

الرقابة الوصائية على ميزانية

الجماعات الإقليمية

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: القانون الإداري

تحت إشراف الأستاذ:

د/ زقموط فريد

من إعداد الطالبين:

– مرسل إدير

– حجير عمر ناجح عمر

أعضاء لجنة المناقشة:

الأستاذة: علو و داد أستاذ محاضرة "أ"..... رئيساً

الأستاذ: د/ زقموط فريد أستاذ محاضر "ب"..... مشرفاً ومقرراً

الأستاذ: ميسون يسمينة أستاذة مساعدة "أ"..... ممتحناً

تاريخ المناقشة: 2023 /07/02

الإهداء

إلى الينبوع الذي لا يمل من العطاء، إلى من حاكت سعادتي بخيوط منسوجة من قلبها، إلى معنى الحب والحنان، إلى من سعى وشقي لأنعم بالراحة والهناء، إلى من حصد العقبات عن دربي ليمهد لي طريق العلم والنجاح، إلى من علمني فن العطاء وإلى ذو القلب الكبير... إلى من أمرني ربي بطاعتها وبالإحسان لهما: أبي وأمي أنتم حياتي وسر سعادتي.

إلى من حبهم يجري في عروقي، ويلهج بذكراهم فؤادي: أخواتي.

إلى من تحلّوا بالإخاء وتميزوا بالعطاء والوفاء: أصدقائي.

إلى من علمونا حروفا من ذهب وكلمات من درر وعبارات من أسمى العبارات في

العلم والتعلم: أساتذتي الكرام كل باسمه.

إحدير

الإهداء

الحمد لله الذي تتم بنعمته الصالحات، لك الحمد حتى ترضى ولك الحمد بعد الرضى ولك الحمد إذا رضيت.

أهدي ثمرة جهدي المتواضع إلى النور الذي أضاء دربي، إلى من كرسا حياتهما في سبيل سعادتي، إلى معنى الحب والحنان أُمي الحنونة الغالية، إلى من سعي وشقي لأنعم بالراحة والهناء قائدي وقدوتي أبي العزيز، أسأل الله لهما دوام الصحة والعافية.

إلى أخواني وأخواتي سندي ومهجة فؤادي.

إليكم أيها المقاتلون على درب الحرية، إلى شهداء الثورة الفلسطينية، إلى الجرحى، إلى الأسرى.

إلى أصدقائي وزملائي الأعزاء.

إلى جميع أساتذتي الكرام، من علمونا حروفا من ذهب وكلمات من درر.

عمر

شكر وتقدير

بعد الحمد والشكر لله عز وجل للذي أعاننا على إتمام هذا العمل المتواضع.

نتقدم بجزيل الشكر والعرفان إلى الدكتور الفاضل

زقموط فريد

مشرفنا ومؤطرنا، الذي منحنا ثقته و لم يبخل علينا بنصائحه و توجيهاته القيمة.

كما نوجه شكرنا إلى كافة الأساتذة الكرام الذين أشرفوا على تكويننا خلال المسيرة العلمية الجامعية.

قائمة اهم المختصرات

- ص: الصفحة
- ط: الطبعة
- د.ب.ن: دون بلد النشر
- ج. ر. ج. ج. د. ش: جريدة رسمية جمهورية جزائرية ديمقراطية شعبية
- ص. ص: من الصفحة الى الصفحة

مقدمة

مقدمة

تقوم الدولة بإنتهاج الأسلوب الإداري الذي يتناسب مع ظروفها السياسية والإجتماعية والإقتصادية والثقافية والتاريخية، وعموما نجد أسلوبين بارزين الأول الأسلوب المركزي والثاني الأسلوب اللامركزي.

تعرف الرقابة الوصائية أنها بمثابة الأداة القانونية التي تربط الجماعات المحلية بالأجهزة المركزية، بحيث تعتبر نظام رقابة استثنائية لا تمارس إلا وفقا لما هو محدد قانونا، على سبيل الحصر تطبيقا لقاعدة "لا وصاية الا بنص".

تعد الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية الركيزة الأساسية لصرف ميزانية الجماعات المحلية بطريقة سليمة فهي تحتل بالأساس مكانة تجعلها تتميز مع كافة العناصر العملية الإدارية من دراسة وضبط وتوجيه عام بالرغم من عدم امكانية مباشرتها بمعزل عنها، غير انه لا يمكن الإستغناء عنها من أجل تقديم فاعلية تلك الوظائف في تحقيق الأهداف المرجوة منها، ثم ان تمتع الجماعات المحلية بالاستقلال المالي لا يمنع بسط الرقابة عليها من طرف السلطات الوصائية.

بما أن الرقابة تعتبر جزءا هاما لا يمكن فصله عن نشاط الجماعات المحلية، فقد حظي هذا الجانب بقدر كبير من الاهتمام من طرف السلطات التي خولها المشرع في هذا المجال

على أساس أن الرقابة هي المقياس لتصحيح الأخطاء الإدارية و تقويمها أثناء تنفيذ النفقات العمومية¹.

ورثت الجزائر التنظيم الإداري عن العهد الإستعماري، ثم أضافت عليه إصلاحات بعد صدور ميثاق البلدية في أوت وتطبيقا له تم إصدار قانون البلدية في 1967 وميثاق الولاية في أبريل 1969 وتطبيقا له تم إصدار قانون الولاية في ماي 1969 وبعد ذلك تم تعديلها في سنة 1981 الى أن جاء قانون البلدية وقانون الولاية في آخر تعديل معمول به حاليا للولاية 12-207² والبلدية 11-10³.

أولى المشرع الجزائري أهمية كبيرة للهيئات اللامركزية، فيعتبران دعامتين أساسيتين للدولة في تنمية الإقتصاد الوطني وتوحيد السياسات العامة المسطرة من قبل الدولة، ولهذا منحها المشرع الشخصية المعنوية والذمة المالية ولتمتعها بقدر من الاستقلال في ممارسة اختصاصها.

حتى تقوم هذه الهيئات بدورها وتمارس اختصاصها بفاعلية لابد أن تخضع لرقابة تحدد اختصاصها وتشرف عليها، تتمثل في الرقابة الوصائية، حيث لقي هذا المفهوم جدالا واسعا

¹ عبد القادر جراف، الرقابة على النفقات العمومية، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الدراسات العليا، المعهد الوطني للمالية، القليعة، 1995، ص01.

² المادة 01 من قانون رقم 07-12 مؤرخ في 21 فيفري 2012، متعلق بالولاية، ج. ر. ج. د. ش عدد12، صادرة في 29 فيفري 2012.

³ قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، متعلق بالبلدية، ج. ر. ج. د. ش عدد37، صادرة في 03 جويلية 2011.

لدى فقهاء القانون لوجود أنظمة رقابية أخرى مشابهة بالوصاية الإدارية لكن ما يميز هذه الأخيرة أنها رقابة مشروعية.

إنطلاقاً مما سبق فإن الإشكالية المطروحة من خلال هذا البحث هي:

إلى أي مدى تم تكريس الرقابة الوصائية على ميزانية الجماعات الإقليمية؟

فتتفرع هذه الإشكالية إلى الأسئلة التالية: التساؤل حول أهداف الرقابة؟ وأهم خصائصها ومميزاتها؟ وحول طبيعة نظام وآليات الرقابة الوصائية؟ والآثار المترتبة عنها؟

للإجابة على الإشكال المطروح، قسمنا موضوع دراستنا إلى قسمين، حيث سنتطرق إلى دراسة

توسيع الرقابة الوصائية على ميزانية الجماعات الإقليمية (الفصل الأول)، وبعدها ننتقل إلى

إبراز آثار وحدود الرقابة الوصائية على ميزانية الجماعات الإقليمية (الفصل الثاني).

الفصل الأول

ماهية الرقابة الوصائية على

ميزانية الجماعات الإقليمية

من المعروف أن الجماعات المحلية مستقلة عن السلطة المركزية أصلاً، إلا أنها تخضع لرقابة السلطات المركزية كاستثناء وفق نص قانوني وذلك لضمان شرعية أعمال هذه الجماعات.

تلعب الجماعات المحلية دوراً أساسياً في النهوض بأعباء التنمية المحلية إنطلاقاً من حجم الصلاحيات والإختصاصات الموكلة لها، والتي ترتبط من حيث مدى إتساعها بالمعطيات السياسية والإقتصادية والإجتماعية السائدة في الدولة⁴، حيث تمارس هذه الأخيرة ما يؤول إليها من اختصاص بصفة مستقلة طبقاً لما يحدده القانون مع الخضوع لرقابة السلطة المركزية - الوالي و وزير الداخلية- قصد ضمان عدم الخروج عن حدود ما هو مسموح به قانوناً، بحيث تقع على الأعمال الإيجابية التي تمارسها من خلال سلطات التصديق والإلغاء كما تقع أيضاً رقابتها على الأعمال السلبية من خلال سلطة الحلول.

في محاولة لتوضيح هذا الموضوع يتوجب علينا التطرق إلى مفهوم الرقابة الوصائية (المبحث الأول)، وآليات الرقابة الوصائية على ميزانية الجماعات الإقليمية (المبحث الثاني).

⁴ عز الدين إيمان، آليات الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية على ضوء القانون، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر،

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد ابن باديس-مستغانم-، 2016، ص.32.

المبحث الأول

مفهوم الرقابة الوصائية

لا يعني انفصال السلطة المركزية عن الهيئات المحلية في تسيير شؤونها عدم وجود علاقة بينهما، مما يعني أن هذه الإستقلالية ليست مطلقة بل تخضع لنظام الرقابة الممارس من طرف السلطة المركزية احترام بعض الركائز المسطرة قانونا.

وفيما يلي تفصيل في هذا المضمون، حيث ستكون الدراسة أولا بخصوص تعريف الوصاية الإدارية (المطلب الأول)، تمييز الرقابة الوصائية عن باقي الأنظمة المشابهة لها (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تعريف الوصاية الإدارية

بما أن أسلوب النظام الإداري اللامركزي هو مجرد وسيلة فنية وقانونية إدارية، لتوزيع سلطات وامتيازات الوظيفة الإدارية بين السلطات الإدارية المركزية واللامركزية، وذلك ضمن وحدة الدولة وليس تفتيت فكرة السيادة الوطنية أو الدستورية في الدولة ومن ثم كان حتميا وجود نظام لرقابة الوصاية الإدارية التي تمارسها في حدود القانون⁵، سنتناول في هذا المطلب أهداف الرقابة الوصائية (الفرع الأول)، وخصائص الرقابة الوصائية (الفرع الثاني).

⁵ عوابدي عمار، القانون الإداري، النظام الإداري، الجزء الأول، ط6، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014، ص.

الفرع الأول

أهداف الرقابة الوصائية

لا يعتبر تجسيد نظام الرقابة الوصائية فرض لسلطة الإدارة المركزية، بل رسم لجملة من الأهداف الخاصة بالصالح العام المحلي، وما يلي إجمالاً للأهداف الأساسية المتعلقة بها، وهي كالتالي الأهداف السياسية (أولاً)، والأهداف الإدارية (ثانياً)، والأهداف المالية (ثالثاً).

أولاً: الأهداف السياسية

تهدف الرقابة الوصائية إلى الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة، وذلك بضمان عدم انفصال الهيئات المحلية ذات الإستقلال الإداري والمالي عن الدولة⁶.

كما تساهم في التأكد من مدى التزام الجماعات المحلية بكافة القوانين والأنظمة والتعليمات حيال ممارستها لصلاحياتها، حيث يفعل نظام الوصاية الإدارية إمكانية إلغاء جميع القرارات القانونية إذ ما شابها عيب من عيوب المشروعية⁷.

حماية المصالح المحلية المشتركة، فالرقابة الوصائية تضمن حماية سكان الجهات

المحلية⁸.

⁶ شنتاوي على خطار، نظام الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الإجتهاد القضائي، العدد 6، جامعة محمد خيضر، - بسكرة-، 2009، ص. 103.

⁷ طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، ط3، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1976، ص.45.

⁸ JEAN.R, droit administratif, 9ème édition, Dalloz, Paris, 1980, P. 320.

ثانياً: الأهداف الإدارية

من الناحية الإدارية تهدف الرقابة الوصائية إلى كشف الإنحراف الإداري، والتأكيد على وحدة الدولة وضمان عدم تفككها، أيضاً كشف الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها ذلك لأن الإدارة أثناء قيامها بعملها قد تقع في الخطأ وهنا يبرز دور الرقابة الوصائية في العمل على كشف هذه الأخطاء وإيجاد الحلول المناسبة لها، كما تعمل أيضاً على المساعدة في مراقبة الموظفين والعمل على إبراز الجوانب الإيجابية في عملهم وعدم التركيز على الجوانب السلبية، وهذا من شأنه أن يساهم في حسن سير الإدارة العامة بجودة⁹.

ثالثاً: الأهداف المالية

ضمان حسن صرف الميزانية يستوجب مراقبة الرقابة لجميع مراحل إعداد ميزانيات الهيئات المحلية كي تكون أكثر فاعلية، لكون هدف الرقابة الوصائية التحقق من استخدام الاعتمادات المقررة للأهداف التي خصصت لأجلها¹⁰، وهذا ما فرضه المشرع الجزائري بغية تحقيق المقاصد العامة.

⁹ شنتاوي علي خطر، مرجع سابق، ص. 275.

¹⁰ حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية- دراسة تحليلية تطبيقية-، مكتبة

دار الثقافة للنشر، الأردن، 1998، ص. 24.

الفرع الثاني

خصائص الرقابة الوصائية

للرقابة الوصائية جملة من الخصائص التي تقوم عليها، حيث سنقوم بالتطرق إليها فيما يلي، رقابة ذات طبيعة إدارية (أولاً)، رقابة استثنائية (ثانياً)، ورقابة خارجية (ثالثاً).

أولاً: رقابة ذات طبيعة إدارية

الرقابة الوصائية تحدث بقرارات إدارية وتباشر من تلقاء نفسها أو بناء على طلب ذوي

الشأن¹¹.

تخضع القرارات الصادرة عنها لرقابة القضاء الإداري عن طريق دعوى الإلغاء أو دعوى

التعويض¹².

حيث يحق لممثلي الهيئات اللامركزية الطعن في قرارات السلطة المركزية وذلك عن طريق

النظام القانوني المعمول به من إلغاء للقرارات أو التعويض¹³.

¹¹ فريدة مزباني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة انيل شهادة

دكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري، -قسنطينة-، 2005، ص. 46.

¹² صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري، دار الكتاب اللبناني، لبنان، 1983، ص. 105.

¹³ عوابدي عمار، القانون الإداري، ج1، النظام الإداري، ط4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص. 246.

ثانيا: رقابة استثنائية

من مميزات الرقابة الوصائية أنها رقابة استثنائية وضيقة، تمارس في حدود نص القانون فقط، هذا لأن الهيئات الإدارية اللامركزية مستقلة عن السلطات والهيئات الإدارية المركزية¹⁴، فإذا لم ينص القانون على أخطاء عمل معين صادر من جهة لا مركزية لوصاية الإلغاء مثلا، فإن جهة الوصاية لا تملك في هذه الحالة إجراء الإلغاء.

ثالثا: رقابة خارجية

توصف هذه الرقابة بأنها رقابة خارجية، وذلك على عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة داخلية، ذلك على أساس استقلال الهيئات اللامركزية المشمولة بالرقابة عن الجهة الوصائية. أي أن الرقابة الوصائية تتم بين شخصين مستقلين وهما الشخص المعنوي القائم بها والشخص الإداري اللامركزي الخاضع لها، عكس الرقابة الرئاسية التي تتم بين جهتين تابعتين لشخص معنوي واحد¹⁵.

المطلب الثاني

تمييز الرقابة الوصائية عن باقي الأنظمة المشابهة

تمت الإشارة فيما سبق إلى أن نظام الوصاية الإدارية ينفرد بخصوصية متميزة، حيث تقوم السلطة الوصائية بممارسة مهامها ضمن حدود ومجالات محددة على سبيل الحصر، وعلى

¹⁴ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996، ص. 245.

¹⁵ جلول سيبوكر، الرقابة الوصائية على ميزانية الجماعات الإقليمية، مذكرة ماستر أكاديمي، ميدان الحقوق والعلوم السياسية،

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، - ورقلة-، 2015، ص. 21 و22.

هذا الأساس سنتطرق إلى دراسة مختلف النقاط ذات الصلة بالوصاية الإدارية من خلال إبراز أوجه التفرقة بين كل من الرقابة الوصائية والوصاية المدنية (الفرع الأول)، ثم الرقابة الوصائية والرقابة الرئاسية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الرقابة الوصائية والوصاية المدنية

إن الوصاية المدنية تقرر في القانون لناقصي الأهلية وهم المشمولين بالوصاية¹⁶، أما الوصاية الإدارية فلا يمكن تقريرها إلى نقص في أهلية الشخص اللامركزي، سواء كان في شكل إدارة محلية أو مرفق مستقل، لأن هذه الهيئات جميعا وفق المادة 49 من القانون المدني تتمتع بوجود قانون مستقل عن الشخص المعنوي¹⁷. حيث هذا الاستقلال يمكنها من صلاحية تسيير شؤونها بذاتها دون الرجوع للسلطة المركزية وقد قررت هذه الوصاية لغرض حماية المصالح العامة وبعث نسق إداري موحد في العمل الإداري.

حسب مفهوم الوصاية المدنية فإن الوصي هو الذي يتولى صلاحية مباشرة أي عمل في الحدود التي رسمها القانون، بينما في المجال الإداري فنحن أمام شخصين قانونيين مستقلين

¹⁶ طاهرية أبو داوود، الوصاية الإدارية وأثرها على استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الطور الثالث، تخصص القانون المعقم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العقيد احمد دراية، -ادرار-، 2020، ص. 22.

¹⁷ المادة 49 من أمر 75-58 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، ج. ر. ج. د. ش عدد 78، صادر في 30 سبتمبر 1975، معدل ومنتم.

يملك كل منهما سلطة التصرف باسمه ولحسابه ضمن الإطار الذي نظمها القانون فلا يتصرف شخص باسمه ولمصلحة شخص آخر¹⁸.

إن الوصاية في المجال المدني تهدف الى حماية المال الخاص، بينما الهدف من الوصاية الإدارية الحفاظ على المال العام.

الفرع الثاني

الرقابة الوصائية والرقابة الرئاسية

تختلف الوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية إختلافا جوهريا وهذا في عدة مظاهر أساسية، وهذا حسب أداة ممارسة الرقابة (أولا)، ومن حيث طبيعة الرقابة (ثانيا)، ومن حيث الطعن (ثالثا)، ومن حيث قواعد المسؤولية (رابعا). وفيما يلي توضيح أكثر بخصوص هذا العنوان.

أولا: من حيث أداة ممارسة الرقابة

لوجود الرقابة الوصائية يجب أن تكون منصوفا عليها، حيث أن هذه الصورة من الرقابة لا تتجسد الا إذا نص عليها القانون ذلك لأنه لا وصاية بدون نص. خلافا للرقابة الرئاسية التي لا تحتاج ممارستها الى نص فهي تمارس بصفه تلقائية باعتبارها تحدث علاقة بين الرئيس الإداري ومروؤوسه¹⁹.

¹⁸ بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، دار جسر للنشر، الجزائر، 2012، ص. 177.

¹⁹ طواهرية أبو داوود، مرجع سابق، ص. 21.

ثانيا: من حيث طبيعة الرقابة

تعد الرقابة الرئاسية رقابة معقدة تحكمها كثير من الآليات القانونية، مما يجعل الرئيس الإداري في موقع يؤهله أن يصدر أوامر إلى مرؤوسيه ويراقب حيثيات تنفيذها. أما سلطه الوصاية فهي رقابة بسيطة من حيث الإجراءات لأنها من موجبات نظام اللامركزي، مما يقضي بعدم فرض أوامرها وتوجهاتها وذلك بحكم استقلاليتها²⁰.

ثالثا: من حيث الطعن

في ظل السلطة الرئاسية لا يملك المرؤوس حق الطعن في قرارات رئيسه الإداري وهذا غير منطقي فمن جهة للرئيس الإداري سلطة إصدار الأوامر والتوجيهات للمرؤوسين لتنفيذها، ومن جهة أخرى نعطي الحق لهؤلاء المرؤوسين في إمكانية الطعن في قرارات رئيسهم ومساءلتهم أمام القضاء²¹.

خوّل القانون للهيئات المحلية الحق في الطعن في قرارات السلطة الوصية وفق شروط

خاصة لاعتبارها تتعلق باستقلاليتها الإدارية والمالية

رابعا: من حيث قواعد المسؤولية

بخصوص الرقابة الرئاسية فإن الرئيس يسأل عن التصرفات المادية والقانونية لمرؤوسيه باعتبار

²⁰ خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات، 1980، ص 96.

²¹ طواهرية أبو داوود، مرجع سابق، ص. 21.

أن التصرفات قاموا بها تنفيذًا لأوامر رئاسية صادرة عن رئيسهم وبالتالي فإن هذا الأخير يعتبر مسؤولاً مباشرة عن تلك الأفعال.

بينما الهيئات اللامركزية تتمتع باستقلالية في اتخاذ قراراتها باعتبارها أنها ذات شخصية معنوية مستقلة فهي مسؤولة عن قراراتها وتصرفاتها²².

الفرع الثالث

الوصاية الإدارية والإشراف الإداري

يحمل الإشراف الإداري مفهومًا يختلف عن مفهوم الوصاية الإدارية من عدة جوانب، إذ يقصد به مجموع الإجراءات التي تباشرها السلطة المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية، والتي لا يكون الغرض منها تحقيق وحدة القانون، أو كفالة المصالح التي تقوم الدولة برعايتها، وإنما تتضمن التوجيه غير الملزم، والرقابة غير المقررة بنص قانوني أو تنظيمي، و فيما يلي عرض لأهم السلطات التي تمارسها السلطة العليا في إطار الإشراف الإداري²³، من سلطة إصدار دوريات تتضمن توجيهات غير إلزامية (أولاً)، وسلطة الرقابة الغير مقررة بنص قانوني (ثانياً).

أولاً: سلطة إصدار دوريات تتضمن توجيهات غير إلزامية

²² طواهرية أبو داوود، مرجع سابق، ص. 22.

²³ زين الدين لعماري، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الإستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة -الجزائر-1،

تملك السلطة المركزية الحق في توجيه النصائح والارشادات والتوجيهات عن طريق الدوريات، أو ما يسمى بالإجراءات الداخلية للهيئات اللامركزية وذلك حتى لو لم يكن هناك نص يقرر هذه الاجراءات، وليس لهذه التعليمات والتوجيهات قوة ملزمة بل تعد من قبيل النصائح ولا تشكل في حد ذاتها ضررا لأحد لأن المنشور لا يتضمن في حقيقته سوى توجيهات تتعلق بكيفية اداء المرافق العامة لخدمتها وبكيفية تسيير هذه المرافق فهو اجراء اشرافي وليس وصائي²⁴.

ثانيا: سلطة الرقابة الغير مقررة بنص قانوني

يرى البعض أن هذه النصوص القانونية لا تخول السلطة المركزية حق ممارسة الوصاية، لأنها في حد ذاتها لا تنشئ وصاية إدارية، أي أنها خالية من مقومات الرقابة فليس لها أن تباشر أي إجراء قبل أن تصدر أعمال وقرارات من الهيئات المحلية يجيز القانون رقابتها، حيث يستند أصحاب هذا الرأي إلى القاعدة المقررة في الوصاية الإدارية على أنها استثناء وقيده لا بد وأن يكون محدد بقانون يبين الاعمال التي ترد عليها الرقابة والوسائل المستعملة فإذا كان النص لا تتوفر فيه هذه الشروط فإنه لا يخول للسلطة المركزية سوى مباشرة إجراءات تمكنها من توجيه بعض النصائح والإرشادات²⁵.

²⁴ زين الدين لعماري، مرجع سابق، ص.158.

²⁵ زين الدين لعماري، مرجع سابق، ص.158.

المبحث الثاني

آليات الرقابة الوصائية على ميزانية الجماعات الإقليمية

تمارس جملة من الرقابات على الجماعات المحلية وبالأخص على مواردها المالية، وهذا يعتبر من صميم موضوع دراستنا.

تخضع المجالس المحلية في التنظيم الإداري الجزائري للرقابة الوصائية التي تتولى ممارستها الجهات الوصائية المتمثلة أساسا في الوالي والوزير المكلف بالداخلية، حيث أخضع كل من قانون البلدية وقانون الولاية الأخيرين أعمال الهيئات المحلية والمتعلقة أساسا بالميزانية لهذا النوع من الرقابة.

لذا من الواجب التطرق إلى سلطة التصديق على ميزانية الجماعات الإقليمية (المطلب الأول)، سلطة الإلغاء على ميزانية الجماعات الإقليمية (المطلب الثاني)، سلطة الحل على ميزانية الجماعات الإقليمية (المطلب الثالث).

المطلب الأول

سلطة التصديق على ميزانية الجماعات الإقليمية

تلعب السلطات الوصية دورا بارزا ومهما في تسيير مالية الجماعات الإقليمية قبل وأثناء

تنفيذ ميزانيتها وذلك بمناسبة ممارسة الرقابة الوصائية عليها والذي يتم من خلال المصادقة

على ميزانية الجماعات الإقليمية²⁶.

عرّف الأستاذ صالح فؤاد التصديق على أنه إجراء بمقتضاه يجوز للجهة الوصائية أن

تقرر بأن عملا معيناً صادراً من جهة إدارية لا مركزية يمكن أن يوضع موضع التنفيذ²⁷.

تجدر الإشارة إلى أن التصديق ما هو إلا إجراء قانوني شرط التنفيذ، فهو لا يزيد ولا

ينقص في قرارات المجالس المحلية، وعليه سيتم إبراز سلطة التصديق على ميزانية البلدية

(الفرع الأول)، وسلطة التصديق على ميزانية الولاية (الفرع الثاني)

²⁶ خير الدين خوخة، الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية في القانون الجزائري، أطروحة مقدمة من أجل الحصول على

شهادة الدكتوراه في الحقوق والعلوم السياسية، تخصص: قانون الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة

عبد الرحمن ميرة، -بجاية-، 2021، ص. 152.

²⁷ قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم

تخصص: قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، -تيزي وزو-، 2017، ص. 12.

الفرع الأول

سلطة التصديق على ميزانية البلدية

تتولى الجهات الوصائية بموجب التصديق الإعلان على أن القرار الصادر عن المجالس المحلية يمكن أن يرتب آثاره القانونية ما لم يخرق أي قاعدة قانونية وقد تكون المصادقة صريحة (أولا)، أو ضمنية (ثانيا)، بحسب ما ينص عليه القانون²⁸.

أولا: المصادقة الصريحة

يعتبر الوالي في التنظيم الإداري الجزائري أعلى سلطة إدارية محلية له صلاحيات كثيرة ومتنوعة أكدها المشرع الجزائري في نصوص متعددة، خاصة ممارسة الوصاية الإدارية على البلديات المتواجدة في إقليم الولاية، والسهر على تطبيق القوانين والأنظمة السارية المفعول بالدولة²⁹.

نص المشرع صراحة على أن المداورات التي تتضمن ميزانية البلدية والحسابات من المداورات التي تشترط تصديق "الوالي" باعتباره صاحب الإختصاص الأصلي لممارسة الرقابة الوصائية على ميزانية البلدية.

²⁸ جلول سيبوكر، مرجع سابق، ص 32.

²⁹ تيسيمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر: وهم أم حقيقة، مذكرة ماجستير في القانون فرع تحولات

الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، - تيزي وزو-، 2009 ص.17.

بموجب المادة 57 من قانون البلدية التي تنص صراحة: "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي المداورات المتضمنة ما يأتي: الميزانيات والحسابات،..."³⁰، حيث منح المشرع للوالي مدة 30 يوم لإبداء المصادقة على المداورات التي تتعلق بميزانية البلدية، قبل دخولها حيز التنفيذ، وإذا لم يبد الوالي قراره خلال هذه المدة "30 يوم" فتعتبر المداورة مصادق عليها.

تجدر الإشارة على حق رئيس الدائرة في ممارسة الوصاية على أعمال البلدية وفق الشروط الآتية: الموافقة على مداورات المجالس الشعبية البلدية التي يقل عدد سكانها 50.000 نسمة، والتي يكون موضوعها ميزانيات البلديات والهيئات المشتركة بين البلديات التابعة للدائرة نفسها... الهيئات والوصايا...³¹، حيث يتولى رئيس الدائرة هذه الأعمال في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها تحت سلطة الوالي وبتفويض منه.

ثانيا: المصادقة الضمنية

كقاعدة عامة فإن مداورات المجالس الشعبية البلدية قابلة للتنفيذ دون الحاجة إلى تأشيرة السلطة الوصية³² حيث تعتبر مداورات المجالس المحلية نافذة بقوة القانون بعد مرور 21 يوم.

³⁰ المادة 57 من قانون رقم 11-10، مرجع سابق.

³¹ خير الدين خوخة، مرجع سابق، ص. 154.

³² محمد العجمي، موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي مستقبل الماضي، مجلة الاجتهاد القضائي،

العدد السادس، جامعة محمد خيضر، -بسكرة-، 2010، ص. 164.

بموجب المادة 58 من قانون البلدية³³ فإنه يمكن أن تنقلب المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية في حالة ما إذا لم تفصح السلطة الوصية عن قرارها خلال 30 يوم.

الفرع الثاني

سلطة التصديق على ميزانية الولاية

سبق وأن تم تعريف التصديق، على أنه إجراء بمقتضاه يجوز لجهة الوصاية أن تقرر بأن عملا معيناً صادراً من جهة إدارية لا مركزية يمكن أن يوضع موضع التنفيذ³⁴. فهو عمل قانوني لاحق للعمل الذي قامت به الجهات اللامركزية، وهو ما يعطي الشرعية للأعمال اللامركزية لتكون نافذة، ويأخذ صورتين إما ضمنى (أولاً)، أو صريح (ثانياً).

أولاً: المصادقة الضمنية

عندما تلتزم سلطة الاشراف الصمت إزاء العمل المعروض عليها وذلك خلال المدة المحددة قانوناً، حيث القاعدة العامة تقضي باعتبار مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذه بقوه القانون بعد مضي 21 يوماً من ايداعها بالولاية، وهذا ما يسمى بالمصادقة الضمنية بحيث إذا انتهت المدة القانونية دون اعتراض يكون بمثابة دلالة ضمنية من جهة الرقابة بإقرار هذا التصرف أو الموافقة الضمنية على القرار³⁵.

³³ أنظر المادة 58 من قانون رقم 11-10، مرجع سابق.

³⁴ قادري نسيم، مرجع سابق، ص 12.

³⁵ أنظر المادة 54 من قانون رقم 12-07، مرجع سابق.

ثانيا: المصادقة الصريحة

تنص المادة 55 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية على أنه: " لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهرين مداوات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي: الميزانيات والحسابات، التنازل عن العقار ...³⁶ وفي هذا الصدد فإن المادة السالفة الذكر تؤكد على ضرورة موافقة الوزير المكلف بالداخلية على مشروع ميزانية الولاية.

كما تضيف المادة 160 من قانون رقم 07-12: " يتولى الوالي مشروع إعداد ميزانية الولاية وعرضه على المجلس الشعبي الولائي الذي يصوت ويصادق عليه وفق الشروط المنصوص عليها في هذا القانون، ويوافق عليه الوزير المكلف بالداخلية وفقا لأحكام المادة 55 أعلاه"³⁷، وهذه المادة السالفة الذكر تنص صراحة على أن مشروع إعداد ميزانية الولاية من اختصاص الوالي وأنه يتوجب عليه عرضه على المجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليه. من خلال ما ورد فهو تأكيد على ضرورة خضوع هذه المداوات للمصادقة والتي توجي إلى إتساع مجال الرقابة الوصائية بحيث ضيقت وإلى حد كبير من سلطه المجالس المحلية المنتخبة، ونجد ذلك واضحا خاصة عندما لا تكتسب هذه القرارات قوتها القانونية الكاملة إلا بعد انتهاء المدة القانونية وليس من تاريخ صدورها من طرف رئيس المجلس الشعبي الولائي

³⁶ المادة 55 من قانون رقم 07-12، مرجع سابق.

³⁷ المادة 160، مرجع نفسه.

المطلب الثاني

سلطة الإلغاء على ميزانية الجماعات الإقليمية

الإلغاء إجراء يمكن بمقتضاه لجهة الوصاية أن تزيل قرار صادر عن الجماعات الإقليمية نتيجة مخالفتها لقاعدة قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة.

كما أن القانون الجزائري كان واضحا، فعلى سبيل المثال فقد أخضع المداولات غير قابلة للتصديق إلى رقابة الإلغاء، وهذا إما مطلق أو نسبي³⁸، و عليه سنتطرق إلى سلطة الإلغاء على ميزانية البلدية (الفرع الأول)، وبعدها نتناول سلطة الإلغاء على ميزانية الولاية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

سلطة الإلغاء على ميزانية البلدية

يكون الإلغاء على مداولات المجالس الشعبية البلدية، خصوصا على تلك الأعمال المتعلقة بالميزانيات والحسابات وجوبيا بقرار معلل بتقدير من الوالي بنفسه دون اللجوء إلى

³⁸ قادري نسيم، مرجع سابق، ص 46.

القضاء بحكم أنها مخالفة للقانون وهذا حسب المواد 102، 103، 104، 105 من الأمر رقم

67-24³⁹، أما الإلغاء النسبي يكون للمداولات التي قد تمس بالنظام العام.

وعليه سنتطرق إلى البطلان المطلق (أولاً)، والبطلان النسبي (ثانياً).

أولاً: البطلان المطلق

يكون البطلان المطلق لأي مداولة من مداولات المجالس الشعبية إذا توفرت أحد الأسباب

المذكورة في قانون البلدية والتي تتمثل أساساً في:

1_ تلك المداولات المتخذة خرقاً للدستور وغير قابلة أو غير مطابقة للقوانين

والتنظيمات المعمول بها، هذا حفاظاً على مبدأ المشروعية.

2_ تلك التي تمس برموز الدولة وشعاراتها التي تعتبر ثوابت وطنية لا يمكن

المساس بها.

3_ والغير محررة باللغة العربية.

4_ وتلك المداولات التي تتناول موضوعاً لا يدخل ضمن اختصاصات المجلس،

حيث لا يمكن تنفيذ مداولة تحكمها نصوص خاصة.

³⁹ أنظر المواد من 102 إلى 105، من أمر رقم 67-24، يتضمن القانون البلدي، ج. ر. ج. د. ش، عدد 6 صادر

في 18 جانفي 1967، معدل ومنتم بقانون رقم 81-09، مؤرخ في 04 جويلية 1981 ج. ر. ج. د. ش، عدد 27 صادر

في 07 جويلية 1981. (ملغى).

كما أن المشرع في المادة 59 من قانون البلدية⁴⁰ قد خول للوالي سلطة إبطال المداورات غير مطابقة للقوانين بقرار بالنسبة للمداورات المجلس الشعبي البلدي دون تحديد المدة التي يجب على الوالي أن يصرح فيها بالبطلان.

ثانيا: البطلان النسبي

حسب المادة 60 من القانون 11-10⁴¹ تكون مداورات المجلس الشعبي البلدي قابلة للبطلان إذا كانت تتضمن موضوعا يمس مصلحة شخصية تتعلق بأعضاء المجلس الشعبي ورئيس المجلس، وحتى أصولهم وأزواجهم، وهذا تحقيق للصالح العام ودعما للنزاهة، كما تبطل كل المداورات المتعلقة بالحالات المذكورة في قانون البلدية بقرار معطل يصدره الوالي.

الفرع الثاني

سلطة الإلغاء على ميزانية الولاية

كما سبق وأشرنا سابقا فبموجب سلطة الإلغاء يمكن للجهة الوصائية أن تزيل قرار صادر عن الجماعات المحلية نتيجة مخالفتها لقاعدة قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة، حيث كان المشرع الجزائري لاسيما في قانون الولاية واضحا، لذا يتوجب علينا الوقوف عند مظاهر الإلغاء (أولا)، وبعدها إبطال مداورات المجالس الشعبية الولائية قضائيا (ثانيا).

⁴⁰ أنظر المادة 59 من قانون رقم 11-10، مرجع سابق.

⁴¹ أنظر المادة 60 من قانون 11-10، مرجع سابق.

أولاً: مظاهر الإلغاء

ورد في نص المادة 53 من قانون الولاية: "تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي

الولائي:

• المتخذة خرقاً للدستور وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات،

• التي تمس برموز الدولة واستقرارها،

• غير المحررة باللغة العربية،

• التي تتناول موضوعاً لا يدخل ضمن اختصاصه،

• المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس،

• المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 أعلاه...⁴²

كما جاء في نص المادة 56 على أنه: " لا يمكن رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي

عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية، بأسمائهم الشخصية

أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة، حضور المداولة التي تعالج هذا

الموضوع، وفي حالة المخافة تكون هذه المداولة باطلة.

يلزم كل عضو المجلس الشعبي الولائي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح

بذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي.

⁴² أنظر المادة 53 من قان رقم 07-12، مرجع سابق.

في حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي الولائي في وضعية تعارض مصاح متعلقة به يجب عليه التصريح بذلك للمجلس الشعبي الولائي⁴³.

كما أن المادة 57 تنص على أنه: " يمكن أن يثير الوالي بطلان المداولة المنصوص عليها في المادة 56 أعلاه، خلال الخمسة عشر 15 يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة.

ويمكن المطالبة بها من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية له مصلحة في ذلك، خلال أجل خمسة عشر 15 يوما بعد إصاق المداولة.

ويرسل هذا الطلب برسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل استلام.

يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان المداولات التي اتخذت خرقا لأحكام المادة 56 أعلاه⁴⁴."

ثانيا: إبطال مداولات المجالس الشعبية الولائية قضائيا

نص المشرع الجزائري على أن إبطال المداولات يكون برفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل 21 يوم التي تلي اتخاذ المداولة من طرف الوالي إذا تبين له أن المداولة غير مطابقة للتنظيمات والقوانين⁴⁵.

⁴³ أنظر المادة 56 مرجع نفسه.

⁴⁴ أنظر المادة 57 من قانون 07-12، مرجع سابق.

⁴⁵ أنظر المادة 54، مرجع نفسه.

كما ينطبق إجراء الإبطال أمام المحكمة المختصة على المداولات التي تكون محل تعارض مصالح عضو مع الولاية هو شخصيا أو ما يخص أقاربه، فيثار الإبطال خلال 15 يوم التي تلي اختتام الدورة التي اتخذت خلالها المداولة من طرف الوالي.

المطلب الثالث

سلطة الحلول على ميزانية الجماعات الإقليمية

يقصد بالحلول قيام السلطة المركزية الوصية بمقتضى سلطاتها المحددة قانونا بإنجاز عمل كان مبدئيا مفروض على السلطة الخاضعة للرقابة أي المجالس المحلية، بسبب امتناع أو تخلف هذه الأخيرة عن أداء واجبها مما يعيق السير العادي للمصالح المحلية⁴⁶.

القاعدة العامة أن الهيئات اللامركزية تعمل بدءا، ولا تتدخل الجهات الوصية إلا لاحقا طبقا للإجراءات التي يحددها القانون، وإذا كانت سلطة الحلول من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية، فقد يسمح بها استثنائيا، في نظام الوصاية الإدارية⁴⁷، و عليه نتطرق

⁴⁶ حسين مصطفى، الإدارة المحلية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص.54.

⁴⁷ بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، (د. ب. ن)، 2002، ص. 194.

إلى سلطة الحلول على ميزانية البلدية (الفرع الأول)، بعدها سلطة الحلول على ميزانية الولاية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

سلطة الحلول على ميزانية البلدية

يعتبر الحلول مظهر من مظاهر رقابة السلطة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي، ونظرا لخطورة هذا الإجراء في التسيير المالي تم تقييده بمجموعة من الخصائص لتكفل إستقلالية الهيئات اللامركزية، ومن هذا المنطلق سنتطرق إلى خصائص حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي (أولا)، وحالات الحلول في قانون البلدية (ثانيا).

أولا: شروط حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي

خصص المشرع الجزائري مجموعة من المواد للتفصيل في الشروط والحالات التي يتدخل فيها الوالي للحلول محل المجلس الشعبي البلدي أو رئيسه، وهذا ما يظهر في المواد 100، 101، 102 من قانون البلدية⁴⁸.

من بين الشروط التي لا بد أن تتوفر حتى يحل الوالي محل المجلس الشعبي البلدي ما يلي : أن تكون البلدية ملزمة بالتحرك بموجب نص صريح وذلك للقيام ببعض الاختصاصات الممنوحة لها بموجب القانون، وأن تمتنع البلدية وتتمرد عن القيام بها، أنيط لها بموجب القانون والتنظيم المعمول بهما وتتخذ موقفا سلبيا سواء أكان هذا الموقف امتناعا أو تقاعسا، كما لا بد

⁴⁸ أنظر المواد من 101 إلى 102 من قانون رقم 10-11، مرجع سابق.

من وجود نص قانوني يمنح للجهة الوصية سلطة الحلول فلا حلول دون نص، لأن الحلول على خلاف بقية التدابير قد يؤدي إلى الإخلال بمبدأ توزيع الاختصاص، ومن الواجب إنذار المجلس الشعبي البلدي من خلال رئيسته، وتنبهه إلى وجوب اتخاذ الإجراءات اللازمة، على أن يمنحه في نفس الوقت آجال قانونية لذلك، ومثل هذا الإعذار يعتبر من بين الإجراءات الشكلية الوجوبية لإعمال سلطة الحلول، فهذه الضوابط وضعت حتى لا يتعدى الوالي على استقلالية المجلس بتدخله⁴⁹.

ثانياً: حالات الحلول في قانون البلدية

فيتدخل الوالي لتحقيق توازن البلدية وإدراج النفقات الوجوبية وامتصاص العجز المصحوب لتنفيذ ميزانية البلدية، وضم إلى ذلك يتدخل لإصدار حوالات الدفع وسندات التحصيل.

1 تحقيق التوازن المالي وإدراج النفقات الإلجبارية في ميزانية البلدية:

حسب نص المادة 183 من قانون رقم 10-11 فإن المشرع الجزائري قد ألزم سلطات البلدية بالتصويت على الميزانية بالتوازن مع النص على النفقات الإلجبارية، " في حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة، فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال 15 يوم التي تلي استلامها، إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال 10 أيام، يتم إعذار المجلس الشعبي البلدي من الوالي، إذا صوت على الميزانية مجدداً دون توازن أو لم تنص على النفقات الإلجبارية.

⁴⁹ جلول سيبوكر، مرجع سابق، ص. 42 و 43.

وإذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها في هذه المادة خلال أجل 08 أيام التي تلي تاريخ الإصدار المذكور أعلاه، تضبط تلقائياً من طرف الوالي⁵⁰.

2_ إصدار حوالات الدفع "الصرف" وسندات التحصيل:

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي الأمر بالصرف الرئيسي لميزانية البلدية، فإنه بهذه الصفة يعتبر صاحب الاختصاص بإعداد حوالات الدفع وإصدار سندات التحصيل.

في حالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي سبق وتم الإشارة على أنه يعتبر الأمر بالصرف لميزانية البلدية أن يقوم بهذا الاختصاص فإن المشرع الجزائري أعطى الحق للوالي باتخاذ قرار يحل محل مقام حوالة الصرف. وهذا يعد توسيعاً من صلاحيات الوالي كسلطة وصائية معينة على حساب صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كسلطة منتخبة⁵¹.

3_ إمتصاص العجز المصحوب لتنفيذ الميزانية:

بموجب المادة 184 من قانون رقم 10-11 والمتضمن قانون البلدية تنص على: "عندما يترتب على تنفيذ ميزانية البلدية عجز، فإنه يجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاصه وضمان توازن الميزانية الإضافية.

⁵⁰ مادة 183 من قانون رقم 10-11، مرجع سابق.

⁵¹ خير الدين خوخة، مرجع سابق، ص 159.

إذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي الإجراءات التصحيحية الضرورية، فإنه يتم اتخاذها من الوالي الذي يمكنه أن يأذن بامتصاص العجز على سنتين متتاليتين أو أكثر⁵².

الفرع الثاني

سلطة الحلول على ميزانية الولاية

تمارس السلطة الوصية رقابتها أيضا على الأعمال السلبية للولاية عندما تبادر للقيام ببعض واجباتها القانونية، وقد تم تسمية هذا العمل القانوني الرقابي "بالحلول". لهذا سنتطرق إلى إدراج النفقات الوجوبية في ميزانية الولاية (أولا)، وامتصاص العجز المصحوب لتنفيذ ميزانية الولاية (ثانيا)، بعدها ضبط الوزير المكلف بالداخلية ميزانية الولاية (ثالثا).

أولا: ادراج النفقات الوجوبية في ميزانية الولاية

جاء في قانون الولاية لينص على إلزامية التدخل التلقائي لوزير الداخلية لتسجيل النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي وفقا للتنظيم المعمول به، وهذا ما

⁵² المادة 184 من لقانون رقم 10-11، مرجع سابق.

تؤكدّه وتتص عليه المادة 163 من قانون الولاية 07-12⁵³، ما يستنتج هنا أن المشرع قام بالتشديد في الرقابة الوصائية المفروضة على مالية الجماعات المحلية.

ثانياً: إمتصاص العجز المصحوب لتنفيذ ميزانية الولاية

عند وضع الميزانية الأولية للولاية موضع التنفيذ، فإنه قد يظهر عجز مالي في بعض أبوابها فيؤثر على مبدأ التوازن الذي تقوم عليه الميزانية فإن قانون الولاية يلزم المجلس الشعبي الولائي باتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناع هذا العجز وضمان التوازن الصادر من الميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية وهذا ما تؤكدّه المادة 169 من قانون الولاية⁵⁴، وقد جاء النص غامضاً ولم يشر إلى الإجراءات التي يمكن للمجلس الشعبي الولائي اتخاذها والتي تمكنه من تجاوز العجز المسجل عند تنفيذ الميزانية، وفي حالة عدم اتخاذ التدابير الضرورية لتجاوز هذا العجز يتولى اتخاذها الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية اللذان يمكنهما الإذن بامتصاص هذا العجز على مدى سنتين أو أكثر⁵⁵.

ثالثاً: ضبط الوزير المكلف بالداخلية ميزانية الولاية

في حالة عدم تصويت المجلس الشعبي الولائي على مشروع ميزانية الولاية، وكان ذلك بسبب اختلال داخل المجلس، فيقوم الوالي باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير

⁵³ أنظر المادة 163 من قانون رقم 07-12، مرجع سابق.

⁵⁴ المادة 169 من قانون رقم 07-12، مرجع سابق.

⁵⁵ خير الدين خوخة، مرجع سابق، ص. 162.

عادية وهي حالة استثنائية، للتصويت على مشروع ميزانية الولاية، بعد مرور الفترة القانونية للمصادقة، وتطبيقا لأحكام المادة 167 والمادة 168 من قانون الولاية، فإنه في حالة عدم توصل هذه الدورة الاستثنائية إلى المصادقة على مشروع الميزانية يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية بذلك من أجل اتخاذ التدابير الملائمة لضبطها⁵⁶.

خلاصة الفصل

تم التوصل في الأخير إلى أن المشرع الجزائري قام بإخضاع الجماعات الإقليمية لرقابة واسعة، حيث قام بالتشديد في الرقابة الممارسة على أعمال تلك الهيئات، وبالأخص أعمالها المتعلقة بالميزانيات والحسابات الذي يعتبر من صميم موضوعنا. بحيث يظهر أن تواجد السلطة الوصائية بشكل مستمر في مختلف التصرفات القانونية للجماعات الإقليمية يؤثر بشكل كبير على قدرتها في مباشرة اختصاصاتها، وهو ما سنتطرق إليه في الفصل الثاني

⁵⁶ أنظر المادتين 167 و07، مرجع سابق.

الفصل الثاني

آثار وحدود الرقابة الوصائية

على ميزانية الجماعات

الإقليمية

الفصل الثاني

آثار وحدود الرقابة الوصائية على ميزانية الجماعات الإقليمية

تعتبر مهمة الرقابة على ميزانية الدولة بشكل عام، وعلى ميزانية الجماعات المحلية بشكل خاص أساسية للحفاظ على المال العام وترشيد النفقات والقضاء على الآثار السلبية التي يسبب فيها سوء التسيير، لكن أهمية الرقابة الوصائية على ميزانية الجماعات المحلية لا تكمن في تعدد الهيئات المكلفة بها، إنما بما توصلت إليه من نتائج وتحقيق الأهداف المرجوة. من خلال هذه الأفكار المسبقة وكمدخل لهذا الفصل فآليات الرقابة الوصائية على أعمال وقرارات المجالس الشعبية سواء كانت بلدية أو ولاية يؤكد سيطرة الجهة الوصية عليها، وامتداد لتدخلها في تسيير الشؤون المحلية مباشرة وهذا ما يؤثر على استقلاليتها. فيتوجب أن تكون قيود قانونية ممارسة على الهيئات الوصائية من أجل ضمان استقلالية الهيئات المحلية.

من هذا المنطلق سيتم التطرق إلى آثار الرقابة الوصائية على ميزانية الجماعات الإقليمية

(المبحث الأول) وحدود الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية (المبحث الثاني).

المبحث الأول

آثار الرقابة الوصائية على ميزانية الجماعات الإقليمية

رغم قيام المشرع الجزائري بمنح إمتيازات قانونية للسلطة الوصائية عند تدخلها في تسيير الشؤون المحلية بغية الحفاظ على المصلحة العامة وحسن سير الأعمال الإدارية المحلية، إلا أن هذا له تأثير على أعمال الهيئات الإقليمية.

حيث دراسة هذا المبحث تكون كالاتي آثار سلطة التصديق (المطلب الأول)، آثار سلطة الحل (المطلب الثاني)، آثار سلطة الإلغاء (المطلب الثالث).

المطلب الأول

آثار سلطة التصديق

سبق وأن تم التفصيل في سلطة التصديق وذكر العناوين الأساسية المتعلقة بهذا الأخير، لذا في هذا المطلب سيكون التركيز على الآثار المترتبة على التصديق على أعمال الجماعات الإقليمية المتمثلة في البلدية (الفرع الأول) والولاية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

على مستوى البلدية

الرقابة الوصائية الممارسة على المجالس الشعبية البلدية في ظل قانون البلدية الحالي ينفي الطرح الذي يقدم لها الاستقلال والحرية للبت في المسائل التي تدخل من اختصاصها،

فسلطة المصادقة التي تتمتع بها السلطة المركزية يعتبر حاجز للمجالس الشعبية البلدية لمباشرة أعمالها واتخاذ قراراتها.

إن الواقع العملي يشير إلى أن التصديق ينقلب إلى أسلوب شبيه بالرخصة المسبقة أو الاعتماد، فهو حق شبه مطلق يؤدي في نهاية الأمر إلى مشاركة الإدارة الإقليمية في كل الشؤون المتعلقة بها⁵⁷، فبالتالي عدم المصادقة على المداولة لا يكسبها صفة الوثيقة الرسمية ولا يمثل مضمونها أي حجة وبالتالي ينبغي إبعادها.

وإذا كان المشرع من خلال أحكام قانون البلدية قد أظهر إجابة واضحة بخصوص المصادقة الضمنية والتي تتيح للمجالس الشعبية البلدية تنفيذ المداولات بمجرد انقضاء الأجل المنصوص عليه إلا أن هذا لا يحدث في حقيقة الأمر في الواقع العملي يفيد بأن الجهات المركزية غالبا ما تتجاوز المدة المحددة في القانون ولا تلتزم بها إذا جرت العادة أن تصدر قراراتها بعد انقضاء المدة القانونية وهنا تجد المجالس الشعبية البلدية نفسها في موقف لا تملك فيه أي وسيلة تجبرها على اتخاذ قراراتها ووضعها موضع التنفيذ ليس إلا، كما أن الأحكام القضائية المتناقضة الصادرة من الجهات القضائية تدخل أيضا ضمن الأسباب التي تمنع المجالس الشعبية البلدية من العمل بالمصادقة الضمنية.⁵⁸

⁵⁷ مشري عبد الحليم، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، *مجلة الاجتهاد القضائي*، العدد السادس،

جامعة محمد خيضر، -بسكرة-، 2009، ص 108.

⁵⁸ عزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق

والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح، -ورقلة-، قسم الحقوق، 2011، ص 81.

بالإضافة الى كل تلك الشروط المفروضة على قابض البلدية الذي لا يمكنه المصادقة على الامر بالصرف إلا بعد أن تتم المصادقة على المداولات من قبل الجهات الوصائية وتحديدًا بالإيجاب.⁵⁹

كما أن اتساع سلطة الوصاية شملت مصادقة رئيس الدائرة على مداولات المجالس الشعبية البلدية وهذا تحت سلطة الوالي وبتفويض منه بموجب المرسوم التنفيذي 94/215.⁶⁰ ويضاف الى ما تقدم ذكره فإن الوالي قد يصدر رأياً حول المداولة مثل تصحيحها أو الإدلاء بتعديلات جديده حول بعض جزئياتها، فيطلب من المجلس الشعبي البلدي مراجعة المداولة وفق التحفظات المشار إليها، في حالة إمتناع المجلس عن ذلك رفضاً قاطعاً والتزم برأيه فيجوز للوالي إتخاذ إصدار قرار صريح برفض المداولة، عندها يمكن للمجلس رفع دعوة قضائية للطعن ضد ذلك القرار.

كان بالإمكان إعطاء هذا المسلك للوالي كصاحب دعوة أصلية أمام القضاء كآلية للرقابة عن طريق القضاء لضمان استقلالية المجالس المحلية عن سلطة الوالي وتمكين المجلس الشعبي البلدي من الدفاع عن قراراته أمام القضاء بدل مواجهة سلطة الوالي، فعدم وجود الآليات القضائية لإلغاء مداولات لمجلس الشعبي البلدي من طرف الوالي أو جهات الوصاية

⁵⁹ بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، -ورقلة-، 2011، ص. 58.

⁶⁰ مرسوم التنفيذي 94 / 215 مؤرخ في 23 جويلية 1994، يتعلق بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج. ر. ج. د. ش عدد 48، صادرة في 27 جويلية 1994.

-رغم أن الأمر يتعلق بقرار إداري على شكل مداولة- من شأنه أن يهدم كلية ضمانات الإستقلالية.⁶¹

لا يزال التصديق من أهم الكيفيات المتقدمة جدا للتدخل في الشؤون ذات الطابع المحلي، في البلديات الجزائرية لا تزال مجبرة على أخذ الإذن من الوالي، حتى تبادر في تنفيذ قراراتها وأعمالها.⁶²

يثبت الواقع العملي أن سلطة التصديق بمثابة حق فيتو تملكه الجهات المركزية في مواجهة المجالس الشعبية البلدية... فهذه الأخيرة مجبره على إتخاذ الإذن من الجهات الوصية لتنفيذ المداولات وبالأخص تلك المتعلقة بالميزانيات والحسابات من أجل اكتسابها الطابع الرسمية على أرض الواقع.

الفرع الثاني

على مستوى الولاية

يعتبر التصديق عمل إداري منفصل عن العمل الصادر من الإدارة اللامركزية، فإذا صادقت السلطة المركزية على قرار أحد المجالس الولائية ليس معنى ذلك أن ينسب ذلك القرار

⁶¹ عزيز محمد الطاهر، مرجع سابق، ص.81.

⁶² بن ناصر بوطيب، مرجع سابق، ص. 72.

لها وكأنه صادر منها بل ينسب للمجلس المحلي الصادر منه، إذا فالقرار الصادر عن السلطة الوصية قرار قائم بحد ذاته ولا يندمج مع القرار المصادق عليه.⁶³

تجدر الإشارة الى أن السلطات الإدارية المركزية لا يجوز لها أن تقوم بتعديل القرارات الصادرة عن الهيئات اللامركزية وقت التصديق عليها لأن ذلك يمكن أن يعتبر حلول وهذا مخالف لنظام الرقابة الوصائية.

1_ يعتبر تنفيذ القرارات الصادرة عن الجهة اللامركزية قبل التصديق عليها من السلطات الوصائية موقوفا وهذا إلى حين حصول التصديق وإلا ترتب عليه عيب عدم الشرعية مما يحيله إلى الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري.⁶⁴

2_ التصديق لا يغطي على القرار الذي يشوبه عيب وفي حالة الطعن بالإلغاء فإن التصديق على القرار لا يؤثر على صحة هذا الطعن.

3_ ينسب القرار المصادق عليه للهيئة اللامركزية التي أصدرته وهذا يحملها كامل الأضرار والنتائج التي قد تنشأ بسبب تنفيذه ولا تسأل السلطة المركزية عن ذلك.⁶⁵

⁶³ مصطفى أبو زيد فهمي، نظام الإدارة المحلية والبلدية في تنمية المجتمعات اقتصاديا واجتماعيا، مجلة العلوم الإدارية، السنة التاسعة، العدد الأول، مصر، 1967، ص.164.

⁶⁴ صالح فؤاد، مرجع سابق، ص. 112 و113.

⁶⁵ صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الإستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة -الجزائر-1، 2010، ص. 124.

4_ يمكن للهيئة اللامركزية الرجوع عن قرارها أو تعديله بعد المصادقة عليه من طرف السلطة الوصائية لأن التصديق إذن وليس إجبار على التنفيذ، كما أن التصديق ينسحب بآثار رجعي إلى تاريخ صدور قرار الهيئة اللامركزية مما يعني أن القرار كان قائماً قبل التصديق.

المطلب الثاني

آثار سلطة الحلول

يعتبر الحلول آلية شديدة الخطورة على أعمال الجماعات الإقليمية لذا يجب التطرق للآثار المترتبة عليه، حيث سنتناول آثار سلطة الحلول على المستوى البلدي (الفرع الأول) وكذا آثار سلطة الحلول على المستوى الولائي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

على مستوى البلدية

يعتبر الحلول من أشد مظاهر الرقابة الوصائية على ميزانية البلدية وأخطرها لكونه يظهر عند تقاعس أو امتناع هذه الأخيرة عن القيام باختصاصاتها القانونية... دون اشتراط القيود او ضرورة الإعدار ولا تعليل القرار وهذا مساس باستقلالية البلدية لإمكانية الجهة الوصية في استعمال هذه الرخصة.

ما يؤخذ على المشرع أنه منح للوالي صلاحية ممارسة الإختصاص دون تقييده بضرورة إنذار رئيس المجلس الشعبي البلدي بمهامه، لعدم المساس بإستقلالية المجلس الشعبي البلدي

التي تعد ركيزة أي نظام لا مركزي، هذا من جهة، ومن جهة أخرى عدم توضيح القانون للجهة التي تطلب من الوالي التدخل، وهو ما يمنح للوالي السلطة التقديرية وبالتبعية المساس بالاستقلالية المحلية.⁶⁶

أدى اتساع مجال تدخل الوالي في الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى التضيق من إستقلال المجلس، على اعتبار أنها تتمتع باستقلال حقيقي في أداء مهامها وبحرية في البت في المسائل التي تدخل ضمن اختصاصاتها، وباعتبار السلطة المركزية هي الجهة الممولة للجماعات الإقليمية فإن لها في مقابل ذلك مراقبة إنفاقها المالي.

يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي الى الرقابة كبقية الاعضاء بالمجلس، كما يخضع لرقابه ثانية تمارس عليه من طرف الوالي نظرا لخصوصيه العلاقة بينهما، على عكس باقي اعضاء المجلس الشعبي البلدي.

رئيس المجلس الشعبي البلدي يتمتع بازواجه المهام من جهة يعد ممثلا للدولة ومن جهة اخرى يعتبر ممثلا للبلدية، على هذا الاساس فهو يخضع لرقابة وصائية من طرف الوالي، كما يلتزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بكل التوجيهات، وتخضع كامل أعماله التي يمارسها بصفته ممثلا للدولة لرقابه هذا الأخير.⁶⁷

⁶⁶ برازة وهبية، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم تخصص

القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، -تيزي وزو-، 2017، ص.243.

⁶⁷ جلول سيبوكر، مرجع سابق، ص.55.

على الرغم من حصر وتحديد المشرع لأسباب ودوافع الحلول إلا أنه من ناحية أخرى منح للوالي سلطة تقديرية كبيرة في تقدير مدى تقاعس رئيس البلدية في اتخاذ الإجراءات المناسبة التي تدخل في نطاق إختصاصه⁶⁸، أما عن سلطة الحلول المالي التي تتمتع بها السلطة الوصائية والتي يمكن تبريرها بفكرة كل من يموم يراقب إنجر عنه سلبيات كثيرة مما يجعل أيدي المجالس الشعبية البلدية مغولة ومساسا بإستقلاليتها.⁶⁹

إضافة الى ما تم ذكره سالفاً فإن المشرع الجزائري قد اخضع سلطة حلول الوصاية محل الهيئات المحلية والبلدية بالأخص لشروط دقيقة تتفق مع مقتضيات التنظيم المركزي، كأن تكون الهيئات اللامركزية ملزمة بالتحرك بموجب نص صريح للقيام بتلك الاختصاصات المنوطة لها بموجب القانون والتنظيم المعمول بهما وتوفر الاساس القانوني الذي يعطي لجهة الوصاية سلطة الحلول، فلا حلول دون نص، لأن الحلول على خلاف بقية التدابير والآليات قد تؤدي إلى الإخلال بمبدأ توزيع الإختصاص بحكم أن الإدارة المركزية تمارس الاختصاص بدل المجالس الشعبية البلدية وبهذا تكون ميزانية معدلة بشكل نهائي من السلطة المركزية وهذا له تأثير سلبي على الإستقلالية المالية وتهميش للمجالس الشعبية البلدية في المجال المالي.

⁶⁸ بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص.115.

⁶⁹ عبد القادر موفق، الإستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مجلة أبحاث إقتصادية وإدارية، العدد الثاني، 2007، ص

الفرع الثاني

على مستوى الولاية

تعتبر سلطة الحلول التي تتمتع به السلطة الوصائية التي يمكن تبريرها بالفكرة أن كل من يمول يراقب تتجر عنه سلبيات كثيرة مما يجعل أيدي الجماعات المحلية مربوطة. تقدم سلطة الحلول للسلطة الوصائية إمكانيه التقرير بدلا عن المجالس الشعبية الولائية، حيث يعد هذا التدبير من أخطر أنواع الوقاية التي تمارسها السلطة الوصائية وهذا لما لها من تأثير على حريتها واستقلالها.

يستنتج من خلال مواد قانون الولاية على غرار المادة 163، 169⁷⁰، أن الوالي يمكن له ويستطيع أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي الولائي، كما تمارس السلطة الوصائية رقابة واسعة على الميزانية عن طريق الحلول سواء في مرحلة الإعداد عندما يتعلق الأمر بتوازن الميزانية وأثناء التنفيذ المصحوب بعجز. لذا سلطة الحلول إجراء يؤثر سلبا على سيرورة التنمية المحلية ويمس أيضا باستقلالية المجالس الشعبية الولائية المكفولة دستوريا.

نجد الحلول أكثر تأثير على استقلالية الولاية عند قيامها بصلاحياتها، فهذه الأخيرة وتطبيقا لمبدأ الملائمة هل هي الأجدر على تقدير ضرورة التدخل من عدمه، وأجل تدخلها

⁷⁰ أنظر المواد 163 و 169 من قانون رقم 12-07، مرجع سابق.

وكيفية ذلك وعليه فإن السلطة المركزية عند تدخلها محل المجلس الشعبي الولائي يعتبر خرقاً لمبدأ الملائمة.⁷¹

الرقابة الممارسة على الولاية هي رقابة شديدة ومجال تدخل السلطات الوصائية على أعمال المجلس الشعب الولائي واسعة، وعليه فمن أجل تدعيم الطابع اللامركزي للولاية من الضروري إعادة النظر في مضمون الرقابة الوصائية.⁷²

المطلب الثالث

آثار سلطة الإلغاء

لابدّ من التطرق إلى مركز الجهة الوصائية في إلغاء القرارات الصادرة عن الجهات الإقليمية في التشريع الجزائري، حيث تتجر عنه آثار سيتم ذكرها على مستوى البلدية (الفرع الأول)، وعلى مستوى الولاية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

على مستوى البلدية

يظهر سمو مركز الوالي في مواجهه الهيئات المحلية والمنتخبين المحليين في إمكانية إلغاء المداولات الغير خاضعة للتصديق إستناداً للسلطة التقديرية دون اللجوء إلى القضاء.

⁷¹ روج ياسين، محاضرات في إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، محاضرات موجهة لطلبة السنة الثالثة، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، -ورقلة-، 2017، ص 91.

⁷² مختاري نسيم، التعاون الدولي اللامركزي من أجل التنمية المستدامة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، -تيزي وزو-، 2012، ص 102.

جعل المشرع الجزائري في قانون البلدية المعمول به سابقا وحاليا الوالي في مركز قوة وتفوق في مواجهة المجلس الشعبي البلدي بمنحه دون اللجوء إلى القضاء سلطة الإبطال الوجوبي بقرار معطل التي يرى نفسه أنها تعالج موضوعا خارج عن نطاق إختصاص المجلس، إضافة إلى منحه سلطة الإلغاء النسبي للمداولات التي يشارك عضو أو أكثر لهم مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في موضوع المداولة.⁷³

خلافًا للقانون رقم 90-08، فتتجسد قوة مركز سلطة الوصاية لمداولات البلدية غير الخاضعة للتصديق من خلال صلاحياتها في إزالة مفعولها القانوني على صورة الإلغاء الوجوبي فقط وهذا ما يستخلص من خلال الإطلاع على نص المواد 06، 28، 59 من قانون البلدية 10/11.⁷⁴

من الأفضل إحالة هذا النوع من الوضعيات الى الرقابة المباشرة للقضاء منعا للتشكيك في نزاهة المنتخب المحلي ومنعا لتعسف استعمال السلطة، لكن المشرع اكتفى ضمانا لعدم تعسف الوالي بالإجازة لرئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق رئيسته أن يطعن لدى الجهة القضائية المختصة أي أمام المحكمة الإدارية في قرار صادر عن الوالي موضوعه إلغاء المداولة وأن يرفض المصادقة عليها، وما من شك في أن التظلم وإن كان إجراء إداري إلا أنه

⁷³ أنظر المادتين 44 و45 من قانون رقم 90 - 08 مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. د. ش عدد 15 صادر في 11 أفريل 1990، معدل ومتمم بموجب أمر رقم 05-03 مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج. ر. ج. د. ش، عدد 50 صادر في 19 جويلية 2005 (ملغى).

⁷⁴ مواد 28، 59، 60 من قانون رقم 11-10، مرجع سابق.

إجراء سريع وغير مكلف من الناحية المالية كما يحسم النزاع بين المجلس الشعبي البلدي والوالي في أجل قصير.

تجدر الإشارة إلى أن طلب بطلان المداولة نسبيا من طرف الوالي لها نفس الإشكالات القانونية بالنسبة للمداولات الباطلة بقوة القانون، كما أن طلب البطلان من قبل كل منتخب أو دافع ضريبة صاحب المصلحة مرتبط بالسلطة التقديرية للوالي وإقتناعه بالموضوع.⁷⁵

الفرع الثاني

على مستوى الولاية

بتفحص مواد قانون الولاية على غرار المواد 53، 56، 57⁷⁶، نجد أن المشرع قد استعمل مصطلح البطلان بدل مصطلح الإلغاء لذا كان على المشرع في مجال القانون الإداري أن يستعمل مصطلح الإلغاء بدل البطلان بدليل أن مصطلح البطلان غالبا ما يستعمل في القانون المدني، بينما مصطلح الإلغاء يستعمل على صعيد المنازعات الإدارية فنجد مثلا دعوى الإلغاء وليس دعوى البطلان.

تقرر الجهات الوصية عن طريق الإلغاء انتزاع فاعليه القرار الصادر عن الهيئات المحلية، وانتزاع الآثار القانونية التي رتبها ذلك القرار فيؤدي بذلك إلغاء دور الشرط الفاسخ،

⁷⁵ المادة 61 من قانون رقم 11-10، مرجع سابق.

⁷⁶ المواد 53، 56، 57 من قانون 12-07، مرجع سابق.

وفي هذا الصدد ينبغي التفرقة بين قيمة الأعمال المذكورة قبل الإلغاء وبعده وفي حاله عدم حصوله.⁷⁷

قبل الإلغاء يكون القرار الصادر عن الهيئة اللامركزية قرارا قائما وصحيا بكافة آثاره القانونية حيث يتم إرسائه في أرض الواقع وإعطائه الصيغة التنفيذية. بعد الإلغاء يكون القرار الصادر عن الجهات المحلية محل زوال، وذلك بأثر رجعي أي منذ صدوره فيصبح قرار غير قائم.

إذا لم يحصل الإلغاء في الميعاد المحدد قانونا يكون القرار الصادر عن الهيئة اللامركزية نهائيا حتى لو كان القرار معيبا أو غير مشروع.

تجدر الإشارة الى أن السلطة الوصائية تقوم بإرجاء قرار الإلغاء لغايه النظر فيه، ويتم ذلك عادة تمهيدا لإلغاء مثل هذا القرار وذلك لأن تقرير الإيقاف قبل الإلغاء بالنسبة لبعض قرارات الهيئات اللامركزية، يساعد السلطة الوصائية على تلافي الأضرار التي قد تنشأ عن التنفيذ المعجل لهذه القرارات، وغالبا ما يمس الإيقاف القرارات التي يكون موضوعها متعلقا بالمالية وذلك لأهمية وخطورة هذه المسائل.⁷⁸

⁷⁷ مقطف خيرة، تطبيق اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا هذا، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم

الإدارية، جامعة الجزائر - بن عكنون-، 2002، ص. 198.

⁷⁸ بكر القباني، الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البصرة، العراق، العدد

52، سنة 1984، ص. 173.

أما فيما يخص الآثار فتخضع الأعمال اللامركزية الخاضعة لرقابة الإيقاف لنفس المبادئ التي تحكم إلغاء هذه الأعمال.

المبحث الثاني

حدود الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية

تعد الرقابة المبسطة على المجالس الشعبية البلدية والولائية في التشريع الجزائري رقابة صارمة وهامة، مستوحاة من النموذج الفرنسي، رغم تحول المشرع الجزائري بخصوص الرقابة على مداوات المجلس الشعبي الولائي نحو الرقابة القضائية بدل من الرقابة الإدارية. تتجلى الرقابة المشددة من خلال النصوص القانونية الخاصة بالجماعات الإقليمية في الجزائر والتي طبقت كامل تقنيات الرقابة الإدارية الفرنسية. إن ممارسة الجهة الوصية لمظاهر الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية يتم في إطار احترام النصوص القانونية أي أن التقيد بمبدأ المشروعية (المطلب الأول) والتقيد بالضوابط الموضوعية والإجرائية (المطلب الثاني)، والرقابة القضائية كضمانة من تعسف السلطة الوصائية (المطلب الثالث).

المطلب الأول

تقييد الجهات الوصائية بمبدأ المشروعية

باعتبار الرقابة الوصائية فكرة قانونية ذات طبيعة إدارية تمارس بصفة إستثنائية في حدود النص القانوني الذي يسمح بها كاستثناء عن القاعدة العامة التي تقضي بأنه لا وصاية

على الجماعات المحلية إلا إذا وجد نص يسمح بها، فإن هذه الرقابة تعتبر رقابة مقيدة وليست مطلقة، لذا يتوجب إحترام الجهات الوصائية للنصوص الدستورية (الفرع الأول)، وكذلك إحترام

الجهات الوصائية للقوانين والتنظيمات (الفرع الثاني)

الفرع الأول

إحترام الجهات الوصائية للنصوص الدستورية

منح الدستور الجزائري للإدارة المحلية الاستقلالية في تسيير الشؤون العمومية المحلية عن طريق مجالس محلية منتخبة.

لم ينص المؤسس الدستوري صراحة على الوصاية الإدارية كرقابة تفرض على المجالس المنتخبة أو تكون قيда على إستقلاليتها، غير أنه في نصوص أخرى بين أنه لا يمكن لكل مؤسسة دستورية أن تأتي بعض الأفعال، وعليه فإن الرقابة إذا فرضت على الجماعات الإقليمية، فينبغي أن لا تكون مؤثرة على استقلالية هذه الجماعات المحلية دستوريا.

قامت المادة 16 و 17 من الدستور الجزائري بتعزيز قيمة ومقام الهيئات المحلية، فهو

بمثابة قيد أمام الجهات الوصائية أثناء ممارستها لمهامها.⁷⁹

⁷⁹ المادة 16 و 17 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438-96 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج. ر. ج. ج. د. ش عدد76، صادر في 08 ديسمبر 1996، معدل ومنتج بموجب القانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج. ر. ج. ج. د. ش عدد25، صادر في 04 أبريل 2002، معدل ومنتج بموجب القانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج. ر. ج. ج. د. ش عدد63، صادر في 16 نوفمبر 2008، معدل ومنتج بموجب القانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس 2016، ج. ر. ج. ج. د. ش عدد14،

يتعين أن تكون قرارات الجهات الوصائية محترمة لاستقلالية الجهة محل الوصاية، فإذا كانت تشكل عائق على استقلاليتها فإنها تكون قرارات غير مشروعة.

الفرع الثاني

احترام الجهات الوصائية للقوانين والتنظيمات

تعتبر القيود المفروضة على الجهة الوصية مستمدة من استقلالية الجماعات الإقليمية وتمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

إن ممارسة الرقابة على الإدارة المحلية يكون بالقدر الذي ينص عليه القانون الذي يحكم تلك الإدارة المحلية وفي الحدود التي يبينها النص القانوني، دون لجوء الجهات الوصائية إلى تفسير أو توسيع النص من أجل فرض رقابة إضافية فهي رقابة استثنائية.

كما أنه لا يسمح القانون أن تتعدى السلطة الوصية بما لها من سلطة على الجماعات الإقليمية إلى تعديل القرارات الإدارية المحلية أو سحبها، أو حتى الحل محلها في ممارسة الاختصاصات خاصة تلك المتعلقة بالميزانيات والحسابات إلا إذا اقتضت الضرورة لذلك.

كما أنه لا يمكن لجهة الوصاية مباشرة سلطاتها في الوصاية الإدارية على الجهات الإقليمية قبل أن تباشر هذه الأخيرة لاختصاصاتها وأي مظهر من مظاهر الرقابة تباشره الجهة

صادرة في 07 مارس 2016، معدل ومنتم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 02 ديسمبر 2020، ج. ر.

ج. د. ش عدد 88، صادر في 30 ديسمبر 2020.

الوصائية قبل تصرف الجماعات الإقليمية يشكل اعتداء على اختصاصات الجماعات الإقليمية مما يجعل قرار الجهة الوصائية مشوب بعيب عدم الاختصاص.⁸⁰

من هنا برزت الضوابط والقيود التي تكفل عدم اعتداء السلطة الوصائية على الجماعات الإقليمية بما يحفظ لهذه الأخيرة استقلالها القانوني والمالي.

المطلب الثاني

القيود المتعلقة بممارسة الوصاية الإدارية

إن ممارسة الرقابة الوصائية على الهيئات الإقليمية هي سلطة غير مطلقة فهي مقيدة بقيود وجب على السلطات القائمة بالوصاية التقيد بها، نتطرق إلى القيد الوارد على أغراض الرقابة الوصائية (الفرع الأول)، والقيد الوارد على كيفية ممارسة الرقابة الوصائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

القيد الوارد على أغراض الرقابة الوصائية

للرقابة الوصائية مزايا من أهمها المحافظة على وحدة الدولة في المجال السياسي والقانوني⁸¹ لكي لا تصبح الهيئات اللامركزية دولا ضمن دولة، وبالتالي فإن الهدف من فرض

⁸⁰ مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الجزء الأول قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، مصر 1998، ص 664.

⁸¹ حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2010، ص

رقابة وصائية على الجماعات المحلية هو التحقق من مدى مطابقة الأعمال التي تقوم بها المجالس المحلية لمبدأ المشروعية، وليس لتحقيق أغراض سياسية أو شخصية.

السلطة الوصية مقيدة باتباع القوانين عند ممارستها للرقابة الوصائية، فتدخل السلطة الوصائية لمراقبة أعمال المجالس المحلية يجب أن يكون مؤسس على أسباب حقيقية وعليه لا يجوز أن تقوم بإلغاء قرار صادر عن المجالس الشعبية المحلية إذا كان هذا القرار جاء تطبيقاً للقانون.

لا يحق للسلطة الإدارية المركزية التدخل في شؤون الهيئات و المؤسسات الإدارية اللامركزية، كما لا يجوز لها أن تحل محل السلطات الإدارية اللامركزية في القيام بأعمالها إلا بوجود نص قانوني يسمح بذلك، و لا يجوز لها أن تعدل في القرارات الصادرة من الهيئات الإدارية اللامركزية وقت التصديق عليها، فلها أن تصادق أو لا تصادق دون تعديل⁸².

الفرع الثاني

القيد الوارد على كيفية ممارسة الرقابة الوصائية

بما أنه لا وصاية إلاّ بنص كما سبق وأن تطرقنا إليه سابقاً، فإنّ السلطة الوصائية هي أيضاً مقيدة باستعمال الأداة التي يحددها القانون فقط ولا غير، وهذا فإن لم يكن محددًا قانوناً لا يمكن اللجوء إليه ولو كان تأثيره على استقلالية الجماعات المحلية بنسبة قليلة.

⁸² بوشرو فاطمة زوهرة وبوحامو دريفة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، -بجاية-، 2022، ص 23.

السلطة الوصائية ملزمة باتباع إجراءات معينة قانونا عند ممارسة رقابتها الوصائية على الهيئات اللامركزية: الإعذار، التسبب، النشر والإعلان، احترام المواعيد... إلخ بهدف احترام استقلالية الجماعات المحلية والتكفل بالمصلحة العامة⁸³.

المطلب الثالث

الرقابة القضائية كضمانة من تعسف السلطة الوصائية

بالإضافة الى الضمانات الإدارية التي منحها المشرع لرئيس المجلس الشعبي البلدي لحماية مداوالات المجلس من قرار الوالي القاضي ببطلان المداوالات فإنه قد منح له أيضا ضمانات قضائية تمكنه من الطعن في قرار البطلان الصادر من الوالي، وذلك عن طريق رفع دعوى قضائية أمام القضاء الإداري، فتحتل الرقابة القضائية بين مختلف الأجهزة الرقابية المكلفة برقابة أعمال الإدارة العمومية مكانة هامة و تتميز بعدة محاسن منها أن الرقابة القضائية هي أكثر أنواع الرقابة حيادا و موضوعية، و تتمتع بفاعلية كبيرة من الناحية القانونية لضمان تحقيق مبدأ المشروعية إضافة الى سلطة توقيع الجزاءات ضد التصرفات غير المشروعة باستقلاليتها عن الجهاز الإداري ، حيث تباشرها المحاكم الإدارية و مجلس الدولة⁸⁴.

حيث سيتم التطرق في هذا المطلب الى دعوى إلغاء القرار المبطل لمداولة المجلس الشعبي البلدي (الفرع الأول)، إضافة لما سبق فنجد على مستوى المجالس الشعبية الولائية

⁸³مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص.664.

⁸⁴أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، العلوم في الحقوق، كلية

الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2015، ص. 264.

إشكالا يكمن في عدم تمتع رئيس المجلس الشعبي الولائي بأهلية التقاضي، من هنا سنتناول قصور آليات تحريك رقابة القاضي الإداري على أعمال المجلس الشعبي الولائي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

دعوى إلغاء القرار المبطل لمداولة المجلس الشعبي البلدي

يقوم القاضي الإداري المختص بقبول الدعوى شكلا بعد أن تكون العريضة مستوفية لجميع الشروط الشكلية، فينتقل الى دراسة الجانب الموضوعي للدعوى وذلك بالبحث عن أوجه الإلغاء، ومن هنا سيتم التطرق إلى عيب عدم المشروعية الخارجية (أولا)، ثم عيب عدم المشروعية الداخلية (ثانيا).

أولا: عيب عدم المشروعية الخارجية

فنكون أمام حالة عدم المشروعية الخارجية لقرار الوالي المبطل لمداولة المجلس الشعبي البلدي.

1 عدم الاختصاص الموضوعي يظهر هذا العيب في حالة مخالفة قواعد الإختصاص المنصوص عليها في التشريع، أي أن تتدخل سلطة إدارية في موضوعات لا تختص بها، كإعتداء جهة إدارية على اختصاص جهة إدارية موازية لها، أو إعتداء سلطة مركزية على إختصاص سلطة لا مركزية⁸⁵.

⁸⁵ بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري دعوى الإلغاء، دار العلوم، الجزائر، 2007، ص.289.

الفصل الثاني: أثار وحدود الرقابة الوصائية على ميزانية الجماعات الإقليمية

ومن هنا يقوم القاضي الإداري بالبحث عما إذا كان القرار المبطل لمدولة المجلس الشعبي البلدي أصدره الوالي من اختصاصه أم لا.

2 عيب الشكل والإجراءات بالرجوع إلى قانون البلدية رقم 11-10 نجد أنه قد أُلزم المجلس الشعبي البلدي بجملة من الإجراءات والشكليات التي يستوجب إتباعها و العمل بها التي تم ذكرها فيما سبق على غرار تلك المتخذة خرقا للدستور، أو الإجراءات غير مطابقة للقوانين و التنظيمات المعمول بهما، فإذا تقيّد بها المجلس الشعبي البلدي فإن القاضي يصدر حكم بإلغاء القرار الصادر من الوالي و المبطل لمدولة المجلس على أساس وجود عيب في شكل و إجراءات المدولة.⁸⁶

ثانيا: عيب عدم المشروعية الداخلية

سنقوم بالتركيز في هذا الفرع على عيب مخالفة قرار الوالي للقاعدة القانونية، وعن الانحراف في استعمال السلطة.

1 عيب مخالفة قرار الوالي للقاعدة القانونية عيب مخالفة القاعدة القانونية، هو ذلك العيب الذي يصيب ركن المحل أو الموضوع في القرار الإداري فهو وجه الإلغاء المتعلق بالمشروعية الداخلية للقرار، ويقصد بمحل القرار الإداري الأثر القانوني المترتب عن إصداره مباشرة.⁸⁷

⁸⁶ مادة 61 من قانون رقم 11-10، مرجع سابق.

⁸⁷ بو الشعور وفاء، سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة

باجي مختار -عناية-، كلية الحقوق، 2011، ص. 31.

الفصل الثاني: أثار وحدود الرقابة الوصائية على ميزانية الجماعات الإقليمية

فإذا كان قرار الوالي المبطل لمداولة المجلس الشعبي البلدي مخالف لقاعدة قانونية بصورة مباشرة أو غير مباشرة، فإن القاضي الإداري يصدر حكم إلغاء قرار الوالي المطعون فيه للعيب المتوفر فيه.

2 الإنحراف في استعمال السلطة و هو استخدام الإدارة لسلطتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة بهدف مغاير للهدف الذي حدده القانون و الذي من أجلها منحت لها هذه السلطات.⁸⁸ ومن هنا فإن طبيعة هذا العيب متعلق بالقصد الشخصي وليس متعلق بالنظام العام مما يتعين على صاحب الشأن إثارته وليس للقاضي أن يستند إليه دون طلب المدعي الذي يتعين عليه تقديم الإثبات الكافي على الإنحراف.

يجب على الوالي عند إصداره للقرار المبطل لمداولة المجلس الشعبي البلدي ألا ينحرف في استعمال السلطة الممنوحة له قانونا وإذا ثبت عكس ذلك فيحكم القاضي الإداري بأن هناك إنحراف في استعمال السلطة وهذا ما يؤدي إلى إلغاء القرار المبطل لمداولة المجلس الشعبي البلدي.

⁸⁸ حمراوي مراد، الرقابة على مداوات المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية رقم 12-07، جامعة مولود معمري

-تيزي وزو-، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2015، ص. 76.

الفرع الثاني

قصور آليات تحريك رقابة القاضي الإداري على أعمال المجلس الشعبي الولائي

بموجب قانون الولاية يتم إخضاع مداورات المجلس الشعبي الولائي لرقابة القضاء الإداري، سواء من حيث منح الوالي وحده حق الطعن في المداولة غير المشروعة أمام المحكمة الإدارية المختصة، أو من حيث إفتقاد رئيس المجلس الشعبي الولائي حق التمثيل أمام القضاء على عكس رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي منح له المشرع حق التمثيل أمام القضاء في مواجهة الوالي كجهة وصائية، حيث يقوم -الوالي- بمراقبة مداورات المجلس الشعبي الولائي فيقدر مدى مشروعيتها خلال رقابة مدى مطابقتها للقوانين والتنظيمات، ومن هنا يتضح دور الوالي وبروز سلطته في تحريك دعوى إلغاء مداولة المجلس الشعبي الولائي بمنحه حق اللجوء الى القضاء إذا ما تبين له عدم مشروعية المداولة وطلب إلغائها قبل أن تصبح نافذة، لكن هذا لا يعني عدم إمكانية الطعن في مداورات المجلس الشعبي الولائي الباطلة بطلانا مطلقا بعد أن تصبح نافذة.⁸⁹

في حين يبقى مشكل التمثيل القضائي مطروحا بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي في عدم منح رئيس المجلس الشعبي الولائي حق الطعن باسم الولاية لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر عن وزير الداخلية باعتبار أن المجلس لا يملك أهلية التقاضي ورئيسه ليس ممثلا

⁸⁹ محفوظ مريم، رقابة القضاء الإداري على مداورات المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية 12-07، مجلة الإجتهاد

القضائي، العدد 25، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، -تيزي وزو-، 2021، ص. 408 و409.

الفصل الثاني: أثار وحدود الرقابة الوصائية على ميزانية الجماعات الإقليمية

للولاية أمام القضاء، في حين الوالي له أهلية التقاضي طبقا لنص المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁹⁰، ويتقاضى كمثل للولاية حسب نص المادة 106 من قانون الولاية طرفاً مدعياً⁹¹، بينما المجلس الشعبي الولائي لا يملك الشخصية المعنوية وبالتالي ليست له أهلية التقاضي ومن هنا من سيقوم بتمثيل المجلس الشعبي الولائي أمام القضاء كطرف مدعى عليه في مواجهة الوالي أو السلطة المركزية باعتباره المدعي، خصوصاً فيما يتعلق بالسلطات الرقابية الواسعة الممارسة على ميزانية الجماعات الإقليمية.

⁹⁰ أنظر المادة 828 من قانون رقم 22-13 مؤرخ في 12 جويلية 2022، يعدل ويتم القانون رقم 08-09 مؤرخ في 25

فيفري 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، ج. ر. ج. د. ش عدد 48، صادرة في 17 جويلية 2022.

⁹¹ أنظر المادة 106 من قانون رقم 12-07، مرجع سابق.

خلاصة الفصل

من خلال دراسة موضوع آثار وحدود الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية، فنلاحظ أن المشرع الجزائري في قانوني البلدية والولاية الأخيرين قام بتشديد الرقابة الوصائية على المجالس المحلية، حيث تملك الهيئة الوصائية ثلاث سلطات تتمثل في التصديق والالغاء والحلول، فهذا يعتبر توسيع للوصاية على أعمال المجالس الشعبية المحلية ومما ينتج عليه تهميش لاستقلالية هذه الأخيرة ومساس بمبدأ حريتها.

لكن من جهة أخرى نقول أن الرقابة الوصائية هي رقابة استثنائية تمارس فقط في إطار المشروعية، هذا لأن الجهات اللامركزية تتمتع بنوع من الإستقلال الذي يؤهلها لاتخاذ القرارات الإدارية المقررة لها قانونا، لذا فإن المشرع الجزائري منح لها ضمانات قانونية في التوجه إلى القضاء وقت تعسف السلطات الوصائية على أعمال هذه الأخيرة.

خاتمة

تعد الجماعات الإقليمية مكون أساسي للجهاز الإداري اللامركزي، حيث تسمح في صنع القرار المحلي وتكمل فكرة الديمقراطية، كما تهدف إلى تقوية البناء التحتي للدولة، وهذا بتوزيع الاختصاصات بدلا من تركيزها في جهة واحدة المتمثلة في السلطة المركزية، لكن الإقرار باستقلاليتها لا يعني انفصالها عن الدولة أو الفصل بين المصالح الإقليمية والمصلحة الوطنية، وإنما تخضع لرقابة وصائية من طرف السلطات الوصائية المتمثلة أساسا في الوزير المكلف بالداخلية و الوالي.

تعد آليات الرقابة الوصائية المعتمدة من طرف السلطة المركزية لمراقبة أعمال الجماعات المحلية من سلطة التصديق، وسلطة الإلغاء، وسلطة الحل، من أشد الرقابات السالبة لحرية هذه الأخيرة رغم تمتعها بالاستقلالية والشخصية المعنوية، و إذا كان المشرع الجزائري قد نص في قوانين الإدارة المحلية على مظاهر الوصاية الإدارية على ميزانية الجماعات الإقليمية، إلا أنها ليست سلطة مطلقة تمارسها السلطات المركزية كيفما شاءت، إذ تعتبر رقابة ضيقة واستثنائية تمارس في حدود النص القانوني الذي يسمح بها.

ومن النتائج المتوصل إليها:

1_ تعتبر الرقابة الوصائية الممارسة على أعمال الجماعات الإقليمية رقابة مشروعية في الأساس.

2_ لا يجوز فرض الرقابة الوصائية على المجالس الإقليمية دون سند قانوني، إذ لا وصاية بدون نص.

3_ الرقابة الوصائية الممارسة على ميزانية الجماعات الإقليمية لها دور كبير في ضبط عمل هذه الأخيرة.

4_ بالرغم من تشديد الرقابة الوصائية على الهيئات الإقليمية إلا أنها تبقى أمر ضروري من أجل الحفاظ على المال العام و المصلحة العامة.

5_ تخضع قرارات الرقابة الوصائية المخالفة لمبدأ المشروعية لرقابة القضاء كضمانة للجماعات الإقليمية من تعسف السلطات الوصائية.

6_ تنصب رقابة القاضي الإداري على القرار الصادر عن الجهة الوصائية من حيث عناصره الخارجية والداخلية، فإذا تبين للقاضي المختص أن قرار الوالي أو وزير الداخلية حسب الحالة غير مشروع يقوم بإبطاله.

أما بخصوص الإقتراحات المقدمة:

1_ على المشرع الجزائري تفادي التقليل من شدة الرقابة الوصائية الممارسة على ميزانية الجماعات الإقليمية من أجل الوصول إلى لامركزية حقيقية.

2_ ضرورة إدراج المشرع نص صريح في قانون الولاية ينص على صلاحية رئيس المجلس الشعبي الولائي في الطعن ضد قرارات الجهة الوصائية.

قائمة المراجع

باللغة العربية

أولاً: الكتب

- 1- بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، (د. ب. ن)، 2002.
- 2- بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري دعوى الإلغاء، دار العلوم، الجزائر، 2007.
- 3- بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، دار جسر للنشر، الجزائر، 2012.
- 4- بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 5- حسين مصطفى، الإدارة المحلية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.
- 6- حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2010.
- 7- حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية - دراسة تحليلية تطبيقية -، مكتبة دار الثقافة للنشر، الأردن، 1998.
- 8- خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات، لبنان، 1980.
- 9- صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري، ط1، دار الكتاب اللبناني، لبنان، 1983.
- 10- طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، ط3، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1976.

- 11- عوابدي عمار، القانون الإداري، النظام الإداري، الجزء الأول، ط6، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014.
- 12- عوابدي عمار، القانون الإداري، ج1، النظام الإداري، ط4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
- 13- محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996.
- 14- مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الجزء الأول قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، مصر 1998.

ثانيا: الأطروحات والمذكرات الجامعية

أ - أطروحات الدكتوراه

- 1- أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، العلوم في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2015.
- 2- برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، -تيزي وزو-، 2017.
- 3- خير الدين خوخة، الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية في القانون الجزائري، أطروحة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه في الحقوق والعلوم السياسية، تخصص:

قانون الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، -
بجاية-، 2021.

4-طواهرية أبو داوود، الوصاية الإدارية وأثرها على استقلالية الجماعات الإقليمية في
الجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الطور الثالث، تخصص القانون المعمق،
كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العقيد احمد دراية، -ادار-، 2020.

5-فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع
الجزائري، رسالة انيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري، -
قسنطينة-، 2005.

6-قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة
لنيل درجة الدكتوراه في العلوم تخصص: قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة
مولود معمري، -تيزي وزو-، 2017.

ب-المذكرات الجامعية

1 مذكرات الماجستير

1-بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر،
مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، -ورقلة-، 2011.
2-بو الشعور وفاء، سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء في الجزائر، رسالة لنيل
شهادة الماجستير في القانون، جامعة باجي مختار -عناية-، كلية الحقوق، 2011.

3- تيسيمبال رمضان، **استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر: وهم أم حقيقة**، مذكرة ماجستير في القانون فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، - تيزي وزو-، 2009.

4- زين الدين لعماري، **الجماعات الإقليمية بين مبدأ الإستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة -الجزائر 1-، 2017.

5- صالحى عبد الناصر، **الجماعات الإقليمية بين الإستقلالية والتبعية**، مذكرة ماجستير في القانون فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة -الجزائر 1-، 2010.

6- عزيز محمد الطاهر، **آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر**، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، -ورقلة-، قسم الحقوق، 2011.

7- مختاري نسيمة، **التعاون الدولي اللامركزي من أجل التنمية المستدامة**، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، -تيزي وزو-، 2012.

8- مقطف خيرة، **تطبيق اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا هذا**، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر -بن عكنون-، 2002.

9- عبد القادر جراف، **الرقابة على النفقات العمومية**، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الدراسات العليا، المعهد الوطني للمالية، القليعة، 1995.

2 مذكرات الماستر:

1- بوشرو فاطمة زوهرة وبوحامو دريفة، **الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة**، مذكرة

لنيل شهادة الماستر في الحقوق قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة

عبد الرحمان ميرة، -بجاية-، 2022.

2- جلول سيبوكر، **الرقابة الوصائية على ميزانية الجماعات الإقليمية**، مذكرة ماستر أكاديمي،

ميدان الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح،-

ورقلة-، 2015.

3- حمراوب مراد، **الرقابة على مداوات المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية رقم**

07-12، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة مولود معمري- تيزي وزو-، 2021.

4- عز الدين إيمان، **آليات الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية على ضوء القانون**،

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد ابن

باديس-مستغانم-، 2016.

ثالثا: المقالات

1- بكر القباني، **الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد**، كلية الحقوق والعلوم السياسية،

جامعة البصرة، العراق، العدد 52، سنة 1984.

2- شنطاوي على خطار، **نظام الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر**، مجلة الإجتهد

القضائي، العدد 6، جامعة محمد خيضر، -بسكرة-، 2009.

3- عبد القادر موفق، الإستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مجلة أبحاث إقتصادية وإدارية، العدد الثاني، 2007، ص. ص. 96-110.

4- محفوظ مريم، رقابة القضاء الإداري على مداوات المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية 07-12، مجلة الإجتهااد القضائي، العدد 25، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، -تيزي وزو-، 2021، ص. ص. 318-412.

5- محمد العجمي، موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي مستقبل الماضي، مجلة الاجتهد القضائي، العدد السادس، جامعة محمد خيضر، -بسكرة، 2009، ص. ص. 162-190.

6- مشري عبد الحليم، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهد القضائي، العدد السادس، جامعة محمد خيضر، -بسكرة، 2009، ص. ص. 102-120.

7- مصطفى أبو زيد فهمي، نظام الإدارة المحلية والبلدية في تنمية المجتمعات اقتصاديا واجتماعيا، مجلة العلوم الإدارية، السنة التاسعة، العدد الأول، مصر، 1967.

رابعاً: النصوص القانونية

أ- الدستور

دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج. ر. ج. د. ش عدد 76، صادر

في 08 ديسمبر 1996، معدل و متمم بموجب القانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج. ر. ج. د. ش عدد 25، صادر في 04 أبريل 2002، معدل و متمم بموجب القانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج. ر. ج. د. ش عدد 63، صادر في 16 نوفمبر 2008، معدل و متمم بموجب القانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس 2016، ج. ر. ج. د. ش عدد 14، صادرة في 07 مارس 2016، معدل و متمم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 02 ديسمبر 2020، ج. ر. ج. د. ش عدد 88، صادر في 30 ديسمبر 2020.

ب- النصوص التشريعية

- 1- أمر رقم 67-24، يتضمن القانون البلدي، ج. ر. ج. د. ش، عدد 6 صادر في 18 جانفي 1967، معدل و متمم بقانون رقم 81-09، مؤرخ في 04 جويلية 1981 ج. ر. ج. د. ش، عدد 27 صادر في 07 جويلية 1981. (ملغى)
- 2- أمر رقم 75-58 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، ج. ر. ج. د. ش عدد 78، صادرة في 30 سبتمبر 1975، معدل و متمم.
- 3- قانون رقم 90 - 08 مؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. د. ش عدد 15 صادر في 11 أبريل 1990، معدل و متمم بموجب أمر رقم 05-03 مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج. ر. ج. د. ش، عدد 50 صادر في 19 جويلية 2005 (ملغى).
- 4- قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، متعلق بالبلدية، ج. ر. ج. د. ش عدد 37، صادرة في 03 جويلية 2011.
- 5- قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فيفري 2012، متعلق بالولاية، ج. ر. ج. د. ش عدد 12، صادرة في 29 فيفري 2012.

6- قانون رقم 22-13 مؤرخ في 12 جويلية 2022، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج. ر. ج. د. ش عدد 48، صادرة في 17 جويلية 2022.

النص التنظيم

- مرسوم التنفيذي 94/ 215 مؤرخ في 23 جويلية 1994، يتعلق بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج. ر. ج. د. ش عدد 48، صادرة في 27 جويلية 1994.

باللغة الفرنسية

- JEAN.R, droit administratif, 9éme édition, Dalloz, Paris, 1980.

الفهرس

الفهرس

6	.....مقدمة
5	..... الفصل الأول
5	..... ماهية الرقابة الوصائية على ميزانية الجماعات الإقليمية
7	..... المبحث الأول
7	..... مفهوم الرقابة الوصائية
7	..... المطلب الأول
7	..... تعريف الوصاية الإدارية
8	..... الفرع الأول
8	..... أهداف الرقابة الوصائية
8	..... أولاً: الأهداف السياسية
9	..... ثانياً: الأهداف الإدارية
9	..... ثالثاً: الأهداف المالية
10	..... الفرع الثاني
10	..... خصائص الرقابة الوصائية
10	..... أولاً: رقابة ذات طبيعة إدارية
11	..... ثانياً: رقابة استثنائية
11	..... ثالثاً: رقابة خارجية
11	..... المطلب الثاني

- 11.....تميز الرقابة الوصائية عن باقي الأنظمة المشابهة.
- 12.....الفرع الأول.
- 12.....الرقابة الوصائية والوصاية المدنية.
- 13.....الفرع الثاني.
- 13.....الرقابة الوصائية والرقابة الرئاسية.
- 13.....أولاً: من حيث أداة ممارسة الرقابة.
- 14.....ثانياً: من حيث طبيعة الرقابة.
- 14.....ثالثاً: من حيث الطعن.
- 14.....رابعاً: من حيث قواعد المسؤولية.
- 15.....الفرع الثالث.
- 15.....الوصاية الإدارية والإشراف الإداري.
- 15.....أولاً: سلطة إصدار دوريات تتضمن توجيهات غير إلزامية.
- 16.....ثانياً: سلطة الرقابة الغير مقررة بنص قانوني.
- 17.....المبحث الثاني: آليات الرقابة الوصائية على ميزانية الجماعات الإقليمية.
- 17.....المطلب الأول.
- 17.....سلطة التصديق على ميزانية الجماعات الإقليمية.
- 19.....الفرع الأول.
- 19.....سلطة التصديق على ميزانية البلدية.
- 19.....أولاً: المصادقة الصريحة.
- 20.....ثانياً: المصادقة الضمنية.

21.....	الفرع الثاني.....
21.....	سلطة التصديق على ميزانية الولاية.....
21.....	أولا: المصادقة الضمنية.....
22.....	ثانيا: المصادقة الصريحة.....
23.....	المطلب الثاني.....
23.....	سلطة الإلغاء على ميزانية الجماعات الإقليمية.....
23.....	الفرع الأول.....
23.....	سلطة الإلغاء على ميزانية البلدية.....
24.....	أولا: البطلان المطلق.....
25.....	ثانيا: البطلان النسبي.....
25.....	الفرع الثاني.....
25.....	سلطة الإلغاء على ميزانية الولاية.....
26.....	أولا: مظاهر الإلغاء.....
27.....	ثانيا: إبطال مداورات المجالس الشعبية الولائية قضائيا.....
28.....	المطلب الثالث.....
28.....	سلطة الحل على ميزانية الجماعات الإقليمية.....
29.....	الفرع الأول.....
29.....	سلطة الحل على ميزانية البلدية.....
29.....	أولا: شروط حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي.....
30.....	ثانيا: حالات الحل في قانون البلدية.....

32.....	الفرع الثاني.
32.....	سلطة الحلول على ميزانية الولاية.
32.....	أولاً: ادراج النفقات الوجوبية في ميزانية الولاية.
33.....	ثانياً: إمتصاص العجز المصحوب لتنفيذ ميزانية الولاية.
33.....	ثالثاً: ضبط الوزير المكلف بالداخلية ميزانية الولاية.
34.....	خلاصة الفصل.
35.....	الفصل الثاني.
35.....	آثار وحدود الرقابة الوصائية على ميزانية الجماعات الإقليمية.
37.....	المبحث الأول.
37.....	آثار الرقابة الوصائية على ميزانية الجماعات الإقليمية.
37.....	المطلب الأول.
37.....	آثار سلطة التصديق.
37.....	الفرع الأول.
37.....	على مستوى البلدية.
40.....	الفرع الثاني.
40.....	على مستوى الولاية.
42.....	المطلب الثاني.
42.....	آثار سلطة الحلول.
42.....	الفرع الأول.
42.....	على مستوى البلدية.

45.....	الفرع الثاني.
45.....	على مستوى الولاية.
46.....	المطلب الثالث.
46.....	آثار سلطة الإلغاء.
46.....	الفرع الأول.
46.....	على مستوى البلدية.
48.....	الفرع الثاني.
48.....	على مستوى الولاية.
50.....	المبحث الثاني.
50.....	حدود الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية.
50.....	المطلب الأول.
50.....	تقييد الجهات الوصائية بمبدأ المشروعية.
51.....	الفرع الأول.
51.....	إحترام الجهات الوصائية للنصوص الدستورية.
52.....	الفرع الثاني.
52.....	احترام الجهات الوصائية للقوانين والتنظيمات.
53.....	المطلب الثاني.
53.....	القيود المتعلقة بممارسة الوصاية الإدارية.
53.....	الفرع الأول.
53.....	القيود الوارد على أغراض الرقابة الوصائية.

54.....	الفرع الثاني.
54.....	القيد الوارد على كيفية ممارسة الرقابة الوصائية.
55.....	المطلب الثالث.
55.....	الرقابة القضائية كضمانة من تعسف السلطة الوصائية.
56.....	الفرع الأول.
56.....	دعوى إلغاء القرار المبطل لمداولة المجلس الشعبي البلدي.
56.....	أولاً: عيب عدم المشروعية الخارجية.
57.....	ثانياً: عيب عدم المشروعية الداخلية.
59.....	الفرع الثاني.
59.....	قصور آليات تحريك رقابة القاضي الإداري على أعمال المجلس الشعبي الولائي.
61.....	خلاصة الفصل.
62.....	خاتمة.
65.....	قائمة المراجع.
75.....	الفهرس.

الملخص

تعد البلدية والولاية من الهيئات الإدارية الإقليمية بالجزائر، وهذا بموجب المادة 16 من الدستور الجزائري لسنة 1996، هدفها تلبية الاحتياجات العامة للسكان المحليين في ظل الاستقلالية التي تتمتع بها.

يعتبر الاستقلال الذي تتمتع به الجماعات الإقليمية نسبي وليس مطلق، نظرا لخضوع هذه الأخيرة لرقابة السلطة المركزية أثناء أداء مهامها، حيث تظهر هذه الرقابة بتكريس المشرع الجزائري لآليات الرقابة الوصائية على أعمالها التي تتمثل في سلطة التصديق، وسلطة الإلغاء، وسلطة الحل.

تجدر الإشارة إلى أن الرقابة الوصائية الممارسة على الجماعات الإقليمية هي رقابة مشروعية حيث تمارس فقط بما هو محدد قانونا، أي طبقا لقاعدة "لا وصاية بدون نص".

Résumé

La commune et la wilaya font partie des organes administratifs régionaux en Algérie, et cela a été approuvé en vertu de l'article 16 de la Constitution algérienne de 1996, son objectif est de répondre aux besoins généraux de la population locale compte tenu de l'indépendance dont il dispose. Jouit.

L'indépendance dont jouissent les groupements régionaux est relative et non absolue, du fait que ces derniers sont soumis au contrôle de l'autorité centrale lors de l'exercice de ses fonctions, tel que ce contrôle apparaît en consacrant le législateur algérien aux mécanismes de contrôle tutélaire de son acte, qui sont représentés dans l'autorité de ratification, l'autorité d'annulation et l'autorité de subrogation.

Il convient de noter que le contrôle de tutelle exercé sur les groupements régionaux est légitime, puisqu'il ne s'exerce qu'avec ce qui est précisé par la loi, c'est-à-dire selon la règle du « pas de tutelle sans texte ».