

جامعة الجبالي بونعامة

بخميس مليانة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

محاضرات في مقياس الرقابة الإدارية

موجهة لطلبة السنة الثانية ماستر 2

تخصص: قانون إداري

إعداد الدكتور: بن ترج الله علي

السنة الجامعية: 2023/2022

مقدمة:

تختار الدول في وظائفها الإدارية أسلوبها في التنظيم الإداري بما يتوافق مع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، فقد تعتمد المركزية الإدارية كأساس لتسيير وظيفتها الإدارية من الناحية الوظيفية إذا ما كانت خارطتها الجغرافية تفرض ذلك، أما إذا كانت مساحتها الجغرافية متسعة فإن حاجاتها وواجباتها تتوسع مما قد يفرض عليها اتباع أسلوب اللامركزية الإدارية وتعهد بذلك تسيير الشؤون المحلية لهيئاتها المحلية نحو تجسيد الديمقراطية في مشاركة المواطنين في إدارة مرافقهم وخدماتهم على المستوى المحلي لتفرغ الإدارة المركزية للأمور الأساسية الهامة.

وكما هو معلوم أن اللامركزية الإدارية لا تتوقف على اللامركزية الإقليمية فقط فهناك بعض المرافق الأخرى محلية بطبيعتها تجسد اللامركزية المرفقية لتقريب الخدمة من المواطن.

فاللتنظيم الإداري ومن بين مميزاته هو منح الاستقلال الوظيفي للهيئات اللامركزية سواء الإقليمية أو المرفقية- المصلحية- الموجودة على المستوى المحلي غير أن هذا الاستقلال يجب أن يتم في الأطر القانونية والمشروعة التي خلقت لأجله هاته الهيئات، نحو ضمان عدم خروج الهيئات اللامركزية عن وحدة الدولة وعدم تعارض الشؤون المحلية مع الشؤون الوطنية وعليه تعتبر عملية الرقابة الإدارية من بين الآليات الهامة والضمانات قصد الحفاظ على مبدأ مشروعية النشاط الإداري.

ولاحظنا أن الكثير يعتبر أن المقصود بالرقابة الإدارية هو الوصاية في حين يجب أن نعلم أن الرقابة الإدارية أوسع من الوصاية الإدارية باعتبار هذه الأخيرة نوع من أنواع الرقابة الإدارية إذ أن كل وصاية إدارية هي رقابة إدارية فعلا ولكن العكس قد لا يكون صحيحا.

وفي البداية قبل التطرق لموضوع الرقابة الإدارية باعتبارها أحد المقاييس المفروضة على طالب سنة ثانية ماستر إداري يجب عليه أن يكون على دراية ببعض المعارف المكتسبة أو المكتسبات القبلية مثل الإحاطة بمبادئ التنظيم الإداري وأسسه وأنواعه.

وعليه سوف نتناول موضوع الرقابة الإدارية من خلال خمسة فصول على النحو الآتي:

الفصل الأول : مفهوم الرقابة الإدارية.

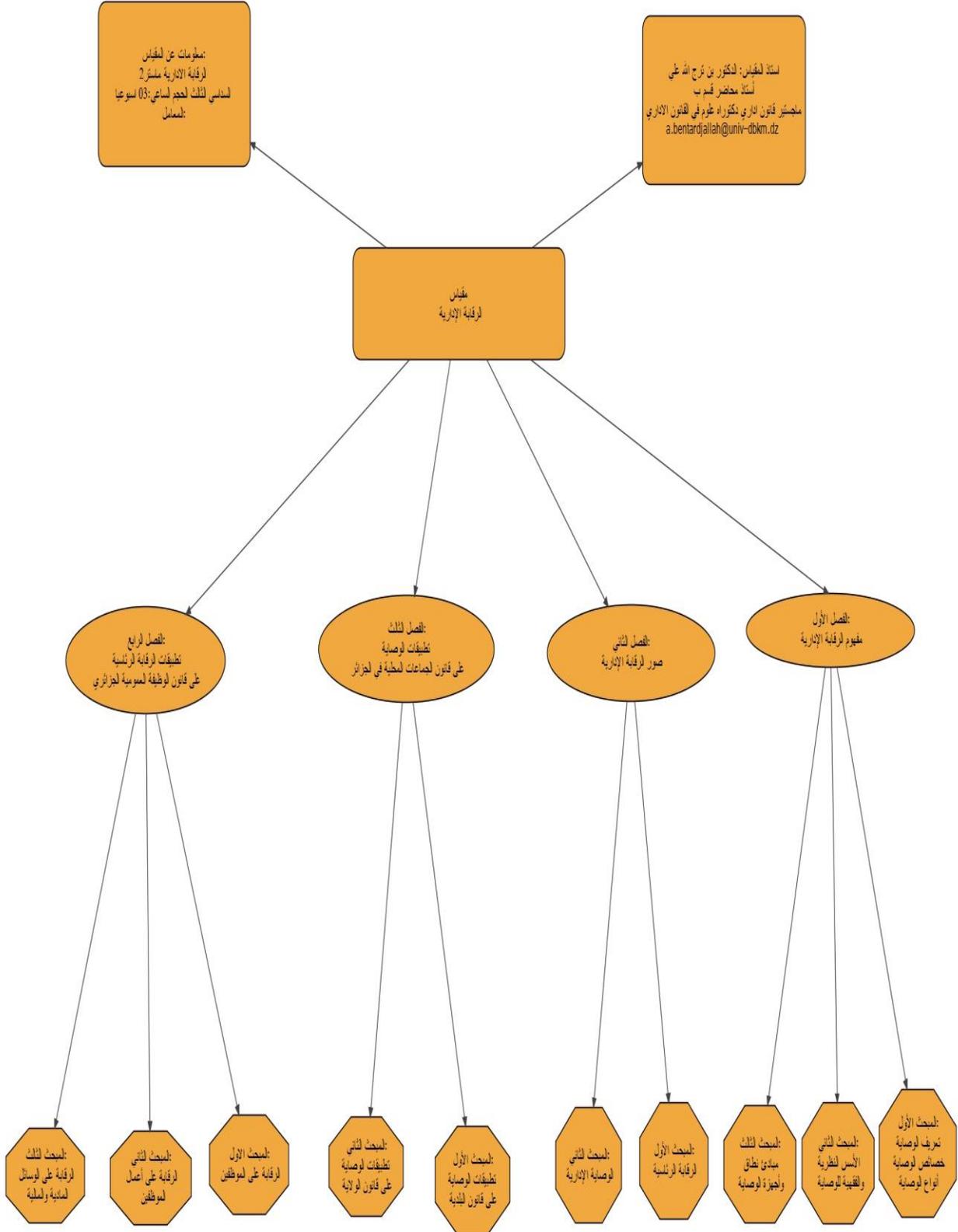
الفصل الثاني: صور الرقابة الإدارية.

الفصل الثالث: تطبيقات الرقابة الإدارية - الوصاية - على الجماعات المحلية.

الفصل الرابع: تطبيقات الرقابة الإدارية على قانون الوظيفة العمومية الجزائري.

وقبل الخوض في الموضوع لا بأس بإعطاء خارطة ذهنية تلخص محتويات المقياس.

الخارطة الذهنية الخاصة بالرقابة الإدارية



الفصل الأول:

مفهوم الرقابة الإدارية.

سوف نتناول في هذا المبحث التطرق إلى تعريف الرقابة الإدارية وبيان الآراء الفقهية المختلفة وكذا تحديد الأسس والخصائص التي تتميز بها عن غيرها من المفاهيم المشابهة لها عليه ينقسم هذا الفصل إلى مبحثين: الأول يتضمن تعريف، خصائص وأنواع الرقابة الإدارية أما المبحث الثاني : يدور حول الأسس النظرية للرقابة الإدارية وأهميتها.

المبحث الأول:

تعريف ، خصائصها الرقابة الإدارية وأنواعها.

لتحديد تعريف الرقابة الإدارية لا بد أولاً من تحديد تعريف الرقابة بشكل عام لغة واصطلاحاً بوصفها نشاطاً مهماً يمارس للتحقق من قيام العمل على أساس الأهداف المرسومة.، ثم نتطرق لتحديد خصائصها وتبيان أنواعها.

المطلب الأول:

تعريف الرقابة لغة وقانوناً.

نظراً لأهمية الرقابة ودورها في تحقيق الفاعلية على مستوى الإدارة العامة هناك عدة تعريفات فقهية مختلفة بحسب اختلاف الزاوية التي ينظر إليها لذلك سنتطرق للتعريف اللغوي ثم القانوني للرقابة.

الفرع الأول:

تعريف الرقابة الإدارية لغة.

تعني المراقبة والملاحظة والحراسة وهي مشتقة من الفعل راقب، أصلها ينقسم إلى جزئين الأول وتعني فيه المواجهة، "CONTRE" والجزء الثاني "ROL" أي السجل والقائمة، وقد فقدت هذا المعنى بتطور الزمن وأصبحت تعني الإشراف والمتابعة، ويقصد بها من الجانب الإداري الرقابة الصادرة من الجهات الإدارية التي تكون الجهاز التنفيذي والإداري للدولة، وينصرف مفهوم الرقابة الإدارية (**control administrative**) ليشمل المرافق العامة المركزية، وكذلك المرافق العامة اللامركزية، بهدف ضمان احترام القانون وتحقيق المصلحة العامة¹.

وتعد الرقابة من مهام كل مدير في جميع المستويات الإدارية ابتداءً بالمدير العام وانتهاءً بمشرف العمال في الخط الإداري الأول في التنظيم، وتمارس على كل شيء في التنظيم ابتداءً 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 وموجودات المرافق العامة.

¹ بريش ريمة، الرقابة الادارية على المرافق العامة، رسالة ماجستير في القانون العام تخصص قانون الادارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أم البواقي، 2013، ص 13.

الفرع الثاني:

تعريف الرقابة من الناحية القانونية.

هي عملية التحقق من مدى إنجاز الأهداف المبتغاة والعمل على إيجاد الحلول المناسبة وفق ما حددته القواعد القانونية للدولة وبصورة مرضية، حيث ازدادت الرقابة مع اتساع نشاط الإدارة وتنوعه في جميع المجالات، وهناك عدة تعريف سنختار منها التعاريف أهمها: الرقابة الإدارية هي الآلية التي تمارس على الإدارة العامة من ناحية الاعمال والموظفين والوسائل من خلال الأجهزة سواء الداخلية أم الخارجية، وسواء السابقة أم اللاحقة، وأيضاً رقابة الإدارة المركزية على أجهزة وأعمال الإدارة المحلية¹. وعرفها الدكتور عمار بوضياف 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 وفقاً للخطط الموضوعة."² ويمكن تعريف الرقابة الإدارية بأنها: "الآلية التي تستخدمها الإدارة للتأكد من ان الإدارة تقوم بنشاطاتها ضمن القوانين والأنظمة إحتراماً لمبدأ المشروعية والضمان الحسن والسير الحسن للإدارة كمرفق عام.

تعد الرقابة الإدارية أمراً ضرورياً في العملية الإدارية لأنها تمكن الإدارة من تدارك نفسها بوتيرة أسرع قبل استفحال المشكلات وبما يحقق السير المنتظم للإدارة وذلك بتنفيذ ما جاء في

¹ محمد الديداموني عبد العالي، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص 72.

² عمار بوضياف، منتديات أبو الحسن التعليمية، بحث حول الرقابة الإدارية لطلبة الحقوق.

القانون¹، وهناك ثلاثة اتجاهات فكرية رئيسية تتعلق بمفهوم الرقابة، هذه الاتجاهات وهي: النظرية الكلاسيكية، النظرية السلوكية والنظرية التطبيقية².

المطلب الثاني:

خصائص الرقابة الإدارية.

تمتاز الرقابة الإدارية بجملة من الخصائص التي نستعرضها فيما يلي:

- تعد الرقابة الإدارية رقابة وقائية حيث تضمن أن لا يصدر أي قرار أو تصرف أو عمل إلا في حدود القانون وفي إطار احترام مبدأ المشروعية ومنه 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 ، وبعيدا عن التعسف والاستبداد³.
- 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.
- الرقابة الإدارية مرنة ولها القدرة على التكيف مع الظروف.
- الرقابة الإدارية موضوعية وواقعية في تأدية وظيفتها.

¹ بكر القباني، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1978، ص 20.

² حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الادارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الثقافة، 2010، ص 13.

³ بريش ريمة، المرجع السابق، ص 29.

- نطاق الرقابة الإدارية أوسع بكثير من الرقابات الأخرى ويبدو ذلك جلياً في أن الرقابة الإدارية بناءً 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 تخطيطاً وتنفيذاً ومتابعةً، وكذلك بالنسبة للأعمال القانونية فإن الرقابة الإدارية لا تتوقف عند الأعمال التي يشوبها عيب مخالفة القانون أو الانحراف في استعمال السلطة 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 العامة.

- أن سلطة الإدارة في الرقابة والإشراف من النظام العام لا يمكن الاتفاق على مخالفتها.
- الرقابة الإدارية مفترضة في الرقابة الرئاسية واستثناء في الرقابة الوصائية.

المطلب الثالث:

أنواع الرقابة الإدارية.

الواقع أن الإدارة يمكن أن تخضع لأنواع من الرقابة، فهناك رقابة مباشرة ورقابة غير مباشرة، رقابة سابقة ورقابة لاحقة، رقابة داخلية ورقابة خارجية.¹

¹ عمار عوابدي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الإداري الجزائري، ج1، د م ج، الجزائر، 1982، ص 08.

أولاً - الرقابة المباشرة والرقابة الغير المباشرة:

1- الرقابة المباشرة: يتم هذا النوع من الرقابة عن طريق الملاحظة الشخصية التي تلعب دوراً هاماً في مراجعة النتائج الفعلية، إذ يقوم المسئول بشخصه بمراقبة أعمال المرؤوسين والتحدث معهم، بغرض التعرف على المعلومات الضرورية وعلى الانعكاسات التي يبديها هؤلاء الأفراد، اتجاه طبيعة العمل وظروفه ونظام الأجور وغيرها من الأمور التي لا يجري نقلها في التقارير المكتوبة.

2- الرقابة غير المباشرة: لأسباب عديدة قد يتعذر على المسئول القيام بملاحظات شخصية لسير أعمال المشروع لهذا يلجأ المسئول إلى الرقابة غير المباشرة، وذلك عن طريق التقارير الرقابية، وتهدف هذه التقارير إلى كشف الأخطاء في سير العمل، إلا أنها تزداد فعاليتها إذا قدمت بسرعة ودقة حتى يتمكن المسئول من اكتشاف الخطأ في الوقت المناسب، واتخاذ الإجراءات الضرورية لتصويبه قبل أن يسبب مشكلة قد تؤثر على سير العمل الإداري بأكمله.

ثانياً - الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة والرقابة المتزامنة:¹

1- الرقابة السابقة: ويطلق عليها أحياناً الرقابة الوقائية، ذلك أنها تهدف إلى ضمان أن جميع القرارات والأنشطة التي يتم ممارستها وفق ما نصت عليه الأنظمة واللوائح، وهذه الرقابة تكون سابقة لعملية التنفيذ، حيث تمنع وقوع الأخطاء والتجاوزات، وتؤكد مطابقة التصرف المالي مع القوانين.

2- الرقابة اللاحقة: وهنا يجب تقييم تصرفات وأنشطة الهيئات الإدارية في هذا النوع من الرقابة والتأكد من أن أسلوب التنفيذ يتفق مع الأنظمة واللوائح، وأن معدلات الأداء تتفق مع المعايير

¹ عمار عوادي، المرجع السابق، ص 10.

الموضوعية، وذلك عن طريق الرجوع إلى البيانات الخاصة بالأداء من خلال الإطلاع على التسجيلات والمستندات والتقارير الدورية بالإضافة إلى التحقق في التظلمات والشكاوي.

ثالثا - الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية:¹

- 1- الرقابة الداخلية: وهي الرقابة التي تمارسها الإدارة على نفسها (نفس الجهاز الإداري المراقب هو نفسه القائم بالعمل الإداري) على أوجه النشاط الذي تؤديه.
- 2- الرقابة الخارجية: تتولى عملية الرقابة الإدارية هيئات إدارية خارجة عن الهيئة الإدارية القائمة بالتصرف القانوني أو المادي، ويتوقف وجود أجهزة الرقابة الخارجية على عدة اعتبارات أهمها طبيعة نظام الحكم القائم أو التنظيم الحكومي السائد وطبيعة النشاط الحكومي.

المبحث الثاني:

الأسس النظرية للرقابة الإدارية وأهميتها.

بعدما تطرقنا في المبحث الأول لمفهوم الرقابة سنحاول في هذا المبحث تبيان الأسس النظرية للرقابة الإدارية وأهميتها، وذلك وفق مطلبين: الأول الأسس النظرية للرقابة الإدارية كمبادئ تقوم عليها عملية إقرار الرقابة والمنطلق وهو في نفس الوقت النتيجة التي تحاول الرقابة الإدارية الوصول إليها وتحقيقها من جهة، ومن جهة أخرى يدور المطلب الثاني حول أهمية الرقابة والفائدة العملية منها.

¹ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص10..

المطلب الأول:

الأسس النظرية للرقابة الإدارية.

حتى تكون عملية الرقابة الإدارية ناجحة، لابد لها من أسس وقاعدة متينة تستند إليها من أجل تحقيق رقابة فعالة، تؤدي إلى سير الأعمال الإدارية على أكمل وجه ممكن، ولدراسة هذه الأسس ارتأينا أن نتعرض إلى تأسيس الدراسة من الناحية المنطقية والنظرية.

يمكن لنا أن نقترح ثلاثة أسس نظرية لإقرار الرقابة الإدارية على النشاط الإداري نذكرها بصفة إجمالية وهي: إحترام مبدأ المشروعية¹، ضمان تحقيق المصلحة العامة، ضمان وحدة الدولة والسير اللازم للمرافق العامة والوحدات الإدارية المركزية واللامركزية.

الفرع الأول:

« Le principe de légitimité » احترام مبدأ المشروعية

بمعنى أن تكون جميع تصرفات الإدارة في حدود القانون، ويؤخذ القانون هنا بالمعنى الشامل لجميع القواعد الملزمة في الدولة سواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة وأياً كان مصدرها، مع مراعاة التدرج في قوتها، ويقصد بمبدأ المشروعية في القانون الإداري محاولة مطابقة تصرفات الإدارة للقانون فإذا كانت الشرعية في معناها العام سيادة حكم القانون أي خضوع الجميع لحكام

¹ معظم الطلبة ودارسي القانون يخلط في المفهوم بين المشروعية والشرعية: فالمشروعية على وزن مفعولية والشرعية على وزن فعلية، فالأولى أقل قوة من الثانية وكأنها مشتقة منها، وفي القانون الإداري وعلى اعتبار أن قواعده غير مقننة في كثير من جوانبه فتم إفتراض قرينة المشروعية في أعمال الإدارة مسبقاً لاضطلاعها بالأولوية والسلطة وامتياز تحقيق المصلحة العامة، ولذلك لغاية اثبات العكس ممن له مصلحة في ذلك، بينما الشرعية تكون عند وجود النص القانوني وتعني أن تكون أعمال الإدارة مطابقة تماماً للنص القانوني وعليه: فالمشروعية تعني محاولة مطابقة الإدارة لتصرفاتها القانونية وهي أقل درجة من الشرعية.

ومحكومين للقانون ولسيادة القانون"، وهذا المبدأ يثير لنا فكرة الدولة القانونية بمعنى أن تكون الجميع يخضع للقانون هيئات وأشخاص وسلطات فجميع السلطات العامة في الدولة يجب أن تخضع لحكم القانون عند مباشرتها للاختصاصات المخولة لها، والإدارة باعتبارها إحدى سلطات الدولة يتعين عليها كغيرها من السلطات أن تحترم مجموعة القواعد القانونية المقررة للدولة وأن تمارس نشاطاتها في إطار مبدأ المشروعية.

فالمشروعية تعني محاولة مطابقة تصرفات الإدارة للقانون عند إصدارها، بينما الشرعية تعني المطابقة الحرفية للنص فالأولى قرينة قانونية بسيطة تقبل إثبات العكس من المخاطب بالقرار الإداري أو المعني بالتصرف القانوني ويترتب عنها الإبطال وليست من النظام العام، بينما الثانية قرينة قانونية قاطعة لا تقبل إثبات العكس وهي من النظام العام، ويترتب على مخالفة مبدأ المشروعية الإدارية إبطال التصرفات الإدارية المخالفة ويقرر القاضي الإداري بطلانها وتصبح بذلك معدومة وفقا لجسامة المخالفة.

ولكي يتحقق احترام مبدأ المشروعية لا بد أن تتوفر العديد من الضمانات التي تكفل احترام المبدأ وتقوم عليه الدولة، كأساس للدولة الديمقراطية التي تضمن بأداة القانون وأحكامه على الجميع حكماً و محكومين وهذه الضمانات هي:

- لا يمكن تحقيق احترام مبدأ المشروعية إلا إذا أخذت الدولة بمبدأ الفصل بين السلطات وعدم تركيز السلطة في يد هيئة واحدة.

- تأمين تدرج القواعد القانونية وارتباط بعضها ببعض أي "خضوع القاعدة الدنيا منها إلى القاعدة التي تعلوها مباشرة.

- فالدستور يمثل أسمى القواعد القانونية في الدولة و لهذا يأتي من حيث الأهمية في قمة البناء القانوني للدولة ويحكم بذلك القواعد القانونية الأخرى.

- احترام الحقوق والحريات الفردية وحمايتها والتي تمثل الغاية لقيام الدولة القانونية.

- ضرورة فرض و تنظيم رقابة على مشروعية أعمال السلطة و الهيئات الإدارية.

- خضوع الإدارة للقانون وأحكامه.

وبناء عليه لا يمكن تحقيق مبدأ المشروعية بصورة كاملة إلا إذا وضع المشرع تحت تصرف الأفراد، الوسائل القانونية الكافية لإجبار السلطات العامة على احترامه، وعلى الإدارة أن تحترم ما تصدره من أعمال قانونية وما تأتي به من أعمال مادية، ولا قيمة لذلك إلا إذا التزمت الإدارة باحترامها و لا سبيل إلى تحقيقه إلا بإخضاع الإدارة لرقابة فعالة¹.

الفرع الثاني:

تحقيق المصلحة العامة.

إن المصلحة العامة مفهوم متغير ومتطور لا يمكن إعطاء تعريف جامع مانع له وينظر له بحسب النظام الساري المفعول في الدولة ويختلف باختلاف مصلحة الدولة في ذلك، وقد شرعت الرقابة الإدارية لضمان تحقيق المصلحة العامة ذلك أن الهيئات الإدارية سواء المركزية منها أو تلك الموجودة على المستوى المحلي يجب أن تهدف لتحقيق المصلحة العامة في جميع تصرفاتها، وهناك أطر قانونية رسمها المشرع حصرا بالنص القانوني، أو من صلاحيات القاضي

¹ بريش ريمة، المرجع السابق، ص 36.

الإداري في سلطته التقديرية في حالة سكوت النص القانوني عن ذلك، وتهدف الرقابة الإدارية للحرص على أن جميع النشاطات الإدارية تهدف لتحقيق المصلحة العامة، فعلى المستوى المركزي قد لا تطرح هذه الإشكالية على خلاف الهيئات الإدارية المحلية التي قد تحقق مصلحتها الشخصية وتتعارض مع المصلحة العامة للدولة¹.

إن تحقيق المصلحة العامة خصوصاً على المستوى المحلي - الهيئات اللامركزية الإقليمية - قد يضع المسؤول المحلي في مسألة في غاية الصعوبة وهي الموازنة بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، فإذا كان القاضي الإداري قد يمتلك تلك الصلاحية والسلطة التقديرية وتكوينه الخاص الذي يجعل تقنية المفاضلة بين المصلحتين تستند لتأسيس موضوعي، فإن رجل الإدارة لا يملك تلك السلطة المطلقة وإنما عليه التعامل بفن التسيير الإداري في حدود المصلحة العامة وهو حد جامد لا يقبل خرقه بحجة المصلحة الخاصة (الشأن المحلي)، لأن الشؤون المحلية تنتهي عند الشؤون الوطنية أو تتوافق معها.

الفرع الثالث:

ضمان الحفاظ على وحدة الدولة.

إن ضمان تحقيق وحدة الدولة مبدأ مكمل للمبدأ السابق - وحدة المصلحة العامة - ذلك أن الهيئات اللامركزية الإدارية بتمتعها بالشخصية المعنوية تعطى استقلالاً وظيفياً في ممارسة مهامها لكن قد تخرج عن الهدف المنشود لها وذلك كأن تحقق الشأن المحلي بالمقابل تتصادم مع الشأن الوطني، فالشخصية المعنوية التي أعطيت لها من المشرع لا يعني استقلالها التام وخروجها عن

¹ تعتبر الشؤون المحلية مصلحة خاصة مقارنة بالشؤون الوطنية والرقابة الإدارية وظيفية وضمان لتحقيق الموازنة بين المصلحة الوطنية والمصلحة الخاصة مع تغليب المصلحة العامة - الوطنية - دوماً.

الشخص المعنوي العام الأصيل وهو الدولة، لذلك سواء في إطار تحقيقها للشؤون المحلية أو في تسيير المرافق الإدارية يجب يكون تحت سقف وحدة الدولة، فاللامركزية الإدارية وإن كانت تقتضي من ناحية استقلال الهيئات الإدارية إلا أنها تقتضي في نفس الوقت على ألا تمس هاته الاستقلالية كيان الدولة ووحدتها¹.

المطلب الثاني:

أهمية الرقابة الإدارية.

للرقابة الإدارية أهمية تظهر في مكانتها التي تحتلها من خلال العملية الإدارية حيث تعد الرقابة الإدارية من العناصر الأساسية للعملية الإدارية، والتي تشمل التخطيط والتنظيم، والتنسيق والتوجيه والقيادة، وقد تطورت أهمية الرقابة مع تطور المجتمعات الإنسانية، وتطور دور الدولة الذي يهدف إلى الفصل في المنازعات بين الأفراد، كما أن الرقابة لها صلة وثيقة بالتخطيط فهي التي تسمح للمدير بالكشف عن المشاكل والعوائق التي تقف في الوصول للأهداف المبتغاة.

وللرقابة صلة بالتنظيم فهي التي تكشف للمدير عن أي خلل يسود بناء الهيكل التنظيمي لوحدته الإدارية، وفي مجال التفويض لا يستطيع المدير أن يفوض واجباته إلا إذا توفرت لديه وسائل رقابية فعالة لمراجعة النتائج.

وتظهر الحاجة إلى الرقابة بسبب ضعف أنظمة الإشراف على الأفراد داخل التنظيم، إذ في غياب الرقابة القوية قد يسمح الأفراد للنتائج إن تنحرف عن الخطط وقد تطور دور الرقابة من مجرد التحقق من أن النشاط الحكومي أو نشاط الإدارة يمارس في حدود القانون، و التأكد من أن

¹ برهان زريق، السلطة الإدارية، وزارة الإعلام السورية، ط 1 ، 2017، ص 63.

هذا النشاط يمارس بسرعة وكفاءة وفاعلية وفي حدود القانون أيضاً، لذلك لم يعد مفهوم الرقابة الإدارية يقتصر على المفهوم التقليدي، والذي ينحصر فقط بالبحث عن الأخطاء، بل تجاوز ذلك إلى البحث عن سبل رفع كفاءة الجهاز الإداري وتحفيزه عن طريق أبرز الجوانب الإيجابية في عمله¹.

ونظراً لاتساع نطاق الإدارة العامة، وتعدد مجالاتها، وكثرة التنظيمات الإدارية وزيادة عدد العاملين فيها، كل ذلك أدى إلى ضرورة الاهتمام بالرقابة على أداء الأجهزة الإدارية.

المبحث الثالث:

مبادئ، نطاق وأجهزة الرقابة الإدارية.

يقتضي كل من مبدأ المشروعية وتطبيق مبدأ دولة القانون التي تحرص على تحقيقه المؤسسات الدستورية التابعة للدولة، الحرص على أن تقوم الإدارة العمومية بوظيفتها الإدارية وفق هاته المبادئ، والوظيفة الإدارية في إطار القيام بتلبية حاجات المواطنين وتسيير المرافق الإدارية يجب ألا تخرج عن المصلحة العامة.

وعليه تم تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب المطالب الأول نتطرق فيه إلى مبادئ الرقابة الإدارية بينما المطالب الثاني: يعالج نطاق الرقابة الإدارية، في حين المطالب الثالث يبين أجهزة الرقابة الإدارية.

¹ بريش ريمة، المرجع السابق، ص 38.

المطلب الأول:

مبادئ الرقابة الإدارية.

هناك عدة مبادئ للرقابة الإدارية نلخص أهمها في مجموعة من المبادئ كالاتي¹:

- **مبدأ الموضوعية:** بمعنى أن يعكس النظام الجوانب الموضوعية في الرقابة وليست الجوانب الشخصية، إذ يجب استعمال معايير محددة وواضحة ومعلنة للمرؤوسين مع تجنب المعايير الجزافية. كما يجب أن تقوم الرقابة على المعلومات الواقعية وليس مجرد تأويل للأوضاع، أي أن تكون هذه المعلومات معبرة عن الواقع الحقيقي بالفعل، وأن يتم التعامل مع الأوضاع الواقعية.

- **مبدأ الدقة:** ويعني ذلك الدقة في اتخاذ القرارات السليمة والمدروسة والهادفة في مجال المصلحة العامة.

إن المرافق العامة والمؤسسات الإدارية تتطلب دقة النظام الرقابي لما لها من أثر على نتائج ومردودية العمل الإداري لذلك يجب أن تكون المعلومات التي تتعلق بعملية الرقابة الإدارية وخاصة النتائج دقيقة إلى حد القريب من الواقع.

- **مبدأ الاستثناء:** يجب أن يعمل أي نظام رقابي جيداً على مبدأ الاستثناء حتى يتم لفت انتباه الإدارة للانحرافات المهمة فقط، بمعنى آخر لا يجب أن يشغل الإدارة بالها بأعمال

¹ بريش ريمة، المرجع السابق، ص 63.

- تسير بشكل سلس وطبيعي وسهل، وهذا يضمن أن انتباه الإدارة سيكون موجهاً نحو الخطأ، وسيزيل الرقابة الغير ضرورية والغير اقتصادية، وإعداد التقارير وهدر وقت الإدارة.¹
- **مبدأ الملائمة:** يعني أن يكون النظام الرقابي صورة تعكس طبيعة نشاط الهيئة ويتلاءم مع التنظيم الخاص بها وأهدافها، ويتكيف ويتغير والظروف التي تمر بها الإدارة العامة أو المرفق العام.
- **مبدأ المشروعية من طرف الموظفين²:** يجب أن يكون نظام الرقابة مقبولاً أي مشروعاً من الموظفين فلا يجد النظام مقاومة، فإذا كان مقبولاً يحقق فعالية عالية في الرقابة، فالرقابة الصارمة تؤدي إلى استياء ينتج عنه روح معنوية متدنية، وأداء غير فعال، وتتطلب الرقابة لتحقيق هذا المبدأ ما يلي:

- مساندة الإدارة العليا

- مشاركة جميع المسؤولين في وضع نظام الرقابة

- الحصول على المعلومات والتغذية الإسترجاعية عن الأداء الفعلي في الوقت المناسب.

- **مبدأ الحافز الذاتي³:** يعني اتخاذ السبل المناسبة للمقاومة الطبيعية من جانب العاملين للنظام الرقابي، وذلك بوجود حافز ذاتي لتنفيذ النظام والعمل على إنجاحه، مع مراعاة العوامل النفسية عند تطبيق هذه النظم الرقابية، ومن الأساليب الممكن إنتاجها لتنمية الحافز الذاتي للعاملين ما يلي:

¹ السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية، رسالة ماجستير، جامعة قسنطينة، 2007، ص 56.

² السعيد بلوم، المرجع السابق، ص 52.

³ بريش ريمة، المرجع السابق، ص 64.

- اشتراك المنفذين في وضع المعايير الرقابية
- استخدام الرقابة على النقاط الإستراتيجية وعدم محاسبة المنفذين على الانحرافات
- العادية غير المؤثرة.
- إمداد المنفذين بالوسائل الذاتية للرقابة والتي تمكنهم من معرفة مستوى أدائهم والتصرف السليم في حالة الانحراف عن المعايير الموضوعية.
- ترك شيء من الحرية للمنفذين بما يضمن لهم المرونة في الأداء، كأن يركز النظام الرقابي على الأساسيات دون القشور والسطحيات.
- تحقيق التعاون والتنسيق بين المنفذين ومسئولي الرقابة، بحيث يكون الهدف من الرقابة واضحاً لتصحيح المسارات وليست لتصيد الأخطاء.
- مبدأ الواقعية: يجب أن تقوم الرقابة على المعلومات الواقعية وليس مجرد تأويل للأوضاع، أي أن تكون هذه المعلومات معبرة عن الواقع الحقيقي بالفعل، وأن يبعد المعلومات القديمة، لذا تتطلب الرقابة وجود شبكة من الاتصالات في جميع الاتجاهات، لسهولة نقل المعلومات وتداولها داخل المؤسسة¹.

المطلب الثاني:

نطاق الرقابة الإدارية.

نقصد بنطاق الرقابة الإدارية المجال الذي ينصب على دراسته موضوع الرقابة الإدارية

ويمكن تحديد نطاق أو مجال الرقابة الإدارية من عدة زوايا أو من عدة معايير (عضوي/مادي):

¹ بريش ريمة، المرجع السابق، ص 65.

أولاً - فمن حيث الهيئات محل الرقابة الإدارية:

هنا يكون نطاق أو مجال الرقابة هي المرافق العمومية الإدارية والمؤسسات العمومية الاقتصادية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والهيئات الإدارية المركزية والمحلية، والمؤسسات العمومية ذات الطابع المهني والتعليمي والسلطات الإدارية المستقلة، بمعنى كل إدارة تابعة للدولة سواء تقوم الدولة بتسييرها مباشرة أو بطريقة غير مباشرة هي هيئات إما تمارس عملية الرقابة أو تمارس الرقابة عليها.

ثانياً - من حيث موضوع الرقابة:

تتناول الرقابة: الرقابة على الموارد المادية و الوسائل، الرقابة على الأموال والتمويل وكيفية صرفها، الرقابة على المجالس أو الهيئات، الرقابة على الأشخاص الرقابة على الأعمال والتصرفات القانونية والمادية والرقابة على الموارد الإعلامية وذلك كالاتي:

أ - الرقابة على الموارد البشرية¹:

لكي تتم إدارة الأفراد بأحسن طريقة يجب التأكد من أن القوة العاملة في المشروع كافية وماهرة وأرضية خصبة في تحقيق الأهداف، وهذا الأمر يتطلب دراسة المؤشرات والمعايير الآتية مثلا:

- عدد طلبيات التغيير من وظيفة أو من منصب إلى آخر "
- عدد العمال الذين تم فصلهم

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة الجزائر، 2005، ص 271.

- عدد الغيابات
- عدد الحوادث المهنية
- تطور إنتاجية العامل

يتضمن بعض الأنشطة مثل اختيار العاملين ووضعهم في الأعمال الملائمة لهم وتدريبهم، ووضع معايير تقييم الأداء¹.

ب - الرقابة على الميزانية والمال العام:

إن الرقابة على المال العام حجز الزاوية كما قلنا في فرض الرقابة عموماً والوصاية خصوصاً كما سوف نرى لاحقاً، ذلك أن الرقابة على المال رقابة مشددة خاصة لأنها من تمويل الدولة، فالإدارة العامة هي التي تهدف إلى الحماية المالية العامة سواء من حيث الإيرادات أو النفقات، والرقابة المالية العامة لها أهمية بالغة، فأى إساءة للمال العام أو إهمال له يؤدي إلى نتائج سيئة تفرض عليها عقوبات مشددة.

فتطور الدولة أدى إلى زيادة نفقاتها، ولما كانت ندرة الموارد المالية والاقتصادية تعتبر من أهم المشاكل التي واجهت معظم البلدان خاصة الدول النامية، فلا بد من القيام بعملية الرقابة لاستخدام هذه الموارد والإمكانات حتى تتمكن من تخصيصها وتوزيعها توزيعاً عادلاً، من أجل تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي².

¹ بريش ريمة، المرجع السابق، ص 66.

² بريش ريمة، المرجع السابق، ص 66.

المطلب الثالث:

أجهزة الرقابة الإدارية.

على اعتبار أن الإدارة العامة تعكس الوظيفة الإدارية أو التنفيذية للدولة فإن أجهزة الرقابة الإدارية هي هيئات داخل السلطة التنفيذية وهي: الهيئات المركزية وهيئات عدم التركيز عموما والهيئات الإدارية المستقلة المنوطة بسلطة الضبط والرقابة.

كما يأخذ مفهوم الجهاز الرقابي كل من له صفة الرئيس الإداري في السلطة التنفيذية جهازا رئاسيا خول له وظيفة الرقابة الإدارية.

وكمثال عن أهم الأجهزة الرقابية في الجزائر من خلال طبيعته القانونية كهيئة مستقلة اخترنا مجلس المحاسبة وتم إدراجه ضمن البحوث المقررة في حصة الأعمال الموجهة لطلبة السنة ثانية ماستر تخصص قانون إداري حتى يتسنى للطلاب معرفة الطبيعة القانونية له من جهة، ومن جهة أخرى نظرا لأهمية هذا الجهاز حيث يراقب المجلس كل الهيئات العمومية باختلاف أنواعها من الناحية المالية، سواء الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري أو ذات الطابع الصناعي والتجاري وكذا المؤسسات العمومية الاقتصادية.¹

¹ يعتبر مجلس المحاسبة من بين السلطات الإدارية المستقلة وله طبيعة مختلطة (قضائية وإدارية) تم تنظيمه بموجب الأمر: 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010، المعدل والمتمم للأمر: رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة.

الفصل الثاني:

صور الرقابة الإدارية.

ذكرنا أن الرقابة الإدارية هي عبارة عن قيام الإدارة بنفسها برقابة أعمالها، إذ يجوز أن تراجع نفسها فيما صدر منها من تصرفات للنظر في أمر تعديلها أو سحبها أو إلغائها، ويتم تدخل الإدارة لممارسة هذه الرقابة بصورتين مختلفتين هما: الرقابة الرئاسية والوصائية.

المبحث الأول:

الرقابة الرئاسية

إن الرقابة الإدارية الرئاسية من أهم أنواع الرقابة التي تعمل على حماية الإدارة والمرفق العام من جهة، ومن جهة أخرى حماية المصلحة العامة نحو تحقيق وإشباع حاجيات المواطن، وذلك لتحقيق استقرار الوظيفة الإدارية ومراعاة حسن سيرها وحسن تنظيمها في أحسن ظروف ممكنة أو على الأقل تحقيق النتائج المبتغاة بأقل تكلفة وبسرعة معقولة.

المطلب الأول:

تعريف الرقابة الإدارية الرئاسية.

تعد الرقابة الرئاسية الصورة التقليدية للرقابة الإدارية في مجال أعمال الإدارة العامة، وكما أسلفنا القول أن الرقابة عملية تمارسها الهيئات العليا على أعمال الهيئات التي هي ادنى منها، مع مراعاة السلم او التدرج الهرمي في الأجهزة الإدارية، ويترتب على هذا الوضع أن التنظيم المتدرج في الأجهزة الإدارية ينشئ لنا علاقة قانونية تقوم على طرفين، الأول الرئيس الإداري الذي يقوم

بالإشراف على المرؤوسين لتوجيه أعمالهم، ويتمتع بسلطة الأمر والنهي، والثاني هو المرؤوس، الذي يتحمل واجب الطاعة بما يأمره الرئيس من أوامر وتعليمات.

إن حصر السلطة في يد الرئيس الإداري الذي يحتل السلطة العليا في الجهاز الإداري يرجع إلى أنه يملك سلطة مختصة، بتوجيه المرفق، ورسم سياسته، والإشراف على تنفيذها، وممارسة الرقابة اتجاه مختلف الجهات القانونية بالعمل، وذلك كله لتحقيق أهداف الإدارة وضمان احترام مبدأ حماية المصلحة العامة حيث يستهدف الرئيس الإداري الأعلى ضمان عدم مخالفة أية قاعدة من جانب مرؤوسيه، فيما يتعلق بأعمالهم سواء كان وجه المخالفة هو عدم الاختصاص، أو عيب الشكل، أو مخالفة القوانين والأنظمة، والخطأ في تطبيقها، أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة¹.

ويعرف الفقه الرقابة الرئاسية بأنها:"السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري تجاه المرؤوسين التابعين له رئاسياً، والتي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر لهم وإلغاء وتعديل أعمالهم وذلك بقصد تحقيق التجانس في الحكومة وحماية المصالح الجماعية للأمة."²

وتهدف الرقابة الرئاسية الإدارية إلى ضمان احترام مبدأ المشروعية وإلى حماية المصلحة العامة، حيث يستهدف الرئيس الإداري الأعلى ضمان عدم مخالفة أية قاعدة قانونية من جانب مرؤوسيه، فيما يتعلق بأعمالهم سواء كان وجه المخالفة عدم الاختصاص، أو عيب في الشكل، أو مخالفة القوانين والأنظمة، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة.

¹ بريش ريمة، المرجع السابق، ص 48.

² عبد الله عبد الرحمان النميان، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي في الأجهزة الأمنية، رسالة ماجستير في العلوم الإدارية، أكاديمية نايف العربية، 2003، ص32.

المطلب الثاني:

نطاق الرقابة الإدارية الرئاسية ووسائلها.

تبين لنا مما تقدم أن السلطة الإدارية تمثل السلطة العليا في الدولة، حيث ترسم لها السياسة وتحدد الأهداف، وتصدر التوجيهات، وتراقب التنفيذ، ويتمثل نطاق رقابتها في ناحيتين الرقابة على أشخاص الإدارة (المرؤوسين)، و الرقابة على الأعمال. أما وسائلها فتتمثل في: الإشراف التفشي والملاحظة، التقارير الإدارية، التعديل، الإلغاء، التصريح، التصديق وإصدار القرارات.

الفرع الأول:

نطاق الرقابة الرئاسية.

أولاً- الرقابة على الأشخاص: الموظفين (المرؤوسين):

حيث يمارس الرئيس السلطات والصلاحيات على المرؤوسين في حياتهم الوظيفية بعيداً عن الموظفين وتصرفاتهم فيما يخص حياتهم الشخصية أين يملك سلطة التعيين، والعزل بما يشمل كل النواحي الوظيفية، من حيث الترقية، والنقل، والتأديب، بالإضافة إلى سلطة الإشراف والتوجيه وإعطاء الأوامر والتعليمات ومكافئتهم ومعاقبتهم ومراقبة أعمالهم وقراراتهم، فيكون للرئيس الحق في إقرار أو إلغاء أعمال موظفيه أو تعديلها أو سحبها أو توقيفها، وبالمقابل يتوجب على المرؤوسين احترام أوامر رئيسهم وتنفيذها إلا إذا كانت مخالفة للقانون بصورة واضحة وصريحة.

ومن هذا المنطلق فإن رقابة الرئيس الإداري على مرؤوسيه تتمثل في سلطة تنظيم مهام العمل ليتم توزيعها وسلطة تأديبهم و ذلك على النحو التالي:

- 1- سلطة الرئيس في تنظيم وتوزيع العمل بين المرؤوسين: وهي سلطة خولها له القانون لاستخدامها في إطار قانوني التي وضعها بما لا يتعارض مع النظام العام، حيث يحق للرئيس الإداري تنظيم إدارته الداخلية واتخاذ كافة القرارات والإجراءات الإدارية اللازمة لذلك.
- 2- سلطة التأديب: من خلال استقراء نصوص الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية¹ خاصة في المادة 160 منه يتضح أن للرئيس الإداري سلطة تأديب الموظفين التابعين لرئاسته وتحت إدارته والذين يخلون بواجباتهم المهنية، حيث نصت على: "يشكل كل تخلّ عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس، عند الاقتضاء، بالمتابعات الجزائية."

كما تشير المادة 162 من نفس القانون المذكور أعلاه إلى أنه "تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين".

ثانياً - الرقابة على الأعمال:

كم أشرنا سابقاً إلى أن الرقابة الرئاسية تهدف لتحقيق أغراض عديدة لعل من أهمها، ضمان استمرار الإدارة لأعمالها وقيامها بمختلف مهامها، ويحقق الأغراض المحددة لنشاطها، مع ضمان عدم تعسفها على الحقوق الفردية، وعدم المساس بالحريات العامة إلا في الأحوال الاستثنائية، بشرط أن يتم كل ذلك في الحدود وطبقاً للإجراءات التي تحددها القواعد القانونية ومراعاة حالة

¹ راجع في ذلك الامر رقم 03-06 المتعلق بالوظيفة العمومية.

المسؤولية الإدارية، وفي ظل ذلك لا بد من ضمان انتظام الخدمات العامة للمواطنين عند ممارسة النشاط الإداري على أساس المساواة أمام القانون.¹

وفي هذا الصدد تشير المادة 41 من القانون المذكور أعلاه: أنه "يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز"، كما تشير المادة 47 من نفس القانون على أنه "كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه، لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمروؤسيه."

الفرع الثاني:

وسائل الرقابة الإدارية الرئاسية.

يتطلب تطبيق عملية الرقابة الإدارية وسائل ملائمة تتكامل وتتساند لتحقيق أهداف الرقابة ومن بين هذه الوسائل نذكر على سبيل المثال: التقارير الإدارية، سلطة الإشراف والتوجيه والملاحظة الشكاوى والتظلمات، المتابعة، التفتيش الإداري، السجلات والإحصاءات، وأيضا سلطة الإجازة والتصديق وسلطة التعديل، وسنفضل في ذلك تبعا عند دراسة تطبيقات الرقابة الرئاسية على قانون الوظيفة العمومية في الفصل الرابع.

¹ بريش ريمة، المرجع السابق، ص 42.

المبحث الثاني:

الرقابة الإدارية الوصائية.

يقتضي التعريف بالرقابة الوصائية أو "الوصاية الإدارية" وتميزها عن سواها من صور الرقابة الإدارية الأخرى، أن نشير إلى أن ممارستها إنما تتم حيث تقوم اللامركزية الإدارية، بل إن الوصاية الإدارية تعد أحد العناصر التي تؤكد قيام اللامركزية الإدارية، وتهدف إلى تنظيم علاقات الرقابة التي تمارسها السلطة العليا في البناء التنظيمي المركزي للدولة، على نشاط وتصرفات الهيئة المحلية المتمتعة بالشخصية المعنوية، وضمن الأصول والأحكام الواردة في القوانين.

المطلب الأول:

مفهوم الوصاية الإدارية.

سوف نبين تعريف الوصاية في الفرع الأول ثم نبرز حدودها في الفرع الثاني لتحديد مدى استقلالية الهيئات اللامركزية، ثم ندرس طبيعة نظام الرقابة الوصائية وأهدافها في الفرع الثالث، وفي الفرع الرابع نبين أهم الفروقات بين الرقابة الوصائية والرقابة الرئاسية.

الفرع الأول:

تعريف الوصاية الإدارية.

بالرغم من تمتع الجماعات الإقليمية والهيئات المحلية المرفقية: (البلدي، الولاية، واللامركزية المرفقية) بالاستقلال الوظيفي إلا أن هذا الاستقلال مصحوب بعنصر الوصاية الإدارية كأحد ركائز ودعائم النظام اللامركزي، وتعني الوصاية الإدارية (La tutelle administratif) الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية.

ويعرفها شارل ديباش بأنها: "الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة ويقصد تجنب الآثار الغير مشروعة التي تنشأ عن تصرف الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية مع ضمان تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، على ألا تتم هذه الوصاية إلا في حالات محددة قانونا حماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية الإدارية¹.

كما عرفت الوصاية الإدارية بأنها : مجموعة من السلطات يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا بهدف منع الهيئات اللامركزية من الإنحراف قصد التحقق من مدى مشروعية أعمالها والحيلولة دون تعارض قراراتها مع المصلحة العامة².

كما عرفت الوصاية باستخدام مدلولاً آخر عن الوصاية الإدارية وميزها بعض الفقهاء بمصطلح "الرقابة في ظل النظام اللامركزي"، يمكن تحديد المقصود بالرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية بأنها سلطة استثنائية تتولاها جهة الإدارة المركزية في الحدود التي يجيزها القانون³.

¹Charl Desbache , Institution Administratif , 2éme édition , Dalloz , Paris , 1972 , p 73

² عادل محمود حمدي،.مجموعة رسائل دكتوراة : الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، د ط، جامعة عين شمس، دون سنة، ص 152.

³ يعتمد بعض الفقهاء مصطلح الوصاية الإدارية (Le contrôle administrative) حيث يرون أن هذه التسمية لا تعبر عن المقصود بها نظراً للاختلاف الجوهرى بين نظام الرقابة الإدارية و نظام الوصاية (La tutelle Administrative) الموجود أصلاً في القانون الخاص و القائم على أساس نقص الأهلية ، لأن الهيئات اللامركزية تتمتع بالشخصية القانونية، وهي بذلك مؤهلة لاكتساب الحقوق و التحمل بالالتزامات بينما يرى جانب آخر من الفقه أنه يمكن الاحتفاظ باصطلاح الوصاية الإدارية على اعتبار أن القانون الإداري قد استعار كثيراً من مصطلحات القانون الخاص، ولكنها اكتسبت في القانون الإداري معاً مغايراً مثل العقود الإدارية، و المسؤولية الإدارية و غيرها من المفاهيم. أنظر د.محمد الصغير بعلي القانون الإداري، مرجع سابق، ص،

ومن هنا يتضح أن نظام الوصاية الإدارية أداة قانونية بموجبها نضمن وحدة الدولة وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية، فالرقابة الوصائية هي رقابة الدولة المشروعة على الوحدات اللامركزية لضمان عدم انحراف هذه الأخيرة، مع ضرورة احترام السلطة المركزية للحدود المبينة قانوناً، وذلك كي لا تؤثر على استقلالية الهيئات المحلية . وعليه فإن الرقابة الوصائية هي فكرة قانونية تنظيمية رسمية بحتة¹.

واستناداً إلى ما ذكر سابقاً يمكن تعريف الوصاية الإدارية بأنها " تلك السلطة المقررة للسلطات العليا بالأجهزة المركزية في مجال الرقابة الوصائية على الأجهزة اللامركزية، وبستوي أن تكون هذه الأجهزة لامركزية إقليمية أو لامركزية مرفقية كالمؤسسات العامة" ، كما ورد في تعريف للدكتور أحمد شرف الدين، بقوله: "يقصد بالوصاية الإدارية مجموعة السلطات الرقابية الاستثنائية التي يمنحها القانون لسلطة إدارية عليا، مركزية كانت أم لامركزية لمنع إساءة استعمال الهيئات اللامركزية لسلطاتها، ومن ثم تحقيق مشروعيتها أعمالها، وعدم تعارضها مع المصلحة العامة"².

الفرع الثاني:

حدود الرقابة الوصائية.

إن الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية إنما هي سلطات تمارسها السلطة المركزية على تلك الهيئات في حد ذاتها، كما تشمل أعضائها وأعمالها، و ذلك للتأكد من أن تصرفات وأعمال تلك الهيئات اللامركزية إنما تتفق مع النصوص القانونية التي تحكمها، وفي إطار الغاية والأهداف المنشودة والتي على أساسها أنشأت تلك الهيئات، فتفرض نظاماً متميزاً يمثل النظام القانوني

¹ عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، د ط ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، 1984 ، ص 266.

² بريش ريمة، المرجع السابق، ص 138.

للوصاية، وذلك عن طريق ما تملكه من حقوق في هذا الشأن كحق الإذن وحق التصديق وحق إيقاف الأعمال التي قررتها هذه الهيئات، كما أن نظام الوصاية يفرض على السلطة العليا الإدارية ألا تتدخل في تصرفات السلطة المحلية إلا وفقاً للإجراءات والأصول والأحكام الواردة في القوانين¹.

وتمارس السلطات الإدارية المركزية الوصية سلطات وامتيازات الرقابة الوصائية على أشخاص أعضاء مجالس الهيئات والمؤسسات الإدارية اللامركزية، وعلى المجالس، وعلى أعمال هذه المجالس، ومن أبرز مظاهر سلطات وامتيازات رقابة الوصاية الإدارية:

1- قد تكون هذه الرقابة على أشخاص بعض أعضاء الإدارة اللامركزية مثل تعيين بعض الأعضاء ونقلهم وتأديبهم، والرقابة على أعمالهم، وأبرز مثال على ذلك في النظام الإداري الجزائري مركز الوالي على مستوى الولاية.

2- سلطة الهيئات الإدارية المركزية الوصية في تقرير وصرف اعتمادات مالية لصالح الهيئات والمؤسسات الإدارية اللامركزية، في حالة عجزها عن تغطية نفقاتها .

3- حق وسلطة الهيئات الإدارية المركزية الوصية في الإطلاع على أعمال وتصرفات الهيئات الإدارية اللامركزية.

إن نطاق الرقابة الوصائية يتحدد وفقاً للنصوص القانونية تحديداً موضوعياً وشخصياً ومدى استقلال وحرية الهيئات اللامركزية، كما يضمن في نفس الوقت تحقيق المصلحة العامة، و تنصب

¹ خالد عمر باجنيد، القانون الإداري اليمني، ط3، دار جامعة عدن، اليمن، 2000، ص 211 .

الوصاية على أشخاص تلك الوحدات، كما قد ترد على الأعمال والهيئات وهذا ما نصت عليه القوانين والتي سوف نتناولها بشيء من التفصيل فيما يلي¹:

أ - الوصاية على الأشخاص: فمن حيث الرقابة على أشخاص الهيئات اللامركزية نجد أن القانون قد يمنح السلطة الوصية صلاحيات واسعة من حيث المضمون بالرغم أنها استثناء، وقد يمنح القانون سلطة الوصاية الحق في وقف الأعضاء عن العمل بالإضافة إلى صلاحية حل المجلس المنتخب في حالات محددة وهذا ما سيتم بيانه عند دراستنا لتطبيقات الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية. كما تتمثل هذه الوصاية في أن السلطة المركزية تملك حق تعيين أشخاص الهيئات اللامركزية بالرغم من انتخابهم، حيث لا يعني ذلك خروج الأشخاص عن نطاق الرقابة، فالسلطة المركزية تملك العديد من الصلاحيات التي تطل شؤونهم، مثل الإيقاف وعزل بعض أعضائها، أو الفصل بسبب إدانته لارتكاب أعمال مخالفة للقانون، كما تستطيع حل الهيئة نفسها واختيار مجالس مؤقتة لتسييرها، ومع هذا فإن هذه السلطات تعد استثنائية ولا تتم ممارستها إلا في الأحوال التي أجازها القانون، إذ أن نشاط الوحدات الإدارية ينبغي أن يستمر في انتظام وألا تتسبب السلطة المركزية بإيقافه وإعاقة².

ب - الوصاية على الأعمال: تملك السلطة المركزية صاحبة الوصاية الإدارية على أعمال الهيئات اللامركزية محل الوصاية، وتتحدد الرقابة الإدارية في هذا المجال على الأعمال التي يقوم بها مسيروا الوحدات أو المؤسسات، فتمارس الوصاية على الأعمال ذاتها كما تنصب على إجراءات تنفيذها³، والأصل أن الهيئات اللامركزية بما لها من استقلال إنما تنشط طبقاً للقوانين

¹ د.محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص 74 .

² د.محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 74 .

³ د.محمد الصغير بعلي، نفس المرجع، ص 84..

التي تحكمها، ولهذا يجب استبعاد كل مظاهر الرقابة القبلية أو السابقة لأن في ذلك مساس باستقلال هذه الوحدات نظراً لتمتعها بالشخصية المعنوية، ولهذا فإن أعمال هذه الهيئات أو الوحدات يجب أن يراعى فيها حدود الوصاية.

ج - الوصاية على الهيئات: صحيح أن إنشاء وإلغاء الإدارة اللامركزية من اختصاص الهيئة التشريعية بموجب قانون الذي يعتبر الإعلان عن ميلادها ويعطي لها الشخصية المعنوية غير أن ذلك لا ينفي إمكانية السلطة الإدارية المركزية صلاحية إيقاف وحل أجهزتها دون المساس بوجود الشخصية المعنوية لها.

1-الإيقاف: يمكن للسلطة المركزية صاحبة الوصاية وفقاً للإجراءات القانونية إيقاف وتعطيل نشاط وسير أعمال المجلس المنتخب أو الهيئة المعينة في الإدارات المحلية المرفقية مؤقتاً ولفترة محددة لاعتبارات معينة تفرضها الوصاية تطبيقاً لمبدأ المشروعية أو مبدأ الملائمة.

2-الحل: ويكون في حالات يحددها القانون وهي الحالات غير المشروعة التي تعترضها حالة المجلس المحلي (الولائي أو البلدي) كما سنرى ذلك لاحقاً¹، غير أن هذا الحل يكون صادراً عن الجهة صاحبة الاختصاص ويكون هذا أيضاً بنص القانون.

¹ أنظر م 48 من القانون رقم: 01-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية و م رقم 47 من قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية.

المطلب الثاني:

طبيعة نظام الرقابة الوصائية وأهدافها.

الفرع الأول:

طبيعة نظام الرقابة الوصائية:

لقد تم اقتباس مصطلح الوصاية الإدارية من الوصاية في القانون المدني وهو مصطلح أطلق على الهيئات المحلية ولهما نفس الشبه من حيث ان الوصاية في القانون المدني تطلق على القاصر الذي لا يعرف التصرف، في حين أن الوصاية في القانون الإداري شرعت وكأن الهيئات المحلية قاصرة في تصرفاته ونقص التسيير من ناحية الخبرة وعدم معيتها كلية بالمصلحة العامة خاصة إذا ما تعلق الأمر بالمال العام.

وتتميز الرقابة الإدارية الوصائية بأنها رقابة مشروعية حيث يتم فيها تحديد مسائل هذه الرقابة ووسائلها وإجراءاتها والسلطات الإدارية المختصة في القيام بذلك وفقا للقانون لاسيما التشريعات المنظمة للهيئات الإدارية اللامركزية الإقليمية مثل " قانون البلدية وقانون الولاية" من ناحية، ومن ناحية أخرى القانون المنظم للهيئات اللامركزية المرفقية وذلك تطبيقاً لقاعدة " لا وصاية إلا بنص".

إن الهيئات المركزية صاحبة الوصاية على الهيئات اللامركزية والمؤسسات الإدارية اللامركزية، لا بد أن تكون محددة على سبيل الحصر في القانون، حيث أن القانون هو الذي يرسم العلاقة بين السلطات الإدارية المركزية والسلطات الإدارية اللامركزية في التنظيم الإداري الجزائري كما أن الامتيازات ووسائل الرقابة الإدارية الوصائية يجب أن تحدد على سبيل الحصر في القوانين المنشأة والمنظمة لهذه الهيئات.

هذا هو معنى الرقابة الإدارية الوصائية أنها رقابة مشروعية على عكس الرقابة الإدارية الرئاسية، كما تمتاز بأنها رقابة استثنائية وضيقة تمارس في حدود نص القانون فقط، لأن الوحدات والهيئات الإدارية المركزية عن طريق منحها الشخصية القانونية المعنوية وخروجها عن التدرج والتسلسل الإداري للإدارة المركزية، وحيازتها لسلطة اتخاذ القرارات الإدارية النهائية في حدود اختصاصها، وينجم عن هذه الميزة للرقابة الإدارية الوصائية عدة حقائق ونتائج منها:

- عدم جواز التوسع في تفسير النصوص القانونية المنظمة لنظام الرقابة الوصائية.
- عدم جواز تدخل السلطات الإدارية المركزية الوصية في شئون الهيئات والمؤسسات الإدارية اللامركزية.
- عدم جواز حلول السلطات الإدارية المركزية الوصية محل السلطات الإدارية اللامركزية في القيام بأعمالها، ولذلك لا يجوز للسلطات الإدارية المركزية الوصية أن تعدل بالزيادة أو بالنقصان في القرارات والتصرفات القانونية الصادرة من السلطات الإدارية اللامركزية وقت التصديق عليها.

الفرع الثاني:

أهداف الوصاية الإدارية:

إن هدف الوصاية الإدارية هو ضمان عدم خروج النشاط الإداري اللامركزي عن مبدأ المشروعية وعدم تعارضه مع المصلحة العامة من جهة، أي عدم تعارض الشؤون المحلية - التي تهدف المصالح المحلية لتحقيقها - مع المصالح الوطنية ، حيث تقوم الوصاية بالتوفيق بين استقلال الهيئات المحلية من جهة، ووحدة الدولة ككل من جهة أخرى بضمن عدم الخروج عن السياسة العامة للبلاد.

كما تستهدف الوصاية كذلك مراجعة الأعمال المالية للوحدات المحلية بواسطة السلطة المركزية، ومنع الانحراف والتجاوز في الوسائل المالية، ذلك ان المال العام الممول من قبل الدولة هو حجر الزاوية التي تم لأجله مراقبة الهيئات اللامركزية باعتبارها قاصرة في تسيير المال العام، فأينما وجد المال التي تقدمه السلطات المركزية للجماعات المحلية تكون الوصاية مشددة.

المطلب الثالث:

مقارنة بين الرقابة الإدارية الرئاسية والوصائية.

يتضح لنا مما سبق أن هناك تمييز بين الرقابة الإدارية الرئاسية وبين الوصاية الإدارية، ويمكن إجمال مظاهر التميز والاختلاف فيما يأتي:

1- من حيث الأساس القانوني للرقابة: تعتبر الرقابة الرئاسية الأصل في النظام الإداري

الرئاسي حيث تمارس دون الحاجة إلى نص قانوني - فهي مفترضة-، في حين أنه لا وصاية بدون نص قانوني في الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية، فالأولى بمثابة بديهية وقاعدة عامة والثانية بمثابة استثناء.

2- من حيث وحدة الجهاز الإداري: تكون الرقابة الرئاسية داخل الجهاز الإداري الواحد الذي

له نفس النظام القانوني أين وجد الرئيس والمرؤوس كما نظم ذلك القانون المتعلق بالوظيفة العمومية، أي أن السلطة الرئاسية تجري ضمن إدارة مركزية أو ضمن نظام عدم التركيز بين سلطة عليا وسلطة أدنى تابعة لها الوزير والوالي أو داخل الجهاز الإداري الواحد حتى ولو كان لامركزيا أما الوصاية الإدارية تكون بين الهيئات المركزية أو عدم التركيز وبين الهيئات اللامركزية سواء الإقليمية أو المرفقية.

3- في الرقابة الرئاسية تقوم الجهة المراقبة أو الرئيس المراقب بجميع التصرفات وإتخاذ كل

إجراء بما في ذلك تعديل القرار أو التصرف الصادر عن المرؤوس، أما في الرقابة

الوصائية فالسلطة المركزية ليس لها سلطة التعديل بل لها أن تجيز العمل أو التصرف الصادر عن الهيئات اللامركزية ككل، أو أن ترفضه، ككل لأن التعديل يعتبر انتهاك لصلاحيات الجهة اللامركزية وكيف أنه عيب عدم الاختصاص، ومن ثم ليس للسلطة المركزية إلا الموافقة على قرارات الهيئات اللامركزية جملة أو الرفض لهذه القرارات، دون أي تعديل و إلغاء أو حذف.

4- **من حيث طبيعة الرقابة:** الرقابة الرئاسية رقابة معقدة وهذه الرقابة تجعل الرئيس الإداري في موقع يؤهله من إصدار الأوامر إلى مرؤوسيه بغرض تنفيذها، كما أنه يراقب هذا التنفيذ، أما الرقابة الوصائية فهي رقابة بسيطة من حيث الإجراءات والممارسة، لأنها من موجبات النظام اللامركزي.

5- **من حيث قواعد المسؤولية:** من موجبات السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن أعمال المرؤوسين، لأنه هو مصدر القرار وأن له حق الرقابة والإشراف والتوجيه، بينما لا تحتل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل، فالهيئات اللامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال الوظيفي وعليه ينتج عن قراراتها تحملها للآثار المترتبة عنها من مساءلة قانونية- المسؤولية الإدارية- والمسؤولية الشخصية للموظف صاحب التصرف محل الوصاية من السلطة المركزية.

6- تمتاز الرقابة الرئاسية بأنها رقابة داخلية كونها تتم من رئيس على مرؤوس داخل الإدارة الواحدة في حين أن الوصاية الإدارية تمثل رقابة خارجية نظرا لأنها تكون من هيئة إدارية على هيئة إدارية أخرى مستقلة عنها وتمتعة بشخصية معنوية.

7- **من حيث قابلية الطعن:** قرارات الرقابة الرئاسية لا يجوز الطعن فيها، إذا ما لم تكن مشوبة بإساءة استعمال السلطة، بينما يجوز الطعن في قرارات السلطة الوصائية من جانب الهيئات اللامركزية.

الفصل الثالث:

تطبيقات الرقابة الإدارية (الوصاية) على الجماعات المحلية.

بعدها تطرقنا في الفصول السابقة إلى الجانب النظري للرقابة الإدارية عامة والوصاية الإدارية خاصة، سنحاول في هذا الفصل أن نعرض على قانون الجماعات الإقليمية (قانون البلدية وقانون الولاية) واستخراج مظاهر الوصاية من خلال تحليل المواد القانونية التي تنظم أحكام الوصاية.

المبحث الأول:

الوصاية على البلدية في ظل القانون رقم: 10-11

عرفنا سابقا أن الوصاية على البلدية تتمثل في المظاهر الآتية: الوصاية على الهيئات، الوصاية على الأعمال والوصاية على الأشخاص، وهناك من قسمها إلى رقابة عضوية ورقابة موضوعية وهي تقسيمات تختلف بحسب الرؤى التي ينظر إليها الباحث.

وسنحاول معرفة الأحكام القانونية المتعلقة بالوصاية على البلدية باعتبارها الجماعة القاعدية التي تجسد الصورة الحقيقية للامركزية الإدارية الإقليمية وكيف نظم المشرع الجزائري مظاهر الوصاية في القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية.

المطلب الأول:

الوصاية على المجلس الشعبي البلدي كهيئة.

لقد تناول المشرع الجزائري في القانون رقم 10-11 آلية واحدة كمظهر للوصاية على المجلس الشعبي البلدي وهي الحل فقط¹.

يعتبر الحل من أخطر مظاهر الوصاية الإدارية وأكثرها مساسا بمبدأ الديمقراطية واستقلالية البلدية، لذلك تنص عليه القوانين بشكل صريح كما يجب إحاطته بجملة من القيود والضمانات ويقصد به القضاء على المجلس الشعبي البلدي وإنهاء مهامه بإزالته قانونا، مع بقاء الشخصية المعنوية للبلدية قائمة².

وقد حددت المادة 46 من القانون رقم 10-11 أسباب الحل على سبيل الحصر كالآتي:

" يتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي:

- في حالة خرق أحكام دستورية،
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس،
- في حالة حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس،
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم اثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم،

¹ أنظر م رقم 46 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، ج ر عد 37 لسنة 2011.

² لعريبي خديجة، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل القانون الجديد، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ام البواقي، 2012/2013، ص 158.

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام م 41 اعلاه،

- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد اذار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له،

- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،

- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب."

إذا ما توفرت إحدى الحالات الموجبة للحل فإن الوالي يقوم بإخطار الوزير المكلف بالداخلية الذي يقوم بدوره بإعداد تقرير لرئيس الجمهورية وهذا الأخير يصدر مرسوما رئاسيا بحل المجلس المعني.

ومن بين الآثار المترتبة على إجراء الحل يقوم الوالي خلال العشرة (10 أيام) التي تلي حل المجلس بتعيين متصرفا ومساعدين عند الاقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية وتنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب مجلس جديد¹.

وقد أحال المشرع الجزائري كيفية تطبيق المادة 48 من قانون البلدية إلى التنظيم لكن الملاحظ أن سريان المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها² وفي المادة 09 منه يعطي للوالي الصلاحية بأن يعين أي شخص يراه مختصا لذلك، وعليه كما جرت

العادة قد يقوم الوالي بتعيين رئيس الدائرة لتسيير المجلس المعني باعتبار أن الخاص يقيد

العام.

¹ أنظر م رقم 48 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية.

² المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها.

الوصاية على المجلس الشعبي البلدي كهيئة

الإجراءات المتخذة	أسباب الحل	الأساس القانوني	مظاهر الوصاية
<p>- يقوم الوالي بإخطار الوزير المكلف بالداخلية الذي يقوم بدوره بإعداد تقرير لرئيس الجمهورية وهذا الأخير يصدر مرسوما رئاسيا بحل المجلس المعني.</p> <p>- يقوم الوالي خلال العشرة (10 أيام) التي تلي حل المجلس بتعيين متصرفا ومساعدين عند الاقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية وتنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب مجلس جديد</p>	<p>- في حالة خرق أحكام دستورية،</p> <p>- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس،</p> <p>- في حالة حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس،</p> <p>- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم اثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمانينتهم،</p> <p>- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام م 41 اعلاه،</p> <p>- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد اصدار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له،</p> <p>- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،</p> <p>في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب</p>	<p>م 46 من ق 10-11</p>	<p>الحل</p>

المطلب الثاني:

الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

نشير فقط في هذا المطلب أن الوصاية تنحصر على الأعضاء المنتخبين في المجلس الشعبي البلدي من طرف الهيئة الوصية، لأن هناك بعض الموظفين يخضعون للرقابة الرئاسية من طرف الوالي مثل الأمين العام، وموظفون آخريين يخضعون للسلم الرئاسي تحت رئاسة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

وقد نصت م 40 من القانون رقم 10-11 على " تزول صفة المنتخب بالوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني"، وهذه الحالات تحول بين ممارسة النائب المنتخب لمهامه غير أن قرار الإقصاء وإقرار المانع القانوني¹ يكون من قبل السلطة الوصية وبإرادتها عكس حالة الوفاة والاستقالة، وبالإضافة على نص المادة 43 التي نصت على التوقيف تكون حالات الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي هي: الإيقاف والإقصاء.

أولاً-الإيقاف: الأصل أن الإيقاف إجراء مؤقت من جهة الوصاية حيث نصت م 43 من القانون رقم: 10-11 على " 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

¹ هناك من فسر أن عبارة " المانع القانوني" يترتب عنها الإقالة واعتبرها حالة من حالات الوصاية قياساً على ما نص عليه المشرع الجزائري في م 31 من القانون رقم 08-90، لكن إذا كانت الوصاية في حد ذاتها عبارة عن استثناء لا يجوز الإجتهد في توسيع تفسير النص، فإن المشرع الجزائري بعد نص المادة 40 التي جاءت على ذكر الحالات عامة نجد ان المواد التي تليها نصت على شرح لكل حالة: فالمادة: 41 نصت على حالة الوفاة والاستقالة وم 43 نصت على التوقيف نتيجة وجود عوارض معينة وم 44 نصت على الإقصاء، وعليه تعتبر حالة التوقيف المنصوص عليها في م43 شرحاً لحالة المانع القانوني المنصوص عليها في م 40.

تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة¹.

ومعنى ذلك أن جهة الوصاية -الوالي- تقوم بإصدار قرار بتوقيف العضو محل المتابعة القضائية لأسباب التي حددتها المادة 43، وعند صدور الحكم القضائي القاضي ببراءة العضو المنتخب هنا يصبح الإيقاف مؤقت حيث يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية دون حاجة لقرار الوالي.

ثانيا - الإقصاء: يقصد بالإقصاء إزالة صفة العضوية وإنهاء المهام الناتج عن حكم قضائي يدين العضو مرتكب الجريمة الموصوفة في المادة 43، فالإقصاء هو إيقاف نهائي عكس الإيقاف المؤقت وقرار الوالي بالإقصاء هنا يكون حتميا وكاشفا عن حالة قررها القانون نتيجة قرار قضائي وهو ما أورده المادة 44: " يقضى بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في م 43"².

قد يتساءل الكثير عن عدم ذكرنا للإقالة كآلية من آليات الوصاية على الأعضاء المنتخبين في المجلس الشعبي البلدي، ونلاحظ أن المادة 45 من القانون رقم 11-10 نصت على:

" يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة . في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة

¹ أنظر م رقم 43 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية.

² أنظر م رقم 44 من القانون رقم 11-10. المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37 لسنة 2011.

السماع رغم صحة التبليغ يعتبر قرار المجلس حضوريا. يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويخطر الوالي بذلك¹.

إن هذه المادة جاءت صريحة واعتبرت أن الإقالة آلية وسلطة لرقابة رئاسية يمارسها المجلس برئاسة رئيس المجلس الشعبي البلدي وليست آلية وصائية، وتكون في حالة تغيب العضو عن ثلاث دورات عادية من نفس السنة دون عذر مقبول.

¹ أنظر م رقم 45 من نفس القانون .

الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي			
مظاهر الوصاية	الأساس القانوني	السبب القانوني	الاجراءات المتخذة
الإيقاف	م 40 و م 43 من ق 10-11	التعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية 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	يقوم الوالي بإصدار قرار بتوقيف العضو محل المتابعة القضائية لأسباب التي حددتها المادة 43، وعند صدور الحكم القضائي القاضي ببراءة العضو المنتخب هنا يصبح الإيقاف مؤقت حيث يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية دون حاجة لقرار الوالي.
		يقصى بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في م 43	اصدار الوالي لقرار الإقصاء.
الإقصاء	م 44 و م 45	- يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة	يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويخطر الوالي بذلك

المطلب الثالث:

الوصاية على مداوات المجلس الشعبي البلدي (على الأعمال).

باستقراء القانون رقم: 10-11 المتعلق بالبلدية نلاحظ أن المواد من 5 على 101 منه تدور حول الوصاية على أعمال البلدية والمتمثلة في الوصاية على مداوات المجلس الشعبي البلدي من قبل الوالي والمتمثلة في التصديق أو المصادقة، الإلغاء أو الحل دون صلاحية التعديل لأن ذلك يمس بالاستقلالية الوظيفية للبلدية.

الفرع الأول:

التصديق أو المصادقة على مداوات المجلس الشعبي البلدي.

على الرغم من تمتع المجلس الشعبي البلدي بالشخصية المعنوية إلا أن مسألة الاستقلال الوظيفي مسألة نسبية تخضع لضوابط قانونية إذ أن الاستقلال الوظيفي ليس مطلقا في جل المسائل لتعلقه بالقصور في التسيير حيث يعتبر أحد الأسباب الذي شرعت لأجله الوصاية، وعلى ذلك لا تنفذ مداوات المجالس البلدية إلا بعد المصادقة الصريحة عليها من قبل السلطة الوصية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك¹. وقد نصت المادة رقم 55 من قانون البلدية على أن مداوات البلدية توقع بعد التصويت عليها من أعضاء المجلس الشعبي البلدي وتودع وجوبا في أجل ثمانية (08) أيام لدى الوالي مقابل وصل استلام، وهذا إجراء مهم بحيث يبدأ سريان أجل النفاذ ابتداء من تاريخ الإيداع وليس من تاريخ التوقيع.

¹ هناك المصادقة الصريحة وهناك المصادقة الضمنية وهاته الاخيرة هو معنى "ما لم ينص القانون على خلاف ذلك" أي اذا فات اجل ايداعها الوقت المحدد قانونا وهو 30 يوما عامة ولم يصادق عليها اعتبرت حكما وكأنها مصادق عليها.

والقاعدة العامة أن مداوات المجلس الشعبي البلدي نافذة بقوة القانون بعد مرور واحد وعشرون (21) يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية¹، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك كما جاء في المادة 56 من نفس القانون، أي أن هذه القاعدة تقبل استثناء وهو ما ورد في المواد رقم: 57، 59 و60، فالمداوات الواردة في م 57 لا تنفذ حتى ولو فات على إيداعها لدى الولاية أجل 21 يوما بل يجب أن تكون موضوع تصديقا صريحا، لكن بدوره هذا الاستثناء يرد عليه استثناء - استثناء عن الاستثناء - ففي حالة عدم مصادقة الوالي على المداوات التي موضوعها الحالات الأربع وبعد إخطاره قصد التصديق عليها تكون نافذة بقوة القانون بعد مرور 30 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية، وهنا اشترط المشرع إجراء الإخطار.

أي أنه إذا لم يصادق عليها الوالي ومر عليها أجل ثلاثون (30) يوما من تاريخ إيداعها لدى الوالي وليس (21) واحد وعشرون يوما تعتبر نافذة بقوة القانون وهذه المداوات هي²: المداوات المتضمنة الميزانيات والحسابات، المداوات المتعلقة بقبول الهبة والوصايا الأجنبية، المداوات التي تجرى في إطار اتفاقيات التوأمة أو تلك المتعلقة بها، المداوات التي موضوعها التنازلات العقارية البلدية.

- **المداوات المتضمنة الميزانيات والحسابات:** لا شك أن من بين الأسباب الأساسية التي شرعت من أجلها الوصاية هو التمويل الذي تعطيه الدولة للجماعات المحلية لذلك تكون الوصاية مشددة على هذا الجانب، والمصادقة هنا تم تمديد أجلها وإعلام الوالي بإيداع المداولة المتعلقة بالميزانية والحسابات للتأكد من عدم تبديد المال العام وصرفه في مجاله.

¹ أنظر م رقم 56 من القانون رقم 10-11.

² أنظر م رقم 57 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية.
يبقى معيار الزمن بين: 21 يوما وبين 30 يوما مبهما وسلطة تقديرية للمشرع تفنقد للموضوعية.

- **المداولات المتعلقة بقبول الهبة والوصايا الأجنبية:** يقصد بذلك أن ميزانية البلدية لها أطر قانونية لتعبئة وعائها المالي من فرض موارد مالية أو إعانات من قبل الدولة غير أنه إذا تعلق الأمر بهبات أو وصايا أجنبية¹ فإن الهيئة الوصية تكون على علم بذلك وتقدر بمصادقتها أو رفضها للأمر إذا تم في إطار قانوني بدون خلفيات مجاملة أو محابيات قد تجعل من المجلس خاضعا ومقيدا لعواطف وضغوطات يمكن أن تعرقل سيره مستقبلا، وحتى إذا ما تعلق الأمر بتلك الهبات والوصايا الواردة من خارج الإقليم الجزائري فوجب أن تصادق عليها الهيئة الوصية لأن الأمر له علاقة بسيادة الدولة على المستوى الخارجي.

- **المداولات التي تجرى في إطار اتفاقيات التوأمة أو تلك المتعلقة بها:** صحيح أن قانون البلدية أعطى صلاحيات للبلديات في إبرام اتفاقيات التوأمة على مستوى إقليم الولاية الواحدة أو خارج إقليم الولاية نظرا لتمتعها بالشخصية المعنوية إلا أن ذلك لا يعني استقلا مطلقا في هذا المجال، وتدخل الهيئة الوصية هنا إنما لضمان وتأكيد من أن المصالح التي تتم في إطار الاتفاقيات تدور ضمن المصلحة العامة للدولة أولا وعدم تعارض مصالح الهيئات المبرمة للاتفاقية مع المصلحة العليا للبلاد.

- **المداولات التي موضوعها التنازلات العقارية البلدية:** إن المداولات التي موضوعها تنازل عن عقار تابع للبلدية هي مداولات أيضا حساسة لا تقل أهمية عن تلك المتعلقة بصرف المال العام، فالعقار أولا جزء من سيادة الدولة ويمثل جانبا ماليا لها كما أن هناك مداولات ذات موضوع عقاري قد تكون للهيئات المناطة بتسيير العقار على المستوى المحلي علاقة بذلك، كالمحافظة العقارية وأمالك الدولة ومحافظات السهوب، وإعلام

¹ المقصود بالهبات والوصايا الأجنبية هنا تلك الأجنبية عن الوعاء المالي للبلدية وليس فقط تلك الواردة من الخارج.

الوالي بهذه المداوولات ليتأكد من أن العقار فعلا تابعا للبلدية وأن هذه الهيئات لا علاقة لها بهذا العقار هذا من جهة.

ومن جهة أخرى ليتأكد الوالي من أن التنازل عن العقار لا يمس بسيادة البلدية ولا يدخل ضمن انتهاك أموال الدولة وتبديد المال العام.

الفرع الثاني:

إلغاء مداوولات البلدية وتقرير بطلانها من قبل الوالي.

أولا- المداوولات الباطلة بطلانا مطلقا:

ونقصد بها المداوولات التي تتعلق بالمصلحة العامة وهي من النظام العام حيث يترتب عليها البطلان المطلق وهي عديمة الأثر، ومن صلاحيات الوالي أيضا فحص مشروعية مداوولات البلدية وإقرار بطلانها بموجب قرار بعد معاینته للمداوولات والتأكد أنها لا تخالف أحكام المادة 59 من ق ب، حيث أن مداوولات المجلس الشعبي البلدي تبطل بقوة القانون وهي: المداوولات التي تخالف أحكام الدستور وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات، المداوولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، المداوولات الغير محررة باللغة العربية،

وتجدر الإشارة ان البطلان هنا بطلانا مطلقا وأن قرار الوالي بشأن اقرار بطلانها هو قرار كاشف وليس منشئا، أي أنها باطلة حتى ولو مر عليها زمن ومهما رتبت من أثر فيما يتعلق بالمصالح العامة.

قانونية تفرضها واقع جمود أو سوء تسيير المجلس الشعبي البلدي، حيث يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة جميع بلديات الولاية أو بعضها كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولا سيما التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية¹.

فالمشرع الجزائري أعطى صلاحية الحلول للسلطة الوصية في جانبين أولهما إذا تعلق الأمر بالشؤون الوطنية مثل: الأمن والنظافة والسكينة العمومية التدخل والحلول محل السلطة البلدية للتكفل بالعملية الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية، والجانب الثاني الحلول في مسألة تسيير مرفق البلدية إذا تطلب الأمر وذلك عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ قرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، حيث يمكن الوالي بعد إعدار رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار².

كما نصت المادة 102 من القانون رقم 10-11 أيضا على أنه في حالة حدوث اختلالات في التصويت على الميزانية فإن الوالي يحل محل المجلس الشعبي البلدي ويقوم بالمصادقة على الميزانية وتنفيذها وفقا للشروط المحددة في المادة 186 ومراعاة المادة 185 من نفس القانون.

فحلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي يكون في حالتين الأولى بصفته ممثلا للدولة: وذلك عند عدم قيام رئيس المجلس الشعبي باتخاذ الإجراءات والتدابير المنصوص عليها في م 101، أما الحالة الثانية بصفته وصيا على البلدية: وذلك كما تم بيانه تطبيقا للمادة 102 عند

¹ نص المادة 100 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

² أنظر نص م 101 من نفس القانون.

حدوث اختلالات في المجلس البلدي تحول دون سريان مرفق البلدية خاصة فيما تعلق الأمر بميزانية البلدية.

الوصاية على أعمال المجلس الشعبي البلدي			
الإجراءات المتخذة	السبب القانوني	الأساس القانوني	مظاهر الوصاية
<p>القاعدة العامة أن مداوات المجلس الشعبي البلدي نافذة بقوة القانون بعد مرور واحد وعشرون (21) يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية.</p> <p>الاستثناء: هناك مداوات إذا لم يصادق عليها بعد مرور 30 يوم تعتبر نافذة بقوة القانون وهي:</p> <ul style="list-style-type: none"> - المداوات المتضمنة الميزانيات والحسابات، - المداوات المتعلقة بقبول الهبة والوصايا الأجنبية، - المداوات التي تجرى في إطار اتفاقيات التوأمة أو تلك المتعلقة بها، - المداوات التي موضوعها التنازلات العقارية البلدية. 	<p>كل المداوات تخضع للمصادقة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك</p>	<p>من م55 إلى م60</p>	<p>التصديق</p>

<p>من صلاحيات الوالي أيضا فحص مشروعية مداوات البلدية وقرار بطلانها بموجب قرار بعد معاينته للمداوات والتأكد أنها لا تخالف أحكام المادة 59</p>	<p>المداوات التي تخالف أحكام الدستور وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات، المداوات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، المداوات الغير محررة باللغة العربية،</p>	<p>المداوات الباطلة بطلانا مطلقا م 59</p>	<p>إلغاء</p>
<p>يتم رفع التظلم إلى الوالي من الأشخاص الذين لهم مصلحة في إبطال المداوات المتخذة وفقا لأحكام المادة 60 من ق ب أو يقوم ر م ش ب بإخطار الوالي بالمداولة، اما إذا تعلق الأمر برئيس المجلس الشعبي البلدي فعليه إخطار أعضاء المجلس بذلك</p>	<p>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 كوكلاء حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد هذه المداولة باطلة</p>	<p>المداوات القابلة للإبطال م 60</p>	<p>المداوات وتقرير بطلانها أو ابطالها</p>
<p>يمكن للوالي بعد إعدار رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار، هنا حلول الوالي بصفته ممثلا للدولة</p>	<p>يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات</p>	<p>م 100</p>	<p>الحلول</p>
<p>الوالي يحل محل المجلس الشعبي البلدي ويقوم بالمصادقة على الميزانية وتنفيذها وفقا للشروط المحددة في المادة 186 ومراعاة المادة 185 من نفس القانون بصفته ممثلا للجماعات المحلية.</p>	<p>في حالة حدوث اختلالات في التصويت على الميزانية</p>	<p>وم 102</p>	<p>الحلول</p>

المبحث الثاني:

الوصاية على الولاية في ظل القانون رقم: 07-12

قبل الخوض في موضوع الوصاية على الولاية لا بأس بتذكير الطلبة على أن المشرع الجزائري اعتبر الولاية ذات طبيعة قانونية مزدوجة من خلال تعريفه للولاية في المادة الأولى من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، بعدما كانت في ظل القانون رقم 90-09 جماعة اقليمية تمثل الدرجة الثانية للمركزية الإدارية بعد البلدية، حيث عرفها بأنها الجماعة الإقليمية للدولة وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة¹.

وكما تطرقنا للوصاية على البلدية فإن الوصاية على الولاية تكون بنفس الكيفية: الوصاية على الأعمال (المداولات)، المجلس الشعبي الولائي كهيئة والوصاية على أعضائه.

المطلب الأول:

الوصاية على أعمال المجلس الشعبي الولائي (المداولات).

كما قلنا سابقا أن الوصاية على الأعمال تكون في حدود المصادقة أو الإلغاء أو الحل دون التعديل، وعليه سوف نتناول ذلك تبعا كالاتي: المصادقة أو التصديق (فرع أول)، البطلان أو الإبطال (فرع ثاني) والحلول في الفرع الثالث.

¹ أنظر نص م 01 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، ج ر عدد 12 لسنة 2012.

الفرع الأول:

المصادقة أو التصديق على مداوات المجلس الشعبي الولائي.

على خلاف قانون البلدية الذي أناط صلاحية المصادقة للوالي فإن قانون الولاية جعل صلاحية المصادقة من صلاحية الوزير المكلف بالداخلية في مسائل أربع على سبيل الحصر إذا ما تعلق موضوع المداولة بها وهي: الميزانيات والحسابات، التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله، اتفاقيات التوأمة، الهبات والوصايا الأجنبية، وهذا حسب نص م 55 من قانون الولاية، فإذا ما تعلق موضوع المداولات بالمسائل المشار إليها أعلاه حصرا فإن الأمر يتطلب مصادقة الوزير المكلف بالداخلية في حدود شهرين ولم ينص المشرع على نفاذها بقوة القانون إذا ما فات الأجل المحدد وهذا فراغ تشريعي يتطلب تفسيراً لنفاذ المداولة.

كما أن المداولات الأخرى والخارجة موضوعها المسائل المحدد في المادة 55 تعتبر نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرون (21) يوماً من تاريخ ايداعها لدى الولاية¹. وهو نفس الأجل مع المداولات الصادرة عن المجلس الشعبي البلدي وهي القاعدة العامة في نفاذ المداولات، ولم ينص المشرع على خضوعها للمصادقة الصريحة، وأعطى حق الاعتراض على هذه المداولات إذا ما جانبت القانون وسنبين ذلك في الفرع الموالي أي أن عملية المصادقة لا توجد كقاعدة عامة بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي الولائي سوى استثناء المداولات الواردة في م 55.

¹ أنظر نص م 56 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية.

الفرع الثاني:

بطلان مداوات الولاية وإبطالها من قبل الوالي.

على خلاف قانون البلدية الذي أعطى صلاحية تقرير بطلان وإبطال مداوات المجلس الشعبي البلدي للوالي بموجب قرار، فإن قانون الولاية لم يخص الوالي بهاته الصلاحية إنما جعل هذا من صلاحية القضاء بدعوى من الوالي، وعليه فإن الوصاية هنا تكون فقط في التأسس في دعوى قضائية ضد مداوات المجلس الشعبي الولائي دون إلغائها إداريا.

أولاً- المداوات الباطلة بطلانا مطلقاً:

فقد نصت المادة 53 من قانون الولاية على أنه تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي الولائي المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، غير المحررة باللغة العربية، التي تتناول موضوعاً لا يدخل ضمن اختصاصاتها، المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس، المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي¹.

فالوالي لا يستطيع اقرار بطلان هاته المداوات بالرغم من أن المشرع الجزائري جعلها باطلة بطلانا مطلقاً إنما يقوم برفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً لإقرار بطلانها.

ونصت م 53 على أن الوالي له أن يرفع دعوى قضائية ضد المداوات الأخرى الخارج موضوعها الحالات المبينة في م53 في أجل واحد وعشرون يوماً (21)، ولا شك أن الاختلاف الواقع بالرغم من أن المشرع كرر الفقرة الثانية في المادتين (54/53) هو أن المداوات الواردة في

¹ أنظر نص م 53 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، ج ر عدد 12 لسنة 2012.

أن الوزير المكلف بالداخلية يحل محل المجلس الشعبي الولائي في اتخاذ التدابير التصحيحية الضرورية إذا لم يتم باتخاذها هذا الأخير¹.

¹ أنظر المواد: 168، 169 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية.

الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي الولاية			
مظاهر الوصاية	الأساس القانوني	السبب القانوني	الإجراءات المتخذة
		كل المداولات الأخرى والخارجة موضوعها المسائل المحدد في المادة 55 يتم ايداعها لدى الولاية.	تعتبر نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرون (21) يوما من تاريخ ايداعها لدى الولاية.
التصديق	م 55	لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهران (02)، مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي: الميزانيات والحسابات، التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله، اتفاقيات التوأمة، الهيئات والوصايا الأجنبية	لم ينص المشرع على نفاذها بقوة القانون إذا ما فات الأجل المحدد وهذا فراغ تشريعي يتطلب تفسيراً لنفاذ المداولة
البطلان المطلق	م 53	تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولائي: - المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، - التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، - غير المحررة باللغة العربية، - التي تتناول موضوعاً لا يدخل ضمن اختصاصاتها، - المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس، - المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام م 23.	الوالي لا يستطيع اقرار بطلان هاته المداولات بالرغم من أن المشرع الجزائري جعلها باطلة بطلاناً مطلقاً إنما يقوم برفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة اقليمياً لإقرار بطلانها دون ارتباط بأجل.

<p>ونصت م 53 على أن الوالي له أن يرفع دعوى قضائية ضد المداولات الأخرى الخارج موضوعها الحالات المبينة في م53 في أجل واحد وعشرون يوما (21).</p>	<p>إذا تبين للوالي أن المداولات غير مشروعة</p>	<p>م 53</p>	
<p>يجب على كل عضو في هاته الحالة التصريح بذلك للمجلس الشعبي الولائي وإلا تعرضت المداولة للإبطال من قبل الوالي برفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة اقليميا في أجل خمسة (15) يوما من تاريخ اتخاذ المداولة. كما يمكن لكل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية أو كل من له مصلحة في ذلك أن يخطر الوالي بهذه الاعتراض في أجل 15 يوما بعد إصاق المداولة بلوحة الإعلانات</p>	<p>حضور رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أحد أعضائه للمداولة التي موضوعها متعلق بالمصلحة الشخصية لهؤلاء أو أحد فروعهم أو أصولهم من الدرجة الرابعة أو حضورهم كوكلاء، وكانت هذه المصلحة تتعارض مع مصالح الولاية.</p>	<p>م 56</p>	<p>الإبطال</p>
<p>الوالي يبلغ وزير الداخلية في حالة عدم التصويت والمصادقة على مشروع الميزانية وهذا الأخير يتخذ كل التدابير اللازمة لضبطها لكن لم ينص المشرع على تعيين من يحل محل المجلس الشعبي الولائي صراحة</p>	<p>عدم التصويت والمصادقة على مشروع الميزانية</p>	<p>م 168</p>	<p>الحلول</p>
<p>الوزير المكلف بالداخلية يحل محل المجلس الشعبي الولائي في اتخاذ التدابير التصحيحية الضرورية</p>	<p>في حالة عدم قيام المجلس الشعبي الولائي باتخاذ التدابير التصحيحية الضرورية</p>	<p>م 169</p>	

المطلب الثاني:

الوصاية على المجلس الشعبي الولائي كهيئة.

تكون الوصاية على المجلس الشعبي الولائي بواسطة الحل الذي نص عليه المشرع في المواد من: 47 إلى 50 من قانون الولاية، ويكون الحل نتيجة تحقق الحالات المنصوص عليها في م 48 وهي¹: في حالة خرق أحكام الدستور، في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس، في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي، عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لإختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم، عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه، في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها، في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

فإذا تحققت إحدى هاته الحالات فإن الوالي يخطر الوزير المكلف بالداخلية الذي يعد بدوره تقريراً لرئيس الجمهورية، وهذا الأخير يصدر مرسوماً رئاسياً بحل وتجديد كلي للمجلس الشعبي الولائي، وخلال أجل العشر (10) أيام التي تلي حل المجلس يقوم الوزير المكلف بالداخلية بناء على اقتراح من الوالي بتعيين مندوبية ولائية² لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها إلى حين تنصيب المجلس الجديد التي تنتهي مهمتها بقوة القانون فور

¹ أنظر المادة 48 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية.

² أنظر المادة 49 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية.

تتصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد خلال مدة أقصاها ثلاثة (03) أشهر كقاعدة عامة باستثناء السنة الأخيرة من العهدة الجارية¹.

¹ أنظر المادة 50 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية.

الوصاية على المجلس الشعبي البلدي كهيئة			
مظاهر الوصاية	الأساس القانوني	أسباب الحل	الاجراءات المتخذة
الحل	م 47 الى 50 من ق 07-12	<p>- في حالة خرق أحكام دستورية،</p> <p>- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس،</p> <p>- في حالة حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس،</p> <p>- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم اثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم،</p> <p>- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام م 41 اعلاه،</p> <p>- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي الولائي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد اعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له،</p> <p>- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،</p> <p>في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب</p>	<p>- وخلال أجل العشر (10) أيام التي تلي حل المجلس يقوم الوزير المكلف بالداخلية بناء على اقتراح من الوالي بتعيين مندوبية ولائية وخلال أجل العشر (10) أيام التي تلي حل المجلس يقوم الوزير المكلف بالداخلية بناء على اقتراح من الوالي بتعيين مندوبية ولائية وخلال أجل العشر (10) أيام التي تلي حل المجلس يقوم الوزير المكلف بالداخلية بناء على اقتراح من الوالي بتعيين مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها إلى حين تنصيب المجلس الجديد التي تنتهي مهمتها بقوة القانون فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد خلال مدة أقصاها ثلاثة (03) أشهر كقاعدة عامة باستثناء السنة الأخيرة من العهدة الجارية</p>

المطلب الثالث:

الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

تقريباً لا يوجد اختلاف بين قانون الولاية وقانون البلدية في آليات الوصاية على أعضاء المجالس المحلية حيث تعتبر آليتي التوقيف والإقصاء دون الإقالة كطرق لوصاية الهيئة المركزية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

ونصت المادة: 40 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية على: " تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني".

ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي بذلك. يثبت فقدان صفة المنتخب بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلي ويمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المثبت لفقدان صفة المنتخب محل طعن أمام مجلس الدولة".¹

فحالتى الوفاة والاستقالة هما حالتين خارجتين عن اعتبارهما آليات وصاية وتبقى فقط مسألة الإقصاء والتوقيف المعبر عنها بالمانع القانوني، إذ لا يمكن أن ينصرف تفسير المانع القانوني إلى الإقالة كما فسر ذلك المشرع في المواد 45 و 46 من قانون الولاية وهو نفس الحكم مع قانون البلدية كما رأينا سابقاً.

¹ أنظر المادة 40 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية.

أولاً - التوقيف:

التوقيف كما أسلفنا سابقا هو إجراء مؤقت أي انه توقيف مؤقت ولفترة معينة وكما عرفه الدكتور عمار عوابدي التوقيف هو تجميد عضوية أحد الأعضاء نتيجة تعرض هذا الأخير إلى متابعات جزائية تحول دون ممارسته لمهامه الانتخابية¹.

نصت المادة 45 من قانون الولاية على أنه يوقف كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، وبناء على مداولة للمجلس الشعبي الولائي بذلك يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة، أما إذا صدر حكم قضائي نهائي يقضي ببراءة الشخص المنتخب فإنه يستأنف تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية².

فكل عضو محل متابعة قضائية للأسباب الواردة أعلاه يمكن أن يتم توقيفه أي أن المادة لم تأتي جازمة وأمرة لهذا الإجراء وأعطت الإمكانية للمجلس في إقرار ذلك، وله السلطة التقديرية إذا ما رأى أن المتابعة القضائية تحول بينه وبين ممارسة مهامه، أما إذا تم رفع التقرير للوزير المكلف بالداخلية فإنه يعلن وجوبا توقيف العضو المنتخب.

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر ، 2007 ، ص130 .

² أنظر المادة 45 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية.

ثانيا - الإقصاء:

عرف الدكتور عمار عوابدي الإقصاء بأنه الإسقاط الكلي والنهائي للعضوية بالهيئة اللامركزية ولا يتم إقصاء العضو إلا في الحالات الخطيرة جدا كإدانة العضو من قبل محكمة مختصة¹، غير أن المشرع الجزائري في قانون الولاية أعطى حالتين للإقصاء حيث يكون إقصاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي كما جاء في قانون الولاية في حالتين الأولى - وهو ما نصت عليه المادة 44 من قانون الولاية حيث يقضى بقوة القانون كل منتخب يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو يكون في حالة تناف منصوص عليها قانونا²، والحالة الثانية - وهو ما جاء في نص المادة 46 حيث يقضى بقوة القانون كذلك كل منتخب صدر ضده حكم نهائي بسبب جنحة أو جناية، ويقر ذلك المجلس الشعبي الولائي بمداولة ترسل للوزير المكلف بالداخلية الذي يصدر قرارا بإقصاء العضو المنتخب³.

¹ عمار بوضياف، نفس المرجع، ص 130.

² نص م 44 من قانون الولاية.

³ نص م 46 من قانون الولاية.

الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي			
الإجراءات المتخذة	السبب القانوني	الأساس القانوني	مظاهر الوصاية
بناء على مداولة للمجلس الشعبي الولائي بذلك يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة، أما إذا صدر حكم قضائي نهائي يقضي ببراءة الشخص المنتخب فإنه يستأنف تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية	كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة	م40 م45	التوقيف
ويقر ذلك المجلس الشعبي الولائي بمداولة ترسل للوزير المكلف بالداخلية الذي يصدر قرارا بإقصاء العضو المنتخب	يقصى بقوة القانون كل منتخب يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو يكون في حالة تناف منصوص عليها قانونا	م44	الإقصاء هناك حالتين
نفس الإجراء القانوني المتخذ	يقصى بقوة القانون كذلك كل منتخب صدر ضده حكم نهائي بسبب جنحة أو جنائية	م46	

الفصل الرابع:

تطبيقات الرقابة الرئاسية على قانون الوظيفة العمومية الجزائري.

تطرقنا في الفصل السابق إلى تطبيقات الوصاية على قانون الجماعات المحلية على اعتبار أن مجال الوصاية ينحصر على الهيئات الإقليمية اللامركزية، وسنقوم بدراسة تطبيقات الرقابة الإدارية (الرئاسية) على قانون الوظيفة العمومية باعتباره الآلية القانونية التي ترسم الإطار القانوني لنظام رقابة الرئيس الإداري على مرؤوسيه وعلى جهازه الإداري.

المبحث الأول:

الرقابة الرئاسية على الموظفين (الأشخاص) والأعمال.

يقوم الرئيس الإداري برقابة الموظفين التابعين له إداريا بموجب الصلاحيات والسلطات التي خولها إياه القانون وفقا لما تقتضيه المصلحة العامة وسريان المرفق الإداري العمومي.

المطلب الأول:

الرقابة الرئاسية على الموظفين.

من بين أول سلطة أو صلاحية يمتلكها الرئيس الإداري هي سلطة التعيين في الوظيفة العمومية داخل الجهاز الإداري وهي بمثابة إعلان لبدء حياة الموظف الإداري التي تصحبها في ما بعد سلطة الترسيم والترقية إلى درجة أو رتبة أعلى منها، طبعاً هذا يتم وفقاً للإجراءات القانونية

اللازمة والنظام القانوني المعمول به وفي قضي الحال وفقا للأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن قانون الوظيفة العمومية¹.

الفرع الأول:

سلطة التعيين والترسيم

إن تعيين الموظف في المرفق العمومي للقيام بنشاطه الإداري يستوجب مراعاة مجموعة من الشروط التي أوجبها القانون تتعلق بالنوعية والكفاءة لدى الموظف العمومي مراعاة لمبدأ التخصص والكفاءة إضافة إلى التكوين المتخصص، لذا كان من الضروري تحديد هيئة تسند لها سلطة التعيين في الوظائف.

والتعيين في الوظيفة العمومية يعطي الإذن بميلاد الحياة الإدارية للموظف والأثر لقانوني الذي ينتج قرار التعيين، حيث أن هذا الإجراء من الإجراءات القانونية المنشئة التي يترتب عليها جملة من الآثار التي تطبق على الموظف بها يكتسب صفة الموظف وحقوق وواجبات تترتب عليه.

وتقوم السلطة الرئاسية بصلاحيات التعيين وفقا لنص م 04 وم 12 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالوظيفة العمومية². وصلاحيات الترسيم حيث يكون الترسيم بقرار بعدما يجتاز الموظف مرحلة التجربة أو التريص والمقدرة بسنة وفقا لنص المادة 84 وم 85 من الامر رقم 06-03.

¹ ج ر عدد 46 لسنة 2006.

² أنظر نص م 04 وم 12 من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون العام للوظيفة العمومية.

الفرع الثاني:

سلطة الترقية

إن السلطة التي لها صلاحية التعيين هي نفسها السلطة التي تملك سلطة ترقية الموظف وعزله حسب نص م 95 من نفس القانون¹ وتكون الترقية في الرتب والدرجات وفقا لنص المواد 106 وما بعدها من قانون الوظيفة العمومية الجزائري².

لإشارة أن الترقية بالرغم من أنها من الحقوق الأصلية للموظف إلا أنها تتم بموجب قرار إداري من الرئيس الإداري الذي قام بتعيين الموظف، وتأتي الترقية نتيجة للسنوات التي قضاها الموظف في مساره المهني أو لتحصله على شهادات دراسية تسمح بذلك أو نتيجة لمردودية عمله ويختلف ذلك من إدارة لأخرى وفقا لما تقتضيه النصوص الخاصة المعمول بها.

وتطبيقا لنص القانون تكون سلطة العزل من صلاحيات الرئيس الإداري وهو نفس السلطة التي لها صلاحية التعيين، وتختلف من إدارة لأخرى باختلاف طبيعة الإدارة، فرئيس الجمهورية مثلا في التشريع الجزائري يعتبر هو الرئيس الإداري الذي يملك صلاحيات التعيين والعزل في كل الوظائف المدنية والعسكرية طبقا للمرسوم الرئاسي رقم: 20-39 المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 20-122 المؤرخ في 21 مايو 2020³.

¹ أنظر نص م 95 من نفس القانون.

² نص المشرع الجزائري على كيفية الترقية في الرتب والدرجات في الفصل السادس في المواد من: 106 إلى 111 من الامر رقم 03-06 المتضمن قانون الوظيفة العمومية.

³ المرسوم الرئاسي رقم: 20-122 المؤرخ في 02 فبراير 2020 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية.

المطلب الثاني:

الرقابة الرئاسية على الأعمال.

الأصل أن الرقابة الرئاسية لا ينص عليها قانون معين فهي غير محصورة كونها الأصل في الرقابة الإدارية والسلم الإداري وهي مفترضة ولكن سنذكر على سبيل المثال بعض السلطات المخولة للرئيس الإداري في إطار الرقابة الإدارية.

الفرع الأول:

سلطة الرئيس في الإشراف والتوجيه

باعتباره الرئيس الإداري الأول في الإدارة العمومية أو المرفق العمومي خول المشرع الجزائري للرئيس الإداري سلطة الإشراف وتوجيه الأوامر إلى مرؤوسيه لتسيير المرفق الإداري الذي هو فيه.

وعرف الأستاذ عمار عوابدي سلطة الإشراف والتوجيه بأنها " عملية إدارية تتحقق عن طريق التدخل الدائم والمطرد لمراقبة وملاحظة أعمال العاملين المرؤوسين من قبل رؤسائهم الإداريين وتوجيه جهودهم، ودفعهم نحو التزام الأساليب الصحيحة علميا وفنيا وقانونيا وملاءمة ذلك لتحقيق أهداف العمل الإداري. " ¹

وعرفها الفقيه نواف كنعان بأنها " كل ما يصدره الرئيس الإداري إلى مرؤوسيه من تعليمات وأوامر ومنشورات بهدف إرشادهم ومساعدتهم على إتخاذ الإجراءات والتصرفات اللازمة لحسن

¹ عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، 1984 ص 415.

تطبيق القوانين والأنظمة لضمان حسن سير العمل داخل الجهاز الإداري، كما تشمل أحيانا التصرفات غير المعدة لإحداث آثار قانونية بل الإكتفاء بإعلان وجهة نظر السلطة الرئاسية في صورة آراء أو نوايا أو مقاصد أو رغبات أو توجيهات.¹

أما الدكتور سليمان الطماوي فعرف الإشراف الإداري وسلطة التوجيه بأنه: " نشاط الرئيس الإداري المستمر والمتعلق بإصدار الأوامر اللازمة لتنفيذ المهمة الإدارية، ومتابعة تلك الأوامر للتأكد من تنفيذها على الوجه المطلوب"².

ومن خلال هاته التعاريف يمكن القول أن سلطة الإشراف والتوجيه أحد الوسائل والآليات التي يستعملها الرئيس الإداري لفرض رقابته الرئاسية داخل جهازه الإداري، فله توجيه الأوامر سواء كتابية أم شفوية ونهي موظفيه وأمرهم بفعل ما يستلزم لسريان الوظيفة الإدارية على أكمل وجه، وعلى الموظف المرؤوس أن يلتزم بها وفقا لما نصت عليه المادة 47 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالوظيفة العمومية³.

وتجدر الإشارة أن أوامر التوجيه يجب أن تكون ضمن إطارها القانوني والمشروع وما يتماشى مع النظام القانوني الساري المفعول وإلا كانت غير مشروعة وفقا لنص الفقرة الثانية من المادة 47 من نفس الأمر أعلاه.

¹ نواف كنعان ، القانون الإداري ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، الأردن ، 2006 ، ص 184.

² سليمان الطماوي ، الوجيز في الإدارة العامة ، ط1 ، دار الفكر العربي ، الإسكندرية ، مصر ، 1976 ، ص 71.

³ نصت المادة رقم 47 من الأمر رقم 06-03 المتضمن قانون الوظيفة العمومية على: "كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلية إليه . لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة لمرؤوسيه".

الفرع الثاني:

سلطة التعديل والتصديق والإلغاء.

يمكن للرئيس الإداري في إطار عملية الرقابة على موظفيه أن يلغي أعمالهم أو يصادق عليها أو يعدلها على خلاف ما رأيناه في الوصاية الإدارية حيث لا يمكن للوصي تعديل أعمال الهيئات اللامركزية، حيث يتاح له اتخاذ كل التدابير القانونية والإجراءات اللازمة بواسطة السلطات والصلاحيات لتسيير جهازه الإداري.

فالإدارة المركزية في وصايتها على الهيئات اللامركزية الإقليمية تعمل في إطار الاستثناء الذي مفاده لا وصاية إلا بنص قانوني، أين تتسع صلاحيات اللامركزية وتضيق تصرفات الوصاية، في حين العكس من ذلك في الرقابة الرئاسية حيث تتسع سلطات وصلاحيات الرئيس الإداري والمدير في تسيير جهازه الإداري لأن الرقابة الرئاسية هي أصل ومفترضة دون وجود نص قانوني إلا إذا نص المشرع على خلاف ذلك صراحة.

المطلب الثالث:

سلطة توقيع العقوبة كأثر من آثار الرقابة الرئاسية.

من بين الآثار المترتبة على قيام الرئيس برقابة مرؤوسيه هو سلطة توقيع العقوبة الإدارية إذا ما قام الموظف الإداري بالتقصير في عمله أو بمخالفة أوامر رئيسه فإن ذلك يعرضه لعقوبات إدارية نص عليها قانون الوظيفة العمومية، فقد يتعرض للإنذار الشفوي أو يتم تطبيق عليه جزاء المخالفات من الدرجة الأولى إلى الرابعة بحسب المخالفة التي ارتكبها ولربما يتعرض للعزل.

الفرع الأول:

سلطة الرئيس في تأديب الموظف

تكون سلطة تأديب الرئيس لمرؤوسيه وفق النظام التأديبي الذي يخضع لمجموعة من المبادئ والأحكام القانونية والإجرائية المتعلقة بعمليات ممارسة سلطة التأديب لتحقيق الكفاءة في الوظيفة العمومية¹، ونصت المادة 160 من قانون الوظيفة العمومية على: "يشكل كل تخلّ عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط و كل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية.

ونصت المادة 163 من نفس القانون على تصنيف الأخطاء المهنية (الدرجة الأولى إلى الدرجة الرابعة) بحسب الأخطاء الموصوفة والأخطاء المهنية التي نص عليها المشرع حصرا وضبط تكييفها القانوني.

الفرع الثاني:

سلطة الرئيس في عزل وتسريح الموظف.

إن السلطة التي لها صلاحية التعيين هي نفسها التي تملك سلطة تسريح الموظف أو عزله نتيجة ارتكابه لخطأ من الدرجة الرابعة حسب الفقرة 4 من م 163 من الأمر رقم 06-03 ونصت

¹ علاء الدين عشي ، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2012 ، ص 236 .

م 173 على أنه يمكن يتم توقيف الموظف الذي ارتكب خطأ من الدرجة الرابعة لغاية الفصل في ذلك من طرف اللجنة متساوية الأعضاء وإقرار ذلك من الرئيس الإداري بموجب قرار إداري¹.

كما نصت م 216 من نفس الأمر على الحالات التي يتم فصل الموظف كما يلي:

- فقدان الجنسية الجزائرية أو التجريد منها،
- فقدان الحقوق المدنية،
- الاستقالة المقبولة قانوناً،
- العزل،
- التسريح،
- الإحالة على التقاعد،
- الوفاة.

فإذا تحققت إحدى هذه الحالات يقوم المدير أو الذي له سلطة التعيين بإصدار قرار إداري يقضي بإنهاء خدمة الموظف².

المبحث الثاني:

الرقابة الرئاسية على الوسائل المادية والمالية للإدارة.

نشير فقط في هذا المبحث لأهمية الرقابة على الوسائل المادية والمالية باختصار دون تعمق فيها.

¹ راجع في ذلك نص م 173 وما بعدها من الأمر رقم 03-06 المتضمن قانون الوظيفة العمومية.

² راجع في ذلك نص م 216 وما بعدها من الأمر رقم 03-06 المتضمن قانون الوظيفة العمومية.

يقوم الرئيس الإداري - المدير - في جهازه الإداري برقابة كل المواد والوسائل التابعة لإدارته من عتاد وتجهيزات وعقارات ومنقولات، حيث يقوم بكل الإجراءات اللازمة لحماية هاته الممتلكات العمومية والحرص على استعمالها في ما يسمح به القانون.

كما يجب على المدير أو الرئيس الإداري أن يحرص على رقابة مشددة لكل الأمور المتعلقة بأموال إدارته من تجهيزات ونفقات وإيرادات تحت طائلة المسؤولية المشددة.

المطلب الأول:

الرقابة على الوسائل المادية للإدارة.

يقوم الرئيس الإداري في إطار مهامه بممارسة الرقابة على المكلف بإدارة الوسائل المادية للإدارة باتخاذ كل التدابير اللازمة للحفاظ على ممتلكات الإدارة، والحرص على استعمالها في ما يتوافق مع الخدمة العامة للوظيفة المخصصة لها، وكذا مراقبة التجهيزات والعقارات التابعة لإدارته واتخاذ الإجراءات اللازمة وتوجيهها في سبيل الهدف المراد تحقيقه.

المطلب الثاني:

الرقابة على مالية الإدارة.

إن الرقابة المالية هي من أصعب وأشد أنواع الرقابة الإدارية تعقيدا وخضوعها لنظام خاص حيث يتم تنظيمها والعمل بها وفق تنظيمات ولوائح وقرارات تحت طائلة المتابعة الجزائية لمخالفتها فأين ما وجد التمويل المالي للدولة وجدت الرقابة المشددة لأن الأمور المالية لا يمكن التسامح معها لذلك فرضت الرقابة بظروف مشددة.

خاتمة:

إن عملية الرقابة الإدارية تعتبر أحد أهم الوسائل والآليات التي تستعملها الإدارة العمومية في تسيير وظيفتها الإدارية وتحقيق أهدافها والوقوف على مدى حسن ذلك في مختلف الأجهزة الإدارية وأنواعها، وعلى اعتبار أن الإدارة العامة للدولة وأجهزتها هي تنظيم تنتهجه للدولة ضمن الوظيفة الإدارية فإن الرقابة الإدارية هي أنجع وسيلة تستعملها ضمن أجهزتها الإدارية لتحقيق نتائجها المرسومة مسبقا.

غير أن الرقابة الإدارية يجب أن تتم وفق إطار ونظام قانوني حتى تتصف بصفة الشرعية فلا يكفي ان تهدف الرقابة إلى تحقيق مبدأ المشروعية، المصلحة العامة ووحدة الدولة فقط إنما يجب أن تكون وفق نظام قانوني ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

ونظرا لأهمية موضوع الرقابة الإدارية الذي تم إدراجه ضمن مقاييس التي تدرس لطلبة السنة ثانية ماستر تخصص قانون إداري كان لزاما علينا أن نتناول موضوع الرقابة تناولاً مفصلاً يسمح للطالب بفهم الموضوع جيداً لذلك تم تناوله في أربع فصول الفصل الأول تناول مفهوم الرقابة الإدارية باعتبار أن أي دراسة يجب أن تستند لدراسة مفاهيمية كمدخل للمقياس، والفصل الثاني كان حول صور الرقابة الإدارية المتمثلة في صورتين: الرقابة الرئاسية التي تطبق داخل الجهاز الإداري الواحد والرقابة الوصائية التي هي أحد ركائز وأسس قيام الإدارة اللامركزية الإقليمية أما الفصل الثالث والرابع حاولنا أن نجعله دراسة تطبيقية حيث اخترنا الفصل الثالث بعنوان تطبيقات الرقابة الإدارية - الوصاية - على الجماعات المحلية وهو أحد أهم الفصول التي يحتاجها الطالب في هذا المقياس كونه يسمح للطالب الخوض في فحوى الإدارة الإقليمية اللامركزية وفقاً لقانوني الولاية والبلدية وذلك من خلال محاولة تطبيق ما درسه في الفصل الثاني من الجانب النظري على واقع الممارسة، في حين الفصل الرابع تضمن تطبيقات الرقابة الإدارية على قانون الوظيفة العمومية الجزائري باعتباره الجانب التطبيقي لموضوع الرقابة الرئاسية.

قائمة المراجع

أولاً-باللغة العربية:

1- الكتب والمؤلفات:

- بكر القباني، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1978.
- برهان زريق، السلطة الإدارية، وزارة الإعلام السورية، ط1 ، 2017.
- حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الثقافة، 2010.
- خالد عمر باجنيد، القانون الإداري اليمني، ط3 ، دار جامعة عدن/عدن، 2000 .
- عمار بوضياف، منتديات أبو الحسن التعليمية، بحث حول الرقابة الإدارية لطلبة الحقوق.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر والتوزيع ،الجزائر ، 2007 .
- عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، د ط، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1984.
- عمار عوابدي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الإداري الجزائري، ج1 د م ج، الجزائر، 1982.
- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر 2012 .
- نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006 .
- سليمان الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة ، ط1 ، دار الفكر العربي ، الإسكندرية، مصر 1976.

- محمد الديقاموني عبد العالي، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008.
- محمد الصغير بعلي القانون الإداري، التنظيم الإداري - النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004.
- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004.

2- الرسائل والأطروحات:

- السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية، رسالة ماجستير جامعة قسنطينة، 2007.
- بريش ريمة، الرقابة الادارية على المرافق العامة، رسالة ماجستير في القانون العام تخصص قانون الادارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أم البواقي، 2013.
- عادل محمود حمدي، مجموعة رسائل دكتوراة : الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، د ط، جامعة عين شمس، دون سنة.
- عبد الله عبد الرحمان النميان، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي في الأجهزة الأمنية رسالة ماجستير في العلوم الإدارية، أكاديمية نايف العربية، 2003.
- لعربي خديجة، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل القانون الجديد، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ام البواقي، 2013/2012.

3- النصوص التشريعية:

أ - القوانين:

- الأمر رقم 03-06 المؤرخ ي 15 يوليو 2006 المتضمن قانون الوظيفة العمومية، ج ر عدد 46 لسنة 2006.
- الأمر: 02-10 المؤرخ في 26 أوت 2010، المعدل والمتمم للأمر: رقم 20-95 المؤرخ في 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة.
- القانون رقم 08-90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، ج ر عدد 15 لسنة 1990.
- القانون رقم 09-90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالولاية ج ر عدد 15 لسنة 1990.
- القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37 لسنة 2011.
- القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، ج ر عدد 12 لسنة 2012.

ب- النصوص التنظيمية:

- المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها.
- المرسوم الرئاسي رقم: 20-122 المؤرخ في 02 فبراير 2020 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية.

ثانيا - المراجع باللغة الأجنبية:

- Charl Desbache , Institution Administratif , 2éme édition , Dalloz , Paris , 1972 .

الصفحة	العنوان
01	..... مقدمة
04	..... الفصل الأول: مفهوم الرقابة الإدارية
04	..... المبحث الأول: تعريف ، خصائصها الرقابة الإدارية وأنواعها
04	..... المطلب الأول: تعريف الرقابة لغة وقانونا
05	..... الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية لغة
06	..... الفرع الثاني: تعريف الرقابة من الناحية القانونية
07	..... المطلب الثاني: خصائص الرقابة الإدارية
08	..... المطلب الثالث: أنواع الرقابة الإدارية
09	..... أولا- الرقابة المباشرة والرقابة الغير المباشرة
09	..... ثانيا - الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة والرقابة المتزامنة
10	..... ثالثا- الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية
10	..... المبحث الثاني: الأسس النظرية للرقابة الإدارية وأهميتها
11	..... المطلب الأول: الأسس النظرية للرقابة الإدارية
11	..... الفرع الأول: احترام مبدأ المشروعية
13	..... الفرع الثاني: تحقيق المصلحة العامة
14	..... الفرع الثالث: ضمان الحفاظ على وحدة الدولة
15	..... المطلب الثاني: أهمية الرقابة الإدارية

16	المبحث الثالث: مبادئ، نطاق وأجهزة الرقابة الإدارية
17	المطلب الأول: مبادئ الرقابة الإدارية
19	المطلب الثاني: نطاق الرقابة الإدارية
20	أولاً- فمن حيث الهيئات محل الرقابة الإدارية
20	ثانياً - من حيث موضوع الرقابة
22	المطلب الثالث: أجهزة الرقابة الإدارية
23	الفصل الثاني: صور الرقابة الإدارية
23	المبحث الأول: الرقابة الرئاسية
23	المطلب الأول: تعريف الرقابة الإدارية الرئاسية
25	المطلب الثاني: نطاق الرقابة الإدارية الرئاسية ووسائلها
25	الفرع الأول: نطاق الرقابة الرئاسية
25	أولاً- الرقابة على الأشخاص: الموظفين (المرؤوسين)
26	ثانياً -الرقابة على الأعمال
27	الفرع الثاني: وسائل الرقابة الإدارية الرئاسية
28	المبحث الثاني: الرقابة الإدارية الوصائية.....
28	المطلب الأول: مفهوم الوصاية الإدارية.....
28	الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية.....
30	الفرع الثاني: حدود الرقابة الوصائية
34	المطلب الثاني: طبيعة نظام الرقابة الوصائية وأهدافها.....
34	الفرع الأول: طبيعة نظام الرقابة الوصائية :
35	الفرع الثاني: أهداف الوصاية الإدارية :

64	المطلب الثالث: الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي.
65	أولاً- التوقيف:
66	ثانياً - الإقصاء:
68	الفصل الرابع: تطبيقات الرقابة الرئاسية على قانون الوظيفة العمومية الجزائري.....
68	المبحث الأول: الرقابة الرئاسية على الموظفين (الأشخاص) والأعمال.....
68	المطلب الأول: الرقابة الرئاسية على الموظفين.....
69	الفرع الأول: سلطة التعيين والترسيم.....
70	الفرع الثاني: سلطة الترقية.....
71	المطلب الثاني: الرقابة الرئاسية على الأعمال.....
71	الفرع الأول: سلطة الرئيس في الإشراف والتوجيه.....
73	الفرع الثاني: سلطة التعديل والتصديق والإلغاء.....
73	المطلب الثالث: سلطة توقيع العقوبة كأثر من آثار الرقابة الرئاسية.....
74	الفرع الأول: سلطة الرئيس في تأديب الموظف.....
74	الفرع الثاني: سلطة الرئيس في عزل وتسريح الموظف.....
75	المبحث الثاني: الرقابة الرئاسية على الوسائل المادية والمالية للإدارة.....
76	المطلب الأول: الرقابة على الوسائل المادية للإدارة.....
76	المطلب الثاني: الرقابة على مالية الإدارة.....
77	خاتمة.....
78	قائمة المراجع.....

Ministry Of Higher Education and Scientific Research
University Djilali Bounaama Khemis-Miliana
Faculty of Law and Political Science
Scientific Council



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة الجيلالي بونعامه خميس مليانة
كلية الحقوق و العلوم السياسية
المجلس العلمي

خميس مليانة في: 07 ماي 2023

الرقم 46/م ع ك ح ع س/2023

إشهاد

. بناء على محضر اجتماع المجلس العلمي للكلية المنعقد بتاريخ 2022/09/14 والمتضمن معايير اعتماد المطبوعات.

. بناء على الإشهاد الإداري الصادر عن رئيس قسم الحقوق، رقم 496، المؤرخ في 2023/02/13، المتضمن تدريس الدكتور (ة) علي بن ترجالله، مقياس "محاضرات في مقياس الرقابة الإدارية".

- بناء على محضر اجتماع المجلس العلمي للكلية المنعقد بتاريخ 2023/03/15، والمتضمن تحديد لجنة الخبراء لمطبوعة الدكتور (ة) "علي بن ترجالله"، متكونة من 84 صفحة، بعنوان "محاضرات في الرقابة الإدارية".

و بعد تقارير الخبرة الإيجابية المقدمة من الخبراء الآتية أسماؤهم:

- أ.د/ نادية آيت عبد المالك، أستاذ تعليم عالي، جامعة الجيلالي بونعامه، خميس مليانة.

- أ.د. الطاهر ياكور، أستاذ محاضر قسم "أ"، جامعة الجيلالي بونعامه، خميس مليانة.

- أ.د. كمال جعلاب، أستاذ تعليم عالي، جامعة الجلفة.

يمنح المعني إشهادا باعتماد مطبوعته لاستعماله فيما يسمح به القانون .

رئيس المجلس العلمي
د. طحطاح علال

جامعة الجيلالي بونعامة

بخميس مليانة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



محاضرات في مقياس الرقابة الإدارية

موجهة لطلبة السنة الثانية ماستر 2

تخصص: قانون إداري

إعداد الدكتور: بن ترج الله علي

السنة الجامعية: 2023/2022



مقدمة:

تختار الدول في وظائفها الإدارية أسلوبها في التنظيم الإداري بما يتوافق مع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، فقد تعتمد المركزية الإدارية كأساس لتسيير وظيفتها الإدارية من الناحية الوظيفية إذا ما كانت خارطتها الجغرافية تفرض ذلك، أما إذا كانت مساحتها الجغرافية متسعة فإن حاجاتها وواجباتها تتوسع مما قد يفرض عليها اتباع أسلوب اللامركزية الإدارية وتعهد بذلك تسيير الشؤون المحلية لهيئاتها المحلية نحو تجسيد الديمقراطية في مشاركة المواطنين في إدارة مرافقهم وخدماتهم على المستوى المحلي لتفرغ الإدارة المركزية للأمور الأساسية الهامة. وكما هو معلوم أن اللامركزية الإدارية لا تتوقف على اللامركزية الإقليمية فقط فهناك بعض المرافق الأخرى محلية بطبيعتها تجسد اللامركزية المرفقية لتقريب الخدمة من المواطن. فالتنظيم الإداري ومن بين مميزاته هو منح الاستقلال الوظيفي للهيئات اللامركزية سواء الإقليمية أو المرفقية- المصلحية- الموجودة على المستوى المحلي غير أن هذا الاستقلال يجب أن يتم في الأطر القانونية والمشروعة التي خلقت لأجله هاته الهيئات، نحو ضمان عدم خروج الهيئات اللامركزية عن وحدة الدولة وعدم تعارض الشؤون المحلية مع الشؤون الوطنية وعليه تعتبر عملية الرقابة الإدارية من بين الآليات الهامة والضمانات قصد الحفاظ على مبدأ مشروعية النشاط الإداري.

ولاحظنا أن الكثير يعتبر أن المقصود بالرقابة الإدارية هو الوصاية في حين وجب أن نعلم أن الرقابة الإدارية أوسع من الوصاية الإدارية باعتبار هذه الأخيرة نوع من أنواع الرقابة الإدارية إذ أن كل وصاية إدارية هي رقابة إدارية فعلا ولكن العكس قد لا يكون صحيحا.

خاتمة:

إن عملية الرقابة الإدارية تعتبر أحد أهم الوسائل والآليات التي تستعملها الإدارة العمومية في تسيير وظيفتها الإدارية وتحقيق أهدافها والوقوف على مدى حسن ذلك في مختلف الأجهزة الإدارية وأنواعها، وعلى اعتبار أن الإدارة العامة للدولة وأجهزتها هي تنظيم تنتهجه للدولة ضمن الوظيفة الإدارية فإن الرقابة الإدارية هي أنجع وسيلة تستعملها ضمن أجهزتها الإدارية لتحقيق نتائجها المرسومة مسبقا.

غير أن الرقابة الإدارية يجب أن تتم وفق إطار ونظام قانوني حتى تتصف بصفة الشرعية فلا يكفي ان تهدف الرقابة إلى تحقيق مبدأ المشروعية، المصلحة العامة ووحدة الدولة فقط إنما يجب أن تكون وفق نظام قانوني ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

ونظرا لأهمية موضوع الرقابة الإدارية الذي تم إدراجه ضمن مقاييس التي تدرس لطلبة السنة ثانية ماستر تخصص قانون إداري كان لزاما علينا أن نتناول موضوع الرقابة تناولا مفصلا يسمح للطالب بفهم الموضوع جيدا لذلك تم تناوله في أربع فصول الفصل الأول تناول مفهوم الرقابة الإدارية باعتبار أن أي دراسة يجب أن تستند لدراسة مفاهيمية كمدخل للمقياس، والفصل الثاني كان حول صور الرقابة الإدارية المتمثلة في صورتين: الرقابة الرئاسية التي تطبق داخل الجهاز الإداري الواحد والرقابة الوصائية التي هي أحد ركائز وأسس قيام الإدارة اللامركزية الإقليمية أما الفصل الثالث والرابع حاولنا أن نجعله دراسة تطبيقية حيث اخترنا الفصل الثالث بعنوان تطبيقات الرقابة الإدارية - الوصاية - على الجماعات المحلية وهو أحد أهم الفصول التي يحتاجها الطالب في هذا المقياس كونه يسمح للطالب الخوض في فحوى الإدارة الإقليمية اللامركزية وفقا لقانوني الولاية والبلدية وذلك من خلال محاولة تطبيق ما درسه في الفصل الثاني من الجانب النظري على واقع الممارسة، في حين الفصل الرابع تضمن تطبيقات الرقابة الإدارية على قانون الوظيفة العمومية الجزائري باعتباره الجانب التطبيقي لموضوع الرقابة الرئاسية.