



جامعة باتنة 1 الحاج لخضر
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



الإدارة المحلية بين واجب الخدمة العمومية ومعوقات الإيرادات المالية

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه ل.م.د الطور الثالث في الحقوق
فرع: قانون إداري
تخصص: إدارة محلية

إشراف الأستاذ الدكتور:
محمد الأخضر بن عمران

إعداد الطالب الباحث:
مراد دنلدة

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الدرجة العلمية	الجامعة الأصلية	الصفة
د. صدراطي صدراطي	أستاذ محاضر (أ)	جامعة باتنة 1	رئيسا
أ. د. محمد الأخضر بن عمران	أستاذ التعليم العالي	جامعة باتنة 1	مشرفا ومقررا
د. يمينة خضار	أستاذ محاضر (أ)	جامعة باتنة 1	عضوا مناقشا
د. نصر الدين عاشور	أستاذ محاضر (أ)	جامعة بسكرة	عضوا مناقشا
د. كمال العطراوي	أستاذ محاضر (أ)	المركز الجامعي - بركة	عضوا مناقشا

السنة الجامعية:

2022-2021

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ إِنَّ أُرِيدُ إِلَّا الْإِصْلَاحَ مَا اسْتَطَعْتُ وَمَا

تَوْفِيقِي إِلَّا بِاللَّهِ عَلَيْهِ تَوَكَّلْتُ وَإِلَيْهِ أُنِيبُ ﴿٨٨﴾

﴿سورة هود (88)﴾

إهداء

إلى روح والدي الطاهرة...

إلى والدي الكريمة أطل الله في عمرها
ورزقها موفور الصحة والعافية...

إلى.. إخوتي وأخواتي الأعزاء

إلى كل من ساهم في إنجاز هذا العمل
ولو بكلمة تشجيع

مراد دلندة

كلمة شكر

أشكر الله الكريم رب العرش العظيم أن تفضل علينا برحمته وعظيم قدرته لإكمال هذا العمل وإخراجه في شكله النهائي.

ثم أشكر من بعد الله عز وجل، من كان خير سندٍ ونعمَ مُرشدٍ أستاذي الفاضل والمحترم البروفيسور محمد الأخضر بن عمران، واعترافاً بالفضل أرفع إليه آيات الشكر والتقدير والعرفان على تفضله قبول الإشراف على هذا البحث ورعايته بكل صدق وسعة صدر، حيث لم يدخر جهداً في سبيل توجيهي بإرشاداته ومساعداته القيمة، فشكراً جزيلاً له على كل ما أسدى من نصح وأنفق من وقت وقوم من عوج، فكان بذلك نعم الموجه والمشرف، فجزاهُ الله عني وعن غيري كل خير.

كما لا يفوتني تقديم جميل الشكر والعرفان إلى الأساتذة الأفاضل أعضاء فريق التكوين الذين أشرفوا على عملية تأطيرنا وتكويننا وعلى رأسهم الأستاذة الدكتورة فريدة مزياني فلها مني أسى عبارات العرفان والتقدير، والشكر موصول إلى الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة على قبولهم مناقشة هذه الأطروحة وتحمل عناء الإطلاع عليها وتصويبها.

وفي الأخير، أتوجه بأسمى عبارات العرفان إلى كل من مد لي يد العون والمساعدة في جمع المراجع العلمية المتعلقة بالأطروحة، وإلى كل من ساعدني من قريب أو بعيد في إتمام هذا العمل.

الباحث

قائمة المختصرات

أولا : باللغة العربية

ج.ر.ج.ج: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ج ر م م: الجريدة الرسمية للملكة المغربية

ج: الجزء

د ب ن: دون بلد نشر

د س ن: دون سنة نشر

دج: دينار جزائري

ص ص: من الصفحة إلى الصفحة

ص: الصفحة

ط: الطبعة

ثانيا : باللغة الفرنسية

A.J.D.A: Actualité Juridique de Droit Administratif

D.C.C.F: La décision du Conseil constitutionnel Française

Ibid : Ibidem

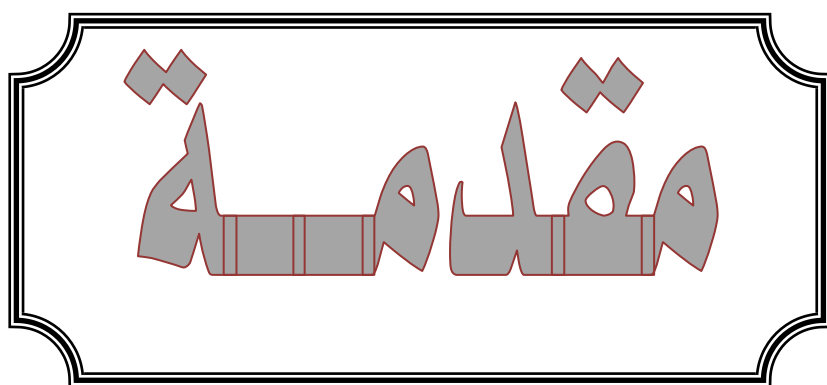
L.G.D.J: Libraire Générale de droit et de Jurisprudence

Op.Cit : Référence précédemment citée

P: Page

PP: De Page jusqu'à la Page

REMA LD: La Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement.



مقدمة

يعد وجود الإدارة المحلية ضرورة أساسية وذلك من أجل تأقلم المجتمعات مع المتغيرات الداخلية والخارجية المستمرة في مختلف مجالات حياتها، والتي تتطلب تحقيق أهداف وخدمات استعصى على الناس تحقيقها فرادى وبالتالي برزت أهمية الإدارة المحلية على إعتبار أنها وحدة ذات طابع إجتماعي وإنساني شكلت قصد تلبية احتياجاتهم وتوجيه مجهودهم وتنسيقه، فعلى هذا الأساس أصبحت الإدارة المحلية حلقة مكملة ومرتبطة بتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للدولة من جهة، وتحقيق التنمية المحلية بشتى أنواعها من جهة أخرى وبالتالي أصبح لها دور كبير في المجتمعات، وكثير اللجوء إلى خدماتها، ما فرض عليها تحديات كثيرة في مقدمتها الرفع من مردودية هذه الخدمات وتحسين مستواها بالجودة والكفاية، وذلك عن طريق الاهتمام بعناصرها المتمثلة في العنصر القانوني والبشري والعنصر المالي، هذا الأخير يعد بمثابة اللبنة الأساسية التي يقام عليها أي نظام إداري، ومن ثم فهو يحتاج دائما للمتابعة والبحث عن مصادر تمويلية جديدة، وكذا مراقبته ليتسنى الوقوف على مواطن القوة والضعف لديه وكذا مراقبة الأخطاء والانحرافات التي قد تصدر من الأشخاص المسؤولين والمكلفين بإعداده وتنفيذه، والتي قد تحول دون تفعيل ونجاح الأهداف المسطرة من قبل الإدارة المحلية.

يشكل إعتقاد الجزائر للنهج اللامركزي، فلسفة وممارسة وانتقال ديمقراطي هام يجسد الارتباط الوثيق بين اللامركزية والديمقراطية والتنمية، حيث أضحي التنظيم اللامركزي جزء من الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي بشكل يجعل من الجماعات المحلية فاعلا وشريكا أساسيا للدولة في تحمل أعباء تسيير الشؤون المحلية، في وقت اتسم فيه الأداء العام لهذه الأخيرة، بالتراجع نتيجة لكثرة المهام وتعدد الوظائف وسرعة المتغيرات الداخلية والخارجية وتحديات العولمة التي دفعت السلطة المركزية إلى نهج سياسية انفتاحية على المحيط المحلي، من أجل بلورة تصور جديد قوامه خدمة المواطن وتحسين إطاره المعيشي.

فالهيئات المحلية وقصد الوفاء بوظائفها واختصاصاتها المتعددة التي تتولاها في شتى الميادين خاصة منها الخدماتية فهي تحتاج إلى موارد مالية سواء ذاتية أو استثنائية وبالقدر الكافي.

إن تلازم الدور الخدماتي والمالي يعتبر من أهم مبادئ وأسس اللامركزية الإدارية، فممارسة الاختصاصات وتسيير الشؤون المحلية لابد وأن يتم بوسائل مالية وبشرية وتنظيمية تضمن السير العادي لهذه الوحدات المحلية، وتؤدي إلى تحقيق التنمية على المستوى المحلي، فتطور الاختصاصات وتوسع مجالات التدخل التي أصبحت تطل مختلف أوجه التسيير المحلي فرض مواكبة فعلية ومتناسقة فيما يتعلق بمسألة التمويل.

فضرورة توافر المورد المالي راجع لكون هذا الأخير عنصر أساسي يسمح باتخاذ القرارات اللازمة لتنمية المجتمع المحلي، حيث أن نجاح الهيئات المحلية في أداء رسالتها يتوقف إلى حد كبير على حجم مواردها المالية.

أولاً: أهمية الموضوع

إنطلاقاً من المعطيات السابقة تتضح لنا أهمية الموضوع، حيث راهنت الجزائر منذ السنوات الأولى من الاستقلال على الخيار اللامركزي كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري، يتوخى من خلاله تقديم الخدمات العمومية وإشباع حاجيات المواطنين والتكفل بانشغالاتهم نظراً لما يوفره هذا التنظيم من مميزات وفي مقدمتها القرب من المواطن و تلبية احتياجاته.

تبرز أهمية دراسة موضوع الإدارة المحلية بين واجب الخدمة العمومية ومعوقات الإيرادات المالية في العديد من النقاط، أبرزها:

تكمن الأهمية العلمية لهذه الدراسة في كونها تناولت مفهومي أساسيين في مجال حقل التنظيم الإداري اللامركزي لأية دولة، الأول يتعلق بالخدمات العمومية المحلية والثاني هو الإيرادات المالية.

وتكمن أهمية العملية كذلك في الدور الاستراتيجي الذي يلعبه العنصر المالي في تمويل المشاريع الإنمائية والخدماتية، بحيث لا يمكن الحديث عن خدمات عمومية دون توفر الإطار المالي الكافي واللازم لتقديم هذه الخدمات.

هذه الأهمية الحيوية للعنصر المالي دفعت المشرع الجزائري إلى تنويع مصادر تمويل ميزانية الجماعات المحلية بين ما هو جبائي وغير جبائي وما هو استثنائي يظهر في شكل إعانات ومنح مالية وقروض بالإضافة إلى التبرعات و الهبات.

ازدادت أهمية الجماعات الإقليمية خاصة في السنوات الأخيرة، نظرا للتحويلات الكبيرة التي عرفتتها الدولة، لاسيما ما تعلق منها بالأزمة المالية والتي أدت إلى تراجع دور الدولة وهو ما كان له انعكاس واضح على الدور الخدماتي للجماعات المحلية، مما يفرض على هذه الهيئات مسايرة هذه التحويلات والبحث عن الحلول اللازمة لتنويع مصادر تمويلها بما يضمن تقديم خدمات نوعية للمواطن ترقى إلى طموحه وتطلعاته.

وعلى هذا الأساس يرى الباحث أن موضوع الدراسة يتسم بأنه تقني نوعا ما كما يتسم بالأهمية باعتبار أن العنصر المالي هو قاعدة لأي موضوع أو اختصاص يناط بالجماعات المحلية.

ثانيا: أسباب اختيار موضوع الدراسة

إن اختيار موضوع الخدمات العمومية المحلية ومعوقات الإيرادات المالية لم يكن وليد الصدفة أو الترف الفكري بل هو نتاج تفكير واقتناع بأهمية الموضوع، وكذلك نتاج رغبة عارمة وجامعة في البحث العلمي خاصة في مجال القانون الإداري وبالذات المجال المحلي ولهذا كانت هناك أسباب ذاتية وأخرى موضوعية تتمثل في الآتي:

الأسباب الذاتية

تعود الأسباب الذاتية إلى رغبة الباحث في الدراسة في مجال العلوم الإدارية والاهتمام بالجوانب المحلية والتي تتجسد في الإدارة المحلية التي تعتبر كأول تنظيم إداري يناط به خدمة السكان المحليين عبر ما يقدمه من خدمات عمومية، لكن المنتبغ للواقع المعاش يجد الكل متذمر من تلك الخدمات التي تقدم له، خدمات رديئة لا ترقى للمستوى المطلوب وأحيانا بل في غالب الأوقات خدمات تحكمها إجراءات معقدة وطويلة في حين نجد أن كل من قانون الولاية رقم 07/12 في مادته الأولى ينص على أنه من بين المهام الأساسية المخولة للولاية هو تحسين الإطار المعيشي للمواطن وهو نفس الشعار الذي تضمنه قانون البلدية رقم 10/11 من خلال المادة الثالثة منه.

الأسباب الموضوعية

تتدرج الأسباب الموضوعية لاختيارنا موضوع الخدمة العمومية ومعوقات التمويل المالي إلى ضرورة التلازم الفعلي بين الخدمة العمومية والتمويل المالي، حيث من خلال

دراسته والبحث فيه قد نستطيع الوقوف على مكان الخلل التي يعرفها هذا التمويل وبالتالي المساهمة والخروج بتوصيات قد تكون بمثابة نقطة بداية لإصلاح التمويل المحلي وبالتالي تحسين وتجويد الخدمات العمومية كما وكيفاً.

ثالثاً: إشكالية البحث

مما لا شك فيه أن المجال المالي يشكل بعداً أساسياً من أبعاد الاستقلال المحلي ومعيار أساسي لقياس مدى تطور ونضج النظام اللامركزي في الجزائر، فالموارد المالية تعد وسيلة لتمويل وإنتاج المواد والخدمات، كما تلعب دوراً منسجاً في تحريك الاقتصاد وتوزيع الدخل، والأداة الرئيسية التي تملكها الجماعات المحلية في يدها قصد بلورة ما تحوزه من إختصاصات خاصة الخدماتية منها إلى واقع ملموس وعلى هذا الأساس جاءت هذه الدراسة للإجابة على التساؤل الرئيسي التالي: ما مدى كفاية الموارد المالية الممنوحة للجماعات المحلية لتغطية نفقاتها خاصة في مجال الخدمات العمومية؟

ويندرج تحت هذا التساؤل الرئيسي الأسئلة الفرعية التالية:

- ما هو مفهوم الجماعة المحلية والخدمات العمومية وما هي الطرق المتبعة في إدارتها؟

- فيما تتجسد الإكراهات المالية التي تحد من استقلالية الجماعات المحلية في أداءها للمهام المنوطة بها خاصة الخدماتية منها؟

- ما هي السبل الكفيلة بمعالجة اختلالات التمويل المحلي وتحقيق استقلالية مالية للجماعات المحلية؟

رابعاً: أهداف الدراسة

تسعى الدراسة إلى تحقيق هدف أساسي يتمثل في كيفية جعل الجماعات المحلية تتغلب على الصعوبات المالية التي تعترضها خاصة في مجال تحصيل الإيرادات وكذا الرفع من حجمها ومردوديتها وبالتالي تحسين خدماتها العمومية على اعتبار أن هذا التحسين قد يقف على ما يتم تحصيله من إيرادات، كما تهدف هذه الدراسة إلى معرفة ما يلي:

- المجالات الخدماتية للإدارة المحلية.

- تسليط الضوء على جانب مهم من المرفق العام بإعتباره الجهة المخولة بتقديم الخدمات العمومية، وكذا كيفية تسيير هذه الخدمات والصور المتعددة في طرق تسيير هذه المرافق.

- التطرق إلى واقع الرقابة التي يشهدها النشاط المالي للجماعات المحلية وبالتالي معرفة إنعكاسات هذه الرقابة على هذا النشاط هل هي آلية مقومة أم مقيدة للقرار المالي المحلي.

خامسا: منهج الدراسة

بناء على كل ما سبق ومن أجل تحليل ومعالجة الإشكالية مع تحري أكبر قدر ممكن من الموضوعية والدقة العلمية وفي غمرة التساؤلات المطروحة سيتم الاعتماد بشكل أساسي على المنهج الوصفي والمنهج التحليلي مع الاستئناس بالمنهج المقارن، وقد اختلفت توظيفنا لكل منهج تبعا للمتطلبات المنهجية لمتن الدراسة.

المنهج الوصفي بإعتباره يمكننا من دراسة الموضوع بنوع من التثبت والتروي والتجرد والتأني حول المتغيرات التي تدور حولها دراسة الجماعات المحلية، الخدمة العمومية المحلية، الإيرادات المالية من حيث المفهوم والنظام القانوني لها في التشريع الجزائري. كما تم الإعتماد على المنهج التحليلي وذلك نظرا لخصوصية الموضوع الذي نحن بصدد البحث فيه حيث يشمل على كم لا بأس به من القوانين والمراسيم والتي تتطلب دراستنا لها تحليل مضامينها، وحتى تستطيع الدراسة تحقيق ما هو منتظر منها تمت الاستعانة بالمنهج المقارن في بعض جزئياتها خاصة في مجال التمويل المحلي لبعض الدول، وهو ما يسمح بإلقاء النظر على تجربة بعض الدول في هذا المجال والتي قطعت شوطا في مجال الإصلاح، وبالتالي الاستفادة من تجاربها والانجازات المحققة وخطط عملها.

سادسا: الدراسات السابقة

تشكل الأدبيات السابقة نشاطا معرفيا مهما لأية دراسة لاحقة كونها حصيلة جهود ونتائج قدمها إلينا من اجتهودوا لإثراء الحقل المعرفي، لذا يرى الباحث وجوب الإشارة إليها.

1- أطروحة دكتوراه مقدمة من طرف الباحثة سليمان نسرين بعنوان: "تسيير الخدمات العامة المحلية"، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة تلمسان 2017، حيث انطلقت هذه الدراسة بكيفية تسيير الخدمات العمومية المحلية حيث تعرضت إلى أساسيات حول قطاع الخدمة العمومية وطرق إدارتها ومالية الجماعات المحلية باعتبارها أساس ومحرك للخدمة العمومية كما تناولت دراسة حالة وذلك من خلال الخدمات العمومية المقدمة في ولاية تلمسان.

حيث تشابهت دراستنا مع هذه الدراسة في أنها تناولت جزء من بحثنا وهو النظام القانوني للجماعات المحلية إلا أنه تجدر الإشارة هنا أن دراسة الباحثة نسرين سليمان خاصة في هذا الجزء الأول أي النظام القانوني للإدارة المحلية في التشريع الجزائري كان من خلال قانوني البلدية رقم 08/90 ورقم 10/11 وكذا قانوني الولاية رقم 09/90 ورقم 07/12 إلا أنه تم التركيز على القانون القديم رقم 08/90 المتعلق بالبلدية والقانون القديم رقم 09/90 المتعلق بالولاية على عكس دراستنا فهي جاءت توافقا مع قانوني البلدية 10/11 وقانون الولاية 07/12 الساريا المفعول إلى يومنا هذا، وكذلك كان التشابه في مجال مالية الجماعات المحلية، أما صور الاختلاف بين الدارستين، فهي كون دراستنا تطرقت إلى أسباب عجز ميزانية الجماعات المحلية والآليات الكفيلة بإصلاحها كما كان الاختلاف في دراسة حالة، ولاية تلمسان التي تطرقت لها الباحثة، فحين أن دراستنا جاءت بالمقتضى العام أي انها لم تحمل دراسة ميدانية

2- أطروحة دكتوراه مقدمة من طرف الباحثة بوقاسم أمال بعنوان "تأهيل المرفق العام وتحديات إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر 2013-2016"، دراسة استطلاعية لآراء أساتذة وطلبة جامعيين"، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، قسم التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر 2017-2018.

حيث انطلقت هذه الدراسة بالتأصيل النظري للخدمة العمومية وهياكلها وطرق إدارتها وكذا إلى المعوقات الإدارية التي تحول من جودة هذه الخدمات كما تطرقت الباحثة إلى الإصلاح الإداري وعلاقته بالخدمة العمومية وذلك من خلال جميع مراحل الإصلاح الإداري التي عرفت الجزائر وآثرها على الخدمة العمومية، كما اعتمدت

الباحثة على دراسة استطلاعية لتقييم البرامج الإصلاحية التي عرفتھا الخدمة العمومية فكانت عينة الدراسة هي الأساتذة والطلبة الجامعيين من مختلف ولايات الوطن.

لقد إتفقت دراستنا مع هذه الدراسة في نقطة أساسية وهي هياكل تقديم الخدمات العمومية (المرافق العامة) وكذا طرق إدارتها وتسييرها.

غير أن الدراسة لم تتعرض لصميم بحثنا بل تحدثت عن جزئية منه ومتمثلة في النظام القانوني للمرافق العامة.

إلا أننا استفدنا منها الشيء الكثير وخاصة في الجزء المتعلق برهانات إصلاح الخدمة العمومية وتأهيل المرفق العمومي في الجزائر.

3- كتاب: الخدمة العمومية بين تطبيقات النصوص القانونية والواقع (الجماعات المحلية نموذجا)، للمؤلف زين الدين بومزروق، إذ بدأ المؤلف بطرح أسئلة حول الخدمة العمومية ودوافع تطويرها، إضافة لمفهوم المرفق العام، أنواع المرفق العام، وكذا أسئلة حول وظائف الدولة التقليدية والحديثة وأهمية اللامركزية في إنجاز تطبيقات الخدمة العمومية وغيرها من القضايا المرتبطة بهذا المجال الخدماتي، محاولا الإجابة عن الإشكالية التي انطلق منها والتي تتمثل في أسباب عجز المرفق العامة عن تقديم خدمة عمومية لمستهلكيه، إنطلاقا من الفرضيات التالية:

_ هل يكمن العجز في النصوص القانونية التي لم تواكب التطور الحاصل أم أن إشكالية العجز تكمن في طبيعة المرفق ذاته من حيث التسيير والتنظيم؟

_ هل العجز مرده إلى عدم كفاءة الأعوان المكلفين بتقديم الخدمة؟

وخلص المؤلف إلى تقديم جملة من الاقتراحات والتوصيات من أجل الرقي بالخدمة العمومية بشكل عام، ومن خلال إستقراءنا لهذا المؤلف نجد أنه يتشابه في نقاط كثيرة مع دراستنا خاصة فيما يخص هيكل تقديم الخدمات العمومية والتي تعتبر النقطة المحورية لهذا المؤلف، إلا أن دراستنا تميزت عنه في الجانب المالي للجماعات المحلية والعلاقة الجدلية بين الخدمة العمومية والموارد المالية.

سابعا: صعوبات البحث

من أهم الصعوبات التي واجهتنا عند إنجاز هذه الدراسة، هي ندرة المؤلفات المتعلقة بالخدمة العمومية المحلية في الجزائر رغم وجود عدد كبير من المقالات والملتقيات

المنظمة في هذا المجال إلا أننا سجلنا إفتقار المكتبة الجزائرية إلى مؤلفات متخصصة حول الخدمة العمومية وإن وجدت فهي تتعلق بجزئيات معينة لا يمكن الاعتماد عليها لتحرير محتوى أطروحة من هذا المستوى.

كما أنه لا توجد تقارير حول تقييم الخدمات العمومية المحلية في الجزائر تعكس الكم الهائل للإختصاصات الممنوحة للجماعات المحلية في التشريع الجزائري .

بالإضافة إلى عدم وجود إحصائيات وتقارير فيما يخص الإعانات الممنوحة للجماعات المحلية في الجزائر، فبالرجوع إلى موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية نجد مثلا أن آخر إحصاء لإعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية يعود لسنة 2017 في حين نجد في دول أخرى أن هذه الإحصائيات يتم نشرها سنويا.

هذا بالإضافة إلى مشكلة تدخل وزارة الداخلية والجماعات المحلية التي عالجت العديد من المسائل التي لم ينظمها القانون أو تلك التي أطرها بنوع من القصور والغموض وهو ما فرض على الوزارة الوصية إصدار جملة من التعليمات والمراسلات، التي حاولنا الحصول على أغلبها في حين لم نوفق في البعض الآخر.

ثامنا: تقسيم الموضوع

تأسيسا على ما سبق وحتى نتمكن من ضبط عناصر هذه الدراسة فقد تم اعتماد التقسيم الثنائي المتوازن نظرا لفعاليته وقدرته في الحفاظ على وحدة الموضوع والإحاطة بجميع جوانبه وإشكالاته، ولهذا تم تقسيم الموضوع إلى بابين، خصصنا الباب الأول لدراسة دور الجماعات المحلية في تسيير الخدمات العمومية، والذي بدوره تم تقسيمه إلى فصلين، استعرضنا في الفصل الأول علاقة الإدارة المحلية بالخدمة العمومية من خلال التطرق إلى الإطار القانوني لهذه الوحدة المحلية ومستوياتها في التشريع الجزائري وكذا أهم الهياكل المسؤولة على تقديم الخدمات العمومية للمواطن، أما الفصل الثاني لهذا الباب فتطرقنا من خلاله إلى أهم المجالات الخدماتية الموكولة للإدارة المحلية وطرق إدارتها.

أما الباب الثاني من الأطروحة، ف جاء موسوما بـ: سبل ترشيد مالية الجماعات المحلية و إصلاح الخدمة العمومية، وهو الآخر إشتمل على فصلين، تطرقنا في الفصل الأول إلى مالية الجماعات المحلية في التشريع الجزائري من خلال البحث عن أهم الموارد المالية المرصودة لهذه الهيئات وكذا الأطر الإجرائية والقانونية لإعداد وتنفيذ

الميزانية المحلية، أما الفصل الثاني من هذا الباب فقد جاء تحت عنوان ميزانية الجماعات المحلية بين واقع العجز وآفاق الإصلاح، والذي حاولنا من خلاله تشخيص واقع ميزانية الجماعات المحلية وأفضينا إلى تسجيل جملة من التحديات والنقائص التي مست المنظومة المالية للإدارة المحلية، ولهذا ارتأينا البحث في مرحلة ثانية من هذا الفصل عن أهم الآليات اللازمة لإعادة التوازن المالي لهذه الهيئات مما سينعكس حتما على نوعية الخدمة العمومية المحلية.

وعلى هذا الأساس، فقد خضع الموضوع في دراسته، للتقسيم التالي:

الباب الأول: دور الجماعات المحلية في تسيير الخدمات العمومية

الفصل الأول: علاقة الإدارة المحلية بالخدمة العمومية

الفصل الثاني: المجالات الخدماتية للإدارة المحلية وطرق إدارتها

الباب الثاني: سبل ترشيد مالية الجماعات المحلية و إصلاح الخدمة العمومية

الفصل الأول: مالية الجماعات المحلية في التشريع الجزائري

الفصل الثاني: ميزانية الجماعات المحلية بين واقع العجز وآفاق الإصلاح

الباب الأول/
دور الجماعات المحلية
في تسيير الخدمات العمومية

الباب الأول: دور الجماعات المحلية في تسيير الخدمات العمومية

تحتل الخدمات أهمية كبيرة في حياة الأفراد ونتيجة تطور الحياة العصرية وتعتها وتطور أنماط المعيشة وإرتقائها إلى أعلى مستوياتها خاصة في الدول المتقدمة، تأتي الخدمات العمومية في صميم هذه الخدمات، نظرا لأهميتها وشموليتها وبسبب ما توفره من تيسير للحياة وتأمين للرفاهية وتكوين إطار معيشي ملائم يتوفر فيه كل ما يحتاجه الأفراد والجماعات، ويشبع ويلبي كل احتياجاتهم من أمن وصحة، سكينه، نقل، تعليم... إلخ أي بمعنى آخر توفير بيئة للعيش متكاملة في كل نواحيها اقتصاديا، اجتماعيا، سياسيا، ثقافيا، وبيئيا، حيث تعتبر هذه الخدمات جوهر الحياة وضمانة لكرامة الإنسان، ومن أجل كل هذا فقد أعتبرت الخدمات العمومية إحدى أهم مهام الجماعات المحلية كنظام إداري لا مركزي، فالجماعات المحلية قد حولها المشرع الجزائري جملة من الاختصاصات والصلاحيات منها ما يظهر في شكل خدمات عمومية محلية تخص السكان المحليين، وقصد تأدية هذه الوحدات المحلية لهذه الأدوار الخدماتية المنوطة بها، فهي تلجأ إلى إنشاء مرافق عامة قصد إدارة وتسيير هذه الخدمات، وبالتالي فإن سلطة إختيار الأسلوب المناسب لإدارة هذه الخدمات يرجع إلى ما يتم تقريره من قبل المجالس المحلية، فيمكن لها أن تديرها بطريقة مباشرة أو عن طريق مؤسسة عمومية أو عن طريق عقود الامتياز، كما يمكن إدارتها بطرق تشاركية وهو ما يعرف بتفويضات المرفق العام.

وعلى هذا الأساس ارتأينا تقسيم هذا الباب إلى الفصلين التاليين:

الفصل الأول: علاقة الإدارة المحلية بالخدمة العمومية

الفصل الثاني: المجالات الخدماتية للجماعات المحلية وطرق إدارتها

الفصل الأول /
علاقة الإدارة المحلية
بالخدمة العمومية

الفصل الأول: علاقة الإدارة المحلية بالخدمة العمومية

تمثل الإدارة المحلية أحد أهم أساليب التنظيم الإداري المنتهج في الدول الحديثة، حيث ازداد التوجه في كثير من الدول نحو تبني هذا الأسلوب نظرا للإيجابيات الكثيرة التي يحققها في مختلف المجالات سواء السياسية والاقتصادية أو الاجتماعية والثقافية ولقد تعاضمت أهمية هذا التنظيم الإداري مع انتشار الأفكار الديمقراطية وخاصة ما يعرف بالديمقراطية التشاركية.

هذه الأفكار التي تسعى إلى تكريس مجموعة من الحقوق والواجبات في مجال العلاقة التي تربط الإدارة بالمواطن ومن أهمها حق المواطن في الانتفاع بالخدمات العمومية بمختلف أنواعها وبالكفاية والجودة.

ومن جهة ثانية واجب الإدارة في توفيرها إنطلاقا مما تحوزه من إختصاصات وبواسطة ما تنشئه من مرافق، والجزائر كغيرها من الدول تبنت هذا التنظيم الإداري وهذه الأفكار الديمقراطية عن طريق تكريسها في تشريعاتها الداخلية وهذا تحت مسمى الجماعات المحلية أو الإقليمية.

ومن أجل إعطاء صورة واضحة ومتكاملة لهذا النظام الإداري في صورته الإقليمية وإطاره القانوني في الجزائر وكذا مخرجاته "الخدمات العمومية" وهاكل تقديمها قسمنا هذا الفصل إلى المبحثين التاليين:

المبحث الأول: الأساس القانوني لنظام الإدارة المحلية ومستوياته في التشريع الجزائري.

المبحث الثاني: هياكل تقديم الخدمة العمومية.

المبحث الأول: الأساس القانوني لنظام الإدارة المحلية ومستوياته في التشريع الجزائري
 ينظر الفقه للمركزية الإدارية على أنها الأصل واللامركزية¹ هي الاستثناء والفرع، فيما يعد نظام الإدارة المحلية أحد عناصر هذا التنظيم أي أنه مجتزأ منه، لذا سنتولى تقديم نظام الإدارة المحلية من حيث بيان موقعه داخل التنظيم الإداري، ونوضحه من جوانب نظرية من حيث مفهومه وأساسه ومبادئه وأهميته (المطلب الأول) وبعد ذلك نشرع في تبيان واستكشاف ملامحه ومستوياته في التشريع الجزائري (مطلب ثاني).

المطلب الأول: مقومات نظام الإدارة المحلية

أضحى واضحا الآن أن الإدارة المحلية هي الأداة التي يركز عليها أي تقدم أو تنمية مهما كان نوعها.

ولا خلاف كذلك أن جوهر وجود هذه الوحدات المحلية هو تحقيق الصالح العام هذا الصالح العام الذي عجزت الدولة عن تحقيقه في ظل تشعب وتوسع مهامها بمجرد انتقالها من دولة حارسة إلى دولة متدخلة لذا استلزم الأمر منها ترك بعض الصلاحيات لهذه الوحدات المحلية.

فالإدارة المحلية تعد بمثابة بناء مؤسساتي وقانوني بالغ الأهمية ولا يستوي ولا يتشكل إلا بتوفر مقومات وأركان أساسية.

الفرع الأول: تعريف الإدارة المحلية وأسباب الأخذ بها كنظام

لقد تعددت التعريفات المقدمة لتحديد المقصود بالإدارة المحلية ويرجع ذلك إلى اختلاف نظرة الفقهاء إلى مقومات أو أركان هذا النظام، وترجيح كل منهم لمقوم أو ركن معين من بينها واتخاذها أساسا يركز عليه في تعريفه لهذا النظام.

¹ تُعرف اللامركزية على أنها ذلك النظام الذي يهدف إلى توزيع المهام الإدارية بين السلطات المركزية والهيئات المحلية مع تمتع هذه الهيئات بالشخصية المعنوية.

- أنظر: علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2012، ص 56.

عرفها الفقيه ريفيرو "Rivro": "بأنها التنظيم الإداري الذي يوجد حينما يعطي القانون لأعضاء منتخبين بواسطة وحدات إدارية ذات شخصية اعتبارية مستقلة، سلطة إصدار قرارات في كل أو بعض ما يتعلق بالشؤون المحلية لتلك الهيئات"¹.

كما عرفها الأستاذ فالين "Wallin": "بأنها نقل أو تحويل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين"².

وفي الفقه العربي فقد عرفها الأستاذ خالد سمارة الزغبى: "على أنها أسلوب في التنظيم الإداري يقسم بمقتضاه إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي تتمتع بشخصية اعتبارية، وتنظم الشؤون المحلية وتدار من قبل السكان المحليين، تمثلها مجالس منتخبة من أبناءها لإدارة مصالحها، تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية"³.

الإدارة المحلية: نظام إداري لا مركزي يقوم على أساس منح الوحدات المحلية الشخصية المعنوية، وإيجاد مجالس محلية منتخبة تتولى الإشراف على أداء الخدمات، وإنتاج السلع ذات الصفة المحلية، وفق السياسة العامة للدولة وتحت رقابتها"⁴.

واعتمادا على ما تقدم من عرض لتعاريف ومفاهيم الإدارة المحلية فإننا نرى بأن:

الإدارة المحلية ما هي إلا نظام إداري لا مركزي يقوم على أساسه منح الوحدات المحلية الشخصية المعنوية، والاستقلال المالي، والإداري و ويتم تسيير هذه الوحدات عن طريق مجالس منتخبة من سكان الإقليم كما تشرف هذه المجالس على أداء الخدمات العمومية المحلية بواسطة مرافقها العامة وذلك وفق التخطيط والسياسة العامة للدولة وتحت رقابتها.

وبالتالي فالأخذ بهذا النظام اللامركزي هو بمثابة ممارسة حقيقته لمبدأ ديمقراطية الإدارة إذ بواسطته أصبح المواطن المحلي عضوا فاعلا ومشاركا في إعداد وتنفيذ

¹ Jean Rivero, **Droit administratif**, Dalloz, Paris, 1965, P280.

² Marcel Waline, **Droit administratif**, Dalloz, Paris, 1968, P217.

³ كمال جغلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها "الجزائر، بريطانيا، فرنسا"، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر 2017، ص39.

⁴ أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، ط1، 210، ص18.

ومتابعة وتقييم خطط التنمية المحلية كلا ضمن نطاقه الجغرافي وذلك بما يلبي احتياجاته الآنية وتطلعاته المستقبلية تحقيقا للصالح العام.

الفرع الثاني: أسباب الأخذ بنظام الإدارة المحلية

إن ظهور واعتماد التنظيم الإداري اللامركزي في صورته الإقليمية، أو ما يعرف بالإدارة المحلية راجع لعدة أسباب أهمها:

1- تزايد مهام الدولة

عندما كان نشاط الدولة الحارسة محدودا بقطاعات حساسة وهو الاهتمام بقطاع الأمن والدفاع والقضاء فقط¹.

كان من اليسير أن تؤديه بكل أريحية غير أن الانتقال من مفهوم الدولة الحارسة إلى مفهوم الدولة المتدخلة اتسع تدخلها في شتى المجالات وأصبحت الأعباء التي تتحملها في تزايد نتيجة لظهور أنشطة جديدة، واتساع أنشطة قائمة، حتى أن جهاز الإدارة العامة على المستوى المركزي صار عاجزا عن الاضطلاع بهذه الأعباء بكفاءة.

مما دعا إلى ضرورة إنشاء هيئات محلية تتحمل جزء من هذا العبء.

2- التباين في المصالح المحلية على مستوى إقليم الدولة

إن اختلاف الظروف البيئية والأحوال السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تحكم نشاط الأفراد وتؤثر على سلوكهم بسبب اختلاف المناخ والتقاليد والعادات، والثقافة، والتعليم، والصحة، وكثافة السكان، ونوع العمل المتاح، كلها كانت بمثابة العامل الرئيسي في تميز المصالح المحلية لمواطنين في منطقة عن أخرى، وبديهي أن أسلوب الإدارة في منطقة ما يحتاج لإتباع أنماط معينة تختلف عن الأسلوب والأنماط في منطقة أخرى، وذلك بما يتناسب و مصالح المواطنين.

فإن احتياجات المواطنين وأساليب الإدارة في منطقة صناعية تختلف عنها في منطقة زراعية أو منطقة صحراوية، لذا استوجب الأمر الاستعانة بتنظيم إداري قادر على تسيير شؤون كل إقليم وعلى حسب مميزاته وهو ما يعرف بالإدارة المحلية.

¹ عمار بوضيف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2012، ص61.

3- تكريس المبادئ الديمقراطية

إن المبادئ الديمقراطية السليمة تقضي بإشراك المواطنين في تسيير الشؤون المحلية أي حكم أنفسهم بأنفسهم ويتحقق هذا حينما يكون المجلس المحلي مجلسا منتخبا أو أغلب أعضائه منتخبين، لأن العضو المنتخب يدين بالولاء للمواطنين الذين انتخبوه، ويتصرف ويشارك في أعمال المجلس من هذا المنطلق بحرية كاملة لصالح المواطنين وبهذا يتحقق مبدأ "حكم الشعب نفسه بنفسه ولنفسه دون وصاية أو قوامه من أحد¹، إضافة إلى اعتبار الهيئات المحلية مدرسة عملية لتخريج أفضل الأعضاء التي تصلح للقيادة في المستقبل.

الفرع الثاني: أركان الإدارة المحلية

لكل نظام مجموعة عناصر أو أركان يعتمد وجوده على توفرها، ويتحدد مقدار كفاءته وفاعليته على مقدار توفرها بصورة صحيحة وكاملة وأن أي نقص في هذه الأركان يؤدي حتما إلى تعثر النظام وعدم تمكنه من تحقيق الأهداف التي وجد من أجلها. وبرجوعنا إلى التعريف الذي حددناه للإدارة المحلية يمكننا تحليله إلى العناصر التالية والتي تعتبر بمثابة أسس وأركان قيام هذا النظام.

1- الشخصية المعنوية

يراد بالشخصية المعنوية مجموعة من الأشخاص أو الأموال والتي تستهدف تحقيق غرض معين ويعترف القانون لهذه المجموعة بالشخصية القانونية المقررة أصلا للإنسان فتصبح أهلا لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات².

إن منح الشخصية المعنوية للوحدات المحلية مسألة ضرورية جدا حتى تستطيع هذه الأخيرة التحرك والتصرف بفاعلية وحزم، قصد إنجاز المهام الملقاة على عاتقها،

¹ أحمد سلامة بدر، دورة الإدارة المحلية في تخفيف أعباء الدولة - مصر دول الخليج العربية، انجلترا، فرنسا-، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، القاهرة (مصر)، 2017، ص10.

² محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة (الجزائر)، 2013، ص13.

والاستفادة من الحقوق الممنوحة لها، فتمتع الوحدات المحلية بالشخصية المعنوية يترتب عليه النتائج التالية¹:

- إيجاد شخص قانوني جديد مستقل في حقوقه وتصرفاته عن السلطة المركزية.
- ذمة مالية مستقلة.
- موطن.
- أهلية التقاضي.
- الحق في عقد القروض وقبول للتبرعات والهبات والوصايا.

2- أن يتولى سكان الوحدات المحلية إدارة هذه المرافق

إن الإقرار بالوجود المادي للإدارة المحلية لا يكفي بل يلزمه الإقرار القانوني لها والذي مضمونه هو اعتراف المشرع بوجود مصالح محلية تختلف عن المصالح الوطنية، ويجب أن تتولى تنفيذها هيئات محلية في شكل مجالس منتخبة من طرف سكان الإقليم، هذه المجالس تتوب عن هؤلاء السكان في إدارة وتسيير الشؤون الخاصة بهم والعمل على تلبية حاجياتهم بواسطة ما تنشئه من مرافق بالإضافة إلى العمل على حل مشاكلهم².

إلا أنه يجب الإشارة هنا إلى الجدل المثار حول هذا الأساس وذلك بخصوص تشكيل المجالس المحلية وما مدى نجاعة الطريقة المتبعة في تشكيلها.

فهناك من يرى أن أسلوب الانتخابات هو بمثابة الأسلوب الأمثل والبعض الآخر يرى أن أسلوب التعيين هو الأصح، وفريق ثالث يرى أن المزج بين الأسلوبين هو الأنجع.

ولكلا حججه والتي نوجزها كالتالي:

- المؤيدون لطريقة الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية، يرون بأن هذه الطريقة هي القادرة على تحقيق الديمقراطية، وذلك من خلال استقلال الإدارة المحلية، استقلالا

¹ للتفصيل أكثر في النتائج المترتبة عن الشخصية المعنوية راجع المادة 50 من الأمر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 والمتضمن القانون المدني الجزائري، ج.ر.ج.ج، العدد 78، المؤرخة في 30 سبتمبر 1975، المعدل والمتمم.

² أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص52.

عضويا ووظيفيا عن السلطة المركزية، كما يرون بأن طريقة التعيين تجعل ولاء وتبعية للسلطة المركزية التي عينتهم، مما يخل بإستقلال الإدارة المحلية وهدم أحد أهم أركانها ألا وهو "الاستقلالية"¹.

- بينما المؤيدون لطريقة التعيين يرون بأن الانتخاب ليس هو الأسلوب الأمثل لتشكيل المجالس المحلية لأنه ليس بالضرورة أن يفرز لنا هذا الأسلوب أشخاص أكفأ، رغم شعبيتهم، في حين أن أسلوب التعيين يمنح المجالس المحلية أشخاص ذوي خبرة وكفاءة².

- وهناك فريق ثالث تميز بالوسطية في طرحه، إذ يرى أن الجمع بين الانتخاب والتعيين هو الأسلوب الأمثل لأنه يعمل على توفير عناصر كفؤة وفي نفس الوقت يحقق الديمقراطية، وذلك بانتخاب السكان المحليين لممثليهم.

ونحن بدورنا نؤيد هذا الأسلوب باعتبار الانتخاب سمة من سمات الديمقراطية كما نقول بأن الكفاءة هي الأخرى لها دور فعال في التسيير وهذا ما أثبتته الواقع العملي.

3- تمتع الهيئات المحلية بموارد مالية

إذا كان استقلال الهيئات المحلية هو عماد نظام الإدارة المحلية وبفضله يتحقق الاعتراف لها بالشخصية المعنوية أو القانونية والاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة، وكذلك بمنح أعضائها الضمانات الكافية في مواجهة السلطة المركزية، فما تجدر الإشارة إليه في هذه النقطة بأن هذا الاستقلال لا يعدو إلا أن يكون استقلالا نظريا أو اعتباريا وليس استقلالا عمليا أو فعليا، وعلى هذا الأساس فإن هذا الاستقلال إنما يرتبط في الواقع بما يتاح لهذه الهيئات من موارد مالية تمكنها من إنشاء وإدارة المرافق العامة التي تؤدي خدماتها لإشباع احتياجات الساكنة المحلية وبما يحقق الصالح العام.

ومن ثم يمكن القول أن تحقق الاستقلال النظري لهذه الهيئات المحلية دون استقلالها العملي يفقر نظام الإدارة المحلية مضمون فلسفته أو الهدف من قيامه.

¹ علي حاتم عبد الحميد العاني، اللامركزية وتطبيقاتها في الإدارة المحلية، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2017، ص64.

² المرجع نفسه، ص65.

إذ بدون هذا الاستقلال العملي أو بمعنى آخر بدون الموارد المالية تصبح وحدات الإدارة المحلية عاجزة تماما عن تأدية الأدوار المنوطة بها وخاصة في مجال التنمية المحلية وتلبية احتياجات الساكنة المحلية.

4- إشراف ورقابة السلطة المركزية

إن اهتمام الدول المتزايد بتطبيق اللامركزية في الحكم، من خلال التنازل عن جزء من صلاحيات السلطة المركزية لوحدة الإدارة المحلية، لا يعني بأي حال من الأحوال استقلال تلك الوحدات، استقلالا مطلقا عن السلطة المركزية لأن ذلك قد يؤدي إلى مخاطر كبيرة تضر بالمصلحة العامة وتهدد الوحدة الوطنية¹، ولذلك كان لا بد من وجود رقابة إدارية ذات طابع إشرافي تفرضها طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والإدارة المحلية المنتخبة في الدولة الهادفة للحفاظ على وحدتها².

وبمعنى آخر لكي تتمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي يجب أن يكون ذلك مقترنا بالإشراف والوصاية حتى لا تخرج تلك الوحدات عن نطاقها. وبالتالي فالوصاية الإدارية في معناها الضيق هي مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصالح العامة³.

المطلب الثاني: أهمية الإدارة المحلية

لا شك أن الدولة الحديثة أصبحت لا تمت بصلة إلى الدولة القديمة فيما يتعلق بتنفيذ الخدمات العامة التي ازدادت بشكل ملحوظ في النوع والكم لهذا تم الأخذ بنظام الإدارة المحلية لما يحققه هذا النظام من أهمية على عديد المستويات نذكر منها:

أولاً: الأهمية السياسية

تظهر لنا أهمية الإدارة المحلية في الجانب السياسي عبر النقاط التالية:

¹Bruno Remonde, Et Jecques Blanc, « les collectivités locales », presses de la fondation nationale des sciences politiques, Dalloz 1^{ère} édition, 1989, P310.

² محمد علي الخليلية، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (دراسة مقارنة)، مطبعة دار الثقافة للطباعة والنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، ط1، 2009، ص113.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، ط2، 2007، ص177.

أ- تدعيم نظام الديمقراطية التشاركية

إذا كانت الغاية من الأخذ بأسلوب الإدارة المحلية هي إشراك المواطنين في إدارة شؤون أنفسهم بأنفسهم فإنها تتلاقى والحال هكذا مع ما يهدف إليه النظام الديمقراطي، بل وتعد تدعيماً وتأكيداً له، ولهذا كثيراً ما يقال إن الإدارة المحلية تعتبر جزءاً لا يتجزأ إن لم تكن أساساً وقاعدة لنظام الحكم الديمقراطي في الدولة كلها.

ومما لا شك فيه أن الديمقراطية الإدارية تشكل الخيوط التي تبنى وتدعم نسيج الديمقراطية الوطنية بل وتعد المادة التي تغذي جذور الديمقراطية، ذلك في كون الإدارة المحلية بمثابة التنظيم الذي يستهدف منح كل فرد فرصة ممكنة للحصول على ما يريد وكذا منحه الحق في إبداء الرأي والمشاركة في كيفية سير جهاز الحكم المحلي وإدارة الشؤون الخاصة به¹.

ب- تنمية الوعي السياسي لدى المواطنين²:

تهدف الإدارة المحلية كما ذكرنا إلى إشراك المواطنين في إدارة المصالح المحلية التي تهمهم أو في الإشراف والرقابة على هذه المصالح، كما تهدف أيضاً إلى تدريبهم على اختيار ممثليهم في المجالس المحلية، وبالتالي ممارسة الحرية السياسية الانتخابية، إن مثل هذه الأمور إنما تساعد في الواقع على تنمية الوعي السياسي لدى هؤلاء المواطنين، والقدرة على ممارسة حقوقهم السياسية والدستورية، ليس فقط على المستوى المحلي وإنما أيضاً على المستوى الوطني الأمر الذي يخلق منهم مواطنين صالحين لحكم البلاد وإدارة شؤونها العامة فالإدارة المحلية تعتبر إذن مدرسة عامة للحياة السياسية، تلقن أبناء الشعب كيفية ممارسة الشؤون العامة بطريق الخبرة والمران والممارسة العملية، حتى إذا أخذ البعض منهم مكانة في البرلمان يوماً ما كانوا نواباً صالحين وجديرين بحكم البلاد، قادرين على أداء رسالتهم في هذا المجال ولهذا ذهب البعض إلى القول بأن أعضاء البرلمان لا يستطيعون تلقي ثقافتهم السياسية إلا عن طريق المجالس المحلية.

¹ مصطفى الجندي، الحكم المحلي والديمقراطي، منشأة المعارف للنشر والتوزيع، القاهرة (مصر)، 1967، ص45.

² عبد الرزاق الشخيلي، الإدارة المحلية -دراسة مقارنة، دار المسيرة، عمان (الأردن)، 2001، ص22.

ج- تحقيق الوحدة الوطنية والصمود أثناء الكوارث والأزمات

في جانب آخر يهدف نظام الإدارة المحلية إلى حماية المصالح الوطنية وذلك من خلال تلاحم الجهود الشعبية والحكومية وتحقيق التعاون والتنسيق بينهما وصولاً إلى تحقيق الأهداف العامة.

إذ يعمل نظام الإدارة المحلية على تماسك المجتمع وتجنيد له للدفاع عن وحدته الوطنية وكيانه السياسي، وذلك من خلال تنمية الشعور الوطني للأفراد، وفي حالة الكوارث والأزمات فقد أثبتت التجارب أن نظام الإدارة المحلية يكون أقوى على مواجهة هذه الظروف من النظام المركزي، ففي أوقات الحروب والكوارث يكفي أن يختل النظام في العاصمة حتى ينفرد عقده في الدولة كلها.

أما في حالة وجود اللامركزية الإقليمية، فبإمكان كل إقليم في الدولة من الوقوف على قدميه نظراً لما يعتاده من استقلال في ممارسة شؤونه المحلية والخاصة¹.

ثانياً: الأهمية الإدارية

إذا كانت الأهمية السياسية تحتل المرتبة الأولى من بين الأهداف التي ترمي إليها الإدارة المحلية، إلا أنه من ناحية أخرى يجب ألا يغيب عن البال أن هذا النظام إنما وجد لخدمة الساكنة المحلية وتلبية متطلباتها عن طريق هيئات محلية منتخبة، وعليه تتضح الأهمية الإدارية لهذا النظام من خلال النقاط التالية:

أ- تخفيف العبء عن كاهل السلطة المركزية

بما أن نظام الإدارة المحلية يقوم على فكرة توزيع وتفقيت الوظائف بين الأجهزة المركزية والمحلية لتمكين هذه الأخيرة من إدارة مرافقها وتفرغ الأجهزة المركزية لرسم السياسات العامة للدولة، فضلاً عن إدارة المرافق الوطنية، فإن الإدارة المحلية يقع عليها مسؤولية تحمل جزء من الوظيفة الإدارية للدولة بدلاً عن السلطة المركزية، هذا الجزء يتمثل في الوفاء بمتطلبات الساكنة المحلية من الخدمات وكذا ما يتعلق بالجانب التنموي

¹ محمد سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري -دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، القاهرة (مصر)، 1988، ص74.

المحلي، فيما ستبقى السلطة المركزية متفرغة للمسائل ذات الأهمية الوطنية خاصة في رسم السياسات العامة للدولة ومراقبة تنفيذها.

ب- الحد من البيروقراطية الإدارية

لا شك أن إسناد إدارة المصالح المحلية لأجهزة لامركزية يجعلنا أمام تعدد هذه الأجهزة وبالتالي تنوع أساليب نشاطها وذلك بما يتلاءم وحاجيات كل إقليم، وبالتالي فإن انتهاج الدول لهذا النظام اللامركزي قد يؤدي إلى القضاء على بيروقراطية الإدارة وذلك من خلال تبسيط الإجراءات الإدارية وتجنبها إلى حد كبير للروتين والنمط الحكومي العقيم الذي يعتبر من سمات المركزية، إذ بتركيز هذه الأخيرة للوظيفة الإدارية في عاصمة البلاد قد يضطر المواطنون إلى الانتقال إليها، ناهيك عن طول المدة الزمنية للرد على مراسلتهم وطلباتهم وهذا ما يتنافى في الواقع مع الوظيفة الإدارية في ظل نمط الحياة العصرية المتمسمة بالسرعة والجدية.

ج- الإدارة المحلية وسيلة للإصلاح الإداري

يحقق نظام الإدارة المحلية مرونة في الإصلاح الإداري ذلك كونه يتيح تجربة نظم إدارية واقتصادية حديثة¹ على مستوى الوحدة المحلية.

فإذا ثبت نجاح تجربة ما أمكن تعميمها على مستوى الجماعات المحلية كلها في الدولة، أما إذا ثبت العكس أي فشلها، فإن ضرر تطبيقها سيكون محدود بحدود الوحدة المحلية المطبق فيها وبالتالي فإن العدول عنها يعد أمراً سهلاً.

د- تحقيق الكفاية والكفاءة الإدارية

تعتبر الإدارة المحلية من أكثر الأساليب استجابة لمتطلبات ومصالح الساكنة المحلية وبالتالي فهي بمثابة منبع الحاجة هذا من حيث الكفاية، أما من حيث إرساء معالم الكفاءة في التسيير فنظير لنا عبر النقاط التالية:

- تعيين بعض الموظفين من ذوي الكفاءة والخبرة في المجالس المحلية لضمان توافر الخبرات التي تستوجبها الإدارة الكفاء.

¹ هاشم حمدي رضا، الإصلاح الإداري، دار الراجحة للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2010، ص15.

- إسناد مهمة التنفيذ لهيئات أخرى معينة من قبل الحكومة المركزية، تكون قادرة على توفير الوسائل المادية والقانونية لوضع القرارات والإجراءات المتخذة من قبل المجالس المحلية موضع التنفيذ.
- الاستعانة بهيئات فنية استشارية أو أصحاب الخبرة قصد أداء الوظائف.
- الاهتمام بتدريب الأعضاء المنتخبين على كيفية ممارسة اختصاصاتهم بكفاءة وجدية.

ثالثاً: الأهمية الاقتصادية¹

- يحقق نظام الإدارة المحلية العديد من الفوائد في هذا الجانب أهمها:
- يؤدي إلى جدية البحث عن مصادر جديدة للتمويل المحلي
 - اقتصاد للجهد والوقت والمال، على مستوى الدولة والمواطن، من خلال تبسيط إجراءات الحصول على الخدمات، وتحقيق التنمية.
 - إعداد البنية الصالحة للاستثمار من خلال توفير خدمة الأمن والاستقرار وغيرها من الخدمات التي تشجع الاستثمار على مستوى الوحدة المحلية.
 - تشجيع وإنشاء المشاريع الاقتصادية المحلية، في إطار التوجه الاقتصادي العام للدولة.
 - الاستغلال الأمثل للموارد والإمكانات المادية والبشرية المحلية، بحكم القرب من سكان الوحدة المحلية، وهذا نظراً لما يتمتع به ممثلو الوحدة المحلية من قدرة وإمام بالشؤون المحلية.
 - يسمح تمتع نظام الإدارة المحلية بزمة مالية مستقلة، بزيادة الموارد المالية عن طريق التبرعات أو الهبات والوصايا، فضلاً عن الضرائب المحلية.
 - نظام الإدارة المحلية حال تطبيقه التطبيق السليم، يفجر قوى الخلق والإبداع والابتكار والإنتاج لدى القواعد العريضة لسكان ومواطني الدولة².

¹ صفوان المبيضين، الإدارة المحلية (مداخل التطوير) مع التركيز على حالة المملكة الأردنية الهاشمية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، (الأردن)، 2014، ص32 وما بعدها.

² محمد الصغير بعلي، التنظيم الإداري والنشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عناية، 2004، ص84.

رابعاً: الأهمية الاجتماعية

إذا كانت الإدارة المحلية كنظام يجسد مبدأ الديمقراطية في المجال الإداري والسياسي والاقتصادي فإنه من ناحية أخرى لا يمكن تجاهل الاعتبارات والأهمية الاجتماعية لهذا النظام والتي يمكن أدراجها من خلال النقاط التالية:

- يعمل نظام الإدارة المحلية على حصول الأفراد على احتياجاتهم، فهو غالباً ما يقوم على إدارة المصالح المحلية، التي تتفق وحاجيات الجماعات المحلية بما يؤدي إلى إشباع حاجياتهم وتلبية طموحاتهم.

- يعمل نظام الإدارة المحلية على تقوية البناء الاجتماعي للدولة، وذلك بتوزيع القوى الايجابية بها بدلاً من تركيزها في العاصمة، مما يؤدي إلى تطبيق مبدأ المشاركة الاجتماعية.

- تهدف الإدارة المحلية على تقوية الروابط الروحية بين الأفراد عن طريق إشراكهم في مجالات العمل والتسيير المحلي.

- العدالة في توزيع الأعباء الضريبية إذ يسهم ويعمل هذا النظام على توزيع الدخل الوطني والضرائب بقدر من العدالة على مختلف الهيئات اللامركزية، وبدون أن تطغى مرافق العاصمة والمدن الكبرى على مرافق الإقليم، كما هو الشأن حال الأخذ بالمركزية الإدارية.

- عودة نسبة من إيرادات الوحدة المحلية إليها الأمر الذي يؤدي إلى سير المرافق العامة باستمرار وإطراد وبالتالي القدرة على تلبية حاجيات سكان الإقليم وتحقيق الصالح العام.

المطلب الثاني: مستويات الإدارة المحلية في التشريع الجزائري

تختلف الدول من حيث عدد المستويات المحلية التي تأخذ بها وذلك نتيجة لتباين الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والجغرافية لكل دولة، وبالرجوع إلى البناء المؤسساتي والقانوني للإدارة المحلية في الجزائر نجده يتميز بالتفرغ والتعدد في المستويات وذلك قصد تجسيد المبدأ الديمقراطي الذي يقضي بالمشاركة في التسيير المحلي والاستجابة لمطالب الساكنة المحلية.

وهذا من خلال جملة من القواعد التنظيمية والاجتماعية المكونة من أفراد ومصالح وكذلك من خلال مستويات تنظيمية يتحدد من خلالها، المركز والدور والمسؤولية فهناك مدراء ومشرفين وأعضاء منتخبين وصولاً إلى العمال البسطاء في آخر السلم الإداري.

تتشكل الإدارة المحلية في الجزائر من الولاية والبلدية كأهم وحدتين إداريتين دون تجاهل الدائرة والتي تعتبر بمثابة همزة وصل بين البلدية والولاية، إضافة إلى المقاطعات الإدارية المستحدثة داخل تنظيم الإداري اللامركزي.

الفرع الأول: الولاية

لقد أرسى المؤسس الدستوري قاعدة التنظيم الإداري اللامركزي في صلب الدساتير ثم أحال للمشرع وضع القوانين التي تحدد وتوصل وحدات هذا التنظيم، وتحدد هيئاته وأساليبه تشكيله واختصاصاته وعلاقته بالسلطة المركزية¹ وبالرجوع إلى مختلف الدساتير الجزائرية نجدها قد نصت على هذا التنظيم بداية من دستور 1963 في مادته التاسعة 09 ثم دستور 1976 في المادة 30 منه فدستور 1989 والتعديل الدستوري سنة 1996 وسنة 2016 وصولاً إلى التعديل الدستوري لسنة 2020.²

أولاً: تعريف الولاية

اعتبر الأمر رقم 69-38 المتضمن قانون الولاية في مادته الأولى: أن الولاية هي جماعة عمومية محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية... وأنها وحدة إدارية تمثل جزء من إقليم الدولة ومقاطعة إدارية للدولة تمثل جهة عدم التركيز ومن خلال هذا التعريف نجد أن المشرع سعى إلى توضيح الطبيعة القانونية للولاية إذ اعتبرها بمثابة هيئة لا مركزية إقليمية بالإضافة أنها تجسد صورة عدم التركيز، بينما قانون الولاية رقم:

¹ أنظر المادة رقم 16 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، ج.ر.ج.ج، عدد 14، بتاريخ 2016/03/17.

² أنظر المادة 17 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 2020/12/30 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج.ر.ج.ج، عدد 82، بتاريخ 2020/12/30.

90-09 المؤرخ في 7 أبريل 1990 فقد عرفها في المادة الأولى منه: "الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"¹.

ونظرا لعدم مواكبة القانون رقم 90-09 للتحويلات العميقة التي عرفتها الجماعات المحلية وقلت انسجامه مع الصعاب التي تعترض تطبيقه والرهان على الدور الجديد للولاية كمحرك اقتصادي²، صدر القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 حيث أشارت المادة الأولى منه إلى أن: "الولاية جماعة إقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة".

وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطن وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون، شعارها بالشعب وللشعب وتحدد بموجب القانون.

ومن خلال هذا التعريف يتضح لنا أن المشرع كان أكثر تفصيلا في تحديد الطبيعة القانونية للولاية بإعتبارها هيئة لامركزية في الفقرة الأولى من المادة الأولى .

ونلاحظ كذلك في الفقرة الثانية من هذه المادة أن المشرع إعتبر الولاية هيئة عدم التركيز وعلى ضوء هذه الازدواجية في الطبيعة القانونية للولاية تظهر لنا أهمية الولاية كتنظيم إداري لامركزي.

وفي نفس السياق دائما نجد أن المشرع قد أحال إنشاء هذه الوحدة إلى القانون وهو ما يمنحها أساسا قانونيا، كما تملك اسما ومقرا وهذا نتيجة تمتعها بالشخصية المعنوية.

¹ أنظر: المادة الأولى من القانون رقم 90-09 المؤرخ في 7 أبريل 1990 المتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج، عدد 15، بتاريخ 1990/04/11.

² شويح عثمان، حقوق وحرية الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2017-2018، ص44.

وبالتالي تبرز لنا أهمية ومكانة هذه الهيئة الإدارية في التنظيم الإداري اللامركزي إذ تعد بمثابة همزة وصل بين المواطن والسلطة المركزية وهي كذلك بمثابة الآلية التي تعمل على تنفيذ السياسة العامة للدولة وذلك قصد تحقيق الصالح العام.

ثانياً: الهيئات التنفيذية والتداولية للولاية

حسب المادة (02) من قانون الولاية رقم 07-12 فإن الولاية تتوفر على هيئتين الوالي والمجلس الشعبي الولائي.

إذ يعتبر الوالي بمثابة الهيئة التنفيذية والمجلس الولائي بمثابة هيئة تداولية وسنتطرق لهم بشيء من التفصيل.

1- الوالي كهيئة تنفيذية

يعتبر الوالي بمثابة الجهاز التنفيذي على مستوى الولاية إذ يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي وهذا ما نصت عليه المادة 78 من التعديل الدستوري سنة 1996 والمادة 92 من تعديل 2020 فقرة 10، وعليه فإن للوالي مكانة هامة في نظام الإدارة المحلية وهو ما يظهر في جملة الصلاحيات التي يتمتع بها سواء كمثل للدولة أو كمثل للولاية.

أ. الوالي كمثل للولاية

برجوع إلى القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية نجد أن الصلاحيات المخولة للوالي في مجال تمثيل الولاية محصورة من المواد 102 إلى 109 وما يلاحظ على هذه الصلاحيات أنها تكاد تكون نفس الصلاحيات التي عدتها المواد من 83 إلى 91 من القانون رقم 90-09 الملغى وعليه فإن الوالي يقوم بالمهام التالية:

- السهر على نشر المداولات الناجمة عن اجتماعات المجلس الشعبي والعمل على تنفيذها¹.

- يعتبر بمثابة الأمر بالصرف، وبالتالي هو الشخص المخول بالإعداد التقني لمشروع الميزانية وذلك من خلال الأجهزة التابعة له والمتمثلة في مديرية الإدارة المحلية،

¹ أنظر: المادة 102 من القانون رقم 07-12 مؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج، عدد 12، بتاريخ 2012/02/29.

ليقدمها إلى المجلس الشعبي الولائي قصد التصويت عليها، وتنفيذها باعتباره أمر بالصرف¹.

- يقدم للمجلس الشعبي الولائي عند افتتاح كل دورة تقريرا عن تنفيذ المداورات المتخذة خلال الدورات السابقة، كما يطلع بصفة سنوية على مختلف أنشطة القطاعات غير المركزية بالولاية.

- يطلع رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتظام، وخلال الفترات الفاصلة بين الدورات، على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي وهذا ما نصت عليه المادة 104 من القانون رقم 7/12 المتعلق بالولاية.

- له الحق في تمثيل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية وله في هذا المجال القيام وباسم الولاية بكل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية، على أن يبلغ المجلس الشعبي الولائي بذلك².

- له الحق في تمثيل الولاية أمام القضاء، وهذا ما نصت عليه المادة 106 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية بنصها: "يمثل الوالي الولاية أمام القضاء"³.

- يقدم الوالي للمجلس الشعبي الولائي تقريرا سنويا حول نشاطات الولاية والذي عادة ما يتبع بمناقشة تنتهي بتحرير توصيات يتم إرسالها إلى الوزير المكلف بالداخلية وإلى مختلف القطاعات المعنية⁴.

- يسهر على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها، كما يتولى تنشيط ومراقبة نشاطاتها وفق ما نص عليه التشريع المعمول به.

- يمارس الوالي الرقابة الرئاسية على الموظفين التابعين للولاية بإستثناء المنتخبين.

¹ أنظر: المادة 107 من القانون رقم 07-12 مؤرخ في المتعلق بالولاية، المصدر السابق.

² عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص242.

³ أنظر: المادة 282 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25/02/2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.ج، عدد21، بتاريخ 23/04/2008.

⁴ المادة 109 من القانون رقم 07-12، المصدر السابق.

ب. الوالي كمثل للدولة

أبرزت هذا الدور المادة 110 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية بنصها: "الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة" ولأن للحكومة صفتان الأولى سياسية والأخرى إدارية فإن الوالي وباعتباره مفوضا لها على المستوى المحلي بموجب المادة السالفة الذكر فهو الآخر يمارس الوظيفتين السابقتين¹.

- الدور السياسي للوالي: يعتبر الوالي في الولاية بمثابة القائد الإداري لها وحلقة الاتصال بينها وبين السلطة المركزية وعلى هذا الأساس فإنه يقوم بالمهام التالية:

- طبقا لنص المادة 113 من قانون الولاية رقم 07-12 يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام رموز الدولة وشعارها على مستوى إقليم الولاية.
- يأمر بصرف ميزانية الدولة للتجهيز المخصصة له، بالنسبة لكل البرامج المقررة لصالح تنمية الولاية².

- وفي سبيل تحقيق المهام السياسية للوالي على مستوى إقليم الولاية يجب عليه تنسيق نشاطات مصالح الأمن المتواجدة على إقليم الولاية كما يلزم رؤساءها بإعلامه بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العمومي على مستوى الولاية.

- الدور الإداري للوالي

إلى جانب الدور السياسي الذي يلعبه الوالي على مستوى الولاية كمثل للدولة فقد أنيط به أيضا القيام ببعض المهام ذات الطبيعة الإدارية المحضة، إن في مجال التنفيذ أو الضبط.

- يقوم بتنشيط وتنسيق ومراقبة نشاط المصالح غير الممركزة للدولة والمكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية باستثناء بعض القطاعات³.

¹ ثابت بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة الواقع والآفاق، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2014-2015، ص138.

² أنظر: المادة 121 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، المصدر السابق.

³ القطاعات المستثناة حسب المادة 111 من القانون 07-12 هي (العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي، وعاء الضرائب وتحصيلها والرقابة المالية، إدارة الجمارك، مفتشية الوظيفة العمومية، المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعتها أو خصوصيتها إقليم الولاية).

- وفي مجال الضبط الإداري فالوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكنة العمومية¹.
- وفي مجال الحماية المدنية فالوالي مسؤول على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات وتنفيذها وتجنيدها باستمرار، ويمكنه في سبيل تحقيق ذلك تسخير الأشخاص والممتلكات وفق ما ينص عليه التشريع والتنظيم المعمول به².
- كما يسهر الوالي على المحافظة على أرشيف الدولة والولاية والبلديات، هذا فيما يتعلق بصلاحيات الوالي على مستوى الولاية إن ممثلاً للدولة أو الولاية.

2. المجلس الشعبي الولائي

يعد المجلس الشعبي الولائي الهيئة الثانية في الولاية بعد الوالي وهو بمثابة هيئة التداول في الولاية وهو جهاز منتخب ويعتبر أقدر الأجهزة على التعبير عن احتياجات ومطالب السكان وقد زادت أهميته بعد الإصلاحات العميقة التي شرعت فيها البلاد منذ صدور دستور 23 أبريل 1989.

* أما من حيث التشكيل فهو يتشكل من مجموعة منتخبين يتراوح عددهم من 35 عضواً إلى 55 عضواً يتم اختيارهم وتزكيبتهم من قبل سكان الولاية من بين مجموعة من المترشحين المقترحين من قبل الأحزاب أو المترشحين الأحرار لمدة 5 سنوات³.

* سير أعماله: أما عن سير أعماله المجلس فإنه يقوم بإعداد نظامه الداخلي⁴ ويصادق عليه، كما أنه يعقد أربع (04) دورات عادية في السنة مدة كل دورة منها تدوم 15 يوم على الأكثر ولا تصح اجتماعاته إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه وإذا لم يتحقق هذا النصاب القانوني بعد استدعاءين متتاليين يفصل بينهما خمسة أيام على الأقل،

¹ أنظر: المادة 114 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، المصدر السابق.

² أنظر: المادة 119 من القانون 07-12، المصدر نفسه.

³ نصت المادة 169 من الأمر رقم 01-21 مؤرخ في 2021/03/10 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ج.ج، عدد 17، بتاريخ 2021/03/10. على أنه "يُنْتَخَبُ المجلس الشعبي البلدي والولائي لمدة خمس سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة وبتصويت تفضيلي دون مزج".

⁴ للتفصيل أكثر في نظام المجلس الشعبي الولائي أنظر: المرسوم التنفيذي رقم 13-217 المؤرخ في 2013/06/18 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، ج.ج.ج، عدد 32، بتاريخ 2013/06/23.

فمداولات المجلس المتخذة بعد الاستدعاء الثاني تصبح صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين، وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس هو المرجح وتنفذ مداوالات المجلس بحكم القانون في أجل لا يتعدى 21 يوما من إيداعها بالولاية إلا في حالة وجود أحكام مخالفة منصوص عليها في التشريع المعمول به.

*من حيث الصلاحيات المنوطة بالمجلس الشعبي الولائي فقد خص قانون الولاية رقم 07-12 المجلس بصلاحيات عدة يمكن حصرها من المادة 73 إلى المادة 101 أي ما يعادل 28 مادة ويتم معالجتها عن طريق المداولة¹ ووفق ما تقتضيه القوانين والتنظيمات، وعموما فالمجلس يتداول حول كل قضية تهم الولاية² والتي تعرض عليه سواء باقتراح يقدمه ثلث أعضاء المجلس، أو رئيسه، أو الوالي وتشمل اختصاصات المجلس بصفة عامة التنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، وتهيئة إقليم الولاية، وحماية البيئة وترقيتها، وقصد تفعيل الجانب التنموي على مستوى الولاية فقد مكن المشرع أعضاء المجلس من إمكانية توجيه سؤال كتابي لأي مسير أو مسؤول أو مدير أو مسؤول المصالح أو المديرية غير مكرزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في إقليم الولاية مع إلزامية هؤلاء المسؤولين الإجابة كتابة عن أي سؤال يتعلق بنشاطهم³.

كما يمكن للمجلس أن يخطر وزير الداخلية عن طريق رئيسه بكل قضية تتعلق بسير المصالح اللامركزية التابعة للولاية⁴.

¹ أنظر: المادة 77 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، المصدر السابق.

² لتفصيل أكثر في اختصاصات المجلس الشعبي الولائي أنظر: فريدة مزياني، المجلس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة الجزائر، 2005، ص 204، وما بعدها.

³ أنظر: المادة 37 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، المصدر السابق.

⁴ صبرينة عجاني، حوكمة المجالس المنتخبة المشاركة في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، الإسكندرية (مصر)، 2018، ص 98.

***لجان المجلس الشعبي الولائي¹:**

تطبيقاً لقاعدة التخصص الفني للمجلس الشعبي الولائي فهو يلجأ إلى إحداث لجان تكون بمثابة هيئات مساعدة له في مباشرة اختصاصاته وتتخذ هذه اللجان صورة لجان دائمة²، أو لجان مؤقتة³ أما من حيث تركيبها فهي تضم عدد من أعضاء المجلس وتتشكل عن طريق مداولة مصادق عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس بناء على اقتراح من رئيسه أو الأغلبية المطلقة لأعضائه، ويجب أن يعكس تشكيلها تمثيلاً نسبياً للتركيبة السياسية للمجلس، تعد كل لجنة نظامها الداخلي وتصادق عليها ويرأسها عضو منتخب من المجلس الشعبي الولائي.

الفرع الثاني: أجهزة الإدارة العامة للولاية

حتى يقوم الوالي بمهامه على أكمل وجه وأحسن صورة وضع المشرع الجزائري تحت تصرفه وإشرافه إدارة عامة مساعدة له.

وهذا ما جاء به المرسوم التنفيذي رقم 94-215⁴ والذي يحدد أجهزة الإدارة العامة وهيكلها على مستوى الولاية وتحديدًا في مادته الثانية: التي نصت على أن الإدارة العامة للولاية تتضمن تحت سلطة الوالي:

- الأمن العام؛
- المفتش العام؛
- الديوان؛
- رئيس الدائرة.

كما نصت المادة الثالثة منه على أن: ينشأ على مستوى الولاية مجلس ولاية.

¹ لتفصيل أكثر في تشكيل اللجان ومجال اختصاصاتها أنظر: المواد 33-34-35-36 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، المصدر السابق.

² أنظر: المادة 33 من المصدر نفسه.

³ أنظر: المادة 35 من المصدر نفسه.

⁴ المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 1994/07/23 يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج.رج.ج، عدد 48، بتاريخ 1994/07/27.

وبالرجوع إلى قانون الولاية رقم 07-12 نجد أن المادة 127 من هذا القانون قد نصت على أن الولاية تتوفر على إرادة توضع تحت سلطة الوالي وتكون مختلف المصالح غير الممركزة للدولة جزءا منها.

ويتولى الوالي تنشيط وتنسيق ومراقبة ذلك.

1- الأمانة العامة:

تتشكل الأمانة العامة للولاية من هياكل يمكن أن تنظم في مصلحة واحدة أو مصليحتين أو ثلاث مصالح وتحتوي كل مصلحة على الأكثر ثلاث مكاتب¹.

ويرأس الأمانة العامة الأمين العام ويتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي باعتبار منصب الأمين العام من المناصب العليا² بالنسبة للإدارة المحلية.

أما من حيث صلاحياته فهو يعمل تحت سلطة الوالي على السهر وضمان استمرارية العمل الإداري.

- متابعة عمل جميع مصالح الدولة المتواجدة على مستوى الولاية؛

- ينشط وينسق المصالح المكلفة بالتوثيق، الأرشيف والتلخيص؛

- متابعة عمل الأجهزة وهيكل الولاية؛

- التنشيط والسهر على تنفيذ جميع برامج التجهيز والاستثمار على مستوى الولاية؛

- تنفيذ برامج مجلس الولاية، ويعلم الوالي بسير الأشغال وقصد تجسيد هذا المهام

ميدانيا من طرف الأمين العام للولاية فقد تم وضع تحت سلطته مصالح مساعدة له مثل مصلحة التوثيق وبنك الأرشيف، مصلحة التنسيق والتنظيم

¹ أنظر: المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المصدر السابق.

² أنظر: المادة 2 من المرسوم الرئاسي 90-230 المؤرخ في 1990/07/25 يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج.ج.ج، عدد 31، بتاريخ 1990/07/28.

2- المفتشية العامة¹

تقوم المفتشية العامة في الولاية وتحت سلطة الوالي بمهمة عامة ودائمة لتقويم نشاط الأجهزة والهيكل والمؤسسات غير الممركزة واللامركزية الموضوعة تحت سلطة وزارة الداخلية والجماعات المحلية، ويكون هذا التقويم خاصة في مجال تدارك النقائص واقتراح التصحيحات اللازمة والإجراءات التي من شأنها أن تضاعف نتائج النشاط البلدي وتحسين نوعية الخدمات المقدمة لصالح المواطنين.

- السهر على الاحترام الدائم للتشريع والتنظيم المعمول بهما والمطبقين على مهام وأعمال البلدية؛

- القيام بكل تحقيق تبرره وضعية خاصة لها علاقة بأنشطة البلدية؛

3- مصالح التقنيين والشؤون العامة والإدارة المحلية²

ننشأ داخل إدارة الولاية أجهزة ومصالح تتمثل في مديرية التقنين والشؤون العامة ومديرية الإدارة المحلية إذا تعتبر مديرية الإدارة المحلية بمثابة الوسيط بين الولاية والبلدية.

أما من حيث صلاحيات هذه المديرية فيغلب عليها الطابع الاستشاري والتنظيمي خاصة في الجانب المالي للجماعات المحلية، إذ تعمل هذه المديرية على إيجاد سبل خلق التوازن المالي للجماعات المحلية، وذلك من خلال قيامها بدراسة وتحليل يمكن الولاية والبلدية من دعم مواردتهما المالية وتحسينها، كما تقوم أيضا بدراسة الميزانيات والحسابات الإدارية في البلدية والمؤسسات العمومية والموافقة عليها.

¹ عبد الوهاب بن بوضياف، معالم تسيير شؤون البلدية، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليلة الجزائر، 2014، ص27.

-للتفصيل أكثر في مهام المفتشية العامة للولاية أنظر: المرسوم التنفيذي رقم 94-216 المؤرخ في 23/07/1994 المتعلق بالمفتشية العامة للولاية، ج.ر.ج.ج، عدد 48، بتاريخ 27/07/1994.

² للتفصيل أكثر في صلاحيات مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية على مستوى الولاية أنظر: المرسوم التنفيذي رقم 95-265 مؤرخ في 6 سبتمبر 1995 يحدد صلاحيات مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية وقواعد تنظيمها وعملها، ج.ر.ج.ج، عدد 50، بتاريخ 10/09/1995.

أما بخصوص صلاحيات مصالح التقنيين والشؤون العامة فيغلب عليها الطابع التنظيمي والرقابي وهذا ما نلاحظه من خلال:

- مراقبتها لشرعية التدابير التنظيمية التي تقرر على المستوى المحلي،
- تنظيمها للعمليات الانتخابية؛
- متابعة السير الإداري للمنتخبين والولائيين؛
- السهر على تبليغ القرارات الإدارية الولائية؛
- تنظيم تنقل الأشخاص؛
- دراسة ومتابعة منازعات الدولة والولاية.

4- الديوان

يتشكل ديوان الوالي من رئيس يعين بموجب مرسوم رئاسي¹ وهو جهاز مساعد مباشر للوالي، إذ يضمن تحضير نشاطات الوالي ومتابعة تنفيذ قراراته وتعليماته كما يعتبر بمثابة الجهة المنسقة بين الوالي ومختلف الفواعل المحلية (المجتمع المدني، المواطنين، الإعلام)².

5- مجلس الولاية

نصت المادة الثالثة (03) من المرسوم التنفيذي 94-215 السالف الذكر على أنه: يؤسس في الولاية مجلس ولاية يجمع تحت سلطة الوالي من مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط على مستوى الولاية كيفما كانت تسميتها.

أما من حيث اختصاصاته فهي متعددة وتجمع بين الطابع التنفيذي والطابع الاستشاري³ كما يعتبر المجلس بمثابة الجهة المنسقة بين مختلف القطاعات والمرافق العامة التي تتولاها المصالح غير المركزية للدولة على مستوى الولاية وهي أجهزة لا

¹ أنظر: المادة 2 من المرسوم الرئاسي 90-230، المصدر السابق.

² كمال محمد الأمين، الوجيز في الجماعات المحلية والاقليمية، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، د.س.ن، ص24.

³ للتفصيل أكثر في اختصاصات مجلس الولاية، أنظر: المواد من 17 إلى 30 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المصدر السابق.

تتمتع بالشخصية المعنوية حيث تبقى مرتبطة بالوزارة المعنية (المادة 111 من قانون الولاية 12-07).

6- رئيس الدائرة

يعتبر منصب رئيس الدائرة من المناصب العليا بالنسبة للإدارة المحلية إذ يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي يصدر في مجلس الوزراء بعد اقتراح الوزير الأول (المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم (90-230) وبما أن رئيس الدائرة يحتل منصب موظف سامي كأعلى منصب في هرم الوظائف الإدارية فإنه في تبعية وخضوع للسلطة المركزية، كما أنه وفي المجال المحلي يعمل تحت السلطة الرئاسية للوالي ولهذا فإن رئيس الدائرة يعتبر من الأجهزة التابعة للوالي¹.

وهو بهذه الصفة يمارس صلاحيات تتعلق الأولى منها بتمثيله للسلطة المركزية وأخرى اتجاه البلديات.

أ- بصفته ممثل للدولة²

يمارس رئيس الدائرة جملة من الصلاحيات بصفة ممثلا للدولة وهي:

- مساعدة الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها.
- يخبر الوالي بالوضع العام السائد في الدائرة وفي جميع القضايا المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- يعطي رئيس الدائرة رأيا استشاريا في تعيين مسؤولي هياكل الدولة ومصالحها، ويحرر محاضر تلك الاجتماعات التي ترسل نسخة منها إلى الوالي.
- المشاركة في أشغال مجلس الولاية بصفة استشارية وذلك متى كانت القضية المعروضة بالمجلس تدخل في نطاق الدائرة المسؤول عنها.

¹ أنظر: المادة (2) من المرسوم التنفيذي 94-215، المصدر السابق.

² فائزة جروني، غنية نزلي، الدائرة بين الوجود المادي والفرغ التشريعي في التنظيم الإداري الجزائري، مداخلة أقيمت بمناسبة أعمال الملتقى الدولي الثالث، حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي، يومي: 01 و02 ديسمبر 2015، ص 115-116.

- يقوم بدراسة الطلبات المقدمة إليه وخاصة في مجال انتقال الأشخاص والأموال وممارسة بعض الأعمال.

ب- صلاحياته اتجاه البلدية¹

يعتبر رئيس الدائرة بمثابة جهة نشيط وإشراف على البلديات الملحقة بالدائرة إذ تنص المادة (02) من المرسوم 94-215 السابق الذكر على أن رئيس الدائرة يعمل على:

- المصادقة على مداوات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط القانونية.

- تنشيط وتنسيق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية ومتابعة تنفيذها.

- تشجيع المبادلات الفردية والجماعية للبلديات التي ينشطها.

- يسهر على حسن سير عملية الانتخابات المحلية والتشريعية حسب نص المادة 07

الفقرة 4 من المرسوم التنفيذي 90-230 السالف الذكر

الفرع الثالث: البلدية

تعتبر البلدية بمثابة الجماعة القاعدية والأساسية في التنظيم الإداري بالجزائر كما تعتبر هذه الوحدة المحلية أهم إدارة في حياة الفرد لذا خصها المشرع بوجود دستوري عبر مختلف الدساتير، ووجود قانوني خاص عبر مختلف القوانين المؤطرة لهذه الوحدة المحلية القاعدية بدأ من قانون البلدية لسنة 1967 إلى آخر قانون رقم 10/11 لسنة 2011.²

أولاً: تعريف البلدية

تعد البلدية الوحدة الإدارية الأساسية في نظام الإدارة المحلية ويكون موقعها في قاعدة الهرم للتقسيم الإداري³.

¹ للتفصيل أكثر في صلاحيات رئيس الدائرة إتجاه البلدية، راجع، نعيمة ذيايبي، النظام القانوني للدائرة في الجزائر، مكتبة الوفاء القانونية للنشر والتوزيع، الإسكندرية (مصر)، 2017، ص54 وما بعدها.

² القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22/06/2011 يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج. عدد 37، بتاريخ 03/07/2011.

³ سامي حسن نجم عبد الله، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، المركز القومي للأحداث القانونية، القاهرة (مصر)، 2014، ط1، ص 201.

كما تمارس هذه الوحدة الإدارية اختصاصات محددة بموجب القانون وعلى مستوى الرقعة الجغرافية المحددة بموجب التقسيم الإقليمي للبلاد¹.

وعرفت البلدية في النص القانوني بـ "البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان ممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"².

ومن خلال هذا التعريف يتجلى لنا الدور الأساسي للتنظيم الإداري البلدي في الجزائر، فهي المؤسسة الإدارية التي يبنى عليها النظام الاجتماعي ككل، ومن ناحية أخرى فهي تمثل السياسة العامة للدولة وسياسة الولاية وتعبر عنهما وتعكس برامجهما على أرض الواقع، كما تتوسط بينهما وبين المواطن على المستوى الإقليمي وذلك قصد تحقيق تطلعاته وآماله وتلبية حاجياته.

ثانيا: هيئات البلدية

حتى تتمكن البلدية من ممارسة كل صلاحياتها كما هي محددة في المواد 103 إلى 124 من قانون بلدية رقم 11-10 فهي تتوفر على الهيئات والهياكل التالية³:

- هيئة مداولة المجلس الشعبي البلدي؛
- هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي؛
- إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

أ- رئيس المجلس الشعبي البلدي

تتجسد الهيئة التنفيذية في البلدية في رئيس المجلس الشعبي البلدي وأما عن كيفية اختياره فقد نص قانون البلدية رقم 11-10، على أن يقوم الوالي باستدعاء المنتخبين لتنصيب المجلس الشعبي البلدي خلال خمسة عشر يوما التي تلي الإعلان عن نتائج الانتخابات، ويعين رئيسا للمجلس متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات

¹ يقدر عدد بلديات التراب الوطني حسب القانون رقم 84-09 المؤرخ في فيفري 1984 المتضمن إعادة التنظيم لإقليم البلاد بـ 1541 بلدية وهو العدد الحالي.

² أنظر: المادة 01 و02 من قانون البلدية رقم 11-10، مصدر السابق.

³ أنظر: المادة 15 من قانون البلدية 11-10، المصدر نفسه.

الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المترشح (ة) الأصغر سنا، ويرسل محضر التصيب إلى الوالي ويعلق بالبلدية والملحقات الإدارية والمندوبات البلدية¹ ويعد التصيب يتولى مهامه المسندة له بموجب القانون، إما بصفته ممثلا للبلدية أو ممثلا للدولة، إلا أن المشرع الجزائري وفي سنة 2021 قد غير من طريقة اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا بموجب الأمر الرئاسي رقم 21-13 المؤرخ في 31 أوت سنة 2021² الذي عدل المادة 64 و65 من قانون البلدية رقم 11-10.

1- اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للبلدية: يمارس رئيس المجلس البلدي بصفته ممثلا للبلدية ثلاثة اختصاصات أساسية وهي تمثيل البلدية، رئاسة المجلس الشعبي البلدي، تولى الهيئة التنفيذية للمجلس³.

- تمثيل البلدية: يمثل رئيس المجلس البلدية في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية⁴، كما يمثلها أيضا في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية، ويقوم باسم البلدية وتحت رقابة المجلس الشعبي البلدي بكل الأعمال الخاصة التي ترمي إلى الحفاظ على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها كالتقاضي باسم البلدية ولحسابها وإدارة مداخلها، والأمر بصرف النفقات، متابعة ومراقبة تطور مالية البلدية وغيرها⁵.

كما يتجلى لنا دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في السهر على استمرارية الخدمات العمومية وذلك من خلال السهر على وضع المصالح والمؤسسات العمومية وحسن سيرها⁶.

¹ قصير مزباني فريدة، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة سخري، الوادي (الجزائر)، 2011، ص233.

- أنظر: المواد 62-63-69 من قانون البلدية رقم 11-10، المصدر السابق.

² للتفصيل أكثر في طريقة اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي، أنظر: الأمر رقم 21-13 المؤرخ في 31 أوت سنة 2021 يعدل ويتم بعض أحكام القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية. ج.ر.ج. ص 67 صادرة في 31 أوت 2021.

³ كمال جلاب، الإدارة المجلس وتطبيقاتها، الجزائر، بريطانيا، فرنسا، دار هومة لطباعة والنشر، الجزائر 2017، ص144، المرجع السابق.

⁴ أنظر: المادة 77 من قانون البلدية 11-10، المصدر السابق.

⁵ أنظر: المادة 82 من قانون البلدية 11-10، المصدر نفسه.

⁶ أنظر: المادة 83 من قانون البلدية 11-10، المصدر نفسه.

- رئاسة المجلس الشعبي البلدي: يرأس رئيس المجلس الشعبي البلدي المجلس ويدير اجتماعاته، وحددت المادة 79 من قانون البلدية 10-11 اختصاصاته بهذه الصفة، بحيث يقوم بما يلي:

- استدعاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي، كما يعرض عليهم المسائل الخاضعة لاختصاصهم.

- إعداد مشروع أعمال جدول الدورات وترأسها.

- تولي رئاسة الهيئة التنفيذية للبلدية: يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي رئاسة الهيئة التنفيذية للبلدية وبهذه الصفة فهو ملزم بالسهر على تنفيذ مداورات المجلس ويطلع على ذلك، كما ينفذ ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف¹.

2- اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للدولة²: إن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة، هي عديدة وقد ذكرها صراحة قانون البلدية رقم 10/11 ومن بين هذه الصلاحيات:

- يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي، تحت إشراف الوالي نشر وتنفيذ القوانين والتنظيمات عبر تراب البلدية.

- يمارس سلطة الضبط الإداري وبالتالي يسهر على حسن النظام العام والأمن العمومي وعلى النظافة العمومية.

- لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية وصفة ضابط الشرط القضائية، ولأداء مهامه وخاصة المتعلقة بالضبط الإداري في مختلف مجالاته كالصحة العامة والأمن العام والسكينة العامة، فهو يعتمد على هيئة الشرطة البلدية، كما يمكنه عند الاقتضاء تسخير الشرطة أو الدرك الوطني المختص إقليمياً، وذلك حسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم³.

¹ أنظر: المواد 15-80-81 من قانون البلدية 10-11، المصدر نفسه.

² ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع، سطيف (الجزائر)، 2010، ص 147.

- للتفصيل أكثر أنظر المواد من 85 إلى 95 من قانون البلدية 10-11، المصدر السابق.

³ عادل بو عمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليلة (الجزائر)، 2010، ص 85.

فمن خلال دراستنا للصلاحيات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي يتضح لنا بأنه يتمتع بالازدواج الوظيفي، فمن جهة تمثيله للبلدية فهو يعمل على خدمة المواطن المحلي وتسيير شؤونه المحلية وتنمية إقليميه، أما في تمثيله للدولة وعلى الرغم من كونه عنصر منتخب فهو يمثل هيئة عدم تركيز إداري تعمل على إيصال صوت وانشغالات المواطن المحلي من القاعدة إلى القمة، وبالتالي فهو همزة الوصل بين المواطن والسلطة المركزية.

ب- المجلس الشعبي البلدي

يعتبر المجلس الشعبي البلدي ثاني هيئة في البلدية، وهو الجهاز المنتخب من قبل المواطنين القاطنين في إقليم البلدية، عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر لمدة 5 سنوات¹، كما يختلف عدد أعضائه وذلك بحسب التعداد السكاني للبلدية إذا يتراوح ما بين 13 إلى 43 عضواً، وتكون العهدة الانتخابية مجانية باستثناء العلاوات والتعويضات الممنوحة لأعضائه بمناسبة انعقاد الدورات²، ومن جهة أخرى يعتبر المجلس بمثابة هيئة مداولة، بحيث جعل منه دستور 2020 الإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، وقاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

ويباشر المجلس أعماله وفقاً للنصوص القانونية واللوائح التنفيذية، التي تحكمه وذلك في شكل دورات سواء عادية أو استثنائية إذا اقتضت ذلك شؤون البلدية³. أما من حيث تنظيمه فالمجلس هو المسؤول عن ذلك، بحيث يقوم بإعداد نظامه الداخلي النموذجي والمصادقة عليه في أول دورة يعقدها⁴.

أما فيما يخص الإجراءات التي تحكم هذه الدورات من حيث تنظيمها وآجالها ونظام الاستدعاءات لأعضاء المجلس ووضعيتهم، وإعلان المحاضر نجدها منصوص عليه في الفصل الأول من قانون البلدية 10/11.

¹ أنظر: المادة 169 من الأمر رقم 01/21 المتضمن القانون العضوي للانتخابات، المصدر السابق.

² أنظر: المادة 37 من قانون البلدية رقم 10-11، المصدر نفسه.

³ أنظر: المواد 16-17-18، المصدر السابق.

⁴ للتفصيل أكثر في نظام المجلس الشعبي البلدي راجع: المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المؤرخ في 17 مارس 2013 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج.ج.ج، عدد 15، بتاريخ 17 مارس 2013.

كما نجد أن المشرع قد منح المجلس اختصاصات متعددة ومتنوعة في مجالات عدة منها: الإدارية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية، تهدف في مجملها إلى خدمة المواطن وكذا إحداث التنمية في إقليم البلدية.

وقصد ممارسة المجلس لهذه الصلاحيات أمكنه المشرع من تقسيم العمل، وتطبيق مبدأ التخصص من خلال آلية تشكيل للجان من بين أعضائه، سواء لجانا دائمة أو مؤقتة قد تساعده في القيام بمختلف الصلاحيات المنوطة به أو إحداث فروع أخرى في شكل مندوبيات والملحقات البلدية.

* **اللجان الدائمة:** يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه عن طريق المداولة، تنتخب بالأغلبية المطلقة بناءً على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي لاسيما تلك المتعلقة بالاقتصاد والمالية، الصحة والنظافة وحماية البيئة، تهيئة الإقليم والسياحة، الصناعات التقليدية والشؤون الاجتماعية، الرياضة والشباب¹.

* **اللجان المؤقتة:** أجاز قانون البلدية 11-10 للمجلس أن يشكل من بين أعضائه لجانا مؤقتة تتولى القيام بمهمة يحددها المجلس، يتطلب وجود وإحداث هذه اللجان حدوث ظروف طارئة ومستعجلة تستدعي التدخل الفوري للهيئة المحلية، ويحدد رئيس المجلس عدد أعضائها واختصاصاتها ومدة أشغالها، ويترأسها عضو من المجلس، بحيث تختص كل لجنة بدراسات الموضوعات التي تدخل في اختصاصاتها والمجالات المسندة إليها².

إن اعتماد المجلس الشعبي البلدي على أعمال اللجان راجع للأسباب التالية³:

- لأن دورات المجلس الشعبي البلدي محدودة ومعلومة الآجال باستثناء الدورات الغير عادية؛

- عدم تفرغ أعضاء المجلس لجميع متطلبات السكان المحليين؛

¹ أنظر: المادة 31 و32 من قانون البلدية 11-10، المصدر السابق.

² أنظر: المادة 33 من قانون البلدية 11-10، المصدر السابق.

³ بوعلام الله يوسف، (صلاحيات سير المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري)، مجلة المعيار، جامعة تيسمسيلت، المجلد العاشر، العدد 04، ديسمبر 2019، ص 182.

- لتخفيف النقص في الكفاءات والنواتج عن اعتماد أسلوب الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية.

لذا نجد أن المجلس الشعبي البلدي يقوم بوضع السياسات العامة التي تهتم البلدية، بينما تختص اللجان بالدراسة الفنية والتفصيلية اللازمة للموضوعات التي تعرض عليها، بالإضافة إلى أن اعتماد آلية اللجان يمكن من تجسيد المبدأ الديمقراطي التشاركي في التسيير، وذلك عن طريق الاستعانة بصفة استشارية بكل شخصية محلية أو خبير، أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانوناً، والذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لهذه اللجان وذلك بحكم خبرتهم أو طبيعة نشاطهم.

إلا أن الملاحظ أن هذا المبدأ التشاركي قد لا يجد الممارسة الفعلية له، من قبل المجلس أو اللجان وذلك بحكم أن حق تفعيله يعد من الصلاحيات المنوطة برئيس المجلس الشعبي البلدي فقط، وهذا ما نصت عليه المادة 11 من القانون 10-11، ضف إلى ذلك نجد أن المادة 33 من القانون نفسه قد ألزمت اللجان بتقديم تقريرها ونتائج أعمالها لرئيس المجلس الشعبي البلدي، في حين أن إنشاء هذه اللجان يتم بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي، وبالتالي فإن هاتين المادتين تتنافى والطابع التشاركي في تسيير شؤون البلدية، لذا كان من الأجدر أن تتم دراسة تقارير ونتائج هذه اللجان بموجب مداولة مما يسمح بالتكريس الفعلي للتسيير التشاركي.

ج- الأمين العام للبلدية

يعتبر منصب الأمين العام من المناصب العليا للبلدية، طبقاً للمادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 91-27¹، فهو بمثابة المساعد الأساسي لرئيس المجلس الشعبي البلدي، والوسيط بينه وبين الهيئة المنتخبة، وباقي مصالح البلدية الإدارية والتقنية، فقد أحال المشرع الجزائري طريقة وشروط تعيين الأمين العام للتنظيم²، فوفق ما جاءت به المادة

¹ المرسوم التنفيذي رقم 91-27 مؤرخ في 2 فيفري 1991 يحد قائمة الوظائف العليا للإدارة البلدية، ج.ر.ج.ح، عدد 06، بتاريخ 7 فيفري 1991.

² للتفصيل أكثر في شروط تعيين الأمين العام واختصاصاته راجع: المرسوم التنفيذي رقم 16-320 مؤرخ في 13 ديسمبر سنة 2016 يتضمن الأحكام العامة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج.ر.ج.ح، عدد 73، بتاريخ 13 ديسمبر 2016.

127 من القانون 10-11، يعين الأمين العام في بلديات الجزائر العاصمة وبلديات مقر الولاية بمرسوم رئاسي، أما البلديات التي يبلغ عدد سكانها 100.000 نسمة فتعيّنه يتم من قبل وزير الداخلية¹.

يتولى الأمن العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، المهام التالية:

- ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين؛

- ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي وتنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية؛

- إعداد محضر تسليم واستلام المهام؛

- يتلقى التفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني للبلدية باستثناء القرارات²؛

- إعداد مشروع ميزانية البلدية وذلك تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي³؛

- عضوية في اللجنة البلدية للصفقات العمومية⁴.

د- المصالح العمومية البلدية

تعمل البلدية على إحداث التنمية على مستوى إقليمها وكذا تلبية حاجيات ومتطلبات الساكنة المحلية، إضافة إلى إدارة أملاكها من خلال إنشاء مصالح عمومية تقنية والسهر على حسن سيرها من أجل التكفل ببعض النشاطات⁵، ومن أهم هذه المصالح العمومية.

¹ أنظر: المادة 3 من المرسوم الرئاسي رقم 99-21 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر.ج.ج، عدد 76، بتاريخ 31 أكتوبر 1999.

² المواد 125-129 قانون 10-11 من القانون رقم المتعلق بالبلدية، المصدر السابق.

³ أنظر: المادة 180 من القانون رقم 10-11، المصدر نفسه.

⁴ أنظر: المادة 191، المصدر نفسه.

⁵ أنظر: المادة 149-150 من القانون رقم 10-11، المصدر نفسه.

- المندوبيات البلدية¹

يمكن للبلدية في حدود اختصاصها إحداث مندوبيات بلدية تتولى هذه الأخيرة، ضمان مهام المرافق العامة وتوفير الوسائل الضرورية للتكفل بها، وينشط المندوبية البلدية منتخب يدعى المندوب البلدي، الذي يعين بموجب مداولة من المجلس الشعبي البلدي بناء على اقتراح من رئيسه، يساعده متصرف بلدي يعينه رئيس المجلس، بناء على اقتراح من الأمين العام، يتصرف المندوب البلدي تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي وباسمه ويتلقى منه تفويض بالإمضاء.

كما يحدد المجلس الشعبي البلدي، بموجب مداولة المرافق العمومية التي يعمد بها إلى المندوبية البلدية، إذ يوفر الوسائل المادية والبشرية الضرورية لسيرها².

- الملحقات الإدارية³

بالإضافة إلى المندوبيات البلدية وعلى اعتبار أن البلدية هي قاعدة اللامركزية وأقرب إدارة للمواطن، ففي حالة صعوبة الاتصال بين المقر الرئيسي للبلدية أو جزء منها نظر لبعدها المسافة بينها أو لضرورة تطبيق مبدأ إدارة القرب للسكان المحلية.

فإن المجلس البلدي يقوم بإنشاء ملحقة إدارية وذلك بموجب مداولة ومن خلال هذه المداولة يتم أيضا تحديد مجال اختصاص هذه الملحقة، كما يتم إسناد رئاستها إلى مندوب بلدي خاص من بين أعضاء المجلس، ويجب أن تكون إقامة هذا المندوب في ذلك الجزء الذي أنشئت به هذه الملحقة، ويقوم هذا الأخير بالتصرفات القانونية المخولة له تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي، كما يتلقى منه تفويضا بالإمضاء وباسمه، أما من

¹ أنظر: المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 16-258 المؤرخ في 10 أكتوبر 2016 الذي يحدد كيفية إنشاء المندوبيات والملحقات البلدية وسيرها، ج.ر.ج.ج، عدد 61، بتاريخ 19 أكتوبر 2016.

² أنظر: المادة 134 من القانون 10-11 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، المصدر السابق.

- كمال جغلاب، المرجع السابق، ص ص 152-153.

- قصير مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 247.

³ أنظر: المادة 138 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، المصدر السابق.

- قصير مزياني فريدة، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 248.

حيث مجال الاختصاص الممنوح لهذا المندوب فهو كل ما يتعلق بوظائف الحالة المدنية على مستوى هذا الجزء من إقليم البلدية.

الفرع الرابع: المقاطعات الإدارية

أنشأ المشرع الجزائري في إطار التنظيم الإداري المحلي مقاطعات إدارية في صورة ولايات منتدبة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 140/15¹، والذي جاء بمثابة شهادة ميلاد لهذا التنظيم الإداري، كما تم تحديد الصلاحيات المنوطة بالوالي المنتدب ثم تلاه المرسوم التنفيذي رقم 15-141²، والذي حدد طريقه سير وتنظيم الأجهزة الموضوعة تحت سلطة الوالي المنتدب، ليصدر المشرع الجزائري بعدها مرسوم رئاسي رقم 337/18³، والذي تضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وحتى بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها.

إن الأخذ بنظام المقاطعات الإدارية كأسلوب جديد في النظام الإداري للدولة جاء نتيجة لجملة من المبررات، أبرزها تفعيل المبدأ الديمقراطي التشاركي وكذا تقريب الإدارة من المواطن وذلك بما يخدم مصالحه وتلبية حاجياته.

أولاً: الإطار القانوني للمقاطعة الإدارية

جاء النص على استحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات من خلال المرسومين الرئاسيين 140-15 و 337-18، والمرسوم التنفيذي رقم 15-141 والتي من خلالها عمل المشرع على تحديد القواعد الخاصة بهذه الهيئات، من حيث التسيير والتنظيم والتركيب البشرية، وتجدر الإشارة هنا إلى أن هذه المراسيم لم تتطرق إلى تعريف المقاطعة الإدارية.

¹ المرسوم الرئاسي رقم 140-15 المؤرخ في 27 ماي 2015 يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، ج. ر.ج.ج، عدد 29، بتاريخ 31 ماي 2015.

² المرسوم التنفيذي رقم 15-141 المؤرخ في 28 ماي 2015 يتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، ج. ر.ج.ج، عدد 29، بتاريخ 31 ماي 2015.

³ المرسوم الرئاسي رقم 337-18 المؤرخ في 25 ديسمبر 2018 يتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها، ج. ر.ج.ج، عدد 78، بتاريخ 26 ديسمبر 2018.

أ- التنظيم القانوني للولايات المنتدبة

بالرجوع إلى المرسوم الرئاسي رقم 18-337 نجده قد حدد هيئات وأجهزة المقاطعة الإدارية وحصرها في الجهات التالية:

*الوالي المنتدب: منح المرسوم الرئاسي 18-337 سلطة تسيير المقاطعة الإدارية إلى ولاية منتدبون، كما صنف وظيفة الوالي المنتدب من ضمن الوظائف العليا في الدولة¹، والتي يتم التعيين فيها بموجب مرسوم رئاسي، كما حدد ذات المرسوم جملة من الصلاحيات التي يضطلع بها الوالي المنتدب² وتحت سلطة وإشراف الوالي³. وهي كالتالي:

- تنشيط وتنسيق ومراقبة البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية وكذا مصالح الدولة الموجودة بها؛
- المبادرة بأعمال تأهيل المصالح والمؤسسات العمومية على مستوى المقاطعة الإدارية ومتابعتها وقيادتها؛
- السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها، وكذا تنفيذ قرارات الحكومة ومجلس الولاية ومجلس المقاطعة الإدارية، وكذا مداوات المجلس الشعبي الولائي على مستوى المقاطعة؛
- السهر وبمساهمة مصالح الأمن الموجودة بالمقاطعة الإدارية وبالتنسيق معها على حفظ النظام العام والأمن العمومي على مستوى المقاطعة الإدارية؛
- تحضير وإعداد برامج التنمية والتجهيز والاستثمار على مستوى المقاطعة وكذا متابعة تنفيذها؛
- السهر على تسيير الممتلكات العمومية وحمايتها من كل مساس؛
- العمل على متابعة وتطبيق البرامج التي تهدف إلى عصرنة المرفق العمومي؛

¹ أنظر: المادة 24 من المرسوم الرئاسي 18-337، المصدر السابق.

² للتفصيل أكثر في اختصاصات الوالي المنتدب، أنظر: المادة 5 من المرسوم الرئاسي 18-337، المرسوم نفسه

³ أنظر: المادة 4 من المرسوم نفسه.

- العمل على ضمان ترقية المجالات الفلاحية والبيئية، والأشغال العمومية وبرامج السكن والعمران، التربية والتكوين، النشاط الاجتماعي والصحة العمومية، التشغيل، التجارة، الصناعة، الاستثمار... إلخ.

ب. الأجهزة الإدارية المساعدة للوالي المنتدب

منح المرسوم الرئاسي 18-337 للوالي المنتدب جملة من الصلاحيات، ولكن من غير الممكن أن يقوم بتلك الصلاحيات لوحده دون أجهزة إدارية أخرى تكون مساعدة له وتحت سلطته، وعلى هذا الأساس نصت المادة 8 من ذات المرسوم على تزويد الوالي المنتدب بإدارة تتشكل من:

◀ الأمانة العامة

يدير الأمانة العامة أمين عام يعين بموجب مرسوم رئاسي (المادة 24 من المرسوم 18-337) يتولى الأمين العام تحت سلطة الوالي تنسيق وتنشيط عمل هيكل المقاطعة الإدارية كما حدد المرسوم الرئاسي 18-337 جملة من الصلاحيات التي يباشرها الأمين العام تحت سلطة الوالي المنتدب¹.

◀ الديوان

وضع المرسوم الرئاسي 18-337 تحت سلطة الوالي المنتدب جهاز إداري آخر يعمل على مساعدته في ممارسة مهامه، ويتمثل هذا الجهاز في الديوان والذي يتكون من ستة (6) أعضاء ملحقين بالديوان ويديره رئيس الديوان ويعد هذا المنصب، حسب المرسوم الرئاسي من الوظائف العليا التي يتم التعيين فيها بمرسوم رئاسي، وكلف المشرع هذا الجهاز بجملة من الصلاحيات أبرزها العلاقات الخارجية والتشريفات، العلاقات مع أجهزة الصحافة، والإعلام... وغيرها من الصلاحيات التي يضطلع بها ديوان الوالي على ضوء المرسوم السالف الذكر².

¹ أنظر: المادة 9 من المرسوم الرئاسي 18-337، المصدر السابق.

² أنظر: المادة 11 من المرسوم الرئاسي 18-337، المصدر نفسه

◀ مديرية منتدبة للتنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية

خلافاً لهيكل الإدارة على مستوى الولاية أين تكون مصالح التنظيم والشؤون العامة ومصالح الإدارة المحلية مستقلة عن بعضها البعض، زود المرسوم الرئاسي الوالي المنتدب بمديرية منتدبة للتنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية يديرها مدير منتدب يتم تعيينه بمرسوم رئاسي¹ غير أنه يمكن تنظيم هذه المصالح عندما يقتضي حجم أعمالها وطبيعة مهامها في مديريتين منتدبتين وهما مديرية منتدبة للتنظيم والشؤون العامة، ومديرية منتدبة للإدارة والتنشيط المحليين، تمارس مصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية تحت سلطة الوالي المنتدب نفس المهام المخولة لمصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية للولاية².

◀ مجلس المقاطعة الإدارية

نص المرسوم الرئاسي 18-337 على إنشاء هيئة تنفيذية على مستوى المقاطعة الإدارية تدعى مجلس المقاطعة الإدارية³، وجعل منه هذا المرسوم الرئاسي الإطار التشاوري لمصالح الدولة على مستوى المقاطعة⁴ الإدارية والإطار التنسيقي لأنشطتها وأعمالها لاسيما تلك المرتبطة بتنفيذ قرارات مجلس الولاية⁵.

يتشكل مجلس المقاطعة الإدارية من المديرين المنتدبين التابعين للمقاطعة الإدارية يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي (المادتين 10 و 14 من المرسوم الرئاسي 15-140)، ويمارسون نفس المهام المخولة للمدير الولائي على مستوى الولاية المنتدبة.

وقد حددت المادة 17 من المرسوم الرئاسي رقم 18-337 قائمة المصالح غير المركزية للدولة في شكل مديريات منتدبة على مستوى المقاطعة الإدارية، والتي تشمل كل المصالح غير المركزية ذات الأهمية القصوى.

¹ أنظر: المادة 24 من المرسوم الرئاسي نفسه.

² أنظر: المادة 13 من المرسوم نفسه.

³ أنظر: المادة 20 من المرسوم نفسه.

⁴ أنظر: المادة 20 ف 2 من المرسوم نفسه.

⁵ أنظر: المادة 21 من المرسوم نفسه.

حرصا من المشرع على تقريب الإدارة من المواطن وتسهيل المعاملات الإدارية وكذا تحسين أداء المرافق العمومية المحلية ذات الصلة بالخدمات العمومية، ومن خلال المادة 17 نجد أن المشرع قد تدارك النقص الذي جاء في المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141، المتمثل في عدم النص على مديريات منتدبة مهمة على مستوى المقاطعة الإدارية على غرار قطاع الصحة والتربية.

يجتمع مجلس المقاطعة الإدارية في دورة عادية مرتين (02) في الشهر برئاسة الوالي المنتدب، كما يمكن أن يعقد اجتماعات غير عادية بناء على استدعاء من الوالي المنتدب، عندما يقتضي الوضع ذلك (المادة 19 من المرسوم التنفيذي 15-141)، حيث يشارك رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية في أشغال مجلس المقاطعة الإدارية، وجعل المرسوم 15-141 والمرسوم 18-337 من دور رؤساء المجالس الشعبية استشاريا فقط¹.

رغم أهمية هذه الهيئة نظرا لاتصالها المباشر بالمواطن ولإطلاعها بكافة إنشغالاته على مستوى إقليم الولاية.

وباستقراء المراسيم المنظمة للمقاطعة الإدارية نجد أن المشرع لم يسمح باستشارة أي هيئة أخرى في اجتماعات مجلس المقاطعة ما عدا رؤساء المجالس الشعبية البلدية، ما يجعلنا نعتبر أن المشرع قد أغفل استشارة بعض الخبراء والمتخصصين في بعض المسائل التي تدخل في إطار صلاحيات مجلس المقاطعة الإدارية، والملاحظ كذلك أن المشرع لم يشر إلى رؤساء الدوائر التابعة للمقاطعة الإدارية، فيما إذا كان بإمكانهم الحضور لأشغال مجلس المقاطعة أم لا؟ وإذا كان الجواب بإمكانية ذلك؛ فهل قراراتهم استشارية أم الزامية؟

ب. وضعية رؤساء الدوائر ضمن مجلس المقاطعة: إن إهمال المشرع الإشارة إلى الدائرة² ضمن تشكيلة مجلس المقاطعة، لا يمكن تفسيره وتبريره وقد يوحي ذلك بنيته في

¹ أنظر: المادة 20 من المرسوم الرئاسي رقم 18-337، المصدر السابق.

² لم يعرف المشرع الجزائري الدائرة إطلاقا سواء في الدستور الجزائري أو في القانون 12-07 المتعلق بالولاية غير أننا نجد أساسها القانوني في الأمر رقم 69-38 المتضمن أول قانون للولاية (الملغى)، حيث عرفتها المادة 166 منه في فقرتها الثانية على أنها: "... الدائرة هي قسم إداري تعين حدوده الترابية وتعديل أو تلغى بموجب مرسوم يصدر بناء

إلغاء هذه الهيئة على مستوى المقاطعة الإدارية، والشيء الملاحظ أن الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الدائرة إن في شقها التنفيذي¹ أو الاستشاري²، لا تقل أهميتها عن الصلاحيات المخولة للمديريات المنتدبة بل قد تتجاوزها لأنها ذات أهمية على الصعيد العملي كما أنها حلقة الوصل بين الدائرة ووالي الولاية.

فالمرسوم الرئاسي رقم 15-140 أو المرسوم الرئاسي رقم 18-337 لم ينص على إلغاء الدائرة ولا على استبدالها بالمقاطعة الإدارية ولا على إعطائها مكانة ضمن هذا التقسيم الإداري الجديد.

لذلك وجب إعطائها الأهمية اللازمة والسماح لها بالتواجد في مجلس المقاطعة الإدارية وإشراك رئيسها في أشغال مجلس المقاطعة، ولو على سبيل الاستشارة على غرار ما هو معمول به على مستوى مجلس الولاية³.

ثانيا: عراقيل وتحديات المقاطعة الإدارية في الجزائر

طرح التقسيم الإداري الجديد في الجزائر العديد من الإشكاليات برزت بشكل واضح على الصعيد العملي، منها ما يتعلق بالجانب القانوني سواء من حيث صلاحيات الوالي المنتدب أو طبيعة الرقابة الرئاسية المشددة والمفروضة عليه، ومنها ما يتعلق بالجانب المالي لهذه الوحدات.

الإشكاليات القانونية التي تواجه الولايات المنتدبة: بإستقراء النصوص القانونية المرتبطة بالمقاطعات الإدارية نسجل جملة من التناقضات، التي من المفترض أن تثير جملة من الإشكالات أثناء مباشرة هذه الهيئات لصلاحياتها، ومن أهمها:

على تقرير وزير الداخلية، لمزيد من التفاصيل حول الإطار القانوني للدائرة، راجع في هذا الصدد: نعيمة ذيايبيبة، علاقة البلدية بالدائرة، مداخلة أقيمت بمناسبة أعمال الملتقى الوطني حول: الجماعات المحلية واقع وتحديات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الشريف مساعدي، سوق أهراس، يومي: 25-26 فيفري 2014.

¹ للتفصيل أكثر حول الصلاحيات التنفيذية لرئيس الدائرة، راجع: المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المصدر السابق.

² أنظر: المادة 14-19 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المصدر السابق.

³ عبد العالي حاحة، مستقبل المقاطعات الإدارية في الجزائر، الولايات المنتدبة، مداخلة أقيمت بمناسبة أشغال الندوة التكوينية المغاربية حول: تكوين المنتخبين وإصلاح الجماعات المحلية في الدول المغاربية الرهان الاستراتيجي الديمقراطية التشاركية، كلية الحقوق والعلوم الساسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، يومي: 3-4 فيفري 2016.

- الرقابة المشددة على أعمال الوالي المنتدب رغم الصلاحيات الواسعة الممنوحة للوالي المنتدب بموجب المادة 5 من المرسوم الرئاسي 18-337 إلا أنها مقيدة في مجملها بسلطة والي الولاية، فكل هذه الاختصاصات تمارس تحت سلطة الوالي وهذا ما نستشفه كذلك من خلال المادتين 6 و23 من المرسوم الرئاسي 18-337.

فالوالي المنتدب لا يستطيع ممارسة الصلاحيات المخولة له بموجب هذا المرسوم، إلا عن طريق تلقيه تفويض بالإمضاء من والي الولاية قصد إمضاء كل وثيقة أو مقرر أو قرار ذي صلة بمهامه، كما يتعين على الوالي المنتدب إعلام والي الولاية عن العمليات التي يباشرها على مستوى المقاطعة الإدارية.

- عدم تمتع الولايات المنتدبة بالشخصية المعنوية فياستقراء النصوص القانونية المؤطرة لهذه الوحدة الإدارية، يتضح لنا أنها لم تعترف للمقاطعات الإدارية بالاستقلالية عن الجماعة المحلية.

أي ليس لها وجودا مستقلا ومنفردا، فمن الناحية المنطقية المقاطعة الإدارية تابعة للولاية سواء من الناحية الإدارية أو المالية ولا يحق للوالي المنتدب تمثيلها أمام القضاء، وبالتالي فهي هيئة منقوصة، ولا يمكنها أداء مهامها على أحسن وجه مما يعيق عملها في الواقع، ويجعلها شبيهة بالدائرة ومن ثم فمصيرها لا يختلف عنها كثيرا.

◀ غياب الهيئة المنتخبة ضمن تشكيلة المقاطعة الإدارية: إن أشد ما تحتاج إليه الأجهزة المحلية لرفع كفاءتها وحسن أدائها لعملها، هو بعدها عن البيروقراطية وتخلصها من الفساد الإداري والمالي، ولن يتأتى ذلك إلا من خلال تزويدها بأجهزة منتخبة من سكان الإقليم، تعمل على تسيير الشؤون المحلية مما يقوي القاعدة الشعبية لهذه الهيئات، ويضمن استقلالها عن السلطة المركزية، ويساهم على إيجاد حلول عملية لأغلب الإشكاليات التي تعاني منها تلك المناطق، على اعتبار أن الجهاز المنتخب من سكان هذه المقاطعة وبالتالي هو أدري من غيره بواجباته وأقدر على إدارة مرافق المقاطعة وحل مشكلاتها¹.

¹ عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 48.

المبحث الثاني: هياكل الخدمة العمومية المحلية

مما لا شك فيه أن الهدف أو الغاية من وجود الإدارة المحلية هو إدارة المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية، وبالتالي فالعلاقة التي تربط الإدارة المحلية بسكان إقليمها هي إدارة تلك المصالح المحلية، والتي تظهر غالبا في صورة حاجيات أساسية ولازمة لسكان الإقليم، فقيام الجماعات المحلية بإدارة وتقديم هذه الخدمات يتخذ في أغلبيته صورة المرفق العام.

فالمرفق العام هو الوسيلة الأساسية التي تتخذها الجماعات المحلية لتقديم الخدمات العمومية، وعلى الرغم من ارتباط مفهوم المرفق العام بمفهوم الخدمة العمومية وذلك باعتبار أن المرفق العام هو الكل والخدمة العمومية هي الجزء من هذا الكل. إلا أننا سنتطرق بشيء من التوضيح والتبيان لمفهوم كل منهما من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: المرفق العام المفهوم والدلالات

المطلب الثاني: مفهوم الخدمة العمومية المحلية

المطلب الأول: المرفق العام المفهوم والدلالات

يعتبر المرفق العام بمثابة المظهر الإيجابي لنشاط الجماعات المحلية وهو إحدى أهم الوسائل التي نستخدمها لتحريك العملية التنموية والخدماتية لإشباع الحاجات العامة وتحقيق المنفعة لعامة الجمهور دون تمييز ولا استثناء.

فدراسة المرفق العام المحلي تقتضي منا دراسة نظرية المرفق العام دون تمييز بين ما هو محلي أو وطني، حتى يتسنى لنا في النهاية الوقوف على التعريف الفقهي للمرفق العام المحلي وكذا أهميته خاصة في مجال الخدمات العمومية.

الفرع الأول: ماهية المرفق العام وأركان تحققه

إن مفهوم أو فكرة المرفق العام لم تلق إجماعا حول تعريف موحد جامع ومانع، لذلك تعددت التعريفات الفقهية انطلاقا من اختلاف الأساس الذي اعتمد عليه لوضع تعريف له، حيث أن من الفقهاء من ركز على الجانب العضوي أو الشكلي للمرفق العام، ومنهم من ركز على الجانب المادي أو الموضوعي، وهناك فريق ثالث اعتمد على الجمع بين المعيارين في تعريف للمرفق العام.

أولاً: الاتجاه الأول "المعنى العضوي للمرفق العام"

يعتد أنصار هذا المعيار في تعريفهم للمرفق العام بالهيئة أو الجهاز الإداري القائم بأداء النشاط المرفقي العام، وليس النشاط الذي تقوم به الهيئة أو الجهاز الإداري، وبناء على هذا اعتبره الفقيه الفرنسي هوريو Hauriou بمثابة "منظمة أو هيئة عامة تباشر من السلطات والاختصاصات ما تكفل به القيام بخدمة تسديها للجمهور بشكل منظم ومضطرر"¹.

ومن أنصار هذا الاتجاه أيضا نجد الفقيه "بونار" والفقيه "رولاند" واللذان يتفقان على أن المرفق العام هو المنظمة أو الهيئة التي تنشئها الدولة، وتهدف إلى إشباع الحاجات العامة، وتكون تابعة كلاً أو جزءاً منها للتنظيم الإداري في الدولة دون أي اعتبار إلى موضوع النشاط الذي تقوم به هذه الهيئة.

وفي الجانب الآخر نجد في الفقه العربي من تبنى هذا الطرح وتمسك بالجانب الشكلي في تعريفه للمرفق العام، فمثلاً في الفقه المصري تم تعريفه على أنه: "مشروع تنشئة الدولة أو تشرف عليه ويعمل بإنظام مستعينا بسطان الإدارة لتزويد الجمهور بالحاجات العامة ولا يقصد الربح بل يقصد المساهمة في صيانة النظام وخدمة المصالح العامة في الدولة"، وعرف كذلك بأنه مشروع تتولاه الإدارة لأداء خدمة عامة².

إن المدلول العضوي للمرفق العام يتميز بالبساطة وسهولة التطبيق حيث ينسب تعريفه إلى وجود الإدارة التي كانت تمتاز نشاطاتها بالوضوح والتمييز عن نشاطات الأفراد، وعلى هذا الأساس فإنه لا يخلط بين الأجهزة التي تمارس النشاط الإداري وما يقابلها من مشاريع وأشخاص قانونية خاصة، حيث تكون الأولى تابعة للإدارة غير أن تدخل الدولة في العديد من المجالات والنشاطات الفردية نتيجة ظهور الأفكار التداخلية، وعدم قدرة الأفراد على القيام بكافة أوجه النشاط أدى إلى اتساع مجالات النشاط العام،

¹ Hauriou, *précis de droit administratif*, 12^{em} édition, Dalloz, Paris (France), 1933. P64.

² محمد عبد الله شريف، الالتزامات والحقوق التي يترتبها العقد اتجاه الغير، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، الإسكندرية (مصر)، 2014، ص27.

وإلى قيام الدولة بمجموعة من الأنشطة كانت متروكة فيما مضى للأفراد العاديين وممارستها بأساليب جديدة تختلف عن أساليب إدارتها لمرافقها الإدارية¹.

وبصيغة أخرى فإن الدولة ومن خلال هيئاتها الإدارية أصبحت تقوم بأنشطة لا تعتبر بطبيعتها أنشطة مرفق عام، أي أنها لا تستهدف تحقيق المصلحة العامة مثل إدارة الدولة لأموالها الخاصة التي لا تعتبر مالا عاما، وبالتالي فإن المعيار العضوي أصبح غير قادر على تمييز المرفق العام وتحديد² و في خضم هذه التطورات بدأ الاعتماد على المدلول المادي الموضوعي كمدخل لتحديد مفهوم المرفق العام.

ثانيا: الاتجاه الثاني "المعيار المادي للمرفق العام"

إزاء الانتقادات السابقة التي تعرض لها المدلول الشكلي للمرفق العام نتيجة لعجزه عن مواجهة التطور الذي طرأ على دور الدولة من حارسة إلى متدخلة في شتى المجالات، مما أدى إلى عجزها عند إشباع الحاجيات العامة بمفردها وبشكل مباشر وبالتالي أصبحت مجبرة على أن تعتمد للأفراد الخواص مهمة تلبية هذه الحاجيات المتزايدة، وذلك عن طريق الامتياز مقابل تمتعهم ببعض امتيازات القانون العام، ولهذا اتجه جانب من الفقه الإداري في خضم هذا التطور إلى البحث عن مدلول آخر للمرفق العام بدلا من المدلول العضوي، وقد تحقق ذلك بظهور الاتجاه الموضوعي أو المادي على يد الفقيه دوجي³، والذي يعرف المرفق العام على أنه "كل نشاط يجب أن يكفله وينظمه ويتولاه الحكام لأن الاضطلاع بأمر هذا النشاط لا غنى عنه، ويكون ضروريا لتحقيق التضامن الاجتماعي والنفع العام، وقد سار على هذا المنوال الفقهاء الفرنسيون دولو بادير، فيدل، ريفيرو، إذ أنهم يتفقون على أن المرفق العام هو النشاط الهادف إلى إشباع الحاجات العامة للأفراد وتحقيق الصالح العام".

¹ إسماعيل صعصاع البديري، (فكرة التخصيصية في المرافق العامة)، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، المجلد 14، العدد 6، 2007، ص168-169.

² محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، الإسكندرية (مصر)، 2012 ص246.

³ إسماعيل صعصاع البديري، المرجع السابق، ص169.

وتأسيسا لما جاء به هذا المعيار يمكن أن نخلص إلى أن المرفق العام هو بمثابة النشاط الذي يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وسد حاجات أفراد المجتمع، وبحيث يمكن أن تكون الهيئة الصادر عنها هذا النشاط تابعة لأشخاص القانون العام، ويمكن أن تكون من أشخاص القانون الخاص على أساس ألا يكون هدفها تحقيق الربح، ولكن تهدف إلى تحقيق النفع العام والمصلحة العامة وبالتالي المرفق العام يعرف ويحدد انطلاقا من نشاطه لا من خلال من يقوم بهذا النشاط، فالأهم هو تحقيق المصلحة العامة.

ثالثا: الاتجاه الثالث "معنى المرفق العام وفق الجمع بين المعيارين"

إزاء عجز المعيار العضوي والمعيار الموضوعي عن إعطاء تعريف كامل للمرفق العام، ونظرا لأن المشروع الهادف إلى تحقيق المصلحة العامة ليس دائما وحتما من المشاريع التي تقوم الإدارة بإنشائها من جهة، ومن جهة أخرى أن مشروعات الإدارة قد لا تهدف كلها لإشباع الحاجات العامة وتحقيق النفع العام، مثل إدارتها لأموالها الخاصة، ولهذا الأسباب فقد اتجه جانب من الفقه إلى الأخذ والجمع بين المعيارين السابقين لتحديد مفهوم المرفق العام.

وبالتالي فالمرفق العام وفق هذا الاتجاه هو ذلك المشروع الذي يهدف إلى تحقيق المنفعة العامة للصالح العام من خلال أنشطته التي لا تهدف إلى تحقيق الربح، بل تهدف إلى سد حاجيات أفراد المجتمع المتزايدة والمتطورة باستمرار بصرف النظر على الهيئة أو المنظمة التي تشرف على نشاطه سواء من أشخاص القانون العام أو أشخاص القانون الخاص.

وفي نفس السياق يعرفه الدكتور سليمان الطماوي تعريفا يجمع بين المعيارين السابقين المادي والعضوي، بقوله أن المرفق العام.

"هو عبارة عن مشروع يعمل بإطراد وإنتظام تحت إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور مع خضوعه لنظام قانوني معين"¹.

¹ محمد سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص305.

رابعاً: مضمون المرفق العام المحلي

لا شك أن إبراز مضمون المرفق العام المحلي يقتضي منا إثارة إشكالية تعريفه والتطرق إلى أركانه.

ما يلاحظ على هذا النوع من المرافق هو غياب تعريف قانوني محدود ودقيق له، لذا نجد بعض الفقهاء يعرف المرفق المحلي بأنه: "عبارة عن مشروع يقوم على تقديم خدمة ذات طبيعة محلية تضم سكان جزء من إقليم الدولة وتقوم بأدائها هيئة محلية تحت رقابة السلطة المركزية، وعرفه البعض الآخر بأنه، "مشروع يقوم على تقديم خدمة ذات مضمون محلي تهم سكان جزء من إقليم الدولة بصفة خاصة ولا تهم باقي أجزاء إقليم الدولة بهذه الصفة، وتقوم بأدائها السلطة المحلية تحت رقابة السلطة المركزية، وهناك من الفقهاء من عرفه أيضاً، بأنه مشروع يتولى تقديم خدمة محلية تهم سكان الجماعات وتقوم بأدائها الهيئات المنتخبة تحت إشراف سلطات الوصاية"¹.

وفي التشريع الجزائري نجد أن المشرع قد استعمل لفظ المرفق أو المرافق لدلالة عن النشاط أو أجهزة السلطة المركزية أو اللامركزية، واستعمل أيضاً لفظ المصالح العمومية بدل المرافق العامة، وهذا ما يفيد بأن مصطلح المرافق العامة هو نفسه المصالح العمومية، فمثلاً نجد المرسوم الرئاسي رقم 15-247² المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام قد استعمل كلمة المرفق العام في حين أن قانون البلدية رقم 10/11 وقانون الولاية رقم 07/12³ قد استعملوا كلمة المصالح العمومية، ولو رجعنا إلى الترجمة الفرنسية لهاذين المصطلحين نجد أنهما يحملان نفس الترجمة وهي Les Services publiques

من خلال هذا التعريف التي قيل بشأن المرفق العام المحلي أمكننا القول بأنه يحمل في مضمونه أسس وأركان الإدارة المحلية والتي تطرقنا لها في المبحث الأول من هذا الفصل.

¹ منير إبراهيم شلبي، المرفق المحلي دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة (مصر)، 1977، ص98.

² أنظر: المادة 207 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر.ج.ج، عدد 50، بتاريخ 20 سبتمبر 2015.

³ أنظر: المادة 149 من قانون البلدية رقم 11-10، المصدر السابق.

- أنظر: المادة 141 من قانون الولاية رقم 12-07، المصدر السابق.

وبالتالي فالإدارة المحلية ما هي إلا مجموعة مرافق أو مصالح عمومية تهدف إلى تحقيق الصالح العام عبر ما تقدمه من خدمات عمومية.

الفرع الثاني: أركان المرفق العام

إن المرفق العام بجميع أنواعه وأشكاله، سواء كان وطنياً أو محلياً له أربعة أركان وعناصر تميزه من حيث التعريف واختلافه عن غيره من المنظمات والأجهزة والمؤسسات الإدارية العامة والخاصة على حد سواء وهذه الأركان هي:

1- المرفق العام تنشئه الدولة

يقصد بذلك أن المرفق العام مشروع، أي نشاط منظم تمارسه مجموعة بشرية، مستعينة في ذلك بوسائل مادية وفنية لتحقيق غرض معين، فالدولة أو أحد الهيئات الإدارية (الجماعات المحلية) هي التي تقرر اعتبار نشاط ما مرفقاً عاماً أي تقرر إخضاع هذا النشاط لأحكام المرافق العامة وإدارته وفقاً للأساليب المتبعة في إدارة المرافق العامة، حيث إن إنشاءها يكون بقانون أو بناء على قانون، وفقاً للمبدأ العام المسلم به¹ وإذا كان يشترط إنشاء المرفق العام عن طريق الدولة أو أحد هيئاتها الإدارية، فلا يشترط أن تقوم هذه الأشخاص المعنوية بإدارته، إذ يكفي أن تشرف على الجهة التي عهدت إليها بإدارة هذا المرفق، ويرى الفقيه Butgenbach: "أن موضوع نشاط المرفق يكون له دلالة قاطعة في تحديد طبيعة المشروع وما إذا كان يعتبر مرفقاً عاماً أو لا، ذلك في حالتين: حالة الاحتكار (أي حالة النص على منع الأفراد من القيام بنشاط معين) وحالة النص على منع السلطة العامة من المساس بحقوق الأفراد في مباشرة نشاط معين²، بمعنى أن النص على الاحتكار أو عدم جواز تقييد حق الأفراد في مباشرة نشاط معين يعتبر قرينة قاطعة على اعتبار المشروع مرفقاً عاماً في الحالة الأولى ومشروعاً خاصاً في الحالة الثانية".

¹ محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، مؤسسة شباب الجامعة للنشر والتوزيع، مصر، 1978، ص 200.

² Butgenbach, *Théorie Général des modes de gestion des services publics en Belgique*. 1952, p 42.

2- تحقيق الصالح العام

إن الغاية من إنشاء المرفق العام هي تحقيق الصالح العام أو المنفعة العمومية وهذه هي الفكرة التي تبرز في جميع التعاريف التي جاءت بخصوص المرفق العام¹، ونقصد بالرفق العام في صورته العامة إشباع حاجات عامة أو تقديم خدمات عامة للمواطنين، وقد تتنوع تلك الحاجات والخدمات فقد تكون مادية كتوريد المياه والكهرباء وتوفير وسائل المواصلات، وتقديم المساعدات الاجتماعية وقد تكون خدمات عمومية معنوية تهدف إلى تحقيق نفع عام غير مباشر ومن أمثلة تلك الخدمات، ما يقدمه مرفق الدفاع والأمن والعدالة.

وبالتالي يعتبر النفع العام ركن جوهرى لقيام المرفق العام ويعد عاملا مميزا له عن مشروعات الدولة الخاصة، ويترتب على تمييز المرفق بهذا الوصف أنه كل مرفق ينبغي أن يخضع إلى مبدأ المجانبة، ولا يقصد بذلك عدم وجود مقابل بل القصد أن فرض مقابل مالي ليس هو الغاية المقصودة من خلال القيام بالنشاط، أي أن المجانبة لا تفيد انعدام المقابل انعداماً تاماً بل تفيد فقط أنه ليس من الضروري أن يكون المقابل مساوياً للتكلفة المالية للمرفق العام².

3- خضوع المرافق العامة لسلطة الإدارة

إذا كان المرفق العام عبارة عن مشروع تنشئه الدولة بغية تحقيق الصالح العام فهذا إنما يدل على الارتباط العضوي بين المرفق العامة والإدارة أو بمعنى آخر أنه تكون السلطة الإدارية سواء كانت مركزية أو لامركزية مسؤولة عن المرفق العام من حيث انشاءه وتنظيمه والإشراف والرقابة عليه، أو حتى إلغائه ضمناً لعدم انحرافه عن المصلحة العامة لحساب المصالح الخاصة³.

¹ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 194.

² عبد الحميد يكن، (المرافق العمومية ونظامها القانوني في التشريع الجزائري)، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة الجلفة، العدد 11، 2018، ص 592.

³ سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمن الرقابة الإدارية، دار المعارف للنشر والتوزيع، الإسكندرية (مصر)، د.س.ن، ص 526.

وحتى في أحيان استثنائية قد تعهد الإدارة إلى أحد الأشخاص المعنوية العامة أو الخاصة، إدارة هذا المرفق عن طريق عقد إلتزام فإن هذا لا يعني تخليها عن ممارسة رقابتها وإشرافها عليه، من حيث تحقيقه للمصلحة العامة وإشباع الحاجات العامة للأفراد¹ وعدم انحرافه عن هذا الهدف.

4- خضوع المرفق العام لنظام قانوني استثنائي

ذهب بعض فقهاء القانون العام في فرنسا إلى القول بوجود عنصر رابع يجب توافره لكي يعتبر المشروع مرفقا عاما وهذا العنصر هو خضوع المشروع لنظام قانوني استثنائي، والمراد به هو تطبيق قواعد القانون الإداري، بوصفها قواعد مختلفة عن قواعد القانون الخاص².

ومن ذلك امتيازات السلطة العامة، ففي حين رأى جانب منهم استنادا إلى بعض أحكام القضاء الإداري الفرنسي والمصري، أن هذا الأمر يعد عنصرا أساسيا من عناصر المرافق العامة ويحكم الإدارة في حالة إنشائها للمرافق العامة.

إلا أن الاتجاه الغالب في الفقه والقانون الإداري، يذهب إلى أن هذا العنصر لا يعد شرطا أساسيا لوجود المرافق العامة بل هو أثر، أي تحصيل حاصل نتيجة لثبوت صفة المرفق العام للمشروع، بعد توافر العناصر الأساسية التي ذكرناها سابقا.

كما أن المرافق العامة في الوقت الحاضر لم تعد كلها مرافق إدارية بحتة، إذ توجد معها المرافق العامة الاقتصادية، التي تخضع في جزء منها لقواعد وأحكام القانون الخاص دون أن تجد صفتها الأساسية كمرفق عام³، وعلى هذا الاتجاه سار القضاء الإداري في فرنسا.

¹ مازن ليليو راضي، الوسيط في القانون الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس (بيروت)، 2013، ص 134.
² القانون الإداري في مفهومه الضيق هو مجموعة القواعد القانونية الاستثنائية الغير موجودة ضمن قواعد القانون الخاص والمستقلة عن بقية فروع القانون، وتختص بتنظيم بعض جوانب النشاط الإداري (القرارات الإدارية، العقود الإدارية، الضبط الإداري، الأموال العامة، المسؤولية الإدارية، الموظفون العامون، وما يترتب عن هذا النشاط من منازعات)، فريدة قصير مزياني، المرجع السابق، ص ص 13-14.
³ سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص ص 526-527.

حيث يرى الاتجاه الراجح في الفقه الإداري خضوع المشروع لنظام قانوني خاص لا يعد ركنا أو عنصر لازما لإخفاء صفة المرفق عليه، وإنما هو نتيجة لثبوت صفة المرفق العام وليس سببا أو شرطا لقيامها.

المطلب الثاني: المبادئ التي تحكم المرافق العامة

كان للفقيه رولاند فضل السبق في استخلاص وشرح مبادئ المرافق العامة بناء على الأحكام الصادرة من مجلس الدولة الفرنسي¹ وكما رأينا سابقا أن الغاية من إنشاء المرافق العامة هو تلك الخدمات العامة التي تؤديها بغية تغطية احتياجات وطنية أو محلية تحقيقا للمصلحة العامة.

ومن واقع هذه الغاية فإن تشغيل المرافق العامة يخضع بصفة أساسية لمجموعة من المبادئ العامة، التي تجد مجال تطبيقها أيا كان نوع المرفق بل وبمجرد ثبوت صفة العمومية وتمثل هذه المبادئ الحد الأدنى المشترك لتتحد بعدها النظم القانونية للمرافق العامة وتتنوع باختلاف طبيعة المرفق، وتنقسم هذه المبادئ إلى ثلاث قواعد أساسية وهي قواعد مساواة الأفراد إزاء الخدمة واستمرارية أدائها وقابلية المرفق العام للتطور مسايرة لتغير الحاجيات والظروف المحيطة بالخدمة التي يؤديها .

الفرع الأول: مبادئ دوام سير المرفق العام بين القاعدة والاستثناء

يعتبر مبدأ سير المرفق العام بانتظام الأفراد من المبادئ الأساسية التي لا يحتاج تقريرها لنص تشريعي² لأن الخدمات العامة التي تقدمها هذه المرافق تمثل في مجملها الحاجات الأساسية التي لا غنى عنها بالنسبة للمواطنين وبالتالي فإن توقف المرافق العامة عن أداء خدماتها سوف يمثل مشكلة حقيقية يصعب إيجاد الحلول البديلة لها، وانطلاقا من هذه الحقيقة صيغت قاعدة استمرارية أداء الخدمات العمومية بانتظام وإطراد والتي تعتبر كأهم قاعدة في حقل القانون الإداري وكأساس لكل نظريات وقواعد هذا القانون.

إلا أن هذه الاستمرارية قد ترد عليها بعض الاستثناءات وهي كالتالي:

¹ Jacques par des est d'autres, (les services public en crise), *revu science de la société*, n°43, Presses universitaire de Mirail, 1998, P19.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ص 336-337.

1. استمرارية المرفق العام وإشكالية حق الإضراب: قد يكون صعبا إعطاء الإضراب تعريفا جامعا يتفق عليه الفقه والقضاء والنصوص القانونية، الأمر الذي يجعلنا نقف أما تعدد وتنوع التعريفات المتأثرة بوجهة نظر وخلفيات وأهداف واضعيها من الكتاب والقضاة والمشرعين، وعلى رغم ذلك يعرف الإضراب تقليديا بأنه التوقف الإرادي عن العمل بصفة جماعية من قبل الموظفين أو العاملين ولمدة محدودة دون انصراف نيتهم إلى ترك وظائفهم بصفة نهائية وذلك بهدف الضغط على أرباب العمل أو متخذي القرار في السلطة لإجبارهم على الخضوع لمطالبهم أو الوصول لحلول تنهي النزاعات الناشئة بين الطرفين.

إن التسليم بالإضراب كحق من الحقوق التي تنص كثير من الدساتير عليه صراحة لا يعني ترك ممارسته على إطلاقها ولا يعني السماح باستخدامه خارج إطار المشروعية، وبما لا يتفق مع موجبات المسؤولية فكل حق يقابله واجب، ولا يجوز تحت أي حجة أو ظرف التعسف في استخدام الحقوق الدستورية والمشروعة خارج إطار الحدود المنظمة لها، لذا لا بد أن يبقى هذا الحق الدستوري من الحقوق النسبية التي تخضع لنظام قانوني من الممكن بل من الواجب أن يقيد الغلو في استخدامها، ويضع لها ضوابط تسبقها في مسار خدمة الصالح العام تأسيسا للغاية التي وجدت من أجلها المرافق العامة ألا وهي خدمة الصالح العام بانتظام وإيراد.

2. تنظيم الاستقالة

الاستقالة هي رغبة الموظف في ترك الخدمة قبل بلوغ السن القانونية لسبب من الأسباب وهي بهذا الوصف تختلف عن الإضراب كون أن الإضراب، كما رأينا سابقا وهو عبارة عن توقف عن مزاولة أعمال الوظيفة بصفة مؤقتة مع عدم انحراف القصد إلى ترك الوظيفة نهائيا، كما أن الاستقالة عمل فردي يقوم به الموظف بينما الإضراب عمل جماعي¹، وبما أن القصد من الاستقالة هو ترك الوظيفة بصفة نهائية فيجب أن لا يؤدي هذا التصرف إلى تعطيل سير المرافق العامة، لذا نجد أن أغلب التشريعات قد نظمت هذا الحق من حيث الممارسة، فمثلا في فرنسا نجد أن المشرع الفرنسي قد نظم

¹ ميرفت قاسم عبود الجبوري، أثر الحكومة الإلكترونية على النظام القانوني للمرفق العام دراسة مقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة (مصر)، 2020، ص142.

موضوع الاستقالة حيث نصت المادة 131 من قانون التوظيف الفرنسي رقم 2249 الصادر في 19 أكتوبر 1946 المعدل على أن: "الاستقالة لا تتيح أثارها إلا إذا قدمت من الموظف بطلب كتابي يعلن فيه رغبته في ترك الوظيفة بعبارات صريحة لا تحتمل الشك"، ولا تتيح الاستقالة أثارها القانونية إلا بقبولها من السلطة المختصة بالتعيين ابتداء من التاريخ الذي تحدده هذه السلطة في قرار قبول الاستقالة كما نجد أن المشرع الجزائري قد نظم هذا الحق من خلال المادة 217 من الأمر رقم 03/06¹ المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية حيث نصت هذه المادة على أنه "الاستقالة حق معترف به للموظف يمارس ضمن الشروط المنصوص عليها في هذا القانون الأساس كما أقر كذلك القانون 90-11 المتعلق بعلاقات العمل المعدل والمتمم من ممارسة هذا الحق وهذا ما نصت عليه 68 من هذا القانون بقولها "الاستقالة حق معترف به للعامل..."².

إن ممارسة حق الاستقالة يرجع بالدرجة الأولى إلى الرغبة والإرادة ولكن نظرا لتعارض هذه الحرية أو الحق مع مبدأ استمرارية أداء الخدمات العمومية، ولاحتمال تأثر أعمال المرفق العام بالاستقالة المفاجئة لبعض موظفيه، لذلك فقد سن المشرع والقضاء الإداري عددا من القواعد والمبادئ المنظمة لعملية استقالة موظفي المرافق العامة، فمثلا نجد المشرع الجزائري سعى في تقرير هذا الحق إلى التوفيق بين مصلحتين مصلحة الموظف المتمثلة في احترام رغبته بالاستقالة لترك العمل، والمصلحة العامة المتمثلة بالحفاظ على دوام سير المرافق العامة بانتظام وإيراد³ حيث نصت المواد من 212 إلى 220 من الأمر 03/06 على القيود التالية⁴:

- **الشرط الأول:** تقديم طلب كتابي من الموظف يعلن فيه إرادته للاستقالة (المادة 218).

¹ الأمر الرئاسي رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج، عدد 46، بتاريخ 16 جويلية 2006.

² أنظر: المادة 68 من القانون رقم 90-11 المؤرخ في 21 أبريل سنة 1990 يتعلق بعلاقات العمل المعدل والمتمم، ج.ر.ج.ج، عدد 17، بتاريخ 25 أبريل 1990.

³ عز الدين بدري، المرفق العام المحلي كآلية لتطوير التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في قانون القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الجيلالي ليايس، سيدي بلعباس، 2016-2017، ص 44

⁴ الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، المصدر السابق.

- **الشرط الثاني:** التزام الموظف بأداء مهامه المرتبطة بالوظيفة إلى غاية الرد على طلبه من السلطة المختصة التي لها حق التعيين، خلال مدة شهرين من تاريخ إيداع طلبه (المادتان 219-220 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية).

- **الشرط الثالث:** إن كل تغيب للموظف أكثر من 15 يوما دون مبرر مقبول يعتبر إهمالا للمنصب قد يعرضه للعزل تبعا لنص المادة 184 من نفس الأمر، وبالإضافة إلى هذه القيود والشروط التي تحكم الاستقالة من حيث الشكل والإجراءات نجد كذلك قيد تجريم الاستقالة الجماعية من العمل، فقد اعتبرها المشرع نوعا من أنواع الإضراب المجرم قانونا، وبمقتضى هذا التعبير يعاقب الموظفون العموميون المستقيلون بصورة جماعية بالعقوبة الجنائية المقررة للإضراب عن العمل، وهو الأمر الذي أخذ به المشرع الجزائري من خلال قانون العقوبات¹، حيث نصت المادة 115 منه على أنه: "القضاة والموظفون العموميون الذين يقررون بعد التشاور فيما بينهم تقديم استقالة جماعية بغرض منع أو وقف قيام القضاء بمهمته أو سير مصلحة عمومية يعاقبون بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات".

3. نظرية الموظف الفعلي

كان فضل السبق في ظهور هذه النظرية لمجلس الدولة الفرنسي إذا اعتبر الموظف الفعلي هو ذلك الموظف الذي عين تعيينا معيبا، أو لم يصدر بتعيينه قرار إطلاقا، بحيث تعتبر تصرفاته من حيث الأصل تصرفات باطلة وغير مشروعة نظرا لصدورها من شخص غير مختص أي معيبة من حيث ركن الاختصاص الشخصي، إلا أنه واستثناء على الأصل فقد تعتبر هذه التصرفات صحيحة ومشروعة في بعض الظروف لكونها تهدف إلى تحقيق النفع العام وذلك استنادا إلى فكرة الظاهر في القانون الإداري وحماية الأفراد حسن النية الذين تعاملوا مع الموظفين الظاهرين².

أما في الظروف الاستثنائية كحالة حرب أو اضطراب، فقد يحدث أن يتغيب الموظفون تاركين أماكنهم شاغرة ومهام وظائفهم معطلة، فيحل محلهم أفراد عاديين قصد ممارسة اختصاصهم، دون سند قانوني وهذا من أجل ضمان سير المرفق العام، وهنا تعد

¹ الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 8 جويلية 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم، المصدر السابق.

² عبد الرحمن سليمان، أكثم وجيه، المرجع السابق، ص ص 89-90.

تصرفاتهم صحيحة رغم أنهم ليسوا موظفين عموميين ولم يصدر في حقهم أي قرار تعيين¹.

ويتضح لنا من هذه النظرية أنها تغطي عيب عدم الاختصاص وحده دون سواه، فإذا شاب قرار الموظف الفعلي عيوب أخرى كعيب الشكل أو عيب الانحراف بالسلطة أو مخالفة الموضوع للقوانين واللوائح وانعدام السبب، كان ذلك القرار جديراً بالإلغاء إذا ما طعن فيه أمام جهات القضاء الإداري.

4. نظرية الظروف الطارئة

الأصل في العقود هو تنفيذ مضمونها وهذا ما يعرف في القواعد المدنية بمبدأ "العقد شريعة المتعاقدين"، واستثناء قد تحدث أثناء تنفيذ العقد حوادث أو ظروف طارئة تجعل من تنفيذه مستحيلاً، وهنا يتحلل العقد من الأحكام التي تضمنها وهذا ما يسمى بنظرية القوة القاهرة².

ولكن قد يتعرض العقد بعد التعاقد إلى ظروف طارئة لا تجعل تنفيذه مستحيلاً، وإنما تجعله مرهقاً لأحد المتعاقدين، وهذا ما يعرف بنظرية الظروف الطارئة فمضمونها هو وقوع أمور خارجة عن إرادة المتعاقد مع الإدارة أثناء تنفيذ العقد، ولم تكن متوقعة عند التعاقد فيترتب عليها أن يصبح تنفيذه مرهقاً للمتعاقد مع الإدارة وليس مستحيلاً كما هو في القوة القاهرة.

وهنا فإن من واجب الإدارة أن تلتزم بتعويض هذا المتعاقد تعويضاً جزئياً وبصفة مؤقتة أو تعديل شروط العقد لتخفيف هذه الظروف بما يمكن المتعاقد في استمراره لتنفيذ العقد دون إرهاقه، وبالتالي يمكن القول بأن هذه النظرية هي بمثابة انعكاس لمبدأ استمرارية المرفق العام في أدائه للخدمات العامة بانتظام واطراد، وذلك من خلال تمكين

¹ ميرفت قاسم عبود الجبوري، المرجع السابق، ص146.

² القوة القاهرة: هي حدث غير متوقع مستقل عن إرادة المتعاقدين يجعل تنفيذ العقد مستحيلاً مما يمكن المتعاقد مع الإدارة التحلل من التزاماته التعاقدية ويمنحه حق طلب فسخ العقد، ويحرم الإدارة من حقها في توقيع الجزاءات عليه لعد تنفيذ العقد ولا تنتج القوة القاهرة آثارها إلا أثناء قيامها فإذا انتهت عادت التزامات المتعاقد إلى الظهور من جديد.

- لمزيد من التفصيل في مفهوم القوة القاهرة، راجع في هذا الصدد: وضاح محمود رشيد المحمود، المرفق العام كمعيار لتحديد نطاق القانون الإداري، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، عمان، 1992، ص 184 وما بعدها.

المتعاقد مع الإدارة من التغلب على الصعوبات المتولدة عن الظروف الطارئة ومواصلة تنفيذ العقد ضمانا للمصلحة العامة وتطبيقا لمبدأ الاستمرارية في أداء الخدمات العامة.

ويقضي تطبيق هذه النظرية توافر الشروط التالية:

- أن يطرأ بعد التعاقد أمر لم يكن متوقع الحدوث عن إبرام العقد؛
- أن تكون هذه الظروف ليست من صنع الإدارة لأنه إذا كانت كذلك فيجب تطبيق نظرية فعل الأمير؛
- أن يخل الظرف الطارئ بالتوازن المالي للعقد بحيث يصبح تنفيذ العقد مرهقا للمتعاقد مع الإدارة وليس مستحيلا؛
- أن تكون تلك الظروف عارضة غير مستمرة وأن تكون هي السبب في اختلال التوازن المالي للعقد؛
- إلزامية استمرار المتعاقد في تنفيذ العقد رغم الظروف الطارئة وذلك حرصا على احترام مبدأ دوام سير المرافق العامة.

5. حظر الحجز على أموال المرافق العامة

إذا كانت الغاية من وجود المرفق العام كما رأينا سابقا هي تحقيق النفع العام من خلال ما يقدمه من خدمات عامة وحتى يتمكن من ذلك فإنه يحتاج لأموال، والسؤال الذي يطرح هل يجوز الحجز على أموال المرافق العامة أم لا؟

وفقا للقواعد العامة يجوز الحجز على أموال المدين الذي يمتنع عن الوفاء لديونه إلا أنه لا يمكن تطبيق هذه القاعدة تطبيقا مطلقا على أموال المرافق العامة، فهناك اتجاه يقر بعدم إمكانية ذلك وهذا في حالة إذا كان المرفق يدار بطريق الإدارة المباشرة أو المؤسسة العمومية، فهنا تكون الأموال التي تستعمل لإدارته أموالا عامة ولا يجوز الحجز عليها، غير أنه هناك اتجاه ثاني يقر بإمكانية الحجز عليها وهذا في حالة إذا كان المرفق يدار بطريقة الامتياز فهنا حق الملتزم الذي هو شخص عادي حق ظاهر، ويمكن الحجز على أمواله والبيع لسداد الديون إلا أن القضاء الإداري قد رفض هذه الفكرة استنادا إلى مبدأ وجوب سير المرفق العام بانتظام، وإطراد ومع هذا فإنه من الممكن الحجز على جزء من

إيراداته وأرباحه وبالقدر الذي لا يهدد ضمان سير المرفق العام من أجل سداد تلك الديون¹.

الفرع الثاني: مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرفق العام

إن مبدأ المساواة أمام المرفق العام هو امتداد للمبدأ العام التي يقضي بمساواة الأفراد أمام القانون هذا المبدأ الذي أقرته الإعلانات العالمية لحقوق الإنسان، كما تضمنته مختلف الدساتير ومضمون هذا المبدأ هو أن يتساوي الأفراد فيما بينهم في الانتفاع بخدمات المرافق العامة، وبنفس الشروط بحيث لا يكون هناك أي تمييز بينهم سواء على أساس الجنس أو اللغة أو الدين.

وقد نص التعديل الدستوري لسنة 2020 على مبدأ المساواة حيث نصت المادة 27 منه على أن: "تضمن المرافق العمومية لكل مرتفق التساوي في الحصول على الخدمات، وبدون تمييز....."

أ- المساواة في الانتفاع بخدمات المرافق العامة²

المبدأ الدستوري هو المساواة بين الأفراد في الحقوق والواجبات ولكن لا يعني المساواة المطلقة، بل تقتصر على الأفراد المتواجدين في نفس المركز القانوني الواحد أو في نفس الظروف كما أن مضمون هذا المبدأ لا يحدد المرافق المراد الانتفاع بخدماتها بل التمييز بين المنتفعين في الحقوق طالما كان الجميع في مركز قانوني واحد ومتماثل، كما لا يجوز للمرافق أن تعرض خدماتها مقابل مالي أعلى بالنسبة لبعض المنتفعين، مقابل مالي أقل للبعض الآخر.

ولكن استثناء وفي حالة اختلاف المركز القانوني للمنتفعين بالمرافق العامة، فيكون على الإدارة أن تميز بين الفئات المختلفة بحسب اختلاف مراكزهم وظروفهم، فلا مساواة بين من اختلفت مراكزهم القانونية.

¹ وضاح محمود رشيد الحمود، المرجع السابق، ص ص 182-183.

² محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 298.

ب- المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة¹

يترتب على مبدأ المساواة كذلك حق الأفراد بالتحاق بالوظائف العامة ولا يجوز من حيث الأصل أن تعتمد الإدارة إلى فرض شروط تتعلق بالجنس أو اللون أو العقيدة قصد الالتحاق بوظيفة معينة، فالالتحاق بالوظائف العامة بات اليوم يشكل حقا دستوريا² يتمتع به كل من تتوفر فيه الشروط التي يضبطها المشرع أو الإدارة، مثل الشروط التي تتعلق بالحالة السياسية (الجنسية) والسن وحسن السيرة والسلوك وغيرها، إضافة إلى الشروط التي تحدد طرق وإجراءات تقلد الوظائف مثل المسابقات.

ونحن بدورنا نرى أن مبدأ المساواة أمام المرافق العامة هو بمثابة التطبيق الفعلي لمبدأ حياد المرافق العامة في أدائها للخدمة العامة، وهو مبدأ يعني أن يراعي المرفق العام في أدائه لخدماته تحقيق المصلحة العامة دون انحياز لأي مصالح خاصة بجماعة أو أفراد وأن تبتعد إدارة المرفق عن تحويله إلى إدارة لتأييد اتجاه سياسي وهو ما عبر عنه الأستاذ جورج الجوزي **Georges Elgozy** بقوله "لا يوجد سياسة حسنة بدون إدارة حسنة ولا إدارة حسنة بدون حياد سياسي"، كما يعتبر وجود إدارة محايدة بمثابة تأصيل فعلي لنظام ديمقراطي.

الفرع الثالث: مبدأ قابلية المرفق العام للتحديث والتطوير

تنشأ الخدمات العامة أساسا لكي تغطي عدد من الاحتياجات العامة ولما كانت الاحتياجات العامة في تطور مستمر كان لابد للمرافق العامة مواكبة هذا التطور حتى تستطيع أن تتمكن من تلبية الخدمة التي أنشئت من أجلها على أكمل وجه ومن هذه الحقيقة نستطيع أن نقول أنه إذا اعتمد المرفق العام على وسائل تشغيله التي أنشأ بها ولم يواكب التطورات التقنية والاقتصادية فإنه سيصل في مرحلة من المراحل إلى عدم توائم الخدمات التي يقدمها مع الاحتياجات العامة وانصراف كل المرتفقين عنه وهذا ما يشكل

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص333.

² تنص المادة 67 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2020، مصدر سابق على أن: "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة.....".

توقفا فعليا للمرفق¹ وهدم أحد أهم مبادئه ألا وهو الاستمرارية في أداء الخدمات بانتظام وإطراد، ومما لا شك فيه أن هذا المبدأ بات بمثابة المحرك الأساسي لنشاطات المرفق، خاصة في ظل التحول الرقمي الذي تشهده الإدارة العامة بمختلف مستوياتها.²

الفرع الرابع: إنشاء وإلغاء المرفق العامة

إن من أهم الأسباب الداعية لإنشاء المرافق العامة المحلية وكما رأينا هو تحقيق الصالح العام من خلال تلبية احتياجات الساكنة المحلية عبر هذه المرافق، إلا أن تقدير إنشائها فهو يرجع إلى اختصاص المجالس المحلية و ذلك من خلال مداولتها، فقد يكون إنشائها يحمل طابع إلزامي لهذه المجالس كما يمكن أن يكون اختياري، أما عن إلغاء هذه المرافق فهو الآخر يتخذ عدة صور.

أولا: إنشاء المرافق العامة

المقصود بإنشاء المرافق العامة هو تأسيس مشروعات عامة تعمل لإشباع خدمات عامة أو تحقيق نفع عام.

ويقول الدكتور سليمان الطماوي بخصوص إنشاء المرافق بأن هذه الآلية هي بمثابة إقرار الهيئات الحاكمة (الدولة، أو الجماعات المحلية) بأن حاجة جماعية ما قد بلغت من الأهمية مبلغا يقتضي تدخلها لكي توفرها للأفراد، باستخدام وسائل القانون العام، سواء كان الأفراد يستطيعون بوسائلهم الخاصة إشباع تلك الحاجة أم لا³.

إذن فالإدارة تنشئ المرفق العام حينما تقدر أنه هناك حاجة جماعية يتعين إشباعها وأن الأفراد قد عجزوا عن إشباع هذه الحاجة.

ويتم هذا إنشاء المرافق العامة في الأصل بمحض اختيار الإدارة التي تملك في هذا المجال سلطة تقديرية واسعة كما أنه في الجانب الثاني فهي مقيدة وملزمة بإنشاء مرافق ضرورية وهو ما يجعل سلطتها في إنشاء هذا النوع من المرافق سلطة مقيدة.

¹ محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري، بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، أبريل 1987، ص 57.

² ميرفت قاسم عبود الجبوري، المرجع السابق، ص 170-171.

³ محمد سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 26.

◀ المرافق الاختيارية

تتمتع الإدارة العامة بسلطة تقديرية واسعة في مجال إنشاء المرافق العامة ولها حرية اختيار الوقت والمكان ونوع الخدمة المراد توفيرها وكذا طريقة إدارتها، وليس للأفراد التدخل في ذلك وإجبارها على إنشاء مرفق معين إلا إذا صدر قانون يلزم الإدارة بإنشاء ذلك المرفق وتمنعت الإدارة عن القيام بذلك فهنا يحق للأفراد المطالبة بإنشائه¹.

◀ المرافق الإجبارية

إذا كان الأصل أن يتم إنشاء المرافق العامة اختياريا ووفق ما تقتضيه السلطة التقديرية للإدارة إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة، بل يرد عليها بعض الاستثناءات حيث تجعل منها سلطة مقيدة في مجال إنشاء بعض المرافق الضرورية وتلتزم السلطة بإنشائها وهذه المرافق تعرف بالمرافق الإجبارية.

حيث تتصل هذه المرافق بطبيعتها بوظائف والأهداف الدولة الأساسية التي من أجلها وجدت الدولة فهذه المرافق العامة الإجبارية تعبر عن هيبة وسيادة الدولة، كمرفق الأمن ومرفق الصحة والتعليم حيث تكون الدولة ملزمة بإنشائها إما لوجود نصوص دستورية أو قانونية أو أنظمة تلزمها بذلك².

وعليه نخلص إلى أن إنشاء المرافق العامة سواء الاختيارية أو إجبارية إنما يستند إلى قانون أو بناء على قانون.

فالقانون قد ينشئ المرفق العام بشكل مباشر أي يصدر قانونا خاصا ينص على إنشاء مرفق عام معين أو قد ينشئ بشكل غير مباشر، وذلك بمنح بعض السلطات الإدارية كرئيس الدولة أو الوزراء أو المجالس المحلية سلطة إنشاء المرافق العامة إذا دعت الحاجة لذلك، وبالتالي فإن سلطة الإنشاء قد تكون سلطة تقديرية أو سلطة مقيدة وهنا يحد القانون من حرية الإدارة في هذا المجال.

¹ أمال بوقاسم، تأهيل المرفق العام وتحديات إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر 2013-2016، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر3، 2017-2018، ص ص 60-61.

² عبد الرحمن سليمان، أكثره وجيه، تنظيم المرافق العامة (دراسة مقارنة)، الشامل للنشر والتوزيع، فلسطين، 2016، ص53.

وبخصوص المرافق المحلية فإنشائها يتم بموجب مداولة مصادق عليها من السلطة الوصاية¹.

ثانياً: إلغاء المرافق العامة

يقصد بإلغاء المرافق العامة وضع حد لنشاطها وهذا إذا ما رأت السلطة العامة بأنه لم تعد هناك حاجة لاستمرار وجود المرفق العام، وتنتهي المرافق العامة لعدة أسباب فقد يزول المرفق العام بإحدى الطرق التالية:

- في حالة دمج مرفق آخر يزول النشاط ذاته؛
- إذا مارس المرفق نشاطاً مؤقتاً وحقق الغرض الذي وجد من أجله؛
- إذا قامت الدولة بخصصته ففي هذه الحالة يزول المرفق غير أن النشاط موضوع المرفق العام يبقى قائماً ويمارسه القطاع الخاص².

وكقاعدة عامة فإن السلطة المختصة بإنشاء المرافق العامة هي المختصة بإلغائها ويجب أن يكون الإلغاء بالأداة القانونية ذاتها التي أنشأتها طبقاً لقاعدة توازي الأشكال والإجراءات واستثناءً يمكن أن يكون الإلغاء بأداة قانونية أعلى من أداة الإنشاء طبقاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية في الدولة.

المطلب الثاني: الخدمة العمومية ونظم ممارستها

يعتبر موضوع الخدمة العمومية من الموضوعات الهامة والحيوية التي نالت وما زالت تنال اهتماماً كبيراً من قبل الباحثين والمختصين في هذا المجال، فمما لا شك فيه أن مستوى الرفاهية التي ينعم بها الأفراد في أي مجتمع من المجتمعات سوف يتوقف على حجم الخدمات العامة المقدمة لهم، فعلى المستوى المحلي نجد أن الوحدات المحلية تقوم بإنتاج وتقديم خدمات متنوعة للمواطنين وذلك لإشباع حاجاتهم الأساسية المختلفة تحقيقاً لمصالح العام.

¹ للتفصيل أكثر في إنشاء المرافق المحلية في التشريع الجزائري، أنظر: المواد 52 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، المصدر السابق. والمادة 141 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المصدر السابق.

² ستار جبار البدري، العقود الإدارية المستحدثة ودورها في تنظيم المرافق العامة الضرورية، دراسة تحليلية مقارنة، منشورات زين الحقوقية، لبنان، 2018، ص ص 87-88.

الفرع الأول: تعريف الخدمة العمومية وخصائصها

يعتبر مصطلح الخدمة العمومية من أكثر المصطلحات التي وجد فيها صعوبة لتحديد معناها بالشكل الدقيق والمفصل إلا أن هذه الحقيقة لا تنفي إطلاقاً وجود محاولات جادة وأكيدة والتي قدمت عبر عدة آراء وتعريفات لتوضيح مصطلح الخدمة العمومية.

أولاً: تعريف الخدمة العمومية

إن إعطاء تعريف محدد وشامل للخدمة يعد أمر صعباً، فقد اختلفت وجهات نظر الكتاب في تحديد تعريف الخدمة وبناء على ذلك تعددت التعاريف وتتنوع بسبب تركيز كل واحد منهم على جانب معين منها وإن اشتركت في بعض العناصر.

* **عرفها Stanton:** بأنها النشاطات غير الملموسة والتي تحقق منفعة للزبون أو العميل والتي ليست بالضرورة مرتبطة بسلعة أو خدمة أخرى¹.

* **عرفت الخدمة العمومية من منظور القانون الإداري:** بأنها تلك الخدمة التي تعد تقليدياً خدمة فنية تزود بصورة عامة بواسطة منظمة عامة كاستجابة لحاجة عامة ويتطلب توفيرها أن يحترم القائمين على إدارتها، مبادئ المساواة والاستمرارية والتكيف، لتحقيق الصالح العام².

* **يُعرفها خبراء الإدارة العامة بأنها:** الحاجات الضرورية لحفظ حياة الإنسان وتأمين رفاهيته، وتقع مسؤولية تلبيتها على الدولة بالدرجة الأولى وهي ليست محددة بزمن بل هي عملية مستمرة ودائمة، ينبغي على الدولة أن تخطط لتقديمها وتطويرها ليحصل المواطن عليها في أحسن صورة³.

وتعرف كذلك الخدمة العمومية على أنها جميع أنواع الخدمات والتي من غير الممكن استغلالها إلا في إطار جماعي، تتوافر بشكل إجباري وفق قاعدة المساواة والتي

¹ حميد الطائي، بشير العلق، إدارة عمليات الخدمة، دار اليازوري للطباعة والنشر، عمان (الأردن)، 2009، ص162

² مريزق عدمان، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص14.

³ رانية هدار، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة باتنة 1، 2019-2020، ص75.

ينص عليها القانون، ويكون من الضروري استغلالها بمعزل عن قواعد السوق، وتحمل الدولة مسؤولية توفيرها والقيام بها من حيث أداؤها ومراقبتها¹.

أما بالنسبة للمشرع الجزائري نجد أنه قد حاول إعطاء تعريف للخدمة العمومية في مجال السمعى البصري وذلك بموجب القانون رقم 04-14 المؤرخ في 2014/02/24 المتعلق بقانون السمعى البصري² حيث عرفت المادة 07 منه في فقرتها السادسة الخدمة العمومية في مجال السمعى البصري هي: "نشاط للاتصال السمعى البصري ذات المنفعة العامة التي يضمنها كل شخص معنوي يشغل خدمة الاتصال السمعى البصري في ظل احترام مبادئ المساواة والموضوعية والتكليف والاستمرارية".

كما نصت المادة 08 من نفس القانون على أنه: "يتشكل القطاع العمومي السمعى البصري في الهيئات والمؤسسات في إطار المنفعة العامة بمهام الخدمة العمومية".
وعرف الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة المعتمد بأديس أبابا بتاريخ 31 جانفي 2011 الخدمة العمومية في نص المادة الأولى منه على أنها "أي خدمة أو نشاط متعلق بالمصلحة العامة يتم القيام بها تحت سلطة الإدارة"³.

أما الدكتور ثابت عبد الرحمان إدريس في تعريفه للخدمة العمومية ركز على محورين أساسيين هما الخدمة العامة كعملية والخدمة العامة كنظام وفي هذا يذكر ما يلي⁴:
1- الخدمة العمومية كعملية: يعبر عن الخدمة التي تقدمها المؤسسات الحكومية أو العامة بأنها عمليات متكاملة ومتراصة فيما بينها إذ تتطوي على مدخلات وتشغيل ومخرجات⁵

¹ المرجع نفسه، ص76.

² القانون رقم 04-14 المؤرخ في 2014/02/24، المتعلق بقانون السمعى البصري ج.ر.ج.ج، عدد 16، بتاريخ 2014/03/23.

³ المرسوم الرئاسي رقم 12-415 المؤرخ في 2012/12/11 يتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، المنعقد بأديس أبابا بتاريخ 2011/01/31، ج.ر.ج.ج، العدد 68، بتاريخ 2012/12/16.

⁴ ثابت عبد الرحمان إدريس، المدخل الحديث في الإدارة العامة، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، الإسكندرية (مصر)، 2001، ص ص 407-408.

⁵ سامية منزر، (الإدارة الإلكترونية كتوجه إداري معاصر لترقية الخدمة العمومية بالجزائر)، مقال منشور بالمؤلف الجماعي: الخدمة العمومية وآليات ترقيتها في الإدارة الحكومية، مقاربات نظرية، تجارب محلية وعالمية، الجزء الثاني، دار النشر الجامعي الجديد، تلمسان (الجزائر)، 2020، ص188.

فبالنسبة للمدخلات هناك ثلاث أنواع يمكن أن تجري عليها عمليات التشغيل لإنتاج الخدمة المطلوبة.

أ- الأفراد: إذ يمثل المواطن طالب الخدمة أحد أنواع المدخلات في عمليات الخدمة العامة أي عندما تؤدي هذه العمليات على المواطن بذاته، ومثال ذلك خدمات الصحة، السفر... الخ)

ب- الموارد: حيث يمكن أن تصبح مختلف الموارد والأشياء هي أحد أنواع المدخلات في عمليات الخدمة العامة المقدمة من المنظمات العامة أي عمليات الخدمة يتم إجراؤها على الأشياء وليس الأفراد وتسمى عمليات الأشياء المملوكة، مثل خدمات رخص مرور السيارات، ضرائب العقارات، خدمات خطوط السكك الحديدية¹.

ج- المعلومات: تعتبر المعلومات أحد أنواع المدخلات في مجال الخدمة العامة ويعكس هذا النوع من المدخلات التطور التكنولوجي خاصة في مجال المعلومات والاتصال والخدمات الرقمية مثل خدمة تشغيل المعلومات في مراكز البحوث والجامعات أو تحليل البيانات في مراكز المعلومات.

2- مفهوم الخدمة كنظام: انطلاقاً من مفهوم النظم يمكن النظر إلى الخدمة العمومية المقدمة من قبل الإدارة العامة كنظام يتكون من أجزاء مختلفة تشمل ما يلي²:

أ- نظام عمليات تشغيل أو إنتاج الخدمة: وفق هذا النظام تتم عمليات التشغيل على مدخلات الخدمة التي رأيناها سابقاً وهذا قصد إنتاج العناصر الخاصة بالخدمة.

يعتبر هذا النظام بمثابة النظام الغير مرئي للمرتفقين فهو يشمل العمليات الفنية التي تسبق تلقي الخدمة أي العمليات التمهيديّة لإنجاز تلك الخدمات وهو ما يعرف بالمكتب الخلفي في نظام الخدمات العمومية.

ب- نظام تسليم الخدمة: وفق هذا النظام يتم تجميع نهائي لمكونات الخدمة ليتم إيصالها وتسليمها للمواطن طالب الخدمة (المرتفق)¹.

¹ رانية هدار، المرجع السابق، ص ص 76-77.

² أنظر: ثابت عبد الرحمن، إدريس، المرجع السابق، ص 455.

إن نظام تسليم الخدمة يعتبر بمثابة الجزء الذي يعكس مصدر وتوقيت وكيفية تقديم الخدمة إلى المواطن الذي يطلبها، ففي ظل الخدمات العمومية التي تتطلب درجة كبيرة من الاتصال بين مقدم الخدمة ومتلقي الخدمة (المواطن) فإن نظام التسليم يستوجب ضرورة التفاعل بين الاثنين حتى يشعر المواطن بالرضا، أما في حالة الخدمات العمومية التي لا تستوجب درجة كبيرة من الاتصال المباشر فإنه يمكن تقديمها عن بعد من خلال الوسائل التكنولوجية الحديثة وهو ما يعرف بالخدمات الالكترونية، وما يمكن قوله في هذا المجال أنه كلما كانت الخدمة العمومية تعتمد في تقديمها على الوسائل التكنولوجية كلما قل الاتصال بين متلقي الخدمة ومقدمها ففي ظل خدمات التلفزيون والإذاعة والهواتف السلكية واللاسلكية والتلغراف عبر الهاتف وخدمة الانترنت فإن تواجد المواطن غير ضروري أثناء الخدمة، ومن ثم فإن تسليمها يتم عن بعد وهو ما يعرف بالتسليم الرقمي، كما أن الاستفادة من هذه الخدمات تنتقل إلى أكثر من فرد في نفس الوقت.

ومن جهة ثانية هناك:

خدمة عامة غير مرئية وهو ما يعرف بجوهر الخدمة الفني وهذا الجزء يوجد في نظام عمليات تشغيل الخدمة، وبالتالي لا يشكل أهمية كبيرة لمتلقي الخدمة كون متلقي الخدمة يكون تقييمه لها على أساس النتائج وأي فشل في إنجاز الخدمة فإن مرده إلى عمليات التشغيل التي تسبق تقديمها.

ونحن بدورنا نرى أن نشوء وظهور مصطلح الخدمات العمومية المحلية إنما مرده إلى الظروف التاريخية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية والعادات والتقاليد الخاصة بكل وحدة محلية، فالخدمة العمومية المحلية هي فكرة مسايرة لتغير الظروف الخاصة بكل وحدة وكل جماعة، فهذا التباين بين الوحدات من شأنه أن يؤدي إلى اختلاف الخدمات الأمر الذي يقتضي ظهور مسائل لها طابع محلي والتي كما رأينا سابقا بأن هذه المصالح المتميزة كانت العامل الأساسي في نشوء هذا التنظيم اللامركزي في صورته الإقليمية.

¹ نجيب بن سليمان، رضا الزبون كمدخل لقياس جودة الخدمة في الإدارة العمومية الجديدة دراسة حالة الإدارة المحلية الجزائرية، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، قسم العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان (الجزائر)، 2015، ص ص 155-156.

وبالتالي يمكن تعريف الخدمة العمومية المحلية بأنها كل نشاط يهدف إلى تحقيق منفعة عامة محلية أي أنها كل نشاط يهتم جماعة معينة في جزء من إقليم الدولة بصفة خاصة وذلك من خلال إدارة المصالح المحلية المتميزة وبواسطة الهيئات المحلية المنتخبة وعن طريق ما تنشئه من مرافق وذلك بما يحقق الصالح العام المحلي، وبالتالي فإن العناصر التي تؤصل وتربط كل التعاريف التي قيلت بشأن الخدمة العمومية والتي يمكن اعتبارها كأساس لها هي:

1. الخدمة العمومية تتصل مباشرة بإشباع حاجة لفائدة المصلحة العامة.
2. الخدمة العمومية تصدر عن السلطات العمومية سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة مركزية أو لامركزية.

ثانياً: خصائص الخدمات العمومية

كغيرها من المنتجات السلعية تنفرد الخدمات العمومية بمجموعة من المميزات والخصائص التي قد تؤثر فيها وتجعلها تتميز عن السلعة لاسيما وهي تتصف بأنها المنتجات غير المادية حيث من بين هذه المميزات والخصائص نذكر ما يلي:

1- **مجانية الخدمات العمومية:** تتميز الخدمات العامة المقدمة من قبل الهيئات العمومية بالمجانة في عمومها¹، إلا أنه قد تكون الاستفادة من بعض الخدمات بدفع مقابل مالي رمزي على شكل ضريبة أو رسم إلا أن هذا المبلغ الرمزي لا يعد مبدأ المجانية، وإنما تلجأ إليه الإدارة باعتباره مورد مالي يدعم ميزانيتها. ويبقى غير مساوي لتكلفة الخدمة ذاتها.

2- **المنفعة العامة (المصلحة العامة):** كما رأينا في تعريف الخدمة العمومية بأن جوهرها وأساس قيامها هو تحقيق الصالح العام كهدف أساسي²، وبالتالي فإن النشاط الحكومي أو

¹ Leila Metali, **Le marketing des services publics, Fondements et spécificités**, Maaref Revue académique, N°21, université Bouira, 2016, P07.

² سعيد طيب، إصلاحات الخدمة العمومية وتحسين صورة الإدارة لدى المواطن، مداخلة أقيمت بمناسبة أشغال المنتدى الوطني حول: الخدمة العمومية في الجزائر، جامعة التكوين المتواصل مستغانم، يومي: 29-30 أكتوبر 2014، ص 07-09.

المحلي يهدف أساسا لتحقيق الصالح العام عن طريق ما تقدمه هذه الهيئات من خدمات لمواطنيها.

3- الرقابة العمومية: تخضع أنشطة الهيئات العمومية والتي نظمت في شكل خدمات عمومية إلى رقابة متعددة الأطراف منها الوصاية المباشرة لهيئات الدولة، الشركاء السياسيون، المجتمع المدني، فمحدودية سلطة السوق هي معوضة بارتفاع الرقابة عليها، لأنها تتعلق أساسا بالمال العام لذلك وجدت الهيئات التي تراقب عمل هذه المؤسسات الخدمائية¹.

4- عدم ملموسية الخدمات: إن أبرز ما يميز الخدمة عن السلعة أن الخدمة غير ملموسة بمعنى أن ليس لها وجود مادي يستحيل لمسه أو ذوقه² أو رؤية الخدمة فمن الناحية العملية فإن عمليتي الإنتاج والاستهلاك تتحددان في آن واحد، ويترتب على ذلك خاصية فرعية أخرى وهي صعوبة معاينة الخدمة قبل شرائها أي أن المستفيد من الخدمة لن يكون قادرا على إصدار قرارات وأحكام مستندة على تقييم محسوس من خلال حواس البصر والشم والتذوق قبل شرائه للخدمة كما يفعل لو أنه اشترى أو رغب بشراء سلعة مادية، ولهذا يكون قرار شراء سلعة أسهل بكثير من قرار شراء خدمة.

5- قابلية الخدمة للتلف: قابلية الخدمة للتلف راجع إلى عدم قدرة الإدارة المكلفة بتقديم هاته الخدمات إلى تخزينها، لذلك فإن الكميات غير المستخدمة خلال فترة العرض، ستختفي للأبد لكن تبقى إمكانية تخزين المدخلات المعتمدة في إنتاجها وتقديمها، قائمة إلى حين تحقق الظروف الداعية إلى إنتاجها واستهلاكها³ من جديد.

6- عدم تماثل الخدمة: يعني بهذه الخاصية عدم القدرة في كثير من الحالات على تمييز الخدمات وخاصة تلك التي يعتمد تقديمها على الإنسان بشكل كبير وواضح، فالخدمات متغيرة حسب أوقات وظروف تحققها وبالتالي يستحيل تمييز إنتاج الخدمة وجعلها متماثلة

¹ عبد المليك مزهودة، التسيير الاستراتيجي في السياق العمومي، مداخلة أقيمت بمناسبة أشغال الملتقى الوطني حول: تسيير وتمويل الجماعات المحلية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة 1، يوم: 01 ديسمبر 2004، ص 03.

² حميد الطائي، بشير العلق، المرجع السابق، ص 23.

- Leila Metali, *Op-cit*, p 08.

³ عبد القادر برانيس، تسويق الخدمات والخدمات العمومية، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية (مصر)، 2014، ص 102.

لأن الخدمة تعتمد على من يقدمها وكيف يقدمها والظروف التي تقدم فيها وكذلك لمن تقدم وتترتب عن هذه الخاصية ما يعرف بالتلازمية أو عدم الانفصالية.

7- التلازمية أو عدم الانفصالية¹: ونعني بها الترابط الوثيق بين الخدمة ذاتها وبين الشخص الذي يتولى تقديمها و المستفيد منها، الأمر الذي يترتب عليه إلزامية حضور طالب الخدمة وبذاته إلى أماكن تقديمها كما هو الحال في الخدمات الطبية، وعلى ضوء هذه الخاصية يمكن اعتبار الخدمة كعملية لا كمنتج يتجسد فيها التفاعل بين مقدم الخدمة والمستفيد منها وذلك من خلال:

- الاستفادة من الخدمة لابد أن يكون في الوقت الذي تطلب فيه.

- التوزيع المباشر هو الأسلوب الوحيد الذي يمكن استخدامه في توصيل هذا النوع من الخدمات إلى طالبيها.

- إمكانية توطيد العلاقة بين مقدم الخدمة والمستفيد منها والتي قد تصل في بعض الأحيان إلى صدقات وعلاقات شخصية.

- عدم مرونة هذا النوع من الخدمات بمعنى أن مقدم الخدمة لا يستطيع أن يزيد من كمية الخدمات المقدمة إلى زبائنه إذا ما زاد الطلب عليها.

الفرع الثاني: أنواع ونظم الخدمة العمومية

تتعدد الحاجات الإنسانية للأفراد مما يترتب عليه تعدد في تقديم الوحدات المحلية لخدماتها العمومية ليفرز لنا ذلك أنواع متعددة من الخدمات.

إلا أن تقسيم الخدمات العمومية يتباين في أطر النصوص القانونية المؤطرة لها، كما تتباين النظم الذي تشكل إطار لكيفية ممارستها من خلال قوانين الوظيفة العمومية.

أولاً: أنواع الخدمات العمومية

هناك تقسيمات مختلفة للخدمة العمومية ومن بين هذه التقسيمات نذكر ما يلي:

¹ ليندة فليسي، واقع جودة الخدمات في المنظمات ودورها في تحقيق الأداء المتميز دراسة حالة: كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير جامعة محمد بوقرة بومرداس، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة محمد بوقرة بومرداس، 2011-2012، ص 28-29.

1- خدمات ضرورية لبقاء المجتمع وسلامته وتقدمه: مثل الخدمات التعليمية والصحية وهي خدمات يفترض أن تقدمها وتوفرها الدولة مهما ارتفعت تكلفتها¹ وهي بمثابة الحقوق التي نجد أغلب الدساتير قد نصت عليها² فهي تعتبر بمثابة الخدمات الإجبارية ومثل هذه الخدمات تمول من حصيلة الضرائب المحلية المختلفة، فالضرائب تفرض وتقرر لتحقيق منفعة عامة من غير أن يكون تقديمها بمقابل معين.

2- الخدمات الضرورية لأفراد المجتمع: والتي من شأنها أن تمس قطاعات مختلفة خدمات لا يمكن الاستغناء عنها مثل خدمة التموين بالماء، خدمة الكهرباء، خدمة الغاز، خدمة النقل... الخ

وما يلاحظ على هذا النوع من الخدمات وبالرغم من أهميتها إلا أن تقديمها لم يعد حكرا على الدولة فقط وإنما أصبحت قابلة للتقديم من طرف القطاع الخاص وتتم إدارتها على أسس تجارية حيث تطبق عليها معايير الربحية التجارية³.

3- خدمات ذات طبيعة اجتماعية وثقافية: يستفيد منها أفراد المجتمع إلا أن الاستفادة من هذه الخدمات قد يتباين من فرد إلى فرد وبالتالي لا تكون ذات أهمية بالنسبة لبعض الأفراد أو المجتمعات ونذكر مثلا، الخدمات المكتبية العامة، المتاحف، والمنزهات العامة⁴... الخ.

كما يمكن تقسيم الخدمات من حيث قدرة السوق على إشباعها وتلبيتها فهناك خدمات يستطيع القطاع الخاص اشباعها جزئيا أي أقل من الاحتياجات الحقيقية لأفراد المجتمع، مثل خدمات الصحة، التعليم حيث يطلق عليها اقتصاديا بالخدمات شبه العامة أو الجديرة بالإشباع، والبعض الآخر منها يفشل نظام السوق في إشباعها كليا كون غالبية هذه

¹ أسماء بن تركي، المرجع السابق، ص83.

² أنظر: المواد 62، 63، 64 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر السابق.

³ رانية هدار، المرجع السابق، ص82.

⁴ مريزق عدمان، المرجع السابق، ص16.

الخدمات يستحيل تخصيص المنفعة منها لفئة معينة مثل الأمن، العدالة... الخ بل تستوجب شمولية الاستفادة والانتفاع بها ولكل أفراد المجتمع وعلى قدم المساواة¹.

كما يتم تقسيم الخدمات العمومية من حيث طبيعة نشاط الخدمة إلى خدمات إدارية وأخرى ذات طابع اقتصادي وخدمات اجتماعية وثقافية.

4- الخدمات الإدارية: هي الخدمات التي تقدمها الإدارة العمومية أو المرافق العمومية الإدارية سواء على المستوى المركزي أو اللامركزي "المحلي" مثل خدمات الحالة المدنية وغيرها من الخدمات الأخرى التي تقدمها الإدارة العمومية، ويعد هذا النوع من الخدمات العمومية الأكثر انتشارا.

5- الخدمات ذات الطابع الاقتصادي²: وهي تلك الخدمات التي يكون هدفها هو تحقيق مصلحة عامة اقتصادية والتي ينفرد في إدارتها وتقديمها المؤسسات العمومية الصناعية والتجارية، مثل خدمات مؤسسة المياه ومؤسسة الكهرباء والغاز وهي خدمات تتعلق بمستلزمات الحياة الضرورية ويتم إدارتها على أسس تجارية حيث تطبق عليها معايير الربحية التجارية.

6- الخدمات الاجتماعية والثقافية³: وهي تتمثل في الخدمات التي تقدمها المؤسسات العمومية ذات الطابع الاجتماعي والثقافي مثل خدمة التعليم وخدمة الصحة وغيرها، وهي خدمات يفترض أن تقدمها الدولة مهما ارتفعت تكلفتها لأنها ضرورية لبقاء المجتمع وسلامته ومن جهة أخرى هي بمثابة الحاجات التي يفشل نظام السوق في إشباعها كليا ذلك لكونها لا تخضع ظاهرة الاستهلاك فيها للتنافس أو الاشتراك في الاستهلاك كما يمكن تقسيم الخدمات العامة بالاعتماد على معايير أخرى وهي كما يلي:

¹ عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، القاهرة (مصر)، 2001، ص62.

² المرجع نفسه، ص63.

³ خالد سمارة الزعبي، التمويل المحلي للوحدات الادارية المحلية دراسة مقارنة "المملكة المتحدة، فرنسا، يوغسلافيا، مصر، الاردن"، منشورات المنظمة العربية للعلوم الادارية، عمان، (الاردن)، 1975، ص16.

- من حيث طبيعة تحمل تكلفة الخدمة:

يمكن تقسيم الخدمة العمومية من حيث طبيعة تحمل تكلفة الخدمة إلى ثلاثة أشكال: خدمة مجانية وخدمة بالمقابل أو خدمة مدعمة.

1- **الخدمات المجانية:** وهي الخدمات التي تقدم دون مقابل مالي إذ تتحمل تكلفتها كليا الخزينة العمومية للدولة كإدارة الشوارع، الأمن العمومي... الخ

2- **خدمات بالمقابل¹:** وهي الخدمات التي يتحمل تكلفتها كليا وبشكل مباشر المستفيد منها مثل خدمة الهاتف العمومي، كهرباء المنازل... الخ

3- **خدمات مدعمة:** يتميز هذا النوع من الخدمات بالوسطية من حيث التكلفة بحيث يجمع ما بين النوعين السابقين وذلك من خلال الاشتراك في تحمل تكلفة الخدمة، بحيث يتحمل المستفيد من الخدمة جزءا من تكلفتها والباقي يكون على شكل دعم حكومي مثل النقل العمومي، السلع الاستهلاكية الأساسية... الخ

وما تجدر الإشارة إليه إلى أن هذه التقسيمات التي سبق ذكرها لأنواع الخدمات العمومية ليست تقسيمات ثابتة بل هناك عدة تقسيمات أخرى تختلف بحسب الزاوية التي ينظر منها إلى الخدمة العمومية، ولكن كلها في نهاية المطاف لا تخرج عن نطاق وجوه الخدمة العمومية ألا وهو تلبية الحاجات العامة للأفراد المجتمع بما يحقق الصالح العام.

ثانيا: نظم الخدمة العمومية

يمكن تقسيم نظم الخدمة العمومية إلى نظام مفتوح ونظام مغلق وهذا تماشيا مع نظام الوظيفة العمومية:

أ. نظام الخدمة العمومية المفتوح

حيث يتم النظر في النظام المفتوح إلى الوظيفة على أنها مثل أي مهمة مجتمعية يتم إعداد الفرد لها، ويتفرغ لممارستها طول حياته العملية، فالإدارة العمومية وفق هذا النظام تلجأ إلى تشغيل عدد من العاملين وفقا لنوع الخدمة، حيث يتم تعيين العاملين تبعا

¹ خالد سمارة الزعبي، التمويل المحلي للوحدات الادارية المحلية دراسة مقارنة "المملكة المتحدة، فرنسا، يوغسلافيا، مصر"، المرجع نفسه، ص 19

لمتطلبات العمل الحقيقية بغية تقديم خدمة معينة ومحددة في الهيكل التنظيمي للمؤسسة العمومية، ويمتاز نظام الخدمة العمومية المفتوح بمجموعة من الخصائص تتمثل في ما يلي¹:

* **البساطة:** ويظهر ذلك من خلال عدم تحمل الإدارة مسؤولية تدريب وإعداد الموظفين بل الموظف هو المسؤول عن تحسين مستواه.

* **مرونة النظام:** بحيث أن هذا النوع من النظام يعطي للإدارة السلطة الواسعة في التخلي أو إلغاء أي وظيفة معينة ما لم تعد الحاجة إليها قائمة، كما يمنح هامش من الحرية للموظف كي يبحث عن وظيفة أخرى وذلك كون علاقة العمل بين الإدارة وأعاونها هي من طبيعة تعاقدية ومن الممكن فكها بمبادرة من الطرفين².

ب. نظام الخدمة العمومية المغلق

وفق هذا النظام غالبا ما تقوم الإدارة بإعداد الموظفين قبل أو بعد التحاقهم بالعمل، وذلك بغية الرفع من المستويات المهنية وتنمية القدرات واكتشاف الاستعدادات لديهم.

كما أن القاعدة العامة في هذا النظام هي استمرارية عمل الموظف مع الإدارة ضمن علاقة تنظيمية³، يسودها التوازن بين الحقوق والواجبات، ويرتكز نظام الخدمة العمومية المغلق على محورين⁴:

أ- **قانون الموظفين:** ويتمثل في مجموعة القواعد القانونية التي تحدد أوضاع الموظفين في مختلف المنظمات الحكومية والتي تميزهم عن غيرهم من الموظفين في القطاعات الأخرى، حيث ينطوي قانون الموظفين على قواعد خاصة تتعلق بكيفية التعيين

¹ مفتاح حرشاو، تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية في الجزائر دراسة الإدارة المحلية لولاية ورقلة، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2015-2016، ص ص 41-42.

² هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، ط 4، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 18.

³ عمر سندي، أحمد برادي، (دور الخدمة الإدارية في ترقية الخدمات العمومية في التشريع الجزائري)، مجلة أفاق علمية، المجلد 11، العدد 3، المركز الجامعي تلمسان، 2019، ص 175.

⁴ هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 14.

والمعاملات المالية "الأجر، المكافأة،... الخ" والعطل والإجازات كما يحدد كل المسؤوليات والواجبات العامة للموظف.

ب- **حياة مهنية متميزة:** عكس النظام المفتوح للخدمة العمومية حيث يتم التحاق الفرد فيه من أجل شغل منصب وظيفي محدد فإن النظام المغلق يتم التوظيف فيه أولاً من خلال حاجة الإدارة للعامل، وثانياً بعد موافقتها على تعيينه، وذلك استناداً إلى العديد من الاعتبارات تتعلق بما ينتظر منه أثناء تواجده في خدمة المؤسسة وما يمكن أن يقدمه خلال أدائه لوظائف كثيرة.

الفصل الثاني /
المجالات الخدمانية للإدارة المحلية
وطرق إدارتها

الفصل الثاني: المجالات الخدماتية للإدارة المحلية وطرق إدارتها

لا يكفي لقيام نظام الإدارة المحلية وجود هيئات محلية منتخبة تتمتع باستقلالية معينة من حيث تشكيلها فحسب بل ينبغي أن تسند إلى هذه الهيئات جميع الاختصاصات أو المهام المتعلقة بإدارة الشؤون والمصالح المحلية والتي غالبا ما تظهر لنا في صورة خدمات عمومية.

فتولي الهيئات المحلية إدارة وتقديم هذه الخدمات يمثل في الواقع الجوهر الحقيقي لنظام الإدارة المحلية الذي تقوم فكرته الأساسية على أن يتولى أبناء أو سكان الوحدة الإدارية المحلية إدارة شؤونهم المحلية بعيدا عن هيمنة السلطة الإدارية المركزية. ولغرض الوقوف ومعرفة الجانب التطبيقي لاختصاصات الإدارة المحلية في الجزائر وخاصة منها الخدماتية وكذا طرق إدارتها ارتئنا تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: المجالات الخدماتية للجماعات المحلية

المبحث الثاني: طرق أو أساليب إدارة الخدمات العمومية

المبحث الأول: المجالات الخدمية للجماعات المحلية

إن الحديث عن توزيع الاختصاصات خاصة الخدمية منها بين الدولة ومختلف أجهزتها وبنائيتها الإدارية خاصة ما يعرف بالإدارة المحلية، أصبح يثير العديد من الإشكالات نظرا للتداخل الكبير بين ما هو محلي وما هو وطني، وتتجلى أهمية دراسة موضوع توزيع الصلاحيات في تكريس معيار القرب في تقديم الخدمات العمومية، بالإضافة إلى الإجابة على إشكالية الديمقراطية المحلية من خلال ترسيخ عمل الجماعات المحلية كهيئات محلية مستقلة ومختصة لخدمة المواطن المحلي، وكذلك باعتبارها آلية للحد من مظاهر اختلال تدابير الشأن العام المحلي، بالنظر للصعوبات التي تلاقىها الإدارة والمنتخبين المحليين في التعامل مع الاختصاصات الموكلة إليهم، لما تحتويها من غموض مما يسبب تداخل بين مختلف المستويات الإدارية المحلية.

وبشكل عام يعتبر معيار التمييز بين الشؤون ذات الطبيعة المحلية والشؤون ذات الطبيعة الوطنية مسألة ضرورية لا بد من التفصيل فيها (مطلب أول)، ومن ثم تحديد المجالات الخدمية التي حولها القانون للجماعات المحلية في التشريع الجزائري (مطلب ثاني).

المطلب الأول: أساليب تحديد الاختصاصات

تختلف تطبيقات وأساليب توزيع الاختصاصات وذلك باختلاف شكل الدولة لذا نجد الجهة المخولة في تحديد وتوزيع هذه الصلاحيات هي السلطة التشريعية وذلك استنادا لأحد أهم الأسلوبين المعتمدان في هذا الطرح.

وفي هذا الإطار هناك اتجاه أول يعتمد الأسلوب التصاعدي في توزيع الاختصاصات بحيث ينطلق من القاعدة وصولا إلى المستوى الأعلى وهو ما يعرف بالأسلوب الفرنسي.

والاتجاه الثاني يعتمد على الأسلوب التنازلي في توزيع الاختصاصات بحيث ينطلق من القمة نزولا إلى القاعدة وهو ما يعرف بالأسلوب (الانجليزي)

الفرع الأول: الأسلوب الفرنسي (التصاعدي)

ووفقا لهذا الأسلوب فإن المشرع يخول للهيئات المحلية ممارسة كافة الشؤون ذات الطابع المحلي وما عدى ذلك من اختصاصات تتصل بالصالح الوطني العام. فيتترك أمرها

للسلطة المركزية ويتم تحديد الاختصاص بهذه الطريقة كما قلنا عن طريق المشرع وذلك من خلال نص دستوري أو قانوني يعطي الوحدات المحلية الحق في ممارسة الاختصاصات التي تهم سكان الوحدة المحلية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين¹.

وتعتبر فرنسا من أكثر الدول تطبيقاً لهذا الأسلوب، حيث جعل المؤسس الدستوري الفرنسي جميع الأعمال التي يمكن مباشرتها بشكل أسهل وأفضل محلياً من اختصاص الإدارة المحلية² فمثلاً نجد أن المادة 34 من الدستور الفرنسي تنص على أنه: يحدد القانون المبادئ الأساسية التي تتعلق بالاستقلال الإداري للهيئات المحلية واختصاصاتها ومواردها المالية، واستناداً لهذا النص الدستوري تنص المادة 26 و121 من المدونة البلدية الفرنسية على أن المجلس البلدي يختص بإدارة الشؤون المحلية³.

وإذا كان هذا الأسلوب يترك للمجالس المحلية ذاتها تحديد المسائل ذات الأهمية المحلية وذات الطابع المحلي والتي تدخل في اختصاصها، إلا أن سلطتها في هذا السياق ليست أمراً مطلقاً بل تخضع لمجموعة من الضوابط والقيود لعل أهمها رقابة الحكومة المركزية وسطوتها والتي تمنع المجالس المحلية عادة من التعدي على اختصاصاتها أو على هذا العمل بما يتناقض مع المصلحة العليا للدولة.

وقد قيل بأن هذا الأسلوب يحقق مزايا كثيرة في تدبير الشأن المحلي إلا أننا نرى بأنه أسلوب تعتريه بعض العيوب كذلك.

أولاً: المزايا

- يحقق هذا الأسلوب المرونة اللازمة للمجالس المحلية لإشباع حاجات المواطنين المتغيرة والمتطورة.

- يمكن الوحدات المحلية من المبادرة والابتكار لإنشاء وإدارة المرافق المحلية الضرورية كلما تغيرت الظروف والمصالح.

- يتلاءم هذا الأسلوب مع فكرة الاستقلالية القائمة على مبدأ إطلاق الاختصاصات لما يحققه من حرية واسعة للجماعات المحلية في ممارسة صلاحياتها، كما يخفف العبء

¹ محمد على الخليفة، المرجع السابق، ص 47.

² سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 192.

³ محمد على الخليفة، المرجع السابق، ص 48.

عن السلطة التشريعية في سن القوانين فلا يضطر البرلمان دوماً إلى تعديل التشريعات المتعلقة باختصاصات المجالس المحلية كون هذه الاختصاصات هي بمثابة المصالح المحلية والتي كما رأينا بأنها تخضع لمبدأ التكيف والتغيير وبالتالي يكون البرلمان متفرغاً للمسائل الوطنية.

ثانياً: العيوب

- عدم الدقة والوضوح بخصوص الاختصاصات بين ما هو محلي وما هو وطني قد يؤدي في كثير من الأحيان إلى خلق حالة من تنازع الاختصاص بين السلطات المركزية والسلطات المحلية وذلك لغياب النص التشريعي الذي يحدد بالضبط وبدقة الموضوعات التي تدخل ضمن اختصاص الهيئات المحلية بل الأكثر من ذلك قد يكون تنازع الاختصاص بين هيئات الوحدة المحلية نفسها أي بين البلدية والولاية.

- كما أن غموض الوظائف قد يؤدي إلى عدم تحرك الوحدات المحلية إلا بناء على تعليمات الإدارة المركزية، خاصة في ظل الهيئات التي يفتقد مسيرتها إلى عنصر الكفاءة والخبرة اللازمة.

- الحد من استقلالية الجماعات المحلية كون ممارستها للاختصاصات المنوطة بها مقيدة بضرورة مصادقة سلطة الوصاية عليها وهو ما يحد من سلطتها في مجال ممارستها لاختصاصاتها فأحياناً قد تكون هذه الرقابة شديدة الوطأة مما يحد من مزايا مرونة هذا الأسلوب في توزيع الاختصاصات.

- قد نجد أن الدول التي تأخذ بهذا الأسلوب لا تتيح للوحدات المحلية إدارة بعض المرافق الاقتصادية ذات العائد الاقتصادي المرتفع إذ تنفرد السلطة المركزية بإدارة مثل هكذا مرافق.

- قد لا تتلاءم الاختصاصات العامة الممنوحة إلى الوحدات المحلية مع قدرتها المادية والبشرية مما يضطر بالمشروع إلى التدخل لاستثناء بعض الخدمات المحلية من اختصاصات الهيئات المحلية.

الفرع الثاني: الأسلوب الانجليزي (التنازلي أو المقيد)

وفق هذا الأسلوب تتحدد اختصاصات الهيئات المحلية على سبيل الحصر من طرف المشرع، بحيث يعتبر مصلحة تتولاه المجالس المحلية كل ما نص عليه المشرع بأنه من اختصاص هذه المجالس وفي المقابل تعتبر مصلحة وطنية تتولاه السلطة المركزية كل الاختصاصات التي لم يمنحها القانون صراحة للوحدات المحلية، وتلتزم الجماعات المحلية وفق هذا الأسلوب بحدود اختصاصاتها المخولة لها قانونا بحيث لا يمكن لأي هيئة مباشرة أية اختصاصات مهما كانت طبيعتها إلا إذا كان حقها في ذلك يستند إلى نص قانوني وإلا صار عملها معيبا بمقتضى مبدأ تعدي الاختصاص¹ مما يؤدي ببطلان تصرفها وعليه فإن التوسع في اختصاصات المجالس الشعبية المحلية وفق هذا النموذج أو تعديلها يتطلب تدخل المشرع عن طريق إصدار تشريع جديد في هذا الخصوص² ومن بين المزايا التي يحققها الأسلوب الحصري في توزيع الاختصاصات نذكر ما يلي³:

أولاً: المزايا

- الوضوح والدقة في تحديد الاختصاصات والمسؤوليات مما يحول دون الصراع والاختلافات حول أي من الاختصاصات ذات الطابع الوطني وأي منها ذات طابع محلي، ويحول أيضا دون غموض المسؤولية وعدم تحديد المسؤول عنها.
- يقترن هذا النظام عادة برقابة مركزية مخففة على عكس الأسلوب الفرنسي، مما يؤدي إلى تدعيم الاستقلال المحلي وتخفيف من الوصاية الإدارية.
- يحول نظام الاختصاص الحصري دون منح الهيئات المحلية إلا الاختصاصات التي تقدر القيام بها، فلا تعطي الوحدة المحلية إلا ما تقدر عليه تماشيا مع إمكانياتها ومقدرتها من الناحية المادية والبشرية.

¹ مصطفى الجندي، المرجع في الإدارة والمحلية، فلسفة الإدارة المحلية، منشأة المعارف الإسكندرية (مصر)، 1971، ص156.

² خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظام الإدارة المحلية دراسة مقارنة "المملكة المتحدة، فرنسا، يوغسلافيا، مصر، الأردن"، الطبعة الثالثة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، الأردن، 1993، ص174.

³ محمد محمد بدران، الإدارة المحلية، دراسات في المفاهيم والمبادئ العملية، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، (مصر)، د س ن، ص ص 89-90.

على الرغم من هذه المزايا التي يحققها هذا الأسلوب إلا أن ذلك لا يحجب بعض العيوب التي تشوبه والتي من أهمها:

ثانيا: العيوب

- إن حصر وتحديد اختصاصات الجماعات المحلية من شأنه أن يشكل عائقا أمام حقها في المبادرة والابتكار أو خلق حلول جديدة فكما رأينا من أهم المبادئ التي تحكم المرافق المحلية هو مبدأ التغيير والتكيف بانتظام واطراد فقد تظهر مصالح محلية جديدة يستلزم تدخل الهيئات المحلية لإدارتها سواءً عن طريق إنشاء مرافق أو تعديل موافق قائمة إلا أنه في ظل هذا الأسلوب تبقى يد الهيئات المحلية مغلولة وتبقى تحت رحمة السلطة التشريعية لاستصدار نص تشريعي جديد وتعديل نص تشريعي قائم وهذا من شأنه أن يشكل ضغطا متزايدا على الهيئات التشريعية المسؤولة¹ وقد يكتنف ذلك بعض الصعوبات العملية سواء من حيث الإجراءات أو الوقت².

الفرع الثالث: أسلوب المشرع الجزائري

إن التمعن في حجم ونوع الصلاحيات التي منحها المشرع للجماعات المحلية وذلك في إطار القانون المنظم لها يمكن كل مهتم وباحث في هذا المجال من إدراك رغبة المشرع في تكريس الاتجاه اللاتيني (الفرنسي) في تحديد الاختصاصات وتوزيعها بين ما هو محلي وما هو وطني، حيث حدد مهام ووظائف هذه الوحدات في أغلب المجالات بطريقة عامة وشاملة.

وما يمكن قوله عن هذه الاختصاصات الممنوحة للجماعات المحلية أنها جاءت بعناوين فضفاضة إذ تكتفي بتحديد الإطار العام للنشاط دون الولوج إلى التفاصيل غير أننا نستشف كذلك من بعض النصوص القانونية بأن المشرع تبنى نوعا ما الأسلوب الأنجلوسكسوني.

¹ أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص131.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص227.

فباستقراء أحكام المادتين¹ الثالثة من قانون البلدية رقم 10-11 والأولى من قانون الولاية رقم 07-12 يظهر لنا أن المشرع قد حدد صلاحيات المجالس المحلية على سبيل الحصر بحيث لا يجوز للمجلس الشعبي البلدي والولائي ممارسة أي اختصاص، ما لم يمنحه له القانون غير أنه بالاطلاع على المواد اللاحقة في كل من قانون البلدية وقانون الولاية، يظهر أن المشرع قد حدد الإطار العام لصلاحيات البلدية والولاية² إلا أن هذا الاستثناء الذي جاءت به المادتين السابقتين لا ينفي الأسلوب العام الذي انتهجه المشرع الجزائري في تحديد ما هو محلي وما هو وطني.

وعليه فإن اختصاص الجماعات المحلية في الجزائر يطال ويشمل كل ما يهم الشؤون المحلية وقد كرس هذا المبدأ بشكل واضح في قانون الولاية رقم 07-12 حيث نصت المادة 76 منه على: "على أن يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق المداولة، ويتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصاته المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات وكذا كل القضايا التي تهم الولاية التي ترفع إليه بناء على اقتراح ثلث أعضائه أو رئيسته أو الوالي، مما يظهر بشكل صريح أن المشرع تأثر بنظام إطلاق الاختصاص في تسيير الشؤون المحلية".

وختاماً لهذا العنصر يمكن القول أن السمة المميزة لقوانين اللامركزية التي شهدتها الجزائر هي اعتمادها على مبدأ المقتضى العام للاختصاص الذي يكرس مضمون اللامركزية الإدارية كأسلوب للتنظيم الإداري³، ويترجم مبدأ الديمقراطية الذي يقر بأن منح الاختصاص يجب أن يكون أقرب مستوى من المواطنين، أو مكان تنفيذ القرار، وذلك من أجل تحقيق متطلبات الجودة والفعالية في تقديم الخدمات العمومية، كما أن القرب من موقع التدخل يسمح برد الفعل السريع والسرعة في اتخاذ القرارات واتخاذ أنسب الحلول وأنجعها، وأكثرها ملاءمة لحاجيات السكان.

¹ نصت المادة 03 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المصدر السابق، على ما يلي: "تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون، وكذلك جاء في الفقرة الخامسة من المادة الأولى من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، المصدر السابق، ما يلي: "وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون".

² أنظر: على التوالي المواد من 103، 127 قانون البلدية، المصدر السابق، المواد من 73 إلى 101 من قانون الولاية، المصدر السابق.

³ Isabelle Muller-Quoy, **Le droit des assemblées locales**, librairie générale de droit et de Jurisprudence, paris (France), mars 2001, Pp112-118, Notamment p116.

ولكن نحن بدورنا نرى بأن الأسلوب الفرنسي الذي انتهجه المشرع الجزائري في توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية لابد أن يتدعم بشروط أساسية لازمة تتمثل في التحديد الدقيق للاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية وكذلك بين الدولة والأشخاص المعنوية العامة والخاصة حتى تتفادى التنافس السلبي بينها، وتتضح المهام وتسهل المراقبة مع إلزامية ربط المسؤولية بالمحاسبة بما يحقق الصالح العام والمحلي.

المطلب الثاني: اختصاصات البلدية في مجال الخدمات العمومية المحلية

يتأثر مدى اتساع الصلاحيات والاختصاصات التي تتمتع بها الجماعات المحلية خاصة البلدية بالمعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة بالمجتمع والدولة وهو ما يظهر بالمقارنة بين المادة الأولى من قانون البلدية لسنة 1967 الذي وسع من اختصاصات وصلاحيات البلدية إلى أبعد الحدود في ظل التوجه الاشتراكي للدولة وهو نفس التوجه الذي ذهب إليه القانون الأخير للبلدية رقم 10/11 إذ مكنت المادة 3 منه البلدية العديد من المهام التي تلبي حاجات المواطنين المحليين المتزايدة فهي تساهم في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية المحلية بكل أبعادها كما تعمل البلدية على الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه، ومن منطلق هذه الصلاحيات تظهر لنا مختلف المجالات الخدماتية الموكولة للبلدية.

الفرع الأول: دور البلدية في المجال الاجتماعي والثقافي والرياضي

تتمتع البلدية بالعديد من الاختصاصات إن في المجال الاجتماعي أو الثقافي والرياضي والتي تتجلى لنا في شكل خدمات عمومية ويمكن إجمالها فيما يلي:

1- في قطاع التعليم

يعد التعليم من الحاجات والحقوق الأساسية والتي كفلتها جميع الدساتير التي شهدتها الجزائر كما نصت على مجانيته مباشرة وبصورة لا تحتل التأويل¹ فالتعليم حق لكل مواطن، كما تعد هذه الخدمة من أحد سمات مظاهر سيادة الدولة على إقليمها وعلى هذا

¹ أنظر: المادة 65 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج.ج.ج. عدد 82، بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

الأساس أوكل المشرع المجالس الشعبية البلدية بإدارة هذه الخدمة والسهر على حسن سيرها¹ وذلك من خلال:

- إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي المبرمجة وفق برامج التهيئة المتعددة السنوات ووفقا للخريطة المدرسية²، لمختلف مراحل التعليم التي تعدها مديرية التربية بالولاية، وذلك بالاتصال بالمصالح المعنية، مع مراعاة احترام المقاييس التربوية عن عمليات البناء³.

- إنجاز وتسيير المطاعم المدرسية⁴.

- التكفل التام بتوفير وسائل النقل المدرسي وضمان استمراريتها باعتبارها خدمة ذات أهمية للمتمدرسين.

- اتخاذ كل التدابير الموجهة لترقية نفتح الطفولة الصغرى والرياضة وحدائق الأطفال والتعليم الحضري والتعليم الثقافي والفني.

2- في مجال التضامن الاجتماعي

أوكل القانون رقم 10/11 للبلدية مهمة التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة والهشة والمعوزة ومد يد العون والمساعدة لها، وذلك في إطار السياسات العمومية الوطنية ومن بين الخدمات التي تقدمها البلدية في هذا المجال نذكر ما يلي:

- السكن: تعمل البلدية على القضاء على الأكواخ والبناءات الفوضوية كما تعمل على تقديم المساعدة سواء في إطار البناء الريفي أو إعادة هيكلة الأحياء القديمة.

¹ أنظر: المادة 122 من القانون رقم 10-11، المصدر السابق.

² لمزيد من التفاصيل حول كيفية إنجاز وإنشاء المدارس الابتدائية وصلاحيات البلدية في هذا المجال، أنظر: المرسوم التنفيذي رقم 16-226 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتضمن القانون الأساسي النموذجي للمدرسة الابتدائية، ج.ر.ج.ج، عدد 51، بتاريخ 31 أوت 2016.

³ أنظر: المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 90-74 المؤرخ في 09/06/1994 الذي يحدد كفايات تنظيم مصالح التربية على مستوى الولاية المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 05/404 المؤرخ في 17/10/2005، ج.ر.ج.ج، عدد 24، بتاريخ 13/06/2005.

⁴ لمزيد من التفاصيل حول صلاحيات البلدية في مجال الإطعام المدرسي، أنظر: المرسوم التنفيذي رقم 18-03 المؤرخ في 15 جانفي 2018 الذي يحدد الأحكام المطبقة على المطاعم المدرسية، ج.ر.ج.ج، عدد 02، بتاريخ 21 جانفي 2018.

- الشغل: تسعى البلدية إلى استحداث مناصب شغل خاصة للشباب وتشجيع عمليات التمهين وهذا بالتنسيق مع مختلف القطاعات كقطاع التكوين المهني والفلاحة والطرق.

وكذلك تعمل البلدية على مساعدة الشباب الراغب في إنشاء ورشات أو تعاونيات أو حتى مؤسسات صغيرة.

ولقد نص المشرع في الفقرة الأخيرة من المادة 122 من القانون رقم 10/11 على إمكانيات الجمعيات من المساهمة في ترقية ميادين الشباب والثقافة وكذا مساعدات الفئات المحرومة لاسيما منها ذوي الاحتياجات الخاصة وهذا ما يجسد أحد مظاهر الديمقراطية التشاركية التي نصت عليه المادة 16 من التعديل الدستوري لسنة 2020.¹

3- في المجال الرياضي

وفي هذا المجال أنط المشرع بالبلدية العديد من المهام إذ بإمكانها تأسيس أي خدمة أو مركز يساهم في تطوير الشبيبة وتفتحها، وبالرجوع إلى نص المادة الثانية 02 من المرسوم التنفيذي رقم 371/81 الذي يحدد اختصاص البلدية في مجال قطاع الشبيبة والرياضة يظهر لنا أهمية الدور الذي تلعبه البلدية في تقديم الخدمات العمومية الرياضية، والتي من أهمها:

- انجاز المركبات الرياضية البسيطة مثل ساحات الألعاب الرياضية، ملاعب وقاعات مختلف الرياضات، أحواض السباحة، كما تعمل البلدية على تنظيم جولات رياضية.

- تبادل التظاهرات الجماعية للشباب.

- تنشيط المهرجانات الرياضية البلدية، وكذا تنشيط الجمعيات الرياضية.²

4- في المجال الثقافي

تتولى البلدية في المجال الثقافي العديد من الاختصاصات، لعل أبرزها:

- إنجاز مؤسسات ثقافية بلدية والعمل على صيانتها، مثل: قاعات السينما، والنوادي الثقافية، المتاحف البلدية، قاعات العروض المكتبات البلدية؛

¹ أنظر: المادة 16 فقرة 3 من المرسوم الرئاسي 20-442، المصدر السابق.

² أنظر: المرسوم التنفيذي رقم 81-371 مؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي الشبيبة والرياضة، ج.ج.ج، عدد 52، بتاريخ 29 ديسمبر 1981.

- تشجيع إنشاء الجمعيات الثقافية، حماية التراث العمراني والمواقع الطبيعية...
- الحث على المطالعة اليومية؛
- تنظيم المعارض والأسابيع الثقافية؛
- الحفاظ على الفنون الشعبية¹.

وما تجدر الإشارة إليه في مجال الخدمات الرياضية والثقافية أن البلدية يمكنها الاستفادة من مساهمة مالية من الدولة بغية إنشاء هذه الهياكل والحفاظ عليها وكذا صيانتها وهذا ما نستشفه من الفقرة الرابعة من المادة 122 من القانون رقم 10/11 والتي تنص على أن "المساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والثقافة والتسلية التي يمكنها الاستفادة من المساهمة المالية للدولة.

الفرع الثاني: صلاحيات البلدية في مجال النظافة وحفظ الصحة والطرق

مما لا شك فيه أن حماية صحة المواطن مرتبطة بنظافة محيطه، ففي هذا الإطار تمارس البلدية اختصاصات شديدة الاتساع وهذا حفاظا على سلامة المواطن من كل خطر يهدد حياته، وذلك بمساهمة من المصالح التقنية للدولة ومن خلال القوانين ذات الصلة بالصحة والنظافة أو من خلال القوانين التأسيسية² أو التنظيمية، فلقد نصت المادة 123 من قانون البلدية على مجموعة من الإجراءات الرامية إلى حفظ صحة المواطن والتي نوجزها فيما يلي:

- توزيع المياه الصالحة للشرب، صرف المياه المستعملة ومعالجتها.
- مكافحة ناقلات الأمراض.
- نظافة الأغذية والأماكن والمؤسسات التي تستقبل الجمهور وهذا ما أدى إلى تأسيس مكاتب لحفظ الصحة ونظافة البلدية على مستوى كل البلديات ويوضع تحت تصرف رئيس المجلس الشعب البلدي³.

¹ أنظر: المرسوم رقم 81-382 مؤرخ في 26 ديسمبر 1998 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في ميدان الثقافة، ج.ر.ج.ج، رقم 52، بتاريخ 29 ديسمبر 1981.

² أنظر: المادة 9 من القانون رقم 18-11 المتعلق بالصحة المؤرخ في 2 يوليو سنة 2018، ج.ر.ج.ج، عدد 46، بتاريخ 29 جويلية 2018.

³ المرسوم التنفيذي رقم 87-146 المؤرخ في 30-06-1987 المتضمن إنشاء مكاتب لحفظ نظافة البلدية، ج.ر.ج.ج، عدد 27، بتاريخ 31 جوان 1987.

- صيانة طرقات البلدية وإشارات المرور التابعة لشبكة طرقاتها.

ولقد ازدادت أهمية المحافظة على الصحة العامة في الوقت الحالي وهذا بسبب ما يعرفه العالم من أمراض وأوبئة والتي كان أخطرها فيروس كورونا، مما استدعى تدخل البلدية عبر تفعيل أحد أهم الصلاحيات المنوطة بها الا وهي ما يعرف بالضبط الإداري¹ قصد حماية المواطن وهذا من خلال الإجراءات الوقائية سواء القبلية أو البعدية، وبالتالي تظهر لنا أهمية هذه الوحدة القاعدية في حياة الفرد خاصة في المجال الصحي.

الفرع الثالث: صلاحيات البلدية في مجال الخدمات البيئية

إن دور البلدية في حماية البيئة يبدو مهما وهذا لموقعها داخل المجتمع وباعتبارها أقرب إدارة لكل فرد من أفراد المجتمع وكذلك لكونها تلتزم احتياجات المواطن وتعايش مشكلاته اليومية وتؤمن له الخدمات الضرورية اليومية وهذا دون إهمال الجانب البيئي وكذلك مراعاة الاستدامة في تلك الخدمات المقدمة.

ولمعرفة طبيعة وأهمية الدور الذي تقوم به البلدية في مجال حماية البيئة ينبغي دراسة الاختصاصات والصلاحيات المنوطة بها سواء بموجب قانون رقم 10/11 أو بموجب مختلف النصوص القانونية المتعلقة بالبيئة وبالرجوع إلى النصوص القانونية التأسيسية نجد أن دستور 2020 قد كفل هذا الحق لكل مواطن وعلى قدم المساواة وهذا ما نصت عليها المادة 64 منه، بقولها: "للمواطن الحق في بيئة سليمة في إطار التنمية المستدامة، يحدد القانون واجبات الأشخاص الطبيعيين والمعنويين لحماية البيئة"².

ومن بين هذه الأشخاص المعنوية نجد البلدية، فبالرجوع إلى قانون البلدية رقم 10/11 وفي إطار المحافظة على البيئة والصحة العمومية على إقليم البلدية نصت المادة 114 منه على مجموعة من الالتزامات التي يجب على البلدية التقيد بها في هذا المجال والتي نذكر منها.

¹ يعرف الضبط الإداري على أنه "آلية تمنح للإدارة بإعتبارها سلطة تعمل على فرض قيود على الأفراد أو تنظيم حرياتهم بغية الحفاظ على النظام العام (الصحة، السكنية، الأمن العام)، في المجتمع"، نقلا عن أبو القاسم عيسى، (نظرية الضبط الإداري وتطبيقاتها في مجال الوقاية من انتشار وباء كورونا (كوفيد19))، مجلة الواحات للبحوث والدراسات القانونية، المجلد 13، العدد 02، جامعة غرداية، ديسمبر 2020، ص 444.

² أنظر: المادة 64 من المرسوم الرئاسي 20-442 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر السابق.

- ضرورة الحصول على موافقة المجلس الشعبي البلدي عند إنشاء أي مشروع ينطوي على مخاطر من شأنها إلحاق أضرار بالبيئة ومكوناتها¹. باستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية التي تخضع للأحكام المتعلقة بالبيئة .

لقد حدد المشرع الجزائري مكونات البيئة بموجب المادة 04 من القانون رقم 10/03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة والتي جاء فيها: "تتكون البيئة من الموارد الطبيعية اللاحوية كالهواء واللجوء والماء والأرض وباطن الأرض والنبات والحيوان بما في ذلك التراث الوراثي وأشكال التفاعل بين هذه الموارد وكذا الأماكن والمناظر والمعالم الطبيعية".

كما يعمل المجلس الشعبي البلدي على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء² ولاسيما عند إقامة مختلف المشاريع على إقليم البلدية وكذلك حماية التربة والموارد المائية والسهر على الاستغلال الأفضل لها³.

وما يمكن ملاحظة في مجال الاختصاصات الممنوحة للبلدية في مجال حماية البيئة أنها اختصاصات جاءت متماشية مع تطور القانون الدولي لما تضمنته للاتفاقيات الدولية والمؤتمرات الدولية في مجال حماية البيئة والتنمية المستدامة إلا أننا نرى من الناحية الواقعية أنه لا يوجد تطبيق فعلي لهذه النصوص وهذا راجع لمركزية الحماية البيئية لذا

¹ حدد المشرع الجزائري مكونات البيئة بموجب المادة 04 من القانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر.ج.ج، عدد 43، بتاريخ 20 جويلية 2003، والتي جاء فيها: "تتكون البيئة من الموارد الطبيعية اللاحوية كالهواء والجو والماء والأرض وباطن الأرض والنبات والحيوان بما في ذلك التراث الوراثي وأشكال التفاعل بين هذه الموارد وكذا الأماكن والمناظر والمعالم الطبيعية".

² تنص المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 81-387 مؤرخ في 26 ديسمبر سنة 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الغابات واستصلاح الأراضي، ج.ر.ج.ج، عدد 52، بتاريخ 29 ديسمبر 1981، على أن: "تحول البلدية والولاية في إطار التشريع الجاري به العمل صلاحية القيام بكل عمل عمومي يرمي إلى حماية الطبيعة وجعلها في خدمة الرفاهية الجماعية وذلك عبر المناطق الترابية التابعة لكل منهما".

- أنظر: المادة 11 فقرة 4 من القانون رقم 07-06 المؤرخ في 13 ماي 2007 يتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتثمينها، ج.ر.ج.ج، عدد 31، بتاريخ 13 ماي 2007.

³ لمزيد من التفصيل حول صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في مجال حماية البيئة، أنظر: المواد 18، 19 من المرسوم 81-387، مصدر السابق.

وكذا المواد 20، 24، 25 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المؤرخ في 31 ماي 2006 المتعلق بضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج.ر.ج.ج، عدد 37، بتاريخ 04 جوان 2006.

وقصد بلورة هذه الحماية البيئية والاستدامة فيها نرى ضرورة منح الهيئات اللامركزية وخاصة البلدية سلطة في تحديد الوعاء الجبائي البيئي بما يكفل حمايتها.

الفرع الرابع: في مجال التهيئة العمرانية والتنمية المحلية

في هذا الفرع سنتطرق بداية إلى التنمية المحلة في عنصر ثم سنخرج إلى دور الجماعات الإقليمية في التهيئة العمرانية في عنصر ثاني.

1- التنمية المحلية: تمثل احتياجات الساكنة المحلية نقطة البداية لعملية التنمية المحلية¹ إذا أن تلك العملية تبدأ كاستجابة لوجود احتياجات غير مشبعة كما أنها تسعى إلى إشباعها²، مع مراعاة ظروف وخصوصيات كل منطقة لأنه من منطلق هذه الظروف والخصوصيات تختلف الخدمات وعلى هذا الأساس كلف المشرع المجالس الشعبية البلدية بمهمة أساسية تتمثل في إعداد برامجها التنموية السنوية والمتعددة الموافقة لعهدتها الانتخابية والمصادقة عليها والعمل على تنفيذها وهذا تماشيا مع الصلاحيات المخولة لها قانونا، وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم³ وكذا المخططات التوجيهية والقطاعية.

فالتنمية المحلية الناجحة تركز على مجموعة من المقومات والشروط حتى يتم ترجمة الطموحات إلى واقع ملموس، حيث أن التنمية ليست مجرد شعارات جوفاء بل هي كما قلنا سابقا مجموعة من الحاجات والمشكلات المتفاعلة والتي تحتاج إلى حلول واقعية وهذه الحلول الواقعية لا تتبع من فراغ بل لا بد من توفر بعض العوامل الهامة والمساعدة في تفعيلها وإنجاز أهدافها ومن أهم هذه العوامل تلك الاختصاصات التي منحها المشرع الجزائري للمجالس الشعبية البلدية والمتمثلة في التخطيط للبرامج التنموية، بحيث يجب أن

¹ تعرف التنمية المحلية local développement على أنها: (عملية شاملة ومستمرة ومتواصلة تهدف إلى إحداث تغييرات في أفكار الناس واتجاهاتهم وسلوكياتهم بما يؤدي إلى تطوير المجتمع وتوفير احتياجات السكان، وتحسين المرافق والخدمات كما وكيفا للارتقاء بمستوى المعيشة إجتماعيا واقتصاديا وثقافيا، والعمل على توفير المؤسسات التي يجد فيها الناس ما يقضي مصالحهم ويحقق طموحاتهم)، راجع رشاد أحمد عبد اللطيف، التنمية المحلية، دار الوفاء لدنيا الطباعة والنشر، الإسكندرية (مصر)، 2011، ص 34.

² المرجع نفسه، ص 38.

³ أنظر: المادة 4 من القانون رقم 01-20 المؤرخ في 11 ديسمبر المتعلق بالتهيئة الإقليم في إطار التنمية المستدامة، ج.ر.ج.ج، عدد 77، بتاريخ 15 ديسمبر 2001.

تتضمن المخططات البلدية جميع الأعمال التي تعتمد القيام بها في كل ميادين التنمية¹ وهذا من خلال.

- اختيار العمليات التنموية التي يستهدف إنجازها².

- وحرصا من المشرع على إنجاز البرامج التنموية ألزم المجالس الشعبية البلدية بضرورة السهر على الاستعمال المعقول والأمثل للوسائل المتاحة من أجل تجسيد الأهداف التي رسمها المخطط³، كما نص القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية على إنشاء بنك للمعلومات على مستوى كل ولاية مهمته جمع كل الدراسة والمعلومات والإحصائيات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المتعلقة بإقليم الولاية، وبالتالي يعتبر هذا البنك بمثابة آلية أخرى مساعدة للمجلس الشعبي البلدي في مجال إعداد البرامج والمخططات التنموية PCD القصيرة والمتوسطة والبعيدة المدى⁴.

2- **التهيئة العمرانية:** أما في مجال التهيئة العمرانية فالبلدية تملك صلاحيات واسعة في هذا المجال وهذا راجع لأهمية التنظيم في المجال العمراني وباعتباره بمثابة عملية فنية جوهرها الإبداع والابتكار حيث دائما ما تكون هناك حاجة ملحة على ضرورة استحضار الجانب الجمالي في تشيد العمران كما تبنى التهيئة العمرانية على ضوابط ومعايير وقواعد تقنية⁵ تتم بواسطة أداتين حددهما القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير⁶ والمتمثلتان في:

¹ أنظر: المادة 107 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، المصدر السابق.

أنظر: المادة 05 المرسوم 81-380 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 الذي يحدد صلاحيات الولاية والبلدية واختصاصاتهما في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية، ج.ر.ج.ج، عدد 52، بتاريخ 29 ديسمبر 1981.

² أنظر: المادة 107 من القانون 11-10، المصدر السابق.

³ أنظر: المادة 08 من المرسوم 81-380، المصدر السابق.

⁴ أنظر: المادة 81 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، المصدر السابق.

⁵ القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، ج.ر.ج.ج، عدد 52، بتاريخ 02 ديسمبر 1990.

⁶ الزين عزري، (دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير)، مجلة الاجتهاد الفضاوي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 6، سنة 2010، ص31.

◀ **المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU):** هو أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، يحدد التوجهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية المعنية، مع الأخذ بعين الاعتبار تصاميم التهيئة والمخططات التنموية ويقوم هذا المخطط بتحديد:

- الاستخدام الشامل للأرض حاضرا ومستقبلا.
- مختلف المناطق القطاعية ووظائفها العمرانية مع التركيز على مناطق التوسع العمراني، مناطق التحديث والهيكلية العمرانية.
- يضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي في استخدام الأراضي.
- مواقع أهم الأنشطة الاقتصادية والتجهيزات العمومية ومناطق النشاطات.
- الوضعية السائدة في البلدية مع دراسة تفصيلية للمجال التنموي والاقتصادي والديمغرافي.

- مواقع المعالم الحضرية والأثرية أو الطبيعية من أجل حمايتها.

- شبكات النقل والمواصلات حاضرا ومستقبلا.

- شبكات المياه الصالحة للشرب وتصريف المياه المستعملة حاضرا ومستقبلا.

◀ **مخطط شغل الأراضي (POS)** هذا المخطط يحدد في إطار المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير حقوق استخدام الأراضي والبناء حيث يحدد الأحياء والشوارع والمواقع التاريخية والأثرية والمناطق الواجب حمايتها وترميمها.

- الساحات العمومية والساحات الخضراء والمواقع المخصصة للمنشآت العمومية والمنشآت ذات المصلحة العامة، وكذلك مخططات المرافق العامة، ومواصلات شبكة الطرقات.

- الارتفاعات والواجهات ومختلف مقاييس البناء والعمران.

- يحدد الأراضي الفلاحية الواجب تهيئتها وحمايتها.

- المناطق العمرانية السكنية والخدماتية والتجارية وفضاءات أماكن الراحة والترفيه.

وحسب قانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير فإنه يجب أن يغطي كل بلدية أو جزء منها بمخطط شغل الأراضي ومخطط توجيهي للتهيئة والتعمير (بلدية أو أكثر) اللذان

يحضران بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته بعد مداولة من المجلس الشعبي البلدي¹.

كما تقوم البلدية بعملية الرقابة الدائمة لعمليات البناء للتأكد من مدى مطابقتها للتشريعات العقارية وخضوعها للتراخيص المسبقة من المصالح التقنية.

الفرع الخامس: دور البلدية في مجال الاستثمارات الاقتصادية والمجال السياحي

يعتبر مجال الاستثمار والمجال السياحي من أهم المجالات الداعمة للتمويل المحلي وذلك من خلال العوائد المالية التي يمكن أن يدره الاستثمار وكذا السياحة لهذا نجد المشرع الجزائري قد خص البلدية في هذا المجال بصلاحيات عدة .

أولاً: في مجال الاستثمارات الاقتصادية

للبلدية أن تستثمر في المجالات الاقتصادية طبقاً للتشريع المعمول به، حيث أنه وفقاً لما جاء به قانون 10/11 فإن البلدية مخولة للقيام بكل مبادرة أو عمل من شأنه تحفيز وتطوير الأنشطة الاقتصادية المسطرة في برنامجها التنموي، وكذا تشجيع المتعاملين الاقتصاديين ونظراً لأهمية المجال الاقتصادي ومجال الاستثمار على المستوى المحلي فقد أعطى المشرع الجزائري للبلدية حق إنشاء لجنة دائمة مكلفة بالشؤون الاقتصادية والمالية والاستثمار إضافة إلى إمكانية إنشاء لجان بلدية مؤقتة تتكفل بمتابعة مع النشاطات الاقتصادية².

ثانياً: المجال السياحي

يعتبر المجال السياحي أحد أهم المجالات على المستوى المحلي والتي يتعين على الدولة ترقيةها مع الأخذ بعين الاعتبار مؤهلات كل وحدة محلية والنص عليها ضمن أولوياتها وخططها التنموية وهذا لما تدره السياحة من عائدات مالية يمكن أن تساهم في فك إشكالية عجز ميزانية هذه الوحدات المحلية.

وعلى هذا الأساس ألزم المشرع البلدية بـ:

¹ أنظر: المادة 113 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، المصدر السابق.

² أنظر: المادة 31 من القانون نفسه.

- اتخاذ التدابير التي من شأنها توسيع القدرات السياحية للبلدية.
- ضرورة تشجيع المتعاملين المعنيين باستغلال هذا المجال من أجل تحقيق تنمية سياحية دائمة ومستدامة على مستوى إقليمها وهذا ما نصت عليه الفقرة السابقة من المادة 122 من القانون رقم 10/11.

كما نص المرسوم التنفيذي رقم 81-372 الذي يحدد صلاحيات البلدية في القطاع السياحي أنه من بين الاختصاصات المخولة للبلدية في هذا المجال، إنشاء الفنادق الحضرية منها أو الصغيرة، إنشاء محطات الطرق، المطاعم، المراكز العائلية، مساحات التخميم، حظائر التسلية، الحمامات المعدنية، الصغيرة، تهيئة الشواطئ والعمل على صيانتها وتسييرها واستغلالها¹.

المطلب الثاني: دور الولاية في تقديم الخدمات العمومية المحلية

تتعدد الصلاحيات والاختصاصات الخدماتية للولاية فبالرجوع إلى قانون الولاية رقم 07-12 نلاحظ أن المشرع أناط بالولاية اختصاصات كثيرة ومتنوعة وهذا قصد تقديم الخدمات العامة التي تهم مواطني الولاية و عبر مختلف القطاعات التي تلبى هذه الحاجات فحسب نص المادة 77 من قانون رقم 07-12² نجد أن المجلس الشعبي الولائي يمارس اختصاصات عامة وفي مجالات مختلفة والهدف منها تحسين المستوى المعيشي للمواطن.

الفرع الأول: اختصاصات الولاية في مجال التنمية الاقتصادية

يعتبر الاقتصاد المحرك الرئيسي لجميع القطاعات وعلى هذا الأساس حرص المشرع على إعطاء دور هام للمجلس الشعبي الولائي في هذا المجال وذلك من أجل بعث تنمية اقتصادية شاملة وداعمة لكافة القطاعات والاستغلال الأمثل للإمكانات المتاحة

¹ أنظر: المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 81-372 المؤرخ في 1881/12/26 الذي يحدد صلاحيات الولاية والبلدية واختصاصاتهما في القطاع السياحي، ج.ر.ج.ج، عدد52، بتاريخ 29 ديسمبر 1981.

² تنص المادة 7 من القانون رقم 07-12، المصدر السابق، على أن "يمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصات في إطار الصلاحيات المخولة للولاية بموجب القوانين والتنظيمات ويتداول في مجال:

- الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة - السياحة - الإعلام والاتصال - التربية - التعليم والتكوين - الشباب والرياضة والتشغيل - السكن والتعمير وتهيئة الإقليم - الفلاحة والري والغابات - التجارة والأسعار والنقل - الهياكل القاعدية - التضامن ما بين البلديات المحتاجة والتي يجب ترقيةها- التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي - حماية البيئة - التنمية الاقتصادية والثقافية - ترقية مؤهلات النوعية المحلية.

والمحافظة عليها¹ وهذا من خلال آلية التخطيط، حيث يعد المجلس الشعبي الولائي مخطط للتنمية على المدى المتوسط والذي يدرج فيه كل النقاط التي تهم التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية.

وتتم مناقشة المخطط من طرف المجلس الذي يبدي اقتراحاته بشأنه ويعمل على دراسته، وبشرط أن يبين هذا المخطط الأهداف والبرامج ومجمل النتائج المراد تحقيقها والوسائل المهيأة من طرف الدولة في إطار مشاريع الدولة وبرامج التنمية لسائر البلديات التابعة للولاية² مع الأخذ بعين الاعتبار جملة من الشروط التي ألزم المشرع المجالس الشعبية الولائية بضرورة القيام بها وتضمينها ضمن أولويات مخططاتها³.

وتحقيقا للتنمية الاقتصادية يسهر المجلس الشعبي الولائي على ترقية الإبداع في القطاعات الاقتصادية والنهوض به من خلال تطوير أعمال التعاون والتواصل بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي والإدارات المحلية وإشراك كل الهيئات والمؤسسات الموجودة على إقليم الولاية للاستماع لآرائها والاستفادة من خبراتها، كما ألزم المشرع المجالس الشعبية الولائية بضرورة فتح قنوات الحوار وترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين قصد ضمان محيط ملائم للاستثمار⁴، ويهدف ضمان نجاح مخططات التنمية وتسهيل مهمة متابعتها سواء من طرف الهيئات المحلية أو كل الشركاء المحليين نصت المادة 81 من قانون الولاية 07/12 على إنشاء بنك معلومات يجمع كل الدراسات والمعلومات والإحصاءات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المتعلقة بالولاية.

وتلتزم الولاية سنويا بإعداد جدول يبين النتائج المحصل عليها في كل القطاعات مع تحديد معدلات نمو كل قطاع على حدى.

إضافة إلى هذه الصلاحيات الاقتصادية كلف المشرع المجالس الشعبية الولائية بالعديد من المهام، والتي تأخذ طابع الخدمات العمومية خاصة في مجال الفلاحة والري

¹ زين الدين بوتشيشة، المجلس الشعبي الولائي في القانون الجزائري، ط 1، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2017، ص115.

² أنظر: المادة 80 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، المصدر السابق.

³ أنظر: المادة 82 من القانون نفسه.

⁴ أنظر: المادة 83 من القانون نفسه.

وقطاع السياحة، وكذا في مجال الهياكل القاعدية الاقتصادية، باعتبارها إحدى أهم المرتكزات الأساسية لتنمية المجال الاقتصادي وتنشيطه وعليه سوف نتناول هذه المجالات الخدمية الاقتصادية بشيء من التفصيل.

أ- في مجال الفلاحة والري

لقد أعطيت أهمية بالغة للقطاع الفلاحي نظرا للدور الذي يلعبه في تنمية أي مجتمع وفي ضمان الأمن الغذائي وكذا الحفاظ على النظام البيئي، وجذب الاستثمار وتشجيعه كما برزت الحاجة إلى تنمية هذا المجال بشكل جلي خاصة بعد ظهور أزمة الاقتصاد الريعي القائم على البترول والتي دفعت الدولة إلى البحث عن مصادر تمويل جديدة بعيدة عن المصادر التقليدية وخاصة عائدات البترول والتي تأتي في مقدمتها التوجه إلى التنمية في المجال الفلاحي والذي من شأنه أن ينعكس إيجابا على العديد من القطاعات، وبالنظر إلى هذه المكانة التي يحتلها هذا القطاع في المجال الاقتصادي، أولاه المشرع أهمية بالغة حيث أنط بالمجالس الشعبية الولائية العديد من الأدوار في هذا المجال قصد ترفيقته وتنميته¹ وهذا من خلال:

- تجسيد كل النشاطات والأعمال التي تهدف إلى حماية وتوسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي.
- تشجيع أعمال الوقاية من الكوارث الطبيعية، ووضع مخططات لمحاربة مخاطر الفيضانات والجفاف، واتخاذ كل الإجراءات التي تهدف إلى إنجاز أشغال تهيئة وتنقية مجاري المياه في حدود إقليم الولاية².
- يعمل المجلس على كل اتخاذ كل إجراء من شأنه حماية الأراضي الفلاحية ويساعد على تنمية الإنتاج الفلاحي.

¹ في إطار الإصلاحات التي تبنتها الدولة من أجل ترقية الاستثمار وتشجيعه في جميع المجالات، على غرار قطاع الفلاحة والزراعة والري تم إنشاء الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار بموجب الأمر 01-03 المتعلق بالاستثمار (الملغى). إذ تعد هذه الوكالة مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، مقرها في الجزائر العاصمة ولها هيكل وفروع على المستوى اللامركزي المحلي، كما يمكنها إنشاء مكاتب تمثيل في الخارج ومن أهم الصلاحيات المخولة لهذه الوكالة ترقية الاستثمارات في الجزائر والترويج لها في الخارج، دعم المستثمرين ومساعدتهم ومرافقتهم، الإعلام والتحسيس في مواقع الأعمال ...

² عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 234.

- يعمل المجلس على حماية الثروة الغابية وتنميتها وتطويرها وحماية الثروة الحيوانية والنباتية على مستوى الولاية.

- يعمل المجلس على تحسين وتنمية الري الفلاحي.

- العمل على مساعدة البلديات تقنيا وماليا خاصة لمشاريع التزويد بالمياه الصالحة للشرب وإعادة استعمال المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية¹.

ب- في قطاع السياحة والاستثمار

يعتبر القطاع السياحي قطاعا حيويا بالجزائر إذ يحتل مكانة هامة في السياسة العامة للدولة نظرا للمداخل التي يدرها والتي من شأنها خلق مصادر تمويل جديدة وتوفير مناصب الشغل بما يضمن التقليل من نسب البطالة، كما ينعكس هذا المجال بشكل كبير على مستوى معيشة المواطنين وعلى مستواهم الثقافي، بالإضافة إلى مساهمته في تحسين نمط حياة الأفراد وتوفير المرافق الترفيهية والثقافية² والمهنية، ونظرا لما تتطلبه عملية تشجيع الاستثمار من توفر الجماعات المحلية على إمكانيات ووسائل ومقومات معينة تبادر المجالس الشعبية الولائية بالتنسيق مع المصالح المعنية على مستوى إقليم الولاية بجميع الأعمال المتعلقة بترقية وتنمية هياكل الاستثمارات³ قصد توفير المناخ الملائم والمناسب لاستقطاب المستثمرين.

وفي إطار الجهود الموجهة لقطاع السياحة وتعزيز الدور التنموي للولاية ألزم المشرع المجالس الشعبية الولائية بالسهر على حماية القدرات السياحية للولاية واثمينها وتشجيع كل استثمار متعلق بذلك⁴ إن الجزائر تتمتع بموقع جيواستراتيجي متميز، كما أنها تتميز بوضعية سياسية واقتصادية تسمح لها بتنمية صناعتها السياحية بالإضافة إلى توفرها على تاريخ ثمين وتراث ثقافي ومعماري غني ومتنوع، ومنتوج سياحي جبلي، غابوي وصحراوي وعلى الرغم من كل هذه الإمكانيات لا يستفيد قطاع السياحة في بلادنا

¹ محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الحجار، عنابة، 2014، ص205.

² فريدة مزياي (دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار)، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد السادس، 2010، ص ص 61-62.

³ أنظر: المادة 90 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، المصدر السابق.

⁴ أنظر: المادة 99 من القانون نفسه.

سوى من حصة ضعيفة نسبيا من الحجم العالمي للنشاط السياحي الدولي وهذه الوضعية إنما مردها إلى المشاكل التي يواجهها هذا القطاع، كارتفاع تكلفة الخدمات السياحية وافتقار العديد من المواقع السياحية للتجهيزات الأساسية، انعدام التطهير المتواصل خصوصا على مستوى الأمن وصيانة المواقع السياحية.

ج- في مجال الهياكل القاعدية الاقتصادية

تغطي الاختصاصات الاقتصادية للمجالس الشعبية الولائية عدة مجالات ترتبط ارتباطا وثيقا بتحقيق التنمية المحلية وهذا من خلال القيام بجميع الأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها والحفاظ عليها، ويقوم كذلك بتصنيف وإعادة تصنيف الطرق والمسالك الولائية حسب الشروط المحددة في التنظيم المعمول به، كما يعمل المجلس على اتخاذ كافة الإجراءات التي من شأنها تنمية المناطق الريفية وفك العزلة عنها وتوفير المتطلبات الضرورية للحياة لاسيما الكهرباء¹.

الفرع الثاني: دور الولاية في مجال الخدمات الاجتماعية والثقافية

تعتبر التنمية الاجتماعية مدخل بالغ الأهمية للوصول إلى تنمية محلية، على جميع المستويات، والجماعات المحلية ليست فقط إطارا قانونيا لتحقيق التنمية، وإنما في الوقت ذاته هي أداة لهذه التنمية، وتقوم مشاركتها على أساس المسؤولية الملقاة على عاتق أعضاء المجالس المنتخبة وعلى أساس الشعور بالمسؤولية الاجتماعية التي من خلالها تساهم بشكل كبير في تحسين وضعية السكان وجعلهم ينخرطون بكل حرية في تحقيق التنمية الشاملة، وتتوزع تدخلات الولاية في الميدان الاجتماعي على مجالات متعددة لاسيما وأن مهمتها كما قلنا سابقا تكمن في تأمين الحاجيات الأساسية للأفراد، وتحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية باعتبارها من الدعامات الأساسية للتقدم الاجتماعي، ولعل من أبرز هذه التدخلات نذكر مجال التعليم والصحة والتشغيل.

أ- التعليم: تماشيا مع منح المجلس الشعبي البلدي صلاحية إنشاء مؤسسات التعليم الابتدائي أوكل المشرع مهمة إنجاز مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي. كما ألزم المشرع الولاية بضرورة التكفل بصيانتها والمحافظة عليها، وكذا تجديد تجهيزاتها المدرسية وهذا

¹ أنظر: المادة 88، 89، 91 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، المصدر السابق.

على حساب الميزانية غير الممركزة للدولة المسجلة في حساب الولاية، على أن تلتزم بالمعايير الوطنية وتطبيقاً للخريطة المدرسية والتكوينية¹

ب- في مجال الصحة

إن تحقيق الطموحات الاقتصادية وتحقيق التنمية الاجتماعية المنشودة ترتبط بمدى نمو قطاع الصحة وقدرته على تحسين صحة المواطنين، وإذا ما تفحصنا الصلاحيات المخولة للمجلس الشعبي الولائي في المجال الصحي فهي لا تقل أهمية عن تدخلاتها في الميادين الاجتماعية الأخرى، فهو يتولى إنجاز التجهيزات العمومية الصحية التي تتجاوز إمكانيات البلديات، كما يسهر على تطبيق تدابير الوقاية من الأوبئة وترقية الخدمات الصحية خاصة على مستوى المؤسسات المستقبلية للجمهور وفي المواد الاستهلاكية، وفي هذا الصدد كذلك يساهم المجلس في تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الإسعافات والكوارث والآفات الطبيعية والوقاية من الأوبئة ومكافحتها².

ج- في مجال الشغل والتضامن الاجتماعي

يشكل النهوض بالتشغيل إحدى التحديات الكبرى التي تقع على عاتق الجماعات المحلية وعلى هذا الأساس فالمجالس الشعبية الولائية تعمل على تشجيع أو المساهمة في إعداد وتنفيذ برامج ترقية التشغيل وهذا بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين ولاسيما إتجاه الشباب أو المناطق المراد ترقيتها³، وفي إطار التكافل الاجتماعي ومساعدة الفئات الاجتماعية الهشة، يساهم المجلس الشعبي الولائي بالتنسيق مع البلدية في كل نشاط اجتماعي يهدف إلى تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديموغرافي وحماية الأم والطفل ومساعدة الطفولة كما يعمل المجلس على مساعدة المسنين والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة وكذا مساعدة الأشخاص الموجودون في أوضاع صعبة والمحتاجين، كما يتخذ المجلس كل إجراء من شأنه التكفل بالمتشردين والمختلين عقلياً⁴.

¹ أنظر: المادة 92 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المصدر السابق.

² أنظر: المادتين 94، 95 من القانون نفسه.

³ أنظر: المادة 93 من القانون نفسه.

⁴ أنظر: المادة 96 من القانون نفسه.

د- في المجال الثقافي

تعمل الوحدات المحلية كل في دائرة اختصاصها على تيسير سبل الثقافة للمواطنين لربطهم بالقيم الفكرية والروحية والأخلاقية للمجتمع وكذلك تنمية المواهب في شتى مجالات الفكر والفن¹، إن انعاش العمل الثقافي على المستوى المحلي يعد عاملاً مكملاً للسياسة الاقتصادية والاجتماعية للجماعات المحلية وبدونه تفرغ السياسة المحلية من جوهرها، وفي هذا السياق تبدو الجماعات المحلية الفضاء الأنسب لتكريس التعددية الثقافية والعملية، الشيء الذي يمكن أن يؤدي بلا شك إلى تقوية الشعور بالانتماء الوطني لدى الأفراد من خلال المساهمة في الحفاظ على المواقع الطبيعية والتراث التاريخي والثقافي والفني، وإعادة تأهيله ورفع من قيمته.

ومن ثم فقد أوكل المشرع المجالس الشعبية الولائية حماية التراث الثقافي والتاريخي والفني والحفاظ عليه، وهذا بمساهمة المصالح التقنية المؤهلة وبالتنسيق مع البلديات وكل هيئة وجمعية معنية، وفي هذا الإطار يعمل المجلس على تطوير كل عمل يرمي إلى ترقية التراث بجميع أشكاله، ويقترح كل التدابير الضرورية لتثمينه والتي من شأنها المحافظة عليها كإرث يستمر مع استمرار الأجيال².

الفرع الثالث: دور الولاية في مجال السكن وتهيئة الإقليم

أنط المشرع بالمجلس الشعبي الولائي عدة اختصاصات ترمي في مجملها إلى تهيئة إقليم الولاية وتوفير السكن للسكان المحليين، ومن بين هذه الاختصاصات نذكر ما يلي:

أ- في مجال تهيئة الإقليم

وفقاً للمادة 78 من قانون الولاية 12-07 فإن المجلس الشعبي الولائي يساهم في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية، كما يسهر على مراقبة تطبيقه طبقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بها كما ألزمت ذات المادة الولائي بضرورة إعلام المجلس الشعبي الولائي بكل النشاطات المحلية والجهوية والوطنية الخاصة بتهيئة الإقليم وهذا من أجل المصادقة عليها

¹ صلاح الدين فوزي، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 123.

² أنظر: المادة 98 من القانون رقم 12-07 متعلق بالولاية، المصدر السابق.

بعد التداول على كل أداة مقررة في هذا المجال والتي لها انعكاسات على مخطط تهيئة الولاية¹.

وما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أن المشرع بموجب المادة 78 السابقة الذكر قد تدارك ذلك التعارض الموجود بين نص المادة 62 من قانون الولاية لسنة 1990 والتي كانت تنص على أن المجلس الشعبي الولائي هو الجهة المخولة بتحديد مخطط التهيئة العمرانية للولاية ونص المادة 54 من القانون المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، والتي كلفت الوالي صراحة بمهمة إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية².

وعليه يمكن القول بأن دور المجلس الشعبي الولائي على ضوء القانون رقم 07/12 في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية لا يتعدى صلاحية المصادقة عليه بموجب مداولة وكذا مراقبة تنفيذه

ب- في مجال السكن

أما في مجال السكن فقد خصص قانون الولاية رقم 07-12 مادتين لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي في هذا المجال على عكس قانون الولاية لسنة 1990 والتي حدد هذا الاختصاص في مادة واحدة فقط وهي المادة 82.

وبالرجوع إلى المادتين 100 و 101 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية نجد أن المجلس الشعبي الولائي بإمكانه أن يساهم في إنجاز برامج سكن³، بما يعني أن الأمر جوازي وليس وجوبي.

وما يمكن قوله في هذا الاختصاص أي في مجال السكن أن تفعيله يبقى متوقف على مدى توفر الولاية على الموارد المالية.

¹ أنظر: المادة 78 من القانون رقم 07-12 متعلق بالولاية، المصدر السابق.

² جاء في نص المادة 54 من القانون رقم 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنمية المستدامة، المصدر السابق، ما يلي: "يتخذ الوالي مبادرة إعداد مخططات تهيئة إقليم الولاية...".

³ أنظر: المادة 100 من القانون رقم 07-12، المصدر السابق.

كما يساهم المجلس بالتنسيق مع البلديات والمصالح التقنية في وضع برامج للقضاء على السكن الهش وغير الصحي ومحاربهه ويساهم المجلس كذلك في عمليات تجديد وإعادة تأهيل الحظيرة العقارية المبنية والمحافضة على الطابع المعماري في الولاية¹.

¹ أنظر: المادة 101 من القانون رقم 07-12، المصدر السابق.

المبحث الثاني: طرق إدارة الخدمات العمومية المحلية

تتباين طرق إدارة الخدمات العامة بتباين نوع الخدمة وأهميتها ووفقا للأسلوب الذي يدار به المرفق العام، ففي الماضي كانت هناك ثلاث أساليب تقليدية لإدارة هذه الخدمات هي أسلوب الاستغلال المباشر وأسلوب المؤسسة العامة وأسلوب الامتياز، أما اليوم ومع أن هذه الأساليب التقليدية لا تزال تحتفظ بقدر من أهميتها فقد ظهرت في هذا النطاق توجهات حديثة لم تكن معروفة في السابق كما أن التطور قد أدى إلى استحداث أساليب جديدة لإدارة هذه الخدمات ومن أهمها ما يعرف بتفويضات المرافق العامة، وعلى هذا الأساس سوف نتطرق من خلال هذا المبحث إلى إدارة الخدمات العمومية من خلال المطالبين التاليين:

المطلب الأول: الطرق التقليدية الاستغلال المباشر والمؤسسة العامة

المطلب الثاني: الطرق الحديثة "تفويضات المرافق العامة"

المطلب الأول: الطرق التقليدية في إدارة الخدمات العمومية

كرس المشرع الجزائري منذ الاستقلال مجموعة من الأساليب لتسيير المرافق والخدمات العمومية بحيث اعتمد بداية على أسلوب الاستغلال المباشر أو المؤسسة العمومية أو عقد الامتياز ليتجه خلال السنوات الأخيرة إلى أسلوب تشاركي وذلك عبر تقنية التفويض.

الفرع الأول: الاستغلال المباشر

تقصد بالاستغلال المباشر بأن تقوم الدولة أو إحدى هيئاتها بإدارة المرفق بنفسها مستعملة في ذلك أموالها وموظفيها ومستخدمة وسائل القانون العام¹، وتعتبر هذه الطريقة من أقدم الطرق في إدارة المرافق العامة، وقد لازمت الدولة منذ ظهورها، وتدار بها الآن جميع المرافق الإدارية، لأن نشاطها لا يستهوي الأفراد وعادة ما يعزفون ويمتنعون عن القيام به لأن هذا النشاط في مضمونه هو بمثابة نشاط غير مربح خلافا لنشاط المرافق الاقتصادية²، مما جعل هذه المرافق الإدارية تخضع للقانون الإداري من حيث اعتبار

¹ بدري عز الدين، المرفق المحلي كآلية لتطوير التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 2016-2017، ص 98.

² عمار يوضيف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 350.

أموالها من الأموال العامة والعاملين فيها من الموظفين العموميين، كما تعتبر قراراتها من قبيل القرارات الإدارية والخدمات التي تقدمها تصنف من قبيل الخدمات العمومية وبالتالي تحكمها للمبادئ التي سبق ذكرها في الفصل الأول من هذا الباب:

- إن التجسيد الفعلي للإدارة المحلية، البلدية أو الولاية يظهر بظهور المرافق العام الذي تنشئه بنفسها ولحسابها، فتتولى تنظيمه وتشغيله، وتعيين موظفيه وتمويله، وتحمل مخاطر التشغيل والمسؤولية عن الأضرار التي يسببها المرفق للغير فهي تدخل في علاقة مباشرة مع المنتفعين بخدمات المرفق العام الذي تديره إدارة مباشرة¹، أي دون أن تستقل تلك المرافق العامة قانونيا عن الجهة الإدارية (الجماعة المحلية) التي أنشأتها، حيث أنها لا تكتسب الشخصية المعنوية وتبقى مرتبطة عضويا بالجماعة المحلية حتى وإن رصدت لها ميزانية مستقلة، وفي هذه الحالة يبقى الاستغلال مباشر ولكن بتسيير مشخص² وكذلك يمكن أن يمتد هذا الاستغلال المباشر لإدارة المرفق الصناعي والتجاري أو ما يطلق عليه في الفقه الإداري بالمرفق الاقتصادي، هذا الأخير يدار بهذه الطريقة شأنه شأن المرفق الإداري، ويخضع لقواعد القانون العام فيما يتعلق بتسييره وإدارته وتعيين موظفيه وتحديد مرتباتهم وترقياتهم واختصاصاتهم، كما يخضع لقواعد المالية العامة.

وإجمالا إن الجماعة المحلية سواء البلدية أو الولاية في علاقتها مع المرتفقين تتولى إنشاء مرافق عامة وتقوم بإدارتها بنفسها تلبية للحاجات العامة والجماعية لمواطنيها.

أ- الاستغلال المباشر للمرافق العامة البلدية:

تتمتع البلدية باختصاصات عامة وهذا من أجل إدارة شؤون التنمية داخل إقليمها، سواء في الجوانب الاجتماعية والاقتصادية والبيئية والثقافية، وغيرها إلا أن هذا لم يمنع المشرع من تحديد بعض المصالح العمومية، والتي كلف البلدية بأن تضمن سيرها، نظرا لما لها من أهمية بالغة في تلبية الخدمات والاحتياجات المختلفة والضرورية للسكان المحلية.

¹ نادية ظريفي، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 16.

² ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط4، دار المجد للنشر والتوزيع، سطيف، 2010، ص 213.

فبالرجوع إلى المادة 149 من قانون البلدية رقم 11-10 نجد أن المشرع حدد هذه المصالح على سبيل الحصر وواصفا إياها بأنها مرافق تقنية والمتمثلة في مرفق التزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة، مرفق النفايات المنزلية والفضلات الأخرى، صيانة الطرقات وإشارات المرور، الإنارة العمومية، الأسواق المغطاة والأسواق والموازين العمومية، الحضائر ومساحات التوقف، المحاشر، النقل الجماعي، المذابح البلدية، الخدمات الجنائزية وتهيئة المقابر و صيانتها كما فيها مقابر الشهداء، الفضاءات الثقافية التابعة لأملاكها، فضاءات الرياضة والتسلية التابعة لأملاكها والمساحات الخضراء.

وما يمكن قوله بأن هذه المرافق ترتبط ارتباطا وثيقا بالحاجيات الأساسية للمواطن من جهة وبأمالك البلدية من جهة ثانية، فهي فضلا عن تلبية لحاجيات المواطنين المحليين فإنها تهدف أيضا إلى إدارة أملاك البلدية¹.

أما من حيث تكييف عدد وحجم هذه المرافق على مستوى البلدية وكذا طريقة إدارتها فالمادة 150² أعطت للبلدية السلطة التقديرية في إنشاءها وهذا وفقا لإمكانيات ووسائل واحتياجات كل بلدية، فمن الطبيعي أن يختلف الأمر تبعا لمعطيات كل بلدية كالاختلاف بين بلدية حضرية وأخرى ريفية مثلا، كما خولت 150 من القانون رقم 11-10 البلدية حرية طريقة تسيير هذه المرافق والخدمات مثل طريقة الاستغلال المباشر.

ب- الاستغلال المباشر للمرافق العامة للولاية

على غرار المرفق العام البلدي نص المشرع في المادة 141 من القانون 07/12³ المتعلق بالولاية أنه يمكن لهذه الأخيرة أن تنشئ مرافق عامة ولائية بهدف تلبية الحاجات الجماعية لمواطنيها وتتكفل هذه المرافق على وجه الخصوص بما يأتي:

- الصرف والشبكات المختلفة؛

¹ أنظر: المادة 149 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، المصدر السابق.

² أنظر: المادة 150 من القانون نفسه.

³ أنظر: المادة 141 فقرة 1 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، المصدر السابق.

- مساعدة ورعاية الطفولة والأشخاص المسنين أو الذين يعانون من إعاقة أو أمراض مزمنة؛
- النقل العمومي؛
- النظافة والصحة العمومية ومراقبة الجودة؛
- المساحات الخضراء؛
- الصناعة التقليدية والحرف.

أما من حيث تكيف عدد وحجم هذه المرافق وطرق إدارتها فالمشرع انتهج نفس الشيء المعمول به على مستوى البلدية إذ أن عدد وحجم هذه المرافق الولائية يكيف حسب إمكانية ووسائل واحتياجات كل ولاية، وهذا تبعا للظروف والاختلافات الواردة بين ولاية وأخرى¹.

أما من حيث طريقة التسيير فالأمر متروك للمجلس الشعبي الولائي إذ يمكن له أن يستغل هذه المرافق العامة عن طريق الاستغلال المباشر².

ج- الاستغلال المباشر للمرافق البلدية والولائية بتسيير مشخص

إن الاستغلال المباشر للمرفق العام البلدي أو الولائي لا يمنعها من منح هذا المرفق ميزانية خاصة به وهذا ما نصت عليه المادة 152 من قانون البلدية رقم 10-11³ والمادة 145 من قانون الولاية رقم 07/12⁴ وهذا لا يتعارض طبعاً مع أسلوب الاستغلال المباشر، لأن المرفق يبقى غير متمتع بالشخصية المعنوية ويظل على ارتباط عضوي بالجماعة المحلية المنشئة له، والهدف من هذه التقنية هي فك الارتباط المالي بين الجهة المنشئة للمرفق والمرفق ذاته مما يتيح وضوحاً أكثر في تسيير الشأن المالي لهذا المرفق المحلي وتلجأ الجماعات المحلية لهذا الأسلوب خاصة في تسيير المرافق ذات الطابع الصناعي والتجاري والتي يغلب عليها التمويل الذاتي وهذا بواسطة تحصيل أتاوى من

¹ بدري عز الدين، المرجع السابق، ص 94.

² أنظر: المادة 141 فقرة 2 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، المصدر السابق.

³ أنظر: المادة 152 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، المصدر السابق.

⁴ أنظر: المادة 145 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، المصدر السابق.

المرتفقين، في مقابل ما تقدمه لهم من خدمات، فمثلا نجد أن القانون رقم 12/05¹ المتعلق بالمياه، قد اشترط من البلديات في حالة استغلالها المباشر لمرفق المياه أن تلحقه بميزانية مستقلة عنها، حيث نصت المادة 101 منه على أن "يمكن للبلدية، حسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم، استغلال الخدمات العمومية للمياه عن طريق الاستغلال المباشر الذي يتمتع بالاستقلالية المالية أو عن طريق منح امتياز تسيير هذه الخدمات لأشخاص معنويين خاضعين للقانون العام".

ونلاحظ من خلال هذه المادة بأن مرفق المياه يجب أن يتمتع بميزانية مستقلة عن ميزانية البلدية، تقيد فيها جميع إيرادات ونفقات استغلال هذا المرفق، وإن كان هذا الأخير لا يتمتع بالشخصية المعنوية.

الفرع الثاني: المؤسسة العمومية

خلافا لطريقة الاستغلال أو التسيير المباشر يمكن للجماعات المحلية أن تدير مرافقها العامة وفقا لأسلوب المؤسسة العامة ويقصد بالمؤسسة العامة أن يتم منح الشخصية المعنوية وما يترتب عليها من نتائج للمرفق العام قصد تمكينه من الاستقلال في الإدارة والذمة المالية عن السلطة الإدارية التي يتبعها مع خضوعه لإشراف هذه السلطة (الجماعة المحلية) ورقابتها.

تهدف طريقة المؤسسة العامة إلى حسن إدارة المرفق العام وتخفيف العبء عن الجهة الإدارية التي تنشئه وأما بخصوص التعاريف التي قيلت بشأن هذا الهيكل ففي القانون الإداري تعرف على أنها "مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية مع خضوعها للرقابة الإدارية الوصائية وتتخصص في أعمال معينة وفقا لقاعدة التخصص الوظيفي"².

¹ القانون رقم 05-12 المؤرخ في 4 أوت 2005 المتعلق بالمياه، ج.ر.ج.ج، عدد 60، بتاريخ 04 سبتمبر 2005.

² عمار عوابدي، القانون الإداري التنظيم الإداري، ط5، ج1، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص ص 306-305.

وعرفها علي خطار الشنطاوي بقوله: "المؤسسة العمومية عبارة عن أسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة وذلك حينما يمنح مرفق متخصص بمزاولة نشاط معين ومحدد الشخصية المعنوية بغية تحقيق استقلاله ماليا وإداريا"¹.

ويتناول بعض الفقه الأسباب والمبررات التي أدت إلى أخذ السلطة الإدارية بطريقة المؤسسة العامة لإدارة المرفق العام ومن أهمها²:

-الخروج من الروتين الإداري وما يحيط به من قواعد إدارية شديدة تبعد الإدارة عن التطور؛

-اللجوء إلى اللامركزية المرفقية يكون في الغالب لاعتبارات وأسباب فنية تفرضها طبيعة النشاط الذي تريد الإدارة تحقيقه؛

-المؤسسة العامة طريق يدفع الأفراد للتبرع لمساعدتها على تحقيق أهدافها؛
-تخفيف العبء عن الإدارة المركزية وهيئاتها "الإدارة المحلية" وذلك بترك بعض المرافق للمؤسسات العامة وتحت إشرافها ورقابتها.

إن المؤسسة العامة في بعض الأحوال يكون الباعث على إنشائها هو الحاجة لتمكين الإدارة في ممارستها لنشاط معين من استخدام الأساليب التي تستخدمها المشروعات الخاصة نظرا لتمائل النشاط في الحالتين المؤسسات العامة الاقتصادية ذات النشاط التجاري أو الصناعي.

وفي الجزائر نجد المشرع قد منح الاختصاص للجماعات المحلية للأخذ بهذا الأسلوب في التسيير إذ نصت المادة 153 من قانون البلدية رقم 11-10 و المادة 146 من قانون الولاية رقم 12-07 على إمكانية الجماعة المحلية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية أو ولائية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي من أجل تسيير مرافقها العامة المحلية، ويتم تحديد قواعد إنشائها وتنظيمها عن طريق التنظيم³.

¹ علي خطار شنطاوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، 2003، عمان (الأردن)، ص 270.

² ستار جيار البديري، العقود الإدارية المستحدثة ودورها في تنظيم المرافق الضرورية دراسة تحليلية مقارنة، منشورات زين الحقوقية، بيروت (لبنان)، 2018، ص ص 65-66.

³ أنظر: المادة 154 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، المصدر السابق. والمادة 148 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، المصدر السابق.

وعليه يمكن القول بأن المؤسسة العمومية المحلية إضافة لكونها تشترك في نقاط كثيرة مع مفهوم اللامركزية المرفقية التي تعبر عن وجود مصالح متميزة ذات طابع فني، فإن نشاطها يظل محدود في حيز جغرافي أي لا يتجاوز المجال الإقليمي للجماعة المحلية التي أنشأتها، وهذا ما يميز المؤسسة العمومية المحلية عن المؤسسة الوطنية، هذه الأخيرة التي يمتد اختصاصها الإقليمي إلى المجال الوطني كله¹.

أما من حيث الإنشاء فهي تسلك نفس الطرق التي تتبع في إنشاء المرافق العامة، فالمؤسسة العامة، كما ذكرنا ليست سوى مرافق عامة متخصصة تتمتع بالشخصية المعنوية².

إذن الأصل في إنشاء المؤسسة العمومية هو إنشاء المرفق العام ويبقى على الجماعة المحلية سوى اختيار أسلوب الإدارة لهذا المرفق وعملية الاختيار هذه تتم عبر مرحلتي المداولة والمصادقة والتي رأيناها سابقا بخصوص إنشاء المرافق العامة، وتنتهي المؤسسة بالاستغناء عن المرفق عن طريق إلغائه أو سحب الشخصية المعنوية المعترف بها للمرفق فيصبح كباقي المرافق العامة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، وهذا ما تم النص عليه في النصوص التنظيمية المؤطرة للمؤسسة العمومية في الجزائر.

فمن خلال المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 200/83 والتي توضح لنا بشكل أدق كيفية إلغاء المؤسسة العمومية إذ تنص هذه المادة على أن "تنشأ المؤسسة دون تحديد أي مدة لها، وتحل قانونا بإلغاء المرفق العام الذي تتولى تسييره، غير أنه فيما يتعلق بالمؤسسة الاقتصادية فإنه عندما يبرز استغلالها عجزا من شأنه أن يضر بمستقبل التوازن المالي للولاية أو البلدية المعنية، يمكن أن يسحب الترخيص بالاستغلال"³ وتستمر إدارته طبقا لأسلوب الاستغلال المباشر، أو بأي أسلوب آخر تراه الإدارة مناسبا، لأن سحب

¹ عز الدين بدري، المرجع السابق، ص 100.

² طارق المجذوب، الإدارة العامة (العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت (لبنان)، 2005، ص 561.

³ أنظر: المادة 26 من المرسوم رقم 83-200 المؤرخ في 19 مارس 1989 المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، ج.ر.ج.ج، عدد 12، بتاريخ 19 مارس 1983.

الترخيص بالاستغلال لا يعني إلغاء المرفق العام، وإنما تراح عنه الشخصية المعنوية لا غير.

أما من حيث التقسيم فيمكن أن تكون المؤسسة العمومية ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي أو تجاري وهذا ما نصت عليه المادتين 154 و 147 من قانوني البلدية والولاية على التوالي¹ وكذلك المادة 48 من القانون 01/88² المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية بقولها "يمكن للمجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية إنشاء هيئات عمومية ذات طابع إداري أو صناعي وتجاري"، لذا سيتم معالجة هذين النوعين من خلال النقطتين التاليتين:

1- المؤسسة العمومية الإدارية EPA

إن الغاية من إنشاء المؤسسات الإدارية هو تلك الخدمات الإدارية، فهي تمثل في الأصل مصدرا للخدمات العمومية التي يحكمها مبدأ المجانية، حتى وإن فرضت أو قدمت من خلال بعض الرسوم التي لا تمثل إلا نسبة ضئيلة جدا من قيمة الخدمة، وأوضح مثال على هذا حقوق الاشتراك التي تتلقاها مؤسسة عمومية محلية تتولى إدارة مكتبة البلدية³، إذ لا تغطي هذه الرسوم تكاليف إنتاج الخدمة لكن هذا لا ينقص أبدا من جدواها، لأن هذه المؤسسة لا تهدف لتحصيل عوائد مالية، بقدر ما يتجه نشاطها إلى تحقيق المصلحة العامة.

وبالتالي يعتبر نشاط المؤسسة الإدارية نشاط غير تجاري وغير مربح على عكس المؤسسات الاقتصادية، وينتفع على الطابع الإداري للمؤسسات العامة خضوعها بصفة أساسية للقانون العام، فقراراتها تعتبر قرارات إدارية، وأموالها أموالا عمومية والعاملون لديها من الموظفين⁴ ويسري عليهم قانون الوظيفة العمومية وهذا ما تنص عليه المادة

¹ أنظر: المادة 154 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، المصدر السابق. والمادة 147 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، المصدر السابق.

² القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر.ج.ج، عدد 02، بتاريخ 13 جانفي 1988.

³ عز الدين بدري، المرجع السابق، ص 105.

⁴ طارق المجذوب، المرجع السابق، ص 564.

الثانية من القانون 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية¹ أما من حيث الميزانية الخاصة بالمؤسسة العامة الإدارية فهي جزء من الميزانية العامة للدولة وتخضع لقواعد الميزانية والمحاسبة العامة، حيث نص المشرع في المادة الأولى من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية² على أن "يحدد هذا القانون الأحكام التنفيذية العامة التي تطبق على الميزانيات والعمليات المالية الخاصة بالدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري".

أما بالنسبة لمسألة المنازعات القضائية للمؤسسة العامة ذات الطابع الإداري فبالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09/08 وبالتحديد إلى الاختصاص النوعي الذي نصت عليه المادتين 800 و801 فيمكننا القول بأن نزاعات هذه الأخيرة يكون مجال الاختصاص القضائي فيها هو القضاء الإداري، فيما عدا الحالات التي تتصرف فيها كالأفراد العاديين، حيث تطبق عليها قواعد القانون الخاص ويكون مجال الاختصاص القضائي فيها هو القضاء العادي³.

2- المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية EPIC:

يمكن تعريف المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية بأنها المرافق التي يكون موضوع نشاطها تجاريا وصناعيا مماثلا للنشاط الذي تتولاه الأشخاص الخاصة وتتخذة الدولة والجماعات المحلية كوسيلة لإدارة مرافقها ذات الطابع الصناعي والتجاري وهي تخضع للقانون العام والخاص⁴.

كما عرفها المشرع الجزائري في القانون 01/88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية من خلال المادة 44 منه بأنها المؤسسة التي تتمكن "من

¹ تنص المادة 2 من القانون 03-06 المؤرخ في 15 جويلية سنة 2006، ج.ر.ج.ج، عدد 46، بتاريخ 16 جويلية 2006. على أن: "يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية...".

² القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر.ج.ج، عدد 35، بتاريخ 15 أوت 1990.

³ أنظر: المادتين 800 و801 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.ج، عدد 21، بتاريخ 23 أفريل 2008.

⁴ نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحول الجديدة، المرجع السابق، ص 84.

تمويل أعبائها الاستغلالية جزئياً أو كلياً عن طريق عائد بيع إنتاج تجاري ينجز طبقاً لتعريفه معدة مسبقاً ولدفتر الشروط العامة الذي يحدد الأعباء والتقييدات التي تعود على عاتق الهيئة، والحقوق والصلاحيات المرتبطة بها، وكذا عند الاقتضاء حقوق وواجبات المستعملين¹.

كما تنص المادة 45 من نفس القانون السابق على أن المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري تخضع "للقواعد المطبقة على الإدارة في علاقتها مع الدولة وتعد تاجرة في علاقتها مع الغير وتخضع لقواعد القانون التجاري"، فمن خلال هذه المادة تظهر ملامح الاختصاص القضائي الذي يحكم منازعاتها، فإذا كان النزاع بينها وبين الدولة يعود الفصل فيه لاختصاص القضاء الإداري، إما إذا كان نزاعها مع الغير فهنا تكون جهة الاختصاص للقضاء العادي².

إن المؤسسة العمومية تعتبر بمثابة آلية منحها المشرع الجزائري للجماعات المحلية قصد تسيير مصالحها فبالرجوع إلى نص المادة 153 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية نجدها تنص على أنه "يمكن للبلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها"³.

إلا أنه يجب على هذه المؤسسة أن تكفل وتضمن على الأقل توازن ميزانيتها في حالة عدم تحقيقها للأرباح وهذا ما نصت عليها المادة 154 من نفس القانون بقولها "يجب على المؤسسة العمومية البلدية ذات الطابع الصناعي والتجاري أن توازن بين إيراداتها ونفقاتها"⁴.

كما مكن المشرع الولاية أيضاً من هذه الصلاحية في مجال تسيير مصالحها العمومية التابعة لها وهذا ما نصت عليه المادة 146 من القانون رقم 07/12 المتعلق

¹ أنظر: المادة 44 من القانون رقم 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، المصدر السابق.

² عز الدين بدري، المرجع السابق، ص 108.

³ أنظر: المادة 153 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، المصدر السابق.

⁴ أنظر: المادة 154 من المصدر نفسه.

بالولاية بقولها "يمكن المجلس الشعبي الولائي أن ينشئ مؤسسة عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي قصد تسيير مصالح العمومية"¹.

إذا فالمجلس الشعبي الولائي هو الجهة المخولة بإنشاء المؤسسات العمومية وهذا بموجب مداولة².

وفي الأخير يمكن القول بأن أسلوب المؤسسة العامة التجارية والصناعية يعتبر بمثابة أسلوب فعال في مجال تسيير مصالح الجماعات المحلية لأنه يوفر مرونة في التسيير نظرا لتكيفه مع المعطيات الاقتصادية، على عكس المؤسسة العامة الإدارية والتي تحكمها قواعد يظهر فيها نوع من الصرامة وكثرة الإجراءات وتعقيدها مما يكرس لنا إدارة بيروقراطية في مفهومها السلبي إلا أننا لا ننكر ضرورة وجود هذه المؤسسة الإدارية في حياة الفرد نظرا للخدمات التي تقدمها وخاصة في طابعها الإداري. وقصد تجاوز هذه السلبات التي تشهدها المؤسسات الإدارية المحلية يجب الاهتمام بتخليق العلاقة بينها وبين المرتفق من خدماتها وهذا ما سنتطرق له بشيء من التفصيل في الفصل الأخير من هذه الرسالة.

الفرع الثالث: الامتياز كأسلوب في إدارة المرافق العامة

إن الامتياز هو إحدى الطرق المتبعة في تسيير المرافق العامة حيث يقصد به أن تعهد الإدارة، الدولة أو أحد الأشخاص الإقليمية إلى أحد الأفراد أو الشركات بإدارة مرفق عام اقتصادي واستغلاله لمدة محددة وذلك عن طريق عمال وأموال يقدمها الملتزم وعلى مسؤوليته في مقابل تقاضي رسوم من المنتفعين بهذا المرفق.

1- عقد الامتياز في التشريع الجزائري

تم تعريف هذا الأسلوب من خلال المرسوم الرئاسي 247/15 في المادة 210 منه بقولها أن امتياز المرفق العام هو العقد الذي من خلاله "تعهد السلطة المفوضة للمفوض له إما انجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام واستغلاله، وإما تعهد فقط باستغلال المرفق العام، يستغل المفوض له المرفق العام باسمه وعلى مسؤوليته، تحت

¹ أنظر: المادة 146 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، المصدر السابق.

² أنظر: المادة 147 المصدر نفسه.

مراقبة السلطة المفوضة ويتقاضى عن ذلك أتاوى من مستخدمي المرفق العام، يمول المفوض له الانجاز واقتناء الممتلكات واستغلال المرفق العام بنفسه¹.

أما بخصوص عقد امتياز المرفق العام المحلي فقد عرفته تعليمة وزير الداخلية رقم 842/3-94 بأنه "عقد تكلف بمقتضاه الجهة الإدارية المختصة أو شركة خاصة بإدارة مرفق عام واستغلاله لمدة معينة من الزمن، بواسطة عمال وأموال يقدمها صاحب حق الامتياز على مسؤوليته مقابل رسوم يدفعها المنتفعون من خدماته².

فمن خلال التعاريف التي أعطيت لأسلوب الامتياز يمكن أن نستخلص أهم المميزات التي يتميز بها هذا الأسلوب وهي كالآتي:

- أطراف امتياز المرفق العام: الطرف الأول تمثله الدولة أو أحد الأشخاص الإقليمية، والتي يعود إليه الاختصاص في مجال إنشاء للمرافق العمومية المحلية وهذا تبعا لنص المادتين 149 و141 من قانوني البلدية والولاية على التوالي³، أما الطرف الثاني فغالبا ما يكون من أشخاص القانون الخاص.

- محل الامتياز: يقع على استغلال مرفق عام، وإنجاز منشأته اللازمة.

- تحصيل أتاوى أو رسوم من المنتفعين: في مقابل تقديم خدمات عمومية ومن خلاله يعمل الملتزم على تغطية نفقاته وتحصيل أرباحه المرجوة.

- مدة الامتياز: غالبا ما تكون طويلة نسبيا بحيث لا يمكن أن تتجاوز المدة القصوى ثلاثين سنة ويمكن تمديد هذه المدة بموجب ملحق مرة واحدة بطلب من السلطة المفوضة على أساس تقرير معلل لإنجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في عقد الامتياز شريطة ألا تتعدى مدة التمديد أربع سنوات كحد أقصى⁴.

¹ أنظر: المادة 210 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 16 سبتمبر 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر.ج.ج، عدد 50، بتاريخ 20 سبتمبر 2015.

² أنظر: تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري رقم: 842/3.94 المؤرخة في 7 ديسمبر 1994 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها.

³ أنظر: المادتين 149 و141 من قانوني البلدية رقم 11-10 والولاية رقم 07/12، المصدر السابق.

⁴ أنظر: المادة 53 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 مؤرخ في 2 أوت 2018 يتعلق بتفويض المرفق العام، ج.ر.ج.ج، عدد 48، بتاريخ 5 أوت 2018.

2- الآثار المترتبة على إبرام عقد الامتياز

عقد الامتياز عقد ثلاثي الأبعاد يمتد ليشمل السلطة مانحة الامتياز والشخص الملتمزم والمنفعة من خدمات المرفق المدار بأسلوب الامتياز وجميع، هؤلاء يكتسبون مجموعة من الحقوق.

أ- حقوق السلطة الإدارية مانحة الامتياز

تستأثر الجهة الإدارية المانحة للامتياز بمجموعة من الحقوق والسلطات اتجاه الشخص أو المفوض له بتسيير المرافق بموجب عقد الامتياز ونذكر من بين هذه الحقوق.

﴿ حق الرقابة في إنشاء وإدارة الخدمة موضوع المرفق العام¹﴾

يحق لمانح الامتياز أن يراقب إنشاء المرفق العام موضوع الامتياز من مختلف النواحي الفنية والإدارية والمالية، بشكل منظم ومستمر ومدى تقيد الملتمزم ببنود عقد الامتياز ودفتر الشروط لكون عقد الامتياز هو اتفاق بمقتضاه تكلف الدولة أو الجماعة المحلية، فردا أو شركة باستغلال مرفق عام لمدة معينة وحسب الشروط التي يحددها دفتر الشروط لإشباع احتياجات المرتفقين.

﴿ حق التعديل الانفرادي للشروط التنظيمية لعقد الامتياز²﴾

تتمتع الإدارة مانحة الامتياز في هذا الإطار بحق تعديل الشروط التنظيمية لعقد الامتياز بصفة انفرادية متى اقتضت المصلحة العامة ذلك ما دام أن هذه الشروط تهم تنظيم المرفق العمومي واستغلاله ونشاطه التي تهدف إلى تلبية حاجيات المنتفعين غير أن تعديل الشروط التنظيمية لعقد الامتياز ليس مطلقا وإنما يخضع لبعض القواعد.

- ألا يتجاوز حدا معيناً من الجسامة فإذا بلغ التعديل هذا الحد، فإن من حق صاحب الامتياز المطالبة بفسخ العقد.

¹ مصطفى السيد دبوس، تثمين خدمات الدولة في إطار ما يقدمه المرفق العام من خدمات دراسة تحليلية، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، 2017، ص 48.

² محمد شوراق، اختصاصات الجماعات في ظل القانون التنظيمي رقم 113/114، دار أبي رقرق للطباعة والنشر، المغرب، 2017، ص 75.

- ألا يؤدي التعديل إلى الإخلال بالتوازن المالي للعقد، فإذا ترتب على تعديل الشروط التنظيمية لعقد الامتياز خسارة جسيمة أو حتى تخفيض الأرباح الاعتيادية التي يحصل عليها الملتزم، فإن ذلك يعد إخلالا بالتوازن المالي للعقد يستوجب تعويض الملتزم.

ك حق استرداد المرفق العام قبل نهاية مدته القانونية

العقد شريعة المتعاقدين، يترتب على هذا أنه يحق للمتعاقد حيال عدم وفاء المتعاقد الآخر بالتزامه أن يطلب فسخ العقد، أو إذا حدثت ظروف تؤدي إلى عدم المنفعة من التعاقد، لهذا نجد أن المشرع خول لجهة الإدارة استرداد المرفق العام حال انتفاء المنفعة المترتبة على الامتياز، ويعد هذا حقا أصيلا لجهة الإدارة كما يعبر عن تلك الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة¹.

ب- حقوق الملتزم

إن عقد الامتياز يترتب أيضا حقوقا وواجبات للملتزم أو صاحب الامتياز والتي يمكن إيجازها فيما يلي²:

ك حق صاحب الامتياز بتحصيل رسوم من المنتفعين: مقابل الخدمات التي يسديها لهم، فلا يتصور أن يقدم صاحب الامتياز خدمات بالمجان كما يتم الاتفاق على هذه الرسوم بناء على الشروط التنظيمية لعقد الامتياز.

ك حق صاحب الامتياز في التوازن المالي للعقد: يقضي مبدأ دوام سير الخدمات العمومية بانتظام واطراد أن يحدث استقرار في المركز المالي للمرفق العام الذي يقوم بتقديم الخدمة ويترتب على ذلك إصلاح أي ضرر ناتج عن ظروف طارئة لمقدم الخدمة ويترتب عليه إخلال بالتوازن المالي للمرفق العام³.

ج- حقوق المرتفقين

يتمتع المنتفعون ببعض الحقوق اتجاه الإدارة واتجاه الملتزم ومن أهم هذه الحقوق:

¹ مصطفى السيد دبوس، المرجع السابق، ص 49.

² محمد شوارق، المرجع السابق، ص 77.

³ مفتاح عطية مفتاح، التوازن المالي للعقد الإداري، رسالة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، (مصر)، 2014، ص 23.

كحق المنتفع في مطالبة الإدارة ما نحت الالتزام بالتدخل لإجبار الملتزم على الوفاء بشروط التعاقد، فإذا أخل بأي من قواعد عقد الالتزام بحق الجهة الإدارية أن تطالبه بالعدول عن إخلاله. حيث أنها صاحبة الحق الأصيل في تقديم الخدمة مباشرة للمواطنين، فإذا أخلت الإدارة وتقاعت عن هذا الواجب يحق للمنتفع مطالبتها بالتدخل.

كحق المنتفع في المساواة بالانتفاع بخدمات المرفق العام، فجميع الأفراد لهم الحق في الانتفاع بخدمات المرفق العام، ولهم الحق في المساواة في منفعة الخدمة العامة، مادامت جميع شروط الانتفاع والمساواة متوفرة ومتطابقة.

وفي الأخير يمكن القول بأن أسلوب الامتياز في إدارة المرافق والخدمات العمومية في الجزائر وخاصة على المستوى المحلي لم يلقى النجاح وهذا راجع لعدة أسباب فالرجوع إلى القطاع الخاص هو بحث عن التجربة والكفاءة والمهنية التي تفتقدها المرافق العمومية وعن رؤوس أموال إضافية لتمويل الاستثمارات والمشاريع التي تقف الجماعات المحلية عاجزة أمامها، وهي دوافع جعلت المشرع الجزائري يفتح بشكل واسع على طريقة التسيير المفوض للمرافق العمومية هذه الطريقة ظهرت بعد جملة الانتقادات التي وجهت للأساليب التقليدية في إدارة وتسيير المرافق العمومية والتي كما رأينا كانت تتسم بالتعقيد إضافة إلى انعدام الشفافية والمنافسة فيها الشيء الذي لا يستجيب بتاتا للتحديات الاقتصادية الحالية، وفي هذا السياق صدر لأول مرة في الجزائر قانون ينظم هذا النوع من التسيير وعرف بقانون الصفقات العمومية وتفويضات المرافق العامة لسنة 2015 والذي من خلاله يكون المشرع الجزائري قد وضع حدا للفراغ التشريعي الذي طال لسنوات كثيرة بخصوص هذا الأسلوب ليصدر بعده في سنة 2018 المرسوم التنفيذي رقم 18-199 والذي ينظم هذه الآلية على مستوى الجماعات المحلية.

المطلب الثاني: الطرق الحديثة في إدارة الخدمات العمومية "تفويضات المرفق العام"

إن تجربة التدخلات المباشرة للجماعات المحلية في تسيير المرافق العامة ورغم أهميتها خصوصا على المستوى الاجتماعي وكذا من حيث تكلفة الخدمات فإن مردوديتها اتسمت بالضعف ومحدودية الجودة لذلك جاء التفويض كأداة حديثة لتسيير المرافق العمومية هذا الأسلوب الجديد في إدارة المرافق العامة جاء نتيجة للتحويلات التي عرفها

العالم ولا زال يعرفها والمتمثلة في عولمة الاقتصاد وتحرير التجارة العالمية من جهة، ويترجم كذلك تقليص تدخلات القطاع العام في إدارة الخدمات العمومية.

يحظى تفويض المرفق العام اليوم بأهمية كبيرة على المستوى الدولي الذي أضحي يركز على توسيع دائرة مشاركة القطاع الخاص في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وهذا من خلال جعله شريكا حقيقيا في دراسة وإنجاز وتقييم المشاريع والبرامج الحيوية التي تتوخى التنمية باعتبارها غاية لا يمكن أن يتحمل عبئها طرف وحيد، بل تتطلب تظافر جهود كل المعنيين اللذين سيستفيدون في ذات الوقت من ثمارها.

الفرع الأول: الإطار المفاهيمي لتفويض المرفق العام

بالرغم من أن فكرة تفويضات المرفق العام ليست حديثة العهد إلا أن الفقهاء والمجتهدين مازال في طور بلورة هذا المفهوم وتحديد الأسس التي يقوم عليها، وعلى هذا الأساس سوف نتطرق لتعريف تقنية تفويض المرفق العام وكذا للشروط التي يقوم عليها هذا الأسلوب.

أولاً: تعريف تقنية التفويض للمرفق العام

هناك العديد من المحاولات التي تعرضت لتعريف تقنية تفويض المرفق العام حيث اهتم الفقه بهذا الأسلوب وقدم جملة من التعاريف كما حاول المشرع الاستقرار على تعريف جامع للتفويض.

أ- **التعريف الفقهي:** لقد عرف الأستاذ M.Marcou تفويض المرفق العام على أنه عقد تعهد من خلاله الجماعة العامة للغير بتنفيذ مرفق عام، هي قيمة عليه، بطريقة تؤدي لإنشاء علاقات عقدية من قبل المفوض له مع المنتفعين، مهما كان شكل العائدات¹.

أما الأستاذ G.Drou فقد عرفه كما يلي: "عقد مبرم بين شخص عام وشخص خاص، ويقوم على الاعتبار الشخصي بغية تنفيذ مرفق عام، وهو بالتالي يأخذ عدة أشكال هي صنع الاجتهاد الامتياز، الالتزام، الإدارة غير المباشرة، إدارة المرفق العام².

¹ نادية ضريفي، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية حالة عقود الامتياز، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الجزائر 1، يوسف بن خدة، 2011-2012، ص 92.

² وليد حيدر جاير، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة دراسة مقارنة، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009، ص 58.

كما عرفه الأستاذ **Stéphane Braconnir** بأنه: "عقد يفوض بموجبه شخص معنوي خاضع للقانون العام يسمى المفوض تسيير مرفق عام لمدة محددة، لفائدة شخص معنوي يخضع للقانون الخاص يسمى المفوض له، يخول له حق تحصيل تعريفه من المرتفقين أو تحقيق أرباح من التفويض المذكور أو بهما معا"¹.

أما على مستوى الفقه العربي فقد تعددت التعاريف التي قيلت بصدد تفويض المرفق العام، حيث ذهب الدكتور وليد جابر حيدر في تعريفه لتفويض المرفق على أنه "كل عمل قانوني مرسوم أو عقد إداري تعهد بموجبه جماعة عامة، ضمن اختصاصها ومسؤوليتها لشخص آخر إدارة واستثمار مرفق عام بصورة كلية أو جزئية مع أو بدون بناء منشآت عامة ولمدة محددة وتحت رقابتها وذلك مقابل عائدات يتقاضاها وفق النتائج المالية للاستثمار والقواعد التي ترعى التفويض"².

في حين ذهب الدكتور مروان محب الدين القطب في تعريفه لتفويض المرفق العام على أنه التصرف الذي تعهد به الدولة أو أحد أشخاص القانون العام إدارة واستغلال مرفق عام إلى شخص طبيعي أو معنوي غالباً ما يكون من أشخاص القانون الخاص³.

ب- **التعريف التشريعي:** إن التعاريف التي قدمها الفقه، لم تحدد المعالم التقنية للتفويض سواءً من حيث المضمون أو من حيث إزالة الجدل الذي أحاط بهذه الأسلوب مما دفع بالمشرع الفرنسي مدعوماً بآراء واجتهادات مجلس الدولة الفرنسي إلى وضع حد لتلك التجاذبات حول تعريف تفويض المرفق العام والتي امتدت لسنين عدة حيث أورد المشرع الفرنسي من خلال المادة 03 من القانون رقم 2001/68 الصادر في 2001/12/11 المسمى بقانون ميرساف والمتعلق بالإجراءات المستعجلة بالإصلاحات ذات الطابع الاقتصادي والمالي على أنه "عقد يعهد من خلاله شخص معنوي عام للغير (المفوض له) وسواء كان عاماً أو خاصاً تحقيق مرفق عام هو مسؤول بحيث تكون العائدات متصلة

¹ Stéphane Braconnier, **Droit des services publics**, presse universitaire de France, Paris, 2004, p413.

² وليد حيدر جابر، التفويض في الإدارة واستثمار المرافق العامة دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 65.

³ مروان محي الدين قطب، طرق خصخصة المرافق العامة دراسة مقارنة، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت (لبنان)، 2005، ص 07.

بصورة جوهرية بنتائج استثمار المرفق المفوض له قد يكون مكافئاً لبناء منشآت أو باكتساب أموال لازمة للمرفق"¹.

وقد انتقد العديد من الفقهاء التعريف الذي جاء به المشرع الفرنسي لتفويض المرفق العام على أساس أنه من الخطأ وضع تعريف قانوني لمفهوم مرناً ومطاطاً لأن في ذلك تقييداً لدور الاجتهاد في ابتكار قواعد جديدة في حقل هذه التقنية فهم يرون أن غياب تعريف لها أفضل من تعريفها بشكل ناقص².

أما بالنسبة للمشرع الجزائري فقد تطرق المرسوم الرئاسي رقم 247/15³ والذي يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام من خلال نص المادة 207 منه إلى تعريف تفويض المرفق العام حيث نصت على أنه "يمكن للشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المسؤول عن مرفق عام أن يقوم بتفويض تسيير إلى المفوض له وذلك ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف ويتم التكفل بأجر المفوض له بصفة أساسية من استغلال المرفق العام.

وتقوم السلطة المفوضة التي تتصرف لحساب الشخص المعنوي الخاضع للقانون العام بتفويض تسيير المرفق العام بموجب اتفاقية وبهذه الصفة يمكن السلطة المفوضة أن تعهد إلى المفوض له إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لسير عمل المرفق العام كما عرفته المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 18-199⁴ بقولها "يقصد بتفويض المرفق العام في مفهوم هذا المرسوم تحويل بعض المهام غير السيادية التابعة للسلطات العمومية لمدة محددة إلى المفوض له المذكور في المادة 4 أدناه بهدف الصالح العام".

أضافت المادة الرابعة من نفس المرسوم بأنه "يمكن الجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها، والمسؤولة عن مرفق عام التي تدعى في صلب

¹ صباح حمايتي، الآليات القانونية لترقية الخدمة العمومية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق تخصص تنظيم سياسي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2019-2020، ص102.

² صباح حمايتي، المرجع السابق، ص 103.

³ المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، المصدر السابق.

⁴ المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويض المرافق العامة، المصدر السابق.

النص (السلطة المفوضة) أن تفوض تسيير مرفق عام إلى شخص معنوي عام أو خاص، خاضع للقانون الجزائي يدعى في صلب النص المفوض له، بموجب اتفاقية تفويض".

كما يمكن القول أن هذه التقنية قد تمت الإشارة إليها سابقا قبل القانون رقم 247/15 المذكور أعلاه وهذا في القانون رقم 12/05 المتعلق بالمياه¹، حيث نصت المادة 101 منه على أنه: "...يمكن للدولة منح امتياز تسيير الخدمات العمومية للمياه لأشخاص خاضعين للقانون العام على أساس دفتر الشروط ونظام الخدمة يصادق عليها عن طريق التنظيم، كما يمكن تفويض كل جزء من تسيير هذه الخدمات لأشخاص معنويين خاضعين للقانون العام والخاص بموجب اتفاقية"، إضافة إلى تخصيص قسم خاص من المادة 104 إلى المادة 110 من هذا القانون تحت عنوان "تفويض الخدمة العمومية".

وبالرجوع إلى قانون البلدية رقم 10-11 الذي تم النص فيه صراحة على أسلوب تفويض المرفق العام مع إبقائه على الأساليب التقليدية المتمثلة في الاستغلال المباشر والمؤسسة العمومية وأسلوب الامتياز، وذلك عند استعماله عبارة تفويض المصالح العمومية بموجب المادة 156² منه إلا المشرع لم يفصل في مفهوم التفويض وتركه لمجال التنظيم من خلال المرسوم التنفيذي رقم 18-199، ولكن التساؤل الذي يطرح هو هل هذا الأسلوب مخول للبلدية فقط دون الولاية، لأن المتصفح لقانون الولاية رقم 12-07 لا يجد مصطلح التفويض في المواد التي نصت على طرق تسيير المصالح الولائية؟

تجدر الإشارة أن دولة المغرب مقارنة مع الجزائر كانت سابقة في استعمال صيغ التسيير المفوض وذلك تحت مسمى التدبير المفوض وقد دخل حيز التطبيق هذا الأسلوب ابتداء من سنة 1997 كتطبيق وممارسة، وتم الاعتراف به من طرف المشرع المغربي صراحة بإصداره للقانون رقم 54/05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة الصادر في 14 فيفري 2006.

¹ قانون رقم 05-12 المؤرخ في 4 أوت 2005 يتعلق بالمياه، ج.ر.ج.ج، عدد 60، بتاريخ 04 سبتمبر 2005 معدل ومتمم بموجب قانون رقم 08-03 مؤرخ في 23 جانفي 2008، ج.ر.ج.ج، عدد 04، بتاريخ 27 جانفي 2008، معدل ومتمم بموجب الأمر رقم 09-02 مؤرخ في 22 جويلية 2009، عدد 44، بتاريخ 22 جويلية 2009.

² أنظر: المادة 156 من القانون رقم 10-11، المصدر السابق.

وحسب المادة 2 من الظهير الشريف رقم 1.6005 الصادر في 15 محرم 1427¹ المتعلق بتنفيذ القانون رقم 54/05 فقد عرف التدبير المفوض كما يلي: "يعتبر التدبير المفوض عقد يفوض بموجبه شخص معنوي خاضع للقانون العام يسمى المفوض لمدة محددة تدبير مرفق عام يتولى مسؤوليته إلى شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص يسمى المفوض إليه، يخول إليه حق تحصيل أجره من المرتفقين أو تحقيق أرباح من التدبير المذكور أو هما معا".

من خلال هذه التعاريف التي أعطيت للتفويض كآلية مستحدثة للتسيير المرافق العامة يتضح لنا أن هناك مجموعة والمرتكزات القانونية ما إن توفرت نكون أما عقد تفويض مرفق عام، بمعنى أن هذه المرتكزات تعتبر معيارا لتحديد ما إن كانت العقود التي تبرمها الإدارة عقود تفويض أم عقود إدارية أخرى وهذا من أجل معرفة النظام القانوني الواجب التطبيق وكذا الجهة القضائية المخول لها الفصل في نزاعات هذه العقود.

ثانيا: المرتكزات القانونية لتقنية تفويض المرفق العام

لا يتحقق تفويض المرفق العام إلا بتوفر ثلاث أسس ويتعلق الأساس الأول بموضوع التفويض إذ يجب أن ينص التفويض على مرفق عام، أما الثاني فيجب أن يتم التفويض من خلال علاقة تعاقدية بين جهة عامة صاحبة التفويض وبين المفوض له أما الأساس الثالث فيجب أن يرتبط المقابل المالي للمفوض له باستغلاله للمرفق وما يجنيه من أتاوي من المرتفقين².

أ- وجود مرفق عام يكون قابل للتفويض

يجب أن يكون النشاط الذي يتم تفويضه مرفقا عاما، لكن السؤال الذي يطرح نفسه في هذه النقطة هل جميع المرافق قابلة للتفويض، علما أن في تقسيمات المرافق العامة حسب نظرية المرفق العام تضم نوعين أو قسمين ، مرافق اقتصادية ومرافق إدارية،

¹ الظهير الشريف رقم 15.06.1 الصادر في 14 فيفري 2006، ج.ر.م، عدد 5404، بتاريخ 16 مارس 2006، والذي نص في مادته الأولى، يطبق هذا القانون على عقود التدبير المفوض للمرافق والمنشآت العمومية المبرمة من قبل الجماعات المحلية أو الهيئات أو المؤسسات العامة.

² حسام الدين بركيبة، (تفويض المرفق العام مفهوم جديد ومنتقل في إدارة المرافق العامة)، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، المجلد 12، العدد 1، فيفري 2016، ص529.

أما أن التفويض محصور بنوع معين من المرافق العامة، هذا النوع من الأسئلة لم يكن يطرح في ظل التنظيم القطاعي لعقود الامتياز، فالمشرع كان يكرس قاعدة أنه لا امتياز للمرفق العام إلا إذا نص القانون على ذلك، أما حالياً فكل المرافق العمومية قابلة للتفويض إلا إذا منع نص قانوني ذلك وهذا تجسيد للفكر الليبرالي في تسيير المرافق العامة¹ سواء في الجزائر أو في فرنسا لا توجد قائمة تحدد المرافق القابلة للتفويض، فمهما كانت طبيعة المرفق العام إداري أو صناعي فهو قابل للتفويض، لكن المشرع الجزائري وضع في تعريف المرفق العام شرط واقف وهو عدم وجود نص قانوني يمنع ذلك أي أن المنع يكون وفق نص قانوني صريح.

لكن هناك من يرى أن هذا التطبيق يبقى نسبياً، إذ تبقى المرافق العامة الصناعية والتجارية الميدان الأفضل لتقنية التفويض، أما بالنسبة للمرافق العامة الإدارية فقد تضاربت الآراء حول إمكانية تفويضها بسبب عدم استهدافها الربح الذي يمثل المعيار والدافع الأساسي لاستدراج القطاع الخاص.

وتأكيداً لذلك، أقر مجلس الدولة الفرنسي رأياً صادر بتاريخ 07 أكتوبر 1986، أكد فيه أن "الطابع الإداري للمرفق العام لا يمنع الجماعة المحلية من توكيل تنفيذه لأشخاص إلا المرافق العامة بسبب طبيعتها أو إرادة المشرع بأن تسيير بطريقة مباشرة من طرف الجماعة المحلية²."

"Le caractère Administratif d'un service public n'interdit pas la collectivité territoriale compétence d'un confier l'exécution à des personnes privées sous réserve toutefois que le service ne soit pas au nombre de ceux qui par leur nature ou par la volonté de législateur ne peuvent être assurés que par la collectivité territoriale elle-même"³

ونحن بدورنا نرى أن تقنية التفويض المنتهجة في إدارة المرافق العامة هي بمثابة تكريس لمبدأ التشاركية في التسيير التي من خلالها يمكن أن نصل لأفضل النتائج وكذا

¹ حسام الدين بركيبة، المرجع السابق، ص 529.

² العيد الراعي، (تفويض المرفق العام، مفهومه أسسه، أشكاله في ظل المرسوم التنفيذي 18-199)، مجلة الواحات للبحوث والدراسات القانونية، المجلد 13، العدد 2، سبتمبر 2020، جامعة غرداية، ص 426.

³ L'avis de conseil d'état français du 07 octobre 1986, voir: le site web www.senat.fr le 17/03/2021. A 23.00

إلى خدمات عمومية بمردودية وجودة أكثر وأفضل إلا أنه توجد بعض المرافق التي لا يجوز تطبيق هذه التقنية عليها، لارتباطها بسيادة الدولة، مثل مرفق العدالة، الدفاع، الشرطة، التعليم، الصحة... الخ أو لارتباطها بامتيازات السلطة كسلطة الضبط والانتخابات والحالة المدنية، أو ارتباطهما باحتكار الدولة لتسييرها واستغلالها مثل مرفق توزيع الغاز والكهرباء.

ب- وجود علاقة تعاقدية

لصحة عقد التفويض اشترط القانون وجود طرفين فالطرف الأول متمثل في شخص من أشخاص القانون العام وهو ما يسمى بالسلطة المفوضة أو ما نحت التفويض، وينبغي أن يكون من أشخاص القانون العام (الدولة والولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها) أما الطرف الثاني متمثل في شخص يسمى المفوض له أو صاحب التفويض، فيمكن أن يكون شخص طبيعي أو معنوي عام أو خاص فالعلاقة التي تقوم بين السلطة المفوضة والمفوض له هي علاقة تعاقدية وبالتالي خضوع طرفي العقد إلى البنود والأحكام المدرجة في العقد¹ وقد أشار المرسوم التنفيذي رقم 199/18 لاسيما المادة 4 منه على أن يكون التفويض بموجب اتفاقية التفويض، والتي تشكل بدورها عقد إداري بمقتضى المادة 06 من ذات المرسوم، كون أحد أطرافها شخصا عاما وموضوعها ينصب على تنفيذ مرفق عام وتتضمن هذه الاتفاقية شروط استثنائية مثل حق السلطة المفوضة إنهاء العقد بإرادتها المنفردة².

ج- استغلال المرفق العام وارتباطه بالمقابل المالي

لا يكفي لقيام تفويض المرفق العام توفر الأسس السابقة بل لا بد أن يكون موضوع العقد استغلال مرفق عام، وأن يرتبط هذا الاستغلال بمقابل مالي يحصل عليه المفوض له من قبل المرتفقين نظير استغلاله لهذا المرفق وتقديمه للخدمات وهذا ما يستشفه من نص المادة 207 من المرسوم الرئاسي 247/15³ فالنسبة لاستغلال المرفق العام هو أن يقوم

¹ العيد الراعي، المرجع السابق، ص 426.

² تنص المادة 06 من المرسوم 199-18 المصدر السابق على أنه: "اتفاقية تفويض المرفق العام عقد إداري يبرم طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما وأحكام هذا المرسوم".

³ أنظر: المادة 207 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المصدر السابق.

صاحب التفويض بتشغيل المرفق واستغلاله، ويقتضي عليه أن يتحمل مخاطر التشغيل، وإذا اقتصر دور صاحب التفويض على إدارة المرفق دون تحمل المخاطر فلا نكون بصدد عقد تفويض¹ وبهذه الصفة فإن صاحب التفويض يستعمل سلطته الكاملة في تسيير المرفق² ومن السلطات التي يملكها هي:

- يملك نوعا من الاستقلالية بالرغم من احتفاظ الإدارة المفوضة لسلطة تنظيم المرفق.
- وجود علاقة مباشرة بين المرتفقين والمستعمل وتظهر لنا هذه العلاقة خاصة في حق المساواة في الانتفاع بالخدمات العمومية للمرتفقين، وواجب المستعمل للمرفق في توفيرها نظير حصوله على المقابل المالي والمتمثل في الأتاوى المدفوعة من قبل المرتفقين.
- للمفوض علاقة مباشرة مع الموردين والمقاولين.
- يضمن المفوض له السير العادي للمرفق ويتحمل كل المخاطر والأرباح (مالية وتقنية).
- توفير الوسائل والمنشآت الضرورية لتسيير المرفق والقيام بكل الأعمال الضرورية لذلك.

أما بالنسبة للمقابل المالي الذي يتحصل عليه المفوض له مقابل نتائج استغلال المرفق، يجب أن يعكس مسؤولية المفوض له في تحمل مخاطر الاستغلال التي تنتج عن تسييره للمرفق العام وعلى حساب نفقته، وهذا لا يعني أن مصادر المقابل المالي تتم جبايته من المستفيدين من خدمات المرفق محل التفويض فقط، بل يمكن أن توجد مصادر تمويل أخرى تعكس الارتباط بنتائج الاستغلال وإن كان جزء من المقابل المالي يدفع من قبل الشخص العام، أو كان هذا الأخير يساهم في دعم المرفق³.

¹ حسام الدين بركيبيبة، المرجع السابق، ص 531.

² نادية ظريفي، تسيير المرافق العام والتحوليات الجديدة، المرجع السابق، ص ص 130-132.

³ العيد الراعي، المرجع السابق، ص 428.

الفرع الثاني: أشكال تفويض المرفق العام

يتخذ أسلوب تفويض المرفق العام عدة صور فحسب نص المادة 210 من المرسوم الرئاسي 1247/15¹ فإن أشكال التفويض تختلف حسب مستوى التفويض، والخطر الذي يتحمله المفوض له ورقابة السلطة المفوضة وقد عدت ذات المادة أشكال التفويض على سبيل المثال كما يلي: الامتياز أو الايجار أو الوكالة المحفزة أو التسيير.

وأشارت المادة 49 من المرسوم التنفيذي 199/18² إلى معيار آخر يمكن أن يتحدد على أساسه شكل تفويض المرفق العام، ألا وهو مستوى الخطر الذي يتحمله المفوض له، و مستوى رقابة السلطة المفوضة أو مدى تعقيد المرفق العام أما المادة 52³ من ذات المرسوم فقد حددت لنا أشكال وصور تفويض المرفق العام وهو نفس التعداد الذي أشارت إليه المادة 210 من المرسوم الرئاسي 247/15.

أ- **تفويض المرفق العام في شكل امتياز:** لقد تم التطرق إلى عقد الامتياز من ناحية تعريفه وطبيعته في المطلب الأول من هذا المبحث والمتضمن الطرق التقليدية في تسيير المرافق العامة ولهذا سنركز على ما جاء به المشرع في المرسوم التنفيذي 199/18 حيث عرفته المادة 53⁴ من ذات المرسوم بقولها "تعهد السلطة المفوضة للمفوض له إما إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام واستغلاله وإما التعهد له فقط باستعمال المرفق العام"، كما حدد المشرع وفقا لأحكام المادة المذكورة أعلاه في فقرتها الثانية بأن مدة الامتياز لا تتجاوز المدة القصوى 30 سنة ويمكن تمديد المدة بموجب ملحق واحد بطلب من السلطة المفوضة على أساس تقرير معمل لإنجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في الاتفاقية شريطة ألا تتعدى مدة التمديد أربع (4) سنوات كحد أقصى.

فمن خلال هذا التعريف يلاحظ بأن عقد الامتياز قد شملته عدة تطورات مست جوانب متعددة منه.

¹ أنظر: المادة 210 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المصدر السابق.

² أنظر: المادة 49 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المصدر السابق.

³ أنظر: المادة 52 من المرسوم نفسه.

⁴ أنظر: المادة 153 من المرسوم نفسه.

– لم يعد عقد الامتياز قاصرا على أشخاص القانون الخاص، فقد أصبح من الممكن منح الامتياز لأشخاص القانون العام.

– إذا كانت المرافق العامة الاقتصادية هي التي تدار في الأصل عن طريق عقد الامتياز، قد ظهرت إمكانية إدارة المرافق العامة الإدارية أيضا عن طريق الامتياز.

– إمكانية اقتصار عقد الامتياز على استغلال المرفق دون إقامة المنشآت اللازمة لهذا الأخير.

– لقد أصبحت العائدات المالية لصاحب الامتياز غير مقتصرة على مجرد أتاوى يستوفيتها من المنتفعين بخدمات المرفق العام محل الامتياز بل أصبح هناك إمكانية للمفوض له الحصول على مساعدة مالية من طرف السلطة ما نحت الامتياز¹.

ب- تفويض المرفق العام في شكل إيجار: عرف المشرع الجزائري عقد إيجار المرفق العام بموجب المادة 54 من المرسوم التنفيذي 199/18² على أنه "الإيجار هو الشكل الذي تعهد من خلاله السلطة المفوضة له تسيير وصيانة المرفق العام، مقابل أتاوى سنوية يدفعها لها، ويتعرف المفوض له لحساب مع تحمل كل المخاطر وتحت رقابة جزئية من السلطة المفوضة.

وقد تعترض المفوض له مخاطر تجارية تتعلق بإيرادات الاستغلال وكذا مخاطر صناعية تتعلق بأعباء الاستغلال والنفقات المرتبطة بتسيير المرفق العام.

تمول السلطة المفوضة بنفسها إقامة المرفق العام ويتقاضى المفوض له أجرا من تحصيل الأتاوى من مستعملي المرفق العام.

تحدد مدة اتفاقية تفويض المرفق في شكل إيجار بخمس عشر (15) سنة كحد أقصى، ويمكن تمديد هذه المدة بموجب ملحق مرة واحدة بطلب من السلطة المفوضة على أساس تقرير معلل لإنجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في الاتفاقية شريطة ألا تتعدى مدة التمديد ثلاث (03) سنوات كحد أقصى".

¹ سهام سليمان، (تفويض المرفق العام ك تقنية جديدة في التشريع الجزائري)، مجلة الدراسات القانونية، جامعة المدية، المجلد 03، العدد 02، 2017، ص 14.

² المادة 54 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام، المصدر السابق.

من خلال هذا التعريف نستنتج أن لعقد إيجار المرافق العامة خصائص متمثلة فيما يلي¹:

- السلطة المفوض هي من تمول إنشاء وإنجاز المرفق العام، حيث تضع السلطة المفوض تحت تصرف المفوض له كل التجهيزات الضرورية المتعلقة بالمرفق العمومي التي أنجزته مسبقا وهو يتصرف لحسابه الخاص وعلى مسؤوليته ويعود له الاختصاص في استغلال وصيانة المرفق.

- يستغل المفوض له المرفق العام بمقابل أتاوى يقدمها للسلطة المفوضة سنويا، ويتقاضى المفوض له أجر من مستعملي المرفق العام.

- مدة عقد الإيجار وخلافا لعقد الامتياز فهي قصيرة نسبيا وتقدر كحد أقصى بـ 15 سنة ويمكن تمديدها كحد أقصى لأربع سنوات بموجب ملحق.

ج- تفويض المرفق العام في شكل الوكالة المحفزة: تم تعريف الوكالة المحفزة من خلال المرسوم التنفيذي 199/18 فحسب المادة 255² منه "الوكالة المحفزة هي الشكل الذي تعهد السلطة المفوضة من خلاله لمفوض له تسيير المرفق العام أو تسييره وصيانته.

وقد تعترض المفوض له مخاطر تجارية تتعلق بإيرادات الاستغلال، وكذا مخاطر صناعية تتعلق بأعباء الاستغلال والنفقات المرتبطة بتسيير المرفق العام.

يستغل المفوض له المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها المرفق العام وتحفظ بإدارته ورقابته الكلية.

ويدفع للمفوض له أجر مباشرة من السلطة المفوضة في شكل منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال تضاف إليها منحة الإنتاجية وعند الاقتضاء حصة الأرباح.

تحدد السلطة المفوضة بالاشتراك مع المفوض له التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام، ويحصل المفوض له التعريفات لصالح السلطة المفوض المعنية.

¹ صباح حمايتي، المرجع السابق، ص 110.

² أنظر: المادة 55 من المرسوم 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام، المصدر السابق.

أما بخصوص المدة الزمنية المقررة لهذا الأسلوب فهي عشر (10) سنوات كحد أقصى ويمكن تمديدها بموجب ملحق لمرة واحدة على أن لا يتعدى هذا التمديد سنتين (02) كحد أقصى.

ومما سبق يمكن أن نستنتج أن الوكالة المحفزة تتميز بجملة من الخصائص وهي:

- تتحمل جهة الإدارة نفقات إقامة المشروع وعند إبرام عقد الوكالة المحفزة مع المفوض له يقوم هذا الأخير بإدارة المرفق لحساب الجهة المفوضة (الإدارة) وليس لحسابه، أما في الجانب المالي فالشخص المفوض له بإدارة هذا المرفق يقوم بتحصيل أتاوى من المنتفعين من المرفق ويقوم بتحويلها إلى الشخص العام مانح التفويض "الإدارة".

- بخصوص المقابل المالي الذي يحصل عليه صاحب التفويض: حيث يكون المقابل المالي الذي يحصل عليه صاحب التفويض من جزء ثابت محدد مسبقا في العقد وجزء آخر غير ثابت يرتبط بنتائج استغلال المرفق العام هذا الجزء يعتبر بمثابة حافزا ماليا لصاحب التفويض بدفعه إلى تحسين وعقلنة طرق استغلال المرفق العام وتحسين مردوديته الإنتاجية.

د- تفويض المرفق العام في شكل عقد تسيير: بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي 199/18 وبالخصوص المادة 156¹ منه نجده يعرف هذه الآلية على أنها: "التسيير هو الشكل الذي تعهد السلطة المفوضة من خلاله للمفوض له تسيير المرفق العام أو تسييره وصيانته بدون أي خطر يتحمله المفوض له.

أما عن المقابل المالي للمفوض له فهو عبارة عن أجر يتقاضاه المسير مباشرة من السلطة المفوضة في شكل منحة تحدد على ضوء نسبة مئوية من رقم الأعمال تضاف إليه منحة الإنتاجية، أما عن الرسوم التي تدفع نظير الخدمات المقدمة من قبل المرتفق فهي تحدد مسبقا في دفتر الشروط من طرف السلطة المفوضة وفي حالة العجز تعوض السلطة المفوضة المسير بأجر جزائي ويحصل المفوض له التعريفات أو الرسوم لحساب السلطة المفوضة المعنية.

¹ أنظر: المادة 56 من المرسوم التنفيذي 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام، المصدر السابق.

- كما لا يمكن أن تتجاوز مدة اتفاقية تفويض المرفق العام في شكل تسيير خمس (05) سنوات.

ونحن بدورنا نرى بأن عقد الوكالة المحفزة وعقد الإيجار كشكلين لتفويض المرفق العام يتفقان في كثير من الخصائص خاصة فيما يتعلق بالجهة صاحبة التفويض فهي التي تتحمل نفقات إنشاء المرفق العام وتحفظ بإرادته ورقابته كلياً، على أن يقوم الشخص المفوض له بتسيير المرفق العام وصيانته، ويتحصل على المقابل المالي بنسب مئوية محددة من رقم الأعمال مضاف إليها المنحة الإنتاجية كحافز إلا أن عقد التسيير يختلف عن عقد الوكالة المحفزة من حيث التعويض المالي ففي عقد التسيير تعوض السلطة المفوضة المفوض له أجر جزافي عكس الوكالة المحفزة التي يتحمل فيها المفوض له جميع المخاطر أما بخصوص التعريفات أو الرسوم التي يدفعها المرتفقين ففي عقد التسيير يكون النص عليها في دفتر الشروط وبإرادة منفردة من الجهة المفوضة للمرفق بينما في عقد الوكالة المحفزة فيكون ذلك باشتراط إرادة طرفي العقد.

إن طريقة التفويض في صورها الأربعة ومن خلال ما تم التطرق إليه خاصة

لطبيعتها القانونية يمكننا القول بأنها تظهر لنا في كثير من الأحيان بمثابة صورة تقليدية في إدارة المرافق العامة فعقد الإيجار والوكالة المحفزة والتسيير هي بمثابة تسيير مباشر للمرافق العامة.

خلاصة الباب الأول

من خلال هذا الباب قمنا بالتعرف على الطبيعة القانونية والتنظيمية للجماعات المحلية وكذا مكانة هذا التنظيم في التشريع الجزائري وتوصلنا إلى أن هذه الهيئات المحلية تعمل ضمن إطار محلي يرتكز على قواعد اللامركزية الإدارية التي أصبحت أسلوباً منتهجاً في تسيير هذه الوحدات المحلية، وبالرجوع إلى الجماعات المحلية في الجزائر البلدية والولاية نجد أن المشرع قد حولها جملة من الاختصاصات المهمة خاصة تلك التي تظهر في شكل خدمات عمومية والتي تمس مجالات اقتصادية، ثقافية، اجتماعية وإدارية، وقصد إدارة وتسيير هذه الخدمات فالجماعات المحلية تلجأ إلى إنشاء مرافق عامة، فهذه المرافق هي الجهة المخولة بتقديم تلك الخدمات، أما عن طريقة تسييرها فالمشرع منح للجماعات المحلية الحرية في اختيار الطريقة المناسبة وتتجسد لنا هذه الطرق في الطرق التقليدية والتمثلة في الاستغلال المباشر، المؤسسة العمومية، عقد الامتياز.

كما يمكن للجماعات المحلية أن تدير تلك الخدمات بواسطة طرق حديثة تشاركية وهي ما يعرف بتفويضات المرفق العام.

الباب الثاني
سبل ترشيد مالية الجماعات المحلية
واصلاح الخدمة العمومية

الباب الثاني: سبل ترشيد مالية الجماعات المحلية وإصلاح الخدمة العمومية

يتوقف نجاح الهيئات المحلية في أداء رسالتها في مجال الاختصاصات المنوطة بها على حجم مواردها المالية، فكلما كبر حجم هذه الموارد، وتتنوعت كلما استطاعت هذه الوحدات من ممارسة اختصاصاتها خاصة منها الخدماتية على الوجه الأكمل، معتمدة في ذلك على إمكانياتها الذاتية الشيء الذي يضمن لها الاستقلال في تسيير شؤونها المحلية، وعلى العكس من ذلك فإن محدودية الموارد المحلية تغل يد هذه الهيئات اللامركزية عن التصرف بكل حرية، نظر لأنها تضطر للجوء إلى السلطات المركزية للحصول على إعانات مالية أو اللجوء إلى الاقتراض من المؤسسات المتخصصة وهذا من شأنه أن يؤثر على استقلالية القرار المحلي، فهي بقدر ما تتوفر عليه من موارد مالية ذاتية تتحكم في توظيفها واستثمارها بقدر ما تكون طليقة وحررة في ممارسة أنشطتها واختصاصاتها

ولا شك أن الاستقلال المالي يحدد الاستقلال الإداري، بحيث بدون موارد مالية محلية كافية يصبح الاستقلال المحلي مبدأ بدون معنى.

غير أن ما يمكن ملاحظته هو أن الموارد الذاتية للجماعات المحلية ضعيفة لا تكفي في أغلب الأحيان لتغطية نفقات التسيير بل دائما ما نقف على عجز في ميزانيات بعض إن لم نقل أغلب الوحدات المحلية الشيء الذي يدفعنا للبحث عن آليات ومصادر تمويلية آخر قصد تمكين هذه الوحدات من الوفاء بمتطلباتها اتجاه الساكنة المحلية وعلى ذلك فقد أثرنا تقسيم هذا الباب إلى فصلين:

الفصل الأول: مالية الجماعات المحلية في التشريع الجزائري**الفصل الثاني: ميزانية الجماعات المحلية بين واقع العجز وآفاق الإصلاح.**

الفصل الأول/
مالية الجماعات المحلية
في التشريع الجزائري

الفصل الأول: مالية الجماعات المحلية في التشريع الجزائري

تحتاج الهيئات المحلية في مختلف الأنظمة القانونية للقيام بوظائفها واختصاصاتها المتعددة والتي تتولاها في شتى الميادين إلى موارد مالية سواء ذاتية أو خارجية تضمن لها النجاح في تحقيق التنمية المحلية وتلبية احتياجات الساكنة المحلية ، هذه الموارد تجد التجسيد القانوني والفعلي لها في وثيقة مالية تدعى الميزانية المحلية والتي تعتبر من الناحية القانونية الإطار المرجعي لمالية الجماعات المحلية إذ من خلالها يمكن معرفة الوضعية المالية للجماعة المحلية سواء من حيث تحصيل الإيرادات أو إنفاق النفقات، كما تخضع الميزانية المحلية إلى رقابة من جهات مختلفة تختلف أدوارها وكذا أزمدة تداخلاتها وعلى هذا الأساس سنعالج في هذا الفصل المعنون بمالية الجماعات المحلية في التشريع الجزائري من خلال المبحثين التاليين:

المبحث الأول: النظام القانوني للتمويل المحلي (الإعداد، التنفيذ، الرقابة)

المبحث الثاني: مصادر تمويل ميزانية الجماعات المحلية

المبحث الأول: النظام القانوني للتمويل المحلي

لا شك أن الاعتراف للوحدات المحلية بالشخصية المعنوية لا يكفي للحديث عن وجود لامركزية، حقيقية قادرة على الاستجابة لمتطلبات السكان المحليين، ولكن اللامركزية الفعلية تتحقق بتوفر الجماعات المحلية على ذمة مالية مستقلة والتي تتجسد في وثيقة الميزانية والتي تستطيع الجماعات المحلية من خلالها التدخل في تفعيل المشاريع التنموية والوفاء بمتطلبات الساكنة المحلية، فأن تكون مستقل يعني أن تستقل بموارد مالية وميزانية خاصة سواء من حيث الإعداد أو التنفيذ وفي إطار مرجعي قوامه الرقابة الممارسة من قبل السلطات المختصة.

المطلب الأول: تعريف الميزانية المحلية وخصائصها

تكتسي دراسة الميزانية المحلية أهمية خاصة بالنسبة لحياة الجماعات المحلية لما لها من دور في تحقيق التنمية المحلية في كل مجالاتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمالية وذلك من خلال تقدير النفقات الضرورية لإشباع الحاجات المحلية الضرورية والإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات وذلك في حدود فترة زمنية مقبلة هي في العادة سنة واحدة.

الفرع الأول: تعريف الميزانية المحلية

لقد استمدت ميزانية الجماعات المحلية تعريفها من تعريف الميزانية العامة للدولة، حيث أعطيت لهذه الأخيرة عدة تعاريف نذكر منها:

- ميزانية الدولة هي الغلاف المالي المخصص لمالية الدولة وهي بمثابة خطة مالية تجمع بين النفقات والإيرادات التي تتوقعها الحكومة وتعتمدها السلطة التشريعية، وتوجيهها إلى القنوات التي تتحقق من خلالها أهداف السياسة المالية خلال مدة معينة هي سنة عادة، وهي وثيقة تتضمن تقرير معتمد ومفصل للنفقات العامة خلال فترة معينة (سنة ميلادية واحدة)¹.

¹ رضا خلاصي، شذرات المالية العامة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، (الجزائر)، 2016، ص116.

- هي وثيقة تشريعية سنوية، تقرر الموارد والنفقات النهائية للدولة وترخص بها من أجل تسيير المرافق العمومية ونفقات التجهيز العمومي برأسمال¹.
 - كما عرفها قانون المالية لسنة 1984 في المادة السادسة منه بـ "تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول به"².
 - وثيقة تقرر نفقات الدولة وإيراداتها خلال سنة مدنية³.
- والملاحظ أن ميزانية الجماعات المحلية لم تبتعد عن التعريف التقليدي الذي اتسمت به الميزانية العامة للدولة.
- وقد عرفها شريف رحمانى على أنها : "خطة مالية أساسية تعبر عن الاختيارات المختلفة للجهاز التنفيذي البلدي حيث تظهر صورة التقرير التفصيلي والشامل لنفقات البلدية وإيراداتها عن فترة زمنية مالية مقبلة عادة ما تكون سنة"⁴.
- ولقد جاء تعريف ميزانية الجماعات المحلية في كل من قانوني البلدية رقم 11-10 والولاية رقم 12-07 على النحو التالي فبالنسبة لميزانية البلدية عرفت على أنها "جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار"⁵.
- أما ميزانية الولاية فهي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية وكما هي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار"⁶.

فمن خلال هذه التعاريف التي أعطيت للميزانية المحلية يمكن القول بأنها بمثابة وثيقة يمكن من خلالها إقامة توقع وتقدير قبلي بشأن نفقات وإيرادات الجماعات المحلية

¹ جمال لعامرة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر، (القاهرة)، 2004، ص34.

² أنظر: المادة 6 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 جويلية سنة 1984، يتعلق بقوانين المالية.

³ Jean langatte, Paseal vanhove, Christophe viprey, *économie Général*, 3^e édition paris, Dunod 2002. P90.

⁴ Cherif rahmani, *Les finance des communes algériennes*, casbah édition. Alger, (Algérie) 2002, P16.

⁵ أنظر: المادة 176 من قانون البلدية 11-10 المصدر السابق

⁶ أنظر: المادة 157 من قانون الولاية 12-07، المصدر السابق.

خلال السنة التي تأتي بعد اعتمادها وهي أيضا بمثابة إذنٍ للأمر بالصرف بأن يقوم خلال نفس هذه السنة باتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة التي يقتضيها استخلاص الموارد والوفاء بالنفقات المحلية وذلك داخل حدود الإطار الزمني لهذا التوقع وهو اثنا عشر شهر تبتدئ من 1 جانفي وتنتهي في 31 ديسمبر بشرط أن يكون التصويت عليها من قبل المجالس المحلية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها¹.

الفرع الثاني: خصائص الميزانية المحلية

إذا كانت الميزانية المحلية تحيل في مفهومها على أنها الوثيقة التي يقرر ويؤذن بموجبها لكل سنة مالية، مجموع موارد وتكاليف إحدى الجماعات المحلية، فإنها تتميز وفقا لذلك بمجموعة من الخصائص تتمثل في كونها وثيقة إدارية، تقديرية، سنوية تقوم على ترخيص من السلطات المختصة.

1- عملية تقديرية

تعتبر الميزانية المحلية عملية تقديرية وذلك من خلال وضع جدول تقدر فيه الإيرادات والنفقات السنوية التي ستطبق على مرحلة مستقبلية، فهذا العمل التقديري يحدد النفقات المتوقعة بالتفصيل وكذلك الإيرادات التي يمكن تحصيلها لتغطية هذه النفقات خلال سنة مالية كاملة² وهذا بالاعتماد على نتائج السنة المالية السابقة لأن نتائج السنة الجارية غير معروفة بعد.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن تقديرات الإيرادات لا يمكن التحكم فيها بالتمام بسبب ارتباطها بأطراف وعوامل خارجية، وبالتالي قد يتم تحصيل ما قدر في الميزانية أما فيما يخص النفقات فهي تتعلق أساسا بتصرفات الأمرين بالصرف، وبالتالي لا يمكن بأي حال من الأحوال تجاوز التقديرات بعد اعتمادها إلا برخصة من الوزارة الوصية وذلك عن

¹ أنظر: المادة 181 من قانون البلدية 10-11، المصدر السابق.

² كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، مكتبة الرشاد للنشر والتوزيع، سطات (المغرب)، 2017، ص164.

طريق المساعدات أو الحصول على قروض، إلا أنه يمكن انفاق مبالغ مما هو أقل ومقدر أو حتى إلغاء البعض منها¹.

2- عملية ترخيص

ترتبط الميزانية المحلية في هذا المستوى بأمر أو بترخيص أي أنه بمجرد المصادقة على الميزانية من قبل جهة الوصاية يتم صرف النفقات وتحصيل الإيرادات، وهذا ما يمكن الجماعات المحلية من تسيير مصالحها خاصة منها الخدماتية والتنمية وكذا تسيير ممتلكاتها، وهذا دون تجاوز التقديرات الموجودة في جدول الميزانية وبالتالي فهي وثيقة تهدف إلى الترخيص بتحصيل الإيرادات وتسديد النفقات².

3- عملية إدارية

تشكل الميزانية المحلية عملية إدارية باعتبارها أمر متعلق بالإدارة والسير الحسن للمصالح الإدارية التابعة للجماعات المحلية، وبالتالي هي بمثابة خطة العمل التي يتم بمقتضاها توزيع المسؤوليات المتعلقة باتخاذ القرارات التي تتطلبها عملية التنفيذ على مختلف الأجهزة الإدارية والتنفيذية، بما يضمن سلامة التنفيذ وتحت إشراف سلطة المجلس المنتخب كمثل للشعب بالإضافة إلى الجهات الرقابية الأخرى، حتى يتم ضمان عدم تجاوز الهيئة التنفيذية للاعتمادات أو الإيرادات المقررة³ كما تعتبر الميزانية بمثابة المرجع الذي تأخذ منه معلومات حول نشاطات الجماعات المحلية في الميدان الإداري والمالي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي، فبدون هذه المعلومات لا تستطيع الجماعات المحلية الوصول إلى وضعيتها الحقيقية.

¹ علي خليل، سليمان اللوزي، المالية العامة، دار وائل للنشر، عمان، (الأردن)، 2001، ص301.

² كريم لحرش، المرجع السابق، ص165

³ ياقوت قديد، واقع الاستقلالية المالية للجماعات المحلية (دراسة مقارنة)، أطروحة لنيل الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد (تلمسان)، 2017-2018، ص212.

4- عمل منظم

تخضع الميزانية المحلية للقوانين التنظيمية التي تحكم هذه الوحدات وكذا النصوص المكملة لها، وتخضع دوريتها وتقديرها وبنيتها وإعدادها والتصويت عليها لأحكام تشريعية وتنظيمية¹.

الفرع الثالث: مبادئ ووثائق الميزانية

تخضع ميزانيات الجماعات المحلية مثلها مثل الميزانية العامة للدولة، إلى أسس ومبادئ تحكمها والتي تعبر عن الطبيعة الإدارية والسياسية لهذه الوثيقة المالية وتتمثل في كل من مبدأ الوحدة والعمومية ومبدأ السنوية ومبدأ التوازن، حيث تمكن هذه المبادئ السلطات المختصة من القيام بعملية الفحص والتدقيق للبيانات المالية المتعلقة بالميزانية وتسهيل مهمة الرقابة عليها.

أولاً: المبادئ ذات الطبيعة الشكلية

يقصد بالمبادئ ذات الطبيعة الشكلية، مجموع المبادئ التي تعنى بتأطير الجانب الشكلي للميزانية المحلية، كمبدأ الوحدة الذي يقضي بإدراج مجمل تقدير إيرادات ونفقات الجماعات المحلية في وثيقة واحدة، لتسهيل عمل المجالس المنتخبة في الإطلاع والتصويت عليها، ولكن لاعتبارات عديدة قد ترد بعض الاستثناءات، كما يشترط أن يكون التقدير لمدة سنة مالية واحدة.

1- مبدأ الوحدة

يُحيل مبدأ الوحدة على أن يتم إدراج جميع العمليات المالية (كل الإيرادات والنفقات) في وثيقة واحدة تسمى الميزانية العامة المحلية، بمعنى أن تتواجد على مستوى كل جماعة محلية ميزانية واحدة تنظم مختلف تدخلاتها بحيث تتضمن كافة النفقات المحلية وكذلك كافة الإيرادات سواء الذاتية أو الخارجية ومهما تعددت وتنوعت مصادرها مع الإشارة هنا إلى أنه إذا كان مبدأ الوحدة يطبع جميع ميزانيات الجماعات المحلية فإن ذلك لا يمنع

¹ الشريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية، الاختلال، العجز والتحكم الجيد في التسيير، دار القصبية للنشر والتوزيع، الجزائر 2003، ص 20.

من إحداث بعض الميزانيات الإضافية كاستثناءات ترد على هذا المبدأ¹ وهذا بشرط توفر إيرادات جديدة غير تلك المدرجة في الميزانية الأولية².

2- مبدأ السنوية

يرتبط مبدأ السنوية بوضع الميزانية العامة المحلية لمدة سنة واحدة تسمى السنة المالية وهي الفترة الزمنية التي يتعين على الجماعات المحلية أن تقوم خلالها باستخلاص الإيرادات وصرف النفقات المقررة في الميزانية، بمعنى أنه يقصد بمبدأ سنوية الميزانية المحلية أن يتم تقديم تقديرات نفقات وإيرادات الجماعات المحلية لمدة سنة مالية واحدة (اثني عشر 12 شهرا) ويختلف تاريخ بداية ونهاية السنة المالية من نظام محلي إلى آخر تبعا لاختلاف الأنظمة التشريعية والإدارية لكل بلد على الآخر غير أن المشرع الجزائري قد جعل من عملية التنفيذ تمتد إلى ما فوق السنة المدينة (عمليات التصفية والأمر بصرف النفقات تمتد إلى 15 مارس من السنة اللاحقة) أما عملية تغطية النفقات ودفع النفقات، فتتفنيها يمتد إلى 31 مارس³ وهذا ما يميز مبدأ سنوية الميزانية المحلية.

ثانيا: المبادئ ذات الطبيعة الموضوعية

تعتبر مبادئ ميزانية الجماعات المحلية كتلة واحدة مترابطة، بحيث لا يمكن الإستغناء عن أي مبدأ وفي أي مرحلة من مراحلها، ذلك أنه إذا كان المشرع الجزائري قد أوجب احترام المبادئ ذات الطبيعة الشكلية والتي ذكرناها آنفا والمتعلقة بشكل ومدة نفاذها وتنفيذها، فإن ذات الأهمية والمكانة يجب إيلاءها إلى المبادئ ذات الطبيعة الموضوعية (مبدأ التوازن ومبدأ الشمولية)

1- مبدأ التوازن

يعتبر مبدأ التوازن من المبادئ الرئيسية في النظام الفني للميزانية المحلية، ومؤداه أن تكون هذه الأخيرة في حالة توازن مالي، بمعنى أن تكون الإيرادات المحلية كافية لتغطية النفقات المقررة لها، وهو التوجه الذي أكدته المشرع الجزائري في القوانين

¹ كريم لحرش، المرجع السابق، ص 173.

² أنظر: المادة 178 من قانون البلدية رقم 11-10، المصدر السابق.

- أنظر: المادة 164 فقرة 2 من قانون الولاية رقم 12-07، المصدر السابق.

³ أنظر: المادة 187 من قانون البلدية، المصدر السابق.

- أنظر: المادة 172 من قانون الولاية، المصدر السابق.

التنظيمية للجماعات المحلية عندما نص على ضرورة أن تكون الميزانية متوازنة في كل جزء من أجزائها

فبالرجوع إلى قانون البلدية رقم 10/11 في المادة 183 فقرة 1 منه نجدها تنص على: "أنه لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإجبارية"¹ ونفس الشيء أقرته المادة 161 من قانون الولاية رقم 07/12 والتي نصت على أن: "يصوت المجلس الشعبي الولائي على مشروع ميزانية الولاية بالتوازن وجوبا"².

وبالتالي يجب مراعاة هذا المبدأ عند إعداد الميزانية بل يجب أن يتحقق هذا التوازن سواء بالنسبة لقسم التسيير أو بالنسبة لقسم التجهيز والاستثمار³ لذا لا ينبغي أن تكون هناك مبالغة في تقدير الإيرادات مما يؤدي حتما إلى اختلال في توازن الميزانية وذلك خلال النتائج النهائية للميزانية خصوصا عن اختتام السنة المالية حيث تكون المبالغ الفعلية هي أدنى مقدار من مبالغ التقديرات، وبالتالي غير كافية لتغطية النفقات، ونفس الملاحظة تطبق على النفقات المحلية بحيث لا يجوز أن تتجاوز القيمة المتوقعة للإيرادات والتي يعد مبلغها الحد الأقصى لمبلغ النفقات المحلية⁴ وعليه فمبدأ توازن الميزانية المحلية نتيجة منطقية للقاعدة المالية التي تنص على أن الموارد المحلية تحكم الإنفاق المحلي.

2- مبدأ الشمولية:

يحيل مفهوم هذا المبدأ أي الشمول أو العمومية، على أن تضم الميزانية المحلية كافة الموارد والنفقات دون إجراء أي تخصيص أي عدم جعل مبالغ مورد ما أو دخل معين لتسديد نفقة معينة، وكذلك دون إجراء أية مقاصة بين الإيرادات والنفقات بحيث يجب أن تشمل وثيقة الميزانية جميع الإيرادات والنفقات ولو كانت بسيطة (لا ينبغي إخفاء أي

¹ أنظر: المادة 183 فقرة أولى من القانون رقم 10/11 المصدر السابق.

² أنظر: المادة 161 من القانون الولاية رقم 07/12 المصدر السابق.

³ أنظر: المادة 179 من قانون البلدية رقم 10/11 المصدر السابق.

⁴ أنظر: المادة 158 من قانون الولاية رقم 07/12 المصدر السابق.

⁴ محمد مراد حلمي، مالية الهيئات العامة المحلية في البلاد العربية، معهد الدراسات العربية العالمية، جامعة الدول العربية، (القاهرة)، 1962، ص169.

مورد أو نفقة)، لأن الهدف من هذا المبدأ هو الأخذ بالميزانية المحلية الإجمالية التي تشمل على جميع أوجه النشاط المالي للجماعات المحلية مهما كان صغيرا أو كبيرا، وذلك بتسجيل وإدراج جميع الموارد والنفقات في وثيقة الميزانية وفي قسمين مختلفين ومنفصلين عن بعضهما البعض هما قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار¹.

ثالثا: وثائق الميزانية

إن وثائق الميزانية **Les Documents Budgétaires** تعتبر الوسيلة الأساسية التي تبين لنا كيفية استخدام الإيرادات وأوجه النفقات وتتكون عموما من ثلاث وثائق² وتتضمن كل وثيقة مالية من الوثائق التي سيتم ذكرها على جداول تلخيصية مفصلة لبيان موارد الجماعة المحلية ونفقاتها.

أ. الميزانية الأولية

وهي الوثيقة الأصلية التي تقدر فيها جميع النفقات والإيرادات المتعلقة بالجماعة المحلية و تحتوي على وثائق متعددة:

- الميزانية الأصلية ذاتها؛
- جدول تلخيص يسمح بالتحقق من التوازن بين أقسام الميزانية؛
- جداول إحصائية ملخصة.

كما يمكن معرفة وضعية الجماعات المحلية من خلال الصفحة الأولى للميزانية كونها تعطي لنا ملخصا عاما عن الوضعية الاقتصادية والسياسية والمالية للجماعات المحلية، ولا بد أن يتم وضع وإعداد هذه الميزانية الأولية قبل السنة المالية الجديدة³. وتعد الميزانية الأولية قبل بداية السنة المالية المعنية حيث تحضر خلال الأشهر الأخيرة من السنة المالية السابقة لسنة التنفيذ⁴، ويصوت لزوما على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها⁵.

¹ كريم لحرش، المرجع السابق، ص176.

²J.R. meunier. B.soportisse, **Finances et comptabilité des communes**, presse de l'imprimerie centrale Annaba, 1972, p88.

³ ياقوت قديد، المرجع السابق، ص216.

⁴ أنظر: المادة 164 من قانون الولاية رقم 07-12 والمادة 177 من قانون البلدية رقم 10-11، المصدر السابق.

⁵ أنظر: المادة 165 من قانون الولاية رقم 07-12 و المادة 181 من قانون البلدية رقم 10-11، المصدر السابق.

أما من حيث مدة تنفيذها فتمتد لسنة ميلادية تبدأ من 01 جانفي إلى غاية 31 ديسمبر من السنة المالية المعنية.

ب. الميزانية الإضافية

إن وجود الميزانية الأولية والتصديق عليها والبدء في سريانها لا يعني أن العمليات المالية أصبحت مقتصرة على ما كان قد أدرج في وثيقة الميزانية الأولية من إيرادات ونفقات، ولكنه قد تطرأ ظروفًا تقتضي ضرورة إضافة بعض الإيرادات والنفقات خلال السنة المالية المطبقة فيها الميزانية ففي هذه الحالة لا تقتصر الميزانيات على مجرد الميزانية الأولية فقط، وإنما تصدر إلى جانبها ميزانية تكميلية، ولعل الحكمة من وجود الميزانية الإضافية تتمثل في السماح للجماعات المحلية بإجراء بعض التصويبات للخيارات الواردة في الميزانية الأولية، بما يمثل أساسا متصلا مع السنة المالية السابقة، ومن ثم تبدو نتائج تنفيذ الميزانية السابقة واضحة تماما عند التصويت على الميزانية الإضافية¹ وقد أشارت التعليمات الوزارية المشتركة² إلى الميزانية الإضافية وبينت أن الهدف منها:

1- ميزانية التعديل والتكميل وذلك عن طريق:

- تعديل بعض التقديرات للإيرادات والنفقات المسجلة والمصادق عليها في الميزانية الأولية سواء بالزيادة أو النقصان.
- إدخال نفقات جديدة تغطي إيرادات لم تكن معروفة عند إعداد الميزانية الأولية.
- أخذ الاعتمادات المفتوحة مسبقا بعين الاعتبار.

2- ميزانية الترحيل وذلك عن طريق:

- ترحيل بواقي نفقات السنة المالية المنتهية وغير المسددة.
- ترحيل بواقي إيرادات السنة المالية المنتهية وغير المحصلة.

¹-Bouvier (M), *les finances locales* 5^e édition L.G.D.G ,paris 1998. P140.

² التعليمات الوزارية المشتركة المؤرخة في 1971/07/01 المتعلقة بكيفية مسك محاسبة البلديات الصادرة عن وزير المالية.

- ترحيل كل الأرصدة سواء كانت مدينه أو دائنة كما فيها الفائض أو العجز المسجل، وتتم المصادقة عليها قبل نهاية السداسي الأول من السنة المالية وهذا قبل 15 جوان من السنة التي تطبق فيها¹.

ج. الحساب الإداري

إذا كانت الميزانية المحلية بمثابة وثيقة التقدير والتوقع للإيرادات والترخيص بالنفقات التي يعتزم تحقيقها خلال سنة مالية، فإن الحساب الإداري يعتبر بمثابة أداة لقياس مدى تحقيق هذه العمليات المالية وتنفيذها وآلية حصر النسب والأرقام المتعلقة بذلك.

ويكتسي الحساب الإداري أهمية بالغة وذلك في كونه أداة فعالة تخول للمجالس المنتخبة سلطة مراقبة تنفيذ الميزانية ودراسة حيثيات هذا التنفيذ، مما يجعل منه أداة للمراقبة والتقييم بالإضافة إلى اعتباره آلية للتحليل المالي، فهو يعتبر في واقع الأمر بمثابة المرآة التي تعكس مدى نجاعة تسيير ميزانية الجماعات المحلية ومن جهة ثانية تتوفر على معطيات ومؤشرات لازمة لاتخاذ القرار الملائم لتصحيح أو لدعم المسار المالي للجماعة المحلية².

ومن هذا المنطلق تعتبر مسألة ضبط مفهوم الحساب الإداري بما كان من الأهمية وهذا قصد توضيح مجال التدخل الرقابي للمجالس المنتخبة، يضاف إليها مسألة ضبط آليات وتقنيات الرقابة ذات الطابع السياسي.

لكن الملاحظ أن المشرع الجزائري لم يعرف الحساب الإداري مثلما عرف الميزانية المحلية، بحيث لم تتضمن النصوص القانونية المنظمة للجماعات المحلية ولا المتعلقة بماليتها أي تعريف للحساب الإداري سواء باعتباره آلية للمراقبة السياسية على تنفيذ الميزانية، ولا حتى فيما يتعلق بتقنيات وآليات إعداده، فقد اكتفت بعض النصوص بإيراد مواد تهتم بالأساس اختصاص المجالس المحلية في مجال دراسة الحسابات الإدارية

¹ أنظر: المادة 181 من قانون البلدية رقم 11-10، المصدر السابق.

² نجيب جيري، المنظمة الرقابية المحلية بين رقابة المشروعية ورقابة الحكامة، (دراسة نقدية مقارنة)، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة طنجة، (المغرب) 2015 - 2016، ص185.

والتصويت عليها وكذا المصادقة عليها من قبل السلطات الوصاية وهذا ما نصت عليها المادة 188 من قانون البلدية رقم 11-10 والمادة 166 من قانون الولاية رقم 12-07¹.

إن إغفال النص القانوني أو التنظيمي إعطاء تعريف مصطلحي وقانوني للحساب الإداري لا يقلل من أهمية هذه الوثيقة بل هي بمثابة آلية هامة من آليات الرقابة السياسية على المالية المحلية وأداة أساسية لمراقبة المجالس المحلية للأمرين بالصرف، إذ يتمكن المنتخبون بموجبها من بلورة رؤية شاملة² حول الوضعية المالية للجماعة المحلية ومسارها الاقتصادي ونحن بدورنا نهيب بالمشروع الجزائري بإدراج مواد تبين كيفية إعداد هذه الآلية وكذا مآل هذه الوثيقة في حالة التصويت السلبي عليها من قبل المجالس التداولية أو عدم المصادقة عليها من قبل سلطات الوصاية.

المطلب الثاني: إجراءات إعداد ميزانية للجماعات المحلية وآليات اعتمادها

إذا كانت الميزانية المحلية هي الصورة العاكسة للنشاط المالي للجماعات المحلية وسياستها المنتهجة، فإن المشروع الجزائري أوكل أمر تحضيرها إلى الأمناء العامين بالنسبة للجماعة القاعدية البلدية أما بالنسبة للولاية فيعود أمر تحضيرها للوالي، وذلك وفق البرمجة التي تقدر بسنة واحدة ترصد فيها جميع النفقات والإيرادات، وحتى تؤدي هذه الميزانية وظائفها حسب ما هو مخطط له، فهي تحتاج إلى قدر كاف من الحيوية المالية، والتي تعد أحد المتطلبات الضرورية لتقوية وتدعيم دورها، وكذا عنصرا أساسيا في تحقيق أهدافها.

الفرع الأول: الأجهزة المتدخلة في إعداد الميزانية المحلية

يعتبر أمر إعداد الميزانية المحلية من المراحل الأولية والمهمة التي تدخل في دورتها وهي مناسبة لتدخل أكثر من فاعل في الإعداد المادي لمكوناتها، والذين يختلف تدخلهم حسب صنف الجماعة المحلية، بلدية كانت أو ولاية، وبذلك تختلف مهامهم وطريقة تدخلهم خلال إعدادها، غير أننا نرى بأن المشروع الجزائري قد أوكل الدور

¹ أنظر كل من المادة 188 من قانون البلدية رقم 11/10 مصدر سابق، والمادة 166 من قانون الولاية رقم 12-07، المصدر السابق.

² عماد أبركان، المرجع السابق، ص187.

الرئيسي للأمين العام البلدي بالنسبة للبلدية والوالي بالنسبة للولاية والأجهزة الأخرى التي تتدخل في هذا الإعداد.

أولاً: ميزانية البلدية

يتولى عملية إعداد مشروع ميزانية البلدية الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي¹ وهذا خلافاً لما كان معمول له في ظل القانون السابق رقم 90-08 حيث كانت الهيئة المكلفة بإعداد الميزانية تتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي² بمساعدة اللجنة المالية للبلدية.

وعليه يمكن القول بأن القانون رقم 10/11 قد نزع صلاحية إعداد الميزانية من الهيئة التنفيذية والمتمثلة في شخص رئيس البلدية ولكن في الجانب الآخر يبقى بمثابة الهيئة الأولى والمسؤولة عن تنفيذها.

يقوم الأمين العام للبلدية (تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي) بتحضير وإعداد مشروع الميزانية والتي تتمثل أساساً كما جاء في التعاريف السابقة في تقدير النفقات التي ستفق خلال السنة وكذلك تقدير الإيرادات التي يجب تحصيلها لتغطية تلك النفقات بشرط أن يراعي في ذلك مبدأ التوازن أي أن تكون الإيرادات متساوية مع النفقات، وهذا بمساعدة المصالح المختصة³ وفقاً لتعليمات وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية.

أما فيما يخص الإيرادات الجبائية فتقدر على أساس التبليغ الذي يقوم به مدير الضرائب للولاية خلال كل سنة للبلديات، والصندوق المشترك للجماعات المحلية عن مبلغ التحصيلات المنتظرة فيما يخص الضرائب والرسوم التي تقوم مصالحها بتحصيلها لفائدة البلدية⁴ وعليه يتم ضبط التقديرات الواجب القيام بها في ميزانية السنة على أساس آخر النتائج المصرح بها من قبل مدير الضرائب للولاية وهذا خلافاً لكيفية إعداد ميزانية الدولة والتي يتم فيها تقييد النفقات بعد ضبط وتقدير كل الإيرادات المتوقع تحصيلها.

¹ أنظر: المادة 180 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المصدر السابق.

² أنظر: المادة 63 من القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية، المصدر السابق.

³ ياقوت قديد، المرجع السابق، ص 219.

⁴ أنظر: المادة 199 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2016.

أ. فيما يخص تقييد الإيرادات

والتي غالبا ما يسمح للجماعات المحلية تسجيل وبصفة بيانية نسب من المبالغ المحصل عليها بعنوان السنة المالية الماضية كما يلي¹:

- 70% من مبلغ معادلة التوزيع بالتساوي.

- 50% من مبلغ التعويض عن نقص الرسم عن النشاط المهني وإلغاء الدفع الجزافي.

وتبلغ المبالغ النهائية العائدة لكل بلدية من طرف مديرية المالية المحلية أثناء السنة المالية.

أما بخصوص الضرائب والرسوم ترسل مصلحة الضرائب في أول كل سنة مالية البطاقة الحسابية لتقديرات الضرائب والرسوم والتي تحتوي على التقديرات الخاصة بالجباية المباشرة وغير المباشرة التي تعتمد عليها البلدية في إعداد الميزانية وتحتوي بطاقة الحساب على ما يلي:

- الرسوم العقاري؛

- الرسم على النشاط المهني؛

- الرسم على القيمة المضافة؛

- الرسم الجزافي الوحيد.

كما تحتوي بطاقة الحساب على تقديرات البلدية للإيرادات الناتجة عن الأملاك المنتجة للمداخيل والتي تعود سلطة التقييم فيها لرئيس المجلس الشعبي البلدي وذلك بالتشاور مع رئيس مصلحة الممتلكات والمحاسب العمومي، كما يمكن للبلدية أن تستفيد من إعانات مختلفة مثل الإعانات المركزية وإعانات الولاية ... الخ².

ب. فيما يخص تقييد النفقات

يحفظ تقدير نفقات الميزانية، للجماعات المحلية هامش من الحرية في التوجيه والتقدير، غير أنها تظل حرة مقيدة بالدور المعترف به لسلطة الوصاية في التأطير العام

¹ عمار مرزوقي، تحضير وتنفيذ ميزانية البلدية، المجلة الجزائرية للمالية، تلمسان، العدد 2، 2012، ص105.

² المرجع نفسه، ص 106.

للسياسة المالية المحلية¹، فعند تقدير النفقات يجب أن تراعي الأطراف المخولة بإعداد الميزانية ترتيب تقديرات النفقات بالبند والمصلحة مع إمكانية الاختيار من بينها حسب القدرات المالية للبلدية ويتم تقدير نفقات التسيير بناء على تقييم النفقات الخاصة بالمصالح البلدية، والتي يمكن الوصول إليها عن طريق المقارنة باعتمادات السنة الماضية، نظرا لكونها تحتوي على النفقات الضرورية أو الإجبارية، ثم استخراج الاقتطاع لفائدة قسم التجهيز والاستثمار الذي يساهم في تغطية نفقات هذا القسم ويكون الرابطة الأساسية بين هذين القسمين المكونين للميزانية والذي يتغير معدله حسب قرارات السلطة الوصية (وزارة الداخلية) حيث تتخذ نسبة الاقتطاع كل سنة عن طريق قرار وزاري مشترك بين وزارة الداخلية ووزارة المالية، فيزداد وينقص هذا المعدل حسب سياسة الاتجاه نحو العمليات الأكثر إنتاجا ومردودية.

أما بالنسبة لنفقات التجهيز والاستثمار الأخرى، فيتم تقديرها بناء على البرامج المفتوحة واعتمادات الدفع الخاصة بها².

ثانيا: ميزانية الولاية

بالنسبة لتحضير ميزانية الولاية فالشخص المخول بإعدادها هو الوالي³ وذلك بمساعدة اللجنة الولائية، ويشترط في إعدادها التقيد بمبدأ التوازن أي يجب أن تتوازن التقديرات المتعلقة بالنفقات مع التقديرات المتعلقة بالإيرادات⁴، وتقدم للمجلس الشعبي الولائي قصد الدراسة والمصادقة عليها وذلك بحضور جميع رؤساء المصالح المعنية ويتم الإمضاء عليها في إطار تمهيدي وتكون في خمس نسخ، ترسل إلى وزارة الداخلية للمصادقة، حيث تحتفظ هذه الأخيرة بنسخة واحدة، وذلك بعد أخذ رأي وزارة المالية

¹ كريم لحرش، المرجع السابق، ص 152

² عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر، دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة باتنة 1، 2014-2015، ص123.

³ أنظر: المادة 160 من قانون الولاية رقم 07/12، المصدر السابق.

⁴ في ظل القانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية كانت إدارة الولاية هي الجهة المخول لها إعداد الميزانية.

(مديرية الميزانية) ثم ترسل ثلاث نسخ منها إلى كل من الوالي، المراقب المالي، وأمين خزينة الولاية¹.

الفرع الثاني: آليات اعتماد ميزانية الجماعات المحلية من المجالس التداولية (التصويت)
تشكل مداوات الجماعات المحلية تجسيدا قانونيا وعمليا لسلطة المجالس المحلية في تسيير الشؤون المحلية، حيث يعتبر التصويت بمثابة الآلية التي منحها المشرع لهذه المجالس كما يمكن القول بان هذه الآلية هي بمثابة رقابة سياسية على أعمال الهيئات التنفيذية على مستوى الوحدة المحلية قبل تنفيذها والتي تأتي في مقدمتها المداوات ذات الطبيعة المالية، وبشكل خاص فإن الميزانية المحلية² و باعتبارها أهم العناصر التي تختص فيها المجالس المحلية بالتداول فيها والتصويت عليها، إلا أنها تبقى غير نافذة من الناحية القانونية إلا إذا تمت المصادقة عليها من طرف سلطات الوصاية والتمثلة في الوالي بالنسبة لميزانية البلدية ووزير الداخلية بالنسبة لميزانية الولاية.

أولا: التصويت على ميزانية الولاية

قصد اعتماد ميزانية الولاية و بعد تحضيرها من طرف الوالي ومناقشتها من اللجنة المالية التابعة للمجلس الشعبي الولائي، يتم بعد ذلك إحالتها على أعضاء المجلس من أجل دراستها وتقديم المقترحات الجديدة اللازمة بشأنها، حيث تنطلق الدراسة بتقديم مشروع الميزانية بواسطة عرض يقدمه الوالي³ الذي يعطي فيه:

- خلفيات مشروع الميزانية وحيثيات أرقامه
- توضيح المراحل التي قطعها تحضير مشروع الميزانية
- تفسير أسباب الزيادة أو النقصان بالمقارنة مع السنة الماضية سواء تعلق الأمر بالإيرادات أو النفقات، لأنه على دراية بذلك كونه قد شارك في تحضير الميزانية من البداية إلى النهاية وبعد تقديم هذا العرض، يكون بإمكان المجلس الشعبي الولائي مناقشة مشروع الميزانية المقدم وتسجيل اقتراحات جديدة عليه لينتقل بعد ذلك إلى التصويت

¹ ياقوت قديد، المرجع السابق، ص221.

² أنظر: المادة 57 من قانون البلدية رقم 10/11 المصدر السابق والمادة 55 من قانون الولاية رقم 07/12 المصدر السابق.

³ أنظر: المادة 160 من قانون الولاية رقم 07/12 المصدر السابق.

والذي يجب أن يكون بصفة إلزامية على أساس التوازن وهذا ما نصت عليه المادة 161 من قانون الولاية رقم 12-07: "يصوت المجلس الشعبي الولائي على مشروع الميزانية بالتوازن وجوبا"¹. كما يجب أن يتم التصويت عليها بابا بابا².

*-حالة عدم التصويت" التصويت السلبي"

إذا لم يتم التصويت على مشروع الميزانية المحلية للولاية بسبب اختلال داخل المجلس الولائي فإن الوالي يقوم استثناء باستدعاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية³ للمصادقة عليه⁴ ولا تتعد هذه الدورة إلا إذ تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية والتي حددها المشرع بالنسبة للميزانية الأولية، يجب أن يكون التصويت قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها، أما الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية التي تطبق فيها⁵ أي بمعنى أنه في حالة عدم التصويت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة اعتمادها يستمر العمل بالنفقات والإيرادات العادية والمفيدة في السنة المالية الأخيرة إلى غاية المصادقة عليها، غير أنه لا يجوز الالتزام بالنفقات وصرفها إلا في حدود الجزء الثاني عشر (12/1) المؤقت لكل شهر من مبلغ اعتمادات السنة المالية السابقة⁶، إلى حين المصادقة على الميزانية الجديدة وفي حالة عدم توصل الدورة الاستثنائية التي أمر بها الوالي إلى المصادقة على مشروع الميزانية، يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير والإجراءات الملائمة لضبطها⁷.

¹ أنظر: المادة 161 من القانون الولاية رقم 07/12 المصدر السابق.

² أنظر: المادة 162 من القانون نفسه.

³ أنظر: المادة 15 من القانون نفسه.

⁴ أنظر: المادة 168 من القانون نفسه.

⁵ أنظر: المادة 165 من القانون نفسه.

⁶ أنظر: المادة 167 من القانون نفسه.

⁷ أنظر: المادة 168 فقرة 3 القانون نفسه.

ثانيا: التصويت على ميزانية البلدية

بالنسبة لميزانية البلدية تكاد تكون إجراءات المصادقة عليها هي نفس الإجراءات التي تحكم ميزانية الولاية، فبعد انتهاء الأمين العام للبلدية ورئيس المجلس الشعبي البلدي من تحضير مشروع الميزانية يعرض على اللجنة المالية ولهذه الأخيرة أن تطلب من مختلف المصالح البلدية ما تريد من معلومات، وبيانات ومستندات تفيدها في دراسة وفحص مشروع الميزانية المعروض عليها وبالتالي اقتراح ما تراه مناسبا من التعديلات اللازمة والمناسبة قبل عرضها على المجلس الشعبي البلدي للتصويت عليها بشرط أن تكون هذه الاقتراحات مصحوبة بالتسبيب¹، وبعد تقديمها للمجلس تدخل هذه الوثيقة المالية مرحلة التصويت بحيث يجب أن يكون التصويت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها ويصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية التي تنفيذ فيها، وهذا ما نصت عليه المادة 181 من قانون البلدية رقم 10-11²، أما عن كيفية التصويت فقد نصت المادة 182 من نفس القانون على أنه "يصوت على الاعتمادات بابا بابا ومادة مادة" وهذا على عكس التصويت على ميزانية الولاية والذي كما ذكرنا سابقا يكون بابا بابا.

وبعد الانتهاء من عملية التصويت يقوم المجلس بكتابة تقرير مداولته التي تتضمن رأي الحاضرين حول مشروع الميزانية والتعديلات التي اعتمدت وكذا ما تم حذفه وما تم إضافته لهذه الوثيقة المالية، وكذلك من بين الصلاحيات المخولة للمجلس الشعبي البلدي حق تحويل الإعتماد من باب إلى باب آخر إذ لا يمكن للسلطة التنفيذية أن تقوم بهذه العملية إلا بموافقة المجلس الشعبي البلدي وهذا ما نصت عليه المادة 182 من قانون البلدية رقم 10-11، بقولها "يمكن للمجلس الشعبي البلدي إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم عن طريق مداولات" كما أنه يمكن لرئيس البلدية إجراء التحويلات من مادة إلى مادة أخرى من نفس الباب بموجب قرار ولكن لا يكون هذا التحويل إلا بعد المصادقة على الميزانية من قبل المجلس الشعبي البلدي³.

¹ ياقوت قديد، المرجع السابق، ص 225.

² أنظر: المادة 181 من قانون البلدية رقم 10/11 المصدر السابق.

³ أنظر: المادة 182 فقرة 2 من القانون نفسه.

*في حالة عدم التصويت "التصويت السلبي":

أما في حالات عدم التصويت على الميزانية لسبب ما والتي هي في الواقع تعتبر حالات إستثنائية، ففي هذه الحالة وخاصة عند حلول السنة الجديدة المعنية بالتنفيذ، فإنه يستمر في إنجاز أو تنفيذ الإيرادات والنفقات العادية والمسجلة في السنة المالية الأخيرة حتى تتم المصادقة على الميزانية الجديدة، إلا أنه لا يجوز الالتزام بالنفقات و صرفها إلى في حدود جزء من إثني عشر في كل شهر من مبلغ اعتمادات السنة المالية السابقة¹.

وفي حالة عدم التصويت على الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس يقوم الوالي باستدعاء المجلس البلدي في دورة غير عادية للمصادقة على الميزانية غير أنه لا تعقد هذه الدورة إلا إذا انقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية الاولى، وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على الميزانية² فهنا تظهر سلطة حلول الوالي ويقوم بضبطها نهائيا³.

ونحن بدورنا نرى أنه على الرغم من السلطة التي تملكها المجالس المحلية في دراسة مشروع الميزانية دراسة كاملة ومفصلة، إلا أن الواقع قد أثبت أن دراسة مشروع الميزانية من طرف المجالس المحلية لا يكون إلا شكليا، لكون هذه الدراسة لا تؤدي في أغلب الحالات إلى إدخال تعديلات جوهرية على مشروع الميزانية وذلك راجع إلى غياب التأهيل والتجربة وعدم تمكن العديد من المنتخبين من دراسة الميزانية بكيفية دقيقة، بالنظر لطبيعتها التقنية والمحاسبية، كما أن الأغلبية من أعضاء المجلس تكون مساندة للرئيس في أغلب الأحيان، مما يدعوها إلى التصويت الإيجابي على مشروع الميزانية دون إدخال أي تعديل أو تغيير إلا بموافقة الرئيس كما أنها ترفض الاقتراحات و التعديلات التي تقدمها جهة المعارضة عن طريق التصويت السلبي عليها، وبالتالي يكمن القول بأن أحد أهم العوامل المساهمة والمؤدية إلى ضعف ميزانية الجماعات المحلية هو المنتخب

¹ أنظر: المادة 185 من القانون البلدية رقم 10/11 المصدر السابق.

² أنظر: المادة 186 من القانون نفسه.

³ أنظر: المادة 102 من القانون نفسه.

المحلي، وهذا ما سنتطرق له بشيء من التفصيل في هذا الباب من خلال المبحث المخصص لأسباب ضعف وعجز ميزانية الجماعات المحلية.

الفرع الثالث: مصادقة سلطة الوصاية على ميزانية الجماعات المحلية

إذا كان المشرع الجزائري قد خول المجالس المنتخبة صلاحية وسلطة اعتماد الميزانية المحلية والموافقة عليها عبر آلية التصويت ، فإنها تبقى غير مكتملة ومنقوصة ومرتبطة بشرط واقف هو موافقة سلطة الوصاية عليها ، وهو وضع يبرز الأهمية التي تحوزها صلاحية التأثير على ميزانية الجماعات المحلية، كآلية تعترف لسلطة الوصاية المختصة ليس بحق توجيه القرار المالي المحلي فحسب، بل كذلك بحق التعرف على المشاريع المالية المحلية التي تحترم التوجهات المحددة من قبلها.

إن مشروع ميزانية الجماعات المحلية، لا يعتبر صحيحا من الناحية القانونية إلا إذا تمت المصادقة عليها من طرف السلطات التي أوكل لها المشرع هذا الاختصاص، وفي هذا الإطار وطبقا لمقتضيات القوانين المؤطرة للجماعات المحلية يجب أن تعرض ميزانيات الجماعات المحلية على تأشيرة الوزير المكلف بالداخلية بالنسبة لميزانية الولاية في حين تعرض ميزانية البلدية على الوالي قصد المصادقة عليها.

أولا: المصادقة على ميزانية الولاية

لا يمكن البدء في تنفيذ ميزانية الولاية إلا بعد المصادقة عليها من قبل وزارة الداخلية، فهذه المصادقة تشكل إجراء إلزاميا يمكن السلطة الوصية من ممارسة رقابتها على مضمون الميزانية، ومن ثم مراقبة نشاط الجماعة المحلية ككل، وتتمثل مهمة السلطة الوصية في التأكد أولا من مدى إحترام الجماعة المحلية "الولاية" عند صياغتها للميزانية لمبدأ التوازن، ففي حالة عدم مراعاة هذا المبدأ وتسجيل عجز في الميزانية يجب على المجلس إتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناع هذا العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية، أما إذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية فهنا تتدخل سلطة الوصاية لتصحيح هذا العجز من خلال الإذن بامتناع العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات¹.

¹ أنظر: المادة 169 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المصدر السابق.

ثانيا: المصادقة على ميزانية البلدية

بعد تحضير الميزانية والتصويت عليها من قبل المجلس الشعبي البلدي لا تكون جاهزة للتنفيذ إلا بعد حصولها على المصادقة من قبل السلطة الوصية وقد نصت المادة 57 من القانون رقم 10/11 على أنه لا تنفذ المداولات التي تتناول الميزانيات والحسابات إلا بعد أن يصادق عليها الوالي، غير أنه بإمكان هذا الأخير أن يفوض صلاحية المصادقة لرئيس الدائرة وذلك بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 50000 ألف نسمة.

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإرسال الميزانية مرفوقة بكافة الوثائق الضرورية مثل محضر المداولات، ودفتر الملاحظات المتضمن توضيحات تخص النفقات ومصادر الإيرادات ومختلف الكشوفات المالية، إلى السلطة الوصية قصد دراستها والتأكد من توازنها وإحترام الأطر القانونية التي تضبطها شكلا وموضوعا، وبعد التأشير والمصادقة عليها من طرف الوالي يعاد إرسالها إلى البلدية لتدخل في مرحلة أخرى وهي مرحلة التنفيذ أما في حالة إذا ما سجلت السلطة الوصية عجزا في الميزانية الأولية فيقوم الوالي بإرجاعها خلال الخمسة عشر يوم التي تلي استلامها إلى رئيس البلدية حيث يقوم هذا الأخير بإعادة عرضها للمداولة من جديد وفي غضون 10 أيام، وإذا لم يتم التصويت عليها مجددا خلال أجل ثمانية (8) أيام ففي هذه الحالة يتولى الوالي ضبطها تلقائيا وفقا لما نصت عليه المادة 183¹ من القانون رقم 10/11، كما يمكن أن تتسع صلاحيات السلطة الوصية لتشمل تسجيل النفقات الإجبارية تلقائيا في حالة عدم تصويت المجلس الشعبي البلدي عليها أما في حالة إذا لم يعلن الوالي قراره المتضمن المصادقة على ميزانية البلدية خلال ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ إيداع مداولة الميزانية تعتبر هذه الأخيرة مصادق عليها ضمنيا².

والأمر يختلف بالنسبة للميزانية الإضافية فإذا وجدت البلدية نفسها أمام عجز مالي مرده إلى العجز المسجل في الحساب الإداري المتعلق بالسنة الماضية أو بسبب بروز نفقات إضافية غير متوقعة عند البدء في تنفيذ الميزانية الأولية، فإنه يمكن تسجيل العجز

¹ أنظر: المادة 183 من القانون رقم 10/11 متعلق بالبلدية، المصدر السابق.

² أنظر: المادة 158 من القانون نفسه.

بالميزانية الإضافية، وطلب منحة إعادة التوازن من السلطة الوصية (وزارة الداخلية مروراً بالوالي) حيث يرفق هذا الطلب بالوثائق التالية¹:

- الميزانية الإضافية؛
- الحساب الإداري للسنة الماضية والمنتھية؛
- مداولة المجلس الشعبي البلدي بخصوص الميزانية الجديدة؛
- تقرير مفصل ومبرر لأصل العجز؛
- جدول الموظفين بكافة أصنافهم.

وبعد المصادقة عليها من طرف سلطة الوصاية وقبول مبررات العجز وتقديم منحة العجز تعاد الميزانية الإضافية إلى البلدية من أجل تنفيذها، أما في حالة الرد السلبي أي عدم قبول هذه المبررات، فإن سلطة الوصاية تحدد الإجراءات الواجب اتخاذها من أجل القضاء على ذلك العجز وقد نصت المادة 184² من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية على أنه عندما يترتب على تنفيذ الميزانية عجز يتعين على المجلس الشعبي البلدي إتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناع وتأمين التوازن للميزانية الإضافية، وإذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي الإجراءات الضرورية لضبط التوازن، فهنا جاز للوالي اتخاذها والإذن بامتصاص العجز في مدى سنتين ماليتين أو أكثر.

المطلب الثالث: عمليات تنفيذ الميزانية المحلية والرقابة عليها

يعتبر تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية أهم المراحل وأكثرها خطورة، وكذلك بمثابة المرحلة الأخيرة من مراحل نظامها الفني لكونها تعمل على الانتقال بالميزانية المحلية من التطبيق النظري إلى الحيز العملي الملموس، فتتولى أجهزة إدارية تنفيذها (الأمر بالصرف) وأخرى محاسبية (المحاسب العمومي) مختصة في تحصيل وجباية الإيرادات الواردة والمقدرة في أبوابها، كما تتولى الإنفاق على الأوجه التسييرية والتجهيزية والإستثمارية المدرجة فيها، ولضمان السير الحسن لهذه الميزانية فهي تخضع لرقابة من

¹ عبد القادر موفق، المرجع السابق، ص124.

² أنظر: المادة 184 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المصدر السابق.

طرف أجهزة متعددة تختلف من حيث الأدوار الرقابية التي تقوم بها وكذا من حيث التوقيت الزمني لتدخلها.

الفرع الأول: الأعوان المكلفون بتنفيذ ميزانية الجماعة المحلية

يتقاسم تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية مؤسسات إثنان رئيسيتان، يتمثلان في الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، فالأمرون بالصرف هم أشخاص أهلهم القانون للقيام وباسم الجماعة المحلية برصد وإثبات وباستخلاص دين أو أداء نفقة والأمرون بالصرف على المستوى المحلي هم رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية، والوالي بالنسبة للولاية، كما اشترط قانون المحاسبة العمومية شرط الفصل بين هاتين المؤسستين أي بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين¹.

أولاً: الأمر بالصرف

يعتبر الأمر بالصرف بمثابة الشخص المسؤول الأول عن تسيير الشؤون المالية للجماعة المحلية سواء كانت بلدية أو ولاية أما من حيث التعريف التقني الدقيق للأمر بالصرف فيمكن القول بأنه كل شخص مؤهل لتنفيذ عمليات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف بالنسبة للنفقات والإثبات والتصفية بالنسبة للإيرادات².

ويعرف أيضا بأنه الشخص الذي يعمل باسم الدولة والجماعات الإقليمية أو المؤسسات العمومية، ويقوم بعملية التعاقد والتصفية دين الغير أو قيمته أو بتحصيل الإيرادات العامة ويأمر بصرف النفقات³ وبالتالي فهو الجهة المخول لها التحقق من حقوق الهيئات العمومية⁴.

وحسب نص المادة 26 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، يعتبر أمر بالصرف أساسيا على مستوى الجماعات المحلية.

¹ أنظر: المادة 55 من القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية ج.ر.ج.ج، عدد 35.

² أنظر: المادة 23 من القانون رقم 21/90 المصدر نفسه

³ أنظر: المرسوم التنفيذي رقم 268/97 المؤرخ في 21 جويلية 1997، يحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها، ويضبط صلاحيات الأمر بالصرف، ج.ر.ج.ج عدد 48.

⁴ أنظر: المادة 26 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المصدر السابق.

كل من الوالي بالنسبة للولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية.

أ. الوالي كأمر بالصرف بالنسبة للولاية:

يعتبر الوالي بمثابة الهيئة التنفيذية على مستوى الولاية فهو الجهة المسؤولة عن إعداد مشروع الميزانية كما يتولى تنفيذها بعد المصادقة عليها من طرف المجلس الشعبي الولائي وسلطة للوصاية، إن تخويل الوالي صفة الأمر بالصرف¹ هذه الصفة التي تخول له تدخلات عديدة على مستوى تنفيذ الميزانية والتي تظهر لنا كآلاتي، حيث يقوم بتسيير موارد الولاية والإذن بإنفاقها، كما له أن يفوض إمضاءه لأحد أعوان المصالح التابعة له، كما يناط بالوالي تحقيق العمليات الثلاثة الخاصة بتنفيذ الميزانية والتي تدخل في المرحلة الإدارية وهي من حيث النفقات: الالتزام بالنفقة والتصفية والأمر بدفعها ومن جهة الإيرادات: إثبات الإيرادات ثم التصفية والأمر بتحصيل الإيرادات² كما يمكن للوالي نقل الاعتمادات داخل الباب الواحد، ويمكنه في حال الاستعجال نقل الاعتمادات من باب إلى باب وذلك بالاتفاق مع مكتب المجلس الشعبي الولائي الذي يتولى إخطار المجلس بذلك خلال دورته القادمة وهذا ما نصت عليه المادة 170 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية³، كما يتعين على الأمر بالصرف في الولاية مسك محاسبة إدارية للإيرادات والنفقات حيث تسمح بالتعرف على⁴:

- تقدير الإيرادات والنفقات
- الاعتمادات المتاحة للالتزام بالإنفاق
- الإيرادات والنفقات المنجزة

¹ أنظر: المادة 107 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المصدر السابق.

² عبد الكريم مسعودي، تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية، دراسة حالة بلدية أدرار، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان (الجزائر)، 2013-2014، ص 227.

³ أنظر: المادة 170 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المصدر السابق.

⁴ عبد الكريم مسعودي، المرجع السابق، ص 227.

ب. رئيس المجلس الشعبي البلدي كأمر بالصرف بالنسبة للبلدية

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي الأمر بصرف النفقات وتحصيل الإيرادات الخاصة بالبلدية، وينتج عن هذه الصلاحية سلطة إبرام التعهدات والارتباطات المالية والتأكد من الخدمة للبلدية قبل إصدار توجيه الأمر بالدفع للمحاسب العمومي لتنفيذها ونفس الشيء يقال عن سندات التحصيل، وتعتبر صفة الأمر بالصرف صفة مكتملة للمهمة الإدارية لرئيس البلدية لأنه لا يوجد سلك إداري من هذا النوع ومن ثم تتولد هذه المهمة (مهمة الأمر بالصرف)، ومن الأمور الملزم القيام بها من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعتباره أمر للصرف هي تسجيل الإعتماد لدى المحاسب العمومي المكلف بتنفيذ الإيرادات والنفقات التي يأمر بها رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعتباره الأمر بالصرف¹ ولذلك فإن المحاسب العمومي ملزم بمسك نسخة من مداولة انتخاب رئيس البلدية قصد الاحتفاظ بها، كما يكون الأمر بالصرف البلدي ملزم بـ²:

- الحفاظ على أموال البلدية وإدارتها؛
- تسيير إيرادات البلدية، تحرير الأمر بالصرف الخاص بالنفقات ورقابة المحاسبة البلدية؛
- عقد الصفقات وإبرام عقود الإيجار؛
- القيام بكل الإجراءات بانقطاع التقادم أو سقوط الأجل القانوني؛
- منح سندات المداخل وحوالات الدفع؛
- كما يقوم في نهاية كل سنة مالية بتحرير حالة متخلفات الإيرادات وحالة متخلفات النفقات.

كما يمكن له تفويض إمضاءه لغيره ليمنحه صفة الأمر بالصرف الثانوي ويسمح هذا التفويض للأمر بالصرف الرئيسي الممثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي بممارسة الرقابة الرئاسية على كل العمليات التي يجريها الأمر بالصرف الثانوي كما يحمل تبعات تسييره لهذا الدور³.

¹ ياقوت قديد، المرجع السابق، ص 228.

² الشريف رحمان، المرجع السابق، ص 102-103.

³ أنظر: المادة 29 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المصدر السابق.

ثانيا. المحاسب العمومي

يعتبر المحاسب العمومي من بين الأعوان المكلفين بتنفيذ الميزانية المحلية، وهو الجهة المكلفة و بصفة رسمية بالتنفيذ الفعلي للنفقات والإيرادات، ويعرف بأنه كل شخص يعين قانون للقيام بعمليات تحصيل الإيرادات ودفع النفقات، وضمان حراسة الأموال أو المستندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها، بالإضافة لهذه المهام فالمحاسب العمومي يقوم بعمليات ذات طبيعة مالية ومنها تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد وحركة حسابات الموجودات، أما بخصوص التعيين فهو يعين من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضع لسلطته ورقابته¹.

أ. المحاسب العمومي على مستوى الولاية²:

يعد المحاسب العمومي بمثابة أمين خزينة الولاية بالنسبة للولاية حيث يعتبر الجهة المسؤولة عن تحصيل الموارد وصرفها ويقوم بالعمليات التالية:

- تركيز العمليات المحاسبية التي يجريها المحاسبون الثانويين والتابعون له؛
- تنفيذ النفقات لميزانية الدولة على المستوى المحلي؛
- يتكفل بتوزيع المعاشات على مستوى الولاية؛
- ينفذ ميزانية الولاية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التي يسيرها؛
- تداول الأموال والقيم والسندات وحراستها، ويقوم بحركة حسابات أرصدة الخزينة والمحافظة على أوراق الثبوتية الخاصة بالعمليات المالية التي يجريها.

ب. المحاسب العمومي على مستوى البلدية:

وهو الجهة الوحيدة المخول لها بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات البلدية المنصوص عليها في القوانين واللوائح التنظيمية، فهو وحده المؤهل لإدارة وصيانة وحفظ الأموال والقيم المالية للبلدية، فهو بهذه الصفة هو ملزم بـ³:

- القيام تحت مسؤوليته الشخصية بكل الإجراءات الضرورية لتحصيل الإيرادات؛

¹ يحي ديندي، المالية العمومية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، ط2، الجزائر، 2014، ص111.

² عبد الكريم مسعودي، المرجع السابق، ص96.

³ الشريف رحمان، أموال البلديات، المرجع السابق، ص103.

- القيام بالإعانات والمتابعات الضرورية لتحصيل الإيرادات؛
- القيام بالإعلانات والمتابعات الضرورية ضد المدنيين المتأخرين عن التسديد؛
- تنبيه الأمرين بالصرف بإنهاء آجال الإيجارات؛
- منع سقوط حقوق البلدية بالتقادم؛
- تسجيل أو تجديد الامتيازات أو الرهون.

فهو يدير بقوة القانون والمحاسبة الإيرادات والنفقات ويحرر مرحليا الوضعية المالية للمصالح التي يقوم بتسييرها، كما يحرر في نهاية كل سنة مالية حالة المتخلفات الواجب تغطيتها وحالة المتخلفات الواجب دفعها.

ولا يمكن للمحاسب العمومي التدخل إلا بعد إنتهاء المرحلة الإدارية لتنفيذ الميزانية من طرف الأمر بالصرف، أي بعد أن يقوم هذا الأخير بتحويل سندات الإيرادات وحوالات الدفع له، حيث أنه لا يمارس إلا مراقبة شكلية على مدى قانونية الأوامر بالصرف المتعلقة بالإيرادات والنفقات، مقارنة مع المراقبة الشرعية الداخلية الممارسة من طرف الوالي والمصادق عليها عند الاقتضاء من طرف القاضي الإداري¹.

الفرع الثاني: إجراءات تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية

يخضع تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية لقواعد المحاسبة العمومية وهذا ما أشارت إليه المادة الأولى من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية والتي نصت على ما يلي: "يحدد هذا القانون الأحكام التنفيذية العامة التي تطبق على الميزانيات والعمليات الخاصة بالدولة والمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة والميزانيات الملحقة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية تابع لطابع الإداري".

أولاً: إجراءات تنفيذ نفقات الجماعات المحلية:

تمر عملية تنفيذ نفقات الجماعات المحلية على مراحل أساسية ومنتالية هي: الالتزام والتصفية والأمر بالتحصيل ثم الدفع وتطبيقاً لمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي المنصوص عليه في المادة 55 من القانون رقم 21/90 فإن المراحل الثلاث

¹ الشريف رحمانى، أموال البلديات الجزائرية، المرجع نفسه، ص104.

الأولى، والتي يمكن أن توصف بالمرحلة الإدارية هي من صلاحيات الأمرين بالصرف أم المرحلة الرابعة أي مرحلة التحصيل فهي تعرف بالمرحلة المحاسبية ويعود الاختصاص فيها للمحاسب العمومي¹.

أ. الالتزام (L'engagement):

وهو الواقعة التي تنشئ الالتزام في ذمة الدولة أو إحدى الهيئات العامة التابعة لها، وهو الإجراء الذي بموجبه يتم إثبات نشوء الدين²، كتعيين موظف أو الإتفاق مع متعهد على إنجاز مشروع أو شراء لوازم، وينقسم الالتزام إلى قسمين، الالتزام القانوني ثم يليه الالتزام المحاسبي.

✓ **الالتزام القانوني (L'engagement Juridique)**³ هو كل تصرف أو عمل إداري صادر عن الأمر بالصرف يؤدي إلى نشوء التزام إزاء الهيئة المحلية والذي يجعلها مدينة للغير مما ينجم عنه عبئ على عاتقها والالتزام بالدفع ويكون هذا الالتزام راجع مثلا إلى:

* عقد (صفقة أشغال، مستلزمات، اقتناء عقارات، الاقتراض، التأمين... الخ)؛

* القوانين والتنظيمات (الأجور، التعويضات، النزاعات، الاشتراكات)؛

* حكم قضائي (تعويضات عن الضرر)؛

* قرار إفرادي من الجماعة المحلية، (منح إعانات، مساعدات... الخ).

✓ **الالتزام بالدفع المحاسبي (L'engagement comptable):** لدفع أي نفقة يجب توفير الاعتمادات المالية الضرورية لها، ولذلك وجب على الأمر بالصرف أن يخصص الاعتمادات للعمليات الناتجة عن الالتزام بالدفع القانوني وتجدر الإشارة هنا أنه يجب أن

¹ ياقوت قديد، المرجع السابق، ص 233.

² أنظر: المادة 19 من القانون رقم 90-21، متعلق بالمحاسبة العمومية، المصدر السابق.

³ ياسر علاوي، إصلاح مالية الجماعات المحلية في الجزائر وتأثيرها على التنمية المحلية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم التجارية، جامعة يحي فارس، المدينة، 2018-2019، ص 52.

لا يتجاوز الالتزام بالدفع العمليات التقديرية المدرجة في الميزانية والمصوت والمصادق عليها قانوناً، كذلك يجب التأكد من أن النفقة مطابقة للقوانين والالتزام بالوقت المحدد لها.

ب. التصفية: (La liquidation):

تعتبر التصفية بمثابة التقدير الفعلي للمبلغ الواجب دفعه، بحيث تسمح التصفية من التحقق من صحة الوثائق المحاسبية¹ وبعبارة أخر فالتصفية هي الإجراء الذي من خلاله يتم التأكد من حقيقة الدين وتحديد مبلغ صرفه للنفقات، وذلك على أساس السندات والوثائق المحاسبية التي تثبت نشوء الدين وتتم عملية التصفية من خلال وضع عبارة، خدمة مؤداة "Le service fait" على الوثائق من طرف الأمر بالصرف الذي ينفرد أيضاً بتنفيذ هذه المرحلة، وعموما تتضمن تصفية النفقات العمومية مرحلتين.

* التأكد من أداء الخدمة.

* التحديد الدقيق لأداء الخدمة.

ج. الأمر بالأداء: (l'ordre de performance):

أو العملية الثالثة في التنفيذ الإداري لنفقات الجماعات المحلية، وهو عمل إداري يأتي في مرحلة بعد الالتزام والتصفية، يتضمن أمر للقيام بالاستناد إلى النتائج التي أصفرت عنها التصفية من أجل أداء الدين الثابت في ذمة الجماعة المحلية، أي أن الأمر بأداء النفقة المحلية هو عبارة عن أمر خطي يوجهه الأمر بالصرف إلى المحاسب العمومي لدفع مبلغ محدد من المال إلى شخص معين، حيث يتخذ الأمر بالأداء في هذا السياق إما شكل سندات أو حوالات الأداء² ومن شروط الأمر بالدفع أن يحرر الأمر باسم الدائن وأين يحتوي على البيانات التالية:

- السنة المالية.
- الفصل والمادة.
- وثائق تبرير النفقة.

¹ أنظر: المادة 20 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المصدر السابق.

² كريم لحرش، المرجع السابق، ص 207.

- توقيع الأمر بالصرف.

ويقوم الأمر بالصرف بإرسال أوامر الأداء والحوالات ابتداء من اليوم الأول واليوم العشرين (20) من كل شهر إلى المحاسبين العموميين المكلفين بتحويلها إلى نفقات¹.

د. الدفع: (le paiement)

يعتبر الدفع بمثابة العملية الأخيرة والتي يتم بموجبها إبرام الدين العمومي² أي دفع المبلغ المستحق إلى الدائن الحقيقي أو ممثله الشرعي، وهذه المرحلة من اختصاص المحاسب العمومي والذي لا تنحصر مهامه في دفع النفقة فقط بل تمتد لتشمل التحقق من هوية الشخص القابض والحوالة المدفوعة، وكشف ما يمكن أن يحدث من تلاعب.

يقوم المحاسب العمومي بتحويل أوامر الصرف وحوالات الدفع التي يصدرها الأمر بالصرف إلى نفقة خلال أجل أقصاه عشرة (10) أيام من تاريخ استلامها، ثم يرسل نسخة منها عليها تأشيرة التسديد لإبلاغ الأمر بالصرف، أما في حالة عدم مطابقة الأمر بالصرف للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها، فيقوم بإبلاغه كتابيا برفضه القانوني لدفع النفقة وذلك في أجل أقصاه عشرون (20) يوما ابتداء من تاريخ تسلمه للأمر بالصرف أو دفع الحوالة³، إن هذه المهام المخولة للمحاسب العمومي تدل على الدور الرقابي الذي يمارسه هذا الأخير على ميزانية الجماعات المحلية وهذا قصد ضمان السير الحسن للنشاط المالي للجماعات المحلية.

ثانيا: إجراءات تنفيذ إيرادات الجماعات المحلية

إذا كانت إيرادات الجماعات المحلية تتميز بالتنوع والتعدد بين الذاتية منها والخارجية، وبالنظر إلى ما تشكله من قاعدة أساسية لكل البرامج التنموية وكذا الاختصاصات الخدمائية، وإطار مرجعي لحجم النفقات المحلية التي سيتم صرفها قصد

¹ أنظر: المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 93-46 المؤرخ في 6 فيفري 1993، المحدد لآجال دفع النفقات وتحصيل الإيرادات، ج.ر.ج. عدد 09، بتاريخ 10 فيفري 1993.

² أنظر: المادة 21 من القانون 90-21 التعلق بالمحاسبة العمومية، المصدر السابق.

³ أنظر: المادة 03 و04 من المرسوم التنفيذي رقم 93-46 المحدد لآجال دفع النفقات وتحصيل الإيرادات، المصدر السابق.

تغطية هذه البرامج التنموية والخدماتية، إلا أن تنفيذها يحتل مكانة متميزة داخل دورة الميزانية المحلية، نظرا لخصوصية الإجراءات الإدارية التي تطبع تدخل الأمر بالصرف والإجراءات المحاسبية التي يتكفل بها المحاسب العمومي والتي تظهر لنا في:

أ. الإثبات: (preuve)

وهو الإجراء الذي يتم بموجبه تكوين الدين العمومي، أي أنه بمثابة الإجراء التي يتم من خلاله إثبات حق الجماعة المحلية في هذا الدين العمومي¹ وقد يختلف هذا الدين حسب نوع وطبيعة هذا الحق فقد يكون جبائيا، أو قد يتمثل في تصرف قانوني صادر من الجماعة المحلية كبيع الأراضي للمواطنين، أو إيجار المحلات التي تكون مملوكة من طرف الهيئات المحلية "البلدية أو الولاية".

ب. التصفية: (La liquidation)

تعتبر تصفية الدين المرحلة الثانية في عملية التنفيذ الإداري لمداخيل ميزانية الجماعات المحلية والتي يتم من خلالها تحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي² (الخرينة العمومية) إلى غاية أن يأمر بتحصيلها.

ج- الأمر بالتحصيل: (Order De Recouvrement)

وهو أمر بتحصيل يصدره الأمر بالصرف بشأن الدين الذي تمت تصفيته، أي أن الأمر بالصرف يقوم بإصدار الأوامر بالتحصيل التي تجعل هذه الديون مستحقة في ذمم مديني الجماعات المحلية وتجعل لمستندات تحصيلها قوة تنفيذية في مواجهتهم.

كما يجب أن يتضمن الأمر بالصرف كل البيانات الضرورية للتعرف على المدين مثل اسم المدين ولقبه وعنوانه، وأن يكون هذا الأمر مؤرخ وممضي من قبل الأمر بالصرف، ويصدر الأمر بالصرف أوامر الإيرادات المتعلقة بتحصيل ديون صادرة عن الضرائب وأملاك الدولة في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما من إثباتها³.

¹ أنظر: المادة 16 من القانون 90-21، المتعلق بالمحاسبة العمومية، المصدر السابق.

² أنظر: المادة 17 من القانون نفسه.

³ أنظر: المادة 06 من المرسوم التنفيذي 93-46، المحدد لآجال دفع النفقات وتحصيل الإيرادات، المصدر السابق.

د. التحصيل: (Recouvrement)

وهو عبارة عن إجراء يقوم به المحاسب العمومي وذلك عن طريق تحصيل مجموع الديون المثبتة في ذمة الملتزمين بها، أي أنها مرحلة تتصف بالطابع المادي الذي يسمح باستيفاء الدين من جيب الملتزم إلى خزينة الجماعة المحلية، ذلك أنه بمجرد إصدار الأمر بالصرف للأمر بتحصيل هذا الدين يصير ملزماً للمدين به، ويصبح استخلاصه واجب في ذمة المحاسب العمومي الذي يتعين عليه تنفيذ كل الأوامر باستخلاص الديون التي تستوفي الشروط القانونية المنصوص عليها و بعد قبوله التكفل بها، وهذا بإتباعه لمجموع العمليات الواردة في التحصيل والتي قد تكون ودية رضائية وفي حالة عدم إستجابة المدين في المدة المحددة في التحصيل الودي ففي هذه الحالة يكون التحصيل جبري¹.

يمسك كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي محاسبة إدارية منظمة من أجل متابعة كل مراحل تنفيذ الميزانية والتي تتوج في الأخير بوضع حسابين هما:

- **الحساب الإداري:** وهو يعتبر بمثابة النتيجة النهائية للنشاط المالي للجماعة المحلية خلال السنة المالية المنجز فيها، وكذلك هو الوثيقة التي ترصد فيها كل البواقي التي سجلت سواء في قسم التسيير أو قسم التجهيز والاستثمار².

- **حساب التسيير:** وهو حساب يعده القابض البلدي، يقترب الحساب المالي أكثر من الحساب الإداري وهذا لاحتوائه على حساب الميزانية وبالتفصيل، وهو يخضع للرقابة المسبقة لإدارة الضرائب ويقدم لأمانة الضبط المختصة قبل 30 جوان من السنة الموالية³.

¹ كريم لحرش، الشرح العملي لمدونة تحصيل الديون العمومية، فقه، قانونا وقضاءً، سلسلة العمل التشريعي والاجتهاد القضائي، مطبعة النجاح الجديدة، المغرب، العدد 05، 2015، ص 11.

² عبد الكريم مسعودي، المرجع السابق، ص 101.

³ زين العابدين خليل، (تحضير وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية والإجراءات المتخذة لتحسين الموارد المالية لها)، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة تلمسان، العدد 2، الجزائر، 2012، ص 176.

الجدول رقم (01): يبين مراحل تنفيذ إيرادات ونفقات ميزانية الجماعات المحلية

يتمثل في إجراءات إثبات الدين العمومي في ذمة المدين لصالح خزينة الجماعات المحلية	الإثبات	التنفيذ الإداري	تنفيذ إيرادات الميزانية المحلية
عمليات حسابية تهدف إلى معرفة وتحديد المبلغ المالي الواجب التحصيل	التصفية		
عبارة عن أمر يتحصل بصدوره الأمر بالصرف بشأن الدين الذي تمت تصفيته	الأمر بالتحصيل		
مرحلة تتصف بالطابع المادي الذي يسمح باستيفاء الدين من جيب الملزم إلى خزينة الجماعة المحلية	التحصيل	التنفيذ المحاسبي	
وهو الإجراء الذي يكرس الالتزام بالإنفاق من قبل الجماعة المحلية	الالتزام		
العمل على التحقق المادي من الدين الواجب الأداء وتحديد مبلغه	التصفية	التنفيذ الإداري	تنفيذ نفقات الميزانية المحلية
عبارة عن أمر خطي يوجهه الأمر بالصرف إلى المحاسب العمومي لدفع مبلغ محدد من المال إلى شخص معين	الأمر بالأداء		
والأمر بالأداء يتخذ إما شكل أوامر أو حوالات			
يتمثل في الدفع الفعلي للمبلغ الصادر بشأنه الأمر بالدفع إلى صاحب الحق فيه، وهو بذلك يعتبر العملية التي من خلالها تعمد الجماعة المحلية إلى تبرئة ذمتها من الدين الواجب الأداء.	الأداء	التنفيذ المحاسبي	

المصدر: تركيب شخصي استنادا إلى ما تم التطرق إليه حول إجراءات تنفيذ ميزانية
الجماعات المحلية

الفرع الثالث: الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية

إن خضوع ميزانية الجماعات المحلية للرقابة هدفها المبدئي هو الحفاظ على المال العام المحلي، وصرفه على الوجه الأمثل وعلى هذا الأساس فقد أناط المشرع مهمة الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية لأجهزة متعددة تختلف من حيث الأدوار التي تقوم بها وكذا التوقيت الزمني لتدخلها.

أولاً: الرقابة الداخلية على ميزانية الجماعات المحلية

تعتبر الرقابة الداخلية بمثابة رقابة سابقة وذاتية بإعتبار أن الإدارة تراقب نفسها بنفسها فتقوم بتصحيح ما تكتشفه من أخطاء في تصرفاتها، والهدف الرئيسي من هذه الرقابة هو المحافظة على المصالح العامة، وكذلك الحرص على أن تؤدي الهيئات المحلية أدوارها المكلفة بها وأن تصرف الاعتمادات المخصصة لها وفقاً لما حددته لها القوانين والتشريعات المعمول بها¹، وتشتمل الرقابة الداخلية على الأشكال التالية:

أ. **المراقب المالي:** يعتبر المراقب المالي من بين الأعوان المكلفين بالرقابة على النفقات العامة ويتم تعيينه بقرار وزاري من طرف الوزير المكلف بالمالية²، ويمارس المراقب المالي مهامه على المستوى المركزي وكذلك اللامركزي "الولاية والبلدية" ويتولى المراقب المالي هذه المهام الرقابية بمساعدة مراقبين ماليين يتم تعيينهم كذلك بقرار وزاري، إن الرقابة التي يمارسها المراقب المالي تعتبر بمثابة رقابة وقائية والتي تظهر لنا من خلال التأشيرات التي يجب الحصول عليها لإتمام المعاملات المالية للنفقة، يدير المراقب المالي مصلحة المراقبة المالية تحت سلطة المدير العام للمالية³ وبالتالي فإن الوسيلة المخولة للمراقب المالي في ممارسة رقابته على ميزانية الجماعات المحلية تتجسد في التأشيرة

¹ مسعود شيهوب، (المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة)، مجلة الفكر البرلماني العدد الأول، الجزائر، ديسمبر 2002، ص 132.

² محمد ساحل، المالية العامة، ط1، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص 268.

³ أنظر: المادة 2 من المرسوم التنفيذي 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 المتعلق بمصالح المراقبة المالية، ج.ر.ج. عدد 64 بتاريخ 27 نوفمبر 2011.

الممنوحة للأمر بالصرف بعد التأكد من مطابقة الميزانية للقوانين والتنظيمات المعمول بها، ومن بين القرارات التي تخضع لتأشيرة المراقب المالي نذكر ما يلي¹:

- مشاريع قرارات التعيين والترسيم وقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات؛

- المستخدمين بإستثناء الترقية في الدرجة؛

- مشاريع الجداول الإسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية؛

- مشاريع الجداول الأصلية التي تعد عن فتح الاعتمادات وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية؛

- مشاريع الصفقات العمومية والملاحق.

كما يخضع لتأشيرة المراقب المالي²

- كل مشروع يتضمن مخصصات من الميزانية، وكذا تفويض وتعديل الاعتمادات المالية.

- كل مشروع مدعم بسندات الطلب والفاكتور الشكلية والكشوف أو مشاريع العقود عندما لا يتعدى المبلغ المحدد لإبرام الصفقة العمومية.

- كل إلتزام يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقة أو المصاريف التي تصرف عن طريق الوكالات والمثبتة بفواتير نهائية.

تعد رقابة المراقب المالي من بين أهم الوسائل التي تسمح لوزير المالية بالمتابعة الميدانية لتنفيذ العمليات المالية، وتهدف كذلك لمنع ارتكاب المخالفات المالية، التي تقع فيها الهيئات المحلية المكلفة بإعداد الميزانية حيث أن هذا نوع من الرقابة يدخل ضمن سياسة عدم التركيز، ويقوم المراقب المالي في نهاية كل سنة بإرسال تقرير إلى الوزير المكلف على سبيل العرض وإلى الأمرين بالصرف على سبيل الإعلام، يستعرض فيه

¹ أنظر المادة: 05 من المرسوم التنفيذي 11-381، المصدر السابق.

² أنظر: المادة 06 من المرسوم نفسه.

كيفية تنفيذ الميزانية مع ذكر الصعوبات التي تلقاها أثناء أداء مهامه إن وجدت في مجال تطبيق التنظيم، إضافة إلى المخالفات التي لاحظها في تسيير الأملاك العمومية، وجميع الملاحظات المتعلقة بتطور الالتزام بالنفقات وتعدد المستخدمين مع الاقتراحات التي من شأنها تحسين شروط صرف نفقات الميزانية¹.

وعليه فإن المراقبة الممارسة من قبل المالي هي رقابة ترشيد لنفقات الجماعات المحلية قصد تفادي الالتزام بنفقات زائدة غير متاحة في الميزانية خاصة أمام التزايد الملحوظ في عدد البلديات التي تعاني من العجز الميزانياتي، كما تهدف هذه الرقابة أيضا لتفادي تراكم ديون أخرى على الجماعات المحلية، خاصة وأن الدولة تتدخل في كل مرة لمسح ديون هذه الهيئات المحلية، لكن في الجانب الآخر هناك من يعتبر هذه الرقابة أنها تضيق على حرية الجماعات المحلية في التسيير المالي وبالتالي هي بمثابة بيروقراطية مقننة² من قبل السلطات المركزية.

ب. المحاسب العمومي: يتمتع المحاسب العمومي بصلاحيه الرقابة على تنفيذ الميزانية إذ يطلب ملف النفقة المقدمة إليه للتحقق من مدى شرعيتها، وإذا تأكد من شرعيتها يقوم وضع التأشير القابلة للدفع، مما يسمح بتسليم مبلغ النفقة إلى الدائن بها، أما إذا تأكد من عدم شرعيتها يمكنه رفض القيام بالتسديد أو الدفع، ويقوم بإعلام الأمر بالصرف عن طريق مذكرة خطية يحدد فيها أسباب الرفض، لكي يجري عليها التعديلات اللازمة، وفي حالة ما رفض الأمر بالصرف تعديل الملاحظات المشار إليها في المذكرة، يرفض أمين الخزينة وضع التأشير بصفة نهائية، ولكن سلطته ليست مطلقة، فبإمكان الأمر بالصرف استخدام إجراء التسخير تحت مسؤوليته مع إمكانية رفضه من طرف أمين الخزينة، وهذا ما أشارت إليه المواد 57 و58 من القانون 90-21 المتضمن قانون المحاسبة العمومية.

وتشمل مجالات رقابة المحاسب العمومي حسب نص المادة 36 من قانون 90-21

ما يلي:

¹ صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولاية، ط 1، دار الراجية للنشر والتوزيع، عمان، (الأردن)، 2016، ص 321.

² عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الضرورية والتطورات الفعلية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص الإدارة المالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2010-2011، ص 274.

- التأكد من مدى مطابقة عملية الأمر بالدفع مع القوانين والأنظمة المعمول بها.
- التأكد من صفة الأمر بالصرف أو المفوض له، لذا يجب على كل أمر بالصرف أن يرسل قرار تعيينه ونسخة من إمضاءه للمحاسب العمومي حتى يتسنى له مطابقتها مع الإمضاء الموجود على الأمر بالصرف.
- يراقب المحاسب العمومي شرعية عملية تصفية النفقات الموكولة للأمر بالصرف، ومن خلال هذه التصفية يتم التأكد من أداء الخدمة.
- كما يراقب المحاسب العمومي توفر الاعتمادات حيث يتأكد من أن العملية تمت في حدود التراخيص الممنوحة للميزانية وعدم تجاوزها حدود الاعتمادات المقررة في الانفاق¹.
- يراقب أجال الديون المحددة قانون أنها لم تسقط.
- ألا تكون الديون محل معارضة وإلا امتنع المحاسب العمومي عن الدفع إلى غاية حل المنازعات المتعلقة بهذا الدين.
- يراقب تأشيرات عمليات المراقبة المنصوص عليها في القوانين والأنظمة المعمول بها كتأشيرة المراقب المالي ولجنة الصفقات العمومية.
- وبالمقابل تقع وعلى مسؤولية المحاسب العمومي التزامات يجب عليه القيام بها ومنها².
- مسك المحاسبة والمحافظة على الوثائق والمستندات المحاسبية المتعلقة بالعمليات المالية من أجل تحديد النتائج عن قفل السنة.
- إجراء محاسبة تتعلق بالقيم المنقولة والمستندات التي تعد شهريا والمتضمنة مقدار المبالغ التي تم انفاقها مقارنة مع الاعتمادات الموجودة في الميزانية.

¹ صليحة ملياني، المرجع السابق، ص324.

² أنظر: المادة 2 و3 من المرسوم التنفيذي رقم 56/96 المؤرخ في 22 جانفي 1996 يحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، ج.ر.ج.ج، عدد 6، بتاريخ 24 جانفي 1996.

- إعداد حساب التسيير عند قفل السنة المالية في 31 ديسمبر وإيداعه لدى كتابة الضبط بمجلس المحاسبة في أجل أقصاه 30 جوان من السنة الموالية للميزانية المقفلة.
وبالتالي من خلال هذه الصلاحيات الرقابية المخولة قانونا للمحاسب العمومي يمكن القول بأن المحاسب العمومي هو الجهة التي تمارس رقابة مزامنة ومواكبة لإجراءات تنفيذ النفقات والإيرادات المنصوص عليها في الميزانية بما يضمن السير الحسن للنشاط المالي للجماعات المحلية.

ج- رقابة المجالس المنتخبة والسلطات الوصية:

نصت المادة 178 من دستور 2016 وكذا المادة 159 من دستور 1996 على هذا النوع من الرقابة قبل ذكر رقابة مجلس المحاسبة لما لها من أهمية بالغة، فالسلطات المحلية المنتخبة يترك لها الإشراف على تسيير الموارد المحلية والتعبير عن تطلعات وانشغالات المواطنين، وتمارس هذه الرقابة في حدود القانون إذا تقوم بالإطلاع الدائم والمستمر على مختلف الأعمال والتصرفات المتخذة على المستويين البلدي والولائي فرقابة المجالس الشعبية على الميزانية تكون عن طريق المقارنة بين الإيرادات والنفقات المسجلة في وثيقة الميزانية وكذلك المقارنة بين المجموع المالي لقسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار حسب النماذج المرفقة مع الميزانية وفي حالة تأكد المجالس المحلية من صحتها يتم التصويت الإيجابي عليها وبالتالي تكون المصادقة على هذه الوثيقة المالية.

أما رقابة السلطات الإدارية الوصائية فتكون من خلال استخدام امتيازات وسلطات أقوى من السلطات الرقابية المخولة للمجالس المحلية، وهذا من أجل الحفاظ على أهداف الرقابة الوصائية¹ فتقدم السلطات الإدارية المركزية الوصية تقريرا مرفقا بالاعتمادات المالية للهيئات والوحدات المحلية، إذا عجزت هذه الأخيرة عن تغطية نفقاتها الضرورية لإشباع الحاجات العامة المحلية، بالإضافة إلى حق الإطلاع الدائم على الأعمال والتصرفات التي تقوم بها الجماعات المحلية، وبالتالي تكون ملزمة برفع محاضر الجلسات والمداومات إلى جهات الوصاية من أجل الإطلاع عليها لمراقبة مدى صحتها وعدم مخالفتها لمقتضيات القوانين والتنظيمات المعمول بها.

¹ صليحة ملياني، المرجع السابق، ص 324-325.

فللوصاية دور هام في مجال الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية فهي تهدف إلى تكريس ميزانية متوازنة تحقق أهدافها المرجوة، وكذلك تهدف هذه الرقابة إلى التأكد من التنفيذ الصحيح للبرامج المعتمدة وعدم خروج الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية عن الأهداف المرسومة لها قانونا.

كما نص القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية في نص المادة 61 منه على أن الجماعات المحلية تخضع للرقابة على تنفيذ ميزانيتها لمجالسها التداولية.

ونحن بدورنا نرى أن الرقابة الوصائية الموجهة لمشاريع ميزانيات الجماعات المحلية مسألة سلبية ومعيبة حيث قد تضر بالفلسفة التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية الإقليمية في الصميم، لكنها في ظل الظروف الحالية التي تعيشها الجماعات المحلية، خاصة تدني المستوى السياسي والثقافي للمنتخب المحلي، تبقى ضرورية إذا تمت ممارستها بشكل عقلاني أما إذا كان لا بد من الإستغناء عنها، فإن الأمر يستلزم قبل ذلك الرفع من المستوى السياسي والأخلاقي للمنتخب المحلي، وهكذا وفي الوقت الذي كان الكثيرون ينتظرون اشتراط المستوى التعليمي في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي من أجل قطع الطريق على الأمين العام وضعيفي التكوين في إعداد مشروع الميزانية، تجاهلت القوانين التنظيمية للجماعات المحلية بالمرّة الإشارة إلى هذا الموضوع، فاتحة بذلك باب الرئاسة على مصراعيه في وجه كل من هب ودب ومن هنا فإن واقع الحال سيفرض لا محالة إذا ما تم الإبقاء على هذا الفراغ القانوني وبشكل أكبر حدة الحاجة إلى الوصاية الموجهة لميزانيات الجماعات المحلية.

إن الأهمية والفائدة التي تحظى بها الرقابة الممارسة على الميزانيات المحلية هي حماية المال العام المحلي من كل التصرفات غير القانونية وغير الفعالة، مستمدة من تلك المعلومات والمعطيات التي تحتكرها سلطات الوصاية¹ حيث بواسطتها يمكن ملائمة مشاريع الميزانيات مع متطلبات التنمية المحلية وفي نفس الوقت مع التوجهات العامة

¹ Abederrahmane Hadad, **les prévisions budgétaire des collectivités locales au Maroc**, publications revu REMALD,(maroc), N°60 janvier – février. 2005. P24.

لسياسة الدولة، وعلاقة هذا النمط الرقابي باستقلال الجماعات المحلية يمكن القول أنه إذا كان الاستقلال المالي يعتبر أساس اللامركزي ذاته ومن مبادئ المهمة¹.

وكان من شأن الرقابة على إعداد الميزانية المحلية المس بتلك الاستقلالية فإن واقع الحال -بالرغم من ذلك- يرجح تدخل الوصاية الإدارية في هذه المرحلة بل يفرض تدخلها حتى قبل الإعداد.

ثانيا: الرقابة الخارجية على ميزانية الجماعات المحلية

تمارس على مالية الجماعات المحلية رقابة خارجية وتسمى أيضا بالرقابة البعدية أو اللاحقة، تقوم بها مختلف الجهات الرقابية المتخصصة والتي يكون تدخلها الرقابي بعد انتهاء السنة المالية وقفل الحسابات واستخراج الحساب الختامي، إن الرقابة البعدية على ميزانية الجماعات المحلية تعد بمثابة إجراء يهدف إلى التأكد من صحة تنفيذ الميزانية بعد استنفاد جميع المراحل التي تطرقنا إليها سابقا، وهذا من أجل الكشف عن المخالفات المالية التي تقع، كما تتميز هذه الرقابة في كونها رقابة ردعية أي أنها تكون متبوعة بجزاءات توقعها السلطات المختصة على المخالفين وتشتمل هذه الرقابة على ما يلي:

أ. رقابة مجلس المحاسبة

إن الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة هي رقابة لاحقة حيث أوكلت له هذه المهمة على أساس أنه هيئة مختصة، تتمتع بالاستقلال في التسيير وهذا ضمانا للموضوعية وكذا الحياد والفعالية في أعماله، كما أن رقابته لا تقل أهمية عن رقابة باقي الهيئات، بل تعد أعلاها درجة وأدقها إجراء، ويعود هذا إلى ما يملكه من أدوات رقابية وتميزه بنظام قانوني خاص وتمتعه باختصاصات قضائية وإدارية واسعة حفاظا على الأموال العمومية فبالرجوع إلى دستور 2020 نجده قد نص على الدور الرقابي لهذه الهيئة وهذا من خلال نص المادة 199² منه وبقولها "مجلس المحاسبة مؤسسة عليا مستقلة

¹ Tarik, Zair, **propos sur l'existence de responsabilité en droit de la décentralisation**, publications.revu REMALD, N° 83, novembre, décembre, 2008. P101.

² أنظر: المادة 199 من المرسوم الرئاسي 20-442 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر السابق.

للرقابة على الممتلكات والأموال العمومية، يكلف بالرقابة على أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة".

فمن خلال هذه المادة تستشف أن الهدف من الرقابة البعدية التي يمارسها مجلس المحاسبة على ميزانية الجماعات المحلية هو¹:

- تشجيع الاستعمال المنتظم والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية.
- الالتزام بتقديم الحسابات من قبل الهيئات العمومية وهذا من أجل تطوير شفافية تسيير المالية العمومية.
- تعزيز الوقاية ومكافحة جميع أشكال الغش في واجب النزاهة أو الضارة بالأموال والأموال العمومية والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية التي تشكل تقصيرا في الأخلاقيات.
- وبالرجوع إلى القوانين التنظيمية للجماعات المحلية البلدية والولاية نجدها قد نصت كذلك على اختصاص هذه الهيئة الرقابية على النشاط المالي المحلي ففي قانون البلدية رقم 10/11 نصت المادة 210 منه على أن "تتم مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها من طرف مجلس المحاسبة طبقا للتشريع الساري المفعول²، وكذا المادة 175 من قانون الولاية 07-12 حيث نصت على أنه "يمارس مجلس المحاسبة مراقبة الحساب الإداري للوالي وحسب تسيير المحاسبة وتطهيرهما طبقا للتشريع المعمول به"³.

فمن خلال هاتين المادتين يتضح لنا الدور الرقابي المهم لمجلس المحاسبة على ميزانية الجماعات المحلية، وهذا من خلال قيامه بمراقبة الحسابات الإدارية ومراجعتها، وكذا تصفية حسابات البلديات والولايات وفقا للتشريع المعمول به، والقيام بالتحقيقات من خلال الدراسة المعمقة لوثائق الميزانية، أو بالتنقل ميدانيا إن اقتضى الأمر ذلك، حيث يجوز له طلب الإطلاع على كل وثيقة من شأنها تسهيل المراقبة المعمقة للعمليات المالية

¹ أنظر: المادة 02 من الأمر رقم 02/10 المؤرخ في 26 أوت 2010 المعدل والمتمم للأمر رقم 20/95 المؤرخ 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة ج.ر.ج.ج، عدد 50، بتاريخ 01 سبتمبر 2010.

² أنظر: المادة 210 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المصدر السابق.

³ أنظر: المادة 175 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المصدر السابق.

والحسابية للمصالح والهيئات الخاضعة لمراقبته¹، كما يقدم مجلس المحاسب كل التوصيات التي يراها ملائمة لتدعيم آليات الوقاية والحماية والتسيير الأمثل للمال العام والممتلكات العمومية².

ب . رقابة المفتشية العامة للمالية على ميزانية الجماعات المحلية

تعتبر المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية خاضعة للسلطة المباشرة للوزير المكلف بالمالية وتعتبر رقابتها بمثابة رقابة بعدية على التسيير المالي والحسابي لمصالح الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وتوكل هذه الرقابة لمفتشين تابعين لوزارة المالية، تم إنشائها بموجب المرسوم 53/80³ وأعيد تنظيمها أكثر من مرة، وأما بخصوص الصلاحيات الرقابية التي تمارسها هذه الهيئة على النشاط المالي للجماعات المحلية فهي تشمل عدة مجالات متمثلة أساسا في⁴:

1. مراقبة تسيير الصناديق ومراجعة الأموال والقيم والسندات ومراقبة النفقات والإيرادات والمواد على إختلاف أنواعها والتي يحوزها المسيرون أو المحاسبون.
2. طلب تقديم كل وثيقة أو ورقة ثبوتية تكون لازمة لمراجعتها.
3. طلب كل المعلومات شفويا أو كتابيا.
4. القيام بأي بحث أو تحقيق في عين المكان بغية مراقبة الأعمال أو المعطيات المبينة في المحاسبة.
5. القيام بأي تدقيق في عين المكان للتأكد من أن أعمال التسيير ذات الأثر المالي قد تمت محاسبتها على أسس صحيحة وكاملة وإثبات الخدمة المنتهية عند الاقتضاء.

¹ صليحة ملياني، المرجع السابق، ص 327.

² أنظر: المادة 18 فقرة 3 من الأمر 02/10 المتعلق بمجلس المحاسبة، المصدر السابق.

³ المرسوم التنفيذي رقم 80-53 مؤرخ في 01 مارس 1980 يتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية، ج.ر.ج.ج، عدد 10 بتاريخ 04 مارس 1980.

⁴ أنظر: المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 78/92 المؤرخ في 22 فيفري 1992 المحدد لإختصاص المفتشية العامة للمالية

ج.ر.ج.ج، عدد 15 بتاريخ 26 فيفري 1992.

6. مراجعة جميع العمليات التي قام بها المحاسبون العموميون كما ألزم المشرع هذه الهيئة عند ممارستها لدورها الرقابي ب¹:
- ✓ تفادي أي تدخل في التسيير.
 - ✓ الحفاظ على السر المهني مهما كانت الظروف.
 - ✓ القيام بالأدوار الرقابية بكل موضوعية وبناء ملاحظاتهم على وقائع ثابتة أثناء القيام بعمليات التفتيش.

وأخيرا يمكن القول بأن الرقابة البعدية التي تمارسها هيئتي مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية على ميزانية الجماعات المحلية هي أكثر ملائمة من الرقابة الداخلية وهذا من حيث تجسيد الاستقلال المالي لهذه الهيئات المحلية، فهي تعطي نوعا من المرونة في سير عملية تنفيذ الميزانية المحلية، وكذا تعطي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي بما فيهم رئيسه الحرية وكذلك المبادرة في القيام بمهامه في مجال النشاط المالي بأريحية أكثر.

¹ أنظر: المادة 11 من المرسوم التنفيذي 78/92، المصدر السابق.

المبحث الثاني: مصادر تمويل ميزانية الجماعات المحلية

تستند الجماعات المحلية في تسيير شؤونها على مقومات وعناصر بشرية وقانونية ومالية، تشكل الإطار العام لتدخلاتها في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فالجانب المالي يشكل حجر الزاوية في كل تنظيم محلي، فمهما تعددت الاختصاصات التي تعطي للجماعات المحلية، ومهما كانت صلاحيتها في مجالات تدخلها، فهي تحتاج للوسائل المالية اللازمة لبلورة إرادتها وقراراتها في شكل مشاريع وبرامج وخدمات على أرض الواقع، وتحصل الجماعات المحلية على مواردها المالية من مصادر متعددة منها ما هو خارجي كالقروض والهبات والإعانات ومنها ما هو ذاتي، كالرسوم والضرائب وعلى هذا الأساس سوف نتناول في هذا المبحث مصادر تمويل الجماعات المحلية وفق التقسيم التالي المطلوب الأول الموارد المالية الذاتية، والمطلب الثاني الموارد المالية الخارجية.

المطلب الأول: الموارد الذاتية المتاحة للجماعات المحلية

برز موضوع الموارد الذاتية للجماعات المحلية في الميثاق الأوروبي للاستقلالية المحلية لسنة 1985 وهو الشيء الذي أدى بالدولة الفرنسية إلى تكريسه دستوريا من خلال التعديل الدستوري لسنة 2003 حيث أصبحت العلاقة بين الموارد الذاتية والاستقلالية المالية أمر بالغ الأهمية لأنه لا يمكن الحديث عن استقلالية مالية دون وجود موارد ذاتية¹ فالتمويل المحلي² يعبر عن مدى الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، وبالرجوع إلى مالية الجماعات المحلية في الجزائر نجد أن المشرع الجزائري قد منح هذه الهيئات مصادر تمويلية مختلفة ومتعددة وهذا ما أشارت إليه المادتين 176 و 151 من قانوني 10-11 و 07-12 المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي³ والمتمثلة أساسا في

¹Raphaél déchaux. « les garanties constitutionnelles de l'autonomie financière locale à l'épreuve des concours financiers étatiques ». revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger, université Lyon 2. (France) N°02. 2010, p349.

² يعرف التمويل المحلي بأنه مختلف الموارد المالية النقدية والعينية التي تتلقاها الجماعات المحلية، سواء كانت موارد ذاتية أم خارجية، بما يضمن لها تنفيذ أهدافها وتقرير فعاليتها واستقلالها ولا يؤثر في ذلك أن تخضع في إنفاقها لرقابة أجهزة مختصة حولها القانون هذا الغرض، نقلا عن إبراهيم عطية محمود المهدي، النظام القانوني لتمويل وحدات الإدارة المحلية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، 2020، ص 20.

³ أنظر: المادة 176 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، المصدر السابق، والمادة 151 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، المصدر السابق.

الجبايات والرسوم و مداخيل الممتلكات ،الإعانات والتخصيصات، ناتج الهبات والوصايا، القروض، ناتج مقابل الخدمات التي تؤديها الجماعة المحلية، ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية، بما فيها الفضاءات الإشهارية.

تمثل المصادر السالفة الذكر مجموع الموارد المالية المكونة لميزانية الجماعات المحلية إلا أن جانبا منها يشكل تمويل ذاتي سواء للبلدية أو الولاية وعليه فالموارد الذاتية تنقسم إلى موارد جبائية وغير جبائية ومنها ما هو مخصص كلياً لفائدة الجماعات المحلية (فرع أول) ومنها ما هو مخصص جزئياً لها (فرع ثاني).

الفرع الأول: الموارد الجبائية

تشكل الجباية المحلية الدعامة الأساسية لتمويل ميزانية الجماعات المحلية وعنصر أساسي لتغطية وتعزيز وظائفها التنموية والخدماتية، وبالتالي فإن ترجمة هذه الاختصاصات على أرض الواقع يتطلب تمكين المجالس التداولية من الوسائل المادية الجبائية لتتمكن من أداء وظائفها بشكل فعال وما يمكن الإشارة إليها بخصوص الجباية المحلية للجماعات المحلية في الجزائر فهي تدرج ضمن النظام الجبائي العام للدولة والذي ترجع سلطة التشريع فيه إلى البرلمان وهذا ما نصت عليه الفقرة 13 من المادة 139 من الأمر الرئاسي 20-442 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2020 بنصها: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له القانون وكذلك المجالات التالية ... إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها وتحصيلها....."

وتشمل الجباية المحلية على الضرائب والرسوم المحصلة لفائدة البلديات والولايات وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

أولاً: الضرائب والرسوم المحصلة كلياً لفائدة الجماعات المحلية

وهي الرسوم والضرائب التي توزع نواتجها بين البلديات والولايات وصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية، ذلك أن جل إيرادات هذا الصندوق توجه إلى الجماعات المحلية في شكل إعانات وتتمثل هذه الموارد في:

1. الرسم على النشاط المهني: وهو رسم سنوي يدفع من قبل الأشخاص الطبيعية أو الاعتبارية التي تملك محلا مهنيا في الجزائر وتمارس نشاطا تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي والتي تدخل في صنف الأرباح التجارية والغير تجارية والصناعية.

أحدث هذا الرسم بموجب المادة 21 من قانون المالية لسنة 1996¹ وحل محل الرسم على النشاط الصناعي والتجاري والرسم على النشاط غير التجاري، وقد طرأت على قيمته مجموعة من التغيرات بحيث كانت النسبة عند إحداثه تقدر بـ 2.55 % يوزع نسبة 0.75 % بالنسبة للولاية، 1.66 % للبلدية و 0.14 % لصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية².

لتصبح 2 % في سنة 2001³ موزعة كما يلي 0.59 % بالنسبة للولاية و 1.30 % بالنسبة للبلدية 0.11 % لصندوق المشترك للجماعات المحلية كما تم تخفيض معدل هذا الرسم إلى 1% سنة 2015 بدون الإستفادة من التخفيضات بالنسبة لنشاطات الإنتاج حسب المادة الثالثة من قانون المالية التكميلي لسنة 2015⁴.

وفي سنة 2018 عدلت أحكام المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة بموجب المادة 11 من قانون المالية لسنة 2018⁵ والتي تنص في فقرتها الثانية على "... غير أن معدل الرسم على النشاط يرفع إلى 3 % فيما يخص رقم الأعمال الناتج عن نشاط نقل المحروقات بواسطة الأنابيب ويتم توزيع ناتج الرسم على النشاط المهني كما يلي: 66 % لفائدة البلدية، 29 % لفائدة الولاية و 5 % لصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية.

¹ الأمر رقم 27/95 المؤرخ في 30/12/1995 المتضمن قانون المالية لسنة 1996، ج.ر.ج.ج، عدد 82 بتاريخ 1995/12/31.

² أنظر: المادة 222 من نفس الأمر.

³ أنظر: المادة السادسة من القانون رقم 12/01 المؤرخ في 19/06/2001 والمتضمن قانون المالية لسنة 2001، ج.ر.ج.ج، عدد 38 بتاريخ 2001/06/21.

⁴ الأمر رقم 01/15 المؤرخ في 23/06/2015 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، ج.ر.ج.ج، عدد 40 بتاريخ 2015/06/23.

⁵ القانون رقم 11/17 المؤرخ في 27/12/2017 المتضمن قانون المالية لسنة 2018، ج.ر.ج.ج، عدد 76 بتاريخ 2017/12/28.

وفي سنة 2020 جاء تعديل آخر لهذا الرسم وهذا ما نصت عليه المادة 24 من قانون المالية لسنة 2020¹ والتي نصت على أن "تعديل أحكام المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، إذ يحدد معدل الرسم على النشاط المهني بـ 2 % ... غير أنه يرفع معدل الرسم على النشاط المهني إلى 3 % فيما يخص رقم الأعمال الناتج عن نشاط نقل المحروقات بواسطة الأنابيب". أما عن توزيع ناتج هذا الرسم فهو نفس التوزيع المعتمد في قانون المالية لسنة 2018.

وما يمكن قوله عن توزيع هذا الرسم فرغم التعديلات التي طرأت عليه إلا أن حصة البلدية ظلت هي الأكبر مقارنة بالولاية وصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية وهو يكرس أهمية هذه الجماعة المحلية القاعدية سواء في المجال التنموي أو المجال الخدماتي

ثانيا: الضرائب والرسوم المحصلة لفائدة البلديات دون سواها
وتتمثل عائدات هذه الضرائب في:

1. الرسم العقاري

يعتبر الرسم العقاري واحد من الضرائب القديمة التي عرفها النظام الضريبي المحلي وتم تأسيس هذا الرسم بموجب الأمر 67-83² المؤرخ في 02 جوان 1967 والمتضمن تعديل الأمر رقم 368/66 والمتعلق بقانون المالية لسنة 1967 وطرأت عليه عدة تعديلات وكان أهمها هو ذلك التعديل الذي جاء به قانون المالية لسنة 1992، ويعد هذا الرسم من أهم المصادر المالية الممولة لميزانية البلدية وبشكل كلي نظرا لسهولة تحديد وعائته وجبايته وينقسم هذا الرسم إلى نوعين:

¹ القانون رقم 14/19 المؤرخ في 11/12/2019 المتضمن قانون المالية لسنة 2020، ج.ر.ج.ج، عدد 81 المؤرخة في 2019/12/30.

² الأمر 83/67 المؤرخ في 02/06/1967 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1967 والمعدل بموجب المادة 43 من قانون 25/91 المؤرخ في 18/12/1991 والمتضمن قانون المالية لسنة 1992، ج.ر.ج.ج، عدد 65 بتاريخ 19 ديسمبر 1991.

أ. الرسم على الملكيات المبنية

يؤسس رسم عقاري سنوي على الملكيات المبنية الموجودة فوق التراب الوطني مهما كانت وضعيتها فتخضع له على سبيل المثال المنشآت المخصصة لإيواء الأشخاص أو لتخزين المنتوجات والمنشآت التجارية الكائنة في محيط المطارات والموانئ، ومحطات السكك الحديدية وكذا الأراضي غير المزروعة والمستخدمة لاستعمال تجاري أو صناعي ولكن توجد هناك إعفاءات دائمة ومؤقتة على هذا الرسم، أما الدائمة فمثلا تلك المتعلقة بالعقارات التابعة للدولة والولايات، والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، أما الإعفاءات المؤقتة فمثلا تلك المتعلقة بالبيانات التي يستعملها الشباب المستفيد من إعانات الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب لمدة ثلاث (03) سنوات من تاريخ إنجازها أو ست (06) سنوات عندما تكون هذه البيانات مقامة في مناطق يجب ترقيتها. ويحدد الرسم العقاري على الأملاك المبنية تبعا للقيمة الإيجارية الجبائية المحددة حسب المتر المربع¹.

ب. الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية

يؤسس رسم عقاري سنوي على الملكيات غير المبنية بجميع أنواعها، منها مثلا الأراضي الكائنة في القطاعات العمرانية أو القابلة للتعمير، المحاجر ومواقع استخراج الرمل، المناجم والأراضي الفلاحية، أما الإعفاءات الواردة على هذا الرسم، فتكون مثلا في الملكيات التابعة للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية التي تكون مخصصة لنشاط ذي منفعة عامة وغير مدرجة لأرباح، كما يحدد هذا الرسم من حاصل القيمة الإيجارية الجبائية للملكيات غير المبنية المعبر عنها بالمتر المربع، أو الهكتار الواحد حسب الحالة و تبعا للمساحة الخاضعة للضريبة.

وتجدر الإشارة إلى أن الرسم العقاري هو ضريبة سنوية تخضع لمبدأ سنوية الضريبة لأنه يؤسس لسنة مالية كاملة ابتداءً من 1 جانفي، ويتحمل المالك الرسم العقاري

¹ زين الدين لعقاري، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، 2016-2017، ص100.

في بداية شهر جانفي من سنة فرض الضريبة، وأي شخص يمتلك عقارات بعد هذا التاريخ لا يخضع لتسديد هذا الرسم إلا ابتداء من أول جانفي من السنة القادمة، كما أنه رسم تعود حصيلته كليا لميزانية البلديات دون سواها، وهذا لا يعني بالضرورة أنه رسم محلي تعود فيه سلطة تحديد وعائه الجبائي للبلدية، فالبلدية ليست لها أي تدخل سواء لتحديد أو لتغيير معدل الرسم أو تحصيله بل تعد سلطة تحديد وعائه الجبائي وكذا الإعفاءات من صلاحيات المشرع وهذا ما نصت عليه المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020¹.

2. رسم التطهير

أنشأ هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1984² وعدل بقانون المالية لسنة 1993³ ويجمع رسمين هما، رسم رفع القمامة ورسم تصريف المياه في المجاري لكن مع صدور قانون المالية لسنة 1994⁴ ألغى الرسم الثاني وأبقى على الرسم الأول، ولقد نصت المادة 263 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2020⁵ على ما يلي: "يؤسس لفائدة البلديات التي تشتغل فيها مصلحة رفع القمامات المنزلية رسم سنوي لرفع القمامات المنزلية وذلك على كل الملكيات المبنية".

يحدد هذا الرسم بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي، بناء على مداولة المجلس الشعبي البلدي وبعد استطلاع رأي السلطة الوصية، إذا تعذر الأمر، يحدد ضمناً تطبيق

¹ أنظر: المادة 139 من الأمر الرئاسي رقم 20-442 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2020 المصدر السابق.

² القانون رقم 21/83 المؤرخ في 18/12/1983 المتضمن قانون المالية لسنة 1984، ج.ر.ج.ج، عدد 55 بتاريخ 31/12/1983.

³ المرسوم التشريعي رقم 01/93 المؤرخ في 19/01/1993 المتضمن قانون المالية لسنة 1993، ج.ر.ج.ج، عدد 04 بتاريخ 20/01/1993.

⁴ المرسوم التشريعي رقم 93-18 المؤرخ في 29/12/1994 المتضمن قانون المالية لسنة 1994، ج.ر.ج.ج، عدد 88 بتاريخ 30/12/1993.

⁵ قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2020.

آخر التعريفات المحددة، ويحدد مبلغ الرسم ما بين 1500 دج كحد أدنى و132.000 دج كحد أقصى¹.

3. الرسم على الإقامة

هو رسم يفرض على الأشخاص غير المقيمين في البلديات ولا يملكون إقامة خاصة ولا يخضعون للرسم العقاري وأسس بموجب قانون البلدية لسنة 1967² وأعيد تأسيسه بموجب قانون المالية لسنة 1998³ كما تحدد تعريفة هذا الرسم من قبل المجلس الشعبي البلدي وفقا للقوانين والأنظمة الجاري العمل بها⁴، ويحصل عن طريق المؤجرين للغرف المفروشة وأصحاب الفنادق وأصحاب المحلات المستعملة لإيواء المعالجين والسياح ويدفع تحت مسؤوليتهم إلى قابض الضرائب⁵ وتحدد تعريفته على الشخص وعلى اليوم الواحد للإقامة والتي يجب ألا تقل عن 10 دج للفرد واليوم الواحد، وألا تزيد عن 20 دج و50 دج على العائلة⁶.

وقد عدلت نسب هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 2006 والقانون التكميلي لسنة 2008⁷.

إذ نصت المادة 59 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008⁸ على ما يلي: "يؤسس الرسم على الإقامة لفائدة البلديات، وتؤسس تعريفه هذا الرسم على الشخص وعلى اليوم

¹ أنظر: المادة 263 مكرر 2 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2020.

² تنص المادة 262 من قانون البلدية 24/67، المصدر السابق، على أنه "يسوغ للبلديات المصنفة أن تؤسس رسما خصوصا يدعى رسم الإقامة، ويفرض الرسم على الأشخاص غير المقيمين في البلدية وغير الحائزين لمسكن فيها".
³ القانون رقم 02/97 المؤرخ في 1997/12/31 والمتضمن قانون المالية لسنة 1998 ج.ر.ج.ج، عدد 89 بتاريخ 1997/12/31.

⁴ وهيبة برازة، إستقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، (الجزائر) 2017-2018، ص251.

⁵ أنظر: المادة 65 من قانون رقم 02/97 يتضمن قانون المالية لسنة 1998، المصدر السابق.

⁶ أنظر: المادة 63 من القانون نفسه.

⁷ أنظر: نفس المادة من المصدر نفسه.

⁸ أنظر: المادة 26 من الأمر رقم: 02/08 والمؤرخ في 2008/06/24 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008 ج.ر.ج.ج، عدد 42 بتاريخ 2008/06/27.

الواحد من الإقامة، ولا يمكن أن تقل عن خمسين (50) ديناراً على الشخص وعلى اليوم الواحد ولا تفوق سنتين (60) ديناراً ولا تتجاوز مائة (100) ديناراً على العائلة، غير أنه بالنسبة للمؤسسات الفندقية ذات ثلاث نجوم وأكثر، تحدد تعريفات الرسم على الإقامة على الشخص وعلى اليوم الواحد من الإقامة على النحو التالي: 200 ديناراً للفنادق ذات ثلاث نجوم، 400 ديناراً للفنادق ذات أربع نجوم، 600 ديناراً للفنادق ذات خمس نجوم، وبعض من الرسم على الإقامة للأشخاص المستفيدين من تكفل صناديق الضمان الاجتماعي أما طريقة تحصيل الرسم فتكون عن طريق مؤجر الغرف المفروشة وأصحاب الفنادق ومالكي المقرات المستعملة لإسكان المعالجين بالمياه المعدنية أو السواح المقيمين في البلدية، والمدفوعة عن طرفهم وتحت مسؤوليتهم لدى أمين خزينة البلدية¹.

4. الرسم على الحفلات

ويتضمن هذا الرسم نوعين من الاقتطاعات في مجال تنظيم الحفلات وهما:

✓ **الرسم على الاحتفالات العائلية:** تأسس هذا الرسم بموجب المادة 106 من الأمر رقم 320/65 المتضمن قانون المالية لسنة 1966² يؤسس لمصلحة ميزانية البلدية في المناطق التي يتم فيها إجراء احتفالات الأفراح العائلية مع الموسيقى، ليكلف به الأشخاص المستفيدين من رخصة الشرطة المقررة لهذا الغرض، يدفع الرسم بواسطة سند قبض مسلم من طرف البلدية قبل بداية الحفل، إلا أن هذا الرسم قد تم تعديله بموجب قانون المالية لسنة 2001³، يدفع مبلغ هذا الرسم المثبت بواسطة سند قبض مسلم من طرف البلدية للطرف الذي قام بالدفع نقداً وذلك قبل بداية الحفل وتحدد التعريفات الخاصة به كما يلي:

- من 500 دج إلى 800 دج عن كل يوم عندما لا تتعدى مدة الحفل الساعة السابعة مساءً.

¹ المواد من 63 إلى 65 من الأمر رقم 02/08 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008 المصدر نفسه.

² الأمر رقم 320/65 المؤرخ في 1967/12/13 والمتضمن قانون المالية لسنة 1967 ج.ر.ج.ج، عدد 108 بتاريخ 1967/12/13.

³ القانون رقم 06/200 المؤرخ في 2000/12/23 والمتضمن قانون المالية لسنة 2001 ج.ر.ج.ج، عدد 80 بتاريخ 2000/12/24.

- من 1000 دج إلى 1500 دج عن كل يوم، إذا امتدت مدة الحفل إلى ما بعد السابعة ليلا.

تتحدد التعريفات بموجب قرار من رئيس البلدية، بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي وموافقة السلطة الوصية.

✓ الرسم على الاحتفالات المنظمة في القاعات

تفرض حقوق الاحتفال حسب المادة 127 من قانون الرسوم على رقم الأعمال في حالتين¹:

- إذا تمت الاحتفالات أو التظاهرات في قاعات أو مؤسسات ولم تستقبل الجمهور ويحدد مبلغ الضريبة بـ 500 دج وتخصص الموارد المتاحة عن حقوق الاحتفال للبلديات.

5. الرسم على الرخص العقارية

أنشئ هذا الرسم بموجب المادة 55 من القانون رقم 11/99 والمتضمن قانون المالية لسنة 2000² والتي نصت على أن "يؤسس لصالح البلديات رسم خاص على رخص العقارات، إذ تخضع عند تسليمها للرسم، شهادات رخص البناء، رخص تقسيم الأراضي، رخص التهديم، شهادات المطابقة والتجزئة والعمران..." وقد عرفت التعريفات الخاصة بهذا الرسم عدة تعديلات خاصة في قانون المالية لسنة 2006 ثم في قانون المالية لسنة 2008³ إلى غاية آخر تعديل والذي جاء به قانون المالية لسنة 2018 إذ نصت المادة 77 منه على أن "يؤسس لصالح البلديات رسم خاص على عقود التعمير وكل الرخص والشهادات المتعلقة بها" كما عدلت المادة 78 من قانون المالية لسنة 2018 أحكام المادة 56 من قانون المالية لسنة 2000 بقولها "يحدد مبلغ الرسم حسب عدد الإعلانات المعروضة وحسب حجم هذه الأخيرة..."

¹ ياقوت قديد، المرجع السابق، ص 260.

² القانون رقم 11/99 المؤرخ في 1999/12/23 والمتضمن قانون المالية لسنة 2000 ج.ر.ج.ج، عدد 92 بتاريخ 1999/12/25.

³ وداد علو، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016-2017، ص 21.

6. الرسم على السكن

يطبق هذا الرسم على السكن على المحلات ذات الطابع السكني أو المهني الواقعة في البلديات مقر الدائرة، مع العلم أنه كان يطبق في بداية تأسيسه بموجب قانون المالية لسنة 2003¹ على بعض الولايات فقط منها الجزائر العاصمة، وهران، قسنطينة، عنابة إلا أنه بموجب التعديلات التي جاءت بها قوانين المالية خاصة المادة 41 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015² وكذا المادة 37 من قانون المالية لسنة 2016³ امتد هذا الرسم ليشمل كل البلديات على المستوى الوطني أي 1541 بلدية، وبصدور المرسوم التنفيذي رقم 160/16⁴ والمؤرخ في 2016/05/30 والذي يحدد كيفية تطبيق الرسم السنوي على السكن، حيث نصت المادة الثانية منه على ما يلي: "يستحق الرسم السنوي على السكن الذي يدعى في صلب النص "الرسم" من قبل كل شخص يحوز أو ينتفع بعقار ذي طابع سكني أو مهني يقع في جميع البلديات، مهما تكن صفته مالكا أو مستأجرا أو شاغلا لمحل بدون مقابل".

ويحصل هذا الرسم من طرف مؤسسة سونلغاز عن طريق فاتورة الكهرباء والغاز حسب دورية الدفع، ويدفع ناتج هذا الرسم لفائدة البلديات.

7. الرسم الخاص بالإعلانات والصفائح المهنية

تم استحداث هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 2000 إذ نصت المادة 56 منه على ما يلي "ينشأ لفائدة البلديات على الإعلانات والصفائح المهنية بإستثناء تلك المتعلقة

¹ القانون رقم 11/02 مؤرخ في 24 ديسمبر سنة 2002 يتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج.ر.ج.ج، عدد 86 بتاريخ 25 ديسمبر 2002.

² الأمر رقم 01/15 المؤرخ في 2015/06/23 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، ج.ر.ج.ج، عدد 40 بتاريخ 2015/06/23.

³ القانون رقم 08/15 المؤرخ في 2015/12/30 والمتضمن قانون المالية لسنة 2016، ج.ر.ج.ج، عدد 72 بتاريخ 2015/12/31.

⁴ المرسوم التنفيذي رقم 160/16 المؤرخ في 2016/05/30 والذي يحدد كيفية تطبيق الرسم السنوي على السكن، ج.ر.ج.ج، عدد 33 بتاريخ 2016/06/05.

بالدولة والجماعات الإقليمية والحاملة للطابع الإنساني، رسم خاص على الإعلانات والصفائح المهنية".

أما عن تعريفه فتختلف بحسب إذا ما كانت هذه الإعلانات مكتوبة على ورق، مصبوغة أو مضيئة، ويعود حاصل هذا الرسم كليا لفائدة ميزانية البلدية¹.

8. الرسم على الذبح

يندرج هذا الرسم ضمن الضرائب غير المباشرة² ويعود تأسيسه إلى قانون المالية لسنة 1970³ وعدل بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2007 ثم بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ونتيجة تحول للبلدية التي تقع في إقليمها المذابح، والتي تتم في إقليمها عملية الذبح وحددت تعريفته بـ 10 دج للكلغ الواحد من اللحم الصافي الذي يوجه للاستهلاك حيث يخصص مبلغ 1.50 دج من هذا الرسم لصندوق التخصيص الخاص رقم 302-070 أي صندوق حماية الصحة الحيوانية و8.5 دج لصالح البلديات.

ثالثا: الضرائب المحصلة جزئيا لفائدة البلديات

من أجل تحسين الوضعية المالية الصعبة التي تعيشها الجماعات المحلية سعت الدولة إلى تخصيص جزء من مواردها المالية للجماعات المحلية وفي هذا الإطار تم التنازل عن نسب معينة من الضرائب والرسوم وهذا قصد تمكينها من القيام بالمهام المنوطة بها خاصة تلك المهام التنموية والخدماتية وتتمثل هذه الضرائب والرسوم فيما يلي:

¹ وداد علو، المرجع السابق، ص 20.

² الطيب ماتلو، (مكاتب المالية المحلية في إصلاحات الدولة)، مقال منشور في مجلة الفكر البرلماني، عدد 01، 2002، ص 102.

³ أنظر: المادة 110 من الأمر رقم 107/69 مؤرخ في 31 ديسمبر 1969 والمتضمن قانون المالية لسنة 1970، ج.ر.ج.ج، عدد 110 بتاريخ 1969/12/31.

1- الرسم على القيمة المضافة

تم إنشاء الرسم على القيمة المضافة بمقتضى المادة 65 من القانون رقم 36/90 والمتضمن قانون المالية لسنة 1991¹، وجاء هذا الرسم ليحل محل الرسم الوحيد على الإنتاج (TUGP) والرسم الوحيد الإجمالي على تأدية الخدمة (TUGP) دخل الرسم على القيمة المضافة حيز التنفيذ في سنة 1992 بموجب قانون المالية لسنة 1992 ويطبق على عمليات البيع والأشغال والخدمات.

كما أن معدلات هذا الرسم قد عرفت عدة تعديلات منذ سنة 1995 إلى أن وصلت النسبة التي تستفيد منها ميزانية البلدية إلى 10% وهذا ما نصت عليه المادة 37 من قانون المالية لسنة 2017² بقولها "تتم أحكام المادة 61 من قانون الرسم على رقم الأعمال وتحرر كما يأتي: يوزع ناتج الرسم على القيمة المضافة بالنسبة للعمليات المحققة في الداخل بـ:

• 75 % لفائدة ميزانية الدولة.

• 10 % لفائدة ميزانية البلديات

• 15 % لفائدة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

أما بالنسبة للعمليات المحققة عند الاستيراد فيوزع الرسم كالتالي:

• 85 % لفائدة ميزانية الدولة

• 15 % لفائدة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

ونحن بدورنا نرى بأن هذا الرسم يعتبر من الرسوم المهمة لأنه ذا مردودية كبيرة ومتطورة ويعتبر مورد جبائي هام في التركيبة التمويلية لميزانية البلدية، لذا من الأجدر إعادة النظر في نسب توزيعه بما يسمح للبلديات من تحصيل حصة أكبر، حتى تتمكن من تحقيق استقلالية مالية أكبر عبر الزمن خاصة في ظل الضعف الذي يتسم به التمويل

¹ القانون رقم: 36/90 المؤرخ في 31/12/1990 والمتضمن قانون المالية لسنة 1991 ج.ر.ج.ج، عدد 57 بتاريخ 31/12/1990.

² القانون رقم 14/16 المؤرخ في 28/12/2016 والمتضمن قانون المالية لسنة 2017 ج.ر.ج.ج، عدد 77 بتاريخ 29/12/2016.

المحلي فعلى سبيل المثال شكل هذا الرسم سنة 1999 نسبة 14% من ميزانية التسيير للبلديات أي مبلغ 8634 مليون دينار جزائري¹.

2- الضريبة على الأملاك (الضريبة على الثروة حاليا)

أسست هذه الضريبة بموجب المادة 31 من قانون المالية لسنة 1993² أدرجت في المواد من 274-281 مكرر 15 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، وكانت ممثلة في البداية بالضريبة على الأرباح الصناعية والتجارية (BIC) والرسم على النشاط الصناعي (TAIC) والضريبة التكميلية على الدخل (IRG) وبعد صدور قانون المالية لسنة 1993 أصبحت الضريبة على الأملاك هي الضريبة الشرعية في هذا المجال وتطبق على الأشخاص والأملاك.

وتوزع هذه الضريبة كما يلي 60% إلى ميزانية الدولة، 20% إلى ميزانية البلديات، 20% إلى حساب التخصيص الخاص رقم 302/050 بعنوان "الصندوق الوطني للسكن".

لكن في سنة 2020 عدلت هذه المواد المتعلقة بالضريبة على الأملاك وأصبحت حاليا تسمى بالضريبة على الثروة، إذ نصت المادة 13 من قانون المالية التكميلي لسنة 2020³ على أن "يعدل الباب الأول من الجزء الثالث من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2020 وكذا المواد التي يتضمنها كما يلي: الضريبة على الثروة...".

¹ قدور بن عيسى، التمويل المحلي واستقلالية الجماعات المحلية، حالة البلديات، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، 2014-2015، ص 93.

² المرسوم التشريعي رقم 01/93 المؤرخ في 19/01/1993 والمتضمن قانون المالية لسنة 1993، المصدر السابق.

³ القانون رقم 07/20 المؤرخ في 04/06/2020 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2020 ج.ر.ج.ج، عدد 33 بتاريخ 14/06/2020.

كما تم تعديل نسب توزيع هذه الضريبة ما بين ميزانية الدولة وميزانية البلديات لتصبح على النحو التالي 70% لميزانية الدولة و30% لميزانية البلديات وهذا ما نصت عليه المادة 13 من قانون المالية التكميلي لسنة 2020¹.

3- الضريبة الجزافية الوحيدة

تأسست هذه الضريبة بموجب أحكام المادة الثانية من قانون المالية لسنة 2007² حيث نصت هذه المادة على أن "تؤسس ضريبة جزافية وحيدة تحل محل النظام الجزافي للضريبة على الدخل وتعويض الضريبة على الدخل الإجمالي والرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني".

وتفرض هذه الضريبة على الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين والشركات التي تمارس نشاط صناعيا أو تجاريا أو حرفيا، أو مهنة غير تجارية، وكذا التعاونيات الحرفية والصناعات التقليدية التي لا يتجاوز رقم أعمالها السنوي أو إيراداتها المهنية السنوية خمسة عشر مليون دينار جزائري 15.000.000 دج ماعدا تلك التي اختارت نظام فرض الضريبة حسب الربح الحقيقي³.

ويوزع ناتج الضريبة الجزافية الوحيدة كما يلي:

- ميزانية الدولة 49 %.
- غرف التجارة والصناعة 0.5 %.
- الغرفة الوطنية للصناعة التقليدية 0.01 %.
- البلديات 40.25 %.
- الولاية 05 %.
- غرف الصناعة التقليدية والمهن 0.24 %.
- الصندوق المشترك للجماعات المحلية 5 %.

¹ لمزيد من التفاصيل أنظر المادة 13 من قانون رقم 07/20 المصدر نفسه.

² القانون رقم 24/06 المؤرخ في 2006/12/26 والمتضمن قانون المالية لسنة 2007 ج.ر.ج.ج، عدد 85 بتاريخ 2006/12/27.

³ أنظر: المادة 282 مكرر 1 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2021.

4- قسيمة السيارات

أسست ضريبة قسيمة السيارات بموجب قانون المالية لسنة 1996¹ وهي ضريبة يتحملها كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة أو مركبة مرقمة في الجزائر، وتختلف الضريبة باختلاف نوع السيارة وسنة بدء استعمالها، ويتم دفع قيمتها سنويا لدى كل قابض للضرائب والبريد والمواصلات²، وتوزع حصيلة الضريبة ما بين الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية كما يلي 50% للدولة، 30% لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية و20% للصندوق الوطني للطرق والطرق السريعة.

ونحن بدورنا بأن هذا المورد يعتبر من الموارد الجبائية الهامة لتمويل ميزانية الجماعات المحلية وذلك من خلال نسبة 30% العائدة لصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية الذي يعتبر من بين أهم المصادر التمويلية الأساسية للجماعات المحلية وهذا في ظل كثرة وتزايد عدد المركبات.

5- الرسم على الأطر المطاطية الجديدة³

أسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 2006 ويتم توزيع مداخله كما يلي:

- الصندوق الوطني للتراث الثقافي 10 %.
- الخزينة العمومية 15 %.
- البلديات 25 %.
- الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث 50 %.

¹ الأمر رقم 31/96 المؤرخ في 30/12/1996 والمتضمن قانون المالية لسنة 1997، ج.ر.ج.ج، عدد 85 بتاريخ 1996/12/31.

² المادة 301 من الأمر رقم 103/76 والمؤرخ في 09/12/1976 والمتضمن قانون الطابع المعدل والمتمم ج.ر.ج.ج، عدد 39 بتاريخ 15/05/1977 وقد عدلت هذه المادة بموجب المادة 38 من القانون رقم 11/02 المؤرخ في 24/12/2002 والمتضمن قانون المالية لسنة 2003 ج.ر.ج.ج، عدد 86 بتاريخ 25/12/2002.

³ وداد علو، المرجع السابق، ص30.

6- الرسم على الزيوت والشحوم ومستحضرات الشحوم¹

تم تأسيس هذا الرسم بموجب قانون رقم 05-16 المؤرخ في 13 ديسمبر 2005 المتضمن قانون المالية لسنة 2006² ويحدد مبلغه بنسبة 12.500 دج عن كل طن مستورد أو مصنوع محليا وتوزع عائداته كما يلي:

• 15 % لفائدة الخزينة العمومية.

• 50 % لفائدة الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث.

• 35 % لفائدة البلديات.

7- الضرائب والرسوم الايكولوجية

أصبحت البيئة اليوم محل اهتمام كل الملتقيات والأبحاث والدراسات العلمية، فجل التشريعات أضحت اليوم تعنى بحماية البيئة والجزائر كغيرها من الدول أدركت أهمية المجال البيئي وضرورة الحفاظ عليه لذا اتجه المشرع الجزائري إلى رصد أدوات تساعد في حماية هذا المجال ومن بين أهم هذه الأدوات نجد الجباية البيئية وهذا عن طريق استحداث الرسوم البيئية على الأنشطة الملوثة أو عن طريق الحوافز والإعفاءات الجبائية، لتشجيع استعمال التكنولوجيات الصديقة للبيئة، ومن بين أهم صور هذه الجباية نجد الضرائب والرسوم البيئية المحصلة جزئيا لفائدة الجماعات المحلية³، والتي نذكر البعض منها كما يلي:

¹ محمد بن صوشة، إشكالية تمويل التنمية المحلية، الواقع والآفاق، دار الحامد للنشر والتوزيع، ط 1، عمان، (الأردن)، 2019، ص2016.

² القانون رقم 05-16 المؤرخ في 2005/12/31 و المتضمن قانون المالية لسنة 2006 ج.ر.ج.ج، عدد 85 بتاريخ 2005/12/31

³ سناء الشيخ، (الضريبة كأداة لمكافحة التلوث البيئي في الجزائر)، المجلة المتوسطة للقانون والاقتصاد، المخبر المتوسطي للدراسات القانونية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، المجلد الرابع، العدد الأول، 2019، ص56.

✓ رسم الحث على عدم تخزين النفايات الصناعية الخاصة والخطيرة

يعتبر هذا الرسم من الرسوم التحفيزية على عدم تشجيع تخزين النفايات الخاصة و/أو النفايات الخطيرة، تأسس بموجب المادة 203 من قانون المالية لسنة 2002¹ والمعدلة بموجب أحكام المادة 62 من القانون رقم 11/17 المؤرخ في 2017/12/27 والمتضمن قانون المالية لسنة 2018² والتي تنص على أن "يؤسس رسم لتشجيع عدم التخزين يحدد بمبلغ 30.000 دج عن كل طن من مخزون النفايات الصناعية الخاصة و/أو الخطيرة، ويتم توزيع حصيلة هذا الرسم على النحو التالي:

- 75 % لفائدة الصندوق الوطني لإزالة التلوث.
- 15 % لفائدة الخزينة العمومية.
- 10 % لفائدة البلديات.

✓ الرسم على تخزين النفايات العلاجية³

تأسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 2002 وهو رسم يفرض على النفايات المرتبطة بأنشطة العلاج في المستشفيات والعيادات ويتم توزيع حصيلة هذا الرسم على النحو التالي:

- 75 % لفائدة الصندوق الوطني لإزالة التلوث.
- 15 % لفائدة الخزينة العمومية.
- 10 % لفائدة البلديات.

¹ القانون 21/01 المؤرخ في 2001/12/22 والمتضمن قانون المالية لسنة 2002، ج.ر.ج.ج، عدد 79 بتاريخ 2002/12/23.

² القانون رقم 11/17 المؤرخ في 2017/12/27 والمتضمن قانون المالية لسنة 2018، ج.ر.ج.ج، عدد 76 بتاريخ 2018/12/28.

³ محفوظ رحمانى، (الجبابة البيئية)، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة البليدة 2، المجلد الرابع، العدد الأول 2015، ص 409.

✓ الرسم التكميلي على المياه المستعملة

تأسس هذا الرسم بموجب المادة 94 من قانون المالية لسنة 2003¹ وفي سنة 2020 كان آخر تعديل لهذا الرسم بموجب المادة 92 من قانون المالية لسنة 2020 حيث نصت هذه المادة على أن "تعدل وتتم أحكام المادة 24 من القانون رقم 11/02، والمتضمن قانون المالية لسنة 2003، المعدلة بموجب أحكام المادة 65 من القانون رقم 11/17 والمؤرخ في 2017/12/27 والمتضمن قانون المالية لسنة 2018، وتحرر كما يلي "ينشأ رسم تكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي، والمؤسس وفقا لحجم المياه المطروحة وعبء التلوث الناجم عن النشاط الذي يتجاوز حدود القيم المحدودة بموجب التنظيم الساري المفعول...". ويتم توزيع حصيلة هذا الرسم على النحو التالي:

34 % لفائدة ميزانية الدولة، 34 % لفائدة البلديات، 16 % للصندوق الوطني للبيئة والساحل، 16 % للصندوق الوطني للمياه.

ونحن بدورنا نرى: أنه ومن خلال دراستنا للموارد الذاتية الجبائية للجماعات المحلية نستشف أن هذه الأخيرة تمتلك أنواع ومصادر متعددة من الموارد الجبائية مع اختلاف النسب المقررة لها واختلاف الطبيعة القانونية لها، إذ منها ما يعتبر ضرائب مباشرة كالرسم على النشاط المهني، والرسم العقاري، والضريبة الجرافية الوحيدة، ومنها ما يعتبر غير مباشر مثل الرسم المفروض على استخدام السيارات وكذا الإشهارات، فرغم هذه الفسيفساء الجبائية إلا أننا في واقعنا نشهد الكثير من البلديات تعاني عجزا على مستوى ميزانيتها، والتساؤل المطروح هل هذا العجز راجع لعدم مردودية وكفاية النسب الممنوحة للجماعات المحلية من هذه الموارد الجبائية في تغطية الاختصاصات المنوطة بها؟ أم إلى طبيعة الأسلوب العام الذي تبناه المشرع الجزائري في توزيع الإختصاصات؟ أم أن هذا العجز راجع لأسباب أخرى؟ وهذا ما سنحاول الإجابة عليه في هذا الباب من خلال المبحث الأول من الفصل الثاني لهذا الباب إذ سنحاول التطرق فيه لأهم الأسباب أو المعوقات المؤدية لضعف وعجز ميزانية الجماعات المحلية .

¹ القانون رقم 11/02 المؤرخة في 2002/12/25 والمتضمن قانون المالية لسنة 2003 ج.ر.ج.ج، عدد 86 بتاريخ 2002/12/25.

الفرع الثاني: الموارد الذاتية الغير جبائية

تتمثل الموارد غير الجبائية أساسا في ناتج توظيف الجماعات المحلية لإمكاناتها ومواردها الخاصة والمرتبطة باستغلال أملاكها وتسيير مواردها المالية وثروتها العقارية

أولا: التمويل الذاتي (الاقتطاع من قسم التسيير لقسم التجهيز والإستثمار)

وفقا للمادة 179 من قانون البلدية رقم 10/11 والمادة 158 من قانون الولاية رقم 07/12، فإنه يتعين على كل من البلدية والولاية ضرورة اقتطاع جزء من إيرادات التسيير وتحويله لقسم التجهيز والاستثمار، ويهدف هذا الإجراء إلى ضمان التمويل الذاتي لفائدة البلدية والولايات حتى تتمكن من تحقيق حد أدنى من الاستثمار لفائدة ذمتها¹.

وتحدد نسبة هذا الاقتطاع بموجب قرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية فيما يتعلق بميزانية البلديات، وقرار من الوزير المكلف بالداخلية فيما يتعلق بميزانية الولاية، ويتراوح هذا الاقتطاع ما بين 10% إلى 20% وتقدر نسبة الاقتطاع على أساس أهمية إيرادات التسيير والمتمثلة فيما يلي:

- مساهمة صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية.
- الضرائب المباشرة (بالنسبة للولايات).

أما بخصوص المجالات الاستثمارية التي ترصد لها هذه الاقتطاعات فهي عادة ما تكون تلك العمليات المتعلقة بالصيانة للمنشأة الاقتصادية والاجتماعية و لكل العمليات التي من شأنها تحسين الإطار المعيشي للمواطن والحفاظ على التوازن المالي للميزانيات المحلية².

ثانيا: إيرادات ونواتج الأملاك

تضطلع كثير من الهيئات المحلية بإدارة وامتلاك بعض المؤسسات والهيئات أو المشروعات العامة المحلية المتعلقة بالخدمات ذات الطبيعة التجارية أو الصناعية،

¹ نسرين سليمان، تسيير الخدمات العامة المحلية، أطروحة دكتوراه تخصص التسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان 2017-2018، ص 120.

² بسمة عولمي، (تقييم الجباية المحلية في الجزائر)، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، المجلد 2، عدد 2، جامعة سكيكدة، 2008، ص 299.

وبطبيعة الحال في نظير امتلاكها وإدارتها لهذه المؤسسات تفرض ثمنا مقابل للاستعمال أو الاستفادة من أتاوى من جانب الأفراد، أو ربحا أو إيجار لأموالها العقارية وتختلف إيرادات الأملاك عن الرسوم المحلية، لأن الرسوم تستهدف تقديم خدمة وليس الحصول على الربح بينما إيرادات الأملاك المحلية تستهدف من تقديم الخدمة تحقيق ربح مثل: المطارات المحلية، وحقوق استغلال الأماكن في المعارض والأسواق وأماكن التوقف، حقوق وعوائد منح الامتيازات (رخص البناء، استعمال المساحات والفضاءات العمومية... الخ).¹

ثالثا: إيرادات الاستغلال المالي

تتمثل نواتج الاستغلال في كل الموارد المالية الناتجة عن بيع المنتجات أو تأدية خدمات للمواطنين والتي توفرها الجماعات المحلية، كعوائد الرسوم الجنائزية ونواتج بيع السلع وتأدية الخدمات المتمثلة في فحص وختم اللحوم، ورسوم عمليات الإبادة والرقابة الصحية ومكافحة الأوبئة، حقوق الكيل والوزن والقياس.

إضافة إلى حقوق التخزين والإيداع في المخازن العمومية، وكذا الفوائد على القروض الممنوحة ونواتج المصالح التجارية .

المطلب الثاني: الموارد المالية الخارجية للجماعات المحلية

تعد المصادر الخارجية لتمويل الجماعات المحلية أمولا ليست تحت يديها إلا إذا تلقتها مثل التبرعات والهبات والإعانات المركزية أو لجأت إليها كالقروض، وفي ضوء تقديرات الإيرادات المحلية المدرجة في الميزانيات المعدة بمعرفة المجالس المحلية ومقارنتها بأوجه الانفاق اللازمة تقوم الدولة بتحديد قيمة الإعانات التي تحتاجها الجماعات المحلية لمواجهة أعبائها وقد تكون هذه الإعانات مفتوحة لا تحدد لخدمة بذاتها أو مخصصة لغرض معين.

وقد تلجأ هذه لوحدات إلى الاقتراض لمواجهة بعض أوجه الانفاق لكل بشروط قانونية كما تتمتع الوحدات المحلية بإمكانية تلقي بعض التبرعات أو الهبات والوصايا.

¹ أنظر: المادة 169 فقرة 2 و3 و8 من قانون البلدية رقم 10/11 المصدر السابق.

- أنظر: المادة 151 فقرة 3 و4 و7 من قانون الولاية رقم 07/12 المصدر السابق.

الفرع الأول: الإعانات المالية المركزية

تعد الإعانات المالية من أهم الموارد المالية التي تعتمد عليها الجماعات المحلية في تغطية نفقاتها بعد الموارد الجبائية، وتتعدد تسميتها كالتحويلات، المساهمات، التخصيصات، المنح، وكلها مصطلحات تدل على التمويلات المالية الخارجية التي تحصل عليها الجماعات المحلية من السلطات المركزية بهدف توجيه البرامج التنموية وذلك من خلال القيام بالمسؤولية الاقتصادية والاجتماعية وبالتالي تحقيق التوافق بين السياسة المركزية والمحلية¹.

تكفل الدولة ما تحتاجه الجماعات المحلية من مبالغ مالية للوفاء بما أسند إليها من مهام واختصاصات وذلك في شكل إعانات متنوعة دون إلزامها بردها²، وتتخذ هذه الإعانات شكلين إما إعانات عامة لا تخصص لغرض محدد أو مخصصة أي أنها تصرف بتغطية نفقة معينة³.

تراعي الدولة في تقديمها للإعانات مجموعة من الضوابط منصوص عليها في المادة 172 من قانون البلدية 10/11 والمادة 154 من قانون الولاية رقم 07/12 وتنقسم هذه الإعانات إلى إعانات ممنوحة لتغطية عجز ميزانية التسيير وكذا إعانات ممنوحة لقسم التجهيز والاستثمار.

أ- إعانات الدولة لتغطية عجز قسم التسيير

تهدف الإعانات الممنوحة من الدولة لقسم التسيير في ميزانية الجماعات المحلية إلى تحقيق التوازن المالي لهذا القسم، فضعف الموارد الذاتية للهيئات المحلية، لا يعفيها من التزام بتغطية نفقاتها، فهي مسؤولة عن التنفيذ الفعلي لهذه النفقة، فلا يمكنها مثلا أن تتوقف عن دفع أجور الموظفين بحجة عدم كفاية مواردها، لذا فهي تجد نفسها مضطرة لطلب إعانات من طرف الدولة، فالتمويل الذاتي لا يسمح للجماعات المحلية بالاستغناء

¹ عيسى بن قدور، المرجع السابق، ص 199.

² تحسين الصغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، دار المحمدية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2000، ص 34.

³ عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة، بيروت، 1972، ص 42.

عن هذا النوع من المساعدات¹ فبالرجوع إلى قانون البلدية رقم 10/11² والولاية رقم 07/12³ نجد أن المشرع قد نص على إمكانية منح الدولة لإعانات مالية لسد العجز في ميزانية التسيير، حيث أجاز تقديم المساعدة لتحقيق التوازن بين الموارد والمهام الموكلة للجماعات الإقليمية، لتغطية النفقات الإلزامية في حالة عدم كفاية الموارد الذاتية لتلبية المستوى المطلوب من الاحتياجات وكذلك ترصد هذه الإعانات للتكفل بحالات القوة القاهرة، وتجدر الإشارة هنا إلى أن هدف الإعانات التخصيص يجب أن لا تخرج هذه الإعانات أو تتفق إلا للغرض الذي منحت من أجله.

ب- إعانات الدولة الموجهة للتجهيز والاستثمار

تمنح هذه الإعانات لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار، في حالة عجز وعدم وجود فائض في ميزانية الجماعات المحلية أو في حالة ضعف الفائض، وعجز الهيئات المحلية عن تحقيق برامجها التجهيزية خاصة في ظل محدودية التمويل الذاتي في تحقيق تنمية محلية شاملة ومستدامة، وتقدم هذه الإعانات في إطار المخططات البلدية للتنمية (PCD) وكذا البرامج القطاعية غير الممركزة (PSD).

¹ وهيبة برازة، المرجع السابق، ص 261.

² نصت المادة 172 من قانون البلدية رقم 10/11 المصدر السابق "تتلقى البلدية إعانات ومخصصات تسيير بالنظر على وجه الخصوص لما يأتي: عدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها كما هي محددة في هذا القانون - عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإلزامية - التبعات المرتبطة بالتكفل بحالات القوة ولاسيما منها الكوارث الطبيعية أو النكبات كما هي محددة في هذا القانون - أهداف المستوى المطلوب فيما يتعلق بتلبية الاحتياجات المخولة لها قانونا، نقص القيمة للإيرادات الجبائية للبلدية، في إطار تشجيع الاستثمار المنصوص عليه في قانون المالية، توجه الإعانات الممنوحة للبلدية من الدولة للغرض الذي منحت من أجله.

³ تنص المادة 154 من قانون الولاية رقم 07/12 المصدر السابق على أن "تتلقى الولاية إعانات ومخصصات بالنظر على الخصوص لما يأتي عدم مساواة مداخيل الولايات - عدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها كما هي محددة في القانون، عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإلزامية، التبعات المرتبطة بالتكفل بحالات القوة القاهرة ولاسيما منها الكوارث الطبيعية أو الأضرار كما هي محددة في هذا القانون - الأهداف الرامية إلى تلبية الاحتياجات المخولة لها قانونا، نقص القيمة للإيرادات الجبائية الولائية ولاسيما في إطار التشجيع على الاستثمار المنصوص عليه في قانون المالية وتخصص إعانات الدولة الممنوحة للولاية للغرض الذي منحت من أجله.

✓ الإعانات المقدمة في إطار مخططات البلدية للتنمية (PCD)

تعد المخططات البلدية للتنمية تجسيد اللامركزية على مستوى الجماعات المحلية وهي من أهم الصلاحيات المنوطة بالمجلس الشعبي البلدي والذي يسهر على حسن تنفيذها لما لها أثر في تلبية حاجيات المواطنين، وكذا تحسين إطارهم المعيشي حيث تشمل عدة جوانب أهمها: التطهير، التزويد بالمياه الصالحة للشرب، الصحة والنظافة، البيئة، الطرقات... الخ¹ ولقد تم إقرار هذه المخططات سنة 1973 بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 136/73².

ولكي تستفيد البلديات من هذه الإعانات عليها مراعاة مجموعة من الشروط والتمثلة أساسا في تسجيل العمليات المعتمدة في الجدول البلدي للتجهيز والاستثمار، وبعدها تبلغ السلطة الوصية والتمثلة في شخص الوالي للمصادقة عليها، ثم يبلغ هذا الأخير البلديات باعتمادات الدفع المخصصة لتمويل العمليات المقيدة في المخطط البلدي للتنمية لتأتي بعدها مرحلة التصويت، قد يستدعي رئيس المجلس الشعبي البلدي أعضاء المجلس في دورة غير عادية للتصويت عليها وتسويتها في الميزانية الإضافية³.

✓ الإعانات المقدمة في إطار البرامج القطاعية للتنمية (المخططات الولائية للتنمية) (PSD)

وهي عبارة عن برامج تجهيز يتم إقرارها سنويا في إطار ميزانية التجهيز للدولة وتقدم كإعانات مالية تمنح من أجل دعم كل الاستثمارات الخاصة بالولاية وكذا المؤسسات العمومية التي تكون تحت وصايتها وغالبا ما تكون هذه البرامج فاعلة في مجال التنمية

¹ سهام بشكيط، عبد المجيد قري، (تمويل الجماعات الإقليمية في الجزائر بين واقع الدعم الحكومي وتحدي شح الموارد المالية)، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، المجلد 15، العدد 20، سنة 2019، ص198.

² المرسوم التنفيذي رقم 136/73 المؤرخ في 1973/08/09 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية، ج.ر.ج.ج، عدد 67 بتاريخ 1973/08/21.

³ أنظر: المواد من 03 إلى 13 من المرسوم رقم 136/73 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلدية الخاصة بالتنمية، المصدر السابق.

بحكم الأغلفة المالية المعتبرة التي ترصد لها¹، وتعود هذه البرامج القطاعية غير الممركزة إلى سنة 1973 بموجب المرسوم رقم 135/73 المتضمن لامركزية اعتمادات الدولة الخاصة بالتجهيز والاستثمار لفائدة الولايات وقد نصت المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 227/98² المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز المعدل والمتمم على أن "البرامج القطاعية غير الممركزة هي برامج تجهيز مسجلة باسم الوالي يبلغها له الوزير المكلف بالمالية من خلال رخصة برنامج حسب كل قطاع فرعي".

كما يخصص الوزير المكلف بالمالية اعتمادات الدفع للولاية حسب كل قطاع فرعي ويقوم الوالي بتوزيعها حسب كل فصل بموجب مقرر³.

1- الإعانات المقدمة من طرف صندوق التضامن والضمان للجماعات الإقليمية (CSGCL)

يعد الصندوق المشترك للجماعات المحلية مؤسسة عمومية ذات طابع إداري⁴ يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويخضع لوصاية وزارة الداخلية، يتولى هذا الصندوق تسيير صناديق الضمان والتضامن للبلديات والولايات المنصوص عليها في المواد 211 و176 من قانوني رقم 10/11 و071/12⁵ المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي، أنشئ هذا الصندوق بموجب المرسوم التنفيذي رقم 116/14 الذي ألغى أحكام المرسوم التنفيذي رقم 266/86 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986، يدير هذا الصندوق مدير عام، مجلس توجيه ولجنة تقنية بالإضافة إلى أقسام إدارية تشرف على القيام بأعماله كما

¹ عبد الجليل دلالي، عبد القادر باية، (نظام تمويل الجماعات المحلية في الجزائر بين محدودية الموارد الذاتية وتأثير الإعانات المركزية)، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيسمسيلت، المجلد 06، العدد الأول، 2021، ص409.

² المرسوم رقم 135/73 المؤرخ في 1973/08/09 والمتضمن لامركزية اعتمادات الدولة الخاصة بالتجهيز والاستثمار لفائدة الولايات ج.ر.ج.ج، عدد 67، بتاريخ 1973/08/21.

³ المرسوم التنفيذي رقم 227/98 المؤرخ في 1998/07/13 والمتعلق بنفقات الدولة للتجهيز المعدل والمتمم، ج.ر.ج.ج، عدد 51 بتاريخ 1998/06/15.

⁴ أنظر: المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المؤرخ في 2014/03/24 والمتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، ج.ر.ج.ج، عدد 19 بتاريخ 2014/04/02.

⁵ انظر المادة 211 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية، المصدر السابق.

أسندت لهذا الصندوق مهام رئيسية تتمثل في منح تخصيصات وإعانات مالية للجماعات المحلية في مجال التضامن ما بين الجماعات المحلية إضافة إلى ضمان التقديرات الجبائية للجماعات المحلية¹.

أولاً: في مجال التضامن ما بين الجماعات المحلية

يكلف الصندوق في هذا المجال بدفع مخصصات مالية لفائدة الجماعات المحلية من صندوق التضامن للجماعات المحلية على النحو التالي:

أ. تخصيص إجمالي للتسيير 60%: يوجه هذا التخصيص إلى قسم التسيير لميزانيات البلديات والولايات ويتضمن ما يلي:

ب. منح معادلة التوزيع بالتساوي: توجه منح معادلة التوزيع بالتساوي لتغطية النفقات الإلزامية للبلديات والولايات التي لا تسمح لها مواردها الإجمالية بتغطية هذه النفقات، ويتم احتساب هذه المنح وتوزيعها على أساس المعيار الديمغرافي والمعيار المالي أو أي معايير أخرى يتم اعتمادها من طرف مجلس التوجيه للصندوق، فمثلاً خلال سنة 2015 خصص صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية منحة معادلة التوزيع بالتساوي مقدرة بـ 82 مليار دج وزعت كما يلي 72 مليار دج لفائدة 1442 بلدية و 10 مليار دج لفائدة 34 ولاية وفي سنة 2017 حصص الصندوق منحة معادلة التوزيع بالتساوي مقدرة بـ 83.66 مليار دج وزعت كما يلي 73.66 مليار دج لفائدة 1442 بلدية و 10 مليار دينار لفائدة 34 ولاية².

والشيء الملاحظ أن حجم هذه الإعانات يعرف ارتفاعاً سنة بعد أخرى والسبب راجع لعدم كفاية التمويل الذاتي للجماعات المحلية كما أن أكبر نسبة من هذه الإعانات تكون مخصصة للبلديات.

ج. تخصيص الخدمة العمومية: يمنح تخصيص الخدمة للجماعات المحلية التي تعرف صعوبات في تغطية نفقاتها الإلزامية المرتبطة بتسيير المرافق العامة ويدفع هذا

¹ سهام بشكيط، عبد المجيد قري، المرجع السابق، ص 199.

² المصدر وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية على الموقع www.interieur.gov.dz تم الإطلاع عليه يوم 2021/08/28.

التخصيص للجماعات المحلية بهدف تلبية الاحتياجات ذات الصلة بالمهام والاختصاصات المخولة لها بموجب القوانين والتنظيمات، تحدد المعايير المتبعة لحساب تخصيص الخدمة العمومية بقرار من وزير الداخلية، فمثلا قدرت قيمة هذا التخصيص بـ 6 مليار دج خلال سنوات 2015-2016-2017 لفائدة جميع الولايات للتكفل بنفقات صيانة وكراء حافلات النقل المدرسي على مستوى البلديات.

د. إعانات استثنائية: يمنح صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية إعانات استثنائية لمواجهة مختلف الكوارث والأحداث الطارئة والآثار المترتبة عليها، أو لمواجهة وضعيات مالية صعبة، وتحدد المعايير المقررة لمنح هذه الإعانات بموجب قرار من وزير الداخلية.

هـ. إعانات التكوين والدراسات والبحوث¹: نظرا لدور المورد البشري في عملية التنمية، قام الصندوق بتمويل جميع أعمال تكوين موظفي الجماعات المحلية، وتحسين مستواهم إضافة إلى مختلف الدراسات والبحوث والتحقيقات التي ترتبط بتطوير وترقية التجهيزات والاستثمارات المحلية وإنجازها.

ثانيا: تخصيص إجمالي التجهيز والاستثمار

يسمح التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار للجماعات المحلية بإنجاز برامج تجهيز واستثمار، وهذا قصد المساعدة في تطويرها وخاصة تطوير المناطق الواجب ترقيتها، ويتضمن هذا التخصيص ما يلي:

*. إعانات التجهيز: توجه إعانات التجهيز إلى ميزانية الجماعات المحلية لتمكينها من دعم المرافق المحلية وهذا من خلال إنجاز عمليات تكون من اختصاصها كما يمكن منح إعانات للتجهيز والاستثمار لفائدة المؤسسات العمومية المحلية المكلفة بتسيير المرافق العامة المحلية في حدود الاعتمادات المخصصة لهذا الغرض².

¹ أنظر: المادة 7 فقرة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المصدر السابق.

² أنظر: المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المصدر نفسه.

ثالثا: في مجال ضمان التقديرات الجبائية

نظرا لأن الموارد الجبائية تشكل المصدر الأساسي لميزانية الجماعات المحلية وكما رأينا أن إعداد الميزانية المحلية محكوم بمبدأ السنوية الذي يتم من خلاله وضع التقديرات الجبائية المتوقعة لسنة مالية واحدة والتي يقدمها مدير الضرائب على المستوى الولائي، فقد تكون هذه التقديرات غير دقيقة أو أنه لا يتم تحصيل كل مبلغ الضرائب والرسوم التي تستفيد منها الجماعات المحلية المتوقع تحصيلها، الأمر الذي من شأنه إحداث خلل في ميزانية الجماعات المحلية والذي ينعكس على مهام هذه الجماعات سواء في الجانب التنموي أو الخدماتي¹ ففي هذه الحالة يتدخل صندوق الضمان للجماعات المحلية لتعويض ناقص القيمة في الموارد الجبائية بالنسبة لمبلغ التقديرات².

أما عن كيفية تمويل هذا الصندوق فهو يمول عن طريق الإعانات الممنوحة له ومن ميزانية الدولة ومن الهبات والوصايا المحددة قانونا ومن المساهمات الإجبارية للبلديات والولايات حسب الشروط المنصوص عليها في القانون³.

ونحن بدورنا نرى أن إعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية هي بمثابة إعانات مخصصة وبالتالي هذا التخصيص يفقد الجماعات المحلية حرية التصرف والتسيير لتلك الإعانات ويجعلها مقيدة بالغرض الذي منحت من أجله و المسطر مسبقا من قبل السلطات المركزية بالرغم أن الجزء الأكبر من موارد هذا الصندوق هي موارد محلية راجعة للمساهمات الإجبارية للجماعات المحلية في تمويله، إلا أننا نرى أنه كان من المفترض أن تترك الحرية للجماعات المحلية في إدارة الموارد الممنوحة لها من طرف هذا الصندوق وذلك بما يتماشى مع إحتياجاتها في ظل تواجد الضمانات الرقابية التي رأيناها سابقا.

¹ إبراهيم باية، (مدى مساهمة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في إنعاش التنمية المحلية، دراسة تقييمية)، مجلة ميلاف للبحوث والدراسات، المجلد 3، العدد 1، المركز الجامعي عبد الحفيظ بوصوف، ميلة، جوان 2017، ص21.

² أنظر: المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المصدر السابق.

³ أنظر: المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، المصدر السابق.

الفرع الثاني: القروض

إن ضعف الموارد المالية وعدم كفاية الدعم المركزي الممنوح من الدولة أو إحدى هيئاتها كصندوق التضامن والضمان إلى الوحدات المحلية، جعلها في مواجهة بين إكراهات هذا التمويل ومتطلبات النهوض بالتنمية المحلية، ومن ثم كان ضروريا إتاحة الفرصة لها في اللجوء إلى القروض لمساعدتها في تحقيق متطلباتها، يعتبر القرض موردا ماليا يتميز بالاستقلال عن السلطة المركزية ولقد أجازت كلا من المادتين 174 من قانون البلدية رقم 10/11 والمادة 156 من قانون الولاية رقم 07/12 اللجوء إلى القرض فنصت الأولى بقولها "يمكن للبلدية اللجوء إلى القروض لإنجاز مشاريع منتجة لمداخل تحدد تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم".

إن فالقروض التي تلجأ إليها الجماعات المحلية هي أحد الموارد الاستثنائية والتي ترصد لتمويل المشاريع التنموية فقط، فهي بذلك مصدر من مصادر التمويل المتميز عن باقي الموارد المالية المحلية سواء الذاتية أو المحولة من قبل الدولة بكونه موردا مؤقتا يخصص لمشاريع منتجة لمداخل معينة في إطار الميزانية ولا يدرج في قسم التسيير بل يدرج في قسم التجهيز والاستثمار، ولا يسدد دينا سابقا عكس الموارد الأخرى والإجراءات المتعلقة به لا تخص المنتخبين وحدهم، بل الولوج الفعلي لهذا المورد يتطلب اتفاقا تعاهديا يبرم مع مانح القرض.

إلا أن حرية الجماعات المحلية في اللجوء إلى هذا المورد الاستثنائي ليست مطلقة بل تظل مقيدة بشروط من الواجب توافرها ومحاطة برقابة صارمة من قبل الدولة وهو ما يمس بالصلاحيات التقريرية للجماعات المحلية ومن قدرتها في اللجوء إلى هذا المورد.

-شروط منح القروض للجماعات المحلية-

إذا كان المشرع قد أتاح للوحدات المحلية إمكانية اللجوء إلى الإقراض في حالات عدم توفر السيولة النقدية في مواردها المالية، إلا أنه قيد هذه الحرية بعدة قيود ولعل الغرض منها يكمن في التحقق من مبررات الالتجاء إليها وتحديد قيمتها بالقدر اللازم مع تحديد الوقت المناسب لإبرام العقود الخاصة بها، ومن الملاحظ أن المشرع الجزائري قد

أكد على شروط أخرى فيما يخص لجوء الجماعات المحلية إلى هذا المورد الاستثنائي وهي كالتالي:

* ضرورة عدم توجيه هذه القروض لتغطية نفقات التسيير بل يجب أن تكون مخصصة لتمويل مشاريع تنموية منتجة لمداخيل وهذا ما نصت عليه المادتين 174 من قانون البلدية رقم 10/11 والمادة 156 من قانون الولاية رقم 07/12 فتأكيد المشرع على ضرورة توجيه القرض لإنشاء مشاريع تنموية منتجة لمداخيل إنما الغاية منه هو تمكين الجماعات المحلية من تسديد هذه القروض الممنوحة في الآجال المحددة، وتعتبر المؤسسات المصرفية بمثابة الجهات المناحة للقرض، ويعد الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط¹ من أهم المصارف المكلفة بإبرام عقود القروض مع الجماعات المحلية في الجزائر إلا أنه بعد إلغاء مبدأ التخصص². المصرفي تعددت الأجهزة المصرفية المكلفة بإبرام العقود مع الجماعات المحلية³.

* كذلك من الشروط التي يجب توافرها في القرض المحلي هو عدم استعماله ضمن نفقات تسديد الديون حيث نصت المادة 195 الفقرة الثانية من قانون البلدية رقم 10/11 على أن "يخصص لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار ما يأتي ... ناتج القروض اما فوائد القروض الممنوحة للوحدات المحلية فهي تعتبر نفقة إجبارية تدرج في قسم التسيير من ميزانية هذه الوحدات المحلية"⁴.

* بالإضافة إلى الشروط السابقة يجب على الجماعات المحلية الحصول على ترخيص من السلطة الوصية للجوء إلى هذا القرض والغاية من هذا الترخيص هو تأكد السلطة الوصية

¹ القانون رقم 227/64 المؤرخ في 10/08/1964 والمتضمن القانون الأساسي للصندوق الوطني للتوفير والاحتياط ج.ج.ج. عدد 26 بتاريخ 01/05/1964.

² أنظر: المادة 198 من قانون البلدية رقم 10/11، المصدر السابق.

³ لخضر مرغاد، (الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر)، مجلة العلوم الإنسانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، المجلد 6، العدد 7، 2005، ص238.

⁴ أنظر: المادة 198 من قانون البلدية رقم 10-11 المصدر السابق.

من أن المشروع المراد إنجازه يتماشى مع الخطة الوطنية وأن تحدد نسبة الاقتراض من المجموع السنوي لإيرادات الجماعات المحلية¹.

الفرع الثالث: التبرعات والهبات والوصايا

تعد التبرعات إحدى مصادر التمويل التي يمكن أن تعتمد عليها الجماعات المحلية في تمويل مشروعاتها في حالة عدم توفر الموارد اللازمة لتغطية احتياجات هذه المشروعات، ولا يمنع من أن يكون المشروع ممكن تمويله وتنفيذه من قبل الجماعات المحلية ذاتها أو من قبل السلطات المركزية.

ولكن حاجة البيئة المحلية للتعجيل بتنفيذه تدعو إلى الاعتماد على تبرعات المواطنين، لإنجازه وتحقيق أهدافه وفقا لحجم الخدمة التي يأملها ويرجوها المواطنين، ويعتبر التبرع عملا موثقا يقوم بموجبه المتبرع بإحالة ممتلكاته إلى شخص آخر أما الوصايا فهي عبارة عن تصرف يقوم به الموصي بنقل ممتلكاته إلى المستفيد.

وتأتي التبرعات والوصايا من حصيلة ما يتبرع به المواطنين من أموال بالجهود الذاتية إما بصورة مباشرة إلى الإدارة المحلية أو بصورة غير مباشرة بالمساهمة في تنفيذ وتمويل أحد المشاريع التي تقوم بها.

قد تكون التبرعات نتيجة وصية يتركها أحد المواطنين بعد وفاته في حال انعدام ورثته أو هبة يقدمها أحد المغتربين² الناجحين قصد تخليد لاسمه في بلده، وهذا المورد ليس ذي شأن، وقد لا يشكل شيئا يذكر في بعض الميزانيات المحلية.

وكما يمكن قوله عن هذا المورد الاستثنائي للجماعات المحلية في التشريع الجزائري أن المشرع قد منح إمكانية الاستفادة منه وهذا ما نصت عليه المادة 195 من قانون البلدية رقم 10/11 في فقرتها الثانية على أن "يخصص لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار ما يلي: ... الهبات والوصايا المقبولة" كذلك اعتبرت المادة 151 من قانون الولاية رقم 07/12.الإعانات وناتج الهبات والوصايا من موارد الميزانية الخاصة بالولاية.

¹ لخضر مرغاد، المرجع السابق، ص 238.

² المرجع نفسه، ص 239.

إلا أن قبول هذا المورد من قبل الجماعات المحلية فهو مقيد بشروط مثلما هو معمول به في القروض ومن أهم هذه الشروط.

1- لا يتم قبول هذه الهبات والوصايا إلا بعد خضوعها لمداولة المجالس المحلية وهذا ما قضت به المادة 166 من قانون البلدية رقم 10/11 حين نصت على أن "يخضع قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة للبلدية أو مؤسساتها العمومية لمداولة المجلس الشعبي البلدي مع مراعاة أحكام المادة 57 من نفس القانون" وبالرجوع إلى المادة 57 نجدها تنص على أنه "لا تنفذ إلا بعد المصادقة من الوالي المداولات المتضمنة ... الهبات والوصايا الأجنبية ...".

2- أما بالنسبة للولاية فقد نصت المادة 133 من قانون الولاية رقم 07/12 على أنه "يبث المجلس الشعبي الولائي في قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة للولاية سواء كانت مقرونة بأعباء أو تخصيصات خاصة".

وأضافت المادة 134 من ذات القانون على أن "تبت المؤسسات العمومية الولائية في قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة لها والتي لا تكون مقرونة بأعباء أو شروط أو تخصيصات خاصة وإذا كانت هذه الهبات والوصايا مقرونة بأعباء أو شروط أو تخصيصات خاصة فإن قبولها أو رفضها يتم ترخيص بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي ويخضع قبول الهبات والوصايا الممنوحة للولاية من الخارج إلى الموافقة المسبقة من الوزير المكلف بالداخلية.

وتجدر الإشارة بأن الهبات والوصايا تتميز بعدم الدوام وعدم التحديد كمصدر ثابت للموارد المالية لوحدات الإدارة المحلية بل إنها ترتبط بالظروف ومن ثم لا يمكن تحقيق أهداف دائمة وثابتة عليها.

الفصل الثاني

الفصل الثاني: مالية الجماعات المحلية
بين واقع العجز وآفاق الإصلاح

الفصل الثاني: ميزانية الجماعات المحلية بين واقع العجز وآفاق الإصلاح

إن التطور والتوسع على مستوى مجالات التدخل والاختصاص لم تواكبه في واقع الأمر إصلاحات عميقة تهتم المالية المحلية والنظام الجبائي مما أدى إلى تطور قانوني بسرعتين ووتيرتين مختلفتين ينعدم فيهما عنصر التناسب والتناسق.

فمن جهة أصبحت الجماعات المحلية تهتم بمختلف ما يتعلق بتسيير الشؤون المحلية وبرمجة المشاريع التنموية والقيام بالمهام الخدماتية، وبالمقابل يتم ذلك تحت نظاما ماليا لا تستطيع بموجبه هذه الجماعات مواكبة هذا التطور والتغلب على إكراهاته، وهو ما يؤدي في نهاية المطاف إلى حالة ضعف في التمويل أو إلى عجز على مستوى ميزانيتها الشيء الذي يدفعها إلى اللجوء للتمويل المركزي أو حتى الاستثنائي، مما يعني بشكل تلقائي تراجع الاستقلال المالي المحلي مقابل تعاظم هيمنة سلطات الوصاية على النشاط المالي للجماعات المحلية وعلى هذا الأساس لا بد لهذه الجماعات البحث عن مصادر تمويل أخرى أو تبني استراتيجيات أخرى تجعل من ماليتها قادرة على تغطية اختصاصاتها خاصة ما يظهر منها في شكل خدمات عمومية.

ومن خلال ما سبق فقد أثرنا تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، المبحث الأول سنطرق فيها إلى الأسباب المؤدية إلى ضعف وعجز ميزانية الجماعات المحلية، أما المبحث الثاني فخصصناه لآليات تطوير مالية الجماعات المحلية كمدخل لإصلاح الخدمة العمومية.

المبحث الأول: أسباب عجز ميزانية الجماعات المحلية

أصبحت الجماعات المحلية تضطلع اليوم وأكثر من أي وقت مضى بمسؤوليات جسيمة على صعيد مجال التنمية وكذا المجال الخدماتي وهو ما يفرض عليها التوفر على موارد مالية كافية، سواء كانت هذه الموارد ذاتية أو غير ذاتية، من أجل ترجمة الاختصاصات المنوطة بها على أرض الواقع، غير أن هذه الوحدات المحلية لازالت تعرف ماليتها مجموعة من الاختلالات مما جعلها تبحث عن مصادر تمويلية للقيام بمشاريعها، وذلك نتيجة النقص الحاصل على مستوى إيراداتها، الأمر الذي جعلها تدخل في أزمة مالية، كان لها تأثير سلبي على قدرتها في تنفيذ مخططاتها الانمائية والخدماتية.

المطلب الأول: قلة الموارد المالية وعدم مردوديتها

من المعلوم أن درجة قوة الحكم في الدول تقاس بالنسبة التي تشكلها المالية المحلية إلى المالية العامة في مجموعها، لذا فإن بعض المتخصصين يرون أن الجماعات المحلية القوية هي تلك التي تبلغ ماليتها ثلث المالية العامة على الأقل، وذلك لأن الموارد المالية المحدودة تكبل يد الهيئات المحلية وتجعلها عاجزة عن التصرف بحرية، وبالتالي تكون مضطرة للالتجاء إلى السلطة المركزية للحصول على إعانات مالية مما يجعلها في تبعية لهذه السلطة وعدم تمتعها بالاستقلال المالي. وعلى هذا الأساس تظهر لنا مجموعة من الأسباب أو المعوقات المؤدية إلى إضعاف أو تسجيل عجز على مستوى مالية الجماعات المحلية والتي نذكر منها ما يلي:

الفرع الأول: محدودية الموارد الذاتية

يحظى الجانب المالي للجماعات المحلية بأهمية بالغة من طرف الباحثين في ميدان العلوم الإدارية فالأستاذ Charles Debbasch يعتبر أن الأرضية المالية هي الأرضية التي يمكن أن يبرز فيها بوضوح مدى نجاح أو إخفاق اللامركزية¹.

كما يؤكد البعض بأن مشكل المالية المحلية هو بدون شك المشكل الأساسي بل الجوهرى لاستقلال الجماعات المحلية، ومن الصعب بلوغ لامركزية حقيقية من دون

¹ Charles Dabbasch, *Sciences administratives*, Dalloz 5^{ème}, édition. 1989, p187.

إصلاح فعلي للمالية المحلية، فالاستقلال المالي للوحدات المحلية يشكل بفعل الحجر الأساسي للمركزية.

وتتلخص الموارد الذاتية للجماعات المحلية عموماً، وكما رأينا من عائدات الرسوم والضرائب من جهة ومن جهة أخرى من مداخيل الأملاك العمومية غير أن هذه الموارد في مجموعها تبقى ضعيفة في تمويل ميزانيات الجماعات المحلية التي تبقى رهينة لإمدادات وإعانات السلطة المركزية وهذا راجع لعدة أسباب.:

أولاً: الجباية المحلية بين صعوبة الاقتطاع والتحصيل

رغم كل الإصلاحات التي قام بها المشرع الجزائري في مجال الجباية المحلية إلا أنه هناك عوائق ما زالت تقف وتحول دون قدرة الجماعات المحلية في الحصول على هذا المورد بالشكل الأمثل والكافية وهذا راجع لعدة أسباب والتي نوجزها كالتالي:

أ/ احتكار الدولة للضرائب الأكثر مردودية

تعتبر الضرائب والرسوم المحلية مصدراً أساسياً لتمويل ميزانية الجماعات المحلية إلا أنه رغم تعددها فهي لا تزال قاصرة عن تلبية حاجاتها المتزايدة باستمرار وهذا راجع إلى استحواد الدولة على الضرائب الأكثر إنتاجية في حين يبقى مردود الضرائب المخصصة للجماعات المحلية ضعيفاً¹، وتأخذ الدولة النسبة الأكبر منها عند التحصيل، ويظهر ذلك جلياً من خلال الرسم على القيمة المضافة التي تستحوذ عليه الدولة بنسبة 75 % من عائداته بمقابل 10 % فقط للبلديات وبالتالي فإن احتكار السلطة المركزية للموارد الجبائية تنظيمياً وتحصيلياً هو من أحد الأسباب الرئيسية المؤدية إلى العجز على مستوى ميزانيات الجماعات المحلية، وما يمكن فهمه من استحواد الدولة لأهم الموارد الجبائية راجع للحجم الكبير من الأعباء العامة التي تواجهها غير أن هذا ليس بعذر كاف، لأن أعباء الجماعات المحلية لا تقل كذلك أهمية عن أعباء الدولة وتتطلب هي الأخرى موارد مالية بالقدر الكاف من أجل تنفيذها، فبالرجوع إلى الفقرة الثانية من المادة الرابعة من قانون البلدية رقم 11-10 نجدها تنص على أن: "... يرافق كل مهمة جديدة يعهد بها إلى

¹ وداد علو، المرجع السابق، ص ص 41-42.

البلدية او تحول لها من قبل الدولة، التوفير المتلازم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة" ونفس الملاحظة نسجلها على قانون الولاية رقم 12-07 فالمادة الخامسة منه في فقرتها الثانية نصت على أن: "... يرافق كل مهمة تحول من الدولة إلى الجماعات الإقليمية، الموارد المالية الضرورية للتكفل بها بصفة دائمة"، لكن يبدو أن المشرع في توزيعه للاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية وكذا في التوزيع الضريبي بينهما لم يراعي المبدأ الذي حملته هاتين المادتين ألا وهو ضرورة التلازم بين الاختصاص والمورد المالي إذ يبقى مجرد مبدأ نظري.

ب/ غياب معيار موضوعي في توزيع الضريبة¹

إضافة لاحتكار الدولة لأهم الضرائب والرسوم فهي كما قلنا سابقا ترجع إليها سلطة تحديد وتوزيع الموارد الجبائية دون مراعاة التوزيع العادل فهي بذلك تمارس اختصاص احتكاري، وبما أنها هي التي تفرض الضريبة بموجب القوانين، يفترض فيها أن تكون عادلة في توزيع عائدات هذه الجباية، وأن تمارس في ذلك اختصاصا تقديريا لا احتكاريًا تسيطر به على جميع الموارد الجبائية، فإن وضع قواعد عامة في توزيع الجباية تطبق على كافة البلديات والولايات بنسب متساوية لا تتماشى مع العمليات الاقتصادية والاجتماعية التي تميز جماعة محلية عن أخرى سواء من حيث الموقع الجغرافي أو حتى مصادر التمويل الذاتية، فهناك جماعات محلية فقيرة عديمة الموارد وفي الجانب الآخر توجد جماعات محلية غنية²، لذلك أصبح من الضروري تأسيس معيار موضوعي عادل في توزيع الموارد الجبائية قائم على معطيات اقتصادية واجتماعية ومراعاة خصوصية كل جماعة محلية ضرورة ملحة.

¹ منير بن عزوق، (تشخيص النظام المالي والجبائي للجماعات المحلية)، مجلة القانون العقاري، جامعة البليدة2، الجزائر 2020، المجلد 7، العدد 2، ص 60.

² جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، دراسة تحليلية لدور البلدية حسب القانون البلدي الجديد 11-10، دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص127.

ج/ إرتهان الجباية المحلية بالضرائب الدولية

تظل المركزية هي المتحكمة في التنظيم الجبائي فهي التي تقرر تقسيم الموارد الجبائية بين ميزانيتها والميزانيات المحلية¹، وتترجم هذه الظاهرة إحدى مظاهر تبعية الجباية المحلية للضرائب الدولية، ذلك أن عدم توفر هذه الأخيرة على موارد جبائية خاصة مستقلة يحول دون ضمان استقلالها المالي.

فالنظام الجبائي المحلي رغم تعدد الضرائب والرسوم التي تكونه، يعتبر تابع ومشتق قانونيا من النظام الجبائي الوطني، والجباية المحلية ما هي في الأصل إلا ، نتاج الجباية الوطنية، وتبرز هذه التبعية القانونية للضرائب المحلية من حيث التأسيس والتحصيل .

فمن جهة يلاحظ أن الرسوم المحلية سواء كانت كلا أو جزءا للجماعات يتم تحديدها من طرف الدولة بواسطة السلطة التشريعية عبر ما تصدره من قانون، ويتضمن هذا الأخير تنظيم الجباية المحلية من حيث التقنيات، معدل الأسعار والإعفاءات، كما أن أي إصلاح جبائي لا يتم إلا بمبادرة السلطة المركزية التي تحدد طرق تطبيقه سواء على الصعيد الوطني أو المحلي.

ومن جهة الجباية، يلاحظ أن المصالح التي تقوم بتحصيل الرسوم المحلية هي مصالح تابعة للدولة، وتقوم بممارسة اختصاصاتها الجبائية والتوزيعية تحت مراقبة سلطة الوصاية (وزارتي الداخلية والمالية).

فطوكفيل مثلا: كان يرى أن السلطة المركزية تتعامل مع الجماعات المحلية، بحيث تظل عديمة الموارد المادية والبشرية حتى تبقى خاضعة لنفوذها وقرارها ودائمة الارتباط بالسلطة المركزية.

ثم إن خلق وحدات محلية بموارد ضئيلة يؤدي إلى تعميق تبعية هذه الوحدات للسلطة المركزية والارتباط المطلق بها.

¹ سميرة جيايدي، الحكامة الجيدة وتدبير الشأن العام المحلي، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون عام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة مولاي إسماعيل، المغرب، 2013-2014، ص ص 179-180.

د/ التهرب الضريبي

من الضروري أن تكون الضريبة في خدمة التنمية الاقتصادية وإحدى أدواتها الفعالة حيث من شأنها أن تكون كذلك، عامل لجذب الأنشطة الاقتصادية الأكثر إنتاجية، فحتى تكون الضريبة عاملا أساسيا لكل سياسة تنموية، وفي إطار هذا المفهوم، تصبح الجباية أكثر ترشيدا وأحسن توجيها وتشجيعا للاستثمار الوطني، وذلك للدفع به نحو إنتاجية أكثر وجودة أعلى وبالتالي يكون قادرا على خوض غمار المنافسة العالمية وإكراهات العولمة المالية والاقتصادية.

غير أن هذه الصورة التي ينبغي أن تكون عليها المنظومة الجبائية تصطدم بواقع مأساوي، تمثلت في إلتساع انتشار ظاهرة التهرب الضريبي بمختلف أشكالها ومظاهرها المشروعة وغير المشروعة وما لذلك من تداعيات خطيرة على موارد الدولة ومعها موارد الجماعات المحلية¹، حيث يفوت عليها موارد مالية مهمة، كما أنه يخلق اللامساواة بين مختلف الملزمين، على اعتبار أن إمكانية التهرب متاحة للبعض دون الغالبية، وهو ما يشكل ضربا لمبدأ العدالة الجبائية.

وبالعودة إلى الفكر المالي يلاحظ أنه تعرض لهذه الظاهرة، غير أنه لم يعط تعريفا موحد أو دقيقا في هذا المجال، وإنما اكتفى بتبيان خطورتها وأسبابها ثم آثارها الاقتصادية والاجتماعية، كما أنه لم يضع حدودا واضحة بين التهرب والغش.

وقد عرف الأستاذ ميل التهرب الضريبي بكونه خرق للقانون الجبائي بهدف الإفلات من الضريبة والتقليل من أساسها².

كما يقصد بالتهرب الضريبي ذلك السلوك الذي يحاول من خلاله الملزم القانوني عدم دفع الضريبة المستحقة عليه كليا أو جزئيا دون تنقل عبئها إلى ملزم آخر، وقد يكون هذا التهرب مشروع وهذا من خلال استفادة المكلف أو الملزم بالضريبة من الإعفاءات

¹ أحمد حليبة، التهرب الضريبي وانعكاساته على التنمية المحلية بالمغرب، أطروحة دكتوراه في القانون العام، قسم علم الإدارة والقانون الإداري، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة أكادال، الرباط (المغرب)، 2001، ص 142.

² سميرة جياي، المرجع السابق، ص 181.

الضريبية وثغرات القانون والنقص الذي يكتسي نصوصه وقد يكون غير مشروع وذلك من خلال استخدام طرق احتيالية وتدليسة من أجل التخلص من عبء الضريبة وعليه نستنتج مجموعة من الأسباب التي تؤدي إلى قيام المكلف بالضريبة باستعمال مثل هذه الطرق للتهرب من دفع إلتزاماته الجبائية وهي¹:

- عدم استقرار التشريعات الجبائية، الأمر الذي يفتح مجالاً واسعاً للتهرب والغش الضريبي؛

- إخفاء المكلف بالضريبة للمادة المفروضة الخاضعة للضريبة، أو التصريح بأقل من قيمتها؛

- غياب الوعي الضريبي، لدى المكلف بالضريبة والذي يقصد به شعور المواطن بواجبه نحو وطني وما يقتضيه من تضحيات مادية تعين الدولة على مواجهة ما يقع عليها من أعباء.

ومهما تعددت الأسباب المؤدية لهذه الظاهرة فإنه تبقى من أهم العوائق التي تضعف الحصيلة المالية للجماعات المحلية وبالتالي تفوت عليها تحصيل مبالغ هامة من شأنها الإسهام بجزء كبير في تغطية نفقات ميزانيتها.

ثانياً: ضعف عائدات الموارد الذاتية الغير جبائية

إضافة إلى الموارد الجبائية وما يميزها من ضعف في مردوديتها فإن للجماعات المحلية موارد أخرى غير جبائية ورغم وجودها فإنها تبقى كذلك ضعيفة المردودية وهذا راجع لعدة أسباب نذكر منها:

أ/ ضعف موارد أملاك الجماعات المحلية

تعتبر الأملاك الجماعية موارد محلية صرفة² وتعد أداة فعالة لتحقيق شروط التنمية المحلية، فهي تكتسي أهمية كبرى داخل الميزانية المحلية وذلك لاعتبارات عديدة، فهي من جانب تعد موارد محلية صرفه ناتجة عن أملاك تعود ملكيتها إلى الجماعة المحلية التي

¹ منير بن عزوق، المرجع السابق، ص 61.

² للتفصيل أكثر في تعريف وتكوين الأملاك العمومية، أنظر المواد من 12 إلى 20 من القانون رقم 90-30 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 يتضمن قانون الأملاك العمومية المعدل والمتمم ج.ر.ج.ج، عدد 52 بتاريخ 1990/12/02.

تتمتع بحرية التصرف فيها عكس الرسوم المحلية التي يعتبر جزءا منها رسوما تابعة للدولة تتنازل عن جزء منها لفائدة الجماعات المحلية، كما لا تملك هذه الأخيرة بصددها أية حرية في التقرير فيها سواء من حيث تحديد قيمتها أو وعائها، ومن جانب آخر تعد الأملاك أحد المرتكزات الأساسية التي تعتمد عليها الجماعات المحلية لتوفير الكثير من الخدمات الضرورية، وإنجاز المرافق والبنى التحتية التي تبنى عليها آفاق التنمية المحلية المنشودة، لهذا تظهر أهمية هذا المورد المحلي بالنسبة لتمويل ميزانياتها، خاصة إذا أحسنت هذه الأخيرة تسييرها بدقة، ويرى بعض الباحثين بأن أملاك الجماعات المحلية تعتبر بمثابة الشرايين التي تغذي ميزانية الجماعات المحلية حيث بفضلها تستطيع إنجاز المشاريع التنموية والمرافق الضرورية.

وبالرجوع إلى قانون الجماعات المحلية في الجزائر نجد أن المشرع قد جعل من هذه الأملاك أحد أهم المصادر التمويلية لميزانية الجماعات فنصت المادة 170¹ من قانون البلدية رقم 10/11 على أن مداخل أملاك البلدية تعد من المصادر التمويلية الأساسية ونفس الشيء ذهب إليه المادة 151² من قانون الولاية رقم 07/12.

وحرصا من المشرع على أهمية هذا المصدر التمويلي فقد خصه برقابة من طرف السلطات الوصائية وهذا ما نصت عليها المادة 57 من قانون البلدية³ السابق الذكر بقولها "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداورات المتضمنة ما يأتي "... التنازل على الأملاك العقارية للبلدية..." وكذلك المادة 55⁴ من قانون الولاية رقم 07/12 بقولها "لا تنفذ إلا بعد مصادفة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهران مداورات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي ... التنازل عن العقار أو اقتناؤه أو تبادله ..."

فمن خلال هذه المواد يظهر لنا جليا مدى حرص المشرع على حماية واثمين هذا المورد المالي إلا أننا في الواقع نلاحظ هامشية هذا المورد في تمويل ميزانية الجماعات

¹ أنظر: المادة 170 من قانون البلدية 10/11 المصدر السابق.

² أنظر: المادة 151 من قانون الولاية 07/12 المصدر السابق.

³ أنظر: المادة 57 من قانون البلدية 10/11 المصدر السابق.

⁴ أنظر: المادة 55 من قانون الولاية المصدر السابق.

المحلية وإن حدث ذلك فيكون بنسب ضعيفة وضئيلة لا تعكس قيمته وهذا راجع لعدة أسباب والتي نذكر منها.

***عدم حصر الجماعات المحلية لأملكها العمومية¹**: معظم المجالس المحلية لا تقوم بجرد أملكها الأمر الذي أدى إلى ضياع العديد من الممتلكات وبالتالي ضياع موارد مالية هامة.

***عدم وجود فهرس عقاري²**: معظم البلديات تفتقر لفهرس عقاري لجرد وإحصاء كل الممتلكات بكل أنواعها حتى وإن توفرت هذه الفهارس فهي ناقصة ولا تتضمن تسجيل الممتلكات كلها .

***عدم مراجعة أسعار الإيجار**: العديد من ممتلكات الجماعات المحلية مستأجرة بأسعار رمزية لا تغطي تكاليف صيانتها، ومنها كذلك ما هو شاغر وغير مشغل وهنا يطرح مشكل عدم تثمين الجماعات المحلية لممتلكاتها في حين أن قانون البلدية لسنة 2011 قد ألزم المجلس الشعبي البلدي باتخاذ التدابير اللازمة من أجل تثمين الأملك البلدية المنتخبة لمداخل وجعلها أكثر مردودية³.

إلى جانب هذه الأسباب لازالت الاملاك العمومية تعاني من سوء تسيير بعض المنتخبين المحليين بسبب التسهيلات الإدارية اللامشروعة اتجاه المستفيدين منها، لاعتبارات سياسية أو اجتماعية على حساب الدور المحدد لها ولا سيما الجانب التمويلي، الشيء الذي يفوت على الجماعات المحلية فرصا كبيرة في المزايا التي تقدمها والفرص الاقتصادية التي تتيحها.

ونحن بدورنا نرى: أن أهمية الممتلكات العمومية بالنسبة للمالية المحلية تتجلى في كونها توفر موارد قارة ومنتظمة تبعا لأهمية الاستغلال ومدى وعي المسير والمنتخب بالدور التمويلي لهذه الاملاك، فكلما كانت هناك سياسة عقارية محكمة في ميدان التخطيط تأخذ بعين الاعتبار خلق إستثمارات تساهم في تغذية الميزانية المحلية وتطوير اقتصادها

¹ منير بن عزوق، المرجع السابق، ص61.

² المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

³ أنظر: المادة 163 من قانون البلدية رقم 10/11 المصدر السابق.

المحلي إلا ونجحت هذه الوحدات المحلية في تجاوز سد الحاجيات الضرورية و الملحمة إلى الإسهام بفعالية في المشاريع التنموية التي يمكن الارتكاز عليها للقول عندئذ بمسألة الإستقلال المالي لهذه الوحدات المحلية.

وفي الأخير يمكن القول أن أملاك الجماعات المحلية تعد من الأركان الأساسية للموارد الذاتية التي تستفيد منها هذه الوحدات، هذا إذا تم عقلنة تسييرها وتنظيمها من خلال إصلاح مواطن الضعف التي تطرقنا لها والمذكورة أعلاه، وبالتالي فهي تظل تلعب دورا مهما في تنسيق الحركة الإقتصادية المحلية، إلى درجة أنه تم وصف الأملاك العمومية بثروة الجماعات المحلية .

ثالثا: غياب التوازن بين موارد ونفقات الجماعة المحلية وتأثيرها على الإستقلال المالي
إضافة لما سبق ذكره من معوقات للنظام الجبائي المحلي والذي كان أحد أهم الأسباب في تعطيل عجلة التنمية المحلية والتنمية الشاملة للبلاد، يعاني النظام المالي للجماعات المحلية من مشاكل أخرى متعلقة أساسا بسوء التسيير والتنظيم وما ينتج عنه من عدم ترشيد للنفقات، فمهما ارتفعت وتزايدت مداخيل موارد الجماعات المحلية.

تبقى أهميتها رهينة بمستوى النفقات المرتبطة بالحاجات العامة المحلية¹ فالنزايذ المستمر للنفقات المحلية يرتبط بتزايد الحاجيات العامة من جهة واتساع مجالات تدخل الجماعات المحلية في مختلف المجالات والميادين الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلي من جهة ثانية، فمحدودية الموارد وركودها، يجعل من معادلة الموازنة بين الموارد والنفقات مسألة في غاية الصعوبة.

وبالنظر إلى طبيعة نفقات الجماعات المحلية، يمكن القول أنها تتميز بكثرة الانفاق من جهة والتجاوز نتيجة غياب استراتيجية واضحة، وتخطيط عقلائي عن برمجتها، ومن جهة ثانية حيث تعتمد بعض الجماعات على برمجة نفقات التسيير والاهتمام بهاجس، توازن ميزانية هذا النوع من النفقات الذي لا يمكن تحقيقه في الغالب إلا بالاعتماد على

¹ سعيد الدحمانى، مبدأ التدبير الحر ورهان الإستقلال المالي الترايبي، مذكرة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط (المملكة المغربية)، 2014-2015، ص61.

الإعانات المركزية الموجهة لقسم التسيير، أما بالنسبة لنفقات التجهيز والاستثمار فرغم أهميتها فإنها لا تعرف تخطيطاً عقلانياً يضمن المردودية ويساهم في التنمية المحلية.

الفرع الثاني: أثر الموارد الاستثنائية على استقلالية مالية الجماعات المحلية

إن الصعوبات التي يشهدها التمويل الذاتي الجبائي أو الغير جبائي جعل الجماعات المحلية تلتجئ إلى موارد أخرى لإصلاح الاختلال الموازناتي الذي تشهده ميزانياتها بسبب هذا التمويل، إلا أن طبيعة هذه الموارد الاستثنائية لم تحقق الغاية المنشودة منها بل كان لها واقع سلبي على استقلالية هذه الجماعات من الناحية المالية.

أولاً: الإعانات المركزية

تعتمد الجماعات المحلية بشكل كبير على الإعانات المقدمة لها من طرف الدولة نظراً لضعف الموارد الذاتية، وكذا ارتفاع نفقات تسييرها وضعف معدل تنفيذ نفقات التجهيز والاستثمار.

وتشكل الإعانات المفتوحة والإعانات المخصصة مورد استثنائي وعلى قدر كبير من الأهمية بالنسبة للجماعات المحلية لكنه ورغم إيجابيته إلا أنه يحمل كذلك في طياته أوجه سلبية.

أ/ الأوجه الإيجابية للإعانات المركزية

تحتل الإعانات المالية للمقدمة من طرف الدولة للجماعات المحلية، خاصة الإعانات المفتوحة أي غير المخصصة، حيزاً مهماً ضمن مالية الجماعات المحلية، ويتضح ذلك من خلال حجمها بالمقارنة مع باقي الموارد المالية الأخرى ومن جهة ثانية تعتبر هذه المساهمات عاملاً مساعداً في قيام الجماعات المحلية بالاختصاصات التنموية والخدمات المنوطة بها وبالتالي تظهر لنا الأوجه الإيجابية لهذه الإعانات من خلال.

*دعم القدرات التمويلية للجماعات المحلية: بالرغم من تعدد وتنوع المداخل التي تتحصل عليها الجماعات المحلية إلا أن إعانات الدولة المقدمة لها كانت ولا تزال تمثل

المنتوج الأهم بالمقارنة مع باقي الموارد الأخرى، ويعتبر البعض أن هذا التباين مرده بالأساس هو ضعف الموارد الذاتية للعديد من الوحدات المحلية¹.

حيث تشكل الإعانات المركزية نسبة 90 % من مجمل برامج التجهيز والاستثمار² المحلية، وتتجسد هذا الإعانات في برامج التنمية الممولة من الخزينة العمومية، كما تأخذ هذه الإعانات شكل المخططات البلدية للتنمية والمخططات القطاعية الخاصة بالولايات وإعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

إضافة إلى البرامج المرفقة والصناديق المخصصة لتنمية مختلف القطاعات وقد تطرقنا سابقا إلى هذه البرامج والصناديق.

***تعزيز الأدوار التنموية للجماعات المحلية:** شكلت القوانين التنظيمية للجماعات المحلية وخاصة قانون البلدية 10-11 وقانون الولاية 07-12 صرحا مهما في مسار الإصلاحات المؤسساتية ومرحلة جديدة في مجال اللامركزية كما مثلت قفزة نوعية نحو نظام متكامل يرتكز على ترسيخ الديمقراطية المحلية والتنمية المحلية المتكاملة والمستدامة وعلى المساهمة في تحسين فعالية ونجاعة الأداء العمومي، وفي نفس الإطار خولت هذه القوانين التنظيمية السالفة الذكر للجماعات المحلية اختصاصات تنموية وخدمائية يمكن اختصارها بالإيجاز الشديد في اختصاصات تهدف إلى ضمان التنمية بكل أبعادها، غير أن ممارسة هذه الاختصاصات يبدو صعبا دون الإعانات المركزية وذلك في ظل منظومة مالية محلية تعثرها مجموعة من النقائص أهمها ضعف الموارد المالية الذاتية لأغلب الجماعات المحلية في مقابل الارتفاع الكبير لحجم احتياجاتها وغياب إدارة جبائية محلية مستقلة وعدم القدرة على توسيع وتنويع المداخل.

وتبعاً لذلك تقوم الإعانات المركزية بدور فعال في تعزيز وتعبئة ميزانية الجماعات المحلية، حيث تساهم في تمويل مشاريع التجهيز والاستثمار كما تهدف الإعانات المركزية أيضا إلى تغطية النفقات الخاصة ذات الطابع الأولوي أو الظرفي المرتبطة بالمجهودات التي تبذلها الجماعات المحلية في مجال إنشاء البنى التحتية... الخ.

¹Mohamed Boujida, *les finances l'ocales décentralisées*, dar Alrabat maroc, 1^{eme} édition 2008, p74.

² محمد بن صوشة، المرجع السابق، ص 252.

فإذا كان من الثابت أن مساهمة الدولة في تمويل الجماعات المحلية تؤثر بشكل إيجابي على ميزانية الجماعات المحلية سواء من خلال دعم القدرات المالية لهذه الأخيرة أو مساعدتها على القيام بالأدوار التنموية والخدماتية المنوطة بها، فإن ذلك لا ينفي وجود انعكاسات سلبية لهذا الدعم على المنظومة المالية للجماعات المحلية .

*الأوجه السلبية

لا يمكن انكار أهمية الإعانات المركزية ودورها في تعبئة ميزانية الجماعات المحلية إلا أن هذه الإعانات لها كذلك عدة أوجه سلبية و التي تتجلى لنا في:

1/ توجيه القرار المحلي¹: تعد الاستقلالية الإدارية والمالية أحد أهم الأركان الأساسية لقيام الإدارة المحلية وتسيير شؤونها بحرية وهذا ليس ممكنا في ظل الإعانات المركزية "فمن يمول يقود" ومادامت الدولة التي تمول فهي بالتالي توجه الإعانات حسب سياستها، وهي التي تقود عملية التنمية المحلية، وبالتالي لم يبقى للإدارة المحلية إلا الدور الاستشاري وليس التقريري وهو ما يجعلها مجرد آلة في يد الإدارة المركزية فهذه الأخيرة هي التي تحدد الحاجيات المحلية، وهو ما يتناقض مع الواقع لأن تحديد الحاجيات المحلية هو في الأصل من اختصاص الإدارة المحلية وهو المبرر من وجودها وأحد الأسباب الداعية للأخذ بها كنظام إداري كما أنها تعتبر بمثابة الإدارة الأقرب إلى المواطن والأدرى بحاجياته.

2/ التدخل في اختصاصات الإدارة المحلية: يفترض عند تقديم الإدارة المركزية الإعانات والمساعدات المالية للإدارة المحلية هو ابتغاء دعم وتحقيق المشاريع التنموية، وبالتالي ترك حرية اقتراح وإعداد وتنفيذ هذه المشاريع للمجالس المحلية لأنها الأدرى بالحاجيات المحلية والقادرة على تنفيذها وتحفظ (الإدارة المركزية) بحق الرقابة² وتقديم العون إلا أن الواقع يثبت العكس، فالإدارة المركزية استثمرت في هذه الإعانات وجعلتها كآلية للتدخل في الشأن المحلي وأصبحت هي التي تحدد وتقتصر وتتصرف في هذه المشاريع

¹ محمد بن صوشة، المرجع السابق، ص 254.

² مصطفى كراجي، (أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري)، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، عدد 2، 1996، ص 345.

المحلية في إطار هذه الإعانات حتى وإن تركت هامش من الحرية للإدارة المحلية في التصرف إلا أن هذه الأخيرة تبقى تحت رحمة الرقابة المالية المشددة للإدارة المركزية التي قد تصل في بعض الأحيان إلى إستعمال سلطة الحول، مما يعيق مجهوداتها في سبيل تحقيق التنمية والوفاء بمتطلبات الساكنة المحلية.

3/ تقييد مخططات التنمية المحلية: أن معيار نجاح العمليات التنموية يكون بتخطيط من المعطيات العملية والواقعية للإقليم من حيث الخصائص والموارد المتاحة والاحتياجات وبالتالي فلكل إقليم مخططه الخاص، الذي يمكن من خلاله تحقيق الأهداف المنشودة، لكننا نجد أن القانون قيد هذه المخططات واشترط انسجامها مع المخطط الوطني والمخطط القطاعي للتنمية بالنسبة للمخططات البلدية وهذا لا يطرح إشكالا ولكن المشرع من خلال هذا القانون جعل من الإدارة المركزية هي المسؤولة عن تنفيذ ومراقبة وتنشيط هذه المخططات وهو ما حصر دور الإدارة المحلية في التنفيذ فقط بالرغم من الاختصاصات العامة التي تتمتع بها بمقتضى الأسلوب العام في توزيع الاختصاصات الذي تبناه المشرع الجزائري، وبالتالي يمكننا القول بأن التمويل المركزي.

على الرغم من أهميته ودوره الكبير في عملية التنمية المحلية وكذا المساهمة في تمكين الجماعات المحلية من أداء مهامها الخدمائية إلا أنه طعن في جدوى وجود الإدارة المحلية، ونلمس ذلك من خلال الإخلال بأحد أركانها الأساسية ألا وهو الاستقلالية.

وختاما لهذا العنصر يمكننا القول بأن محدودية التمويل الذاتي سواء الجبائي أو غير الجبائي لا تؤثر فقط في الاختصاصات الخدمائية للجماعات المحلية وعلي قدرتها في ممارستها بالحرية اللازمة وبالاستقلال المطلوب، وإنما تتعلق أيضا بنزوع السلطات المركزية إلى التدخل والتأثير في تسيير الشؤون المحلية، فالتمويل المركزي للنفقات الجارية للجماعات المحلية وكذا تمويله للمشاريع التنموية والمهام الخدمائية يؤدي في غالب الأحيان الى مصاحبة هذا التمويل بنوع من الرقابة المفرطة على النشاط المالي المحلي، وهذه الرقابة تكون مجسدة في التوجيهات التي تصدرها سلطات الوصاية التي تراقب لاحقا مدى الالتزام بها، كما يقترن التمويل في أحيان أخرى بتوجيه صريح في اتجاه اتخاذ تدابير وإجراءات بعينها أو اعتماد سياسة معينة أو حتى المطالبة بتنفيذ برامج

محددة كما هو الشأن بخصوص الإعانات المركزية المخصصة، بل تظل السلطات المركزية تراقب مدى التزام الجماعات المحلية بما تم فرضه عليها في هذا الصدد أي بخصوص الإعانات المخصصة.

وهكذا إذا كانت الموارد الذاتية للهيئات اللامركزية تعجز عن تغطية نفقاتها الخاصة والجارية فإن لجوءها لوسائل تمويل خارجية أو استثنائية، يصبح ضرورة ملحة لقيامها بمهامها وممارستها لاختصاصاتها الإدارية والمالية، وهو ما يرتبط بالظرفية وسياسة الدولة ذاتها، كما يتلزم في كثير من الأحيان مع التوجيهات أو التأثيرات على النشاط المالي المحلي، مما يشكل مساً مباشراً وسلبياً بالاستقلال المالي للجماعات المحلية.

ثانياً: تعقد نظام القروض

أمام قلة الموارد الذاتية وعدم كفاية الإعانات تلجأ الجماعات المحلية إلى تقنية الاقتراض كوسيلة لإنجاز مشاريعها إلا أن سلطة الجماعات المحلية في اللجوء إلى هذا المورد ليست مطلقة بل قيدها المشرع الجزائري بشروط ومن أهمها أن يكون القرض موجه لإنجاز مشاريع منتجة لمداهيل وهذا ما نصت عليه المادة 174¹ من قانون البلدية رقم 10/11 والمادة 156² من قانون الولاية رقم 07/12.

فمن خلال هاتين المادتين نستشف بأن القروض موجهة لقسم التجهيز والاستثمار فقط وكذا إلزامية تغطيتها لمشاريع منتجة لفوائد ومداهيل.

ونحن بدورنا نرى بأن السياسة الاقتراضية المخولة للجماعات المحلية وبموجب هذه الشروط التي تبناها المشرع الجزائري أدت إلى بروز مجموعة من السلبيات أهمها بروز ظاهرة الاقصاء من خلال ابتعاد الجماعات المحلية الفقيرة لاسيما الريفية منها بطريقة غير مباشرة من الاستفادة من القروض والتي قد تشكل مخرجا لها من الضائقة المالية التي تعانيها بالنظر لغياب الأنشطة الاقتصادية ذات العائدات المالية على مستوى إقليمها.

¹ تنص المادة 174 من قانون البلدية رقم 10/11 المصدر السابق على: "يمكن البلدية اللجوء إلى القروض لإنجاز مشاريع منتجة لمداهيل تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم".

² تنص المادة 156 من قانون الولاية رقم 07/12 المصدر السابق على: "يمكن المجلس الشعبي الولائي اللجوء إلى القروض لإنجاز مشاريع منتجة لمداهيل، تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم".

وتظهر لنا كذلك مظاهر الاقصاء من خلال ما اشترطه المشرع بشأن المشاريع التي ترغب الجماعات في تمويلها عن طريق القروض وهو ضرورة أن تكون هذه المشاريع منتجة لمداخيل، الأمر الذي يتعذر على عدد كبير من الجماعات التي تعاني من قلة بل من انعدام الأطر البشرية المؤهلة لوضع مخططات لهذه المشاريع، مما يوحي أن سياسة الاقتراض المخولة للجماعات المحلية تبنى بعقلية البنك المتعامل مع مقاولات القطاع الخاص وبالتالي فإن سياسة الاقتراض هي آلية تمويلية شبه معدومة بمقتضى هذه الشروط.

المطلب الثاني: الأسباب التنظيمية المؤدية إلى عجز ميزانية الجماعات المحلية

إن عجز ميزانية الجماعات المحلية ليس متوقف فقط على الأسباب المالية والتي تطرقنا إليها سابقا وإنما هناك أسباب أخرى تنظيمية ساهمت إلى حد كبير في هذا العجز، والتي نذكر منها التقسيم الإقليمي الذي تبناه المشرع الجزائري عبر مراحل مختلفة وكذا في مدى كفاءة العنصر البشري في تسيير هذه الكيانات المحلية وكذلك إنشاز ظاهرة الفساد سواء في الجانب الإداري أو المالي بالإضافة إلى ثقل الرقابة الممارسة على النشاط المالي للجماعات المحلية، وعلى هذا الأساس سوف نتطرق في هذا المطلب إلى واقع التقسيم الإقليمي على مالية الجماعات المحلية (فرع أول) وإلى سوء تنظيم وتسيير المورد البشري على مستوى الجماعات المحلية (فرع ثاني)، وإلى ثقل الرقابة على مالية الجماعات المحلية (فرع ثالث) وإلى واقع الفساد الإداري والمالي على مالية الجماعات المحلية (فرع رابع).

الفرع الأول: واقع التقسيم الإقليمي على مالية الجماعات المحلية

يعتبر التقسيم الإقليمي بمثابة الإطار الجغرافي الذي يحكم ويضبط حركية التنمية المحلية¹ فهو وسيلة بيد الدولة لضبط وتيرة التنمية وضبط المجتمع السياسي، وربط السكان بإستراتيجية الإنتاج، وأداة لإعادة هيكلة المجتمع حسب التناقضات والضغوط الظرفية، وذلك بإدماج شرائح اجتماعية جديدة في المنظومة السياسية والإدارية للدولة،

¹ جعفر العلوي، (نظام وحدة فاس في علاقته مع التقطيع الجماعي الجديد)، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المغرب، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 44، 2003، ص 179.

فالدولة عند إلتجائها إلى استخدام وسيلة التقسيم الإقليمي، فإنها تهدف إلى تحسين وضعية الهيئات المحلية من جهة وزيادة قدراتها على التدخل في ميادين شتى حفاظا على شرعيتها وسلطتها من جهة أخرى.

غير أن التقسيم الإقليمي في الجزائر شكل في نظر المهتمين بالمجال المحلي إحدى أهم المعوقات التي حالت، دون تحقيق التنمية المحلية المنشودة وذلك نظرا لعدم استحضاره بالدرجة الأولى البعد التنموي في جوانبه الاجتماعية والاقتصادية وكذا القدرة التمويلية للهيئات المحلية المنبثقة بموجب هذا التقسيم خاصة في جانب الموارد الذاتية، وبالرجوع إلى التقسيم الإقليمي في الجزائر نجده شهد مراحل متباينة والتي كانت كالتالي.

أولا: المرحلة الأولى لسنة 1962

لقد ورثت الجزائر غداة الاستقلال عن الاستعمار الفرنسي 1535 بلدية عاجزة تقنيا وبشرىا بسبب مغادرة موظفي الإدارات الأوربيين وعدم قدرة الإطارات الجزائرية على تسيير هذه الجماعات.

وأمام هذه الوضعية المزرية كان لزاما على الدولة الجزائرية التدخل في تقديم المساعدات وتغطية الاحتياجات الضرورية للمواطنين المتضررين من الحرب التحريرية مما نتج عنه زيادة كبيرة في النفقات العامة للدولة، قابله ضعف الإيرادات بسبب شلل المصالح الضريبية وغياب الإطارات التي تتكفل بجمع هذه الضرائب الشيء الذي أدى إلى عدم استقرار مداخل الجماعات المحلية بالإضافة إلى فتور النشاط الاقتصادي مما أدى إلى انخفاض حاصل الرسوم على النشاط المهني إلى النصف¹ وبالرجوع إلى بيان أسباب صدور القانون البلدي لسنة 1968 بموجب الأمر 24/68 نجده أنه قد أوضح بأن مالية البلدية تتميز بتناقص خطير في الموارد مع زيادة كبيرة في النفقات، وهذا ما أدى إلى انخفاض نسبة الرسم على النشاط المهني إلى النصف وكذلك بسبب الانعدام شبه الكلي للضرائب الجبائية، وما يمكن قوله عن هذه المرحلة أنها تميزت بفتور النشاط الاقتصادي وتعدد الصعوبات المتعلقة بتحصيل الضريبة خلال السنوات الأولى عقب الاستقلال، هذه

¹ الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1968، المتضمن القانون البلدي بيان الأسباب، ج.ر.ج.ج، عدد 06 لسنة 1968.

العوامل كانت بمثابة السبب الرئيسي المؤدي إلى عدم الاستقرار في مداخل الجماعات المحلية بل إلى عجز في ميزانية أغلب الجماعات المحلية.

ثانيا: مرحلة التقسيم الإقليمي لسنة 1963

جراء السليبات التي خلفها التقسيم الإقليمي لسنة 1962 وما نجم عنه من جماعات محلية عاجزة ماليا وتقنيا وعدم قدرتها في الوفاء باحتياجات مواطنيها عهدت الدولة إلى تقسيم إقليمي جديد والذي خفف بصورة محسوسة من أعباء تسيير البلديات، حيث أصبح عدد البلديات 676 بلدية بعد أن كان عددها 1535.

ثالثا: التقسيم الإقليمي لسنة 1984

تم التقسيم الإقليمي الجديد بموجب المرسوم رقم 09/84 المؤرخ في 04 فيفري 1984 ولقد جاء هذا التقسيم الجديد بإضافة جملة من الولايات وعدد معتبر من البلديات حيث ارتفع عدد الولايات من 31 ولاية إلى 48 ولاية والبلديات وصل عددها إلى 1541 بلدية، ولقد تم اتخاذ قرار هذا التقسيم الإقليمي الجديد في وقت كان فيه سعر برميل البترول يصل إلى 40 دولار وبالتالي ساد الاعتقاد أن أي نقص في الجباية المحلية يتم تعويضه عن طريق الجباية البترولية¹.

لقد سعى المشرع من خلال هذا التقسيم الإقليمي الجديد إلى تقريب الإدارة من المواطن وتحسين الخدمة العمومية، باعتبار أن البلدية هي قاعدة إقليمية ومؤسسة خدمية بالدرجة الأولى وتكرس مبدأ اللامركزية الإدارية، لكن المشرع أغفل أهم جانب في هذا التقسيم وهو تلك الاعتبارات المالية والاقتصادية المتاحة لهذه الوحدات المحلية، فهناك جماعات محلية لا تتوفر على أدنى نشاط اقتصادي أو تجاري مدر للمداخل الجبائية مما زاد من البلديات العاجزة سنويا ولعل أهم السليبات التي أفرزها هذا التقسيم الإقليمي الجديد هي:

- ظهور عدد كبير من البلديات القروية التي ليس لها أي نشاط اقتصادي أو مداخل مالية؛

¹ عواد كيلالي، تمويل الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي لياس، سيدي بلعباس (الجزائر)، 2016-2017، ص 164.

- ظهور أكثر من 600 بلدية مصطنعة بحاجة إلى توظيف جديد¹؛
- عدم مراعاة الدولة لشروط ترقية الاستثمار في هذه البلديات وبالتالي خلق لمناصب شغل؛
- خلق البلديات الجديدة صاحبه خلق مناصب وظيفية جديدة الأمر الذي نتج عنه مضاعفة في ميزانية التسيير لتغطية أجور الموظفين؛
- الانخفاض الحاد لأسعار البترول بداية سنة 1986 ألقى بظلاله على الجباية البترولية فقد تراجعت نسب هذه الأخيرة إلى النصف الشيء الذي أثر على الإعانات المركزية المقدمة إلى الجماعات المحلية؛
- تشتتت الحصيلة الجبائية، حيث كانت توزع على 704 بلدية و31 ولاية أصبحت توزع على 48 ولاية و1541 للبلدية مما أثر في مردودية هذه الجباية، نفس الشيء يقال على الإعانات المركزية.

هذا التقسيم الإقليمي الجديد أدى إلى ظهور عدد من البلديات العاجزة بداية من سنة 1986 بـ 52 بلدية عاجزة، في سنة 1987 بـ 63 بلدية عاجزة وسنة 1988 بـ 96 بلدية عاجزة ليتطور هذا العجز ويتضاعف في السنوات اللاحقة ابتداء من سنة 1990 بـ 164 بلدية ليصل إلى 1248 بلدية عاجزة من أصل 1541 بلدية ليستقر في حدود 1100 بلدية أي 3/4 من بلديات الوطن.

وفي نفس الفترة بدأ يتضاعف أيضا مبلغ ديون البلديات، وحتى الولايات لم تسلم من هذا العجز وإن كان استثنائيا مقارنة مع عجز البلديات حيث كان أكبر عجز للولايات سنتي 1997 و1998 بسبع ولايات، إن التقسيم الإقليمي لسنة 1984 وتبعاً للأرقام التي تم تقديمها خلف الكثير من البلديات العاجزة، وهذا لعدم مراعاة استراتيجية صحيحة في التقسيم قوامها الأسس الاقتصادية والمالية حيث من أصل 837 بلدية جديدة تم انشائها بموجب هذا التقسيم نجد 19 بلدية فقط مقراتها العامة تدرج ضمن البلديات الحضرية والباقي تعتبر ريفية أي ما يمثل نسبة 89.2 % بلديات ذات طابع ريفي وبالتالي فإن

¹ عواد كيلاي، المرجع السابق، ص ص 165-166.

الطابع الريفي يغلب على الكثير من البلديات سواء القديمة أو المستحدثة بموجب هذا التقسيم مما يجعلها دائما في حالة عجز وتبقى تنتظر ما يعود إليها من إعانات.

رابعا: التقسيم الإقليمي لسنة 2019

لقد حذا المشرع الجزائري سنة 2019 حذو المشرع السابق بخصوص التقسيم الإقليمي وهذا من خلال إصداره للقانون رقم 19-12¹ المؤرخ في 11 ديسمبر 2019 يعدل ويتم القانون رقم 84-09، فالمشرع بموجب هذا التقسيم الجديد لم يراعي سلبيات التقسيم الإقليمي لسنة 1984 وما انجر عنه من عجز على مستوى العديد من البلديات، فهذا التقسيم أضاف 10 ولايات جديدة كانت عبارة عن دوائر تابعة لولايات، ليصدر المشرع بعدها المرسوم التنفيذي رقم 197-21² المؤرخ في 11 ماي 2021 يحدد شروط تقسيم الأصول والخصوم بين الولايات الأصلية والولايات الجديدة المنبثقة عن هذا التقسيم الجديد ولكن التساؤل الذي يطرح هو كيف يمكن لولايات جديدة منبثقة عن ولايات أصلية كانت معظم بلدياتها غير قادرة على تغطية نفقاتها بل دائما ما تسجل عجز على مستوى ميزانيتها؟ فهل المشرع راع الجوانب الاقتصادية والمالية لهذه الولايات الجديدة أم لا؟ ولكن يبدو أن الدوافع من هذا التقسيم هي دوافع سياسية قبل أن تكون دوافع اقتصادية واجتماعية.

وعليه يمكن القول أن الدوافع الأمنية والسياسية كانت حاضرة في سياسة التقسيم الإقليمي وعبر كافة محطاته وهذا بفعل الظروف والمناخ السياسي العام الذي طبع سيرورة الدولة الجزائرية منذ الاستقلال، وبالتالي فإن الظروف اليوم تفرض مراجعة شاملة للسياسة المعتمدة في التقسيم الإقليمي وإعادة النظر في محددتها ودوافعها المحلية المعلنة والخفية وهذا باعتماد سياسة تقسيم إقليمي جديدة تهدف إلى تقوية الأبعاد التنموية لكل وحدة وتكريس سياسة القرب الكفيلة بإزالة كل العقبات لصالح المجتمع الذي ينشد التنمية المحلية المستدامة.

¹ القانون رقم 19-12 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019 يعدل ويتم القانون رقم 84-09 المؤرخ في 4 فيفري 1984 والمتعلق بالتقسيم الإقليمي للبلاد، ج.ر.ج.ج، عدد 78 بتاريخ 2019/12/18.

² المرسوم التنفيذي رقم 21-197 المؤرخ في 11 ماي 2021 يحدد شروط تقييم الأصول والخصوم بين الولايات الأصلية والولايات الجديدة، ج.ر.ج.ج، عدد 38 بتاريخ 2021/05/20.

الفرع الثاني: محدودية مساهمة الموارد البشرية في صناعة القرار المالي المحلي وعدم الإلمام الجيد باختصاصاتها

إن توفر الإطار القانوني والمالي غير كاف لإنجاح تطبيق نظام اللامركزية الإدارية إذا لم يتزامن ذلك مع توفير موارد بشرية ذات كفاءة ومؤهلات علمية وعملية كافية تؤهلها لفهم الاختصاصات المنوطة بها و على حسن التخطيط و التسيير المالي .

وبالتالي فإن تفاقم ظاهرة العجز المالي للجماعات المحلية في الجزائر راجع أيضا إلى غياب صفات التأهيل والتأطير في فئة كبيرة من المنتخبين المحليين وكذا التوزيع غير المنطقي لمستخدمي الإدارة المحلية بالمقارنة بالوظائف الأخرى.

أولا: عدم التحكم في تسيير الموارد البشرية

إن نجاح الجماعات المحلية في أداء الدور المنوط بها يتطلب إتباع إستراتيجية خاصة ومنتطورة، تبدأ بتوظيف الكفاءات والموارد البشرية المؤهلة وتستمر بعمليات التكوين لمسايرة التطورات الحاصلة، وتنتهي بتحسين وضعية الموظف المحلي عن طريق تقديم الحوافز وخاصة المادية منها، لكن بمقارنة ذلك مع ما هو معمول به في الواقع يلاحظ أن عملية تضخم كمي ونقص نوعي من حيث الكفاءات والإطارات القادرة على ضمان السير الحسن للموافق العمومية المحلية.

وهذا له انعكاسات سلبية عديدة على الجانب المالي للجماعات المحلية وحتى على نوعية الخدمات العمومية المقدمة.

أ/ ضعف نسبة التأطير على المستوى المحلي

إن عدم تحكم المستخدمين في التقنيات والأساليب اللازمة للتسيير سوف يؤدي بالضرورة إلى التبذير والإهمال مع اتخاذ قرارات ارتجالية¹، لا تخدم مصالح الجماعات المحلية، وهذا ما تعاني منه أغلب الجماعات المحلية في الجزائر، حيث أن نسبة كبيرة من موظفيها تفتقر إلى التأطير والكفاءة مما انعكس سلبا على تقديم الخدمات العمومية بل أصبحت هذه الخدمات لا ترقى إلى المستوى المطلوب، وهذا مرده إلى أن معظم

¹ وداد علو، المرجع السابق، ص110.

الإطارات على المستوى المحلي تميل في غالبها إلى العمل على مستوى الإدارات المركزية أو عدم الممركزة على الأقل (الدائرة) أو القطاع الخاص وعدم التحاقها بالجماعات المحلية وذلك بسبب انسداد أبواب الترقية وغياب التحفيزات، أما فيما يخص تركيبة مستخدمي الجماعات المحلية فهي تتكون من 3 أصناف هي كالآتي¹:

- أعوان التنفيذ وهم الأعوان الذين يمارسون نشاطات جزئية لا تتطلب أية كفاءة وهي في بعض الأحيان مجرد تمهين على المدى القصير.
 - أعوان التحكم وهم الموظفين المؤهلين الحاملين لدرجة معاونين الإداريين (كتاب إداريين، ملحقين إداريين وتقنيين سامين)
 - الإطارات وهم جملة الموظفين الحاملين لشهادات جامعية عالية أو ما يعادلها من شهادات الكفاءة والذين لديهم القدرة على فهم النصوص وتفسيرها.
- وبالرجوع إلى نسب توزيع إطارات الدولة الجزائرية على مختلف الإدارات نلاحظ ضعف التأطير في الجماعات المحلية حيث كانت نسبة التأطير كالتالي:

- نسبة التأطير على المستوى الوطني 12 %؛

- نسبة التأطير على مستوى الإدارات المركزية 17 %؛

- نسبة التأطير على مستوى الولايات 11.85 %؛

- نسبة التأطير على مستوى البلديات 2.06 %؛

ولعل أهم أسباب نقص التأطير على مستوى الجماعات المحلية يرجع إلى ما يلي:

- عدم رغبة حاملي الشهادات العمل في الإدارة المحلية وخاصة البلديات لضعف الرواتب المقدمة وكذا نقص التحفيزات.

¹ لتفصيل أكثر في تركيبة موظفي ومستخدمي الإدارة المحلية أنظر المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المؤرخ في 20 سبتمبر 2011 يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات المحلية، ج.ر.ج.ج، عدد 53 بتاريخ 2011/09/28.

- عدم احترام إجراءات التوظيف واعتماد طريقة الترقية الداخلية أكثر من التوظيف الخارجي، مما يجعل مناصب كثيرة تشغل من قبل موظفين لهم معارف عملية دون المعارف العلمية¹.
- ضعف الإمكانيات المالية للجماعات المحلية يجعلها تفتقر إلى المحفزات المالية الكفيلة باستقطاب الكفاءات العلمية وأصحاب الشهادات².
- افتقار معظم البلديات إلى سياسة واضحة للتوظيف إذ أن أغلب الإطارات الجديدة موظفة في إطار تشغيل الشباب أو عقود الإدماج المهني، وهذا بدوره انعكس بالسلب على أدائهم لوظائفهم.
- عدم برمجة دورات تكوينية للموظفين باستمرار وإن وجدت فهي تقتصر على عدد قليل من المستخدمين.

ب/ المستوى المحدود لمنتخبي الجماعات المحلية وغياب التكوين

يعد المنتخب المحلي حجر الزاوية بل عصب تسيير الشأن العام المحلي فهو يحتل مكانة ومركز باعتباره أحد الموارد البشرية الفاعلة في تسيير المصالح المحلية، فهو يضطلع بأدوار مهمة ويتحمل مسؤوليات جسام على صعيد جماعته غير أن هذه المسؤولية تشوبها العديد من الممارسات السلبية والإكراهات أبرزها عدم كفاءة المنتخب وعدم التأطير الجيد له من قبل الأحزاب السياسية الشيء الذي يؤثر على مكانته وعدم فهمه الصحيح للاختصاصات المنوطة به فمن خلال استقراء النصوص القانونية للانتخابات يظهر أن المشرع الجزائري لم يول أي اهتمام في عملية اختيار المنتخب المحلي حيث حاد عن مقتضيات الحكامة وأغفل الشروط المتعلقة بالتكوين السياسي والإداري وكذا المستوى التعليمي للمنتخب المحلي رغم أهميتها ومدى انعكاساتها السلبية في حالة عدم توافرها، لكنه حاول تدارك هذه النقائص المسجلة في اختيار المنتخب المحلي وذلك من خلال إخضاعه لتكوين إداري، والهدف من هذا التكوين هو تحسين قدراته وضمان فعاليته

¹ إن شبه انعدام الحوافز المادية والمعنوية في الإدارة المحلية سبب لهجرة الإطارات والكفاءات وهذا سيؤثر على مستوى أدائها، لمزيد من التفاصيل راجع ممدوح خالد، (دور الحكومة المركزية والإدارات المحلية في التنمية المجتمعية) مجلة المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة (مصر)، 2009، ص313.

² وداد علو، المرجع السابق، ص115.

والارتقاء بأدائه بما يكفل الرفع من نوعية أداء المؤسسات والمرافق المحلية، حيث نصت المادة 39 من قانون البلدية رقم 10/11 على ضرورة متابعة المنتخب البلدي للدورات التكوينية التي تنظم لصالحه وما تجدر الإشارة إليه أن المشرع لم يتطرق لمسألة تكوين المنتخب الولائي، وبالرجوع إلى الناحية العملية نجد أن وزارة الداخلية والجماعات المحلية نظمت دورة تكوينية واحدة فقط والتي تم إجراؤها بالمدرسة الوطنية للإدارة يوم 11 مارس 2018 لفائدة المنتخبين المحليين عبر كافة ولايات الوطن ودامت هذه الدورة 9 أسابيع.

كما نصت المادة الخامسة في فقرتها التاسعة من المرسوم التنفيذي رقم 116/14¹ المتعلق بإنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية على مساهمة هذا الصندوق في تمويل أعمال تكوين المنتخبين والموظفين المنتمين لإدارة الجماعات المحلية وتحسين مستواهم فمما سبق يمكن القول أن ما نصت عليه المادة 39 من قانون البلدية لسنة 2011 يبقى مجرد حبر على ورق، فكيف يمكن إلزام المنتخب البلدي على متابعة دورات التكوين وتحسين المستوى في حين أن هذه الأخيرة تكاد تنعدم، بإستثناء دورة 2018، هذا من جهة ومن جهة آخر يلاحظ كذلك أن تكليف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بمهمة تمويل دورات تكوين موظفي ومنتخبي الإدارة المحلية لم تأتي بثمارها على أرض الواقع لأن النسبة الأكبر من موارد هذا الصندوق توجه لتغطية العجز المالي للبلديات.

كذلك نسجل نفس الملاحظات على موظفي الإدارة المحلية، فسياسة التوظيف كانت ولا تزال قائمة على تحقيق التضامن الاجتماعي، فالدولة تعتبر أن القطاع العام هو الحل الوحيد لامتناس البطالة في الوقت الذي أسندت جل دول العالم هذه المهمة للقطاع الخاص، وهو ما أدى إلى غياب معايير حقيقية تبحث عن الكفاءة والمؤهلات والقدرة على التحكم في التقنيات الحديثة لتسيير كمعايير لإسناد الوظائف وفي تقديم منتخب مكون سياسيا وملم باختصاصاته، ولهذا تشهد التركيبة البشرية للجماعات المحلية جملة من النقائص أبرزها هو أن المشرع لم يؤطر عملية تكوين المنتخبين بالشكل الواضح واللازم وهو ما يدل أن المسألة موكلة ضمنا إلى وزارة الداخلية والجماعات المحلية، كما أن

¹ أنظر: المادة 5 فقرة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14، المصدر السابق.

المشروع لم يقيد الوزارة أو مراكز التكوين بعدد دورات التكوين خلال السنة ولا فترة ومدة إجراءاتها وهو ما يخضعها لسلطتها التقديرية¹.

ويدفعنا هذا إلى التساؤل عن مدى جدية التكوين المنصوص عليه في قانون البلدية رقم 10/11؟

إن التشخيص المقدم أعلاه لواقع المنتخب المحلي تلمسه عمليا في العديد من المظاهر السلبية في أوساط هذه الهيئات على غرار الفساد المالي والإداري وسوء التسيير وبالتالي: كيف يتم اعتماد خطة تنموية بقاعدة ضعيفة وهشة وغير قادرة على اتخاذ القرار السليم؟

ثانيا: مشكلة تداخل الاختصاصات وعدم إمام المنتخب المحلي بها

إن تداخل الاختصاصات بين الجماعات المحلية المختلفة (البلدية والولاية إضافة للولايات المنتدبة والدولة) تنتج ولا تزال عدة مشاكل وهذا راجع للطريقة المعتمدة من قبل المشروع الجزائري، بشأن تحديد اختصاصات الجماعات المحلية والمتمثلة في اعتماد أسلوب المقتضى العام للاختصاصات، الذي يحمل صيغ مبهمة وفضفاضة سواء في النصوص التشريعية المنظمة لها أو في نصوص خاصة، قد تجعل من الصعب بمكان وضع فصل قاطع وواضح بين مسؤولياتها وتلك الموكولة للدولة ومؤسساتها، وقد ساهم في إنتاج هذه الوضعية كما قلنا تدخل المشروع في ميدان الجماعات المحلية وخاصة مجال تحديد اختصاصاتها، يضاف إلى ذلك تطاول بعض الوحدات على اختصاصات سلطات أخرى بسبب سوء فهمها لمحتويات النصوص، بالإضافة إلى إنعدام التنسيق بين السلطات والمتدخلين المختلفين وضالة التعاون بين الجماعات المحلية المختلفة. فالغموض في الاختصاصات وعدم تحديدها حصريا وبشكل دقيق ترك المجال مفتوح أمام السلطة التنفيذية وخاصة سلطات الوصايا لتتدخل بمراسيم وتعليمات بغية ملأ الفراغ التشريعي تارة أو لإزالة الغموض والإبهام في نص قانوني معين يتعلق باختصاصات الجماعات

¹فايزة يوسف، (عن تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الإصلاحات السياسية الجزائرية)، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، المجلد 7، عدد 1، 2013، ص 96.

المحلية، مما يصعب على المنتخب المحلي الالمام الجيد بها خاصة في ظل النقص الحاصل على مستوى التكوين والتأطير¹.

الفرع الثالث: ثقل الرقابة على المالية الجماعات المحلية

إن نظام الرقابة على الجماعات المحلية خاصة في الجانب المالي يكرس لنا نوع من التشديد والثقل الرقابي على النشاط المالي للجماعات المحلية مما سيحول دون فعاليته وملاءمته للمستجدات المرتقبة، فهو نظام يتسم بتعدد الأجهزة والمتدخلين مما يؤدي إلى محدوديته وضعف قدرته على مواكبة التطورات الحاصلة على المستوى المحلي وعلى مستجدات قضايا التنمية.

فانطلاقاً من مما تعرضنا له بخصوص الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية سواء الرقابة السابقة على التنفيذ أو اللاحقة فيمكننا القول أن الرقابة السابقة على تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، فرغم الآلية التي حولها المشرع للمجالس المحلية للرقابة على الوثيقة المالية وهذا عبر التصويت عليها إلا أن هذا التصويت لا يكون كافياً ولا يضيف عليها الشرعية حتى تقوم سلطة الوصايا بالموافقة والتأشير عليها، هذا ما يوضح لنا وبجلاء أن سلطات الوصاية تظل حاضرة وبقوة القانون ومتحكمة في الجانب المالي للوحدات المحلية²، بل ذلك الاتساع فيما يخص نطاق المصادقة يمتد أكثر ليشمل المصادقة على كل المقررات المالية المحلية الهامة والتي قد تكون خارج تقديرات ميزانية الجماعات المحلية مثل: قبول الهبات والوصايا، القروض... الخ، إن هذه الوصاية المشددة من شأنها تقليص المبادرة المالية على المستوى المحلي.

أما على مستوى الرقابة المواكبة لتنفيذ للميزانية المحلية والتي تأتي بعد التصويت والمصادقة والتي يقوم بها المحاسب العمومي والمراقب المالي فتبدو لنا بأنها رقابة لها نفس الطابع³ أي أنها تعمل على التحقق من مدى مشروعية النفقات والإذن بإنفاقها وبالتالي نقف على دور رقابي مزدوج ومن جهتين رقابيتين مختلفتين ، فالمهام الموكلة

¹ بشير فريك، منتخبو البلديات، مفسدون أم ضحايا، مركز الشروق للإنتاج والنشر الإعلامي، القبة (الجزائر)، 2014، ص136.

² عماد أبركان، المرجع السابق، ص 90.

³ عبد اللطيف برحو، (مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية)، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية RMALED، العدد 70، 2016، ص73.

للمحاسب العمومي تتشابه في كثير من الأحيان مع المهام الموكلة للمراقب المالي ولو رجعنا لبعض المهام الموكلة للمراقب المالي نجد مثلا بأنه يختص بالتأشير على المعاملات المالية للنفقة وهو نفس الدور المنوط بالمحاسب العمومي وهذا من خلال مراقبته لشرعية عملية تصفية النفقات والأمر بالدفع وبالتالي يمكننا القول بأن النفقة المحلية تخضع لازدواج رقابي وهو مما يحول من تفعيل التنمية المحلية.

أما على مستوى الرقابة البعدية ونظرا للأهمية القصوى لهذه الرقابة والتي تهتم بمرحلة ما بعد التنفيذ تماشيا مع منطقتي النتائج دون الوقوف على الوسائل المستخدمة في التنفيذ الأمر الذي يجسد لنا أداء نجاعة هذه الرقابة المالية بالإضافة إلى اتسام هذه الرقابة بالشمولية حيث تشمل الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين وتشمل الإيرادات والنفقات كما أنها رقابة للمشروعية وإعلانية في الوقت نفسه غير أن هذا النوع من الرقابة لا يخلو بدوره من الأزمات التي تملحها السلطة المركزية على النشاط المالي المحلي مما يحول دون إجراء رقابة فعلية وفاعلة تأخذ في جوهرها تحقيق متطلبات التنمية المحلية لكل جماعة محلية على حدى ووفقا لخصوصيات كل جماعة وقدرتها التمويلية.

بناءً على ما سبق وانطلاقاً من دراسة واقع الرقابة على مالية الجماعات المحلية يتضح لنا أن هناك تضخم على مستوى الأجهزة المتدخلة في الرقابة حيث ليست هناك جهة واحدة تتولى الإشراف والرقابة، ولعل هذا الأمر المتعلق بالتضخم وبالإحداث اللاعقلاني للأجهزة الرقابية يبدو واضحا ويؤكد الواقع وهو ما يعتبر من أبرز المعطيات السلبية والمعوقات البنوية التي تتطوي عليها منظومة الرقابة المالية على ميزانية الجماعات المحلية هذه المعطيات الرقابية السلبية أصبحت تداعيتها وتأثيراتها تمتد لتشمل التنمية المحلية.

ونحن بدورنا نرى ونقول بضرورة تخفيف هذه التدخلات الرقابية في الشؤون المالية المحلية باعتبار أن هذه الرقابة هي صارمة وشديدة وهي بلا شك معرقله لأنشطة الجماعات المحلية ولمسألة تسيير الشؤون المحلية وفق ما يقتضيه الصالح العام، الأمر الذي يستدعي تقليصها وملائمتها مع متطلبات التنمية المستدامة والحكامة المحلية وهذا تماشيا مع تبسيط الإجراءات وخلق جهاز للمحاسبة والتدقيق على مستوى كل جماعة

مهمته مراقبة النفقة والتدقيق من التحصيل، مما سيلعب دوراً سياسياً في النهوض بواقع الجماعات المحلية.

الفرع الرابع: انتشار ظاهرة الفساد المالي والإداري

تعاني الجماعات المحلية من تفشي ظاهرة الفساد بصفة عامة والفساد الإداري والمالي بصفة خاصة مما أرهق كاهلها في الوفاء بمتطلبات الساكنة المحلية خاصة على مستوى الخدمات العمومية، إن ظاهرة الفساد المالي والإداري أضحت اليوم أحد أهم العوامل المؤدية إلى كبح مسلسل التنمية المحلية المنشودة وذلك من خلال إضعاف مالية الجماعة المحلية أو انحراف واختلال منظومة الموارد البشرية الميسرة لهذه الهيئات سواء منتخبا أو معيناً كان عن الأهداف المسطرة، ويقصد بالفساد بصفة عامة "وجود خلل في الأداء نتيجة الخطأ أو النسيان وإتباع الشهوات والانحراف عن الطريق المستقيم¹ إن الفساد الإداري والمالي على المستوى المحلي يمكن ربطه بعدة عوامل وأسباب كانت لها انعكاسات كبيرة على واقع الجماعات المحلية خاصة في مجال أداءها للمهام المنوطة بها سواء الإنمائية أو الخدماتية.

أولاً: أسباب تفشي ظاهرة الفساد الإداري والمالي

إن انتشار أي ظاهرة ليس وليد العدم بل راجع إلى جملة من الأسباب (سواء اقتصادية، اجتماعية أو ثقافية، إدارية ومالية) والتي تساهم بشكل كبير في ظهور الظاهرة ونموها وهذا هو الحال بالنسبة للفساد الإداري والمالي الذي تعاني منه الجماعات المحلية في الجزائر.

وقبل التطرق إلى هذه الأسباب يجب التطرق إلى بعض التعريفات التي أعطيت لهذه الظاهرة.

يقصد بالفساد الإداري بصورة عامة على أنه "العمل أو التأثير الغير مشروع في القرارات العامة" وفي تعريف منظمة الشفافية الدولية لمكافحة الفساد الإداري هو "كل

تاريخ الزيارة: 2021/05/23. <http://www.id3am.com.d3m/aiiabauteNews/documents>.

عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية أو جماعية¹ ويأخذ الفساد الإداري عدة مظاهر يمكن ذكر أهمها فيما يلي²:

- الامتناع عن أداء العمل أو التراخي والتكامل في تحمل المسؤولية.
- عدم احترام مواعيد العمل وتضييع الوقت في ما ليس له علاقة بالوظيفة.
- إفشاء أسرار الوظيفة.

أما الفساد المالي فقد عرف على أنه "مجملة الانحرافات المالية والمخالفة للقواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في الدولة ووحداتها، ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية كالجهاز المركزي للرقابة المالية، المختص بفحص ومراقبة حسابات وأموال الحكومة والهيئات والوحدات العامة، وعموما فالفساد المالي يتركز أساسا في المعاملات التي تكون المؤسسات العامة طرفا فيها³.

فمن خلال هذه التعاريف التي أعطيت للفساد يمكن القول بأن الفساد من الناحية المالية هو كل تصرف يشتمل على انحرافات ومخالفة القواعد والأحكام المؤطرة للنشاط المالي للدولة أو الهيئات المحلية في حين أن الفساد الإداري هو انحراف رجل السلطة عن المهام المرسومة له بموجب القوانين والتنظيمات وذلك بما يخدم مصالحه الخاصة على حساب المصلحة العامة.

وعليه يمكن القول بأن تأصل هذه الظاهرة راجع لأسباب التالية⁴:

- 1- تدني مستويات المعيشة وتدهور القدرة الشرائية.
- 2- السياسات الاقتصادية المعتمدة أو المبنية على احتكار وسيطرة الدولة.

¹ مصطفى نجم البشاري، وفاء بشير المساعد أحمد، دور (التخطيط المالي في الحد من الفساد الإداري المالي، دراسة حالة الوحدات الحكومية، السودان)، مجلة كلية العلوم الإدارية والمالية، جامعة السلام، السودان، المجلد 1، عدد 4، 2021، ص 53.

² وداد علو، المرجع السابق، ص 120.

³ عبد الواحد النعيمي، غازي سعيد، سوسن أحمد، (دور المحاسبة والتحقيق في الحد من الفساد الإداري والمالي، دراسة ميدانية)، مجلة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة الأنبار، العراق، المجلد 6، العدد 21، 2014، ص 530-531.

⁴ مصطفى نجم البشاري، وفاء بشير المساعد أحمد، المرجع السابق، ص 54.

- 3- غياب النظام الديمقراطي ضمن مؤسسات المجتمع ككل، فضلا عن ضعف المؤسسات الرقابية الجبائية.
- 4- عدم استقلال القضاء أو ضعفه أو عدم نزاهته في زجر ومعاقبة كل متسبب في هذه الظاهرة وهو أمر مرتبط بمدى تجسيد الدولة لمبدأ الفصل بين السلطات.
- 5- ضعف النظام القانوني، لأنه لو كانت القوانين واضحة وصارمة لقلت حالات التورط في الفساد، لهذا يمكن القول أن العبرة ليست في دقة صياغة القوانين فقط وإنما العبرة بالتنفيذ الصحيح والفعال لها، وبالتالي فقد تحولت النصوص القانونية في الجزائر إلى مجرد حبر على ورق، كما يمكن أن تكون الثغرات التي تشهدها القوانين أحد أهم الأسباب المؤدية إلى ظاهرة الفساد وذلك من خلال عدم فعاليتها في مجال ردع ومعاقبة المفسدين.
- 6- وجود فائض من الموظفين يفوق متطلبات واحتياجات الإدارة وبالتالي تتنامى نفقات التسيير عبر نسق تصاعدي وسلب في نفس الوقت¹.

ثانيا: انعكاسات ظاهرة الفساد المالي والإداري

للفساد المالي والإداري تداعيات مدمرة ومتعددة إن على المستوى الوطني أو المحلي ويمكن أن تظهر لنا هذه الانعكاسات السلبية لهذه الظاهرة من خلال ما يلي²:

- 1- الحد من تقديم الخدمات العمومية وارتفاع أعباء توفير كمية قليلة من الخدمات العامة أو على الأقل والتوزيع غير العادل لها، أو تردي نوعيتها أو صعوبة الحصول عليها دون رشوة أو توسط.
- 2- تقويض الديمقراطية.
- 3- زعزعة الثقة بالحكم وبمصادقية الحكومة.
- 4- التلاعب وتخطي الأصول القانونية في إنجاز المعاملات خاصة في مجال الصفقات العمومية.
- 5- زيادة نسبة البطالة لضعف الدورة الاقتصادية والإنتاج الوطني بسبب هدر الثروة العامة أو توزيعها على عمليات الفساد.

¹ وداد علو، المرجع السابق، ص 122.

² مصطفى نجم البشاري، وفاء بشير المساعد أحمد، المرجع السابق، ص 54.

6- هروب المستثمرين المحليين للاستثمار في الخارج وعزوف الاستثمار الأجنبي عن الاستثمار داخل البلاد لارتفاع تكلفة الاستثمارات نتيجة دفع الرشاوي والتي يعتبرها المستثمر بمثابة ضريبة إضافية غير قانونية إضافة إلى أن الفساد يساهم في ارتفاع مخاطر الاستثمار.

7- عدم المساواة بين المواطنين لأن بعضهم سيحظى بمعاملة خاصة وتسهيلات معينة لعلاقتهم الشخصية أو لارتباطاتهم الحزبية أو الطائفية أو القومية وغيرها، ولقدرتهم على دفع الرشاوي، وفي ذلك نوع من أنواع انتهاك حقوق الإنسان فالفساد ينتهك حقوق الإنسان لحرمان العديد من الوصول إلى الخدمات العامة.

8- من أخطر نتائج الفساد أيضا هو الخلل الكبير الذي سيصيب أخلاقيات العمل وقيم المجتمع، حيث تضعف وظيفة القيم الردعية ويصل غير المؤهلين لمراكز اتخاذ القرار¹.

ثالثا: استراتيجية الجزائر في مكافحة الفساد المالي والإداري

إن وجود قناعة واعتقاد جازم من أن الفساد ظاهرة إجرامية خطيرة تعمل على تهديد السلم الاجتماعي والتأثير على كيان الدولة وعرقلة برامج التنمية على الصعيد الوطني والمحلي كان بمثابة الدافع الحقيقي لتبني استراتيجية متعددة الأوجه في مجال الوقاية من هذه الظاهرة ومحاربتها وفق مقاربة تستهدف خاصة تطوير منظومتها التشريعية لضمان فعالية أكثر لعمل المؤسسات والهيئات المكلفة بذلك ووفق مناهج وآليات حديثة، ولكن التساؤل الذي يطرح هل وفق المشرع الجزائري في تقزيم م أو الحد من آثار هذه الظاهرة والتي باتت تشكل أحد أهم الأسباب المؤدية إلى عجز على مستوى مالية الجماعات المحلية أم لا؟ وللإجابة على هذا التساؤل يجب التطرق إلى المنظومة القانونية التشريعية و المؤسساتية التي سعى من خلالها المشرع الجزائري الى مكافحة هذه الظاهرة.

أ. المنظومة التشريعية الجزائرية في مجال الوقاية من الفساد ومحاربه

إن المتمعن في المنظومة الشريعة الجزائرية في مجال الوقاية من الفساد يدرك بأن هذه المنظومة قد حاولت الحد من آثار هذه الظاهرة وبذلك بسن قواعد إجرائية أو موضوعية أو مؤسساتية.

¹ وداد علو، المرجع السابق، ص 124.

أولاً: الآليات الاجرائية

نظر لتشعب القضايا المتعلقة بالفساد ولكثرتها ولعجز القضاء العادي وعدم تخصصه في مواجهة هذه الجرائم عمد المشرع إلى تعديل قانون الإجراءات الجزائية والنص على آلية جديدة من أجل معالجة هذه القضايا المعقدة التي تتمتع بالطابع الفني المحاسبي خصوصاً بعد سنة 2019 والتي عرفت فتح أكبر ملفات الفساد المالي والاقتصادي في الجزائر، وسميت هذه الآلية بالقطب الجزائر الاقتصادي والمالي وذلك بموجب الأمر 04.20 المؤرخ في 30 أوت 2020 الذي يعدل ويتم قانون الإجراءات الجزائية¹.

ثانياً: القواعد القانونية الموضوعية التي صدرت في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته

إذا كانت العولمة قد سهلت الترابط والتكامل بين الدول على الصعيد الاقتصادي فإنها بالمقابل وسعت من نطاق الإجرام على الصعيد الدولي، فأصبح السلوك الإجرامي يتعدد الحدود الوطنية الجغرافية للدول، لذا أصبح من الضروري أن تواكب السياسة الجنائية هذا التطور وهذا من خلال تكييف وسائل لمكافحة ظاهرة الإجرام مع وسائل ارتكابه هذا ما دفع بالمشرع الجزائري لتبني الاتفاقيات الدولية والإقليمية لمكافحة الفساد ومنها:

- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وهذا بموجب المرسوم رقم 128/04 المؤرخ في 19/04/2004².
- اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته بموجب المرسوم الرئاسي 137/06 المؤرخ في 10/04/2006³.
- الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد بموجب المرسوم الرئاسي 14/249 المؤرخ في 19/08/2014⁴.

¹ القانون 04/20 المؤرخ في 30 أوت 2020 يعدل ويتم الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 8 جويلية 1966 والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ج.ج، عدد 51 بتاريخ في 2020/08/31.

² المرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 19 أبريل 2004 يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003، ج.ر.ج.ج، عدد 26 بتاريخ 2004/04/25.

³ المرسوم الرئاسي رقم 06-137 المؤرخ في 10 أبريل 2006 يتضمن التصديق على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المعتمد بمابوتو في 11 جويلية 2003، ج.ر.ج.ج، عدد 24 بتاريخ 16 أبريل 2004.

⁴ المرسوم الرئاسي رقم 14-149 المؤرخ في 08 سبتمبر يتضمن التصديق على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، المحرر بالقاهرة في 22 ديسمبر 2010، ج.ر.ج.ج، عدد 54 بتاريخ 21 سبتمبر 2014.

فبهذا التصرف أصبحت الجزائر مرتبطة بالتزام دولي وإقليمي يحتم عليها النظر في تشريعاتها الوطنية وتكييفها مع التزاماتها الدولية وبالفعل أصدر المشرع الجزائري عدة قوانين ومراسيم تعتبر بمثابة آلية تشريعية لمحاولة الحد من هذه الظاهرة والتي نذكر منها.

- القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحة المعدل والمتمم¹ ولقد تضمن هذا القانون 79 مادة مقسمة على خمسة أبواب تتضمن أحكام مختلفة.
- القانون 01/05 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحة.
- الأمر 06/03 المتعلق بمكافحة التهريب المعدل والمتمم بالأمر 07/06 والأمر 24/06 الموافق لـ 26 ديسمبر 2006.
- المرسوم الرئاسي 413/06 المحدد تشكيله الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.
- المرسوم الرئاسي 414/06 المحدد لنموذج التصريح بالممتلكات.
- المرسوم الرئاسي 415/06 المتضمن كيفية التصريح بالممتلكات.
- المرسوم التنفيذي 272/08 المتعلق بصلاحيات المفتشية العامة للمالية.
- المرسوم 05/06 المتضمن كل الإخطار بالشبهة ونموذجه ومحتواه ووصل استلامه.
- المرسوم التنفيذي رقم 276/08 المتضمن تحديد الاختصاص المحلي لبعض المحاكم ووكلاء الجمهورية وقضاة التحقيق.

¹ القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.ج، عدد 14 المؤرخة في 08 مارس 2006، المتمم بالأمر 10-05 المؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر.ج.ج، عدد 50 المؤرخة في 01 سبتمبر 2010 والمعدل والمتمم بالقانون رقم 11/15 المؤرخ في 02 أوت 2011، ج.ر.ج.ج، عدد 44 المؤرخة في 10 أوت 2011.

ثالثا: الآليات المؤسساتية¹:

إضافة إلى هذه الترسانة القانونية التي تهدف في مضمونها محاربة كل شكل من أشكال الفساد والتي لا تكفي في الحد من آثاره، لذا عمد المشرع الجزائري إلى تدعيمها بالجانب المؤسساتي وذلك من خلال:

- **خلية معالجة الاستعلام المالي:** أنشئت بموجب المرسوم الرئاسي 127/02² وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي مهمتها تحليل المعطيات المتحصل عليها من خلال الإخطارات بالشبهة الواردة إليها وتقرير الإجراءات الواجب الإفادة على ضوء ذلك.
- **الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته:** أنشئت بموجب القانون 01/06 تطبيقا لأحكام الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة والمصادق عليها من الجزائر عام 2004 مهامها وقائية تتم عن طريق جمع المعلومات، إجراء التحاليل والدراسات، تتلقى التصريح بالممتلكات، تهتم بالتحسيس والتكوين واقتراح الحلول الكفيلة لمواجهة ظاهرة الفساد، كما تجدر الإشارة أن هذه الهيئة تم تغييرها بموجب دستور 2020 لتصبح السلطة العليا للشفافية والرقابة من الفساد ومكافحته.
- **الديوان المركزي لقمع الفساد:** هو عبارة عن مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية موضوعة تحت سلطة وزير العدل، يتمتع الديوان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، انشأ بموجب الأمر رقم 05/10 المتمم للقانون 01/06³ وتطبيقا لأحكام الفصل الثاني من الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد، أم عن مهامه وتشكيله وتنظيمه فقد عالجها المرسوم الرئاسي رقم 426/11⁴، والذي عدل في سنة 2014 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 209/14، أم من حيث المهام الموكولة له فيمكن القول أن أبرز دور لهذا الديوان هو البحث والتحري والتحقيق ومعاينة الجرائم المتعلقة بالفساد.

¹ تطوير التشريع الجزائري في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، دراسة من إعداد ع. معزوز، منشور على الموقع الإلكتروني www.ocrc.gov.dz/ar تاريخ الزيارة: 2020/07/02.

² لتفصيل أكثر في مهام السلطة العليا للشفافية والرقابة من الفساد ومكافحته أنظر المادة 204-205 دستور 2020، المصدر السابق.

³ القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المصدر السابق.

⁴ المرسوم الرئاسي رقم 426/11 المؤرخ في 08 ديسمبر 2011 يحدد تشكيله الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره ج.ر.ج. عدد 68 المؤرخة في 14 ديسمبر 2011 المعدل بالمرسوم الرئاسي رقم 209/14 المؤرخ في 23 جويلية 2014 ج.ر.ج. عدد 31 المؤرخة في 31 جويلية 2014.

• المرصد الوطني للمراقبة والوقاية من الرشوة: أنشأ هذا المرصد بموجب المرسوم الرئاسي رقم 1233/96¹ أما من حيث الصلاحيات المنوطة به فهو يساهم في إضفاء الشفافية على الحياة الاقتصادية والإجراءات العمومية، وكذلك الوقاية من الرشوة ومحاربتها وفي هذا الإطار فهو يعمل على تنظيم وجمع المعلومات المؤدية للفساد وبذلك بكشف وقائع الرشوة واستغلال النفوذ والاختلاس والاستيلاء غير المشروع على المصالح والمساس بحرية المترشحين للصفقات العمومية وبمسأواتهم والوقاية من تلك الوقائع. كما يبدو بأنه أداة يقصد منها ضمان شفافية الأنشطة الاقتصادية والمالية وتعزيزها ويقترح في ذلك:

- الحث على إعداد قواعد أخلاق الحياة العمومية وعلى تنفيذها.
- إعطاء رأيه للسلطات الإدارية بخصوص التدابير التي قد تتخذ للوقاية من الوقائع التي تساهم في الرشوة.

إضافة لهذه الهيئات التي أناط بها المشرع الجزائري مكافحة الفساد الإداري والمالي توجد كذلك هيئات رقابية آخر خاصة في مجال رقابة النشاط المالي ومن أهم هذه الهيئات مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية والتي تطرقنا لها بشيء من التفصيل في إطار الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية.

ونحن بدورنا نرى: أنه ورغم الإيجابيات التي حملتها المنظومة القانونية الخاصة بمكافحة الفساد في التشريع الجزائري وخاصة القانون رقم 01/06 المعدل والمتمم، فباستقرائنا لمواده نجد أنه استحدث جرائم لم تكن مدرجة من قبل وهذه الإضافة جاءت تماشيا مع مصادقة الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة للوقاية من الفساد وذلك باعتبار أن المعني بالفساد هو الموظف العمومي أو من في حكمه، وكذلك فيما يتعلق بالنقد، فالمشرع ومن خلال هذا القانون أطال في مدة تقادم جرائم الفساد، فلا تتقدم الدعوة العمومية ولا العقوبة في حالة ما إذا تم تحويل عائدات الجريمة إلى خارج الوطن وكذلك اتجاه المشرع إلى تشديد العقوبات على من يحملون صفة القاضي، أو الموظف الذي

¹ المرسوم الرئاسي رقم 233-96 مؤرخ في 2 جويلية 1996 يتضمن إنشاء المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها ج.ج. عدد 41 بتاريخ 3 جويلية 1998.

يمارس وظيفة عليا وهذا من منطلق أن الجرائم التي تمس المال العام هي من الجرائم الخطيرة والتي تقتضي تشديد العقوبات فيها.

ولكن ورغم هذه الإيجابيات التي جاء بها هذا القانون، إلا أن هناك عدة نقائص وانتقادات وجهت له وهي كالتالي :

- لقد أخذ المشرع الجزائري بنصوص الاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والمصادق عليها من الجزائر وذلك من خلال إفراغ محتواها في القانون رقم 01/06 دونه أية إضافة تذكر، أو تعديل مثل إدراج جرائم جديدة.

- القانون رقم 01/06 لم يتضمن حلول بديلة لمسألة الحصانة التي قد تقف حائلا أمام ردع بعض مرتكبي جرائم الفساد، كما أن التجربة أثبت أن اسقاط الحصانة هو إجراء نادر جدا.

- كما أن القانون لم يعمل على تشديد العقوبة على الموظفين الذين لهم علاقة مباشرة بالمال العام مثل مديري البنوك، والمؤسسات فباستقراء المادة 48 منه نجد أنها تحدد الفئة التي يقع عليه التشديد وهي أعوان الشرطة القضائية.

- أو موظف أمانة الضبط سواء كان ضابط عمومي أو قاضي وهي فئة ليس لها علاقة مباشرة بالمال العام على عكس الفئة الأولى التي تم ذكرها.

وكذلك في جريمة اخلال الموظف العمومي بالامتناع عن الإبلاغ في حالة تعارض المصالح ففي هذه الجريمة المشرع لم يوضح ما هي المصالح المراد التبليغ عنها، فالأجدر بالمشرع وضع مواد قانونية تتوسم الدقة والحرص لاسيما أن الشرعية الجنائية تقتضي الدقة والوضوح.

وكذلك في جريمة الإثراء غير المشروع فالمشرع تبنى مبدأ نقل عبء الإثبات في هذه الجريمة إلى المتهم ليثبت عدم ارتكابه الجرم، وهذا ما يتناقض مع مبادئ الفقه الجنائي والتي من أهمها قرينة البراءة فالمتهم غير مطالب بإثبات براءته بل جهة الاتهام هي المكلفة بتقديم دليل إدانته للمحكمة وهو يدفعنا لطرح التساؤل التالي هل المشرع الوطني والدولي يجتهدان حاليا للمساس بمبادئ اعتبرت كأساس لحق من حقوق الإنسان¹.

¹ بسمة بوبشطولة، حبيبة فدة، (آليات مكافحة جرائم الفساد ومدى فعاليتها في التشريع الجزائري)، مجلة الباحث للدراسة الأكاديمية، جامعة باتنة 01، 2019، المجلد 8، العدد2، ص ص 556-557.

وختاماً لهذا العنصر يمكن القول بأن المشرع الجزائري قد تدخل عبر آليات قانونية ومؤسسية لمكافحة هذه الظاهرة الخطيرة والماسة بالمال العام وبمسلسل التنمية إلا أن هذا التدخل القانوني والمؤسسي يبقى غير كافي وتعتريه الكثير من النقائص التي رأيناها من قبل كما يمكن القول بأن القانون 01/06 المعدل والمتمم ليس له أية صفة ردعية وجاء تماماً عكس توجيه الهدف منه وهو الوقاية من الفساد ومكافحته، والأخذ بعين الاعتبار حماية المال العام الذي يقع عليه الفساد بشكل أكبر، إن أي مشروع وطني لمكافحة الفساد ومحاربتة لن ينجح لطالما بقيت النخب السياسية النافذة دون حساب ومساءلة قانونية فعندما يتم محاسبة أي شخص من النخب يستوقف أفراد الطبقة العادية وعامة الشعب من الفساد تلقائياً، فمثلاً نجد أن القانون العضوي للانتخابات رقم 01/21¹ في الفقرة السابعة من مادته رقم 200 تنص على أن كل مترشح للمجلس الشعبي الوطني يجب ألا يكون معروفاً لدى العامة بصلته مع أوساط المال والأعمال المشبوهة وتأثيره بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على الاختيار الحر للناخبين، وحسن سير العملية الانتخابية وهو نفس الشرط نصت عليه المادة 184 في فقرتها السابعة من نفس القانون فيما يخص الترشح للمجلس المحلية، وهذا ما يجرنا إلى طرح التساؤل حول مترشي المجالس على المستوى الوطني والمجالس المحلية هل هذا الشرط بالإضافة إلى الشروط الكلاسيكية كافي لاختيار منتحبين نزهاء وذوي الكفاءة طبعاً الإجابة ستكون بلا. وعلى هذا الأساس يجب مراجعة قانون الانتخابات أولاً وخاصة في مجال تحديد شروط الترشح للمجالس الوطنية والمحلية وذلك بما يتماشى مع مبادئ الحوكمة مثل اشتراط مستوي تعليمي جامعي، وبالتالي فإن حسن اختيار المسير والقائد هو بمثابة بداية لتنظيم ظاهرة الفساد.

¹ الأمر رقم 01-21، المؤرخ في 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المصدر السابق.

المبحث الثاني: آليات اصلاح مالية الجماعات المحلية

أضحى التنظيم اللامركزي جزء من الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي في الجزائر، وأصبح ذو أهمية بالغة في ضل التحولات الاقتصادية الجديدة التي تعيشها الدولة، والتي ألقت على عاتق هذه الوحدات المحلية المزيد من المسؤوليات والأدوار الجديدة، وجعلت الحاجة إلى تغيير نظرة الدولة للجماعات المحلية أكثر إلحاحا من وحدات إدارية إلى جماعات اقتصادية تنافسية، تعمل إلى جانب الدولة كقطب اقتصادي مهم يساهم في دعم الاقتصاد المحلي والوطني.

أمام هذه التحديات أصبحت مسألة تحسين الخدمة العمومية المقدمة للمواطنين مطلبا ملحا يفرض نفسه بقوة وخاصة في الوقت الراهن، ومن خلال ما تعرضنا إليه في العناصر السابقة للدراسة تبين أن هناك علاقة وطيدة بين أداء الجماعات المحلية وحجم الموارد المتوفرة والمرصودة لديها لاسيما المالية منها، ولهذا فإن أي مشروع يهدف لعصرنة الخدمة العمومية على المستوى المحلي لا بد أن ينطلق من إصلاح الاختلالات التي تعرفها مالية هذه الوحدات وذلك من خلال البحث عن أهم الآليات الكفيلة والقادرة على خلق استقرار مالي لهذه الوحدات المحلية، وذلك بما يخلق نوعا من التوازن بين حجم الاختصاصات المرصودة لها وحجم الموارد المتاحة لأدائها.

ومن هذا المنطلق سنتطرق في المطلب الأول إلى أهم الآليات المالية اللازمة للنهوض بواقع التمويل المحلي، في حين سنتطرق في المطلب الثاني إلى أهم الآليات التنظيمية اللازمة لاستكمال هذا المشروع الإصلاحي.

المطلب الأول: الآليات المالية

من خلال ما تم التطرق إليه بخصوص أسباب عجز ميزانية الجماعات المحلية يتبين لنا بأن العجز المالي يمثل أهم الإشكاليات التي تقف عاتقا أمام تعزيز مركز هذه الهيئات ومن ثم عدم نجاحها في أداء رسالتها إن في المجال الانمائي أو الخدماتي، وبالتالي فإن الوضعية الحالية للمالية المحلية تتطلب ضرورة تفعيل وتدعيم وسائل التمويل المالي للجماعات المحلية باعتبارها أهم المداخل نحو تحديث هذه الهيئات والرفع من تنافسيتها وتعزيز استقلالها.

وعلى هذا الأساس، فإن نجاح الإدارة المحلية في أداء دورها الخدماتي والإنمائي يتطلب البحث عن سبل رشيدة لتنمية ماليتها، من خلال إعادة النظر في الموارد المتاحة لها، وذلك من حيث وضع آليات من شأنها إصلاح المنظومة الجبائية المحلية، والسعي نحو تثمين الموارد غير جبائية، وترشيد الانفاق المحلي، وكذا تبرز الحاجة قبل أي وقت مضى إلى ضرورة البحث عن مصادر تمويلية جديدة وفي مقدمتها تشجيع وتدعيم الدور الاقتصادي للجماعات المحلية.

الفرع الأول: رؤية اصلاحية في توزيع الموارد الجبائية

تلعب الموارد الجبائية دورا مهما في تمويل ميزانية الجماعات المحلية و في كل تنمية اقتصادية أو اجتماعية، لذا تبرز الحاجة إلى ضرورة اصلاحها وترشيدها ومنح السلطة الفعلية والتقريرية في هذا المجال للجماعات المحلية، لأنه لا يمكن الحديث عن جماعة محلية حرة دون تحكم وإدارة للموارد خاصة الجبائية منها¹.

تبنى المشرع العديد من الإصلاحات في مجال الجباية المحلية خاصة في السنوات الأخيرة² إلا أنه أغلب هذه الإصلاحات لم تحقق الأهداف المرجوة منها، بل أنها لم تعالج أحد أهم المشاكل الرئيسية في مجال الجباية المحلية والمتمثلة في تهميش وإقصاء المجالس المحلية المنتخبة نهائيا من هذا المجال وبالتالي فإن تعديل وعصرنة نظام الجباية المحلية أصبح ضرورة حتمية تفرض نفسها كأحد أهم المرتكزات القانونية الرامية إلى إصلاح وتحسين واقع الجماعات المحلية.

في إطار تجاوز الوضع الجبائي الراهن بثغراته واكراهاته المتعددة والمختلفة، يقتضي استكمال هذا الإصلاح الأخذ بالعديد من الإجراءات إن القانونية منها أو التقنية والتنظيمية في مجال الجباية³.

¹Alexis Essono. Ovo no (l'autonomie financière des collectivités locales. En Afrique noire francophone. Le cas du camera de la cote D'ivoire du Ga bon et du Sénégal) article électronique sur le site : <http://afrilex-u-bordeaux.4.Fr/1.autonomé-fénancieredes.htm>? Consulté le : 30/03/2020. Pp01-24 notamment. P06.

De pose : « or. Il ne peut ya voire une libre administrerions des collectivités sons une véritable au t'anomie fiscale local ... ».

³ في إطار الإصلاحات الجبائية التي تبناها المشرع الجزائري انظر مثلا المرسوم التنفيذي رقم 18-86 المؤرخ في 5 مارس 2018 المتضمن آلية متابعة التدابير والإصلاحات الهيكلية في إطار تنفيذ التمويل غير التقليدي خاصة المادة الأولى من المحور الثالث منه بعنوان إصلاح المالية والجبائية المحليين ج.رج.ج عدد15 الصادرة في 7 مارس 2018.

وذلك بداية من ضرورة تعديل نسب الجباية الممنوحة للجماعات المحلية ورفعها مع تأسيس ضرائب ورسوم جديدة بما يكرس نظام جبائي محلي وكذا عقلنة وترشيد الانفاق المحلي، لكن كل هذه الإصلاحات يجب أن تقترن بمكافحة الغش والتهرب الضريبي وعقلنة التحصيل.

أولاً: الرفع من نسبة الموارد الجبائية العائدة للجماعات المحلية

إن غياب معيار موضوعي يعتمد عليه الفصل بين الضرائب المخصصة للجماعات المحلية وتلك المخصصة للدولة، منح لهذه الأخيرة سلطة تقديرية واسعة سواء في تحديد الوعاء الضريبي أو في تحديد نسب الضرائب المدفوعة وتظهر هيمنة الدولة على هذا المورد بشكل جلي من خلال غياب التوزيع العادل للموارد الجبائية¹، حيث تحتفظ الدولة بالضرائب والرسوم ذات المردودية الكبيرة في حين لا تمنح للجماعات المحلية سوى نسب ضئيلة من عوائد هذه الضرائب والرسوم، ومن أجل دعم الاستقلال المالي لهذه الوحدات المحلية وإصلاح جبايتها، يجب أن تكون هناك إرادة حقيقية واستعداد من طرف الدولة في التنازل عن بعض الضرائب التي تستحوذ عليها ولصالح الجماعات المحلية، وهذا ما من شأنه أن يعفي الدولة من تحمل عبئ نفقات قسيمي التجهيز والاستثمار في حالة عجز الميزانية المحلية عن طريق تلك الإعانات الممنوحة منها للجماعات المحلية لمواجهة هذا العجز، وبالتالي بدلا من لعبها لدور مزدوج "مسعفة وقابضة" يجب منح عائدات بعض الضرائب والرسوم بصفة كلية للهيئات المحلية، ومن الأجدر أن يمس هذا التحويل الضريبية على الأجور والمرتبات التي تحصل حاليا لصالح الدولة وكذا الرسم على الطابع والتسجيل، باعتبارهما يقطعان من المصدر².

كما أن هذا التنازل أو التحويل يستوجب الزيادة في نسبها وبما يضمن من أن تكون الحصة الكبيرة للجماعات المحلية بدل الدولة.

¹ وداد علو، (حتمية إصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر)، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة بجاية، العدد 2، 2014، ص272.

² وداد علو، (حتمية إصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر)، المرجع نفسه، ص280.

✓ إستحضار التجربة الألمانية في توزيع الموارد المالية

تتمتع السلطة التشريعية في جميع دول العالم بغض النظر عن طبيعتها السياسية سواء كانت دول موحدة أو مركبة بحق فرض الضريبة في المقابل تكتفي الجماعات المحلية بتطبيقها، إلا أنه واستثناءا يوجد من الدول من تبني تجربة الجباية المحلية وذلك من خلال منح الجماعات المحلية سلطة تقديرية في رسم وسن الأوعية الجبائية، وفي هذا الإطار وجب التأكيد على أهمية الاستئناس بالتجربة الألمانية كمثال للجماعات المحلية في النظام الفيدرالي، الذي يبقى النموذج الرائد على مستوى توزيع الضرائب والرسوم بين الدولة وباقي وحداتها المحلية فألمانيا تعتبر بمقتضى دستور 1949 دولة فيدرالية تتطوي تحتها العديد من الولايات تعرف باسم Lander وهي عبارة عن عدة أقاليم فدرالية تتوفر على دستورها الخاص، الذي يخول لها مزاولة اختصاصات تتعدى المجال الإداري لتشمل الاختصاصات التشريعية والقضائية، وهذا ما يعطي لهذه الوحدات المحلية الطابع السياسي المحض الذي يعتبر أقصى درجات اللامركزية¹، والذي يترجم على المستوى المالي أيضا، حيث يقوم النظام المالي بألمانيا على ضرورة ضمان الاستقلال المالي للولايات، لكي تتمكن من القيام بمهامها وتعتبر الضرائب المورد الرئيسي للإيرادات المحلية ولقد نظم المشرع الألماني مجالات الضرائب الخاصة بكل طرف من خلال الفصل 106 من الدستور الألماني، وخاصة في الفقرة الأولى التي حدد فيها لائحة الضرائب التي تؤول حصرا للاتحاد.

وهي الرسوم الجمركية، الضرائب على النقل البري، والضرائب على الاستهلاك غير المدرجة ضمن لائحة الضرائب التي يعود منتوجها للولايات.

كما أن هناك إيرادات ضريبة تؤول حصرا للولايات حسب الفقرة الثانية من المادة 106 من الدستور الألماني وذلك مثل الضريبة على الثروة، الضريبة على الإرث، الضريبة على العربات ذات المحرك، الضريبة على المشروبات الكحولية، والضريبة على مؤسسات الألعاب.

¹ عبد القادر عراش، (الآفاق المستقبلية للجهوية بالمغرب، الجهوية السياسية بين مقومات الدولة الموحدة ومتطلبات الهيكلية الفيدرالية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية REMALD، عدد8، سلسلة مواضيع الساعة 1996، ص57.

وفضلا عن ذلك حددت نفس المادة كذلك لائحة الضرائب التي يوزع منتوجها بين الفيدرالية والولايات كالضرائب على الدخل والضرائب على الشركات والضرائب على رقم الأعمال.

ولعل الميزة التي تحتسب للنظام الألماني هي اقتسام الولاية مع الاتحاد حصيلة مجموعة من الضرائب "أحيانا بالتساوي وأحيانا أخرى بنسب مختلفة، حيث تجب الإشارة هنا إلى أن عائدات الضريبة على الدخل والشركات توزع بحكم الدستور مناصفة بنسبة 42.50% في حين تحصل الجماعات تحت الجهوية على 15% المتبقية والتي تعمل الولاية على تحويلها لميزانياتها باعتبارها تتضوي تحت مجالها.

أما الضريبة على القيمة المضافة أو كما تعرف بالضريبة على رقم الأعمال، فينظمها القانون الاتحادي، وبموافقة المجلس الاتحادي عليه، حيث يتم توزيع عائداتها بين كل من الاتحاد والولاية في إطار تفاوضي قابل لإعادة النظر في عملية تحديد حصص كل من المستويين، وذلك ارتباطا بتطورات الظرفية الاقتصادية وضرورة التوفيق بين النفقات والمهام وكذا الكتلة الديمغرافية للولايات¹.

فباستقراءنا للقانون الأساسي للفيدرالية الألمانية لأمكننا القول بأنه وضع نظامين للتسوية المالية عمودي وأفق، وهما من أشكال الموازنة المالية² والمرسخة لمبادئ الدولة الفيدرالية الاجتماعية الهادفة إلى محاربة التفاوتات السوسيو إقتصادية والمجالية وتحقيق حد أدنى من المساواة والاندماج.

***النظام العمودي:** يقضي هذا النظام بإعادة توزيع المنتوج الضريبي المشترك من طرف الاتحاد لفائدة الولاية، التي تعيد توزيعه على الجماعات الواقعة على ترابها بنسبة معينة وبالكيفيات التي تحددها بنفسها.

¹ سميرة جياي، المرجع السابق، ص 447.

² الموازنة المالية هي تقنية تهدف إلى توزيع الموارد الجبائية بين الدولة والجماعات المحلية أو بين هذه الأخيرة فيما بينها للمزيد أنظر:

Jaques Blanc, la **péréquation**. Dans les finances locales, librairie générale de droit de Joris prudence. Paris. (France) 1996. P10.

***النظام الأفقي:** يشكل هذا النظام آلية للتضامن بين الجماعات والولايات وهكذا فإن التسوية المالية لفائدة الجماعات تتم انطلاقاً من الموارد الناتجة عن إعادة توزيع الولاية لنسبة 15% من منتج الضريبة على الدخل على الجماعات والمفروضة على الدخل التي تتجاوز سقفاً معيناً وهذا النظام يهدف وضمن إطار تضامني إلى تصحيح الاختلالات على مستوى القدرات المالية بين الولايات.

ومن هنا تبدو مسألة الموازنة ذات أهمية قصوى، حيث ساهمت على مستوى التجربة الألمانية في حل مشكل الفوارق والتفاوتات في بعض الولايات، لاسيما تلك المتواجدة بألمانيا الشرقية وذلك من خلال تصحيح اللامساواة باسم الوحدة في ظروف العيش والتماسك المجتمعي على صعيد الاتحاد.

نحن طبعاً لا ندعو لنسخ النموذج الألماني وتطبيقه بشكل فوري على الواقع المحلي ولكن نهيب ونطمع من المشرع الاستفادة والاستئناس من هذه التجربة الألمانية وذلك من خلال وضع نظام جبائي يراعي أنماط توزيع الحصص الجبائية بين الدولة والجماعات المحلية، لاسيما الضرائب التي تعود النسبة الأكبر منها للدولة مثل الضريبة على الدخل، الضريبة على القيمة المضافة وكذلك تمكين الجماعات المحلية وبنسب معتبرة من حاصل باقي الضرائب ومع مراعاة المعايير الموضوعية لتعداد السكان ومعدل التحصيل الجبائي والقدرة الاستيعابية للجماعات المحلية للمشاريع الإنمائية والخدمات. وهذا تماشياً مع ما نصت عليه المادة الرابعة من قانون البلدية رقم 11-10¹ والمادة الخامسة من قانون الولاية رقم 12-07².

¹ تنص المادة الرابعة من قانون البلدية رقم 11-10 المصدر السابق على أن " يجب على البلدية أن تتأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء، والمهام المخولة لها قانوناً في كل ميدان يرافق كل مهمة جديدة يعهد بها إلى البلدية أو تحول لها من قبل الدولة، التوفير المتلائم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة".

² تنص المادة الخامسة من قانون الولاية رقم 12-07 المصدر السابق على: " تخصص الدولة للولاية بصفتها الجماعة الإقليمية الموارد المخصصة لتغطية الأعباء و الصلاحيات المخولة لها بموجب القانون وفي إطار القانون.

-يرافق كل مهمة تحول من الدولة على الولاية توفير الموارد المالية الضرورية للتكفل بها بصفة دائمة....."

ثانيا: اشراك الجماعات المحلية في تحديد وعائها الجبائي

تمتع السلطة التشريعية في جميع الدول بغض النظر عن طبيعتها السياسية سواء كانت دول موحدة أو مركزية بحق فرض الضريبة في المقابل تكتفي الجماعات المحلية بتطبيقها، ففي ألمانيا كما رأينا وكدولة مركبة يحتكر البوندشاغ Deutscher Bundestag "البرلمان الفدرالي الألماني" اختصاص فرض الضريبة أما الجهات أو الوحدات المحلية فتكتفي بتحديد أسعار الضرائب والرسوم وفق خصوصياتها، وذلك لما تتمتع به من حرية واستقلال واسع في المجال المالي¹ أما في التشريع الفرنسي وبالرجوع إلى المادة 14 من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة 1958 نجد أنها تستبعد كل إمكانية تتيح للجماعات المحلية فرض الضريبة، فالمشروع وحده هو الذي يملك سلطة الفرض الضريبي وتحديد المبادئ الأساسية لحرية الجماعات المحلية في ممارسة اختصاصاتها، أما سلطة هذه الجماعات المحلية فتبقى محصورة في تحديد الأسعار².

وبالنسبة للتشريع الجزائري فإن الجماعات المحلية لا تتمتع بسلطة الفرض الضريبي أو تأسيس نظام جبائي محلي، وهو أمر يصعب تقبله في دولة عاشت ردحا من الزمن في كنف النظام الاشتراكي فمنذ سنة 1962 نصت جل التشريعات المنظمة للمالية العمومية على أن يبقى ميدان الجباية حكرا على السلطة المركزية بجميع جوانبه، وهو بمثابة مبدأ قانوني كفلته جميع الدساتير وما هذا تضمنه آخر تعديل دستوري شهدته الجزائر سنة 2020 من خلال المادة 82 منه، والتي نصت على "ألا تحدد أية ضريبة إلا بمقتضى القانون".

فمن خلال هذه المادة نستشف بأنه لا يحق للجماعات المحلية بلدية كانت أو ولاية إنشاء أية ضريبة إلى درجة أنه حتى عملية تحصيل الأموال الضريبية يكلف بها على المستوى المحلي المصالح اللاتركيزية لوزارة المالية دون تدخل المجالس المنتخبة، فاحتكار السلطة التشريعية لاختصاص الفرض الضريبي في الدول البسيطة يجسد مبدأ السيادة الجبائية التي تعبر عنه السيادة السياسية للدولة، هذا الاختصاص السيادي يدخل

¹ محمد طاهر، السلطة الجبائية الجماعية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الأول سطات، المغرب، 2008-2009، ص 11.

² المرجع نفسه، ص ص 15-16.

ضمن المبادئ الأساسية للقانون العام الذي يعطي السلطة المركزية في جميع الدول سن القانون وإعطاء الأمر بتنفيذه ومنها فرض الضريبة، أما بخصوص هذا الاختصاص الجبائي ومدى مشروعيته في منحه للوحدات المحلية فقد ظهرت عدة آراء منها ما هو مؤيد لهذا الحق ومنها ما هو معارض وغير متقبل منح هذه السلطة لهذه الوحدات المحلية.

أ. الاتجاهات الفقهية المعارضة لمنح الجماعات المحلية سلطة جبائية

يركز ويؤسس أنصار هذا الاتجاه على فكرة وحدة الدولة والسيادة وبالتالي إلزامية حصر سلطة خلق الضرائب في يد الجهاز التشريعي، فالاختصاص الجبائي يدخل ضمن اختصاصات السيادة التي لا يمكن أن تفوض حتى ولو تعلق الأمر بالجماعات المحلية¹، كما يدافع أنصار هذا الاتجاه عن فكرة توحيد السياسة الجبائية للدولة، فإعطاء الجماعات المحلية سلطة جبائية قد ينتج عنه تعارض في السياسة المالية والضريبة على المستوى العمودي وتضارب على المستوى الأفقي².

¹ محمد قزبير، (حدود الدور الجبائي للجماعات المحلية)، المجلة الغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد المزدوج 87-88، مارس 2009، ص114.

² إن منح الجماعات المحلية سلطة جبائية قد ينتج عنه تعارض عمودي بين السياسة الضريبية المركزية والمحلية، وتنتج عنه آثار سلبية تظهر لنا من خلال:

- قد تعتمد الدولة على تتبع سياسة انكماشية عند وجود أزمة لبعث الحياة في دواليب الحياة الاقتصادية، في مقابل ذلك قد تعتمد الجماعات المحلية إلى إنتهاج سياسة معاكسة لمواجهة النقص الحاصل على مستوى الموارد وذلك من خلال إحداث ضرائب ورسوم جديدة أو الزيادة في أسعار ضرائب قائمة مما يؤدي إلى إضعاف السياسة الضريبية للدولة.
- هذا التضارب يظهر أيضا من خلال إقدام الدولة على فرض الضرائب على سلع جديدة مقابل ذلك تقوم الجماعات المحلية بإعفاء هذه السلع من الضريبة وهذا الإجراء من شأنه إضعاف الاستثمار، راجع محمد الطاهر، السلطة الجبائية للجماعات الترابية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الأول سطات، المغرب، 2008-2009، ص 14.
- أما التعارض الأفقي، هو تعارض في السياسية الجبائية بين الجماعات المحلية فيما بينها ومن مظاهر هذا التعارض:
- التنافس السلبي بين الجماعات المحلية في جلب المستثمرين، ورؤوس الأموال من خلال تقديم إعفاءات وتخفيضات ضريبية.
- إرتهان المالية المحلية بمالية الدولة نتيجة الإعفاءات الضريبية.
- ركود الاقتصاد المحلي وظهور مشاكل اقتصادية واجتماعية، راجع في هذا الإطار محمد الطاهر، نفس المرجع، ص15-16.

على اعتبار أن المفهوم الحديث للجباية لا يقتصر على توفير المال لتغطية النفقات بل يجب الأخذ بعين الاعتبار الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية للنظام الجبائي.

وعلى المستوى العملي يرى أنصار هذا الاتجاه أن تحويل الجماعات المحلية سلطة جبائية تأسيسية سيؤدي للإزدواج الضريبي بالإضافة إلى إعطاء إمكانية وفرصة للملزمين بتحويل أنشطتهم من جماعة لأخرى يكون الفرض الضريبي فيها أقل عبء من الجماعة الأولى، وهو ما يسجد لنا نوع من التهرب الضريبي.

ب. الاتجاهات الفقهية المؤيدة لتمكين الجماعات المحلية من سلطة جبائية

يقلل أنصار هذا الاتجاه من خطورة تمتع الجماعات المحلية بحرية فرض الضريبة مادامت السلطة المركزية تتوفر على الوسائل التي تمكنها من معالجته الانعكاسات السلبية لهذه الحرية وبالتالي تقويمها عند التعسف وهذا من خلال الآليات الرقابية التي تحوزها.

وبالتالي فإن منح الجماعات المحلية حق فرض الضريبة حسب أنصار هذا الاتجاه يعتبر شيئا إيجابيا نظر لمعرفة المنتخبين بالواقع المالي لوحداتهم المحلية وهذا من شأنه أن يدعم الاستقلال المالي لهذه الهيئات المنتخبة اتجاه السلطة المركزية، بالإضافة إلى ذلك فإن الهيئات المحلية وعبر مجالسها تحاول دائما الحفاظ على علاقات حسنة مع سكان الإقليم وذلك كون المسؤولين والمنتخبين المحليين يدركون أن ولايتهم وعهدتهم الانتخابية محدودة، ومن أجل تجديدها فهم يحاولون دائما تقديم كل ما هو في صالح الجماعة بل هناك من يرى وببساطة ضرورة منح الجماعات المحلية سلطة إقرار الضريبة المحلية لأن هذه السلطة الضريبية ستمارس بمعرفة المجالس المحلية المنتخبة التي هي أدرى بظروف الوحدة الإدارية المحلية وما تحتاجه من حاجيات وخدمات وبالتالي تكون لها سلطة تقديرية في خفض الضريبة أو رفعها وهذا تماشيا مع متطلبات أفراد المجتمع المحلي¹.

ونحن بدورنا نؤيد الاتجاه الفقهي الذي يدعم منح الجماعات المحلية سلطة جبائية وذلك لعدة اعتبارات والتي نوجزها كالتالي:

¹ حمدي عادل محمود، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دار الفكر العربي، القاهرة (مصر)، 1973، ص212.

-إن اعتماد أوعية موحدة وقيمة ومرنة وذكية نستجيب للتحويلات التي تعرفها هذه الأوعية بشكل يتناسب مع الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية المتسارعة، بحيث تكون قابلة للتعديل بشكل دوري ومستمر في إطار الحدود المحددة من طرف المشرع ليس هو الحل الوحيد في منح الجماعات المحلية نسبة من الاستقلالية المالية، بل لا بد من تمكينها من اختيار الأوعية الجبائية التي تناسبها، ومنحها إمكانية الاقتراح والمساهمة في تحديد الإعفاءات والتخفيضات التي تتسجم مع واقعها وخصوصيتها، بالإضافة إلى منحها سلطة واسعة في إحصاء وتحصيل أوعيتها. والقيام بعملية المراقبة والتفتيش. وذلك من أجل تمكينها فعلا من حرية إدارة شؤونها واتخاذ المبادرة وتحقيق فعالية التسيير وبالتالي تحقيق التنمية المحلية المنشودة والمستدامة¹.

يضاف إلى عملية اشراك الجماعات المحلية في فرض الضريبة ضرورة إرساء نظام جبائي بسيط ومستقر في تشريعاته، لأن من المبادئ الرئيسية الضرورية اللازمة في النظام الجبائي الجديد استهداف التبسيط والانسجام والتركيز على النجاعة والعدالة والشفافية².

ثالثا: ترشيد الانفاق المحلي

لقد وجه القرآن المسلم أن يتصرف في المال من غير اسراف فقال سبحانه في محكم تنزيله ﴿وَالَّذِينَ إِذَا أَنْفَقُوا لَمْ يُسْرِفُوا وَلَمْ يَقْتُرُوا وَكَانَ بَيْنَ ذَلِكَ قَوَامًا﴾³ فالتصرف المعتدل يعد سمة الشخصية المعتدلة التي تتحاشى الإفراط والتفريط. فالآية تأمر بالاقتصاد في الانفاق ونهت عن الإسراف، ومما تقدم يتبين لنا أن القرآن الكريم لا يمنع من التمتع بالأموال ولكنه يضع لها ضوابط بما يصون المسلم من الإسراف ويتبين لنا أيضا كيف سعى القرآن الكريم تكريس التصرفات المالية وضبطها بوسطية دونما غلو ولا تقصير وتأسيسا على هذا يقتضي تحسين الموارد المالية للجماعات المحلية، الحرص على التحكم

¹ يونس مليح، (نظام جبايات الجماعات الترابية والحاجة إلى الإصلاح)، منشورات مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، سلسلة البحوث الجامعية، المغرب، 2018، ص ص 103-104.

² عصام القرني (التدبير الجبائي بين محدودية الحصيلة وثقل الرهانات) المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، مطبعة المعارف الجديدة الرباط، (المملكة المغربية)، عدد مزدوج 2-3، 2017، ص 226.

³ سورة الفرقان، الآية: 67.

في نفقاتها وذلك عن طريق ترشيدها بشكل يساعدها على تطوير أنشطتها سواء عبر إحداث مشاريع اقتصادية أو استثمارية تعود بالنفع الاقتصادي والاجتماعي على الجماعات المحلية ككل.

ويقصد بترشيد النفقة المحلية في الفقه الإداري، تحقيق أكبر نفع للمجتمع وذلك عن طريق الرفع من الكفاءة التنموية للإنفاق المحلي إلى أعلى درجة ممكنة، والقضاء على أوجه الإسراف والتبذير مع محاولة تحقيق التوازن بين النفقات المحلية وأقصى ما يمكن تحصيله من الموارد المالية "الإيرادات"¹.

ومن المؤكد أن هذا لإجراء يتطلب الالتزام بمجموعة من الضوابط تتوخى في مضمونها تحديد حجم أمثل للنفقات المحلية، إذ ليس من مصلحة الوحدات المحلية أن تتجه نفقاتها نحو التزايد بلا حدود وإنما تقتضي المصلحة بأن تصل النفقات إلى حجم معين لا تزيد عنه، وهو ما يطلق عليه في الفقه المالي (بالحجم الأمثل للنفقات المحلية) وهذا ما سعى إليه المشرع الجزائري من خلال ضبط تكاليف بعض النفقات لبعض الخدمات العمومية المحلية والخاصة كرفع النفايات المنزلية، نفقات الطرق البلدية.²

ومن ثم فإن ترشيد النفقات المحلية يعني قيام الإدارات المكلفة بالإنفاق باتخاذ مجموعة من الإجراءات من أجل عقلنة الانفاق المحلي، لتحقيق المنفعة العامة، بأقل

¹ على سايج جبور، صفة بخلف، (الحوكمة ودورها في ترشيد نفقات الجماعات المحلية كإستراتيجية للحفاظ على المال العام)، مجلة إضافات اقتصادية، جامعة غرداية، 2020، المجلد 04، العدد 01، ص 64.

² في إطار إصلاح المالية والجباية المحليتين، وطبقا لتوجيهات وتعليمات الحكومة تم بتاريخ: 09 جويلية 2007 إنشاء لجنة وزارية مشتركة مكلفة بإصلاح المالية والجباية المحليتين.

وفي هذا الإطار قدمت هذه اللجنة اقتراحات تتضمن أعمالا يجب القيام بها فورا وورقة عمل على المدى القصير والمدى الطويل من أجل تنفيذ إصلاح عميق قصد تصحيح النقائص والاختلالات المسجلة على مستوى مالية الجماعات المحلية ومن أهم هذه الاقتراحات ضبط تكاليف النفقات ببعض الخدمات العمومية المحلية لرفع النفايات المنزلية، الطرق البلدية، لتفصيل أكثر راجع الاجراءات الموجهة لتحسين الموارد المالية للجماعات المحلية منشور على موقع وزارة الداخلية والجماعات محلية:

برنامج دعم الجماعات المحلية/ar/index.php/interieur.gov.dz/http://www.

تاريخ الزيارة: 2020/08/20.

التكاليف الممكنة، مع مراعاة جودة الخدمات والسلع بكيفية تؤدي إلى الرفع من مردودية نفقات الجماعات المحلية أي الحرص على الانفاق الجيد عوض الإسراف في الانفاق.

ولتحقيق ذلك يجب مراعاة مجموعة من الضوابط الأساسية المتعلقة بترشيد انفاق المال العام المحلي والمتمثلة في النقاط التالية¹:

- الحرص على توجيه نفقات الجماعات المحلية إلى تحقيق المنفعة العامة القصوى، والتي يمكن تبريرها بمقدار المنفعة التي تؤديها بالنسبة للمجتمع المحلي، بمعنى عدم تخصيص هذه النفقة إلى تحقيق مصلحة خاصة لبعض الأفراد أو فئات المجتمع دون البعض الآخر لأسباب سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية.

- يجب أن يكون هناك اقتصاد في صرف النفقة، ذلك أنه كلما انخفضت تكلفة هذه النفقة إلا وتحقق النفع العام بكيفية أكثر، ولا يعني ذلك التقصير في الانفاق إلى حد التقشف، ولكنه يعني حسن التدبير والابتعاد عن الإسراف والتبذير كالإنفاق في مجالات غير مفيدة أو بكيفية مبالغ فيها، الأمر الذي يضعف الثقة في الإدارة ويدفع المزمين بالضرية إلى التهرب من دفع مختلف المستحقات الجبائية المحلية، لعلمهم أن الأموال التي تستخلص منهم لا يتم استعمالها بكيفية سليمة.

- تقوم النفقات المحلية بتحقيق مردودية ذات طبيعة اقتصادية واجتماعية، وبالتالي تكون انعكاس لقيمة الأموال التي صرفتها الجماعة المحلية من أجل توفير السلع والخدمات.

- يجب أن يتم تفادي صرف الأموال المحلية في خدمات لا تتوفر فيها مواصفات الجودة المطلوبة.

- يعتبر ترشيد النفقات المحلية آلية لحماية المال العام المحلي من الإسراف والتبذير والنهب لكنه ينطوي في أبعاده الرئيسية على محاربة هذه التصرفات الغير مشروعة وهو ما يؤدي إلى ترسيخ ثقافة المساءلة وتقييم النتائج.

¹ محمد صادق حامد ربابعة، نموذج مقترح لقياس أثر جودة المعلومات المحاسبية عن طريق ترشيد الانفاق، أطروحة دكتوراه في المحاسبة العامة كلية الأعمال، جامعة عمان (الأردن)، 2010، ص48 وما بعدها.

إن مسألة ترشيد نفقات الجماعات المحلية يجب أن تأخذ بعين الاعتبار عند إعداد دراسة أي مشروع تنموي أو خدماتي، قيمة التكاليف، الدراسة التسويقية، خطة التمويل المقترحة، الأرباح وفرص العمل التي قد يحققها المشروع المحلي.

إن إصلاح نظام النفقة المحلية من خلال ترشيدها والعمل على تكيف حجمها مع الاعتمادات المقترحة بالميزانية المحلية، سيمنع عنها العديد من الممارسات للأخلاقية من خلال اعتماد الشفافية والوضوح في الإنفاق، خصوصا على مستوى الصفقات العمومية، التي يجب أن تقوم على التبسيط لتجاوز العقبات الإجرائية والشكلية التي تواجه تنفيذها.

كما يجب فرض رقابة شديدة على أوجه الانفاق المحلي، الشيء الذي يساعد على دعم التمويل الذاتي، وبالتالي الاستقلال المحلي، نظرا لكون الجماعات المحلية تساهم في نفقات لا علاقة لها باختصاصاتها المحددة قانونا، وأحسن عملية للمراقبة يجب أن تأتي من داخل الوحدة المحلية ذاتها وهذا درء لكل التلاعبات والاحتياطات، وهكذا يتبين لنا أن عملية ترشيد الانفاق المحلي تتوقف بالدرجة الأولى على الأمر بالصرف أي رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الولي وذلك بالمراقبة المستمرة واليومية لاستهلاك الجماعة المحلية من الأدوات والتجهيزات إضافة إلى إحداث رقابة حديثة تكفل مصداقية النفقة الملتزم بها من حيث تسجيلها وتدوينها عند المحاسب العمومي، بل التأكد من انجازها الفعلي لفائدة الجماعة ولصالحها، كما يتعين اعتماد محاسبة الأداء والإنجاز للوقوف على فعل الانفاق الذي يتم ولمسه على أرض الواقع، الأمر الذي يقتضي العمل بقواعد المحاسبة المادية أو محاسبة المواد والمحاسبة التحليلية على مستوى كل وحدة من الوحدات الإدارية أو مرفق من المرافق المحلية.

وقصد التكريس الفعلي لهذا المبدأ أي مبدأ ترشيد النفقة صدرت تعليمة وزارية سنة 2020¹ تهدف إلى تأطير الممارسات الميزانية التي تعتمد عليها الولايات والبلديات أثناء وجود الوفرة المالية والتي لا يمكن الاستمرار بها في ظل الوضع المالي الحالي الصعب وذلك بما يتماشى مع الترشيح في الانفاق حيث أكدت هذه التعليمة على ضرورة إعادة النظر في كفاءات التوزيع والاستخدام الأمثل للاعتمادات المالية المرتبطة بنفقات تسيير

¹ التعليمة الوزارية رقم 1051 المؤرخة في 2020/05/31 المتعلقة بتسيير الميزانية وترشيد النفقات العمومية.

مختلف المصالح من جهة، وكذا مراجعة سياسة التمويل للمشاريع التنموية مع إعطاء الأولوية إلى تلك التي لها أثر مباشر في تحسين حياة المواطن من جهة أخرى.

رابعاً: توفير الضمانات اللازمة للملزم الجبائي بما يساهم في مكافحة التهرب الضريبي يعتبر التهرب والغش الضريبي كما رأينا من بين أحد أهم الأسباب المؤدية إلى اختلال النظام التمويلي للجماعات المحلية بصفة خاصة والاقتصاد الوطني بصفة عامة لكونه يؤدي إلى استنزاف الموارد المالية بطرق غير مشروعة والتي كان من المفترض أن تستفيد منها خزينة الدولة والجماعات المحلية.

لقد حاول الكثير من الباحثين خاصة المهتمين بالمجال الاقتصادي والمالي تقديم مجموعة من الحلول للحد من هذه الظاهرة وسلبياتها والرفع من عائدات الجباية وفي مقدمة هذه الحلول نشر ما يعرف بالثقافة الجبائية لدى المواطنين، وكذا التحديد الدقيق للمبلغ الواجب دفعه وتعزيز الجزاءات وغيرها من الحلول¹.

إلا أننا نعتبر أن كبح هذه الظاهرة والحد منها لا يكون إلا من خلال الانفتاح على المكلف بالضريبة وتوفير الضمانات اللازمة له إذ يعتبر الملزم بالضريبة الحلقة الأساسية في سلسلة الجباية المحلية، ليس باعتباره الممول القانوني للجباية المحلية وموضوعاتها. بل باعتباره الهدف المفترض من استعمالها، وفي هذا الجانب يمكن الإقرار بأن الإصلاح الجبائي العام الذي عرفته الجزائر ومن خلال كل التطورات والإصلاحات القانونية السابقة لم يولي العناية اللازمة لهذا العنصر، بل اهتم بالملزم كموضوع للجباية وليس كفاعل وشريك في النظام المالي المحلي، وما يؤكد ذلك هو ضعف العلاقة الجبائية بين الإدارة الضريبة المحلية والملزم، إذ أن للتواصل والحوار أهمية كبرى تتمثل في خلق شعور لدى الملزم بقبول الجباية، وهذا ما ركزت عليه بعض الدول من خلال اهتمامها بالملزم قبل الجباية باعتبار أن الملزم هو محور وأساس العملية الجبائية لذلك أولته اهتماماً خاصاً².

وحتى تحقق الإدارة الجبائية أهدافها فيجب عليها أن تكون أكثر تواصلًا وانسجامًا مع مواطنيها وذلك من خلال انفتاحها عليهم، ومحاولة إشراكهم في العملية الجبائية، كما

¹ يونس مليح، (نظام جبايات الجماعات الترابية والحاجة إلى الإصلاح)، المرجع السابق، ص ص 103-104.

² المرجع نفسه، ص 74.

يتطلب من هذه الإدارة نشر وتبسيط المعرفة القانونية في المادة الجبائية للملزم، لأن النصوص القانونية المنظمة للجبائية متعددة ومبهما ويصعب على الملزم الإلمام بها والإطلاع عليها لذا فإن من واجب الإدارة اعتماد طرق وآليات تستطيع بموجبها ضمان النشر وإن اقتضت الضرورة شرح أحكام هذه القوانين الجبائية وذلك من خلال مدونة عامة للجبائية المحلية، الأمر الذي يمكن المواطن من معرفة القوانين الجبائية، كما يجب على الإدارة الجبائية عند وضعها لطرق التسديد أن تراعي الظروف الاجتماعية والاقتصادية للملزم فهناك ملزم بإمكانه تسديد الجبائية المطالب بها وبدفعة واحدة وهناك ملزم لا تسمح وضعيته بالتسديد الكلي لذا من واجب الإدارة الجبائية كما قلنا أن تضع الحلول الكفيلة بمعالجة وضعية المتعسرين ماديا وغير قادرين على الدفع بما يحفز المكلف على الأداء ولو عبر أقساط، وبالتالي تتولد لدى الملزم أواصر الثقة مع إدارته الجبائية وهو يكفل تحصيل الجبائية لمختلف الحالات وفي إطار مرن يأخذ بعين الاعتبار كما قلنا الوضعية الاجتماعية للملزم.

ختاما لهذا العنصر تجدر الإشارة إلى أن الحكومة باشرت في التحضير لمشروع قانون يتضمن جملة من الإجراءات بهدف عصرنة الجبائية المحلية خلال مجلس الوزراء المنعقد يوم 4 أكتوبر 2016، وقد تم التصريح عنه في لقاء الحكومة بالولاية المنعقد يومي 12 و 13 نوفمبر 2016 الذي تم من خلاله الانطلاق في عملية استراتيجية تهدف إلى تقنين التشريع الجبائي وإعداد قانون للجبائية المحلية ومن أهم المحاور المدرجة ضمن هذا القانون، دمج الضرائب والرسوم بهدف توضيح قراءاتها، وكذا إرساء شفافية أكثر في تطبيقها، بالإضافة إلى تبسيط وعصرنة إجراءات تسييرها، كما أشار الوزير أن هذا القانون سيضمن مبادئ كبرى نذكر منها: منح سلطات جبائية للبلديات والولايات، إعادة تأطير العلاقات المالية بين الدولة والجماعات المحلية، إحداث سياسة جبائية محلية يتم مناقشتها من طرف المجالس الشعبية الولائية، إحداث هيئة وطنية استشارية في مجال الجبائية المحلية (المرصد الوطني للجبائية المحلية)¹ تكلف بإعداد تقرير سنوي حول وضعية الجبائية المحلية ومساهمتها في تحويل الجماعات المحلية ولكن التساؤل الذي

¹ منشور على موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية على الرابط الإلكتروني التالي:

الزيارة 2020/07/27 تاريخ. <http://www.interieur.gov.dz/images/rforme.desfinanceset-de-la-fiscalit.loca.lesar-pdf>

يطرح أنه ورغم الإيجابيات الكثيرة التي يحملها هذا الإصلاح الجبائي إلا أن التجسيد الفعلي له لم يرى النور إلى يومنا هذا رغم المطالب الكثيرة التي تنادي بإصلاح نظام التمويل المحلي في ظل ما تعرفه الجماعات المحلية من نقص وعجز على مستوى ميزانياتها.

الفرع الثاني: العمل على تحسين واثمين الموارد غير الجبائية

في مقابل دعم الموارد الجبائية للجماعات المحلية حتى تكون في منأى من احتواء الدولة لها، وجب أيضا وبالموازرة دعم الموارد غير الجبائية، وفي مقدمتها أملاك الجماعات المحلية التي تعد أحد أهم الموارد الذاتية لهذه الهيئات بالإضافة إلى ضرورة إعادة النظر في السياسة التمويلية عبر آلية الاقتراض وذلك بما يسمح ويخفف من وطأة القيود التي كرسها المشرع في كبح حرية الجماعات المحلية للجوء إلى هذا المورد المالي، إن تجاوز هاجس العجز المالي الذي ترجع أسبابه أيضا وكما رأينا إلى سوء التسيير وغياب استراتيجيات التخطيط الجيد للنشاط المالي لهذه الهيئة يستلزم ضرورة تفعيل المبدأ الديمقراطي التشاركي في مجال هذا النشاط وذلك مثلا من خلال هيئات استشارية في المجال المالي وكذا الأخذ بتجربة الميزانية التشاركية.

أولا: عقلنة تنظيم وتسيير الأملاك العمومية

إن مردودية الجباية المحلية وما تعرفها من ثغرات وضعف في مستوى النسب العائدة للجماعات المحلية استوجب الأمر على هذه الوحدات الاهتمام بثرواتها وممتلكاتها وذلك من خلال عقلنة تسييرها واثمين مداخيلها، لأنها تعتبر كمصدر تمويلي محلي بحت قد يمكنها من تغطية النفقات والأعباء الملقاة على عاتقها لذا فإن التحكم الجيد في تسيير هذه الممتلكات هو حتمية لا يجوز الحياد عنها، لأن أغلب الجماعات المحلية تمتلك رصيد معتبر من الثروة العقارية والمنقولة إلا أن ما يتم تحصيله من هذه الثروة يبقى في عمومه ضعيف ولا يعبر على القيمة الحقيقية لهذا المورد لذا فإن الجماعات المحلية اليوم و في ظل كثرة المهام المنوطة بها مطالبة باثمين هذا المورد وذلك من خلال القيام بعملية إحصاء شامل وكي لهذه الممتلكات وإعادة النظر في سياسة تنظيمها وتسييرها وذلك من خلال إعادة النظر في أسعار ايجارها وحسن استغلالها¹ وإتباع طرق علمية للرفع من

¹ مذكرة وزارية رقم 69 مؤرخة في 10 مارس 2016 تتعلق باثمين موارد أملاك الجماعات المحلية وحسن استغلالها.

مردوديتها، كما أنها ملزمة بضرورة المحافظة على وعائها العقاري، بما يكفل لها توفير مدخرات عقارية.

كما أن القانون أجاز للجماعات المحلية إمكانية التصرف في بعض ممتلكاتها العقارية الخاصة، منها المبنية وغير المبنية، لكن الإجراءات والأنماط المطبقة حاليا في تسييرها، وخاصة عمليات البيع لا زالت لحد الآن غير مؤسسة على قواعد صحيحة والتي تقتضي أن تكون محكومة بقواعد الشفافية والشفافية في البيع بما يضمن الحرص على تحقيق الأثمان الأقرب للواقع¹.

وما تجدر الإشارة إليه أن وزارة الداخلية والجماعات المحلية أشرفت في 08 نوفمبر 2018 على تنصيب اللجنة وزارة مكلفة بأنشطة تثمين أملاك الجماعات المحلية وتتكون هذه اللجنة من مسؤولين تابعين للسلطة المركزية ومسؤولين محليين ومن أهم المحاور التي أسندت دراستها لهذه اللجنة هو تحديد الصعوبات والعراقيل التي تعرفها الجماعات المحلية في مجال تسيير ممتلكاتها وكذا إيجاد السبل الكفيلة للتسيير الأمثل لهذه الممتلكات والمحافظة عليها، وكذا اقتراح حلول عملية لرفع مردوديتها فضلا عن مرافقة البلديات في نشر الممارسات الحسنة وتبادل الخبرات²، إلا أن نتائج هذه اللجنة لم تظهر عمليا لحد اليوم.

ثانيا: التخفيف من شروط القروض

تشكل القروض كما قلنا أحد الموارد الخارجية التي تغطي حاجيات الجماعات المحلية خاصة في ميزانيات التجهيز والاستثمار إلى أن المتمعن في القوانين التنظيمية للجماعات المحلية يستشف جملة من القيود والشروط والتي وضعها المشرع قصد تأطير هذه الآلية التمويلية ومن أهمها كما رأينا ضرورة توجيه هذه القروض إلى قسم التجهيز

¹ وداد علو، (إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر)، المرجع السابق، ص ص 2014-2015.

² منشور على موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية الجزائرية على الرابط الإلكتروني التالي: <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/80-> قراءة، كل الأخبار/ 2731 التنصيب الرسمي للجنة الوزارية المكلفة بأنشطة، تثمين أملاك الجماعات المحلية، تاريخ الزيارة 2021/09/19.

والاستثمار أو تمويل المشاريع الإنتاجية التي تعود بالنفع العام وغيرها من الشروط التي نراها منطقية إلى حد بعيد، إلا أن هذه الآلية لم يحسن استغلالها واللجوء إليه على مستوى أغلب الجماعات المحلية، فإذا كان الهدف من هذه القيود يكمن في كبح جماح الهيئات المحلية في الاندفاع نحو هذا المورد المالي دون تروي أو تبصر مما يعرضها للإفلاس، ويجبر الدولة على التدخل لإنقاذها، فضلا عن أن مزاحمة هذه الهيئات المحلية وتنافسها في الحصول على القروض قد يؤدي إلى ارتفاع سعر الفائدة من قبل البنوك العامة مما يلحق الأذى باقتصاد الدولة ذاتها، ولكن في ظل ما تعرفه مالية الجماعات المحلية من صعوبات بات من اللازم اعتماد استراتيجية جديدة في مجال القروض، خاصة بعد التطور الذي عرفته الجماعات المحلية في مجال اختصاصاتها إذ أصبحت اليوم مدعوة لتحمل مهام جسام، هذه الإستراتيجية يجب أن يكون الفاعل الأساسي فيها هو المنتخب وذلك من خلال أو في إطار الإصلاح الذي يضمن لنا تواجد الكفاءات على المستوى المحلي وبالتالي يمكن الاعتماد على هذه الآلية التمويلية واستغلالها وبما يخدم الصالح العام وبالموازاة مع تكوين المنتخب المحلي يجب تجاوز بعض الإشكالات وفي مقدمتها، الاحتكار الممارس من طرف المؤسسات البنكية التابعة للدولة وإعادة النظر في بعض المسائل الهامة التي من شأنها تحفيز المجالس المحلية على اللجوء إلى هذا المورد بدل انتظار ما تجود به الدولة لها من إعانات.

يعد مسألة إنشاء مؤسسة بنكية مختصة على المستوى المحلي ضرورة ملحة قصد التجسيد الفعلي لهذه الآلية التمويلية فما يلاحظ على مستوى الهياكل المالية الموجودة لحد اليوم والمتمثلة في بنك التنمية المحلية BDL وصندوق التوفير والاحتياط، أنها أصبحت لا تلقى الإجماع وغير مرغوب فيها كشريك يمول المشاريع التنموية المحلية، وهذا بسبب نسب الفوائد الكبيرة التي تشترطها أثناء التعامل مع الجماعات المحلية¹، كما أنه لا بد من تخفيض سعر الفوائد المترتبة على القروض.

وقصد تفعيل هذه الآلية التمويلية والاستفادة منها يجب على المشرع والقائمين على رسم المخططات الوطنية للتنمية التفكير بجدية في إنشاء مؤسسة بنكية تكون بمثابة هيئات

¹ جمال زيدان، المرجع السابق، ص ص 142.

تمويلية داعمة للجماعة المحلية عبر ما تقدمه من قروض كما يجب مراعاة الجوانب والميدان المراد تغطيتها عبر هذه القروض، فإذا كانت ذات بعد اجتماعي فيجب أن تكون القروض بدون فوائد أو إذا تعلقت تغطية القروض بالميدان الاقتصادي فيجب أن تمنح بفائدة ذات نسبة أقل من تلك المتداولة في المعاملات البنكية المعروفة خاصة إذا تعلق الأمر بمشاريع اقتصادية محلية جديدة¹.

ثالثا: التسيير المالي التشاركي

إن تزايد الاهتمام في السنوات الأخيرة بتحديث وتطوير مالية الجماعات المحلية وبصفة خاصة الميزانية، وذلك بغرض رفع كفاءة تدخلاتها وزيادة فاعليتها لتحقيق الأهداف المتوخاة منها تماشيا مع تعاضم الدور الذي باتت تلعبه في تحقيق التنمية، وأمام تزايد إكراهات الموارد المالية أصبحت المهمة الموكولة لهذه الوثيقة المالية أكثر تعقيدا وأصبح التطوير في حد ذاته أمر صعب وشاقا ويحتاج إلى مزيدا من المبادرات العلمية والعملية حتى يؤتى ثماره وفي إطار البحث عن نموذج تمويلي جديد لمعالجة مشكلة التطوير المالي والذي لا بد أن يكون متماشيا مع مقتضيات التنمية، برزت الحاجة إلى تبني مبادئ جديدة في تمويل ميزانية الجماعات المحلية هذه المبادئ التي تجد أساسها فيما يعرف بالحكمة المالية التشاركية، ومنها مؤسسات الاستشارة والتدقيق في الجانب المالي (أولا) وكذا الأخذ بتجربة الميزانية التشاركية (ثانيا).

أ- مؤسسات الاستشارة والتدقيق في المجال المالي

إذا كانت المشاركة تعني تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات، من أجل المساهمة في عمليات صنع القرارات إما بطريقة مباشرة أو من خلال المجالس المحلية المنتخبة التي تعبر عن مصالحهم أو عن طريق تسهيل التحديد المحلي للقضايا والمشكلات، فإن التشارك لا يخرج عن هذا المعنى ولكن يبقى مستحضر للفعل الإرادي للمشاركة ليس على المستوى السياسي فقط، بل على المستوى الخاص بتقديم

¹ جمال زيدان، المرجع السابق، ص 143.

الاستشارة في المجال المالي وهذا بتقديم الاقتراحات والحلول المناسبة الأمر الذي يعني زيادة الخبرات المالية للجماعات المحلية¹.

إن إصلاح مالية الجماعات المحلية لا يمكن أن يضطلع بها المجلس المنتخب لوحده بحكم حساسية هذا المجال وصعوبته، ولهذا أصبح لزاما إنشاء مكاتب استشارية داخليا أو اللجوء إلى مكاتب الاستشارة الخارجية، نظر لما يمكن أن تساهم فيه هذه الاستشارة في تشخيص الحاجيات وكذا في اقتراح سبل تمويلية جديدة وكذا رسم معالم الاستعمال الأمثل للموارد وتثمينها والحفاظ عليها، وكذا تقسيم المشاريع وإعداد البرامج والمخططات بما يتيح للجماعات المحلية رؤية سليمة قد تبعدها عن الفشل التنموي وسوء التسيير، وتكفل لها تدبير محكم للميزانية، وإنجاز مشاريع تنموية ذات مردودية².

إن الجماعات المحلية في حاجة فعلا للمشورة والحلول المتكاملة والتوصيات المناسبة خصوصا في المجال المالي، ولهذا يتعين على المشرع إعطاء الأهمية لهذه المسألة وتحديد الإطار القانوني الذي يكفل استقطاب الكفاءات في المجال المالي من أجل إنشاء مكاتب استشارية وكذا تنظيم مسألة التعاقد مع مكاتب الاستشارة في الخارج، وفي المقابل توعية المنتخبين من خلال دورات التكوين بأهمية التعاقد مع هذه المكاتب خاصة في مجال التخطيط المالي والميزانيات والمحاسبة والأنظمة الرقابية الحديثة.

إن الاستشارة إذن إجراء وقائي وعلاجي في الوقت نفسه وكذلك تعد وسيلة من شأنها السماح للجماعات المحلية بقياس فعالية سياستها التنموية كما وكيفا، والوقوف على مخاطر إدارة المشاريع بما يمكنها من تذليل الصعاب عبر اقتراح البدائل التي يوصى بها مكتب التدقيق بعدما ينهي إعداد تقريره النهائي الذي يتضمن رأي المدقق، حسب معايير المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة -الانتوساي³ INTOSAI

¹ Ali Sedjari, *La recomposition institutionnelle de territoires au Maroc in aménagement du territoire et développement durable. Quelles intermédiationes !* l'harmattan. paris. 1999. P179.

² توفيق منصوري، (التدقيق والاستشارة نحو نهج بنوي لتقويم تدبير الجماعات الترابية) *المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية*، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط (المغرب)، عدد مزدوج 2-3، 2017، ص ص 173-174.

³ منظمة الإنتوساي هي مؤسسة مستقلة وذاتية السيادة وغير سياسية ومنظمة غير حكومية تتمتع بمنصب استشاري خاص لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة وتعتبر هذه المنظمة، إطار لتبادل المعلومات والخبرات من

وملاحظاته حول أداء الجماعة المدققة، يعرض من خلاله استنتاجاته بكل وضوح ودقة أي دون أن تحمل أرائه أي ليس أو غموض مع وجوب تدعيم تقريره بالأدلة والبراهين والمستندات الكافية، بل يكون ملزماً بإبداء رأيه بشأن عمليات المراقبة الجارية وبمدى مطابقتها لأشغالها للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

إن التدقيق والاستشارة أسلوب تشاركي بامتياز وأداة لتغيير وإصلاح منظومة الجماعات المحلية لذا لا بد أن تسعى هذه الوحدات المحلية للاستفادة من خدماته درءاً لكل الأزمات والمخاطر أو على الأقل إن لم تستطع التعاقد مع مكاتب التدقيق الخارجية لتكلفتها الكبيرة، تنشئ مكاتب داخلية وتعطي الفرص لوسائلها البشرية لاقتحام هذا المجال وبالتالي تقديم المساعدة اللازمة للقرار المحلي من أجل النقد الذاتي وذلك استناداً إلى القاعدة الفقهية القائلة بإعمال الرأي فيما يصلح للأمة¹.

ب- الميزانية التشاركية

تعتبر الميزانية التشاركية آلية مبتكرة تسمح بإشراك المواطنين بشكل مباشر في اتخاذ القرارات المتعلقة بالميزانية، تم استحداثها لأول مرة في البرازيل عام 1989 ومنذ ذلك الحين تم إنشاء أكثر من 1500 ميزانية تشاركية في هذه الدولة، ولقد لقيت هذه الآلية رواجاً كبيراً إذ في الوقت الراهن تعتمد عليها الكثير من الدول تجسيدا للمبدأ التشاركي الذي يقضي بإعطاء المواطنين فرصة للتعبير والاقتراح حول كيفية إعداد السياسات العامة².

وينصرف مفهوم الميزانية التشاركية وفقاً للمقاربة الوظيفية للدلالة عن أنها، وسيلة وآلية أو إجراء لتخطيط وإعداد وتسيير النشاط المالي، والذي يركز على مشاركة ورضا

أجل تحسين وتطوير الرقابة المالية، وقد وضعت هذه المنظمة مجموعة من المعايير التي تحكم الاستشارة والتدقيق في المجال المالي لمزيد من التفصيل في هذه المسألة، راجع موقع المنظمة على الرابط التالي <http://www.issai.org/issai.framework/intossai.htm> تاريخ الزيارة: 2020/06/13.

¹ توفيق منصور، المرجع السابق، ص 176.

² Citizen.lab. In traduction. Au budget participatif (guide pour les villes et municipalités souhaitent impliquer les citoyens. Dans les décisions budgétaires) Belgique 2019. P02.

المواطنين، فهي عبارة عن إجابة لتحدي الشفافية والمساءلة المفترض تفعيلها في النشاط السياسي والمالي للمنتخبين والمسيرين بشكل عام¹.

فالميزانية التشاركية هي الآلية التي يمكن من خلالها تخصيص الموارد وتحديد أولويات السياسات المختلفة والتحكم في الانفاق العام، كما يمكن تنفيذها من قبل أي سلطة محلية بعض النظر عن عدد سكانها.

أما بخصوص إعدادها فهي تخضع لسبعة مراحل، بدء بتحضير الأرضية، مرورا بإعلام المواطنين، وصولا إلى تحصيل المساهمات وتحليل أفكار المواطنين، لتليها مرحلة التصويت كأهم خطوة والتي من خلالها يقوم المواطنون بتقسيم الميزانية على مجموعة المواضيع والأفكار، فتتحول بذلك الأفكار إلى خطة عمل يشرع في تطبيقها بعد عملية تحصيل النتائج².

لتليها مرحلة التنفيذ والتي من خلالها يدرك المواطنون التأثير الملموس لمشاركتهم في إعداد هذه الوثيقة المالية، وبالتالي يمكن القول بأن الميزانية التشاركية هي فرصة تحويل أفكار السكان المحليين إلى مشاريع ملموسة³.

وبالرجوع الى الجماعات المحلية في التشريع الجزائري نجد إن هناك إشارة لتفعيل هذا المبدأ التشاركي في المجال المالي على مستوى الهيئات القاعدية (البلديات) وهذا ما نستشفه من خلال التعليمات الوزارية رقم 1699 الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات

¹ قبل ظهور هذا النوع من التسيير كانت الميزانية العامة شأن تضطلع به الهيئات التنفيذية والتداولية دون إلزام يفرض عليها أو الاعتماد على الآراء التي يقدمها مختلف الفاعلين، أو حتى قبول متابعة أو تدقيق أو رقابة على تنفيذ الميزانية من طرف المجتمع المدني، لكن بظهور ما تعرف بالديمقراطية التشاركية أصبحت الميزانية تعد بناءً على اقتراحات المواطنين وهذا ما يمثل التكريس والتجسيد الفعلي لهذا المبدأ التشاركي أنظر:

landry. aksanti. kanyurhi. processus du budget. Participatif au Sud kiva (entrepatrique démocratique. Et slogan idéologique) l'harmattan. Paris p17-18.

² دليلة بوراي، المشاركة صورة لتجديد العلاقة بين الإدارة والمواطن، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2019-2020، ص434.

³ لتحقيق فعالية، إعداد الميزانية التشاركية لابد من مراعاة مجموعة من الشروط، إذ لابد من تخصيص الموارد الكافية لتنفيذ المشاريع التي يختارها المواطنون والمصادقة عليها، وإلا أثر ذلك في ثقة المواطنين اتجاه الإجراء كما يجب نشر الميزانية عملنا بمجر الانتهاء منها، فمن الضروري تقديم تبريرات للمشاركين المرفوضة أفكارهم وشرح بسبب عدم اختيارهم وإطلاعهم على التقدم المحرز في المشاريع المقترحة أنظر، citizen.lab.opcit.p22.

المحلية والتهيئة العمرانية بتاريخ 15 جوان 2019 والمتعلقة بالميزانيات الإضافية حيث نصت المادة السابعة منها بعنوان الديمقراطية التشاركية بقولها: "باعتبار البلدية قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية وفق نص المادة 11 من قانون البلدية رقم 10-11 التي تؤكد على ضرورة إتخاذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التنمية الإقتصادية والإجتماعية .

وعليه يجب حث البلديات على الشروع في إرساء قواعد الديمقراطية التشاركية وذلك، بدعوة مختلف فعاليات المجتمع المدني، لجان الأحياء والفاعلين المحليين، للمشاركة في اقتراح مشاريع ذات بعد تمويلي محلي، ويخصص جزء من ميزانية قسم التسيير والإستثمار حسب الإمكانيات المالية المتاحة لكل بلدية بغرض تجسيد مختلف هذه المشاريع"¹.

الفرع الثالث: تقوية الدور الاقتصادي للجماعات المحلية

لقد أصبح التدبير المالي الجيد أو الحكامة المالية لشؤون الجماعات المحلية، يفرض على الدولة تعزيز الموارد المالية لهذه الهيئات، ويفرض على المسؤولين المحليين نهج أسلوب عقلاني، وذلك من خلال البحث الدائم عن مصادر تمويل جديدة أو خلق أوعية تمويلية أخرى إلى جانب الأوعية التقليدية، ولعل تجاوز الأسلوب الكلاسيكي في التمويل وفي التمكين المادي، والذي رافق التجارب المحلية السابقة والذي جعل التحصيل والإنفاق محكوما بهاجس الاستهلاك دون الإنتاج، يعتبر مسألة ضرورية وأساسية في هذه المرحلة وعلى هذا الأساس وبغية تجاوز نمط التمويل التقليدي صار لازما على الجماعات المحلية التوجه إلى المجال الاقتصادي الذي يعد من أهم المجالات التي تسمح بتجاوز إكراهات التمويل التقليدي.

وبالتالي فالجماعات المحلية أصبحت اليوم مدعوة لتنشيط الحياة الاقتصادية المحلية ودخول غمار المنافسة والاستثمار والانفتاح على المبادرات والشركات الخارجية

¹ أنظر: التعليمات الوزارية رقم 1699 الصادرة بتاريخ 15 جوان 2019 متعلقة بالميزانية الإضافية للبلديات بعنوان السنة المالية 2019.

المختصة، ومن أهم الآليات الكفيلة بتقوية الدور الاقتصادي لهذه الهيئات، تشجيع الاستثمار، وكذا خلق سياسية اقتصادية تضمن استغلال المميزات الاقتصادية لكل منطقة بما يكفل تحقيق تنمية محلية شاملة.

أولاً: تشجيع الاستثمار المحلي

يعد الاستثمار الركيزة الأساسية للتنمية الاقتصادية، لذا تسعى الحكومات والأفراد على حد سواء له، فبالنسبة للحكومات فإنها تسهر على إصدار مختلف التشريعات الداعمة للاستثمار، مع إنشاء إطار مؤسسي يضمن تفعيل هذه القوانين، كما تقوم بالعديد من الاستثمارات باسمها على المستوى الأجنبي والوطني والمحلي، وبالتالي يعتبر الاستثمار بمثابة مصدرا مهما من مصادر تمويل التنمية سواء في الدول النامية أو المتقدمة، وهذا لما له من آثار إيجابية على اقتصاديات الدول إذا تم استغلاله على الوجه الأمثل ومن منطلق الدور الإيجابي الذي بات يلعبه الاستثمار إن في المجال الاقتصادي أو السياسي أصبحت الدول تتنافس على توفير المناخ المناسب لجذب أكبر قدر من المستثمرين، والجزائر كغيرها من الدول، أولت أهمية خاصة للاستثمار في الآونة الأخيرة¹، وهذا من خلال جملة الإصلاحات القانونية التي تبناها المشرع في هذا الصدد وفي مقدمتها دسترة مبدأ حرية الاستثمار² وإصدار القانون 09-16 المتعلق بترقية الاستثمار ونصوصه التطبيقية والتي تتضمن مجموعة من الإصلاحات على المستويين القانوني والمؤسسي إيماناً من المشرع بالزامية توفير المناخ المناسب لتنشيط واستقطاب الاستثمار ومن منطلق أهمية هذا المجال كرس مجموعة من الضمانات القانونية التي تعتبر كعوامل محفزة وكفيلة بجذب المستثمرين ومن أهم هذه الضمانات توفير الاستقرار التشريعي للمستثمر بالإضافة إلى ضمان تحويل الأموال الاستثمارية إلى الخارج، كما منح المشرع للمستثمر حق الحصول على المزايا والحوافز خاصة الجبائية منها.

¹ أحمد ضيف، (واقع الاستثمار الأجنبي، المباشر في الدول العربية وسبل تنمية)، مجلة معارف كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة البويرة، (الجزائر)، العدد 19، ديسمبر 2015، ص107.

² تنص المادة 61 من الأمر الرئاسي رقم 442/20 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر السابق على أن "حرية التجارة والاستثمار والمقاولة مضمونة، وتمارس في إطار القانون".

وكذا ضمانة قضائية للمستثمر في حالة النزاعات والخلافات التي قد تنشأ بين المستثمر الأجنبي والدولة وهذا من خلال منحه حق اللجوء إلى التحكيم الخاص أو القضاء الوطني.

أ- الاستقرار التشريعي

إن سرعة تغيير النصوص القانونية وعدم ثباتها يؤدي إلى نفور المستثمر من المجال الاستثماري وعلى هذا الأساس نجد أن المشرع الجزائري وبغية تشجيع وتحفيز وجذب الاستثمارات، كرس مجموعة من الضمانات التي توفر الاستقرار التشريعي أو ما صار يعرف بالأمن القانوني، وهذا من خلال توفير الحماية القانونية للمستثمرين من أي تغييرات قد تمس النصوص القانونية مستقبلاً، بالإضافة إلى إمكانية استفادتهم من الحق في اقتراح تعديل تشريعي إذا طالبوا به صراحة في إطار ما يسمى بالتدعيم التشريعي، كما وفر المشرع ضمانات لحماية المشاريع الاستثمارية المنجزة من الاستيلاء، حيث أخضع هذا الفعل المادي لقواعد صارمة ويمارس في حالات محددة قانوناً¹.

ب- المزايا التحفيزية للاستثمار

بغية الاستفادة من الاستثمار وتفعيله على الصعيد الوطني كرس المشرع الجزائري مجموعة من المزايا والتحفيزات التي تختلف طبيعتها ومدة الاستفادة منها باختلاف طبيعة المشروع الاستثماري ونوع المنطقة التي سيقام عليها، لذلك فالعلاقة طردية بين نوع ومقدار المزايا وبين نوع المنطقة وطبيعة المشروع الاستثماري، لذلك يمكن تقسيمها إلى مجموعة المزايا المشتركة للاستثمارات المؤهلة² والمزايا الإضافية لفائدة النشاطات ذات

¹ أنظر: المواد 22-23-35 من القانون رقم 16-09 مؤرخ في 3 أوت 2016، يتعلق بترقية الاستثمار، ج.ر.ج. عدد 46 صادر في 3 أوت 2016 معدل بموجب القانون رقم 18-13 مؤرخ في 13 جويلية 2018 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2018، ج.ر.ج. عدد 42 صادر في 15 جويلية 2018.

² أنظر: المادتين 12-13 من القانون رقم 16-09 المتعلق بترقية الاستثمار، المصدر السابق.

الامتياز أو المنشئة لمناصب الشغل¹ بالإضافة إلى المزايا الاستثنائية لفائدة الاستثمارات ذات الأهمية الخاصة للاقتصاد الوطني².

ج- حق اللجوء إلى التحكيم الخاص لتسوية المنازعات المثارة بشأن الاستثمار

منح المشرع الجزائري آلية أو ضمانات قانونية للمستثمر الأجنبي في حالة وجود نزاع بينه وبين الدولة الجزائرية وتظهر لنا هذه الآلية في إمكانية اللجوء إلى التحكيم عوض القضاء لتسوية النزاع، شريطة أن يكون هناك اتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف أبرمتها الدولة الجزائرية تتعلق بالمصالحة والتحكيم أو في حالة وجود اتفاق مع المستثمر ينص على بند تسوية في دفتر الشروط يسمح للطرفين بالاتفاق على تحكيم خاص في حالة النزاع³.

إن هذه البيئة القانونية التي وفرها المشرع الجزائري بموجب القانون 09-16 من شأنها أن تساعد على جذب الاستثمارات ولهذا يتعين على الجماعات المحلية العمل جاهدة على تطوير هذا المجال واستغلاله بالشكل اللازم وجعله كأحد أهم الميادين والمصادر التمويلية وذلك من خلال الحرص على الاختيار الأمثل للمشاريع الاستثمارية وكذا اختيار المستثمرين ذوي الكفاءات وأصحاب الإمكانيات المادية الكافية⁴.

ثانيا: الاهتمام بقطاع السياحة والفلاحة

بالرغم من أن مفهوم التنمية عرف ولا زال يعرف تطورات هائلة وسريعة خلال السنوات الأخيرة إلا أن السياسات المعتمدة لتحقيقه على المستوى المحلي تمر بأزمة حقيقية وهي الإشكالية التي تستدعي من الجماعات المحلية النهوض بواقعها الاقتصادي من خلال اعتماد آليات لخلق الثروة وهذا بما يتلائم مع قدرتها الاقتصادية التي تحوزوها

¹ أنظر: المادتين 15-16 من القانون رقم 09-16 المتعلق بترقية الاستثمار، المصدر السابق.

² أنظر: المواد 17-18-19 من القانون نفسه.

³ أنظر: المادة 24 من القانون نفسه.

⁴ وداد علو، إشكالية تحويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، المرجع السابق، ص224.

وبما يجعل منها وحدات مهيأة لخلق الثروة عوض أن تظل مستهلكة لها وعبئا على مالية الدولة¹.

وعلى هذا الأساس يعتبر قطاع السياحة من أهم المجالات التي يمكن استغلالها والتي من الممكن أن تساهم بشكل كبير في عصرنة الجماعات المحلية وتحسين وضعيتها المالية، فبالرجوع إلى الطبيعة الجغرافية للجماعات المحلية في الجزائر نجدتها تتميز بالتنوع وهذا ما يسمح لها أن تكون أقطاب سياحية بامتياز، إلا أن عدم الاهتمام بها خلال المسار التنموي حال دون الاستفادة منها، والتعرف على مكوناتها محليا ودوليا² وبالتالي أصبح من الضروري على المجالس المحلية إعطاء القطاع السياحي أهمية لا تقل عن باقي القطاعات الأخرى وهذا من خلال تخصيص إمكانيات مادية وبشرية لتطويره حتى يكون بمثابة جهة داعمة سواء في مسلسل التنمية أو في مجال التمويل وذلك من خلال مساهمته في جلب العملة الصعبة والتقليل من البطالة. وقصد تفعيل هذه المعادلة السياحية وما تحمله من إيجابيات على مستوى التمويل الذاتي

يقتضي الأمر من الجماعات المحلية وضع خريطة للاستثمارات السياحية، وفك العزلة عن المناطق النائية، وكذا نشر الوعي والثقافة السياحية في المجتمع المحلي، وكذلك انشاء بنك متخصص في تمويل المناطق السياحية من حيث التهيئة والترميم والصيانة.

كما يعد قطاع الفلاحة كذلك من بين القطاعات الإستراتيجية والتي يتعين على المجالس المحلية إيلاء العناية والاهتمام الكافي قصد النهوض به، وذلك من خلال توفير المناخ المناسب الذي يحفز على تنشيط هذا القطاع واستغلاله وتشجيع المشاريع الشبانية

¹ عبد النور الفائز، (التدبير الاستراتيجي للجماعات الترابية و مسألة انعاش الإقتصاد المحلي)، منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، المغرب 2016، عدد 4، ص 167 .

² موسى سداوي، زروق صدوقي، (السياحة في الجزائر ودورها في التنمية الاقتصادية) مجلة الإدارة والتنمية والبحوث والدراسات، جامعة بليدة 2، العدد 02، 2012، ص 116.

وتوفير الدعم الكافي لها بما يسمح من إحداث تنمية فلاحية خاصة على مستوى الولايات الداخلية والجنوبية. بإعتبارها الرهان الأساسي في أي تنمية محلية¹.

إن إصلاح الشق الإقتصادي للجماعات المحلية وخلق سياسة إقتصادية كفيلة بتحقيق الإستقرار المالي لهذه الوحدات سيؤدي حتما إلى معالجة الكثير من الاختلالات وفي جميع المجالات، ففي المجال الإجتماعي سيساعد هذا الإقلاع الإقتصادي على خلق فرص جديدة للشغل وتحسين دخل السكان وتحسين المؤشرات الإجتماعية كحاربة الفقر وإصلاح السكن وتنظيمه، وكذا توطيد العلاقة بين الإدارة والمواطن وضمان أكبر مشاركة إجتماعية في مسلسل التنمية.

وختاما لهذا العنصر تجدر بنا الإشارة إلى ان الكثير من الباحثين اعتبروا أن المقاربة الإقتصادية لا يمكن أن تكون كمدخل لتحسين مالية الجماعات المحلية لأنه توجد بعض المناطق يستحيل خلق تنمية إقتصادية على مجالها خاصة بعض البلديات التي تنعدم فيها شروط التنمية بحكم موقعها الجغرافي، والذي مرده إلى ما يعرف بفكرة التقسيم الإقليمي والذي صنفه هؤلاء الباحثين كأهم عائق على مستوى التنمية المحلية، ونحن بدورنا نؤيد هذه الفكرة القائلة فيما يخص مسألة التقسيم الإقليمي والتي كما رأينا سابقا بأنها من بين الأسباب الرئيسية المؤدية إلى العجز المالي على مستوى ميزانية أغلب بلديات الوطن.

وهذا كما قلنا بأن المشرع لم يراعي مدى قدرة هذه الوحدات المنبثقة عن هذا التقسيم من ممارسة اختصاصاتها² خاصة الإقتصادية منها، وهناك من الباحثين من ينادي حاليا بتجميع البلديات والدوائر والتقليل منها، إلا أننا نرى أنه من الصعب جدا في الوقت الراهن وبعد مرور أكثر من ثلاثة عقود من تطبيق هذا التقسيم المطالبة بهذا التجميع، لأن ذلك قد ينجم عنه العديد من الإشكالات العملية.

¹ حاول العديد من الباحثين تقديم مجموعة من التوصيات للنهوض بالقطاع الفلاحي وتنشيطه في إطار تقوية الدور الإقتصادي للجماعات المحلية، للمزيد من التفصيل راجع جمال زيدان، المرجع السابق، ص145 وما بعدها.

² محمد بن صوشة، المرجع السابق، صص271-275.

إن تحقيق رهان النهوض بواقع الجماعات المحلية عبر المقاربة الإقتصادية بات اليوم متوقفا على حكمة المسيرين سواء المنتخبين أو المعينين وقدرتهم على إيجاد الحلول حتى مع ندرة الموارد المالية، وفي الجانب الثاني باتت سياسة ترشيد الإنفاق تفرض نفسها بقوة وإلحاح، ذلك أن جوهر إشكالية التسيير المالي الحديث أصبحت تقوم على كيفية إدارة الموارد المالية المتاحة وكذا ترشيدها وعقلنة تسييرها.

ولهذا صار لزاما على الهيئات المحلية تحديد مواردها ومن ثم تحديد الأولويات إنطلاقا من دراسة واقعية ومعقدة للمعطيات المتوفرة، لأن حدوث إي خلل في التسيير المالي سوف يكون سببا في ضياع وهدر أموال وموارد هامة ومن ثم تعطيل مسلسل التنمية.¹

المطلب الثاني: الآليات التنظيمية

إن تبني الآليات المالية لإصلاح واقع الموارد المالية للجماعات المحلية يقتضي أن تتبعها جملة من الإصلاحات التنظيمية بداية من الحرص على تكوين المنتخب المحلي، ثم تثمين المورد البشري المعين بما يضمن تجاوز قصور المنتخب، كما تتطلب عملية الإصلاح تحسين علاقة الإدارة بالمواطن وذلك من خلال تخليق المرفق العمومي وفقا لما تقتضيه مبادئ الحوكمة الرشيدة، وفي الأخير يجب إيلاء الاهتمام بعمليات الشراكة والتعاون بين الجماعات المحلية سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي.

الفرع الأول: الحرص على تكوين المورد البشري على المستوى المحلي

لازالت الجماعات المحلية تحاول تبذل في المشاريع والخطط التنموية وتنفق على ذلك أموالا معتبرة، بينما الواقع والميدان يشكوان من معاطب منهجية قاتلة، فلو اقتبسنا أفضل التجارب العالمية في ميدان التنمية المحلية واستوردنا أجمل المناهج وحاولنا استنباتها على واقعنا المحلي، فإنما ذلك كمن يحرث في ماء ويبيذر في صحراء مالم نعتن بالعنصر البشري بالدرجة الأولى وخاصة المنتخب المحلي، وذلك من حيث الإعداد والتأهيل والتكوين إن في المجال الإداري أو المالي، وتوفير شروط العمل الميدانية والإشراف في التسيير والبحث عن حلول حقيقية للأزمة التي تعانيها المنظومة المحلية في

¹ عماد أبركان، المرجع السابق، ص 140.

الجزائر منذ عقود خلت، ولم تفلح مسلسلات الإصلاحات المتوالية والمتتالية في النهوض الفعلي بها قدما لتنافس الأنظمة المحلية العالمية.

وعلى هذا الأساس بات اليوم مطلب تكوين المنتخب المحلي إداريا وماليا أكثر من ضرورة تفرض نفسها وبإلحاح.

أولاً: التكوين للمنتخب المحلي

إن الانخراط الحقيقي للجماعات المحلية في تحقيق التنمية يشترط وجود منتخب مؤهل ثقافيا وإداريا وأخلاقيا للقيام بواجبه على أحسن، وجه فضعف التسيير الذي ميز التجارب السابقة للمجالس المحلية راجع بالأساس إلى كون المنتخب المحلي غير مؤهل للقيام بمهامه وذلك من منطلق أنه لم يتلقى التأطير الحزبي الملائم وكذا عدم إلمامه وفهمه الصحيح للاختصاصات المنوطة به ،وعلى هذا الأساس يعتبر التكوين هو السبيل الوحيد لتجسيد أداء العمل المحلي وتجاوز السلبيات والمعوقات لتطوير اللامركزية، باعتبار أن التكوين هو الإجراء الذي يضمن للمنتخب مواكبة التقدم الذي تعرفه الهيئة المحلية على صعيد التنظيم والاختصاصات.¹

وإذا كانت مفاهيم التكوين متعددة إلا أنها تنصب في مجرى واحد يهدف أساسا إلى تنمية القدرات والمهارات والسلوكيات لدى الأفراد²، وعلى هذا الأساس فإن الجماعات المحلية مدعوة اليوم إلى تكوين منتخبها، فالتكوين هو صفة المنظمات الحديثة التي تحرص على مواكبة كل تغيير في المجالات التكنولوجية والإدارية، فبدون قوة بشرية متطورة وقادرة على استيعاب التغيير لن تستطيع أية منظمة من تحقيق أهدافها.

كما أن لتكوين المنتخب المحلي انعكاسات ايجابية على الوحدة المحلية ككل وذلك من خلال الرفع من المستوى الاقتصادي والاجتماعي داخل هذه الوحدة المحلية.³

¹ محمد لحموشي، المفهوم الجديد للسلطة بالمغرب من أجل حكمة جيدة في مجالات الديمقراطية والتنمية، مطبعة اقرأ، ط 1، الناظر، المغرب، 2007، ص 156.

² -المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

³ - Renaud SainSaulieu Sociologie deL'entreprise Presse De Sience politique ,DALLOZ : Paris, France, 1997, p 65.

لقد تطرقنا سابقا إلى وضعية تكوين المنتخب المحلي في الجزائر وإلى أهم الإجراءات التي قررها المشرع في هذا الصدد، وتوصلنا إلى عدم فعالية هذه الإجراءات بل إلى أن نقص التكوين بات بمثابة الصورة التي يشهدها الواقع المحلي وأحد أهم الأسباب والعوامل المؤدية إلى الضعف والاختلال على مستوى النشاط المالي لأغلب الجماعات المحلية.

إن القدرة على الفعل تتمثل في الكفاءة التقنية التي يحققها التكوين كآلية مهمة لتفعيل دور المنتخب المحلي، غير أن الجهود المبذولة من طرف السلطات المعنية ظلت محدودة لاعتبارات كثيرة ومتعددة ولذلك ظهرت ضرورة نهج سياسة تكوينية جديدة ترمي أساسا إلى تقوية هياكل الجماعات المحلية وتراعي السوسيو مهنية للمنتخبين خلال الطرح الجدي كجدوائية للتكوين لأنه قد يرتبط بمحددات أخرى لازمة في الصياغة كالتفرغ وإجبارية التكوين والتعويض والإمكانات المالية اللازمة لذلك حتى لا يعتبر مجالا لتبذير، خصوصا وأن الدولة لم تتوان عن بذل مجهودات أكبر في الجهة الأخرى أي تكوين الأطر غير المنتخبة، من خلال بنيات متخصصة وبرامج بيداغوجية مدروسة.

إن تفعيل التكوين يتطلب تدخل المشرع بإصدار نص خاص يفرض تكوين المنتخب¹ وذلك بضبطه وتنظيمه ووضع آلياته وتحديد مضامينه وأهدافه وإعطائه صفة الإلزامية والديمومة فمثلا النص على حق المنتخب المحلي البلدي في التكوين من خلال المادة 39 من قانون البلدية رقم 10-11 يجعل من هذا التكوين واجبا على كل الأطراف المعنية به وعدم الهروب من تبعاته المالية² وذلك مجارة للتشريع الفرنسي الذي ينص على حق المنتخبين في التكوين في الباب الثاني من قانون 3 فيفري 1992 وجعل تمويله من

¹ الشريف تيشيت، (حكمة المدن بالمغرب أي دور لرؤساء الجماعات الحضرية)، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء (المغرب)، عدد مزدوج 47-48، 2013، ص 103.

² محمد بوجيدة، ميلود بوخال، نظام المنتخب الجماعي، دراسة تحليلية مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، المغرب، 1999، ص 92.

المصاريف الإجبارية وفرض تعويضات التنقل له، وحدد مدته والأجهزة المكلفة به والمتمثلة في المجلس الوطني لتكوين المنتخبين ومركز التكوين ما بين الجماعات.¹

كما تتميز التجربة الفرنسية بوجود جمعيات مخصصة لتكوين المنتخبين وتأطيرهم منذ سنة 1982 من طرف خريجي المدارس العليا الفرنسية كالبوليتكنيك والمدرسة المركزية، والمدرسة الوطنية للإدارة فهذه الأطر أعطت نفسا جديدا للعمل المحلي بفرنسا وجعلته يحتل مكانة مرموقة في ظل النظم المحلية العالمية.

لهذا وجب الآن التفكير في خطط عملية مستعجلة قصد الرفع من المستوى التأهيلي للمنتخب المحلي على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر وذلك بإنشاء معاهد ومراكز مكلفة بمهمة تكوين المنتخبين ووضع مناهج عملية هادفة تأخذ بعين الاعتبار مختلف مستويات المنتخبين والانفتاح على محيط الجامعة والاستفادة من بحوثها ودراساتها كذلك من بين مواضيع التكوين، تلقين المنتخب تقنيات الانفتاح على الشركاء المحليين، لأنهم اليوم أصبحوا مطالبين بالدخول في شركات مختلفة مع جميع الفاعلين، إما شكل أفقي مع الدولة والمؤسسات العمومية الوطنية أو عمودي مع الجماعات المحلية الموازية والقطاع الخاص والمجتمع المدني فالتوجه اليوم قائم على أساس الشراكة والتعاقد وتقاسم الأدوار، كما لا بد أن يعطي لموضوع الديمقراطية التشاركية في الدورات التكوينية الموجهة للمنتخبين أهمية خاصة لأن التواصل مع المواطن يعد من بين مؤشرات نجاح التسيير المحلي ومدى انفتاح المنتخبين المحليين على المواطنين والتواصل معهم فالسلوك القديم الذي ساد لفترات طويلة في اعتبار المواطن مجرد آلة مناسباتيه يتم اللجوء إليها إلا في فترة الانتخابات قصد الحصول على الأصوات بات من اللازم تجاوزه، كما أنه لا يمكن تفعيل التسيير الجوارى دون تكوين المنتخب في هذا المجال باعتباره من أهم الاختصاصات الموكلة للمنتخب المحلي.²

إن تكوين المنتخب المحلي تعتبر الحلقة المفقودة في مسلسل التنمية المحلية، ولكن في حال توافرها فهي تبقى أيضا بحاجة إلى فعالية العمل الجماعي وذلك بما تمتلكه

¹ Muller Quoy Isabelle “ lé lu local nouveau, Statut. nouveau droit, A.J.D.A, Avril. 2002. p284-285.

² سميرة حياي، المرجع السابق، ص 518-519.

الجماعة المحلية من أطر متمرسة ووظيفة عمومية كفؤة ومستعدة لإبداء المشورة التقنية والإدارية للجهازين التداولي والتنفيذي، وتنفيذ قراراتهما تنفيذا سليما وهوما يتطلب تكوين الموظف المحلي أيضا.

ثانيا: تكوين الموظف المحلي

إن لكفاءة الموظف العمومي المحلي دورا هاما في ترسيخ استقلالية الجماعات المحلية فمن مصلحة المجالس المنتخبة الاعتماد على موظفين مؤهلين، لأن الحكم على المنتخب وتقييم أعمال المجلس يتم بناء على كفاءة ومردودية موظفيها في حين أن ضعف هذه الكفاءة ينعكس سلبا على الاستقلالية الجماعية ويفرض ضرورة طلب المساعدات التقنية من سلطات الرقابة الوصائية.¹

لذلك فتكوين الموظفين المحليين يجب ألا يقتصر على المعارف والمعطيات الإدارية الصرفة بل يجب أن يتعداها إلى بعض الميادين الجديدة والتقنيات الحديثة لاسيما بالتسيير المالي والمحاسبين وإدارة الموارد البشرية والتركيز على الإدارة الإلكترونية وآليات التواصل الجديدة.²

وبالرجوع إلى مسألة تكوين مستخدمي الجماعات المحلية في التشريع الجزائري نجد أنها حظيت باهتمام أفضل على عكس تأطير وتكوين المنتخب المحلي³، وذلك من خلال إنشاء خمسة مراكز ومعاهد مخصصة لهذه المسألة، غير أننا سجلنا العديد من الملاحظات في هذا الإطار والتي أدت إلى عدم فعالية التكوين الموجه لموظفي الجماعات المحلية⁴،

¹ السعيد مزرع فاطمة، الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، المغرب، 2003، ص 298.

² عبد الكريم حيضرة، (الوظيفة الجماعية بالمغرب، الواقع والرهنات)، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، REMALD، عدد 124، سنة 2015، ص 230.

³ انظر المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المؤرخ في 20 سبتمبر 2011 يتضمن القانون الأساسي بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية ج.ج.ج، عدد 53، الصادرة في 28 سبتمبر 2011.

⁴ أنظر: المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 07-313 المؤرخ في 10 أكتوبر 2007 الذي يعدل المرسوم التنفيذي رقم 95-59 المؤرخ في 18 فيفري 1995 المتضمن انشاء مراكز وطنية لتكوين مستخدمي الجماعات المحلية وتحسين مستوياتهم وتجديد معلوماتهم ج.ج.ج، عدد 66، الصادرة في 21 أكتوبر 2007.

أبرزها عدم تعميم التكوين على جميع الموظفين ومحدوديته، كما أن التكوينات المنظمة كانت لفترات متباعدة ولم تكن بشكل دوري مستمر وشامل لجميع الفئات والولايات.

كما أن نظام التكوين المستمر دائما ما يصطدم بمشكلة الموظفين المراد تكوينهم وتنمية مهاراتهم وذلك من خلال رفض العديد من القيادات واستحالة اقناعهم بالتكوين، ومرجع ذلك إلى الصورة التقليدية التي اتسم بها التكوين، ولهذا يتعين أولا تغيير هذه النظرة وإقناع الموظف بأن التكوين هو إدارة للتنمية الإدارية وتطوير السلوك وليس مجرد إجراء روتيني لا غير.

كما أن النهوض بتكوين الموظف والعمل على مسيرته لكل المستجدات القانونية والتكنولوجية والآليات الحديثة للتسيير يتطلب من جعل التكوين أمر إلزامي يشمل كل المستخدمين حسب تخصصهم وطبيعة المهام المسندة إليهم، وذلك أن ترك المسألة لاختيار الموظف الذي يقرر حضوره من عدم ذلك أو منح السلطة في هذا المجال للرئيس الإداري في اختيار الموظفين المعنيين يفرغ هذه الآلية من مضمونها.

كما أن نجاح التكوين المتعلق بالموظفين يتطلب زيادة عدد المعاهد والمراكز المخصصة لذلك، على اعتبار أن خمسة مراكز جهوية في خمسة ولايات من مجموع 58 ولاية هو عدد قليل وقد يحرم الكثير من مستخدمي الجماعات المحلية من هذا الحق نتيجة للعديد من العراقيل وفي مقدمتها بعد المسافة.

كما يستوجب اليوم أنه يتجه التكوين إلى الجانب التطبيقي أكثر من الجانب النظري، لأن مجال العمل يرتبط بما هو واقعي، لهذا يمثل التكوين التطبيقي النموذج الأكثر إفادة ونفعا بالنسبة للموظف، كما يجب أن ينصرف التكوين اليوم على ميادين جديدة وتقنيات حديثة لاسيما المتعلقة بالمجال المالي، الضريبية الإلكترونية، والدفع الإلكترونية، وتقنيات التواصل الإلكتروني.¹

¹ سميرة حياي، المرجع السابق، ص 529.

تظهر الحاجة أيضا في هذا الصدد إلى اعتماد مقاربة تقييم حصيلية التكوين، حيث يجب تتبع كل برنامج تكويني وتقييمه من حيث النتائج المحققة وبصمته على الموظف ومدى استجابة الطاقات الحاضرة لبرنامج التكوين.

أمّا بخصوص برمجة هذه الدورات فإننا نلاحظ تغيب الجماعات المحلية بخصوص البرمجة، بل تظل سلطة البرمجة مخولة للوزارة الوصية وهو ما أدى إلى تغيب هذه السياسة التكوينية على المستوى المحلي، لذا وجب الأمر إسناد هذه المسألة أي البرمجة للجماعات المحلية حتى تتسنى لها مراقبة نتائج التكوين وتقييمه بشكل فعلي.

وعليه فإن سياسة تكوين مستخدمي الجماعات المحلية يجب أن تأخذ بعين الاعتبار واقع الإدارة المحلية خاصة في المجال المالي الذي ظل ولا يزال يمثل الهاجس الأكبر الذي يعيق عمل هذه الهيئات المحلية وقصد الاستفادة من هذه الآلية على المستوى المحلي يجب ضبطها وتأطيرها من خلال النقاط التالية¹:

- اسناد مهام تحديد برامج التكوين ورسم أهدافها للمجلس المنتخب حتى تتطابق سياسة المجلس مع الجهاز الإداري؛
- وضع برامج تحدد حاجيات التكوين وفق مخططات استراتيجية تهدف إلى الرفع من الكفاءة؛
- نهج سياسة ترمي إلى التعاون وإقامة نوع من الشراكة ما بين الجامعات والمعاهد العليا للتعليم والجماعات المحلية حتى يمكن تزويد هذه الأخيرة بأطر متخصصة في مجال تسيير الشؤون العمومية المحلية.
- الانفتاح على مراكز التكوين الدولي لتبادل الخبرات والاستفادة من التجارب الرائدة في هذا المجال؛
- ضرورة رصد باب في ميزانية الجماعات المحلية في قسم التسيير يخصص لمصاريف التكوين.

¹ اتجهت العديد من دول العالم إلى اسناد مسألة تكوين الجهاز الإداري إلى الجامعة ومن بين هذه الدول الولايات المتحدة الأمريكية التي تعتبر الجامعات مراكز للتدريب والتكوين ومن أمثلة ذلك كلية هارفرد للدراسات العليا في الإدارة العامة للتفصيل حول سياسة الدول في مجال تكوين الموظفين. راجع خليل اللواح، دور الإدارة العمومية في تحسين مناخ الأعمال بالمغرب، دار السلام للطباعة والنشر، الرباط (المغرب)، 2018، ص 207 وما بعدها.

إن التكوين يعتبر حلقة جوهرية في العمل الإداري فمن خلاله يمكن أن نقف على مردودية وإنتاجية أكثر وذلك نظرا لمسايرة الموظف أو المنتخب لتغيرات والمستجدات، سواء في المجال الإداري أو المالي.

فتحقيق التكامل بين الاختصاصات وتعزيز وتطوير الوسائل والطاقات لمن شأنه أن يجعل من الجماعات المحلية أداة فعالة ومنتجة لتنمية محلية ومستدامة.

الفرع الثاني: تحسين علاقة الإدارة بالمواطن

تعيش الإدارات المحلية على إيقاع العديد مظاهر الاختلال والانحراف بسبب عدم قدرتها على التجاوب والتفاعل مع محيطها الداخلي والخارجي، مما يجعله في عزلة شبه تامة وانكماش ملحوظ لكن التحديات التي يطرحها المحيط المحلي يجعل من التواصل مع سكان الإقليم وتلبية حاجيات بالجودة والكفاءة ضرورة حتمية.

إن تحسين العلاقات بين الإدارة المحلية والمواطن لا يجب النظر إليه من خلال المفهوم الضيق لتقريب الإدارة من المواطن كما لا يقتصر على تقنين مجموعة من النصوص القانونية أو انشاء مقرات إدارية راقية بل هو قبل كل شيء مجهود يبذل ويهدف على التجاوب مع المواطن وجعله يشعر انه قريب من ادارته المحلية بواسطة أرائه وافكاره وتدخلاته وهو ما يفرض اصلاح هذه العلاقة والعمل على تحسينها، بحيث أنه يبقى الحل الأمثل الذي من شأنه مساعدة الإدارة على تحديد مكانتها وإعادة رسم أهدافها، وذلك عبر اشراك المواطن والتقرب منه، هذه المشاركة لا تعني بالضرورة مساهمة مباشرة للمواطن باتخاذ القرار بقدر ماتعني التفاعل على الأقل مع هذا القرار والقدرة على الاستفادة منه.

فالمطلوب هنا هو إقامة تقارب مادي ومعنوي بين الإدارة المحلية والمواطن¹ عن طريق اتخاذ مجموعة من الإجراءات الفعلية والمجسدة خاصة في تخليق المرفق العام.

¹ رضوان بوجمعة، المقتضب في القانون الإداري المغربي، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، المغرب، ط1، 1999، ص154

أولاً: أخلقة المرفق العام

إن مبدأ أخلقة الإدارة العامة واحترام اخلاقيات المرفق العام من الركائز الأساسية لنجاح كل ديمقراطية محلية قوامها العدالة والثقافة وروح المسؤولية والحفاظ على الأمانة وصيانتها.

فإدارة شؤون المحلية يتطلب إعطاء أهمية كبرى للقيم الأخلاقية وتعميقها باستمرار داخل الإدارة باعتبار أنه يستحيل على أية إدارة ان تستقيم أو تصيب أهدافها وتقوم باستغلال جيد لمواردها أو أن تقوم بأدوارها وتحفظ لنفسها بصورة مقبولة وتحصل على ثقة المواطنين دون أن تحترم حدا أدنى منه القيم ومعايير التسيير السليم والشفاف المتعارف عليه دولياً.

وإذا كانت الأخلاق تختلف عن القانون في خاصية الإلزام والعقاب فإن الكثير من الأخلاق يتم تقنينها وكثير منها كذلك لا تستطيع النصوص القانونية استيعابها، وتهدف الأخلاقيات على مستوى إدارة وتسيير المرافق العامة إلى استيعاب كل ما هو ضروري وأساسي لتسيير سليم مستقيم وجيد لحاجيات المواطنين سواء نجحت القوانين في ذلك أم لا، فالتخليق هنا هو مزيج من القوانين ذات المصدر الأخلاقي، تكون غايتها تفعيل الأداء وتخليق الممارسات، يضاف إليها أدبيات المهن وأخلاق وثقافة المرفق العام ويذهب بعض الفقهاء إلى القول بأن تخليق المرفق جاء نتيجة الخلل و الإنحراف الذي أصاب هذا الأخير بسبب التجاهل وتعارض المصالح، حيث أصبح الأمر يفرض ضرورة تحسين مجموع القيم والأخلاقيات في اتجاه تفعيل البعد الإداري والاختياري والتوجيهي، ويجعل من الطابع المعياري والقيمي لها مرجعا أساسيا في الحياة الإدارية للموظف مع عموم المرتفقين.

ثانياً: آليات تكريس مبدأ أخلقة المرفق العمومي في التشريع الجزائري

سعيًا منه للبحث عن سبل وآليات من شأنها أن تعمل على تحسين علاقة الإدارة بالمواطن وترتقي بحماية حقوق هذا الأخير وحرريات اتجاه سلطات الإدارة بعيدا على النشاط القضائي لجأ المشرع الجزائري إلى تكريس جملة من الآليات والقنوات التي من شأنها ان تفعل هذا المبدأ، وذلك بواسطة إصداره للمرسوم 88-131 الذي ينظم علاقة

الإدارة بالمواطن كما سعى إلى تكريس آليات مؤسساتية في إطار تنظيم هذه العلاقة والتي نذكر منها المرصد الوطني للمرفق العام وكذا مؤسسة وسيط الجمهورية.

أ. علاقة الإدارة بالمواطن من خلال المرسوم رقم 88-131

إن الغاية من وجود الإدارة المحلية هو خدمة المواطن وتحسين اطاره المعيشي وهذا من خلال ما تنشئه من مرافق عامة قصد الوفاء بهذه الحاجيات ،وبالتالي فالمواطن في علاقة دائمة مع هذه الإدارة ولكن في ظل ما تعرفه الإدارة المحلية من صعوبات قصد تحقيق هذه المتطلبات خاصة ما يتعلق منها بالجانب المالي كان لازما عليها تجاوز هذا الاختلال المالي وذلك بتكريس آليات أخرى من شأنها معالجة مواطن هذا الضعف ومن أهمها تحسين علاقتها بالمواطن من خلال ما يعرف بتخليق هذه المرافق، وبالرجوع إلى التشريع الجزائري، نجد أن المشرع قد نص على تكريس هذا المبدأ الأخلاقي في المرافق العمومية من خلال القانون 88-131¹، الذي ينظم علاقة الإدارة بالمواطن إذا تناول هذا القانون مجموعة من المقتضيات المرتبطة بتطبيق الحكامة الجيدة وضمان إشراك مختلف الفاعلين في تسيير الشؤون العمومية والسعي لحسن سير الخدمة العمومية وبالرجوع إلى مضمون هذا المرسوم نجده قد تناول واجبات الإدارة اتجاه المواطن والتي نذكر منها على سبيل المثال احترام مبدأ الشفافية، حق الاعلام الإداري من خلال النشر والتوزيع ،كما تناول واجبات المواطن اتجاه الإدارة والتي من أهمها واجب احترام الموظف والامتناع عن تعطيل السير الحسن للمصالح العمومية ورعاية الأماكن والأماكن العمومية.

إن هذا القانون لم يرتب آثار حاسمة كونه جاء في وقت أين ازدادت الأمراض البيروقراطية تشدداً ولم يتم احترام كل بنوده لكونه لا يحمل القوة الإلزامية ،وأقصد بها إلزام القوة السياسية للأحزاب والمجالس الشعبية إلى تفعيل دورها الرقابي ونقل مشاكل الساكنة المحلية إلى أعلى مستوى من الأجهزة التنفيذية بالإضافة إلى ذلك عدم دخول

¹ المرسوم 88-131 المؤرخ في 4 جويلية 1988، ينظم علاقة الإدارة بالمواطن، ج.ر.ج.ج، عدد 27، الصادرة في 6 جويلية 1988.

نصوص هذا القانون إلى حيز التنفيذ الفعلي ضف إلى ذلك صدور المنشور الوزاري الصادر عن وزارة الداخلية؛¹

وفي ختام هذا الموضوع نخلص إلى أنه رغم أن الجزائر خطت خطوة كبيرة بصدور المرسوم 131/88 سلك فيه المشرع الجزائري حذو المشرع الفرنسي في قانون 1884 إلا أنه في حقيقة الأمر أصبح من الضروري تعديل المرسوم والأفضل إلغاؤه بقانون ينظم علاقة الإدارة بالمواطن مع مراعاة تطور وسائل الإعلام والاتصال، خاصة مع ظهور مفاهيم حديثة في الحقل الإداري كالإدارة الالكترونية، الخدمات الالكترونية، الضريبة الالكترونية والحكامة.

ب. المرصد الوطني للمرفق العام

أنشأ المشرع الجزائري هيئة خاصة منوط بها إصلاح الخدمات العمومية وتخليق المرفق العام، تدعي المرصد الوطني للمرفق العام²؛ حيث يهتم هذا المرصد أساسا بإصلاح العلاقة بين الإدارة والمواطن، من خلال إعادة بعث الثقة بينهما وتشخيص مختلف الاختلالات والنقائص التي تعاني منها الخدمة العمومية وخاصة في جانب تمويلها، وبغية تحقيق هذه المهام اناط المشرع بهذه الهيئة مجموعة من الآليات والوسائل التي تمكنها من أداء دورها وخاصة تخليق المرافق العمومية.

فبالرجوع إلى نص المادة السادسة من المرسوم الرئاسي رقم 03-16 نجدها تنص على دعائم تخليق المرفق العام والتي يقوم المرصد باقتراحها، لاسيما التركيز على أعوان المرفق العام من خلال تحسين ظروف عملهم، وترقية القيم الأخلاقية المرتبطة بنشاطاتهم، إضافة إلى ترقية ثقافة المردودية والاستحقاق الشخصي لهؤلاء الأعوان.

وهذا ونصت ذات المادة على مبدأ الأنسنة كأحد أهم دعائم تخليق المرفق العام من خلال تحسين العلاقة بين مستعملي المرفق وأعوانه؛ حيث أن مبدأ الأنسنة أو الإنسانية

¹ المنشور الوزاري المؤرخ في 2012/11/14 المتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية، جاء عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية في إطار رسالية لكل البلديات.

² المرسوم الرئاسي رقم 03-16 المؤرخ في 07 جانفي 2016 يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، ج رجح، عدد 02، صادرة في 13 جانفي 2016.

بتعبير آخر يمثل مجموعة القواعد الأخلاقية الهادفة إلى ضبط سلوك المرتفق من جهة، ومقدم الخدمة من جهة أخرى في إطار إنساني يحترم كل طرف فيه.¹

إن المتمعن في نصوص المرسوم الرئاسي رقم 16-03 المتعلق بالمرصد الوطني للمرافق العام يدرك بأن المشرع قد خول هذا المرصد مهام استشارية و فقط وعدم احتواءه على آليات الزامية تجبر الإدارات على طلب استشارة هذا المرصد خاصة في المشاريع ذات الصلة باختصاصه كهيئة استشارية كما أن النص القانوني المؤطر له نص جد مقتضب اذ يحتوي على 17 مادة، 7 منها فقط تناولت المهام الإستشارية الموكلة به بينما 10 مواد المتبقية تطرقت إلى كيفية تنظيمه وتشكيله.

ونحن بدورنا نرى أن المرصد الوطني للمرفق العام يعتبر من أهم الآليات التي من شأنها مساعدة الجماعات المحلية على القيام بالمهام المنوطة بها خاصة في ظل الاستشارة التي يعمل على تقديمها إلا أنه يجب ان لا يبقى هذا المرصد كجهة مركزية بل لابد من إنشاء فروع له على المستوى المحلي والجهوي حتى يكون قريب من مركز القرار المحلي وهذا مثل ما هو معمول به مثلا في مجال المرصد الوطني للتربية والتكوين إذ توجد فروع لهذا المرصد على كل مستوى جهوي.²

كما يجب إعادة النظر في النص القانوني المؤطر للمرصد الوطني للمرفق العام وتدعيمه بكل الآليات الكفيلة والتي تمكنه من الارتقاء بالاستشارات التي يقدمها مع ضرورة والزامية نشر التقارير التي يعدها حول وضعية الخدمة العمومية إكمالا لمبدأ الاعلام الإداري.

¹ منال بن شناف، محمد بن اعراب، (دور المرصد الوطني للمرفق العام في اصلاح الخدمة العمومية في الجزائر)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، 2020، المجلد 12، عدد 01، ص 107.

² تنص المادة 3 من المرسوم الرئاسي رقم 03-406 المؤرخ في 05 نوفمبر 2003 يتضمن إنشاء مرصد وطني للتربية والتكوين وتنظيمه وعمله، ج.ر.ج. عدد 68، الصادرة بتاريخ 9 نوفمبر 2003 على ان " يمكن انشاء فروع للمرصد على المستوى الجهوي بقرار بين الوزير المكلف بالمالية والوزير المكلف بالتربية الوطنية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية".

ج. وسيط الجمهورية

نظر لمظاهر القصور والضعف والتعقيد التي شهدتها مختلف الوسائل والآليات المخصصة لحماية حقوق وحرية المواطن اتجاه سلطات الإدارة فقد لجأت عدة دول إلى إعادة النظر في هذه العلاقة وذلك بما يتماشى مع مبادئ الحكامة، وكنتيجة للمحاولة اصلاح العلاقة بين المواطن والإدارة فقد تم ارساء هيئة وسيط الجمهورية على مستوى كل ولاية، وهي هيئة تحتل مرتبة وسطى بين الرقابة السياسية والرقابة القضائية باعتبارها أكثر حرصا على نقل وانشغالات وتظلمات المواطنين ضد المرافق والإدارات العمومية.

وتم انشاء هذه الهيئة لأول مرة في الجزائر سنة 1996 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 16-113¹؛ الا ان العمل بهيئة وسيط الجمهورية لم يدم طويلا بعد تجربة 3 سنوات فقط تم إلغاء هذه الهيئة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 99-170²؛ وتم استبدالها بهيئة أخرى سميت باللجنة الفرعية للوساطة³؛ تم استحداثها على مستوى اللجنة الاستشارية لترقية حقوق الانسان كما حمل التعديل الدستوري لسنة 2016 إنشاء المجلس الوطني لحقوق الإنسان وهذا مانصت عليه المدة 198 منه، ليتم بعدها الغاء اللجنة الاستشارية لترقية حقوق الانسان بموجب المادة 33 من القانون رقم 16-13⁴، الذي يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفية تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره.

¹ المرسوم الرئاسي رقم 113/69 المؤرخ في 23/03/1996 المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية ج.ر.ج.ج، عدد 20، الصادرة في 31/03/1996.

² المرسوم الرئاسي رقم 90-170 المؤرخ في 2 أوت 1999 يتضمن الغاء مؤسسة وسيط الجمهورية ج.ر.ج.ج، عدد 62، الصادرة في 4 أوت 1999

³ نص المادة 24 من المرسوم الرئاسي رقم 62-47 المؤرخ في 16 جانفي سنة 2002 يتضمن الموافقة على النظام الداخلي للجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان وحمايتها ج.ر.ج.ج، عدد 05، الصادرة في 20 جانفي 2002 على أنه " تشكل اللجنة قصد وضع تصور برنامج عملها وانجازها اللجان الفرعية الآتية: اللجنة الفرعية الدائمة للوساطة..."

⁴ القانون رقم 16-13 مؤرخ في 3 نوفمبر سنة 2016، يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الانسان وكيفية تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره ج.ر.ج.ج، عدد 65، صادرة في 6 نوفمبر سنة 2016.

بحيث تم استحداث لجنة دائمة للوساطة بموجب المادة 24 من القانون 16-03 المتعلق بالمرصد الوطني للمرفق العام ومنه بين اهم المهام الموكلة لهذه اللجنة متابعة الطلبات التي تتلقاها من الأشخاص الطبيعية أو المعنوية متى كان هناك تعسف من قبل الإدارة او خرق للمبادئ والضوابط التي تحكم علاقة المواطن بالإدارة.

وتكريس لمبادئ الديمقراطية وتجسيدها لفكرة دولة القانون وفي إطار الإصلاحات التي قام بها رئيس الجمهورية، تم النص على إعادة هيئة وسيط الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-145¹، بحيث يؤسس ويوضع لدى رئيس الجمهورية ويستمد منه سلطته ومن أهم المهام الموكلة لهذه الهيئة ما نصت عليه المادة 3 منه بقولها: «يخول وسيط الجمهورية صلاحيات المتابعة والرقابة العامة التي تسمح له بتقدير حسن علاقات الإدارة بالمواطنين».

وفي هذا الإطار يمكن لأي شخص طبيعي استنفذ كل طرق الطعن ويرى أنه وقع ضحية غبن بسبب خلل في تسيير مرفق عمومي أن يخطر وسيط الجمهورية.

كما نصت المادة السابعة من المرسوم المذكور أعلاه على أن يعد وسيط الجمهورية حصيلة سنوية عن أعماله ويرفع تقريراً بشأنها إلى رئيس الجمهورية ويرفقها التقرير بتقديراته فيما يخص جودة الخدمات التي تقدمها المرافق العمومية وباقتراحاته وتوصياته لتحسين سيرها.

إلا أن الملاحظة التي يمكن لنا ان نبديها بخصوص هذه الهيئة هي نفسها التي قلنا بها بخصوص المرصد الوطني للمرفق العام فبالرغم من أهمية هذه الهيئة أي وسيط الجمهورية إلا أنه وباستقراءنا لمواد النص القانوني المؤطر له يتضح لنا بأن وسيط الجمهورية يغلب عليه الدور الكاشف للحالات والموجه للمواطنين نتيجة التظلمات المرفوعة منه بسبب تجاوز ونقصير المرافق في تقديم الخدمات وكذا عدم منحه أهم وسيلة لممارسة عمله وهي القوة الإلزامية لقراراته.

¹ المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المؤرخ في 15 فيفري سنة 2020 يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية ج.ر.ج.ج، عدد 09، الصادرة في 16 فيفري سنة 2020.

وختاما لهذا العنصر فإننا نرى أن تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن لا بد أن تتطرق من ضبط الإطار القانوني الناظم لكيفية قيامها بتصريف شؤونها حتى لا يتشكل غموض لدى المواطن المتعامل معها، وتبسيط إجراءات الولوج وطلب الخدمة من الإدارة وتحديد شروط وكيفية الاستفادة من هذه الخدمات، وأوجه حق الإدارة في رفض أداء الخدمة في مقابل حق المواطن في الحصول عليها، لذا فالتنظيم القانوني لهذه العلاقة يكتسي طابعا محوريا، من خلال تحديد الاختصاصات والإجراءات والهيكل والأجهزة الموكول بها أداء الخدمة بالإضافة إلى ذلك ينبغي الإشارة إلى ضرورة تفعيل مبدأ أساسي ودستوري في إطار هذه العلاقة وهو حق الحصول على المعلومة¹

الفرع الثالث: تعزيز آليات التعاون والشراكة بين الجماعات المحلية

يعتبر التعاون اللامركزي من الدعامات الأساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية بين مختلف الجماعات المحلية، سواء في شقه الداخلي أو الخارجي فهو يسعى إلى تعزيز روابط الشراكة والتبادل والتعاون بين الجماعات المحلية ونظيرتها خارج أرض الوطن أو داخله، كما يعتبر التعاون اللامركزي وسيلة فعالة للتغلب على الصعوبات المالية والبشرية التي تشكو منها الجماعات المحلية وفي ذات الوقت إطار مهم لتطوير المجال الاقتصادي بحيث لا يمكن لأية جماعة لوحدها كيفما كانت وضعيتها المالية وكفاءة عنصرها البشري أن تحقق مشاريعها الإنمائية، إذ غالبا ماتعاني هذه الوحدات المحلية من ضعف ميزانياتها الشيء الذي لا يخول لها مجالا واسعا لتدخلاتها خاصة منها الخدماتية، لذا يبقى مجال التعاون السبيل الأمثل لتحقيق أهدافها الإنمائية والخدماتية.

انطلاقا من هذا يتبين لنا أن التعاون اللامركزي يتضمن شقين الأول داخلي وهو نوع من التضامن يتم بين الجماعات المحلية على المستوى الداخلي وهذا ما تبناه المشرع الجزائري منذ صدور أول قانون للبلدية سنة 1967.

أما الشق الثاني فهو المتعلق بالتعاون الخارجي أي التعاون اللامركزي الدولي الذي يعبر عن مجموعة من العلاقات والأنشطة التي تقيمها الجماعات المحلية مع جماعة أخرى

¹ تنص المادة 55 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر السابق، على: "يتمتع كل مواطن بالحق في الوصول إلى المعلومات والوثائق والإحصائيات والحصول عليها وتداولها....."

أجنبية ويتخذ هذا الشكل من التعاون عدة أشكال كاتفاقيات التوأمة والشراكة والانضمام للمنظمات الدولية المهمة بالشأن المحلي.

وبالرجوع إلى المشرع الجزائري نجده قد نص على إمكانية هذا التعاون اللامركزي الدولي حيث أصدر مؤخرا التنظيم الذي يؤطر هذا النوع من الاتفاقيات.

أولا: التعاون الداخلي بالجماعات المحلية

يعتبر التعاون الداخلي من أهم ملامح التحولات التي عرفتها اللامركزية في الجزائر إذا أصبح هذا التعاون بمثابة التكريس الفعلي للتنمية المستدامة في بعدها التشاركي، خصوصا أمام العجز المالي لبعض الجماعات المحلية والذي يعتبر العائق الأكبر الذي يحول دون تحقيق هذه الوحدات لهدفها التنموي، الأمر الذي يتطلب التعاون في إطار لامركزي بين الجماعات المحلية من أجل التغلب على الإشكالات التنموية المحلية على وجه الخصوص.¹

وبعبارة أخرى فالتعاون الداخلي يركز على ثلاثة أهداف أساسية:

أولها: إنعاش التنمية الاقتصادية والاجتماعية باعتبارها الهدف الأساسي للتعاون بين الجماعات، ومن أجل تحسين ظروف عيش السكان المحليين، فالتعاون بين الجماعات يسمح سد العجز أو النقص الحاصل في البنى التحتية والتجهيزات العمومية، كما يساهم في تلبية الطلبات الاجتماعية المعبر عنها، مما يساعد على نمو الأنشطة التي تخلق فرص الشغل.

ثانيا: التعاون بين الجماعات المحلية يهدف إلى المحافظة على الموارد على اعتبار ان التعاون بين الجماعات المحلية ينبثق من معانيه الحقيقية تتمثل في قلة الموارد الموجودة وهذا ما يدعو هذه الوحدات المحلية إلى اللجوء إلى هذه الآلية قصد ممارسة أنشطة تنموية في إطار تشاركي مع وحدات أخرى حتى تضمن حد أدنى من تعبئة مواردها الذاتية.

¹ عبد العالي الفيلاي، (التعاون اللامركزي دعامة أساسية للتنمية)، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، المغرب، عدد 23، 2018، ص 53.

ثالثا: التعاون بين الجماعات المحلية يعطي لنا صورة من صور التضامن المحلي في بعده الاجتماعي والسياسي والاقتصادي.

إن هذه الأشكال من التعاون لا شك أن لها فوائد كثيرة على مستوى احتكاك المنتخبين من نظرائهم على الصعيد المحلي، وما يتبع ذلك من اكتساب الخبرة والتجربة.

ثانيا: واقع التعاون الداخلي للجماعات المحلية بالجزائر

مما لا شك فيه أن الهدف الرئيسي الذي إلى تطبيق النظام اللامركزي بالجزائر هو تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلا ان الواقع قد أثبت لنا عدم قدرة هذه الوحدات من تحقيق الأهداف المتوخاة منها، إذ أن دور الجماعات ظل محدودا في مجالات التدخلات الاقتصادية، كما أن المسار اللامركزي عرف عدة عود ظواهر سلبية وعراقيل، كضعف البنى التحتية واختلال التوازن بين الجماعات المحلية، ومن أجل ذلك حاول المشرع غير ما مرة تدعيم مسارها على المستوى القانوني، فبالرجوع إلى أول نص قانوني يتعلق بالبلدية نجد أن المشرع قد مكن هذه الوحدة المحلية القاعدية من هذه الآلية وهذا ما نصت عليه المادة 12 من الأمر 24/67 بقولها: «يجوز أن يقوم التعاون بين البلديات وان تضع مواردها بصورة مشتركة بينها للقيام بأعمال ذات نفع مشترك، ويمكنها لهذا الغرض أن تحدث هيئات ومصالح مشتركة لتتولى بعض المهام التابعة لاختصاصها»، أما بخصوص هذه المصالح والهيئات التي تكون محلشراكة فهي جاءت على سبيل الحصر فتتمثل في النقابات¹؛ وملتقيات المجالس البلدية²؛ ولجان تسيير الأملاك والحقوق المشاعة.³

إن الملاحظ في هذا الصدد أن المشرع قد أعطى أهمية كبيرة لمبدأ التعاون من خلال أول قانون بلدي شهدته الجزائر بعد الاستقلال ألا وهو الأمر 24-67 فبالرجوع إلى هذا القانون نجده تضمن 20 مادة مخصصة لهذا المبدأ سواء من حيث ضبط وتأطير أشكال هذا التعاون وكذا تحديد إجراءات تجسيدها عمليا وكذا مجالاتها.

¹ أنظر: المواد من 13 إلى 25 من الأمر رقم 24-67 المتضمن القانون البلدي المصدر السابق.

² أنظر: المادة 26 من القانون نفسه.

³ أنظر: المواد من 27 إلى 32 من القانون نفسه.

بصدور قانون البلدية لسنة 1990 أبقى المشرع على مبدأ التعاون بين البلديات إلا أنه أجرى العديد من التعديلات وحصر إمكانية العمل المشترك بين البلديات في إحداث مؤسسة عمومية، أو إنشاء لجنة مشتركة بين البلديات من أجل تسيير الأموال والحقوق المشاعة.¹

أما بخصوص قواعد وإجراءات انشائها وتنظيمها فقد أحالها المشرع إلى القوانين التنظيمية والتي لم تصدر نهائيا مما جعل التعاون بين البلديات في الفترة الممتدة بين 1990 و 2011 بدون إطار قانوني ينظمه وبالتالي تكريس قانوني دون تجسيد عملي إلى غاية صدور قانون البلدية لسنة 2011 والذي نص على إمكانية البلديات اللجوء إلى هذه الآلية وذلك من خلال انجاز عمليات ومشاريع مشتركة بينها وفي إطار ما يسمى بـ " التعاون المشترك بين البلديات " حيث نصت المادة 215 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية على إمكانية التعاون والشراكة بين بلديتين متجاورتين أو أكثر وتكون هذه الشراكة بخصوص تحقيق التهيئة والتنمية المشتركة لإقليمها أو لتسيير وضمان مرافق عمومية جواريه، وأشار القانون في المادة 216 منه إلى أن هذا التعاون يتم عن طريق اتفاقية أو عقود يصادق عليها المجلس عن طريق مداولة وعلى غرار قانون البلدية لسنة 1990 فإن القانون الأخير للبلدية أحال أيضا مجال التعاون البلدي إلى التنظيم بموجب المادة 216 منه والتي لم تصدر إلى غاية اليوم؛ وهذا ما يجعلنا نتساءل عن الأسباب التي تقف وراء عدم تنظيم مسألة التعاون بين البلديات؟

«أسباب محدودية التعاون الداخلي»

في الوقت الذي تتجه فيه أغلب التشريعات المقارنة إلى دسترة مبدأ التعاون بين الجماعات المحلية داخليا، ليس فقط بنصوص قانونية وتنظيمية بل جعلته مبدأ دستوري، حيث يتعين على أغلب الهيئات اللجوء إليه من أجل ضمان تنمية متوازية على مستوى

¹ أنظر: المواد من 9 إلى 12 من القانون 90-08 المتعلق بالبلديات المصدر السابق.

جميع الأقليم¹، نلاحظ غياب التنظيم المؤطر لهذه المسألة في الجزائر دون الحديث عن التكريس الدستوري.

إن التعاون الداخلي يصطدم بحدود قانونية وواقعية كانت بمثابة أهم عائق حال دون تفعيل مشاريعه وبرامجه.

* الحدود الواقعية:

إن التعاون اللامركزي الداخلي يصطدم بعدة صعوبات واقعية تتجلى في المعطيات الآتية:

- الطابع الغالب على نوعية الموارد البشرية في الجماعات المحلية إذا كما قلنا سابقا ان هذه الموارد البشرية خاصة فئة المنتخبين تفتقر إلى التكوين وهذا ما ينعكس على جودة القرارات المتخذة، كما وأنه في المقابل نجد جماعة أخرى تلجأ إلى هذه الآلية أي التعاون ولكن صوب تأهيل وتكوين الأطر الإدارية المحلية فضعف الخبرة لديهم في تسيير الشؤون المحلية تجعلهم غير قادرين على مسايرة التحولات في مجالات الحكامة المحلية، مما يجعل الشراكة في إطار التعاون اللامركزي مجرد اختصاصات نظرية.

- من الإشكالية التي تواجه التعاون اللامركزي الداخلي، الجانب المالي الذي يلعب دورا أساسيا على مستوى الجماعات المحلية، التي تتأطبا مسؤوليات عديدة ومتنوعة فضآلتها وضعفها يقف عقبة في سبيل تحقيق تعاون متميز خصوصا إذا كانت نسبة مهمة من الجماعات المحلية تلجأ إلى الدولة لتحقيق التوازن في ميزانيتها وتغطية مصارف التسيير.

¹ على غرار المشرع المغربي الذي خصص أكثر من مادة في الدستور للتعاون والتضامن بين الجماعات المحلية ومن ذلك الفصل 136، الفصل 143، الفصل 144 وهو الامر الذي من شأنه أن يعزز التعاون الداخلي ويخضع المسؤولين المحليين إلى الأخذ بعين الاعتبار وجعله من أهم مبادئ إدارة الشأن المحلي. راجع محمود شوراق، المرجع السابق، ص 128 وما بعدها.

***الحدود ذات الصبغة القانونية**

- بالنظر إلى المجهودات التي تبذلها الجزائر في مجال اللامركزية فإن واقع الحال يثبت الحضور القوي للسلطات المركزية في صناعة القرار المحلي خاصة في مجالات التعاون اللامركزي، كما أن القيام بقراءة بسيطة لاختصاصات الجماعات المحلية ندرك التواجد المكثف لممثلي الإدارة المركزية في المصادقة على القرارات المتعلقة بالشراكة والتعاون.

- قيد المشرع اتفاقيات التعاون بين البلديات بمبدأ الجوار حيث نصت المادة 215 من قانون البلدية على مايلي: " يمكن لبلديتين متجاورتين أو أكثر " وهو ما يضيق مجال تطبيق هذه الاتفاقيات ويحصره بين البلديتين المتجاورتين، وهو ما يدفعنا للتساؤل عن سبب إقرار هذا المبدأ في قانون البلدية لسنة 2011، كما أن إقرار هكذا شرط من شأنه أن يجعل هذه الآلية دون جدوى، خاصة إذا كانت البلديات المتجاورة فقيرة ومنعدمة الموارد، كما أنه يقيد من حرية المجالس المحلية البلدية في اختيار البلدية الشريكة، ويفرغ هذا المبدأ من مضمونه.

إن التعاون اللامركزي الداخلي صار يشكل أحد الاعمدة الأكثر ملائمة لمواجهة التحديات المحلية ومجالا لنشر ثقافة الحوار والانفتاح والتضامن وآلية لاقتسام الأعباء والاستفادة من الفرص الاقتصادية المشتركة ولتحقيق هذا على المستوى المحلي يلزم العمل على حكمة التعاون اللامركزي وذلك بإصدار التنظيم الذي يؤطره وجعله أكثر انفتاحا على انشاء وإدارة خطط التنمية مع إدماج فقرات للتعاون اللامركزي تعمل على تقوية التعاقد والشراكة والتخطيط الاستراتيجي، مما سيحفز الجماعات المحلية للجوء إلى هذه الآلية وبالتالي العمل على التقليل من الإكراهات المالية التي تعرفها ميزانيتها.

ثالثا: التعاون اللامركزي الدولي

يلعب التعاون اللامركزي في شقه الدولي دورا حيوي في تقوية التعاون وتوسيع آفاقه حيث لا ينحصر في المساعدات المالية والاقتصادية، بل تظهر أهميته بشكل بارز

في نقل الخبرات والمعارف والمهارات في الجوانب الإدارية والتكنولوجية، مما يفتح الباب امام الجماعات المحلية للاستفادة من تجارب البلدان المتقدمة.¹

فالجماعات المحلية أضحت في السنوات الأخيرة تتطلع إلى التعاون لا مركزي دولي إذ سيمكنها هذا من الاطلاع والاستفادة من منجزات الجماعات المحلية الأجنبية لا سيما في المجال الاقتصادي والاستفادة منها اثناء وضع مخططاتها وبرامجها الاقتصادية وبالرجوع إلى المنظومة القانونية للجماعات المحلية في التشريع الجزائري نجد أن من بينالاختصاصات المنوطة بها صلاحية ابرام اتفاقيات التعاون اللامركزي الدولي، حيث نص قانون البلدية لسنة 2011 في مادته 106 على إمكانية البلدية في إبرام اتفاقيات التوأمة مع بلدية أو أي جماعة إقليمية أجنبية كما سائر كذلك قانون الولاية رقم 07-12 هذه الصلاحية وذلك من خلال تمكين الولاية من إقامة علاقات مع جماعات إقليمية اجنبية قصد إرساء علاقات التعاون والتبادل²؛ غير ان المشرع ترك تطبيق هذه الآلية مرهون بالنصوص التنظيمية وهذا ما تجسد فعليا في سنة 2017 من خلال المرسوم التنفيذي رقم 17-329³؛ وهو ما يعتبر خطوة إيجابية نحو إرساء معالم ديمقراطية تشاركية في بعدها الدولي وعلى المستوى المحلي.

وبالرجوع إلى هذا المرسوم نجد أن المشرع سعى من خلاله إلى وضع ضوابط قانونية واجرائية لكل اتفاقيات التعاون الدولي اللامركزي ووضح في الفصل الرابع والخامس من هذا المرسوم كيفية تنفيذ هذه الاتفاقيات اللامركزية الدولية.

أ. شروط وإجراءات إبرام معاهدات التعاون اللامركزي

من الضروري أن تضبط أعمال الجماعات المحلية بإطار قانوني دقيق ومنظم حتى تتسنى عملية مراقبة مشروعيتها ونشاطاتها وتقدير ما قد تنجزه ولهذا نجد أن المشرع قد حدد جملة من الشروط والضوابط التي تأطر اتفاقيات التعاون اللامركزي كما أخضع هذا

¹ عبد العالي فيلاي، المرجع السابق، ص 51.

² أنظر: المادة 8 من قانون الولاية رقم 07-12 المصدر السابق.

³ المرسوم التنفيذي رقم 17-329 المؤرخ في: 15 نوفمبر 2017 الذي يحدد كيفية إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية ج.ج.ج، عدد 68، الصادرة في: 28 نوفمبر 2017.

النوع من التصرفات القانونية إلى مراحل سواء قبل التنفيذ أو بعده، مراعاة واحتراما لتحقيق الصالح العام.

1- شروط التعاون المركزي

باستقراء قوانين الجماعات المحلية والمرسوم التنفيذي رقم 17-329 يمكن حصر أهم الشروط التي حددها المشرع في اتفاقيات التعاون اللامركزي في النقاط التالية:

* احترام القيم والثوابت الوطنية

تحت عنوان حماية السيادة الوطنية ووحدة الدولة الجزائرية أجاز المشرع الجزائري للجماعات الإقليمية إقامة التعاون اللامركزي والرجوع إلى نص المادة 3 من المرسوم التنفيذي 17-329 نجدها تنص على عدم الخروج عند هذا العنوان في مناسبة إبرام الجماعات المحلية لاتفاقيات تعاون لامركزي دولي.

إذ يقتضي هذا الشرط احترام المكونات الأساسية للهوية الوطنية، وفي ظل الاحترام الصارم للمصالح والالتزامات الدولية للجزائر، وهو ذات الشرط نصت عليه المادة رقم 08 من قانون الولاية رقم 12-07 وعلى هذا الأساس فإن المشرع يعتبر كل علاقات التعاون اللامركزي التي تمس بالوحدة الوطنية وبالقيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية وبالأمن وسلامة التراب الوطني وبالنظام العام اتفاقيات باطلة¹.

* تحقيق المنفعة العمومية

جعل المشرع من شرط تحقيق المنفعة العمومية شرطا جوهريا وأساسيا لإقامة علاقات التعاون اللامركزي سواء في قانون الولاية لسنة 2012 بموجب المادة 8 فقرة 2، أو في المرسوم التنفيذي 17-329 الذي نصت المادة 5 منه على ضرورة وجود منفعة عمومية وطنية أو محلية مؤكدة وعلى إلزامية أن تعود هذه الاتفاقيات بالفائدة على الجماعات المحلية المعنية.

¹ انظر المادة 4 من المرسوم التنفيذي 17-329، المصدر السابق.

*** احترام الاختصاصات الممنوحة للجماعات المحلية**

إن إبرام اتفاقيات التعاون اللامركزي لا بد أن يكون بمثابة اختصاص أصلي ضمن الاختصاصات التي خولها المشرع لهذه الهيئات وضمن المجالات المحددة قانوناً إذ لا يمكن للجماعات المحلية أن تبرم اتفاقيات دولية خارج الصلاحيات والمجالات المخولة لها بموجب التشريع والتنظيم المعمول بها.¹

*** تحقيق أهداف التعاون اللامركزية**

إن لجوء الجماعات المحلية إلى هذه الآلية لا بد أن يكون الباعث منه هو تحقيق منفعة عمومية لذا نجد المادتين 6 و 11 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 قد حددت لنا الأهداف التي يتوخاه هذا التعاون الدولي والتي يمكن إجمالها في تعزيز قدرات الجماعات المحلية، دفع ودعم عجلة التنمية على المستوى المحلي، تحسين الإطار المعيشي للمواطنين، ترقية وتبادل الخبرات والمهارات بين الجماعات المحلية خاصة في مجال التسيير الإداري والمالي، تثمين الصداقة بين الشعوب وتعزيز مبادئ الديمقراطية التشاركية، والحكامة المحلية.

*** التقيد بمبادئ التعاون اللامركزي**

حدد المرسوم التنفيذي مجموعة من المبادئ التي يجب أن يندرج فيها كل مشروع تعاون لامركزي.²

*** الموافقة المسبقة من طرف وزير الأول**

ألزم المشرع بموجب المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 ضرورة خضوع كل المبادرات الرامية إلى إقامة علاقات تعاون لامركزية إلى الموافقة المسبقة للوزير الأول، كما نصت ذات المادة على ضرورة الإعلان و التعبير عن الاقتراحات

¹ أنظر: المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329، المصدر السابق.

² بالرجوع إلى المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 نجدها حددت المجالات التي يمكن أن تكون موضوع تعاون عبئ سبيل الحصر وهي ثلاثة عشر ميدان غير أنها في الفقرة الأخيرة من هذه المادة وسعت من هذه المجالات المحددة ولكن شريطة أن يندرج هذا التعاون في إطار الصلاحيات الممنوحة للجماعات المحلية بموجب القانون.

التي تبديها الجماعات المحلية الأجنبية بشكل رسمي عبر القناة الدبلوماسية حتى تؤخذ بعين الاعتبار

ب. تنفيذ اتفاقيات التعاون اللامركزي

بعد نفاذ هذه الاتفاقية تأتي مرحلة التنفيذ وحرصا من المشرع الجزائري على تحقيق الأهداف المرجوة من علاقات التعاون اللامركزي وعدم خروجها عن الإطار القانوني المحدد لها، ضبط مرحلة التنفيذ بمجموعة ومن القواعد والإجراءات ، حيث يتعين على أطرافها وضع مخطط عمل سنوي تحدد فيه كل الأعمال التي يجب تنفيذها وأهم النتائج التي لا بد من تحقيقها خلال تلك السنة، وبمرور كل سنة يتعين على كل جماعة إقليمية جزائرية إعداد حصيلة سنوية تتضمن العمليات المنجزة تحت عنوان التعاون اللامركزي، كما يجب على الوالي أن يرفع إلى الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية تقريرا سنويا عن حالة تنفيذ المشاريع المحددة في اتفاقيات التعاون اللامركزي المتعلقة بالولاية أو البلديات التابعة لإقليم اختصاصه¹.

حماية لمضمون التعاون الدولي وحفاظا على أهدافه المسطرة في الاتفاقية، أجاز المرسوم التنفيذي 17-329 للجماعة الإقليمية الجزائرية سلطة اقتراح إنهاء العمل باتفاقية التعاون اللامركزي، حيث يرفع الوالي المختص إقليميا تقريرا مسببا إلى الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية الذي يبيت في اقتراح إنهاء العمل بالاتفاقية، بعد الأخذ برأي الوزير المكلف بالشؤون الخارجية².

وتجدر الإشارة في هذا السياق أن المرسوم التنفيذي 17-329 قد أجاز للوزير المكلف بالشؤون الخارجية صلاحية اقتراح إنهاء العمل باتفاقية تعاون لا مركزي، كما منح للوزير المكلف بالداخلية سلطة طلب إنهاء العمل بأي اتفاقية تعاون أبرمتها الجماعات الإقليمية الجزائرية وفق الإجراءات السابقة، إذا رأى أنها حادت عن موضوعها وأهدافها

¹ أنظر: المواد 27، 28، 29 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 الذي يحدد كليات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، المصدر السابق.

² أنظر: المادتين 30، 31 من المرسوم نفسه.

أثناء التنفيذ، كما يجب الإشارة أن المشرع قد حصر أسباب اللجوء إلى إنهاء علاقات التعاون في الخروج عن الغايات الأولية لإبرام هذه الاتفاقيات¹.

إن الملاحظ على كل ما سبق، يدفعنا إلى القول بأن المشرع رغم ضبطه لمجال التعاون اللامركزي بشكل دقيق، إلا أنه قيد بشكل كبير حرية المجالس الشعبية المحلية، وفرض عليها رقابة مشددة من جهة الوصاية.

إن التعاون اللامركزي الدولي أصبح اليوم مكونا هاما من مكونات الاستراتيجية المحلية للجماعات المحلية في الوقت الذي أصبحت فيه هذه الأخيرة مطالبة بدور أكبر يتوافق والتحويلات الكبرى المعاصرة.

ورغم أننا نعتبر تدخل المشرع لتنظيم وتأطير هذا المجال بمثابة خطوة هامة في سبيل تأهيل الجماعات المحلية لمواجهة تحديات التنمية المستدامة، إلا أن هذا التحديد والتأطير والتنظيم في الجهة المقابلة قد أبان عن مركزية القرار في تسيير الشؤون المحلية وهذا من خلال كبح حرية المجالس الشعبية المحلية في اللجوء إلى هذه الآلية جراء الرقابة الوصائية المشددة.

وختاما تكتمل ملامح الإصلاح المقدمة في هذه الدراسة بشكل نهائي في هذا العنصر فإذا كانت عقلنة آلية التمويل وتفعيل التسيير اللامركزي على بالغ الأهمية فإن تحقيق التنمية وبالتالي الرفع من نوعية الخدمات العمومية هي الهدف الأساسي المتوخى من وجود هذه المنظومة برمتها وهي الوجه العملي لنظام اللامركزية الحقيقية، والبلوغ إلى هذا الهدف ليس بالأمر الهين ولا البسيط ولا يتوقف عند كل الحلول التي قدمناها في هذا الشأن والتي لا يمكن اعتبارها سوء قاعدة أساسية ومنطلق رئيسي نحو تحقيق الهدف.

¹ أنظر: المادتين 32، 33 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329، المصدر السابق.

خلاصة الباب الثاني

من خلال دراستنا لواقع مالية الجماعات المحلية واليات إصلاحها في هذا الباب فيمكن القول بأن المالية المحلية تتجسد لنا ضمن إطار مرجعي قانوني وتنظيمي وهو ما يعرف بالميزانية المحلية، فهذه الوثيقة المالية حسب النظام القانوني الخاص بها فهي تنقسم إلى قسمين: قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار، وقصد تغطية أعباء ونفقات هذين القسمين، فالمشرع الجزائري مكن هذه الوحدات المحلية من مصادر تمويلية متعددة ومتنوعة، منها ما هو ذاتي جبائي وذاتي غير جبائي، ومنها ما هو خارجي استثنائي، كما أن المشرع قصد عدم انحراف النشاط المالي المحلي عن أهدافه كرس له رقابة قبلية وأخرى مواكبة لتاليها رقابة لاحقة، إلا أن واقع هذه المالية المحلية ورغم تعدد مصادرها التمويلية وكذا الرقابة الممارسة عليها فهي تعاني من ضعف على مستوى الإيرادات وسوء ترشيد على مستوى النفقات بل في بعض الأحيان قد تصل إلى مستوى العجز وهذا راجع لعدة أسباب منها ما يتعلق بضعف مردودية هذه المصادر التمويلية ذاتها ومنها ما يرجع لأسباب تنظيمية، وقصد تجاوز هذا الضعف أو العجز الحاصل على مستوى التمويل فيجب على الجماعات المحلية البحث عن مصادر تمويلية أخرى والتي كما رأينا يمكن أن تكون من خلال تشجيع الاستثمار المحلي وكذا تفعيل عقود الشراكة والتعاون المحلي أو الدولي بين الجماعات المحلية أو من خلال منح هذه الأخيرة سلطة جبائية. وكذلك يجب إيلاء الاهتمام الدائم بالموارد البشري باعتباره المسير والمحرك الفعلي للنشاط المالي و الخدماتي لهذه الهيئات المحلية .

خاتمة

خاتمة

إن نجاح الجماعات المحلية في الوفاء بمتطلبات الساكنة المحلية يرتكز على مجموعة من الأساس والمقومات القانونية والمالية والبشرية والتنظيمية، غير أن الاعتبار المالي يشكل معطى أساسي في نجاح الدور التنموي والخدمات للجماعات المحلية، فبدون موارد مالية خاصة الذاتية منها تتحكم في تسييرها المجالس المنتخبة بحرية ومسؤولية لا يمكن الحديث عند خدمات عمومية بجودة وكفاية تباشرها هيئات محلية منتخبة.

فالجماعات المحلية لا يمكنها أن تساهم بأي خدمة عمومية في غياب الاستقلال المالي وبذلك يعد هذا الأخير جوهر وأساس الاستقلال الإداري والمعياري الأساسي الذي تقاس به درجة وقوة وتطور النظام اللامركزي داخل الدولة فغياب تمويل مالي محلي فعلي ومكرس من طرف المشرع يصبح الاعتراف بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري وبالذور الخدماتي للمجالس المنتخبة اعترافا محدود ودون جدوى.

إن غياب هذا المعطى الجوهرى يجعل من الجماعات المحلية مجرد هيئات تداولية تقوم فقط بتنفيذ ما يملى عليها من الجهات الممولة خصوصا الدولة، بل أكثر من ذلك ستكون المجالس المنتخبة مفتقدة لحرية المبادرة، وتبقى دائما في حالة تبعية للمركز، وهذا فعلا ما ينطبق على الجماعات المحلية في الجزائر، كما هو مبين في متن هذه الدراسة إذ تبقى سلطة تحركها في مجال إشباع الحاجات العامة محدودة ومقيدة نظراً لضعف ماليتها.

وما يكرس لنا هذا الضعف المالي للجماعات المحلية الجانب المرتبط بالإيرادات، فرغم تعدد مصادر التمويل الذاتية لها سواء الجبائية أو الغير جبائية، فإن القاسم المشترك بينها يكمن في ضعف مردوديتها وقصور مساهمتها في تمويل الميزانية المحلية، مما يجعل هذه الأخيرة في حاجة دائمة لإعانات الدولة التي تمس بجوهر وأساس الاستقلال المالي المحلي نظر لغياب استراتيجيات فعالة لتسيير العنصر البشري.

وبعد تطرقنا لمختلف الجوانب سواء فيما يخص الإختصاصات أو المنظومة المالية للجماعات المحلية في التشريع الجزائري، توصلنا للنتائج التالية مع محاولة وضع بعض التوصيات التي نراها ضرورية والتي تفتقر لها النصوص القانونية سواء في مجال علاقة

الإدارة بالمواطن وما يصبو إليه هذا المواطن من الإدارة المحلية خاصة فيما يتعلق بالخدمات العمومية أو في مجال التمويل المحلي.

أولاً: النتائج

1. تتمتع وحدات الإدارة المحلية بكم هائل من الاختصاصات خاصة ما يظهر منها في شكل خدمات عمومية وهذا بمقتضى أسلوب الاختصاص العام الذي تبنيه المشرع الجزائري في توزيع الاختصاصات.

2. تعاني وحدات الإدارة المحلية من نقص حاد في التمويل وذلك لهيمنة السلطة المركزية واستنثارها بالموارد المالية ذات العائد الكبير، وتوجيه الموارد المالية ذات العائد المنخفض للوحدات المحلية فضلا عن سوء التوزيع الداخلي للموارد المالية بين الوحدات المحلية ذاتها نظرا لأن بعض الجماعات المحلية تعتبر غنية وقوية بمقوماتها و مكوناتها الجغرافية والاقتصادية، وفي المقابل هناك وحدات محلية أخرى فقيرة لا تتوفر على أدنى مقومات النهوض الإقتصادي والإجتماعي.

3. إن اختصاص المشرع بتحديد القواعد الخاصة بالوعاء والقيمة الجبائية وطرق التحصيل لا يقتصر فقط على الضرائب التي تفرضها السلطة المركزية، وإنما يمتد أيضا إلى الضرائب المحلية، ومن ثم لا تمتلك الجماعات المحلية سلطة إنشاء الضريبة أو تحديد وعائها ولكن لها فقط أن تفرض الضرائب التي أنشأها المشرع وأن تحدد سعرها وفقا للحدود المبينة قانونا، وعلى ذلك فإن وحدات الإدارة المحلية لا تمتلك سلطة حقيقية في إنشاء الضريبة أو تعديلها أو إلغائها وإنما ليس لها سوى أن تقوم بتحصيل الضرائب والرسوم التي تخصها وفقا للحدود التي بينها القانون.

4. تعتمد الجماعات المحلية في إدارتها للخدمات العمومية على أسلوب الإدارة أو الاستغلال المباشر والمؤسسة العمومية أو عقود الامتياز، وكذا على عقود الشراكة أو ما يعرف بتفويض المرافق العامة هذه التقنية التي تعد حلقة جديدة في سلسلة التطور القانوني التي تنتهجها كثير من الدول في مجال التعاون مع القطاع الخاص وذلك لجذب الإستثمارات الخاصة إلى المجال المحلي خاصة في مجال البنى التحتية والخدمات والمرافق لتخفيف العبء على ميزانيتها، وكذا الإستفادة من الكفاءة الفنية والتكنولوجية

لدى القطاع الخاص من ناحية، وتحقيق التنمية المحلية ومن ثم إشباع حاجيات المواطنين وإعلاء المصلحة العامة من ناحية أخرى.

5. مكن المشرع الوحدات المحلية من اللجوء إلى الاقتراض كمصدر تمويلي، إلا أنه قيد حريتها في اللجوء إليه بعدة قيود، وهذا بهدف الحد من الاندفاع نحو هذا المصدر دون تروي أو تبصر مما يعرضها للإفلاس ويجبر الدولة على التدخل لإنقاذها، فضلا عن أن مزاحمة الهيئات المحلية وتنافسها في الحصول على القروض قد يؤدي إلى ارتفاع سعر الفائدة من قبل البنوك العامة أو الخاصة، مما يلحق الأذى باقتصاد الدولة ذاتها.

6. لم يتطرق المؤسس الدستوري الجزائري إلى تنظيم المالية المحلية مما قد يكرس التبعية المالية للمجالس المحلية للجهات المركزية ويعرضها للعجز الدائم وعدم القدرة على تلبية حاجيات الساكنة المحلية، في حالة إخفاق المشرع العادي في وضع مبادئ ملائمة من شأنها أن تكفل توفير الوسائل المالية اللازمة.

7. إن الإعانات المالية المقدمة من طرف الدولة باتت تشكل أهم مورد مالي للجماعات المحلية وهو ما أنجز عنه العديد من التأثيرات على غرار تخلي المجالس الشعبية المحلية عن دورها التنموي والخدماتي لصالح الدولة، كما ساهمت هذه الوضعية في المساس بمبدأ الاستقلال المالي وإلى تحويل هذه المجالس إلى هيئات فاقدة الإرادة ومنحت لسلطة الوصاية صلاحيات التدخل وتشديد الرقابة.

8. نسجل قصور وعدم تحكم المجالس الشعبية المحلية في إعداد وتنفيذ ميزانيتها، حيث يعدها الأمين العام للبلدية بالنسبة لميزانية البلدية وبالنسبة للولاية فالوالي هو الشخص المخول بإعداد مشروع ميزانية الولاية بصفته أمر بالصرف. وهم أشخاص معينين وليسوا منتخبين وبالتالي تظل السلطة المركزية حاضرة حتى في ميدان النشاط المالي المحلي.

9. إرتباطا بمقتضيات الشفافية المالية يتضح لنا أن الجماعات المحلية مازالت لا تتوفر على أنظمة تتيح إعطاء صورة صادقة لأصولها وخصومها ولوضعياتها المالية والالتزاماتها وحقوقها، مما يحد من مقروئية نتائجها المالية.

10. من حيث رقابة القرار المالي المحلي والمجسدة في الميزانية، فالمشرع أخضع هذه الوثيقة لرقابة مشددة سواء رقابة داخلية أو خارجية وعبر جميع مراحلها أي من الإعداد

إلى غاية التنفيذ، كما نسجل تعدد النصوص التي تخضع لها هذه الوثيقة المالية، فهناك نصوص تشريعية أو تنظيمية الشيء الذي يؤدي إلى صعوبة الإلمام بمضامينها والتحكم في طرق وكيفيات تطبيقها وهو ما يعتبر مصدرا لتعقيد الإطار القانوني المنظم للمالية المحلية، كما تتميز القوانين المنظمة للمجال المالي بعدم استقرارها لكونها تعرف تغيرات وتنقيحات مستمرة خاصة بمقتضى قوانين المالية السنوية، وهو ما يؤدي إلى تشتت الإجراءات المنظمة للشأن المالي المحلي عبر العديد من النصوص في غياب لتحسين النصوص الأصلية بكيفية منتظمة.

ثانيا: مقترحات الدراسة

إيماننا منا بفضائل اللامركزية في تدبير الشؤون العمومية المحلية لا بد من تدشين جيل جديد من الإصلاحات التي تهدف إلى تحسين الحكامة المالية المحلية وتجعل من تدخلات الجماعات المحلية أكثر مهنية، وتعزز استقلاليتها وتضمن لها ممارسة اختصاصاتها بكل حرية وكفاءة، وبما يخدم الصالح المحلي والوطني ومن أهم المقترحات التي خلصت إليها الدراسة:

1- ضرورة تحقيق تمويل ذاتي للجماعات المحلية وذلك عبر خلق سلطة جبائية متكاملة تبتدأ من تحديد السعر إلى التحصيل وذلك وفق متطلبات التنمية المحلية ووفق السياسة الضريبية العامة للدولة، وهو ما سوف يمكن الجماعات المحلية من تفادي ضياع مجموعة من الأموال نتيجة حصول الدولة على فوائد التحصيل، وكذا التصدي لظاهرة التهرب والغش الضريبي وهذا مما سيساهم كذلك في الرفع من مردودية الخدمات العمومية وتحقيق استقلال مالي محلي.

2- تعزيز قدرات الجماعات المحلية البشرية والإجرائية والمعلوماتية بما يمكنها من إدارة وحصر أملاكها وتحديثها على نحو أفضل وإعادة مراجعة أسعار استغلالها وعلى هذا الأساس نهيب من المشرع اعتماد نظام قانوني جديد لتنظيم وتسيير الأملاك العمومية المحلية يساير الأدوار التي أصبحت تضطلع بها الجماعات المحلية.

3- الرفع من كفاءة العنصر البشري المحلي سواء المنتخب أو المعين باعتباره المحرك الفعلي لكل نشاط محلي وبالتالي يجب الحرص على تكوينه ومنحه علاوات تحفيزية لجعله فاعلا ايجابيا في مسلسل التنمية المحلية.

4- حذف النص القانوني الذي يبيح الترشح لمنصب رئيس المجلس البلدي من القائمة التي نالت أغلبية الأصوات وتعويضه بنص قانوني يشترط مستوى دراسي عالي، حيث لا يعقل أن ننتظر من الرئيس التحلي بمبادئ القيادة الرشيدة وتفعيل مبادئ الحكامة المالية على أرض الواقع وهو يعاني من ضعف في المستوى الدراسي، وباعتبار أن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو الأمر بالصرف هذا المنصب الذي يصنف على أنه تقني محاسبي أكثر منه من إداري.

5- تفعيل الآليات الرقابية الحديثة المرتكزة على النتائج وربط المسؤولية بالمحاسبة، كوسيلة للحد من هيمنة السلطة المركزية وإعطاء هامش من الحرية للجماعات المحلية. بما يجسد مبدأ الاستقلالية.

6- البحث عن سبل جديدة للتمويل تكرر المبدأ التشاركي وذلك من خلال الانفتاح على القطاع الخاص ووضع تحفيزات لجلب الاستثمارات عبر اعتماد قانون الاستثمار المحلي كما هو الشأن بالنسبة لقانون الاستثمار على المستوى الوطني. وكذلك التخفيف من شروط الإستفادة من القروض.

7- أخلقة المرافق العمومية، من خلال إعادة النظر في قانون علاقة الإدارة بالمواطن رقم 88-131 هذا القانون الذي يعتبر قديما ولا يجاري التحولات التي تعرفها هذه العلاقة ومنها الحكامة، الخدمات الإلكترونية، الزابونية... إلخ فهذه المصطلحات لم يتطرق إليها هذا القانون لذا نهيب بالمشروع إعادة النظر فيه.

8- ضرورة التسريع في إصدار التنظيم المؤطر للتعاون بين البلديات على أن يتسم هذا التنظيم بما يمنح للبلديات الحرية الكاملة في اختيار شركائها.

9- يجب على المجالس المحلية تفعيل آلية التعاون الدولي اللامركزي قصد الاستفادة من تجارب الدول ونقل الخبرات وإقامة مشاريع وإعداد برامج من شأنها النهوض بواقع التنمية المحلية في الجزائر.

10- العمل على تنمية الوعي الضريبي لدى المواطنين بكافة وسائل الدعاية والإعلام لأنه كلما زاد تفهم المواطنين لقوانين الضرائب والرسوم كلما سهلت مهمة الهيئات المحلية في تحصيل مستحققاتها.

11- حتمية تطوير وتحديث قوانين مكافحة الفساد لأن نجاح أي مشروع تنموي أو خدماتي محلي أو وطني لا يرتبط فقط بمعطيات قانونية وتقنية وإنما يرتبط أيضا بمعطيات ومحددات ذهنية بيئية أهمها الفساد في البيئة المحيطة خاصة إذا تعلق الأمر بالاختيار والرقابة أثناء التنفيذ.

إن إقرار لامركزية حقيقية تستجيب لكل الاقتراحات المقدمة وتساهم في تحقيق تنمية محلية وإصلاح الواقع المالي للجماعات المحلية، يتوقف بشكل كبير وبالدرجة الأولى على مدى توفر إرادة سياسة حقيقية للدولة في هذا المجال وكذلك في وجود المواطن الواعي والمؤهل سواء أكان ناخبا أو منتخبا والتحلي بروح المسؤولية فبدون هذه المبادئ يبقى مشروع الإصلاح دون جدوى.

ختاما يمكن القول أن دراستنا لموضوع الإدارة المحلية بين واجب الخدمة العمومية ومعوقات الإيرادات المالية قد كانت ممتعة وقد استغرقت وقتا وجهدا وكثيرا من الصبر لكنها لا ترقى لمستوى الكمال، ومن ثم ما هي إلا انطلاقة ومحاولة لمواكبة دينامية ومتغيرات جدلية الملاءمة بين الخدمات العمومية والموارد المالية في منظومة الشؤون المحلية بصفة خاصة وتحقيق التنمية بصفة عامة، وذلك على أمل أن يكون هذا البحث بداية لتحليل لا يمكن له التوقف، ولا يحسن له أن يتوقف قبل الوصول إلى المقاربات المختلفة، وحيث الهدف والمقصد في النهاية هو تحفيز الأفكار على مزيد من الاجتهاد والحماس واستنهاض المبادئ والأخلاق والهمم في اتجاه تكريس وإرساء حكمة مالية ملائمة للجماعات المحلية بالجزائر خطابا وقانونا وممارسة، وذلك على أن يتم في الأخير إعطاء تصور ينهل من الدقة والعلمية أوفر حظ وأكبر نصيب لما يجب أن يكون عليه الأمر أو يسير باتجاهه في المستقبل، الذي به نحن منقائلون ولتحسينه وتجويده أملون وإلى أفضله وأحسنه متطلعون وبضرورة المشاركة الإيجابية في تغييره مقتنعون.

تم بحمد الله وتوفيقه

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

I- المصادر

أولاً: النصوص الرسمية

أ/ الدساتير

- 1- الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية، ج.ر.ج.ج، عدد 94، بتاريخ 24 نوفمبر 1976.
- 2- المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989 المتضمن نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، ج.ر.ج.ج، عدد 09، بتاريخ 1 مارس 1989.
- 3- المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج.ر.ج.ج، عدد 76، بتاريخ 8 ديسمبر 1996.
- 4- القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج، عدد 63، بتاريخ 16 نوفمبر 2008.
- 5- القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج، عدد 14، بتاريخ 7 مارس 2016.
- 6- المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج.ر.ج.ج، عدد 82، بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

ب/ القوانين العضوية

- 1- القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 50، بتاريخ 28 أوت 2016. المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 19-08 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019، ج.ر.ج.ج، عدد 55، بتاريخ 15 سبتمبر 2019.

2- الأمر رقم 01-21 المؤرخ في 10 مارس 2021 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج، عدد 17، بتاريخ 10 مارس 2021.

ج/ القوانين العادية

1- القانون رقم 64-227 المؤرخ في 10/08/1964 والمتضمن القانون الأساسي للصندوق الوطني للتوفير والاحتياط ج.ر.ج.ج عدد 26 مؤرخة في 01 ماي 1964.

2- قانون رقم 67-24 المؤرخ في 18/01/1967 المتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج، عدد 06 المؤرخة في 18 جانفي 1967.

3- القانون رقم 83-21 المؤرخ في 18/12/1983 والمتضمن قانون المالية لسنة 1984 ج.ر.ج.ج، عدد 55، المؤرخة في 31 ديسمبر 1983.

4- القانون رقم 84-09 المؤرخ في 04 فيفري 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ر.ج.ج، عدد 6، بتاريخ 07 فيفري 1984.

5- القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 يتعلق بقوانين المالية، ج.ر.ج.ج، عدد 28، بتاريخ 10 جويلية 1984.

6- القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر.ج.ج، عدد 02 صادرة بتاريخ 13 جانفي 1988.

7- القانون رقم 90-11 المؤرخ في 21 أبريل 1990 يتعلق بعلاقات العمل المعدل والمتمم، ج.ر.ج.ج، عدد 17، بتاريخ 25 أبريل 1990.

8- القانون رقم 90 - 09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج، عدد 15، بتاريخ 11 أبريل 1990، المتمم بموجب الأمر رقم 05-04 المؤرخ في 18 جويلية 2005، ج.ر.ج.ج، عدد 50، بتاريخ 19 جويلية 2005.

9- القانون رقم 90-08 المؤرخ في 7 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج، عدد 15، بتاريخ 11 أبريل 1990، المتمم بموجب الأمر رقم 05-03 المؤرخ في 18 جويلية 2005، ج.ر.ج.ج، عدد 50، بتاريخ 19 جويلية 2005.

10- القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر.ج.ج، عدد 35، بتاريخ 15 أوت 1990.

- 11- القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، ج.ر.ج.ج، عدد 52، بتاريخ 02 ديسمبر 1990.
- 12- القانون رقم: 90-36 المؤرخ في 1990/12/31 والمتضمن قانون المالية لسنة 1991، ج.ر.ج.ج، عدد 57، بتاريخ 31 ديسمبر 1990.
- 13- الموسوم التشريعي رقم 93-01 المؤرخ في 1993/01/19 والمتضمن قانون المالية لسنة 1993، ج.ر.ج.ج، عدد 04، بتاريخ 20 جانفي 1993.
- 14- القانون رقم 97-02 المؤرخ في 1997/12/31 والمتضمن قانون المالية لسنة 1998، ج.ر.ج.ج، عدد 89، المؤرخة في 31 ديسمبر 1997.
- 15- القانون رقم 99-11 المؤرخ في 1999/12/23 والمتضمن قانون المالية لسنة 2000، ج.ر.ج.ج، عدد 92، بتاريخ 25 ديسمبر 1999.
- 16- القانون رقم 200-06 المؤرخ في 2000/12/23 والمتضمن قانون المالية لسنة 2001، ج.ر.ج.ج، عدد 80، بتاريخ 24 ديسمبر 2000.
- 17- القانون رقم 01-12 المؤرخ في 2001/06/19 والمتضمن قانون المالية لسنة 2001، ج.ر.ج.ج، عدد 38، بتاريخ 21 جوان 2001.
- 18- القانون رقم 01-20 المؤرخ في 11 ديسمبر المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، ج.ر.ج.ج، عدد 77، بتاريخ 15 ديسمبر 2001.
- 19- القانون 01-21 المؤرخ في 2001/12/22 والمتضمن قانون المالية لسنة 2002، ج.ر.ج.ج، عدد 79، بتاريخ 23 ديسمبر 2002.
- 20- القانون رقم 02-11 المؤرخة في 2004/12/25 والمتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج.ر.ج.ج، عدد 86، بتاريخ 25 ديسمبر 2002.
- 21- القانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر.ج.ج، عدد 43، بتاريخ 20 جويلية 2003.
- 22- القانون رقم 05-12 المؤرخ في 4 أوت 2005 يتعلق بالمياه ج.ر.ج.ج، عدد 60، بتاريخ 04 سبتمبر 2005، معدل ومتم بموجب قانون رقم 03/08 مؤرخ في 23 جانفي 2008 ج.ر.ج.ج، عدد 04 صادر في 27 جانفي 2008 معدل ومتم بموجب الأمر رقم 09-02 مؤرخ في 22 جويلية 2009، عدد 44 صار في 22 جويلية 2009.

- 23- القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.ج، عدد 14، بتاريخ 8 مارس 2006، المتمم بموجب الأمر رقم 10-05 المؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر.ج.ج، عدد 50، بتاريخ 1 سبتمبر 2010، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 11-15 المؤرخ في 2 أوت 2011، ج.ر.ج.ج، عدد 44، بتاريخ 10 أوت 2011.
- 24- القانون رقم 06-24 المؤرخ في 26/12/2006 والمتضمن قانون المالية لسنة 2007، ج.ر.ج.ج، عدد 85، بتاريخ 27 ديسمبر 2006.
- 25- القانون 07-06 المؤرخ في 13 ماي 2007 المتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتثمينها، ج.ر.ج.ج، عدد 31، بتاريخ 13 ماي 2007.
- 26- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.ج، عدد 21، بتاريخ 23 أبريل 2008.
- 27- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22/06/2011 يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج، عدد 37، بتاريخ 03 جويلية 2011.
- 28- القانون 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج، عدد 12، بتاريخ 29 فيفري 2012.
- 29- القانون رقم 14-04 المؤرخ في 24/02/2014 المتضمن قانون السمعي البصري، ج.ر.ج.ج، عدد 16، بتاريخ 23 مارس 2014.
- 30- القانون رقم 15-08 المؤرخ في 30/12/2015 والمتضمن قانون المالية لسنة 2016، ج.ر.ج.ج، عدد 72، بتاريخ 31 ديسمبر 2015.
- 31- القانون رقم 16-09 مؤرخ في 3 أوت سنة 2016 يتعلق بترقية الاستثمار، ج.ر.ج.ج، عدد 46، بتاريخ 3 أوت 2016، معدل بموجب القانون رقم 18-13 مؤرخ في 13 جويلية 2018 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2018، ج.ر.ج.ج، عدد 42، بتاريخ 15 جويلية 2018.
- 32- القانون رقم 16-13 مؤرخ في 3 نوفمبر سنة 2016 يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفيات تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره، ج.ر.ج.ج، عدد 65، بتاريخ 6 نوفمبر 2016.

- 33- القانون رقم 16-14 المؤرخ في 28/12/2016 والمتضمن قانون المالية لسنة 2017، ج.ر.ج.ج، عدد 77، بتاريخ 29 ديسمبر 2016.
- 34- قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2016.
- 35- القانون رقم 17-11 المؤرخ في 27/12/2017 والمتضمن قانون المالية لسنة 2018، ج.ر.ج.ج، عدد 76، بتاريخ 28 ديسمبر 2017.
- 36- القانون رقم 18-11 المتعلق بالصحة المؤرخ في 2 يوليو سنة 2018، ج.ر.ج.ج، عدد 46، بتاريخ 29 جويلية 2018.
- 37- القانون رقم 19-12 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019 يعدل ويتم القانون رقم 84-09 المؤرخ في 4 فيفري 1984 والمتعلق بالتقسيم الإقليمي للبلاد، ج.ر.ج.ج عدد 78، بتاريخ 18 ديسمبر 2019.
- 38- القانون رقم 19-14 المؤرخ في 11/12/2019 والمتضمن قانون المالية لسنة 2020، ج.ر.ج.ج، عدد 81 بتاريخ 30 ديسمبر 2019.
- 39- القانون رقم 20-07 المؤرخ في 04/06/2020 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2020، ج.ر.ج.ج، عدد 33، بتاريخ 14 جوان 2020.
- 40- القانون رقم 20-04 المؤرخ في 30/08/2020 يعدل ويتم الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08 جويلية 1966 والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ج.ج، عدد 51، بتاريخ 31 أوت 2020.
- 41- قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2020.
- 42- قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2021.

د/الأوامر

- 1- الأمر رقم 65-320 المؤرخ في 13/12/1967 والمتضمن قانون المالية لسنة 1967، عدد 108، بتاريخ 31 ديسمبر 1965.
- 2- الأمر 66-156 المؤرخ في 8 جوان 1966 المتضمن قانون العقوبات، ج ر ج ج، عدد 49، بتاريخ 11 جوان 1966، المعدل والمتمم.

- 3- الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1966 المتضمن القانون البلدي، ج.ر.ج.ج، عدد 06، بتاريخ 18 جانفي 1967.
- 4- الأمر 67-83 المؤرخ في 02/06/1967 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1967، ج.ر.ج.ج، عدد 47، بتاريخ 12 جوان 1967، والمعدل بموجب المادة 43 من القانون رقم 91-25 المؤرخ في 18/12/1991 والمتضمن قانون المالية لسنة 1992.
- 5- الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 22 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، ج.ر.ج.ج، عدد 44، بتاريخ 23 ماي 1969، المعدل والمتمم بالقانون رقم 81-02 المؤرخ في 14 فيفري 1981، ج.ر.ج.ج، عدد 07، بتاريخ 17 فيفري 1981.
- 6- الأمر رقم 69-107 مؤرخ في 31 ديسمبر 1969 والمتضمن قانون المالية لسنة 1970، ج.ر.ج.ج، عدد 110، بتاريخ 31 ديسمبر 1369.
- 7- الأمر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 والمتضمن القانون المدني الجزائري، ج.ر.ج.ج، العدد 78، بتاريخ 30 سبتمبر 1975 المعدل والمتمم.
- 8- الأمر رقم 76-103 والمؤرخ في 09/12/1976 والمتضمن قانون الطابع، ج.ر.ج.ج، عدد 39، بتاريخ 15 ماي 1977، المعدل بموجب القانون رقم 02-11 المؤرخ في 24/12/2002 والمتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج.ر.ج.ج، عدد 86، بتاريخ 25 ديسمبر 2002.
- 9- الأمر رقم 95-27 المؤرخ في 30/12/1995 المتضمن قانون المالية لسنة 1996، ج.ر.ج.ج، عدد 82، بتاريخ 31 ديسمبر 1995.
- 10- الأمر رقم 96-31 المؤرخ في 30/12/1996 والمتضمن قانون المالية لسنة 1997، ج.ر.ج.ج، عدد 85، بتاريخ 31 ديسمبر 1996.
- 11- الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج، عدد 46، بتاريخ 16 جويلية 2006.
- 12- الأمر رقم 08-02 والمؤرخ في 24/06/2008 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، ج.ر.ج.ج، عدد 42، بتاريخ 27 جوان 2008.

13- الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010 المعدل والمتمم للأمر رقم 95-20 المؤرخ 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ج.ج، عدد 50، بتاريخ 01 سبتمبر 2010.

14- الأمر رقم 15-01 المؤرخ في 23/06/2015 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، ج.ر.ج.ج، عدد 40، بتاريخ 23 جوان 2015.

هـ- النصوص التنظيمية

هـ 1/ المراسيم الرئاسية

1- المرسوم الرئاسي 90-230 المؤرخ في 25 جويلية 1990 يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج.ر.ج.ج، عدد 31، بتاريخ 28 جويلية 1990.

2- المرسوم الرئاسي رقم 96-113 المؤرخ في 23/03/1996 المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج.ر.ج.ج، عدد 20، بتاريخ 31 مارس 1996.

3- المرسوم الرئاسي رقم 96-233 المؤرخ في 02/07/1996 المتضمن إنشاء المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، ج.ر.ج.ج، عدد 41، بتاريخ 03 جويلية 1996.

4- المرسوم الرئاسي رقم 90-170 المؤرخ في 2 أوت 1999 يتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية، ج.ر.ج.ج، عدد 62، بتاريخ 4 أوت 1999.

5- المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر.ج.ج، عدد 76، بتاريخ 31 أكتوبر 1999.

6- المرسوم الرئاسي رقم 02-47 المؤرخ في 16 جانفي 2002 يتضمن الموافقة على النظام الداخلي للجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، ج.ر.ج.ج، عدد 05، بتاريخ 20 جانفي 2002.

7- المرسوم الرئاسي رقم 03-406 المؤرخ في 05 نوفمبر 2003 يتضمن إنشاء مرصد وطني للتربية والتكوين وتنظيمه وعمله، ج.ر.ج.ج، عدد 68، بتاريخ 9 نوفمبر 2003.

8- المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المؤرخ في 08/12/2011 المحدد لتشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، ج.ر.ج.ج، عدد 68، بتاريخ 14 ديسمبر 2011، المعدل بالمرسوم الرئاسي رقم 14-209 المؤرخ في 23 جويلية 2014، ج.ر.ج.ج، عدد 31، بتاريخ 31 جويلية 2014.

9- المرسوم الرئاسي رقم 12-415 المؤرخ في 11/12/2012 يتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة المنعقد بأديس أبابا بتاريخ 31/01/2011، ج.ر.ج.ج، العدد 68، بتاريخ 16 ديسمبر 2012

10- المرسوم الرئاسي رقم 15-140 المؤرخ في 27 ماي 2015 يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات ونحديد القواعد الخاصة بها، ج.ر.ج.ج، عدد 29، بتاريخ 31 ماي 2015

11- المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر.ج.ج، عدد 50، بتاريخ 20 سبتمبر 2015.

12- المرسوم الرئاسي رقم 16-03 المؤرخ في 07 جانفي 2016 يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، ج.ر.ج.ج، عدد 02، بتاريخ 13 جانفي 2016.

13- المرسوم الرئاسي رقم 18-337 المؤرخ في 25 ديسمبر 2018 يتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها، ج.ر.ج.ج، عدد 78، بتاريخ 26 ديسمبر 2018.

14- المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المؤرخ في 15 فيفري سنة 2020 يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج.ر.ج.ج، عدد 09، بتاريخ 16 فيفري 2020.

هـ / 2 المراسيم التنفيذية

1- المرسوم رقم 73/135 المؤرخ في 09/08/1973 والمتضمن لامركزية اعتمادات الدولة الخاصة بالتجهيز والاستثمار لفائدة الولايات، ج.ر.ج.ج، عدد 67، بتاريخ 21 أوت 1973.

- 2- المرسوم التنفيذي رقم 73-136 المؤرخ في 09/08/1973 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية، ج.ر.ج.ج، عدد 67، بتاريخ 21 أوت 1973.
- 3- المرسوم التنفيذي رقم 80-53 مؤرخ في 01 مارس 1980 يتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية، ج.ر.ج.ج، عدد 10، بتاريخ 04 مارس 1980.
- 4- المرسوم رقم 81-371 مؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي الشبيبة والرياضة، ج.ر.ج.ج، عدد 52، بتاريخ 29 ديسمبر 1981.
- 5- المرسوم التنفيذي رقم 81-372 المؤرخ في 26/12/1981 الذي يحدد صلاحيات الولاية والبلدية واختصاصاتهما في القطاع السياحي، ج.ر.ج.ج، عدد 52، بتاريخ 29 ديسمبر 1981.
- 6- المرسوم التنفيذي رقم 81-380 المؤرخ في 26/12/1981 الذي يحدد صلاحيات الولاية والبلدية واختصاصاتهما في قطاع التخطيط و التهيئة العمرانية، ج.ر.ج.ج، عدد 52، بتاريخ 29 ديسمبر 1981.
- 7- المرسوم التنفيذي رقم 81-382 المؤرخ في 26/12/1981 الذي يحدد صلاحيات الولاية والبلدية واختصاصاتهما في ميدان الثقافة، ج.ر.ج.ج، عدد 52، بتاريخ 29 ديسمبر 1981.
- 8- المرسوم التنفيذي رقم 81-387 المؤرخ في 26/12/1981 الذي يحدد صلاحيات الولاية والبلدية واختصاصاتهما في قطاع الغابات وإستصلاح الأراضي، ج.ر.ج.ج، عدد 52، بتاريخ 29 ديسمبر 1981.
- 9- المرسوم رقم 83-200 المؤرخ في 19 مارس 1983 المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، ج.ر.ج.ج، عدد 12، بتاريخ 19 مارس 1983.
- 10- المرسوم التنفيذي رقم 87-146 المؤرخ في 30-06-1987 المتضمن إنشاء مكاتب لحفظ نظافة البلدية، ج.ر.ج.ج، عدد 27، بتاريخ 31 جوان 1987.

- 11- المرسوم 88-131 المؤرخ في 4 جويلية 1988 ينظم علاقة الإدارة بالمواطن، ج.ر.ج.ج، عدد 27، بتاريخ 6 جويلية 1988.
- 12- المرسوم التنفيذي رقم 90-74 المؤرخ في 09/06/1994 الذي يحدد كفيات تنظيم مصالح التربية على مستوى الولاية المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 05/404 المؤرخ في 17/10/2005، ج.ر.ج.ج، عدد 24، بتاريخ 13 جوان 2005.
- 13- المرسوم التنفيذي رقم 91-27 مؤرخ في 2 فيفري 1991 يحد قائمة الوظائف العليا للإدارة البلدية، ج.ر.ج.ج، عدد 06، بتاريخ 7 فيفري 1991.
- 14- المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 22 فيفري 1992 المحدد لاختصاص المفتشية العامة للمالية، ج.ر.ج.ج، عدد 15، بتاريخ 26 فيفري 1992.
- 15- المرسوم التنفيذي رقم 93-46 المؤرخ في 6 فيفري 1993 المحدد لآجال دفع النفقات وتحصيل الإيرادات، ج.ر.ج.ج، عدد 09، بتاريخ 10 فيفري 1993.
- 16- المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23/07/1994 يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها ج.ر.ج.ج، عدد 48، بتاريخ 27 جويلية 1994.
- 17- المرسوم التنفيذي رقم 94-216 المؤرخ في 23/07/1994 المتعلق بالمفتشية العامة للولاية، ج.ر.ج.ج، عدد 48، بتاريخ 27 جويلية 1994.
- 18- المرسوم التنفيذي رقم 95-265 مؤرخ في 6 سبتمبر 1995 يحدد صلاحيات مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية وقواعد تنظيمها وعملها، ج.ر.ج.ج، عدد 50، بتاريخ 10 سبتمبر 1995.
- 19- المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ في 22 جانفي 1996 يحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، عدد 06، بتاريخ 24 جانفي 1996.
- 20- المرسوم التنفيذي رقم 97-268 المؤرخ في 21 جويلية 1997 يحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الأمر بالصرف، ج.ر.ج.ج، عدد 48، بتاريخ 23 جويلية 1997.
- 21- المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13/07/1998 والمتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، المعدل والمتمم، ج.ر.ج.ج، عدد 51، بتاريخ 15 جوان 1998.

- 22- المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المؤرخ في 31 ماي 2006 المتعلق بضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة، ج.ر.ج.ج، عدد 37، بتاريخ 04 جوان 2006.
- 23- المرسوم التنفيذي رقم 07-313 المؤرخ في 10 أكتوبر 2007 الذي يعدل المرسوم التنفيذي رقم 95-59 المؤرخ في 18 فيفري 1995 المتضمن إنشاء مراكز وطنية لتكوين مستخدمى الجماعات المحلية وتحسين مستوياتهم وتجديد معلوماتهم، ج.ر.ج.ج، عدد 66، بتاريخ 21 أكتوبر 2007.
- 24- المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 المتعلق بمصالح المراقبة المالية، ج.ر.ج.ج، عدد 64، بتاريخ 27 نوفمبر 2011.
- 25- المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المؤرخ في 20 سبتمبر 2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات المحلية، ج.ر.ج.ج، عدد 53، بتاريخ 28 سبتمبر 2011.
- 26- المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المؤرخ في 17 مارس 2013 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج.ر.ج.ج، عدد 15، بتاريخ 17 مارس 2013.
- 27- المرسوم التنفيذي رقم 13-217 المؤرخ في 18 جوان 2013 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، ج.ر.ج.ج، عدد 32، بتاريخ 23 جوان 2013.
- 28- المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24 مارس 2014 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وتحديد مهامه وتنظيمه وسيره، ج.ر.ج.ج، عدد 19، بتاريخ 02 أبريل 2014.
- 29- المرسوم التنفيذي رقم 15-141 المؤرخ في 28 ماي 2015 المتضمن تنظيم المقاطعات الإدارية وسيرها، ج.ر.ج.ج، عدد 29، بتاريخ 31 ماي 2015.
- 30- المرسوم التنفيذي رقم 16-160 المؤرخ في 2016/05/30 والذي يحدد كفاءات تطبيق الرسم السنوي على السكن، ج.ر.ج.ج، عدد 33، بتاريخ 05 جوان 2016.

- 31- المرسوم التنفيذي رقم 16-226 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتضمن القانون الأساسي النموذجي للمدرسة الابتدائية، ج.ر.ج.ج، عدد 51، بتاريخ 31 أوت 2016.
- 32- المرسوم التنفيذي رقم 16-258 المؤرخ في 10 أكتوبر 2016 الذي يحدد كيفية إنشاء المنذوبيات البلدية وتعيين حدودها ويحدد قواعد تنظيم المنذوبيات والملحقات البلدية وسيرها، ج.ر.ج.ج، عدد 61، بتاريخ 19 أكتوبر 2016.
- 33- المرسوم التنفيذي رقم 16-320 مؤرخ في 13 ديسمبر سنة 2016 يتضمن الأحكام العامة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج.ر.ج.ج، عدد 73، بتاريخ 13 ديسمبر 2013.
- 34- المرسوم التنفيذي رقم 17-329 المؤرخ في 15 نوفمبر 2017 الذي يحدد كيفية إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، ج.ر.ج.ج، عدد 68، بتاريخ 28 نوفمبر 2017.
- 35- المرسوم التنفيذي رقم 18-03 المؤرخ في 15 جانفي 2018 الذي يحدد الأحكام المطبقة على المطاعم المدرسية، ج.ر.ج.ج، عدد 02، بتاريخ 21 جانفي 2018.
- 36- المرسوم التنفيذي رقم 18-86 المؤرخ في 05/03/2018 المتضمن آلية متابعة التدابير والإصلاحات الهيكلية في إطار تنفيذ التمويل غير التقليدي، ج.ر.ج.ج، عدد 15، بتاريخ 07 مارس 2018.
- 37- المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 2 أوت 2018 المتعلق بتفويض المرفق العام، ج.ر.ج.ج، عدد 48، بتاريخ 5 أوت 2018.
- 38- المرسوم التنفيذي رقم 21-197 المؤرخ في 11 ماي سنة 2021 يحدد شروط تقييم الأصول والخصوم بين الولايات الأصلية والولايات الجديدة، ج.ر.ج.ج، عدد 38، بتاريخ 20 ماي 2021.

ج_3/التعليمات

- 1- التعليمات الوزارية المشتركة المؤرخة في 01/07/1971 المتعلقة بكيفية مسك محاسبة البلديات الصادرة عن وزير المالية.

- 2- تعليمية وزير الداخلية رقم 94-842/3 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية وتأجيرها المؤرخة في 7 ديسمبر 1994، المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها.
- 3- المنشور الوزاري المؤرخ في 14/11/2012 المتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية، صادر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية في إطار إرسالية لكل البلديات.
- 4- المذكرة رقم 96 المؤرخة في 10 مارس 2016، المتعلقة بتثمين أملاك الجماعات المحلية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.
- 5- التعليم رقم 309 المؤرخة في 24 فيفري 2019، المتعلقة بتسيير ممتلكات الجماعات المحلية المنتجة للمداخل، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.
- 6- التعليم الوزاري رقم 1699 الصادرة بتاريخ 15 جوان 2019، المتعلقة بالميزانية الإضافية للبلديات بعنوان السنة المالية 2019.
- 7- التعليم الوزاري رقم 1051 المؤرخة في 31 ماي 2020، المتعلقة بتسيير الميزانية وترشيد النفقات العمومية.

II- قائمة المراجع

أولاً: الكتب المتخصصة

- 1- أحمد سلامة بدر، دورة الإدارة المحلية في تخفيف أعباء الدولة، مصر دول الخليج العربية، انجلترا، فرنسا، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، القاهرة، 2017.
- 2- السعيد مزروع فاطمة، الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء (المغرب)، 2003.
- 3- الشريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية، الاختلال، العجز والتحكم الجيد في التسيير، دار القصة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
- 4- أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 210.

- 5- جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، دراسة تحليلية لدور البلدية حسب القانون البلدي الجديد 11-10 دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- 6- حمدي عادل محمود، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دار الفكر العربي، القاهرة (مصر)، 1973.
- 7- حميد الطائي، بشير العلق، إدارة عمليات الخدمة، دار اليازوري للطباعة والنشر، عمان (الأردن)، 2009.
- 8- خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظام الإدارة المحلية دراسة مقارنة المملكة المتحدة، فرنسا، يوغسلافيا، مصر، الأردن، الطبعة الثالثة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان (الأردن)، 1993.
- 9- رشاد أحمد عبد اللطيف، التنمية المحلية، دار الوفاء لدنيا الطباعة والنشر الإسكندرية، مصر، 2011.
- 10- زين الدين بوتشيشة، المجلس الشعبي الولائي في القانون الجزائري، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2017.
- 11- سامي حسن نجم عبد الله، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، المركز القومي للأحداث القانونية، القاهرة، 2014.
- 12- صبرينة عجاني، حوكمة المجالس المنتخبة المشاركة في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، الإسكندرية، مصر 2018.
- 13- صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، ط1، دار الراية للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2016.
- 14- عادل بو عمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليلة (الجزائر)، الجزائر، 2010.
- 15- عبد الرزاق الشبخلي، الإدارة المحلية-دراسة مقارنة، دار الميسرة للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2001.
- 16- عبد القادر برانيس، تسويق الخدمات والخدمات العمومية، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية (مصر)، 2014.

- 17- عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، القاهرة (مصر)، 2001.
- 18- عبد الوهاب بن بوضياف، معالم تسيير شؤون البلدية، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليلة (الجزائر)، 2014.
- 19- علي حاتم عبد الحميد العاني، اللامركزية وتطبيقاتها في الإدارة المحلية، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2017.
- 20- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط2، 2007.
- 21- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 22- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 23- كمال جلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها "الجزائر، بريطانيا، فرنسا"، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2017.
- 24- كمال محمد الأمين، الوجيز في الجماعات المحلية والإقليمية، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، د.س.ن.
- 25- محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013.
- 26- محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة (الجزائر)، 2014.
- 27- محمد بدران، الإدارة المحلية -دراسات في المفاهيم المبادئ العملية-، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة (مصر)، د س ن.
- 28- محمد بن صوشة، إشكالية تمويل التنمية المحلية، الواقع والآفاق، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2019.
- 29- محمد بوجيدة، ميلود بوخال، نظام المنتخب الجماعي دراسة تحليلية مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء (المغرب)، 1999.

- 30- محمد شوراق، اختصاصات الجماعات في ظل القانون التنظيمي 113/14، دار أبي رقرق للطباعة والنشر، الرباط (المملكة المغربية)، 2017.
- 31- محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (دراسة مقارنة)، مطبعة دار الثقافة للطباعة والنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2009.
- 32- محمد مراد حلمي، مالية الهيئات العامة المحلية في البلاد العربية، معهد الدراسات العربية العالمية، جامعة الدول العربية، القاهرة (مصر)، 1962.
- 33- مصطفى الجندي، المرجع في الإدارة المحلية - فلسفة الإدارة المحلية -، منشأة المعارف الإسكندرية (مصر)، 1971.
- 34- منير إبراهيم شلبي، المرفق المحلي - دراسة مقارنة -، دار الفكر العربي، القاهرة (مصر)، 1977.

ثانياً: المؤلفات العامة

- 1- تحسين الصغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، دار المحمدية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2000.
- 2- ثابت عبد الرحمان إدريس، المدخل الحديث في الإدارة العامة، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، الإسكندرية (مصر)، 2001.
- 3- جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر، القاهرة (مصر)، 2004.
- 4- خليل اللواح، دور الإدارة العمومية في تحسين مناخ الأعمال بالمغرب، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط (المغرب)، 2018.
- 5- رضا خلاصي، شذرات المالية العامة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2016.
- 6- رضوان بوجمعة، المقتضب في القانون الإداري المغربي، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء (المغرب)، 1999.

- 7- سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمان الرقابة الإدارية، دار المعارف للنشر والتوزيع، الإسكندرية (مصر)، د.س.ن.
- 8- ستار جبار البدري، العقود الإدارية المستحدثة ودورها في تنظيم المرافق العامة الضرورية، دراسة تحليلية مقارنة، منشورات زين الحقوقية، لبنان، 2018.
- 9- سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري -دراسة مقارنة-، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع القاهرة، 1988.
- 10- طارق المجذوب، الإدارة العامة (العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت (لبنان)، 2005.
- 11- عبد الرحمن سليمان، أكتف وجيه، تنظيم المرافق العامة (دراسة مقارنة)، الشامل للنشر والتوزيع، فلسطين، 2016.
- 12- عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة، بيروت (لبنان)، 1972.
- 13- علي خطار شنتاوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2003.
- 14- علي خليل، سليمان اللوزي، المالية العامة، دار وائل للنشر، عمان (الأردن)، 2001.
- 15- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 16- عمار عوابدي، القانون الإداري -النظام الإداري-، ط5، ج1، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2008.
- 17- قصير مزياني فريدة، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة سخري، الوادي (الجزائر)، 2011.
- 18- كريم لحرش، الشرح العملي لمدونة تحصيل الديون العمومية، فقه، قانونا وقضاء، سلسلة العمل التشريعي والاجتهاد القضائي، مطبعة النجاح الجديدة، العدد 05، سنة 2015.

- 19- مازن ليلو راضي، الوسيط في القانون الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس (بيروت)، 2013.
- 20- محمد الصغير بعلي، التنظيم الإداري والنشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عناية (الجزائر)، 2004.
- 21- محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، الإسكندرية (مصر)، 2012.
- 22- محمد ساحل، المالية العامة، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.
- 23- محمد سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري -دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، القاهرة (مصر)، 1988.
- 24- محمد عبد الله شريف، الالتزامات والحقوق التي يترتبها العقد اتجاه الغير، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، الإسكندرية (مصر)، 2014.
- 25- محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري: بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، أبريل 1987.
- 26- محمد لحموشي، المفهوم الجديد للسلطة بالمغرب من أجل حكامه جيدة في مجالات الديمقراطية والتنمية، مطبعة إقرأ، الناظور (المغرب)، 2007.
- 27- مروان محي الدين قطب، طرق خصخصة المرافق العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت (لبنان)، 2005.
- 28- مريزق عدمان، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015.
- 29- مصطفى الجندي، الحكم المحلي والديمقراطي، منشأة المعارف للنشر والتوزيع، القاهرة (مصر)، 1967.
- 30- مصطفى السيد دبوس، تامين خدمات الدولة في إطار ما يقدمه المرفق العام من خدمات دراسة تحليلية، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، 2017.
- 31- ميرفت قاسم عبود الجبوري، أثر الحكومة الإلكترونية على النظام القانوني للمرفق العام دراسة مقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة (مصر)، 2020.

- 32- نادية ظريفي، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 33- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط4، دار المجد للنشر والتوزيع، سطيف (الجزائر)، 2010.
- 34- هاشم حمدي رضا، الإصلاح الإداري، دار الراية للنشر والتوزيع، الأردن، 2010.
- 35- هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، ط4، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 36- وليد حيدر جاير، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة: دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009.
- 37- يحي دنيدي، المالية العمومية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، ط2، الجزائر، 2014.

ثالثا: أطروحات الدكتوراه:

- 1- أحمد حليبة، التهرب الضريبي وانعكاساته على التنمية المحلية بالمغرب، أطروحة دكتوراه في القانون العام، قسم علم الإدارة والقانون الإداري، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة أكحل، الرباط، المغرب، 2001.
- 2- أمال بوقاسم، تأهيل المرفق العام وتحديات إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر 2013-2016، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر3، 2017-2018.
- 3- إبراهيم عطية محمود المهدي، النظام القانوني لتمويل وحدات الإدارة المحلية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة المنصورة مصر، 2020.
- 4- ثابت بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة الواقع والآفاق، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2014-2015.

- 5- دليلة بوراي، المشاركة صورة لتجديد العلاقة بين الإدارة والمواطن، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، 2019-2020.
- 6- رانية هدار، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2019-2020.
- 7- سميرة جياي، الحكامة الجيدة وتدبير الشأن العام المحلي، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون عام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة مولاي إسماعيل، المغرب، 2013-2014.
- 8- شويح عثمان، حقوق وحرريات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة مع فرنسا، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2017-2018.
- 9- صباح حمايتي، الآليات القانونية لترقية الخدمة العمومية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق تخصص تنظيم سياسي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2019-2020.
- 10- عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الضرورية والتطورات الفعلية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص الإدارة المالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2010-2011.
- 11- عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة باتنة 1، 2014-2015.
- 12- فريدة مزياني، المجلس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة الجزائر، 2005.
- 13- قدور بن عيسى، التمويل المحلي واستقلالية الجماعات المحلية حالة البلديات، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، 2014-2015.

- 14- محمد الصالح بن شعبان، نظام الأحزاب السياسية والتجربة الجزائرية في التعددية الحزبية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2013-2014.
- 15- محمد صادق حامد ربابعة، نموذج مقترح لقياس أثر جودة المعلومات المحاسبية عن طريق ترشيد الإنفاق، أطروحة دكتوراه في المحاسبة العامة، كلية الأعمال، جامعة عمان (الأردن)، 2010.
- 16- محمد طاهر، السلطة الجبائية الجماعية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الأول سطات، المغرب، 2008-2009.
- 17- نادية ضريفي، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية حالة عقود الامتياز، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 1، 2011-2012.
- 18- نجيب بن سليمان، رضا الزبون كمدخل لقياس جودة الخدمة في الإدارة العمومية الجديدة دراسة حالة الإدارة المحلية الجزائرية، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، قسم العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2015.
- 19- نجيب جيري، المنظومة الرقابية المحلية بين رقابة المشروعية ورقابة الحكامة، دراسة نقدية مقارنة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة طنجة المغرب، 2015 - 2016.
- 20- نسرين سليمان، تسيير الخدمات العامة المحلية، أطروحة دكتوراه تخصص التسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2017-2018.
- 21- وداد علو، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، 2016-2017.
- 22- وهيبة برازة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه تخصص قانون عام، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017-2018.

23- ياسر علاوي، إصلاح مالية الجماعات المحلية في الجزائر وتأثيرها على التنمية المحلية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم التجارية، جامعة يحي فارس، المدية، 2018-2019.

24- ياقوت قديد، واقع الاستقلالية المالية للجماعات المحلية دراسة مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد (تلمسان)، 2017-2018.

رابعاً: مذكرات الماجستير والدراسات العليا المعمقة:

1- بدري عزالدين، المرفق المحلي كآلية لتطوير التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 2016-2017.

2- زين الدين لعماري، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2016-2017.

3- سعيد الدحماني، مبدأ التدبير الحر ورهان الاستقلال المالي الترابي، مذكرة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط (المملكة المغربية)، 2014-2015.

4- عبد الكريم مسعودي، تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية دراسة حالة بلدية أدرار، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، الجزائر، 2013-2014.

5- عزالدين بدري، المرفق العام المحلي كآلية لتطوير التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في قانون القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 2016-2017.

6- عواد كيلالي، تمويل الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2016-2017.

7- ليندة فليسي، واقع جودة الخدمات في المنظمات ودورها في تحقيق الأداء المتميز دراسة حالة: كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير جامعة محمد بوقرة بومرداس، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة محمد بوقرة بومرداس، 2011-2012.

8- محمد الطاهر، السلطة الجبائية الجماعية، بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسة الأول سطات المغرب، 2008-2009.

9- مفتاح حرشاو، تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية في الجزائر دراسة الإدارة المحلية لولاية ورقلة، مذكرة ماجستير، في العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2015-2016.

10- مفتاح عطية مفتاح، التوازن المالي للعقد الإداري، رسالة ماجستير في الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، كلية الحقوق، 2014.

11- وضاح محمود رشيد الحمود، المرفق العام كمييار لتحديد نطاق القانون الإداري، رسالة ماجستير في القانون العام، الجامعة الأردنية، 1992.

خامسا: المقالات العلمية

1- بوعلام الله يوسف، (صلاحيات سير المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري)، مجلة المعيار، جامعة تيسمسيلت، المجلد العاشر، العدد 04، ديسمبر 2019.

2- إبراهيم يامة، (مدى مساهمة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في إنعاش التنمية المحلية دراسة تقييمية)، مجلة ميلاف للبحوث والدراسات، جامعة ميله، المجلد 3، العدد 1، جوان 2017.

3- أحمد ضيف، (واقع الاستثمار الأجنبي المباشر في الدول العربية وسبل تنميته)، مجلة معارف، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، العدد 19، ديسمبر 2015.

4- إسماعيل صعصاع البديري، (فكرة التخصيصية في المرافق العامة)، مجلة جامعة بابل، للعلوم الإنسانية، المجلد 14، العدد 6، 2007.

- 5- الشريف تيشيت، (حكمة المدن بالمغرب أي دور لرؤساء الجماعات الحضرية)، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد مزدوج 47-48، سنة 2013، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء (المغرب)، 2013.
- 6- الزين عزري، (دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير)، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 6، سنة 2010.
- 7- الطيب ماتلو، (مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة الأمة الجزائري، عدد 01، 2002.
- 8- العيد الراعي، (تفويض المرفق العام: مفهومه أسسه، أشكاله في ظل المرسوم التنفيذي 199/18)، مجلة الواحات للبحوث والدراسات القانونية، جامعة غرداية، المجلد 13، العدد 2، سبتمبر 2020.
- 9- بسمة بوبشطولة، حبيبة قدة، (آليات مكافحة الفساد ومدى فعاليتها في التشريع الجزائري)، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، المجلد 08، العدد 02، 2019.
- 10- بسمة عولمي، (تقييم الجباية المحلية في الجزائر)، مجلة البحوث و الدراسات الإنسانية، المجلد 02، عدد 02، جامعة سكيكدة، 2008.
- 11- بسمة عولمي، (تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية)، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة ورقلة، العدد 02، جوان 2015.
- 12- توفيق منصوري، (التدقيق والاستشارة: نحو نهج بنوي لتقويم تدبير الجماعات الترابية)، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط (المغرب)، عدد مزدوج 2-3، 2017.
- 13- جعفر العلوي، (نظام وحدة فاس في علاقته مع التقطيع الجماعي الجديد)، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية المغرب، سلسلة مواضيع الساعة 44 سنة، 2003.

- 14- جمال منصر، (دور الأحزاب السياسية في التنمية في العالم الثالث)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، عدد خاص، 2011.
- 15- حسام الدين بركيبي، (تفويض المرفق العام مفهوم جديد ومنتقل في إدارة المرافق العامة)، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، المجلد 12، العدد 1، فيفري 2016.
- 16- زين العابدين خليل، (تحضير وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية والإجراءات المتخذة لتحسين الموارد المالية لها)، المجلة الجزائرية العامة، العدد 2 جامعة تلمسان، الجزائر، 2012.
- 17- سامية منزر، (إدارة الإلكترونية كتوجه إداري معاصر لترقية الخدمة العمومية بالجزائر)، مقال منشور بالمؤلف الجماعي: الخدمة العمومية وآليات ترقيتها في الإدارة الحكومية مقاربات نظرية تجارب محلية وعالمية، الجزء الثاني، دار النشر الجامعي الجديد، تلمسان الجزائر، 2020.
- 18- سناء الشيخ، (الضريبة كأداة لمكافحة التلوث البيئي في الجزائر)، المجلة المتوسطية للقانون والاقتصاد، المخبر المتوسطي للدراسات القانونية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، المجلد الرابع، العدد الأول، 2019.
- 19- سهام بشكيط، (عبد المجيد قري، تمويل الجماعات الإقليمية في الجزائر بين واقع الدعم الحكومي وتحدي شح الموارد المالية)، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، المجلد 15، العدد 20، سنة 2019.
- 20- سهام سليمان، (تفويض المرفق العام كتقنية جديدة في التشريع الجزائري)، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 03، العدد 200 جامعة المدية 2017.
- 21- عبد الجليل دلالي، عبد القادر باية، (نظام تمويل الجماعات المحلية في الجزائر بين محدودية الموارد الذاتية وتأثير الإعانات المركزية)، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيسمسيلت، المجلد السادس، العدد الأول، 2021.
- 22- عبد الحميد يكن، (المرفق العمومية ونظامها القانوني في التشريع الجزائري)، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة الجلفة، العدد 11، 2018.

- 23- عبد العالي فيلاي، (التعاون اللامركزي دعامة أساسية للتنمية)، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، المغرب، عدد 23، 2018.
- 24- عبد الغني الشاوي، (الجهة كمجال لتطبيق الحكامة الجيدة)، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط (المغرب)، عدد مزدوج.
- 25- عبد القادر عراج، (الآفاق المستقبلية للجهوية بالمغرب، الجهوية السياسية بين مقومات الدولة الموحدة ومتطلبات الهيكلية الفيدرالية)، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 08، سلسلة مواضيع الساعة 1996.
- 26- عبد اللطيف برحو، (مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية)، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 70، 2016.
- 27- عبد النور الفانز، (التدبير الاستراتيجي للجماعات الترابية ومسألة إنعاش الاقتصاد المحلي)، منشورات مجلة العلوم القانونية سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، المغرب، عدد 4، 2016.
- 28- عبد الكريم حيزرة، (الوظيفة الجماعية بالمغرب الواقع والرهانات)، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية REMALD، عدد 124، سنة 2015.
- 29- عبد الواحد النعيمي، غازي سعيد، سوسن أحمد، (دور المحاسبة والتحقيق في الحد من الفساد الإداري والمالي دراسة ميدانية)، مجلة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة الأنبار العراق، المجلد 06، العدد 21، 2014.
- 30- عصام القرني (التدبير الجبائي بين محدودية الحصيلة وثقل الرهانات)، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، مطبعة المعارف الجديدة الرباط (المملكة المغربية)، عدد مزدوج 2-3، 2017.
- 31- على سايح جبور، صفية يخلف، (الحوكمة ودورها في ترشيد نفقات الجماعات المحلية كإستراتيجية للحفاظ على المال العام)، مجلة إضافات اقتصادية، جامعة غرداية، المجلد 04، العدد 01، 2020.
- 32- عماد أبركان، (قراءة تحليلية في القانون التنظيمي للجماعات)، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء (المملكة المغربية)، عدد مزدوج 33/34، السنة 2015.

- 33- عمار مرزوقي، (تحضير وتنفيذ ميزانية البلدية)، المجلة الجزائرية للمالية، جامعة تلمسان، العدد 2، 2012.
- 34- عمر سندي، أحمد برادي، (دور الخدمة الإدارية في ترقية الخدمات العمومية في التشريع الجزائري)، مجلة آفاق عملية، المركز الجامعي لتمرّاسات، المجلد 11، العدد 3، 2019.
- 35- فايزة يوسف، (عن تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الإصلاحات السياسية الجزائرية)، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، المجلد 07، عدد 01، 2013، ص 96.
- 36- فريدة مزياني دور، (الجماعات المحلية في مجال الاستثمار)، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد السادس، 2010.
- 37- قدور بن عيسى، (التعاون بين البلديات بين القانون والممارسة)، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، المجلد 05، عدد 1، 2012.
- 38- لخضر مرغاد، (الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر)، مجلة العلوم الإنسانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد السادس، العدد السابع، 2005.
- 39- محمد قزبير، (حدود الدور الجبائي للجماعات المحلية)، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد المزدوج 87-88، مارس 2009.
- 40- محفوظ رحمان، (الجبابة البيئية)، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة البليدة 2، المجلد الرابع، العدد الأول، 2015.
- 41- منال بن شناف، محمد بن أعراب، (دور المرصد الوطني للمرفق العام في إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، المجلد 12، عدد 01، 2020.
- 42- مسعود شيهوب، (المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة)، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائري، العدد الأول، الجزائر، ديسمبر 2002.

- 43- مفيدة بن لعبيدي وعمارة ناجي، (دور التعاون اللامركزي -الأفقي في حوكمة عملية التنمية المحلية -التعاون اللامركزي الجزائري الفرنسي أنموذجا-)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وادي سوف، عدد 15، جانفي 2017.
- 44- ممدوح خالد، (دور الحكومة المركزية والإدارات المحلية في التنمية المجتمعية)، مجلة المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة 2009.
- 45- منير بن عزوق، (تشخيص النظام المالي والجبائي للجماعات المحلية)، مجلة القانون العقاري، جامعة البليدة 2، المجلد السابع، العدد الثاني، 2020.
- 46- موسى سعادوي وزروق صدوقي، (السياحة في الجزائر ودورها في التنمية الاقتصادية)، مجلة الإدارة والتنمية والبحوث والدراسات، جامعة البليدة 2، العدد 2، 2012.
- 47- نجيب جيري، (تحديث الفعل الرقابي رهان السياسات العمومية بالمغرب: نحو تقوية رقابة الحكامة)، مجلة العلوم القانونية، محور العدد: السياسات العمومية ورهان تنزيل الدستور، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط (المملكة المغربية)، العدد الأول، ماي 2013.
- 48- وائل عمران علي، (دور الشراكة والتمكين المجتمعي في تفعيل التنمية المحلية المستدامة في مصر)، المجلة العربية للإدارة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية -القاهرة - جمهورية مصر، 2014.
- 49- وداد علو، (حتمية إصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر)، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة بجاية، العدد 2، 2014.
- 50- وهيبه برازة، (محدودية دور المنتخبين في تسيير مالية البلدية)، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة بجاية، المجلد 13، العدد 1، 2016.
- 51- مصطفى كراجي، (أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري)، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، عدد 02، 1996.

- 52- مصطفى نجم البشاري، وفاء بشير المساعد أحمد، (دور التخطيط المالي في الحد من الفساد الإداري والمالي -دراسة حالة الوحدات الحكومية في السودان-)، مجلة كلية العلوم الإدارية والمالية، المجلد 1، العدد 4، جامعة السلام، السودان 2021.
- 53- يونس مليح، (نظام جبايات الجماعات الترابية والحاجة إلى الإصلاح)، منشورات مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، سلسلة البحوث الجامعية، المغرب، 2018.

سادسا: المداخلات العلمية

- 1- إلياس قلاب ذبيح، دور الرقابة الجبائية في كبح ظاهرة التهرب الضريبي، مداخلة أقيمت بمناسبة أعمال الملتقى الوطني حول: الرقابة الجبائية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قلمة، يومي 28، 29 أكتوبر 2015.
- 2- سعيد طيب، إصلاحات الخدمة العمومية وتحسين صورة الإدارة لدى المواطن، مداخلة بمناسبة أشغال الملتقى الوطني حول: الخدمة العمومية في الجزائر، جامعة التكوين المتواصل مستغانم، يومي 29، 30 أكتوبر 2014.
- 3- عبد العالي حاحة، مستقبل المقاطعات الإدارية في الجزائر -الولايات المنتدبة-، مداخلة أقيمت بمناسبة أشغال الندوة التكوينية المغاربية حول تكوين المنتخبين وإصلاح الجماعات المحلية في الدول المغاربية الرهان الاستراتيجي الديمقراطية التشاركية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة يومي 3، 4 فيفري 2016.
- 4- عبد المليك مزهودة، التسيير الاستراتيجي في السياق العمومي، مداخلة أقيمت بمناسبة أشغال الملتقى الوطني حول: تسيير وتمويل الجماعات المحلية، جامعة الحاج لخضر باتنة1، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، يوم: 01 ديسمبر 2004.
- 5- فائزة جروني، غنية نزلي، الدائرة بين الوجود المادي والفراغ التشريعي في التنظيم الإداري الجزائري، مداخلة أقيمت بمناسبة أعمال الملتقى الدولي الثالث حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الشهيد حمة لخضر، يومي 01 و02 ديسمبر 2015.

III_ المنشورات والمقالات على شبكة الانترنت

أولاً: باللغة العربية

1- دستور المملكة المغربية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 الصادر في 29 جويلية 2011، ج ر م م، عدد 5964 مكرر، بتاريخ 30 جويلية 2011، منشور على الرابط الإلكتروني التالي:

<http://www.sgg.gov.ma/arabe/Legislations/BulletinsOfficielsAns.aspx>

تاريخ الاطلاع: 2020/03/15.

2- موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية الجزائرية، على الرابط التالي:

<http://www.interieur.gov.dz>.

3- تقرير لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي عن أعمال دورتها السادسة والثلاثين، 30 جوان-11 جويلية 2003، منشور على الرابط الإلكتروني التالي: https://unctad.org/ar/docs/a58d17_ar.pdf، تاريخ الزيارة: 2021/07/12.

4- اللجنة الوزارية المكلفة بأنشطة ترمين أملاك الجماعات المحلية، منشور على موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية الجزائرية، على الرابط الإلكتروني التالي:

<http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/80-الرقاءة-كل-الأخبار/2731-التنصيب->

[الرسمي-للجنة-الوزارية-المكلفة-بأنشطة-ترمين-أملاك-الجماعات-المحلية.html](http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/80-الرقاءة-كل-الأخبار/2731-التنصيب-الرسمي-للجنة-الوزارية-المكلفة-بأنشطة-ترمين-أملاك-الجماعات-المحلية.html)، تاريخ الزيارة 2020/07/20.

5- مقال حول الفساد الإداري والمالي، منشور على الرابط الإلكتروني التالي: <http://www.id3am.com.d3m/aiibauteNews/documents>، تاريخ الزيارة:

2021/05/23.

6- ع. معزوز، تطوير التشريع الجزائري في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، مقال متوفر على الموقع الإلكتروني للديوان المركزي لقمع الفساد، على الرابط التالي:

<https://www.ocrc.gov.dz/ar>، تاريخ الزيارة: 2020/07/02.

7- موقع منظمة الانتوساي، على الرابط التالي:

الزيارة: تاريخ <http://www.issai.org/issai-framework/intosai-gov.htm>

.2020/06/13

ثانيا: باللغة الفرنسية:

A) Textes juridiques:

1- la constitution Française du 04 octobre 1958, Sur le site: <https://www.conseil-constitutionnel.fr>, consulté le 12/12/2018.

B) Les Rapport du conseil d'État Française:

1- L'avis de conseil d'état français du 07 octobre 1986 voir le site web www.senat.fr le 17/03/2021.

C) Documents:

1- Alexis Essono Ovono,(**l'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le Cas du Cameroun, de la Côte-D'ivoire, du Gabon et du Sénégal**), article électronique, Sur le site:, consulté le: 30/03/2019.

2- Renaud Sain Saulieu, **Sociologie de l'entreprise**, presse de science politique et Dalloz, paris (France), 1997.

<http://www.onplc.org.dz/images/ONPLC/fran%C3%A7ais/code%20de%20conduite.pdf>, consulté le 16/05/2020.

IV- المراجع باللغة الفرنسية

A) Ouvrage:

1- Ali Sedjari, **La reconstitution institutionnelle de territoires au Maroc in aménagement du territoire et développement durable, Quelles intermédiations !**, L'harmattan, paris (Français). 1999.

2- Bouvier (M), **les finances locales**, 5^e édition, L.G.D.J, Paris (Français), 1998.

3- Bruno Remonde Et Jacques Blanc, **les collectivités locales**, presses de la fondation nationale des sciences politiques, Dalloz, 1^{ère} édition, Paris (Français), 1989.

4- Butgenbach, **Théorie Général des modes de gestion des services publics en Belgique**. 1952.

- 5- Charles Dabbasch, **Sciences administratives**, Dalloz, 5éme édition, Paris (Français), 1989.
- 6- Cherif rahmani, **Les finance des communes algériennes**, casbah édition, Alger, 2002.
- 7- Citizen Lab, In **traduction Au budget participatif (guide pour les villes et municipalités souhaitent impliquer les citoyens Dans les décisions budgétaires)**, Belgique, 2019.
- 8- Hauriou précis, **de droit administratif**, Dalloz, 12éme édition, Paris (Français), 1933.
- 9- Isabelle Muller-Quoy, **Le droit des assemblées locales**, librairie générale de droit et de Jurisprudence, Paris (Français), mars 2001.
- 10- J.R. meunier et B.soportisse, **Finances et comptabilité des communes**, presse de l'imprimerie centrale Annaba, 1972.
- 11- Jacques pardes est d'autres, **les services public en crise**, revu science de la société, n°43, Presses universitaire de Mirail, Paris (Français), 1998.
- 12- Jaques Blanc, **la péréquation Dans les finances locales**, librairie générale de droit de Joris prudence, Paris (Français), 1996.
- 13- Jean langatte et Paseal vanhove et Christophe viprey, **économie Général**, Dalloz, 3éme édition, Paris (Français), 2002.
- 14- Jean Rivero, **Droit administratif**, Dalloz, Paris (Français), 1965.
- 15- Landry aksanti. **kanyurhi processus du budget. Participatif au Sud kiva (entrepratique démocratique. Et slogan idéologique)**, l'harmattan, Paris (Français).
- 16- Marcel Waline, **Droit administratif**, Dalloz, Paris (Français), 1968.
- 17- Mohamed Boujida, **les finances l'ocales décentralisées**, dar Alrabat Maroc, 1em édition, 2004.
- 18- Muller Quoy Isabelle, **l' élu local nouveau Statut nouveau droit**, A.J.D.A, Avril 2002.
- 19- Renaud Sain Saulieu, **Sociologie de L'Entreprise Presse De Science politique**, DALLOZ, Paris (Français), 1997.
- 20- Stéphane Braconnier, **Droit des services publics**, presse universitaire de France, Paris (Français), 2004.

B) Articles:

- 1- Abederrahmane Hadad, **les prévisions budgétaire des collectivités locales au Maroc**, publications REMALD, Maroc, N°60, janvier – février, 2005.
- 2- Leila Metali, **Le marketing des services publics**, Fondements et spécificités, Maaref Revue académique N°21, université Bouira, 2016.
- 3- Raphaél déchaux, **les garanties constitutionnelles de l'autonomie financière locale à l'épreuve des concours financier étatiques**, revue de droit public et de la science politique en France et à lit ranger université, N°02, France, 2010.
- 4- Tarik Zair, **propos sur l'existence de responsabilité en droit de la décentralisation**, publications REMALD, Maroc, N° 83, novembre - décembre, 2008.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

2	مقدمة.....
12	الباب الأول: دور الجماعات المحلية في تسيير الخدمات العمومية.....
14	الفصل الأول: علاقة الإدارة المحلية بالخدمة العمومية.....
15	المبحث الأول: الأساس القانوني لنظام الإدارة المحلية ومستوياته في التشريع الجزائري.....
15	المطلب الأول: مقومات نظام الإدارة المحلية.....
15	الفرع الأول: تعريف الإدارة المحلية وأسباب الأخذ بها كنظام.....
17	الفرع الثاني: أسباب الأخذ بنظام الإدارة المحلية.....
18	الفرع الثاني: أركان الإدارة المحلية.....
21	المطلب الثاني: أهمية الإدارة المحلية.....
21	أولا: الأهمية السياسية.....
23	ثانيا: الأهمية الإدارية.....
25	ثالثا: الأهمية الاقتصادية.....
26	رابعا: الأهمية الاجتماعية.....
26	المطلب الثاني: مستويات الإدارة المحلية في التشريع الجزائري.....
27	الفرع الأول: الولاية.....
27	أولا: تعريف الولاية.....
29	ثانيا: الهيئات التنفيذية والتداولية للولاية.....
34	الفرع الثاني: أجهزة الإدارة العامة للولاية.....
39	الفرع الثالث: البلدية.....
40	أولا: تعريف البلدية.....
40	ثانيا: هيئات البلدية.....
48	الفرع الرابع: المقاطعات الإدارية.....
48	أولا: الإطار القانوني للمقاطعة الإدارية.....
53	ثانيا: عراقيل وتحديات المقاطعة الإدارية في الجزائر.....
55	المبحث الثاني: هيكل الخدمة العمومية المحلية.....
55	المطلب الأول: المرفق العام المفهوم والدلالات.....
55	الفرع الأول: ماهية المرفق العام وأركان تحققه.....
56	أولا: الاتجاه الأول "المعنى العضوي للمرفق العام".....

57.....	ثانيا: الاتجاه الثاني "المعيار المادي للمرفق العام"
58.....	ثالثا: الاتجاه الثالث "معنى المرفق العام وفق الجمع بين المعيارين"
59.....	رابعا: مضمون المرفق العام المحلي
60.....	الفرع الثاني: أركان المرفق العام
63.....	المطلب الثاني: المبادئ التي تحكم المرافق العامة
63.....	الفرع الأول: مبادئ دوام سير المرفق العام بين القاعدة والاستثناء
69.....	الفرع الثاني: مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرفق العام
70.....	الفرع الثالث: مبدأ قابلية المرفق العام للتحديث والتطوير
71.....	الفرع الرابع: إنشاء وإلغاء المرفق العامة
71.....	أولا: إنشاء المرافق العامة
73.....	ثانيا: إلغاء المرافق العامة
73.....	المطلب الثاني: الخدمة العمومية ونظم ممارستها
74.....	الفرع الأول: تعريف الخدمة العمومية وخصائصها
74.....	أولا: تعريف الخدمة العمومية
78.....	ثانيا: خصائص الخدمات العمومية
81.....	الفرع الثاني: أنواع ونظم الخدمة العمومية
81.....	أولا: أنواع الخدمات العمومية
84.....	ثانيا: نظم الخدمة العمومية
87.....	الفصل الثاني: المجالات الخدماتية للإدارة المحلية وطرق إدارتها
88.....	المبحث الأول: المجالات الخدماتية للجماعات المحلية
88.....	المطلب الأول: أساليب تحديد الاختصاصات
88.....	الفرع الأول: الأسلوب الفرنسي (التصاعدي)
91.....	الفرع الثاني: الأسلوب الانجليزي (التنازلي المقيد)
92.....	الفرع الثالث: أسلوب المشرع الجزائري
94.....	المطلب الثاني: اختصاصات البلدية في مجال الخدمات العمومية المحلية
94.....	الفرع الأول: دور البلدية في المجال الاجتماعي والثقافي والرياضي
97.....	الفرع الثاني: صلاحيات البلدية في مجال النظافة وحفظ الصحة والطرق
98.....	الفرع الثالث: صلاحيات البلدية في مجال الخدمات البيئية
100.....	الفرع الرابع: في مجال التهيئة العمرانية والتنمية المحلية

104.....	المطلب الثاني: دور الولاية في تقديم الخدمات العمومية المحلية
104.....	الفرع الأول: اختصاصات الولاية في مجال التنمية الاقتصادية
110.....	الفرع الثالث: دور الولاية في مجال السكن وتهيئة الإقليم
113.....	المبحث الثاني: طرق إدارة الخدمات العمومية المحلية
113.....	المطلب الأول: الطرق التقليدية في إدارة الخدمات العمومية
113.....	الفرع الأول: الاستغلال المباشر
117.....	الفرع الثاني: المؤسسة العمومية
123.....	الفرع الثالث: الامتياز كأسلوب في إدارة المرافق العامة
127.....	المطلب الثاني: الطرق الحديثة في إدارة الخدمات العمومية "تفويضات المرفق العام"
128.....	الفرع الأول: الإطار المفاهيمي لتفويض المرفق العام
128.....	أولا: تعريف تقنية التفويض للمرفق العام
132.....	ثانيا: المرتكزات القانونية لتقنية تفويض المرفق العام
136.....	الفرع الثاني: أشكال تفويض المرفق العام
141.....	خلاصة الباب الأول
143.....	الباب الثاني: سبل ترشيد مالية الجماعات المحلية وسؤال إصلاح الخدمة العمومية
145.....	الفصل الأول: مالية الجماعات المحلية في التشريع الجزائري
146.....	المبحث الأول: النظام القانوني للتمويل المحلي
146.....	المطلب الأول: تعريف الميزانية المحلية وخصائصها
146.....	الفرع الأول: تعريف الميزانية المحلية
148.....	الفرع الثاني: خصائص الميزانية المحلية
150.....	الفرع الثالث: مبادئ ووثائق الميزانية
150.....	أولا: المبادئ ذات الطبيعة الشكلية
151.....	ثانيا: المبادئ ذات الطبيعة الموضوعية
156.....	المطلب الثاني: إجراءات إعداد ميزانية للجماعات المحلية وآليات اعتمادها
156.....	الفرع الأول: الأجهزة المتدخلة في إعداد الميزانية المحلية
157.....	أولا: ميزانية البلدية
159.....	ثانيا: ميزانية الولاية
160.....	الفرع الثاني: آليات اعتماد ميزانية الجماعات المحلية من المجالس التداولية (التصويت)
160.....	أولا: التصويت على ميزانية الولاية

162.....	ثانيا: التصويت على ميزانية البلدية.....
164.....	الفرع الثالث: مصادقة سلطة الوصاية على ميزانية الجماعات المحلية.....
164.....	أولا: المصادقة على ميزانية الولاية.....
165.....	ثانيا: المصادقة على ميزانية البلدية.....
166.....	المطلب الثالث: عمليات تنفيذ الميزانية المحلية والرقابة عليها.....
167.....	الفرع الأول: الأعوان المكلفون بتنفيذ ميزانية الجماعة المحلية.....
167.....	أولا: الأمر بالصرف.....
170.....	ثانيا. المحاسب العمومي.....
171.....	الفرع الثاني: إجراءات تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية.....
178.....	الفرع الثالث: الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية.....
178.....	أولا: الرقابة الداخلية على ميزانية الجماعات المحلية.....
184.....	ثانيا: الرقابة الخارجية على ميزانية الجماعات المحلية.....
188.....	المبحث الثاني: مصادر تمويل ميزانية الجماعات المحلية.....
188.....	المطلب الأول: الموارد الذاتية المتاحة للجماعات المحلية.....
189.....	الفرع الأول: الموارد الجبائية.....
189.....	أولا: الضرائب والرسوم المحصلة كليا لفائدة الجماعات المحلية.....
191.....	ثانيا: الضرائب والرسوم المحصلة لفائدة البلديات دون سواها.....
198.....	ثالثا: الضرائب المحصلة جزئيا لفائدة البلديات.....
206.....	الفرع الثاني: الموارد الذاتية الغير جبائية.....
206.....	أولا: التمويل الذاتي (الاقطاع من قسم التسيير لقسم التجهيز والإستثمار).....
206.....	ثانيا: إيرادات ونواتج الأملاك.....
207.....	ثالثا: إيرادات الاستغلال المالي.....
207.....	المطلب الثاني: الموارد المالية الخارجية للجماعات المحلية.....
208.....	الفرع الأول: الإعانات المالية المركزية.....
212.....	أولا: في مجال التضامن ما بين الجماعات المحلية.....
213.....	ثانيا: تخصيص إجمالي التجهيز والاستثمار.....
214.....	ثالثا: في مجال ضمان التقديرات الجبائية.....
215.....	الفرع الثاني: القروض.....
217.....	الفرع الثالث: التبرعات والهيئات والوصايا.....

220.....	الفصل الثاني: ميزانية الجماعات المحلية بين واقع العجز وآفاق الإصلاح.....
221.....	المبحث الأول: أسباب عجز ميزانية الجماعات المحلية.....
221.....	المطلب الأول: قلة الموارد المالية وعدم مردوديتها.....
221.....	الفرع الأول: محدودية الموارد الذاتية.....
222.....	أولاً: الجباية المحلية بين صعوبة الاقتطاع والتحصيل.....
226.....	ثانياً: ضعف عائدات الموارد الذاتية الغير جبائية.....
229.....	ثالثاً: غياب التوازن بين موارد ونفقات الجماعة المحلية وتأثيرها على الاستقلال المالي.....
230.....	الفرع الثاني: أثر الموارد الاستثنائية على استقلالية مالية الجماعات المحلية.....
230.....	أولاً: الإعانات المركزية.....
234.....	ثانياً: تعقد نظام القروض.....
235.....	المطلب الثاني: الأسباب التنظيمية المؤدية إلى عجز ميزانية الجماعات المحلية.....
235.....	الفرع الأول: واقع التقسيم الإقليمي على مالية الجماعات المحلية.....
236.....	أولاً: المرحلة الأولى لسنة 1962.....
237.....	ثانياً: مرحلة التقسيم الإقليمي لسنة 1963.....
237.....	ثالثاً: التقسيم الإقليمي لسنة 1984.....
239.....	رابعاً: التقسيم الإقليمي لسنة 2019.....
240.....	الفرع الثاني: محدودية مساهمة الموارد البشرية في صناعة القرار المالي المحلي وعدم الإلمام الجيد باختصاصاتها.....
240.....	أولاً: عدم التحكم في تسيير الموارد البشرية.....
244.....	ثانياً: مشكلة تداخل الاختصاصات وعدم إلمام المنتخب المحلي بها.....
245.....	الفرع الثالث: ثقل الرقابة على المالية الجماعات المحلية.....
247.....	الفرع الرابع: انتشار ظاهرة الفساد المالي والإداري.....
247.....	أولاً: أسباب تفشي ظاهرة الفساد الإداري والمالي.....
249.....	ثانياً: انعكاسات ظاهرة الفساد المالي والإداري.....
250.....	ثالثاً: استراتيجية الجزائر في مكافحة الفساد المالي والإداري.....
253.....	ثالثاً: الآليات المؤسساتية.....
257.....	المبحث الثاني: آليات اصلاح مالية الجماعات المحلية.....
257.....	المطلب الأول: الآليات المالية.....
258.....	الفرع الأول: رؤية اصلاحية في توزيع الموارد الجبائية.....

259.....	أولاً: الرفع من نسبة الموارد الجبائية العائدة للجماعات المحلية.....
263.....	ثانياً: اشراك الجماعات المحلية في تحديد وعائها الجبائي.....
264.....	أ. الاتجاهات الفقهية المعارضة لمنح الجماعات المحلية سلطة جبائية.....
265.....	ب. الاتجاهات الفقهية المؤيدة لتمكين الجماعات المحلية من سلطة جبائية.....
267.....	ثالثاً: ترشيد الانفاق المحلي.....
270.....	رابعاً: توفير الضمانات اللازمة للملزم الجبائي بما يساهم في مكافحة التهرب الضريبي.....
272.....	الفرع الثاني: العمل على تحسين وتثمين الموارد غير الجبائية.....
272.....	أولاً: عقلنة تنظيم وتسيير الأملاك العمومية.....
274.....	ثانياً: نحو سياسة جديدة للقروض.....
275.....	ثالثاً: التسيير المالي التشاركي.....
279.....	الفرع الثالث: تقوية الدور الاقتصادي للجماعات المحلية.....
280.....	أولاً: تشجيع الاستثمار المحلي.....
283.....	ثانياً: الاهتمام بقطاع السياحة والفلاحة.....
285.....	المطلب الثاني: الآليات التنظيمية.....
285.....	الفرع الأول: الحرص على تكوين المورد البشري على المستوى المحلي.....
286.....	أولاً: التكوين للمنتخب المحلي.....
289.....	ثانياً: تكوين الموظف المحلي.....
292.....	الفرع الثاني: تحسين علاقة الإدارة بالمواطن.....
293.....	أولاً: أخلقة المرفق العام.....
293.....	ثانياً: آليات تكريس مبدأ أخلقة المرفق العمومي في التشريع الجزائري.....
299.....	الفرع الثالث: تعزيز آليات التعاون والشراكة بين الجماعات المحلية.....
300.....	أولاً: التعاون الداخلي بالجماعات المحلية.....
301.....	ثانياً: واقع التعاون الداخلي للجماعات المحلية بالجزائر.....
304.....	ثالثاً: التعاون اللامركزي الدولي.....
310.....	خلاصة الباب الثاني.....
312.....	خاتمة.....
319.....	قائمة المصادر والمراجع.....
353.....	فهرس المحتويات.....

ملخص الرسالة:

تعد الخدمة العمومية من صميم المهام التي تباشرها الجماعات المحلية باعتبارها أقرب إدارة للمواطن وانشغالاته، وعلى هذا الأساس منح المشرع الجزائري جملة من الاختصاصات والصلاحيات التي تسهر على أدائها وتنفيذها، غير أن نجاح هذه الوحدات في تحقيق وتفعيل هذه الاختصاصات إلى واقع ملموس، وخاصة منها الخدماتية يتوقف على مدى توفر الوسائل اللازمة والكافية لا سيما المالية منها، ونظرا لوضعية الجماعات المحلية في الجزائر ونوعية الخدمة العمومية المقدمة من طرفها للمواطنين.

تأتي هذه الرسالة لتشخيص واقع هذه الخدمات ومدى كفاية الموارد المالية المرصودة لها، ومن ثم محاولة تقديم أهم الحلول الناجعة للنهوض بنوعية هذه الخدمات العمومية وذلك بما يرقى إلى طموح وتطلعات المواطنين.

الكلمات المفتاحية:

الإدارة المحلية، الخدمة العمومية، الإيرادات المالية، الميزانية المحلية.

The local administration between the duty of public service and the obstacles of financial revenues

Abstract:

The public service is considered to be of the core of tasks executed by the local collectivities, as they are the closest administration to the citizen and his concerns, on this basis, the Algerian legislator granted them a set of competencies and powers to be executed and done by them. The success of these units in the realization and the activation of these competencies turning them into concrete reality, especially those of services, relies on the extent of availability of necessary sufficient means especially financial ones, in accordance to the situation of local collectivities in Algeria and the quality of public service offered to the population.

This study aims at diagnosing the reality of these services and the sufficiency of financial sources devoted to them, moving on to the attempt of offering the most important effective solutions to rise up with the quality of offered public services to meet the expectations of citizens.

Keywords: Local administration; Public service; Financial revenues; Local budget.