

جامعة محمد الصديق بن يحيى - جيجل
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



تأثير الوصاية الإدارية على عمل الجماعات المحلية
في الجزائر

مذكرة مكملة لمتطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص: قانون عام

إشراف الأستاذة:

* مهدي سوماية

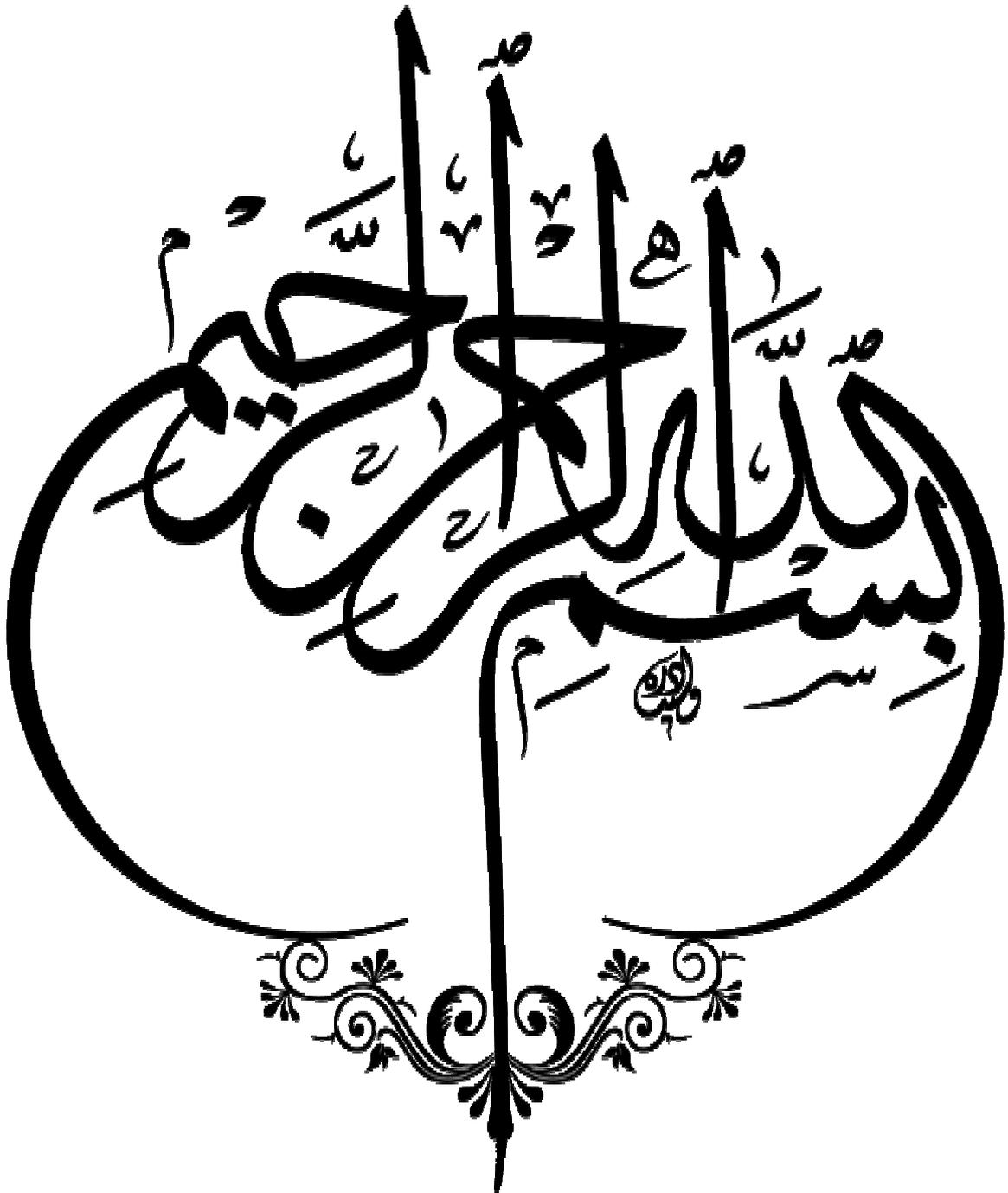
إعداد الطالبة:

بورحلة رحيمة

أعضاء لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الجامعة	الرتبة العلمية	الصفة
مزهود حنان	جامعة محمد الصديق بن يحيى	أستاذة محاضرة - أ -	رئيسا
مهدي سوماية	جامعة محمد الصديق بن يحيى	أستاذة مساعدة - أ -	مشرفا ومقررا
بوجريو ياسمينة	جامعة محمد الصديق بن يحيى	أستاذة مساعدة - أ -	مناقشا

السنة الجامعية: 2022/2021



شكر:

الحمد لله من قبل ومن بعد.

الشكر لكل من

أمي وأبي رحمة الله عليه.

وعائلي

الشكر لأساتذتي - مهدي سوماية - الشكر للأساتذة المناقشين أعضاء
لجنة المناقشة.

الشكر: لكل من ساعدني في انجاز هذا العمل، ولأساتذة كلية الحقوق -
بجامعة تاسوست - جيجل.

إهداء:

إلى والدي الكريمين

إلى عائلتي

إلى أستاذتي الفاضلة : مهدي سوماية.

زميلاتي وزملائي الطلبة.

إلى كل من علمني طيلة مساري الدراسي.

قائمة المختصرات:

ج: جزء

ج.ر: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية

د.ب.ن: دون بلد النشر

د.س.ن: دون سنة النشر

ط: طبعة

ص: صفحة

ص.ص: من الصفحة كذا إلى الصفحة كذا



مقدمة

تعتبر اللامركزية الإدارية من بين أهم الأساليب الإدارية في تحقيق التنمية المحلية وتطورها حيث أصبحت مختلف الدول في عصرنا الحالي تشهد توسعا في نظراتها إليها، وخصوصا ما تعلق باستقلاليتها في اتخاذ القرار، إذ لا مجال للاعتراف باللامركزية الإدارية دون وجود هامش واسع من الحرية في أعمالها ، وذلك بما يضمن تحقيق تنمية محلية مستدامة.

يعبر عن اللامركزية الإدارية بأنها توزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات أخرى محلية اقليمية أو مرفقية ، ومنه نجد أن اللامركزية الإدارية تظهر في صورتين هما اللامركزية المرفقية اللامركزية الإقليمية.

إن صورة اللامركزية الإقليمية هي التي تحظى باهتمام النظم السياسية الحديثة في معظم الدول حيث تقوم على تطوير أجهزتها المحلية ، وجعلها أكثر فعالية حتى تستطيع أن تلبي كل حاجيات سكان الوحدات المحلية ، وبالتالي يأخذ هذا التطور أشكالا عدة وفق متطلبات الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

والجزائر على غرار الكثير من الدول تبنت العمل بنظام اللامركزية الإدارية في صورته الإقليمية وعملت على خلق إدارة محلية تعني بإدارة وتسيير الشؤون المحلية كما خصصت لها ولنفس الغرض منظومة قانونية خاصة ومميزه، تجسدت في قانوني البلدية والولاية وهما القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية المعدل والمتمم لبعض أحكامه بالأمر 13-21¹ ، والقانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية².

غني عن التعريف أن فلسفة اللامركزية تقوم على بعث استقلالية الجماعات المحلية في شقيها العضوي والوظيفي من خلال الاعتراف بالشخصية المعنوية لتلك الجماعات المحلية، وإعطائها قدرا من الصلاحيات التي تنفرد بمباشرتها.

لقد أولى المشرع الجزائري أهمية كبيرة للهيئات اللامركزية (الولاية والبلدية) باعتبار أنهما تشكلان دعامتين للدولة في التنمية الاقتصادية الوطنية ، و توحيد السياسات العامة المسطرة من قبل الدولة. وحتى تقوم هذه الهيئات بدور فعال يجب أن تخضع لرقابة تقييد من اختصاصاتها ، وذلك عن طريق الإشراف عليها من خلال نظام الوصاية الإدارية، حيث تمارس هذه الأخيرة من طرف جهة مختصة وهي

¹ قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 /06/ 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر 37، صادر في 03/07/2011 معدل ومتمم لبعض أحكامه بالأمر رقم 21 - 13 المؤرخ في 31/08/ 2021، ج.ر عدد 67 صادر في 31 /08/ 2021.

² قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21/02/2012 يتعلق بالولاية، ج.ر عدد 12 صادر في 29/02/2012.

السلطة المركزية، باعتبارها رقابة أقرها القانون، وتتميز بكونها رقابة مشروعة ، بمعنى أنها لا تباشر الا بوجود نص قانوني يقرها، وتمارس على أعضاء المجالس المحلية وأعمالها وكذا مداولاتها ، كما أنها نظام استثنائي لا يمارس إلا في حالات محددة على سبيل الحصر تطبيقا لقاعده -لا وصاية إلا بنص- وكل هذا راجع إلى أهمية الوصاية الإدارية وتأثيرها في العملية الإدارية مركزيا ومحليا ، وايضا راجع إلى تطور مفهوم وأهداف الوصاية الإدارية، وذلك من خلال الانتقال من مرحلة معالجة الانحراف ومحاولة القضاء عليه ، إلى مرحلة تحقيق الفعالية والملائمة.

تكمن أهمية الموضوع محل الدراسة في الاهتمام المتزايد الذي يحظى به موضوع الرقابة الوصائية بصفته نظام رقابي يمارس على المجالس المحلية، والذي جاء مقترنا بالاهتمام المتزايد بالإدارة المحلية في غالبية الدول، حيث ركز المشرع الجزائري على الاهتمام بآلية الرقابة الوصائية كضمان لمشروعية عمل المجالس المحلية من خلال قانوني الولاية والبلدية سواء كانت هذه الرقابة إدارية ومالية.

ومن الأسباب التي دفعتنا إلى اختيار هذا الموضوع هو الاهتمام الشخصي بالموضوع نظرا لأهمية الوصاية الإدارية على عمل الجماعات المحلية في الجزائر ، كون الوصول الى إدارة محلية فعالة هو أمر مهم للنهوض بالتنمية المحلية، بالإضافة إلى ذلك محاولة الوقوف على حجم هذه الرقابة ومدى تأثيرها الفعلي على عمل الجماعات المحلية في الجزائر.

وعلى العموم فإن أهداف الدراسة التي نحن بصددتها تكمن في السعي إلى التعريف بنظام الوصاية الإدارية كنظام رقابي على الجماعات المحلية من خلال تبيان آليات الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، إضافة إلى تحديد نقاط تأثير أسلوب الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية من خلال العلاقة القائمة بين الهيئات المركزية والهيئات اللامركزية في الدولة، وكذا إبراز الدور الفعال الذي أقره قانوني البلدية والولاية فيما يتعلق بآليات الرقابة الوصاية على الجماعات المحلية والجهة التي تمارسها، والإجراءات المتبعة في ذلك.

تتمحور الدراسة حول نظام الرقابة الوصائية الذي تباشره السلطة على المجالس المحلية، وما يطرحه هذا النوع من الرقابة الممارسة على هذه المجالس من إشكالات مختلفة يدفعنا إلى طرح الإشكالية التالية : إلى أي مدى اثبت نظام الوصاية الإدارية فعاليته كنظام رقابي على الجماعات المحلية في الجزائر ؟.

وبالنسبة للمنهج المتبع فإن متطلبات الدراسة جاءت بالاعتماد على المنهج الوصفي والمنهج التحليلي، من خلال الحديث عن نظام الوصاية الإدارية واستعراض آليات ممارسة الرقابة الوصائية على عمل الجماعات المحلية بالإضافة إلى استقراء المواد القانونية التي لها علاقة بموضوع الدراسة. وللإجابة عن الإشكالية المطروحة، اعتمدنا في ذلك على خطة مقسمة إلى فصلين خصصنا (الفصل الأول) لدراسة الإطار المفاهيمي للوصاية الإدارية، وتناولنا في (الفصل الثاني) آليات الرقابة الوصائية على عمل الجماعات المحلية.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للوصاية

الإدارية

إن مسألة التنظيم الإداري في الجزائر لها أهمية على أداء السلطة التنفيذية، إذ تعتبر اللامركزية الإدارية من أهم النظم المعتمدة في العالم، لما لها من مزايا مقارنة بنظام المركزية الإدارية ، ويعتمد أسلوب التسيير الإداري على إخضاع الجماعات المحلية إلى نوع من الرقابة من طرف الجهات الوصية.

حيث نجد المجالس المحلية تخضع لرقابة وإشراف السلطات المركزية، عن طريق الوصاية الإدارية (الرقابة الوصائية) والتي تشكل ركنا أساسيا من أركان التنظيم الإداري اللامركزي ، وصورة من صور الرقابة الإدارية المرتبطة بهذا النظام ، أين تتمتع فيه الجهات اللامركزية بنوع من الاستقلال عن الجهات المركزية ، غير أن هذا الاستقلال نسبي وليس مطلق ، حيث أن الهيئات المحلية (الولاية والبلدية)، تمارس سلطتها المخولة لها قانونا تحت سلطة وإشراف الإدارة المركزية في إطار الوصاية الإدارية، وسنحاول في هذا الفصل دراسة مضمون فكرة الوصاية الإدارية في (المبحث الأول)، بالإضافة إلى استعراض الهيئات القائمة بالوصاية الإدارية في (المبحث الثاني).

المبحث الأول: مضمون فكرة الوصاية الإدارية.

تحظى الرقابة الإدارية على أعمال الجماعات المحلية في الجزائر، والرقابة على أعمال الإدارة العامة بمكانة متميزة بين موضوعات علم الإدارة والقانون الإداري، كون الرقابة الإدارية تمثل أحد ضمانات دولة القانون، كما تمثل إحدى الأدوات المعتمدة لمكافحة الفساد الإداري.

وتعد الوصاية الإدارية أحد أهم صور تلك الرقابة فهي رقابة استثنائية بكل المقاييس من منطلق فرضها على سلطات إدارية مستقلة، كما أنها رقابة مشروعة يتحدد نطاقها ووسائلها وإجراءاتها ، بالإضافة إلى السلطات الإدارية المخولة للقيام بها، بمقتضى القوانين والتشريعات ، لا سيما القوانين المنظمة للجماعات المحلية(الولاية والبلدية)وعليه فهم مدلول وخصائص هذه الوصاية ، وكذا أهميتها وأهدافها ، إضافة إلى الجهات القائمة بها هو ما سنتناول في هذا المبحث حيث خصصنا (المطلب الأول) لدراسة مفهوم الوصاية الإدارية في حين سنتطرق إلى أهمية وأهداف هذه الوصاية في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم الوصاية الإدارية.

اختلف فقهاء القانون الإداري حول موضوع تحديد الوصاية الإدارية أو الرقابة الوصائية كما يصطلح عليها بعض الفقهاء، وذلك لارتباط الرقابة الإدارية الوصائية بجملة من المحددات الإدارية القانونية والسياسية ، مما أدى إلى صعوبة إيجاد مفهوم واحد متفق عليه. فتعدد وتنوع مفهوم الوصاية الإدارية جاء تبعا لتعدد الأنظمة القانونية الإدارية، ولعل رقابة الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية ذات أهمية بالغة باعتبارها رقابة ذات طابع إداري تمارس على الجماعات الإقليمية في الدولة دون سواها. حيث سنحاول إعطاء تعاريف مختلفة للوصاية الإدارية مع ذكر خصائصها في (الفرع الأول) ، وأيضا الأساس القانوني للوصاية الإدارية في (الفرع الثاني) ، كما سنتطرق إلى مبرراتها في (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية.

أثار مصطلح الوصاية الإدارية جدلا واسعا في الفقه ، فذهب البعض إلى " إبداء معارضة شديدة لهذا المصطلح ، وطالبوا باستبداله بعبارة الرقابة الإدارية، لأن الإبقاء عليه يؤدي إلى الخلط بين الوصاية المدنية والوصاية الإدارية¹."

فرغم أن مصطلح الوصاية من أصل مدني إلا أن له مفهوم خاص في المجال الإداري يختلف اختلافا كبيرا عن مفهومه السائد في القانون الخاص، ففي فرنسا تعني وصاية السلطات المركزية على السلطات المحلية والتي يراد منها فرض رقابة قانونية على الهيئات المحلية والإقليمية من أجل حماية المصلحة العامة، واحترام مبدأ المشروعية ولهذا سنحاول تحديد المقصود بالوصاية الإدارية في (أولا)، وخصائصها في (ثانيا).

أولا :تحديد المقصود بالوصاية الإدارية.

لقد ظل استعمال مصطلح الوصاية الإدارية ، للدلالة على الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الجماعات المحلية محل انتقاد حاد لفترة طويلة، وعلى العموم فقد اختلف فقهاء القانون الإداري في ضبط تعريف موحد الرقابة الوصائية ، كما اختلفت النصوص القانونية حول مصطلح الوصاية أيضا وذلك حسب الشكل التالي:

1-التعريف الفقهي للوصاية الإدارية:

تعتبر الاستقلالية احد أهم الأسس " التي تقوم عليها نظام اللامركزية الإدارية، وهي استقلال أصيل مصدره القانون ، غير أن هذا الاستقلال نسبي وليس مطلق² "، حيث أن

¹ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، ط 1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 247.

² ربعة بوقرط، مدى تأثير الوصاية الإدارية على استقلالية الهيئات المحلية دراسة مقارنة بين النموذج الفرنسي والجزائري الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية، العدد 01، الجزائر، 2021، ص 65.

الهيئات اللامركزية " تمارس اختصاصاتها تحت إشراف الإدارة المركزية وهو ما يعرف باسم الوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية¹.

ويقصد بالوصاية الإدارية أو الرقابة الوصائية "مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم ، قصد حماية المصلحة العامة².
ومن هنا يتبين أن نظام الوصاية" إدارة قانونية بموجبها نضمن وحدة الدولة وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية ، كما يكفل للهيئات المستقلة الحق في اتخاذ القرار بالطريقة والحدود التي رسمها القانون"³.

وعرف الأستاذ" ريفيرو" الوصاية الإدارية بأنها : " رقابة تمارس من الدولة على عضو لا مركزي وذلك في الحدود التي يقرها القانون."⁴

فالواضح أن الرقابة الوصائية هي رقابة تمارس على الوحدات اللامركزية سواء أكانت وحدات إقليمية أو وحدات مرفقيه ، ولذلك فان مدار الوصاية في القانون الإداري هو الشخصية المعنوية الممنوحة لهذه الوحدات.

وقد عرف "شارل ديباش" الرقابة الوصائية أيضا بأنها:" الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد الحفاظ على وحدة وترابط الدولة، والمحافظة على تجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء الإدارة من قبل الوحدات اللامركزية، مع ضمان تفسير

¹ محمد سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، ط 4، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1986، ص 72.

² خالد قباني، اللامركزية ومسألة لتطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط ومنشورات لبنان، 1981، ص 94.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط 5، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ص 168.

⁴ كمال جلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها (الجزائر، بريطانيا، فرنسا)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2017، ص 68.

القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله شريطة ألا تمارس هذه الوصاية إلا في حالات محددة قانونا.¹

كما عرفت أيضا بأنها "مجموعة من السلطات يمنحها المشرع للسلطة العليا بهدف منع الهيئات اللامركزية من الانحراف والتحقق من مدى مشروعية أعمالها والحلول دون تعارض قراراتها مع المصلحة العامة".²

كما عرفها الأستاذ زين العابدين بأن: "الوصاية الإدارية هي السلطات الإدارية المحددة والممنوحة بموجب القوانين النافذة للسلطة العامة العليا لمراقبة التصرفات الإدارية للسلطات العامة المحلية بهدف حماية المصلحتين العامة والمحلية".³

كما عرفها بعض الفقه بأنها: "خضوع الهيئات اللامركزية (المجالس المحلية) لرقابة الأجهزة المركزية التي خول لها المشرع ممارسة سلطات معينة مع تشكيل هذه الهيئات أو على أعمالها"⁴ فرقابة الوصاية قد تمارسه السلطة المركزية أو من يمثلها على الهيئات المحلية حياة ممارستها الاختصاصات وذلك مع الأهداف التي استحدثت من أجلها.

وعليه يمكن تعريف الوصاية الإدارية أيضا بأنها: "نظام رقابي خاص ينصب حصريا على العلاقة التي تربط الجماعات الإقليمية بالسلطة المركزية ويتيح لها ته الأخيرة مراقبة أعمال هذه الجماعات بما يضمن مشروعية التصرف والأعمال المنبثقة عنها".⁵

¹ طواهرية أبو داوود، الوصاية الإدارية وأثرها على استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الطور الثالث، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العقيد احمد دراية، أدرار، 2020، ص 13.

² طواهرية أبو داوود، مرجع سابق، ص 13.

³ بلال بلعالم، واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد، مجلة صوت القانون العدد 1، عين مليانة، الجزائر، 2014، ص 128.

⁴ طواهرية أبو داوود، مرجع سابق، ص 13.

⁵ المرجع نفسه.

أيضا هناك من يرى أن: "الرقابة الوصائية تحدث بالقانون الذي يحدد شروط عملها فهي لا تمارس إلا في الحالات ووفقا للأشكال التي ينص عليها القانون".¹

وبناء على ماتقدم قوله نستنتج من خلال هذه التعريفات أن الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية هي مجموع الامتيازات والصلاحيات التي منحها المشرع للسلطة الوصية بموجب القانون، وضمن حدوده لتمكين هذه الأخيرة من رقابة أشخاص وهيئات وأعمال الجماعات المحلية باستعمال وسائل محددة من أجل حماية المصلحة العامة واحترام المشروعية وكذا المحافظة على وحدة الدولة.

2- التعريف التشريعي للوصاية الإدارية:

تكلت كل الدساتير والمواثيق والقوانين الوطنية الجزائرية عن فكرة الرقابة على حساب فكرة الوصاية الإدارية فنجد على سبيل المثال المادة 184 من الدستور الجزائري لسنة 1976 تكلم فيها المشرع بشكل واضح على فكرة الرقابة² ونفس الشيء ورد في المادة 15 من التعديل الدستوري لسنة 2016 حيث جاء فيها: "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية.

المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية"³ وهو نفس الشيء الذي نصت عليه المادة 16 من التعديل الدستوري سنة 2020.

أما فيما يخص المواثيق الوطنية فنجد على سبيل المثال الميثاق الوطني الجزائري لسنة 1976 حيث نص على فكرة الرقابة وهذا ما نلمسه في إحدى فقراته والتي نصت على: "يجب أن تمتد الرقابة إلى تطبيق القوانين والتوجيهات الدولة وتعليماتها تطبيقا حقيقيا

¹ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط4، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 95.

² بلال بلغالم، مرجع سابق، ص 127.

³ قانون رقم 16 - 10 مؤرخ في 6 مارس 2016 يتضمن للتعديل الدستوري لسنة 2016، ج ر، عدد 14، صادر في 7 مارس 2016.

وتسهر على احترام أصول الانضباط والشرعية وتجارب البيروقراطية وشتى أنواع التباطؤ الإداري".¹

أما في ما يخص القوانين المتعلقة بالجماعات الإقليمية كقانون البلدية وقانون الولاية فإنها كرسّت فكرة "الرقابة الوصائية" على حساب "الوصاية الإدارية". وعلى ضوء كل هذا فإننا نستنتج أن المشرع الجزائري لم يعطي تعريفاً شاملاً للرقابة الوصائية وإنما اكتفى فقط بالإشارة إليها وهذا ما لمسناه كما وضعنا سابقاً في مختلف الدساتير والمواثيق وكذا القوانين المنظمة للجماعات المحلية.

ثانياً: خصائص الوصاية الإدارية:

يمكن من جملة التعريفات المقدمة أن نستخلص مجموعة من الخصائص تمتاز بها الوصاية الإدارية، التي من بينها نذكر :

1- الوصاية الإدارية رقابة ذات طبيعة إدارية:

تكون الرقابة على الهيئات اللامركزية من قبل جهة إدارية متخصصة تتمثل في الإدارة المركزية وتتجلى هذه الرقابة في "شكل قرارات إدارية تصدرها الإدارة المركزية تتضمن المصادقة على القرارات وأعمال الهيئات اللامركزية أو إلغائها".² كما يحق لممثلي الهيئات اللامركزية الطعن في قرارات السلطة المركزية وذلك عن طريق التظلم الرئاسي أو الطعن القضائي أمام القضاء الإداري وأن يطالب بإلغاء قرارات هيئة الرقابة أو بالتعويض عن الأضرار التي تسببت فيها هذه القرارات.

2- الوصاية الإدارية رقابة بموجب القانون:

إن الوصاية الإدارية هي رقابة تحدث بموجب القانون الذي يحدد شروط عملها حيث يقول الفقيه الفرنسي جون ريفيرو "لا وجود لوصاية إدارية بدون نص قانوني ولا وجود لوصاية إدارية تتعدى محتوى نص قانوني".³

¹ بلال بلعالم، مرجع سابق، ص 127.

² عمار عوابدي، القانون الإداري التنظيم الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 246.

³ ربيعة بوقرط، مرجع سابق، ص 366.

3- الوصاية الإدارية رقابة استثنائية:

إن الهيئات اللامركزية تتميز بالاستقلال الإداري والمالي وتمارس سلطاتها وفق هذا الأمر واستثناء وجود رقابة على هذه الهيئات وبما أن الوصاية الإدارية رقابة استثنائية فلا بد من نص يوضحها ويحدد السلطات المختصة بها وحدود هذه الوصاية ويترتب عن ذلك جملة من الحقائق منها:¹

- عدم التوسع في تغيير النصوص المتعلقة بتنظيم الوصاية الإدارية.
- لا يجوز للهيئات المركزية التدخل في شؤون الهيئات المحلية اللامركزية.
- لا يجوز للسلطات الوصية الحل محل الهيئات اللامركزية في القيام بأعمالها، كما لا يجوز لها تعديل القرارات الصادرة عن هذه الهيئات وقت التصديق عليها.
- تعتبر القرارات الصادرة عن الهيئات اللامركزية سارية المفعول ونافذة من تاريخ صدورها عن هذه الهيئات، وليس من تاريخ التصديق عليها من طرف الهيئات الوصية.

4- الوصاية الإدارية رقابة خارجية:

إن الوصاية الإدارية "لا تنشأ داخل الهيئة اللامركزية وإنما تكون مستقلة عن الهيئة الخاضعة للرقابة"²، بحيث نجد أن الوصاية الإدارية تكون بين شخصين معنويين مستقلين وهم السلطة اللامركزية الخاضعة للوصاية والسلطة المركزية الوصية، إذ أنها تكون خارجة ومستقلة عن الهيئة الخاضعة للرقابة، وهذا ما يميزها عن الرقابة الرئاسية التي تعتبر رقابة داخلية.

¹ عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 246.

² ربيعة بوقرط، مرجع سابق، ص 366.

الفرع الثاني: الأساس القانوني للوصاية الإدارية.

إن الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة يقتضي قيام وإنشاء أجهزة محلية منتخبة مستقلة لإدارة وتسيير تلك المصالح والشؤون، غير أن هذا الاستقلال كما اشرنا سابقا ليس مطلقا وإنما نسبي ومحدود في نظام اللامركزية الإدارية.

فالوصاية الإدارية الممارسة على الهيئات المحلية من طرف الجهة الوصية تحددها القوانين والتنظيمات المعمول بها، ولذلك وجب أن لا تمارس هذه الرقابة إلا بموجب هذا التنظيم القانوني¹.

أن استقلالية الجماعات المحلية عن الجهة الوصية يمنحها الحق في اتخاذ القرارات والقيام بالمبادرة المحلية للنهوض باختصاصها المحدد في القوانين والتنظيمات تحت إشراف وتوجيه السلطة الوصية، حيث كرس المشرع هذا الحق في مختلف النصوص القانونية المحلية التي تضمنها قانون الولاية وقانون البلدية.

أولا: قانون البلدية.

بعد انتهاء النظام الإداري اللامركزي واعتماده في الجزائر أصبحت البلدية تخضع لنوع من الرقابة والإشراف من قبل السلطات المركزية عند مباشرة مهامها، حيث تتكفل البلدية بالسير وإدارة الشؤون المحلية للمواطنين باعتبارها جماعة محلية أنشئت لهذا الغرض، وقد كرس المشرع الجزائري الرقابة الإدارية التي تمارس على البلدية في مختلف قوانين البلدية.

1- الوصاية الإدارية في ظل الأمر رقم 67-24²:

يعتبر الأمر رقم 67-24 أول قانون للبلدية بعد الاستقلال نص صراحة على موضوع الرقابة التي تمارس على المجالس الشعبية البلدية، حيث " ألزم المشرع ومن خلال هذا القانون الحصول على مصادقة الجهة سواء بصفة صريحة أو ضمنية قبل الشروع في

¹ طواهرية أبو داوود، مرجع سابق، ص 33.

² أمر رقم 67 - 24 مؤرخ في 18/01/1967، يتضمن قانون البلدية، ج ر عدد 6، صادر في 1967 معدل ومتمم.

مداوات المجلس الشعبي البلدي، كما منح أيضا هذا القانون للجهة الوصية صلاحيات واسعة في ممارسة الوصاية الإدارية.¹

وعندما استقرت مواد هذا الأمر نجد أن العديد من هذه المواد يتضمن فكرة الوصاية الإدارية.

حيث تنص المادة 108 من الأمر الثالث ذكره على أن: "تعتبر المداولة مصادقا عليها عندما ترفع إلى عامل العمالة ، ولا يصدر قراره فيها خلال 30 يوما من تاريخها وإذا رفض عامل العمالة المصادقة على مداولة ما، جاز للمجلس الشعبي البلدي أن يطلبها من وزير الداخلية".²

كما نصت المادة 109 من نفس الأمر على: "أن المداولات التي تقتضي مصادقة الوزير المختص أو المصادقة بمرسوم بموجب التشريع المعمول به تصبح كذلك قابلة للتنفيذ بحكم القانون إذا لم يصدر مقرر المصادقة عليها خلال ثلاثة أشهر من تاريخ إيداعها لدى دار العمالة".³

ما يلاحظ من خلال ما سبق أن المجلس الشعبي البلدي يخضع لرقابة الوالي من جهة، ومن جهة أخرى إلى رقابة وزير الداخلية حيث كل منهما يمارس رقابته في الحدود التي يسمح بها القانون.

2- الوصاية الإدارية في ظل القانون رقم 90-08:

تضمن القانون رقم 90-08 هو الآخر موضوع الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي، تمثلت في "إحالة أعمال ومداوات المجلس الشعبي البلدي على الوالي من أجل المصادقة عليها، باعتبار الوالي ممثلا عن الإدارة المركزية في نطاق عدم التركيز الإداري

¹ زين الدين لعماري، الجماعات المحلية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2017، ص 149.

² المادة 108 من الأمر رقم 67-24، المتضمن قانون البلدية، مرجع سابق.

³ المادة 109 من الأمر نفسه.

كما منح له صلاحية التدخل والحلول محل المجلس الشعبي البلدي للقيام بمهام ووظائف محددة حصريا¹.

وعليه يمارس الوالي الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي من خلال:

التصديق بنوعيه حيث نصت المادتين 42 و 43 من القانون رقم 90-08 على التصديق الصريح، في حين وردت تصديق الضمني في المادة 41 منه في حين تناولت الحلول كل من المواد 81 ، 82 ، 83 ، 154 و 155 من نفس القانون.²

3- الوصاية الإدارية في ظل القانون رقم 11-10:

تتجلى الوصاية الإدارية الممارسة من طرف الجهة الوصية على المجلس الشعبي البلدي في كثير من أحكامه حيث نجدها في:³

- فرز الأصوات.
- إعلان نتائج الانتخابات.
- دعوة الفائزين لتتصيب المجلس الشعبي البلدي.
- دعوة أعضاء المجلس الشعبي البلدي لتتصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- المصادقة على مداوات المجلس في المواد 56، 17، الإلغاء في المادة 59 والحلول في المواد 100 ، 101 ، 102 .
- المتابعة المستمرة لأي تغيير يقرأ على وضعية العضو أو الرئيس أو المجلس ككل.

ثانيا: قانون الولاية.

تخضع الولاية إلى رقابة الجهة الوصية على اعتبار أنها جماعة محلية تتمتع بالاستقلالية، وقد نص المشرع الجزائري على مظاهر الوصاية الإدارية من خلال مختلف النصوص القانونية التي نظمت الولاية.

¹ زين الدين لعماري، مرجع سابق، ص 150.

² قانون رقم 90 - 08 مؤرخ في 07/04/1990 يتضمن قانون البلدية، ج ر عدد 15، صادر في 1990 معدل ومتمم.

³ زين الدين لعماري، مرجع سابق، ص 150.

1- الوصاية الإدارية في ظل الأمر رقم 69-38¹

ظهر الاتجاه العام للسلطات المركزية القاضي بعرض وصاية إدارية على المستوى الولائي، وبسط سلطتها على المجالس المنتخبة بحيث لم يكن للمجلس المنتخب سلطة كبيرة في اتخاذ القرار على المستوى المحلي قبل سنة 1967 و بصدور الأمر رقم 69-38، تم منح صلاحيات واسعة للسلطات الوصية أو ممثليها لممارسة الوصاية على أعمال المجلس الشعبي الولائي "إذ يتولى المجلس التنفيذي للولاية ضمن الشروط المنصوص عليها في القوانين والأنظمة تحت سلطة الوالي، ممارسة الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس و نشاطاتها ضمن إقليم الولاية"².

2- الوصاية الإدارية في ظل القانون رقم 90-09:

نص هذا القانون على أحكام تتعلق بالوصاية الإدارية على أعمال ومداومات المجلس الشعبي الولائي من خلال "إحالة هذه الأعمال على الوالي للمصادقة عليها، كما خول له أيضا صلاحية التدخل والحلول للقيام بمهام ووظائف محددة حصرا نيابة عن المجلس"³ وعليه نجد آلية التصديق التي نصت عليها المادة 50 أما المواد 51، 52 و 53 فقد نصت على الإلغاء.

3- الوصاية الإدارية في ظل القانون رقم 12-07:

يتعلق هذا القانون بوحدة إقليمية في الدولة هي الولاية، حيث ينص على الوصاية الإدارية من خلال "توضيح نطاقها ووسائلها إجراءاتها كما استحدثت العديد من الأحكام

¹ أمر رقم 69 - 38 مؤرخ في 23 مايو 1969 يتضمن قانون الولاية، ج ر، عدد 44، صادر في 23-05-1969 معدل و متمم.

² زين الدين لعماري، مرجع سابق، ص 150.

³ المرجع نفسه.

المتعلقة بصير وعمل المجلس الشعبي الولائي و الوالي، الموارد المالية للولاية، الرقابة على الأعضاء، الرقابة على الأعمال".¹

وعليه نلاحظ أن المشرع "وسع من نطاق الوصاية الإدارية وكأنه أراد أن يجعل من الولاية دائرة غير مركزه تعكس عمل السلطات الوصية أكثر منها جماعة إقليمية".²

الفرع الثالث: مبررات الوصاية الإدارية:

أن السلطات المركزية هي التي تختص بممارسة الرقابة الوصائية والإشراف على أعمال ونشاطات الجهات اللامركزية، "ويجب أن تكون هذه الرقابة ووسائلها محددة على سبيل الحصر في القانون وذلك حتى لا تتعسف الإدارة وتتدخل في الأمور ذات الشأن المحلي".³

وتجد الرقابة الإدارية مبرراتها في الدستور، والقوانين والتنظيمات، ولعل من أبرز مبرراتها:

أولا: احترام مبدأ المشروعية:

يقصد بمبدأ المشروعية سيادة القانون، "أي خدع جميع الأشخاص بما فيها السلطة العامة بكل هيئاتها وأجهزتها للقواعد القانونية السارية المفعول بالدولة".⁴

وبالرغم من تمتع المجلس الشعبي البلدي بالاستقلال الإداري والمالي، إلا انه يجب أن تكون جميع أعماله وفق القانون، وهذا ما نصت عليه المادة 3 من قانون البلدية 11-10 المعدل والمتمم حيث جاء فيها: "تمارس البلدية صلاحياتها في كل المجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون"⁵. كما نصت المادة 15 من نفس القانون في الفقرة الأخيرة على: "تمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول

¹ قانون رقم 12-07 يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

² زين الدين لعماري، مرجع سابق، ص 151.

³ عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1984، ص 269.

⁴ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2009، ص 8.

⁵ المادة 03 من القانون رقم 11 - 10 المتعلق بالبلدية معدل ومتمم، مرجع سابق.

بهما"¹. وعليه يجب على المجلس الشعبي البلدي وعند قيامه بجميع صلاحياته ان يحترم ويراعي القانون، حتى تكون هذه التصرفات سليمة ومراعاة لمبدأ المشروعية، ويتجلى احترام هذه القواعد القانونية من طرف المجلس في الالتزام بقاعدة التخصص التي تفرضها طبيعة الشخصية المعنوية له. ويقصد بقاعدة التخصص هو "التزام المجلس بدائرة الغرض أو الأغراض المحددة قانوناً مع الامتناع عن تجاوز نطاق هذه الأغراض"². فلا يجوز للمجلس الشعبي البلدي مثلاً أن يمارس صلاحيات خارجة عن نطاقه، وتعود في الأصل إلى نطاق اختصاص السلطة المركزية أو المجلس الشعبي الولائي، فإن تعدها يعتبر ذلك تجاوزاً لاختصاصات وفي نفس الوقت تعدي على اختصاصات سلطة أخرى وبالتالي هذا تعدي على مبدأ المشروعية.

ثانياً: تحقيق المصلحة العامة:

تتمثل المصلحة العامة بمعناها الواسع في مصلحة الدولة، ومصلحة الأشخاص اللامركزية، ومصلحة المواطنين. وقد عرفها الدكتور صالح فؤاد بأنها: "تشمل وتتألف من مجموعة المصالح القومية والمصالح الإقليمية والمرفقية والمصالح الفردية (المواطنين)"³.
 _ مصلحة الدولة: توجد للدولة مصلحة مباشرة في ممارسة الرقابة الإدارية الوصائية على الهيئات اللامركزية، وذلك من أجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية والإدارية والمالية.

¹ المادة 15 من القانون رقم 11 - 10 المتعلق بالبلدية معدل ومتمم، مرجع سابق.

² شوقي بوتهلولة، الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية 11 - 10، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الوادي، 2014، ص 16.

³ المرجع نفسه.

_ مصلحة الأشخاص اللامركزية:

وهو الشيء الذي يبني عليه عمل الهيئات المركزية أي حمايتها ورعاية مصالحها في مواجهة ممثليها وذلك في حالة إهمالهم أو انحرافهم عن تأدية واجباتهم، وخاصة الشخص اللامركزي الذي تم اختياره عن طريق الانتخاب.

_ مصلحة المواطنين: تعتبر الرقابة الوصائية من الأمور الضرورية لحماية مصالح المواطنين من سوء إدارة هذه الهيئات.

ثالثا: تجسيد مبدأ الشفافية:

يقصد بمبدأ الشفافية "أن جميع أعمال وقرارات المجلس المحلي واضحة، وقد اتخذت في ظل المصادقية التامة فالشفافية هي عكس السرية وتستوجب توفير جميع المعلومات الكاملة عن النشاط الجهاز للصحافة والرأي العام والمواطنين الراغبين في ذلك"¹. خاصة وان القائمين على شؤون المواطنين هم من الشعب وتم اختيارهم عن طريق الانتخاب، مما يفترض فيهما وفي أعمالهم الشفافية وهنا يأتي دور السلطة الوصائية للكشف عنها ومراقبة مدى احترامها وتجسيدها.

أصبح مبدأ الشفافية مبدأ عالميا تنادي به جميع دول العالم واتسع مجال تطبيقه خاصة بعد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب المرسوم الرئاسي 04-128² وعليه فإن الشفافية في شخص المنتخبين وأعمالهم تؤدي إلى توسيع دائرة الثقة المتبادلة وترسيخها، وتؤدي كذلك إلى "استقرار المجلس الشعبي البلدي ومن ناحية أخرى تؤدي إلى تمكين المواطنين من ممارسة الرقابة على تصرفات الإدارة ونشاطاتها والكشف عن الخطأ والسلوكات غير السليمة وبالتالي تصحيحها كما تغلق باب الفساد أمام من يسعى إلى

¹ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 16.

² مرسوم رئاسي رقم 04 - 128 مؤرخ في 19 / 04 / 2004 يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة نيويورك في 31 / 10 / 2003، ج ر عدد 26، صادر في 25 / 04 / 2004.

تحقيق المصالح الشخصية طالما أن السلطة الوصائية تمارس مهامها بما يخوله إياها القانون".¹

المطلب الثاني: أهمية وأهداف الوصاية الإدارية:

رأينا سابقا أن القانون أقر ومنح الاستقلالية للهيئات المحلية في أدائها لمهامها، غير أن هذا لا يعني عدم خضوعها للرقابة حيث أن إعطاء الاستقلالية المطلقة لهذه الهيئات يخرجها عن الإطار العام لسياسة الدولة وأهدافها ومن هنا تبرز أهمية دور رقابة الوصاية الإدارية في الحفاظ على المصلحة العامة والمصلحة الأفراد حيث سنتطرق فيما يلي إلى أهمية الوصايا الإدارية في (الفرع الأول) في حين سنتناول أهداف الوصاية في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أهمية الوصاية الإدارية:

تكتسي الوصاية الإدارية أهمية بالغة في عمل الهيئات المحلية الإدارية حيث ان الفقه قد انتبه الى أهميتها منذ بداية تشكل التنظيم الإداري الحديث، وعليه فان فرض وجود الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية له ما يبرره على المستوى العملي.

حيث تجلت أهمية الوقاية مع تطور دور الدولة واتساع مجالات تدخلها في مختلف نواحي الحياة الاقتصادية وشتى القطاعات والميادين بعد أن كان نطاقها يقتصر على الحفاظ على الأمن العام، والفصل في المنازعات بين الأفراد وهو ما كان يسمى " بالدولة الحارسة".²

¹ شوقي بوتهلولة، مرجع سابق، ص 17.

² عبد القادر غيتاوي، طواهرية أبو داوود، "رقابة الوصاية على جماعات المحلية في الجزائر"، مجلة القانون والعلوم السياسية العدد السابع، جامعة احمد دراية، أدرار، 2018، ص ص 126 - 127.

وعليه فإن "تدخل الدولة في جميع شؤون المواطنين يتطلب توفير أجهزة إدارية تنجز الأعمال وتؤدي الخدمة بكفاءة وفاعلية مع خضوع هذه الأجهزة للوصاية والمحاسبة للتحقق من أدائها لأعمالها على أكمل وجه".¹

لقد تطور دور الوصاية الإدارية من مجرد التحكم من أن الإدارة تمارس نشاطها في حدود القانون إلى التأكد من أن هذا النشاط يمارس بسرعة وكفاءة عالية، وبذلك لم يعد مفهوم الوصاية الإدارية يقتصر على المفهوم التقليدي الذي ينحصر في البحث عن سبل رفع كفاءة الجهاز الإداري وتحفيزه عن طريق إبراز الجوانب الإيجابية لعمله بل "تعداه إلى إيجاد سبل التحقيق والتفوق أي أنها تحولت إلى دور الرقابي بدلا من الاكتفاء بالدور العلاجي".²

ومما عزز وجوب فرض رقابة الوصاية الإدارية هو ضرورة الحد من خروج الهيئات المحلية عن السياسة العامة للدولة وضمان عدم انحرافها وإهمالها وتقصيرها في أداء وظائفها وهو ما يفرض وجود هذه الوصاية الإدارية.

فنظرا لاتساع نطاق الإدارة العامة وتعدد مجالاتها وكذا كثرة التنظيمات الإدارية بالإضافة إلى زيادة العاملين بها، كلها عوامل أدت إلى ضرورة الاهتمام بالوصاية الإدارية على عمل الأجهزة الإدارية وكل هذا بهدف التحقق من إنجاز الأعمال الإدارية بكفاءة عالية، وسرعة وبالطرق اليسيرة حيث تبرز أهمية الوصاية الإدارية في هذا المجال في "أنها تقدم المساعدة للإدارة العليا في الوزارات للتأكد من أن الأهداف المحددة قد تم إنجازها وفقا للسياسات المرسومة وتزويدها بالمعلومات والبيانات عما يجري في الواقع".³

¹ عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص 24.

² ابتسام عميور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في الديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة 1، 2013، ص 86.

³ المرجع نفسه، ص 69.

وعليه يتبين لنا أن موضوع الرقابة الوصائية يحتل مكانا استراتيجيا هاما بين جميع العناصر المتعلقة بالعملية الإدارية حيث يجعلها ذلك تتأثر فيها فلا يمكن الرقابة الوصائية أن تمارس بمعزل عن الوظائف الإدارية كما لا يمكن التحقق من أن هذه الوظائف قد أنجزت في الواقع وكما هو محدد ومخطط له دون أن تكون هناك رقابة فعالة يمكن من خلالها الوقوف على مدى تحقيق الأهداف المرجوة.

ومن هنا فإن الأهمية البالغة لرقابة الوصاية الإدارية تتجلى في كونها باتت تشكل ضمانا لمنع بعض التجاوزات التي من الممكن حدوثها على الصعيد المحلي".¹

الفرع الثاني: أهداف الوصاية الإدارية:

تتعدد وتتنوع أهداف الوصاية الإدارية بين أهداف عامة ترتبط بالدولة، وأهداف خاصة ترتبط بكل جهاز إداري لوحده، وقد تطورت أهداف الوصاية الإدارية تبعا لتطور الدولة" فلم تعد تقتصر على التأكد من أن النشاط الإداري يتفق مع إحكام القوانين والأنظمة والتعليمات وفي حدودها وإنما تجاوز ذلك للتأكد من أن النشاط الإداري يمارس بأفضل طريقة وبأقل تكلفة ممكنة".²

وإذا كانت الوصاية الإدارية ركن من أركان وجود النظم الإدارية المحلية ومكوناتها فإن هناك العديد من الأهداف التي تسعى الحكومة المركزية إلى تحقيقها سواء كانت أهداف إدارية في (أولا)، سياسية في (ثانيا) ومالية في (ثالثا).

أولا: الأهداف الإدارية:

إن المتمعن في الوصاية الإدارية والغرض المراد منها يجد أنها من الناحية الإدارية تبتغي مجموعة من الأهداف تتجلى في:

¹ طواهرية ابو داوود، مرجع سابق، ص 15.

² حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية دراسة تحليلية تطبيقية، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998، ص 22.

1_ التأكيد على وحدة الدولة من الناحية الإدارية إذ أن الاستقلال الذي تتمتع به المجالس المحلية أثناء ممارستها لمهامها ليس مطلقا إذ لا بد على الدولة أن تفرض رقابتها على الهيئات المحلية لحماية وحدة الدولة إداريا وسياسيا، وذلك بمنع وجود دويلات داخل الدولة الواحدة وبالتالي تهدف الوصاية الإدارية الى عدم تفكك الدولة¹.

2_ كشف الانحراف الإداري أي استغلال السلطة أو الوظيفة لتحقيق أغراض شخصية دون المصلحة العامة.²

3_ تحفيز الموظفين على الأداء الجيد والالتزام بالقوانين والأنظمة من خلال إبراز الجوانب الإيجابية في أعمالهم وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط وهذا من شأنه تشجيع الموظفين وبالتالي حسن سير إدارة المرافق العامة وتأدية الخدمات العمومية بجودة وكفاءة.³

4_ كشف الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها، وبالتالي دور الوصاية الإدارية هنا هو في الكشف عن هذه الأخطاء والعمل على إيجاد الحلول المناسبة لها وهذا في حالة وقوع الإدارة في أخطاء أثناء ممارسة أعمالها.⁴

5_ الوقوف على المشاكل والعقبات التي تحول دون أداء الأجهزة الإدارية لمهامها ومنه البحث عن علاج لهذه المشاكل وإزالتها وذلك للتسهيل على الهيئات المحلية القيام بمهامها ضمن أحسن الظروف والأحوال.

6_ التحقق من تنفيذ الخطط والسياسات العامة للدولة في الجهة الإدارية بأقل تكلفة مع تحقيق أكبر قدر ممكن من الكفاءة والفاعلية والحد من إنفاق الأموال العامة.

¹ ابتسام عميور، مرجع سابق، ص 73.

² طواهرية أبو داوود، مرجع سابق، ص 16.

³ عمر صدوق، مرجع سابق، ص 28.

⁴ ابتسام عميور، مرجع سابق، ص 73.

الرقابة الوصائية تعمل على التنسيق بين السياسات العامة للدولة من جهة ، وعلى التنسيق بين السياسات المحلية فيما بينها من جهة ثانية وكلها تنصب في قالب الحفاظ على الدولة.¹

ثانيا: الأهداف السياسية:

تتجلى الأهداف السياسية للوصاية الإدارية في:

1-تهدف الوصاية الإدارية لحماية الكيان السياسي للدولة فالجهات اللامركزية تتمتع بنوع من الاستقلال الذي يؤهلها لممارسة الجملة من الصلاحيات دون الرجوع للجهات المركزية، لكن هذا الاستقلال لا يجب أن يتحول إلى فوضى تهدد الدولة، "أي أنه لا يجب أن تتعدى الاستقلال الإداري الذي يمكننا من إدارة وتسيير الشؤون المحلية المتصلة بالمصالح المباشرة للمواطنين وتكييفها مع المصالح العليا للبلاد، وذلك ضمانا لفكرة ولاء الهيئات اللامركزية للسلطات المركزية في ما يتعلق بالكيان السياسي والسيادي للدولة"².

2-حماية المصالح المحلية حيث تهدف إلى حماية سكان الوحدات المحلية من انحرافات السلطات المحلية خاصة في حالات عدم قيام هذه الأخيرة بواجباتها على الوجه المطلوب³، أي حالات عدم نزاهة وحياد أعمالها ، فالرقابة الوصائية تعد الأداة الفعالة لضمان حياد هذه الجهات الإدارية وإجبارها على التقيد بالقوانين والتشريعات التي تقتديها مبادئ المشروعية وضمان الحفاظ على فكرة الملائمة.

3-ضمان حريات وحقوق الأفراد وذلك أن منح الإدارة حقوقا وامتيازات يسهل عليها ممارسة وظائفها وأنشطتها التي تهدف من ورائها إلى تحقيق المصلحة العامة، إلا أن

¹ عمر صدوق، مرجع سابق، ص 28.

² بوطيب بن ناصر، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 26 جانفي 2006، ص 40.

³ طواهرية أبو داوود، مرجع سابق، ص 16.

ذلك قد يتبعه الإسراف في استعمال الحقوق والامتيازات مما يهدد مصالح وحقوق الأفراد. ومن هنا تبرز أهمية الجهاز الرقمي لمنع هذا التجاوز والحد من الانحراف في استعمال السلطة¹.

ثالثا: الأهداف المالية:

تتمتع الهيئات المحلية بالاستقلال المالي، وهذا الأخير على غرار الاستقلال الإداري ليس مطلقا حيث يخضع هو أيضا للرقابة، ومن جملة الأهداف التي تسعى الوصاية الإدارية لتحقيقها في الجانب المالي ما يلي:

- التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت من أجلها الأموال العامة ويتم ذلك من خلال التحكم من صحة الدفاتر والمستندات وكذا عدم تجاوز حدود الاعتمادات المقررة للهيئة المحلية فلا بد ان يتم إنفاق الموارد المالية على المشاريع ذات النفع المحلي والحد من تبذير المال العام².

- عدم التلاعب بالإيرادات الجماعات المحلية فالرقابة لا بد أن تواكب جميع مراحل الميزانية كي تكون أكثر فعالية، كون هدف الرقابة أساسا هو التحكم من استخدام الاعتمادات المقررة للأغراض التي تخصص من أجلها³.

فالمشرع عندما يفرض الوصاية على جهة معينة فإنه يبتغي تحقيق جملة من المقاصد العامة، وبهدف" تحقيق ذلك قام بإخضاع كل هياكل الدولة للرقابة على مختلف أشكالها وهذا بما يصون مبدأ المشروعية، وسلامة التصرفات، كون الإدارة الرشيدة تفرض وصاية حازمة ودقيقة"⁴.

¹ ابتسام عميور، مرجع سابق، ص 74.

² طواهرية أبو داوود، مرجع سابق، ص 17.

³ ابتسام عميور، مرجع سابق، ص 75.

⁴ طواهرية أبو داوود، مرجع سابق، ص 18.

أيضاً الوصاية الإدارية في بعض الأحيان تحقق مصلحة الغير المتعامل مع الهيئات المحلية، فقد تضمن هذه الرقابة أنت في الهيئات الإدارية بالتزاماتها التعاقدية التي تترتب عن التعاقد مع الغير بهدف تصريف شؤون الهيئة المحلية.

المبحث الثاني: الهيئات القائمة بالوصاية الإدارية:

لقد منح المشرع الجزائري للهيئات الوصية الحق في ممارسة الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية كون الصلاحيات الممنوحة للجماعات المحلية هي بالأساس اختصاصات أصيلة للسلطات المركزية، حيث وتحقيقا لمبدأ الديمقراطية الذي تسعى إليه أغلب الدول كان المشرع بإنشاء هيئات على المستوى المحلي، ومنحها جزء من الاختصاصات المحلية المتعلقة بالحاجيات اليومية للأفراد، ولكن مازالت تحافظ على حقها في ممارسة الرقابة على هذه الاختصاصات، وعليه سنحاول دراسة الهيئات القائمة بالوصاية الإدارية (كمطلب أول) ثم نتطرق إلى القيود الواردة على ممارسة الوصاية الإدارية (كمطلب ثاني).

المطلب الأول: السلطات الإدارية الوصائية:

تلعب الرقابة المبسطة على الإدارة العامة دورا مهما في احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون، ذلك " أن النظام الرقابي يشبه الجهاز العصبي الذي يعمل على تحسس المواطن للأخطاء، ومن ثم تجنبها وتفاديها إلا أنه إذا ما تجاوزت الرقابة مفهوم الاستثناء لتستغرق الاستقلال ضاع مفهوم اللامركزية الإقليمية".¹

ويقصد بالجهات القائمة بالوصاية الإدارية تلك " الجهات التي خول لها المشرع حتى ممارسة الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية سواء كانت الولاية أو البلدية بموجب القانون"² حيث ستتأثر هذه الهيئات بممارسة هذا الحق دون الهيئات الأخرى، وعليه تتمثل الجهات القائمة بالوصاية الإدارية في السلطات المركزية في الدولة في (الفرع الأول) وكذا السلطات غير المركزية في (الفرع الثاني).

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري التنظيم الإداري النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004، ص 267.

² خديجة لعربي، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد، مذكرة لنيل شهادة الماجستير كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2012 / 2013، ص 69.

الفرع الأول: الهيئات المركزية في الدولة:

تتمثل السلطات المركزية في الدولة في رئيس الجمهورية أولاً وكذا الوزير الأول ثانياً وأيضاً الوزراء ثالثاً حيث تنفردوا هذه الهيئات بممارسة الرقابة الوصائية دون باقي الهيئات من خلال القيام بعملية الإشراف والرقابة على اختصاصات المجالس المحلية.

أولاً: رئيس الجمهورية:

تقوم رئاسة الجمهورية على "مجموعة من الهيئات تتمثل خاصة في الأجهزة والهيكل الداخلية كالأمانة العامة والمديريات المختلفة"¹ ومع ذلك يبقى منصب رئيس الجمهورية أهم عنصر في هذه المؤسسة الإدارية المركزية.

1-التعريف برئيس الجمهورية:

يعتبر رئيس الجمهورية "الهيئة العليا في البلاد يتراأس السلطة التنفيذية في الدولة مما يقتضي منحه صلاحيات تتماشى والدور الذي يقوم به"²، وعليه فإنه " يتمتع بسلطات وصلاحيات واختصاصات إدارية واسعة، تبعا للمركز الممتاز الذي منحه إياه الدستور ، بالإضافة إلى سلطاته في المجالات الأخرى"³.

2-صلاحيات رئيس الجمهورية في مجال الجماعات المحلية:

سنركز هنا على الصلاحيات التي يمارسها رئيس الجمهورية في مجال الجماعات المحلية أو التي لها علاقة بها تتمثل هذه الصلاحيات في:

أ- تعيين الولاية:

يتولى رئيس الجمهورية تعيين الولاية وعزلهم وفقا لقاعدة توازي الأشكال وهذا حسب ما نصت عليه المادة 78 من دستور 1996⁴ ولرئيس الجمهورية السلطة التقديرية الكاملة في عزل

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري التنظيم الإداري النشاط الإداري، مرجع سابق، ص 93.

² خديجة لعريبي، مرجع سابق، ص 69.

³ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري التنظيم الإداري النشاط الإداري، مرجع سابق، ص 99.

⁴ المرجع نفسه، ص 100.

الولاية، لأنه لا يوجد نص تشريعي يبين أسباب ذلك، بالإضافة إلى نقلهم، وبما أن "الوالي يمارس الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية المحلية فإن تعيينه أو نقله أو عزله من طرف رئيس الجمهورية يكون مساساً بمبدأ استقلالية الجماعات المحلية".¹

ب - حل المجلس الشعبي البلدي والولائي:

يعتبر حل المجالس الشعبية البلدية آلية من آليات الرقابة الوصائية التي يمارسها رئيس الجمهورية "بالنسبة لحل المجلس الشعبي البلدي منصوص عليه في المادة 46 وحل مجلس الشعبي الولائي في المادة 47 ويمارس رئيس الجمهورية صلاحياته في حل هذه المجالس بموجب مرسوم رئاسي يتم اتخاذه في مجلس الوزراء بناءً على تقرير وزير الداخلية".²

ج - السلطة التنظيمية:

يقصد بالسلطة التنظيمية "الاختصاص المنوط بهيئة السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) بين قواعد قانونية عامة مجردة".³

نجد رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنظيمية من خلال إصداره لمراسيم رئاسية منها ما تسمى بالجماعات المحلية أو لها علاقة بها، "قد تبين هذه المراسيم كيفية تطبيق بعض المواد القانونية الواردة في القوانين المحلية مثال عن ذلك الفقرة الثانية من المادة 154 من القانون 10-11 والمادة 153".⁴

¹ خديجة لعربي، مرجع سابق، ص 70.

² عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2009 / 2010، ص 101.

³ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري التنظيم الإداري النشاط الإداري، مرجع سابق، ص 101.

⁴ خديجة لعربي، مرجع سابق، ص 71.

ثانيا :الوزير الأول:

تتكون الحكومة من الوزير الأول ومن الوزراء الذين يشكلونها وفقا لما جاء به التعديل الدستوري لسنة 2020.

1-التعريف بالوزير الأول:

الوزير الأول هو مصطلح يطلق على أعلى أو ثاني أعلى مسؤول في السلطة التنفيذية وغالبا ما يرأس مجلس الوزراء ويستخدم مصطلح الوزير الأول للتفريق بينه وبين مصطلح رئيس الدولة.

إن الوزير الأول هو أعلى منصب في حكومة الجزائر ويكون الحكومة وزير أول في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن غالبية رئاسية في حين يكون الحكومة رئيس الحكومة في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن غالبية برلمانية.

لقد نص دستور 1996 على ازدواجية السلطة التنفيذية وبذلك " أصبح الوزير الأول يمارس اختصاصات في المجال التنفيذي منحها له الدستور"¹ وبذلك يمارس سلطة التعيين من خلال اختياره لأعضاء الحكومة، هذا الاختصاص مشترك بين الوزير الأول ورئيس الجمهورية بحيث يقوم هذا الأخير بالتعيين ويقتصر دور الوزير الأول على الاستشارة فقط.

2-صلاحيات الوزير الأول في مجال الجماعات المحلية:

سابقا كان رئيس الحكومة هو من يصنع برنامج حكومته ويكون بتنفيذه بالإضافة إلى اختيار أعضاء الحكومة ورئيس الجمهورية ملزم بالتعيين هذا كان معمولا به قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 وبرغم وجود نص صريح في الدستور إلا أن رئيس الجمهورية استحوذ على سلطة التعيين والاختيار لأعضاء الحكومة وبعد التعديل الدستوري لسنة 2008، أصبحت صلاحية التعيين من حكر رئيس الجمهورية وحده وهذا بموجب نص المادة 79 من الدستور.

¹ خديجة لعربي، مرجع سابق، ص 72.

أ- بالنسبة للسلطة التنظيمية هي "من اختصاص رئيس الجمهورية والوزير الأول وعليه نلاحظ ازدواجية في المجال التنظيمي"¹ حيث ينقسم هذا الأخير إلى قسمين الأول السلطة التنظيمية المستقلة التي يمارسها رئيس الجمهورية، والثاني السلطة التنظيمية التابعة التي يقوم بها الوزير الأول، من خلال "تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان وكذلك تنفيذ التنظيمات التي يصدرها رئيس الجمهورية بالإضافة إلى المراسيم التنفيذية بموجب مرسوم تنفيذي وهذا ما نصت عليه المادة 58 من التعديل الدستوري لسنة 2008".²

ب- في مجال الجماعات المحلية فنجد الكثير من المواد القانونية سواء في قانون الولاية أو قانون البلدية تحيل على تنظيم من أجل توضيح كيفية تطبيق بعض النصوص القانونية، وما يلاحظ أن المشرع لم يحدد طبيعة التنظيم هل هو مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية أم مرسوم تنفيذي صادر عن الوزير الأول "وتتحدد علاقة الوزير الأول بالجماعات المحلية من خلال تنفيذ المراسيم الرئاسية"³.

وبالرجوع إلى التعديل الدستوري لسنة 2016 " نجد أن رئيس الجمهورية هو من له صلاحية تعيين أعضاء الحكومة ولكن بعد استشارة الوزير الأول وهذا ما نصت عليه المادة 93".⁴

في حين التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 نجد المادة 104 منه نصت على أنه يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بناء على اقتراح من الوزير الأول.

¹ خديجة لعربي، مرجع سابق، ص 73.

² المرجع نفسه.

³ المرجع نفسه.

⁴ المرجع نفسه، ص 74.

ثالثا: الوزراء:

تعتبر الوزارات أهم الأجسام الإدارية وذلك لما تتميز به من تركيز للسلطة فهي " تستمد وجودها من الدولة فيمثل كل وزير في قطاع نشاطه الدولة ويتصرف باسمها ويعمل على تنفيذ سياستها في القطاع الذي يشرف عليه".¹

1- التعريف بالوزير:

يعين الوزير من قبل رئيس الجمهورية وذلك باقتراح من الوزير الأول بموجب مرسوم رئاسي وينتهي مهامه بنفس الإجراءات.

2- سمات الوزير:

يتمتع الوزير بخاصيتين أساسيتين تتمثلان في:²

أ- الخاصية الأولى: يعتبر رجل سياسة من خلال إسهامه في عملية التخطيط ورسم السياسة العامة للدولة ، وأثناء أدائه لهذه المهمة يكون مرؤوسا سياسيا من طرف رئيس الجمهورية او الوزير الأول.

ب - الخاصية الثانية: يعتبر الرئيس الإداري بالنسبة لوزارته وبهذه الصفة يكون في قمة الجهاز الإداري.

وبما أن الوزير يتمتع بهذه الخاصية فلا يعني ذلك استقلاله المطلق بشؤون وزارته فهو في جميع الأحوال لابد أن يراعي مبدأ المشروعية واحترام القوانين والتنظيمات المعمول بهما، إضافة إلى " خضوعه للقرارات التي يصدرها كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، لكنه لا يخضع لسلطتهما الرئاسية أو الوصائية بالمعنى المتعارف عليه في فقه القانون الإداري، بل انه يخضع إلى سلطة الإشراف والتنسيق".³

¹ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 87.

² شوقي بوتهلولة، مرجع سابق، ص 18.

³ المرجع نفسه، ص 19.

3- صلاحيات الوزير:

بالإضافة إلى السلطة التنظيمية التي يمارسها الوزير من خلال الصلاحيات الممنوحة له بموجب القوانين والتنظيمات "تجده يمارس سلطة الوصاية على مختلف المؤسسات العمومية التي تتمتع بالشخصية المعنوية، وعلى الجماعات المحلية بصفة عامة"¹. فالوصاية نجدها تمارس من قبل الوزراء بصفة عامة ووزراء الداخلية بصفة خاصة.

وتتجلى ممارسة الوزير لسلطة الوصاية على الجماعات المحلية من خلال نصوص قانون البلدية 10-11 خاصة ما ورد في نص المادة 47 منه حيث جاء فيها: "يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية"² فمن خلال استقراء نص هذه المادة يتبين لنا مدى سلطة الوصاية التي يمارسها الوزير على المجلس الشعبي البلدي إذا اشترط المشرع لأجل أعمال إجراء الحل والذي يصدر بموجب مرسوم رئاسي "أن يسبقه تقرير صادر عن الوزير المكلف بالداخلية، إضافة إلى اشتراط المشرع في حالة ثبوت حل المجلس الشعبي البلدي توافر ظروف معينة تحول دون إجراء الانتخابات المحلية، بأن يعد الوزير المكلف بالداخلية تقريرا عن هذه الوضعية ليتم عرضه فيما بعد على مجلس الوزراء، وبناء عليه يعين الوالي متصرفا لتسيير شؤون البلدية"³.

كذلك يمكن أن تستشف وصاية الوزير الأول المكلف بالداخلية على المجلس الشعبي البلدي من خلال "سلطة الوصاية التي يمارسها الوالي على أعضاء المجلس الشعبي البلدي وكذا أعمالها وفق أحكام قانون البلدية"⁴ على اعتبار أن الوالي يمثل الوزير على مستوى الولاية.

¹ شوقي بوتهلولة، مرجع سابق، ص 19.

² المادة 47 من القانون رقم 11-10 يتعلق بالبلدية معدل ومتمم، مرجع سابق.

³ المادة 51 من المرجع نفسه.

⁴ كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 181.

الفرع الثاني: الهيئات غير المركزية:

تتمثل الهيئات غير المركزية في الوالي (أولا) والهيئات وهيكل الرقابة التابعة للوالي وهم رئيس الدائرة مديرية التنظيم والشؤون العامة مديرية الإدارة المحلية والمفتشية العامة في الولاية بالإضافة إلى رئيس البلدية (ثانيا).

أولا: الوالي:

يشكل الوالي في الولاية جهاز عدم تركيز إداري، " فهو معين تابع للسلطة المركزية، وله مركز هام في النظام الإداري باعتباره ممثل الدولة في الجماعات المحلية¹ وعليه للوالي مكانة هامة في الدولة إذ " يعتبر من الموظفين السامين في الدولة، لذا نص الدستور صراحة على اختصاص رئيس الجمهورية بتعيينه وهو المختص أيضا بعزله طبقا لقاعدة توازي الأشكال".² واشترطت المادة 13 من المرسوم التنفيذي ان يتم تعيين الولاة من بين:

- الكتاب العامين للولاية.

- رؤساء الدوائر.

غير أنه يمكن أن يعين 5% من إعداد سلك الولاة خارج فئات الوظائف التي اشترنا إليها سابقا.³

فالوالي " يعين بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية"⁴.

¹ عمار عوابدي، مبدأ التدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 270.

² شوقي بوتهلولة، مرجع سابق، ص 20.

³ كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 182.

⁴ محمد علي حسون، "الجهات محل الوصاية الإدارية والأساس القانوني لاستقلالها في التشريع الجزائري"، مجلة التواصل في العلوم الإنسانية والاجتماعية، عدد 30، 2012، ص 112.

كما أن له مكانة بارزة على الصعيد الولائي نظرا للمهام الموكلة له على اعتبار انه الرجل الأول المسؤول عن شؤون الولاية وانطلاقا من المكان الهامة لمنصب الوالي في الدولة وعلى الصعيد الولائي فإنه يتولى ضمن هذا الإطار صلاحيات مزدوجة منها تمثيل الدولة وتمثيل الولاية في آن واحد.

1- الوالي باعتباره ممثلا للدولة:

يتولى الوالي بصفته ممثلا للدولة على مستوى الجماعات المحلية الصلاحيات التالية: يشرف وينسق ويراقب عمل المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية باستثناء:

- العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي.
- وعاء الضرائب وتحصيلها.
- الرقابة المالية.
- إدارة الجمارك.
- مفتشية العمل.
- مفتشية الوظيفة العمومية.
- المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته او خصوصيته إقليم الولاية¹.
- مباشرة إجراءات الضبط الإداري مستهدفا بذلك تحقيق مختلف غايات (النظام العام، الأمن والسلامة والسكينة العمومية، والصحة العمومية).
- ويزود في سبيل تحقيق ذلك بكافة الوسائل البشرية القانونية اللازمة.²
- يمكن للوالي في حالات استثنائية أن يطلب تدخل عناصر الشرطة والدرك الوطني المتمركزة في إقليم الولاية في إطار التحيز.

¹ كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 184.

² شوقي بونهلولة، مرجع سابق، ص 124.

- يسهر على حفظ أرشيف الدولة الولاية والبلديات وفقا لنص المادة 120 من قانون الولاية 07-12 كما أنه هو الأمر بصرف ميزانية الدولة للتجهيز المخصصة له بالنسبة لكل البرامج المقررة لصالح تنمية الولاية حسب نص المادة 121 من قانون الولاية 07-12.¹

إن الوالي إضافة إلى ذلك كله "يمارس اختصاصات الوصاية الإدارية على البلديات وفقا لشروط وإجراءات بصفته ممثلا للدولة وللصالح الوطنية في مواجهة المصالح المحلية التي تديرها المجالس البلدية".²

فهو "يمارس الوصاية الإدارية على البلديات والمجلس الشعبي للولاية وهيئات الدولة".³ وبالنظر إلى هذه السلطات المنوطة به فإن الوالي يمارس سلطة الوصاية على البلديات التي كرسها قانون البلدية رقم 08-90 وكذلك قانون البلدية الحالي رقم 10-11 المعدل والمتمم.

2- الوالي باعتباره ممثلا للولاية:

يمثل الوالي الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي الولائي وهو أيضا ممثل الولاية ويقوم على هذا الأساس بالصلاحيات التالية:

- يسهر على نشر مداورات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها حسب نص المادة 102 من قانون الولاية 07-12 كما يقدم تقريرا حول حالة تنفيذ المداورات عند كل دورة عادية للمجلس الشعبي الولائي.⁴

- اطلاع المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاط القطاعات غير المركزة بالولاية طبقا لما جاءت به المادة 104 من القانون 07-12 كما يطلع أيضا الوالي رئيس المجلس

¹ كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 186.

² المرجع نفسه.

³ محمد علي حسون، مرجع سابق، ص 113.

⁴ كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 183.

الشعبي الولائي بانتظام على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما، وذلك خلال الفترات الفاصلة بين الدورات.¹

- يقدم الوالي بيانا سنويا حول نشاطات الولاية أمام المجلس الشعبي الولائي ويتبع مناقشة ويمكن أن ينتج عن ذلك توصيات يتم إرسالها إلى الوزير المكلف بالداخلية والى القطاعات المعنية.²

- تمثيل الولاية على الصعيد المدني والإداري ويؤدي باسمها كل أعمال إدارة وأملاك الحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية ويبلغ المجلس الشعبي الولائي بذلك كما يقوم بتمثيل الولاية أمام القضاء حسب نص المادة 106 من قانون الولاية كما يسهر على حسن سير مصالح الولاية ومؤسساتها العمومية ويتولى تنشيط أعمالها ومراقبتها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.³

- كما يقوم الوالي بإعداد مشروع الميزانية وتنفيذها بعد المصادقة عليها من قبل المجلس الشعبي الولائي.

- **3- مجال سلطة الوالي في الوصاية على مركز رئيس المجلس الشعبي البلدي:**

يتولى الوالي ممارسة الوصاية الإدارية على رئيس المجلس الشعبي البلدي إما بصفة مباشرة أو بصفة غير مباشرة ويكون ذلك كالتالي:⁴

- يتولى الوالي أو ممثله تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي خلال خمسة عشر (15) يوما الموالية لإعلان النتائج . كما يسهر على أن يتم استخلاف رئيس المجلس

¹ المادة 104، من القانون رقم 12 - 07 تتعلق بالولاية، مرجع سابق.

² المادة 109 من المرجع نفسه.

³ المادة 108 من المرجع نفسه.

⁴ طواهرية أبو داوود، مرجع سابق، ص 125.

الشعبي البلدي المتوفي أو المستقبل أو المتخلي عن المنصب أو محل مانع قانوني خلال عشرة (10) أيام على الأكثر.

- لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يقيم خارج إقليم البلدية إلا في الحالات الاستثنائية و بترخيص من الوالي، كما أن على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يوضع المداولات في أجل ثمانية أيام من تاريخ أخذها للوالي مقابل وصل استلام. وقد نص قانون البلدية رقم 10-11 على مجموعة من الحالات الخاصة التي يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يخطر الوالي بها.

ونجد الوالي يمارس سلطة الوصاية على البلديات من خلال ما جسده قانون البلدية رقم 10-11 لاسيما المواد 98 و 99 و 100 منه ، " حيث يراقب أعمال المجلس الشعبي البلدي فله المصادقة عليها كما يمكنه إبطالها بالإضافة إلى أنه يراقب أعضاء المجلس الشعبي الولائي فله سلطة إيقافهم أو إقصائهم".¹

كما يمكن للوالي " ممارسة سلطة الحول باتخاذ الاجراءات الخاصة و المناسبة للحفاظ على النظام العام في إقليم البلدية محل رئيس المجلس الشعبي البلدي. بعد أعذاره في حالة امتناعه أو إهماله في اتخاذ الإجراءات اللازمة لحفظ النظام العام في البلدية".²

ثانيا: هياكل الرقابة التابعة للوالي:

يمارس الوالي سلطة رقابة على البلديات عن طريق أجهزة وهيكل الإدارة العامة الولاية المتمثلة في: رئيس الدائرة، مديرية التنظيم والشؤون العامة، مديرية الإدارة المحلية، المفتشية العامة في الولاية.

¹ شوقي بوتهلولة، مرجع سابق، ص 20.

² محمد علي حسون، مرجع سابق، ص ص 113-114.

1- رئيس الدائرة:

تعتبر ممارسة الرقابة الإدارية من بين الاختصاصات الأصلية للوالي، إلا أنه يمكن أن يفوض هذا الاختصاص لرئيس الدائرة، الذي يمارس سلطته تحت غطاء السلطة الرئاسية للوالي.

إن رئيس الدائرة يمارس باسم الوالي مجموعة من الصلاحيات تدخل في إطار الرقابة الوصائية على البلديات من ذلك أنه "ينشط في هذا الإطار وينسق ويراقب أعمال البلديات الملحقة به كان ينشط وينسق عملية تحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها، كما يصادف على مداوات المجالس الشعبية البلدية بالإضافة إلى أنه يوافق على المداوات وقرارات تسيير المستخدمين البلديين باستثناء المتعلقة بحركات التنقل وإنهاء المهام".¹ وعليه فإن رئيس الدائرة يمارس الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي، وخاصة المصادقة على بعض مداوات المجالس الشعبية البلدية، والتي لا يتعدى سكانها 50 ألف نسمة، كما يقوم رئيس الدائرة باعتباره ممثلاً للوالد أعمال التنسيق فيما بين البلديات".² ويقدم رئيس الدائرة الاستشارة للبلديات كما يعملوا على تلقي مقترحات المجلس والحلول المناسبة لها وتبليغ هذه المقترحات والانشغالات إلى الوالي.

ويمارس رئيس الدائرة الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي وفق الإجراءات والأشكال المحددة قانوناً، معتمداً في ذلك على الصلاحيات الممنوحة له بموجب المادة 103 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 23/07/1994. المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها³. وبالرجوع إلى القانون رقم 11-10 في المادتين 56 و 57، ونجدهما نصتاً صراحة على "ان الوالي هو المختص بالمصادقة على مداوات المجلس

¹ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 186.

² عبد الوهاب بن بوضياف، معالم لتسيير شؤون البلدية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص ص 25، 26.

³ مرسوم تنفيذي رقم 94 - 215 مؤرخ في 2 / 07 / 1994، يتعلق بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية، ج ر عدد 48 صادر في 27 / 07 / 1994.

الشعبي البلدي، ولم يذكر رئيس الدائرة وعليه فإن هذا الأخير يمارس صلاحية المصادقة على المداولات بناء على المرسوم التنفيذي رقم 94-215، أو بتفويض من الوالي".¹

2- مديرية التنظيم والشؤون العامة:

عملا بأحكام المرسوم التنفيذي 95-265 المحدد لصلاحيات وقواعد تنظيم وتسيير مصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية، والأحكام التنظيمية المتعلقة به، فإن مديرية التنظيم والشؤون العامة لولاية تعالج على الخصوص القضايا التالية للبلديات ومنها: "تنظيم العمليات الانتخابية والسير الحسن لمصلحة الحالة المدنية، كما تتولى التسيير الإداري للمنتخبين البلديين والسهر على تطبيق قوانين تنظيم الخدمة الوطنية"²، بالإضافة إلى أنها "تسهر على شرعية قرارات رئيس البلدية ذات الصلة التنظيمية، وكذا مسك نشره العقود الإدارية البلدية وجمع وتدوين كل العقود الإدارية والمداولات يضاف إلى ذلك أنها تراقب شرعية وصحة المداولات".³

3- مديرية الإدارة المحلية:

عملا بأحكام المرسوم التنفيذي رقم 95-265 فان مديرية الإدارة المحلية تعالج القضايا التالية للبلديات "كضمان للدراسة والمصادقة على الميزانيات والحسابات الإدارية في البلديات وتنشيط وتحسين تكوين أعوان البلدية ومتابعة تسيير ممتلكات البلدية، بالإضافة إلى متابعة المسار المهني لأعوان البلدية بالتنسيق مع المصالح المعنية"⁴.

¹ خديجة لعريبي، مرجع سابق، ص 80.

² المرجع نفسه.

³ المرجع نفسه.

⁴ عبد الوهاب بن بوضياف، مرجع سابق، ص 27.

4- المفتشية العامة للولاية:

عملا بأحكام المرسوم التنفيذي رقم 94-216 المؤرخ في 23/07/1994 المتعلق بالمفتشية العامة في الولاية حيث تكون هذه الأخيرة تحت سلطة الوالي " بمهمة عامة ودائمة لتقويم نشاط الأجهزة والهيكل والمؤسسات غير المركزة ولا مركزية الموضوعة تحت سلطة وزارة الداخلية والجماعات المحلية".¹

تتمثل المهمة العامة للمفتشية العامة للولاية في تدارك النقائص ، واقتراح التصحيحات اللازمة والإجراءات التي من شأنها ان تضاعف نتائج النشاط البلدي، وتحسن نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين. وأيضا السهر على الاحترام الدائم للتشريع والتنظيم المعمول بهما والمطبقين على مهام وأعمال البلدية بالإضافة إلى "القيام بكل تحقيق تبرره وضعية خاصة لها علاقة بأنشطة البلدية".²

المطلب الثاني: القيود الواردة على ممارسة الوصاية الإدارية:

فرض المشرع الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية لتحقيق الانسجام والتوافق بين حرية الجماعات الإقليمية في التصرف في الشؤون المحلية وفقا للمهام المسندة لها قانونا وعدم تأثيرها على وحدة الدولة وخصوصا من الناحيتين القانونية والإدارية.

نظرا أن لكون الولاية الإدارية فكرة قانونية درس طبيعة إدارية تمارس بصفة استثنائية في حدود النص القانوني الذي يسمح بها كاستثناء من القاعدة العامة تقتضي بأنه لا وصاية إدارية على الجماعات المحلية، إلا إذا وجد نص قانوني يسمح بها تعد هذه الرقابة الإدارية رقابة مقيدة وليست مطلقة بحيث أن " النصوص القانونية المكرسة لها تعد بمثابة قيد على ممارستها كما تعتبر النصوص الدستورية قيد إمام الجهات الوصية التي تكون مطالبة

¹ عبد الوهاب بن بوضياف، مرجع سابق، ص 27.

² المرجع نفسه، ص 28.

باحترامها أثناء ممارسة مظاهر الوصاية الإدارية¹ مع احترام الضوابط الموضوعية والإجرائية.

وعليه فقدان منح المشرع للسلطات الإدارية الوصائية سلطة ممارسة الرقابة الوصاية على الجماعات المحلية رغم تمتع هذه الأخيرة بالاستقلالية والهدف من ذلك هو المحافظة على وحدة الدولة، إلا أن سلطة ممارسة الوصاية الإدارية مقيدة بقيود وجب على السلطات القائمة بالوصاية التقيد بها، إذا تتمثل هذه القيود في: القيد التشريعي (الفرع الأول) القيد الوارد على أغراض الوصايا الإدارية (الفرع الثاني)، وأخيرا القيد الوارد على كيفية ممارسة الوصاية الإدارية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: القيود القانونية:

منح المشرع للمجالس الشعبية المحلية اختصاصات واسعة تتمثل في القيام برعاية جميع المصالح ذات الصبغة المحلية، إلا انه في نفس الوقت فرض عليها وصاية إدارية حتى لا تخرج هذه الهيئات عما سطره لها القانون، وسنتناول احترام الجهات الوصية للنصوص الدستورية في (أولا)، واحترام جهة الوصاية للقانون في (ثانيا).

أولا: احترام الجهات الوصية للنصوص الدستورية:

منح الدستور الجزائري للإدارة المحلية الاستقلالية في تسيير الشؤون العمومية المحلية عن طريق مجالس محلية منتخب من قبل السكان المحليين كما أنه لم ينص صراحة على الوصاية الإدارية كرقابة تفرض على هذه المجالس المنتخبة وتكون كيدا على استقلاليتها، غير أنه في نصوص أخرى "بين أنه لا يمكن لكل مؤسسة دستورية أن تأتي بعد الأفعال ومن بين المؤسسات الدستورية البلدية والولاية، وعليه فإن الرقابة إذا ما فرضت على

¹ أحسن غربي، "حدود الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 2، جامعة 20 أوت 1955، سكيكدة، 2020، ص 54.

الجماعات الإقليمية ، فإنها لا ينبغي أن تكون مؤثرة على استقلالية هذه الجماعات المحمية دستوريا".¹

تعتبر المادتين 16 و 17 من الدستور بمثابة قيد أمام الجهة الوصية أثناء ممارستها للوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية، "إذ يتعينوا أن تكون قرارات الجهة الوصية محترمة لاستقلالية الجهة محل الوصاية، فإذا كانت تشكل خطرا على استقلالية الجماعات الإقليمية فإنها تكون قرارات غير مشروعة".²

ثانيا :احترام جهة الوصاية للقانون:

يقصد بالقيود التشريعي أنه "لا يمكن لجهة الوصاية أن تمارس رقابتها على المجالس إلا بقانون أو طبقا للقانون، إذ لا وصاية إلا بنص فالأصل هو استقلال هذه الهيئات اللامركزية وما الرقابة إلا استثناء من الأصل"³ وقد أثارت مسألة انعدام النص جدلا حول مشروعية إدراج السلطة المركزية للمصروفات الإلزامية في بعض الميزانيات المجالس المحلية عند قيام هذه السلطة باعتماد هذه الميزانيات دون أن يكون هناك نص يخول لها هذا الإدراج.

لقد كرس المشرع رقابة السلطة المركزية كجهة وصية للجماعات الإقليمية وذلك من خلال العديد من المواد في قانون البلدية 10-11 وقانون الولاية 07-12 إلا أنها "رقابة ضيقة بالمقارنة مع السلطة الرئاسية كما أنها تمارس في إطار قوانين الجماعات المحلية (البلدية والولاية)، وبالقدر الذي سمح به القانون"⁴ إذ لا يمكن أن تضع هذه الرقابة الإدارية على حقوق الشخص المعنوي المستقل في ممارسة اختصاصاته وإلا تحولت إلى رقابة رئاسية ينتج فقدان المجالس المحلية المنتخبة لاستقلالها.

¹ احسن غربي، مرجع سابق، ص 55.

² المرجع نفسه.

³ شوقي بوتهلولة، مرجع سابق، ص 22.

⁴ أحسن غربي، مرجع سابق، ص 55.

وعليه فإن القيود المفروضة على الجهة الإدارية الوصية مستمدة من استقلالية الجماعات الإقليمية، وتمتعها بالشخصية المعنوية وكذا الاستقلال المالي، ولهذا فإن "ممارسة الرقابة على الإدارة المحلية يكون وفق ما ينص عليه القانون الذي يحكم هذه الإدارة المحلية وفي الحدود التي بينها النص القانوني"¹ دون أن تلجأ الجهة الوصية إلى تفسير وتوسيع النص من أجل فرض رقابة إضافية، إذ يتعين أن تبقى رقابة استثنائية .

ومن هنا تجلت الضوابط والقيود والضمانات التي تكفل عدم اعتداء السلطة الوصية على الجماعات الإقليمية وبالتالي الحفاظ على استقلالها القانوني والمالي والإداري ما يعني عدم تبعيتها في هذه النواحي للسلطات المركزية أي اعتداء من قبل السلطة المركزية تصرف باطل وغير مشروع ويكون معرضا للإلغاء القضائي.

كما أن القانون لا يسمح أن تتعدى السلطة الوصية بما لها من سلطة الوصايا على الجماعات الإقليمية إلى تعديل قرارات الإدارة المحلية أو سحبها، وحتى الحل محلها في ممارسة الاختصاصات إلا إذا اقتضت الضرورة ذلك.

كما أنه لا يمكن لجهة الوصاية مباشرة سلطاتها في الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية قبل أن تباشر هذه الأخيرة اختصاصاتها " وأي مظهر من مظاهر الرقابة الذي تباشره الجهة الوصية قبل أن تتصرف الجماعات الإقليمية بشكل اعتداء على اختصاصات الجماعات الإقليمية مما يجعل قرار الجهة الوصية مشوب بعيب عدم الاختصاص الموضوعي".²

إذن نلاحظ أن الحرية استقلال الهيئة اللامركزية شبيهة بحرية الأفراد فكما لا يجوز للأفراد أن يتنازلوا عن حرياتهم، كذلك لا يجوز للهيئة اللامركزية التنازل عن حرياتها لأنها مقررة للصالح العام وعليه يجب أن تمارس هذه الرقابة وفقا لما ينص عليه القانون.

¹ أحسن غربي، مرجع سابق، ص 55.

² المرجع نفسه، ص 56.

الفرع الثاني: القيد الوارد على أغراض الوصاية الإدارية:

إن الرقابة الإدارية التي تمارسها سلطة الوصاية ليس الغرض منها هو تحقيق المصالح السياسية أو الشخصية أو الحزبية، فلا يجوز لها أن تنتشر وراء غطاء الرقابة من أجل تحقيق أغراض غير التي حددها القانون، وإنما "الغرض الذي وضعه المشرع من خلال فرضه الرقابة الإدارية هو التحقق من مشروعية الأعمال التي تصدرها المجالس المحلية وعدم مخالفتها للقانون"¹.

فحتى عند مباشره سلطة الوصاية لرقبتها فهي مقيدة بإتباع بعض الإجراءات التي نص عليها القانون للتحكم من مدى مطابقة العمل الصادر عن المجالس المحلية لحماية الصالح العام. إذ يجب أن يكون تدخلها حقيقيا وفعليا ويجب أن يكون مبنيا على أساس قائمة على وقائع ثابتة، ومؤكدة وقت تدخلها فلا يجوز أن تتدرج بوقائع نشأت بعد هذا التدخل على اعتبار أنها تتعارض مع الصالح العام.

فلا يجوز لسلطة الوصاية أن تلغي قرارا صادرا عن المجلس الشعبي البلدي بدعوة مخالفته الصالح العام، إذا كان هذا القرار قد صدر تنفيذا لقانون ما، كما لا يصح لسلطة الوصاية أن تلغي قرارا صادرا عن المجلس المحلي سبق وان تم التصديق عليه بدعوى أنها أخطأت في التصديق على هذا القرار لكي " تظل الوصاية الإدارية في حدودها الطبيعية بحيث لا تنفي ولا تتعدى على استقلالية المجالس المحلية فإن لممثل الهيئة اللامركزية حق الطعن في القرارات الصادرة عن سلطة الوصاية"².

ولقد نص المشرع الجزائري في قانون البلدية 10-11 من خلال المادة 61 منه على: "يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها

¹ محمد سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 132.

² كتاب حول ماهية الرقابة الإدارية على الموقع: <https://cte.univ-setif2.dz> تاريخ الدخول 2022/03/30 على

قانونا، أن يرفع إما تظلما إداريا أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولة¹.

وعليه ومن خلال نص المادة نلاحظ أن المشرع قد منح للمجلس الشعبي البلدي ممثلا برئيسه حق الطعن ضد قرارات الوالي القاضية بأبطال أو رفض مداولة ما وذلك بإحدى طريقتين: "إما رفع تظلم أمام الجهات المختصة ويقصد بها المشرع هنا الوزارة أو عن طريق مباشرة دعوى قضائية أمام القضاء الإداري وفق الاجراءات القانونية المنصوص عليها"².

وبمقارنة نص المادة 61 من القانون 10-11 مع نص المادة 46 من قانون البلدية 08-90 نجد أن المشرع قد أضاف إجراء التظلم الإداري في القانون الحالي والذي لم يكن منصوصا عليه في قانون البلدية 08-90 والعبرة من ذلك هو " أن يمنح المشرع لسلطة الوصاية مراجعة قراراتها وفض الخلاف بطريقة ودية طالما أن الهدف واحد وهو تحقيق المصلحة العامة"³. وحتى لا يقع انسداد في عمل المجالس الشعبية البلدية والدخول في صراعات مع الجهة الوصية ولعل المشرع قد لاحظ أن اللجوء إلى جهة القضاء اللجوء إلى التسوية الإدارية من خلال التظلم الإداري.

الفرع الثالث: القيد الوارد على كيفية ممارسة الوصاية الإدارية:

معنى هذا القيد أن " سلطة الوصاية لا يجوز لها أن تمارس وصايتها على الهيئة اللامركزية أو المجالس المحلية إلا وفقا للوسيلة بالطريقة التي حددها القانون"⁴. وذلك حتى لا تتجاوز الاختصاصات الممنوحة لها، وتتعدى على استقلالية هذه المجالس ولو جزئيا، حيث إذا صدر عن الهيئة اللامركزية ورأت فيه السلطة المركزية الوصية مخالفة

¹ المادة 61 من القانون رقم 10-11 يتعلق بالبلدية معدل ومتمم، مرجع سابق.

² شوقي بوتهلولة، مرجع سابق، ص 24.

³ المرجع نفسه، ص 25.

⁴ المرجع نفسه، ص 23.

للقانون فإنها تلغيه أو تبطله وفقا للإجراءات القانونية المحددة أي من خلال التقيد بالضوابط الموضوعية والإجرائية.

لقد منح المشرع الجزائري للسلطة المركزية باعتبارها جهة وصية على الجماعات الإقليمية، اختصاص الرقابة على أعضاء المجالس المحلية المنتخبة وأعمالها وعلى المجالس نفسها، لكن هذا لا يعني ممارستها لرقابة مطلقة تجاه هذه المجالس بل هي صلاحية مقيدة إذ لها حدودها القانونية الموضوعية وضوابطها الإجرائية، كما أنها تخضع لرقابة القضاء الإداري وعليه نجد أنها مقيدة بجملة من الضوابط الموضوعية والإجرائية تتمثل فيما يلي:¹

- من حق الجماعات الإقليمية إذا رأت في قرارات الجهة الوصية خرقا للقانون أن تدافع عن تصرفاتها القانونية عن طريق رفع دعوى قضائية وفقا لقواعد الاختصاص القضائي، على أساس أنها أشخاص معنوية مستقلة تتمتع بحق النقاضي وهذا خلافا لما هو عليه الحال في السلطة الرئاسية.
- لا يجوز أن تمتد الوصايا الإدارية من رقابة مشروعية إلى رقابة ملائمة على القرارات والتصرفات التي تتخذها الجماعات الإقليمية، ما لم ينص المشرع في قوانينها على غير ذلك وبشكل صريح إذ يتعين أن تبقى الملائمة اختصاص أصيل للمجالس الشعبية المحلية.
- لا تملك الجهة الوصية حق مباشرة مظاهر الرقابة الإدارية القبلية على تصرفات الجماعات الإقليمية باعتبارها هيئات لا مركزية مستقلة.
- فلا يمكنها أن توجه لها التعليمات أو الأوامر سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة على أساس أن الهيئات اللامركزية لها حرية التصرف حيث تستند في اختصاصاتها على نصوص قانونية أقرها المشرع وليس بتفويض من السلطات المركزية.

¹ احسن غربي، مرجع سابق، ص 56.

- لا تملك السلطة الوصية أثناء الرقابة البعدية سلطة التعديل في تصرفات البلدية أو الولاية، كما لا تملك سلطة سحب قرارات الإدارة المحلية إذ يشكل كل من التعديل والسحب تصرفات قانونية تتنافى والاستقلالية القانونية التي تتمتع بها الجماعات الإقليمية، أما بخصوص سلطة الحلول فإنها تتقرر بنص قانوني وهو ما أقره المشرع فعلا في قانوني الولاية والبلدية، غير أن ذلك لا يعني أن الجهة الوصية تتمتع بها كاختصاص أصيل بل تبقى سلطة استثنائية وإلا يعد مساسا باستقلالية الجماعات الإقليمية.

إن التصرف الذي تصدره السلطة المركزية كسلطة وصيه بخصوص الحلول يعد كأنه تصرف صادر عن الجماعات الإقليمية صاحبة الاختصاص ويترتب عنه " أن السلطات المحلية ليست لها الصفة في الطعن بالإلغاء في مثل هذا القرار (القرار المتخذ في الحلول) كما أنها تتحمل كامل المسؤولية عن القرارات التي تتخذها الجهات الوصية أثناء حلولها محلها"¹

- يرى البعض أن الجماعات الإقليمية تملك الحق في التمسك بتصرفاتها في حال عدم التصديق عليها من قبل الجهة الوصية، وعليه يجوز للجهة الوصية الطعن في هذه التصرفات التي تمسكت بها الجماعات الإقليمية أمام القضاء الإداري المختص. وعليه نستنتج من كل ما سبق أنه إذا صدر عمل أو قرار عن الهيئة اللامركزية ورأت فيه السلطة المركزية فإنها تملك الحق في إلغاءه أو إبطاله وفقا للإجراءات القانونية المحددة بهدف حماية الصالح العام.

¹ احسن غربي، مرجع سابق، ص 57.

خلاصة الفصل الأول:

توصلنا من خلال هذا الفصل إلى أن الجماعات المحلية تتمتع باستقلال محدود في ظل نظام اللامركزية الإدارية، وهذا لأجل المحافظة على وحدة الدولة الأمر الذي استدعى قيام العلاقة بين الإدارة المركزية وهيئات الإدارة اللامركزية في صورة رقابة أو وصاية إدارية هذه الأخيرة تمثل مجموع الصلاحيات والسلطات التي يقرها القانون لأشخاص السلطة المركزية أو ممثليهم على المستوى المحلي لمراقبة أشخاص الجماعات الإقليمية وأعمالهم، بهدف حماية المصلحة العامة من جهة والمحافظة على وحدة كيان الدولة واحترام مبدأ المشروعية من جهة أخرى.

كما أنها تعتبر حلقة تواصل بين المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية من جهة وركن من أركان اللامركزية الإدارية من جهة أخرى، حيث تمارس الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية المتمتعة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وذلك بهدف حماية مبدأ المشروعية والمصلحة العامة بالإضافة إلى أنها لا تمارس إلا في حدود القانون، إذ لا وجود لوصاية إدارية بدون نص قانوني صريح وأيضا لا وجود لوصاية إدارية تتعدى محتوى النص القانوني، فالرقابة الوصائية تكيف بأنها رقابة مشروعة فقط، أي أن تحديد نطاقها وأهدافها ووسائلها لا بد أن يتم بواسطة القوانين والتشريعات لاسيما المتعلقة منها بالهيئات المحلية، كقانوني الولاية والبلدية.

**الفصل الثاني: آليات الرقابة الوصائية على
عمل الجماعات المحلية**

تعتبر الرقابة جزءا هاما لا يمكن فصله عن نشاط الجماعات المحلية، لذلك فقد خص

هذا الجانب بقدر مميز من السلطات والإمكانات المخولة في هذا المجال.

اهتم المشرع الجزائري بآلية الرقابة الوصائية كوسيلة لضمان مشروعية عمل المجالس

المحلية تمارسها الجهات الوصية على هذه الأخيرة، وقد تدارك المشرع الإخفاقات التي

سجلت في المنظومة القانونية المتعلقة بتطبيق الرقابة على الجماعات المحلية سابقا، وهذا

بإصداره للقانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية المعدل والمتمم والقانون 07-12 المتعلق

بالولاية، حيث تجلت فيهما صرامة الرقابة الممارسة على المجالس المحلية، وبالتالي المشرع

هنا انتهج الأسلوب المشدد في ممارسة الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية (سواء

كانت الرقابة على الأشخاص أو على الأعمال أو على الهيئة ككل) وهذا ما أكدته فعليا

آليات الرقابة الممنوحة للسلطة الوصائية في إطار الرقابة الإدارية.

كذلك نلمس هذا التأكيد فيما يخص الرقابة المالية وعلى اعتبار أن المال العام شيء

مقدس، فقد عرفت الجزائر تطوعا من هذه الناحية، وذلك بإنشاء أجهزة عليا للرقابة على

الأموال العمومية، تتمتع بالاستقلالية بالإضافة إلى تزويدها بسلطات وصلاحيات واسعة

للقيام برقابة خارجية، فممارسة الرقابة المالية سواء داخلية كانت أو خارجية تعتبر تجسيدا

لفكرة الرقابة الوصائية، وهذا ما يفسر تعدد الجهات القائمة بالوصاية الإدارية وتعدد أشكال

الرقابة وتنوعها، كل هذا سنفصل فيه أكثر في هذا الفصل حيث سنتطرق إلى الرقابة

الإدارية على الجماعات المحلية في (المبحث الأول) كما سنتناول الرقابة المالية على

الجماعات المحلية في (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية:

إن اللامركزية الإدارية لا تعني الاستقلال التام والمطلق للهيئة التي تتمتع بالشخصية المعنوية، وانفصالها عن السلطة المركزية كما لا تعني أيضا الخضوع والتبعية بل تعني تمتع الجماعات بقدر من الاستقلالية في ممارسة مهامها ووظائفها مع الخضوع للرقابة الوصائية. للوصاية الإدارية صور مختلفة يمكن جمعها في فئتين هما الوصاية الإدارية على أعضاء المجالس، والمجلس نفسه كهيئة والوصاية على الأعمال الصادرة عن هذه المجالس المحلية، وعليه تتجلى مظاهر الرقابة الإدارية التي تمارسها الإدارة المركزية على الإدارة المحلية في الرقابة عن الأعضاء والهيئة ككل في (المطلب الأول) والرقابة على الأعمال في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الرقابة الوصائية على أعضاء وهيئات المجالس المحلية:

يعتبر المجلس الشعبي الولائي "سلطة منتخبة في النظام الإداري اللامركزي القائم على فكرة الوصاية الإدارية، هذه الأخيرة تسمح بتطبيقها على أعضاء المجلس وعلى أعماله ونشاطاته" ¹ كما تشكل الوصاية الإدارية "رقابة تمارسها الدولة على البلدية وتهدف إلى ضمان احترام القوانين والأنظمة دون المساس بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وما يتبعها من صلاحيات" ² وعليه سندرسه الرقابة على الأعضاء لكل من المجلس الشعبي الولائي والمجلس الشعبي البلدي في (الفرع الأول) والرقابة على هيئة كلا المجلسين في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الرقابة على أعضاء المجالس المحلية:

تمارس الجهات الوصية الرقابة على أعضاء المجلس الشعبية المحلية أو تخول ذلك إلى ممثليها على المستوى المحلي، ولضمان نزاهة العمل الإداري يقوم بإخضاع أعضاء

¹ يعقوبي عبد الرزاق، الوجيز في شرح القانون الإداري (مدخل للقانون الإداري، أسس التنظيم الإداري)، ج1، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2018، ص 106.

² عبد الوهاب بن بوضياف، مرجع سابق، ص 20.

إدارة الجماعات المحلية إلى رقابة إدارية تهدف إلى الحفاظ على السير الحسن للمرفق العام، وحماية الأفراد من تعسف الإدارة عن طريق الالتزام بالقوانين والتنظيمات، التي تحكم هذه الجماعات المحلية ونميز في هذا النوع من الرقابة الممارسة على الأعضاء بين الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي (أولا) والرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي (ثانيا).

أولا: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي:

تمارس الجهة الوصية الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي من حيث إمكانية التوقيف أو الإقالة أو الإقصاء بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي.

1- الإقالة (التخلي):

الإقالة هي الحالة التي "يتبين فيها أن عضو المجلس الشعبي الولائي بعد انتخابه غير قابل للانتخاب قانونا أو تعثره حالة من حالات التنافي"¹. ولصحة قرار الإقالة يجب أن يستند إلى الأركان التالية: سبب الإقالة، الاختصاص بالإقالة، ومحل الإقالة.

وقد نص القانون رقم 07-12 على حالة التخلي في المادة 43 منه: "يعلن في حالة التخلي عن العهدة كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة ويثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي"². وما يلاحظ هنا أن المشرع "اعتبر غياب المنتخب الولائي إذا تكرر دون أن يقدم عذرا مقبولا بمثابة التخلي عن العهدة ولم يعتبرها إقالة"³.

وعليه حالة التخلي هي حالة جديدة في قانون الولاية 07-12 لم ينص عليها المشرع سابقا.

¹ عبد القادر لحول، "مظاهر الرقابة الوصائية على الولاية في تنظيم الإداري الجزائري"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية المجلد 11، العدد 2، جامعة سوسة، تونس، 2018، ص 632.

² المادة 43 من القانون 07-12 يتعلق بالولاية، مرجع سابق .

³ عبد القادر غيتاوي، طواهرية أبو داوود، مرجع سابق، ص 129.

ولقد طرح نص المادة 43 تساؤلا حول "الشكل الذي يصدر فيه إثبات التخلي من قبل المجلس الشعبي الولائي، وما إذا كان الأمر يتعلق بمداولة تصدر وفق القواعد والإجراءات المنظمة للتصويت على مداوات المجلس الشعبي الولائي".¹

2- الإقصاء بقوة القانون:

رقابة الإقصاء بحسب القانون الولاية هي "سحب وتجريد العضو المنتخب من عضويته بالمجلس بصفة دائمة ونهائية واستخلافه بمن يليه في نفس القائمة التي ينتمي إليها من أجل شهر بقرار من جهة الوصاية".²

وعليه يكون لزاما على سلطة الوصاية الممثلة في الوزير المكلف بالداخلية إقصاء العضو بقوة القانون في الحالات التالية:

أ- حالة عدم القابلية للانتخاب:

والمقصود بذلك "أن يكون العضو من الفئات الممنوعة نسبيا من الترشح بمقتضى قانون الانتخاب"³ كالقضاة و الولاة، الولاة المنتدبين، موظفو أسلاك الأمن، أعضاء الجيش، الأمين العام للولاية، المفتش العام للولاية، أعضاء المجلس التنفيذي بالولاية، رؤساء الدوائر، والأمناء العامون للبلديات، المراقب المالي، و رؤساء المصالح بالولاية وبالمديريات التنفيذية.

ب- حالة الإدانة الجزائية النهائية:

وهو "الحكم الذي يجعل العضو ضمن خانة عدم القابلية للانتخاب، وقد وفق المشرع عند اشتراطه لنهائية الحكم الجزائي لتقرير الإقصاء تماشيا مع مبدأ قرينة البراءة"⁴.

¹ كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 193.

² شداوي محسن، عادل بوعمران، "الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في القانون الجزائري قراءة تحليلية نقدية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، عدد خاص، 2020، ص 115.

³ المرجع نفسه، ص 116.

⁴ المرجع نفسه.

يقر المجلس الشعبي الولائي هذا الإقصاء "بموجب مداولة وتثبيت الوزير المكلف بالداخلية الإقصاء بموجب قرار وفقا لما نصت عليه المادة 46 من قانون الولاية 07-12".¹

ج- حالة التنافي المنصوص عليها قانونا:

مثال ذلك تنافي الجمع بين العضوية في المجلس الشعبي الوطني والعضوية بالمجالس المنتخبة المحلية، أو تنافي المهنة أو الوظيفة التي يشغلها الشخص مع العضوية بالمجالس المنتخبة المحلية².

إن المشرع ووفقا للقانون 07-12 "قد منح للمجلس الشعبي الولائي دورا في هذا الإجراء، سواء تعلق الأمر بإجراء الإقصاء المتخذ بسبب الإدانة الجزائية النهائية أو بسبب حالة التنافي مع العهدة أو عدم القابلية للانتخاب، حيث جعل قرار الإقصاء يتم بموجب قرار³ وإجراء المداولة له أثر بالغ من الناحية الايجابية تتمثل في حماية المجلس لأعضائه من أي تعسف وتفعيل وتعزيز استقلاليته أيضا.

3- التوقيف:

توقيف المنتخب الولائي هو "تجميد لعضويته مؤقتا بسبب المتابعة الجزائية المقترنة بجرائم المال العام أو الجرائم الماسة بالشرف والتي تحول دون أداء العضو لمهامه النيابية بشكل صحيح".⁴

ويؤول اختصاص التوقيف إلى جهة الوصاية الممثلة في هذه الحالة بالوزير المكلف بالداخلية.

¹ كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 193.

² المرجع نفسه.

³ المادة 46 من القانون 07-12 يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

⁴ شداوي محسن، عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 114.

إن إعلان التوقيف يكون "بقرار مغل صادر عن وزير الداخلية حسب نص المادة 41 من قانون الولاية"¹، وهذا ضمنا لشفافية العمل الرقابي وحماية لاستقلالية المجلس المنتخب.

ويسري هذا التجميد منذ صدور القرار إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية، فإن تثبت براءته عادت إليه صفته بقوة القانون، ويعود لمهامه دون الحاجة لإثبات ذلك بمداولة².

إن الهدف من تقرير هذا الإجراء تشريعيا يعود إلى "الحفاظ على نزاهة التمثيل وعلى مصداقية المجلس وحسن سيرورته"³.

ثانيا: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي:

تشمل الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي حالات التوقيف والإقصاء والاستقالة التلقائية أو الحكمية.

1- التوقيف:

إن توقيف المنتخب البلدي هو "إجراء يعمل بمقتضاه والي الولاية على تجميد عضوية المنتخب البلدي بشكل مؤقت"⁴، ويمكن أن يوقف مؤقتا حسب المادة 43 من قانون البلدية رقم 10-11 معدل ومتمم "كل عضو محل متابعة جزائية بسبب جنحة أو جناية لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى حين صدور حكم نهائي من الجهة القضائية"⁵.

¹ عبد الحليم بن مشري، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 6، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، بسكرة، 2009، ص 111.

² شداوي محسن، عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 115.

³ المرجع نفسه.

⁴ المرجع نفسه.

⁵ كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 157.

ما يلاحظ على المادة 43 أعلاه أنها لم تحدد مدة التوقيف بل اكتفت بذكر أن المنتخب يستأنف مهامه فور صدور الحكم النهائي ببراءته، بما يفيد أن مدة التوقيت تتوقف على مدة الإجراءات القضائية المتبعة".¹

2- الإقصاء:

الإقصاء معناه تجريد العضو المنتخب من عضويته بالمجلس بشكل نهائي واستخلافه بمن يليه في القائمة التي ينتمي إليها في أجل شهر بقرار من الجهة الوصية"،² ويكون الدافع الرئيسي لذلك حسب ما يمليه القانون هو ادانة العضو بحكم جزائي نهائي، الأمر الذي يجعله ضمن حالة عدم القابلية للانتخاب، حيث تنص المادة 44 من القانون السالف الذكر " يقصى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إذانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه، ويثبت ألوان لهذا الإقصاء بموجب قرار"³.

3- الاستقالة التلقائية:

أضاف المشرع في قانون البلدية 10-11 المعدل والمتمم صورة جديدة للرقابة على الأعضاء تتمثل في حالة الاستقالة التلقائية، ولقد ورد في المادة 45 من نفس القانون أعلاه انه: "يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب تغيب دون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة، وفي حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ يعتبر قرار المجلس حضوريا يعلن الغياب

¹ عبد القادر غيتاوي، طواهرية أبو داوود، مرجع سابق، ص 128.

² شداوي محسن، عادل بو عمران، مرجع سابق، ص 116.

³ المادة 44 من القانون رقم 11 - 10 يتعلق بالبلدية معدل ومتمم، مرجع سابق.

من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني ويخطر الوالي بذلك".¹

أصاب المشرع في إضافة حالة الاستقالة التلقائية لإنهاء عضوية المنتخب، لان الغياب المتكرر " يدل على عدم انضباطه والتزامه بمقتضيات العهدة الانتخابية والتمثيل الشعبي، ومن ثم يعتبر كأنه مستقيل تلقائيا ومتخل عن عضويته"،² وقد منح المشرع للمجلس الشعبي البلدي كما نلاحظ السلطة التقديرية للأعدار المقبولة وغير المقبولة، وذلك بعد سماع العضو وتقدير العذر الذي يقدمه وليس حكما تلقائيا بقوة القانون.

الفرع الثاني: الرقابة على المجالس المحلية كهيئة:

يسمى هذا النوع من الرقابة أيضا بالرقابة الجماعية وتعد من أخطر أنواع الرقابة، ولذلك عمد المشرع إلى تحديد أسبابها وإجراءاتها، وألزم السلطات الوصية بضرورة التقيد بهذه الإجراءات ومن هنا سمح القانون للجهات الوصية حل المجالس المحلية، وتجريد جميع أعضائها من العضوية تمهيدا لانتخاب مجالس أخرى تحل محلها، وذلك في حال توافر أحد الأسباب القانونية لإجراء الحل في (أولا) وكاد التقيد بالإجراءات القانونية المقررة للحل في (ثانيا).

أولا: إجراء الحل:

يعتبر الحل إجراء خطيرا يمارس على المجال الشعبية المحلية يهدد كيانها وبقائها، وللحفاظ على استمرارية هذه المجالس عمد المشرع إلى تنظيم إجراء الحل وتحديد أسبابه حتى لا يفتح المجال للسلطة التقديرية للجهة الوصية.

¹ رايح دعلوس، سليمة لدغش، "آليات الرقابة على المجالس البلدية المنتخبة وأثره على الحكومة المحلية في الجزائر"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 7، العدد 2، 2020، ص 460.

² كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 158.

1-تعريف إجراء الحل:

الحل " إجراء عزل جماعي لأعضاء المجلس البلدي وآلية وصائية يتم بموجبها إنهاء مهام المجلس الشعبي البلدي بإزالته قانونيا، وتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها"¹ كما يعرف الحل أيضا بأنه: "الاعدام القانوني لمجلس وتجريدي الأعضاء من صفاتهم كمنتخبين مع بقاء الشخصية المعنوية للهيئة"². وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري لم يعرف الحل في قانوني البلدية والولاية بل اكتفى بالنص على حالات الحل وإجراءاته وكذا الآثار المترتبة عنه.

2-أسباب الحل:

يعد إجراء الحل على قدر كبير من الخطورة الأمر الذي جعل المشرع يعدد ويحصر الأسباب الموجبة لحل المجالس المنتخبة، حيث إذا توافر أحد هذه الأسباب فإن للجهة الوصية مبررا قانونيا لمباشرة هذا الإجراء، ويمكن تقسيم هذه الأسباب إلى أسباب لحل المجلس الشعبي الولائي، وأسباب لحل المجلس الشعبي البلدي.

أ- أسباب حل المجلس الشعبي الولائي:

تتجلى مظاهر الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي كهيئة في سلطة حل المجلس طبقا للمادة 48 من قانون الولاية في الحالات التالية:³

- حالة خرق أحكام دستورية.
- حالة إلغاء انتخاب كل الأعضاء المجالس.
- حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح وطمأننتهم، وهي الحالة التي جرى العمل بها تمهيدا لحل المجالس المنتخبة لبعض مناطق الوطن سنة 2005.⁴

¹ شداوي محسن، عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 122.

² عبد الناصر صالح، مرجع سابق، ص 114.

³ يعقوبي عبد الرزاق، مرجع سابق، ص 108.

⁴ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 182.

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الاغلبية المطلقة.
 - حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
 - حالة حدوث ظروف استثنائية يحول معها تنصيب المجلس.
- ويصدر مرسوم رئاسي بحل المجلس الشعبي الولائي في هذه الحالات طبقا للمادة 47 من قانون الولاية، ويقوم "الوزير بتعيين مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخولة لها في 10 أيام التي تلي حل المجلس، وذلك إلى غاية تنصيب المجلس الجديد طبقا لأحكام المادة 49 من قانون الولاية".¹

ب- أسباب حل المجلس الشعبي البلدي:

- إن الأسباب المقررة لحل المجلس الشعبي الولائي هي نفسها الأسباب المقررة لحل المجلس الشعبي البلدي بمقتضى قانون البلدية رقم 11-10 المعدل والمتمم، بالإضافة إلى هذه الأسباب نجد سبب آخر وارد ضمن حالات حل المجلس الشعبي البلدي وهي:
- حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له.²
- كما يصطلح على هذه الحالة بحالة الانسداد،³ وفي حالة حل المجلس الشعبي البلدي "يعين الوالي خلال العشرة أيام التي تلي حل المجلس متصرفا ومساعدين عند الاقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية طبقا لما نصت عليه المادة 48 من قانون البلدية".⁴

ما يلاحظ على الأسباب التي تؤدي إلى حل المجلس الشعبي البلدي، أنها أسباب تبرر في مجملها اللجوء إلى إجراء الحل، غير أن هناك بعض الحالات التي تثير الغموض في

¹ يعقوبي عبد الرزاق، مرجع سابق، ص 108.

² المرجع نفسه، ص 131.

³ شداوي محسن، عادل بو عمران، مرجع سابق، ص 123.

⁴ عبد الوهاب بن بوضياف، مرجع سابق، ص 21.

صياغتها وتفتح سلطة تقديرية واسعة أمام الهيئة التي تقوم بحل المجلس، ومن ذلك "الحالة التي يكون فيها الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة يتم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنتهم حيث أن هذه الصياغة لا تبين بوضوح كيفية إثبات الاختلالات الخطيرة ولا درجتها".¹

بالإضافة إلى الحالة "المتعلقة بالظروف الاستثنائية التي تحول دون تنصيب المجلس المنتخب، حيث يطرح التساؤل حول معيار تقدير الظرف الاستثنائي ودرجته، وكذلك حالة خرق الأحكام الدستورية الواردة في المادة 59 من قانون البلدية كسبب لحل المجلس الشعبي البلدي يثير التساؤل عن الشكل الذي يتخذه هذا الخرق"،² وقد عمد المشرع الجزائري إلى حظر الحالات التي يتم فيها اللجوء إلى إجراء الحل "حتى لا تهيمن السلطة المركزية على المجالس الشعبية البلدية، وبالتالي أحاطه بمجموعة من الضمانات حتى لا تتعسف السلطة في استخدامه".³

ثانيا: إجراءات الحل:

نبين هنا الاجراءات المتبعة لحل المجلس الشعبي الولائي وكذا المجلس الشعبي البلدي:

1- الإجراءات المتبعة لحل المجلس الشعبي الولائي:

يتم حل المجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية، وذلك من خلال "تقرير يعده الوزير المكلف بالداخلية، كما يلتزم هذا الأخير بإنشاء مندوبية ولائية ويتم ذلك بناء على اقتراح من الوالي في مدة 10 أيام التي تلي حل المجلس الولائي"⁴. والهدف من ذلك هو الحفاظ على استمرار وجود الولاية وحماية ممتلكاتها

¹ كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 164.

² المرجع نفسه.

³ شوقي بوتهلولة، مرجع سابق، ص 82.

⁴ بلال بلغالم، مرجع سابق، ص 133.

وأمنها من جهة، ومن جهة ثانية منع التوقف عن تسيير الشؤون المحلية في الفترة الممتدة بين حل المجلس وانتخاب مجلس ولائي جديد.

كما نجد قانون الولاية ينص على "وجوب إجراء انتخابات محددة بثلاث أشهر من تاريخ حل المجلس إلا في حالة المساس بالنظام العام"¹ والغرض من ذلك هو الحفاظ على استقرار الهيئات اللامركزية وتجنب ظاهره شغور المجالس الولائية.

وبالرجوع إلى الفقرة الثانية من المادة 50 من القانون نفسه نجدها تنص على عدم جواز تنصيب المجلس في السنة الأخيرة من العهدة الجارية، وهذا يدل على استمرار عمل المندوبية إلى غاية إجراء انتخابات والهدف من ذلك هو المحافظة على المال العام".²

2- الإجراءات المتبعة لحل المجلس الشعبي البلدي:

يحل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية وذلك من أجل المحافظة على التمثيل النزيه والخيار الشعبي، وقد أحيطت عملية حل المجلس الشعبي البلدي بضمانات من قبل المشرع تمثلت أساسا في:³

- اتخاذ قرار الحل بموجب مرسوم رئاسي ينشر في الجريدة الرسمية.

- إلزامية الوزير المكلف بالداخلية بتقديم تقرير كجهة وصاية.

لقد وضعت هذه الضمانات لحماية المجالس الشعبية البلدية من تعسف الإدارة المركزية، حيث نصت المادة 47 من قانون البلدية رقم 11-10 المعدل والمتمم على أن حل المجلس يبدأ بإخطار وزير الداخلية الذي يصدر تقرير يتضمن السبب الموجب للحل ثم يحيله إلى رئيس الجمهورية على أن يتضمن مرسوم الحل عبارة "ينشر هذا المرسوم في الجريدة

¹ المادة 50 من القانون رقم 12-07 يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

² بلال بلغالم، مرجع سابق، ص 133.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 408.

الرسمية للجمهورية الديمقراطية الشعبية مع توقيع رئيس الجمهورية¹، وتختلف المجالس الشعبية البلدية المنحلة بمندوبيات تنفيذية.

الفرع الثالث: آثار الرقابة على أعضاء وهيئات المجالس المحلية:

يخضع أعضاء المجالس المحلية لرقابة صارمة تجلت من خلال آليات الرقابة الوصائية التي تمتلكها سلطة الوصاية على أعضاء هذه المجالس، وهي رقابة مشددة ولكن بصورة مغايرة حيث يأخذ شكل عقوبة جماعية فهو "آلية وصائية يتم عن طريقها عزل جميع أعضاء المجلس وتجريدهم من الصفة التي يحملونها"²، وسنتناول آثار الرقابة الوصائية على أعضاء المجالس المحلية في (أولا) وآثارها على الهيئة ككل في (ثانيا).

أولا: آثار الرقابة الوصائية على أعضاء المجالس المحلية:

يقصد بآثار الرقابة الوصائية على أعضاء المجالس المحلية الآثار المترتبة عن ممارسة الرقابة على أعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبين من طرف السلطات المركزية، وذلك عن طريق إجراءات التوقيف، الإقالة والإقصاء التي تطرقنا إليها سابقا، والتي تمس باستقلالية الجماعات المحلية من خلال تقييد الأعضاء المنتخبين من ممارسة مهامهم بكل حرية.

1- أثر سلطة الإقالة:

أسند المشرع "حق إقالة العضو المنتخب لجهة الوصاية لأسباب تعود إلى حالات الإهمال والتسيب التي تحدث في المجالس المحلية خاصة المجالس الشعبية البلدية"³ حيث أن أي تغيب ولمرات متتالية في السنة الواحدة يعرض المحلي المنتخب لإنهاء المهام ويتخذ قرار الإقالة من قبل المجلس الشعبي البلدي مع إخطار الوالي.

¹ خديجة لعريبي، مرجع سابق، ص 177.

² عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 116.

³ المرجع نفسه.

وبالعودة إلى الإجراءات المتعلقة بالإقالة والمحددة قانونا، نجد أن عضو المجلس الشعبي البلدي يتمتع بحق سماعه على مستوى المجلس، وهو بمثابة حصة قليلة من الضمانات التي يتمتع بها مقارنة بعضو المجلس الولائي، هذا الأخير لا يملك أي أداة قانونية تمكنه من الدفاع عن نفسه، مما يؤثر على استقلالية واستقرار أعضاء المجالس المحلية ويوسع سلطة الوصاية.

2- أثر سلطة الإقصاء:

تتجلى مظاهر الرقابة الوصائية المشددة من خلال آلية الإقصاء على حساب استقلالية أعضاء المجالس المحلية، وتتمثل في تهميش دور المجلس البلدي في إعلان إقصاء العضو المدان جزائيا، وكذلك "انعدام تسييب قرار وزير الداخلية في قانون الولاية في حالة الإقصاء بسبب الإدانة الجزائية أو وجود المنتخب الولائي تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة التنافي"¹. بينما لا نجد هاتين الحالتين الأخيرتين في قانون البلدية التي تشير إليها كسبب من الأسباب الموجبة لإقصاء العضو.

ويلاحظ أيضا أن النصوص القانونية المنظمة للبلدية في الجزائر قد حاول المشرع من خلالها تقليص تدخل السلطة الوصائية في الرقابة على البلدية إلا أنها "محاولات ناقصة وغير كافية على المستوى القانوني والعملي، لعدم وجود موقف صريح للمشرع يعطي للمجلس البلدي استقلالية كاملة"².

3- أثر سلطة التوقيف:

الرقابة الوصائية الصارمة على أعضاء المجالس المحلية تتجلى أيضا في حق التوقيف بسبب المتابعة الجزائية، والتي بموجبها يتم تجميد عضوية المنتخب. ونلاحظ أن الوالي خولت له في ظل قانون 10-11 المعدل والمتمم سلطات واسعة من خلال "الانفراد بقرار

¹ المادة 44 من القانون رقم 12-07 يتعلق بالولاية، مرجع سابق .

² عبد الحميد بن عيشة، "تطور نظام الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 1، جامعة الجزائر، 2017، ص 118.

التوقيف دون استشارة المجلس الشعبي البلدي، ودون أن يكون هذا القرار معللاً¹. وبالتالي هو تعزيز لقوة سلطة الوالي يقابله تهميش لدور المجلس الشعبي البلدي، وبالتالي الانتقاص من ضمانات مواجهة تعسف السلطة الوصية بالنسبة لأعضاء المجالس المنتخبة. وما يلاحظ على آلية التوقيف أنها "أكثر توسعا و تحديدا للحالات الموجبة للتوقيف وهذا حفاظا على سمعة المجلس المنتخب، وضمان لاستمرارية نشاطه في ظل غياب الأعضاء بسبب التوقيف وهو إجراء أكثر سرعة وسهولة"²، كما يلاحظ أيضا أن وزير الداخلية لا يتمتع بنفس الصلاحيات الواسعة الممنوحة للوالي كجهة وصية، مما يفتح مجالا واسعا لضمان حقوق الأعضاء المنتخبين.

من كل ما ذكرناه سابقا في الرقابة الوصائية على الأعضاء نجد أن المشرع قد اتجه إلى تشديد الرقابة الوصائية على الأعضاء المنتخبين على حساب استقلاليتهم، وهذا ما نستشعره من خلال آثار تفعيل آليات الرقابة الوصائية على أعضاء المجالس المحلية في كل من قانوني الولاية والبلدية، وبالتالي منح للسلطة الوصية صلاحيات رقابية واسعة على حساب المنتخبين المحليين مما يؤثر على النهوض بالتنمية المحلية.

ثانيا: آثار الرقابة الوصائية على المجالس المحلية كهيئة:

تبرز معالم الرقابة المشددة أيضا على أعضاء المجالس المحلية من خلال آلية الحل كوسيلة تهدد احتفاظ المنتخبين المحليين بصفاتهم ومراكزهم القانونية، وأيضا تؤثر على التنمية المحلية.

¹ المادة 43 من القانون رقم 11 - 10 متعلق بالبلدية معدل ومتمم، مرجع سابق.

² عبد الحميد بن عيشة، مرجع سابق، ص 111.

1-المساس بالمراكز القانونية للمنتخبين المحليين:

تخضع المجالس المحلية المنتخبة إلى " رقابة السلطات المركزية من خلال آلية الحل الذي يعتبر من اخطر مظاهر الرقابة الوصائية لأنه يمس بوضعية العضو المنتخب أثناء قيامه بمهامه الانتخابية"¹.

ويكون الحل بموجب مرسوم رئاسي " يصدره رئيس الجمهورية بناء على تقرير من وزير الداخلية ينجر عنه تجديد جميع الأعضاء المكونين للمجالس المنحلة من صفة العضوية مع تنصيب الوصاية لهيئات مؤقتة خلال العشر أيام التي تلي إجراء الحل، مهمتها تصريف الأعمال بدلا عن المجالس"² تأخذ شكل متصرف ومساعدين فيما يخص "المجالس البلدية المنحلة"³ وشكل مندوبية ولائية في ما يخص "المجالس الولائية المنحلة"⁴، وهي الهيئات التي تنقضي مهامها بقوة القانون فور تنصيب المجلس الجديد، ويتم إجراء انتخابات لتجديد المجلس الشعبي المنحل خلال 6 أشهر الموالية للحل فيما يخص "المجالس البلدية و3 أشهر الموالية للحل في ما يخص المجالس الولائية"⁵، غير أن ذلك لا يتم في خلال السنة الأخيرة من العهدة الجارية أو في حالة المساس الخطير بالنظام العام أو حالة الظروف الاستثنائية من خلال تقديم الوالي لاقتراح مسبب لوزير الداخلية لتأجيل الانتخابات. إن إجراء الحل "لا يعني سحب الشخصية المعنوية من الهيئة المحلية المنحلة لأن ذلك لا يكون الا بنفس الأداة القانونية التي منحتها لها أول مرة"⁶.

¹ شوقي بوتهلولة، مرجع سابق، ص 99.

² شداوي محسن، عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 124.

³ المادة 48 من القانون رقم 11-10 متعلق بالبلدية معدل ومتمم، مرجع سابق .

⁴ المادة 49 من القانون رقم 12-07 يتعلق بالولاية، مرجع سابق .

⁵ المادة 50 من المرجع نفسه.

⁶ شداوي محسن، عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 124.

ما يلاحظ هنا ان كل هذا يؤثر على استقلالية الجماعات المحلية وبالأخص على الأعضاء المنتخبين، ذلك أن السلطة الوصية يمكن لها أن تتحجج بالأوضاع الاستثنائية والمساس بالنظام العام حتى لا تجدد المجالس الشعبية المحلية.

2- اثر سلطة الحل على التنمية المحلية:

يهدف إنشاء الجماعات المحلية إلى تحقيق التنمية على المستوى المحلي، والدفع بها إلى الأمام وهذا لا يتحقق إلا من خلال منح بعض الاختصاصات التي تتمتع بها السلطات المركزية للجماعات المحلية مع إبقائها تحت رقابتها، وعليه " تلعب المجالس المحلية دور كبير في تحقيق التنمية المحلية، بحيث تعتبر مكان لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"¹ ومن هنا تكمن العلاقة بين المجالس المنتخبة والتنمية المحلية.

إن المجالس المحلية تقوم بالوظيفة التنفيذية على المستوى المحلي باعتبارها هيئات مستقلة، وذلك بتنفيذ مداولاتها بكل حرية خاصة في القضايا المتعلقة بالتنمية المحلية، لكن في الواقع " المجالس المحلية ليست الفاعل الوحيد في تسيير الهيئات اللامركزية خصوصا ما يتعلق بالتنمية المحلية، لأن قراراته مرتبطة بالأجهزة المركزية وبالتالي عرقلة التنمية والمساس باستقلالية الجماعات المحلية"²، وهو ما يثبت أن المجالس المحلية يتولى أعضائها المعينين من طرف السلطات المركزية التسيير الإداري فقط.

في الأخير نقول أن حل المجالس الشعبية المحلية هو مظهر من مظاهر الوصاية الإدارية التي تتمتع بالازدواجية من حيث الآثار الناتجة عنه، فهو من جهة يؤثر على كيان المجلس أي على وجوده القانوني والمادي، ومن جهة أخرى يؤثر على وجود الأعضاء بصفتهم أعضاء منتخبين داخل المجلس.

¹ المادة 17 من القانون رقم 16-01 يتعلق بالتعديل الدستوري، مرجع سابق.

² سليمة لدغش، "دور المجالس المنتخبة في تحقيق التنمية المحلية"، مجلة دراسات وأبحاث، المجلد 7، العدد 21، الجلفة، ص 92.

المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية:

تخضع مداورات المجلس الشعبي الولائي للعديد من صور الرقابة من قبل وزارة الداخلية كجهة وصية، أما قرارات الوالي كمثل للدولة فإنها تخضع لرقابة السلطة المركزية، وكجهة وصاية يقوم الوالي بالعديد من الرقابات على أعمال البلدية مثل التصديق الإلغاء والحلول، والغرض من فكرة الوصاية هو بسط رقابة مشروعية على المجالس المحلية، وليس التقليل من شأن المنتخبين أو المساس باستقلالية المجلس المنتخب أو التقليل من فعالية نظام التعددية الحزبية، وإنما يتجلى الغرض منها في ضرورة التأكد من سلامة وصحة الأعمال الصادرة عن المجلس المنتخب، ومسايرتها للقوانين والأنظمة وعلى ضوء ذلك سنتطرق إلى مظاهر الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية في (الفرع الأول) وآثار هذه الرقابة على الأعمال في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مظاهر الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية:

تتمتع جهة الوصاية الإدارية بسلطة الرقابة على بعض الأعمال التي تباشرها الهيئات المحلية وذلك عن طريق التصديق أو الإلغاء أو الحلول، وتكون الرقابة الوصائية على بعض أعمال الهيئات اللامركزية فهي لا تمتد إلى كل أعمالها، وهي تهدف إلى التحقق من قيام المجالس المحلية بمهامها دون إهمال أو انحراف، وعليه سندرس الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي في (أولاً) والرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي في (ثانياً).

أولاً: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي:

تتخذ الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي صورة المصادقة (التصديق)، البطلان (الإلغاء) والحلول محل المجلس فيما يتعلق بالميزانية.

1-التصديق:

يقصد به"انه إجراء قانوني لاحق للعمل الذي قامت به الهيئة المحلية وهو في نفس الوقت سابق على التنفيذ أي أن التصديق يعطي للعمل صلاحية التنفيذ"،¹ وهو آلية من آليات الرقابة الوصائية الممارسة على أعمال المجالس الشعبية المحلية، ومن خلال المادتين 54 و 55 من قانون الولاية 07-12 نجد أن هناك نوعين من التصديق: التصديق الضمني والتصديق الصريح.

أ- التصديق الضمني:

أقر المشرع في المادة 54 من قانون الولاية "مبدأ التنفيذ بقوة القانون لمداولات المجلس الشعبي الولائي بعد واحد وعشرين يوما من تاريخ إيداعها بالولاية، لكن يمكن للوالي إذا ما رأى أن مداولة ما غير مطابقة للقانون والتنظيمات أن ترفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة".²

وعليه نلاحظ أن الفقرة الأولى من المادة 54 من القانون الولاية قد أكدت بصفة صريحة أن مداولات المجلس الشعبي الولائي تكون قابلة للتنفيذ بعد مرور واحد وعشرين يوما من تاريخ إيداعها بالولاية" بعدما كانت بمرور خمسة عشر يوما في المادة 49 من قانون الولاية رقم 90-09 غير أن النص الجديد لم يشير إلى ما تثبت قيام الوالي بنشر المداولة أو تبليغها للمعنيين بما يدل ضمنا على قبوله بمضمونها".³

وما يجب الإشارة إليه أنه لأول مرة في الفقرة المادة 54 من قانون الولاية 07-12 "تجد المشرع يعطي الحق للوالي برفع دعوى قضائية امام المحكمة الادارية المختصة في أجل

¹ شوقي بوتهلولة، مرجع سابق، ص 91.

² كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 195.

³ بلال بلغال، مرجع سابق، ص 134.

21 يوما التي تلي اتخاذ المداولة، لإقرار بطلانها التي تكون غير مطابقة للقوانين والتنظيمات".¹

ب- التصديق الصريح:

اشتراط المشرع من خلال نص المادة 55 من قانون الولاية لدخول بعض مداولات المجلس الشعبي الولائي، "الحصول على الموافقة الصريحة من جهة الوصاية في أجل شهرين من إيداعها، ويبدو أن السبب هو خطورة الموضوعات التي تتناولها وأهميتها"² وتكون المصادقة الصريحة متى تعلق الأمر بـ:

_الميزانيات والحسابات، ولقد وردت هذه في قانون الولاية 90-09 مع العلم ان هذه الحالة بطبيعتها تفرض تدخل السلطات المركزية.

_التنازل عن العقار واقتنائه أو تبادله، وهذه الحالة الجديدة بحيث لم ينص عليها قانون الولاية رقم 90-09 والغرض من ذلك هو المحافظة على الوعاء العقاري وإضفاء صفة الشرعية على المعاملات العقارية.

_الهبات والتوأمة، فهذه الحالة هي الأخرى لم ينص عليها قانون الولاية 90-09 وهذا أمر طبيعي فالهبات والوصايا من مصدر أجنبي تحتاج إلى تحريات لازمة في الموضوع وتدخل جهات متعددة ليمنح الترخيص للمجلس بقبول الهبة أو الوصية الأجنبية.³

والملاحظ هنا أن المشرع لم يرتب أي أثر على ركون الوصاية للسلبية في تلك الآجال وعدم اتخاذها أي قرار بخصوص المداولات المودعة والمتعلقة بالموضوعات المذكورة⁴، وعلى العموم فقد أصاب المشرع عندما حدد أجلا أقصى للمصادقة على هذه المداولات.

¹ بلال بلغال، مرجع سابق، ص 134.

² شداوي محسن، عادل بو عمران، مرجع سابق، ص 118.

³ بلال بلغال، مرجع سابق، ص 134.

⁴ شداوي محسن، عادل بو عمران، مرجع سابق، ص 118.

2- الإلغاء (البطلان):

يقصد بالإلغاء "انه إجراء بمقتضاه تزيل جهة الوصاية قرار صادر عن جهة لامركزية، كونه مخالف للقانون و فيه مساس بالمصلحة العامة على أن يستند في جميع الحالات إلى نص قانوني يخولها هذه السلطة، وأن يتم ذلك في مواعيد محددة"¹. وقد عالج قانون الولاية 07-12 الإلغاء في المواد 53، 56 و 57 منه، لكن ما يلاحظوا واستعمال المشرع لمصطلح البطلان بدلا من مصطلح الإلغاء، والأصح هو مصطلح الإلغاء لأنه الأكثر استعمالا على الصعيد المنازعات الإدارية وهناك نوعين من الإلغاء هما الإلغاء الوجوبي والإلغاء النسبي.

أ- الإلغاء الوجوبي:

ويسمى أيضا الإلغاء بقوة القانون وقد تطرقت أحكام الفقرة الأولى والثانية من المادة 53 من قانون الولاية 07-12 بكل وضوح إلى حالات إلغاء مداوات المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون، حيث "يلزم المشرع الوالي برفع دعواه أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل 21 يوما للمطالبة بإلغاء المداوات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي والمعيبة بإحدى العيوب"²، وتتمثل هذه الحالات في "المداوات المعيبة بعيب عدم الاختصاص الموضوعي والزمني، المداوات المخالفة لأحكام الدستور ولأحكام القانونية والتنظيمية، المداوات المعيبة بعيب مخالفة الشكل والإجراء كعقد المداوات خارج المواقع الرسمية المعدة لها أو عدم تحريرها باللغة العربية والمداولة الماسة برموز الدولة وشعاراتها"³.

ب- الإلغاء النسبي:

نظم قانون الولاية 07-12 أحكام الإلغاء النسبي في المادتين 56 و 57 منه حيث نجد الفقرة الأولى من المادة 56 "قد وسعت في مجالات إبطال مداوات المجلس فنجدها

¹ شوقي بوتهلولة، مرجع سابق، ص 97.

² شداوي محسن، عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 119.

³ المرجع نفسه، ص 120.

أضافت الأصول والفروع إلى غاية الدرجة الرابعة¹ ، وفي حالة مخالفة ذلك من اختت" يحق للوالي إثارة بطلان المداولة من خلال رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية في آجال 15 يوما من اختتام الدورة التي اتخذت خلال المداولة². والغرض من ذلك هو المحافظة على مصداقية الهيئة التداولية وإضفاء صفة الشفافية في أعمالها حتى لا تظغى المصلحة الخاصة على المصلحة العامة، كما ألزم المشرع" كل عضو من أعضاء المجلس تقديم التصريح إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي إذا كان في وضعية تعارض مع مصالح المجلس أو كان في وضعية تعارض متعلقة به"³.

3-الحلول:

الحلول هو" أن تباشر الجهات الوصية العمل بدلا من الهيئة اللامركزية لامتناعها عن أدائه رغم تنبيهها بشكل مسبق من الوصاية بضرورة التدخل"⁴. ويعتبر الحلول استثناء من قاعدة الشخصية في الاختصاص وأحد أهم مصادر هذا الأخير، كما يعتبر من بين أشد صور الرقابة الوصائية، كما أن سلطة الحلول لا تمارس إلا بوجود شروط:⁵

- امتناع الجهة الوصية عن مباشرة الاختصاص الملزمة بأدائه قانونا.
- وجود نص قانوني صريح يبيح العمل بإجراء الحلول.
- إغذار من الجهة الوصية للجهة المحلية بضرورة التحرك لمباشرة الصلاحيات المحددة والموكلة لها قانونا.
- تعنتت الوحدة المحلية وعدم تحركها رغم التنبيه المسبق من الوصاية.

¹ بلال بلغالم، مرجع سابق، ص 137.

² شداوي محسن، عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 120.

³ بلال بلغالم، مرجع سابق، ص 137.

⁴ شداوي محسن، عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 121.

⁵ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، مرجع سابق، ص 55.

إن الدارس لقانون الولاية يجد أنه لجهة الوصاية مقرر سلطة التدخل ومباشرة إجراء الحلول في الحالات التالية:¹

- اتخاذ الوصاية التدابير اللازمة لضبط الميزانية في حال عدم تصويت المجلس على مشروع الميزانية.

- امتصاص العجز الحاصل في الميزانية عند تنفيذها في حال امتناع المجلس الشعبي الولائي عن اتخاذ التدابير الكفيلة بذلك.

الجدير بالذكر هنا أن قانون الولاية لم ينص بصفة صريحة أو ضمنية على سلطة حلول وزير الداخلية محل المجلس الشعبي الولائي، ومع ذلك فإنه يمارس سلطة الحلول محل المجلس الشعبي الولائي (المواد 163، 168، 169 من قانون الولاية 12-07).

ثانيا: الرقابة على اعمال المجلس الشعبي البلدي:

تمارس البلدية الاختصاصات الممنوحة لها عن طريق المجلس الشعبي البلدي، ويتم ذلك بواسطة المداولات، إلا ان هذه الأخيرة لا تنفذ إلا بعد مرورها على سلطة الوصاية الممثلة في الوالي، وتتخذ الرقابة على اعمال المجلس الشعبي البلدي ثلاث صور تتمثل في التصديق، الإلغاء والحلول.

1-التصديق:

يقصد به "العمل القانوني الصادر عن السلطة الوصائية والذي تقرر بمقتضاه أن مداولة المجلس الشعبي البلدي لا تخالف القانون ولا تتعارض مع المصلحة العامة، ومن ثمة يجوز تنفيذها²". وللتصديق صورتان تصديق ضمني وآخر صريح.

أ- رقابة التصديق الضمني في قانون البلدية:

المبدأ أن "مداولات المجالس الشعبية البلدية حسب المادة 56 من قانون البلدية 11-10 قابلة للتنفيذ بقوة القانون، ما يعني أنها تعد نافذة بمجرد انقضاء مدة 21 يوما

¹ انظر المواد 168، 169، من القانون رقم 12-07 يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

² شوقي بوتهلولة، مرجع سابق، ص 91.

من تاريخ إيداعها لدى الولاية وهو ما يعبر عنه بالمصادقة الضمنية¹، والغرض من ذلك ان هذا الاجراء يحول دون لجوء جهة الوصاية للسلبية بغية منع سريان القرارات المحلية التعسفية، كما أن إجراءات تصديق الضمني المقرر قانونا هو " إجراء منطقي ويسهل التسليم به"²، ومع انقضاء أجل الواحد والعشرين يوما من إيداع المداولة دون تحرك من جهة الوصاية لابطالها عد ذلك إقرارا منها بسلامتها ومشروعيتها.

ب- رقابة التصديق الصريح في قانون البلدية:

يرد على مبدأ أن مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون، استثناء نصت عليه المادة 57 من قانون البلدية حيث ورد فيها " أن مجموعة من المداوات لا تكون نافذة إلا بعد مصادقة الوالي عليها وهي الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الاجنبية، اتفاقيات التوأمة والتنازل عن الأملاك العقارية البلدية"³، فهذه المداوات لا تدخل حيز التنفيذ إلا بعد المصادقة الصريحة في مدة 30 يوما، وهذا راجع " إلى أهميتها و حساسية الموضوعات التي تتناولها بحيث انه وفي حال امتناع السلطة الوصاية عن إعلان قرارها خلال مدة ثلاثين يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية فإنها تعد مصادقا عليها"⁴، ويجري تنفيذها بقرار من المشرع ويبدو أن هذا الأخير قد قصد من نفاذ المداوات بعد مضي الآجال المقررة مع صمت سلطة الوصاية هو حماية المصالح العامة والتعزيز من استقلالية المجالس المنتخبة.

¹ شداوي محسن، عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 117.

² المرجع نفسه، ص، 117 .

³ كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 159.

⁴ شداوي محسن، عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 118.

2-الإلغاء :

هو "إنهاء السلطة المركزية للقرارات الإدارية المحلية، وإزالة أثارها القانونية بشكل فوري لمجانبتها القانون أو لانحرافها في استعمال السلطة"¹ وله هو الآخر صورتان:
أ- رقابة الإلغاء الوجوبي في قانون البلدية:

تتعلق هذه الرقابة بمداولات باطلة بقوة القانون، حيث "تقرر للوالي كجهة وصاية إلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي وإنهاء أثارها بشكل فوري حتى كانت معيبة بأحد العيوب"² الواردة في المادة 59 من قانون البلدية، التي نصت على حالات هي: "مخالفة المداولة للقانون ولم يكتفي المشرع في قانون البلدية هنا بالنص على إلغاء المداولات المخالفة للأحكام القانونية والتنظيمية، بل أضاف المداولات المخالفة لأحكام الدستور، وذلك راجع لتشبع المجالس المنتخبة بالممارسات التي قد تشكل مساسا بالثوابت الوطنية والحريات وغيرها"³.

بالإضافة إلى عدم تحرير المداولة باللغة العربية وكذا "انتهاك المداولة ومساسها برموز الدولة وشعاراتها كالعلم الوطني أو العملة الوطنية أو النشيد الوطني والنصوص المؤسسة للجمهورية أو الختم الرسمي للدولة واليوم الوطني"⁴، ويحق لرئيس المجلس الشعبي البلدي الاعتراض قانونا على قرار الإلغاء، وذلك عن طريق "الطعن في القرار الإداري أو برفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا طبقا لشروط والإجراءات المقررة قانونا"⁵.

¹ شادي محسن، عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 118.

² المرجع نفسه، ص 119.

³ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية القانون رقم 12 - 07 المؤرخ في 21 فيفري 2012، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 136.

⁴ شادي محسن، عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 119.

⁵ المادة 61 من قانون البلدية رقم 11 - 10 يتعلق بالبلدية معدل ومتمم، مرجع سابق.

ب- رقابة الإلغاء النسبي في قانون البلدية:

جاء في نص المادة 60 من قانون البلدية انه " كل عضو بالمجلس الشعبي البلدي يكون في وضعية تعارض مصالح ملزم بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وفي حالة ما إذا كان رئيس المجلس الشعبي البلدي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به فيتوجب عليه قانونا إعلام المجلس الشعبي البلدي بذلك التعارض"¹، وقد جاء هذا النص " لتعزيز مفهوم الحوكمة المحلية وترسيخا لشفافية العمل الإداري ولنزاهة التمثيل الشعبي"² ، بحيث يرسخ القابلية للإبطال بالنسبة للمداولات التي يشارك في اتخاذها أعضاء المجلس الذين لهم مصلحة فيها بصفة شخصية أو وكلاء، وتبطل المداولة لموجب قرار معلل صادر عن الوالي خلال شهر من إيداع محضر المداولة لدى الولاية.

وأعطت المادة 61 من قانون البلدية 10-11 المعدل والمتمم لرئيس المجلس الشعبي البلدي حرية الاختيار " بين ممارسة التظلم الإداري ضد القرارات الإدارية للوالي بإبطال أو رفض المصادقة على المداولات المتخذة من طرف المجلس، وبين التوجه لمرفق القضاء لطلب إلغاء قراراته"³ ، ويعود ذلك إلى الاستقلال القانوني الذي تتمتع به البلدية وتأكيدا لطابعها اللامركزي كما تعود " ضمانة السبب والتعليل في قرار الإلغاء إلى منع تعسف الجهات الوصية وتعزيزا للاستقلالية المحلية"⁴.

3-الحلول:

يقصد بالحلول " أن سلطة الرقابة محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لتنفيذ بعض الالتزامات القانوني التي لم يقم بها لتجنب الإهمال والحفاظ على المصلحة العامة

¹ المادة 60 من قانون البلدية رقم 10/11 يتعلق بالبلدية معدل ومتمم، مرجع سابق.

² عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 358.

³ يعقوبي عبد الرزاق، مرجع سابق، ص ص 130-131.

⁴ عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 112.

المحلية¹، وتظهر رقابة الحلول في قانون البلدية من خلال حلول جهة الوصاية محل الجهة المحلية في المجالين الإداري والمالي:

أ- الحلول الإداري:

يكون "بحلول الوالي محل رئيس البلدية واتخاذ التدابير الكفيلة بحفظ النظام العام وذلك في حال امتناع رئيس البلدية عن اتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك رغم إعداره من طرف الوالي".²

ب- الحلول المالي:

يكون ذلك "بإدراج وتسجيل الوالي للنفقات الإلزامية في ميزانية البلدية في حال امتناع المجلس عن ذلك واتخاذ الوالي التدابير اللازمة لضبط الميزانية في حال عدم التصويت على مشروع الميزانية، امتصاص الوالي للعجز الحاصل في الميزانية عند تنفيذها في حال امتناع المجلس الشعبي البلدي عن انتخاب التدابير الكفيلة بذلك".³

وقد وردت هذه الحالات في كل من المواد 183، 102، 184 من قانون البلدية 10-11 معدل ومتمم.

إن الحلول يعد من أخطر أنواع الرقابة على حرية واستقلال المجالس الشعبية المحلية، فتدخل الجهة الوصية يكون طبقا للإجراءات التي يحددها القانون خصوصا ما ورد في المواد 100، 101، 102 من قانون البلدية، وباعتبار الحلول إجراء استثنائية يجب ان يتوفر على شروط" كوجود نص صريح يوجب على المجلس أو الهيئة القيام بعمل معين، أيضا أن تكون الهيئة اللامركزية ملزمة بالتصرف قانونا ويكون الامتناع عنه عمل غير مشروع، بالإضافة إلى أن تقوم سلطة الرقابة بإنذار الهيئة اللامركزية قبل الحلول ومنحها مهلة

¹ ابتسام عميور، مرجع سابق، ص 111.

² شداوي محسن، عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 122.

³ المرجع نفسه.

محددة، فإن رفضت الاستجابة فهذا يدل على أنها رضيت بإجراء الحلول والمساس باستقلالها وتحمل المسؤولية عن الأضرار الناجمة عن عملية الحلول".¹

وعلى العموم فإن سلطة حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي تتعلق أساسا بميزانية البلدية حسب نص المادة 102 من قانون البلدية وكذا المواد، 183 و 184 و 186 من نفس القانون إذ نلاحظ أن سلطة الحلول الوالي في مجال الميزانية تكون في حالة:

- عدم توازن الميزانية أو عدم نصها على النفقات الإجبارية:

يرجع الوالي في هذه الحالة الميزانية مرفقة بملاحظاته خلال 15 يوما التي تلي استلامها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يخضعها لمداولة ثانية خلال 10 أيام، "فإذا صوت المجلس مجددا على الميزانية بدون توازن أو بدون تضمين النفقات الإجبارية يتم إعداره من طرف الوالي، وإذا لم يصوت المجلس على الميزانية وفقا للشروط خلال 8 أيام من تاريخ الإصدار فإن الوالي يقوم بضبطها تلقائيا".²

- عجز مترتب عن تنفيذ ميزانية البلدية:

يتوجب على المجلس البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناع العجز وضمان توازن الميزانية الإضافية، "وإذا لم يتخذ ذلك فإنه يتم اتخاذها من طرف الوالي الذي يمكنه أن يأذن بامتناع العجز على مدى سنتين متتاليتين أو أكثر".³

- عدم التصويت على الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي:

يقوم الوالي في هذه الحالة باستدعاء المجلس في دورة غير عادية للمصادقة عليها، ولا تعقد إلا بعد انقضاء الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 185

¹ ابتسام عميور، مرجع سابق، ص 112.

² كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 162.

³ المرجع نفسه.

من قانون البلدية ، "فعندما يتعلق الأمر بالميزانية الأولية فإن الوالي يضبطها نهائيا في حالة عدم التوصل إلى المصادقة على الميزانية في الدورة غير العادية".¹

يجدر الذكر ان الوالي يمكنه ممارسة سلطة الحلول من خلال " اتخاذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على الأمن والسلامة إذا كان الأمر يتعلق بجميع البلديات في اقليم الولاية أو جزء منها، وفي حالة قيام البلدية بها، وفي حالة الاستعجال يمكن للوالي أن يقوم بإجراء الحلول في بلدية واحدة بعد انتهاء الأجل المحدد في الإعدار الذي يقدمه الوالي إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي".²

وعليه تتجلى أهمية الحلول من خلال ما سبق ذكره أنه في حال الإهمال من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، ما يعرض الهيئة المحلية لعدم الانتظام والتوقف ويلحق اضرار بالسكان المحليين، فالهدف من الحلول هو " العمل على احترام مبدأ المشروعية كما أن الإقرار بهذا الإجراء يمكن من التوفيق بين المصالح المحلية التي فرضت الاعتراف بالشخصية المعنوية للسلطات المركزية وبين فكرة المصلحة العامة التي يجب أن تبقى بمعزل عن الخلافات المحلية، كما يجب تأمين المصالح المحلية ضد كل تقاعس قد يحدث من جانب السلطات المحلية"³، فإذا تعلق الأمر بمسائل تمس النظام والأمن العموميين وجب على السلطة الوصية" ان تتخذ الاجراءات اللازمة من أجل ضمان أداء عمل معين مراعاة للمصلحة العامة وذلك من خلال سلطة الحلول ضمن الأشكال التي حددها القانون".⁴

¹ كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 162.

² ابتسام عميور، مرجع سابق، ص 112.

³ المرجع نفسه.

⁴ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 182.

الفرع الثاني: آثار الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية:

يقصد بآثار الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية، الآثار الناتجة عن ممارسة الوصاية الإدارية على أعمال الجماعات المحلية والتي تمس باستقلالها، فالرقابة الوصائية كما رأينا تمارس على مداوات المجالس المحلية وتؤثر عليها من خلال آلياتها، و تتمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية في أداء مهامها كما " تتمتع بحرية البث في المسائل التي تدخل ضمن اختصاصها، لكن يرد عليها استثناء يقيد هذا الاستقلال برقابة تمارسها جهة الوصاية لضمان حد معين من التوازن والانسجام بين السلطات المركزية كجهة رقابة والجماعات المحلية".¹

لقد اعطى المشرع للسلطات المركزية وسائل وآليات لمراقبة أعمال المجالس المحلية بغض النظر عن الآثار التي قد تترتب على ممارسة الرقابة الوصائية عليها، سواء عن طريق سلطة التصديق (أولا) وكذا سلطة الإلغاء (ثانيا) بالإضافة إلى سلطة الحل (ثالثا).

أولا: أثر سلطة التصديق:

لا تسمح سلطة المصادقة التي تتمتع بها السلطة المركزية للمجالس الشعبية بمباشرة أعمالها واتخاذ قراراتها إلا بعد موافقة الجهات الوصية، إذ منح المشرع لهذه الجهات حق إبطال قرارات المداوات المخالفة للقوانين والتنظيمات والصادرة عن الجماعات المحلية، وهذا دون الحاجة إلى الجهة القضائية المختصة.

وعليه " سلطة التصديق اضحت بمثابة حق تتمتع به السلطات المركزية والإدارة المشتركة للجماعات المحلية بالإضافة إلى السلطات المحلية".² غير أن الواقع يبين أن الجهات المركزية في العالم تتجاوز المدة المحددة في القانون ولا تلتزم بها، مما يضع المجلس المحلية في موقف لا تملك فيه اي وسيلة تحتم عليها اتخاذ قراراتها وجعلها موضع

¹ مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1986، ص 191.

² بوطيب بن ناصر، مرجع سابق، ص 72.

تنفيذ كما ان الاحكام القضائية المتناقضة الصادرة عن الجهات القضائية هي الأخرى ضمن الأسباب التي تمنع المجالس المحلية من العمل بالتصديق الضمني، إضافة إلى الشروط المفروضة على قابض البلدية "إذ لا يستطيع عدم المصادقة على الأمر بالصرف إلا إذا كانت المداوولات مصادق عليها من قبل الجهات الوصية بالإيجاب حسب قانون المالية"¹. كما أن سلطة الوصاية تتسع لتشمل مصادقة رئيس الدائرة على المجلس الشعبي البلدي تحت سلطة الوالي وبتفويض منه حسب ما نصت عليه القوانين والنصوص التنظيمية.

ما يلاحظ أخيرا أن المشرع قد فرض رقابة إدارية سابقة تمارسها السلطات الوصية على الجماعات المحلية، وذلك من خلال رقابة التصديق التي تخضع لها أعمال المجالس الشعبية المحلية مع ضرورة الحصول على موافقة السلطة المركزية.

وعليه يكون المشرع قد "شدد من رقابة السلطات الوصية على أعمال الهيئات اللامركزية، الأمر الذي يؤدي إلى تغيير طبيعة النظام الإداري للجماعات المحلية إذ أن هذه الأخيرة تصبح لا تملك سلطة اتخاذ القرار في ما يتعلق بمباشرة مهامها، وبالتالي جعل الجماعات المحلية صورة من صور عدم التركيز الإداري وليس إدارة محلية تتمتع بالاستقلالية"².

ثانيا: أثر سلطة الإلغاء:

تملك جهة الوصاية "سلطة إلغاء مدونة المجالس المحلية إما لمخالفاتها قاعدة قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة"³، فقد منح المشرع حق إبطال قرارات المداوولات المخالفة للقوانين والنصوص التنظيمية الصادرة عن الجماعات المحلية، منحها للسلطات الوصية دون الحاجة إلى اللجوء إلى الجهة القضائية المختصة.

¹ بوطيب بن ناصر، مرجع سابق، ص 58.

² المرجع نفسه، ص 72.

³ عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 109.

ومن هنا تجلت قوة سلطة الوالي في عملية إلغاء مداورات المجالس المحلية، إذ " يمكن للوالي أن يصدر قرارا بإلغاء مداولة المجلس الشعبي البلدي المخالفة للقانون، كما له إمكانية إلغاء مداورات المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون دون اللجوء للقضاء"¹، وطلب إبطال أي مداولة غير مطابقة لأحكام المادة 53 من قانون الولاية. وعليه سلطة الإلغاء هي مظهر من مظاهر سمو السلطات الوصية على الجماعات المحلية وخصوصا إذا تعلق الأمر بالأعمال ذات الطابع المحلي، فلا نعرف ما إذا كانت سلطة الإلغاء الممنوحة لجهة الوصاية هي وسيلة توجيه لأعمال المجالس المحلية أم هي أداة لضبط هذه الأعمال.

بالرجوع إلى الواقع نجد أن فرض الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية وبالأخص الرقابة عن طريق سلطة الإلغاء هي في الحقيقة تشكل عائق أمام النهوض بالتنمية المحلية فالجزائر لا يزال " المشرع فيها يمنح حق إبطال مداورات الهيئات المحلية إلى السلطات الوصية، وهذا ما جعل الجماعات المحلية في الجزائر تقوم بدور ضعيف مقارنة بغيرها من الأنظمة، حيث نجد الجماعات المحلية في بلدان أخرى تتمتع باستقلالية واسعة اتجاه السلطات المركزية"².

ثالثا: أثر سلطة الحلول:

يعتبر حلول السلطة المركزية محل الهيئات المحلية في أداء الأعمال التي تكون من اختصاصات هذه الأخيرة مظهرا من مظاهر السلطة الرئاسية، يتجلى في اتساع مجال تدخل الوالي في الحلول محل المجلس البلدي بالإضافة إلى أن السلطة المركزية وباعتبارها الجهة الممولة للمجالات المحلية فان لها أن تراقب الإنفاق المالي لها.

لقد منح المشرع الجهات الوصية سلطة الحلول في حالات محددة جاءت في النصوص القانونية لكل من قانوني الولاية والبلدية والتي بموجبها تحل هذه الجهات محل

¹ المادة 54 من القانون رقم 12-07 يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

² بوطيب بن ناصر، مرجع سابق، ص 73.

الهيئات المحلية، فنجدها تتدخل في حال، عدم اتخاذ المجالس الشعبية المحلية للإجراءات والتدابير اللازمة والمحددة قانوناً، وبالتالي " كل سكوت أو امتناع من الهيئات المحلية عن أداء مهامها يمنح للسلطة الوصية حق ممارسة الحلول تلقائياً بعد فوات أجل الإنذار المحدد، مما يجعلنا أمام مساس باستقلالية الجماعات المحلية"¹.

حيث تمارس الرقابة الوصائية على رئيس المجلس الشعبي البلدي من طرف والي الولاية نظراً لخصوصية العلاقة التي بينهما، فرئيس البلدية هو ممثل للدولة من جهة وممثل للبلدية من جهة أخرى، وعليه يخضع للسلطة الرئاسية للوالي كغيره من الموظفين كما نجد رئيس المجلس الشعبي البلدي " ملتزم بكل توجيهات الوالي من خلال إلزامية إرسال كافة التقارير الصادرة عنه إلى الوالي وذلك لبسط رقابته عليها"² ، ويتمتع الوالي " بسلطة تقديرية في تحديد مدى تهاون رئيس البلدية في اتخاذ الإجراءات اللازمة التي تدخل في نطاق اختصاصه"³ وعليه ممارسة سلطة الحلول على الجماعات المحلية يجعل هذه الأخيرة هيئة من هيئات عدم التركيز الإداري ، لأننا " أمام تسيير مباشر للجماعات المحلية من قبل الهيئات المركزية وهذا ما يتعارض مع مقومات النظام اللامركزي الذي يقوم على فكرة استقلالية الجماعات المحلية"⁴.

كذلك تتمتع سلطة الوصاية بسلطة الحلول المالي على اعتبار أن السلطة المركزية هي " الجهة الممولة للجماعات المحلية من حيث تحديد الموارد المالية وتحصيل النفقات، وبالتالي فرضت عليها رقابة على كل المسائل المرتبطة بالجانب المالي مما يجعل سلطة

¹ بوطيب بن ناصر، مرجع سابق، ص 73.

² المادة 98 من القانون رقم 11-10 يتعلق بالبلدية معدل ومتمم، مرجع سابق.

³ عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 115.

⁴ بوطيب بن ناصر، مرجع سابق، ص 74.

الحلول التي تتمتع بها الجهات الوصية تتعارض مع مفهوم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية¹. وبالتالي التبعية للجهة الوصية.

إن أهمية الرقابة الوصائية على أعمال الجماعات المحلية تبرز في الهدف من الوصاية والذي يكمن في شرعية قرارات السلطات اللامركزية، ولا يمكن الوصول إليه إلا عن طريق مراقبة أعمالها فالمرجع وحفاظا منه على مبدأ المشروعية أعطى للسلطات المركزية إمكانيات ووسائل خاصة لمراقبة هذه الأعمال بغض النظر عن الآثار والنتائج المترتبة عن هذه الإمكانيات والوسائل.

لكن الحقيقة أن الواقع يبين أن الرقابة الوصائية الممارسة على المجالس الشعبية المحلية في ظل قانوني الولاية والبلدية، تؤكد مدى سيطرة الجهة الوصية على أعمال وقرارات هذه المجالس، والتأثير على حرية اتخاذ قراراتها إلى درجة أنها وصلت حد التدخل في تسيير الشؤون المحلية، وبذلك تكون الرقابة الوصائية على الأعمال هي اخطر أنواع الرقابات وأشدّها تأثيرا على استقلالية المجالس المحلية، مما يستدعي ضبطها أكثر حتى لا تؤدي إلى تعسف الجهات الوصية.

¹ عبد القادر موفق، "الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر"، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد 2، 2007، ص 107.

المبحث الثاني: الرقابة المالية على الجماعات المحلية:

تعتبر الرقابة احد عناصر الإدارة الضرورية واللازمة ، ويقصد بالرقابة المالية " الرقابة التي تستهدف ضمان سلامة التصرفات المالية والكشف الكامل عن الانحرافات ومدى مطابقة التصرفات المالية مع القوانين والقواعد النافذة"¹ ، وعليه فإنها تساعد على " تحقيق فعالية استخدام الأموال العامة وكفائتها وغيرها من المصادر التنظيمية والبشرية والتكنولوجية من خلال المراجعة والمتابعة والتدقيق والمقارنة والتكوين للأداء الفردي والمؤسسي"² .

كما أنها: " التحقق من أن التنفيذ يتم طبقا للخطة المقررة والتعليمات الصادرة والمبادئ المعتمدة، فهي عملية اكتشاف ما إذا كان كل شيء يسير وفق الخطط الموضوعية، وذلك لغرض الكشف عما يوجد هناك من نقاط الضعف والأخطاء وعلاجها وتفادي تكرارها"³، وبالتالي فإن الإدارة المالية تسعى إلى " إنجاز الأعمال وتحقيق الأهداف بالرغم من العقبات البيئية والتنظيمية والسلوكية ومختلف المتغيرات التي تقف في طريق النتائج المرغوبة"⁴. مما أدى إلى إقرار آليات قانونية تهدف إلى حماية المال العام.

ولتمكين الجماعات المحلية من أداء الدور المنوط بها منح المشرع لها شخصية قانونية ومالية مستقلة عن مالية الدولة، إلا أن هذه الاستقلالية و خاصة ما تعلق منها بالشق المالي تبقى محدودة ومؤثرة قانونيا وعمليا بآليات رقابية متعددة ، وهذا ما سنحاول إيضاحه من خلال عرض آليات الرقابة الداخلية كأحد آليات الرقابة المالية الممارسة على

¹ محمد خير العكام، الرقابة المالية، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، الجمهورية العربية السورية، 2018، ص 12 عنوان الموقع: <https://pedia.svuonline.org> تاريخ التصفح 2022/04/18 على الساعة 22:00.

² المرجع نفسه، ص 13.

³ طواهرية ابو داوود، مرجع سابق، ص 192.

⁴ محمد خير العكام، مرجع سابق، ص 13.

الجماعات المحلية في (المطلب الأول)، بالإضافة إلى آليات الرقابة الخارجية الممارسة أيضا على الجماعات المحلية في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: آليات الرقابة الداخلية على ميزانية الجماعات المحلية:

تعرف الرقابة الداخلية بأنها: "تشمل الخطة التنظيمية ووسائل التنسيق والمقاييس المتبعة في المؤسسة، بهدف حماية أصولها وضبط مراجعة البيانات المحاسبية والتأكد من دقتها ومدى الاعتماد عليها وزيادة الكفاءة والفاعلية وتشجيع العاملين على التمسك بالسياسات الإدارية الموضوعة"¹، كما عرفها مجمع الخبراء المحاسبين بفرنسا بأنها: "مجموعة الضوابط التي تساهم في التحكم في المؤسسة بهدف التأكد من الحماية والمحافظة على الذمة المالية، مراقبة جودة المعلومات المالية، تشجيع احترام سياسات الإدارة وتحسين الأداء"²، كذلك تعرف الرقابة المالية الداخلية بأنها "نشاط تقيمي مستقل داخل المنظمة الإدارية من أجل فحص النواحي المحاسبية والعمليات الأخرى بهدف خدمة الإدارة"³، وتعرف أيضا بأنها: "كل الخطط والإجراءات المختلفة التي يتبعها النظام لحماية موارده للتحقق من دقة البيانات المحاسبية ومدى الاعتماد عليها ولزيادة كفاءة الأداء بالوحدة ولتشجيع موظفي الوحدة على الالتزام بالتشريعات"⁴. وفي ظل تنوع أساليب الرقابة وتعدد الأجهزة الرقابية أكد النظام المالي على وجوب إحداث رقابة داخلية على ميزانية الجماعات المحلية، وذلك للأهمية البالغة التي تحتلها الرقابة الداخلية على المال العام كونها تمارس داخل الإدارة وفي نفس التنظيم من قبل موظفين أو هيئات مراقبة خاصة"⁵، وتتمثل صور الرقابة

¹ عبد الرحمن بابنات، ناصر دادي عدون، التدقيق الإداري وتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر، دار المحمدي العامة، الجزائر، 2008، ص 54.

² المرجع نفسه، ص 55.

³ طواهرية أبو داوود، مرجع سابق، ص 193.

⁴ محمد خير العكام، مرجع سابق، ص 32.

⁵ محمد لخضر دلاج، عصام نجاح، "فعالية الرقابة المالية على الجماعات المحلية في التشريع الجزائري"، مجلة العلوم

الإنسانية، المجلد 7، العدد 2، ام البواقي، 2020، ص 119.

المالية الداخلية في رقابة المراقب المالي في (الفرع الأول) رقابة المحاسب العمومي في (الفرع الثاني) ورقابة سلطة الوصاية في (الفرع الثالث).

الفرع الأول: رقابة المراقب المالي على ميزانية الجماعات المحلية:

يمارس المراقب المالي في إطار سياسة عدم التركيز الإداري رقابة سابقة على نفقات الجماعات المحلية، وتحديدًا في المرحلة الأولى من مراحل صرف النفقات وتتمثل في "الالتزام بالنفقة، وذلك من أجل تطبيق الميزانية تطبيقًا سليمًا و ضمانًا لتطبيق القوانين والقواعد التنظيمية والتحكم من الشرعية المالية للالتزامات المتعلقة بالنفقات"¹، وهو الأمر الذي يتطلب منا إعطاء تعريف شامل للمراقب المالي (أولًا)، مع إبراز الدور المنوط بالمراقب المالي عند ممارسة الرقابة المالية الداخلية مع ميزانية الجماعات المحلية (ثانيًا) مع تقدير رقبته (ثالثًا).

أولًا: تعريف المراقب المالي:

يعرف المراقب المالي بأنه: "الموظف الذي يقوم بعملية التدقيق وتقديم تقرير يبيد فيه رأيه حول القوائم المالية للمشروع"²، أو يمكن تعريفه بأنه: "شخص تابع لوزارة المالية يتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري يمضيه الوزير المكلف بالميزانية ويكون مقره الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية ويعمل بمساعدة مساعدين له يعينون بموجب قرار وزاري، ورقابة المراقب المالي رقابة شرعية وليست رقابة ملائمة إذ أنها تقوم على رقابة شرعية النفقة"³.

¹ محمد لخضر دلّاج، عصام نجاح، مرجع سابق، ص 119.

² طواهرية أبو داوود، مرجع سابق، ص 193.

³ إبراهيم بن داود، الرقابة المالية على النفقات المالية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ص 129، عنوان الموقع:

وعليه فإن المراقب المالي هو شخص معين من الإدارة المركزية يمارس مهامه على المستوى الإقليمي (الولاية والبلدية)، ويتم تعيينه بموجب قرار من الوزير المكلف بالميزانية حسب الكيفيت والشروط القانونية المنصوص عليها.

فعلى المستوى المحلي هناك مراقب مالي في كل ولاية مكلف بالرقابة القبلية للالتزام بالنفقات للولاية، والمصالح غير الممركزة للدولة أو الهيئات العمومية الكبرى كالمديريات ومختلف المصالح التي يتصرف رؤسائها في اعتمادات مفروضة، بالإضافة إلى المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري كالمستشفيات والجامعات وغيرها، ومن صلاحية المراقب المالي الرقابة القبلية على الالتزام بالنفقات العمومية الخاضعة لذلك.

ثانيا: دور المراقب المالي:

يمارس المراقب المالي مهام متعددة تتمثل " في دوره في مجال الرقابة المالية، وكذا دوره الإعلامي بالإضافة إلى دور استشاري يتعلق بإبداء آرائه في شفافية تسيير الأموال العامة"¹

1- الدور الرقابي للمراقب المالي:

يختم المراقب المالي الرقابة المالية بمنح أو رفض التأشيرة، ففي حالة منح التأشيرة توضع على بطاقة أو استمارة متى كانت مستوفية للشروط أما في حالة الرفض فتكون بسبب الالتزامات غير القانونية أو غير المطابقة للتنظيم والتي تكون محل رفض كلي او مؤقت، حيث أنه عندما يتلقى المراقب المالي المشروع الالتزام بالصفحة يقوم بتفحص سلامة جميع العناصر السالفة الذكر بدقة متناهية وتنتهي رقابته بإحدى الصور التالية:²

أ- الموافقة على منح التأشيرة:

تختم رقابة النفقات الملتزم بها من قبل المراقب المالي بوضع تأشيرة على بطاقة الالتزام وكذلك الوثائق الثبوتية وهذا في حالة اقتناعه بمشروعيتها ومطابقتها للشروط القانونية طبقا

¹ طواهرية أبو داوود، مرجع سابق، ص 193.

² محمد لخضر دلاج، عصام نجاح، مرجع سابق، ص 119.

لما نصت عليه المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يكون ملتزما بها.

غير أن المراقب المالي وفي أحيان كثيرة يكون مجبرا على منح التأشيرة، كتأشيرة الصفقات الحائزة على تأشيرات من طرف لجنة الصفقات العمومية المختصة وهو ما يؤثر على الدور الرقابي الذي يمارسه المراقب المالي حيث يجعل دوره محدود الفعالية.

ويشرع المراقب المالي في " فحص ومراجعة كل الوثائق المتعلقة بالنفقة الملتزم بها والتي قدمها الأمر بالصرف في أجل 10 أيام من تاريخ استلام مصالح الرقابة المالية لاستمارة الالتزام ويمكن تمديد هذا الأجل إلى 20 يوما عندما تتطلب النفقات دراسة معمقة كونها معقدة"¹، وهذا ما أكدته المادة 14 من المرسوم التنفيذي، 92-414.²

ب- رفض منح التأشيرة:

يكون استخدام المراقب المالي لسلطة رفض منح التأشيرة مقيدا بضوابط وشروط حسب المادة 07 من المرسوم التنفيذي 09-374، حيث نص المشرع بشكل صريح على أن كل الالتزامات غير القانونية أو غير المطابقة للقوانين المعمول بها مصيرها الرفض سواء بصفة مؤقتة أو نهائية وفي حالة رفض منح التأشيرة" يتعين على المراقب المالي تبليغ الأمر بالصرف بذلك عن طريق مذكرة الرفض ويتعلق الأمر "برئيس المجلس الشعبي البلدي"³ و"رئيس المجلس الشعبي الولائي"⁴.

¹ إبراهيم بن داوود، مرجع سابق، ص 135.

² المرسوم التنفيذي رقم 92 - 414 المؤرخ في 14/11/1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج ر عدد 82، مؤرخة في 15/11/1992.

³ المادة 180 من قانون رقم 11 - 10 يتعلق بالبلدية معدل ومتمم، مرجع سابق .

⁴ المادة 160 من قانون رقم 12 - 07 يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

كما يتعين على المراقب المالي في حالة الرفض النهائي إرسال تقريراً مفصلاً مصحوباً بنسخة من الملف إلى الوزير المكلف بالميزانية، والذي يمكنه إعادة النظر في الرفض النهائي.

ج - التغاضي:

يعرف التغاضي على أنه "سلطة الأمر بالصرف في تجاوز قرار المراقب المالي بالرفض النهائي بالتأشير، على أن يتحمل الأمر بالصرف المسؤولية كاملة وهذا ما عبر عنه المشرع صراحة في نص المادة 12 من المرسوم التنفيذي 09-374".¹

فهو إجراء يتم تحت مسؤولية الأمر بالصرف حيث يقوم "المراقب المالي بإعداد التقرير المعلن ليطلع به الوزير المكلف بالميزانية، ويرسل الملف محل التغاضي إلى الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني"² ومعنى ذلك أن الأمر بالصرف ملزم بإرسال الالتزام بالنفقة بمقرر التغاضي إلى المراقب المالي "قصد وضع تأشيرته مع الإشارة إلى رقم التغاضي وتاريخه، ليرسل المراقب المالي نسخة من ملف الالتزام محل التغاضي إلى الوزير المكلف بالميزانية والذي يجب عليه إرسال نسخة من الملف إلى الهيئة الرقابية المتخصصة"³.

وعليه فإنه على الرغم من الدور الهام الذي يقوم به المراقب المالي في الرقابة على النفقات الملتزم بها إلا أن هناك حدود تحد من هذا الدور الرقابي ومنها سلطة التغاضي المخولة للأمر بالصرف، حيث يمكن لهذا الأخير أن يتجاوز حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقة ويعطي الأمر للمراقب المالي بالتأشير.

إن تجاوز قرارات المراقب المالي أو القيام بالتغاضي عنها "يعد بمثابة إعدام للنشاط الرقابي للمراقب المالي على مالية الجماعات المحلية، أو كما يصفه البعض على أنه تشكيك في

¹ محمد لخضر دلاج، عصام نجاح، مرجع سابق، ص 120.

² إبراهيم بن داود، مرجع سابق، ص 138.

³ المرجع نفسه، ص 136.

فعالية قرار الرفض النهائي للمراقب المالي، خاصة في ظل غياب تام للنصوص القانونية التي تفصل في أسباب اللجوء إلى التفاوض¹.

2- الدور الإعلامي للمراقب المالي:

يتمثل دوره في تقديم حصيلة في شكل تقرير إلى الوزير المكلف بالمالية عند نهاية كل سنة حيث يعلمه فيها " بكافة المعطيات المتعلقة بتطور الالتزام بالنفقات و النقائص الملاحظة في تسيير الأموال العمومية وظروف تنفيذها وكل الاقتراحات المقدمة من طرفه في مجال تحسين ظروف تنفيذ النفقات العمومية"².

3- الدور الاستشاري للمراقب المالي:

يتمثل دور المراقب المالي هنا في " تقديم آرائه الاستشارية لدى الوزارة المعنية بخصوص المشاكل والصعوبات التي تعترض سبيل أداء مهامه واقتراح كل حل من شأنه المساهمة في التخفيف من الصعوبات المالية وخاصة الإدارية منها"³.

ثالثا: تقدير رقابة المراقب المالي:

تهدف رقابة المراقب المالي إلى الحلول دون وقوع التجاوزات المالية مهما كان نوعها، وإلى مدى تطابق العمليات الواردة على النفقات مع القوانين والتنظيمات المعمول بها، ولذلك "تعتبر رقابة المراقب المالي رقابة وقائية تمكن من اكتشاف الخطأ قبل أو فور وقوعه والعمل مباشرة على تداركه وتصحيحه كما تعمل هذه الرقابة أيضا على لفت انتباه الأمر بالصرف في حالة خطئه سواء عن حسن أو سوء نية، أو في حالة تغيير التخصيص

¹ محمد لخضر دلاج، عصام نجاح، مرجع سابق، ص 120.

² طواهرية أبو داوود، مرجع سابق، ص 194.

³ المرجع نفسه، ص 195.

القانوني للنفقات¹، كأن يقدم وثيقة التزام خاصة باقتناء أدوات تجهيزية معينة وبعد التأشير عليها من المراقب المالي يغير اتجاه هذا التخصيص ويقتني غير ما أشر إليه. بالإضافة إلى أنه "إذا كانت إدارة المراقب المالي غير مزودة بآليات بشرية على درجة من الكفاءة فإن شمولية الرقابة السابقة للأعمال الإدارية تعتبر أحد أسباب تأخير العمليات الإدارية والخاصة"²، ويلاحظ أن هذه الرقابة في الجزائر تتميز بالجمود كما أن فاعليتها محدودة.

الفرع الثاني: رقابة المحاسب العمومي على ميزانية الجماعات المحلية:

تعتبر رقابة المحاسب العمومي رقابة إدارية تتم خلال مرحلة تنفيذ النفقة وهي رقابة موائية للرقابة التي يمارسها المراقب المالي على الأمر بالصرف وذلك بهدف التأكد من شرعيتها، "ويتميز مركز المحاسب العمومي بالازدواجية لأنه يجمع بين وظيفة الصرف والتحصيل باعتباره أحد المسؤولين عن تنفيذ الميزانية إلى جانب وظيفة الرقابة فهو يمارس الرقابة آنية على تنفيذ الميزانية من خلال التدقيق في قانونية العمليات بكل تفاصيلها"³ وللحديث عن ماذا فعالية الدور الرقابي للمحاسب العمومي في إطار حماية المال العام على المستوى المحلي، لابد لنا من تعريف المحاسب العمومي (أولاً) ثم إبراز الدور الذي يقوم به (ثانياً) وأخيراً تقدير رقابته (ثالثاً).

أولاً: تعريف المحاسب العمومي:

يعرف المحاسب العمومي بأنه كل شخص يعين قانوناً في الهيئة التي يعمل بها، وتعتبر رقابة المحاسب العمومي رقاب شرعية أثناء تنفيذ النفقة، فالمحاسب العمومي هو

¹ احمد سويقات، الرقابة على اعمال الادارة العمومية في الجزائر، أطروحة لنيل دكتوراه العلوم القانونية فرع القانون العام، 2014، ص 169، على الموقع <https://www.elmizaine.com> تاريخ التصفح 2022/04/20 على الساعة 16:45.

² المرجع نفسه.

³ طواهرية ابو داوود، مرجع سابق، ص 195.

الأمين العام لخزينة البلدية بحيث تتم إيرادات ونفقات البلدية على يد أمين الخزينة¹، كما يعين المحاسب العمومي " بموجب قرار وزاري صادر عن الوزير المكلف بالمالية"²، ذلك أن المشرع قد حرص على دعم الرقابة السابقة للمراقب المالي برقابة المحاسب العمومي من أجل " تفادي أي اختلال في تسيير الأموال العمومية ومحاولة إعطاء مكانة معتبرة للأعمال الإدارية التي يترتب عنها نفقات عمومية"³.

ثانيا: دور المحاسب العمومي في الرقابة على تنفيذ المالية المحلية:

يجري المحاسب العمومي رقابة تقدم مساعدة فورية وعملية تهدف إلى "التأكد من حسن تنفيذ الميزانية المحلية إذ ان الطابع الوقائي للرقابة المالية القبلية يعد التبرير الأساسي لوجودها كما يضمن قدر مهم من الفعالية، بحيث يكون إصلاح التجاوزات المسجلة والهفوات في الوقت المناسب"⁴ وذلك حتى لا تغطي السلبيات ويصعب بعد ذلك علاجها، فالمحاسب العمومي إذن يمارس رقابة متزامنة مع تنفيذ الميزانية كما يساهم بشكل غير مباشر في الرقابة البعدية لتنفيذ الميزانية.

1- رقابة المحاسب العمومي المتزامنة مع تنفيذ الميزانية:

عند تنفيذ الميزانية يتلقى المحاسب العمومي أوامر بالتحصيل أو بالدفع من طرف الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، بحيث يقع على عاتقه التحقق من مشروعيتها قبل دفعها إذ له " قبل أن يتكفل بسندات الإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف أن يتحقق من أن هذا الأخير مرخص له قانونا لتحصيل الإيرادات، كما أنه على مستوى الصعيد المادي

¹ المادة 206 من القانون رقم 11 - 10، يتعلق بالبلدية معدل ومتمم، مرجع سابق .

² إبراهيم بن داود، مرجع سابق، ص 139.

³ احمد سويقات، مرجع سابق، ص 173.

⁴ محمد الطاهر قادري، عبد الكريم كاكاي، "دور الرقابة الداخلية في ترشيد استهلاك اعتمادات ميزانية الجماعات المحلية"، مجلة دراسات جبائية، العدد 2، الجزائر، جوان 2013، ص 149.

يجب عليه أن يراقب صحة إلغاء سندات الإيرادات والتسويات وعناصر الخصم التي يتوفر عليها"¹.

أما بالنسبة للنفقات فيجب على المحاسب العمومي ان لا يقبل أي نفقة إلا بعد التأكد من مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها، "كصفة الأمر بالصرف أو المفوض له، شرعية عملية تصفية النفقات ، توافر الاعتمادات، أن الديون لم تسقط آجالها أو أنها محل معارضة، الطابع الإبرائي للدفع، تأشيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها، الصحة القانونية للمكسب الإبرائي و ذلك طبقا لما جاء في نص المادة 33 من قانون المحاسبة العمومية² ، وتختتم رقابة المحاسب العمومي لصحة النفقة إما بالدفع ورفض الدفع.

أ- الدفع: أوضحت المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية انه بعد التأكد من استيفاء النفقة لكافة الشروط والعناصر السابقة الذكر" يقع لزاما على المحاسب العمومي وضع التأشير القابلة للدفع، وذلك ضمن الآجال المحددة عن طريق التنظيم على أن يتحمل المسؤولية كاملة عن قراره طبقا لما ورد في نص المادة 38 من نفس القانون"³.

ب- رفض الدفع: إذا تأكد المحاسب العمومي من عدم توافر الشروط والعناصر السابقة لصحة النفقة، " فإنه يقع عليه لزاما رفض الدفع وإطلاع الأمر بالصرف بذلك عن طريق مذكرة خطية يحدد فيها أسباب الرفض من أجل إجراء التسويات اللازمة"⁴.
لقد منح المشرع الجزائري الأمر بالصرف وسيلة قانونية تمكنه من تجاوز قرار الرفض الصادر عن المحاسب العمومي تتمثل في " آلية التسخير والتي من خلالها يطلب الأمر

¹ محمد لخضر دلاج، عصام نجاح، مرجع سابق، ص 121.

² المرجع نفسه.

³ المرجع نفسه.

⁴ مولود ديدان، ابحاث في الإصلاح المالي، دار بلقيس، الجزائر، د س ن، ص 303.

بالصرف كتابيا و تحت مسؤوليته الكاملة من المحاسب العمومي أن يصرف النظر عن هذا الرفض وفقا لما جاء في نص المادة 47 و 48 من القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية وهدف المشرع من كل هذا هو تجنب عرقلة النشاط الإداري".¹

2- رقابة المحاسب العمومي البعدية لتنفيذ الميزانية المحلية:

الزم المشرع الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي " بإعداد الحساب الإداري للولاية والبلدية يتضمن عرضا دقيقا للعمليات المالية المنجزة وغير المنجزة على حد سواء"²، ويكتسي الحساب الإداري أهمية كبرى كونه أداة فعالة تخول للمجالس الشعبية البلدية " سلطة الميزانية ودراسة حيثيات هذا التنفيذ مما يجعله أداة للمراقبة والتقييم وآلية للتحليل المالي، فالمحاسب العمومي يشارك في الرقابة بعد نهاية السنة المالية، حيث يتعين عليه إعداد حساب التسيير عند قفل السنة المالية ويستغل في مقارنته بالحساب الإداري الذي يعده رئيس البلدية والوالي"³.

ثالثا: تقدير رقابة المحاسب العمومي:

انطلاقا من المهام المحددة للمحاسب العمومي في المجال الرقابي يمكن وصف رقابته بأنها " رقابة مشروعية لا يمكن أن ترقى لرقابة ملائمة، فهو يتمتع بصلاحيات الرقابة غير أن سلطته ليست مطلقة"⁴.

إذ يقتصر دوره على التأكد من مطابقة النفقات مع القوانين والتنظيمات المعمول بها، وحتى تكون أكثر فاعلية كان لابد من " أن تكون قرارات المحاسب العمومي نهائية في مواجهة الأمرين بالصرف، إلا أن المشرع جعل قراراته عرضة للتشكيك بسبب إمكانية تجاوزها

¹ محمد لخضر دلاج، عصام نجاح، مرجع سابق، ص 121.

² المادة 188 من القانون رقم 11- 10 يتعلق بالبلدية معدل ومتمم، والمادة 166 من القانون رقم 12- 07 المتعلق بالولاية.

³ محمد لخضر دلاج، عصام نجاح، مرجع سابق، ص 122.

⁴ المرجع نفسه.

بتكريس آلية التسخير من جهة، وإعدام دوره كليا في الرقابة البعدية وهذا في ظل غياب نص قانوني يمكنه من اتخاذ التدابير اللازمة في حالة عدم مطابقة الحساب الإداري¹ الذي يعده الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي لحساب التسيير وحصر مهمته في الرقابة على تنفيذ الميزانية فقط على طلب ملف النفقة المقدمة إليه ليتحقق من مدى شرعيتها، حيث يقوم بوضع التأشيرة القابلة للدفع في حالة التأكد من شرعية النفقة العمومية .

أما في حالة عدم شرعيتها فإنه يقوم برفض الدفع ويعلم الأمر بالصرف عن طريق مذكرة خطية كما رأينا سابقا، يذكر فيها أسباب الرفض وذلك حتى يجري عليها هذا الأخير التسويات اللازمة فإذا رفض الأمر بالصرف تسوية الملاحظات المشار إليها في المذكرة فإن المحاسب العمومي يرفض وضع التأشيرة بصفة نهائية وعليه فإن المحاسب العمومي " يمارس صلاحيات أصلية حيث أن دوره ومهامه تكمن في تنفيذ الميزانيات ومختلف العمليات كما أنه يتمتع بمسؤولية ذات طابع خاص تتوافق مع طبيعة المهام الموكلة إليه، وتوصف بأنها مسؤولية شخصية ومالية"².

إن المحاسب العمومي يتمتع بدور فعال على اعتبار أنه يؤدي دور رقابي في تنفيذ الميزانية، وقد منحه المشرع هذا الدور " بغية تحقيق الفاعلية في تسيير الميزانيات العمومية وتجسيدها لإستراتيجية الدولة في العمل على زيادة الموارد وتخفيض النفقات"³.

الفرع الثالث: رقابة سلطة الوصاية على ميزانية الجماعات المحلية:

أوكل المشرع الجزائري رقابة الوصاية على ميزانية الجماعات المحلية إلى موظفين مختصين، نظرا للأهمية التي تجسدها هذه الرقابة أثناء تنفيذ وتطبيق الميزانية حيث سنتطرق

¹ محمد لخصر دلاج، عصام نجاح، مرجع سابق، ص 122.

² عبد المطلب بيبصار، " دور أعوان المحاسبة العمومية في فعالية التفسير ميزانية الجماعات المحلية دراسة تحليلية لتنفيذ ميزانية البلدية"، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية، مجلد 12، عدد 1، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2021، ص153.

³ المرجع نفسه، ص 147.

فيها إلى رقابة الوالي (أولا) و رقابة الوزير المكلف بالداخلية باعتباره المسؤول عن القطاع (ثانيا)

أولا: رقابة الوالي:

رأينا أن رقابة سلطة الوصاية ممثلة في الوالي باعتباره السلطة الوصية على المجالس الشعبية البلدية رقابة ذات طابع إداري" اذ يعتمد عليها في تنفيذ الميزانية المحلية حسب ما جاء في نص المادة 57 من قانون البلدية 10-11 المعدل والمتمم¹ وتأخذ هذه الرقابة صورتين:

1-المصادقة:

لا يمكن للبلدية الشروع في تنفيذ ميزاتها إلا بعد مصادقة السلطة الوصية (الوالي)²، وذلك أن المادة 58 من قانون البلدية 10-11 المعدل والمتمم قد أشارت إلى المصادقة الضمنية للوالي على ميزانية البلدية.

وعليه فان رقابة الوالي تتمثل في المصادقة على الميزانية قبل الشروع في تنفيذها ولا يمكن المصادقة عليها إلا إذا كانت متوازنة ونصت على النفقات الإلزامية³، فعند رفع المداولة الخاصة بتنفيذ الميزانية" دون أن يصادق عليها الوالي خلال ثلاثين يوما من تاريخ إيداعها تعتبر هذه الأخيرة مصادق عليها وعند التصويت على الميزانية المحلية المتوازنة من قبل المجلس الشعبي البلدي ورفض سلطة الوصاية التصديق عليها، جاز لرئيس المجلس الشعبي البلدي الطعن في هذا القرار أمام الجهة القضائية المختصة⁴، بحيث نكون أمام وجه آخر من رقابة الوصاية هي رقابة الإلغاء ذلك أن للوالي سلطة إلغاء المداولة المتعلقة

¹ طواهرية ابو داوود، مرجع سابق، ص 196.

² بوطيب بن ناصر، مرجع سابق، ص 89.

³ المادة 183 من القانون رقم 11 - 10 يتعلق بالبلدية معدل ومتمم، مرجع سابق.

⁴ طواهرية أبو داوود، مرجع سابق، ص 196.

بالميزانية إذا كانت لا تطابق القوانين والتنظيمات، لكن يكون قراره في هذه الحالة محلا للطعن فيه بالإلغاء.

2-الحلول:

يشكل الحلول اخطر الآليات التي وضعها القانون بيد الوالي، ويظهر حلول الجهة الوصية (الوالي)على البلدية من خلال نص المادة 102 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية المعدت والمتمم ،حيث جاء فيها : " في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها"¹. وعليه تتدخل سلطة الوصاية عن طريق الحلول في حالة التصويت على ميزانية غير متوازنة بحيث يقدم الوالي اعدارا لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفي حالة عدم تقيده بالتوجيهات يحل محله للقيام بذلك، كذلك في "حالة ظهور عجز أثناء تنفيذ الميزانية المحلية يتعين على رئيس المجلس اتخاذ ما يلزم لامتناع هذا العجز وفي حالة تقاعسه عن القيام بذلك جاز للوالي تغطية العجز بما يلزم وضمان الميزانية الإضافية"².

ومعناه أنه " إذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها في المادة 183 الفقرة 04، خلال أجل ثمانية أيام التي تلي تاريخ الاعداد تضبط تلقائيا من طرف الوالي"³.أيضا" إذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي الإجراءات التصحيحية الضرورية فإنه يتم اتخاذها من الوالي الذي يمكنه أن يأذن بامتصاص العجز على سنتين متتاليتين أو أكثر"⁴ بالإضافة إلى أنه و"في حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على الميزانية يضبطها الوالي نهائيا"⁵.

¹ المادة 102 من القانون رقم 11 -10 يتعلق بالبلدية معدل والمتمم، مرجع سابق.

² طواهرية ابو داوود، مرجع سابق، ص 196.

³ المادة 183 من القانون رقم 11 -10 يتعلق بالبلدية معدل ومتمم، مرجع سابق.

⁴ المادة 184 من المرجع نفسه.

⁵ المادة 186 من المرجع نفسه.

ثانيا: رقابة الوزير المكلف بالداخلية:

تخضع الولاية لرقابة الجهة الوصية الممثلة بالوزير المكلف بالداخلية أثناء وضع الميزانية وعند تنفيذها وتأخذ هذه الرقابة صورتين هما المصادقة والحلول.

1-المصادقة:

أخضع المشرع وأكد ضرورة موافقة الوزير المكلف بالداخلية على مشروع الميزانية الخاص بالولاية، والذي يتولاه الوالي من ناحية الإعداد بحيث " 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 من قانون الولاية 12-07"¹.

كذلك لا تنفذ الميزانية إلا بعد" مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهرين على مداوات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة الميزانيات والحسابات، التنازل عن العقار واقتنائه أو تبادله، اتفاقية التوأمة الهبات والوصايا الأجنبية"².

2-الحلول :

تتمتع السلطة المركزية أو سلطة الوصاية بسلطة الحلول محل السلطة اللامركزية في اتخاذ القرارات التي تضمن سير المصالح العامة"، وبالتالي فإن الوزير المكلف بالداخلية يتمتع بسلطة الحلول محل الوالي باعتباره المسؤول عن القطاع ،وفي هذا الصدد فإنه" وفي حالة عدم توصل الدورة غير العادية التي تعقد استثناء باستدعاء المجلس الشعبي الولائي للمصادقة على مشروع الميزانية ، يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها"³.

¹ المادة 166 من القانون رقم 12-07 متعلق بالولاية، مرجع سابق .

² المادة 55 من المرجع نفسه.

³ المادة 168 من المرجع نفسه.

وعليه الوصاية لها دور مهم في الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، فهي تساهم في المحافظة على ميزانية متوازنة تحقق الأهداف المرجوة منها، والتأكد من تنفيذ البرامج المعتمدة وعدم خروج الهيئات التنفيذية عن أهداف الرقابة الوصائية.

المطلب الثاني: آليات الرقابة الخارجية على ميزانية الجماعات المحلية:

يقصد بالرقابة الخارجية "الرقابة التي تتولاها جهة مستقلة لا تخضع لإشراف السلطة التنفيذية بأي شكل من الأشكال"¹، وعادة ما يحدد إطار عملها القانون والذي يشمل كل ما يتعلق بالمال العام وقد ينص على تأسيسها الدستور.

إن نظام الرقابة الخارجية يحتل أهمية بالغة في المنظومة المالية في الجزائر، والذي ينبع من حرص المشرع على المحافظة على المال العام ولهذا عهد بهذا النوع من الرقابة إلى أجهزة عليا خاصة تأسست لرقابة الأموال العمومية وهي المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة إضافة إلى أجهزة أخرى كالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد و الديوان المركزي لقمع الغش، حيث تتمتع هذه الأجهزة بالاستقلالية كما أنها تملك سلطات وصلاحيات واسعة وتتدخل للقيام بالرقابة البعدية على تسيير الأموال العمومية، الأمر الذي يجعلها تقوم برقابة فعالة على ميزانية الجماعات المحلية، وسنكتفي في هذا البحث بدراسة رقابة المفتشية العامة للمالية (الفرع الأول) رقابة مجلس المحاسبة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: رقابة المفتشية العامة للمالية على ميزانية الجماعات المحلية:

تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية بعد تنفيذ الميزانية وذلك بغية الكشف عن الأخطاء التي يصعب ظهورها في حالة مراجعتها على انفراد، ويختص بهذا النوع من الرقابة جهاز خاص يسمى "المفتشية العامة للمالية" حيث أنشأها المشرع كهيئة رقابية دائمة والتي "تعتبر ذات أهمية بالغة كونها تمارس مهامها على كل الهيئات والمؤسسات العمومية التابعة للدولة، ما جعل المشرع يبين المهام والصلاحيات المنوطة بهذا الجهاز من أجل

¹ محمد خير العكام، مرجع سابق، ص 34.

التطبيق الفعال للمالية العامة¹، وتبعاً لأهمية هذا الجهاز سنتولى تعريفه (أولاً) ثم تبيان الدور الرقابي الذي يقوم به في مجال المالية العامة (ثانياً) وأخيراً نتطرق إلى النتائج المترتبة عن رقابة هذا الجهاز (ثالثاً).

أولاً: تعريف المفتشية العامة للمالية:

تعرف المفتشية العامة بأنها "جهاز من أجهزة الرقابة على الأعمال التي تصدر عن الجهات الإدارية وهي من الأجهزة الداخلية والذاتية للإدارة، وهي تابعة لأعلى سلطة إدارية تخضع لها"²، وعليه هي جهاز رقابي "يمارس رقابة إدارية بعيدة على أساس برنامج سنوي يضبط من طرف الوزير المكلف بالمالية، وتبعاً لطلبات أعضاء الحكومة أو الهيئات أو المؤسسات المؤهلة"³ وبالتالي هي رقابة ذات طبيعة إدارية بحتة.

تم إنشاء المفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم رقم 80-53 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية سنة 1980، حيث ورد في المادة الأولى منه: "تحدث هيئة للمراقبة توضع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية تسمى المفتشية العامة للولاية"⁴، وهي "تنشط في مجال الرقابة الخارجية اللاحقة على مالية الجماعات المحلية إلى جانب هيئات أخرى"⁵.

وتتصب رقابة المفتشية العامة للمالية على "التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية بالإضافة إلى ذلك فإن المفتشية العامة للمالية تبسط رقابتها أيضاً على المؤسسات العمومية ذات

¹ محمد بن مالك، ميزانية البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1995، ص150، عنوان الموقع: <https://alibrary.univ-boumerdes.dz>. تاريخ التصفح 2022/04/23 على الساعة 06:00.

² أحمد سويقات، مرجع سابق، ص205.

³ طواهرية أبو داوود، مرجع سابق، ص 200 .

⁴ مرسوم تنفيذي رقم 80-53 مؤرخ في 1980/08/20 يتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، ج ر عدد 10، صادر في 1980.

⁵ محمد لخضر دلاج، عصام نجاح، مرجع سابق، ص 123.

الطابع الصناعي والتجاري، والمستثمرات الفلاحية العمومية وعلى كل شخص معنوي يتمتع بمساعدات مالية من الدولة، أو جماعة إقليمية أو هيئة عمومية¹.

إن الأهمية البالغة التي تحظى بها رقابة المفتشية العامة للمالية على الجماعات المحلية تدفعنا في هذه الدراسة إلى عدم التطرق إلى شرح هياكلها التنظيمية، وإنما التركيز فقط على المهام الرقابية المنوطة بها، والنتائج المترتبة عن قيامها بدور رقابي على ميزانية الجماعات المحلية.

ثانيا: الدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية:

كلف المشرع المفتشية العامة للمالية بممارسة الرقابة اللاحقة على تنفيذ مالية الجماعات المحلية، وذلك ضمن أطر وآليات متعددة سواء تعلق الأمر بالرقابة في إطار البرنامج السنوي أو خارجه وهذا إضافة إلى مهام أخرى تستمد شرعيتها من القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد.

1- آليات رقابة المفتشية العامة للمالية على الجماعات المحلية في إطار البرنامج السنوي:

تقوم المفتشية العامة للمالية بالمهام الموكلة إليها في هذا الإطار، وفق برنامج مسطر من رئيسها الإداري وهو وزير المالية خلال الشهرين الأولين من كل سنة حيث تقوم بعدة صلاحيات تتمثل في:

- أ- صلاحية التفتيش (التقييم والتدقيق):

يمكن حصر تدخلات المفتشية العامة للمالية في إطار صلاحية التفتيش في²:

- تقييم أنظمة الميزانية والأنشطة المالية والاقتصادية.
- تقييم شروط تنفيذ السياسات العمومية ونتائجها.

¹ المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 08 - 272 المؤرخ في 06/09/2008 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية ج ر عدد 50، صادر في 07/09/2008.

² محمد لخضر دلاج، عصام نجاح، مرجع سابق، ص 123.

- تقييم شروط تسيير و استغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الامتيازية.
- التدقيق أو الدراسات أو التحقيقات أو الخبرات ذات الطابع الاقتصادي والمالي والمحاسبي.

إذ يمارس المفتشون مهام الرقابة داخل المؤسسة محل الرقابة سواء كانت البلدية أو الولاية، ويتوقف نجاح تلك المهام الرقابية " على مدى احترام مجموعة من المبادئ تتعلق أساسا باحترام مبدأ الفجائية والمباغة، بالإضافة إلى مبدأ الاستعلام ومبدأ قاعدة الاتهام"¹.

ب- صلاحية إعداد التقارير:

يتركز عمل المفتشية العامة للمالية حول تنفيذ برنامجها الرقابي، والمحدد من طرف الوزير المكلف بالمالية والمسطر وفقا لأهداف معينة حسب طلبات المراقبة، وتنتهي عملية الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية " بإعداد المفتشية العامة للمالية للتقرير الأساسي بحيث تسجل فيه أهم الملاحظات والمعانيات والتقديرات حول التسيير المالي والمحاسبي التي قاموا بجمعها أثناء القيام بمهامهم داخل مقرات البلديات والولايات"².

أيضا تلتزم المفتشية العامة للمالية" بإعداد تقرير سنوي يتعلق بنشاطها وكل المعانيات التي قامت بها والاقتراحات المقدمة والتي تساهم في تحسين طريقة العمل ثم يرسل التقرير إلى وزير المالية خلال الثلاثي الأول من السنة الموالية للسنة التي اعد بخصوصها، كما تقدم الفرق التفتيشية التوصيات التي تراها ضرورية"³.

2- آليات رقابة المفتشية العامة للمالية على الإدارة المحلية خارج إطار البرنامج السنوي:

يمكن للمفتشية العامة للمالية إلى جانب الصلاحيات المخولة في إطار البرنامج السنوي القيام خارج هذا البرنامج" بصلاحية الخبرة القضائية التي تتطلبها مختلف الهيئات القضائية

¹ محمد لخضر دلاج، عصام نجاح، مرجع سابق، ص 123.

² المرجع نفسه.

³ المرجع نفسه، ص 124.

و تأخذ طابعا استعجاليا في التنفيذ، حيث يوقف العمل بالصلاحيات المخولة لها في إطار البرنامج السنوي ولا تكون العودة لها إلا بعد الانتهاء من المهمات الاستعجالية¹.

تجدر الإشارة إلى أن هذه الرقابة تمارس بواسطة مفتشين عامين يطلق عليهم اسم "مفتش"، "يزودون ببطاقات وظيفية تثبت وظيفتهم وتبرر مراقبتهم وتتمثل هذه الرقابة في مهام المراجعة أو التحقق، وبعد الانتهاء من الرقابة على الجماعات المحلية يحرر المفتشون تقارير يسجلون فيها ملاحظاتهم والمعانيات التي قاموا بجمعها أثناء مزاوله مهامهم في كل من مقر البلدية والولاية وتعتبر رقابة المفتشية العامة للمالية محصورة حيث انها تنحصر على تدوين الملاحظات فقط وليست مخولة لاتخاذ أي قرارات"².

ثالثا: تقدير رقابة المفتشية العامة للمالية على ميزانية الجماعات المحلية:

تتمتع المفتشية العامة للمالية بعدة سلطات تسمح لها بالتدخل في كل العمليات المرتبطة بتدابير الأموال العامة وتنظيم أوجه الإنفاق العام في سائر الإدارات والمرافق العمومية، إلا أن " جملة من الصعوبات والعراقيل أدت إلى حصر دورها على المستوى العملي في مجرد أداة للتحري ترتبط بحملات زمنية مؤقتة وتقارير متناثرة مما جعلها تفتقد للمقومات الحقيقية للجهاز الرقابي الفعال، كما هو متعارف عليه ولعل من أبرز تلك العراقيل هي أن المجال الواسع لتدخل المفتشية العامة للمالية هو ضرب في الصميم لقاعدة السرية كأسلوب تعتمد له لمباغثة المفسدين بالإضافة إلى غياب سلطة الردع"³.

¹ محمد لخضر دلّاج، عصام نجاح، مرجع سابق، ص 124.

² تنظيم المفتشية العامة للمالية عنوان الموقع: <https://elearning-facscy.univ-annaba.dz> تاريخ التصفح

2022/04/23 على الساعة 16:15.

³ محمد لخضر دلّاج، عصام نجاح، مرجع سابق، ص 124.

كل هذه العراقيل جعلت من رقابة المفتشية العامة للمالية "رقابة وصفية تحليلية لواقع تسيير الأموال العمومية، لا تتعدى تلك التقارير والمحاضر التي تحيلها إلى غيرها من الأجهزة الرقابية"¹.

الفرع الثاني: رقابة مجلس المحاسبة على ميزانية الجماعات المحلية:

تعتبر الرقابة التي يقوم بها مجلس المحاسبة "رقابة لاحقة أو بعدية على النفقات العمومية التي تلتزم بانفاقها الجماعات المحلية والمرافق العمومية"²، وهي على درجة من الأهمية لا تقل عن باقي أنواع الرقابة، إذ تعتبر من أفضل طرق الرقابة وأعلاها درجة وأدقها من الناحية الإجرائية وهذا راجع إلى " ما تملكه هذه الهيئة الرقابية من أدوات، وإلى تمتعها بالاستقلالية إضافة إلى نظامها القانوني الذي يمثل هيئة قضائية وإدارية في نفس الوقت، وهذا كان نتيجة التطورات التي شهدتها من أول إنشاء له إلى غاية آخر النصوص القانونية المنظمة له"³. وسنحاول في هذه الدراسة إعطاء تعريف لمجلس المحاسبة (أولا) مع إبراز الدور الرقابي له والنتائج المترتبة عن ذلك (ثانيا) إضافة إلى تقدير هذه الرقابة في الأخير (ثالثا).

أولا: تعريف مجلس المحاسبة:

يمكن اعتبار مجلس المحاسبة "مؤسسة رقابية تتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية ويكلف بالرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العامة وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة"⁴.

¹ محمد لخضر دلاج، عصام نجاح، مرجع سابق، ص 124.

² رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ط 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 115.

³ أحمد سويقات، مرجع سابق، ص 150.

⁴ طواهرية ابو داوود، مرجع سابق، ص 198.

وتعتبر مهام مجلس المحاسبة ذات طبيعة إدارية وقضائية، كما أنه مزود بصلاحيات واسعة للقيام برقابة بعدية، وفعالة على سير الأموال العمومية من قبل الدولة والجماعات الإقليمية، ومختلف الهيئات والمرافق والمؤسسات العمومية مهما كانت طبيعتها ونشاطها ويعد مجلس المحاسبة مؤسسة مستقلة أي أنه لا يخضع لإشراف أو وصاية أي سلطة في الدولة.

وقد كانت النشأة الفعلية لمجلس المحاسبة بصدور القانون رقم 80-05 المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة الذي الغي، لتتوالى بعد ذلك التعديلات على القانون المتعلق بمجلس المحاسبة " بصدور القانون رقم 90-32 والذي تم بموجبه إعادة تنظيم مجلس المحاسبة وتحديد اختصاصه وصلاحياته لكن لم يرق إلى المستوى الذي بلغه القانون السابق، ذلك ان المشرع نزع الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة وجعلها تقتصر على الرقابة القضائية فقط والملغي بموجب القانون رقم 95-20 والمعدل والمتمم بموجب الأمر 10-02".¹

ان التحولات التي عرفتها الجزائر من الناحيتين السياسية والاقتصادية وكثرة التعديلات التي مست النصوص القانونية المتعلقة بمجلس المحاسبة، قد أثرت مباشرة على الدور الرقابي لهذه المجلس والنتائج المترتبة عنه.

ثانيا: الدور الرقابي لمجلس المحاسبة:

يمارس مجلس المحاسبة رقابة لاحقة على تنفيذ مالية الجماعات المحلية، وذلك من خلال الرقابة الإدارية على نوعية التسيير الرقابة على نشاط المحاسبين العموميين ورقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية المحلية وما يترتب عن هاته الرقابات.

¹ محمد لخضر دلّاج، عصام نجاح، مرجع سابق، ص 125.

1- الرقابة الإدارية على نوعية التسيير:

يخضع الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي لرقابة التسيير من طرف مجلس المحاسبة، اذ يقوم هذا الاخير " بتقييم شروط استعمال الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية المسخرة لهم، كما يتأكد من وجود وفعالية الاجهزة المكلفة بالتدقيق والرقابة الداخلية بالإضافة إلى أنه يراقب شروط منح واستعمال الإعانات والمساعدات المادية ومطابقة استغلالها مع الغايات المحددة لها"¹.

إن رقابة نوعية التسيير للجماعات الإقليمية واستنادا لما جاء في الأمر 95-20 يترتب عنها أن مجلس المحاسبة يقوم بإعداد التقارير تتضمن المعايينات والملاحظات والتقييمات ترسل إلى مسؤولي المصالح والهيئات التابعة للجماعات المحلية، كما يقوم مجلس المحاسبة "بضبط التقييم النهائي وإصدار التوصيات والاقتراحات التي يقدمها للسلطات المعنية وذلك بهدف تحسين فعالية تسيير المصالح والهيئات المراقبة، ويتعين على مسؤولي الجماعات المحلية المرسل إليهم النتائج النهائية لعملية الرقابة المنجزة تبليغها للمجالس الشعبية البلدية و الولائية في أجل أقصاه شهرين وفقا لما ورد في المادة 19 من الأمر 10-02"².

2- الرقابة على نشاط المحاسبين العموميين:

يتولى مجلس المحاسبة مراجعة حسابات المحاسبين العموميين، وذلك من خلال " التدقيق في العمليات وصحة العمليات المادية وكذا التأكد من مطابقتها للأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بها"³.

¹ أحمد سويفات، "مجلس المحاسبة كآلية أساسية دستورية للرقابة المالية في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 14، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة، أكتوبر 2016. عنوان الموقع <https://dspace.univ-eloued.dz>. تاريخ

التصفح 2022/04/25 على الساعة 05:00، ص 170.

² محمد لخضر دلّاج، عصام نجاح، مرجع سابق، ص 126.

³ المرجع نفسه، ص 125.

وتختتم هذه الرقابة بإرسال التقرير النهائي للناظر العام هذا الأخير يقدم استنتاجاته في ملف، ويعرضه على لجنة المداولة وذلك لتبث بقرار نهائي يكون بين حالتين¹:

الحالة الأولى: إذا تم تسجيل مخالفة في حساب التسيير المقدم من المحاسب العمومي في تنفيذه للميزانية المحلية، يتعين على لجنة المداولات إصدار قرار مؤقت بمسؤوليته ملزما بالرد عليه في أجل شهر قابل للتمديد من تاريخ إبلاغه وذلك حتى يتسنى له تقديم توضيحات مرفقة بالمسندات الثبوتية لإبراء ذمته (المادة 78 من القانون 95-02).

الحالة الثانية: تتمثل في الحالة التي تصدر فيها لجنة المداولات قرارا نهائيا، ويتعلق الأمر بإبراء مسؤولية المحاسب العمومي وذلك إذا أسفرت عملية الرقابة عن عدم وجود أي مخالفة أو نقص في الأموال والقيم أو في حالة إسقاط المسؤولية عنه و اعفائه بعد تقييمه للأدلة والبراهين الكافية التي تقضي ببرائته (المادة 82 و 83 من القانون 95-02).

3- رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية المحلية:

يقصد برقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية" ان يتولى مجلس المحاسبة الرقابية على الموظفين الإداريين، وتشمل أيضا كل من يقوم بإدارة الأموال العمومية أو يتدخل فيها دون أن تكون له الصفة القانونية".²

لقد أقر المشرع رقابة الانضباط في مجال تنفيذ المال العام من أجل إقرار مسؤولية المتجاوزين من خلال التحقيق والتحري (المادة 87 من قانون مجلس المحاسبة) وذلك بغية حماية المال العام من " التلاعب والإهمال والتقصير أثناء عمليات التحصيل والصرف التي يتكلف بهما كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي وأعاونهم وكل المسؤولين عن الجماعات المحلية".³

¹ محمد لخضر دلّاج، عصام نجاح، مرجع سابق، ص 126.

² عبد العزيز عزة، "اختصاص مجلس المحاسبة في ممارسة رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في الجزائر"، مجلة التواصل في العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد 32، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار عنابة، ديسمبر 2012، ص 159.

³ محمد لخضر دلّاج، عصام نجاح، مرجع سابق، ص 125.

لقد نص الأمر 02-95 المعدل والمتمم على جملة من العقوبات القانونية في حال ثبوت المخالفات التي نصت عليها المادة 88 من نفس الأمر، بحيث يتولى مجلس المحاسبة فرض عقوبة الغرامة في حق مرتكبي المخالفات دون المساس بالمتابعات الجزائية.¹

ثالثا: تقدير رقابة مجلس المحاسبة:

إن الدارس للمهام المنوطة بمجلس المحاسبة يتضح له أن الرقابة التي يمارسها هذا المجلس هي رقابة مالية تقييمية وإصلاحية تهدف إلى حماية المال العام كما ذكرنا سابقا، وكذلك تحديد كيفية الإنفاق العام حسب القواعد المالية والمحاسبية.

تعتبر هذه الرقابة إصلاحية من خلال "النتائج التي تترتب عن عمليات التحري والمراقبة وأيضا التقارير والاقتراحات التي يرسلها مجلس المحاسبة إلى الجماعات المحلية والهيئات الإدارية المعنية وذلك من أجل الوصول إلى أحسن الطرق في التسيير المالي والمحاسبي والحفاظ على المال العام".²

ولقد خص مجلس المحاسبة بهيكل تنظيمي وبشري وإداري ونظام قانوني جعل منه هيئة إدارية وقضائية في نفس الوقت، بحيث يراقب ويعاين بكل حرية دون أن تلتزم أي هيئة اتجاهه بالسر المهني أو باحترام السلطة السلمية كما أنه له سلطة في توقيع الجزاء والعقوبة على مرتكبي المخالفات والأخطاء وفق ما يراه مناسبا³، إلا أن اتساع مجال تدخل رقابة مجلس المحاسبة له "جانب إيجابي يتمثل في أن الرقابة تشمل كل الجهات التي لها علاقة بالمال العام، كما له جانب سلبي يتمثل في عدم التوازن بين المهام الموكلة لمجلس المحاسبة والإمكانات المسخرة له، ذلك أن الامكانيات المتوفرة له لا تلبى جميع متطلبات مجلس المحاسبة من أجل أداء البرنامج الرقابي المسطر من طرفه"⁴.

وعليه فإن المجال الواسع أصبح يشكل حاجزا في أداء مجلس المحاسبة لمهامه الرقابية، إذ أن هناك "جهات إدارية وهيئات ومؤسسات عمومية وجمعيات مستفيدة من

¹ عبد العزيز عزة، مرجع سابق، ص 160.

² إبراهيم بن داود، مرجع سابق، ص 167.

³ احمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، مرجع سابق، ص 303.

⁴ المرجع نفسه.

إعانات الدولة لم تعرف أي رقابة من طرف مجلس المحاسبة، كما أنه حتى وإن راقب مجلس المحاسبة جهة إدارية ما، فإنه لا يرجع إليها مرة أخرى إلا بعد فترة طويلة قد تتعدى 15 سنة مما يؤثر مباشرة على نوعية الرقابة لاسيما ما تعلق منها بتدارك الأخطاء وتصحيحها في وقتها"¹.

وعلى العموم يمكن القول أن رقابة مجلس المحاسبة على مالية الجماعات المحلية "هي رقابة لاحقة ورغم ذلك يصر المشرع على صبغها بالطابع الوقائي في حين كان من المفروض أن تحمل بصفة الردع في كشف التجاوزات والمخالفات، الأمر الذي يجعل منها رقابة نسبية محدودة دون فعالية"².

¹ احمد سويقات، الرقابة على أعمال الادارة العمومية في الجزائر، مرجع سابق، ص 303.

² محمد لخضر دلاج، عصام نجاح، مرجع سابق، ص 127.

خلاصة الفصل الثاني:

الرقابة الوصائية التي تمارسها الجهات المركزية على الجماعات المحلية جاءت في صورة مشددة وواسعة النطاق سواء كانت رقابة إدارية أو مالية بحيث تحولت من استثناء إلى أصل، ولا يمكن مباشرتها إلا في حدود القانون ومن جهة أخرى الرقابة الوصائية اتسعت إلى درجة ظهور تبعية مطلقة بين الجماعات المحلية والجهات الوصية.

على مستوى الرقابة الإدارية، نجد أن الجهات المركزية تمارس رقابة على أشخاص المجالس الشعبية المحلية من إقالة أو عزل أو توقيف، كما تمتد هذه الرقابة إلى الأعمال من خلال التصديق على المداولات أو إلغائها أو رفضها أو الحل محلها، كذلك تمارس الرقابة على المجلس كهيئة بحيث تتولى الجهات الوصية عملية حل المجلس وإجراء انتخابات جديدة، وهو الأمر الذي جعل من الجماعات المحلية مجرد صورة من صور عدم التركيز الإداري.

وعليه الرقابة الوصائية تمس باستقلالية الجماعات المحلية العضوية والموضوعية وذلك من خلال التأثير على المراكز القانونية للأعضاء المنتخبين، والمساس بطبيعة الجماعات المحلية، مما يجعلها لا تتمتع بأي سلطة أهمها سلطة اتخاذ القرار فيما يخص الشؤون المحلية وبالتالي تشكيل عائق أمام هذه الهيئات عند مباشرة اختصاصاتها وتنفيذ برامجها محليا.

أما الرقابة المالية فنجدها تحاول اكتشاف الأخطاء والمخالفات والانحرافات عن الخطط والمعايير المحددة سلفا، ومعالجتها لمنع تكرار مثل هذه الأمور مستقبلا، وذلك من خلال ممارسة رقابة داخلية وخارجية على الجماعات المحلية، فتخضع هذه الأخيرة إلى رقابة المراقب المالي ورقابة المحاسب العمومي وكذا رقابة سلطة الوصاية التي تدخل في إطار الرقابة الداخلية على ميزانية الجماعات المحلية، بالإضافة إلى رقابة المفتشية العامة

للمالية و رقابة مجلس المحاسبة التي تدخل في إطار الرقابة الخارجية على مالية الجماعات المحلية أيضا.

إن الرقابة المالية تخدم غرضين متكاملين هما التقييم وتحديد المسؤولية الإدارية والقانونية والمالية، حيث يركز التقييم على المهمات والأداء المالي، ويتصف بالطابع الفني المتعلق بإنجاز الأعمال بينما يركز غرض تحديد المسؤولية على الجوانب السلوكية بغية معرفة الأشخاص المسؤولين عن الانحراف أو التقصير ومحاسبتهم، واتخاذ الإجراءات القانونية بحقهم وكل هذا بهدف حماية المال العام.

وبالرغم من التسليم بضرورة الرقابة المالية، فإن صرامتها الشديدة ونسبة فعاليتها أو عدم نجاعتها تشكل أهم الانتقادات الموجهة إلى هذا النوع من الرقابة، خصوصا وما يتبعها من تأثير سلبي على السير العادي لعمل الجماعات المحلية التي غالبا ما تؤدي إلى تعطيل القيام بمهامها، وعلى كل فإن الرقابة المالية تبقى جزء لا يتجزأ من نظام المحاسبة العمومية وملزمة له، سواء في مزاياه أو عيوبه.



الخاتمة

تعد الوصاية الإدارية ركن من أركان اللامركزية الإدارية، تتضمن في جوهرها مجموعة من السلطات يقرها القانون لجهات مركزية أو ممثليهم على الأعمال والأعضاء، وحتى على الهيئات المنتخبة، قصد حماية المصلحة العامة وضمان مبدأ المشروعية والمحافظة على وحدة الدولة، كما أنها تعتبر حلقة وصل بين الجهات المركزية والجماعات المحلية.

وعليه الوصاية الإدارية ضرورية لضمان عدم انحراف الجماعات المحلية حين ممارسة اختصاصها، غير أن الإشكال يرتبط بكيفية ممارستها ونطاقها وشدتها وصرامتها.

فمن الناحية الإدارية نجد المشرع الجزائري يطبق رقابة إدارية مشددة على الجماعات المحلية، بحيث أعطى صلاحيات واسعة للسلطات الوصائية بممارسة هذه الرقابة، وعلى الرغم من أن الرقابة الوصائية لها أثر سلبي على الجماعات المحلية بصفة عامة، إلا أن ذلك لا يمنع من الإشادة بدورها في تحسين عمل هذه الجماعات، وحثها على القيام به بصفة صحيحة تحقيقا للمصلحة العامة، ومنعا لتعسف القائمين على الهيئات المحلية، وذلك من خلال آليات هذه الرقابة سواء كانت على الأشخاص منفردين أو مجتمعين أو الرقابة على الأعمال.

أما من الناحية المالية فنجد المشرع قد أقر بعض التدابير منها الرقابة الداخلية التي تدخل في إطارها رقابة المراقب المالي، و التي تهدف إلى منع ارتكاب المخالفات المالية، رقابة المحاسب العمومي التي تنصب على مشروعية النفقة، وكذا رقابة السلطة الوصية، كما نجد أيضا الرقابة الخارجية التي من خلالها أقر المشرع آليات قانونية منها المفتشية العامة للمالية، ومجلس المحاسبة، لنخلص في الأخير إلى جملة من النتائج نوجزها فيما يلي :

- إن التدخل المستمر للسلطات المركزية في مختلف نواحي الحياة القانونية للجماعات المحلية، يؤكد نية المشرع في الإبقاء على الهيئات المحلية تحت مجهر الرقابة.
- أخضع المشرع المجالس المحلية لوصاية صارمة ومشددة، جعلتها في علاقة تبعية تجاه السلطة المركزية، ومظهرا من مظاهر النظام الممركز.
- في ظل الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية، نجد أن المشرع لا يزال يفعل آليات الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في القوانين الحالية، محاولا في نفس الوقت المحافظة على التوازن بين المصالح المحلية في إطار الاستقلال الممنوح لها وبين الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها من فرضه لهذه الرقابة.

- هذه الرقابة أصبحت تعوق عملية التنمية المحلية، كون السلطات المركزية تتمتع بصلاحيات واسعة تجعلها في مركز أقوى من أعضاء المجالس المحلية.
على ضوء هذه النتائج المتوصل إليها نستخلص جملة من الاقتراحات منها :
- ضرورة منح المجالس الشعبية المحلية هامش واسع من الحرية في اتخاذ القرارات دون خضوعها لرقابة الجهة الوصية، الأمر الذي يساعد على تحقيق التنمية.
- تخفيف الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية بحيث تتمكن من اتخاذ قراراتها دون اللجوء إلى السلطة المركزية، وتحديد التدخل الرقابي بدقة.
- ضرورة توفير الموارد المالية الكافية والإطار البشري المؤهل للنهوض بالتنمية.
- منح ضمانات كافية لأعضاء الجماعات المحلية، تمكنهم من ممارسة مهامهم بكل حرية واستقلالية.
- إعطاء الجماعات المحلية الحرية التامة للتصرف في مواردها المالية في إطار الميزانية المصادق عليها.
- تفعيل أداء أجهزة الرقابة بمنحها آليات وقائية وردعية فعالة تقاس بفعالية الأداء للمحافظة على المال العام وليس بكثرة الأجهزة المتدخلة.



قائمة المراجع

أولاً: الكتب:

- 1- إبراهيم بن داود، الرقابة المالية على النفقات المالية، دار الكتاب الحديث، القاهرة ، د س ن .
- 2- حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية دراسة تحليلية تطبيقية، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998.
- 3- خالد قباني، اللامركزية ومسألة لتطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط ومنشورات لبنان، 1981.
- 4- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ط 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- 5- عادل بوعمران ، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 6- عبد الرحمن بابنان، ناصر دادي عدون، التدقيق الإداري وتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر، دار المحمدي العامة، الجزائر، 2008.
- 7- عبد الوهاب بن بوضياف، معالم لتسيير شؤون البلدية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- 8- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، ط 1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 9- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط 5، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر ، د س ن .
- 10- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية القانون رقم 12 - 07 المؤرخ في 21 فيفري 2012، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.

- 11- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 12- عمار عوابدي، القانون الإداري التنظيم الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
- 13- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1984.
- 14- عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
- 15- كمال جعلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها (الجزائر، بريطانيا، فرنسا) ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.
- 16- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري التنظيم الإداري النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004.
- 17- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2009.
- 18- محمد خير العكام، الرقابة المالية، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، الجمهورية العربية السورية، 2018.
- 19- محمد سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، ط 4 ، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1986.
- 20- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1986.
- 21- مولود ديدان، ابحاث في الإصلاح المالي، دار بلقيس، الجزائر، د س ن.
- 22- ناصر لباد ، الوجيز في القانون الإداري، ط 4 ، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر 2010.

23- يعقوبي عبد الرزاق، الوجيز في شرح القانون الإداري:(مدخل للقانون الإداري أسس التنظيم الإداري)، ج 1، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2018.

ثانيا: المقالات:

1- أحسن عربي، "حدود الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 2، جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة 3، جويلية، 2020، ص ص 53-68.

2- أحمد سويقات، "مجلس المحاسبة كلية أساسية دستورية للرقابة المالية في الجزائر" مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 14، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، أكتوبر 2016 ص ص 165-185.

3- بلال بلغال، "واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد"، مجلة صوت القانون العدد 1، عين مليانة، 2014، ص ص 126-142.

4- رابح دعلوس، سليمة لدغش، "آليات الرقابة على المجالس البلدية المنتخبة وأثره على الحكومة المحلية في الجزائر"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 7، العدد 2 الجزائر، 2020 ص ص 454-471.

5- ربيعة بوقرط، "مدى تأثير الوصاية الإدارية على استقلالية الهيئات المحلية (دراسة مقارنة بين النموذج الفرنسي والجزائري)" الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية العدد 01، الجزائر، 2021 ص ص 364-376.

6- سليمة لدغش، "دور المجالس المنتخبة في تحقيق التنمية المحلية"، مجلة دراسات وأبحاث، المجلد 7، العدد 21، الجلفة، د س ن، ص ص 86-96.

7- شداوي محسن، عادل بوعمران، "الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في القانون الجزائري قراءة تحليلية نقدية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، عدد خاص جامعة محمد الشريف مساعدي، 2020، ص ص 109-128.

- 8- عبد الحليم بن مشري، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 06، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009، ص ص 102-120.
- 9- عبد الحميد بن عيشة، "تطور نظام الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 1 الجزائر، 2017 ص ص 105-146.
- 10- عبد العزيز عزة، "اختصاص مجلس المحاسبة في ممارسة رقابه الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في الجزائر"، مجلة التواصل في العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد 32، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار ، عنابة، ديسمبر 2012 ص ص 153-167.
- 11- عبد القادر غيتاوي، طواهرية أبو داوود، "رقابة الوصاية على جماعات المحلية في الجزائر مجلة القانون والعلوم السياسية العدد السابع"، جامعة احمد دراية، أدرار، 2018، ص ص 124-136 .
- 12- عبد القادر لحول، "مظاهر الرقابة الوصائية على الولاية في تنظيم الإداري الجزائري"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 11، العدد 2، جامعة سوسة، تونس، 2018، ص ص 630-639 .
- 13- عبد القادر موفق، "الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر"، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد 2 ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة، 2007، ص ص 96-110.
- 14- عبد المطلب بيسار، "دور أعوان المحاسبة العمومية في فعالية تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية دراسة تحليلية لتنفيذ ميزانية البلدية"، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية، مجلد 12، عدد 1، جامعة محمد بوضياف ،المسيلة، 2021، ص ص 147-163.

- 15- محمد الطاهر قادري، عبد الكريم كاكي، "دور الرقابة الداخلية في ترشيد استهلاك اعتمادات ميزانية الجماعات المحلية"، مجلة دراسات جبائية، العدد 2، الجزائر، جوان 2013، ص ص 141-154.
- 16- محمد علي حسون، "الجهات محل الوصاية الإدارية والأساس القانوني لاستقلالها في التشريع الجزائري"، مجلة التواصل في العلوم الإنسانية والاجتماعية، عدد 30، جامعة 08 ماي، قالمة، جوان 2012، ص ص 105-127.
- 17- محمد لخضر دلّاج، عصام نجاح، "فعالية الرقابة المالية على الجماعات المحلية في التشريع الجزائري"، مجلة العلوم الإنسانية، أم البواقي، المجلد 7، العدد 2، جوان 2020 ص ص 118-129.

ثالثا: الرسائل والمذكرات الجامعية:

1- رسائل الدكتوراه:

- 1- احمد سويقات، الرقابة على اعمال الادارة العمومية في الجزائر، أطروحة لنيل دكتوراه في العلوم القانونية فرع القانون العام، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2014-2015 .
- 2- طواهرية أبو داوود، الوصاية الإدارية وأثرها على استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الطور الثالث، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العقيد احمد دراية، أدرار، 2020.

2- مذكرات الماجستير:

- 1- ابتسام عميور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في الديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، 2013.

- 2- بوطيب بن ناصر، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2006.
- 3- خديجة لعريبي، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد، مذكرة لنيل شهادة الماجستير كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2012 / 2013.
- 4- زين الدين لعماري، الجماعات المحلية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2017.
- 5- شوقي بوتهلولة، الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية 11 - 10، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014.
- 6- عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2009 / 2010.
- 7- محمد بن مالك، ميزانية البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1995.

رابعاً: النصوص القانونية:

- الدستور:

- 1- قانون رقم 01-16 المؤرخ في 6 -03- 2016 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، ج.ر عدد 14، صادر في 7 -03- 2016.

2- مرسوم رئاسي رقم 04 - 128 منظفي 19-04-2004 يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة نيويورك في 31-10-2003، ج.ر.، عدد 26، صادر في 25-04-2004.

1- النصوص التشريعية:

1- أمر رقم 67 - 24 مؤرخ في 18/01/1967 يتضمن قانون البلدية، معدل ومتمم، ج ر عدد 6، صادر في 1967.

2- أمر رقم 69 - 38 مؤرخ في 23/05/1969 يتضمن قانون الولاية، ج.ر عدد 44 صادر في 23/05/1969 معدل و متمم.

3- قانون رقم 90-08 مؤرخ في 07/04/1990 يتضمن قانون البلدية، ج ر عدد 15 صادر في 1990 (ملغى).

4- قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22/06/2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37، صادر في 03/07/2011، معدل ومتمم لبعض أحكامه بالأمر رقم 21-13، مؤرخ في 31/08/2021، ج ر عدد 67، صادر في 31/08/2021.

5- قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21/02/2012 يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12، صادر في 29/02/2012.

2- النصوص التنظيمية:

1- مرسوم تنفيذي رقم 80-53 مؤرخ في 20/08/1980 يتضمن أحداث المفتشية العامة للمالية ج ر عدد 10 صادر في 1980.

2- مرسوم تنفيذي رقم 92 - 414 مؤرخ في 14/11/1992 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج ر عدد 82، صادر في 1992.

- 3- مرسوم تنفيذي رقم 94 - 215 مؤرخ في 1994/07/02 يتعلق بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية، ج ر، عدد 48، صادر في 1994/07/27.
- 4- مرسوم تنفيذي رقم 08 - 272 مؤرخ في 2008/09/06 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية ج ر عدد 50 صادر في 2008/09/07.

خامسا: المواقع الإلكترونية:

- 1- كتاب حول ماهية الرقابة الإدارية: <https://cte.univ-setif2.dz>
- 2- تنظيم المفتشية العامة للمالية عنوان الموقع: Univ- <https://elearning-facscy.annaba.dz>.



فهرس المحتويات

المحتوى:	الصفحة
مقدمة	4-2
الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للوصاية الإدارية	50 - 11
المبحث الأول: مضمون فكرة الوصاية الإدارية	7
المطلب الأول: مفهوم الوصاية الإدارية.	7
الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية.	8
أولاً: تحديد المقصود بالوصاية الإدارية.....	8
1- التعريف الفقهي للوصاية الإدارية.....	8
2- التعريف التشريعي للوصاية الإدارية.....	11
ثانياً: خصائص الوصاية الإدارية.....	12
1- الوصاية الإدارية رقابة ذات طبيعة إدارية.....	12
2- الوصاية الإدارية رقابة بموجب القانون.....	12
3- الوصاية الإدارية رقابة استثنائية.....	13
4- الوصاية الإدارية رقابة خارجية.....	13
الفرع الثاني: الأساس القانوني للوصاية الإدارية.	14
أولاً: قانون البلدية.....	14
1- الوصاية الإدارية في ظل الأمر رقم 24-67.....	14
2- الوصاية في ظل القانون رقم 08-90.....	15
3- الوصاية الإدارية في ظل القانون رقم 10-11.....	16
ثانياً: قانون الولاية.....	16
1- الوصاية الإدارية في ظل الأمر 38-69.....	17
2- الوصاية الإدارية في ظل القانون رقم 09-90.....	17
3- الوصاية الإدارية في ظل القانون رقم 07-12.....	17

18.....	الفرع الثالث: مبررات الوصاية الإدارية.....
18.....	أولاً: إحترام مبدأ المشروعية.....
19.....	ثانياً: تحقيق المصلحة العامة.....
20.....	ثالثاً: تجسيد مبدأ الشفافية.....
21.....	المطلب الثاني: أهمية وأهداف الوصايا الإدارية.....
21.....	الفرع الأول: أهمية الوصاية الإدارية.....
23.....	الفرع الثاني: أهداف الوصاية الإدارية.....
23.....	أولاً: الأهداف الإدارية.....
25.....	ثانياً: الأهداف السياسية.....
26.....	ثالثاً: الأهداف المالية.....
28.....	المبحث الثاني: الهيئات القائمة بالوصاية الإدارية والقيود الواردة عليها.....
28.....	المطلب الأول: السلطات الإدارية الوصائية.....
29.....	الفرع الأول: الهيئات المركزية في الدولة.....
29.....	أولاً: رئيس الجمهورية.....
29.....	1- العريف برئيس الجمهورية.....
29.....	2- صلاحيات رئيس الجمهورية في مجال الجماعات المحلية.....
29.....	أ- تعيين الولاية.....
30.....	ب- حل المجلس الشعبي البلدي والولائي.....
30.....	ج- السلطة التنظيمية.....
31.....	ثانياً: الوزير الأول.....
31.....	1- التعريف بالوزير الأول.....
31.....	2- صلاحيات الوزير الأول في مجال الجماعات المحلية.....
32.....	أ- بالنسبة للسلطة التنظيمية.....

32.....	ب- في مجال الجماعات المحلية.....
33.....	ثالثا: الوزراء.....
33.....	1- التعريف بالوزير.....
33.....	2- سمات الوزير.....
33.....	أ- الخاصية الأولى.....
33.....	ب- الخاصية الثانية.....
34.....	3- صلاحيات الوزير.....
35.....	الفرع الثاني: الهيئات غير المركزية.....
35.....	أولا: الوالي.....
36.....	1- الوالي باعتباره ممثلا للدولة.....
37.....	2- الوالي باعتباره ممثلا للولاية.....
38.....	3- مجال سلطة الوالي في الوصاية على مركز رئيس المجلس الشعبي البلدي.....
39.....	ثانيا: هياكل الرقابة التابعة للوالي.....
40.....	1- رئيس الدائرة.....
41.....	2- مديرية التنظيم والشؤون العامة.....
41.....	3- مديرية الإدارة المحلية.....
42.....	4- المفتشية العامة للولاية.....
42.....	المطلب الثاني: القيود الواردة على ممارسة الوصاية الإدارية.....
43.....	الفرع الأول: القيود القانونية.....
43.....	أولا: إحترام الجهات الوصية للنصوص الدستورية.....
44.....	ثانيا: إحترام جهة الوصاية للقانون.....
46.....	الفرع الثاني: القيد الوارد على أغراض الوصاية الإدارية.....
47.....	الفرع الثالث: القيد الوارد على كيفية ممارسة الوصاية الإدارية.....

50.....	خلاصة الفصل الأول.....
111-52.....	الفصل الثاني: آليات الرقابة الوصائية على عمل الجماعات المحلية.
52.....	المبحث الأول: الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية.
52	المطلب الأول :الرقابة الوصائية على أعضاء وهيئات المجالس المحلية.....
52.....	الفرع الأول: الرقابة على أعضاء المجالس المحلية.....
53.....	أولاً: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي.....
53.....	1- الإقالة (التخلي)
54.....	2- الإقصاء بقوة القانون.....
54.....	أ- حالة عدم القابلية للانتخاب.....
54.....	ب- حالة الإدانة الجزائية النهائية.....
55.....	ج- حالة التنافي المنصوص عليها قانوناً.....
55.....	3- التوقيف.....
56.....	ثانياً: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي.....
56.....	1- التوقيف.....
57.....	2- الإقصاء.....
57.....	3- الاستقالة التلقائية.....
58.....	الفرع الثاني: الرقابة على المجالس المحلية كهيئة.....
58.....	أولاً: إجراء الحل.....
59.....	1- تعريف إجراء الحل.....
59.....	2- أسباب الحل.....
59.....	أ- أسباب حل المجلس الشعبي الولائي.....
60.....	ب- أسباب حل المجلس الشعبي البلدي.....
61.....	ثانياً: إجراءات الحل.....

- 1- الإجراءات المتبعة لحل المجلس الشعبي الولائي.....61
- 2- الإجراءات المتبعة لحل المجلس الشعبي البلدي.....62
- الفرع الثالث: آثار الرقابة على أعضاء هيئات المجالس المحلية.....63
- أولاً: آثار الرقابة الوصائية على أعضاء المجالس المحلية.....63
- 1- آثار سلطة الإقالة.....63
- 2- آثار سلطة الإقصاء.....64
- 3- آثار سلطة التوقيف.....64
- ثانياً: آثار الرقابة الوصائية على المجالس المحلية كهيئة.....65
- 1- المساس بالمراكز القانونية للمنتخبين المحليين.....66
- 2- أثر سلطة الحل على التنمية المحلية.....67
- المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية.....68
- الفرع الأول: مظاهر الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية.....68
- أولاً: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي.....68
- 1- التصديق.....69
- أ- التصديق الضمني.....69
- ب- التصديق الصريح.....70
- 2- الإلغاء (البطلان).....71
- أ- الإلغاء الوجوبي.....71
- ب- الإلغاء النسبي.....71
- 3- الحلول.....72
- ثانياً: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي.....73
- 1- التصديق.....73
- أ- رقابة التصديق الضمني في قانون البلدية.....73

- 74.....ب- رقابة التصديق الصريح في قانون البلدية.
- 75.....2- الإلغاء.
- 75.....أ- رقابة الإلغاء الوجوبي في قانون البلدية.
- 76.....ب- رقابة الإلغاء النسبي في قانون البلدية.
- 76.....3- الحلول.
- 77.....أ- الحلول الإداري.
- 77.....ب- الحلول المالي.
- 80.....الفرع الثاني: آثار الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية.
- 80.....أولاً: أثر سلطة التصديق.
- 81.....ثانياً: أثر سلطة الإلغاء.
- 82.....ثالثاً: أثر سلطة الحلول.
- 85.....المبحث الثاني: الرقابة المالية على الجماعات المحلية.
- 86.....المطلب الأول: آليات الرقابة الداخلية على ميزانية الجماعات المحلية.
- 87.....الفرع الأول: رقابة المراقب المالي على ميزانية الجماعات المحلية.
- 87.....أولاً: تعريف المراقب المالي.
- 88.....ثانياً: دور المراقب المالي.
- 88.....1- الدور الرقابي للمراقب المالي.
- 88.....أ- الموافقة على منح التأشيرة.
- 89.....ب- رفض منح التأشيرة.
- 90.....ج- التغاضي.
- 91.....2- الدور الإعلامي للمراقب المالي.
- 91.....3- الدور الاستشاري للمراقب المالي.
- 91.....ثالثاً: تقدير رقابة المراقب المالي.

92.....	الفرع الثاني: رقابة المحاسب العمومي على ميزانية الجماعات المحلية.
92.....	أولاً: تعريف المحاسب العمومي.....
93.....	ثانياً: دور المحاسب العمومي في الرقابة على تنفيذ المالية المحلية.....
93.....	1- رقابة المحاسب العمومي المتزامنة مع تنفيذ الميزانية.....
94.....	أ- الدفع.....
94.....	ب- رفض الدفع.....
95.....	2- رقابة المحاسب العمومي البعدية لتنفيذ الميزانية المحلية.....
95.....	ثالثاً: تقدير رقابة المحاسب العمومي.....
96.....	الفرع الثالث: رقابة سلطة الوصاية على ميزانية الجماعات المحلية.....
97.....	أولاً: رقابة الوالي
97.....	1- المصادقة.....
98.....	2- الحلول
99.....	ثانياً: رقابة الوزير المكلف بالداخلية.....
99.....	1- المصادقة.....
99.....	2- الحلول.....
100.....	المطلب الثاني: آليات الرقابة الخارجية على ميزانية الجماعات المحلية.....
100.....	الفرع الأول: رقابة المفتشية العامة للمالية على ميزانية الجماعات المحلية.....
101.....	أولاً: تعريف المفتشية العامة للمالية.....
102.....	ثانياً: الدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية.....
102.....	1- آليات رقابة المفتشية العامة للمالية على الجماعات المحلية في إطار البرنامج السنوي.....
102.....	أ- صلاحية التفتيش (التقييم والتدقيق)
103.....	ب- صلاحية إعداد التقارير.....

2-	آليات رقابة المفتشية العامة للمالية على الإدارة المحلية خارج إطار البرنامج السنوي.....	103
	ثالثا: تقدير رقابة المفتشية العامة للمالية على ميزانية الجماعات المحلية.....	104
	الفرع الثاني: رقابة مجلس المحاسبة على ميزانية الجماعات المحلية.....	105
	أولا: تعريف مجلس المحاسبة.....	105
	ثانيا: الدور الرقابي لمجلس المحاسبة.....	106
	1- الرقابة الإدارية على نوعية التسيير.....	107
	2- الرقابة على نشاط المحاسبين العموميين.....	107
	3- رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية المحلية.....	108
	ثالثا: تقدير رقابة مجلس المحاسبة.....	109
	خلاصة الفصل الثاني.....	111
	الخاتمة.....	112
	قائمة المراجع.....	115



ملخص الدراسة

الملخص باللغة العربية:

تتضمن الوصاية الإدارية في جوهرها مجموعة من السلطات يقرها القانون للجهات المركزية على أعمال وأعضاء المجالس المحلية، وحتى على الهيئات المنتخبة، قصد حماية المصلحة العامة وضمان مبدأ المشروعية والمحافظة على وحدة الدولة، ولازال المشرع الجزائري إلى يومنا هذا يكرس نظام الوصاية الإدارية المشددة.

كما تعد الرقابة المالية على الجماعات المحلية أمرا أساسيا، تضطلع بتجسيدها أجهزة مستقلة عن الجهة الإدارية المشمولة بالرقابة، في صور مختلفة داخلية وخارجية، وتترتب عنها مجموعة من النتائج. وحتى تكون فعالة لا بد من توفير الكفاءة في التسيير المالي، ودعم هذه الأجهزة بوسائل حديثة لنشر تقاريرها في آجالها، والتنسيق بين عمل الأجهزة، ومعاقبة مرتكبي الأخطاء.

الكلمات المفتاحية: الوصاية الإدارية - الرقابة الإدارية - الرقابة المالية - الجماعات المحلية.

الملخص باللغة الأجنبية:

Abstract :

Administrative guardianship essentially includes a set of powers approved by law for the central organs of the work and members of local councils, and even for elected bodies, in order to protect the public interest and ensure the principle of legality and preserve the unity of the State. To date, Algeria's legislature continues to enshrine a strict system of administrative guardianship.

Financial control of local communities is also essential, embodied by organs independent of the supervised administrator, in different forms, both internal and external, and has a range of consequences. To be effective, efficient financial management must be provided, supported by modern means to disseminate their reports, coordinate the agencies' work and punish wrongdoers.

Keywords: Administrative Trusteeship - Administrative Control - Financial Control - Communities.