

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

كلية الحقوق و العلوم السياسية  
قسم: القانون العام  
المرجع: .....

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

## النظام القانوني للبلدية

ميدان الحقوق و العلوم السياسية

الشعبة: حقوق.  
التخصص: قانون إداري  
من إعداد الطالب:  
ناصر حاج  
تحت إشراف الأستاذ:  
أحميدة فتح الدين محمد

أعضاء لجنة المناقشة

رئيسا	بن عديدة نبيل	الأستاذ
مشرفا مقرر	حميدة فتح الدين محمد	الأستاذ
مناقشا	عبد اللاوي جواد	الأستاذ

السنة الجامعية: 2022/2021

نوقشت يوم : 2022/07/03

## كلمة شكر

بداية الشكر لله عز وجل الذي وفقنا لإتمام هذا العمل المتواضع  
كما أشكر الأستاذ المؤطر " أ/ حميدة فتحي " والذي أشرف على البحث جعلها  
الله في ميزان حسناته يوم لا ظل إلا ظله.  
والشكر موصول لجميع أساتذة كلية الحقوق والعلوم السياسية عبد الحميد بن  
باديس جامعة مستغانم من درسي ومن لم يدرسي  
وختاماً أشكر كل من ساهم معي وساعدني في إنجاز هذا العمل من بعيد أو  
قريب ولو بالكلمة الطيبة والدعم المعنوي

## الإهداء

أهدي ثمرة جهدي وتعبتي إلى :  
الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما  
الأخوة والأخوات أدامهم الله نعمة لا تزول

زملاء الدروب الدراسة أنار الله لهم الطريق  
إلى كل طالب علم

# المقدمة

يرتكز التنظيم الإداري في أي دولة على نظامين رئيسيين في النظام المركزي والنظام اللامركزي، كون أن هذين الأخيرين يحددان النظام السياسي في الدولة لاسيما إذا تعلق الأمر بتطبيق الديمقراطية الذي لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال المركزية الإدارية المتمثلة في الهيئات الإقليمية اللامركزية، وهو ما دفع بالدول المتقدمة لإحداث ثورة في نظام الإدارة المركزية في محاولة منها لربط النشاط والتنظيم الإداري بالديمقراطية، مما أدى إلى ظهور مفهوم الإدارة المحلية التي تساهم في تحقيق الرغبات والطموحات المتزايدة للمجتمع المحلي. وقد اهتمت معظم الدول النامية اهتماما متزايدا بالمجتمعات المحلية باعتبارها الوسيلة التي تؤدي لتحقيق التنمية الشاملة على المستوى الوطني، فقد تزامن ذلك مع تطور مفهوم التنمية المحلية الذي شهدت من خلاله الدول النامية على غرار الدول المتقدمة برامج ومشاريع تنموية متعددة بهدف تطوير الريف، حيث كانت بداية التنمية المحلية في الأرياف والقرى لتتعدى بعد ذلك إلى المناطق الحضرية.

وتعتبر الجماعات المحلية جزء لا يتجزء من الدولة، وهي تابعة لها بالرغم من وجود اللامركزية، فإن الدولة هي التي تبقى في الأخير الرئيسي بالنسبة للمالية العامة، بما فيها المالية المحلية، من حيث القوانين التي تقرها الدولة في هذا الشأن.

وتنظيم الدولة يستوجب تقسيمها إلى أقاليم منها، الولاية والبلدية، وتعتبر في هذا الشأن وحدة إدارية إقليمية في البلاد، إذ تعد أقرب للمواطنين وعليه تتكفل بضمان الحاجيات الأولية لهم، وهي المسؤولة عن السير الحسن للمرافق العامة للبلدية، كما تلعب دور رئيسي في مختلف الجوانب التنموية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ووسيلة فعالة لتحقيق الأهداف وإيجاد الحلول للقضايا التي تطرح عليها.

وأصبحت البلدية تؤدي دورا فعال في مجال التنمية بالإضافة إلى الصلاحيات التقليدية التي تتعلق بالخدمة العمومية، وهو ما تضمنته مختلف القوانين خاصة منها القانون

رقم 08-90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 والمتعلق بالبلدية ثم قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، الذي يجب أن تجسده في ميدان الواقع، وذلك من خلال ميزانيتها. ولكي تلعب الجماعات المحلية دورا بارزا في حياة المجتمع وتسيير شؤونه، وفرت الدولة الامكانيات المادية والبشرية الضرورية للقيام بذلك حيث عملت على توفير مصادر تمويل تمكنها من القيام بعملية التنمية المحلية، فالجزائر من الدول التي سعت إلى تطوير اقتصادها تماشيا مع ما تشهده الساحة الدولية من تطورات، وقد صاحب عملية انتقال الاقتصاد الجزائري من اقتصاد موجه إلى اقتصاد السوق إعادة النظر في دور الدولة من خلال منح لامركزية أكثر في تسيير الجماعات المحلية في جانب اتخاذ القرارات وإعداد البرامج التنموية وخطط الإنفاق العام، على اعتبار أن هذه الأخيرة مسؤولة للاستجابة عن الاحتياجات المواطنين للأخذ بعين الاعتبار الخصوصية السياسية والاجتماعية والاقتصادية للبلاد. إن موضوع النظام القانوني للبلدية يجعلنا نسلط الضوء على ميزانيتها، ويقودنا إلى طرح الإشكالية التالية:

**ما هو النظام القانوني الذي يسير للبلدية؟**

**وكيف تتم الرقابة على ميزانيتها في التشريع الجزائري؟**

تكمن أهمية الموضوع في كون المصادر المالية لميزانية البلدية تكتسي أهمية كبيرة في معرفة مدى تنوع موارد البلدية، وكيفية تحصيل هذه الموارد من الناحية الفعلية، بالإضافة إلى ارتباط هذا الموضوع بواقع البلديات التي تعاني عجز في الميزانية بسبب قلة الموارد المالية المحلية.

وتهدف الدراسة إلى معرفة أهم المصادر التمويلية لميزانية البلدية، ومدى فاعليتها في تحقيق تمويل محلي ذاتي للبلدية، ومن ثمة البحث عن أسباب دعم تكفاؤ الإيرادات والنفقات، الأمر الذي يستدعي تشخيص دقيق للمشكلة، والذي من شأنه تحديد تلك الأسباب والصعوبات بدقة والخروج بالحلول الناجعة لمعالجة الوضع.

كما تهدف الدراسة إلى توضيح العلاقة التي تربط البلدية بالسلطة المركزية من الناحية المالية، ومدى تأثيرها على ميزانية البلدية، خاصة وأن هناك نسبة كبيرة من البلديات تعاني عجز مالي مزمن يعود أصلاً إلى قلة الموارد المالية الذاتية والاعتماد بشكل كبير على إعانات الدولة لمواجهة العجز.

إن الدافع لاختيار هذا الموضوع هو بالدرجة الأولى دافع موضوعي يتعلق أساساً بكون الموضوع يتعلق بالنظام القانوني للبلدية والرقابة على ميزانيتها وسبل تنويعها يرتبط بمشكلة تحرف واقعية هي أن معظم البلديات التي تعاني من صعوبات مالية، إلى جانب ذلك يواكب الموضوع جملة من الإصلاحات القانونية التي شرعت فيها الجزائر وحثت على ضرورة تفعيل دور المجالس الشعبية للبلدية ودور رؤساء البلديات في دفع عجلة التنمية المحلية.

ومن جهة أخرى فإن الموضوع يندرج ضمن التخصص المدروس، مما يضمن للباحث القيام بعمل يدخل ضمن مجال التخصص.

ثم إن تقييد أي بحث علمي في إنجاز بحثه العلمي لا يخلو من صعوبات وعراقيل تواجهه، ولعل أبرز هذه الصعوبات كان موجة جائحة كورونا - كوفيد 19 - الذي ضرب العالم برمته ما أدى إلى نقص المراجع بسبب غلق المكتبات وبالتالي أجلنا البحث إلى ما بعد رفع الحجر الصحي وتأخرنا في إنجازه.

ولقد اعتمدنا في دراستنا هذه على المنهج الوصفي والمنهج التحليلي للإحاطة بالموضوع من كل جوانبه.

وللإلمام بهذا الموضوع قمنا بتقسيمه وفق الخطة الثنائية، حيث تطرقنا في الفصل الأول إلى الإطار العام للبلدية، بينما خصصنا الفصل الثاني لدراسة الرقابة على ميزانية البلدية، ثم خاتمة كانت حوصلة للموضوع.



# الفصل الأول

**تمهيد:**

وجدت البلدية لخدمة المواطن، فلا شك أن صورة الدولة على مستوى القاعدة تتجسد في بلدياتها، إذن هي أهم مؤسسة إدارية اجتماعية سياسية قاعدية في هرم الدولة، ولعل قرب المواطن من البلدية ومعايشتها لواقعه ومعرفة أولوياته وانشغالها بتلبية حاجياته، يفرض علينا أن نعترف للبلدية كهيئة على أنها النواة الأساسية في قوام الدولة، هذا الأمر وانطلاقا مما يفرضه الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية من توزيع بعض وظائف الدولة وصلاحتها على الهيئات العمومية التابعة لها، يجعل البلدية تتحمل عبء مسؤوليات عديدة وانشغالات عدة ووظائف ومهام كثيرة ومتشعبة، فهي مقصد الجميع لطلب تلبية حاجياتهم أيا كانت طبيعتها، وهي مطالبة بتمثيل صورة الدولة، غير أن هذا الدور الذي تلعبه البلدية وواجب عليها القيام به قد يصطدم بعجز في تلبية حاجات المواطن ما يستوجب وجود وتوفير مصادر تمويل لها لسد جميع طلبات المواطنين.

**المبحث الأول: ماهية البلدية**

تعتبر هذه المؤسسة الإدارية من أهم المؤسسات التي يبني عليها النظام الاجتماعي ككل، فهي من ناحية تمثل سياسة الدولة وسياسة الولاية وتعبّر عنهما وتعكس برامجهما تمثل وتتوسط مباشرة بينهما وبين المواطن على مستواها الإقليمي، ومن ناحية أخرى المجتمع على المستوى المحلي وتطلعاته واحتياجاته .

**المطلب الأول: نشأة نظام البلدية في الجزائر**

يمكن أن نميز بين مرحلتين أساسيتين شهدتهما البلدية، وهما مرحلة الاحتلال ومرحلة الاستقلال، وهذا ما سنحاول دراسته من خلال هذا المطلب، بحيث سنحاول دراسة كل مرحلة بحسب التنظيم البلدي الخاص بها .

**الفرع الأول: مرحلة الاستعمار**

تعد البلدية أداة لتحقيق طموحات الإدارة الاستعمارية، وفرض هيمنتها ونفوذها، وخدمة العنصر الأوروبي عامة والفرنسي خاصة، فمنذ 1844 أقام الاحتلال الفرنسي، على المستوى المحلي هيئات إدارية عرفت "بالمكاتب العربية" مسيرة من طرف ضباط الاستعمار، وبهدف تمويل الجيش الفرنسي والسيطرة على مقاومة الجماهير، وبعد الاستتباب النسبي للوضع بالجزائر عمدت السلطات الاستعمارية إلى تكييف، وملائمة التنظيم البلدي تبعاً للأوضاع والمناطق، وهكذا ومنذ 1868 أصبح التنظيم البلدي بالجزائر يتميز بوجود ثلاثة أصناف من البلديات:<sup>1</sup>

### 1. البلديات الأهلية:

كانت موجودة في الصحراء و بعض الأماكن النائية الصعبة بالشمال إلى غاية 1880، و تميزت إدارة هذه البلديات بالطابع العسكري إذ تولى تسييرها رجال الجيش الفرنسي بمساعدة بعض الخليفة، الأعيان من الأهالي أطلقت عليهم تسميات مختلفة منها: القائد، الأغا، الباشا أغا شيخ العرب.<sup>2</sup>

### 2. البلديات المختلطة:

كان هذا النوع من البلديات يغطي الجزء الأكبر من الإقليم الجزائري حيث وجدت في المناطق التي يقل فيها تواجد الفرنسيون بالقسم الشمالي من الجزائر وترتكز إدارة البلديات المختلطة على هيئتين أساسيتين هما:  
أ- المتصرف: يعينه الحاكم أو الوالي العام و يخضع له.

<sup>1</sup>: أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996، ص31.

<sup>2</sup>: أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص32.

ب- اللجنة البلدية: تحت رئاسة المتصرف مع عضوية عدد من المنتخبين الفرنسيين وبعض الجزائريين الأهالي الذين يعينون من طرف السلطة الفرنسية استنادا إلى التنظيم القبلي القائم على أساس مجموعة بشرية.<sup>1</sup>

### 3. البلديات ذات التصرف العام:

أقيمت أساسا في أماكن التواجد المكثف للفرنسيين بالمدن الكبرى ، والمناطق الساحلية حيث كان سنة 1945 بالقسم الشمالي للجزائر 329 بلدية ذات التصرف التام ( العاملة ) .

وعند اندلاع ثورة 1945 كان هناك 332 بلدية ذات التصرف التام ، ثم عمدت السلطات الاستعمارية إلى إصدار المرسوم رقم 642-56 في جوان 1956، لتعميم البلديات ذات التصرف التام على كافة مناطق الجزائر، وذلك بهدف مجابهة الثورة والالتفاف بها، وقد خضعت هذه البلديات للقانون البلدي الفرنسي الصادر في 5 أفريل 1884 و للبلدية هينتين هما:<sup>2</sup>

-المجلس البلدي: وهو جهاز منتخب من طرف سكان البلدية الاوروبيين، والجزائريين حسب المراحل والتطورات السياسية التي عرفتها الجزائر ، مؤثرة بذلك على الوضع الانتخابي للجزائريين سواء كناخبين أو منتخبين بنسب محدودة .

-العمدة: ينتخبه المجلس البلدي من بين أعضائه .

<sup>1</sup>: جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية،

الجزائر، 1988، ص18.

<sup>2</sup>: بوطيب بن ناصر، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة قاصدي مرياح -ورقلة \_ كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011، ص19.

ويهدف قمع الجماهير ومقاومة الثورة التحريرية 1954 ، دعمت السلطة الاستعمارية الفرنسية الطابع العسكري للبلديات بإحداث :

- الأقسام الإدارية الخاصة في المناطق الريفية .
- الأقسام الإدارية الحضرية في المدن : وهي هيئات تقع تحت سلطة الجيش الفرنسي و تتحكم فعليا في إدارة وتسيير البلديات.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: مرحلة ما بعد الاستقلال

#### أ- البلديات في المرحلة الانتقالية (1962-1967):

تعرضت البلدية في هذه الفترة لنفس الأزمة التي هزت باقي المؤسسات على اختلاف أنواعها، وهذا بحكم مغادرة الأوربيين أرض الوطن، وقد أثبتت الدراسات أن أكثر من 1500 بلدية كانت مشلولة عن العمل بحكم ظروفها الصعبة على المستوى المالي والتقني بل وحتى البشري في بعض الأحيان، حيث فرض هذا الفراغ على السلطة أُنذاك أن تعمل على إنشاء لجان خاصة تتولى مهمة تسيير شؤون البلدية يقودها رئيس أوكلت إليه مهام رئيس البلدية، كما قامت السلطة بتخفيض عدد البلديات ليصل عددها إلى 676 بلدية بعد أن وصل عدد البلديات أثناء الفترة الاستعمارية إلى 1535 بلدية وضعتها السلطة الفرنسية لفرض هيمنتها وبسط نفوذها وتعزيز تواجدتها في التراب الوطني.<sup>2</sup>

#### ب- مرحلة التفكير في إنشاء قانون البلدية

لقد كان لدستور 1963<sup>3</sup> وميثاق الجزائر وميثاق طرابلس بالغ الأثر في إنشاء قانون البلدية على المستوى الرسمي والاعتراف بدورها الطلائعي، وانطلاقا من النصوص المرجعية ومن تجربة الفترة الانتقالية تحرك الهيكل السياسي المتمثل في المكتب السياسي

<sup>1</sup>: المرجع نفسه، ص20.

<sup>2</sup>: بوطيب بن ناصر، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، المرجع السابق، ص21.

<sup>3</sup>: الدستور الجزائري المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، جريدة رسمية عدد 64 .

لجبهة التحرير الوطني لإعداد مشروع قانون البلدية الذي طرح بقوة خاصة بعد أحداث أكتوبر 1988، حيث عرف امتداد واسع من قبل الحزب وتم تبنيه في مجلس الثورة في جانفي 1967.

### ج- مرحلة قانون البلدية لسنة (1967-1990):

لقد تميز هذا القانون بالتأثر بالنموذجين الفرنسي واليوغسلافي، حيث أن التأثير بالنموذج الفرنسي يظهر من خلال اختصاص البلديات، وكذا بعض المسائل التنظيمية الأخرى بحكم العامل الاستعماري، أما التأثير بالنموذج اليوغسلافي فيعود سره إلى وحدة المصدر الإيديولوجي (النظام الاشتراكي) واعتماد نظام الحزب الواحد وإعطاء الأولوية في مجال التسيير للعمال والفلاحين.<sup>1</sup>

### د- مرحلة التقسيم الإداري لسنة 1974:

في هذه المرحلة تم استبدال مصطلح المقاطعة بمصطلح الولاية بموجب تقسيم سنة 1974 الصادر بمقتضى الأمر 74 - 69<sup>2</sup> المؤرخ في 2 جويلية 1974، حيث ارتفع عدد المقاطعات من 17 إلى 31 ولاية أما عدد البلديات فبلغ 704 بعد أن كان عددها 676 بلدية في سنة 1967، حيث كان الهدف من ذلك إيجاد نوع من التوازن الإقليمي والقضاء على حدة الفوارق بين بلديات الوطن من خلال توسيع الأنشطة الاقتصادية وتكثيفها.

### و- مرحلة التقسيم الإداري لسنة 1984:

إلى غاية 1984 وجدت بلديات تتميز بالاستقرار السياسي والاقتصادي، وهدف تقريب الإدارة من المواطن وتكريس لمبدأ اللامركزية والاستقلالية تضاعف عدد البلديات ليصل إلى 1541 بلدية و48 ولاية وبقي هذا الوضع ليومنا هذا، وكذلك تضاعف عدد الدوائر ليصل إلى 522 دائرة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91 - 306<sup>3</sup> المؤرخ في 24

<sup>1</sup>: جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص 25.

<sup>2</sup>: بموجب تقسيم سنة 1974 الصادر بمقتضى الأمر 74 - 69 المؤرخ في 2 جويلية 1974.

<sup>3</sup>: المرسوم التنفيذي رقم 91 - 306 المؤرخ في 24 أوت 1991.

أوت 1991 وذلك بهدف الإشراف الفعال على العدد الهائل من البلديات وتقريب الهيئة الوصية المشرفة على رقابة البلديات.

#### هـ - مرحلة قانون البلدية لسنة 1990:

تميزت هذه المرحلة بخضوعها لمبادئ و أحكام جديدة أرساها دستور 1989<sup>1</sup> وعلى رأسها إلغاء نظام الحزب الواحد واعتماد نظام التعددية الحزبية ولم يعد في هذه المرحلة للعمال والفلاحين أي أولوية في مجال الترشح، كما كان من قبل بعد أن تم إثبات التخلي عن الاشتراكية.

#### م - مرحلة قانون البلدية لسنة 2011:

##### 1. البلدية في ظل القانون الجديد 2011:

بالرغم من الايجابيات التي ميزت قانون 08-90، إلا انه تسوده الكثير من النقائص لذا جاء قانون 10-11 ليسد هذه النقائص، وهو يجوز على أهمية بالغة إذ أنه يندرج ضم إطار إصلاح الجماعات المحلية الشامل، والممثلة في إصلاح هياكل الدولة وإرساء دولة الحق والقانون، لذا جاء لتكريس مشاركة المواطنين في الشؤون المحلية لتحقيق الديمقراطية، وكذا ترقية حقوق المرأة من خلال توسيع حظوظها في تمثيل المجالس المنتخبة.<sup>2</sup>

#### المطلب الثاني: مفهوم البلدية في القانون الجزائري

البلدية كإدارة عمومية، هي تنظيم اجتماعي ذو علاقات اجتماعية معينة تتسم بالتنظيم والتسلسل الهرمي السلطوي؛ ويمكن تعريفها من الناحية القانونية والسياسية بأنها "تجمع سكاني وفضاء جغرافي محدد إقليميا، وبأنها وحدة إدارية" وهي تعتبر في الجزائر قاعدة التعبير السكاني عن طريق الانتخاب.

<sup>1</sup>: الدستور الجزائري المؤرخ في 23 فيفري 1989، جريدة رسمية عدد 09.

<sup>2</sup>: علا الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الندى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 28.

تعتبر البلدية في الجزائر هيئة ديمقراطية تمثيلية لأن مجلسها ينتخب من السكان المحليين عن طريق الاقتراع المباشر، وبذلك فهي تعبر بكفاءة عن تطلعات السكان واختياراتهم؛ وتحضي بالتالي بالاحترام والسلطة المعنوية القادرة على تحريك طاقات أفراد المجتمع ومؤسساته المدنية لصالح التنمية المحلية، ومن هذا المنطلق فهي تعتبر أهم ركيزة وحجر الزاوية التي تربط المواطن بالدولة؛ كما أنها تعتبر الشريك الأوثق مع السلطة المركزية في تنفيذ جداول أعمال التنمية على المستويين المحلي والوطني .

### الفرع الأول: تعريف البلدية

هناك من يعرف البلدية على أنها الجماعة القاعدية الإقليمية السياسية الاقتصادية الثقافية، تتمتع بالشخصية المعنوية العمومية التي ينتج عنها الاستقلال المالي وحرية التقاضي ولها نفس الامتيازات المقررة على الأشخاص ما عدا المرتبطة منها بالشخصية الطبيعية.

وهناك من يعرفها على أنها تجسيد العلاقة الوطيدة بقاعدة المجتمع ودورها المتميز في إيجاد الحلول لمشاكل المواطنين اليومية، كما أنها تشكل دعامة سياسية لسلطة الدولة وميدان تطبيقاتها.<sup>1</sup>

يسعى المشرع الجزائري إلى الرقي بالتنظيم الإداري للجماعات البلدية و ذلك مواكبة لتغيرات التي تشهدها أقاليم الوطن .

### وتعرف البلدية من خلال الدساتير:

لقد عرفت الدولة الجزائرية عدة دساتير متتالية بداية من أول دستور سنة 1963، ثم دستور سنة 1976 ودستور سنة 1989 وصولا لدستور سنة 1996، وما تعلق به من تعديلات سنة 2002، 2008 و 2016، حيث تطرقت هذه الدساتير إلى البلدية كخلية أساسية في الجماعات المحلية وأعطت له عدة تعريفات تمثلت في ما يلي:

<sup>1</sup>: علا الدين عشي، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص29.

- دستور سنة 1963 المؤرخ في 10 سبتمبر 1963<sup>1</sup> نجد المادة 09 منه على: "تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها واختصاصتها، وتعتبر البلدية أساس المجموعة الترابية الاقتصادية والاجتماعية.
  - دستور سنة 1966 المؤرخ في 07 ديسمبر 1966<sup>2</sup>، نجد منه المادة 15 منه تنص على ما يلي: "أهم الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية والبلدية، البلدية هي الجماعة القاعدية.
  - دستور سنة 1976 المؤرخ في 23 نوفمبر 1976<sup>3</sup> نجد المادة 36 منه نصت على ما يلي: "الجماعات الإقليمية البلدية والولاية، هي المجموعة الإقليمية السياسية الإدارية الاقتصادية الاجتماعية والثقافية.
  - دستور سنة 1989 المؤرخ في 23 فيفري 1989<sup>4</sup> نجد المادة 15 منه نصل على ما يلي: "أهم الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية.
  - التعديل الدستوري لسنة 2016 المؤرخ في 07 مارس، نجد المادة 16 منه، تنص على أن: "الجماعات الإقليمية هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة الإقليمية".
- تعريف البلدية من خلال القوانين والأوامر المنظمة لها:
- قانون البلدية رقم 24/67 المؤرخ في 10 جانفي 1967،<sup>1</sup> عرف البلدية على أنها: "الجماعة الإقليمية السياسية الإدارية الاقتصادية الاجتماعية والثقافية والأساسية.

<sup>1</sup>:المادة 09 من الدستور الجزائري المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، جريدة رسمية عدد 1963، 64.

<sup>2</sup>: المادة 15 من الدستور الجزائري المؤرخ في 07 ديسمبر 1966، جريدة رسمية عدد 87، 1966.

<sup>3</sup>:المادة 36 من الدستور الجزائري المؤرخ في 23 نوفمبر 1976، جريدة رسمية عدد 28، 1976.

<sup>4</sup>:المادة 15 من الدستور الجزائري المؤرخ في 23 فيفري 1989، جريدة رسمية عدد 09، 1989.

<sup>5</sup>: المادة 16 من الدستور الجزائري المؤرخ في 06 مارس 2016، جريدة رسمية عدد 16، 2016.

حيث أن هذا التعريف يعكس مختلف وظائف البلدية في ظل النهج الإشتراكي آنذاك.

- قانون البلدية رقم 08/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990<sup>2</sup> عرف البلدية في المادة 01 منه على أنها: "الجماعة الإقليمية الأساسية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب قانونها.
- قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 22 جويلية 2011<sup>3</sup>، عرف البلدية في المادة 01 منه على أنها: "الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب قانونها.

أما المادة 02 منه تنص على أن البلدية هي القاعدية الإقليمية اللامركزية ومكان ممارسة المواطن، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية".  
وتعتبر هذه المؤسسة الإدارية من أهم المؤسسات التي يبني عليها النظام الاجتماعي ككل، فهي من ناحية تمثل سياسة الدولة وسياسة الولاية، وتعتبر عنهما وتعكس برامجها، وتتوسط مباشرة بينهما وبين المواطن على مستواها الإقليمي، ومن ناحية أخرى تمثل المجتمع على مستوى المحلي وتطلعاته واحتياجاته.

فالبلدية كإدارة عمومية، هي تنظيم اجتماعي ذو علاقات اجتماعية معينة تتسم بالتنظيم والتسلسل الهرمي السلطة، ويمكن تعريفها من الناحية القانونية والسياسية بأنها: "تجمع سكاني وفضاء جغرافي محدد إقليميا، بأنها وحدة إدارية" وهي تعتبر في الجزائر قاعدة التعبير السكاني عن طريق الانتخاب، وتستجيب البلدية إلى بعدين اثنين وهما:

**أولاً:** بكونها تعبر عن السلطة وامتداد الدولة من خلال تسيير المصالح العامة.

**ثانياً:** بكونها تعبر عن مجموعة منظمة لتسيير المصالح والأعمال والنشاطات المحلية.<sup>4</sup>

<sup>1</sup>: القانون رقم 24/67 المؤرخ في 10 جانفي 1967 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 06، 1967.

<sup>2</sup>: المادة الأولى من القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 11.

<sup>3</sup>: المادة الأولى من القانون رقم 11/10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 05.

<sup>4</sup>: العمري بوحيط، البلدية إصلاحات مهام وأساليب، شركة زاعياش للطباعة والنشر، الجزائر، 2000، ص 41.

### الفرع الثاني: خصائص البلدية

تتميز البلدية بمجموعة من الخصائص أهمها:

- أن البلدية هي وحدة أو جماعة أو هيئة إدارية لا مركزية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهذه الخاصية ركزت المادة الأولى من قانون 11<sup>1</sup>/10 بقولها: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة".
- يعتبر نظام البلدية في الجزائر صورة اللامركزية الإدارية المطلقة، بحيث أن جميع أعضائها وجميع هيئات تسييرها وإدارتها يتم اختيارهم بواسطة الانتخاب العام المباشر، ولا يوجد من بينهم أي عضو تم تعيينه، كما أن البلدية في النظام الإداري الجزائري تعتمد أساسا على مواردها الذاتية في تلبية وتغطية نفقات وحاجات سكانها.
- يعد نظام الوصايا السياسية والإدارية على البلدية مركز، وهذا لأن كل الاختصاصات المقررة للبلدية وكافة الشروط والإجراءات يجب أن تعمل في نطاقها، ووفقا لها ولا يجوز الخروج عنها، وإلا اعتبرت أعمال وتصرفات البلديات باطلة وغير مشروعة، لأن البلدية تعد وحدة سياسية وإدارية واجتماعية واقتصادية وتعد لامركزية مطلقة في ظل وحدة الدولة الدستورية والسياسية.<sup>2</sup>
- النظام الإداري الجزائري يعتبر صورة حية للتطبيق الجزائري السليم، والفعال لمبدأ ديمقراطية الإدارة العامة ولمفهوم الديمقراطية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.
- الشخصية المعنوية والتي يقصد بها مجموعة من أشخاص، أو أموال يمكنها القيام بنشاط لتحقيق أهداف ومصالح خاصة.

<sup>1</sup>: المادة الأولى من القانون رقم 11/10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 05.

<sup>2</sup>: تسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة، رسالة ماجستير، في القانون، جامعة مولود

معمر، نيزي وزو، 2009، ص 23.

- الاستقلالية الإدارية، ونعني بها إنشاء أجهزة تتمتع بكل السلطات اللازمة، بحيث يتم توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية المستقلة تحت رقابة السلطة المركزية
- الاستقلالية المالية، حيث تتمتع الجماعات المحلية عموماً، والبلدية خصوصاً بالشخصية المعنوية، والاستقلال الإداري يستوجب الاعتراف لها بخاصية الاستقلال المالي أو الذمة المالية المستقلة، مما يعني توفر موارد مالية مستقلة تمكنها من أداء مهامها الموكلة إليها، وإشباع الحاجات للمواطنين في نطاق تمتعها بحق لتمتلك بالأموال الخاصة.<sup>1</sup>

#### المبحث الثاني: الهيئات المسيرة للبلدية

تضطلع وتقوم البلدية باعتبارها الخلية والمجموعة الإدارية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية والقاعدية في النظام الجزائري بعدة وظائف ومهام، ويتجلى ذلك من خلال الصلاحيات والاختصاصات الموكلة لكل من المجلس الشعبي البلدي وكذا رئيس المجلس.

#### المطلب الأول: جهاز تسيير البلدية

باعتبار البلدية الخلية الأساسية في تنظيم وتشكيل القاعدة النموذجية للهيكلة الإداري المركزي، ومنحها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، فقد منح لها المشرع الجزائري حق تكوين هيئات وأجهزة إدارية تتمثل فيما يلي:

- المجلس الشعبي البلدي - هيئة البلدية -
- رئيس المجلس الشعبي البلدي - الهيئة التنفيذية -

<sup>1</sup>: تسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة، المرجع السابق، ص 24.

- الهيئة الإدارية - ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي<sup>1</sup>

### الفرع الأول: المجلس الشعبي البلدي

لقد جعل الدستور الجزائري المجلس الشعبي البلدي الإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية، يتمثل الإطار القانوني الأساسي للمجلس الشعبي عن البلدي في القانون 10-11<sup>2</sup> المتعلق بالبلدية، لاسيما الفصل الأول منه .  
والفصل الثاني منه في المواد من 16 إلى 91، بحيث نظم كيفية عمل المجلس لجانه وضعية المنتخب فيه و نظام مداولاته بينما ترك مسألة تكوينه وانتخابه لقانون الانتخابات الصادر بموجب الأمر 07/97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات المعدل والمتمم.

المجلس الشعبي البلدي هو مجموعة من الأعضاء، ينتخبون لمدة 4 سنوات باقتراع حسب المادة 79 من القانون 10-11<sup>3</sup> فانه يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية حسب تغير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان ضمن الشروط الآتية:

- 13 عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة
- 15 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10001 و 20000 نسمة.
- 19 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20001 و 50000 نسمة
- 23 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50001 و 100000 نسمة.

<sup>1</sup>: أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص54.

<sup>2</sup>: القانون رقم 11/10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد05.

<sup>3</sup>: المادة 79 من القانون رقم 11/10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد05.

33 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100001 و 200000 نسمة.  
 43 عضو في البلديات التي تساوي عدد سكانها ما بين 200001 نسمة او يفوقه.  
 نلاحظ من خلال هذا التصنيف زيادة عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي، و هذا مختلف عن ما كان معمولاً به في ظل القانون 07-97 العضوي للانتخابات.  
 و قد جاء في نسبة الشروط الموجودة في الناخب في المادة<sup>1</sup> 5 من القانون 01-12 عبارة: "لا يسجل في القائمة الانتخابية كل من حكم عليه في جناية و لم يرد اعتباره و من حكم عليه في عقوبة الحبس في الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب وفقاً للمواد 999 مكرر 1 و 14 من قانون العقوبات، و من أشهر إفلاسه و لم يرد اعتباره و المحجوز عليه.

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة علنية مفتوحة لمواطني البلدية و لكل مواطن معني بموضوع المداولات، فيجتمع كل شهرين أي بمعدل ستة دورات في السنة، على أن لا تتعدى مدة كل دورة على خمسة أيام، كما أن للمجلس الشعبي أن يجتمع في دورة عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك، بطلب من رئيسه و ثلثي أعضائه أو يطلب من الوالي، أما النقطة الجديدة التي جاء بها هذا القانون بموجب نص المادة 18 من قانون 10-11.<sup>2</sup>  
 بالنسبة لنظام جلسات المجلس هي وجوب اجتماع أعضاء المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون متى كانت هناك ظروف استثنائية على أن يخطر الوالي بذلك فوراً، حيث قصد المشرع بمصطلح "استثنائية": لتشمل أحكامها جميع المجالات غير العادية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>: المادة 05 من القانون 12/01

<sup>2</sup>: المادة 18 القانون رقم 11/10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 05.

<sup>3</sup>: غفاري فاطمة الزهرة، زحوط زكرياء، دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية، مذكرة ماستر، جامعة زيا عاشور، الجلفة، 2012، ص 61.

كما أن المادة 19<sup>1</sup> تنص على أنه يعقد المجلس الشعبي دوراته بمقر البلدية، إلا أنه في حالة قوة القاهرة معلنة تحول دون الدخول إلى مقر البلدية، يمكن أن يجتمع في مكان آخر خارج إقليم البلدية، كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في مكان آخر خارج إقليم البلدية يعينه الوالي بعد استشارة المجلس الشعبي البلدي.

كما جاء في نص المادة 29<sup>2</sup> أن لا تمنح اجتماعات المجلس الشعبي البلدي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين.

وإذا لم يجتمع المجلس الشعبي البلدي بعد الاستدعاء الأول بعدم اكتمال النصاب القانوني تعتبر المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق خمسة أيام كاملة على الأقل صحيحة مهما كان العدد الأعضاء الحاضرين.

يمكن لعضو المجلس الشعبي البلدي الذي حصل له ما يمنعه على حض ور جلسة أو دورة أن يوكل كتابيا عضوا آخر من المجلس من اختياره ليصوت نيابة عنه، وفي ذلك نصت المادتين 24<sup>3</sup> و المادة 25<sup>4</sup> من نفس القانون السابق على أنه لا يمكن لنفس العضو أن يكون حاملا لأكثر من وكالة واحدة، ولا تصح الوكالة لجلسة أو لدورة واحدة، حيث يتم إعداد الوكالة بطلب من الموكل أمام أي سلطة مؤهلة لهذا الغرض، وتحدد صراحة الجلسة أو الدورة التي حررت من أجلها الوكالة.

إن القانون الجديد للبلدية جعل مداولات المجالس الشعبية البلدية قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من إيداعها على مستوى الوالية، باستثناء المداولات المتعلقة باتفاقيات التوأمة بين المدن والتنازل عن الأملاك العقارية البلدي، وما يتعلق بشعارات ورموز الدولة.

<sup>1</sup>: المادة 19 من القانون رقم 11/10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 05.

<sup>2</sup>: المادة 29 القانون رقم 11/10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 05.

<sup>3</sup>: المادة 24 القانون رقم 11/10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 05.

<sup>4</sup>: المادة 25 القانون رقم 11/10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 05.

ونصت المادة 56<sup>1</sup> من قانون البلدية حيز التطبيق، على أنه مع مراعاة أحكام المواد 57<sup>2</sup> و 59<sup>3</sup> و 60<sup>4</sup> من القانون ذاته، تصبح مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين يوما من تاريخ إيداعها بالولاية، وجاءت المادة 57 ضابطة للمادة 56 بالتنصيص على أن لا تنفذ مداوات المجالس البلدية المتعلقة بالميزانيات و الحساب، وقبول الهبات والوصايا الأجنبية، واتفاقيات التوأمة، والتنازل على الأملاك العقارية، إلا بعد المصادقة عليها من الوالي.

فالمادة 59 من هذا القانون تنص بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي:

المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، التي تمس برموز الدولة و شعاراتها، غير محررة باللغة العربية، ويعاين الوالي بطلان المداولة بقرار، كما يمكن لرئي س المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا، أن يرفع تظلما إداريا أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت رفض المصادقة على المداولة إلا أن ما يمكن ملاحظته بشأن المداوات القابلة للبطلان هو أن المشرع الجزائري حدد في نص المادة 53<sup>5</sup> بدقة هذه المداوات القابلة عكس ما كان معمول به بموجب المادة 44 من القانون 90-08 والتي يشوبها غموض.<sup>6</sup>

## الفرع الثاني: لجان البلدية

### \*اللجان الدائمة:

<sup>1</sup>: المادة 56 من القانون رقم 11/10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 05  
<sup>2</sup>: المادة 57 من القانون رقم 11/10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 05  
<sup>3</sup>: المادة 59 من القانون رقم 11/10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 05  
<sup>4</sup>: المادة 60 من القانون رقم 11/10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 05  
<sup>5</sup>: المادة 53 من القانون رقم 11/10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 05  
<sup>6</sup>: المادة 44 من القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 11.

- بموجب المادة 31<sup>1</sup> يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجان دائمين للمسائل التابعة لمجال اختصاصه و لا سيما تلك المتعلقة بما يأتي:
- الاقتصاد و المالية والاستثمار وحماية البيئة.
  - صحة و النظافة
  - تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية
  - الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب .
  - يحدد عدد اللجان الدائمة كما يأتي :
  - ثالث لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20000 نسمة أو أقل .
  - أربع لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها 20001 نسمة إلى 50000 نسمة.
  - خمسة لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها 50001 نسمة إلى 100000 نسمة.
  - ستة لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100000 نسمة .
  - بموجب هذه المادة تم إضافة قطاعات جديدة الاختصاصات للجان الدائمة مقارنة بما ساد في ظل القانون 08/90 فنظرا لأهميتها وارتباطها بصفة مباشرة بحياة المواطن اليومية وانسجامه مع التوجيهات الكبرى لسياسة البلاد الاقتصادية، تم توسيع مجال تدخلها بشكل واسع .<sup>2</sup>

#### - اللجان الخاصة:

يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يشكل من بين أعضائه لجنة خاصة لدراسة موضوع محدد يدخل في مجال اختصاصه، حيث تتشكل اللجنة الخاصة بناء على اقتراح من رئيس المجلس يحدد موضوع الشعبي البلدي عن طريق مداولة المجلس المصادق عليها بأغلبية

<sup>1</sup>: المادة 31 من القانون رقم 11/10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 05

<sup>2</sup>: فضيلة مختاري، نظام البلدية - دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا-، مذكرة ماستر، جامعة محمد بوضياف، المسيلة،

أعضائه كما وتاريخ انتهاء المهمة والآجال الممنوحة للجنة الخاصة من أجل استكمال مهمتها بصفة صريح في المداولة المحدثّة لها.<sup>1</sup>

وفيما يخص هذه اللجنة، نلاحظ أن المشرع تراجع عن تسميتها باللجنة المؤقتة كما كان معمول به في ظل القانون 08-90، وتوجه بموجب المادة 33<sup>2</sup> من هذا القانون الى تسميتها باللجنة الخاصة.

### \*الهيئة التنفيذية:

خلافًا لنص المادة 47 من قانون 08-90<sup>3</sup> والتي جاء فيها على أن تتكون الهيئة التنفيذية للبلدية من رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه، لم يذكر في النص القانون الجديد على تشكيل الهيئة التنفيذية، واكتفى المشرع بتحديد رئيس المجلس الشعبي البلدي كرئيس لها.

### المطلب الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي

#### الفرع الأول: تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي

#### أولاً: رئيس المجلس الشعبي البلدي

خلافًا للوضع الذي كان سائد في نظام الأحادية السابق، وتماشياً مع النظام التأسيسي التعددي يقوم أعضاء القائمة التي نالت أغلبية بتعيين عضو منهم رئيساً للمجلس الشعبي البلدي للمدة الانتخابية ( أي خمس 05 سنوات)، ويتم تنصيبه في مدة أقصاها 08 أيام من تاريخ إعلان نتائج الاقتراع على أن يعلن للعموم ويبلغ الوالي بذلك فوراً.

<sup>1</sup>: المرجع نفسه، ص45.

<sup>2</sup>: المادة 33 من القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد11.

<sup>3</sup>: المادة 47 من القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد11.

وبعد تعيينه يقوم الرئيس بتشكيل هيئة تنفيذية، وذلك بتعيينه لعدد من النواب له يتراوح بين نائين 02 وستة 06 النواب حسب عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي، كما هو وارد بالمادة 50 من القانون البلدي.<sup>1</sup>

تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي في ثلاث حالات، حددها المشرع الجزائري وحصرها ألا وهي: الاستقالة، الوفاء والإقصاء، وسحب الثقة، وهذا ما سنتطرق كالتالي:

### 1. الاستقالة:

وتتمثل في التعبير الصريح من الرئيس البلدية كتابة عن رغبة في الاستقالة عن رئاسة المجلس الشعبي البلدي، وذلك يكون بدعوة المجلس للاجتماع لتقديم استقالته، ويتم إثبات ذلك عن طريق مداولة ترسل إلى الوالي، وبذلك تصبح استقالة الرئيس سارية من منذ تاريخ استلامها من لوالي، وبذلك من باب إعلام السلطة فقط.

### 2. الوفاة والإقصاء:

أ. الوفاة: وهي مسألة طبيعية، ونصت عليها المادة 40 من قانون البلدية<sup>2</sup>، وتنتهي به عهدة أي عضو في المجلس البلدي، بحيث يختار مباشرة بعده المنتخب الذي يليه في القائمة، ويقوم الوالي باتخاذ مقرر الاستخلاف في مدة لا تتجاوز شهرا واحد المادة 41 من قانون البلدية.<sup>3</sup>

ب. الإقصاء: وهي المرحلة الثانية التي تكون بعد قرار التوقيف، وهذا يعني أن قرار الإقصاء وجب أن سبقه قرار التوقيف، إذ أن نص المادة 43 من قانون البلدية جاء بصيغة الأمر مخاطبا والي الولاية الذي وجب أن يتخذ قرار التوقيف في حق العضو المنتخب الذي تعرض لمتابعة جزائية، بسبب جريمة لها علاقة بالمال العام أو أسباب

<sup>1</sup>: المادة 50 من القانون رقم 11/10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 05.

<sup>2</sup>: المادة 40 من القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 11.

<sup>3</sup>: المادة 41 من القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 11.

مخلة بالشرف، أو كان محل تدابير قضائية تحول بينه وبين ممارسة مهامه (الحبس المؤقت).

وتنص المادة 44<sup>1</sup> على وجوب إصدار قرار إقصائه النهائي فور صدور الحكم أو قرار نهائي بإدانتته في إحدى الجرائم المذكورة سابقا.

### 3. سحب الثقة:

وهي تم بموجبها إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي على أساس إجماع أعضاء المجلس على ذلك، وبأغلبية ثلثي أعضاء وعن طريق اقتراع علني بعدم الثقة، وإذا كان المشرع لم يحدد أسس نزع الثقة، غير أن فقه يرى أنه من الأصح أن يتم سحب الثقة من قبل أعضاء القائمة الفائزة فقط دون باقي الأعضاء تماشيا والقاعدة المعمول بها عند التعيين الأول، بينما يرى جانب آخر من فقه أنه نظرا لخطورة إجراء سحب الثقة وجب الخروج عن القاعدة للتحقق من الإجماع لدى أعضاء المجلس.<sup>2</sup>

ونحن ننضم إلى ما ذهب إليه الرأي الأول بمجانبة المشرع للصواب، بإشراك كامل أعضاء المجلس في إجراء سحب الثقة على عكس كفاءات التعيين، وهو ما يعد خروجاً عن مبدأ توازي الأشكال المعمول به في الحياة الإدارية والقانونية، إذ أن من له آلية التعيين له إنهاء مهام هذا من الجانب القانوني، أما من الجانب السياسي، فالمفترض أن رئيس المجلس الشعبي البلدي عضواً في قائمة تتبنى برنامجاً ومخطط عمل وفق الاتجاه السياسي الذي تتبناه فقد يترك رئيس المجلس هذا الاتجاه بتبنيه لاتجاه سياسي أخرى.

<sup>1</sup>: المادة 44 من القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 11.

<sup>2</sup>: غفاري فاطمة الزهرة، زحوط زكرياء، دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية، مذكرة ماستر، جامعة زيا عاشور، الجلفة،

مما يجعل من الأعضاء الآخرين في وفاق معه، وبالتالي لا يمكن سحب الثقة منهم ما يؤدي بنتيجة حتمية هي مقاطعة القائمة الفائزة بأغلبية المقاعد لأعمال هذا المجلس، وتضع المجلس في حالة انسداد.<sup>1</sup>

### ثانياً: نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي

نصت المادة 69<sup>2</sup> من القانون رقم 11/10 على أن يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي نائبان أو عدة نواب الرئيس يكون عددهم كما يأتي:

- نائبان بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من سبعة مقاعد.
- ثلاثة نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من إحدى عشر مقعداً
- أربعة نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من خمسة عشر مقعداً.
- خمسة نواب بالنسبة ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من ثلاثة وعشرون مقعداً
- ستة نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من ثلاثة ثلاثون مقعداً
- يعرض بعد ذلك رئيس المجلس الشعبي البلدي قائمة المنتخبين الذين اختارهم لشغل وظائف نواب الرئيس، خلال 16 يوم على الأكثر التي تلي تنصيبه للمصادقة عليها بالأغلبية المطلقة للمجلس الشعبي البلدي حسب المادة 70.<sup>3</sup>
- الأمين العام

بموجب القانون الجديد، حل تنظيم إدارة البلدية محل اهتمام كبير وذلك بهدف تحسين سير المرفق العام وديمومته، ف جاء في نص المادة 15<sup>4</sup> منه، على أنه وبالإضافة إلى وجود مجلس شعبي بلدي وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي بموجب أحكام المواد 125<sup>5</sup> و 127<sup>1</sup>

<sup>1</sup>: المرجع نفسه، نفس الصفحة.

<sup>2</sup>: المادة 69 من القانون رقم 11/10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 05.

<sup>3</sup>: المادة 70 من القانون رقم 11/10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 05.

<sup>4</sup>: المادة 15 من القانون رقم 11/10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 05.

<sup>5</sup>: المادة 125 من القانون رقم 11/10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 05.

أحال المشرع كفاءات وشروط تعيين الأمين العام وإجراءات ذلك إلى التنظيم، كما أحال بموجب المادة<sup>2</sup> 128 الحقوق التي يتمتع بها الأمين العام والواجبات المفروضة عليه فيه التنظيم.

### الفرع الثاني: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للقانون رقم 11-12 المتعلق بالبلدية، بازدواجية في الصفة القانونية والوظائف والمهام التي يمارسها، فهو إلى كونه الممثل الطبيعي والشرعي للبلدية يقوم بتمثيل الدولة عبر تراب بلديته، ومن هنا فإن له اختصاصات مزدوجة اختصاصات يمارسها لتمثيل البلدية واختصاصات يمارسها باعتباره ممثلا للدولة أ. **صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية:**

وهذه الصلاحيات قد حددها قانون البلدية صراحة في مواد من 77 إلى 83، حيث شملت الصلاحيات التالية:

- تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي (المادة 80).<sup>3</sup>
- تمثيل البلدية في جميع المراسيم التشريعية، والتظاهرات الرسمية وفي كل أعمال الحياة المدنية والإدارية (المادتان 77 و 87).
- الإشراف على رئاسة المجلس الشعبي البلدي، والقيام باستدعاء المجلس للاجتماع وعرض المسائل الداخلة في اختصاصاته للتصرف بشأنها، وإعداد جدول الأعمال والإعلان عن كل المداورات (المادة 79).<sup>4</sup>

<sup>1</sup>: المادة 127 من القانون رقم 11/10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 05.

<sup>2</sup>: المادة 128 من القانون رقم 11/10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 05.

<sup>3</sup>: المادة 80 من القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 11.

<sup>4</sup>: المادة 79 من القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 11.

- تنفيذ ميزانية البلدية باعتباره الأمر بصرفها ( المادة 81).<sup>1</sup>
  - القيام باسم البلدية وتحت مراقبة المجلس بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال، والحقوق والتي تتكون منها ثروة البلدية وإدارتها.
  - السهر على وضع المصالح، والمؤسسات العمومية للبلدية وحسن سيرها.
- ب. صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة:**

إن رئيس المجلس الشعبي باعتباره ممثلاً للدولة، فهو يختص بصفة ضابط الحالة المدنية وبصفته ضابط الشرطة القضائية، والشرطة الإدارية ( الضبط لإداري) كالحفاظ على الأمن العام والصحة العامة، وزيادة عن تنفيذ القوانين والتنظيمات.<sup>2</sup>

### 1. الصلاحيات الإدارية:

في الميدان الإداري يمارس من رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي الصلاحيات التالية:

- يلزم السهر على احترام التشريع، والتنظيم المتعلقين بالعقار والسكن والتعمير، (المادة 95 من قانون البلدية).
- ضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية (المادة 94 من قانون البلدية).
- تسليم رخص البناء والهدم والتجزئة حسب ما هو معمول به ( المادة 95 من قانون البلدية).
- السهر على حماية التراث التاريخي والثقافي، ورموز الثورة التحرير الوطني (المادة 94 من قانون البلدية).

<sup>1</sup>:المادة 81 من القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد11.

<sup>2</sup>:غفاري فاطمة الزهرة، زحوط زكرياء، دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية، مرجع سبق ذكره، ص 44.

- التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية (المادة 100 من قانون البلدية)<sup>1</sup>.

## 2. الصلاحيات القضائية:

في الميدان القضائي يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي الصلاحيات التالية:  
يقوم بصفته ضابط الحالة المدنية بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية طبقا للتشريع الساري المفعول، تحت مسؤوليته ورقابة النائب العام المختص إقليميا ( المادة 92 من قانون البلدية ) والمادة ( 26 من قانون الحالة المدنية).

وله أيضا صفة ضابط الحالة الشرطة القضائية، وما يترتب عنها من صلاحيات المادة 92<sup>2</sup> من قانون البلدية، حيث يتولى بهذه الصفة تنفيذ والقيام بجميع الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية، تحت سلطة الوالي وإشراف النيابة العامة، وله في ذلك:

تتبع المجرمين والقبض عليهم، وتحرير محاضر بذلك، والعمل على الحفاظ معالم الجريمة والأدلة قبل اختفائها وإتلافها، وتقديمها لوكيل الجمهورية وغيرها من المهام المنصوص عليها ضمن قانون الإجراءات الجزائية.<sup>3</sup>

تعد الجماعات المحلية بصفة خاصة هيئات لامركزية للدولة، بحيث هي المخولة والكفيلة لتلبية حاجيات المواطن، ويتطلب نجاح مهمة الجماعات المحلية، وتحديد البلدية في مجال تحقيق التنمية المحلية وضمان استقرارها وابتعادها عن الخلافات الحزبية وحالات الانسداد التي تعطل شئون ومصالح المواطنين، مما جعل الدولة الجزائرية، وفي مقدمتها وزارة الداخلية والجماعات المحلية تعيد النظر في قانون الجماعات المحلية في

<sup>1</sup>:المادة 94 من القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد11.

<sup>2</sup>:المادة 100 من القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد11.

<sup>3</sup>: فضيلة مختاري، نظام البلدية - دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا-، مرجع سبق ذكره، ص53.

العديد من المرات، لتعزيز دورها باعتبارها الجهاز المسئول في إدارة الشؤون المحلية، خاصة في مجال تنفيذ المشاريع التنموية، وتجسيد أكبر قدر من الديمقراطية التشاركية. اعتمد التنظيم الجزائري في تسيير الشؤون الإدارية على الإدارة المحلية المتمثلة في الولاية والبلدية، وأول اهتماما واسعا للبلدية لقربها من المواطن، باعتبارها الجهاز التنظيمي الأساسي سياسيا وإداريا واجتماعيا في الدولة، فالبلدية هي الخلية الأساسية في تنظيم البلد فهي قريبة من المواطنين في حياتهم الاجتماعية تشكل القاعدة النموذجية للهيكلة الإداري وتتمتع البلدية بالشخصية المعنوية فهي شخص معنوي عام؛ شخص لامركزية؛ وللبلدية مكانة مهمة في التنظيم الإداري للدولة الحديثة.<sup>1</sup>

# الفصل الثاني

## تمهيد:

تواجه الجزائر على غرار العديد من الدول المتقدمة والنامية جملة من المظاهر تستدعي القيام بكثير من الإصلاحات التي أملتها العولمة، هذه الأخيرة وتأثيراتها هي من المواضيع المستحدثة والمهمة في مجال الاقتصاد، وقد أثرت على الدول قاطبة بالشكل الذي أدى إلى تغير ملموس في النظم الاقتصادية، السياسية والاجتماعية، وزيادة الارتباط بين اقتصاديات الدول مما يجعل القرارات والأحداث التي تجري في جزء من العالم يكون لها تأثير يتجاوز حدود الدولة إلى باقي دول العالم.

و إنه بالرغم من حركة تطهير ديون البلديات لم تستطع هذه الأخيرة تحقيق توازنها، حيث سرعان ما كانت تعود إلى العجز، الأمر الذي يستدعي تشخيص دقيق للوضع، والذي من شأنه تحديد أسباب العجز بدقة متناهية ومن ثم الخروج بالحلول الناجعة لمعالجة الوضع تهدف هذه الدراسة لأن تكون إسهاما في وضع حجر الأساس للدراسات في مجال ميزانية البلديات والمالية المحلية عموما والجباية المحلية خصوصا، ولتكون كمرجع لإطارات البلدية والمنتخبين المحليين للاسترشاد بها وقت الحاجة حتى تتوحد الرؤى.

ومن اجل المحافظة على المال العام في البلديات شرع لها آليات تكمن في أجهزة رقابية مالية و هيئات رقابية أخرى منها ما يقوم برقابة قبلية على النفقة العمومية أي قبل عملية صرف اعتمادات الميزانية و أخرى تقوم برقابة بعدية أي بعد عملية صرف اعتمادات الميزانية و التحقق من مدى تطبيق القوانين و التنظيمات.

## المبحث الأول: ميزانية البلدية

يتم إعداد وتنفيذ ميزانية البلدية من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي وسنتطرق فيما يلي إلى مراحل إعدادها ثم سنتطرق إلى التصويت والمصادقة على الميزانية ثم تنفيذ الميزانية بشيء من الاختصار

### المطلب الأول: تحضير ميزانية البلدية وأسسها

#### الفرع الأول: إعداد ميزانية البلدية

#### أولا: المبادرة باقتراح ميزانية البلدية

يقترح رئيس البلدية أغلفة مالية متخصصة لتسيير البلدية وتجهيزها وإنجاز المشاريع تسمى النفقات، وتحدد هذه النفقات على أساس إيرادات البلدية لتكون الميزانية متوازنة ويساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي في تحضير الميزانية الأمين العام للبلدية ورؤساء المصالح فهم من يحددون المتطلبات المالية وهم من يصوغون مشروع الميزانية وفقا للمخطط الحسابي.<sup>1</sup>

#### ثانيا: إعداد ميزانية البلدية

نصت المادة 180 من قانون البلدية 10-11<sup>2</sup> على أن: "يتولى الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي إعداد مشروع الميزانية. يقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي مشروع الميزانية أمام المجلس للمصادقة عليه". يفهم من نص المادة أن الميزانية تعد من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بمساعدة لإبداء رأي والتصويت وصولا الأمين العام للبلدية ثم يتم تقديمها للمجلس الشعبي البلدي للمناقشة وإلى مصادقتها من قبل الهيئة الوصية إما الدائرة أو الولاية.

#### ثالثا: التصويت على ميزانية البلدية

<sup>1</sup>: أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة لنيل دكتوراه جامعة محمد خيضر - بسكرة -كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014، ص51.

<sup>2</sup>: المادة 180 من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد05.

بعد إعداد ميزانية البلدية تعرض على المجلس الشعبي البلدي ليقوم بدراستها ثم يصوت وإيرادات قسم التسيير عليها بابا بابا ومادة مادة بالنسبة لنفقات، أما بالنسبة لقسم التجهيز والاستثمار يكون مادة مادة وبالبرنامج وعلى أساس توازن بين الإيرادات والنفقات في مختلف الأبواب، ويصوت المجلس الشعبي البلدي على الميزانية بصفة إلزامية على أساس التوازن، ويصوت على الميزانية الأولية إلزاميا قبل 21 أكتوبر من السنة التي تسبق نسبة تنفيذها، ويصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية التي تطبق فيها.

#### رابعا: المصادقة على ميزانية البلدية

ترفق هذه الميزانية بمداولة المجلس الشعبي البلدي، وكذا التقرير الخاص بتقديم الميزانية ودفتر الملاحظات الذي يحتوي محتوى كل مادة، ويقوم الوالي بالمصادقة على الميزانية بعد مراجعتها والتحقق ما إذا كانت متوازنة، ولا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإلزامية.<sup>1</sup>

إذا تم رفض السلطة الوصية المصادقة على الميزانية لأسباب تتعلق بعدم توازن الميزانية تعرض من جديد على المجلس خلال 15 التي تلي استلامها إلى الرئيس الذي يخضعها يوم لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال 10 أيام.

إذا لم يتم التصويت على الميزانية البلدية ضمن الشروط المنصوص عليها في المادة 182 من القانون 10-11<sup>2</sup> خلال أجل 08 من أيام إلى تاريخ الاعذار الموجه للرئيس تضبط تلقائيا من قبل الوالي.

#### خامسا: تنفيذ ميزانية البلدية

يسهر على عملية تنفيذ الميزانية جهازان منفصلان، ومستقلان عن بعضهما البعض هما:

<sup>1</sup>: أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص52.

<sup>2</sup>: المادة 182 من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 05.

## 1. الأمرين بالصرف:

حسب المادة 42 من قانون رقمه 41-20 المتعلق بالمحاسبة العمومية "يعد أمر بالصرف في مفهوم القانون كل شخص يؤهل لتنفيذ عمليات الميزانية المتعلقة بإجراءات الإثبات و التصفية إصدار سند الأمر بالتحصيل من جانب إلى إيرادات، والقيام بإجراءات القيام والتصفية، والأمر بالصرف أو تحرير الحوالات فيما يتعلق بالنفقات.

فالأمر بالصرف بالنسبة لميزانية البلدية هو رئيس المجلس الشعبي البلدي وهو مكلف بالحفاظ إدارتها وتسيير إيرادات البلدية وتحرير الأمر بالصرف الخاص بالنفقات، على أموال البلدية وكذلك تمثيل البلدية أمام القضاء.

- القيام بكل الإجراءات المتعلقة بانقطاع التقادم أو سقوط الأجل القانوني.

- منح سندات المداخل و حوالات.

- كما يقوم كل سنة مالية بتحرير حالة متخلفات الإيرادات والنفقات.

- كما يقوم بإعداد الحساب الإداري للسنة المالية المنتهية.<sup>1</sup>

## 2. المحاسبون العموميون:

يعتبر محاسباً عمومياً كل من يكلف قانوناً بمسك الحسابات الخاصة بالأموال العمومية أو حراستها، وتعتبر أموال عمومية كل ما تعلق بميزانية الدولة وحسابات خزنتها أو ميزانيات الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

فبالنسبة لتنفيذ ميزانية البلدية فإن المحاسب البلدي مكلف بالحفاظ على أموال البلدية

دارتها، وحفظ القيم المالية للبلدية أمام القضاء وهو ملزم بما يلي:

- القيام تحت مسؤوليته بكل الإجراءات الضرورية لتحصيل الإيرادات، والهبات، والهدايا والموارد الأخرى.

- القيام بالإعلانات والمتابعات الضرورية صد المدينين المتأخرين عن التسديد.

<sup>1</sup>: أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، المرجع السابق، 52.

- تنبيه الأمرين بالصرف بالانتهاء آجال الإيجارات.
- منع سقوط حقوق البلدية بالتقادم.
- تسجيل أو تجديد الامتيازات أو الرهون

### الفرع الثاني: أسس ميزانية البلدية

#### أولاً: مبدأ السنوية

وهو نفس المبدأ الذي يحكم سنوية الميزانية العامة للدولة، وإن مدة سريان الميزانية سنة كاملة، حيث أن إيرادات البلدية ونفقاتها تحدد وتجدد كل سنة، وهذا ما نصت عليه المادة 3 من القانون رقم 05-88 المتعلق بقوانين المالية على ما يلي:

"يقر ويرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية، مجمل مواردها وأعباءها، وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية، كما بقر ويرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية، وكذلك النفقات بالرأسمال"، وهو المبدأ الساري أيضاً على ميزانيات الإدارة المحلية.<sup>1</sup>

#### ثانياً: مبدأ وحدة الميزانية

يتمثل في تجمع كل النفقات والإيرادات في وثيقة واحدة فهي بذلك بيان مفصل لمجمل النفقات والإيرادات، من أجل سهولة عرض الميزانية ومعرفة المركز المالي للهيئة المحلية.

#### ثالثاً: مبدأ الشمولية

يعني أن تتضمن الميزانية قسمين: أولهما خاص بالإيرادات والثاني بالنفقات دون الربط، كما تظهر في الميزانية كافة تقديرات النفقات والإيرادات دون إغفال، بغرض تسهيل عملية المراقبة من طرف الهيئات المختصة.

#### رابعاً: مبدأ التخصيص والتوازن

<sup>1</sup>: عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية و نقدية ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه ، جامعة الحاج، باتنة، 2015، ص 67.

يقصد به تخصيص إيرادات لتغطية نفقات محددة لا يجب صرفها لنفقات أخرى، كما يقصد به أن تتساوى جملة الإيرادات العامة مع جملة النفقات العامة، وهو ما تؤكدته المادة 183 من قانون البلدية بقولها: " لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة، أو إذا لم تنص على النفقات الإجبارية....."<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني: إشكالية عجز ميزانية البلدية

نجد في حقيقة الأمر أن الهوة بين الموارد المالية المتاحة والأعباء المتزايدة تتسع أكثر، وهو ما أدى إلى ظهور مشكل عجز ميزانية البلديات، وهذا ما سنقف عليه في هذا المبحث، من خلال دراسة واقع العجز في البلديات، وارتباطه بإيرادات و نفقات الميزانية والأسباب المؤدية لذلك، ونعرج في الأخير على الحلول للخروج من هذا المشكل المالي.

### الفرع الأول: تعريف عجز ميزانية البلدية

إن المقصود بعدم توازن الميزانية هو عدم تعادل الإيرادات مع النفقات ، وما يتسبب ذلك من الوقوع في العجز أو الفائض في الميزانية ، إذ يظهر فائض الميزانية في حالة تفوق الإيرادات على النفقات بمعنى آخر عندما تكون النفقات اقل من الإيرادات هنا يتحقق الفائض ، و في حالة العكس أي ارتفاع النفقات عن الإيرادات هنا يتحقق عجز الميزانية<sup>2</sup>.

حيث أن التوازن في ميزانية البلدية يركز على التوازن المالي بالدرجة الأولى أي تساوي الإيرادات مع النفقات والإخلال بهذا المبدأ سيؤدي إلى تجاوز حدود النفقات وبالتالي حدوث عجز مالي<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>: عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر، المرجع السابق، ص68.

<sup>2</sup>- رشيد حمدي، ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، فرع إدارة

ومالية ،بن عكنون الجزائر، 2002 ص 95

<sup>3</sup>: المرجع نفسه، ص96.

فالموازنة خطة مالية مستقبلية، تحتوي على جانب الإيرادات وجانب النفقات، تعبر بصورة مباشرة عن النشاطات والخدمات التي قامت أو ستقوم بها البلدية من أجل رفع المستوى المعيشي والثقافي والصحي لأفراد المجتمع، حيث أن النفقات تستخدمها البلدية في تحقيق الأهداف التي ترمي إليها ومن إيرادات التي تمثل المداخيل المتنوعة.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: أسباب عجز ميزانية البلدية

من بين العوائق التي تعيق السير الحسن للبلدية إشكالية عجزها عن تأدية وتغطية مختلف المجالات المنوط بها خدماتها، وهذا راجع إلى نقص في تمويل هياكلها.

#### أولاً: الأسباب الداخلية

إن المقصود بعدم توازن الميزانية هو عدم تعادل الإيرادات مع النفقات، وما يستتبع ذلك من الوقوع في العجز أو الفائض في الميزانية، حيث يظهر فائض الميزانية في حالة تفوق الإيرادات على النفقات بمعنى آخر عندما تكون النفقات أقل من الإيرادات هنا يتحقق الفائض، وفي حالة العكس أي ارتفاع النفقات بمعنى آخر عندما تكون النفقات أقل من الإيرادات هنا يتحقق العجز الميزانية.<sup>2</sup>

#### أ. النمو السريع لنفقات ميزانية البلدية:

تعتبر ظاهرة النمو السريع لنفقات البلدية من الظواهر العامة التي أضحت كصفة أساسية ملازمة لجميع بلديات الوطن، على اختلاف حجمها وامكانياتها الطبيعية والبشرية، وقد يحدث أحيانا أن تتوقف الزيادة السريعة لنفقات أو تتراجع لسبب أو لآخر في بعض السنوات، غير أنها لا تلبث أن تعاود إرتفاعها من جديد بمجرد زوال السبب.

#### ب. ضعف الموارد في البلديات:

<sup>1</sup>: رشيد حمدي، ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي، المرجع السابق، ص96.

<sup>2</sup>: المرجع نفسه، ص97.

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

◀ مداخيل جبائية،

◀ مداخيل الممتلكات.

### ثانيا: الأسباب الخارجية

من أهم الأسباب الخارجية التي ساعدت على تفاقم ظاهرة العجز المالي لميزانية البلديات نجد:

1. عشوائية التقسيم الإداري لسنة 1984: إن التقسيم الإداري لسنة 1984 قد

ضاعفت من عدد البلديات الموجودة على المستوى الوطني، حيث رفع عددها من

704 إلى 1541 بلدية دون أن يراعي إمكانياتها، وبذلك خلق بلديات تفتقر

للحيوية الاقتصادية وتكاد تتعدم بها فرص التنمية.<sup>1</sup>

◀ مضمون التقسيم الإقليمي الإداري لسنة 1984: عرفت الجماعات المحلية في

الجزائر تطورا متعاقبا منذ الاستقلال، ففي سنة 1962 وجدت 1536 بلدية

موروثة عن العهد الاستعماري أغلبها تعاني من ضعف الإمكانيات البشرية

والموارد المالية وبصدور المرسوم رقم 63-189 تقلص عدد البلديات ليصبح

676 بلدية لاغيا بذلك أكثر من نصفها.

ثم جاءت سلسلة من النصوص اللاحقة المكملة للمرسوم السابق والتي أضافت عدد

طفيف من البلديات، حيث انتقل هذا العدد من 676 إلى 704 سنة 1974، ومنذ ذلك

الوقت بقي الوضع على حاله إلى غاية سنة 1984، حيث ظهر على إثر ذلك القانون

المتضمن إعادة النظر في الحدود الإقليمية للولايات والبلديات وارتفع عدد الولايات من

31 إلى 48 ولاية، وعدد البلديات من 704 إلى 1541 بلدية.

2. تأثير العجز الميزاني على الوضعية المالية للبلدية:

<sup>1</sup>: رشيد حمدي، ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي، المرجع السابق، ص98.

فيما سبق تطرقنا إلى الأسباب الداخلية المؤدية لعجز ميزانية البلدية، والتي تتجسد في ظاهرة النمو السريع للنفقات التي يقابلها بطئ في نمو الإيرادات البلدية وضعفها، بالإضافة إلى الأسباب الخارجية التي ساهمت بدورها في تعقيد مشكلة عجز ميزانية البلديات، وتبلورت حول عشوائية التقسيم الإداري لسنة 1984، وكذا اختلالات في النظام الجبائي القائم وسوف نحاول في هذه النقطة التوقف عند ما سببه هذا العجز من استئانة البلديات، وكذا أثر التمويل المركزي على المالية المحلية للبلديات.<sup>1</sup>

أ. تطور ديون بلديات الجزائر: تمثل المديونية في المالية العامة النفقات الإلزامية الواردة في الاعتمادات التقديرية، أي أنه في حالة نقص الاعتمادات يمكن تسديد هذه النفقات بتجاوز الاعتمادات.

◀ أصل الديون: تجدر الإشارة هنا إلى للمديونية عدة أسباب، أهمها:

- سوء تقدير المشاريع، مما ينجر عنه امكانية ظهور وضعية ظرفية تتطلب مصاريف طارئة.
- ضعف الموارد، فالديون تعد نتاج لنفقات التسيير خارج الميزانية.
- الانعكاسات الناجمة عن الإصلاحات الإقتصادية (غلق لمؤسسات وتسريح العمال...الخ) مما يعني ظهور شريحة جديدة تصبح عالية على البلديات، بالإضافة إلى زوال المساهمات المالية في الضريبة بعد اقتطاعها من أجور العمال.<sup>2</sup>
- نقص الكفاءات المهنية والعلمية المؤهلة للإشراف على الشؤون المالية للبلديات.

<sup>1</sup> كراج مصطفى، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الإداري الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 02، الجزائر، 1996، ص 159.

<sup>2</sup> كراج مصطفى، المرجع السابق، ص 160.

- تدخل البلديات في جميع الميادين تقريبا وفي كافة مناحي الحياة (السكن، المدارس، الشبيبة والرياضة، الثقافة، الصحة...الخ) ما يتطلب موارد مالية ضخمة.
- الوضع الأمني المتسم بعدم الاستقرار، ونقص هذا العشرية السوداء التي مرت بها البلاد وظهور مهام ونفقات جديدة تكلفت البلديات بتأمينها.
- التوازن الوهمي، بينما الميزانية غير متوازنة في الواقع، مما يعني وجود عجز ذلك أن القانون الذي ينظم البلدية صريح بشأن إلزامية المصادقة على ميزانية متوازنة، وفي حالة العجز على البلديات أن تتحمل على عاتقها تدارك هذا العجز ولو بالاستدانة.

◀ مديونية البلديات: بنهاية سنة 2000 بلغت مجموع ديون البلديات 26 مليار دينار جزائري هذه المديونية غالبا ما تعتبر بمثابة مؤشر يدل على حسن أو سوء التسيير، لكن ذلك لم يمنع من دوام هذه الظاهرة عبر جل بلديات الوطن.<sup>1</sup>

ب. أثر التمويل المركزي على استقلالية المالية المحلية للبلديات:

لم يتوانى المسؤولون المحليون عن إثارة انتباه السلطة المركزية إلى الفرق الشاسع بين الموارد المالية المخصصة لهم والاحتياجات المتزايدة التي يجب عليهم تلبيتها، ومن هنا لا يبقى للجماعات المحلية سوى إعانات الدولة لتغطية نفقاتها، خاصة منها نفقات قسم التجهيز والاستثمار المتصلة بعملية التنمية المحلية، غير أنه يمكن القول أن الإعانة المالية الواردة من خزينة الدولة لا تكون حيادية بل مشروطة.<sup>2</sup>

أي أن الدولة عليها مراقبة أموالها وكيف يتم صرفها من طرف الجماعات المحلية المستفيدة من الإعانات، فالتمويل المركزي للاستثمارات المحلية يعبر عن رغبة السلطة

<sup>1</sup>: المرجع نفسه، ص161.

<sup>2</sup>: شنيخر تقوى، رقابة الوالى على ميزانية البلدية دراسة تطبيقية، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماستر، جامعة العربي التبسي، تبسة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2015، ص87.

المركزية في قيادة التنمية المحلية، ومن هنا تكون مسألة التنمية موضوع مشترك يهم الدولة، والجماعات المحلية، مما يجعل هذه الأخيرة تحت وصاية السلطة المركزية من حيث الاختيارات الاقتصادية والإنفاق المالي، لذلك نلاحظ أن الموارد المالية تعتبر عنصرا هاما من عناصر الاستقلال المحلي، بحيث إذا لم يكن للوحدات المحلية موارد مالية مستقلة فإن استقلال هذه الوحدات يعتبر ناقصا ويحول دون ممارسة الاختصاصات.<sup>1</sup>

ونتيجة لنقص الموارد المالية تصبح ميزانية البلدية عاجزة، مما يجعلها في حاجة ماسة إلى إعانات من الدولة (إعانات مركزية) الشيء الذي يجعلها تحت رقابة شديدة، ويزيد من سلطة تدخل الدولة وإشرافها عليها، وبغية حل هذه الإشكالية والتخفيف من حدة تبعية المالية المحلية للبلديات للوصاية، لجأت الحكومة الجزائرية إلى رسم جملة من الحلول، حيث جاء على لسان وزير الداخلية والجماعات المحلية آنذاك، أن الحكومة تعترم وضع صيغ جديدة لضمان مصادر التمويل للبلديات.

ومن بين الصيغ التي درستها الدائرة الوزارية للداخلية، كيفية تمكين المجالس المنتخبة من الحصول على قروض بنكية توجه لتمويل مشاريع التنمية ذات الطابع التجاري، في مقابل تقديم ضمانات من ممتلكاتها للمؤسسات المالية، ويأتي هذا المقترح من جملة المقترحات المتعلقة بإنعاش موارد البلديات، التي جاءت في سياق مشروع قانون يحدد جباية البلديات، وهو بمثابة إطار قانوني يعمل على استحداث موارد مالية جديدة للبلديات تمكنها من تسيير شئونها، وحسب تصريح وزير الداخلية دائما فإن هذه القروض البنكية ستمكن البلديات من تمويل مشاريع التنمية الجوارية، ويتعلق الأمر بمشاريع التجارية، كبناء دور السينما والأسواق المغطاة، وكذا المرافق الرياضية على اعتبار أن

<sup>1</sup>: المرجع نفسه، ص 88.

استغلال هذه المشاريع سيوفر مداخيل للبلديات، تمكنها من تسيير شئونها ومسح ديونها لدى البنوك.<sup>1</sup>

### المبحث الثاني: الرقابة القبلية والبعديّة على ميزانية البلدية

إن المغزى الرئيسي لهذه الرقابة على ميزانية البلدية هو ترشيد النفقة العمومية قبل صرفها، وأن يؤدي كل جهاز رقابي أو هيئة الدور المكلف به، وفق القوانين والمراسيم، وأن يتم صرف الاعتمادات المخصصة وفق ما حددته التشريعات المعمول بها.

#### المطلب الأول: الرقابة القبلية على ميزانية البلدية

تعتبر رقابة المراقب المالي الصورة الأولى المتخصصة على مالية البلدية و هي رقابة قبلية سابقة لتنفيذ النفقة، حيث كرس من اجل المحافظ على أموال البلدية و حسن سيرها وترشيدها. وهي وقائية أي أن تمنح فرصة للأمر بالصرف بتدارك الأخطاء قبل الوقوع فيها.

#### الفرع الأول: رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي

##### أولاً: رقابة المراقب المالي

**تعريفه:** هو عون من الأعوان المكلفين بالرقابة القبلية على تنفيذ النفقات العمومية، يتم تعيينه بقرار من الوزير المكلف بالمالية من بين موظفي المديرية العامة للميزانية كذلك يمكن تعريفه على انه شخص تابع لوزارة المالية و رقابة المراقب المالي شرعية و ليست ملائمة إذ أ تقوم على شرعية النفقة،و يعمل المراقب المالي بمساعدة مساعدين له يتم تعيينهم بدورهم بقرار وزاري أما عن مجال تطبيق الرقابة القبلية على ميزانية البلدية فالأساس القانوني هو ما جاءت به المادة 02 من المرسوم .

التنفيذي 09-374، " تطبق الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم ا، على ميزانيات المؤسسات و الإدارات التابعة للدولة،و الميزانيات الملحقة،و على الحسابات الخاصة

<sup>1</sup>: عباسة أمينة، الصندوق المشترك للجماعات المحلية، مذكرة التخرج، الدفعة 42، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر،

للخزينة، و ميزانيات الولايات، و ميزانيات البلديات....".

مهامه : لقد نص كل من المرسومين التنفيذيين 09-374، 92-414 على مشاريع

القرارات المتضمنة التزاما بالنفقات لتأشيرة المراقب المالي كما يلي:<sup>1</sup>

- مشاريع قرارات التعيين و الترسيم و القرارات التي تخص الحياة المهنية و مستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة، مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية، مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الاعتمادات و كذ الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية .
- مشاريع الصفقات العمومية و الملاحق كل التزام مدعم بسندات الطلب و الفاتورات الشكالية و الكشوف أو مشاريع العقود، عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية .
- كل مشروع مقرر يتضمن تخصصات ميزانيات و كذا تفويض و تعديل الاعتمادات المالية، كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف و التكاليف الملحقة و كذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات و المثبته بفاتورات ائبة و تخضع أيضا لتأشيرة المراقب المالي، الالتزامات بنفقات التسيير و التجهيزات أو الاستثمار.<sup>2</sup>

تتمحور دراسة هذا الجزء حول نتائج رقابة المراقب المالي، ووفقا لما جاء في نص المادة 08 من المرسوم رقم 92-414 على الأمر بالصرف إعداد استمارة الالتزام الملائمة و المرفوقة بجميع الوثائق الثبوتية، تتمحور دراسة هذا الجزء حول نتائج رقابة المراقب المالي، وفقا لما جاء في نص المادة 8 من المرسوم التنفيذي، حيث تأخذ هذه الأخيرة تأشيرة المراقب المالي و لكن بعد فحص العناصر التالية:<sup>3</sup>

<sup>1</sup>: عباسة أمينة، الصندوق المشترك للجماعات المحلية، المرجع السابق، ص47.

<sup>2</sup>: شريف رحمانى، أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز، التحكم الجيد في التسيير، دار القصة للنشر، الجزائر، 2003، ص41.

<sup>3</sup>: المرجع نفسه، ص42.

صفة الأمر بالصرف، مطابقتها التامة للقوانين والتنظيمات المعمول بها، توفر الاعتمادات أو المناصب المالية، التخصيص القانوني للنفقة، وكذلك مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبنية في الوثيقة المرفقة، وجود التأشيرات أو الآراء الجاري به العمل المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغرض، عندما تكون مثل هذه التأشيرة قد نص عليها التنظيم الجاري به العمل.

وبعد انقضاء المدة القانونية حسب ما جاء في نص المادة 09 من المرسوم التنفيذي 09-374 " يجب أن تدرس و تفحص ملفات الالتزام التي يقدمها الأمر بالصرف، و الخاضعة للرقابة السابقة في اجل أقصاه 10 أيام" حيث تنتهي رقابة النفقات الملتزم بتأشيرته توضع على بطاقة الالتزام، و عند الاقتضاء على الوثائق الثبوتية، أما بطاقة الالتزام غير القانونية فهي تكون موضوع رفض مؤقت نهائي حسب كل حالة.

أ) في حالة رفض مؤقت: هذه الحالة نصت عليها المادة 1 من المرسوم السابق وفق ما يلي :

اقترح التزام مشوب بمخلفات للتنظيم قابلة للتصحيح؛  
انعدام أو النقصان الوثائق الثبوتية؛  
نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة.

ب) في حالة الرفض النهائي: يعلل الرفض النهائي بما يلي :

- ◀ عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين و التنظيمات المعمول بها؛
- ◀ عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت؛
- ◀ عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.

حيث يجب أن يطلع الأمر بالصرف على وثيقة الرفض المؤقت أو النهائي التي تحتوي على كل الملاحظات التي عوينت و كذا مراجع النصوص المتعلقة بالملف

المدرّوس و التي أدى عدم احترامها إلى رفض التأشيرة ، و يجب على المراقب المالي في حالة الرفض النهائي، أن يرسل نسخة من الملف مرفقا بتقرير مفصل، إلى الوزير المكلف بالميزانية ويمكن للأمر بالصرف في حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقات أن يتغاضي عن ذلك تحت مسؤوليته بمقرر معلل، يعلم به الوزير المكلف بالميزانية، و لا يمكن حصول التغاضي عند وقوع الأسباب التالية:<sup>1</sup>

صفة الأمر بالصرف، عدم توفر الاعتمادات أو انعدامها، انعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به، انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام و التخصيص الغير قانوني، دف إخفاء إما تجاوزا الاعتمادات و إما تعديلا لها أو تجاوزا لمساعدات مالية في الميزانية و بعد حصول التغاضي من طرف الأمر بالصرف يرسل الالتزام مرفقا بمقرر التغاضي الى المراقب المالي قصد وضع التأشيرة، وعلى المراقب المالي إرسال نسخة من ملف الالتزام الذي كان موضوع التغاضي، مرفقا بتقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالميزانية، أما بخصوص تاريخ اختتام للالتزامات بالنفقات فقد حدد بـ 20 ديسمبر من السنة التي يتم فيها، غير انه يمكن في حالة الضرورة المبررة قانونا تمديد هذا التاريخ بمقرر من الوزير المكلف بالميزانية.<sup>2</sup>

على غرار الدور الرقابي المبرز سابقا و اسد في منح التأشير أو رفض منحها، نجد أن المراقب المالي له ادوار أخرى ، أهمها الدور المحاسبي و يتجسد في مسك محاسبة الالتزام بالنفقات حيث يقع عليه عبء تسجيل العمليات الملتزم ا و ضبطها في سجل معد خصيصا ذلك و متضمنا كل البيانات المتعلقة بالعملية المالية سواء كانت لنفقات التسيير أو نفقات التجهيز و الاستثمار ، و كذلك الدور الإعلامي حيث يقوم المراقب المالي بإعداد حيث التقارير الخاصة بتنفيذ الميزانية و ذلك بتحديد مقدار المبالغ

<sup>1</sup>: شريف رحمانى، أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز، التحكم الجيد في التسيير، المرجع السابق، ص42.

<sup>2</sup>: علا الدين عشي ، شرح قانون البلدية ، دار الندى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011 ، ص108.

التي صرفها مقارنة مع الاعتمادات الممنوحة يستعرض فيها الصعوبات التي لقيها إن وجدت في مجال تطبيق التنظيم و المخالفات التي لاحظها في تسيير الأملاك العمومية و كذلك كل الاقتراحات التي من شأنها أن تحسن ظروف تنفيذ النفقات العمومية.

سير مجموع المصالح الخاضعة لسلطته و على التأشيرات التي يمنحها و مذكرات الرفض التي يبلغها. نظرا للدور الهام و البارز للمراقب المالي من جهة، و الدقيق و الحساس من جهة أخرى فإنه يكون مسؤولا شخصيا و كما ينقل عبء من المسؤولية إلى المراقب المالي المساعد في حدود الاختصاصات التي يفوضها إليه المراقب المالي، عن الأعمال التي يقوم ا و عن التأشيرات التي يسلمها بعنوان الرقابة المسبقة على النحو المحدد في المرسوم، إلا أن هذه المسؤولية تسقط في حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقات حتى و إن استعمل الأمر بالصرف و أيضا لا يتحمل المراقب المالي مسؤولية أخطاء التسيير التي يقوم للأمر بالصرف حق التغاضي و كما يلتزم المراقبون الماليون و المراقبون الماليون المساعدون بالسر المهني لدى دراسة الملفات و القرارات التي يطلعون عليها .

لا شك في أن رقابة المراقب المالي دف إلى الحيلولة دون التجاوزات المالية بكل أنواعها و إلى مدى تطابق العمليات لواردة على النفقات المالية و التنظيمات المعمول بها، ولأجل هذا اعتبرت هذه الرقابة رقابة وقائية تمكن من اكتشاف الخطأ قبل وقوعه و السعي إلى تصحيحه، كما تعمل هذه الرقابة إلى لفت انتباه الأمر بالصرف في حالة خطئه عن حسن نية أو سوء نية أو في حالة تغيير التخصيص القانوني للنفقات، والجدير بالذكر أن هذه الرقابة هي رقابة إنفاق لا تحصيل، أي تخص عمليات الإنفاق العام دون الإيرادات العامة.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>: علاء الدين عشي ، شرح قانون البلدية ، المرجع السابق، ص109.

## ثانيا: رقابة المحاسب العمومي

1. تعريفه: عرف القانون 21-90 السالف الذكر المحاسب العمومي كما يلي:

يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات التالية:  
- تحصيل الإيرادات و دفع النفقات، ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم و الأشياء أو المواد المكلف بهاو حفظها، تداول الأموال و السندات و القيم و الممتلكات و العائدات و المواد، حركة حسابات الموجودات.

كما عرف المحاسب العمومي بأنه الموظف أو العون العمومي المرخص له قانونا بالتصرف في الأموال العمومية أو الأموال الخاصة المنظمة و يتم تعيين المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية و يخضعون أساسا لسلطته، و يشتمل تعيين محاسبي الدولة وفق ما جاء به المرسوم التنفيذي رقم 41-03 من بينهم: أمناء الخزينة في البلدية و قد نصت المادة رقم 09 من المرسوم التنفيذي 313-91 بان يكون المحاسبون العموميون إما رئيسيين أو ثانويين و يتصرفون بصفة مخصص أو مفوض، حيث أمناء الخزينة في البلدية يتصرفون بصفة المحاسبين الثانويين و هم كذلك المحاسبين الرئيسيين لخزينة البلدية.

إن مجالات مراقبة لمحاسب العمومي متعددة، وهي رقابة موائية للرقابة التي يمارسها المراقب المالي على الأمر بالصرف، وتتمثل مجالات رقابة المحاسب العمومي وفق نص المادتين 36، 35 من القانون السالف الذكر 90- إن مجالات مراقبة المحاسب العمومي متعددة، وهي رقابة موائية للرقابة التي يمارسها المراقب المالي على الأمر فيما يلي:

يتعين على المحاسب العمومي قبل التكفل بسندات الإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف أن يتحقق من أن هذا الأخير مرخص له بموجب القوانين و الأنظمة بتحصيل

الإيرادات، و فضلا عليه يجب عليه على الصعيد المادي، مراقبة صحة إغاءات السندات، الإيرادات و التسويات، و كذا عناصر الخصم التي يتوفر عليها.<sup>1</sup>

- مطابقة العملية مع القوانين و الأنظمة المعمول ا، صفة الأمر بالصرف، أن الديون لم تسقط أجلها أو أ محل معارضة، الطابع الابرائي للدفع ، أي أن يبرئ الأمر بالدفع الهيئة الإدارية من الدين القائم عليها نحو الدائن المستحق لمبلغ النفقة تأشيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين و الأنظمة المعمول بها، كتأشيرة المراقب المالي أو تأشيرة لجنة الصفقات .شرعية عمليات تصفية النفقات، توفر الاعتمادات، الصحة القانونية للمكسب الابرائي، ويقصد من هذا الأمر بالدفع و الذي سيبرئ ذمة الإدارة يتعلق حقا باسم الدائن الحقيقي، لذا وجب التأكد من أن الأمر الموجه إليه يكتسي الطابع الشرعي وأن المبلغ المستحق مسجل في الفصل و البند الذي بشأنه تجري عملية الدفع.

ينبغي عدم الخلط بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي و لضمان هذا يجب معرفة مبدأ الفصل بينهما، حيث قام المشرع الجزائري و تماشيا مع التميز في الوظائف حيث تدخل مهام الالتزام بالنفقة و تصفيتها و الأمر بصرفها في اختصاص موظفين إداريين، أما مهمة دفع النفقة يتكفل ا المحاسب العمومي،و يسمى تقليديا هذا التميز بين الأجهزة القائمة بعمليات التنفيذ بمبدأ الفصل بين سلطات الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين و هذا من اجل توزيع المهام و تسهيل عملية الرقابة، بالإضافة إلى مكافحة الغش و التدليس.

إن رقابة المحاسب العمومي على أعمال الأمر بالصرف تكون عندما تستوفي النفقة العمومية جميع الشروط المذكورة سابقا في مجالات رقابة المحاسب العمومي لتختم

<sup>1</sup>: بوسنة سلوى، المحاسبة العمومية وسبل تطويرها حالة الجزائر 2005-2015،مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم التجارية، تخصص دراسات محاسبية جباية وتدقيق،جامعة الجزائر 2016-2015، 3 ، ص35.

رقابته بالأشكال الآتية:

1 أ) منح التأشير: عندما يتبين للمحاسب العمومي أن النفقة المأمور بدفعها شرعية فإنه يقوم بالدفع بالتأشير على الأمر أو الحوالة بعبارة "مقبولة الدفع"، و هنا يتم إبراء ذمة البلدية

ب) الرفض المؤقت : بإمكان المحاسب العمومي أن يرفض الدفع إذا ما لاحظ خلافا في الأمر بالدفع و الوثائق الثبوتية المرفقة به و ذلك عن طريق مذكرة يحدد فيها أسباب الرفض لكي يجري عليها الإجراءات اللازمة للتسوية.

ت) الرفض النهائي: في حالة رفض الأمر بالصرف تسوية الملاحظات المشار إليها في المذكرة يرفض المحاسب العمومي وضع التأشير بصفة ائبة على أن سلطة المحاسب العمومي ليست مطلقة.<sup>2</sup>

مسؤوليات المحاسب العمومي كثيرة وثقيلة، فهو مسئول مسؤولية شخصية و مالية، حيث يمكن أن يسأل تأديبا ككل موظف عمومي كما يمكن أن يسأل مدنيا و جنائيا عن كافة المخالفات المرتكبة منه المنصوص عليها في التشريع و التنظيم و طبق مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية و المالية على جميع عمليات القسم الذي ديره منذ تاريخ تنصيبه فيه إلى تاريخ انتهاء مهامه، و يتعين على المحاسب العمومي الأخوذ بمسؤوليته المالية أن يسدد وجوبا، و يكون مسئولا شخصيا عن كل مخالفة في تنفيذ من أمواله الخاصة مبلغا يساوي البواقي الحسابية المكلف بها العمليات المشار إليها سابقا في جميع الحالات لا يمكن أن تقحم المسؤولية الشخصية و المالية للمحاسب العمومي إلا من طرف الوزير المكلف بالمالية أو مجلس المحاسبة و حسب ما جاء في المادتين 09

<sup>1</sup>: بوسنة سلوى، المحاسبة العمومية وسبل تطويرها حالة الجزائر 2015-2005، المرجع السابق، ص36.

<sup>2</sup>: بوسنة سلوى، المحاسبة العمومية وسبل تطويرها حالة الجزائر 2015-2005، المرجع السابق، ص37.

08، من المرسوم التنفيذي 312-91 انه يمكن للمحاسب العمومي أن يحصل على إعفاء جزئي من مسؤوليته و هذا بعد إرسال طلب إعفاء إلى مجلس المحاسبة. كما يعتبر الأمر بالتسخير كحد لرقابة المحاسب العمومي، و امتثال المحاسب العمومي للتسخير، تبرأ ذمته من المسؤولية الشخصية و المالية.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: رقابة مختلف الهيئات

#### أولاً: رقابة المجلس الشعبي البلدي

وحسب ما جاء في قانون البلدية 11-10 بخصوص المصادقة على مشروع الميزانية حيث يتولى الأمين العام لبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، إعداد مشروع الميزانية يقدم رئيس المجلس مشروع الميزانية إلى و هذا لا يعني فقط تصويت الأعضاء بالقبول أو بالرفض بشكل آلي. و إنما يتناول المجلس للمصادقة عليه و يتدارس جميع مقتضيات المشروع ومحتوياته بشكل مفصل. كما أن الرئيس ملزم بان يضمن لمختلف الهيئات المعنية سواء الوصائية أو الرقابية، موافقة المجلس البلدي على المشاريع التي برمجهما في إطار الميزانية على مستوى لواقع الملموس.

ويمكن القول أن المجلس الشعبي البلدي، بصفته جهاز أو طرف رقابي يمارس

الرقابة المالية من خلال ما يلي:

- التصويت و الضبط وفق الشروط المنصوص عليها في قانون البلدية و التي اشرفنا إليها سابقا و يمكنه كذلك إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم عن طريق مداولة

البلدية من طرف الأمر بالصرف كما يمكنه إنشاء لجان تحقيق في قضايا معينة و مطالبة الأمر بالصرف - يمارس المجلس البلدي أيضا، الرقابة المالية المزامنة للتنفيذ عن طريق متابعته لتنفيذ العمليات المالية في البلدية من طرف الأمر بالصرف، كما يمكنه إنشاء

<sup>1</sup>: بوسنة سلوى، المحاسبة العمومية وسبل تطويرها حالة الجزائر 2015-2005، المرجع السابق، ص38.

لجان تحقيق في قضايا معينة ومطالبة الأمر بالصرف بتقديم تقارير دورية أو ظرفية عن تنفيذ الميزانية، بالإضافة إلى أن هناك بعض العمليات المالية التي لا يمكن للأمر بالصرف تنفيذها إلا بعد مصادقة المجلس الشعبي البلدي المعني عليها مثل قبول الهبات و الوصايا و إبرام الصفقات العمومية في البلدية.<sup>1</sup>

### 1. الرقابة على الحساب الإداري :

يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي، عند نهاية الفترة الإضافية للسنة المالية، الحساب الإداري و يعرضه على المجلس الإيجابي أما التصويت السلبي على الحساب الإداري فتعبير عن إدانة التسيير المالي للأمر بالصرف، أما من حيث، فمن الناحية القانونية، يعتبر الحساب الإداري أداة لإبراء ذمة الرئيس أثناء التصويت الشعبي البلدي للمصادقة نوعية التسيير، فالحساب الإداري يساءل بشكل جلي التسيير المالي للجهاز التنفيذي لبلدية على محك الحكامة الجيدة و خاصة مبدئي الشفافية و المساءلة .

أما على المستوى الرقابي، فالحساب الإداري يترجم البعد الرقابي بمختلف صورته، فالرقابة قد تكون إدارية تمارس بواسطة السلطة الوصية وقضائية تمارس من طرف مجلس المحاسبة و قد تكون المراقبة شعبية خاصة من طرف وسائل الإعلام، إذ تشكل مداورات جلسات الحساب الإداري مادة إعلامية هامة.<sup>2</sup>

### 2. رقابة لجنة الصفقات البلدية:

عرف المشرع الجزائري النفقات من خلال المرسوم الرئاسي رقم 247-15 الصفقات العمومية عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به، تبرم بمقابل مع المتعاقدين الاقتصاديين وفق الشروط المنصوص عليها في هذ المرسوم، لتلبية حاجات المصلحة

<sup>1</sup>: بن حامة عبد الرحمان، برازة عبد الحكيم، الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر،

فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011، ص63

<sup>2</sup>: المرجع نفسه، ص64.

المتعاقدة في مجال الأشغال و اللوازم و الخدمات و الدراسات و أيضا هي صورة من صور العقد الإداري، فهي عقد مكتوب ربط المصلحة المتعاقدة مع متعاملين اقتصاديين لتلبية حاجا ا في مجال الأشغال و اللوازم و الخدمات و الدراسات،و بالنظر لأهميتها و ارتباطها بالمال العام، لجأ المشرع إلى وضع آليات رقابة عليها متمثلة في الرقابة القبلية الداخلية،و أخرى قبلية خارجية تمارس من طرف لجان الصفقات.<sup>1</sup>

### 3. اللجنة البلدية للصفقات:

و كذلك أولى المشرع الجزائري أهمية كبيرة للرقابة على أموال البلدية و ذلك عن طريق وضع لجان إدارية وظيفتها مراقبة الصفقات العمومية من اجل إضفاء الشفافية على عملية إبرام الصفقات العمومية. و تجسيد للمبادئ التي تقوم عليها عقود الصفقات و المذكورة في المادة الخامسة من المرسوم الرئاسي السابق الذكر كمبدأ من مبادئ حرية الوصول للطلبات العمومية أي المنافسة و مبدأ المساواة بين العارضين و تتشكل اللجنة البلدية للصفقات من<sup>2</sup>:

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

<sup>1</sup>: بن حامة عبد الرحمان، برازة عبد الحكيم، الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، المرجع السابق، ص65.

<sup>2</sup>: خير الدين فايزة، فقير محمد وغيرهم، الرقابة على النفقات العمومية، أبحاث في الإصلاح المالي تحت إشراف مولود ديدان، دار بلقيس،الجزائر ،ص210.

و تتمثل اختصاصات اللجنة البلدية للصفقات بدراسة مشاريع دفاتر الشروط و الصفقات و الملاحق الخاصة بالبلدية ضمن حدود المستويات المنصوص عليها حسب الحالة في المادتين 139 و 173 من هذا المرسوم و كذلك معالجة الطعون التي يقدمها المتعهدون و حسب ما جاء في نص المادة 139 من المرسوم الرئاسي فانه يخضع إلى فحص هيئات الرقابة الخارجية القبلية إذا كان موضوع الملحق يعدل تسمية الأطراف المتعاقدة و الضمانات التقنية و المالية و اجل التعاقد، و كان مبلغه أو المبلغ الإجمالي لمختلف الملاحق يتجاوز نسبة 10 % من المبلغ الأصلي للصفقة.<sup>1</sup>

أما عن حدود المستويات فانه يخضع لرقابة اللجنة البلدية للصفقات كل دفاتر الشروط و الصفقات التي تبرمها البلدية و يقل مبلغها أو التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة مائتي مليون دينار ( 20 00 00 ) بالنسبة لصفقة الأشغال أو اللوازم، وخمسين مليون دينار ( 00 00 50 ) بالنسبة لصفقات الخدمات و عشرين مليون دينار ( 00 00 20 ) بالنسبة لصفقات الدراسات للحاجات أو الصفقة للمبالغ المذكورة أعلاه فإا تخضع للجنة الولائية للصفقات ، أما في حالة تساوي أو تجاوز مبلغ التقدير الإداري و تتوج الرقابة التي تمارسها

لجنة صفقات المصلحة المتعاقدة بمقرر منح التأشيرة أو رفضها خلال أجل أقصاه عشرون ( 20 ) يوما، ابتداء من تاريخ إيداع الملف كاملا لدى كتابة هذه اللجنة.<sup>2</sup>

### ثالثا: الرقابة الوصائية على مالية البلدية

بالرغم من أن الاستقلال القانوني لبعض الهيئات الإدارية داخل السلطة التنفيذية بموجب اكتسابه للشخصية المعنوية ( البلدية .. الخ) إلا أن ذلك الاستقلال ليس مطلقا، حيث تبقى الأجهزة خاضعة للرقابة و الإشراف من طرف السلطة الوصية، مثل وصاية لوالي على أعمال البلدية، حيث تخضع البلدية لرقابة لوالي أثناء وضع الميزانية و عند تنفيذها و

<sup>1</sup>: خير الدين فايزة، فقير محمد وغيرهم، الرقابة على النفقات العمومية، المرجع السابق، ص211.

<sup>2</sup>: المرجع نفسه، ص 212.

تمارس هذه الرقابة بصورتين إما المصادقة أو الحلول .

و تحرر المداولات و يوقع عليها أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين عند التصويت من طرف المجلس الشعبي البلدي، و يقوم رئيس المجلس بإيداع هذه المداولات في اجل ثمانية ( 8 ) أيام لدى لوالي، و تصبح هذه المداولات قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد و عشرين ( 21 ) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية و هذا مع مراعاة المواد 57، 60، 59، 5 من قانون البلدية ، و لكن لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من لوالي المداولات المتضمنة ما يلي:

- الميزانيات و الحسابات، قبول الهبات و الوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

و عندما يخطر لوالي، قصد المصادقة، بالحالات السالفة الذكر، و لم يعلن قراره خلال ثلاثين ( 30 ) يوما ابتداء من تاريخ إيداعها بالولاية، تعتبر مصادق عليها و هذه يعبر عليها بالمصادقة الضمنية.<sup>1</sup>

وتظهر سلطة حلول الجهة الوصية على البلدية من خلال نص المادة 102 من قانون البلدية حيث تقرر " في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، فان لوالي يضمن المصادقة عليها و تنفيذها " و تنص المادة 183 من القانون السالف الذكر " .. و إذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها ( التوازن و احتوائها على النفقات الإجبارية) خلال ثمانية ( 8 ) أيام التي تلي تاريخ الاعذار، تضبط تلقائيا من طرف لوالي"، و كذلك أقرت المادة 184 من نفس القانون و في حالة وجود عجز بالميزانية،و لم تتخذ التدابير اللازمة من طرف بامتصاص العجز على سنتين مالييتين أو أكثر ، المجلس الشعبي البلدي لامتصاصه و

<sup>1</sup>: محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ط4 ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص374.

ضمان توازن الميزانية الإضافية، فإنه يتم اتخاذها من الوالي الذي يمكنه أن يأذن و يظهر حلول السلطة الوصية أيضا في حالة عدم التصويت على ميزانية البلدية، و عدم توصل الدورة الغير عادية لدى لوالي إلى المصادقة، فان هذا الأخير يقوم بضبطها.<sup>1</sup> من خلال ما سبق نستخلص مدى حرص السلطة الوصية المتمثلة في لوالي على توازن ميزانية البلدية و مدى احترام النفقات الإجبارية، و هذا حرصا على المنفعة العامة، وكما يجدر الإشارة أن رئيس الدائرة يمكنه أيضا ممارسة هذه الرقابة نيابة عن الوالي.

### المطلب الثاني: الرقابة البعيدة على ميزانية البلدية

#### الفرع الأول: رقابة المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة

##### أولا: رقابة المفتشية العامة للمالية

تعد المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية على كل الهيئات و المؤسسة العمومية التابعة للدولة، وهي خاضعة لسلطة ليأتي المرسوم التنفيذي 1 78-92 وزير المالية، وقد تم استحداثها لأول مرة بموجب المرسوم الرئاسي 53-80 متضمنا اختصاصاتها، و كذلك المرسوم التنفيذي رقم 272-08 في المادتين 02 و 03 المتضمن صلاحيات المفتشية العامة المالية الذي نجد أن الجماعات المحلية (الولاية والبلدية) تدخل ضمن مجال تدخل المفتشية العامة المالية تعمل المفتشية العامة للمالية على رقابة مجالات التسيير المحاسبي و المالي لمصالح الدولة و الجماعات الإقليمية و الهيئات، و الأجهزة و المؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.<sup>2</sup> يقوم وزير المالية بتحديد عمل المفتشية العامة للمالية خلال السنة وذلك في الشهر الأول، مع الأخذ بعين الاعتبار طلبات المراقبة التي يتقدم ا أعضاء الحكومة و مجلس المحاسبة و المجلس الشعبي الوطني.

<sup>1</sup>: بري دلال ، الاستقلال المالي للبلدية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، ية الحقوق والعلوم سياسية ، قسم الحقوق، جامعة ورقلة، 2014، ص50.

<sup>2</sup>: بري دلال ، الاستقلال المالي للبلدية، المرجع السابق، ص51.

وتتجلى مهام المفتشية العامة للمالية في الرقابة والتحقق. و الملاحظ أن رقابة المفتشية العامة للمالية تبنى على مبدأ المباغته و المفاجئة أو بإشعار مسبق في أدائها لمهامها، وتقوم بإنجاز الأشغال التحضيرية المرتبطة بتدخلاتها مستغلة إجراءات أو تقنيات يتطلب استخدامها في مجال الفعالية و النجاعة ، للمفتشية حق المبادرة بأي اقتراحات أو آراء تخص إجراءات أو تقنيات يتطلب استخدامها في مجال الفعالية والنجاعة.

مجرد إجراء أعمالها تحرر المفتشية تقديرا فيه الملاحظات و المعينات التي توصلت إليها حول التسيير المالي والمحاسبي للمؤسسة، ويتضمن هذا التقدير اقتراحات و التدابير التي من شأنها أن تحسن التنظيم و التسيير، و يمكن أن يتضمن التقرير أيضا كل اقتراح كفيل بتحسين الأحكام التشريعية و التنظيمية التي تحكمها ، و كذلك يجب أن يتضمن جميع الملاحظات الموضوعية حول التصرفات الإدارية المخالفة للقانون دون غيرها.<sup>1</sup>

وبعد عملية التجميع يقوم بفحص جميع الحالات حالة بحالة ومدى درجة عدم مشروعيتها مع الالتزام بدرجة الحياد، كما يجب أن تكون الملاحظات دقيقة وموضوعية ومختصرة وكذلك تتميز مرحلة إعداد التقدير بالحرية التي يتمتع بها المفتش أثناء إعداده للتقرير، و بعد إعداد التقدير الأساسي يبلغ إلى المسير المؤسسة أو الهيئة المعنية بالتقرير وعلى إثر ذلك تقوم المؤسسة المعنية بدراسته وبمشاركة الأعوان والمصالح محل الرقابة من أجل الرد والدفاع عن موقفهم في تسيير.

تعد المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية ذات دور بالغ الأهمية ولا يمكن الاستغناء عن المهام التي تؤديها في مجال المراقبة و التقويم الاقتصادي وكذا الدراسات و التحليل، ولكن رغم هذا الدور الذي تلعبه المفتشية إلا أن هناك الكثير من الحدود و العقبات التي تحد من فعالية عملها ومنها:<sup>2</sup>

<sup>1</sup>: بري دلال ، الاستقلال المالي للبلدية، المرجع السابق، ص52.

<sup>2</sup>: المرجع نفسه، ص53.

- أن هناك الكثير من الهيئات لا تخضع لرقابة المفتشية العامة للمالية إن لم نقل لا تخضع لأي رقابة وهذه الهيئات رئاسة الجمهورية، وزارة الدفاع الوطني، المجلس الشعبي الوطني، وبعض المؤسسات العمومية الاقتصادية سوناطراك

- إن مجال تدخل المفتشية للمالية واسع جدا و يتطلب إمكانيات بشرية ومادية ضخمة من اجل تمكنها من مراقبة كل هذه الجهات بالرغم من تدعيمها بهياكل جهوية على مستوى كل من الاغواط، تيزي زو، سيدي بلعباس، قسنطينة، ورقلة، تلمسان، سطيف، عنابة، مستغانم، وهران، بتعداد لا يتجاوز 60 مكلفا بالتفتيش، و برغم من ذلك فان مجال تدخلها يبقي واسعا جدا، و لا يمكن لهذه الإمكانيات أن تغطي كل مجال الذي ضمن نشاطها .

### ثانيا: رقابة مجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعيدة لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، و لقد نص دستور 1976 على تأسيس مجلس المحاسبة بموجب المادة 190 وتجسيد ذلك صدر قانون في سنة 1980 خاصا بإنشاء مجلس المحاسبة وكلف بوظيفة المراقبة إضافة إلى الصلاحيات لواسعة القضائية والإدارية وبعد صدور دستور 1989 صدر القانون رقم 32-90 المؤرخ في 1/04/1990 في مجال مراقبة مالية المتعلق بمجلس المحاسبة و سيره، إلى أن ألغي بموجب الأمر رقم 20-95 المؤرخ في 15/07/1995 المتعلق و الذي تم تعديله سنة 2010 بموجب الأمر رقم 02-10، يعدل ويتم الأمر رقم 3-20-95 بمجلس المحاسبة و المتعلق بالمحاسبة، ولقد نص دستور 196 على مجلس المحاسبة في المادة 170 منه ، بالإضافة إلى التعديل الدستوري الجيد الصادر سنة 2016 فنص على مجلس المحاسبة في المادة 192 منه.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>: عباس عبد الحفيظ ، تقييم فعالية نفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية ، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير ، كلية العلوم لاقتصادية ، جامعة تلمسان، 2012-2011 ، ص 78.

و نظرا للدور الهام الذي يلعبه مجلس المحاسبة فإن مجال تدخله عرف عدة تعديلات منذ إنشائه إلى غاية 2010 لقد حدد الأمر رقم 20-95 مجال اختصاص مجلس المحاسبة و الأمر رقم 02-210 لمعدل و لمتتم له حيث تنص المادة 02 منه على انه يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية و كذلك المواد 03 و06 و07 و09 و1 و12, من التعديل الأخير فإن مجال تدخل مجلس المحاسبة أصبح يشمل مصالح الدولة والجماعات الإقليمية و المؤسسات والمرافق والهيئات العمومية، إضافة إلى ذلك فإن رقابته تنصب على تسيير الشركات والمؤسسات ولهيات مهما يكن وضعها القانوني وأهم ما يلاحظ أن المشرع عندما تدخل في سنة 2010 قد وسع مجال تدخل مجلس المحاسبة والغاية من ذلك <sup>1</sup>.

وهي تشجيع الاستعمال المنتظم والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وترشيد عملية الإنفاق بغية، كما يحق له الاستماع إلى أي عون وفي أي مكان يمارس فيه رقابته، كما أن للمجلس اختصاصات إدارية وتتمثل أساسا في رقابة نوعية التسيير الهيئات والمصالح العمومية واختصاصات قضائية وتتمثل في مراجعة الحسابات المقدمة من طرف المحاسبين العموميين.

و يمارس مجلس المحاسبة رقابة ذات طابع قضائي، ورقابة ذات طابع إداري و لس المحاسبة طبقا لنص المادة 5 من الأمر 20-59 أطر أو طرائق لممارسة عمله الرقابي، و تتمثل في: <sup>2</sup>

### 1. رقابة نوعية التسيير:

في إطار مهامه يكلف مجلس المحاسبة بمراقبة نوعية تسيير الهيئات و المصالح العمومية التي في مجال تدخله، بحيث يقيم شروط استعمال الموارد و الوسائل

<sup>1</sup>: عباس عبد الحفيظ ، تقييم فعالية نفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية، المرجع السابق، ص79.

<sup>2</sup>: المرجع نفسه، ص80.

المادية و الأموال العمومية المسخرة لهم، كما يتأكد من وجود و فعالية الأجهزة المكلفة بالتدقيق و الرقابة الداخليتين، ويراقب شروط منح و استعمال الإعانات و المساعدات المالية التي تمنحها الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق و الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته، ودفعت هذه الرقابة إلى التأكد من مدى توفر الشروط المطلوبة لمنح هذه المساعدات و مطابقة استعمالها مع الهبات التي منحت من أجلها.

## 2. رقابة الانضباط:

يتأكد مجلس المحاسبة من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية وفي هذا الإطار يختص المجلس وفق الشروط المحددة في هذا الأمر بتحمل المسؤولية لأي مسئول أو عون في المؤسسات أو المرافق أو الهيئات العمومية المذكورة في المادة 07 و الأشخاص المذكورين في المادة 86 من هذا الأمر، و أي مسئول أو عون مخول له الإشراف على تسيير الأموال العمومية في حالة ارتكابه مخالفة أو عدة مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية المالية، تعتبر مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية، الأخطاء أو المخالفات التي تم نكرها في هذه المادة عندما تكون خرقا صريحا للأحكام التشريعية و التنظيمية التي تسري على استعمال و تسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية ضررا بالخيرنة العمومية أو بهيئة عمومية.<sup>1</sup>

و بعد قيام مجلس المحاسبة بعمليات الرقابة التي تدخل ضمن اختصاصه فإنه يقوم بوضع مجموعة من النتائج الإدارية، ثم تقدير عمليات الرقابة التي يقوم ا مجلس المحاسبة.

<sup>1</sup>: عباس عبد الحفيظ ، تقييم فعالية نفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية، المرجع السابق، ص81.

1. النتائج الإدارية لعمل مجلس المحاسبة: يختص مجلس المحاسبة في مجال عمليات الرقابة التي يقوم بها بوضع مجموعة من التقارير تتمثل في ما يلي:<sup>1</sup>
- أ) مذكرة التقييم: بعد إجراء عمليات مراقبة نوعية التسيير يقوم مجلس بإعداد تقييم نهائي يتضمن كل التوصيات و الاقتراحات بغرض تحسين فعالية و مردودية الهيئات و المصالح العمومية الخاضعة لرقابتها ويرسلها أيضا إلى مسؤولي هذه الهيئات و إلى الوزراء و السلطات الإدارية المعنية وهذا ما نصت عليه المادة 73 من الأمر 20-95 .
- ب) الإجراء المستعجل: و الذي من خلاله يحظر رئيس مجلس المحاسبة و يطلع السلطات السلمية أو الوصية أو كل سلطة معينة إذا ما تطلب الأمر ذلك.
- ت) المذكرة المبدئية: وبموجبها يقوم رئيس مجلس المحاسبة باطلاع السلطة بالنقائص المسجلة في النصوص المتعلقة بشروط استعمال و تسيير و تقدير و مراقبة أموال الهيئات و المصالح العمومية الخاضعة لرقابته.<sup>2</sup>
- 2- التقرير المفصل و التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية، والتقرير السنوي .
- أ) التقرير المفصل: نسجل فيه كل الوقائع التي يمكن أن توصف بالوصف الجزائي و التي لاحظها مجلس المحاسبة أثناء ممارسة رقابته، يوجه الناظر العام هذا التقرير إلى وكيل الجمهورية المختص إقليميا مصحوبا بالملف.
- ب) التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية: ترسل الحكومة هذا التقرير بعد أن يقوم بإعداده مجلس المحاسبة إلى الهيئة التشريعية مرفقا بمشروع القانون المرتبط.

<sup>1</sup>: بن مالك محمد، ميزانية البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة الجزائر، 1995، ص 144.

<sup>2</sup>: بن مالك محمد، ميزانية البلدية، المرجع السابق، ص 145.

ت) التقرير السنوي: يعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً ويرسله إلى رئيس الجمهورية يبين التقرير السنوي المعينات و الملاحظات و التقييمات عن أشغال و تحريات مجلس المحاسبة مرفقة بالأراء و المقترحات التي يرى من لوجب أن يقدمها و أيضا آراء وردود المسؤولين و الممثلين القانونيين و السلطات الوصية المعنية ويتم نشر هذا التقرير السنوي في الجريدة الرسمية.

وترسل نسخة من هذا التقرير إلى الهيئة التشريعية و ذا يتعين في الأخير على السلطات الإدارية وعلى مسؤولي الهيئات التشريعية الخاضعة للرقابة اطلاع مجلس المحاسبة بالنتائج المترتبة عن رقابته.

من خلال التعرض مل اختصاصات مجلس المحاسبة والتطرق إلى اختصاصه يتبين لنا، أن الرقابة التي يقوم ا هي رقابة مالية تقيمه فهي ذا دف إلى حماية الأموال العامة بوجه عام وكيفية الإنفاق العام بوجه خاص وفق ما يتعلق بقواعد المحاسبة والمالية، وتعد هذه الرقابة إصلاحية وهذا ما هو ملاحظ من خلال النتائج التي تسفر عنها عمليات التحري والمراقبة وكذا لاقتراحات والتقارير التي يقدمها إلى الهيئات والمصالح العمومية المعنية، وذلك دف التوصل إلى أحسن السبل في تسيير المالي والمحاسبي وبالتالي ضمان المحافظة على الأموال العامة، وحتى يتسنى لمجلس المحاسبة أن يقوم بدوره الكامل فقد خص بكل تنظيمي وبشري وإداري وخص بنظام قانوني يجعل منه هيئة إدارية وقضائية في نفس الوقت فهو يعاين ويراقب بحرية تامة دون أن يلتزم تجاهه بالسر المهني أو بالسلم الإداري كما له أن يوقع العقوبات التي يراها ملائمة جراء المخالفات والأخطاء.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: الرقابة القضائية

<sup>1</sup>: بن مالك محمد، ميزانية البلدية، المرجع السابق، ص146.

تعتبر الرقابة القضائية بعدية خارجية غير متخصصة تمارس كذلك على الإدارات العمومية والتي من بينها الجماعات المحلية.

تعرف الرقابة القضائية بأنها تلك الرقابة التي تمارسها الجهات القضائية باختلاف أنواعها بمختلف وعلى مختلف درجات تحرك الدعاوي القضائية ضد أعمال الإدارة، أمام جهات القضاء الإداري للدولة و الأساس القانوني لخضوع جماعات المحلية و لرقابة القضاء الإداري باعتبار أن الجزائر تأخذ بنظام ازدواجية القانون .

والقضاء وفق المادة 80 من ق . أ . م . أ التي تنص على المحاكم الإدارية هي الجهات الولائية العامة ومنازعات الإدارية التي تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل إلى الاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو احدي المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها و تنص المادة 801 من ق . أ . م . أ وبخصوص المحاكم الإدارية في الفصل فيما يلي:<sup>1</sup>

دعاوى قرارات الإدارية و دعاوى تفسيرية و دعاوى فحص مشروعية القرارات الصادرة عن الولاية و المصالح غير المركزة للدولة على مستوى الولاية، البلديات و المصالح الإدارية الأخرى لبلدي.

وانطلاقا من نص المادة 80 والمادة 801 فان الرقابة القضائية على مستوى المحلي يحدده اختصاص محاكم والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية الواردة في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية يشمل جميع المنازعات الناتجة عن الأعمال الإدارية للدولة والولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>: بن مالك محمد، ميزانية البلدية، المرجع السابق، ص 147.

<sup>2</sup>: المرجع نفسه، نفس الصفحة.

# الختمة

وما يمكن أن نخلص إليه أيضا من خلال الدراسة لموضوع نظام البلدية في الجزائر وفرنسا ، يمكن القول أن البلدية تعتبر مقياس حساس على المستوى المحلي للتغيرات السياسية الكبرى التي تطرأ على المستوى المحلي للتغيرات السياسية الكبرى .

هذا ويجدر الإشارة أيضا على أن الحديث على استقلال الوحدات الإدارية المحلية وعن الانتخابات كأساس لنظام البلدية لا ينبغي أن يفهم منه أن تعمل هذه الجماعات بمنأى عن عيون السلطات المركزية في الدول ومن تم تتصرف، كما نشاء، وإنما ينبغي الإشارة إلى أن الدولة تبقى الشخص المعنوي الرئيسي صاحب السلطة العليا في نطاق الإقليم الوطني، فمهما تنوعت الوحدات الإدارة المحلية وتمتعت بالاستقلال على النحو المبين فإنها لا بد وأن تعمل في إطار السياسة العامة للدولة وطبقا لقوانينها وتنظيمها، باعتبارها أجهزة مشاركة في جزء من النشاط الإداري للدولة ولعل أهم ما توصلنا إليه من خلال هذه الدراسة أيضا هو أن المشرع الجزائري قد مس بمبدأ استقلال الهيئات اللامركزية وذلك من خلال تطبيقه لنموذج الرقابة الوصائية المشددة المستوحاة كما رأينا في النموذج الرقابي الفرنسي التقليدي، حيث نجد أغلب أساليب الرقابة الموجودة في هذا النموذج قد طبقها أيضا المشرع الجزائري على كل البلديات، إذ مست هذه الرقابة الأعضاء المنتخبين للمجالس المحلية للبلدية، ومجتمعين في شكل مجالس كما تعددت الرقابة الوصائية إلى أعمال هذه المجالس، ومن ثم كانت السلطة الوصائية متواجدة دائما متدخلة في كل مجالات عمل السلطات المحلية .

ولقد توصلت الدراسة إلى:

- يمكن أن نميز بين مرحلتين أساسيتين شهدتهما البلدية مرحلة الاستعمار ومرحلة الاستقلال
- البلدية كإدارة عمومية، هي تنظيم اجتماعي ذو علاقات اجتماعية معينة تتسم بالتنظيم والتسلسل الهرمي السلطوي
- تعتبر البلدية في الجزائر هيئة ديمقراطية تمثيلية لأن مجلسها ينتخب من السكان المحليين عن طريق الاقتراع المباشر

- يسعى المشرع الجزائري إلى الرقي بالتنظيم الإداري للجماعات البلدية و ذلك مواكبة لتغيرات التي تشهدها أقاليم الوطن .
- تواجه الجزائر على غرار العديد من الدول المتقدمة والنامية جملة من المظاهر تستدعي القيام بكثير من الإصلاحات التي أمثلتها العولمة
- يتم إعداد وتنفيذ ميزانية البلدية من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي وسنتطرق فيما يلي إلى مراحل إعدادها ثم سنتطرق إلى التصويت والمصادقة على الميزانية ثم تنفيذ الميزانية بشيء من الاختصار
- عدم توازن الميزانية هو عدم تعادل الإيرادات مع النفقات
- الهدف الرئيسي للرقابة على ميزانية البلدية هو ترشيد النفقة العمومية قبل صرفها

## قائمة المصادر و المراجع

## قائمة المصادر والمراجع

- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996.
- جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 1988.
- بوطيب بن ناصر، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح \_ ورقلة \_ كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011.
- الدستور الجزائري المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، جريدة رسمية عدد 64 .  
الأمر 74 - 69 المؤرخ في 2 جويلية 1974.
- المرسوم التنفيذي رقم 91 - 306 المؤرخ في 24 أوت 1991.
- الدستور الجزائري المؤرخ في 23 فيفري 1989، جريدة رسمية عدد 09.
- علا الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الندى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
- الدستور الجزائري المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، جريدة رسمية عدد 64، 1963.
- الدستور الجزائري المؤرخ في 07 ديسمبر 1966، جريدة رسمية عدد 87، 1966.
- الدستور الجزائري المؤرخ في 23 فيفري 1989، جريدة رسمية عدد 09، 1989.
- الدستور الجزائري المؤرخ في 06 مارس 2016، جريدة رسمية عدد 16، 2016.
- القانون رقم 24/67 المؤرخ في 10 جانفي 1967 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 06، 1967.
- القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 11.
- القانون رقم 11/10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 05.
- العمرى بوحيط، البلدية إصلاحات مهام وأساليب، شركة زاعياش للطباعة والنشر، الجزائر، 2000.

القانون رقم 11/10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 05. تسلم رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة، رسالة ماجستير، في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009.

تسلم رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة، المرجع السابق. القانون رقم 11/10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 05. غفاري فاطمة الزهرة، زحوط زكرياء، دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية، مذكرة ماستر، جامعة زيا عاشور، الجلفة، 2012.

فضيلة مختاري، نظام البلدية - دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا-، مذكرة ماستر، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2019.

القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 11. غفاري فاطمة الزهرة، زحوط زكرياء، دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية، مذكرة ماستر، جامعة زيا عاشور، الجلفة، 2012.

القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 11. أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة لنيل دكتوراه جامعة محمد خيضر - بسكرة - كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014.

القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 05. عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية و نقدية ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه ، جامعة الحاج، باتنة، 2015.

رشيد حمدي، ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، فرع إدارة ومالية ، بن عكنون الجزائر ، 2002

كراج مصطفى، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الإداري الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 02، الجزائر،

1996.

عباسة أمينة، الصندوق المشترك للجماعات المحلية، مذكرة التخرج، الدفعة 42، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2009.

شريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز، التحكم الجيد في التسيير، دار القصة للنشر، الجزائر، 2003 .

علا الدين عشي ، شرح قانون البلدية ، دار الندى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011 .  
بوستة سلوى، المحاسبة العمومية وسبل تطويرها حالة الجزائر 2005-2015، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم التجارية، تخصص دراسات محاسبية جباية وتدقيق، جامعة الجزائر 2016-3-2015.

بن حامة عبد الرحمان، برازة عبد الحكيم، الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011.

خير الدين فايزة، فقير محمد وغيرهم، الرقابة على النفقات العمومية، أبحاث في الإصلاح المالي تحت إشراف مولود ديدان، دار بلقيس، الجزائر.

محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ط4 ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

بري دلال ، الاستقلال المالي للبلدية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، ية الحقوق والعلوم سياسية ، قسم الحقوق، جامعة ورقلة، 2014.

عباس عبد الحفيظ ، تقييم فعالية نفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية ، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم لاقتصادية ، جامعة تلمسان، 2012-2011.

بن مالك محمد، ميزانية البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة الجزائر، 1995.

## فهرس الموضوعات

.....	الواجهة
.....	شكر وتقدير
.....	إهداء

### الفصل الأول: الإطار العام للبلدية

.....	تمهيد
.....	المبحث الأول: ماهية البلدية
.....	المطلب الأول: تطور نظام البلدية في الجزائر
.....	الفرع الأول: مرحلة الاستعمار
.....	الفرع الثاني: مرحلة ما بعد الاستقلال
.....	المطلب الثاني: مفهوم البلدية
.....	الفرع الأول: تعريف البلدية في القوانين المقارنة
.....	الفرع الثاني: تعريف البلدية في القانون الجزائري
.....	المبحث الثاني: صلاحيات هيئات البلدية
.....	المطلب الأول: أجهزة تسيير البلدية
.....	الفرع الأول: المجلس الشعبي البلدي
.....	الفرع الثاني: إدارة ولجان البلدية
.....	المطلب الثاني: اختصاصات هيئات البلدية
.....	الفرع الأول: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي
.....	الفرع الثاني: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي
.....	خلاصة الفصل

### الفصل الثاني: الرقابة على ميزانية البلدية

.....	تمهيد
-------	-------

المبحث الأول: ميزانية البلدية .....	
المطلب الأول: تحضير ميزانية البلدية وأسسها .....	
الفرع الأول: إعداد ميزانية البلدية .....	
الفرع الثاني: أسس ميزانية البلدية .....	
المطلب الثاني: إشكالية عجز ميزانية البلدية .....	
الفرع الأول: إيرادات ونفقات البلدية .....	
الفرع الثاني: عجز ميزانية البلدية .....	
المبحث الثاني: الرقابة القبلية والبعدية على ميزانية البلدية .....	
المطلب الأول: الرقابة القبلية على ميزانية البلدية .....	
الفرع الأول: رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي .....	
الفرع الثاني: رقابة مختلف الهيئات .....	
المطلب الثاني: الرقابة البعدية على ميزانية البلدية .....	
الفرع الأول: رقابة المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة .....	
الفرع الثاني: الرقابة القضائية .....	
خلاصة الفصل .....	
الخاتمة .....	
قائمة المصادر والمراجع .....	
فهرس الموضوعات .....	
الملخص .....	

## ملخص مذكرة الماستر

تعتبر البلدية أهم مؤسسة إدارية إجتماعية سياسية قاعدية في حرم الدولة، لكونها الأقرب إلى المواطن من خلال معاشيتها لواقعة ومعرفة أولوياته وانشغالها بتلبية حاجياته، مما يفرض علينا أن نعترف للبلدية كهيئة على أنها النواة الأساسية في قوام الدولة مما يجعلها تحمل عليه مسؤوليات عديدة وانشغالات عدة ووظائف ومهام كثيرة ومتشعبة تخضع ميزانيتها للرقابة.

الكلمات المفتاحية:

1/الجماعات المحلية 2/البلدية 3/الميزانية 4/الرقابة

### Abstract of The master thesis

The municipality is considered the most important administrative, social and political institution on the campus of the state, as it is the closest to the citizen through living with the reality and knowing his priorities and being preoccupied with meeting his needs. Many and manifold whose budget is subject to control.

key words:

1/local authorities 2/ municipality 3/ budget 4/ oversight