



جامعة ألكي محند اولحاج - البويرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام

البلدية في القانون الجزائري

مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون
تخصص: إدارة ومالية

إشراف الأستاذ:
مالكى دريدر

إعداد الطالبة:
حماز هيبية

لجنة المناقشة

الأستاذ: تسمبال رمضان رئيساً
الأستاذ: مالكى دريدر مشرفاً ومقرراً
الأستاذة: بنصوط صوراية ممتحنة

السنة الجامعية

2015/2014

شكر وتقدير

إذنا مجزته يداي عن المكافأة فلن يعجز لساني عن الشكر
فأشكر أولاً الله عز وجل واحمده على توفيقه لي لانجاز هذا
العمل

وأقدم بشكر وتقدير للأستاذ المشرف "دريد مالكي"
الذي كان نعم الموجه ولم يبخل علي يوماً بإرشاداته ونصائحه
كما أتوجه بشكر لأعضاء لجنة المناقشة الذين تقبلوا قراءة
ومناقشة هذه المذكرة

إهداء

بعد الصلاة و سلام على الرسول الكريم محمد صلى الله
عليه وسلم أهدي ثمرة جهدي إلى

أحب الناس على قلبي إلى شمس ونور حياتي أمي
الغالية حفظها الله.

إلى صاحب الصبر الجميل ومنفذ الخير العميم أبي
الغالي حفظه الله.

إلى من هم أقرب ألياً من روعي إلى من شاركوني
الجلو والمر وبهم أستمد عزيمتي وإصراري إخوتي
حفظهم الله.

إلى من كانوا ملاذي وملجئي إلى من عشت معهم
أجمل لحظات حياتي أصدقائي.

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية

- ج.ج.ج.ج : الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.
- ط : طبعة.
- د.ط : دون طبعة.
- د.س.ن : دون سنة النشر.
- ص : صفحة.
- ق.ب : قانون البلدية.
- م.ش.ب : المجلس الشعبي البلدي.
- ر.م.ش.ب : رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ثانياً: باللغة الفرنسية

- **T.A.P** : Taxe sur l'activité professionnelle.
- **I.R.G** : Impôt revenu global.
- **I.B.S** : Impôt sur les bénéfices des sociétés.
- **T.A.I.C** : Taxe sur l'activité industrielle et commerciale.
- **T.V.A** : Taxe sur la valeur ajoutée.
- **B.S** : Budget supplémentaire.
- **B.P** : Budget préliminaire.
- **C.A** : Compte Administratif.
- **T.F** : Taxe foncière.
- **T.F.P.B** : Taxe foncière sur les propriétés bâties.
- **T.F.P.N.B** : Taxe foncière sur les propriétés non bâties.
- **L.G.F** : L'inspection générale des finances.
- **C.N.E.P** : Caisse nationale d'épargne et prévoyance.
- **C.C** : Conseil Comptable.

مقدمة

يعتبر التنظيم الإداري ضرورة لا بد منها في الدولة الحديثة لكي تتهض بوظائفها وتقوم بواجباتها بصورة تمكنها من انجاز اهدافها، و منه تقوم باختيار أسلوبها في التنظيم الإداري بما يتلاءم مع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، فتلجأ إلى أسلوب التنظيم المركزي في بداية نشأتها، لضمان وحدة إقليمها وتطبيق قانونها وسيادة أحكامها في جميع أرجائها.

ومنه يقصد بالمركزية الإدارية « قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة وهم الوزراء دون مشاركة من هيئات أخرى»⁽¹⁾.

كما تعرف أيضا بأنها « حصر مجمل السلطات الإدارية في يد الحكومة حفاظا وضمانا لوحدة الدولة»⁽²⁾.

وقد ساعد هذا الأسلوب السلطة السياسية العليا في الدولة على تحقيق ما تسعى إليه من ضمان وحدة إقليمها وسيادة قانونها والقضاء على النزاعات الانفصالية التي تكثر عادة في بداية نشأة الدولة، بل حتى في بعض الدول بعد تكوينها، وخصوصا الدول التي يتكون سكانها من فئات مختلفة دينيا أو لغويا أو عرقيا.

لكن وبتطور مهام الدولة وتزايد وظائفها وتشعبها في مختلف المجالات، بدت الحاجة ملحة إلى ظهور أسلوب حديث للتنظيم الإداري يتلاءم مع التطورات المتجسدة ويقوم في الوقت نفسه على أسس فنية وعلمية سليمة، وفي سبيل تحقيق ذلك لم تجد الدولة من وسيلة سوى تنازلها عن جزء من صلاحياتها لهيئات محلية قريبة من المواطن، تكون على قدر من الوعي بحجم المسؤولية المسندة لها وهو ما يعرف باللامركزية الإدارية التي يقصد بها « الاعتراف بالشخصية الاعتبارية العامة لجزء من إقليم الدولة، مع ما يترتب على ذلك من

(1) عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر (بين النظرية والتطبيقية)، ط2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص13.

(2) رحمة شكلاط، إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية، المجلة النقدية (القانون والعلوم السياسية)، العدد 01، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2011، ص96.

تمتع الهيئة المنتخبة الممثلة له بقدر من الاستقلال في إدارة مرافقه المحلية تحت رقابة السلطة المركزية⁽¹⁾.

يتضح لنا مما سبق أن اللامركزية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري، تقوم على أساس توزيع الوظائف الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية من ناحية وبين هيئات محلية أو مرفقيه من ناحية أخرى⁽²⁾، ويتحدد اختصاص هذه الهيئات الإقليمية بنطاق إقليمي محدد⁽³⁾.

والجزائر كغيرها من الدول الأخرى أخذت بالنظام الإداري اللامركزي واعتبرته كوسيلة لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الهيئات الإدارية والأجهزة، بل أن الظروف التي مرت بها جعلها أحوج من غيرها لإتباع هذا النظام.

كما عملت الجزائر على خلق ما يسمى بالإدارة المحلية تتولى مهمة تسيير الشؤون المحلية، وتقوم على وحدتين إداريتين هما الولاية والبلدية، وهذه الأخيرة تمثل الخلية الأساسية في بناء دولة ديمقراطية وهي أصغر وحدة في التقسيم الجغرافي والإداري في البلاد.

تعتبر البلدية قاعدة للامركزية الإقليمية، تتمتع بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان وذلك في الحدود التي يقرها القانون، فيكون لها بهذا الخصوص ذمة مالية مستقلة، أهلية وإقليم ونائب يعبر عن إرادتها كما لها الحق في التقاضي⁽⁴⁾.

غير أن المتتبع للتنظيم الإداري للبلدية في الجزائر يجدها قد مرت بمراحل عدة سواء قبل الاستقلال أو بعده وقد عرفت تغيرات كثيرة في أجهزتها وصلحاياتها من وقت لآخر ومن

(1) ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دط، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2004، ص 79.

(2) هاني علي الطهراوي، القانون الإداري (ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، د ط، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2006، ص 142.

(3) محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، د ط، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2003، ص 86.

(4) علي ماني، التنمية الشاملة في الجزائر (دراسة تطبيقية حول مشاركة المواطن في التنمية)، مذكرة ماجستير، فرع التغيير الاجتماعي، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة الجزائر، 2010، ص 68.

مرحلة لأخرى وهذا ما جعلها تتصف بالمرونة حيث تحتاج إلى مراجعة مستمرة لكي تستجيب لتطورات الحياة⁽¹⁾.

أسباب اختيار الموضوع:

اختيارنا لموضوع البلدية في القانون الجزائري لم يكن صدفة بل كان نتيجة لأسباب ذاتية وموضوعية نجلها فيما يلي:

- الميول للقانون الإداري والاهتمام بموضوعاته.
- القيمة العلمية للموضوع محل البحث، إذ تعتبر البلدية من الموضوعات الحيوية والهامة سواء من الناحية العلمية أو العملية.
- محاولة تقييم مدى فعالية الإصلاحات التي طرأت على البلدية في الجزائر، والرامية لرفع من كفاءة أدائها.
- كون البلدية تشكل حجر الأساس في الهرم المؤسساتي للدولة وركيزة أساسية في تحقيق الديمقراطية.

المناهج المستخدمة:

قصد الإحاطة بمختلف جوانب الموضوع وللإجابة على الإشكالية المطروحة في البحث، اعتمدنا في دراستنا على المنهج التحليلي في مواطن، وعلى المنهج التاريخي لتعريج على بعض النصوص القانونية السابقة والمتعلقة بالبلدية في مواطن أخرى.

صعوبات البحث:

واجهتنا العديد من الصعوبات خلال تحضيرنا لهذا البحث منها:

- شمولية موضوع البلدية وعمقه، هذا ما صعب علينا حصره في فصلين فقط.

(1) عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر (دراسة تحليلية ونقدية)، أطروحة دكتوراه، فرع تسيير مؤسسات، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة باتنة، 2015، ص 92.

- تقيدنا بعدد محدد من الصفحات، هذا ما دفعنا لمحاولة التقليل من الموضوع قدر الإمكان.
- قلة المراجع المتعلقة بالموارد المالية للبلدية وكذا الرقابة عليها، حيث نجد أغلب المراجع تعالج هذه النقطة من وجهة نظر مالية بحتة.

الإشكالية:

إن بناء نظام متطور للإدارة المحلية في البلديات لا يأتي بمجرد إصدار قوانين أو مراسيم خاصة بذلك، وإنما لابد من وجود انسجام بين ما تقدمه القوانين وبين ظروف ومقتضيات التطور وانطلاقاً من هنا نطرح الإشكالية التالية:

كيف نظم المشرع الجزائري البلدية باعتبارها الجماعة الإقليمية القاعدية في الدولة ؟

وعلى ضوء ما سبق ولدراسة هذا الموضوع ومحاولة الإجابة على الإشكالية المطروحة قسمنا البحث إلى فصلين من خلال الخطة التالية:

تطرقنا في الفصل الأول لماهية البلدية وذلك بتقسيمه إلى مبحثين، الأول خصصناه إلى مفهوم البلدية وتطورها التاريخي والذي انقسم بدوره لثلاث مطالب الأول خصص لتعريف التشريعي والدستوري للبلدية، أما الثاني فخصص لطريقة نشأة البلدية و خصائص البلدية أما الثالث فقد تطرقنا فيه لتطور التاريخي للبلدية في الجزائر ، أما المبحث الثاني فقد بينا من خلاله أجهزة وهيئات البلدية وفقاً لآخر تعديل قانوني للبلدية وعليه تطرقنا في المطلب الأول للهيئة التداولية الممثلة في المجلس الشعبي البلدي من حيث تكوينها وطرق تسيرها اختصاصاتها، وفي المطلب الثاني درسنا الهيئة التنفيذية للبلدية والممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي من حيث طريقة اختيار، حالات انتهاء مهامه وكذا اختصاصاته، أما المطلب الثالث والأخير فخصصناه لإدارة البلدية التي تعتبر من أجهزة البلدية التي استحدثنا قانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

أما الفصل الثاني فقد حاولنا من خلاله تبيان مدى استقلالية البلدية على الهيئات المركزية فتطرقنا في المبحث الأول للاستقلال المالي للبلدية من خلال دراسة ميزانية البلدية في المطلب الأول، من ثم مواردها في المطلب الثاني لنأتي في المطلب الثالث لنبين حالة تدخل الجهة المركزية من خلال الرقابة السابقة واللاحقة التي تمارسها على مالية البلدية، وخصص المبحث الثاني لدراسة مدى استقلالية البلدية من الناحية الإدارية وذلك من خلال تبيان صور الرقابة الوصائية سواء على أعمال كمطلب أول أو على الأشخاص كمطلب ثان أو الرقابة على المجلس كهيئة مطلب ثالث.

الفصل الأول

ماهية البلدية

الفصل الأول

ماهية البلدية

اعتمد التنظيم الجزائري في تسيير الشؤون الإدارية على الإدارة المحلية، والتي تقوم على وحدتين إداريتين هما الولاية والبلدية وأحاط هذه الأخيرة أي البلدية باهتمام كبير وواسع باعتبارها أهم إدارة جواريه تعمل على تلبية سائر احتياجات مواطنيها.

فشكلت البلدية حجر الأساس في الهرم المؤسسي للدولة والركيزة الأساسية في تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية، لكونها منبرا للتعبير عن الحاجيات العامة المحلية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم بأنفسهم، ومنه فهي تعتبر كموقع احتكاك بين الإدارة والمواطن ولما كان من المستحيل أن يجتمعوا كلهم في مكان واحد وبشكل مستمر لمناقشة أوضاعهم و أولوياتهم، كان لهم أن يختاروا من يمثلهم نيابة عنهم.

ونظرا للدور البارز والهام التي تقوم به البلدية في تسيير وإدارة الشؤون العامة داخل الإقليم هذا من جهة وكذا بهدف ترسيخ ديمقراطية أقرب من جهة أخرى، أحاطها المشرع الجزائري بجملة من النصوص التشريعية والتنظيمية.

نتطرق في هذا الفصل للتنظيم الإداري للبلدية في الجزائر من خلال تحديد مفهومها وتطورها التاريخي (مبحث أول)، ثم نأتي إلى بيان أجهزتها وهيئاتها بالتفصيل (مبحث ثان).

المبحث الأول

مفهوم البلدية وتطورها

تعتبر البلدية مكان لممارسة الديمقراطية المحلية باعتبارها الخلية الأولى للامركزية الإدارية، والجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، مكلفة بتسيير الشؤون العامة داخل الإقليم.

والبلدية هي عبارة عن مجموعة من الأجهزة والوحدات الإدارية التي تمارس نشاطها عن طريق جماعة وليس عن طريق فرد واحد، كما أنها تتمتع بالشخصية المعنوية ولاستقلال المالي، ونظرا للدور الأساسي للتنظيم البلدي في الجزائر أشار لها المشرع الجزائري في كل الدساتير وأحدث لها قوانين تنظمها.

وعليه نتطرق في هذا المبحث لمختلف التعاريف الدستورية والتشريعية المقدمة للبلدية (مطلب أول) ، نشأة و مميزات البلدية (مطلب ثان) وفي الأخير ندرس التطور التاريخي للبلدية في الجزائر (مطلب ثالث)

المطلب الأول

تعريف البلدية في القانون الجزائري

أخذت الجزائر بنظام الإدارة المحلية والذي يتخذ البلدية كوحدة أساسية في تقسيم الإداري نتيجة التوسع الكمي الكبير في وظائف الدولة وتعقد وتشعب مهامها ومسؤولياتها ومشكلاتها ، بالإضافة إلى التوسع الكمي لحقوق المواطنين ومحاولة السلطة القائمة في البلاد على ترسيخ مبادئ الديمقراطية لاسيما على المستوى المحلي

وعليه وتنوعت و تعددت التعاريف المقدمة للبلدية من دستور الأخر ومن قانون إلى آخر ويظهر هذا التغير من خلال التطرق إلى التعريف الدستوري للبلدية (فرع أول) ثم إلى التعريف التشريعي (فرع ثاني).

للبلدية فقد تعددت وتتنوعت من دستور إلى آخر ومن قانون إلى آخر وسيظهر هذا التغيير من خلال التطرق إلى التعريف الدستوري للبلدية (فرع أول) ثم إلى التعريف التشريعي (فرع ثان).

الفرع الأول: التعريف الدستوري للبلدية

تضمنت مختلف الدساتير الجزائرية الإشارة للبلدية باعتبارها قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في سير شؤونهم انطلاقا من دستور 1963 ثم دستور 1976 فدستور 1989 الذي يليه دستور 1996 وصولا لأخر تعديل دستوري سنة 2016، وعليه اختلفت النصوص التعريفية لها.

أولا: دستور 1963

تناولت المادة 09 من دستور 1963 موضوع البلدية حيث جاء فيها "تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مهامها واختصاصاتها، تعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية والاقتصادية والاجتماعية".⁽¹⁾

يعد دستور 1963 أول دستور في تاريخ الجزائر المستقلة لكنه لم يعمر كثيرا، وتجدر الملاحظة أنه قد كرس رسميا وبوضوح المكانة الهامة للبلدية في تنظيم الدولة الجزائرية، فجعل منها القاعدة الأساسية للمجموعات الإقليمية.

ثانيا: دستور 1976

يعتبر دستور 22 نوفمبر 1976 أول دستور عالج اللامركزية بنوع من الأهمية والعمق، اعتمدها صراحة وفي أكثر من موضع ، وعليه نجد المادة 36 منه تنص على أنه "المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية،

⁽¹⁾ دستور الجزائر لسنة 1963، المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية عدد 64، الصادرة سنة 1963.

البلدية هي المجموعة الإقليمية، السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التنظيم الإقليمي للبلدية خاضع للقانون".⁽¹⁾

نلاحظ من خلال الفقرة الأولى من المادة 36 المذكورة أعلاه أنها قد تضمنت في طياتها تحديدا وحصرا للجماعات الإقليمية في الولاية والبلدية، وعدم النص صراحة على أي إنشاء محتمل لشكل آخر من الجماعات الإقليمية.

كما نصت الفقرة الثانية من المادة 36 على تعريف البلدية، وأسندت لها مختلف المهام والوظائف في جميع المجالات، لكن ما يعاب على هذه المادة أنها أغفلت الإشارة إلى أهم عنصر بل يعد العنصر الجوهرى في التنظيم الإدارى اللامركزي وهو تمتعها بالشخصية المعنوية واستقلالها عن السلطة المركزية.

ثالثا: دستور 1989

عالج دستور 23 فيفري 1989 الصادر بموجب الأمر 89-18 البلدية باعتبارها قاعدة للامركزية، حيث جاء في المادة 15 منه "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية".⁽²⁾

فعلى غرار دستور 1976 حصر دستور 1989 الجماعات المحلية في البلدية والولاية، عرف البلدية على أنها الجماعة القاعدية للدولة.

⁽¹⁾دستور الجزائر لسنة 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية عدد 94، الصادر في 24 نوفمبر 1976.

⁽²⁾دستور الجزائر لسنة 1989، المؤرخ في 23 فيفري 1989، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 89-18 ممضي في 28 فيفري 1989، الجريدة الرسمية عدد 09، الصادر في 01 مارس 1989.

رابعاً: دستور 1996

أشارت كل من المادتين 15 و 16 من دستور 1996 إلى البلدية، فجاء في المادة 15 "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية.

البلدية هي الجماعة القاعدية".

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

من خلال نص المادتين أعلاه نلاحظ أن دستور 1996 قد اعتبر البلدية هيئة إدارية لامركزية إقليمية محلية، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة⁽¹⁾.

خامساً: التعديل الدستوري لسنة 2016

يعتبر دستور 2016 آخر تعديل دستوري في الجزائر، جاء بإضافة فيما يخص الجماعات المحلية، حيث عزز من مكانتها في التنظيم الإداري الجزائري من خلال تشجيعه لمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية وصنع القرار البلدي وهو ما جسده المادة 15 الفقرة الثالثة حيث نصت على ما يلي "تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على المستوى الجماعات المحلية".

أما بنسبة لتعرف البلدية فقد حافظت المادتين 15 و 16 على نفس ما جاء به دستور 1996 فاعتبرها هو لأخر الجماعة القاعدية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية ولاستقلال المالي.

(1) دستور الجزائر لسنة 1996، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الصادر في ج.ر عدد 76 بتاريخ 08-12-1996 معدل بمقتضى قانون رقم 02-03 مؤرخ في 10-04-2002، ج.ر عدد 25، بتاريخ 14-40-2002، و المعدل بمقتضى القانون رقم 19-08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر عدد 63 بتاريخ 16 نوفمبر 2008، و المعدل بمقتضى القانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر عدد 06 الصادرة بتاريخ 06 فيفري 2016.

الفرع الثاني: التعريف التشريعي للبلدية:

تعددت وتتنوع القوانين المنظمة للبلدية، واختلف مفهومها حسب تغير الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية المحيطة بصدورها، وعليه سنبين فيما يلي مختلف التعاريف القانونية المقدمة للبلدية.

أولاً: البلدية من خلال الأمر 67-24

تناولت المادة الأولى من الأمر 67-24 المؤرخ في 08 جانفي 1967 تعريف البلدية حيث عرفها على أنها: "هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية".⁽¹⁾

يبين هذا التعريف الوظائف المختلفة و المهام المتنوعة للبلدية في ظل الفلسفة الاشتراكية، إلا أنها بقيت في ظل هذا الأمر أداة جامدة سيطر عليها الهيمنة الحزبية والتبعية مما يوحي لنا أنها كانت مظهر من مظاهر السلطة المركزية.⁽²⁾

ثانياً: البلدية من خلال القانون 90-08

ورد تعريف البلدية من المادة الأولى من القانون رقم 90-08 المؤرخ في 17 أفريل 1990 والمتعلق بالبلدية، حيث نص على ما يلي: "البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالي المالي".⁽³⁾

وما يلاحظ من خلال هذا القانون أنه أعطى للبلدية نوع من الحرية في ممارسة شؤونها ومهامها حيث اعترف لها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ولا شك أن تغيير طبيعة الدولة

⁽¹⁾ الأمر رقم 67-24 مؤرخ في 18 يناير 1967، يتضمن القانون البلدي، ج.ر.ج. عدد 06 الصادر في 18 يناير 1967. (ملغى).

⁽²⁾ لخضر عبيد، التنظيم الإداري للجماعات المحلية، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د.س.ن، ص 23.

⁽³⁾ القانون رقم 90-08 مؤرخ في 07 أفريل 1990، المتعلق بالبلدية، ج.ر.ج. عدد 15 الصادر في 11 أفريل سنة 1990 (ملغى).

وتحولها من دولة حارسة إلى دولة متدخلة ذات توجه ليبرالي من شأنه أن يؤثر على أسلوب سير الأجهزة الإدارية للبلدية.

ثالثا: البلدية من خلال القانون 10-11

جاء في المواد 01، 02، 06، 07 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يوليو 2011 تعريف البلدية⁽¹⁾، حيث اعتبرتها الجماعة الإقليمية للدولة والقاعدة الإقليمية اللامركزية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، أي لها وجود قانوني مستقل عن كل من الولاية والدولة، ولها الحق في التقاضي أمام القضاء، ولها ممثل ويمكنها إبرام العقود وقبول الهبات... الخ.

وللبلدية اسم وإقليم ومقر رئيسي يمكن تعديله أو تحويله بموجب مرسوم رئاسي، بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ الرأي من الوالي ومداولة المجلس الشعبي البلدي المعني وإخطار المجلس الشعبي الولائي.

المطلب الثالث

نشأة ومميزات البلدية

تمثل البلدية البنية القاعدية في التنظيم الإداري الجزائري، كما تشكل فاعلا محوريا في تهيئة الإقليم والتنمية المحلية والخدمة العمومية الجوارية، وعليه فهي تنشأ بموجب قانون وتمتاز بجملة من الخصائص.

و نتطرق في هذا المطلب لطريقة نشأة البلدية (فرع أول) ومميزات البلدية (فرع ثان).

(1) القانون رقم 10-11 مؤرخ في 22 يوليو 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ج.ج. عدد 37 الصادر في 03 يوليو 2011.

الفرع الأول: طريقة إنشاء البلدية

استناداً لنص المادة الأولى من قانون البلدية رقم 11-10 تتشأ وتحدث البلدية لأول مرة بموجب قانون، وعليه لا يمكن إنشاء البلدية بناء على رغبة السكان المحليين أو مبادرتهم بذلك⁽¹⁾.

وللبلدية إقليم جغرافي معين، وله حدود ومساحة معينة، كما تضم عدد معين من السكان يختلف ويتباين عددهم من منطقة لأخرى ويرجع سبب هذا الاختلاف إلى عدة عوامل سواء كانت طبيعية أو اجتماعية.

ووفقاً للمادة 6 من القانون 11-10 لكل بلدية اسم يختار لها تبعاً للتنظيمات، وفي هذا السياق تعين الحدود الإدارية للبلدية، أو يغير اسم البلدية و/أو يعين مقرها الرئيسي أو تحويلها بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية وذلك بعد أخذ رأي الوالي ومداولة المجلس الشعبي البلدي المعني، كما يخطر المجلس الشعبي الولائي بذلك⁽²⁾.

ويتم أيضاً ضم جزء من إقليم بلدية أو عدة بلديات في بلدية واحدة من نفس الولاية، بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي الوالي وكذا رأي المجلس الشعبي الولائي ومداولة المجلس المعني⁽³⁾.

وبعد عملية دمج وضم البلديات في بلدية واحدة، فإن البلدية الجديدة هي التي تستخلف البلديات المستخلفة في حقوقها والتزاماتها القانونية، وإذا ما تم إرجاع الحال إلى مكان عليه قبل التعديل فإن الحقوق والالتزامات تعود إلى ما كانت عليه من قبل الإدماج⁽⁴⁾.

(1) عمار عوادي، القانون الإداري (النظام الإداري)، الجزء الأول، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص 279.

(2) انظر المادة 07 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

(3) انظر المادة 09 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

(4) انظر المادة 10 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

الفرع الثاني : مميزات البلدية

يمتاز النظام البلدي الجزائري بالعديد من الخصائص التي يمكن استخراجها واستنتاجها من مختلف القوانين والداستاتير التي تضمنت الإشارة للبلدية باعتبارها جماعة إقليمية وقاعدة للامركزية ويمكن تلخيص هذه الخصائص فيما يلي:

أولاً: تعتبر البلدية الجماعة القاعدية للدولة وقاعدة للامركزية طبقاً للمادة 02 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية حيث نصت على أنه "البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكان ممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية". وعليه فهي تعتبر صورة من صور الديمقراطية التي تقضي بإعطاء سكان الوحدة المحلية الحق في مباشرة شؤونهم ومرافقهم بأنفسهم عن طريق مجالس منتخبة منهم، ويصل عدد هذه المجالس الشعبية البلدية في الجزائر إلى 1541 مجلس حسب القانون رقم 84-09 المؤرخ في 04 فبراير 1984 وهو نفس العدد الحالي، حيث تعتبر أكثر عدداً مقارنة بالمجالس الأخرى للدولة⁽¹⁾.

ثانياً: تتمتع البلدية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وعليه فالبلدية في النظام الإداري الجزائري هي صورة وحيدة وفريدة للامركزية المطلقة، حيث أن جميع أعضاء هيئاتها ولجان تسييرها وإدارتها يتم اختيارهم بواسطة الانتخاب، الذي يعتبر شرطاً جوهرياً لقيام الديمقراطية⁽²⁾.

ثالثاً: تعدد وتنوع اختصاصات ومهام البلدية، حيث تعتبر أعم وأشمل من اختصاصات باقي أجهزة الدولة، وعليها فإن اختصاصات المجالس البلدية أوسع نطاقاً مقارنة بباقي المجالس الأخرى مما جعل المواطن أكثر احتكاكاً بها مقارنة بأجهزة الدولة الأخرى، يرجع سبب في منح المشروع الجزائري للبلدية اختصاصات واسعة ومتنوعة إلى أسباب إيديولوجية متصلة بطبيعة النظام الاجتماعي والسياسي والاقتصادي والثقافي والفكر الاشتراكي السائد، وإلى طبيعة نظام

(1) قانون رقم 84-09 مؤرخ في 04 فبراير 1984، يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر عدد 06 صادرة في 07 فبراير سنة 1984 .

(2) عمار عوابدي، مرجع سابق ، ص280.

البلدية باعتبارها الخلية الحية والأساسية والقاعدية للدولة الجزائرية في كافة المجالات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية.⁽¹⁾

رابعاً: تخضع البلدية إلى نظام الوصاية السياسية والإدارية خضوعاً دقيقاً ومحكماً، فالسلطة المركزية حق الرقابة على الهيئات اللامركزية وهذه الرقابة يطلق عليها بالوصاية الإدارية، فهي ضرورية حتى لا تختل الوحدة الإدارية في الدولة هذا ما يكفل الانسجام في التسيير وإدارة المصالح القومية⁽²⁾، ويرجع السبب حتمية إحكام وشديدة نظام الوصاية السياسية والإدارية التي تمارسها السلطات المركزية على البلدية إلى طبيعة نظام البلدية في التنظيم الجزائري من حيث كونها وحدة أو جماعة سياسية وإدارية واقتصادية واجتماعية وثقافية لامركزية.

خامساً: للبلدية في التنظيم الإداري الجزائري موارد مالية ذاتية متعددة ومتنوعة، تعتمد عليها من أجل تغطية و تلبية حاجات ونفقات سكانها، إلا أن هذا لا يمنعها من تلقي بعض الدعم المالي وذلك في إطار الإعانات المقدمة من طرف الدولة و الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

سادساً: تنشأ البلدية وتلغي بموجب قانون، كما تتمتع بالأهلية قانونية لاكتساب الحقوق و تحمل الالتزامات.

المطلب الثالث

التطور التاريخي للبلدية في الجزائر

تعتبر البلدية وحدة إدارية وفي نفس الوقت شخص من أشخاص القانون العام، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ولتصل البلدية للشكل التي هي عليه اليوم مرت بالعديد من المراحل، ففي الفترة الاستعمارية كانت البلدية مرتبطة بالإدارة الفرنسية وبالتغييرات التي تدخلها فرنسا على التنظيم الإداري، واستمر هذا الوضع إلى غاية استقلال الجزائر واستعادتها

(1) بن عثمان شويح، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية (دراسة حالة البلدية)، مذكرة ماجستير، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2011، ص 17.

(2) ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط4، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 135.

سيادتها، حيث عرف هذا التنظيم ملامح التغير، وفي هذا السياق يمكن أن نميز بين مرحلتين أساسيتين شاهدتهما البلدية في الجزائر هما مرحلة الاستعمار (فرع أول) ومرحلة الاستقلال (فرع ثان).

الفرع الأول: البلدية في الفترة الاستعمارية

التنظيم البلدي في الجزائر قبل الاستقلال لم يكن إلا مجرد نقل شبه وفي للنموذج الفرنسي⁽¹⁾، فكانت البلدية في هذه الفترة عبارة عن أداة في يد المستعمر الفرنسي لبسط نفوذه وتحقيق طموحاته وأغراضه، كانت تهدف إلى خدمة العنصر الأوروبي عامة والفرنسي خاصة هذا من جهة والسيطرة على المقاومة الجماهيرية من جهة أخرى، فقد كانت تشكل دعامة أساسية استندت عليها الإدارة الاستعمارية لفرض وجودها وبعث سياستها، وعليه أصبح التنظيم الإداري أثناء هذه الفترة يتميز بوجود ثلاثة أصناف من البلديات.

أولاً: البلديات الأهلية (Communes D'indigents)

وجد هذا الصنف من البلديات في الجنوب، وفي بعض الأماكن النائية في الشمال دامت إلى غاية 1880، كان كل سكانها من الجزائريين الأصليين، و امتازت إدارة هذه البلديات بالطابع العسكري والهدف من وراءها هو تأطير ومراقبة ومعاينة الأهالي⁽²⁾، يقوم بتسييرها رجال الجيش الفرنسي مستعينا في ذلك بمساعدة بعض الأعيان من الأهالي يطلق عليهم عدة تسميات منها: الأغا، الباشا، شيخ العرب... الخ

ثانياً: البلديات المختلطة (Communes Mixtes)

تخضع هذه البلديات للمرسوم الصادر في 08 فيفري 1919، ويوجد هذا الصنف من البلديات في المناطق التي يقل فيها تواجد الفرنسيين بالقسم الشمالي من الجزائر، وهي بلديات

(1) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص163.

(2) محمد العربي سعودي، المؤسسات المحلية في الجزائر (الولاية-البلدية، 1516-1962)، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011، ص188.

ذات مساحات شاسعة تكبر العاملات الفرنسية في المساحة والسكان⁽¹⁾، وتسند عملية تسيير البلديات المختلطة إلى هيئتين رئيسيتين هما:

1- المتصرف الإداري

يعد العنصر الفعال في البلدية ويخضع للسلطة الرئاسية للحاكم أو الوالي العام من حيث التعيين والترقية والتأديب، وتجدر الإشارة إلى أن وظيفة المتصرف الإداري لم تفتح للجزائريين رغم أن الأمر الصادر في 07 ماي 1944 يسمح بذلك، إلا أنه من الناحية التطبيقية لم يتقلد الجزائريين هذا المنصب إلا بعد اندلاع الثورة الجزائرية.

2- لجنة البلدية

تضم المتصرف الإداري رئيساً، بالإضافة إلى عدد من الأعضاء المنتخبين الفرنسيين وبعض الجزائريين الذين يعينون من طرف السلطة الفرنسية⁽²⁾، ويتم انتخابهم لمدة ستة (6) سنوات حسب ما جاء في المرسوم الصادر في 26 أفريل 1933، كما نص على أن نسبة تمثيل الجزائريين تقدر بـ 01%.

ثالثاً: البلديات ذات التصرف التام (Communes De Plein Exercice)

تعرف أيضاً بالبلديات كاملة الصلاحية، اقتصر وجود هذا الصنف من البلديات في الأماكن التي تعرف تواجد كبير للمستعمرين الفرنسيين وهذا في المناطق الساحلية والمدن الكبرى⁽³⁾ يعهد بإدارتها إلى هيئتين هما:

(1) محمد العربي سعودي، نفس المرجع ، ص203.

(2) محمد صغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، د ط، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص131.

(3) عبد الحميد بن عيشة، المبادئ العامة للتنظيم الإداري وتطبيقاتها في الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001، ص114.

1 - مجلس البلدية

أنشأ هذا الجهاز من طرف قيادة الثورة الفرنسية بغرض تسيير المدنيين وتنظيم شؤونهم، ينتخب أعضائه من طرف سكان البلدية الأريين والجزائريين وعليه يتشكل المجلس من رئيس البلدية ومساعدين فرنسيين ويهود ومستشارين بلديين من القوميات الثلاث، ومنه فلأول مرة يعطى للجزائريين حق الترشح والانتخاب، غير أنه لا يمكنهم تولي منصب رئيس البلدية أو أن يكونوا إحدى مساعدي الرئيس، و تجدر الإشارة أن للمجلس البلدي صلاحيات واسعة ومتنوعة⁽¹⁾ من بينها الاهتمام بالحالة المدنية والشرطة البلدية وبضطلع أيضا بدراسة ميزانية البلدية.

2 - العمدة

يتم انتخابه من طرف المجلس البلدي من بين أعضائه،تقوم بممارس كل المهام الموكلة إليه طبقا للقانون الساري به العمل في فرنسا، فيعمل على قمع الجماهير ومقاومة الثورة التحريرية، وقد قام المستعمر الفرنسي بتدعيم الطابع العسكري للبلديات بإحداث:

- الأقسام الإدارية الخاصة في المناطق الريفية.

- ولأقسام الإدارية الحضرية في المدن.

توضع هذه الهيئات تحت سلطة الجيش الفرنسي، تسند لها مهمة تسيير وإدارة البلديات.

وتجدر الإشارة في الأخير أنه كان الهدف من وراء إنشاء هذه البلديات بأنواعها هو السيطرة والهيمنة على الشعب الجزائري، وكذا تثبيت كل ما يدعم بقاء المستعمر الفرنسي، ومواجهة و قمع كل مقاومة أو تمرد، وهو السبب الذي جعل عدد البلديات آنذاك يصل إلى أكثر من 1500 بلدي.

(1) محمد العربي سعودي، مرجع سابق، ص172.

الفرع الثاني: البلدية بعد الاستقلال

عاشت البلدية الجزائرية غداة الاستقلال نفس الأزمة التي تعرضت لها المؤسسات الدولة الأخرى، فأما أن تختفي أجهزة البلدية بسبب مغادرة المسؤولين فيها وإما يجب أن تحل كإجراء إداري⁽¹⁾، وإدراكا من المشرع الجزائري لأهمية البلدية في التنظيم الإداري اللامركزية، خصص لها العديد من القوانين التي تتولى مهمة تنظيمها من خلال تحديد هيكلها وأجهزتها وطريقة سيرها وكيفية انتخاب أعضائها، فقد عرفت البلدية بعد الاستقلال تطورا ملحوظا، ومرت بمراحل عدة لكي تصل إلى ما هي عليه في الوقت الحالي.

أولا: البلدية في الفترة الممتدة من 1962-1967

تعتبر هذه المرحلة من أصعب المراحل التي مرت بها البلدية في الجزائر، حيث بلغ عدد البلديات في تلك الفترة إلى أكثر من 1500 بلدية والتي كانت قد اصطنعتها السلطة الفرنسية بغرض فرض سيطرتها ونفوذها وتعزيز تواجدتها على التراب الوطني، وبعد الاستقلال ومغادرة الأريبيين تراب الوطن عرفت هذه البلديات شلل في عملها وتسييرها سواء على المستوى التقني أو المالي وحتى البشري، ويرجع السبب في ذلك إلى الظروف الصعبة التي كانت تمر بها الجزائر إبان الاستقلال، حيث أصبح من الصعب إيجاد متصرفين إداريين بالعدد الكافي للتكفل بتلك البلديات، وبغرض الخروج من ذلك الشلل اتخذت السلطة العامة العديد من الإجراءات على مستوى التنظيم البلدي، فأصدر المرسوم رقم 63-189 المؤرخ في 16 ماي 1963 والمتمم بنصوص أخرى ليعيد التنظيم الإقليمي للبلديات، وأطلق على هذه المرحلة "بمرحلة التجميع" وبه تم تقليص عدد البلديات ليصل إلى 676 بلدية فقط أي بمعدل سكاني قدره 18000 نسمة للبلدية⁽²⁾، منح إدارتها إلى لجان خاصة يترأسها رئيس يعد بمثابة رئيس البلدية، تتكون كل لجنة من عدد من المجاهدين والمناضلين في الحزب مع الإشارة إلى أن دستور 1963 في مادته 09 اعترف بالبلدية كأساس للمجموعة الترابية وسماها بالحوز ولم يطلق عليها اسم المجموعة الإقليمية أو المحلية واستمر الحال على ما هو عليه إلى غاية صدور ميثاق للبلدية سنة

(1) أحمد محيو، مرجع سابق، ص 177.

(2) لخضر عبيد، مرجع سابق، ص 11.

1965 التي مهد للإيديولوجية التي بني عليها أول قانون للبلدية في الجزائر المستقلة عن طريق الأمر 24-67.

ثانيا: البلدية في ظل الأمر رقم 24-67

اقتضت الظروف السياسية و القانونية السائدة آنذاك اتجاه الدولة الجزائرية نحو الإصلاح البلدي، فمن الناحية السياسية نلاحظ أن الدولة الجزائرية تبنت واختارت الاتجاه الاشتراكي المبني على تدخل الدولة في جميع النشاطات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، إلا أن النصوص القانونية الموروثة على المستعمر الفرنسي تتماشى والاتجاه الليبرالي الحر، وعليه كان من الضروري من الناحية القانونية أن تتطابق النصوص مع الاتجاه الاشتراكي وفي هذا السياق صدر القانون رقم 24-67 المؤرخ في 18 جانفي 1967، الذي يعتبر أول إصلاح فعلي حاول تكريس الديمقراطية في الميدان الإداري حسب المفهوم السائد آنذاك وفقا للمنهج السياسي المتبع، و الاقتصاد الموجه ونظام الحزب الواحد، فقام بمنح الأولوية في التسيير للعمال والفلاحين، وما يلاحظ على هذا القانون أنه قد أعطى البلدية مكانة خاصة وهامة كخلية أساسية في تنظيم البلاد باعتبارها الأكثر قربا واحتكاكا بالمواطنين ولأدري بشؤونهم، فجعل منها القاعدة النموذجية للهيكلة الإداري، ويلاحظ أيضا على البلدية في ظل هذا القانون تأثيرها بالنموذج الفرنسي خاصة بالنسبة لإطلاق الاختصاص للبلديات في بعض المسائل التنظيمية وهذا بحكم العامل الاستعماري.

لكن رغم الإصلاح التي جاء به القانون 24-67 من محاوله رسم الملامح والخطوات الواضحة للبلدية كجهاز إداري يستجيب لحاجيات ومتطلبات السكان المحليين، ورغم كل الشعارات اليوغسلافية التي ردها وتغنى بها المسؤولين، فان البلدية ظلت حبيسة التصورات البيروقراطية القائمة على إن المركز هو المخطط الوحيد وهو المنفذ للمخططات التنموية.

ثالثا: البلدية في ظل قانون 1990

خضع هذا القانون إلى مبادئ وأحكام جديدة أرساها دستور 1989، على رأسها إلغاء نظام الحزب الواحد واعتماد نظام التعددية الحزبية⁽¹⁾، فقانون البلدية لسنة 1990 هو أول قانون في

(1) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص111.

مرحلة التعددية، يهدف لبناء إدارة محلية فعالة تقوم على أساس تعزز مكانة ودور الجماعات الإقليمية لاسيما البلدية، حيث اعتبرت أحكامه أن البلدية جماعة إقليمية تتمتع الشخصية المعنوية، تدار من قبل مجلس منتخب بالإضافة إلى خضوعها لنظام الوصاية الإدارية للإدارة المركزية.

ومن أهم الإصلاحات التي جاءها بها هذا القانون هو إلغاء المجلس التنفيذي واقتصار هيئات البلدية على المجلس الشعبي البلدي ورئيسه.⁽¹⁾

لم يعد في هذه المرحلة للعمال والفلاحين أي أولوية في مجال الترشح كما كان من قبل بعد أن ثبت هجر النظام الاشتراكي، و برغم من ايجابيات القانون 90-08 يبقى به الكثير من النقائص وهذا ما دفع بضرورة إلى إصدار قانون جديد للبلدية.

رابعاً: البلدية في ظل القانون رقم 11-10

بغرض سد الثغرات والنقائص الموجودة في القانون 90-08 أصدر المشرع الجزائري قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يوليو 2011، الذي يعتبر البلدية قاعدة للامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

كما وسع هذا القانون اختصاصات البلدية من الشأن المالي إلى العقاري إلى المدرسي، ومن الصحة إلى الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية، ومن الميزانية إلى صناديق التضامن إلى الصفقات العمومية وغير ذلك من الجوانب الفنية.

وساهم هذا القانون في تجسيد وتكريس مبادئ الحكم الراشد التي يقوم على مؤشرين أساسيين هما مبدأ الشفافية ومبدأ المشاركة، فمبدأ الشفافية يلزم المجلس الشعبي البلدي بتقديم عرض سنوي عن نشاطاته للمواطنين من أجل تمكينهم من ممارسة الرقابة الشعبية على مداولاته، في حين يقتضي مبدأ المشاركة أن يشارك مختلف فعاليات المجتمع المدني في اتخاذ القرار البلدي، ومنه فقد عملت الدولة الجزائرية على ترقية حقوق المرأة وزيادة تمثيلها في

(1) عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 199.

المجالس الشعبية البلدية، فجعلت منها شريكا سياسيا في دفع عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وثقافية. (1)

ومن بين الإصلاحات التي جاء بها هذا القانون أيضا استحداثه لهيكل جديد في هيكل البلدية وسماه إدارة البلدية التي ينشطها الأمين العام هذا الأخير بحكم درايته بالمسائل الإدارية احتل مكانة هامة ضمن الطاقم الإداري للبلدية، ويرغم من ذلك يبقى هؤلاء الأعوان يتمتعون بقلّة الكفاءة برغم من توفرهم على الخبرة، هذا ما دفع المشرع الجزائري إلى النص على ضرورة تكوين مستخدمي البلدية، فألزم المنتخب البلدي بضرورة متابعة دورات تكوينية وتحسين المستوى، خاصة تلك المرتبطة بتسيير البلدية وبالمقابل ألزم الموظفون والإطارات أيضا بمتابعة الدورات التكوينية وهو ما يحسب لصالح المشرع.

المبحث الثاني

هيئات و أجهزة البلدية

استنادا لما نصت عليه المادة 15 من قانون البلدية رقم 11-10 ، فان الهيكل التنظيمي لإدارة البلدية في الجزائر يتشكل من هيئة مداولة ممثلة في المجلس الشعبي البلدي الذي يمثل مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية، وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي وله أن يستعين عند أداءه لمهامه بنواب يختارهم بنفسه ، وإدارة تسهر على السير الحسن لمصالحها ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ومنه فقد قسمنا هذا المبحث إلى ثلاث مطالب خصصنا (المطلب الأول) إلى الهيئة التداولية للبلدية وخصصنا (المطلب الثاني) للهيئة التنفيذية أما (المطلب الثالث) فخصصناه للإدارة البلدية.

(1) محمد لمعيني، دور النظام الانتخابي في تفعيل المشاركة السياسية للمرأة في الجزائر(دراسة نظرية وقانونية)، مجلة الفكر، العدد 12، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، د.س.ن، ص 483.

المطلب الأول

الهيئة التداولية للبلدية

يشرف على إدارة شؤون البلدية جهاز مداولة ممثلا في المجلس الشعبي البلدي، الذي يعد الجهاز الأساسي في البلدية والوسيلة الرئيسية لتحقيق اللامركزية وتجسيد مبدأ المشاركة الجماعية⁽¹⁾، ومنه تعتبر المجالس الشعبية البلدية أداة لتحقيق الديمقراطية على المستوى المحلي فهي امتداد متكامل للدولة تتمثل فيه معظم مهامها، وقد حولها موقعها هذا أن تكون إطارا مفضلا لدراسة قضايا المواطنين ومعالجتها، وتقتضي دراسة هذا الجهاز التطرق لتكوينه (فرع أول) و تسييره (فرع ثان) واختصاصاته (فرع ثالث).

الفرع الأول: تكوين المجلس الشعبي البلدي

يتشكل م.ش.ب من عدة أعضاء، يتم انتخابهم بالاقتراع المباشر والسري من قوائم المنتخبين التي تقدمها الأحزاب من قبل جميع سكان البلدية لمدة محددة بخمس سنوات قابل للتمديد تلقائيا في الحالة الاستثنائية والحصار والعدوان⁽²⁾، وهذا وفقا للمادة 65 من القانون العضوي 01-12 المتعلق بالانتخابات.⁽³⁾

اعتمد المشرع الجزائري على معيار التعداد السكاني لتحديد عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي في كل بلدية⁽⁴⁾، حيث يتراوح عددهم 13 عضو في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة كحد أدنى، و 43 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 200.001

(1) حسين فريجة، شرح القانون الإداري (دراسة مقارنة)، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص194.

(2) القانون العضوي رقم 01-12، المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج. عدد 01، الصادر في 140 جانفي 2012.

(3) علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، د ط، دار الهدى لطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص27.

(4) عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص20.

نسمة أو يفوقه،⁽¹⁾والهدف من رفع المشرع الجزائري الحد الأدنى لتشكيل م.ش.ب إلى 13 عضو، وهو من أجل فسح المجال أكثر أمام المواطنين للالتحاق بالمجلس و مشاركتهم في تسيير الشؤون المحلية وصنع القرار البلدي⁽²⁾.

وقد وضع المشرع جملة من الشروط يتعين توفرها في المترشحين لعضوية المجالس الشعبية البلدية، تتمثل هذه الشروط حسب المادة 03 والمادة 78 من قانون الانتخابات في:

- بلوغ سن 23 سنة كاملة يوم الاقتراع، و التمتع بالحقوق المدنية والسياسية.
- الانتماء إلى حزب سياسي أو حر، غير أنه في حالة الترشح ضمن الأحرار يشترط إحضار عدد محدد من التوقيعات يحددها قانون الانتخابات⁽³⁾.
- الترشح في قائمة واحدة في البلدية الواحدة، ولا يحق له الترشح في بلديات أخرى.
- يجب أن لا يكون المتشح من بين الأشخاص المحرومين من عضوية المجالس و المذكورين على سبيل الحصر في قانون الانتخابات⁽⁴⁾.
- إثبات وضعية اتجاه الخدمة الوطنية سواء كان قد أداها أو تم إعفائه منها.
- يجب على المرشح أن يكون ذا جنسية جزائرية أصلية أو مكتسبة منذ (05) سنوات على الأقل، لأن الترشح هو حق سياسي على حاملي الجنسية الجزائرية فقط لا يمتد للأجانب.
- أن لا يكون قد ارتكب إحدى الجنايات والجناح المنصوص عليها في المادة 05 من القانون العضوي للانتخاب ولم يرد اعتباره، وأن لا يكون معاقبا عليه نهائيا بسبب تهديد النظام العام والإخلال به.

(1) انظر المادة 79 من القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات.

(2) انظر المادة 81 من قانون 12-01 المتعلق بالانتخابات.

(3) أبو منصف، مدخل للتنظيم الإداري والمالية العامة، د ط، دار المحمدية العامة، الجزائر، د.س.ن، ص48.

(4) انظر المادة 81 من القانون العضوي رقم 12-01.

الفرع الثاني: تسيير المجلس الشعبي البلدي:

يتولى م.ش.ب ممارسة مهامه عن طريق النظام التداولي، وعليه يجتمع المجلس في دورات عادية وأخرى استثنائية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك، كما له أن يشكل لجانا دائمة أو مؤقتة لدراسة القضايا المختلفة التي تهم شؤون البلدية.

أولا: دورات المجلس الشعبي البلدي

يجتمع م.ش.ب في دورات عادية كل شهرين أي بمعدل ستة (06) دورات في السنة وتكون مدة الدورة خمسة (05) أيام على الأكثر⁽¹⁾، الهدف من تكثيف دورات المجلس هو تمكين المجلس من المشاركة في معالجة القضايا المعروضة عليه والاهتمام بالشأن المحلي.

إلى جانب الدورات العادية يمكن أن يجتمع المجلس في دورات استثنائية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك⁽²⁾ ويتم ذلك بناء على طلب من رئيس المجلس أو ثلثي الأعضاء أو من طرف الوالي كما يجتمع المجلس وجوبا وبقوة القانون في حالة الظروف الاستثنائية المرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى كالفيضانات على أن يخطر الوالي بذلك فورا.⁽³⁾

يوجه ر.م.ش.ب الاستدعاءات إلى الأعضاء مرفقة بجدول الأعمال إلى مقر سكنهم قبل عشرة (10) أيام من تاريخ بداية الدورة، ويمكن تخفيض هذه المدة على أن لا تقل عن يوم واحد في الحالات الاستعجالية.⁽⁴⁾

⁽¹⁾ مرسوم تنفيذي رقم 13-105، مؤرخ في 17 مارس سنة 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج.ر.ج.ج عدد 15، الصادر في 17 مارس سنة 2013.

⁽²⁾ أنظر المادة 17 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁽³⁾ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دط، دار الهدى لطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 126.

⁽⁴⁾ انظر المادة 21 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية

يشترط لصحة انعقاد الدورات، حضور الأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين إلى الدورة، و إذا لم يتحقق هذا النصاب بعد استدعائين متتاليين يفصل بينهما خمس (5) أيام تكون المداولة صحيحة قانونا بعد الاستدعاء الثالث مهما بلغ عدد الأعضاء الحاضرين⁽¹⁾.

يعقد المجلس دوراته بمقر البلدية، ما لم تكن هناك قوة قاهرة تحول دون الدخول إلى مقر البلدية، وفي هذه الحالة يمكن أن يجتمع في مكان آخر من إقليم البلدية، أو خارج إقليم البلدية على أن يعين مكان انعقاد الدورة في هذه الحالة من قبل الوالي بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي.⁽²⁾

ثانيا: مداولات المجلس الشعبي البلدي

تجرى مداولات م.ش.ب وتحرر محاضره أيضا بلغة العربية⁽³⁾ كما يتخذ القرار أثناء المداولة بأغلبية الحاضرين و إذا تساوت الأصوات يرجح صوت الرئيس⁽⁴⁾ كما تسجل مداولات م.ش.ب في سجل خاص يؤشر عليه رئيس المحكمة المختصة ويوقعه جميع المنتخبين.⁽⁵⁾

يمكن للعضو في المجلس الشعبي البلدي توكيل زميله كتابة في حالة تغيبه لسبب قانوني وفقا لعدة شروط حددتها المادتين 24 و 25 من قانون البلدية، ولا يجوز للوكيل أن يحمل أكثر من وكالة واحدة وبجلسة واحدة.⁽⁶⁾

تكون مداولات م.ش.ب علنية كقاعدة عامة، إلا أنه يمكن أن تكون سرية كاستثناء⁽⁷⁾، في حالة ما إذا كان موضوع الجلسة يتعلق بدراسة المسائل التأديبية المتعلقة بالأعضاء ودراسة موضوعات متعلقة بالحفاظ على الأمن والنظام العام.

(1) انظر المادة 09 من مرسوم تنفيذي 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي.

(2) انظر المادة 19 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

(3) انظر المادة 28 من مرسوم تنفيذي رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي .

(4) انظر المادة 23 من مرسوم تنفيذي رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي .

(5) محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، د ط، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 80.

(6) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 281.

(7) انظر المادة 26 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

حفاظا على النظام داخل الجلسة يحق لـر.م.ش.ب أن يأمر بمغادرة الجلسة كل شخص يخل بالنظام.⁽¹⁾

ثالثا: لجان المجلس الشعبي البلدي

يشكل م.ش.ب بموجب المداولة، لجانا دائمة وأخرى مؤقتة، ولهذه اللجان دور مهم وكبير في الكشف عن الحقائق والمعلومات كما تعمل على مساعد المجلس في ممارسة اختصاصه، لذلك حاول المشرع الجزائري ضبطها وتنظيمها.

1- اللجان الدائمة

ينشأ هذا النوع من اللجان في بداية العهدة الانتخابية للمجلس وتستمر ما دام المجلس في عمله وتنتهي بانقضائه⁽²⁾، فيشكل المجلس من بين أعضائه بناء على اقتراح من ر.م.ش.ب⁽³⁾، بعد التشكيل تعد اللجنة نظامها الداخلي وتعرضه على المجلس للمصادقة عليه،⁽⁴⁾ يتراوح عددها من 03 إلى 06 لجان حسب التعداد السكاني للبلدية، تضطلع بالعديد من السائل منها الاقتصاد والمالية والاستثمار، الصحة والنظافة وحماية البيئة، الري والفلاحة... الخ⁽⁵⁾

2- اللجان الخاصة

تتشكل اللجان المؤقتة من وقت لآخر بنفس طريقة تشكيل اللجان الدائمة، لأغراض معينة ولدراسة مسائل محددة⁽⁶⁾، لهذا يرتبط بقائها بالموضوع التي أنشأت من أجله وتنتهي بانتهائه، كلجنة تحقيق في المسائل التي تهم المجلس، أو لجنة تتكفل بدراسة موضوع ما مستعجل كبناء مدرسة أو تهيئة منطقة.

(1) لخضر عبيد، مرجع سابق، ص 05.

(2) نور الهدى رويحي، إصلاح نظام الجماعات المحلية الإقليمية البلدية في إطار قانون 11-10، مذكرة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات، جامعة الجزائر، 2013، ص 50.

(3) انظر المادة 38 من مرسوم تنفيذي 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي

(4) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 195.

(5) أنظر المادة 31 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

(6) أنظر المادة 33 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

الفرع الثالث: صلاحيات المجلس الشعبي البلدي

نظرا لكون م.ش.ب المحور الذي تدور حوله الحياة العامة في البلدية وباعتباره ممثل أبناء المنطقة المحلية والساھر الأول على حسن سير شؤون البلدية، وسع المشرع الجزائري في قانون البلدية 10-11 نوعا ما من صلاحياته.

أولا: في مجال التهيئة والتنمية

يعتبر م.ش.ب المكلف بوضع وتنفيذ المخطط التتموي القصير والمتوسط والطويل المدى الموافق لعهدته، أخذًا بعين الاعتبار برنامج الحكومة ومخطط الولاية، وله أن يستعين في ذلك ببنك المعلومات الموجود على مستوى الولاية.⁽¹⁾

يختص برسم النسيج العمراني للبلدية والمحافظة عليه مع مراعاة النصوص القانونية والتنظيمية السارية، لهذا السبب يعد مخطط شغل الأراضي على ضوء المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، مع الأخذ بعين الاعتبار المساحات المخصصة للفلاحة، والمساحات الخضراء وكذا انسجام المجموعات السكانية والطابع الجمالي للبلدية، وفي هذا السياق للمجلس الشعبي البلدي دور هام في حماية البيئة⁽²⁾، حيث يشترط الحصول على الموافقة القبلية للمجلس لإنشاء وإقامة أي مشروع استثمار أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية⁽³⁾، وذلك تجنبا لأي خطر ناتجا عنها من شأنه الإضرار بالبيئة.

ثانيا: في مجال التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز

يقوم م.ش.ب في هذا المجال بمراقبة مدى احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها، كما يراقب بصفة دائمة مطابقة البناءات للشروط المحددة في القوانين المعمول بها،⁽⁴⁾ كما يعمل

(1) أنظر المادة 107 من القانون 10-11، المتعلق بالبلدية.

(2) نجلاء بوشامي، المجالس الشعبية البلدية في ظل قانون البلدية 90-08 أداة الديمقراطية (المبدأ والتطبيق)، مذكرة ماجستير، فرع المؤسسات السياسية والإدارية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، 2007، ص 179.

(3) أنظر المادة 109 من القانون 10-11، المتعلق بالبلدية.

(4) أنظر المادة 115 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

على ترقية برامج السكن من خلال تشجيع الجمعيات الهادفة لحماية وصيانة وترميم الأحياء والمباني، كما يسهر على تسمية كافة المجموعات العقارية السكنية والطرق والشوارع الموجودة داخل إقليم الدولة.

يحافظ على الأملاك العقارية التابعة للأملاك العمومية للبلدية والدولة، وكذا على المواقع الطبيعية والآثار نظرا لما لها من قيمة تاريخية وجمالية.

يساهم إلى جانب الدولة في إحياء وتنشيط المناسبات والاحتفالات الوطنية.⁽¹⁾

ثالثا: في مجال التربية والحماية الاجتماعية والنشاطات الثقافية

بالرجوع إلى المادة 122 من قانون البلدية 10-11 نجد أنه قد أسند للم.ش.ب العديد من الصلاحيات في مختلف المجالات، فله في مجال التربية أن يقوم بإنجاز مؤسسات التعليم الأساسية طبقا للمقاييس والمتطلبات الوطنية حسب الخريطة المدرسية، ويتولى مهمة صيانتها كما يعمل على انجاز وتسيير المطاعم المدرسية وتوفير النقل المدرسي في المناطق النائية.⁽²⁾

يساهم م.ش.ب في التنمية السياحية، فيسهر على تطبيق القوانين والأنظمة الرامية إلى تقدم السياحة، وله في ذلك أن يحدث كل هيئة محلية ذات طابع سياحي، كما له أن يتخذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على المعالم السياحية والمناطق التاريخية والأثرية.⁽³⁾

وتساهم البلدية في انجاز المرافق الرياضية والشباب ومرافق للثقافة كالمكتبات، وكذا انجاز المراكز الصحية وقاعات للعلاج والمساجد المتواجدة على ترابها وصيانتها، وذلك في حدود قدراتها المالية كما تقوم بإعانة الفئات المحرومة ومد يد المساعدة لهم⁽⁴⁾.

(1) انظر المادة 117 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

(2) محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 83.

(3) المادة 122 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

(4) إبراهيم داود، علاقة الإدارة عدم التركيز بالإدارة اللامركزية، أطروحة دكتوراه، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر،

2012، ص 151.

رابعاً: في مجال النظافة وحفظ الصحة وطرق البلدية

تلعب البلدية دوراً هاماً في هذا المجال حفاظاً على سلامة المواطنين من كل خطر يهدد حياتهم، خاصة فيما يتعلق بتوزيع المياه الصالحة للشرب، مكافحة ناقلات الأمراض المعدية ضمان صحة الأغذية والمؤسسات المستقبلية للجمهور، معالجة المياه القذرة... الخ (1)

وللبلدية دور هام في مجال إنشاء الطرق وصيانتها ذلك لما لها من أهمية كبرى في حياة الأفراد اليومية فتتولى مهمة شق الطرق البلدية وجعلها معاصرة وإنجاز الأشغال العمومية الكبرى عبر الطريق البلدي، كما تتولى أيضاً مهمة صيانة أعمدة الإنارة العمومية وإشارات المرور التابعة لشبكة طرقها. (2)

المطلب الثاني

الهيئة التنفيذية للبلدية

إضافة إلى الهيئة التداولية للبلدية الممثلة في المجلس الشعبي البلدي، تتشكل البلدية أيضاً من هيئة تنفيذية والتي تعتبر جهازاً جماعياً يتكون من رئيس وعدة نواب. (3)

فإذا كان م.ش.ب يعتبر مكاناً للتعبير عن الديمقراطية محلياً، ويمثل قاعدة اللامركزية الإدارية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم، فإن ر.م.ش.ب هو أول معنى بتجسيد هذه التصورات (4)، وعليه لكل م.ش.ب رئيس يدير جلساته ومداويلاته وينظم مناقشاته ويشرف على أعماله، ونظراً لحساسية منصبه كونه حلقة الوصل بين م.ش.ب والولاية من جهة والمسئول

(1) مرسوم تنفيذي رقم 81-385 مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، المحدد لصلاحيات الولاية والبلدية واختصاصاتهما في قطاع

المنشآت الأساسية القطاعية، ج.ر.ج. عدد 52 الصادر في 29 ديسمبر سنة 1981.

(2) أنظر المادة 123 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

(3) ناصر لباد، مرجع سابق، ص 145-146.

(4) جلول شيتور، المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 03، كلية الحقوق والعلوم

الاقتصادية، جامعة بسكرة، 2002، ص 178.

الأول للبلدية وممثل الهيئة التنفيذية من جهة أخرى، سنتطرق في هذا المطلب إلى كيفية اختياره (فرع أول) ومختلف صلاحياته (فرع ثان) وصولا إلى حالات انتهاء مهامه (فرع ثالث).

الفرع الأول: كيفية اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي

يعتبر الانتخاب عنصرا أساسيا لتكريس الديمقراطية⁽¹⁾، وشرطا من شروط قيام اللامركزية، فإذا كان رئيس المجلس الشعبي الرجل الأول على المستوى البلدي فإنه من المنطقي أن يتولى هذا المنصب عن طريق الانتخاب.⁽²⁾

ففي غضون (15) يوم الموالية لإعلان نتائج انتخابات م.ش.ب، ينتخب هذا الأخير من بين أعضائه رئيسا له، حيث يقدم المرشح لانتخابات ر.م.ش.ب من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، وفي إذا لم تحصل أي قائمة على الأغلبية المطلقة، يمكن لكل قائمة تحصلت على خمسة وثلاثين (35) بالمائة على الأقل من المقاعد أن تقدم مرشحا عنها.⁽³⁾

وفي حالة إذا لم تحصل أي قائمة على نسبة خمسة وثلاثين بالمائة (35) من المقاعد يمكن لجميع القوائم الممثلة أن تقدم مرشحا، ويلاحظان المادة 80 من القانون العضوي رقم 12-01 أنها قد فتحت المجال امام كل القوائم ان تقدم مرشحا عنها وبهذا تعتبر هذه المادة قد الغت ضمنا المادة 65 الواردة في قانون البلدية 11-10 عملا بمبدأ تدرج القوانين .

ويكون الانتخاب سريا ويعلن رئيسا المرشح الذي حصل على الأغلبية المطلقة للأصوات، وفي حالة عدم حصول أي مرشح على الأغلبية المطلقة للأصوات، تجري دورة ثانية بين المترشحين الحائزين على المرتبة الأولى والثانية وذلك خلال الثماني والأربعين ساعة الموالية، ويعلن فائزا المترشح الحائز على أغلب الأصوات.

(1) أحمد طرطار، قيادة المجلس الشعبي البلدي و إشكالية المادة 48 من قانون البلدية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 23، الصادرة عن مجلس الأمة، 2009، ص 47.

(2) كمال قاضي، البلدية في القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، مذكرة ماجستير، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2014، ص 43.

(3) انظر المادة 80 من قانون العضوي رقم 12-01.

وفي حالة ما إذا تساوت الأصوات المتحصل عليها يعلن فائزا المترشح الأقل سنا.

بعد تنصيب ر.م.ش.ب من بين المنتخبين يرسل محضر التنصيب للوالي، ويتم إعلان ذلك لجميع المواطنين عن طريق الإلصاق بمقر البلدية وملحقاتها الإدارية ومندوبياتها وينصب ر.م.ش.ب في حفل رسمي بمقر البلدية وفي جلسة علنية يرأسها الوالي أو ممثله بحضور منتخبي البلدية، وهذا خلال خمسة عشرة (15) يوما على الأكثر تلي نتائج الانتخاب، وعند حدوث حالة استثنائية تعيق تنصيب ر.م.ش.ب بمقر البلدية يمكن تطبيق المادة 195 من ق.ب وينصب الرئيس خارج مقر البلدية أوفي مكان آخر خارج إقليم البلدية يحدده الوالي.⁽¹⁾

تجدر الإشارة إلى وجوب إقامة ر.م.ش.ب بصفة دائمة وفعلية بمقر البلدية وذلك لتسهيل تواصله مع سكان البلدية، وكذا للتكفل بانشغالاتهم ومصالحهم بأحسن صورة وهذا طيلة فترة عهده الانتخابية المقدرة بخمس سنوات.

الفرع الثاني : اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي

يعتبر ر.م.ش.ب رئيسا للهيئة التنفيذية، يقوم بمهام عديدة في مختلف المجالات، ونظرا لكثرة المهام المسندة إليه، يمكنه أن يساعده في ذلك نائب أو أكثر⁽²⁾، يختارهم بنفسه يعرضهم على م.ش.ب للمصادقة عليها على أن لا يتجاوز عددهم ستة (06) نواب حسب عدد المنتخبين لكل مجلس ، بالرجوع إلى ق.ب 11-10 نجده قد منح رؤساء المجالس الشعبية البلدية ، اختصاصات واسعة، وعليه فهو يتمتع بازواجية في الوظيفة، فيتصرف أحيانا باسم الدولة وأحيانا أخرى باسم البلدية وسنتناول هذه الصلاحيات بالتفصيل.

أولا: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة:

بالرغم من أن البلدية تعتبر كجماعة إقليمية مستقلة، تعبر عن اللامركزية والديمقراطية المحلية، إلا أنها تعتبر أيضا مكانا لممارسة المهام التقليدية للدولة والسلطة العمومية، مستعينة

(1) نور الهدى ربوحي، مرجع سابق، ص39.

(2) حسين فريجة، مرجع سابق، ص 202.

في ذلك بر.م.ش.ب الذي يعتبر ممثلاً على مستوى البلدية، فأُسندت له صلاحيات وامتتوعة باعتبارها ممثلاً للدولة نص عليها في ق.ب والعديد من النصوص القانونية الأخرى، والتي تتعلق بمجالات شتى منها خاصة:

1- في مجال ضبط الحالة المدنية

استناداً لنص المادة 86 من قانون البلدية فإن لر.م.ش.ب صفة ضابط الحالة المدنية، والتي تخوله القيام بنفسه أو بتفويض لحد نوابه بالقيام بمباشرة جميع المسائل المدنية والقيود والتسجيلات بهدف ضبط الحالة المدنية⁽¹⁾، فيقوم باستلام تصريحات الولادات والزواج والوفيات، ويسهر على رعاية وحفظ السجلات المستعملة والسجلات المودعة في محفوظات البلدية، بالإضافة إلى قيامه باستلام شهادات الإعفاء من سن الزواج بالنسبة للقصر وشهادات الإذن بالزواج بالنسبة لموظفي الأمن والعسكريين.

2- في مجال الضبط القضائي

يعتبر ر.م.ش.ب ضابطاً للشرطة القضائية⁽²⁾، أي له صفة الضبطية القضائية، وهذا ما يخول له تعقب مرتكبي الحوادث والمخالفات وتحرير محاضر بذلك والعمل على الحفاظ على معالم الجريمة والأدلة قبل اختفائها وتقديمها لوكيل الجمهورية، ويتولى القيام بكل الإجراءات وتحريات التي من شأنها القبض على المجرمين عبر التراب البلدي وفقاً لما يحدده القانون والتنظيم في هذا المجال.⁽³⁾

⁽¹⁾ نصت المادة 86 من القانون 10-11 علي « لرئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ضابط الحالة المدنية. وبهذه الصفة، يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية طبقاً لتشريع الساري المفعول تحت رقابة النائب العام المنتخب إقليمياً .

⁽²⁾ كمال دمدوم، رؤساء المجالس الشعبية البلدية ضباطاً للشرطة القضائية، د ط، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص ص 24-25.

⁽³⁾ انظر المادة 92 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

3- في مجال الضبط الإداري

نصت عليه المواد من 88 إلى 95 من ق.ب. حيث يقوم ر.م.ش.ب. باتخاذ كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على النظام العام بما يتضمنه هذا المصطلح من عناصر أساسية على رأسها الأمن العام، الصحة العامة، السكنية العامة،⁽¹⁾ كما يتكفل باتخاذ أي إجراء من شأنه ضمان تدعيم الجانب الوقائي وسلامة الأشخاص والممتلكات، ويمكنه أن يستعين في ذلك بهيئة الشرطة البلدية الموضوعة تحت سلطته، أو يطلب تدخل كل من قوات الشرطة والدرك الوطني المختصة إقليمياً، ويكون ر.م.ش.ب. البلدي أثناء ممارسته لمهامه في مجال الضبط الإداري تحت السلطة الرئاسية للوالي.

ثانياً: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للبلدية

لرئيس المجلس الشعبي البلدي العديد من الصلاحيات باعتباره ممثلاً للبلدية، وقد أكد قانون البلدية على هذه الصلاحيات في مواد من 77 إلى 84، فهو يمثل البلدية في جميع أعمالها ويرأس المجلس ويقوم بإدارة أموال البلدية والمحافظة عليها.

1- تمثيل البلدية

يمثل ر.م.ش.ب. البلدية في جميع التظاهرات والاحتفالات وكل أعمال الحياة المدنية والإدارية، كما يقوم بتمثيلها أمام الجهات القضائية، وفي حالة تعارض مصالح الرئيس مع مصالح البلدية يقوم المجلس بتعيين أحد الأعضاء لتمثيل البلدية في التقاضي والتعاقد⁽²⁾.

2- رئاسة المجلس

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإدارة اجتماعات المجلس ومناقشة وعرض المسائل الداخلة في اختصاصه للتصرف بشأنها ويتولى التحضير للمداولات⁽³⁾.

(1) يوبا عساسي، دور رؤساء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة في تحقيق التنمية المحلية، مذكرة ماستر، فرع القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2014، ص58.

(2) أنظر المادة 84 من القانون 10-11، المتعلق بالبلدية.

(3) انظر المادة 17 من مرسوم تنفيذي رقم 13-105.

3- إدارة أموال البلدية والمحافضة على حقوقها

يقوم ر.م.ش.ب بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الحقوق وممتلكات وإدارتها البلدية وذلك تحت رقابة المجلس، كما له على الخصوص القيام بتسيير إيرادات البلدية والإذن بإنفاقها (1)، إعداد الميزانية واقتراحها على المجلس، ثم يتولى تنفيذها بعد المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية (2)، ويتولى مهمة إبرام صفقات البلدية ومراقبة تنفيذها، و يقوم بكل الأعمال القانونية المتعلقة بأمالك البلدية من حيث استغلالها واستعمالها والتصرف فيها، كما يوظف مستخدمين البلدية ويشرف على تسييرهم.

الفرع الثالث: حالات انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي

إن الوصول إلى منصب ر.م.ش.ب يعني بالضرورة مغادرة في وقت لاحق، لكن تختلف أسباب مغادرة الرئيس لمنصبه، وبالرجوع إلى المادة 40 من قانون البلدية نجدها حصرتها في الوفاة، الاستقالة، التخلي والإقصاء.

أولاً: الوفاة:

تنتهي مهام ر.م.ش.ب وتزول صفة المنتخب عليه بوفاة وقد نصت على هذه الحالة المادة 40 و 41 من ق.ب يقرها المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة ويخطر الوالي بذلك وجوبا، ويتم استخلاف الرئيس المتوفي بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة، ويتم ذلك بناء على قرار من الوالي وفي أجل لا يتجاوز شهر واحد.

(1) عبد الرحمان كريم خالدي، دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في ظل القانون 10-11، مذكرة ماستر، فرع الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة، 2014، ص 40.

(2) محمد مولاي بلكرشة، إشكالية العلاقة بين السياسي والإداري في الإدارة البلدية الجزائرية (دراسة حالة بلدية وهران)، مذكرة ماستر، فرع تنظيم سياسي وإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2008، ص 74.

ثانيا: الاستقالة

تنقضي مهام ر.م.ش.ب باستقالته⁽¹⁾، وفيها يعبر المستقيل عن إرادته الحرة في نهاية العهدة التمثيلية له على مستوى البلدية، فهي حق مقرر لكل عضو من أعضاء م.ش.ب بما فيها الرئيس، حيث يعلن هذا الأخير استقالته أمام المجلس وتخطر السلطة الوصية الممثلة في الوالي فورا، وذلك بموجب مداولة ترسل إليه وتصبح سارية المفعول بمجرد إرسال محضر المداولة للوالي وهذا من بين المستجدات التي حملها ق.ب 10-10.⁽²⁾

ثالثا: التخلي

على عكس الاستقالة التي يفصح فيها ر.م.ش.ب صراحة عن رغبته في الاستقالة من منصبه، فالتخلي يعتبر صورة ضمنية للاستقالة، بحيث لا يعبر فيها عن إرادته بصورة صريحة، وإنما يتخذ موقعا من شأنه التعبير عن تخليه عن منصبه ويتخذ التخلي صورتان، أما بوضع ر.م.ش.ب استقالته دون إتباع الإجراءات المنصوص عليها في المادة 73 من ق.ب فلا يقوم بإعلام م.ش.ب وذلك لإثباته عن طريق المداولة، ويتم إثبات حالة التخلي في هذه الصورة من طرف الوالي في أجل عشرة أيام⁽³⁾.

أما بالنسبة للصورة الثانية فتكون اثر الغياب غير مبرر ر.م.ش.ب لمدة تتعدى شهر، وفي هذه الحالة يناط للم.ش.ب مهمة إعلان حالة التخلي فور تحقق من الغياب غير المبرر كإجراء مقرر للمجلس دون غيره، وفي حالة تقاعس المجلس عن إثبات حالة التخلي، يقوم الوالي بعد مرور 40 يوما من الغياب بجمع م.ش.ب وإعلان حالة التخلي.

(1) تنظر المادة 40 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

(2) محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، د.ط، دار العلوم لنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 87.

(3) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 210.

رابعاً: الإقصاء

تعد المرحلة الثانية التي تأتي بعد قرار التوقيف، وهذا يعني أن قرار الإقصاء يجب أن يكون مسبقاً بقرار التوقيف⁽¹⁾، حيث يتوجب على الوالي أن يصدر قرار التوقيف في حق ر.م.ش.ب الذي تعرض لمتابعة جزائية، ووجب إصدار قرار إقصائه النهائي فور صدور حكم أو قرار نهائي يقضي بإدانته، و الإقصاء بسبب الإدانة الجزائية أمر منطقي باعتبار أنه يفترض فيمن يتولى تسيير شؤون المواطنين أن يكون أميناً ونزيهاً وله مصداقية.

المطلب الثالث

إدارة البلدية

لعل من أهم ما جاء في قانون البلدية الجديد أنه أدخل ضمن أجهزة البلدية، إدارة ينشطها الأمين العام تحت سلطة ر.م.ش.ب⁽²⁾، يعتبر الأمين العام بمثابة رئيس ومسير إداري للبلدية يلعب دور هام في سيرها الفعلي من خلال مكانته والاختصاصات الهامة المسندة إليه.

إلا أن المشرع الجزائري لم يخصص لإدارة البلدية فصل مستقلاً كما هو الحال بالنسبة

للهيئات الأخرى وعموماً تتكون هذه الإدارة من الأمين العام التي سنتطرق له في (الفرع الأول) و من مصالح بلدية (الفرع الثاني) و كذا الملحقات و المندوبيات (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الأمين العام

يعد الأمين العام المسير الإداري للبلدية، حيث يلعب دوراً هاماً في تسييرها الفعال من خلال المكانة التي يحتلها، فقد أسندت له مجموعة كبيرة من الصلاحيات ذات الطابع الإداري⁽³⁾، وقد مر تنظيم منصب الأمين العام للبلدية بعدة مراحل وهو ما يظهر جلياً من خلال العديد

(1) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 132.

(2) جميلة جبار، دروس في القانون الإداري، ط1، منشورات كلبيك، الجزائر، 2014، ص 85.

(3) علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 44.

من المراسيم والقوانين التي حاولت ذلك، إلا أنها اتسمت بعدم الوضوح والدقة، وهو ما انعكس سلباً على المركز القانوني لهذا الأخير.

ونظراً لحساسية منصب الأمين العام وباعتباره منصب عالي في البلدية سنبين طريقة تعيينه وكذا الاختصاصات المسندة إليه.

أولاً: تعيين الأمين العام

تختلف طريقة تعيين الأمين العام باختلاف عدد سكان البلديات، إذ يعين من طرف رئيس الجمهورية في البلديات التي يبلغ عدد سكانها 100.000 نسمة، ومن طرف الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية في البلديات التي تظم ما بين 50.000 و 100.000 ساكن، بينما يعين من طرف رئيس البلدية في البلديات الصغيرة.

نظراً للمكانة العامة للأمين العام في البلدية يجب أن تتوفر فيه جملة من الشروط في الترشح لهذا المنصب، فبالإضافة للشروط العامة المتمثلة في شرط الجنسية، التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، الأخلاق الحسنة، إثبات مستوى التأهيل المطلوب شرط السن والوضعية اتجاه الخدمة الوطنية، نص المرسوم التنفيذي رقم 26/91⁽¹⁾ على الشروط الخاصة لتولي منصب الأمين العام للبلدية، حيث بين المترشحين الذين يمكنهم أن يرتقوا لهذا المنصب على أساس التوظيف في البلدية، وأولى اهتماماً للأقدمية أكثر من الشهادة والموظفين المعنيين هم:

1- فيما يخص البلديات التي عددها سكانها من 50.001 إلى 100.000 نسمة يعين الأمين العام من بين المتصرفين البلديين ومهندسي الإدارة البلدية والموظفين الذين لهم رتبة معادلة وبثبتون خمس (05) سنوات من الأقدمية بهذه الصفة من بينها ثلاث سنوات في منصب أمين عام للبلديات التي يتراوح عدد سكانها 20.00 إلى 50.000 نسمة.⁽²⁾

⁽¹⁾ مرسوم تنفيذي رقم 91-26 مؤرخ في 20 فيفراير 1991، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، الجريدة رسمية عدد 06 الصادر في 06 فيفراير 1991.

⁽²⁾ أنظر المادة 125 من مرسوم التنفيذي رقم 91-29.

2- البلديات التي يتراوح عدد سكانها من 20.001 إلى 50.000 نسمة، يعين الأمين العام من بين المتصرفين أو مهندسين الإدارة البلدية أو الموظفين الذين لهم رتبة معادلة، ويثبتون أربعة (04) سنوات من الأقدمية من بينها سنتين في منصب أمين عام للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20.000 نسمة فأقل.⁽¹⁾

3- أما البلديات التي يبلغ عدد سكانها 20.000 نسمة فأقل يعين الأمين العام من بين المتصرفين البلديين ومهندسين الإدارة البلدية أو الموظفين الذين لهم رتبة معادلة ويثبتون سنتين (02) من الخدمة الفعلية بهذه الصفة، ومن بين الملحقيين البلديين والتقنيين السامين لإدارة البلدية والموظفين الذين لهم رتبة معادلة أو يثبتون خمس (05) سنوات من الأقدمية بهذه الصفة.⁽²⁾

ثانيا: صلاحيات الأمين العام

منح القانون رقم 10-11 للأمين العام مجموعة من الصلاحيات ذات الطابع الإداري وتتلخص هذه المهام في:

1- ضمان تنفيذ القرارات وتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط سير المستخدمين، وبهذا يكون المشرع قد حدد الحالات التي يتولى فيها الأمين العام تنفيذ مداولات م.ش.ب، وحصرها في تلك المتعلقة بتنظيم الإدارة والمستخدمين فقط.

2- يتولى الأمين العام للبلدية إعداد محضر تسليم واستلام المهام، حيث نصت على هذا المادة 68 من قانون 10-11، فيتولى في هذا الإطار مهمة إعداد محضرين بين م.ش.ب المنتهية عهده والرئيس الجديد في أجل ثمانية (08) أيام التي تلي تنصيب الرئيس الجديد،⁽³⁾ كما يتولى مهمة إعداد مشروع الميزانية

(1) أنظر المادة 126 من مرسوم التنفيذي رقم 91-29.

(2) أنظر المادة 127 من المرسوم التنفيذي رقم 91-29.

(3) نور الهدى ربوحي، مرجع سابق، ص 82-83.

3- يسهر على حسن تسيير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية، فهو يتلقى التفويض بالإمضاء من ر.م.ش.ب قصد التوقيع على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني للبلدية ما عدا القرارات التي تدخل في الاختصاص الأصيل لر.م.ش.ب والتي لا يمكن تفويضها.⁽¹⁾

4- يحضر الاجتماعات وجلسات المجلس الشعبي البلدي، وذلك من خلال إعداد جدول أعمال الدورة و الاستدعاءات وتحضير كافة الوثائق الضرورية لذلك.

الفرع الثاني: مصالح البلدية

يختلف تنظيم إدارة البلدية من بلدية لأخرى حسب أهمية هذه الجماعة المحلية وحجم المهام المسندة إليها، وبهدف تلبية البلدية لاحتياجاتها تقوم بإحداث مصالح سواء كانت إدارية أو تقنية، و تتولى القيام بمهام عدة.

أولاً: أنواع مصالح البلدية

هناك نوعان من المصالح البلدية فقد تكون مصالح إدارية كما قد تكون مصالح تقنية:

1 - المصالح الإدارية

نجدها تتمثل خاصة في مصلحة التنظيم والشؤون العامة، مصلحة المحاسبة ومصلحة الحالة المدنية... إلخ⁽²⁾

- مصلحة التنظيم

تقوم بممارسة كل العمليات التي تتعلق بتنظيم البلدية، أي التنظيم الذي يتعلق بالبوليس العام وأصحاب الحرف والتجارة إلى جانب كل ما يتعلق بالانتخابات.

⁽¹⁾ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 137.

⁽²⁾ حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الدارية، دط، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 69.

- مصلحة المحاسبة:

تتكفل بالميزانيات والمحاسبة وبتسيير المستخدمين وتسيير الأملاك البلدية سواء منقولة أو عقارية وخاصة الاحتياطات العقارية.

- مصلحة الحالة المدنية:

تعتبر من أهم المصالح لما لها من علاقة كبيرة ومباشرة بالموظفين، فتكفل بتلقي وحفظ وتسليم وثائق الحالة المدنية مثل (شهادة الميلاد، والوفاة، الإقامة... الخ).

2 - المصالح التقنية

تلعب دور متميز من خلال قيامها بانجاز وتجسيد مخططات التنمية والتهيئة العمرانية، وتأهيل المساكن ومختلف المساحات وانجاز المدارس والمرافق المختلفة، وتعمل على تحسين سير مختلف النشاطات التي تتعلق بقطاع البناء والأشغال العمومية، وعليه فوجود المهندسون المعماريين وكذا الأطباء يساعدها على تحسين سير مختلف أنشطة البلدية سواء في قطاع الصحة أو في البناء والتعمير.⁽¹⁾

ثانيا: مهام مصالح البلدية

يسند لمصالح البلدية مهام عدة منها المتعلقة بما يلي⁽²⁾:

- 1- الهيكل التنظيمي ومخطط سير المستخدمين، و تسيير مستخدمي البلدية.
- 2- تتولى مهمة تنظيم مصلحة الحالة المدنية وتسييرها وكذا حماية العقود والسجلات الخاصة بها والحفاظ عليها.
- 3- مسك بطاقة الناخبين وتسييرها.

(1) عبد الحميد بن عيشة، مرجع سابق، ص120.

(2) أنظر المادة 126 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

4- إحصاء المواطنين حسب شرائح السن من المولودين في البلدية أو المقيمين بها في إطار سير بطاقة الخدمة الوطنية.

5- النشاطات الاجتماعية والثقافية والرياضية.

6- تسيير الميزانية والمالية.

7- مسك سجل الأملاك العقارية للبلدية وسجل جرد الأملاك المنقولة.

8- المصالح التقنية تنظيم وتسييرها، و أرشيف البلدية

9- الشؤون القانونية والمنازعات.

الفرع الثالث: المندوبيات والملحقات البلدية

أجاز المشرع الجزائري للبلدية إنشاء امتدادات لها في شكل مندوبيات وملحقات⁽¹⁾، ويرجع السبب في إحداثها لاتساع الرقعة الجغرافية للبلدية أو بسبب الكثافة السكانية الكبيرة داخل إقليمها.

أولا: المندوبيات البلدية

تعد المندوبية البلدية هيكل إداري يقع خارج هيكل البلدية الأصلية، تحدث بسبب تزايد الكثافة السكانية، وكذا بسبب اتساع وتضخم الوظائف المسندة للبلدية، وعليه تتدخل المندوبية البلدية من أجل ضمان مهام المرفق العام وتوفير الوسائل الضرورية للتكفل بها. وقد نص المشرع الجزائري على وجوب تحديد عدد المندوبيات البلدية وحدودها بنسبة لكل بلدية كبرى، معتمدا في ذلك على الطابع الجغرافي والحضري وإقليمها ومتطلبات المرفق العام⁽²⁾.

(1) انظر المادة 133 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

(2) انظر المادة 136 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

تجدر الإشارة أنه لكل مندوبية بلدية مندوب بلدي ينشطها، يتم تعيينه بموجب مداولة م.ش.ب بناء على اقتراح من رئيس المجلس، كما له أن يستعين في المهام الإدارية بمتصرف يعينه ر.م.ش.ب بموجب قرار بناء على اقتراح الأمين العام⁽¹⁾.

يتولى المندوب البلدي وتحت مسؤولية ر.م.ش.ب وباسمه كافة المهام المتعلقة بالحالة المدنية وإصدار الوثائق ويتلقى المندوب البلدي تفويض بالإمضاء من ر.م.ش.ب⁽²⁾.

ثانيا: الملحقات البلدية:

تمتاز الملحقات البلدية ببعدها عن مقر البلدية الأصلية، يتم إنشاءها بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي، حيث تحدد مجال اختصاصها الإقليمي والوظيفي إن اقتضى الأمر، و تسند مهمة إدارتها إلى مندوب خاص يعين من بين أعضاء م.ش.ب إلا أنه يتوجب أن يكون المندوب من المقيمين في ذلك الجزء المعني من البلدية لأجل ضمان تواجده الدائم في الملحقة. يقوم المندوب في الملحقة بممارسة المهام المسندة إليه والممثلة في إصدار وثائق الحالة المدنية، بموجب تفويض إمضاء من رئيس المجلس كما له صلاحيات ضابط الحالة المدنية في هذا الجزء من البلدية⁽³⁾.

(¹) انظر المادة 134 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

(²) علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، د ط، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص51.

الفصل الثاني

البلدية بين الاستقلالية

والتبعية للسلطة المركزية

الفصل الثاني

البلدية بين الاستقلالية والتبعية للسلطة المركزية

يعد مفهوم الاستقلال مفهوم واسع يحمل عدة معاني، يتحدد مضمونه بمجال استعماله، ويستعمل عادة للتعبير عن سيادة الدولة ومدى حريتها في اتخاذ قراراتها السياسية والاقتصادية، أما مضمونه في نظرية الجماعات المحلية، فيقاس انطلاقاً من علاقة الجماعات المحلية بالهيئات المركزية.

ومنه يعتبر استقلال الجماعات المحلية بصفة عامة و البلدية بصفة خاصة من أهم الأسس التي يقوم عليها نظام اللامركزية الإدارية، وهذا الاستقلال ليس عبارة عن منحة من السلطة المركزية وإنما هو استقلال أصيل مصدره القانون، وبرجوعنا لقانون البلدية 10-11 وخاصة المادة الأولى منه نجد أن المشرع الجزائري قد منح للبلدية باعتبارها الجماعة الإقليمية القاعدية الاستقلال الإداري والمالي.

كما تجدر الإشارة إلى أن استقلال البلدية عن الهيئة المركزية ليس بشكل مطلق وإنما بشكل نسبي، حيث أن البلدية أثناء ممارستها لمهامها ووظائفها تخضع للرقابة التي تعد أهم عامل يحد من استقلاليتها عن السلطة المركزية.

ومنه نتطرق في هذا الفصل للاستقلال المالي للبلدية في الجزائر (مبحث أول) وللرقابة الوصائية كآلية تحد من الاستقلال الإداري للبلدية (مبحث ثان).

المبحث الأول

الاستقلال المالي للبلدية في الجزائر

يعتبر استقلال الجماعات المحلية بصفة عامة والبلدية بصفة خاصة من أهم الأسس التي يقوم عليها التنظيم الإداري المركزي، لهذا منح المشرع الجزائري للبلدية الاستقلال المالي إلى جانب الاستقلال الإداري وهذا لضمان قيامها بسياساتها بنجاح في مختلف المجالات التنموية، خاصة في ظل التحولات السياسية والاقتصادية الكبرى التي يعرفها المحيط الدولي، والتي تتجه نحو تعزيز دور الهيئات اللامركزية.

وحتى تصبح البلدية في جويساهم في تقوية صورتها كان من الضروري أن تكون لها ميزانية خاصة بها وتتوفر على جملة من الموارد المالية، حيث تشكل هذه الأخيرة الدعامة الأساسية التي تعتمد عليها البلدية للقيام بوظائفها المتعددة وتأدية مهامها على أحسن وجه.⁽¹⁾

لكن رغم اعتراف المشرع للبلدية بالاستقلال المالي، إلا أن هذا الاستقلال ليس مطلقا بل تخضع البلدية لرقابة صارمة على ميزانية وموردها، بهدف المحافظة على أصول ومكتسبات الدولة من التلاعب والغش، كما تعمل على ضمان صحة المعلومات المحاسبية في القوائم الخاصة بميزانية الدولة.

المطلب الأول

ميزانية البلدية

تعد ميزانية البلدية الصورة العاكسة لنشاط الجماعة المحلية وسياساتها المنتهجة باعتبارها تظهر في جوانبها أوجه الإيرادات والنفقات، وعليه أجاز المشرع الجزائري أن تكون للبلدية ميزانية خاصة بها، ويمكن تعريف هذه الأخيرة أنها المنهاج الحقيقي للإدارة المحلية التي

⁽¹⁾ رحمة شكلاط، إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية، المجلة (النقدية القانون و العلوم السياسية)، العدد 01، جامعة تيزي وزو، 2011، ص 102.

تريد تطبيقها خلال سنة مالية معينة، وهي بذلك تعكس الخطط والاتجاهات من أجل تحقيق احتياجات وغايات المواطنين.

كما عرفتها المادة 176 منق.ب رقم 10.11 بقولها "ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية.وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتسيير والاستثمار."

نستنتج من خلال تعريفنا لميزانية البلدية بأنها بيان تقديري تفصيلي معتمد (مصادق عليه)، يحتوي على الإيرادات التي يتوقع أن تحصلها البلدية والنفقات التي يجب إنفاقها خلال سنة مالية قادمة من أجل تحقيق أهداف محددة.⁽¹⁾

الفرع الأول: أنواع ميزانية البلدية

تعتبر وثيقة ميزانية البلدية الوسيلة الوحيدة والأساسية التي تبين كيفية توظيف الإيرادات وصرفالنفقات، وتتخذ ميزانية البلدية ثلاثة (03) أشكال، فتكون في بادئ الأمر ميزانية أولية، لتتحول إلى ميزانية إضافية تتولى مهمة تصحيح أو تعديل الميزانية سواءا بزيادة أو النقصان ، ثم تأخذ في الأخيرالشكل النهائي تحت تسمية الحساب الإداري.

أولا: الميزانية الأولية (B.P)

يطلق عليها هذه التسمية لأنها الوثيقة الأولى التي يتم إعدادها من بداية السنة المالية⁽²⁾ تتضمن كشف وبيان تقديري للنفقات التي ستصرف والإيرادات التي ستحصل، يتم تعديلها خلال السنة المالية تبعا لنتائج السنة السابقة، تقسم الميزانية الأولية إلى قسمين قسم خاص بالتجهيز والاستثمار وقسم آخر خاص بالتسيير، حيث يقسم كل قسم إلى مجموعات توزع في أبواب ومواد

(1) محمد مولاي بلكرشة، مرجع سابق، ص 83.

(2) عبد الحفيظ عباس، تقييم فعاليات النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية (دراسة حالة نفقات ولاية تلمسان وبلدية منصور)، مذكرة ماجستير، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2012، ص18.

محددة تصنف كل منها في جدول وهذا لكي يسهل على السلطة الوصية متابعة مدى صحة المبالغ المخصصة مع تطوير الاحتياطات من السنة المالية السابقة إلى السنة المالية الحالية⁽¹⁾.

تعد الميزانية الأولية للبلدية قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة لسنة التنفيذ، وتتم المصادقة عليها من طرف الجهة الوصية قبل 31 ديسمبر من نفس السنة، أما بنسبة لمجال أومدة تنفيذها فتتمد من 1 جانفي من سنة التنفيذ إلى غاية 31 ديسمبر من السنة المالية المعينة.

ثانيا: الميزانية الإضافية (B.S)

عبارة عن وثيقة مالية تأتي لتعديل الميزانية الأولية سواء تعلق الأمر بإضافة نفقات جديدة بسبب ظهور احتياجات إضافية، وكذا في حالة ظهور إيرادات لم تكن معروفة من قبل يجب أخذها بعين الاعتبار⁽²⁾، وعلى غرار الميزانية الأولية تنقسم الميزانية الإضافية إلى قسمين قسم للتسيير وقسم للتجهيز والاستثمار.

تأتي الميزانية الإضافية بعد مرور الأشهر الأولى من السنة المالية، تقوم بإبراز الاحتياجات بوضوح، ويتم إعدادها بناء على نتيجة السنة المالية الماضية، الشيء الذي يسمح للبلدية بتصحيح الأوضاع عن طريق الميزانية الإضافية التي يتم المصادقة عليها قبل نهاية السداسي الأول من السنة المالية أي قبل 15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها⁽³⁾.

ثالثا: الحساب الإداري (C.A)

عبارة عن حوصلة للميزانيتين السابقتين (الميزانية الأولى والميزانية الإضافية) ويمثل الحساب الإداري الميزانية الحقيقية للبلدية، والإطار المفصل والفعلي للنفقات والإيرادات، يتم إعداده عند نهاية السنة المالية المنتهية ليقدم لنا كل المصاريف التي صرفتها البلدية والإيرادات التي حصلتها البلدية وكل البواقي التي سجلتها.

(1) معزز حمامة، الرقابة المالية على الإدارة المحلية، مذكرة ماستر، فرع القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2014، ص18.

(2) دلال بري، الاستقلال المالي للبلدية، مذكرة ماستر، فرع القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2014، ص23.

(3) أنظر المادة 181 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

يجمع الحساب الإداري كل تسجيلات السنة المالية ويلخصها في جدول مفصل يسمى "الميزان العام" ويغطي كل من قيم التسيير والتجهيز والاستثمار، ويتكون هذا الجدول من ثلاث اعتمادات حيث يظهر الاعتماد الأول النفقات والإيرادات المحددة أما الثاني فيحتوي على المنجز من الإيرادات والنفقات أما العمود الثالث فيظهر باقي الإنجاز من الإيرادات والنفقات.

الفرع الثاني: المراحل التي تمر بها ميزانية البلدية

تمر ميزانية البلدية بمراحل وعمليات عديدة خلال السنة المالية فتتحول من كونها مجرد مشروع ميزانية أولية يعتمد على تقدير الإيرادات والنفقات في مرحلة الإعداد إلى ميزانية قابلة للتنفيذ بعد المصادقة عليها من طرف الجهة الوصية.

أولاً: مرحلة إعداد وتحضير الميزانية

تعتبر عملية إعداد وتحضير مشروع الميزانية أولى المراحل وأدقها، وذلك لأن نتائج هذا التحضير والإعداد سوف يؤثر وينعكس على الميزانية اللاحقة، وأسندت مهمة إعداد مشروع ميزانية البلدية للأمين العام للبلدية⁽¹⁾ وهذا يظهر في جوانبه نوع من الاستقلالية، لكونه موظفا دائما فيها ولدرايته بكافة شؤونها بالإضافة إلى معرفته للبيانات المتعلقة بمختلف القطاعات، ويكون الأمين العام في هذه الحالة تحت سلطة ر.م.ش.ب الذي يمكنه أن يستشير في عملية التحضير لجنة الإدارة والمالية للبلدية لإبداء رأيها في بعض البنود بالإضافة إلى إمكانية استعانتها بالمصالح المالية التابعة لإدارة البلدية باعتبارها الأقدر على تحديد الحاجيات المختلفة بسبب إطلاعها على كافة الشؤون المالية للبلدية والحاجات الحقيقية لكل المرافق العامة.

لضمان التحضير الجيد للميزانية لابد من قيام ر.م.ش.ب باعتباره المسؤول الأول عن الشؤون المالية للبلدية، بتوفير كل الوثائق اللازمة لإعداد الميزانية والمتضمنة فتح الاعتمادات والحساب الإداري للسنة المالية المنتهية بالإضافة للرخص الخاصة وجدول بقايا الانجاز، وتعتبر هذه الوثيقة أكثر من ضرورية لإعداد ميزانية البلدية.⁽²⁾

(1) أنظر المادة 180 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

(2) عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص 120.

ونظرا لكون هذا التحضير يعبر عن سياسة السلطة المحلية والنشاط التي تقوم به خلال السنة لابد من مراعاة العديد من الأمور في عملية التحضير، كالخطوط العريضة للخطة الإنمائية للبلدية، و الآجال المحدد لتحضير الميزانية، كما يتوجب مراعاة التعليمات و المقررات الصادرة عن وزير الداخلية و الحكومة المتعلقة بالسياسة العامة والمحلية.

ثانيا: مرحلة التصويت على الميزانية

بعد انتهاء ر.م.ش.بمن تحضير الميزانية و بمساعدة الأمين العام للبلدية يستدعي م.ش.ب للاجتماع من أجل مناقشة مشروع الميزانية ومعاينته ثم التصويت عليها، كما ترفق بتقرير تقديم الميزانية الذي يحتوي على جدولين، جدول النفقات يتضمن الاعتمادات المفتوحة لمواجهة هذه النفقات، و جدول آخر للإيرادات والمتضمن الإيرادات المخصصة ومصادر تغطيتها، كما يرفق بهذه الميزانية دفتر خاص بالملاحظات الذي يتضمن بدوره ملخص حسب ترتيب مواد الميزانية، مع بيان أسباب الاقتراحات المسجلة بهذه الميزانية يدرس المجلس هذه الميزانية دراسة معمقة مع مراعاة الجوانب الاقتصادية والاجتماعية وغيرها، ثم يصوت عليها بابا بابا ومادة بمادة بالنسبة للإيرادات والنفقات على أساس التوازن بينهما، وهنا يمكن للمجلس قبول الميزانية أو رفضها أو تعديلها أوالمطالبة بمشروع آخر وهذا ما يطلق عليها البعض نتائج التصويت⁽¹⁾، وبعد انتهاء عملية التصويت يقوم المجلس بكتابة تقريره ومداولته التي تتضمن رأي أعضائه الحاضرين حول مشروع الميزانيةمنتعديلات وحذف، وتجدر الإشارة أنه لا يمكن للسلطة التنفيذية بعد انتهاء عملية المداولة و المصادقة على الميزانية أن تقوم بتحويل الاعتمادات من باب لآخر إلا بموافقة م.ش.ب نظرا لكون هذه العملية تدخله ضمن اختصاصه.⁽²⁾

ثالثا: مرحلة اعتماد الميزانية من طرف الجهة الوصية

تعرض الميزانية على جهة الوصية ممثلة في الوالي للمصادق عليها مرفقة بكافة الوثائق الضرورية، فيدرسالميزانية ويتأكد من توازنها واحترامها للقانون والتعليمات المرتبطة بها، ثم يقوم

(1) نضيرة دوبابي، الحكم الراشد المحلي وإشكالية عجز ميزانية البلدية، مذكرة ماجستير، تخصص اقتصاد التنمية، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة تلمسان، 2010، ص 41.

(2) انظر المادة 182 من القانون 10.11 المتعلق بالبلدية.

بإرجاعها للبلدية مع تسجيل الملاحظات الضرورية وإعطاء الأوامر بتصحيحها قبل بدء التنفيذ، أما في حالة ما إذا ترتب على دراسة مشروع الميزانية تسجيل جملة من الملاحظات السلبية التي تؤثر على عملية تنفيذ الميزانية خاصة في حالة وجود عجز في الميزانية الأولية، هنا يقوم الوالي بإرجاعها خلال مدة خمسة عشر (15) يوما التي تلي تسليمها إلى رئيس البلدية الذي يقوم بطرحها من جديد للمداولة وذلك في غضون عشرة (10) أيام، وإذا ما صوت عليها المجلس مجددا بدون توازن يتولى الوالي ضبطها تلقائياً⁽¹⁾.

رابعا : تنفيذ ميزانية البلدية

عملية تنفيذ الميزانية هي الخطوة الأخيرة التي تأتي بعد عملية التصويت من طرف أعضاء م.ش.ب واعتماد الميزانية من الجهة الوصية⁽²⁾، يقصد بعملية تنفيذ الميزانية جميع عمليات تحصيل الإيرادات وصرف النفقات في حدود الاعتمادات المتوفرة والمسجلة فيها والتي تخضع لقواعد المحاسبة العمومية الواردة في قانون المحاسبة العمومية رقم 90-21⁽³⁾.

يتولى مهمة تنفيذ الميزانية كل من ر.م.ش.ب وكذا القابض البلدي في إطار تطبيق مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسبة العمومي، ويتم تنفيذ الميزانية خلال السنة المالية، أي من 01 جانفي إلى غاية 31 ديسمبر من السنة المالية مع منح أجل إضافي يمتد إلى السنة المالية الموالية كما يلي :

15- مارس من السنة المالية بالنسبة إلى عمليات التصفية ودفع النفقات.

31- مارس بالنسبة إلى عمليات تصفية المداخيل وتحصيلها ودفع النفقات

(1) انظرا لمادة 183 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

(2) أبو منصف، مرجع سابق، ص 90.

(3) القانون رقم 90-21 مؤرخ في 15 غشت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر ج ج العدد 35 الصادرة 15 غشت سنة 1990.

المطلب الثاني

مصادر تمويل البلدية

يقصد بمصادر تمويل البلدية كل الموارد المتاحة، والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الجماعات الإقليمية (البلدية) بصورة تحقيق أكبر معدلات التنمية وتعزز من استقلالية السلطة المحلية عن الحكومة المركزية،⁽¹⁾ كما يمكن تعريف تمويل البلدية بأنه عبارة عن مجموعة من الإجراءات والوسائل المحددة بالقانون، والتي بواسطته تتمكن هيئات البلدية من تنفيذ مخططاتها في إطار التنمية المحلية.

تنقسم مصادر تمويل البلدية إلى موارد جبائية وأخرى غير جبائية وهذا ما نلاحظه من خلال المادة 195 من قانون البلدية 10-11، ونبين في هذا المطلب الإيرادات الجبائية (فرع أول) والموارد الغير جبائية (فرع ثان).

الفرع الأول: الإيرادات الجبائية

تحتل حصيلة الموارد الجبائية والرسوم مكانة مهمة في الموارد الخاصة بالبلدية لكونها تشكل مصدر تمويلها الأساسي⁽²⁾، فهي تغطي القسم الأكبر من موارد البلدية، حيث تتمثل في مجموع الضرائب والرسوم التي تفرض على المواطنين والشركات التجارية والصناعية والمهنية التي تنشط ضمن حدود إقليم البلدية.

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

هورسم سنوي، يطبق على رقم الأعمال المحقق في الوطن من طرف الأشخاص المعنوية والطبيعية الذين يقومون بممارسة نشاطات صناعية أو تجارية (مهني)⁽³⁾، يخضع نشاطهم للضريبة على الدخل الإجمالي (I.R.G) وعلى ضريبة إرباح الشركات (I.B.S)

(1) محمد طاهر عزيز، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية، مذكرة ماجستير، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2010، ص 93.

(2) دلال بري، مرجع سابق، ص 29.

(3) عيسى بدة، مالية البلدية وانعكاساتها على التنمية المحلية (دراسة حالة بلدية عين الريش ولاية المسيلة 2001-2002)، مذكرة ماجستير، فرع النقود والمالية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2008، ص 45.

أحدث هذا الرسم بموجب الأمر 95-27 المؤرخ في 03 ديسمبر 1996، حل محل الرسم على النشاط الصناعي والتجاري (T.A.I.C) والرسم على النشاط غير التجاري (T.A.N.C).

يحدد معدل الرسم على النشاط المهني من قبل السلطة المركزية، من خلال المبلغ الإجمالي لرقم الأعمال والإيرادات المهنية خارج الرسم على القيمة المضافة خلال السنة.

ثانيا: الرسم العقاري (T.F)

يعد الرسم العقاري من الضرائب القديمة جدا، يعرف بأنه عبارة عن ضريبة عينية تصريحيه تمس العقارات المبنية (T.F.P.B) والغير المبنية (T.F.P.N.B) الموجودة داخل التراب الوطني⁽¹⁾، يوجه نتاجه في مجمله إلى ميزانية البلديات، ومنه يصنف على أنه الجباية المثالية للبلديات لما يتسم به من ثبات واستقرار في الإيرادات، وعليه تستفيد البلدية من هذا الرسم بنسبة 100% حسب أحكام المواد 248-261 من قانون الضرائب المباشرة، وكذا المادتين 09 و10 من قانون المالية لسنة 2006.

تأسس هذا الرسم بموجب الأمر رقم 67-83⁽²⁾ المتضمن قانون المالية لسنة 1961 وتم تعديله بموجب المادة 43 من القانون 91-25 المؤرخ في 18 ديسمبر 1991، و يحدد معدل الرسم على الملكيات المبنية على أساس الإيجارية الجبائية للمساحة المتواجدة فيها الملكيات المبنية، وهي محددة حسب التنظيم المعمول به لكل متر م⁽²⁾، أما فيما يخص الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية ويتم حسابه على أساس القيمة الإيجارية الجبائية والمحددة بالمتر المربع م⁽²⁾، للأرض غير الزراعية والهكتار للأرض الزراعية⁽³⁾.

(1) عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، أطروحة دكتوراه، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011، ص 23.

(2) أمر رقم 67-83 مؤرخ في 02 يوليو 1967، يتضمن تعديل تتميم الأمر رقم 66-367 المؤرخ في 31 ديسمبر 1966 و المتضمن قانون المالية لسنة 1967، ج ر عدد 47 صادرة في 09 يوليو 1967.

(3) ابتسام عميور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير، فرع الإدارة العامة والقانون وتسيير الأقاليم، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2013، ص 46.

ثالثا: رسم التطهير

أسس هذا الرسم بموجب القانون 80-12 المؤرخ في 31 ديسمبر 1980 والمتضمن قانون المالية لسنة 1981⁽¹⁾ ليحل محل كل من الرسم الخاص برفع القمامات المنزلية ورسم تصريف المياه في المجاري غير أنه وبموجب القانون رقم 93-11 المؤرخ في 19 جانفي 1993 المتضمن قانون المالية 1993 عاد المشرع إلى نفس التقسيم إلا أنه احتفظ بنفس المسمى رسم التطهير، حيث يعتبر رسم سنوي مقابل رفع القمامة يفرض على الأملاك والمستأجرين أوالمنتفعين، ويحصل هذا الرسم كاملا لصالح أولفائدة البلديات التي تتوفر على مصلحة جمع النفايات المنزلية، ولها شبكة لصرف المياه المستعملة⁽²⁾، و قد أسند مهمة تحديد قيمة هذا الرسم للم.ش.ب حسب المادة11من قانون المالية لسنة 2002 .

رابعا: رسم الإقامة

أعيد تأسيس هذا الرسم بموجب الأمر رقم 95-27 المؤرخ في 30 ديسمبر 1995 المتضمن قانون المالية لصالح البلديات المصنفة كمحطات سياحية ومناخية، حيث يفرض هذا الرسم على الأشخاص الغير مقيمين بالبلدية ولا يملكون فيها إقامة دائمة.

يوجه هذا الرسم كليا لصالح البلديات وحدها، ويتم تحصيله عن طريق أصحاب الفنادق والمحلات المستعملة لإيواء السياح أوللمعالجين بالحمامات المعدنية⁽³⁾.

خامسا: الرسم على الذبح

تأسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1970، وهو ضريبة غير مباشرة تفرض على عملية الذبح التي تتم على مستوى البلدية، ويكون ذلك بمناسبة ذبح الحيوانات (الأغنام،

(1) القانون رقم 80-12 مؤرخ في 31 ديسمبر 1980، المتضمن قانون المالية لسنة 1981، ج ر ج ج عدد 54 الصادر في 31 ديسمبر سنة 1980.

(2) دلال بري، مرجع سابق، ص 32.

(3) عبد اللطيف لونيبي، الرقابة المالية على البلدية، مذكرة ماستير، فرع القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2013، ص 33.

المواشي، الأبقار، الأنعام...الخ) وتحسب قيمة هذا الرسم على أساس وزن لحوم الحيوانات المذبوحة⁽¹⁾، و في حالة عدم وجود وسائل الوزن، فان حقوق الذبح تكون جزافية.

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

يفرض هذا النوع من الرسوم على الأشخاص الطبيعية والمعنوية، ويعد من الضرائب الغير مباشرة نظمه المشرع الجزائري من خلال القانون 90-36 المؤرخ في 31 ديسمبر 1990 والمتضمن قانون المالية لسنة 1991⁽²⁾، ومنه تخضع له كل العمليات ذات الطبيعة الصناعية وتجارية والحرفية ويسري على جميع مراحل الإنتاج⁽³⁾ ولا تصيب سوى القيمة المضافة يتحملها كليا المستهلك النهائي و تحسب قيمة هذا الرسم على أساس قيمة المنتج⁽⁴⁾.

سابعا: الضريبة على الأملاك

يخضع لهذا النوع من الضريبة كل الأشخاص الطبيعيين الذين يوجد مقرهم الجبائي فيالجزائر بالنسبة لأملكهم الموجودة في التراب الوطني أوخارجه سواء كانت عقارات مبنية أوغير مبنية، حقوق عينية عقارية أوأموال منقولة⁽⁵⁾.

ثامنا: الضريبة على قسيمة السيارات

تفرض على كل شخص طبيعي ومعنوي مالك لسيارة خاصة للضريبة، أستتهذه الضريبة على السيارات المرقمة في الجزائر بموجب قانون المالية لسنة 1996، حيث تدفع قيمتها سنويا⁽⁶⁾.

(1) نضيرة دويالي، مرجع سابق، ص 63.

(2) قانون رقم 90-36 مؤرخ في 31 ديسمبر 1990، يتضمن قانون المالية لسنة 1990، ج ر عدد 57 صادرة في 31 ديسمبر 1990.

(3) أبو منصف، مرجع سابق، ص 130.

(4) قاضي كمال، مرجع سابق، ص 109.

(5) ابتسام عميور، مرجع سابق، ص 47.

(6) عبد الصديق شيخ، مرجع سابق، ص 40.

وتجدر الشارة أن الرسوم كثيرة لا يسعنا المقام للتفصيل فيها كلها، والمذكورة أعلاه هي على سبيل المثال لا الحصر، ومن بين الرسوم الأخرى التي تستفيد منها البلدية نجد:

- 1- الرسم الخاص بالإعلانات و الألواح المهنية.
- 2- الرسم على حق استغلال المساحة المنجمية.
- 3- الرسم على الأطر الجديدة المستوردة أو المصنعة محليا.
- 4- الرسم على الزيوت و مشحومات المحركات.
- 5- الرسم الخاص على الرخصة العقارية.

الفرع الثاني: الموارد الغير جبائية

تتعلق بناتج توظيف البلدية لإمكانياتها ومواردها الخاصة المرتبطة باستغلال أملاكها وتسيير موارد المالية وثرواتها العقارية، وتتميز الموارد المالية غير الجبائية رغم تعددها وتنوعها بضعفها وقلة مردوديتها مقارنة بالموارد الجبائية، رغم ذلك يمكن أن تشكل دعامة كبيرة للبلدية التي تبقى في حاجة ماسة لهذه الموارد⁽¹⁾، المتمثلة أساس في موارد الذاتية وإيرادات وعوائد الأملاك الاقتراض البنكي الهبات والوصايا والإعانات.

أولاً: التمويل الذاتي

يتعين على البلدية اقتطاع جزء من إيرادات التسيير وتحويلها لقسم التجهيز والاستثمار وهذا ما نصت عليه المادة 195 من قانون البلدية 10-11، ويكون الهدف من هذا الإجراء هو ضمان التمويل المالي لفائدة البلدية حتى تستطيع هذه الأخيرة تحقيق حد أدنى من الاستثمار، وتقدر نسبة أو قيمة الاقتطاع على أساس أهمية إيرادات التسيير المتمثلة في مساهمة الصندوق المشترك للجماعات المحلية، و الضرائب الغير مباشرة بالنسبة للبلديات.

(1) عبد الصديق شيخ، نفس المرجع، ص45.

يوجه التمويل الذاتي لصيانة الهياكل التابعة للبلدية وكذا كل العمليات التي تسعى لتحسين الظروف المعيشية للسكان والحفاظ على التوازن المالي للميزانية⁽¹⁾.

ثانيا: الاقتراض البنكي

رخص المشرع الجزائري للبلدية إمكانية اللجوء إلى الاقتراض من البنوك في حالة عجز ميزانيتها، وهذا بقصد الحصول على التمويل المناسب، وفي هذا السياق قامت الدولة الجزائرية بإنشاء بنوك عمومية تقدم قروضا لفائدة الجماعات المحلية وهذا منذ سنة 1946، وأول بنك أسندت له هذه المهمة هو الصندوق التوفير والاحتياط (CNEP)⁽²⁾.

تجدر الإشارة أن الاقتراض يثقل كاهل البلدية ويزيد من تأزم وضعيتها في ظل تراكم الديون والعجز المسجل في اغلب بلديات الوطن والذي عرفت ارتفاعا من سنة إلأخرى، والأصل أن الاقتراض يكون للعمليات والمشاريع التي تحقق مداخيل وأرباح، وهذا ما لا يمكن تحقيقه في أغلب البلديات الصغرى والمعزولة التي لا تتوفر على هذه الإمكانيات.

ثالثا: الهبات والوصايا

تساهم الهبات والوصايا في تمويل ميزانية البلدية ومشاريعها، وقد اشترط المشرع الجزائري في قانون البلدية 10-11 لقبول الهبات والوصايا الممنوحة لفائدة البلدية أو مؤسساتها العمومية، مداومة إصدارها م.ش.ب⁽³⁾، و يصادق عليها الوالي⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ يوسف سلاوية، التنمية في إطار الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، فرع الدولة و المؤسسات عمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012، ص52.

⁽²⁾ بن عثمان شويح، مرجع سابق، ص106.

⁽³⁾ أنظر المادة 166 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁽⁴⁾ أنظر المادة 57 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

أما فيما يخص قبول الهيئات والوصايا الأجنبية، اشترط المشرع الجزائري لقبولها الموافقة المسبقة لوزير الداخلية والجماعات المحلية، بعد ذلك يتم جردها وإدراجها في ميزانية البلدية المعنية طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما في هذا المجال⁽¹⁾.

رابعاً: إيرادات وعوائد الأملاك

ينتج عن استقلال واستعمال البلدية لأملكها ، إيرادات تتنوع هذه الأخيرة من إيرادات بيع المحاصيل الزراعية إلى حقوق الإيجار وحقوق استغلال الأماكن في المعارض والأسواق العمومية وعوائد منح الامتيازات⁽²⁾.

خامساً: الإعانات المركزية

تشكل الإعانات السلطة المركزية إحدى المصادر الأساسية والمهمة في تمويل البلديات الفقيرة وذات الموارد المحدودة، حيث تقوم الدولة بمنح هذه الإعانات للبلدية دون إلزامها بردها⁽³⁾، قصد المساهمة في الأعباء المالية و سد العجز المال الذي تعاني منه البلديات حيث تسمح بموازنة الميزانية، غير أنها في نفس الوقت تهدد الاستقلال المحليين خلال حجم هذه الإعانات يتحدد مدى تبعية البلدية للدولة حسب قاعدة "من يدفع يقود"⁽⁴⁾، وتجدر الإشارة ان الدولة تقوم بمنح هذه المساعدات من خلال الحالات التالية:

(1) انظر المادة 171 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

(2) نادية بلعربي، دور البلدية في التنمية المحلية في ظل القانون الجديد، مذكرة ماستر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2013، ص49.

(3) عبد الصديق شيخ، مرجع سابق، ص57.

(4) نجلاء بوشامي، مرجع سابق، ص193.

1- الصندوق المشترك للجماعات المحلية:

يعتبر الصندوق المشترك للجماعات المحلية مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، يخضع لوصاية وزير الداخلية أنشا بموجب المرسوم رقم 86-266 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986⁽¹⁾، بهدف خدمة الجماعات المحلية يدير الصندوق مجلس للتوجيه، يرأسه وزير الداخلية و الجماعات المحلية، يضم 14 عضوا منهم 50% منتخبون و 50% معينون، يتولى هذا الصندوق تسير صناديق الضمان و التضامن البلديات الولايات و عليه فهو يقوم إعانات مالية للبلديات التي تعاني و ضعية مالية صعبة كما يقدم مساعدات لتمويل المشاريع الاستثمارية طبقا للتوجيهات المخطط الوطني للتنمية، يقوم هذا الصندوق أيضا بتغطية العجز في عملية الضرائب و لتقليل الاختلالات المالية بالإضافة إلى منح تخفيضات استثنائية للبلديات التي تعاني من صعوبات مالية أو تعرضت لكوارث طبيعة إلى جانب منح إعانات إلى المناطق الواجب ترقيتها .

2-المخطط البلدي للتنمية:

أنشأ المخطط البلدي للتنمية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 73-136 المؤرخ في 09 أوت 1973 يحتوي على البرامج و المشاريع التي تحفز البلدة في المجال أفلحي و القاعدي و التجهيزات الضرورية للمواطنين.

و بالرغم من كونه اقرب مخططا لتجسيد النظام المركزي إلا أن هذا المخطط يوضع باسم الوالي الذي باستطاعته رفض المشاريع التي اقراها المجلس المنتخب في أيطار الرقابة علي نشأة البلدية .

⁽¹⁾مرسوم رقم 86-266 مؤرخ في 04 نوفمبر 1986، يتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، ح.ر.ج. عدد45، الصادر في 05 نوفمبر 1986.

و تجدر الإشارة إلى أنه و على الرغم من الدور الهام الذي يقوم به هذا الصندوق في تمويل الجماعات المحلية⁽¹⁾ عامة و البلدية خاصة، إلا انه لم يستطع امتصاص و تغطية العجز موجود في الميزانيات بحيث يشترط في المشاريع التنموية أن تتلائم مع مقتضيات المخطط الوطني مما يعد من الأمور الصعبة التحقق.

المطلب الثالث

الرقابة على مالية البلدية

أحاط المشرع الجزائري العمليات المالية والمحاسبية للبلدية برقابة صارمة تدعى الرقابة المالية، والتي يمكن تعريفها على أنها العملية التي تسمح بتحقيق من أداء العمل وتنفيذ البرنامج وفقا للأهداف والقواعد والإجراءات والتعليمات والأوامر التي تصدر من المستويات المختلفة في التنظيم لتنفيذ ما تقدم، وتعتبر الرقابة المالية أداة يمكن بواسطتها التحقق من أنالأهداف والبرامج قد نفذت في الوقت المحدد، من هنا تبرز أهمية معرفة أشكال هذه الرقابة التي تتعدد وتتنوع فهناك رقابة سابقة ورقابة لاحقة .

الفرع الأول: الرقابة المالية السابقة

يكتسي هذا النوع من الرقابة أهمية كبيرة و بالغة، وفيها تقوم الهيئات المكلفة بالرقابة بمراقبة الأعمال والتصرفات المالية للهيئات الإدارية قبل و وقوعها ، و عليه تخضع ميزانية البلدية قبل تنفيذها كغيرها من الهيئات الأخرى إلى عدة إجراءات قبل أخذ القرارات المتعلقة بصرف النفقات تجنباً لأي مشاكل أو عجز أو أخطار أو تناقض في تحديد النفقات، و تمارس هذه الرقابة من طرف المراقب المالي و أمين الخزينة البلدية و كذا من طرف لجان الصفقات.

⁽¹⁾مصطفى كراي، مصادر التمويل المركزي، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية اقتصادية و السياسية، العدد 34،كلية الحقوق،جامعة الجزائر، 1996، ص 350.

أولاً: المراقب المالي

يعتبر المراقب المالي من بين أهم الأعوان العموميون المكلفين بممارسة مهمة الرقابة السابقة على النفقات العمومية للبلدية، حيث يعين من طرف وزير المالية بناء على قرار وزاري⁽¹⁾، من بين موظفي المديرية العامة للميزانية حسب الكيفيات و الشروط القانونية المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 92-117 المؤرخ في 14 مارس 1992 وكذا المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011.

تتصب رقابة المراقب المالي على نفقات البلدية فهي تهدف إلى احترام شرعية النفقات الملتمزم بها، و منه تستبعد جميع الإيرادات من مجال تطبيق هذه الرقابة على عكس الرقابة التي يمارسها المحاسب العمومي، ومن بين المهام المسندة للمراقب المالي نجد:

1- المشاركة إلى جانب الأمرين بالصرف و مصالح تقدير الميزانية في أعمال التحضير و المناقشة من خلال اقتراح الإجراءات الضرورية التي من خلالها تتمكن من التسيير الدقيق و الفعال للأموال العمومية.

2- يمثل وزير المالية أمام مجلس الإدارة أو المجلس التوجيهي، كما يمثله أمام لجان الصفقات العمومية و له أن يقترح آراء من أجل ضمان حسن التنفيذ.

3- يتأكد من مسك المحاسب للالتزامات و وضعية الاعتمادات و يمنح التأشير بالموافقة إذا كانت النفقات صحيحة من حيث توظيفها و مطابقتها معاً لتشريع و التنظيم المعمول بهما، كما يمكنه رفض منح التأشير و ذلك إما بصفة مؤقتة أو نهائية، في حالة ما إذا كانت الالتزامات غير قانونية⁽²⁾.

4- يقوم في نهائية كل سنة مالية بإرسال تقرير إلى وزير المالية على سبيل العرض و إلى الأمر بالصرف (رئيس البلدية و الوالي) على سبيل الإعلام.

(1) محمد طاهر عزيز، مرجع سابق، ص 106.

(2) معتز حمامة، مرجع سابق، ص 47.

توفر للمراقب المالي الحماية اللازمة أثناء ممارسة لمهامه من كل الضغوطات أو التدخلات و هذا من أجل ضمان أداء المهام المسندة إليه على أحسن وجه.

يتحمل المراقب المالي مسؤولية كل الأعمال و جميع التأشيرات التي سلمها، حيث يمارس المراقب المالي رقابة المشروعية دون تعديها إلى رقابة ملائمة الالتزام بالنفقات التي يصرفها عليها لأمر بالصرف و بذلك فهو لا يتحمل مسؤولية أخطار التسيير التي يقوم بها الأمر بالصرف.

أما المراقب المالي المساعد فيكون مسؤولاً عن الأعمال و اتأشيرات التي يمنحها و ذلك في حدود الاختصاص التي يفوضها إليه المراقب المالي⁽¹⁾.

ثانيا: رقابة أمين الخزينة البلدية

يعين أمين الخزينة البلدية بصفته محاسبا عموميا من طرف الوزير المكلف بالمالية (المديرية العامة للمحاسبة، و وزارة المالية) استنادا لنص المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 11-331⁽²⁾، حيث يعد المحاسب أحد أهم الأطراف المسؤولة على ممارسة مهمة الرقابة السابقة على مالية البلدية كما يعتبر أمين الخزينة البلدية أحد أهم الأطراف الأساسية المعينة مباشرة بالتسيير المالي اليومي للبلدية و ذلك وفقا للمهام المحددة له في مختلف القوانين المتعلقة بالتسيير المالي للبلديات و على رأسها قانون المحاسبة العمومية 90-21 وقانون البلدية 11-10.

يتولى ممارسة مهام أمين الخزينة البلدية محاسب عمومي و هو محاسب رئيس⁽³⁾، حيث يتكفل بتحصيل الإيرادات و تصفية نفقات البلدية، و هو مكلف أيضا و تحت مسؤولية

⁽¹⁾ عبد الصديق شيخ، مرجع سابق، ص 273.

⁽²⁾ مرسوم تنفيذي رقم 11-331 مؤرخ في 19 سبتمبر 2011، يعدل ويتمم مرسوم التنفيذي رقم 91-311 مؤرخ في 07 سبتمبر سنة 1991 والمتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، ج.ر.ج عدد 52 الصادر في 21 سبتمبر 2011 .

⁽³⁾ انظر المادة 205 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

بمتابعة تحصيل مداخيل البلدية و كل المبالغ العائدة لها و صرف النفقات المأمور بدفعاها⁽¹⁾، كما يقوم بمنع سقوط حقوق البلدية بتقادم، كما يتولى أمين الخزينة البلدي مهمة مسك محاسبة الإيرادات و النفقات ،و ينجز دوريا بيانات على الوضع المالي للبلدية،و بعد نهاية كل سنة مالية و يعد بيانا ماليا عن باقي التحصيلات و بيان عن بباقي المدفوعات عند غلق السنة المالية و يعد بيانا عن خاتمة مداخيل البلدية.

و يتحمل أمين الخزينة البلدية المسؤولية الشخصية و المالية عن مسك المحاسبة و المحافظة على الوثائق المبررة للعمليات المحاسبية فهو مسؤولا عن الأموال و الحقوق المالية التي تحت تصرفه و تجدر الإشارة إلى أن قانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية يحمي كل المحاسبين العموميين من التهديد بعقوبة إذا أثبت أن الأوامر التي رفض الامتثال لها من شأنها أن تحرك مسؤوليته الشخصية و المالية و لا يمكن أن تقحم مسؤولية أمين الخزينة البلدي إلا بمعرفة وزيرة المالية و مجلس المحاسبة.

ثالثا: رقابة لجان الصفقات العمومية

تسمح الصفقات العمومية للجماعات المحلية بصفة عامة و البلدية بصفة خاصة بتحقيق جزء كبير من برامجها التنموية هذا من جهة، كما تعد رهان مالي خاصة بهذا البرنامج، و هو ما أدى بالمشرع الجزائري بأن خصها بتدابير رقابية خاصة، و عليه تمارس مختلف اللجان المختصة بالرقابة القبلية على الصفقات العمومية، الرقابة على مشاريع دفتر الشروط، الصفقات و الملحقات التي تبرمها و تعدها البلدية و كذا فحص الطعون المقدمة من طرف المتعهدين المحتجين على المنح المؤقت للصفقة، خلال آجال قانونية محددة⁽²⁾، و تتمثل هذه اللجان في اللجان البلدية للصفقات و اللجان الولائية للصفقات و اللجان الوطنية للصفقات .

⁽¹⁾انظر المادة 206 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁽²⁾عبد الحفيظ عباس، مرجع سابق،ص63.

1- اللجان البلدية للصفقات

تختص اللجان البلدية للصفقات بممارسة مهمة الرقابة القبلية على مشاريع دفتر الشروط و مشاريع الصفقات العمومية التي تبرمها البلدية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الموضوعية تحت و صاينتها، كما تختص بدراسة الطعون المتعلقة بالمنح المؤقت للصفقة. و حسب المادة 174 من المرسوم الرئاسي 15-247 كل هذه اللجان من (1):

- رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله رئيسا.
- ممثل عن المصلحة المتعاقدة.
- منتخبين اثنين (2) يمثلان المجلس الشعبي البلدي.
- ممثلين اثنين عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية و مصلحة المحاسبة).
- ممثل عن المصلحة التقنية المعينة بالخدمة للولاية حسب موضوع الصفقة (بناء الشغال العمومية،ري) عند الاقتضاء .

2- اللجان الولائية للصفقات:

تعتبر اللجان الولائية للصفقات هيئة من هيئات الرقابة القبلية، تختص بمراقبة الصفقات التي تبرمها الولاية و مؤسساته العمومية ذات الطابع الإداري و التجاري كما ترقب الصفقات التي تبرمها البلدية و مؤسساته العمومية تحت وصايتها و التي تدخل ضمن الاختصاص الولائي، و منه يمكن القول أن اختصاص كل لجنة يعتمد على نوعية الصفقة التي يقوم بدراستها بالإضافة إلى معيار أساسي و هو المعيار المالي أي مبلغ الصفقة، و تتشكل اللجان الولائية للصفقات من (2):

- الوالي أو ممثله رئيسا.
- ممثل المصلحة المتعاقدة.
- ثلاثة ممثلين عن المجلس الشعبي الولائي.

(1) مرسوم رئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، ج.ج. عدد 50 صادر في 20 سبتمبر 2015.

(2) أنظر المادة 173 من امرسوم الرئاسي رقم 15-247 .

- ممثلين اثنين عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية و مصلحة المحاسبة).
- مدير المصلحة التقنية بالخدمة بالولاية حسب موضوع الصفقة (بناء، أشغال عمومية ري) عند الاقتضاء .

3- اللجان الوطنية للصفقات:

أولت مختلف القوانين و التنظيمات المتضمنة تنظم الصفقات العمومية في الجزائر اهتماما كبيرا بلجان الوطنية للصفقات، نظرا لدورها البارز في مجال الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها خاصة الصفقات التي تبرمها البلدية، و عليه يعين أعضاء هذه اللجنة و مستخلفيهم من طرف الوزير المكلف بالمالية بموجب قرار بناء على إقتراح الوزير الذي يخضعون لسلطته، و يختارون لذلك نظرا لكفاءتهم بإستثناء الرئيس و نائب الرئيس كما يعين أعضاء اللجان الوطنية للصفقات و مستخلفيهم من قبل إدارتهم و بأسمائهم بهذه الصفة لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد⁽¹⁾، و عليه يتم تجديد اللجان المذكورة بالثلث (1/3) كل ثلاث سنوات و يحدد العدد الأقصى للعهد بثلاث سنوات.

و تجدر الإشارة في الأخير أنه ينتج عن الرقابة التي تمارسها لجان الصفقات إما منح التأثير إذا كانت الصفقة صحيحة و قابلة للتنفيذ و يمكن أن تكون التأشير مرفقة بتحفيزات و تدخل الصفقة حيز التنفيذ بعدما تعرض على المراقب المالي لكي تلزم بها كنفقة، كما يمكن للجان الصفقات رفض منحها لتأشير بسبب مخالفتها للتشريع أو التنظيم المعمول به.

و في حالة رفض لجنة الصفقات منح التأشير يمكن الوزير أو مسؤول الهيئة العمومية المعني أو للوالي أو لر.م.ش.ب كل حسب إختصاصه أن يتجاوز الرفض و ذلك بقرار معلل⁽²⁾ في أجل محدد بتسعين يوم من تاريخ الرفض⁽³⁾.

(1) أنظر المادة 176 من مرسوم الرئاسي رقم 15-247.

(2) أنظرا لمادة 200 من مرسوم الرئاسي رقم 15-247.

(3) أنظر المادة 202 من مرسوم الرئاسي رقم 15-247.

الفرع الثاني: الرقابة اللاحقة

تمارس عدة هيئات رقابة صارمة على مالية وميزانية البلدية، والهدف من ورائها هو متابعة كفاءات تنفيذ القوانين والتنظيمات من طرف الإدارة المعنية، ومدى مطابقة توجيهات الجهات الوصية وتنفيذها، وبصفة عامة يمكن لهذه الهيئات طرح السؤال حول المشروعية والملائمة والدقة في الحسابات وصحتها.

أولاً: رقابة المتفشية العامة للمالية

أحدثت المتفشية العامة للمالية (L.G.F) بموجب المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 1 مارس 1980 المتضمن إحداث المتفشية العامة للمالية⁽¹⁾، تضطلع بممارسة مهمة الرقابة اللاحقة على التسيير المالي والمحاسبي واستعمال الموارد طبقاً للمواد 2 و3 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة، وتعد البلدية من بين الهيئات المشمولة برقابة هذا الجهاز، وتجدر الإشارة إلى أن هذه الرقابة غير ملزمة، أي أنها تتم بعد تنفيذ العمليات المالية المتعلقة بالنفقات والإيرادات في البلديات المبرمجة ضمن برنامج العمل السنوي للمفتشية العامة للمالية⁽²⁾.
تقوم المفتشية العامة للمالية بممارسة عملها تحت سلطة وزير المالية، وبذلك فهي جهاز رقابي خارجي، يمارس رقابة بعدية الهدف منها معاينة مدى تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والأحكام القانونية أو التنظيمية التي يكون لها انعكاس مالي مباشر، وتقوم بمراجعة صحة المحاسبات وصدقها وانتظامها ومطابقة الانجازات للوثائق التقديرية وكذا شروط استعمال الاعتمادات المالية ووسائل الهيئات وهياكلها وكيفية سير الرقابة الداخلية في المصالح المعنية⁽³⁾، وتجدر الإشارة أن المفتشية العامة للمالية تظم هياكل مركزية وأخرى جهوية.

⁽¹⁾ مرسوم تنفيذي رقم 08-273 مؤرخ في 06 سبتمبر 2008 ، يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة

للمالية، ج.ج.ج. عدد 50 الصادر سنة 2008.

⁽²⁾ عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص 157.

⁽³⁾ دلال بري، مرجع سابق، ص 53.

1- الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية: نظم ما يلي:

أ- هياكل عملية الرقابة و التدقيق و التقييم

يتولى مهمة إدارة هذه الهياكل أربع مراقبون ماليون، تسند لهم مهمة الرقابة و التدقيق و

التقييم المنوطة بالمفتشية العامة للمالية.

ب- وحدات عملية: يديرها كل من:

- مديرو البعثات: يبلغ عددهم 20 مديرا، يمارسون المهام المسندة لهم، ويتم ذلك تحت إشراف

المراقبين الماليين التابعين لهم.

- مكلفون بالتفتيش: يبلغ عددهم 30 مفتش توكل مهمة القيام بالعمليات الرقابية الموكلة لهم

لكن تحت إدارة مدير البعثة.

ج- هياكل دراسات و تقييس و إدارة و تسيير : تتشكل هذه الهياكل مما يأتي:

- مديرية البرامج و التحليل و التلخيص.

- مديرية المناهج و التقييس و الإعلام الآلي.

- مديرية إدارة الوسائل.

2- الهياكل الجهوية للمفتشية العامة للمالية.

تتكون المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية، الموضوعة تحت سلطة رئيس المفتشية

العامة للمالية، من مديريات جهوية يبلغ عددها 10 مديريات، تعهد مهمة إدارتها إلى مدير جهوي

يختار من بين الموظفين الذين لهم رتبة مفتش عام في المالية على الأقل، و يتم تعيينه من طرف

وزير المالية بناء على اقتراح من رئيس المفتشية العامة للمالية.

وعليه تسند للمديريات الجهوية مهمة الرقابة البعيدة على تنفيذ عمليات المالية، و البلدية

من بين الهيئات التي تخضع لهذه الرقابة، غير أنها تتصف بعدم الانتظام نظرا لخضوع العمل

الرقابي أولا للبرنامج المسطر من طرف وزير المالية و المفتشية العامة، و من ثم فانه قد

يتضمن رقابة العمليات المالية جزئيا أو كليا في بعض البلديات فقط و قد يكون مبرمجا أو

فجائيا، كما يخضع عملها لرقابة استثنائية تنتج عن طلبات التحري من أطراف خارجية كالشكوى

التي يقدمها أعضاء م.ش.ب و منه يمكن القول أن خضوع البلديات لرقابة المفتشية العامة قد

لا يتم، و ان تم فقد تطول المدة الزمنية الفاصلة بين رقابة وأخرى نظرا لكثرة عدد البلديات و

كثرة الاهتمامات الرقابية للمفتشية العامة و مديرياتها و كذا قلة الإمكانيات.

ثانيا: مجلس المحاسبة (C.C)

أنشأ مجلس المحاسبة بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 المعدل بالقانون رقم 80-01 المؤرخ في 12 جانفي 1980⁽¹⁾، والمعدل بالأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 والمعدل بالقانون رقم 10-02 المؤرخ في 26 اوت 2010 والذي يعتبر آخر تعديل قانوني نظم مجلس المحاسبة، يعمل هذا المجلس تحت سلطة رئيس الجمهورية⁽²⁾، يتمتع بالاستقلال الضروري لأداء المهام الموكلة إليه ضمانا الموضوعية وحياد وفعالية عمله⁽³⁾، كما يساهم في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية وهذا ما نصت عليه المادة 192 من تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016، كما تضمن قانون البلدية 11-10 الاشارة إليه في المادة 210 حيث جاء فيها "تتم مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها من طرف مجلس المحاسبة طبقا للتشريع الساري المفعول."

يمارس مجلس المحاسبة مهمة الرقابة البعدية المالية على تنفيذ ميزانية البلدية وذلك من خلال الرقابة الإدارية والقضائية، ففي مجال ممارسة الاختصاص الإداري يصدر توصيات ويقدم اقتراحات بغرض تحسين مردودية المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته، ويطلع السلطات السليمة المعنية بالنقائص والتجاوزات التي سجلها أثناء الرقابة عبر مختلف الوسائل القانونية التي خولها له المشرع، وهذا بغية اتخاذ التدابير اللازمة لتصحيح الوضع⁽⁴⁾، وفي مجال ممارسة الاختصاص القضائي، يقوم بتقييم حسابات المحاسبين العموميين ومراقبة الانضباط في مجال

(1) القانون رقم 80-05 مؤرخ في 01 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة، ج.ر.ج. عدد 10، الصادر في 4 مارس 1980 (المعدل و المتمم).

(2) معتر حمامة، مرجع سابق، ص 69.

(3) عبدالصديق شيوخ، مرجع سابق، ص 283.

(4) دلالبري، مرجع سابق، ص 52.

تسير الميزانية والمالية،⁽¹⁾ و لمجلس المحاسبة صلاحية توقيع الإجراءات بنفسه، والتي تتمثل أساسا في توقيع الغرامات المالية.

المبحث الثاني

الرقابة الوصائية كآلية تحد من استقلالية البلدية

تتمتع البلدية بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، هذا ما يمنحها استقلالية عن السلطة المركزية، غير أن ذلك لا يعني استقلالها التام والمطلق عن السلطة المركزية، بل تبقى خاضعة للرقابة التي تعتبر ركنا جوهريا في النظام اللامركزية، حيث تعمل هذه الأخيرة عمل الجهاز العصبي، الذي يقوم بإيجاد مواطن الخطأ ومن ثم تجنبها وتفاديها في الوقت المناسب، و تختلف أنواع الرقابة الممارسة على البلدية من رقابة قضائية إلى سياسة إلى تشريعية إلى رقابة إدارية، وهذه الأخيرة ما يهنا في دراسة، حيث يمكن تعريف الرقابة الإدارية أو الوصائية بأنها مجموع السلطات المحدودة والتي يخولها القانون لجهة معينة على أشخاص وأعمال الهيئة المحلية بقصد تحقيق وحماية المصلحة العامة، وبمعنى آخر فان الرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية تهدف إلى تمكين السلطة المركزية من التنسيق فيما بين عمل السلطات المركزية وفيما بينها وبين نشاطها الخاص وذلك في إطار القانون لذلك لاوصايا بدون وجود نص يقرها⁽²⁾.

وعليه سنوضح في هذا المبحث أنواع الرقابة الوصائية والممثلة في رقابة على أعمال المجلس (مطلب أول) ثم الرقابة على الأشخاص (مطلب ثان) فالرقابة على المجلس كهيئة (مطلب ثالث).

(1) محمد صغير بعلي، المالية العامة (النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة)، د.ط، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2003.

(2) عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 06، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2009، ص 203.

المطلب الأول

الرقابة على أعمال المجلس

أسند المشرع الجزائري في قانون البلدية 11-10 للمجلس الشعبي البلدي صلاحيات عدة تمس جوانب مختلفة من شؤون البلدية، وتعتبر المداولات الوسيلة الأساسية لقيامه بمهامه فمن خلالها تتخذ القرارات المتعلقة بحياة البلدية والحكم على مدى إصدارها وتنفيذها بحرية دون الخضوع للرقابة وهو معيار الاستقلالية التي تتمتع بها إلا أنه وبهدف ضمان شرعية وملائمة الأعمال التي يقوم بها المجلس الشعبي البلدي منح للجهة الوصاية الإدارية سلطة الرقابة على بعض الأعمال التي تقوم بها البلدية.

من هنا نأتي إلى بيان مظاهر الوصاية على الأعمال المتمثلة في التصديق (فرع أول) البطلان (فرع ثان) الحول (فرع ثالث).

الفرع الأول: التصديق

يمكن تعريف التصديق على أنها العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية، والذي تقرر بمبتغاه أن القرار الصادر عن الهيئة اللامركزية، لا يخالف القانوني ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه.

ويعرف أيضا على أنه الإجراء القانوني اللاحق للعمل الذي قامت به الهيئة المحلية وهو في نفس الوقت سابق على تنفيذ العمل، أي التصديق يعطي للعمل صلاحية التنفيذ⁽¹⁾.

يتجلى من خلال ما سبق أن القرارات الصادرة من المجلس الشعبي البلدي تخضع لرقابة التصديق من طرف الجهة الوصية حتى تصبح نافذة ومنتجة لآثارها القانونية، فبالصديق تقرر صلاحية أو عدم صلاحية تنفيذ العمل المزمع انجازه، ويكون التصديق على العمل كله لا على

(1) عبد الناصر صالح، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010، ص 122.

جزء منه فقط، حيث لا يمكن للسلطة الوصية القيام ببعض التعديلات على العمل المقدم للتصديق عليه، لأن ذلك يعني التدخل في اختصاصات الهيئة المحلية.

وفي حالة ما رأت السلطة الوصية أن العمل المقدم في حاجة للتعديل، فعليها أن تعيده للهيئة المحلية للقيام بالتعديلات المطلوبة ثم تعيده مرة ثانية للتصديق⁽¹⁾.

وللتصديق صورتان إيمان أن يكون تصديق صريح أو ضمني.

أولاً: التصديق الضمني

نصت عليه المادة 56 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية حيث جاء فيها "مع مراعاة أحكام المواد 57، و59 و60 أدناه تصبح مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوماً من تاريخ إيداعها لدى الولاية".

أوردت المادة 56 المذكورة أعلاه مبدأ عام، يقضي بأن مداوات المجلس الشعبي البلدي لا تعتبر نافذة ومنتجة لأثارها القانونية إلا بعد مرور مدة زمنية محددة بواحد وعشرين (21) يوماً، يبدأ حسابها ابتداء من تاريخ إيداعها لدى الولاية⁽²⁾، ما عدا بعض المداوات المستثناة قانوناً والتي تحتاج إلى مصادق صريح.

ثانياً: التصديق الصريح

هو ذلك التصديق التي تفصح فيه السلطة الوصائية صراحة على رأيها في بعض المداوات التي تحمل في موضوعاتها خطورة كبيرة⁽³⁾، وورد النص على هذا النوع من التصديق في المادة 57 من القانون 10-11 " لا تتخذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداوات المتضمنة ما يلي :

(1) عبد الحليم بن مشري، مرجع سابق، ص 108.

(2) انظر المادة 56 من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

(3) إسماعيل لعبادي، أثر التعددية الحزبية على البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، فرع القانون العام، جامعة بسكرة، 2005، ص 94.

- الميزانيات والحسابات،

قبول الهبات والوصايا الأجنبية،

- اتفاقيات التوأمة،

- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية."

نظرا لحساسية وخطورة المداولات المذكورة على سبيل الحصر في المادة 57 أعلاه، ينبغي أن تخضع للمصادقة الصريحة من طرف الوالي باعتباره ممثلا للدولة وهذا بغية إعطائها الصيغة التنفيذية لتنتج آثارها القانونية، ويرجع إلى المادة 58 من ق.ب.11-10 يتضح أن المشرع الجزائري قد فرض قيودا زمنيا على الوالي ليعطي رأيه في المداولة المعروضة عليه في أجل ثلاثين (30) يوما من تاريخ إيداعها⁽¹⁾، وفي حالة لم يصدر الوالي قراره خلال هذه المدة الزمنية انتقلت المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية وهو ما يعني أن المداولات تنفذ ولو خصت إحدى الموضوعات المشار إليها سابقا متى انتهت المدة، ويعد هذا بمثابة ضمانات وضعتها المشرع للحماية من تعسف الولاية وتعطيل المصالح المحلية للبلديات.

وتجدر الإشارة إلى أن طلب التصديق المسبق على أغلب أعمال السلطة اللامركزية بصفة عامة والبلدية بصفة خاصة، يؤدي إلى وضع حد لاستقلالها وهذا يعني الانزلاق بالواقع نحو الخضوع التسلسلي⁽²⁾.

الفرع الثاني: البطلان أو الإلغاء

هو الإجراء الذي يمكن بمقتضاه للسلطة الوصية أن تزيل قرارا صادرا من جهة لامركزية، لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس بالمصلحة العامة، أي يخالف الشرعية والملائمة، على أن يستند الإلغاء من جانب الجهة الوصية لنص قانوني يخولها هذه السلطة⁽³⁾.

⁽¹⁾ انظر المادة 58 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁽²⁾ أحمد محيو، مرجع سابق، ص. 118.

⁽³⁾ عبد الناصر صالح، مرجع سابق، ص 128.

بموجب هذا الإجراء تصبح المداولة معدومة القيمة القانونية، كما يعتبر كفيل بإنهاء وجود المداولة أساسا، يكون الإلغاء أو البطلان كليا أثناء ممارسة الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية ولا يمكن أن يكون جزئيا لأن هذا الأخير يأخذ صورة التعديل التي لا يمكن أن تتمتع به سلطة الوصاية الممثلة في الوالي⁽¹⁾، ويتخذ البطلان صورتين فإما أن يكون بطلانا مطلقا أو نسبيا.

أولا: البطلان المطلق

نصت على هذا النوع من البطلان الماد 59 منق.ب.10.11 "تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي :

المتخذة خرقا للدستور،

وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات،

التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،

غير المحررة باللغة العربية،

يعاين الوالي بطلان المداومة بقرار."

ومنه تبطل مداولات المجلس الشعبي البلدي المخالفة للقانون، ونقصد هنا القانون بمعناه الواسع حيث يشمل كل من الدستور، القانون، التنظيم المراسيم الرئاسية والتنفيذية، القرارات الوزارية التنظيمية وهذا بهدف ضمان احترام مبدأ المشروعية وضمان تدرج القوانين في الدولة⁽²⁾.

كما تعد باطله بطلانا مطلقا المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها وهذا ما استحدثه قانون البلدية لسنة 2011 باعتبارها ثابتة وطنية لا يمكن المساس بها.

⁽¹⁾دحمان حمادو، الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2012، ص55.

⁽²⁾محمد صغير بعلی، مرجع سابق، ص 103.

وبغية المحافظة على اللغة الرسمية للدولة جعل المشرع الجزائري كل المداولات التي لم تحرر باللغة العربية باطلة بقوة القانون.

ومن هنا نلاحظ اتجاه المشرع الشديد، كما خول القانون للوالي في كل الحالات مهمة التصريح ببطلان المداولات بموجب قرار معلل دون التقيد بمواعيد وآجال معينة كقاعدة عامة.

ثانيا :البطلان النسبي

تكون مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال إذا كانت في موضوعاتها تمس مصلحة شخصية لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو بعض أوكل أعضاء المجلس إما بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كان هؤلاء يمثلون وكلاء معينين⁽¹⁾، وهنا لم يقيد المشرع الجزائري الجهة الوصية ممثلة في الوالي بآجال معينة لإصدار قرار معلل من أجل إلغاء المداولة، لأن المداولات في هذه الحالة تعتبر باطلة بقوة القانون كونها من النظام العام يجوز إبطالها في أي وقت، وعدم تقيد الوالي بأي مهلة من باب محاربة الفساد من جميع جوانبه وبكل الوسائل القانونية⁽²⁾، والحكمة من إبطال هذه المداولات هي المحافظة على مصداقية المجلس ومكانته وسط المنتخبين وأن يبعد الأعضاء عن كل شبهة⁽³⁾.

إن هذا الإجراء يمس بمصداقية المجلس المنتخب ويقوم بتعزيز سلطة الجهة الوصية في الوقت الذي يفترض فيه تدعيم كل مبادرة لتفعيل دور المجالس المحلية، غير أن البلدية ليست مجرد من كل وسائل الدفاع اتجاه الإلغاء الذي تصدره الجهة الوصية⁽⁴⁾، فلرئيس المجلس الشعبي البلدي إمكانية التظلم الإداري أو أن يرفع دعوى وهي إضافة جديدة، جاء بها القانون 10-11 إلا أنه لم يحدد طبيعة التظلم هل هو تظلم ولائي؟ أو رئاسي؟، وهذا التظلم يعد بمثابة قناة للحوار تساهم في حل النزاع بين المجلس الشعبي البلدي والوالي.

(1) المادة 60 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

(2) عبد المجيد سلامة، تمثيل الدولة على مستوى الإدارة المحلية، مذكرة ماجستير، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2012-2013، ص 5.

(3) عبد الناصر صالح، مرجع سابق، ص 33.

(4) ناصر لباد، مرجع سابق، ص 144.

ونظرا لكون البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية وتأكيدا لطابعها اللامركزي سمحت المادة 61 من قانون البلدية رقم 10-11 للمجلس الشعبي البلدي الطعن في قرار الإلغاء الصادر من طرف الوالي طبقا للإجراءات المدنية والإدارية⁽¹⁾، وتكون جهة الاختصاص هي المحكمة الإدارية، بحيث تتولى المنازعات التي تكون الولاية طرفا فيها تكريسا للمعيار العضوي، والحكم الصادر من طرف المحكمة الإدارية قابل الطعن فيه بالاستئناف أمام مجلس الدولة⁽²⁾.

الفرع الثالث: الحلول

يقصد بالحلول قيام الجهة الوصية بمقتضى سلطتها الاستثنائية المحددة قانونا أن تقوم مقام الجهة اللامركزية، بغرض تنفيذ بعض الالتزامات القانونية التي لم تقم بها سواء كان ذلك عن قصد أو لعجز أو إهمال أو بسبب عدم احترام المشروعية والمصلحة العامة⁽³⁾.

يعد الحلول من أخطر أنواع الرقابة الممارسة على المجلس الشعبي البلدي لأنه يسمح للسلطة المركزية بتسيير الشؤون المحلية بطريقة مباشرة⁽⁴⁾.

وقد أشار قانون البلدية 10-11 لعملية الحلول في الفصل الثالث من الباب الأول تحت عنوان "سلطة حلول الوالي" وذلك في المواد 100، 101، 202، غير أن الحلول لا يكون في جميع الاختصاصات بل في المواضيع الرئيسية فقط.

فبالرجوع للمادة لقانون البلدية 10-11 نجد أن المشرع سمح للوالي أن يحل محل المجلس الشعبي البلدي، فله أن يقوم باتخاذ كافة الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والسكينة العمومية وضمان ديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم بها سلطة البلدية ولاسيما منها ما يتعلق بتنظيم العمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية⁽⁵⁾.

(1) انظر المادة 61 منالقانون 10-11 المتعلق بالبلدية .

(2) أمير حيزية، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين، مذكرة ماستر، فرع القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2013، ص30.

(3) كمال قاضي، مرجع سابق، ص86.

(4) نجلاء بوشامي، مرجع سابق، ص209.

(5) انظر المادة 100 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

كما تحل السلطة الوصية محل المجلس الشعبي البلدي في حالة امتناع هذا الأخير عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات⁽¹⁾.

يمكن للوالي أن يحل محل المجلس أيضا في حالة ثالثة نص عليها قانون البلدية 10-11 ، وهي حالة حدوث خلل بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية⁽²⁾ فيضمن ممثل الجهة الوصية أي الوالي المصادقة عليها وتنفيذها⁽³⁾.

نظرا لخطورة هذا الإجراء لمساسه باستقلالية البلدية المكرسة قانونا قام المشرع بتقييده بجملة من الشروط تمثل فيما يلي:

لا يمكن الحلول إلا بنص صريح، حيث لا يمكن تصور سلطة الحلول بدون وجود نص قانوني صريح يحدد الحالات، والشروط التي يحق فيها للسلطة الوصية مباشرة هذا الإجراء.

يشترط أيضا أن يكون التصرف محل الحلول الذي امتنع عن تنفيذه رئيس البلدية ملزما قانونا، ومن ثم يعتبر رفض أو الامتناع عنه عمل غير مشروع لمخالفته لنص ملزم.

أما الشرط الثالث فيتمثل في قيام الجهة الوصية بإصدار إنذار من أجل القيام بالعمل المطلوب قبل الحلول وذلك دون أي جدوى.

تجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن البلدية هي التي تتحمل كل النتائج المترتبة عن الحلول برغم من أن القرارات المتخذة هي قرارات صادرة من السلطة الوصية ممثلة في الوالي⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ انظر المادة 101 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁽²⁾ انظر المادة 102 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية .

⁽³⁾ محمد علي، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، كلية الحقوق، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، 2012، ص 202.

⁽⁴⁾ إسماعيل لعبادي، مرجع سابق، ص 97

المطلب الثاني

الرقابة على الأشخاص

منح المشرع الجزائري في قانون البلدية 10-11 للسلطة المركزية حق ممارسة السلطة التأديبية على أعضاء البلدية، فيمكن أن تصل إلحد الإقصاء وإزالة صفة العضوية منالناخب البلدي إلاأن الهدف من وراء هذه الرقابة هو ضمان نزاهة ومصداقيةالتمثيل الشعبي. ومن هنا نأتي إلى بيان أشكال وصور المختلفة للرقابة الممارسة على الأشخاص فيمكنها أن تكون في شكل إيقاف(فرع أول) أو إقصاء (فرع ثان) أو إقالة(فرع ثالث).

الفرع الأول: التوقيف

يتخذ هذا الإجراء من طرف الوصاية الإدارية اتجاه المنتخب البلدي المتابع قضائيا بسبب جنائية أو جنحة مرتبطة أوبها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية كالحبس الاحتياطي أو تحديد الإقامة أو غيرها، وهو ما يحول بينه وبين استمراره في أداء مهامه الانتخابية.

يتم توقيف النائب من طرف الوصاية الإدارية ممثلة في الوالي و يكون ذلك بموجب قرار، وبدوم التوقيفإلى غاية الفصل النهائي من طرف الجهة القضائية المختصة⁽¹⁾.

وفي حالة ما إذا حكم على الناخب بالبراءة يحق له الالتحاق فوراً بالمجلس الشعبي البلدي،وممارسة مهامه، ومن الطبيعي في هذه الحالة أن يسلم العضو أو الناخب المحكوم عليه بالبراءة لرئيس المجلس الشعبي البلدي القرار النهائي الذي يثبت براءته كإجراء إداري و وثيقة إثبات للوضع الجديد⁽²⁾.

أما في حالة ثبوت التهمة على المنتخب وصدور حكم بالإدانة يتم إقصاءه بقوة القانون، وقد نص المشرع على هذا الإجراء في المادة 43 من قانون البلدية "يوقف بقرار من الواليكل

(1) إبراهيم داود، مرجع سابق، ص ص 199-200.

(2) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 285.

منتخب يعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم من الجهة القضائية المختصة.

وفي حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية".

الفرع الثاني: الإقصاء

يقصد بالإقصاء إخراج النائب من مهامه النيابية أي إسقاط كلي ونهائي للعضو لأسباب حددها القانون⁽¹⁾.

يكون الإقصاء كنتيجة لقيام العضو المنتخب بفعل خطير، فلا يتصور أنه عندما تثبت إدانة العضو المنتخب من طرف المحكمة المختصة أن يحتفظ بعضويته⁽²⁾، ومنه يعتبر الإقصاء إجراء تأديبي وعقابي مرتبط بعقوبة جزائية، الأمر الذي يتعارض مع بقاء العضو بالمجلس الشعبي البلدي⁽³⁾.

وقد نصت عليه المادة 44 من قانون البلدية" يقصى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه.

يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار."

⁽¹⁾ فريدة مزياي، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2005، ص 71.

⁽²⁾ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 244.

⁽³⁾ محمد صغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 189.

يترتب على الإقصاء استخلاف العضو بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها، والاستخلاف هو ما يميز الإقصاء على الإقالة ويكون ذلك دائما بناء على قرار من الجهة الوصية ممثلة في الوالي⁽¹⁾.

الإقصاء إجراء معروض في كل المجالس، أقر بغرض المحافظة على سمعة ونزاهة ومصادقية التمثيل الشعبي.

الفرع الثالث: الإقالة

تعد رقابة الإقالة من أهم الرقابات التي تفرض على أعضاء المجلس الشعبي البلديمنفردين، وقد ورد النص على هذا الإجراء في المادة 45 من قانون البلدية " يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاثدورات عادية خلال نفس السنة.

في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة الاستماع رغم صحة التبليغ يعتبر قرار المجلس حضوريا.

يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني ويخطر الوالي بذلك".

يمكن للسلطة الوصية ممثلة في الوالي أن يقوم بإقالة العضو المنتخب وتجريده من صفة العضوية⁽²⁾، في حالة ما إذا تغيب بدون مبرر لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة.

تمر عملية الإقالة بعدة إجراءات حيث يستدعي الوالي العضو المنتخب المراد إقالته لحضور جلسة سماع سبب ومبرر غيابه وتمكينه من الدفاع عن نفسه.

(1) أحمد سي يوسف، اللامركزية في الجزائر حصيلة وآفاق، مذكرة ماجستير ، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2013، ص 15.

(2) عبد الحميد بن عيشة، مرجع سابق، ص 144.

وفي حالة عدم حضور الناخب المعني لجلسة الاستماع رغم صحة تبليغه يعتبر قرار المجلس حضوريا، فيعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي ويخطر الوالي بذلك.

أقر المشرع الجزائري عقوبة الإقالة كإجراء ردعي للعضو المتغيب لعدة مرات، بهدف المحافظة على فعالية واستقلالية المجلس الشعبي البلدي إلى جانب ضمان مبدأ المشروعية⁽¹⁾.

المطلب الثالث

الرقابة على المجلس كهيئة

تتجسد الرقابة على المجلس الشعبي البلدي ككيان قانوني في إمكانية حله وإعدامه قانونا، فالحل هو حق يقرر للسلطة المركزية في الدول التي تأخذ بالنظام الإداري اللامركزي والتي تستتبع ذلك برقابة وصائية مشددة، بموجبه يمنحها المشرع إمكانية التوقيف النهائي أو عزل جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي وتجريدهم من الصفة العضوية، ونظرا لخطورة هذا الإجراء فهو استثنائي ولا يلجا إليه إلا في الحالة القصوى والمحدد على سبيل الحصر في قانون البلدية حتى لا يترك مجال لتعسف السلطة الوصية ويترتب على إجراء الحل العديد من الآثار.

ومنه سبين في هذا المطلب حالات حل المجلس الشعبي البلدي (فرع أول) وكذا أحكام حل المجلس الشعبي البلدي (فرع ثان).

الفرع الأول: حالات حل المجلس الشعبي البلدي

أشار المشرع الجزائري في قانون البلدية إلى مجموعة من الحالات تشكل أسباب لحل المجلس الشعبي البلدي وهي مذكورة على سبيل الحصر في المادة 45 نظرا لخطورة هذا الإجراء.

⁽¹⁾ يقصد بمبدأ المشروعية في نطاقها الواسع سيادة القانون أي خضوع جميع الأشخاص بما فيها السلطة العامة بكل هيئاتها وأجهزتها للقواعد القانونية السارية المفعول في الدولة.

أولاً: خرق إحكام الدستور

باعتبار الدستور هو القانون الأسمى في الدولة يتوجب احترامه من طرف كل مؤسسات الدولة التشريعية والقضائية والتنفيذية، كما يتعين احترامه أيضا من قبل كل المجالس الوطنية والمحلية، ومنه فمخالفة وخرق المجلس الشعبي البلدي لتشريع الأساسي يكون جزاءه هو الحل⁽¹⁾، وأدرج هذا البند بسبب الإحداث التي شهدتها الجزائر في بداية التسعينات القرن الماضي.

ثانيا: إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي

يدل إلغاء الانتخابات على وجود مخالفة جسيمة لنصوص قانون الانتخاب⁽²⁾، فقد يكون سبب تزوير في الانتخابات أو إجراؤها تحت التهديد أو وقوع اضطرابات أو ما شابه ذلك، وهذا ما يدفع بالسلطة القضائية للفصل في النزاع وإصدار قرار يقضي بإلغاء الانتخابات، فما بني على باطل يقع باطل، و يتوجب التصريح بحل المجلس.

ثالثا: في حالة الاستقالة الجماعية

يحل المجلس أيضا في الحالة التي يقوم فيها جميع أعضاء المجلس الشعبي البلديأيا كانت تياراتهم السياسية وانتماءاتهم، بتقديم طلب يفصحون فيه عن رغبتهم في التخلي عن عضوية المجلس، وتجدر الإشارة إلى أن النص لم يرقم بتحديد الجهة التي تقدم لها الاستقالة الجماعية ولا شكلها، وهل هي عبارة عن طلب واحد؟ أو أن كل عضو يحزر طلب استقالته بصفة فردية.

رابعا: عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة في السير أو يمس

بمصالح المواطنين وطمأنينتهم

يتوجب حل المجلس الشعبي البلدي إذا أصبح يشكل مصدر ضرر وإخلال في المنطقة لا مصدر نفع لها، مما يؤدي إلى المساس بالمصالح العامة وطمأنينة المواطنين، وقد استحدثت هذه الحالة بموجب تعديل 2005⁽³⁾.

(1) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 294.

(2) ابتسام عميور، مرجع سابق، ص 90.

(3) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط 2، جسور لنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 303.

خامسا: عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء وبعد تطبيق إحكام

الاستخلاف

تعد حالة طبيعية فلا يعقل أن يستمر المجلس الشعبي البلدي في عقد دوراته وجلساته وقد فقد نصف أعضائه، هذه الحالة قررت سابقا بموجب المادة 34 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية.

سادسا: في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذي يحول

دون السير العادي لهيئات البلدية

يطلق على هذه الحالة اصطلاح حالة الانسداد، وعليه في حالة وجد اختلاف بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي وبلغ هذا الاختلاف درجة من الخطورة والجسامة بحيث أصبح يؤدي إلى عرقلة السير الحسن لهيئات البلدية يتوجب حل المجلس، وتجدر الإشارة هنا أن المشرع الجزائري قد حدد درجة هذه الاختلافات وطبيعتها حتى لا تتعسف الجهات الوصية.

سابعا: في حالة إدماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها

قد يعمد المشرع لأسباب موضوعية لحل المجلس الشعبي البلدي، ويكون سبب الحل هورفع عدد البلديات أو الإنقاص منها لظروف سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية، فقدتظم بلدية إلى أخرى وهو ما يؤدي إلى حل المجالس وانتخاب مجلس بلدي جديد⁽¹⁾.

ثامنا: حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب

استحدثت هذه الحالة بموجب قانون 11-10 المتعلق بالبلدية إلا أنه سجل على هذه الحالة أنها جاءت بصيغة الإطلاق وهذا ما يوسع من السلطة للجهة التي بها صلاحية القيام بإجراء الحل⁽²⁾.

(1) ابتسام عميور، مرجع سابق، ص 297.

(2) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 91.

الفرع الثاني: أحكام حل المجلس الشعبي البلدي

حفاظا من المشرع الجزائري على التمثيل والاختيار الشعبي وكذا نظرا للخطورة الكبيرة التي ينطوي عليها إجراء الحل يشترط المشرع لإعمال آلية الحل صدور مرسوم رئاسي من رئيس الجمهورية يتخذ بناء على تقرير الوزير المكلف بالشؤون الداخلية، وهذا ما جعل قرار الحل قرارا محصنا من الطعن القضائي باعتباره من أعمال السيادة⁽¹⁾.

يعين الوالي متصرف ومساعدين خلال أجل عشرة أيام التي تلي الحل، وهذا حتى لا يبقى المجلس الشعبي البلدي في حالة شغور، وتنتهي مهام هذا المتصرف المعين حالما يتم تنصيب مجلس جديد، وتجرى انتخابات لتجديد المجلس خلال أجل أقصاه ستة أشهر تحسب ابتداء من تاريخ الحل⁽²⁾ وهذا وفقا لأحكام المادة 49 من قانون البلدية " تجري انتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي المنحل خلال اجل أقصاه ستة أشهر ابتداء من تاريخ الحل.

ولا يمكن بأي حال من الأحوال، إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية.

تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم."

وما يلاحظ من نص المادة أعلاه أن المشرع الجزائري قد استثنى تجديد المجلس الشعبي البلدي خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية، وهذا ما يعني بطبيعة الحال استمرار مهام المتصرف والمندوبين إلى غاية إجراء انتخابات جديدة.

(1) علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 54.

(2) محمد صغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 194.

خاتمة

خاتمة:

انصبت هذه الدراسة حول أحد أهم الهيئات اللامركزية ألا وهي البلدية، التي تعتبر الخلية الأساسية في التنظيم الإداري للبلاد، وقد مرت بمراحل صعبة منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، وهو ما فرض علينا التطرق للمعالجة التشريعية والدستورية التي عرفتتها البلدية في الجزائر.

إلا أننا ركزنا في دراستنا لهذا الموضوع على آخر تعديل قانوني للبلدية في الجزائر وهو القانون رقم 10-11 الذي جاء بجملة من التعديلات والإصلاحات، فجعل من البلدية القاعدة النموذجية للهيكل الإداري وعمل على إعادة تنظيم القانوني لمختلف هيئات وهيكل البلدية، ووضع نظام جديد لسير المداولات، كما وسع من صلاحيات المجالس الشعبية البلدية، ودور رؤساء المجالس الشعبية البلدية ونوابهم، غير أن هذا القانون لم يسلم هو الآخر من النقد بسبب النقائص والثغرات الموجودة فيه والتي لاحظناها من خلال الدراسة التفصيلية لمختلف فصول وأجزاء هذا البحث، ومنه توصلنا إلى اقتراح التوصيات المبينة على النحو التالي:

ضرورة قيام البلدية بتنظيم دورات تكوينية لتحسين مستوى الإداريين ورفع كفاءاتهم ومهاراتهم، وقيامها بإنشاء لجان تسند لها مهمة مراقبة مدى احترام البلدية لهذه الدورات التكوينية هذا من جهة، ومراقبة مدى التزام هؤلاء الموظفين بالحضور لهذه الدورات التكوينية من جهة أخرى.

من أجل تعزيز وتقوية مكانة البلدية، يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يبادر باتخاذ أي عمل أو إجراء من شأنه تقوية وتطوير وتوسيع نطاق الإيرادات المالية بطريقة تسمح بموازنة مداخلها ونفقاتها، غير أن هذا لا يعني تحول البلدية إلى هيئة تجارية هدفها الأساسي تحقيق ربح، كل ما في ذلك التنوع في مجال الإيرادات لتغطية النفقات وهو أمر ضروري ولا بد منه لضبط الموازنات المالية.

لتدعيم الاستقلال المالي وحل مشكل عجز ميزانية البلدية لابد أن تتكاتف جهود كل من الدولة والبلدية على حد سواء، فتولى الدولة مهمة إصلاح النظام الجبائي المحلي، واعتماد قانون خاص بالجباية المحلية والتقليل من منح الإعانات المالية للبلدية، بغية القضاء على روح الاتكال والتخاذل هذا من جهة،ومن جهة أخرى يتعين على البلدية العمل على الاستغلال الأمثل للموارد المالية والالتزام بالصرامة والشدة في الإنفاق.

وبما أن الرقابة الوصائية قد تؤدي إلى هيمنة السلطة المركزية على البلدية، فتصبح في موقع المنفذ للتوجيهات والتوصيات والقرارات الفوقية ما يؤدي إلى قطع الصلة بينها وبين مواطنيها، الأمر الذي يستوجب التخفيف من حدة هذه الرقابة عن طريق إلغاء العمل بها والأخذ بالرقابة القضائية البعدية في حدود المشروعية كبديل لها ويهدف تكريس دولة القانون.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولاً: الكتب

- 1- أبو منصف، مدخل للتنظيم الإداري والمالية العامة، د.ط، دار المحمدية العامة، الجزائر، د.س.ن.
- 2- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
- 3- جميلة جبار، دروس في القانون الإداري، ط1، منشورات كليك، الجزائر، 2014.
- 4- هاني علي الطهراوي، ماهية القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، د.ط، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006.
- 5- حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، د.ط، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 6- حسين فريجة، شرح القانون الإداري (دراسة مقارنة)، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 7- كمال دمدموم، رؤساء المجالس الشعبية البلدية ضباط الشرطة القضائية، د.ط، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- 8- لخضر عبيد، التنظيم الإداري للجماعات المحلية، د.ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د.س.ن.
- 9- ماجد راغب لحو، القانون الإداري، د.ط، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2004.
- 10- محمد العربي سعودي، المؤسسات المحلية في الجزائر (الولاية-البلدية، 1516-1962)، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011.
- 11- محمد جمال مطلق الدنبيات، الوجيز في القانون الإداري، د.ط، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2003.

- 12- محمد صغير بعلي، المالية العامة (النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة)، د.ط، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
- 13- محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، د.ط، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- 14- محمد صغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، د.ط، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 15- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط4، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 16- نسرين شريقي، مريم عمارة، سعيدة بوعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، د.ط، دار بلقيس للنشر، الجزائر، د.س.ن.
- 17- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 18- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 19- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر (بين النظرية والتطبيق)، ط2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- 20- عمار عوابدي، القانون الإداري (النظام الإداري)، الجزء الأول، د.ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.
- 21- علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، د.ط، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
- 22- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، د.ط، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.

ثانيا: الرسائل والمذكرات الجامعية

أ- الرسائل

- 1- إبراهيم داودي، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة اللامركزية، أطروحة دكتوراه، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012.
- 2- عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، أطروحة دكتوراه، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2013.
- 3- عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر (دراسة تحليلية ونقدية)، أطروحة دكتوراه، فرع تسيير مؤسسات، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة باتنة، 2015.
- 4- فريدة مزياي، المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2005.

ب- المذكرات:

ب-1 مذكرات ماجستير

- 1- أحمد سي يوسف، اللامركزية في الجزائر (حصيلة وأفاق)، مذكرة ماجستير، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2013.
- 2- إبتسام عميور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير، فرع الإدارة العامة والقانون وتسيير الأقاليم، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2013.
- 3- إسماعيل لعبادي، أثر التعددية الحزبية على البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2005.
- 4- بن عثمان شويح، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية (دراسة حالة البلدية)، مذكرة ماجستير، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2011.

- 5- دحمان حمادو، الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2012.
- 6- يوسف سلاوية، التنمية في إطار الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012.
- 7- كمال قاضي، البلدية في القانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، مذكرة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2014.
- 8- محمد طاهري عزيز، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة ماجستير، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2010.
- 9- محمد علي، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2012.
- 10- نجلاء بوشامي، المجالس الشعبية البلدية في ظل قانون البلدية 90-08 أداة الديمقراطية (المبدأ والتطبيق)، مذكرة ماجستير، فرع المؤسسات السياسية والإدارية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، 2007.
- 11- نور الهدى ربوحي، إصلاح نظام الجماعات المحلية الإقليمية (البلدية في إطار قانون 11-10)، مذكرة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013.
- 12- نضيرة دويابي، الحكم الراشد المحلي وإشكالية عجز ميزانية البلدية، مذكرة ماجستير، فرع اقتصاد التنمية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة تلمسان، 2010.
- 13- عبد الحميد بن شيحة، المبادئ العامة للتنظيم الإداري وتطبيقاتها في الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001.

- 14- عبد الحفيظ عباس، تقييم فعاليات النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية (دراسة حالة نفقات ولاية تلمسان وبلدية منصور)، مذكرة ماجستير، فرع تسيير المال العام، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2012.
- 15- عبد المجيد سلامة، تمثيل الدولة على مستوى الإدارة المحلية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2001.
- 16- عبد الناصر صالح، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010.
- 17- علي ماني، التنمية الشاملة في الجزائر (دراسة تطبيقية حول مشاركة المواطنين في التنمية)، مذكرة ماجستير، فرع التغيير الاجتماعي، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، الجزائر، 2010.
- 18- عيسى بدي، مالية البلدية وانعكاساتها على التنمية المحلية (دراسة حالة بلدية عين الريش ولاية تلمسان 2001-2002)، مذكرة ماجستير، فرع النقود والمالية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2008.

ب-1 مذكرات ماستر

- 1- أمير حيزية، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين، مذكرة ماستر، فرع القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2013.
- 2- دلال بري، الاستقلال المالي للبلدية، مذكرة ماستر، فرع القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2013.
- 3- يوبا عساي، دور رؤساء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة في تحقيق التنمية المحلية، مذكرة ماستر، فرع القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2014.

- 4- محمد مولاي بلكرشة، إشكالية العلاقة بين السياسي والإداري في الإدارة البلدية الجزائرية (دراسة حالة بلدية وهران)، مذكرة ماستر، فرع تنظيم سياسي وإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2008.
- 5- معتز حمامة، الرقابة المالية على الإدارة المحلية، مذكرة ماستر، فرع القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2014.
- 6- نادية بلعربي، دور البلدية في التنمية المحلية في ظل القانون الجديد، مذكرة ماستر، فرع القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2013.
- 7- عبد اللطيف لونيبي، الرقابة على البلدية، مذكرة ماستر، فرع القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2013.
- 8- عبد الرحمان كريم خالدي، دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في ظل القانون 10-11، مذكرة ماستر، فرع الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة، 2014.

ثالثا: المقالات

- 1- أحمد طرطار، قيادة المجلس الشعبي البلدي و إشكالية المادة 48 من قانون البلدية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 23، صادرة عن مجلس الأمة، 2009، ص ص 72-79.
- 2- جلول شيتور، المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 03، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بسكرة، 2002، ص ص 177-178.
- 3- محمد لمنيبي، دور النظام الانتخابي في تفعيل المشاركة السياسية للمرأة في الجزائر (دراسة نظرية وقانونية)، مجلة الفكر، العدد 12، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، د.س، ص ص 483 - 489.

- 4- مصطفى كزاجي، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 34، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1996، ص ص 344-358.
- 5- عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 06، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2009، ص ص 102-120.
- 6- رحمة شكلاط، إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية، المجلة النقدية (القانون والعلوم السياسية)، العدد 01، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2011، ص ص 96-110.

رابعاً: النصوص القانونية

أ- الدساتير

- 1- دستور الجزائر لسنة 1963، المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية عدد 64، الصادر سنة 1963.
- 2- دستور الجزائر لسنة 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية عدد 94، الصادر في 24 نوفمبر 1976.
- 3- دستور الجزائر لسنة 1989، المؤرخ في 23 فيفري 1989، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 89-18 ماضي 28 فيفري 1989، الجريدة الرسمية عدد 09، الصادر في 01 مارس 1989.
- 4- دستور الجزائر لسنة 1996، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الصادر في ج.ر عدد 76 بتاريخ 08-12-1996 معدل بمقتضى القانون رقم 02-03، مؤرخ في 10-04-2002، ج.ر عدد 25، بتاريخ 14-40-

2002 ، والمعدل بمقتضى القانون رقم 19-08 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر. عدد 63 بتاريخ 16 نوفمبر 2008 ، المعدل بمقتضى القانون رقم 16-06 مؤرخ في 06 مارس 2016 ، ج.ر. عدد 06 بتاريخ 2016.

ب- النصوص التشريعية

ب-1 القانون العضوي

1- القانون العضوي رقم 12-01، مؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج. عدد 01، الصادر في 14 جانفي 2012.

ب-2 القوانين العادية

1- القانون رقم 80-12 مؤرخ في في 31 ديسمبر 1980، يتضمن قانون المالية لسنة 1981 ، ج.ر.ج.ج. عدد 54 الصادر في 31 ديسمبر سنة 1980.

2- القانون رقم 80-05 مؤرخ في 01 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة، ج.ر.ج.ج. عدد 10 الصادر في 04 مارس 1980 (المعدل والمتمم).

3- القانون رقم 90-08 مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج. عدد 15 الصادر في 11 افريل 1990 (ملغى).

4- القانون رقم 90-36 مؤرخ في 31 ديسمبر 1990، يتضمن قانون المالية لسنة 1990 ، ج ر عدد 57 الصادر في 31 ديسمبر 1990 .

5- القانون رقم 90-21 مؤرخ في 15 غشت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر.ج.ج. عدد 35 الصادر 15 غشت سنة 1990.

6- القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يوليو 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج. عدد 37 الصادر في 03 يوليو 2011.

ج- النصوص التنظيمية

ج-1 المرسوم الرئاسي

1- مرسوم رئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر.ج.ج عدد 50 الصادر في 20 سبتمبر 2015.

ج-2 أوامر

1- أمر رقم 67-83 مؤرخ في 02 يوليو 1967 ، يتضمن تعديل وتنظيم الأمر رقم 66-368 المؤرخ في 31 ديسمبر 1966 والمتضمن قانون المالية لسنة 1967، جر عدد 47 صادر في 09 يوليو 1967.

2- الأمر رقم 67-24 مؤرخ في 18 يناير 1967، يتضمن القانون البلدي، ج.ر.ج.ج عدد 06، الصادر في 18 يناير 1967 (ملغى).

ج-3 المراسيم التنظيمية

1- مرسوم تنفيذي رقم 81-385 مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، المحدد لصلاحيات الولاية والبلدية واختصاصاتها في قطاع المنشآت الأساسية القطاعية، ج.ر.ج.ج عدد 52 الصادر 29 ديسمبر سنة 1981.

2- مرسوم رقم 86-266 مؤرخ في 4 نوفمبر 1986، يتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشتركة وعملة ، ج.ر.ج.ج عدد 45 الصادر في 05 نوفمبر 1986.

3- مرسوم تنفيذي رقم 91-26 مؤرخ في 02 فبراير 1990، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، ج.ر.ج.ج عدد 60 الصادر في 06 فبراير سنة 1991.

4- مرسوم تنفيذي رقم 08-273 مؤرخ في 06 سبتمبر 2008، يتضمن تنظم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، ج.ر.ج.ج عدد 50 الصادر في 07 سنة 2008.

- 5- المرسوم التنفيذي رقم 11-331 مؤرخ في 19 سبتمبر 2011، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 91-311 مؤرخ في 07 سبتمبر 1991 والمتعلق بالمحاسبين العموميين واعتمادهم، ج ر عدد 52 صادر في 21 سبتمبر 2011 .
- 6- مرسوم تنفيذي رقم 13-105 مؤرخ في 17 مارس 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي لمجلس الشعبي البلدي، ج.ر.ج. عدد 15، الصادر في 17 مارس سنة 2013.

الفهرس

الفهرس

1	.....مقدمة
07	.....الفصل الأول: ماهية البلدية
08	.....المبحث الأول: مفهوم البلدية و تطورها
09	.....المطلب الأول: تعريف البلدية القانوني للبلدية
10	.....الفرع الأول: التعريف الدستوري للبلدية
10	.....أولا: دستور 1963
10	.....ثانيا: دستور 1976
11	.....ثالثا: دستور 1989
12	.....رابعا: دستور 1996
12	.....خامسا: التعديل الدستوري لسنة 2016
13	.....الفرع الثاني: التعريف التشريعي للبلدية
13	.....أولا: البلدية من خلال الأمر 24-67
13	.....ثانيا: البلدية من خلال القانون 08-90
14	.....ثالثا: البلدية من خلال القانون 10-11
14	.....المطلب الثاني: نشأة و مميزات البلدية
15	.....الفرع الأول: طريقة إنشاء البلدية
16	.....الفرع الثاني: مميزات البلدية
17	.....المطلب الثالث: التطور التاريخي للبلدية في الجزائر
18	.....الفرع الأول: البلدية في الفترة الاستعمارية
18	.....أولا: البلديات الأهلية
18	.....ثانيا: البلديات المختلطة
19	.....ثالثا: البلديات ذات التصرف التام
21	.....الفرع الثاني: البلدية بعد الاستقلال

21	.....أولا: البلدية في المرحلة الانتقالية 1962-1967.....
22	.....ثانيا: البلدية في ظل قانون 1967.....
22	.....ثالثا: البلدية في ظل قانون 1990.....
23	.....رابعا: البلدية في ظل القانون رقم 10-11.....
24	.....المبحث الثاني: أجهزة و هيئات البلدية.....
25	.....المطلب الأول: الهيئة التداولية للبلدية.....
25	.....الفرع الأول: تكوين المجلس الشعبي البلدي.....
27	.....الفرع الثاني: تسيير المجلس الشعبي البلدي.....
27	.....أولا: دورات المجلس الشعبي البلدي.....
28	.....ثانيا: مداورات المجلس الشعبي البلدي.....
29	.....ثالثا: لجان المجلس الشعبي البلدي.....
30	.....الفرع الثالث: صلاحيات المجلس الشعبي البلدي.....
30	.....أولا: في المجال التهيئة و التنمية.....
30	.....ثانيا: في مجال التعمير و الهياكل القاعدية.....
31	.....ثالثا: في مجال التربية و الحماية الاجتماعية و النشاطات الثقافية.....
32	.....رابعا: في مجال النظافة و حفظ الصحة و طرقات البلدية.....
32	.....المطلب الثاني: الهيئة التنفيذية للبلدية.....
33	.....الفرع الأول: كيفية اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي.....
34	.....الفرع الثاني: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي.....
34	.....أولا: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة.....
36	.....ثانيا: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للبلدية.....
37	.....الفرع الثالث: حالات انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي.....
37	.....أولا: الوفاة.....
38	.....ثانيا: الاستقالة.....
38	.....ثالثا: التخلي.....

39	..... رابعا: الإقصاء
39	..... المطلب الثالث: إدارة البلدية
39	..... الفرع الأول: الأمين العام
40	..... أولا: تعيين الأمين العام
41	..... ثانيا: صلاحيات الأمين العام
42	..... الفرع الثاني: مصالح البلدية
42	..... أولا: أنواع مصالح البلدية
43	..... ثانيا: مهام مصالح البلدية
44	..... الفرع الثالث: المندوبيات و الملحقات البلدية
44	..... أولا: المندوبيات البلدية
45	..... ثانيا: الملحقات البلدية
47	..... الفصل الثاني: البلدية بين الاستقلالية و التبعية للسلطة المركزية
48	..... المبحث الأول: الاستقلال المالي للبلدية في الجزائر
48	..... المطلب الأول: ميزانية البلدية
49	..... الفرع الأول: أنواع ميزانية البلدية
49	..... أولا: الميزانية الأولية (B.P)
50	..... ثانيا: الميزانية الإضافية (B.S)
50	..... ثالثا: الحساب الإداري (C.C)
51	..... الفرع الثاني: المراحل التي تمر بها ميزانية البلدية
51	..... أولا: مرحلة إعداد و تحضير الميزانية
52	..... ثانيا: مرحلة التصويت على الميزانية
52	..... ثالثا: مرحلة اعتماد الميزانية من طرف الجهة الوصية
53	..... رابعا: تنفيذ ميزانية البلدية
54	..... المطلب الثاني: مصادر تمويل البلدية
54	..... الفرع الأول: الإيرادات الجبائية
54	..... أولا: الرسم على النشاط المهني (T.A.R)

55	.....	ثانيا: الرسم العقاري (T.F)
56	.....	ثالثا: رسم التطهير
56	.....	رابعا: رسم الإقامة
56	.....	خامسا: رسم على الذبح
57	.....	سادسا: الرسم على القيمة المضافة
57	.....	سابعا: الضريبة على الأملاك
57	.....	ثامنا: الضريبة على قسيمة السيارات
58	.....	الفرع الثاني: الموارد الغير الجبائية
58	.....	أولا: التمويل الذاتي
59	.....	ثانيا: الاقتراض البنكي
59	.....	ثالثا: الهبات و الوصايا
60	.....	رابعا: الإيرادات و عوائد الأملاك
60	.....	خامسا: الإعانات المركزية
62	.....	المطلب الثالث: الرقابة على مالية البلدية
62	.....	الفرع الأول: الرقابة السابقة
63	.....	أولا: رقابة المراقب المالي
64	.....	ثانيا: رقابة أمين الخزينة البلدية
65	.....	ثالثا: رقابة لجان الصفقات
68	.....	الفرع الثاني: الرقابة اللاحقة
68	.....	أولا: رقابة المفتشية العامة للمالية
70	.....	ثانيا: رقابة مجلس المحاسبة
71	.....	المبحث الثاني: الرقابة الوصائية كآلية تحد من استقلالية البلدية
72	.....	المطلب الأول: الرقابة على أعمال المجلس
72	.....	الفرع الأول: التصديق
73	.....	أولا: التصديق الضمني
73	.....	ثانيا: التصديق الصريح

74	..... الفرع الثاني: البطلان أو الإلغاء
75	..... أولاً: البطلان المطلق
76	..... ثانياً: البطلان النسبي
77	..... الفرع الثالث: الحلول
79	..... المطلب الثاني: الرقابة على الأشخاص
79	..... الفرع الأول: التوقيف
80	..... الفرع الثاني: الإقصاء
81	..... الفرع الثالث: الإقالة
82	..... المطلب الثالث: الرقابة على المجلس كهيئة
82	..... الفرع الأول: حالات حل المجلس الشعبي البلدي
83	..... أولاً: خرقاً لحكام الدستور
83	..... ثانياً: إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي
83	..... ثالثاً: في حالة الاستقالة الجماعية
83	..... رابعاً: عندم ايكون الإبقاء على المجلس مصدراً لاختلالات خطيرة في السير أو تمس بمصالح المواطنين و طمأنينهم
84	..... خامساً: عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء و بعد تطبيقاً لحكام الاستخلاف
84	..... سادساً: في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية
84	..... سابعاً: في حالة إدماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها
84	..... ثامناً: في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تصيب المجلس المنتخب
85	..... الفرع الثاني: أحكام حل المجلس الشعبي البلدي
87	..... خاتمة
90	..... قائمة المراجع
100	..... الفهرس