

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الجبيلي بونعامة خميس مليانة



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

الرقابة الإدارية على أعمال الجماعات المحلية

مذكرة لنيل شهادة الماستر

تخصص: قانون الإدارة وتسيير الجماعات المحلية

اعداد: الطالب(ة): خريس أحمد

والطالب (ة): مدبر أحمد

إشراف: د. شكيرين ديلمي

لجنة المناقشة:

- 1) الأستاذ: خدر محمد رئيسا.
- 2) الأستاذ: شكيرين ديلمي مشرفا .
- 3) الأستاذ: بلكوش محمد عضوا .

الموسم الجامعي 2021/2020



شكر وتقدير



نشكر الله العظيم ذو العرش العظيم والله الحمد على نعمه الظاهرة والباطنة التي لا تزول إلا بإذنه و نشكره على توفيقه لنا برحمته و قدرته إلى سبيل العلم والمعرفة.

و نشكر كل من قدم لنا ولو حرفا و معلومة هامة ولم ييخل بها علينا و إلى كل أساتذتنا المحترمين الذين قدموا لنا توجيهاتهم ونصائحهم ثم نتقدم بخالص الشكر وبالغ التقدير إلى أستاذنا و مرشدنا الأستاذ الدكتور "ديلمي شيكرين" على كل ما بذله من جهد لتقويم هذا البحث والشكر موصول لكافة اساتذة القانون و كل العاملين بكلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة كما نتقدم بالشكر و التقدير و الشناء لكل من دعمنا ووقف معنا و نتقدم بالشكر و التقدير إلى كل الزملاء و الزميلات الذين ساروا معنا طيلة الفترة الدراسية



اهداء



أهدي ثمرة جهدي لمن كان لها الفضل علي بعد الله سبحانه وتعالى

إلى والدي العزيز الغالي أطال الله في عمره

إلى والدي الكريمة الغالية أطال الله في عمرها

و أدعو الله أن يقيهما بصحة و عافية

وإلى من شاركوني الأفراح والأحزان ووقفوا إلى جانبي طوال حياتي

اخواتي و اخواتي

إلى أصدقائي و كل من سهر معي من أجل إنجاز هذا العمل المتواضع.



اهداء



إلى من أحمل اسمه بكل افتخار
أبوي العزيز اطل الله في عمره
إلى من كان دعاءها سر نجاحي
إلى من كان حنانها بلسم جراحي
أمي الغالية حفظها الله
إلى اخوتي و اخواتي
الى اصدقائي الاعزاء
إلى كل الأصدقاء و الأحباب
إلى كل من ساندني ودعمني من قريب او بعيد ولو بكلمة طيبة
إلى كل من سقط عن قلبي سهوا

أهدي ثمرة جهدي

" احمد خريس "

مَقْدَمَةٌ

مقدمة:

إن تعدد وظائف الدولة وتتنوع مشكلاتها من جهة وتعدد متطلبات العصر من جانب آخر أدى إلى ازدياد الفعالية بضرورة تبني آليات أخرى لتخفيف العبء على الإدارة المركزية، ولا يمكن تحقيق ذلك إلا عن طريق توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والسلطات المحلية والذي يعرف بنظام اللامركزية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري ، بحيث أصبح يحمل في العصر الحديث صبغة عالمية تبنته معظم دول العالم. ولقد تبنت الجزائر وكغيرها من الدول نظام اللامركزية الإدارية، وعملت على إرساء إدارة محلية، تتماشى حسب متطلبات ومستجدات كل مرحلة من المراحل التي مر بها تطبيق نظام اللامركزية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا.

ويقوم نظام اللامركزية الإدارية على أساس تقسيم الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية من جهة وبين هيئات و وحدات محلية مستقلة من جهة أخرى، وهو ما يفيد أن إتباع أسلوب اللامركزية يستلزم حتما وجود إدارة شخصية المعنوية والاستقلال المالي عن السلطات المركزية لتكون لها سلطة اتخاذ قرار الشأن المحلي مع تطبيقه، ولتحقيق هذا الهدف اعتمدت الدولة على هذه الآلية لتحقيق استقلالية أعضاء الجماعات المحلية، غير أن هذا الاستقلال ليس مطلقا باعتبار أن انفصالها عن السلطات المركزية ليس كليا بل أن العلاقة تبقى قائمة عن طريق ما يعرف بالرقابة الإدارية وذلك للحفاظ على حسن سير الوظيفة الإدارية والمحافظة على المال العام من الفساد، كما أن ممارسة هذه الرقابة تهدف إلى الحفاظ على كيان الدولة تحقيق التوازن بين المصلحة العامة الوطنية و بين مصالح هذه الجماعات.

إن تطبيق هذا النظام الرقابي استثنائي أي أنه لا يمارس إلا في حالات محددة على سبيل الحصر

تطبيق

القاعدة ((لا وصاية إلا بنص)) خلافا للرقابة الرئاسية.

فالرقابة الادارية في الجزائر عرفت عدة مراحل وكان المشرع الجزائري يواكب فيها متطلبات كل

مرحلة فقد

شهدت فترة سريان قانون البلدية لسنة، 1967 وقانون الولاية لسنة 1969 الصادر في ظل حكم الحزب الواحد إتجاه المشرع إلى تطبيق هذا الأسلوب، وكان بصورة مشددة متأثرا بذلك بالمشرع الفرنسي لكن ظهور التعددية في الجزائر وتبنيها في دستور 1989 أدى بالمشرع الجزائري إلى إعادة النظر في كيفية ممارسة هذه الرقابة، حيث اتضح جليا من خلال قانون الولاية والبلدية في سنة 1990 أن المشرع الجزائري أظهر نيته في تطبيق هذه الرقابة، وذلك بتقليص تدخل السلطة الوصائية في الشؤون المحلية لهذه الجماعات، لكن الواقع العملي أثبت إخفاق المنظومة القانونية في احتواء معضلة العصر في تسيير الشؤون المحلية، ليتدارك المشرع هذا الأمر فيما بعد بإصداره للقانون 10-11 المتعلق بالبلدية و07-12 المتعلق بالولاية، حيث ظهرت فيهما صرامة ممارسة هذه الرقابة، وبذلك تسجل عودة المشرع إلى استخدام الأسلوب المشدد في ممارسة الرقابة هذا ما تؤكد آليات الرقابة الممنوحة للسلطة الوصائية، و خاصة في ما تعلق بأعمال الجماعات المحلية.

أسباب اختيار الموضوع:

جاء اختيارنا لهذا الموضوع لعدة أسباب ذاتية وأخرى موضوعية نذكرها فيما يلي:

أسباب ذاتية:

* تنطلق من اهتمامنا الشخصي لموضوع الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر كونه يتوافق مع

السياق العام للدراسة، حيث جاء اختيار الجزائر باعتباره النموذج الأقرب لهذه الدراسة.

أسباب موضوعية:

* الرغبة في دراسة مدى تمكن السلطة المركزية من فرض رقابتها على الجماعات المحلية.

* الرغبة في اكتشاف أهم الوسائل التي شرعها القانون الجزائري لمراقبة أعمال الجماعات المحلية في الجزائر.

* التعرف على مدى تأثير الرقابة على أعمال المجالس المحلية المنتخبة على مكانتها واستقلالها.

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الموضوع في كون أن الرقابة تمثل افضل أداة لتسيير شؤون الجماعات المحلية و محاربة الفساد على مستوى الجماعات خاصة فيما تعلق باعمالها

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على الآليات المختلفة والمتعددة التي تخضع لها المجالس المحلية، وهل هي كافية لجعلها تقوم بمهامها على أكمل وجه، وذلك من خلال:

* إظهار نتائج نظام الرقابة على المجالس المحلية في الواقع العملي.

* مدى تجسيد التشريعات المنصوص عليها في قانون البلدية 10-11 وقانون الولاية 07-12 من طرف الأجهزة الداخلية والخارجية على المجالس المحلية.

* مجارات التحولات الحاصلة في الإصلاحات السياسية، والتي نصت النظام القانوني للجماعات المحلية في شكل عام، ونظام الرقابي على الجماعات المحلية في شكل خاص، وأثره على مكانة الجماعات المحلية.

و بناء على ما تقدم يتم طرح الإشكالية التالية:

ما مدى نجاعة الرقابة الإدارية التي كرسها القانون على أداء الجماعات المحلية ؟

المنهج المتبع:

و لمعالجة هذا الإشكال المطروح فقد اعتمدنا في دراستنا على المنهج الوصفي و هذا للاحاطة

بمختلف مفاهيم الدراسة، الى جناب المنهج التحليلي و هذا لتحليل النصوص القانونية و على رأسها قانون

قانون البلدية 10-11 و قانون الولاية 07-12 و مختلف النصوص القانونية التي لها صلة بموضوع الدراسة.

تقسيم الدراسة:

و للإجابة على الإشكالية المطروحة فقد اعتمدنا على التقسيم الثنائي للخطة حيث نتناول في الفصل الأول الى الاطار المفاهيمي للدراسة من خلال التعرض الى مفهوم الرقابة الإدارية في مبحث أول ثم تمييز الرقابة الإدارية عما يشابهها في مبحث ثاني، أما الفصل الثاني فقد خصصناه لتناول صور الرقابة على الجماعات المحلية الضبط و ذلك بالتعرض الى الرقابة الإدارية على الولاية في المبحث الأول، و الى الرقابة الإدارية على البلدية في المبحث الثاني.

الفصل الأول:

ماهية الرقابة الادارية

الفصل الأول

ماهية الرقابة الإدارية

ماهية الرقابة الإدارية إن عملية الرقابة الإدارية من الوظائف الهامة والأساسية، حيث يتم التعرف من خلالها على أن ما يتم تنفيذه يتم وفق ما خطط له داخل الإدارة، ومن المعلوم أن المرافق العامة هي عصب حياة المجتمع، حيث أنها تؤدي الكثير من الخدمات للمواطنين، ولذلك أصبح من الضروري أن تدير هذه المؤسسات على خطة واضحة المعالم، كما أنه من الضروري أن تتأكد جهات الاختصاص عن مدى صحة عملية التنفيذ والالتزام بالخطط الموجودة، للحد من القصور والانحراف الذي يشوب مراحل النشاط الإداري، وتدارك القصور مع عدم السماح بخروج النشاط الإداري عن الحدود المرسومة له، وطرح المعالجة الناجعة للأسباب التي أدت إلى ذلك.

وعليه سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين على النحو الآتي:

المبحث الأول: مفهوم الرقابة الإدارية.

المبحث الثاني: تمييز الرقابة الإدارية عن غيرها من الأنظمة

المبحث الأول: مفهوم الرقابة الإدارية

اهتم علماء الإدارة بدراسة العديد من القضايا والمشكلات الإدارية، وذلك بهدف رفع إنتاجية المرافق العمومية على مختلف أنشطتها، فالإدارة ما هي إلا نشاط موجه نحو التعاون المثمر والتنسيق الفعال بين الجهود البشرية المختلفة، من أجل تحقيق هدف معين بدرجة عالية من الكفاءة.

وتقتضي دراسة هذا المبحث بيان مفهوم الرقابة الإدارية، من خلال التطرق إلى التعاريف التي قيلت فيها، وبيان الآراء المختلفة، وتحديد الأسس والخصائص التي تتميز بها من غيرها، وعليه ينقسم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب على النحو الآتي:

المطلب الأول: تعريف الرقابة الإدارية

المطلب الثاني: خصائص الرقابة الإدارية

المطلب الثالث: أهداف الرقابة الإدارية

المطلب الأول: تعريف الرقابة الإدارية

لتحديد مفهوم الرقابة الإدارية لا بد أولاً من تحديد مفهوم الرقابة بشكل عام، بوصفها نشاطاً مهمة يمارس للتحقق من قيام العمل على أساس الأهداف المرسومة.

الفرع الأول: المقصود بالرقابة

نظراً لأهمية الرقابة ودورها في تحقيق الفاعلية على مستوى الإدارة، فقد بذل الفقهاء مجهوداً واضحاً في محاولة وضع تعريف ومفهوم يتفق مع الرقابة، إلا أن هذه المحاولات تفرقت واختلفت على تعريف واضح وثابت، ذلك لاختلاف الزاوية التي يقوم كل منهم بدراساتها¹.

¹ محمد الديداموني عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص 65.

وعليه فإن وضع تعريف جامع مانع لموضوع الرقابة يعد من الأمور الشائكة والبالغة الصعوبة¹، وذلك للعوامل والأسباب الآتية:

أ- أن الرقابة تعتبر وسيلة وليست هدفا في حد ذاتها، إذ أنها تعد أحد الوظائف الرئيسية التي تقوم بها الجهات المنوطة بالرقابة وليست لذاتها، بل الهدف منها نجاح الرقابة في تحقيق أهداف المنظمة، واختلاط الوسيلة بالهدف بلا شك يؤدي إلى الخلط بين كل منهما في وضع تعريف محدد لها.

ب- إن الرقابة تتم لأهداف متنوعة ومتغيرة، فقد تقوم من أجل التأكد من المشروعية ومدى اتفاق تصرفات الإدارة مع القانون بمعناه الواسع "الدستور ، القانون، اللائحة، القرارات..."، أو تتم من أجل التحقق من مدى اتفاق تصرفات الإدارة مع المصلحة العامة، ومع الأهداف والسياسة العامة، أو بمعنى آخر تتم على عنصر ملائمة تصرفات الإدارة، ومن ثم تختلف الرقابة باختلاف الأهداف المنوط بالجهة الرقابية تحقيقها².

ج- اختلاف طبيعة الأجهزة القائمة على الرقابة، والتي تؤثر بدورها على اختلاف دور العمل الرقابي في حد ذاته، حيث نجد أن الرقابة السياسية تختلف عن الرقابة الإدارية والتي تختلف بدورها عن طبيعة الوسيلة الرقابية والهدف منها، وكذلك على مدى ما تتميز به الرقابة من خصائص، ويترتب على ذلك اختلاف تعريف الرقابة باختلاف الوسيلة الرقابية أو نوع الرقابة نظرا لاختلاف الهدف والغاية منها.

د- إن الرقابة تختلف غايتها النهائية أيضا، هل يقصد بها الرقابة العلاجية والتي تهدف إلى علاج الخلل، أم يقصد بها الرقابة الوقائية التي تهدف إلى منع الخلل؟ ولا شك أن معنى الرقابة يختلف مفهومه وهدفه بحسب الغاية المستهدفة منه، فهي في الحالة الأولى وسيلة، وفي الحالة الثانية تعتبر هدفا في حد ذاتها.

¹ محمد الديداموني عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص66.

² المرجع نفسه، ص67.

هـ - إن تعريف الرقابة يرتبط بمفاهيم متعددة ومتشابهة من المنظور القانوني، هذا الأمر ناتج من أنها إحدى الموضوعات التي تمس بمبدأ الفصل بين السلطات، والذي مؤداه في الوقت الراهن الاستقلال والتعاون والرقابة المتبادلة بين السلطات المختلفة في الدولة.

وحتى نتوصل إلى مفهوم أمثل للرقابة يجب أن نتطرق لمفهوم الرقابة لاسيما في الاصطلاح اللغوي والقانوني.

أولاً: الرقابة في الاصطلاح اللغوي

تعني المراقبة والملاحظة والحراسة وهي مشتقة من الفعل راقب، وراقبه يعني حرسه ولاحظه، ويتضح أن كلمة الرقابة وردت في القرآن الكريم مثال ذلك قوله تعالى: "إن الله كان عليكم رقيباً". "سورة النساء الآية واحد"¹.

ويستدل من معنى الرقابة من هذه الآية هو محاسبة الله سبحانه وتعالى لعباده، وذلك عن طريق مراقبته سبحانه وتعالى لجميع النشاطات والأعمال.

وتعني في اللغة الفرنسية وفقاً لقاموس « EMEL LITRE »، ضد العمل، إذ أن أصلها ينقسم إلى جزئين الأول "CONTRE"، وتعني فيه المواجهة، والجزء الثاني "ROL"، أي السجل والقائمة، وقد فقدت هذا المعنى بتطور الزمن وأصبحت تعني الإشراف والمتابعة.

ثانياً: الرقابة في الاصطلاح القانوني

هي عملية التحقق من مدى إنجاز الأهداف المبتغاة والكشف عن معوقات تحقيقها، والعمل على إيجاد الحلول المناسبة وفق ما حددته القواعد القانونية للدولة وبصورة مرضية، حيث ازدادت الرقابة مع

¹ السيد محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام الرقابة البرلمانية، رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، رقابة الأجهزة التنفيذية، منشأة المعارف الإسكندرية، 2007، ص، 57

اتساع نشاط الإدارة وتنوعه في جميع مجالات الحياة، فالرقابة بهذا المعنى تتضمن إذا مجموعة من العمليات التي تستهدف توجيه الأداء نحو ما رسم له من أهداف ومعايير وقياس درجة نجاح الأداء الفعلي في تحقيق الأهداف والمعايير.

وعليه يمكن أن نبرز أهم التعاريف الفقهية للرقابة :

1- جاء في تعريف (قابل) بأنها : " التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقا للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقاعدة المقررة".

هذا التعريف يؤكد لنا أن كل الأعمال تسير وفقا للخطة والبرنامج والتعليمات التي تم تحديدها، فهدفها هو محاولة كشف الأخطاء والانحرافات بقصد اقتراح الحلول المناسبة لها، ومنع حدوثها مرة أخرى.

2- كما عرفت بأنها: " متابعة العاملين بالمنظمة تنفيذا للخطة الموضوعية، وتقييم أعمالها أولا بأول وذلك ضمانا لتحقيق الأهداف المرسومة للمنظمة على أفضل وجه وفي أقصر وقت، وبأكبر قدر من الدقة وأقل قدر ممكن من الأخطاء"¹.

هذا التعريف هو جامع لكل وظائف الرقابة من تقييم الأعمال وتوجيه النشاط بما يتفق مع الخطة الموضوعية، وفي نظر الباحث هو تعريف منطقي تطرق إلى الرقابة من كل جوانبها.

3- كذلك عرفت على أنها: " التحقق من أن التنفيذ يتم طبقا للخطة المقررة والتعليمات الصادرة، والكشف عن نقاط الضعف والقصور وعلاجها ومنع تكرارها"².

هذا التعريف ركز على دور وظيفة الرقابة، حيث ربطها بعملية التحقق من أن العمل يسير وفق الخطة والتعليمات والقواعد المحددة من قبل الإدارة، بقصد اكتشاف كل مواطن الضعف والنقص والأخطاء والانحرافات، لعلاجها وتغادي حدوثها في المستقبل.

¹ أحمد حافظ نجم، مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، 1997، ص، 267.
² السيد محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام، مرجع سابق، ص46.

4- التأكد من أن تنفيذ الأهداف المطلوب تحقيقها في العملية الإدارية، تسير سيرة صحيحة حسب الخطة والتنظيم والتوجيه المرسوم لها.

5- الرقابة هي الإشراف والمراجعة من جانب سلطة أعلى، للتعرف على كيفية سير العمل داخل المشروع، والتأكد من أن الموارد تستخدم وفقا لما هو مخطط لها¹.

هذا التعريف ركز أساسا على دور وظيفة الرقابة، حيث ربطها بأسلوب الإشراف والمتابعة التي يجب أن تتبع للقيام بعملية الرقابة.

6- الرقابة الإدارية تعني التحقق والتأكد من التزام الإدارة بالقوانين والأنظمة والتعليمات في أدائها، لتحقيق الأهداف المرسومة وفق الخطط الموضوعة بكفاءة وفعالية، والوقوف على نواحي القصور والخطأ، ومن ثم العمل على علاجها ومنع تكرارها.

7- الرقابة هي التي تمارس على أعمال وأشخاص الإدارة من خلال الأجهزة سواء الداخلية أم الخارجية، وسواء السابقة أم اللاحقة، وأيضا رقابة الإدارة المركزية على أجهزة وأعمال الإدارة المحلية².

8- وعرفها الدكتور محمد ماهر عليش على أنها: " العملية التي تسعى إلى التأكد من أن الأهداف المحددة والسياسات المرسومة والخطط والتعليمات الموجهة إنما تنفذ بدقة وعناية...".

ونتيجة لما تقدم من التعاريف التي قيلت في الرقابة يمكننا تعريف الرقابة بأنها : "الأداة التي بها نتحقق من التزام الإدارة بالقوانين والأنظمة، والكشف عن الانحرافات وتصحيحها وتحليل معوقاتهما، والسعي إلى علاجها بما يمنع حدوثها وتجاوزها مستقبلا."

¹ السيد محمد حسن الجوهري، الدفاعية على مشروعات استثمار القطاع العام، مرجع سابق، ص، 47.
² محمد الديقاموني عبد العالي ، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص، 71.

ومن خلال هذا التعريف الذي أشرنا إليه نجد أنه وحسب اعتقادنا، يشتمل على مقومات الرقابة التي يجب أن تمارس وهي ليست على سبيل الحصر باعتبار أن هذا علم من العلوم الاجتماعية يحتاج إلى إضافة أو حذف حسب توافر عوامل معينة دون أخرى.

ثالثاً: أهداف الرقابة

من خلال التعاريف التي قيلت في الرقابة يتضح لنا أن الرقابة الإدارية ضرورية لضمان تحقيق الأهداف الأساسية للدولة، التي تسعى عن طريق أجهزتها المختلفة إلى تحقيقها وعليه تتجلى أهداف الرقابة فيما يلي:

* تهدف الرقابة إلى تحديد المسئول عن الأخطاء والانحرافات، فالرقابة تتعدد وتختلف باختلاف الجهة التي تمارسها، فمثلاً الوزير في وزارته هو المسئول الأول عن إدارتها والإشراف على سير العمل في إطار السياسة العامة للدولة، وعليه يجب على الوزير متابعة سير العمل عن طريق الأجهزة المعاونة له، وممارسة الرقابة بما يكفل تحقيق الأهداف العامة للدولة، وتندرج هذه المسئولية إلى أن تصل إلى الموظفين التنفيذيين، فمن خلال الرقابة للمستوى الأعلى على المستوى الأدنى يمكن تحديد المسئول عن تلك الأخطاء والانحرافات¹.

* ومن ناحية أخرى، تقدم الرقابة خدمة للإدارة ومساعدتها في ضمان أن الأداء يتم وفقاً للخطط الموضوعية، فالرقابة غاية محددة، وهي كفاءة أداء العمل على خير وجه في الوقت المناسب، والكلفة المقدره والجودة الملائمة وفي الحدود المرسومة له، وبلوغ الأهداف المرجوة المرتبطة بالسياسة العامة بالدولة، فضلاً عن الالتزام بالمبادئ العامة التي تحفظ للمجتمع حقوقه وحياته وقيمه السامية².

1 سالم الشوابكة، الرقابة المالية، مجلة الحقوق، إصدار مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، العدد 3، 2005، ص 321.

2 المرجع نفسه، ص 322.

* كما تعهد الرقابة إلى تحديد ما قد يعترض سير العمل والنشاط من معوقات، التي تقف حاجزا إزاء تحقيق الأهداف العامة، حتى يتعزز النجاح والعلاج الناجع، كما يسفر عنه التحليل من أسباب الضعف في بلوغ الأهداف .

ومن هنا ترتبط الرقابة بوظيفة تحديد واضح للمسؤولية أو الواجبات، وبذلك ترتبط الرقابة بوظيفة التنظيم، فمن الواضح أن المعايير الرقابية يجب أن تستند إلى خطط واضحة ومتكاملة، وحتى تحقق الرقابة أهدافها هناك شروط لابد من توافرها كون الرقابة وظيفة حساسة على النشاط العام للدولة، ويمكننا أن نجمل هذه الشروط في الآتي:

* يجب على نظام الرقابة الملائم أن يكون مناسبة لطبيعة العمل واحتياجات الإدارة، لأن الهدف الأساسي من الرقابة هو تثبيت دعائم القوانين القائمة، والتحقق من تنفيذها ومدى توافقها مع الاحتياجات والإمكانات المتاحة للإدارة، مع فهم طبيعة إجراءات العمل الموضوعة سلفا، حتى يسهل تحديد مكامن الخلل والضعف، أكان ناتجة عن تقصير في التشريعات، أو الإجراءات والخطط الموضوعة، أم يعود السبب إلى ضعف العنصر البشري أثناء عملية التنفيذ، أيضا أن لا يكون هدف الإدارة هو تصيد الأخطاء، وتوقيع العقوبات بل تهدف للتصرف على أسباب الأخطاء والانحراف وكيفية معالجته¹.

* مواكبة التطورات والاتجاهات الحديثة في مجال الإدارة العامة، الذي بالضرورة يقود إلى أن تكون الرقابة الفعالة ذات نظام وصياغة قانونية مرنة، لمواجهة الظروف الغير المتوقعة، أو في حالات الفشل التام².

¹ عبد الله عبد الرحمان النميان، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي في الأجهزة الأمنية، رسالة ماجستير، 2003، ص، 32.
² المرجع نفسه، ص33.

* يجب أن يكون نظام الرقابة موضوعية لا شخصية، الأصل أن الرقابة تهدف إلى معرفة مدى تحقيق الأهداف المرسومة والكشف عن الأخطاء المتوقعة أو الواقعة، وليس غاية في حد ذاتها ولكنها وسيلة لتحقيق غايتها إرضاء رغبات أو دوافع شخصية، فهي ليس غاية.

* يجب أن يكون النظام الرقابي سهل الفهم وواضح، فلكي تكون للرقابة معنى وأهمية يجب على الأفراد تفهم ما تسعى الرقابة إلى تحقيقه، ذلك أن وضوح النظام الرقابي يساهم في فهمه من قبل الرؤساء والمرؤوسين، هذا فضلا عن وجود إتاحة فرصة المناقشة والاستيضاح لكل من يعينهم أمر الرقابة¹.

* من وظائف الرقابة أيضا كشف الأخطاء، وانحراف الأداء ومقدار هذا الانحراف والأخطاء، وأثر ذلك في نشاط الإدارة، وبالقدر الذي ينشط القائم بالرقابة بفعالية، فإن الرقابة تكون عيونا يقظة قادرة على النفاذ في كل شيء وفي كل وقت وفي كل موقع، لتحديد الأخطاء و كشف أسبابها بما يمكن القائم بالرقابة، من تشخيص الأخطاء للوصول إلى المعالجات الصائبة والسريعة، وذلك قبل أن تستفحل وتشكل عبئا ثقيلا يتحمل في ضوئه الجهاز نتائج سيئة وخطيرة.

* تتطلب برامج الرقابة الفعالة وجود هيكل تنظيمي واضح يبين أوجه المسؤولية المختلفة للمديرين، فيما يتعلق بالانحرافات التي قد تظهر أثناء أو بعد تنفيذ المهام، وهنا يتحقق الدور التقويمي للرقابة الإدارية ويجعل القائم بالرقابة في الصورة الحقيقية للواقع الفعلي، ويبعده عن التحليل السطحي والشكلي، وبالتالي يتحقق تسلسل الرقابة ونفاذها في كل مستوى من المستويات، وفي كل شيء لتكشف عن مدى واقعية التشريعات والتخطيط وعن حقيقة تفكير سلوك المنفذين وأسلوب أدائهم، ولهذا كلما كان الهيكل التنظيمي واضحة، وتحديدًا للمسؤوليات سهلت عملية الرقابة وزادت كفاءتها².

¹ عبد الله طلبية، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ط5، مطبعة جامعة دمشق، 1996، ص255.
² المرجع نفسه، ص256.

* أن تكون الرقابة اقتصادية، حيث يقع على كاهل الإدارة أن تضع نظاماً للرقابة قليل التكاليف قدر الإمكان، فالهدف من وجود الرقابة هو الحد من الانحراف بالخطأ، وبالتالي الحد من النفقات الضائعة والخسائر، وعدم التركيز عن الجزئيات والتفاصيل كسبا للوقت¹.

ثالثاً: أهمية الرقابة

تظهر أهمية الرقابة والحاجة إليها نتيجة لتوافر العديد من الأسباب، على اعتبار أن نشاطها تمارسه الإدارة للتحقق من قيام العمل على أساس الأهداف المرسومة، وبأقل الخسائر الممكنة، فهي حلقة هامة من الحلقات التي يتم بها استكمال العملية الإدارية ذاتها، وتكمن أهمية الرقابة بأنها مجموعة العمليات التي يتم من خلالها:

* القيام بالتأكد والتحقق من أن الأداء يتم على النحو الذي حددته الأهداف والمعايير الموضوعية، فالأهداف هي المرأة التي من خلالها يمكن قياس الأداء على أساسها، كما أن وضع المعايير لتحديد نقاط القوة والضعف على الأداء، ومدى مطابقته لتلك المعايير تسهل عملية تحديد صيغة الخطأ.

* وتكون أهمية الرقابة بصفة عامة من خلال احتلال الوظيفة العامة مكانة بارزة بين موضوعات القانون الإداري، ومازالت كلمات الفقيه "ريمون سالي" في هذا الشأن صادقة، حيث ذكر: "أن الحاجات الاجتماعية هي التي تخلق النظام القانوني، فهذه لا تنشأ ولا تتطور إلا من أجل تحقيق عملية تنتظر فيها دون أن يلتفت في البداية إلى النظريات ذاتها، وما فيها من منطقتين تبرره، فالنتيجة تطلب أو دون ارتباط بنظرية مقرر، أما المبدأ فيخلق بعد ذلك، ويفيد الخضوع لتنفيذ اصطلاحى خاص يقصد به معنى محدد في إطار بناء محدد، وهذا هو تاريخ كل بناء قانوني².

¹ عبد الله عبد الرحمان النميان، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي في الأجهزة الأمنية، مرجع سابق، ص32.
² محمد الديقاموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص53.

* أن التحقق من مشروعية حماية الإدارة أعمالها وتحديد الانحرافات والأخطاء والعمل على تصحيحها يعد المدخل الرئيسي الذي يساعد على إصلاح تلك الانحرافات، وتحديد المسؤوليات وإزالة الصعوبات ووضع الخطط التطويرية، وكل ما من شأنه رفع مستوى الأداء، وعليه يستفاد من نتائج المتابعة والتقييم لتصحيح الانحرافات وحل الإشكالات والتطوير اللاحق مستقبلا، وهذه الأهمية لا تستهدف مجرد تحديد المسؤولية فحسب، وإنما تستهدف في النهاية تكوين صورة واقعية عن ظروف التنفيذ ومشكلاته بغرض دعم وتعزيز الجوانب الإيجابية للأداء، والتغلب على المشكلات التي تعترض هذا الأداء فتعوق من تحقيقه للأهداف¹.

* وتتجلى أهمية الرقابة أيضا في قدرتها على الكشف عن المعوقات التي تقف إزاء تحقيق الأهداف، والإعلان عن التقييم والتصحيح، وتتضمن هذه العملية اتخاذ إجراءات وتدابير من شأنها توفير الظروف المناسبة، بغرض التغلب عن المشكلات التي صادفته واحتمال أن تصادفه في المستقبل، كأن تعيد النظر في الأهداف أو السعي إلى تطويرها بما يتلاءم ويتناسب مع السياسات الجديدة والتغيرات المطلوبة، وهي تتضمن أيضا إجراء التعديل الضروري في الأهداف والمعايير بناء على خبرات التنفيذ الفعلية، حتى تكون الأهداف والمعايير مناسبة لطاقت وقدرات أجهزة التنفيذ من ناحية، ومحقة للأهداف العامة من ناحية ثانية، وملائمة أيضا للظروف والعوامل المحيطة بالتنفيذ الفعلي من ناحية ثالثة².

وعملية التقييم تهدف إلى تحديد وتحليل مؤشرات وجود مشاكل وانحرافات وأخطاء وصعوبات تنفيذ الخطط والبرامج، مما يؤثر في مستوى الكفاءة والفاعلية في تحقيق النتائج، ويكون ذلك مدخل يساعد على إصلاح وتصحيح تلك الانحرافات وتحديد المسؤوليات، وإزالة الصعوبات ووضع خطط التطوير والتحسين

1 محمد الديقاموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص54.

2 عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص254.

المناسبة وكل ما من شأنه رفع الأداء، ويستفاد من نتائج المتابعة والتقييم لتصحيح الانحرافات وحل المشكلات والتطوير اللاحق وإعداد الخطط الإستراتيجية المستقبلية لذلك.

ونظرا لأهمية الرقابة ودورها المؤثر في العملية الإدارية سواء على المستوى أو المستوى المحلي، وتطور مفهومها على مر التاريخ، حيث انتقلت من مرحلة معالجة الانحراف ومحاولة القضاء عليه، إلى مرحلة تحقيق الفاعلية والملائمة والسرعة، وأصبحت في الوقت الحاضر لا تقتصر على كشف الانحرافات والأخطاء، بل امتد دورها ليشمل توضيح سبل التصحيح والتفوق، أي تحولت إلى الدور الوقائي، بدلا من أن تقتصر على الدور العلاجي¹.

الفرع الثاني: المقصود بالرقابة الإدارية

تعد الرقابة الإدارية أمر ضرورية في العملية الإدارية، فهي التي تحد من القصور والانحراف الذي يشوب مراحل النشاط الإداري، وتعمل على صياغة الإجراءات المضادة لذلك الانحراف، وتدارك القصور مع عدم السماح بخروج النشاط الإداري عن الحدود المرسومة له، وطرح المعالجة الناجمة للأسباب التي أدت إلى ذلك، وتعتبر من أهم أشكال الرقابة وأكثرها فاعلية إذا ما مورست في إطار من النظام وسيادة القانون، لأنها تمكن الإدارة من مراجعة نفسها بوتيرة أسرع قبل استفحال المشكلات، وبما يحقق السير المنتظم للإدارة، وذلك بتنفيذ ما جاء في القانون، ويقصد بها من الجانب الإداري الرقابة الصادرة من الجهات الإدارية التي تكون الجهاز التنفيذي والإداري للدولة، وينصرف مفهوم الرقابة الإدارية ليشمل المرافق العامة المركزية، وكذلك المرافق العامة اللامركزية، بهدف ضمان احترام القانون وحماية المصلحة العامة².

¹ بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق، جامعة العربي بن المهدي، ام البواقي، 2012-2013، ص21.
² بكر القباني، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص02.

والرقابة الإدارية هي رقابة ذاتية إذ أن الإدارة تراقب نفسها بنفسها¹ ، فتتولى تصحيح أخطائها، وتتأكد من مدى مطابقة تصرفاتها للقانون وملائمتها للظروف المحيطة بها، فتصحح ما تكشفه من أخطاء في تصرفاتها، إما من تلقاء نفسها أو بناء على تظلمات الأفراد، وما يترتب على ذلك من سحب أعمال أو إلغائها أو تعديلها²، ولا سبيل للإدارة عند ممارستها أداء مهامها، إلا أن تضع نصب عينينا ما هو محدد لها من الأهداف، وعدم تجاوزها لحدودها، بما قد يعسر حريات الأفراد، أو يمثل عدوانا على الحريات العامة.

وتعد الرقابة من مهام كل مدير في جميع المستويات الإدارية ابتداء بالمدير العام وانتهاء بمشرف العمال في الخط الإداري الأول في التنظيم، وتمارس على كل شيء في التنظيم ابتداء بالأفراد، والأموال والأجهزة والمعدات والآلات، وعلى كيفية القيام بالعمل، وعلى العمليات والأنشطة الإنتاجية والتسويقية والتمويل والاستثمار ... الخ، ومن هذا المنطلق تعتبر العملية الرقابية شاملة لجميع نشاطات و موجودات المرافق العامة.

ولقد تعددت التعاريف التي قيلت بشأن الرقابة، وتتنوعت بحسب الزاوية التي ينظر إليها كل منها فقد، عرف الدكتور عمار بوضياف الرقابة الإدارية بأنها: "وظيفة من الوظائف الإدارية، وتعني قياس وتصحيح أداء المرؤوسين، للتأكد من أن الأهداف والخطط المسطرة، قد تم تنفيذها بشكل مرض، كما تعني الرقابة، الإشراف والمراجعة، من سلطة أعلى بقصد معرفة كيفية سير الأعمال ومراجعتها وفقا للخطط الموضوعة".

¹ ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، الإسكندرية، 2000، ص58.
² سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986، ص23.

وعرفها الدكتور طارق المجدوب¹ بأنها: "الرقابة الذاتية التي تمارسها الإدارة العامة على نفسها، وهي وسيلة تستطيع الإدارة التأكد من أن الأهداف قد تحققت في الوقت المحدد لها".

فمضمون الرقابة الإدارية تعني الرقابة التي تقوم بها هيئات إدارة يصدر بتشكيلها ويحدد اختصاصاتها قوانين ولوائح عامة، كما تلتزم فيما تباشره من إجراءات ووسائل بالأحكام التي تنص عليها القوانين واللوائح. وهناك ثلاثة اتجاهات فكرية رئيسية تتعلق بمفهوم الرقابة، هذه الاتجاهات هي:

أولاً: النظرية الكلاسيكية

ينظر أصحاب هذا الفكر إلى الرقابة الإدارية على أنها عملية تفتيش وتخويف لأفراد التنظيم، لذا يستخدموا تعبيرات معينة مثل القوة والسلطة، فالمدير التقليدي يستخدم قوته وسلطته الرسمية لإرغام الأفراد على تنفيذ الأوامر ومحاسبتهم عندما يخطئون، لذلك فإن الرقابة في نظرهم هي: " عملية التركيز على التهديد بالعقوبة والوعد بالمكافئة لمنع حدوث الأخطاء والانحرافات"، من رواد هذه المدرسة هنري فايول حيث عرف الرقابة على أنها: " تنطوي على التحقق إذا كان كل شيء يحدث طبقاً للخطة المرسومة، والتعليمات الصادرة وأن غرضها هو الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء بقصد معالجتها و منع تكرار حدوثها، وهي تنطبق على كل شيء معدات، أفراد، أفعال"².

ثانياً: النظرية السلوكية

ينظر أنصار هذا الفكر إلى الرقابة الإدارية من الجانب الإنساني، وذلك بالتركيز على التأثير في سلوك الآخرين بإيجابية، حيث يعرفون الرقابة الإدارية بأنها: " قدرة الفرد أو مجموعة من الأفراد في التأثير على سلوك فرد آخر أو مجموعة أخرى من الأفراد أو تنظيم معين، بحيث يحقق التأثير النتائج المرجوة".

¹ طارق المجدوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - لبنان، 2009، ص529.

² حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الثقافة، 2010، ص13.

أما جورج تيري فقد عرف الرقابة بأنها: " قدرة المدير على التأثير في سلوك الأفراد في تنظيم معين بحيث يحقق هذا التأثير النتائج المستهدفة...".

ثالثا: النظرية التطبيقية

من أنصار هذا الاتجاه "تيري و جورج"، يرون بأن الرقابة تركز على معايير رئيسية للقيام بوظيفتها وهي¹:

- وضع وتحديد المعايير.

- قياس الأداء ومقارنته بالمعايير.

- تصحيح الفرق بين النتائج الفعلية والخطط الموضوعة.

من جهة أخرى يرون بأن الرقابة تقوم بعدة وظائف متكاملة ومترابطة مع بعضها البعض وهي:

(1) الرقابة الإدارية

(2) الرقابة التجارية

(3) الرقابة المالية

(4) الرقابة الأمنية

(5) الرقابة السياسية

(6) الرقابة القضائية²

نستنتج من تعريف الرقابة الإدارية لهذه المذاهب أنه:

¹ بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مرجع سابق، ص24.
² السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية، دراسة ميدانية بمؤسسة المحركات والجرارات بالسوناكوم، رسالة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة، 2007، ص32.

- بالرغم من وجود تلك الاختلافات بين الاتجاهات الفكرية الثلاثة، (الكلاسيكية، السلوكية، التطبيقية)، إلا أنها لا تتعارض مع بعضها، فهي تكمل بعضها البعض و تكون نموذجا متكاملًا للرقابة¹.

- من الممكن التعامل مع العملية الرقابية من ناحية تطبيقية وفق خطوات القيام بها، وفي نفس الوقت يمكن التعامل معها من خلال تركيز القائم بالرقابة على الجانب الإنساني أثناء قيامه بتلك الخطوات، دون أن يمنع ذلك من استخدام نفوذ وسلطته الرسمية في تصحيح الانحرافات ومسار التنفيذ إذا لزم الأمر وفي الوقت المناسب.

إذن الرقابة باختصار هي عملية تساهم في التأكيد من تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد البشرية والمادية المتاحة.

كما جاء في تعريف الدكتور فؤاد العطار بأنها: "وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقا للأهداف المرسومة وبكفاية وفي الوقت المحدد لها"².

والمتتبع لموضوع الرقابة وهو "النشاط الإداري"، بكل صورته، وفي كل خطواته، فكل صورة من هذا النشاط يمكن أن تكون موضوعة لأعمال الرقابة عليها، أيضا فهي تشمل

الأموال والأشخاص والأعمال المادية والتصرفات القانونية، وهذه الأخيرة قد لا تقتصر على الجانب القانوني وحده، بل قد تمتد إلى الجوانب الأخرى السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، فلا يكفي لكي تدرك الإدارة غايتها أن يكون التخطيط دقيقة كما ورد في تعريف "هنري فايول"، والتنظيم مبنية على أسس التعاون بين عناصر المشروع، وإنما يجب فوق ذلك إجراء البحث المستمر عن مدى نجاح الإدارة الفعلي في إنجاز

¹ السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية، المرجع السابق، ص33.
² طارق المجذوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، مرجع سابق، ص529.

أعمالها، حتى لا تفشل دون أن تدري في القيام بمهمتها، أو تتدنى وظيفتها الحقيقية إلى مجرد عمل نظري فيستتبع ذلك أن تستبدل بالنتائج الإيجابية أضراراً، منها عدم الشعور بالمسؤولية من جانب عمال الإدارة¹ وتعد الرقابة الإدارية من الوظائف الحيوية التي توليها الحكومات أو الدول القانونية جل اهتمامها، فوجود الرقابة لا يكون إلا عند وجود إدارة تقوم بممارسة النشاط الإداري لوظيفة الإدارة، وتهدف من هذا النشاط لتحقيق الأهداف ضمن القوانين والأنظمة التي لا بد من أن توفر تلك الأنظمة، والوضوح في الهيكل التنظيمي للوظائف العامة وعلاقتها ومستوياتها ومسؤولياتها وحقوقها وواجباتها، وكذا العلاقات الناشئة مع تلك الوظائف من مستويات وواجبات.

الرقابة الإدارية هي ذلك النشاط الذي تمارسه الإدارة بنفسها، وبما تملكه من سلطة بواسطة أجهزتها الرقابية تجاه أوجه النشاط الإداري الأخرى، وكما مورست لها السياسة العامة للدولة لتحقيق أهدافها وبلوغ مراميها وضمان سير الإدارة بانتظام واطراد، والإدارة العامة في المجتمع المعاصر، تنهض بدور كبير في سبيل أدائها لمهامها التي تتطلب جهوداً جبارة، كما أن الإمساك بزمام الأمور يتطلب أيضاً تزويدها بالكثير من السلطات، في ظل امتداد نشاطها في مختلف المجالات، غير أن أعمالها وتصرفاتها يجب أن لا تحيد عن مبدأ الشرعية، فكان من الضروري أن تخضع لرقابة متكاملة تكفل حسن قيامها بأعمالها، والتحقق من مدى مطابقتها للحدود والقواعد، وعدم تجاوزها لما هو مرسوم لها سلفاً عند ممارستها لنشاطها الإداري، كذلك الوقوف على ما قد يشوب أوجه النشاط الإداري من نقص أو تقصير أو انحراف بما قد يهدد حقوق الأفراد وحياتهم².

¹ حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مرجع سابق، ص 13.
² بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مرجع سابق، ص 26.

المطلب الثاني: أهداف الرقابة الإدارية

إن مهمة الجهاز الإداري على أعمال الإدارة له دوافع ومبررات متميزة حتى تنهض الإدارة العامة بنشاطها الإداري على أكمل وجه، وعليه كان لابد أن يكون له وجهة يستقر عندها فينظر عما أسفرت تلك المهمة، هل حققت ما تصبوا إليه الدولة، ومن هذا المنطلق يمكننا القول أن للرقابة الإدارية أهدافا تسعى إلى ترجمتها على أرض الواقع وتتلخص فيما يلي:

* التحقق من أن الأعمال تسير في اتجاه الهدف المرسوم بصورة مرضية ولهذا فهي لا تكتفي بالتأكد من أن النشاط الإداري يمارس في حدود القوانين واللوائح والتعليمات، بل إنها تمتد للتأكد من أن الواجبات الإدارية تنفذ بأفضل طريقة وتعطي أفضل النتائج، وبمراعاة الكفاءة في الأداء والاقتصاد في النفقات¹.

* تحفيز الموظفين على الأداء الجيد والالتزام بالقوانين والأنظمة، فلقد أصبح للرقابة الإدارية دورا فعالا ومؤثر في تحفيز العاملين وشحن همهم وطاقاتهم، من خلال إبراز الجوانب الإيجابية في أعمالهم وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط.

* التحقق من مشروعية الأعمال الإدارية ومدى صحة توظيف الإدارة القوانين والتعليمات، وبها يمكن الوقوف أولا على سير العمل وما قد يعتريه أو يشوبه من نقص أو تقصير أو انحراف، والتأكد من مدى تحقيق الأهداف العامة التي من أجلها مارست الإدارة نشاطها، وتحديد الصعوبات والعقبات التي تعترض سبيل الإدارة، ومن هنا تصل الرقابة الإدارية إلى العلاج الناجع لتقويم الخطأ وتدارك العيوب وسد الثغرات والنقص، التي قد تقع فيه الإدارة في أثناء ممارستها النشاط الإداري، والعمل على ضمان حسن سير العمل وانتظامه².

1 السيد محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام، مرجع سابق، ص47.
2 خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، قضاء التعويض، بدون سنة نشر، عمان، 1999، ص60.

* التأكد من إدراك القيادات لكافة المعلومات الضرورية الخاصة بالمستويات الإدارية التي يشرفون عليها، حتى تتم عمليات التنسيق والتوجيه، واتخاذ القرارات بصورة سليمة، تحقق في النهاية أهداف السياسة العامة، وتحقق ارتباط الجهاز وأفراد الجهاز الحكومي بالأهداف العامة للدولة وضمان ولائهم لها¹.

* الكشف عن المعوقات التي قد تقف إزاء تحقيق الأهداف وتذليلها، مع اقتراح الحلول الملائمة لمعالجة الأخطاء والثغرات مع تحديد المسئول عن الأخطاء والانحرافات².

* التأكد من احترام الحقوق والمزايا المقررة للأفراد والعاملين واحترام مبدأ المساواة أمام القانون، وأن الخدمات الحكومية تؤدي للجميع دون تفرقة، وبأقل قدر ممكن من الإجراءات المكتبية دون، تعسف أو استغلال السلطات.

* الوقوف على المشكلات والعقبات التي تعترض الرقابة الإدارية وأجهزتها، والعمل على معالجة هذه المشكلات وإزالة تلك المعوقات.

ترشيد عملية اتخاذ القرارات، وخاصة ما يتعلق منها بالسياسة العامة للعمل وأهدافه³.

* تطوير الإجراءات والأعمال الإدارية في الدوائر الحكومية، وتحسين الإنتاج فيها بما يضمن إشباع حاجات المواطنين وبأقل التكاليف وأقصر السبل.

* العمل على وقف انحراف الإدارة وسوء استخدام السلطة الممنوحة لها والخروج عن القانون، وإلغاء ما قد يصدر من قرارات شابها شيء من هذا القبيل⁴.

1 السيد محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام، مرجع سابق، ص48.

2 عبد الله طلبه، الإدارة العامة، مطابع جامعة دمشق، 1995، ص254.

3 السيد محمد حسن الجوهري، المرجع نفسه، ص49.

4 عبد الله طلبه، المرجع نفسه، 254.

* التأكد من التزام الإدارة بكافة القوانين والأنظمة والتعليمات أثناء ممارستها لنشاطها، وهذا يعرف بمبدأ الشرعية، إذ أن على الإدارة العامة واجب العمل في دائرة القانون والالتزام به فإذا خالفت القانون اعتبر تصرفها غير مشروع وينزل عليه جزاء عدم المشروعية.

* قياس عنصر الكفاءة في أداء الوحدات الحكومية والفاعلية بالنسبة لنتائج البرامج المختلفة وتحقيق التوازن بينهما¹.

* الالتزام بالسياسات الإدارية، وهذا يتطلب متابعة التنفيذ من قبل الدوائر الإدارية المختلفة، للتأكد من وضوح القرارات والتعليمات الإدارية المختلفة الموجهة لهم كل حسب اختصاصه، بحيث لا يترك مجال للتأويل، وبالتالي إساءة الاستخدام أو التنفيذ، الأمر الذي يقضي بالضرورة إلى تحقيق أهداف المؤسسة بكفاءة وفاعلية.

* التنبيه إلى أوجه النقص والخلل والقصور في التشريعات المعمول بها واقتراح وسائل معالجتها.

* حماية المصلحة العامة أو المقصود بها حماية المصلحة في نطاق النشاط المحدد للإدارة.

* كشف وضبط كل الجرائم المرتكبة أثناء تأدية العمل والتي تعرقل سيره وتوقف الأشخاص مرتكبي هذه الجرائم، بالتعاون مع النيابة العامة أو الحصول على إذن مسبق.

تحديد الأهداف التي تريد الإدارة تحقيقها ووضع الوسائل الكفيلة بذلك، وترجمتها إلى معايير يمكن قياس أداء الإدارة على أساسها².

* تعميم الخبرات الجيدة أي معرفة أماكن تحقيق النجاح واستخلاص النتائج المطلوبة من ذلك، بغية تعميم هذه النجاحات على أماكن أخرى في المؤسسة.

1 السيد محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام، مرجع سابق، ص، 49.
2 بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مرجع سابق، ص، 29

* ضمان حماية حريات الأفراد وحقوقهم، ذلك أن الإدارة تمنح حقوقا وامتيازات تسهل عليها وظائفها وأنشطتها، التي تهدف من ورائها إلى تحقيق الصالح العام، إلا أن ذلك قد يرافقه إصراف في استعمال هذه الحقوق والامتيازات، مما يهدد مصالح وحقوق الأفراد بالخطر، ومن هنا تبرز أهمية دور الجهات الرقابية لمنع هذا التجاوز والحد من إساءة استعمال هذه الحقوق والامتيازات.

* كشف الانحراف الإداري. والانحراف الإداري يعني استغلال السلطة أو الوظيفة لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة رغم انسجام أعمال الإدارة مع القوانين والأنظمة والتعليمات¹.

* وتعد من الأهداف الأساسية للرقابة الإدارية هو تحقيق مصلحة الإدارة نفسها بالمحافظة على حسن سير المرافق العامة، وكفالة تنفيذ القوانين واللوائح والتزام حدودها، ونزاهة الموظفين وكفاءتهم، كما تهدف أيضا لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم من اعتداء رجال الإدارة، فإن تحقيق ذلك يكشف مدى التزام الإدارة بمبدأ الشرعية، عند مباشرتها لمختلف النشاطات المفروضة.

المطلب الثالث: خصائص الرقابة الإدارية

وأجهزتها في ضوء ما تقدم فإن خضوع الإدارة الرقابة فعالة على أعمالها يعد ضرورة للتحقق من مطابقة القرارات الصادرة من الإدارة للقواعد القانونية الملزمة، وتوقيع الجزاء على مخالفتها، بل حتى تستطيع تحقيق الغاية المرجوة منها، حيث تتمتع الرقابة الإدارية بالعديد من الخصائص التي تجعلها أكثر جدية وفعالية في تحقيق أعمالها إذا ما التزمت بالمقومات الرئيسية.

تمتاز الرقابة الإدارية بجملة من الخصائص التي نستعرضها فيما يلي:

1- الرقابة الوقائية الطريق الأمثل للرقابة الإدارية الناجعة²، تعد الرقابة الإدارية رقابة وقائية فهي لا تحد من التجاوزات التي تقع فيها الإدارة تجاه نفسها أو تجاه الأفراد، فحسب بل أنها تعمل على أن لا يصدر أي

1 حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مرجع سابق، ص23.
2 أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، قسم الدراسات العليا، كلية الحقوق جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2003، ص44.

قرار أو تصرف أو عمل إلا في حدود القانون وفي إطار احترام مبدأ المشروعية، وبما لا يدع مجالاً للشك، فإن الرقابة الإدارية تكون أكثر جدية وفعالية إذا ما التزمت بالمقومات الرئيسية، فوفاء الإدارة بالتزاماتها يجعلها قوية و يحقق لها ما كانت تصبو إليه، من سير منتظم للإدارة بكل يسر واطراد، وبعيدا عن التعسف والاستبداد.

كما تعمل الرقابة الوقائية لمراقبة صحة القرار وتنفيذه، ويتمثل ذلك في أمرين أولهما التحقق من صحة القرار الإداري لتبيان مدى سلامته، واكتشاف أوجه القصور والثغرات والإسراع بالتعديل قبل تفاقم الخطأ، وثانيها رقابة تنفيذ القرار بالرغم من سلامته، إلا أن القرار قد يكتشف أنه معيق للإنتاج الأثر الإيجابي في العمل، وعليه يتم اكتشاف مكامن الخلل في القرارات والإسراع في معالجتها.

2- إن الرقابة المستمرة الفاعلة تعمل على سرعة اكتشاف الأخطاء والتعرف على أسبابها، والقيام بإبلاغ المسؤولين عنها في الوقت المناسب لكي يتم التصحيح والتعديل¹.

3- أن تكون الرقابة مرنة وسهلة الفهم بالنسبة للعاملين رؤساء، ومروسين، يستوجب هذا الأمر أن تكون المعايير المستخدمة في الرقابة مرنة ومفهومة، ولها القدرة على التكيف مع الظروف.

4- أن تكون الرقابة الإدارية موضوعية، وواقعية في تأدية وظيفتها، ويتطلب هذا توافق النظام الرقابي مع حجم المنظمة وطبيعة الأنشطة التي تؤديها².

5- تساعد في متابعة وضبط الأحداث المستقبلية واتخاذ الموقف التصحيحي اللازم.

6- أن يقدم نظام الرقابة المعلومات اللازمة عن المداخلات أو العمليات أو المخرجات في الوقت المحدد.

7- أن يكون النظام الرقابي ملائم لظروف الحالة الراهنة.

8- أن يشير إلى الأخطاء ويحدد مرتكبيها، ويبين طرق معالجتها وتصويبها³.

1 إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري (مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، ولاية القضاء الإداري)، دار أبو العزم للطباعة مصر، 2001، ص، 232.

2 أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مرجع سابق، ص45.

3 عبد الله عبد الرحمن النميان، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي، مرجع سابق، ص29.

- 9- لا تستلزم ممارسة الرقابة الإدارية إجراءات معقدة أو مطولة، بل تتسم بالسهولة وعدم التعقيد.
- 10- أن تتضمن الرقابة اقتراح البدائل والحلول واتخاذ الإجراءات والقرارات التصحيحية المناسبة، وتحديد نسب الطرق لمعالجة الانحرافات ومنع حدوثها مستقبلاً.
- 11- نطاق الرقابة الإدارية أوسع بكثير من الرقابات الأخرى، ويبدو ذلك جلية في أن الرقابة الإدارية بناء على تظلم أو بدونه تتسع لتشمل بحث مشروعية القرارات الإدارية وكذلك ملائمتها، فمجال الرقابة الإدارية لا يقتصر على الأعمال القانونية، والمنازعات الإدارية بل تمتد ليشمل جميع نواحي العمل الإداري القانونية والاقتصادية والتنظيمية والإجرائية، كما تشمل كل الأعمال التي تدخل في النشاط الإداري تخطيط وتنفيذا ومتابعة وكذلك بالنسبة للأعمال القانونية فإن الرقابة الإدارية لا تتوقف عند الأعمال التي يشوبها عيب مخالفة القانون أو الانحراف بالسلطة عن تحقيق الصالح العام، بل تدخل في الأعمال التي تصدر عن سلطة تقديرية، بالإلغاء أو التعديل طالما ارتأت عدم ملائمة القرار وإن كان يهدف إلى المصلحة العامة¹.
- 12- ضرورة تجانس النظام الرقابي مع هيكل الخطة المعدة للتنفيذ، فالخطة هي التي تمد النظام الرقابي، بالمعايير المناسبة والتي يلزم أن تكون محددة بدقة.
- 13- أن تتم الرقابة بطريقة يشعر معها العاملون أنها أداة لمساعدتهم على تحسين الأداء، وليس لتخويفهم.
- 14- أن تميز الرقابة الإدارية بين الأخطاء الرئيسية والثانوية، مع التركيز على معرفة أسباب تلك الأخطاء لاقتراح كيفية المعالجة².
- 15- إن الرقابة الإدارية تتم ممارستها داخلية عن طريق الأجهزة الداخلية التي تقوم بالعمل الإداري نفسه، ومن ثم فإن إحاطتها بالعمل في مختلف جوانبه أكثر مقدرة على شرعية اتخاذ القرار الصحيح على نحو أسرع.

1 بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مرجع سابق، ص51.

2 أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مرجع سابق، ص46.

16- يجب أن يكون النظام الرقابي سهل الفهم، ويجب على الفرد تفهم ما تسعى الرقابة إلى تحقيقه، وكيفية استخدام النتائج المتحصل عليها، وعلى هذا يجب أن يتصف النظام الرقابي بسهولة، الفهم والاستيعاب من قبل من يقوم بتطبيقه.

17- توازن التكاليف مع المردود أو العائد، أي يجب أن تتوازن التكاليف المبذولة لتوفير نظام المراقبة مع الفوائد التي تعود على المنظمة من تطبيقه.

18 - الوضوح: ونعني بها وضوح الهدف من الرقابة، وضوح الأساليب الرقابية ووضوح الأساليب أو المؤشرات المعتمدة لمقارنة النتائج الفعلية بها¹.

19- الدقة والفورية: أي يجب أن يتولد عن النظام عند تطبيقه معلومات دقيقة وصحيحة وبشكل فوري عن وضعية الإنجاز.

20- المساعدة على اختصار الجهد والوقت المصروف على عمليات الرقابة، وذلك من خلال تحديد نقاط إستراتيجية في النشاط، يتم الاستغناء بنفثيشها عن تفتيش ما قبلها، حيث تدل صلاحيتها على صلاحيات ما قبلها².

21- نظرا لتعدد أوجه النشاط الإداري فقد تعددت أساليب الرقابة الإدارية، فتمارس الأساليب الفنية نفسها التي يستخدمها القائمون بالنشاط، وعلى ذلك فهي رقابة فنية في جوانب عديدة منها، ويقوم بها ذوي الخبرة كل في مجاله، ما يمنحها مرونة وتطور يضيفي فاعلية أكثر.

22- تقديم معلومات صحيحة، يجب أن تكون المعلومات المقدمة صحيحة، فالمعلومات الخاطئة أو المشبوهة تظلل عملية اتخاذ القرارات، وهذا ما يؤدي إلى نتائج سيئة وغير متوقعة.

¹ بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مرجع سابق، ص52.
² عبد الله عبد الرحمن النميان، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي، مرجع سابق، ص30.

23 - حسن توقيت المعلومات المقدمة، فالمعلومات المتأخرة تفقد معناها وفائدتها بصفة جزئية أو كلية، وبذلك تصبح لا قيمة لها بعد انقضاء الأمر الذي قدمت له.

24- الرقابة الإدارية الأكثر تأثيراً في تصحيح الأخطاء، إذ أن إسناد مهمة الرقابة إلى الأجهزة الإدارية ذاتها، يكفل تحقيق أهداف الدولة العامة على أكمل وجه، بل على نحو أكثر يسراً وأسرع نفاذاً، مما يجعل الرقابة الإدارية الأكثر قرباً،¹ وإمكانية التدخل في وقت مبكر لتحقيق تلك الغايات اختصاراً للوقت وسهولة الإجراءات، بما يؤدي إلى الحد من تدخل الرقابتين الآخرين، فإذا ما أحسن تنظيم الرقابة الإدارية بجميع صورها، فإن نتائجها تبرز في الأفق واضحة المعالم، إذ يمكن أن يبين صاحب الشأن تظلمه فضلاً عن الأسباب القانونية على أسباب اجتماعية وإنسانية، كما يمكن أن يبيّن على أسباب قانونية بحتة، أما الطعن القضائي الذي يتقدم به الطاعن إلى جهة القضاء، فيجب أن يبيّن على أسباب قانونية تبين وجه عدم المشروعية في القرار محل الطعن، وتبيان وجه العيب فيما كان متعلقة بالأسباب أو بالاختصاص أو بالشكل أو بالمحل أو بالغاية.

25- أن سلطة الإدارة في المراقبة والإشراف من النظام العام لا يمكن الاتفاق على مخالفتها². ومن خلال دراستنا إلى أبرز سمات وخصائص الرقابة الإدارية الفعالة يتضح أن هناك عوامل تؤثر في الرقابة الإدارية من أهمها:

- الاستقرار التنظيمي، ذلك أن عدم وجود استقرار وظيفي يتمثل في تغيير المدراء أو تغيير الهياكل التنظيمية أو سرعة دوران الموظفين، كل ذلك يؤثر على السلوك المتبع في الرقابة، لأن الرقابة تأخذ وضعها من خلال التنظيم، وعليه فإن التنظيم المستقر يعتبر عنصراً مهماً للرقابة الفعالة المؤثرة.

¹ بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مرجع سابق، ص53.

² أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مرجع سابق، ص50.

- تحديد النقاط الإستراتيجية، فالرقابة الفعالة مرتبطة بمعرفة النقاط الهامة المرتبطة أساسا بتحقيق الأهداف أو كيفية الوصول إليها، ومن هذه النقاط الإستراتيجية يتم البدء في توجيه الاهتمام لإصلاح الانحرافات والأخطاء.
- الرقابة المباشرة، ذلك أن أفضل النظم الرقابية التي تقوم بطريقة مباشرة بين المراقب والشيء محل المراقبة.
- إن التوسع في النظام الرقابي وتعدد شبكات الاتصال قد يتسبب في زيادة تكاليف النظم الرقابية، مقارنة مع العائد منه.
- العمل الإنساني وهو العنصر الرئيسي في وظيفة الرقابة الإدارية، كما أنه عصب حياة الإدارة والمنظمات¹.

المبحث الثاني: تمييز الرقابة الإدارية عن غيرها من الرقابات الأخرى

لقد أطلق الفقهاء على الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية الرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية *la tutelle administrative*، ويشتهر الأمر على العديد في إستخدام مصطلح الرقابة الإدارية الوصائية و ما شابهها من مفاهيم، لكن في حقيقة الأمر هناك إختلاف بينهم، نذكر من بين هذه المفاهيم: الوصاية المدنية في المطلب الأول و السلطة الرئاسية المطلب الثاني والرقابة القضائية المطلب الثالث، و هذا ما سنحاول شرحه من خلال هذا المبحث

المطلب الأول: التمييز بين الوصاية الإدارية و الوصاية المدنية

أثار مصطلح الوصاية الإدارية جدلا بين فقهاء القانون الإداري بين مؤيد لإستعمال هذا المصطلح و معارض و لكل إتجاه مبرراته²

¹ محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005، ص64.
² عادل محمود حلمي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، مصر، 1973، ص120

الفرع الأولى : الإتجاه المؤيد للإبقاء على إصطلاح الوصاية

يرى أنصار هذا الإتجاه الإبقاء على إصطلاح الوصاية الإدارية للتعبير على الرقابة التي تمارسها السلطات الإدارية المركزية على الهيئات المحلية¹ و حجتهم في ذلك أن إصطلاح الرقابة الإدارية هو إصطلاح يشبه إصطلاح الرقابة الإدارية الذي يطلق على الرقابة على أعمال الإدارة و التي تكون على ثلاثة أنواع : الرقابة السياسية و الرقابة الإدارية و الرقابة القضائية ، فيقولون أن الأفضل ومنعا للإلتباس إطلاق إصطلاح الوصاية الإدارية و التي تختلف عن الوصاية في القانون المدني بأن أضيفت لها كلمة (الإدارية) فأصبحت الوصاية الإدارية².

و من جهة أخرى يقول أنصار هذا الإتجاه أنه لا محل للتخوف من إمكانية حدوث الخلط بين الوصاية المدنية و الوصاية الإدارية³ و لا في إمكانية وجود تشابه بين إرادة القصر ناقصي الأهلية و إرادة الشخص المركزي بصفة عامة و الوحدات المحلية خاصة ، إذ لا يتصور أن يمنح المشرع الشخصية الاعتبارية لهذا الشخص و هو غير قادر على تسيير شؤونه ورعاية مصالحه الخاصة، كما أن الغرض في كل من الوصايتين مختلف بإعتراف المعارضين أنفسهم

و يضيف هذا الجانب المؤيد للإبقاء على إصطلاح الوصاية إلى ما سبق أن الوصاية لفظ مختصر درج الفقه على إستعماله على خلاف لفظ الرقابة الذي قد يكون له مضمون أوسع من الوصاية و قد تستعمل الرقابة في بعض الأحيان وسائل غريبة عن الوسائل التي تستعملها الوصاية الإدارية. و في الأخير فإن القانون الاداري قد إستعار العديد من مصطلحات القانون الخاص وأصبحت لها معاني مغايرة، مثل العقود الادارية و الملكية في الأموال العامة والمسؤولية الإدارية و كذلك الأمر بالنسبة لمصطلح الوصاية الذي

¹ سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، بدون طبعة، القاهرة، دار الفكر العربي، 1977، ص14
² فارس عبد الرحيم حاتم، اللامركزية الإدارية في العراق في ظل قانون المحافظات المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، مقال منشور بمجلة الكوفة للعلوم القانونية و السياسية الصادرة عن كلية القانون الجامعة الكوفة بالعراق، العدد 01، 2009، ص 115.
³ هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن و بريطانيا، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2004، ص 142.

فرض نفسه في المجال الإداري حيث درج إستعماله في الكثير من الأنظمة الحديثة للدلالة و التعبير على طبيعة العلاقة القائمة بين الإدارة المركزية للدولة و الأشخاص القانونية العامة اللامركزية

الفرع الثاني : الإتجاه المعارض للإبقاء على إصطلاح الوصاية

بينما يذهب أنصار الإتجاه الثاني إلى معارضة إستعمال مصطلح الوصاية الإدارية للتعبير عن الرقابة التي تمارسها السلطة التنفيذية على الهيئات اللامركزية الإدارية¹ وطلبوا إستبداله بعبارة "الرقابة الإدارية" لأن الإبقاء عليه يؤدي إلى الخلط بين الوصاية المدنية ، و الوصاية الإدارية و إلى الإعتقاد بأن المؤسسات اللامركزية و على وجه الخصوص الجماعات المحلية مثل القاصر أو عديم الأهلية في مفهوم القانون المدني.²

و يضيف هذا الإتجاه أن الوصاية هو نظام من أنظمة القانون الخاص و العلاقة بين السلطات المركزية و الهيئات المحلية تختلف في جوهرها عن علاقة الوصي بالموصى له المألوفة في القانون الخاص. من خلال ما سبق ذكره و بتدقيق الملاحظة نستشف أن الفرق شاسع بين فكري الوصاية المدنية و الوصاية الإدارية كما هو معلوم و سنبرز أهم نقاط الإختلاف فيما يلي:

1- أن نظام الوصاية المدنية تقرر في القانون الخاص لناقصي الأهلية³، خلافا للوصاية الإدارية فلم يتم تقريرها نظرا إلى نقص أهلية الشخص اللامركزي لأن هذا الأخير يتمتع بوجود قانوني مستقل عن الشخص المعنوي الأم و هي الدولة) و هذا ما نصت عليه المادة 49 من القانون المدني حيث جاء فيها: "الأشخاص الاعتبارية هي: - الدولة ، الولاية ، البلدية"⁴. هذا الإستقلال يمكنها من تسيير شؤونها دون الرجوع

1 أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د محمد عرب صاصيلا، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، 1979. ص 114.

2 رابعي إبراهيم ، إستقلالية الجماعات المحلية، الضمانات و الحدود، المذكرة لنيل شهادة ماجستير، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2005، ص 97-98

3 عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري وتطبيقاته في الجزائر، دار هدى للطباعة والنشر و التوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2011، ص 61.

4 المادة 49 من الأمر رقم 58-75 المؤرخ في 26 ديسمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم بالقانون رقم 10-05 المؤرخ في 20 يونيو 2005، الصادر بالجريدة الرسمية ، العدد 44، سنة 2005.

للسلطة المركزية، وقررت هذه الوصاية الحماية المصالح العامة وللتسيق بين عمل السلطة المركزية والهيئات المحلية).

2- طبقا لمفهوم الوصاية في المجال المدني يتولى الوصي مباشرة التصرفات، وتنتج آثارها القانونية إذا تمت في حدود القانون ويسري هذا التصرف كما لو قام به المعني (القاصر) وكان كامل الأهلية، فنحن أمام شخص واحد يملك سلطة التصرف، وإن كنا من حيث الشكل نلاحظ شخصين قاصر ووصي عليه، بينما في المجال الإداري فنحن أمام شخصين قانونيين مستقلين يملك كل واحد منهما سلطة التصرف بإسمه ولحسابه بالكيفيات وفي الإطار الذي حدده القانون، فلا يتصرف شخص بإسم ولمصلحة شخص آخر¹.

3- الوصاية في القانون الخاص تقوم على فكرة الإنابة فالوصي هو الذي يبرم التصرفات القانونية لحساب ناقص الأهلية فهو نائب قانوني عنه، أما الوصاية الإدارية فلا إنابة فيها.

4- التصرفات الناشئة في نظام الوصاية المدنية تهدف إلى حماية مال القاصر وهو مال خاص، بينما الوصاية الإدارية تهدف إلى حماية المصلحة العامة من إنحرافات الهيئات اللامركزية كما تهدف إلى حماية المال العامة²، ونرى إزاء هذا الإختلاف بشأن إصطلاح الوصاية الإدارية إستعمال مصطلح الرقابة الإدارية للتعبير عن العلاقة بين السلطة المركزية و الوحدات المحلية.

المطلب الثاني: التمييز بين الرقابة الإدارية الوصائية و السلطة الرئاسية

من المعلوم أن السلطة الرئاسية هي أحد الأركان الأساسية للمركزية الإدارية، وتعني سلطة الرئيس الأعلى على رؤوسيه وفق تسلسل معين (السلم الإداري)، حيث يتمتع الموظف الأعلى أو الرئيس بسلطات معينة

¹ بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2010، ص37
² بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007، ص178.

إتجاه الموظفين أنفسهم الأدنى منه (المرؤوس) و إتجاه أعمالهم، مما يترتب عليه وجود المرؤوس في علاقة تبعية إتجاه الرئيس¹.

فيكون للرئيس الإداري سلطة إصدار الأوامر² أو التعليمات وسلطة التعقيب على تصرفاتهم التي تتجلى في عدة صور أبرزها: التصديق، التعديل، الإلغاء، و الحلول³. هذا و إذا كانت السلطة الرئاسية تتفق مع الرقابة أو الوصاية الإدارية في بعض الجوانب إلا أنه هناك إختلافات جوهرية بينهما و هذا ما سنتطرق إليه تبعا:

الفرع الأول: تداخل الوصاية الإدارية مع السلطة الرئاسية:

أولاً: التداخل العضوي : نجد أن كل من الوصاية الإدارية و السلطة الرئاسية تباشرها سلطة إدارية عليا إزاء سلطة أدنى منها درجة، فمهما إختلفت و تعددت أساليب و أشكال الرقابة الإدارية في نطاق الجهاز الإداري للدولة سواء كان مركزي أو لا مركزي فهي في الأخير تخضع إلى سلطة مركزية عليا واحدة، تمارس رقابتها و إشرافها على أعضاء و أعمال الإداريين الخاضعين لها خضوعاً رئاسياً، كما تمارس هذه السلطة نفس الرقابة و الإشراف على الهيئات اللامركزية و أعمالها؛ لكن تجدر الإشارة أن هذا التداخل العضوي لا يعني أن العلاقة القائمة بين السلطة المركزية و الجهات المشمولة بالوصاية هي نفسها العلاقة التي تربط السلطة المركزية بالجهات الخاضعة لسلطتها الرئاسية، لأن الفرق بينهما بين و واضح، و بناء عليه فإن المقصود بالتداخل العضوي أنه يشكل إحدى الصور التي تتفق فيها السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية وهي كونهما في بعض الأحيان يمارسان من نفس الجهة وهي السلطة المركزية

¹ بعلي محمد الصغير ، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، الجزائر، 2004 ص 48-47.

² بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص48.

³ عوابدي عمار، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص475.

ثانيا: التداخل في المظاهر : إضافة إلى تداخل الوصاية الإدارية و السلطة الرئاسية من الجانب العضوي، يلاحظ تداخل الفكرتين أيضا من حيث المظاهر و الوسائل المستخدمة لممارسة الوصايتين إلى حد يصعب فيه التفرقة والفصل بين مظاهر ووسائل الرقابتين خاصة من الناحية العملية، ويتجلى هذا في عدة نقاط نذكر منها: سلطة التعيين، وسلطة الحل، و سلطة التصديق، وسلطة الإلغاء أو السحب¹ ، و هذا ما سيأتي شرحه فيما يلي:

1- سلطة التعيين: تعد سلطة التعيين من بين المظاهر التي تتداخل فيها كل من الرقابة الإدارية الوصائية و السلطة الرئاسية و إن كانت تختلف من حيث مداها في الرقابتين؛ فسلطة التعيين كما تمارسها السلطة العليا في الرقابة الرئاسية بالنسبة للعاملين في الإدارات و المصالح التابعة لها، إذ تخول النصوص للرئيس الإداري جملة من السلطات على أشخاص مرؤوسيه من بينها سلطة التعيين أي تحديده في مركزه الوظيفي، وهذه السلطة يمارسها الرئيس طبقا للقواعد والإجراءات المحددة ووفقا للشروط اللازمة للتوظيف² ، تمارس أيضا هذه السلطة بالنسبة لتعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية كما هو الحال في بعض الأنظمة المحلية.

2- سلطة الحل: تعتبر سلطة الحل من بين المظاهر التي تلتقي فيها الرقابة الإدارية و الرقابة الرئاسية، و إذا كانت تمارس في الرقابة الرئاسية بحكم ما للرئيس من هيمنة على المرؤوس و أعماله أي من غير الحاجة إلى وجود نص قانوني يقررها، خلافا لذلك فسلطة الحل التي تمارسها جهة الوصاية يجب أن ينص القانون على ذلك

3- سلطة التصديق و الإلغاء: حيث تملك كل من جهة الوصاية و السلطة الرئاسية، حق التصديق على قرارات الجهة المرؤوسة أو المشمولة بالوصاية و الحق في إلغائها

¹ سليمان سليم بطارسة، الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية تطبيقات في ضوء النظرية العامة للإدارة العامة، مقال منشور بمجلة الإدارة العامة الصادرة عن معهد الإدارة العامة بالسعودية، العدد 72، 1991، ص50.
² بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 48.

هذه هي بعض الجوانب التي تتوافق فيها كل من السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية و إن كانت هناك فروق طفيفة من حيث ممارستها تفرضها طبيعة النظام اللامركزي.

الفرع الثاني: أهم الفروق بين الوصاية الإدارية و السلطة الرئاسية

أولاً: من حيث الماهية : يقصد بالسلطة الرئاسية مجموعة من الإختصاصات يتمتع بها كل رئيس في مواجهة رؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع؛ و لا تعتبر السلطة الرئاسية إمتيازاً أوحقاً مطلقاً للرئيس الإداري، بل هي إختصاص يمنحه القانون من أجل حماية المصلحة العامة و ضمان حسن سير المرافق العامة¹.

و تجدر الإشارة أن المشرع الجزائري قد رسخ فكرة السلطة الرئاسية عبر نصوص قانونية مختلفة، من ذلك المادة 16 من الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، و المادة 27 من القانون الأساسي العام للعامل 1978، و المواد 26-28 و غيرها من المرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العامة، و المواد 16-32 من المرسوم التنفيذي رقم 89-224 المؤرخ في ديسمبر المتضمن القانون الأساسي الخاص المطبق على العمال المنتمين إلى الأسلاك المشتركة للمؤسسات و الإدارات العمومية، و أخيراً المواد 24-40-44... من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية².

أو بمعنى مختصر السلطة الرئاسية هي سلطة إستعمال الأمر و النهي من قبل الرئيس الإداري المباشر والمختص، وواجب الطاعة و الخضوع و تبعية الموظف المرؤوس للرئيس الإداري المباشر، أما الرقابة الوصائية الإدارية فهي مجموعة السلطات المقررة قانوناً للسلطة المركزية، للرقابة على الهيئات

¹ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012، ص 15-18.

² الأمر 03-06 المؤرخ في 15-07-2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، الحريدة الرسمية، العدد 46 الصادر بتاريخ 16 يوليو 2006.

الإدارية اللامركزية ضمانا لتحقيق المصلحة العامة)، كما تستهدف هذه الوصاية الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة.

ثانيا: من حيث أداة ممارسة الرقابة: إن رقابة الجهة الوصية يجب أن تكون مقننة أي نص عليها القانون صراحة، فلا تمارس ولا يكون لها وجود إلا إذا نص عليها القانون وحدد عناصرها و أدواتها القانونية. فلا وصاية إلا بنص " .

هذا خلافا لما هو جاري به العمل في السلطة الرئاسية فلا تحتاج ممارستها إلى وجود نص قانوني يقرها فهي تمارس تلقائيا لأنها من موجبات النظام المركزي¹.

ثالثا: من حيث طبيعة الرقابة: الرقابة الرئاسية هي رقابة معقدة تحكمها آليات مختلفة قانونية وتنظيمية إذ تجعل الرئيس الإداري في موقع يؤهله لإصدار الأوامر إلى مرؤوسيه بغرض تنفيذها كما أنه يراقب هذا التنفيذ؛ أما الرقابة الإدارية الوصائية تمتاز بالبساطة من حيث الإجراءات و الممارسة وهي من موجبات النظام اللامركزي الذي لا يمكن سلطة الوصاية من حيث الأصل من فرض أوامرها و توجيهاتها بحكم إستقلالية البلدية².

رابعا: من حيث الطعن: ينعدم الطعن في الرقابة الرئاسية فلا يجوز للمرؤوس الطعن في قرارات رئيسه لأنه من غير المنطقي أن نعترف للرئيس الإداري بسلطة إصدار الأوامر و التوجيهات للمرؤوسين بغرض تنفيذها ثم نعطي بالمقابل لهؤلاء المرؤوسين حق الطعن في هذه الأوامر و مساعلة رؤسائهم أمام السلطة القضائية، بعكس الحال في الرقابة الإدارية حيث يمكن للهيئة المحلية أن تطعن أمام القضاء في قرارات الهيئة التي تباشر الوصاية الإدارية عليها).

¹ بوضياف عمار ، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص179
² بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص38.

خامسا: من حيث الهدف: تهدف السلطة الرئاسية إلى حسن سير العمل الإداري ، و إحترام مبدأ المشروعية¹ من خلال ضمان مطابقة قرارات المرؤوسين للقانون و إلتزامهم بحدود السلطات الممنوحة لهم، و تنفيذ المهام الموكولة إليهم. في حين تهدف الوصاية الإدارية إلى كفالة إحترام مبدأ المشروعية، و تحقيق المصلحة العامة المتمثلة في مصلحة الدولة و مصلحة الهيئات المحلية و المواطنين²

سادسا: من حيث قواعد المسؤولية : من موجبات السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن أعمال مرؤوسيه لأنه هو مصدر القرار وله حق الرقابة و الإشراف و التوجيه، و خلاف ذلك لا تتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بخصوص الأعمال الصادرة عن الهيئات المحلية³.

سابعا: من حيث مدى الرقابة : إذ أن الرقابة الرئاسية رقابة شاملة وعامة، فيمارس الرئيس الإداري كل مظاهر السلطة الرئاسية على شخص المرؤوس وعلى أعماله بتوجيه وإصدار الأوامر والتعليمات، بالإضافة إلى رقابة تصرفاته و التعقيب عليها⁴، أما الرقابة الإدارية فهي رقابة إستثنائية تمارس في الحدود التي وضعها القانون، و تتمثل في الرقابة على الأعضاء و الرقابة على الأعمال ، إضافة إلى ما سبق ذكره تفتقر الوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية من نواحي أخرى، ففي الحالات التي تخضع فيها أعمال الهيئات اللامركزية الرقابة السلطة المركزية ليس لهذه الأخيرة تعديل القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية أو إستبدالها و كل ما تملكه هي أن توافق عليها أو ترفضها⁵.

ضف إلى ذلك أن مباشرة الرقابة الرئاسية يتم من داخل السلطة المركزية نفسها على المرؤوسين في الهيئات التابعة لها، في حين تمارس الوصاية الإدارية من جانب السلطة المركزية على هيئات مستقلة عنها. و إذا

¹ فريجة حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة 02، ديوان المطبوعات الجامعية، بن كنون، الجزائر، 2010، ص 139.

² عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، دراسة مقارنة (أسس و مبادئ القانون الإداري و تطبيقها في مصر ، دون طبعة، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2003، ص 157.

³ بوضياف عمار ، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص180.

⁴ بوضياف عمار، شرح قانون الولاية القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المرجع السابق، ص 139.

⁵ سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977 ، ص 130.

كانت الرقابة الرئاسية تكون بين طرفين إثنين هما الرئيس الإداري من جهة والمرؤوسين من جهة أخرى و هم يتبعان شخصية معنوية واحدة هي الدولة، و يخضعان النفس السلطة أي السلطة المركزية، فالأمر يختلف بالنسبة للوصاية الإدارية إذ تقع بين شخصين مستقلين هما شخصية الدولة و الشخص المعنوي اللامركزي، كما تكون بين سلطتين مختلفتين هما السلطة المركزية و السلطة اللامركزية¹ و في الأخير إذا كانت الرقابة الرئاسية تنصب على قرارات المرؤوس من ناحية المشروعية و الملاءمة، فإن الرقابة الإدارية تتناول المشروعية فقط²، فالقاضي لا تعنيه مدى ملاءمة التصرف الذي قامت به جهة الإدارة من عدمه، بقدر ما يهتم بمدى مطابقة هذا التصرف للقواعد القانون.

المطلب الثالث: التمييز بين الرقابة الإدارية الوصائية و الرقابة القضائية

تختلف الرقابة القضائية على أعمال الإدارة عن الرقابة الإدارية على نفس الأعمال إختلافا جوهريا إذ يقصد بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة هي تلك الرقابة التي تمارسها و تباشرها المحاكم القضائية على إختلاف أنواعها (المحاكم الإدارية، المحاكم العادية) و على مختلف درجاتها و مستوياتها (ابتدائية، إستئنافية، ونقضا)، و ذلك بواسطة تحريك الدعاوى و الطعون القضائية المختلفة ضد أعمال السلطات الإدارية غير المشروعة مثل دعوى الإلغاء ، و دعوى فحص الشرعية، و دعوى التفسير، و دعوى القضاء الكامل (دعوى التعويض أو المسؤولية، و الدعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية)³

تكمن أوجه الإختلاف و التفرقة بين الرقابتين في عدة جوانب يمكن إجمالها فيما يلي :

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، دراسة مقارنة (لأسس و مبادئ القانون الإداري و تطبيقها في مصر، المرجع السابق، ص156.

² مزياني فريدة ، مبادئ القانون الاداري الجزائري، مطبعة قرفي، باتنة، الجزائر، 2001، ص147.

³ عوابدي عمار، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الطبعة 02، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1984، ص 24.

الفرع الأول : من حيث الجهة التي تتولى الرقابة

أول تمييز وفرق بين الرقابتين الإدارية و القضائية هو الجهة المختصة التي يرفع إليها الطعن، فالرقابة القضائية تتولاها المحاكم المختصة، و هي هيئات مختلفة و متميزة عن الإدارة سواء تمثلت في محاكم القضاء الإداري بالنسبة للدول التي تأخذ بنظام ازدواج القضاء، أو أمام محاكم القضاء العادي في الدول التي تطبق نظام وحدة القضاء، و من ثم تعتبر الرقابة القضائية رقابة خارجية، أما الرقابة الإدارية ترفع إلى الجهات الإدارية المختصة (الولائية، الرئاسية، أو أمام لجنة إدارية مختصة) إذ تراقب الإدارة نفسها لذلك أطلق عليها الرقابة الذاتية)

الفرع الثاني : من حيث طرق تحريك الرقابة

تتحرك رقابة القضاء على أعمال الإدارة العامة، و منها البلدية، بواسطة رفع دعاوى إدارية تتمثل خاصة في دعوى الإلغاء و دعوى التعويض¹ ، فلا تتحرك من تلقاء نفسها، و إنما لا بد من رفع دعوى من طرف أصحاب المصلحة لكي يستند إليها القاضي في ممارسته للرقابة على أعمال الإدارة²، لأن القاضي لا يمكنه التدخل في المنازعات تلقائيا ، خلافا لما هو عليه الحال في الرقابة الإدارية إذ تمارسها الجهة الإدارية المختصة من تلقاء نفسها، أو بناء على تظلم يقدمه ذوو الشأن و المصلحة³.

الفرع الثالث: من حيث نطاق الرقابة

فالرقابة القضائية هي رقابة مشروعية في الأصل، فينحصر دور القاضي في هذه الرقابة في فحص أعمال و تصرفات الإدارة من حيث مطابقتها أو عدم مطابقتها للقانون، دون أن تمتد رقابته إلى بحث مدى ملاءمة هذا التصرف و يبقى تقدير هذه الملاءمة من المسائل المتروكة للإدارة بما لها من سلطة تقديرية، بمعنى أن الرقابة القضائية هي رقابة قانونية يسلطها القضاء للتعرف على مدى مشروعية العمل الإداري⁴.

1 عوادي عمار، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص26.

2 بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص94.

3 فريجة حسين، شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة 01، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، الجزائر، 2011، ص 47.

4 جمال الدين سامي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 304.

أما الرقابة الإدارية فقد تكون قانونية تتمثل في فحص التصرف الإداري من حيث مطابقته للقانون من عدمها، وقد تكون رقابة ملامعة بالتحقق من أن القرار المتخذ مناسباً من حيث ظروف إصداره أم غير مناسب مع مقتضيات المصلحة العامة فهي رقابة شاملة.

الفرع الرابع: من حيث الحجية

الرقابة القضائية تؤدي إلى إصدار أحكام قضائية تفصل في المنازعة سواء بإلغاء القرار المعيب أو بالتعويض المناسب لأصحاب المصلحة عن الأضرار التي لحقت بهم من جراء تصرفات الإدارة، و تتمتع أحكام القضاء بحجية الشيء المقضي به¹، و التي بمقتضاها تنشأ قرينة قانونية قاطعة على أن الحكم هو عنوان الحقيقة فيما قضى به أو فيه، فلا يمكن إثارة النزاع بشأنه من جديد، بل يجوز تنفيذه بالقوة عند الإقتضاء²

أما الرقابة الإدارية فإن المعني بقرار الإدارة يمكنه اللجوء إلى سلطة إدارية أعلى للتظلم.

الفرع الخامس: من حيث أساس الطعن

يختلف أساس الطعن في الرقابة الإدارية عنه في الرقابة القضائية، ففي الطعون الإدارية بإمكان المتظلم أن يتمسك بأية حجة سواء كانت قانونية أو حجة ملامعة أو حتى إلتماس و طلب عطف و كرم السلطات الإدارية، بخلاف الدعاوى و الطعون القضائية فلا يمكن تحريكها أو رفعها إلا إستناداً إلى حجج و أسانيد قانونية³.

الفرع السادس : من حيث الإجراءات و المواعيد

إن التظلمات الإدارية في أغلب الحالات غير مطلوب فيها نظام معين من حيث الشكل أو المواعيد أو الإجراءات إذ يمكن التقدم بالتظلم الإداري في أي وقت من ذوي الشأن، و تبقى السلطة التقديرية للإدارة

¹ فريجة حسين، شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 93

² جمال الدين سامي، القضاء الإداري المرجع نفسه، ص 305.

³ عوابدي عمار، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص 27.

في قبول أو عدم قبول الطعن¹، خلافا للرقابة القضائية التي تتطلب مراعاة إجراءات معينة و مواعيد محددة يبينها القانون.

أي أن الرقابة القضائية تستتبع إجراءات معينة للتقاضي كشرط تقديم التظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار كما نصت على ذلك المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، و شرط الميعاد القانوني و توفر شرط الصفة و المصلحة كما نصت على ذلك المادة 13 من نفس القانون و غيرها من الشروط².

الفرع السابع: من حيث سلطات و مكات الجهة المختصة

يتضح جليا الفارق بين الرقابة الإدارية و الرقابة القضائية من حيث سلطة كل من الجهتين في الرقابة، إذ تملك السلطات الإدارية مكات واسعة في مواجهة التصرفات الإدارية غير المشروعة و المطعون فيها مقارنة بالسلطات التي تمتلكها الجهات القضائية المختصة و سنبرز الفارق بينهما كما يلي:

1- تملك الجهات الإدارية سلطة تقديرية واسعة في قبول أو عدم قبول النظر والفصل في التظلمات و الشكاوى المقدمة إليها، بينما هذا الوضع لا نجده في الرقابة القضائية فلا يستطيع القاضي المرفوع أمامه الطعن القضائي أن يلتزم الصمت حياله و إلا عد مرتكبا الجريمة إنكار العدالة³.

2- للجهات الإدارية المختصة بالنظر و الفصل في التظلمات الإدارية سلطة الإستجابة كليا أو جزئيا لطلبات المتظلم أمامها ، و لها الحق في أن تمنحه أكثر أو أقل مما طلبه في شكواه أما الجهات القضائية المختصة فلا تحكم إلا بما طلب الطاعن فقط، ومثال ذلك إذا طلب المدعي إلغاء التصرف يحكم بالإلغاء إذا كان هذا التصرف غير مشروع و لا يحكم له مثلا بالتعويض عن العمل غير المشروع إذا لم يطلب رافع دعوى الإلغاء ذلك.

¹ فريجة حسين، شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، المرجع السابق ص47

² المرجع نفسه ، ص48

³ عوابدي عمار، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص28.

3- تستطيع الجهات الإدارية المختصة أن تعدل أو تلغي أو تسحب القرارات الإدارية المطعون فيها ولا يقيد بها في ذلك إلا إحترام فكرة الحقوق المكتسبة للأفراد، كما تستطيع أن توجه الأوامر والنواهي الملزمة لرجال و عمال الإدارة العامة الذين أصدروا التصرفات المطعون فيها

خلافًا للرقابة القضائية التي تنصب على الحكم بإلغاء القرار المعيب أو التعويض عنه و لا يملك القاضي تعديل القرار لأنه لا يحق له أن يحل محل الإدارة في إصدار أي قرار، إذ أن ممارسة الوظيفة الإدارية تبقى حكرا للإدارة و تتمتع هذه الأخيرة بكامل الحرية في إتخاذ القرارات اللازمة بحكم وظيفتها الإدارية، خاضعة لرقابة القضاء في حال مخالفة القانون¹.

كما تتميز الرقابة الإدارية عن الرقابة القضائية من حيث المظاهر إذ تتمثل مظاهر الأولى في الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية و منها البلدية و أشخاص هذه الهيئات ، في حين تتجسد مظاهر الرقابة القضائية في دعوى الإلغاء، دعوى التفسير، دعوى فحص المشروعية، و دعاوى القضاء الكامل ضف إلى ذلك أن الرقابة القضائية تنعدم فيها صفة الخصم و الحكم في آن واحد كما هو الحال في الرقابة الإدارية لأن جهة القضاء هي سلطة مستقلة تماما عن جهة الإدارة².

¹ بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 165
² فريجة حسين، شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 47.

الفصل الثاني:
مظاهر الرقابة الادارية على الجماعات المحلية

الفصل الثاني: مظاهر الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية

تعتبر الرقابة على الهيئات المحلية ركن من أركان الإدارة المحلية، إذ لا يمكن منح هذه الأخيرة الشخصية المعنوية والاستقلال الإداري، إلا إذا كان ذلك مقرونة بسلطة الرقابة عليها، ومعنى ذلك أنه مهما بلغت درجة الاستقلالية فإن تلك الاستقلالية لن تكون مطلقة، والا تعرضت وحدة الدولة للانقسام، ويتحقق استقلال الإدارة المحلية بتفتيت وتوزيع سلطات وامتيازات الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطات الإدارية المركزية والسلطات الإدارية المحلية و عليه سنتعرض في هذا الفصل الى الرقابة على الولاية في مبحث أول، ثم الى الرقابة على البلدية في مبحث ثاني.

المبحث الأول: الرقابة الإدارية على الولاية

تمارس السلطة المركزية رقابة إدارية على الولاية باعتبارها هيئة لامركزية إقليمية في النظام الإداري الجزائري، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. ويقصد بالرقابة الإدارية السلطات والصلاحيات التي تتمتع بها جهات الرقابة على نشاط الولاية وأعمالها، وتكون الوصاية هنا على فئة المعينين وكذلك بالنسبة لفئة المنتخبين.

فبالنسبة لفئة المعينين على المستوى العملي لا تطرح الرقابة إشكالا كبيرا عليهم وذلك بسبب خضوعهم للسلطة الرئاسية لجهة التعيين، التي تعمل على ترقية ونقلهم إضافة إلى تأديبهم متى دعت الضرورة لذلك؛ فالوالي مثلا كمسؤول معين خاضع للسلطة الرئاسية الرئيس الجمهورية عن طريق الوزير المكلف بالداخلية، وحيث يتلقى التعليمات من مختلف الوزراء باعتبارهم ممثلين للسلطة المركزية¹.

في حين أن ممارسة الرقابة على فئة المنتخبين صعبة في الواقع العملي، كونهم لا يعينون، ولا يخضعون لأي جهة إدارية، ولكن على الرغم من ذلك نجد أن فئة المنتخبين تخضع لرقابة وإشراف الجهة الوصية، و ذلك بالكيفية والإجراءات التي يحددها القانون.

ولأهمية العضوية في المجالس المحلية في قانون البلدية والولاية حدد المشرع الأحكام القانونية التي توّطر الحياة النيابية وتضبط العلاقة بين المنتخبين وجهة الوصاية الوالي ووزير الداخلية في الجانب المتعلق بالرقابة الممارسة على الأعضاء بصفة منفردة والتي تتخذ صوراً متعددة تأخذ إما شكل الإيقاف أو إعلان التخلي عن العهدة أو الإقصاء بقوة القانون من المجلس المنتخب (المطلب الأول)، وتحديد طبيعة الرقابة على أعمال هذه الأجهزة الإيجابية والسلبية منها (المطلب الثاني)، ويمكن أن تشمل الأعضاء المجتمعين

¹ جلولي سمية، الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في ظل القوانين الإصلاحية، مذكرة لنيل شهادة ماستر، تخصص قانون اداري، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2018-2019، ص61.

وتتخذ صورة وحيدة تتمثل في حل المجلس وتجريد أعضائه دفعة واحدة من العضوية من المجلس المحلي هذا من خلال تفعيل الرقابة على الهيئة (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الرقابة على الأعضاء

تقتضي الممارسة الوظيفية لأعضاء المجالس المحلية ضرورة الحفاظ على مصداقية المجالس التي يمثلونها من جهة والمواظبة على حسن سيرها من جهة أخرى، أخذين في عين الاعتبار تجنب كل ما من شأنه أن يشوه صورة الناخب في نظر المجتمع، لأنه المرآة العاكسة للتطلعات المواطنين وآمالهم، ولضمان ذلك أخضع المشرع الأعضاء المنتخبين الرقابة للجهات للصاية وذلك عن طريق آليات قانونية تم تحديدها في النظام القانوني المتعلق بالولاية؛ وتختلف من حيث أسباب تفعيلها وإجراءات أعمالها والتي اختزلها المشرع في الإيقاف (الفرع الأول) وإعلان التخلي عن العهدة الفرع الثاني) والإقصاء بقوة القانون (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الإيقاف

يقصد بالإيقاف تعليق عضوية المنتخب لأحد الأسباب القانونية. ويعرف كذلك أنه "حالة ناتجة عن خطأ جسيم ارتكبه الأجير، وهو يتمثل في منع هذا الأخير من الدخول إلى مكان العمل لمدة محددة، ويقترن التوقيف عن العمل بتوقيف الأجرة لكن لا يفسخ العقد"¹

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثالثة، سنة 2014، ص 265.

فالتوقيف تجميد مؤقت لعضوية المنتخب سواء أكان بالمجلس البلدي أو الولائي. ويرجع سبب التوقيف إلى حالة قانونية وحيدة تتمثل في المتابعة الجزائية التي تحول دون متابعة المهام الانتخابية ضمانا لمصادقية المجالس المحلية¹.

فالمادة 45 من قانون الولاية رقم 07-12 على أنه "يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة الشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة..."² والاستثناء الوارد حسب نص المادة السالفة الذكر هو حالة التعرض للتدابير القضائية³

أولا: من حيث السبب

يرجع سبب إيقاف العضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي إلى المتابعة القضائية بسبب جنائية أو جنحة لها ارتباط بالمال العام أو أسباب مخلة بالشرف وتؤدي هذه المتابعة إلى عدم تمكن المنتخب من متابعة عهده بصفة صحيحة.

ونجد المشرع عدد المتابعات التي يمكن توقيف عضو المجلس الشعبي الولائي بشأنها، وذلك بعدما كانت في ظل الأمر 09-90 تقتصر على شرط عدم إمكانية العضو ممارسة مهامه، حيث كانت المادة مرنة تحتل الكثير من التأويل، في حين ربط القانون 07-12 المتابعة بشرط أن تكون الجنائية أو الجنحة مرتبطة بالمال العام أو الشرف، ولا تمكن المنتخب من متابعة عهده الانتخابية بشكل صحيح.

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، الطبعة الأولى، 2002، ص 101.

² المادة 45 من القانون 07-12، المؤرخ في 21 فبراير 2012، و المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2012.

³ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2012، ص 284

ثانيا: من حيث الاختصاص

كجهة وصاية يقوم الوزير المكلف بالداخلية بإعلان حالة إيقاف عضو المجلس الولائي، مع إمكانية إيقاف العضو المتابع قضائيا بناء على مداولة المجلس الشعبي الولائي وتثبيت بقرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية¹.

ثالثا: من حيث المحل

يتمثل موضوع وقرار التوقيف في تعطيل وتعليق ممارسة العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي لمهامه لفترة معينة تبدأ من تاريخ صدور قرار التوقيف من الوزير إلى تاريخ القرار النهائي من الجهة القضائية الجنائية المختصة، حيث تنص المادة 45 فقرة 3 من قانون رقم 07-12 على أنه وفي حال صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب مهامه الانتخابية تلقائيا وفوريا.

رابعا: من حيث الشكل والإجراءات

لم تشر المادة 45 من قانون رقم 07-12 إلى أشكال أو إجراءات معينة من طرف مصالح الولاية والجهات القضائية، غير أنه وحسب القواعد العامة للقانون الإداري لا بد أن يكون قرار التوقيف مكتوبا ومعللا، بأن يتضمن ذكر سبب التوقيف المتابعة الجزائية حفاظا على حقوق العضو، وتسهيلا للإثبات في حالة الطعن القضائي، أما من حيث الإجراءات فيجب إجراء مداولة للمجلس الشعبي الولائي².

¹ انظر المادة 45 الفقرة 2 من القانون 07-12، المؤرخ في 21 فبراير 2012، و المتضمن قانون الولاية.
² جلولي سمية، الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في ظل القوانين الإصلاحية، مرجع سابق، ص 64.

خامسا: من حيث الهدف

يسعى قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي، أما إذا كان الهدف منه الانتقام، أو تحقيق أعراض سياسية، فإنه يكون معيبا بغيب الانحراف في استعمال السلطة، مما يترتب عليه عدم المشروعية والبطلان¹.

الفرع الثاني: التخلي عن العهدة

بالرجوع لنص المادة 43 من قانون الولاية 12-07 نجد أنه "يعلن في حالة تخلي 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.

وبناء على ما سبق فإن لصحة إعلان تخلي عضو المجلس عن العهدة الانتخابية يجب توافر

الأركان التالية:

أولا: من حيث السبب

يرجع سبب إعلان تخلي العضو عن العهدة إلى ضرورة وجود شرط الغياب دون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية في السنة الواحدة.

فانقطاع العضو المنتخب عن حضور الدورات العادية الذي تم دون علم الوصاية ودون موافقتها يعتبر غيابا غير مبرر تقوم معه قرينة التخلي عن العهدة، ولا يجوز في هذه الحالة التعلل بالمرض ما دام لم يكن السبب الحقيقي للانقطاع عن الحضور .

¹ زغداوي محمد، المجموعات الإقليمية في الجزائر أية إصلاحات، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة قسنطينة 1، العدد 35، جوان 2011، ص 271.

² المادة 43 من القانون 12-07، المؤرخ في 21 فبراير 2012، و المتضمن قانون الولاية.

ثانيا: من حيث الاختصاص

يرجع الاختصاص بإثبات التخلي عن العهدة للعضو والتصريح به للمجلس الشعبي الولائي بناء على مداولة؛ أما في حالة تقصير هذا الأخير فيتم الإعلان عن التخلي بقرار من الوزير المكلف بالداخلية.

ثالثا: من حيث المحل

على اعتبار أن قرار الإيقاف من شأنه منع عضو المجلس الولائي من حضور مداولات المجلس وقيامه بوظائفه مؤقتا، فإن إعلان التخلي عن العهدة يضع حدا نهائيا للعضوية بالمجلس الولائي وتجميد صفة المنتخب عنه بصورة دائمة ونهائية كما هو الحال في وفاة المنتخب الولائي أو استقالته، أو انتهاء عهده الانتخابية بمعنى أن التخلي عن العهدة يؤدي إلى إلغاء مركزه القانوني...¹

الفرع الثالث: الإقصاء بقوة القانون

ويقصد بالإقصاء إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون، والإقصاء إجراء تأديبي وعقابي مقترن بثبوت حالة وجود العضو المنتخب تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو حالة تناف منصوص عليها قانونا أو بعقوبة جزائية يكون نتيجة فعل خطير يبرر إجراء اللجوء إليه كثبوت إدانة المنتخب من قبل الجهة القضائية المختصة.

وبالرجوع إلى قانون الولاية 12-07 نجده قد نظم هذا النوع من الرقابة في نص المادة 44 منه حيث نصت على " يقضي بقوة القانون، كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا. ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار. يمكن أن يكون قرار الوزير

¹ زغداوي محمد، المجموعات الإقليمية في الجزائر أية إصلاحات، المرجع السابق، ص 271.

المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي، محل طعن أمام مجلس الدولة¹.

كما نصت المادة 46 من نفس القانون على "يقضي بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب. ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار"².
وقد نصت المادة 41 من قانون الولاية رقم 07-12 على أنه " في حالة الوفاة أو الاستقالة النهائية أو الإقصاء أو حصول المانع القانوني لمنتخب المجلس الشعبي الولائي يتم استخلافه قانونا في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة"³.

أولاً: من حيث السبب

وعليه فإن إقصاء عضو من المجلس الشعبي الولائي يقتضي توافر الأسباب التالية:

- 1) حالة التنافي الواردة بالقانون الأساسي الذي يخضع له المنتخب.
- 2) توفر حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب الواردة في نص المادة 98 من القانون العضوي للانتخابات التي نصت على أنه "يعد غير قابلين للانتخاب خلال ممارستهم وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل، في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم، الولاة، رؤساء الدوائر، الكتاب العاملون بالولايات، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، القضاة، أعضاء الجيش الوطني الشعبي، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو أموال البلدية، مسؤولو مصالح البلدية"⁴.

1 المادة 44 من القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، و المتضمن قانون الولاية.
2 المادة 46 من القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، و المتضمن قانون الولاية.
3 المادة 41 من القانون 07-12. المؤرخ في 21 فبراير 2012، و المتضمن قانون الولاية.
4 المادة 98 من القانون العضوي 10-16 المؤرخ في 25 غشت 2016 والمتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد رقم 50 المؤرخة في 28 غشت 2016.

(3) وجود المنتخب في حالة قانونية تتمثل في تعرضه لإدانة جزائية نهائية.

وقد عمد إلى تحديد وتقييد سبب الإقصاء بقوة القانون حينما قصره فقط على الإدانة الجزائية التي ينجم عنها فقدان أهلية الانتخاب طبقا للمادة 05 من قانون الانتخابات سابق الذكر التي نصت على "... حكم عليه في جناية ولم يرد اعتبارها. حكم عليه من أجل جنحة بعقوبة الحبس والحرمان من ممارسة حق لانتخاب والترشح للمدة المحددة تطبيقا للمادتين 9 مكرر 1 و14 من قانون العقوبات..."¹، حيث يعتبر فاقد أهلية الانتخاب المحكوم عليه بجناية أو عقوبة الحبس في الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب والترشح، ومن هنا فإن الإقصاء إجراء تأديبي عقابي مقترن بعقوبة جزائية².

ثانيا: من حيث الاختصاص

يعود الاختصاص حسب ما نص عليه قانون الولاية في إثبات الإقصاء بقوة القانون إلى الوزير المكلف بالداخلية. ويقر بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي³.

ثالثا: من حيث المحل

محل الإقصاء بقوة القانون لا يختلف عن محل إعلان التخلي عن العهدة، نظرا للأثر القانوني المباشر والحال المترتب عنها وهو فقدان المركز القانوني الناتج عن عضوية المجلس الولائي، وزوال صفة لعضوية بصفة دائمة ونهائية للعضو بالمجلس الولائي كما هو الحال في وفاة المنتخب الولائي أو استقالته، أو انتهاء عهده الانتخابية. كما يترتب عن الإقصاء استخلاف العضو المقصي بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها.

¹ المادة 05 من القانون العضوي 16-10 المؤرخ في 25 غشت 2016 والمتعلق بنظام الانتخابات.

² محمد صغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 166.

³ راجع المواد 44 و46 من قانون الولاية 07-12، المؤرخ في 21 فبراير 2012، و المتضمن قانون الولاية.

رابعاً: من حيث الشكل والإجراءات

حسب نص المادتين 44 و46 من القانون 07-12 "و.يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة. ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار..."¹ كذلك في الحالات والجلسات المقررة لتحديد طبيعة الإقصاء أو التأديب للمنتخبين تكون جلسة المجلس الشعبي الولائي علانية، ويمكن أن يقرر المجلس الشعبي الولائي التداول في الجلسة مغلقة في الحالتين الآتيتين:

- الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية
- دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين²
- أما الإجراءات المتخذة فتتمثل فيم يلي:
- عقد جلسة مغلقة للمجلس الولائي لمناقشة إقصاء المنتخب الولائي،
- المداولة،
- إخطار الوالي.
- إثبات العقوبة بقرار من وزير الداخلية.

خامساً: من حيث الهدف

يرتبط الهدف بسبب قرار الإقصاء، ويتمثل بصورة عامة في الحفاظ على فعالية واستقلالية المجلس وذلك بالحفاظ على سمعة ونزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي.

¹ المادة 44 و 46 من القانون 07-12، المؤرخ في 21 فبراير 2012، و المتضمن قانون الولاية.
² المواد 26 من القانون 07-12، المؤرخ في 21 فبراير 2012، و المتضمن قانون الولاية.

المطلب الثاني: الرقابة على الأعمال

إن ديمقراطية الأجهزة المحلية لا تتحقق من وجهة نظر المشرع بمجرد الانتخاب بل ينبغي أن تستكمل بمبدأ آخر وهو حرية المجالس المحلية في ممارسة أعمالها الإيجابية عن طريق المداولات التي تتخذ بموافقة أغلبية الأعضاء والتي أخضعها المشرع إلى رقابة التصديق في حال مطابقتها للقوانين (الفرع الأول)، أو تكون محل إلغاء إذا كانت مخالفة للقوانين والتنظيمات (الفرع الثاني) أو محل الحل حيث يمكن للجهات الوصية الحلول بدل المجلس في حالة إهماله وعجزه عن القيام بأعمال تقتضيها متطلبات المصلحة العامة (الفرع الثالث).

الفرع الأول: التصديق

تعالج المجالس المحلية الشؤون التي تدخل ضمن اختصاصها عن طريق المداولات من خلال مباشرتها للشؤون التي تدخل في مجال اختصاصها كآلية للتسيير المحلي، والتي يجري العمل بها في كل الدورات، إذ تعمل سلطة الوصاية على إقرار العمل الذي ستقوم به المجالس المحلية عن طريق سلطة التصديق¹.

أولاً: تعريف التصديق

يعد هذا النوع من أهم أنواع الرقابة التي تباشرها السلطة التنفيذية، كما يعد أكثر أنواع الرقابة استعمالاً، وتقع رقابة السلطة التنفيذية على أعمال المجلس سواء كان العمل مخالفاً للقانون أو كان غير ملائم².

1 عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، مطابع النيل، القاهرة، بدون طبعة، بدون سنة نشر، ص 169.
2 المرجع نفسه، ص 169

فالتصديق هو العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية والذي يقضي بوجود أن يكون القرار الصادر من الهيئة اللامركزية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه. كما يعرف التصديق أنه "الإجراء الذي بمقتضاه يجوز لجهة الوصاية أن تقرر بأن عملا معيناً صادراً من جهة إدارية لامركزية يمكن أن يوضع موضع التنفيذ، أي قابلاً للتنفيذ على أساس عدم مخالفته أي قاعدة قانونية أو المساس بالمصلحة العامة"¹ والرأي الراجح أن التصديق عمل إداري منفصل عن العمل الإداري الصادر عن الهيئة اللامركزية فهو لا يندرج في العمل الأخير حتى ولو نص القانون على أنه شرط ضروري النفاذ قرار الهيئة اللامركزية، كذلك فإن القرار قبل التصديق عليه لا يكون قابلاً للطعن فيه لأنه لا يرتب ضرراً في الحالة².

ثانياً: أنواع التصديق

التصديق لا يكون جزئياً، فلا يجوز للسلطة الوصية أن توافق على جزء من قرار الهيئة اللامركزية ترفض الموافقة على الجزء الباقي، لأن ذلك يعد تعديلاً لقرار الهيئة، فالقرار لا يتجزأ، كما لا يجوز لسلطة الوصاية أن تضيف شيئاً على القرار كما لا يجوز أن تعلق موافقتها على تحقق شرط واقف أو فاسخ لأن التصديق تحت شرط لا يعني في حقيقته إلا الرفض. والتصديق نوعان:

1. التصديق الضمني:

التصديق الضمني يكون عندما تلتزم السلطة الوصية الصمت إزاء العمل أو القرار المعروض عليها³. فيكون التصديق ضمناً إذا نص القانون على اعتبار قرارات الهيئة اللامركزية نافذة إذا مضت فترة معينة دون إقرارها، وتعتبر مداوالات المجلس الشعبي الولائي المصادق عليها ضمناً نافذة ما لم يطلب الوالي

¹ عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية بين الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، يوسف بن خدة، 2010-2011، ص 234.

² عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 170.

³ المرجع نفسه، ص 169.

إلغائها خلال 15 يوما من تاريخ انتهاء دوره في المجلس¹، وهذه المدة حددها القانون، وانتهاء هذه المدة كفيل بأن يفسر موقف سلطة الإشراف على أنه قبول وموافقة على العمل أو القرار المعروض عليها، هذا وقد اعتبرت المحكمة العليا، القرار الضمني نفس آثار القرار الصريح².

فالقاعدة العامة تقضي باعتبار مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد مضي 21 يوما من إيداعها بالولاية³، وهذا ما يسمى بالمصادقة الضمنية، والتي يقصد بها أن يحدد المشرع عادة مدة معينة يجب خلالها على الجهة المختصة بالوصاية إقرار التصرف أو التصديق على القرار، بحيث إذا انتهت المدة دون اعتراض منها يكون بمثابة دلالة ضمنية من جهة الرقابة بإقرار هذا التصرف أو الموافقة الضمنية على القرار⁴.

2. التصديق الصريح

التصديق الصريح يكون عندما تلجأ السلطة المركزية أو جهة الوصاية إلى إصدار قرار تفصح فيه صراحة عن تزكيتها للقرار الصادر عن الجهة التابعة لها وصائيا⁵.
فيكون التصديق صريحا عندما ينص القانون صراحة على وجوب التصديق، بحيث يتعين على السلطة الوصية إصدار قرارها سواء بالقبول أو الرفض.

فقد تضمنت المادة 55 من قانون الولاية المصادقة الصريحة إذ نصت على "لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهران (02) مداوات المجلس الشعبي والمتضمنة ما يلي:
- الميزانيات والحسابات

-التنازل عن العقار واقتناؤه وتبادلته

¹ المادة 57 من القانون 07-12، المؤرخ في 21 فبراير 2012، و المتضمن قانون الولاية.
² طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2007، ص44.
³ المادة 54 من القانون 07-12، المؤرخ في 21 فبراير 2012، و المتضمن قانون الولاية.
⁴ محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، مصر، دون طبعة، 2011، ص 184 .
⁵ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008، ص 40.

- اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية

- الهبات والوصايا الأجنبية¹

وتجسد هذه المادة التصديق الصريح، ومن خلال ذلك ضرورة خضوع هذه المداولات للمصادقة سواء الضمنية أو الصريحة والتي توحى باتساع مجال الرقابة الوصائية بحيث ضيقت وإلى حد كبير من سلطة المجالس المحلية المنتخبة؛ ونجد ذلك واضحا خاصة عندما لا تكتسب هذه القرارات قوتها القانونية الكاملة إلا بعد انتهاء المدة القانونية وليس من تاريخ صدورها وإمضاءها من طرف رئيس المجلس الشعبي الولائي، وهذا ما يوحي بوجود تخوف لدى السلطة الوصية من فتح باب التدخل والتقرير أمام المجالس المحلية ومنحها سلطات واسعة في اتخاذ القرارات، أي أن الإدارة المركزية لا تزال ترى أن الجماعات المحلية عاجزة عن تولي سلطة اتخاذ القرار كاملة مما يعني قصورها الذي يتعارض مع منحها الإستقلالية الكاملة. وعليه فالتصديق إذن هو تلك الوسيلة الوقائية التي تسبق تنفيذ القرار والتي تسمح بتفادي الخطأ الذي قد يؤدي تنفيذه إلى تسبب ضرر للغير، فهي وسيلة تحمي الإدارة والمتعامل معها في آن واحد من تنفيذ القرارات المخالفة للقانون².

الفرع الثاني: رقابة الإلغاء (البطلان)

تتجه السلطة الوصية في أعمال رقابتها للعديد من الوسائل لعل أهمها القيام بإلغاء قرارات المجالس في حالات نص عليها القانون 07-12.

¹ المادة 55 من القانون 07-12، المؤرخ في 21 فبراير 2012، و المتضمن قانون الولاية.
² جلولي سمية، الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في ظل القوانين الإصلاحية، مرجع سابق، ص74.

أولاً: تعريف الإلغاء

الإلغاء هو إبطال القرارات غير المشروعة الصادرة عن الهيئات المحلية، فحتى لا يحدث اصطدام بين الجهاز المركزي والجهاز المحلي عادة ما نجد القانون يتدخل لحصر حالات معينة يتمكن بموجبها الجهاز المركزي من إلغاء قرارات تم اتخاذها على المستوى المحلي وكانت مشوبة بعيب في المشروعية¹. فالإلغاء وسيلة لاحقة لأن سلطة الوصاية لا تتدخل إلا بعد صدور القرار من الهيئة اللامركزية فتلغيه لكونه مخالف للقانون أو متعارض مع الصالح العام، فلا يجوز أن يكون تدخل القرار الصادر من سلطة الوصاية بالإلغاء إلا بسيطاً ومجرداً، ولا يكون مقترناً بشرط فاسخ أو واقف، ولا أن يغير من قرار الهيئة اللامركزية فليس لهذه السلطة إلا أن تصدر قراراً بالإلغاء أو تمتنع عن إصداره².

فالإلغاء إذن هو أحد الوسائل الوقائية التي من شأنها إنهاء آثار قرار صادر عن هيئة لامركزية من طرف جهة الوصاية وذلك لمخالفة القانون، ولا يتم هذا الإلغاء إلا في الحالات المحددة قانوناً ويمكن أن تكون مداوات المجلس المحلي باطلة بطلاناً مطلقاً أو نسبياً.

ثانياً: أنواع البطلان

1. البطلان المطلق

للجهة الوصية إبطال القرارات أو المداوات التي تعتبر باطلة بطلاناً مطلقاً حيث أوردتها المادة 53

من قانون الولاية 07-12:

– المداوات المتخذة خرقاً للدستور ويرى المطابقة للقوانين والتنظيمات.

– المداوات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

¹ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 40.
² عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 177.

- المداولات غير المحررة باللغة العربية.

- المداولات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصات المجلس الشعبي الولائي.

- المداولات المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي¹.

وعليه يتم الإلغاء بهذه الصورة لإحدى الأسباب التالية:

أ. عدم الاختصاص

حيث تعتبر غير قانونية وباطلة جميع المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي الولائي إذا ما كانت

متجاوزة أو خارجة عن صلاحياته واختصاصاته من حيث نطاقها الإقليمي أو الموضوعي.

ب. مخالفة للقانون

ويقصد بالقانون هنا معناه الواسع، ويشمل كلا من الدستور، القانون والتنظيم، وإقرار هذا السبب

لبطلان مداولات المجلس الشعبي الولائي إنما يهدف إلى احترام مبدأ المشروعية وضمان تدرج القواعد

القانونية في الدولة وضمانا وسعيا لتجسيد مبدأ سيادة القانون.

ج. مخالفة الشكل والإجراءات

حيث تعتبر باطلة بطلانا مطلقا المداولات التي تجري خارج الدورات العادية والاستثنائية

والاجتماعات والجلسات القانونية التي يعقدها المجلس خارج مقره، أو غير المحررة باللغة العربية. وإقرار

البطلان يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا².

¹ محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2012، ص123.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص200.

2. البطان النسبي

سعى لشفافية ونزاهة العمل الإداري ومصادقية التمثيل الشعبي نصت المادة 56 من قانون الولاية 07-12 على أنه يمكن أن تلغي المداولات التي يكون فيها أحد أعضاء المجلس الشعبي الولائي معني بقضية موضوع المداولة إما باسمه الشخصي أو كوكيل¹ ، وفي هذه الحالات يمكن للوالي أن يثير بطان المداولة خلال 15 يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة كما يمكن لمطالبة بها من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية وله مصلحة في ذلك خلال 15 يوما من إصاق المداولة من خلال طلب برسالة موصي عليها إلى الوالي مقابل وصل استلام. ويرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطان هذه المداولات.

وما يلاحظ من خلال الأمر 38-69 المتضمن قانون الولاية والقانون 09-90 أن البطان المطلق أو النسبي كان يعلن عنه بموجب قرار مسبب صادر من وزير الداخلية، وهذا ما كان يشكل نوعا من الوصاية المشددة م قبل السلطة الوصية من خلال استغلال الأبطال في قمع كل المداولات والقرارات التي تتخذها الجماعات المحلية، إلا أنه من خلال قانون الولاية الجديد 07-12 أسندت سلطة الإبطال للسلطة القضائية بعد إخطارها من طرف الوالي، أي أن مجال الرقابة القضائية على أعمال الإدارة يفتح أمام المحكمة الإدارية التي يشتكي لديها من طرف السلطة الوصية، وهذا من شأنه بعث الارتياح لدى المجالس المحلية على اعتبار أن السلطة القضائية هي جهة حيادية ومستقلة عن الإدارة وعن ضغوطها².

الفرع الثالث: الحلول

الحلول وسيلة من وسائل الرقابة حيث تكون الإدارة المحلية مكلفة بالقيام بأعمال معينة خلال مدة محددة، وذلك تنفيذا لسياسة العامة للدولة أو فرض القانون القيام بها ومع ذلك تخاذلت الإدارة عن القيام

¹ المادة 56 من القانون 07-12، المؤرخ في 21 فبراير 2012، و المتضمن قانون الولاية.
² جلولي سمية، الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في ظل القوانين الإصلاحية، مرجع سابق، ص78.

بها ففي مثل هذه الحالة أمكن للسلطة الوصية القيام بتنفيذ أو تنظيم المشروع المحلي، وهو في الأصل من اختصاص الهيئات المحلية، وهذا ما يطلق عليه الرقابة على الأعمال السلبية أو الحلول في الاختصاص¹. فهو بذلك أحد الوسائل الرقابية ذات الصفة الاستثنائية التي تمارسها الإدارة المركزية في مباشرة عمل من الأعمال الموكلة للهيئة المحلية.

ويقصد بالحلول قيام الجهة الوصية مقام الجهة اللامركزية في تنفيذ التزاماتها القانونية التليم عن قصد أو عجز أو إهمال رغم إخطارها مسبقا من جانب السلطة الوصية أو هوالتسيير المباشر للشؤون المحلية من قبل السلطة المركزية.

ويعتبر الحلول أخطر إجراء إذ يسمح استثنائيا ووفق إجراءات محددة قانونا بأن تحل السلطة الوصية ممثلة في وزير الداخلية محل الجماعات الإقليمية المجلس الشعبي الولائي)، وهنا نجد خرقا خطيرا للقاعدة الأساسية للامركزية التنظيم الإداري التي تقتضي أن الهيئات اللامركزية تعمل بداءة ولا تتدخل الجهات الوصية إلا لاحقا طبقا للإجراءات التي يحددها القانون. وإذا كانت سلطة الحلول من الخصائص الأساسية التي تميز سلطة الرئاسة فقد يسمح بها استثنائيا- في نظام الوصاية الإدارية²، كما ورد في المادتين 168 و169 من قانون الولاية 12-07.

فالمادة 168 من قانون الولاية نصت على أنه "عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، فإن الوالي يقوم استثناء باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه، غير أن هذه الدورة لا تعقد إلا إذا تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 167 أعلاه، وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى

¹ محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 187

² محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2013، ص 154.

المصادقة على مشروع الميزانية، يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها"¹.

كما نصت المادة 169 من قانون الولاية على أنه "عندما يظهر تنفيذ الولاية عجزا فيه فيجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ التدابير اللازمة لامتناع هذا العجز، وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة الموالية، إذا لم تتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية، يتولى الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية الذين يمكنهما الإذن من بامتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية"²

وسلطة حلول وزير الداخلية تنصب على ضبط توازن الميزانية لدى إعدادها، وامتصاص عجزها لدى التنفيذ في حالة عدم قيام المجلس بذلك. وبالرغم من ذلك نجد أن هذه الوسيلة لها تأثير كبير على ممارسة استقلالية للجماعات المحلية عند أدائها لمهامها، فالإدارة المحلية وتطبيقا لمبدأ الملائمة هي الأقدر على تقدير ضرورة التدخل من عدمه ووقت تدخلها والكيفية المناسبة لذلك، وعليه فإن تدخل السلطة الوصية للحلول محل هذه الهيئات يعتبر خرقا لهذا المبدأ ضف إلى ذلك ما قد ينجر عن عرقلة السلطة الوصية للجماعات المحلية من خلال إجبارها على التدخل أو الحلول محلها في ذلك³.

المطلب الثالث: الرقابة على الهيئات

تعتبر هذه الرقابة من أخطر السبل التي تستعملها السلطة المركزية أثناء مباشرة مهامها، كونها تمس بالتسيير اللامركزي والتعبير الديمقراطي حيث يخول للسلطة المركزية حسب القانون 07-12 حل المجلس الشعبي الولائي كهيئة، أي القضاء عليه وإنهاء مهامه قانونيا، مع إبقاء الشخصية المعنوية للولاية

¹ المادة 168 من القانون 07-12، المؤرخ في 21 فبراير 2012، و المتضمن قانون الولاية.

² المادة 169 من القانون 07-12، المؤرخ في 21 فبراير 2012، و المتضمن قانون الولاية.

³ محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 156

قائمة. وحل المجلس الشعبي الولائي يتم في حالات حددها القانون والتي سنتطرق إليها (كفرع أول)، ووفق إجراءات يجب على السلطة الوصية إتباعها (كفرع ثان)، ليترتب عليه جملة من النتائج (الفرع الثالث)

الفرع الأول: حالات حل المجلس الشعبي الولائي

تتمثل الرقابة على المجالس المحلية كهيئة في صورة واحدة وهي إجراء الحل، والذي يعني القضاء على المجلس المنتخب وإنهاء مهامه بإزالته قانونيا مع بقاء الشخصية المعنوية للهيئات المحلية القائمة. فإذا كان إنشاء وإلغاء وحدات الإدارة اللامركزية من اختصاص القانون، حيث أنشئ بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية، فإن ذات القانون المنشئ لتلك الوحدات يخول السلطات الإدارية المركزية سلطة إيقاف وحل الأجهزة وهيئات الإدارة اللامركزية دون المساس بوجود الشخصية المعنوية لتلك الإدارة¹. فالرقابة على الهيئة تتمثل في إمكانية حل المجلس الشعبي الولائي بالكيفية والإجراءات المحددة قانونا، ونظرا لخطورة هذا الإجراء والأسباب المؤدية لاتخاذها والجهة المختصة في مباشرته فقد قيده المشرع الجزائري بجملة من الضمانات الخاصة.

ونجد أحكام كل من المادتين 47 و 48 من قانون الولاية 12-07² والمادة 02 من المرسوم التنفيذي 16-104 المؤرخ في 21 مارس 2016 والمحدد لكيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية³ قد حصرت حالات حل المجلس الشعبي الولائي في سبع (07) حالات تتمثل فيما يلي:

1. خرق أحكام دستورية: وقد أضيفت هذه الحالة مؤخرا، ففي حال مخالفة أحكام دستورية يكون مصير المجلس الحل والتجديد، وهذا حفاظا على قانونية المجلس وسلامة أعماله لأن ما بني على باطل فهو باطل.

1 محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 22.
2 انظر المادتين 47 و 48 من القانون 12-07، المؤرخ في 21 فبراير 2012، و المتضمن قانون الولاية.
3 المرسوم التنفيذي 16-104 المؤرخ في 21 مارس 2016 يحدد كيفيات حل المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلة، الجريدة الرسمية، عدد 18، المؤرخة في 23 مارس 2016.

2. في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي: وقد وردت هذه الحالة بصورة مطلقة، فلم تبين سبب الإلغاء النهائي لانتخاب جميع الأعضاء: هل يعود الخرق ومخالفة نصوص القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، أم يعود لسبب آخر؟

3. حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي: وهذا سبب معقول فطالما عبر جميع أعضاء المجلس عن رغبتهم في التخلي عن العضوية وقدموا استقالتهم الجماعية، في هذه الحالة يجب حل المجلس وتجديده، وفي الحقيقة يصعب تصور مثلها من الناحية الواقعية وذلك لوجود تشكيلة سياسية مختلفة في الانتماءات¹.

4. عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمانينتهم: كالسير الحسن الأعمال، ففي ظل التعددية السياسية ونظرا لاختلاف وتعارض وجهات النظر، يعتبر المجلس الشعبي الولائي هيئة المداولة في إقليم الولاية يجسد مبدأ الديمقراطية، فلا يعد مكانا للصراع أو الاختلاف المعرقل لأن المجلس يظم تشكيلات سياسية متعددة قد يحدث الخلاف بين الأعضاء لكن يجب ألا يؤثر سلبا على هيئة المداولة، فإذا ثبت الاختلاف أصبح الأمر خطيرا يجب حل المجلس، وفي هذه الحالة يفترض أن يبادر الوالي إلى تحرير تقرير في الموضوع يطلع فيه وزير الداخلية بحقيقة الخلاف ونطاقه وآثاره.

ونجد أن المشرع هنا قد استعمل عبارات عامة تحمل عدة تأويلات لما ذكر وصف الإختلالات الخطيرة، ويكون بذلك قد منح السلطة الوصية المجال لتقدير ما تراه إختلالات خطيرة تؤدي إلى المساس بمصالح المواطنين².

¹ جولي سمية، الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في ظل القوانين الإصلاحية، مرجع سابق، ص 82.
² راجع المادة 41 من القانون 07-12، المؤرخ في 21 فبراير 2012، و المتضمن قانون الولاية.

5. عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة: فالمجلس الشعبي الولائي يعقد اجتماعاته بحضور الأغلبية من الممارسين، وفي حالة عدم توافر الأغلبية حتى بعد تطبيق أحكام الاستئناف الواردة في المادة 41 من قانون الولاية فإن المجلس سيحل¹، لأن الأغلبية أداة قانونية أساسية في التداول.

6. في حال اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها: وقد أضيفت هذه الحالة في القانون الحالي حيث لم تكن موجودة في ظل قانون 90-09. إذ كانت منصوص عليها في قانون البلدية لعام 1990 فقط. وهي حالة طبيعية كون عدد البلديات غير ثابت ولا مستقر، فلعدة أسباب موضوعية يعمل المشرع إلى رفع عدد البلديات أو الإنقاص منها، ومن ثم قد تظم بلدية إلى أخرى، وهذا ما حل المجلسين معا وبالتالي حل المجلس الشعبي الولائي كذلك.

7. في حال حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب: وبالتالي فإن هذا المجلس يكون مصيره الحل في حال استحالة تنصيبه لأي ظرف استثنائي، ونجد أن القانون لم يحدد هذا الظرف، فكل ظرف من شأنه الحيلولة دون تنصيب المجلس فإنه سيؤدي إلى حله وتجديده.

أراد المشرع حماية إستقلالية المجالس المحلية من خلال تحديده لحالات حل المجلس حصرا، غير أنه بإقرار الحالات المتعلقة بالإختلالات الخطيرة يكون قد فتح المجال أمام السلطة الوصية اللجوء إلى وسيلة الحل متى أرادت.

الفرع الثاني: إجراءات حل المجلس الشعبي الولائي

وفقا للمادة 47 من قانون الولاية² فإنه يتم حل المجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية حرصا على استقرار الأوضاع، في حين أن المادة 45 من قانون الولاية لسنة 1990 تشترط إصدار مرسوم الحل في مجلس الوزراء، وهو ما يشير إليه النص الجديد،

¹ جلولي سمية، الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في ظل القوانين الإصلاحية، مرجع سابق، ص 83.
² انظر المادتين 47 من القانون 07-12، المؤرخ في 21 فبراير 2012، و المتضمن قانون الولاية.

والملاحظ أن المشرع وفق حين حصر حالات الحل أولاً، وثانياً عندما أوجب إصدار مرسوم رئاسي يقضي بحل المجلس.

أما المادة 49 من قانون الولاية 07-12¹ والمادة 10 من المرسوم 16-104² فجاءت بحكم لم يكن مكرساً في قانون الولاية 09-90، بحيث في حالة حل المجلس الشعبي الولائي نجدها تلزم الوزير المكلف بالداخلية بتعيين مندوبية ولائية بناء على اقتراح من الوالي في آجال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس. والغرض من ذلك هو الحفاظ على مبدأ استمرارية الولاية في تسيير شؤونها والحفاظ على ممتلكاتها وأمنها هذا من جهة، ومن جهة أخرى منعا لتسيب الأمور وأعمال المصالح المحلية خلال الفترة الواقعة بين قرار حل المجلس الشعبي الولائي وتنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد³.

نلاحظ من خلال أحكام المادة 49 من القانون 07-12 أنها لا تفعل مبدأ المشاركة بحيث نجدها تمنح الحق للوالي في اقتراح تشكيل مندوبية ولائية، كما أنها تركت مسألة تنظيم وتطبيق المادة المتعلقة بالمندوبية إلى التنظيم الذي لم يتم إصداره إلا مؤخراً بصدور المرسوم التنفيذي 16-104 في 21 مارس 2016 المحدد لكيفية تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلة وتضمنت المواد من 10 إلى 14 منه الأحكام المتعلقة بالمندوبات الولائية⁴.

ومن خلال ما سبق يتضح أنه بعد حل المجلس الشعبي الولائي فإن جهة الوصاية الممثلة في الوزير المكلف بالداخلية تستأثر بتعيين المندوبية الولائية التي تتولى تسيير الشؤون المحلية إلى غاية انتخاب المجلس الجديد، وهنا نلمس مساساً باستقلالية المجلس الشعبي الولائي عند حله فيما يخص تعيين الوزير

¹ انظر المادتين 49 من القانون 07-12، المؤرخ في 21 فبراير 2012، و المتضمن قانون الولاية.
² انظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي 16-104 المؤرخ في 21 مارس 2016 يحدد كليات حل المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلة
³ بلغالم بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية الولاية في إطار القانون رقم 07-12، مذكرة ماجستير فرع القانون العام، المركز الجامعي الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، 2008، ص 104.
⁴ راجع المواد من 10 إلى 14 من المرسوم التنفيذي 16-104 المؤرخ في 21 مارس 2016 يحدد كليات حل المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلة

المكلف بالداخلية متصرفا ومساعدين وأعضاء المندوبية من بين الموظفين والأعوان العمومية ذوي الخبرة والكفاءة في تسير الشؤون العمومية المحلية إلى غاية تنصيب المجلس الجديد الذي قد يستغرق عدة أشهر وعليه فإن هذا الجانب يعد خرقا لمبدأ إستقلالية الهيئة وتدخلها للسلطة المركزية في الشأن المحلي وهذا ما يتنافى مع مبادئ اللامركزية¹.

الفرع الثالث: تجديد المجلس الشعبي الولائي

حل المجلس الشعبي الولائي يعني المساس بأكبر هيئة عملية منتخبة ووضع المشرع حالة الظروف الاستثنائية وحالة المساس الخطير بالنظام العام .

وهذه إحدى الضمانات التي حددها المشرع سعيا للحفاظ على سير المرفق والهيئة المنتخبة، الغاية إجراء انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي في أجل أقصاه 3 أشهر ابتداء من تاريخ الحل، بما يعني تمديد أجل 3 أشهر إلى حين توافر الظروف المناسبة لإجراء الانتخابات.

وقد نصت المادة 5 من المرسوم التنفيذي 16-104 على تأجيل انتخاب المجلس الجديد في حالة الظروف الاستثنائية وحالة المساس الخطير بالنظام العام التي تعيق إجراء الانتخابات²، وفي هذه الحالة يقوم الوالي بتقديم اقتراح معل بتأجيل الانتخابات إلى الوزير المكلف بالداخلية ليتخذ قرار التأشير في مجلس الوزراء .

فيلاحظ من أحكام هذه المادة أنها منحت السلطة التقديرية للوالي في تقديمه اقتراح تأجيل الانتخابات، فالمشرع لم يحدد بدقة طبيعة الظروف الاستثنائية أو الأعمال التي تعد مساسا خطيرا بالنظام العام وهذا ما يفتح المجال واسعا أمام تدخل السلطة المركزية بتأجيل الانتخابات وفقا لتقديراتها الخاصة.

¹ جلولي سمية، الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في ظل القوانين الإصلاحية، مرجع سابق، ص86.
² المادة 5 من المرسوم التنفيذي 16-104 المؤرخ في 21 مارس 2016 يحدد كليات حل المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلة

أما بعد تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد فتنتهي عهده بانتهاء الفترة المتبقية إلى غاية التجديد العام للمجالس الولائية¹، كما أنه لا يمكن تنظيم انتخابات لتجديد المجلس الولائي المحل خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية، أي تستمر المندوبية الولائية في تسيير الشأن المحلي للولاية إلى غاية إجراء الانتخابات حيث يستدعى ناخبو الولاية التي حل مجلسها بموجب مرسوم رئاسي من أجل تجديد مجلسهم قبل تسعين يوما من تاريخ الانتخاب².

كما تجدر الإشارة إلى أحكام المادة 15 من المرسوم التنفيذي 16-104 التي تنص على: "تجدد أحكام هذا المرسوم كلما دعت الحاجة إلى ذلك بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية"³، هذا النص يمنح الوزير المكلف بالداخلية صلاحية تجديد أحكام هذا المرسوم كلما دعت الحاجة إلى ذلك، أي فتح مجال تدخل وزير الداخلية وفقا لسلطته التقديرية وهذا ما يعد تعزيزا لسلطة الوصاية على المستوى المحلي وتوسيعا لرقابتها على المجلس المحلية يتبين من خلال ما سبق خطورة الحل كالية رقابية لما يشكله من تهديد الإستقلالية المجلس الولائي وكذا مساسا بمبدأ الديمقراطية، لذا أحاطه المشرع بجملته من القيود والضمانات، حيث يمارسها رئيس الجمهورية؛ ويظهر من خلالها دور الوزير المكلف بالداخلية من خلال التقارير التي يرفعها إلى رئيس الجمهورية، كما يظهر فيها تدخل الوالي من خلال الاقتراحات التي يقدمها للوزير المكلف بالداخلية.

المبحث الثاني: الرقابة الإدارية على البلدية

تعتبر اللامركزية هي النظام الذي يقوم على أساس تقسيم وتوزيع سلطات الوظيفة الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية من جهة، وبين هيئات ووحدات إدارية أخرى مستقلة ومتخصصة على أساس إقليمي

¹ المادة 6 من المرسوم التنفيذي 16-104 المؤرخ في 21 مارس 2016 يحدد كيفية حل المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلة
² المادة 50 من القانون 07-12، المؤرخ في 21 فبراير 2012، و المتضمن قانون الولاية.
³ المادة 15 من المرسوم التنفيذي 16-104 المؤرخ في 21 مارس 2016 يحدد كيفية حل المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلة

جغرافي من ناحية أخرى، مع وجود رقابة وصائية إدارية على هذه الوحدات والهيئات اللامركزية، ومن بين هذه الوحدات اللامركزية وأشدّها تطبيقاً والتي تعتبر من أبرز صورها البلدية.

المطلب الأول: تعريف البلدية

نصت المادة الأولى من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، على ما يلي: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية، وتحدث بموجب القانون"¹.

إن الرقابة على البلدية باعتقادنا أكثر إشكالية وصعوبة إذا ما قورنت بالرقابة على الولاية، وذلك بسبب أن الجهاز المسير داخل البلدية هو منتخب، فعلى رأس الولاية مثلاً نجد الوالي وهو الشخص المعين وإلى جانبه المسؤولين التنفيذيين، ويسهل ممارسة الرقابة على هؤلاء، كما سوف نرى لاحقاً، أما على مستوى البلدية فالأمر يختلف، حيث الرئيس ونوابه وسائر الأعضاء منتخبون، مما يصعب لاشك من ممارسة الرقابة، ورغم هذه الصعوبة إلا أن البلدية كالولاية تخضع للرقابة، ولا يتنافى ذلك مع تمتعها بالشخصية المعنوية نفصل ذلك فيما يلي²:

الفرع الأول: الرقابة على الأشخاص المعيّنين

مبدئية لا يطرح هذا النوع من الرقابة إشكالية على المستوى العملي، فكل موظف أيا كانت درجة مسؤوليته وقطاع نشاطه خاضع لرابطة التبعية تجاه الإدارة المستخدمة أو سلطة الوصاية، فالأمين العام للبلدية مثلاً عندما يتلقى مجموعة تعليمات من سلطة الوصاية أو من والي الولاية، يلزم بتنفيذها في حدود صلاحياته وبما يخوله القانون من سلطة.

¹ المادة 01 من القانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية، المعدل و المتمم، الصادر بموجب الجريدة الرسمية العدد 37، الصادرة بتاريخ 2011-07-03.
² بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مرجع سابق، ص 164.

الفرع الثاني: الرقابة على المنتخبين

كما سلف القول فإن هذا النوع من الرقابة يثير من حيث الأصل إشكاليات على المستوى العملي خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار استقلالية المجلس البلدي المنتخب، غير أن هذا لا يعني إعفاء فئة المنتخبين وعدم خضوعهم للرقابة، بل أن هؤلاء كأشخاص يخضعون لأنواع من الرقابة حددها القانون، كما تخضع أعمالهم وتخضع هيئتهم أيضا، وأن عدم الاعتراف بهذه الرقابة تحت حجة الاستقلالية أمر من شأنه أن يبعدنا أكثر عن النظام اللامركزي ولهذا النوع من الرقابة صور نذكرها كالتالي¹:

- صور الرقابة على المنتخبين: وتنقسم إلى:

* رقابة على الأشخاص

* رقابة على الأعمال

* رقابة على الهيئة

المطلب الثاني: الرقابة على الأشخاص

إن الرقابة الإدارية على الأشخاص تتخذ شكل الإيقاف، الإقالة، والإقصاء والتي تبينها فيما يأتي:

الفرع الأول: الإيقاف

جاء في المادة 99 من قانون الانتخابات رقم 12-11 لسنة 2012: "دون الإخلال بالأحكام الدستورية والتشريعية السارية المفعول، يستخلف عضو المجلس الشعبي البلدي أو الولائي بسبب الاستقالة، أو الوفاة، أو الإقصاء، أو بسبب حدوث مانع قانوني له، وفقا للأحكام القانون المتعلقة بالبلدية والولاية، حسب الحالة"².

¹ عمار بوضياف الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص298.

² المادة 99 من القانون 01-12، المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، الصادر بموجب الجريدة الرسمية، العدد 01، الصادرة بتاريخ 14 يناير 2012.

كما أن المادة 43 من قانون البلدية 10-11 السابق الذكر نص صراحة على التوقيف بقولها: " يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية، لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، وفي حال صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائية وفورية ممارسة مهامه الانتخابية"¹.

يتبين لنا من نص هذه المادة أن الرقابة على المنتخب المحلي بالإيقاف تكون عند تعرضه لمتابعة قضائية تحول دون ممارسة هذا العضو لمهامه، حيث يمكن توقيفه، كما أن قرار الإيقاف يبقى ساري المفعول حتى صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، حيث إذا ثبتت براءته تعود له العضوية ثانية.

وبناء عليه فإنه يشترط لصحة قرار التوقيف أن يقوم على الأركان الآتية:

أولاً: من حيث السبب

السبب القانوني الوحيد لتوقيف المنتخب البلدي هو المتابعة الجزائية، التي تحول دون مواصلة العضو لمهامه الانتخابية.

ثانياً: من حيث الاختصاص

لقد عهدت المادة السابقة الاختصاص بالتوقيف إلى الوالي كجهة وصية².

ثالثاً: من حيث المحل

يتمثل موضوع ومحل قرار التوقيف في عدم تمكن العضو من ممارسة مهامه الانتخابية مؤقتاً ولفترة محددة، تبدأ من تاريخ صدور قرار الوالي، إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة.

¹ المادة 43 من القانون 10-11 المؤرخ في في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية، المعدل و المتمم.
² بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مرجع سابق، ص 168

رابعاً: من حيث الشكل والإجراءات

يجب في قرار التوقيف أن يكون، من حيث الشكل معطلاً أي مسببة بأن يتضمن ذكر سبب التوقيف حفاظاً على حقوق العضو.

- كما يجب أن يتخذ من حيث الإجراءات بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي، وإن كان ذلك الرأي غير ملزم للوالي، لأنه رأي استشاري لكنه إجراء جوهري يترتب البطلان على عدم احترامه¹.

الفرع الثاني: الإقالة

تنص المادة 90 من الأمر 67-24 المؤرخ في 18-01-1967 على أنه: "كل من تخلف من أعضاء المجلس الشعبي البلدي عن تلبية ثلاث دعوات حضور متتالية بدون سبب يعتبره المجلس مشروعة وصحيحة، فإنه يجوز بعد تكليفه بتقديم إيضاحاته، التصريح باستقالته من قبل الوالي، إلا إذا طعن في ذلك في خلال عشرة أيام من التبليغ أمام المحكمة المختصة"².

- كما تنص المادة 55 من نفس الأمر على: "أن الوالي يصرح بإقالة كل عضو منتخب بسبب عدم قابليته للانتخاب بموجب قرار"³.

- وتكون الإقالة حسب المادة 31 من قانون البلدية السابق رقم 90-08 المؤرخ في 07 ابريل 1990 على أنه: "يصرح الوالي فورة بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي البلدي تبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب قانون أو تعثره حالة من حالات التنافي"⁴، غير أن قانون البلدية الحالي رقم 11-10 لم ينص

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص168.

² الأمر 67-24 المؤرخ في 18-01-1967 المتضمن قانون البلدية، الجريدة رسمية، العدد 06، الصادرة بتاريخ 17 يناير 1967. (ملغى)

³ أسيا فرحاتي، الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي في الجزائر، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، 2011-2012، ص17.

⁴ المادة 31 من القانون 90-08، المتضمن قانون البلدية، الصادر بموجب الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة بتاريخ 11 ابريل 1990

صراحة على مبدأ الإقالة، وإنما اكتفى بإدراجها ضمن حالة حصول مانع قانوني، كما جاء في المادة 40 التي تنص على: "تزول صفة المنتخب بالوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني"¹. واضح من نص المادة 31 السابقة الذكر أن سبب تجريد العضو من صفته هو تخلف شرط من شروط الانتخاب، أو وجوده في حالة من حالات التنافي²، وهذا أمر معقول مكيف يتصور احتفاظ العضو بصفته وهو يفترق لأحد الشروط القانونية، أو وجد في حالة تنافي، فإن ثبت ذلك تعين على الوالي أن يصدر قرارا يقضي بتجريده من الصفة باعتبار الوالي ممثلا للدولة.

وبناء عليه، يشترط لصحة قرار الإقالة أن يستند إلى الأركان التالية:

أولاً: من حيث السبب

يرجع سبب الإقالة إلى وجود المنتخب البلدي إما:

* في حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب الواردة في المادة 81 من القانون رقم 12-01 .

* أو في حالة من حالات التنافي أو التعارض، طبقاً للقانون الأساسي الذي يخضع له المنتخب في عمله أو وظيفته.

ثانياً: من حيث الاختصاص

يعود الاختصاص بالتصريح بالإقالة للوالي.

ثالثاً: من حيث المحل

إذا كان التوقيف من شأنه عدم تمكين المنتخب البلدي من حضور مداورات المجلس والقيام بمهامه الانتخابية مؤقتة، فإن الإقالة تضع حدة نهائية ودائمة للعضوية بالمجلس الشعبي البلدي، أي سحب وإلغاء

¹ المادة 40 من القانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية، المعدل و المتمم.
² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص299.

صفة "المنتخب البلدي" عنه، أي أن الإقالة تؤدي إلى إلغاء مركز قانوني، بينما التوقيف يؤدي فقط إلى تعديل المركز القانوني للعضو.

كما يترتب على الإقالة خلافا للتوقيف، استخلاف العضو المقال بعضو احتياطي من نفس القائمة التي كان ينتمي إليها.

رابعا: من حيث الشكل والإجراءات

لم يشترط قانون البلدية لإقالة العضو إجراء محددة، إلا تصريح الوالي كتابية بذلك.

خامسا: من حيث الهدف

يرتبط الهدف هنا بسبب قرار الإقالة ويتمثل بصورة عامة، في الحفاظ على فعالية واستقلالية المجلس، إلى جانب ضمان مبدأ المشروعية¹.

الفرع الثالث: الإقصاء

تقدم البيان أن الإقصاء إسقاط كلي ونهائي للعضوية الأسباب حددها القانون، والإسقاط لا يكون إلا نتيجة فعل خطير يبرر إجراء اللجوء إليه، عندما ثبت إدانة المنتخب من قبل المحكمة المختصة فلا يتصور احتفاظه بالعضوية².

ويختلف الإقصاء عن الإقالة من حيث أنه إجراء تأديبي وعقابي مقرون بعقوبة جزائية، الأمر الذي يتعارض مع بقاء العضو بالمجلس الشعبي البلدي.

بالإضافة أن السلطة الوصائية قبل سنة 1990 كان لها الحق في إقصاء أي عضو من المجلس الشعبي البلدي يرتكب خطأ جسيمة، حيث تنص المادة 92 مكرر من القانون رقم 81-09 المؤرخ في

¹ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص 99-100.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 300.

04/07/1981 المعدل والمتمم للأمر رقم 67-24: "في حالة إقصاء عضو من المجلس الشعبي البلدي

يجتمع المجلس وجوباً بإبداء رأيه في جلسة مغلقة يستمع أثناءها للعضو المعني"¹.

واستناداً لما جاء في نص المادة 44 من قانون البلدية رقم 11-10 ما يلي: "يقضى بقوة القانون من

المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية الأسباب المذكورة في المادة 43

أعلاه، يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار"².

ولصحة قرار إثبات الإقصاء يجب توافر الأركان الآتية:

أ- من حيث السبب:

يعود سبب الإقصاء إلى إدانة جزائية يتعرض لها المنتخب البلدي.

ب- من حيث الاختصاص:

يعود الاختصاص للوالي كجهة وصاية.

ج- من حيث المحل:

لا يختلف محل وموضوع الإقصاء عن محل وموضوع الإقالة لتمائل الأثر المباشر والحال المترتب

عنها، وهو فقدان وزوال صفة العضوية بصورة دائمة ونهائية، كما هو الوضع في حالة وفاة المنتخب أو

استقالته أو انتهاء المدة الانتخابية، كما يترتب عن الإقصاء استخلاف العضو المقصى بالمرشح الوارد في

نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها³.

د- الهدف:

قرار الإقصاء للحفاظ على سمعة ونزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي.

¹ المادة 92 مكرر من القانون 81-09، المتضمن قانون البلدية، المعدل و المتمم للقانون 67-24، الصادر بموجب الجريدة الرسمية، العدد 27، بتاريخ 07-07-1981

² المادة 44 من القانون 11-10 المؤرخ في في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية، المعدل و المتمم.

³ أسيا فرحاتي، الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي في الجزائر، مرجع سابق، ص 20.

المطلب الثالث: الرقابة على الأعمال

إن من أهم أساليب الرقابة الوصائية الكلاسيكية التي أوجدتها القوانين الفرنسية القديمة، أسلوب الرقابة على الأعمال، والذي لا تزال البلدية في الجزائر تخضع له، وذلك من خلال اشتراط التصديق على مداوات المجلس الشعبي البلدي، وكذلك إمكانية إلغاء المداوات غير الشرعية، وأخيرة إمكانية حلول السلطة المركزية في إنجاز أعمال البلدية محل هذه الأخيرة¹، وتدخلها للقيام بالمهام والأعمال التي تهملها البلدية، أو تعجز عن القيام بها، والتي سوف نتناولها بشيء من التفصيل فيما يلي:

الفرع الأول: التصديق أو المصادقة

تخضع مداوات المجلس الشعبي البلدي إلى شكل من أشكال الرقابة، والمتمثل في اشتراط التصديق عليها حتى تكون قابلة للتنفيذ، والمصادقة هنا إما تكون صريحة أي كتابية، أو تكون بقوة القانون، أي ضمنية بعد مرور مدة زمنية تقدر بواحد وعشرين يوما²¹، وهذا ما جاء في المادة 56 من قانون البلدية، كما يمكن من جهة أخرى أن لا تنفذ مداولة البلدية في حالة معينة إلا بعد الموافقة الصريحة عليها أو ضمنيا بعد مرور مدة ثلاثون يوما³⁰ من دون رد سلطة الوصاية، وقد نصت المواد 55، 56، 57، 58 من قانون البلدي على التصديق كما يلي:

المادة 55 جاء فيها: "توقع هذه المداوات أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين عند التصويت، ويودع رئيس المجلس الشعبي البلدي المداوات في أجل ثمانية "8" أيام لدى الوالي مقابل وصل استلام..."².

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص170.
² المادة 55 من القانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية، المعدل و المتمم.

المادة 56: "... تصبح مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون، بعد واحد وعشرين "21" يوما من تاريخ إيداعها بالبلدية"¹.

فالقاعدة العامة هي أن قرارات البلديات قابلة للنفاذ دون حاجة إلى موافقة السلطة الوصائية²، بمجرد مرور مدة 21 يوما من إيداعها بالبلدية، أما الاستثناء الوارد على القاعدة، فهو حاجة بعض قرارات البلدية إلى التصديق عليها، حتى تكون قابلة للتنفيذ، وهي القرارات التي تتخذ بعد المداولة، والتي تتناول موضوع من الموضوعات المحددة في المادة 57، والتي تنص على: "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداوات المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات و الحسابات،

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية،

- اتفاقيات التوأمة،

-التنازل عن الأملاك العقارية البلدية"³.

المادة 58: "عندما يخطر الوالي قصد المصادقة بالحالات المنصوص عليها في المادة 57 أعلاه، ولم يعلن قراره خلال مدة ثلاثين "30" يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، تعتبر هذه الأخيرة مصادقا عليها"⁴.

الفرع الثاني: الإلغاء (البطلان)

هو من أهم أوجه الرقابة التي تباشرها السلطات المركزية تجاه أعمال المجالس المحلية، غير أن حق السلطة المركزية يقتصر في حالة الإلغاء على إلغاء القرار المحلي كليا، دون أن تملك إلغاء بعض

1 المادة 56 من القانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية، المعدل و المتمم.

2 شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص209.

3 المادة 57 من القانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية، المعدل و المتمم.

4 المادة 58 من القانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية، المعدل و المتمم.

أجزائه والموافقة على الأجزاء الباقية، إذ يعد ذلك بمثابة تعديل للقرار، تعتبر بعض المداولات ملغاة بحكم القانون عندما تتناول موضوعا خارجا عن اختصاصه، أو عندما تكون مخالفة لأحكام الدستور والقوانين والتنظيمات، وكذا المداولات التي تجري خارج الاجتماعات المشروعة للمجلس الشعبي البلدي، أما البعض الآخر من المداولات فيعتبر قابل للإلغاء ولاسيما المداولات التي قد يشارك في اتخاذها أعضاء المجلس الشعبي البلدي، سواء كان لهم مصلحة شخصية في القضية المطروحة أو كانوا وكلاء عنها¹، ومن ثم يعتبر هذا البطلان من أشد أنواع الرقابة على البلديات، هذا ما تضمنته المادة 59 و 60 كما يلي:

المادة 59: "تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي:

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات،

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،

- غير المحررة باللغة العربية، يعين الوالي بطلان المداولة بقرار"².

المادة 60: "لا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو وكلاء حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع والالتعاد هذه المداولة باطلة، يثبت بطلان هذه المداولة بقرار معل من الوالي، يلزم كل عضو مجلس شعبي بلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي"³.

ج- الحلول:

يقوم المجلس الشعبي البلدي والهيئة التنفيذية للبلدية بتسيير هذه الأخيرة، وذلك بممارسة الاختصاصات التي خولها القانون، دون أن تطالب بتنفيذ هذه الاختصاصات من قبل أي سلطة، فللهيئة

¹ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص144.

² المادة 59 من القانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية، المعدل و المتمم.

³ المادة 60 من القانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية، المعدل و المتمم.

المحلية كامل السلطة في أداء مهامها دون أي تدخل من السلطة المركزية، وعليه فلها أن تقدر ملائمة القيام بعمل معين أو عدم القيام به حسب ما تراه من تحقيق المصلحة المحلية، غير أنه قد يحدث أن تعجز أو تقصر أو تهمل الجماعة المحلية في أداء مهام يلزمها القانون بالقيام بها، الأمر الذي يمكن أن يعرض المصالح المحلية للخطر¹ وتناديا لحدوث هذه المخاطر، وضعت سلطة استثنائية بيد السلطة المركزية في الحالات التي يتطلبها الوضع الاستعجالي وهي سلطة الحلول².

إن السلطات الوصائية لا تستطيع فقط الاعتراض على النشاط الغير قانوني للبلدية، ولكن تستطيع أيضا أن تحل محل السلطات البلدية عند امتناعها عن القيام بعمل ما³، ونقصد به حلول ممثل السلطة المركزية أي الوالي محل أو مكان المجلس البلدي في أداء عمل كان يجب عليه القيام به أو تنفيذه، وقد جاء في المادة 101 من قانون البلدية رقم 10-11 لسنة 2011 ما يلي: "عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن الوالي، بعد أذاره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد إنقضاء الآجال المحددة بموجب الإذار"⁴.

إن الوالي يمارس سلطته الرئاسية على رئيس المجلس الشعبي البلدي، باعتبار هذا الأخير ممثل للدولة، وذلك في حالة إهماله اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات ولكن بعد توجيه الإنذار له وانتهاء الأجل المحدد فيه، وما يثير الانتباه هنا هو أن سلطة الحلول التي هي شكل من أشكال الرقابة الوصائية، والممارسة من طرف الوالي على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي، باعتبار هذا الأخير ممثل للبلدية، تختلط مع الرقابة الرئاسية التي يملكها الوالي ويمارسها على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتبار هذا الأخير ممثل للدولة، فصعوبة التمييز بين مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي

1 عمر صدوق ، دروس في الهيئات المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، 1988، الجزائر، ص30.

2 محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص174.

3 ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص144.

4 المادة 101 من القانون 10-11 المؤرخ في في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية، المعدل و المتمم.

كتمثل للبلدية ومهامه كتمثل للدولة ينجم عنه الخلط في استعمال سلطة الحلول أو السلطة الرئاسية ولصالح الثانية على حساب الأولى.

ونشير في الأخير إلى أن سلطة الحلول هي سلطة استثنائية من الناحية النظرية كما عرفنا، وحتى العملية، حيث لم تلجأ السلطات إلى هذه العقوبة إلا نادرا، وربما يرجع ذلك أساسا إلى أن الرقابة المفروضة على الأجهزة المحلية، من خلال التصديق والإلغاء والتوجيه عن طريق التنظيمات وهيمنة الوالي عن طريق تعليماته وتسييره لمجالس البلدية، دون تمييز بين المهام ذات الطابع الوطني وذات الطابع المحلي، التي هي كغيلة بتوجيه المجالس المنتخبة دون حاجة للتدخل المباشر للقيام بأعمال هذه الأخيرة، فإرادة السلطة المركزية في الأخير وفي كل الأحوال محترمة وبوسائل أقل مواجهة¹.

المطلب الرابع: الرقابة على الهيئة

إذا كانت الرقابة على الأعضاء تأخذ شكلا فرديا، فإن الرقابة على المجلس الشعبي كهيئة تكون بصفة جماعية من خلال رقابة الحل، شريطة أن يكون ذلك بمرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية، كما كان الحال في بداية التسعينات القرن الماضي، ونقصد بالحل إنهاء الوجود الكلي للمجلس الشعبي البلدي قبل انتهاء المدة القانونية له، مع بقاء الوجود القانوني للبلدية وشخصيتها المعنوية²، وهذا ما تضمنته المواد 46، 47، 48، 49، من قانون البلدية رقم 11-10 لسنة 2011 والتي جاء فيها:

المادة 46: " يتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي

- في حالة خرق أحكام دستوري،

- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس،

- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس،

¹ بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مرجع سابق، ص179.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص299.

- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطن وطمأنتهم،
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه.
- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي الهيئات البلدية، وبعد اعذر يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له،
- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.¹
- المادة 47: " يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديد بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية."²
- المادة 48: " في حالة حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي خلال العشرة "10" أيام التي تلي حل المجلس متصرفا ومساعدين عند الاقتضاء، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية، وتنتهي مهامهم بقوة القانون، بمجرد تنصيب المجلس الجديد، تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم"³.
- المادة 49: " تجري انتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي المحل خلال أجل أقصاه ستة "6" أشهر ابتداء من تاريخ الحل، ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية، تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم"⁴.

1 المادة 46 من القانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية، المعدل و المتمم.
 2 المادة 47 من القانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية، المعدل و المتمم.
 3 المادة 48 من القانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية، المعدل و المتمم.
 4 المادة 49 من القانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية، المعدل و المتمم.

كما جاء في قانون الانتخابات رقم 12-01 لسنة 2012 السابق الذكر في نص المادة 100 ما يلي: "إذا تعيين تعويض المجلس شعبي بلدي أو ولائي مستقيل، أو تم حله، أو تقرر تجديده بالكامل، طبقاً للأحكام التشريعية المعمول بها، يستدعى الناخبون قبل تسعين "90" يوماً من تاريخ الانتخابات"¹.

أما الرقابة الإدارية على رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته رئيس الهيئة التنفيذية فقد نص قانون البلدية على إمكانية حلول الوالي كسلطة محل رئيس المجلس الشعبي البلدي، إذا ما تأخر في القيام بمهامه بصفته ممثلاً للدولة، أو رفض القيام بالتعليمات الموجهة له، وهذا ما ورد في قانون البلدية رقم 11-10 لسنة 2011 على أنه تنص المادة 100: "يمكن الوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك، ولاسيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية."²

وتنص المادة 101: "عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن الوالي بعد اعداره أن يقوم تلقائياً بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الاعتذار"³.

¹ المادة 100 من القانون 12-01 المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بنظام الانتخابات
² المادة 100 من القانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية، المعدل و المتمم.
³ المادة 101 من القانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية، المعدل و المتمم.

خاتمة

خاتمة:

في نهاية هذه الدراسة تعتبر الجزائر من بين الدول التي تتبع نظام اللامركزية الإدارية إذ نجد فيها جماعات إقليمية تقوم على مبدأ أساسي وهو الاستقلال المحلي كما لها دور في التنمية المحلية، وقد أعطى لها المشرع مجموعة من الصلاحيات والاختصاصات التي تقوم بها على المستوى المحلي، و لكن رغم تمتع هذه الأخيرة بالاستقلالية إلا أن ذلك لا يعني أن السلطة المركزية لا تمارس عليها الرقابة الإدارية.

فمن خلال دراستنا لكل من قوانين البلدية والولاية وبالأخص القانونين الأخيرين 10-11 ، و 12-07 تبين لنا أن السلطة الوصية تمارس الرقابة في كل مجالات عمل السلطات المحلية، وذلك راجع إلى المشرع الذي أعطى صلاحيات واسعة للجهات الوصية عند ممارستها للرقابة الوصائية على المجالس المحلية. إذ يظهر لنا أن كل قرار تتخذه البلدية والولاية في عملهما لا يكون إلا بعلم من الهيئات العليا كسلطة الوالي على المجالس البلدية والولائية، ومنه نلاحظ أن هناك علاقة تبعية بين السلطة المركزية و الجماعات الإقليمية.

و من خلال ما سبق توصلنا في دراستنا هذه إلى إبراز أهم الجوانب المتعلقة بعملية الرقابة الإدارية، وتوصلنا إلى تقديم مجموعة من التوصيات والاقتراحات وأهمها ما يلي:

- تخفيف الرقابة الوصائية المشددة على الجماعات الإقليمية وتحويلها إلى رقابة مشروعة و معقولة تتلاءم مع منطق وفلسفة اللامركزية.

- ضرورة تعزيز الضمانات القانونية والقضائية بتعليق قرارات الإلغاء ومنح مجال أوسع للطعن القضائي.

- أن لا تحل الجهات المركزية محل الجماعات الإقليمية في أداء مهامها في الجانب المتعلق بحلول الوالي محل رؤساء البلديات إلا في أضيق الحدود.

- يجب على المشرع إعادة صياغة نظام الرقابة الوصائية والتخلي عن النموذج الفرنسي التقليدي المشدد

نستنتج أن الرقابة الإدارية تؤثر سلبا على الجماعات المحلية حيث تحد من استقلاليتها وذلك يعود للرقابة الشديدة التي تمارس عليها، وهذا لا يعني أن الرقابة الإدارية لا تؤثر إيجابا بل تساهم في تحسين العملية الإدارية و يتسعى للتخفيف من ظاهرتي التسبب و الفساد من خلال المراقبة المستمرة على أعمال و أعضاء المجالس الشعبية المحلية.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

1- النصوص القانونية:

أ- القوانين:

1- القانون 09-81، المتضمن قانون البلدية، المعدل و المتمم للقانون 67-24، الصادر بموجب الجريدة

الرسمية، العدد 27، بتاريخ 07-07-1981 (ملغى)

2- القانون 08-90، المتضمن قانون البلدية، الصادر بموجب الجريدة الرسمية ، العدد 15، الصادر

بتاريخ 11 ابريل 1990 (ملغى)

3- القانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2010، المتضمن قانون البلدية، المعدل و المتمم، الصادر

بالجريدة الرسمية، العدد 37، تاريخ 03-07-2011

4- القانون 01-12، المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، الصادر بموجب الجريدة

الرسمية، العدد 01، الصادرة بتاريخ 14 يناير 2012.

5- القانون 07-12 المؤرخ في 21 فيبرابر 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادر

بتاريخ 29 فيبرابر 2012.

6- القانون العضوي 10-16 المؤرخ في 25 غشت 2016 والمتعلق بنظام الإنتخابات، الجريدة الرسمية

العدد رقم 50 المؤرخة في 28 غشت 2016.

ب- الأوامر:

1- الأمر 24-67 المؤرخ في 18-01-1967 المتضمن قانون البلدية، الجريدة رسمية، العدد 06،

الصادرة بتاريخ 17 يناير 1967. (ملغى)

- 2- الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 ديسمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم بالقانون رقم 05-10 المؤرخ في 20 يونيو 2005، الصادر بالجريدة الرسمية ، العدد 44، سنة 2005.
- 3- الامر 06-03 المؤرخ في 15-07-2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، الحريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة بتاريخ 16 يوليو 2006.

ج- المراسيم:

- 1- المرسوم التنفيذي 16-104 المؤرخ في 21 مارس 2016 يحدد كيفية حل المجالس الشعبية البلدية والولاية المحلة، الجريدة الرسمية، عدد 18، المؤرخة في 23 مارس 2016.

2- الكتب:

- 1- إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري (مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، ولاية القضاء الإداري)، دار أبو العزم للطباعة مصر، 2001.
- 2- أحمد حافظ نجم، مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، 1997.
- 3- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د محمد عرب صاصيلا، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، 1979.
- 4- بعلي محمد الصغير ، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع عنابة، الجزائر، 2004.
- 5- بكر القباني، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978.
- 6- بوضياف عمار ، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007.
- 7- بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر 2010.
- 8- جمال الدين سامي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.

- 9- حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية ، دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الثقافة، 2010.
- 10- خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، قضاء التعويض، بدون سنة نشر، عمان 1999.
- 11- سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977.
- 12- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986.
- 13- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، بدون طبعة، القاهرة، دار الفكر العربي، 1977.
- 14- السيد محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام الرقابة البرلمانية، رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، رقابة الأجهزة التنفيذية، منشأة المعارف الإسكندرية، 2007.
- 15- شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
- 16- طارق المجذوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - لبنان، 2009.
- 17- طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2007.
- 18- عادل محمود حلمي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، مصر، 1973.
- 19- عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة ، مطابع النيل القاهرة ، بدون طبعة، بدون سنة نشر.

- 20- عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، دراسة مقارنة (لأسس و مبادئ القانون الإداري و تطبيقها في مصر ، دون طبعة، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2003.
- 21- عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ط5، مطبعة جامعة دمشق، 1996.
- 22- عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مطابع جامعة دمشق، 1995.
- 23- عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري وتطبيقاته في الجزائر، دار هدى للطباعة و النشر و التوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2011، ص61.
- 24- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2008.
- 25- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثالثة، سنة 2014.
- 26- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2012.
- 27- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012.
- 28- عمر صدوق ، دروس في الهيئات المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، 1988، الجزائر.
- 29- عوابدي عمار، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الطبعة 02، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1984.
- 30- فريجة حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة 02، ديوان المطبوعات الجامعية، بن كنون، الجزائر، 2010.
- 31- فريجة حسين، شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة 01، دار الخلدونية للنشر و التوزيع الجزائر، 2011.

- 32- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، الإسكندرية، 2000.
- 33- محمد الديداموني عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008.
- 34- محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، مصر، دون طبعة، 2011.
- 35- محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2013.
- 36- محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005.
- 37- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر الطبعة الأولى، 2002.
- 38- محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر 2012.
- 39- مزياني فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة قرفي، باتنة، الجزائر، 2001.
- 40- هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن و بريطانيا، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2004.

3-المذكرات:

أ- اطروحات الدكتوراه:

- 1- عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية بين الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، يوسف بن خدة، 2010-2011.

ب- رسائل ماجستير:

- 1- أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مذكرة لنيل شهادة ماجستير قسم الدراسات العليا، كلية الحقوق جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2003.
- 2- بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق، جامعة العربي بن المهدي، ام البواقي، 2012-2013.
- 3- بلغالم بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية الولاية في إطار القانون رقم 07-12، مذكرة ماجستير فرع القانون العام، المركز الجامعي الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، 2008.
- 4- رابعي إبراهيم ، إستقلالية الجماعات المحلية، الضمانات و الحدود، المذكرة لنيل شهادة ماجستير تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2005.
- 5- السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية، دراسة ميدانية بمؤسسة المحركات والجرارات بالسوناكوم، رسالة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة، 2007.
- 6- عبد الله عبد الرحمان النميان، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي في الأجهزة الأمنية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، قسم الدراسات العليا، كلية الحقوق جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2003.

ج- مذكرات تخرج:

- 1- أسيا فرحاتي، الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي في الجزائر، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، 2011-2012.
- 2- جلولي سمية، الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في ظل القوانين الإصلاحية، مذكرة لنيل شهادة ماستر، تخصص قانون اداري، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2018-2019.

4-المقالات:

- 1- سالم الشوابكة، الرقابة المالية، مجلة الحقوق، إصدار مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، العدد 3
2005.
- 2- سليمان سليم بطارسة، الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية تطبيقات في ضوء النظرية العامة
للإدارة العامة، مقال منشور بمجلة الإدارة العامة الصادرة عن معهد الإدارة العامة بالسعودية، العدد 72
1991.
- 3- فارس عبد الرحيم حاتم، اللامركزية الإدارية في العراق في ظل قانون المحافظات المنتظمة في إقليم
رقم 21 لسنة 2008، مقال منشور بمجلة الكوفة للعلوم القانونية و السياسية الصادرة عن كلية القانون
الجامعة الكوفة بالعراق، العدد 01، 2009.

الفهرس

الفهرس:

الصفحة	العنوان
أ	مقدمة
05	الفصل الأول: ماهية الرقابة الإدارية
06	المبحث الأول: مفهوم الرقابة الإدارية
06	المطلب الأول: تعريف الرقابة الإدارية
06	الفرع الأول: المقصود بالرقابة
16	الفرع الثاني: المقصود بالرقابة الإدارية
22	المطلب الثاني: أهداف الرقابة الإدارية
25	المطلب الثالث: خصائص الرقابة الإدارية
30	المبحث الثاني: تمييز الرقابة الإدارية عن غيرها من الرقابات الأخرى
30	المطلب الأول: التمييز بين الوصاية الإدارية و الوصاية المدنية
31	الفرع الأولى : الإتجاه المؤيد للإبقاء على إصطلاح الوصاية
32	الفرع الثاني : الإتجاه المعارض للإبقاء على إصطلاح الوصاية
33	المطلب الثاني: التمييز بين الرقابة الإدارية الوصائية و السلطة الرئاسية
34	الفرع الأولى: تداخل الوصاية الإدارية مع السلطة الرئاسية:
36	الفرع الثاني: أهم الفروق بين الوصاية الإدارية و السلطة الرئاسية
39	المطلب الثالث: التمييز بين الرقابة الإدارية الوصائية و الرقابة القضائية
40	الفرع الأول : من حيث الجهة التي تتولى الرقابة
40	الفرع الثاني : من حيث طرق تحريك الرقابة
40	الفرع الثالث: من حيث نطاق الرقابة
41	الفرع الرابع: من حيث الحجية
41	الفرع الخامس: من حيث أساس الطعن
41	الفرع السادس : من حيث الإجراءات و المواعيد
42	الفرع السابع: من حيث سلطات و مكينات الجهة المختصة
44	الفصل الثاني: مظاهر الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية
45	المبحث الأول: الرقابة الإدارية على الولاية

46	المطلب الأول: الرقابة على الأعضاء
46	الفرع الأول: الإيقاف
49	الفرع الثاني: التخلي عن العهدة
50	الفرع الثالث: الإقصاء بقوة القانون
54	المطلب الثاني: الرقابة على الأعمال
54	الفرع الأول: التصديق
57	الفرع الثاني: رقابة الإلغاء (البطلان)
60	الفرع الثالث: الحلول
62	المطلب الثالث: الرقابة على الهيئات
63	الفرع الأول: حالات حل المجلس الشعبي الولائي
65	الفرع الثاني: إجراءات حل المجلس الشعبي الولائي
67	الفرع الثاني: تجديد المجلس الشعبي الولائي
68	المبحث الثاني: الرقابة الإدارية على البلدية
69	المطلب الأول: تعريف البلدية
69	الفرع الأول: الرقابة على الأشخاص المعينين
70	الفرع الثاني: الرقابة على المنتخبين
70	المطلب الثاني: الرقابة على الأشخاص
70	الفرع الأول: الإيقاف
72	الفرع الثاني: الإقالة
74	الفرع الثالث: الإقصاء
76	المطلب الثالث: الرقابة على الأعمال
76	الفرع الأول: التصديق أو المصادقة
77	الفرع الثاني: الإلغاء (البطلان)
80	المطلب الرابع: الرقابة على الهيئة
83	خاتمة
85	قائمة المراجع
92	الفهرس

