



جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة

كلية الحقوق والعلوم السياسية.

قسم الحقوق

اللامركزية الإدارية والاستقلال المالي

مذكرة لنيل شهادة الماستر

تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية

تحت اشراف الأستاذة:

من إعداد الطالبتين:

- نجماوي خديجة

- شاوشي نورة

- بوشارب فاطمة الزهراء

لجنة المناقشة:

رئيسا.

1) الأستاذة/الدكتورة: لدرع نبيلة

مشرفا ومقررا

2) الأستاذة: نجماوي خديجة

عضوا مناقشا.

3) الأستاذة: معزوزي نوال

السنة الجامعية: 2018/2017

إهداء

إلى روح "أبي الطاهرة رحمه الله" وأسكنه فسيح جنانه

الذي كان له فضلا كثيرا في وصولي إلى هذا المستوى

إلى رمز الحنان والمحبة والعاطفة والتضحية

"أمي الغالية" التي كانت سندا لي ولم تبخل على بدعائها في كل خطوة من

خطوات إنجاز هذا العمل المتواضع حفظها الله وأطال عمرها

إلى أخواتي وأبنائهم وزوجاتهم

إلى زميلتي ورفيقة دربي "نورة"

إلى كل الزملاء والزميلات في الدراسة

إلى كل أقاربي دون إستثناء

إلى كل من نسيهم قلبي ولم ينسهم قلبي

إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة هذا العمل.

فاطمة الزهراء

إهداء

إلى من الجنة تحت أقدامها إلى رمز الحنان والحب والتضحية

"أمي"

إلى من علمني الإعتماد على النفس وكان خير سندا لي

"أبي"

أطال الله عمرهما وحفظهما لي

إلى الذين قاسموني حنان الوالدين إلى رياحين حياتي الاعزاء حفظهم الله وأدامهم لي

إخوتي

إلى زوجات إخوتي وأبنائهم خاصة "رميساء و إحسان"

إلى زميلتي ورفيقتي "فاطمة الزهراء"

إلى كل زملاء والزميلات في الدراسة

إلى كل أقاربي دون إستثناء

إلى كل من نسيهم قلبي ولم ينسهم قلبي

إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة هذا العمل

نورة

كلمة شكر

أقل جزاء للمعروف الشكر. فبعد الشكر المولى عز وجل الذي وفقنا
في إنجاز هذا العمل المتواضع.

يجدر بنا أن نتقدم ببالغ الامتنان وجزيل العرفان إلى كل من وجهنا
وأخذ بيدنا في سبيل إنجاز هذا البحث.

كما نتوجه بجزيل الشكر والتقدير للأستاذة "بلموحي عريجة"

على قبولها الإشراف على هذه المذكرة وعلى توجيهاتها ونصائحها
القيمة التي ساهمت في إثراء هذه الدراسة. كما نتوجه بجزيل الشكر
والامتنان أيضا لكل من ساعدنا من قريب أو بعيد

في إنجاز هذا العمل المتواضع.

هفكفة

مقدمة:

تعتبر اللامركزية الإدارية من أهم المبادئ المعتمد عليها في التنظيم الإداري والتي مفادها "توزيع الوظيفة الإدارية بين هيئات السلطة المركزية وبين هيئات عمومية محلية تتمتع بالشخصية المعنوية ولكنها تعمل تحت رقابة السلطة الإدارية المركزية"⁽¹⁾، ويترتب على اعتماد مبدأ اللامركزية الإدارية الاعتراف لهيئات هذه الأخيرة بالشخصية المعنوية ومن أهم النتائج المترتب عنها الاستقلالية المالية التي يقصد بها بأن تكون لها ذمة مالية مستقلة عن الأشخاص المكونة لهم هذا من جهة ومن جهة أخرى منحها الحرية في تسيير ماليتها وذلك من خلال إقرار لها بموارد خاصة بها واستقلاليتها في ضبط والمصادقة على الميزانية والتي سنحاول من خلال هذا البحث المتواضع إبراز مدى تحققها، حيث جاء مبدأ اللامركزية الإدارية نتيجة فشل نظام المركزية المبني على "تركيز الوظيفة الإدارية في أيدي ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة وهم الوزراء وذلك على نحو يضمن وحدة السلطة الإدارية في الدولة"⁽²⁾.

اللامركزية الإدارية تتجسد في صورتين هما اللامركزية الإقليمية المتمثلة في منح جزء من الصلاحيات للهيئات الإقليمية تتولى ممارستها في حدود إقليمها وتقوم على ثلاثة أركان أساسية وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية، إنشاء وقيام هيئات منتخبة ومستقلة، خضوع هذه الأخيرة للرقابة الوصائية، واللامركزية المرفقية "التي تقوم عن طريق نقل صلاحيات سلطة التقرير لأشخاص إداريين متخصصين في مصلحة محددة أيّ

(1) بلال بلغالم، واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في ظل القانون الجديد 07/12، مجلة صوت القانون، الصادرة عن مخبر الحالة المدنية، جامعة خميس مليانة، العدد الأول، أبريل 2014، ص 155.

(2) عبد الوهاب رفعت وحسين عثمان محمد، مبادئ القانون الإداري، بدون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2001، ص 146.

المؤسسات العامة مثل الجامعات والمستشفيات والتي هي عبارة عن مؤسسات لامركزية متخصصة على التوالي في التعليم والخدمات الطبية⁽¹⁾.

لمعالجة موضوع مدى إقرار مبدأ الاستقلال المالي لهيئات اللامركزية الإدارية اقتضت دراستنا على ربط الموضوع بالصورة الأولى فقط -اللامركزية الإقليمية- كونها الصورة الأكثر أهمية في نظام اللامركزية لقيامها على العديد من المبادئ الديمقراطية من بينها إشراك المواطن في تسيير الشؤون العامة ،توعية وتكوين الجماهير والمواطنين سياسيا واجتماعيا كما أنها الصورة الأكثر إثارة للنقاش حول موضوع الاستقلال المالي كون أن كل هيئة من الجماعات الإقليمية (البلدية والولاية) تتمتع بمراد ونفقات تختلف عن الأخرى باختلاف موقعها وعدد سكانها وثرواتها والتي يكون لها دخل في استيفاء مواردها هذا ما يجعل الجماعات المحلية تتفاوت فيما بينها بحيث نجد هناك بلديات وولايات غنية بإمكانها تغطية جميع نفقاتها في حين نجد بعض من البلديات والولايات تعاني من إشكالية تغطية نفقاتها وهذا الأمر الذي لا نجده في الصورة الثانية(اللامركزية المرفقية)، حيث لا يثار نقاش واسع حول استقلال ماليتها بالرغم من أنها تخضع للرقابة على ماليتها، كما أن اللامركزية الإقليمية يحكمها قانون واحد (قانون البلدية وقانون الولاية) الذي من شأنه أن يسهل عملية دراستها كونه ينطبق على جميع البلديات والولايات.

ولاختيارنا موضوع اللامركزية الإدارية والاستقلال المالي عدة دوافع منها ما هو ذاتي والمتمثل في حب الاطلاع على عمل أقرب الأجهزة الإدارية للمواطن بالإضافة للميول إلى المواضيع المتعلقة بالقانون الإداري ومنها ما هو موضوعي والمتمثل في محاولة معالجة الاستقلالية المالية لهيئات اللامركزية الإدارية وبالتحديد الجماعات الإقليمية ومحاولة تسليط الضوء على الرقابة الوصائية على مالية الجماعات المحلية.

(1) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د.محمد عرب صاصيلة، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، بدون سنة نشر، ص 108.

ولدراسة هذا الموضوع ارتأينا إلى طرح الإشكالية التالية:

إذا كان نظام اللامركزية الإدارية يمنح الاستقلال المالي لهيئاته فما مدى تمتع الجماعات الإقليمية بهذا الاستقلال في الجزائر؟

واعتمدنا في دراستنا لهذا الموضوع على المنهج التحليلي والمنهج الوصفي حيث قمنا بتحليل بعض من النصوص القانونية التي نظمت الجماعات الإقليمية، أما المنهج الوصفي فبيننا من خلاله الإطار النظري والمفاهيمي للامركزية الإقليمية من تعاريف، أسس، دوافع وتمييزها عن بعض المصطلحات المشابهة لها.

ولمعالجة الإشكالية السالفة الذكر تم تقسيم موضوعنا إلى فصلين، حيث خصصنا الفصل الأول لدراسة اللامركزية الإقليمية ومظاهر استقلاليتها المالية، أما الفصل الثاني خصصناه لدراسة الرقابة على مالية الجماعات المحلية.

الفصل الأول

اللامركزية الإقليمية ومظاهر استقلاليتها
المالية

الفصل الأول: اللامركزية الإقليمية ومظاهر استقلاليتها المالية

تعتبر اللامركزية الإقليمية الدعامة الأساسية لتطبيق سياسة اللامركزية الإدارية، على اعتبار أن الجماعات الإقليمية المجسدة في البلدية والولاية والجهازان الإداريان الأقرب من المواطن لأنه من خلال المجالس الشعبية المنتخبة يتمكن المواطن من المساهمة في صناعة القرارات العامة والتعبير عن آرائه وطموحاته وإمكانيته من مراقبة التصرفات والأعمال الصادرة عن المسؤولين على المستوى المحلي ومساءلتهم، هذا ما يؤدي إلى إضفاء الشفافية على أعمال الجماعات المحلية وكذلك مكافحة كل مظاهر الفساد الإداري، وقد أنيط بالجماعات المحلية مهام عديدة في مجالات عدة ومن أجل تنفيذ هذه المهام هي بحاجة إلى الاستقلال المالي فهذا الأخير يعد الركن الأساسي للجماعات المحلية بدونها لا يمكنها التحرك، فالاستقلال المالي يتطلب توافر مواد مالية خاصة بالجماعات الإقليمية هذا من جهة ومن جهة ثانية استقلالها في ضبط والمصادقة على ميزانيتها بعيدا عن أي تدخل من السلطات المركزية.

ومن هذا المنطلق سنعالج الجماعات الإقليمية كمظهر للامركزية الإدارية في (المبحث الأول) وأما (المبحث الثاني) فنبين من خلاله مظاهر الاستقلالية المالية الجماعات الإقليمية.

المبحث الأول: الجماعات الإقليمية كمظهر للامركزية الإدارية

تعد الجماعات الإقليمية بمثابة فضاء يشارك من خلاله المواطن في تسيير الشؤون العمومية واتخاذ القرارات إلى جانب الدولة مما يؤدي إلى تفعيل وتجسيد مبدأ الديمقراطية التشاركية المكرسة في الدستور، وهذا عن طريق ممثلي الشعب في المجالس المنتخبة ومن هذا المنطلق سنعالج في هذا العنصر مفهوم اللامركزية الإقليمية ودوافع الأخذ بها في (المطلب الأول) والتعرف على تنظيم الجماعات الإقليمية في النظام الإداري الجزائري في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم اللامركزية الإقليمية ودوافع الأخذ بها

سنحاول من خلال هذا المطلب تحديد معنى اللامركزية الإقليمية في (الفرع الأول) والتطرق إلى أهم الدوافع ومبررات الأخذ بنظام اللامركزية الإقليمية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم اللامركزية الإقليمية

أولاً: تعريف اللامركزية الإقليمية:

لقد تعددت التعاريف الفقهية التي تناولت مسألة اللامركزية الإقليمية إلا أن مجملها تحوم حول نفس المعنى ومن أهمها:

"يقصد باللامركزية الإقليمية أن تمنح السلطات المركزية إلى الهيئات المحلية سلطة تسيير جزء من إقليم الدولة وإدارة مرافقة ومصالحه المحلية وهذا الأمر يقتضي أن يمنح لها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري"⁽¹⁾.

"ويقصد بها كذلك الاعتراف بالاستقلال لمناطق إدارية للدولة، حيث تصبح جماعات إقليمية ويعترف لها بالشخصية المعنوية وما يترتب على ذلك من اكتسابها ذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للدولة وأن يكون لها الحق في ميزانية مستقلة وتمارس امتيازات السلطة العامة ولكن استقلال غير مطلق، كالولاية والبلدية"⁽²⁾.

وعُرفت كذلك على أنها: "نقل أو تحويل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين"⁽³⁾.

(1) سعيد بوعلي وآخرون، القانون الإداري التنظيم الإداري، الطبعة الثانية، دار بلقيس، دار البيضاء، الجزائر، 2016، ص 57.

(2) حسني بوديار، الوجيز في القانون الإداري، بدون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الحجار، عنابة، 2003، ص 57.

(3) M.Waline : traite elementione de droit administratif, Edition ,paris, 1951, page192.

ثانيا: أسس اللامركزية الإقليمية

إن قيام نظام اللامركزية الإقليمية يقتضي توافر ثلاثة عناصر وأركان أساسية سيتم التطرق إليها على النحو الآتي:

أ- الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية:

يرجع مبرر قيام نظام اللامركزية الإقليمية إلى وجود مصالح أو شؤون محلية تتجلى في التضامن الذي يعبر عن اهتمامات واحتياجات سكان إقليم معين من الدولة تختلف عن المصالح الوطنية التي يشترك فيها جميع المواطنين في الدولة⁽¹⁾، وبهذا فإن الأجهزة المركزية تتولى مهمة القيام بالصلاحيات الوطنية كشؤون الدفاع والأمن في حين تتولى الأجهزة المحلية التطرق في الشؤون المحلية كالنقل وتوزيع المياه والصحة والنظافة⁽²⁾.

ب- إنشاء وقيام هيئات مستقلة ومنتخبة:

يقصد بهذا الركن أن تكون الأجهزة المحلية مستقلة عن الأجهزة المركزية بحيث هذا الاستقلال يخولها سلطة اتخاذ القرارات الإدارية دون تدخل الهيئات المركزية وهذا عن طريق منحها الشخصية المعنوية⁽³⁾، وعليه فإن استقلال الهيئات المحلية عن الهيئات المركزية لا يتحقق إلى بالاعتماد على أسلوب الانتخاب في اختيار الأعضاء المسيرة فالانتخاب هو الضمانة الأساسية والوسيلة المثلى لتحقيق الديمقراطية التي تفرض مشاركة الشخص في تسيير الشؤون المحلية⁽⁴⁾.

ج- خضوع الأجهزة المحلية للرقابة الوصائية:

إن استقلال الهيئات المحلية لا يكون مطلق وإنما يخضع إلى جانب من الرقابة والإشراف من طرف السلطات المركزية وذلك بهدف حماية المصلحة العامة ويطلق على هذا

(1) محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية، بدون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، بدون سنة نشر، ص10.

(2) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، جسر للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، ص72.

(3) سعيد بوعلي وآخرون، المرجع السابق، ص54.

(4) نادية تياب، سلسلة محاضرات في القانون الإداري، التنظيم الإداري، جامعة بجاية 2014-2015، ص36.

النوع من الرقابة بالوصاية الإدارية والتي يقصد بها "مجموع الصلاحيات والسلطات التي يقر بها القانون لأشخاص السلطة المركزية أو ممثليهم على المستوى المحلي لرقابة أشخاص الجماعات الإقليمية وأعمالهم بهدف حماية المصلحة العامة من جهة والمحافظة على الدولة واحترام مبدأ المشروعية"⁽¹⁾.

ومجال الرقابة الوصائية يشمل ما يلي:

- الوصاية والرقابة على هيئات ومجالس الإدارة المركزية كحق الإدارة المركزية في إيقاف وحل المجالس الشعبية البلدية والولائية.
- الرقابة على الأشخاص والأعضاء كالتوقيف والإقالة والعزل.
- الرقابة على الأعوان والتصرفات الصادرة عن الإدارة اللامركزية كالمصادقة والإلغاء والتعديل والحلول⁽²⁾.

ثالثا: تمييز اللامركزية الإقليمية عن بعض المصطلحات المشابهة لها:

هناك بعض المفاهيم المشابهة لنظام اللامركزية الإقليمية أهمها اللامركزية السياسية وعدم التركيز الإداري، لذا سنتوقف عند أهم النقاط التي تختلف فيها عن هذه المصطلحات:

أ- اللامركزية الإقليمية وعدم التركيز الإداري:

- إن عدم التركيز الإداري هو صورة مبسطة لنظام المركزية الإدارية بمقتضاه يتم تفويض الاختصاص إلى ممثل السلطة الذي يباشره تحت سلطة وإشراف الرئيس الإداري بحكم السلطة الرئاسية التي تخوله ممارسة صلاحيات على الموظفين⁽³⁾، خلافا للهيئات المحلية التي لا تخضع للسلطة الرئاسية وإنما لفكرة الرقابة الوصائية⁽⁴⁾.

(1) بلال بلغالم، المرجع السابق، ص 157.

(2) سعيد بوعلي وآخرون، المرجع السابق، ص 55.

(3) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 70.

(4) جميلة جبار، دروس في القانون الإداري، الطبعة الأولى، إصدار منشورات كليك المحمدية، الجزائر، 2014، ص 72.

- اللامركزية الإقليمية تهدف إلى تحقيق الديمقراطية في المجال الإداري بينما أسلوب عدم التركيز وسيلة لتخفيف العبء عن السلطة المركزية⁽¹⁾.

ب- اللامركزية الإقليمية واللامركزية السياسية:

- إن نظام اللامركزية الإقليمية نظام قائم في مختلف أنواع الدول البسيطة كالجزائر وفرنسا أو المركبة كالولايات المتحدة الأمريكية، بينما نظام اللامركزية السياسية فوجوده يقتصر على الدول المركبة فقط.

- في نظام اللامركزية السياسية الدستور هو الذي يحدد اختصاصات الدويلات وتستمد منه مباشرة بينما في نظام اللامركزية الإقليمية فإن السلطة التشريعية هي التي تحدد صلاحيات الجماعات الإقليمية بموجب قوانين⁽²⁾.

- إن أسلوب اللامركزية السياسية هو من أساليب التنظيم السياسي في حين تعتبر اللامركزية الإقليمية أسلوب من أساليب التنظيم الإداري⁽³⁾.

الفرع الثاني: دوافع الأخذ باللامركزية الإقليمية

إن اعتماد أسلوب اللامركزية الإقليمية لم يكن وليد الصدفة وإنما هناك العديد من المبررات والدوافع دفعت إلى الأخذ به وعليه سوف نبرز في هذا العنصر أهم الدوافع في النقاط التالية:

(1) محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية مصر، 2006، ص 97.

(2) محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 14-15.

(3) علي خطار الشطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، الجبيهة، الأردن، 2003، ص 161.

أولاً: الدوافع السياسية:

- تعتبر اللامركزية الإقليمية مدرسة للديمقراطية إذ لا يمكن تحقيق الديمقراطية بدون اللامركزية الإدارية فتنطبقها يؤدي إلى تعليم المواطن المحلي سواء كان ناخباً أو مترشحاً بالعملية الديمقراطية⁽¹⁾.
- تعد اللامركزية الإدارية ضرورة من ضرورات العصر الحديث لأن المواطن في الوقت المعاصر يطمح إلى المشاركة في إدارة الشؤون المحلية⁽²⁾.
- ثبت أن نظام اللامركزية الإقليمية هو الأقوى على تحمل ومواجهة الأزمات والخروج منها لاسيما وأن الموظفين في الأقاليم تعودوا على مواجهة المسائل وعدم انتظارهم تعليمات من اللامركزية⁽³⁾.
- إن نظام اللامركزية الإقليمية يؤدي إلى إشراك الشعب في اتخاذ القرارات وإدارة المرافق العامة المحلية⁽⁴⁾.
- إن أسلوب اللامركزية الإقليمية يعتبر وسيلة لتوعية وتكوين الجماهير والمواطنين سياسياً واجتماعياً من خلال ممارسة حق المشاركة في تنظيم وتسيير إدارة شؤونهم العامة على مستوى الهيئات الإدارية اللامركزية⁽⁵⁾.

(1) طيبي سعاد، محاضرات في الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خميس مليانة، 2016-2017.

(2) ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، بدون طبعة، منشورات دحلبي، حسين داي، الجزائر، بدون سنة النشر، ص 64.

(3) نادية تياب، المرجع السابق، ص 138.

(4) سعيد بوعلي وآخرون، المرجع السابق، ص 58.

(5) عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2005، ص 249.

ثانيا: الدوافع الإدارية

- يهدف نظام اللامركزية الإقليمية إلى تخفيف العبء عن السلطات المركزية بحيث أن توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والهيئات المحلية أو المرفقية يسمح للإدارة بالتفرغ لأداء المهام ذات الأهمية ذات البعد الوطني(1).

- التحرر من الروتين الحكومي وإمكانية الاستعانة بأفضل الخبراء المتخصصين(2).

- إن أسلوب اللامركزية الإقليمية وسيلة جيدة، لتطبيق مبادئ علم الإدارة العامة في المجال العلمي والتطبيقي مثل مبدأ التخصص وتقسيم العمل وتفويض الاختصاص(3).

ثالثا: الدوافع الاجتماعية

- يؤدي التطبيق السليم لنظام اللامركزية الإقليمية إلى العدالة في توزيع الدخل القومي والضرائب العامة(4).

- تقدم اللامركزية الإقليمية خدمة إنسانية جليلة، إذ تعمل على تحقيق العدالة في توزيع حصيلة الضرائب وتوفير الخدمات لكافة أرجاء الدولة على عكس المركزية حيث تحصي العاصمة والمدن الكبرى بعناية على حساب المدن والأقاليم الأخرى(5).

- تحقيق استجابة حقيقية وسريعة لحاجات الأفراد(6).

(1) سعيد بوعلوي وآخرون، المرجع السابق، ص58.

(2) محمد بكر حسين، المرجع السابق، ص97.

(3) عمار عوابدي، المرجع السابق، ص249.

(4) طيبي سعاد، المرجع السابق،

(5) تياب نادية، المرجع السابق، ص38.

(6) محمد بكر حسين، المرجع السابق، ص103.

- اللامركزية الإقليمية تجعل تسيير المصالح والحاجات المحلية مطابقة لاهتمامات المواطنين لأن المنتخبين المحليين هم الذين يعلمون علما كبيرا لحاجات أكثر من الموظفين الحكوميين الممثلين للسلطة المركزية⁽¹⁾.

المطلب الثاني: الجماعات الإقليمية في النظام الإداري الجزائري

الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية⁽²⁾، فهي تمثل قاعدة اللامركزية في النظام الإداري الجزائري.

الفرع الأول: البلدية في النظام الإداري الجزائري

تمثل البلدية ركيزة أساسية لتطبيق النظام اللامركزية، وعليه سنتطرق إلى الإطار القانوني للبلدية وهيئات البلدية.

أولا: الإطار القانوني للبلدية

إن البلدية باعتبارها خلية فعالة ذات أهمية كبيرة في النظام الإداري الجزائري، تم التطرق إليها في مختلف التعديلات الدستورية وفي القوانين.

أ- البلدية في الدساتير الجزائرية:

1- دستور 1963:

تم النص في هذا الدستور على فكرة اللامركزية في مادة واحدة وهي المادة رقم 09 والتي تنص على أنه: "تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد حقل نطاقها واختصاصها المجموعة الإقليمية الإدارية الاقتصادية والاجتماعية القاعدية هي البلدية"⁽³⁾.

(1) ناصر لباد، المرجع السابق، ص65.

(2) المادة 16 من التعديل الدستوري سنة 2016.

(3) دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963 الصادر في 10-09-1963 الجريدة الرسمية العدد 64 المؤرخة في 10-09-1963.

فهذه المادة يمكن اعتبارها التفتاة أو إشارة خفيفة أو تلميح لفكرة اللامركزية على الرغم أن صياغة المادة لا تعبر بشدة عن مضمونها خاصة مصطلح الجمهورية والذي له معنى ودلالة سياسية أكثر منه قانوني⁽¹⁾.

فانطلاقا من الفقرة الثانية من المادة 09 نستنتج بأن المؤسس الدستوري كرس البلدية في الدستور، واعتبرها على أنها جماعة إقليمية إدارية اقتصادية واجتماعية قاعدية وأبرز مكانتها الهامة في الدولة.

2- دستور 1976:

نظم دستور 1976 مسألة اللامركزية في الفصل الأول تحت عنوان "الجمهورية" من الباب الأول وذلك في المواد 07، 08، 09 منه.

تنص المادة 07: " المجلس الشعبي هو المؤسسة القاعدية للدولة والإطار الذي يتم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية ويتحقق فيه الديمقراطية، كما أنه القاعدة الأساسية للامركزية ولمساهمة الجماهيرية الشعبية في تسيير الشؤون العمومية على جميع المستويات"⁽²⁾.

تضمنت هذه المادة بعض المصطلحات التي تدل على اللامركزية كعبارة المجلس الشعبي مؤسسة قاعدية للدولة، وأنه إطار للتعبير عن الإرادة الشعبية وتحقيق الديمقراطية، وقاعدة أساسية للامركزية مع مساهمة الجماهير في تسيير الشؤون العمومية، وبالمقابل نجد أن المؤسس الدستوري في هذا أهمل تحديد محتوى الاستقلال المالي والإداري وهو عنصر أساسي في وجود اللامركزية⁽³⁾.

(1) قاضي كمال، البلدية في القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2013-2014، ص11.

(2) دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976، الصادر 19-11-1976، الجريدة الرسمية، العدد 94، المؤرخة 24-11-1976.

(3) قاضي كمال، المرجع السابق، ص13.

أما المادة 8 فتتص على ما يلي: " تمثل المجالس الشعبية المنتخبة بحكم محتواها البشري القوى الاجتماعية للثورة، تتكون الأغلبية ضمن المجالس المنتخبة من العمال والفلاحين "

من خلال نص المادة نستنتج أن المؤسس الدستوري أدرج المجالس المنتخبة ضمن مكاسب الثورة وحصر أعضاء المجالس في فئة العمال والفلاحين.

وفيما يخص نص المادة 09 التي تتص على أنه: " يجب أن تتوفر في ممثلي الشعب مقاييس الكفاءة والنزاهة والالتزام من خلال نص المادة 09 يتبين لنا بأن المؤسس حدد بعض الشروط الواجب توفرها في ممثلي الشعب كالنزاهة والالتزام.

وتجدر الإشارة بأن هذا الدستور قد تحدث عن مسألة اللامركزية في مواد أخرى وهي المواد 34، 35، 36.

3-التعديل الدستوري لسنة 1989 ولسنة 1996:

كرس كل من التعديل دستوري لسنة 1989 و 1996 اللامركزية عموما والبلدية بصفة خاصة في المواد 14، 15، 16 حيث تتص المادة 14: " تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية.

المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية"، أكد المؤسس الدستوري في الفقرة الأولى بأن الدولة تقوم على أساس مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية، أما الفقرة الثانية فأكدت على أن المجلس المنتخب إطار يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية.

وتتص المادة 15 على أنه: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية البلدية هي الجماعة القاعدية".

استعمل المؤسس الدستوري الجزائري مصطلح جديد ألا وهو الجماعات الإقليمية وألغى مصطلح المجموعات الذي كان مكرس في دستور 1976 وأقرت المادة بان

الجماعات الإقليمية هي البلدية والولاية أما الفقرة الثانية فأكدت بأن البلدية هي الجماعة القاعدية.

وتنص المادة 16 على أنه: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"⁽¹⁾.

انطلاقاً من أحكام المادة 16 نستنتج بأن المجلس المنتخب هو قاعدة اللامركزية ومكان لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، وهو ما يجسد مبدأ الديمقراطية.

وقد حافظ التعديل الدستوري لسنة 2016⁽²⁾. على نفس المبادئ حيث عالج اللامركزية عموماً والبلدية خاصة في المواد 15، 16 و17، وأضافت المادة 15⁽²⁾ مبدأ آخر وهو مبدأ الفصل بين السلطات وألحت على فكرة الديمقراطية التشاركية في الفقرة 03، أما بالنسبة للمادتين 16 و17 فقد تضمنت نفس مضمون المادتين 15 و16 من دستور 1989 و1996.

ب- البلدية في القوانين أو التشريعات:

1- الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18/01/1967 المتعلق بالبلدية:

- إن هذا الأمر جاء نتيجة جملة من العوامل، ومن أهمها الفراغ القانوني الذي كان يشمل المؤسسات الجزائرية والتحول الذي عرفته الجزائر بسبب خروج المستعمر الفرنسي⁽³⁾.

- وعلى إثر هذه الظروف صدر القانون المتعلق بالبلدية رقم 67-24 والذي تضمن بدوره مجموعة من الأحكام من أهمها:

- قدم في المادة الأولى تعريفاً للبلدية على أنها: "المجموعة الإقليمية والسياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية القاعدية".

(1) التعديل الدستوري لسنة 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، الجريدة الرسمية، العدد 9، المؤرخة 01-03-1998 وكذلك التعديل الدستوري لسنة 1996 الصادر وبموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 الجريدة الرسمية العدد 76 المؤرخة في 08-09-1996 المعدل والمتمم.

(2) القانون رقم 16-01 المؤرخ في مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، رقم 14.

(3) قاضي كمال، المرجع السابق، ص 23.

- حدد هذا الأمر هيئات البلدية في (03) ثلاث هيئات وهي المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي والمجلس التنفيذي للبلدية⁽¹⁾.

- التنظيم الإداري العام للبلدية كما نص عليه هذا القانون يتأثر و يستمد سماته شكلا وتنظيما من النموذجين اليوغسلافي والفرنسي⁽²⁾.

2- القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07-04-1990 المتعلق بالبلدية:

بعد صدور دستور 1989 جاء هذا الأخير بأحكام جديدة من أهمها الاعتماد على التعددية الحزبية وانتهاج النظام الليرالي⁽³⁾، هذا ما فرض على المشرع الجزائري إلغاء الأمر رقم 67-24 وإصدار قانون جديد يتماشى مع المبادئ الموجودة في الدستور ومن أهم أحكامه ما يلي:

- عرف هذا القانون البلدية في المادة 01 منه على أنها: " هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي وتحدث بموجب قانون.

- حدد هذا القانون هيئات البلدية في هيئتين هما المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي وحذف المجلس التنفيذي البلدي الذي كان في الأمر 67-24.

- تمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات واسعة تارة بصفته ممثلا للبلدية وتارة أخرى بصفته ممثلا للولاية.

- لم يتطرق هذا القانون إلى طريقة انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي وعدد أعضائه وإنما أصبح هناك قانون للانتخابات هو الذي ينظم هذه الأحكام وليس القانون المتعلق بالبلدية.

(1) الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18-01-1967 المتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 6.

(2) بن عيشة عبد الحميد، المبادئ العامة للتنظيم الإداري وتطبيقاته في الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2000-2001، ص 115.

(3) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 240.

- حدد هذا القانون حالات حل وتجديد المجلس الشعبي البلدي طبقا لنص المادة 34 منه⁽¹⁾.

وقد تم تعديل القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية بالقانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 والذي سنعالج من خلاله تنظيم البلدية.

للإشارة فإن القانون المدني هو الآخر تطرق إلى البلدية واعتبرها من الأشخاص الاعتبارية طبقا لنص المادة 49 وتتمتع بالذمة المالية حسب ما هو منصوص عليه في المادة 50 منه⁽²⁾.

ثانيا: هيئات البلدية

للبلدية هيئتين رئيسيتين هما المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي بالإضافة إلى الإدارة التي ينشطها الأمين العام، هذا ما سنحاول دراسته كآآتي:

أ- المجلس الشعبي البلدي (هيئة مداولة)

يعتبر الخلية الأساسية لأنه يمثل فكرة الديمقراطية، ويقوم المجلس الشعبي البلدي المنتخب على الإشراف على إدارة وتسيير شؤون البلدية، وبالتالي هو امتداد للدولة إذ أن معظم المهام موكل له⁽³⁾.

(1) القانون 90-08 المؤرخ في 07-04-1990 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15.

(2) الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26-09-1975 المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية، العدد 5، المعدل والمتمم بموجب الأمر 07-05 المؤرخ في 13مايو 2007 الجريدة الرسمية العدد 31.

(3) طيبي سعاد، المرجع السابق.

1. النظام الانتخابي للمجالس الشعبية البلدية:

ينتخب المجلس الشعبي البلدي لعهدة مدتها خمس (5) سنوات بطريقة الاقتراع

النسبي على القائمة⁽¹⁾.

غير انه يجب توفر شروط للمرشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي وهي كالتالي:

- كل جزائري وجزائرية بلغ من العمر 18 سنة كاملة يوم الاقتراع، التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، ألا يكون المترشح في حالة فقدان الأهلية⁽²⁾، أن يكون بالغا (23) سنة على الأقل يوم الاقتراع، ان يكون ذا جنسية جزائرية، أن يثبت أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها، أن لا يكون محكوم عليه بحكم نهائي لارتكاب جنائية أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد اعتباره باستثناء الجرح الغير العمدية⁽³⁾.

غير أن هناك بعض الفئات يمنع عليهم الترشح للانتخابات البلدية وهم كالتالي:
"الوالي، الوالي المنتدب، رؤساء الدوائر، الأمين العام للولاية، المفتش العام للولاية، القضاة"⁽⁴⁾.

2-تشكيلة المجلس الشعبي البلدي:

يتشكل من مجموعة منتخبين يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية بموجب أسلوب الاقتراع العام السري والمباشر، وذلك لمدة 5 سنوات⁽⁵⁾، ويختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني للبلدية، حسب نص المادة 80 من القانون العضوي رقم 16-10 بحيث يضم:

(1) المادة 65 من القانون العضوي 16-10 المؤرخ في 25 غشت سنة 2016 المتعلق بالانتخابات، الجريدة الرسمية، رقم 50.

(2) المادة 03 من نفس القانون.

(3) المادة 79 من نفس القانون.

(4) المادة 81 من نفس القانون.

(5) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص365.

- 13 عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.
- 15 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 20.000 نسمة.
- 19 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.0001 و 50.000 نسمة.
- 23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة.
- 43 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200.001 نسمة أو يفوقه⁽¹⁾.

3- سير أعمال المجلس الشعبي البلدي:

يعد دورة عادية كل شهرين ولا تتعدى هذه الدورة مدة خمسة أيام⁽²⁾، كما يجتمع أيضا في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك، إما بطلب الرئيس أو ثلثي (3/2) أعضائه أو بطلب من الوالي⁽³⁾، ولكي تعقد هذه الدورة يشترط شروط وهي قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي بإرسال الاستدعاءات إلى كل عضو كتابيا إلى مقر سكناه قبل (10) أيام من عقد هذه الدورة مع إمكانية تخفيض هذا الأجل على ما يقل عن يوم⁽⁴⁾، بعد أن يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي من جدول أعمال يتم نشره في اللوح المخصص لذلك وتسجل هذه الاستدعاءات في سجل خاص⁽⁵⁾.

ولا تصح اجتماعات المجلس إلا بحضور أغلبية الأعضاء⁽⁶⁾، وفي حالة غياب عضو من الأعضاء يجوز للعضو توكيل زميله كتابيا ولا يجوز للوكيل أن يحمل أكثر من وكالة واحدة⁽⁷⁾، وبجلسة واحدة وتكون جلسات المجلس علنية بغرض توسيع الرقابة الشعبية

(1) المادة 80 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات السالف الذكر.

(2) المادة 16 من القانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية، رقم 37.

(3) المادة 17 من نفس القانون.

(4) المادة 21 من نفس القانون.

(5) المادة 22 من نفس القانون.

(6) المادة 23 من نفس القانون.

(7) المادة 24 من نفس القانون.

من أشغال المجلس، كما يمكن أن تكون الجلسة مغلقة في حالتين وهما حالة دراسة تأديبية خاصة بالأعضاء وفي حالة دراسة مسائل تتعلق بالأمن والمحافظة على النظام العام⁽¹⁾.

ويضيف قانون البلدية على أنه تحرر مداوات وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية⁽²⁾، كما خول قانون البلدية على تشكيل لجان دائمة ولجان مؤقتة⁽³⁾.

4-صلاحيات المجلس الشعبي البلدي:

يتمتع المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات متعددة طبقا لما هو منصوص عليه في الباب الثاني تحت عنوان صلاحيات البلدية، وتتمثل أهم الصلاحيات في الآتي:

- التهيئة والتنمية من المادة 107 إلى غاية 112 من قانون البلدية.
- التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز من المواد 113 إلى غاية المادة 121.
- نشاطات البلدية في مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضية والشباب والثقافة والتسليية والسباحة طبقا لنص المادة 122 من قانون البلدية.
- النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية المادتين 123 و124 من قانون 10-11.

ب-رئيس المجلس الشعبي البلدي: (هيئة تنفيذية)

يعتبر الهيئة التنفيذية للبلدية وهو جهاز مهم إذ يعد همزة وصل بين المجلس الشعبي البلدي والولاية⁽⁴⁾، وهو الناطق الرسمي باسم المجلس⁽⁵⁾.

(1) المادة 26 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية السالف الذكر.

(2) المادة 53 من نفس القانون.

(3) المادتين 32 و33 من نفس القانون.

(4) قديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، دراسة حالة ثلاث بلديات، مذكرة الماجستير، جامعة تلمسان 2010-2011، ص116.

(5) جلول شيتور، المركز القانون لرئيس المجلس الشعبي البلدي، مجلة العلوم الإنسانية، العدد3، جامعة محمد خيضر، بسكرة، أكتوبر 2002، ص 178.

1-تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يتولى منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي، متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المترشح الأصغر سنا.

ويرسل محضر تنصيب إلى الوالي ويعلن عنه للعموم عن طريق الإلصاق بمقر البلدية والملحقات الإدارية والمندوبيات، وينصب في جلسة علنية يرأسها الوالي أو ممثله خلال 15 يوم على الأكثر التي تلي إعلان نتائج الانتخابات⁽¹⁾، ويساعده على أداء مهامه نواب يختلف عددهم باختلاف نسبة سكان البلدية⁽²⁾.

2-إنهاء مهام رئيس الشعبي البلدي:

تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بإحدى الحالات المنصوص عليها في قانون البلدية رقم 10-11 وهي حالات مذكورة على سبيل الحصر كالآتي:

إما عن طريق الاستقالة أو التخلي عن المنصب بسبب الاستقالة أو التخلي عن المنصب بسبب الغياب غير المبرر، وفي هذه الحالات يتم استخلاف رئيس المجلس الشعبي البلدي في مدة أجلها شهر واحد بالمترشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة وذلك بموجب قرار من الوالي.⁽³⁾

3- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات واسعة، وقد تم النص عليها صراحة في القانون 10-11 من المادة 77 إلى غاية المادة 95 ومن أهمها:

(1) المواد 65، 66، 67 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية السالف الذكر.

(2) المادة 69 من نفس القانون.

(3) المواد 41، 73، 74، 75 من نفس القانون.

*بصفته ممثلاً للبلدية: فهو يمثل البلدية في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية، يمثل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية، يرأس المجلس الشعبي البلدي، يسهر على تنفيذ المداورات، وينفذ ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف⁽¹⁾.

*بصفته ممثلاً للولاية: يمثل الولاية على مستوى البلدية، ويسهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول به، له صفة ضابط الحالة المدنية يتمتع بصفة ضابط الشرطة القضائية⁽²⁾.

ج- الأمين العام للبلدية:

يتولى الأمين العام للبلدية إدارة البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، كما يضمن أمانة الجلسة وينشط إدارة البلدية⁽³⁾، ويتولى الأمين العام مجموعة من الصلاحيات من أهمها:

- ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي، ضمان متابعة تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي، تنسيق وتنفيذ سير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية⁽⁴⁾.

- تسيير أرشيف البلدية وحفظه وحمايته، ويتولى أيضا إعداد مشروع الميزانية كما جعله قانون البلدية عضو اللجنة البلدية⁽⁵⁾.

الفرع الثاني: الولاية في النظام الإداري الجزائري

الولاية هي همزة وصل بين الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية باعتبارها أهم الأجهزة الإدارية التي تتول بتنفيذ مختلف السياسات العمومية والقوانين والتنظيمات على المستوى

(1) من المادة 77 إلى غاية المادة 84 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

(2) من المادة 85 إلى غاية المادة 95 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية السالف الذكر.

(3) المواد 15، 29، 129، من نفس القانون.

(4) المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المؤرخ في 13 ديسمبر سنة 2016 يتضمن الأحكام المطبقة على الأمين العام، الجريدة الرسمية رقم 73.

(5) المواد 139، 191، 180 من القانون 11-10.

المحلي، ومن هذا المنطلق سنقوم بدراسة هذا العنصر في مختلف النصوص الدستورية والقانونية التي عالجت الولاية والتعرف على مختلف الهيئات والأجهزة التي تتشكل من منها.

أولاً: الإطار القانوني للولاية:

أ- المعالجة الدستورية للولاية:

كرست مختلف الدساتير الجزائرية الولاية، فبالنسبة لدستور 1963 نص عليها في المادة 09 واعتبرها مجموعة إدارية وأسند مهمة تنظيمها واختصاصها للقانون⁽¹⁾، أما دستور 1976 فكرسها بموجب أحكام المواد 7، 8، 9، حيث اعتبر المجلس المنتخب من مكاسب الثورة، ومكان للمشاركة الجماهيرية في تسيير الشؤون العمومية⁽²⁾.

وفيما يخص دستور 1989 ودستور 1996، فقد عالجا الولاية في المواد 14، 15، 16 منه واعتبرا الولاية على أنها جماعة إقليمية للدولة، والمجلس المنتخب إطار للتعبير عن الإرادة الشعبية ومراقبة عمل السلطات العمومية، كذلك قاعدة اللامركزية وفضاء لتجسيد مبدأ الديمقراطية⁽³⁾.

وأما بالنسبة للتعديل الدستوري لسنة 2016 حافظ على الولاية ونظمها في المواد 15، 16، 17 حيث اعتبر الولاية على أنها جماعة إقليمية وأكد وألح بأن المجلس المنتخب فضاء لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية وتكريس الديمقراطية التشاركية⁽⁴⁾.

ب- المعالجة القانونية للولاية:

لقد أولى المشرع الجزائري أهمية كبيرة للولاية ونظمها بالعديد من النصوص القانونية سنبرزها كالتالي:

(1) المادة 9 من دستور 1963.

(2) المواد 7، 8، 9 من دستور 1976.

(3) المواد 14، 15، 16 من دستور 1989 ودستور 1996.

(4) المواد 15، 16، 17 من التعديل الدستوري 2016.

1- الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 مارس 1969 المتعلق بالولاية:

هناك عدة عوامل دفعت بالمشرع إلى التفكير في إصدار الأمر 69-38 وأهمها ما يلي:

- صدور الأمر 67-24 المتعلق بالبلدية دفع المشرع إلى إتمام مهمة إصدار قانون الولاية ليكتمل به النظام القانوني للجماعات المحلية.

- إن الفراغ القانوني الذي عرفته الولاية رغم صدور نصوص قانونية بين فترة وأخرى فرض على المشرع أن يعجل بالإصلاح، ويعلن رسميا عن النظام القانوني للولاية⁽¹⁾.

ولقد حمل الأمر 69-38 في طياته العديد من الأحكام المتعلقة بالولاية من بينها ما

يلي:

- قدم تعريفا للولاية من حيث مهامها واختصاصاتها.

- حدد عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي من 35 إلى 55 عضوا.

- حدد عدد دورات المجلس بـ 3 دورات.

- انفراد جبهة التحرير الوطني بتقديم قائمة المترشحين لعضوية المجلس الشعبي الولائي.

- حصر الأمر 69-38 هيئات الولاية في الوالي والمجلس الشعبي الولائي والمجلس التنفيذي وخصص له 13 مادة.

2- الأمر رقم 90-09 المتعلق بالولاية المعدل والمتمم:

صدر قانون الولاية رقم 90-09 في ظل مرحلة جديدة أرسى معالمها دستور 1989

الذي كرس التعددية الحزبية بموجب نص المادة 40 منه⁽²⁾، هذا ما أدى بالمشرع إلى إلغاء

(1) بلال بلغالم، إصلاح الجماعات الإقليمية، الولاية في إطار القانون 07-12، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في

إطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012-2013، ص 2.

(2) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 240.

الأمر 38-69 وإصدار القانون رقم 90-09 يتماشى مع المبادئ المكرسة في دستور 1989، وأهم الأحكام التي جاء بها هذا القانون ما يلي:

- حصر قانون 90-09 هيئات الولاية في المجلس الشعبي الولائي والوالي وتخلي عن المجلس التنفيذي.

- أصبح عدد دورات المجلس الشعبي الولائي 4 بعدما كانت 3 دورات في ظل الأمر 69-38.

- أصبح في ظل هذا القانون بإمكان جميع الأحزاب السياسية تقديم قائمة للمرشحين لعضوية المجلس الشعبي الولائي⁽¹⁾.

3- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21-02-2012 المتعلق بالولاية:

أعاد المشرع الإمعان والتفكير في قانون الولاية 90-09 وقام بإلغائه ولعل أهم الأبعاد والأسباب التي دفعت به إلى تجديد وإصلاح النظام القانوني الخاص بالولاية ما يلي:

- لقد ساد كل من القانون 69-38 والقانون 90-09 المتعلقان بالولاية نقائص وثغرات عديدة مما دفع المشرع إلى إعادة النظر فيهما بالتجديد والإثراء من أجل مواكبة التغيرات والمستجدات التي عرفت بها البلاد.

- أدى تطبيق نظام التعددية الحزبية بعد مرحلة 1990 في نظام هيئات الولاية إلى حدوث بعض الاختلالات والإنسدادات التي أضرت بمبادئ حسن سير الولاية.

- وجود ثغرات في طريقة انتخاب أعضاء المجالس المنتخبة بصورة أفرزت الانسدادات في قيادة وإدارة هذه الهيئات والقدرات الوظيفية⁽²⁾.

(1) القانون 90-09 المؤرخ في 07-04-1990 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية العدد 15.

(2) بلال بلغالم، المرجع السابق، ص5.

هذا باختصار شديد لأهم الدافع التي أدت إلى إصدار القانون 07-12 المتعلق بالولاية وبالنسبة لتنظيم الولاية في ظل القانون لا تتطرق إلى الأحكام التي جاء بها هذا القانون لأن دراستنا لهيئات الولاية ستكون وفقا لما هو منصوص عليه في هذا القانون.

ثانيا: هيئات الولاية:

حسب نص المادة 2 من قانون الولاية 07-12 فإن للولاية هيئات أساسيان هما: هيئة مداولة تتجسد في المجلس الشعبي الولائي وهيئة تنفيذية تتمثل في الوالي.

أ-هيئة المداولة (المجلس الشعبي الولائي):

1-تعريف المجلس الشعبي الولائي:

كرس المؤسس الدستوري المجلس الشعبي الولائي في المادة 16-17 من التعديل الدستوري لـ 2016 واعتبر المجلس الشعبي الولائي على أنه: "الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات⁽¹⁾ ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية⁽²⁾."

وبالنسبة لقانون الولاية 07-12 لم يقدم تعريفا صريحا للمجلس الشعبي الولائي، بل أشار في المادة 12 منه على أن "للولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع وهو هيئة مداولة فيها"

2-النظام الانتخابي للمجلس الشعبي الولائي:

يتكون المجلس الشعبي الولائي من مجموعة من المنتخبين يتم اختيارهم من قبل سكان إقليم الولاية من بين المترشحين المقترحين من قبل الأحزاب أو المترشحين الأحرار⁽³⁾، وينتخب لمدة 5 سنوات عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة وهذا طبقا لنص المادة 65

(1) المادة 16 من التعديل الدستوري 2016.

(2) المادة 17 من نفس التعديل الدستوري.

(3) بلال بلغالم، المرجع السابق، ص 12.

من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، وبالنسبة لعدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي فقد نظمته أحكام المادة 82 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات حيث نجد ما بين 35 إلى 51 عضو في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 1.250.001 و 55 في الولايات التي يساوي عدد سكانها نسمة 1.250.00 أو يفوقها وفيما يخص الشروط الواجب توافرها في العضو الذي يترشح لعضوية المجلس الشعبي الولائي فقد نظمها القانون العضوي 16-10 في المواد 3،5، والمادة 79 والتي يمكن إجمالها في الآتي:

- أن يكون المترشح متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية ولا يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية، أن يكون متمتعاً بالجنسية الجزائرية، أن يثبت أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها، أن يكون بالغاً 23 سنة كاملاً يوم الاقتراع، أن يكون مسجلاً في القائمة الانتخابية.

- أن لا يكون محكوماً عليه بحكم نهائي لارتكاب جناية أو جنحة سالبة لحرية ولم يرد اعتباره⁽¹⁾، ولغرض مصداقية العملية الانتخابية والخشية من استغلال النفوذ قام المشرع الجزائري باستبعاد طائفة من الترشح لعضوية المجلس الشعبي الولائي وهذا بموجب نص المادة 83 من القانون العضوي 16-10 وهذه الطائفة تنحصر فيما يلي: الوالي، الوالي المنتدب، الأمين العام، المفتش العام للولاية، أعضاء المجالس التنفيذية للولاية، القضاة، أعضاء الجيش الوطني، موظفوا أسلاك الأمن، أمين خزينة الولاية، المراقب المالي للولاية، الأمين العام للولاية، رئيس مصلحة بإدارة الولاية وبمديرية تنفيذية.

3-تشكيلة المجلس الشعبي الولائي:

حسب نص المادة 28 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية فإن المجلس الشعبي الولائي يتشكل من الهيئات التالية:

(1) المادة 79 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية السالف الذكر.

*رئيس المجلس الشعبي الولائي ونوابه:

نظمه قانون الولاية 07-12 في الفصل الثالث تحت عنوان رئيس المجلس الشعبي الولائي ومن المادة 58 إلى غاية المادة 71، حيث بعد إعلان النتائج النهائية للانتخابات خلال 8 أيام، يجتمع المجلس الشعبي الولائي تحت رئاسة المنتخب الأكبر سناً، لإنتخاب رئيس له من بين أعضائه، وتتم عملية الإنتخاب عن طريق الاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة يجرى دور ثان من المترشحين الحائزين على المرتبتين الأولى والثانية ويعلن فائز المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات.(1)

***اللجان:** خول قانون الولاية 07-12 للمجلس الشعبي الولائي بموجب نص المادة 33 إمكانية تشكيل لجان دائمة وإمكانية تشكيل لجان خاصة لدراسة المسائل الأخرى للولاية وكذلك إحداث لجان تحقيق وفقاً لنص المادة 35 من القانون 07-12.

4- سير أعمال المجلس الشعبي الولائي:

تجرى أعمال المجلس الشعبي الولائي عن طريق عقد دورات ومداولات سنعرضها كالتالي:

1-1-الدورات: نظمها قانون الولاية 07-12 بموجب أحكام المواد من 14 إلى 32، وعليه فإن المجلس الشعبي الولائي يعقد 4 دورات في السنة الواحدة مدة كل دورة 15 يوماً على الأكثر وتكون وجوباً في شهر مارس، جوان، سبتمبر، ديسمبر، كما يمكنه عقد دورات غير عادية بطلب من رئيسه أو 1/3 أعضائه أو بطلب من الوالي(2).

(1) المواد 58، 59 من قانون 07-12 المؤرخ في 21-02-2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، رقم 12.

(2) المواد من 14 إلى 31 من نفس القانون.

1-2-المداولات: يجري المجلس الشعبي الولائي خلال دوراته العادية والاستثنائية مداولات والتي تدخل في مجال إختصاصاته حيث تحرر باللغة العربية وتكون علنية إلا في حالتين، في حالة الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية وفي حالة دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين (1).

5-صلاحيات المجلس الشعبي الولائي:

منح قانون الولاية 12-07 صلاحيات عديدة للمجلس الشعبي الولائي، باعتباره أهم الأجهزة الإدارية في الولاية ونظمها في الفصل الرابع تحت عنوان: "صلاحيات المجلس الشعبي الولائي" من المادة 73 إلى غاية المادة 101 وتندرج هذه الصلاحيات ضمن المجالات التالية:

التنمية الاقتصادية، الفلاحة والري، الهياكل القاعدية والاقتصادية، تجهيزات التربية والتكوين المهني، النشاط الاجتماعي والثقافي وأخيرا مجال السكن والعمران(2).

ب-الهيئة التنفيذية (الوالي):

1-تعريف الوالي:

لم تقدم النصوص القانونية التي نظمت الولاية تعريفا صريحا ومحدد للوالي لكن هذا لا يعني أنها لم تشر إلى ذلك فبالرجوع إلى نص المادة 92 من قانون 90-09 نصت على أن: "الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة في مستوى الولاية"، وكذا المادة 110 من قانون 12-07 المتعلق بالولاية التي جاء فيها بأن: "الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة"، كما تم تعريف الوالي: "بأنه جهاز لعدم التركيز الإداري بأنه الوساطة الحتمية بين الإدارة المحلية والسلطة المركزية"(3).

(1) المواد 26، 25، 51 من نفس القانون.

(2) المواد من 73 إلى 101 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية السالف الذكر.

(3) علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري دراسة وصفية تحليلية، دار الهدى للطباعة والنشر، عين مليلة، الجزائر، 2006، ص 20.

2- كيفية تعيين الوالي وإنهاء مهامه:

تعيين الوالي يؤول لرئيس الجمهورية والذي يقوم بتعيينه بموجب مرسوم رئاسي وهذا حسب ما تشير إليه أحكام المادة 92 من دستور 2016.

وبالنسبة لإنهاء مهام الوالي فيتم طبقا لقاعدة توازي الأشكال والتي تقتضي وحدة جهة التعيين وجهة إنهاء المهام وعليه فإن رئيس الجمهورية وحده من يملك الحق في إنهاء مهامه بموجب مرسوم رئاسي⁽¹⁾، وبالنسبة للشروط المطلوبة في تعيين الوالي فقد نظمها الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية الذي نظم الشروط الواجب توافرها في ممارسة الوظيفة العمومية؛ وهذه الشروط هي كالتالي: الجنسية الجزائرية، التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، بلوغ سن 18، اللياقة البدنية، وإثبات الوضعية اتجاه الخدمة الوطنية⁽²⁾، وهناك شروط أخرى كالمستوى العلمي والتكوين المهني والخبرة المهنية في مجال الإدارة⁽³⁾.

3- سلطات الوالي:

يتمتع الوالي بالازدواجية في ممارسة اختصاصاته وصلاحياته فهو يمارس صلاحيات باعتباره ممثلا للولاية ويمارس اختصاصات باعتباره ممثلا للدولة.

*صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للولاية:

نظمها قانون الولاية بموجب المواد من 101 إلى غاية المادة 110 وأهمها ما يلي:

- نشر مداوات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها.

- يمثل الوالي الولاية أمام القضاء.

- إعداد ميزانية الولاية وتنفيذها⁽⁴⁾.

(1) سعيد بوعلي وآخرون، المرجع السابق، ص 81.

(2) الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية لجريدة الرسمية العدد 46.

(3) علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 25.

(4) المواد 101 إلى 110 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية السالف الذكر.

*صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للدولة:

نص عليها قانون الولاية 07-12 في المواد 110 إلى 123 منه من بينها ما يلي:

-يمثل الوالي الدولة على مستوى الولاية.

- السهر على تطبيق القوانين والتنظيمات.

- يتولى الوالي المحافظة على الأمن والسلامة والسكينة العمومية⁽¹⁾.

(1) المواد 110 إلى 123 من القانون رقم 07-12.

المبحث الثاني: مظاهر الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

اعترف المشرع بالاستقلال المالي للجماعات المحلية، لكنه لم يقدم تعريفا صريحا له واكتفى بذكر عبارة الاستقلال المالي أو الذمة المالية دون أن يحدد المقصود بها، إلا أن هذا لم يمنع بعض الباحثين والفقهاء من تقديم تعاريف للاستقلال المالي من بينها⁽¹⁾، الآتي:

عَرّف الاستقلال على أنه: "مظهر من مظاهر وجود ذمة مالية مستقلة لهذه الجماعات المحلية إذ هي تتمتع بصلاحيّة التصرف في ميزانيتها من حيث التحضير والتصويت وتنظيم الموارد التي تكون مصدر لهذه الميزانية"⁽²⁾، وعَرّف كذلك على أنه ذلك الاستقلال الذي يتطلب توافر موارد مالية خاصة بالجماعات المحلية تتلائم مع مهامها وأن يمنح لها الحرية في تسيير مالىتها مع الإقرار بوجود رقابة بعيدية.⁽³⁾

وعليه تتجلى مظاهر الاستقلال المالي للجماعات المحلية في توفير موارد مالية خاصة بها(المطلب الأول) من جهة، ومن جهة أخرى منحها الحرية في تسيير مالىتها وضبط ميزانيتها(المطلب الثاني).

(1) المادة 01 من القانون 11-10 والمادة 01 من القانون 12-07.

(2) بلال بلعالم، مرجع سابق، ص 128.

(3) عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010-2011، ص 08.

المطلب الأول: موارد مالية خاصة بالجماعات الإقليمية

تعرف الموارد على أنها مجموعة الدخول التي تتحصل عليها الجماعات المحلية من المصادر المختلفة من أجل تغطية نفقاتها العامة وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي⁽¹⁾، ولقد أشار المشرع في كل من قانون الولاية في المادة 15 وقانون البلدية 11-10 في المادة 169 بأن الجماعات المحلية مسؤولة عن تسيير مواردها المالية وهي أيضا مسؤولة عن تعبئة مواردها التي تتكون من موارد داخلية تتحصل عليها خصوصا من الجباية والرسوم المختلفة وعائدات ممتلكاتها وموارد خارجية تتحصل عليها خصوصا من إعانات الدولة وتخصيصات الصندوق المشترك للجماعات المحلية والقروض وكذلك الهبات والوصايا، وهذا طبقا لأحكام المادة 151 من قانون الولاية 12-07 والمادة 170 من قانون البلدية 11-10 وكذلك طبقا لمقتضيات التعليمات الوزارية رقم 674 المؤرخة 24 أكتوبر 2016 المتعلقة بكيفيات تحضير وإعداد الميزانيات لسنة 2017 ومن هذا المنطلق سنحاول معالجة الموارد الداخلية في (الفرع الأول) ومعالجة الموارد الخارجية في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الإيرادات المالية الذاتية.

سنتطرق في هذا الفرع إلى مختلف الضرائب والرسوم التي تشكل الموارد الجبائية (أولا) والتطرق إلى إيرادات الممتلكات (ثانيا) وإلى إيرادات الاستغلال (ثانيا).

أولا: الموارد المالية الجبائية

تعتبر الضرائب ومختلف الرسوم، المورد الرئيسي لتمويل ميزانية الجماعات المحلية كونها تمثل $\frac{3}{4}$ من الإيرادات المحلية، والتي تعرف "على أنها مساهمة نقدية تفرض على المكلفين بها حسب قدراتهم التساهمية، والتي تقوم عن طريق السلطة بتحويل الأموال المحصلة وبشكل نهائي ودون مقابل محدد نحو تحقيق الأهداف المحددة من طرف السلطة

(1) محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص

العمومية⁽¹⁾، يقصد بها كذلك على أنها اقتطاع نقدي، ذو سلطة نهائي، دون مقابل منجز لفائدة الدولة وجماعاتها المحلية أو لصالح الهيئات العمومية الإقليمية.⁽²⁾

وللضرائب نوعان مباشرة وضرائب غير مباشرة ومنه سنتعرض لهذين النوعين على النحو الآتي:

أ- الضرائب المباشرة (الضرائب الموجهة كليا للجماعات المحلية)

يقصد بها كل اقتطاع قائم مباشرة على الأشخاص أو على الممتلكات، والذي يتم تحصيله بواسطة قوائم إسمية والتي تنتقل مباشرة إلى المكلف بالضريبة إلى الخزينة العمومية⁽³⁾.

وتتجلى أهم هذه الضرائب في الرسوم التالية:

1- الرسم على النشاط المهني (taxe sur l'activité professionnelle)

أحدث هذا الرسم بموجب أحكام المادة 21 من قانون رقم 95-97 المتضمن قانون المالية لسنة 1996 عوضا على الرسم الصناعي والتجاري و الرسم على النشاط الغير التجاري كونه يندرج في إطار التشجيع على إنشاء المهن الحرة والأنشطة الصناعية على المستوى المحلي⁽⁴⁾، يخضع لهذا الرسم كل شخص طبيعي أو معنوي يمارس نشاط مهني داخل الجزائر سواء كان هذا النشاط تجاريا أو حرفيا غير ذلك وكذلك رقم الأعمال المحقق من ممارسة نشاط تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي أو الضريبة على أرباح الشركات⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ pierrebeltarame, « la fiscalité en France », hachette livre, 6 éme édition, 1998, p 12.

⁽²⁾ Raymond muzellec, financespubliquesediondaloz 8 éme Edition, 1993, p 423.

⁽³⁾ محرزى محمد عباس، المرجع السابق، ص 171.

⁽⁴⁾ كرميش شهير، استقلالية البلدية في ظل القانون رقم 10-11، مذكرة لنيل شهادة الليسانس، كلية الحقوق، جامعة ورقلة، ص 44.

⁽⁵⁾ بلال بلغالم، المرجع السابق، ص 139.

ومعدل هذا الرسم عرف عدة تعديلات منذ إنشائه بموجب الأمر 95-97 المتضمن قانون المالية لسنة 1996 فعلى سبيل المثال بموجب الأمر السالف الذكر كان يتم تحصيله بنسبة 2.5 موزعة حسب النسب التالية، الولاية 0.75، البلدية بنسبة 1.66 والصندوق المشترك للجماعات المحلية بنسبة 0.14، وبصدور القانون رقم 01-12 المؤرخ في 2001-07-09 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001 تم تعديل هذا الرسم وأصبح يقدر بنسبة 2% موزعة كالتالي الولاية 0.59، البلدية بنسبة 1.3%، والصندوق المشترك بنسبة 11%. وأما بصدور الأمر رقم 08-02 المؤرخ في 2008/07/24 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001 ارتفع معدل هذا الرسم وأصبح يقدر بـ 3% فيما يخص رقم الأعمال الناتج عن نشاط نقل المحروقات بواسطة الأنابيب ووزع على البلدية بنسبة 0.88%، البلدية بنسبة 13%، والصندوق المشترك بنسبة 1.66%.

2- الرسم العقاري: (axe foncière et taxe d'assainissement)

تم تأسيس هذا الرسم بموجب الأمر رقم 67-83 المؤرخ في 02 جوان 1967 المتضمن لقانون المعدل والمكمل لقانون المالية لسنة 1967⁽¹⁾، ويمثل ضريبة سنوية على الممتلكات العقارية ويؤسس هذا الأخير على الأملاك المبنية وغير المبنية المتواجدة على مستوى التراب الوطني.⁽²⁾

2-1- الرسم العقاري على الممتلكات المبنية:

يطبق هذا الرسم على الملكيات المبنية الموجودة فوق التراب الوطني باستثناء تلك المعفية من الضريبة صراحة ويشمل على سبيل المثال المنشآت المخصصة لإيواء الأشخاص

(1) الأمر رقم 67-83 المؤرخ في 02 جوان 1967 المتضمن القانون المعدل والمكمل لقانون المالية لسنة 1967 الجريدة الرسمية العدد 47.

(2) بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 4، 2006، ص 271.

والمواد أو التخزين المنتوجات المنشآت التجارية الكائنة في محيط المطارات الجوية وكذلك الموانئ ومحطات السكك الحديدية وأراضي البنايات بجميع أنواعها⁽¹⁾.

وأساس فرض الضريبة على هذا الرسم ينتج من حاصل القيمة الإيجارية الجبائية لكل متر مربع للملكية الخاضعة للضريبة ويؤسس على أساس فرض الضريبة بعد تطبيق تخفيض بنسبة 2% مع الأخذ بعين الاعتبار لحالة قدم الملكية المبينة على أن لا يتجاوز التخفيض حد أقصى قدره 40% و 50% فيما يتعلق بالمصانع على نمط واحد أما فيما يخص بمعدلات هذا الرسم فتوزع كالتالي:

3% بالنسبة للأماكن المبنية وبالنسبة للأراضي التي تشكل مرفقات للأماكن المبينة
5% إذا كانت مساحة الأراضي أقل أو تساوي 500م² و 7% إذا كانت مساحة الأراضي تزيد عن 500م² ولا تتجاوز 100% و 10% إذا كانت مساحة الأراضي تفوق 1000⁽²⁾.

2-2- الرسم على الممتلكات غير المبنية:

يفرض هذا الرسم على جميع الملكيات غير المبنية جميع أنواعها باستثناء تلك المعفية صراحة بموجب القانون يضم على سبيل المثال الأراضي الفلاحية أو الأراضي المتواجدة في المناطق العمرانية أو قابلة للتعمير⁽³⁾، وينتج الأساس الضريبي للرسم العقاري على الملكيات غير المبنية بتطبيق المساحة الخاضعة لضريبة القيمة الإيجارية تبعا للمناطق، ويعبر عنها بالهكتار بالنسبة للأراضي الفلاحية والمتر المربع بالنسبة لباقي الأراضي وتوزع معدلات هذا الرسم وفق النسب الآتية 5% على الأماكن الغير المبنية، الموجودة في قطاعات غير قابلة للتعمير، 3 بالنسبة للأراضي الفلاحية⁽⁴⁾.

(1) ياقوت قديد، مرجع سابق، ص 103.

(2) عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص 24.

(3) بلال بلغالم، مرجع سابق، ص 138.

(4) عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص 25.

3- قسيمة السيارات:

تأسس هذا الرسم بموجب أحكام قانون المالية التكميلي لسنة 1996، يقع عبؤها على كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة خاضعة للضريبة وتتنوع حصيلة القسيمة بين الدولة بنسبة 20% والصندوق المشترك للجماعات المحلية بنسبة 80⁽¹⁾%.

4-الدفع الجزافي:

يقع الدفع الجزافي على الأشخاص الطبيعية والمعنوية والهيئات المقيمة في الجزائر والتي تمارس نشاط وتدفع الرواتب والأجور والمكافآت ويتكفل به صاحب العمل⁽²⁾، وإلى غاية 2005 كان يمثل موردا هاما في ميزانية البلدية، وحصيلته توجه كليا إلى ميزانية الجماعات المحلية⁽³⁾، وعرف معدل التحصيل الدفع الجزافي عدة تعديلات إلى غاية الغائه بموجب أحكام القانون رقم 05-16 المؤرخ في 31 ديسمبر 2005 متضمن قانون المالية لسنة 2006، فعلى سبيل المثال كان يتم تحصيله بنسبة 6% وهذا حسب مقتضيات القانون رقم 86-06 المؤرخ في 25 جوان 1986، المتضمن قانون المالية ويتم توزيعها على النحو التالي :

10/1 الضريبة توزع على كل من البلدية والولاية كالتالي، 25% لفائدة الولايات 75% تستفيد منها الولايات وتوزع حصيلة الصندوق المشترك لجماعات المحلية كآتي:

10/9 هذه الضريبة موزعة بين البلديات والولايات والصندوق حسب النسب التالية 10/7 للصالح البلديات، 10/2 لصالح الولايات، 10/1 لصالح الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

(1) بسملة عولمي، المرجع السابق، ص172.

(2) سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر حصيلة وأفاق، مذكرة ماجستير كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013، ص94.

(3) بسملة عولمي، المرجع السابق، ص270.

5- رسم التطهير:

أحدث هذا الرسم بموجب أحكام القانون رقم 80_12 المؤرخ في 31 ديسمبر 1980 المتضمن قانون المالية لسنة 1981 يؤسس لفائدة البلديات التي تشتغل فيها مصلحة القمامات المنزلية، ويطبق سنويا لرفع القمامات المنزلية⁽¹⁾، ويتم تحديد تسعيرات هذا الرسم بموجب قرار صادر عن رئيس البلدية بناء على مداولة مجلس الشعبي البلدي وموافقة السلطة الوصية⁽²⁾، فعلى سبيل المثال حدد مبلغ رفع القمامات في المادة 11 من القانون رقم 01-21 المؤرخ في 22 ديسمبر المتضمن قانون المالية لسنة 2002 كالتالي:

من 500 إلى 1000 دج عن كل منزل، من 1000 إلى 10.000 دج عن كل محل صناعي أو تجاري أو حرفي أو مماثل أو غير حرفي، من 5000 إلى 20.000 دج عن كل أرض مهياة للتخيم والمقطورات، وأخيرا من 10.000 إلى 100.000 دج عن كل محل ذي استعمال صناعي أو تجاري أو حرفي أو ما يشابهه ينتج كمية من الفضلات تفوق الأصناف المذكورة.

6- رسم الإقامة:

يطبق هذا الرسم على الأشخاص غير المقيمين بالبلدية، ولا يملكون إقامة دائمة خاضعة للرسم العقاري، ويتم تحصيله عن طريق أصحاب الفنادق والمحلات المستعملة لإيواء السياح أو المعالجين بالحمامات المعدنية، يدفع تحت مسؤوليتهم إلى قباضة الضرائب كعائد جبائي ويوجه كليا لفائدة البلدية⁽³⁾، تأسس هذا الرسم بموجب أحكام الأمر رقم 95-27 المؤرخ في 30 ديسمبر 1995 المتضمن قانون المالية لسنة 1996.

(1) شنوف عبد الحليم، الجباية المحلية ودورها في تمويل التنمية، مجلة الاقتصاد والتنمية البشرية، بدون عدد، بدون سنة الصدور، ص 67.

(2) عمر لطرش، دليل المنتخب المحلي، بدون طبعة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، القبة، الجزائر، 2005، ص 79.

(3) عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الاقاليم، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 2012-2013، ص 47.

ب- الضرائب غير المباشرة: (الضرائب الموجهة جزئيا للجماعات المحلية)

تقع الضرائب غير المباشرة في معظم الأحيان على عناصر الإستهلاك والخدمات المقدمة ومنه يتم تسديدها بطريقة غير مباشرة من طرف الشخص الذي يود استهلاك هذه الأشياء أو استعمال الخدمات الخاضعة للضريبة⁽¹⁾.

1- الرسم على القيمة المضافة:

هو ضريبة حديثة وواسعة التطبيق سواء في الدول النامية أو المتقدمة وذلك لما تتمتع به هذه الضريبة في مجال واسع التطبيق، وأسس هذا الرسم في الجزائر بموجب قانون المالية لسنة 1991، و تم تطبيقه فعليا ابتداء من أبريل 1992⁽²⁾، ويطبق الرسم القيمة المضافة على جميع الأشخاص الطبيعية او المعنوية التي تقوم بعمليات ذات طابع صناعي أو تجاري أو حرفي أو مهن حرة والتي تقع داخل مجال تطبيق الرسم على القيمة المضافة، سواءً نتج عن ذلك تسديد الرسم أو كانت العملية معفية⁽³⁾، فعلى سبيل المثال تحدد المادة 161 من قانون المالية لسنة 1995 النصيب العائد إلى الجماعات المحلية بنسبة 15% موزعة كما يلي:

- 10% للصندوق المشترك للجماعات المحلية و 5% للبلديات ويوزع نصيب المشترك للجماعات المحلية كما يلي:

- 60% للبلديات و 20% للولايات، 20% للصندوق المشترك للجماعات المحلية⁽⁴⁾.

2- الرسم على الذبح:

تأسس هذا الرسم بموجب أحكام الأمر رقم 107/69 المتضمن قانون المالية لسنة 1970، ويعد الرسم على ذبائح الضريبة غير المباشرة الوحيدة التي تحصل كلية لفائدة

(1) محرزى محمد عباس، المرجع السابق، ص 171.

(2) عميور ابتسام، المرجع السابق، ص 47-48.

(3) عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص 29.

(4) عمر لطرش، المرجع السابق، ص 80.

البلدية التي تمت عملية الذبح فيها، وتحصله البلديات عن عمليات ذبح الماشية ويكون حسابه على أساس وزن اللحم التي يتم ذبحها بمعدل 5 دج للكيلو غرام الواحد ويتوزع كما يلي:

- 3.5 دج/كغ لصالح البلدية و 1.5 دج/كغ لصالح صندوق الخاص بحماية الصحة الحيوانية⁽¹⁾.

3- الضريبة على الممتلكات:

ويخضع لها الأشخاص الطبيعيين الذين اختاروا موطنهم الجبائي في الجزائر على اعتبار أملاكهم الموجودة بالجزائر وخارج الجزائر وتحدد الضريبة لتطبيق جدول تدريجي على جميع الممتلكات، وكما يتم توزيع حصيلة ضريبة الممتلكات 100% على ميزانية الدولة بمعدل 60% ميزانية البلدية، 20% والنسبة الباقية على الحساب الخاص، رقم 302-050 تحت عنوان الصندوق الوطني للسكن، لكن حصيلة الضريبة على الممتلكات لا تشكل إلا بنسبة 8% من موارد البلديات⁽²⁾.

ثانيا: إيرادات الممتلكات:

تتوفر البلدية على جملة من الممتلكات سواء كانت عقارية أو منقولة، باعتبارها ذات شخصية معنوية، يمنح لها الحق في التصرف في ممتلكاتها مادامت توفر لها دخل مالي، وتشمل موارد مداخل الممتلكات بخصوص إيجار العقارات حقوق الطرق⁽³⁾، كراء قاعات البلدية حقوق الحفلات الحجز العمومي، محاصيل دور الأطفال حقوق الدخول الملاعب والمتاجر البلدية والنسخ الإداري، كراء الآليات البلدية كوسائل النقل مثلا⁽⁴⁾.

(1) شنوف عبد الحليم، المرجع السابق، ص 68.

(2) بسمة عولمي، المرجع السابق، ص 272.

(3) عميور ابتسام، المرجع السابق، ص 49.

(4) عمر لطرش، المرجع السابق، ص 77-78.

وتكمن أهمية هذه الإيرادات كونها تتعلق بممتلكات البلدية وأنها محلية 100 ومن ثم يمكن تقديرها مسبقاً، في حين أن الواقع يعكس ذلك، حيث نلاحظ اليوم عدم تحكم البلديات في ممتلكاتها وإهمالها، لا تزال الممتلكات تؤجر بأثمان زهيدة ومنخفضة⁽¹⁾، بالرغم من أن القانون رقم 10-11 منح للبلديات الحق في تثمين ممتلكاتها ورفع أسعارها بصفة دورية وجعلها أكثر مردودية وهذا بموجب أحكام المادة 163⁽²⁾.

ثالثاً: إيرادات الاستغلال:

يعتبر منتج الاستغلال كل مقابل للخدمات التي تقدمها البلديات غير مصالحتها العمومية فتتحصل على مبالغ من الأشخاص المستفيدين من هذه الخدمات، ويشكل الاستغلال نسبة قليلة من إيرادات البلدية، حيث لا تتجاوز 10% من مجموع إيرادات تسيير البلدية، لكن رغم ذلك فهي تمثل أداة هامة للاستغلال المالي للبلديات نظراً لإرتباطها مباشرة بالخدمات التي تقدمها البلدية⁽³⁾، ومن بين خدمات الاستغلال مساحات من الطريق العمومي من طرف التجار أو أصحاب المقاهي، ومواقف السيارات حقوق الدخول للأسواق، استغلال أملاك البلدية كالأراضي المحلات والمؤسسات... الخ⁽⁴⁾.

الفرع الثاني: الإيرادات المالية الخارجية.

إضافة إلى الموارد الداخلية الذاتية إلى السابق ذكرها، هناك موارد خارجية تلجأ إليها الجماعات المحلية في حالات معينة تم حصرها في كل من قانون البلدية رقم 10-11 في المادة 172 والمادة 154 من قانون الولاية رقم 07-12 ومن أهم هذه الحالات:

- عدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها.

(1) عميور ابتسام، المرجع السابق، ص 49.

(2) المادة 163 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية السالف الذكر.

(3) عميور ابتسام، المرجع السابق، ص 49.

(4) عمر لطرش، المرجع السابق، ص 77.

- أو في حالة عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية، وتتمثل أبرز هذه الموارد أساساً في:

أولاً- إعانات الدولة:

هي برامج عمل تقررها السلطات المختصة في إطار المخطط الوطني، ويتم إنجازها عبر مراحل، حيث تكلف كل بلدية بإعداد واعتماد مشاريعها التنموية وترفعها للولاية ثم وزارة التخطيط في السابق، غير أنه ابتداء من سنة 1988 لم تعد هذه المشاريع تخضع لمصادقة وزارة التخطيط.

وتتعلق المخططات البلدية للتنمية بقطاعات تمس الحياة اليومية للمواطنين كالماء والتطهير والمراكز الصحية وغيرها، وبالتالي فهي بمثابة مكمل للاستثمارات التي تباشرها السلطات العمومية⁽¹⁾.

ثانياً- إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية:

يعتبر الصندوق المشترك للجماعات المحلية، مؤسسة مالية موضوعة في خدمة الجماعات المحلية، عرف العديد من التطورات والتحويلات⁽²⁾، إلى أن صدر مرسوم رقم 86-266 المؤرخ في 04-11-1986 يتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، وطبقاً لأحكام المادة الأولى من هذا المرسوم والتي تنص على أنه يعد الصندوق المشترك للجماعات المحلية مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ويوضع تحت وصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية⁽³⁾، يتولى هذا الصندوق تسيير كل من الصندوق البلدي للتضامن وصندوق الضمان المنصوص عليهما في المادة 211 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية وكذلك التضامن وصندوق الضمان

(1) لمير عبد القادر، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية دراسة تطبيقية لميزانية بلدية أدرار، مذكرة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة وهران 2013-2014، ص 148.

(2) عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص 66.

(3) المادة الأولى من المرسوم رقم 86-266 المؤرخ في 04-11-1986 المتعلق بتنظيم صندوق المشترك لجماعات المحلية، الجريدة الرسمية رقم 50.

المنصوص عليهما في المادة 176 من القانون رقم 07-12 كما أن تسيير هذا الصندوق يكون من طرف مجلس التوجيه، ويرأسه وزير الداخلية والجماعات المحلية وهو يضم 14 عضواً. ومن بين أهم الصلاحيات الموكلة لهذا الصندوق ما يلي:

- يوفر للجماعات المعنية تخصيصات الخدمة العمومية الإجبارية.
- يقدم مساعدات مالية للجماعات المحلية التي تواجه وضعية مالية صعبة، أو التي يتعين عليها أن تواجه كوارث أو أحداث طارئة.
- يقدم للولايات والبلديات إعانات مالية لتحقيق مشاريع التجهيز والاستثمار لتوجيهات المخطط الوطني للتنمية⁽¹⁾.

وتتشكل موارد الصندوق المشترك للجماعات المحلية من مختلف الضرائب والرسوم المحلية وتتمثل فيما يلي: الرسم على النشاط المهني 5.5%، الدفع الجزافي 70%، الرسم على القيمة المضافة 10%، وقسيمة السيارات 80%⁽²⁾.

وبالرجوع إلى الصندوقين المشار إليهما سابقاً نجد أن المادة 212 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية قد تضمنت الصندوق البلدي للتضامن، ومن مهامه ما يلي:

- مخصص مالي سنوي بالمعادلة، موجه لقسم التسيير في ميزانية البلدية لتغطية النفقات الإجبارية كأولية.
- إعانات التجهيز الموجهة قسم التجهيز والاستثمار ولميزانية البلدية.
- إعانات توازن للبلديات التي تواجه وضعية مالية صعبة.
- إعانات استثنائية للبلديات التي تواجه وضعية صعبة.

(1) عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص 66-67-68.

(2) بلال بلغالم، مرجع سابق، ص 144.

أما قانون الولاية فقد نصفي المادة 177 على صندوق التضامن الجماعات المحلية وتتمثل مهامه في:

- تخصيص سنوي للمعادلة، موجه لقسم تسيير ميزانية الولاية.
- إعانات تجهيز موجهة قسم التجهيز والاستثمار في ميزانية الولاية.
- إعانات استثنائية للولايات التي تواجه على الخصوص وضعية مالية صعبة التي تواجه أحداثا كارثية أو غير متوقعة.
- إعانات تشجيع خاصة بالبحث والتكوين والاتصال.
- إعانات موجهة إلى تنمية المناطق الواجب توفرها.

ثالثا- اللجوء إلى القروض:

طبقا لنص المادة 174 من قانون البلدية رقم 11-10 و المادة 156 من قانون الولاية فإنهما تضمنتا بصفة صريحة الاعتماد على القروض، وعليه يمكن تعريف القرض على أنه: " مجموعة الأموال التي تحصل عليها الجماعات المحلية عن طريق اللجوء إلى البنوك (بنك التنمية المحلية خاصة) أو المؤسسات المالية المتخصصة مقابل تعهد البلدية برد قيمة القرض وفق الشروط المحددة في عقد القرض، وعلى أن تستخدم هذه القروض في إنجاز المشاريع المنتجة للمداخيل والتي عجزت ميزانيتها العادية عن تغطية نفقاتها⁽¹⁾.

فالجماعات المحلية اليوم لا تلجأ إلى القروض إلى في حالة الشدة الملحة وهذا يرجع لأسباب من أهمها: الضمانات التي تشترطها البنوك من أجل الموافقة على تقديم القروض لها، وبالتالي أصبحت الجماعات المحلية عاجزة عن تقديم هذه الضمانات وهذا ما يؤدي إلى رفض اقتراضها⁽²⁾.

(1) عميور ابتسام، المرجع السابق، ص50.

(2) بلال بلغال، مرجع سابق، ص145.

رابعاً - التبرعات والهبات:

تعتبر مورداً من موارد الجماعات المحلية حصيلتها مما يتبرع به المواطن، إما بشكل مباشر إلى الجماعات المحلية أو غير مباشرة بالمساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها، وقد تكون نتيجة وصية يتركها أحد المواطنين بعد وفاته أو هبة يقدمها أحد المغتربين لتخليد اسمه في بلده⁽¹⁾.

سبق وأن أشارنا بأن الموارد المالية الجبائية أو الجباية المحلية تعد المصدر الرئيسي لتمويل ميزانية الجماعات المحلية كونها تمثل 3/4 من إيراداتها، إلا أن الواقع يعكس ذلك حيث نجد بأن العديد من الولايات والبلديات تعاني من العجز في تمويل ميزانيتها لاسيما الولايات الفقيرة والضعيفة وهذا راجع إلى ضعف مردودية إيراداتها الجبائية وكذلك إيرادات ممتلكاتها، ولعل أهم الأسباب تكمن في إهمال الجماعات المحلية لتحصيل إيراداتها وكذلك إهمال استغلال ممتلكاتها، تركيز المسؤولين في الهيئات المحلية على الانفاق دون التفكير في مدى وفرة الاعتمادات المالية المقابلة لهذا الانفاق، والسبب الأكثر بروزاً وظهوراً هو اعتماد الجماعات المحلية بنسبة كبيرة على الإيرادات المالية الخارجية لاسيما إعانات الدولة وتخصيصات الصندوق المشترك للجماعات المحلية وأيضاً احتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية ذات المردودية وتقاسم الموارد مع الجماعات المحلية¹، ولتدعيم هذه الفكرة سنقوم باستعراض بعض المواد الجبائية المحصلة في سنة 2017 لبلدية مليانة كنموذج عن البلديات التي تعاني من إشكالية العجز في ميزانيتها وذلك وفق الجدول التالي:

(1) لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 7، فيفري 2005، بدون صفحة.

الإيرادات/التعيين	الإنجازات/قيمة المداخل
الرسم على النشاط المهني	19.794.526.68 دج
الرسم العقاري	2.937.643.62 دج
الرسم على الذبح	937.715.00 دج
رسوم الحفلات	809.00.00 دج
إعانات الدولة والجماعات المحلية الأخرى	42.385.935.00 دج
منح معادلة التوزيع	104.666.000.000 دج
تأجير العقارات والمنقولات والعتاد	7.812.822.26 دج
الرسم الإجمالي على تأدية الخدمات	3.313.206.89 دج
رسوم على الطرق والأماكن والتوقف	634.400.00 دج

المصدر: وثيقة متعلقة بالوضعية النهائية للموارد لسنة 2014 لميزانية بلدية مليانة مقدمة من طرف موظف تابع لمصلحة المالية والموظفين.

نلاحظ من خلال الجدول بأن حصيلة منح معادلة التوزيع تأتي في الصدارة وتليها مباشرة مداخل إعانات الدولة والجماعات المحلية وبعدها مداخل الرسم على النشاط المهني بعدها مداخل الرسم الإجمالي على تأدية الخدمات ومن ثمة مداخل الرسم العقاري، وأخيرا بقية مداخل الرسوم الأخرى، وعليه ما يمكن استخلاصه من معطيات الجدول أعلاه هو أن ميزانية بلدية مليانة يعتمد في تمويلها بنسبة كبيرة على إعانات الدولة وتخصيصات الصندوق المشترك، وبنسبة قليلة ومعقولة على مداخل الرسم على النشاط المهني والرسم الإجمالي على تأدية الخدمات والرسم العقاري أما مداخل الإيرادات الأخرى فهي ضعيفة وعليه نستنتج بأن تمويل ميزانية بلدية مليانة غير مستقل فهو خاضع للتعليمات الصادرة عن السلطات الوصية، كون أن المصدر الرئيسي في تمويل ميزانيتها يعتمد على إعانات الدولة،

فهذا يجعل السلطات المركزية توجه ميزانية البلدية وفق ما تقتضيه وبالتالي فهذا يؤثر سلبا على استقلاليتها المالية.

المطلب الثاني: استقلال الجماعات الإقليمية في وضع الميزانية

سنحاول من خلال هذا المطلب معرفة مختلف الإجراءات والمراحل التي تمر بها ميزانية الجماعات المحلية، حيث سنتطرق إلى الإجراءات التي يقوم بها الوالي أثناء إعداده لميزانية الولاية (الفرع الأول)، والإجراءات التي يقوم بها رئيس المجلس الشعبي البلدي أثناء تحضير وإعداد ميزانية البلدية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إعداد وتنفيذ ميزانية الولاية من اختصاص الوالي

قبل الشروع في استعراض مختلف إجراءات إعداد ميزانية الولاية، سوف يتم التعرض وباختصار إلى تحديد مفهوم ميزانية الجماعات المحلية (أولا) ثم معالجة أهم إجراءات إعداد والمصادقة على ميزانية الولاية (ثانيا).

أولا: مفهوم ميزانية الجماعات المحلية

أ- تعريف ميزانية الجماعات المحلية

تطرق كل من قانون الولاية 07-12 وقانون البلدية 10-11 إلى تعريف ميزانية الجماعات المحلية، فانطلاقا من أحكام المادة 157 من القانون 07-12 والتي تنص على أن: "ميزانية الولاية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية، وكما أنها عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار". وتنص أيضا المادة 176 من قانون البلدية 10-11 على نفس المضمون.⁽¹⁾

(1) المادة 157 من القانون 07-12، المادة 176 من القانون 10-11.

ب: المبادئ التي تحكم ميزانية الجماعات المحلية

تخضع ميزانية الجماعات المحلية مثل ميزانية الدولة إلى مبادئ أساسية يمكن إجمالها في الآتي:

1- مبدأ السنوية: يقصد بهذا المبدأ أن تكون المدة التي تعمل فيها الميزانية سنة كاملة⁽¹⁾، ويقصد بها أن يتم توقيع وترخيص نفقات وإيرادات الجماعات المحلية لمدة سنة كاملة⁽²⁾، وهذا حسب ما تشير إليه، المادة 157 السالفة الذكر والتي حددت مدة ضبط الميزانية تكون سنة كاملة، ونستشف ذلك من خلال ذكر عبارة "السنوية" كذلك أحكام المادة 172 والتي أكدت بأن ميزانية الولاية تعد للسنة المدنية وتمتد فترة تنفيذها إلى 31 مارس من السنة الموالية.

2- مبدأ الوحدة: يقصد به أن تدرج جميع نفقات الجماعات المحلية وجميع إيراداتها في وثيقة واحدة حتى يسهل معرفة مركزها المالي⁽³⁾.

3- مبدأ الشمولية:

يقصد به اشتغال الميزانية على قسمين أحدهما خاص بالإيرادات والآخر خاص بالنفقات بمعنى يجب أن تحتوي الميزانية على كل الإيرادات والنفقات مهما كان مبلغها دون إجراء أية مقاصة⁽⁴⁾.

4- مبدأ التوازن:

يقضى هذا المبدأ بتوازي كل حتى الإيرادات والنفقات، وهذا ما أكدته أحكام المادة 158 من قانون الولاية 07-12 والتي تنص على أنه: "تتضمن الولاية على قسمين متوازيين في الإيرادات والنفقات..." وكذلك أحكام المادة 179 من قانون البلدية 10-11 والتي جاء

(1) ياقوت قديد، المرجع السابق، ص70.

(2) محرزى محمد عباس، المرجع السابق، ص324.

(3) محرزى محمد عباس، المرجع نفسه، ص329.

(4) بلال بلعالم، المرجع السابق، ص133.

فيها ما يلي: "تحتوي ميزانية البلدية على قسمين هما: قسم التسيير وحكم التجهيز والاستثمار، وينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات متوازنة وجوبا"⁽¹⁾.

ج: أنواع ميزانية الجماعات المحلية

ميزانية الجماعات المحلية تعرف 3 أنواع سنعرض لها على النحو الآتي:

1- الميزانية الأولية: (budjet primitif)

يطلق عليها اسم الميزانية الأولية لان جل المبالغ المسجلة فيها سواء في جانب الإيرادات أو في جانب النفقات هي مجرد توقعات وتقديرات كونها أعدت في وقت لم تكن الموارد معروفة، وتوضع قبل السنة المالية⁽²⁾، تهدف إلى عرض نظرة شاملة على النفقات والإيرادات التي يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي قبل 31 أكتوبر من السنة الموالية⁽³⁾، هذا أكدته أحكام المادة 163 و 164 من قانون الولاية 12-07 والمادة 179 من قانون البلدية 11-10.

1- الميزانية الإضافية: (budjet supplémentaire)

الهدف منها تصحيح الميزانية الأولية بالزيادة أو النقصان في كل من الإيرادات والنفقات، وتعد كآخر أجل في شهر جوان من السنة التي تطبق فيها، ويتم التصويت عليها قبل 15 جوان من السنة التي تطبق فيها⁽⁴⁾.

3- الحساب الإداري: (le compte administratif)

هو وثيقة محاسبية تعد من طرف الأمين العام أو مصلحة المحاسبة للبلدية في أواخر شهر أفريل، ويتضمن الحساب الإداري العمليات الحسابية الإدارية لمبالغ المالية التقديرية

(1) المادة 158 من القانون رقم 12-07، والمادة 179 من القانون رقم 11-10.

(2) عمر لطرش، المرجع السابق، ص 55.

(3) بلال بلغالم، المرجع السابق، ص 132.

(4) ياقوت قديد، المرجع السابق، ص 121.

المصرفية والمبالغ الباقية للإنجاز المعنية بإعادة توظيفها في الميزانية الإضافية، ويتضمن كذلك تسوية عمليات التحويل لبعض المبالغ المالية من مادة إلى مادة أو من باب إلى باب آخر في الميزانية⁽¹⁾.

د - أقسام ميزانية الجماعات المحلية:

استنادا إلى أحكام المادة 158 من قانون الولاية 07-12 وأحكام المادة 179 من قانون البلدية 10-11 وكذلك أحكام المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 315-12 المؤرخ في 21 غشت 2012 الذي يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها فإن ميزانية كل من الولاية والبلدية تحتوي على قسمين متوازيين في الإيرادات والنفقات وهما قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار، بحيث ينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات متوازية وجوبا⁽²⁾، ويشمل قسم التسيير لميزانية البلدية وحسابها الإداري على نفقات وإيرادات للمصالح التالية، المصالح غير المباشرة، المصالح الإدارية، المصالح الاجتماعية، المصالح الاقتصادية، المصالح الجبائية⁽³⁾، ويشتمل قسم التجهيز والاستثمار على نفقات وإيرادات التجهيز والاستثمار العمومي والجماعي، نفقات وإيرادات تجهيز والاستثمار لحساب الغير والتعاون ما بين البلديات، الحركة المالية بين البلدية ووحداتها الاقتصادية⁽⁴⁾، وترتب الإيرادات والنفقات داخل المصالح بالنسبة للتسيير وكذا البرامج والعمليات التي تندرج خارج البرامج بالنسبة إلى قسم التجهيز والاستثمار حسب الأصناف المحاسبة تبعا للعدد العشري وحسب المواد والفروع.⁽⁵⁾

(1) عمر لطرش، المرجع السابق، ص 93.

(2) المادة 158 من القانون 07-12 والمادة 179 من القانون 10-11.

(3) المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 315-12 المؤرخ في 21 أوت 2012، يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها بالجريدة الرسمية العدد 49.

(4) المادة 4 من المرسوم التنفيذي 315-12 السالف الذكر.

(5) المادة 5 من نفس المرسوم التنفيذي.

ثانيا: إجراءات إعداد والمصادقة على ميزانية الولاية:

نظم قانون الولاية 07-12 الإجراءات المتعلقة بالمصادقة على ميزانية الولاية في الفصل الثالث تحت عنوان "التصويت على الميزانية وضبطها" في المواد من 160 إلى غاية 174 منه.

انطلاقا من المواد السابقة الذكر نستخلص ما يلي:

استنادا إلى أحكام المادة 160 فإن الوالي يعد مشروع ميزانية الولاية والذي يعرضه على المجلس الشعبي الولائي للتصويت والمصادقة عليه، خلافا لما هو منصوص عليه في المادة 138 من قانون الولاية 09-90 التي تقتضي بأن إدارة الولاية تساهم في إعداد مشروع ميزانية الولاية إلى جانب الوالي، ومنه نستنتج بأن قانون الولاية 07-12 وسع من صلاحيات الوالي وهذا لا يتماشى مع نظام اللامركزية⁽¹⁾، أما الفقرة 02 من المادة 160 تؤكد بصفة صريحة بان ميزانية الولاية لا يتم تنفيذها الا إذا صادق عليها وزير الداخلية. وأما أحكام المادة 161 فنجدها تلزم المجلس الشعبي الولائي بالتصويت على مشروع ميزانية الولاية بالتوازن وجوبا اما المادة 162 أكدت على أن مشروع ميزانية الولاية يتم التصويت عليه بابا بابا، حيث يكون توزيع النفقات والإيرادات في شكل فصول وفصول فرعية ومواد عكس ما أكدته المادة 140 من قانون الولاية 09-90 والتي نصت على أنه يصوت على ميزانية الولاية فصلا فصلا ويتم توزيع النفقات والإيرادات في شكل فصول فرعية وبنود، وأما الأحكام المادة 164 فقد اشارت إلى أن مشروع الميزانية الأولية يعد قبل بدء السنة المالية وتتم موازنة النفقات والإيرادات خلال السنة المالية بناء على نتائج السنة المالية السابقة بواسطة ميزانية إضافية، وبالنسبة لأجل التصويت على المشروع الميزانية الأولية فيكون قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها وهذا ما أكدته أحكام المادة 165 وأما بالنسبة للميزانية الإضافية فيجب أن يصوت عليها قبل 15 يونيو من السنة المالية التي

(1) بلال بغالم، مرجع سابق، ص 134.

تطبق فيها. عند غلق السنة المالية في 31 مارس يقوم الوالي بإعداد الحساب الإداري، وحساب التسيير وهذا طبقاً لنفس المادة 166.

وفي حالة عدم التصويت على المشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، فإن الوالي يقوم باستدعاء المجلس في دورة غير عادية للمصادقة عليه غير أن هذه الدورة لا تعقد إلا إذا تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية و في حالة عدم تواصل هذه الدورة التوصل إلى المصادقة، يقوم الوالي بتبليغ الوزير المكلف بالداخلية الذي يقوم باتخاذ التدابير اللازمة لضبطها هذا ما أكدته أحكام المادة 168 وهذا من أجل حماية المصلحة المحلية من جهة وضمان مبدأ استمرارية الولاية من جهة أخرى⁽¹⁾ وبالنسبة لتنفيذ الميزانية فإن مضمون المادة 169 تلزم المجلس الشعبي الولائي باتخاذ التدابير اللازمة في حالة العجز في تنفيذ الميزانية للامتصاص هذا العجز وفي حالة عدم اتخاذ المجلس الشعبي الولائي هذه التدابير فإن وزير الداخلية و وزير المالية يقومان باتخاذ التدابير اللازمة لامتناس هذا العجز لمدة سنة أو عدة سنوات ونستنتج من خلال أحكام المادة 168 و 169 السالفتان الذكر انهما تمسان مبدأ الاستقلال المالي للولاية بحيث أنها تعطي الحق بصفة صريحة لوزير الداخلية التدخل في صلاحيات المجلس الشعبي الولائي الذي يفترض فيه أنه مستقل بحكم القانون⁽²⁾.

أما أحكام المادة 170 فتجيز للوالي نقل الاعتمادات داخل الباب الواحد وبممكنه في حالة الاستعجال نقل الاعتمادات من باب إلى باب آخر بالاتفاق مع مكتب المجلس الشعبي الولائي الذي يتولى إخطار المجلس، وفيما يخص آجال تنفيذ الميزانية فإن فترة تنفيذ ميزانية الولاية تمتد إلى غاية 15 مارس بالنسبة لعمليات التصفية ودفع النفقات إلى غاية 31 مارس بالنسبة لعمليات تصفية وتحصيل الإيرادات ودفع النفقات هذا ما أكدته أحكام المادة 172. وفي نهاية السنة المالية تعد كل من النفقات الأمور بصرفها والمعترف بصحتها وكل

(1) بلال بلغال، مرجع سابق، ص 135.

(2) بلال بلغال، المرجع نفسه، ص 136.

الإيرادات التي كانت موضوع إصدار سندات تحصيل هو حسب ما اشارت إليه أحكام المادة 173.

الفرع الثاني: وضع ميزانية البلدية من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي

سبق وأن أشرنا إلى تعريف الميزانية ومشتملاتها الأساسية، بحيث تعد الميزانية بالنسبة للبلدية المحرك الأساسي لنشاط البلدية، إذ لا يمكن لهذه الأخيرة أن تمارس صلاحياتها دون موارد مالية، كما تعكس الميزانية مدى كفاءة المسؤولين في تسيير البلدية، فمن خلالها يمكن أن نستنتج قدرة البلدية أو عجزها عن تحقيق ما ترغب فيه⁽¹⁾، وتتمثل إجراءات إعداد والمصادقة على ميزانية البلدية فيما يلي:

نظم القانون المتعلق بالبلدية 10-11 بصفة صريحة قواعد إعداد والمصادقة على ميزانية البلدية وذلك بموجب المواد من 176 إلى غاية المادة 188 المكرسة في الفصل الأول بعنوان "ميزانية البلدية" من الباب الثاني الموسوم بـ "الميزانية والحسابات".

حيث نصت المادة 180 من قانون البلدية رقم 10-11 على أنه: "يتولى الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي إعداد مشروع الميزانية، أما في القانون 08-90 المتعلق بالبلدية فقد كانت من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، فبالرجوع إلى أحكام المادة 180 من قانون البلدية نلاحظ بأن الأمين العام هو الذي يعد الميزانية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ويقوم الأمين العام بتحضير تقديرات ميزانية البلدية من الإيرادات والنفقات، وذلك بحسب البرامج المسطرة والأهداف المرجوة، محترمين في ذلك الإمكانيات والقدرة المالية المتاحة للبلدية⁽²⁾، بعد ذلك يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتقديم مشروع الميزانية أمام المجلس من أجل المصادقة عليه⁽³⁾.

(1) نجلاء بوشامي، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية رقم 08-90 أداة للديمقراطية المبدأ والتطبيق، مذكرة ماجستير كلية الحقوق جامعة قسنطينة، 2006-2007، ص 125.

(2) قاضي كمال، مرجع سابق، 101.

(3) المادة 180 الفقرة 2 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية السالف الذكر.

وبصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية وتضبط وفقا للشروط المنصوص عليها في هذا القانون، فيتم التصويت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق تنفيذها، أما الميزانية الإضافية فيصوت عليها قبل 15 يونيو من السنة المالية التي تنفذ فيها⁽¹⁾، وذلك بعد معاينة لجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار وأخذ تقريرها⁽²⁾، ليتم بعدها التصويت على الاعتمادات بابا بابا ومادة مادة بحيث يمكن للمجلس الشعبي البلدي إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم وذلك عن طريق مداولة، كما يمكن أيضا لرئيس المجلس الشعبي البلدي إجراءات تحويلات من مادة إلى مادة داخل نفس الباب وذلك بموجب قرار ويخطر بذلك المجلس الشعبي البلدي بمجرد انعقاد دورة جديدة⁽³⁾.

بعد إتمام عملية التصويت من قبل المجلس الشعبي البلدي يتم تقديم الميزانية للمصادقة عليها من طرف السلطة الوصية الأقرب، وفقا للأحكام القانونية وتكون مرفقة بمداولة المجلس والتقرير الخاص بتقديم الميزانية إضافة إلى دفتر الملاحظات الذي يحتوي قدر الإمكان توضيح محتوى كل مادة⁽⁴⁾.

وعليه يمكن للوالي أن يرفض المصادقة على الميزانية في حالة إذا لم يكن الميزانية متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإلزامية، ويرجعها الوالي إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي مرفقة بملاحظاته وذلك خلال خمسة عشر (15) يوما التي تلي استلامها إلى الرئيس والذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال عشرة (10) أيام⁽⁵⁾، التي تلي رفضها من أجل تحقيق توازنها الضروري وإدماج النفقات الإلزامية.

(1) المادة 181 من نفس القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية السالف الذكر.

(2) قاضي كمال، المرجع السابق، ص102.

(3) المادة 182، من القانون رقم 11-10.

(4) قاضي كمال، المرجع السابق، ص102.

(5) المادة 183، من القانون رقم 11-10.

أما إذا لم يصوت المجلس مرة أخرى على ميزانية متوازنة أو أنه لم يستجيب لملاحظات السلطة الوصية، تقوم هذه الأخيرة ممثلة في الوالي بإعذار المجلس الشعبي البلدي بضرورة تبني تلك الملاحظات وإعادة النظر في توازن الميزانية وإدراج النفقات الإجبارية⁽¹⁾.

وإذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها في هذه المادة خلال ثمانية (08) أيام التي تلي تاريخ الإعذار المذكور أعلاه، تضبط تلقائياً من طرف الوالي⁽²⁾، عندما لا يصوت على ميزانية البلدية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي يستلزم على الوالي استدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة عليها وذلك خلال الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية، وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على الميزانية يقوم الوالي بضبطها نهائياً⁽³⁾.

وفي حالة إذا لم تضبط ميزانية البلدية نهائياً لسبب ما قبل بدء السنة المالية، يستمر العمل بالإيرادات والنفقات العادية المقيدة في السنة المالية السابقة إلى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة، مع الالتزام بالنفقات وصرفها في حدود جزء من اثني عشر (1/12) في الشهر من مبلغ اعتمادات السنة المالية السابقة⁽⁴⁾.

فبعد التصويت على مشروع ميزانية البلدية من قبل المجلس الشعبي البلدي والمصادقة عليها من طرف الوالي، يتم تنفيذ ميزانية البلدية من قبل كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره الأمر بالصرف، وكذا القابض البلدي باعتباره المحاسب العمومي، ويأتي الفصل بين مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا القابض البلدي في إطار تطبيق مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف ومهام المحاسب العمومي، ويعتبر عمل كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والقابض البلدي متكامل ومتجانس يعزز مبدأ الفصل بين الوظيفتين

(1) قاضي كمال، المرجع السابق، ص 102.

(2) المادة 183 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية السالف الذكر.

(3) المادة 186 من القانون رقم 11-10.

(4) المادة 185 من القانون رقم 11-10.

من أجل تثمين الرقابة على المال العام⁽¹⁾، وتعد ميزانية للسنة المالية ويمتد تنفيذها إلى غاية 15 مارس من السنة الموالية بالنسبة إلى عمليات التصفية ودفع النفقات، 31 مارس بالنسبة إلى عمليات تصفية المداخيل وتحصيلها ودفع النفقات⁽²⁾.

ومنه فإن عملية تنفيذ الميزانية تمر بمراحل وهي: مرحلة الالتزام، مرحلة التصفية، مرحلة الأمر بالصرف.

كما أن عملية تحصيل الإيرادات تأخذ نفس المراحل، حيث أن رئيس المجلس الشعبي البلدي ملزما باحترامها وهي: الاثبات، التصفية، التحصيل⁽³⁾.

وإذا ما ترتب على تنفيذ ميزانية البلدية عجز، فإنه يجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناعه وضمان توازن الميزانية الإضافية.

أما في حالة إذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي الإجراءات الصحيحة الضرورية، فإنه يتم اتخاذها من الوالي الذي يمكنه أن يأذن بامتصاص العجز على سنتين متتاليتين أو أكثر⁽⁴⁾.

(1) قاضي كمال، المرجع السابق، ص103.

(2) المادة 187 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية السالف الذكر.

(3) بلعباس بلعباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003-2004، ص118-119-120.

(4) المادة 184 من القانون رقم 11-10.

الفصل الثاني

الرقابة على مالية الجماعات المحلية

الفصل الثاني: الرقابة على مالية الجماعات المحلية

تتمتع الجماعات المحلية في تسيير ماليتها بقدر من الاستقلالية إلا أنها تخضع للرقابة في هذا المجال، بهدف التأكد من سلامة العمليات الحسابية التي خصصت من أجلها الأموال العمومية والتحقق من صحة الدفاتر والسجلات والمستندات والتأكد من مدى التزام الإدارة المحلية في تنفيذها للميزانية وفقا للسياسة المعتمدة وهذا من أجل درء كل أنواع الاختلاسات للأموال العامة من أجل تحقيق متطلبات المواطن المحلي، وتتجلى صور الرقابة على مالية الجماعات المحلية في الرقابة الداخلية المتمثلة في الرقابة الوصائية تمارسها السلطات الوصية بموجب إجراءات، إما عن طريق إجراء المصادقة، أو عن طريق إجراء الحلول الذي يعد أخطر إجراءات الرقابة الوصائية، فبموجبه يتم التدخل مباشرة في صلاحيات الأجهزة المحلية هذا من جهة، ومن جهة أخرى يتم تعيين أعوان من طرف السلطات المركزية مكلفة برقابة ميزانية الجماعات المحلية كالمراقب المالي والمحاسب العمومي (المبحث الأول)، بالإضافة إلى هذا النوع من الرقابة هناك الرقابة الخارجية تختص بها أجهزة مركزية مكلفة بالرقابة البعدية على الأموال العمومية، وتتمثل هذه الأجهزة في مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الرقابة الداخلية على مالية الجماعات المحلية

تمارس الرقابة الداخلية على مالية الجماعات المحلية على مستوى الهيئات المحلية وتتمثل هذه الرقابة في الرقابة الوصائية (المطلب الأول)، بالإضافة إلى رقابة هيئات يتم تعيينها من طرف وزارة المالية والتي تشمل كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الرقابة الوصائية على مالية الجماعات المحلية

تتمثل الرقابة الوصائية في جملة من الإشرافات والتوجيهات التي تقدمها الهيئات الوصية للهيئات المحلية، فالرقابة الوصائية لا تقوم إلا بموجب نص قانوني وفي حدود يقتضيه القانون والهدف الرئيسي من هذه الرقابة يكمن في السهر على تأمين السير الحسن للهيئات اللامركزية وذلك تفاديا لسوء استعمال أموال المجموعات المحلية.

ومنه سوف نتعرض في هذا المطلب إلى رقابة الوالي على ميزانية البلدية (الفرع الأول) ورقابة وزير الداخلية على ميزانية الولاية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: رقابة الوالي على ميزانية البلدية

يتمتع الوالي بصلاحيه الرقابة على ميزانية البلدية، وذلك من خلال جانبين، يتمثل الأول في مصادقة الوالي على ميزانية البلدية (أولا)، أما الثاني فيتجلى في حالة حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي (ثانيا).

أولا: مصادقة الوالي على ميزانية البلدية

يقصد بالمصادقة "ذلك العمل الصادر من السلطة الوصائية، والذي يتقرر بمقتضاه ان القرار الصادر من الهيئة اللامركزية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة، وانه يجوز تنفيذه".⁽¹⁾

(1) عميور ابتسام، مرجع سابق، ص 103.

يقصد بها كذلك: "الاجراء الذي بمقتضاه يجوز لجهة الوصاية أن تقرر بأن عملا معيناً صادراً من جهة إدارية لامركزية يمكن ان يوضع موضع التنفيذ، أي قابلاً للتنفيذ على أساس عدم مخالفة أية قاعدة قانونية أو المساس بالمصلحة العامة".⁽¹⁾

وللمصادقة نوعان، مصادقة ضمنية ومصادقة صريحة:

أ- **المصادقة الضمنية**: تكون المصادقة ضمنية إذا نص القانون على اعتبار تصرفات وأعمال الهيئات اللامركزية نافذة إذا مضت فترة معينة دون إقرارها.

ب- **المصادقة الصريحة**: تكون عندما ينص القانون على وجوب التصديق الصريح ويتعين على السلطة الوصية اصدار قرارها سواء بالقبول او الرفض وتبليغه للهيئات المحلية.⁽²⁾ بالرجوع إلى أحكام المادة 57 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية نجدها تنص صراحة على أنه: "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداولات المتضمنة ما يأتي: الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، إتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية"، نستشف من خلال نص المادة بأن المشرع الجزائري قد منح للوالي سلطة المصادقة على المداولات التي تصدر عن المجلس الشعبي البلدية، بالإضافة إلى أن هذه المداولات مذكورة على سبيل الحصر في المادة 57، وفي حالة إذا لم يصدر الوالي قراره خلال مدة (30) يوماً ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، تعتبر هذه الأخيرة مصادقا عليها، طبقاً لنص المادة 58 من القانون رقم 11-10.

⁽¹⁾ سهيلة صالح، استقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، مذكر ماجستير، جامعة قسنطينة، 2008-2009،

ص 44.

⁽²⁾ عبد الصديق شيخ، مرجع سابق، ص 234.

ثانيا: حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي.

يعتبر الحلول أخطر وسائل الرقابة الوصائية على مالية الجماعات، بموجب هذا الاجراء تتدخل السلطة الوصائية في صلاحيات المجالس الشعبية المحلية.

ويقصد بالحلول "قيام الهيئة الوصية بأداء عمل هو أصلا من اختصاص الهيئة اللامركزية التي رفضت أو أهملت القيام به وإجراء الحلول لا يمارس إلا إذا توفرت شروط معينة"⁽¹⁾، يمكن إجمالها في النقاط التالية:

- وجوب توفر نص صريح يسمح للسلطة الوصية بالحلول محل السلطة الموصى عليها.
- في حالة تقاعس السلطة الموصى عليها عن أداء الواجبات المفروضة عليها.
- إنذار المجلس بضرورة تنفيذ الالتزام وأن يكون هذا الإنذار بدون جدوى⁽²⁾، لقد حدد القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية ثلاث حالات يمكن من خلالها للوالي حلول محل المجلس الشعبي البلدي، وذلك بموجب المواد 102 و 183 و 184، وتتمثل في الآتي:

أ- الحالة الأولى: تنص المادة 102 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية على أنه: "في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفق الشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون".

نستشف من خلال نص المادة بأنه عند حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، فإن الوالي يتدخل هنا ويضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفقا للشروط المحددة في القانون.

ب- الحالة الثانية: تتمثل هذه الحالة طبقا لنص المادة 183 من القانون رقم 10-11 والتي تنص على أنه: "لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإجبارية، في حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة،

(1) أحمد سي يوسف، مرجع سابق، ص 31.

(2) نجلاء بو شامي، مرجع سابق، ص 209.

فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال خمسة عشر (15) يوما التي تلي استلامها إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال عشرة (10) أيام".

نلاحظ من خلال نص المادة أنه في حالة تصويت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة ولم تدرج النفقات الإلزامية، رغم اعذاره للمرة الثانية من طرف الوالي، وإذا لم يتم التصويت على الميزانية خلال أجل (08) أيام التي تلي تاريخ الإصدار، فإن الوالي هنا يحل محل المجلس الشعبي البلدي وتضبط تلقائيا من طرف الوالي طبقا لما تضمنته نص المادة 183 السالف الذكر.

ج- الحالة الثالثة: وقد تضمنتها المادة 184 من قانون البلدية والتي تنص على أنه: "عندما يترتب على تنفيذ ميزانية البلدية عجز، فإنه يجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاصه وضمان توازن الميزانية الإضافية، إذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي الإجراءات الصحيحة الضرورية، فإنه يتم اتخاذها من الوالي الذي يمكنه أن يأذن بامتصاص العجز على سنتين ماليتين أو أكثر".

يتبين لنا من نص المادة بأنه تتخذ جميع التدابير اللازمة لامتصاص العجز في تنفيذ ميزانية البلدية مع ضمان توازن الميزانية الإضافية، وفي حالة عدم اتخاذ الإجراءات الضرورية من طرف المجلس الشعبي البلدي، يتم اتخاذها من طرف الوالي الذي يحل محله ويمكنه أن يأذن بامتصاص العجز على سنتين ماليتين أو أكثر.

الفرع الثاني: رقابة وزير الداخلية على ميزانية الولاية

تخضع ميزانية الولاية إلى رقابة السلطة الوصية لوزير الداخلية والجماعات المحلية، وهي رقابة واسعة إذ نجد قانون الولاية 12-07 منح سلطات واسعة لوزير الداخلية والجماعات المحلية، سواء ما يتعلق بالمصادقة على الميزانية أو ما يتعلق بإجراء الحلول الذي يعد أخطر وسيلة للرقابة الوصائية، وعليه سنتطرق إلى هذين الإجراءين كالتالي حيث سنعالج مصادقة وزير الداخلية على ميزانية ولاية (أولا) وبعد ذلك سنتعرض إلى حلول وزير الداخلية محل المجلس الشعبي الولائي (ثانيا).

أولاً: مصادقة وزير الداخلية على ميزانية الولاية

نظم قانون الولاية إجراء المصادقة على ميزانية الولاية بموجب أحكام المادة 55 والمادة 160.

كأصل عام مداوات المجلس الشعبي الولائي تكون نافذة بقوة القانون بعد مرور 21 يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية، هذا ما أكدته أحكام المادة 54 من قانون الولاية 12-07، إلا أن هناك مداوات مستثناة من هذا المبدأ، بحيث لا تصبح نافذة إلا بعد مصادقة وزير الداخلية والجماعات المحلية، طبقاً لنص المادة 55 من قانون الولاية 12-07 والتي نصت بصفة صريحة على أنه: "لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية وذلك في أجل شهران مداوات المجلس الشعبي الولائي والتي تتعلق بما يلي:

- الميزانيات والحسابات.

- التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله.

- اتفاقيات التوأمة.

- الهبات والوصايا الأجنبية".

نستنتج من أحكام المادة 55 بأن الميزانيات والحسابات المتعلقة بالولاية والهبات والوصايا الأجنبية لا يتم تنفيذها على إلا بعد موافقة ومصادقة وزير الداخلية والجماعات المحلية عليها وذلك في أجل شهران.

أما أحكام المادة 160 من نفس القانون فتأكد بصفة صريحة على أن مشروع ميزانية يجب أن يخضع لمصادقة وزير الداخلية حين جاء فيها ما يلي: "يتولى الوالي إعداد مشروع ميزانية الولاية وعرضه على المجلس الشعبي الولائي الذي يصوت ويصادق وفق الشروط المنصوص عليها في هذا القانون.

ويوافق عليه الوزير المكلف بالداخلية وفقاً لأحكام المادة 55 أعلاه".

ثانيا: حلول وزير الداخلية محل المجلس الشعبي الولائي

نلتمس من أحكام قانون الولاية 12-07 ثلاث حالات يمكن من خلالها لوزير الداخلية حلول محل المجلس الشعبي الولائي، وعليه سنقوم بمعالجة هذه الحالات على النحو الآتي:

أ- حالة التسجيل التلقائي للنفقات الإجبارية:

تؤكد المادة 163 بصفة صريحة على ضرورة تسجيل السلطة المكلفة بضبط الميزانية النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي وفقا للتنظيم المعمول به.

ب- حالة عدم تصويت المجلس الشعبي الولائي على مشروع الميزانية:

تنص المادة 168 بصفة صريحة على أنه يحق لوزير الداخلية والجماعات المحلية اتخاذ التدابير اللازمة لضبط ميزانية الولاية في حالة عدم مصادقة المجلس الشعبي الولائي على مشروع الميزانية في دورة عادية بسبب وجود اختلال بداخله.

ج- حالة العجز في تنفيذ الميزانية:

في حالة عدم تمكن المجلس الشعبي الولائي من اتخاذ التدابير اللازمة لامتناع العجز الذي يمكن أن يظهر في تنفيذ الميزانية، وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة الموالية، ففي هذه الحالة فإنه يجوز لكل من وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية اتخاذ التدابير اللازمة لامتناع العجز على مدى سنتين"، او عدة سنوات هذا ما اكدته احكام المادة 169 من القانون 12-07، وعليه نستنتج من أحكام المواد 163 و 168 و 169 بأن المشرع منح سلطات واسعة لوزير الداخلية في مجال ضبط ميزانية الولاية، إذ نجد وزير الداخلية يتدخل مباشرة في صلاحيات الوالي وهذا يؤثر سلبا على الاستقلال المالي للجماعات المحلية من جهة ومن جهة أخرى يمس بنظام اللامركزية.

المطلب الثاني: رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي على مالية الجماعات المحلية
إضافة إلى الرقابة الوصائية على مالية الجماعات المحلية، هناك أيضا رقابة المراقب المالي الذي يتولى رقابة النفقات الملتزم بها (الفرع الأول)، ورقابة المحاسب العمومي الذي يتولى الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: رقابة المراقب المالي:

يقوم المراقب المالي بممارسة رقابته على ميزانية الجماعات المحلية بعد المصادقة عليها من طرف السلطات المختصة وقبل دخولها حيز التنفيذ⁽¹⁾.

أولا: تعريف المراقب المالي:

المراقب المالي هو موظف مختص⁽²⁾، تابع لوزارة المالية، يكون مقره الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية أو البلدية، ويعمل المراقب المالي بمساعدة المراقبين الماليين المساعدين⁽³⁾، وهو يمثل الرقابة في إطار عدم التركيز⁽⁴⁾.

طبقا للأحكام المادة 4 فقرة 2 من المرسوم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المعدل والمتمم فإنه يتم تعيين المراقبين الماليين والمراقبين الماليين المساعدين من طرف الوزير المكلف بالمالية⁽⁵⁾، ويكون تعيين المراقب المالي والمراقبين الماليين المساعدين بموجب قرار وزاري⁽⁶⁾.

(1) بلعباس سعد كمال الدين، واقع اللامركزية استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة تريض لدى المدرسة الوطنية للإدارة، دفعة 39، ولاية تيارت، 2005-2006، ص 38.

(2) عزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة ورقلة، 2009-2010، ص 106.

(3) بلعسل حنان ولعماري سعاد، مالية الجماعات المحلية بين النصوص وممارسته، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة بجاية، 2016، ص 32.

(4) عزيز محمد الطاهر، المرجع السابق، ص 106.

(5) المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14-11-1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية رقم 82 المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16-11-2009، الجريدة الرسمية رقم 67.

(6) بلعسل حنان ولعماري سعاد، المرجع السابق، ص 32.

ثانيا: شروط وإجراءات الرقابة:

- يتعين على المراقب المالي قبل التأشير على الالتزامات ومشاريع القرارات المحددة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم، وبموجب أحكام المادة 58 من قانون المحاسبة العمومية رقم 90-21 التأكد من صحة العناصر الآتية:⁽¹⁾
- صفة الأمر بالصرف.
 - المطابقة التامة للالتزام مع القوانين والتنظيمات المعمول بهما.
 - توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.
 - التحصيل القانوني للنفقة تطابق مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة.
 - وجود التأشيرات أو الآراء المسبقة التي تسلمتها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغرض⁽²⁾.
- وهناك التزامات بالنفقات تخضع لتأشيرة المراقب المالي قبل التوقيع عليها وهي: مشاريع قرارات التعيين والترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة، مشاريع الجداول الإسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية، مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الاعتمادات وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية مشاريع النفقات العمومية والملاحق⁽³⁾، كما تخضع أيضا لتأشيرة المراقب المالي الحالات المنصوص عليها في المادة 07 من المرسوم 09-374 وتختتم رقابة النفقات الملتزم بها بتأشيرته توضع على بطاقة الالتزام وعند الاقتضاء على الوثائق الثبوتية، أما في حالة إذا كانت الالتزامات غير قانونية أو غير مطابقة للتنظيم المعمول به ترفض مؤقت أو رفض نهائي⁽⁴⁾.

(1) عبد الصديق شيخ، مرجع سابق، ص 271.

(2) المادة 09 من المرسوم رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المعدل والمتمم السالف الذكر.

(3) المادة 05 من المرسوم رقم 09-374 المؤرخ في 16-11-2009 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها الجريدة الرسمية، العدد 67.

(4) المادة 10 من المرسوم 09-374 السالف الذكر.

ثالثاً: مهام المراقب المالي:

- إن الرقابة الممارسة من قبل المراقب المالي تهدف إلى منع ارتكاب المخالفات المالية التي تقع فيها الهيئات المكلفة بإعداد الميزانية، فيعتبر المراقب المالي بمثابة المرشد والحارس على تنفيذ الميزانية⁽¹⁾، وعليه من أهم اختصاصاته ما يلي:
- مسك سجلات تدوين التأشيريات ومذكرات الرفض.
 - مسك محاسبة التعدد الميزانيات.
 - مسك محاسبة الالتزامات بالنفقات.
 - تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي⁽²⁾.
- وقد بينت المادة 58 من قانون المحاسبة العمومية رقم 90-21 المعدل والمتمم على أن الهدف من ممارسة وظيفة مراقبة النفقات المستعملة تتمثل في الآتي:
- السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به.
 - التحقق مسبقاً من توفر الإعتمادات.
 - إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو تعديل رفض التأشيرة عند الاقتضاء وذلك ضمن الآجال المحددة عن طريق التنظيم والتي تراعي طبيعة الوثيقة.
 - تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي.
 - إعلام الوزير المكلف بالمالية شهرياً بصحة توظيف النفقات وبالوضعية العامة للإعتمادات المفتوحة والنفقات الموظفة.

(1) بلعباس سعد كمال الدين، المرجع السابق، ص 38.

(2) المادة 23 من المرسوم رقم 09-374 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها السالف الذكر.

رابعاً: مسؤولية المراقب المالي.

يعد المراقب المالي مسؤول عن تسيير مجموع المصالح الموضوعة تحت سلطته وعن التأشيرات التي يسلمها⁽¹⁾، والمراقب المالي المساعد يعتبر مسؤول في حدود الاختصاصات التي يفوضها إليه المراقب المالي عن الأعمال التي يقوم بها وعن التأشيرات التي يسلمها⁽²⁾. ويتعين على المراقب المالي الاكتفاء برقابة المشروعية دون مراقبة ملائمة الالتزام بالنفقات التي يعرضها عليه الأمر بالصرف فهو لا يتحمل مسؤولية اخطاء التسيير المالي التي يقوم بها الامر بالصرف⁽³⁾، كما يلتزم المراقبين الماليين والمراقبين الماليين المساعدين بالسر المهني لدى دراسة الملفات والقرارات التي يطلعون عليها، وبذلك توفر لهم الحماية أثناء ممارسة مهامهم من كل ضغط أو تدخل من شأنها أن يضر بأداء مهمتهم⁽⁴⁾.

إلا أن مسؤولية المراقب المالي والمراقبين الماليين المساعدين تسقط في الرفض النهائي للالتزامات بالنفقات⁽⁵⁾، وهذا بمناسبة تحديد شروط وإجراءات الرقابة وتنتقل بذلك المسؤولية إلى الأمر بالصرف في حالة عدم التزامه بمذكرة الرفض، ويتعين عليه في هذه الحالة إعلام الوزير المكلف بموجب قرار معل⁽⁶⁾.

خامساً: تقييم رقابة المراقب المالي

إن دراسة وتحديد مجال وشروط الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المراقب المالي بين أنها من أنجع أنواع وآليات الرقابة المالية، ويمكن أن تساهم بشكل فعال في التسيير الجيد للمالية المحلية، كونها تقوم على مراقبة صرف النفقات بعد الالتزام بها وقبل دفعها وما

(1) المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم السالف الذكر.

(2) المادة 32 من نفس المرسوم التنفيذي.

(3) عبد القادر مرفوق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر "دراسة تحليلية ونقدية"، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة باتنة، 2014-2015، ص 155.

(4) المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414.

(5) المادة 33 من نفس المرسوم التنفيذي.

(6) عبد الصديق شيخ، مرجع سابق، ص 274.

توسيع مجال رقابتها ليشمل ميزانية البلديات إلا تأكيد على فعاليتها في ترشيد نفقاتها وتفاديا للالتزام بنفقات زائدة غير متاحة في الميزانية.⁽¹⁾

الفرع الثاني: رقابة المحاسب العمومي

إذا كان المراقب المالي يتدخل قبل القيام بعملية الصرف، فإن المحاسب العمومي يتدخل بدوره أثناء تنفيذ النفقات من أجل التأكد من شرعيتها، لذا تعتبر هذه الرقابة مرافقة لتنفيذ النفقات العمومية ومكملة لرقابة المراقب المالي.⁽²⁾

أولاً: تعريف المحاسب العمومي:

استناداً إلى أحكام المادة 33 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية⁽³⁾ فإن المحاسب العمومي: "هو ذلك الشخص الذي يعين قانوناً للقيام، فضلاً عن العمليات المشار إليها في المادة 18 و22 من نفس القانون العديد من العمليات أهمها تسجيل الإيرادات ودفع النفقات، ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها، تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد، حركة حسابات الموجودات".

أ- تعيين المحاسب العمومي وإعتماده:

يتم تعيين المحاسب العمومي وإعتماده من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضع ويمارس الإلتزامات الملقاة على عاتقه تحت إشرافه وسلطته، وهذا طبقاً لأحكام المادة 34 من القانون السالف الذكر⁽⁴⁾، حيث يعين الوزير المكلف بالمالية المحاسبين العموميين حسب الشروط القانونية الخاصة بكل صنف⁽⁵⁾.

(1) عبد الصديق شيخ، مرجع سابق، ص 274.

(2) لعسل حنان ولعماري، المرجع السابق، ص 36.

(3) القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 35.

(4) المادة 01/34 القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية السالف الذكر.

(5) المادة 01/02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-311 المؤرخ في 07-09-1991 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين

واعتماداتهم، الجريدة الرسمية رقم 43 المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11-331 المؤرخ في 19-09-2011 الجريدة الرسمية، العدد 52.

وينجم الاعتماد بناء على الموافقة التي يعطيها الوزير المكلف بالمالية أو ممثلة المؤهل قانونا لتعيين عون محاسب ويخوله صفة المحاسب العمومي⁽¹⁾.

ويتم سحب الاعتماد من طرف الوزير المكلف بالمالية أو ممثله بناء على اقتراح السلطة السلمية ويسحب الاعتماد في حالة ارتكاب خطأ جسيم⁽²⁾.

ب- تصنيفات المحاسب العمومي:

هناك صنفين من المحاسبين العموميين، حيث يكون المحاسبين العموميين إما رئيسين أو ثانويين يتصرفون بصفة مخصص أو مفوض⁽³⁾، فالمحاسبون الرئيسيون هم المكلفون بتنفيذ العمليات المالية التي تجري في إطار المادة 26 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية السالف الذكر، وبالنسبة للمحاسبين الثانويين هم المحاسبين الذين يتولى تجميع عملياتهم محاسب رئيسي⁽⁴⁾، أما المحاسبين المخصصون هم المخولون بتقيد نهائيا في كتابهم الحسابية العمليات الأمور بها من صندوقهم والتي يحاسبون عليها أمام مجلس المحاسبة⁽⁵⁾، وفيما يخص المحاسبون المفوضون فهم المكلفون بتنفيذ العمليات لحساب المحاسبين المخصصين⁽⁶⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن المحاسب الرئيسي على مستوى الجماعات المحلية يتمثل في كل من أمين خزانة الولاية على مستوى الولاية⁽⁷⁾، وقابض الضرائب على مستوى البلدية⁽⁸⁾.

(1) المادة 2/2 من المرسوم التنفيذي رقم 91-311 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتماداتهم المعدل والمتمم السالف الذكر.

(2) المادة 07 من نفس المرسوم التنفيذي.

(3) المادة 09 من المرسوم التنفيذي 91-313 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991، المعدل لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبين العموميين وكيفياتها ومحتواها، الجريدة الرسمية، العدد 43 المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-42 المؤرخ في 19-01-2003، الجريدة الرسمية العدد 04.

(4) المادة 11 من نفس المرسوم التنفيذي.

(5) المادة 12 من نفس المرسوم التنفيذي.

(6) المادة 13 من نفس المرسوم التنفيذي.

(7) المادة 53 من نفس المرسوم التنفيذي.

(8) المادة 54 من نفس المرسوم التنفيذي.

والجدير بالذكر أن ممارسة المحاسب لمهامه وصلاحياته تخضع لمبدأ إداري يتمثل في مبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف ووظيفة المحاسب العمومي أو ما يعرف بمبدأ التفاني بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي والذي نظمته القانون 90-21 بموجب أحكام المواد 55 و 56 و 57 منه، و يقصد بهذا المبدأ: " أن يتولى تنفيذ ميزانية جماعات المحلية كل من الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، بحيث لا يخضع أي منهما للآخر إذ يتولى الأمر بالصرف تنفيذ العمليات ذات الطابع الإداري، في حين يتولى المحاسب العمومي تنفيذ العمليات ذات الطابع المحاسبي(1).

ثانيا: اختصاصات المحاسب العمومي في مجال رقابة مالية الجماعات المحلية

نظم قانون المحاسبة العمومية رقم 90-21 اختصاصات ومهام المحاسب العمومي بموجب المواد 35 و 36 و 37 وتتمثل هذه الاختصاصات فيما يلي:

- يتعين على المحاسب العمومي قبل التكفل بسندات الإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف أن يتحقق من أن هذا الأخير مرخص له بموجب القوانين والأنظمة بتحصيل الإيرادات، كما يجب عليه على الصعيد المادي مراقبة صحة إلغاءات سندات الإيرادات والتسويات وكذلك عناصر الخصم التي يتوفر عليها(2).

يجب على المحاسب العمومي قبل قبوله لأية نفقة التحقق والتأكد مما يلي:

- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.

- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.

- توافر الاعتمادات.

- شرعية عمليات تصفية النفقات.

- أن الديون لم تسقط او انها محل معارضة.

- الطابع الإبرائي للدفع.

(1) عبد الصديق شيخ، مرجع سابق، ص 264-265.

(2) المادة 35 من القانون 90-21، المتعلق بالمحاسبة العمومية السالف الذكر.

- تأشيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها.
- الصحة القانونية للمكسب الإبرائي⁽¹⁾.
- كما يجب على المحاسب العمومي بعد ايفائه للإلتزامات الواردة في المادتين 35 و 36 أن يقوم بدفع النفقات أو تحصيل الإيرادات ضمن الآجال المحددة⁽²⁾.
- بالإضافة إلى الاختصاصات السالفة الذكر يكلف المحاسب العمومي بمتابعة تحصيل مداخيل البلدية، وكل المبالغ العائدة لها وصرف النفقات المأمور بها⁽³⁾.

ثالثا: مسؤولية المحاسب العمومي

المحاسب العمومي يساءل مسؤولية مالية وشخصية على جميع العمليات الموكلة إليه،⁽⁴⁾ حيث نظمها القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية بموجب المواد من 38 إلى غاية 54 منه، تطبق هذه المسؤولية على جميع القسم الذي يديره وهذا من تاريخ تنصيبه فيه قبل تاريخ انتهاء مهامه ولا يمكن اقام هذه المسؤولية بسبب أسلافه إلا في العمليات التي يتكفل بها بعد التحقيق دون تحفظ أو اعتراض عند تسليم المصلحة⁽⁵⁾.

وتكون المسؤولية المالية عندما يثبت نقص في الأموال أو القيم⁽⁶⁾، وتقوم المسؤولية الشخصية للمحاسب العمومي عند مخالفته للعمليات المشار إليها في المادتين 35- و 36⁽⁷⁾، ويقوم مسؤولية المحاسبة العمومية الشخصية والمالية عن مسك المحاسبة والمحافظة على سندات ووثائق المحاسبة وعن جميع العمليات المبينة في المادتين 35 و 36 من القانون 90-21⁽⁸⁾، غير أنه لا يكون المحاسب العمومي مسؤولا عن الأخطاء المرتكبة

(1) المادة 36 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية السالف الذكر.

(2) المادة 37 من نفس القانون.

(3) المادة 206 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية السالف الذكر.

(4) المادة 38 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية السالف الذكر.

(5) المادة 41 من نفس القانون.

(6) المادة 42 من نفس القانون.

(7) المادة 43 من نفس القانون.

(8) المادة 45 من نفس القانون.

بشأن وعاء الحقوق والأخطاء المرتكبة عند تصفية الحقوق التي يتولى تحصيلها⁽¹⁾، كما تبقى مسؤوليتهم إذ امتثلوا للتسخير وتبرأ ذمتهم وعليه يجب على المحاسبين العموميين تقديم إلى الوزير المكلف بالمالية خلال 15 يوما غير أنه يجب على المحاسب العمومي رفض الامتثال للتسخير إذا كان ترفض معللا بما يلي:

- عدم توفر الاعتمادات المالية ما عدا بالنسبة للدولة.
- عدم توفر أموال الخزينة.
- انعدام إثبات أداء الخدمة.
- طابع النفقة غير الإبرائي.
- إنعدام تأشيرة مراقبة النفقات الموظفة أو تأشيرة لجنة الصفقات إذا كان منصوص عليه في التنظيم⁽²⁾.

وفي جميع الحالات لا يمكن أن تقحم المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب إلا من طرف الوزير المكلف بالمالية أو مجلس المحاسبة⁽³⁾.

رابعاً: تقييم رقابة المحاسب العمومي

منح القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية للمحاسب العمومي التزامات عديدة في مجال رقابة مالية الجماعات المحلية بهدف ضمان مطابقة عمليات تحصيل الإيرادات وعمليات دفع النفقات للقوانين والتنظيمات السارية المفعول، وأهم هذه الصلاحيات، يتعين على المحاسب العمومي قبل أن يتكفل بسندات تحصيل الإيرادات أن يتأكد من أن الأمر بالصرف مرخص له بموجب القوانين والأنظمة بتحصيل الإيرادات، وكما يتعين عليه قبل قبوله لأية نفقة التأكد من شرعية عمليات وتصفياتها وكذلك توفر الاعتمادات وكذلك مطابقة تأشيرات عمليات المراقبة للقوانين والتنظيمات المعمول بها، ومن أجل ضمان تنفيذ هذه

(1) المادة 44 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية المعدل والمتمم السالف الذكر.

(2) المادة 48 من نفس القانون.

(3) المادة 46 من نفس القانون.

الالتزامات قام المشرع من خلال القانون 90-21 بإقرار مسؤولية شخصية ومالية للمحاسب العمومي عند مخالفته للالتزامات الملقاة على عاتقه، حيث حدد حالات قيام المسؤولية الشخصية للمحاسب العمومي وكذلك حالات قيام مسؤوليته المالية فبالرغم من إقرار المشرع لهذه المسؤولية إلا أنه نجد من الناحية الواقعية إخلال من طرف المحاسبين للالتزاماتهم والسبب في ذلك يعود إلى غياب الرقابة المستمرة من طرف وزارة المالية، وكذلك عدم تفعيل القوانين والتنظيمات وبالأخص النصوص القانونية التي تتضمن الأحكام المتعلقة بقيام مسؤولية المحاسب العمومي سواء الشخصية أو المالية .

المبحث الثاني: الرقابة الخارجية على مالية الجماعات المحلية.

إلى جانب الرقابة الداخلية على مالية الجماعات المحلية، هناك أيضاً الرقابة الخارجية (اللاحقة)، التي تأتي من خارج السلطة الإدارية أي تلك التي تفرض على الإدارة من خارجها وهي تهتم أساساً بقانونية النشاط الإداري وتمارس أساساً عن طريق أجهزة وهيئات مالية وإدارية، والمتمثلة في رقابة المفتشية العامة للمالية (المطلب الأول) ومجلس المحاسبة (المطلب الثاني)، وتم تنظيم هذه الأجهزة في الدساتير والقوانين.

وعليه سنعالج في هذا البحث الرقابة الخارجية وذلك من خلال مطلبين حيث قمنا بدراسة رقابة المفتشية العامة للمالية في (المطلب الأول) أما (المطلب الثاني) فندرس فيه رقابة مجلس المحاسبة.

المطلب الأول: رقابة المفتشية العامة للمالية.

تمارس المفتشية العامة للمالية رقابة إدارية لاحقة على ميزانية الجماعات المحلية، وتم تنظيمها بموجب ترسانة من النصوص القانونية، فقد أنشأت بموجب المرسوم رقم 53/80 (1)، ثم جاء أصدر المرسوم التنفيذي رقم 78/92 (2) الذي يحدد اختصاصاتها، ثم أعيد تنظيمها بموجب ثلاثة (03) مراسيم تنفيذية وقد نشرت كلها في الجريدة الرسمية العدد 50، وهي المرسوم رقم 272-08 المؤرخ في 06-09-2008 المتعلق بصلاحياتها و المرسوم رقم 273-08 المؤرخ في 06-09-2008 المتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية و المرسوم رقم 274-08 المؤرخ في 06-07-2008 المتعلق بتنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية، وقدمت تنظيمها أيضا بموجب المرسوم التنفيذي 96-09 الذي يحدد شروط وكيفيات الرقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الإقتصادية.

ونتطرق خلال هذا المبحث إلى كل من تنظيم المفتشية العامة للمالية (الفرع الأول) واختصاصها وتقييم رقابتها (الفرع الأول).

الفرع الأول: تنظيم المفتشية العامة للمالية.

أولاً: تعريف المفتشية العامة للمالية.

هي جهاز تفتيشي تابع لوزارة المالية مباشرة (3)، وهي هيئة رقابية دائمة (4)، وتمارس رقابة إدارية لاحقة على ميزانية الجماعات المحلية، وتوكل هذه الرقابة إلى مفتشين تابعين لوزارة

(1) المرسوم رقم 53-80 المؤرخ في 04-03-1980 المتعلق بإحداث المفتشية العامة للمالية الجريدة الرسمية 10.

(2) المرسوم رقم 78-92 المؤرخ 22-02-1992 المتعلق باختصاصات المفتشية العامة للمالية الجريدة الرسمية 15.

(3) عزيز محمد الطاهر، المرجع السابق، ص 109.

(4) المادة 01 من المرسوم رقم 272-08 المتعلق باختصاصات المفتشية العامة للمالية السالف الذكر.

المالية، إذ يمارسون رقابتهم على ميزانية الجماعات المحلية بعد تنفيذها⁽¹⁾، وذلك عن طريق معاينة وثائق الميزانية المحلية وخاصة الدفاتر المحاسبية ومستندات الصرف والتحصيل ومدى مطابقتها لبنود الميزانية، حيث تعد تقرير تقدمه إلى الوزير المكلف بالمالية حول نتيجة المراقبة، وحول مدة كفاءة الوحدة المحلية في استعمال أموالها العامة⁽²⁾، تهدف إلى الرقابة المالية على التسيير المالي والحسابي في مصالح الدولة والجماعات العمومية اللامركزية، ومن بينها البلديات⁽³⁾.

ثانيا: هياكل المفتشية العامة للمالية.

أ- الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية:

حدد المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية كما يلي:

1- رئيس المفتشية العامة للمالية:

والذي يدير المفتشية العامة للمالية، تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية، يعين بموجب مرسوم رئاسي، ويعد منصب رئيس المفتشية العامة للمالية وظيفة عليا للدولة⁽⁴⁾، يساعده مديران (2) للدراسات، ومن أهم صلاحياته أنه يسهر على حسن سير هذه الهياكل المركزية والجهوية، ويضمن إدارة وتسيير المستخدمين والوسائل بالمفتشية العامة للمالية، يسهر على حسن تنفيذ عمليات الرقابة والتدقيق والتقييم والخبرة المنوطة بالهياكل المركزية

(1) بلعباس سعد كمال الدين، المرجع السابق، ص 42.

(2) غزير محمد الطاهر، المرجع السابق، ص 109.

(3) بلعباس بلعباس، المرجع السابق، ص 155.

(4) المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية السالف الذكر.

والجهوية التي تشكل المفتشية العامة للمالية، ويمارس السلطة السلمية على جميع المستخدمين الموضوعين تحت سلطته⁽¹⁾، كما تضم المفتشية العامة للمالية ما يلي:

2- هياكل عامة للرقابة والتحقيق والتقييم: يديرها مراقبون عامون⁽²⁾، وعددهم أربعة (04) موضوعين تحت سلطة رئيس المفتشية العامة للمالية، كما يمارس المراقب العام للمالية اختصاصاً على عدة قطاعات نشاط، ومن بين أهم صلاحياتهم:

- اقتراح البرامج الرقابية القطاعية.

- السهر على تطبيق القواعد العامة لتنفيذ رقابة المفتشية العامة للمالية.

- اقتراح كل إجراء من شأنه تحسين فعالية الممارسة الرقابية للمفتشية العامة للمالية⁽³⁾.

- تأطير ومتابعة عمليات الرقابة والتدقيق والتقييم والخبرة والاشراف عليها والمنفذة في اطار البرنامج او خارجه.

-انجاز كل دراسة وتحليل لملفات خاصة بوكلة للمفتشية العامة للمالية.

- اعداد الحصائل والتلخيصات القطاعية الدورية.⁽⁴⁾

3- وحدات عملية: يديرها مديرو البعثات⁽⁵⁾، ويحدد عددهم بعشرين (20) تحت اشراف المراقبين الماليين التابعين لهم المهمات الموكلة لهم⁽⁶⁾، يحضّر وينظم ويقود إلى النهاية عمليات المراقبة المكلف بها، كما يضمن أيضاً تنسيقاً قطاعياً مع جميع الهياكل الجهوية للمفتشية العامة للمالية، ومن أهم صلاحياتهم.

(1) المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية السالف الذكر.

(2) المادة 04 من نفس المرسوم التنفيذي.

(3) المادة 07 من نفس المرسوم التنفيذي.

(4) المادة 04 من نفس المرسوم التنفيذي.

(5) المادة 05 من نفس المرسوم التنفيذي.

(6) المادة 09 من نفس المرسوم التنفيذي.

- اقتراح أعمال رقابة لتسجيلها في البرنامج السنوي لتدخل المفتشية العامة للمالية.
- متابعة تنفيذ البرنامج وإعداد الحصائل الخاصة به.
- اقتراح الوحدات العملية التي تتكفل بعمليات الرقابة.
- السهر على تحضير أشغال المهمات وتنظيمها وتنسيقها.(1)
- بالإضافة إلى مديرو البعثات هناك أيضاً مكفون بالتفتيش، بحيث يدير فرق المراقبة مكفون بالتفتيش والمحدد عددهم بثلاثين (30) ويمارسون تحت إدارة مديري البعثات الموكلة لهم عمليات الرقابة (2)، ويحضر المكلف بالتفتيش عمليات الرقابة المسندة إلى الفرقة وينظمها ويتابعها ويقودها، ومن أهم صلاحياته:
- ضمان تحضير أعمال الفرقة وتنظيمها وتنسيقها.
- إعطاء عمليات تقييمية لعناصر الوحدة العملية التي يشرف عليها.
- توزيع المهمات بين المفتشين الذين يشكلون الفرقة ومتابعة سير الاعمال وتقديم عرض حال في ذلك.
- السهر على احترام القواعد العامة لتنفيذ رقابة المفتشية العامة للمالية.(3)
- علاوة على الهياكل العملية، تضم المفتشية العامة للمالية هياكل الدراسات والتقييس والإدارة والتسيير الآتية:

4- مديرية البرنامج والتحليل والتلخيص التي تضم:

- رئيس دراسات مكلفاً بالبرنامج والتلخيص.

(1) المادة 10 من المرسوم التنفيذي 08-273 المتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية السالف الذكر.

(2) المادة 12 من نفس المرسوم التنفيذي.

(3) المادة 16 من نفس المرسوم التنفيذي.

- رئيس دراسات مكلفاً بالتحليل وجمع المعطيات.

- رئيس دراسات مكلفاً بمتابعة التقارير وحفظها وأرشفتها.

5- مديرية المناهج والتقييس والإعلام: والتي تضم:

- رئيس دراسات مكلفاً بالمناهج والتقييس.

- رئيس دراسات مكلفاً بالإعلام الآلي والتوثيق.

6- مديرية إدارة الإنتاج: والتي تضم:

- المديرية الفرعية للمستخدمين.

- المديرية الفرعية للميزانية والمحاسبة.

- المديرية الفرعية للوسائل العامة.

- المديرية الفرعية للتكوين وتحسين المستوى.(1)

ب- الهياكل الجهوية للمفتشية العامة للمالية :

بالإضافة إلى الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية هناك هياكل جهوية حددها المرسوم التنفيذي 08-273، الذي يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها، وتتمثل في المصالح الخارجية للمفتشية العامة في شكل مفتشيات جهوية تقع مقراتها بولايات الأغواط، تلمسان تيزي وزوو، سطيف، سيدي بلعباس، عنابة، قسنطينة، وهران كما يحدد الاختصاص الإقليمي للمفتشيات الجهوية بقرار من الوزير المكلف بالمالية(2)، بحيث تتولى المفتشيات الجهوية على المستوى الجهوي لتنفيذ البرنامج السنوي

(1) المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية السالف الذكر.

(2) المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 08-274 المتعلق بتنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية السالف الذكر.

للرقابة والتدقيق والتقسيم، والخبرة المنوطة بالمفتشية العامة للمالية وكذا التكفل خارج البرنامج بطلبات الرقابة الصادرة عن السلطات المؤهلة (1)، يحضر المفتش الجهوي وينظم ويقود عمليات الرقابة الموكلة إلى المفتشية الجهوية إلى نهايتها، ومن أهم صلاحياتها:

- السهر على تحضير أشغال المهمات وتنظيمها وتنسيقها.
- السهر على نوعية أشغال الفحص.
- تعيين الوحدات العلمية التي تتكفل بعمليات الرقابة المكلفة للمفتشية الجهوية
- اعداد تقارير وحصائل دورية وتلاخيص حول نشاط المفتشية الجهوية.
- فحص التقارير التي تعدها الوحدات العملية والمصادق عليها وعند الاقتضاء اعداد التقارير الشاملة و/او التلاخيص المتعلقة بمواضيع او قطاعات نشاط قبل عرضها على المصالح المركزية.
- اقتراح كل تدبير من شأنه تحسين فعالية رقابة المفتشية العامة للمالية.
- تقديم الوقائع المعاينة وعند الاقتضاء متابعة تنفيذ التدابير التحفظية المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.
- اقتراح مذكرات منهجية لتنفيذ المهمات و/أو المصادقة عليها مع اخذ الأهداف المحددة بعين الاعتبار. (2)

الفرع الثاني: اختصاصات المفتشية العامة للمالية وتقييم رقابتها

أولاً: اختصاصات المفتشية العامة للمالية

تتمتع المفتشية العامة للمالية بمجموعة من المهام، حددها المرسوم التنفيذي رقم 272-08 المؤرخ في 2008/09/06، الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، وتتمثل أهم صلاحياتها في:

(1) المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 274-08 المتعلق بتنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية السالف الذكر.

(2) المادة 08 من المرسوم التنفيذي.

- تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.

وتمارس الرقابة أيضاً على كل من:

* المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

* هيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام والإجباري، وكذا كل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة أو الهيئات العمومية.

* كل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان نظامها القانوني. (1)

لم يخضع المشرع المؤسسات العمومية الاقتصادية لرقابة المفتشية العامة للمالية، غير أن المشرع استدرك هذا الوضع وأخضع هذه المؤسسات لرقابة المفتشية العامة للمالية⁽²⁾، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 96/09 المؤرخ في 2009/02/22 والذي يحدد شروط وكيفيات الرقابة وتحقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية. (3)

- تقييم أداءات أنظمة الميزانية.

- التحقيق أو الدراسات أو التحقيقات أو الخبرات ذات الطابع الاقتصادي والمالي والمحاسبي. (4)

(1) المادة 02 من المرسوم التنفيذي 08-272 المتعلق باختصاصات المفتشية العامة للمالية السالف الذكر.

(2) حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 538.

(3) المرسوم التنفيذي رقم 96-09 المؤرخ في 22-02-2009، الذي يحدد شروط وكيفيات الرقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية عدد 14.

(4) المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272.

- تراقب المفتشية العامة للمالية استعمال الموارد التي جمعتها الهيئات أو الجمعيات مهما كانت أنظمتها القانونية رياضية بمناسبة حملات تضامنية والتي تطلب الهبة العمومية خصوصا من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية الرياضية.

- ويمكن أن تمارس رقابتها على كل شخص معنوي آخر يستفيد من المساعدة المالية من الدولة أو جماعة محلية أو هيئة عمومية بصفة تساهمية أو في شكل إعانة أو قرض أو تنسيق أو ضمان⁽¹⁾، كما تتولى المفتشية العامة المالية مهام في الرقابة أو التدقيق أو التقييم أو التحقيق أو الخبرة على النحو الآتي:

* التسيير المالية والمحاسبي وتسيير الأملاك.

* شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي.

* إبرام الصفقات والطلبات العمومية وتنفيذها.

* دقة المحاسبات وصدقها وانتظامها.

* مستوى الإنجازات مقارنة مع الأهداف.⁽²⁾

- وفي سبيل قيام مفتشية العامة للمالية بمهامها الرقابية دعمها المشرع الجزائري بعدة آليات تستطيع بواسطتها أداء دورها على أكمل وجه، وتطبيقا لهذا تقوم المفتشية العامة للمالية بما يلي:⁽³⁾

* رقابة تسيير الصناديق، وفحص الأموال والقيم والسندات والموجودات من أي نوع والتي يحوزها المسيرين أو المحاسبون.

* التحصل على كل مستندا أو وثيقة تبريرية ضرورية لفحوصهم، في ذلك التقارير التي تعدها أية هيئة رقابية أو خبرة خارجية.

(1) المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المتعلق باختصاصات المفتشية العامة للمالية السالف الذكر.

(2) المادة 05 من نفس المرسوم التنفيذي.

(3) حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2012-2013، ص538.

- * تقديم أي معلومات شفاهي أو كتابي.
- * القيام في الأماكن، بأي بحث وإجراء، تحقيق بغرض رقابة التصرفات أو العمليات المسجلة في المحاسبات.
- * الإطلاع على السجلات والمعطيات أي كان شكلها.
- * التيقن من صحة المستندات المقدمة وصدق المعطيات والمعلومات الأخرى المبلغة.

- القيام في عين المكان بأي فحص بغرض التيقن من صحة وتمام التقيد المحاسبي لأعمال التسيير ذات التأثير المالي وعند الاقتضاء معاينة حقيقة الخدمة المنجزة، وبهذه الصفة تمارس المفتشية العامة للمالية حق مراجعة جميع العمليات التي أجراها المحاسبون العموميون، الذين يخضعون لرقابتها ماعدا المحاسبات التي تمت تصفيتها نهائيا وفق للقانون.(1)

وطبقا لأحكام المادة 13 من المرسوم رقم 08-272 المتعلق بصلاحيات المفتشية العامة للمالية فإنه تحدد عمليات الرقابة للمفتشية العامة للمالية في برنامج سنوي يعد ويعرض على الوزير المكلف بالمالية خلال الشهرين الأولين من السنة، ويتم تحديد هذا البرنامج حسب الاهداف المحددة وتبعا لطلبات اعضاء الحكومة او الهيئات والمؤسسات المؤهلة، غير انه يمكن القيام بعمليات الرقابة خارج البرنامج بطلب من السلطات والجهات المذكورة في الفقرة اعلاه.

ثانيا: تقييم رقابة المفتشية العامة للمالية.

ان الرقابة الممارسة من طرف المفتشية العامة للمالية يمكن وصفها بالدينامكية والسرعة ما يزيد من خصوصيتها هو كونها رقابة مفاجئة (2)، وحسنا فعل المشرع الجزائري عندما نص على فجائية الفحوص والتحقيقات حتى لا يتم إعطاء فرصة للإدارات

(1) المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08 المتعلق باختصاصات المفتشية العامة للمالية السالف الذكر.

(2) سهيلة صالح، المرجع السابق، ص 69.

والمؤسسات العمومية لتدارك النقائص التي تعترى تسييرها الإداري والمالي وكذا تغطية الثغرات المالية،⁽¹⁾ بالرغم من النوعية التي تتميز بها الرقابة التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية إلا أنه لا يمكن الاستغناء عنها أو ضمها لمجلس المحاسبة⁽²⁾، فالبرغم من كونها هيئة رقابية إلا أنها مجردة من أي وسيلة أو آلية من آليات التأثير أو الضغط كالتأشير أو إحالة الملف إلى العدالة في حالة اكتشاف وقائع ذات وصف جزائي⁽³⁾، فأعمالها تعد إدارية مختصة تنتهي أما بالتصحيح أو التقويم أو التكوين حيث تنقصها سلطة ترتيب الجزاء بإضافة إلى أنها ليست محضة ولا جبرية.⁽⁴⁾

المطلب الثاني: رقابة مجلس المحاسبة على مالية الجماعات المحلية

يعتبر مجلس المحاسبة مؤسسة دستورية، تم تنظيمها في الدستور من الباب الثالث تحت عنوان "الرقابة ومراقبة الانتخابات والمؤسسات الإستشارية" مكلفة بالرقابة البعدية على الأموال العمومية، حيث أنشئ مجلس المحاسبة لأول مرة بموجب الأمر 97/76 المؤرخ في 22-11-1976 وذلك بموجب نص المادة 190 منه، كما تم تكريسه في دستور 1989 بموجب نص المادة 160 منه وكرسه دستور 1996 بموجب أحكام المادة 170 منه وحافظ عليه التعديل الدستوري لسنة 2016 ونظمه في المادة 192، ويخضع مجلس في تنظيمه وسيره لجملة من النصوص القانونية تتمثل في القانون رقم 80-50 المؤرخ في 1-3-1980 حيث منح لمجلس المحاسبة اختصاصاتك إدارية وقضائية في ممارسة رقابته، القانون رقم 90-32 المؤرخ في 4-12-1990 حصر هذا القانون مجال تدخله بحيث استثنى مراقبة المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وجرده من الاختصاص القضائي، الأمر 95-20 المؤرخ في 17-07-1995 وسع من اختصاصات مجلس

(1) حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 540.

(2) سهيلة صالح، المرجع السابق، ص 70.

(3) حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 541-542.

(4) سهيلة صالح، المرجع السابق، ص 70.

المحاسبة ليشمل كل الأموال العمومية مهما كانت وضعيتها القانونية أو المستفيدة منها (1)، وأخير الأمر رقم 02-10 المعدل والمتمم للأمر 20-95 المتعلق بمجلس المحاسبة، ومن هذا المنطلق سنعالج في هذا المطب تنظيم مجلس المحاسبة (الفرع الأول) والصلاحيات المخولة له مع تقييم رقابته (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تنظيم مجلس المحاسبة:

أولا تعريف مجلس المحاسبة:

يعتبر مجلس المحاسبة الهيئة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية (2)، وتتمتع باختصاص قضائي وإداري في ممارسة المهمة الموكلة إليها، وتتمتع بالاستقلال الضروري ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعمالها. (3)

ثانيا: التشكيلة البشرية لمجلس المحاسبة:

استنادا إلى أحكام المادة 38 من الأمر 20-95 المتعلق بمجلس المحاسبة فإن مجلس المحاسبة يتشكل من القضاة التالية:

رئيس مجلس المحاسبة، نائب الرئيس، رؤساء الغرف، رؤساء الفروع، المستشارون، المحاسبون، الناظر العام، النظار المساعدون، بالإضافة إلى هذه الأعضاء يتوفر مجلس المحاسبة على مستخدمين ضروريين لعمل نيابة الضبط والأقسام التقنية. (4)

(1) خوخي خالد، محاضرات في المؤسسات الدستورية، جامعة الجبالي بونعامة خميس مليانة، للسنة الجامعية 2015-2016.

(2) المادة 02 من الأمر 20-95 المؤرخ في 17 يوليو 1995 الجريدة الرسمية 48 المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 02-10 المؤرخ في 26 أوت 2010، المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 50.

(3) المادة 03 من نفس الأمر.

(4) المادة 40 من نفس الأمر.

ثالثاً: هياكل مجلس المحاسبة:

يتم تنظيم مجلس المحاسبة للممارسة وظيفته الرقابية في شكل غرف ذات اختصاص وطني وغرف ذات اختصاص إقليمي ويمكن تقسيم هذه الغرف إلى فروع⁽¹⁾، حيث تمارس الغرف والفروع الصلاحيات القضائية والإدارية المنصوص عليها في القانون 95-20، وغرفة للتكفل بملفات الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.⁽²⁾

أ- **الغرف الوطنية:** تتولى الغرف ذات الاختصاص الوطني رقابة الحسابات والتسيير المالي للوزارات ورقابة الهيئات والمرافق العامة مهما كان نوعها التابعة لوزارة ما أو تلك التي تتلقى الإعلانات المسجلة في حسابها وكذا رقابة المؤسسات الإقتصادية.⁽³⁾

ب- **الغرف الإقليمية:** تكلف الغرف ذات الاختصاص الإقليمي برقابة الحسابات وتسيير الجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة التابعة لها، كما يمكن أن تكلف بناء على قرار من رئيس مجلس المحاسبة بعد أخذ رأي لجنة التقارير بتنفيذ عمليات الرقابة المسجلة في برنامج نشاطها السنوي.⁽⁴⁾

ج- **غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية:**

تختص بالتحقيق في الملفات التي تخطر بها بكل الأعمال التي تراها ضرورية كما تنظم هذه الغرفة في تشكيلة التحقيق وتشكيل للحكم⁽⁵⁾، بالإضافة إلى هذه الغرف يتشكل مجلس المحاسبة من مصالح أخرى تتمثل في :

(1) المادة 29 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم السالف الذكر.

(2) المادة 30 من نفس الأمر.

(3) سهيلة صالح، المرجع السابق، ص 59.

(4) المادة 31 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم.

(5) المادة 30 من نفس الأمر .

أ- **النظارة العامة:** لمجلس المحاسبة نظارة عامة أسندت لها مهمة النيابة العامة ينشطها ناظر عام ويساعده في ذلك نظار مساعدون⁽¹⁾، حيث تتولى ممارسة الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة وتتولى كذلك مهمة الرقابة على تطبيق القوانين والتنظيمات المنصوص عليها في هذا الأمر.⁽²⁾

ب- **كتابة الضبط:** لمجلس المحاسبة كتابة ضبط يتولى إشرافها كاتب ضبط رئيسي ويساعده كتاب ضبط في ذلك.⁽³⁾

ج- **المصالح الإدارية والتقنية:** يتوفر مجلس المحاسبة على مصالح إدارية وتقنية يتولى الأمين العام تنشيطها ومتابعتها والتنسيق بينهما تحت سلطة رئيس مجلس المحاسبة.⁽⁴⁾

الفرع الثاني: الصلاحيات المخولة لمجلس المحاسبة وتقييم رقابته:

يمارس مجلس المحاسبة اختصاصات قضائية وذلك بموجب قرارات في حالة مراجعة حسابات المحاسبين العموميين أو تقديم الحسابات أو الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بالنسبة لأخطاء والمخالفات التي يرتكبها المسيرين، ويمارس اختصاصات إدارية من خلال رقابة نوعية التسيير على صعيد الفعالية والنجاعة والاقتصاد.⁽⁵⁾

أولاً: الصلاحيات المخولة لمجلس المحاسبة

أ- حق الاطلاع وسلطة التحري:

نظم الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة هذا الإجراء في الفصل الأول من الباب الثالث وذلك بموجب المواد 55 إلى 68 منه، حيث يحق لمجلس المحاسبة الإطلاع على كل

(1) المادة 32، 33 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم السالف الذكر.

(2) المادة 43 من نفس الأمر.

(3) المادة 34 من نفس الأمر.

(4) المادة 35، 36 من نفس الأمر.

(5) سهيلة صالح، المرجع السابق، ص 61.

الوثائق التي من شأنها أن تسهل رقابة العمليات المالية والمحاسبة او اللازمة لتقييم تسيير المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته، كما يملك مجلس المحاسبة سلطة الاستماع الى اي عون في الجماعات والهيئات الخاضعة لرقابته وكذلك يجوز لمجلس المحاسبة إجراء التحريات الضرورية من أجل الإطلاع على المسائل المنجزة بالإتصال مع إدارات ومؤسسات القطاع العام⁽¹⁾، وفي هذا الإطار يجوز لقضاة مجلس المحاسبة الدخول الى كل المحلات التي تشملها املاك جماعة عمومية او هيئة خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة عندما تقتضي التحريات ذلك⁽²⁾، حيث يتم ارسال الى مجلس المحاسبة النصوص ذات الطابع التنظيمي الصادرة عن إدارات الدولة والمتعلقة بالتنظيم المالي والمحاسبي وبالإجراءات المطبقة على تسيير الوسائل والأموال العمومية بحيث يمكن لمجلس المحاسبة ان يطلب من السلطات السلمية لأجهزة الرقابة الخارجية المؤهلة لرقابة الهيئات الخاضعة لرقابته مهما يكن وضعها القانوني الاطلاع على كل المعلومات او الوثائق أو التقارير التي تملكها أو تعدها عن حسابات هذه الهيئات وتسييرها⁽³⁾، وإذا لاحظت أي سلطة أو هيئات رقابة وتفتيش أثناء رقابة أو تحقيق على إحدى الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة مخالفات أو وقائع من شأنها أن تبرر تطبيق الصلاحيات القضائية الممنوحة لمجلس المحاسبة فإنها تقوم فوراً بإرسال تقريراً أو عند الاقتضاء ملخص من التقرير أو محضر تدقيق وإذا اقتضى الأمر يُخضع مجلس المحاسبة ملف القضية إلى الإجراءات القضائية الخاصة بإقحام مسؤولية الأعوان المتابعين⁽⁴⁾، كما يمكن لمجلس المحاسبة إشراك اعوان القطاع العام في ممارسة أعماله المادية وذلك تحت مسؤوليته وبعد موافقة السلطة السلمية التي يتابعونها، كما يمكن له كذلك استشارة اختصاصيين أو تعيين خبراء من شأنهم افادته في أشغاله اذا كانت العمليات الواجب مراقبتها أو اعمال التسيير الواجب تقييمها او الوقائع الحكم فيها تقتضي

(1) المادة 55 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم السالف الذكر.

(2) المادة 56 من نفس الأمر.

(3) المادة 57 من نفس الأمر.

(4) المادة 57 مكرر من نفس الأمر.

ذلك، بحيث يمكن للاختصاصيين أو الخبراء أو الأعوان في إطار المهام التي يكلفون بها من طرف قضاة مجلس المحاسبة وتحت رقابته الاطلاع على الوثائق والمعلومات ويلزمون بالسر المهني⁽¹⁾، وعليه يتعين على كل محاسب عمومي ايداع حسابه للتسيير لدى كتابة الضبط لمجلس المحاسبة والاحتفاظ بكل الوثائق الثبوتية التي قد يطلبها منه المجلس عند الاقتضاء⁽²⁾، كما يتعين على الأمرين بالصرف التابعين للهيئات العمومية ايداع حساباتهم بنفس الأشكال، وفي حالة التأخر في ايداع الحسابات أو عدم إرسال الوثائق الثبوتية يمكن لمجلس المحاسبة إصدار غرامات في حق المحاسبين العموميين أو الأمرين بالصرف المقصرين، ويمكن أن يصدر في حقهم أوامر بإيداع حساباتهم في الآجال التي يحددها لهم⁽³⁾.

ب- رقابة نوعية التسيير:

تعتبر رقابة نوعية التسيير الصورة الثانية للرقابة الممنوحة لمجلس المحاسبة، حيث نظمها القانون 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم في الفصل الثاني من الباب الثالث بموجب المواد 69 إلى غاية المادة 72 منه، و رقابة نوعية التسيير تركز أساسا على مراقبة الكفاءة والفعالية والإقتصاد في أداء الإدارة العامة، فهذا النوع من الرقابة لا يعني مراجعة مظاهر معينة من الإدارة فحسب بل يراقب الإدارة بجميع أوجه نشاطاتها، وعليه فإن هذه الرقابة تهدف إلى التأثير بأن جميع الإجراءات تتم وفقا للقرارات والسياسات المرسومة وأن الأهداف المقررة تتحقق بشكل فعال واقتصادي⁽⁴⁾، فبموجب هذا الإجراء يراقب مجلس المحاسبة نوعية تسيير الهيئات الخاضعة لرقابته وهو بهذه الصفة يقيم شروط استعمال هذه الهيئات والمصالح والموارد والوسائل المادية والاموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية

(1) المادة 58 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم السالف الذكر.

(2) المادة 60 من نفس الأمر.

(3) المادة 63 من نفس الأمر.

(4) حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 544.

والنجاحة والإقتصاد، كما يتأكد من خلال تحرياته من وجود وملائمة وفعالية وفعالية آليات الرقابة وإجراءات الرقابية والتدقيق الداخليين، وفي هذا الاطار يتأكد خصوصا من الإقامة على مستوى الإدارات والهيئات الخاضعة لرقابته لأنظمة وإجراءات تضمن نظامية تسيير مواردها وإستعمالاتها وحماية ممتلكاتها ومصالحها وكذا التسجيل و تقفي المجريات الصارمين والموثوقين لكل العمليات المالية والمحاسبية والممتلكية المنجزة وبهذه الصفة يقدم مجلس المحاسبة كل التوصيات التي يراها ملائمة لتدعيم اليات الوقاية والحماية والتسيير الامثل للمال العام والممتلكات العمومية (1)، كما يقوم مجلس المحاسبة بتقييم شروط وإستعمال الإعانات والمساعدات المالية التي تمنحها الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات العمومية الخاضعة لرقابته، حيث تهدف هذه الرقابة إلى التأكد من مدى توفر المطلوب لمنح هذه المساعدات ومطابقة استعمالها مع الغايات التي منحت من اجلها، كما يتأكد مجلس المحاسبة عند الاقتضاء من مدى اتخاذ الهيئات المستفيدة على مستوى تسييرها الترتيبات الملائمة قصد الحد من اللجوء الى هذه المساعدات والوفاء بالتزاماتها المحتملة إزاء الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية التي منحتها هذه المساعدات وتجنب استعمال الضمانات التي تكون قد منحتها (2)، كما يشارك مجلس المحاسبة في تقييم فعالية الاعمال والمخططات والبرامج والتدابير التي قامت بها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة أو الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته والتي بادرت بها السلطات العمومية على المستويين الاقتصادي والمالي بغية تحقيق المصلحة الوطنية. (3)

ويترتب عن الاشغال التقييمية التي يقوم بها مجلس المحاسبة اعداد التقارير تحتوي على المعاينات والملاحظات والتقييمات، بحيث ترسل هذه التقارير إلى مسؤولي المصالح والهيئات المعنية وعند الحاجة إلى سلطاتهم السلمية أو الوصية لتسمح لهم بتقديم اجاباتهم

(1) المادة 69 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم السالف الذكر.

(2) المادة 70 من نفس الأمر.

(3) المادة 72 من نفس الأمر.

وملاحظاتهم في الاجل الذي يحدده لهم مجلس المحاسبة، كما يمكن لمجلس المحاسبة حتى يستتير في أشغاله أن ينظم نقاشا يشارك فيه مسؤولو أو مسيرو الهيئات المعنية ومنه يضبط مجلس المحاسبة بعد ذلك تقييمه النهائي ويصدر كل التوصيات والاقتراحات قصد تحسين وفعالية ومردودة تسيير المصالح والهيئات المراقبة ويرسلها إلى مسؤوليها وكذا إلى الوزراء والسلطات الوزارية المعنية وعليه يتعين على مسؤولي الجماعات والهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة الذين أرسلت إليهم النتائج النهائية لعمليات الرقابة المنجزة أن يبلغوها لهيئات المداولة لتلك الجماعات والهيئات في أجل أقصاه شهران، حيث يخطر المسؤولون المعنيون مجلس المحاسبة بهذا التبليغ.⁽¹⁾

وتجدر الإشارة إلى أن رقابة مجلس المحاسبة لا يتدخل في إدارة وتسيير الهيئات التي تخضع لرقابته وأية إعادة نظر في صحة جدوى السياسات وأهداف البرامج التي سطرته السلطات الإدارية أو مسؤولو الهيئات التي تمت مراقبتها.⁽²⁾

ج-مراجعة حسابات المحاسبين العموميين:

تم تنظيم هذا النوع من الرقابة في الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة في الفصل الثالث من الباب الثالث بموجب أحكام الموارد 74 إلى 86، حيث يعد مراجعة الحسابات إجراء قضائيا حيث يصدر مجلس المحاسبة احكاما بشأنها⁽³⁾، وفي مجال مراجعة حسابات التسيير يدقق مجلس المحاسبة في صحة العمليات المادية الموصوفة فيها ومدى مطابقتها للقوانين والتنظيمات السارية المفعول⁽⁴⁾، وتستند مهمة مراجعة الحسابات إلى مقرر يعينه رئيس الغرفة المختصة والذي يقوم بمفرده أو بمساعدة قضاة آخرين أو مساعدين تقنيين بالتدقيقات في الحسابات والوثائق الثبوتية المرتبطة بها، كما يقوم مجلس المحاسبة

(1) المادة 73 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم السالف الذكر.

(2) المادة 15 من نفس الأمر.

(3) المادة 74 من نفس الأمر.

(4) المادة 77 من نفس الأمر.

بموجب هذا الإجراء تقرير مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية في حالات السرقة أو ضياع الأموال والقيم أو المواد التي يمكن للمحاسب العمومي أن يحتج فيها بعامل القوة القاهرة أو يثبت بأنه لم يرتكب أي خطأ أو إهمال في ممارسة وظيفته كما يمكن لمجلس المحاسبة أن يحمل المسؤولية المالية والشخصية للوكلاء أو الأعوان الموضوعين تحت سلطته أو تحت سلطة المحاسب العمومي المعني. (1)

د- رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية:

تم تنظيم هذا الإجراء في الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة في الفصل الرابع من الباب الثالث بموجب أحكام المواد 87 الى 101، حيث بموجب هذا النوع من الرقابة يتأكد مجلس المحاسبة من احترام قواعد الانضباط في تسيير الميزانية والمالية، وفي هذا الإطار يختص مجلس المحاسبة وفق الشروط المحددة في هذا الأمر بتحميل المسؤولية لأي مسؤول أو عون أو الهيئات المذكورة في المادة 07 والأشخاص المذكورين في المادة 86 السالف الذكر، وأي مسؤول أو عون في الهيئات الأخرى والأشخاص المعنويين الآخرين المنصوص عليهم في المواد 8 و8 مكرر و9 و10 و11 و12 من الأمر السالف الذكر وفي الحالات الواردة في الفقرات 2 و13 و10 و15 من المادة 88 من الأمر السالف الذكر عند ارتكابه مخالفة أو عدة مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية وتشمل مخالفات قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية (2)، في الأخطاء عندما تكون خرقا صريحا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية وتلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية، وفي هذا الاطار يمكن لمجلس المحاسبة أن يعاقب على خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات و النفقات، إستعمال الإعتمادات أو المساعدات المالية التي تمنحها الدولة

(1) المادة 82 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم.

(2) المادة 87 من نفس الأمر.

والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية أو الممنوحة بضمان منها لأهداف غير الأهداف التي منحت أهلها صراحة. (1)

-الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرقا للقواعد المطبقة في مجالات الرقابة القبلية.

-الالتزام بالنفقات دون توفر الاعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية خصم نفقة غير قانونية من أجل إخفاء، إما تجاوزا ما في الاعتمادات، إما تغيير التخصيص الأصلي للالتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عمليات محددة.

- تنفيذ عمليات النفقات الخارجية بشكل واضح عن هدف أو مهمة الهيئات العمومية.

-الرفض غير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية، عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك المحاسبات وسجلات الجرد، والاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية.

- التسيير الخفي للأموال أو القيم أو الوسائل أو الأملاك العامة.

- كل تهاون يترتب عنه عدم دفع حاصل للإيرادات الجبائية أو شبه الجبائية التي كانت موضوع اقتطاع من المصدر في الآجال، ووفق الشروط التي اقرها التشريع المعمول به.

- التسبب في إلزام الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية بدفع غرامة تهديدية أو تعويضات مالية نتيجة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو بصفة متأخرة لأحكام القضاء.

- الاستعمال التعسفي للإجراء القاضي لمطالبة المحاسبين العموميين بدفع النفقات على أسس غير قانونية أو غير تنظيمية.

- أعمال التسيير التي تتم باختراق قواعد إبرام وتنفيذ العقود التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية.

(1) المادة 88 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم.

- عدم احترام عمليات بيع الأملاك العمومية التي لم التي تعد صالحة للاستعمال أو المحجوزة من طرف الإدارات العمومية، تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة إلى مجلس المحاسبة أو اخفاء مستندات عنه. (1)

وفي هذا الصدد يقوم مجلس المحاسبة بفرض غرامات مالية، لا يمكن أن يتعدى مبلغها المرتب السنوي الاجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند تاريخ ارتكابه المخالفة، بحيث لا يمكن الجمع بين غرامات المحكوم بها إلا في حدود المبلغ الأقصى المحدد في الفقرة الثانية من المادة الثامنة والثمانين. (2)

ثانيا: تقييم رقابة مجلس المحاسبة

إن رقابة مجلس المحاسبة بمختلف صورها تصبو نحو تحقيق هدف واحد وهو حماية الأموال العمومية من كل أشكال الاختلاسات والانحرافات، إلا أن رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية تعد الآلية الأكثر فعالية في التقليل من الانحرافات المالية والادارية كونها بمثابة اجراء ردعي وعلاجي في نفس الوقت، لأنه بموجبها يمكن لمجلس المحاسبة أن يصدر غرامات مالية التي لا يمكن أن تتعدى الراتب السنوي للعون المعني بذلك، هذا ما يجعلها تتميز عن غيرها من رقابة مجلس المحاسبة⁽³⁾، إلا ان فعالية رقابة مجلس المحاسبة في المجال التطبيقي نجدها ضعيفة والسبب يعود لضعف الوسائل التي وضعت تحت تصرف مجلس المحاسبة وكذلك الوضعية المادية لقضاة هذه الهيئات الذين يمارسون المهام المنوطة بهم في ظروف صعبة إلى درجة ان البعض منهم يدفع تكاليف المهام من ماله الخاصة في حين نجد السلطات العمومية لا تسعى لتحسين وضعيتهم الاجتماعية وتطوير وسائل العمل بها. (4)

(1) المادة 88 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم السالف الذكر.

(2) المادة 89 نفس الأمر.

(3) حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 547.

(4) سهيلة صالح، المرجع السابق، ص 63.

الخاتمة

الخاتمة:

وفي الأخير يبدو جليا أن المشرع الجزائري قد أولى الجماعات الإقليمية كمظهر من مظاهر تجسيد نظام اللامركزية الادارية اهمية بالغة فقد تم تكريسها في مختلف الدساتير واعتبرها فضاء لتجسيد الديمقراطية التشاركية، وتم تنظيمها كذلك بمجموعة من النصوص القانونية والتي جاءت بجملة من الاحكام المتعلقة بالجماعات الإقليمية من بينها الاعتراف لها بالاستقلال المالي الذي يعتبر كعنصر ضروري لتنفيذ مختلف الصلاحيات المخولة لها والذي تتجلى مظاهره في منحها موارد خاصة بها واستقلالها في وضع وضبط ميزانيتها.

فبالرغم من اعتراف المشرع الجزائري بالاستقلال المالي للجماعات الإقليمية من خلال تحديده لمواردها، إلا أنها لا تزال تعاني من اشكالية استقلال ماليتها المحلية، لان نسبة مردودية مواردها ضئيلة وإن كانت بعض من الضرائب تستفيد منها بنسبة معينة إلا أنها لا تساهم في تغطية كل نفقاتها هذا ما يدفع بها إلى اللجوء إلى إعانات الدولة كإعانات المقدمة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية، بحيث هذه الاخيرة لا تكون مجانية، وانما تكون مقترنة ببعض من الشروط، مما يجعل السلطات المركزية توجه القرارات المحلية حسب رغباتها في حين تصبح قرارات المسؤولين على المستوى المحلي محدودة هذا من جهة ومن جهة اخرى نجد بان المشرع الجزائري وسع من الرقابة الوصائية في مجال ضبط والمصادقة على ميزانية الجماعات الإقليمية وذلك من خلال إجراء المصادقة بحيث لا يتم تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية إلا عن طريق مصادقة الوالي على ميزانية البلدية ومصادقة وزير الداخلية على ميزانية الولاية، وكذلك اجراء الحلول الذي يعد أخطر وسيلة للرقابة تهيم بها السلطة الوصية على الهيئات المحلية، حيث حدد المشرع الجزائري ثلاث حالات يمكن للسلطة الوصية من خلالها ممارسة إجراء الحلول وهي: في حالة حدوث إختلال بالمجلس الشعبي البلدي وفي حالة عدم توازن الميزانية واذا لم تنص على النفقات الإجبارية وفي حالة عجز في تنفيذ الميزانية هذا بالنسبة للبلدية، وفي حالة التسجيل التلقائي

للفنقات الإلبارفة وءالة ءم ءصوف المءلس الشعبف الولائف على مشرف المفرانفة وفف ءالة العءر فف المفرانفة بالنسبة للولافة، وعلفه ممارسة إءراء الءول من شأنه أن فؤءف إلى الء من اسءلالفة ءماعات المءلفة فف ضبط مفرانفءها وءعلها ءاضعة للسلءة الوصفة ومنه فإن ءماعات المءلفة فف ءزائر لا ءءسء نظام اللامركزفة الءارفة وإنما صورة من صور ءم الءركفز الءارف إلى ءانب ءءء السلءة الوصفة على مالفة ءماعات المءلفة هناك أفضا رقابة ممارسة من طرف اعوان فءم ءعفنهم واعءمءهم من طرف وزارة المالفة والمءمءة فف رقابة المراقب المالف والمءاسب العمومف، فبالنسبة للمراقب المالف فءولف رقابة النفقاء المءزم بها ومدف مطابءءها للءوانفن والءنظفماء المعمول بها من ءلال منح ءأشفره أو رفضها، أما ففما فءص رقابة المءاسب العمومف فإنه فءأكد من سلامة النفقاء وءملفاء ءءصفل الإفرءاء و مءف مطابءءها للءوانفن.

الإضافة إلى الرقابة السابقة السالفة الءكر ءءصع مالفة ءماعات المءلفة إلى رقابة لاءقة بعء ءملفة صرف الاموال الءف ءءولف ممارسءها أءهزة مركزفة ءءمءل فف رقابة المءءشفة العامة للمالفة ورقابة مءلس المءاسبفة، فالمءءشفة العامة للمالفة ءءولف الرقابة المالفة على ءسفر المالف والمءاسبف لمصالح الءولة وءماعات الءقلفمفة وهف رقابة فعالة كونها ءقوم بءءقفاء فءائفة ءكون إما بالءقفم أو الءءقفق أو الءصءفء أما مءلس المءاسبفة ففءولف الءءقفق فف شروط اسءعمال الهفءاء الموارء الوسائل الماءفة والاموال العامة الءف ءءءل فف نطاق اءءصاصه ءما هو مءءء فف الامر 95-20 المءءل والمءم وبقفم ءسفرها وبنءأكد من مطابقة ءملفاء هءه الهفءاء المالفة والمءاسبفة للءوانفن والءنظفماء المعمول بها، ءفء ءسمء رقابءه من الاطلاع على الوءائف الءف ءسهل ءملفة الرقابة وإءراء الءءرفاء من ءلال الءءول إلى مواء ءمل الهفءاء الءاضعة لرقابءه ءما فقوم برفابة نوعفة ءسفر الموءسساء الءاضعة لرقابءه وءءلك مراءعة ءساباء المءاسبفن العمومفن، ءما فقوم برفابة قواء الانضباط فف مءال ءسفر المفرانفة والمالفة.

- بناء على ما سبق يمكن اقتراح بعض من الاقتراحات التي من شأنها ان تساهم في تدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية وتحقيق التنمية المحلية ومن أهمها:
- ضرورة اعادة النظر في القوانين المتعلقة بالجماعات الإقليمية للحد من الرقابة الوصائية المشددة على مالية الجماعات الإقليمية.
 - ضرورة إصلاح النظام القانوني المتعلق بالجباية الإقليمية.
 - ضرورة تشجيع عملية تثمين ممتلكات الجماعات الإقليمية التي من شأنها أن تساهم في رفع نسبة مردوديتها.
 - تدعيم الإدارة الجبائية بالوسائل الحديثة وتوفير الإمكانيات المادية والبشرية وتحفيز الموظفين.
 - مكافحة الغش والتهرب الجبائي من خلال اتخاذ اجراءات تشريعية لجعل القوانين الجبائية مرنة وتطبيق غرامات جنائية وجبائية ردعية ضد كل من يقوم بالغش الجبائي.
 - تكريس العقلنة في تسيير النفقات المحلية وممارسة المراقبة المستمرة على التحصيل الجبائي للجماعات الإقليمية من خلال التكوين المستمر لرؤساء المجالس الشعبية المحلية.
 - ضرورة الملائمة بين موارد الجماعات الإقليمية والاختصاصات الممنوحة لها.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

اولا: المصادر والمراجع باللغة العربية:

أ- المصادر:

1- الدساتير:

- * دستور الجمهورية الجزائرية، لسنة 1963 الصادر في 10-09-1963، الجريدة الرسمية، العدد 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.
- * دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976 الصادر في 14-11-1976، الجريدة الرسمية، العدد 24، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.
- * التعديل الدستوري لسنة 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، الجريدة الرسمية، العدد 09، المؤرخة في 01 مارس 1989.
- * التعديل الدستوري لسنة 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية، العدد 76، المؤرخة في 07 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 02-03، المؤرخ في 10 أبريل 2002، المتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية، العدد 25، والقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، المتضمن تعديل الدستور الجريدة الرسمية العدد 63، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06/03/2016، المتضمن التعديل الدستوري الجريدة الرسمية، العدد 14.

2- النصوص التشريعية والتنظيمية:

* القوانين:

- القوانين العضوية:

* القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 غشت 2016 المتعلق بالانتخابات، الجريدة الرسمية العدد 50.

- القوانين:

* القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07-04-1990 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15.

* القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07-04-1990، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية العدد 15.

* القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15-08-1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 35.

* القانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 37.

* القانون رقم 12-07 المؤرخ في 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد 12.

- الأوامر:

* الامر رقم 67-24 المؤرخ في 18-01-1967 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 06.

* الامر رقم 67-83 المؤرخ في 02-06-1967 المتضمن القانون المعدل والمكمل لقانون المالية لسنة 1967، الجريدة الرسمية العدد 47.

* الامر رقم 75-58 المؤرخ في 26-09-1975 المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية العدد 5 المعدل والمتمم بموجب الامر 07-05 المؤرخ في 13 مايو 2007 الجريدة الرسمية العدد 31.

* الامر 95-20 المؤرخ في 17 يوليو الجريدة الرسمية العدد 30 المعدل والمتمم بموجب الامر رقم 10-02 المؤرخ في 26 اوت 2010 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 50.

* الامر رقم 06-03 المؤرخ في 15-07-2006 المتضمن القانون الاساسي للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 46.

* التنظيمات:

- المرسوم رقم 86-266 المؤرخ في 04-11-1986 المتعلق بتنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية، الجريدة الرسمية رقم 50.

* المراسيم التنفيذية:

- المرسوم التنفيذي رقم 80-53 المؤرخ في 04/03/1980 المتعلق بإحداث المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية، العدد 10.

- المرسوم التنفيذي رقم 91-311 المؤرخ في 07/09/1991 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين، الجريدة الرسمية، العدد 43، المعدل والمتمم، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11-331 المؤرخ في 19/09/2011، الجريدة الرسمية.

- المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07/09/1991 المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبين العموميين وكيفياتها ومحتوياتها، الجريدة الرسمية

العدد 43 المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-42 المؤرخ في 19-01-2003،
الجريدة الرسمية العدد 04.

- المرسوم التنفيذي رقم 92-72 المؤرخ في 22/02/1992 المتعلق باختصاصات المفتشية
العامة للمالية، الجريدة الرسمية، العدد 15.

- المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14/09/1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات
التي يلتزم بها المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 99-374، الجريدة الرسمية
العدد 82.

- المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06/09/2008، المتعلق بصلاحيات المفتشية
العامة للمالية، الجريدة الرسمية، العدد 50.

- المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المؤرخ في 06/09/2008، المتعلق بتنظيم الهياكل
المركزية للمفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية، العدد 50.

- المرسوم التنفيذي رقم 08-274 المؤرخ في 06/07/2008، المتعلق بتنظيم المفتشيات
الجهوية للمفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية، العدد 50.

- المرسوم التنفيذي رقم 09-96 المؤرخ في 02/22/2009، المتعلق بشروط وكيفيات الرقابة
وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية، العدد
14.

- المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16/11/2009، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات
التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية العدد 67.

- المرسوم التنفيذي رقم 12-315 المؤرخ في 21-08-2012 يحدد شكل ميزانية البلدية
ومضمونها، الجريدة الرسمية العدد 49.

-المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المؤرخ في 13-01-2016 يتضمن الاحكام المطبقة على الامين العام، الجريدة الرسمية رقم 37.

3-التعليمات:

-التعليمية الوزارية رقم 675 المؤرخة في 24-10-2016 المتعلقة بكيفيات تحضير واعداد الميزانيات الاولية للولايات والبلديات لسنة 2017.

ب-المراجع:

1-المؤلفات:

* احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية، ترجمة د.محمد عرب صاصيلا، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر.

* جميلة جبار، دروس في القانون الاداري، الطبعة الاولى، اصدار منشورات كليك، المحمدية الجزائر.

* حسني بوديار، الوجيز في القانون الاداري، بدون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الحجار عنابة، 2003.

* سعيد بوعلي وآخرون، القانون الإداري التنظيم الإداري، الطبعة الثانية، دار بلقيس، دار البيضاء الجزائر، 2016.

* عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية الجزائر، 2016.

* عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة 03، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، 2005.

- * علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دراسة وصفية تحليلية، دار الهدى للطباعة والنشر، عين مليلة الجزائر.
- * علي خطار الشطناوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل، للنشر والتوزيع، الجبيلة، الأردن، 2003.
- * عمر لطرش، دليل المنتخب المحلي، بدون طبعة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، القبة الجزائر 2005.
- * عبد الوهاب رفعت وحسين عثمان محمد، مبادئ القانون الإداري، بدون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية مصر، 2001.
- * محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية، بدون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، بدون سنة نشر.
- * محرز محمد عباس، إقتصاديات المالية العامة، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- * محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية مصر، 2006.
- * ناصر لباد، القانون الإداري التنظيم الإداري، بدون طبعة، منشورات دحلب، حسين داي الجزائر، بدون سنة نشر.
- * نادية تياب، سلسلة محاضرات في القانون الإداري، التنظيم الإداري، جامعة بجاية، 2014-2015.

2- رسائل الماجستير وأطروحات الدكتوراه:

1- اطروحات الدكتوراه:

- عبد العالي حاحة، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2012-2013.

- عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010-2011.

- عبد القادر مرفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر "دراسة تحليلية ونقدية"، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة باتنة، 2014-2015.

* رسائل الماجستير:

- أحمد سي يوسف، تحولات اللامركزية في الجزائر حصيلة وأفاق، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، مولود معمري، تيزي وزو، 2013.

- إبتسام عميور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 2012-2013.

- بلال بلغال، إصلاح الجماعات الإقليمية "الولاية في القانون 12-07 مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2012-2013.

- بلعباس بلعباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003-2004.

-سهيلة صالح، الإستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة قسنطينة، 2008-2009.

-عبد القادر لمير، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية دراسة تطبيقية لميزانية أدرار"، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة وهران 2013-2014.

-عبد الحميد بن عيشة، المبادئ العامة للتنظيم الإداري وتطبيقاته في الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2000-2001.

-غزير محمد الطاهر، أليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة ورقلة، 2009-2010.

-كمال قاضي، البلدية في القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013-2014.

-نجلاء بوشامي، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية رقم 90-08 أداة للديمقراطية المبدأ والتطبيق، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2006-2007

-ياقوت قديد، الإستقلالية المالية للجماعات المحلية "دراسة حالة ثلاث بلديات، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، 2010-2011.

3- مذكرات نهاية التخرج :

-بلعباس سعد كمال الدين، واقع اللامركزية الادارية "استقلالية الجماعات المحلية، تريض لدى المدرسة الوطنية للإدارة، دفعة39، ولاية تيارت، 2005-2006.

-حنان بلعسل وسعاد لعماري، مالية الجماعات المحلية بين النصوص والممارسة، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة بجاية، 2006.

-شهير كرميش، إستقلالية البلدية في ظل القانون رقم 11-10، مذكرة لنيل شهادة الليسانس، كلية الحقوق، جامعة ورقلة.

4- المقالات:

-بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، العدد 07، جامعة بن بوعلي شلف، 2006.

-بلال بلغالم، تشديد الرقابة الوصائية، مجلة صوت القانون، العدد الأول، جامعة خميس مليانة، أبريل 2014.

-عبد الحليم شنوف، الجباية المحلية ودورها في تمويل التنمية، مجلة الاقتصاد والتنمية البشرية، بدون عدد، بدون سنة الصدور ومكان النشر.

-لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 07 فيفري 2005.

5- محاضرات غير منشورة:

-خالد خوخي، محاضرات في المؤسسات الدستورية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة، 2015-2016.

-سعاد طيبي، محاضرات في الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة، 2016-2017.

ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية:

- m .waleime : traite elementione de droit administratif, paris, 1951.
- pierre beltarame, la fiscalite en France : ha chette livre, 6eme editon, 1998.
- orymond. muzellec :finacas publiques , Edition dalloz,8eme edition,1993.

الملاحق

الجمهورية الديمقراطية الشعبية

MR le wali

11493

10

23-11-16



SC
→ DRC
CO (Dms)
P/ARC (Dms)

M. Abbas → assurer large diffusion

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة الداخلية والجماعات المحلية



الوزير

التعليمية الوزارية رقم 67 المؤرخة في 24 OCT. 2016 المتعلقة بكيفيات تحضير واعداد الميزانيات الأولية للولايات والبلديات لسنة 2017

إلى السيدة و السادة الولاة

بالاتصال مع السيدات و السادة:

- الولاة المنتدبين
- رؤساء الدوائر
- رؤساء المجالس الشعبية البلدية

إن إعداد الميزانيات الأولية للولايات والبلديات للسنة المالية 2017، ينبغي أن يكتسي أهمية بالغة بالنسبة للمسيرين المحليين، وذلك نظرا للظروف الاقتصادية الراهنة المتميزة بتقلص حاد لمداخيل الجباية البترولية، والذي نتج عنه انخفاض في الإعتمادات المالية المخصصة للجماعات المحلية.



وعليه، تهدف هذه التوجيه إلى التذكير بالقواعد الأساسية الواجب إتباعها لإعداد الميزانيات الأولية للسنة المالية 2017.

بالنظر لخصوصية ميزانيات الجماعات المحلية، يجب على الولايات والبلديات التكفل بالنفقات الإجبارية في حدود الإيرادات المتوقعة مع مراعاة مبدأ التوازن بين الإيرادات والنفقات لكلى القسمين.

1) تحضير وإعداد الميزانيات الأولية:

من أجل تحضير وإعداد الميزانية الأولية، يجب الالتزام بأحكام المادتين 181 من قانون البلدية، و 165 من قانون الولاية، اللتين تحددان تاريخ 31 أكتوبر من كل سنة، كأجل أقصى لتقديم الميزانيات الأولية.

• بخصوص الإيرادات:

تعتمد الإيرادات على تقديرات الموارد الجبائية (البطاقة الحسابية رقم 06 بالنسبة للبلديات والملحق رقم 01 بالنسبة للولايات)، وكذا تقديرات مداخيل الأملاك و الممتلكات. وفي حالة تسجيل تأخر في استلام تقديرات الموارد الجبائية، يرخّص للجماعات المحلية بإعادة تسجيل وبصفة بيانية الرسوم والضرائب المحصلة فعليا خلال السنة المالية السابقة (الانجازات)، على أن يتم تسوية الفارق بين هذه المبالغ والتقديرات الفعلية المرسله من طرف مصالح الضرائب لسنة 2017، ويتم ذلك عن طريق فتح اعتماد مالي مسبق أو بالميزانية الإضافية. كما يرخّص للجماعات المحلية وبصفة بيانية، تسجيل نسبة 70% من مبلغ معادلة التوزيع بالتساوي بالنسبة للبلديات و 50% بالنسبة للولايات للسنة المالية 2016، وبعد تبليغكم من طرف مصالح البيالغ النهائية الممنوحة لكل جماعة محلية بعنوان السنة المالية 2017، يجب تسوية الفارق بين المبلغ المسجل والمبلغ الممنوح إما عن طريق فتح اعتماد مالي مسبق أو عن طريق الميزانية الإضافية لنفس السنة.



كما أطلب منكم عدم تسجيل أي مبلغ فيما يخص تعويض نقص القيمة الجبائية، أو الإعانات المالية الممنوحة لفائدة الجماعات المحلية من طرف ميزانية الدولة، لاسيما تلك المتعلقة بالزيادة في أجور موظفي الجماعات المحلية والمناصب المالية التي تم فتحها على مستوى البلديات. أما بالنسبة لموارد الأملاك المنتجة للمداخيل، أطلب منكم الالتزام بمحتوى مذكرتي رقم 96 المؤرخة في 10 مارس 2016، لاسيما فيما يخص عملية تحيين أسعار الإيجار.

• بخصوص النفقات:

يجب على المسيرين المحليين ترتيب النفقات حسب المادة والمصلحة من أجل إعطاء المجلس المنتخب إمكانية الاختيار حسب القدرات المالية المتاحة لكل جماعة محلية مع توضيح النفقات الإيجابية غير القابلة للمراجعة والنفقات الضرورية وتلك الاختيارية القابلة للمراجعة وفق القدرات المالية المتاحة لكل جماعة محلية.

إن هذا الترتيب للنفقات سيسمح للمجلس المنتخب من تعديل النسب لبعض الرسوم التي يكون تحديدها من اختصاصه، على غرار الرسم على رفع القمامات المنزلية، وذلك من أجل التكفل الأمثل بالخدمة العمومية من جهة وتحقيق التوازن المالي من جهة أخرى.

بالنسبة للجماعات المحلية التي تعاني من ضعف في الموارد المالية خاصة تلك التي لم تتمكن من تغطية النفقات الإيجابية، لاسيما منها كتلة الأجور، يجب عليها تحديد نسبة الاقتطاع بـ 10% فقط، مع إمكانية إجراء التعديلات الممكنة في الميزانية الإضافية لنفس السنة.

كما نذكر بأن الفارق بين مبلغ معادلة التوزيع بالتساوي المسجل بصفة بيانية و المبلغ النهائي الممنوح لفائدة الجماعات المحلية، يجب أن يوجه بصفة أولية لفائدة تغطية النفقات الإيجابية كالأجور، تعويض على الوظيفة لفائدة أعضاء المجلس المنتخب، مصاريف الكهرباء، الغاز والماء.

(2) التوازن المالي وقواعد الصرامة الميزانية:

ومن أجل تحقيق التوازن المالي، يجب التذكير بالتدابير الواجب إتباعها أثناء تنفيذ

ميزانية 2017:

- الإلتزام بالحد الأدنى المنصوص عليه في التنظيم الساري المفعول، والخاص بالإعانات المقدمة من طرف الجماعات المحلية لفائدة الجمعيات والمنظمات وخاصة بالنسبة لتلك الجماعات المحلية التي تعاني من صعوبات مالية.
- الامتناع عن النفقات الكمالية وشراء الأدوات ذات الطابع الفخري، كما تبينه مختلف تعليماتي السابقة وخاصة تلك المتعلقة بعقلنة وترشيد النفقات العمومية.
- عدم فتح الإعتمادات المسبقة و الرخص الخاصة إلا إذا توفر المقابل المالي.
- احترام قواعد الصرامة في الميزانية وعدم الإلتزام بالنفقات إلا في حدود الإعتمادات المفتوحة في الميزانية و المصادق عليها من طرف السلطة الوصية، مع احترام النصوص التنظيمية المتعلقة بتنفيذ النفقات، وذلك من أجل الحد من ظاهرة الاقتطاعات الإجبارية الناتجة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الجماعات المحلية.

وبهذا الخصوص أنه بإحترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، وما يترتب من متابعات في حالة الخرق الصريح للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على تسيير الأموال العمومية، والتي تلحق أضرارا بالخزينة العمومية، من خلال ارتكاب أفعال تشكل مخالفات بالوصف القانوني والتي تم ذكرها على سبيل الحصر في المادتين 88 و 89 من الأمر 95- 20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 والمتعلق بالمحاسبة العمومية.

في حالة معارضة واثبات تسيير مخالف للقواعد السالفة الذكر، والذي يتسبب في خسائر مالية للجماعات المحلية، فإن الإدارة الوصية تتخذ كافة الإجراءات القضائية اللازمة، وفقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 97- 268 المؤرخ في 21 جويلية 1997، الذي يحدد الإجراءات المتعلقة بالإلتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم.

أولي أهمية كبيرة للتنفيذ الصارم للتعليمات المشار إليها أعلاه، أثناء إعداد الميزانيات الأولية لسنة 2017 الخاصة بالولايات والبلديات والتي لا بد أن تحظى بالإلتزام المسيرين المحليين.

وزير الداخلية والجماعات المحلية
نورالدين بدوي



الملحق رقم: 02

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة المالية
مديرية الميزانية
بجدة - الجزائر

الوضعية النهائية لإيرادات للسنة المالية 2017

البيانات	المادة	الرقم	النسبة	الميزانية الأولية	الزيادة	التخفيض	القرحات الميزانية الإضافية	الخصخصة	التقديرات النهائية	المحددات	الإنجازات	الباقى للإنجاز	الإيرادات			
													المادة	الرقم	النسبة	
مسجل بالحساب الإداري 2016				360 912 074.69			360 912 074.69		360 912 074.69	360 912 074.69	360 912 074.69		820	9009	90	تعيين
											634 400.00					فدض مرحل
دفتر الشؤون (تم التخفيض مقارنة مع الجازات 2016)				500 000.00		150 000.00	350 000.00	284 400.00	634 400.00	634 400.00	634 400.00		712	9040	904	رسوم على الطرق و الأمان و التوقف
صيانة المدارس الابتدائية				500 000.00			100 000.00	42 000.00	142 000.00	142 000.00	142 000.00		700	9101	910	بيع المتوجات و الخدمات
التغذية المدرسية					10 224 000.00		10 224 000.00		10 224 000.00	10 224 000.00	10 224 000.00			9120	912	اعقات الدولة والجماعات المحلية الأخرى
المعوقين 5%100							24 295 950.00	18 089 985.00	42 385 935.00	42 385 935.00	42 385 935.00		723	9130	913	اعقات الدولة والجماعات المحلية الأخرى
مداخيل المكاتب والمحلات	11 046 236.06							756 000.00	2 808 000.00	2 808 000.00	2 808 000.00		721	9209		المساعدة في المساعدة الاجتماعية
باقي للإنجاز مسجل بالحساب الإداري 2016				18 859 058.32			18 859 058.32		20 427 625.63	20 427 625.63	20 427 625.63	14 794 526.68		711	9310	تأجير العقارات و المنقولات و العقار
البلدية الحسبية رقة 06									2 937 643.62	2 937 643.62	2 937 643.62		827			نتائج السنوات المالية السابقة
									1 492 964.62	1 444 679.00	1 444 679.00		61/76	9400		الرسوم العقارية TA, TF
									13 745 754.15	33 530 297.00	33 530 297.00		762	9401		الرسوم على النشاط المهني TAP
									6 125 087.88	9 988 742.00	9 988 742.00		7621	9402		الرسوم IFU.....
المذبح البلدي								9 058 793.56	2 073 400.00	2 073 400.00			7631	9403		IRG, RF
البلدية الحسبية رقة 06								637 715.00	300 000.00	300 000.00			751	9404		رسوم الذبح
								3 388 179.11	6 701 386.00	6 701 386.00			750	9407		الرسوم الاجمالي الوحيد على تلبية الخدمات TVA
								-19 100.00	80 900.00	80 900.00			755	9408		رسوم الحفلات
رخص البناء								3 851 198.00	2 500 000.00	2 500 000.00			759	9409		رسوم أخرى (غير بيتسرد)
								104 666 000.00	104 666 000.00	104 666 000.00			740	9410		شاح معالجة التوزيع
المسنين								860 000.00	860 000.00	860 000.00			741	9419		معاونات للأشخاص المسنين
	25 840 762.74						20 685 110.80	599 385 212.64	619 210 323.44	620 070 323.44	619 210 323.44	25 840 762.74				المجموع

الفهرس

الفهرس

الفهرس

.....	كلمة شكر
.....	الاهداءات
2.....	مقدمة
6.....	الفصل الأول: اللامركزية الإقليمية ومظاهر استقلاليتها المالية
7.....	المبحث الأول: الجماعات الإقليمية كمظهر للامركزية الإدارية
8.....	المطلب الأول: مفهوم اللامركزية الإقليمية ودوافع الأخذ بها
8.....	الفرع الأول: مفهوم اللامركزية الإقليمية
8.....	أولاً: تعريف اللامركزية الإقليمية
9.....	ثانياً: أسس اللامركزية الإقليمية
10.....	ثالثاً: تمييز اللامركزية الإقليمية عن بعض المصطلحات المشابهة لها
11.....	الفرع الثاني: دوافع الأخذ باللامركزية الإقليمية
12.....	أولاً: الدوافع السياسية
13.....	ثانياً: الدوافع الإدارية
13.....	ثالثاً: الدوافع الاجتماعية
14.....	المطلب الثاني: الجماعات الإقليمية في النظام الإداري الجزائري
14.....	الفرع الأول: البلدية في النظام الإداري الجزائري
14.....	أولاً: الإطار القانوني للبلدية
19.....	ثانياً: هيئات البلدية
24.....	الفرع الثاني: الولاية في النظام الإداري الجزائري
25.....	أولاً: الاطار القانوني للولاية
28.....	ثانياً: هيئات الولاية

- المبحث الثاني: مظاهر الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.....34
- المطلب الأول: موارد مالية خاصة بالجماعات الإقليمية.....35
- الفرع الأول: الإيرادات المالية الذاتية.....35
- أولاً: الموارد المالية الجبائية.....35
- ثانياً: إيرادات الممتلكات.....42
- ثالثاً: إيرادات الاستغلال.....43
- الفرع الثاني: الإيرادات المالية الخارجية.....43
- أولاً: إعانات الدولة.....43
- ثانياً: إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية.....44
- ثالثاً: اللجوء إلى القروض.....46
- رابعاً: التبرعات والهبات.....47
- المطلب الثاني: استقلالية الجماعات المحلية في وضع الميزانية.....49
- الفرع الأول: اعداد وتنفيذ ميزانية البلدية من اختصاص الولي.....49
- أولاً: مفهوم ميزانية الجماعات المحلية.....49
- ثانياً: إجراءات إعداد والمصادقة على ميزانية الولاية.....53
- الفرع الثاني: وضع ميزانية البلدية من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي.....55
- الفصل الثاني: الرقابة على مالية الجماعات المحلية.....60
- المبحث الأول: الرقابة الداخلية على مالية الجماعات المحلية.....61
- المطلب الأول: الرقابة الوصائية على مالية الجماعات المحلية.....62
- الفرع الأول: رقابة الوالي على ميزانية البلدية.....62
- أولاً: مصادقة الوالي على ميزانية البلدية.....62
- ثانياً: حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي.....62

الفهرس

- 65..... الفرع الثاني: رقابة وزير الداخلية على ميزانية الولاية.
- 66..... أولاً: مصادقة وزير الداخلية على ميزانية الولاية.
- 67..... ثانياً: حلول وزير الداخلية محل المجلس الشعبي الولائي
- المطلب الثاني: رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي على مالية الجماعات المحلية.....
- 68..... الفرع الأول: رقابة المراقب المالي.....
- 68..... أولاً: تعريف المراقب المالي
- 69..... ثانياً: شروط وإجراءات الرقابة.....
- 70..... ثالثاً: مهام المراقب المالي.....
- 71..... رابعاً: مسؤولية المراقب المالي.....
- 71..... خامساً: تقييم رقابة المراقب المالي
- 72..... الفرع الثاني: رقابة المحاسب العمومي.....
- 72..... أولاً: تعريف المحاسب العمومي.....
- 74..... ثانياً: اختصاصات المحاسب العمومي في مجال رقابة مالية الجماعات المالية.....
- 75..... ثالثاً: مسؤولية المحاسب العمومي.....
- 76..... رابعاً: تقييم رقابة المحاسب العمومي.....
- 76..... المبحث الثاني: الرقابة الخارجية على مالية الجماعات المحلية.....
- 78..... المطلب الأول: رقابة المفتشية العامة للمالية.....
- 79..... الفرع الأول: تنظيم المفتشية العامة للمالية
- 79..... أولاً: تعريف المفتشية العامة للمالية.....
- 80..... ثانياً: هياكل المفتشية العامة للمالية.....
- 84..... الفرع الثاني اختصاصات المفتشية العامة للمالية وتقييم رقابتها.....

الفهرس

أولاً: اختصاصات المفتشية العامة للمالية.....	84
ثانياً: تقييم رقابة المفتشية العامة للمالية.....	87
المطلب الثاني: رقابة مجلس المحاسبة على مالية الجماعات المحلية.....	88
الفرع الأول: تنظيم مجلس المحاسبة.....	89
أولاً: تعريف مجلس المحاسبة.....	89
ثانياً: التشكيلة البشرية لمجلس المحاسبة.....	89
ثالثاً: هياكل مجلس المحاسبة.....	90
الفرع الثاني: الصلاحيات المخولة لمجلس المحاسبة وتقييم رقابته.....	91
أولاً: الصلاحيات المخولة لمجلس المحاسبة.....	91
ثانياً: تقييم رقابة مجلس المحاسبة.....	98
الخاتمة.....	100
قائمة المراجع.....	106
الملاحق.....	117