

## رقابة الوالي على مالية البلدية في التشريع الجزائري

### The Wali's control on the municipal finance in Algerian legislation



ط.د بلال فؤاد، طالب دكتوراه

كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر

تاريخ الاستلام: 2018/06/07 تاريخ القبول للنشر: 2020/05/17 تاريخ النشر: 2020/08/22



ملخص:

يرتكز مفهوم الإستقلالية المالية للجماعات المحلية على مدى تمتعها بسلطة القرار المحلي. يكتنف هذا المفهوم الكثير من الغموض بالنسبة للبلدية بالنظر الى أسباب متعددة أبرزها الرقابة المالية المشددة التي يمارسها عليها الوالي والتي عملت على تقييد إستقلاليتها المالية، مما فسح المجال للسلطة المركزية لفرض توجهاتها على المستوى المحلي.

**الكلمات الدالة :** البلدية ؛ الوالي؛ الرقابة المالية ؛ الإستقلالية المالية .

#### Abstract

The concept of financial autonomy for territorial collectivities is based on the extent to which they have the right to do local-decision making. This concept is so vague as to be attributed to the municipality due to many reasons, most notably the tight financial control that the Wali exercises on it and that worked on restricting its financial autonomy, allowing the central authorities to impose their orientations on the local level.

**Key words:** Municipality - Wali - Financial control - Financial autonomy.

## مقدمة

تعتبر استقلالية الجماعات المحلية أهم الأسس التي يقوم عليها نظام اللامركزية الإدارية، غير أنّ هذه الاستقلالية ليست مطلقة بل هي نسبية ذلك أنّ الجماعات المحلية تمارس اختصاصاتها تحت رقابة السلطة المركزية في ظل ما يعرف بالوصاية الإدارية<sup>1</sup>، حفاظا على وحدة الدولة، والمصلحة العامة<sup>2</sup>. يحدد نطاق ممارسة هذه الرقابة وإجراءاتها والجهات المضطعة بها بواسطة القوانين، فهي لا تمارس بصورة أصلية بل تمارس في الحالات وحسب الأشكال التي يحددها القانون، وحسب الأستاذ ريفيرو فإنه: "لا وصاية إلا بنص ولا وصاية خارج النص"<sup>3</sup>.

وعلى إعتبار البلدية كقاعدة لمفهوم اللامركزية الإدارية فإنه من الضروري التوفيق بين إستقلاليتها كجماعة محلية ذات مجلس منتخب هذا من جهة، ومن جهة أخرى ضرورة الحفاظ على وحدة الدولة وعدم قابليتها للتجزئة<sup>4</sup>، ما يستوجب إخضاع أعمالها لرقابة من طرف السلطات الوصية، وهو ما جسده المشرع الجزائري من خلال الإعتراف لهذه الأخيرة بالشخصية المعنوية والإستقلالية المالية<sup>5</sup>، وأخضع أعمالها لرقابة الوالي.

<sup>1</sup> - تعرّف الرقابة الوصائية بأنها : رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية تقوم على تحديد العلاقة القانونية بين السلطات المركزية الوصية وبين المؤسسات والمنظمات والهيئات الإدارية اللامركزية إقليميا أو فنيا في النظام الإداري في الدولة"، راجع في ذلك : عوابدي عمار، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984؛ ص 266، وللتفصيل أكثر في تعريف الوصاية الإدارية أنظر: زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، المطبعة الجديدة، دمشق، 1976، ص 9، محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة - دراسة مقارنة - منشأة المعارف، الإسكندرية، 1975، ص 471.

<sup>2</sup> - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986، ص 46.  
- في حين تخلي المؤسس الفرنسي عن مصطلح الوصاية (tutelle) وعوضه بمصطلح الرقابة الإدارية (contrôle administratif)، بموجب قانون 2 مارس 1982 حول هذا الموضوع إرجع إلى :

- Loi n° 82-213 du 2 mars 1982, Relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, Modifier par la loi n° 96-142 du 21 Février 1996, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr). Pour plus de détails voir : FONDRAZ (Ludovic), « Le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales, approche comparatiste », *Revue administrative*, N° 307, 1999, pp 56-57.

<sup>3</sup> - RIVERO (Jean ) et Waline ( Jean ), L'élection en droit administratif, 16<sup>ème</sup> édition , Dalloz , Paris ,1966 , p 281. « Pas de tutelle sans texte et pas de tutelle au-delà des textes ».

<sup>4</sup> - بن ورزق هشام، تطور الوصاية الإدارية على أعمال البلدية في الجزائر : دراسة في إطار قوانين البلدية، مجلة العلوم الإجتماعية، العدد 22، جوان، 2016، ص 11.

<sup>5</sup> - أنظر في ذلك المادة الأولى من القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 37، الصادرة في 3 يوليو 2011.

تأتي هذه الدراسة إجابة عن الإشكالية التالية : ما مدى تأثير رقابة الوالي على مالية البلدية من حيث إستقلاليتها المالية؟. للإجابة على هذه الإشكالية قسمنا هذه الدراسة إلى مبحثين: المبحث الأول نتناول فيه مدى فعالية الرقابة المالية للوالي على أعمال البلدية، في حين نتناول في المبحث الثاني تحكم الوالي في المخططات البلدية للتنمية.

## المبحث الأول

### مدى فعالية الرقابة المالية للوالي على أعمال البلدية

يملك الوالي في إطار الرقابة الوصاية على أعمال البلدية وسائل متعددة للرقابة على ماليتها، إذ يعتبر أول مسؤول عنها والقائم بها، سواء بطريقة مباشرة، أو غير مباشرة عن طريق أعوان مكلفين بذلك يخضعون لسلطته المباشرة. تأخذ هذه الرقابة إحدى الصور التالية: التصديق الذي يعتبر بمثابة حق فيتو في يد الوالي (أولاً)، كذا سلطة الحلول التي تعبر عن قصور أهلية البلدية (ثانياً).

#### أولاً : التصديق آلية لوقف تنفيذ الأعمال المالية للبلدية

تعدّ مداورات المجلس الشعبي البلدي نافذة بعد 21 يوم من تاريخ إيداعها لدى الولاية طبقاً لنص المادة 56 من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية التي تنص على ما يلي: " مع مراعاة أحكام المواد 57 و 59 و 60 أدناه، تصبح مداورات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين ( 21 ) يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية". . وهي مدة طويلة نوعاً ما مقارنة بقانون البلدية 90-08 ( الملغى ) الذي حددها ب 15 يوماً<sup>1</sup> وهو ما يمنح للوالي وقتاً أكبر لبسط رقابته على مشروعية المداولة<sup>2</sup>.

غير أنّ هناك طائفة من هذه المداورات لا تعد نافذة إلاّ بعد التصديق عليها من طرف الوالي، وهي كما حددتها المادة 57 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية بنصها على مايلي : " لا تنفذ إلا بعد أن يصادق عليها الوالي المداورات المتضمنة ما يأتي :

– الميزانيات والحسابات.

<sup>1</sup> - صالحى سهيلة، الإستقلالية المالية للجماعات المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2008، ص 44.

<sup>2</sup> - KANOUN TALEB Nacira , « La loi n° 11-10 relative à la commune : Réforme ou simples réaménagements ? » , Inidit.

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

- اتفاقيات التوأمة.

- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.<sup>1</sup>

يَعرف التصديق على أنه الإجراء الذي بمقتضاه يجوز لجهة الوصاية أن تقرر بمقتضى سلطاتها الإستثنائية والمحددة قانونا، بأن عملا ما صادرا من جهة إدارية لامركزية، يمكن أن يوضع موضع التنفيذ على أساس أنه لا يخالف القانون ولا يمس بالمصلحة العامة<sup>2</sup>، وهو بمثابة حق فيتو شبه مطلق يؤدي إلى الإدارة المشتركة للشؤون المحلية بين السلطة المركزية والجماعات المحلية.

تعتبر المداورات المنصوص عليها في المادة 57 أعلاه مصادقا عليها ضمنا إذ لم يصادق عليها الوالي خلال أجل 30 يوما من إيداعها لدى الولاية، وهو ما يعرف بالتصديق الضمني، إلا أنه من الناحية العملية لا يتم العمل بهذا النوع من التصديق، إذ يشترط قابضو البلديات وجود تأشيرة الوالي بالمصادقة الصريحة على المداورات المتخذة، قبل أي عملية صرف للأموال، وفي الحالة العكسية يرفضون صرف تلك الأموال، ولا يمكن تفسير ذلك إلا من باب غياب تنسيق بين الهيئات المعنية بمالية البلدية (وزارة الداخلية والجماعات المحلية ووزارة المالية)<sup>3</sup>.

هذا و تراجع المادة 57 أعلاه عن إدراج المداورات المتعلقة بإحداث المصالح والمؤسسات العمومية البلدية<sup>4</sup>، ضمن المداورات التي تخضع للمصادقة الصريحة من طرف الوالي، غير أنه بالرجوع لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 83-200 الذي يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها<sup>5</sup> يلاحظ أنّ إنشاء

<sup>1</sup> - وسّع المشرع الجزائري من المداورات الخاضعة لمصادقة الوالي مقارنة بقانون البلدية رقم 9-80 حيث حددتها المادة 42 منه في المداورات المتعلقة ب : الميزانيات والحسابات، وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية. أنظر المادة 42 من قانون 90-08 مؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 15، صادرة في 11 أبريل 1990.

<sup>2</sup> - صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، مكتبة المدرسة، 1983، ص 73.

<sup>3</sup> - MOUSSA Zahia , L'évolution de la décentralisation territoriale en Algérie, Thèse de doctorat d'Etat, Aix Marseille 3, 1995, p.412.

<sup>4</sup> - طبقا لنص المادة 154 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية، يمكن لهذه الأخيرة وقصد تسيير مصالحها إنشاء مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

<sup>5</sup> - مرسوم 83-200، مؤرخ في 19 مارس 1983، يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، جريدة رسمية عدد 12، صادرة بتاريخ 22 مارس 1983.

هذه المؤسسات يتم بموجب مداولة من المجلس الشعبي البلدي<sup>1</sup>، خاضعة لمصادقة الوالي بموجب قرار<sup>2</sup>، ما يعني إخضاعها للتصديق الصريح من طرف هذه الأخير<sup>3</sup>.

في ذات السياق يمكن للوالي أن يسحب الترخيص باستغلال هذه المؤسسات إذا أدى استغلالها لظهور عجز مالي من شأنه الإضرار بمستقبل التوازن المالي للبلدية<sup>4</sup>، ما يعزز أكثر من سلطاته في الاستحواذ على القرار المحلي، وكان من الأجدر بالمشروع إقرار تدابير احترازية كمحاولة لإعادة التوازن المالي لهذه المؤسسات، بدلا من النص على سحب الترخيص باستغلالها مباشرة، لاسيما أمام حاجة البلديات لمثل هذه المؤسسات ومطالبتها بالبحث عن مصادر تمويل جديدة .

وإلى جانب الحالات السابقة يصادق المجلس الشعبي البلدي على محاضر الصفقات العمومية، طبقا لنص المادة 194 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، والتي نصت على مايلي: "يصادق على محضر المناقصة والصفقة العمومية عن طريق مداولة المجلس الشعبي البلدي.

يرسل محضر المناقصة والصفقة العمومية إلى الوالي مرفقان بالمداولة المتعلقة بهما".

يطرح هذا النص مسألة القيمة القانونية لمداولات المجلس الشعبي البلدي من حيث القوة التنفيذية لها، إذ ما هو الهدف من إرسال كل تلك الوثائق للوالي؟. هل هو إخضاعها لمصادقته، وفي هذه الحالة نكون أمام نوعين من التصديق: تصديق فعلي من قبل الوالي وتصديق صوري من قبل المجلس الشعبي البلدي<sup>5</sup>، أم أنه مجرد إجراء إداري الهدف منه إطلاع الوالي على مضمون تلك المداولة؟. هذا الغموض من شأنه تعزيز سلطات الوالي تجاه المجالس الشعبية البلدية من خلال منحه سلطة تقديرية واسعة وغير مضبوطة قانونا.

<sup>1</sup> - أنظر المادة 7 من المرسوم 83-200، مرجع سابق.

<sup>2</sup> - المادة 3/7، نفس المرجع.

<sup>3</sup> - بن ورزق هشام، تطور الوصاية الإدارية على أعمال البلدية في الجزائر: دراسة في إطار قوانين البلدية، مرجع سابق، ص 16.

<sup>4</sup> - أنظر المادة 2/26 من المرسوم رقم 83-200، مرجع سابق.

<sup>5</sup> - بابا علي فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010، ص 157.

## ثالثا : سلطة الوالي في الحل محل البلدية

إلى جانب الوسائل القانونية التي يتمتع بها الوالي للرقابة على المجلس الشعبي البلدي تضاف منحت له وسيلة أخرى تعد الأخطر من بينها تتمثل في سلطة الحل التي تمنح للوالي حق التدخل المباشر في شؤون البلدية وذلك في حالة عدم قيامها بالتزاماتها القانونية المكلفة بها.

يعرف الحل على أنه : " قيام السلطة الوصائية بمقتضى سلطاتها الإستثنائية المحددة قانونا بالحلول محل الهيئة اللامركزية بعد ثبوت عدم قيامها بتنفيذ إلتزام قانوني هي مطالبة به، وذلك إما عن قصد أو لعجز في ميزانيتها، أو لإهمال منها"<sup>1</sup>، ويعتبر المجال المالي الأكثر تفعيلا لألية للحلول<sup>2</sup>.

يمارس الحل وفقا لشروط محددة تتمثل في<sup>3</sup> :

- وجود نص يجيز الحل محل الهيئة اللامركزية<sup>4</sup>.
- إمتناع الهيئة اللامركزية عن القيام بعمل ما هي ملزم به قانونا<sup>5</sup>.
- إنذار الهيئة اللامركزية بضرورة تنفيذ الإلتزام<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> - خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات بحر المتوسط، لبنان، 1981، ص 104.

<sup>2</sup> - LUCHAIRE (François) et LUCHAIRE (Yves), Le droit de la décentralisation, 1<sup>ère</sup> édition, PUF, Paris , 1988 , p205.

<sup>3</sup> - سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر، حصيلة وأفاق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 32.

<sup>4</sup> - يقصد بذلك أن لا يكون الحل عاما، أي في جميع الحالات لذلك ينبغي تحديد مجالاته بدقة، فعلى سبيل المثال نصت المادة 233 من قانون البلدية لسنة 1967 على أن الحل يكون نتيجة لإهمال البلدية في إتخاذ الإجراءات المفروضة عليها بمقتضى القوانين والأنظمة، وهو مصطلح فضفاض وليس دقيق، أنظر في ذلك : المادة 233 من الأمر رقم 67-24 مؤرخ في 18 يناير سنة 1967، يتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية عدد 6 الصادرة في 18 يناير 1967، المعدل والمتمم بالقانون رقم 79-05 المؤرخ في 23 يونيو سنة 1979، الجريدة الرسمية عدد 26 صادرة في 26 يونيو 1979، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 81-09، مؤرخ في 4 يوليو 1981، الجريدة الرسمية عدد 27، الصادرة في 7 يوليو 1981.

<sup>5</sup> - صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 116.

<sup>6</sup> - نفس المرجع، 117.

منح قانون البلدية للوالي سلطات حقيقية في مواجهة المجالس البلدية المنتخبة<sup>1</sup>، حيث يمكن له أن يحل محل المجلس الشعبي البلدي (الهيئة مداولة) (1) أو محل رئيس المجلس الشعبي البلدي (الهيئة التنفيذية) (2).

### 1- حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي

يحل الوالي بصفته السلطة الوصية، محل المجلس الشعبي البلدي في مجالات تتعلق أساسا بالنشاط المالي للمجلس لاسيما الميزانية . يمكن حصر هذه الحالات فيما يلي:

#### أ- حالة التصويت على ميزانية غير متوازنة، أو عدم النص على النفقات الإجبارية

طبقا لأحكام المادة 183 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية حرص المشرع الجزائري على أن يتم التصويت على ميزانية البلدية وفقا لشروط معينة، وهي أن تكون الميزانية متوازنة، وأن تنص على النفقات الإجبارية، وفي حالة عدم الإلتزام بهذه الشروط يحل الوالي محل المجلس الشعبي البلدي لضبطها.

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد التصويت على الميزانية من طرف المجلس الشعبي البلدي بإيداعها لدى الوالي خلال أجل 8 أيام الموالية للتصويت عليها، وإذا لاحظ الوالي أنها غير متوازنة يقوم بإرجاعها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي مرفقة بملاحظاته خلال 15 يوما التي تلي إستلامها. يقوم هذا الأخير بإخضاعها لمداولة ثانية خلال 10 أيام، وإذا تم التصويت عليها للمرة الثانية خلافا للشروط السابقة يقوم الوالي بضبطها تلقائيا خلال أجل 8 أيام بعد إغذار المجلس الشعبي البلدي بذلك.

#### ب- حالة العجز في تنفيذ الميزانية

تنص المادة 184 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية على مايلي: " عندما يترتب عن تنفيذ ميزانية البلدية عجز فإنه يجب على المجلس الشعبي البلدي إتخاذ جميع التدابير اللازمة لإمتصاصه وضمان توازن الميزانية الإضافية.

إذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي الإجراءات التصحيحية الضرورية، فإنه يتم إتخاذها من طرف الوالي الذي يمكنه أن يأذن بإمتصاص العجز على سنتين ماليتين أو أكثر".

<sup>1</sup>- مشري عبد الحليم، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مداخلة ضمن الملتقى الدولي الخامس حول دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، يومي 3 و4 ماي 2009، ص 115 .

لم يبين المشرع المقصود بالعجز في تنفيذ الميزانية فهل يقصد به حالة ظهور نفقات لم يكن بالوسع توقعها أم أن هناك سوء تقدير للإيرادات؟<sup>1</sup>، كما لم يلزم الوالي بشرط الإعذار المسبق من أجل ممارسة سلطة الحلول ما يعد مخالفة لشروط ممارسة الحلول.

### ج- حالة عدم التصويت على الميزانية بسبب وجود إختلال في المجلس الشعبي البلدي

تنص المادة 102 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية على ما يلي: "في حالة حدوث إختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفق الشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون".

بالعودة إلى نص المادة 186 من قانون البلدية، فإنه لا يمكن للوالي الحلول محل المجلس الشعبي البلدي للمصادقة على الميزانية، إلا بعد إستثناء الشروط التالية<sup>2</sup>:

- إستدعاء الوالي للمجلس الشعبي البلدي لعقد دورة غير عادية: للمصادقة على الميزانية غير أنه لا تعقد هذه الدورة إلا إذا إنقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية.

- تطبيق أحكام المادة 185 أعلاه عندما يتعلق الأمر بالميزانية الأولية: حسب نص المادة 185 فإنه يستمر العمل بالإيرادات والنفقات العادية المقيدة في السنة المالية السابقة إلى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة، غير أنه لا يجوز الإلتزام بالنفقات وصرفها إلا في حدود جزء من إثني عشر (1/12) في الشهر من مبلغ الإعتمادات السنة المالية السابقة.

تطرح المادة 102 أعلاه مسألة غموض مصطلح إختلال داخل المجلس الشعبي البلدي الذي يحول دون التصويت على الميزانية ما يمنح للوالي سلطة تقديرية واسعة لتقديره وهو ما يمس بإستقلالية البلدية، ثم إن إستدعاء هذا الأخير للمجلس الشعبي البلدي لعقد دورة غير عادية يعد تدخلا في تسيير هذا الأخير إذ كان من الأجدر إسناد هذا الإختصاص لرئيس المجلس الشعبي البلدي تماشيا مع مبدأ حرية تسيير البلدية.

<sup>1</sup>- عبد الصديق شيخ، الإستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2010-2011، ص 249.

<sup>2</sup>- أنظر نص المادة 186 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.



## 2- حلول السلطة الوصية محل رئيس المجلس الشعبي البلدي ( الهيئة التنفيذية )

يعتبر الوالي رئيسا إداريا على رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة هذا الأخير ممثلا للدولة، وعلى هذا الأساس خول المشرع للوالي سلطة الحلول محله في عدة حالات تتمثل في :

## أ- حالة المحافظة على النظام العام واستمرارية المرفق العام

تنص المادة 100 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية على مايلي : " يمكن الوالي أن يتخذ، بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها، كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولاسيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية."

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي إختصاص الحفاظ على النظام العام كمثل للدولة وليس البلدية، ما يجعل الوالي في هذه الحالة يمارس عليه رقابة رئاسية وليست وصائية، الأمر الذي يسلب منه أية مبادرة، ثم إنّ المادة 100 أعلاه جعلت الحلول في هذه الحالة يمارس بسهولة دون أي تعقيد، حيث أغفل النص على وجوب الإعذار المسبق لرئيس المجلس الشعبي البلدي قبل الحلول محله، كما أنّ الوالي غير ملزم بتسبب قراره وهو ما يمنحه سلطة ملاءمة الأمر الذي يمكن أن يؤدي إلى التعسف في قراراته، كما أن عبارة " السلطات البلدية " جاءت غامضة إذ يمكن أن تشمل رئيس المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي البلدي في نفس الوقت، غير أنه إذا أخذنا بعين الإعتبار أن النظام العام هو من اختصاص رئيس البلدية الذي يمارسه بصفته ممثلا للدولة، فإن المقصود بالسلطات البلدية هو لا محال رئيس البلدية.

## ب- حالة امتناع رئيس البلدية عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات:

تنص المادة 101 من القانون 11-10 على ما يلي: " عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن الوالي، بعد إعداره، أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار."

يتضح من خلال المادة أعلاه أنّ المشرع لم يميز بين حالات الإمتناع الكلي أو الجزئي لرئيس المجلس الشعبي البلدي في قيامه بما هو ملزم به قانونا، ثم كيف يمكن للوالي التأكد والجزم من أنّ إمتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي كان عمدا؟. لم تمنح المادة أعلاه لرئيس المجلس الشعبي البلدي إمكانية إثبات العكس ما يعزز من السلطة التقديرية للوالي وسلبها من رئيس المجلس الشعبي البلدي.

## ج- حالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي إصدار حوالات و تغطية نفقة إجبارية

نصت المادة 203 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية على مايلي : " يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي الحوالات ويصدر سندات التحصيل.

في حالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بإعداد حوالة قصد تغطية نفقة إجبارية أو إصدار سند تحصيل، يتخذ الوالي قرارا يحل محل حوالة أو سند تحصيل رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا للتشريع الساري المفعول".

تؤكد المادة أعلاه رغبة المشرع في إخضاع ميزانية البلدية لمزيد من الرقابة والتضييق من طرف الوالي لدرجة التسيير المشترك لها، فهذا الأخير ليس ملزما بإعذار رئيس المجلس الشعبي البلدي للقيام بالتحصيل أو إصدار الحوالات الضرورية إذ يمكن أن يكون هذا الرفض ما يبرره من الناحية العملية<sup>1</sup>، وبهذا فرقابة الحلول في هذه الحالة تعدت حماية المشروعية لتتحول إلى رقابة ملاءمة.

إلى جانب الحالات السابقة نجد حالات أخرى للحلول، تتمثل في:

- حالة امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ كافة الإجراءات الضرورية للمحافظة على الوثائق المهمة: مثل سجلات الحالة المدنية، المخططات، سجلات مسح الأراضي، والوثائق المالية والمحاسبية، في هذه الحالة نصت المادة 142 من القانون 10-11 على أنه للوالي حق الإيداع التلقائي لهذه الوثائق في أرشيف الولاية قصد المحافظة عليها دون أن يكون ملزما بإعذار رئيس البلدية.

- حالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي هدم بنايات تم تشييدها بدون رخصة: يختص رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا لأحكام المادة 95 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية بإصدار قرارات هدم للبنائيات التي تم تشييدها بدون تلك الرخص، وفي حالة إمتناعه عن ذلك يحل الوالي محله حيث نصت المادة 76 مكرر 4 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم<sup>2</sup> على مايلي : " عندما ينجز البناء دون رخصة،

<sup>1</sup> - عبد الصديق شيخ، الإستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، مرجع، ص 247.  
<sup>2</sup> - قانون 90-29، المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة في 2 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-05، المؤرخ في 14 أوت 2004، الجريدة الرسمية عدد 51 صادرة في 15 أوت 2005.

يتعين على العون المؤهل قانونا تحرير محضر إثبات المخالفة وإرساله إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي المختصين في أجل لا يتعدى اثنين وسبعين (72) ساعة، في هذه الحالة، ومراعاة للمتابعات الجزائية، يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص قرار هدم البناء في أجل ثمانية (8) أيام، ابتداء من تاريخ استلام محضر إثبات المخالفة، وعند إنقضاء المهلة وفي حالة قصور رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، يصدر الوالي قرار هدم البناء في أجل لا يتعدى (30) يوما".

إذ يتوجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي إتخاذ قرار بهدم كل بناء تم بدون رخصة بناء".

لا يتوقف دور الوالي عند الرقابة الوصائية على مالية البلديات، بل يمارس نوعا آخر من الرقابة على المخططات البلدية للتنمية الأمر الذي أدى إلى تهميش دور المنتخبين المحليين.

## المبحث الثاني

### تحكم الوالي في الإعانات المالية للبلدية

تلعب الموارد المالية للجماعات المحلية دورا محوريا في دعم سلطتها في التسيير<sup>1</sup> إذ تزداد هذه السلطة إتساعا وضيقا بمدى توفر الجماعات المحلية على موارد مالية كافية لتغطية مختلف المهام التي تتكفل بها إلى جانب حريتها في التصرف في هذه الموارد.

تعاني البلديات في الجزائر من عجز رهيب في ميزانيتها بالنظر إلى ضعف مردودية مواردها الذاتية، من هنا لم يبق لها سوى اللجوء إلى إعانات الدولة لتغطية مختلف مصاريفها خاصة نفقات التجهيز والإستثمار المتصلة بالتنمية المحلية<sup>2</sup>، وعليه فإعتماد البلدية على هذه الإعانات حتمية فرضها ضعف مواردها الجبائية (أولا)، وبالرغم من أهمية هذه الإعانات كمصدر لتمويل ميزانيات البلديات، إلا أن الطابع التخصيصي الذي تتخذه سمح بتدخل الدولة لتخطيط التنمية المحلية (ثانيا)، هذا ويتم تقديم هذه الإعانات عن طريق المخططات

<sup>1</sup>- ROUX (André), « Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales », *Revue Française de Droit Administratif*, N°2, 1992, p 445.

<sup>2</sup>- كراجي مصطفى، أثر التمويل المركزي على استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، *المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الاقتصادية والسياسية*، عدد 2، 1996، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، ص 352.

البلدية للتنمية<sup>1</sup> التي تخضع لرقابة مشددة من طرف الوالي (ثالثا).

### أولا : إعتقاد البلدية على إعانات الدولة حتمية فرضها ضعف مداخيلها الجبائية

تعاني البلديات من ضعف حاد في مواردها الجبائية<sup>2</sup> إذ تشكل نسبة ضئيلة من ميزانيتها الأمر الذي حتم تدخل الدولة لتمويلها عبر الإعانات والتي أصبحت مع مرور الوقت أهم الموارد المالية التي تعتمد عليها البلديات<sup>3</sup>، وطالما أنّ البلديات لا تحصل على القدر الكاف من الموارد المالية فإنّ إستقلاليتها المالية تبقى شكلية ومجردة من أي مضمون<sup>4</sup>.

يرى الأستاذ CAMOUS David-André أنّ لجوء الدولة إلى نظام دعم الجماعات المحلية عبر الإعانات له ما يبرره من الناحية العملية، فهذه الإعانات حسبه تؤدي ثلاثة وظائف أساسية تتمثل في : " الوظيفة التعويضية، ووظيفة تسوية، ووظيفة توجيه<sup>5</sup> "، وبذلك فهي تمثل موردا مهما لميزانية الجماعات المحلية بالنظر إلى هذه الوظائف<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> - لا تعتبر المخططات البلدية للتنمية الإطار الوحيد الذي يتم عبره تقديم الإعانات للبلدية، فإلى جانبه نجد الإعانات التي يقدمها صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية الذي يخضع للمرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24 مارس سنة 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، جريدة رسمية عدد 19، صادرة بتاريخ في 2 أبريل 2014، وقد تمّ التركيز على المخططات البلدية للتنمية نظرا للدور الرقابي الممارس من قبل الوالي عليها، أما صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية فإنه يخضع للوصاية المباشرة لوزير الداخلية والجماعات المحلية.

<sup>2</sup> - تعاني البلديات الجزائرية من عدة مشاكل جعلت منها رهينة ما يقدم لها من إعانات مركزية، حيث بلغت ديونها بنهاية سنة 1999 22 مليار دج، لتصل إلى 26 مليار دج بنهاية سنة 2000، لترتفع إلى 48 مليار دج سنة 2006، لتصل إلى 32 مليار دج سنة 2008، أنظر :

-CENAEP, La Réforme des finances et de La fiscalité Locales, Rapport final « SYNTHÈSE » , Ministère de L'intérieur et des collectivités locales , janvier, 2008 , p7

<sup>3</sup> - KANOUN TALEB ( Nacira), « La décentralisation en Algérie: Une arlésienne », Revue critique de droit et sciences politiques , N°02 ,2015, Faculté de droit UMMTO, Tizi –Ouzou, p36.

<sup>4</sup> - MAHIOU( Ahmed) , Cours d'institutions administratives, Office des Publications Universitaires, Alger, 1980, p132.

<sup>5</sup> - CAMOUS (David-André), L'essentiel des finances publiques locales «fiches des cours et exercices corrigés », éditions Ellipses, Paris, 2010, p 76.

<sup>6</sup> - يرى الأستاذ بن عيسى سعيد أنه في ظل النظام الإشتراكي الذي كان معتمدا في الجزائر، كانت الإعانات المقدمة من طرف الدولة لصالح الجماعات المحلية تهدف إلى تمكين الدولة من تسيير المالية العمومية بما فيها المحلية بعقلانية وتمكين الدولة من تحديد سلم الأولويات بالنسبة لإحتياجات الجماعات المحلية، بالإضافة إلى محاولة دمج مالية الدولة بمالية الجماعات المحلية كشرط لتعبئة موارد هذه الأخيرة . أنظر في ذلك :

- BENAÏSSA (Said), L'aide de L'Etat aux collectivités locales, (Algérie-France-Yougoslavie), Office des Publications Universitaires, Alger 1983 ,pp : 278- 279.

تبرر السلطة السياسية في الجزائر نزعتها المركزية نحو كل ما هو محلي بقصور الجماعات المحلية عن أداء مهامها نحو المواطن<sup>1</sup>. لذلك يجب الإبقاء على دعم الدولة لها. ربط رئيس الجمهورية في كلمته أمام الولاية سنة 2006 ما تقوم به الدولة من سياسات دعم لفائدة الجماعات المحلية بهيئة الدولة<sup>2</sup>، وهو تبرير يكرّس لمزيد من التضييق على الإستقلالية المالية للجماعات المحلية، وهيئة الدولة ومثانتها تمر عبر تأسيس نظام لامركزي فعلي وليس بالإستمرار في سياسة دعم الجماعات المحلية.

تتنافى الإستقلالية المالية للجماعات المحلية مع الإعتماد المفرط على إعانات الدولة فالأصل أن يكون للجماعات المحلية موارد مالية ذاتية وكافية لتغطية نفقاتها وأن يكون الإعتماد على الإعانات كإستثناء كوقوع كارثة طبيعية أو لظروف مالية صعبة في حدود إستثنائية<sup>3</sup>، وتكون بذلك الإعانات مخصصة لتغطية تلك الظروف الإستثنائية، أما وأن تكون هي الأصل والتمويل الذاتي هو الإستثناء فذلك يعتبر مساسا بحرية البلدية في التسيير وإستقلاليتها المالية.

على النقيض من ذلك كرّس المجلس الدستوري الفرنسي الطابع الإستثنائي لإعانات الدولة لصالح الجماعات الإقليمية وحريتها في التسيير بموجب قراره رقم 474-2003 الصادر بتاريخ 17 جويلية 2003 أين إعتبر حصول الجماعات الإقليمية على هذه الإعانات أنه لا يتعارض مع مبدأ حرية الإدارة المحلية إذا كانت موجهة لأهداف محددة أي لتغطية أعباء إستثنائية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - أشار السيد نور الدين بدوي وزير الداخلية والجماعات المحلية خلال إجتماعه بولاية الوسط بتاريخ 24 جويلية 2016 إلى أن مرافقة الإستراتيجية السياسية والاقتصادية التي تنتهجها الحكومة مؤخرا، والتي تعتبر الجماعات المحلية متغيرا أساسيا في التنمية الوطنية هو " الاهتمام الأكبر للحكومة التي تشارك الولاية في اتخاذ القرارات وإنجاز المشاريع ذات المرودية العالية". منقول من الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية: <http://www.interieur.gov.dz>. تم الإطلاع عليه بتاريخ 29 جويلية 2016.

<sup>2</sup> - جاء في كلمة رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة: " إن الدولة على الرغم من عبء الضغوط الشديدة التي تضعها البرامج الجارية على عاتقها، إلا أنها لا تتوانى في تلبية التطلعات المتصلة بترشيد أكبر في تنظيم الدولة وعملها، وتحسين نوعي لخدمات المرفق العام، ورد الاعتبار لهيبتها، عبر إضفاء المصادقية الضرورية والمنتظرة على جميع مؤسساتها، ومنها الإدارة الإقليمية والهيئات المحلية المنتخبة". نفس المرجع.

<sup>3</sup> - COLOMB (Anne), CHAMPION (Gabriel), « La fin des subventions », In Annuaire des collectivités locales, Tome 25, 2005, p124.

<sup>4</sup> - « Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : "Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi" ; que, par elle-même, cette disposition n'interdit nullement au législateur d'autoriser l'État à verser aux collectivités territoriales des subventions dans un but déterminé ». Voir : Décision n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003, Loi de programme pour l'Outre-mer , <http://www.conseil-constitutionnel.fr.Consulté> le 18-08-2017.

تمنح إعانات الدولة للجماعات المحلية إستقلالية نظرية دون إستقلالية حقيقية<sup>1</sup> الأمر الذي يفتح باب الرقابة المركزية على مصراعيه على البلديات إذ كلما زاد حجم الإعانات المالية المقدمة لها كلما زادت الرقابة المشددة عليها<sup>2</sup>، ما يجعل هذه الجماعات تحت وصاية فعلية<sup>3</sup>.

يمكن إجمال الأسباب التي أدت إلى إفراط البلديات في الإعتماد على الإعانات المقدمة لها من قبل الدولة فيما يلي:

- **ضعف الموارد الجبائية للبلديات:** تتوفر البلدية على موارد مالية خاصة ومتنوعة<sup>4</sup>، و بالرغم من ذلك تبقى ضعيفة ودون مردودية فعلية، ما يؤدي إلى عجز دائم في ميزانية البلدية تعرف عجزا دائما، ويعد عامل ضعف الموارد المالية من أهم العوامل التي تزيد من خضوع الجماعات المحلية للإدارة المركزية<sup>5</sup>.

- **ضعف مستوى الموارد البشرية على مستوى البلديات :** تعاني أغلبية البلديات من ضعف مستوى التأطير لمواردها البشرية سواء تعلق الأمر بالمنتخبين المحليين أو المستخدمين، الأمر الذي عقد من وضعيتها وأثر سلبا على مردودية جبايتها المحلية. لا تملك هذه الموارد من الكفاءة ما يؤهلها للقيام بعمليات التحصيل الجبائي، ومتابعة المشاريع التنموية<sup>6</sup> بحكم عدم تحكمها في تقنيات التسيير<sup>7</sup>، إذ أنّ القوانين مهما كانت متطورة وسامية تبقى بدون فعالية إذا لم تجد من يجسدها في الميدان<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> - كنعان نواف، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008، ص 163.

<sup>2</sup> - BENAKEZOUH (Chabane), « De la gouvernance locale en Algérie à travers le processus de déconcentration et de décentralisation », IDARA, ( Revue de L'Ecole Nationale d'Administration ) , Volume 13, N° 1, 2003, p 246.

<sup>3</sup> - تياب نادية، مدى وجود نظام لامركزي في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 2، 2010، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، ص 33.

<sup>4</sup> - تنص المادة 170 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية على مايلي : " تتكون الموارد الميزانية والمالية للبلدية بصفة خاصة مما يأتي: حصيلة الجبائية، مداخيل ممتلكاتها، مداخيل أملاك البلدية، الإعانات والمخصصات، ناتج الهبات والوصايا، القروض، ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها البلدية، ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية، بما فيها الفضاءات الإشهارية، الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات، تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم ."

<sup>5</sup> - ZOUAIMIA (Rachid), « L'introuvable pouvoir local », INSANIYAT , N° 02 , 2002, p 45 .

<sup>6</sup> - GILLES (William), « Les financements altératifs des collectivités territoriale », Revue française d'administration publique , N°144,2012,p 932.

<sup>7</sup> - مصطفى دريوش، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مجلة النائب، العدد الأول، 2003، ص 49.

<sup>8</sup> - أحمد أنس قاسم جعفر، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1988، ص 84.

- **التقسيم الإداري لسنة 1984:** أدى التقسيم الإداري لسنة 1984<sup>1</sup> إلى إحداث بلديات عاجزة بالنشأة كونه أدى إلى تقيت الجباية المحلية<sup>2</sup>، وعلى رأي الأستاذ كاشير عبد القادر فإن " **قانون 1984 يعد قانونا للتخلف أو لما لما قبل التنمية حيث توجد بلديات لا تملك لا الوسائل ولا الممتلكات** " <sup>3</sup>.

- **عجز الموارد المالية عن تغطية نفقات البلدية:** لا تكفي الموارد المالية للبلدية لتغطية نفقاتها التي ازدادت بشكل واسع بفعل توسع مجالات تدخلاتها، ما أدى إلى زيادة نفقات التسيير، في حين تتكفل الدولة بنفقات التجهيز والاستثمار، وبالتالي فإنّ الزيادة في النفقات لم تصاحبها زيادة في الإيرادات، ما أدى إلى تخبط البلديات في صعوبات مالية حادة<sup>4</sup>، لدرجة أن البعض منها تجد نفسها عاجزة حتى عن دفع أجور موظفيها<sup>5</sup>.

يقع على الدولة مرافقة الجماعات المحلية لحين تمكينها من بناء منظومة إقتصادية محلية تسمح لها بجلب التمويل الكاف لميزانيتها من خلال تذييل مختلف العراقل الموضوعة في طريقها للوصول إلى لامركزية فعلية مع مراعاة ضمان استمرارية المرفق العمومي المحلي في تأدية مهامه.

**ثانيا : الطابع التخصيصي للإعانات الموجهة للبلدية :**

تنص المادة 172 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية على مايلي : " تتلقى البلديات إعانات ومخصصات تسيير بالنظر على وجه الخصوص، لمايأتي :

- عدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها كما هي محددة في هذا القانون،

- عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية،

<sup>1</sup>- قانون 09/84 المؤرخ في 4 فيفري 1984، يتضمن التقسيم الإقليمي للبلاد، جريدة رسمية عدد 6، صادرة بتاريخ 7 فيفري 1984.

<sup>2</sup>- عرفت الجماعات المحلية في الجزائر تطورا متعاقبا منذ الاستقلال، ففي سنة 1962 وجدت 1536 بلدية موروثة عن العهد الاستعماري اغلبها تعاني من ضعف في الإمكانيات البشرية والمالية وبداية من سنة 1963 تقلص عدد البلديات ليصبح 676 بلدية لاغيا بذلك أكثر من نصفها، وانتقل هذا العدد إلى 704 بلدية سنة 1974، وبقي الوضع على حاله إلى غاية سنة 1984 بصدر القانون 84-09 المتضمن التقسيم الإقليمي للبلاد، وإرتفع عدد البلديات من 704 إلى 1541 بلدية، للتفصيل أنظر : لباد ناصر، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، لباد، سطيف، 2001، ص41.

<sup>3</sup>- كاشير عبد القادر، الإصلاحات المالية والجباية المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 3 جوان 2003، ص 114.

<sup>4</sup>- سقلاب فريدة، تفعيل دور الجباية المحلية كآلية لتمويل ميزانية المجموعات المحلية، مداخلة ضمن الملتقى الوطني حول المجموعات المحلية وحتميات الحكم الراشد، واقع وأفاق، يومي 2 و3 و4 ديسمبر، 2008، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، ص5.

<sup>5</sup>- KANOUN TALEB ( Nacira), « La décentralisation en Algérie: Une arlésienne », Op.cit,p37.

- التبعات المرتبطة بالتكفل بحالات القوة القاهرة ولاسيما منها الكوارث الطبيعية أو النكبات،

- أهداف المستوي المطلوب فيها 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.

تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم".

كرّس المشرع من خلال المادة 172 أعلاه الطابع التخصيصي<sup>1</sup> للإعانات المالية التي تتلقاها البلدية من طرف الدولة، فلا يمكنها التصرف فيها إلا في حدود الغرض الذي منحت لأجله، فالدولة هي من يحدد أهداف ومجالات التصرف في ما تقدمه من إعانات<sup>2</sup>. يظهر ذلك بوضوح في المادة 21 من المرسوم 98-227 المعدل والمتمم<sup>3</sup> حيث أكدت على أنّ الإعانات المقدمة للبلديات في إطار المخططات البلدية للتنمية توجه على الخصوص لتمويل مشاريع التزود بالماء والتطهير والطرق وفك العزلة على البلديات، هذا ويتم تحديد معايير تخصيص هذه الإعانات بقرار مشترك بين الوزير المكلف الميزانية ووزير الداخلية والجماعات المحلية، وترى الأساتذة شكلاط رحمة أنّ الهدف من تخصيص الإعانات يكمن في عقلنة تسيير الموارد المالية وترشيد النفقات<sup>4</sup>.

تعتبر الإعانات المالية الممنوحة للبلديات وسيلة فعّالة في القضاء على التفاوت التنموي ما بين البلديات الغنية والفقيرة<sup>5</sup>، فضلا عن كونها آلية رقابية هدفها ضمان تنسيق الخطط العامة، والتشجيع على التخطيط فهي لا تصرف إلاّ وفقا لخطط مدروسة ما يؤثر على إستقلالية القرار المحلي. لذلك تبقى البلدية الأقدر على تحديد

<sup>1</sup>- تقابل الإعانات التخصيصية الإعانات الإجمالية، ويكمن الفرق بينهما أن الإعانات التخصيصية تكون مخصصة لأهداف معينة وهو ما يقيد حرية الجماعات المحلية، بينما الإعانات الإجمالية تتصرف فيها الجماعات المحلية بحرية، للتفصيل أكثر راجع: كراجي مصطفى، أثر التمويل المركزي في إستقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 347.

<sup>2</sup>- شيهوب مسعود، المجموعات المحلية بين الإستقلالية والرقابة، مجلة مجلس الدولة، عدد 3، 2003، الجزائر، ص 59.

<sup>3</sup>- المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13 يوليو 1998، يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، الجريدة الرسمية العدد 51، الصادرة بتاريخ، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-148 المؤرخ في 2 مايو 2009، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13 يوليو 1998، يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، الجريدة الرسمية عدد 26، الصادرة بتاريخ 3 مايو 2009.

<sup>4</sup>- شكلاط رحمة، إشكالية التمويل المركزي وإستقلالية الجماعات المحلية، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، العدد 1، 2011، ص 107.

<sup>5</sup>- بدران محمد، نظم التمويل المحلي في النظرية والتطبيق، دار النهضة، القاهرة، مصر، 1988، ص 92.



أولوياتها التنموية، ولا يمكن للسلطة المركزية الحل محلها في تحديدها وأي كلام عكس ذلك يؤدي لمصادرة القرار المحلي<sup>1</sup>، وخلق صدام بين المنتخبين المحليين والمواطنين بفعل عدم قدرة هؤلاء المنتخبين من تجسيد وعودهم الانتخابية، وعلى حد تعبير الأستاذ **CHAKIB Ennouar Cherif** : " أثبتت الخبرة أنّ الغابات أصبحت أفضل حالا منذ تمّ تفويض تسييرها للسكان المحليين"<sup>2</sup>.

### ثالثا : الدور الفعال للوالي في إطار المخططات البلدية للتنمية

تحتوي إعانات المخططات البلدية للتنمية على مجموعتين من العمليات تخص التجهيز والاستثمار، تستفيد من خلالها البلديات من إيرادات غير مباشرة، تمنح لها لدعم قسمي التجهيز والاستثمار ورغم أنّ هذه المخططات تخص البلديات إلا أنّ دورها في عملية إعدادها وتحضيرها يبقى ثانويا (1)، وهذا بالنظر إلى الرقابة المشددة الممارسة عليها من طرف الوالي، والتي تعدت إلى مرحلة التنفيذ (2).

#### 1- الدور الثانوي للمجلس الشعبي البلدي في إعداد وتحضير المخطط البلدي للتنمية

يعتمد المجلس الشعبي البلدي مخططا شاملا للتنمية على مستوى البلدية مهمته توفير الحاجيات الضرورية للمواطنين ودعما للقاعدة الاقتصادية، حيث تنص المادة 1/107 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية على ما يلي: " يعد المجلس الشعبي البلدي برامجه السنوية والمتعددة السنوات لمدة عهده ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها تماشيا مع الصلاحيات المخولة له قانونا، وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية".

طبقا لأحكام المادة أعلاه يختص المجلس الشعبي البلدي في إعداد المخطط البلدي للتنمية، لكن هذا الإختصاص ليس مطلقا، إذ يتوجب على المجلس الشعبي البلدي عند إعداد هذا المخطط الإحترام والتقيد بالمخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة، والمخططات التوجيهية القطاعية، وهو ما يتنافى مع مبدأ المبادرة المحلية، وحرية البلدية في التسيير، ويحرمها من إختيار أولوياتها<sup>3</sup>، ولعل حجم المبالغ المالية المقدمة لهذه

<sup>1</sup> - كراجي مصطفى، أثر التمويل المركزي في إستقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 346.

<sup>2</sup> - « L'expérience a montré que les forêts sont mieux sauvegardées depuis qu'elles ont été confiées aux groupe d'utilisateurs villageois ». Voir : CHAKIB ENNOUAR (Cherif), « Décentralisation et développement local », IDARA, (Revue de L'Ecole Nationale d'Administration), N°26 , 2003 , p126.

<sup>3</sup> - FERFERA (Mohamad Yacine) , et BENABDELLAH (Youcef), « Administration locale, décentralisation et gouvernance », IDARA, (Revue de L'Ecole Nationale d'Administration), N°25 , 2002,p153.

الأخيرة في إطار المخططات البلدية للتنمية أكبر دليل على تمكّن الدولة من التدخل لتخطيط التنمية المحلية تطبيقاً لمبدأ: " أن من يمول يقود".

هذا وتقدم البلدية الاقتراحات الكفيلة بخدمة المخطط الوطني للتنمية على المستوى المحلي وتصادق عليها، مع مراعاة الإمكانيات المادية والمالية لتجسيد هذه الاقتراحات، وكذا المردودية الاقتصادية للمشاريع ذات الطابع الإنتاجي، والمصلحة الاجتماعية للمشاريع ذات الطابع غير الإنتاجي<sup>1</sup>. ليتم بعدها إرسال تلك الإقتراحات إلى رئيس الدائرة الذي يقوم بدوره بمراقبتها، ويرفع بشأنها تقارير إلى الوالي الذي يحدد أولويات المخطط والعمليات الجديرة بالتمويل بمساعدة مجلس الولاية<sup>2</sup>. ليطلب بعدها الإعانات المالية اللازمة لتنفيذ تلك المخططات من السلطات المركزية، ليتم إقرارها في قانون المالية تحت عنوان المخططات البلدية للتنمية<sup>3</sup>، وتبلغ بعدها إلى الولاية في إطار رخص برامج شاملة حسب الولايات من طرف وزير المالية بعد التشاور مع الوزير المكلف بالداخلية<sup>4</sup>.

يتضح إذن من خلال ما سبق أنّ دور المجلس الشعبي البلدي محدود في إعداد المخطط البلدي للتنمية إذ لا يتعدى دوره إقتراح للمشاريع، في حين أنّ الوالي هو المتحكم الفعلي في هذه المخططات<sup>5</sup>.

## 2- الرقابة المشددة للوالي على تنفيذ المخطط البلدي للتنمية

يبلغ الوالي رئيس المجلس الشعبي البلدي والمحاسب البلدي بالإعتمادات المخصصة للعمليات المدرجة في المخطط البلدي الموافق عليها<sup>6</sup>، ومن هنا يبدأ تنفيذ المخطط البلدي للتنمية بعد أن يسجل المجلس الشعبي البلدي الجدول البلدي المرسل إليه من طرف الوالي، والذي يعد وثيقة الميزانية الأساسية لإنجاز المخطط البلدي

<sup>1</sup> - أنظر المواد 4 و 6 من المرسوم 81-380، مؤرخ في 26 ديسمبر 1980، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي التخطيط والتهيئة العمرانية، جريدة رسمية عدد 52، صادرة بتاريخ 29 ديسمبر 1980.

<sup>2</sup> - أنظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، مرجع سابق.

<sup>3</sup> - تم رصد مبلغ 35,000,000 ألف مليار دينار جزائري كدعم للبلديات في إطار المخططات البلدية للتنمية. راجع في ذلك القانون رقم 16-14، المؤرخ في 28 ديسمبر 2016، يتضمن قانون المالية لسنة 2017، جريدة رسمية عدد 77، صادرة بتاريخ 29 ديسمبر 2016.

<sup>4</sup> - أنظر المادة 21 من المرسوم 98-227، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

<sup>5</sup> - عبد الصديق شيخ، الإستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، مرجع سابق، ص70.

<sup>6</sup> - أنظر المادة 3 من المرسوم 73-136، مرجع سابق.

للتتمية<sup>1</sup>، ويلتزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنفقات في حدود رخص البرامج المحددة له من طرف الوالي بتصفية النفقات والأمر بصرفها وفقا لتدرج الأشغال<sup>2</sup>، وذلك تحت الرقابة المباشرة للوالي، حيث لا يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي التعديل في رخص البرامج لعملية ما إلا بموافقة من الوالي، كما يقوم الأمين العام للبلدية بمتابعة تنفيذ هذه المخططات تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي<sup>3</sup>.

وفي إطار الرقابة كذلك يلتزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعلام الوالي بمدى تقدم الأشغال في العمليات المدرجة، وإستغلال الإعتمادات المخصصة لها، ويمكن للوالي أن يسحب جزئيا أو كليا تلك الإعتمادات التي لم يتم تصفيتها إذا رأى أن شروط إنجازها قد لا يؤدي إلى الإنتفاع الكلي أو الجزئي منها في نهاية السنة المالية.

يعتبر الوالي الأمر بالصرف الوحيد على مستوى الولاية في كل العمليات المنجزة على حساب ميزانية الدولة<sup>4</sup>، وهي الصفة التي إحتفظ بها في ظل القانون رقم 90-21 المتضمن المحاسبة العمومية<sup>5</sup>. يشير مصطلح الأمر بالصرف الوحيد إلى عدم وجود أمرين بالصرف آخرين على مستوى الولاية<sup>6</sup> إلى جانب الوالي الأمر الذي يعزز من سلطته المالية.

<sup>1</sup> - أنظر المادة 5، نفس المرجع.

<sup>2</sup> - أنظر المادة 8، نفس المرجع.

<sup>3</sup> - أنظر المادة 15 من المرسوم التنفيذي 16-320 مؤرخ في 13 ديسمبر 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، جريدة رسمية عدد 73، صادرة بتاريخ 15 ديسمبر 2016.

<sup>4</sup> - أنظر المادة 2 من المرسوم 73-135، المؤرخ في 9 غشت 1975، المتضمن لامركزية إعتمادات الدفع الخاصة بالتجهيز والإستثمار لفائدة الولايات، جريدة رسمية عدد 67، الصادرة بتاريخ 21 غشت 1975.

<sup>5</sup> - القانون 90-21، المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، جريدة رسمية عدد 35، الصادرة بتاريخ 15 غشت 1990.

<sup>6</sup> - علي بوخالفة باديس، مالية الولاية بين التمويل الذاتي ودعم الدولة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2012-2013، ص 220.

## خاتمة

يتضح من خلال ما سبق مدى التأثير الذي تحدثه الرقابة المقررة من طرف الوالي على مالية البلدية، إذ توصف هذه الرقابة أنها واسعة ومشددة، فالمشرع الجزائري من خلال هذه الرقابة جعل الوالي بمثابة سلطة محلية فعلية في مواجهة المجالس الشعبية البلدية التي تفتقد للوسائل الضرورية لدعم سلطاتها التقريرية، بالرغم من إقرار المشرع لها بإختصاصات عديدة، إلا أنّ سلطاتها في ممارستها تبقى محدودة إن لم نقل منعدمة أحيانا.

إلى جانب ذلك ساهم تحكم الوالي في الإعانات الموجهة للبلديات في إطار المخططات البلدية للتنمية في كبح إستقلاليتها المالية وذلك بفعل إمتداد رقابته لكافة مراحل تلك المخططات، وهي الوضعية التي ساهمت فيها ضعف الموارد المالية الذي تعاني منه البلديات، الأمر الذي جعلها في حالة تبعية للسلطة المركزية، لدرجة يمكن وصفها بأنها أصبحت مجرد أجهزة تنفيذية للسياسات المركزية.

من هنا فإنه بات من الضروري إعادة النظر في طبيعة الرقابة الممارسة من طرف الوالي على مالية البلدية من خلال التحول نحو تكريس رقابة قضائية على هذا الجانب، كبديل للرقابة الوصائية المكّرسة حاليا كونها تمس بالإستقلالية المالية للبلدية وتكبح حريتها في التسيير.