

مبدأ الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية الفرنسية بين الغموض الدستوري ومتطلبات التكريس الفعلي له

The principle of financial autonomy for French territorial Communities between constitutional ambiguity and the requirements for its actual dedication



د/خدوجة بومحكاك^{*1}

¹جامعة سطيف2، (الجزائر)

kh.boumahkak@univ-setif2.dz

أ.د/جمال درويش²

²جامعة أحمد بوقرة- بومرداس، (الجزائر)

d.derouiche@univ-boumerdes.dz

تاريخ النشر: 2024/12/22

تاريخ القبول للنشر: 2024/11/30

تاريخ الاستلام: 2024/04/05

ملخص: تهدف هذه الدراسة إلى تحليل وإبراز مبدأ الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية الفرنسية حكماً أن الدستور يمنح السلطات المحلية بعض الامتيازات المالية التي تسمح لها بممارسة اختصاصاتها الإدارية المالية والاقتصادية في حدود إقليمية معينة خاصة في ظل التطورات التي عرفتها اللامركزية في فرنسا بالإضافة إلى تناول المعوقات التي تقف كعائق أمام التجسيد الفعلي لمبدأ الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية. أهم النتائج التي تم التوصل إليها هي رغم التطورات التي عرفها مبدأ اللامركزية إلا أنه لا يصل إلى درجة الإطلاق خاصة فيما يتعلق بالتمويل المحلي وهذا حفاظاً على الدولة الجمهورية ككيان واحد، فمبدأ الاستقلال المالي الذي تبناه الدستور الفرنسي يعرف نوع من الغموض بحيث يتطلب الاستقلال المالي القدرة على تعديل قيود الميزانية في المكان والزمان بكل حرية بناء على مبدأ الإدارة الحرة.

الكلمات المفتاحية: الاستقلالية المالية؛ الجماعات الإقليمية؛ اللامركزية؛ الدستور؛ فرنسا.

Abstract: This study aims to analyze and highlight the principle of financial independence for French regional groups, given that the constitution grants local authorities some financial privileges that allow them to exercise their financial and economic administrative powers within certain regional borders, especially in light of the developments witnessed by decentralization in France, in addition to addressing the obstacles that stand as an obstacle to the actual embodiment of the principle of financial independence for territorial Communities.

The most important results that have been reached are that, despite the developments witnessed by the principle of decentralization, it has not reached the absolute level, especially with regard to local financing, and this is in order to preserve the republican state as a single entity. The principle of financial independence adopted by the French Constitution is known for its kind of ambiguity, as financial independence requires the ability to Adjusting budget restrictions in place and time freely based on the principle of free management

key words: Financial autonomy; Territorial communities; Decentralization; constitution; France.

* المؤلف المرسل.

1. مقدمة:

إن تطور اللامركزية في فرنسا جعل الجماعات الإقليمية ذات أهمية بالغة خاصة فيما يتعلق بتحقيق الاستقلال المالي لها ، على اعتبار أن تطبيق أسلوب التنظيم اللامركزي في الجانب الاقتصادي والمالي يقوم على منح سلطات مالية وإدارية للجماعات الإقليمية خاصة بعد تقرير البنك الدولي حول التنمية سنة 2002 ، المعنون بتحقيق اللامركزية وضرورة التفكير في شكل الدولة من خلال جعل الحكم أقرب للمواطن المحلي وفي هذا الصدد نجد المشرع الفرنسي جاء داعماً لمبدأ اللامركزية وهذا ما يجعل الجماعات الإقليمية أكثر استقلالية مالياً، غير أن الاستقلال المالي يظل غامض ونسبي كما أنه ليس سوى جانب واحد من استقلالية الإدارة المحلية جنباً إلى جنب المكونات كاستقلالية هيئات صنع القرار ، طبيعة الامتيازات القانونية، ونطاق الممارسة وغيرها.

تنقسم أهمية هذه الدراسة إلى علمية وعملية: حيث تتعلق الأهمية العلمية في الإحاطة بموضوع تطور اللامركزية من جهة وتحليل علاقته بتحقيق الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية من جهة أخرى، أما بالنسبة للأهمية العملية تتعلق بكيفية تجاوز الصعوبات التي تعيق الاستقلال المحلي والعمل على تكريس الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية في فرنسا.

وقد انبثق عن ما سبق الإشكالية التالية: إلى أي مدى وفق المشرع الفرنسي في تكريس مبدأ الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية باعتبارها أحد الركائز الأساسية للتنظيم اللامركزي؟ أي ما مدى تمتع الجماعات الإقليمية بالاستقلالية المالية في ظل اللامركزية بناء على النظام القانوني الفرنسي؟.

هذه الإشكالية تم طرحها بناء على التساؤلات الفرعية أدناه والتي تشمل محاور هذه الدراسة:

1. كيف تدعم اللامركزية الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية؟.
 2. ما هي طبيعة الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية الفرنسية؟.
 3. هل توجد حقاً استقلالية مالية للجماعات الإقليمية في فرنسا انطلاقاً من النصوص القانونية التي تعتمدها؟.
 4. كيف يمكن تحقيق الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية في فرنسا؟.
- كإجابة عن الإشكالية والتساؤلات الفرعية قمنا بصياغة الفرضيات التالية التي يتم اختبارها في محاور هذه الدراسة وهي:

- كلما منح المشرع الفرنسي للجماعات الإقليمية سلطة مطلقة في المجال المالي كلما أثر سلباً على علاقة الأخيرة بالسلطة المركزية

- كلما زاد تجسيد مبدأ الإدارة الحرة في التشريع الفرنسي كلما تحقق الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية باعتبارها أحد جوانب التنظيم اللامركزي.

تم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي الذي يقوم بوصف وتحليل الوضع المالي للجماعات الإقليمية الفرنسية ومحاولة الوصول إلى مدى تجسيد المشرع الفرنسي للاستقلال المالي المحلي وهذا من أجل الإلمام بموضوع الدراسة والوصول إلى النتائج المتوخاة.

بالإضافة إلى مقاربات نظرية أهمها؛ المقاربة القانونية: تم الاعتماد على المقاربة القانونية لتناول مختلف القوانين التي يقوم عليها نظام الجماعات الإقليمية سواء من ناحية التسيير الإداري أو المالي، خاصة ما يتعلق بأنواع الإيرادات المالية التي تتمتع بها بالإضافة إلى الدستور الذي يمنح لها نوع من الاستقلالية المالية، وهذا من أجل معرفة مدى تكريس المشرع للاستقلالية المالية خاصة في ظل تبني الدولة الفرنسية ما يعرف باللامركزية ومنه الوصول إلى النتائج.

محاور الدراسة:

2. تطور اللامركزية ومسار تجسيد الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية في فرنسا

1.2. مراحل تطور اللامركزية الإدارية في فرنسا

2.2. مؤشرات تكريس مبدأ الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية في التشريع الفرنسي

3. الجماعات الإقليمية بين الغموض الدستوري لمبدأ الاستقلال المالي ومتطلبات تكريسه

1.3. العلاقات المالية بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية وأثرها على تكريس مبدأ الاستقلال المالي المحلي

2.3. متطلبات تكريس مبدأ الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية

2. تطور اللامركزية ومسار تجسيد الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية في فرنسا:

يرتبط الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية بمستوى اللامركزية الإدارية والمالية ، وفي إطار الاهتمام باللامركزية والعمل على توفير الموارد المالية للهيئات المحلية للقيام باختصاصاتها على أكمل وجه، فلقد عرفت اللامركزية تطورات بفعل العوامل السياسية والاقتصادية والإيديولوجية من خلال عدة مراحل أين حرص المشرع على توسيع نطاق استقلال المجالس المحلية واختصاصاتها ومواردها.

- نجد دستور الجمهورية الرابعة 1946 قد نص على المبادئ الأساسية التي تحكم نظام الإدارة المحلية بالإضافة إلى تقسيم فرنسا إلى هيئات إقليمية شملت المحافظات والمدن والقرى (حسين، 1982، ص- ص - 37 - 41)،
 - دستور الجمهورية الخامسة 04 أكتوبر 1958 المعدل سنة 2008؛ أعطى أهمية خاصة للامركزية من خلال ما نص عليه الباب الثاني عشر المعنون " الجماعات الإقليمية كأساس لتنظيم الدولة الذي يقوم على توزيع السلطة التنفيذية وعدم المساس بالسلطة التشريعية والقضائية، وهنا عرفت الجماعات الإقليمية في فرنسا تطورات مهمة من خلالها تم تكريس عدة مبادئ دستورية للامركزية. (نجيب وآخرون، 2018، ص، 04).
- تتمثل هذه المبادئ فيما يلي:
- أول هذه المبادئ نجد مبدأ التدبير الحر للجماعات الإقليمية بناء على دستور 1946م، الذي يعد أول نص تشريعي يمنح التدبير الحر للجماعات الإقليمية من طرف مجالس منتخبة وتم تكريسه في دستور 1958م من خلال المادتين (34)، (72)، كما عرف مبدأ التدبير الحر للجماعات الإقليمية سنة 1982، قفزة نوعية من خلال إصدار قوانين اللامركزية التي عززت الاستقلال المادي والإداري للمجالس المحلية وإعطاؤها هامش من الحرية في اتخاذ القرارات المحلية.
 - كما نجد مبدأ الوحدة؛ يقوم التنظيم الإداري الفرنسي على وحدة الدولة وتمسكها، إلا أن هناك بعض الاستثناءات لبعض الجهات ذات الأنظمة النوعية التي تتلائم وخصوصيتها الجغرافية ومستواها التنموي، حيث تتمتع الجماعات الإقليمية - ذات الوضع الخاص- في كل من باريس وكورسيكا ، ما وراء البحار بوضع خاص وهذا طبقا لما جاء في المواد (73)، (74) من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة.
 - إضافة إلى مبدأ المساواة؛ من خلال المساواة بين جميع هيئات اللامركزية الإدارية من بلديات ومحافظات وأقاليم من أجل تحقيق التنمية المحلية وتجاوز مشاكل بينها وتجسيد نوع من الاستقلال المالي.
 - وإلى جوار ذلك نجد مبدأ التضامن عن طريق تضامن وتكامل الهيئات المحلية من أجل الحفاظ على التوازن الاقتصادي والاجتماعي بينهما، وإلى جانب المبادئ السابقة هناك مبدأ احترام الخصوصيات المحلية من خلال احترام خصوصيات كل منطقة في إطار المحافظة على وحدة

وتمسك الدولة ومنع الهيئات المحلية صلاحيات في مختلف المجالات تتلائم وخصوصية كل منطقة سواء في نسبة التنمية أو الموقع الجغرافي. (نجيب، وآخرون، 2018، ص، 05).

من خلال هذه المبادئ نستنتج أن اللامركزية الإدارية أعطت دفعا للجماعات الإقليمية من ناحية التكريس الدستوري للاستقلال المالي لها، وعليه فإن التساؤل عن الاستقلال المالي للسلطات المحلية ينطوي على تحديد جوانب المفهوم بدقة من خلال مختلف مظاهر تجسيده سواء من ناحية التسيير المالي أو التمويل المحلي وغيرها في إطار مقارنة اقتصادية معينة، وقبل التطرق إلى هذه النقاط وجب المرور بمراحل تطور اللامركزية في فرنسا.

1.2 مراحل تطور اللامركزية الإدارية في فرنسا: تنقسم مراحل تطور اللامركزية الإدارية إلى مرحلتين:

- المرحلة الأولى 1983/1980 مع قانون ديفر Defferre وحكومة موراى Mouray: يقوم قانون 1982 على تحديد المبادئ التي تحكم عمل الجماعات الإقليمية (الأقاليم، المقاطعات والبلديات) لتمكين الدولة من تجريد عدد معين من السلطات ووسائل العمل لصالح هذه المجتمعات الإقليمية، وتم سن أربعة قوانين جديدة لمواصلة اللامركزية تتعلق بنقل المهارات وتوزيعها بين الجماعات الإقليمية والدولة قائمة على شروط تطبيق اللامركزية في التمويل:

- صدر القانون رقم 92-125 المتعلق بالإدارة الإقليمية للجمهورية قانون (ATR)، بشأن تعزيز التعاون بين البلديات في 06 فبراير 1992، يفكك تركيز أنشطة الدولة على المستوى المحلي ويخلق هيكل جديدة للتعاون بين البلديات، مجتمعات البلديات ومجتمعات المدينة (تم إلغاء هذا الأخير في عام 1999 بموجب قانون Chevenement). (ياقوت، ص، ص، 213، 214).

- القانون رقم 95-115 المتعلق بالمبادئ التوجيهية لتخطيط وتطوير الإقليم في 04 فبراير 1995 يعرف بقانون باسكا Pasqua، يهدف إلى تنسيق السياسات المحلية على المستويين الوطني والمحلي وإنشاء مخطط التخطيط المكاني الوطني وخطط التنمية الإقليمية وتنمية الإقليم الذي يتم تعريفه على أنه إقليم يتسم بالتماسك الجغرافي أو الاقتصادي أو الثقافي أو الاجتماعي، وتعميق الديمقراطية المحلية عن طريق التوعية، باعتماد مجالس الأحياء التي تأسست عن طريق قانون الديمقراطية الجوارية. (Jor.f,n31,1995).

- صدر القانون رقم 99-533 التوجيه للتخطيط والتنمية المستدامة للأراضي (قانون فوينيت) في 25 يونيو 1999 وهو يعدل قانون باسكا بإعادة تعريف مفهوم الدولة وتنسيق المبادرات المحلية لصالح التنمية المحلية ولضمان وتحسين تشغيل الخدمات العامة وتعزيز التنمية المستدامة.

- صدر القانون رقم 99-586 المتعلق بتقوية وتبسيط التعاون بين البلديات Loi Chevenement قانون 12 يوليو 1999 يهدف إلى تبسيط التعاون بين البلديات، وتحديد الصلاحيات الإلزامية والاختيارية المشتركة وتعزيز التضامن المالي بين البلديات من خلال تجميع عائدات الضرائب المشتركة.

- القانون الثاني للامركزية في فرنسا جاء التعديل الدستوري المؤرخ في 28 مارس 2003 المتعلق بالتنظيم اللامركزي للجمهورية الفرنسية لتكريس وتعميق اللامركزية : في 28 مارس 2003 صدر القانون الدستوري رقم 2003-276 المتعلقة بالتنظيم اللامركزي (Mirelle,p,12) يؤكد هذا القانون على التنظيم اللامركزي للجمهورية (المادة 1) ، والديمقراطية المحلية المباشرة، ومبدأ الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية و حدد عدد هذه الجماعات من خلال المادة 72 من الدستور حيث تمثلت في البلديات عددها (36778)، المحافظات عددها (96) بالإضافة إلى الأقسام الخارجية الأربعة، الأقاليم وعددها (22)، وكما نجد الجماعات ذات الوضع الخاص مثل مناطق ما وراء البحار الأربع و الجماعات في الخارج.

2.2 مؤشرات تكريس مبدأ الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية في التشريع الفرنسي:

يقوم الاعتراف الدستوري بمبدأ الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية في فرنسا على تكريس اللامركزية، حيث تجدر الإشارة إلى أن الاستقلال المالي المحلي في دول الاتحاد الأوروبي ينشأ من خلال مزيج بين نوعين من الاستقلال :

- هناك استقلالية على الموارد كالضرائب الخاصة مع إمكانية تعديل المعدلات أو الضرائب المشتركة مع السلطة الأعلى ومنح التشغيل أو الاستثمار المدفوعة للجماعات الإقليمية والتي تترك مجالا أكثر أو أقل للجهات الفاعلة المحلية اعتمادا على ما إذا كانت عالمية أو متأثر.

- ثانيا هناك استقلالية على النفقات كالاختصاصات الحرة التي يمكن فيها تضمين بند الاختصاص العام أو مبدأ التبعية أو الاختصاصات المخصصة حصرياً للجهات الفاعلة المحلية من قبل الدولة. (Eric, 2017,p,57)

وبحكم أن الدولة الفرنسية أحد أعضاء الاتحاد الأوروبي، فلقد تم تأكيد مبدأ الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية في فرنسا من خلال الاعتراف الدستوري بمبدأ الاستقلال المالي برغم من أنه لم يكن هناك استقلال مالي للجماعات الإقليمية موضع ذكر صريح ومع ذلك من خلال النظر في وجود إدارة حرة للجماعات الإقليمية فإنه يقصد بالضرورة تغطية الجوانب المالية كما أن لا يمكن أن نتصور أن السلطات المحلية تجبر نفسها بحرية دون أن تمتلك الوسائل المالية والمادية لممارسة صلاحياتها. (Claibeau,2020,p,06,05)

ومن جهة أخرى لا يمكن أن تكون إدارة حرة دون السلطة التي تمارسها الدولة من خلال مبدأ عدم القابلية للتجزئة، علاوة على ذلك فإن المراجعة الدستورية لسنة 2003 لم تطرح تساؤلات حول الطابع الحدودي للدولة فلا ينفصل النظام المالي للجماعات الإقليمية الفرنسية عن مبادئ الجمهورية وعدم قابليتها للتجزئة إذا كانت الجماعات الإقليمية تتمتع بالمبدأ الدستوري للإدارة الحرة من قبل المجالس المنتخبة المنصوص عليها في المواد (34) و (72).

لقد منح المشرع الفرنسي للجماعات الإقليمية إلى جانب الحقوق القضائية (حق التقاضي)، حق اتخاذ القرار، حق المجالس المحلية المنتخبة في التداول، حق الجماعات الإقليمية في التوظيف، الحق في إبرام العقود، الحق في اقتناء الأملاك العقارية وحمايتها، حق الاستفتاء المحلي؛ وهذا في جانب التسيير الإداري أما في جانب التسيير المالي الذي يبين مدى استقلالية الجماعات الإقليمية عن الدولة نجد الحق في إعداد الميزانية وملحقاتها، الحق في فرض الرسوم وتحصيل نسب الضرائب المحلية، الحق في تلقي الهبات والوصايا، الحق في الاقتراض، الحق في اقتراح وتسجيل المشاريع التنموية، الحق في تسيير وتأجير أملاكها، إضافة إلى الحقوق الاقتصادية وترقية الاستثمار (شويح، 2018، ص - ص - 178 - 202)، وعليه من مختلف هذه الحقوق تبرز مؤشرات تتعلق بمبدأ الاستقلال المالي والمتمثلة في:

-استقلالية الجماعات الإقليمية في وضع الميزانية المحلية وملحقاتها: نصت المادة (art,L2311-1 du CGCT) على أن ميزانية الجماعات الإقليمية هي وثيقة سنوية تبناها كل من البلديات والمحافظات والأقاليم، وتشتمل على قسمين قسم التسيير وقسم التجهيز ولكل قسم نفقات تقابله إيرادات. (ياقوت، ص، 303)، لقد منح المشرع الفرنسي الحق للجماعات الإقليمية في إعداد الميزانية والتصويت عليها من طرف أعضاء المجالس المحلية بموجب مداولات وتنفيذها، وكذا المصادقة على ملحقاتها المالية ومنه فالتشريع الفرنسي دعم فكرة الاستقلالية المالية للمجالس المحلية انطلاقاً من الاستقلالية الإدارية التي تم اعتمادها كمبدأ دستوري سنة 1979، وفي نفس الوضع نجد ما تم طرحه في المادة 05 من القانون الدستوري رقم 276-2003 المؤرخ في 28 مارس 2003 المتعلق بالتنظيم اللامركزي، يجوز للجماعات الإقليمية اتخاذ ما تراه مناسب من قرارات في دائرة اختصاصها ومنها ما يتعلق بالجانب المالي، يبقى المشرع مرافقها في ذلك، وتحديد السلطة المالية والميزانية للجماعات الإقليمية. (شويح، 2018، ص، 371).

-استقلالية الجماعات الإقليمية في فرض الرسوم وتحصيل الضرائب : تعتبر الموارد المحلية أو التمويل المحلي كل ما هو متاح من إيرادات أمام الجماعات المحلية والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل الميزانية المحلية بصورة تحقق أكبر معدلات التنمية وتجسد الاستقلال المحلي عن المركز في تغطية النفقات المحلية. (وهيبة، ص، 91) وتتمثل مصادر التمويل المحلي في الضرائب والرسوم المحلية وإيرادات المجالس المحلية وممتلكاته؛ وهذا من جهة يخفف العبء على الدولة ومن جهة أخرى يعمل على تحقيق الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية، حيث أن من أهم المصادر المالية المحلية في فرنسا نجد الضرائب والرسوم وأثمان الخدمات أرباح المشروعات الاستثمارية، والضرائب المحلية يتم تحصيلها بنظام النسب المئوية التي تحدد نصيب كل من السلطة المركزية والهيئات المحلية من هذه الضرائب. (محمد علي، ص، 110)، كما تحدد المادة 72-02 من دستور الجمهورية الفرنسية من الباب الثاني عشر المعنون بالجماعات الإقليمية " على أن الجماعات الإقليمية تستفيد من الإيرادات التي يمكن استخدامها بكل حرية وفق الشروط التي يحددها القانون ويجوز لها أن تقبض كامل حصيلة الضرائب أو جزء منها مهما

تكن طبيعتها، ويجوز أن يرخص لها القانون بتحديد وعاء الضريبة ونسبها بالشروط التي يحددها". (عبد الفتاح، ص، 12).

وعليه نستنتج أن الإيرادات الضريبية وغيرها من الموارد الخاصة بالجماعات الإقليمية بالنسبة لكل فئة من فئات المجتمع المحلي تمثل جزء هاماً من مواردها تحدد شروط تنفيذ هذا الحكم بموجب قانون أساسي" ومنه تعتمد الجماعات الإقليمية في فرنسا قصد القيام بمهامها على مجموعة من الضرائب تشمل الضرائب المحلية أربعة أنواع متمثلة في الضريبة على العقارات الغير مشيدة، الضريبة على الأملاك العقارية، الضريبة على القيمة الإيجارية، الضريبة المهنية وتعويضها بضريبة جديدة تسمى بالمساهمة الاقتصادية الترابية. (عبد الفتاح، ص، 13)، إضافة إلى ذلك تستعين على موارد وإيرادات خارجية تتمثل في إعانات السلطة المركزية للهيئات المحلية إضافة إلى القروض المحلية التي تستفيد منها من خلال الصندوق القومي للأعمال العقارية والصندوق القومي لشؤون الغابات، صندوق التأمينات وصندوق الائتمان الزراعي. (محمد علي، ص، 111).

-استقلالية الجماعات الإقليمية في تسيير وتأجير أملاكها: حيث تتمتع الجماعات الإقليمية في فرنسا بالاستقلالية في تسيير وتأجير أملاكها استناداً لما نصت عليه المواد L1311-1 du CGCT، المادة L2121-29 du CGCT، حيث تنص المادة L2241-1 du CGCT على أنه يتداول المجلس البلدي في إدارة الممتلكات والمعاملات العقارية التي تقوم بها البلدية مع مراعاة- في حالة العقارات التابعة لقسم من البلدية- أحكام المواد من 1-2411 إلى 19-2411، كما نجد أن القانون 991-2015 المؤرخ 7 أوت 2015 المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للجمهورية الفرنسية قد منح الأقاليم والمقاطعات الحق في تأجير بعض السكنات الاجتماعية، استناداً لما نصت عليه المواد R441-5، R441-1، من قانون البناء والسكن الفرنسي.

-استقلالية الجماعات الإقليمية في تلقي الهبات والوصايا والإقراض: يمكن للبلديات والمقاطعات والأقاليم، وكذا المؤسسات العامة التابعة لها تلقي الهبات والوصايا استناداً لما نصت عليه المواد L2241-1 du CGCT، L3213-6 du CGCT، L4221-6 du CGCT. فيمكن لرئيس البلدية أن يتلقى ترخيص خاص لقبول الهبات والوصايا من طرف المجلس الشعبي البلدي غير مثقلة بدين أو كمالية أخرى، غير أنه بعد قانون 02 مارس 1982 المتعلق بحقوق وحريات البلديات و الأقاليم، والجهات لم تعد مسألة قبول الهبات والوصايا لصالح الجماعات الإقليمية ومؤسساتها العمومية معلقة ومشروطة للحصول على رخصة إدارية مسبقة من إدارة وصية، ولا تخضع لرقابة من طرف ممثل الدولة Le préfet. (شويح بن عثمان، مرجع سبق ذكره، ص، 196)، كما يعد الإقراض من الموارد الاستثنائية التي تلجأ لها الجماعات الإقليمية لتمويل ميزانيتها وهو كعامل مهم للاستقلالية المالية.

3. الجماعات الإقليمية بين الغموض الدستوري لمبدأ الاستقلال المالي ومتطلبات

تكريسه:

تجدر الإشارة إلى أن أهم مؤشر يحدد درجة الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية هي العلاقة المالية بين السلطة المركزية والإدارة المحلية القائمة على مبادئ وقواعد معينة هذا من جانب ومن جانب آخر نجد مؤشرات التجسيد الدستوري لمبدأ الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية أو بتعبير آخر متطلبات تكريس مبدأ الاستقلال المالي المحلي.

1.3 العلاقات المالية بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية وأثرها على تكريس مبدأ

الاستقلال المالي المحلي:

تستند العلاقات المالية بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية إلى المادة 72-2 من الدستور مع العلم أن التوزيع الدقيق للأعباء المالية بينهما يحدده القانون بعد استشارة اللجنة المالية المحلية ومن جانب آخر فإن المبدأ الدستوري للإدارة الحرة للجماعات الإقليمية لا يتطلب من المشرع استشارة اللجنة المالية المحلية أو هذه الجماعات قبل اعتماد إجراء يكون له تأثير على المالية المحلية وعليه المادة 72-2 تضع قواعد لحماية الحريات المحلية في المجال المالي بناء على التعديل الدستوري 28 مارس 2003 الذي أنشأها. (23- 19- p- 2014, Frédéric)، وتتمثل قواعد حماية الحريات المحلية في المجال المالي أو تعدد كقواعد تجسد الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية:

- قاعدة حرية التصرف في الموارد المالية المحلية من طرف الجماعات الإقليمية: حيث تنص الفقرة 1 من المادة 72-2 من الدستور على أن "تستفيد الجماعات الإقليمية من الموارد التي يجوز لها التصرف فيها بحرية وفقاً للشروط التي يحددها القانون"، وهذا يتعلق بتجسيد مبدأ الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية في التسيير المالي وهذا بناء على ما نصت عليه الفقرة 03 من المادة 72 من الدستور غير أن هذه القاعدة تعرف اختراقاً انطلاقاً من أن سلطة التصرف الحر هذه ليست بأي حال من الأحوال سلطة تقرير حر للجماعات الإقليمية لمواردها المالية هي سلطة تقع ضمن الاختصاص الحصري للمشرع وخير دليل ما تحتفظ به المادة 34 من الدستور للمشرع بتحديد الموارد الضريبية لهذه المجتمعات "....يضبط القانون المبادئ الأساسية من بينها الاستقلال الإداري للمجتمعات المحلية وصلاحياتها ومواردها..." (art, 34)

- تقسيم حصيلة الضرائب بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية: كما سبق ذكره حول ما نصت عليه الفقرة 2 من المادة 72-2 من الدستور على أنه "يجوز للجماعات الإقليمية تلقي كل أو جزء من عائدات الضرائب بجميع أنواعها، ويجوز للقانون أن يجيز لهم تثبيت القاعدة والسعر في الحدود التي يحددها"، لضمان مستوى كافٍ من الضرائب للجماعات الإقليمية لممارسة اختصاصاتها وهذا لا يحقق الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية، إذا لم يقترن بتقاسم الضرائب الحكومية بإمكانية تغيير القاعدة الضريبية أو المعدل فإن قاعدة تقاسم عائدات الضرائب التي يعتمد تطبيقها حصرياً على حسن نية السلطات الحكومية لا تشكل في حد ذاتها ضماناً للاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية. (art, 72-2)

- قاعدة الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية: حيث تنص الفقرة 3 من المادة 2-72، (art,72-2) من الدستور على أنه: "تمثل الإيرادات الضريبية وغيرها من الموارد الخاصة بالجماعات الإقليمية بالنسبة لكل فئة من فئات المجتمع المحلي جزءاً هاماً من مواردها، شروط تنفيذ هذا الحكم بموجب قانون أساسي"، الغرض من هذه القاعدة هو ضمان حصول الجماعات الإقليمية على الموارد الكافية وتحصيل هذه المواد بنفسها من أجل تفادي الاعتماد على التمويل المركزي فتعد هذه القاعدة ضماناً لمبدأ الاستقلال المالي، غير أن ما جاء في المادة 1114-1 CGCT LO من القانون الأساسي رقم 758-2004 المؤرخ 29 يوليو 2004 والمتعلق بتكريس مبدأ الاستقلال المالي تنص على أنه لتطبيق هذه القاعدة يتم تصنيف الجماعات الإقليمية إلى ثلاث فئات (البلديات، المحافظات، الأقاليم) وبالتالي يتم حساب الحصة المحددة عالمياً حسب الفئة لذلك لا يتعلق الأمر بتحديد ما إذا كانت موارد كل سلطة محلية تمثل جزءاً هاماً من جميع مواردها. (Loi organique n°2004-758).

- قاعدة التعويض عن عمليات نقل الصلاحيات للجماعات الإقليمية: حيث تنص الفقرة 4 من المادة 2-72 من الدستور على أنه: "كلما تم نقل الصلاحيات بين الحكومة المركزية والجماعات الإقليمية تم نقل إيرادات مساوية لتلك التي كانت مخصصة لممارسة هذه الصلاحيات، عندما تنشأ زيادة في النفقات التي تتحملها الجماعات الإقليمية بسبب إحداث صلاحيات جديدة أو تمديدتها تُخصص إيرادات لتلك الجماعات على النحو الذي يحدده النظام الأساسي"، وعليه تمنح هذه القاعدة التعويض المالي بالكامل من الدولة. (art,72-2)

- قاعدة المساواة بين الجماعات الإقليمية في الجانب المالي: حيث تنص الفقرة 5 من المادة 2-72 من الدستور على أنه: "يحدد القانون آليات التكافؤ المالي للعمل بها لتعزيز المساواة بين الجماعات الإقليمية"، فتهدف هذه القاعدة إلى إزالة الفوارق بين الهيئات المحلية من خلال التوزيع العادل للموارد فيما بينها لتجسيد تنمية إقليمية متجانسة و تجاوز التفاوتات بين الأقاليم وعليه فالمساواة المالية هي ضمان لمبدأ الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية وضمان لحصول الأخيرة على فائض من الموارد لتكون قادرة على ممارسة سلطاتها رغم ذلك فقد تكون هذه المساواة أيضاً قيداً على الجماعات الإقليمية الغنية، مما يؤدي إلى تجريدها من جزء من مواردها ومنه يتعارض النظام مع مبدأ الاستقلال المالي ذاته، فإن التكافؤ المالي هو آلية مقيدة بشكل أكبر للحريات المحلية حيث تخضع لسيطرة الدولة نفسها، كما اعتبر المجلس الدستوري أنه إذا كان الغرض من الفقرة 5 من المادة 2-72 من الدستور هو التوفيق بين مبدأ الحرية ومبدأ المساواة من خلال إنشاء آليات معادلة مالية فلا يمكن التذرع بتجاهلها في حد ذاته لدعم مسألة دستورية ذات أولوية على أساس المادة 61-1 من الدستور ومنه فإن هذا الحد لا يمنع المجلس الدستوري من الاستناد إلى المادة 72 من الدستور لتطوير السوابق القضائية التي تحمي الحريات

المحلية في هذا المجال، فإن القواعد التي وضعها القانون على أساس المادة 72-2 الفقرة 5 يجب ألا تقيد الجماعات الإقليمية إلى حد التعارض مع مبدأ الإدارة الحرة لهذه الجماعات.. (frédéric, ebid, 25)

2.3 متطلبات تكريس مبدأ الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية:

- تكافؤ الأعباء والإمكانات: رغم قيام الحكومة الفرنسية بتعزيز الاستقلال المالي والإداري للمجالس المحلية من خلال إعطائها جزء من الحرية في اتخاذ القرارات بإصدار عدة قوانين إضافة إلى ذلك تحتاج الجماعات الإقليمية لتغطية وظائفها المتعددة مصادر تمويل والأخيرة تمثل مالية الجماعات الإقليمية والتي تجسد درجة الاستقلال المالي الذي يرتبط بما تمتلكه الجماعات الإقليمية من مداخيل مالية كافية لتسيير شؤونها المحلية ونقص هذه الموارد يحد بشكل غير مباشر من استقلاليتها وحرية الإدارة ويقلص من تعاضدها والتزاماتها مع الغير إلا في حدود ما تستطيع تغطية قراراتها الإدارية بما تغطيه الموارد المالية المتوفرة لها. (شويح، ص، 374).

- توفير استقلالية مالية حقيقية قائمة على عوامل إقتصادية إلى جانب العامل الرسمي: غير أنه لا يكفي توفير استقلالية رسمية تتجسد في السلطات المالية والقانونية والضريبية، بل يجب أن تكون السلطات القانونية للجماعات الإقليمية في هذا المجال حقيقية حيث يتطلب الاستقلال المالي الحقيقي التعامل مع ممارسة الموارد المالية المحلية من منظور محدد للقيود وهذه القيود التي تقلل من الاستقلال المالي الحقيقي للجماعات الإقليمية عديدة منها الطابع المركزي على الموارد المالية المحلية والتي تتكون بشكل خاص من استبدال عائدات الضريبة بالمنح وتسبب في فقدان الجماعات الإقليمية لسلطتها على الأسعار، إضافة إلى أن آليات المعادلة المالية التي تشكل على المستوى الأفقي عبئا على الجماعات الإقليمية الغنية ولكن ينبغي من حيث المبدأ أن تفضل إلى حد آخر الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية الفقيرة، أيضا عمليا نقل الصلاحيات التي أدت إلى فرض رسوم مالية جديدة تم تعويضها فقط وفق لمبدأ التكلفة التاريخية أي أساس تكلفة النفقات في تاريخ التحويل، وعليه فالاستقلالية المالية مقيدة بشدة بقاعدة التوازن الحقيقي التي تفرض على الجماعات الإقليمية. (Eric, 2017, p, 23)

4. الخاتمة:

نستنتج أن المشرع الفرنسي وفق إلى حد ما في تكريس مبدأ الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية باعتبارها أحد الركائز الأساسية للتنظيم اللامركزي، حيث تتمتع الجماعات الإقليمية بالاستقلالية المالية في ظل اللامركزية بناء على النظام القانوني الفرنسي القائم على حرية الإدارة، ومنه فالفرضية القائلة أن " كلما زاد تجسيد مبدأ الإدارة الحرة في التشريع الفرنسي كلما تحقق الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية باعتباره أحد جوانب التنظيم اللامركزي " فرضية صحيحة، وعليه فالاستقلال المالي للجماعات الإقليمية الفرنسية يعد مبدأ قانوني جاء موازي لتطور اللامركزية بحكم أن الدستور يمنح الجماعات الإقليمية بعض الإمتيازات المالية التي تسمح لها بممارسة إخصاصاتها الإدارية المالية والإقتصادية في حدود إقليمية

معينة غير أن هذا يبقى في إطار الدولة الواحدة لأنه من جانب آخر فإن منح سلطة مالية واسعة للجماعات الإقليمية قد تؤدي إلى إشكال آخر خاصة أن أي سلطة مالية تتنافس مع سلطة الدولة فمن المرجح أن تتسبب في تفكك الأخيرة إلى أنظمة إقطاعية متعددة وعليه تبقى استقلالية المجالس المحلية ضمن حدود معينة يضعها القانون هذا ضمانا لوحدة الدولة ، ومنه فالفرضية القائلة أن " كلما منح المشرع الفرنسي للجماعات الإقليمية سلطة مطلقة في المجال المالي كلما أثر سلبا على علاقة الأخيرة بالسلطة المركزية" فرضية صحيحة، ومن أهم النتائج التي تم الوصول إليها نجد:

- أن المشرع الفرنسي منح الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية في مختلف القوانين المتعلقة بنظام الإدارة المحلية وقانون الاستقلال المالي غير أنه قيدها نوعا ما من ناحية العلاقة المالية بينها وبين السلطة المركزية بناء على قواعد أهمها قاعدة " حرية التصرف في الموارد من طرف الجماعات الإقليمية" هذه القاعدة يتم اختراقها انطلاقا من أن سلطة التصرف في الموارد المالية تقع على عاتق المشرع وهذا مانصت عليه المادة 34، بالإضافة إلى "قاعدة تقسيم الضرائب بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية رغم أنه منح حرية في تلقي الضرائب غير أن تغيير في القاعدة الضريبية أو معدلها في يد المشرع فتقاسم عائدات الضرائب إذا كان قائم على حسن نية السلطة المركزية هذا لا يشكل ضمان للاستقلال المالي للجماعات الإقليمية...

- أن مبدأ الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية في فرنسا يجب أن يكون في إطار ماتتطلبه وحدة الدولة بحكم أن أي استقلال مطلق يؤدي إلى حدوث انفصالات داخل هيكل الدولة ككل انطلاقا من تعدد الخصوصيات الاجتماعية والثقافية لكل إقليم من أقاليم الدولة.

5. قائمة المراجع:

1.5. المراجع باللغة العربية:

الكتب:

1. الخلايلية، محمد علي. (2013). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن ، بريطانيا، وفرنسا ومصر. ط2. دار الثقافة للنشر والتوزيع. عمان.
2. حسين، مصطفى حسين. (1982). الإدارة المحلية المقارنة. ط2. ديوان المطبوعات الجامعية. الجزائر.
3. عبد الوهاب، سمير محمد. (2009). دور الإدارة المحلية والبلديات في إعادة صياغة الدولة. منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية. مصر.
4. عبد الحميد، عبد المطلب. (2001). التمويل المحلي والتنمية المحلية. دار الجامعة. الإسكندرية.

المجلات والدوريات:

1. أكرار، نجيب ، وآخرون. (2018/2017). " اللامركزية في فرنسا، صفحة مستجدات الساحة القانونية". كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية. السويدي. جامعة الرباط
2. بن ناصر، وهيب. " التمويل المحلي ودوره في عملية التنمية المحلية". مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية. العدد السادس.

الرسائل الجامعية:

1. بن عثمان، شويح. (2018). "حقوق وحريات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر.
2. قديد، ياقوت. (2011). "الاستقلالية المالية للجماعات المحلية" دراسة حالة ثلاث بلديات"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة تلمسان، الجزائر.
3. قديد، ياقوت. (2018/2017). "واقع الاستقلالية المالية للجماعات المحلية دراسة مقارنة"، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم، فرع علوم اقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان، الجزائر.

2.5. المراجع باللغة الأجنبية:

Les Livres:

1. Thoumelou, M. (2016). "collectivités territoriales, Quel avenir?". édition02. Pierre-Alain Greciano. Direction de l'information l'égalité et administrative.Paris.
2. Verpeux, M. Rimbault, Ch. Waserman, F. (2016). "Les collectivités territoriales et la décentralisation". édition09. Direction de l'information l'égalité et administrative.Paris

Revues et Rapports:

1. Arsenault, L. (2005). "Les grandes étapes de la décentralisation en France". Ministère des Affaires Municipales et des Région.
2. Ayrault, L. (2017). "l'autonomie fiscale des collectivités territoriales en question: réflexions sur sa remise en cause, lavoisier "gestion et finances publiques". CAIRN.INFO. p – p – 25- 30.
3. Frédéric, L. (2014). "la constitution et les finances locales". Lextenso" les nouveaux cahiers du conseil constitutionnel". CAIRN.INFO. P- P- 17- 30.
4. Hastings- M. (2017). " Antoinette, dotations et autonomie financière locale, lavoisier "gestion et finances publiques". CAIRN.INFO. p- p- 31-43.
5. Hernu, P. (2017). " la décentralisation territoriale: une réforme inaboutie, "gestion et finances publiques".CAIRN.INFO. p- p- 42- 50.
6. Mazebo, C. (2019/2020)." Land, L'autonomie Financiere des collections territoriales". Mémoire de recherche en Master1. Droit public. Université du Lorraine. Faculté de Droit économie et Administration. France
7. Oliva, E. (2017). "la conception de l'autonomie financière locale quel contenu? Quelle effectivité, lavoisier "gestion et finances publiques".CAIRN.INFO.p – p- 13 - 24.
8. Philip, L. (2002). "l'autonomie financière des collectivités territoriales". Conseil constitutionnel de la République Française <https://www.conseil-constitutionnel.fr> . visite le 19/04/2022, 00:36).
9. Portai, E. (2017). "autonomie sur les ressources et les dépenses des collectivités locales françaises: effets juridico- financiers différenciés des réformes votées depuis 2010, lavoisier "gestion et finances publiques". CAIRN.INFO.p- p-57-63.
10. Vuilleumier, M. (2016). " la décentralisation: répartition des compétences". P- p- 01- 41.

Les Lextes juridiques:

1. Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Site Légifrance <http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/MCEAA.htm>
2. Loi du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République Site Légifrance <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=JUSX0200146L>
3. Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales Site Légifrance <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=INTX0300131L>

4. Code général des collectivités territoriales, <https://www.legifrance.gouv.fr>
5. Loi consitutionnelle du 03/06/1958 <https://www.conseil-constitutionnelle.fr>

Les sites Internet:

- 1.La plateforme des finances publiques, du budget de l'Etat et de la performance publique, <https://www.budget.gouv.fr>.
- 2.JOR.F, n31 du 05/02/1995,p 1973 relative de loi,n95-115, du 04/02/1995, relative dorientation pour aménagement et développement du territoire, Disponible sur le site: <https://www.legifrance.gouv.fr>