المحاضرة الثالثة (3):

-الشخصية المعنوية للجماعات المحلية

يعتبر نشاط الهيئات والمؤسسات الإدارية في الحقيقة نشاط موظفيها وعمالها، إلا أنّ هؤلاء العمال والموظفين لا يؤدون الأعمال المنوطة بهم بأسمائهم وبصفتهم الشخصية بل باسم الهيئات التي ينتمون إليها، أي ينوبون عنها، وهكذا يكون لتلك الهيئات والمؤسسات حقوقا تتمتع بها وواجبات تلتزم بها، ويكون لها شخصية قانونية تعمل وفق القانون[1].

الشخصية المعنوية كأساس قانوني تمثل سندا للاختصاصات المنوطة بالأجهزة الإدارية، من خلال عملية تنظيم وتوزيع الوظائف والاختصاصات الإدارية بين مختلف هيئات وأجهزة الإدارة العامة للدولة[2].

تعريف الشخص المعنوي: هو مجموع أشخاص (أفراد) و/أو مجموعة أموال (أشياء) تتكاتف وتتعاون أو ترصد لتحقيق غرض وهدف مشروع بموجب اكتساب الشخصية القانونية Personne juridique[3].

ويقصد **بالشخصية القانونية** هو القدرة على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات[4].

تعتبر الشخصية المعنوية السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة، مع إعطاء الأجهزة صفة الاستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطاتها بما يترتب عن ذلك من حقوق ومن التزامات وتحمل للمسؤولية.

هناك أشخاص معنوية عامة هي: الدولة، الولاية، البلدية، المرافق العامة، وأشخاص معنوية خاصة تشمل: الجمعيات، المؤسسات الاقتصادية الخاصة.

---

[1] – قديد ياقوت، "الاستقلالية المالية للجماعات المحلية: دراسة حالة ثلاث بلديات "، مذكرة ماجيستير في تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة تلمسان، 2011، ص19.

[2] – محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الاداري، ص ص23–24.

[3] – المرجع نفسه.

[4] – المرجع نفسه.

والأشخاص المعنوية العامة تنقسم إلى قسمين: إقليمية (الولاية والبلدية) ومرفقية أو مصلحية (الجامعات، المستشفيات).

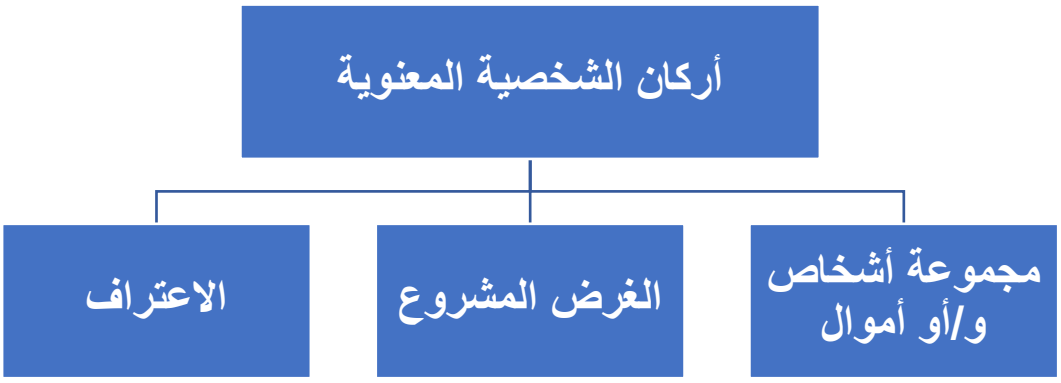
أركان الشخصية المعنوية: تتضمن أركان الشخصية المعنوية ما يلي:

1- **مجموعة أشخاص و/أو أموال:** مجموعة أشخاص (الأفراد) كالجمعيات أو مجموعة أموال (الأشياء) كشركات المساهمة SPA.

عادة ما يقوم الشخص المعنوي العام على توافر مجموعة من الأشخاص والأموال في آن واحد، فالبلدية مثلا هي: سكان البلدية وممتلكاتها.

2- **الغرض المشروع:** هو الذي يسمح به النظام القانوني بالدولة، أي الهدف الذي أنشئت من أجله.

3- **الاعتراف:** الاعتراف بوجود الشخص المعنوي من طرف السلطة المختصة، وبموجب الوسيلة القانونية اللازمة، فالبلدية أو الولاية تحدث أو تنشأ بموجب قانون صادر عن السلطة العامة، والجمعيات تحدث بموجب ترخيص من طرف السلطة العامة بعد توافر شروط تأسيسها.



الشكل 1: يوضح أركان الشخصية المعنوية مثلما تم شرحها.

آثار اكتساب الشخصية المعنوية: يترتب عن اكتساب الشخصية المعنوية مجموعة من الآثار نذكرها فيما يلي:

– **الأهلية Capacité:** للشخص المعنوي حق الملكية، وله حق التعاقد وحق التقاضي وخيرها من الحقوق المشروعة قانونا والمخولة من القوانين والأنظمة وقانونه الأساسي وسند انشائه، ومن اللازم أن يكون نائبا لهذا الشخص المعنوي من خلال قيام شخص طبيعي بذلك، هو عادة رئيسه أو مديره، الوالي فيما يخص الولاية، رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية، مدير الجامعة بالنسبة للجامعة وهكذا.

– **الاستقلال المالي والإداري:**

أ. **الاستقلال المالي:** الذمة المالية Patrimoine التي يتمتع بها الشخص المعنوي، وهي مستقلة عن الذمة المالية للجهة أو الشخص الذي أنشأه، فالذمة المالية للبلدية مثلا مستقلة عن الذمة المالية للولاية أو الدولة، إذ أنّ لها ميزانية خاصة بها تتضمن الجانب الدائن والجانب المدين (حقوق والتزامات).

يتضمن مفهوم الذمّة المالية بما فيها من جانبين؛ ايجابي وسلبي (جانب دائن وآخر مدين):

– الجانب الايجابي (الدائن)؛ يتمثّل في ايرادات الدولة *recettes publique* بما لها من **حقوق على الأفراد.**

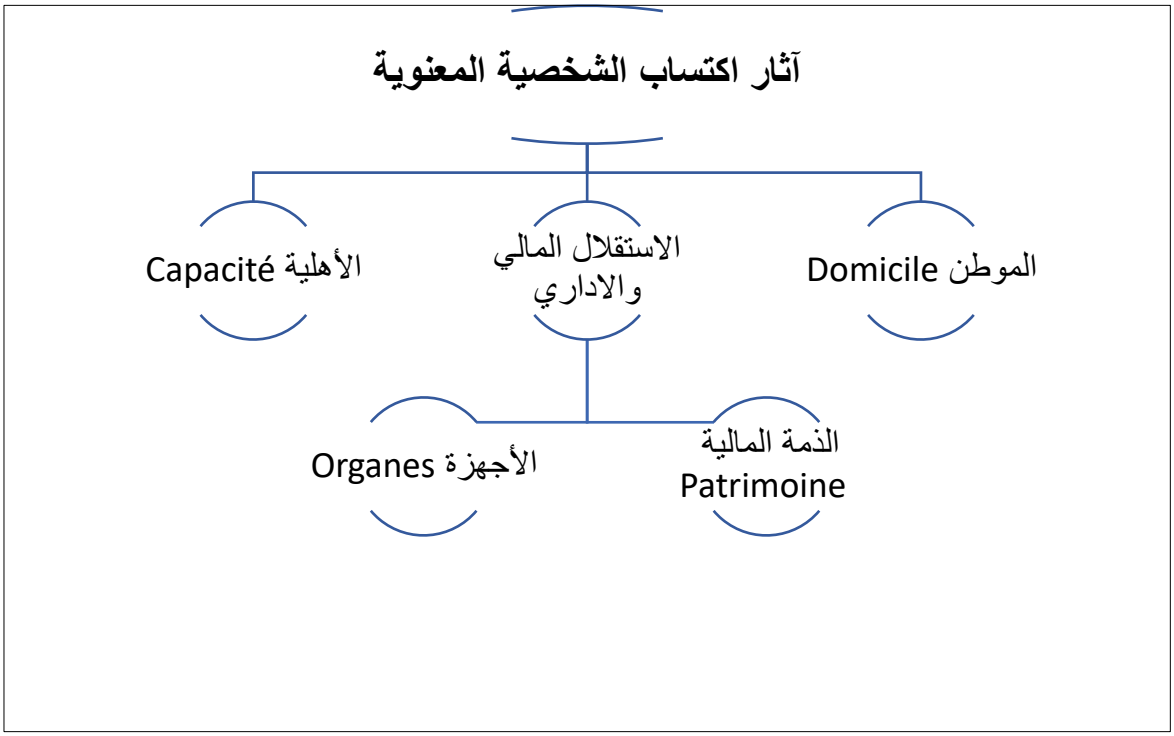
– الجانب السلبي (المدين)؛ ويتمثّل في النفقات العامة *dépenses publique* التي يتوجب على الدولة (الادارة العامة) صرفها[5].

ب. **الاستقلال الإداري:** (الأجهزة Les organes)، فيجب أن يكون للشخص المعنوي أجهزة وتنظيمات سواء للمداومة أو للتنفيذ، كما هو الحال للبلدية، حيث تضم المجلس الشعبي

[5] – عبد الله خبابة، **أساسيات في اقتصاد المالية العامة**، الجزائر: مطبعة الرابط، [د.س.ط]، ص01.

البلدي، رئيس البلدية، الأجهزة الإدارية الأخرى كالأمانة العامة)، والجامعة لها مدير الجامعة، مجلس للجامعة، هيئات أخرى)، وهكذا.

- **الموطن:** Domicile وهو المقر الذي يتواجد فيه الشخص المعنوي Le Siège، فموكن الولاية هو مركز الولاية ومقرها Chef–lieu.



الشكل رقم: 2 يوضح آثار اكتساب الشخصية المعنوية مثلما تم شرحها، من انجاز الأستاذ.

- **الاستقلالية المالية للجماعات المحلية**

يقع على عاتق الدولة والجماعات الإقليمية والمحلية القيام بمجموعة من الوظائف، من أهمها إشباع الحاجات الجماعية، كالحاجة إلى الأمن والتعليم والصحة ونظافة المحيط ...، ولكي تتمكّن هذه الهيئات من أداء هذه الواجبات عليها إنفاق مبالغ نقدية للحصول على مختلف الوسائل وعلى خدمات موظّفيها، وهو ما يعرف باسم «النفقات العمومية». لكن للقيام بهذه الوظائف يتطلّب من السلطات العامة مركزية أو لامركزية ضرورة توفير مبالغ مالية، تقوم بتحصيلها من عدّة مصادر، كإيرادات أملاكها، الضرائب المفروضة على الأفراد والمؤسسات،

والرسوم التي تحصّلها لقاء بعض الخدمات التي تؤدّيها، فضلا عن القروض التي تعقدها، وهذا ما يسمى بـ «الإيرادات العمومية»، كلّ ذلك يسير وفق برنامج محدّد وقواعد مرسومة لمدّة زمنية معيّنة غالبا ما تكون سنة، تحدّد في وثيقة يطلق عليها بـ «الميزانية العامة»[6] الخاصة بالدولة أو بالجماعات المحلية، حيث تجسّد الميزانية الآلية الأساسية للاستقلالية المالية للهيئة أو الجماعة الإقليمية.

تتضمن الاستقلالية المالية للجماعة المحلية معنى يجسد وجود الذمة المالية المرتبطة بتوفر جانبين اثنين؛ الجانب الأول هو جانب إيجابي والجانب الثاني هو جانب سالب، فأما الجانب الإيجابي فهو الجانب الدائن، حيث يتمثل في إيرادات الجماعة المحلية بما لها من حقوق على الأفراد والمؤسسات في نطاقها الاقليمي، فالجماعة المحلية باعتبارها هيئة عامة كجزء من الدولة لها السلطة في فرض الضرائب والرسوم وفق القانون على الأفراد والمؤسسات في اقليمها، وبالتالي تصبح الجماعة المحلية لها حقوق على الأفراد والمؤسسات تتجسد في الموارد المالية التي تحصلها في شكل ضرائب ورسوم لصالح خزينتها، وهذا الجانب له صفة الإيجابية لأنه مرتبط بدخول الأموال للخزينة (تحصيل الإيرادات المالية)، وأما الجانب السالب فهو الجانب المدين، ويتمثل في النفقات التي يتوجب على الجماعة المحلية صرفها تلبية للاحتياجات العامة وسير الشؤون المحلية، ومن ثمّ يشكل هذا الجانب (النفقات العامة المحلية) التزامات الجماعة المحلية اتجاه الأفراد والمؤسسات، وكما هو ملاحظ فإن هذا الجانب له صفة السلبية لكونه يساهم في خروج الأموال من خزينة الجماعة المحلية (صرف النفقات)، كل ذلك يكون ضمن ميزانية عامة سنوية مستقلة خاصة بالجماعة المحلية حصريا، تتحدد فيها نفقاتها من جهة وإيراداتها من جهة ثانية، تكون لها فيها السلطة الكاملة لتسييرها بشكل مستقل دون تبعية لجهة أخرى، وليس ذلك معناه عدم وجود تنسيق ورقابة من الدولة والهيئات الرقابية الأخرى.

[6] - محمد حلمي مراد، المرجع السابق، ص6.

إن الاستقلالية المالية ضمن هذا الإطار تتمثل في الوسائل المالية التي توضع تحت تصرف ومسؤولية الجماعات المحلية، وهي حجر الزاوية الذي تقوم عليه اللامركزية الإدارية الإقليمية، ممّا يسمح لها بإصدار قرارات نافذة في حدود ما يسمح لها القانون دون خضوعها للسلطات المركزية.

إن الاستقلال المالي يجب أن يصاحبه استقلال إداري للجماعة المحلية، فلا يعقل أن يكون لهيئات تتمتع بالشخصية المعنوية على المستوى اللامركزي لها أجهزة إدارية مستقلة ألا يكون لها استقلال مالي وحرية التصرف في وسائلها المالية المتاحة لها.

غير أن هذه الاستقلالية مرهونة بشروط وضوابط قانونية تتعلق بالرقابة الوصائية للأجهزة المركزية عليها في إطار النظام الإداري القائم، كما أنها مرتبطة ومتداخلة بقواعد وأسس المزج بين المركزية واللامركزية فيما يتعلق بإيراداتها ومداخيلها أو مصاريفها ونفقاتها.

إن المضامين الأساسية للاستقلالية المالية للجماعات المحلية تتجسّد في استقلالية الميزانية، حيث يكون للجماعات المحلية حرية تقدير نفقاتها وايراداتها، ناهيك عن استقلالية جبائية، أي فرض وتحصيل مجموع الضرائب والرسوم التي ينصّ عليها القانون، فضلا عن ذلك، فإن هذه المظاهر للاستقلالية في الميزانية يصاحبه استقلالية في التسيير، وهو قدرة الهيئة المحلية على التحكم في ميزانيتها، أي أن تكون هناك حرية في تسيير الممتلكات والموارد المالية الخاصة بها.