

قاصدي مرباح ورقلة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة ماستر أكاديمي
الميدان: الحقوق والعلوم السياسية
الشعبة: الحقوق
التخصص: قانون إداري
من إعداد الطالب: جلول سييوكر
بعنوان

الرقابة الوصائية على ميزانية الجماعات الاقليمية

نوقشت وأجيزت بتاريخ: 04 جوان 2015
أعضاء لجنة المناقشة المكونة من السادة:

رئيساً	جامعة قاصدي مرباح ورقلة	أستاذ محاضر أ	د/ يسمينة لعجال
مشرفاً ومقرراً	جامعة قاصدي مرباح ورقلة	أستاذ محاضر ب	د/ عبد القادر مهداوي
مناقشاً	جامعة قاصدي مرباح ورقلة	أستاذ مساعد أ	أ/ سمية صالحى

الإهداء

إلى التي حملتني وهنا على وهن وسقتني من نبع حنانها وعطفها الفياض إلى من كان
دعاؤها ورضاها عني سر نجاحي أمي الغالية حفظها الله.

إلى رمز الكفاح في الحياة إلى الذي تعب من أجل تربيته إلى من غرس القيم والأخلاق
في قلبي إلى من أحمل لقبه بكل عز واعتزاز أبي رحمه الله وأسكنه فسيح جناته.

إلى الأستاذ المشرف المحترم الدكتور عبد القادر مهداوي

إلى كل من أعز ب صداقتهم إلى كل زملائي.

إلى كل من علمني حرفاً أسادتي الكرام من الطور الابتدائي إلى التدرج.

إلى كل هؤلاء أهدي لهم ثمرة جهدي.

شكر وتقدير

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات أما بعد تحية وتقدير واحترام لكل من ساعدنا في

إنجاز هذا العمل المتواضع الذي نأمل أن يكون عملاً يستفيد منه الجميع.

وكذا أتقدم بتشكراتي الخاصة للأستاذ المشرف الدكتور "عبد القادر مهداوي" لقبوله

الإشراف على هذه المذكرة ومتابعته لها خطوة بخطوة من توجيه وإرشاد فله منا كل

تقدير وامتنان.

كما أتقدم بجزيل الشكر إلى كل من ساعدني في إنجاز هذه المذكرة ولو بكلمة طيبة.

كما يشرفني أن أتقدم بخالص التقدير والعرفان لكل من ساهم في تعليمي من الطور

الابتدائي إلى ما أنا عليه، على ما قدموه لي من نصح وإرشاد طوال فترة دراستي كل

باسمه.

مقدمة

مقدمة:

تعدد وظائف الهيئات المركزية واتساع صلاحياتها على النطاق الجغرافي والإداري وتنوع مشكلاتها من جهة وتعدد حاجيات المجتمع من جهة، مما ألزمها وضع ديناميكية أو آليات أخرى لتخفيف العبء على الإدارة المركزية ويتحقق هذا المسعى بتوزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والسلطات الإقليمية والذي يطلق عليه بنظام اللامركزية ويعتبر أسلوب من أساليب التنظيم الإداري.

يقوم نظام اللامركزية الإدارية بتقسيم الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات إقليمية مستقلة ويتحقق هذا الاستقلال باتباع نظام قانوني محكم بحيث يسند لها الشخصية المعنوية.

استقلال الجماعات الإقليمية لا يعني انفصالها التام عن السلطة المركزية بل تبقى الرابطة قائمة وتتجسد هذه الرابطة بالرقابة الوصائية التي تمارسها الجهات المركزية على الهيئات الإقليمية وذلك بغية حسن سير الوظيفة الإدارية من جهة وللمحافظة على كيان الدولة ووحدتها من جهة أخرى، كما تهدف أيضاً إلى تحقيق التوازن بين حاجيات العامة الوطنية وبين حاجيات الجماعات الإقليمية بالهيئات المركزية كما أنه يعتبر نظام قانوني استثنائي لا يمارس إلا في حالات محددة قانوناً وذلك خلافاً للرقابة الرئاسية.

تكمن أهمية الدراسة في البعد الذي يحض به موضوع الرقابة الوصائية كنظام رقابي من خلال الاهتمام المتزايدة بالإدارة المحلية في كثير من دول العالم، وعلى الصعيد الداخلي اهتمام المشرع الجزائري بآلية الرقابة الوصائية كوسيلة لضمان مشروعية عمل المجالس المنتخبة المحلية ومحاولة تدارك جملة النقائص التي أفرزها واقع تطبيق قانون البلدية والولاية السابقين، وكذلك معرفة مدى نجاعة السلطات الرقابية الممنوحة للسلطات الوصية من خلال مراقبة ميزانية الجماعات الإقليمية في عملية مكافحة الفساد خاصة في عقود الصفقات العمومية التي تبرمها المجالس المحلية

أسباب الدراسة:

ومن بين الأسباب التي دفعتنا إلى اختيار هذا الموضوع هي:

- محاولة البحث للوقوف على حجم الرقابة الممارسة على الجماعات الإقليمية.
- بيان مدى تأثير هذه الرقابة الممارسة على استقلالية هذه الجماعات الإقليمية.
- مدى انعكاس هذه الرقابة على مسار التنمية المحلية وعلى الإطار المعيشي للمواطنين.

أهداف الدراسة:

اقتصرت أهداف هذه الدراسة في:

- ❖ تبيان واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجالس الإقليمية.
- ❖ تبيان انعكاس هذه الرقابة على أعضاء وأعمال المجالس الإقليمية وذلك من خلال استقراء النصوص القانونية الواردة في كلا من القانونين البلدية والولاية الحاليين.
- ❖ محاولة استكمال مسار البحث في هذا الموضوع.
- ❖ توضيح آليات الرقابة الوصائية ومجال تطبيقها في ضوء قانون البلدية والولاية.
- ❖ توضيح علاقة الرقابة التي تربط بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية، وكذا تحديد أهم الآثار المترتبة عن ممارستها من جهة والكشف عن مدى فعالية النظام الرقابي على الجماعات الإقليمية من جهة أخرى.

المنهج المتبع :

إن طبيعة الدراسة فرضت علينا انتهاج والاعتماد على المنهج الوصفي الذي من خلاله يتم وصف مختلف آليات الرقابية الواردة في النصوص القانونية، مع تحليل نظام الرقابة الوصائية مع بيان أهم الآثار المترتبة عنه

فالإشكالية المطروحة وذلك من خلال الأفكار المسردة سلفاً تطرح في الشكل التالي:

مامدى تأثير الرقابة الوصائية على ميزانية الجماعات الإقليمية أثناء ممارستها للسلطات الممنوحة لها قانوناً؟

ولمعالجة الإشكالية المطروحة قمنا بتقسيم البحث إلى ثلاث فصول بحيث خصصنا الفصل التمهيدي الذي عنون بالإطار المفاهيمي لرقابة الوصائية الذي قسم بدوره إلى مبحثين، كان الأول ماهية الرقابة الوصائية أما الثاني فكان أهداف ومبررات الرقابة الوصائية والفصل الأول عنون آليات الرقابة الوصائية على ميزانية الجماعات الإقليمية وانقسم هو بدوره إلى ثلاث مباحث تناولنا في المبحث الأول سلطة التصديق على ميزانية الجماعات الإقليمية، أما المبحث الثاني فعالجنا فيه سلطة الإلغاء على ميزانية الجماعات الإقليمية أما المبحث الثالث قمنا بدراسة سلطة الحل على ميزانية الجماعات الإقليمية.

أما الفصل الثاني فتناولنا فيه الآثار المترتبة عن السلطات الرقابية الممنوحة للهيئات المركزية وانقسم إلى ثلاث مباحث الأول عنون آثار سلطة التصديق على ميزانية الجماعات الإقليمية أما المبحث الثاني فكان آثار سلطة الإلغاء على ميزانية الجماعات الإقليمية، أما المبحث الثالث فتطرقتنا فيه إلى آثار سلطة الحل على ميزانية الجماعات الإقليمية.

الفصل التمهيدي
الإطار المفاهيمي
للرقابة الوصائية

تمهيد

برغم من أن استقلال الجماعات الإقليمية عن السلطة المركزية يعتبر أسلوب أصيل إلا أنها تخضع لرقابة السلطات الوصية المركزية بحيث أنها تمارسها على أعضائها، هيئاتها وأعمالها والذي يعتبر محور دراستنا، ولقد عني الكثير من فقهاء القانون الإداري بتحديد مفهوم الرقابة الوصائية بحيث تعددت هذه التعريفات وجاءت مختلفة في مضمونها إلى حد كبير، ويرجع ذلك إلى اتساع مدلولها وتنوع صورها ووسائلها هذا بالإضافة إلى صدورها عن جهات مختلفة وانصرافها إلى جهات متعددة ومن خلال الأفكار المسردة سابقا قسم هذا الفصل التمهيدي إلى مبحثين المبحث الأول تمثل في ماهية الرقابة الوصائية أما الثاني فعالجنا فيه أهداف ومبررات الرقابة الوصائية.

المبحث الأول : ماهية الرقابة الوصائية

حتى يتعين علينا تحديد ماهية الرقابة الوصائية يستوجب التطرق بشكل دقيق إلى مفهوم الرقابة الوصائية وذلك بدراسة النقاط التالية بأسلوب معمق ونضع بذلك لكل نقطة مطلباً خاصاً لها، بحيث تناولنا في الأول مفهوم الرقابة الوصائية أما الثاني خصائص الرقابة الوصائية.

المطلب الأول : مفهوم الرقابة الوصائية

عند استعراضنا للمفاهيم المبينة للرقابة الوصائية ونقوم بإعطاء كل تعريف عن التوجه الذي أدى به إلى تعريفه للرقابة الوصائية ونستخلص بذلك الدعائم الأساسية التي تتركز عليها فكرة الرقابة الوصائية من هذه التعريفات وحتى نتوصل إلى مفهوم الرقابة الوصائية بصورة دقيقة يستلزم علينا أن نميزها عن باقي الرقابات المشابهة لها وهذا ما سنتناوله بصورة مفصلة في هذا المطلب.

الفرع الأول : تعريف الرقابة الوصائية :

يعرف أحد الفقهاء الوصائية بأنها "الرقابة التي يمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة وحدة وترابط الدولة و يقصد تجنب لأثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية مع ضمان وحدة تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله على ان لا تتم هذه الوصاية إلا في الحالات المحددة قانوناً لمالية الاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية المذكورة"¹

هذا التعريف قام بتحديد أطراف الرقابة الوصائية و أشار إلى مهامها كما أنه أشار كذلك إلى أهم صفاتها و هي عدم جواز حصولها إلا بنص في قانون إلا أن هذا التعريف لم يبين وسائلها و لم يذكر رقابة الشرعية لهذه لرقابة و اقتصر هذا التعريف انه جعل الرقابة الوصائية محصورة على رقابة الدولة فقط.

¹- بكر قباني، الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، العدد52، السنة 1984، ص100.

ومن الفقهاء من يعرفها بأنها: «الفكرة التي تستخدمها في مجال القانون العام لتحديد العلاقة بين جهة و جهة أخرى تخضع لها بالنسبة لبعض النواحي خضوعا بعيدا على السلطة الرئاسية و ذلك عن طريق تدخلات و رقابة محددة فيما يتعلق بموضوعها وأسبابها و ذلك من أجل مراقبة التزام الجهة المشمولة بالرقابة باحترام المشروعية و مسند لزمان المصلحة العامة»¹

يتطرق هذا التعريف الى تبيان وظيفة الرقابة الوصائية و وجوب تقييدها و بعدها عن السلطة الرئاسية و لكن غفل هذا التعريف عن بيان طرفي الرقابة الوصائية و تحديد وسائل هذه الرقابة.

وقد عرفها فالين بأنها: "جملة الرقابات التي تمارس في مواجهة شخص معنوي او أعضائه بواسطة عمال السلطة المركزية أو بواسطة شخصية لامركزية أحيانا على أن تكون هذه الشخصية أكثر اتساعا من الشخصية المشمولة بالرقابة"²

يتميز هذا التعريف بتحديد طرفي الرقابة الوصائية مع بيان إمكانية صدورها عن سلطة المركزية أساسا أو بعض السلطات اللامركزية أحيانا الا أننا نلاحظ أن هذا التعريف لم يعتني ببيان وسائل هذه الرقابة و مهمتها فضلا عن بيان وجوب إسنادها إلى نصوص قانونية.

يمكن القول على ضوء جميع هذه التعريفات أن مفهوم الرقابة الوصائية يرتكز على أمور أساسية و هي:

1- صدور الرقابة أساسا عن السلطة المركزية مع امكان صدورها أحيانا عن بعض الجهات اللامركزية .

2- انصراف هذه الرقابة على الهيئات اللامركزية الإقليمية و المرفقية و ذلك بوصفها هيئات مستقلة عن السلطات المركزية .

¹ - المرجع نفسه، ص100.
² - صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1، السنة 2010/2009، ص 82.

- 3-الصفة الاستثنائية للرقابة الوصائية و ذلك على أساس عدم جواز مباشرتها إلا بنص قانوني و في الحدود و بالقيود المقررة في القانون .
- 4-إمكان انصرافها إلى أعضاء الهيئات اللامركزية و بعض أعمالها مع وجود وسائل محددة في القانون لمباشرة هذه الرقابة .
- 5-استهداف احترام مبدأ الشرعية و حماية المصلحة العامة .

الفرع الثاني: تمييز الرقابة الوصائية عن الرقابات الأخرى :

لتحديد مفهوم الرقابة الوصائية بصفة دقيقة ينبغي تمييزها عن الرقابات الرئاسية من جهة و عن الإشراف الإداري من جهة أخرى .

1-التمييز بين الرقابة الوصائية و الرقابة الرئاسية :

تمارس السلطة المركزية رقابة على الأشخاص الخاضعين لها خضوعاً رئاسياً وكذلك على أعمالهم و تسمى هذه الرقابة بالرقابة الرئاسية¹ فالرقابة الرئاسية هي سلطة الرئيس الأعلى على مرؤوسيه في نطاق التدرج الهرمي للسلم الإداري حيث تشمل هذه السلطة الموظفين أنفسهم و تشمل أعمالهم أيضاً فكريس الإداري سلطة إصدار التعليمات والتعقيب على تصرفات مرؤوسيه فله أن يجيزها أو يعدلها أو يلغها أو يحل شخصياً محلهم في القيام بها²

و تكمن الصعوبة في التمييز بين الرقابتين في أن كلاهما يستعمل وسائلاً طبيعة إدارية واحدة كسلطة التصديق و الإلغاء و الحلول .

إلا أن التمييز بين الرقابتين له أهمية و ذلك لأن الأصل بالنسبة للهيئات المركزية أو الهيئات عدم التركيز هي أن يخضع نشاطها لرقابة السلطة المركزية في حيث أن الأصل بالنسبة للجماعات المركزية الإقليمية أن تستقل هي بإدارة نشاطها فيخضع لسيطرتها و أن الاستثناء هو خضوع جانب من هذا النشاط للرقابة عليه من جانب السلطة المركزية.³

¹ - عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، مجموعة رسائل دكتوراه، جامعة طنطا، كلية الحقوق، 1973، ص 17.

² - إبراهيم رابعي، استقلالية الجماعات المحلية (الضمانات والحدود)، مذكرة ماجستير، جامعة عنابة، السنة 2005، ص 2.

³ - صالحى عبد الناصر، المرجع السابق، ص 84.

و الرقابة الوصائية إن كانت تتفق مع الرقابة الرئاسية في بعض الجوانب إلا أنها بينها اختلاف جوهري و هذا ما سنتطرق له في الآتي:

1-نقاط التشابه بين الرقابتين:

نجد أن كلا الرقابتين تمارسها سلطة إدارية عليا في مواجهة سلطة إدارية أدنى، فسواء كانت هيئة مركزية أو هيئة إدارية لا مركزية، فهي تخضع إلى سلطة مركزية عليا واحدة، تمارس رقابتها على أعضاء وأعمال الإداريين الخاضعين لها خضوعا رئاسيا، كما تمارس نفس هذه الهيئات اللامركزية وأعمالها.¹

وإذا كان الأصل أن تمارس الرقابة سلطة مركزية عليا سواء على الهيئات المركزية أو اللامركزية، إلا أنه في بعض الأحيان نجد بعض التشريعات، تخول لهيئات لا مركزية ممارسة الرقابة الوصائية على هيئات لا مركزية أدنى منها.²

كما أن سلطة الحلول تمارس في الرقابتين، إلا أنها في الرقابة الرئاسية تمارس بدون شروط ودون الحاجة إلى نص قانوني يقررها، بينما في الرقابة الوصائية فإنها لا تمارس إلا إذا نص عليها القانون.

أما سلطة التصديق والإلغاء فلكل من الجهة الوصائية والسلطة الرئاسية حق التصديق أو إلغاء قرارات الجهة المرؤوسة أو المشمولة بالرقابة.

2-نقاط الاختلاف بين الرقابتين:

- يرى بعض الفقهاء³ أن الفرق الجوهري بين الرقابتين يكمن في سلطة التعديل فهذه السلطة توجد في الرقابة الرئاسية ولا توجد في الرقابة الوصائية، فالسلطة الإدارية العليا تملك حق تعديل القرارات الصادرة عن الهيئات الخاضعة لها، أما بالنسبة للرقابة الوصائية ليس لها أن تمارس رقبتها على تلك الهيئات إلا بما نص عليه القانون صراحة، وليس لها بالنسبة للقرارات التي تخضع لرقابتها أن

¹ - مختار بوشيبية، مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على المؤسسات الاقتصادية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، ص 361.

² - صالحى عيد الناصر، المرجع السابق، ص 84.

³ - المرجع نفسه، ص 85.

تعديل فيها أو تستبدل بها غيرها، وكل مالها هو أن توافق عليها بحالتها أو ترفضها في خلال المدة التي يحددها القانون. فإذا قامت السلطة الوصائية بالتعديل عد ذلك اعتداء على استقلال الهيئات اللامركزية.

- لا تملك السلطات المركزية في إطار الرقابة الوصائية توجيه أوامر وتعليمات ملزمة إلى الهيئات اللامركزية المشمولة بالرقابة، ذلك أن توجيه الأوامر وواجب الطاعة من سمات السلطة الرئاسية، وهذا من شأنه أن يهدد استقلال الهيئات الإدارية الإقليمية، الذي يعد عنصرا أساسيا وركنا مهما في النظام اللامركزي.¹

غير أن البعض ذهب إلى خلاف ذلك مثل الدكتور عادل محمود قال "إننا نرى أن سلطة التوجيه لا يقتصر تواجدها على الرقابة الرئاسية، فهي تتواجد أيضا في الرقابة الوصائية، وإن كنا نرى مع بعض الشراح أن لا يكون لها في الرقابة الوصائية صفة الأمر والإلزام بل صفة النصح والإرشاد إذا لم يكن منصوصا عليها في التشريعات المقررة لهذه الوصاية".²

ولكن سلطة توجيه الأوامر التي تعني حق إصدار أوامر لها صفة الإلزام غير موجودة في الرقابة الوصائية، فليس للسلطة المركزية أن تأمر الجماعات الإقليمية باتخاذ قرار معين أو تجبرها على ذلك إن هي رفضت، لأن الأصل أن هذه الأخيرة هي التي تعمل بداية ثم يأتي دور الرقابة الوصائية. فاللامركزية الإقليمية تستلزم الاستقلالية وذلك يستبعد سلطة توجيه الأوامر في الرقابة الوصائية

3- إن قرارات السلطة الوصائية تعتبر قرارات مستقلة عن قرارات الجماعات الإقليمية المشمولة بالرقابة، على خلاف قرارات السلطة الرئاسية التي تعتبر قرار واحد. فكل من قرار السلطة الوصائية وقرار الجماعات الإقليمية يعتبر قرار له كيانه واستقلاله، ويترتب على ذلك أنه تمت المصادقة على قرار الهيئة

¹- حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة والنشر والتوزيع، الأردن، ط 1، 1998، ص 77.

²- عادل محمود حمدي، المرجع السابق ص 144.

اللامركزية، تسري آثار القرار من تاريخ صدوره عن الهيئة، لا من تاريخ التصديق.

وكنتيجة لهذه الاستقلال، فإن الجماعات الإقليمية لا تتقيد بالقرارات الصادرة عن السلطة المركزية بالموافقة، بل تستطيع الرجوع في قراراتها، كما أنها تتحمل المسؤولية كاملة عن قرارها حتى ولو صادقت عليه السلطة المركزية.

كما أنه إضافة إلى ما سبق يمكن الطعن استقلالا في كل قراري الجماعات الإقليمية والسلطة المركزية، والاستناد إلى العيوب الذاتية في كل قرار على حدى، وهو ما لا نجده في السلطة الرئاسية، حيث يعتبر القرار قراراً واحداً.¹

4- تمارس الرقابة الرئاسية داخل شخص معنوي واحد أي تنظم العلاقات بين أطراف الرئيس وتابعيه- ينتمون إلى شخص معنوي واحد. بينما الرقابة الوصائية تنظم العلاقات بين الدولة بصفقتها القائمة على أمر المصلحة العامة والأشخاص العامة الأخرى بصفقتها محل هذه الرقابة²، فتمارس الرقابة الوصائية بين أشخاص معنوية مختلفة ومستقلة عن بعضها.

كخلاصة لما سبق فإن كل أعمال الموظف الإداري خاضعة -كأصل عام- لرقابة رئاسية التسلسلي، فليس ثمة أي نوع من مهامه الوظيفية مستثنى من الرقابة الرئاسية. وفي المقابل فإن الجماعات الإقليمية المشمولة تتمتع بجانب من الاستقلالية والذاتية، حيث تبقى سيادة نفسها ومالكة زمام نشاطها وقرارها.³

2- التمييز بين الرقابة الوصائية والإشراف الإداري:

يختلف مفهوم الإشراف الإداري عن مفهوم الرقابة الوصائية من عدة نواحي، بحيث نجد أن المقصود بالإشراف الإداري هو: "مجموعة الإجراءات التي تباشرها

¹ - المرجع نفسه، ص 149.

² - صالحى عيد الناصر، المرجع السابق، ص 86.

³ - يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، ط2، 1998، ص117.

السلطة المركزية على نفس الهيئات اللامركزية وعلى أعمالها ولا يكون الغرض منها تحقيق وحدة القانون أو حماية المصالح التي تقوم الدولة برعايتها".¹

وتتضمن هذه الإجراءات التوجيه غير الملزمة والرقابة غير المقررة بنص قانوني أو تنظيمي والتعيين والتأديب وهذا الإشراف لا يتقرر للسلطة المركزية بمقتضى القانون أو التنظيم، وإنما يتقرر لها بمقتضى ما لها من حقوق مترتبة على كونها هي المسؤولة عن حسن سير وانتظام المرافق العامة التي تنشئها، فمن غير المعقول ألا يكون للدولة سلطان على هذه المرافق بعد إنشائها، فالإشراف على هذه المرافق هو من متطلبات هذه المسؤولية.

وعليه فهما يختلفان من حيث السند القانوني لكل منهما. إذ المعروف أن الرقابة الوصائية لا تتقرر إلا بنص قانوني، ويختلفان أيضا من حيث الغرض الذي تستهدفه كل منهما، ومن حيث الوسائل المستعملة في كل من الرقابتين.²

وسنبين أهم الفروق بينهما من خلال عرض أهم السلطات التي تمارسها السلطة العليا في إطار الإشراف الإداري:

• سلطة إصدار دوريات وتوجيهات غير ملزمة:

للسلطة المركزية الحق في توجيه نصائح وإرشادات عن طريق الدوريات والمنشورات، أو ما يسمى بالإجراءات الداخلية للهيئات اللامركزية، وذلك حتى ولو لم يكن هناك نص مقرر لهذا الإجراء وبطبيعة الحال ليس لهذه التعليمات والتوجيهات قوة ملزمة، بل تعد من قبيل النصائح، ولا تشكل في حد ذاتها ضررا لأحد. لأن المنشور لا يتضمن في حقيقته سوى توجيهات تتعلق بكيفية أداء المرافق العامة لخدماتها، وبكيفية تسيير هذه المرافق فهي تتعلق إما بمصالح الأفراد أو بمصالح الهيئة اللامركزية، ومن ثمة فإن هذا الإجراء لا يعد إجراء وصائيا بل إشرافيا.³

¹ - إبراهيم رابعي، المرجع السابق، ص 104.

² - عادل محمود حمدي، المرجع السابق ص 150.

³ - عادل محمود حمدي، المرجع السابق ص 153.

فسلطة إصدار التوجيهات غير إلزامية لا يمكن اعتبارها في هذه الحالة سلطة رئاسية، لأننا بصدد الحديث عن العلاقة بين إدارة مركزية وإدارة لامركزية، حيث لا وجود للسلطة الرئاسية هذا من جهة أخرى لأن التوجيهات في السلطة الرئاسية تكون إلزامية وتقتضي من المرؤوس إطاعتها والعمل بمقتضاها. وإلا شكل امتناعه خطأ تأديبيا يوجب المساءلة التأديبية.¹

كما لا يمكن اعتبارها رقابة وصائية، لأن استقلال الجماعات الإقليمية لا يبيح توجيه الأوامر إلى الهيئات المحلية فهذه الهيئات يفترض فيها بحكم اللامركزية نفسها، أنها تتمتع بقدر من الاستقلالية في التصرف تتعارض مع واجب الطاعة للإدارة المركزية. فهذه السلطة ليست من الرقابة الوصائية وليست من السلطة الرئاسية فهي إذن إشراف إداري بالمعنى السابق ذكره. وليس لهذه التوجيهات أي قوة إلزامية وقيمتها استشارية بحتة، وللهيئات اللامركزية أن تأخذ أو لا تأخذ وقرارها بعد ذلك صحيح، ولكن هذا القرار قد يتعرض للإلغاء من السلطة الوصائية إذا كان القانون قد نص على وجوب عرضه عليها.²

• سلطة الرقابة غير مقررة إلا بنص قانوني أو تنظيمي:

تطبيقا لقاعدة لا وصاية إلا بنص، فإن السلطات الإدارية المركزية التي تختص بالرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية لا بد أن تكون محددة على سبيل الحصر في القانون، كما أن وسائل الرقابة الوصائية على الهيئات الإدارية اللامركزية، محددة على سبيل الحصر في القوانين المنشئة والمنظمة لهذه الهيئات اللامركزية، فلا يجوز للسلطة الوصية أن تستخدم وسائل أخرى للرقابة غير تلك المقررة في القانون، كما يجب عليها أن تستخدم هذه الوسائل في ظل الأشكال والإجراءات المقررة في القانون.³

فالنص المقرر لرقابة الوصائية يجب أن يحدد الوسائل التي تستعملها السلطة الوصية في رقابتها على تلك الهيئات فإن حدث أن صدر قانون بمنح السلطة العليا حق الرقابة

¹ - إبراهيم عبد العزيز شبحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ط1، 1994، ص 232.

² - صالح عبد الناصر، المرجع السابق، ص 88.

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

على هيئة لامركزية، دون أن يحدد الوسائل التي يجوز لهذه السلطة أن تستعملها،
اكتفاء بتحديد الغرض من الرقابة فهل تعد هذه الرقابة رقابة وصائية؟

يرى بعض فقهاء القانون الإداري،¹ أن مثل هذه النصوص القانونية المقررة لتلك الرقابة لا تخول للسلطة المركزية حقا قبل الهيئة اللامركزية، فهي لا تنشأ بذاتها رقابة وصائية فليس للسلطة المركزية أن تباشر أي إجراء وصائي معين، قبل أي قرار يصدر من تلك الهيئة ولا تلزم هذه الهيئة بأي التزام قبل هذه السلطة ولو كان لمجرد استطلاع الرأي في بعض المسائل، ولا تشكل هذه النصوص أي قيد على حرية تلك الهيئة في البث والتقرير، ويستند أصحاب هذا الرأي إلى القاعدة المقررة في الرقابة الوصائية من أنها قيد لا بد أن يكون محدد بنص قانوني، يبين الأعمال التي ترد عليها لرقابة والوسائل التي تستعمل في هذا الشأن. فإذا كان النص لا تتوفر فيه هذه السلطة من توجيه بعض النصائح أو الإرشادات أو طلب بعض البيانات والمعلومات، وهي في ذلك لا تنقيد إلا بمراعاة الصالح العام ومن ثم فإن الإجراءات التي تباشرها هذه السلطات لا تكون في هذه الحالة إجراءات وصائية بل إجراءات إشرافية.²

• سلطة التعيين:

يرى بعض الفقهاء أن سلطة التعيين والتأديب لا تعتبران وسيلتين من وسائل الرقابة الوصائية، فإذا نص المشرع على أن التعيين وتأديب أعضاء الهيئات اللامركزية لا يتم إلا عن طريق السلطة المركزية ذاتها أو ممثليها، عندئذ فإن القرارات التي تصدرها السلطة المركزية بشأن تعيين هؤلاء الأعضاء أو تأديبهم لا تعد في نظر هؤلاء الفقهاء قرارات وصائية، لأن هذه القرارات من شأنها إهدار كل استقلال وحرية للهيئات اللامركزية.

أما إذا كانت قرارات الهيئات اللامركزية الخاصة بالتعيين أو التأديب تخضع لتصديق أو إجازة من قبل السلطة المركزية. فإن هذه القرارات تدخل ضمن القرارات التي

¹ - إبراهيم رابعي، المرجع السابق، ص 106.

² - عادل محمود حمدي، المرجع السابق ص 153.

تخضع للرقابة الوصائية التي تمارسها السلطة الوصائية وينتهي هذا الرأي إلى أن التعيين والتأديب ليسا من وسائل الرقابة الوصائية بل من وسائل الإشراف الإداري.¹ والحقيقة أن التعيين يتعارض مع الرقابة الوصائية التي هي في الأساس سلطة رقابة لاحقة.²

كما أنه يتعارض مع مبدأ اللامركزية الإقليمية التي تقتضي نوعاً من الاستقلالية، ولا يمكن تحقيق هذه الأخيرة إلا بأسلوب الانتخاب وتتمتع جهة الوصاية بسلطة التعيين يستدعي التبعية الرئاسية والأعضاء المعنيون يضلون تابعين للسلطة المركزية تبعية رئاسية فيخضعون لكل ما تملكه هذه السلطة من سلطات رئاسية تأديبية في مواجهة عمالها ومن بينها الإيقاف والعزل.³

أما إذا نص القانون على أنه بمجرد تعيينهم يكتسبون صفة الاستقلال في ممارسة أعمالهم ويتحررون من أية رابطة تسلسلية أو رئاسية بالسلطة التي عينتهم يكونون خاضعين للوصاية كالأعضاء المنتخبين.

وعليه فإن التعيين ليس وسيلة من وسائل الرقابة الوصائية وإنما هو من وسائل الإشراف الإداري تستخدمه السلطة المركزية لتدعيم الجماعات الإقليمية بأعضاء تتوفر فيهم الكفاءة العلمية والخبرة الفنية.

أما التأديب فإن الجانب الغالب في الفقه، يرى أن للسلطة المركزية حق إسقاط العضوية عن بعض المنتخبين، لإخلالهم بواجباتهم كما أن لها حق إيقاف الهيئة اللامركزية وحلها.⁴ لذلك فهو من وسائل الرقابة الوصائية.

وتجدر الإشارة أن عبارة سلطة التأديب في الرقابة الوصائية ليس لها نفس المعنى في نطاق السلطة الرئاسية. لأن عدم امتثال الموظف لما يأمره به رئيسه في مجال السلطة

¹ - المرجع نفسه، ص 155.

² - صالحى عيد الناصر، المرجع السابق، ص 90.

³ - عادل محمود حمدي، المرجع السابق ص 164.

⁴ - عادل محمود حمدي، المرجع السابق ص 165.

الرئاسية يعد خطأً تأديبياً يجازي عنه بعقوبة تأديبية، وذلك غير موجود في مجال الرقابة الوصائية.¹

المطلب الثاني: خصائص الرقابة الوصائية:

تتميز الرقابة الإدارية الوصائية بجملة الخصائص أساسية مستمدة من الاستقلال الهيئات المركزية المعنية بهذه الرقابة و يمكن إجمال هذه الخصائص في كونها لرقابة إدارية و ذات صفة استثنائية وأنها رقابة مشروطة و خارجية و عليه سيتم بيان لكل خاصية من هذه الخصائص على حدى.

أولاً: رقابة إدارية

تستند الصفة الإدارية لأعمال الرقابة الوصائية إلى صدور عن جهة إدارية -حسب المعيار الشكلي - و حصولها بموجب قرارات إدارية²، و الأصل أن هذه الرقابة تتم بطريقة تلقائية من جانب السلطة المركزية، و إن كانت أحياناً تتم بناء على ذوي الشأن . فضلاً على أنها قد تتسع لتشمل مراقبة الشرعية، و مراقبة الملاءمة³، و هو ما يميزها عن الرقابة القضائية التي تصدر عن بموجب أحكام قضائية وتقتصر على مراقبة الشرعية و ذلك بناء على طلب ذوي الشأن.

ثانياً : رقابة استثنائية

تتميز الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية بالصفة الاستثنائية⁴، و ذلك على أساس أنها لا تمارس إلا إذا وجد نص يقرها صراحة . و أن هذه الرقابة لا تتم إلا في الحدود و بالوسائل التي يقرها القانون ، و بالنسبة للحالات المحددة فيه⁵، و ذلك على عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة مفترضة تتم بقوة القانون . كما أن إسناد الرقابة الوصائية إلى

¹ - صالحى عيد الناصر، المرجع السابق، ص 90.

² - المرجع نفسه، ص 91.

³ - صالحى عيد الناصر، المرجع السابق، ص 91.

⁴ - بكر القباني، المرجع السابق، ص 136.

⁵ - صالحى عيد الناصر، المرجع السابق، ص 91.

القانون من حيث قيامها، و رسم حدودها، و تحديد وسائلها و بيان حالاتها يرجع إلى اختصاص المشرع و حده بمباشرة هذه المهمة و ذلك على أساس استقلال الهيئات اللامركزية الإقليمية مما يتمتع معه تقييد هذا الاستقلال إلا بواسطة المشرع.

وعليه فإنه إذا لم ينص القانون على إخضاع عمل معين من جانب جهة لامركزية لرقابة الإلغاء مثلا فإن جهة الوصاية لا تملك في هذه الحالة إجراء الإلغاء، و إن كان لها حق اللجوء إلى القضاء لطلب الحكم بإلغاء العمل الصادر عن الهيئات اللامركزية لعيب تجاوز السلطة و إضفاء الصفة الاستثنائية على هذه الرقابة يترتب عليه وجوب تفسير النصوص المتعلقة بهذه الرقابة تفسيراً ضيقاً و ذلك على أساس أن النصوص احتراماً لمبدأ استقلالية الهيئات اللامركزية.¹

أضف إلى ذلك ' أنه إذا نص القانون على تحويل جهة الرقابة الوصائية سلطة اتخاذ إجراء وصائي معين ' فإنه لا يكون لهذه الجهة أن تستعمل إجراء وصائياً آخر بدلاً من الإجراء المسموح به قانوناً كما أنه لا يجوز لجهة الوصائية أن تستعمل وسيلة وصائية تقررت لها قانوناً لغير الغرض الذي حدده القانون.

كما يترتب عليها كذلك أنه لا يجوز لشخص لامركزي أن يتنازل للجهة الوصائية و لو جزئياً عن حريته المقررة قانوناً . شأنه في ذلك شأن الشخص العادي الذي لا يملك التنازل عن حريته الفردية .

ثالثاً : رقابة خارجية

توصف هذه الرقابة بأنها رقابة خارجية ' و ذلك على عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة داخلية ذاتية، و ذلك على أساس استقلال الهيئات اللامركزية المشمولة بالرقابة عن الجهة الوصائية. أي أن الرقابة الوصائية تتم بين شخصين مستقلين ' وهما

¹- بكر القباني، المرجع السابق، ص 138.

الشخص المعنوي القائم بها و الشخص الإداري اللامركزي الخاضع لها . عكس الرقابة الرئاسية التي تتم بين جهتين تابعين لشخص معنوي واحد .

رابعاً: رقابة جزئية و مشروطة و غير مطلقة.

إذا كان الأصل أن السلطة الرئاسية تتسم بالإطلاق والشمولية ، وأنه بمقتضاها يكون للرئيس الهيمنة التامة على المرؤوس. وأن الأصل العام يسري على جميع تصرفات المرؤوسين من غير حاجة إلى نص خاص يقرها. فإن الرقابة الوصائية لا تتواجد إلا بنص صريح في القانون ، وتباشرها السلطة الوصائية في حدود مضمونه فلا رقابة بدون نص. ومن ثم فهي رقابة جزئية ومشروطة، لا تمارس إلا في الحالات وبالأوضاع المنصوص عليها في القانون، فهي تتبع منه وليست اختصاصاً عاماً كما هو قائم في السلطة الرئاسية،¹ فالرقابة الإدارية الوصائية لا تمارس إلا على أعمال الهيئات اللامركزية التي تصدر منها بصفقتها وحدة إدارية مستقلة . فلا تمارس الوصاية على أعمال تلك الهيئات التي تقوم بها بتفويض من السلطة المركزية أي بصفقتها تابعة للسلطة المركزية²، كما هو الحال بالنسبة للوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي حيث لا يخضع أي منها للرقابة الوصائية بمناسبة مباشرته لاختصاصاته كممثل للسلطة المركزية، إنما يخضع للسلطة الرئاسية للوزير بالنسبة للوالي وللوالي بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

هذا فيما يخص أهم خصائص الرقابة الإدارية ، وفي هذا الصدد نذكر التساؤل الذي كثيراً ما يطرح على المستوى الفقه وهو هل الرقابة الوصائية تراقب المشروعية أم الملاءمة ؟ أعني هل سنقتصر على مراقبة السلطة المقيدة أم تمتد إلى مراقبة السلطة التقديرية للهيئات المحلية؟ أو بعبارة أخرى هل تكون مقصورة على الأحوال التي يفيد القانون فيها من السلطة الهيئات المحلية ، أم تمتد إلى الأحوال التي أطلق القانون لها فيها

¹ - صالحى عيد الناصر، المرجع السابق، ص 93.

² - عادل محمود حمدي، المرجع السابق ص 167.

حرية التصرف ؟ وهل هناك فارق في هذا الصدد بين الرقابة الرئاسية و الرقابة الوصائية؟

يرى أغلب الفقهاء أن الوصاية الإدارية تراقب الشرعية قصد حمل الأشخاص اللامركزية على احترام القانون، وتراقب الملاءمة قصد التحقق من ملاءمة وموافقة التصرفات الصادرة عن الأشخاص اللامركزية لمقتضاه المصلحة العامة¹. وقد حاول البعض أن يقول أن السلطة الرئاسية تراقب الشرعية والملاءمة بينما تقتصر الوصاية الإدارية على رقابة الشرعية فحسب وهذا الرأي غير صحيح لأن الوصاية الإدارية في فرنسا تنصب أيضا على الملاءمة، وإن كان هذا الأمر لا يحدث في نطاق واسع².

ولقد استدلت أنصار الرأي القائل بأن الرقابة الوصائية تشمل الرقابة على الشرعية و الملاءمة بأنه يمكن أن تصل إلى عضوية المجالس أعضاء لا يقتصدون إلا تحقيق مغانم شخصية أو تكون لهم آراء واتجاهات غريبة عن المجتمع بحيث يكون لهؤلاء الأعضاء تأثير على القرارات المتخذة على المستوى المحلي فتكون شرعية من الناحية القانونية ولكنها في مضمونها لا تتسجم مع مصالح أفراد الإقليم أو لا تتماشى والسياسة العامة للدولة .

هنا يسمح القانون للسلطة الوصائية باستعمال وسائل الرقابة الكفيلة بوضع الأمور في نصابها باعتبارها مسؤولة عن ذلك أمام البرلمان أو رئيس الدولة حسب الأحوال³.
ورأى جانب آخر من الفقه أن الجهات الوصية لا تنظر في الملاءمة ، إلا إذا نص القانون على ذلك صراحة أو في حالة وجود ظروف استثنائية⁴.

¹- إبراهيم رابعي، المرجع السابق ، ص121.

²- صالحى عيد الناصر، المرجع السابق، ص 93.

³- صالحى عيد الناصر، المرجع السابق، ص 93.

⁴- إبراهيم رابعي، المرجع السابق ، ص121.

المبحث الثاني: أهداف ومبررات الرقابة الوصائية.

تسعى الرقابة الإدارية الوصائية إلى تحقيق مجموعة من الأهداف، وذلك من أجل حماية المصلحة العامة من ناحية السياسية والإدارية والمالية، إلى جانب ذلك لها مبرراتها التي هي أصلاً أهم مهام وراء وجودها. وهذا ما سنتطرق إليه في هذا المبحث والذي قسمناه إلى مطلبين وهما:

المطلب الأول: أهداف الرقابة الوصائية.

يمكن تقسيم أهداف الرقابة الوصائية إلى أهداف سياسية، إدارية ومالية .

أولاً: الأهداف السياسية.

أهم هدف سياسي تسعى الرقابة الوصائية من أجل تحقيقه ، هو ضمان وصاية وحدة الدولة السياسية . وذلك أن قيام التنظيم اللامركزي الإقليمي يؤدي إلى وجود أشخاص لامركزية متعددة إلى جانب شخصية الدولة . وأن استقلال الوحدات اللامركزية بإدارة شؤونها قد يؤدي إلى انقطاع الصلة بينها وبين السلطة المركزية.¹ وهو أمر قد يهدد وحدة الدولة وكذلك الوحدة الوطنية. بما يستوجب من الناحية السياسية وجود رقابة وصائية من جانب الدولة على الوحدات اللامركزية الإقليمية ، لضمان حماية الوحدة المذكورة في مواجهة أي محاولة لتحويل هذه الوحدات إلى وحدات سياسية -فيدرالية-²

ثانياً: الأهداف الإدارية

إن مصلحة الدولة تستوجب من الناحية الإدارية ، وجود رقابة وصائية تستهدف ضمان حسن إدارة وتسيير الهيئات الإدارية اللامركزية ، كما تستهدف ضمان وحدة الاتجاه الإداري ، من جانب سائر الهيئات اللامركزية. خاصة وأن أعضاء هذه الهيئات

¹- المرجع نفسه، ص 110.

²- بكر القباني، المرجع السابق ص 131.

يستلهمون أحيانا وجهات نظر متباعدة ، ولا سيما الأعضاء الذين هم يتم اختيارهم بطريقة الانتخاب ، وذلك بتأثير الاعتبارات السياسية أو الانتخابية. هذا بالإضافة إلى افتقار الأعضاء المنتخبين عادة إلى الخبرة الإدارية والكفاءة المهنية.

أضف إلى ذلك أن للدولة مصلحة إدارية مباشرة في الرقابة الوصائية على إدارة وتسيير الهيئات اللامركزية الإقليمية.¹ وذلك لميل القائمين على هذه الهيئات إلى إثارة المصالح المحلية على المصالح العليا للدولة ، مما قد يعرض الآخر للخطر.

ثالثا: الأهداف المالية

مصلحة الدولة تستوجب من الناحية المالية ، وجود رقابة وصائية على الهيئات اللامركزية الإقليمية ، بشأن جباية الضرائب المحلية ، وذلك بسبب الصلة الوثيقة بين هذه الجباية وبين جباية الضرائب الوطنية، لأن الملتزمين بدفع الأول يلتزمون في نفس الوقت بدفع الثاني.

هذا بالإضافة إلى أن مصلحة الدولة تستوجب أيضا وجود رقابة وصائية على الهيئات اللامركزية وذلك فيما يتعلق بما يقدم إليها من هبات أو وصايا ، وذلك بغية التخفيف من المضار التي تنشأ عن حبس المال من جانب هذه الهيئات . وهي المضار التي تنشأ عن تراكم الأموال في ذمة الأشخاص الإدارية ، مع عدم انتقال ملكيتها في الأغلب الأعم ، وعدم دخولها بالتالي في نطاق التبادل الاقتصادي. وهو الأمر الذي يترتب عليه في النهاية، حرمان خزينة الدولة من الحصول على الضرائب والرسوم التي تقتضيها عند انتقال ملكية الأموال.² ولذلك وجدت في فرنسا منذ القرن الثامن عشر القيود الوصائية التي فرضتها التشريعات المختلفة على قبول التبرعات من جانب الجماعات الإقليمية.³

¹ - صالحى عيد الناصر، المرجع السابق، ص 95.

² - بكر القباني، نفس المرجع السابق، ص 123.

³ - صالحى عيد الناصر، نفس المرجع السابق، ص 95.

المطلب الثاني : مبررات الرقابة الوصائية.

إن قيام الدولة بمهمة الرقابة الوصائية لا يتعارض مع ما للجهات اللامركزية من استقلال ، كونه استقلالا نسبيا كما قدمنا ، وهو الأمر الذي يفيد وجود تلازم حتمي بين اللامركزية والرقابة الوصائية. وذلك على النحو الذي تتمكن السلطة المركزية منه من مراقبة مدى احترام القانون ومراعاة الملائمة في مجال أعمال الهيئات اللامركزية.¹ وبالتالي فهذه الرقابة مجموعة من المبررات منها احترام الشرعية وحماية المصلحة العامة من جانب الهيئات اللامركزية المشمولة بهذه الرقابة وهذا ما سنبينه في الآتي:

أولاً: احترام الشرعية:

تلتزم السلطات الإدارية اللامركزية باحترام الشريعة بالنسبة لجميع أعمالها، شأنها شأن سائر السلطة العامة، وهو الذي يوجب على السلطات اللامركزية احترام القانون وذلك بمعناه الواسع أي كل القواعد القانونية أيا كان مصدرها وشكلها، ويوجب بالتالي وجود رقابة وصائية على مدى احترام الشرعية من جانب السلطات اللامركزية وهذا فضلا عن الرقابة القضائية.

ومن أهم أمثلة القواعد القانونية التي تلتزم بها الأشخاص الإدارية اللامركزية قاعدة التخصص ، وذلك بوصفها قاعدة قانونية عامة توجب على كل شخص معنوي التزام دائرة الغرض الذي وجد من أجله، والامتناع عن كل عمل يخالف هذا الغرض وهي من القواعد القانونية التي تفرضها طبيعة الشخصية المعنوية ولم تنقرر بنص صريح.²

ويمكن لجهة الوصاية الإدارية أن تكفل احترام قاعدة التخصص من جانب الهيئات الإدارية اللامركزية ، وذلك بفضل ما تتمتع به هذه الجهة من رقابة وصائية على سرعة أعمال الهيئات المذكورة كرقابة التصريح أو التصديق أو الإلغاء. مما يجعل الوصاية

¹- المرجع نفسه، ص 96.

²- بكر القباني، المرجع السابق ، ص 128.

الإدارية بمثابة جزاء على عدم احترام قاعدة التخصص من جانب الهيئات المشمولة بهذه الوصاية.

ثانياً: حماية المصلحة العامة.

تتمثل المصلحة العامة بمعناها الواسع في مصلحة الدولة ومصلحة الأشخاص اللامركزية فضلاً عن مصلحة المواطنين.

1-مصلحة الدولة : توجد للدولة مصلحة مباشرة في ممارسة الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية وذلك من أجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية والإدارية والمالية . وقد سبق أن ذكرناهم بشيء من التفصيل عند الحديث عن أهداف الرقابة الوصائية.

2-مصلحة الأشخاص اللامركزية : من المهام الرقابية الوصائية رعاية مصالح الشخص اللامركزي في مواجهة ممثليه، وذلك في حالة إهمالهم أو انحرافهم عن تأدية مهامهم نحوه وفقاً لما يقرره القانون وبخاصة إذا كان الشخص اللامركزي ممن تم اختيارهم عن طريق الانتخابات ، في حالة حدوث تجاوزات من جانب هؤلاء الممثلين.¹

3-مصلحة المواطنين : تعتبر الرقابة الوصائية من الأمور الضرورية لحماية مصلحة المواطنين من سوء إدارة هذه الهيئات اللامركزية الناشئة عن الإهمال أو عدم التزام الحياد و الإنصاف.

¹- صالحى عيد الناصر، المرجع السابق، ص 97.

خلاصة الفصل:

تناولنا في الفصل التمهيدي والذي خصصناه لدراسة موضوع الإطار المفاهيمي لرقابة الوصائية أي الاستثناء من الأصل العام وهو استقلال الجماعات الإقليمية ولقد قسمناه هذا الفصل إلى ثلاث مباحث، بحيث قمنا بدراسة مفهوم الرقابة الوصائية وبيان أهدافها ومبرراتها في المبحث الأول، كما تطرقنا إلى السلطات الإدارية الوصائية والقيود الواردة على ممارسة الرقابة في المبحث الثاني، أما المبحث الثالث فقد ركزنا فيه على صور ووسائل الرقابة الوصائية

أهم الملاحظات التي يمكن أن نبديها حول دراسة موضوع الرقابة الوصائية في القوانين الجزائرية، أن المشرع الجزائري أخضع الجماعات الإقليمية إلى رقابة دقيقة وواسعة عهد بها إلى سلطات وصائية محددة قانونا بالرغم من أنه منح لها اختصاصات واسعة، بكل ما يهم شؤون الإقليم

والرقابة الوصائية حسب التشريع الجزائري تمارس على أعضاء المجالس الإقليمية، كما تمارس على أعمال هذه المجالس عن طريق آليات رقابية متعددة وهو بصدد دراستنا في الفصل التالي.

الفصل الأول
آليات الرقابة الوصائية
على ميزانية الجماعات
الإقليمية

تمهيد:

تمارس على الجماعات الإقليمية جملة من الرقابات منها على الأشخاص واللجان وعلى الهيئات والرقابة على مواردها المالية، وهو يعتبر من صميم موضوعنا وذلك بسبب أن الرقابة على الموارد المالية للجماعات الإقليمية يعد عصب الحياة المحلية بالنسبة للجهات الوصية، فكلما انتهجت الجماعات الإقليمية على مواردها نوع من التسيير الذاتي في تمويل ميزانيتها فكلما زادت حجم استقلالها على السلطة المركزية وللإجابة على تفاصيل هذا المواضيع تناولنا هذا الفصل في ثلاث مباحث حيث تناولنا فيهم أهم السلطات الرقابية التي تتمتع بها الجهات الوصية في ممارستها على الجماعات الإقليمية.

من خلال هذه الأفكار المسردة سابقا تم تقسيم الفصل الى ثلاث مباحث حيث عالجنا في المبحث الأول سلطة التصديق على ميزانية الجماعات الإقليمية، أما المبحث الثاني فتناولنا فيه سلطة الإلغاء على ميزانية الجماعات الإقليمية و فيما يخص المبحث الثالث تكلمنا عن سلطة الحلول على ميزانية الجماعات الإقليمية.

المبحث الأول: سلطة التصديق على ميزانية الجماعات الإقليمية

تعالج المجالس الإقليمية الشؤون التي تدخل ضمن اختصاصها عن طريق المداولات من خلال مباشرته للشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات كآلية للتسيير المحلي، والتي يجري العمل بها في كل الدورات. إذ تعمل سلطة الوصاية على إقرار العمل الذي ستقوم بها الجماعات الإقليمية عن طريق سلطة التصديق.

المطلب الأول: سلطة التصديق على ميزانية البلدية

تعني المصادقة أن تتولى جهات الوصاية بموجب القوانين الإعلان بان القرار الصادر عن المجالس المحلية يمكن أن يرتب آثاره القانونية مالم يخرق أي قاعدة قانونية وقد تكون المصادقة صريحة أو ضمنية بحسب ما ينص عليه القانون.

فالقاعدة العامة أن قرارات المجالس الشعبية البلدية قابلة للتنفيذ دون الحاجة إلى تأشيرة السلطة الوصية¹ فخارج دائرة المصادقة الصريحة المنصوص عليها في المادة (57) من قانون البلدية² والبطان النسبي في المادة (61) من قانون البلدية³ تكون مداولات المجالس الشعبية البلدية نافذة بقوة القانون بعد مرور واحد وعشرون يوما من تاريخ إيداعها بالولاية سواء تعلق الأمر بمداولات المجلس البلدي والاستثناء من القاعدة هو اشتراط تصديق السلطة الوصية صراحة على بعض المداولات لتصبح نافذة والتي تتناول المواضيع التالية:

- الميزانيات والحسابات،
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية،
- اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية.⁴

لكن يمكن أن تنقلب المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية إذا لم تفصح السلطة الوصية عن قرارها خلال فترة زمنية حددها المشرع (بثلاثين) يوما في المادة (58) من قانون

¹ - محمد العجمي، موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي مستقبل الماضي؟، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 164.

² - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية المتضمن قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، العدد 37، ص 12.

³ - قانون البلدية، المادة 61.

⁴ - قانون البلدية، المادة 57 .

البلدية، وبذلك يكون المشرع قد وضع حدا لمسألة عدم تحديد أجل لتنفيذ المداولات التي تحتاج إلى مصادقة صريحة من وزير الداخلية إن أول ما يلفت الانتباه إليه هو أن المشرع قد وسع من مجال المواضيع الخاضعة للمصادقة الصريحة والتي اقتصر على موضوعين نصت عليها المادة (42) من قانون البلدية وتنص على مايلي:

- الميزانيات والحسابات،
- إحداث مؤسسات عمومية بلدية،

هذه الأخيرة تم استبعادها من قائمة المداولات الخاضعة للمصادقة الصريحة في قانون البلدية الحالي مما يطرح إشكالية مصير المداولة التي يكون موضوعها إنشاء مؤسسة رغم أن قانون البلدية يمنح الحق في إنشائها.

يلاحظ أيضا تمديد المشرع لفترة إيداع المداولات التي لا تحتاجها إلى مصادقة صريحة لدى جهة الوصاية من 15 يوم الى 21 يوما.¹

المطلب الثاني: سلطة التصديق على ميزانية الولاية

يظهر التصديق في صورتين إما أن يكون صريحا أو ضمنيا.

فيما يخص التصديق الضمني: تعد مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة فور نشرها إذا كانت قرارات تنظيمية وفور تبليغها إذا كانت قرارات فردية إلى المعنيين من طرف الوالي.

أما التصديق الصريح: فنفاد مداولات المجلس الشعبي الولائي والتي يشترط فيها التصديق الصريح - كتابيا - من طرف السلطة المختصة هي المداولات.

ورد في نص المادة (54) من قانون الولاية¹ على أنه: " مع مراعاة المواد (55)، 56 و 57) من هذا القانون، تصبح مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرون (21) يوما من إيداعها بالولاية.

¹ - المادة 56 من قانون البلدية

إذا تبين للوالي أن مداولة ما غير مطابقة للقوانين والتنظيمات طبقاً للمادة 53 أعلاه، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً في أجل الواحد والعشرون (21) يوماً التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار البطلان.

إلا أنه بالرجوع إلى نص المادة (55) من نفس القانون² على أنه: " لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهران (2)، مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات
- التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله
- اتفاقيات التوأمة
- الهبات والوصايا الأجنبية.

فرغم أن القانون نص على التصديق الضمني إلا المواضيع المستثناة صراحة، إلا أن من الناحية الواقعية أو التطبيقية يثبت عكس ذلك فكثيراً ما يكون مصير المداولات عدم النفاذ، وذلك لأن المداولة لم تتم المصادقة عليها صراحة، وعليه يتعين على المشرع ترتيب المسؤولية الشخصية للموظف المتسبب في حالة الامتناع عن التنفيذ، كما يتعين على المنتخبين اللجوء إلى القضاء للحد من تعسف الإدارة.

ما نلاحظه في القانون الحالي للولاية 07/12 أنه لم يذكر فيما يخص إحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائية التي كانت مذكورة في القانون السابق 09/90 في المادة 50 منه.

¹- قانون رقم 07/12، المؤرخ في 21 فبراير 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، المؤرخ في 29 فبراير 2012،
²- قانون رقم 07/12، المادة 55.

المبحث الثاني: سلطة الإلغاء (البطلان) على ميزانيات المجالس الإقليمية

يتجسد البطلان في حق السلطة الوصائية في تصدي للمداولات الجماعات الإقليمية وإلغائها من خلال صلاحياتها في إزالة كل قرار يخالف المشروعية أو يشوبه عيب.

المطلب الأول: سلطة الإلغاء (البطلان) على ميزانية البلدية

الإلغاء إجراء يمكن بمقتضاه لجهة الوصايا أن تزيل قرارا صادر عن الجماعات الإقليمية نتيجة مخالفتها لقاعدة قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة، وهذا التدخل يأخذ صورتان هما¹:

1- **البطلان المطلق**: رتب المشرع البطلان المطلق لأي مداولة من مداولات المجالس الشعبية البلدية إذا ما ثبت توفر أحد الأسباب المذكورة في قانون البلدية والتي تتمثل في:

- المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات وذلك بهدف المحافظة على مبدأ المشروعية وهي حالة سبق وأن أشار المشرع إليها في قانون البلدية لسنة 1990.
- المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها وهذه الحالة لأول مرة يتم ذكرها في قوانين الجماعات المحلية خاصة وأن المجالس الشعبية تضم تركيبة متنوعة من المنتخبين ينتمون إلى تيارات حزبية متعددة وقد تتخذ من حرية التعبير ذريعة للمساس برموز الدولة وهي ثوابت وطنية لا يكن المساس بها.
- المداولات غير المحررة باللغة العربية: ويتجه المشرع إلى التشديد حين ألزم المجالس المحلية بتحرير المداولات التي تدخل ضمن اختصاصها باللغة العربية باعتبارها اللغة الرسمية للدولة وأحد رموزها.
- المداولات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية للمجلس: إذ أن عقد المداولات أطرها الرسمية هو سبب يؤدي إلى إلغائها بصفة مطلقة¹ حتى وان حضر الاجتماع أغلبية الأعضاء وكان موضوع المداولة من اختصاص المجلس.

¹ - بو عمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، د ط، دار الهدى للنشر والتوزيع الجزائر، 2010، ص 109.

كذلك خول المشرع للوالي سلطة إبطال المداولات الغير مطابقة للقوانين والتنظيمات بقرار بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي البلدي حسب نص المادة (59) من قانون البلدية ويلاحظ أن المشرع لم يحدد المدة التي يجب على الوالي أن يصرح فيها بالبطلان. ويكون المشرع بهذا قد قيد الوالي بميعاد لإثارة بطلان مداولة تبين أنها مشوبة من حيث المشروعية وفي الوضع السابق أي في ظل قانون 1990 كان لوزير الداخلية سلطة بطلان المداولات بقرار مسبب من دون تحديد أجل لإعلان البطلان.²

2-البطلان النسبي: بالرجوع إلى نص المادة (60) من القانون 10/11 تكون مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال إذا كانت فيها موضوعا يمس مصلحة شخصية تتعلق بأعضاء المجلس الشعبي بما فيهم رئيس المجلس وهذا للحرص على شفافية العمل الإداري ودعما لنزاهة التمثيل³ وتحقيقا للمصالح العام سواء تعلقت المصلحة الأعضاء أنفسهم أو بأزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو حتى كوكلاء عنهم ولضمان ذلك ألزم المشرع كل عضو من أعضاء المجلس يتواجد في وضعية تعارض مصالح متعلقة به التصريح بذلك لرئيس البلدية كما ألوم في ذات الوقت رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة تواجدها في وضعية تعارض مصالح متعلقة بهما إعلان ذلك أمام المجلس الشعبي البلدي.

تبطل المداولة المتعلقة بالحالات المذكورة في قانون البلدية أعلاه بقرار معلل يصدر الوالي، وحسنا فعل المشرع بالنص على ضرورة تعليق القرار، لكن من جهة أخرى لم يشر إلى المدة الممنوحة له للتصريح ببطلان المداولة على خلاف ما ورد في نص المادة (45) من القانون رقم 08/90 التي حددت مدة شهر للتصريح ببطلان المداولة.

¹ - عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس،

جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 21.

² - تنص المادة 51 من قانون البلدية 09/90 على تبطل بحكم القانون: - المداولات التي تخرق القانون والتنظيم - مداولات المجلس الشعبي الولائي التي تخص مسألة خارجة عن صلاحياته - المداولات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية للمجلس الشعبي الولائي- يعلن البطلان بقرار مسبب من وزير الداخلية.

³ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري - التنظيم الإداري - النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، ص 173.

وهذا يعتبر مساس باستقلالية المجلس ببقاء المداولات مهددة بإلغاء في كل وقت ومن جهة أخرى هو تعزيز لسلطة الوصاية، في الوقت الذي يفترض فيه تدعيم كل مبادرة لتفعل دور المجالس المحلية.

في مقابل حق جهة الوصاية إلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي أو رفض المصادقة عليها أعطى المشرع لرئيس البلدية إمكانية التظلم إداريا، وهي إضافة جديدة في قانون 10-11 رغم كون التظلم لم تحدد طبيعته هل هو تظلم ولائي أو رئاسي، إذ يعد بمثابة قناة الحوار تساهم في حل النزاع بين المجلس الشعبي البلدي والوالي في آجال معقولة.

ونظرا لكون البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية وتأكيدا لطابعها اللامركزي سمحت المادة (61) للمجلس الشعبي الطعن في قرار الإلغاء الصادر عن الوالي طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية وتكون الولاية طرفا فيها والحكم الصادر من طرفها يكون قابل للطعن بالاستئناف أما مجلس الدولة إلا أنه يسجل على نص المادة استبعاد كل شخص له مصلحة في إلغاء المداولة وهو الحق الذي كرسه القانون 08/90 وهو أمر فمن جهة يعتبر المشرع البلدية إطارا لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة تجسيدا لأحد أهم المبادئ التي تقوم عليها اللامركزية، في حين يتراجع المشرع عن منح هذا الحق في القانون الحالي.

المطلب الثاني: سلطة الإلغاء والبطلان على ميزانية الولاية:

ورد في نص المادة (53)¹ من قانون الولاية بأنه: " تبطل بقوة القانون مداولات

المجلس الشعبي الولائي:

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات،
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،
- غير المحررة باللغة العربية،
- التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته،

¹- قانون رقم 07/12، المادة 53.

- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس،
- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 أعلاه.

إذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذت خرقاً لهذه المادة فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً لإقرار بطلانها.

ولا يطرح الإشكال العملي إلا في مجال تأويل الوصاية والتعسف في تطبيق النص لكون حتى كيفية تطبيق النصوص تتطلب تحديد دقيق للصلاحيات.

كما جاء في نص المادة 56 على أنه: " لا يمكن رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع، وفي حالة المخالفة تكون هذه المداولة باطلة.

يلزم كل عضو مجلس شعبي ولائي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي.

وفي حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي الولائي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، يجب عليه التصريح بذلك للمجلس الشعبي الولائي.

يمكن للوالي أن يطلب الإلغاء حسب المادة (57) من قانون الولاية¹ على أنه: " يمكن أن يثير الوالي بطلان المداولة المنصوص عليها في المادة 56 أعلاه، خلال الخمسة عشر (15) يوماً التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة.

¹ - قانون رقم 07/12، المادة 57.

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

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

يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان المداولات التي اتخذت خرقاً لأحكام المادة 56 أعلاه.

وسع قانون الولاية من نطاق المداولات الباطلة بحكم القانون¹ فأضاف المداولات المتخذة خرقاً للدستور، المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، والمداولات غير المحررة باللغة العربية. ويقر البطلان من طرف المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً، بعد رفع الدعوى من طرف الوالي، وهذا تطور في الإجراء باعتبار أن الإبطال كان يعلن بقرار من وزير الداخلية في ظل القانون السابق 09/90.

كما تصبح مداولات المجلس الشعبي الولائي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرون (21) يوماً من إيداعها بالولاية²، ويعتبر تاريخ إيداع المداولة التاريخ المسجل على وصل الاستلام من طرف الوالي³. ورغم رفع المهلة من 15 يوماً في القانون السابق إلى 21 يوماً، إلا أن الأمر الإيجابي هو توضيح تاريخ الاستلام الذي يتكتم فيه رئيس المجلس الشعبي الولائي الذي يرسل المداولة في غضون ثمانين (08) أيام، وهو مالم يكن واضحاً في القانون 09/90 الذي يربط بداية الأجل بقيام الوالي بنشر وتبليغ المداولة إلى المعنيين⁴.

¹ - قانون رقم 07/12، المادة 53.

² - نفس المرجع، المادة 54.

³ - نفس المرجع، المادة 52.

⁴ - قانون رقم 09/90، المؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد 15.

وفي اتجاه تكريس للرقابة القضائية على مداوات المجلس الشعبي الولائي، بدل الرقابة الإدارية، نص المشرع على أن ابطال المداوات يكون برفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل الواحد والعشرون (21) يوما التي تلي اتخاذ المداولة من طرف الوالي إذا تبين له أن المداولة غير مطابقة للتنظيمات والقوانين¹.

ينطبق نفس إجراء الإبطال أمام المحكمة المختصة على المداوات التي تتخذ في حضور عضو من المجلس وتتناول موضوعا تتعارض مصالحه بشأنه مع الولاية شخصيا أو يخص أقربيه، ويثار الإبطال خلال خمس عشر (15) يوم التي تلي اختتام الدورة التي اتخذت خلالها المداولة من طرف الوالي، كما يمكن إثارته من طرف أي ناخب أو مكلف بالضريبة، له مصلحة، خلال خمس عشر (15) يوما من إصاق المداولة².

أما المداوات التي تخضع للمصادقة من طرف وزير الداخلية وجوبا³، فقد توسعت، كما حذف مداوات إحداث المصالح والمؤسسات العمومية الولائية، حيث تخضع للقاعدة العامة الواردة في المادة (54) في نفاذها⁴، وقد ألزم المشرع السلطة الوصية أي وزير الداخلية بأجل قدره شهرين، وهو إجراء إيجابي لم يرد في القانون السابق، حيث لم يكن مقيدا.

بينما انتزع القانون 07/12 صلاحية هامة لرئيس المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية 09/90⁵، والتي تمكنه من الطعن لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر عن وزير الداخلية يثبت بطلان أي مداولة أو إلغائها أو يرفض

¹ - قانون رقم 07/12، المادة 54 الفقرة الثانية.

² - قانون رقم 07/12، المادة 57.

³ - قانون رقم 07/12، المادة 55.

⁴ - قانون رقم 07/12، المادة 148.

⁵ - قانون رقم 09/90.

المصادقة عليها، وهذا ما لا يتيح لرئيس المجلس الشعبي الولائي مواجهة أي تعسف من وزير الداخلية في قراراته.

فيما يخص ميزانية الولاية، تناول القانون حالة جديدة، وهي عندما لا يتم التصويت على مشروع الميزانية بسبب اختلال المجلس الشعبي الولائي، وبعد استنفاد الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية، حيث يقوم الوالي باستدعائه في دورة غير عادية قصد المصادقة عليه. وهذا لم تتم المصادقة في هذه الدورة، يعلم الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ الإجراءات الملائمة لضبط الميزانية¹.

المبحث الثالث: سلطة الحلول على ميزانيات الجماعات الإقليمية

يقتضي استقلال الهيئات اللامركزية أن يكون لها اختصاصات أصلية تمارسها ابتداء وفي نفس الوقت يجوز لسلطة الوصاية التعقيب على أعمال والتصرفات التي تمارس بها صلاحيتها إلا أنه في حالات استثنائية يجيز القانون تدخل سلطة الوصاية والحلول محل الهيئات المحلية والقيام بأعمالها في حالة امتناع هذه الأخيرة عن أداء المهام الموكلة لها.

وبما أن رقابة الحلول هي سلطة استثنائية تحيل سلطة التقرير الى جهة الوصاية عمد المشرع الى إحاطتها بجملة من الضمانات والشروط، ونظرا لخطورة سلطة الحلول على استقلالية الجماعات المحلية ثم إعمالها قانونا وفق حالات حددها المشرع حصرا في قانوني البلدية والولاية.

¹- قانون رقم 07/12، المادة 168.

المطلب الأول: سلطة الحلول على ميزانية البلدية

إن سلطة الوصاية لا تمارس رقابتها فقط على الأعمال الإيجابية التي تصدر عن الهيئات المحلية، بل تراقب أيضا الأعمال السلبية لهذه الهيئات وقد اصطلح على هذا العمل القانوني بالحلول.¹

ولشدة تأثير سلطة الحلول على حرية واستقلال الهيئات المحلية أحاطها المشرع بقيود و ضمانات محددة إذ لا يجوز لسلطة الوصاية أن تباشر الحلول إلا بتوافر الشروط التالية:

- أن تكون البلدية ملزمة بالتحرك وفق نص صريح.
- امتناع البلدية ولجوتها الى السلبية سواء بالرفض أو التقاعس عن أداء مهامها.
- حلول سلطة الوصاية استنادا الى أساس قانوني للحفاض على مبدأ توزيع الاختصاص.²

- لممارسة الحلول لابد أن تقوم جهة الوصاية بلفت نظر الجماعات المحلية الخاضعة الى وصايتها والى ضرورة القيام بالتزاماتها،³ في حالة الحلول يكون القرار الذي يصدر عن سلطة الوصاية باسم الهيئة المحلية ولحسابها ويترتب عنه المسؤولية التي قد تحدث وتلحق أضرارا بالغير

نظرا لخطورة سلطة الحلول على حرية واستقلال المجالس المحلية قيدالمشرع إعمالها في مجالات تتسم بأهميتها الكبرى وخطورتها في نفس الوقت.

وعمليا يمكن لسلطة الحلول أن تتدخل في شكل حلول إداري كما يمكننا أن نتدخل في صورة حلول مالي وسوف نفصل الحلول المالي بسبب الموضوع المدروس.

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط 2، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 182.

² - بو عمران عادل، المرجع السابق ص 114.

³ - قصير فريدة مزباني، مبادئ القانون الإداري، د ط، الجزائر، 2001، ص 145.

الصورة الغالبة لحلول السلطة المركزية في الجانب المالي هي في النفقات الإلزامية وإعادة التوازن للميزانية المحلية حيث تتدخل السلطة بنفسها لإدراج المصاريف الإلزامية بعد تنبيه المحلية إلى ذلك.¹

تخول النصوص القانونية بالبلدية والولاية لكل من الوالي ووزير الداخلية حق التدخل وفق الإجراءات والأحكام المنصوص عليها في المواد 102، 183، 184، 186، من قانون البلدية والتي تهدف في مجملها إلى ضبط الميزانية وضمان التصويت عليها.

ويحق للوالي استناد إلى المادة (102)، نتيجة للاختلال الذي قد يعرفه المجلس الشعبي البلدي والذي يحول دون التصويت على الميزانية. التدخل وضمان المصادقة عليها وتنفيذها إلا أن المشرع قيد سلطة الوالي بشروط حددتها المادة 168 تتمثل في ضرورة استدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة على الميزانية غير أنه لا تعقد هذه الدورة إلا إذا انقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 185 إذا تعلق المر بالميزانية الأولية، وحتى لا تبقى الأمور معلقة في حالة عدم التوصل إلى المصادقة على الميزانية يتدخل الوالي ويضبطها نهائيا.

ولا تختلف إجراءات الحلول في قانون الولاية الواردة في نص المادة (168) عند تلك المنصوص عليها في قانون البلدية إلا في ما يتعلق بالإجراء المتعلق بإبلاغ وزير الداخلية عن طريق الوالي حتى يتمكن من اتخاذ التدابير اللازمة لضبط الميزانية

إن الرقابة على الميزانية لا تتوقف عند مرحلة التصويت عليها بل تمتد إلى ما بعد التنفيذ² خاصة إذا ترتب على تنفيذ الميزانية عجز إذ يحق في هذه الحالة للوالي على مستوى البلدية حسب ما تنص عليه المادة (184) ووزير الداخلية والجماعات المحلية رفقة الوزير المكلف بالمالية بالنسبة لميزانية الداخلية حسب المادة (169) التدخل والإذن بامتصاص العجز بد منح المجالس الشعبية لكل من البلدية والولاية اتخاذ التدابير الضرورية لتأمين التوازن الدقيق للميزانية.

¹ - مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، د ط ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 201.

² - حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية -دراسة تحليلية وتطبيقية، ط 2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2010، ص 19.

كما تمتد سلطة الوالي حسب نص المادة (13) إلى الحلول محل المجلس الشعبي البلدي في حالة تصويته على ميزانية غير متوازنة أو لم تنص على النفقات الإجبارية يتم إخضاعها إلى مداولة ثانية وفي حال أفضت مجددا إلى التصويت على ميزانية غير متوازنة أو لم تنص على النفقات الإجبارية بعد إغذار المجلس الشعبي البلدي يتدخل الوالي تلقائيا لضبط الميزانية.

المطلب الثاني: سلطة الحلول على ميزانية الولاية

نظرا لوجود الوالي كمثل للسلطة المركزية، فإن حالات حلول السلطة المركزية محل المجلس الشعبي الولائي قليلة مقارنة مع حلول السلطة المركزية محل المجلس الشعبي البلدي.

وهي تتمثل أساسا في:

- حالات النفقات الإجبارية: إذا لم يصوت المجلس الشعبي على النفقات الإجبارية في الميزانية الأولية أو الميزانية الإضافية، فإن وزير الداخلية كسلطة وصائية يقوم بتسجيلها تلقائيا بمعرفة وزير المالية وفق للمادة (163) من قانون الولاية 07/12 التي تنص على مايلي: "تسجل السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية تلقائيا النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي وفقا للتنظيم المعمول به".

- حالة إعادة التوازن عند وضع الميزانية الأولية للولاية موضع التنفيذ، فإنه قد يظهر عجز مالي في بعض أبوابها وفصولها فيؤثر على مبدأ التوازن الذي تقوم عليه الميزانية، وعندها يجب على المجلس الشعبي الولائي التدخل لامتناس هذا العجز. لكن في حالة تخلفه عن ذلك يتدخل وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية، ليتخذ الإجراءات اللازمة والإذن بامتصاص العجز الواقع على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية وهذا وفقا للمادة (2/169) من قانون الولاية رقم 07/12 التي تنص على مايلي: "... إذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية

الضرورية، يتولى اتخاذها الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية اللذين يمكنهما الإذن بامتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية".

تجدر الإشارة في الأخير إلى أن حالة الحلول الواردة في نص المادة (183) من قانون البلدية رقم 10/11 لم يتطرق لها المشرع في قانون الولاية واقتصر الحلول فقط على ضبط الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي أو في حالة تسجيل عجز فيها.

مما تقدم يتضح أن رقابة الحلول كسلطة استثنائية تبرز وبجلاء تفوق السلطة المركزية على الجماعات المحلية إذ تعد الأداة الحقيقية للسلطة والتفوق الرئاسي.

خلاصة الفصل:

نلاحظ أن صور ووسائل الرقابة الوصائية على الجماعات اللامركزية الإقليمية لها تأثير على حرية واستقلال هذه الجماعات وذلك بدرجات متفاوتة، إذ نجد أن الوسائل الممارسة على الأشخاص والهيئات أقل مساسا باستقلالية الهيئات المحلية من الوسائل الممارسة على أعمالها، وذلك راجع إلى أن السلطة المركزية في رقابتها على الأعمال، تتمتع بنوع من السلطة التقديرية غير موجودة عند ممارستها الرقابة على الهيئة ككل وعلى الأشخاص منفردين كما أن الرقابة الوصائية على الأعمال تشمل الرقابة على الشرعية والرقابة على الملائمة

ومنه تجدر الإشارة إلى أن الرقابة الوصائية تمثل الصلة التي تربط بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية، وأنها الجسر الذي يربط بين الدولة وبين الجماعات الإقليمية، وبدونها تنقطع العلاقة بين أجزاء الوطن وتترزعزع وحدة الدولة وهي تلعب دورا أساسيا في التنظيم اللامركزي ويترتب على ممارسة هذه الرقابة عدة آثار تحول بين الاستقلالية التي تتمتع بها الجماعات الإقليمية والمكفولة دستوريا والتي سنتطرق إليها في الفصل الموالي.

الفصل الثاني

الآثار المترتبة عن السلطات الرقابية
للهيئات الوصائية

تمهيد

الأصل أن تتمتع الجماعات الإقليمية باستقلال حقيقي في أداء مهامها وان تتمتع بحرية للبت في المسائل التي تدخل ضمن اختصاصها والاستثناء هو أن يقيد هذا الاستقلال برقابة تمارسها جهة الوصاية لضمان حد معين من التوازن والانسجام بين السلطات المركزية كجهة رقابة والجماعات الإقليمية إلا أن واقع الرقابة الوصائية الممارس على المجالس الشعبية البلدية في ظل قانون البلدية الحالي ينفي هذا الطرح ويؤكد مدى سيطرة جهة الوصاية على أعمال وقرارات المجالس الشعبية سواء كانت البلدية أو الولائية وتأثيرها على حرية اتخاذ القرار، كما تمتد سلطة الرقابة إلى حد التدخل في تسيير الشؤون المحلية مباشرة وهذا من اخطر أنواع الرقابة وأشدّها تأثيراً على استقلالية الجماعات الإقليمية، ومن خلال هذه الأفكار تم تقسيم الفصل الى تبيان الآثار التي تنعكس في تطبيق هذه السلطات الممنوحة للسلطات الوصية حيث بينا أثر سلطة التصديق على ميزانية الجماعات الإقليمية في المبحث الأول أما المبحث الثاني فعالجنا فيه أثر سلطة الإلغاء على ميزانية الجماعات الإقليمية وفي الأخير تناولنا في المبحث الثالث الى أثر سلطة الحل على ميزانية الجماعات الإقليمية.

المبحث الأول: أثر سلطة التصديق على ميزانية الجماعات الإقليمية

إن سلطة المصادقة التي تتمتع بها السلطة المركزية لا تسمح للمجالس الشعبية بمباشرة أعمالها واتخاذ قراراتها إلا بعد موافقة الجهات الوصية

المطلب الأول: أثر سلطة التصديق على ميزانية البلدية

إن الواقع العملي يشير إلى أن التصديق ينقلب إلى أسلوب شبيه بالرخصة المسبقة أو الاعتماد فهو حق شبه مطلق يؤدي في نهاية الأمر إلى مشاركة الإدارة الإقليمية في كل الشؤون المتعلقة بها.¹

وإذا كان المشرع من خلال أحكام قانون البلدية قد أظهر إجابة واضحة بخصوص المصادقة الضمنية والتي تتيح للمجالس الشعبية البلدية تنفيذ المداولات بمجرد انقضاء الأجل المنصوص عليه إلا أن هذا لا يحدث في حقيقة الأمر فالواقع العملي يفيد بأن الجهات المركزية غالبا ما تتجاوز المدة المحددة في القانون ولا تلتزم بها إذا جرت العادة أن تصدر قراراتها بعد انقضاء المدة القانونية وهنا تجد المجالس الشعبية البلدية نفسها في موقف لا تملك فيه أي وسيلة تجبرها على اتخاذ قراراتها و وضعها في موضع التنفيذ ليس إلا، كما أن الأحكام القضائية المتناقضة الصادرة من الجهات القضائية تدخل أيضا ضمن الأسباب التي تمنع المجالس الشعبية البلدية من العمل بالمصادقة الضمنية، ففي قرار للمحكمة العليا (الغرفة الإدارية) الصادر بتاريخ 18/01/1983 والذي أقرت فيه المحكمة أن للقرار الضمني نفس آثار القرار الصريح،² إلا أن قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 19/04/1999 لا يتفق مع قرار المحكمة العليا حيث أقر في نص الحكم الصادر في قضية (م.د) ضد رئيس بلدية بوسعادة على أن عدم المصادقة على المداولة لا يكسبها صفة الوثيقة الرسمية ولا يمثل مضمونها أي حجية وبالتالي ينبغي إبعادها.³

¹ - عبد الحليم مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 108.

² - عزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة قاصدي مرياح ورقلة كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، 2011، ص 82.

³ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 286.

ويضاف إلى جملة الأسباب السالفة الذكر الشروط المفروضة على قابض البلدية إذ لا يمكنه عدم المصادقة على الأمر بالصرف إلا إذا كانت المداورات مصادق عليها من قبل الجهات الوصية وبالإيجاب تحديدا حسب قانون المالية.¹

وتتسع سلطة الوصاية لتشمل مصادقة رئيس الدائرة على مداورات المجلس الشعبي البلدي، تحت سلطة الوالي وبتفويض منه بموجب المرسوم التنفيذي 215/94.²

المطلب الثاني: الآثار القانونية لسلطة التصديق على ميزانية الولاية

الأصل المستقر عليه فقهاء، أن قرار الهيئة اللامركزية قبل التصديق عليه قابل للتنفيذ بذاته وليس التصديق هو الذي يناط به تحقيق ذلك، إلا أن القانون قد يستثنى بعض القرارات والتي يحددها على سبيل الحصر والتي لا يعتبرها نافذة مالم يتم التصديق عليها من جانب السلطة الوصائية، والقرارات الخاضعة لتصديق السلطة الوصائية لا تعتبر نافذة ولا تنتج آثارها القانونية مالم يتم التصديق عليها.³

فالقرارات الخاضعة لرقابة التصديق تعتبر بمثابة مشروعات غير كاملة لا تستطيع الهيئات اللامركزية تنفيذها وهذا قبل التصديق عليها.⁴

الرأي الراجح أن التصديق عمل إداري منفصل عن العمل الإداري الصادر من الهيئة اللامركزية، فهو لا يندمج في العمل الخير حتى ولو نص القانون على أنه شرطا ضروريا لنفاذ قرار الهيئة المحلية والتصديق طبقا لهذا الرأي ما هو إلا صيغة تنفيذية أو شرط لنفاذ قرار الهيئة المحلية.⁵

¹ - بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2011 ص 58.

² - المرسوم 215/94 المتعلق بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، الجريدة الرسمية رقم 4.

³ - خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات بحر المتوسط ومنشورات عويدات، بيروت، ط1، 1981، ص 129.

⁴ - مصطفى أبو زيد فهمي، نظام الإدارة المحلية والبلدية في تنمية المجتمعات اقتصاديا واجتماعيا، مجلة العلوم الإدارية، السنة التاسعة، العدد الأول، أبريل، 1967، ص 163.

⁵ - إبراهيم رابعي، المرجع السابق، ص 142.

فالسطة المركزية إذا صادقت على قرار لأحد المجالس المحلية فليس معنى ذلك أن القرار يعتبر وكأنه صادر عنها، بل ينسب للمجلس المحلي الذي أصدره وهو من الناحية القانونية قرار كامل وكل ما فعلته السطة المركزية هو أنها قالت "لا مانع عندي"¹. إذن فالقرار الذي يصدر عن سلطة الوصاية هو قرار إداري قائم بذاته يتميز عن القرار المصادق عليه ولا يندمج فيه.

فالتصديق هو عمل إداري متميز ومنفصل عن العمل اللامركزي المشمول بتصديق جهة الوصاية بمعنى إن السلطة الوصائية لا تعتبر شريكة في إصدار العمل - القرار - اللامركزي².

وعليه فلا يجوز للسلطات الإدارية المركزية أن تعدل بالزيادة أو النقصان في القرارات الصادرة عن الهيئات اللامركزية وقت التصديق عليها لأن أية محاولة للتعديل تعتبر حلولا من قبل السلطات المركزية الوصية محل الهيئات اللامركزية وهذا مخالف لنظام وطبيعة الرقابة الوصائية³.

ويترتب على تلك الأفكار المسردة سلفا جملة من النتائج نذكر منها:

- لا يجوز للجهة اللامركزية تنفيذ قراراتها قبل التصديق عليها من السلطة الوصائية على أساس إن تنفيذ هذه القرارات قبل التصديق عليها من السلطة الوصائية يكون موقوفا إلى حين حصول التصديق وإلا كان التصرف اللامركزي معيبا بعدم الشرعية مما يجوز معه الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري⁴.

¹ - مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 164.

² - خالد القباني، المرجع السابق، ص 103

³ - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 143.

⁴ - صالح فؤاد، ميادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، مكتبة المدرسة للطباعة، النشر للطباعة، والنشر والتوزيع، ط1، 1983،

ص ص 112 - 113.

- إذا كان القرار مشوباً ببعض العيوب القانونية فإن التصديق لا يغطيها ويضل القرار معيباً على الرغم من التصديق عليه، وعليه فإنه في حالة الطعن بالإلغاء في القرار المصادق عليه فإن التصديق على القرار لا يؤثر على صحة هذا الطعن¹.

- على الرغم من التصديق، فإن القرار ينسب للهيئة اللامركزية التي أصدرته وبالتالي تتحمل هذه الأخيرة وحدها المسؤولية عن النتائج والأضرار التي قد تنشأ بسبب تنفيذ القرار ولا تسأل السلطة المركزية رغم أنها صادقت على القرار².

- إن التصديق ينسحب بأثر رجعي إلى تاريخ صدور قرار الهيئة اللامركزية وتقرير لأثر الرجعي هنا يعني أن القرار كان قائماً قبل التصديق، ومن ثم فإنه يتعين عند بحث شرعية القرار أن يرجع إلى تاريخ صدور لا إلى تاريخ التصديق عليه³.

- أن الهيئة المحلية التي أصدرت القرار لا تجبر على تنفيذه بعد التصديق عليه، فقد تسحبه أو قد تلغيه لأن التصديق إنما هو إذن بالتنفيذ وليس إجبار على التنفيذ فيمكن للهيئة اللامركزية الرجوع أو العدول عن قرارها أو تعديله بعد التصديق عليه من السلطة الوصائية⁴.

وبما أن القرار الصادر عن الهيئة المحلية، يعتبر مكتمل العناصر لكن تنفيذه موقوف، حتى تمام التصديق عليه فإن هذا العمل لا يكون قابلاً للطعن فيه قبل التصديق لأنه بذاته لا يرتب ضرراً في الحال⁵.

¹- بكر القباني، المرجع السابق، ص 152 - 153.

²- مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 143 - 144.

³- صالح عبد الناصر، المرجع السابق، ص 124.

⁴- مقطف خيرة، تطبيق اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة الجزائر كلية الحقوق والعلوم الإدارية،

بن عكنون، 2001-2002 ص 181.

⁵- إبراهيم عبد العزيز شبحا، المرجع السابق، ص 224.

المبحث الثاني: أثر سلطة الإلغاء أو البطلان على ميزانية الجماعات الإقليمية

يعد الحق التي تتمتع بها السلطة الوصية في إلغاء وإبطال مداوات الجماعات الإقليمية الصادرة خلافا للقانون وهذه السلطة أي سلطة الإلغاء تتمتع بها السلطة الوصية دون الرجوع إلى الجهات القضائية المختصة يفسر هذا بسمو الجهات المركزية وخاصة ما إذا ما تعلق الأمر بأعمال والقرارات ذات الطابع المحلي وهذا ما سنفصله في هذا المبحث.

المطلب الأول: أثر سلطة الإلغاء على ميزانية البلدية

تملك جهة الوصاية إلغاء مداوات المجالس الشعبية البلدية إما لمخالفتها قاعدة قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة،¹ والتي تبرز وبشكل واضح الحضور القوي لسلطة الوالي في عملية الإلغاء الخاصة بمداوات المجالس الشعبية البلدية، فعلى مستوى البلدية يمكن للوالي أن يصدر قرار بإلغاء مداولة للمجلس الشعبي البلدي المخالفة لأحكام المادة 59 دون الحاجة إلى تقديم تبرير على ذلك، بعكس المادة 44 من قانون 1990 والتي فرضت على الوالي ضرورة التعليل.

كما أن المداوات التي تحيد وتتحرف عن غاية الصالح العام مسها تعديل كبير، إذ يلاحظ أن حق إثارة البطلان لا يوجد ما ينص عليه في قانون البلدية.

ويثير الحق في طلب بطلان المداولة نسبيا من طرف الوالي نفس الإشكالات القانونية والإجرائية المشار إليها سابقا بخصوص المداوات الباطلة بقوة القانون، كما أن طلب البطلان من قبل كل منتخب أو دافع ضريبية صاحب المصلحة مرتبط بالسلطة التقديرية للوالي ومدى اقتناعه بثبوت التعارض ومن ثم أعمال وسيلة الدعوى للمطالبة بالبطلان.²

¹- بوعمرن عادل، المرجع السابق، ص 109.

²- المادة 61 من قانون البلدية، 10/11.

تجدر الإشارة إلى حق الطعن في قرارات الوالي الرامية إلى إلغاء أي مداولة تكون محل إلغاء طبقاً لأحكام قانون البلدية قد مكنت رئيس البلدية من اللجوء إلى التظلم الإداري -والذي لم يبين المشرع طبيعته- أو يرفع دعوى قضائية ضد قرار الوالي.

المطلب الثاني: أثر سلطة الإلغاء على ميزانية الولاية

يعتبر القرار الصادر عن الهيئات المحلية قائماً وذات فاعلية، إلى أن تقرر الجهة الوصائية عن طريق الإلغاء لانتزاع هذه الفاعلية، وإزالة الآثار القانونية التي رتبها ذلك القرار، فيؤدي بذلك الإلغاء دور الشرط الفاسخ، وهذا الصدد ينبغي أن تفرق بين قيمة الأعمال المذكورة قبل الإلغاء وبعده، وفي حالة عدم حصوله، وفيما يلي بيان ذلك¹:

1- قبل الإلغاء: يعتبر قرار الهيئة اللامركزية قرار قائماً وصحيحاً وتاماً ومنتجاً لكافة آثاره القانونية.

2- بعد الإلغاء: يؤدي إلغاء قرار الهيئة المحلية إلى زوال القرار بأثر رجعي، أي منذ صدوره.

3- إذا لم يحصل الإلغاء: في حالة إذا لم يصدر في الميعاد المحدد فإن القرار الصادر عن الهيئة اللامركزية يصبح نهائياً ولو لم يكن مشروعاً أو ملائماً.

ويحدث أن تقوم السلطة الوصية بإرجاء قرار الإلغاء فنقوم بإبقائه مؤقتاً لغاية النظر فيه، فما هو مفهوم الإيقاف؟ وما الفرق بين الإلغاء والإيقاف؟

تقوم فكرة الإيقاف على أساس صدور قرار تنفيذي عن هيئة لامركزية مع قيام السلطة الوصائية بإرجاء تنفيذه للمدة معينة، وذلك في حدود السلطات الاستثنائية المحددة قانوناً لهذه السلطة ويتم ذلك عادة تمهيداً لإلغاء مثل هذا القرار ذلك لأن تقرير الإيقاف قبل الإلغاء بالنسبة لبعض قرارات الهيئات اللامركزية، يساعد السلطة الوصائية على تلافي

¹- مقطف خيرة، المرجع السابق، ص 198.

الأضرار التي قد تنشأ عن التنفيذ المعجل لهذه القرارات، وغالبا ما يمس الإيقاف القرارات التي يكون موضوعها متعلقا بالمالية أو العقارات وذلك لأهمية وخطورة هذه المسائل¹.

أما فيما يخص الميعاد فإنه ضمانا لاستقرار الأوضاع الإدارية، يستوجب التحديد القانوني للمدة التي يمكن خلالها للسلطة الوصائية من مباشرة سلطة إيقاف تنفيذ بعض قرارات الهيئات اللامركزية، وغالبا ما تكون مدة الإيقاف هي نفسها مدة الإلغاء ولقد عنيت مختلف التشريعات بتحديد هذه المدة².

أما فيما يخص الآثار فتخضع الأعمال اللامركزية الخاضعة لرقابة الإيقاف لنفس المبادئ التي تحكم إلغاء هذه الأعمال بوجه عام³.

¹ - بكر القباني، المرجع السابق، ص 173.

² - مقطف خيرة، المرجع السابق، ص 198.

³ - بكر القباني، المرجع السابق، ص 173.

المبحث الثالث: أثر سلطة الحلول على أداء الجماعات الإقليمية

إن حلول السلطة المركزية محل الجماعات الإقليمية في أداء العمل الذي يدخل في صميم اختصاصاتها هو في الحقيقة مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية تبرز معالمه وبشكل خاص في اتساع مجال تدخل الوالي في الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي مثلا وباعتبار السلطة المركزية هي الجهة الممولة للجماعات الإقليمية فإن لها في مقابل ذلك مراقبة إنفاقها المالي.

المطلب الأول: أثر سلطة الحلول على أداء المجلس الشعبي البلدي

على عكس باقي الأعضاء المنتخبين يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الرقابة كبقية الأعضاء بالمجلس البلدي والمنصوص عليها قانون البلدية،¹ فإنه يخضع من جهة أخرى لرقابة ثانية تمارس عليه من طرف والي الولاية نظرا لخصوصية العلاقة بينهما على عكس باقي أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

فالمركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي يجعله يتمتع بازدواجية المهام فهو من جهة يعد ممثلاً للدولة ومن جهة أخرى يعتبر ممثلاً للبلدية، وعلى هذا الأساس فإنه يخضع للسلطة الرئاسية لوالي لولاية كغيره من الموظفين. كما يلتزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بكل توجيهات الوالي، وتخضع كامل أعماله التي يمارسها بصفته ممثلاً للدولة لرقابة والي الولاية من خلال إلزامية إرسال كافة قراراته إلى الوالي لسيطرقابته عليها، هذا ما نصت عليه المادة 98 من قانون البلدية.

وعلى الرغم من حصر وتحديد المشرع لأسباب ودوافع الحلول إلا أنه من ناحية أخرى منح الوالي سلطة تقديرية كبيرة في تقدير مدى تقاعس رئيس البلدية في اتخاذ الإجراءات المناسبة التي تدخل في نطاق اختصاصه² أين تنتقل سلطة التقرير من يد رئيس البلدية إلى الوالي وبذلك تتحول العلاقة بينهما من علاقة في إطار اللامركزية إلى عدم التركيز ويظهر رئيس البلدية من خلال هذا وكأن مجرد موظف تابع للوالي في الوقت الذي يعترف به القانون صراحة باستقلالته الإدارية في تسيير الشؤون المحلية مع العلم أن

¹ - المواد 43/44/45، من قانون البلدية 10/11.

² - بو عمران عادل، المرجع السابق، ص 115.

سلطة الحلول لا علاقة لها أصلا بقواعد اللامركزية بل إنها تتنافى معها لدخولها في مجال السلطة الرئاسية وليس الوصائية.¹

أما عن سلطة الحلول المالي التي تتمتع بها السلطة الوصية، والتي يمكن تبريرها بفكرة [كل من يمول يراقب] أنجر عنه سلبيات كثيرة مما يجعل أيدي المجالس الشعبية البلدية مغולה وباعتبار السلطة المركزية هي الجهة الممولة المجالس الشعبية البلدية من حيث تبيدها للموارد المالية وتحصيلها² وإنفاقها وحتى في اتخاذ القرارات، فإن لها مقابل ذلك فرضت رقابة على كل العمليات المتعلقة بالجانب المالي، الأمر الذي يجعل من سلطة الحلول الممنوحة للجهات الوصية تتناقض مع مفهوم الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية والتي تتطلب قدرا كبيرا من الحرية من حيث تحديد الموارد المالية وتحصيلها، بالإضافة إلى الحرية في اتخاذ قرارات الإنفاق ستؤدي حتما إلى تبعية مطلقة للجهة الوصية ويشكل من جهة أخرى محاصرة لخصوصية التسيير المالي للجماعات المحلية ومساس باستقلاليتها.³

فآلية الحلول التي تعتمد عليها السلطة الوصية في مراقبة الجماعات الإقليمية يجب أن تقف على مبدأ أساسي وهو استقلاليتها في تسيير شؤونها المحلية⁴ لتمكنها من مواكبة متطلبات التنمية المحلية،⁵ ومنه يجب على المشرع أن يضبطها بشكل أكثر دقة لأن أي تجاوز في استعمالها يؤدي على تعسف الجهات الوصية. وعليه يجب أن لا تكون الرقابة على الهيئات المحلية شديدة بالقدر الذي يجرّد المجالس المحلية من استقلالها الذي يعد أهم مقومات وجودها.⁶

¹ - محمد العجمي، المرجع السابق، ص ص 166 - 167.

² - عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد الثاني، 2007، ص ص 106 - 107.

³ - محمد العجمي، المرجع السابق، ص 166.

⁴ - عبد القادر موفق، المرجع السابق، ص 106.

⁵ - بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد الرابع، ص 277.

⁶ - مزياي فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة منتوري قسنطينة، 2005، ص 44.

المطلب الثاني: أثر سلطة الحلول على أداء المجلس الشعبي الولائي

إن سلطة الحلول تقدم لسلطة الوصاية إمكانية التقرير بدلا عن الخاضع للوصاية وبعد هذه التدبير الذي تتخذه سلطة الوصاية من أخطر أنواع الرقابة التي تمارسها سلطة الوصاية وأثرها تأثيرا في حرية واستقلال الأشخاص العامة اللامركزية

فالقاعدة العامة أن الهيئات اللامركزية تعمل لوحدها ولا تتدخل الجهات الوصية الا لاحقا طبقا للإجراءات التي يحددها القانون وإذا كانت سلطة الحلول من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية فقد يسمح استثنائيا في النظام الوصاية كما ورد ذلك في المادة 163 من قانون الولاية¹ التي تنص على ما يلي: "تسجل السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية تلقائيا النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي وفقا للتنظيم المعمول به".

ما يستنتج من هذه المادة ان الوالي يستطيع أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي الولائي، كما يتدخل الوالي بموجب سلطة الحلول لتسجيل النفقات الإجبارية في ميزانية الولاية إذا لم يسجلها المجلس الولائي كما يقوم بضبط توازن الميزانية لدى إعدادها وامتصاص عجزها لدى التنفيذ حالة إذا لم يسجلها المجلس الولائي بذلك طبقا للمادتين 163، 169 فقرة الثانية، من قانون الولاية² والإذن بالنفقات اللازمة حسب المادة

وهكذا تمارس سلطة الوصاية رقابة واسعة على الميزانية عن طريق الحلول سواء في مرحلة الإعداد عندما يتعلق الأمر بتوازن الميزانية وأثناء التنفيذ المصحوب بعجز مما يجعلنا أمام سلطة رئاسية حقيقية

إن مسؤولية جهة الوصاية الإدارية في حالة قيامها باستعمال سلطة الحلول يختلف عن مسؤوليتها في حالة استعمال السلطات الوصائية الأخرى وذلك نظرا لقيام جهة الوصائية في حالة الحلول مقام المجلس الشعبي مع العمل باسمها ولحسابها وهو الأمر الذي لا يمكن معه الفصل بين عمل الجهة الوصائية وعمل الهيئة للامركزية كما يحدث في حالة استعمال الوسائل الأخرى من الوصائية

¹قانون رقم 07/12.
²نفس المرجع

خلاصة الفصل:

كخلاصة لهذا الفصل تعد الرقابة الوصائية على ميزانية الجماعات الإقليمية عن أسلوب جيد في مراقبة الأعمال خاصة الرقابة على الميزانية وذلك ضمان لتسيير الجيد للأموال المرصدة للجماعات الإقليمية وهذا كاه حفاظا على المال العام وكذلك بغية مكافحتها للفساد خاصة في عملية إبرام العقود، ولكن ممارستها من الناحية العملية فهي رقابة مشددة وواسعة النطاق وهذا تطبيقا للنصوص القانونية، لأن هذه الرقابة تتولى التصديق على المداورات أو رفضها أو الحل محلها إذا اقتضت الضرورة، وهذا يؤثر سلبا في سيرورة التنمية المحلية ويمس أيضا باستقلالية الجماعات الإقليمية المكفولة دستوريا.

الخاتمة

الخاتمة

بعد الانتهاء من دراسة هذا الموضوع تبين لنا، أن من ابرز مقومات نجاح النظام المحلي أو حسب المصطلح الرسمي في الدستور الجزائري " الجماعات الإقليمية"، هو وضوح العلاقة بين هذه الأخيرة والسلطة المركزية وجوهر وأساس هذه العلاقة يكمن في استقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية، إلا أنه استقلال محدود، أي في الإطار الذي يسمح فيه للدولة بحق التدخل في أعمال المجالس المحلية، للتحقق من قيامها بما تفرضه عليها القوانين من التزاماتها وما يقتضيه الصالح العام، على أن يكون هذا التدخل بالقدر الذي يحقق هذا الغرض وأن لا يحد من حرية الممنوحة للهيئات الإقليمية لذلك كان على المشرع الجزائري ضبط هذه العلاقة، على نحو يضمن للجماعات اللامركزية الإقليمية استقلالها من جهة ومن جهة أخرى يمكن السلطة المركزية من مراقبة هذه الجماعات

وبالرغم من النص صراحة في كل من قانون البلدية والولاية، على استقلال المالي لهذه الهيئات، إلا أن افتقارها لموارد مالية ذاتية، أدى إلى شلل الأجهزة المحلية، مما فسح المجال الحتمي للسلطة المركزية عن طريق تقديم القروض والمساعدات التي غالبا ما ترافق بشروط تحد من استقلال المالي للجماعات الإقليمية وتقيدها في التصرف وترتب عن هذا التبعية شبه مطلقة للسلطة المركزية

فيجب تدعيم الاستقلال المالي وذلك بتثمين الموارد المالية الذاتية والعمل على خلق نوع من التوازن والتناسب بين اختصاصات الجماعات الإقليمية والموارد المالية، وكذا تفعيل الرقابة المالية والحد من الوصاية، لأن أكثر المداولات التي تخضع للوصاية هي التي يكون موضوعها متعلق بالمالية

ولقد تدعمت هذه التبعية أكثر بفعل نظام الرقابة الوصائية الذي تبنته النصوص القانونية ووسعه التطبيق مستفيدا من ضعف وعجز الجماعات الإقليمية

وبخصوص الرقابة الوصائية على الأعمال، فنلاحظ أنها رقابة شديدة وواسعة، الأمر الذي أدى بالمساس بمبدأ حرية واستقلال الجماعات الإقليمية، وأنها رقابة لم تقتصر

على رقابة المشروعية، بل امتدت إلى رقابة الملائمة أي رقابة السلطة التقديرية للهيئات المحلية، وفي هذا تأثير ومساس بحرية و استقلال الجماعات الإقليمية.

ولتحقيق وتقوية الرابطة بين الهيئات الوصية والسلطات اللامركزية يستوجب تدعيم وتحقيق مبدأ حرية واستقلال الجماعات الإقليمية من الناحية النظرية أي على مستوى النصوص القانونية، ومن الناحية العملية أي في التطبيق الميداني لهذه النصوص ويكون ذلك في:

✓ بالتخفيف من شدة الرقابة الوصائية خاصة الممارسة على أعمال الجماعات الإقليمية واقتصارها على الرقابة الشرعية والحد من السلطة التقديرية لسلطة الوصاية وتدعيم أكثر للجماعات المحلية.

✓ إقامة العلاقة بين الجماعات الإقليمية والسلطات الوصائية على أساس تقديم الرأي والتعاون، خاصة في الجماعات المحلية التي لا تتوفر فيها الكفاءات الإدارية المطلوبة ولا الموارد المالية الذاتية.

✓ توفير ضمانات لأعضاء المجالس المحلية لممارسة اختصاصاتهم بكل حرية واستقلال سواء ضمانات قانونية وذلك بوجود نص صريح لممارسة الرقابة الوصائية، وإحاطتها بقواعد معينة يفرض مراعاتها تحت طائلة البطلان، وحماية ممارستها أيضا بإجراءات وشكليات قانونية تعتبر من القواعد الجوهرية ويترتب عدم مراعاتها بطلان هذه الرقابة كصدور قرار حل المجالس المحلية بحيث تكون عملية إقراره كأن يتخذ عن طريق البرلمان مثلا.

✓ تفعيل الضمانات القضائية وهي الأهم بحيث تفسح المجال لأعضاء المجالس بحق إقامة الدعوى ومراجعة القضاء الإداري المختص إقليميا لإبطال القرارات الصادرة عن السلطة الوصائية المتعلقة بالقرارات التي يتخذها المجلس

أخيرا يمكن القول أن قانوني البلدية والولاية الحاليين أرسى كل مبادئ والمتطلبات الفقهية لإيجاد جماعات إقليمية تركز الديمقراطية الإدارية من الناحية القانونية، إلا أنه من

الناحية العملية نجد ضعف الجماعات الإقليمية على أداء مهامها فقد تدهورت الوضعية المالية لهذه الأخيرة وهذا راجع لعدم كفاءة المنتخب المحلي وإضافة إلى ذلك التدخل المبالغ فيه من قبل السلطات الوصية في تسيير الشؤون المحلية وهذا يتعارض مع مبدأ لاستقلالية المكرس دستوريا.

قائمة المراجع والمصادر

قائمة المراجع والمصادر

أ/ الكتب

- 1- ابراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ط1، 1994.
- 2- بو عمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، د ط، دار الهدى للنشر والتوزيع الجزائر، 2010،
- 3- حمدي سليمان سحيماات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة والنشر والتوزيع، الأردن، ط 1، 1998.
- 4- حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية -دراسة تحليلية وتطبيقية، ط 2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2010.
- 5- خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات بحر المتوسط ومنشورات عويدات، بيروت، ط1، 1981.
- 6- عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، مجموعة رسائل دكتوراء، جامعة طنطا، كلية الحقوق، 1973.
- 7- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984.
- 8- صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب البناني، مكتبة المدرسة للطباعة، النشر للطباعة، والنشر والتوزيع، ط1، 1983.
- 9- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري - التنظيم الإداري - النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة.
- 10- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
- 11- قصير فريدة مزياني، مبادئ القانون الإداري، د ط، الجزائر، 2001
- 12- يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، ط2، 1998.

ب/ القوانين

- 1- قانون رقم 09/90، المؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد 15.
- 2- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية المتضمن قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، العدد 37.
- 3- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية المتضمن قانون الولاية رقم 07/12، المؤرخ في 21 فبراير 2012، العدد 12، المؤرخ في 29 فبراير 2012.
- 4- المرسوم 215/94 المتعلق بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، الجريدة الرسمية رقم 4.

ج / الأطروحات والمذكرات

- 1- إبراهيم رابعي، استقلالية الجماعات المحلية (الضمانات والحدود)، مذكرة ماجيستير، جامعة عنابة، السنة 2005.
- 2- بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وآثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجيستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2011.
- 3- عزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجيستير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، 2011.
- 4- صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجيستير في القانون فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1، السنة 2010/2009.
- 5- مختار بوشيبة، مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على المؤسسات الاقتصادية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر.
- 6- مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة منتوري قسنطينة، 2005.
- 7- مقطف خيرة، تطبيق اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا، مذكرة ماجيستير في القانون، جامعة الجزائر كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، 2002-2001.

- 1- بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا.
- 2- بكر قباني، الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، العدد52، السنة 1984.
- 3- عبد الحليم مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، جامعة محمد خيضر بسكرة.
- 4- عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد الثاني، 2007.
- 5- عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداوات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، جامعة محمد خيضر بسكرة.
- 6- محمد العجمي، موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي مستقبل الماضي؟، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، جامعة محمد خيضر بسكرة.
- 7- مصطفى أبو زيد فهمي، نظام الإدارة المحلية والبلدية في تنمية المجتمعات اقتصاديا واجتماعيا، مجلة العلوم الادارية، السنة التاسعة، العدد الأول، أبريا، 1967.

الفهرس

الفهرس

الإهداء

I

الشكر

II

مقدمة

أ

الفصل التمهيدي: الإطار المفاهيمي لرقابة الوصائية

1

تمهيد

2

المبحث الأول: ماهية الرقابة الوصائية

3

المطلب الأول: مفهوم الرقابة الوصائية

3

الفرع الأول: تعريف الرقابة الوصائية

3

الفرع الثاني: تمييز الرقابة الوصائية عن الرقابات الأخرى

5

المطلب الثاني: خصائص الرقابة الوصائية

13

المبحث الثاني: أهداف ومبررات الرقابة الوصائية

17

المطلب الأول: أهداف الرقابة الوصائية

17

المطلب الثاني: مبررات الرقابة الوصائية

19

خلاصة الفصل

21

الفصل الأول: آليات الرقابة الوصائية على ميزانية الجماعات الإقليمية

22

تمهيد

23

المبحث الأول: سلطة التصديق على ميزانية الجماعات الإقليمية

24

المطلب الأول: سلطة التصديق على ميزانية البلدية

24

المطلب الثاني: سلطة التصديق على ميزانية الولاية

25

المبحث الثاني: سلطة الإلغاء على ميزانية الجماعات الإقليمية

27

المطلب الأول: سلطة الإلغاء على ميزانية البلدية

27

المطلب الثاني: سلطة الإلغاء على ميزانية الولاية

29

المبحث الثالث: سلطة الحلول على ميزانية الجماعات الإقليمية

33

المطلب الأول: سلطة الحلول على ميزانية البلدية

34

36	المطلب الثاني: سلطة الحلول على ميزانية الولاية
38	خلاصة الفصل
39	الفصل الثاني: الآثار المترتبة عن السلطات الرقابية للهيئات الوصائية
40	تمهيد
41	المبحث الأول: آثار سلطة التصديق على ميزانية الجماعات الإقليمية
41	المطلب الأول: آثار سلطة التصديق على ميزانية البلدية
42	المطلب الثاني: آثار سلطة التصديق على ميزانية الولاية
45	المبحث الثاني: آثار سلطة الإلغاء على ميزانية الجماعات الإقليمية
45	المطلب الأول: آثار سلطة الإلغاء على ميزانية البلدية
46	المطلب الثاني: آثار سلطة الإلغاء على ميزانية الولاية
48	المبحث الثالث: آثار سلطة الحلول على ميزانية الجماعات الإقليمية
48	المطلب الأول: آثار سلطة الحلول على ميزانية البلدية
50	المطلب الثاني: آثار سلطة الحلول على ميزانية الولاية
51	خلاصة الفصل
52	الخلاصة
56	قائمة المصادر والمراجع
60	الفهرس

المخلص

الملخص:

لقد تطرقنا في هذه المذكرة الى مختلف السلطات الرقابية التي تمارسها الهيئات الوصائية على مالية الجماعات الإقليمية طبقاً للقوانين والتنظيمات السارية المفعول.

بالإضافة إلى الاجابة عن بعض التساؤلات الثانوية التي نراها ضرورية لإثراء موضوع البحث، ومن خلال دراستنا لسلطات الممنوحة للهيئات الوصائية ومدى تأثيرها على الجماعات الإقليمية تبينت لنا الدراسة أن تواجد سلطة الوصاية بشكل مستمر في مختلف التصرفات القانونية للجماعات الإقليمية مما يؤثر بشكل كبير على قدرتها في مباشرة اختصاصاتها أو تنفيذ برامجها التنموية وهذا ما يجعل من الاستقلالية الممنوحة للجماعات الإقليمية هي بمثابة استقلالية نظرية وعدم ترجمتها على أرض الواقع في ظل الرقابة المشددة من جانب السلطة المركزية.

الكلمات المفتاحية:

الرقابة الوصائية، المجالس المحلية، الجماعات الإقليمية، اللامركزية، السلطة الوصائية، ميزانية الجماعات الإقليمية.

Résumé:

Je l'ai touché dans cette note aux différents pouvoirs réglementaires exercées par les organismes financiers patriarcales aux groupes régionaux en conformité avec les lois et règlements en vigueur.

En plus de répondre à quelques questions secondaires que nous jugeons nécessaire d'enrichir l'objet de recherches, et à travers notre étude des pouvoirs conférés aux organes patriarcale et son impact sur les groupes régionaux, l'étude nous a prouvé que l'autorité de tutelle présence continue dans diverses poursuites judiciaires pour des groupes de la région, qui affectent de manière significative sa capacité à diriger ses termes de référence ou la mise en œuvre de leurs programmes de développement et que est ce qui rend autonomie accordée aux groupes régionaux sert de l'indépendance de la théorie et non traduit sur le terrain sous le contrôle étroit par l'autorité centrale

Mots clés:

Contrôle patriarcal, les conseils locaux, les groupes régionaux, la décentralisation, l'autorité patriarcale, le budget et les groupes régionaux

Abstract

The present study tackles the different preventive authorities that the patriarchal bodies exercise on the finance of local groups according to the applicable laws and regulations. Also, it answers some of the secondary inquires which it sees necessary for the course of study. By studying the authorities given to the patriarchal bodies and its effect on the local groups, we have found that the presence of continues patriarchal authority in each legal action of local groups have a great effect on its ability to practice its duties or to achieve its developing programs. This makes the autonomy given to local groups an abstract one and its applicability with the tight control of the central authority unsuccessful.

Key words:

Patriarchal control, Local assembly, Local groups, Decentralization, Patriarchal authority, Budget of local groups.

