الحيوية و المصلحة العامة للدولة من جهة و عدم المساس باستقلال الهيئات المحلية من جهة أخرى. فكلما ضاق مجال الوصاية زادت استقلالية الهيئات المحلية و التي هي أساس نظام اللامركزية الإدارية و بدونها لا يمكن القول بوجودها⁽³⁾.

و بعد دراستنا لضيق مجال تدخل السلطة المركزية نكون قد بينا أهم الأسس التي تقوم عليها استقلالية الجماعات المحلية، و هو ما يقودنا إلى دراسة مدى تكريس هذه الأسس في النصوص الرسمية الجزائرية و ذلك ما سنتناوله في المبحث الذي يلي.

(1) article 3 alinea 7 de la loi 82- 623 du 22 juillet 1982.

« Le représentant de l'Etat dans le département ou dans la région déférer au tribunal administratif les actes mentionnés au paragraphe 2 de l'article précédant qu'il estime contraire à la légalité dans les deux mois suivants leur transmission ».

(2) حمدي سليمان السميحات القبيلات، المرجع السابق، ص. 63.

(3) محمد مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، الدار الدولية العلمية للنشر و التوزيع، عمان الأردن، 2003، ص. 92.

المبحث الثاني:

تكريس الاستقلالية في التشريع الجزائري:

بعدما تطرقنا في المبحث الأول إلى الأسس التي تقوم عليها استقلالية الجماعات المحلية المتعلقة منها بالوجود المادي لهذه الجماعات و كذلك المتعلقة بممارسة نشاطاتها ندرس في هذا المبحث مدى تكريس و اعتماد هذه الأسس النظرية في مختلف المواثيق و النصوص القانونية الرسمية للدولة الجزائرية من مرحلة الأحادية إلى مرحلة التعددية الحزبية من أجل إظهار مكانة هذه الاستقلالية قبل و بعد التحول السياسي الذي عرفته الجزائر بعد اعتماد التعددية السياسية⁽¹⁾ فنبين أسس و مظاهر الاستقلالية من خلال دراسة المواثيق و الدساتير الجزائرية (**المطلب الأول**) ثم من خلال قوانين البلدية و الولاية و قوانين أخرى متعلقة بها كقوانين الانتخاب (**المطلب الثاني**).

المطلب الأول:

تكريس الاستقلالية في المواثيق و الدساتير:

تعتبر المواثيق في دول العالم الثالث الأداة التي تستعملها السلطة الحاكمة من أجل إيجاد مبررات لسياستها و تجعل منها مراتب سامية يظهر فيها الاتجاه الإيديولوجي للدولة أما الدساتير فتعد التشريعات السامية في الدولة و فيها تتحدد طبيعة النظام السياسي المتبع و التنظيم الإداري المعتمد و من خلال دراستنا لأسس الاستقلالية في هذه المواثيق (**الفرع الأول**) و كذلك في الدساتير (**الفرع الثاني**) يظهر مدى تكريس استقلالية الجماعات المحلية فيها .

الفرع الأول:

في المواثيق:

عرفت الجزائر عدة مواثيق رسمية خاصة و أنها تبنت نظاما سياسيا أحاديا في ظل نهج اشتراكي فكيف عالجت هذه المواثيق استقلالية الجماعات المحلية بعد تبني اللامركزية كتنظيم إداري للجزائر .

الفقرة الأولى : في المواثيق العامة

من المواثيق العامة التي عالجت نظام اللامركزية الإدارية و منه استقلالية الجماعات المحلية و لو باحتشام ميثاق الجزائر لسنة 1964 و الميثاق الوطني لسنة 1976 و تعديله في سنة 1986 .

أولا: في ميثاق الجزائر لسنة 1964

أكد ميثاق الجزائر الصادر في أفريل 1964 على ضرورة إعطاء المجموعات المحلية سلطات حقيقية⁽²⁾ باعتبارها قاعدة التنظيم السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي للبلاد و لها وظائف إدارية

⁽¹⁾ تم تكريس نظام التعددية الحزبية في الجزائر بموجب دستور 1989 في المادة 40 منه و بأكثر وضوح في المادة 42 من دستور 1996 . و كذلك في القانون 89-11 المؤرخ في 05/07/1989 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، ج ر، العدد 27 لسنة 1989 .

⁽²⁾ جاء في هذا الميثاق: إن الخيار الاشتراكي و السير المنسجم للتسيير الذاتي و ضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطات تتطلب مراجعة إدارية جذرية تجعل من مجلس الحوز (البلدية) قاعدة التنظيم السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي للبلاد... ميثاق الجزائر، المطبعة الوطنية للكتاب، ص. 117.

اجتماعية و ثقافية و تزويدها بهذه السلطات يسمح لها بتوجيه التطور الاقتصادي و باستخدام جزء من الدخل الذي تحققه من أجل إشباع الحاجات المحلية و من أجل القيام بهذه المهام نص الميثاق على إيجاد مجلس بلدي يمثل فيه المواطنين و المنتجون يتولى مهمة التعبير عن قضايا و مهام البناء في أراضي البلدية و لكن في ظل توجيهات الحزب، و منه تظهر و لو بشكل مقتضب بعض مظاهر الاستقلالية كالاعتراف بالاختصاصات المحلية و بعض صور الاستقلال المالي (استخدام جزء من الدخل) و الوجود المادي للبلدية كقاعدة للتنظيم السياسي و الاقتصادي في حين أغفل مبدأ هام و هو الانتخاب و أشار فقط إلى تمثيل المواطنين و المنتجين في التنظيم البلدي⁽¹⁾

ثانيا: في الميثاق الوطني لسنة 1976

يعتبر الميثاق الوطني لسنة 1976 نصا سياسيا ذو طابع إيديولوجي يتضمن المحاور الكبرى لبناء مجتمع اشتراكي من خلال توضيح إيديولوجية النظام و أهدافه⁽²⁾ و هو المصدر الأساسي لسياسة الأمة⁽³⁾ عالج نظام اللامركزية في الباب الثاني منه المعنون بـ (الحزب و الدولة) أكد فيه على بعض أسس استقلالية الجماعات المحلية و منها :

1- الأسس المرتبطة بالوجود المادي

- الاعتراف بالوجود المادي للجماعات المحلية (البلديات و الولايات) و اعتبارها الجهاز القاعدي للبناء الوطني و الخلايا القاعدية للتخطيط.

- انتخاب أعضاء المجالس الشعبية و الولائية بالاقتراع العام المباشر و السري إذ جاء في هذا الميثاق « ... الإعراب عن سياسة اللامركزية و إبرازها للواقع تعود إلى المجالس الشعبية للبلديات و الولايات المنتخبة عن طريق الاقتراع العام »⁽⁴⁾

2- الأسس المرتبطة بممارسة النشاط

أكدت أحكام هذا الميثاق على بعض الأسس المرتبطة بممارسة الجماعات المحلية لنشاطها منها⁽⁵⁾ :

- الاعتراف بوجود اختصاصات محلية تشمل ميادين اجتماعية و اقتصادية و ثقافية تطبيق لمبدأ الاختصاص العام

- سلطة اتخاذ القرارات : حيث جاء في أحكامه « ينبغي للامركزية أن تخول للبلديات و الولايات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل ذات المصلحة المحلية أو الجهوية » كما أكد على أن حق البت في كل الميادين المندرجة في إطار اللامركزية يعود إلى المجالس الشعبية للبلديات و الولايات.

(1) أنظر في هذا محيو أحمد، المرجع السابق، ص. 182. و كذلك بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص. 40.

(2) بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر، 1993، ص. 108.

(3) جاء في هذا الميثاق « الميثاق الوطني هو المصدر الأعلى لسياسة الأمة و لقوانين الدولة » المادة الأولى من الأمر 57-76 المؤرخ في 1976/07/05 المتضمن نشر الميثاق الوطني.

(4) الميثاق الوطني لسنة 1976، كتاب صادر عن حزب جبهة التحرير الوطني، مصلحة الطباعة، م.ت.و، الجزائر 1976، ص. 86.

(5) الميثاق الوطني لسنة 1976، المرجع السابق، ص. 86.

- **الإمكانات المالية:** تؤكد أحكام هذا الميثاق على ضرورة توفر الإمكانات المالية للمجموعات المحلية من خلال إصلاح نظام الضرائب لتحويل بعض مدا خيل الضريبة إلى البلديات و الولايات⁽¹⁾.

إن أهم ما يمكن ملاحظته هو وجود أسس نظرية للاستقلالية في أحكام هذا الميثاق مع حملة للكثير من التناقضات كتأكيده على وحدة الدولة و مكانة الحزب السامية و ضرورة تولي أعضاء قيادة الحزب المهام الحساسة في الدولة من جهة و من جهة أخرى ينادي بفصل أجهزة الحزب عن الدولة « **تعمل أجهزة الحزب و الدولة على إطارين منفصلين و لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يحل الحزب محل الأجهزة الإدارية** »⁽²⁾ كما أن سلطة البت في المسائل المحلية تبقى مستبعدة في ظل هيمنة الحزب إضافة إلى القيود التي ترد على الترشح للمجالس الشعبية مما يجرّد الانتخاب من كونه عاملاً للاستقلالية من أي معنى.

ثالثاً: في تعديل الميثاق الوطني لسنة 1986

تعرض ميثاق 1976 للتعديل من طرف لجنة وطنية و لجان فرعية من مناضلي الحزب لإعداد مشروع تمهيدي له و تم عرضه على اللجنة المركزية للحزب ثم إقراره بعد الاستفتاء عليه يوم 16 جانفي 1986⁽³⁾ و قد جاء فيه « **ترتكز سياسة اللامركزية على توزيع الصلاحيات و المهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل إطار وحدة الدولة فعلى البلديات و الولايات حل مشاكلها الخاصة بها، و على السلطة المركزية البت في كل القضايا ذات الأهمية الوطنية و من هنا ينبغي للامركزية أن تخول كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل ذات المصلحة المحلية أو التي بالإمكان حلها و يجب أن تشمل هذه الصلاحيات الميادين الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية** »⁽⁴⁾.

و فيما يخص أسس الاستقلالية التي جاءت بها أحكام هذا الميثاق⁽⁵⁾ فلم تختلف عن سابقتها في ميثاق 1976 مع الإشارة إلى أن البلدية هي الإطار المفضل لعرض قضايا المواطنين، و الولاية همزة وصل بين البلدية و السلطة المركزية.

و قد تضمن هذا الميثاق بعض أسس الاستقلالية نوردتها كما يلي :

1- أسس مرتبطة بالوجود المادي للجماعات المحلية:

من بين هذه الأسس التي تضمنها الميثاق تكريس الانتخاب كوسيلة لاختيار أعضاء المجالس الشعبية المحلية البلدية و الولائية.

(1) الميثاق الوطني لسنة 1976، المرجع السابق، ص. 87.

(2) الميثاق الوطني لسنة 1976، المرجع السابق، ص. 60.

(3) بوالشعير سعيد، المرجع السابق، ص. 109.

(4) الميثاق الوطني لسنة 1986، كتاب منشور من طرف حزب جبهة التحرير الوطني، 1986، ص. 36.

(5) الميثاق الوطني لسنة 1986، المرجع السابق، ص. 36-37.

2- الأسس المرتبطة بممارسة النشاط: تضمن هذا الميثاق بعض أنواع هذه الأسس و منها :
- التأكيد على وجود شؤون محلية واسعة تشمل الميادين الاجتماعية، الاقتصادية و الثقافية تتولاها الهيئات المحلية.

- التأكيد على سلطة البت و اتخاذ القرارات في الشؤون المحلية للمجالس المنتخبة .
و نلاحظ غياب الإشارة إلى الاستقلال المالي و الاكتفاء بالتأكيد على أن هدف اللامركزية هو منح الجماعات المحلية كل الوسائل التي تأهلها بقيام مهام التنمية في البلاد و هذا كانت معالجة الاستقلالية في بعض أسسها و إغفال الأسس الأخرى في كلا الميثاقين على اعتبار أن اللامركزية جاءت فقط للتقليص من البيروقراطية و أخطار المركزية و إعطاء الأولوية للحزب مما أدى إلى طغيان السيادة الحزبية بدل السيادة الشعبية.

الفقرة الثانية: في ميثاق الإدارة المحلية

بعدما بينا أسس الاستقلالية التي تضمنتها الميثاق العامة سنحاول تبيين هذه الأسس من خلال دراسة الميثاق المتعلقة مباشرة بالإدارة المحلية و هي ميثاق البلدية و ميثاق الولاية .

أولا : في ميثاق البلدية لسنة 1966

قبل التطرق إلى كيفية معالجة استقلالية البلدية في أحكام هذا الميثاق نشير إلى الوضعية المزرية لها غداة الاستقلال⁽¹⁾ فالتنظيم الإداري الذي ورثته الجزائر مر بأزمة حادة مثل أغلب المؤسسات الأخرى نتيجة مغادرة الموظفين الأوربيين و غياب إطارات جزائرية، و استمر العمل بالتشريعات الفرنسية بموجب الأمر 62-157 المؤرخ في 1962/12/31 الذي يتضمن سريان التشريع المعمول به في 1962/12/31 إلى أجل غير محدد⁽²⁾، و على أساس المبادئ النظرية التي جاء بها ميثاق الجزائر لسنة 1964 المتمثلة في إصلاح البلدية كقاعدة للتنظيمات السياسية، الاقتصادية و الاجتماعية للوطن ظهرت أول وثيقة متعلقة بالجماعات المحلية و هي ميثاق البلدية بعد أن صادق عليه مجلس الثورة في 28 أكتوبر 1966 و قد جاء في مقدمته « أن السلطة الثورية قد حققت هدفها الأول المتمثل في الاستقلال و بقي عليها و بعد مرور أكثر من أربع سنوات أن تعمل لبناء الدولة بإيجاد مؤسساتها و وجود جماعات محلية »⁽³⁾.

و قد نصت أحكام هذا الميثاق على بعض أسس الاستقلالية للبلدية نوجزها فيما يلي:

1- فيما يتعلق بالوجود المادي للبلدية:

أشار الميثاق إلى كون البلدية أصغر جماعة محلية في القسم المعنون بـ « الأسس و المبادئ العامة » أما في القسم الثاني المعنون بـ « الهيئات المحلية » يؤكد أن البلدية هي الخلية القاعدية و هي الوحدة الأساسية للدولة.

(1) محيو أحمد، المرجع السابق، ص 177-178. و كذلك لباد ناصر، المرجع السابق، ص 168.

(2) أنظر ج ر، العدد 2 لسنة 1963.

(3) ميثاق البلدية كتيب صادر عن جبهة التحرير الوطني، 1966، ص 3.

تقر أحكام هذا الميثاق مبدأ الانتخاب السري العام و المباشر لأعضاء هيئات البلدية و هذا في القسم الثالث منه تحت عنوان « مشكل الانتخابات » .

2- فيما يتعلق بممارسة النشاط:

تضمنت أحكام ميثاق البلدية لسنة 1966 عدة أسس ترتبط باستقلالية البلدية كجماعة محلية من حيث ممارسة النشاط و منها :

- الاعتراف بوجود شؤون و اختصاصات محلية إدارية و اجتماعية و اقتصادية و هذا في القسم الرابع من الميثاق المعنون بـ « الوظائف المختلفة للبلدية » و الذي جاء فيه « أنه نظرا لمشاركتها في العمل الثوري الذي هو كل لا يتجزأ فإن البلدية لها جميع الاختصاصات في جميع الميادين » .

- سلطة اتخاذ القرار : تضمن هذا الميثاق المبدأ العام المتعلق بحرية المجموعات المحلية و بسلطتها في اتخاذ القرارات الضرورية لتسيير الشؤون المحلية في القسم الثاني منه حيث نص على « الهيئات البلدية تتخذ في نطاق اختصاصاتها المقررات المفيدة دون أن تعرض الأمر مسبقا على سلطة الدولة و دون أن تتدخل سلطات الدولة لتحل محلها في اتخاذ المقررات أو تعديلها و يجب أن لا تمارس الرقابة المسموح بها بكيفية غير متطابقة مع مفهوم اللامركزية »⁽¹⁾.

- الاستقلالية المالية : تضمن الميثاق في القسم الخامس منه و المعنون بـ « المالية المحلية » على أن الوضعية المالية للبلديات مزرية و أن معظم عائداتها تعود إلى الدولة و عليه ينبغي أن توجه إيراداتها بطريقة حسنة و أن تتمتع باستقلالية مالية و ذمة مالية مستقلة و أن تكون لها ميزانية و وسائل و إعانات حتى تتمكن من ممارسة مهامها⁽²⁾.

لكن بتأملات بسيطة لأحكام هذا الميثاق نلاحظ ورود جملة من التناقضات تجعل من أسس الاستقلالية السابقة عديمة الأثر فجعل الهدف الرئيسي للامركزية هو جعل البلدية خلية قاعدية للثورة و القاعدة التي يجد بها الحزب قوته و يستند عليها حتى يمارس دور التوجيه، التنشيط و المراقبة إضافة إلى إخضاع هيئات البلدية لتنفيذ ما يسطره الحزب، و هو ما ينافي حق المبادرة و حرية اتخاذ القرار، و جعل من الحزب كذلك من ينتقي و يختار المترشحين و يضع القوائم بذلك، فيكون الولاء للحزب نافيا للاستقلالية المتوخاة من اعتماد عملية الانتخاب و هكذا يظهر في الميثاق البلدي تردد فيما يخص الاستقلالية المحلية رغم احتوائه على بعض أسسها و قد جاء فيه « ... إن اللامركزية البلدية لا تعني نوعا من الاستقلال المحلي » هذا التضييق لمفهوم اللامركزية يعود إلى طبيعة النظام السياسي في الجزائري آنذاك⁽³⁾.

(1) أنظر ميثاق البلدية، ص. 15. و كذلك شيهوب مسعود، المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة، المرجع السابق، ص ص. 122 - 123.

(2) أنظر مقطف خيرة، المرجع السابق، ص. 43.

(3) أنظر بلعباس بلعباس، دور و صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الإدارة و المالية، جامعة الجزائر، 2003، ص. 42.

ثانيا : في ميثاق الولاية لسنة 1969

قبل التطرق إلى الكيفية التي عالج بها هذا الميثاق استقلالية الولاية كجماعة إقليمية يجب الوقوف على ما ورثته الجزائر من أجهزة إدارية مرتبطة بالولاية من الإدارة الفرنسية فقد ورثت جهازا للمداولة هو المجلس العام (Le conseil général) و لجنة المحافظة (La commission départementale) و جهاز تنفيذي هو (Le préfet) و رغم مغادرة الفرنسيين فإن الإطار القانوني لها بقي قائما بموجب الأمر 62-157 سابق الذكر وقد اتخذت عدة تدابير لتدعيم سلطات المحافظ منها و إنشاء هيئات تمثيلية (اللجان الجهوية للتدخل الاقتصادي و الاجتماعي) و إجراء إصلاحات تنظيمية⁽¹⁾ على مستوى المحافظات حتى سنة 1969 تاريخ صدور ميثاق الولاية⁽²⁾ الذي سندرس كيفية معالجته لاستقلالية الولاية كجماعة محلية.

1- من حيث الوجود المادي للولاية كجماعة محلية :

- جاء في مضمون أحكام هذا الميثاق أن البلدية هي المؤسسة القاعدية و الجماعة اللامركزية الأولى في الأمة و أن هناك جماعة أخرى لا يمكن تجاهلها و هي التي تمثل الاتصال بين الأمة و البلدية و هي العمالة و التي أطلق عليها اصطلاح الولاية كما نص كذلك على أن الولاية هي جماعة لامركزية⁽³⁾.

- التأكيد على أن الانتخاب هو الوسيلة المتبعة في اختيار أعضاء المجالس الشعبية الولائية حيث جاء في الميثاق " إن تسيير شؤون الولاية من قبل الممثلين الحقيقيين لسكان الولاية ناتج عن التطبيق الفعلي لمبادئ الديمقراطية الشعبية غير المنفصلة و المرتبطة بثورتنا التي ينشأ عنها حق السكان في تعيين ممثليهم الذين يعهدون إليهم بتسيير شؤونهم الخاصة " ⁽⁴⁾.

و يتأكد ذلك أكثر عندما نص على أن " المجلس هو عبارة عن المشاركة الشعبية الكاملة بالاقتراع العام و المباشر و يجب أن يكون أعضاؤه الممثلين الحقيقيين للسكان ... " ⁽⁵⁾.

2- من حيث ممارسة النشاط :

تضمن ميثاق البلدية بعضا من أسس الاستقلالية المرتبطة بممارسة الولاية كجماعة محلية لنشاطها و أكد على:

- وجود شؤون و اختصاصات محلية إذ جاء في أحكامه « إن توزيع السلطة يعني قيام الدولة بتحويل بعض الاختصاصات التي كانت إلى حد الآن من اختصاصاتها إلى الولاية » ⁽⁶⁾ هذه الاختصاصات تشهد توسعا كبيرا اقتصاديا، اجتماعيا و ثقافيا.

(1) بوضيف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، ص. 111.

(2) صدر ميثاق الولاية بموجب الأمر 69-38 المؤرخ في 22 ماي 1969 ، ج ر، العدد 44 لسنة 1969 .

(3) أنظر ميثاق الولاية، ج ر، العدد 44 لسنة 1969، ص ص. 512- 513 .

(4) أنظر ميثاق الولاية، ص. 513.

(5) أنظر ميثاق الولاية، ص. 514.

(6) أنظر ميثاق الولاية، ص. 517.

- تأكيد المبدأ العام المتعلق بحرية المجموعات المحلية و بسلطتها في اتخاذ القرارات الضرورية لتسيير الشؤون المحلية حيث نص على « الولاية وحدة لامركزية، وينتج عن ذلك أن المجلس الشعبي يتخذ ما يراه صالحاً من قرارات و تدابير ... » و نص كذلك على أن « الولاية جماعة لامركزية و دائرة حائزة على السلطات المتفرعة للدولة تقوم بدورها على الوجه الكامل... »⁽¹⁾.

3- من حيث الاستقلالية المالية :

تضمنت أحكام الميثاق على دراسة المجلس الشعبي الولائي للميزانية و المصادقة عليها و على وجوب أن يكون للولايات إيرادات جديدة ملائمة لاختصاصاتها و أكثر مرونة و أن تتخذ مبادرات تسمح لها بتجهيز نفسها و أن يكون جهاز الضرائب المحلي ملائماً لتوزيع المهام⁽²⁾. و مما تقدم نقول أنه رغم وجود مظاهر لاستقلالية الولاية في الميثاق إلا أن أحكامه جاءت كذلك متناقضة فمن جهة يقر باللامركزية و أن الولاية هي وحدة لامركزية و على انتخاب أعضاء المجالس الشعبية الولائية و على الاختصاصات المحلية و التي هي أسس للاستقلالية إلا أنه من جهة أخرى يظهر واضعاً هذه الأحكام متخوفين من استعمال كلمة استقلالية للولاية فاللامركزية على حسب تعبيرهم « لا تهدف إلى إعطاء أي استقلال للولاية لأن دولتنا هي دولة موحدة »⁽³⁾ و اللامركزية في أحكام هذا الميثاق هي مجرد تقنية (moyen technique) لتجسيد قرارات السلطة المركزية، فيعبر التنظيم الجديد للولاية في أحكام هذا الميثاق عن إرادة السلطة الثورية، إضافة إلى هيمنة الحزب و دوره التوجيهي و التخطيطي للولاية، و هو المسؤول الأول عن انتقاء و اختيار المترشحين للتمثيل في المجالس الشعبية الولائية⁽⁴⁾.

الفرع الثاني:

في الدساتير:

بعدما وضحنا مكانة الاستقلالية في المواثيق الرسمية نبحت في هذه الفقرة عن أسس هذه الاستقلالية في الدساتير إذ أن الدستور هو القانون الأساسي للدولة يملك من الخصائص التي تضعه في منزلة أعلى من غيره من القوانين⁽⁵⁾ و على اعتبار أن الدستور هو الذي ينظم ممارسة السلطة فمن البديهي أن يتضمن بعض أسس الاستقلالية في الدول التي تعتمد على التنظيم الإداري اللامركزي فكيف عالجت الدساتير الجزائرية هذه الأسس قبل اعتماد نظام التعددية السياسية (الفقرة الأولى) و بعد اعتماد نظام التعددية السياسية (الفقرة الثانية).

(1) أنظر ميثاق الولاية، ص. 513.

(2) أنظر ميثاق الولاية، ص. 517.

(3) أنظر ميثاق الولاية، ص. 513.

(4) أنظر ميثاق الولاية، ص. 514.

(5) إسماعيل الغزال، القانون الدستوري و النظم السياسية، الطبعة الثانية، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت، لبنان، 1989، ص. 28.

الفقرة الأولى : قبل اعتماد نظام التعددية السياسية

انتهجت الجزائر منذ الاستقلال إلى سنة 1989 توجهها سياسيا اشتراكيا بأحادية حزبية عرفت خلال هذه المرحلة دستورين هما دستور 1963 و دستور 1976 فكيف تمت معالجة استقلالية الجماعات المحلية فيهما؟.

أولا: في دستور 1963:

يعتبر دستور 1963 أول دستور في تاريخ الجزائر المستقلة و كان دستور برنامج يغلب عليه الطابع الإيديولوجي إذ تبنى الاختيار الاشتراكي و نظام الحزب الواحد رافضا بذلك التعددية و النظام الحر⁽¹⁾ و قد كرس هذا الدستور وظيفة التخطيط و التوجيه و المراقبة للحزب و نفى ضمنا مبدأ مشاركة الجماهير من خلال اعتبار تنظيم وبنية جبهة التحرير الوطني تقوم على قاعدة المركزية الديمقراطية⁽²⁾، إلا أنه لمح و لو بإشارة خفيفة إلى فكرة اللامركزية من خلال المادة التاسعة منه و التي جاء فيها « و تتكون الجمهورية الجزائرية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد حقل امتدادها و اختصاصها تعتبر البلدية أساسا للمجموعات المحلية الترابية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية ».

و إذا كان هذا الدستور يؤكد على أن الدولة الجزائرية دولة موحدة فإنه يشير على أنها منظمة في شكل جماعات إقليمية إدارية و اقتصادية واجتماعية تكون البلدية قاعدتها الأساسية و هو ما يمثل إشارة لتنظيم إداري لامركزي و بذلك كرس هذا الدستور الوجود المادي للبلدية كقاعدة أساسية يكون تحديد إقليمها من اختصاص القانون و هو ما يشكل ضمانا لاستقلاليتها من تدخل السلطة التنفيذية في تحديد هذا الإقليم .

أما من حيث الاختصاصات المحلية فقد أكدت المادة التاسعة من هذا الدستور على الاختصاصات الاقتصادية و الاجتماعية و الإدارية و التي يحدد القانون مجال امتدادها .
و الملاحظ أن صياغة هذه المادة لا تعبر بوضوح عن مضمون اللامركزية فمصطلح الجمهورية له معنى سياسي أكثر منه قانوني عندما تشير إلى أن الجمهورية تتكون من مجموعات إدارية .
إضافة إلى عدم الإشارة إلى الكثير من أسس الاستقلالية في هذا الدستور كالانتخاب و الاستقلال المالي .

(1) بوكرا إدريس، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق و النصوص الرسمية، القسم الأول، د م ج، 1994، ص. 45.

(2) أنظر ديباجة دستور 1963، ج ر، العدد 64 لسنة 1963 .

ثانيا: في دستور 1976⁽¹⁾

جاء دستور 1976 بعد صدور الميثاق الوطني للسنة نفسها و يعد المصدر الأساسي لسياسة الأمة و مرجعا أساسيا كذلك لأي تأويل لأحكام هذا الدستور⁽²⁾، فكان من البديهي أن يتضمن اللامركزية كأساس للتنظيم الإداري فيعد بذلك أول دستور عالج اللامركزية في مواد متعددة و هي المواد 7 ، 8 و 9 في الفصل الأول المعنون بـ « الجمهورية » إضافة إلى المواد 34، 35 و 36 من الفصل الثاني المعنون بـ « الدولة » و قد احتوت هذه المواد على بعض أسس استقلالية الجماعات المحلية⁽³⁾.

1- التكريس الدستوري للولاية و البلدية كمجموعات إقليمية:

نص دستور 1976 في المادة 36 على أن « المجموعات الإقليمية هي الولاية و البلدية. البلدية هي المجموعة الإقليمية، السياسية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية في القاعدة.

التنظيم الإقليمي و التقسيم الإداري للبلاد خاضعان للقانون «.

من خلال نص هذه المادة فإن الدستور قد أعطى للبلدية و الولاية مركزا قانونيا باعتبارهما جماعتين إقليميتين، و خاصة البلدية التي اعتبرها مجموعة قاعدية و جعل من اختصاص القانون وحده تحديد الامتداد الإقليمي لكل منهما، فكل ما يتعلق بالتنظيم الإقليمي و التقسيم الإداري يكون بقانون⁽⁴⁾ و لا يوجد نص صريح يجيز للسلطة التنفيذية هذا الحق و هو ما يعتبر ضمانة دستورية للاستقلالية من حيث الوجود المادي للجماعات المحلية.

2- الانتخاب كوسيلة لاختيار أعضاء المجالس الشعبية المحلية⁽⁵⁾:

أكدت أحكام هذا الدستور على أحد أهم دعائم و أسس الاستقلالية و هو الانتخاب، إذ يتم اختيار أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية و التي اعتبرها القاعدة الأساسية للامركزية و المؤسسة القاعدية للدولة، و قد نص على هذا المبدأ (الانتخاب) في الباب الأول منه المعنون بـ « المبادئ التي تنظم المجتمع الجزائري » مما يعني أن تشكيل المجالس المنتخبة هو مبدأ أساسي لتنظيم المجتمع الجزائري فلا يكون للسلطة المركزية حق تعيين أعضاء هذه المجالس مما يشكل تدعيما لاستقلاليتها .

(1) صدر هذا الدستور بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22/11/1976 يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر، العدد 94 لسنة 1976.

(2) المادة 6 من دستور 1976 .

(3) لم يستعمل مصطلح جماعات محلية في هذا الدستور و إنما استعمل مصطلح مجموعات إقليمية.

(4) خولت المادة 165 فقرة 11 من الدستور للمجلس الشعبي الوطني صلاحية التشريع في مجال التنظيم الإقليمي و التقسيم الإداري للبلاد.

(5) أنظر المادتين 8 و 34 من دستور 1976.

3- الإقرار بوجود اختصاصات محلية :

من خلال أحكام المادتين 35 و 36 يظهر أن المؤسس الدستوري قد أقر بوجود مصالح و شؤون محلية تعد من صميم اختصاصات المجموعات الإقليمية من خلال المهام و الوظائف الإدارية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و التأكيد على منح هذه المجموعات الوسائل البشرية و المالية من اجل التنمية⁽¹⁾.

ورغم ما تم ذكره من أسس الاستقلالية و التي وردت في مواد هذا الدستور، إلا أننا نسجل غياب الكثير من الأسس الأخرى كالاقرار بالخصية المعنوية و الاستقلال المالي للمجموعات الإقليمية و عدم وجود أي إشارة إلى الحرية المحلية في ممارسة الاختصاصات المنوطة بها و المعترف بها دستوريا فلا يكفي مجرد الإقرار بوجود اختصاصات محلية بل يجب أن يستتبع ذلك بإعطاء حرية اتخاذ القرارات فيما يخص ممارسة هذه الاختصاصات حتى يكون لها معنى في استقلاليتها، إضافة إلى التأكيد على أن الأغلبية من أعضاء المجالس الشعبية المنتخبة من العمال و الفلاحين فلا مجال إذن لحرية الترشح مما يفقد الانتخاب دوره كعامل مهم للاستقلالية و عموما فإن دستور 1976 استقى صياغة أحكامه و نصوصه من أحكام الميثاق الوطني الذي يكرس النهج الاشتراكي⁽²⁾ و الأحادية الحزبية و هيمنة الحزب على المؤسسات الأخرى مما يجعل الاستقلالية رغم مظاهرها مستبعدة واقعا رغم تعدد مواد المعالجة لمفهوم اللامركزية.

الفقرة الثانية: بعد اعتماد نظام التعددية السياسية

عرفت الجزائر في نهاية الثمانينيات ظروفًا اقتصادية و اجتماعية مزرية حيث فشل الحزب الواحد في مواجهة الصراعات الداخلية، و نقشي البيروقراطية الإدارية⁽³⁾ إضافة إلى أزمة اقتصادية حادة نتيجة انخفاض أسعار النفط و انخفاض الناتج الداخلي الخام إلى 2.9% بعدما كان 5.2% سنة 1988⁽⁴⁾، مما أدى إلى حدوث تحول سياسي و اقتصادي تخلت فيه الجزائر عن الاختيار الاشتراكي و الأحادية الحزبية و التي كانت تعتبر اختيارات لا رجعة فيها⁽⁵⁾ و تبنت النظام الاقتصادي الحر و التعددية السياسية و تجسد ذلك في دستور 1989 الذي مثل حجر الأساس لبداية مرحلة جديدة و ليتم تأكيدها في المراجعة الدستورية لسنة 1996، فكيف تمت معالجة استقلالية الجماعات المحلية في هذين الدستورين؟.

(1) نصت المادة 35 من دستور 1976 على «تعتمد سياسة اللامركزية على توزيع حكيم للصلاحيات و المهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل إطار وحدة الدولة. تستهدف سياسة اللامركزية منح المجموعات الإقليمية الوسائل البشرية و المادية و المسؤولية التي تؤهلها للقيام بنفسها بمهام تنمية المنطقة التابعة لها كمجهود مكمّل لما تقوم به الأمة».

(2) مقطف خيرة ، المرجع السابق، ص 17 .

(3) مقطف خيرة ، المرجع السابق، ص ص 18-19 .

(4) عثمانة جياذ، الإصلاحات الإدارية و التعددية السياسية في الجزائر من 1990 إلى 1992 ، رسالة ماجستير ، معهد العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، جامعة الجزائر، 1996، ص 121.

(5) أنظر الميثاق الوطني لسنة 1976، الباب الأول- بناء المجتمع الاشتراكي- ، المرجع السابق، ص ص 23-39. و المادة 10 من دستور 1976.

يعد دستور 23 فيفري 1989 من طائفة دساتير القوانين التي تقتصر على الجوانب القانونية المتعلقة بتنظيم السلطة و تكريس الحريات و حقوق الأفراد و هو وليد ظروف غير عادية إذ تم وضعه تلبية للمطالب الناجمة عن أحداث أكتوبر، و بعبارة أخرى كرد فعل على أوضاع اقتصادية و اجتماعية و سياسية و لم يكن مجرد مراجعة دستورية بل انفصالا جذريا عن التصور السياسي السائد في ظل الدستور السابق سببته أحداث أكتوبر 1988⁽¹⁾، و قد عالج هذا الدستور مبدأ اللامركزية في المواد 14، 15 و 16 من الفصل الثالث من الباب الأول تحت عنوان « الدولة » فكرس بعض أسس الاستقلالية للجماعات المحلية.

1- التكريس الدستوري للبلدية و الولاية كجماعتين إقليميتين ضمن المبادئ العامة التي تحكم المجتمع:

نصت المادة 15 من الدستور على: « الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية ».

و الملاحظ هنا أن المؤسس الدستوري قد استعمل مصطلح جماعات بدل مصطلح مجموعات المستعمل في دستور 1976 إضافة إلى كون مصطلح الجماعات الإقليمية (Les collectivités territoriales) أوسع نطاقا من مصطلح جماعات محلية (Les collectivités locales) و هذا في نظرنا أسوة بالمؤسس الدستوري الفرنسي الذي استعمل مصطلح الإقليمية⁽²⁾ نظرا لامتدادها إلى إقاليم ما وراء البحار.

كما أكد على أن تحديد المجال الإقليمي لهذه الجماعات و هو من اختصاص القانون وحده و هذا في المادة 115 الفقرة 11. و بهذا يكون دستور 1989 قد كرس الوجود المادي للبلدية و الولاية كجماعتين إقليميتين و جعل من البلدية جماعة قاعدية، هذا الإقرار الدستوري يعد ضمانا كافية للاستقلالية المرتبطة بالوجود المادي للجماعات المحلية فلا تبقى عرضة لتدخلات الحكومات المتعاقبة سواء بزيادة عددها أو إنقاصها خدمة لأغراض سياسة أكثر منها تنموية⁽³⁾.

2- الانتخاب وسيلة لاختيار أعضاء المجالس المحلية في ظل تعددية حزبية :

نصت المادة 16 من دستور 1989 على « يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ».

(1) بو الشعير سعيد ، المرجع السابق، ص ص. 180 - 184.

(2) المؤسس الدستوري الفرنسي استعمل مصطلح الإقليمية في المواد 24 و 72 بينما استعمل مصطلح المحلية في المادة 74 من الدستور الفرنسي. و أنظر في هذا كذلك بو طبيق فاتح ، اللامركزية الإدارية و التعددية الحزبية في الجزائر للعهدتين الانتخابيتين 95/90 و 2002/97 مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006، ص. 10.

Voir aussi BOUDINE Joël, *La distinction entre collectivité locale et collectivité territoriale*, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, N°1,1992,p.172.

(3) بن طيفور نصر الدين، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية و الولاية، مجلة إدارة، العدد 22، 2001، ص. 8.

إن ما يلاحظ على هذه المادة أنها تضمنت أساس هاماً للاستقلالية و هو الانتخاب، ومما يزيد في هذه الأهمية هو عدم تقييد هذا الأساس في مجال حرية الترشح في ظل اعتماد نظام التعددية الحزبية⁽¹⁾، عكس ما كان عليه الحال في دستور 1976 حيث كان يشترط أن تكون أغلبية أعضاء المجالس المنتخبة من العمال و الفلاحين و بالعكس من ذلك نصت المادة 47 من دستور 1989 على « لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب و يُنتخب » فلم تعد هناك هيمنة للحزب الواحد و للسلطة التنفيذية في تحديد المترشحين لعضوية المجالس المحلية، و هو ما يزيد من استقلالية أعضاء هذه المجالس في تسييرهم للشؤون المحلية لأن عامل الولاء للحزب و للسلطة التنفيذية صاحبة الفضل في عضويتهم لهذه المجالس قد زال بفتح حرية الترشح عند توفر الشروط القانونية، إلا أن ما يمكن ملاحظته هو استعمال عبارة « تسيير الشؤون العمومية » في نص المادة 16 فكان من الأجدر استعمال مصطلح الشؤون المحلية لأن من أسس الاستقلالية هو وجود شؤون محلية تتميز عن الشؤون العمومية و هي التي يتولى ممثلو سكان الجماعة المحلية إدارتها .

و عليه فإن دستور 1989 أحدث نقلة نوعية تمثلت في القطيعة مع نظام الحزب الواحد، و فتح المجال أكثر للترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية عكس ما كان عليه الحال في الدساتير السابقة، إذ فتح الباب لأول انتخابات تعددية محلية عرفت حرية كبيرة للترشح و الذي جسده الانتخابات المحلية لسنة 1990 التي تعد تجربة أولى في الحرية السياسية و التعددية الحزبية و التي كانت تستطيع أن تكون نقطة انطلاق لتحول اجتماعي شامل و واسع⁽²⁾ .

و رغم تكريس دستور 1989 لهذه الأسس إلا أنه غيب الكثير من الأسس الأخرى للاستقلالية كالاتراف بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية و حرية اتخاذ القرار إضافة إلى عدم الإشارة للاستقلالية المالية لها و لو تلميحاً.

ثانياً : في دستور 1996

تمت مراجعة دستور 1989 في 1989/11/28⁽³⁾ لكن هذه المراجعة لم تأت بأشياء جديدة معتبرة فيما يخص اللامركزية و استقلالية الجماعات المحلية، حيث أقيمت على نفس العبارات و المصطلحات فبقيت المواد الخاصة باللامركزية بالصياغة نفسها (المواد 14، 15 و 16) مع التغيير في رقم المادة التي تجعل من وسيلة إنشاء الجماعات المحلية القانون، إذ أصبحت المادة 122 من الدستور 1996 تقابل المادة 115 من دستور 1989.

(1) جاء في المادة 40 من دستور 1989 « حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به ... » و الجمعيات ذات الطابع السياسي هي إشارة ضمنية إلى الأحزاب السياسية.

(2) « les élections locales de 1990, première expérience de libéralisation politique pluraliste auraient pu être le point de départ d'un changement sociale d'envergure » ESSAID Taib, op.cit., p. 53.

(3) المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438 المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المؤرخ في 1996/12/07 ج ر، العدد 76 لسنة 1996.

و التعيير الطفيف الذي جاء به هذا الدستور هو منح أعضاء المجالس الشعبية الولائية و البلدية انتخاب ثلثي (2/3) أعضاء مجلس الأمة من بين أعضاء هذه المجالس عن طريق الاقتراع غير المباشر و السري⁽¹⁾ و هو ما يمثل ضمانا على مستوى تشكيلة الغرفة الثانية (مجلس الأمة)، و ردا لاعتبار و مكانة الجماعات المحلية و تدعيما لمركزها القانوني و بالتالي دعما إضافيا لاستقلاليتها إضافة إلى الإشارة صراحة إلى حق إنشاء الأحزاب السياسية عوض عبارة الجمعيات ذات الطابع السياسي المستعملة في دستور 1989 (المادة 42)، و يعد دستور 1996 أول نص دستوري يعالج مبدأ حياد الإدارة في المادة 23 منه « **عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون** » و هو ما يشكل دعما نظريا آخر لاستقلالية الجماعات المحلية تجاه السلطة التنفيذية (الإدارة) خاصة أثناء العمليات الانتخابية بمختلف مراحلها.

و تجدر الإشارة إلى أنه رغم نص دستور 1996 صراحة على أن الجماعات الإقليمية هي البلدية و الولاية، إلا أنه حدث تجاوز لهذا النص بإنشاء جماعتين إقليميتين جديدتين، هما محافظة الجزائر الكبرى و الدوائر الحضرية بموجب الأمرين 14-97 و 15-97⁽²⁾ هذا التجاوز يشكل عودة لنظام مركزي من خلال هيئات المحافظة الثلاث : الوزير المحافظ، المجلس الشعبي لمحافظة الجزائر الكبرى، رئيس المجلس محافظة الجزائر الكبرى و التي سنعود إليها في الفصل الثاني من بحثنا. هذا ما جعل المجلس الدستوري يصرح بعدم دستورية ذلك من خلال قراره رقم 02-2000. و عليه تبقى الأحكام المكرسة للمركزية في الدساتير الجزائرية لا ترقى إلى تحقيق الاستقلالية المنشودة للجماعات المحلية رغم أن دستوري 1989 و 1996 أحدثا دعما لهذه الاستقلالية من خلال فتح مجال الترشح بعد اعتماد التعددية الحزبية و أزالا قيود و هيمنة الحزب الواحد على أعضاء المجالس المحلية مما جعل مكانة الانتخاب كأساس للاستقلالية أكثر أهمية مما كانت عليه في دستوري 63 و 76.

المطلب الثاني:

تكريس الاستقلالية في القوانين:

بعدها بينا أسس الاستقلالية التي تضمنتها المواثيق و الدساتير الجزائرية قبل و بعد اعتماد نظام التعددية السياسية نبحث في هذا المطلب الكيفية التي عالجتها بها التشريعات هذه الأسس فننترق إلى هذه الأسس قبل اعتماد نظام التعددية السياسية من خلال قانوني البلدية و الولاية لسنتي 1967 و 1969 على التوالي و قوانين آخر (**الفرع الأول**)، ثم بعد اعتماد نظام التعددية السياسية من خلال قانوني البلدية و الولاية الحاليين و قوانين الانتخاب (**الفرع الثاني**).

(1) نصت المادة 101 الفقرة 2 من دستور 1996 على « ينتخب 2/3 أعضاء مجلس الأمة عن طرق الاقتراع المباشر و السري من بين و من طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية و المجلس الشعبي الولائي ... »
(2) الأمر رقم 14-97 يتعلق بتنظيم إدارة ولاية الجزائر و الأمر رقم 15-97 يحدد القانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى المؤرخان في 1997/05/31.

الفرع الأول:

قبل اعتماد نظام التعددية السياسية:

عرفت الجزائر قبل اعتماد التعددية السياسية مجموعة من القوانين منها المتعلقة أو الخاصة مباشرة بالإدارة المحلية متمثلة في قانوني البلدية و الولاية و التعديلات التي لحقت بهما إضافة إلى قوانين أخرى لها صلة بالجماعات المحلية كقوانين التنظيم الإقليمي و قوانين الانتخاب⁽¹⁾. فما هي أسس الاستقلالية التي تضمنتها هذه القوانين ؟

الفقرة الأولى: في قانوني البلدية و الولاية

يعتبر قانون البلدية لسنة 1967⁽²⁾ أول قانون عرفته الإدارة المحلية في الجزائر ليليه قانون الولاية لسنة 1969⁽³⁾ بعدما استمر العمل بموجب التشريعات الفرنسية، و قد تضمن هذين القانونين الكثير من أسس الاستقلالية و التي كانت مرتبطة بطبيعة النظام السياسي و الاقتصادي السائدين آنذاك من هذه الأسس نذكر :

أولا : التكريس القانوني للولاية و البلدية كجماعتين إقليميتين

أقر قانونا البلدية و الولاية بالمركز القانوني للبلدية و الولاية كجماعتين إقليميتين تنشآن بموجب قانون و بذلك تكونا بمنأى عن أي تدخل للسلطة التنفيذية.

فبالنسبة لقانون البلدية جاء في بيان عرض الأسباب أن « اللامركزية ضرورة يستلزمها الاختيار الاشتراكي و أن البلدية تعتبر الخلية الأساسية في تنظيم الدولة و هي وحدة لامركزية »⁽⁴⁾ كما نصت المادة الأولى من القانون على أن « البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و تحدث بموجب قانون » هذا التعريف مستمد من تعريف البلدية في الدستور اليوغوسلافي المادة 96 منه⁽⁵⁾ و هي شبيهة إلى حد ما بصياغة المادة التاسعة من الدستور الجزائري لسنة 1963 و لا غرابة في هذا نظرا للاتجاه الإيديولوجي المتشابه بين يوغوسلافيا و الجزائر من خلال الاختيار الاشتراكي و نظام الحزب الواحد⁽⁶⁾ و تم تحديد المركز القانوني للبلدية كجماعة إقليمية قاعدية في المواد من 03 إلى 11 من هذا القانون.

أما بالنسبة للولاية فنصت المادة الأولى من الأمر 38-69 المتضمن قانون الولاية على « الولاية جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية و استقلال مالي... » و على العكس من تعريف البلدية فإن هذا الأمر أشار صراحة إلى تمتع الولاية بالشخصية المعنوية التي تعد أساسا هاما من أسس

(1) القانون المدني تضمن كذلك أساسا من أسس الاستقلالية إذ نص على تمتع البلدية و الولاية بالشخصية المعنوية في المادة 49 الفقرة

الأولى التي جاء فيها : « الأشخاص الاعتبارية هي الدولة، الولاية و البلدية »

(2) الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18/01/1967 يتضمن القانون البلدي، ج ر، العدد 06 لسنة 1967.

(3) الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 22/05/1969 يتضمن قانون الولاية، ج ر، العدد 44 لسنة 1969.

(4) بيان عرض الأسباب من الأمر 67-24، المرجع السابق، ص. 12.

(5) أنظر شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص. 140.

(6) أنظر لخضر عبيد، المجموعات المحلية في الجزائر، د م ج، 1986، ص. 40.

الاستقلالية يدعم وجودها المادي إضافة إلى تحديد مجالها الإقليمي بموجب قانون⁽¹⁾ و عليه فإن قانوني البلدية و الولاية أقرتا بالتقسيم الإقليمي على مستويين تكون البلدية فيه هي الجماعة القاعدية، و أمدهما بضمانة قانونية من كون المشرع هو من يحدد المجال الإقليمي لكل منهما.

ثانيا : انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية تحت إشراف الحزب

سبق لنا الذكر أن الانتخاب أساس جوهرى لاستقلالية الجماعات المحلية⁽²⁾ لذلك فإن قانوني البلدية و الولاية أكدتا على أن وسيلة اختيار أعضاء هذه المجالس هي الانتخاب.

فبالنسبة للمجالس الشعبية البلدية فإن الأمر 24-67 خصص بابا كاملا تحت عنوان « النظام الانتخابي » و فيه أكد على انتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية لمدة أربع سنوات، عن طريق الاقتراع العام المباشر و السري على قائمة وحيدة للمترشحين يقدمها الحزب⁽³⁾، و هو الذي يتولى قبول المترشحين⁽⁴⁾.

كما أن القانون كفل استقلالية المجلس تجاه الدولة بأن منع تعيين أشخاص ضمنه و حتى ترشيح بعض الموظفين⁽⁵⁾، إضافة إلى تحديد مدة النيابة (العهدة) مما يجعل العضو المنتخب بعيدا عن تأثيرات السلطة الرئاسية المعروفة في الإدارة و بالتالي الاستقلالية عن السلطة التنفيذية و لو نظريا⁽⁶⁾. و فيما يخص المجالس الشعبية الولائية فقد تضمن الأمر 38-69 في بابه الثاني المعنون بـ « المجلس الشعبي للولاية » مبدأ الاقتراع العام السري و المباشر كوسيلة لاختيار أعضاء هذه المجالس و حدد العهدة بخمسة سنوات⁽⁷⁾، مما يعطي استقلالية و لو نظريا لهؤلاء الأعضاء عل غرار أعضاء المجلس البلدي، إلا أن هذه الاستقلالية تبدو غير مكتملة نظرا لاشتراط تقديم الحزب لقوائم المترشحين، مما يبقي هيمنة الحزب على المجالس المنتخبة قائمة في ظل الشعور بالولاء له من المنتخبين من جهة و من جهة أخرى عدم وجود أي حرية للترشح خارج الحزب (القوائم الحرة).

و بالرغم من أن الانتخاب أساس جوهرى لاستقلالية الجماعات المحلية و هو الوسيلة المعمول بها في اختيار أعضاء المجالس البلدية في الجزائر، إلا أن عدم وجود أي إمكانية للترشح الحر لهذه المجالس من شأنه أن يقلل من أهمية الانتخاب في استقلالية هذه المجالس.

ثالثا : اختصاصات محلية مطلقة في ظل الاختيار الاشتراكي

في ظل النهج الاشتراكي المتبع و الذي يعتمد على الأحادية الحزبية، و الاقتصاد الموجه مركزيا جاء إقرار الاختصاصات المحلية المطلقة للجماعات المحلية إذ تشمل مختلف الميادين بحيث تتضمن الاختصاصات التقليدية المعروفة (إدارة عامة و مالية) إضافة إلى صلاحيات جديدة ذات طابع

(1) أنظر المادة 2 من الأمر 38-69، المرجع السابق.

(2) أنظر مبحثنا الأول، ص. 20.

(3) أنظر المواد 33، 34، 35 و 36 من الأمر 24-67، المرجع السابق.

(4) بو الشعير سعيد، المرجع السابق، ص. 77.

(5) أنظر المواد 54، 55 و 56 من الأمر 24-67، المرجع السابق.

(6) بو الشعير سعيد، المرجع السابق، ص. 78.

(7) أنظر المواد من 7 إلى 10 من الأمر 38-69، المرجع السابق.

اقتصادي على خلاف الدول الليبرالية التي تجعل من مبدأ حرية التجارة و الصناعة قيذا على تدخل الجماعات المحلية في الميدان الاقتصادي⁽¹⁾ على غرار فرنسا مثلا، و قد أقر بيان عرض الأسباب بالنسبة لقانون البلدية على اختصاصات البلدية في جميع القطاعات المحلية، و أكد على ذلك من خلال تخصيص عدد كبير من المواد (108 مادة) كلها تتعلق بالاختصاصات المحلية البلدية من التجهيز و التنمية و الصناعة و النقل و السياحة و الإسكان و الإدارة العامة، هذه الاختصاصات متشعبة بين الجوانب الإدارية و الاجتماعية و الاقتصادية إلى جانب الدور الرقابي للمجالس الشعبية البلدية⁽²⁾.

ومما يزيد من استقلالية البلدية كجماعة محلية معترف لها بهذه الاختصاصات الاعتراف لها بسلطة اتخاذ القرار و هي سلطة ضرورية لممارسة اختصاصاتها، و هو ما أكده بيان عرض الأسباب إضافة إلى ما نصت عليه المادة 100 من قانون البلدية « **يفصل المجلس الشعبي البلدي في قضايا البلدية بالقرارات التي يتخذها بعد المداولة** » هذه المادة تقابلها المادة 40 من قانون البلدية الفرنسي و بالصياغة نفسها مما يؤكد أن المشرع الجزائري أخذ بمبدأ الاختصاص العام كأسلوب لتوزيع الاختصاصات مع إعطاء حرية المبادرة و المبادأة للبلدية كجماعة محلية، و تجدر الإشارة إلى أن تنفيذ قرارات البلدية يكون عن طريق رئيس المجلس الشعبي البلدي (المادة 224 من قانون البلدية) و هو ما يشكل دعما للاستقلالية.

أما فيما يخص الولاية فقد تضمن قانونها لسنة 1969 الإقرار بوجود اختصاصات محلية متعددة و تشمل عدة مجالات على أساس الاختصاص العام لا الحصري، و قد جاء في المادة الأولى من هذا القانون « **... و لها اختصاصات سياسية و اقتصادية و اجتماعية و ثقافية...** » هذه الاختصاصات و الشؤون يمارسها المجلس الشعبي الولائي بموجب مداولات حيث يتداول في جميع المواضيع المكلف بها بمقتضى القوانين و الأنظمة، و له حرية المبادأة و المبادرة في أي موضوع يهم شؤون الولاية بموجب اقتراح مقدم من ثلث (1/3) أعضائه على الأقل⁽³⁾، و تُحدد الاختصاصات المنوطة به تبعا للنظام السائد آنذاك لتشمل كل المجالات، إنعاش اقتصادي، شؤون اجتماعية و ثقافية، السياحة، النقل و السكن ... مما جعل المشرع يخصص للاختصاصات المحلية عددا كبيرا من المواد (من المادة 63 إلى المادة 128) و بهذا يكون المشرع قد منح للمجلس الشعبي الولائي المنتخب سلطة اتخاذ القرار في الشؤون المحلية، فله سلطة ممارسة اختصاصاته خاصة و أنه هو من يضع و يعد نظامه الداخلي⁽⁴⁾.

(1) محيو أحمد، المرجع السابق، ص. 193. و كذلك شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية تطبيقاتها على نظام البلدية في الجزائر، المرجع السابق، ص ص. 132-133.

(2) أنظر المواد من 135 إلى 243 من الأمر 24-67، المرجع السابق، و كذلك عوابدي عمار، القانون الإداري - الجزء الأول - النظام الإداري، الطبعة 03، د م ج، الجزائر، 2005، ص ص. 293-298. و كذلك ميسوم سبيح، المؤسسات الإدارية في المغرب العربي، ترجمة أمين سعيد عبد العزيز مسعود، مطابع الدستور التجارية، عمان، الأردن، 1985، ص ص. 145 - 147.

(3) المادة 63 من الأمر 69-38، المرجع السابق، و أنظر كذلك محيو أحمد، المرجع السابق، ص ص. 251-259.

(4) المادة 36 من الأمر 69-38، المرجع السابق.

و ما نلاحظه أن المشرع الجزائري قد أخذ بالنموذج اليوغوسلافي من حيث اختصاص الجماعات المحلية مما يعكس طبيعة النظام السياسي و الاقتصادي المتبع آنذاك⁽¹⁾، لذلك يتمتع المجلس الشعبي الولائي بسلطة ممارسة الاختصاصات التقليدية (إدارية و مالية) إضافة إلى سلطات جديدة في المواضيع الاقتصادية و الاجتماعية ذات الصلة بالاختيار الاشتراكي للبلاد .

رابعاً: بعض صور الاستقلال المالي

تضمن كل من قانوني البلدية و الولاية بعض صور الاستقلال المالي الذي يعد أساساً هاماً من أسس استقلالية الجماعات المحلية، فقد نص قانون البلدية على مجموعة من هذه الصور و هي :

- المجلس الشعبي البلدي يصوت على الميزانية التي يقترحها رئيسه⁽²⁾ .
- إمكانية اشتراك البلديات في الجباية المحلية و لو جزئياً من خلال المواد 261، 262 و 263 و من بين ما جاء فيها :

- * إمكانية إنشاء رسوم على تفتيش اللحوم و ختمها.
 - * إمكانية فرض رسومات الإقامة على الأشخاص المقيمين في البلدية و غير الحائزين على سكن.
 - * فرض رسوم على ملاكي الأبنية المحاذية للطرق العمومية.
- أما بالنسبة للولاية فقد اعترف المشرع صراحة باستقلالها المالي في المادة الأولى من قانون الولاية إضافة إلى تصويت المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية و على القروض الضرورية لانجاز مشاريعها⁽³⁾ .

إن المشرع من خلال قانوني البلدية و الولاية كرس الكثير من الأسس النظرية للاستقلالية سواء ما تعلق بالوجود المادي لهذه الجماعات أو ما تعلق منها بمباشرة النشاط، مع أخذه بالنموذج الفرنسي من حيث التنظيم و النموذج اليوغوسلافي من حيث الاختصاصات، إلا أن هذه الأسس تفقد الكثير من محتواها بفعل القيود الصارمة التي تحتويها هذه القوانين ذاتها كاشتراط تقديم الحزب لقائمة الترشح للمجالس المحلية و تحديد الاختصاص و وفقاً للمنظور الاقتصادي الاشتراكي الذي يعتمد على مبدأ تدخل الدولة في كل المجالات، إضافة إلى الازدواجية الوظيفية للوالي و اعتباره هيئة تنفيذية مما يجعل تمتع المجلس الشعبي الولائي بالسلطة التقريرية بدون معنى، كما أن الوجود الدائم للحزب إلى جانب رئيس المجلس الشعبي البلدي و بقرارات سياسية⁽⁴⁾ يجعل من ممارسته لهذه الاختصاصات بحرية أمراً مستبعداً .

(1) د . عطاء الله بوحميده، معالجة اللامركزية الإدارية في التشريع و التنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، جامعة الجزائر، العدد 01 لسنة 2005، ص. 58.

(2) المادة 246 من الأمر 67-24، المرجع السابق.

(3) أنظر المادتين 97 و 114 من الأمر 69-38، المرجع السابق.

(4) أنظر تعليمة رئيس مجلس الثورة (هواري بومدين) بتاريخ 1966/04/26، ج ر، العدد 33، لسنة 1966 التي تفرض في شقها الخاص ببلديات ... أن يكون هناك اجتماعات دورية بين منسق قسمة الحزب و رئيس المجلس الشعبي البلدي و مساعديهما الرئيسيين على مستوى البلدية و تلزم هذه التعليمة رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يدرس مع منسق القسمة المشاكل المحلية و أن يبلغها إلى القمة المشاكل الهامة

الفقرة الثانية : في قوانين التنظيم الإقليمي

بيننا في المبحث الأول من هذا الفصل أن تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية يعد من بين الأسس التي تبنى عليها استقلالية الجماعات المحلية من أجل تحقيق الهدف الديمقراطي و الهدف الإداري من عملية تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية، حيث أنه كلما كان حجم الوحدة المحلية صغيرا كلما تحقق التمثيل الشعبي الحقيقي بحكم معرفة الناخبين الكاملة للمرشحين لعضوية مجالس هذه الوحدات إضافة إلى سهولة قيام المنتخب بواجباته تجاه ناخبيه⁽¹⁾، هذا ما يمثل الهدف الديمقراطي من عملية التقسيم. أما بالنسبة للهدف الإداري فإن الوفاء بالحاجات المحلية يتطلب حجما أكبر للوحدة المحلية إذ يسمح زيادة الفرص نتيجة إمكانية تواجده الموارد الطبيعية و الاقتصادية للتمويل المحلي، و إقامة المشاريع المحلية التي لا تستوعبها الوحدات الصغيرة إضافة إلى اتساع وعاء الضرائب المحلية، فالمشروع الجزائري استعمل مستويين للتقسيم من أجل التوفيق بين الهدفين الإداري و الديمقراطي فقسم إقليم الدولة إلى وحدات صغيرة الحجم هي البلديات و التي هي وحدات محلية متماثلة اعتمادا على الأسلوب الفرنسي الذي يعتمد على وحدة النمط الإداري، هذه البلديات تمثل المستوى الأول للجماعات المحلية أما المستوى الثاني فتكون الوحدات أكبر حجما و متماثلة كذلك و هي الولايات، إذ تشمل كل ولاية مجموعة من البلديات و قد صدرت قبل اعتماد نظام التعددية السياسية مجموعة من النصوص القانونية و التنظيمية المتعلقة بالتنظيم الإقليمي للبلاد تعتمد كلها على تقسيم الإقليم إلى بلديات و ولايات من بين هذه النصوص المرسوم 63-189⁽²⁾ المؤرخ في 16 ماي 1969 المتعلق بإعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات الذي أدى إلى تخفيض عدد البلديات الموروثة عن النظام الاستعماري من 1578 بلدية إلى 632 بلدية، و الأمر رقم 74-69 الصادر بتاريخ 02 جويلية 1974 المتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات الذي رفع عددها من 15 إلى 31 ولاية⁽³⁾ و القانون 84-09⁽⁴⁾ المؤرخ في 04 فيفري 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد و الذي بموجبه قسم الإقليم الجزائري إلى 48 ولاية و 1541 بلدية. لكن لا ينبغي الإسراف في تصغير حجم البلديات تحقيقا للديمقراطية إلى درجة تصبح معها البلدية وحدة غير قابلة للحياة⁽⁵⁾.

كل هذه النصوص اعتمدت على التقسيم أحادي النمط و على مستويين فقط دون إضافة مستوى ثالث متمثل في الجهة أو الإقليم كما هو معمول به في فرنسا، أو حتى في المغرب⁽⁶⁾ الذي يتم فيه التقسيم إلى خمسة مستويات. هذا التنظيم الإقليمي يسمح بإنشاء جماعات محلية و بالتالي يكرس

(1) شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص ص. 85-86.

(2) أنظر ج ر، العدد 35 لسنة 1963.

(3) ج ر، العدد 55 لسنة 1974، أنظر في هذا كذلك شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص ص. 93-94. و كذلك محيو أحمد، المرجع السابق، ص. 240. و كذلك زروالية محمد الصالح، التنظيم الإقليمي في الجزائر، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص. 95.

(4) ج ر، العدد 6 لسنة 1984.

(5) شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص. 95.

(6) بوعزاوي بوجمعة، تطور علاقات الدولة بالجماعات المحلية في المغرب، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية ...

وجودها القانوني و هو ما يشكل دعما لاستقلاليتها من كون المشرع هو من يقوم بعملية التقسيم .

الفقرة الثالثة: في قانون الانتخابات لسنة 1980

عرفت الجزائر قبل مرحلة التعددية السياسية قانونا للانتخاب هو القانون رقم 80-08⁽¹⁾ المؤرخ في 25 أكتوبر 1980 و الذي تم تعديله بالقانون 81-06 المؤرخ في 13 جوان 1981، أما قبل هذا التاريخ فإن الجزائر لم تعرف قوانين انتخابات مستقلة بذاتها بل كانت عملية انتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية تتم وفقا للنظام المعتمد في قانوني البلدية و الولاية، و مع صدور القانون 80-08 أصبحت عهدة المجلس الشعبي البلدي خمسة سنوات⁽²⁾ بعدما كانت أربع فقط مثلها مثل عهدة العضوية في المجالس الولائية، و من مظاهر الاستقلالية في هذا القانون اعتماد الاقتراع العام السري و المباشر (المادة 30)، هذا الانتخاب كوسيلة لاختيار أعضاء المجالس المحلية، بالإضافة إلى العهدة المعترف لهم بها يُعدان ضمانا لعدم تدخل السلطة التنفيذية. إلا أن ذلك يبقى مجرد مظاهر نظرية و إجراءات شكلية أمام اشتراط أن يكون المترشحون من المناضلين في الحزب أو المنخرطين في المنظمات المهنية كإتحاد العمال أو منظمة الفلاحين إضافة إلى كون الحزب هو من يضع قوائم المترشحين⁽³⁾.

و قد تكرست هذه الهيمنة عمليا في الانتخابات المحلية لسنة 1984 التي جاءت وفقا لهذا القانون و التي أبقت الاستقلالية العضوية للمنتخبين مجرد نص نظري لا غير رغم ما للانتخابات من أهمية جوهرية في هذه الاستقلالية، فلم يغير هذا القانون كثيرا من هيمنة الحزب و السلطة التنفيذية ممثلة في الوالي في مختلف مراحل هذه العملية من وضع قوائم المترشحين إلى غاية الإعلان عن النتائج مما جعل هذه الانتخابات لا تختلف كثيرا عن انتخابات 1975 و 1979.

الفرع الثاني:

بعد اعتماد التعددية السياسية:

دخلت الجزائر في نظام التعددية السياسية بعد أحداث أكتوبر 1988 و التي صرح بشأنها رئيس المجلس الشعبي الوطني آنذاك بقوله «... أنها أحداث أبرزت ضرورة التعجيل في المسار الديمقراطي الواسع الذي شرع فيه و الذي ينبغي أن يؤدي إلى المصالحة بين الجزائريين كل الجزائريين مع مؤسساتهم و تحريرهم من كل أنواع الكبت و تحميلهم المسؤولية كاملة، و الكلمة اليوم للشعب مباشرة يقولها بكل سيادة»⁽⁴⁾ بصور دستور 1989 الذي صاحبه جملة من الإصلاحات السياسية

... و السياسية، المرجع السابق، ص. 97.

(1) ج ر، العدد 44 لسنة 1980.

(2) أنظر المادة 63 من القانون 80-08 المتضمن قانون الانتخابات، ج ر، العدد 44.

(3) أنظر المادتين 64 و 66 من القانون 80-08 « حيث نصت المادة 66 على ينتخب أعضاء كل مجلس شعبي من قائمة وحيدة للمترشحين يقدمها حزب جبهة التحرير الوطني ».

(4) من كلمة السيد عبد العزيز بلخادم رئيس المجلس الشعبي الوطني أثناء افتتاح الدورة الخريفية، جريدة الشعب ليوم 1988/10/30،

ص. 3.

و الإدارية مست معظم هياكل و مؤسسات الدولة⁽¹⁾ و التي منها الجماعات المحلية، فانعكست هذه الإصلاحات على قوانين الإدارة المحلية وقوانين الانتخابات تلاءما مع إقرار المبادئ السياسية الجديدة التي تقوم على التعددية السياسية و تكريس الحقوق و الحريات بشكل أوسع، فكيف عالجت قوانين الإدارة المحلية وكذلك قوانين الانتخابات استقلالية هذه الجماعات؟

الفقرة الأولى : في قانوني البلدية و الولاية لسنة 1990⁽²⁾

مس الإصلاح الإداري الذي جاء بعد اعتماد نظام التعددية السياسية المجالس المحلية، التي تعتبر أجهزة رئيسية لسلطة الدولة التي تتجسد فيها إرادة الشعب لكونها تشكل هيئات توجيه و تقرير و مراقبة⁽³⁾، فكانت قوانين اللامركزية لسنة 1990 من المعايير الأولى للإصلاح الإداري⁽⁴⁾، فكيف كان لهذه الإصلاحات الأثر على استقلالية الولاية و البلدية من حيث وجودهما المادي و من حيث ممارستهما لنشاطاتهما؟

أولا: من حيث الوجود المادي

تظهر أسس الاستقلالية المرتبطة بوجود الولاية و البلدية كجماعتين محليتين من خلال العناصر التالية:

1- التكريس القانوني للبلدية و الولاية كجماعتين إقليميتين:

أكد المشرع في قانوني البلدية و الولاية لسنة 1990 على أن البلدية و الولاية جماعتين إقليميتين، فبالنسبة للبلدية فإن المادة الأولى من القانون 08-90 نصت على « البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية، و تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و تحدث بموجب قانون » فالمشرع هنا يضمن استقلالية البلدية من حيث وجودها المادي عن تدخلات السلطة المركزية فلا يمكن لها أن تلغي أو تنشئ بلدية مادام ذلك من اختصاص القانون وحده، إضافة إلى أن للبلدية إقليم و مركز و اسم مما يدعم وجودها المادي (المادة 02 من القانون 08-90)، أما بالنسبة للولاية فنصت المادة الأولى من القانون 09-90 المتعلق بالولاية على « الولاية جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي. و تشكل مقاطعة إدارية للدولة، تنشأ الولاية بقانون » فالمشرع أقر بكون الولاية جماعة إقليمية و أضاف أنها تشكل مقاطعة إدارية للدولة فوصف مقاطعة إدارية للدولة يسمح باعتبارها مؤسسة إدارية محلية للدولة، و هو ما يعني تمثيل الإدارة المركزية على المستوى المحلي مع كل النتائج التي تنشأ عن علاقة عدم التركيز الموجودة بين هذين المستويين الإداريين⁽⁵⁾، لذلك فإن المشرع قلص من استقلالية الولاية كجماعة محلية من حيث وجودها المادي

(1) بوطيبيق فاتح، المرجع السابق، ص. 14.

(2) قانون 08-90 المتعلق بالبلدية و القانون 09-90 المتعلق بالولاية المؤرخين في 1990/04/07، ج ر، العدد 15 لسنة 1990.

(3) ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، مديرية النشر، جامعة قلمة، 2006، ص. 156.

(4) ESSAID Taib, op. cit., p. 53. « les lois de décentralisation de 1990 parmi les premières mesures de réforme administrative »

(5) KHELLOUFI Rachid, Réflexion sur la décentralisation à travers l'avant projet de code de la Wilaya, ...

مقارنة بالبلدية نظرا لاعتبارها جماعة إقليمية من جهة و هو ما يعني جماعة لامركزية و من جهة أخرى مقاطعة إدارية كتجسيد لعدم التركيز الإداري.

مع الملاحظة أن المشرع يستعمل مصطلح الإقليمية مرادفا لمصطلح المحلية⁽¹⁾ كما أن التعاريف الخاصة بالبلدية و الولاية جاءت خالية من الاختصاصات عكس ما كان عليه الحال في قوانين ما قبل اعتماد نظام التعددية السياسية نظرا لتغير طبيعة التوجه السياسي و الاقتصادي.

2- التمتع بالشخصية المعنوية:

من الأسس الهامة للاستقلالية اعتراف المشرع بالشخصية المعنوية لهيئة ما مما يجعلها تكتسب الحقوق المترتبة عن ذلك، و يزيد في استقلاليتها و هو ما أكدت عليه المادة الأولى من كل قانون.

3- انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية في ظل تعددية سياسية:

بعدها كان الانتخاب إجراءً يمكن اعتباره شكليا في ظل الهيمنة الكاملة للحزب فإن التوجه السياسي الجديد الذي جاء بعد اعتماد دستور 1989 كانت له آثار إيجابية على المجالس المحلية المنتخبة التي أقر فيها المشرع على مبدأ انتخاب أعضاء هذه المجالس إذ يعد الانتخاب لاختيار أعضاء الهيئات المحلية أفضل الأساليب التي تضمن استقلالية هذه الهيئات في إدارتها المصالح المحلية⁽²⁾، فالإصلاح البلدي من خلال قانون البلدية 90-08 جعل من المجلس الشعبي البلدي الإطار القاعدي للإصلاحات المحلية فهو مؤسسة تهدف إلى تحقيق الديمقراطية و تكريس مبدأ الاختيار الشعبي كما يعتبر مكان للتعبير عن الديمقراطية (حرية الترشح، حق الانتخابات، حق حضور المداولات)⁽³⁾، فاعتمدت قاعدة الانتخاب بصفة كلية بحيث يُنتخب الجهاز التداولي (المجلس الشعبي البلدي) و التنفيذي (رئيس المجلس الشعبي البلدي)⁽⁴⁾ واستُبعدت الأولوية التي كانت تمنح لفئة العمال و الفلاحين و بذلك زالت هيمنة الحزب على المترشحين. و أن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو الهيئة التنفيذية في البلدية يكون من بين القائمة التي نالت أغلبية المقاعد و بالتالي يكون المجلس الشعبي البلدي الإطار الأمثل لمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم، و هكذا تكون التركيبة البشرية للمجلس ذات استقلالية عضوية و غير تابعة للسلطة المركزية، فيكفل القانون استقلالية المجلس و يجعله بعيدا عن تأثيرات السلطة الرئاسية⁽⁵⁾.

..., Revue Algérienne, op. cit., p p. 83- 84, " ... sa qualification de circonscription administrative de l'Etat permet de la considérer comme une institution administrative locale de l'Etat, c'est-à-dire une représentation de l'administration centrale au niveau local avec toutes les conséquences qui découlent de la relation de décentralisation qui existe entre ces deux niveaux d'administration ”

(1) استعمل مصطلح الجماعات المحلية مثلا في المرسوم التنفيذي 97-216 المتعلق بالتنظيم الإقليمي لمحافظة الجزائر الكبرى، ج ر، العدد 38 لسنة 1997.

(2) محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، الدار الدولية العلمية للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2003، ص. 12.

(3) ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص. 156.

(4) أنظر المواد 03، 47، 48 و 84 من القانون 90-08، المرجع السابق.

(5) بو الشعير سعيد، المرجع السابق، ص. 78.

و من مظاهر الاستقلالية الواردة ضمنا في هذا القانون وجود قوائم ترشيح متعددة إذ يستشف من نص المادة 48 أن هناك قوائم متنافسة متعددة.

أما بالنسبة للولاية فإن مبدأ الانتخاب كرسه القانون 90-09 جزئيا إذ يكون الجهاز التداولي ممثلا في المجلس الشعبي الولائي منتخبا⁽¹⁾، حيث نصت المادة 03 على « **للولاية مجلس منتخب يسمى المجلس الشعبي الولائي** ». هذا ما يجعل الولاية كجماعة محلية أقل استقلالية من البلدية من حيث التركيبة البشرية لهيئتها نتيجة اقتصار الانتخاب على الهيئة التداولية دون الهيئة التنفيذية (الوالي). و مما تقدم نقول أن قانوني البلدية و الولاية كرسا إلى حد بعيد الانتخاب كأسلوب لاختيار أعضاء المجالس المحلية المختصة بتسيير الشؤون المحلية في ظل نظام التعددية السياسية مما يعطي لها استقلالية أكبر خاصة بالنسبة للبلدية اتجاه السلطة التنفيذية.

ثانيا: من حيث ممارسة النشاط

لا يكفي الاعتراف المادي بالبلدية و الولاية كجماعتين إقليميتين بل يجب الاعتراف بأسس أخرى للاستقلالية ترتبط بممارسة هذه الجماعات لنشاطها.

و قد تضمن قانونا البلدية و الولاية لبعض أسس هذه الاستقلالية نتعرض لها كما يلي :

1- اختصاصات محلية متلائمة مع التحول السياسي و الاقتصادي:

تعد قوانين الإدارة المحلية لسنة 1990 من أولى الإصلاحات الإدارية الناتجة عن انتهاج نظام التعددية السياسية و التحول إلى النظام الاقتصادي الليبرالي، فكان من البديهي أن تظهر بعض ملامح هذا التحول في الاختصاصات الممنوحة للجماعات المحلية، فالإصلاح البلدي الذي جاء به القانون 90-08 قلص من صلاحيات البلدية في الميدان الاقتصادي تماشيا مع الإصلاحات الاقتصادية و السياسية⁽²⁾، فخفض من حجم المواد المتعلقة باختصاصات البلدية مقارنة بما كانت عليه في قانون 1967 لأن الجزائر بدأت تتجه تدريجيا نحو تكريس نظام اقتصادي ليبرالي و الذي لا تتدخل فيه الإدارة مباشرة في المهام ذات المصلحة العامة إلا في حالة عجز الخواص عن القيام بذلك⁽³⁾، و تطبيقا لمبدأ الاختصاص العام نصت المادة 85 من قانون البلدية على « **يعالج المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولاته الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية** » و المادة 84 التي نصت على « **المجلس الشعبي البلدي هو قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية** » هذه الشؤون تضمنتها العديد من مواد هذا القانون و تشمل الميادين السياسية

(1) أنظر في هذا بن طيفور نصر الدين، المرجع السابق، ص. 8. و كذلك زراوية محمد الصالح، المرجع السابق، ص. 46-47.

(2) أنظر ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص. 156. و أنظر كذلك على سبيل المثال اختصاصات البلدية في ميدان التنمية الصناعية (المواد 142، 143) و اختصاصاتها في توجيه نشاط القطاع الاشتراكي (المادة 138) من قانون البلدية لسنة 1967 و التي لم يشير لها القانون 90-08.

(3) بوسماح محمد أمين، المرفق العام في الجزائر، ترجمة رحال بن عمر و رحال مولاي إدريس، د م ج، 1993، ص. 5.

الإدارية، المالية، الاجتماعية و الثقافية و بعض الاختصاصات الاقتصادية⁽¹⁾ إضافة إلى الاختصاصات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي⁽²⁾.

و تتكرس أكثر الاستقلالية في ممارسة هذه الاختصاصات من حرية المبادرة التي يتمتع بها المجلس الشعبي البلدي و التي منها حرية إنشاء مصالح و مؤسسات تهتم الشؤون المحلية (المادة 103) و كذلك صلاحيات إصدار القرارات لرئيسه، فله أن يصدر قرارات فردية أو تنظيمية⁽³⁾ في المسائل التي يضعها القانون تحت مراقبته و سلطته كقرارات التوظيف و الترقية لمستخدمي البلدية، إضافة إلى كونه هيئة تنفيذية للبلدية يتولى تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي⁽⁴⁾. أما بالنسبة للولاية فقد أعطيت للمجلس الشعبي الولائي بموجب القانون 09-90 المتعلق بالولاية صلاحيات عامة في مجال التهيئة و التنمية المحلية و الفلاحة و الري و الهياكل الأساسية و التجهيزات التربوية و السكن و غيرها⁽⁵⁾ تطبيقاً للاختصاص العام مع تقليص تدخلها في الميدان الاقتصادي⁽⁶⁾ عكس ما كان عليه الحال في قانون الولاية لسنة 1969 الذي أقر بصلاحيات اقتصادية واسعة من توجيه و إنشاء و تنسيق للنشاطات الاقتصادية فوق إقليمها. هذه الصلاحيات العامة يتداول فيها المجلس الشعبي الولائي، فقد نصت المادة 55 على « يعالج المجلس الشعبي الولائي جميع الشؤون التابعة لاختصاصاته عن طريق المداولة ».

و بهذا فإن المجلس يتداول بشأن المهام و الاختصاصات التي تحددها القوانين و التنظيمات و عموماً حول كل قضية تهتم الولاية و التي ترفع إليه باقتراح يقدمه ثلث أعضائه أو رئيسه أو الوالي، فتظهر هنا حرية المبادرة الممنوحة للمجلس الشعبي الولائي، إلا أن صلاحية إصدار قرارات تنفيذ المداورات الممنوحة للوالي بموجب أحكام المادة 103 من القانون 09-90، جعلت من المجلس الشعبي الولائي يتحول إلى جهة اقتراح أو استشارة أكثر منه صاحب قرارات⁽⁷⁾ كما اعتبرت هذه الاختصاصات رمزية رغم أهميتها و دورها في التنمية⁽⁸⁾.

(1) أنظر الباب الثالث من القانون 08-90، المرجع السابق، المواد من 86 إلى 110، فبالمقارنة مع قانون البلدية لسنة 1967 نجد المشروع قد تخلى عن الكثير من الاختصاصات ذات الطابع الاقتصادي و قلص من عدد المواد المعالجة لذلك نتيجة التخلي عن الاختيار الاشتراكي و بذلك اقترب من الاختصاصات التقليدية للبلدية (إدارة عامة ومالية)، و أنظر في هذا كذلك مقطف خيرة، المرجع السابق، ص. 144.

(2) أنظر المواد من 58 إلى 78 من القانون 08-90.

(3) أنظر المادتين 79 و 80 من القانون 08-90. و كذلك بلعباس بلعباس، المرجع السابق، ص. 94-95.

(4) المادة 47 من القانون 08-90، المرجع السابق.

(5) أنظر المواد من 55 إلى 82 من القانون 09-90، المرجع السابق، و أنظر في هذا بمزيد من الإسهاب بوضياف عمار، المرجع السابق، ص. 123-127.

(6) تضمن على سبيل المثال الأمر 38-69 اختصاصات المجلس الشعبي الولائي في القطاع الصناعي في المواد من 79 إلى 83 بينما لم ينص على ذلك قانون الولاية 09-90.

(7) درويش مصطفى، الجماعات المحلية بين الممارسة و القانون، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر، 2002، ص. 94.

(8) عطاء الله بوحميده، المرجع السابق، ص. 62.

و مما تقدم يتضح أن المشرع منح اختصاصات واسعة للبلديات و الولايات من شأنها أن تعزز استقلاليتها تجاه السلطة التنفيذية و خاصة بالنسبة للبلدية باعتبارها قاعدة اللامركزية، إلا أن وجود الوصاية الإدارية المشددة و هيمنة الوالي على المجلس الشعبي الولائي أفقدا هذه الاستقلالية معناها و هو ما نعود له في الفصل الثاني من بحثنا.

2 - النص على بعض صور الاستقلال المالي:

اعترف المشرع صراحة بالاستقلال المالي للبلدية و الولاية في المادة الأولى من قانون الولاية و قانون البلدية و دعم هذا الاستقلال المالي بالنص كذلك على إمكانية وجود موارد مالية مستقلة للبلدية في المواد (112، 113 و 114 من القانون 90-08)، إضافة إلى صلاحية تسير الإعانات و المداخل و الإقتراضات (المادة 146 من قانون البلدية)، و تصويت المجلس الشعبي البلدي على الميزانية التي يقترحها رئيسه (المادة 152 من قانون البلدية 90-08)، أما بالنسبة للولاية فإن المجلس الشعبي الولائي يصوت على الميزانية التي يعدها الوالي.

و تبقى هذه المظاهر تعبر عن قدر بسيط جدا من الاستقلال المالي للجماعات المحلية أمام اتساع الشؤون المحلية و الحاجة إلى الموارد المالية المحلية الذاتية لتسير هذه الشؤون، خاصة ضرورة وجود ضرائب محلية مناسبة و التي لم ينص عليها قانونا البلدية و الولاية.

3- التقليل من مجال تدخل السلطة الوصائية:

يظهر بوضوح من خلال قانوني البلدية و الولاية لسنة 1990 أن المشرع أراد أن يكون دور الوصاية محدودا في شؤون البلدية⁽¹⁾ و كذلك الولاية، خاصة فيما يخص مواضيع المداومات التي يجب أن يصادق عليها الوالي بالنسبة للبلدية و وزير الداخلية بالنسبة للولاية حتى تصبح نافذة، هذه المواضيع تقلصت و أصبحت تخص فقط حسب المادتين 42 من قانون البلدية و 50 من قانون الولاية:

- الميزانيات و الحسابات .

- أحداث مصالح و مؤسسات عمومية محلية.

و هذا ما يعني منح حرية أكثر للجماعات المحلية في ممارسة اختصاصاتها عما كانت عليه قبل التعددية السياسية⁽²⁾.

الفقرة الثانية : في قوانين الانتخابات

بعد صدور دستور 1989 و الاتجاه نحو التعددية السياسية كان من الطبيعي أن تتغير النظرة إلى الانتخابات المحلية التي كانت وسيلة لتكريس هيمنة الحزب الواحد مما أدى بالمشرع إلى سن قوانين

(1) لباد ناصر، المرجع السابق، ص، 194.

(2) حسب المادة 107 من قانون البلدية لسنة 1967 ، و المادتين 56 و 57 من قانون الولاية لسنة 1969 تتمثل المواضيع التي يجب المصادقة عليها في : الميزانيات و الحسابات- نقل الملكية - القروض - الموظفين و الأجور - قبول الهيئات و الوصاية - محاضر المزايدات .و بالنسبة للولاية : الميزانيات و الحسابات و القروض - المناقصات و شراء العقارات - الضرائب و الرسوم - أجور الموظفين و أحداث مؤسسات أو مقاولات.

جديدة متعلقة بالانتخابات من كون انتخاب المجالس المحلية يعتبر الركن الأساسي لضمان استقلاليتها عن السلطة المركزية⁽¹⁾، فصدر أول قانون للانتخابات بعد اعتماد نظام التعددية السياسية و هو القانون 89-13 المتضمن قانون الانتخابات⁽²⁾ و الذي يعتمد على الاقتراع النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية⁽³⁾ في شغل مقاعد المجالس المحلية، و قد تعرض إلى عدة تعديلات⁽⁴⁾ قبل الوصول إلى قانون الانتخابات لسنة 1997⁽⁵⁾ والمعدل هو الآخر بموجب القانوني العضوي 04 - 01⁽⁶⁾ و الذي يعتمد على التمثيل النسبي في شغل المقاعد على مستوى المجالس المحلية. و قد جعلت القوانين السابقة من عملية الانتخاب الوسيلة الوحيدة لاختيار أعضاء المجالس الشعبية المحلية، هذه القوانين تضمنت الكثير من العناصر التي تجعل من الانتخاب أساسا رئيسيا لاستقلالية الجماعات المحلية منها:

أولا : حرية الترشح لعضوية المجالس المحلية

إن عملية الاختيار تقوم بها الأحزاب السياسية كأصل عام، و استثناء ما عبر عنه المشرع بالقوائم الحرة⁽⁷⁾ و هذا ما يجعل الأحزاب تتنافس في اختيار المترشحين من إيجاد العناصر التي ترى فيها التمثيل الحقيقي و الكفاءة و هذا ما يساعد على الاستقلالية.

ثانيا : تحديد العهدة

حددت قوانين الانتخاب عهدة أعضاء المجالس المحلية المنتخبة مما يجعلها في منأى عن تدخلات السلطة المركزية، ف جاء في المادة 61 من القانون 89-13 « ينتخب أعضاء المجلس الشعبي البلدي و المجلس الشعبي الولائي لمدة خمس سنوات ... » و هو ما ذهب إليه المشرع من خلال المادة 75 من الأمر 97-07 « ينتخب المجلس الشعبي البلدي و الولائي لمدة خمس سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة » هذه المدة تعتبر بالمعقولة فليست قصيرة تؤدي إلى عدم استقرار المجلس و ليست بالطويلة التي ينجر عنها حرمان البعض من المشاركة في التسيير⁽⁸⁾.

(1) خالد سمارة الزغبى، المرجع السابق، ص. 81.

(2) القانون رقم 89-13 المؤرخ في 7 أوت 1989، ج ر، العدد 32 لسنة 1989.

(3) المادة 61 و 62 من القانون 89-13، المرجع السابق.

(4) عدل القانون 89-13 بموجب القانون 90-06، ج ر، العدد 13 لسنة 1990، و القانون 91-06، ج ر، العدد 14 لسنة 1991. و أنظر بإسهاب تولموت عيسى، النظام الانتخابي في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 16، ماي، 2007، ص ص. 29-30.

(5) الأمر 97-07 المؤرخ في 6 مارس 1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، ج ر، العدد 10 لسنة 1997.

(6) الأمر رقم 04-01 المؤرخ في 07/02/2004 يعدل و يتم الأمر 97-07 المتضمن القانون العضوي للانتخابات، ج ر، العدد 9 لسنة 2004.

(7) المادة 82 من الأمر 97-07، المرجع السابق، و المادة 66 من القانون 89-13، المرجع السابق.

(8) بوضياف عمار، المرجع السابق، ص. 115.

ثالثا : وجود ضمانات للعملية الانتخابية

احتوت قوانين الانتخاب على عدة أشكال من الضمانات للسير النزيه للعملية الانتخابية مما يدعم استقلالية الجماعات المحلية من بينها :

- 1- انتهاج المشرع لمبدأ الانتخاب العام السري و المباشر لجميع أعضاء المجالس الشعبية الولائية و البلدية ، إضافة إلى كون التصويت شخصي و سري⁽¹⁾.
- 2- إمكانية الطعن⁽²⁾:

هذه الضمانة وسيلة في يد المترشحين للانتخابات المحلية بحيث يخولهم القانون حق الطعن في قرارات رفض الترشيحات أمام المحكمة المختصة إقليميا و أيضا لدى اللجنة الانتخابية الولائية فيما يتعلق بالمنازعات التي تنشأ بمناسبة الانتخابات، و تكون القرارات الصادرة عن اللجنة و المحكمة باتة و نهائية. هذه الضمانات تجعل من الانتخاب عامل أساسي للاستقلالية و من شأن ذلك أن يسمح بانتخاب نزيه بواسطته يختار المواطنون من يتولى تسير شؤونهم المحلية، فلا يكون ولاء هؤلاء المنتخبين للسلطة المركزية التي لا تملك حق تعيينهم، هذه الضمانة توسعت لتشمل حق أي ناخب في منازعة مشروعية عملية التصويت في المكتب الذي صوت فيه عن طريق تدوين احتجاجه في محضر يرسل إلى اللجنة الولائية⁽³⁾. كما أن أعمال و قرارات اللجنة الولائية قابلة للطعن أمام الجهة القضائية المختصة حسب المادة 17 من القانون العضوي 04-01 سابق الذكر. و تجدر الإشارة إلى أن هذا القانون جعل من الجهة القضائية هي المختصة بالفصل في منازعات مشروعية التصويت التي يرفعها أي ناخب بدلا من اللجنة الولائية⁽⁴⁾، بالإضافة إلى إمكانية مراقبة جميع مراحل عمليات التصويت و فرز الأوراق و تسليم نسخ من محاضر النتائج على مستوى المكاتب⁽⁵⁾.

و بهذا يكون للانتخاب دور كبير في استقلالية الجماعات المحلية إذ تأخذ اللامركزية في ظل تعدد الأحزاب الممثلة على مستوى المجالس المنتخبة شكلا جديدا في عملية البناء الديمقراطي الإداري يشجع على تفعيل حرية المبادرة و ترشيدها نحو إشباع الحاجات العامة بشكل أنسب⁽⁶⁾.

و قد عرفت الجزائر بعد التعددية السياسية العديد من الانتخابات المحلية بدءا من انتخابات ديسمبر 1991 التي جرت في ظل القانون 90-06 إلى انتخابات 1997 ثم 2002 و أخيرا انتخابات ديسمبر 2007 و ما يلاحظ أن المشرع غير من طريقة توزيع المقاعد بعد أول انتخابات تعددية

(1) المواد 2 و 28 من قانون 89-13. و كذلك المادة 02 من الأمر 97-07، المرجعين السابقين.

(2) أنظر المواد 70 و 72 من القانون 89-13، و المواد 86، 91 و 92 من الأمر 97-07، و أنظر بإسهاب بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص ص. 69 - 73. و كذلك بركات محمد، النظام القانوني للمنتخب المحلي في الجزائر، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1998، ص ص. 62.

(3) المادة 92 من الأمر 97-07، المرجع السابق.

(4) أنظر المادة 18 من القانون العضوي 04-01، سابق الذكر.

(5) المادة 60 من الأمر 97-07، المرجع السابق.

(6) أنظر بوطيبيق فاتح، المرجع السابق، ص ص. 23.

و اعتمد على طريقة التمثيل النسبي التي أنتجت مجالس محلية غير متجانسة أدت في الكثير من الأحيان إلى حالة الانسداد و بالتالي تعطيل شؤون المواطنين نتيجة الصراعات بين المنتخبين و عدم وجود أغلبية تمثيلية مما يجعل من الاستقلالية المرجوة من عملية الانتخاب تتضاءل إضافة إلى حالات الانسداد التي تظهر حتى قبل تنصيب هذه المجالس لأسباب ذاتها، فخلال الانتخابات الأخيرة (2007) كانت هناك أكثر من 1200 بلدية مهددة بالانسداد من بين 1541⁽¹⁾، إضافة إلى العشرات نصبت بشرعية منقوصة⁽²⁾ كل ذلك بسبب نمط توزيع المقاعد القائم على التمثيل النسبي، و في رأينا فإن نمط التوزيع الملائم هو نظام الاقتراع النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية، بحيث تحصل القائمة التي تحصلت على الأغلبية المطلقة على عدد من المقاعد يتناسب مع نسبة الأصوات التي تحصلت عليها، و في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة فإن القائمة التي تحصل على أعلى نسبة من الأصوات تحصل على أغلبية المقاعد و هذا ما نص عليه قانون الانتخاب السابق 90-06⁽³⁾، و هذا من أجل ضمان السير الحسن للمجالس المنتخبة و تجنب حالات الانسداد التي تؤثر على استقلاليتها.

و مما تقدم ذكره فإن مختلف النصوص الرسمية الجزائرية تضمنت الكثير من أسس الاستقلالية سواء المتعلقة بالوجود المادي للجماعات المحلية أو المتعلقة بممارسة النشاط إلا أن هناك الكثير من القيود التي تحد من استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر و هي موضوع الفصل الثاني من دراستنا.

(1) أنظر جريدة الشروق ليوم 2007/12/27، العدد 2183.

(2) أنظر جريدة الخبر ليوم 2008/01/09، ص. 05.

(3) المادة 62 من القانون رقم 06/90 المؤرخ في 27/مارس 1990 يعدل و يتم القانون رقم 13/89 المتضمن قانون الانتخابات، ج ر، العدد 13 لسنة 1990.

الفصل الثاني:

القيود التي تحد من استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر :

اللامركزية الإدارية نوع من الإدارة الذاتية و مع ذلك فإن الجماعات المحلية لا يمكنها الاستقلال التام عن أجهزة الدولة رغم أن استقلالية هذه الجماعات تُعد من بين السمات الأساسية التي يقوم عليها النظام الإداري اللامركزي، استقلالية تكون في حدود القانون و داخل إطار الدولة الواحدة، فلا تصل الاستقلالية إلى حد الانفصال المطلق⁽¹⁾، ذلك أن مهما اتسع نطاق المصالح المحلية فليس من شأن ذلك أن يقطع الصلة بين الهيئات اللامركزية و السلطة التنفيذية، خصوصا و أن اختصاصات هذه الهيئات إجتزئت من السلطة التنفيذية. و تتحقق هذه الصلة عن طرق الرقابة الإدارية التي تباشرها السلطة التنفيذية على الهيئات اللامركزية، هذه الرقابة تأخذ شكل الوصاية الإدارية التي ارتبطت باللامركزية الإدارية نتيجة انتشار الأفكار الديمقراطية و حق المشاركة و حرية اتخاذ القرارات المحلية وفق مبدأ المبادأة، و كل ذلك في إطار قانون تشريعي واضح⁽²⁾. و لقد بينا في الفصل الأول من هذا البحث أن المشرع الجزائري قد تبنى التنظيم الإداري اللامركزي و أكد على الكثير من أسس استقلالية الجماعات المحلية إلا أن التردد بشأن هذه الاستقلالية يبدو واضحا من خلال تكرسه لتبعية إدارية لهذه الجماعات للسلطة المركزية و استمرار هذه التبعية رغم التحول السياسي و الاقتصادي بعد صدور دستور 1989، متمثلة في منحه لاختصاصات محلية لصالح هيئات لا تركيزية من جهة، و فرضه لوصاية إدارية مشددة على هذه الجماعات (المبحث الأول).

و إذا كان الاعتراف بوجود مصالح محلية تتولى إدارتها هيئات محلية منتخبة لا يكفي وحده لتحقيق استقلالية الجماعات المحلية بل يجب أن يستتبع ذلك بضرورة توفرها على موارد مالية خاصة و ذاتية تمكنها من مباشر اختصاصاتها باستقلالية أكثر عن السلطة المركزية، فإن الجماعات المحلية في الجزائر عانت و لازالت تعاني من حالة انعدام شبه كلي لهذه الموارد مما يجعلها في حالة تبعية مالية كبيرة للسلطة المركزية (المبحث الثاني).

(1) قمقاني رابح، نظام الوصاية على البلديات في الجزائر، مذكرة ماجستير، معهد العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 1987، ص. 93.

(2) بكر القباني، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985، ص. 93.

المبحث الأول:

التبعية الإدارية:

رغم تبني الجزائر لنظام إداري لا مركزي ومنح المشرع للجماعات المحلية ممثلة في البلدية والولاية اختصاصات واسعة تمارسها عن طريق مجالسها الشعبية المنتخبة و هو ما يشكل تدعيما لاستقلاليتها عن السلطة المركزية إلا أن هذه الاستقلالية تم تقييدها إلى حد بعيد من خلال وجود اختصاصات محلية تستأثر بممارستها هيئات و أجهزة لا تركيزية (**المطلب الأول**)، و خضوع الهيئات المحلية لوصاية إدارية مشددة (**المطلب الثاني**).

المطلب الأول:

استنثار أجهزة معينة باختصاصات محلية :

سبق و أن بينا أنه من صميم استقلالية الجماعات المحلية هو وجود شؤون محلية يعترف المشرع بصلاحيه و سلطة إدارتها لهيئات محلية تتمتع بسلطة اتخاذ القرارات، و أن يتولى سكان الجماعة المحلية اختيار أعضاء هذه الهيئات عن طرق الانتخاب. إلا أن الوجود المستمر للسلطة المركزية على المستوى المحلي و خاصة بالنسبة للولاية عن طرق أجهزة معينة مركزيا يجعل من هذه الاستقلالية بعيدة المنال لكون التعيين يتنافى مع مقومات التنظيم الإداري اللامركزي (**الفرع الأول**) و الإقرار بسلطة هذه الأجهزة المعينة في تسيير شؤون تعد من صميم الشؤون المحلية (**الفرع الثاني**) إضافة إلى الامتياز الواضح للوالي على المجالس الشعبية المحلية المنتخبة (**الفرع الثالث**).

الفرع الأول:

التعيين كعائق للاستقلالية:

إذا كان الانتخاب هو الركن الأساسي الذي يقوم عليه نظام اللامركزية الإدارية و هو أساس من أسس استقلالية الجماعات المحلية، فإن أسلوب التعيين يرتبط بالنظام المركزي أين يتخذ صورة عدم التركيز الإداري و يجد مبرره في توفير الكفاءات عن طريق تعيين أشخاص مؤهلين و لديهم خبرات⁽¹⁾ من جهة، و من جهة أخرى فإن الانتخاب لا يرتبط حسب البعض بالشروط القانونية لقيام اللامركزية و لا يصلح للمجتمعات الأقل و عيا⁽²⁾، إلا أن هذا الأسلوب يؤدي إلى الحرمان من حق ممارسة الحياة الديمقراطية. بحيث تصبح الأجهزة المحلية محكومة بفئة موالية للسلطة المركزية عندما تستهدف عملية التعيين تحقيق الولاء السياسي أو الإيديولوجي⁽³⁾، فيبقى العضو المعين يسعى لخدمة السلطة صاحبة التعيين و إرضائها بدل خدمة الجماعة المحلية المتواجد بها، خاصة و أنها

(1) خالد سمارة الزغيبي، المرجع السابق، ص. 64.

(2) فؤاد العطار، القانون الإداري- دراسة مقارنة، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، 1970، ص. 163.

(3) عبد المعطي عساف، محددات التنظيم و تكييفاتها على مستوى التنظيم المحلي، المنظمة الحديثة للعلوم الإدارية، جامعة الدول العربية، مصر، 1984، ص. 24.

تملك حق عزله متى شاءت نظرا لعدم تحديد العهدة إضافة إلى خضوعه للسلطة الرئاسية مما يجعل الاستقلالية تتعارض مع التعيين، وبالنسبة للجزائر و رغم الاعتماد الكلي على وسيلة الانتخاب لعضوية المجالس المحلية المنتخبة بلدية كانت أو ولائية، إلا أن المشرع الجزائري اعتمد على أسلوب التعيين في اختيار هيئات و أجهزة أخرى خاصة في الولاية و منح لها سلطة تولى و تسيير مصالح محلية هي في الأصل من صميم الاختصاصات المحلية التي من المفروض أن تتولاها الهيئات المنتخبة. و هذا ما يؤدي إلى الوجود الدائم لسلطات عدم التركيز على المستوى المحلي و تقزيم دور المجالس المحلية المنتخبة و هو ما يمثل قيادا على استقلاليتها. و يشمل التعيين أعضاء مجموعة من الأجهزة متواجدة على المستوى المحلي نتناول أهمها في الفقرات الآتية:

الفقرة الأولى: المجلس التنفيذي الولائي:

نص الأمر 38-69 المتضمن قانون الولاية لسنة 1969 على أحداث مجلس تنفيذي للولاية من خلال المادة 137 منه « من أجل تأمين تنفيذ قرارات الحكومة و المجلس الشعبي للولاية يحدث مجلس تنفيذي للولاية و يكون هذا المجلس تحت سلطة الوالي و يتشكل من مديري مصالح الدولة المكلفين بمختلف أقسام النشاط في الولاية... »، فهو إذن هيئة جماعية للتنفيذ تشكيلته لا تضم أي عنصر منتخب بل كلهم يعينون من السلطة المركزية يعملون أحيانا باسم الدولة و أحيانا باسم الولاية و بالتالي يمثلون سلطة عدم التركيز⁽¹⁾، فهو عبارة عن لجنة إدارية تحيط بالوالي و لها وجود دائم و هو ما أكده ميثاق الولاية كذلك⁽²⁾. و من أجل تطبيق المادة 137 السابقة صدرت عدة مراسيم لتنظيم و تسيير المجلس التنفيذي الولائي و كان آخرها قبل اعتماد التعددية السياسية و هذا في سنة 1986⁽³⁾.

وللإشارة فإن قانون الولاية لسنة 1990 لم ينص على وجود مجلس تنفيذي ولائي فيظهر و كأنه قلص من وجود الهيئات اللاتركيزية على مستوى الولاية تماشيا مع التحول السياسي الذي عرفته الجزائر، إلا أنه لم تمض سوى أربع سنوات حتى عاد هذا المجلس إلى الوجود بموجب المرسوم التنفيذي 94-215⁽⁴⁾، حيث نصت المادة الثالثة منه على « يؤسس في الولاية مجلس ولاية يجمع تحت سلطة الوالي مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في مستوى الولاية كيفما كانت تسميتها » و هكذا جاء تعيين أعضاء المجلس التنفيذي الولائي كتقوية للسلطة اللاتركيزية في الولاية ممثلة بالوالي مقابل الهيئة المنتخبة ممثلة في المجلس الشعبي الولائي.

(1) لباد ناصر، المرجع السابق، ص. 117.

(2) جاء في ميثاق الولاية « إن المجلس التنفيذي للولاية هو عنصر هام بالنسبة لهذا التنظيم الجديد و يشكل تقريبا و بصورة ضمنية حكومة محلية يمثل ضمنه عامل العمالة (الوالي) السلطة العليا المسؤولة، و رؤساء المصالح أعضاء المجلس » ميثاق الولاية، المرجع السابق، ص. 518.

(3) المرسوم الأول هو المرسوم رقم 70-166 المؤرخ في 10/11/1970، ج ر، العدد 96، و المرسوم الأخير هو المرسوم 86-30 المؤرخ في 18/02/1986، ج ر، العدد 08.

(4) المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 23/07/1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها، ج ر، العدد 48 لسنة 1994.

الفقرة الثانية: رئيس الدائرة:

رؤساء الدوائر يمثلون امتدادا للسلطة المركزية و عملية تعيينهم تشكل إنقاصا من الاستقلالية المحلية بالنظر للاختصاصات المنعقدة لهم و التي ما فتئت تزداد على حساب سلطات و صلاحيات الهيئات المحلية المنتخبة، و الدائرة التي تعني في التنظيم الإداري الفرنسي (Arrondissement) هي الكيان الإقليمي الذي تقسم الولاية إليه⁽¹⁾ و لا تتمتع بالشخصية المعنوية و تخلو من أي تمثيل ديمقراطي و بالتالي تكون الدائرة جزءا من الولاية و تشمل الدائرة عدة بلديات تدار من طرف رئيس الدائرة و تحت سلطة الوالي. و قد نص المشرع الجزائري في العديد من نصوصه على وجود الدائرة كجهاز وسيط بين البلدية و الولاية فقد نص الأمر 69-38 المتضمن قانون الولاية على « يقسم تراب الولاية إلى دوائر، و أن الدائرة هي قسم إداري تعين حدوده الترابية و تعدل أ و تلغى بموجب مرسوم يصدر بناء على تقرير وزير الداخلية»⁽²⁾ و صدرت بعده عدة نصوص أخرى تؤكد وجود الدائرة من بين أجهزة الإدارة العامة في الولاية آخرها المرسوم التنفيذي 94-215 سابق الذكر⁽³⁾ و قد عرف عدد الدوائر منذ 1974 ارتفاعا محسوسا إذ انتقل من 91 دائرة إلى 181 بموجب أمر 1974 المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للولايات و حاليا يوجد 550 دائرة و هو عدد كبير مقارنة بالحجم الصغير للكثير من الولايات و عددها الكبير فيكون لها دور بيروقراطي معرقل للبلديات. تتولى السلطة المركزية تعيين رؤساء الدوائر كممثلين عنها على مستوى الجماعات المحلية بمراسيم تنفيذية صادرة عن رئيس الحكومة بناء على اقتراح من وزير الداخلية كما نص عليه المرسوم التنفيذي 90-230 المادة 12 منه⁽⁴⁾ ثم أصبحت تتم بمراسيم رئاسية حيث يتم تعيينه من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس الحكومة⁽⁵⁾.

فمن خلال اختصاص السلطة المركزية بتعيين رؤساء الدوائر من جهة و تكليفهم بممارسة اختصاصات محلية من جهة أخرى فإن ذلك ينقص من استقلالية البلديات كجماعات محلية قاعدية فمن وجهة نظرنا فإنه من الأحسن الإنقاص التدريجي من عدد الدوائر مع إسناد الاختصاصات ذات الطابع الوطني فقط لرؤساء الدوائر كممثلين للدولة من دون الاختصاصات المحلية.

الفقرة الثالثة : تعيين الولاة و الولاة المنتدبين

إذا كان من أسس استقلالية الجماعات المحلية من حيث الوجود المادي لهذه الجماعات هو انتخاب الأعضاء الذين يتولون إدارة المصالح المحلية فإن المشرع الجزائري مزج بين أسلوبَي التعيين و الانتخاب بالنسبة للولاية، حيث ينتخب أعضاء مجلسها الشعبي كهيئة تداولية و يعين أعضاء

(1) محيو أحمد، المرجع السابق، ص. 277.

(2) المادة 166 من الأمر 69-38، المرجع السابق.

(3) نصت المادة 3 من المرسوم 94-215 على « تشمل الإدارة العامة في الولاية الموضوعة تحت سلطة الوالي على... رئيس الدائرة»

(4) أنظر، ج ر، العدد 31 لسنة 1990.

(5) المادة 3 من المرسوم الرئاسي 99-240، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة، ج ر، العدد 76 لسنة 1999.

الهيئة التنفيذية بما فيها الولاية و الولاية المنتدبون و يحد هذا التعيين كثيرا من استقلالية الولاية نظرا للاختصاصات التي منحها المشرع لهؤلاء الأعضاء في تسيير الشؤون المحلية عوضا عن الأعضاء المنتخبين.

أولا : بالنسبة للولاية

للوالي في التنظيم الإداري الجزائري سلطة سياسية و سلطة إدارية في الوقت نفسه و هو ممثل للدولة و للولاية في آن واحد فهو أمين سلطة الدولة التي لا تتلائم وحدتها مع اختلاط المسؤوليات⁽¹⁾، وهذا ما يُظهر ميل المشرع نحو التخفيف من اللامركزية الإدارية من خلال عملية تعيين ممثل للدولة على مستوى الولاية للإشراف على شؤونها بمبرر وحدة الدولة. و أكدت مختلف النصوص الرسمية على التعيين كأسلوب لاختيار الولاية، فقد نص قانون الولاية لسنة 1969 على تعيينه بموجب مرسوم⁽²⁾، و طبقا للمرسوم الرئاسي 44-89⁽³⁾ أصبح الوالي يُعين بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية علما أن المشرع الفرنسي من خلال المادة 314 من القانون 82-213 سابق الذكر يؤكد على تعيين المحافظ بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية و موافقة الوزير الأول⁽⁴⁾.

و نظرا لأهمية الدور المنوط للوالي في الجزائر فقد تأكد اختصاص رئيس الجمهورية بتعيين الولاية بالنص عليه صراحة في صلب الدستور المعدل لسنة 1996 في المادة 78 منه ، وبناء عليه صدر المرسوم الرئاسي 99-240 سابق الذكر و الذي كرست المادة الأولى منه اختصاص رئيس الجمهورية بتعيين الولاية بموجب مرسوم رئاسي، و من خلال كل هذه النصوص تظهر هيمنة السلطة التنفيذية في تعيين الولاية الذين يستأثرون بصلاحيات واسعة على مستوى الجماعات المحلية و خاصة الولاية مما يجعل من هذا التعيين قيدا على استقلاليتها.

ثانيا : بالنسبة للولاية المنتدبين

ظهرت فكرة تعيين ولاية منتدبين يساعدون الوالي عند إنشاء محافظة الجزائر الكبرى⁽⁵⁾ و تقسيم إقليمها إلى دوائر إدارية يتولى تسيير كل واحدة و ال منتدب يكون بمثابة مساعد للوزير المحافظ للجزائر الكبرى و قد نصت المادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 97-292 الذي يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى⁽⁶⁾ على " يُسير الدائرة الإدارية و ال منتدب لدى الوزير محافظ

(1) ميثاق الولاية، المرجع السابق، ص. 518.

(2) المادة 150 من الأمر 69-38، المرجع السابق.

(3) المادة 3 من المرسوم الرئاسي 44-89 المؤرخ في 10/04/1989 يتضمن التعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة، ج ر، 15 لسنة 1989، و هو ما أكدته كذلك المادة 12 من المرسوم التنفيذي 90-230 المؤرخ في 25/07/1990، المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج ر، العدد 31 لسنة 1990.

(4) voir Art 34 de la loi 82/213 op cit .

(5) أنشئت محافظة الجزائر الكبرى بصدور الأمر رقم 97-14، المتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر و الأمر رقم 97-15 المحدد للقانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى المؤرخان في 31/05/1997، ج ر، العدد 38 لسنة 1997.

(6) أنظر ج ر، العدد 51 لسنة 1997.

الجزائر الكبرى"، وقد أقر المجلس الدستوري بأن نظام المحافظة غير دستوري⁽¹⁾ و بذلك تم الرجوع إلى تنظيم محافظة الجزائر الكبرى كولاية مثل غيرها من الولايات بموجب المرسوم الرئاسي رقم 45-2000⁽²⁾، وإذا كان هذا المرسوم قد نص على التخلي على نظام المحافظة إلا أنه أضاف دائرة إدارية أخرى و هي " سيدي أحمد " و هكذا أصبح عدد الولاية المنتدبين في ولاية الجزائر ثلاثة عشر واليا منتدبا يقومون بتسيير الدوائر الإدارية على مستوى الولاية، و يكون من صلاحية السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية تعيين الولاية المنتدبين وفقا للمادة الثامنة من المرسوم الرئاسي رقم 99-240 سابق الذكر، وهكذا تبقى الهيئات المنتخبة ممثلة في المجالس الشعبية البلدية لولاية الجزائر تحت هيمنة الولاية المنتدبين المعينين إضافة إلى هيمنة الوالي من خلال الصلاحيات المخولة لهم فكثرة هؤلاء الولاية المنتدبين على مستوى ولاية الجزائر يعيدنا تقريبا إلى نظام لا تركيزي محوره والي ولاية الجزائر أكثر منه نظام لا مركزي.

الفقرة الرابعة : الكتاب العامون للولايات⁽³⁾

الكتابة العامة أو ما تعرف بالأمانة العامة في الولاية هي من أجهزة الإدارة العامة في الولاية و التي تعمل تحت سلطة الوالي و قد أكدت على وجود نصوص تنظيمية كثيرة باسم الأمانة العامة تارة كما هو الحال في المرسوم التنفيذي رقم 90-285⁽⁴⁾، حيث نصت المادة الأولى في فقرتها الأولى على « تشمل الإدارة العامة في الولاية تحت سلطة الوالي بصرف النظر عن المصالح و الأجهزة القائمة بمقتضى القطاعات الأخرى على :

- مصالح الأمانة العامة ... »

و تارة أخرى باسم الكتابة العامة كما نص على ذلك المرسوم التنفيذي 94-215 الذي سبق لنا ذكره في الفقرة الأولى من المادة الثانية منه، و يتولى إدارة الكتابة العامة كاتب عام للولاية (أمين عام) تحت سلطة الوالي يتم تعيينه من طرف السلطة المركزية نظرا لاعتبار المنصب الذي يتولاه من المناصب العليا في الدولة. و في هذا نص المرسوم التنفيذي 90-230 المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية في مادته الحادية عشر على:

« يعين الكاتب العام للولاية بموجب مرسوم تنفيذي بناء على اقتراح من وزير الداخلية » أما حاليا فيعين الكاتب العام للولاية بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس الحكومة⁽⁵⁾.

(1) قرار رقم 02/ق أ / مد / 2000 مؤرخ في 27/02/2000 يتعلق بمدى دستورية الأمر 97-15، ج ر، العدد 07 لسنة 2000.

(2) مرسوم رئاسي رقم 45-2000 مؤرخ في 01/03/2000 يتضمن تعديل المرسوم الرئاسي 97-292، ج ر، العدد 9 لسنة 2000.

(3) أنظر في هذا لباد ناصر، المرجع السابق، ص. 144. و كذلك الجماعات المحلية التشريع و التنظيم الولاية، الجزء الأول، كتاب صادر عن وزارة الداخلية، 1997 ص. 22.

(4) المرسوم التنفيذي 90-285 مؤرخ في 29/09/1990 يحدد قواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها و عملها، ج ر، العدد 38 لسنة 1990.

(5) المادة 03 من المرسوم الرئاسي 99-240، المرجع السابق.

ومهما تكن جهة التعيين فإنها جهة مركزية و من شأن ذلك أن يؤثر على استقلالية الولاية من كون الكاتب العام يتولى مهامها تحت سلطة الوالي، بعضها من صميم الاختصاصات المحلية كما سنبين ذلك لاحقاً.

الفرع الثاني :

اختصاصات الأجهزة المعنية على المستوى المحلي

من بين أسس استقلالية الجماعات المحلية تمتع هيئاتها المنتخبة بسلطة تسيير و إدارة الشؤون المحلية، و هو ما اقره المشرع الجزائري من خلال مختلف قوانين الإدارة المحلية التي تضمنت الإقرار باختصاصات محلية واسعة للبلديات و الولايات و تشمل ميادين متعددة، إلا أنه بالموازاة مع ذلك فقد منح المشرع كذلك سلطة تسيير و إدارة شؤون ذات طبيعة محلية خاصة على مستوى الولاية، لأجهزة معينة كان من الأولى أن تتولاها الهيئات المنتخبة محلياً إذ ينعد الاختصاص للوالي في الإشراف و التسيير للشؤون الولائية باعتباره ممثلاً للدولة و ممثلاً للولاية في آن واحد، إضافة إلى الاختصاصات الممنوحة للأجهزة اللاتركيزية الأخرى ممثلة في رئيس الدائرة، المجلس التنفيذي الولائي، الولاية المنتدبين و الكاتب العام للولاية و هذا ما سنتناوله في الفقرات الآتية:

الفقرة الأولى : اختصاصات الوالي

يعتبر الوالي في التنظيم الإداري الجزائري أعلى سلطة إدارية محلية له صلاحيات كثيرة و متنوعة أكدها المشرع في نصوص متعددة كقوانين الانتخابات و الأملاك الوطنية و غيرها⁽¹⁾، إضافة إلى قوانين الإدارة المحلية، فالوالي بصفته الهيئة التنفيذية للولاية يسهر على تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي و قرارات الحكومة، وبذلك فإنه يتمتع بازواجية وظيفية تجعل من اختصاصاته واسعة، و تقلص من دور المجلس الشعبي الولائي. فبصفته ممثلاً للدولة يستأثر الوالي باختصاصات سياسية، حيث يعتبر مندوباً للحكومة في الولاية و ممثلاً لكل الوزراء على مستواها يعلمهم بكل ما يجري فيها. و اختصاصات إدارية تتمثل في تسيير الجهاز الوظيفي في الولاية الخاضع للسلطة المركزية، و تنفيذ تعليمات الحكومة و توجيهاتها، إضافة إلى ممارسته لسلطة الرقابة الرئاسية على موظفي الولاية، و الوصاية الإدارية على البلديات المتواجدة في إقليم الولاية و السهر على تطبيق القوانين و الأنظمة و كذلك اختصاصاته فيما يتعلق بالمحافظة على النظام و الأمن و السلامة و السكنية العمومية، و الإشراف على أعمال مصالح الأمن⁽²⁾، وإن كانت هذه الاختصاصات ممنوحة له باعتباره ممثلاً للدولة و إنها ذات طبيعة وطنية فإن ما يعاب على ذلك كثرتها و اتساع مجالها، فكان من الأجدر أن تُمنح بعض منها إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي، و زيادة على كل هذا يتمتع الوالي بسلطة ممارسة اختصاصات محلية بصفته ممثلاً للولاية إلى جانب الامتياز الذي منحه إياه المشرع

(1) بوضياف عمار، المرجع السابق، ص. 129.

(2) شيهوب مسعود، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثاني، مارس 2003، ص ص. 22- 23. و أنظر كذلك المادة 152 من الأمر 69-38، المرجع السابق، و المادة 96 من القانون 90-09، المرجع السابق.

تجاه المجالس المحلية المنتخبة مما يعزز دوره المهيم خاصة تجاه المجلس الشعبي الولائي، و هو ما يشكل عائقا لاستقلالية الولاية كجماعة محلية و تكريسا لنظام لا تركيزي قوي و هو ما سنبينه أكثر من خلال دراسة اختصاصات الوالي كمثل للولاية و امتيازها على المجالس المحلية المنتخبة.

أولا :اختصاصات الوالي بصفته ممثلا للولاية

كما يتمتع الوالي باختصاصات لا تركيزية بصفته ممثلا للدولة فإنه يتمتع كذلك باختصاصات منحه إياها المشرع بموجب قوانين الولاية، و أقرتها نصوص أخرى كثيرة كالمرسوم التنفيذي 90- 230 السابق الذكر، كل هذه النصوص تؤكد على تمتع الوالي بسلطة ممارسة صلاحيات واسعة في إدارة الشؤون المحلية و التي بموجبها يتولى الوالي القيام بمهام متعددة⁽¹⁾ أهمها:

- الإعداد المسبق للميزانية و لكل القضايا التي تعرض على المجلس الشعبي للولاية و بهذا يستطيع أن يوضح ما تتضمنه الملفات المتعلقة بهذه القضايا من خلال تناوله الكلمة في اجتماع المجلس الشعبي الولائي.

- يتولى تنفيذ ميزانية الولاية بعدما يصادق عليها المجلس الشعبي الولائي.

- السهر على إقامة و حسن تسيير مصالح الولاية و مؤسساتها العمومية.

- تنشيط أعمال مصالح الولاية و المؤسسات العمومية المتواجدة بإقليمها و مراقبتها.

- تنفيذ القرارات التي تسفر عن مداوات المجلس الشعبي الولائي باعتباره هيئة تنفيذية للولاية.

- تمثيل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية و الإدارية و إدارة أملاك و حقوق الولاية .

- الوالي هو الأمر بالصرف على مستوى الولاية.

- يوقع العقود و الصفقات العمومية التي يصادق عليها المجلس الشعبي الولائي.

- تمثيل الولاية أمام القضاء .

إضافة إلى أنه يتأخر لجنة الطعن في توزيع السكنات الاجتماعية التي يكون فيها رئيس المجلس الشعبي الولائي مجرد عضو⁽²⁾.

و بفحص الاختصاصات المخولة للوالي يتضح دوره كسلطة لعدم التركيز الإداري أكثر منه سلطة محلية و أن اختصاصاته المحلية تجعله المسيطر على مجمل عمل الولاية على حساب المجلس الشعبي الولائي و رئيسه الذي جرد من الدور الفعلي في تسيير الشؤون المحلية، فتكون مهام المجلس الشعبي الولائي خلافا لمهام المجلس الشعبي البلدي يطغى عليها الطابع الاستشاري و أن السلطة الفعلية بيد الجهاز التنفيذي⁽³⁾، و بذلك يكون الوالي مهيمنا على مجمل عمل الولاية مما يجعل من هذه

(1) أنظر المادة 04 من المرسوم التنفيذي 90-230، المرجع السابق، و المواد من 137 إلى 147 من الأمر 69-38 و المواد من 83 إلى 91 من القانون 90-09 المتعلقين بالولاية، المرجعين السابقين.

و أنظر كذلك شيهوب مسعود، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، المرجع السابق، ص. 21.

(2) المادة 15 من المرسوم التنفيذي 04-334 المؤرخ في 24/10/2004 يعدل المرسوم التنفيذي 98-42 المؤرخ في 01/02/1998 الذي يحدد شروط الحصول على المساكن الإيجارية ذات الطابع الاجتماعي و كيفية ذلك، ج ر، العدد 67 لسنة 2004.

(3) بوالشعير سعيد، المرجع السابق، ص. 81 .

الأخيرة جهازا تابعا له⁽¹⁾، و بالإضافة للاختصاصات الواسعة الممنوحة للوالي كسلطة لعدم التركيز منحه المشرع امتيازاً كبيراً على الأعضاء المنتخبين محلياً خاصة على مستوى الولاية كما سنبين ذلك في العنصر الموالي.

ثانياً : امتياز الوالي على المجالس المحلية المنتخبة

بحكم الاختصاصات المحلية الممنوحة للوالي يحوز على سيطرة شبه كاملة على المجالس المحلية المنتخبة خاصة بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي، فبحكم أن الوالي هو الواسطة الحتمية بين الولاية و السلطة المركزية فكل اقتراحات المجلس الشعبي الولائي غير المقدمة للوالي تبقى غير فعالة إذا لم يدعمها، كما أن أي وصاية لوزير الداخلية لا تمارس إلا بناء على مبادرة من الوالي. و يظهر امتياز الوالي على المجلس الشعبي الولائي أكثر وضوحاً من خلال هيمنته على مداواته التي تتجلى في⁽²⁾ :

- يتداول المجلس الشعبي الولائي في مسائل سبق و أن أعد الوالي التقارير اللازمة بشأنها منذ إعداده جدول الأعمال.
- يطلب الوالي انعقاد المجلس الشعبي الولائي في دورة استثنائية في حين يشترط أن يكون الطلب من ثلث الأعضاء حتى تتعقد هذه الدورة مما يبين تميز الوالي عن أعضاء المجلس الشعبي الولائي.
- حضوره المداولات و تناوله للكلمة فيها.
- هو من يطلب صراحة من وزير الداخلية إلغاء المداولات.
- يحدد مع رئيس المجلس مدة الدورات الاستثنائية و كذلك يطلب تمديد مدة الدورات و له أن يطلب أن تكون الجلسات مغلقة.
- هو الأمر بالصرف على المستوى الولائي لجميع الاعتمادات سواء كانت اعتمادات الولاية أو اعتمادات الدولة في الولاية.
- هو من يتولى تنفيذ المداولات المتخذة في المجلس عن طريق إصدار قرارات باعتباره الهيئة التنفيذية في الولاية.

يتولى الإعداد التقني لميزانية الولاية وإذا كان المشرع قد نظم العلاقة بين الوالي و المجلس الشعبي الولائي في شكل نوع من الرقابة المتبادلة فإنه لا يستفيد المجلس الشعبي الولائي إلا بوسائل تأثير رمزية مقارنة بما يتمتع به الوالي من امتياز. فالوالي يبلغ المجلس الشعبي الولائي و يعلمه بوضعية الولاية و نشاط المجلس التنفيذي الولائي بتقرير يرفع إليه كما يطلع رئيس المجلس فيما بين

(1) شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص. 158.

(2) أنظر المواد 11، 12، 13، 14، 53، 83، 88 و 138 من القانون 90-09 و المواد 27، 33، 49، 51، 53، 63 و 97 من الأمر 38-69، المرجعين السابقين. و أنظر كذلك شيهوب مسعود، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، المرجع السابق، ص. 25. و محيو أحمد، المرجع السابق، ص. 275. و بن تازي علي، دور و سلطات الوالي في الإدارة الجزائرية، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة وهران، 1991، ص. 190.

الدورتين بنتائج القرارات و الاقتراحات التي رفعها المجلس إلى السلطة العليا، إضافة إلى طلب الرأي كما يقدم للمجلس التقارير حول تنفيذ المداولات⁽¹⁾، و يظهر من هذا أن المشرع رجح كفة الوالي المعين على حساب المجلس الشعبي الولائي المنتخب مما يعزز الدور المهيمن له على المستوى المحلي و بالنتيجة تغليب النظام اللاتركيزي و تقزيم استقلالية الولاية.

أما بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي فإن هيمنة الوالي تظهر بأقل حدة فباستثناء ممارسته للوصاية الإدارية فإنه لا يملك تجاه المجلس الشعبي البلدي سوى حق طلب الانعقاد في دورة غير عادية⁽²⁾. و من خلال اختصاصات الوالي و امتيازاته على المجالس المحلية المنتخبة يتضح جليا الهيمنة التي يبسطها على الهيئات المحلية المنتخبة من خلال وجوده الدائم كسلطة لعدم التركيز، خاصة على مستوى الولاية فرغم التعديل في قوانين الإدارة المحلية فإن مركز الوالي و صلاحيته لم تعدل و ظل دور التنفيذ مسندا له و ليس لرئيس المجلس الشعبي الولائي المنتخب، لذلك نرى أنه من الأرجح مراجعة هذه الاختصاصات و منحها للمجلس الشعبي الولائي فيما يخص تمثيل الولاية و منحه كذلك سلطة اتخاذ القرارات بشأن تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي و الإبقاء على الوالي كمثل للدولة، وبهذا يمكننا أن نتكلم عن استقلالية الولاية و التي تبقى في ظل الوضع الراهن مجرد جهاز لا تركيزي تابع للسلطة المركزية و تبدو استقلاليتها ضربا من الخيال.

و يبدو أن الخطاب السياسي الجزائري يتجه إلى تكريس الدور المهيمن للوالي على مستوى الجماعات المحلية بالموازاة مع تأكيده في كل مرة على التنظيم الإداري اللامركزي و هو ما ذهب إليه وزير الداخلية " يزيد زرهوني " بقوله « الإخوة المنتخبون الذين فسروا ما جاء في المشروع يحتفظون بقراءة خاطئة له لأننا تكلمنا عن مراجعة صلاحية الولاية و لا يعني ذلك تفويض البعض منها للمنتخبين و سيبقى الوالي المنسق الأساسي و الوحيد في الميدان⁽³⁾، و هكذا يظهر أن الاستقلالية المرجوة من اعتماد التنظيم الإداري اللامركزي لا زالت بعيدة المنال أمام الدور اللاتركيزي القوي الذي يلعبه الوالي كمثل للسلطة المركزية على المستوى المحلي.

الفقرة الثانية : اختصاصات الأجهزة الأخرى

إضافة إلى الدور المهيمن للوالي في ممارسة اختصاصات محلية فإن المشرع الجزائري منح لأجهزة معينة أخرى صلاحية و سلطة ممارسة بعض الاختصاصات كان من الأولى أن يخولها إلى الهيئات المحلية المنتخبة خاصة المجلس الشعبي الولائي، و من بين هذه الأجهزة التي منحت لها سلطة الإشراف و الإدارة لمصالح محلية المجلس التنفيذي الولائي، الولاية المنتدبون، رئيس الدائرة و الكاتب العام للولاية.

(1) المواد 52، 53 و 54 من الأمر 38-69، المرجع السابق. و المواد 84، 85 و 91 من القانون 90-09، المرجعين السابقين، و أنظر في هذا كذلك مقطف خيرة، المرجع السابق، ص. 151.

(2) المادة 15 من القانون 90-08، المرجع السابق، و المادة 80 من الأمر 67-24، المرجع السابق.

(3) أنظر تصريح زرهوني يزيد وزير الداخلية و الجماعات المحلية المنشور في جريدة الخبر ليوم 2007/06/27، ص. 3.

أولا : اختصاصات المجلس التنفيذي الولائي

قبل التطرق إلى الاختصاصات التي يتمتع بها المجلس التنفيذي الولائي نشير إلى أنه على العكس من قانون الولاية لسنة 1969 و ميثاقها فإن قانون الولاية 90-09 لم يشير إلى وجود هذا المجلس حتى صدور المرسوم التنفيذي 94-215 سابق الذكر الذي أعاده للوجود تحت تسمية مجلس الولاية، و قد تضمنت أحكام هذه النصوص اختصاصات المجلس كسلطة محلية و التي من شأن بعضها أن تشكل مانعا و قيادا على استقلالية الولاية و في هذا فإن اختصاصاته كهيئة محلية تحت سلطة الوالي تشمل⁽¹⁾:

- تحضير دورات المجلس الشعبي الولائي بتهيئة القضايا التي يناقشها هذا الأخير
- ممارسة الوصاية على الهيئات و المؤسسات العمومية التي لا يتجاوز نشاطها تراب الولاية الولاية و يتابع عملها و يقومه
- يبدي رأيه في جميع المشاريع التي تقع في تراب الولاية.
- يعد و يدرس بالاتصال مع المصالح و الهياكل المعنية المشاريع و التقديرات الخاصة بالتنمية في الولاية
- تنفيذ قرارات المجلس الشعبي الولائي.

فمن خلال هذه الصلاحيات نرى أنه من الأحسن إلغاء المجلس التنفيذي الولائي تدعيما للاستقلالية المحلية لكونه عبارة عن حكومة مصغرة تجمع كل الوزارات بالولاية و حتى دورات المجلس الشعبي الولائي يتم تحضيرها من طرف مجلس الولاية تحت سلطة الوالي و هو من ينفذها كذلك. في حين أن المجلس الشعبي الولائي لا يملك هذه الصلاحية كما أن الوالي يفوض سلطاته لأعضاء مجلس الولاية في حين لا يمكنه إطلاقا فعل الشيء نفسه مع أعضاء أو رئيس المجلس الشعبي الولائي. فهل نحن فعلا أمام نظام لا مركزي؟ و عن أي استقلالية للولاية يمكننا أن نتحدث؟ الإجابة تبدو بسيطة نظام لا تركيزي في ثوب اللامركزية.

ثانيا : اختصاصات الولاية المنتدبين

سبق و أن بينا في تعيين الولاية المنتدبين أن هذا الصنف من سلطات عدم التركيز الإداري ظهر للوجود بإنشاء محافظة الجزائر الكبرى و التي رغم إلغائها فإن الولاية المنتدبين بقوا على رأس الدوائر الإدارية المشكلة لولاية الجزائر حاليا⁽²⁾ و تتلخص مهامهم و اختصاصاتهم المحلية في⁽³⁾ :

(1) أنظر المواد 137، 139، 141 من الأمر 69-38، المرجع السابق، و المواد 03، 17، 20، 28 و 30 من المرسوم التنفيذي 94-215، المرجع السابق.

(2) المادة الأولى من الأمر رقم 2000-01 المؤرخ في 01/03/2000 المتعلق بإدارة ولاية الجزائر و البلديات التابعة لها، ج ر، العدد 09 لسنة 2000.

(3) أنظر المواد 20 و 21 من المرسوم التنفيذي رقم 97-480 المؤرخ في 15 ديسمبر 1997 يتضمن تنظيم محافظة الجزائر الكبرى وسيرها، ج ر، العدد 83 لسنة 1997، و أنظر كذلك كتاب الجماعات المحلية – التشريع و التنظيم، المرجع السابق، ص. 61.

- التنشيط المحلي.
 - تنفيذ التدابير المتعلقة بحفظ الصحة و حماية البيئة و حماية الأراضي الفلاحية.
 - تقليص السكن الوضيع.
 - تحضير اجتماعات لجنة الصفقات العمومية من أجل تنفيذ مشاريع التجهيزات العمومية.
- و بالتعمن في هذه الاختصاصات يتبين أنها ذات طبيعة محلية. و من مقومات التنظيم الإداري اللامركزي أن تسند إلى الهيئات المحلية المنتخبة، فكان من الأولى أن يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي في كل بلدية تابعة للدائرة الإدارية بدل الوالي المنتدب، خاصة و أن المشرع من خلال القانون 08-90 يمنح هذه الاختصاصات على مستوى البلديات للمجالس الشعبية البلدية و رؤسائها، الشيء الذي يبين النية في ترجيح و تغليب عدم التركيز على اللامركزية الإدارية و التقليص من استقلالية هذه المجالس.

ثالثا : اختصاصات رئيس الدائرة

تقسم الولاية إلى دوائر لا تتمتع بالشخصية المعنوية تشمل مجموعة من البلديات و يعين على رأس كل دائرة رئيس دائرة يمارس صلاحياته تحت سلطة الوالي كمثل للدولة، إلا أن الاختصاصات الممنوحة له تتجاوز في الكثير من المرات الاختصاصات القومية أو الوطنية لتشمل اختصاصات محلية على مستوى البلديات كان من الأولى و الأجدر أن تمنح للهيئات المنتخبة على مستواها. و الأكثر من هذا أنه تم تجريد المجالس الشعبية البلدية من بعض الصلاحيات و إسنادها إلى رئيس الدائرة كالتنازل عن أملاك الدولة و السكن الاجتماعي الذي كانت الطلبات بشأنه تُفحص على مستوى البلدية و من طرف لجنة يترأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽¹⁾، هذه الطلبات أصبحت تُفحص من طرف لجنة على مستوى الدائرة يترأسها رئيس الدائرة بعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 04-334 المحدد لشروط الحصول على المساكن العمومية الإجارية ذات الطابع الاجتماعي⁽²⁾، وبهذا أصبحت الطلبات توزع لدى الدائرة و تفحص على مستواها من طرف لجنة يترأسها رئيس الدائرة إذ نصت المادة 10 من هذا المرسوم في فقرتها الأولى و الثانية على : « **تفحص طلبات السكن لجنة للدائرة لمنح السكنات تتكون كما يأتي :**

- رئيس الدائرة رئيسا

- رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني ... »

فيظهر بوضوح الدور المهيمن لرئيس الدائرة في مجال توزيع السكن الاجتماعي الذي هو اختصاص محلي بحت، و يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتخب مجرد عضو في هذه اللجنة التي تتولى التوزيع بالنسبة لإقليم البلدية التي هو رئيس مجلسها الشعبي المنتخب. و إذا كانت قوانين

(1) المادة 10 من المرسوم التنفيذي 98-42 المؤرخ في 01/02/1998 المحدد لشروط الحصول على المساكن العمومية الإجارية ذات الطابع الاجتماعي و كفيات ذلك، ج ر، العدد 05 لسنة 1998.

(2) أنظر ج ر، العدد 67 لسنة 2004.

الإدارة المحلية و النصوص التنظيمية اللاحقة لها قبل اعتماد التعددية السياسية و قد وسعت من مجال الاختصاصات الممنوحة لرؤساء الدوائر، فإن قوانين الإدارة المحلية لسنة 1990 أنقصت منها إلى حد كبير، إلا أنه بصدور المرسومين التنفيذيين 215-94 و 334-04 سابقا الذكر زاد اتساع مجال هذه الاختصاصات و هو ما يُمثل عودة إلى سيطرة و هيمنة رئيس الدائرة على المستوى المحلي، و تغليباً لسلطة عدم التركيز الإداري على السلطات اللامركزية. مما يجعل من التقدمات المحتشمة في اللامركزية التي أدخلها القانون 08-90 المتعلق بالبلدية تطوراً ناقصاً أو مقضوماً حسب الأستاذ " إسعد الطيب " (1).

و عموماً فإن الاختصاصات الممنوحة لرئيس الدائرة و التي أكدتها مختلف النصوص تتلخص في النقاط التالية(2):

- ممارسة الوصاية على أعمال الهيئات المحلية البلدية التي لا تتجاوز عدد سكانها 50000 نسمة.
 - تنشيط و توجيه أعمال البلديات و المؤسسات البلدية.
 - تنسيق عملية تحضير المخططات البلدية للتنمية و إعدادها و تنفيذها.
 - السهر على إقامة الهياكل و المصالح الناجمة عن ممارسة الأعمال التي يسندها التنظيم الجاري العمل به إلى البلديات.
 - المشاركة في تسيير الموظفين بالمصادقة على عقود تسيير مستخدمي البلديات .
- إن صلاحية الرقابة الوصائية الممنوحة لرئيس الدائرة و كذلك الاختصاصات المحلية التي أسندت إليه و دوره التوجيهي و الإرشادي يجعل من العناصر المنتخبة و كأنها قاصرة و لا تحسن التصرف إلا تحت توجيه سلطات عدم التركيز خاصة بعد صدور المرسوم 215-94 الذي أعاد الوضع إلى ما كان عليه قبل التعددية السياسية، إذ يمثل هذا المرسوم حسب الأستاذ " إسعد الطيب " « عودة إلى المرسوم 31-82 و الذي جعل منه (رئيس الدائرة) والياً مصغراً حقيقياً » (3)
- ومن أجل تدعيم استقلالية البلديات نرى ضرورة تقليص عدد الدوائر و الإبقاء عليها فقط في الولايات ذات الكثافة السكانية و المساحات الشاسعة و الاقتصار على الدور الوسيط لرئيس الدائرة بحيث ينقل الانشغالات و الملاحظات حول الأوضاع في البلديات للسلطة الوصية دون حتى التدخل في الاختصاصات المحلية.

(1) ESSAID Taib, *Chronique de l'organisation administrative pour 1994*, Revue IDARA, N°2, 1995, p. 115.

(2) أنظر المواد 168 و 169 من الأمر 38-69، المرجع السابق، و المادة 107 من الأمر 24-67، المرجع السابق، و المادة 42 من القانون 08-90، المرجع السابق، و المواد 05،06 و 10 من المرسوم 31-82 المؤرخ في 23/01/1982 المحدد لصلاحيات رئيس الدائرة، ج ر، العدد 04 لسنة 1982، و المواد 09، 10 و 11 من المرسوم التنفيذي 215-94، المرجع السابق .

(3) ESSAID Taib, *Chronique de l'organisation administrative pour 1994*, op. cit., p. 114.

« ... il s'agit d'un retour au décret 82-31 qui faisait de lui un véritable mini wali »

رابعاً : اختصاصات الكاتب العام للولاية⁽¹⁾

يتولى الكاتب العام للولاية تحت سلطة الوالي اختصاصات متعددة بعضها يعتبر من الاختصاصات المحلية التي يتطلب التنظيم الإداري اللامركزي إسنادها إلى الهيئات المنتخبة على المستوى الولائي. و بالرجوع إلى أحكام المادة الخامسة من المرسوم التنفيذي 90-230 و المادة الخامسة من المرسوم التنفيذي 94-215 سألني الذكر يمكننا تحديد هذه الاختصاصات كما يأتي :

- السهر على العمل الإداري و ضمان استمراريته.
- متابعة عمل جميع المصالح الموجودة في الولاية و تنشيطه .
- متابعة تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي.
- تولي رئاسة لجنة الصفقات العمومية في الولاية .
- المبادرة بالتعاون مع مختلف المصالح المعنية بمخططات الاستثمار و التجهيز في الولاية و متابعة تنفيذها .
- استخلاف الوالي في حالة غيابه و يمارس بهذه الصفة كل صلاحياته، هذه الصلاحيات تجعل من الكاتب العام للولاية الذارع الأيمن للوالي و الذي يزيد من عدد ممثلي الدولة على مستوى الولاية في مواجهة المجلس الشعبي الولائي و بالتالي تهميش دوره.
- و بعد عرضنا لمختلف الاختصاصات الممنوحة لأجهزة عدم التركيز الإداري يتضح لنا دورها المهيمن و هو الشيء الذي يحد من استقلالية الولاية و البلدية و يعد إجحافاً و تعدياً على صلاحياتها من طرف الوصاية، سواء كانت قانونية متمثلة في الوالي أم موكلة ممثلة في رئيس الدائرة أم في المصالح التي تتبع الوصاية و هو ما يشكل تسيباً و انحرفاً أو إفراطاً في السلطة (soit abus d'autorité soit excès de pouvoir)⁽²⁾ و ما يزيد في هذه الهيمنة هو اتساع مجال و شدة الوصاية الإدارية التي هي موضوع المطلب الثاني من هذا المبحث.

(1) أنظر بإسهاب عباس راضية، الأمين العام للجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، إدارة و مالية، جامعة الجزائر، 2002، ص ص. 99-101.

(2) بلعياط عبد الرحمان، نظرة حول حقيقة كرونولوجيا نظام الإدارة المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر، 2002، ص. 80.

المطلب الثاني:

الرقابة المشددة على الجماعات المحلية :

إن الغرض من تبني نظام اللامركزية الإدارية هو منح الجماعات المحلية قدرا كبيرا من الاستقلالية من حيث وجودها وممارسة نشاطها و هذا لا يعني عدم خضوعها لأية رقابة فضاء وحدة الدولة يستلزم خضوع الجماعات المحلية لنوع من الرقابة لكن يجب أن يكون بشكل مخفف حتى لا تفقد استقلاليتها مغزاها و في هذا يرى الأستاذ " حسني درويش عبد الحميد " أنه « إذا كان استقلال الهيئات المحلية استقلالا أصيلا يتقرر لها بإرادة المشرع دون تدخل من الحكومة المركزية إلا أنه استقلال نسبي في الحقيقة إذ يحد من إطلاقه ذلك القدر من الرقابة أو الوصاية»⁽¹⁾ اصطلاح على تسمية هذا النوع من الرقابة بالوصاية الإدارية. اتجهت بعض الدول إلى التضييق من نطاق هذه الرقابة إلى حد إلغاء بعض أشكالها كما هو الحال في فرنسا بعد صدور القانون 82-213⁽²⁾ أما المشرع الجزائري و من خلال نصوصه المتعددة تبنى منذ صدور أولى قوانين الإدارة المحلية و مازال نظام رقابة مشددة يتناقض مع توجهاته نحو اللامركزية من جهة، ويجعل من الاستقلالية تكاد تكون مستبعدة من جهة أخرى من خلال ما تمارسه السلطة المركزية وممثليها على المستوى المحلي من وصاية ذات مجال واسع تشمل الوصاية على المجالس (الفرع الأول) الوصاية على الأشخاص (الفرع الثاني) و الوصاية على الأعمال (الفرع الثالث).

الفرع الأول:

الرقابة على المجلس ككل:

تعتبر الرقابة الوصائية الممارسة على المجالس المحلية إجراءات خطيرة إذا تركت دون ضبط حيث تأخذ شكل حل المجلس المحلي أو إيقافه و هذا ما يمثل أقصى أشكال الرقابة و أكثرها مساسا بالاستقلالية.

الفقرة الأولى: الإيقاف المؤقت:

يقصد بالإيقاف المؤقت للمجلس المحلي المنتخب تعليق عمله لمدة معينة أي بصفة مؤقتة و قد عبر عنه الأستاذ " محيو أحمد " ' بالتعليق'⁽³⁾ فكيف عالج المشرع الجزائري عملية الإيقاف؟
أولا : بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية

تضمن قانون البلدية لسنة 1967 على إمكانية إيقاف المجلس الشعبي البلدي لمدة شهر بموجب قرار مسبب⁽⁴⁾ يصدره وزير الداخلية بناء على تقرير من الوالي بينما لم يشر قانون البلدية 90-08

(1) أنظر مجلة المحاماة المصرية العدد 7 و 8 مارس و أبريل 1989، ص. 119.

(2) voir AUBY Jean Bernard , AUBY Jean François, NOGUELLOU Rozen, op.cit.,p 304.
et DE-LAUBADÉRE André, op. cit., pp. 139-143.

(3) أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص. 267.

(4) أنظر المادة 112 من الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.

إلى إمكانية الإيقاف. وكان المشرع في قانون 1967 كان يعتمد على التدرج في توقيع العقوبة قبل حل المجلس.

ثانياً: بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي

على غرار قانوني البلدية تناول المشرع عملية توقيف المجلس الشعبي الولائي مؤقتاً و لمدة شهر في قانون الولاية لسنة 1969⁽¹⁾ بموجب قرار يصدره وزير الداخلية بناء على تقرير من الوالي، في حين لم يتناوله المشرع في قانون الولاية سنة 1990، و إن المشرع قد منح صلاحية تقدير واسعة لحالة الاستعجال للسلطة التنفيذية عن طريق الوالي الذي يرفع تقريره إلى وزير الداخلية، و كأننا في سلم تدريجي رئاسي يمارس فيه الرئيس سلطته على مرؤوسيه. و تجدر الإشارة إلى أن الأمر ازداد اتساعاً بصدور مرسومي إعلان حالة الحصار و حالة الطوارئ اللذين منحا لرئيس الحكومة حق تعليق نشاط المجالس المحلية لمدة معينة⁽²⁾.

الفقرة الثانية: الحل:

من بين أشكال الوصاية المشددة على الجماعات المحلية حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة و بذلك فهو أخطر إجراء على الإطلاق تملكه السلطة الوصية في مواجهة المجالس الشعبية كهيئات لامركزية. فما هو المقصود بالحل؟ و كيف عالجه المشرع الجزائري؟

أولاً: تعريف الحل

الحل هو حق للسلطة المركزية في الدول ذات النظام الإداري اللامركزي و التي تستتبع ذلك برقابة وصائية مشددة بموجبه يمنحها المشرع إمكانية التوقيف النهائي للمجلس المنتخب عند توفر أسباب يحددها المشرع، و نظراً لخطورة هذه العملية تحاط عادة بجملة من الضمانات كاشتراط إجراء انتخابات لاختيار مجالس جديدة خلال مدة معينة، لكون الحل لا ينصرف إلى المجلس ذاته و إلا عادت الهيئة المحلية إلى مصاف الأقسام التابعة للحكومة المركزية⁽³⁾، فلا ينفي ذلك على المجلس شخصيته المعنوية بل يقتصر الأمر على تغيير أعضائه فيتم حل الهيئة التي تعبر عن إرادة الشخص اللامركزي⁽⁴⁾، و مع هذا فإن عملية حل المجالس المحلية من طرف السلطة التنفيذية تبقى من أقدس أشكال الرقابة و أكثرها مساساً باستقلالية الهيئات المحلية⁽⁵⁾، و بالنسبة للجزائر فإن القوانين المتعلقة بالإدارة المحلية تضمنت سلطة حل المجالس الشعبية المحلية.

(1) أنظر من الأمر 69-38، المرجع السابق.

(2) المادة 10 من المرسوم الرئاسي 91-196 المؤرخ في 04/07/1991 المتضمن تقرير حالة الحصار، ج ر، العدد 29 لسنة 1991، و المادة 08 من المرسوم الرئاسي 92-44 المؤرخ في المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج ر، العدد 10 لسنة 1992، تضمنتا تعطيل النشاط الشرعي للسلطات العمومية كسبب لتعليق نشاط المجالس المحلية أو حتى حلها دون تحديد نوع هذه التصرفات بدقة مما يجعل السلطة التقديرية للسلطة التنفيذية واسعة في ذلك.

(3) فؤاد العطار، نظرية اللامركزية الإقليمية، المرجع السابق، ص. 55.

(4) صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الكتاب اللبناني، بيروت، 1983، ص. 107.

(5) خالد سمارة الزغبى، المرجع السابق، ص. 204.

ثانيا : سلطة الحل في القوانين الجزائرية

لقد نظم المشرع الجزائري إجراءات حل المجالس الشعبية البلدية و الولائية في قوانين الإدارة المحلية المختلفة.

1- بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية :

نظم الأمر 24-67 سلطة حل المجالس المحلية البلدية في المادة 112 منه و ما يلاحظ على ذلك أن أسباب الحل لم ترد على سبيل الحصر، و بالرجوع إلى المادة 111 التي نصت على « يجدد المجلس الشعبي بكامله على إثر إعلان الشغور المتتابع و الاستقالة و كل سبب آخر... و عند إبدال أكثر من ثلث النواب » نفهم ضمنا أنه من بين أسباب التجديد كذلك حل المجلس، حيث جاء في هذه المادة (كل سبب آخر)⁽¹⁾ أما في قانون البلدية لسنة 1990 فقد تضمن إجراءات حل المجالس الشعبية البلدية في المواد 34، 35، 36 و 37 و أهم ما ميز هذا القانون أنه خلافا لقانون البلدية السابق يبين أسباب الحل من خلال المادة 34 و من بين هذه الأسباب و التي لها تأثير مباشر على استقلالية البلدية ما جاء في الفقرة الثالثة « في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية » ثم عاد المشرع من جديد ليحدد من هذا الشكل من الرقابة بموجب الأمر 03-05⁽²⁾ المتمم لقانون البلدية 08-90 و الذي أضاف حالة أخرى لأسباب الحل و هي « عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدرا للاختلال في التسيير أو في الإدارة المحلية أو ما يمس بمصالح المواطن و سكينته »⁽³⁾.

و ما يلاحظ هنا هو غموض مفهوم هذه الأسباب فلم يبين المشرع بالضبط طبيعة الاختلاف الخطير بين الأعضاء و لم يحدد أشكال الاختلال في سير المجالس و كيفية المس بمصالح المواطنين فكلها ذات دلالات واسعة مما يمنح للسلطة التنفيذية سلطة تقدير كبيرة جدا في تكييف و تفسير هذه النصوص، و هكذا يبقى المجال مفتوحا لضرب استقلالية هذه المجالس من خلال التعسف في استعمال هذا الشكل من الوصاية، و تظهر نية المشرع واضحة من خلال الأمر 03-05 الذي زاد من غموض هذه النصوص و اتساع نطاق تفسيرها، فرغم أن الأصل في الحل أن يكون منظما بواسطة قانون و في حالة عجز المجالس، إلا أن الغموض الذي يكتنف النصوص المنظمة له يجعل من استقلالية هذه المجالس عرضة للمساس.

2- بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي

لا يختلف الأمر عما هو عليه في المجلس الشعبي البلدي فقد تضمن قانون الولاية لسنة 1969 و كذلك قانون سنة 1990 حل المجلس الشعبي الولائي و إن كان الأول لم يوضح و لم يحصر أسباب الحل⁽⁴⁾، مما يعطي أكثر هيمنة للسلطة التنفيذية عند ممارستها لهذا الحق فإن قانون سنة 1990 و إن

(1) بعد تعديل قانون البلدية في سنة 1981 بموجب القانون 09-81، ج ر، العدد 7 أصبح تجديد المجلس الشعبي البلدي عند إبدال نصف النواب.

(2) ج ر، العدد 50 لسنة 2005.

(3) المادة 1 من الأمر 03-05 المؤرخ في 18/07/2005 المتمم للقانون 08-90 المتعلق بالبلدية، ج ر، العدد 50 لسنة 2005.

(4) أنظر المواد 42، 43 و 44 من الأمر 38-69، المرجع السابق.

كان قد حصر الأسباب إلا أنه منح سلطة تقديرية واسعة في تقدير هذه الأسباب⁽¹⁾، نظرا للمفهوم الواسع و غير المحدد للعبارات المستعملة و هي نفسها المستعملة في حالة المجالس البلدية إضافة إلى كونه لم يشر إلى أجل انتخاب مجلس جديد بل ترك ذلك للسلطة المركزية و بموجب مرسوم يصدر بناء على تقرير من وزير الداخلية⁽²⁾. فكان عليه الأقل أن يحدد مدة زمنية لانتخاب مجلس ولائي جديد كما فعل مع المجالس الشعبية البلدية و المجلس الشعبي الولائي حسب قانون 1969، لا أن يترك ذلك في يد السلطة التنفيذية تستغلها في إطالة العمل بأعضاء معينين مادام لا يوجد نص يقيدها و هو ما يتنافى مع استقلالية الولاية. و تجدر الإشارة انه في ظل حالة الطوارئ زاد مجال اتساع سلطة الحل فصدرت عدة مراسيم تنفيذية تتضمن حل مجالس شعبية بلدية و ولائية تدريجيا⁽³⁾ و هذا تطبيقا للمرسوم الرئاسي المتضمن إعلان عن حالة الطوارئ السابق الذكر فأصبحت السلطة التنفيذية تحوز على صلاحيات واسعة جدا في تكييف و تأويل أسباب الحل التي تراها معرقة للعمل الشرعي للسلطات العمومية (المادة 8 من هذا المرسوم) و قد تم تعويض المجالس المحلة بمندوبيات تنفيذية على مستوى البلديات يتولى الوالي تعيين أعضائها⁽⁴⁾ و هذا ما يجعل الكلام عن استقلالية الجماعات المحلية غير ذي معنى خاصة بعد تمديد العمل بحالة الطوارئ إلى أجل غير محدد⁽⁵⁾.

الفرع الثاني:

الرقابة على الأشخاص (الأعضاء):

هي الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على أعضاء الهيئات المحلية و نظرا لكون هؤلاء الأعضاء منتخبين فإن هذه الرقابة تنقلص لتأخذ صورتين هما الإيقاف و الإقصاء.

الفقرة الأولى : التوقيف المؤقت (الإيقاف)

يشبه التوقيف المؤقت لعضو المجلس الشعبي المحلي حالة التوقيف المؤقت للمجلس ككل و هو حالة تأديبية تمارسها سلطة الوصاية الإدارية على الأعضاء بشكل فردي و يعد ذلك تجميدا لعضوية هؤلاء الأعضاء و الذي من شأنه أن يمس باستقلالية الجماعة المحلية من كونه يصدر من سلطة مركزية أو لا تركيزية، و قد تضمنت نصوص الإدارة المحلية في الجزائر هذا النوع من الوصاية.

أولا : بالنسبة لأعضاء المجالس الشعبية البلدية

تناول المشرع الجزائري من خلال المادة الأولى من القانون 81-09⁽⁶⁾ المعدلة للمادة 92 من

(1) أنظر المادة 44 من القانون 90-09، المرجع السابق، و المعدلة بالمادة الأولى من الأمر 05-04 المؤرخ في 18/07/2005 المتعلق بالولاية، ج ر، العدد 50 لسنة 2005.

(2) المادة 45 من القانون 90-09، المرجع السابق.

(3) بداية من المرسومين التنفيذييين 92-141 و 92-142 المؤرخين في 11/04/1992، المتضمنين حل مجالس شعبية ولائية و مجالس شعبية بلدية، ج ر، العدد 27 لسنة 1992 إلى المرسوم التنفيذي 95-162 الذي تضمن حل باقي المجالس، ج ر، العدد 32 لسنة 1995.

(4) المادة 2 من المرسوم التنفيذي 92-142، المرجع السابق.

(5) المرسوم التشريعي 93-02 المؤرخ في 06/02/1993 المتضمن تمديد حالة الطوارئ، ج ر، العدد 08 لسنة 1993.

(6) القانون 81-09 المؤرخ في 04/07/1981 يعدل و يتم الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية، ج ر، العدد 27 لسنة 1981.

قانون البلدية لسنة 1967 التوقيف المؤقت لعضو المجلس الشعبي البلدي في حالة ارتكاب خطأ جسيم سواء كان إخلالا بمهامه أم مخالفة جزائية تحول دون مواصلة مهامه و هذا لمدة شهر واحد، أما قانون البلدية 08-90 فلم يشر إلى الإخلال بالمهام كسبب لإيقاف العضو المنتخب و أبقى على المتابعة الجزائية فقط⁽¹⁾، و يكون الإيقاف في الحالتين بموجب قرار معلل من الوالي لمدة شهر واحد يمكن أن يمتد إلى ثلاثة أشهر بقرار من وزير الداخلية، أما إذا كان سبب الإيقاف هو متابعة جزائية فيستمر إلى غاية فصل الجهة القضائية المختصة في هذه المتابعة. فالمشرع الجزائري إضافة إلى كونه أعطى سلطة التوقيف لممثلي السلطة المركزية (الوالي و وزير الداخلية) فزّم كثيرا من دور المجلس الشعبي البلدي المنتخب إذ منحه إمكانية إبداء الرأي فقط و لا يُلزم الوالي بالأخذ به و هذا في قانون البلدية 08-90 و هو ما لم يرد في القانون القديم، كما أن السلطة التقديرية لممثلي السلطة المركزية واسعة في تكليف نوع الأخطاء المرتكبة التي تُعد جسيمة، و هي من تُقدر إن كانت التهم المنسوبة إلى العضو المنتخب تتعارض و ممارسة مهامه، فيكون للوالي بمجرد رفع دعوى أو تحريكها أن يوقف العضو حتى ولو صدر رأي المجلس الشعبي البلدي بإمكانية مواصلة هذا العضو لمهامه، لأن تحريك الدعوى لا يعني بالضرورة أن العضو مذنب أو لا يستطيع أداء مهامه⁽²⁾، و لم يشر المشرع إطلاقا إلى الضمانات الممنوحة للعضو المنتخب المعرض للتوقيف. فيظهر من خلال إجراءات و أسباب التوقيف و السلطة صاحبة هذا القرار الامتياز الواضح للسلطة التنفيذية على حساب المجالس الشعبية المنتخبة.

ثانيا : بالنسبة لأعضاء المجالس الشعبية الولائية

على غرار تعرض عضو المجلس الشعبي البلدي للتوقيف المؤقت فإن المشرع الجزائري من خلال قانوني الولاية لسنتي 1969 و 1990 تضمن إمكانية تعرض العضو المنتخب للإيقاف المؤقت عن ممارسة مهامه بالمجلس فقد نصت المادة 19 من قانون الولاية المعدل سنة 1981 على « كل منتخب في مجلس شعبي ولائي يرتكب خطأ جسيما كما هو محدد في النظام الداخلي المنصوص عليه المادة 36 من هذا القانون يمكن توقيفه عن مزاولته مهمته بقرار من وزير الداخلية بعد الاستماع إلى المنتخب المعني و تمكينه من حق الدفاع عن نفسه و يرفع الوالي رأي المجلس مرفقا بملاحظاته إلى وزير الداخلية » في حين أبقى قانون 1990 من خلال المادة 41 منه حالة واحدة للتوقيف المؤقت و هي تعرض العضو المنتخب لمتابعة جزائية لا تسمح له بمتابعة و ممارسة مهامه قانونا فإذا كان قد قلص من الحالات التي تجيز التوقيف⁽³⁾ فإنه لم يعط للمنتخب الموقوف ضمانات للاستماع إليه و تمكينه من

(1) المادة 32 من القانون 08-90، المرجع السابق .

(2) بلعباس بلعباس، المرجع السابق، ص. 138.

(3) بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص ص، 132-133.

حق الدفاع عن نفسه رغم أن التوقيف يكون بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي عكس ما كان عليه الحال في قانون 1981 الذي كان فيه رأي المجلس استشاري فقط للوالي، الذي يقر بحالة التوقيف ويرفعها إلى وزير الداخلية مشفوعة برأيه و في كل الحالات يبقى وزير الداخلية كجهة وصائية مركزية يتمتع بسلطة اتخاذ قرار التوقيف لعضو المجلس الشعبي الولائي .

الفقرة الثانية : الإقصاء (التوقيف النهائي)

إقصاء العضو المنتخب هو إجراء عقابي تأديبي يهدف إلى إسقاط كلي و نهائي للعضوية و هو إجراء خطير عالجه المشرع الجزائري في قوانين البلدية و الولاية .

أولا : بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية

تناول المشرع الجزائري إقصاء العضو المنتخب في قانون البلدية لسنة 1967 في المادة 92 منه، و في المادة 62 مكرر من تعديل 1981 و الملاحظ أن المشرع ربط الإقصاء بأفعال طارئة يرتكبها العضو المنتخب بعد انتخابه. أما قانون البلدية لسنة 1990 ومن خلال نص المادة 33 منه فقد ربط إقصاء النائب البلدي بالتوقيف المؤقت الذي تضمنته أحكام المادة 32 فإن صدر قرار الإدانة من المحكمة في حق العضو المتابع جزائيا فإن آثاره تمتد إلى ممارسة مهامه، و بالتالي أزال الغموض الذي كان سائدا في ظل قانون 1967 حول تكييف الأفعال الطارئة التي يرتكبها العضو و التي تؤدي إلى إقصائه و حصر ذلك فقط في حالة الإدانة الجزائية، و أن قرار الإقالة أصبح يصدر كتحصيل حاصل بعد أن منح المشرع للمجلس الشعبي البلدي صلاحية إعلان الإقصاء⁽¹⁾، بعدما كان يتم بموجب مرسوم بعد أن يرفع الوالي رأي المجلس مرفوقا برأيه⁽²⁾ إلى وزير الداخلية، و كأن المشرع أراد أن يخفف من شدة هذا النوع من الوصاية لكن هذا لم يدم طويلا حتى صدر المرسوم الرئاسي 92-44 المتضمن حالة الطوارئ و المرسوم التنفيذي 92-143⁽³⁾ المتعلق بتوقيف أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية، فاستعادت السلطة الوصائية هيمنتها على عملية توقيف عضوية المنتخبين بهذه المجالس⁽⁴⁾ و أصبحت السلطة التقديرية واسعة للوالي في تقدير الحالات التي تستوجب الإيقاف النهائي للأعضاء المنتخبين.

ثانيا بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية

يكون العضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي عرضة للإقصاء و إنهاء عضويته، من خلال ما أكده المشرع الجزائري في قوانين الولاية إذ نصت المادة 19 من الأمر 69-38 على : « إن كل عضو في المجلس الشعبي للولاية يصبح لسبب حاصل أو مكتشف بعد انتخابه في حالة لا تمكنه من التمتع بالثقة اللازمة لممارسة نيابته يمكن أن يعلن بموجب مرسوم فصله عن المجلس الشعبي

(1) المادة 33 من القانون 90-08، المرجع السابق .

(2) المادة 92 مكرر من القانون 81-09، المرجع السابق .

(3) ج ر، العدد 27 لسنة 1992.

(4) نصت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 92-143 على : يصدر الوالي المختص إقليميا بقرار، توقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية و المجالس الشعبية البلدية عملا بأحكام المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 92/44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ

للولاية ...” و تضمن تعديل قانون الولاية لسنة 1981 ضرورة اجتماع المجلس الشعبي الولائي لإبداء الرأي لطلب الإقصاء الذي يصدر من الحكومة أو باسم الحزب أو باسم الأعضاء أنفسهم. و مما يلاحظ أن المشرع لم يحدد بوضوح الحالات التي تجعل من العضو في حالة لا تمكنه من ممارسة عهده النيابة زيادة على أن رأي المجلس غير ملزم لوزير الداخلية.

أما قانون الولاية 09-90 فقد خفف من هذه الهيمنة بحصره لأسباب الإقصاء في تعرض عضو المجلس الشعبي الولائي لإدانة جزائية تسلبه أهلية الانتخاب⁽¹⁾، إلا أنه لم يحدد الجهة التي تثبت الإقصاء ذلك أن المادة 38 تعرضت فقط إلى الاختصاص بإثبات قرار الاستخلاف حينما أسندته إلى المجلس الشعبي الولائي و هي ثغرة يجب سدها . كما أن صدور قانون حالة الطوارئ وسع هو الآخر من شدة هذا النوع من الوصاية على غرار ما تتعرض له المجالس الشعبية البلدية⁽²⁾ .

و هكذا فإن الإقصاء شكل من أشكال الوصاية المشددة على أعضاء المجالس المحلية مما يؤثر على استقلاليتها في ظل سلطة الوصاية بممارسة هذا النوع من الرقابة و عدم إعطاء العضو الحق في تقديم طعن أو رفع دعوى ضد الجهات الوصية في مدى شرعية أو عدم شرعية الإقصاء، لذلك نرى أن يكون كعقوبة تكميلية أو تبعية في حق العضو المدان جزائيا تدعيما للاستقلالية من كون الجهة القضائية هي من تكون وراء هذا الإقصاء، أو أن يصبح من اختصاص القضاء الإداري .

الفقرة الثالثة : الإقالة

الإقالة شكل من أشكال الرقابة الوصائية على أعضاء المجالس الشعبية المحلية عالجاها المشرع الجزائري في قوانين البلدية و الولاية.

أولا : في قوانين البلدية

بموجب المادة 55 من الأمر 24-67 يقال العضو بعد انتخابه عندما تعثره حالات التنافي أو عدم القابلية للانتخاب و قد أضافت المادة 90 من القانون نفسه حالة أخرى للإقالة و هي تغيب العضو المنتخب عن ثلاثة اجتماعات متتالية دون تقديم عذر مقبول فيجوز للوالي (عامل العمالة) التصريح بإقالته إلا إذا طعن في القرار أمام المحكمة المختصة خلال عشرة أيام من تبليغه في حين أن القانون 08-90 اكتفى بالحالة الأولى فقط أي حالة التنافي و عدم القابلية للانتخاب و منح للوالي حق إصدار قرار الإقالة⁽³⁾ و لم يقدم أي ضمانات قانونية للمنتخب المعرض للإقالة عكس القانون السابق و كأن المشرع شدد هذا الشكل من الوصاية كما أن حالات التنافي لم يحددها المشرع في القانون فقد يكون المرجع لذلك هو قانون الانتخاب⁽⁴⁾ . و مما سبق ذكره فإن إبقاء إقرار إقالة أعضاء المجالس الشعبية البلدية من صلاحيات الوالي هو إجراء يشوه النظام الإداري اللامركزي و كان من المفروض أن

(1) أنظر المادة 42 من القانون 09-90، المرجع السابق .

(2) أنظر المادة 08 من المرسوم الرئاسي 44-92، المرجع السابق، و المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 143-92، المرجع السابق.

(3) أنظر المادة 31 من القانون 08-90، المرجع السابق.

(4) مقطف خيرة، المرجع السابق، ص. 210.

تكون الجهة الوحيدة التي يمكنها إقالة عضو منتخب هي القضاء⁽¹⁾.

ثانيا : في قوانين الولاية

أكد المشرع من خلال قانون الولاية لسنة 1969 على إقالة كل عضو أصبح بعد انتخابه في حالة التعارض للانتخاب أو عدم القابلية له من خلال المادة 17، أو عندما يصبح فاقدا للأهلية بسبب فقدان صفة الناخب و لم يقدم استقالته بعد شهر واحد، و في هذه الحالة يعتبر مستقيلا بموجب قرار من وزير الداخلية⁽²⁾ و أضافت المادة 37 حالة التغيب عن دورتين متتاليتين دون عذر مشروع . أما قانون الولاية لسنة 1990 فقد خفف قليلا من شدة هذه الوصاية بحصرها في حالي عدم القابلية للانتخاب و التنافي المنصوص عليهما قانونا حيث يعتبر من تعثره هذه الحالات مستقيلا فورا و بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي الذي عليه أن يعلم الوالي عن طرق رئيسه، و إذا قضى بذلك يعلم وزير الداخلية الذي يعلن عن قرار الاستقالة⁽³⁾. و مما يعاب هنا هو قلة الضمانات الممنوحة للمنتخب المقال فكان من الأولى أن يلجأ الوالي أو وزير الداخلية إذا رأى توفر هذه الحالات إلى القضاء من اجل إثباتها أولا عن طريق حكم بالإقالة حتى لا تنفرد الوصاية بهذه السلطة.

الفرع الثالث :

الوصاية على الأعمال:

الوصاية على الأعمال من اخطر أنواع الوصاية التي تباشرها السلطة التنفيذية و التي تحد من استقلالية الجماعة المحلية و أكثرها استعمالا، إذ من شأنها أن تهدر و تمس الطابع اللامركزي لهذه الجماعة⁽⁴⁾ نظرا لتمتع السلطة التنفيذية بجملة من السلطات تجعلها ليست شريكا فقط للجماعة المحلية في تسيير شؤونها و إنما أيضا في مركز أقوى من المجالس المعنية⁽⁵⁾ و يظهر ذلك من خلال سلطة التصديق، الإلغاء و الحلول .

الفقرة الأولى : التصديق

سلطة التصديق هي إحدى الكيفيات للتدخل في الشؤون المحلية و هي شبيهة بالرخصة المسبقة التي تجعل من المجالس الشعبية المحلية لا تتحرك إلا عندما تشعر مسبقا بموافقة السلطة الوصية و بذلك يكون التصديق كحق فيتو شبه مطلق يؤدي إلى ما يسمى بالإدارة المشتركة للشؤون المحلية بين الهيئات المحلية و السلطة المركزية⁽⁶⁾، و يُعرف التصديق كذلك بأنه إجراء بمقتضاه يجوز لجهة الوصاية أن تقرر بأن عملا معيناً صادرا عن جهة إدارية لا مركزية يمكن أن يوضع موضع التنفيذ⁽⁷⁾ و بهذا فإن التصديق كعمل قانوني صادر عن السلطة المركزية يجعل من حرية التصرف

(1) بلعباس بلعباس، المرجع السابق، ص. 138.

(2) المادة 18 من الأمر 38-69، المرجع السابق .

(3) المادة 40 من القانون 09-90، المرجع السابق، و كذلك بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص. 133-134.

(4) بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص. 24.

(5) و (6) شيهوب مسعود، المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة، المرجع السابق، ص. 48.

(7) صالح فؤاد، المرجع السابق، ص. 108.

و اتخاذ القرار للهيئات المحلية مقيدا، و كأن الهيئات اللامركزية المحلية تتمتع بأهلية ناقصة و بالتالي البقاء في حالة تبعية، رغم أن هناك اتجاه يعتبر أن التصديق لا ينفي على التصرف الذي تقوم به الهيئة المحلية أنه صادر عنها من كونه إجراء قانوني لاحق لا يضيف شيئا إلى قرار الهيئة المحلية و لا يمكن تعديله لا بالزيادة و لا بالنقصان⁽¹⁾ فهو يبقى مجرد شرط للتنفيذ لا غير. و بالنسبة للمشرع الجزائري فقد اقر بسلطة التصديق لممثلي السلطة المركزية على أعمال المجالس المحلية المنتخبة.

أولا : تصديق الوالي على مداوالات المجالس الشعبية البلدية

منح المشرع من خلال قوانين البلدية للوالي سلطة واسعة في مجال التصديق على أعمال المجلس الشعبي البلدي

1- بالنسبة للأمر 24-67 :

توسع المشرع في مواضيع المداوالات التي يجب أن يصادق عليها الوالي مسبقا و صراحة حتى تكون قابلة للتنفيذ و تشمل الميزانيات و الحسابات و كل ما يؤسس أو يلغي أو يعدل من الضرائب و الأداءات و الرسوم، نقل الملكية و الأملاك و المبادلات العقارية و القروض، الموظفين و أجورهم و الهبات و الوصايا بالإضافة إلى محاضر المزايدات و المناقصات⁽²⁾، علما أنه إذا لم يصادق عليها الوالي و لم يصدر بشأنها قراره خلال 30 يوما من تاريخ رفعها تعتبر مصادقا عليها، كما يجوز للمجلس الشعبي البلدي عند رفض الوالي المصادقة على المداولة أن يطلبها من وزير الداخلية أما بقية المداوالات فتتخذ دون الحاجة لموافقة السلطة الوصية بعد مضي 20 يوما من إيداعها في الولاية .

2- بالنسبة للقانون 08-90 :

قلص هذا القانون من مواضيع المداوالات التي يجب عرضها على الوالي للمصادقة المسبقة و الصريحة قبل تنفيذها و هي الميزانيات و الحسابات، إحداث مصالح و مؤسسات عمومية بلدية⁽³⁾ . و كأن المشرع أراد أن يمنح أكثر استقلالية للجماعات المحلية⁽⁴⁾، و أبقى على مدة 30 يوما لتصبح المداولة نافذة إذا لم يصدر الوالي قرارا بشأنها حسب المادة 43 من هذا القانون، أما المداوالات الأخرى فبقيت على حالها مثلما كانت عليه في الأمر 24-67 .

ثانيا : تصديق وزير الداخلية على مداوالات المجالس الشعبية الولائية

على غرار مداوالات المجالس الشعبية البلدية فإن المشرع الجزائري أقر بضرورة إحالة بعض أنواع مداوالات المجالس الشعبية الولائية إلى السلطة الوصية للمصادقة عليها حتى تصبح نافذة.

(1) انظر صالح فؤاد، المرجع السابق، ص. 11. و عوابدي عمار، مبدأ تدرج السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص. 143.

(2) أنظر المادة 107 من الأمر 24-67، المرجع السابق.

(3) المادة 42 من القانون 08-90، المرجع السابق .

(4) سرعان ما تم التراجع عن هذا بعد صدور المرسوم التنفيذي 94-215 المرجع السابق الذي وسع من مواضيع المداوالات التي يجب أن يصادق عليها الوالي أو حتى رئيس الدائرة و أعاد الوضع إلى ما كان عليه في الأمر 24-67 و هو ما يؤكد النية في عدم المنح استقلالية للجماعات المحلية و الغريب في الأمر أن تحديد هذه المواضيع و حصرها تم بموجب قانون بينما توسيعها لتشمل ...

1- بالنسبة للأمر 38-69 :

تضمنت المادة 56 من هذا الأمر ضرورة إحالة المداوالات التي تشمل الميزانيات و الحسابات و القروض و المناقلات و شراء العقارات إلى وزير الداخلية للمصادقة عليها حتى تصبح نافذة، و المداوالات التي تشمل الضرائب و الرسوم و أجور الموظفين في الولاية إضافة إلى إحداث المصالح و المؤسسات أو المقاولات العمومية فلا تصبح نافذة إلا بموجب قرار من وزير الداخلية و الوزير أو الوزراء المعنيين⁽¹⁾، و في الحالتين السابقتين تصبح هذه المداوالات قابلة للتنفيذ بقوة القانون إذا لم يصدر أي قرار بشأنها بعد شهرين من إغلاق دورة المجلس التي صدرت خلالها هذه المداوالات حسب المادة 58 من هذا الأمر، أما بقية المداوالات فيمكن للوالي أن يطلب إلغائها في مدة 15 يوما من نهاية الدورة .

3- بالنسبة للقانون 09-90 :

خفف هذا القانون و قلص من مواضيع المداوالات التي تخضع للمصادقة مقارنة بأمر 69 حيث أصبحت القروض، شراء العقارات، المداوالات المتعلقة بالرسوم و الضرائب و أجور موظفي الولاية لا تخضع للمصادقة⁽²⁾، مما يُظهر إرادة المشرع في إدخال بعض المرونة فيما يخص المصادقة على أعمال المجلس الشعبي الولائي.

الفقرة الثانية : الإلغاء أو الإبطال

الإلغاء حق للسلطة المركزية بمقتضاه يمكن لجهة الوصاية الإدارية أن تُزيل أو تُعدم قرارات صادرة عن جماعة محلية عندما ترى أنها تخالف قاعدة قانونية و دون اللجوء إلى القضاء، هذا الحق يؤكد سمو السلطة المركزية على السلطة المحلية حتى عندما يتعلق الأمر بشؤون محلية⁽³⁾، و يكون هذا الإلغاء بالنسبة للقرارات التي لا يتوقف نفاذها على تصديق السلطة التنفيذية. علما أن هذا الحق لا تتمتع به السلطة المركزية في إنجلترا، و في فرنسا بعد صدور القانون 82-213 حيث لها أن تطعن عن طريق ممثلها في قرارات المجالس المحلية أمام القضاء حتى تحافظ على استقلالية هذه المجالس. و بالنسبة للتنظيم الإداري الجزائري فإن قرارات الهيئات المحلية يمكن أن تكون عرضة لإلغائها حسب قوانين البلدية و الولاية.

أولا : إلغاء مداوالات المجالس الشعبية البلدية

أكد كل من قانوني البلدية لسنتي 1967 و 1990 على حق السلطة التنفيذية في إلغاء بعض المداوالات.

... مواضيع أخرى جاء بموجب مرسوم وهو ما يشكل اعتداء صارخا على مبدأ تدرج القواعد القانونية لأن القانون لا يعدل إلا بقانون أو بقاعدة أعلى منه .

(1) المادة 57 من الأمر 38-69، المرجع السابق .

(2) المادة 50 من القانون 09-90 و كذلك لباد ناصر، المرجع السابق، ص. 159.

(3) شيهوب مسعود، المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة، المرجع السابق، ص. 49. و كذلك بكر القباني، المرجع السابق، ص. 164.

1- في الأمر 24-67 :

خصص هذا الأمر خمس مواد⁽¹⁾ كاملة ترتبط بالإلغاء و الإبطال، حيث تكون المداوالات المخالفة لقانون أو مرسوم ملغاة بحكم القانون إضافة إلى المداوالات التي تجري خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي، و يصرح الوالي ببطلان هذه المداوالات بموجب قرار معلل كما أن المداوالات التي يشارك فيها أعضاء لهم مصلحة مباشرة أو غير مباشرة بموضوعها تكون قابلة للإبطال من طرف الوالي، كما يمكنه أن يبطل كل قرار صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي بشأن تنفيذ المداوالات إذا رأى أنه مخالف للقانون، و يسوغ له إيقاف تنفيذه مؤقتا إذا كان مخلا بالنظام العام و تنحصر سلطة تقدير ذلك للوالي وحده.

2- في القانون 08-90 :

تضمنت نصوص هذا القانون إلغاء مداوالات و قرارات البلدية من خلال المواد 44، 45 و 46 إذ تكون باطلة بحكم القانون : المداوالات التي تتناول موضوعا خارجا عن اختصاص المجلس الشعبي البلدي، المداوالات المخالفة للأحكام الدستورية و القوانين و التنظيمات، و المداوالات التي تجري خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي، و يكون الإبطال بموجب قرار معلل يصدره الوالي كما يمكنه أن يلغي كل مداولة شارك فيها أعضاء من المجلس الشعبي البلدي لهم مصلحة شخصية مباشرة أو غير مباشرة فيها، و هذا خلال شهر من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية. وهكذا فإن تكريس قوانين البلدية لسلطة الوالي كهيئة لا تركيزية في إبطال و إلغاء مداوالات المجالس الشعبية البلدية إجراء خطير يهدم المداولة و يعدمها فكان من الأولى أن يتدخل و يحيلها إلى القضاء من أجل إبطالها تديما للامركزية و استقلالية المجلس الشعبي البلدي.

ثانيا : إلغاء مداوالات المجالس الشعبية الولائية

أكدت قوانين الولاية على اختصاص وزير الداخلية بإلغاء مداوالات المجالس الشعبية الولائية و هذا بموجب قرار مسبب.

1- في الأمر 38-69

أقر المشرع من خلال هذا الأمر بسلطة وزير الداخلية في إبطال المداوالات التي تتضمن موضوعا خارجا عن اختصاص المجلس الشعبي الولائي أو التي تخالف قانونا أو مرسوما بعد أن يعلمه الوالي بذلك⁽²⁾ و يكون هذا البطلان بحكم القانون، أما المداوالات التي يشترك فيها أعضاء من المجلس معنيون بموضوع المداولة باسمهم الشخصي أو كوكلاء فتكون قابلة للإلغاء⁽³⁾، حيث يمكن للوالي أن يطلب إلغاءها خلال 15 يوما الموالية لاختتام دورة المجلس الشعبي الولائي.

2- في القانون 09-90

تعتبر باطلة بطلانا مطلقا و بحكم القانون المداوالات التي أوردتها المادة 51 من هذا القانون إذ

(1) المواد 102، 103، 104، 105 و المادة 131 من الأمر 24-67 .

(2) أنظر المواد 59، 61 من الأمر 38-69، المرجع السابق.

(3) المادة 60 من الأمر 38-69، المرجع السابق.

تعتبر غير قانونية أو باطلة كل مداولة يتخذها المجلس الشعبي الولائي إذا ما كانت متجاوزة و خارجة عن صلاحياته، أو إذا خالفت التشريع المعمول به أو أجريت خارج الاجتماعات القانونية للمجلس، يعلن وزير الداخلية بقرار مسبب هذا البطلان. في حين تكون عرضة للإبطال كل مداولة شارك فيها أعضاء من المجلس الشعبي الولائي لهم علاقة بموضوع المداولة حسب المادة 52، و للوالي أن يطلب الإلغاء خلال 15 يوما من إشهار المداولة. و هكذا يبرز امتياز وزير الداخلية على المجلس الشعبي الولائي فهو الذي يقرر عدم مشروعية المداولة رغم أنه ليس جهة قضائية، في حين يكون للمجلس حق اللجوء إلى الجهة القضائية المختصة للطعن بالإلغاء في قرارات وزير الداخلية عن طريق رئيس المجلس الشعبي الولائي و هذا لا يعد كافيا لاستقلالية المجلس فكان من الأحرى أن يكون الإلغاء بموجب قرار يصدر عن الجهة القضائية بطلب من الوالي أو وزير الداخلية.

الفقرة الثالثة : الحلول

الحلول هو تخويل قانوني للجهة الوصائية لتقوم مقام الجهة اللامركزية، و تعد هذه الصورة من أشد صور الرقابة الإدارية مقارنة بأشكال الرقابة الأخرى⁽¹⁾، إذ تصبح الإدارة المركزية الأداة الحقيقية للسلطة و أن اختصاص هذه السلطة المركزية لا يُعد اختصاصا عاما بل هو اختصاص استثنائي يستمد من نص قانوني و يقيدده المشرع بجملة من الشروط فلا يكون إلا في حالة امتناع الهيئة اللامركزية عن أداء المهام المسندة إليها أو إهمالها لها، و هو إجراء تلجأ إليه السلطة الوصية لضمان سير المرافق العامة بعد توجيه اعدارات قانونية للهيئة المحلية، و قد عالج المشرع الجزائري حلول ممثلي السلطة المركزية محل الهيئات المحلية المنتخبة في قوانين البلدية و الولائية بالشكل الآتي:

أولا : حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي

منح المشرع الجزائري للوالي في مختلف قوانين البلدية حق الحلول محل المجلس الشعبي البلدي للقيام بتصرفات و أعمال هي أصلا من اختصاصات المجلس و رئيسه.

1- في الأمر 24-67 :

- خصص هذا القانون ستة مواد كاملة لمعالجة حالات الحلول⁽²⁾ و هذه الحالات هي :
- رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو إهماله القيام بإجراءات مفروضة عليه بمقتضى القوانين.
 - عندما يكون النظام و سلامة الأشخاص و الأموال العمومية مهددة بصورة خطيرة.
 - تعديل النفقات و المداخل المقيدة في الميزانية.
 - ضبط الميزانية عندما يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي و تكون غير متوازنة و هذا بعد إرجاعها له و تصويته عليها مجددا بدون توازن.
 - التدخل لإزالة عجز تبين عند تنفيذ الميزانية و لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي التدابير اللازمة لإزالته.

(1) حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص. 24.

(2) أنظر المواد 233، 234، 250، 249، 251، 271 من الأمر 24-67، المرجع السابق.

- عندما لا يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي حوالات الصرف و هذا بعد إعداره .
و في كل الحالات السابقة يتدخل الوالي و يحل محل المجلس الشعبي البلدي أو محل رئيسه إلا
أن هذا القانون وقع في الكثير من التجاوزات التي تتعارض مع استقلالية البلدية كجماعة محلية
كإهمال الإنذار كشرط سابق على عملية الحلول في المادتين 233 و 234 فيظهر أن المشرع أخذ
برقابة الحلول لعدم الملائمة و لعدم المشروعية، و هو ما يتنافى مع لامركزية الجماعات المحلية
إضافة لكون المشرع لم يول أي اهتمام للأخطار التي تنتج عن عملية الحلول.
2- في قانون البلدية 08-90 :

خصص المشرع في هذا القانون ستة مواد كاملة للحلول فقد أقر بحلول الوالي محل رئيس
المجلس الشعبي البلدي في اتخاذ الإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن و السلامة و عند رفض
أو إهمال رئيس المجلس الشعبي البلدي اتخاذ القرارات المفروضة عليه و هذا بعد إنذاره⁽¹⁾. أما بقية
حالات الحلول فترتبط بميزانية البلدية حيث يتولى الوالي تسجيل النفقات الإجبارية التي لم يصوت
عليها المجلس الشعبي البلدي و دون إعدار أو إنذار للمجلس إضافة إلى تولي الوالي الضبط التلقائي
للميزانية غير المتوازنة و هذا بعد طرحها من جديد للتداول من طرف المجلس الشعبي البلدي و تبقى
غير متوازنة. و كذلك يتخذ الوالي جميع التدابير التي من شأنها امتصاص و تأمين التوازن الدقيق
للميزانية و امتصاص العجز الذي يُكتشف عند تنفيذها⁽²⁾، إضافة إلى الإذن بالنفقات اللازمة حسب
المادة 171 من هذا القانون.

ثانيا : حلول وزير الداخلية محل المجلس الشعبي الولائي

الصورة الغالبة للحول في قوانين الولاية تكون في عملية توازن الميزانية و إدراج المصاريف
الإلزامية حيث تتدخل السلطة الوصية فتدرج بنفسها النفقات الإلزامية أو تضبط هذه الميزانية إذا لم
تكن متوازنة⁽³⁾ من خلال قانوني الولاية لسنتي 1969 و 1990.

1- في الأمر 38-69:

منح هذا الأمر لوزير الداخلية سلطة ضبط ميزانية الولاية بعد أخذ رأي الوزير المكلف بالمالية
في غياب كلي لدور المجلس الشعبي الولائي المنتخب (المادة 104) كما منح المشرع من خلال هذا
الأمر لوزير الداخلية الحق في اتخاذ التدابير الضرورية لاستدراك أي عجز يظهر أثناء تنفيذها
و إعطاء الإذن بإزالة هذا العجز⁽⁴⁾.

2- في القانون 09-90:

عالج قانون الولاية لسنة 1990 نظام الحلول فأقر بسلطة وزير الداخلية في أن يحل محل

(1) أنظر المواد 81، 82 و 83 من القانون 08-90، المرجع السابق.

(2) أنظر المواد 154، 155، 156 من القانون 08-90، المرجع السابق.

(3) شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص. 212.

(4) أنظر المادة 105 من الأمر 38-69، المرجع السابق.

المجلس الشعبي الولائي عندما يرفض هذا الأخير أخذ القرارات التي يلزمه بها القانون فباعتبار وزير الداخلية سلطة مكلفة بضبط الميزانية يحق له أن يسجل تلقائيا النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي، و قد نصت المادة 141 على : « يمكن للسلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية أن تسجل تلقائيا النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي في ميزانية الولاية طبقا للتشريعات السارية المفعول » .

أما في حالة ظهور عجز أثناء تنفيذ الميزانية و تخلف المجلس الشعبي الولائي عن اتخاذ الإجراءات و التدابير اللازمة لاستدراكه يتولى وزير الداخلية و الوزير المكلف بالمالية أخذ الإجراءات و التدابير و إعطاء الإذن بإزالة العجز (المادة 146) . و كان من الأولى للمشرع على الأقل أن ينص على ضرورة توجيه إعداد للمجلس الشعبي الولائي قبل أن يتم الحلول .

و هكذا تمارس سلطة الوصاية رقابة واسعة على الميزانية في مرحلة الإعداد و أثناء التنفيذ المصحوب بعجز مما يجعلنا أمام أسلوب عدم التركيز الإداري أو سلطة رئاسية حقيقية⁽¹⁾ .

و عموما فإن المشرع من خلال النصوص السابقة أقر برقابة صارمة و واسعة مستوحاة من النموذج التقليدي الفرنسي للرقابة و التي تشمل الأشخاص و الأعمال و المجالس المحلية ككل فتصبح تبعية الجماعات المحلية للسلطة المركزية أمرا واقعا و مسلما به من خلال هذه الرقابة الواسعة .

و تتكرس هذه التبعية أكثر من خلال تبعية الجماعات المحلية ماليا للسلطة المركزية و هذا ما سنبينه في المبحث الآتي .

(1) شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص. 213.

المبحث الثاني:

التبعية المالية:

إذا كانت اللامركزية الإدارية تهدف إلى منح حرية و استقلالية للجماعات المحلية من خلال الاعتراف لممثليها المنتخبين بتولي إدارة و تسير المصالح و الشؤون المحلية، و التمتع بسلطة اتخاذ القرارات أثناء ممارستهم لاختصاصاتهم، فيجب أن يستتبع ذلك توفر الموارد المالية الذاتية و اللازمة لممارسة هذه الاختصاصات و الذي يجعل من الهيئات المحلية مستقلة ماليا عن السلطة المركزية.

و إذا كانت الوصاية الإدارية المشددة على الجماعات المحلية تشكل عامل كبح لاستقلالية هذه الجماعات و تجعلها في حالة تبعية إدارية دائمة، فإن قضية التمويل المحلي الذاتي المستقل للجماعات المحلية يعد من أكبر الرهانات التي تواجه كل أنظمة الإدارة المحلية و من بينها نظام الإدارة المحلية في الجزائر فمبدأ الاستقلالية يقضي بحتمية أن تكون موارد و مصادر التمويل المحلي الذاتية مستقلة و محلية لضمان تحقيق أهداف اللامركزية الإدارية.

و على النقيض من ذلك فإن مشكلة التمويل المحلي و الموارد المحلية هي المشكلة المتجسدة في ضعف و انعدام الموارد المالية المحلية بصورة تجعل المجالس المحلية مشلولة و عاجزة عن الاضطلاع بوظائفها و مهامها بما يحقق الأهداف السياسية و الاقتصادية و الإدارية التي تبرر وجود هذه المجالس و بالتالي ترهن استقلاليتهما عن السلطة المركزية ذلك أن الاستقلال المالي لا يعني مجرد وجود ميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة بل ضرورة أن تكون مصادر تمويل هذه الميزانية محلية كذلك، و المشرع الجزائري رغم نصه في مختلف قوانين الإدارة المحلية على الاستقلال المالي للجماعات المحلية إلا أن تجسيد ذلك بقي بعيد المنال في ظل التبعية المالية لهذه الجماعات للسلطة المركزية و هي موضوع هذا المبحث و التي سنعالجها من خلال عرضنا لأهم الموارد المالية للجماعات المحلية (**المطلب الأول**) و الذي من خلاله نتعرف على أهم مصادر التمويل و التي تمكننا من استخلاص عدم نجاعة عملية التمويل المحلي (**المطلب الثاني**)، مع الإشارة إلى أن الاستقلال المالي للجماعات المحلية في الجزائر لم تعرف النصوص المعالجة له تغيرا و تحولا معتبرا رغم الإصلاحات الجبائية و التحول السياسي و الاقتصادي الذي عرفته البلاد، لذلك لم نميز في هذه الدراسة بين مرحلة ما قبل هذا التحول و ما بعده.

المطلب الأول:

الموارد المالية للجماعات المحلية:

إن اتساع مجال الاختصاصات المحلية من أجل تلبية الاحتياجات المتعددة و المتزايدة لسكان الجماعة المحلية و إشباعها يتطلب وجود موارد مالية تدعم بها الميزانية المحلية حتى تتمكن هذه الجماعة من ممارسة اختصاصاتها و تلبية هذه الاحتياجات عن طريق إنفاق الأموال على مشروعات تهم جمهور الأفراد المنتفعين بها، فالقدرة على القيام بهذه الاختصاصات و تدعيم اللامركزية الإدارية يعتمد أساسا على الموارد المالية المتاحة لها⁽¹⁾، فتوفرها على قدر كاف من هذه الموارد يقوي و يفعل دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، و بالنسبة للجزائر فإن الجماعات المحلية تتمتع بوسائل مالية متعددة و التي من خلال دراستنا لها ستظهر الإمكانيات المالية الحقيقية لها و مدى قدرتها على الاضطلاع بالمهام و الصلاحيات الكبيرة المخولة لها بعيدا عن سيطرة و هيمنة السلطة المركزية، هذه الوسائل تتمثل في الموارد المالية للجماعات المحلية و التي من خلالها تتبين التبعية المالية الكبيرة التي تعاني منها الجماعات المحلية للسلطة المركزية، و ارتأينا في دراستنا للموارد المالية للجماعات المحلية تقسيمها إلى موارد جبائية (الفرع الأول) و موارد غير جبائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

الموارد الجبائية:

تعتمد الجماعات المحلية في تمويل نفقاتها و تلبية مختلف الأعباء المحلية في جزء منها على الموارد الجبائية التي لها أهمية كبيرة في تحديد استقلاليتها المالية بعيدا عن السلطة المركزية نظرا لما تتميز به الموارد الجبائية من تنوع و استقرار مقارنة بالموارد الأخرى⁽²⁾، و بالنسبة للجزائر فإن المشرع الجزائري قد أقر في الكثير من نصوصه بحق الجماعات المحلية في عائدات و محصول الجباية المحلية بشكل جزئي أو كلي حسب طبيعة هذه العائدات و هو ما سنتناوله بالدراسة حتى يتم توضيح الفوارق الموجودة في توزيع و نسب تحصيل هذه الموارد بين الدولة و الجماعات المحلية.

الفقرة الأولى: الموارد الجبائية المخصصة كليا للجماعات المحلية:

الموارد الجبائية المخصصة كليا للجماعات المحلية تتشكل من مداخيل الضرائب و الحقوق و الرسوم التي تعود حصيلتها الإجمالية مباشرة إلى الجماعات المحلية ولايات و بلديات أو بطريقة غير مباشرة من خلال الجزء المخصص لصندوق المشترك للجماعات المحلية و تتكون أهمها مما يأتي:

(1) محمد أنس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص. 25.

(2) عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية مداه و إمكانيات تطوره، مذكرة ماجستير في الحقوق، إدارة و مالية، جامعة الجزائر، 2003، ص. 08.

أولاً: الرسم على النشاط المهني (T.A.P)

أحدث الرسم على النشاط المهني بموجب المادة 21 من الأمر رقم 95-27 المتضمن قانون المالية لسنة 1996⁽¹⁾ و حل محل الرسم على النشاط الصناعي و التجاري و الرسم على النشاط غير التجاري، و يطبق هذا الرسم على المكلفين بالضريبة الذين يزاولون نشاطات تجارية أو صناعية أو الذين يمارسون نشاطا غير تجاري و هذا في المكان الذي يتواجد به مقر المؤسسة بالنسبة للشركات و مكان ممارسة المهنة بالنسبة للأشخاص⁽²⁾، و يُحصل بنسبة 2 % من رقم الأعمال يتم توزيع عائداته بالنسب التالية⁽³⁾:

- الولاية : 0.59 %.

- البلدية : 1.30 %.

- الصندوق المشترك للجماعات المحلية : 0.11 %

و يعتبر هذا الرسم من أهم الموارد الجبائية للجماعات المحلية حيث وفر دخلا بـ 47.240 مليار دينار سنة 2002 و هو ما يمثل نسبة 50.72 % من مجموع المداخل الجبائية⁽⁴⁾.

ثانياً : الدفع الجزافي (V.F)

تخضع المبالغ المدفوعة لقاء المُرتبات و الأجور و التعويضات و العلاوات لدفع جزافي يقع على عاتق الأشخاص الطبيعية و المعنوية و الهيئات المقيمة بالجزائر أو التي تمارس نشاطها بها⁽⁵⁾، و عليه فإن هذا الرسم يتولى دفعه صاحب العمل و قد كان حاصله يوزع بين الدولة و الجماعات المحلية قبل صدور قانون المالية لسنة 1986 حيث أصبح يخصص كلية إلى الجماعات المحلية و يوزع كما يأتي :

- البلديات : 30 %.

- الصندوق المشترك للجماعات المحلية : 70 % .

و رغم ما تمثله عائدات هذه الضريبة من أهمية بالنسبة لمالية الجماعات المحلية إذ بلغت سنة 2002 القيمة 23,127 مليار دينار⁽⁶⁾ بنسبة 24,83 % من مداخلها الجبائية، إلا أن نسبة هذه

(1) ج ر، العدد 82 لسنة 1995 .

(2) المواد 217 ، 218 ، 219 و 232 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة ، الصادر عن وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، نشرة 2005.

(3) المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة لسنة 2005، المادة 6 من قانون المالية التكميلي لسنة 2001 و قبله كانت النسبة تحدد بـ 2,55 % يعود منها 0,75 % للولاية و 1.66 % للبلدية و 0.14 % للصندوق المشترك للجماعات المحلية بموجب المادة 21 من قانون المالية لسنة 1996، و قد رفعت المادة 8 من الأمر 08-02 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، ج ر ، العدد 42 النسبة إلى 3 % فيما يخص رقم الأعمال الناتج عن نقل المحروقات بالأنابيب .

(4) المصدر: وزارة المالية- المديرية العامة للضرائب.

(5) أنظر المادة 208 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، المرجع السابق.

(6) المصدر : وزارة المالية – المديرية العامة للضرائب.

الضريبة بدأت في الانخفاض من 6 % سنة 1996 إلى 1 % سنة 2005⁽¹⁾ ليلغى تماما بعدها هذا الرسم و هو ما يشكل إضعافا لمصادر تمويل الجماعات المحلية جباثيا.

ثالثا : الرسم العقاري (T.F)

هذا الرسم نصت عليه المادتان 248 و 249 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة و هو رسم سنوي على الملكيات المبنية و غير المبنية الموجودة فوق التراب الوطني تم تأسيسه بموجب الأمر رقم 67- 83 المؤرخ في 1967/06/02 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1967⁽²⁾ و قد تعرض إلى عدة تعديلات أهمها ما جاء به قانونا المالية لسنتي 1991 و 1992 ، حيث أصبح يشتمل على :

1- الرسم العقاري على الملكيات المبنية :

يطبق هذا الرسم سنويا على الملكيات المبنية على مستوى التراب الوطني باستثناء الملكيات المبنية المعفية صراحة⁽³⁾ سواء كانت معدة لأغراض سكنية أو تجارية أو صناعية و يحسب على أساس القيمة الإيجارية الضريبية للمتر المربع و حسب نوع الاستعمال، و يحدد على أساس التقسيم إلى أربع مناطق و ثلاث مناطق جزئية⁽⁴⁾. يعود عائد هذا الرسم كليا إلى البلديات.

2- الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية⁽⁵⁾:

يطبق هذا الرسم كل سنة على الملكيات مهما كانت طبيعتها باستثناء المعفاة صراحة و منها على الخصوص الأراضي الفلاحية و الأراضي القابلة للتعمير الكائنة في قطاعات عمرانية والمحاجر و مناجم الملح، و تقدر قيمة هذا الرسم بناء على القيمة الإيجارية للملكية حسب المساحة غير المبنية بالمتر المربع أو الهكتار و حسب المناطق كذلك، تتراوح نسبة هذا الرسم من 3 % إلى 10 % من قيمة الملكية.

رابعا : رسم الإقامة⁽⁶⁾ :

رسم الإقامة تعريفه تفرض على الأشخاص الذين لا يقيمون في البلديات و لا يملكون فيها إقامة

(1) أنظر المادة 211 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، المرجع السابق، و المادة 20 من قانون المالية لسنة 1996 و المادة 11 من قانون المالية لسنة 2005.

(2) أنظر ج ر، العدد 47 لسنة 1967.

(3) أنظر المادة 248 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، المرجع السابق.

(4) أنظر المواد 257 و 259 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، المرجع السابق.

(5) انظر في هذا المادة 261 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، المرجع السابق ، و كذلك بودربالة محمد عبدو (المدير العام للضرائب)- الإصلاح الضريبي، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، جوان 2003، ص ص. 110 - 111.

Voir aussi : GRABA Hachemi, Les ressources fiscales des collectivités locales, ENAG /Editions, Alger, 2000, p. 19.

(6) تم تأسيس هذا المرسوم بموجب الأمر رقم 95- 27 المؤرخ في 1995/12/03 المتضمن قانون المالية لسنة 1996 ، ج ر، العدد 82 لسنة 1995.

خاصة خاضعة للرسم العقاري و يُحصل لصالح البلديات المصنفة كمحطات سياحية أو حمامات معدنية سياحية عن طريق أصحاب الفنادق و أصحاب المحلات المستعملة لإيواء المعالجين أو السياح، و يقدر بالنسبة للأفراد بين 10 دج و 20 دج لكل شخص و 50 دينار بالنسبة لعائلة نتيجة الإقامة في الفنادق أو الحمامات السياحية أو المحطات السياحية.

خامسا : الرسم على السكن

هو رسم يخص ولايات الجزائر، وهران، قسنطينة و عنابة و يمتد إلى جميع البلديات مقرات الدوائر⁽¹⁾ تخضع له كل العمارات ذات الطابع السكني و المهني مهما كانت، و يقدر هذا الرسم بـ 300 دج بالنسبة للعمارات ذات الطابع السكني و 1200 دج بالنسبة للعمارات ذات الطابع المهني يتم تحصيله من قبل مصالح سونا لغار يعود كلية للولايات و البلديات و يخصص لصيانة الحضائر العقارية بها.

سادسا : رسم التطهير (T.A)

هو رسم سنوي باسم مالكي السكن أو المنتفعين به أنشئ بموجب المادة 11 من القانون رقم 83-19 المتضمن قانون المالية لسنة 1984⁽²⁾ و يمتد هذا الرسم إلى كل المساكن و المحلات و القطع الأرضية ذات النشاط التجاري و الحرفي التي من شأنها ترك نفايات و قمادات، و يعود لصالح البلديات التي تتكفل بإدارة مصلحة إزالة القمامات المنزلية، تتحدد قيمة هذا الرسم حسب طبيعة النشاط و عدد السكان فهي تتراوح بين 500 دج إلى 1000 دج لكل محل معد للاستعمال السكني و من 10000 دج إلى 100000 دج إذا كانت المحلات ذات استعمال تجاري أو صناعي أو مهني تنتج نفايات كثيرة حسب و تحدد بمداولة من المجلس الشعبي البلدي⁽³⁾.

سابعا : الرسم الخاص على الرخصة العقارية

لا يتم إصدار الرخص العقارية إلا بعد دفع تعريفة تدعى الرسم على الرخص العقارية بمقتضى أحكام المادة 55 من القانون رقم 99-11 المتضمن قانون المالية لسنة 2000⁽⁴⁾ وتشمل رخص البناء و الهدم و رخصة تقسيم القطع الأرضية من أجل البناء أو الإسكان أو التقسيم من أجل النشاط التجاري و الصناعي و تختلف قيمة هذا الرسم حسب طبيعة الرخصة و كذلك حسب قيمة البناية أو القطعة الأرضية المعدة للتقسيم⁽⁵⁾ و يعود حاصل هذا الرسم كلية للبلديات.

(1) أنظر المواد 44 و 45 من القانون رقم 98-12 المؤرخ في 1998/12/31 المتضمن قانون المالية لسنة 1999، ج ر، العدد 98 لسنة 1998 و كذلك المادة 07 من قانون المالية لسنة 2003، المرجع السابق.

(2) أنظر ج ر، العدد 55 لسنة 1983.

(3) أنظر المواد 263 و 263 مكرر 2 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، المرجع السابق، و المادة 11 من القانون 01-22 المتضمن قانون المالية لسنة 2002، ج ر، العدد 79 لسنة 2001.

(4) ج ر، العدد 92 لسنة 1999.

(5) أنظر المادة 49 من القانون 05-16 المؤرخ في 2005/12/31 المتضمن قانون المالية لسنة 2006، ج ر، العدد 85 لسنة 2005 و المعدلة و المتممة بموجب المادة 25 من الأمر رقم 08-02، المرجع السابق.

ثامنا : الرسم الخاص بالإعلانات و الألواح المهنية

هو رسم يخص ناتجه بالكامل للبلديات أحدث بموجب المادة 56 من قانون المالية لسنة 2000⁽¹⁾ ينتج عن تعليق و وضع أوراق أو إعلانات مضيئة أو ألواح أو غيرها، يحدد هذا الرسم حسب مقاييس و طبيعة الإعلانات و الملصقات أو طبيعة اللوحة المهنية و أبعادها، تتراوح قيمة هذا الرسم من 20 دج إلى 750 دج.

الفقرة الثانية: الجباية المخصصة جزئيا للجماعات المحلية:

هذا النوع من الموارد الجبائية تعود عائداته إلى الدولة و إلى الجماعات المحلية و نسب إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية و تتكون من الضرائب و الرسوم التالية:

أولاً: الرسم على القيمة المضافة (T.V.A)

هو رسم يقع على عاتق المستهلك و قد تم اعتماده تعويضا للرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج و الرسم الوحيد الإجمالي على إنتاج الخدمات و قد فرض بموجب المادة 65 من قانون المالية لسنة 1991⁽²⁾ و يطبق على عمليات البيع و الأشغال العقارية و الخدمات و كذلك على عمليات الإستيراد بمعدل منخفض قدره 7 % و بمعدل مرتفع 17 %⁽³⁾ و يوزع محصول هذا الرسم على البلديات الصندوق المشترك للجماعات المحلية و الدولة بالنسب التالية⁽⁴⁾:

- الدولة : 85 %.

- البلدية : 05 %.

- الصندوق المشترك للجماعات المحلية : 10 %.

إن هذا الرسم رغم نسبته الصغيرة المخصصة للجماعات المحلية يوفر عائدات هامة لها إذ بلغت سنة 2002 مثلا 21,972 مليار دينار⁽⁵⁾ مما يشكل نسبة 23,59 % من مجموع المداخيل الجبائية لها و رغم ذلك تبقى الدولة مهيمنة على الحصة الغالبة من عائدات هذا الرسم⁽⁶⁾.

ثانيا: الرسم على المذابح⁽⁷⁾ (L'impôt sur l'Abattage)

هو رسم يفرض على وزن اللحم الصافي للحيوانات المذبوحة بتعريفه قدرها 5 دج على كل

(1) أنظر ج ر ، العدد 92 لسنة 1999.

(2) القانون 90-36 المؤرخ في 14 جمادى الثاني 1411 المتضمن قانون المالية لسنة 1991، ج ر، العدد 57 لسنة 1990.

(3) أنظر المواد 21،4،2،1 و 23 من قانون الرسوم على رقم الأعمال، الصادر عن وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، نشرة 2005 .

(4) أنظر المادة 50 من القانون 99-11، المرجع السابق و المادة 161 من قانون الرسوم على رقم الأعمال، المرجع السابق.

(5) المصدر : وزارة المالية - المديرية العامة للضرائب-

(6) عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص. 13.

(7) أنظر المواد 446، 448، 452 و 262 من قانون الضرائب غير المباشرة الصادر عن وزارة المالية ، المديرية العامة للضرائب ، نشرة 2005.

كيلوغرام و الموجه للاستهلاك يخصص منها 3,5 دج لفائدة البلديات عن طريق مندوب لها تحت مراقبة أعوان الضرائب، و يخصص 1,5 دج لصندوق حماية الصحة الحيوانية أموال للكيلوغرام بمناسبة ذبح و سلخ الحيوانات ذات اللحم الاستهلاكية.

ثالثا : الضريبة على الأملاك (L'impôt sur le patrimoine)

يخضع لهذه الضريبة الأشخاص الطبيعية المقيمة في الجزائر و غير المقيمة في الجزائر و التي لها موطنًا جبائيا فيها و يعرف كذلك باسم الضريبة على الذمة المالية، يحسب على أساس القيمة الصافية لمجموع الأموال و الحقوق و القيم الخاضعة للضرائب عند كل سنة و قد تم تأسيس هذه الضريبة بموجب المرسوم التشريعي 93- 01 المتضمن قانون المالية لسنة 1993 تعويضا لضريبة التضامن الوطني التي كانت مطبقة حتى سنة 1989⁽¹⁾ و قد نصت عليها المادة 274 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة و تحدد نسبتها بتطبيق جدول تدريجي من 0 إلى 2,5 % و التي تم تعديلها سنة 2005 بموجب المادة 14 من القانون 05- 16 المتضمن قانون المالية لسنة 2006⁽²⁾ لتصبح من 0,25 % إلى 1,5 % حسب قيمة الأملاك الخاضعة للضريبة، إن ناتج هذه الضريبة يوزع كما يأتي⁽³⁾ :

- الدولة : 60%.
- البلدية : 20 %.
- الصندوق الوطني للسكن : 20 %.

رابعا : قسيمة السيارات⁽⁴⁾ (La vignette automobile)

يخضع لهذا الرسم كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة مرقمة في الجزائر و هو تعريفه متغيرة حسب نوع السيارة و سنة بدء استعمالها ويستثنى منها التابعة للدولة و الجماعات المحلية و السيارات ذات المعدات الصحية و تسدد سنويا لدى قبضة الضرائب و البريد و المواصلات و قد تأسس هذا الرسم سنة 1997 و توزع عائداته بالنسب الآتية:

- الدولة : 20 %.
 - الصندوق المشترك للجماعات المحلية : 80 %.
- و قد بلغت عائدات قسيمة السيارات 4,476 مليار دينار بالنسبة للجماعات المحلية لسنة 2002⁽⁵⁾ بنسبة 4,8 %.

(1) أنظر غضبان رابع، جباية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير في الإدارة و المالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص. 24.

(2) أنظر ج ر، العدد 85 لسنة 2005.

(3) المادة 281 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، المرجع السابق.

(4) أنظر المواد من 299 إلى 309 من قانون الطابع الصادر عن وزارة المالية – المديرية العامة للضرائب – نشرة 2005.

(5) المصدر: وزارة المالية – المديرية العامة للضرائب.

خامسا : الضريبة على أرباح المناجم⁽¹⁾

تخضع لهذه الضريبة كل المؤسسات التي تستغل المناجم المعدنية و تمثل 33 % من أرباح هذه المؤسسات و يتم توزيع حاصل هذه الضريبة كما يلي :

- الدولة : 30 %.

- الجماعات المحلية : 3 %.

مع الإشارة كذلك إلى أن قانون المناجم نص على ضريبي الاستخراج و الاستغلال للمساحات المنجمية إضافة إلى ضريبة الأرباح تخصص 20 % من الأولى للصندوق المشترك للجماعات المحلية و من الثانية 50 % له و الباقي من احتكار الخزينة العمومية بـ 80 % و 50 % على التوالي.

سادسا: الضريبة الجزافية الوحيدة

أحدثت هذه الضريبة بموجب المادة الثانية من القانون رقم 06-24 المتضمن قانون المالية لسنة 2007⁽²⁾ و تحل محل النظام الجزافي للضريبة على الدخل بالنسبة للأشخاص الطبيعيين الممارسين للنشاطات التجارية و الحرفيين الذين لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي 3 ملايين دينار و هذا باقتطاع نسبة 6 % تمثل قيمة هذه الضريبة لترتفع إلى 12 % بالنسبة للأشخاص الطبيعيين الممارسين لأنشطة و خدمات تابعة لفئة أرباح الصناعية و التجارية لنفس رقم الأعمال السابق و توزع حصيلة هذه الضريبة حسب النسب الآتية :

- ميزانية الدولة : 50 %.

- البلديات : 40 %.

- الولايات : 05 %.

- الصندوق المشترك للجماعات المحلية : 05 %.

سابعا: الرسم على الأطر المطاطية و الزيوت و الشحوم

هي رسوم أحدثت بموجب المادة 60 من القانون رقم 05-16 المتضمن قانون المالية لسنة 2006⁽³⁾ بالنسبة للرسم على الأطر المطاطية حيث توزع عائداته حسب النسب الآتية:

15 % للخزينة العمومية، 25 % للبلديات، 50 % للصندوق الوطني للبيئة، 10 % للصندوق الوطني للتراث الثقافي.

(1) أنظر في هذا بودربالة محمد عبدو، المرجع السابق، ص. 116. و كذلك القانون 01/2001 المؤرخ في 03/07/2001 المتضمن قانون المناجم.

(2) ج ر ، العدد 85 لسنة 2007.

(3) ج ر ، العدد 85 لسنة 2006.

أما بالنسبة للرسم على الزيوت و الشحوم فحدده المادة 61 من القانون نفسه بـ 12500 د ج عن كل طن تعود منها 15 % للخرينة العمومية، 35 % للبلديات و 50 % للصندوق الوطني للبيئة و إزالة التلوث.

الفرع الثاني:

الموارد غير الجبائية:

أمام عدم كفاية الموارد المالية الناتجة عن الجبائية المحلية تتجه الجماعات المحلية إلى موارد أخرى خارج الجبائية لتدعيم مواردنا من أجل إشباع الحاجيات المحلية المتزايدة و الناتجة عن الاختصاصات المحلية الممنوحة لها، و تتكون هذه الموارد من الأملاك و القروض و الإعانات التي تقدمها الدولة للجماعات المحلية .

الفقرة الأولى: موارد الأملاك

لأملاك الجماعات المحلية أهمية كبيرة في ماليتها من كونها موردا داخليا و ذاتيا لها من شأنه أن يدعم استقلاليتها المالية عن السلطة المركزية إذا ما تم استغلال الأملاك العقارية المتواجدة بإقليم الدولة أو الولاية أحسن استغلال.

تشمل موارد أملاك الجماعات المحلية و التي تستغل بعملية استغلالها بذاتها ما يأتي:

أولا : الموارد المتحصل عليها من الأملاك المتنازل عليها للبلديات⁽¹⁾:

من أمثلة هذه الموارد:

1- تأجير و تسيير المحال التجارية ذات الطبيعة السياحية.

2- استغلال قاعات العرض السينمائي.

3- الاستغلال و التسيير المالي للمركبات الرياضية.

ثانيا : الموارد الناتجة عن الاحتياطات العقارية⁽²⁾:

و تشمل هذه الموارد:

1- المقاولات و الورشات و المنشآت التي تملكها الجماعات المحلية .

2- الغابات و الأراضي و المباني و المساحات المخصصة للتخزين و الأسواق.

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

و تتميز موارد الأملاك بالجزائر رغم تنوعها الكبير بقلّة مردوديتها إذ لم تتجاوز عائدات هذه الأملاك بين سنتي 1995 و 1999 بالنسبة للبلديات 16,5 مليار دينار و بالنسبة للولايات 1,1 مليار دينار⁽³⁾.

(1) أنظر شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص. 165.
(2) أنظر في هذا المواد 112 و 114 من قانون البلدية 90- 08، المرجع السابق، و المادة 123 من الأمر 69-38 و المواد 181

و 182 من الأمر 24/67، المرجع السابق.

(3) عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص. 18.

هذه المرودية الضعيفة تعود أسبابها إلى قلة الاهتمام بالأموال المحلية و إهمالها إضافة إلى سوء استغلالها مما يجعل مساهمتها ضئيلة في تمويل الجماعات المحلية.

الفقرة الثانية: موارد القروض

تعد القروض من الموارد المالية التي تلجأ إليها الجماعات المحلية بغرض تمويل عمليات التجهيز و الاستثمار، و قد حدد القانون 64-227 المتضمن القانون الأساسي للصندوق الوطني للتوفير و الاحتياط نظام القروض الذي يقدم للجماعات المحلية ، حيث كان هذا الصندوق الوحيد الذي تتعامل معه هذه الجماعات⁽¹⁾.

و ابتداء من سنة 1975 أصبح هناك نظامان للقروض التي تستفيد منها الجماعات المحلية

- الأول خاص بالقروض التي يمنحها الصندوق الوطني للتوفير و الاحتياط.

- الثاني يتعلق بالقروض التي يمنحها القرض الشعبي الجزائري.

و بصور المرسوم رقم 85-85 المؤرخ في 30/04/1985 المتضمن إنشاء بنك التنمية المحلية

أصبح هذا البنك يمول الجماعات المحلية عن طريق تقديم قروض مختلفة الأشكال و التي من شأنها

أن تساهم في التطور الاقتصادي و الاجتماعي للجماعات المحلية⁽²⁾.

و قد أقرت مختلف قوانين الإدارة المحلية في الجزائر بالقروض كوسيلة لتمويل الجماعات المحلية⁽³⁾.

و يتم اللجوء إلى القروض بموجب مداوات للمجالس الشعبية المحلية المنتخبة يحدد فيها قيمة

القرض و شكله و مدته ليتم المصادقة عليه من السلطة الوصية، و رغم أن القروض تعد مصدرا من

مصادر الإيرادات المحلية تلجأ إليها الهيئات المحلية بترخيص من المشرع في معظم الأنظمة المحلية

لتمويل مشروعاتها، و بالرغم من أهمية هذا المصدر خاصة بالنسبة للمشاريع التي تستغرق وقتا

طويلا و لا يعود نفعها في الغالب الأعم في الحال بل في المستقبل⁽⁴⁾، فإن ما يميز عملية الالتجاء إلى

القروض بالنسبة للجماعات المحلية في الجزائر هو حالة الجمود شبه الكلي⁽⁵⁾ بسبب غياب ثقافة

اقتصاد السوق في التسيير المحلي، و الاحتكار الممارس من طرف بنك التنمية المحلية على عملية

إقراض الجماعات المحلية. و عليه فإننا نرى أنه من الضروري على هذه الجماعات أن تلجأ إلى

الاقتراض كمصدر للتمويل المحلي و من مؤسسات مالية مختلفة في ظل اقتصاد السوق، و عدم

الاقتصار على المصادر التقليدية للتمويل (جباية و أملاك).

(1) شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص. 167.

(2) غضبان رابح، المرجع السابق، ص. 53.

(3) أنظر المواد 114 من الأمر 38-69 و 259 من الأمر 24-67 و 132 من القانون 09-90 و 146 و 163 من الأمر 08-90

المراجع السابقة.

(4) عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص. 213.

(5) عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص. 20.

الفقرة الثالثة: الإعانات

أمام ضعف الموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية تلجا هذه الأخيرة إلى الاعتماد على الإعانات كمصدر تمويل خارجي من أجل إعادة التوازن المالي لها، وهذا المصدر يشمل إعانات الدولة أو إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

أولاً: إعانات الدولة

إن الإعانات المقدمة من طرف الدولة للجماعات المحلية تعد من أهم موارد هذه الجماعات أمام ضعف و عدم كفاية الموارد الأخرى خاصة الذاتية منها، هذه الإعانات هي مساعدات تضطر الدولة لمنحها للجماعات المحلية دون إلزامها بردها⁽¹⁾، و يتم تقديم هذه المساعدات لتمكين الجماعات المحلية من القيام بإنجاز البرامج و العمليات التي من شأنها تلبية الحاجيات المحلية و المساهمة في التنمية، و يراعى في تقديم هذه الإعانات طبقاً لأحكام المادة 148 من قانون البلدية 90-08 و المادة 134 من قانون الولاية 90-09 الاعتبارات الآتية :

- التفاوت في مداخيل البلديات و الولايات.
 - النقص في تغطية النفقات اللازمة.
 - الأهداف الرامية إلى تلبية الاحتياجات متناسبة و المهام المنوطة بالبلديات و الولايات.
- فمن خلال هاتين المادتين تظهر الأولويات التي يجب مراعاتها عند تقديم الدولة لإعاناتها للبلديات و الولايات في تغطية النقص في النفقات الإجبارية و قلة مداخيل بعض الجماعات المحلية مقارنة بأخرى، فتكون لها الأولوية في الحصول على هذه الإعانات، إلا أن الاعتماد على الإعانات من شأنه أن يمس باستقلالية هذه الجماعات المحلية فيجعلها في حالة تبعية مالية للسلطة المركزية. و يتم تقديم هذه الإعانات في إطار المخططات البلدية للتنمية و البرامج القطاعية للتنمية.

1- إعانات المخططات البلدية للتنمية (P C D)

عرفت مخططات التنمية المحلية منذ الاستقلال عدو تطورات من أجل القضاء على التدهور الاقتصادي و الاجتماعي الموروث عن الفترة الاستعمارية كبرنامج التنمية الصناعية و برامج التشغيل و التجهيز المحلي⁽²⁾، و نظراً للنتائج المتفاوتة التي سجلت عند تنفيذ هذه البرامج لجأت السلطة إلى العمل على توحيد هذه البرامج من خلال المخططات البلدية للتنمية بموجب المرسوم رقم 136-73 المؤرخ في 1973/08/09 المتعلق بشروط تسيير و إنجاز المخططات البلدية للتنمية.

و لكي تستفيد البلديات من هذه الإعانات عليها أن تقوم بتحضير قوائم تسجل بها مجموعة العمليات الخاصة للتجهيز و الاستثمار مع اسم المشروع أو المشاريع و المبالغ المقدرة لها

(1) صغير حسين، دروس في المالية و المحاسبة العمومية، دار المحمدية، 2000، ص. 34.

(2) كراجي مصطفى، المرجع السابق، ص. 350.

و الدراسات التقنية اللازمة، وبعد موافقة السلطة الوصائية على هذه القوائم يتم تمويلها بهذه الإعانات من ميزانية الدولة بعد إشعار البلدية لجميع المشاريع التي تمت الموافقة عليها مع المبلغ الإجمالي لكل مشروع، و بعد أن يتلقى رئيس المجلس الشعبي البلدي هذه القوائم يستدعي المجلس للانعقاد من أجل التصويت على هذه الأموال و تسويتها في الميزانية.

هذه الإعانات في غالبيتها موجهة إلى الفصول المتعلقة بالري و التزود بالمياه الصالحة للشرب و شق الطرقات و البناءات البلدية، و نظرا للحاجات المتزايدة للبلديات في هذه الميادين و انحصار الموارد المخصصة لنفقات الاستثمار و التجهيز في الإعانات المقدمة من الدولة و اقتصار دور الجماعات المحلية على اقتراح المشاريع فإن تبعية هذه الأخيرة للسلطة المركزية تنقى قائمة تطبيقا لقاعدة " من يدفع يقود " *" celui qui paie commande "* على حد تعبير الأستاذ " شيهوب مسعود " ⁽¹⁾ ، وكذلك نظرا لارتباط الاستثمار المحلي بالسلطة المركزية من خلال الإعانة المالية للدولة.

2- إعانات البرامج القطاعية للتنمية (P S D)

هي إعانات و مساعدات تقدم للولايات في إطار البرامج القطاعية اللامركزية بنسبة 3 % من الناتج الداخلي الخام الإجمالي و تستهدف هذه الإعانات أساسا الفصول المتعلقة بالتربية و الري و الطرق الولائية و التجهيز و التزويد بمياه الشرب، هذه الإعانات و إن كان من شأنها أن تساهم في التنمية المحلية على مستوى الولايات و تلبي حاجيات سكان الولاية كجماعة محلية فإنها تجعل منها كذلك على غرار البلدية في حالة تبعية مالية للسلطة المركزية خاصة في ظل قلة الموارد الذاتية و الجباية المحلية.

ثانيا : إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية (F C C L)

الصندوق المشترك للجماعات المحلية مؤسسة عمومية ذات طابع إداري يتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي يخضع لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية و قد عرف هذا الصندوق عدة تطورات إلى غاية صدور المرسوم رقم 86-266 المؤرخ في 04/11/1986 المتعلق بتنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية و عمله ⁽²⁾ إلا أن وجوده يعود إلى صندوق تضامن العمالات و البلديات الجزائرية الموضوع تحت تصرف وزارة الاقتصاد و الذي حولت أمواله إلى الصندوق الوطني للتوفير و الاحتياط بعد إنشائه، و بموجب قانون المالية لسنة 1973 ثم تحويل صلاحيات الصندوق الوطني لتوفير و الاحتياط إلى هيئة تسمى مصالح الأموال المشتركة للجماعات المحلية ⁽³⁾

(1) شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص. 168.

(2) أنظر ج ر، العدد 45 لسنة 1986

(3) المرسوم رقم 73-134 المؤرخ في 09/08/1973 المتضمن تطبيق المادة 27 من قانون المالية لسنة 1973 و ج ر، العدد 67 لسنة

تحت وصاية وزارة الداخلية إلى غاية صدور المرسوم 86-266 السابق الذي نظم سير عمل هذا الصندوق و مهامه و هو ما نتعرض له في العنصرين الآتيين.

1- تنظيم الصندوق

يتولى الإشراف على الصندوق المشترك للجماعات المحلية مجلس للتوجيه و يسيره مدير يعين بموجب مرسوم تحت وصاية وزارة الداخلية و الجماعات المحلية حيث يرأس هذا المجلس وزير الداخلية و يضم⁽¹⁾ :

- خمسة رؤساء مجالس شعبية بلدية منتخبين من طرف نظرائهم يمثل كل واحد منهم منطقة من البلاد : الشرق – الغرب- الوسط – الجنوب الشرقي – الجنوب الغربي .
- رئيسي مجلسين شعبيين ولأئيين منتخبين من نظرائهم ممثلين لمنطقتي الوسط الشرقي و الوسط الغربي .

- سبعة أعضاء معينين و هم

• وال يعينه وزير الداخلية و الجماعات المحلية .

• ممثل لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية .

• ممثل لوزارة التخطيط.

• ممثلين لوزارة المالية.

• المدير العام لبنك التنمية المحلية أو ممثله.

• المدير العام للوكالة الوطنية للتهيئة العمرانية أو ممثله.

يتداول هذا المجلس في مسائل البرامج السنوية للتوجيه، الميزانية و الحسابات و الحصائل و كل القضايا المتعلقة بتسيير الصندوق، و ما يمكننا ملاحظته على تركيبة هذا المجلس هو وجود عدد كبير من الأعضاء المعينين إضافة إلى وضعه تحت الوصاية المباشرة لوزير الداخلية و هو ما يمس مباشرة باستقلاليتة و بالتالي المساس باستقلالية الجماعات المحلية التي وجد أساسا من أجل تقديم الإعانات لها كما سنوضح ذلك في دراستنا لمهام هذا الصندوق.

2- مهام الصندوق

يتولى هذا الصندوق تسيير صناديق الضمان و التضامن للبلديات و الولايات المحددة بالمواد 166، 167 و 168 من قانون البلدية 90-08 و المواد 151، 152 و 153 من قانون الولاية 90-09⁽²⁾.

(1) أنظر المواد 23 ، 24 و 29 من المرسوم رقم 86-266 المؤرخ في 1986/11/04 المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية و عمله، ج ر، العدد 45 لسنة 1986.

Voir aussi GRABA Hachemi, op. cit., p. 40.

(2) تقابل هذه المواد في قوانين الإدارة المحلية السابقة المواد 266، 267 و 268 من الأمر 67-24، المرجع السابق، و المادة 115 من الأمر 69-38، المرجع السابق.

حيث تتكفل صناديق الضمان بتغطية النقص في حصيللة الضرائب و كل ما يتعلق بقسم التسيير بينما تتكفل صناديق التضامن بتغطية نفقات التجهيز و الاستثمار و منح الإعانات الاستثنائية، ولهذا الغرض يقوم الصندوق المشترك للجماعات المحلية بالمهام الآتية⁽¹⁾ :

- توزيع حصة الموارد الجبائية بين الجماعات المحلية.
- يقدم مساعدات مالية للجماعات التي تواجه وضعيات مالية صعبة أو التي تتعرض لكوارث .
- يوفر للجماعات المحلية تخصيصات الخدمة العمومية الإجبارية.
- يقدم للجماعات المحلية إعانات مالية لتحقيق مشاريع التجهيز و الاستثمار طبقا للمخطط الوطني للتنمية و يتم تقديم هذه الحصص و المساعدات من خلال الموارد التي يتحصل عليها الصندوق من عائدات الجبائية من رسوم و ضرائب.

المطلب الثاني:

عدم نجاعة التمويل المحلي :

إن قضية التمويل المحلي الذاتي المستقل للهيئات المحلية يعد أكبر الرهانات التي تواجه كل الأنظمة الإدارية اللامركزية و من بينها نظام الإدارة المحلية في الجزائر، حيث أن الاستقلالية المالية للجماعات المحلية تقضي بحتمية أن تكون موارد التمويل المحلي ذاتية مستقلة و محلية، إلا أنه رغم تعدد و تنوع الموارد المالية للجماعات المحلية الجزائرية إلا أنها تبقى ضعيفة من جهة و دون مردويتها الحقيقية من جهة ثانية، نتيجة عدم تحكمها في مواردها المالية و اعتمادها على وسائل التمويل التقليدية التي لم تعد تتماشى مع التطورات الاقتصادية و الاجتماعية التي تعرفها مختلف المجالات و النشاطات التي يتعين على هذه الجماعات المحلية الاضطلاع بها في ظل عبء مشكلة التمويل المحلي التي ظلت من العقبات التي تواجه الإدارة المحلية في الجزائر.

و من أجل تمويل التنمية المحلية على مستوى الجماعات المحلية بصورة تحقق أكبر معدلات للتنمية وتعظم استقلالية الجماعات المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق تنمية محلية منشودة⁽²⁾ فلا بد أن يكون لهذه الجماعات تمويل محلي ذاتي كافي، و بهذا يمثل التمويل المحلي المقياس الذي تقاس به الاستقلالية المالية و التي تبقى بعيدة المنال بالنسبة للجماعات المحلية الجزائرية نتيجة لضعف و عدم نجاعة التمويل المحلي لعوامل مرتبطة بالتمويل المحلي للجماعات المحلية (الفرع الأول) و عوامل أخرى مرتبطة بالتنظيم و التسيير (الفرع الثاني).

(1) أنظر المادة 02 من المرسوم 86-266 ، المرجع السابق.

(2) عبد اللطيف عبد الحميد، التمويل المحلي، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2001، ص. 17.

الفرع الأول:

العوامل المرتبطة بالتمويل المحلي:

يمكن إرجاع أسباب و عوامل عدم نجاعة التمويل المحلي إلى ضعف عائدات الجباية المحلية رغم تنوعها بسبب محدودية النظام الجبائي على المستوى المحلي إضافة إلى ضعف الموارد الذاتية غير الجبائية.

الفقرة الأولى : محدودية النظام الجبائي على المستوى المحلي (محدودية الجباية المحلية)

تبقى الموارد الجبائية للجماعات المحلية تنصدر مكانة مهمة في مجال تمويل ميزانية الجماعات المحلية، إذ تمثل ما يقارب 90 % من الموارد الذاتية المحلية⁽¹⁾، و مع ما لهذه الموارد من أهمية في استقلالية الجماعات المحلية ماليا عن السلطة المركزية فإنها تبقى بعيدة عن الحاجيات الحقيقية لهذه الجماعات في مواجهة الاحتياجات المحلية المتزايدة لأسباب متعددة نتناول أهمها من خلال العناصر الآتية:

أولا : احتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية

إن الدولة زيادة على تحديدها شبه الأحادي للحاجيات المحلية تستحوذ على أهم الموارد الجبائية و الأكثر مردودية، فتأخذ النسبة الأكبر منها عند التحصيل و يظهر ذلك بصفة واضحة من خلال الرسم على القيمة المضافة الذي تستحوذ فيه الدولة على 85 % من عائداته مقابل 5 % فقط للبلديات كما أن عمليات البنوك و التأمينات أصبحت تخضع للرسم على القيمة المضافة بموجب قانون المالية لسنة 1995⁽²⁾، و التي كانت قبل صدور هذا القانون تخضع للرسم على عمليات البنوك المدفوع كليا للصندوق المشترك للجماعات المحلية مما يشكل خسارة كبيرة لها و هكذا قامت الدولة بطريقة غير مباشرة بتحويل جباية كانت في الأصل لفائدة الجماعات المحلية لصالحها⁽³⁾، إضافة إلى استحواد الدولة على 90 % من الضريبة على أرباح المناجم مقابل 10 % فقط للجماعات المحلية حسب ما بيناه في مطلبنا الأول من هذا المبحث و الأمر نفسه بالنسبة للضريبة على الأملاك التي تعود إيراداتها بنسبة 60% إلى خزينة الدولة.

كما أن استحواد الدولة على عائدات الضريبة على الأجور و التي تشمل مصدرا هاما للموارد الجبائية لأنها تقطع مباشرة من المصدر إضافة إلى بقية أنواع الضرائب و الرسوم التي تعود كليا إلى الدولة و التي لا يمكننا إحصاؤها⁽⁴⁾، و إذا كان يفهم من هذا الاستحواد للدولة على الجباية بالحجم

(1) بودرباله محمد عبده، المرجع السابق، ص. 118.

(2) القانون رقم 94-03 المؤرخ في 1994/12/31 المتضمن قانون المالية، ج ر، العدد 87 لسنة 1994 .

(3) عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص. 36.

(4) أنظر في هذا قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، قانون الضرائب غير المباشرة، قانون الرسوم على رقم الأعمال و قانون الطابع، المراجع السابقة.

الكبير للأعباء التي تواجهها، فإن للجماعات المحلية أعباء كثيرة هي الأخرى لا تقل أهمية عن أعباء الدولة تتطلب موارد كافية تمكنها من الاضطلاع بمهامها، و في هذا كتب الأستاذ " زكي النجار " « إن توافر التمويل الكافي يعد شرطاً لإنجاز تحول صلاحيات الدولة إلى تنظيمات إقليمية متميزة عنها وفقاً لأسلوب اللامركزية و هذه لا يمكن أن تكون فعالة إلا إذا كانت تملك (أي السلطات المحلية) وسائل مالية خاصة بها»⁽¹⁾.

و لإظهار التفاوت الكبير بين الجماعات المحلية و الدولة في المداخيل الجبائية نضع الجدول الآتي⁽²⁾ بملايير الدينارات

السنوات	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
الضرائب العادية للدولة	317,11	342,57	348,74	373,15	444,49	493,09	562,88	603,77	664,8	745,56
ضرائب الجماعات المحلية و FCCL	72,74	76,49	82,54	89,05	91,19	93,13	94,57	107,93	116,71	124,41

من خلال ملاحظتنا للأرقام الواردة في هذا الجدول يتبين لنا بوضوح أن عائدات الجباية العادية للدولة (دون احتساب الجباية البترولية) تتجاوز نسبة 75% في غالب الأحيان مقارنة بما يعود من هذه الجباية للجماعات المحلية مع العلم أن الجباية المحلية تعد من الموارد الأساسية و الرئيسية من حيث الدخل الذي تجلبه لهذه الجماعات فلولا هذا الاحتكار لكانت حصيله الجباية المحلية الموجهة لها أكبر و بالتالي تحقق أكبر استقلالية مالية ممكنة عن السلطة المركزية، علماً أن نسبة الضرائب المحلية في الدول التي تعرف الجماعات المحلية فيها استقلالية كبيرة تكون كبيرة في الغالب مقارنة بالجبائية المحلية التي تعود إلى الدولة ففي كندا على سبيل المثال تبلغ نسبة الضرائب المحلية على 74 %⁽³⁾. و هكذا تكون الدولة تستحوذ على الضرائب الأكثر مردودية مقابل فسيفساء مختلفة من الضرائب و الرسوم يستحيل مقارنتها بـضرائب الدولة و بهذا يكون «المشروع قد أفرغ محتوى الاستقلال المالي كأداة تساهم في تحقيق متطلبات التنمية»⁽⁴⁾

ثانياً : المردودية الضعيفة للجبائية المخصصة كلياً للجماعات المحلية

سبق لنا أن بينا في المطلب الأول من هذا المبحث الموارد الجبائية المخصصة كلياً للجماعات المحلية و تتعلق بالرسم على النشاط المهني و الدفع الجزافي و رسوم التطهير و الرسم العقاري، إضافة إلى الرسوم الخاصة بالإعلانات و رسوم الإقامة و الإسكان، فماعداد الرسم على النشاط المهني و الدفع الجزافي اللذان يشكلان دخلاً معتبراً للجماعات المحلية⁽⁵⁾، فإن بقية الرسوم و الضرائب

(1) زكي النجار، المرجع السابق، ص. 120.

(2) المصدر : وزارة المالية – المديرية العامة للضرائب.

(3) زكي النجار، المرجع السابق، ص. 122.

(4) منار مصطفى، المرجع السابق، ص. 30-31.

(5) و رغم مكانة الدفع الجزافي بالنسبة للجبائية المحلية فقد تم تخفيض نسبته تدريجياً حتى انعدمت سنة 2006 و هو ما يحرم الجماعات المحلية من هذا الدخل

تجلب دخلا ضعيفا و محدودا و في هذا عبر الوزير المنتدب لدى وزارة الداخلية المكلف بالجماعات المحلية " دحو ولد قابلية " « كل الرسوم و الحقوق التي تسلم اليوم لهذه المجالس لا معنى لها و صعبة التحصيل ... »⁽¹⁾ نظرا لرمزية النسب الضريبية كرسوم التطهير و رسوم الإقامة و ضعف إيرادات الرسم العقاري نتيجة عدم التحكم في الحضيرة العقارية من طرف الهيئات المحلية، مما جعل الرسم العقاري و التطهير معا لا يجلبون سوى 2,236 مليار دينار بنسبة لا تتجاوز 3,5%⁽²⁾ من قيمة المداخل الجبائية ، فرغم أن موارد هذه الأنواع من الجباية تخصص كليا إلى الجماعات المحلية إلا أن مردوديتها الضئيلة تجعل من دورها في الاستقلالية المالية للجماعات المحلية جد محدودا، لذلك نرى أنه من الأنسب الاهتمام أكثر بالأموال العقارية المتواجدة في إقليم الجماعات المحلية و حصرها و تقييمها بقيمتها الفعلية إضافة إلى إعادة النظر في رسوم التطهير و رفع القمامات خاصة بالنسبة لنفايات المصانع و الورشات من أجل إعادة ترميم مداخل هذا النوع من الجباية و رفع مردوديته.

ثالثا : عدم وجود معايير موضوعية في توزيع الجباية المحلية

زيادة على احتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية فإن الجباية المحلية مؤسسة على قيم و معايير لا تستجيب للحاجيات الجديدة للجماعات المحلية، فإذا كان احتكار الدولة لتحديد و توزيع الموارد الجبائية، يُعد من صميم اختصاصاتها فإنه من المفترض على الأقل أن تكون هناك عدالة أكبر في توزيع محصول هذه الجباية، فالدولة عند قيامها بتوزيع الضرائب و الرسوم التي تمول الميزانية المحلية و التي تحول إلى ميزانية الدولة يُفترض أن تمارس في ذلك اختصاصا تقديريا لا احتكاريا تسيطر و تهيمن به على أهم الموارد الجبائية⁽³⁾. لذلك أصبح من الضروري أن يتم تأسيس معيار موضوعي عادل في توزيع الجباية يقوم على معطيات اقتصادية، خاصة مع اتساع دور و أعباء الجماعات المحلية في مجالات التنمية المختلفة، كما أن وضع قواعد عامة في توزيع الجباية تطبق على كافة الولايات و جميع البلديات بالنسب و المقادير نفسها لا يتماشى مع المعطيات الاقتصادية و الاجتماعية التي تميز الجماعات المحلية، نظرا للاختلاف في الإمكانيات الجبائية من جماعة لأخرى لوجود بلديات و ولايات متفاوتة من حيث درجة الغنى، من جماعات غنية و أخرى فقيرة عديمة الموارد، فعندما نطبق عليها نفس النسب و القيم الضريبية نكون أمام عدم عدالة جبائية لذلك ينبغي إشراك ممثلي الجماعات المحلية في تحديد نسب و وعاء الضريبة حسب إمكانيات كل جماعة محلية من أجل تفعيل نظام الجباية المحلية.

رابعا : المركزية المفرطة للضريبة

يقوم النظام الجبائي في الجزائر على مبدأ عدم استقلالية الضريبة ذلك أن فرض الضريبة مسألة

(1) أنظر جريدة الخبر ليوم 2007/09/03، العدد 5108، ص. 2.

(2) المصدر: تقرير المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي (CNES)، اللجنة المالية، جويلية 2001.

(3) غضبان رابح، المرجع السابق، ص. 39.

قومية تختص بها الدولة عن طريق السلطة التشريعية⁽¹⁾، ومن المفروض أن الجماعات المحلية و نظرا لتمتعها بالاستقلال المالي، تتمتع بتشريع ضريبي خاص يعكس هذا الاستقلال على الصعيد القانوني، حتى و إن كان من الصعوبة من الناحية العملية الاعتراف للهيئات المحلية بالتشريع الضريبي الخاص، زيادة على التشريع الضريبي المفروض من الدولة من كون الممول المحلي في الوقت نفسه هو ممول الدولة، مما يجعله لا يتحمل عبء ضرائب و رسوم جديدة من قبل الهيئات المحلية⁽²⁾، إلا أن هذا لا يعني عدم إمكانية التشريع الضريبي المحلي بل يمكن أن تتنازل الدولة عن تحديد وعاء و نسبة الضرائب التي تعود كلية إلى الجماعات المحلية و السماح لها بفرض ضرائب إضافية ذات نسب صغيرة بالموازاة مع الضرائب التي تعود إلى الدولة حسب إمكانيات كل جماعة محلية أو على الأقل يجب أن يسمح لها بالتصويت على نسبة كل رسم محلي⁽³⁾.

إن المركزية المفرطة للضرائب و الرسوم المخصصة للجماعات المحلية الموروثة عن العهد الاستعماري و التي لم تتطور إلى حد الآن جعلت من الجماعات المحلية في حالة تبعية من حيث تأسيس و تحصيل الضريبة و هو ما نتعرض له في العنصرين الآتيين.

1- من حيث تأسيس الضريبة:

إن مسألة فرض الضرائب هي مسألة وطنية طبقا لمبدأ مشروعية الضريبة الذي يجعل ذلك من اختصاص السلطة التشريعية، و هو ما أكدته مختلف الدساتير الجزائرية⁽⁴⁾، حيث يدخل في مجال القانون إحداث الضرائب و الجبايات و الرسوم بجميع أنواعها، هذا وتخضع كذلك الضرائب إلى قواعد محددة بصفة دقيقة و مرتبة ترتيبا دقيقا في إطار قوانين المالية و قوانين الضرائب و تكون هذه النصوص بجمع أشكالها موضوع تعليمات و تفسيرات تخضع إلى التطبيق الصارم، فلا يحق للجماعات المحلية تأسيس أو قبض أي ضريبة إلا المنصوص عليها صراحة، وهذا ما يدل على الرغبة في استبعاد كل ما يرمي إلى تأسيس نظام جبائي محلي مستقل⁽⁵⁾، و تجدر الإشارة إلى أن قانون البلدية لسنة 1967 تضمن صلاحية البلدية في تأسيس بعض الرسوم كرسوم دمج اللحوم و رسم الإقامة وفقا للحدود التي ينص عليها القانون⁽⁶⁾ و هو ما لم تتضمنه قوانين الإدارة المحلية الحالية.

(1) شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص. 171.

(2) عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص. 212.

(3) YELLES CHAOUACHE Bachir, Pour une revalorisation des ressources financières locales, Revue IDARA, N°1, 1995, p. 24.

« Les collectivités locales doivent être autorisées à voter le taux pour chaque taxe locale »

(4) أنظر المواد 151 الفقرة 17 من دستور 1976 و 115 الفقرة 14 من دستور 1989 و 122 الفقرة 13 من دستور 1996.

(5) عمراني بهية، بحث لنيل شهادة ماجستير في الإدارة و المالية، جامعة الجزائر، 1992، ص. 104.

(6) أنظر المادتين 261 و 262 من الأمر 24-67 المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.

كما أن للسلطة التنفيذية دور هام في تأسيس الضريبة يظهر على مستوى إعداد وتحضير مشروع قانون المالية و الذي يدخل ضمن اختصاصات وزير المالية الذي يكلف مديرية الضرائب بهذا العمل ليقدّم إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني مع كل الملحقات المفسرة له، و الواقع أنه كلما قدم مشروع قانون المالية فإن غالبية النواب يوافقون على جميع بنوده و هو ما يجعل تأسيس الضريبة مسألة مركزية بحتة، و في هذا عبر الأستاذ " علي زيان محند و اعمر " « لقد بين نظام المالية الذي نفذه قانون البلدية تردد المشرع حيث انه يعترف للبلديات باختصاصات واسعة من جهة و من جهة أخرى فإنه يمنع هذه البلديات من ممارسة سلطتها في التصويت على معدلات بعض الضرائب المحلية فأى عمل بلدي أصبح مسطرا فلم يصبح أي معنى للامركزية»⁽¹⁾.

2- من حيث تحصيل الضريبة:

إن المصالح التي تقوم بتحصيل و قبض الإيرادات الضريبية هي مصالح تابعة للدولة و على رأسها القابض على مستوى البلديات⁽²⁾ و أمين الخزينة على مستوى الولاية الذي يعتبر موظفا تابعا للدولة و ليس للجماعة المحلية، إضافة إلى مصالح الضرائب على مستوى الولايات و البلديات و هي التابعة مباشرة إلى وزارة المالية التي هي جزء من السلطة التنفيذية.

الفقرة الثانية: ضعف الموارد الذاتية غير الجبائية و الاعتماد المفرط على الإعانات

في ظل عدم كفاية الموارد الجبائية المحلية رغم تنوعها فإنه من الضروري أن تكون لهذه الجماعات موارد مالية ذاتية تدعم و تزيد من تمويلها المحلي و بالتالي زيادة درجة استقلاليتها إلا أن اقتصار هذه العائدات بالنسبة للجماعات المحلية في الجزائر على عائدات الأملاك ذات المردودية الضعيفة جعلها تتجه نحو الاعتماد على الإعانات المقدمة من طرف الدولة مما يقيد و يعيق استقلاليتها و ذلك ما سنوضحه من خلال العناصر الآتية:

أولا : ضعف عائدات الأملاك

إن أهم ما يميز إيرادات الأملاك بالنسبة للبلديات و الولايات هو قلة مردوديتها و مساهمتها الضعيفة في ميزانيتها فبالنسبة للبلديات فإن المداخيل الذاتية لها تمثل فيها المداخيل الجبائية أكثر من 90% في حين تبقى الموارد الناتجة عن أملاكها شبه منعدمة⁽³⁾ و لإظهار ضعف إيرادات أملاك الجماعات المحلية نضع هذا الجدول الذي يبين المبالغ المحصلة من هذه الإيرادات بملايير الدينارات⁽⁴⁾

السنوات	1995	1996	1997	1998	1999	2000
الإيرادات	2,898	2,717	3,460	4,429	4,352	6,598

(1) علي زيان محند و اعمر، نظرة حول المالية العمومية المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر، 2002، ص. 113.

(2) أنظر المادة 172 من القانون 90-08 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

(3) ماتلو الطيب، نظرة المنتخب لإصلاحات المالية المحلية في التسيير المحلي الراشد، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، جوان،

2003.

(4) المصدر : CNES، المرجع السابق.

و مما يلاحظ على هذا الجدول قلة و تذبذب مداخيل أملاك الجماعات المحلية رغم امتداد و اتساع مجال هذه الأملاك و التي من شأنها أن توفر مداخيل جد هامة تنقص من تبعيتها المالية للسلطة المركزية لولا الإهمال و سوء الاستغلال و الذي سنعود إليه في الفرع الثاني من هذا المطلب.

كما أن إيرادات الأملاك بالنسبة للبلديات لم تتجاوز منذ سنة 1995 إلى سنة 2000 نسبة 6,55 % من إيرادات التسيير للبلديات⁽¹⁾، ومن هنا نرى ضرورة إعادة ترمين هذه الممتلكات و الاتجاه إلى تحقيق استثمارات منتجة للدخل عن طريق هذه الممتلكات حتى يصبح لمداخيلها قيمة و نسبة أكبر في التمويل المحلي و بالتالي تقليص اعتمادها على الإعانات خاصة و أن الجماعات المحلية كما ذهب إليه الأستاذ " يلس شاوش بشير " " تحوز على أملاك عقارية و منقولة هامة و استعمال هذه الأملاك من الغير عن طريق الاستغلال الخاص باسم البلديات يؤسس موردا أو منجما ماليا معتبرا للبلديات"⁽²⁾.

ثانيا : الاعتماد المفرط على الإعانات

إن استفادة الجماعات المحلية من الإعانات المركزية إنما يكون ضمن إطار قانوني محدد مسبقا يتجلى في تحديد إجراءات منح الإعانة و كيفية إنشائها و أشكال الرقابة عليها و بهذا تكون استقلالية الهيئات المحلية محدودة في ظل احتفاظ السلطة المركزية بحق الإشراف و التوجيه⁽³⁾. والجماعات المحلية في الجزائر تتجه بإفراط نحو الاعتماد على الإعانات التي تقدمها لها الدولة بسبب الضعف الواضح في مداخيل أملاكها و عدم كفاية الموارد الجبائية المخصصة لها. و هذا من أجل الاضطلاع بمهامها و ممارسة اختصاصاتها ذات الأعباء الكبيرة مقابل موارد مالية ذاتية محدودة لا تكاد تفي حتى بنفقات التسيير⁽⁴⁾. و رغم أن هذا الاتجاه نحو الاعتماد على الإعانات قد يتحول إلى وسيلة تؤدي إلى فرض النظام المركزي على حد تعبير الدكتور " نواف كنعان " إذ يقول " إذا كانت الهيئات اللامركزية تعتمد إلى حد كبير على اعتمادات تأتيها من المساعدات التي تقدمها الدولة إذ في مثل هذه الحالة قد يتحقق استقلال مالي نظري لهذه الهيئات، دون الاستقلال الحقيقي الذي يتطلب توافر الموارد المالية الذاتية الكافية، و الحرية في تحديد أوجه إنفاقها. لذلك حذر الفقهاء من اعتماد الهيئات اللامركزية على المساعدات الحكومية لأن ذلك يؤدي إلى إضعاف استقلالية هذه الهيئات بل و يعطل مفهوم اللامركزية و يتحول إلى وسيلة من الوسائل التي تؤدي إلى فرض النظام المركزي"⁽⁵⁾.

(1) المصدر: C N E S ، المرجع السابق.

(2) YELLES CHAOUACHE Bachir, op. cit., p. 27.

« Les collectivités locales disposent d'un patrimoine en meubles et immeubles plus ou moins important, l'usage de ce patrimoine par les tiers à titre privatif constitue un gisement financier considérable pour les communes »

(3) كراجي مصطفى، المرجع السابق، ص. 348.

(4) عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص. 02.

(5) نواف كنعان، المرجع السابق، ص. 163.

و في هذا يرى الأستاذان " Délaubadère André et Gaudemet Yves " » الإعانات التي تقدمها الدولة للجماعات المحلية تأخذ مكانة هامة جدا في ميزانيتها. و من الطبيعي أن تجر هذه الإعانات الجماعات المحلية إلى تبعية اتجاه الدولة التي مولتها «⁽¹⁾.

إلا أن الجماعات المحلية في الجزائر بقيت تعتمد في مواردها المالية بنسبة كبيرة على الإعانات المقدمة لها من طرف الدولة و الجدول الموالي يبين المبالغ الضخمة التي تمثلها هذه الإعانات في إطار المخططات البلدية و المخططات القطاعية للتنمية⁽²⁾.

السنوات	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
المبالغ بملايير الدينارات	369,290	446,449	507,264	562,657	533,994	2220,868	1297,667

و من خلال دراستنا للأرقام الموجودة في الجدول و مقارنتها بالموارد الأخرى (جباية و ممتلكات) للجماعات المحلية يظهر الاعتماد الكبير على الإعانات المقدمة من طرف الدولة في تمويل الجماعات المحلية بمعدل لا يقل عن 80 % في كل الأحوال مقابل عائدات الجباية و الأملاك التي تمثل أقل من 20 % من قيمة الموارد.

هذا الاعتماد المفرط على الإعانات التي تقدمها الدولة للجماعات المحلية يكرس تبعيتها المالية و يجعل من استقلالها المالي مستبعدا في ظل هذا التمويل المركزي و العجز المالي الذي تعاني منه خاصة البلديات حيث أنتقل عدد البلديات العاجزة ماليا من 52 بلدية سنة 1986 إلى 1280 سنة 2000 و هو العدد نفسه المسجل سنة 2007⁽³⁾ الذي يفتح المجال لتدخل السلطة المركزية في الشؤون المحلية و يظهر ذلك من خلال:

1- توجيه القرار المحلي:

لا شك أن الإعانات و المساعدات التي تقدمها الدولة للجماعات المحلية كان لها دور في التخفيف من ضعف إيراداتها الجبائية، إلا أن ذلك يكون على حساب استقلاليتها ذلك أن ممارسة الهيئات المحلية لاختصاصاتها تعني حربتها في التسيير، و لا يكون لها ذلك في ظل الإعانات المركزية فالتمويل المركزي للاستثمارات المحلية يعبر عن رغبة السلطة المحلية في قيادة التنمية المحلية، و من هنا تكون سياسة التنمية المحلية سياسة مشتركة تهم الدولة و الجماعات المحلية⁽⁴⁾، فتكون

⁽¹⁾ voir DE-LAUBADÈRE André et GAUDEMÉT Yves, Traité de Droit Administratif, op. cit., p. 137.

« Les subventions de l'Etat aux collectivités locales tenaient une place très importante dans les budgets des collectivités. naturellement cette aide entrain une dépendance à l'égard de l'Etat qui la fournit »

⁽²⁾ الجدول من وضع الطالب بالاعتماد على الجرائد الرسمية المتضمنة قوانين المالية للسنوات الموجودة في الجدول.

⁽³⁾ أنظر تقرير CNES، المرجع السابق، و كذلك تقرير وزارة الداخلية، جريدة الشروق اليومي لـ 2008/09/02، العدد 2395، ص. 4.

⁽⁴⁾ كراجي مصطفى، المرجع السابق، ص. 348.

بذلك تحت وصاية السلطة المركزية من حيث الاختيار الاقتصادي و الإنفاق المالي وصاية فعلية⁽¹⁾، فترقية البلديات الجزائرية في إطار التهيئة العمرانية يكون بقرارات مركزية باعتبارها تتطلب موارد مالية كبيرة مصدرها الإعانات المقدمة من الدولة⁽²⁾، وهكذا يكون تدخل الدولة في توجيه القرار المحلي من خلال تدخلها في تسيير الشؤون المالية للجماعات المحلية طبقا لقاعدة " من يدفع يقود " و يتجلى هذا التدخل في تعديل و تحويل اعتمادات الدفع و المصادقة على الميزانية قبل تنفيذها و هو إحدى الكيفيات المتطورة جدا للتدخل في الشؤون المحلية فيعتبر حق " فيتو " شبه مطلق يؤدي في نهاية الأمر إلى ما يسمى بالإدارة المشتركة للشؤون المحلية بين السلطة المركزية و السلطة المحلية⁽³⁾.

2- تخصيص الإعانات :

يقتضي التسيير المحلي الحر أن يكون للجماعات المحلية حرية الاختيار الذي لن يكون إلا في ظل وجود موارد مالية ذاتية و كافية، و أمام عدم كفاية هذه الموارد تجد هذه الجماعات نفسها مجبرة على الاعتماد على الإعانات المقدمة لها من الدولة، و التي تكون في غالبها مخصصة لمشاريع و قطاعات معينة لا تملك السلطة المحلية حرية التصرف في هذه الإعانات أو تحديد المشاريع التي تمويلها بها. ففي حالة الإعانات المقدمة ضمن البرامج القطاعية للتنمية تكون محددة قطاعا بقطاع من طرف السلطة المركزية عند توزيعها لهذه الاعتمادات، كما اعتمد المشرع الجزائري كذلك على أسلوب الإعانة التخصيصية في المادة 263 الفقرة 02 من القانون 90-08 المتعلق بالبلدية، حيث استعمل عبارة « تخصيصات الدولة و الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية لتغطية نفقات التجهيز و الاستثمار ».

و إذا كان المشرع من خلال إدراجه للإعانات التخصيصية في الميزانية المحلية يشترط إخضاعها لقاعدة التخصيص من أجل تسيير الموارد المالية بطريقة عقلانية و لتحقيق التنسيق المالي و المحاسبي، إلا أن ذلك يحوّل هذه الإعانات من وسيلة لمساعدة الجماعات المحلية إلى وسيلة للتدخل⁽⁴⁾، فيتجلى من كل هذا أن الاعتماد على الإعانات المقدمة من الدولة يمس باستقلالية الجماعة المحلية من خلال التدخل المباشر للسلطة المركزية عن طريق تخصيصها لهذه الإعانة بتحديد المشاريع التي تُنفق فيها .

3- تخطيط التنمية المحلية:

أمام المبالغ الضخمة الموجهة كإعانات للجماعات المحلية من طرف الدولة لجأت هذه الأخيرة إلى

(1) قباني خالد، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، بيروت، 1981، ص. 92.

(2) انظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 89-09 المؤرخ في 07/02/1989 المتضمن كليات تحديد المناطق الواجب ترقيتها، ج ر، العدد 06 لسنة 1989.

(3) شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص. 200.

(4) كراجي مصطفى، المرجع السابق، ص. 346.

تخطيط التنمية المحلية بإدراجها ضمن المخطط الوطني، فمنح المشرع للسلطة المركزية ممثلة في الوالي مسؤولية تنفيذ و مراقبة و تنشيط المخططات البلدية للتنمية حسب أحكام المرسوم رقم 73-136 المؤرخ في 9 أوت 1973 المتعلق بشروط تسيير و تنفيذ المخططات البلدية للتنمية.

الفرع الثاني:

أسباب مرتبطة بالتنظيم و التسيير:

لقد بينا في الفرع الأول انه رغم تعدد الموارد المالية للجماعات المحلية فهي تبقى تعتمد بشكل أساسي على الإعانات في ظل تواضع موارد الجباية و الأملاك، و احتكار الدولة لنظام القروض، و لا تكاد هذه الموارد تغطي حتى نفقات التسيير بينما تتكفل الدولة من خلال الإعانات التي تقدمها بنفقات الاستثمار و التجهيز، و هي عوامل مرتبطة بالتمويل في حد ذاته أدت إلى محدودية الاستقلال المالي للجماعات المحلية و الذي تكرسه عوامل أخرى ترتبط بالتنظيم و التسيير و هذا ما سنتناوله في الفقرات الآتية:

الفقرة الأولى : عدم ملائمة التنظيم الإقليمي للبلاد

إذا كان من الأسس التي تقوم عليها استقلالية الجماعات المحلية هو تقسيم إقليم البلاد إلى وحدات محلية يُعترف لها بالشخصية المعنوية، فإن لحجم الوحدة المحلية و إمكانياتها الاقتصادية أثره المباشر على هذه الاستقلالية، لذلك لا بد أن يؤخذ بعين الاعتبار عند أي عملية تقسيم الإمكانيات الاقتصادية للوحدة المحلية و التي تشكل لها موارد مالية تمكنها من الاضطلاع بمهامها و ممارسة اختصاصاتها بحرية و لو نسبية .

و لقد ورثت الجزائر بعد الاستقلال من التنظيم الفرنسي 1535 بلدية في حالة جمود شبه تام لانخفاض الشديد في الموارد المالية من جهة و الذي قابله ارتفاع كبير للنفقات من جهة أخرى، فقد انخفضت على سبيل المثال مداخيل الرسم على النشاط المهني بنسبة 50 % للغياب شبه الكامل للمواد الخاضعة للضريبة⁽¹⁾. إضافة إلى صعوبة تحصيلها كنتيجة حتمية للأوضاع غير المستقرة التي كانت تعرفها البلاد آنذاك⁽²⁾، و لمواجهة هذه الأوضاع تم إلغاء المجالس العامة و تنصيب لجان التدخل الاقتصادي و الاجتماعي المكلفة بالمساعدة في إعادة التنظيم و إعداد برامج إعادة التجهيز الوطنية ثم تقليص عدد البلديات إلى 676 في 1963/10/28 كحل اضطراري قصد تجميع الوسائل البشرية و المالية للتكفل بالحاجيات المحلية⁽³⁾.

(1) انظر الأمر رقم 67-24 المتضمن قانون البلدية (عرض الأسباب) المرجع السابق .

(2) عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص. 41.

(3) شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص ص. 93-94. و كذلك لباد ناصر، المرجع السابق، ص ص. 108-110. و ص. 169.

ورغم ذلك فإن التبعية المالية للجماعات المحلية للدولة كانت شديدة في ظل الاختيارات السياسية والاقتصادية للدولة آنذاك⁽¹⁾. و بقي عدد الولايات و البلديات يزداد بشكل تدريجي إلى غاية سنة 1984 أين قررت السلطات العمومية إنشاء بلديات و ولايات جديدة في إطار سياسة تدعيم اللامركزية بموجب القانون رقم 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي سابق الذكر، و الذي أضيفت بموجبه 17 ولاية و 837 بلدية جديدة أي أكثر من ضعف عدد البلديات المتواجدة من قبل، و قد نجم عن هذا التقسيم مشاكل كبيرة في تمويل هذه الجماعات خاصة و أن غالبيتها يعاني من نقص إن لم يكن انعدام في الموارد المالية، مما يجعلها شبيهة بالمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري أين تشكل الإعانات المصدر الرئيس لمواردها المالية على حساب الجباية و الأملاك⁽²⁾، هذه الوضعية جعلت أكثر من 1280 بلدية عاجزة ماليا من أصل 1541 بلدية، و أن ضمان بقاء غالبية الجماعات المحلية يعود إلى المساعدات و الإعانات المقدمة لها⁽³⁾، فتظل هذه الجماعات تبحث عن إعانات الدولة أكثر من اهتمامها باستقلالها المالي خاصة بالنسبة للبلديات، حيث يعتبر الأستاذ " علي زيان محند واعمر " « أن تقسيم 1984 كرس تبعية البلديات للدولة كون أن البلدية المنشأة حديثا مجردة من كل شيء فهي لا تملك طاقات توليدية للموارد و لا تراث معتبر و لا تعيش إلا بفضل المساعدات المالية التي تقدمها لها الدولة »⁽⁴⁾.

هذه الوضعية جعلت من الجماعات المحلية الجديدة محكوما على أغلبها بالفشل منذ البداية بسبب ضعف التمويل المحلي من كون قانون التنظيم الإقليمي لسنة 1984 يعد قانونا للتخلف أو لما قبل التنمية (droit de sous développement)، كما ذهب إليه الأستاذ " كاشير عبد القادر " ⁽⁵⁾ « في نظري إن إصلاح 1984 هو فعلا قانون للتخلف، إذ توجد بلديات لا تملك وسائل و لا ممتلكات ». و يضيف « أن هذا القانون أتى فعلا بمشاكل و أنشأ بلديات متخلفة أكثر من التخلف و أن هناك ولايات لا إمكانيات لها و لا جباية ». و عليه فإننا نستطيع القول أن قانون التنظيم الإقليمي لسنة 1984 كرس و مهد للتبعية المالية للجماعات المحلية للدولة خاصة المنشأة منها حديثا، من خلال عدم الموضوعية و عدم الدراسة المسبقة قبل قرار الزيادة في عدد البلديات و الولايات، إذ صدر هذا القانون دون الأخذ بمبدأ الحيطة (le principe de précaution)، الذي هو مبدأ أساسي لكل تقدم⁽⁶⁾،

(1) عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص. 42.

(2) عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص. 43.

(3) Voir GRABA Hachemi, op. cit., p. 53.

(4) علي زيان محند واعمر، المرجع السابق، ص. 114.

(5) أنظر مداخلة الأستاذ كاشير عبد القادر، حول الإصلاحات المالية و الجباية المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 3، جوان، 2003، ص. 144.

«C'est un droit de sous développement . la réforme de 84 effectivement pour moi c'est un réforme de sous développement . il ya des A.P.C qui n'ont pas les moyens .. on na pas des patrimoines»

(6) كاشير عبد القادر، المرجع السابق، ص. 144.

فعدم الاعتماد على هذا المبدأ أدى إلى إنشاء جماعات محلية فقيرة جدا و معزولة و جماعات أخرى موجودة ضمن أقطاب ومراكز صناعية مما يؤدي إلى وجود فوارق كبيرة فيما يخص توزيع الموارد المالية بين هذه الجماعات المحلية، فظهرت جماعات محلية عاجزة ماليا و مثقلة بالديون من مجموع 1541 بلدية، حيث أن مصادر الموارد الذاتية المحلية بقيت نفسها إن لم نقل أنها تضاءلت في حين أدت الزيادة في عدد الولايات و البلديات إلى زيادة في نفقات التسيير نظرا لما صاحب هذا الارتفاع في العدد من هياكل جديدة و موارد بشرية (موظفين) جديدة و هو ما يشكل عبئا ماليا كبيرا يتقل كاهل هذه الجماعات.

لذلك نرى أنه من بين الحلول لهذه الوضعية الصعبة التي تعانيها الجماعات المحلية و ما قدمه الأستاذ " GRABA Hachemi " و هو « القيام بتجميعها الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى تخفيض هام في نفقات التسيير للجماعات المحلية، و يسمح بإعطائها التوازن المالي أولا ثم توجيه إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية لنفقات الاستثمار و التجهيز⁽¹⁾، خاصة و أن هذا التقسيم أدى إلى إنشاء عدد كبير من البلديات لا مداخل لها و هي ليست بقادرة على تسيير كل المرافق العمومية ، فربما سيرت المصلحة المدنية أو نظمت الانتخابات لا غير، كل هذا راجع إلى أن هذا التقسيم كان اختيارا سياسيا و ليس اختيارا عقلانيا⁽²⁾، هذا الاختيار يبين أن الاتجاه نحو اللامركزية هو اختيار سياسي قبل أن يكون اختيارا تنظيميا أو إداريا، وهو ما ذهب إليه السيد " حني بكير " عضو مجلس الأمة أثناء انعقاد الندوة الفكرية حول مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة المنظمة من طرف مجلس الأمة في 27 أكتوبر 2002، حيث يقول « نلاحظ أن الطابع السياسي هو الطاغى على تقسيم البلديات و الولايات بحيث أن كثيرا من البلديات كانت عاجزة عن تسديد حتى حق البنزين فأين الكهرباء ؟ و أين الماء ؟ و أين الموظفون؟⁽³⁾ . و من كل ما تقدم يظهر ما لعيوب التقسيم الإقليمي من نتائج سلبية على مالية الجماعات المحلية و التي تجعل منها في حالة خضوع و تبعية للسلطة المركزية.

(1) Voir GRABA Hachemi, op. cit., p. 53.

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

(2) أنظر مداخلة السيد دحو ولد قابلية وزير المنتدب لدى وزير الدولة وزير الداخلية و الجماعات المحلية تحت عنوان: الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 01، ديسمبر، 2002، ص. 88. و كذلك رودود، ص. 151.

(3) حني بكير، مجلة الفكر البرلماني، العدد 01، ديسمبر، 2002، ص. 141.

الفقرة الثانية: ضعف التأطير البشري على مستوى الجماعات المحلية

بالإضافة إلى عيوب التقسيم الإقليمي كعامل من العوامل المرتبطة بالتنظيم و التسيير التي تؤثر على مالية الجماعات المحلية ، فإنها تعاني من نقص فادح في التأطير البشري الذي يمكنها من استغلال إمكانياتها الذاتية أحسن استغلال و تسيير مواردها المالية تسييرا راشدا فضعف العنصر البشري سواء المنتخبين أو مستخدمي البلديات و الولايات ينعكس سلبا على الكفاءة و الفعالية في تسيير و إدارة الشؤون المحلية، ذلك أن القوانين مهما كانت متطورة و سامية تبقى مجرد حبر على ورق، إذا لم تجد من يحولها من الورق إلى الميدان⁽¹⁾.

و قد أدت عملية التوظيف الجماعي منذ السنوات الأولى للاستقلال بعد مغادرة الفرنسيين العاملين بالجماعات المحلية، و استمرار العملية دون دراسة معمقة خاصة في ظل إتباع النظام الاقتصادي الاشتراكي أدى إلى تضخم كمي في عدد الموظفين مما شكل من جهة زيادة في نفقات التسيير و من جهة ثانية الافتقار لموظفين أكفاء و مؤهلين للقيام بالاختصاصات التي تتطور باستمرار و التي تتطلب في بعضها و خاصة التقنية منها تأهيلا عاليا للموظف⁽²⁾.

هذا النقص الفادح في الإطارات يعني عدم قدرة الجماعات المحلية على تسيير مالياتها و ارتباطها الدائم بالدولة بدءا بتوزيع و تحويل الموارد المالية إلى مراقبتها و تسييرها، و قد أقر المدير العام للضرائب بأن الجماعات المحلية و خاصة البلديات تبقى العنصر الفقير فيما يخص الموارد البشرية و تعاني نقصا في التأطير و تدني في التأهيل ساهما في عدم نجاعة سياسية التمويل المحلي⁽³⁾.

و في هذا الشأن يؤكد السيد " أحمد طرطار " (رئيس لجنة الترقية و التكوين و التعليم العالي و البحث العلمي في مجلس الأمة) على تأثير الجانب التأهيلي المتدني على تسيير و تامين الموارد المالية خاصة للبلديات بقوله « الأمين العام للبلدية هو ذلك التلميذ الذي رسب في الابتدائي و تدرج إلى رتبة المتصرف الإداري في حين لا يمكن للجامعي الذي نهل من العلم و أخذ دراية أن يلج هذه البلدية و يصل إلى مرتبة أمين عام و الشيء نفسه بالنسبة للمحاسب البلدي باعتباره ثالث عناصر البلدية بعد رئيس المجلس الشعبي البلدي و الأمين العام ، فكيف له أن يسيّر موارد البلديات بآليات و ميكانيزمات قانونية بحتة، و بالنسبة لرئيس البلدية المنتخب فإن قانون الانتخاب لم يحدد إن كان هذا الرئيس يعرف الكتابة أو لا يعرفها؟ فكيف نطلب من رئيس بلدية لا يعرف الكتابة و قد تكررت في الكثير من الحالات أن يسيّر مداولة و يعي الجوانب القانونية لها و من ثم يثمن موارد البلدية هذا أيضا أمر صعب »⁽⁴⁾.

(1) محمد أنس قاسم جعفر، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية في الجزائر، المرجع السابق، ص. 84.

(2) شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص. 128.

(3) بودربالة محمد عبدو، المرجع السابق، ص. 122.

(4) أنظر مجلة الفكر البرلماني، العدد 01، ديسمبر، 2001، ص. 147.

إن عدم اشتراط قانون الانتخابات لمستوى دراسي معين على المترشحين يفسح المجال لوصول منتخبين محدودى المؤهلات العلمية إلى المجالس المحلية المنتخبة، مما ينعكس سلبا على تامين و حسن استغلال الموارد المالية للجماعات المحلية، وبالنسبة للبلديات يهيمن الأمين العام على المجلس المنتخب و يصبح هو الرئيس الفعلي للبلدية أمام انعدام الكفاءة للمنتخبين⁽¹⁾.

لذلك نرى ضرورة رسكلة و إعادة تكوين الإطارات المحلية وفقا للحاجيات، إضافة إلى اشتراط مستوى تعليمي جامعي للمترشحين للانتخابات المحلية ، الشيء الذي من شأنه أن يحسن من تسيير المالية المحلية و يقلل من التبعية للسلطة المركزية، لأن رفع المستوى لهؤلاء أصبح أكثر من ضروري و في هذا الإطار كتب الأستاذ " MUZELLEC Raymond " « إن الإرادة الحسنة للأعوان لم تصبح كافية و تحتاج الجماعات المحلية إلى مهارة عالية و أصبح تأهيل المستخدمين أمرا حتميا »⁽²⁾.

الفقرة الثالثة: سوء تنظيم و تسيير و استغلال الموارد المحلية

بالإضافة إلى عدم ملائمة التقسيم الإقليمي للبلاد و انعكاسات ضعف التأطير البشري على مالية الجماعات المحلية، يُعد سوء التنظيم و عدم الاستغلال الجيد للموارد المالية المحلية من العوامل الرئيسية كذلك التي تحد من الاستقلالية المالية لهذه الجماعات و ذلك بحرمانها من مداخيل هامة . فتطبيق الثورة الزراعية أدى إلى نزع أراضي زراعية من الجماعات المحلية كانت تمدها بموارد معتبرة، إضافة إلى التنازل عن الأملاك العقارية للجماعات المحلية في إطار التنازل عن أملاك الدولة بموجب القانون 01-81 المؤرخ في 1981/02/07 المتضمن التنازل عن الأملاك العقارية ، فبيعت الكثير من الأملاك بأثمان بخسة حرمت الجماعات المحلية من احتياطات عقارية كان يمكن أن تشكل لها مداخيل ذاتية معتبرة زيادة على إجبار البلديات و الولايات على إنشاء و تسيير حظائر لعتادها و وحداتها الإنتاجية بمقاولات بلدية و شركات و لائية تخضع لقواعد التسيير الذاتي الاشتراكي للمؤسسات، كانت نتائجها هي السبب في أزمة الميزانية المحلية⁽³⁾، خاصة بعد التحول إلى النظام الاقتصادي الحر، الأمر الذي جعل المشرع يتخلى عنها في قوانين الإدارة المحلية لسنة 1990.

⁽⁵⁾ MEKAMCHA .Ghouti; Le processus de developpement économique nationale par les collectivités locales: MYTHE OU RÉALITÉ, Revue IDARA, N° 2, 1995, p. 71.

« Le secrétaire générale de la commune face à l'incompétence courante des élus il est souvent en fait, le véritable chef de la commune ».

⁽²⁾ MUZELLEC Raymond, Finances locales, DALLOZ, 1996, p. 172.

« Le bon vouloir des agents ne suffit plus, les collectivités locales ont besoin d'un savoir faire de plus en plus aigu. La qualification du personnel est une exigence absolue ».

⁽³⁾ ماتلو الطيب، المرجع السابق، ص. 103.

يضاف إلى هذا سوء استغلال الأملاك العقارية المتبقية للجماعات المحلية، فالكثير من هذه الأملاك غير مستغلة و مهملّة و بعضها الآخر مستغل بطريقة سيئة فقد أدى سوء التسيير و التبذير للمنتخبين إلى عجز وصل إلى 18,850 مليار دينار⁽¹⁾، إضافة إلى أملاك لم تقم الجماعات المحلية حتى بإحصائها خاصة في المجالس التي تشهد صراعات و انسدادا بين المنتخبين نتيجة عيوب التمثيل النسبي مما يشغل الهيئات المحلية عن تثمين ممتلكاتها و ثرواتها و السهر على استغلالها الجيد و بقيتها الحقيقية مما جعل وزير الداخلية " يزيد زرهوني " يأمر البلديات برفع أسعار إيجار ممتلكاتها للخواص⁽²⁾، و هكذا تبقى الجماعات تعيش عجزا ماليا و مشلولة الحركة نتيجة الصراعات الرهيبة بين منتخبيها الذين لا يميزون بين المصالح العامة و المصالح الحزبية الضيقة. يضاف إلى كل هذا عدم قدرة أجهزة الجباية عن تحصيل الموارد المالية الجبائية بطريقة جيدة نظرا للتهرب الجبائي الذي يحرم الجماعات المحلية من مداخيل هامة⁽³⁾.

و قد طال سوء التنظيم و التسيير حتى الصندوق المشترك للجماعات المحلية، فرغم أهمية ما يقوم به في توجيه إعانات للجماعات المحلية في إطار التضامن من أجل تدعيم عمليات الاستثمار و التجهيز. أضيفت له أعباء جديدة حيث تكفل ابتداء من سنة 1995 بمنح مساعدات سنوية للمساهمة في تسيير الحرس البلدي إذ تكفل بنفقات التسيير رغم أن هذه النفقات تتعلق أساسا بميزانية الدولة. كما يقوم بتقديم إعانات استثنائية للبلديات التي تواجه وضعيات مالية متردية من أجل تغطية العجز المالي لها و يقدم إعانات لمواجهة الكوارث و الأحداث الطارئة⁽⁴⁾، وهو ما يحرم الجماعات المحلية من موارد هامة كان من المفروض أن توجه إلى التجهيز و الاستثمار من أجل تحقيق التنمية المحلية. يضاف إلى هذا سوء تخصيص إعانات هذا الصندوق ففي كثير من الأحيان تستفيد جماعات محلية ذات موارد جبائية معتبرة من إعانات ضخمة في حين تكون حصص جماعات أخرى محرومة من الموارد الجبائية ضعيفة كما حدث عند توزيع الإعانات في الميزانية الإضافية في ولاية الجزائر لسنة 2006 حيث تم إدراج بلديات غنية مثل درارية، المدنية و بئر مراد رابيس و اعتبارها بلديات ضعيفة⁽⁵⁾، مما يفيد أن هذه الإعانات لا توزع على أساس معدل الغنى كما حدده المرسوم 86-266 المتعلق بتنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية السابق الذكر. كما أن التسيير شبه المركزي لهذا الصندوق و تبعيته المباشرة لوزير الداخلية يجعل من الإعانات التي يقدمها رهينة لأهواء السلطة

(1) المصدر : تقرير وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، جريدة الشروق اليومي لـ 02/09/2008، العدد 2395، ص.4.

(2) أنظر جريدة الشروق لـ 06/08/2008، العدد 2372، ص.4.

(3) حمدي رشيد، ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي، مذكرة ماجستير في القانون العام فرع إدارة و مالية عامة، جامعة الجزائر، 2004، ص. 43.

(4) عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص، 39. و المواد 11 و 12 من المرسوم 86-266، المرجع السابق.

(5) أنظر جريدة اليوم لـ 26/11/2006، العدد 2876، ص. 06.

المركزية، تستعملها كوسيلة ضغط على الجماعات المحلية مما يمس باستقلالها المالي. و في هذا المجال نرى ضرورة تدعيم مجلس توجيه هذا الصندوق بأعضاء آخرين من المنتخبين المحليين كونهم أدرى بظروف الجماعات المحلية و لإعطاء مزيد من الشفافية في توزيع إعانات هذه الصندوق و التي هي أصلا عائدات جبائية محلية .

الفقرة الرابعة : شدة الرقابة على مالية الجماعات المحلية

بالإضافة إلى الوصاية الإدارية المشددة على ميزانية الجماعات المحلية الممارسة من طرف الوالي و رؤساء الدوائر و وزير الداخلية، فإن التمويل المركزي لهذه الجماعات أدى إلى إخضاعها إلى أشكال أخرى من الرقابة، كالرقابة التقنية التي تمارسها المصالح التقنية من خلال التأشيرة التقنية على كل المشاريع، كما أن الإعانات المقدمة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية تكون محل متابعة من طرف لجنة مركزية مشتركة، تضم ممثلين عن وزارة الداخلية، المالية و التخطيط و الهيئة العمرانية⁽¹⁾، وزيادة على هذه الأشكال من الرقابة الممارسة على مالية الجماعات المحلية فإن هذه الأخيرة تخضع كذلك إلى رقابة مالية قبلية و أخرى بعدية.

أولا : الرقابة المالية القبلية

يتم هذا النوع من الرقابة قبل أن يدخل التصرف المالي حيز التنفيذ تمارس من طرف المحاسب العمومي، و قد حدد القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية⁽²⁾ مجال تطبيق رقابة المحاسب العمومي على التصرفات المالية للجماعات المحلية في المادة الأولى منه بنصها على « يحدد هذا القانون الأحكام التنفيذية العامة التي تطبق على الميزانيات و العمليات المالية الخاصة بالدولة و بالمجلس الدستوري و المجلس الشعبي الوطني و مجلس المحاسبة و الميزانيات الملحقة و الجماعات الإقليمية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ».

و يقوم بمهام المحاسب العمومي بالنسبة للبلدية القابض البلدي (المادة 172 من القانون 90-08 المتضمن قانون البلدية) و أمين الخزينة بالنسبة للولاية، و بالرجوع إلى أحكام المادتين 35 و 36 من قانون المحاسبة العمومية السابق فإن للمحاسب العمومي صلاحية الرقابة إذ له أن يطلب ملف النفقة أو الإيراد المقدم إليه فإذا ما تأكد من مشروعيتها يقوم بالتأشير عليها، فتصبح قابلة للدفع كما يمكنه رفض القيام بالتسديد إذا رأى أن هناك خطأ أو عيبا في شرعية النفقة و يقوم بإعلام الأمر بالصرف، و له أن يرفض التأشير بصفة نهائية.

كما أن الرقابة القبلية على ميزانية الولاية تكون أكثر شدة إذ تخضع الالتزامات بنفقات التسيير و الاستثمار و كل الالتزامات المتعلقة بتسديد مصاريف التكاليف و كل الالتزامات التي لا تتعدى

(1) كراجي مصطفى، المرجع السابق، ص. 345.

(2) أنظر ج ر، العدد 35 لسنة 1990 .

المبالغ المحددة لإبرام الصفقات العمومية لرقابة و تأشيرة المراقب المالي⁽¹⁾، زيادة على رقابة أمين الخزينة.

و مما يلاحظ أن المحاسب العمومي يمارس رقابة ثقيلة تشمل كل التصرفات المالية للجماعات المحلية فلا يتسنى للأمر بالصرف سواء رئيس المجلس الشعبي البلدي في البلديات أو الوالي في الولايات تنفيذ التصرفات المالية من دون موافقته، والشيء نفسه ينطبق على رقابة المراقب المالي بالنسبة للولايات.

ثانيا : الرقابة المالية البعيدة

تبدأ الرقابة المالية البعيدة عند تنفيذ التصرفات المالية و اتخاذ القرار بصرف النفقات و تحصيل الإيرادات و تتمثل هذه الرقابة في رقابة المفتشية العامة للمالية و رقابة مجلس المحاسبة.

1- رقابة المفتشية العامة للمالية

المفتشية العامة للمالية جهاز للرقابة أحدث بموجب المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 01/03/1980 المتضمن أحداث المفتشية العامة للمالية حيث نصت المادة الثانية منه على **تراقب المفتشية العامة للمالية التسيير المالي و الحسابي في مصالح الدولة و الجماعات اللامركزية**. و بهذا تكون المالية المحلية عرضة لرقابة أخرى مركزية فتقديرات الميزانية و برامج الاستثمار و التسيير و مراجعة الأموال و القيم على مستوى الجماعة المحلية تكون محلا لمراقبة المفتشية العامة للمالية، وللعلم أن المفتشية العامة غير مؤهلة لاتخاذ أي عقوبة من أي نوع كانت و مهمتها تنتهي بتثبيت المخالفات و تقديم تقريرها إلى السلطات السلمية أو الوصائية و إلى رئيس مجلس المحاسبة.

2- رقابة مجلس المحاسبة

يعود وجود مجلس المحاسبة إلى دستور 1976 المادة 190 منه و القانون 80-01 المؤرخ في 01/03/1980 المتعلق بمجلس المحاسبة، و قد أشار إليه دستور 1996 في المادة 164 منه. و تضمن قانونا البلدية و الولاية لسنة 1990 خضوع حسابات البلديات و الولايات لرقابة مجلس المحاسبة⁽²⁾، و يتولى مجلس المحاسبة الرقابة على تسيير المالية المحلية بتمتعه بحق الإطلاع و سلطة التحري حول كل وثيقة يراها مناسبة و تسهل من عملية قيامه برقابة المالية المحلية، و عليه يتعين على الأمرين بالصرف في الهيئات المحلية تقديم حساباتهم إليه كما تشمل رقابة المجلس نوعية تسيير

(1) أنظر المواد 5، 6 و 7 من المرسوم التنفيذي رقم 92 - 414 المؤرخ في 14/11/1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج ر، العدد 82 لسنة 1992.

و أنظر كذلك طايبي سعاد، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر، 2003، ص. 33.

(2) أنظر المادة 176 من القانون 90-08، المرجع السابق، و المادة 155 من القانون 90-09، المرجع السابق.

الجماعات المحلية حيث يقيم شروط استعمال الموارد و الوسائل المادية و الأموال و تسيرها على مستوى الفعالية و النجاعة⁽¹⁾.

إن اتساع الرقابة على مالية الجماعات المحلية لم تكن لتقرر بهذا الشكل لولا التمويل المركزي. فالجماعات المحلية لا تخضع لإجراءات مقننة بهذه الكيفية عند تمويل مشاريعها بمواردها المالية الذاتية، و إن الرقابة القبلية رغم ضرورتها و أهميتها في ظل ضعف التأطير المحلي إلا أنها تبقى معرقله للنشاط و التسيير لما تتميز به من الحذر المفرط فهي تفرض نوعاً من التسيير المشترك أو الإدارة المشتركة للجماعات المحلية كما تعتبر رقابة بطيئة، تعبر عن سلوك بيروقراطي في حق الهيئات المحلية⁽²⁾، فانتساع و تعدد أشكال الرقابة من شأنه أن يكون عاملاً كبح لكل المبادرات المحلية في كل ما يتعلق باستغلال الموارد المالية من طرف ممثلي الجماعات المحلية المنتخبين. لذلك نرى ضرورة التخفيف من شدة هذه الرقابة بتحديد سقف معين من النفقات تكون خاضعة لها تسهيلاً للتصرفات المالية للجماعات المحلية. و تفعيل دور الرقابة القضائية من أجل إعطاء حرية أكبر للجماعات المحلية بتحويل الرقابة إلى الجهات القضائية و إنشاء جهات شبه قضائية تساهم في هذه الرقابة.

(1) أنظر المواد 50، 61 و 63 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر، العدد 39 لسنة 1995.

(2) عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص. 82.

خاتمة

من خلال معالجتنا لموضوع استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر بينا أن الغاية الأساسية من اختيار التنظيم الإداري اللامركزي هي منح أكبر استقلالية ممكنة للهيئات المحلية في ممارسة اختصاصاتها، و تسيير شؤون الجماعة المحلية، و أن هذه الاستقلالية تقوم على أسس مرتبطة بالوجود المادي للجماعات المحلية و أسس أخرى ترتبط بممارسة نشاطها.

فبالنسبة للأسس المرتبطة بوجود الجماعات المحلية فإن استقلالية الجماعة المحلية تتطلب بديها تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية و أن هذا التقسيم يجب أن تراعى فيه مجموعة عوامل تكون متناقضة أحيانا، ذلك أن متطلبات التمثيل الديمقراطي تتطلب أكبر مشاركة شعبية في اختيار الممثلين الذين يتولون تسيير و إدارة شؤون الجماعة المحلية، و من طرف أبناء هذه الجماعة، و هذا ما يتطلب أن يكون حجم الوحدة المحلية صغيرا في حين أن الكفاية الاقتصادية و الكفاءة الإدارية تتطلب أن يكون حجم الوحدة كبيرا، فينتسج مجال الاختيار و تزداد الموارد الاقتصادية للجماعة المحلية، وهكذا ظهرت فكرة التقسيم على عدة مستويات في محاولة لتحقيق التمثيل الشعبي و الكفاية الاقتصادية و الإدارية .

و رأينا أنه يجب تدعيم الوجود الترابي (الإقليمي) للوحدة المحلية بوجود قانوني يتمثل في تجسيد ذلك بالاعتراف الدستوري و القانوني بهذا الوجود و جعل تحديد إقليم الجماعة من اختصاص المشرع وحده كضمانة لعدم تدخل السلطة التنفيذية في ذلك من جهة، و من جهة أخرى يشكل الاعتراف بالشخصية المعنوية لهذه الجماعات وسيلة قانونية لإثبات وجودها، كما تتطلب استقلالية الجماعات المحلية أن يتم اختيار أعضاء هيئاتها عن طريق الانتخاب بدل التعيين من بين سكان الجماعة المحلية لأنهم الأدرى بشؤونها، و حتى لا يكون ولائهم للسلطة صاحبة التعيين، و أن عملية الانتخاب هي الوسيلة الوحيدة التي تتماشى مع المبادئ الديمقراطية و تمكن من مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم عن طريق انتخاب من يتولى إدارة و تسيير هذه الشؤون .

أما بالنسبة للأسس الاستقلالية المرتبطة بممارسة الهيئات المحلية لنشاطها فتتمثل في وجود اختصاصات محلية تمكن ممثلي الجماعات المحلية من الإشراف على المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية، و أن تحديد هذه الاختصاصات يتم وفقا لأسلوبين هما أسلوب الاختصاص الحصري أو ما يعرف بالأسلوب الإنجليزي و فيه يحصر المشرع الاختصاصات المحلية و ما تبقى يعتبر من الاختصاصات الوطنية، و أسلوب الاختصاص العام (الأسلوب الفرنسي) و فيه يكون اختصاص الجماعات المحلية عاما و مطلقا في كل ما يتعلق بشؤون الوحدة المحلية، إلا ما استثني منها بنص صريح. و أن تتمتع الهيئات المحلية في مباشرة اختصاصاتها بسلطة اتخاذ القرار و بوجود

موارد مالية ذاتية و كافية تمكنها من تلبية مختلف حاجيات الجماعة المحلية و تسيير شؤونها بعيدا عن سيطرة السلطة المركزية، و هو ما يمثل استقلالا ماليا لها. كما أن استقلالية الجماعات المحلية تتطلب أن يكون مجال تدخل السلطة المركزية ضيقا إلا أبعد الحدود و في الحدود التي تقتضيها وحدة الدولة و متطلبات النظام الإداري اللامركزي .

و قد تطرقنا عند عرضنا لهذه الأسس إلى الكيفية التي عولجت بها في أنظمة إدارية مختلفة كفرنسا و مصر و يوغوسلافيا (سابقا) للتوضيح أكثر، و لاعتبار الجزائر تأثرت ببعض هذه الأنظمة خاصة فرنسا و يوغوسلافيا (سابقا). و بالنسبة للجماعات المحلية في الجزائر فقد تم التكريس النظري للكثير من أسس الاستقلالية في مختلف المواثيق و النصوص القانونية من خلال تبني النظام الإداري اللامركزي منذ السنوات الأولى للاستقلال.

فالمواثيق الوطنية باعتبارها المراجع الأساسية لسياسة الأمة و المصادر العليا لقوانين الدولة و المصادر الإيديولوجية و السياسية لمؤسسات الدولة في ظل تبني النظام الاقتصادي الاشتراكي و الأحادية الحزبية. فعالجت هذه المواثيق استقلالية الجماعات المحلية من خلال التأكيد على البلدية و الولاية كجماعتين محليتين، و على انتخاب أعضاء مجالسها المحلية، و الاعتراف لها باختصاصات محلية و تأكيدها على ضرورة توفرها على الإمكانيات المالية التي تمكنها من ممارسة اختصاصاتها، كما أن معالجة اللامركزية من خلال هذه المواثيق كانت متحفظة جدا لأنها انطلقت من المركزية كأصل و الاستثناء هو اللامركزية كوسيلة لإصلاح مساوئ مركزية السلطات. فبقيت هذه الأسس مجرد مفاهيم نظرية و شعارات سياسية في ظل التحفظ السائد باسم وحدة الدولة و قدسية الحزب الواحد .

أما ميثاقا البلدية و الولاية فقد تضمننا المبدأ العام المتعلق بحرية الجماعات المحلية و بسطتها في اتخاذ القرارات الضرورية لتسيير الشؤون المحلية، و ألا تمارس الرقابة المسموح بها قانونا بكيفية غير متطابقة على مفهوم اللامركزية . كما كرسا الوجود المادي للبلدية و الولاية كجماعتين محليتين و على الانتخاب كطريقة لاختيار أعضاء المجالس المحلية البلدية و الولائية، و رغم النص على هذه الأسس إلا أن التخوف و التردد بشأن استقلالية الهيئات المحلية يبقى ظاهرا في مضامين الميثاقين تارة باسم وحدة الدولة و تارة باعتبار اللامركزية تعبر عن السلطة الثورية و أن سلطة الدولة واحدة لا تتجزأ فيتضح من خلال مضامين الميثاقين الخلط بين مفهوم الاستقلالية في النظام الإداري اللامركزي و الاستقلال في الدول الفيدرالية الذي من شأنه أن يهدد وحدة الدولة.

أما بالنسبة للمعالجة الدستورية لاستقلالية الجماعات المحلية فقد ميزنا في بحثنا هذا بين مرحلتين الأولى قبل اعتماد نظام التعددية السياسية و تناولنا دستوري 1963 و 1976 و هما دستوري برامج كرسا النهج الاشتراكي و الأحادية الحزبية و مع ذلك تضمننا بعضا من أسس استقلالية الجماعات المحلية من خلال التأكيد على البلدية و الولاية كجماعتين محليتين و اعتبار البلدية

قاعدة أساسية للامركزية و أن التنظيم الإقليمي للبلاد يكون من اختصاص المشرع وحده و التأكيد على عملية الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية، و توزيع الصلاحيات بالنسبة لهذه المجالس مع ضرورة منحها الوسائل المادية لممارسة هذه الصلاحيات. إلا أن هيمنة الحزب على قوائم الترشيحات و غياب التعددية بالإضافة إلى اشتراط إشراك فئتي العمال و الفلاحين في عضوية هذه المجالس أفرغ هذه الأسس من محتواها.

أما مرحلة ما بعد اعتماد نظام التعددية السياسية فقد عالج المؤسس الدستوري اللامركزية في دستوري 1989 و 1996 و أكد على انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية في ظل تعددية حزبية و بالتالي تم التخلي عن هيمنة الحزب و ضرورة اشتراك العمال و الفلاحين و اعتبار المجلس الشعبي البلدي قاعدة اللامركزية، و مكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم و هو ما يمثل نقلة نوعية في تكريس اللامركزية و تدعيما لاستقلالية الجماعات المحلية .

كما تضمنت قوانين الإدارة المحلية قبل اعتماد نظام التعددية السياسية الكثير من أسس الاستقلالية إذ أنه في مرحلة الأحادية الحزبية و المذهب الاشتراكي تناولت قوانين البلدية و الولاية لسنتي 1967 و 1969 بعض أسس الاستقلالية و لكن بكيفية تتماشى مع طبيعة الاتجاه الاشتراكي و هيمنة الحزب الواحد، حيث نصا على الوجود القانوني للبلديات و الولايات كجماعات محلية يتولى المشرع تحديد مجالها الإقليمي و على الانتخاب كوسيلة لاختيار أعضاء مجالسها المحلية و الاعتراف لها باختصاصات محلية مطلقة اعتمادا على أسلوب الاختصاص العام و الذي يشمل كل المجالات حتى الاقتصادية منها نظرا لطبيعة النظام السياسي في هذه المرحلة. إلا أن الانتخاب أفرغ من محتواه في ظل الأحادية الحزبية و الامتياز الممنوح للحزب في اختيار المترشحين.

أما في مرحلة التعددية السياسية فيعتبر قانونا البلدية و الولاية لسنة 1990 من أهم الإصلاحات الإدارية إذ كرسا أسس الاستقلالية التي تضمنهما قانونا البلدية و الولاية لسنة 1967 و 1969 و بالإضافة إلى تكيف اختصاصات الجماعات المحلية مع طبيعة النظام الاقتصادي الليبرالي بتقليص الاختصاصات ذات الطابع الاقتصادي، فأصبح للانتخاب أهمية أكثر في استقلالية الجماعات المحلية في ظل التعددية السياسية و زوال هيمنة الحزب. كما شكل تقليص مواضيع المداولات التي تخضع للمصادقة القبلية قبل تنفيذها حرية أكبر للهيئات المحلية في اتخاذ قراراتها و ممارسة اختصاصاتها.

أما بالنسبة لقوانين الانتخاب فإنها تضمنت عنصر الانتخاب كأساس لاختيار أعضاء المجالس الشعبية المحلية خاصة القوانين الصادرة بعد دستور 1989 التي أعطت حرية أكثر للترشح في ظل التعددية السياسية و إمكانية الترشح الحر لعضوية هذه المجالس، في حين كرست قوانين التنظيم الإقليمي للبلاد وجود البلديات و الولايات كجماعات محلية يتولى المشرع وحد تحديد مجالها الإقليمي و أن التنظيم الإقليمي يكون كذلك من اختصاص المشرع مما يدعم استقلاليتها عن السلطة التنفيذية.

و رغم هذا الاتجاه نحو منح استقلالية للجماعات المحلية إلا أن المشرع من خلال قوانين الإدارة

المحلية نفسها و نصوص قانونية وتنظيمية أخرى يحد كثيرا من هذه الاستقلالية إلى درجة تفقد فيها اللامركزية معناها و الغريب أن هذه القيود التي تحد من الاستقلالية بقيت مشددة و صارمة رغم التحول السياسي الذي عرفته الجزائر لذلك لم نقسم بحثنا في دراستنا لهذه القيود إلى فترة ما قبل التعددية السياسية و ما بعدها، فتناولنا بالدراسة القيود التي تحد من استقلالية الجماعات المحلية و التي تشكل تبعية إدارية و تتمثل في استحواذ و هيمنة سلطات لا تركيزية منها الولاية و الولاية المنتدبين، رؤساء الدوائر إضافة إلى الكتاب العامين للولايات و أعضاء المجالس التنفيذية الولائية على اختصاصات ذات طبيعة محلية، تتطلب طبيعة النظام الإداري اللامركزي أن تتولى مباشرتها الهيئات المحلية المنتخبة، بالإضافة إلى الامتياز الواضح للوالي على أعضاء المجالس المحلية المنتخبة و خاصة المجالس الشعبية الولائية، إذ يمثل الهيئة التنفيذية بالنسبة للولاية، واتساع حجم الاختصاصات التي يمارسها كممثل للدولة فيذوب بذلك دور الولاية كجماعة محلية لامركزية أمام الدور اللاتركيزي البارز و المهيم للوالي على الشؤون المحلية .

كما أن اتساع مجال الوصاية الإدارية و صرامتها الشديدة المستوحاة من النموذج التقليدي الفرنسي للرقابة تجعل من تبعية الجماعات المحلية أمرا واقعا و مسلما به في أكثر من مجال، إذ تشمل الوصاية المجالس المحلية ككل و أعمالها إضافة إلى الوصاية على أعضاء هذه المجالس البلدية و خاصة الولائية، فعلى الرغم من الاعتراف باختصاص المجالس المحلية في إدارة المصالح و الشؤون المحلية و رغم كون مجال العمل المعترف به لها واسع جدا، إلا أن الوصاية الصارمة على كل عمل تحد بشكل كبير من اللامركزية و بالتالي من استقلالية هذه المجالس في ممارسة اختصاصاتها خاصة بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية التي تكاد تنعدم فيه مظاهر هذه الاستقلالية. بالإضافة إلى التبعية المالية و التي تتمثل في الضعف الكبير للموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية التي تجعلها في حالة تبعية دائمة للسلطة المركزية، من خلال اعتمادها الكبير على التمويل المركزي عن طريق الإعانات المقدمة لها من طرف الدولة و هذا بسبب احتكار الدولة للضرائب المحلية ذات المردودية العالية و ضعف عائدات الأملاك و النسب الضعيفة للرسوم المخصصة جزئيا للجماعات المحلية، إضافة إلى ضعف التأطير البشري الذي تعاني منه الجماعات المحلية و عيوب التمثيل النسبي المعتمد في قوانين الانتخابات الذي يعطل من سير أعمال الهيئات المحلية و تأثيره السلبي على حسن استغلال أملاك الجماعات المحلية مما يحرمها من مداخل هامة من شأنها أن تدعم استقلاليتها زيادة على اتساع أشكال الرقابة المالية القبلية و البعدية الممارسة على مالية هذه الجماعات و التي تجعل من كل التصرفات ذات الطابع المالي عرضة لإجراءات بيروقراطية ثقيلة تكبح أي مبادرة محلية . كما أن التقسيم الإقليمي أدى إلى إنشاء جماعات محلية عديمة الموارد و مشلولة اقتصاديا تبحث عن التضامن الوطني و إعانات الدولة أكثر من اهتمامها باستقلالها المالي . وهكذا تتكسر التبعية المالية للسلطة المركزية.

و من خلال كل ما تقدم يبرز بوضوح التناقض الرهيب بين مختلف النصوص المتعلقة بالتنظيم الإداري و باللامركزية خاصة، فهذه النصوص تؤكد على مبدأ اللامركزية و منح حرية تسير الشؤون المحلية لممثلين منتخبين و بالتالي التوجه نحو منح استقلالية، لكن من جهة أخرى يتم تقييد هذه الحرية من خلال النصوص نفسها و التي تجعل من الاستقلالية أقرب إلى الوهم منه إلى الحقيقة و تجعل كذلك من اللامركزية الإدارية الفعلية مفهوما مغيبا قانونا و ممارسة و بالتالي فإن التنظيم الإداري اللامركزي في الجزائر هو مجرد قناع لنظام لا تركيزي مشدد في ثوب لا مركزي، و الأكثر من هذا أن نية السلطة المركزية في الإبقاء على هيمنة الوالي على المنتخبين تبقى قائمة و هو ما عبر عليه وزير الداخلية كما بيناه سابقا. و من أجل كل هذا فإننا نرى ضرورة إعادة النظر في النصوص القانونية المتعلقة بالتنظيم الإداري من أجل منح استقلالية فعلية للجماعات المحلية و ذلك ب :

- التقليل تدريجيا من شدة الوصاية الإدارية المفروضة على الهيئات المحلية قبل الوصول إلى إلغائها كلياً و استبدالها برقابة قضائية يختص بها القضاء الإداري في ظل مبدأ الفصل بين السلطات و تكريسا لاستقلالية لهذه الهيئات.
- إعادة النظر في توزيع الاختصاصات بين الجماعات المحلية و ممثلي السلطة المركزية (الولاية، رؤساء الدوائر...) بشكل يسمح ببقاء سلطة الدولة و عدم القضاء على مبدأ استقلالية الهيئات المحلية و حريتها، و ذلك بإلغاء الازدواجية الوظيفية للوالي و تحويل صلاحياته المحلية إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي، و أن يصبح هذا الأخير هو الهيئة التنفيذية للولاية على غرار رئيس المجلس الشعبي البلدي في البلدية و التقليل كذلك من الاختصاصات الواسعة للأجهزة اللاتركيزية الأخرى و بالأخص رؤساء الدوائر، و إعادتها إلى رؤساء المجالس الشعبية البلدية و الاقتصار على دورهم كممثلي للدولة فقط .
- مراجعة التنظيم الإقليمي للبلاد و إعادة النظر فيه بإنشاء جماعة محلية جديدة تتمتع بالشخصية المعنوية و هي المنطقة و التي تضم مجموعة من الولايات مراعاة لخصوصيات كل جهة و التقليل من الفوارق الاقتصادية و حل المشاكل المالية و مجابهة قضايا التنمية بصفة عامة و تقليل عدد الدوائر و دمج بعض البلديات بعضها ببعض، فيقل عددها و تنقص نفقات التسيير الموجهة للأجور و الهياكل و المقرات من جهة و تزيد قدرتها على التكفل بالأعباء المحلية من جهة أخرى.
- إعادة النظر في النظام الانتخابي المعتمد في توزيع المقاعد في المجالس المحلية البلدية و الولائية و ذلك بالاعتماد على نظام التمثيل النسبي مع تفضيل الأغلبية الذي يمكن من الوصول إلى مجالس محلية متجانسة حيث تحصل القائمة التي تحوز على أعلى نسبة من الأصوات على أغلبية المقاعد و إذا حصلت أي قائمة على الأغلبية المطلقة تحصل على عدد من المقاعد يتناسب مع عدد الأصوات المحصل عليها. و هو ما كان المعمول به منذ 1997 في قانون الانتخابات 90-06

و هذا بدل نظام التمثيل النسبي المعمول به و الذي أدى إلى بروز مجالس فسيفساء تعيش حالة جمود حتى في تعيين الرئيس ناهيك عن سير المداولات و تشكيل لجان.

● إعادة النظر في الشروط التي يجب أن تتوفر في المترشحين لعضوية المجالس المحلية باشرط مستوى تعليمي جامعي يمكن من التحكم في أساليب التسيير .

● تدعيم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية برفع نسب الضرائب و الرسوم المحلية التي تعود جزئيا إلى الدولة و إلى الجماعات المحلية، و التقليل من احتكار الدولة للموارد الجبائية ذات المردودية العالية و الاتجاه نحو لامركزية ضريبية يتمكن من خلالها المنتخبون من تحديد وعاء الضريبة و طرق تحصيلها وفقا لقرارات محلية، و وفقا لحدود يضعها المشرع مع إمكانية تحويل بعض الرسوم ذات القابلية المحلية لصالح الجماعات المحلية، و هي التي يمكن تحويلها إلى ضريبة محلية دون صعوبة كالرسوم على التسجيل. بالإضافة إلى ترشيد النفقات المحلية و تامين الثروات و الأملاك المحلية خاصة العقارية منها وفقا لواقع الأسعار و قيمتها الحقيقية في السوق خاصة و أن لبعض البلديات ممتلكات جد هامة يمكن أن تشكل موردا ماليا معتبرا لها. و في مقابل هذا ينبغي التقليل من شدة الرقابة المالية الممارسة على الجماعات المحلية و إنشاء أجهزة مكلفة برقابة المالية المحلية تكون مستقلة عن السلطة التنفيذية.

هذه الاقتراحات نراها ضرورية من أجل تحقيق استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر لأنها أساس و روح النظام الإداري اللامركزي الذي تم تبنيه منذ أول دستور للجزائر المستقلة و تضمنته مختلف القوانين المتعلقة بالإدارة المحلية .

قائمة المراجع

أولا : باللغة العربية

I – المؤلفات العامة:

1. إسماعيل الغزال، القانون الدستوري و النظم السياسية، الطبعة الثانية، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت، لبنان، 1989.
2. الصغير حسين، دروس في المالية و المحاسبة العمومية، دار المحمدية لنشر، الجزائر، 2000.
3. بكر القباني، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985.
4. بوكرا إدريس، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر من خلال الوثائق و النصوص الرسمية، القسم الأول، د م ج، 1994.
5. بو الشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر، 1993.
6. بوسماح محمد أمين، المرفق العام في الجزائر، ترجمة رحال بن عمر و رحال مولاي إدريس، د م ج، 1993.
7. بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر.
8. حمدي سليمان السحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية و المالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 1998.
9. زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، مطبعة رياض، دمشق، سوريا، 1978.
10. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، الطبعة العاشرة، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، مصر، 1977.
11. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1982.
12. صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الكتاب اللبناني، 1989.
13. عبد الغني بسيوني، التنظيم الإداري، دراسة مقارنة للتنظيم الإداري الرسمي و التنظيم الإداري غير الرسمي، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004.
14. عثمان خليل عثمان، اللامركزية و نظام مجالس المديرية في مصر، دراسة مقارنة، مكتبة سيدي عبد الله و هبة، مصر، 1989.
15. عوابدي عمار، القانون الإداري الجزء الأول النظام الإداري، الطبعة الثالثة، د م ج، الجزائر، 2005.
16. عوابدي عمار، دروس في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، د م ج، 1989.
17. عوابدي عمار، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
18. فؤاد العطار، القانون الإداري، دراسة مقارنة، مكتبة القاهرة، مصر، 1970.
19. قباني خالد، اللامركزية و مسألة تطبيقها في لبنان، بيروت، 1981.
20. لباد ناصر، القانون الإداري، التنظيم الإداري، منشورات دحلب، الجزائر، 1999.
21. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، الجزء الأول، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، 2000.
22. محمد مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، الدار الدولية العلمية للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2003.

23. محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، د م ج، 1969.
24. ميسوم سبيح، المؤسسات الإدارية في المغرب العربي، ترجمة سعيد عبد العزيز مسعود، مطابع الدستور التجارية، عمان، الأردن، 1985.
25. ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية الحزبية إلى التعددية السياسية، مديرية النشر، جامعة قلمة، 2006.
26. نواف كنعان، القانون الإداري، دراسة مقارنة، مكتبة القاهرة، مصر، 1970.

II – المؤلفات المتخصصة في الإدارة المحلية

1. أحمد رشيد، الإدارة المحلية، الطبعة الثانية، دار المعارف، القاهرة، مصر، 1981.
2. أحمد كمال أبو المجد، دراسات في نظم الإدارة المحلية، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، 1968.
3. بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، الجزائر، 2004.
4. حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، د م ج، الجزائر، 1982.
5. خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية و أثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية، الطبعة الثالثة، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 1988.
6. زكي محمد النجار، الدستور و الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1995.
7. شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، د م ج، الجزائر، 1986.
8. صدوق عمر، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، د م ج، الجزائر، 1988.
9. طعيمة الجرف، مبادئ في نظم الإدارة المحلية، مكتبة القاهرة الحديثة مصر 1962.
10. ظريف بطرس، مبادئ الإدارة المحلية و قضاياها في النظرية و التطبيق، مكتبة الأنجلو مصرية، القاهرة، 1971.
11. عبد المعطي عساف، محددات تنظيم و تكيفاتها على مستوى التنظيم المحلي، المنظمة الحديثة للعلوم الإدارية، جامعة الدول العربية، مصر، 1984.
12. عبید لخضر، المجموعات المحلية في الجزائر، د م ج، 1986.
13. محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية و الاشتراكية، د م ج، 1985.
14. محمد أنس قاسم جعفر، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية بالجزائر، الطبعة الثانية، د م ج، 1988.
15. محمود الطعمنة و سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي و اتجاهات التطوير، م ع ت إ، القاهرة، مصر، 2005.

III – الرسائل و المذكرات الجامعية:

1. بركات محمد، النظام القانوني للمنتخب المحل في الجزائر، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة و المالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1998.
2. بن تازي علي، دور و سلطات الوالي في الإدارة الجزائرية، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، معهد الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة وهران، 1991.

3. بلعباس بلعباس، دور و صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الإدارة و المالية، جامعة الجزائر، 2003.
4. بوطيق فاتح، اللامركزية الإدارية و التعددية الحزبية في الجزائر للعهدتين الانتخابيتين 95/90 و 2002/97، مذكرة ماجستير كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2006.
5. حمدي رشيد، ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع إدارة و مالية عامة، جامعة الجزائر، 2004.
6. زروالية محمد الصالح، التنظيم الإقليمي في الجزائر، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة و المالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
7. طايبي سعاد، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر، 2003.
8. عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة لنظم الإدارة المحلية، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، 1973.
9. عباس راضية، الأمين العام للجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، إدارة و مالية، جامعة الجزائر، 2002.
10. عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية مداه و إمكانية تطوره، مذكرة ماجستير في الحقوق، فرع الإدارة و المالية، جامعة الجزائر، 2003.
11. عثمانة جواد، الإصلاحات الإدارية و التعددية في الجزائر من 1990 إلى 1992، رسالة ماجستير معهد العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 1996.
12. عمراني بهية، بحث لنيل شهادة الماجستير في الإدارة و المالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1992.
13. غضبان رابح، جباية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير في الإدارة و المالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
14. قمقاني رابح، نظام الوصاية على البلديات في الجزائر، مذكرة ماجستير، معهد العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 1987.
15. مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا، مذكرة ماجستير، فرع الإدارة و المالية، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2002.

IV -- المقالات و المداخلات:

1. بلعياط عبد الرحمن، نظرة حول حقيقة كرونولوجيا نظام الإدارة المحلية، مجلة الفكر البرلماني العدد الأول، ديسمبر، 2002، ص ص 79- 83.
2. بن طيفور نصر الدين، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية و الولاية، مجلة إدارة، العدد 22، 2001، ص ص 5- 26.
3. بودرباله محمد عبدو، الإصلاح الضريبي، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، جوان، 2003، ص ص 107- 128.
4. بوغزاوي بوجمعة، تطور علاقات الدولة بالجماعات المحلية في المغرب، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، جامعة الجزائر، العدد الأول، 2005، ص ص 83- 112.
5. تلموت عيسى، النظام الانتخابي في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني العدد 16، ماي، 2007، ص ص 22- 45.

6. حسني درويش عبد الحميد، تقييم نظام الإدارة المحلية في مصر، مجلة المحاماة المصرية العددان 07 و 08 سبتمبر و أكتوبر 1989، ص ص. 112- 122.
7. دحو ولد قابلية، الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر، 2002، ص ص. 85- 89.
8. درويش مصطفى، الجماعات المحلية بين الممارسة القانون، مجلة الفك البرلماني، العدد الأول، ديسمبر، 2002، ص ص. 91- 100.
9. شمس الدين مرغني علي، نظام اللامركزية الإقليمية في مصر، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 1976، ص ص. 77 - 132.
10. شيهوب مسعود، المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر، 2002، ص ص. 119- 137.
11. شيهوب مسعود، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثاني، مارس، 2003، ص ص. 15- 29.
12. عطاء الله بوحميده، معالجة اللامركزية الإدارية في التشريع و التنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، جامعة الجزائر، العدد الأول، 2005، ص ص. 51- 82.
13. علي زيان محند و اعمر، نظرة حول المالية العمومية المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر، 2002، ص ص. 109- 116.
14. فؤاد العطار، نظرية اللامركزية الإقليمية، مجلة العلوم القانونية و الاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، العدد الأول، 1966، ص ص. 35- 70.
15. كاشير عبد القادر، مداخلة حول الإصلاحات المالية و الجباية المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، جوان، 2003، ص ص. 144- 145.
16. كراجي مصطفى، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزء 34، العدد 2، 1996، ص ص. 344- 358.
17. ماتلو الطيب، مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002، ص ص. 101- 107.
18. ماتلو الطيب، نظرة المنتخب للإصلاحات المالية في التسيير المحلي الراشد، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، جوان 2003، ص ص. 129- 132.
19. ماجد راغب الحلو، الإدارة المحلية بين اللامركزية و عدم التركيز، مجلة الحقوق للبحوث القانونية و الاقتصادية الصادرة عن كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، العدد الأول، 1975، ص ص. 1- 35.
20. محمد فؤاد مهنا، استقلال المحافظات و استقلال الجامعات في ظل اتجاه سياسة الدولة نحو التوسع في تطبيق نظام اللامركزية الإدارية و تدعيم استقلال المحافظات و الجامعات، مجلة العلوم الإدارية، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، مصر، لسنة 24 العدد الأول، يونيو، 1982، ص ص. 7- 35.
21. محمود عاطف البناء، الموارد المالية للهيئات المحلية، مجلة العلوم الإدارية المصرية، العدد الثاني، 1972، ص ص. 69- 140.
22. محمود نور الدين، مستقبل نظام الحكم المحلي في العالم المعاصر و في جمهورية مصر، مجلة المحاماة المصرية، العدد الأول، 1978، ص ص.
23. منار مصطفى، دور الجباية في تحقيق التنمية المحلية في المغرب، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، العدد الأول، 2005، ص ص. 5- 50.

24. مكلل بوزيان، الاتجاهات القانونية الجديدة للإدارة المحلية في الجزائر في ظل نظام التعددية السياسية، مجلة إدارة، العدد 2، 1999، ص ص. 41- 52.

V- المواثيق :

1. ميثاق الجزائر لسنة 1964، كتاب صادر عن حزب جبهة التحرير الوطني، المطبعة الوطنية للكتاب، 1964.
2. الميثاق الوطني لسنة 1976، كتاب صادر عن حزب جبهة التحرير الوطني، مصلحة الطباعة، م ت و، الجزائر، 1976.
3. الميثاق الوطني لسنة 1986، كتاب منشور من طرف حزب جبهة التحرير الوطني، 1986.
4. ميثاق البلدية لسنة 1966، كتيب صادر عن حزب جبهة التحرير الوطني سنة 1966.
5. ميثاق الولاية لسنة 1969، ج ر، العدد 44 لسنة 1969.

VI – النصوص القانونية :

أ- الدساتير :

1. دستور 1963، ج ر، العدد 64 لسنة 1963.
2. دستور 1976، ج ر، العدد 94 لسنة 1976.
3. دستور 1989، ج ر، العدد 09 لسنة 1989.
4. دستور 1996، ج ر، العدد 76 لسنة 1996.

ب – القوانين و الأوامر :

1. الأمر رقم 62-157 مؤرخ في 1962/12/31 المتضمن إمداد سريان العمل بالتشريع الفرنسي، ج ر، العدد 02 لسنة 1963.
2. الأمر رقم 67-24 مؤرخ في 1967/01/18 يتضمن القانون البلدي، ج ر، العدد 06 لسنة 1967.
3. الأمر رقم 69-38 مؤرخ في 1969/05/26 يتضمن قانون الولاية، ج ر، العدد 44 سنة 1969.
4. الأمر رقم 74-69 مؤرخ في 1974/07/02 المتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات، ج ر، العدد 55 لسنة 1974.
5. قانون رقم 80-08 مؤرخ في 1980/10/25 المتضمن قانون الانتخابات، ج ر، العدد 44 لسنة 1980.
6. قانون رقم 81-09 مؤرخ في 1981/07/04 يعدل و يتم الأمر رقم 67-24 المتضمن القانون البلدي، ج ر، العدد 27 لسنة 1981.
7. قانون رقم 83-19 المتضمن قانون المالية لسنة 1984، ج ر، العدد 55 لسنة 1983.
8. قانون رقم 84-09 مؤرخ في 1984/02/04 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر، العدد 06 سنة 1984.
9. قانون رقم 89-13 مؤرخ في 1989/08/07 المتضمن قانون الانتخابات، ج ر، العدد 32 لسنة 1989.

10. قانون رقم 90-06 مؤرخ في 27/03/1990 يعدل و يتم القانون رقم 89-13 المتضمن قانون الانتخابات، ج ر، العدد 13 لسنة 1990.
11. قانون رقم 90-08 مؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالبلدية، ج ر، العدد 15 سنة 1990.
12. قانون رقم 90-09 مؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالولاية، ج ر، العدد 15 سنة 1990.
13. قانون رقم 90-21 مؤرخ في 15/08/1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر، العدد 35 لسنة 1990.
14. قانون رقم 90-36 مؤرخ في 14 جمادى الثانية 1411 يتضمن قانون المالية لسنة 1991، ج ر، العدد 57 لسنة 1990.
15. قانون 94-03 مؤرخ في 31/12/1994 يتضمن قانون المالية لسنة 1995، ج ر، العدد 01 لسنة 1995.
16. الأمر رقم 95-20 مؤرخ في 17/07/1995 متعلق بمجلس المحاسبة، ج ر، العدد 39 لسنة 1995.
17. الأمر رقم 97-07 مؤرخ في 06/03/1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، ج ر، العدد 10 لسنة 1997.
18. الأمر رقم 97-14 مؤرخ في 31/05/1997 متعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر، ج ر، العدد 38 لسنة 1997.
19. الأمر رقم 97-15 مؤرخ في 31/05/1997 المحدد للقانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى، ج ر، العدد 38 لسنة 1997.
20. قانون رقم 99-11 مؤرخ في 23/12/1999 يتضمن قانون المالية لسنة 2000، ج ر، العدد 92 لسنة 1999.
21. الأمر رقم 2000-01 مؤرخ في 01/03/2000 متعلق بإدارة ولاية الجزائر و البلديات التابعة لها، ج ر، العدد 09 لسنة 2000.
22. قانون رقم 2000-06 مؤرخ في 23/12/2000 يتضمن قانون المالية لسنة 2001، ج ر، العدد 80 لسنة 2000.
23. قانون رقم 01-21 مؤرخ في 22/12/2001 يتضمن قانون المالية لسنة 2002، ج ر، العدد 79 لسنة 2001.
24. قانون رقم 02-11 مؤرخ في 24/12/2002 يتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج ر، العدد 86 لسنة 2002.
25. قانون رقم 03-22 مؤرخ في 28/12/2003 يتضمن قانون المالية لسنة 2004، ج ر، العدد 83 لسنة 2003.
26. الأمر رقم 04-01 مؤرخ في 07/02/2004 يعدل و يتم الأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي للانتخابات، ج ر، العدد 09 لسنة 2004.
27. قانون رقم 04-21 مؤرخ في 29/12/2004 يتضمن قانون المالية لسنة 2005، ج ر، العدد 85 لسنة 2004.
28. الأمر رقم 05-03 مؤرخ في 18/07/2005 المتمم للقانون 90-08 المتضمن قانون البلدية، ج ر، العدد 50 لسنة 2005.
29. الأمر رقم 05-04 مؤرخ في 18/07/2005 المتمم للقانون 90-09 المتضمن قانون الولاية، ج ر، العدد 50 لسنة 2005.
30. قانون رقم 05-16 مؤرخ في 31/12/2005 يتضمن قانون المالية لسنة 2006، ج ر، العدد 85 لسنة 2005.

31. قانون رقم 06-24 مؤرخ في 26/12/2006 يتضمن قانون المالية لسنة 2007، ج ر، العدد 85 لسنة 2006.

VII – النصوص التنظيمية :

أ- المراسيم الرئاسية:

1. المرسوم رقم 63-189 المؤرخ في 16/05/1963 متعلق بإعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات، ج ر، العدد 35 لسنة 1963.
2. مرسوم رقم 82-31 مؤرخ في 23/01/1982 يحدد صلاحيات رئيس الدائرة، ج ر، العدد 04 لسنة 1982.
3. المرسوم رقم 86-266 المؤرخ في 04/11/1986 المتعلق بتنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية و عمله، ج ر، العدد 45 لسنة 1986.
4. مرسوم رقم 86-310 مؤرخ في 16/12/1986 يحدد قائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة، ج ر، العدد 52 لسنة 1986.
5. مرسوم رئاسي رقم 91-196 مؤرخ في 04/07/1991 يتضمن تقرير حالة الحصار، ج ر، العدد 29 لسنة 1991.
6. مرسوم رئاسي رقم 92-44 مؤرخ في 09/02/1992 يتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج ر، العدد 10 لسنة 1992.
7. مرسوم رئاسي رقم 97-292 مؤرخ في 02/08/1997 يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى و سيرها، ج ر، العدد 51 لسنة 1997.
8. مرسوم رئاسي رقم 99-239 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة، ج ر، العدد 76 لسنة 1999.
9. مرسوم رئاسي رقم 2000-45 مؤرخ في 01/03/2000 يتضمن تعديل المرسوم الرئاسي رقم 97-292، ج ر، العدد 09 لسنة 2000.

ب- المراسيم التنفيذية:

1. مرسوم تنفيذي رقم 89-09 مؤرخ في 07/02/1989 يتضمن كفايات تحديد المناطق الواجب ترقيتها، ج ر، العدد 06 لسنة 1989 .
2. مرسوم تنفيذي رقم 90-230 مؤرخ في 25/07/1990 يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج ر، العدد 31 لسنة 1990.
3. مرسوم تنفيذي رقم 90-285 مؤرخ في 29/09/1990 يحدد قواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية، ج ر، العدد 38 لسنة 1990.
4. مرسوم تنفيذي رقم 92-141 مؤرخ في 11/04/1992 يتضمن حل مجالس شعبية ولائية، ج ر، العدد 27 لسنة 1992.
5. مرسوم تنفيذي رقم 92-142 مؤرخ في 11/04/1992 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج ر، العدد 27 لسنة 1992.
6. مرسوم تنفيذي رقم 92-143 مؤرخ في 11/04/1992 يتعلق بتوقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية و المجالس الشعبية البلدية، ج ر، العدد 27 لسنة 1992.

7. مرسوم تنفيذي رقم 92-114 مؤرخ في 14/11/1992 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات، ج ر، العدد 82 لسنة 1992.
8. مرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 23/07/1994 يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها، ج ر، العدد 48 لسنة 1994.
9. مرسوم تنفيذي رقم 97-480 مؤرخ في 15/12/1997 يتضمن تنظيم محافظة الجزائر الكبرى و سيرها، ج ر، العدد 83 لسنة 1997.
10. مرسوم تنفيذي رقم 98-42 مؤرخ في 01/02/1998 يحدد شروط الحصول على المساكن ذات الطابع الاجتماعي و كفيات ذلك، ج ر، العدد 05 لسنة 1998.
11. مرسوم تنفيذي رقم 04-334 مؤرخ في 24/10/2004 يعدل المرسوم التنفيذي رقم 98-42 المحدد لشروط الحصول على المساكن العمومية الإجارية، ج ر، العدد 67 لسنة 2004.

VIII – تقارير و نصوص رسمية أخرى:

1. تقرير المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي، لجنة المالية المحلية، 2001.
2. قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، كتاب صادر عن وزارة المالية – المديرية العامة للضرائب - ، نشرة 2005.
3. قانون الضرائب غير المباشرة، كتاب صادر عن وزارة المالية – المديرية العامة للضرائب - ، نشرة 2005.
4. قانون الرسوم على رقم الأعمال، كتاب صادر عن وزارة المالية – المديرية العامة للضرائب - ، نشرة 2005.
5. قانون الطابع، كتاب صادر عن وزارة المالية – المديرية العامة للضرائب - ، نشرة 2005.

IX – التشريعات المقارنة:

1. الدستور المصري لسنة 1971.
2. القانون رقم 75-52 المتعلق بنظام الحكم المحلي في جمهورية مصر.
3. القانون رقم 79-43 المعدل للقانون رقم 75-52 و المتضمن قانون الإدارة المحلية في جمهورية مصر.

X – الجرائد الوطنية:

1. جريدة الشعب ليوم 30/10/1989، ص.3.
1. جريدة اليوم ليوم 26/11/2006، العدد 2876.
2. جريدة الخبر ليوم 27/06/2007، ص.3.
3. جريدة الخبر ليوم 03/09/2007، العدد 5108.
4. جريدة الشروق اليومي ليوم 06/08/2008، ص.4.
5. جريدة الشروق اليومي ليوم 02/09/2008، العدد 2895، ص.4.

I – OUVRAGES :

1. DE-LAUBADÉRE André et GAUDEMET Yves, Traité de droit administratif, 16 éd, Tome 1 L.G.D.J; Paris, 2001.
2. DE-LAUBADÉRE André, VENEZIA J.C, GAUDEMET Yves , Traité de droit administratif, L.G.D.J, Paris, France, 1999.
3. VEDEL George, Droit administratif, 5^{ème} éd, série themis, P U F, 1972.
4. VEDEL George, Droit administratif, P U F, Paris, 1978.
5. GRABA Hachemi, Les ressources fiscales des collectivités locales, ENAG /Edition, Alger, 2000.
6. AUBY Jean Bernard, AUBY Jean François et NOGOELLOU Rozen, Droit des collectivités locales, 3^{ème} éd, P.U.F, Novembre, 2004.
7. WALINE Marcel, Droit administratif, 9^{ème} éd, Paris, 1963.
8. MUZELLEC Raymond, Finances locales, DALLOZ, 1996
9. MUZELLEC Raymond, Finances locales, 5^{ème} éd, DALLOZ, 2005
10. REGOURD Serge, L'acte de tutelle en droit administratif Français, L G D J, 1980.

II - ARTICLES :

1. PERRIN Bernard, Fonction publique territoriale: métamorphose d'un statut, Revue Administrative, N° 330, Novembre, 2002, pp. 638-647.
2. ESSAID Taïb, L'Administration locale Algérienne :Les enjeux de la décentralisation, Revue Algerienne des sciences juridiques, économiques et politiques , Volume 42, N°1 , 2005, p p.43-54.
3. ESSAID Taïb, Chronique de l'organisation administrative pour 1994, Revue IDARA, N°2, 1995,pp. 79-131.
4. FOREY Elsa, Le droit de pétition aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales, R.D.P, N °1 , Janvier et Février, 2005, pp. 151-168.

5. BOUDINE Joël, La distinction entre collectivité locale et collectivité territoriale, Revue du Droit Public et de la Science Politique en France, N°01, 1992, pp.171-200.
6. KHELLOUFI Rachid, Réflexion sur la décentralisation à travers l'avant projet de code de la wilaya, Revue Algérienne, des sciences juridiques, économiques et politiques, Volume 42, N°1 , 2005, p p.79-101.
7. MEKAMCHA Ghouti, Le processus de développement économique nationale par les collectivités locales : mythe ou réalité, Revue IDARA, N° 2, 1995,
8. MOUSSA Zahia, La pseudo- décentralisation territoriale en Algérie, Annale de URAMA, Université de Constantine, Volume 1, Année 1997.
9. YELLES CHAOUICHE Bachir, Pour une revalorisation des ressources financières locales, Revue IDARA, N°1, 1995, pp. 19-33.

III – THESE

1. BEN AKZOUH Châabane, La décentralisation en Algérie, Thèse pour le doctorat en droit, Université d'Alger, 1978.

IV – LÉGISLATIONS COMPARÉES

1. Constitution de la République Française de 1958, révisé par la loi constitutionnelle, 2003 – 276 du 28/03/2003, J O F du 29/03/2003.
2. Loi organique N° 2004 – 758 relative à l'autonomie des collectivités territoriales, J O F du 30/07/2004, p. 13561.
3. Loi 82-213 relative aux droits et libertés des régions, des départements et des communes, J O F du 03/03/1982.

الفهرس:

06.....	مقدمة
12.....	الفصل الأول : أسس استقلالية الجماعات المحلية و مدى تكريسها في التشريع الجزائري
13.....	المبحث الأول : أسس استقلالية الجماعات المحلية
13.....	المطلب الأول : أسس الاستقلالية المرتبطة بالوجود المادي للجماعات المحلية
13.....	الفرع الأول : تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية
14.....	الفقرة الأولى : تقسيم إقليم الدولة على وحدات محلية
14.....	أولا : حجم الوحدات المحلية و أثره على استقلاليتها
14.....	ثانيا : مستويات التقسيم
16.....	ثالثا : اختصاص المشرع بعملية التقسيم كضمان الاستقلالية
16.....	الفقرة الثانية : تمتع الوحدات المحلية بالشخصية المعنوية
17.....	أولا : مفهوم الشخصية المعنوية
	ثانيا : النتائج التي تترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية
19.....	المطلب الثاني : وجود هيئات منتخبة تدير الوحدات المحلية
20.....	الفقرة الأولى : الاتجاه المؤيد لمبدأ الانتخاب
20.....	الفقرة الثانية : الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب
22.....	الفقرة الثالثة : الانتخاب ضروري للاستقلالية
24.....	الفقرة الرابعة : بعض نماذج التطبيق العملي لمبدأ الانتخاب في الإدارة المحلية
25.....	المطلب الثاني : أسس الاستقلالية المرتبطة بممارسة النشاط
25.....	الفرع الأول : الاختصاصات المحلية
25.....	الفقرة الأولى : وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية
25.....	أولا : مفهوم المصالح المحلية
27.....	ثانيا : أساليب تحديد الاختصاص
29.....	الفقرة الثانية : التمتع بسلطة اتخاذ القرار
30.....	الفرع الثاني : الاستقلال المالي
31.....	الفقرة الأولى : تعريف الاستقلال المالي
31.....	الفقرة الثانية : صور الاستقلال المالي
33.....	الفرع الثالث : ضيق مجال تدخل السلطة المركزية
33.....	الفقرة الأولى : الوصاية الإدارية
34.....	الفقرة الثانية : مبررات الوصاية الإدارية
35.....	الفقرة الثالثة : التمييز بين الوصاية الإدارية و الرقابة الرئاسية
36.....	الفقرة الرابعة : العلاقة بين الاستقلالية و الوصاية الإدارية
38.....	المبحث الثاني: تكريس الاستقلالية في التشريع الجزائري
38.....	المطلب الأول : تكريس الاستقلالية في المواثيق و الدساتير
38.....	الفرع الأول : في المواثيق
38.....	الفقرة الأولى : في المواثيق العامة

- 38.....أولا : في ميثاق الجزائر لسنة 1964
- 40.....ثانيا : في الميثاق الوطني لسنة 1976
- 40.....ثالثا : في تعديل الميثاق الوطني لسنة 1986
- 41.....الفقرة الثانية : في موثيق الإدارة المحلية
- 41.....أولا : في ميثاق البلدية لسنة 1966
- 43.....ثانيا : في ميثاق الولاية لسنة 1969
- 44.....الفرع الثاني : في الدساتير
- 45.....الفقرة الأولى : قبل اعتماد نظام التعددية السياسية
- 45.....أولا : في دستور 1963
- 46.....ثانيا : في دستور 1976
- 46.....1- التكريس الدستوري للولاية و البلدية كمجموعات إقليمية
- 46.....2- الانتخاب كوسيلة لاختيار أعضاء المجالس الشعبية المحلية
- 47.....3- الإقرار بوجود اختصاصات محلية
- 47.....الفقرة الثانية : بعد اعتماد نظام التعددية السياسية
- 48.....أولا : في دستور 1989
- 48.....1 - التكريس الدستوري للبلدية و الولاية كجماعتين إقليميتين
- 48.....2- الانتخاب وسيلة لاختيار أعضاء المجالس المحلية في ظل تعددية حزبية
- 49.....ثانيا : في دستور 1996
- 50.....المطلب الثاني : تكريس الاستقلالية في القوانين
- 51.....الفرع الأول : قبل اعتماد نظام التعددية السياسية
- 51.....الفقرة الأولى : قانوني البلدية و الولاية
- 51.....أولا : تكريس القانوني للبلدية و الولاية كجماعتين إقليميتين
- 52.....ثانيا : انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية تحت إشراف الحزب
- 52.....ثالثا : اختصاصات محلية مطلقة في ظل اختيار اشتراكي
- 54.....رابعا : بعض صور الاستقلال المالي
- 55.....الفقرة الثانية : في قوانين التنظيم الإقليمي
- 56.....الفقرة الثالثة : في قانون الانتخاب لسنة 1980
- 56.....الفرع الثاني : بعد اعتماد نظام التعددية السياسية
- 57.....الفقرة الأولى : في قانوني البلدية و الولاية لسنة 1990
- 57.....أولا : من حيث الوجود المادي
- 57.....1- التكريس القانوني للبلدية و الولاية كجماعتين إقليميتين
- 57.....2 - التمتع بالشخصية المعنوية
- 58.....3- انتخاب أعضاء المجالس الشعبي المحلية في ظل تعددية سياسية
- 59.....ثانيا : من حيث ممارسة النشاط
- 59.....1- اختصاصات محلية متلائمة مع التحول السياسي و الاقتصادي
- 61.....2- النص على بعض صور الاستقلالية المالية
- 61.....3- التقليل من مجال تدخل السلطة الوصائية
- 61.....الفقرة الثانية : في قوانين الانتخاب
- 62.....أولا : حرية الترشح لعضوية المجالس المحلية
- 62.....ثانيا : تحديد العهدة
- 63.....ثالثا : وجود ضمانات للعملية الانتخابية

65	الفصل الثاني : القيود التي تحد من استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر
66	المبحث الأول : التبعية الإدارية
66	المطلب الأول : استئثار أجهزة معينة باختصاصات محلية
66	الفرع الأول : التعيين كعائق للاستقلالية
67	الفقرة الأولى : أعضاء المجلس التنفيذي الولائي
68	الفقرة الثانية : رئيس الدائرة
68	الفقرة الثالثة : الولاية و الولاية المنتدبون
70	الفقرة الرابعة : الكتاب العامون للولايات
71	الفرع الثاني : اختصاصات الأجهزة المعنية على المستوى المحلي
71	الفقرة الأولى : اختصاصات الوالي
72	أولا : بصفته ممثلا للولاية
73	ثانيا : امتياز الوالي على المجالس المحلية المنتخبة
74	الفقرة الثانية : اختصاصات الأجهزة الأخرى
75	أولا : اختصاصات المجلس التنفيذي الولائي
75	ثانيا : اختصاصات الولاية المنتدبين
76	ثالثا : اختصاصات رئيس الدائرة
78	رابعا : اختصاصات الكاتب العام للولاية
79	المطلب الثاني : الرقابة المشددة على الجماعات المحلية
79	الفرع الأول : الرقابة على المجلس ككل
79	الفقرة الأولى : الإيقاف المؤقت
79	أولا : بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي
80	ثانيا : بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي
80	الفقرة الثانية : الحل
80	أولا : تعريف الحل
81	ثانيا : سلطة الحل في القوانين الجزائرية
82	الفرع الثاني : الرقابة على الأشخاص (الأعضاء)
82	الفقرة الأولى : التوقيف المؤقت
83	أولا : بالنسبة لأعضاء المجالس الشعبية البلدية
83	ثانيا : بالنسبة لأعضاء المجالس الشعبية الولائية
84	الفقرة الثانية : الإقصاء (التوقيف النهائي)
84	أولا : بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية
84	ثانيا : بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية
85	الفقرة الثالثة : الإقالة
85	أولا : في قوانين البلدية
86	ثانيا : في قوانين الولاية
86	الفرع الثالث : الوصاية على الأعمال
86	الفقرة الأولى : التصديق
87	أولا : تصديق الوالي على مداورات المجالس الشعبية البلدية
87	ثانيا : تصديق وزير الداخلية على مداورات المجالس الشعبية الولائية
88	الفقرة الثانية : الإلغاء و الإبطال

88.....	أولا : إلغاء مداوالات المجالس الشعبية البلدية
89.....	ثانيا : إلغاء مداوالات المجالس الشعبية الولائية
90.....	الفقرة الثالثة : الحلول
90.....	أولا : حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي
91.....	ثانيا : حلول وزير الداخلية محل المجلس الشعبي الولائي
93.....	المبحث الثاني : التبعية المالية
94.....	المطلب الأول : الموارد المالية للجماعات المحلية
94.....	الفرع الأول: الموارد الجبائية
94.....	الفقرة الأولى : الموارد الجبائية المخصصة كليا للجماعات المحلية
98.....	الفقرة الثانية: الجباية المخصصة جزئيا للجماعات المحلية
101.....	الفرع الثاني : الموارد غير الجبائية
101.....	الفقرة الأولى : موارد الأملاك
101.....	أولا : الموارد المتحصل عليها من الأملاك المتنازل عليها للبلديات
101.....	ثانيا : الموارد الناتجة عن الاحتياطات العقارية
102.....	الفقرة الثانية : موارد القروض
103.....	الفقرة الثالثة: الإعانات
103.....	أولا :إعانات الدولة
104.....	ثانيا : إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية
106.....	المطلب الثاني: عدم نجاعة التمويل المحلي
107.....	الفرع الأول : العوامل المرتبطة بالتمويل المحلي
107.....	الفقرة الأولى : محدودية النظام الجبائي على المستوى المحلي
107.....	أولا :احتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية.
108.....	ثانيا : المردودية الضعيفة للجباية المخصصة كليا للجماعات المحلية
109.....	ثالثا : عدم وجود معايير موضوعية في توزيع الجباية المحلية
109.....	رابعا : المركزية المفرطة للضريبة
111.....	الفقرة الثانية : ضعف الموارد الذاتية غير الجبائية
111.....	أولا : ضعف عائدات الأملاك
112.....	ثانيا : الاعتماد المفرط على الإعانات
115.....	الفرع الثاني : أسباب مرتبطة بالتنظيم و التسيير
115.....	الفقرة الأولى : عدم ملائمة التنظيم الإقليمي للبلاد
118.....	الفقرة الثانية : ضعف التأطير البشري على مستوى الجماعات المحلية
119.....	الفقرة الثالثة : سوء تنظيم وتسيير و استغلال الموارد المحلية
121.....	الفقرة الرابعة : شدة الرقابة على مالية الجماعات المحلية
121.....	أولا : الرقابة المالية القبالية
122.....	ثانيا : الرقابة المالية البعدية
124.....	خاتمة
130.....	قائمة المراجع
140.....	الفهرس