

جامعة محمد خيضر - بسكرة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



سلطات الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية

مذكرة مكملة من مقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: قانون إداري

تحت إشراف:

- أ.د رياض دنش

إعداد الطالب:

- عاطف كرميش

السنة الجامعية: 2017/2016

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الإهداء

أهدي ثمرة جهدي

إلى من تمنحني هامتي له نجلا أبي

إلى من حملتني وهنا على وهن أمي

إلى من أشد بهم أزرى أخوتي وأخواتي

إلى رفقاء دربي أصدقائي

إلى من تحلو بالإخاء وتميزوا بالوفاء والعطاء إلى ينابيع الصدق

الصافي

إلى من كانوا معي على طريق النجاح والخير

أصدقائي طلبة الحقوق وتخصص القانون الإداري

إلى كل من يقتنع بفكرة و يدعوا إليها، و يعمل على تحقيقها، لا

يقصد بها إلا وجه الله ومنفعة الناس في كل مكان و زمان

أهدي هذا البحث.

عاطفة كرميش

شكر وعرفان

أشكر الله العلي القدير أن يسر لي السير في بحثي هذا و ذلك لي كل
مسير بعزته ورحمته فلك يا الله عظيم الشكر يا واسع النعم ولك كثير الحمد على
ما أنعمت به علينا بـجودك وكرمك.

وأقدم بالشكر الجزيل إلى الأستاذ الدكتور دنش رياض على تفضله بالإشراف
على هذه الدراسة و على الاهتمام الكبير و المتابعة المستمرة في كل المراحل.
فبفضل نصائحه و توجيهاته القيمة استطعت الوصول إلى تحقيق الأفضل في هذا
العمل.

كما أتقدم بالشكر الخالص إلى أعضاء لجنة المناقشة لقبولهم مناقشة هذا العمل.
وإلى كل الأساتذة الذين عرفنا من معينهم و تشرفنا بالدراسة على أيديهم
خلال فترة دراستي بكلية الحقوق و في جميع أطوار حياتي الدراسية.
هذا و لا يفوتنا أن أتقدم بجزيل الشكر إلى كل من ساهم و لو بكلمة طيبة في
إنجاز هذا العمل.

حافظه كرميش

مقدمة

يقوم أي تنظيم إداري لأي دولة على إدارة مركزية وأخرى لامركزية، لكن يكمن الاختلاف بين الدول والأنظمة في درجة تبني أحد النظامين، سواء تعلق الأمر بنظام المركزية أو نظام اللامركزية كأسلوب للتنظيم الإداري، وهذا بعد الأخذ بعين الاعتبار المعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية السائدة بكل دولة من جهة، ومن جهة أخرى يكون الأخذ بأحد النظامين هو الهدف المراد تنفيذه.

وإذا كانت معظم الدول تتبع أسلوب اللامركزية المرفقية والإقليمية، ممثلة في الإدارة المحلية "البلدية والولاية"، فإن هذه الأخيرة تعد أهم تطبيق للامركزية الإدارية، وذلك لتمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وبهذا نجد تسمياتها متعددة فسميت باللامركزية الإقليمية نسبة إلى الإقليم الجغرافي الذي تقوم عليه، كما سميت بالإدارة المحلية أو الجماعات المحلية لتميزها عن الإدارة المركزية لأن نشاطها محلي وليس وطنيا.

أما بالنسبة للجزائر البلدية والولاية هما الجماعات المحلية طبقا لأحكام المادة 36 من دستور 1976 على اعتبار "الولاية هيئة إقليمية بجانب البلدية"، وقد عرفت اللامركزية الإدارية وخاصة اللامركزية الإقليمية أثناء الاحتلال الفرنسي الذي بدوره قام بتقسيم الجزائر إلى ثلاث ولايات رئيسية متمثلة في: وهران، الجزائر، قسنطينة، ومن ثم أصبحت 15 عشر ولاية تشتمل على 1578 بلدية، وبعد الاستقلال حاولت على المحافظة على هذا التنظيم وكذا تطويره، وهذا ما نستشفه من خلال دستور 1963 بتبنيه مبدأ اللامركزية الإدارية حيث أنه اعتبر البلدية المجموعة الإقليمية.

وإن الدور الأساسي للجماعات المحلية والهدف من وجودها هو تحقيق التنمية سواء في الجانب الاجتماعي أو الاقتصادي أو الثقافي..، فهي تمثل الدولة محليا إذ تعمل على تنفيذ سياسة الدولة الاجتماعية والاقتصادية، في جميع المجالات كالسكن والتشغيل والتهيئة

العمرانية والبيئة والصحة... إلخ، لذا اللامركزية هي الأسلوب الأمثل لتلبية حاجيات الأشخاص المتميزة وغير المتشابهة، بالرغم من إقامة هؤلاء على نفس الإقليم.

وبما أن الإدارة المحلية إحدى صور اللامركزية الإدارية لا يمكن أن يمنح لها استقلال مطلق حيث أن المشرع من الناحية القانونية و السياسية اعترف لوحدات الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية وحق ممارسة امتيازات السلطة العامة.

وبهذا فإن الإدارة المحلية تحتل مركزا هاما في الدولة، كما تقوم بدور فعال لتحقيق مصالحها، كما تتميز بأنها إدارة قريبة من المواطنين نابعة من صميم الشعب، وعليه فهي وحدها التي تستطيع التأكيد على الرأي العام المحلي، بالاهتمام بالمشاكل والصعوبات التي تواجه المواطنين المحليين وإشراكهم في الوصول إلى حلول لها، فالمساهمة الشعبية هي روح الإدارة المحلية والمحور الذي تركز عليه، فقد أصبح من الأمور المؤكدة أنه على الإدارة أن تلعب دورا أساسيا في تحقيق مصالح المواطنين.

حتى تكون الإدارة بهذه الفعالية وتقوم بهذا الدور لابد لها من آليات تقيدها وتحدد وظائفها واختصاصاتها، وتتمثل هذه الآلية في الرقابة، ومن أهمها تطبيقا الرقابة الإدارية والرقابة القضائية.

أهمية الدراسة:

يكتسي موضوع سلطات الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية أهمية بالغة، وذلك من خلال تقديمه تصورا نظريا عن واقع الجماعات الإقليمية لعله يمثل مادة مرشدة لفهم النظام القانوني لهذه الجماعات، وكذا ما تتميزه هذه الأخيرة من سلطات وامتيازات السلطة العامة، وكذا القيود التي كرسها المشرع على الجماعات الإقليمية المتمثلة في آلية الرقابة بأنواعها والتي قد تخفف نوعا من ممارسة تلك السلطات.

وبهذا فإن أهمية الدراسة تكمن في الوصول إلى أهم صور الرقابة التي قررها ونظمها
المشرع الجزائري، وكيفية تجسيدها على أرض الواقع من خلال فرضها على الجماعات
المحلية كونها العنصر القاعدي للدولة.

أسباب الدراسة:

إن أهم سبب جعلنا نعالج موضوع سلطات الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية
هو الدور الكبير الذي تلعبه الإدارة المحلية على جميع الأصعدة وذلك تجسيدا لفكرة
الديمقراطية والمشاركة الشعبية في إدارة الجماعات المحلية، ورغبة منا التطرق إلى أنواع
هذه الرقابة التي قيد الإدارة المحلية من استقلاليتها المطلقة.

إشكالية الدراسة:

ونظرا لأهمية هذه موضوع الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية ودورها المؤثر
في العملية الإدارية سواء على المستوى المركزي أو المحلي، وتطور مفهومها على مر
التاريخ، حيث انتقلت من مرحلة معالجة الانحراف ومحاولة القضاء عليه إلى مرحلة تحقيق
الفاعلية والملائمة والسرعة وأصبحت في الحاضر لا تقتصر على كشف الانحرافات
والأخطاء بل تعدت ذلك إلى الدور العلاجي.

وانطلاقا مما سبق نطرح الإشكالية التالية:

ما مدى فعالية الرقابة الإدارية وتماشيها مع استقلالية الجماعات الإقليمية؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية عدة أسئلة فرعية يستوجب الإجابة عنها من خلال هذه

الدراسة وهي:

- ما هو مدلول الرقابة على الهيئات الإدارية؟
- فيما تتمثل مظاهر الرقابة على الهيئات الإدارية؟
- من هي السلطات المخولة بممارسة الرقابة على الهيئات الإدارية؟

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة بشكل عام إلى تسليط الضوء على مدلول الرقابة على الهيئات
الإدارية، وكذا معرفة السلطات المخولة بممارسة هذه الرقابة، والوقوف عند أهم وسائل
الرقابة الإدارية الوصائية.

المنهج المتبع:

لقد اعتمدنا من خلال دراستنا لهذا الموضوع والإلمام بمختلف جوانبه على المنهج "التحليلي الوصفي"، وذلك من أجل بيان مبادئ العامة للرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية وكذا تحليل أحكام النصوص القانونية المتعلقة بالجماعات المحلية وبمهامها، خاصة قانوني 08/90 و 09/90 المتعلقين على التوالي بالبلدية والولاية، وهذا كله لتعميق فهم الموضوع.

صعوبات الدراسة:

لا يكاد يخلو أي بحث علمي من صعوبات تواجه الباحث، وهذا الأخير يستطيع تذليلها بإرادة وقناعة شخصية نابعة من إيمانه العميق بأن هناك فكرة نيرة قد تغير مجرى الحياة. وإن الصعوبات التي واجهتنا من خلال دراسة هذا الموضوع وهي قلة المراجع المتطرفة في هذا الموضوع.

التقسيم العام للدراسة:

للإجابة على الإشكالية السالفة الذكر فقد اعتمدنا على التقسيم الثنائي، أي تقسيم الدراسة إلى فصلين الأول تناولنا فيه **دلول الرقابة على الهيئات الإدارية** والذي قسم إلى مبحثين، حيث تم بيان مفهوم الرقابة على الهيئات الإدارية في المبحث الأول، ثم مظاهر الرقابة على الهيئات الإدارية في المبحث الثاني، وأما الفصل الثاني فقد جاء بعنوان: **آليات الرقابة الإدارية الوصائية**، وقد قسم هو الآخر إلى مبحثين، الأول تناولنا فيه السلطات الوصائية المخولة بممارسة الرقابة، أما المبحث الثاني فقد تعرضنا لوسائل الرقابة الإدارية الوصائية.

الفصل الأول :

مدلول الرقابة على الهيئات

الإدارية

تمهيد:

تعتبر الإدارة المحلية صورة من صور اللامركزية الإدارية، حيث اعترف المشرع من الناحية القانونية و السياسية لوحدات الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية وحق ممارسة امتيازات السلطة العامة ومع ذلك أخضعها لصور مختلفة من الرقابة، وأكثرها تطبيقا الرقابة الإدارية والرقابة القضائية.

وبهذا فإن الغاية من الرقابة على الهيئات المحلية هو المحافظة على وحدة وكيان الدولة القانوني والسياسي من التفكك، وفي غياب الرقابة تصبح الهيئات المحلية دويلات صغيرة تعمل على الانفصال عن الدولة الأم، أو تقوم هذه الدويلات ب إبراز خصائصها وميزاتها الذاتية الخاصة، التي قد تضعف سلطات الدولة المركزية وتؤدي في النهاية إلى تفككها. ومن هذا المنطلق كان محور دراستنا حول الرقابة الإدارية على الهيئات ومدلولها، حيث قسمنا الفصل إلى مبحثين المبحث الأول تناولنا فيه مفهوم الرقابة على الهيئات الإدارية، أما المبحث الثاني فقد خصصناه صور الرقابة على الهيئات الإدارية.

المبحث الأول

مفهوم الرقابة على الهيئات الإدارية

إن الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة يفرض وجود أجهزة محلية منتخبة ومستقلة لإدارة المصالح والشؤون المحلية غير أن ذلك الاستقلال ليس مطلقا، مما يستلزم قيام علاقة بين الإدارة المركزية و وحدات الإدارة المحلية في صورة رقابة أو وصاية إدارية. وبهذا تلعب الرقابة المفروضة على الإدارة المحلية دورا هاما في احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون، حيث أن الدستور الجزائري جعل من الرقابة وظيفة متميزة بجانب الوظائف الأخرى الأساسية منها التنفيذية، التشريعية، القضائية.

وفي هذا المبحث سنتناول تعريف هذه الرقابة وخصائصها في المطلب الأول، أما المطلب الثاني فقد تناولنا فيه مبررات الرقابة الإدارية ونطاقها.

المطلب الأول: تعريف الرقابة الإدارية وخصائصها

للتطرق لأي موضوع من الموضوعات يجب الولوج أولا إلى تعريفه ثم التعرف إلى أهم الخصائص التي يتميز بها، ومن خلال هذا المطلب سنتطرق إلى مفهوم الرقابة الإدارية في الفرع الأول، أما الفرع الثاني سنتناول خصائصها.

الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية

نتناول في هذا الفرع إبراز الغموض الذي اكتنف مصطلح الرقابة نتيجة لاشتغالها على الكثير من المعاني المتباينة من ناحية وتعدد الزوايا التي ينظر من خلالها إلى هذا المصطلح من ناحية أخرى.

أولا/ تعريف الرقابة:

لم يتفق الفقه الإداري كعادته حول تحديد دقيق لمفهوم الرقابة، إذ انطلق كل منهم لهذا الغرض من زاوية تعكس أو تعبر عن البيئة الثقافية أو الاجتماعية التي ينتسب إليها فمنهم من نظر إلى الرقابة على أنها تفتيش وتخويف أو تهديد بقوة السلطة والجزاءات الرسمية.

وربما يكون لفظ رقابة أكثر المصطلحات التي ينقصها التحديد في اللغة الإنجليزية وذلك لأنه يعبر عن معان كثيرة، وهي ذات الوقت معان متباينة ولقد تعددت بعض المعاني لكلمة الرقابة فهي:

1- تحمل معنى مراجعة شيء أو فحصه للتأكد من حسن سيره أو مقارنة شيء بما ورد في مصدر أو أصل.

2- هي تعني تنظيم أو ضبط أو تعديل.

3- كذلك تعبر عن المقارنة مع مستوى أو معيار.

4- تشير أيضا إلى معنى الكبح أو الضبط أو التقييد.¹

والرقابة بشكل عام هي تعبير عن عملية عقلانية مدروسة أو عفوية، ترتبط بكل مسعى إنساني ينشد تحقيق هدف أو أهداف معينة عندما يضع المرء لنفسه هدفا محددًا، ويسعى لتحقيقه فلا بد أن يقوم بصفة دورية بمراجعة تقوده نحو الهدف وإذا وجد انحرافًا عن الهدف، أو عثر على عقبات في طريق الوصول إليه، فإنه يحاول تصحيح اتجاهه وإزالة العقبات المختلفة ليتمكن من متابعة السير في اتجاه الهدف المنشود، وبما أن السلوك الإنساني هو بطبيعته سلوك هادف فإن الرقابة بذلك تصبح جزءًا لا يتجزأ من هذا السلوك منذ وجد الإنسان.²

1- تعريف الرقابة لغة:

لكلمة رقابة في اللغة عدة معاني ومنها مايلي:

1- رقابة مصدرها راقب وضعه تحت الرقابة الصحية، وكذلك مهنة من يراقب المطبوعات قبل إصدارها، ورقابة البريد أي عمل من يراقب المراسلات.

¹ - عبدالله عبد الرحمن النميان ، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي في الأجهزة الأمنية ، (مذكرة ماجستير في العلوم القانونية)، كلية الدراسات العليا، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2013، ص 15.

² - مرجع نفسه، ص 17.

2- أما في الاقتصاد فكلمة رقابة العرض تعني الرقابة على سعر العملة الوطنية بالنسبة للعملة الأجنبية.

3- ومراقب هو اسم فاعل من راقب.

رقيب: من يلاحظ أمراً أو يحرسه، وهو كذلك أحد ألقاب الجلالة.

4- رقبانا وراقبه: حرسه، انتظره، حاذره ورصده.

2- تعريف الرقابة اصطلاحاً:

تعرف الرقابة على أنها: "وظيفة من وظائف الإدارة تعني بقياس وتصحيح أداء المسؤولين لغرض التأكد من أن الأهداف والخطة الموضوعة قد تم تحقيقها فهي وظيفة تمكن الرئيس من التأكد من أن ما تم مطابق لما خطط له".¹

كما تعرف بأنها "التأكد من مدى انسجام ما يحدث في العمل مع الخطة الموضوعة والتعليمات الصادرة في ضوءها، ومن ثم التعرف على نقاط الضعف والأخطاء لتصحيحها ومنع تكرار حدوثها".²

وجاء في تعريف آخر على أنها: "العملية التي تسعى الإدارة من خلالها إلى التحقق من أن ما حدث هو الذي كان يفترض أن يحدث وإذا لم يحدث ذلك فلا بد من إجراء التعديلات اللازمة".³

¹ - زاهر عبد الرحيم عاطف، الرقابة على الأعمال الإدارية، دار الراية، عمان، 2009، ص35.

² - حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري (دراسة مقارنة) ، دار الفكر الجامعين الإسكندرية، 2004، ص71.

³ - عبد الرحمان الصباح، مبادئ الرقابة الإدارية، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، 1997، ص17.

ثانيا/ تعريف الرقابة الإدارية:

تعرف الرقابة الإدارية بهذا الصدد أنها الرقابة التي تمارسها السلطة الإدارية المركزية على هيئات الإدارة المحلية والتي اصطلح على تسميتها في الفقه الإداري بالوصاية الإدارية.¹

وفي ذلك يرى جانب من الفقه أنه من الأفضل أن يتم استعمال عبارة الرقابة الإدارية باعتبارها الأقرب إلى أداء المعنى المقصود من الرقابة، ويعم رأيه في أن الاختلاف جوهرى بين الوصاية الإدارية والوصاية المدنية، إذ أن المقصود بالوصاية المدنية في القانون الخاص هو حماية حقوق ناقصي أو عديمي الأهلية من الأشخاص الطبيعية، أما الوصاية الإدارية فإنها لا تتعلق بنقص في أهلية الهيئات اللامركزية، إذا هي كاملة الأهلية في ممارسة التصرفات القانونية الموكولة لها، و إن الغرض من فرض الوصاية المدنية على ناقص الأهلية هو حمايته في شخصه أو في ماله، أما الغرض من الوصاية الإدارية فهو حماية المصلحة العامة من تخاذل وانحراف الهيئات اللامركزية عند قيامها باختصاصاتها، أيضا الوصاية الإدارية تختلف في وسائلها وأثارها عن الوسائل التي يلجأ إليها الوصي للدفاع عن مصالح ناقص الأهلية الذي يمثله وعن الآثار المترتبة عن تصرفاته.²

وهنا رأي آخر من فيدافع على مصطلح الوصاية الإدارية ويفضله على مصطلح الرقابة، حيث يرى أنه من الضروري الاحتفاظ بمصطلح الوصاية الإدارية للدلالة على رقابة الدولة على الهيئات اللامركزية باعتبار أنه لفظ مختصر درج على استخدامها الفقه للدلالة على رقابة السلطات المركزية على المحلية، دون الحاجة إلى إضافة لفظ آخر إليه في حين الرقابة قد تكون أوسع وتعبر على معنى لا يكون المقصود به رقابة السلطة المركزية على

¹ حمدي سليمان القبيلات، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية ، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 65.

² ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة : دراسة في ظل قانوني البلدية الولاية الجديد (مذكرة ماجستير في الحقوق تخصص قانون إداري)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015، ص 166.

السلطة المحلية، كما أن لفظ الرقابة الذي قد يكون له مضمون أوسع من الوصاية كما قد تستعمل الرقابة أحيانا وسائل غريبة عن وسائل الوصاية.¹

وبهذا تعرف الرقابة الإدارية على أنها: "عبارة عن ممارسة لوظيفة عامة تقوم بها هيئات إدارية مركزية، يتم تشكيلها وتحديد اختصاصاتها بموجب قوانين أو أنظمة، كما تلتزم في أعمالها و وسائل رقابتها على السلطات المحلية بما تنص عليه تلك التشريعات".²

وتعرف أيضا بأنها: "مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا لمنع انحراف وتخاذل وتعنت إساءة استعمال الهيئات اللامركزية لسلطاتها لتحقيق مشروعية أعمالها وعدم تعارضها مع المصلحة العامة".³

في حين عرفها الدكتور عمار عوابدي بأنها: "فكرة الوصاية الإدارية تعتبر رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية، حيث تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية الوصية وبين المؤسسات والمنظمات والهيئات الإدارية اللامركزية إقليميا أو فنيا في النظام الإداري في الدولة، ومن ثم ففكرة الوصاية الإدارية هي فكرة قانونية تنظيمية رسمية بحتة".⁴

ومما سبق نخلص إلى أن الرقابة الإدارية السلطات و الصلاحيات التي تتمتع بها جهات الرقابة على نشاط الهيئات المحلية وأعمالها، فتمتع السلطات المركزية في العاصمة وممثليها في الأقاليم بسلطة ممارسة العديد من الصلاحيات إزاء المجالس المحلية ذاتها، والأعمال التي تقوم بها، والقرارات الإدارية التي تتخذها.

الفرع الثاني: خصائص الرقابة الإدارية

تتميز الرقابة الإدارية بخصائص تستند في ذلك إلى استقلال الهيئات اللامركزية المشمولة بالرقابة، وذلك بخضوع الاستقلالية لبعض القيود.

¹ - ملياني صليحة، مرجع سابق، ص 167.

² - هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية-الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا ، دار الثقافة، الأردن، 2004، ص 141.

³ - عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دار الفكر العربي، مصر، 1973، ص 55.

⁴ - عوابدي عمار، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 266.

أولاً/ الرقابة الإدارية ذات طابع إداري: تصدر الرقابة الإدارية عن جهة إدارية بقرارات ذات طابع إداري، حيث تكون هذه الرقابة بطريقة تلقائية من جهة الوصائية أو تكون بناء على طلب من ذوي الشأن.

ثانياً/ الرقابة الإدارية رقابة استثنائية: تتميز الرقابة الإدارية بأنها ذات طابع استثنائي، في لا تفرض كما هو الحال في الرقابة الرئاسية تفرض بقوة القانون.¹

ثالثاً/ الرقابة الإدارية رقابة خارجية: تتميز بهذه الخاصية وذلك على أساس استقلال الهيئات اللامركزية المشمولة بالرقابة الإدارية عن جهة الرقابة عليها، وهذا عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة داخلية.²

الفرع الثالث: أهداف الرقابة الإدارية

عند الإدارية لقد كان من وراء فرض المشرع الجزائي الرقابة هدف ومقصد يصبو الوصول إليه، ومن هذه الأهداف هناك أهداف إدارية وأخرى سياسية ومالية .

أولاً/ الأهداف الإدارية : من الأهداف التي تسعى إليها الرقابة الإدارية لتحقيقها نذكر :

1- التنسيق بين السلطتين المركزية واللامركزية ذلك لتحقيق الانسجام في نشاط الدولة الواحدة، حيث أن الرقابة تعمل على التأكد من أن الهيئات اللامركزية تؤدي مهامها على وجه كامل وصحيح.³

2- تقديم المشورة والدعم والمساهمة في إيجاد الحلول لمختلف المشاكل والعقبات، التي تقف حائلاً في وجه الهيئات اللامركزية والأهداف التي تروجها .

¹ - أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، لبنان، 1979، ص 204.

² - أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة، دار المعارف، القاهرة، 1977، ص 75.

³ - محمد أنس جعفر قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية اللبرالية والاشتراكية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1985، ص 30.

3- الرقابة تضمن مشروعية أعمال الجماعات المحلية التي تقوم بها وفقا للقوانين والأنظمة واللوائح المعمول بها.

4- حماية المصلحة العامة أي مصلحة الدولة والأشخاص اللامركزية المحلية الإقليمية وكذا المواطن، بما يضمن لها حسن أداء وفعالية المصالح المحلية، التي تتولى المجالس المحلية إدارتها.

فبخصوص حماية مصلحة الدولة يكون هدف الرقابة هو الحفاظ على وحدة الدولة ونسيجها السياسي، لأن الإدارة المحلية تعتبر جهاز يعمل ضمن أجهزة الحكومة المركزية، وبالتالي حركة هذا الجهاز يكون في إطار الدولة، وإن منح الإدارة المحلية الاستقلال المطلق يحولها من اللامركزية الإدارية إلى اللامركزية السياسية.¹

أما فيما يخص حماية مصلحة الشخص المحلي ذات ه فالرقابة المركزية من خلال ممارستها لحقها القانوني في الرقابة على المجالس المحلية تهدف إلى حماية الشخص المحلي ذاته في مواجهة ممثليه القائمين عليه، وذلك في حالة إهمالهم أو عجزهم عن حماية مصالح أو أموال الشخص المحلي، وكذا عند حدوث تجاوزات تضر به من جانب ممثليه، أو انحرافهم في تأدية مهامهم نحوه وفقا لما يقرره القانون، خاصة إذا كان ممثلو الشخص المحلي من المنتخبين.

أما بالنسبة لحماية مصلحة المواطن نجد أن هدف الرقابة المركزية من خلال بسط رقابتها على الهيئات المحلية إلى حماية مصلحة المواطنين في الوحدة المحلية كجماعة محلية بحاجة إلى تحقيق مصالحها المحلية وتحديثها، وكذا حماية مصالحهم مصلحة كأفراد بغية

¹ - حمود بن يحي أحمد الحمزي، نظام الإدارة المحلية ودوره في خدمة المواطن -دراسة مقارنة بين القانون الجزائري واليميني - (أطروحة دكتوراه في القانون العام)، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2013، ص 229.

منع الأضرار التي قد تصيبهم من سوء الهيئات المحلية الناشئ عن الإهمال، أو عدم التزام الحيدة والإنصاف أو الاتجاه نحو التعسف والاستبداد.¹

ثانيا/ الأهداف المالية: تتمثل هذه الأهداف في مراجعة الأعمال المالية للوحدات اللامركزية

من طرف الوصاية لمنع الانحراف والتجاوز في الوسائل المالية، فتتعلق بعدة مسائل منها مسألة فرض الضرائب التي تقوم بفرضها الهيئات المحلية، وتتمثل مصلحة الدولة في هذا الجانب في حماية دافعي الضرائب من جور ما قد تفرضه عليهم الهيئات المحلية، مما يؤثر على عملية دفع الضرائب الوطنية، وكذا ما تتحمل الدولة من أعباء مالية باعتبارها ممول مركزي نتيجة لسوء الإدارة المالية لبعض المرافق المحلية، ومصلحة الدولة من الرقابة في هذا الجانب في إصلاح الخلل المالي للإدارة في بدايته مما يجنبها ضخ الأموال من الخزينة العامة لذلك المرفق أو على الأقل يحجم نسبة ذلك الدعم.

وأخيرا تتمثل مصلحة الدولة من الرقابة المركزية في الجانب المالي في تخفيف مضار عدم التصرف في الأموال التي قد تتضخم في ذمة الهيئات المحلية بفعل التبرعات والوصايا، من خلال تحريكها.²

ثالثا/ الأهداف السياسية:

تتمثل الأهداف السياسية للرقابة الإدارية في:

1- ضمان وحدة الدولة بضمن وحدة الاتجاه الإداري في كافة أنحاء إقليمها ، والتوفيق بن استقلال الهيئات المحلية.³

2- تغليب المصلحة العامة القومية على المصلحة المحلية في حالة التعارض بين

المصلحتين، خاصة مع تزايد الاختصاصات الممنوحة للجماعات المحلية.

¹ عيساني عبد الحميد، النظام القانوني لمداولات المجلس الشعبي البلدي (رسالة ماجستير فرع الإدارة والمالية)، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011، ص 110-111.

² ملياني صليحة، مرجع سابق، ص 175.

³ محمد أنس جعفر قاسم، مرجع سابق، ص 29.

3- اندماج أعضاء الجماعات المحلية في الأحزاب السياسية وما يترتب عليه من ولاء سياسي للحزب، وبالتالي خضوعهم في قراراتهم لسياسة الحزب المنتمون إليه، يستوجب من السلطة المركزية الرقابة للتأكد من أن الأعضاء يزاولون اختصاصاتهم لصالح الدولة وليس الحزب أو طائفة معينة من الناخبين - ضغوط ممارسة عليهم.¹

4- الدولة هي المسئول الأول على حماية المواطنين ومصالحهم من كل ضرر أو تعسف أو انحراف يضر بهم، لذا الدولة تحمي الأفراد من انحراف الجماعات المحلية عن أهدافها.

ونخلص في الأخير إلى أن الهدف من الرقابة الإدارية يتمثل في تحقيق رقابة المشروعية وذلك بغية التأكد من مطابقة تصرفات الإدارة والقانون، وهذا ما يدعو الإدارة المحلية إلى احترام القانون عند ممارستها لمختلف اختصاصاتها الإدارية، وكذا رقابة سير الأعمال بصورة منتظمة ومستمرة.

المطلب الثاني: نطاق الرقابة الإدارية

إن الرقابة الإدارية تقع على التصرفات الإدارية غير المشروعة، لهذا فقد منحت للإدارة سلطة تعديل هذه التصرفات أو سحبها أو إلغائها، وإذا كانت هاته التصرفات الإدارية صحيحة فلا يجوز سحبها أو إلغائها حتى ولو كانت مخالفة لمقتضيات ملأمة إصدارها إلا استثناءا لاعتبارات معينة.

وبهذا فالإدارة تمارس رقابتها على مشروعية الأعمال والتصرفات الإدارية، وكذا على ملأمة القرارات الإدارية الصحيحة، وهذا ما سنتناوله من خلال هذا المطلب.

الفرع الأول: الرقابة الإدارية على مشروعية الأعمال الإدارية

¹ حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص

لقد منحت للإدارة سلطة الرجوع في التصرفات الإدارية غير المشروعة وذلك استنادا إلى مقتضيات مبدأ المشروعية، وبهذا فقد يكون هذا العمل الإداري مخالف للمشروعية الشاملة وهذا ما يدفع الإدارة سحب هذا العمل وإبطاله بأثر رجعي منذ لحظة صدوره، أو بإلغائه وإبطاله بالنسبة للمستقبل فقط.¹

وقد يكون هذا التصرف الإداري مخالف للمشروعية جزئيا، وبهذا تكتفي الإدارة بتعديله وإزالة الجوانب مع الإبقاء عليه صحيحا.

وتجدر الإشارة إلى أن الأعمال الإدارية قد تكون إما أعمالا مادية أو أعمالا قانونية، والواقع يشير إلى استحالة سحب الأعمال المادية، إذ أن الأثر الرجعي المترتب على السحب إنما يقوم على مجرد خيال قانوني، فإذا اصطدم هذا الخيال بالواقع فإنه لا بد من تغليب هذا الواقع، وبهذا فإن الأثر الرجعي للسحب لا يمكن أن يؤدي إلى اعتبار أحد الأفعال المادية التي وقعت في الماضي وكأنها لم تحدث، لأن هذا المجاز القانوني لا يمكن أن يهدم في الواقع ما تم فعلا من أعمال مادية.²

أولا/ سحب القرارات غير مشروعة: يقصد بها إنهاء و إعدام الآثار القانونية بأثر رجعي، والقضاء على الآثار القانونية للقرارات الإدارية بالنسبة للماضي والحاضر والمستقبل"، وهي عملية قلع لجذور الآثار القانونية للقرارات الإدارية نهائيا" وهو أيضا عملية قلع لجذور الآثار القانونية الإدارية نهائيا، وتتم عملية سحب القرارات الإدارية من طرف السلطات الإدارية والولائية والرئاسية المختصة، بحيث يكون لها حق أصيل ومقرر.³

لجهة الإدارة سحب قراراتها التنظيمية والفردية متى صدرت مخالفة للقانون، فالإدارة تبادر إلى سحبها ملتزمة في ذلك بمبدأ المشروعية في خلال مدد الطعن القضائي، فمتى شاب

¹ محمود محمد حافظ، القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975، ص43.

² محمود محمد حافظ، مرجع سابق، ص43.

³ عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري ، الجزائر، دار الهومة، الطبعة

الخامسة، 2009، ص 170.

القرار الإداري عيب من العيوب الداخلية (عيب مخالفة القانون، عيب في تفسير القانون، عيب الانحراف بالسلطة، عيب السبب)، أو العيوب الخارجية (عدم الاختصاص، عيب الشكل والإجراءات) سارعت الإدارة إلى إعدامه وإزالة آثاره القانونية.

يجب أن تنصب عملية السحب على القرارات الإدارية غير المشروعة فقط، لأن القرارات الإدارية المشروعة تخلق حقوق ذاتية "فردية" مكتسبة لا يجوز الاعتداء عليها بواسطة عملية سحب القرارات الإدارية.¹

ويكون السحب إما كلياً شاملاً للقرار الإداري برمته إذا كانت عدم المشروعية تشمل القرار كله، أو يكون السحب جزئياً إذا كانت عدم المشروعية تقتصر على جزء من القرار، ومن ثم تصدر جهة الإدارة قراراً بالسحب الجزئي للقرار غير المشروع، إذا كان قابل للتجزئة، أما إذا كان غير قابلاً للتجزئة فتصدر قراراً بالسحب الكلي للقرار غير المشروع.²

ثانياً/ إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة:

قد يشوب القرار الإداري عيب يجعله غير مشروع هذا ما يدفع الإدارة على إبطاله ولكن دون حاجة إلى تقرير أثر البطلان منذ إنشائه، ولذلك تكتفي بإبطال هذا القرار بالنسبة للمستقبل فقط، وبهذا تقوم الإدارة بأبطال القرار الإداري وليس بسحبه وذلك نتيجة بعد صدوره صحيحاً أصيب بعيب عدم المشروعية، وعلى الإدارة احتساب مدة الطعن القضائي والذي يبدأ منذ اكتشاف العيب الذي أصاب القرار بأحد أوجه البطلان وليس من تاريخ نفاذه.³

¹ - عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 170.

² - شريف يوسف حلمي خاطر، القرار الإداري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص 109.

³ - سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، القاهرة، دار الفكر العربي، 1966، ص 275.

ثالثا/ تعديل القرارات الإدارية:

قد يصيب القرار الإداري عيب عدم المشروعية في بعض أجزائه دون البعض الآخر، فعلى الإدارة أن تقوم بإبطال الجزء المعيب دون غيره، حيث يبقى القرار صالحا منتجا آثاره فيما بقي منه مادام هذا الجزء الباقي يشتمل فعلا على قرار إداري صحيح.¹

الفرع الثاني: الرقابة على ملائمة القرارات الإدارية الصحيحة

إن القرار الإداري السليم لا يمكن سحبه تأسيسا على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية وذلك أن القرار الساحب فيما لو أبيع له سحب القرارات الإدارية السليمة سيكون رجعيا من حيث آثار المسحوب من تاريخ صدور هذا القرار الأخير، وليس هناك سبب معقول لتحريم الرجعية في حالة القرارات التي تنشأ مراكز قانونية وإباحتها بالنسبة إلى القرارات التي تلغي مراكز قانونية.²

وفي هذه الحالة ليس للإدارة أن ترجع في هذا القرار ما لم يطرأ عيب قانوني على القرار، فيكون للإدارة إبطال القرار أو تعديله جزئيا لإزالة هذا العيب القانوني الذي طرأ على القرار، وذلك استنادا سلطتها في الرقابة الذاتية (الرقابة التلقائية) على أعماله وفقا لمبدأ المشروعية.

أما إذا طرأ على القرار الإداري المشروع والصحيح قانونا عيب يتعلق بملائمته وذلك نتيجة تغير الظروف التي كانت محيطة به وقت إصداره فإن للإدارة أيضا الحق إما في إلغاء القرار أو تعديله ليتلائم مع الظروف الجديدة على أن يقتصر أثر الإلغاء أو التعديل على المستقبل فحسب دون أن يكون له أي أثر رجعي.

¹ - سامي جمال الدين، القضاء الإداري، مصر، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2003، ص 295.

² - سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 656.

على أن سلطة الإدارة في إبطال أو تعديل القرارات الإدارية لتلائم مع الظروف الجديدة لا تستند إلى حقها في الرقابة الذاتية على أعمالها وفقاً لمبدأ المشروعية وإنما ترجع في حقيقة الأمر إلى مبدأ ضرورة موافقة أو ملائمة أعمال الإدارة مع الظروف المتغيرة.¹

المطلب الثالث: طرق تحريك الرقابة الإدارية

تعرف الرقابة الإدارية على أنها تلك النشاط الذي تقوم به الإدارة لمتابعة تنفيذ السياسات الموضوعة وتقييمها، والعمل على إصلاح ما قد يعثر بها من ضعف حتى يتمكن تحقيق الأهداف المنشودة.²

وهذه الرقابة الإدارية قد تتحرك إما بصورة تلقائية من جانب الإدارة ذاتها، أو بناء على تظلم يقدم الإدارة من الأفراد ذوي المصلحة الذين أضر بهم العمل الإداري.³

الفرع الأول: الرقابة التلقائية

تتحقق وتتعبق الرقابة الإدارية الذاتية تلقائياً بتدخل الجهة أو السلطة الإدارية من تلقاء نفسها لممارسة سلطات وقدرات الرقابة التي منحها إياها القانون، أو اللوائح الإدارية ومقتضيات الواقع لتصحيح أو تعديل أو تلغي أو تسحب أعمالها الإدارية غير المشروعة أو تمييز وتصادق على الأعمال الإدارية المشروعة.

وهذه الرقابة الإدارية الذاتية التي تقوم وتتحرك بهذه الطريقة الذاتية التلقائية تجعل سلطة الإدارة العامة في القيام بهذه الرقابة سلطه تقديرية حيث تتمتع السلطات الإدارية في القيام بها أو عدم القيام بها بالشكل الذي تراه ملائماً.⁴

¹ - سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 298.

² - عبد العزيز صالح بن حبتور، مبادئ الإدارة العامة، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى، 2009، ص 214.

³ - سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 283.

⁴ - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 557.

وهذا النوع من الرقابة تعتمد الإدارة إلى مراجعة تصرفاتها التي صدرت عنها من تلقاء نفسها، فتعيد النظر في بعض التصرفات الإدارية أو تعديلها أو تقوم بإلغائها، وهذا النوع من الرقابة قد يتولاها الرئيس الإداري بناء على سلطته الرئاسية وقد يتولاها نفس العضو الذي صدر عنه التصرف الإداري أو غير ذلك لكنها في النهاية الأمر صادره من جهة الإدارة بناء على رغبتها في تصحيح مسار العمل الإداري وهي أوضح صور الرقابة الذاتية.¹ ويمكن كذلك للرئيس الإداري استنادا لسلطته الرئاسية المقررة له بموجب القانون في مواجهة مرؤوسيه أن يلغي قرار الموظف التابع له أو يعدله أو أن يستبدل به قرارا آخر.²

وهذه الرقابة قد يمارسها نفس الموظف الذي قام بالتصرف فيقوم بإلغاء أو تعديل أو استبدال تصرفه إذا اكتشف عدم صحته، أو يقوم بذلك الرئيس الإداري لهذا الموظف استنادا إلى سلطته الرئاسية التي يقررها له القانون في مواجهة مرؤوسيه، فيكون له أن يغلى تصرف المرؤوس كلية أو الاكتفاء بتعديله جزئيا، أو الحلول محله، واتحاد تصرف جديد من التصرف الذي تبين له عدم مشروعيته او عدم ملائمة مثلا أن يكون للوزير - كرئيس إداري - إزاء القرارات التأديبية - حق تعديل العقوبة التأديبية التي يوقعها رئيس المصلحة في خلال مدة معينة، حتى ولو لم يتظلم منها الموظف المعاقب إن من حق الرئيس كقاعدة عامة- مراقبة أعمال مرؤوسيه بسحبها أو إلغائها أو تعديلها تبعا لما له من سلطة رئاسية، وهذه السلطة تنقرر للرئيس دون الحاجة لنص يقررها.³

وقد تتم هذه الرقابة نتيجة تقارير يقدمها الموظفون المختصون بالتفتيش على أعمال الإدارة ويسمون غالبا بالمفتشين وهم إما أن يكونوا ملحقين بذات الجهة الإدارية أو تجمعهم جميعا جهة إدارية مركزية واحدة.

¹ - محمد محمد عبده إمام، مرجع سابق، ص 61.

² - فهد عبد الكريم أبو العثم ، الفضاء الإداري (بين النظرية والتطبيق)، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011، ص 130.

³ - سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 283-284.

الفرع الثاني: الرقابة بناء على تظلم

أولاً/ تعريف التظلم: التظلم أو الظلمات الإدارية هي الشكاوي التي يتقدم بها الأفراد ذوي المصلحة والشأن يظلمون فيها ويشكون من قرار أو عمل إداري غير مشروع، قد مس وأضر بمراكزهم القانونية وبمصالحهم الجوهرية المعتبرة أو بحقوقهم الثابتة والمقرنة، ويلتمسون أو يطلبون من السلطات الإدارية المختصة مراجعة العمل المطعون فيه وإعادة النظر فيه بتصحيحه أو بسحبه أو تعديله أو إلغاءه بصورة أكثر تلاؤماً واتفاقاً مع أحكام القانون واللوائح والقرارات الإدارية الأكثر ملائمة لمبادئ ومقتضيات المرافق الخامة ومتطلبات الوظيفة الإدارية.

وهذا النوع من الرقابة كما هو واضح من اسمه يتمثل في إعادة النظر من قبل الإدارة في بعض تصرفاتها بناء على تظلم يرفع إليها من صاحب المصلحة، وهذا النوع من الرقابة وإن كان أيسر إجراءات وأقل كلفة إلا أنه لا يحمل الضمان الكافي لحقوق الأفراد وحررياتهم لأن الإدارة فيه تكون هي الخصم والحكم في ذات الوقت.¹ ويكون التظلم هنا من قبل المتظلم حيث يقدم تظلمه قصد إعادة النظر في القرار المتظلم منه بسحبه، أو إلغاءه، أو تعديله من قبل مصدره أو من رئيسه.

كما يتوجب أن يتضمن التظلم على الأسباب التي يرتكز إليها، وتمارس الإدارة صلاحيتها المحددة قانوناً اتجاه القرار المتظلم منه إلغاء أو سحب أو تعديلاً.² ويكون التظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية،..... إلخ، ولا يشترط في التظلم شكلاً معيناً ولا أن يقدم في ميعاد محدد إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك.

¹ - فهد عبد الكريم أبو العثم، مرجع سابق، ص 62.

² - سالم بن راشد العلوي، سالم بن راشد العلوي، القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009، ص 67.

ثانيا/ أنواع التظلم:

للتظلم الإداري أنواع نذكرها فيما يلي:

1/ **التظلم الإداري الولائي:** أي قد يكون التظلم ولائيا، ويعني به ذلك الذي يقدم لمن صدر منه التصرف الإداري محل الشكوى.

2/ **التظلم الإداري الرئاسي:** أي قد يكون رئاسيا حيث يتقدم به صاحب الشأن إلى الرئيس الإداري لمن صدر منه التصرف مبينا الأخطاء التي وقع فيها ذلك المرؤوس ليقوم الرئيس الإداري بسحبه أو إلغائه أو تصحيحه.

3/ **التظلم الإداري إلى لجنة إدارية:** اللجان الإدارية لجان يحددها القانون في حالات معينة، وهذه اللجان تفصل في التظلمات دون الرجوع إلى الرئيس الإداري.¹

¹ - فهد عبد الكريم أبو العثم، مرجع سابق، ص 63.

المبحث الثاني:

مظاهر الرقابة على الهيئات الإدارية

فتتمتع السلطات المركزية في العاصمة وممثليها في الأقاليم بسلطة ممارسة العديد من الصلاحيات إزاء المجالس المحلية ذاتها، والأعمال التي تقوم بها، والقرارات الإدارية التي تتخذها وذلك بغية رقابة مدى مشروعيتها ومدى تطابقها والقانون.

وتختلف الرقابة الإدارية حسب السلطات التي مخولة لها بالقيام بسط رقابتها على مختلف الأجهزة المتواجدة في الدولة، فهناك رقابة إدارية رئاسية التي تستند إلى ما للرئيس من سلطات وصلاحيات في توجيه مرؤوسيه والإشراف عليهم، أما الرقابة الإدارية الوصائية فهي الرقابة التي تمارسها الدولة أو السلطات المركزية على الهيئات العامة اللامركزية في الحدود المقررة قانونا.

ومن خلال هذا المبحث سنتطرق مظاهر الرقابة الإدارية في مطلبين، المطلب الأول تناولنا فيه مفهوم الرقابة الإدارية الرئاسية، أما المطلب الثاني فخصصناه لمفهوم الرقابة الإدارية الوصائية.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية الرئاسية

باعتبار الإدارة هي أساس تنظيم المجتمع، وبانعدامها تزول صفة التنظيم في المجتمع، والإدارة تفرض توزيع المهام مع الإداريين ووجود سلطة رئاسية في كل درجات التنظيم الإداري، وهذا يفرض علينا معرفة مفهوم هذه السلطة وخصائصها، وكذا أهم صورها.

الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية الرئاسية وخصائصها

لمعرفة معنى الرقابة الإدارية الرئاسية يتوجب علينا التطرق إلى تعريف السلطة الرئاسية، وكذا معرفة أهم الخصائص التي تتميز بها.

أولاً/ تعريف الرقابة الإدارية الرئاسية

1- تعريف السلطة الرئاسية:

تعرف السلطة الرئاسية على أنها: " مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به بواسطة التبعية و الخضوع".¹ وتعرف أيضا على أنها: " مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس إداري في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء مرتبطين به برابط التبعية و الخضوع.... وقد تتعدد وحدات الجهاز الإداري المركزي في العاصمة وتنتشر في الأقاليم ولكنها مع ذلك تبقى دائما في إطار جهاز واحد طالما أن هذه الوحدات تتدرج فيشكل هرمي، تخضع فيه كل وحدة لما يعلوها من وحدات خضوعا كاملا حتى يصل إلى قمة الهرم الإداري".² كما جاء في تعريف آخر هي: " سلطة توجيه العمل الإداري التي تتمثل في تسيير عمل المرؤوسين و إدارته عن طريق إصدار الأوامر الإدارية إليهم لتوضيح و بيان كيفية القيام بالعمل الإداري المنوط بهم، وسلطة رقابية رئاسية على القرارات الإدارية التي يتخذها ويصدرها هؤلاء المرؤوسين لضمان مشروعيتها وعدم مخالفتها للنصوص التشريعية القائمة".³

2- تعريف الرقابة الإدارية الرئاسية:

يقصد بالرقابة الإدارية الرئاسية بأنها: " مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به بواسطة التبعية والخضوع".⁴

¹ - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق ، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2010، ص 15.

² - نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2008، ص 146.

³ - علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، الأردن، 2008، ص 16.

⁴ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 15.

وفي ذلك ذهب مارسيل فالين إلى تعريف الرقابة الإدارية الرئاسية: "أن الموظف العام وخاصة أثناء ممارسته لمهام وخدمات وظائفه، وعندما يكون داخل تدرج إداري معين يمكن أن يتلقى من قبل رؤسائه أو امر يقع عليه واجب طاعتها وتنفيذها، وسلطة إعطاء الأوامر والنواهي هذه هي التي تمنح للرئيس الإداري تدعى بالسلطة الرئاسية، وهي تتضمن أيضا سلطة سحب وإلغاء وتعديل أعمال وتصرفات المرؤوس وهذه السلطة ليست لأسس وأسباب قانونية فقط، ولكنها لأسس واعتبارات مجردة والملائمة أيضا".¹

كما تعرف أيضا على أنها: "مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس إداري في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء مرتبطين به برابط التبعية والخضوع".² أو هي: "تلك القوة أو الدينامو الذي يحرك التدرج والسلم الإداري والقائم عليه النظام الإداري المركزي في الدولة ومفهوم السلطة الرئاسية في علم الإدارة العامة والقانون الإداري هي حق وسلطة استعمال قوة الأمر والنهي من أعلى طرف الرئيس الإداري المباشر والمختص".³

وخلاصة لما سبق نقول أن السلطة الرئاسية تمنح للمسؤولين الإداريين حق الرقابة الرئاسية داخل الهرم الوظيفي للمنظمة الإدارية، وهذه الرقابة تتجسد في الرقابة على أشخاص المرؤوسين من جهة، وعلى الأعمال الصادرة عنهم من جهة أخرى، لأن الرئيس الإداري الأعلى هو المسؤول في نهاية المطاف عن شؤون المرفق الذي يقوم على رئاسته.

ثانيا/ خصائص الرقابة الإدارية الرئاسية:

تتميز الرقابة الإدارية الرئاسية بجملة من الخصائص نجملها فيما يلي:

¹ -Marcel waline, **préside droit administratif**, édition Mont chrétien, Paris, 1970, p 59.

² - نواف كنعان، مرجع سابق، ص146.

³ - عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول(النظام الإداري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص206.

1- أنها سلطة إدارية: وهذا لأنها تصدر عن الرئيس الإداري في حال من الأحوال الإدارية وذلك بهدف احترام المشروعية الملائمة، هذا لأن الرئيس الإداري الأعلى يملك إلغاء قرارات مرؤوسيه وتعديلها، كما أنه يمكن للوزير تعديل قرار المرؤوس لعدم المشروعية، إما من تلقاء نفسه أو بناء على طلب من صاحب المصلحة، كذلك عدم تمتع قرار الوزير الرئاسي بأية حجة قانونية.¹

1 أنها سلطة شاملة: تتميز السلطة الرئاسية بأنها سلطة شاملة هذا لكون الرئيس الإداري له مباشرة رقابة عامة في مواجهة مرؤوسيه بواسطة ما يصدر إليهم من أوامر ملزمة، ومن هنا تعود شمولية السلطة الرئاسية إلى انصرافها بحسب الأصل إلى سائر أعمال المرؤوسين الشموليين بهذه السلطة.²

غير أن هذه السلطة لا تمنع من وجود حالات يخول المشرع فيها المرؤوس سلطة البث النهائي، مما يمنع على الرئيس تعديل القرارات الصادرة من المرؤوس.³

2- أنها سلطة مفترضة: يقصد بالمفترضة أنها تتم بقوة القانون، ومعنى ذلك أنها تتقرر للرئيس على مرؤوسه بشكل طبيعي وبدون نص، وفي ذلك قال جون ميشال بأنه: "بداية ليست ثمة حاجة لنص خاص من أجل إخضاع رجل الإدارة للسلطة الرئاسية لرجل ثان، فالسلطة الرئاسية تنتج بقوة القانون من وضعية واقعية (أو فعلية) وقانونية والمتمثلة في التنظيم التدريجي للمرفق الإداري فهي تمارس تلقائياً من قبل الرئيس الإداري، ومع ذلك يمكن أن تمارس نتيجة طلب ملائم صادر عن ذي مصلحة...".⁴

ومن خلال قول الأستاذ فإن الرقابة الرئاسية تمتاز بأنها رقابة إدارية مفترضة ومعنى هذا أنها تتم بقوة القانون أي أنها تتقرر للرئيس على مرؤوسه بشكل طبيعي وبدون نص.

¹ - عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2011، ص 79.

² - قصير مزباني فريدة، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة صخري، الجزائر، 2011، ص 113.

³ - عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، د س ن، ص 121.

⁴ - عدنان عمرو، مرجع سابق، ص 79 وما يليها.

الفرع الثاني: صور الرقابة الإدارية الرئاسية

تظهر الرقابة الإدارية الرئاسية في عدة صور وأشكال أهمها: التصديق، التعديل

الإلغاء(السحب)، الحلول، وسنأتي على تفصيلها كما يلي:

أولا/ التصديق: يكون العمل والتصرف الذي قام به المرؤوس بمقتضى هذه السلطة غير

من منتج لأثره القانوني إلا إذا تم إقراره والموافقة عليه من طرف الرئيس وذلك إما صراحة أو ضمنا.¹

1-التصديق الصريح: يكون في حالة ما إذا اشترط القانون الموافقة والقبول الصريح سواء

كتابة أو شفاهة من طرف الرئيس الإداري على عمل مرؤوسه أي أن يبدي رأيه وموقفه المؤيد لعمل مرؤوسه صراحة.²

2- التصديق الضمني: في الأغلب تنص القوانين والأنظمة على تحديد فترة معينة، يعترض

من خلالها الرئيس على عمل المرؤوس لأثره القانوني ونفاذه على أساس أن الرئيس قد صادق عليه وأجازة.³

ثانيا/ التعديل: تتصرف سلطة التعديل تختص في الأعمال المشروعة والأعمال الغير

مشروعة، ويقصد بالتعديل هو فرض رقابة الرئيس على عمل المرؤوس بإجراء التغييرات الواجبة على عمله والتعديل لا يكون كلياً فقد يحتفظ الرئيس بكامل العمل ويضيف إليه ما يراه مناسباً أو يلغي جزء منه.⁴

ثالثا/ الإلغاء: قد تصدر السلطة الإدارية المختصة أو الرئيس الإداري قرارات إدارية

ويعمد إلى إعدامها والقضاء على آثارها القانونية في مواجهة المرؤوسين عن طريق أعمال سلطة الإلغاء الإداري، والتي يقصد بها قيام السلطة الإدارية بالقضاء على آثار القرارات

¹ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص52.

² - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 97.

³ - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 52.

⁴ - علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص51.

الإدارية وإعدامها بأثر وفوري بالنسبة للمستقبل فقط مع ترك آثارها الماضية قائمة، وبالتالي يختلف الإلغاء عن السحب فيكون هذا الأخير يعد آثار القرار الإداري بالنسبة للماضي والمستقبل معا.¹

وبهذا تقوم السلطة الرئاسية بإلغاء القرارات الإدارية وذلك إذا قدرت عدم مشروعيتها ومخالفتها للقانون، ويمكن أيضا إلغاء القرار الإداري المشروع استجابة لمقتضيات الوظيفة الإدارية.²

رابعا/ السحب: يعرف السحب على أنه: "تجريد قرار إداري من قوته القانونية ومحو آثاره في الماضي والمستقبل واعتباره كأن لم يكن"³، ويعرف أيضا على أنه: "تجريد القرار الإداري من قوته القانونية الإلزامية ليس فقط بالنسبة لآثاره المستقبلية وإنما بالنسبة لآثاره في الماضي والمستقبل معا بحيث يصبح القرار كأن لم يكن".⁴

ويكون السحب بتوافر شرطين:

1- **من حيث الموضوع:** وتضم فقط القرارات والأعمال الغير مشروعة لأنه لا يمكنها أن تولد حقا أو أن تنشئ مركزا قانونيا مكتسبا.

2- **من حيث المدة:** لا بد أن تمارس سلطة السحب خلال فترة زمنية معينة وفي حال تجاوزها اكتسب حصانة ضد السحب في مدة تتمثل في شهرين.⁵

خامسا/ الحلول:

في حالة عدم أداء المرؤوس لمهامه، يمكن لرئيسه أن يتولاها بنفسه بما له من سلطة حلول بمعنى أن يحل محله في القيام بها.

¹ محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم، الجزائر، 2013، ص13.

² عمار بوضياف، مرجع سابق، ص24.

³ بو عمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص72.

⁴ حسين عبد العال، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، 2004، ص32-33.

⁵ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص24.

ومن خلال ما سبق سنستنتج أن السلطة الرئاسية هي الأساس لوجود النظام المركزي، وتكون بذلك مسؤولية الرئيس عن أعمال مرؤوسيه أما البرلمان في النظام البرلماني وإلى رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي.¹

المطلب الثاني: مفهوم الرقابة الإدارية الوصائية

رغم أن استقلال الجماعات الإقليمية عن السلطة المركزية أصيل، إلا أنها تخضع لرقابة هذه الأخيرة تمارس على أعضائها وهيئاتها وأعمالها، ولقد عنى الكثير من فقهاء القانون الإداري بتحديد مفهوم الرقابة الإدارية الوصائية، بحيث تعددت هذه التعريفات، وجاءت مختلفة في مضمونها إلى حد كبير، ويرجع ذلك إلى اتساع مدلولها وتنوع صورها ووسائلها، هذا بالإضافة إلى صدورها عن جهات مختلفة و انصرافها إلى جهات متعددة.

وهذا ما سنحاول شرحه في هذا المطلب وذلك بالتطرق إلى تعريف الرقابة الإدارية الوصائية (الفرع الأول)، وخصائصها (الفرع الثاني)، وكذا سنتناول أهداف ومبررات الرقابة الإدارية الوصائية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية الوصائية

تعرف الرقابة الإدارية الوصائية على أنها عبارة عن ممارسة وظيفة عامة تقوم بها هيئات إدارية مركزية يتم تشكيلها وتحديد اختصاصها بموجب قوانين أو أنظمة كما تلتزم في أعمالها ووسائل رقابتها على السلطات المحلية.²

وفي تعريف آخر هي مجموع السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم يقصد حماية المصلحة العامة.³

¹ - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 55.

² - هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، ص 141.

³ - محمد أنس قاسم جعفر، مرجع سابق، ص 29.

يعرف أحد الفقهاء الرقابة الإدارية الوصائية بأ نه: "الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية، بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة، ويقصد تجنب الآثار الخطيرة التي قد تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية، مع ضمان وحدة تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، على أن لا تتم هذه الوصاية إلا في الحالات المحددة قانونا، حماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية المذكورة".

فهذا التعريف وإن كان قد عني بتحديد طرفي الرقابة الوصائية والإشارة إلى بعض مهامها، كما أنه أشار إلى أهم صفاتها وهي الصفة الاستثنائية التي تقوم على أساس عدم جواز حصولها إلا بنص في القانون ، إلا أن هذا التعريف لم يبين وسائلها بالرغم من أهمية هذا البيان ولم يذكر رقابة الشرعية كمهمة لهذه الرقابة.

وقد عرفها فالين بأنه: "جملة الرقابات التي تمارس في مواجهة شخص معنوي أو أعضائه بواسطة عمال السلطة المركزية، أو بواسطة شخصية لا مركزية أحيانا ،على أن تكون هذه الشخصية أكثر اتساعا من الشخصية المشمولة بالرقابة".

فهذا التعريف يمتاز بتحديد طرفي الرقابة الوصائية، مع بيان إمكان صدورها عن السلطة المركزية أساسا أو بعض السلطات اللامركزية أحيانا، إلا أننا نلاحظ أن هذا التعريف لم يعن ببيان وسائل هذه الرقابة ومهمتها، فضلا عن عدم بيان وجوب استنادها إلى نصوص قانونية.¹

وبهذا فنظام الوصاية يعتبر وسيلة قانونية يضمن من خلالها وحدة الدولة من خلال إقامة علاقة قانونية دائمة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية كما يكفل هذا النظام اتخاذ القرار بالكيفية والحدود التي رسمها القانون.²

¹ - صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلال والتبعية (مذكرة ماجستير في القانون تخصص الدولة والمؤسسات العمومية)، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2009، ص 81.

² - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 36.

ويتضح من خلال هذه التعاريف أن الوصاية الإدارية تمثل العلاقة بين المركز والإدارة المحلية فهي بمثابة مؤشر يحدد مدى استقلالية الإدارة المحلية اتساعا وضيقا كما تقوم الإدارة المركزية بمهام في إطار القانون " لا وصاية دون نص، ولا وصاية أزيد من النصوص".¹

الفرع الثاني: خصائص الرقابة الإدارية الوصائية

تتميز الرقابة الإدارية الوصائية بجملة خصائص أساسية مستمدة من استقلال الهيئات اللامركزية المعنية بهذه الرقابة، ونجمل هذه الخصائص فيما يلي:

أولا/ الرقابة الوصائية رقابة إدارية : تستند الصفة الإدارية لأعمال الرقابة الوصائية إلى صدور هذه الأعمال عن جهة إدارية وحصولها بموجب قرارات إدارية ، والأصل أن هذه الرقابة تتم بطريقة تلقائية من جانب السلطة المركزية، وإن كانت أحيانا تتم بناء على ذوي الشأن، فضلا على أنها قد تتسع لتشمل مراقبة الشرعية، ومراقبة الملائمة، وهو ما يميزها عن الرقابة القضائية التي تصدر عن القضاء بموجب أحكام قضائية وتقتصر على مراقبة الشرعية، وذلك بناء على طلب ذوي الشأن.

ثانيا/ الرقابة الوصائية رقابة استثنائية: تتميز الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية بالصفة الاستثنائية، وذلك على أساس أنها لا تفترض ولا تمارس إلا إذا وجد نص يقررها صراحة، وهذه الرقابة لا تتم إلا في الحدود وبالوسائل التي يقررها القانون²، وبالنسبة للحالات المحددة فيه وذلك على عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة مفترضة تتم بقوة القانون، كما أن استناد الرقابة الوصائية إلى القانون من حيث قيامه ا ورسم حدودها، وتحديد وسائلها وبيان حالاتها

¹ -عمر الشويكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الأردن، 1981، ص304.

² -صالح عبد الناصر، مرجع سابق، ص 91.

يرجع إلى اختصاص المشرع وحده ، بمباشرة هذه المهمة وذلك على أساس استقلال الهيئات اللامركزية الإقليمية، مما يمتنع معه تقييد هذا الاستقلال إلا بواسطة المشرع. وعليه فإنه إذا لم ينص القانون على إخضاع عمل معين من جانب جهة لامركزية لرقابة الإلغاء مثلا ، فإن جهة الوصاية لا تملك في هذه الحالة إجراء الإلغاء، وإن كان لها حق اللجوء إلى القضاء لطلب الحكم بإلغاء العمل الصادر عن الهيئات اللامركزية لعب تجاوز السلطة.

ثالثا/ الرقابة الوصائية رقابة خارجية : توصف هذه الرقابة بأنها رقابة خارجية ، أي أن الرقابة الوصائية تتم بين شخصين مستقلين، وهما الشخص المعنوي القائم بها والشخص الإداري اللامركزي الخاضع لها.

رابعا/ الرقابة الوصائية رقابة جزئية ومشروطة وغير مطلقة : إن الرقابة الوصائية لا تتواجد إلا بنص صريح في القانون، و تباشرها السلطة الوصائية في حدود مضمونه فلا رقابة بدون نص، ومن ثم فهي رقابة جزئية ومشروطة، لا تمارس إلا في الحالات وبالأوضاع المنصوص عليها في القانون، فهي تتبع منه وليست اختصاصا، إذ لا تمارس إلا على أعمال الهيئات اللامركزية التي تصدر منها بصفتها وحدة إدارية مستقلة، فلا تمارس الوصاية على أعمال تلك الهيئات التي تقوم بها بتفويض من السلطة المركزية أي بصفتها تابعة للسلطة المركزية.¹

الفرع الثالث: طبيعة الرقابة الإدارية الوصائية وأهدافها

تكتسي الرقابة الوصائية على الهيئات المحلية أهمية بالغة ولعل ما يعكس هذه الأهمية الأهداف التي تتوخاها الدول من وراء النص عليها في القوانين المنظمة لجماعاتها الإقليمية، وهذا ما يجعلنا نتطرق إلى دراسة كل من أهمية الرقابة الإدارية الوصائية وأهدافها.

أولا/ أهمية الرقابة الإدارية الوصائية :

¹- صالحى عبد الناصر، مرجع سابق، ص 91- 92.

تطورت أهمية الرقابة الإدارية الوصائية مع تطور دور الدولة من الدولة الحارسة التي تهدف إلى المحافظة على الأمن الخارجي وحفظ الأمن الداخلي والفصل في المنازعات بين الأفراد إلى ما يسمى بدولة الرفاهية التي تتدخل في مختلف مناحي الحياة الاقتصادية في كافة القطاعات والميادين، ذلك أن تدخل الدولة في جميع شؤون المواطنين يتطلب توفير أجهزة إدارية تنجز الأعمال وتؤدي الخدمة بكفاءة وفعالية مع خضوع هذه الأجهزة للوصاية والمحاسبة للتحقق من أدائها لأعمالها على أكمل وجه.

وإن مبدأ استقلال الهيئات المحلية نسبي في تطبيقه الفعلي، حيث تكون هذه الهيئات مرتبطة- إلى حد ما - بالسلطة المركزية التي تباشر عليها الوصاية من أجل الحفاظ على المصلحة العامة وتحقيق أحسن أداء وفعالية للمصالح المحلية، التي تقوم بإدارتها الهيئات المحلية.¹

ولعل ما يبرز وجود هذه الوصاية هو ضرورة الحد من خروج الهيئات المحلية عن السياسة العامة للدولة، وضمان عدم انحرافها أو إهمالها وتقصيرها في أداء وظائفها، وهو ما يفرض وجود هذه الوصاية، وقد تطور دور الوصاية الإدارية من مجرد التحقق من أن نشاط الإدارة يمارس في حدود القانون إلى التأكد من أن هذا النشاط يمارس بسرعة وكفاءة وفعالية، لذلك لم يعد مفهوم الوصاية.

يقتصر على المفهوم التقليدي والذي ينحصر فقط بالبحث عن الأخطاء والانحرافات، بل تجاوز ذلك بالبحث عن سبيل رفع كفاءة الجهاز الإداري وتحفيزه عن طريق إبراز الجوانب الإيجابية في عمله، ليشمل توضيح سبل التصحيح والتفوق، أي تحولت إلى الدور الوقائي بدلا من اقتصرها على الدور العلاجي.²

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

² - عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم (مذكرة ماجستير في القانون العام تخصص الإدارة العامة والقانون وتسيير الأقاليم)، كلية الحقوق، جامعة فسنطينة 1، 2012، ص 75.

ونظرا لاتساع نطاق الإدارة العامة، وتعدد مجالاتها، وكثرة التنظيمات الإدارية وزيادة عدد العاملين فيها، كل ذلك أدى إلى ضرورة الاهتمام بالوصاية، على أداء الأجهزة الإدارية بهدف التحقق من إنجاز العمل الإداري بكفاءة وفي أسرع وقت ممكن و بأيسر الطرق، وتبرز أهمية الوصاية في هذا المجال في أنها تقدم المساعدة للإدارة العليا في الوزارات للتأكد من أن الأهداف المحددة قد تم إنجازها وفق السياسات المرسومة وتزويدها بالمعلومات والبيانات عما يجري في الواقع.

وكما هو واضح فإن موضوع الرقابة يحتل مكانا استراتيجيا هاما بين كافة العناصر الخاصة بالعملية الإدارية، بما يجعلها تتأثر بها وتؤثر فيها، فمن ناحية لا يمكن للرقابة أن تباشر بمعزل عن الوظائف الإدارية الأخرى.

كما لا يمكن التحقق من أن الوظائف قد تمت في الواقع كما هو مخطط لها دون أن تكون هناك رقابة فاعلة يمكن من خلالها الوقوف على مدى تحقيق الأهداف الموضوعية.¹

ثانيا/ أهداف الرقابة الإدارية الوصائية: تقسم أهداف الرقابة الإدارية الوصائية إلى أهداف سياسية وأهداف إدارية.

1- الأهداف السياسية للرقابة الإدارية الوصائية: يمكن تلخيصها فيما يلي:

- الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة ، وذلك بضمان عدم انفصال الهيئات المحلية ذات الاستقلال الإداري والمالي عن الدولة، وبالتالي فدور الوصاية الإدارية هنا هو الحفاظ على الارتباط الموجود بين الجماعات المحلية وكيان الدولة، وجعل هذه الجماعات تعمل من أجل المصلحة العامة للدولة الواحدة.²

- ضمان حماية حريات الأفراد وحقوقهم، ذلك أن الإدارة تمنح حقوقا وامتيازات تسهل عليها ممارسة وظائفها وأنشطتها التي تهدف من ورائها إلى تحقيق الصالح العام، إلا أن ذلك

¹ - عميور ابتسام، مرجع سابق، ص 75.

² - علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للطباعة والنشر، الأردن، 2002، ص 227.

قد يرافقه إسراف في استعمال هذه الحقوق والامتيازات مما يهدد مصالح وحقوق الأفراد ، ومن هنا تبرز أهمية ودور الجهات الرقابية لمنع هذا التجاوز والحد من الانحراف في استعمال السلطة.

- حماية المصالح المحلية، فخضوع الهيئات اللامركزية للرقابة يضمن حماية مصالح سكان الوحدة المحلية نفسها خاصة عندما تسيء الجماعات المحلية إدارة المهام الموكلة إليها، أو حينما لا يتوفر عنصر النزاهة في قرارات وأعمال هذه الهيئات وهذا ما حمل البعض على القول بأن الرقابة على الهيئات المحلية أداة ضرورية تستخدم لتحقيق مصالح الأفراد الذين يكونون أحيانا بحاجة للحماية من الهيئات اللامركزية نفسها.

2- الأهداف الإدارية للرقابة الإدارية الوصائية: إن الهدف من وجود رقابة وصائية هو ضمان حسن إدارة وتسيير الهيئات الإدارية اللامركزية، كما تستهدف ضمان وحدة الاتجاه الإداري، من جانب سائر الهيئات اللامركزية، وإن للدولة مصلحة إدارية مباشرة في الرقابة الوصائية على إدارة وتسيير الهيئات اللامركزية الإقليمية، حيث أن القائمين على هذه الهيئات يميلون إلى إثثار المصالح المحلية على المصالح العليا للدولة، مما قد يعرض الأخير للخطر، وكذلك فإن مصلحة الدولة تستوجب من الناحية المالية وجود رقابة وصائية على الهيئات اللامركزية الإقليمية.¹

¹ - صالحى عبد الناصر، مرجع سابق، ص 94.

الفصل الثاني

آلية الرقابة الإدارية

الوصائية

تمهيد:

تمارس السلطة المركزية رقابة إدارية على الجماعات المحلية، بهدف حمل الأشخاص المعنوية الخاضعين لها على التطبيق الصحيح للقانون ومنها احترام مبدأ الشرعية، إذ يجب أن تكون تصرفات هؤلاء الأشخاص المعنوية في إطار القواعد القانونية وألا تتجاوزها ، وذلك تحقيقاً لأهداف الرقابة الإدارية الوصائية، كما أن السلطة الوصائية تسهر على السير الحسن للهيئات اللامركزية عن طريق تحقيق مراقبة الملائمة وذلك تفادياً لسوء استعمال أموال الجماعات المحلية.

وبهذا تعتبر السلطة المركزية الجهة المختصة بممارسة الرقابة الإدارية الوصائية، لكنها تمارس هذه السلطة عن طريق هيئات وذلك بواسطة ممثلي السلطة المركزية لدى الجماعات الإقليمية، لهذا نجد المشرع الجزائري قد خول لبعض الهيئات المركزية الرقابة الوصائية على الهيئات التي دونها.

وبهذا فقد تطرقنا في هذا الفصل إلى السلطات المخولة لها بممارسة الرقابة وكذا القيود الوارد عليها وذلك في المبحث الأول، أما المبحث الثاني فقد خصصناه لمظاهر الرقابة الإدارية الوصائية.

المبحث الأول:

السلطات الوصائية المخولة بممارسة الرقابة

من المعلوم أن الرقابة الرئاسية أحد مقومات السلطة المركزية وهي تعني مجموعة من الاختصاصات التي يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية، وبهذا فالعلاقة هنا تحكم جهتين ينتميان لنفس الشخص المعنوي، أما بالوصاية الإدارية العلاقة تحكم شخصين معنويين مستقلين فتوجد جهة مركزية وأخرى لامركزية، حيث تمارس السلطة المركزية رقابتها على الهيئات اللامركزية بما لها من سلطة تنظيمية.

وكما أشرنا سابقا قد منح المشرع الجزائري الهيئات اللامركزية استقلالية وفي الوقت نفسه قيد سلطتها في ممارسة الرقابة الوصائية.

وبهذا فقد قسمنا دراستنا في هذا المبحث إلى مطلبين، المطلب الأول تناولنا فيه السلطات الوصائية التي لها الحق في ممارسة الرقابة الوصائية، أما المطلب الثاني تطرقنا فيه على قيود ممارسة هاته الرقابة.

المطلب الأول: السلطات الوصائية

ومن السلطات الوصائية المخولة لها ممارسة الرقابة الإدارية نذكر السلطات الوصائية المركزية المتمثلة في رئيس الجمهورية، الوزير الأول، والوزراء، وكذا السلطات الوصائية اللاتركيزية المتمثلة في الوالي ورئيس الدائرة، والسلطات الوصائية اللامركزية.

وهذا ما سنتناوله في هذا المطلب من خلال ثلاثة فروع مستقلة.

الفرع الأول: السلطات الوصائية المركزية

يقصد بالسلطات المركزية أو الإدارة المركزية هي المصالح الإدارية الموجودة في قمة الهرم الإداري، أي المصالح الموجودة بالعاصمة، والمتمثلة في رئيس الجمهورية، الوزير الأول والوزراء.

أولا/ رئيس الجمهورية:

تمارس السلطة المركزية رقابتها على الهيئات اللامركزية بما لها من سلطة تنظيمية، أما فيما يخص الجهات التي تملك حق الوصاية هي رئيس الجمهورية والوزير الأول والوزراء وأيضا الولاة ورؤساء الدوائر، هذا ما سنتطرق إليه من خلال هذا المطلب في ثلاثة فروع مستقلة.

1- الإطار القانوني لمنصب رئيس الجمهورية:

يحتل رئيس الجمهورية في الجزائر مكانة هامة في النظام السياسي، كونه الفاعل السياسي الأول يستمدّها من طريقة اختياره والسلطات الواسعة المخولة له بموجب الدستور، لكون طريقة اختياره تتم عن طريق الانتخاب الذي تدعم مركزه في توجيه ومواجهة المؤسسات الأخرى.

لقد أوكلت لرئيس الجمهورية مهمة قيادة الوظيفة التنفيذية وتقرير السياسة العامة للأمة وهو امتياز منحه إياه الدستور وهو ما يظهر من خلال نص المادة 84¹ " يجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة، وحدة الأمة وهو حامي الدستور. ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها. له أن يخاطب الأمة مباشرة".

¹ - المادة 84 من القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المعدل للدستور الجزائري، ج ر، رقم 14، المؤرخة في 7 مارس 2016.

وينتخب رئيس الجمهورية، عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، يتم الفوز في الانتخاب بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها ، ويحدد القانون العضوي الكيفيات الأخرى للانتخابات الرئاسية.¹

2- السلطات المخولة لرئيس الجمهورية :

وبهذا فلرئيس الجمهورية سلطة إصدار القرارات الإدارية النهائية باسم الدولة ولحسابها تكون سارية المفعول في كل إقليم الدولة الجزائرية وأهمها:

أ- **سلطة التعيين:** باعتباره الرئيس الإداري الأعلى في الدولة يختص بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية وفي بعض المناصب السامية، منها الوزير الأول والوزراء والولاة.. طبقا للمادتين 91 و 92 من الدستور وللمرسوم الرئاسي 99-240 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، حيث أصبح لرئيس الجمهورية مجال واسع في عملية التعيين، وهذه السلطة لا تقبل التفويض.²

ب- **السلطة التنظيمية :** حيث يملك رئيس الجمهورية سلطة التنظيم التي تمكنه من إصدار قرار تنظيمية والتي تكون في شكل مراسيم، وهذا ما نصت عليه المادة 143 من الدستور والتي تنص على: " مارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، ندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول "، وتعد السلطة التنظيمية الممنوحة لرئيس الجمهورية سلطة استثنائية وذلك بالتشريع بأوامر في حالات معينة، منها السلطة الممنوحة له من خلال نص المادة 142 في الشروع بإصدار أوامر في المسائل العاجلة وذلك في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة.³

¹ - المادة 85 من الدستور الجزائري.

² - فريدة قصير مزياني، مرجع سابق، ص 153.

³ - فريجة حسين، علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية هل تحتاج إلى إعادة نظر؟، مجلة المنتدى القانوني، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 06، أبريل 2009، ص 25.

وتصدر هذه الأوامر أيضا في حالة حل البرلمان أو بين دورتيه، وتصدر هذه الأوامر في مجلس الوزراء، ويعمل بها من تاريخ نشرها، غير أنها تصبح ملغاة إذا لم يودع مشروع قانون التصديق عليها لدى البرلمان في أول دورة له للموافقة عليها وتعد الأوامر التي لا يوافق عليها لاجية وزال ما كان لها قوة القانون.

ج- سلطة التنسيق: حيث يصدر في ذلك رئيس لجمهورية تعليمات وتوجيهات وإرشادات تلتزم بها الأجهزة الإدارية بالدولة.

د- سلطة حفظ النظام العام: إن لرئيس الجمهورية سلطة إصدار قرارات إدارية لائحية وتنظيمية وذلك من أجل حفظ النظام العام، وتسمى هذه اللوائح بلوائح الضبط الإداري على المستوى الوطني.

ثانيا / الوزير الأول والوزراء:

1- الوزير الأول:

يتولى رئيس الجمهورية تعيين الوزير الأول و إعفاءه من مهامه ، وهذا ما جاء في نص المادة 91 من الدستور الجزائري، كما يقوم رئيس الجمهورية بتعيين أعضاء الحكومة و إنهاء مهامهم بعد استشارة الوزير الأول.

ومن مهام الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا، على ضوء هذه المناقشة، بالتشاور مع رئيس الجمهورية، يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني.¹

وجاء في نص المادة 99 من الدستور على أنه: "زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية:

1- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية،

¹ - المادة 94 من الدستور الجزائري

2- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات،

3- يرأس اجتماعات الحكومة،

4- يوقع المراسيم التنفيذية،

5- يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية، ودون المساس بأحكام

المادتين 91 و 92 السابقتي الذكر،

6- يسهر على حسن سير الإدارة العمومية".

2- الوزراء:

يملك كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول سلطة التعيين وأخرى تنظيمية، إلا أن

رئاستهما للوزير تختلف في مفهومها أو طبيعتها السياسية، وخضوع الوزير لهذه السلطات

يكون من باب الخضوع والتبعية السياسية، فسلطة كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول

ما هي إلا سلطة رئاسية حكومية بالنسبة للوزراء منفردين، بمعنى آخر الوزير لا يكون

مرؤوسا إداريا سواء داخل مجلس الوزراء من قبل رئيس الجمهورية ولا داخل مجال

الحكومة من قبل الوزير الأول، بل يمثل السلطة الرئاسية الأعلى في وزارته، فالعلاقة هنا

أقرب للإشراف والتنسيق منها للرئاسة الإدارية وسلطات الوزير أيضا تظهر من خلال:¹

1 - يباشر الوزير مهام التنظيم الداخلي لوزارته في إطار السلطة التنظيمية، ويساهم في

تنفيذ وتطبيق أحكام المراسيم التنفيذية فيصدر قرارات تنظيمية لضمان حسن سير جهاز

الوزارة.

2 - يمارس السلطة الرئاسية على موظفي وعمال وزارته، فله سلطة التعيين والنقل والترقية

والتأديب.. إلخ، ويمكنه تفويض بعض صلاحياته، كما يباشر سلطة الحل محل مرؤوسيه في

القيام بمهامهم، يباشر سلطة الرقابة على أعمالهم ويصدر القرارات الإدارية الفردية واللوائح

وكافة إجراءات التنظيم الداخلي كالتعليمات والمنشورات والدوريات على مستوى الوزارة.²

1- ملياني صليحة، مرجع سابق، ص 182.

2- فريدة قصير مزياني، مرجع سابق، ص 17.

3- يمارس السلطة الوصائية على مختلف المؤسسات العمومية من مؤسسات ودواوين وشركات ومكاتب عامة، التي تتمتع بالشخصية المعنوية وعلى الجماعات المحلية. ومن أهم الوزراء الذين تظهر بوضوح علاقتهم المباشرة مع الجماعات المحلية وزير الداخلية ووزير المالية، فرغم ما لرئيس الجمهورية والوزير الأول من سلطة على الجماعات المحلية إلا أنه ونظرا لكثرة المسائل والاختصاصات المرتبطة بمنصبهما فإنه غالبا ما يتم ترك الاختصاصات المرتبطة بالهيئات اللامركزية للوزير، مما يقلص عمليا مجالات تدخل السلطات العليا في الشؤون المحلية، ويبقى سلطتها إشرافية قيادية عامة وترك سلطة الوصاية للوزير.

الفرع الثاني: السلطات الوصائية اللاتركيزية

إن للسلطات الوصائية اللاتركيزية- عدم التركيز الإداري- نصيب في ممارسة الرقابة الإدارية الوصائية وذلك ممثلة السلطة المركزية، وهيئات عدم التركيز الإداري متمثلة في الوالي ورؤساء الدوائر.

أولا/ الوالي:

يعتبر الوالي جهازا لنظام عدم التركيز، والموظف السامي والوحيد على المستوى المحلي، وبالرغم من ذلك يخضع كغيره من الموظفين لنظام قانوني يعنى بطريقة توظيفه والشروط المطلوبة من أجل ذلك وماله وما عليه بمناسبة اقترانه بهذه الوظيفة. يعد منصب الوالي من المناصب الجد حساسة في هرم الوظائف في الدولة لذا يختص بالتعيين فيه رئيس الجمهورية دون غيره، وهو ما أكدته المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 99-240 المؤرخ 1999/10/27 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة.¹ فوظيفة الوالي إذا إحدى الوظائف التي ينفرد رئيس الجمهورية بالتعيين فيها دون أن يكون له أيضا - وفقا للمادة 92 من الدستور - تفويض ذلك إلى غيره.

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 1999/10/27 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر، العدد 76، الصادرة بتاريخ 31 أكتوبر سنة 1999.

وبهذا فالوالي يعد سلطة إدارية وسلطة سياسية في نفس الوقت ويستخلص من النصوص القانونية بأنه يشكل السلطة الأساسية في الولاية، وهو حلقة الاتصال بينها وبين السلطة المركزية.¹

إن سلطة رئيس الجمهورية في تعيين الولاة كما هو مذكور بالمادة 78 من الدستور لا تعتبر من ضمن السلطة الرئاسية، حيث بالرجوع لقانون الولاية 90-09² نص بالمادة 92 منه على أن الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية، ويتلقى قرارات الحكومة والتعليمات من كل وزير، ولأن الوالي في إطار عمله يتمتع بطبيعة مزدوجة سياسية وإدارية فهذا يجعل علاقته برئيس الجمهورية علاقة سياسية.

أما القانون الحالي رقم 12-07³ في المادة 110 منه نصت على أن الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية ومفوض الحكومة، مما يوسع سلطاته ولا تكون فقط في تلقي وتنفيذ قرارات الحكومة والوزراء.

فالوالي إذن يمارس مهام الرقابة والإشراف على جميع المجالس الشعبية المحلية الداخلة ضمن نطاق اختصاصه، ويملك هذه السلطة في إطار السياسة العامة للدولة أهمها حق الاعتراض على قرارات المجلس، وكذا يمارس حق التفتيش على الأجهزة التنفيذية للمجالس المحلية والمرافق العامة الخاضعة لإشرافها.⁴

¹ - كامل بربر، نظم الإدارة المحلية-دراسة مقارنة-، المؤسسة الجامعية للنشر، لبنان، 1996، ص 149.

² - القانون 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالولاية، ج ر، العدد 15، الصادرة بتاريخ 11 أبريل سنة 1990.

³ - القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، ج ر، العدد 12، الصادرة بتاريخ 29 فيفري سنة 2012.

⁴ - كمال بربر، مرجع سابق، ص 149.

ثانياً / رؤساء الدوائر:

إن الدائرة هي مجرد قسم إداري مساعد للولاية لا تتمتع بالشخصية المعنوية، فهي تدير من طرف رئيس الدائرة المعين بمرسوم رئاسي وباقتراح من الوالي، وتنتهي مهامه بنفس الطريقة.

حيث يتولى رئيس الدائرة تنشيطها ومراقبة أعمال البلديات التابعة له من خلال الإشراف على بلدية أو بلديتين أو أكثر من بلديات الولاية، إذ يستمد شرعيته من خلال وجوده على رأس الدائرة كمقاطعة إدارية.

لرئيس الدائرة عدة صلاحيات يتولاها في إطار القانون والتنظيمات التي حددها المرسوم التنفيذي رقم 94-215¹ في المواد 09 و 10 و 11، كما أيضا يمكن للوالي أن يفوض لرئيس الدائرة سلطة الإمضاء لممارسة كافة صلاحياته.

وأهم المهام المنوطة برئيس الدائرة نجد على الخصوص ما يأتي:

- مساعدة الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها، كما يطلعها بالوضع العام السائد بالدائرة وفي جميع القضايا المتعلقة بالتنمية الاقتصادية، والاجتماعية والثقافية ويعطي رأيا استشاريا ويقدم الحلول.

- يعطي رئيس الدائرة رأيا استشاريا في تعيين مسؤولي هيكل الدولة ومصالحها كونهم أعضاء المجلس التقني، ويحرر محاضر تلك الاجتماعات ويرسل نسخة منها إلى الوالي.
- يدرس الطلبات المقدمة إليه ويسلم عند الاقتضاء أي وثيقة أو رخصة ينص عليها التشريع المعمول به (كجواز السفر، رخصة السياقة، بطاقة التعريف).

- المصادقة على مداورات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط القانونية.²

- التنسيق بين البلديات والدائرة (بين البلديات فيما بينها وبينها وبين الدائرة).

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 يوليو سنة 1994 المتعلق بتحديد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج ر، العدد 48، الصادرة بتاريخ 27 يوليو سنة 1994.

² - ملياني صليحة، مرجع سابق، ص 185-186.

- تنشيط وتنسيق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية ومتابعة تنفيذها.¹

الفرع الثالث: السلطات الوصائية اللامركزية

قد تمارس الرقابة الوصائية من جهة لا مركزية ، ويتحقق ذلك حينما ينشئ شخص عام إقليمي لا مركزي شخصا عاما مرفقيا يكون تابعا له ، وسنحاول من خلال هذا المطلب التطرق إلى مفهوم اللامركزية الإدارية وسلطتها الوصائية.

أولا/ مفهوم اللامركزية الإدارية:

يعتبر النظام الإداري لا مركزيا عندما يتجه للتمييز بين المصالح المركزية والمصالح المحلية لأجهزة منتخبة ومستقلة.

1- **تعريف المركزية الإدارية:** اللامركزية نظام من النظم الإدارية للدولة الواحدة، يقوم على أساس توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الهيئات المركزية والهيئات المحلية المنتخبة التي تباشر اختصاصها على المستوى الإقليمي تحت رقابة السلطة المركزية.

واضح أن اللامركزية الإدارية تنظم إداري مغاير لأسلوب المركزية الإدارية له

خصائص تجعله أسلوبا حديثا في تسيير الإدارات العمومية، يعتمد في جوهره على جانبين:

- **جانب سياسي:** يتمثل في تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة في تسيير شؤونها مما يحقق مبدأ الديمقراطية الإدارية.

- **جانب قانوني:** يتمثل في توزيع الوظيفة الإدارية بين الأجهزة المركزية وهيئات مستقلة ذات طابع مرفقي أو محلي.²

2- **أركان اللامركزية الإدارية:** يقوم نظام اللامركزية الإدارية على ثلاثة أركان أهمها

الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة، وبوجود هيئات محلية أو مرفقية مستقلة، وخضوعها لرقابة الحكومة المركزية مصالح محلية متميزة.

¹ - ملياني صليحة، مرجع سابق، ص 185-186.

² - تياب نادية، التنظيم الإداري، محاضرات ألقيت على طلبة السنة الأولى ل.م.د، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، 2014، ص 35.

أ- الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة : تركز سياسة اللامركزية على توزيع الصلاحيات والمهام إذ تتولى الأجهزة المركزية شؤون الدفاع والأمن والشؤون الخارجية ورسم السياسة العامة في المجال السياسي والاقتصادي وغيرها ويطلق عليها المهام الوطنية.

ب- الاعتراف بوجود هيئات محلية أو مصلحة مستقلة : يقصد بهذا الركن أن الهيئات المحلية مستقلة عن السلطة المركزية، وهذا الاستقلال يخولها حق اتخاذ القرارات الإدارية وتسيير شؤونها دون تدخل الجهاز المركزي فالاعتراف بالشخصية المعنوية يمكنها من اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات.

ج- خضوع الأجهزة المستقلة لوصاية السلطة المركزية : إن اللامركزية الإدارية تمكن الإدارة المحلية من تسيير شؤونها بنفسها دون تدخل للسلطة المركزية ، غير أن هذا الاستقلال لا يصل إلى حد الانفصال المطلق وإلى إعدام العلاقة بين هذه الأشخاص والدولة، فانطلاقا من مبدأ وحدة الدولة دستوريا وسياسيا يستلزم قيام علاقة في صورة رقابة بموجب الوصاية الإدارية.¹

ثانيا : الرقابة الوصائية اللامركزية

منح المشرع سلطة الرقابة الوصائية لجهة لا مركزية، حيث ينشئ شخص عام إقليمي أو قد تمارس الرقابة الوصائية من جهة لا مركزية ، ويتحقق ذلك حينما ينشئ شخص عام إقليمي يكون هو جهة الوصاية بالنسبة للشخص العام المرفقي، وليست السلطة المركزية. وقد يجمع المشرع بين الجهتين، فيعطي لكل من الشخص الإقليمي والسلطة المركزية حق ممارسة بعض صور الوصاية على الشخص اللامركزي المرفقي.²

وقد تعطى لبعض الهيئات المحلية الأعلى درجة حق الرقابة على الهيئات المحلية الأدنى منها، غير أن المشرع الجزائري لم يخول الولاية كشخص لا مركزي (المجلس الشعبي الولائي) ممارسة الرقابة الوصائية على البلدية (مجلس الشعبي البلدي).

¹ - تياب نادية، مرجع سابق، ص 35.

² - صالح عبد الناصر، مرجع سابق، 103.

هذه هي الجهات التي تعتبر سلطات وصائية، وتبقى القاعدة العامة هي مباشرة الوزراء للجزء الأكبر من الرقابة الوصائية، فالوزارة هي الأصل في مباشرة الرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية.

وبما أن الرقابة الوصائية هي علاقة تقوم بين أشخاص معنوية مستقلة تشكل السلطة المركزية أحد أطرافها كجهة وصاية ويتمثل الطرف الآخر في الأشخاص اللامركزية سواء كانت مرفقية أو محلية.

والرقابة الوصائية لا توجد إلا في الأسلوب اللامركزي لذلك اعتبرها أغلب الفقه ركنا من أركان اللامركزية، إذ هي وسيلة تمكن السلطة لمركزية من متابعة أعمال الأشخاص اللامركزية لتضمن من خلالها عدم خروجها عن حدود القانون وعن الأهداف المرسومة وهذا دون المساس لمبدأ استقلاليتها.¹

المطلب الثاني: القيود الوارد على ممارسة الرقابة الإدارية الوصائية

إن للهيئات اللامركزية استقلال أصيل في ممارسة كافة سلطاتها، حيث استمدت هذه الاستقلالية من الدستور وكذا من التشريعات العادية، إلا أن المشرع في كل مرة يجعل من هذا الاستقلال مقيد ببعض القيود، فالرقابة الوصائية الإدارية تعد قيودا على حرية واستقلال الهيئات اللامركزية، حيث أن هذه الرقابة لا تنقرر إلا بنص قانوني.

وبهذا نستطيع القول أن للرقابة الوصائية صفة استثنائية لا تمارس إلا في الحالات وبالأساليب والأغراض التي تبينها النصوص القانونية للرقابة، وبهذا فهناك قيود واردة على الوصاية فمنها قيود تشريعية وأخرى قيود تتعلق بكيفية استعمال الرقابة وكذا قيود ترد على الأغراض التي تستهدفها هذه الرقابة.

¹ - صالح عبد الناصر، مرجع سابق، ص 104.

الفرع الأول: القيود التشريعية

تمارس الرقابة الوصائية بموجب نص قانوني على عكس الرقابة الرئاسية فهي رقابة تلقائية لا تحتاج نص قانوني لممارستها تبدأ انطلاقاً من علاقة التبعية بين الرئيس ومرؤوسيه، وبهذا فالوصاية لا يمكنها ممارسة سلطاتها مهما واجهت من أعمال غير مشروعة صادرة من الجماعات المحلية إذا لم يوجد نص قانوني صريح يسمح لها بالرقابة، لأن النصوص الغامضة توسع من دائرة تفسير النصوص القانونية وهو ما يتعارض مع الصفة الاستثنائية.¹

لكن ما يثير التساؤل حول طبيعة النص المقرر للوصاية إما أن يكون نصاً قانونياً أو تنظيمياً، حيث يرى أغلب الفقهاء أن النص المقرر للوصاية يجب أن يكون نصاً قانونياً، لأن كونه تنظيمياً يفرغ هذا القيد من فحواه ويخرج الوصاية من طابعها الاستثنائي، ومرجع ذلك أن سلطة الوصاية هي السلطة المركزية وهي نفسها المختصة بإصدار التنظيمات، وبهذا فهي تقرر صلاحياتها بنفسها مما يجعلها حرة في مباشرة الوصاية تقررها وتباشرها وفق إرادتها وهذا ما يتعارض مع مبدأ حرية واستقلال الهيئات اللامركزية.²

وهذا ما نجده في بعض النصوص في الواردة في الدستور التي تقيد السلطة الممنوحة للوصاية، للوصاية وأهمها منح البرلمان بعض السلطات المتعلقة بتنظيم النشاط المحلي، منها نذكر: التقسيم الإقليمي للبلاد وتنظيم السلطات العمومية وعملها، وبمقتضى هذه النصوص أصدر البرلمان عدة قوانين تنظم الجماعات الإقليمية، منها قانون البلدية 08/90³ وقانون

¹ - ملياني صليحة، مرجع سابق، ص 186.

² - صالح عبد الناصر، مرجع سابق، ص 105.

³ - قانون 08-90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، ج ر، العدد 15، الصادرة بتاريخ 11 أبريل سنة 1990.

الولاية 09/90¹، وقد نص هذان القانونان على خضوع البلدية والولاية للوصاية وبيننا وسائل ممارستها.

الفرع الثاني: القيود الواردة على كيفية ممارسة الرقابة الوصائية

من المعروف أنه لا بد من أن يكون أي نص قانوني واضح وصريح في تحديد محتواه، وهذا ما ينطبق على النصوص الواردة على كيفية ممارسة الرقابة الوصائية، فبمقتضى هذا القيد على السلطة الوصية الالتزام والتقييد بالوسيلة القانونية التي نص عليها القانون وعدم اللجوء لأي وسيلة أخرى حتى ولو كانت تلك الوسيلة أقل مساسا بحرية واستقلال السلطات المحلية.²

ويشير هذا القيد التساؤل بصدده ما إذا كانت سلطة الوصاية لا تملك إلغاء هذه القرارات قانونا، فهل يجوز لها في هذه الحالة أن تلجأ إلى دعوى الإلغاء؟

يرى بعض الفقهاء أنه لسلطة الوصاية حق اللجوء إلى القضاء لطلب إلغاء بعض قرارات الهيئات اللامركزية غير المشمولة بوصايتها مادامت مشوبة بعيوب من عيوب البطلان، لأن الصفة متوافرة في سلطة الوصاية مادامت متمتعة بهذه السلطة.

وبمقتضى هذا الرأي يمكن لممثلي هذه السلطة أن ينقلوا إلى القضاء المختص كل سلطات الوصاية فتخضع لرقابته كل أعمال الهيئات اللامركزية دون سند من القانون.

غير أن هذا الرأي جانب الصواب، كما يقول الدكتور عادل محمود حلمي إذ من شأنه نقل كل سلطات الوصاية إلى القضاء المختص فتخضع لوصايته كل أعمال الهيئات

اللامركزية، كما أنه لا مصلحة لسلطة الوصاية في اللجوء إلى مثل هذه الدعاوى ما دامت لا ترتب ضررا بالنسبة لها.³

¹ - قانون 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالولاية، ج ر، العدد 15، الصادرة بتاريخ 11 أبريل سنة 1990.

² - ملياني صليحة، مرجع سابق، ص 187.

³ - صالح عبد الناصر، مرجع سابق، ص 106.

الفرع الثالث: القيد الذي يرد على أغراض الرقابة الوصائية

تهدف الوصاية الإدارية إلى التحقق من شرعية الأعمال التي تصدر من الهيئات اللامركزية، وعدم مخالفتها للمصالح العام، فالرقابة الوصائية لا تستهدف حماية مصالح الهيئة اللامركزية ذاته، فلا يجوز لسلطة الوصاية إذن أن تلجأ لاستعمال وسائلها لتحقيق أغراض غير التي حددها المشرع، إذا كان يفرض عليها أغراضاً أو أهدافاً معينة، أو تلجأ لاستعمال هذه الوسائل، لتحقيق أغراض سياسية أو شخصية، وإلا تكون قد انحرفت وأساءت استعمال سلطاتها ولا يمكنها النظر في الملائمة إذا لم ينص القانون على ذلك، فعليها أن تتقيد بالغرض الذي أراد المشرع تحقيقه .

وحتى تظل الرقابة الإدارية في حدودها الطبيعية المرسومة، بحيث لا يهدر استقلال الهيئات اللامركزية، فإن لممثل تلك الهيئات حق الطعن في القرارات الصادرة من السلطة المركزية فيما يتعلق بممارسة سلطة الوصاية.¹

هذا ما جاء في نص المادة 46 من قانون البلدية 90-08 على أنه: "يجوز للمجلس الشعبي البلدي أن يطعن لدى المحكمة المختصة، في قرار الوالي القاضي ببطان المداولة، أو المعلن عن إبطالها، أو رفض المصادقة عليه".²

فالوصاية هدفها تحقيق الصالح العام وبالتالي سلطة الوصاية تقرر مسؤوليتها في مواجهة الأفراد، حيث تسأل السلطة الوصية في حالة إهمال أو تقصير في ممارسة الرقابة الوصائية أو انحرفت في استعمالها، فهي تمارس هذه السلطات بمقتضى قرارات إدارية مستقلة وفقاً لأحكام القانون وتساءل إذا ما ترتب على قيامها بمهمة الوصاية ضرر بالغير.³

فإذا أذنت السلطة المركزية للشخص اللامركزي كي يقوم بتصرف لا يقره القانون أو صادقت على قرار غير مشروع، فإنها تكون قد قامت بتنفيذ تصرف غير مشروع، ما كان

¹ - صالحى عبد الناصر، مرجع سابق، ص 107.

² - المادة 46 من قانون 08/90 المتعلق بقانون البلدية.

³ - ملياني صليحة، مرجع سابق، ص 189.

يمكن تنفيذه لولا تدخلها بالإذن أو التصديق، والمسؤولية تنقرر هنا قبل الشخص اللامركزي والوصاية على السواء، نتيجة تعدد الخطأ فيسأل الشخص اللامركزي لصدور التصرف ابتداء من جانبه، وتسأل السلطة المركزية على أساس تقصيرها في ممارسة الوصاية.¹

¹ - ملياني صليحة، مرجع سابق، ص 190.

المبحث الثاني:

صور ووسائل الرقابة الإدارية الوصائية

تمارس السلطة المركزية رقابة إدارية على الجماعات المحلية، والهدف من هذه الرقابة هي دفع الأشخاص المعنوية الخاضعين لها على احترام مبدأ الشرعية وتطبيق القانون بأكمل وجه، وبهذا فإن الوصاية تسهر على السير الحسن للهيئات اللامركزية عن طريق تحقيق مراقبة الملائمة.

والرقابة الوصائية تكون على تشكيلة المجالس المحلية و على أعضائها وأنشطتها وعلى أعمالها، وهذا ما سنحاول التطرق إليه في هذا المبحث، حيث تناولنا في المطلب الأول الرقابة الإدارية الوصائية على الأعضاء، أما المبحث الثاني فقد خصصناه للرقابة الإدارية على أعمال الجماعات الإقليمية.

المطلب الأول: وسائل الرقابة الإدارية الوصائية على الأعضاء

تمارس السلطة اللامركزية الرقابة الوصائية على أعضاء الهيئات المحلية، سواء كانوا أشخاص منفردين أو مجتمعين في شكل هيئة محلية ، وتختلف هذه الرقابة ووسائلها باختلاف الجهة الموصى عليها، وكذا باختلاف القطاع والجوانب ما إذا كانت مالية أو إداري.

وبهذا فقد قسمنا هذا المطلب إلى فرعين تناولنا في الفرع الأول وسائل الرقابة الإدارية الوصائية على الأشخاص منفردين، أما الفرع الثاني فتطرقنا إلى وسائل الرقابة الإدارية الوصائية على المجلس كهيئة.

الفرع الأول: وسائل الرقابة الإدارية الوصائية على الأشخاص منفردين

لقد أضع المشرع الأعضاء المجالس المحلية للوقابة الوصاية من طرف الجهات المعنية وذلك بطرق وآليات قانونية تم تحديدها في النظام القانوني المتعلق بالبلدية والولاية، والتي بطبيعة الحال تختلف من حيث أسباب تفعيلها و إجراءات إعمالها وقد حصرها المشرع في الإقالة و التوقيف و الإقصاء.

أولا/ الإقالة: أو الاستقالة حكمية التي تحدث بقوة القانون فهي من أهم أنواع الرقابة التي تفرض على أعضاء المجالس المنتخبة منفردين¹، وهذا ما جاء في نص المادة 45 من قانون البلدية: "يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال السنة"، وكذا ما جاء في نص المادة 43 من قانون الولاية.

بهذا يتم استدعاء المنتخب البلدي إلى حضور جلسة السماع لتبرير غيابه والدفاع عن نفسه وفي حالة تخلفه عن الحضور يكون القرار الصادر عن المجلس البلدي حضوريا، كما يعلن المجلس ذلك ويخطر الوالي به إلا أن المنتخب الولائي لا يحضى بنفس الإجراءات الممنوحة لأعضاء المجلس البلدي إذ اكتفى المشرع بإثبات الغياب من طرف المجلس الشعبي الولائي دون باقي الإجراءات السابق ذكرها ودون ذكر الجهة التي يجب إخطارها.

ثانيا/ التوقيف: هو تجميد مؤقت لعضوية المنتخب سواء أكان بالمجلس البلدي أو الولائي

ويرجع سبب التوقيف إلى حالة قانونية وحيدة تتمثل في المتابعة الجزائية التي تحول دون متابعة المهام الانتخابية ضمانا لمصداقية المجالس المحلية.²

وقد جاء في نص المادة 45 من قانون الولاية على أنه: "يمكن أن يوقف بموجب مداولة

للمجلس الشعبي الولائي كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها

¹ فريدة قصير مزياني، مرجع سابق، ص 138.

² محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 101.

صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف و لا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفه صحيحة".¹

ويعود للوالي كجهة اختصاص سلطة توقيف عضو المجلس البلدي بقرار صادر منه أما عن عضو المجلس الولائي فيعلن وزير الداخلية توقيفه بقرار معطل منه بعد إجراء مداولة للمجلس الولائي .

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

- 1- **من حيث السبب** : يرجع سبب إيقاف العضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي إلى المتابعة القضائية بسبب جنائية أو جنحة لها ارتباط بالمال العام أو أسباب مخلة بالشرف و تؤدي هذه المتابعة إلى عدم تمكن المنتخب من متابعة عهده بصفة صحيحة .
ونجد المشرع الجزائري قد عدد هذه المرة المتابعات التي يمكن توقيف عضو المجلس الشعبي الولائي بشأنها، وذلك بعدما كانت في ظل قانون 09-90 تقتصر على شرط عدم إمكانية العضو ممارسة مهامه، حيث كانت المادة واسعة تحتل الكثير من التأويل في حين ربط قانون 07-12 المتابعة بشرط أن تكون جنائية أو جنحة مرتبطة بالمال العام أو الشرف ولا تمكن النائب من متابعة عهده الانتخابية بشكل صحيح .
- 2- **من حيث الاختصاص**: كجهة وصاية يقوم الوزير المكلف بالداخلية بإعلان حالة التوقيف.

مع إمكانية إيقاف العضو المتابع قضائيا بناء على مداولة المجلس الشعبي الولائي وتثبت بقرار من الوزير .²

- 3- **من حيث المحل** : يتمثل موضوع و محل قرار التوقيف في تعطيل و تعليق ممارسة العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي لمهامه لفترة معينة تبدأ من تاريخ صدور قرار التوقيف من الوزير إلى تاريخ القرار النهائي من الجهة القضائية الجنائية المختصة، حيث

¹ - المادة 45 من قانون الولاية.

² - عيمور ابتسام، مرجع سابق، ص 96.

تنص المادة 03/45 من قانون الولاية على أنه وفي حال صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب مهامه الانتخابية تلقائيا و فوريا.

4- **من حيث الشكل والإجراءات:** لم تشر المادة إلى أشكال أو إجراءات معينة، إلا أن الأمر يقتضي عمليا إتباع إجراءات من طرف مصالح الولاية و الجهات القضائية، غير أنه من حيث الشكل لا بد أن يكون قرار التوقيف مكتوبا ومعللا.

5- **من حيث الهدف:** يسعى قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة و مصداقية التمثيل

الشعبي.¹

أما بخصوص قانون البلدية فقد نص في المادة 43 منه على أنه يوقف العضو المنتخب الذي تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحه لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في عهده الانتخابية بصفة صحيحة.

ثالثا/ الإقصاء: الإقصاء إجراء تاديبى و عقابى يقترن بعقوبة جزائية تؤدي إلى إسقاط كلي

للعضوية الأمر الذي يجعل من بقاء المنتخب في المجلس البلدي يتعارض مع مصداقيته كهيئة منتخبة.²

وبالرجوع إلى المادة 46 من قانون الولاية نجد أن المشرف قد نظم هذا النوع من الرقابة، حيث جاء في نص المادة المذكورة أعلاه ما يلي: " كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، و يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، و يثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية"، وكذا نص المادة 44 من القانون نفسه والتي تنص على أنه: " يقصى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في

¹ - عيمور ابتسام، مرجع سابق، ص 96.

² - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 285.

حالة تناف منصوح عليها قانونا، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار".

فناحظ أن صلاحيات الوالي بشأن ممارسة رقابة الإقصاء حددها القانون في ملاحظة هذا الإجراء وتجسيده بموجب قرار (أي تثبيته)، على خلاف الأمر رقم 24-67 فإن الإقصاء يكون للسلطة الوصائية بموجب مرسوم.

أما عن إقصاء عضو منتخب في المجلس الشعبي الولائي، فقد ذكر المشرع أن الإقصاء يكون في حالة الإدانة الجزائية، فإذا أدين العضو و حكم عليه بقضاء فترة العقوبة داخل المؤسسة العقابية وجب أن تسقط عنه العضوية و يستخلف بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها.

و خلافا للوضع في البلدية فإن المشرع قد قام بتحديد وتقييد سبب الإقصاء حينما قصره فقط في حالة الإدانة الجزائية التي يترتب عنها فقدان أهلية الانتخاب هذا من جهة، ومن جهة أخرى أن قانون الولاية 09/90 و أيضا خلافا لقانون البلدية 08/90 لم يحدد الجهة التي تثبت إقصاء العضو.¹

الفرع الثاني: وسائل الرقابة على المجلس كهيئة

تمارس السلطات المركزية الرقابة الوصائية على المجالس المحلية كهيئة، وتتمثل وسائل الرقابة في الحل والدعوة إلى الانعقاد والتوقيف.

أولا/ الحل: وهي من أخطر الآليات المنوحة للسلطات الوصائية، هذا ما جعل المشرع إلى وضع شروط لإعمال آلية الحل وهي إصدار مرسوم رئاسي بناء على تقرير، يعده وزير الداخلية سواء تعلق الأمر بالمجلس الشعبي البلدي أو الولائي ليزيل المشرع بهذا كل غموض يتعلق بجهة الاختصاص الفعلية.²

¹ - صالحى عبد الناصر، مرجع سابق، ص 112.

² - علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى، الجزائر، 2011، ص 54.

ويعنى بالحل القضاء على المجلس المنتخب وإنهاء مهامه بإزالته قانونيا مع بقاء الشخصية المعنوية للهيئات المحلية قائمة.

وقد جاء في نص المادة 34 من قانون البلدية أنه: "يحل ويجدد المجلس الشعبي البلدي بكامله في الحالات التالية..."، والشيء نفسه جاءت به المادة 44 من قانون الولاية في تحديد الحالات التي يحل فيها المجلس الشعبي لولائي.

ويمكن إجمال حالات الحل فيما يلي:

- نقص المنتخبين إلى أقل من نصف عدد الأعضاء بالنسبة لكل من مجلس البلدية والولاية.

- الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلسين.

- وجود اختلاف خطير بين الأعضاء على مستوى كل من المجلسين يحول دون لتسيير العادي للبلدية أو المجلس الشعبي الولائي.

- حالة ضم البلديات لبعضها أو تجزئتها (بالنسبة للبلدية فقط)

- حالة الالغاء النهائي لانتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي (بالنسبة للولاية فقط).¹

ووفقا للمادة 47 من قانون الولاية فإنه يتم حل المجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية حرصا على استقرار الأوضاع، و يشترط القانون في حالة حل المجلس أن يعين الوزير المكلف بالداخلية بناء على اقتراح من الوالي خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين و التنظيمات المعمول بها إلى حين تنصيب المجلس الجديد.²

¹ عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الإجتهد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 06، سنة 2014، ص 112.

² - ابتسام عيمور، مرجع سابق، ص 92.

وتنتهي مهمة المندوبية الولائية بقوة القانون فور تنصيب المجلس، غير أن قانون الولاية قد ترك مسألة تنظيم و تطبيق هذه المادة المتعلقة بالمندوبية إلى التنظيم دون أن يفسر لنا الجهة التي يتم اختيار المندوبية منها ، و الأسس التي يتم عليها الاختيار مما يدع مجالاً للتساؤل خاصة و أن المادة 50 من قانون الولاية تنص على أن انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي المحل تتم في أجل أقصاه ثلاث (03) أشهر ابتداء من تاريخ الحل إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام.¹

ثانيا/ دعوة المجلس للانعقاد: تمارس السلطة الوصائية الرقابة على المجالس المحلية كهيئة في إطار ما يسمى بدعوة المجلس للانعقاد²، وهذا ما نصت عليه المدة 15 من قانون البلدية والتي جاء فيها أنه: " يمكن أن يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو من الوالي." وأيضا ما جاء في نص المادة 13 من قانون الولاية والتي نصت على أنه: " يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يعقد دورة استثنائية بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو بطلب من الوالي".

ثالثا/ الإيقاف: وهو تعليق عمل المجلس بصفة مؤقتة ، و عادة تكون فترة التوقيف مرحلة تمهيدية لإجراء سلطة الحل، لأن فترة التوقيف أو التعليق قد تكون مناسبة لتسوية الخلافات و إزالة كل أسباب التوقيف ، و لقد نص الأمر رقم 24/67 في المادة 02/112 على إمكانية وقف المجلس الشعبي البلدي في حين أن كل من قانون البلدية والولاية لم ينصا على إمكانية وقف المجالس، إلا أنه هناك من يرى في سلطة التوقيف فرصة لإعادة تأليف الأعضاء من جديد و سيجعلهم يفكرون مليا في مصلحة منتخبهم قبل كل شيء.³

¹ - عيمور ابتسام، مرجع سابق، ص 92.

² - عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 162.

³ - صالح عبد الناصر، مرجع سابق، ص 118.

و بالرغم من أن القانونين لم ينصا على الإيقاف لا صراحة و لا ضمنا إلا أن الوالي طبقا لأحكام المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 215/94¹، يستطيع توقيف المجالس الشعبية المحلية في إطار الإجراءات التحفظية وعليه فإنه يمكن أن يتعرض المجلس للتوقيف المؤقت ليس من وزير الداخلية و لكن من والي الولاية.

المطلب الثاني: الرقابة على أعمال الجماعات الإقليمية

يخضع كل من المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي للرقابة الوصائية هدفها بالأساس الحفاظ على سلامة ومشروعية المدولات وكذا حفاظا على دولة القانون ومؤسساتها.

وبهذا تمارس على أعمال وتصرفات ومداولات المجلس الشعبي الولائي العديد من صور الرقابة من قبل جهة الوصاية وذلك عن طريق التصريح أو التصديق أو الحل أو الإلغاء.

وتقتصر الرقابة الوصائية على بعض من أعمال الهيئات اللامركزية فهي لا تمتد إلى كل أعمالها، كما نها تهدف إلى التحقق من قيام المجالس المحلية بمهامها دون إهمال أو انحراف وأنه تحسن استخدام المنح والإعانات التي تتلقاها من السلطة المركزية، كما أنه تقوم بتنفيذ الخطط والبرامج الاقتصادية التي تضعها هذه السلطة.

وبهذا سنتناول أهم صور الرقابة على أعمال الجماعات الإقليمية في فروع مستقلة.

الفرع الأول: التصديق

لقد اشترط المشرع الجزائري في مداولات المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي ضرورة تصديق السلطة الوصية ، وقبل التحدث على ذلك يجب علينا معرفة مفهوم التصديق.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 يوليو 1994 المتعلق بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وميكلها، ج ر، العدد 48، الصادرة بتاريخ 27 يوليو 1994.

أولاً/ تعريف التصديق: وهو العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية، تقرر بموجبه أن القرار الصادر من الهيئة المحلية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه.

فالتصديق عمل إداري منفصل عن العمل الإداري الصادر من الهيئة اللامركزية فهو لا يندرج في العمل الأخير حتى ولو نص القانون على أنه شرط ضروري لنفاذ قرار الهيئة اللامركزية، كذلك فإن قرار الهيئة اللامركزية قبل التصديق عليه هو قرار مكتمل العناصر لكن تنفيذه موقوف حتى تمام التصديق، وكذلك فإن هذا القرار قبل التصديق عليه لا يكون قابلاً للطعن فيه لأنه بذاته لا يرتب ضرراً في الحال.¹

وبهذا نستطيع القول أن التصديق هو:

- التصديق وسيلة استثنائية لا يتم تقريرها إلا بنص.
- يجب أن يكون التصديق كلياً وليس جزئياً وإلا اعتبر ذلك تعديلاً للقرار وهو الاختصاص الذي لا تملكه الوصاية.
- التصديق لا يمكن أن يعلق على شرط واقف أو فاسخ.
- التصديق له أثر رجعي إلى تاريخ صدور القرار.²

ثانياً/ آثار التصديق: للتصديق عدة آثار يمكن إجمالها فيما يلي:

- التصديق ينصرف بأثر رجعي لتاريخ صدور قرار الهيئة المحلية من جهة، ومن جهة أخرى، تاريخ التصديق يعد هو التاريخ الذي منه يكون عمل الهيئات المحلية قابلاً للطعن فيه، فقرار الجماعات المحلية بذاته لا يرتب وحده ضرراً في الحال رغم صدوره مكتمل الأثر.

¹- عيمور ابتسام، مرجع سابق، ص 108.

²- ملياني صليحة، مرجع سابق، ص 204.

- التصديق لا ينسب العمل المصادق عليه للسلطة الوصية بل العمل يبقى صادر من الشخص اللامركزي وينسب إليه وحده، وبالتالي هو من يتحمل مسؤولية الأضرار الناشئة بسبب تنفيذه فهو من يلزم بالتعويض.

- العمل المصادق عليه من السلطة الوصية لا يلزم الجهة المحلية التي أصدرته بالتنفيذ فقد تعدل عنه أو تلغيه أو تسحبه أو تعدله.¹

- التصديق لا يطهر العمل الصادر من الجهات المحلية من العيوب التي تشوب القرار الإداري فيظل قابلاً للإلغاء إذا شابه أحد العيوب.

ثالثاً/ صور التصديق على أعمال الجماعات الإقليمية: القاعدة العامة أن قرارات البلدية والولاية

قابلة للنفذ دون الرجوع إلى موافقة السلطة الوصية ، فتنفذ قرارات المجلس الشعبي البلدي بعد مضي خمسة عشر يوماً من إيداعها دار الولاية حسب ما نصت عليه المادة 41 من قانون البلدية، وتنفذ قرارات المجلس الشعبي الولائي بعد مضي خمسة عشر يوماً من قيام الوالي بنشرها أو تبليغها للمعنيين حسب ما جاء في المادة 49 من قانون الولاية.

غير أن الاستثناء من هذه القاعدة هو اشتراط تصديق السلطة الوصية على بعض

القرارات لتصبح نافذة، وقد حدد القانون هذه المواضع على سبيل الحصر، حيث جاء في

نص المادة 42 من قانون البلدية على أنه: "لا تنفذ المداورات التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد أن يصادق عليها الوالي:

- الميزانيات والحسابات

- إحداث مصالح، مؤسسات عمومية بلدية"، وهي نفس الحالات التي اشترطت المادة 50

من قانون الولاية المصادقة عليها من أجل نفاذها، والملاحظ أن سلطة الوصاية في هذه

المواضيع هي الوالي بالنسبة للبلديات، ووزير الداخلية بالنسبة للولايات.²

¹ - ملياني صليحة، مرجع سابق، ص 205.

² - عبد الحليم بن مشري، مرجع سابق، ص 113.

ويكون التصديق صريحا متى أفصحت سلطة الوصاية عن رأيها، أما التصديق الضمني فيكون عندما لا يصدر منها أي قرار، ونستشف ذلك من نص المادة 46 من قانون البلدية حيث اعتبرت أن مداولة البلدية مصادق عليها عندما ترفع إلى الوالي ولا يصدر قراره فيها خلال ثلاثين يوما من تاريخ رفعها، كما يجوز للبلديات في حالة رفض الوالي المصادقة ان تطلبها من وزير الداخلية.¹

الفرع الثاني: الإلغاء

الإلغاء إجراء يمكن بمقتضاه لجهة الوصايا أن تزيل قرارا صادر عن المجالس الشعبية نتيجة مخالفتها لقاعدة قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة²، ويعرف أيضا على أنه ذلك الإجراء الذي يمكن لجهة الوصاية أن تزيل قرارا صادرا عن جهة لامركزية لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس المصلحة العامة، أي يخالف الشرعية أو الملائمة على أن يستند الإلغاء من جانب جهة الوصاية بالضرورة إلى نص قانوني يخولها هذه السلطة وأن يتم ذلك بالطبع خلال مواعيد محددة ذلك من أجل ضمان استقرار الأوضاع القانونية.³

فالإلغاء إذن هو أحد الوسائل الوقائية التي من شأنها إنهاء آثار قرار صادر عن هيئة لامركزية من طرف جهة الوصاية وذلك لمخالفته القانون، ويشمل الإلغاء نوعين من القرارات، قرارات باطلة بطلانا مطلقا بحكم القانون، وقرارات باطلة نسبيا أي قابلة للإبطال.

أولا/ الإلغاء أو البطلان المطلق:

تعتبر باطلة بطلانا مطلقا وبحكم القانون المداولات التي أوردتها المادة 53 من قانون الولاية:

- المداولات المتخذة خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات.
- المداولات التي تمس برموز الدولة و شعاراتها.

¹ - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 102.

² - بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 109.

³ - صالح عبد الناصر، مرجع سابق، ص 129.

- المداولات غير المحررة باللغة العربية.
- المداولات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصات المجلس الشعبي الولائي .
- المداولات المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي.¹
- والحالات نفسها أوردتها المادة 59 من قانون البلدية.
- وبهذا يقرر البطلان المطلق لأحد الأسباب التالية:

1- عدم الاختصاص: تعتبر جميع المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي أو الولائي غير قانونية وباطلة، إذا كانت متجاوزة وخارجة عن صلاحياته من حيث نطاقها الإقليمي أو الموضوعي.²

2- مخالفة القانون: تعتبر مداولات المجلس الشعبي الولائي باطلة بطلانا مطلقا إذا كانت مخالفة للتشريع: الدستور، القانون، التنظيم.

3- مخالفة الشكل والإجراءات: أن المداولات التي تتم مخالفة تلك الأشكال و الإجراءات التي حددها القانون، فإنها تعد بطلانا مطلقا ولا يترتب عليها أي أثر قانوني.³

ثانيا / الإلغاء أول البطلان النسبي: يعرف على أنه القابلية للإبطال، إذ أن التصرفات تكون صحيحة ولكنها تكون قابلة للإبطال من قبل الشخص الذي أبرمه، لكن شاب إرادته عيب من العيوب كقصر في السن أو لغلط أو التدليس أو الإكراه أو لاستغلال مادي أو معنوي، وبهذا يكون التصرف صحيحا ومنتج لكل الآثار القانونية إلا أنه قابل للإبطال.⁴

وبالرجوع إلى نص المادة 60 من القانون 10-11 تكون مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال إذا كانت في موضوعها تمس مصلحة شخصية تتعلق بأعضاء المجلس

¹ المادة 53 من قانون الولاية.

² ناصر لباد، القانون الإداري (التنظيم الإداري: الجزء الأول)، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر 2001، ص 166.

³ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 168.

⁴ عمتوت عمر، قاموس المصطلحات القانونية في تسيير شؤون الجماعات المحلية ، دار الهومة، الطبعة الثانية،

الجزائر، 2010، ص 69.

الشعبي بما فيهم رئيس المجلس وهذا للحرص على شفافية العمل الإداري ودعمًا لنزاهة التمثيل، وتحقيقًا للصالح العام سواء تعلقت المصلحة الأعضاء أنفسهم أو بأزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو حتى كوكلاء عنهم وهي نفس الأحكام الواردة في المادة 49 من قانون الولاية والهدف من ذلك هو المحافظة على مصداقية المجالس وحيادها.¹

والحكمة في إبطال هذا النوع من المداولات واضحة، حتى يحافظ المشرع على مصداقية المجلس ومكانته وسط المنتخبين، وأن يبعد الأعضاء عن كل شبهة.

وبخصوص الأداة القانونية لممارسة سلطة إلغاء قرارات الهيئات المحلية، فتبطل مداولات المجلس الشعبي البلدي بموجب قرار معطل من قبل الوالي، وذلك خلال شهر، ابتداء من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية.

أما فيما يخص مداولات المجلس الشعبي الولائي، فإنها تلغى بموجب قرار معطل من وزير الداخلية بعد أن يقدم إليه طلب الإلغاء إما من :

- الوالي باعتباره ممثلًا للسلطة المركزية، وذلك في غضون 15 يوما الموالية لاختتام الدورة التي أقرت فيها المداولة المعنية.

- من الناخب أو دافع الضريبة، وذلك خلال 15 يوما من إشهار المداولة، وينبغي إرسال الطلب من قبل الناخب أو دافع الضريبة عن طريق البريد بموجب رسالة مسجلة مع إشعار بالاستلام إلى وزير الداخلية، الذي يفصل فيه خلال مدة شهر.²

وإذا لم يصدر الوزير رده بعد انقضاء هذا الأجل تصبح هذه المداولة نافذة ، ويترتب على طلب الإلغاء سواء من الوالي أو الناخب أو دافع الضريبة، تأجيل تنفيذ المداولة محل إجراء طلب الإلغاء.³

¹ - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 173.

² - المادة 56 من قانون الولاية.

³ - صالح عبد الناصر، مرجع سابق، ص 134.

والملاحظ أن المشرع أعطى للناخب أو دافع الضريبية الحق في طلب إلغاء مداوات المجلس الشعبي الولائي، في حين لم يمكن الأفراد من ذلك فيما يتعلق بمداوات المجلس الشعبي البلدي، غير أنه أعطاهم فرصة الطعن القضائي في هذه المداوات مع إنقاص أجل الطعن إلى شهر واحد بدل أربعة أشهر المقررة لرفع دعوى الإلغاء ضد قرارات الهيئات اللامركزية.¹

الفرع الثالث: سلطة الحلول

الحلول يعد وسيلة من وسائل الرقابة إذ تكون الإدارة المحلية مكلفة بالقيام بأعمال معينة خلال مدة محددة، و ذلك تنفيذا للسياسة العامة للدولة أو فرض القانون القيام بها.

أولا/ تعريف الحلول: يقصد به قيام السلطة الوصائية بمقتضى سلطتها الاستثنائية المحددة قانونا محل الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي تضم بها بقصد أو لعجز أو إهمال.²

ويعرف أيضا بأنه قيام الجهة الوصية مقام الجهة اللامركزية في تنفيذ التزاماتها القانونية التي لم تقم بها عن قصد أو عجز أو إهمال رغم إخطارها مسبقا من جانب السلطة الوصية.³ وبهذا لا يجوز لسلطة الوصاية أن تباشر الحلول إلا بتوافر الشروط التالية:

- لا يسمح للسلطة الوصية بالحلول محل السلطة الموصى عليها إلا بنص صريح، وهذا في حد ذاته ضمانا للاستقلالية المحلية.⁴

- لا يسمح للسلطة الوصية بالحلول محل السلطة الموصى عليها، إلا في الحالة التي لا تقوم فيها السلطة الموصى عليها بأداء واجباتها، وبالتالي الحلول لا يكون جائزا إلا إذا كانت

¹ - صالح عبد الناصر، مرجع سابق، ص 135.

² - طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية (التنظيم الإداري - النشاط الإداري - دراسة مقارنة) ، دار الخلدونية، الطبعة الأولى، الجزائر، 2007، ص 47.

³ - محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية و القضائية على أعمال الإدارة المحلية:دراسة مقارنة، دار الفكر و القانون للنشر والتوزيع، مصر، 2011، ص 187.

⁴ - ملياني صليحة، مرجع سابق، ص 220.

الهيئة المحلية ملزمة قانوناً بالتصرف وامتنعت عن القيام به، فالحلول لا يكون جائزاً إلا في نطاق السلطة المقيدة للإدارة، أما السلطة التقديرية فلا تستوجب الحلول.

- لا يكون الحل إلا بعد إنذار للسلطة الموصى عليها دون جدوى، فالإنذار شرط ضروري للمحافظة على استقلالية الجماعات المحلية، هذا الإنذار يأخذ شكل صريح أو ضمني، فإذا رفضت الهيئة المحلية الاستجابة للإنذار أو التزمت الصمت اتجاهه، أصبح قرينة على امتناعها عن أداء عملها مما يجيز للسلطة الوصية الحل محلها.

ثانياً/ صور الحلول على أعمال الجماعة المحلية: يأخذ الحلول عدة صور نذكر أهمها:

- 1- **الإجراء المباشر:** تتولى الوصاية بموجبه القيام بعمل تقاعست الهيئة المحلية عن أداءه، فالحلول تدخل مباشر في أعمال الجماعات المحلية، مما يجعل استقلاليتها وحريتها مهددتين.
- 2- **إرسال مندوب خاص:** تولى الوصاية القيام بإدارة مرفق بأكمله، بحيث ترسل مندوب مفوض من قبلها يقوم بإدارة المرفق، وتوضع تحت تصرفه كل الوسائل التي تملكها الهيئة وقراراته ملزمة للسلطات المحلية وكأنها صادرة منها.¹

ثالثاً/ القيود المتعلقة بممارسة سلطة الحلول:

إن سلطة الحلول ليست سلطة مطلقة، وإنما هي سلطة مقيدة ومشروطة، فغالباً ما يحدد القانون على وجه الحصر وبشكل صريح أصول ممارستها، فلا يجوز الحل إلا بتوفر ثلاث شروط وهي:

- 1- أن يكون القانون قد نص عليه صراحة، وفي هذه الحالة لا يجوز الحل إلا في الأحوال التي حددها القانون بالذات.²
- 2- الحل لا يكون جائزاً، إلا إذا كانت الإدارة ملزمة قانوناً بالتصرف، أي أن الحل لا يكون جائزاً إلا بشأن يدخل في نطاق السلطة المقيدة، أما إذا كان للجماعات الإقليمية

¹ - ملياني صليحة، مرجع سابق، ص 220.

² - صالح عبد الناصر، مرجع سابق، ص 137.

سلطة تقديرية في اتخاذ القرار وامتنعت عنه، فلا يجوز للسلطة الوصائية أن تحل محلها في اتخاذ القرار.

والصورة الغالبة للحلول هو قيام والى الولاية بالحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي وفق الحالات التي حددتها المواد 100 إلى 102 من قانون البلدية فعلى مستوى البلدية للسلطة الوصية الحلول محل السلطات البلدية سواء المجلس أو رئيسه في الحالات التالي ذكرها:

1- يمكن الوالي أن يتخذ، بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها، لئلى الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عند ما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.¹

2- يحل الوالي محل المجالس البلدية لضبط الميزانية أو التسجيل التلقائي للنفقات الإجبارية، في حالة ما قام المجلس الشعبي البلدي بالتصويت عليها غير متوازنة أو امتنع عن تسجيل النفقات الإجبارية، حسب المادة 183 الفقرتين 3 و4 من قانون البلدية.

3- في حالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بإعداد حوالة، قصد تغطية نفقة إجبارية أو إصدار سند تحصيل، يتخذ الوالي قرار يحل محل الحوالة أو سند تحصيل رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب المادة 2/203 من قانون البلدية.²

¹ - المادة 100 من قانون البلدية.

² - ملياني صليحة، مرجع سابق، ص ص 221-222.

أما بالنسبة للولاية فنظرا لوجود الوالي كمثل للسلطة المركزية، فإن حالات حلول السلطة المركزية محل المجلس الشعبي الولائي قليل مقارنة مع حلول السلطة المركزية محل المجلس الشعبي البلدي.

وهي تتمثل أساسا في:

- حالات النفقات الإجبارية: إذا لم يصوت المجلس الشعبي على النفقات الإجبارية في الميزانية الأولية أو الميزانية الإضافية، فإن وزير الداخلية كسلطة وصائية يقوم بتسجيلها تلقائيا بمعرفة وزير المالية وهذا وفق للمادة 141 من قانون 09/90 .

- حالة إعادة التوازن عند وضع الميزانية الأولية للولاية موضع التنفيذ، فإنه قد يظهر عجز مالي في بعض أبوا بها وفصولها فيؤثر على مبدأ التوازن الذي تقوم عليه الميزانية، وعندها يجب على المجلس الشعبي الولائي التدخل لامتنصاص هذا العجز.

لكن في حالة تخلفه عن ذلك يتدخل وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية، ليتخذ

الإجراءات اللازمة والإذن بامتنصاص العجز الواقع وهذا وفقا للمادة 146 قانون 09/90 .

وخلاصة القول إننا نلاحظ أن صور ووسائل الرقابة الوصائية على الجماعات

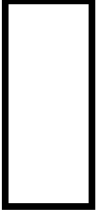
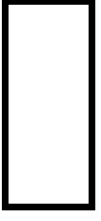
اللامركزية الإقليمية لها تأثير على حرية واستقلال هذه الجماعات وذلك بدرجات متفاوتة، إذ نجد أن الوسائل الممارسة على الأشخاص والهيئات أقل مساسا باستقلالية الهيئات المحلية من الوسائل الممارسة على أعمالها، وذلك راجع إلى أن السلطة المركزية في رقابتها على

الأعمال، تتمتع بنوع من السلطة التقديرية غير موجودة عند ممارستها الرقابة على الهيئة

ككل وعلى الأشخاص منفردين، كما أن الرقابة الوصائية على الأعمال تشمل الرقابة على

الشرعية والرقابة على الملائمة.¹

¹ - صالح عبد الناصر، مرجع سابق، ص 140.



الخاتمة

تعتبر الجماعات المحلية المحرك القاعدي لعجلة التنمية في الجزائر كونها حلقة الربط بين السلطة العليا للبلاد والشعب، و تعمل في إطار نظام إداري محلي يرتكز على القواعد اللامركزية الإدارية والتي أصبحت أسلوبا ناجعا في تسيير الإدارة المحلية في الجزائر.

ولبناء نظام متطور للإدارة المحلية لا يأتي بمجرد إصدار قوانين أو مراسيم خاصة بذلك، وإنما بكيفية تطبيق وأحكام الرقابة الإدارية من الجهات المركزية العليا في الدولة إلى الجهات اللامركزية الإقليمية وذلك من خلال رقابة السلطة الرئاسية، والتي تتخذ في سبيل أعمال رقابتها عدة أشكال كسلطة الحلول و الإلغاء و السحب و التعديل وهذا فيما يخص الأجهزة الإدارية و الجماعات المحلية في الدولة.

ولعل أهم ما توصلنا إليه من خلال هذه الدراسة هو أن المشرع الجزائري قد مس بمبدأ استقلال الهيئات اللامركزية و ذلك من خلال تطبيقه لنموذج الرقابة الوصائية المشددة المستوحاة من النموذج الرقابي الفرنسي التقليدي، حيث نجد أن أغلب أساليب الرقابة الموجودة في هذا النموذج قد طبقتها المشرع الجزائري على كل البلديات و الولايات، حيث مست هذه الرقابة الأعضاء المنتخبين للمجالس المحلية، ومجتمعين في شكل مجالس.

ومن ثم كانت السلطة الوصائية متواجدة دائما في كل مجالات عمل السلطات المحلية، وهو الأمر الذي اقتضت إليه الضرورة في بعض الأحيان إلى عدم قدرة وإمكانية الجماعات المحلية على مباشرة اختصاصاتها أو تنفيذ برامجها المحلية.

لكن بالنظر إلى العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية من منطلق التكامل والتعاون المفترض بينهما، فإنه يتضح أن اللامركزية الإدارية (أي الجماعات المحلية) لا تقوم إلا بوجود إدارة مركزية وتحت رقابتها، وهذه العلاقة لا تكون إلا من خلال ممارسة مظاهر الرقابة الإدارية، وهذا ما يدعم في كون أن الاستقلال المحلي مجرد وسيلة وليس

غاية، أي أنه وسيلة لتسيير وتخفيف العبء على الإدارة المركزية وتقاسمه مع الإدارة المحلية وأيضا الأداء الحسن للمصلحة العامة.

وإن مدى فعالية الرقابة وأهميتها يتحدد وفقا لطبيعة المجتمع وعلاقاته الاجتماعية ودرجة اللامركزية فيه ومدى تحديد ووضوح اختصاصات الإدارة المحلية ، وبهذا فإن من أبرز مقومات نجاح النظام المحلي هو وضوح العلاقة بين الهيئات المحلية و أجهزة الرقابة عليها.

نتائج الدراسة:

من خلال دراستنا لهذا الموضوع يمكننا التوصل إلى نتائج أهمها:

- الرقابة الإدارية هي آلية توفيق بين استقلال الهيئات المحلية من جهة وعدم تحويل هذا الاستقلال إلى غرض غير الغرض الذي وجدت من أجله من جهة أخرى.
- الرقابة الإدارية ليست تلقائية، وإنما تحكمها نصوص قانونية.
- الرقابة الإدارية دعامة من دعائم النظام اللامركزي في الدولة البسيطة ومظهر من المظاهر المميزة له عما يشابهه من الأنظمة الأخرى.
- الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية تستهدف ضمان الحفاظ على إقامة وتحقيق التوازن بين المصلحة العامة الوطنية القومية وبين المصالح العامة المحلية، وكما أنه أمر حتمي وضروري لوحة التنظيم الإداري.

اقتراحات الدراسة:

من خلال معالجتنا لظاهرة الهجرة غير الشرعية نرى ضرورة دعم هذه الدراسة
بالاقتراحات التالية:

- 1- لتقليل من شدة الوصاية الإدارية و التخفيف من صرامتها و تحويلها إلى رقابة مشروعة ومعقولة تتلاءم مع منطق و فلسفة اللامركزية، و تقتصر على مدى مطابقة القوانين من عدمه وليس في مدى مناسبة المداولات أو اقتراح المشاريع والمصادقة عليها.
- 2- ضرورة النص في الدساتير على المبادئ الأساسية التي تكفل تدعيم حق السلطات المحلية في إشرافها على مرافقها المحلية.
- 3- يجب أن تكون هناك جهة عليا تضمن توافق السياسات والاحتياجات والإمكانيات المحلية مع السياسات والاحتياجات والإمكانيات القومية، وتنظر إلى أساليب تطوير الإدارة المحلية وتأمين وسائل عملها والتنسيق بين مشروعاتها ومشروعات السلطة المركزية.
- 4- وفير ضمانات لأعضاء المجالس المحلية لممارسة اختصاصها تهم بكل حرية واستقلال سواء ضمانات قانونية وذلك بوجود نص صريح لممارسة الرقابة الوصائية وإحاطتها بأصول وقواعد معينة يفرض مراعاة تحت طائلة البطلان، وإحاطة ممارستها أيضا بإجراءات وشكليات قانونية، تعتبر من القواعد الجوهرية ويترتب على عدم مراعاتها بطلان هذه الرقابة كصدور قرار حل المجالس المحلية بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء وإطلاع البرلمان بذلك.



قائمة المصادر

والمراجع



أولاً: المصادر

- 1- قانون 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، ج ر، العدد 15،
الصادرة بتاريخ 11 أبريل سنة 1990.
- 2- القانون 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالولاية، ج ر، العدد 15،
الصادرة بتاريخ 11 أبريل سنة 1990.
- 3- قانون 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالولاية، ج ر، العدد 15،
الصادرة بتاريخ 11 أبريل سنة 1990.
- 4- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، ج ر، العدد
12، الصادرة بتاريخ 29 فيفري سنة 2012.
- 5- المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 يوليو 1994 المتعلق بضبط أجهزة
الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج ر، العدد 48، الصادرة بتاريخ 27 يوليو 1994.
- 6- المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 يوليو سنة 1994 المتعلق بتحديد
أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج ر، العدد 48، الصادرة بتاريخ 27 يوليو سنة
1994.
- 7- المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27/10/1999 المتعلق بالتعيين في
الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر، العدد 76، الصادرة بتاريخ 31 أكتوبر سنة
1999.

ثانياً: المراجع

1- الكتب باللغة العربية:

أ- المراجع الفقهية:

- 1- أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، لبنان، 1979.
- 2- أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة، دار المعارف، القاهرة، 1977.
- 3- بو عمران عادل ، البلدية في التشريع الجزائري ، دار الهدى للنشر والتوزيع ، الجزائر، 2010.
- 4- بو عمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية ، دار الهدى، الجزائر، 2010.
- 5- حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري(دراسة مقارنة)، دار الفكر الجامعين الإسكندرية، 2004.
- 6- حسين عبد العال، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري ، دار الفكر الجامعي، مصر، 2004.
- 7- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.
- 8- حمدي سليمان القبيلات، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2010.
- 9- زاهر عبد الرحيم عاطف، الرقابة على الأعمال الإدارية، دار الراية، عمان، 2009.

- 10- سالم بن راشد العلوي، سالم بن راشد العلوي، القضاء الإداري (دراسة مقارنة) ، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009.
- 11- سامي جمال الدين، القضاء الإداري، مصر، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2003.
- 12- سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، القاهرة، دار الفكر العربي، 1966.
- 13- شريف يوسف حلمي خاطر، القرار الإداري (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.
- 14- طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية (التنظيم الإداري - النشاط الإداري - دراسة مقارنة)، دار الخلدونية، الطبعة الأولى، الجزائر، 2007.
- 15- عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية ، دار الفكر العربي، مصر، 1973.
- 16- عبد الرحمان الصباح، مبادئ الرقابة الإدارية ، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، 1997.
- 17- عبد العزيز صالح بن حبتور، مبادئ الإدارة العامة، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى، 2009.
- 18- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، دس ن.
- 19- عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2011.
- 20- علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى، الجزائر، 2011.
- 21- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.

- 22- علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، الأردن، 2008.
- 23- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 24- _____، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2010.
- 25- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول (النظام الإداري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
- 26- _____، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، الجزائر، دار الهومة، الطبعة الخامسة، 2009.
- 27- _____، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- 28- عمتوت عمر، قاموس المصطلحات القانونية في تسيير شؤون الجماعات المحلية، دار الهومة، الطبعة الثانية، الجزائر، 2010.
- 29- عمر الشويكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الأردن، 1981.
- 30- عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
- 31- فريدة قصير مزياني، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة صخري، الجزائر، 2011.
- 32- فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري (بين النظرية والتطبيق)، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011.

- 33- كامل بربر، نظم الإدارة المحلية-دراسة مقارنة -، المؤسسة الجامعية للنشر، لبنان، 1996.
- 34- محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية و القضائية على أعمال الإدارة المحلية: دراسة مقارنة، دار الفكر و القانون للنشر والتوزيع، مصر، 2011.
- 35- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 36- _____، القرارات الإدارية، دار العلوم، الجزائر.
- 37- محمد أنس جعفر قاسم، ديموقراطية الإدارة المحلية اللبرالية والاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- 38- محمود محمد حافظ، القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975.
- 39- ناصر لباد، القانون الإداري (التنظيم الإداري: الجزء الأول)، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر 2001.
- 40- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008، ص146.
- 41- هاني علي الطهرابي، قانون الإدارة المحلية-الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، دار الثقافة، الأردن، 2004.
- ب- الرسائل الجامعية:**
- ب-1- أطروحات الدكتوراه:**
- 1- حمود بن يحي أحمد الحمزي، نظام الإدارة المحلية ودوره في خدمة المواطن - دراسة مقارنة بين القانون الجزائري واليمني، (أطروحة دكتوراه في القانون العام)، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2013.

ب-2- مذكرات الماجستير:

- 1- صالحى عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلال والتبعية (مذكرة ماجستير في القانون تخصص الدولة والمؤسسات العمومية)، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2009.
- 2- عبدالله عبد الرحمن النيمان، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي في الأجهزة الأمنية، (مذكرة ماجستير في العلوم القانونية)، كلية الدراسات العليا، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2013.
- 3- عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم (مذكرة ماجستير في القانون العام تخصص الإدارة العامة والقانون وتسيير الأقاليم)، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2012.
- 4- عيساني عبد الحميد، النظام القانوني لمداولات المجلس الشعبي البلدي (رسالة ماجستير فرع الإدارة والمالية)، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011.
- 5- ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة: دراسة في ظل قانوني البلدية الولاية الجديدين (مذكرة ماجستير في الحقوق تخصص قانون إداري)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015.

ج- المقالات العلمية:

- 1- عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الإجتهد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 06، سنة 2014.
- 2- فريجة حسين، علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية هل تحتاج إلى إعادة نظر؟، مجلة المنتدى القانوني، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 06، أبريل 2009.

د- المحاضرات العلمية :

- 1- تياب نادية، التنظيم الإداري، محاضرات أقيمت على طلبة السنة الأولى ل.م.د، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، 2014.

2- الكتب باللغة الفرنسية :

- 1-Marcel waline, **préside droit administratif**, édition Mont chrétien, Paris, 1970.



الفهرس

6	الفصل الأول: مدلول الرقابة على الهيئات الإدارية.....
7	المبحث الأول مفهوم الرقابة على الهيئات الإدارية.....
7	المطلب الأول: تعريف الرقابة الإدارية وخصائصها.....
7	الفرع الأول: تعريف الرقابة الإداري.....
7	أولا/ تعريف الرقابة.....
10	ثانيا/ تعريف الرقابة الإدارية.....
11	الفرع الثاني: خصائص الرقابة الإدارية.....
12	أولا/ الرقابة الإدارية ذات طابع إداري.....
12	ثانيا/ الرقابة الإدارية رقابة استثنائية.....
12	ثالثا/ الرقابة الإدارية رقابة خارجية.....
12	الفرع الثالث: أهداف الرقابة الإدارية.....
14	ثانيا/ الأهداف المالية.....
14	ثالثا/ الأهداف السياسية.....
15	المطلب الثاني: نطاق الرقابة الإدارية.....
15	الفرع الأول: الرقابة الإدارية على مشروعات الأعمال الإدارية.....
16	أولا/ سحب القرارات غير مشروعة.....
17	ثانيا/ إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة.....
18	ثالثا/ تعديل القرارات الإدارية.....

18.....	الفرع الثاني: الرقابة على ملائمة القرارات الإدارية الصحيحة.
19.....	المطلب الثالث: طرق تحريك الرقابة الإدارية.
19.....	الفرع الأول: الرقابة التلقائية.
21.....	الفرع الثاني: الرقابة بناء على تظلم.
21.....	أولا/ تعريف التظلم.
22.....	ثانيا/ أنواع التظلم.
23.....	المبحث الثاني: مظاهر الرقابة على الهيئات الإدارية.
23.....	المطلب الأول: الرقابة الإدارية في نطاق السلطة الرئاسية.
23.....	الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية الرئاسية.
24.....	أولا/ تعريف الرقابة الإدارية الرئاسية.
25.....	ثانيا/ خصائص الرقابة الإدارية الرئاسية.
26.....	الفرع الثاني: صور الرقابة الإدارية الرئاسية.
27.....	أولا/ التصديق.
27.....	ثانيا/ التعديل.
27.....	ثالثا/ الإلغاء.
28.....	رابعا/ السحب.
28.....	خامسا/ الحلول.
29.....	المطلب الثاني: الرقابة الإدارية في نطاق السلطة الوصائية.
29.....	الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية الوصائية.

الفرع الثاني: خصائص الرقابة الإدارية الوصائية..... 31

أولاً/ الرقابة الوصائية رقابة إدارية..... 31

ثانياً/ الرقابة الوصائية رقابة استثنائية..... 31

ثالثاً/ الرقابة الوصائية رقابة خارجية..... 31

رابعاً/ الرقابة الوصائية رقابة جزئية ومشروطة وغير مطلقة..... 32

الفرع الثالث: طبيعة الرقابة الإدارية الوصائية وأهدافها..... 32

أولاً/ أهمية الرقابة الإدارية الوصائية..... 32

ثانياً/ أهداف الرقابة الإدارية الوصائية..... 34

Sommaire

37	الفصل الثاني: آليات الرقابة الإدارية الوصائية.....
38	المبحث الأول: السلطات الوصائية المخولة بممارسة الرقابة.....
38	المطلب الأول: السلطات الوصائية.....
39	الفرع الأول: السلطات الوصائية المركزية.....
39	أولا/ رئيس الجمهورية.....
41	ثانيا / الوزير الأول والوزراء.....
43	الفرع الثاني: السلطات الوصائية اللاتركيزية.....
43	أولا/ الوالي.....
45	ثانيا/ رؤساء الدوائر.....
46	الفرع الثالث: السلطات الوصائية اللامركزية.....
46	أولا/ مفهوم اللامركزية الإدارية.....
47	ثانيا: الرقابة الوصائية اللامركزية.....
48	المطلب الثاني: القيود الوارد على ممارسة الرقابة الإدارية الوصائية.....
49	الفرع الأول: القيود التشريعية.....
50	الفرع الثاني: القيود الواردة على كيفية ممارسة الرقابة الوصائية.....
51	الفرع الثالث: القيد الذي يرد على أغراض الرقابة الوصائية.....
53	المبحث الثاني: صور ووسائل الرقابة الإدارية الوصائية.....
53	المطلب الأول: وسائل الرقابة الإدارية الوصائية على الأعضاء.....
54	الفرع الأول: وسائل الرقابة الإدارية الوصائية على الأشخاص منفردين.....

54	أولا/ الإقالة.....
54	ثانيا/ التوقيف.....
57	ثالثا/ الإقصاء.....
58	الفرع الثاني وسائل الرقابة على المجلس كهيئة.....
58	أولا/ الحل.....
59	ثانيا/ دعوة المجلس للانعقاد.....
59	ثالثا/ الإيقاف.....
60	المطلب الثاني الرقابة على أعمال الجماعات الإقليمية.....
60	الفرع الأول: التصديق.....
61	أولا/ تعريف التصديق.....
61	ثانيا/ آثار التصديق.....
62	ثالثا/ صور التصديق على أعمال الجماعات الإقليمية.....
63	الفرع الثاني: الإلغاء.....
63	أولا/ الإلغاء أو البطلان المطلق:.....
64	ثانيا / الإلغاء أول البطلان النسبي:
66	الفرع الثالث: سلطة الحلول.....
66	أولا/ تعريف الحلول.....
67	ثانيا/ صور الحلول على أعمال الجماعة المحلية.....
67	ثالثا/ القيود المتعلقة بممارسة سلطة الحلول:.....

69الخاتمة
71قائمة المصادر والمراجع
78الفهرس

ملخص :

تعتبر الإدارة المحلية صورة من صور اللامركزية الإدارية، حيث اعترف المشرع من الناحية القانونية و السياسية لوحدات الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية وحق ممارسة امتيازات السلطة العامة ومع ذلك أخضعها لصور مختلفة من الرقابة، وأكثرها تطبيقا الرقابة الإدارية والرقابة القضائية.

وإن مدى فعالية الرقابة وأهميتها يتحدد وفقا لطبيعة المجتمع وعلاقاته الاجتماعية ودرجة اللامركزية فيه ومدى تحديد ووضوح اختصاصات الإدارة المحلية ، وبهذا فإن من أبرز مقومات نجاح النظام المحلي هو وضوح العلاقة بين الهيئات المحلية و أجهزة الرقابة عليها.

وبهذا فإن أهمية الدراسة تكمن في الوصول إلى أهم صور الرقابة التي قررها ونظمها المشرع الجزائري، وكيفية تجسيدها على ارض الواقع من خلال فرضها على الجماعات المحلية كونها العنصر القاعدي للدولة.

الكلمات المفتاحية: الإدارة المحلية- الرقابة الرئاسية- الرقابة الوصائية- الجماعات

الإقليمية.