



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة الدكتور مولاي الطاهر " سعيدة "
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



تخصص إدارة جماعات محلية
مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر الموسومة بـ:

التقسيمات الإدارية و أثرها على الجماعات الإقليمية (البلدية) في الجزائر

المشرفه:

د - جعفري

➤ ميلودي فتيحة
نعيمه

اعضاء لجنة المناقشة :

الدكتورة : عمارة فتيحة
رئيساً

الدكتورة : جعفري نعيمه
ومشرفاً

الدكتورة : مراح نعيمه
السهه الجامعيه:

2018-2017 م

1439 -1438 هـ

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة السعيدية
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق
تخصص إدارة جماعات محلية
مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر الموسومة بـ:

التقسيمات الإدارية و أثرها على الجماعات
الإقليمية (البلدية) في الجزائر

الاسناد المشرفه:

من إعداد الطالبه:

د -

➤ ميلودي فتيحة
جعفري نعيمة

الشكر و التقدير

الحمد لله على نعمه و على توفيقه لنا لإنجاز هذا البحث

أتقدم أولاً بجزيل الشكر إلى الأستاذة جعفري نعيمة التي تفضلت بإشرافها و متابعتها لهذه المذكرة كما لا أنسى أعضاء اللجنة لقبولهم مناقشة هذه المذكرة.

كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى كل من ساعدني من قريب أو بعيد لإنجاز هذا العمل و إلى كل أساتذتي الكرام.

إهداء

إلى روح الوالدين الكريمين رحمهم الله

إلى من تربيت و كبرت بينهم إخوتي و أخواتي

إلى رفيق الدرب

إلى جميع الأقارب و جميع الأصدقاء

— سعيدة إلى جميع أساتذتي بجامعة دكتور مولاي الطاهر —

إلى كل من ساعدني على إنجاز هذا العمل

فتيحة



قائمة المختصرات:

أولاً باللغة العربية:

- 1- ج- ر- ج- ج: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.
- 2- ص: الصفحة.
- 3- ط: الطبعة.
- 4- دج: دينار جزائري

- 1- **Ed** : Edition
- 2- **N°** : Numéro
- 3- **P** : Page

خطة البحث

■ مقدمة

- **الفصل الأول: التقسيمات الإدارية للجماعات الإقليمية في الجزائر.**
- ❖ **المبحث الأول: الإطار المفاهيمي و الدستوري و القانوني للامركزية الإقليمية في الجزائر.**
- ✓ **المطلب الأول: الإطار المفاهيمي للجماعات الإقليمية في الجزائر.**
- **الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإقليمية و تميزها عن بعض المفاهيم.**
- **الفرع الثاني: شروط اللامركزية الإقليمية و أهدافها.**
- ✓ **المطلب الثاني: الإطار الدستوري و القانوني لوجود الجماعات الإقليمية في الجزائر.**
- **الفرع الأول: الإطار الدستوري لوجود الجماعات الإقليمية في الجزائر.**
- **الفرع الثاني: الإطار القانوني لوجود الجماعات الإقليمية في الجزائر.**
- ❖ **المبحث الثاني: التقسيمات الإدارية في الجزائر و مميزاتها.**
- ✓ **المطلب الأول: مراحل التقسيمات الإدارية في الجزائر.**
- **الفرع الأول: مراحل إنشاء التقسيمات الإدارية في الجزائر**
- **الفرع الثاني: أهم التقسيمات الإدارية للجماعات الإقليمية في الجزائر.**
- ✓ **المطلب الثاني: مميزات التقسيمات الإدارية في الجزائر.**
- **الفرع الأول: مظاهر إستقلالية الجماعات الإقليمية.**
- **الفرع الثاني: الوصاية الإدارية للجماعات الإقليمية.**

➤ **الفصل الثاني: نتائج التقسيمات الإدارية على الجماعات الإقليمية في الجزائر.**

المبحث الأول: نتائج التقسيمات الإدارية على الجماعات الإقليمية من الناحية المالية.

✓ **المطلب الأول:** نتائج التقسيمات الإدارية على الموارد المالية المحلية.

✚ **الفرع الأول:** ضعف الموارد المحلية الذاتية.

✚ **الفرع الثاني:** العجز المالي للجماعات الإقليمية.

✓ **المطلب الثاني:** نتائج التقسيمات الإدارية على الإستقلال المالي للجماعات الإقليمية.

✚ **الفرع الأول:** إزدياد النفقات وقلة الإيرادات .

✚ **الفرع الثاني:** عدم كفاية الموارد الذاتية المحلية تدفع

الجماعات الإقليمية إلى الإستعانة بالموارد الخارجية .

✚ **الفرع الثالث :** الإجراءات المتبعة للتقليل من العجز المالي

للجماعات الإقليمية

❖ **المبحث الثاني:** نتائج التقسيمات الإدارية على الجماعات الإقليمية من الناحية الإدارية.

✓ **المطلب الأول:** نتائج التقسيمات الإدارية على الجماعات الإقليمية

من حيث التكوين الإداري.

✚ **الفرع الأول:** إحداث جماعات إقليمية بدون هياكل إدارية .

✚ **الفرع الثاني:** ضعف الموارد البشرية المسيرة للبلديات من

الناحية الإدارية.

✓ **المطلب الثاني:** نتائج تقسيمات الإدارية على الجماعات الإقليمية

من ناحية الإدارية.

✚ **الفرع الأول:** الإعتماد على التمويل المركزي

✚ **الفرع الثاني:** أشكال الرقابة المالية على ميزانية الجماعات

الإقليمية .

■ **الخاتمة**

مقدمة

المقدمة:

يرتكز التنظيم الإداري في أي دولة على أساليب فنية تتمثل في المركزية و اللامركزية كسبيل لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة و الهيئات الإدارية بالدولة و إن كان اللجوء إلى المركزية الإدارية أمر لا مفر منه في كثير من الدولة الحديثة العهد بالنشأة مثل الجزائر لما تسمح من وضع مجموع السلطات الإدارية بأيدي الحكومة بالعاصمة تفاديا لمخاطر الإنشقاق و ضمانا لوحدة الدولة، فإن حتمية اللجوء إلى النمط اللامركزية يتأكد كلما إنتصر الفكر الديمقراطي الداعي إلى ضرورة تكريس مبدأ مشاركة الأفراد في تسيير شؤونهم الإدارية على المستوى المحلي.

ولقد سعت الجزائر منذ الإستقلال إلى إرساء قواعد اللامركزية التي تقوم على مبادئ الديمقراطية أساسها مشاركة الشعب في عماليات التنمية الإقتصادية ، و الإجتماعية ، و الثقافية حيث تكون المجالس المحلية الأداة المناسبة لتحقيق تلك الغاية و لعل هذا ما تم تكريسه في مجموع النصوص الأساسية للدولة من موثيق¹ و قواعد دستورية² و تأكيداً لذلك نصت المادة 16 من دستور 1996³ المعدل على مايلي: **"المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية "** لتؤكد لاحق المادة 17 من ذات الدستور ما أنت به سابقتها و التي تؤكد بأن المؤسس الدستوري في تبني نظام الديمقراطية التمثيلية التي يقوم فيها الشعب بإختيار ممثلين عنه بنصها **" يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تدبر الشؤون العمومية "**

وهكذا يكون المؤسس الدستوري قد أرسى قاعدة التنظيم الإداري اللامركزية الإقليمي، و التي تتمثل في البلدية و الولاية و أطلق عليها الجماعات

1 - ميثاق 1976م..

2 - قواعد الدستورية هي:

- دستور 1963، الجريدة الرسمية عدد 64، الصادرة بتاريخ 10/09/1963.

- الأمر رقم 97/76 المؤرخ في 22/11/1976 المتضمن دستور سنة 1976، ج.ر.ج، العدد 94 بتاريخ 24/11/1976.

- المرسوم الرئاسي رقم 18/89، المؤرخ في 23 فيفري 1989، المتضمن دستور 1989، ج.ر.ج، العدد 09، بتاريخ 01 مارس 1989.

- المرسوم الرئاسي رقم 438/96، المؤرخ في 26 رجب 1417، الموافق لـ 07 ديسمبر 1996، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، ج.ر.ج، العدد 76 بتاريخ 08/12/1996.

3 - قانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري الصادر في ج.ر.ج، العدد 14، المؤرخ في 07 مارس 2016، ص 03.

الإقليمية في صلب النص و هي ذاتها التسمية التي سيتم اعتمادها في ظل هذه الدراسة كونها التسمية القانونية و الدستورية الصحيحة لهذه الكيانات.

ولقد ظهرت الجماعات المحلية منذ القدم حيث أن الإدارة المحلية ليست إبتكاراً حديثاً إكتشفه الإنسان، بل لازمت البشرية منذ العصور القديمة، وذلك لأن ظهور القرى الصغرى، كان قبل أن تنشأ الدولة أو قبل أن تتبلور فكرة الدولة في مفهومها العصري التي يسودها القانون في تنظيم أجهزتها و توزيع إختصاصاتها و سائر مظاهر أعمالها و نشاطاتها و التي تأخذ بالنشاط السابق – اللامركزية – كأحد أوجه تنظيم جهاز الدولة الإداري بإعتبارها حاجة و ضرورة¹.

ولقد كانت المؤسسات الإدارية في فترة الإحتلال الفرنسي للجزائر عبارة عن أداة تستعمل لخدمة الإستعمار سواء على المستوى المركزي أو على المستوى المحلي، فالتنظيم الإداري كان تنظيمياً مركزياً بيروقراطياً سخر لخدمة الإدارة الإستعمارية و إستغلال خيرات البلاد، فكان يهدف إلى خلق إدارة إستعمارية قوية لتدعيم المركزية و عزل السكان الجزائريون عن تدبير شؤونهم و تحقيق أهدافهم².

ولقد أحدثت الإدارة الإستعمارية تنظيمياً إدارياً محلياً تمثل في بلديات ذات السلطة الكاملة، كان هذا النوع قريب من البلديات الموجودة آنذاك في فرنسا، وهي خاصة بالمعمرين حيث تقوم على نظام الإنتخاب و إختيار مجلس البلدية و رئيسها. أما الثانية البلديات المختلطة، و هي خاصة بالمسلمين، حيث كان يوجد على رأس هذه البلديات مدير مدني معين من قبل عامل العمالة (الوالي حالياً)، يعاونه أشخاص جزائريون يسمون بالقياد هذا في الشمال.

أما في الجنوب فلقد وضعت المنطقة تحت الإدارة العسكرية مباشرة والتي سمحت بوجود ما يسمى بالمكاتب العربية.

و لقد كانت البلديات المختلطة قائمة على التركيز الإداري، بينما البلديات ذات السلطات الكاملة فنظامها يعتمد على أسس اللامركزية الإدارية، و إستمر

1- ليمر عبد القادر، الضرائب المحلية و دورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، دراسة تطبيقية بلدية أدرار، مذكرة ماجستير في العلوم الإقتصادية، كلية العلوم الإقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية، جامعة وهران، 2013-2014، ص30.

2 - تابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الإستقلالية و الرقابة، المواقع و الأفق، شهادة دكتوراه، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2014-2015، ص03.

الوضع على حاله حتى عام 1958، أين ألغي النظام المعمول به و أعيد تنظيم الإدارة المحلية في الجزائر فقسمت البلاد إلى 13 عمالة و 1485 بلدية، ولقد تم تخفيض عددها إلى 676 بلدية مباشرة بعد الإستقلال و هذا بموجب المرسوم رقم 189/63 المؤرخ في 31 ماي 1963، ومن ثم جاءت أولوية التفكير في إقامة نظام للإدارة المحلية بعدما تبين إفلاس التنظيم الموروث عن العهد الإستعماري¹.

وعبارة الجماعات الإقليمية ظهرت لأول مرة في الجزائر بمقتضى المادة 54 من قانون 1947/09/20² و التي تنص على: "الجماعات المحلية في الجزائر هي البلديات و الولايات".

وبعد الإستقلال تم إنشاء جماعات إقليمية محلية جديدة فأحدثت البلدية بموجب الأمر 24/67 الصادرة في 18 جانفي 1967، و نشأت الولاية بموجب الأمر 38/69 الصادرة في 23 ماي 1969³، و أصبحت الجماعات المحلية هي المسؤولة عن تسيير المرافق و الممتلكات التابعة لها. مما تترتب عنه خلق بلديات عاجزة عن إدارة شؤونها المحلية، وهذا راجع لإنعدام الموارد المالية ونقص الكفاءات البشرية اللازمة لإدارة أجهزتها المحلية وذلك من خلال انتخاب ممثلين في مجالس المنتخبة غير قادرة على تسيير شؤون الوحدة المحلية أو تسيير ميزانيات هذه الوحدات و هذا راجع بالدرجة الأولى في تلك الفترة لغياب صفات التأهيل وضعف مستوى التأطير على مستوى البلديات، تليها قوانين أخرى خاصة بالجماعات الإقليمية أهمها 08/90 و 09/90 قانونين 10/11 و 07/12⁴ ليتم

1 - مقطف خيرة: تطبيق اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة الجزائر، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، بن عكنون، 2002/2001، ص02.

2 - مومني فتيحة/ بن جدو وسال، قانون الجزائر، 20 سبتمبر 1947م، مذكرة لنيل الماستر في التاريخ العام، قسم التاريخ، كلية العلوم الإنسانية و الإجتماعية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، سنة 2017/2016، ص14.

3 - الأمر رقم: 38-69، المؤرخ في 22 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية، ج.ج.ج، العدد 94، الصادر بتاريخ 23 ماي 1969 (ملغى).

4 - القانون 08/90، المؤرخ في 12 رمضان 1410، الموافق لـ 07 أفريل 1990، المتعلق بالبلدية، ج.ج.ج، العدد 15، بتاريخ 11/04/1990، ص12.

- القانون رقم: 09/90، المؤرخ في 12 رمضان 1410، الموافق لـ 07 أفريل 1990، المتعلق بالبلدية، ج.ج.ج، العدد 15، بتاريخ 11/04/1990، ص69.

القانون رقم 10/11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق لـ 22/06/2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37 لسنة 2011، ص04.

تكريس ما كان موروث عن السابق نظراً لعدم وفرة الموارد المالية للجماعات المحلية تمكنها من توظيف مؤهلين للتحكم في تسيير الاختصاصات المسندة إليهم.

ومن بين الأسباب التي دفعتنا لإختيار موضوع التقسيمات الإدارية للجماعات الإقليمية في الجزائر، نذكر ما يلي:

– يمس موضوع التقسيمات الإدارية للجماعات الإقليمية مشكلة واقعية تعيشها العديد من البلديات والولايات .

– يواكب موضوع التقسيمات الإدارية جملة من الإصلاحات التي شرعت فيها الدولة والتي تمس الجماعات الإقليمية بصفة عامة .

– الدور الذي تلعبه الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية على جميع الأصعدة السياسية والاجتماعية ولاسيما الاقتصادية .

– فضلا عن دراسة الجوانب الغامضة التي تتميز بها التقسيمات الإدارية في الجزائر لما لها من آثار سلبية على الإستقلال الإداري والمالي للجماعات الإقليمية حيث تشكل معضلة حقيقية نظراً لمعانات معظم البلديات من عجز مالي رهيب.

و تكمن أهمية موضوع التقسيمات الإدارية للجماعات الإقليمية في الجزائر وذلك بالنظر إلى الصعوبات التي تعاني منها معظم البلديات، فالموارد المالية غير كافية لتغطية النفقات المتزايدة هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى زيادة عدد البلديات العاجزة منذ الإستقلال لا سيم البلديات العاجزة بالنشأة و التي هي عاجزة عن تمويل أجهزتها المحلية .

كما ترجع أهمية هذا الموضوع إلى أن التقسيمات الإدارية للجماعات الإقليمية هي السبب الحقيقي لعجز الكثير من البلديات، حتى و إن كان الهدف من إنشائها تقريب الفرد من الإدارة العمومية، إلى أن نتائجها كانت سلبية على البلديات بشكل خاص. كما أنه يندرج ضمن مساعي الدولة في إصلاح الجماعات المحلية من خلال إعادة النظر في التقسيم الإداري وكذلك مراجعتها لقانوني البلدية

- القانون رقم: 07/12 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق لـ 2012/02/21، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12 لسنة 2012، ص05.

والولاية هذت الإصلاح الشامل الذي يهدف في الأخير إلى إعطاء الجماعات الإقليمية صلاحيات وإستقلالية أوسع في تسيير أجهزتها الإدارية والمالية.

و نسعى من خلال تناولنا لهذا الموضوع للوصول إلى عدة أهداف أهمها:

- التعرف عن قرب على الخليتين الأساسيين في نظام الإدارة المحلية في الجزائر أولاها البلدية والولاية، أصبح لهما دور كثير في مجال التنمية المحلية. إن إرتباط التنمية المحلية بالتنظيم الإداري حقيقة ثابتة في الأنظمة العالمية وهو إرتباط قائم على المستويين أحدهما عضوي والآخر تطبيقي .

وبما أنه يتعذر على الحكومة تسيير أقاليمها بنفسها والإطلاع على حقيقة أوضاعها وتلبية حاجيات أفراد هذه الأقاليم من خلال أجهزة مركزية تجعل حقيقة الواقع المحلي، فإن الحكومة تعمد إلى إيجاد آليات تمكنها من تلبية حاجيات الأفراد محليا من خلال إشراكهم في تسيير أقاليمهم بأنفسهم ضمن أطر وتنظيمات لا تؤثر على كيان الدولة الواحدة¹.

تمثل هذه الأطر في الغالب الجمع بين عنصر منتخب كممثل للشعب (المجالس المحلية المنتخب) وعنصر آخر ممثل للإدارة (مجالس وأجهزة إدارية معينة) يشكل هذا التزاوج بينهما المفهوم العضوي للجماعات الإقليمية ويبقى نجاح وتجسيد برنامج التنمية المحلية مرهونا بمدى توافق هذين العنصرين وتجاوز أي خلاف بينهما في قيادة الإدارة الإقليمية.

من خلال ما تقدم ومحاولة البحث عن الأسباب الحقيقية لعجز البلديات من خلال طرح الإشكالية التالية :

ما مدى تأثير التقسيمات الإدارية على الجماعات الإقليمية في الجزائر ؟

وقد تدفعنا هذه الإشكالية إلى طرح الأسئلة الفرعية المتمثلة فيما يلي:

— ماذا نقصد بالجماعات الإقليمية ؟

¹ - سعيدي سيخ، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، أطروحة دكتوراه، جامعة جيلالي ليايس، سيدي بلعباس، سنة 2006/2007، ص2.

— ما هي مراحل إنشائها؟ وإلى أي مدى ساهم التقسيم الإداري في الجزائر إلى خلق نظام إداري مركزي فعال؟

— وما هي أهم مقومات اللامركزية الإدارية في الجزائر؟

— وما هي أهم المشاكل والمعوقات التي تحول دون تطور الجماعات الإقليمية في الجزائر؟

— ما هي نتائج التقسيمات الإدارية على الجماعات الإقليمية في الجزائر؟

وتشمل حدود دراستنا في تحديد دور التقسيمات الإدارية للجماعات الإقليمية في مجال تعزيز الإستقلال الإداري و المالي للجماعات الإقليمية و معرفة دورها في المساهمة في تحقيق التنمية المحلية، وذلك بتسليط الضوء على أهم نتائج هذه التقسيمات من الناحية الإدارية، و المالية حتى تكون دراستنا قريبة من الواقع المعاش و تزامنا مع الإصلاحات التي شرعت فيها الدولة فيما يتعلق بالجماعات الإقليمية، بهدف تحقيق التنمية المحلية.

و لقد تعددت الدراسات المتتولة للمواضيع المرتبطة بالجماعات المحلية لكنها في الغالب تدور حول إشكالية العجز المالي المحلي لها و أهم مصادر التمويل هذه الجماعات دون الخوض في موضوع التقسيمات الإدارية للجماعات الإقليمية و دورها في منح الإستقلالية المالية و تحقيق التنمية المحلية بحد ذاته، وعليه فإن مختلف الدراسات السابقة التي تم الإطلاع عليها و التطرق إليها لم تكن مرتبطة بشكل مباشر بالموضوع و إنما تتعلق بأحد عناصره و من أهم هذه الدراسات خاصة رسالة الدكتوراه للأستاذة طيبي سعاد المعنونة بـ: "المالية المحلية و دورها في عملية التنمية"

أين توصلت إلى أن صنف المالية المحلية هو سبب عجز البلديات في الجزائر.

و كذلك برامج محمد "الجباية المحلية و دورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية رسالة ماجستير جامعة الجزائر سنة 2005، تناول الباحث موضوع الجباية المحلية من خلال ابراز مكانتها في ميزانية الجماعات المحلية و دورها التمويلي .

وكذلك رسالة دكتوراه للأستاذة ثابتي بوحانة الأساس في المباحث "الجماعات الإقليمية بين الإستقلالية و الرقابة حيث وقفت فيها على جوانب الوجود القانوني و الدستوري للجماعات الإقليمية التي تعد دليل على إستقلالها الإداري و المالي من جهة ومن جهة أخرى الرقابة الممارسة عليها من طرف الحكومة المركزية.

كما بينت أن التقسيم الإداري الأخير أثر كبير في تدهور المالية و الجباية المحليتين في العديد من الجماعات المحلية ، وبالرغم من أهمية البحث إلا أنه إقتصر فقط على دراسة بلدية الدار البيضاء التي تعتبر بلدية متوسطة أو غنية مقارنة مع بقية بلديات الوطن، و بالتالي لا يمكنها أن تكون نموذجاً لتبيان الوضعية المالية التي تعاني منها الجماعات المحلية خلال تلك الفترة.

حتى يؤدي هذا البحث ثماره المرجوة، فقد تم الإعتداد في هذه الدراسة على المنهج التاريخي، الوصفي، التحليلي بإعتبارهم مناهج علمية ملائمة تمثل هذه المواضيع لكونهم يسمحون بإعطاء صورة شاملة عن هذه الظاهرة و الجوانب المحيطة بها وتتبع جزئياتها و تحليل ما هو مجهول فيها و إظهاره للواقع كدروس و تجارب للإستفادة منها في الحاضر و المستقبل و كذا كشف أدوارها و مظاهرها.

ومن جملة الصعوبات التي واجهتنا أثناء إنجازنا لهذا البحث نذكر ما يلي:

- قلة المراجع التي تتناول موضوع التقسيمات الإدارية للجماعات الإقليمية في الجزائر.
- صعوبة الموضوع في حد ذاته و تداخل مفهومه و تعدد إستعمالاته بين عدة تخصصات حيث يجعل منه بيئة تشترك فيها عدة علوم مما يجعل الجماعات المحلية مخبراً لهذه العلوم.
- نقص الدراسات في هذا الميدان.
- أهمية البلدية و الولاية كتنظيم إداري محلي يتمكن من خلاله تحقيق طموحات و آمال و حاجيات الأفراد المحليين.

و للإجابة على الإشكالية المطروحة و الإلمام بمختلف جوانب الموضوع قسمنا دراستنا إلى فصلين خصص الفصل الأول منها للحديث عن التقسيمات الإدارية للجماعات الإقليمية في الجزائر أما الفصل الثاني تناولنا فيه نتائج

التقسيمات الإدارية و أثرها على الجماعات الإقليمية في الجزائر سواء من الناحية الإدارية أو المالية.

و أخيراً أنهيت هذا العمل المتواضع بخاتمة تضمنتها نتائج و إقتراح حول موضوع التقسيمات الإدارية.

الفصل الأول

التقسيمات الإدارية

للجماعات الإقليمية في الجزائر

الفصل الأول: تقسيمات الإدارية للجماعات الإقليمية في الجزائر

عرف نظام الجماعات الإقليمية منذ زمن بعيد غير أنه لم يأخذ شكله القانوني، وسمته النظامية إلا بعد قيام الدولة الحديثة نظرا لإتساع نطاق ومجال تدخلها من المحافظة على الوضع والأمن القائم إلى المبادرة بالتغيرات الاقتصادية و الاجتماعية، ومن الطبيعي أن يصاحب هذه التغيرات تغيرات مماثلة في أساليب التنظيم الإداري، وأصبحت اللامركزية الإدارية ضرورية يقتضيها اتساع النشاط الإداري وتنوعه وعليه تم نقل أو تعويض بعض الأنشطة الإدارية إلى الوحدات الإقليمية وتختلف تسمياتها من بلد لآخر وتعرف في الجزائر بمصطلح الجماعات الإقليمية على أن تتفرغ الحكومة للسياسة العامة للدولة .

ومع مرور الوقت أصبحت هذه الوحدات تتمتع بالكثير من الصلاحيات والمهام للقيام بهذه المهام سخرت الحكومة لهذه الكيانات المحلية الموارد والإمكانات اللازمة لتحقيق هذه المهام إلى أن أصبحت عبارة عن هيئات محلية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي وفي هذا الفصل سنحاول الإلمام بمختلف الجوانب الدستورية والقانونية المتعلقة بالجماعات الإقليمية مع الإشارة لمقومات اللامركزية الإدارية ومختلف مراحل إنشاء الجماعات الإقليمية التي نتجت عنها أهم التقسيمات الإدارية التي عرفت الجزائر، وبناءا على ما سبق سنقوم بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين حيث يتم التطرق في المبحث الأول إلى الإطار المفاهيمي والدستوري والقانوني للامركزية الإقليمية في الجزائر، أما المبحث الثاني فيخصص لأهم التقسيمات الإدارية في الجزائر ومميزاتها.

المبحث الأول : الإطار المفاهيمي والدستوري والقانوني للامركزية الإقليمية في الجزائر.

لتحديد الإطار الدستوري والقانوني لوجود الجماعات الإقليمية في الجزائر بشكل دقيق ينبغي أولا تعريف اللامركزية الإقليمية باعتبار أن الجماعات الإقليمية

تشكل أحد صور النظام اللامركزي، كما سنحاول في هذا المبحث تمييز الجماعات اللامركزية الإقليمية عن بعض الأنظمة المشابهة لها (المطلب الأول) ثم نتطرق إلى الإطار الدستوري والقانوني لوجود الجماعات الإقليمية في الجزائر (المطلب الثاني).

المطلب الأول : الإطار المفاهيمي للامركزية الإقليمية

يرتكز التنظيم الإداري في الجزائر على أساليب فنية تتمثل في اللامركزية كسبيل لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة وذلك من أجل التخفيف على الإدارة المركزية ونظرا لتطور الدولة و أمور تسيير دواليب الحكم تم تكريس اللامركزية الإدارية في القوانين الأساسية للدولة ومن خلال ما ذكر سنتناول في هذا المطلب الإطار المفاهيمي للامركزية الإدارية الإقليمية من خلال التطرق لتعريف اللامركزية الإقليمية و تمييزها عن بعض المفاهيم المشابهة لها في (الفرع الأول) ثم نتطرق إلى شروط اللامركزية الإقليمية وأهدافها في (الفرع الثاني) على النحو التالي:

الفرع الأول : تعريف اللامركزية الإقليمية و تمييزها عن بعض المفاهيم المشابهة لها

اللامركزية الإقليمية هي وجه من أوجه التنظيم الإداري اللامركزية في الدولة حيث تعتمد الدولة في تخطيط سياستها الإدارية نظام اللامركزية الإدارية أو نظام المركزية الإدارية¹ ويمكن تعريف اللامركزية الإدارية بصورة عامة بأنها "توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الأجهزة المركزية وبين السلطات لامركزية إقليمية أو مرفقية (مصلحية) مستقلة نسبيا تخضع لرقابة السلطة المركزية"² أو هي كما عرفها الدكتور سليمان محمد الطماوي بأنها: "توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين الهيئات المحلية أو المصلحية المستقلة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها ووظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"³

1 - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1982، ص55.

2 - مسعود شيهوب: أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص4.

3 - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص55.

يتضح من خلال هذين التعريفين أن اللامركزية نوعان أو صورتان هما:

- اللامركزية الإدارية المرفقية: وهي التي تقوم على وجود أشخاص معنوية (مؤسسات عامة) متخصصة في موضوع نشاط معين، وهذا النوع لا يتعلق بموضوع هذا البحث .
- اللامركزية الإدارية الإقليمية - الجماعات الإقليمية- وهي موضوع بحثنا ويمكن تعريفها بأنها: "تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يسمح بتعداد أشخاصها الإدارية على أساس إقليمي، بمعنى أن يخصص في شؤون كل إقليم من أقاليم الدولة وعلى مستوى مصالحه المحلية وبالنسبة لمجموعة الأفراد الذين يرتبطون لهذا الإقليم جهاز إداري أو شخص معنوي عام محلي من طبعته هذه المصالح أو أكثر إتصالاً بها.

ومعرفة إحتياجاتها من الحكومة المركزية¹، وهناك من يرى أن نظام اللامركزية الإقليمية: "يقوم أساسا بإعتراف القانون لأعضاء منتخبين من قبل جماعة ذات شخصية معنوية بسلطة إتخاذ القرارات في كل أو بعض الشؤون المحلية وتكون هذه الهيئة مسؤولة عن قراراتها² وما يلاحظ على هذا التعريف أنه قد ركز على ثلاثة عناصر وهي إعتراف القانون لهذه الهيئة بالشخصية المعنوية و بالسلطة التقريرية و عنصر الإنتخاب، حتى توصف بأنها هيئة لامركزية إقليمية.

وكذلك يقصد باللامركزية الإقليمية كذلك: " إستقلال جزء من أرض الدولة لإدارة مرافقه، ويكون للشخص الإداري اللامركزي في هذه الحالة بإختصاص عام بالنسبة لجميع مرافق هذا الجزء المحدد من أرض الدولة"³.

ويتضح من مختلف هذه التعريفات، أن مفهوم اللامركزية الإقليمية يختلف بإختلاف الأنظمة السياسية والإجتماعية التي تنشأ في ظلها، فهو لا يعبر عن حقيقة ثابتة.⁴

- طعيمة الحرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص11.

² - j.Riveroi m: Droit Administratif .Dillon Paris.1980p.316.

³ - خالد قباني: اللامركزية ومسألة تطبيقاتها ، لبنان، ط3، منشورات بحر المتوسط ومنشورات عويدات، بيروت باريس، 1981، ص58.

⁴ - Charles Roig Théorie et Réalité de la Décentralisation Revue française de la science juin Paris . 1966p455.

كما يختلف كذلك باختلاف نظرة فقهاء القانون الإداري إلى العناصر المكونة لها.

كما يمكن تعريف اللامركزية في أبسط معانيها بأنها إختصار المسافة بين المواطن ومراكز صناعة القرار، أي تقصير الظل الإداري بحيث تكون الحكومة قريبة من هذا المواطن وعلى أهبة الإستعداد والإستجابة لمطالبه .

ويمكن تعريف اللامركزية الإدارية على أنها ذلك النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات الوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية، ووحدات إدارية مستقلة قانونا عن الإدارة المركزية بمقتضى منحها الشخصية المعنوية، مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة.¹

ومن هذا يتضح أن اللامركزية جانبين: جانب سياسي يتمثل في تمكين الأجهزة المنتخبة من تسيير شؤونها بنفسها، مما يرسخ مبدأ الديمقراطية الإدارية، وجانب قانوني يتمثل في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية والهيئات المركزية.²

ثانيا: اللامركزية الإقليمية و تميزها عن بعض المفاهيم المشابهة لها .

يعتبر مفهوم الجماعات الإقليمية مفهوما قائما بذاته ،مختلف عن غيره من المفاهيم القانونية الأخرى طالما تعتبر اللامركزية الإقليمية أسلوبا من أساليب ممارسة الوظيفة الإدارية³ يجعلها قريبة من بعض المفاهيم القانونية الأخرى كعدم التركيز الإداري مثلا فطابعها التمثيلي ومشاركتها للسلطات المركزية في مباشرة الوظيفة الإدارية يقربها من اللامركزية السياسية أي الفيدرالية ويقربها أيضا من مفهوم الحكم المحلي لذا يستحسن التمييز بينهم تفاديا للخلط المحتمل بينهم وهذا ما يتم تفصيله على الشكل الآتي:

أولا: الجماعات الإقليمية وعدم التركيز الإداري :

³ - محمد صغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص 09.

⁴ - عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري ،ط2،،جسور للنشر والتوزيع، 2007، ص 170.

³ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص76.

تتشترك الجماعات الإقليمية مع عدم التركيز الإداري في أنهما أسلوبان من أساليب ممارسة الوظيفة الإدارية، ف كلا النظامين ينتمي إلى جنس واحد ، وهو كيفية ممارسة الوظيفة الإدارية، ولكن هناك إختلاف كبير بينهما يظهر هذا الإختلاف في عديد من الحالات منها¹:

- 1- يقع أسلوب عدم التركيز الإداري ضمن دائرة المركزية الإدارية فبعد أن تعددت واجبات السلطة المركزية وتنوعت لم تعد قادرة على القيام بجميع المهام الدولة فقامت السلطة المركزية بتعيين موظفين لها على المستوى المحلي وخولتهم سلطة البث النهائي في بعض الأمور دون حاجة للرجوع إليها ولا يفهم من هذا أن هؤلاء الموظفين يتمتعون بإستقلالية التامة وإنما يمارسون صلاحياتهم على المستوى المحلي في نطاق السلطة الرئاسية أو السلمية لوزير بينما الجماعات الإقليمية هي صورة من صور اللامركزية الإدارية، وهي تقوم أساسا على إستقلال هذه الجماعات عن السلطة المركزية.
- 2- الهيئات الإدارية في ظل نظام عدم التركيز الإداري لايعترف لها القانون بالشخصية المعنوية كونها ترتبط بالسلطة المركزية بعلاقة تسلسلية رئاسية، بينما الجماعات الإقليمية يعترف لها القانون بالشخصية المعنوية وما يترتب عنها من إستقلال مالي وإداري.
- 3- يترتب على عدم الإعراف بالشخصية المعنوية أنه يتخذ القرار في ظل نظام عدم التركيز الإداري دائما باسم الدولة، ومن قبل موظفيها، ويقتصر الأمر في عدم التركيز الإداري في النطاق المحلي في عملية إستبدال الموظف في العاصمة بالموظف المحلي.²

فهم يمثلون أجهزة عدم التركيز الإداري بحيث يتخذ القرارات بإسم الوزراء في العديد من القضايا بينما في الجماعات الإقليمية فيصدر القرار الإداري بإسم ولحساب الجماعات التي تمثل السكان المحليين.

- 4- تخضع المجالس المحلية في ظل نظام الجماعات الإقليمية للرقابة الإدارية الوصائية، فهذه الرقابة الوصائية تختلف عن التبعية الرئاسية في ظل نظام عدم

¹ - ناصر سياد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، (بدون ذكر دار النشر)، ط3، 2005م، ص 105.

- سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 52.

التركيز الإداري فطرف العلاقة هنا ليس الرئيس إداري أعلى ومرؤوس، وإنما علاقة تربط بين المراقب المتمثل في السلطة المركزية في العاصمة وممثلهم في الأقاليم والهيئات المحلية التي تخضع للرقابة.

ثانيا : الجماعات الإقليمية واللامركزية السياسية (الفيدرالية):

سنتطرق إلى الاختلاف بينهما ذلك لأن بعض دول العالم تأخذ بالإتحاد المركزي كأسلوب لتنظيمها السياسي مما يؤدي إلى الخلط بينهما وبين الجماعات الإقليمية ويظهر الاختلاف في عديد من النقاط التالية :

- 1- اللامركزية السياسية لوجود لها إلا في الدول المتحدة إتحادا مركزيا كالولايات المتحدة الأمريكية، وسويسرا ولكنها تنعدم في الدول البسيطة، أما نظام الجماعات اللامركزية الإقليمية تطبق في جميع الدول سواء كانت بسيطة أم مركبة، خاصة في الولايات الدويلات فقط.
- 2- تعتبر اللامركزية السياسية أسلوب من أساليب التنظيم السياسي في الدولة أما الجماعات الإقليمية فهي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري في الدولة.¹
- 3- تقوم اللامركزية السياسية على أساس توزيع مظاهر السيادة الداخلية بين الدولة الإتحادية والدويلات الأعضاء، فتتمتع كل دويلة عضويا بإستقلال ذاتي في مباشرة الوظيفة التشريعية التنفيذية والقضائية، بينما في نظام الجماعات الإقليمية تقوم على نقل بعض الإختصاصات الإدارية من يد السلطات المركزية إلى هيئات تمثل وحدات جغرافية تباشر إختصاصاتها تحت رقابة السلطات المركزية.
- 4- إن إختصاصات الجماعات الإقليمية يحددها المشرع فيضيقها ويوسعها بحسب الأحوال أما إختصاص الدويلات في الدولة الإتحادية فلا سلطان للبرلمان الإتحادي عليه ولا يمكن المساس به إلا بتعديل الدستور الإتحادي بالطريقة التي ينص عليها فيه.

ثالثا - الجماعات الإقليمية والحكم المحلي :

لقد أثار التمييز بين الجماعات الإقليمية والحكم المحلي كنظام قانوني متبع لدى بعض الدول العالم كبريطانيا مثلا وتمتعها الواسع عن السلطة المركزية إلا

¹- خالد قباني: المرجع السابق، ص149.

درجة تشبهها بالحكومة بالرغم من تمتعها بالإختصاصات التشريعية والقضائية فقط.

وهذا ما أثار جدل واسع بين رجال الفقه الدارسين في القانون العام ولتوضيح ذلك عبر بعض النقاط التالية :

- 1- يعتمد بعض الفقهاء من خلال التمييز بين المصطلحين على المدلول اللغوي بحيث يرى أن الجماعات الإقليمية هي صورة من صور اللامركزية الإدارية، بينما الحكم المحلي فهو أسلوب من أساليب اللامركزية السياسية.
- 2- أما من حيث الإختصاص فإختصاص الجماعات الإقليمية تنفيذية فقط ولا يرتبط بالمسائل السياسية كالتشريع والقضاء كما لا ترتبط بشكل الدولة أو وحدتها السياسية.¹
- 3- الواقع أن الحكم المحلي يعد أقصى درجات اللامركزية الإقليمية حيث تتمتع الوحدات المحلية الإنجليزية بإستقلال واسع في ممارستها لسلطاتها أمام الجماعات الإقليمية فهي تقع على مستوى أقل أي أنها تتمتع بدرجة من السلطات والإختصاصات و الإستقلالية أقل مما يتمتع به الحكم المحلي، ذلك أن الحكم المحلي تتضمن بعدا سياسيا لا تتضمنه بالضرورة الجماعات الإقليمية.
- 4- إن التمييز بين الجماعات الإقليمية وبين الحكم المحلي في نطاق التنظيم الإداري فهي لا تمثل حقيقة علمية وإنما تستند إلى أمور شكلية، فمقومات الجماعات الإقليمية تتعلق بتنظيم الجهاز الإداري في الدولة وتنسيق العلاقة بين السلطة المركزية والمجالس المحلية، وتدخل في نطاق القانون الإداري في حين أن الحكم المحلي يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية والتشريعية والقضائية وهو سمة من سمات النظم الفيدرالية²

- إبراهيم ربيعي، إستقلالية الجماعات المحلية(الضمانات والحدود)،مذكرة ماجستير،جامعة عنابة،كلية الحقوق،2005،ص13.¹

- أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية،ط2، دار وائل للنشر،الأردن،2013،ص43.²

الفرع الثاني : شروط اللامركزية الإقليمية و أهدافها

يقصد باللامركزية الإقليمية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة و بين الهيئات محلية مستقلة قانونيا عن الإدارة المركزية بمقتضى إكتسابها للشخصية المعنوية مع بقائها خاضعة لقدر معين من الرقابة لتلك الإدارة¹.

و تر تركز اللامركزية الإقليمية على شروط لا بد من توافرها لضمان إستمراريتها ووجودها وهذا ما سيتم التطرق إليه في النقاط التالية:

أولا: وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية:

يتطلب قيام النظام اللامركزي وجود مصالح أو شؤون محلية تتمثل في ذلك التضامن الذي يعبر عن إهتمامات و إحتياجات سكان إقليم أو جهة معينة من الدولة تختلف عن إحتياجات، و المصالح و الشؤون الوطنية العامة.

إن إعتراف القانون بهذا التمايز الموجود بين المصالح المحلية، و المصالح الوطنية يشكل الركن الأساسي لوجود اللامركزية عن طريق هيئات محلية منتخبة تمثل السكان المحليين، ولا يتحقق هذا التمثل إلا عن طريق الإنتخاب².

ومن أهم المسائل التي تثار بصدد تحديد المصالح المحلية، هي تعيين الجهة المختصة بذلك و كيفية توزيع مجالات الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية و اللامركزية، وهذا ما يتم تفصيله في النقاط التالية:

1- **الإختصاص:** الإتجاه السائد أن يتقيد الإختصاص بتحديد تلك المصالح و الشؤون من خلال تحديد بيان صلاحيات الهيئات اللامركزية إلى السلطة التشريعية "البرلمان" بموجب القوانين الأساسية ففي الجزائر يقوم البرلمان كأسلوب وحيد لتشكيل المجالس المحلية منذ الإستقلال وحتى في عهد الحزب الواحد أراد المشرع للبلدية أن تجسد الديمقراطية الحكم الجماعي عن طريق الإنتخاب³.

- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص109.

- علي خاطر الشنطوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، الأردن، 2002 -ص102.

- تأكيد ذلك ورد في ديباجة قانون البلدية رقم 67 /24، سابق الإشارة إليه ص92.

ويقصد بهذا الأخير مجموعة القواعد القانونية التي تبين نمط الإقتراع وسير العملية الانتخابية وتحديد شروطها بالنسبة للناخبين و المترشحين، و القواعد المتعلقة بالأحزاب السياسية¹ و القواعد المتعلقة بتقسيم الدوائر الانتخابية، و كيفية توزيع للأصوات على عدد المقاعد. فهو وسيلة بيد السلطة تنظمها كيفما شاءت من حيث رفع أو خفض نسبة الوعاء الانتخابي، و تحديد نمطه الذي يكفل، ويضمن البقاء للحكومات في السلطة، أو تكثيف مشاركة المعارضة، وتحديد الفئات المقصاة إلى غير ذلك من القيود على العملية الانتخابية.

ولقد استعملت الجزائر نظام الانتخابات كوسيلة للمحافظة على السلطة السياسية ليس في عهد الحزب الواحد فقط بل حتى في ظل التعددية السياسية، غير أنه ما يهمننا في النظام الانتخابي ككل من حيث تأثيره على تشكيل المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر يركز على تقطتين و هما نمط الإقتراع، و الذي تتبنى فيه الدول الديمقراطية نظامين أساسيين و هما إما نظام الإقتراع الفردي أو النظام الإقتراع بالقائمة².

كما أن فعالية النظام الانتخابي مرتبط بمدى قدرته على تشكيل مجالس منتخبة تتوفر فيها الكفاءة و القدرة و الفعالية، وهو ما تضمنه شروط الترشح لعضوية المجالس البلدية.

و بالرجوع للمادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بتنظيم وتحديد صلاحيات هيئات الإدارة المحلية، ومن خلال قانون البلدية رقم 10-11 و قانون الولاية 07-12 .

يتضح أنه تم إسناد مهمة تحديد المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية – أي اختصاصات الإدارة اللامركزية.

إلى البرلمان و جعله من اختصاص القانون و التشريع و يظهر ذلك جليا من خلال الدستور الحالي عند حديثه عن الدولة في الفصل الثالث من الباب الأول، فالمادة 15/ منه اعتبرت المجلس المنتخب الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن

1 - نعمان الخطيب: الوسيط في النظم السياسية و القانون الدستوري، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، ط1، 1999، ص275.

2 - بيطام أحمد، الإقتراع النسبي و التمثلية، حالة الجزائر، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2004/2005، ص03.

إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية كما أنه يمثل قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

كما أن المادة 16 منه تضمنت اعترافاً واضحاً بالجماعات الإقليمية بنصها: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية..."

وما يلاحظ أن اهتمام المؤسس الدستوري بالجماعات الإقليمية دليل أو اعتراف على استقلاليتها و يرجع ذلك إلى سمو الأحكام الدستورية على غيرها من القواعد القانونية المكونة للنظام القانوني و هذا ما يعد مظهر من مظاهر استقلاليتها¹.

أساليب توزيع مجالات الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية و اللامركزية:

يتم توزيع مظاهر و مجالات الوظيفة الإدارية بين المركزية و الإدارة اللامركزية وفق أسلوبين²:

أ- الأسلوب الإنجليزي: وفيه بين المشرع السلطات و الإختصاصات المنوطة بالأجهزة اللامركزية على سبيل الحصر وما عداها فهو من اختصاصات الإدارة المركزية باعتبارها من المصالح الوطنية.

ب- الأسلوب الفرنسي: محتوى هذا الأسلوب هو أن يعهد المشرع إلى ذكر الميادين التي يتدخل فيها الإدارة المركزية على أن يترك مجالات و ميادين عمل و نشاط الوحدات اللامركزية واسعة و غير محددة.

أما بالنسبة للمشرع الجزائري يرجوع إلى بعض النصوص المتعلقة بالجماعات الإقليمية يتضح أنه اعتنق الطريقة الفرنسية و ذلك من خلال ربطه اختصاص الجماعات الإقليمية بالشؤون المحلية فنصت المادة 52 من قانون البلدية (10/11) على أنه " يعالج المجلس الشعبي البلدي و الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات"³ كما نصت

¹ - بوعزاوي بوجمعة، الديمقراطية المحلية، دراسة نقدية في نظام اللامركزية في المغرب، محاضرة ملقاة بكلية الحقوق سلا، المملكة المغربية، 2007، ص15.

² - يوسف نور الدين، الجباية المحلية و دورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2010/2009، ص29.

³ - القانون 10/11 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية، سابق الإشارة إليه.

المادة 1/51 من قانون الولاية 07/12 على أنه: " يتداول المجلس الشعبي الولاىى فى الشؤون التى تدخل فى مجال اختصاصاته"¹

هذه الطريقة إتبعها التشريعات الجزائرية المتعاقبة التى صدرت فى هذا الخصوص كقانون الولاية و قانون البلدية، مما يتضح أنه مازال متأثر بالنظام الفرنسى².

ويجربى العمل فى النظم المحلية المقارنة على إعتبار الأمن الخارجى و السياسة الخارجىة و سك العملة و القضاء و مصالح عامة قومىة، أما باقى المصالح الأخرى كالأمن الداخلى و التعلیم و الصحة و الإسكان و الثقافة ... فإنها تعتبر مصالح محلية.

ومع ذلك فإن الحكومات المركزية فى بعض النظم قد ترى أن مصلحة الجماعة العلىا قد تقتضى إبقاء السياسات العامة الخاصة. بهذه المصالح المحلية بىد الحكومة المركزية مثل ما هو الشأن مثلا بالنسبة للجزائر التى لا يحق لجماعاتها المحلية وضع سياسات محلية خاصة بها و إنما تحدد مهام هذه الجماعات نفسها وفق السياسات العامة التى تضعها الدولة و مختلف البرامج الحكومية التى تعكس هذه السياسات.

ثانىاً: إنشاء و قىام أجهزة محلية مستقلة و منتجة:

ىقتضى التنظيم الإدارى اللامركزى أن يعهد بإدارة و تسىر المصالح المحلية المتميزة كما ورد فى الركن الأول إلى الجماعات المحلية المستقلة عن الإدارة المركزية و ذلك بإضفاء الشخصية المعنوية عىها و أن تكون منتخبة من سكان الإقليم ذاته فالشخصىة المعنوية و لكى يكون هناك لامركزىة حسب الفقىه الفرنسى مارسىل فالىن Marcel Waline من الضرورى أن يكون هناك أشخاص إدارىة خلاف الدولة تنصرف إىها لا إلى الدولة تصرفاتها. فى الجزائر و بالرجوع إلى نصوص الجماعات المحلية ذاتها فى الجزائر نجد أن

¹ - القانون 07/12 المؤرخ فى 2012/02/21 المتعلق بالولاية، سابق الإشارة إىه.
- فرىد مزىانى، القانون الإدارى، الجزء الأول، ط1، مطبعة سخرى، الوادى، الجزائر، 2011، ص132.²

هذه النصوص قد تضمنت الحديث عن تمتع الجماعات الإقليمية بالشخصية المعنوية وذلك سواء بالنسبة البلدية أو الولاية.

فالنسبة للبلدية نص القانون رقم: 10-11 في مادته الأولى على: " البلدية هي الجماعات الإقليمية القاعدية للدولة، و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة و تحدث بموجب القانون".

أما بالنسبة للولاية فقد نصت المادة الأولى من القانون رقم 07-12 على أن "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة".

إن تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية يترتب عنه عدة نتائج هامة يمكن أن نجعلها فيما يلي¹:

- 1- وجود من يعبر عن إدارة الشخص المعنوي، و عادة ما يعهد ذلك للمجلس المحلي يضم ممثلين عن أبناء الإقليم يتولى التعبير عن إرادتهم، و التصرف طبقاً لمصالحهم، وهو ما يعكسه في الجزائر كل من المجلس الشعبي الولائي و المجلس الشعبي البلدي.
- 2- يقتضي الإعراف بالشخصية المعنوية أن تكون للوحدة المحلية ذمة مالية مستقلة أي أنها متميزة عن أموال الدولة و عن أموال الوحدات المحلية الأخرى.
- 3- أهلية التقاضي نتيجة تترتب عن الإعراف للجماعات الإقليمية بالشخصية المعنوية فبموجب هذه الأهلية يجوز للجماعات الإقليمية أن تقاضي كمدعي و تقاضي كمدعى عليها سواء كانت أطراف الخصومة أشخاصاً خاصة كالأفراد و الشركات.

إلا أنه لا يكفي لوجود مصالح محلية متميزة و منح الشخصية المعنوية لقيام التنظيم الإداري المحلي إذ لا بد من أن يكون المجلس المحلي القائم على هذه المصالح مستقلاً في ممارسته لوظائفه الإدارية عن الحكومة المركزية.

¹ - أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص47.

لكن هل يشترط لضمان الإستقلال الإداري أن يختار أعضاء المجالس المحلية بطريق الإنتخاب أم أنه يجوز إختيار هؤلاء الأعضاء عن طريق التعيين من قبل الحكومة المركزية دون أن يؤثر ذلك في الإستقلال الإداري للجماعات المحلية؟.

ينقسم الفقه الإداري¹ الأمانة في القانون العام إلى اتجاهين في هذا الصدد أحدهما يوجب إختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الإنتخاب، و الآخر يرى ثمة ما يحاول بين إختيار هؤلاء الأعضاء بطريق التعيين وبين استقلالهم الإداري إلا أن تقرير نظام الإنتخاب لإختيار أعضاء أعضاء الوحدات الإقليمية هو شرط أساسي لا يمكن أن يقوم بدونه نظام اللامركزية الإقليمية لأن الأخذ بأسلوب التعيين لن يتحقق معه استقلال المجالس المحلية عن السلطة المركزية طالما إختيارهم بيد هذه السلطة.

بالنسبة للجزائر حسمت الأمر بالنسبة لهذه المسألة بتبني مبدأ الإنتخاب سواء كان ذلك في عهد الحزب الواحد أو عهد التعددية السياسية، وهو ما تؤكد النصوص القانونية جماعاتها الإقليمية ذاتها² أو النصوص الخاصة بالعملية الإنتخابية بصفة عامة إلا أنه و إن كان الإنتخاب ضرورة حتمية لتجسيد المبدأ الديمقراطي إلا أنه أصبح من الضروري إعادة النظر في القوانين الإنتخابية و المرتبطة بالدرجة الأولى بتشكيل المجالس المحلية لأن الواقع أثبت وجود مجالس محلية عاجزة في تسيير مصالحها المحلية، حيث تذهب هذه النصوص إلى تخصيص أحكام خاصة بالجماعات المحلية و إنتخاب مجالسها الشعبية، ولكن من أهم ما يؤخذ على المجالس المحلية المشكلة عن طريق الإنتخاب فقط هو عدم كفاءة الأعضاء المنتخبين المشكلين لهذه المجالس³ وهذا ما يعكسه واقع المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر التي تعاني من عدة إختلالات لعدم إختيار الحسن

1 - سعيدي الشيخ، المرجع السابق ، ص20.

2 - القانون العضوي رقم 10/16/المؤرخ في 22 ذي القعدة 1437، الموافق لـ 25 غشت 2016، يتعلق بنظام الإنتخابات.

- القانون 17/89 المؤرخ في 11 ديسمبر 1989، المتضمن تأجيل الإنتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية، ج.ر.ج، العدد 52 بتاريخ 1989/12/11، ص 524.

- القانون رقم 18/89 المؤرخ في 13 جمادى الأولى عام 1410، الموافق لـ 1989/12/11، المتضمن تأجيل الإنتخابات لتجديد المجالس الشعبية الولائية، ج.ر.ج، العدد 52 بتاريخ 1989/12/11، ص 1422.

3 - عبد المالك بن عبد الله الهاني، اللامركزية أداة للتنمية الإقتصادية و الإجتماعية، مجلة القانون الإداري، الأردن، العدد 52/1993، ص97.

مسؤولوا الوحدات الإقليمية وهذا يعكس أن الواقع أثبت أن طرق و إجراءات التي تحيط بعملية إختيار و تعيين الممثلين المحليين أصبحت لا تتجاوب مع المتطلبات عصرنة الإدارة المحلية وذلك مرتبط بالدرجة الأولى إلى غياب في القوانين الانتخابية شروط خاصة في المترشح لهذه المجالس¹.

ثالثاً: الخضوع للرقابة الإدارية "الوصاية":

يعتبر استقلال الوحدات الإقليمية و عدم تبعيتها للسلطة المركزية من الأركان الأساسية التي تقوم عليها الإدارة المحلية²، ولكن هذا الإستقلال ليس مطلقاً لأنه مهما تنوعت وحدات الجماعات الإقليمية و تمتعت بالإستقلال على النحو المبين فإنها لا بد و أن تعمل في إطار السياسية العامة للدولة و طبقاً لقوانينها باعتبارها اجهزة مشاركة في جزء من النشاط الإداري و التنفيذي للدولة.

و تتجلى مظاهر الرقابة في النظام اللامركزي في الوصاية الإدارية المبسوطة و المنصبة إما على الهيئات و مجالس الإدارة اللامركزية في حد ذاتها كحق الحل المجلس المنتخب أو ايقافه، و إما على أعمال و التصرفات الصادرة عن هذه الوحدات عن طريق التصريح أو التصديق أو إلغاء.

و بناء على ما سبق فإن قيام الوحدات الإقليمية على وجود مصالح متميزة مسيرة من طرف مجالس منتخبة مع إضفاء عليها الشخصية المعنوية يحقق لها قدر من الإستقلال على السلطة المركزية. وخاصة طريقة الإنتخاب كطريقة ديمقراطية تبقى من أهم الوسائل التي تدعم استقلال الوحدات الإقليمية. في مختلف الدول و النظم مما أدى إلى تكريس، دستورياً كما هو وارد مثلاً في المادة 15 من الدستور الجزائري، حينما نصت على أن يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية

1 - أيمن العوددة المعاني، المرجع السابق، ص47.

ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية¹ وما يدعم هذه الوسيلة وسيلة قانونية أخرى، تتمثل في صدور قانون صادر عن السلطة التشريعية في إطار إعادة التنظيم الإقليمي للدولة.

ولكن ما يلاحظ بالنسبة للإنتخاب بالرغم من توافره كآلية في تشكيل المجالس المحلية إلا أنه لم يضمن استقلالية هذه المجالس من الناحية العملية لكونها تعاني من التبعية المفرطة للسلطة المركزية أما فيما يتعلق في منح السلطة التشريعية الإختصاص في إعادة التنظيم الإقليمي يعتبر من ناحية ضمانة قانونية تساهم في منع السلطة المركزية من استعمال هذه الوسيلة لصالحها².

ولكن حتى هذه الضمانة تعتبر ضمانة قانونية نظرية محضة وذلك راجع إلى عدة إعتبارات:

- إن جل مشاريع إعادة التنظيم الإقليمي للدولة تمت بموجب مشاريع قوانين مقترحة من طرف الحكومة.
- عدم إستقلال السلطة التشريعية في إقرار مشاريع القوانين المتعلقة بإعادة التنظيم الإقليمي للبلاد، وهذا بدوره مرتبط بعدة أسباب أخرى.

ثانياً: أهداف اللامركزية الإدارية للجماعات الإقليمية:

كل نظام يقوم لتحقيق أهداف معينة، و الأهداف بدورها تحدد أساليب تشكيل النظام و هياكل بنائها، لأن النظام المتبع من قبل أي دولة هو وسيلة لتحقيق الأهداف المرجوة و لمعرفة فلسفة و أهداف النظام اللامركزي الإقليمي تتمثل فيما يلي:

1- الأهداف السياسية:

ترتبط الأهداف السياسية في اللامركزية الإقليمية أساساً بمبدأ تشكيل هذه الجماعات عن طريق الإنتخاب و هذا المبدأ يحقق أهداف منها:

1 - لخضر عبيد، التنظيم الإداري للجماعات المحلية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1986، ص80.

2 - نصر الدين بن طيفور، أي استقلال للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانون البلدية و الولاية، مجلة الإدارة، العدد 22، الجزائر، 2003، ص07.

أ- الديمقراطية: حيث تعتبر الهدف الأساسي الذي تسعى اللامركزية الإقليمية إلى تحقيق من خلال المجالس المحلية المنتخبة بواسطة السكان المحليين و كثيراً ما يقال أن اللامركزية الإقليمية هي المدرسة النموذجية لتحقيق الديمقراطية ذلك أن ديمقراطية الإدارة المحلية تعتبر جزءاً لا يتجزأ و قاعدة لنظام الحكم الديمقراطي بالدولة كلها¹.

ب- دعم الوحدة الوطنية بتحقيق التكامل القومي يجب أن تسعى الإدارة المحلية لتدعيم و تأكيد الوحدة الوطنية، حيث يعد التقسيم الإداري وسيلة لإضعاف مراكز القوى التي تكون قائمة أو القضاء عليها نهائياً كما هو الحال في كثير من الدول.

2- الأهداف الإدارية: تهدف اللامركزية الإقليمية إلى محاولة تخفيف العبء عن الإدارة المركزية، حيث يتم نقل و تحويل الكثير من المهام إلى هيئات اللامركزية، لتتفرغ الإدارة المركزية إلى قضايا أهم ذات البعد الوطني.

كما تسعى إلى تحسين الخدمات الإدارية، نظراً لإدارة و تسير الشؤون اللامركزية من طرف أشخاص محليين مما يدفعهم إلى زيادة الإهتمام لتلبية الاحتياجات المحلية في صورة اللامركزية الإقليمية.

كذلك من الأهداف الإدارية اللامركزية الإقليمية تحقيق مبدأ دستوري وهو تقريب الإدارة من المواطن و تجنب الروتين الإداري و ما يترتب عنه من آثار سلبية من حيث تبسيط الإجراءات الإدارية².

- تحقيق الكفاءة الإدارية و ذلك عن طريق سعي الهيئات اللامركزية (المجالس المنتخبة) إلى الإستخدام الأمثل للموارد المتاحة، و توفير الخدمات لأكبر عدد من المواطنين بأيسر السبل.

- تغيير أنماط الأداء من وحدة محلية لأخرى تبعاً لطبيعة الوحدة و حجمها و تفادي تماطل الأداء الذي يعتبر من عيوب الإدارة اللامركزية³.

3- الأهداف الاقتصادية:

1 - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص79.

2 - محمد صغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعية، باجي مختار، عنابة، سنة 2000، ص6.

3 - خالد سمارة الزغبي، تشكيل المجالس المحلية و أثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية (دراسة مقارنة) الطبعة الثالثة، مكتب دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 1993، ص46..

تهدف اللامركزية الإقليمية إلى إتخاذ القرارات محلياً بدلاً من صدورها عن الإدارة المركزية توفيراً للوقت، و الكلفة و الإنفاق، و يحسن إنجاز العمل.

كما أن هذا ينتج عن إشراك المواطنين و الهيئات في إتخاذ هذا القرار، و رسم الخطط و تنفيذها بإعتبار أن الإدارة المحلية هي وسيلة المجتمع إلى التنمية التي تساهم في تسارع عملية التنمية الإقتصادية و الإجتماعية.

إن التطبيق السليم للامركزية الإقليمية يؤدي إلى توزيع الدخل القومي و الضرائب العامة. وذلك عن طريق حصر إنفاق معظم عائدات المجالس المحلية في مناطقها لضمان تحقيق العدالة في الإنفاق و المساهمة في تنميتها و النهوض بها. فلا يعقل أن يتحمل المواطن العبيء الضريبي المتوجب عليه ويتم إنفاقه في العاصمة أو المدن الكبرى لأنها تتأثر بالنصيب الأكبر من خدمات الدولة و مرافقها¹.

4- الأهداف الإجتماعية:

إن اللامركزية الإقليمية تهدف إلى تكريس مبدأ دستورية وهو الهدف من وجودها ألا، وهو تقريب الإدارة من المواطن، و بالتالي فهي تهدف إلى مراعاة إحتياجات السكان، و رغباتهم و مصالحهم في المناطق المحلية بما يلائم ظروفهم المحلية و هذا هو الهدف ينتج عنه تحقيق، و تنمية القيم الإجتماعية و الثقافية وذلك بإستحداث مشروعات تساهم في النهوض الثقافي، و الإجتماعي للمدينة هذا يتطلب توفير مناصب عمل للمواطنين في مناطقهم، و الحد من هجرتهم إلى العاصمة و الحد من البطالة وهذا لأن اللامركزية الإقليمية تحاول التخفيف من أثار العزلة التي تفرضها المدينة الحديثة على الأفراد بعد إتساع نطاق التنظيمات الحديثة.

¹ - أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص21.

المطلب الثاني : الإطار الدستوري و القانوني لوجود الجماعات الإقليمية في الجزائر:

نقصد بالإطار هو المجال أو الطريق القانوني الذي يحدد النصوص القانونية التي تناولت الجماعات الإقليمية سواء كانت بلدية أو ولاية في الجزائر عن طريق الإعراف الدستوري بها، وما يترتب على ذلك من صدور قانون من البرلمان يقضي بإنشائها وهي كلها آليات ووسائل تدعم إستقلالية هذه الكيانات عن السلطة المركزية سواء كان النص دستور أو قانوني وهذا ما سنتناوله بالتحليل كما يلي:

الفرع الأول : الإطار الدستوري لوجود الجماعات الإقليمية في الجزائر.

عرفت الجزائر بعد فترة الثمانينات نوع من الحياة الدستورية المضطربة تتأرجح بين المشروعية والشرعية نتيجة مرورها بأزمات دستورية عدة، حيث المتطلع في تاريخ الدساتير التي عرفت الجزائر منذ الإستقلال إلى غاية يومنا هذا بداية من دستور سنة 1963 ودستور 1976 تميزت بنوع من الإيديولوجية الإشتراكية خلاف للدستور 1989 و دستور 1996، ورغم إختلاف الأفكار

والإيدولوجيات التي بنيت عليها هذه الدساتير إلا أنها إتفقت على ضرورة إسناد وتنظيم الدولة على مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات، وكلها إعترفت بالجماعات الإقليمية الجزائرية وخاصة البلدية بإعتبارها الجماعة الإقليمية القاعدية للتنظيم المحلي.

وقد ظهر الإهتمام التشريعي بالمجالس الشعبية المنتخبة من خلال الدستور الحالي عند حديثه عن الدولة في الفصل الثالث من الباب الأول، فالمادة 15 منه إعتبرت المجلس المنتخب الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية كما أنه يمثل قاعدة لامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤون العمومية¹ كما أن المادة 15 منه تضمنت إعترافا واضحا بالجماعات الإقليمية بنصها: "الجماعات الإقليمية للدولة والولاية...".

وما يلاحظ أن إهتمام المؤسس الدستوري بالجماعات الإقليمية لم يقتصر قط على دستور 1996 إذ أن نصوص هذا الأخير جاءت لتؤكد ماجاءت به سابقتها من دستور 1989، دستور 10 سبتمبر سنة 1963، رغم أن هذا الأخير تم تعليق العمل به بعد أيام معدودة من دخوله حيز التنفيذ إلا ان إهتمامه بالبلدية والولاية كان واضحا من خلال نص المادة 9 منه والمنظمة في نطاق مجموع المبادئ والأهداف الأساسية التي تقوم عليها الدولة حيث تنص على مايلي: "تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها وإختصاصها".

وبعد الرجوع إلى الشرعية الدستورية فقد تم إقرار الميثاق الوطني وبعده دستور 22 نوفمبر 1976 هذا الأخير بالإضافة إلا ما أقره سابقه فقد أفرد مواد عدة للحديث عن دور المجلس المنتخب .

طبقا للمادة 7 منه يعد المجلس الشعبي المؤسسة القاعدية للدولة والإطار العام الذي يتم التعبير فيه عن الإدارة الشعبية وتتحقق فيه الديمقراطية.

كما نصت المادة 36 منه على إعتراف واضح وصريح للجماعات الإقليمية بنصها: "المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية." كل هذا يؤكد وحدة الدولة

1 - فوزي أوصديق: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة، النظرية العامة للدساتير، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2001، ص44.

وأن الجماعات الإقليمية جزء من هذه الوحدة وإن إستقلال البلدية والولاية كان يتم بالبساطة أذاك".

وما يلاحظ مما سبق أن الجزائر أخذت بالأسلوب الفرنسي في كيفية تناولها موضوع الجماعات الإقليمية،¹ ويظهر ذلك في دساتيرها من حيث تشابهها إلى حد بعيد في كيفية معالجتها دستوريا، فنصت كل الدساتير على أنواع المجموعات الإقليمية حيث كلها ركزت على أن البلدية هي الجماعة القاعدية، ويظهر كذلك إهتمام الدساتير بالمجلس المنتخب بإعتباره قاعدة لامركزية، فمعالجة الدساتير الجزائرية عامة ما في ذلك الدستور الحالي لسياسة اللامركزية جاءت ناقصة وغير كافية، ولكن هذا لا يمنع من ضرورة القول أن المؤسس الدستوري حدد الجماعات الإقليمية من خلال مايلي :

- إشارة في كل الدساتير بأن الجماعات الإقليمية هي البلدية والولاية مع التأكيد بأن البلدية هي الجماعة القاعدية.
- الأداة الوحيدة التي تنشأ بها الجماعات الإقليمية هي القانون المادة 01/09 من دستور 1963 والمادة 02/36 من دستور 1976 والمادة 11/115 من دستور 1989 والمادة 140 من تعديل دستور سنة 1996.
- نصت الدساتير على أن أسلوب الانتخاب المعتمد في إختيار أعضاء المجالس الشعبية فهذا مظهر من مظاهر التعبير عن إستقلاليتها فلا يمكن أن يعلن العمل بنظام البلدية و الولاية في الجزائر بموجب عمل تشريعي أو تنفيذي إلا إذا تم تغيير الدستور فعلا وإنما يتطلب ذلك إتخاذ إجراءات خاصة بإعتبار أن الأحكام الدستورية تسمو عن باقي القواعد القانونية ويقصد بالسمو علو القواعد الدستورية على سائر القواعد القانونية المكونة للنظام القانوني للدولة، هذا المبدأ وإن لم تتضمنه الدساتير فهو مقرر ومسلم به حتى بغير وجود نص² ويتحقق السمو الدستوري بعلو أحكامه موضوعا فضلا عن سموها شكليا.

¹ - حم ولد محمد المصطفى، سياسة اللامركزية في النظام الموريتاني، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، الجزائر، 2006، ص32.

- عبد الغني بسيوني عبد الله: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية 1977، ص404.

ونكون أمام سمو الموضوعي بالنظر إلى موضوع ومضمون الموضوعات التي تحويها تلك القواعد كونه الأساس الأول الذي يقوم عليه النظام القانوني للدولة وما على جميع القواعد القانونية الأخرى إلا أن تنسجم مع أحكامه وتتوافق معها وتحترمها لأن تخالفها يترتب عن ذلك نتيجتين هامتين:

- 1- تأكيد وتدعيم مبدأ المشروعية و إتساع نطاق عناصره ومصادره .
- 2- إن الإختصاصات والسلطات المنصوص عليها دستوريا هي الإختصاصات محددة لها شروطها وحدودها حيث لايمكن تفويضها إذا رخص بها الدستور ذلك وفق الشروط والقيود الموضوعية من طرفه.¹

فالدستور لايسطيع المحافظفة على سموه الموضوعي مالم يقترن هذا الأخير بسموه الشكلي والذي لايتحقق إلا إذا كان تعدياه يفرض أشكالا وإجراءات غير تلك المطلوبة في التعديل القاعدة القانونية العادية بالرجوع إلى الدساتير الجزائرية فكلها تطلبت إتباع إجراءات خاصة من أجل تعديل أحكامها سواء الصادرة في ظل فترة الحزب الواحد أو أثناء التعددية السياسية حتى دستور الحالي على نهج سابقه فأخضع عملية تعديل الدستور إلى إجراءات خاصة.

الفرع الثاني: الإطار القانوني للجماعات الإقليمية:

من المظاهر القانونية لإستقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر فضلاً عن الإعتراف الدستوري بوجودها- الأداة المستعملة في إنشاء البلدية و الولاية، إذ خولت مختلف الأحكام القانونية الدستورية منها أو الأخرى المنظمة للإدارة المحلية في الجزائر، للسلطة التشريعية ممثلة في غرفتي البرلمان " المجلس الشعبي الوطني، مجلس الأمة "

استصدار قانون موضوعه إنشاء الجماعات الإقليمية في الجزائر بقانون يعد مظهر من المظاهر القانونية لإستقلاليتها.²

1- نصر الدين بن طيفور: السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة،دراسة مقارنة،أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام،كلية الحقوق بجامعة الجيلالي اليابس سيدي بلعباس،الجزائر،2003،ص145 ومابعدها

2 - تابتي بوحانة، المرجع السابق ، ص35.

و ذلك بالرجوع إلى المادة 140 من دستور 1996 المعدل تنص على: " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور و كذلك في المجالات الآتية...10. التنظيم الإقليمي للبلاد..." و الذي جاء تأكيداً للمادة 115 من دستور 1989 الذي عدد المجالات التي يشرع فيها المجلس الشعبي الوطني و التي من بينها قانون يقضي بإعادة التقييم الإقليمي للبلاد عن طريق إحداث بلديات و ولايات.

و نفس القول نجد في دستور 1963 حين نجد أن المادة 09 حيث نصت أن: "تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها و إختصاصها".

وكذلك ما تضمنته المادة 36/ق02 من دستور 1976 عندما نصت على أن: " التنظيم الإقليمي و التقسيم الإداري للبلاد خاضعان للقانون".

ومن ناحية أخرى نجد القوانين الحالية المنظمة للجماعات الإقليمية سارت على نهج النصوص الدستورية إذ نصت المادة الأولى من القانون الحالي للبلدية 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 للقاعدة القانونية إنشاءها بنصها: "... تحدث بموجب القانون" وهو الشيء نفسه الذي تم تكريسه في الأحكام المنظمة للولاية إذ ألزمت المادة الأولى من قانون الولاية الحالي 07/12 لوجود إنشاء الولاية من قانون يقضي بذلك لتتبع نفس العملية في حال إلغاء كليهما¹.

أما إذا حدث تغيير في الحدود الإقليمية أو في المقر أو في الإسم فذلك يتم بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير وزير الداخلية بعد أخذ رأي الوالي و مداولة المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية، و بموجب قانون بالنسبة للولاية و فق ما نصت عليه المادة 10 من قانون الولاية الحالي حيث نصت على أنه " يخضع كل تعديل في الحدود الإقليمية للولاية إلى قانون".

وما يمكن إستنتاجه مما سبق أن كلا من النصوص الدستورية، و مختلف الأحكام القانونية المنظمة للجماعات الإقليمية تضمنت وسيلة واحدة لإنشائها و المتمثلة في

¹ - تابتي بوحانة، المرجع السابق، ص36.

صدر قانون من البرلمان يقضي بذلك، وقد شهدت الجزائر عمليتين لإنشاء البلدية منذ الإستقلال أولها سنة 1974 بموجب الأمر الصادر في 1974/07/20¹.
الذي أنشأ 704 بلدية ضمن 31 ولاية و الثانية سنة 1984² الذي أنشأ البلديات الحالية.

المبحث الثاني : التقسيمات الإدارية في الجزائر ومميزاتها .

إن الجماعات الإقليمية باعتبارها هيئات لامركزية تابعة للدولة، ووسيلة للتعبير الديمقراطي على المستوى المحلي، فقد ضمن المشرع لها تقسيمات إدارية كآلية قانونية لتنظيم، والسير الحسن لهياكلها الإدارية، بغية منه المساهمة في التنمية المحلية وتطويرها وذلك لأهمية التقسيمات الإدارية في تحسين مستوى معيشة الفرد الجزائري وتقريب الإدارة من المواطن ومرافقته بتوفير متطلباته في مجال التنمية المحلية، ولمعرفة أهم التقسيمات الإدارية للجماعات الإقليمية في الجزائر، كان لابد أولاً التطرق إلى مراحل التقسيمات الإدارية للجماعات الإقليمية في الجزائر (المطلب الأول) ثم إلى مميزات التقسيمات في المطلب الثاني و ذلك على الشكل التالي:

المطلب الأول : مراحل التقسيمات الإدارية في الجزائر .

بعد إستقلال الجزائر ومغادرة الأروبيين وجدت الجزائر نفسها في مشكلة إدارية ومالية تمثلت في إنعدام الإطارات الجزائرية القادرة على إدارة شؤون الإدارية، وما أوقعت البلديات في حالة خطيرة جدا بالإضافة إلى العجز المالي نتيجة قلة الموارد المالية من جهة، وزيادة كبيرة في النفقات نتيجة الواجبات الإجتماعية .

وقد عرفت الجزائر منذ الإستقلال إلى يومنا هذا عدة تقسيمات إدارية، والذي كان لها أثر واضحاً على المسار السياسي والإقتصادي و الإجتماعي للقطر

1 - الأمر رقم 69/74 المؤرخ في 12 جمادى الثانية 1394، الموافق (02 يوليو 1974 المتعلق بإصلاح الإقليمي للولاية، ج.ر.ج، العدد 55 بتاريخ 09 يوليو 1974، ص751.

2 - القانون رقم 09/84، المؤرخ في 02 جمادى الأولى عام 1404، الموافق لـ 14/02/1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ر.ج، العدد 06 بتاريخ 07 فيفري 1984، ص139.

الجزائري. و عادة ما يسبق هذه التقسيمات مجموعة من المراحل لإنشاء جماعات إقليمية جديدة و لذلك سيتم التطرق أولاً إلى مراحل إنشاء الجماعات الإقليمية (الفرع الأول) ثم إلى الجهة المختصة بالتقسيمات الإقليمية (الفرع الثاني) ثم أهم التقسيمات الإدارية في الجزائر (الفرع الثالث) وذلك على الشكل التالي :

الفرع الأول : مراحل إنشاء الجماعات الإقليمية.

إن عملية إحداث بلدية أو ولاية في الجزائر تتضمن عناصر أساسية تتمثل في معرفة الغرض من إنشاء الجماعات الإقليمية بلدية كانت أو ولاية، وكذا توفير مجموعة الوسائل القانونية والفنية المادية المستعملة لعملية الإحداث وعموما تمر عملية الإنشاء بثلاث مراحل وذلك على النحو التالي :

- **مرحلة التقرير:** ونقصد به انعقاد إدارة ونية السلطات العامة المختصة على إحداث وإنشاء الجماعات الإقليمية، هذه المرحلة تكون عادة بعد إجراء الدراسات والمناقشات والمداولات اللازمة لإتخاذ قرار الإنشاء.
 - **مرحلة التحضير:** تنحصر عادة في إعداد الأليات القانونية والفنية والشريعية المادية والضرورية لمرحلة تنفيذ قانون الإنشاء .
 - **مرحلة التنفيذ:** والمقصود بها الدخول الفعلي في عملية التطبيق وتحويل مرحلة التقرير إلى عمل وواقع مطبق ولأن عملية التنفيذ تمتاز بصفة الإستمرارية فهي تحتاج إلى الإهتمام الواسع بالوسائل .
- وفضلا عن التطبيقات القانونية لإستقلالية الجماعات الإقليمية الجزائرية والمتمثلة في الإعراف بها دستوريا، والإعتماد على الإدارة الشعبية كأساس لها، و صدور نص قانوني من البرلمان يقضي بإنشائها.¹

الفرع الثاني : الجهة المختصة في التقسيم الإقليمي:

تنشأ الجماعات الإقليمية سواء كانت بلدية أو ولاية بموجب قانون صادر من البرلمان وفق التنظيم الإقليمي للبلاد أي أنه لا يتم إنشاء بلدية أو ولاية أو أكثر وفق رغبة السكان المحليين إنما يتعلق الأمر بإعادة تنظيم المجال الإقليمي للدولة بصفة عامة والذي تتكفل به السلطة التشريعية² وقد شهدت الجزائر عمليتين لإنشاء الجماعات الإقليمية منذ الإستقلال، أولها سنة 1974 بموجب الأمر الصادر في

1 - ثابتي بوحانة: المرجع السابق، ص38 .

2 - المادة 140 من دستور 1996 المعدل سنة 2016. السابق الإشارة إليه.

1974/07/02¹ الذي أنشأ 704 بلدية ضمن 31 ولاية، وآخرها سنة 1984 الذي أنشأ 1540 بلدية و 48 ولاية وهي البلديات الحالية².

ولم ينص المشرع الجزائري على أي آلية أو وسيلة أخرى لإنشاء الجماعات المحلية بخلاف بعض التشريعات المقارنة مثل القانون الأردني الذي يسمح للسكان المحليين بإبداء رغبتهم في إنشاء بلدية جديدة أو إنضمام بلديتين أو أكثر في بلدية واحدة بأن ترسل طلبها إلى المحافظ (سلطة الوصاية) والذي بدورها يحيلها إلى وزير البلديات الذي يطرح الأمر على مجلس الوزراء لإبداء رأيه بعد تشكيل لجنة لدراسة هذا الطلب.

إن اعتماد القانون كوسيلة لإنشاء البلدية يعتبر مانعا من إستعمال هذه الوسيلة بيد السلطة المركزية لإستعمالها في صالحها على حساب المجتمع المحلي، رغم ذلك تبدو هذه الوسيلة قاصرة عن إستيعاب جميع متطلبات السكان المحليين وضمان التقسيم الجهوي العادل بين المناطق، وهي إحدى الإختلالات الهيكلية التي تعيق تفعيل دور الجماعات الإقليمية في التنمية المحلية، حيث يلاحظ أن معظم بلديات الشمال في المدن الكبرى تعاني من صغر حجمها مقارنة مع عدد سكانها الذي يصعب من إيجاد المساحة اللازمة للتوسع في المشاريع التنموية على عكس بلديات الجنوب رغم شساعة أراضيها التي يصعب التحكم فيها، تعاني من ضعف إمكانياتها المالية مما ساعد على عملية النزوح الريفي إلى المدن الكبرى على حساب البلديات والمدن الصغرى³.

الفرع الثالث : أهم التقسيمات الإدارية للجماعات الإقليمية في الجزائر:

للتقسيمات الإقليمية التي مرت بها الجماعات المحلية في الجزائر أثارا، وانعكاسات متباينة على تمويل هذه الأخيرة وبالتالي إمكانية إحداث تنمية محلية، وسوف نتعرف في هذا الفرع على أهم التقسيمات الإدارية التي عرفت الجزائر وهي كالتالي :

1 - الأمر 691/ 74 الصادر في 12 جمادى 1394 الموافق ل 1974/07/02، يتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات، سابق الإشارة إليه..

2 - قانون رقم 09/84 الصادر في 1984/02/04، ويتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، سابق الإشارة إليه.

3 - محمد علي الحلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دراسة تحليلية مقارنة، ط1، الإصدار الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص 149.

أولاً: التقسيم الإداري ماقبل سنة 1984: إصطفت السلطات الفرنسية المحتلة 1535 بلدية في الجزائر لم يكن لها أي تجانس سوى خدمة المصالح الفرنسية وفي سنة 1963 صدر المرسوم رقم 189/63¹ الذي أدى إلى تخفيض عددها إلى 676 بلدية وتم تجميعها نحو متوسط عدد سكان يقدر 18 ألف ساكن في البلدية الواحدة.²

كرس دستور 10 سبتمبر 1963³ رسمياً وعلنياً المكان الهام للبلدية في تنظيم الدولة بحيث نصت المادة التاسعة منه على أن " المجموعة الإقليمية والإدارية والإقتصادية والإجتماعية القاعدية هي البلدية" وقد كان للتقسيم الإقليمي لسنة 1963 أكبر نتيجة إيجابية تحققت السلطات المركزية على المستوى الإداري الشيء الذي جعلها تفكر جدياً في تجسيد تلك الأفكار المذهبية التي نصت مؤسسة البلدية منذ صدور ميثاق طرابلس ثم نصوص جبهة التحرير الوطني التي جعلت من إصلاح البلدية هي القضية ذات أولوية وأعلنت لها مؤسسة تحتل المكان الأول من الأهمية.⁴

لقد كان لإجراء تخفيض عدد البلديات وتجمعها في حدود 676 بلدية أثر جد إيجابياً، بحيث أدى إلى تخفيف وبصورة محسوسة من أعباء سير البلديات وأقامت بها أساساً مالياً بشرياً أكثر نفعاً.

كما أن هذا الإجراء كان له الأثر الفعال الذي إستطاعت به الدولة رد الاعتبار إلى أجهزتها القاعدية بتحسين سيرها وتمكينها من إسترجاع تلك الصلاحيات التي فقدتها في مرحلتها الأولى من الإستقلال بضبط الموارد البشرية وحسن للمهام والوظائف وضبط الموارد المالية التي أصبحت تسترجعها تدريجياً وفق نسبة نمو الأنشطة التجارية والصناعية المحلية

ومن ثم بدأت تتكفل بالوظائف الإجتماعية والثقافية والإقتصادية المنوطة بها، إلى أن جاء التقسيم الإداري سنة 1974 بإضافة 28 بلدية ليصبح العدد النهائي 704

المرسوم رقم 189/63 المؤرخ في مايو 1963 المتعلق بإعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات في - الجزائر، العدد 35، سنة 1963 .

أحمد محيو: "محاضرات في المؤسسات الإدارية"، ترجمة، د. محمد عرب صاصيلا، ديوان - المطبوعات الجامعية، ط 1979، ص 2، ص 182.

دستور الجزائر 1963 المؤرخ في 10/09/1963، سابق الإشارة إليه. -³

أحمد محيو: المرجع السابق، ص 179. -⁴

بلدية غير أن هذه الزيادة لم يكن لها أي تأثير على المستوى الوظيفي لهذه البلديات¹.

ثانياً: التقسيم الإداري لسنة 1984: جاء التقسيم الإداري 1984²، بإضافة عدد من الولايات وعدد هام من البلديات تلك التي كانت موجودة، فارتفع عدد الولايات من 31 إلى 48 ولاية وعدد من البلديات من 704 إلى 1541 أي بإضافة 837 بلدية جديدة مما دفع بالدولة إلى تخصيص مساعدات مالية معتبر على شكل إعانات تجهيز لصالح الجماعات الإقليمية حيث استفادت 837 بلدية من مساعدات مالية قدرت بـ 20% من الإحتياجات العامة أما الولايات 17 الجديدة، فاستفادت من 04 ملايين دينار جزائري التي خصصت لإنجاز الهياكل الضرورية لإنطلاق مصالح الولاية

غير أن هذا التقسيم الإداري الجديد أفرز عددا من السلبيات نذكر منها:³

- إزدياد في عدد البلديات القروية عديمة الدخل لا تتركز على أي حياة إقتصادية او مالية (ثلثي 3/2 البلديات العاجزة ريفية).
- ظهور أكثر من 600 بلدية إصطناعية تحتاج إلى توظيف جديد.
- زيادة عدد الموظفين الذي إستلزم مضاعفة ميزانيات التسيير دون أي مورد مالي لتغطية ذلك.
- الإنخفاض الحاد لأسعر البترول الذي شاهده سنة 1986 والذي أدى إلى إنخفاض عائدات الجباية البترولية إلى 54.18% إنعكس سلبا على المساعدات المخصصة من طرف الدولة للجماعات الإقليمية.
- تشتت الحصيلة الجبائية، حيث أن الحصيلة التي كانت توزع على 704 بلدية و 31 ولاية أصبحت تتشارك فيها 1541 بلدية و 48 ولاية.
- وهذه الإجراءات الجديدة أدت إلى بداية ظهور عدد من البلديات العاجزة إبتداء من سنة 1986، 1987، 1988، وهكذا بدأ العجز ينمو عاما بعد عام وأعباء

¹ - من المرسوم رقم 124/74 إلى المرسوم 154/74 المؤرخين في 12 جويلية 1974 المتعلقين بتحديد الحدود الإقليمية وتكوين الولايات في الجريدة الرسمية رق 57.

- يوسف نور الدين، الجباية المحلية ودورها في تنمية الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة² ماجستير، جامعة بومرداس، 2010/2009، ص 119.

- بن شعيب نصر الدين/شريف مصطفى، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية في الجزائر، مجلة³ الباحث، العدد 2012، 10، ص 163.

الصندوق المشترك للجماعات المحلية تتزايد لمواجهة هذا العجز ولكن دون جدوى.

ثالثا : التقسيم الإداري الجديد لسنة 2015.

توجت الإصلاحات الإدارية والسياسية التي تم الإنطلاق فيها ابتداء من سنة 2011 بإصدار جزء من القوانين، ويأتي إستحداث نظام المقاطعات الإدارية سنة 2015 في هذا الإطار ليضيف هيئات إقليمية إدارية جديدة في الجزائر وهو الإصلاح الذي طال إنتظاره وقدم بشأنه الكثير من الوزراء ورؤساء الحكومات وعود بشأنه وتجسيده عمليا عندما إستحدث المشرع الجزائري بموجب المرسوم الرئاسي رقم 140/15¹، عشر مقاطعات إدارية على مستوى ثمانية ولايات جنوبية

ويأتي هذا التقسيم الإقليمي ضمن البرنامج الخماسي (2019/2015) وهو المرحلة الأولى فقط ضمن خطة إنشاء مقاطعات إدارية في المستقبل عبر كامل التراب الوطني أي على مستوى ولايات الهضاب العليا وولايات الشمال.

حيث نصت المادة 02 منه بنصها: "تحدث داخل بعض الولايات مقاطعات إدارية يسيرها ولاية منتدبون، ويحدد قائمة البلديات التابعة لها في الجدول الملحق بهذا المرسوم"، كما نص هذا المرسوم على أنه ينظم المقاطعة الإدارية هينئتين هما الوالي المنتدب ومجلس المقاطعة الإدارية .

ورغم حداثة نظام المقاطعات الإدارية إلا أنه أثار جدلا كبيرا بين فقهاء علم السياسة والقانون حول مدى دستورية هذا النظام الإداري الجديد، كذلك من خلال إستعراض النصوص القانونية للمقطعات الإدارية يتبين أن هذه الأخيرة لا تتمتع بالشخصية المعنوية، ومن ثم فليس بها إستقلالية إدارية، ومالية، ولا يحق للوالي المنتدب تمثيلها أمام القضاء، وبالتالي فهي هيئة منقوصة، ولا يمكنها أداء مهامها على أحسن وجه، ورغم أن المشرع إتجه نحو إعتبارها إحدى الهيئات المحلية، والإقليمية التي تضطلع بعدة صلاحيات على المستوى المحلي لكن حرمانها من الشخصية المعنوية يجعلها شبيهة بالدائرة، ومن ثمة مصيرها لا يختلف عنها

¹ - المرسوم الرئاسي رقم: 140/15 المؤرخ في 27 ماي 2015 المتضمن أحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، ج. ر، عدد 29، سنة 2015.

كثيرا، فهي لا تعدو مجرد هيئة عدم تركيز إداري والوالي المنتدب ما هو إلا منسق وحلقة وصل بين الوالي والبلديات التابعة للمقاطعة .

كما أنه عند النظر في المرسوم الرئاسي رقم : 140/15 نلاحظ أن هناك صلاحيات واسعة ممنوحة للوالي المنتدب إلا أنه يعجز عن القيام ببعضها لعدم تمتعه بالإستقلالية المالية والإدارية فهو هيئة تابعة للوالي ومن ثم عليه الرجوع إليه في كل صغيرة وكبيرة، فالإختصاصات الواسعة الواردة بالمواد من 03 إلى 07 من نفس المرسوم كلها تمارس تحت سلطة والي الولاية أي أن الوالي المنتدب حسب إعتقادنا عبارة عن رئيس دائرة بصلاحيات واسعة¹.

المطلب الثاني : مميزات التقسيمات الإدارية في الجزائر .

إن أساس النظام اللامركزية هو إعتراف المشرع الجزائري بوجود مصالح محلية مستقلة عن المصالح الوطنية، هذا يتطلب إعتراف القانون لأعضاء منتخبين بالهيئات المحلية سلطة إتخاذ القرارات في كل أو بعض الشؤون المحلية²، وتكون هذه الهيئة مسؤولة عن قراراتها لأن التقسيم الإداري في الجزائر من مميزاته أنه يعطي للجماعات الإقليمية نوعا من إستقلالية و إن كانت مقيدة وتتمثل في حق هذه الجماعات إصدار قرارات إدارية نافذة في حدود معينة دون خضوعها في ذلك لأوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها، و حتى يمكن لنا معالجة ذلك سوف نتطرق في هذا المطلب إلى مميزات التقسيمات الإدارية في الجزائر، وذلك بالتركيز مع مقارنتها مع شروط اللامركزية الإقليمية لا سيما شرط وجود مصالح وطنية ذاتية متميزة وثانيا سنتطرق إلى الوصاية الإدارية والفرق بينهما وبين السلطة الرئاسية في (الفرع الثاني) وذلك على الشكل التالي :

الفرع الأول: مظاهر إستقلالية الجماعات الإقليمية .

سنحاول التركيز على مظاهر إستقلالية الجماعات الإقليمية من خلال عنصرين وهما: عنصر وجود مصالح وطنية ذاتية وعنصر الإلتخاب، وذلك على الشكل التالي :

1 - حاجة عبد العالي : الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية في الجزائر، الملتقى الدولي الثالث حول الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة المنتظرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي ، 2015.

2- محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري-دراسة مقارنة، ج1 - عالم الكتب، مصر، ص 260.

أولاً: من خلال وجود مصالح وطنية ذاتية متميزة.

يعد إقرار القانون بوجود مصالح محلية متميزة مظهراً من مظاهر إستقلالية الجماعات الإقليمية، وهذه ميزة التقسيم الإداري في الجزائر لأنه نتيجة تنوع الحاجات العامة التي تقوم الدولة بإشباعها من هذه الحاجات تخص كافة أرجاء إقليم الدولة، وبالذات كافة الأفراد ومن مختلف المدن والولايات وأقاليم الدولة ويغلب على هذه الحاجات صفة الوطنية وتعرف بالمصالح الوطنية، إلا أن هناك حاجات ذاتية خاصة وتخص جزء من إقليم الدولة أو سكان منطقة معينة دون سواها من المناطق ويطلق على هذه الحاجات مصالح ذاتية، تميزها عن المصالح الوطنية (كالمياه، الكهرباء، جمع النفايات، الطرق الداخلية...)، إذن من الضروري توافر مصالح محلية تختلف عن المصالح القومية، ولهذا من ضمن مميزات التقسيم الإداري حسن التنظيم وهذا يظهر جلياً من خلال ترك الحاجات العامة الوطنية للسلطات المركزية كي تتولى إشباعها وبترك الحاجات المحلية لهيئات تمثل سكان أقاليم كي تقوم بإشباعها لإعتبار تتعلق بحسن تقديرهم لهذه الحاجات وشعورهم بأهميتها وضرورة إشباعها أكثر¹

وحتى يكون التقسيم الإداري ناجحاً لا بد أن تترتب عنه وحدات محلية يتم فيها مراعاة مبدأ التناسب من حيث المساحة وعدد السكان ومدى تجانسها بالإضافة إلى مساواتهم من حيث الموارد المالية والإقتصادية ولكن بالرجوع إلى واقع الجماعات الإقليمية في الجزائر نجد أنه ترتب عن التقسيمات الإدارية التي عرفتها الجزائر أهمها تقسيم 1984 إحداث وحدات محلية غير متناسبة من حيث المساحة وعدد السكان، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى عدم مساواتها من حيث الإمكانيات المالية مما أدى إلى وجود إختلال في التوازن بين هذه الوحدات وإن كان هذا الوضع بالنسبة لشرط وجود مصالح محلية متميزة كما هو الوضع بالنسبة لشرط الانتخاب الذي يعتبر الأداة الأساسية حتى تقوم هذه المجالس بمهامها لأنه يشكل الهيكل السيادي محلياً لأنها تمثل الإرادة الشعبية على المستوى المحلي والأسلوب المثل للقيادة الجماعية والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في تسيير والسهر على شؤونه ورعاية مصالحه، هذه تعد ميزة حقيقة للتقسيم الإداري في الجزائر لأنه من خلالها أنشئت جماعات إقليمية مستقلة بوجود هذه المجالس المنتخبة التي تدافع عن الحاجات المحلية الخاصة، فلو لا الضرورة الملحة

- علي الشنطاوي، المرجع السابق، ص100.¹

للتقسيم الإداري والسير الحسن للتنظيم لما وجدت جماعات إقليمية ولكن هل يكفي لإستقلال هذه الجماعات وإنتخاب هيئات محلية منتخبة؟ .

ثانيا : عنصر الإلتخاب :

لاشك أن هناك شرط ثاني ملازم للأول لتحقيق لإستقلال الجماعات الإقليمية، فالإختيار يجب أن يتم ليس فقط من البيئة المحلية ولكن بواسطة أبناء الوحدة المحلية، ولقد عرضت في الفقه مسألة كيفية إختيار المجالس المحلية، هل تتم عن طريق الإلتخاب من قبل مواطنين محليين؟ أو عن طريق التعيين بواسطة السلطة المركزية؟ وهل التعيين ينقص من إستقلالية هذه المجالس؟.

ويذهب الفقه إلى إتجاهين في هذا الصدد، أحدهما يحبذ إختيار أعضاء المجالس المحلية بطريق الإلتخاب، والآخر يرى أنه ثمة ما يحول بين إختيار هؤلاء الأعضاء بطريق التعيين وبين إستقلالهما الإداري وفيما يلي عرض الإتجاهين¹ وذلك على الشكل التالي:

1- الإتجاه المؤيد للإلتخاب :

ينادي في أنصار هذا الإتجاه بأن الإلتخاب هو الطريقة الأساسية التي تعين أن يتم بها تكوين المجلس المعبر عن إرادة الشخص المعنوي العام الإقليمي، ولأن أصل وجوه نظام الإدارة المحلية هو أن يعهد إلى أبناء الوحدة الإدارية بأن يشبعو حاجاتهم المحلية بأنفسهم، ويستند أنصار هذا الإتجاه إلى حجتين أساسيتين:

أ- الإلتخاب هو الحد الأدنى لقيام التنظيم الإداري اللامركزي، وأن تعين أعضاء المجالس المحلية بواسطة الحكومة المركزية يتنافى مع طبيعة النظام اللامركزي.

ب- لما كانت اللامركزية الإقليمية تطبيقا لمبدأ الديمقراطية، ولما كان هذا المبدأ يستلزم اللجوء إلى الإلتخاب لإختيار ممثلي الشعب، وان ذلك كان الإلتخاب هو الوسيلة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن إرادة الوحدة المحلية.²

1 - سليمان محمد الطماوي: المرجع السابق، ص 117.

2 - سعدي الشيخ، المرجع السابق، ص 20.

ويذهب الأستاذ سليمان الطماوي كمؤيد للانتخاب إلى القول " لانعرف بلدا ديمقراطيا يشكل المجالس المحلية بغير الانتخابات".

2- : الإتجاه المؤيد للتعين:

يذهب أنصار هذا الإتجاه إلى معارضة الإتجاه الأول، والقول أنه ليس ثمة ما يمنع من قيام السلطة المركزية بتعيين أعضاء المجالس المحلية دون ان يؤدي ذلك إلى إهدار إستقلال المجالس المحلية، وذلك متى توافرت هذه الضوابط أهمها:

أ- أن تتوافر أعضاء المجالس المحلية المعنيين ضمانات تكفل لهم الإستقلال في مواجهة الحكومة المركزية، ولعل أهم وسيلة لتحقيق ذلك هي عدم قابليتهم للعزل من قبل إنتهاء مدتهم القانونية¹.

ب- أن تراعي الحكومة المركزية في تعيين هؤلاء الأعضاء ضرورة وجود رابطة حقيقية بين هؤلاء الأعضاء المعنيين وتمثيل المصالح المحلية سواء أقامت هذه الرابطة على أساس جغرافي او على أساس مالي.

وساق أنصار هذا الإتجاه عدة حجج لتأييد وجهة نظرهم وتتمثل في :

أ- المجتمع المحلي غير مهياً بطبيعته لتحقيق نظام إختيار أعضاء المجتمع المحلي بطريق الإنتخاب، وذلك بسبب ضعف المستوى التعليمي للناخبين وسيادة النظام القبلي أو العشائري على المستوى المحلي، مما يؤدي إلى عدم فعالية الإنتخاب صورية في الواقع العملي.

ب- إختيار أعضاء المجالس المحلية بطريق الإنتخاب، لا يؤدي عادة إلى إنتقاء الأكفاء إدارياً، وبذلك تحرم المجالس المحلية من الكفاءات الإدارية المتخصصة، فإختيار الأعضاء عن طريق الإنتخاب يقوم غالباً للمترشحين من مكانة سياسية أو إجتماعية أو إقتصادية، وليس على ما يتمتعون به من خبرة أو تخصص ولذا يكون التعيين عن طريق الحكومة المركزية هو الضامن الأكبر للحصول على الكفاءات المطلوبة².

ج- إن أعضاء الهيئات المحلية (المرفقية) يختارون عن طريق التعيين لا الإنتخاب ولو صح القول بأن الإنتخاب شرط لازم لتحقيق اللامركزية تم إستبعاد الهيئات

1- سعيدي الشيخ: المرجع أعلاه، ص 21.

2- أحمد رشيد: الإدارة المحلية، المفاهيم العلمية، نماذج تطبيقية، دار المعارف، مصر، 1981، ص 64.

المصلحية من النطاق اللامركزية مادامت قائمة على أساس التعيين، وهو ما لا يمكن التسليم به أن أغلب الفقه يعتبرها هيئات لامركزية.¹

إن القول بأن المجتمعات المحلية غير مهياة بطبيعتها للانتخاب قول مردود ذلك أن المستوى التعليمي للجماهير ليس معيارا لقياس مدى وعيهم السياسي أو إحساسهم بقضاياهم الحياتية، فالأمية العلمية إن صح القول شيء و الأمية السياسية شيء آخر.

ضف إلى ذلك أن سيادة العشائرية أو القبيلة سببا للتقليل من شأن الانتخابات، لقد أظهرت الأشواط التي قطعتها الديمقراطية في الدول المتطورة أن الانتخاب يبقى تجربة سياسية، تتعلم الجماهير من خلالها أبعاديات العمل والممارسة السياسية وأن المجالس المحلية المنتخبة، تعد إلى جانب كونها تدخل في بناء الدولة إداريا، فإنها تعد نظاما سياسية بالمعنى الحقيقي للكلمة تتبلور فيها المصالح وإنشاء التحالفات.² بالنسبة للجزائر حسمت الأمر بهذه المسألة تبني مبدأ الانتخاب سواء كان ذلك في عهد الحزب الواحد أو عهد التعددية السياسية، وهو ما تظهره نصوص جماعاتها المحلية ذاتها أو النصوص الخاصة بالعملية الانتخابية بصفة عامة. إلا أنه و إن كان الانتخاب ضرورة حتمية لتجسيد المبدأ الديمقراطي إلا أنه أصبح من الضروري إعادة النظر في القوانين الانتخابية و المرتبطة بالدرجة الأولى بتشكيل المجالس المحلية لأن الواقع أثبت وجود مجالس محلية عاجزة عن تسيير مصالحها المحلية.

الفرع الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية.

إن إستقلال الهيئات الإقليمية هو إستقلال أصيل مستمد من القانون له مفهوم واسع يعمل على عدة معان، يتحدد مضمونه بمجال إستعماله، فالإستقلالية حق الجماعات الإقليمية في إتخاذ القرارات والقيام بالمبادرة المحلية للنهوض بإختصاصاتها المحددة في القوانين والتنظيمات تحت إشراف وتوجيه السلطات الوصية التي تشكل نوع من الرقابة الإدارة أو ما يصطلح عليه إسم الوصاية الإدارية التي تعتبر عنصرا من عناصر تكوين اللامركزية ذاتها.

1 - صالح عبد الناصر: الجماعات الإقليمية بين الإستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية بن عكنون، الجزائر، 1، 2009/2010، ص34.
- سعدي الشيخ: المرجع السابق، ص22.

وتمتاز الرقابة الوصاية بأنها رقابة مشروعية أي أن تحديد نطاق هذه الرقابة وأهدافها وإجراءاتها ذاتها تتم بواسطة القوانين والتشريعات (قانون البلدية ، قانون الولاية)، فوسائل الرقابة الوصائية على الهيئات الإدارية اللامركزية محددة على سبيل الحصر فلا يجوز للسلطات الوصائية أن تستخدم وتحرك إمتيازات وسلطات الرقابة غير تلك المقررة في القوانين.¹

ولو حاولنا تعريف الوصاية الإدارية فلقد تعددت التعريفات الخاصة بالرقابة الوصائية، وقد درج الفقهاء على وصف الرقابة الوصائية بالرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية.²

فهي تعني خضوع الهيئات اللامركزية الإقليمية لرقابة الجهة المركزية، خولها المشرع سلطات معينة تمارسها على تشكيل هذه الهيئات أو على أعمالها، فالرقابة قيد تمارسه السلطة المركزية أو من يمثلها على الهيئات عند ممارستها لإختصاصها، وذلك للتأكد من أن التصرفات وأعمال هذه الهيئات تتفق مع القوانين التي تحكمها، وفي إطار الغايات والأهداف التي أنشأت لتحقيقها تطبيقا لقاعدة تخصيص الأهداف³

إن الرقابة على الهيئات المحلية اللامركزية تختلف عن الرقابة في إطار السلطة المركزية التي تسمى بالسلطة الرئاسية، ولتحديد الفرق بين هذين النوعين من الرقابة لا بد من تحديد مفهوم الرقابة الرئاسية، حيث تعرف بأنها: "السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري إتجاه المرؤوسين التابعين له رئاسيا والتي تمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر إليهم وإلغاء وتعديل أعمالهم، فضلا عن الحلول محلهم في العمل أحيانا، وذلك بقصد تحقيق التجانس في الحكومة وحماية المصالح الجماعية للأمة"⁴

1 - عمار عوايدي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، ج1، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص244

2 - عبد الرحمان بلعياط، نظرة حول حقيقة كرونولوجيا نظام الإدارة المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد1، المؤسسة الوطنية للإتصال والنشر والإشهار، الجزائر، ديسمبر، 2002، ص81.

3 - هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية: الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2004، ص124.

4 - مهدي سليمان، سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية تطبيقية، ديوان المطبوعات، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998، ص74.

ولقد قدم الفقه في فرنسا وبلجيكا في إطار التمييز بين الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية معايير متعددة أبرزها:

أ- تعتبر الرقابة الوصائية رقابة إستثنائية لا بد بممارستها بوجود نص صريح يقرها صراحة، ذلك أن إفتراض الوصاية الإدارية دون نص قانوني يقرها من شأنه عرقلة سير أعمال الهيئات المحلية ويمس إستقلالها، أما الرقابة الرئاسية هي الأساس وتمارس بقوة القانون لأنها من موجبات النظام المركزي القائم على فكرة السلطة الرئاسية.

ب- تهدف الوصاية الإدارية إلى إحترام مبدأ المشروعية في حين نجد الرقابة الرئاسية تهدف إضافة لذلك إلى ضمان حسن سير العمل الإداري أي ملائمة التصرف لمتطلبات العمل الإداري.¹

ج- تقوم السلطات المركزية الوصية في الرقابة الوصائية بالتصديق على قرارات الهيئات اللامركزية- في حالة إشتراط القانون ذلك- برفضه دون تعديل، أما في الرقابة الرئاسية فتتملك حق التعديل والإلغاء وحق السحب، كما هو الحال أيضا بالنسبة لسلطة الحلول إذ أنها سلطة إستثنائية في الرقابة الوصائية ولا يجوز إستعمالها إلا إستثناء وبموجب نص قانوني وهذا عكس الرقابة الرئاسية.

وما يمكن قوله أنه تمارس السلطة المركزية رقابة إدارية على الجماعات المحلية بهدف عمل الأشخاص المعنوية الخاضعين لها على إحترام مبدأ الشرعية، إلا أنه نجد رغم تمتع الجماعات الإقليمية بالشخصية المعنوية إلا أن ذلك لا يحول دون إبعادها عن مجال الرقابة، سواء تعلق الأمر بفئة المعنيين أو فئة المنتخبين، وبالنسبة لفئة المعنيين لا تطرح الرقابة إشكالا كبيرا على المستوى العلمي والتطبيقي أما الرقابة على المنتخبين تطرح على المستوى العملي بعض الصعوبات.

إن الرقابة الوصائية في الجزائر تمارس على أعضاء مجلس الجماعات الإقليمية منفردين ومجتمعين في شكل هيئة كما تمارس على أعمالهم أيضا.

- فريجة حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص136.¹

من خلال إستقراء النصوص القانونية لأوجه الرقابة المسلطة على أعضاء المجالس الشعبية المنتخبة نجد الرقابة مشددة. حيث تمارس السلطة المركزية قدر كبير من الرقابة على الأعمال المجالس المنتخبة إلى درجة تحولها في الواقع العملي إلا مجرد أجهزة صورية لا تتمتع بأي إستقلال حقيقي في التسيير ولا تملك أي حرية في إتخاذ القرارات التي تراها ضرورية لتصرف شؤونها المحلية.

إذ يلاحظ أن المشرع قد دعم سلطة الوصاية في ظل قانون البلدية والولاية الحاليين وهذا بتوسيع سلطات الوالي في بسط رقابته خصوصا على أعمال المجالس المنتخبة إلى درجة إفراغ إستقلالية الجماعات الإقليمية من محتواها، وأصبحت مظاهر التبعية شبه مطلقة هي المهينة على العلاقة بين جهات الوصاية والمجالس المنتخبة، وصلت إلى حد الجماعات الإقليمية عن إستخدام الوسائل القانونية لضمان إستقلالها والحد من تجاوزات ممارسة الرقابة.

لكن رغم ذلك أن الرقابة المفروضة من قبل السلطة المركزية على الجماعات الإقليمية تتناقض والمبدأ الأساسي التي تقوم عليه اللامركزية وهو الإستقلال المحلي إذ يعتبر المعيار الحقيقي التي يمكن من خلاله أن تحظى الجماعات الإقليمية بالتموقع الإيجابي الذي يمكنها من أن تكون فاعلا أساسيا في النهوض في أعباء التنمية المحلية¹.

إذ يتضح من دراسة قانون البلدية والوكالة أن النظام الرقابة الوصائية يسير نحو تعزيز مفهوم التركيز الإداري على حساب إستقلال الجماعات الإقليمية من خلال التدخل المستمر للسلطات المركزية، خاصة فيما يتعلق بتعزيز سلطة الوالي على حساب حرية وإستقلالية المجالس المحلية، مما يؤكد نية المشرع في الإبقاء على الجماعات الإقليمية تحت مجهر الرقابة.

¹ - نصير مبروك، تطور نظام الوصاية على الجماعات الإقليمية في الجزائر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، مذكرة لنيل شهادة ليسانس تخصص قانون عام، 2013/2014، ص 40.

خلاصة الفصل الأول:

خلاصة ما توصلنا إليه من خلال الإطار المفاهيمي اللامركزية الإقليمية على أنها نظام إداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية والهيئات ووحدات إدارية أخرى تكون مستقلة قانونيا عن الإدارة المركزية مع بقائها خاضعة لمراقبة تلك الإدارة ومن خلال التعريف إستنتجنا أن للامركزية الإدارية مقومات تقوم عليها على النحو التالي :

- 1- وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية.
- 2- إنشاء أجهزة منتخبة مستقلة للإدارة تتولى تسيير تلك المصالح.
- 3- خضوع تلك الأجهزة لرقابة الإدارة المركزية.

وتتمثل الجماعات الإقليمية في الجزائر من خلال الولاية والبلدية، ولقد أخذت مختلف القوانين والدساتير على التجسيد الفعلي و الحقيقي لوجود الجماعات الإقليمية وإعتراف المشرع بها، إلا انه رغم تمتع هذه الهيئات بنوع من الإستقلالية لا تعد إستقلالية مطلقة لأنها تخضع لرقابة الإدارة المركزية وتدخل تحت سيطرتها لضمان السير الحسن للمصالح العامة.

وتتجلى مظاهر الرقابة في النظام اللامركزية في الوصاية المبسطة والمنسوبة إما على هيئات مجالس الإدارة المركزية في حد ذاتها أو على الأشخاص والأعضاء في تلك الهيئات أو على الأعمال وتصرفات الصادرة عن الإدارة المركزية.

الفصل الثاني

نتائج التقسيمات الإدارية

على الجماعات الإقليمية في الجزائر

مقدمة الفصل الثاني :

إن من أهم الأهداف المتوخاة من التقسيم الإداري أنه يسمح للمواطنين بقضاء معاملاتهم الإدارية دون حاجة للتنقل إلى عاصمة الولاية، بل يفترض إذ أغلب الملفات على مستوى السلطة المركزية، ومن ثمة يجد المواطن بقربه من مختلف المصالح الإدارية التي يحتاجها لقضاء متطلباته اليومية هذا المبدأ تقريبا الإدارة من المواطن من المبادئ الأساسية التي نص عليها دستور 1996، المعدل لسنة 2016¹، فهذا المبدأ يمكن القول أنه نابع من صميم الشعب، وعليه فهي وحدها التي تستطيع التأكيد على الرأي العام المحلي، بالإهتمام بالمشاكل والصعوبات التي تواجه المواطنين المحليين وإشراكهم في الوصول إلى حلول لها وتأكيد على ذلك ما نصت عليه المادة 12 من دستور 1996 المعدل بقولها: " تستمد الدولة مشروعيتها وسبب وجودها من إرادة الشعب شعارها : الشعب وللشعب " وتضيف المادة 17 من نص الدستور " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية " .

وإن دل هذا على شيء، فإنه يدل على تكريس النصوص الدستورية على وجود الجماعات الإقليمية وإستقلاليتها إلا أنه المتبع في الواقع العملي أن حققها في إتخاذ القرارات و ما ينتج عنه لا يتحقق إلا إذا تم توفير مورد مالي مستقل يعد بمثابة الضمانة الهامة لنجاح وفعاليتها إستقلالها، إلا أن هذه الإستقلالية كان لها نتائج سلبية على التقسيمات الإدارية للبلديات سواء من الناحية المالية أو ناحية الإدارية وهذا ما سنتناوله في هذا الفصل حيث سنتطرق إلى نتائج التقسيمات الإدارية من الناحية المالية في المبحث الأول ثم نتطرق إلى نتائج التقسيمات الإدارية من الناحية الإدارية في المبحث الثاني .

المبحث الأول: نتائج التقسيمات الإدارية على الجماعات الإقليمية من الناحية المالية:

تعتبر الموارد المالية العمود الفقري لأي نظام حكم محلي فعال بحيث يتم قياس درجة فعالية محلية لمدى قدرتها المالية على تمويل برامجها وتنفيذ سياساتها

¹ - المادة 11 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 حيث تنص " تستمد الدولة من مشروعيتها وسبب وجودها من إرادة الشعب ... وهي في خدمته وحده " .

وخططها التنموية¹، إلا أن الواقع يعكس لنا أن جل الجماعات المحلية تعاني من مشكلة العجز المالي ويظهر ذلك في حالة وجود اختلال بين حجم النفقات ونقص في حجم الإيرادات وفي الحقيقة ترجع هذه المشكلة إلى عدم كفاية الموارد المالية للقيام بكل اختصاصاتها مما يؤثر سلبا على استقلاليتها، فعدم توافرها على الموارد المالية المحلية الكافية لأداء مهامها يجعلها في تبعية للسلطة المركزية من خلال الإعانات والقروض والمساعدات المالية التي تقدمها هذه الأخيرة وإن كانت تمثل حلا يعطي ضعف المورد المالي المحلي إلا أنه يبقى في الحقيقة كابحا أمام تطور استقلالية تلك الجماعات ولهذا سوف تعالج في هذا المبحث نتائج التقسيمات الإدارية على الموارد المالية المحلية في (المطلب الأول) ثم نعالج نتائج التقسيمات الإدارية على الإستقلال المالي للجماعات الإقليمية (في المطلب الثاني).

المطلب الأول : نتائج التقسيمات الإدارية على الموارد المحلية

تعاني معظم بلديات الوطن من صعوبات كثيرة نتيجة الأعباء المالية الملقاة على عاتقها، مما يجعلها غير قادرة على تغطية نفقاتها المتزايدة فمذ الثمانيات وعدد البلديات العاجزة في تزايد سريع إذ وصل حاليا إلى أكثر من 1100 بلدية عاجزة، أي ما يمثل حوالي ثلاثة أرباع بلديات الوطن .

هذه العجز المسجل على الميزانية راجع بالدرجة الأولى إلى حالة الإستدانة المتراكمة عبر سنوات، فقد انتقلت مديونية البلديات من 5 مليار دينار جزائري في 1995 إلى 22 مليار دج في سنة 1999 ثم إلى 8 مليار دج عام 2006، وهذا فقط بالنسبة إلى عينة من 990 بلدية² يوضح عجز ميزانيات البلديات .

وما يلاحظ من خلال الجدول أن عدد البلديات العاجزة في تزايد مستمر حتى أصبح العجز إلى درجة أصبح الصندوق المشترك فيها غير قادر على تغطية نسبة لا تتجاوز 57 % من الطلب المعبر عنه، خاصة وأن هذا الأخير كلف بمنح مساهمة سنوية لفائدة الحرس البلدي لتلبية نفقاته في مجال التسيير³ .

1 - يوسف نور الدين، المرجع السابق، ص 70 .

2- أنظر الجدول رقم (4) والجدول (5)، في الملحق .

3 - بن شعيب نصر الدين/شريف مصطفى، المرجع السابق، ص 05 .

وبالرجوع إلى الواقع العملي نلاحظ أنه لا يوجد للجماعات الإقليمية في الجزائر قانون جبائي محلي يحدد أهم الضرائب والرسوم التي تجبى لهذه الأخيرة، وتوزع حصيلتها بين البلدية والولاية والصندوق الضمان والتضامن، بحيث تخضع الجباية المحلية في الجزائر إلى أحكام القانون الجبائية سواء من حيث النسب أو العدد في الضرائب والرسوم المشكلة للجباية المحلية . ومن خلال هذه النصوص يمكن تحديد تركيب الجباية المحلية إلى ضرائب ورسوم تجبى لفائدة الجماعات المحلية وصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية في الرسم على النشاط المهني، وهذا بعد إلغاء ضريبة الدفع الجزائري بموجب قانون المالية لسنة 2006 (ملغى) أما الرسوم التي تجب لمصالح البلديات فقط فنذكر منها الرسم العقاري، الرسم التطهيري...

لكن رغم التدابير في مجال المالية العامة وتعبئة الموارد من خلال إصدار التشريعات في مجال المالية والجباية بشكل خاص إلى أن الجماعات الإقليمية تعاني من مشكلة العجز المالي وهذا نتج عنه مشكل آخر هو مشكلة المديونية، وعليه هناك علاقة تبعية بين ضعف الموارد المحلية وظاهرة العجز المالي و ظاهرة المديونية لهذا تتم معالجة ذلك على الشكل التالي

الفرع الأول : ضعف الموارد المحلية الذاتية

يعتبر التمويل المحلي أداة تحقيق التنمية المحلية، وتسيير مصالح الإدارة المحلية في المقاطعات الإقليمية في الجزائر، فالتمويل المحلي يمثل كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الجماعات الإقليمية¹

1 - عبد الكريم مسعودي، تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية، دراسة حالة بلدية أدرار، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، الجزائر، 2012/2013، ص 127.

ويمكن تقسيم الموارد المالية للجماعات الإقليمية إلى موارد مالية محلية ذاتية وموارد مالية خارجية، ونظرا لكون الإيرادات المحلية تشكو من قلة مواردها المالية الذاتية وضعفها والحكومة المركزية لا تسمح بإرهاق المواطن بعبئ الضرائب المضافة للإدارات المحلية لذلك تلجأ إلى موارد أخرى خارجية تأتي بنسبة كبيرة عن طريق الإدارة المركزية.

إن كل البلديات تتوفر على مداخيل خاصة عادية تتمثل في نوعين:

- مداخيل جبائية - مداخيل الممتلكات

فالنسبة للنوع الأول من المداخيل لا يمكن للجماعات الإقليمية المشاركة في تعيين أو تحديد النسبة التي تؤول إلى ميزانية البلدية، لأن هذا من إختصاص المشرع وإن كان هذا الإجراء يحقق وحدة النظام الجبائي من جهة فإنه من جهة أخرى غير مقبول من الناحية الإقتصادية ذلك أنه يرتب نتائج سلبية على البلديات الفقيرة، حيث هذه الأخيرة لا يمكن لها أن تستفيد من الشيء الكثير وبالتالي لا يمكنها الإعتماد على نفسها فتبقى عالة على الدولة تنتظر إعانة هذه الأخيرة فقط¹

أما فيما يخص مداخيل الممتلكات فإن الجماعات الإقليمية تتمتع بسلطة تقديرية واسعة فيما يخصها حيث تسمح القوانين والنصوص بتحديد نسبها وأسعارها وكذا طرق تحصيلها²

إن ضعف الموارد المالية للبلدية يرجع لعدة أسباب :

أولا: تبعية الإدارة الجبائية :

حيث تتجلى في إستئثار الدولة لسن القوانين الضريبية وتحديد نسب توزيعها وهو وإن كان أحد المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الجبائية فإنها تحدث بقانون من طرف المشرع³ فإنه نظرا للدور الكبير الذي تقوم به البلدية في مجال التنمية المحلية، إن تبعية الإدارة الجبائية المحلية للسلطة المركزية، وإستئثار السلطة

- عبد الكريم مسعودي، المرجع أعلاه، ص 144 .¹

² - بلجيلالي أحمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية لبلديات سيدي علي ملال، قرطوفة جيلالي، بن عمار، مذكرة ماجستير، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الإقتصادية والعلوم التجارية، جامعة تلمسان، 2010/2009، ص 104 .

³ - خلاصي رضا، النظام الجبائي الجزائري، دار هومة، الجزء الأول، ط2، سنة 2006، ص 15 .

التشريعية في مجال تأسيس الضريبة من شأنه أن يجرّد البلدية من كل مبادرة مالية خاصة في مجال خلق الضرائب والرسوم ذات المردودية العالية¹

ونظرا للإختلاف إمكانيات كل بلدية وطبيعة نشاطاتها وموقعها الجغرافي يمكن ترك الحرية بالنسبة لبعض الرسوم أو الضرائب التي يمكن أن تحدثها بلدية دون أخرى نظرا لخصائصها أو الثروات التي تملكها وتمييزها عن باقي البلديات.²

ثانيا : سوء توزيع الموارد الجبائية :

لا تكفي الدولة بتحديد الضريبة ونسبتها، بل تتعدى إلى تحديد نسب توزيعها وهو ما أضعف قدرة البلدية على التحكم في ماليتها المحلية زيادة على تبعية الأجهزة المسؤولة عن الجباية المحلية للسلطة المركزية ممثلة في وزارة المالية خاصة، حيث أن جميع الضرائب تجمع في وعاء واحد ثم يعاد توزيعها على البلديات بنسب محددة مسبقا بغض النظر عن نسبة تحصيل كل بلدية، أو إحتياجاتها أو كثافتها السكانية.

كما أن طريقة ونسب توزيع هذه الضرائب على البلديات والأجهزة الأخرى يوحي إلى عدم وجود أي معيار موضوعي للفصل بين ما هو عائد للدولة أو الولاية والبلدية وعدم وجود مرونة في التوزيع الضريبي، تسمح في التحكم في الوعاء الضريبي لكل بلدية حسب أهمية نوع الضريبة، وحول طريقة توزيع الإيرادات الجبائية نجد هناك وضعيتين رئيسيتين وهما الجبائية المحلية التي تستفيد منها الدولة كاملة والموارد الجبائية التي توزع بين الدولة وهيئات أخرى.

أ- الجباية العائدة للبلدية بنسبة 100 %

وهي مجموعة الضرائب والرسوم التي تحصل لصالح البلدية كلية وتضم:

- الرسم العقاري على الممتلكات المنسية والغير المنسية .
- الرسم المتعلق بإزالة القمامات المنزلية .

¹ - عمراني بهية، ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، سنة 1990، ص 109.

² - خالد سمارة الزغبي، المرجع السابق، ص 164 .

- رسم الإقامة .
- الرسم الخاص على الرخص العقارية.
- رسم السكن .

وتبدو هذه الرسوم أنها ذات عائدات ضعيفة جدا فهي لا تشكل مصدر تمويل حقيقي للبلدية لعدم ارتباطها بالنشاط الإقتصادي أو الإستثماري التي تكون في الضريبة التصاعدية .

ب- الجباية العائدة إلى البلدية بنسب متفاوتة :

حيث يتم تقسيم العائدات الجبائية بين البلدية وهيئات أخرى وهي عدة حالات إما مناصفة أو بنسب محددة وبالرغم من أن المصادر الجبائية كثيرة فهي غير فعالة وذات مردودية ضعيفة للبلدية ذلك أن الدولة تستأثر بالضرائب الإقتصادية المهمة، ولا تبقى للبلدية إلا نسب ضعيفة ومن جهة أخرى فإن هذه الموارد غير كافية لتغطية نفقات الجماعات الإقليمية التي إزدادت مع كثرة تدخل البلدية في جميع المجالات وتوسيع صلاحيتها على أساس أنه دعم أكثر لإستقلاليتها¹

ثالثا : ضعف التأطير وسوء إدارة الجماعات الإقليمية :

يعد من بين أهم الأسباب التي تؤثر سلبا على تنمية الموارد المالية المحلية، ويرجع أساسا إلى مشكلة الكفاءات الإدارية وإنعدامها على مستوى التسيير المحلي، فالتأطير يعني النجاعة في التسيير، والمنتخبون على مستوى المجالس المحلية غير مهتمون بتسيير شؤون البلديات بل كثيرا ما يكون من بين الأشخاص الذين ليست لهم خبرة في التسيير ولا مستوى علمي، خصوصا وأن القانون المتعلق بالانتخابات لا يشترط في الترشح للعضوية في المجالس المحلية المستوى العلمي ولا الخبرة .

ثانيا : ضعف الموارد الغير جبائية

تتمثل الموارد الغير جبائية أساسا في ناتج توظيف الجماعات الإقليمية لإمكانياتها ومواردها الخاصة المرتبطة بإستغلال أملاكها وتسييره وتحويله لقسم

¹ - عزيز محمد طاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة الجزائر، سنة 2016 ص 104 .

الإستثمار، ويهدف هذا الإجراء إلى ضمان التمويل الذاتي لفائدة البلدية والولاية، ويتراوح هذا الإقتطاع ما بين 10% إلى 20% .

وتتمثل هذه الموارد فيما يلي :

- 1- **التمويل الذاتي:** ينص قانون البلدية والولاية من خلال المادتين 179 و 158 على التوالي على ضرورة إقتطاع جزء من إيرادات التسيير وتحويلها لقسم التجهيز والإستثمار، ويستهدف هذا الإجراء ضمان التحويل الذاتي لفائدة البلديات والولايات حتى تتمكن من تحقيق حد أدنى من الإستثمار لفائدة ذمتها.
- 2- **مداخل الأملاك :** تتوفر الجماعات الإقليمية على إيرادات أملاك متنوعة، وهي تنتج عن إستغلال أو إستعمال هذه الجماعات لأملكها بنفسها بإعتبارها أشخاص إعتبارية تنتمي للقانون العام، وأهمها إيرادات بيع المحاصيل الزراعية، وحقوق الإيجار، وحقوق إستغلال الأماكن كالمعارض والأسواق.
- 3- **إيرادات الإستغلال المالي :** تتشكل إيرادات الإستغلال المالي من العوائد الناتجة عن بيع منتجات أو عرض خدمات توفرها الجماعات المحلية، وتتكون من عوائد الوزن والكيل والقياس، وعوائد الرسوم عن الذبح الإضافية المتمثلة في ختم اللحوم أو حفظها، بالإضافة إلى الإيرادات التي توفرها مصالح التخزين العمومي والمتاحف العمومية والحضائر العمومية.

وما يلاحظ في الواقع على أن عائدات كل من التمويل الذاتي و مداخل الأملاك وإيرادات الإستغلال المالي تتعدى نسبتها 10% من مجموع المداخل المحلية للبلديات¹

لوكنها تعاني من الإهمال وسوء التسيير.

حيث لم تستطع البلديات إستغلال إمكانياتها المحلية من أجل إيجاد مشاريع إستثمارية تسمح لها بتحسين مواردها الغير جبائية، ولذلك أصبح من الضروري على الجماعات الإقليمية تثمين ممتلكاتها من أجل جعل عائداتها أكثر مردودية في التمويل المحلي، وهذا ما أكده المشرع الجزائري في المادة 163 من قانون 10/11 بنصها على: " يتعين على المجلس الشعبي البلدي القيام بصفة دورية

¹ - بوشامي نجلاء، صلاحيات البلدية بين فعالية الأداء ونقص الوسائل، الملتقى الوطني حول واقع الإدارة المحلية بالجزائر، جامعة زياني عاشور، الجلفة، يومي 27/28/10/2010، ص 12 .

بإتخاذ التدابير اللازمة من أجل تامين أملاك البلدية المنتجة للمداخيل وجعلها أكثر مردودية " نظرا لوجود علاقة تبعية بين درجة إستقلالها من الناحية الإدارية وبين توافر مواردها الجبائية .

الفرع الثاني : العجز المالي للجماعات الإقليمية .

إن ظاهرة العجز في ميزانية البلديات أصبحت الميزة الرئيسية لأغلب بلديات الجزائر، وهذه الظاهرة كانت ومازالت من أصعب المشاكل التي تعرقل التنمية المحلية وخاصة في السنوات الأخيرة وهذا راجع إلى عدة أسباب أدت إلى العجز المالي لكن الأسباب الحقيقية التي أدت إلى ظهور هذا المشكل حسب نظري تتمثل في :

- 1- عشوائية التقسيم الإداري في الجزائر : عرفت الجماعات الإقليمية في الجزائر ولاسيما البلديات تطورا ملحوظا منذ الإستقلال ففي سنة 1962 وجدت 1536 بلدية موروثه عن العهد الإستعماري كانت أغلبها تعاني من ضعف الإمكانيات البشرية والموارد المالية، وبصدور المرسوم رقم 189/63 تقلص عدد البلديات ليصبح 676 بلدية حيث كان لهذا الإجراء أثر إيجابي على البلديات بالتخفيف من أعباء تسييرها عن طريق ضبط مواردها البشرية والمالية¹
- 2- التقسيم الإداري لسنة 1974 : الذي بموجبه رفع عدد البلديات بإضافة 28 بلدية كما تم رفع عدد الولايات من 15 إلى 31 ، إلا أنه ترتب عليه عدم إستيعاب التغيرات التي أدرجت آنذاك وعدم التحكم في تأثيراتها على الجباية المحلية العائدة للبلديات بشكل خاص، إلا أن هذا التقسيم لم يكن له تأثير كبير على المالية المحلية
- 3- التقسيم الإداري لسنة 1984 : كان لهذا التقسيم عدة سلبيات على الجماعات الإقليمية في الجزائر وتتمثل في تشتيت الحصيلة الجبائية التي كانت توزع على 704 بلدية و 31 ولاية يرتفع هذا العدد إلى 1541 بلدية و 48 ولاية، فنتج عن هذا التقسيم الجديد 19 بلدية من أصل 837 تقع مقراتها العامة في

¹ - بن شعيب نصر الدين/ شريف مصطفى، المرجع السابق، ص 163 .

المناطق الحضرية بمعنى أن 89.2 بالمائة من هذه البلديات ذات الطابع الريفي مما يجعلها تعتمد على إعانات الدولة نظرا لإنعدام إيراداتها الذاتية.

4- إشكالية النظام الجبائي في الجزائر : يتميز النظام الجبائي بعدة إختلالات وذلك نظرا لهيمنة الدولة عليه في عدة جوانب سواء من حيث إنشاء وتأسيس الضرائب الذي هو من إختصاص البرلمان وحده دون وجود أي سلطة للجماعات الإقليمية في هذا المجال، أما الجانب الثاني فيتعلق بإسناد عملية تحصيل وتوزيع الموارد الجبائية على الجماعات المحلية فإن عملية تحصيل مختلف الضرائب هي من صلاحيات الدولة التي تنفرد هي الأخرى بعملية توزيع حصيلة الموارد الجبائية على الجماعات التي تنتظر حصصها السنوية من مديريات الضرائب، وعليه تظهر هيمنة الدولة على النظام الجبائي في غياب أي دور للجماعات في المجال الجبائي .

المطلب الثاني : نتائج التقسيمات الإدارية على الإستقلال المالي للجماعات الإقليمية

يتوقف الاستقلال الحقيقي للسلطات المحلية على قدرتها على تكوين موارد مالية ذاتية وتحديد مجالات إنفاقها¹. فالواقع أن توفير الموارد المالية الخاصة بالوحدات المحلية ما هو إلا نتيجة طبيعية الإعراف لها بالذمة المالية المستقلة كما هو مقرر ومتفق عليه في الفقه والقضاء الإداري ومن البديهي أن إستقلال القرار المحلي يقضي بأن يصاحبه استقلال مالي يؤكد المسؤولية الكاملة لصاحب القرار الإداري في تنفيذ وتحقيق مشروعات التنمية المحلية .

فعدم توافرها على الموارد المالية المحلية الكافية للقيام بمهامها يجعل المجالس المحلية تحت هيمنة السلطة المركزية وهذا ما سنتطرق إليه في هذا المطلب من خلال التعرض إلى نتائج التقسيمات الإدارية على الجماعات الإقليمية من حيث الإستقلال المالي وما ترتب عنه من إزدياد النفقات وقلة الإيرادات نتيجة ضعف الموارد الذاتية المحلية مما يدفعها إلى الإستعانة بالموارد الخارجية وبالتالي تأثيرها على إستقلاليتها وصولا إلى الإجراءات المتبعة للتقليل من العجز المالي للجماعات الإقليمية .

¹- مسعود شيهوب إستقلالية الجماعات المحلية، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، 2002، ص 119 .

الفرع الأول : إزدياد النفقات وقلة الإيرادات.

تعتبر الجباية المحلية أو الإيرادات الجبائية العائدة للجماعات الإقليمية كما اصطلح عليها في قانون الضرائب المباشر والرسوم المماثلة في الفصل الخاص بالضرائب العائدة للجماعات الإقليمية غير كافية ولا تحقق الهدف المنشود طالما لا يواكب تطورات النفقات المحلية للبلديات، ولهذا لوحظ إرتفاع مستمر للنفقات المحلية يقابله زيادة بطيئة في الموارد الجبائية المحلية.¹

هذه الظاهرة عدم التطابق بين الموارد والأعباء من الظواهر العامة التي أضحت كصفة أساسية ملازمة لجميع بلديات الوطن على إختلاف حجمها، وإمكانياتها وترجع ظاهرة النمو المتزايد لأعباء البلديات إلى الوضعية المالية التي عرفتها البلدية الجزائرية منذ القوانين الأول(1967) التي أظهرت انخفاض خطير في الموارد متبوع بإرتفاع كبير للنفقات وهذا نتيجة لوضعية البلاد في تلك الفترة² لتعرف هذه الظاهرة انتشارا أكثر بعد صدور قانون البلدية 08/90 الذي أضاف على عاتق البلدية عدة صلاحيات نظرا لما تميزت به هذه الفترة من دخول الجزائر في إطار التعددية السياسية واقتصاد السوق، والعشرية السوداء التي دفعت الصندوق المشترك للجماعات المحلية إلى توجيه إعانات إلى التكفل بأجور الحرس البلدي، واعتبار لهذه الوضعية كانت نذرة الموارد المالية سيده الموقوف، مما جعل السلطات المحلية تصنف الديون تحت بند نفقات التسيير خارج الميزانية نظرا لنقص مواردها.³

ويرجع أسباب ازدياد النفقات وقلة الإيرادات إلى عدة أسباب نذكر منها :

أ- **ازدياد اختصاصات البلدية:** إن كثرة المهام الملقاة على عاتقها شكل عبئا ثقيلا على البلديات وبالخصوص على المنتخبين الذين ليس لهم خبرة في تسيير الشؤون العمومية وعليه فإن الزيادات في النفقات لم يصاحبها الزيادة في الإيرادات أو الموارد المالية، ماجعلها في الأخير تتخبط في صعوبات

¹ شوقي جباري/عولمي سبمة ، تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، العدد 2 ، جوان 2005، ص 06 .

² بن شعيب نصر الدين/شريف مصطفى، المرجع السابق، ص 165 .

³ - شوقي جباري/ بسمة عولمي ، المرجع السابق، ص 32 .

وأزمات مالية خانقة مما أدى إلى اعتمادها بشكل شبه كلي على ماتقدمه الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية من إعانات مالية مع وضع جملة من الشروط المقيدة لإستقلالها.

ب- سيطرة الدولة على جل الضرائب المنتجة :

تستفيد الدولة من حصة الأسد من الموارد الجبائية العادية، والتي تشمل خاصة الموارد المنتجة والثابتة كالضريبة على الدخل، بخلاف نقص نسبة الموارد الجبائية المخصصة للجماعات الإقليمية وانتمائها لطائفة الضرائب غير المنتجة¹، حيث يتميز النظام الجبائي في الجزائر بعدة إختلالات وذلك نظرا لهيمنة الدولة عليه في عدة جوانب سواء من حيث إنشاء وتأسيس الضرائب الذي هو من إختصاص البرلمان وحده دون وجود أي سلطة للجماعات المحلية في هذا المجال، أما الجانب الثاني فيتعلق بإسناد عملية تحصيل وتوزيع الموارد الجبائية على الجماعات الإقليمية، فإن عملية تحصيل مختلف الضرائب هي من صلاحيات الدولة التي تنفرد هي الأخرى بعملية توزيع حصيلة الموارد الجبائية على الجماعات الإقليمية التي تنتظر حصصها السنوية من مديرات الضرائب .

ج- عدم المساواة بين البلديات فيما يتعلق بالتوزيع :

توجد عدة إجراءات جبائية تؤدي أحيانا إلى ظهور بعض الثغرات والأعراض الجانبية فمثلا: النواتج الجبائية الناتجة عن إستغلال المحاجر والمناجم تدفع إلى البلديات التي تأوي المقرات الإجتماعية لهذه المؤسسة، في حين أن المؤسسات التي تستقبل على أراضيها أنشطة الإنتاج كذلك المؤسسات لايمنح لها أي نصيب من هذه الجباية ونفس الحديث يقال كذلك على البلديات المطلة على الساحل حيث نجد هذه البلديات تستفيد من الضرائب والرسوم المفروضة على إستغلال هذه السواحل، في حين نجد البلديات الأخرى تلك المتواجدة في الجنوب حيث يندم الساحل هناك، وبالتالي نجد أن هذه البلديات في الجنوب لا تستفيد من الضرائب والرسوم المخصصة لإستغلال الساحل، وهكذا يقل مردود مواردها الجبائية وهذا يتعارض مع شروط أو مقومات

- مسعودي عبد الكريم، المرجع السابق، ص 124. ¹

اللامركزية الإقليمية التي تشترط وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية.

الفرع الثاني : عدم كفاية الموارد الذاتية المحلية تدفع الجماعات الإقليمية إلى الاستعانة بالموارد الخارجية .

تأتي عملية الإعتماد على الموارد الخارجية كعملية مرحلية أحيانا أو كمرحلة إستثنائية تلجأ إليها الجماعات الإقليمية عند الضرورة إذا كانت الموارد الداخلية لا تكفي لتغطية نفقات التجهيز و الإستثمار في الميزانية المحلية، وهذا ما يجعلها تحت رقابة شديدة ويزيد من سلطة تدخل الدولة وإشرافها عليها، وبالتالي فإن حجم إستفادة هذه الجماعات من هذه المساعدات سيتأثر سلبا وإيجابا بالحالة العامة التي يعيشها إقتصاد الدولة وبوضعيتها المالية كما أن هذه الإعانات تتضمن شروطا تقيد حرية وإستقلال الجماعات الإقليمية مما يؤدي بهذه الأخيرة إلى الخضوع لرقابة صارمة من طرف السلطات المركزية تفرغ إستقلالها المالي من مدلوله الإيجابي¹.

حيث أن ما يمكن ملاحظته بشأن الموارد الخارجية وإن كان لها جانب إيجابي يتمثل في مساعدات البلديات الفقيرة من الخروج من مشكلة الديون أو العجز المالي الذي تعيشه فإنه يبقى دائما مورد خارجي من شأن الإعتماد عليه أن يؤدي إلى المساس بأحد أهم مبادئ اللامركزية الإقليمية المتمثل في إستقلالية كياناتها، ما يحتم على الجماعات الإقليمية عدم الإفراط في استخدام هذه الوسيلة والحرص على التوظيف الرشيد والحكيم لمواردها المالية الذاتية طبقا لمبدأ من يدفع يقود.

وتظهر هيمنة السلطة المركزية من خلال تنظيمها لهذه المساعدات أو الإعانات بإرادتها المنفردة فهي تقرر منحها وتحدد نسبتها، وتخصيصها وتوجه صرفها، لذا تسعى الدولة الجزائرية عبر حملة من الإصلاحات إصلاح المالية المحلية عن طريق وضع حملة من الآليات لتطوير وتحسين مردوديتها والتقليل من العجز المالي الذي تعاني منه أغلب بلديات الوطن وهذا ما سنتناوله في الفرع التالي :

1- ثابتي بوحانة، المرجع السابق، ص 98 .

الفرع الثالث: الإجراءات المتبعة للتقليل من العجز المالي للجماعات الإقليمية.

بالنظر إلى المشاكل والأسباب التي أشرنا إليها سابقا سنحاول في هذا الفرع معرفة أهم الإجراءات أو الإصلاحات المتبعة للتقليل من العجز المالي للجماعات الإقليمية ، نتيجة التقسيمات العشوائية، وحتى تستطيع هذه الجماعات من تحقيق أهدافها في التنمية المحلية .

أولا: الإصلاح المالي: إذا كان ضعف الجماعات الإقليمية في الجزائر مرتبط إلى حد ما بضعف إمكانياتها المالية، فلا بد من العمل على تطبيق جملة من الإصلاحات المالية.

وتتمثل في منح الجماعات الإقليمية استقلالية مالية أوسع وحصولها على نصيب معقول من الموارد المالية الوطنية لتواكب متطلبات التنمية المحلية، فلا بد من أن تتولى هذه الجماعات مهام تحصيل الضرائب والرسوم التي تؤول إليها قانونيا وأن تتصرف فيها بمعزل عن أي تدخل من جانب الحكومة المركزية.

كما يتطلب الأمر تطوير وتعزيز قدرات الجماعات الإقليمية على زيادة تنويع مصادر مداخيلها و إيراداتها المحلية، وذلك بإدخال إصلاحات جوهرية على سياستها الضريبية وتطوير آليات تقديرها وجبايتها، فمن شأن إصلاح النظام الضريبي أن يعزز فعالية وعدالة الضرائب المفروضة على المستوى المركزي أو المحلي .

ثانيا: تفعيل المشاركة الشعبية: لكي تؤدي الجماعات الإقليمية دورها بصورة كاملة لا بد من تمهيد الطريق بإحداث إنفتاح سياسي يمكن الجماهير الشعبية من المشاركة في تقرير مستقبلها الإقتصادي والسياسي، وذلك عبر مجالس الحكم المحلي المنتخبة انتخابا حرا مباشرا

وهذا لن يتحقق إلا في ظل مناخ ديمقراطي متعافي وإطلاق حرية العمل السياسي وفي ظل هذا المناخ يزدهر المجتمع المدني المتمثل في الاتحادات والنقابات المهنية والعمالية والمنظمات والجمعيات الشبانية والنسائية التي يمكن أن تلعب دور المراقب على أداء الجهاز المحلي مما يعزز مبدأ الشفافية والعدالة .

ثالثاً : معالجة ظاهرة التقسيم العشوائي للجماعات الإقليمية بضم البلديات المشابهة من أجل التقليل من حجم النفقات .

عرفت الجماعات الإقليمية في الجزائر ولاسيما البلديات تطورا ملحوظا منذ الإستقلال ففي سنة 1962 وجدت 1536 بلدية موروثه عن العهد الاستعماري كانت أغلبها تعاني من ضعف في الإمكانيات البشرية والموارد المالية¹

حيث يلعب الوسط الجغرافي دوراً هاماً في عدم التوازن الجهوي، فالبيئة الريفية تفتقر إلى هياكل صناعية والتي تمد الصناعات الصغيرة المحلية بمواد أولية، كما يفتقر هذا الوسط إلى هياكل الخدمات الإجتماعية والثقافية اللازمة، ذلك ما أدى الإطارت التي تمتاز بالكفاءة إلى الهجرة نحو المدن، ومن أجل إصلاح الوضع الحالي للبلديات لابد من إعادة هيكلة التقسيم الإداري للجماعات الإقليمية بضم البلديات المتشابهة من حيث الخصائص لتشكيل وحدات إدارية محلية متناسبة من حيث عدد السكان والمساحة والموارد المالية مما يساهم في حسن تسييرها والتقليل من نفقاتها مما قد يساهم بذلك بعلاج مشكلة عدم التوازن الجهوي، حيث نرى في الواقع العملي عدم وجود توازن في توزيع الموارد الجبائية بين الجماعات الإقليمية والدولة وبين الجماعات الإقليمية ذاتها حيث نلاحظ تواجدها في مناطق وتعدم أو تقل فيها النشاط الإقتصادي².

فتزايد مهام البلدية خاصة بعد التقسيم الإداري لسنة 1984 تطلب ذلك عناصر بشرية مؤهلة إضافة إلى الموارد الجبائية إلا أن هذا التقسيم انعكس سلبا على الجماعات الإقليمية في الجزائر أدى إلى تشتت الحصيلة الجبائية التي كانت توزع على 704 بلدية و 31 ولاية يرتفع هذا العدد إلى 1541 بلدية و 48 ولاية³.

المبحث الثاني: نتائج التقسيمات الإدارية على الجماعات الإقليمية من الناحية الإدارية .

إضافة إلى تكريس وجود الجماعات الإقليمية في الجزائر دستورياً و الوسيلة المتبعة في إنشائها وما يترتب على ذلك من مظاهر قانونية لإستقلالها في إتخاذ القرارات و الإعتماد على الإنتخاب كنمط تكريس الديمقراطية لإختيار أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية فهناك مظاهر أخرى تدعم و جودها

1 - بن شعيب نصر الدين / شريف مصطفى، المرجع السابق، ص 163 .

2 - شوقي جباري/ عولمي بسمة، المرجع السابق، ص 7.

3 - بن شعيب نصر الدين/ شريف مصطفى، المرجع السابق، ص 03.

لتمنعها بحرية التسيير في المجال الإداري من خلال إستعمالها لحقها في المبادرة به وما يتقرر على ذلك من نتائج على أن ذلك لا يتحقق إلا تم توفير مورد مالي مستقل يعد بمثابة الضمانة الهامة لنجاح و فعالية إستقلال هذه الجماعات و بالتالي التجسيد الصحيح بمفهوم اللامركزية الإقليمية في الجزائر.

إلا أن هذه الإستقلالية كان لها نتائج سلبية على التقسيمات الإدارية من خلال إحداث جماعات إقليمية بدون هياكل إدارية، إضافة إلى ضعف الموارد البشرية المسيرة للبلديات من الناحية الإدارية (المطلب الأول) ثم سنتطرق إلى نتائج التقسيمات الإدارية على الإستقلال الإداري للجماعات الإقليمية (المطلب الثاني) وهذا ما سنتطرق إليه كالتالي:

المطلب الأول: نتائج التقسيمات الإدارية على الجماعات الإقليمية من حيث التكوين الإداري

إن إعتراف بالشخصية المعنوية أو القانونية للوحدات المحلية والإعتراف بوجود المصالح محلية مستقلة عن المصالح السلطة المركزية لا يعد أن يكون إستقلال نظري وليس استقلال عملي فعلي فواقع الجماعات الإقليمية في الجزائر يؤكد أنه رغم الصلاحيات الواسعة التي أفردتها المشرع لها إلا أنها تعاني من إختلالات إدارية وتنظيمية تعيق تطورها والقيام بمهامها، حيث أن التقسيم الإداري للجماعات الإقليمية كان لها الأثر السلبي الكبير من الناحية الهيكلية والإدارية وتكوين الموارد البشرية اللازمة للتنمية المحلية وهذا ما سنتناوله على الشكل التالي :

الفرع الأول : إحداث جماعات إقليمية بدون هياكل إدارية .

عقب الإستقلال مباشرة، ونتيجة للفراغ القانوني والمؤسستي الذي وجدت فيه الهياكل الإدارية نفسها، وكذا الوضع السياسي الذي تركه المستعمر الفرنسي بسبب مغادرة معظم الإطارات التي كانت تسيير الإدارة الجزائرية، وجدت الدولة أمامها هياكل إدارية بلا روح، من ذلك البلديات التي كان عددها 1578م بلدية فضلا عن 13 ولاية أو ما كانت تسمى بالعمالة¹، وبالإضافة إلى الأزمة الناتجة

- ثابتي بوحانة، المرجع السابق، ص 06.¹

أذناك بسبب نقص الإطارات المسيرة فقد قامت السلطات بإلغاء جميع مخلفات الإستعمار الفرنسي فيما يخص التقسيم الإقليمي للبلاد، وفي ذات الوقت الإعتماد على النظام اللامركزي.

ومن الملاحظ أن معظم الدول العربية تواجه فجوة معرفية واسعة في الهيكل الإداري ومحاولة إصلاحه من أجل زيادة الفعالية الإدارية، وتحفيز المواطنين لذا أصبح على الدولة الجزائرية على إعادة النظر في حجم وأعداد البلديات، وتجميعها ووضعها في بلديات أكبر حجما وأكثر قدرة، وذلك عملا بمبدأ إقتصاديات الحجم الذي بموجبه نقل التكاليف كلما كبر الحجم، مما يعني ضرورة تقليص عدد البلديات في الجزائر لاسيما أنه تم إحداث خلال التقسيم لسنة 1984 بلديات بدون هياكل إدارية حيث تم إنشاء وحدات محلية من الناحية القانونية ثم لجأت الحكومة إلى تخصيص حوالي أربعة ملايين دج لإنشاء مقراتها الأساسية، كذلك تكرر نفس الأمر بموجب التقسيم الإداري لسنة 2015 الذي ترتب عنه إنشاء ولايات منتدبة حيث خصصت الدولة مبالغ مالية معتبرة لإنشاء مقراتها.

الفرع الثاني : ضعف الموارد البشرية المسيرة للبلديات من الناحية الإدارية .

إن الوصول إلى إدارة رشيدة يتطلب الإهتمام بالجانب البشري كأداة للتنمية وذلك بوضع الأطر القانونية المناسبة لتمكين البلدية من الإستفادة من الكفاءات لا تحمل عبئ سياسي ودستوري بغرض إتباع القواعد العامة الديمقراطية .

ويشتمل المورد البشري في البلديات على صنفين هما: المنتخب المحلي، ومستخدمي البلديات وتحكم وضعيتهم نصوص قانونية سمتها البارزة التهميش، ما إنعكس على سلوكيات الموظفين، حيث تولى القانون رقم 11-10 ومعه القانون العضوي رقم 01/12 تحديد وضعية المنتخب المحلي بداية من كيفية تولي العضوية، أين حصرها في طريقة الإنتخاب ومدتها 05 سنوات، كسبيل لتعزيز إستقلالية البلدية كجهة لامركزية وتحديد شروط الترشح التي راعى فيها جماعة البلدية من استعمال النفوذ والمساس بالحياد في العملية الإنتخابية.

في حين يخضع مستخدمو البلدية للسلطة السلمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي من حيث التعيين والترقية والتأديب في حدود نصوص قانون الوظيفة العمومي، إلا ما إستثنى بنص حيث المتطلع للقانون الأساسي للمنتخب المحلي أنه

لا يخلو من العيوب التي تحيد عن مقتضيات الحكومة، كعدم مراعاة الكفاءة سواء تقديم المرشحين أن عدم توفر المحفزات التي تستقطب الكفاءات لخوض غمار العملية الانتخابية .

إن افتقار هذا النظام القانوني للمحفزات يغلب الروتين على نمط العمل إذ لا وجود لأي علاقة بين مردودية الموظف وحياته المهنية، حيث غالبا ما تكون الترقية على أساس العلاقات الشخصية والمحسوبية والرشوة.

كل هذه النقائص المسجلة على الوضعية القانونية للعنصر البشري، جعل من التهميش سمة بارزة في النظام القانوني المتعلق بالحياة المهنية للمنتخب المحلي ومستخدمي البلدية، نتيجة غياب التحفيز وكذا العلاج التأديبي الذي يتبعه أغلب المسؤولين .

حيث بين الواقع أن الإطارات تميل في غالبها إلى العمل على مستوى الإدارات المركزية، وتنذب الإلتحاق بالجماعات الإقليمية، وذلك بسبب انسداد أبواب الترقية وغياب المحفزات التشجيعية وهذا ما أدى إلى حرمان الجماعات المحلية من التأهيل اللازم¹، ولعل الأرقام المئوية تعبر أحسن تعبير على التفاوت الكبير في نسبة التأطير بين الإدارة المركزية واللامركزية:

- على المستوى الوطني نسبة التأطير 12 %.
- على مستوى الإدارات المركزية نسبة التأطير 17 %.
- على مستوى الولايات نسبة التأطير 11.85 % .
- على مستوى البلديات نسبة التأطير 2.06 % .

وبالرغم من أن هذه النسب شهدت في السنوات الأخيرة تطورا ملحوظا، إلا أنها لم تبلغ بعد الحدود المرجوة.

¹ - بلجيلالي أحمد، المرجع السابق، ص 109.

المطلب الثاني: نتائج التقسيمات الإدارية على الإستقلال الإداري للجماعات الإقليمية .

إن إنشاء بلديات عاجزة ماليا بالنشأة ترتب عليه التأثير على إستقلالها الإداري من خلال إعتماها على التمويل المركزي وما ترتب على ذلك من خضوعها لأشكال متعددة من الرقابة تحد من إستقلالها الإداري، وهذا ما يتم تفصيله على الشكل التالي:

الفرع الأول : الإعتما على التمويل المركزي.

تعتبر الجماعات الإقليمية بمثابة الهيئات الأساسية للتنظيم الإداري للدولة، أسندت لها حملة من الصلاحيات بهدف إشباع الحاجات العامة المحلية في كل إقليم محلي، ولتجسيد هذا الدور أرفقت هذه المهام لمصادر تمويل مختلفة من ضرائب ورسوم وحقوق و مداخل أملاك وغيرها، غير إن الواقع أصبح حجم هذه الموارد لا يتوافق وحجم الأعباء المتزايدة التي تتسع بشكل مستمر مما أدى إلى ظهور مشكلة العجز المالي للبلديات الذي أثر على الإستقلال الإداري.

ومشكلة العجز المالي للجماعات المحلية تظهر في حالة وجود اختلال بين حجم النفقات ونقص في حجم الإيرادات وفي الحقيقة ترجع هذه المشكلة إلى عدم تطابق الموارد مع المهام الموكلة إلى الجماعات المحلية، ولوحظ هذا التعارض بين أعباء البلدية وبين مواردها المتاحة منذ زمن بعيد لأن مشكلة التمويل المالي هي أولى العقوبات التي تواجه الجماعات المحلية في كافة مراحلها من بداية نشأتها حتى الآن .

وهذا ما يظهر بوضوح في ارتفاع عدد البلديات العاجزة وهذا نرده إلى ضعف مردودية إيراداتها الداخلية لا سيما المتعلقة بمداخل الأملاك و نواتج الإستغلال، و التي لا تساهم إلا بنسب ضئيلة في مجموع الموارد للبلديات.

بالرغم من أنها تشكل موارد دائمة للبلدية إلا أنها تعاني التهميش و اللامبالاة.

الأمر الذي يؤدي إلى ضعف موارد التمويل المحلي مما يدفع بالبلديات إلى تقديم طلب لمنح الإعانة و المساعدة من الإدارة المركزية أو صندوق المشترك للجماعات المحلية التي تضع لها مجموعة من الشروط التي تقيد سلطتها و هذا يتنافى مع مبدأ الإستقلال الإداري و المالي للبلديات.

الفرع الثاني : أشكال الرقابة المالية على ميزانية الجماعات الإقليمية

تعتمد مختلف النظم الحديثة على الميزانية كأداة من شأنها تنظيم النشاط المالي بشقيه الإنفاقي والإرادي وتعد في نفس الوقت من أهم الوسائل المستخدمة من طرف الجماعات الإقليمية للتأثير في مختلف أوجه النشاط الإقتصادي و الإجتماعي وتوجهها نحو خدمة المجتمع، فالميزانية المحلية تشكل الإطار الذي من خلاله تمارس الوحدات المحلية نشاطاتها المالية والإدارية لتحديد معالم الخطة المالية الذاتية التي تركز عليها الجماعات الإقليمية في تحديدها هامش إستقلالها المالي، ولكي تكون الميزانية مضبوطة لابد من إخضاعها للرقابة المالية ولاختلف هذه الأخيرة عن غيرها من الصور الأخرى للرقابة على النشاط الإداري حيث أنها تحتوي على عدة جوانب تتميز بها عن غيرها من الصور المتعددة للرقابة، فالإدارة العامة هي التي تسعى إلى فرض حماية على الأموال العامة لأن إساءة إستعماله يؤدي إلى نتائج وخيمة، وتقوم بهذه الرقابة عدة أجهزة متخصصة ومستقلة هي كالتالي :

أولاً: الرقابة المالية الوقائية الممارسة على الجماعات الإقليمية في الجزائر

وتسمى الرقابة السابقة بالرقابة الوقائية أيضا لأنها تحقق أهدافها قبل حدوث الأثر المالي عن طريق منع حدوث أو خلل أو خطأ مختلفة عن ذلك عن الرقابة اللاحقة التي تعد بحسب الأصل رقابة علاجية عن طريق إتخاذ إجراءات عقابية أين يكون الخلل المالي قد حدث، وتمارس هذه الرقابة من طرف كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي واللجان البلدية و الولائية للصفقات العمومية والمجالس التداولية المحلية والسلطات الوصية ممثلة في الوالي ووزير الداخلية، وهذا ما سنتناوله على الشكل التالي :

أ- رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي على الجماعات الإقليمية :

إن المراقب المالي هو موظف مختص معين من طرف وزير المالية يمثل الرقابة في إطار نظام عدم التركيز الإداري¹ ما يلاحظ بداية أن المرسوم رقم

¹ - عزيز محمد الطاهر، المرجع السابق، ص 106 .

414/92¹ المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها في مادته الثانية وقبل تعديله وتنظيمه بموجب المرسوم رقم 374/09 المؤرخ في 19 نوفمبر 2009² وضح نطاق رقابة المراقب المالي لتشمل كل عمليات الإنفاق المتعلقة بميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة والميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة للخرينة، وميزانيات الولايات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ليتم إضافة ميزانيات البلديات التي توسع الرقابة عليها تدريجيا وفقا لبرنامج تحديد من طرف الوزيرين المكلفين بالميزانية والجماعات المحلية.

وتعد رقابة المراقب المالي رقابة تقنية بالدرجة الأولى كونها تهدف إلى مراقبة شرعية وقانونية هذه النفقات على النفقات حيث يقوم المراقب المالي بتأشير القرارات والوثائق التي تتضمن إلتزامات بنفقات عمومية من طرف الأمر بالصرف مثلا في الوالي والمجلس الشعبي البلدي في المجالات التي حددتها المواد 5 و6 و7 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 السابق الذكر والمعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 374/09.

ويترتب على رقابة المراقب المالي على ميزانية الجماعات الإقليمية أحد الأثرين فيما أن تكون الملفات صحيحة ومطابقة للقوانين، وبالتالي تنتهي بقبول التأشير، وإما أن تكون الملفات والإلتزامات مشوبة بأخطاء أو مخالفة للقانون فتكون محل رفض

ب- أما رقابة المحاسب العمومي : لقد أخضع المشرع الجماعات الإقليمية لرقابة المحاسب العمومي بموجب القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15/08/1990³ عرفته المادة 33 وذكرت دوره على انه : " يعد محاسبا عموميا في مفهوم هذه الأحكام كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات التالية : -تحصيل الإيرادات ودفق النفقات - ضمان حراسة الأموال

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 414/92، المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1413 الموافق لـ 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها. ج.ج.ج.ج، العدد 82، ص 211 .

² - المرسوم التنفيذي رقم 374/09، المؤرخ في 28 دي القعدة عام 1430 الموافق لـ 16 نوفمبر 2009، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1413 الموافق لـ 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها. ج.ج.ج.ج، العدد 67، 19 نوفمبر 2009، ص 03، 04 .

³ - القانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990، المتضمن قانون المحاسبة العمومية، ج.ج.ج.ج، العدد 52 بتاريخ 1990/12/2، ص 1131 .

والسندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلفة بها وحفظها ... " وعليه فإن الجماعات الإقليمية تخضع لرقابة المحاسب العمومي، والذي يقوم بمهامه القابض البلدي على مستوى البلدية وأمين خزينة بالنسبة للولاية، ولقد نصت كل من المواد 35 و36 من القانون المذكور على شروط وإجراءات الرقابة، ويتضح من خلالها إقتصار رقابة المحاسب العمومي على جانب المشروعية فقط لكن كثيرا مايتجاوز ذلك إلى رقابة الملائمة وحسب المادة 172 من قانون البلدية 10/11 فإن قابض البلدية هو المحاسب العمومي والذي يكلف أساسا بالمهام التالي:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات التي يصدر رئيس البلدية الأمر بصرفها .
- حراسة الأموال والسندات والقيم .
- حركة حساب الموجودات.

ومن آثار رقابة المحاسب العمومي أنه هو الذي يؤشر على حوالات الدفع كما يمكن رفض التأشير عند إبدائه أي ملاحظات كتابية توجه إلى رئيس البلدية حول دقة الحسابات، ويخضع أيضا المحاسب العمومي للسلطة السامية الرئاسية لوزير المالية الذي يقوم بتعيينه¹

ج- رقابة المجالس الشعبية على ميزانية الجماعات الإقليمية :

يحق للمجالس الشعبية البلدية و الولائية مراقبة التنفيذ الجاري للميزانية المحلية من قبل الأمرين بالصرف سواء رؤساء المجالس الشعبية البلدية أو الولاية وفق ما تقتضيه القوانين والأنظمة المتعلقة بالولاية والبلدية ولها في ذلك مطالبة الأمرين بالصرف بتقديم تقارير دورية أو ظرفية عن تنفيذ الميزانية مثلا.

وزيادة على ذلك هناك بعض العمليات المالية التي تشترط مصادقة المجالس الشعبية المعنية عليها كقبول الهبات والوصاية وفق ما تتضمنه المادة 133 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية والمادة 166 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية أو إبرام الصفقات العمومية وذلك عن طريق المصادقة على محضر المناقصة بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي طبقا للمادة 194 من القانون رقم 10/11 السابق ذكره.

1 - عزيز محمد الطاهر، المرجع السابق، ص 107 .

د- رقابة السلطة الوصية على ميزانية الجماعات الإقليمية :

يمارس هذا النوع من الرقابة من قبل الموظفين المختصين، نظرا لأهمية الدور الذي تلعبه الرقابة أثناء تنفيذ وتطبيق الميزانية، حيث يمكن لكل من الوالي ووزير الداخلية بإعتبارهما ممثلي السلطة الوصية ممارسة الرقابة المالية عن طريق وجوب عرض ميزانية الجماعات الإقليمية عليها قصد المصادقة عليها¹ ولهم زيادة على ذلك إدراج مجموع النفقات الإجبارية إذا ماتم إغفالها من طرف الهيئات التداولية.²

ثانيا : الرقابة المالية اللاحقة على الجماعات الإقليمية في الجزائر :

وتسمى أيضا الرقابة الخارجية كونها تمارس خارج التنظيم ومن قبل الأجهزة الرقابية المختصة³

وتبدأ بعد إنتهاء السنة المالية وإستخراج الحساب الإداري للولاية والبلدية من سماتها أنها لا تنصب على جانب النفقات كما هو الحال في الرقابة السابقة لكنها تمتد لتشمل جانب الإيرادات العامة.

فضلا على التأكد من قيام الجماعات الإقليمية لتحصيل جميع مواردها وأن كلما تم تحصيله قد ورد بالفعل إلى خزينة الجماعات الإقليمية⁴ وتقوم بها أجهزة مختصة ومستقلة عن السلطة التنفيذية تتمثل في كل من مجلس المحاسبة والمفتشية العامة :

أ- **رقابة مجلس المحاسبة:** يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وبهذه الصفة فهو يوفق في شروط إستعمال تلك الهيئات لمجموع الموارد والوسائل المادية للأموال العامة الداخلة في نطاق إختصاصه، كما يقيم تسييرها ويتأكد ممن

1 - المادتين 55 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية، المادة 57 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية .

2 - المواد 183 من القانون 10/11، والمادة 163 من القانون 07/12 .

3 - عزيز محمد الطاهر، المرجع السابق، ص 108 .

4 - عباس عبد الحفيظ، تقييم النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية، دراسة حالة نفقات ولاية تلمسان وبلدية المنصورة، مذكرة ماجستير في إطار الدكتوراه في العلوم الاقتصادية تخصص المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص 68.

مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبتين للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

فمجلس المحاسبة بإعتباره هيئة ذات كفاءة قضائية وإدارية فهو يعمل تحت رئيس الجمهورية كما انه في ذات الوقت يعد مؤسسة مستقلة كونه لا يخضع لإشراف أو وصاية أية سلطة في الدولة، وهذا ما كرسته المادة الثالثة من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم¹ بنصها: " وهو يتمتع بالإستقلال الضروري ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله ... " كما يتولى الرقابة اللاحقة أو البعدية على ميزانية الجماعات الإقليمية وهي ما يطلق عليها بالرقابة القضائية اللاحقة، التي تهدف من خلال النتائج المتوصل إليها إلى تشجيع الإستعمال الفعال والصارم للموارد من خلال مختلف الآليات المستعملة من طرفه.

ب- رقابة المفتشية العامة للمالية على ميزانية الجماعات الإقليمية في الجزائر :

وهو جهاز أنشأ للرقابة المالية، وأحدث بموجب المرسوم رقم 53/80 المؤرخ في 1980/03/01 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية وبحسب المادة 2 من المرسوم رقم 292/08 المؤرخ في 2008/9/6² : " تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي المحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية وكذا الهيئات والأجهزة، والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية ... "

وتمارس هذه الرقابة بواسطة مفتشين عامين يخضعون عند المباشرة لمهامهم لأداء اليمين كما يتم تزويدهم ببطاقة وظيفية تثبت صفتهم وتبرر مراقبتهم، وتتم عملية التفتيش بالانتقال إلى مقرات البلديات والولايات مبرمجة للقيام بعملية المراقبة وذلك بناء على ثلاثة حالات³:

1- الحالة الأولى : بناء على الوثائق وفي عين المكان .

¹ - الأمر رقم 20/95، المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ج.ج، العدد 23، ص 39.

² - المرسوم التنفيذي رقم 272/08، المؤرخ في 07 رمضان 1429، الموافق لـ 07 سبتمبر 2008، والمحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج.ر.ج.ج، العدد 56، ص 11.

³ - ثابتي بوحانة، المرجع السابق، ص 291 .

2- الحالة الثانية : تجري المراجعات والتحقيقات بصورة فجائية بدون إعلام الولاية أو البلدية .

3- الحالة الثالثة : بعد الإخطار والتبليغ المسبق عن المهام المتعلقة بالدراسات أو الخبرات المحتملة من أجل تحضير نفسها " البلدية والولاية " .

أما عن مظاهر الرقابة التي تمارسها المفتشية العامة للمالية على ميزانية الجماعات الإقليمية في الجزائر فتتمثل أساسا وفق المادة الخامسة من المرسوم رقم 272/08 السابق الذكر في مهام الرقابة والتدقيق والتحقيق والخبرة والتقييم وتتولى المفتشية في نهاية مهامها إعداد تقرير نهائي تلخص فيه كل التقارير السابقة المتعلقة بعملية المراجعة والتدقيق ويسلم التقرير النهائي إلى السلطات السلمية أو الوصائية وإلى رئيس مجلس المحاسبة كما أن المفتشية العامة للمالية غير مؤهلة لإتخاذ أي عقوبة بحيث تنتهي مهمتها عند تقديم تقريرها النهائي.

وما يمكن ملاحظته من خلال إستعراض أنواع الرقابة المالية يتضح أن هذه الرقابة لم تتمكن من تحقيق الأهداف المرجوة منها لأن آليات المراقبة ذات مردود ضعيف بالنظر لعدم إقترانها بجزاءات فعلية وذلك مايفسر عدم مساهمتها في منع تجاوزات رؤساء المجالس الشعبية البلدية ومحاربة الفساد في إبرام الصفقات العمومية لذا يستلزم البحث عن آليات أخرى تضاف إلى الرقابة المالية قصد مراقبة أموال الجماعات الإقليمية وذلك لا يتم إلا عن طريق المراقبة الشعبية التي يمكن ان تعطي فرصة للمواطن المحلي في متابعة المنتخبين المحليين بأنفسهم مما قد يساهم في تحقيق إستقلالية وخاصة في مجال الرقابة .

خلاصة ما توصلت إليه مما سبق ذكره إن استقلال الجماعات الإقليمية يرمي إلى تحقيق الديمقراطية و اللامركزية في تسيير شؤونها و تحريك عجلة التنمية المحلية و لتحقيق هذا الإستقلال يقتضي ضرورة تمنع الوحدات المحلية بمواد مالية محلية مستقلة و منفصلة عن موارد الدولة، ولقد ذهب بعض الآراء الفقهية لإعتبار الإستقلال المالي من العناصر الأساسية للتنظيم الإداري اللامركزي، من ذلك ما ذهب إليه الأستاذ بنوا من أن عناصر اللامركزية تنحصر في مصالح خاصة و سلطة خاصة¹.

حيث كان للتقسيمات الإدارية أثرها السلبي على الجامعات الإقليمية سواء حتى الناحية المالية ضعف الموارد الجبائية و عدم كفايتها مما أدى إلى تطور بلديات عاجزة نتيجة الأعباء المالية الملقة على عاتقها مما جعلها غير قادرة على تغطية نفقاتها المتزايدة مما جعلها في تبعية الدولة المركزية وهذا يتناقض مع مقومات اللامركزية الإدارية التي تهدف إلى إستقلال هذه الجماعات كما ذكرنا سابقاً.

كذلك أن التقسيمات الإدارية كان لها الأثر على الجانب الإداري للجماعات الإقليمية بإعتبار أن إنشاء بلديات عاجزة مالياً بإنشاء ترتب عليه التأثير على استقلالها الإداري من ناحية ومن ناحية أخرى ضعف الموارد البشرية المسيرة بها و ذلك نظراً لتحكم الجانب المالي في الإستقلال الإداري للبلديات، إن ضعف الموارد البشرية المسيرة للجماعات الإقليمية من الناحية الإدارية تفتح المجال واسع أمام المشرع الجزائري لم يعطي أهمية المنتخب المحلي وذلك من خلال إطلاقه حرية الترشح لذا لا بد على المشرع إعادة النظر في قانون الإنتخاب و ذلك بتعديل شروط الترشح تتعلق بعدم كفاءة المنتخب المحلي إضافة إلى ضعف و قلة الموارد المالية المحلية.

¹ محمد أنس قاسم: ديمقراطية الإدارة المحلية اللبرالية و الإشتراكية، الجزائر، بن عكنون، ديوان المطبوعات الجامعية، 1985.

خاتمة

الخاتمة:

لقد أصبحت الجماعات المحلية المحرك القاعدي لعجلة التنمية في الجزائر، حيث تعتبر الوسيط و الرابط بين الحكومة و الشعب، بإعتبارها الإدارة الأقرب إلى المواطن و هي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري و صورة من صور اللامركزية، كما تتمتع بصلاحيات واسعة وذلك بإعتبارها الشريك الأساسي المركزية في تسيير الشؤون العامة.

و إنطلاقا مما سبق نلاحظ المكانة الهامة للجماعات الإقليمية في الجزائر من خلال النصوص القانونية المنظمة للبلدية و الولاية حيث أعطى المشرع الجزائري جملة من الإصلاحات المتتالية عليها خاصة بداية التسعينيات.

وذلك من خلال تعزيز المشاركة السياسية للأفراد و بت روح الديمقراطية لديهم، حيث أصبحت الجماعات المحلية الفاعل الأساسي في إدارة التنمية المحلية و إدارة الشؤون العامة في المجتمع المحلي.

لكن رقم من هذه الإصلاحات إلا أنه بالرجوع إلى الواقع يتبث من غياب مضمون هذه الإصلاحات القانونية على أرض الواقع حيث نجد تكريس خدمة المصالح الخاصة لأهداف معينة مما يدل تأصيل العقلية القبلية و العشائرية.

وإن كان للتقسيم الإداري في الجزائر جانب إيجابي في التنظيم الواسطي خاصة فيما يتعلق بتكوين الهيكلية الحضرية أو النظام الحضري بصفة عامة في البلدان السائرة عن طريق النمو كجزائر مثلا أين تعتبر القرارات الإدارية ذات تأثير كبير في توجيه جميع مواقع التجهيزات الاقتصادية و الأنشطة البشرية و علاقتها بحركات السكان و أماكن إستيطانهم، كما أن وضع خريطة إدارية لدولة بني على أسس و معايير يجب الأخذ بها عند أي تقسيم إداري.

إلا أن التقسيم الإداري له أيضا جانب سلبي حيث أن القانون إن كان وسيلة لإنشاء الجماعات الإقليمية غير أن هذا القانون لم يراعي مقومات اللامركزية الإدارية عند إنشاء هذه الوحدات، و التي تتطلب بالدرجة الأولى تقسيمات إلى وحدات محلية متناسبة من حيث المساحة و السكان و الموارد المالية و الاقتصادية، وهذا ما ترتب عليه عدم وجود تقسيم جهوي عادل أفرز هذا التقسيم

بإنشاء بلديات عاجزة مالياً بالنشأة تضطر الحكومة المركزية إلى تخصيص إعانات لتجهيزها إدارياً و تمويلها مستقبلاً لتسير مهامها في غياب مواردها المالية الذاتية و لهذا يرجع السبب الأساسي في الضعف المالي و ضعف الموارد البشرية للجماعات المحلية إلى التقسيم الإداري العشوائي الذي لا يركز على مراعاة أبسط مقومات اللامركزية الإدارية.

أما بالنسبة لمجموع المقترحات المقدمة لإثراء هذه الدراسة و إنطلاقاً من النتائج المتوصل إليها من هذه الدراسة. فيمكن تقديم مجموعة من الاقتراحات المتواضعة لعلها تساهم ولو بدرجة قليلة في النصوص بالواقع الجماعات الإقليمية و تتمثل في:

- 1- إلزامية الإعتناء بتجسيد مبادئ و أركان اللامركزية الإقليمية و توضيحها عند وضع أي نص قانوني متعلق بالجماعة الإقليمية.
- 2- تطوير الجماعات المحلية وذلك بإدخال تقنيات الإعلام الآلي في تسيير الجماعات الإقليمية متنوعاً بتكوين مستخدمين جدد.
- 3- إعادة النظر في التقسيم الإداري كإحدى الطرق أو الوسائل إصلاح المهمة و نقصد به بذلك إلغاء وحدات محلية معينة و إنشاء وحدات محلية أخرى لمبررات عديدة، جغرافية و سياسية و مقتضيات التطور الحاصل في شتى مناحي الحياة الاجتماعية و الاقتصادية العلمية و التكنولوجية.
- 4- إعادة هيكلة التقسيم الإداري للجماعات بضم البلديات المتشابهة من حيث الخصائص لتشكيل وحدات إدارية محلية متناسبة من حيث عدد السكان و المساحة و الموارد المالية مما يساهم في حسن تسييرها و التقليل من نفقاتها.
- 5- ضرورة وضع تقنيين خاص بالجباية المحلية يتضمن أنسب الطرق و أنجحها لتحصيل الجباية المحلية.
- 6- تدعيم الإستقلال المالي و ذلك بتثمين الموارد المالية الذاتية و ذلك عن طريق الإستثمار في المشاريع ذات العوائد و الأرباح و التي تمكن من توفير مداخل للجماعات المحلية و عدم الإعتماد على إعانات الدولة.
- 7- يرجى من المشرع الجزائري إعادة النظر في النظام الإنتخابي بتحديد شروط الإنتقاء المنتخب المحلي وذلك بتقييد الترشيح و تمكين المنتخبين من إجراء

دورات تكوينية لإكتساب الخبرة و الكفاءة العلمية مما يسمح بتشكيل مجالس منتخبة قادرة على تسير الإداري و المالي و أداء المهام بفعالية أكبر. إن الجماعات الإقليمية هي الصراع المستديم لأنظمة الحكم المعاصرة و أن الدواء لإنجائها يتمثل في كيفية تأطير وتقنين هذه الجماعات على أسس واقعية و علمية مدروسة على واقع البيئة وخصوصياتها في المجتمع.

قائمة

المصادر

قائمة المراجع باللغة العربية:

أولاً: المراجع العامة:

- 1- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د. محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، 1979.
- 2- بيطام أحمد: الإقتراع النسبي و التمثيلية، حالة الجزائر، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2005/2004.
- 3- خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية (دراسة مقارنة)، ط3، مكتب دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1993 .
- 4- خالد قباني: اللامركزية و مسألة تطبيقاتها، لبنان، منشورات بحر المتوسط و منشورات عويدات، بيروت، الطبعة الأولى، 1981.
- 5- سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مطبعة جامعة شمس، القاهرة، 1982.
- 6- سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري – دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1973.
- 7- طاهري حسين: القانون الإداري و المؤسسات الإدارية، الطبعة الأولى، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007.
- 8- طعيمة الجرف: القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978.
- 9- عبد الغاني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1977.
- 10- عبد الغني سيوني الله: النظم السياسية و القانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1977.
- 11- علي خاطر الشنطاوي ، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، الأردن، 2002.
- 12- عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر و التوزيع، الطبعة الثانية، 2007.
- 13- فريد مزياتي: القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة مسخري، الوادي، الجزائر، الطبعة الأولى، 2011.

- 14- فوزي أوصديق، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة، النظرية العام للدساتير، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2001.
- 15- لخضر عبيد، التنظيم الإداري للجماعات المحلية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1986.
- 16- محمد الصغير بعلي: الوسيط في النزاعات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2009.
- 17- محمد صغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.
- 18- مسعود شيهوب: أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- 19- مسعود شيهوب: المسؤولية عن المخاطر و تطبيقاتها في القانون الإداري، "دراسة مقارنة"، دم.ج، الجزائر 2000.
- 20- ناصر سياد: القانون الإداري، التنظيم الإداري، (بدون ذكر دار النشر)، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، 2005.
- 21- نعمان الخطيب: الوسيط في النظم السياسية و القانون الدستوري، الطبعة الأولى، 1999.
- 22- هاني علي الطهراوي: قانون الإدارة المحلية، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان 2004.

ثانيا: المراجع المتخصصة في الإدارة المحلية:

- 23- أيمن عودة: المعاني الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، 2010
- 24- العربي بوحيط: البلدية، إصلاحات، مهام وأساليب، شركة زعياش للطباعة والنشر، طبعة 1997.
- 25- حسن محمد عواظة: الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية (دراسة مقارنة)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت لبنان، الطبعة الأولى، 1983.
- 26- محمد صغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004.

ثالثا : الرسائل العلمية:

أ- رسائل الدكتوراه:

- 27- **تابتي بوحانة:** الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الإستقلالية و الرقابة- الوقائع و الأفات- أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015.
- 28- **الشيخ سعدي:** دور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة، جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2006.
- 29- **محمد محمد رمضان:** الوصاية على الهيئات المحلية، أطروحة دكتوراه جامعة عين الشمس، 1976.
- 30- **نصر الدين بن طيفور:** السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري و الضمانات الدستورية للحقوق و الحريات العامة، دراسة مقارنة أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق بجامعة الدكتور جيلالي اليابس بسيدي بلعباس، الجزائر، 2003.
- ب- **مذكرات الماجستير:**
- 31- **ابراهيم ابيعي:** استقلالية الجماعات المحلية (الضمانات و الحدود)، مذكرة ماجستير، جامعة عنابة، كلية الحقوق 2005.
- 32- **بلجيلالي أحمد،** إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية لبلديات سيدي علي ملال، قرطوفة، جيلالي بن عمار، مذكرة ماجستير، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الإقتصادية والعلوم التجارية، جامعة تلمسان، 2009.
- 33- **بيطام أحمد:** الإقتراع النسبي و التمثيلية، حالة الجزائر، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة باتنة، الجزائر، 2005/2004.
- 34- **تابثي بوحانة:** إستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة الماجستير، مهد العلوم القانونية
- 35- **حمو ولد محمد المصطفى،** سياسة اللامركزية في النظام الموريتاني، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، الجزائر، 2006.
- 36- **رشيد بودي:** الإستقلال المالي للجماعات المحلية على ضوء تطبيق الفصل ما بين الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين، رسالة لنيل الدراسات العليا

- المعمقة، كلية العلوم القانونية و الإقتصادية و الإجتماعية، جامعة عين الشف المملكة المغربية، الدار البيضاء، 2003.
- 37- **سي يوسف أحمد:** تحولات اللامركزية في الجزائر حصيلة و آفات "مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، الجزائر، 2013.
- 38- **صالح عبد الناصر:** الجماعات الإقليمية بين الإستقلالية و الرقابة، مذكرة ماجستير، مهد العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة الجزائر، الجزائر، 1987.
- 39- **عبد الكريم مسعودي،** تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية، دراسة حالة ولاية أدرار، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، الجزائر، 2012.
- 40- **عمراني بهية،** ميزانية البلدية ومدى ضعف إراداتها، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 1990.
- 41- **لمير عبد القادر،** الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، دراسة تطبيقية، ولاية أدرار، مذكرة ماجستير في العلوم الإقتصادية، كلية العلوم الإقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية، جامعة وهران 2014/2013.
- 42- **مقطيف خيرة:** تطبيق اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا ، مذكرة ماجستير في القانون جامعة الجزائر ، كلية الحقوق و العلوم الإدارية ، بن عكنون 2002/2001 .
- 43- **ملياني صليحة:** الجماعات المحلية، بين الإستقلالية و الرقابة دراسة في ظل قانوني البلدية و الولاية الجديد بين، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، 2015.
- 44- **يوسف نور الدين:** الجباية المحلية و دورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، دراسة تقييمية للفترة 2000-2008 مع دراسة حالة ولاية البويرة مذكرة ماجستير – جامعة أحمد بوقرة بومرداس، الجزائر، 2010.
- 45- **بن شعيب نصر الدين:** شريف مصطفى، الجماعات الإقليمية و مفارقات التنمية في الجزائر، مجلة الباحث، العدد 2012/10.

رابعاً: المقالات العلمية:

- 46- شوقي جبّاري/عولمي بسمة، تعبئة الموارد الجبائية كخيار إستراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية، المجلة الجزائرية للتنمية الإقتصادية، العدد2، جوان 2005.
- 47- شوقي جبّاري: سمية عولمي، تعبئة الموارد الجبائية كخيار إستراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات، المجلة الجزائرية للتنمية الإقتصادية، ع/2، سنة 2015.
- 48- نعيمة جعفري: التقسيمات الإدارية و أثرها على الجماعات الإقليمية (البلديات) الجزائر، مجلة الدراسات الحقوقية، العدد6، ديسمبر 2016.

خامسا : المحاضرات:

- 49- عمار بوضياف: الأسس العامة للتنظيم الإداري، محاضرات ملقاة على طلبة الدراسات العليا مقياس القانون الإداري بالأكاديمية العربية، الدنمارك، 2009-2010.
- 50- بوعزاوي بوجمعة، الديمقراطية المحلية، دراسة نقدية في نظام اللامركزية في المغرب، محاضرة ملقاة بكلية الحقوق سلة، المملكة المغربية، 2007 .

سادسا : النصوص التشريعية و التنظيمية:

أ- الدساتير

- 51- دستور 1963 الجريدة الرسمية، العدد 64، الصادر بتاريخ 10/09/1963
- 52- الأمر رقم 97/76 المؤرخ في 22/11/1976 المتضمن دستورية سنة 1976، ج.ر.ج.ج، العدد 94، بتاريخ 24/11/1976، ص158.
- 53- القانون 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري الصادر في ج.ر.ج.ج، العدد 14 المؤرخة في 07 مارس 2016.
- 54- المرسوم الرئاسي رقم 18/89، المؤرخ في 23 فيفري 1989، المتضمن دستور 1989، ج.ر.ج.ج، العدد 09 بتاريخ 01 مارس 1989، ص184.
- 55- المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 26 رجب 1417، الموافق لـ 07 ديسمبر 1996، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، ج.ر.ج.ج، العدد 76 بتاريخ 08/12/1996، ص10.

ب- القوانين العادية:

- 56- المرسوم الرئاسي 140/15 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات المؤرخ في 27/05/2015، الصادر في الجريدة الرسمية 2015/05/31.
- 57- الأمر 69/74 المؤرخ في 12 جمادى 1394 الموافق لـ 02/07/1974، بتعليق بإصلاح التنظيم الإقليمي رقم 09/84 المؤرخ في 02 جمادى الأولى 1404 الموافق لـ 04/02/1984، بتعليق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية، العدد 06 سنة 1984.
- 58- القانون رقم 10/11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق لـ 22/06/2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، سنة 2011.
- 59- القانون رقم: 07/12 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق لـ 21/02/2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12 لسنة 2012.
- 60- قانون عضوي رقم 10/16 المؤرخ في 22 ذي القعدة 1437 الموافق لـ 25 غشت سنة 2016 يتعلق بنظام الإنتخابات.
- 61- قانون 17/89 المؤرخ في 11 ديسمبر 1989، المتضمن تأجيل الإنتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية، ج.ر.ج، العدد 52 بتاريخ 11 ديسمبر 1989 .
- 62- قانون رقم 18/89 المؤرخ في 13 جمادى الأولى عام 1410 الموافق لـ 11/12/1989 المتضمن تأجيل إنتخابات تجديد المجالس الشعبية الولائية، ج.ر.ج، العدد 52 بتاريخ 11/12/1989 .

قائمة المراجع باللغة الفرنسية:

- 63- F. Rivero : droit administratif, Daley. 1980.
Charles Roig : théorie et Réalité de la décentralisation,
64- Peirce française de la science juin 1966.

الفهرس

الصفحة	فهرس المحتويات	لرقم
		01
	الواجهة	02
	البسمة	03
	الشكر و التقدير	04
	الإهداء	05
01	المقدمة	
الفصل الأول:		
التقسيمات الإدارية على الجماعات الإقليمية		
10	المبحث الأول: الإطار المفاهيمي الدستوري و القانوني لوجود الجماعات الإقليمية في الجزائر.	06
11	المطلب الأول: الإطار المفاهيمي للامركزية الإقليمية.	07
12	الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإقليمية تمييزها عن بعض المفاهيم.	08
18	الفرع الثاني: شروط اللامركزية الإقليمية و أهدافها.	09
30	المطلب الثاني: الإطار الدستوري و القانوني لوجود الجماعات الإقليمية في الجزائر.	10
31	الفرع الأول: الإطار الدستوري للجماعات الإقليمية.	11
33	الفرع الثاني: الإطار القانوني للجماعات الإقليمية.	12
36	المبحث الثاني: التقسيمات الإدارية في الجزائر و مميزاتها.	13
36	المطلب الأول: مراحل التقسيمات الإدارية في الجزائر.	14

37	الفرع الأول: مراحل إنشاء التقسيمات الإدارية في الجزائر.	15
38	الفرع الثاني: أهم التقسيمات الإدارية للجماعات الإقليمية في الجزائر	16
42	المطلب الثاني: مميزات التقسيمات الإدارية في الجزائر.	17
42	الفرع الأول: مظاهر إستقلالية الجماعات الإقليمية	18
47	الفرع الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية	19
الفصل الثاني:		
نتائج التقسيمات الإدارية على الجماعات الإقليمية في الجزائر		
53	المبحث الأول: نتائج التقسيمات الإدارية على الجماعات الإقليمية من الناحية المالية.	20
54	المطلب الأول: نتائج التقسيمات الإدارية على الموارد المالية المحلية.	21
56	الفرع الأول: ضعف الموارد المحلية الذاتية.	22
61	الفرع الثاني: العجز المالي للجماعات الإقليمية.	23
63	المطلب الثاني: نتائج التقسيمات الإدارية على الإستقلال المالي للجماعات الإقليمية.	24
63	الفرع الأول : إزدياد النفقات وقلة الإيرادات .	25
66	الفرع الثاني : عدم كفاية الموارد الذاتية المحلية تدفع الجماعات الإقليمية إلى الإستعانة بالموارد الخارجية .	26
67	الفرع الثالث: الإجراءات المتبعة للتقليل من العجز المالي للجماعات الإقليمية.	27
70	المبحث الثاني : نتائج التقسيمات الإدارية على الجماعات الإقليمية من الناحية الإدارية.	28
70	المطلب الأول : نتائج التقسيمات الإدارية على الجماعات الإقليمية من حيث	29

	التكوين الإداري.	
71	الفرع الأول: إحداث جماعات إقليمية بدون هياكل إدارية .	30
72	الفرع الثاني: ضعف الموارد البشرية المسيرة للبلديات من الناحية الإدارية.	31
74	المطلب الثاني: نتائج التقسيمات الإدارية على الجماعات الإقليمية من الناحية الإدارية.	32
74	الفرع الأول: الإعتماد على التمويل المركزي.	33
75	الفرع الثاني: أشكال الرقابة المالية على ميزانية الجماعات الإقليمية.	34
84	الخاتمة	35
88	الملاحق	36
95	قائمة المراجع والمصادر	37