جامعة محمد خيضر بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

# مذكرة ماستر

ميدان الحقوق والعلوم السياسية

الفرع: حقوق

التخصص: قانون إداري

رقم : .....

يوم: .....

إعداد الطلبة:
هشام سقاي
اليامين محمدي

---

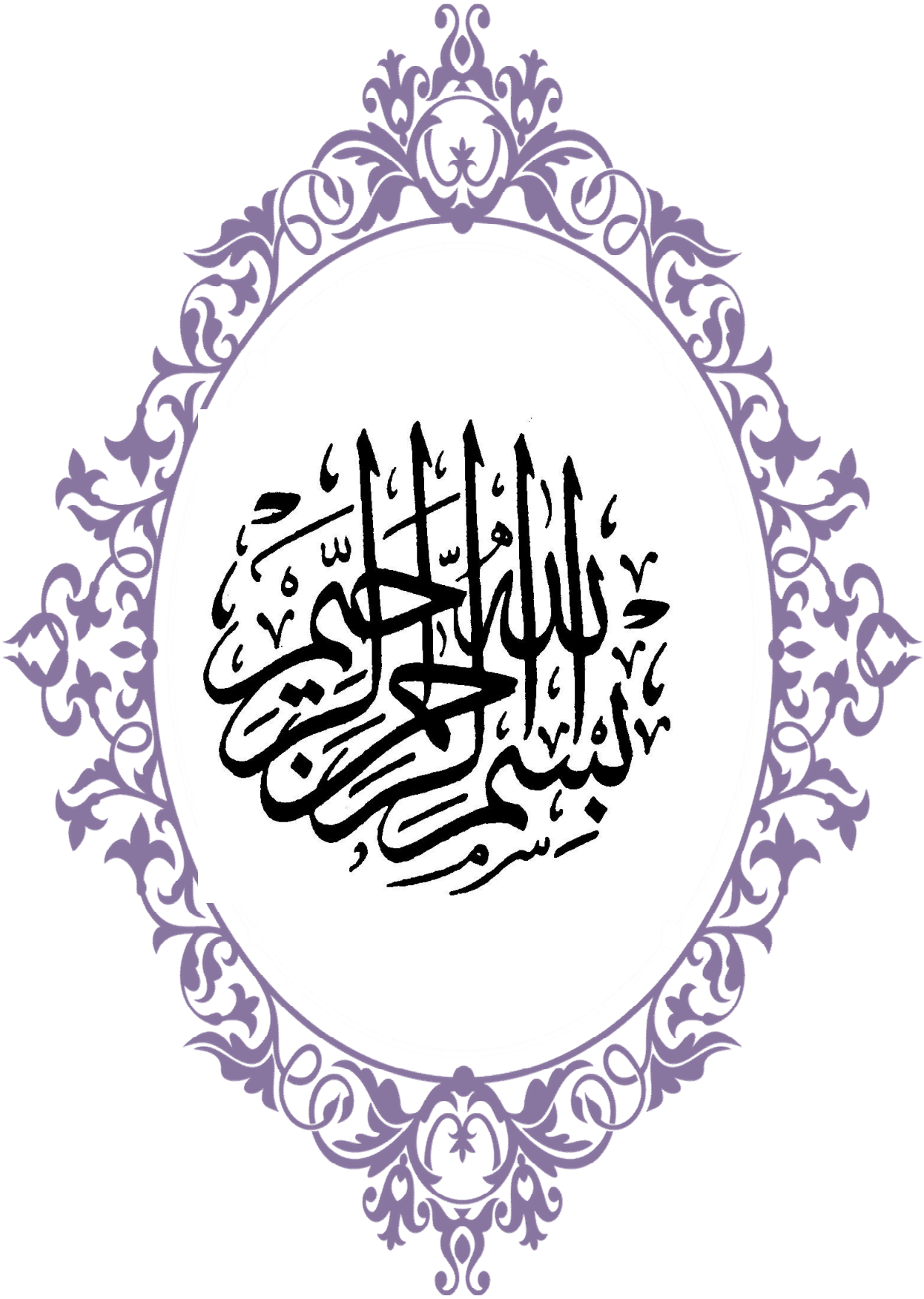
# الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في التشريع الجزائري

---

لجنة المناقشة:

| | | | |
|---|---|---|---|
| | أ. | جامعة محمد خيضر بسكرة | رئيسا |
| فيصل نسيغة | أ. د | جامعة محمد خيضر بسكرة | مشرفا |
| | أ. | جامعة محمد خيضر بسكرة | مناقشا |

السنة الجامعية : 2026/2025م


بسم الله الرحمن الرحيم

# شكر و تقدير

الحمد لله تعالى الذي بنعمته تتم الصالحات حمدا يليق بمقامه و عظيم سلطانه على عونه و توفيقه لنا لإتمام هذا العمل

من لم يشكر الناس لم يشكر الله ،نتقدم بالشكر الجزيل لأستاذنا المشرف الأستاذ الدكتور "نسيغة فيصل" على قبوله الإشراف علينا لإنجاز هذه المذكرة ، و متابعته لنا طيلة فترة إنجازنا لها ، كما نتقدم بالشكر الخالص لأعضاء لجنة المناقشة على تشريفهم لنا ، و قبولهم مناقشة هذه المذكرة .

# إهداء

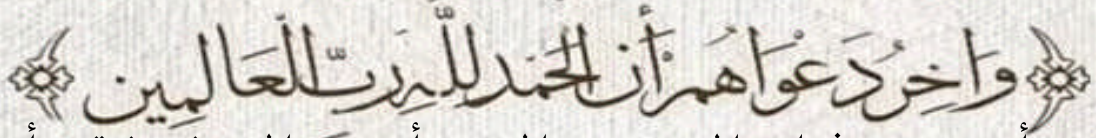


﴿وَآخِرُ دَعْوَاهُمْ أَنِ الْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ﴾

أهدي ثمرة جهدي المتواضع إلى من
وهبني الحياة و الأمل
و النشأة على شغف الإطلاع و المعرفة
، و من علمني أن أرتقي
سلم الحياة بحكمة و صبر
برا و إحسانا و وفاءا لهما والدي
العزيزين أطال الله في عمرهما
الى باقي جميع أفراد عائلتي
الكبيرة والصغيرة

سقاي هشام

# إهداء




أهدي هذا الجهد إلى أميَ العزيزة أطال
الله في عمرها و إلى أبي حفظه الله
إلى أبنائي اهدي كل خطوة وصلت إليها
كانت تحمل في قلبي حبكم و دعواتكم
وأتمنى أن يكون هذا التخرج مثالا لكم
بأن الإجتهاد يصنع مهما طال الطريق
كما اهدي هذا الجهد المتواضع إلى روح
زوجتي الطاهرة التي كان أملها أن
تراني في المقام الكبير سائل المولى
عز و جل أن يسكنها فسيح جناته
كما اهدي عملي هذا إلى كل عائلتي و
أخواتي و إخوتي حفظهم الله أدام عليهم
الصحة والعافية و إلى جميع عائلة
محمدي

**محمدي اليامين**

# مقدمة

تصدر عن الولاية و البلدية باعتبارهما إدارة نوعين من الأعمال منها المادية كبناء المنشآت العمومية و تعبيد الطرق و هدم السكنات الفوضوية و تدخل في طائفة التصرفات التي تقوم بها البلدية و الولاية دون أن تقصد من ورائها ترتيب أثر قانوني تهدف من خلالها ترتيب آثار قانونية .

و قد منحت الجماعات المحلية باعتبارها سلطة عامة امتيازات واسعة تجعلها في مرتبة أسمى من الأشخاص العاديين، غير أن قيام التشريع الجزائري على مبدأ المشروعية الذي يخضع كافة التصرفات إلى القانون دون تمييز، سواء كانوا حكاما أو محكومين قيد من ذلك السلطات و الإمتيازات بما يضمن به حقوق و حريات الأشخاص و أموالهم، و كذا عدم در المال العام و حسن سير المرفق العام، و هنا يبرز دور الرقابة الإدارية في مجال مراقبة الأعمال القانونية .

إن اتساع الوظائف التي أصبحت الدولة مطالبة بأدائها، إلى جانب تعدد المشكلات التي تواجهها، وعدم قدرتها على تسيير جميع شؤونها بصورة مباشرة دون تفويض بعض الصلاحيات إلى هيئات محلية، أدى إلى ضرورة الأخذ بنظام إداري بديل عن المركزية الإدارية، قصد التخفيف من الأعباء الواقعة على السلطة المركزية. ولهذا اعتمدت الجزائر، شأنها شأن العديد من الدول، تنظيما إداريا يتلاءم مع هذه التحولات، يتمثل في نظام اللامركزية الإدارية، الذي يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية المستقلة.

وبما أن نظام اللامركزية يقتضي وجود إدارة محلية تتمتع بنوع من الاستقلال، باعتبارها أداة لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الهيئات والأجهزة، فقد أولت الدولة للجماعات المحلية عناية قانونية خاصة تكريسا لمبدأ اللامركزية، وذلك بالنظر إلى الدور السياسي والإداري الذي تؤديه، من خلال تمثيل المواطنين وتسيير شؤونهم المحلية، فضلا عن تمتعها بالاستقلال المالي والإداري، وكذا صلاحية اتخاذ القرارات في نطاق اختصاصاتها.

غير أن استقلال الجماعات المحلية لا يعني انفصالها الكلي عن السلطة المركزية، إذ تبقى خاضعة لرقابتها ضمانا لحسن سير الوظيفة الإدارية، وحفاظا على وحدة الدولة وتماسكها. وتعد الرقابة الإدارية من أبرز المسائل التي صاحبت تطبيق نظام اللامركزية، حيث احتلت مكانة هامة في العملية الإدارية، وأصبحت من الوسائل الأساسية لتحقيق الإصلاح الإداري والتنمية، لذلك كان من الضروري تنظيمها قانونا قبل ممارستها على المجالس المحلية، حتى لا تتجاوز هذه الأخيرة الحدود التي رسمها لها المشرع.

وتسعى الرقابة الإدارية إلى الكشف عن أوجه القصور التي قد تعيق سير العمل الإداري، من خلال تحديد النقائص والاختلالات التي تؤثر على أداء الأجهزة الإدارية، واقتراح الحلول الكفيلة بالحد منها، كما تعمل على متابعة تنفيذ القوانين، والكشف عن المخالفات الإدارية، والنظر في الشكاوى المقدمة بسبب مخالفة النصوص القانونية أو نتيجة الإهمال في أداء المهام. وتعتبر الرقابة الإدارية من أهم صور الرقابة التي تمارس على أعمال الجماعات المحلية.

و من أجل دراسة و تحليل عناصر البحث، و من خلال طبيعة الموضوع نقوم بطرح الإشكالية التالية و المتمثلة في :

كيف نظم المشرع الجزائري أساليب الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية ؟

هذا التساؤل انبثق عنه مجموعة من التساؤلات الفرعية:

1- ما هو الأساس القانوني للرقابة الإدارية في التشريع الجزائري ؟

2- ما المقصود بالجماعات المحلية في التشريع الجزائري؟

3- كيف فرض المشرع الجزائري الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية؟

4- ما المقصود بالرقابة الإدارية ؟

**أسباب اختيار الموضوع:**

**أسباب ذاتية:**

* تنطلق من اهتمامنا الشخصي لموضوع الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر كونه يتوافق مع السياق العام للدراسة، حيث جاء اختيار الجزائر باعتباره النموذج الأساسي الأقرب لدراستنا.

**أسباب موضوعية:**

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

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

* التعرف على مدى تأثير الرقابة الإدارية على أعمال المجالس المحلية المنتخبة وعلى مكانتها و استقلاليتها .

**أهمية الدراسة:**

تكمن أهمية دراستنا لهذا الموضوع في الأهمية العلمية، كونه يقدم دراسة تحليلية للنظام القانوني المتعلق بالرقابة الإدارية، على الجماعات المحلية خاصة من الجانب التشريعي. كما تكمن الأهمية من الناحية العملية، في دراسة نظام الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات المحلية، و مدى تحقق النظام الديمقراطي، من خلال مدى استقلالية هذه الجماعات في ممارسة مهامها.

**أهداف الدراسة:**

تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على الآليات المختلفة و المتعددة التي تخضع لها المجالس المحلية، و هل هي كافية لجعلها تقوم بمهامها على أكمل وجه، و ذلك من خلال:

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

* مدى تجسيد التشريعات المنصوص عليها في قانون البلدية 10/11 و قانون الولاية 07/12 من طرف الأجهزة الداخلية و الخارجية على المجالس المحلية.

* مجاراة التحولات الحاصلة في الإصلاحات السياسية، والتي أطرت النظام القانوني للجماعات المحلية بشكل عام، و نظام الرقابة على الجماعات المحلية بشكل خاص، و أثره على مكانة الجماعات المحلية.

**المنهج المتبع:**

للإجابة عن هذه الإشكالية سنعتمد على المنهج التحليلي بصفة أساسية، وكذا المنهج الوصفي، لأن موضوع بحثنا يتمحور أساسا على تحليل المواد و النصوص القانونية الخاصة بالقواعد، التي تحكم عمل الجماعات المحلية و طرق الرقابة عليها، وكذا المنهج المقارن، من خلال التطرق إلى نماذج عن الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية في النظام الإنجليزي و كذا في النظام الفرنسي.

**خطة الدراسة:**

وتبعا لذلك فقد قمنا بتقسيم البحث إلى فصلين، خصصنا الفصل الأول لإطار مفاهيمي للرقابة الإدارية، أما الفصل الثاني فقد خصصناه لمظاهر و صور تطبيقات الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في التشريع الجزائري.

# الفصل الأول:

# الإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية

## تمهيد:

يُعدّ موضوع الرقابة الإدارية من المواضيع الجوهرية في نطاق القانون الإداري، لما تؤديه من دور أساسي في ضمان احترام مبدأ المشروعية وتحقيق حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد. فالإدارة العامة، أثناء مباشرتها لمختلف نشاطاتها، تحتاج إلى آليات رقابية فعّالة تكشف الانحرافات والأخطاء، وتسهم في تقويم الأداء الإداري وتحسينه بما يحقق المصلحة العامة ويحافظ على المال العام وحقوق الأفراد.

وتبرز أهمية الرقابة الإدارية بصورة أوضح في مجال الجماعات المحلية، باعتبارها هيئات لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، الأمر الذي يستوجب إخضاعها لرقابة تمارسها السلطة المركزية في حدود ما يقرره القانون، تحقيقًا للتوازن بين مبدأ الاستقلال المحلي ومتطلبات وحدة الدولة واحترام القوانين والتنظيمات النافذة.

كما أن تطور وظائف الدولة وتزايد تدخل الإدارة في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية أدى إلى تنوع صور الرقابة الإدارية وتعدد أساليبها، سواء من حيث الجهة القائمة بها أو من حيث توقيتها وأهدافها، مما جعلها ضرورة حتمية لضمان فعالية العمل الإداري وتحقيق التنمية المحلية.

وعليه، سيتم في هذا الفصل التطرق إلى الإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية من خلال مبحثين أساسيين، حيث خُصص المبحث الأول لدراسة مفهوم الرقابة الإدارية، أما المبحث الثاني فسيتم فيه تناول أنواع الرقابة الإدارية ومبادئها وأهميتها.

## المبحث الأول: مفهوم الرقابة الإدارية

اهتم الباحثون في مجال الإدارة بدراسة مختلف القضايا والإشكالات الإدارية، بهدف تحسين مردودية المرافق العمومية في شتى مجالات نشاطها، فالإدارة تعد نشاطا يقوم أساسا

على تحقيق التعاون والتنسيق بين الجهود البشرية المتعددة، بغية الوصول إلى أهداف محددة بأعلى قدر ممكن من الكفاءة والفعالية.

وتستوجب دراسة هذا الموضوع التطرق إلى مفهوم الرقابة الإدارية، من خلال عرض مختلف التعريفات التي تناولتها، وبيان الاتجاهات والآراء المتعلقة بها، مع تحديد الأسس والخصائص التي تميزها عن غيرها من صور الرقابة، وعليه سيتم تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب وفق الآتي:

المطلب الأول: تعريف الرقابة الإدارية و خصائصها

المطلب الثاني: تطور و خطوات الرقابة الإدارية و أهدافها

المطلب الثالث: الأساس القانوني للرقابة الإدارية و بعض النماذج عنها

**المطلب الأول: تعريف الرقابة الإدارية و خصائصها**

من أجل تحديد مفهوم الرقابة الإدارية، ينبغي بداية توضيح مفهوم الرقابة بصفة عامة، باعتبارها نشاطا أساسيا يهدف إلى التأكد من سير العمل وفقا للأهداف والخطط المحددة مسبقا.

**الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية**

ونظرا لما تكتسيه الرقابة الإدارية من أهمية، وما تؤديه من دور في تحقيق فعالية الإدارة وتحسين أدائها، فقد اجتهد الفقهاء في محاولة وضع تعريف دقيق يحدد مفهومها، غير أن هذه المحاولات تعددت واختلفت، ولم تستقر على تعريف موحد وثابت، ويرجع ذلك إلى اختلاف الزوايا والأسس التي تناول من خلالها كل فقيه هذا الموضوع. [1]. و عليه فإن وضع تعريف

[1]– محمد الديداموني عبد العال، الرقابة السياسية و القضائية على أعمال الإدارة المحلية،دار النهضة العربية،القاهرة 2008، ص65.

جامع مانع لموضوع الرقابة يعد من الأمور الشائكة و البالغة الصعوبة[1] ، و ذلك للعوامل و الأسباب الآتية :

أ- تعد الرقابة وسيلة وليست غاية في حد ذاتها، فهي تمثل إحدى الوظائف الأساسية التي تضطلع بها الجهات المختصة بالرقابة، ولا يقصد بها لذاتها، وإنما تهدف أساسا إلى ضمان حسن سير المنظمة وتحقيق أهدافها بكفاءة، ومن ثم فإن الخلط بين الوسيلة والغاية يؤدي بالضرورة إلى صعوبة وضع تعريف دقيق ومحدد لها.

ب- تمارس الرقابة لتحقيق أهداف متعددة ومختلفة، فقد يكون الغرض منها التأكد من مشروعية تصرفات الإدارة ومدى مطابقتها للقانون بمفهومه الواسع، سواء تعلق الأمر بالدستور أو القوانين أو اللوائح أو القرارات، كما قد تهدف إلى التحقق من انسجام تصرفات الإدارة مع المصلحة العامة والأهداف السياسية للدولة، أي من زاوية ملاءمة التصرف الإداري، لذلك تختلف الرقابة تبعا للأهداف التي تسعى الجهة الرقابية إلى تحقيقها.

ج- كما أن اختلاف طبيعة الهيئات المكلفة بالرقابة يؤدي بدوره إلى تباين مفهوم العمل الرقابي، فالرقابة السياسية تختلف عن الرقابة الإدارية، سواء من حيث الوسائل المستعملة أو الأهداف المرجوة منها، إضافة إلى الخصائص التي تتميز بها كل صورة من صور الرقابة، وهو ما يترتب عنه اختلاف تعريف الرقابة بحسب نوعها والغاية التي تستهدفها.

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

[1]- المرجع نفسه، ص66.

هـ- يرتبط مفهوم الرقابة بعدة مفاهيم قانونية متقاربة ومتشابهة، ويرجع ذلك إلى كونها من الموضوعات المرتبطة بمبدأ الفصل بين السلطات، الذي يقوم في صورته الحديثة على أساس الاستقلال والتعاون، إلى جانب الرقابة المتبادلة بين مختلف سلطات الدولة.

وللوصول إلى تحديد أدق لمفهوم الرقابة، يتعين التطرق إلى معناها سواء من الناحية اللغوية أو من الناحية القانونية.

**أولا : الرقابة في الاصطلاح اللغوي**

ويقصد بالرقابة في معناها اللغوي المتابعة والملاحظة والحراسة، وهي مشتقة من الفعل «راقب»، فيقال راقبه أي لاحظه وتتبع تصرفاته وحرسه، وقد ورد لفظ الرقابة في القرآن الكريم في أكثر من موضع، من ذلك قوله تعالى: " إن الله كان عليكم رقيبا" [النساء/1].[1]

ويستفاد من معنى الرقابة الوارد في هذه الآية الكريمة أن الله سبحانه وتعالى يحاسب عباده على أعمالهم وتصرفاتهم، من خلال إحاطته سبحانه بكل ما يصدر عنهم من أفعال ونشاطات.

أما في اللغة الفرنسية، ووفقا لما أورده قاموس "EMILE LITTRE"، فإن لفظ الرقابة يدل على معنى المقابلة أو المراجعة، إذ يتكون أصله من جزأين: الأول "contre" ويعني المواجهة أو المقابلة، والثاني "role" ويقصد به السجل أو القائمة، غير أن هذا المعنى تطور مع مرور الزمن ليصبح مدلوله مرتبطا بالإشراف والمتابعة.

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

**ثانيا: الرقابة في الاصطلاح القانوني**

تتمثل الرقابة في عملية التحقق من مدى تحقيق الأهداف المسطرة، والكشف عن العراقيل التي تحول دون بلوغها، مع السعي إلى إيجاد الحلول الملائمة وفقا لما تقرره القواعد القانونية المعمول بها في الدولة وبما يضمن حسن سير العمل. وقد ازدادت أهمية الرقابة مع اتساع نشاط الإدارة وتنوع مجالات تدخلها في مختلف نواحي الحياة، إذ أصبحت تشمل مجموعة من العمليات التي تهدف إلى توجيه الأداء نحو الأهداف والمعايير المحددة مسبقا، مع قياس مدى نجاح الأداء الفعلي في تحقيق تلك الأهداف والمعايير.

وعليه، يمكن إبراز أهم التعريفات الفقهية التي تناولت مفهوم الرقابة:

-1يرى "قابول" أن الرقابة تتمثل في التأكد من سير الأعمال وفق الخطط المحددة والتعليمات والقواعد المعمول بها، ويظهر من هذا التعريف أن الرقابة تهدف إلى متابعة تنفيذ الأعمال كما هو مقرر مسبقا، مع كشف الأخطاء والانحرافات والعمل على معالجتها واقتراح الحلول المناسبة لتفادي تكرارها مستقبلا.

2- كما عرفت الرقابة بأنها: «متابعة العاملين داخل المنظمة أثناء تنفيذ الخطط المقررة، مع تقييم أعمالهم بصورة مستمرة، بما يضمن تحقيق الأهداف المحددة للمنظمة بأفضل طريقة ممكنة، وفي أقصر مدة، وبأكبر قدر من الدقة مع التقليل من الأخطاء إلى أدنى حد ممكن».[1]

هذا التعرف هو جامع لكل وظائف الرقابة من تقييم الأعمال و توجيه النشاط بما يتفق مع الخطة الموضوعة، و هذا في نظر الباحث هو تعريف منطقي تطرق إلى الرقابة من جميع جوانبها.

[1]- ينظر:أحمد حافظ نجم، مباديء علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، 1997، ص 267.

3- كما يقصد بالرقابة التأكد من أن عملية التنفيذ تتم وفقا للخطة المحددة والتعليمات الصادرة، مع العمل على اكتشاف أوجه الضعف والقصور التي قد تعترض سير العمل، والسعي إلى معالجتها واتخاذ التدابير اللازمة لمنع تكرارها مستقبلا.[1]

ويظهر من هذا التعريف أنه ركز على الوظيفة التي تؤديها الرقابة، من خلال ربطها بعملية التأكد من سير العمل وفقا للخطط والتعليمات والقواعد التي تضعها الإدارة، بهدف اكتشاف أوجه القصور والضعف والأخطاء والانحرافات، والعمل على معالجتها واتخاذ التدابير اللازمة لتجنب تكرارها مستقبلا.

4- كما يقصد بالرقابة التأكد من أن تنفيذ الأهداف المطلوب تحقيقها ضمن العملية الإدارية يتم بصورة سليمة، وفقا لما تحدده الخطة والتنظيم والتوجيه المرسوم لها.

5- وتعرف الرقابة أيضا بأنها عملية إشراف ومراجعة تمارسها سلطة أعلى، بغرض متابعة كيفية سير العمل داخل المؤسسة، والتأكد من أن الموارد والإمكانات تستعمل وفق ما هو مخطط ومحدد لها مسبقا.[2]

ويتضح من هذا التعريف أنه ركز بصورة أساسية على الوظيفة التي تؤديها الرقابة، من خلال ربطها بأسلوب الإشراف والمتابعة اللذين يعدان من الوسائل الضرورية لممارسة العملية الرقابية بصورة فعالة.

6- ويقصد بالرقابة الإدارية التحقق من مدى التزام الإدارة بالقوانين والأنظمة والتعليمات أثناء أدائها لمهامها، بما يضمن تحقيق الأهداف المسطرة وفقا للخطط الموضوعة بكفاءة وفعالية، مع الكشف عن أوجه القصور والأخطاء والعمل على معالجتها وتفادي تكرارها مستقبلا.

---

[1]- السيد محمد حسين الجوهري، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام، مرجع سابق ص 46.

[2]- المرجع نفسه، ص 47.

7- الرقابة هي التي تمارس على أعمال و أشخاص الإدارة من خلال الأجهزة سواء الداخلية أو الخارجية، و سواء السابقة أم اللاحقة، و أيضا رقابة الإدارة المركزية على أعمال وأجهزة الإدارة المحلية. [1]

8- ويرى الدكتور محمد ماهر عليش أن الرقابة تتمثل في عملية تهدف إلى التأكد من تنفيذ الأهداف المحددة والسياسات والخطط والتعليمات المقررة بدقة وعناية، بما يضمن تحقيق النتائج المطلوبة بصورة سليمة.

ومن خلال مختلف التعريفات السابقة، يمكن القول إن الرقابة هي وسيلة تهدف إلى التحقق من مدى التزام الإدارة بالقوانين والأنظمة المعمول بها، مع الكشف عن الانحرافات والأخطاء والعمل على تصحيحها، وتحليل الأسباب التي تؤدي إلى حدوثها، والسعي إلى معالجتها بما يضمن عدم تكرارها مستقبلا.

ومن خلال هذا المفهوم يتضح أن الرقابة تقوم على مجموعة من المقومات الأساسية التي ينبغي توافرها عند ممارستها، غير أن هذه المقومات ليست ثابتة على سبيل الحصر، باعتبار أن الرقابة تعد من الموضوعات المرتبطة بالعلوم الاجتماعية، التي تتأثر بالظروف والعوامل المحيطة بها، مما يجعلها قابلة للتطوير بالإضافة أو التعديل بحسب ما تقتضيه الحاجة.

**ثالثا: المقصود بالرقابة الإدارية**

تعد الرقابة الإدارية أمر ضروري في العملية الإدارية، فهي التي تحد من القصور والانحراف الذي يشوب مراحل النشاط الإداري، و تعمل على صياغة الإجراءات المضادة لذلك الانحراف، و تدارك القصور مع عدم السماح بخروج النشاط الإداري عن الحدود المرسومة له، و طرح المعالجة الناجعة للأسباب التي أدت إلى ذلك، و تعتبر من أهم أشكال الرقابة و أكثرها

[1]- محمد الديداموني عبد العالي ،الرقابة السياسية و القضائية على أأعمال الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 71.

فاعلية إذا ما مورست في إطار من النظام و سيادة القانون، لأنها تمكن الإدارة من مراجعة نفسها بوتيرة أسرع قبل استفحال المشكلات، و بما يحقق السير المنتظم للإدارة، و ذلك بتنفيذ ما جاء في القانون، و يقصد بها من الجانب الإداري الرقابة الصادرة من الجهات الإدارية التي تكون الجهاز التنفيذي و الإداري للدولة، و ينصرف مفهوم الرقابة الإدارية ليشمل المرافق العامة المركزية، و كذلك المرافق العامة اللامركزية، بهدف ضمان احترام القانون و حماية المصلحة العامة . [1]

فالرقابة الإدارية هي رقابة ذاتية إذ أن الإدارة تراقب نفسها بنفسها[2]،فتتولى تصحيح أخطائها، و تتأكد من مدى مطابقة تصرفاتها للقانون و ملائمتها للظروف المحيطة بها ، فتصحح ما تكشفه من أخطاء في تصرفاتها إما من تلقاء نفسها أو بناءا على تظلمات الأفراد وما يترتب على ذلك من سحب أعمال أو إلغائها أو تعديلها[3]،و لا سبيل للإدارة عند أداء مهامها، إلا أن تضع نصب عينيها ما هو محدد لها من أهداف، و عدم تجاوزها لحدودها، بما قد يعسر حريات الأفراد ، أو يمثل عدوانا على الحريات العامة .

وتعد الرقابة من المهام الأساسية التي يمارسها كل مدير داخل مختلف المستويات الإدارية، بداية من المدير العام إلى غاية المشرف المباشر على العمال في أدنى السلم الإداري داخل التنظيم، كما تمتد لتشمل جميع عناصر التنظيم، سواء تعلق الأمر بالأفراد أو الأموال أو الأجهزة والمعدات والآلات، إضافة إلى كيفية أداء العمل والعمليات والأنشطة المتعلقة بالإنتاج والتسويق والتمويل والاستثمار وغيرها، ومن ثم فإن العملية الرقابية تعد شاملة لكافة نشاطات وإمكانات المرافق العامة.

[1]– بكر القباني، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية القاهرة ، 1978، ص 02.

[2]– ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري الإسكندرية ، 2000، ص 58

[3]– سليمان محمد الطماوي القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي ، القاهرة، 1986 ،ص 23

وقد تعددت التعريفات التي تناولت مفهوم الرقابة الإدارية، واختلفت تبعا للزاوية التي ينظر منها إليها، وفي هذا الإطار عرفها الدكتور عمار بوضياف بأنها إحدى الوظائف الإدارية التي تقوم على قياس أداء المرؤوسين وتصحيحه، بهدف التأكد من تنفيذ الأهداف والخطط المحددة بصورة مرضية، كما يقصد بها أيضا الإشراف والمراجعة التي تمارسها سلطة أعلى بغرض متابعة كيفية سير الأعمال والتأكد من مطابقتها للخطط الموضوعة.

ويرى الدكتور طارق المجدوب أن الرقابة الإدارية تتمثل في الرقابة الذاتية التي تمارسها الإدارة العامة على نفسها، باعتبارها وسيلة تمكنها من التأكد من تحقيق الأهداف المحددة في الآجال المقررة لها. [1]

ويفهم من مضمون الرقابة الإدارية أنها الرقابة التي تتولاها هيئات إدارية يتم إنشاؤها وتحديد اختصاصاتها بموجب القوانين واللوائح العامة، كما تلتزم هذه الهيئات أثناء مباشرتها لمهامها بالإجراءات والوسائل التي تقرها النصوص القانونية والتنظيمية. وقد ظهرت بشأن مفهوم الرقابة الإدارية ثلاثة اتجاهات فكرية رئيسية تتمثل فيما يلي:

**أ – النظرية الكلاسيكية:**

يرى أنصار هذا الاتجاه أن الرقابة الإدارية تقوم أساسا على التفتيش وممارسة نوع من الضغط على أفراد التنظيم، لذلك يعتمدون على مفاهيم القوة والسلطة في ممارسة العمل الرقابي، حيث يستعمل المدير التقليدي سلطته الرسمية لإلزام الأفراد بتنفيذ الأوامر، ومحاسبتهم عند وقوع الأخطاء، ومن هذا المنطلق ينظر إلى الرقابة باعتبارها عملية تقوم على التهديد بالعقوبة والوعد بالمكافأة بهدف الحد من الأخطاء والانحرافات.

[1]– طارق المجدوب، الإدارة العملية الإدارية و الوظيفة العامة و الإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت– لبنان، 2009 ، ص 529

ويعد هنري فايول من أبرز رواد هذا الاتجاه، إذ اعتبر أن الرقابة الإدارية تتمثل في التحقق من أن كل شيء يسير وفقا للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة، وأن الغرض منها يتمثل في الكشف عن نقاط الضعف والأخطاء بقصد معالجتها ومنع تكرارها، كما أنها تشمل مختلف عناصر التنظيم من معدات وأفراد وأعمال.[1]

**ب – النظرية السلوكية:**

ينظر أنصار هذا الاتجاه إلى الرقابة الإدارية من زاوية إنسانية، من خلال التركيز على التأثير الإيجابي في سلوك الأفراد داخل التنظيم، ولذلك يعرفون الرقابة الإدارية بأنها قدرة شخص أو مجموعة من الأشخاص على التأثير في سلوك فرد آخر أو مجموعة أخرى أو حتى في تنظيم معين، بطريقة تساهم في تحقيق النتائج والأهداف المرجوة.

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

**ج – النظرية التطبيقية:**

ويعد "تيري" و"جورج" من أبرز أنصار هذا الاتجاه، إذ يريان أن الرقابة تقوم على مجموعة من المعايير الأساسية التي تستند إليها في أداء وظيفتها،[2] وتتمثل في تحديد المعايير ووضعها، ثم قياس الأداء ومقارنته بهذه المعايير، وأخيرا العمل على تصحيح الانحرافات والفروق الموجودة بين النتائج الفعلية والخطط المسطرة.

[1]– حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية و المالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية و تطبيقية، دار الثقافة 2010 ص 13 .

[2]– بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير ،تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2012–2013 ، ص 24.

ومن ناحية أخرى، يذهبان إلى أن الرقابة تتكون من عدة وظائف مترابطة ومتكاملة فيما بينها، وتشمل الرقابة الإدارية، والرقابة التجارية، والرقابة المالية، والرقابة الأمنية، إضافة إلى الرقابة السياسية والرقابة القضائية. [1]

ونستخلص من التعريفات التي قدمتها هذه الاتجاهات الفكرية للرقابة الإدارية أنه رغم وجود اختلاف بينها، سواء تعلق الأمر بالاتجاه الكلاسيكي أو السلوكي أو التطبيقي، فإن هذا الاختلاف لا يصل إلى حد التعارض، بل إن كل اتجاه يكمل الآخر، بما يسهم في تكوين تصور متكامل لمفهوم الرقابة الإدارية ووظائفها. [2]

ومن الممكن تناول العملية الرقابية من الناحية التطبيقية من خلال الخطوات التي تقوم عليها، وفي الوقت نفسه يمكن ممارستها مع مراعاة الجانب الإنساني من طرف القائم بالرقابة أثناء تنفيذ تلك الخطوات، دون أن يمنع ذلك من استعمال سلطته ونفوذه الرسمي لتصحيح الانحرافات وتوجيه مسار التنفيذ عند الضرورة وفي الوقت المناسب.

وبناء على ذلك، يمكن القول إن الرقابة الإدارية هي عملية تهدف إلى التأكد من حسن الاستغلال الأمثل للموارد البشرية والمادية المتاحة.

كما عرفها الدكتور فؤاد العطار بأنها وظيفة تمارسها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقا للأهداف المحددة، وبكفاءة، وفي الوقت المقرر لتحقيقها.

ويتمثل محل الرقابة الإدارية في النشاط الإداري بمختلف صوره ومراحله، إذ يمكن أن تخضع جميع مظاهر هذا النشاط للرقابة، سواء تعلق الأمر بالأموال أو الأشخاص أو الأعمال المادية أو التصرفات القانونية، كما قد تمتد الرقابة إلى الجوانب السياسية والاقتصادية

[1] – السعيد بلوم، أساليب الرقابة و دورها في تقييم أداء المؤسسة الإقتصادية، دراسة ميدانية بمؤسسة المحركات و الجرارات سوناكوم، رسالة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة2007 ، ص 32 .

[2] – السعيد بلوم، أساليب الرقابة و دورها في تقييم أداء المؤسسة الإقتصادية ، ص 33 .

والاجتماعية، ولا تقتصر فقط على الجانب القانوني. لذلك لا يكفي لتحقيق أهداف الإدارة أن يكون التخطيط دقيقا والتنظيم قائما على التعاون بين عناصر المرفق، بل يتعين أيضا القيام بمتابعة مستمرة لمدى نجاح الإدارة فعليا في تنفيذ أعمالها، حتى لا تنحرف عن أداء مهامها الحقيقية دون أن تشعر بذلك، أو تتحول وظيفتها إلى مجرد عمل نظري يفتقر إلى النتائج الإيجابية، مما قد يؤدي إلى ظهور آثار سلبية، من بينها ضعف الإحساس بالمسؤولية لدى العاملين في الإدارة. [1]

تعد الرقابة الإدارية من الوظائف الأساسية التي تحظى باهتمام كبير من قبل الدول والحكومات القانونية، إذ لا يمكن تصور وجود رقابة دون وجود إدارة تمارس النشاط الإداري وتضطلع بوظائفها المختلفة، بهدف تحقيق الأهداف المسطرة في إطار القوانين والأنظمة المعمول بها. ويقتضي ذلك توفر تنظيم إداري واضح يبين هيكل الوظائف العامة، وعلاقاتها، ومستوياتها، وما يرتبط بها من مسؤوليات وحقوق وواجبات، إضافة إلى تنظيم العلاقات الناشئة بين مختلف المستويات الإدارية.

فالرقابة الإدارية تمثل النشاط الذي تمارسه الإدارة بنفسها، اعتمادا على ما تملكه من سلطات ومن خلال أجهزتها الرقابية، لمتابعة مختلف أوجه النشاط الإداري، وذلك وفقا للسياسة العامة للدولة وبغرض تحقيق أهدافها وضمان السير المنتظم والمستمر للإدارة. وتؤدي الإدارة العامة في المجتمع المعاصر دورا هاما في تسيير شؤون الدولة، الأمر الذي يتطلب منها بذل جهود كبيرة، كما يفرض منحها سلطات واسعة تتناسب مع اتساع مجالات نشاطها، غير أن ممارستها لهذه السلطات يجب أن تبقى خاضعة لمبدأ الشرعية، ولذلك كان من الضروري إخضاع أعمالها لرقابة متكاملة تضمن حسن أدائها لمهامها، والتحقق من مدى احترامها للقواعد

[1]– حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية و المالية على الأجهزة الحكومية، مرجع سابق، ص 13 .

والحدود المقررة قانونا، وعدم تجاوزها لما هو مرسوم لها أثناء مباشرتها للنشاط الإداري، فضلا عن الكشف عن أوجه النقص أو التقصير أو الانحراف التي قد تمس بحقوق الأفراد وحرياتهم.[1]

**الفرع الثاني: خصائص الرقابة الإدارية**

للرقابة الإدارية عدة خصائص تتميز بها ، و سنتطرق بالشرح إلى أهمها :

**أولا : الرقابة الإدارية رقابة ذات طبيعة إدارية**

إن الجهة التي تتولى عملية الرقابة الإدارية هي الجهة الإدارية التي لها صلاحية القيام بعملية الرقابة، و ذلك بموجب القرارات الإدارية الصادرة عنها و هي تتمثل في السلطات التنفيذية للدولة خاصة الوزراء، هذه الصلاحية التي تقوم بها الجهة صاحبة الرقابة عندما ترى ضرورة لذلك، و تكون من تلقاء نفسها أو بناءا على طلب الجهة الممارس عليها عملية الرقابة، و قد تكون عرضة لدعوى الإلغاء و التعديل أو التعويض و ذلك جراء خضوعها لرقابة القضاء الإداري[2] ، كما تمارس الرقابة الإدارية بواسطة قرارات إدارية تستلزم توافر الأركان و المقومات القانونية اللازمة لوجود أي قرار إداري أي: السبب، الإختصاص، المحل، الشكل و الإجراءات، و الهدف.[3]

**ثانيا: الرقابة الإدارية رقابة استثنائية**

إذا كانت السلطة الرئاسية هي خضوع أعمال المرؤوس لسلطة الرئيس، و التي تفرضها السلطات المركزية بعكس السلطات اللامركزية التي تتمتع بالإستقلالية و عدم خضوع أعمالها لهذه الهيئات المركزية إلا إذا نص القانون على ذلك صراحة، و بالتالي يكمن الإستثناء

[1]– بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مرجع سابق ، ص 26

[2]– خديجة لعريبي، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد، مذكرة ماجستير في القانون العام، قانون الإدارة العامة كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي ، 2013/2012، ص.ص 35–36.

[3]– محمد صغير بعلي ،الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة–الجزائر ،د.س.ن، ص 131

في أن الرقابة الإدارية مجالها ضيق يخضع للحدود التي رسمها القانون[1]، فلا يمكن ممارستها إلا في إطار قانوني و تتم بالوسائل و الأساليب التي يقررها كونها تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي و لها صلاحية اتخاذ القرارات النهائية في حدود اختصاصها كما لا يمكنها التنازل عليها و لا جزئيا ما دام القانون هو الذي وضع حدودها.

**ثالثا: ارتباط الرقابة الإدارية بوجود أشخاص لا مركزية**

إن وجود شخص معنوي يتمتع بالشخصية المعنوية تعتبر القرارات الرقابية التي تمارس في مواجهته وصائية، و بالتالي فالرقابة الإدارية عنصر أساسي في نظام اللامركزية الإدارية، فقد اختلف الفقه في وجود علاقة بين اللامركزية الإدارية و الرقابة الإدارية، فهناك من اعتبرها علاقة مشروعية و هذا قصد حمل الأشخاص اللامركزية على احترام القوانين و التنظيمات الجاري العمل بها، كما تنصب كذلك على الملائمة قصد التحقق من مدى ملائمة و موافقة التصرفات الصادرة عن الهيئات اللامركزية لمقتضيات المصلحة العامة، لأنه قد تصدر تصرفات عن الأشخاص اللامركزية تكون صحيحة من الناحية القانونية و مستوفية لكامل الشروط الشكلية و الموضوعية إلا أنها غير ملائمة، و هناك من يرى أن الرقابة الإدارية تتناول عنصر المشروعية و الملائمة معا، لكن لا تنظر الجهات يرى أن الرقابة الإدارية تتناول عنصر المشروعية و الملائمة معا، لكن لا تنظر الجهات الوصية في عنصر الملائمة إلا بنص القانون صراحة أو سادت ظروف استثنائية معينة فرضت ذلك، و هناك من يفرق بين الصلاحية المقيدة و الصلاحية المتروكة للأشخاص اللامركزية[2].

[1]– عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، ص.ص 269–270

[2]– خديجة لعريبي، المرجع السابق ، ص.ص 37–38

**رابعا: الرقابة الإدارية يجب أن توافق بين مبدأين (مبدأ المشروعية و الإستقلالية)**

**1 – احترام مبدأ المشروعية** : الهيئات اللامركزية ملزمة أثناء ممارسة صلاحيتها في المجال الرقابي احترام الحدود التي وضعها القانون، فلا يجوز الخروج على التنظيمات والقوانين المعمول بها، كما على السلطات المركزية المكلفة بالرقابة السهر على احترام مبدأ المشروعية الذي يعد من الأهداف السياسية للرقابة الإدارية، و بالتالي فهي المسؤولة عن مراقبة اختراق القوانين من قبل الهيئات المحلية[1].

**2 – احترام الإستقلالية** : يجب على الوصاية أن تحترم استقلالية الهيئات المحلية، و أن تكون القرارات الصادرة بمناسبة ممارسة الرقابة تخضع لما تخضع له سائر القرارات الإدارية من ناحية الطعن، سواءً الطعن الإداري أو الطعن القضائي، كما أن البعض يميل إلى انتقاد إجراء التظلم الإداري أيا كان نوعه ولائيا أو رئاسيا، لأن الإدارة في حالة تغليب دور الخصم و الحكم في نفس الوقت، لكن في حقيقة الأمر يجب الإهتمام بالهدف المنشود و النتيجة المحققة من وراء تنفيذ هذا الإجراء، و المتمثلة في حصول أصحاب المصلحة و ذوي الشأن عن حقهم ، بإتباع أبسط الإجراءات خلال مدة زمنية معينة بغض النظر عن الجهة.

هذا من جانب خصائص الرقابة الإدارية بصفة عامة، أما عن عملية الرقابة الإدارية الفعالة ، فيجب فيها توافر فيها بعض الخصائص أهمها: [2]

* **الوضوح:** يجب أن تتسم المعلومات والاتصالات المتعلقة بالرقابة، سواء كانت مكتوبة أو شفوية، بالوضوح وسهولة الفهم بالنسبة لجميع العاملين، حتى يسهل تفسيرها وتطبيقها بصورة صحيحة.

[1]– خديجة لعريبي المرجع نفسه ص.ص 39–40

[2]– علي شريف محمد سلطان، المدخل المعاصر في مباديء الإدارة، الإسكندرية،الدار الجامعية للطبع و النشر و التوزيع، 1998 ، ص.ص 373–374

* **المرونـة:** تتـأثر الإدارة العامـة بشـكل كبيـر بـالظروف والمتغيـرات المحيطـة بهـا، لـذلك ينبغـي أن يتميـز النظـام الرقـابي بالمرونـة التـي تمكنـه مـن التكيـف مـع التغيـرات المفاجئـة ومواجهتها، خاصـة وأن عامل الوقت يعد من العناصر الأساسية في نجاح المنظمات وتحقيق أهدافها.

* **الاقتصـاد أو التكلفـة:** ويقصـد بـذلك أن تكـون تكـاليف النظـام الرقـابي متناسـبة بصـورة معقولة مع الفوائد التي يحققها، بحيث لا تؤدي الرقابة الإدارية إلى زيادة الأعباء والتكاليف بما يتجاوز الغاية المحددة لها.

وقد أضـاف الأسـتاذ الـدكتور عمـر وصـفي عقيلـي مجموعـة أخـرى مـن الخصـائص التـي ينبغي توافرها في الرقابة الإدارية الفعالة داخل المنظمات، من بينها: [1]

* **الملاءمة:** ويقصد بها أن يكون النظام الرقابي متناسبا مع طبيعة النشاط الذي تمارسه المنظمة وحجمه، بما يسمح بتحقيق الأهداف المرجوة منه بكفاءة.

* **التنبؤ المستقبلي:** تتميز الرقابة الفعالة بقدرتها على توقع الانحرافات قبل وقوعها، مع اتخاذ التدابير والحلول المناسبة لمعالجتها والحد من آثارها.

* **الموضوعية:** وتعني ابتعاد النظام الرقابي عن التأثيرات والعوامل الشخصية أثناء عملية قيـاس الأداء وتقييمـه، وهـو مـا يسـتوجب الاسـتعانة بـأفراد يتمتعـون بالكفـاءة والخبـرة، حتـى يـتم التقييم على أسس موضوعية بعيدا عن الاعتبارات والعلاقات الشخصية. [2]

[1]– عمر وصفي عقيلي، الإدارة المعاصرة ، التخطيط –التنظيم –الرقابة ،عمان دار زهران للنشر و التوزيع، 2007 ص.ص 454-456

[2]– عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، الإدارة الأصول العلمية و التوجهات المستقبلية لمدير القرن الحادي و العشرين، مصر، المكتبة العصرية للنشر و التوزيع، 2006 ، ص.ص 515-516

إن دور النظام الرقابي لا يقتصر على مجرد اكتشاف الأخطاء والانحرافات، بل يمتد كذلك إلى البحث عن أسبابها والعوامل والظروف التي ساهمت في حدوثها، من أجل معالجتها والحد من تكرارها مستقبلا.

ويرى بعض الباحثين في مجال الإدارة أن من أهم خصائص الرقابة الفعالة داخل المنظمات، بالإضافة إلى الخصائص السابقة، ما يلي:

– أن يكون النظام الرقابي ذا طابع تصحيحي وليس عقابيا فقط، بمعنى أن الرقابة لا ينبغي أن تكون وسيلة لتهديد العاملين، وإنما أداة تساهم في تحسين أدائهم وتطوير عملهم داخل الجهاز الإداري.

– أن يتولى عملية الرقابة عناصر بشرية تتسم بالكفاءة والوعي، باعتبار أن المورد البشري يمثل أساس نجاح أي عمل، ولذلك يجب أن تتوفر في القائمين على الرقابة صفات الثقة والأمانة والموضوعية وتحمل المسؤولية.

– أن ينسجم النظام الرقابي مع النمط التنظيمي السائد داخل المنظمة، بحيث تتحقق العلاقة التكاملية بين الرقابة على مختلف الأنشطة، مع ضرورة توافقها أيضا مع حدود السلطة المفوضة للجهات المختصة بالرقابة.

كما أشار الدكتور محمد إسماعيل بلال إلى مجموعة أخرى من خصائص النظام الرقابي، إلى جانب المرونة والاقتصاد والسرعة والموضوعية، تتمثل فيما يلي: [1]

–**التكامل:** ويقصد به ضرورة شمول النظام الرقابي لجميع المعايير والعناصر المرتبطة بالنشاط محل الرقابة، بما يضمن تحقيق التنسيق والترابط بين مختلف جوانب العملية الرقابية.

[1]– محمد إسماعيل بلال ،مباديء الإدارة بين النظرية و التطبيق ،الإسكندرية ،دار الجامعة الجديدة ،2004 ، ص 371

– **الدقة:** فلا يمكن اعتبار النظام الرقابي فعالا ما لم يتسم بالدقة في جمع المعلومات والبيانات، لأن صحة النتائج ترتبط أساسا بمدى دقة المعلومات المعتمد عليها في الرقابة.

كما تناول الدكاترة ضرار العتيبي، ونضال الحواري، وإبراهيم خريس خصائص النظام الرقابي، من خلال إبراز مجموعة من المقومات التي تسهم في تحقيق فعاليته داخل التنظيم الإداري: [1]

– ضرورة اتخاذ الإجراءات التصحيحية بصورة فورية دون تأخير، حتى لا تتفاقم الأخطاء والانحرافات.

– الاستعانة بمختلف الإمكانيات والوسائل المتاحة عند ممارسة الرقابة، بما يضمن فعاليتها وتحقيق أهدافها.

– الاعتماد على الرقابة التنبؤية مع الاستعداد لمواجهة الاحتمالات المستقبلية والاحتياط لها.

– أن يكون النظام الرقابي متوافقا مع طبيعة النشاط واحتياجاته، حتى يتمكن من تحقيق النتائج المطلوبة بكفاءة.

– ينبغي أن يتجه النظام الرقابي نحو النظرة المستقبلية، وألا يقتصر فقط على متابعة الوقائع السابقة.

–يجب أن تتصف الرقابة بالموضوعية والمرونة والاقتصاد والفعالية حتى تؤدي دورها بصورة سليمة.

[1]– فراز العتيبي ،نضال الحواري ،إبراهيم خريص ،العملية الإدارية مبادئء و أصول و علم و فن ،عمان ،دار البازوري العلمية للنشر و التوزيع ،2007 ، ص.ص 254–255.

– ضرورة وضوح النظام الرقابي من حيث تحديد الأهداف والأساليب والمعايير المعتمدة في عملية الرقابة.

– أن يساهم النظام الرقابي في تقليل الجهد والوقت والتكاليف المرتبطة بالعمليات الرقابية، مع ضرورة تناسب حجم الرقابة مع طبيعة العمل محل الرقابة.

– ضرورة تزويد المرؤوسين بتغذية عكسية حول مستوى أدائهم، بما يساعد على تحسينه وتطويره.

كما يرى بعض المختصين في الإدارة ضرورة توافر مجموعة من الشروط الأساسية في النظام الرقابي: [1]

– ينبغي أن يكون نظام الرقابة قادرا على الكشف عن مواطن المشكلات والانحرافات المحتملة قبل تفاقمها.

– يجب أن تتسم الرقابة الإدارية بالشمول، بحيث تشمل الأفراد وجميع أوجه نشاطهم، إضافة إلى التجهيزات والأدوات وتنظيم الوقت وظروف العمل المختلفة.

– ينبغي أن تكون العملية الرقابية مقبولة من طرف العاملين، حتى يشعروا بأنها وسيلة تساعدهم على تحسين الأداء وتطوير العمل، لا أداة لتخويفهم أو تتبع أخطائهم.

– يجب أن تضمن الرقابة الإدارية تقديم البدائل والحلول المناسبة، مع اتخاذ الإجراءات والقرارات التصحيحية الملائمة، وتحديد أفضل السبل لمعالجة الانحرافات وتفادي تكرارها مستقبلا.

[1]– صالح بن نوار ، فعالية التنظيم في المؤسسات الإقتصادية ،قسنطينة ، مخبر علم الإجتماع للإتصال و البحث و الترجمة، 2006 ، ص.ص 88–89 .

– ينبغي أن توفر الرقابة الإدارية سرعة في استرجاع المعلومات والتعرف على النتائج وردود الفعل، مع إيصالها للإدارة العليا في الوقت المناسب لاتخاذ القرارات اللازمة.

– يجب أن ينسجم النظام الرقابي مع هيكل الخطة الموضوعة للتنفيذ، باعتبار أن الخطة تمثل المصدر الأساسي للمعايير الرقابية التي ينبغي أن تكون محددة بدقة.

– ينبغي أن تتسم الرقابة الإدارية بالاستمرارية، حتى تتمكن من اكتشاف الأخطاء والانحرافات بصورة سريعة.

أما الدكتور سامي سلطي عريفج فيرى أنه حتى تكون الرقابة الإدارية أكثر فعالية، لابد من توفر مجموعة من المقومات الأساسية: [1]

* ينبغي أن تهدف الرقابة الإدارية إلى الوقاية من الأخطاء وتفادي وقوعها، بدلا من الاقتصار على اكتشافها بعد حدوثها ومعاقبة المسؤولين عنها.

* يجب أن تتسم الرقابة الإدارية بالدقة والموضوعية عند ممارسة مهامها وتقييم الأداء.

* كما ينبغي أن تكون الرقابة الإدارية اقتصادية من حيث إجراءاتها وتكاليف ممارستها لوظيفتها الرقابية.

## المطلب الثاني: تطور و خطوات الرقابة الإدارية و أهدافها

### الفرع الأول: تطور الرقابة الإدارية

لقد تطورت أساليب و أدوات الرقابة الإدارية بتطور المنظمات و كبر حجمها و كبر حجم المسؤولية الملقاة على عاتق المديرين لمتابعة الأنشطة المختلفة للمنظمات .

[1]– سامي سلطي عريفج ، الإدارة التربوية المعاصرة، عمان، دار الفكر للطباعة و النشر و التوزيع، 2001 ، ص.ص 60–61

و لاختلاف و تباين الأهداف بين أهداف التنظيم من تحقيق ربحية و نجاح و فعالية للمنظمة من جهة و أهداف[1] و رغبات العاملين و العملاء ( الموردين ) اللذين تتعامل معهم المنظمة من جهة أخرى، و حينما كانت المنظمات صغيرة و فردية بمعنى يمتلكها ويديرها شخص واحد كانت أدوات الرقابة مبسطة و تتم عملية الرقابة بطريقة مباشرة وبسيطة، و حينما كبرت المنظمة و تعددت أنشطتها و زادت أحجامها و كبرت أهدافها، وبالتالي توسع نشاطها و أصبح دور الرقابة فيها كبيرا و معقدا لمتابعة الأداء بكافة جوانبه، فتطورت بذلك أيضا سبل الرقابة و أدواتها، و بكبر حجم المنظمات و ظهور الحاسبات العلمية، و تطور أساليب الإحصاء و النماذج الرياضية و شبكات الأعمال، ولقد قدمت هذه التطورات طفرة هائلة في مجال الرقابة الإدارية و تطوير أداء العاملين بشكل عام .

و لعبت أيضا المنافسة بين المنظمات بالأسواق دورا كبيرا في دفع عجلة التطور في مجال الرقابة، و شمل التطور في مجال الرقابة المزيد من التجويد[2] على الجوانب الرقابية التي تناولت:

1- الرقابة على الموارد المادية و تشمل جميع الموارد المادية بالمنظمات كالمخزون ورقابة الجودة و الرقابة الفنية على الآلات.

2- الرقابة على الموارد البشرية و تتمثل في اختيار العاملين و تمكينهم في الوظائف المناسبة معهم، و من ثم تدريبهم و وضع معايير محددة لتقييم أدائهم بالإضافة إلى إيفائهم حقوقهم، و تعديل شروط خدمتهم.

[1]- محمد سمير الصبان، إسماعيل إبراهيم جمعة، فتحي رزق السوافيري، الرقابة و المراجعة الداخلية مدخل نظري تطبيقي، الإسكندرية، الدار الجامعية للطبع و النشر و التوزيع ، 1996 ، ص 37

[2]- عبد الكريم أبو مصطفى، الإدارة و التنظيم : المفاهيم و الوظائف ، و العمليات، د.ب.ن ، د.د.ن ،2001، ص 25

3- الرقابة على المعلومات، بحيث حدث تطور كبير في نظم المعلومات الإدارية و التي تخدم الإدارة في مجالي التخطيط و الرقابة و اتخاذ القرارات، و لعب الحاسب العلمي دورا مهما في هذا الجانب، و تقنية معالجة البيانات من برامج مختلفة.

4- الرقابة على الموارد المالية، و تعتبر الرقابة على النواحي أو المجالات المالية من أهم أشكال الرقابة، و تشمل هذه الرقابة ضرورة توفير الأموال المطلوبة للمنظمة و متابعة كيفية استخدامها وفق ما هو مخطط من عدمه.

و لعل التطور الرقابي؛ أي التطور في نظام الرقابة، قد اتخذ مدرستين مختلفتين[1] في ذلك هما المدرسة التقليدية و المدرسة الحديثة .

فالمدرسة التقليدية تعنى و تهتم بأسلوب الإدارة في العملية الإدارية من خلال القوانين و الأنظمة و اللوائح، حيث ترى أن وظيفة الرقابة تتمثل في التحقق من أن عمليات التنفيذ تتم وفقا للولائح و القوانين و الأوامر و التعليمات المعمول بها، و متى ما وجد أن هناك انحرافات عن هذه اللوائح أو القوانين تتم محاسبة المتسببين فيها؛ بمعنى أنها ترتكز على الالتزام والانضباط في السير وفق ما هو مخطط باللوائح و القوانين، و بالتالي ينعكس ذلك على التزام العاملين و تقيدهم باللوائح و التعليمات بطريقة حرفية، و لعل هذا المفهوم يجعل من الرقابة وسيلة لتصيد الأخطاء و المحاسبة عليها أكثر من كونها نظاما يسعى لتطوير الأداء.[2]

أما المدرسة الحديثة فنجدها أكثر تطورا من الفهم السابق، و ينتشر مفهوم هذه المدرسة في الدول المتطورة الأكثر تقدما[3]؛ أي الصناعية بوجه خاص و لعلها هي الدول الأقدم تجربة في مجال الإدارة ،و فلسفتها تبنى على أساس ازدهار الحرية في العمل الإداري باعتبار أن

[1]- علي محمد منصور ، مباديء الإدارة – أسس و مفاهيم ، القاهرة ،مجموعة النيل العربية ،1999 ،ص 139

[2]- نفس المرجع ، ص 140

[3]- علي محمد منصور، مرجع سابق الذكر ، ص 141

الحرية حق و التزام و ليست مجرد قيمة تؤدي للإنفلات من القيود و الوصول إلى الفوضى والعبث . و يتماشى هذا المفهوم مع مرحلة التطور الحضاري و ظهور عصر المعلوماتية والقيم الاجتماعية المعاصرة و المؤمنة بالحرية و المبادرات و الإبداعات الإنسانية .

و تعتبر فلسفة مفهوم هذه المدرسة الرقابية الحديثة أنها لا تنظر إلى الممارسات والأعمال و السلوكيات للأفراد و الجماعات أو للإدارات و الأقسام المكونة للتنظيم على أساس جزئي و إنما تنظر إليها نظرة كلية شاملة باعتبار أن نظام المنظمة يتفاعل بين كل جزئياته، وبالتالي فإن التغير في أي جزئية من جزئياته يؤثر على النظام ككل و الأنظمة الفرعية الأخرى، فالنظرة شمولية وفق هذه المدرسة تجاه العملية الرقابية ، و لعل هذا المفهوم هو الذي تبلور في إدارة الجودة الشاملة .

و ظهرت حديثا نظريات إدارة الجودة الشاملة التي تبحث في مجال مراقبة الأداء بكل جوانبه بالمنظمة، و بالتالي تقديم عمل متكامل لا ينحصر في تجويد المنتج، إنما مراقبته وتجويد كافة جوانب العمل. و ظهرت مؤخرا نظريات أكثر تقدما من إدارة الجودة الشاملة تدعو للتميز و هي مرتبة ليست أعلى من التجويد الشامل للأداء فحسب بل تدعو إلى تميزه أيضا، ولا شك أن ظهور العمل بهذا التجويد يفترض وجود أساليب و أدوات أكثر تقدما في مجال مراقبته.

و نضيف في هذا الجانب أثر تطور نظم المعلومات الإدارية و استفادتها من الجانب الفني للتقدم التكنولوجي في تطوير أجهزة الرقابة الفنية، و التي استوعبت عمليا كل إمكانيات التطور في نظام المعلومات، و قدمت للمديرين كل ما يحتاجونه من معلومات و تحليلات وافرة و دقيقة، تفيدهم في عملهم الرقابي بمستوى عال من الدقة و الشمول .

**الفرع الثاني: مراحل أو خطوات الرقابة الإدارية**

لعملية الرقابة الإدارية خطوات رئيسية نذكها في ما يلي:

**أولا – تحديد المعايير**: و المعيار هو رقم أو مستوى جودة تسعى المنظمة لتحقيقه، ويمكن تصنيف المعايير إلى مجموعتين:

**1 – المعايير الإدارية:** تتضمن اللوائح و التقارير، و تقنيات الأداء، هذه الأخيرة يجب أن تركز جميعها على المساحات الأساسية و نوع الأداء المطلوب لبلوغ الأهداف المحددة.

فالمعايير الإدارية تركز في: من، و متى، و لماذا العمل

**2– المعايير التقنية** : تحدد ماهية و كيفية العمل، و هي تطبق على طرق الإنتاج والعمليات و المواد و الآلات، و معدات السلامة، و الموردين.

فالمعايير التقنية يمكن أن تأتي من مصادر داخلية و/أو خارجية.

**ثانيا – قياس الأداء:** يقاس هذا الأداء الفعلي بطريقة مستمرة، لتقدير ما إذا كان الأداء متفقا مع المعايير، و قد يكون القياس دقيقا. [1]

**ثالثا – مقارنة الأداء الفعلي بالخطط** : يمكن أن نميز هنا بين:

* انحراف سلبي: الأداء الفعلي أقل من المتوقع لذا تحتاج لإجراءات تصحيحية .

* انحراف إيجابي: الأداء الفعلي أفضل من الأداء المتوقع، فهنا نحتاج إلى تعزيز الانحراف

و كذا الاستفادة منه.

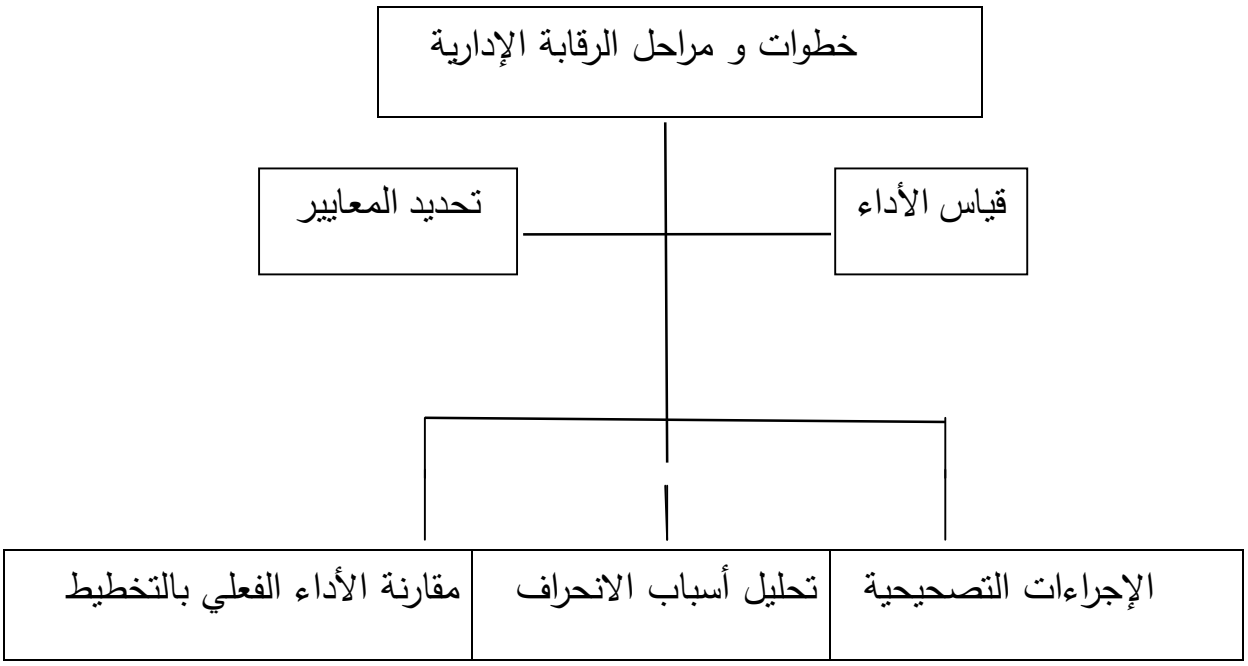
[1]– كمال بودانة، دور الرقابة الإدارية في تحقيق التنمية المرحلية ، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في علم الإجتماع، كلية العلوم الإجتماعية و الإنسانية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، 2020 ، ص 51

* انحـراف معتـدل: الأداء الفعلـي يسـاوي الأداء المتوقـع، هنـا لا نحتـاج إلـى إجـراء تصحيحي.

**رابعا**– تحليل أسباب الانحرافات و اتخاذ الإجراءات اللازمة.

**خامسا –** إجراء التصحيحات اللازمة لمعالجة الخطأ و منع تكراره مستقبلا، و في حالة حدوث أي انحراف سلبي يتم اتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيح الانحراف.

يمكن اختصار خطوات أو مراحل الرقابة الإدارية في المخطط الآتي: [1]




ويرى بعض الباحثين أن مراحل الرقابة الإدارية ترتبط بمجموعة من العناصر الأساسية تتمثل فيما يلي:

[1]– حسين طراونة ،الرقابة الإدارية ، ط1 ،دار البازوري للنشر و التوزيع ،عمان– الأردن ،2009 ، ص 36

– تحديد الأهداف المراد تحقيقها، مع وضع أفضل الوسائل الكفيلة بتنفيذها، وذلك وفق جداول زمنية تفصيلية، مع التأكد من توفير جميع مستلزمات العمل في الزمان والمكان المناسبين.

– وضع المعايير الرقابية، والتي يقصد بها تحديد العلاقة بين الجهد المبذول والنتائج المتحصل عليها، لمعرفة ما إذا كان الأداء المحقق يعد مقبولا ومرضيا.

– متابعة الأعمال من خلال التوجيه والإشراف، للتأكد من تنفيذها وفقا للخطط المرسومة وفي إطار المعايير المحددة، بهدف اكتشاف مختلف الانحرافات.

– دراسة الانحرافات وتحليلها للوصول إلى الظروف والأسباب التي أدت إلى حدوثها، مع تحديد الجهات أو الأشخاص المسؤولين عنها.

– اتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة، من خلال معالجة الظروف المؤدية إلى الانحرافات السلبية، واقتراح الحلول المناسبة التي تحول دون تكرارها مستقبلا.

أما الدكتور صبحي جبر العتيبي، فقد تناول في كتابه "التطور الفكري والأساليب في الإدارة" أهم المراحل التي تمر بها عملية الرقابة الإدارية، وقسمها إلى خمس مراحل تتمثل فيما يلي[1]:

– تحديد فريق أو جهاز الرقابة، مع منحه الصلاحيات الضرورية التي تمكنه من أداء مهامه بكفاءة.

– تحديد الخطط والتنظيم ووسائل التوجيه المعتمدة لقياس الأداء والسلوك داخل المنظمة.

[1]– صبحي جبر العتيبي ،تطور الفكر و الأساليب في الإدارة ،عمان– الأردن ،دار الحامد للنشر و التوزيع ،2004، ص330

– وضع معايير ومقاييس مناسبة لتقييم الأداء، بما يسمح بالحكم على مدى تحقيق الأهداف المطلوبة.

– مقارنة الأداء والسلوك الفعلي بالخطة والتنظيم ووسائل التوجيه المعتمدة، مع تسجيل ما قد يظهر من أخطاء أو انحرافات أثناء التنفيذ.

– إعداد تقرير يتضمن نتائج العملية الرقابية ورفعه إلى الإدارة المختصة لاتخاذ الإجراءات اللازمة، وذلك بهدف:

– معالجة الأخطاء والانحرافات التي تم اكتشافها إن وجدت.

– تطبيق مبدأ الثواب والعقاب على العاملين المرتبطين بالأخطاء أو الانحرافات.

– ضمان استمرار استعمال الآلات والمباني والأجهزة والمعدات بعد صيانتها أو إصلاحها فيما يتعلق بالجوانب المادية.

– تزويد الإدارة بالمعلومات والنتائج والتوصيات المتعلقة بسير العملية الرقابية ونشاط المنظمة.

في حين ذهب اتجاه آخر من الباحثين إلى أن الرقابة الإدارية تمر بخمس مراحل أساسية تتمثل فيما يلي:[1]

**التنظيم:** ويعد المرحلة الأولى في عملية الرقابة الإدارية، إذ يهدف إلى ترتيب الأداء الفعلي بصورة منطقية ومنظمة، من خلال توضيح العلاقات القائمة بين العاملين في مختلف المستويات الإدارية، مع تنسيق الأعمال وتحديد مسؤولية كل فرد وفقا للصلاحيات والسلطات الممنوحة له.

[1]– عبد الفتاح محمد الصحن ،سمير كامل ،الرقابة و المراجعة الداخلية ،الإسكندرية ،دار الجامعة الجديدة للنشر ،2010 ،ص.ص 22–27

**التوجيه:** ويساهم هذا العنصر في تجسيد ما تم التخطيط له على أرض الواقع، وذلك عن طريق:

– إرشاد العاملين في مختلف المستويات الإدارية وتوجيههم بطريقة سليمة.

– مساعدة العاملين على أداء واجباتهم بكفاءة، بما يحقق أفضل النتائج الممكنة بأقل التكاليف.

**المراقبة:** وتهدف إلى التأكد من مدى كفاءة الأداء، وذلك من خلال مقارنة الأداء الفعلي بالمعدلات والمعايير التي تم تحديدها أثناء التخطيط، مما يسمح بالكشف عن الأخطاء والانحرافات التي قد تقع خلال العمل، وبالتالي تفادي الخسائر التي قد تتعرض لها المنظمة بفضل فعالية عملية المراقبة.

**التقييم:** تأتي مرحلة التقييم بعد المراقبة، وتهدف إلى التأكد من أن النتائج المحققة جاءت وفقا لما كان مخططا له، مع تحليل الانحرافات المكتشفة بالاعتماد على مجموعة من الأسس، تتمثل في:

– تحديد الأسباب التي أدت إلى حدوث الانحراف.

– تحديد المرحلة التي وقع فيها الانحراف.

– تحديد المكان الذي حدث فيه الانحراف داخل العملية.[1]

**التقرير:** يعد وسيلة من وسائل الاتصال، ويهدف إلى نقل المعلومات من مصدرها إلى الجهة المعنية بها، كما يمثل المرحلة المكملة لباقي مراحل العملية الرقابية، ومن خلال ذلك يتضح أن الرقابة الإدارية عملية مستمرة تقوم على مجموعة مترابطة من الخطوات والمراحل.

[1]– عبد الفتاح محمد الصحن ، الرقابة و المراجعة الداخلية ،مرجع سابق الذكر ص 29

ورغم اختلاف بعض المفكرين الإداريين بشأن مراحل الرقابة الإدارية، إلا أن أغلبهم اتفق على أنها تمر بأربع مراحل أساسية تتمثل في:

1- وضع المعايير وتحديد الأهداف.

2- قياس الأداء الفعلي.

3- مقارنة الأداء الفعلي بالمعايير المحددة وتقييم النتائج.

4- اتخاذ الإجراءات التصحيحية المناسبة لمعالجة الانحرافات.

وفيما يلي سيتم التطرق إلى كل مرحلة بشيء من الشرح والتبسيط:

1- بناء المعايير وتحديد الأهداف:

تعد هذه المرحلة الخطوة الأولى في العملية الرقابية، ويقصد بالمعيار ذلك المقياس الذي يعتمد عليه في تقييم الأداء المستقبلي، كما يعبر عن النتائج المراد تحقيقها أو الأهداف المطلوب الوصول إليها، ويعتبر في الوقت نفسه أداة تخطيطية تحدد الغاية التي تسعى الإدارة إلى بلوغها.[2]

ومن خلال هذا التعريف يتبين أن مرحلة وضع المعايير الرقابية تشكل جزءا أساسيا من عملية التخطيط، إذ تهدف بصورة عامة إلى التمييز بين الأداء السليم والأداء غير السليم للأفراد، ولذلك يعتبر العديد من الباحثين أن مرحلة بناء المعايير تعد من العمليات الضرورية وذات الأهمية الكبيرة لعدة اعتبارات، من بينها: [1]

[1]- صديق محمد عفيفي ،إدارة الأعمال في المنظمات المعاصرة ،ط 10 ،الإسكندرية ،المكتب العربي الحديث ،2003 ،ص 314

2-علي الشرقاوي ،العملية الإدارية و وظائف المديرين، الإسكندرية ،دار الجامعية الجديدة ،2002 ، ص 439

– تسهم المعايير في تعزيز الرقابة الذاتية لدى الأفراد، من خلال تمكينهم من متابعة أدائهم وتقييمه بصورة مستمرة.

– تعد المعايير أداة أساسية لإعداد التقارير الفعالة، لأنها تساعد على تحديد الجوانب المهمة التي ينبغي أن تركز عليها التقارير بدقة ووضوح.

– تساعد هذه المعايير الأفراد على تطوير قدراتهم وتحسين أدائهم، إذ لا يمكن للفرد معرفة نقاط ضعفه وأسباب إخفاقه ما لم تتوفر معايير واضحة يستند إليها في التقييم.

غير أن فعالية هذه المعايير تقتضي توفر مجموعة من الشروط الأساسية، وقد حددها الدكتور علي الشرقاوي فيما يلي: [1]

* ضرورة أن تتسم المعايير بالدقة في تحديدها.

* تدوين المعايير بصورة واضحة، حتى لا تكون عرضة للتحريف أو التغيير.

* أن يتمتع المعيار بدرجة كافية من المرونة تسمح بالتكيف مع مختلف الظروف والمتغيرات.

* ضرورة اختيار أفضل المعايير وأكثرها ملاءمة عند وضعها وتطبيقها.

* أن تصاغ المعايير بأسلوب واضح وسهل، بما يساعد على تحقيقها بكفاءة أكبر وبأقل قدر ممكن من الأخطاء.

ويرى بعض الباحثين في مجال الإدارة أن هناك مجموعة من الأسس المهمة التي ينبغي مراعاتها عند تحديد المعايير، من أبرزها:[1]

[1]– علي الشرقاوي ،مرجع سابق الذكر ص.ص 439–440

* أن يتم وضع المعيار بمستوى يتلاءم مع مختلف الأفراد، بحيث يراعي قدرات الشخص المتوسط ويمكن تطبيقه بصورة واقعية.

* اختيار عدد مناسب من المعايير، فلا تكون قليلة بشكل لا يسمح بالتقييم الكافي، ولا كثيرة إلى درجة تصعب معها عملية المفاضلة والمتابعة.

* إشراك الأفراد في عملية وضع المعايير، لما لذلك من أثر في تعزيز الالتزام بتنفيذها وتحقيق أهدافها.

* توضيح الأسباب والمبررات التي استند إليها عند اعتماد هذه المعايير.

وانطلاقا من هذه الأسس، يتبين أن بناء المعايير بصورة فعالة لا يتحقق إلا من خلال مساهمة الرؤساء والمرؤوسين في وضعها، خاصة في القطاع الخاص، بينما تبدو هذه العملية أكثر صعوبة داخل الإدارة العامة، نظرا لكون أهدافها لا تكون محددة بدقة في كثير من الأحيان، باعتبار أن غايتها الأساسية تتمثل في تقديم الخدمات للمواطنين، بخلاف مؤسسات القطاع الخاص التي تسعى أساسا إلى تحقيق الربح، الأمر الذي يجعل عملية تحديد المعايير فيها أكثر دقة ووضوحا.

ومن أهم المعايير التي يمكن الاعتماد عليها في تقييم الأداء:

**المعايير الكمية:** ويقصد بها المعايير التي تعتمد على الأرقام والنتائج القابلة للقياس، مثل كمية الإنتاج بالوحدات، أو حجم المبيعات في الشركات الخاصة، أو عدد المعاملات التي يتم إنجازها داخل الإدارات الحكومية كدوائر الحالة المدنية. [2]، و من بين هذه المعايير [1] :

---

[1]– نبيل محمد مرسي ،المهارات و الوظائف الإدارية ( كيف تنمي مهاراتك الإدارية ) الإسكندرية ،المكتب الجامعي الحديث ، 2006 ، ص.ص 286–288

[2]– محمد قاسم القزيوتي، مهدي حسن زويلف ،المفاهيم الحديثة في الإدارة و الوظائف ،ط 3 ،عمان ،دار الشروق للنشر ص231

* المعايير الزمنية.

* معايير التكاليف.

* معايير الدخل.

* معايير الحصة أو الأسهم في السوق.

* معايير الإنتاجية.

* معايير الربحية

* المعايير الشخصية ذات الطابع الكمي.

**المعـايير النوعيـة:** ويقصـد بهـا المعـايير المرتبطـة بنوعيـة الإنتـاج وجودتـه، أو بمسـتوى وجودة الخدمات المقدمة، وتمتاز هذه المعايير بصعوبة تحديدها وقياسها بدقة، لأنها غالبا ما تخضع للتقدير الشخصي وبعض الاعتبارات غير الموضوعية.[2] .

**2 – قياس الأداء الفعلي:**

تتمثل المرحلة الثانية من مراحل الرقابة الإدارية في قياس الأداء الفعلي الذي تم إنجازه، وتعتمد هذه المرحلة بصورة أساسية على المرحلة السابقة المتعلقة بوضع المعايير، إذ يتم خلالها تطبيق المعايير المحددة من أجل معرفة مدى التوافق أو الاختلاف بين الأداء الفعلي والأهداف المسطرة مسبقا.

ونظرا لأهمية المقاييس في التحقق من مستوى الأداء وجودته، فقد قسمها الدكتور صديق محمد عفيفي إلى ثلاثة أنواع، تتمثل فيما يلي:

---

[1]– منال طلعت محمود ،أساسيات في علم الإدارة ،الإسكندرية ،المكتب الجامعي الحديث ،2003 ،ص.ص 195–196

[2]– كاظم نزار الركابي، الإدارة الإستراتيجية ،العولمة و المنافسة ،عمان ،دار وائل للنشر و التوزيع ،2004 ، ص 303

أ- البيانات الأساسية:

وهي البيانات المرتبطة بالمعلومات المباشرة والمطلقة المتعلقة ببعض الظواهر، مثل الوقت المستغرق في إنجاز العمل أو التكاليف الخاصة بالأداء[1].

ب- المعدلات:

وتتمثل في إجراء مقارنة بين عنصر أو أكثر من عناصر البيانات الأساسية بعناصر أخرى، مثل مقارنة الأرباح بالمصاريف أو حساب معدل الغياب عن العمل، وذلك بهدف تقييم مستوى الأداء بصورة أدق.

ج- الاتجاهات:

وهي المقاييس التي تهدف إلى تتبع حركة البيانات الأساسية أو المعدلات خلال فترات زمنية مختلفة، من أجل معرفة مدى التطور أو التراجع الذي يطرأ على الأداء مع مرور الوقت.

أما الدكتور أحمد ماهر، فقد صنف مقاييس الأداء ضمن تقارير الكفاءة التي يعدها المشرفون عن مرؤوسيهم بصورة دورية، بهدف متابعة أدائهم وتقييم مستوى إنجازهم للعمل[2] .

**3 – مقارنة الأداء الفعلي بالمعايير الموضوعية ( تقييم النتائج ) :**

بعد تحديد الأهداف ووضع المعايير وقياس الأداء الفعلي، تأتي مرحلة تقييم النتائج، وذلك من خلال مقارنة ما تحقق فعليا بما كان مخططا له مسبقا. وتعتمد الإدارة في إجراء هذه المقارنة على المعلومات والبيانات التي تقدم إليها في شكل تقارير تتضمن عرضا للأرقام

[1]- صديق محمد عفيفي ، مرجع سابق الذكر ، ص 317

[2]- أحمد ماهر ،الإدارة المباديء و المهارات ،الإسكندرية ،الدار الجامعية ،2003-2004 ، ص 568

والمعايير المخطط لها مقابل النتائج الفعلية المحققة، وقد تكون هذه التقارير شفوية أو مكتوبة بحسب طبيعة العمل ومتطلبات الرقابة[1].

**4 – اتخاذ الإجراءات التصحيحية المناسبة ( تصحيح الإنحرفات ) :**

بعد الانتهاء من مرحلة مقارنة الأداء الفعلي بالمعايير المحددة، وفي حال ظهور انحرافات في الأداء، تأتي مرحلة اتخاذ الإجراءات التصحيحية، وذلك بعد القيام بتحليل الفروق القائمة بين النتائج المحققة والأهداف المخطط لها.

وقد ميز الباحثون في مجال الإدارة بين نوعين من الانحرافات التي قد تظهر أثناء عملية الرقابة.[2]

أ- الانحرافات الطبيعية: وتتميز بما يلي:

* وجود فروق بسيطة بين ما تم التخطيط له وما تم تنفيذه فعليا.

* انحرافات تكون خارجة عن إرادة القائمين بالتنفيذ وسيطرتهم.

* انحرافات ناتجة عن ظروف طارئة أو استثنائية.

ب- الانحرافات غير الطبيعية: وتتمثل خصائصها في:

* كونها انحرافات كبيرة أو جسيمة.

* ارتباطها بوجود قصور في التنفيذ أو بتكرار الأخطاء أثناء العمل.

[1]- نبيل محمد مرسي ، مرجع سابق الذكر ، ص 289

[2]- فريد محمد الصحن ،علي شريف ، محمد سعيد سلطان ،مباديء الإدارة ،الإسكندرية ،الدار الجامعية للطبع و النشر و التوزيع، 1999-2000 ص 353

كما ذهب بعض الباحثين إلى تقسيم الانحرافات إلى انحراف سالب وانحراف موجب، ويرجع كل منهما إلى مجموعة من الأسباب، وذلك على النحو الآتي:

* الانحراف السالب:

يرجع إما إلى ضعف كفاءة الأفراد، وهو ما يفرض على الإدارة إعداد برامج لتدريبهم ورفع مستوى كفاءتهم، أو إلى أسباب خارجة عن إرادتهم، كتغير الظروف أو عدم دقة التوقعات التي بنيت عليها الخطة.

* الانحراف الموجب:

قد يكون نتيجة عدم الدقة في وضع المعايير، أو بسبب ارتفاع مستوى أداء الأفراد بصورة تفوق التوقعات المحددة مسبقا.

وبعد تحديد الانحرافات وتحليل أسبابها، تأتي مرحلة التصحيح، وهنا تتكامل وظيفة الرقابة مع باقي الوظائف الإدارية الأخرى، من خلال تعديل الخطة أو إعادة تنظيم الأفراد وتوجيههم، بهدف تفادي الوقوع في أخطاء جديدة قد تترتب عنها خسائر مادية أو معنوية.

وبالتالي فإن الإجراءات التصحيحية قد تأخذ عدة أشكال مختلفة.[1]

* الإبقاء على الوضع القائم في حالة وجود تطابق بين النتائج المحققة والمعايير المحددة مسبقا.

* القيام ببعض التعديلات عندما يكون الانحراف بين النتائج والمعايير بسيطا ويمكن تداركه.

[1]– عبد الغفار الحنفي ،أساسيات إدارة المنظمات الأعمال و الوظائف و الممارسات الإدارية، الإبراهيمية، الدار الجامعية للنشر و التوزيع، 2006 ، ص 332

* تعديل المعايير أو تغييرها في حالة وجود انحرافات واضحة وكبيرة بين النتائج الفعلية والمعايير الموضوعة.

أما الدكتور أحمد ماهر، فقد فرق بين نوعين من الإجراءات التصحيحية[1] :

* الإجراءات التصحيحية العاجلة:

وهي الإجراءات التي تقتضيها الحالات التي تستلزم تدخلا سريعا لمعالجة المشكلة أو الانحراف في أقصر وقت ممكن.

* الإجراءات التصحيحية الأساسية:

وهي الإجراءات التي تلائم الحالات التي تكون فيها الانحرافات عميقة أو متكررة، مما يستوجب اتخاذ تدابير جذرية، كإحداث تغييرات في المناصب أو الأفراد، وإعادة التشخيص، مع إعادة تحديد البدائل وتقسيمها بصورة جديدة.

**الفرع الثالث: أهداف الرقابة الإدارية**

يتضح من خلال التعريفات السابقة للرقابة الإدارية أنها تعد وسيلة ضرورية لضمان تحقيق الأهداف الأساسية التي تسعى الدولة إلى بلوغها عن طريق مختلف أجهزتها ومؤسساتها، وتتجلى أهم أهداف الرقابة الإدارية فيما يلي:

* تهدف الرقابة إلى تحديد المسؤول عن الأخطاء والانحرافات، إذ تختلف الرقابة وتتعدد تبعا للجهة التي تمارسها، فالوزير مثلا يعد المسؤول الأول عن تسيير وزارته والإشراف على حسن سير العمل فيها في إطار السياسة العامة للدولة، ولذلك يتعين عليه متابعة سير العمل من خلال الأجهزة المساعدة له، وممارسة الرقابة بالقدر الذي يضمن تحقيق الأهداف العامة

[1]– أحمد ماهر،تطوير المنظمات الدليل العلمي لإعادة الهيكلة و التمييز الإداري و إدارة التغيير،الإسكندرية،الدار الجامعية، 2007 ، ص.ص 393–394

للدولة، وتمتد هذه المسؤولية تدريجيا إلى غاية الموظفين التنفيذيين، ومن خلال الرقابة التي يمارسها المستوى الأعلى على المستوى الأدنى يمكن تحديد المسؤول عن الأخطاء والانحرافات التي تقع أثناء أداء العمل[1] .

* ومن جهة أخرى، تعمل الرقابة على تقديم الدعم والمساعدة للإدارة لضمان أن يتم الأداء وفقا للخطط المرسومة، باعتبارها وسيلة تهدف إلى كفالة حسن تنفيذ الأعمال في الوقت المحدد، وبتكلفة مناسبة وجودة ملائمة، وفي حدود الأهداف الموضوعة، بما يضمن تحقيق الغايات المرتبطة بالسياسة العامة للدولة، إضافة إلى الالتزام بالمبادئ العامة التي تكفل حماية حقوق المجتمع وحرياته وقيمه.

* كما تسعى الرقابة إلى تحديد العوائق والمشكلات التي قد تعترض سير العمل وتعرقل تحقيق الأهداف العامة، وذلك بهدف إيجاد الحلول المناسبة وتعزيز فرص النجاح، مع تحليل أسباب الضعف التي تحول دون بلوغ الأهداف.

* وتساهم كذلك في تحفيز المنتخبين على تحسين أدائهم، من خلال إبعادهم عن مختلف الجوانب السلبية التي قد تعيق عملهم خلال العهدة الانتخابية.

* كما تعمل على حماية الدولة من مظاهر التفكك، من خلال الحفاظ على وحدتها في مختلف الجوانب السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والقضائية.

* إضافة إلى ذلك، تهدف إلى الوقوف على الانحرافات الإدارية التي تتمثل في تغليب المصالح الشخصية على المصلحة العامة، أو العمل لصالح جهات أو أحزاب معينة على حساب الدولة، مع السعي إلى تصويبها ومعالجتها.

[1]– سالم الشوابكة ، الرقابة الإدارية و المالية ، مجلة الحقوق ، إصدار مجلس النشر العلمي ، جامعة الكويت ، العدد 3،2005 ، ص 321

* كما تسعى الرقابة إلى ضمان احترام مبدأ المشروعية في سير مختلف المهام، من خلال إلزام المنتخبين والإدارات بالتقيد بالقوانين والأنظمة المعمول بها.[1].

* كما تسهم الرقابة في حماية المال العام من الإسراف وسوء الاستعمال، من خلال متابعة أوجه الإنفاق والتأكد من توجيهه نحو ما يخدم المواطن المحلي، ووفقا للسياسة العامة للدولة.

* وتعمل كذلك على كشف الأخطاء والانحرافات وتحديد أسبابها، مع السعي إلى معالجتها وتصحيحها في الوقت المناسب.

* كما تهدف إلى ضمان حماية حقوق الأفراد وحرياتهم، حيث تمنح الإدارة العديد من الصلاحيات والامتيازات التي تساعدها على أداء مهامها وخدمة الصالح العام، غير أن هذه الصلاحيات تخضع لإشراف ورقابة عند استعمالها.

* إضافة إلى ذلك، تساهم الرقابة في تحفيز المواطنين والعاملين على تحسين الأداء والالتزام بالقوانين والأنظمة، حيث لم تعد تقتصر على الجانب العقابي فقط، بل أصبحت وسيلة لتعزيز الجوانب الإيجابية وتشجيع الكفاءة.

* كما تعمل على تطوير الإجراءات والأعمال الإدارية داخل مختلف الدوائر الحكومية وتحسين مستوى الأداء، بما يحقق إشباع حاجات الموظفين بأقل التكاليف وفي أقصر وقت ممكن.

* وتساهم أيضا في التحقق من مدى تنفيذ الخطط والسياسات داخل الأجهزة الإدارية بأعلى درجات الكفاءة والفعالية وبأقل جهد وتكلفة، مع التنبه إلى أوجه القصور في التشريعات المعمول بها واقتراح الحلول المناسبة لتطويرها.

[1]– عامر الكبيسي ، الإدارة العامة بين النظرية و التطبيق ، دار الحرية للطباعة ، بغداد ،1975 ، ص 141

* كما تهدف إلى التأكد من أن الأعمال الفنية تنجز وفقا للأصول والقواعد الفنية السليمة، وأن الخدمات تقدم لجميع المواطنين دون تمييز وبأقل قدر ممكن من الإجراءات الإدارية المعقدة. [1].

و يمكن تلخيص أهداف الرقابة الإدارية في العناصر الرئيسية التالية:

**1 – التكيف مع المتغيرات البيئية :**

لقد أصبحت بيئة منظمات الأعمال اليوم أكثر تعقيدا واضطرابا، حيث تواجه مختلف المنظمات تحديات مستمرة مرتبطة بالتغيير والتطور. وإذا تمكن المدير من تحديد الأهداف وتحقيقها بشكل دائم ودون أي صعوبات، فلن تكون هناك حاجة إلى الرقابة، غير أن هذا الأمر يكاد يكون مستحيلا، نظرا لأن الفترة الزمنية الفاصلة بين تحديد الأهداف وتحقيقها تتأثر بعدة عوامل وأحداث، سواء داخل المنظمة أو في بيئتها الخارجية، مما قد يعيق الوصول إلى تلك الأهداف. وهنا يبرز الدور المهم للنظام الرقابي الفعال، إذ يساعد المدراء على استباق التغيرات والتعامل معها والتكيف مع الظروف المستجدة.

**2- تقليل تراكم الأخطاء:**

إن الأخطاء البسيطة والانحرافات الصغيرة قد لا يكون لها أثر مباشر على المنظمة من الناحية المالية في البداية، إلا أن تراكمها مع مرور الوقت يمكن أن يؤدي إلى مشكلات كبيرة وخطيرة. لذلك فإن المعالجة يجب أن تكون فورية ومستمرة، مع ضرورة التعامل مع أي انحراف بجدية، لأن الخطأ الصغير قد يخفي وراءه مشكلات أكبر وأكثر تعقيدا.

[1]– أحمد فوزي مفلح أبو بكر ، دور الرقابة الإدارية في تحسين الأداء لدى منظمات المجتمع المدني في الضفة الغربية ، من وجهة مدرائها ، و آفاق تعزيزها ، رسالة ماجستير ، معهد التنمية المستدامة ، عمادة الدراسات العليا ، جامعة القدس ، 2010 ، ص.ص.13–14

**3- المواكبة والانسجام مع التعقيد التنظيمي:**

عندما تكون المنظمة بسيطة من حيث الهيكل والوظيفة، كأن تكون محصورة في نطاق جغرافي محدود وتنتج منتجا واحدا، فإن النظام الرقابي يكون بدوره بسيطا. أما في حالة المؤسسات الكبيرة التي تنتج عدة منتجات، وتستخدم مواد أولية متنوعة، وتنتشر جغرافيا، وتواجه منافسة قوية، فإنها تحتاج إلى نظام رقابي أكثر تطورا وقدرة على استيعاب هذا التعقيد، بما يساعد الإدارة على فهم آليات العمل والتعامل معها بفعالية.

**4- تخفيض التكاليف:**

يساهم النظام الرقابي الفعال في تقليل التكاليف بشكل ملحوظ، من خلال التحكم في عمليات الإنتاج، ووضع معايير دقيقة للأداء، وتقليل نسب الهدر والوقت الضائع، مما يؤدي إلى رفع الكفاءة وتحسين استخدام الموارد.

و من أهداف الرقابة الإدارية حسب عباس علي[1]:

* تعمل الرقابة على متابعة ممارسات المديرين ورؤساء الأقسام في ما يتعلق بالتوجيه والإشراف على العاملين، إضافة إلى مراقبة أساليب اتخاذ القرارات المرتبطة بصرف الأموال، والتأكد من مدى الالتزام بالمواصفات الكمية والنوعية المطلوبة في السلع أو الخدمات التي تقدمها المؤسسة.

* كما تهدف إلى التأكد من أن الموارد المادية والبشرية يتم استخدامها بالشكل الأمثل، دون إسراف أو هدر غير مبرر.

[1]- علي عباس الرقابة الإدارية على المال و الأعمال، مكتبة الرائد للنشر، الأردن، 2001 ، ص 34

* وتسعى الرقابة إلى رفع كفاءة استخدام الأفراد والآلات والمواد الخام، والتأكد من توظيفها وفق المعايير المحددة مسبقا.

* كما تساهم في الكشف عن الكفاءات الإدارية والموظفين المبدعين داخل المؤسسة، وإبراز قدراتهم.

* وتعمل كذلك على التعرف على مستوى ولاء ورضا العاملين تجاه المؤسسة ومدى انسجامهم مع بيئة العمل.

* كما تساعد على إيجاد قنوات اتصال فعالة وموثوقة بين مختلف المستويات الإدارية داخل المنظمة.

* وتتحقق من مدى كفاءة السياسات والإجراءات والخطط التي تضعها الإدارة العليا لتنفيذ الأعمال والمهام المختلفة.

* كما تسهم في إدارة المؤسسة على أسس علمية وعقلية، من خلال توفير الأدوات التنظيمية الأساسية مثل أدلة الإجراءات واللوائح المستحدثة.

* وتعمل على استباق ومنع وقوع الانحرافات والأخطاء ومظاهر الغش والتزوير، مع اكتشافها بشكل مبكر واتخاذ الإجراءات التصحيحية المناسبة لمنع تكرارها.

* كما تتأكد من أن جميع الأعمال تسير وفقا للقوانين واللوائح والإجراءات المعمول بها، وأنها تنفذ بأفضل الطرق الممكنة.

* وتسعى إلى ضمان الانسجام بين مختلف الأجهزة الإدارية داخل المؤسسة، بما يضمن توجيهها نحو هدف واحد وفقا للسياسات العامة.

* كما تعمل على رصد المشكلات والعقبات التي تعترض سير العمل التنفيذي، واقتراح البدائل والحلول الحديثة لمعالجتها.

* وأخيرا، تضمن أن تكون المستويات الإدارية العليا على اطلاع دائم بما يجري من أعمال على مختلف المستويات داخل المؤسسة.

* تشجيع العاملين على الالتزام بتنفيذ السياسات الإدارية المرسومة، و توفير سبل تنفيذها بأفضل الطرق[1].

فلو قمنا بوضع الأنشطة و الأفراد بدون رقابة عليهم، فسنجد أنها معرضة للأخطار، لأنها لن تستطيع تحقيق أهدافها، مما يعرضها لاحتمالات الخسارة ، لذا تعتبر الرقابة وظيفة إدارية ذات فائدة كبيرة لأنها تضبط الأمور و تدفع بها نحو التوازن و تحقيق أهدافها بسهولة.

## المطلب الثالث: الأساس القانوني للرقابة الإدارية و بعض النماذج عنها

إذا كان من الثابت أن للإدارة الحق في سحب قراراتها الإدارية غير المشروعة أو إلغائها أو تعديلها عندما تكون غير ملائمة، فإنه من الضروري تحديد الأساس القانوني الذي يستند إليه هذا الحق، نظرا لما يترتب عنه من آثار مهمة تمس تنظيم حدود هذا الاختصاص وتحديد نطاق ممارسته من قبل الإدارة.

### الفرع الأول: الطبيعة القانونية ( الأساس القانوني ) للرقابة الإدارية

#### أولا: الآراء الفقهية حول الأساس القانوني :

لقد تعددت الآراء في هذا الشأن فاستند البعض إلى عدم تمتع القرارات الإدارية بالحجية القانونية ، مما يجعل على الإدارة الرجوع فيها[1]، في المقابل، برّر بعض الباحثين أن القرار

[1]– هاشم حمدي رضا ، تنمية و بناء نظم الموارد البشرية ، ط 1 ، دار الرواية للنشر و التوزيع ، عمان ، 2011 ، ص.ص 131–132

الإداري غير المشروع يكون معرضا للإلغاء أمام القضاء في حال قيام ذوي المصلحة بالطعن فيه، وبما أن هذا الطريق القضائي لا يملكه القضاء الإداري من تلقاء نفسه ولا تملكه الإدارة ذاتها، فقد اعتبروا أن من حق الإدارة الرجوع عن هذا القرار لمعادلة حق الأفراد في اللجوء إلى القضاء. بينما ذهب اتجاه آخر إلى تأسيس حق الإدارة في سحب قراراتها على أساس السلطة الرئاسية التي تمارسها من أجل التقويم والتصحيح والتوجيه وإصدار الأوامر. في حين اتجه رأي ثالث إلى ربط هذا الحق بفكرة المصلحة العامة وحدها، أو بالجمع بين المصلحة العامة ومبدأ المشروعية.

**ثانيا: مبدأ المشروعية كأساس قانوني**

يقصد بمبدأ المشروعية تطابق جميع تصرفات السلطات الإدارية مع أحكام القانون، بحيث تلتزم هذه السلطات بالامتثال لما يفرضه القانون من قواعد وأحكام، وهو ما يشكل ضمانة أساسية لحماية الأفراد من تعسف الإدارة.

ويرى الاتجاه الراجح أن مبدأ المشروعية وحده يعد الأساس القانوني لحق الإدارة في الرجوع عن قراراتها، ذلك أنه إذا كانت الإدارة ملزمة عند إصدار قراراتها باحترام القانون والالتزام به، فإنه من باب أولى أن تكون ملزمة بتصحيح أو سحب القرارات التي خالفت أحكامه.

وبناء على ذلك، يكون للجهة الإدارية العليا، بما تملكه من سلطة رئاسية، بل ويقع على عاتقها أيضا، إبطال القرار المخالف للقانون سواء من تلقاء نفسها أو بناء على طلب ذوي المصلحة، كما يلتزم متخذ القرار بالرجوع عنه فور علمه بعدم مشروعيته، سواء بمبادرة ذاتية أو بناء على طلب المعنيين بالأمر[2]، و بالتالي يعد باطلا .

---

[1]– حسني عبد المجيد درويش ،نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء ، ص 221

[2]– حسني عبد المجيد درويش ، مرجع سابق الذكر ، ص 306

وبصفة عامة تلتزم الإدارة بالحرص على أن تظل قراراتها منسجمة مع أحكام القانون، بحيث إذا شاب القرار بعد صدوره أي عيب قانوني، وجب عليها الرجوع عنه تطبيقًا لمبدأ المشروعية وخضوع الدولة للقانون.

وفي هذا السياق تتمتع الإدارة بقدر من حرية التصرف يتيح لها اختيار الوسائل المناسبة لتحقيق أهدافها، ويُعرف ذلك بـ"السلطة التقديرية للإدارة"، وهو أحد الامتيازات الممنوحة لها لضمان تحقيق المصلحة العامة. غير أن هذه السلطة تمارس في إطار مبدأ المشروعية، أي أنها تكون مقيدة بالقانون من حيث الغاية، وإن كانت مرنة من حيث الوسيلة، إذ يظل الهدف محددا سلفا في النظام القانوني للدولة ومرتبطا بطبيعة الدور الذي تقوم به.

وعليه، فإن الأصل في الرقابة الإدارية أن تنصب على القرارات غير المشروعة، أما القرارات المشروعة فلا تكون محلا للرقابة الإدارية، حتى وإن كانت غير ملائمة من حيث التقدير أو التطبيق[1] غير أنه في هذه الحالة يجوز للإدارة إصدار قرارات إدارية جديدة تتلاءم مع الظروف المستجدة، تطبيقا لقاعدة ضرورة مواكبة القرارات الإدارية للتغيرات الجديدة. ولذلك فإن الأصل أن نطاق الرقابة الإدارية يقتصر على القرارات غير المشروعة فقط، وهو ما يقتضي دراسة حدود هذه الرقابة وبيان مدى إمكانية امتدادها إلى القرارات غير الملائمة رغم مشروعيتها.

### الفرع الثاني: نماذج الرقابة الإدارية

تتسم الرقابة الإدارية المفروضة على الهيئات اللامركزية بتعدد مظاهرها ومصادرها، فمنها ما يكون ذا طابع سياسي كالرّقابة البرلمانية والحزبية، ومنها ما يكون إداريا أو قضائيا أو شعبيا. وباستثناء الرقابة السياسية، فإن الأنواع الثلاثة الأخرى، سواء من خلال الجمع بينها أو

[1]– سليمان محمد الطماوي ،النظرية العامة للقرارات الإدارية ،دراسة مقارنة ، ص 659

تغليب أحدها، هي التي شكلت النماذج الأساسية للرقابة الإدارية[1]، و قد تجسدت الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية في نموذجين أساسيين هما : النموذج الإنجليزي المخفف ، و النموذج الفرنسي المشدد[2] ، و هو ما سنحاول تفصيله في ما يلي :

**أولا: الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية في النظام الإنجليزي**

تحدد اختصاصات الإدارة المحلية في إنجلترا بصورة دقيقة وواضحة وعلى سبيل الحصر بموجب القانون، وهو ما ساهم في منع التداخل بين صلاحيات الحكومة المركزية واختصاصات الهيئات المحلية، الأمر الذي جعل الرقابة المفروضة على هذه الهيئات رقابة محدودة نسبيا. وتجدر الإشارة إلى أن هذه الرقابة تمارس من قبل ثلاث جهات رئيسية تتمثل في البرلمان والقضاء والحكومة المركزية.

فبالنسبة للبرلمان، ورغم امتلاكه من الناحية النظرية سلطة توسيع اختصاصات الهيئات المحلية أو تضييقها، إلا أن الواقع العملي يبين أن تدخله في الحد من حرية الهيئات اللامركزية يبقى نادرا[3]، إلا في حالة منحها اختصاصات جديدة، و هذا الأمر يعود إلى ظاهرة طغيان العرف على القانون في النظام البريطاني[4].

أما القضاء الإنجليزي العادي، فإنه يمارس رقابته على أعمال الهيئات المحلية في حالة مخالفتها للقوانين، وذلك إذا تم رفع طعن أمامه سواء من طرف الأفراد أو من قبل الحكومة.

---

[1]– مسعود شيهوب ، المجموعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة ،مجلة مجلس الدولة ،الجزائر ،العدد 03، 2003 ، هامش 21 ، ص 46

[2]– عمر صدوق ،دروس في الهيئات المحلية المقارنة ،الجزائر ،ديوان المطبوعات الجامعية ، 1998 ، ص 23

[3]– مليكة الصروخ ،القانون الإداري دراسة مقارنة ،ط 02 ،الدار البيضاء – المغرب– ،مطبعة النجاح الجديدة ،1992 ،ص73

[4]– عمر صدوق ،مرجع سابق الذكر ، ص 25

أما الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية على الهيئات المحلية، وهي محل الاهتمام هنا، فتعد رقابة محدودة نسبيا، ويمكن حصرها في الحالات الآتية:

1- إذا تجاوزت الهيئات اللامركزية حدود اختصاصاتها أو خالفت القوانين المنظمة لها، فإنه يحق للحكومة المركزية اللجوء إلى القضاء العادي لإجبار هذه الهيئات على احترام القانون إذا لم تمتثل لذلك طوعا.

2- تقوم الحكومة بتفتيش أعمال الهيئات المحلية وتقديم التوجيهات والنصائح لها عند الضرورة، كما ترفع بشأن ذلك تقارير سنوية إلى البرلمان، الذي يتولى بدوره تحديد قيمة الإعانات أو المكافآت السنوية الممنوحة لهذه الهيئات، تشجيعا لها على حسن أداء مهامها.

3- يجوز للحكومة المركزية، بناء على تفويض من البرلمان، إصدار بعض اللوائح التنظيمية المتعلقة بتسيير الهيئات المحلية وتنظيم شؤونها.

4- وفي بعض الحالات الاستثنائية، تمارس الحكومة المركزية رقابة أكثر تشددا على الهيئات المحلية، خاصة فيما يتعلق بإصدار اللوائح المحلية، والتصرف في الأملاك التابعة لها، وقضايا مساكن العمال، والقروض، والحسابات الختامية وغيرها من المسائل ذات الأهمية.[1]

من خلال هته الحالات يلاحظ أن النموذج الإنجليزي للرقابة يتسم بتقليص دور السلطة الإدارية في الرقابة، ذلك لأنه يعتمد أساسا على الدور الرقابي للقضاء على عمل الهيئات المحلية، و هو ما جعل البعض يصف الهيئات المحلية في بريطانيا بالحكومة الذاتية، بالنظر إلى الرقابة المخففة التي تمارسها الحكومة المركزية .

[1]- سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة ،القاهرة ،مطبعة جامعة عين شمس ، 1986 ،ص.ص 74-73

غير أن نظام الحكومة الذاتية في إنجلترا عرف تراجعا منذ منتصف القرن التاسع عشر لصالح تعزيز سلطة الحكومة المركزية، حيث اتسعت مظاهر الرقابة التي تمارسها هذه الأخيرة، الأمر الذي أدى إلى تقليص نطاق الاستقلال المحلي. ويمكن ملاحظة هذا التراجع من خلال ما يلي:

أ- إنشاء هيئات حكومية متخصصة تولت نقل بعض الاختصاصات الإدارية من الهيئات المحلية إلى السلطة المركزية.

ب- ظهور سلطات جديدة للوزراء تجاه الهيئات المحلية، من بينها فرض اللوائح الوزارية على الجماعات المحلية، وممارسة سلطة التصديق اللاحق على الأعمال الإدارية والمالية، وسلطة الحلول، وإمكانية الطعن في القرارات المحلية أمام الوزير، إضافة إلى إنشاء أجهزة للتفتيش المالي والتقني، وهو ما أدى إلى ظهور نظام وصاية لم يكن معروفا في المفهوم الإنجليزي التقليدي.

ج- ومع تزايد الإعانات المالية التي تمنحها الدولة للهيئات المحلية، والتي أصبحت تمثل ما يقارب نصف موارد الميزانيات المحلية، ظهر شكل جديد من الرقابة الإدارية يعرف برقابة المنحة، ويخول هذا النوع من الرقابة للسلطة المركزية حق متابعة كيفية صرف هذه الأموال ومراقبتها، الأمر الذي ساهم في الحد من استقلال الهيئات المحلية[1].

**ثانيا : الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية في فرنسا**

لقد مر نظام الرقابة على الهيئات المحلية في فرنسا بمرحلتين أساسيتين : تعرف الأولى بالرقابة الإدارية الشديدة ، و التي استمرت إلى غاية صدور قانون 02 مارس 1982 [2] ،

[1]- مسعود شيهوب ، مرجع سابق الذكر ، ص.ص. 22-23

[2] – loi n’ 82-213 ,du 02 Mars 1982, relative aux droit et libertés des communes des départements et des régions, Journal officiel de la république Française, 03 Mars 1982 , P 730

الذي وحد نظام الرقابة على مختلف الهيئات المحلية بإلغائه الرقابة الإدارية و الإكتفاء برقابة القضاء الإداري ، و هذا ما سنحاول تفصيله من خلال ما يلي:

**1 – مرحلة الرقابة الإدارية المشددة على الهيئات المحلية في فرنسا:**

تخضع الهيئات المحلية في النظام الفرنسي لرقابة مختلف السلطات العامة في الدولة، إذ تمارس السلطة التشريعية رقابتها من خلال إنشاء الهيئات المحلية وتحديد القوانين والتنظيمات الأساسية التي تحكمها، كما تملك صلاحية تعديل هذه القوانين أو إلغائها متى اقتضت الضرورة ذلك.

أما السلطة القضائية، فتتدخل عند الطعن في أعمال وتصرفات الهيئات المحلية، حيث يختص القضاء الإداري عادة بالفصل في المنازعات التي تكون هذه الهيئات طرفا فيها[1].

كما أن السلطة التنفيذية ( المركزية ) لها رقابة إدارية تشمل الهيئات المحلية؛ أي أعضاء المجالس المحلية وفقا لما يتطلبه القانون[2]. كما تمارس السلطة المركزية رقابة دائمة على أعمال الهيئات المحلية، ويمكن تقسيم هذه الأعمال إلى أعمال إيجابية وأخرى سلبية. ففيما يتعلق بالأعمال الإيجابية، فإن العديد منها يخضع للحصول على إذن مسبق أو تصديق لاحق من طرف السلطة المركزية.

أما الأعمال السلبية للهيئات اللامركزية، فتخضع بدورها لرقابة السلطة المركزية، إذ في حالة امتناع الهيئات المحلية عن القيام بالمهام الموكلة إليها، يجوز للسلطة المركزية أن تحل محلها وتتولى تنفيذ ذلك العمل[3]. و على العموم فقد تعددت وسائل الوصاية الإدارية، حيث

[1]– عمر صدوق ، مرجع سابق الذكر ، ص 26

[2]– مسعود شيهوب ، مرجع سابق الذكر ص 48

[3]– مليكة الصروخ ، مرجع سابق الذكر ، ص 90

يقر الفقه بوجود ستة وسائل هي: الإستشارة ، الإذن، التصديق، الإلغاء، الحلول، التوقيف، و هذا ما سنحاول شرحه بنوع من الإيجاز من خلال ما يلي:

**أ – الإستشارة :**

تتمثل تقنية الاستشارة في لجوء الهيئات المحلية، في بعض الحالات، إلى طلب المشورة من السلطة المركزية، وذلك بهدف ضمان انسجام أعمالها مع السياسة العامة للدولة، وتحقيق التنسيق بين الهيئات المحلية فيما بينها من جهة، وبينها وبين السلطة المركزية من جهة أخرى. كما يتيح الرجوع إلى السلطة المركزية للهيئات المحلية الاستفادة من المعلومات والخبرات والإمكانات التي تتوفر لديها، بما يساعدها على أداء مهامها بصورة أفضل.

وتأخذ الاستشارة صورتين؛ تتمثل الأولى في الاستشارة الإلزامية، حيث تكون الهيئة المحلية ملزمة قانونا بطلب المشورة من السلطة المركزية، ويترتب على عدم القيام بذلك بطلان التصرف الصادر عنها.

أما الصورة الثانية فهي الاستشارة الاختيارية، وفيها لا يشترط الرجوع إلى السلطة المركزية لصحة العمل الذي تقوم به الهيئات المحلية، غير أن هذه الهيئات تبقى غير ملزمة بالأخذ بنتيجة المشورة سواء تعلق الأمر بالاستشارة الإلزامية أو الاختيارية.

**ب – الإذن المسبق:**

ويعرف هذا الأسلوب أيضا بالترخيص، حيث يفرض القانون على الهيئات المحلية الحصول على إذن مسبق قبل الشروع في القيام بالعمل الذي تعتزم تنفيذه. وفي حال اشترط القانون هذا الإذن، فإن أي تصرف يتم دون الحصول عليه يعد باطلا، باعتبار أن الترخيص

يمثل إجراء قانونيا ضروريا وسابقا لمباشرة العمل، إذ يتعين الرجوع إلى السلطة الوصية التي لا تمنح الإذن إلا للأعمال التي تحقق المصلحة العامة[1].

**ج – التصديق:**

ويقصد بالتصديق إقرار العمل الذي تعتزم الهيئات المحلية القيام به من طرف السلطة المركزية، إذ يقتصر دور هذه الأخيرة على تقرير مدى صلاحية تنفيذ العمل المقترح أو عدم صلاحيته. ويكون التصديق منصبا على العمل بأكمله دون تجزئة، فلا يجوز للسلطة الوصية إدخال تعديلات على العمل المعروض عليها، لأن ذلك يعد تدخلا في اختصاصات الهيئات المحلية بما لا يتوافق مع أحكام القانون. وإذا رأت السلطة الوصية أن العمل يحتاج إلى تعديل، فإن عليها إعادته إلى الهيئة المحلية لإجراء التعديلات المطلوبة، قبل عرضه مرة أخرى للتصديق.

ويلاحظ أنه بعد حصول التصديق يصبح القرار قابلا للتنفيذ في أي وقت، مع بقاء حق الهيئة المحلية في العدول عن تنفيذه إذا تبين لها أن المصلحة العامة تقتضي ذلك، باعتبار أن القرار المصادق عليه ينسب إلى الهيئة المحلية وحدها، وهي التي تتحمل المسؤولية عن الأضرار التي قد تنتج عن تنفيذه، وما قد يترتب عن ذلك من التزام بالتعويض[2].

نشير في الأخير إلى أن التصديق ينقلب في الواقع العملي إلى أسلوب شبيه بالرخصة المسبقة أو الاعتماد ، فهو حق فيتو شبه مطلق يؤدي في نهاية الأمر إلى ما يسمى بالإدارة المشتركة للشؤون المحلية بين السلطة المركزية و الهيئات المحلية[3] .

[1]– عمر صدوق، مرجع سابق الذكر، ص 28

[2]– عمار عوابدي، القانون الإداري : النظام الإداري، ج 01، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2000 ، ص 246

[3]– مسعود شيهوب ، مرجع سابق الذكر ، ص 49

**د – الإلغاء:**

قد يمنح القانون السلطة الوصية حق إبطال أو إعدام القرارات الصادرة عن الهيئات المحلية ، و التي تكون مخالفة للقانون و هذا دون الرجوع إلى القضاء[1]، ولكي يكون الإلغاء مشروعا، يشترط توافر مجموعة من الشروط تتمثل فيما يلي:

* أن يصدر قرار الإلغاء عن السلطة الوصية المختصة قانونا.

* أن ينصب الإلغاء على القرار بأكمله، أو يعاد إلى الهيئة المحلية قصد إدخال التعديلات اللازمة عليه.

* إذا كان القانون قد حدد مدة معينة للإلغاء، فيجب أن يصدر قرار الإلغاء داخل تلك المدة المحددة.

* أن يستند قرار الإلغاء إلى طلب مقدم من الجهة التي خول لها القانون ذلك.

وفي حال صدور قرار بالإلغاء، فإنه يرتب أثره بأثر رجعي ابتداء من تاريخ صدور القرار عن الهيئة المحلية، وليس من تاريخ صدور قرار الإلغاء ذاته[2].

**هـ – الحلول:**

نجد في الواقع العملي أن الهيئات المحلية قد تمتنع أحيانا عن القيام ببعض الأعمال الموكلة إليها، سواء بسبب العجز أو التقصير أو الإهمال، وهو ما قد يؤدي إلى الإضرار بالمصالح العامة المحلية وتعريضها للخطر. ولتفادي ذلك، تتدخل السلطة الوصية استنادا إلى قواعد استثنائية تخول لها حق الحلول محل الهيئة المحلية، من أجل القيام بالعمل الذي امتنعت هذه الأخيرة عن تنفيذه.

[1]– عمر صدوق ، مرجع سابق الذكر ، ص 31

[2]– المرجع نفسه ، ص 31

ولكي يكون الحلول مشروعا، يشترط توفر شرطين أساسيين هما:

* وجود إثبات رسمي يفيد امتناع الهيئة المحلية عن أداء العمل المطلوب، ويتم ذلك عادة عن طريق توجيه إنذار أو إخطار يتعلق بالعمل المعني.

* أن يوجد نص قانوني صريح يجيز للسلطة الوصية ممارسة حق الحلول في مثل هذه الحالات[1].

ويذهب بعض الفقه إلى أن الصورة الأكثر شيوعا لحلول السلطة المركزية محل السلطة المحلية في أداء الأعمال تتمثل في حالة النفقات الإلزامية وإعادة توزيع الميزانية المحلية، حيث تتدخل السلطة المركزية لإدراج النفقات الواجبة وإعادة تنظيم الميزانية بعد تنبيه السلطات المحلية إلى ذلك وامتناعها عن القيام به.

غير أنه يضاف إلى ذلك أنه لا يوجد ما يبرر الأخذ بفكرة الحلول استنادا إلى النفقات الإلزامية، خاصة وأن النظام الإنجليزي يعرف هذا النوع من النفقات، ومع ذلك لا يأخذ بنظام الحلول الذي يؤدي في النهاية إلى مباشرة السلطة المركزية لتسيير الشؤون المحلية بشكل مباشر.

**و- الإيقاف:**

يعد الإيقاف أحد أساليب الرقابة الإدارية، ويتمثل في إنذار أو تحذير تحدد له مدة معينة، ويترتب عليه توقيف نشاط أو سير أعمال مجلس أو هيئة معينة بصفة مؤقتة، أي طوال المدة المحددة لذلك. وقد يستند هذا الإجراء إلى مبدأ المشروعية أو إلى مبدأ الملاءمة، كما يعتبر الإيقاف إجراء أوليا قد يترتب عليه لاحقا اتخاذ تدابير أخرى كالحلول أو الإلغاء[2].

[1]- محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق الذكر ، ص 23

[2]- المرجع نفسه، ص 23

بالإضافة إلى الصور السابقة يضيف الأستاذ الدكتور مسعود شيهوب صورة أخرى من صور الرقابة الإدارية، و هي الوصاية التقنية La tutelle technique ، و هي مظهر من مظاهر التدخل في الشؤون المحلية، و هي بمثابة تصرفات أو أعمال تملي الدولة بموجبها على الهيئات المحلية السلوك الواجب إتباعه في التسيير، حتى قبل اتخاذ القرار، و يؤدي هذا الأسلوب إلى اصطدام اللامركزية سلطة القرار بمركزية وسائل التنفيذ و إجراءاته[1] .

**2 – مرحلة الرقابة القضائية على الهيئات المحلية في فرنسا:**

إن تعدد صور الرقابة الإدارية وتنوعها على الهيئات المحلية جعل من مفهوم الوصاية الإدارية مجرد مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية، الأمر الذي أدى إلى تراجع فكرة الاستقلال التي يقوم عليها النظام اللامركزي، لتصبح في كثير من الأحيان مجرد تصور نظري أكثر منه واقعا عمليا. ولهذا تعرض نظام الوصاية الإدارية المطبق على الهيئات المحلية في فرنسا لانتقادات واسعة من طرف العديد من الفقهاء، الذين دعوا إلى ضرورة إعادة النظر فيه.

وقد تجسد ذلك فعليا بصدور القانون رقم 82-213 المؤرخ في 02 مارس 1982، الذي استبدل نظام الوصاية الإدارية بنظام الرقابة القضائية، حيث تم توحيد أسلوب الرقابة الممارسة على البلدية والولاية والإقليم، إضافة إلى المؤسسات العمومية، كما جعل القضاء الإداري الجهة الوحيدة المختصة بإلغاء الأعمال المخالفة للقانون[2].

حيث نص 82-213 على أن القرارات الصادرة عن الهيئات الإقليمية نافذة ، بمجرد نشرها أو تبليغها، و على ممثل الدولة رفع دعوى إلغاء القرار الذي يرى بأنه غير شرعي أمام القضاء الإداري، و هذا من خلال مدة شهرين من تبليغه بالقرار المعني، و بعد مرور شهرين على إطلاعه المجلس مصدر القرار ، بنيته في الطعن إذا لم تعدل مواضع المخالفة في

[1] – مسعود شيهوب ، مرجع سابق ، ص 50

[2] – Martine Lambard , OP Cit , P 152

القرار، كما يمكنه طلب إيقاف تنفيذ هذا القرار إلى حين الفصل في الدعوى، و كذا وقف تنفيذ القرارات الإدارية، خاصة عندما يتعلق الأمر بمجال العمران و الصفقات العمومية أو المساس بالحريات العامة أو الحياة الخاصة للأفراد[1].

كما أن الرقابة على الميزانية المحلية و تسييرها ، التي كانت تقوم بها السلطة المركزية في إطار ما يسمى بالوصاية المالية، قد ألغيت و أوكل هذا النوع من الرقابة إلى هيئات قضائية متخصصة، و هي الغرف الجهوية للمحاسبة، هته الأخيرة التي تقوم برقابة توجيهية في أصلها، و ذلك بتقديم نماذج و اقتراحات التصحيح إلى المجالس المحلية، و في حالة عدم قيام هته الأخيرة بالتصحيحات اللازمة في الآجال المحددة قانونا، يحل ممثل الدولة محل هذه المجالس للقيام بالتصحيحات اللازمة ، تنفيذا لقرار الغرفة الجهوية للمحاسبة[2] .

[1] – Martine Lambard , OP Cit , P 154

[2] – مسعود شيهوب ، مرجع سابق الذكر ، ص 51

## المبحث الثاني: أنواع الرقابة الإدارية و مبادئها و أهميتها

### المطلب الأول: أنواع الرقابة الإدارية

تعد الرقابة الإدارية من أهم العمليات داخل التنظيم الإداري، إذ تهدف إلى ضمان سير النشاط الإداري بصورة سليمة وفعالة، وذلك من خلال اكتشاف الأخطاء والانحرافات والعمل على معالجتها وتصحيحها وفقا للمراحل والإجراءات التي سبق التطرق إليها[1] .

ومن الطبيعي أن تتعدد أنواع الرقابة الإدارية، إذ لا يوجد تصنيف موحد يمكن الاعتماد عليه في تحديد هذه الأنواع، وإنما تختلف الآراء تبعا للأسس والمعايير المعتمدة في هذا التصنيف، لذلك تعددت الأسس التي يتم على أساسها التمييز بين صور الرقابة الإدارية.

#### الفرع الأول: حسب موقعها من الأداء

تصنف الرقابة الإدارية من حيث موقعها بالنسبة للأداء إلى رقابة سابقة، ورقابة متزامنة، ورقابة لاحقة[2].

**أولا- الرقابة السابقة أو الوقائية:**

يقوم هذا النوع من الرقابة على متابعة عناصر النشاط الإداري وبرامجه قبل الشروع في التنفيذ، حيث يركز على مراقبة وضبط المدخلات التي تخضع للعملية الإدارية مثل الأموال والوقت والموارد البشرية وغيرها.

وتهدف هذه الرقابة إلى تفادي وقوع الأخطاء والانحرافات المحتملة قبل حدوثها، كما تساعد على الاستعداد لمواجهة المشكلات المستقبلية التي قد تعترض سير العمل.

---

[1]- سمير محمد عبد الوهاب ، ليلى مصطفى البرادعي ،إدارة الموارد البشرية للمفاهيم و المجالات و الإتجاهات الجديدة ، مركز دراسات و استشارات الإدارة العامة ، القاهرة ، 2007 ، ص 07

[2]- السيد عليوة ، صنع القرار السياسي في منظمات الإدارة العامة ، الهيئة المصرية للكتاب ، 1987 ، ص 183

فأثناء إعداد الخطط قد يتم اكتشاف بعض النقائص أو الأخطاء في معايير الأداء الموضوعة مسبقا، الأمر الذي يقتضي إعادة النظر فيها حتى تصبح أكثر ملاءمة وموضوعية لطبيعة النشاط المراد تنفيذه. وكلما ارتبطت الرقابة بالتنبؤ بالمشكلات المتوقعة قبل وقوعها، كان التنفيذ أكثر كفاءة وفعالية، ولهذا يطلق على هذا النوع أيضا اسم الرقابة التنبؤية أو الوقائية[1]، ويسمى هذا النوع بالرقابة التنبؤية لأنها تقوم على تحديد المشكلات قبل وقوعها، وحتى تكون أكثر فعالية يجب أن تعتمد على معلومات دقيقة وحديثة، يتم من خلالها استشراف وضع المنظمة مستقبلا مع تحديد المشكلات والأخطاء المحتمل حدوثها. وبذلك تتمكن الإدارة من تجنب عنصر المفاجأة، مما يساعدها على اتخاذ قرارات مناسبة ووضع الحلول الملائمة لمواجهة تلك المشكلات.

**ثانيا- الرقابة المتزامنة:**

وتعرف أيضا بالرقابة الجارية، وهي الرقابة التي تمارس أثناء تنفيذ العمل، وتهدف إلى متابعة سير التنفيذ بصورة مستمرة من أجل اتخاذ الإجراءات التصحيحية في الوقت المناسب[2]. و يقصد بها البعض الرقابة أثناء عملية تحويل المدخلات إلى مخرجات، و هي تهتم خاصة بمدى دقة المعلومات التي تصل المديرين المختصين، عن أحوال العمليات و مستوى الإنجاز المحقق[3] . و عليه فإذا كان النوع السابق من الرقابة يعتبر بمثابة رقابة وقائية، فإن هذا النوع يعتبر رقابة إصلاحية أو علاجية ، حيث يتم من خلالها تصحيح الأخطاء إذا حدثت أثناء تنفيذ العمل ، أو التأكد من أهم ما يتم إنجازه هو بالضبط ما تم التخطيط له

[1]- عبد السلام أبو قحف ،أساسيات التنظيم و الإدارة ، الإسكندرية ، دار الجامعية الجديدة ،2003 ، ص 476

[2]- أمين عبد العزيز ،حسن إدارة الأعمال و تحديات القرن الحادي و العشرين ،القاهرة ،دار قباء للطباعة و النشر و التوزيع ، 2001 ، ص 198

[3]- علي الشريف ،منال الكردي ، أساسيات تنظيم و إدارة الأعمال ،الإسكندرية ،الدار الجامعية 2003-2004 ، ص 434

**ثالثا – الرقابة اللاحقة :** هي رقابة تنصب على نشاط المؤسسة العامة ، في ما يتعلق بأعمالها التي وقعت بالفعل و انقضت[1] ، وبذلك فإن تقييم النتائج لا يتم إلا بعد الانتهاء من الأداء، وذلك من خلال قياس الانحرافات التي حدثت وتحديد طبيعتها ومدى تأثيرها.

وقد عرفها العتيبي بأنها الرقابة التي تهدف إلى معرفة ما إذا كانت المنظمة قد تمكنت من تحقيق أهدافها، وبأي مستوى من الجودة والتكلفة وفي أي مدة زمنية، ولذلك فهي تعد رقابة ذات طابع تقويمي وتصحيحي، غايتها التأكد من مدى توافق نتائج التنفيذ مع ما تم التخطيط والبرمجة له مسبقا.

**الفرع الثاني: حسب المصدر**

تنقسم الرقابة من حيث مصدرها إلى نوعين: رقابة داخلية ورقابة خارجية.

**أولا- الرقابة الداخلية:**

ويقصد بها الرقابة التي تمارس داخل الوحدة الإدارية نفسها، وتتولاها القيادة الإدارية وفقا للتدرج الهرمي المعتمد داخل هذه الوحدة، وهي تتمثل بصورة عامة في قيام كل رئيس بمراقبة مرؤوسيه ومتابعة أعمالهم، مع مساءلتهم عن أي تقصير أو إخلال بالمهام الموكلة إليهم[2].

و يعتبر هذا النوع من الرقابة رقابة ذاتية ، حيث أن الإدارة تقوم بمراقبة نفسها بنفسها[3] .

و انطلاقا من هذين التعريفين فإن فعالية الرقابة الداخلية تتوقف على عدة اعتبارات نذكر منها:

---

[1]- زقوان سامية ،عملية الرقابة الخارجية على أعمال المؤسسات العامة في الجزائر ،رسالة ماجستير ،كلية الحقوق و العلوم الإدارية ، فرع قانون المؤسسات ،جامعة الجزائر ،2001-2002 ، ص 39

[2]- عبد العزيز صالح بن حبتور،أصول و مباديء الإدارة العامة،عمان ،الدار العلمية للنشر و التوزيع 2000 ،ص.ص 177-178

* ترتبط فعالية الرقابة الداخلية بطبيعة القيادة الإدارية التي تشرف عليها، إذ إن نجاح أي منظمة يتطلب وجود قيادة كفؤة تسعى إلى خدمة المصلحة العامة، مع الحرص على تحقيق العدالة في مراقبة العاملين دون تمييز بينهم.

* وتقوم عملية الرقابة الداخلية على مبدأ خضوع كل مرؤوس لسلطة الرئيس الإداري الأعلى منه درجة ضمن التسلسل الهرمي المعتمد داخل التنظيم الإداري.

* كما يتمثل الهدف الأساسي للرقابة الداخلية في التأكد من أن سير العمل يتم وفقا لما تم التخطيط له مسبقا.

* وتعد المعلومات من المقومات الأساسية لنجاح الرقابة الداخلية وفعاليتها، باعتبارها الأساس الذي تعتمد عليه الإدارة في اتخاذ القرارات المناسبة وفي الوقت الملائم[1].

و يرى الدكتور عبد الفتاح الصحن و الدكتور محمد السيد سرايا ، أن الرقابة الداخلية يجب أن تعمل على[2]:

* تهدف الرقابة الداخلية إلى الحد من الأخطاء ومختلف صور الغش والاختلاس داخل المنظمة.

* كما تساعد على سرعة اكتشاف الانحرافات والأخطاء فور وقوعها، بما يسمح بمعالجتها في الوقت المناسب.

* وتساهم كذلك في تجنب الإسراف وسوء استخدام موارد المنظمة بمختلف أنواعها.

[1]– محمد التوهامي ،طواهر مسعود صديقي ،المراجعة و تدقيق الحسابات ،الإطار النظري و الممارسة التطبيقية ،ط 2 ، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2005 ، ص 99

[2]– عبد الفتاح محمد الصحن ،محمد السيد سرايا ،الرقابة و المراجعة الداخلية على المستوى الجزئي و الكلي ،الإسكندرية ،الدار الجامعية 2003–2004 ، ص 134

* كما تعمل على تشجيع الكفاءة في استغلال الموارد المالية والبشرية وتحقيق أفضل النتائج الممكنة.

ومن بين صور الرقابة الداخلية داخل المنظمة ما يلي[1]:

**1- رقابة السلوك:**

وتتمثل في متابعة السلوك الظاهر للعاملين، ومدى انسجامه مع ثقافة المنظمة وقيمها والإجراءات المعتمدة داخلها.

**2- رقابة المخرجات:**

تعتمد هذه الرقابة على قياس إنتاجية الأفراد والوحدات الإدارية والمنظمة ككل، من أجل تقييم مستوى الأداء والنتائج المحققة.

**3- رقابة الزمرة:**

وهي نوع من الرقابة يقوم على عملية التنشئة الاجتماعية، بهدف توجيه السلوك وتقويم الأداء داخل الجماعة أو فريق العمل.

ورغم الأهمية الكبيرة التي تتمتع بها الرقابة الداخلية داخل المنظمة، من خلال قدرتها على التعرف على ظروف العمل والعوائق التي تعترضه، إلا أن من أبرز عيوبها أنها تمارس من طرف الأشخاص أنفسهم الذين قد يكونون سببا في الانحراف، مما قد يؤدي إلى إخفاء بعض الأخطاء والتستر عليها، وهو ما يجعل الانحرافات تستمر أحيانا دون كشفها.

[1]- كاظم نزار الركابي ، مرجع سابق الذكر ، ص.ص 308-314

**ثانيا- الرقابة الخارجية:**

تتشابه الرقابة الخارجية مع الرقابة الداخلية من حيث الأهداف، غير أنها تختلف عنها في كونها تمارس من خارج الجهاز الإداري. وتعرف بأنها الوسيلة التي يعتمد عليها النظام الحاكم لتقييم أداء وفعالية المنظمات الإدارية، حيث تختص بفحص مدى مشروعية النشاط الإداري وتوافقه مع السياسة العامة للدولة.

ومن خلال ذلك يمكن تلخيص الرقابة الخارجية فيما يلي:

* تعد أداة تمكن النظام السياسي من إظهار سلطته وقدرته على متابعة النشاط الإداري للمنظمات، وذلك عن طريق رقابة الأجهزة المركزية على مختلف الأعمال الإدارية[1]، و الدي لابد أن يوافق السياسة العامة للدولة.

* هي أداة لتقييم أداء المنظمات الإدارية، وفق القوانين و اللوائح التي يضعها نظام الحكم.

* يتمثل هدفها في تحقيق المصلحة العامة و الإستقرار، من خلال الحفاظ على المال العام، و رصد الانحرافات و تصحيحها، و هذا ما يزيد النظام قوة و فعالية.

و هذا النوع من الرقابة يبرز أكثر في حالة وجود قصور في عملية الرقابة الداخلية و من صورها[2]:

[1]- طحطات زهوة ،عملية الرقابة الإدارية الرئاسية على أعمال الإدارة العامة ،رسالة ماجستير ،كلية الحقوق و العلوم الإدارية، فرع الإدارة و المالية ،جامعة الجزائر ، 2001-2002 ، ص 15

[2]- علي محمد منصور ، مرجع سابق الذكر ، ص 252

**1 – الوصاية الإدارية:** و هي عبارة عن وصايا تمارسها أجهزة مركزية لمراقبة المنظمات الإدارية من الخارج، و تتم بين شخصين معنويين، الشخص المباسر للرقابة و الشخص الخاضع لها.

**2 – رقابة الأجهزة المركزية المتخصصة:** تتولى هذه الرقابة أجهزة مركزية متخصصة ومستقلة، يتخصص كل منها في رقابة على نشاط من الأنشطة، بالنسبة لجميع المنظمات الإدارية العامة في الدولة.

**الفرع الثالث: حسب المستوى الإداري**

و تتمثل أنواعها في[1]:

**أولا – الرقابة على مستوى المنظمة ( الشاملة):**

يسعى هذا النوع من الرقابة إلى تقييم الأداء الكلي للمنظمة، وذلك من خلال مقارنة النتائج النهائية التي يحققها الجهاز الإداري بالأهداف التي سبق التخطيط للوصول إليها. ويمكن معالجة أوجه القصور أو العجز التي قد تظهر من خلال عدة وسائل، من بينها:

* إعادة تصميم الأهداف بما يتلاءم مع الواقع العملي.

* إعادة إعداد الخطط وتطويرها.

* إدخال تعديلات على الهيكل التنظيمي.

* تحسين عمليات الاتصال الداخلي والخارجي داخل المنظمة.

* توجيه وتحفيز دافعية الأفراد العاملين داخل المنظمة.

[1]– محمد فريد الصحن ،سعيد محمد المصري ، إدارة الأعمال ،الإسكندرية ،الدار الجامعية للطباعة و النشر و التوزيع ،1999 ، ص.ص 309–310

**ثانيا- الرقابة على مستوى العمليات:**

ينصب اهتمام هذا النوع من الرقابة على مختلف المراحل التي يتم من خلالها تحويل مدخلات المنظمة من موارد وإمكانات إلى مخرجات تتمثل في سلع أو خدمات[1]، و يقيس هذا النوع من الرقابة الأداء اليومي للعمليات المختلفة في كافة الأنشطة داخل المنظمة .

**الفرع الرابع : حسب المعايير**

**أولا – الرقابة على أساس القواعد و الإجراءات:** و يتمثل هذا النوع بقياس التصرفات التي تصدر عن المنظمات، و التأكد من مدى مطابقتها للقوانين و القواعد و الإجراءات، و هي تهدف إلى توحيد سلوكيات الأفراد، مما يعني إتباعهم نفس الطرق التي تحددها المنظمة في عملها .

**ثانيا – الرقابة على النتائج:** يختلف هذا النوع من الرقابة عن النوع السابق ممن حيث أنه لا يهتم بالإجراءات و القواعد، و إنما بالنتائج النهائية التي تحققها المنظمة[2] .

**الفرع الخامس: حسب طبيعة الرقابة الإدارية**

يمكن تقسيم الرقابة من حيث أسلوب ممارستها إلى نوعين: رقابة مباشرة ورقابة غير مباشرة.

**أولا- الرقابة المباشرة:**

[1]– صالح مهدي حسن العامري ،طاهر محمد منصور الغالبي ،الإدارة و الأعمال ،2007 ، المجلد1 ،عمان ،دار وائل للنشر و التوزيع ، ص 229

[2]– خيري مصطفى كنانه ، مدخل إلى إدارة الأعمال و العمليات الإدارية ، منهج تحليلي ،عمان ،دار حرير للنشر و التوزيع ، 2007 ، ص 156

تمارس هذه الرقابة عن طريق الملاحظة المباشرة، التي تسهم بشكل كبير في رفع كفاءة الأداء وتحسين جودته، حيث يتولى الرئيس متابعة أعمال المرؤوسين بنفسه دون الاستعانة بوسطاء.

**ثانيا- الرقابة غير المباشرة:**

نظرا لتعدد مهام الرئيس الإدارية وضيق الوقت المتاح له، قد يتعذر عليه ممارسة الرقابة المباشرة بصورة دائمة، لذلك يعتمد على الرقابة غير المباشرة التي تتم من خلال التقارير والبيانات التي ترفع إليه بصفة دورية.

**الفرع السادس: حسب تنظيمها**

تنقسم الرقابة من حيث تنظيمها إلى ثلاثة أنواع:

**أولا- الرقابة المفاجئة:**

يكثر استخدام هذا النوع من الرقابة في المستويات الإدارية العليا، وتمارس لفترة محددة ثم تنتهي، وتهدف إلى اكتشاف الأخطاء وتقييم أداء الموظفين، مع التأكد من مدى التزامهم بالحضور في الوقت المحدد، وجديتهم وإخلاصهم في أداء العمل[1].

**ثانيا – رقابة دورية:** و هي تتم في فترات زمنية منتظمة، و هي تهدف إلى بيان مدى التزام العاملين بالخطط و السياسات و أنظمة العمل في المنظمة، و مدى تحقيق الأهداف التي تسعى إليها.

[1]- ضرار العتيبي ،نضال الحوري ،إبراهيم خريص ، مرجع سابق الذكر ، ص 250

**ثالثا – رقابة مستمرة:** تعتبر أمر ضروري في أي منظمة ، حيث تهدف إلى متابعة حسن الأداء، مع تصحيح الانحرافات في حالة وقوعها و يكون هذا النوع طوال ساعات العمل[1].

**الفرع السابع: حسب الأهداف**

تتضمن الرقابة نوعين أساسيين هما:

**أولا– الرقابة الإيجابية:**

وهي الرقابة التي تهدف إلى التأكد من حسن سير العمل، من خلال التحقق من مدى توافق التصرفات والإجراءات مع اللوائح والأنظمة والتعليمات المعمول بها داخل المنظمة، بما يضمن تحقيق الأهداف المرسومة. كما يساهم هذا النوع من الرقابة في تحفيز العاملين وتنمية قدراتهم وتحسين أدائهم.

**ثانيا– الرقابة السلبية:**

ترتكز هذه الرقابة على البحث عن الأخطاء والانحرافات واكتشافها، بقصد تحديد المسؤول عنها واتخاذ الإجراءات العقابية المناسبة في حق مرتكبيها.

**المطلب الثاني: مبادئ الرقابة الإدارية**

لكي يكون نظام الرقابة الإدارية فعالا وناجحا، يجب أن يقوم على مجموعة من المبادئ الأساسية، من أهمها ما يلي:

[1]– خيري مصطفى كنانه ، مرجع سابق الذكر ، ص.ص 155–156

**الفرع الأول: مبدأ التكامل والوضوح**

لا يمكن تصور وجود رقابة فعالة دون وجود معايير رقابية تستند إلى عملية التخطيط، كما ينبغي أن يتحقق التكامل بين نظام الرقابة وباقي النظم التنظيمية الأخرى داخل المنظمة. ويعد الوضوح والتنسيق من المبادئ الأساسية للرقابة، لذلك يجب أن تتسم النظم والأساليب الرقابية بالبساطة وسهولة الفهم والتطبيق.

**الفرع الثاني: مبدأ سرعة كشف الانحرافات والنظرة المستقبلية**

ترتبط الرقابة ارتباطا وثيقا بعنصر الزمن، فكلما كان النظام الرقابي قادرا على اكتشاف الانحرافات بسرعة وفي وقت حدوثها، كان أكثر فعالية في معالجتها والحد من آثارها، كما تساعد النظرة المستقبلية على توقع المشكلات قبل وقوعها واتخاذ التدابير المناسبة لمواجهتها[1] ، كان التبليغ عنها بسرعة و تحديد أسبابها ، كما أنه تكون له نظرة مستقبلية من خلال النظام الرقابي الذي يشير إلى الإجراءات و التصرفات الواجب اتباعها لتصحيح الأخطاء، من خلال الإهتمام بالتنبؤ بالإنحرافات قبل وقوعها .

**الفرع الثالث: مبدأ الحافز الذاتي**

ويقصد بذلك اتخاذ الوسائل المناسبة للحد من المقاومة الطبيعية التي قد يبديها العاملون تجاه النظم الرقابية، ومن بين الأساليب التي يمكن اعتمادها لتنمية الحافز الذاتي لدى العاملين، التركيز في الرقابة على النقاط الإستراتيجية، وعدم مساءلة المنفذين عن الانحرافات العادية غير المؤثرة، إضافة إلى إشراكهم في الوسائل الرقابية التي تمكنهم من معرفة مستوى أدائهم، وكذلك إشراكهم في وضع معايير الرقابة، مع منحهم قدرا من الحرية بما يضمن لهم المرونة في الأداء.

[1]– فتحي السواقيري ،الرقابة و المراجعة الداخلية ،الدار الجامعية ،مصر ،2003 ،ص.ص 23–24

**الفرع الرابع: مبدأ المرونة والملاءمة**

ويقصد بالمرونة قدرة النظام الرقابي على الاستجابة للتغيرات المتوقعة، دون الحاجة إلى إدخال تعديلات جوهرية على النظام المعمول به داخل المؤسسة أو الهيئة. غير أن هذه المرونة يجب أن تبقى ضمن حدود معينة حتى لا تؤثر على استقرار النظام وفعاليته.

أما الملاءمة فتعني أن يكون النظام الرقابي متوافقا مع طبيعة نشاط المؤسسة أو الهيئة، ومنسجما مع تنظيمها الخاص والأهداف المراد تحقيقها، مع ضرورة الابتعاد عن الجمود والنمطية في تطبيق الرقابة.

**الفرع الخامس: مبدأ الموضوعية والدقة والواقعية**

يقوم نظام الرقابة على أسس موضوعية بعيدة عن الاعتبارات الشخصية، وذلك من خلال اعتماد معايير واضحة ومحددة ومعلنة للمرؤوسين، بما يضمن الدقة والعدالة والواقعية في تقييم الأداء[1]، كما يجب على النظام الرقابي أن يتسم بالموضوعية، بحيث لا تكون مجرد أقوال أي أن هذه المعلومات معبرة عن الواقع الحقيقي.

**الفرع السادس: مبدأ الإثارة والاستثناء والقبول**

يقوم النظام الرقابي على مبدأ الاستثناء، وذلك من خلال تركيز اهتمام الإدارة على الانحرافات الجوهرية والمهمة فقط، حتى تتمكن من معالجتها في الوقت المناسب. كما أن فعالية الرقابة ترتبط بدرجة قبولها من طرف العاملين، لأن الرقابة الصارمة والمبالغ فيها قد تؤدي إلى انخفاض الروح المعنوية وضعف الأداء.

[1]– محمد عبد الله عبد الرحيم ،أساسيات الإدارة و التنظيم ،ط3 ، الدار الجامعية ،مصر ،1992 ،ص 277

ولتحقيق مبدأ الإثارة في مجال الرقابة، ينبغي إشراك مختلف المسؤولين في وضع نظام رقابي يدعم الإدارة العليا، مع ضرورة فهم العاملين للعملية الرقابية وقبولهم لها، إضافة إلى توفير المعلومات والتغذية الراجعة المتعلقة بالأداء الفعلي في الوقت المناسب.

**المطلب الثالث: أهمية الرقابة الإدارية**

تكتسي الرقابة الإدارية أهمية بالغة باعتبارها إحدى الوظائف الأساسية للإدارة، وقد ازدادت أهميتها نتيجة التوسع الكبير في أنشطة القطاع الحكومي، وتعدد مهامه، وضخامة الأموال المستثمرة في مشروعاته وبرامجه. وتهدف الرقابة إلى الحد من فرص الغش والاختلاس، وحماية الأموال والأصول العامة، وضمان حسن استعمالها، إضافة إلى توفير المعلومات والبيانات اللازمة للإدارة بصورة دورية، بما يساعدها على اتخاذ القرارات والتخطيط وتقويم الأداء، تحقيقا للأهداف المرجوة بأكبر قدر من الكفاءة والفعالية[1]، و تتلخص أهمية الرقابة وتتجلى أهمية الرقابة الإدارية فيما يلي:

* حماية المصلحة العامة، باعتبارها الهدف الأساسي الذي تسعى الرقابة إلى تحقيقه من خلال متابعة مختلف أوجه النشاط الإداري.

* تشجيع الإدارة على تحقيق الأهداف المرسومة، عبر ضمان حسن سير العمل وانتظامه.

* تحقيق العدالة داخل المنظمة، من خلال الكشف عن أوجه التقصير ومحاسبة المسؤولين عنها، مع تشجيع العاملين المجتهدين الذين يساهمون في رفع مستوى الأداء وتحقيق الخطط الموضوعة.

* تمكين الإدارة من التعرف على مستوى سير العمل وتقييم نتائجه بصورة مستمرة.

[1]– زاهر عبد الرحيم عاطف ،الرقابة على الأعمال الإدارية ،ط1 ، عمان ، دار الراية للنشر و التوزيع ،2009 ،ص 36

* تحقيق التنسيق بين مختلف أفراد ومصالح المنظمة، بما يضمن تنفيذ الخطط بطريقة سليمة وسريعة وتحقيق أفضل النتائج الممكنة.

* المساهمة في تحسين الأداء، وتصحيح الأخطاء، والحد من الانحرافات قبل تفاقمها.

* تمكين المديرين من متابعة الأنشطة والمهام التي تقع ضمن نطاق مسؤولياتهم.

* قياس مدى فعالية الخطط الموضوعة وأساليب تنفيذها، والكشف عن مواطن القوة والضعف فيها.

**ملخص الفصل الأول :**

من خلال المعلومات المذكورة أعلاه ، تم إلقاء الضوء على واحدة من أهم الوظائف الإدارية، التي تمارسها الإدارة و هي الرقابة الإدارية ، و توضيح الدور الهام الذي تلعبه في تحقيق أهداف المنظمات ، من خلال التعرف على مفهومها ، تطورها عبر الحقب الزمنية المختلفة ، و خطواتها و أهدافها، و نماذج عنها في بعض الدول الأوروبية (إنجلترا ، فرنسا)، و خصائص النظام الرقابي الجيد ،و كذا ذكر الطبيعة القانونية لها ، و أنواعها ، و مبادئها ، و أهميتها .

# الفصل الثاني:

# مظاهر وصور تطبيقات الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية

**تمهيد:**

يشكل نظام اللامركزية الإدارية إحدى الدعائم الجوهرية التي يرتكز عليها التنظيم الإداري الحديث، نظراً لما يوفره من توزيع للأعباء الإدارية بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، بما يسهم في تعزيز كفاءة الإدارة وتقريبها من احتياجات المواطن، وفي هذا السياق تبنّى المشرّع الجزائري فلسفة اللامركزية من خلال تمكين الجماعات المحلية، وفي مقدمتها البلدية والولاية، عبر منحها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، مما يتيح لها ممارسة اختصاصاتها بقدر من الحرية النسبية ومع ذلك تبقى هذه الاستقلالية، رغم أبعادها الديمقراطية والتنموية، مقيّدة بسلسلة من الضوابط القانونية التي تهدف إلى الحفاظ على وحدة الدولة وضمان التزام جميع الهيئات الإدارية بمبدأ المشروعية، بناءً على ذلك ظهرت الرقابة الإدارية كأداة قانونية تنظّم العلاقة بين السلطة المركزية والجماعات المحلية من خلال ما يعرف بنظام الوصاية الإدارية وتكمن الغاية من هذه الرقابة في توجيه نشاط الجماعات المحلية وضبطه بما يتماشى مع القواعد القانونية ومتطلبات المصلحة العامة.

يرتكز نظام الرقابة الحكومية على الحكومات المحلية على مبدأين أساسيين هما: الاستقلال الذاتي المحلي، ومسؤولية الإدارة بالعمل في إطار القانون ولا يهدف هذا النظام إلى تقييد حرية الإدارات المحلية أو الاستيلاء على سلطتها، بل يهدف إلى ضمان عدم تجاوزها لصلاحياتها القانونية، والحفاظ على كفاءة وفعالية تقديم الخدمات المحلية للمواطنين، والحد من تجاوزات السلطة المحلية.

يختلف نوع الرقابة باختلاف نطاقها ويمكن تطبيق الرقابة على المسؤولين عن إدارة الحكومة المحلية، وذلك من خلال تعليق مهامهم أو فصلهم أو إنهاء خدمتهم، كما تشمل الرقابة أيضًا الإجراءات التي تتخذها هذه الحكومات المحلية والمصرح بها قانونا، مثل الموافقة المسبقة واللاحقة، والإلغاء، والإبطال، وما إلى ذلك.

وأخيرا، قد تشمل الرقابة أيضًا اللجوء إلى إجراءات استثنائية (حلول) تمكن السلطة الرقابية من اتخاذ إجراءات فورية في حال تقاعس الحكومات المحلية عن ضمان تقديم الخدمات العامة.

على الرغم من وجود فرص كبيرة متاحة للرقابة، فإن السلطات المسؤولة عن هذه الرقابة تعمل وفق قوانين صارمة تحدد كيفية ممارستها والمدة الزمنية المخصصة لها، وهذا دليل على رغبة السلطة التشريعية في تطوير نظام رقابة قانونية منظم يحترم الاستقلال الذاتي المحلي، ويهدف في الوقت نفسه إلى ترشيد هذا الاستقلال وتفعيله بشكل أكثر فعالية ضمن إطار سيادة القانون.

ومن خلال ما سبق، سنحاول في هذا الفصل دراسة مظاهر وصور تطبيقات الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية وذلك من خلال تقسيمه إلى ثلاث، بحيث تضمن **(المبحث الأول)** الرقابة الوصية على الجماعات المحلية، و **(المبحث الثاني)** الرقابة الإدارية على أعمال مجالس الجماعات المحلية، **و (المبحث الثالث)** تضمن الرقابة الإدارية على المجالس المحلية كهيئة.

## المبحث الأول: الرقابة الوصية على المجالس الجماعات المحلية

إحدى الوسائل الرئيسية التي يتبعها المشرع ونفي الجزائر للوفاء بمسؤولياتهم في الحفاظ على توازن دقيق بين استقلالية الهيئات المحلية المنتخبة وسيادة القانون في البلاد، هي ممارسة الرقابة.

إذ يتعين على الهيئات المحلية المنتخبة على المستويين الإقليمي والبلدي ممارسة أعمالها وفقًا للقانون، مع الحفاظ على نزاهة العملية الديمقراطية من خلال ممارسة الرقابة، وتقوم الهيئة التشريعية على المستوى الوطني بمراقبة المسؤولين المحليين المنتخبين على المستويين الإقليمي والبلدي لضمان التزامهم بالقوانين واللوائح السارية ويندرج هذا النوع من الرقابة تحت مبدأ الشرعية، كما تقوم الهيئة التشريعية على المستوى الوطني بمراقبة المسؤولين المحليين المنتخبين، والهدف الأسمى من مراقبة المسؤولين المحليين المنتخبين هو ضمان أداء مؤسسات الخدمة العامة على النحو المنشود، ومنع أي انحراف أو إساءة استخدام للسلطة الممنوحة للمسؤولين المنتخبين، وبالتالي ضمان حماية المصلحة العامة.

تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، بحيث تناولنا لدراسة **(المطلب الأول)** الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي، أما **(المطلب الثاني)** تضمن الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

### المطلب الأول: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

باعتبارها هيئة إدارية تخضع الولاية إلى رقابة السلطة اللامركزية وهذا ضمن قانون الولاية 12-07، غير أن المجلس الشعبي الولائي باعتباره مكان الممارسة الديمقراطية ومشاركة المواطنين وبالنظر إلى كونه هيئة المداولة يتمتع بالاستقلالية في تسير شؤونه، إلا أنه لا يعني ممارسة أعماله ويستقل استقلالا مطلقا عن السلطة المركزية ويصدر قراراته دون ضوابط قانونية، وبهذا الصدد سوف نحرص على الخضوع لرقابة السلطة المركزية لاحترام القوانين

والقيام بالمهام الموكلة لهم وذلك بالنظر إلى مختلف صور وأنواع الرقابة من قبل وزارة الداخلية كجهة وصية بهدف ضمان احترام مبدأ المشروعية، أو قرارات الوالي ممثلا للدولة.

وبهذا سنحاول من خلال دراستنا لهذا التطرق إلى الرقابة الإدارية المخولة للمجلس الشعبي الولائي وذلك من خلال دراسة الفرع الأول (الرقابة على رئيس المجلس الشعبي الولائي)، والفرع الثاني (الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي).

**الفرع الأول: الرقابة على رئيس المجلس الشعبي الولائي**

بصفته ممثلا للدولة على مستوى الولاية يمارس الوالي الرقابة الوصائية على عضو رئيس المجلس الشعبي الولائي، وذلك بالرجوع لما استوفته المادة 66 من القانون 12-07 على أن هذا الأخير في حال ترك منصبه كرئيس أو أعلن استقالته أمام المجلس أو المنتهى مهامه بسبب التخلي عن العهدة أو المتوفي وجب عليه في حد أقصاه 30 يوما يستخلف وفق الكيفيات المنصوص عليها في المادة 59 من نفس القانون.

**أولا: الاستقالة**

تعرف الاستقالة بأنها: "**سبب التوقف عن القيام بأعمال الوظيفة تكون مبادرة من الموظف ويجب أن يتم طلبها كتابيا**"[1].

وتعرف أيضا بأنها "**عملية إرادية يباشرها الموظف بطلب منه وتنتهي الخدمة فيها بقرار إداري صادر بقبول هذا الطلب فالموظف الذي يقدم استقالته يفصح عن إرادته في ترك الخدمة قبل سن التقاعد**"[2].

[1]–شريف يوسف حلمي خاطر، **الوظيفة العانة –دراسة مقارنة–**، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص 289.

[2]– محمد انس قاسم، **مذكرات في الوظيفة العامة**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989، ص 65.

بالنظر إلى قانون الوظيفة العمومية الجزائري، نجد أن المشرع لم يقدم تعريفا دقيقا لمفهوم الوظيفة العمومية، بل اكتفى بالإشارة إلى أنها تعد جزءا أساسيا من الحقوق التي يجب أن يمارسها الموظف وفقاً للآليات والشروط التي يحددها القانون،بناء على ذلك فإن القانون لا يتناول موضوع الاستقالة بصورة مباشرة من حيث تعريف مدلولها، وإنما يعالجها كحالة اعتيادية مرتبطة بدور المشرّع في تحديد مدى مشروعيتها وتنظيم إجراءاتها وآثارها المختلفة وللتفصيل، تتناول المواد من 217إلى 220 من الأمر رقم03-06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الأحكام القانونية ذات الصلة بالاستقالة، هذه النصوص القانونية توضح شروط الاستقالة وآليات تقديمها، فضلاً عن الآثار الناتجة عنها، لضمان سير العمل وفق الإطار القانوني وبما يحفظ حقوق الأطراف المعنية وبالتالي، يعكس هذا الطرح نهجاً متوازناً يسعى إلى تحقيق الانسجام بين حقوق الموظف وواجبات الإدارة ضمن إطار تشريعي منظم[1].

وبالرجوع إلى قانون الولاية نص المادة 42 منه والتي تنص على: "ترسل استقالة عضو المجلس الشعبي الولائي إلى رئيسه بواسطة ظرف محمول مقابل وصل استلام.

ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة.

ويبلغ الوالي فورا"[2].

استقالة رئيس المجلس الشعبي الولائي تعبر عن جعله فقدان منصبه وصفته كرئيس للمجلس لا صفته عضو فهي تعبير إرادي[3]، فهي ترك وظيفته العليا بدون ضغط، بحيث تكون استقالة صريحة وكتابية.

---

[1] لعلاونة سليمان، **النظام القانوني للاستقالة في ظل قانون الوظيفة العمومية الجزائري 03-06**، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 08، العدد 01، جامعة محمد لامين دباغين، سطيف، الجزائر، 2023، ص 1136.

[2] المادة 42 من القانون 12-07، المصدر السابق.

[3] سعاد عمير، **أليات الرقابة الإدارية على المجلس المحلية المنتخبة في الجزائر قراءة في أحكام قانون الولاية والبلدية**، مجلة ضياء للدراسات القانونية، المجلد 03، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تبسة، الجزائر، 2021، ص 31.

وبالرجوع إلى قانون الولاية نجد نص المادتين 65-66، نجد أن المشرع أجاز لرئيس المجلس أن يعلن استقالته أمام المجلس بكونه مجتمعا وبتبليغ الوالي، وتكون استقالته سارية من تاريخ تقديمها أمام المجلس.

**ثانيا: التخلي عن العهدة**

بموجب المادة 64 من القانون 12-07 سالف الذكر، نجد أن في حالة تغيب رئيس المجلس الشعبي الولائي عن دورتين عاديتين في السنة دون عذر، فإنه يكون بصدد التخلي عن العهدة بعد مداولة المجلس، فالمشرع الجزائري نجده صارم من خلال هذه الأمور بالنسبة لرؤساء المجلس الشعبية الولائية وخاصة أن الأمر يتعلق بمنصب يفقده الصفة الرئاسة[1].

ويستخلف رئيس المجلس الشعبي الولائي برئيس أخرا في أجلا لا يتجاوز 30 يوما، وفقا للإجراءات المطبقة في نص المادة 59 من نفس القانون سالف الذكر 12-07.

**الفرع الثاني: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي**

في إطار تمتعها بالشخصية المعنوية وخدمة المواطنين وتلبية حاجياتهم، إلا أنها لا تتمتع بسلطة استقلالية مطلقة لمالها أولوية خصها لها المشرع حيث أحاطها بترسانة من النصوص حفاظا على حسين سيرها، إلا أنها أخضع لها رقابة تهدف إلى الحفاظ على السلطة ووحدة السيادة لمنع الأعمال الغير المشروعة والتي تتعارض مع المصلحة العامة.

**أولا: آلية توقيف أعضاء المجلس الشعبي الولائي**

بالنظر إلى نص المادة 45 من القانون 12-07 يتبين لنا أنا قرار توقف رئيس المجلس الشعبي الولائي عن عضوية المجلس أو العمل بسبب متابعة قضائية جناية تكون أو جنحة

[1] حورية سعايدية، **المجالس المحلية المنتخبة دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب**، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة العربي التبسي، تبسة، 2019-2020، ص 419-420.

لأسباب مختلفة لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة مهامه المخولة له بصفة قانونية، والمكلف بإصدار قرار التوقف يكون بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي ويعلن من طرف قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية، ويكون موضوع ومحل التوقف في عدم تمكن هذا الأخير من ممارسة مهامه الانتخابية لفترة محدودة ال غاية صدور الحكم القضائي بالإدانة أو البراءة[1].

**ثانيا: آلية إقالة أعضاء المجلس الشعبي الولائي**

تُعتبر الإقالة واحدة من أبرز أساليب الرقابة الإدارية المطبقة على أعضاء المجالس الشعبية الولائية كأفراد، فحتى إذا لم يقدم العضو طلب استقالة رسميًا وتمسك بعضويته، فإن القانون ينظر إليه على أنه مستقيل بحكم الأمر الواقع، مما يجعل الاستقالة خيارًا مفروضًا عليه[2].

تُعتبر استقالة عضو المجلس الشعبي الولائي نافذة بدءًا من تاريخ تسلم رئيس المجلس لطلب الاستقالة،إذا قرر الرئيس ذلك كما يُعد أي عضو مستقيلاً بشكل تلقائي في حال تغيبه دون عذر مبرر عن أكثر من ثلاث دورات خلال السنة الواحدة، وذلك بناءً على مداولة يوافق عليها المجلس المنتخب[3].

**ثالثا: آلية إقصاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي**

الإقصاء إجراء عقابي تأديبي مقرون بإدانة جزائية، أو عدم القابلية للانتخاب.

---

[1] زين الدين لعماري، **الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري**، رسالة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2016-201، ص 187.

[2] لدغش رحيمة، **الرقابة الإدارية عل المجالس المحلية المنتخبة**، التراث، المجلد 05، العدد 03، 2015، ص136.

[3] بلغالم بلال، **واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد**، مجلة صوت القانون، العدد الأول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خميس مليانة، 2014، ص 131.

وهذا بحسب نص المادة 44 من قانون الولاية سالف الذكر، فرئيس المجلس الشعبي الولائي يسلب ويفقد عضويته لقابلية الانتخاب وزوال وإلغاء مركزه القانوني، وفي هذه الحالة يتم استخلاف العضو المقصي وذلك بموجب مداولة يقرها المجلس الشعبي الولائي[1].

كما أقرت المادة 46 أن لإقصاء رئيس المجلس الشعبي الولائي يكون بسبب إدانة مقرونة بجزاء فتسلب منه عضويته، كما يستخلف العضو المقصي بقرار من المجلس ويطلع الوالي على ذلك حسب نص المادة 38 من قانون الولاية[2].

**المطلب الثاني: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي**

تعتبر هذه الهيئات مؤسسات منبثقة عن الشعب، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية في إدارة شؤونها،ومع ذلك فهي تخضع لأنواع متعددة من الرقابة الوصائية التي تهدف إلى ضمان حسن سير العمل الوظيفي والحفاظ على وحدة البلاد، دون أن يؤثر ذلك على طبيعتها كشخصية معنوية.

تُمارس هذه الرقابة بأشكال متنوعة لتعزيز مبادئ الحوكمة المحلية وضمان التزام المجالس الشعبية بالجدية والعمل لصالح المصلحة العامة.

**الفرع الأول: الرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي**

اتخذ المشرع الجزائري نهجا دقيقا لرقابة رئيس المجلس الشعبي البلدي من خلال أنشطته وأعماله، وكل هذا أجمل في قانون البلدية 11-10، وهذا ما سوف نستوفيه من خلال هذا الفرع.

[1] لدغش رحيمة، مرجع السابق، ص136.

[2] بن مشري عبد الحليم، **نظام الرقابة الإدارية عل الجماعات المحلية في الجزائر**، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، د س ن، ص 112.

**أولا: الاستقالة**

أقرت المادة 41 والمادة 42 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، أن لرئيس المجلس الشعبي البلدي كامل الحرية في تقديم استقالته ويعبر عن ذلك صراحة وكتابة وذلك بدعوى المجلس للاجتماع للمداولة وترسل إلى الوالي، وتصبح سارية ابتداءا من تاريخ استلامها له.

**ثانيا: التخلي**

يعتبر متخليا عن المنصب كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي إذ لم يجتمع المجلس في حالة استقالته، ويعتبر متخليا عن المنصب في حالة غيابة شهرا كاملة ويثبت التخلي خلال 10 أيام عن طريق دورة غير عادية يترأسها الوالي أو طرف من ممثليه، تبعا للإجراءات التي نصب بيها هذا الأخير، وتعلق مداولة الاثبات عن التخلي في مقر البلدية[1].

كما يعد متخليا عن المنصب المتغيب غيابا غير مبرر لأكثر من شهر، وفي حالة ما انقضت 40 يوما من الغياب يقوم الوالي بجمع المجلس في جلسة استثنائية لاثبات الغياب ويتم استخلاف الرئيس بنائب رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أحد الأعضاء وذلك بالتصويت لأغلبية الناخبين وفي حالة تساوي الأصوات يعين الأصغر سنا رئيسا[2].

**الفرع الثاني: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي**

تملك السلطة الوطنية من خلال ممارسة رقابتها على الأشخاص المشرفين على التسيير المحلي إقصائهم أو وقفهم من المجالس المنتخبة وتشديد الرقابة عليهم سواء قضائية أو برلمانية للحفاظ على وحدة سياستها الدولية ورقابة المشروعية.

[1] سعاد عمير، مرجع السابق، ص 39.40.

[2] المرجع نفسه، ص 40.

**أولا: الاستقالة**

تُعدّ الإقالة من أبرز صور مساءلة أعضاء الهيئات المنتخبة بصفة فردية، إذ تمثل آلية رقابية تلقائية تُفعَّل نتيجة عدم جدية العضو المنتخب أو تقصيره في أداء مهامه. وقد نصّت المادة 45 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية على أن سبب الإقالة يتمثل في تغيب العضو المنتخب، دون مبرر مقبول، عن أكثر من ثلاث دورات عادية خلال السنة نفسها. وفي هذه الحالة، يُستدعى العضو المعني للمثول أمام المجلس البلدي في جلسة استماع لتمكينه من توضيح أسباب غيابه والدفاع عن موقفه. غير أنه إذا تخلف عن الحضور، يُعد القرار الصادر عن المجلس حضورياً، ليقوم بعدها المجلس بإعلان الإقالة وإبلاغ الوالي المختص إقليمياً بذلك[1].

**ثانيا: الإيقاف**

تعليق العضوية لمدّة مؤقتة، وذلك لعلّة من العلل التي يقررها القانون بموجب إجراءات محددة ينص عليها وفق القانون من متابعة قضائية أو صلة متعلقة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، وهذا ما أقرته المادة 43 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، فأعضاء المجلس الشعبي البلدي بقرار صادر من الوالي الذي أوجب توقيفه وذلك لسبب وحيد وهو المتابعة القضائية،

إلى حين صدور قرار نهائي من جهة مختصة قانونياً، سيظل قرار الإيقاف ساري المفعول وفي حال صدور حكم قضائي يثبت براءته، ستعاد العضوية إليه بموجب القانون دون الحاجة إلى تقديم الحاكم أي أدلة إضافية[2].

---

[1] مزعيش وليد، **الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر *دراسة في الاليات ومألها-**، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد 16، العدد 02، جامعة عبد الرحام ميرة، بجاية، 2022، ص 898.

[2] صالحي عبد الناصر، **أثر الرقابة الإدارية الوصائية على استقلال البلديات في قانون المتعلق بالبلدية**، مجلة الدراسات في الوظيفة العامة، العدد 02، المركز الجامعي، البيض، 2014، ص 173.

**ثالثا: الإقصاء**

وفقا لما نصت عليها المادة 44 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، والتي أقرت على أنه ينهي عضوية العضو في المجلس الشعبي البلدي في حالة ما إذا كان يقترن بعقوبة أو جريمة تمس الثقة أو تتعلق بالمال العام تسقط حقه الكلي في العضوية، فالإقصاء يكون هنا مرتبط بالحكم القضائي النهائي الصادر في حق العضو وبمجرد يصدر الحكم يصبح الإقصاء وجوبيا ويعلن عنه الوالي لاختصاصه كجهة وصية، وقرار الإقصاء لا يشترط فيه اجتماع المجلس الشعبي البلدي[1].

[1]بن عابد بشير، **الرقابة الوصائية على البلدية**، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 12، العدد 02، جامعة الجيلالي ليابس، سيدي بلعباس، 2025، ص 142-143.

## المبحث الثاني: الرقابة الإدارية على أعمال المجالس المحلية

الرقابة الإدارية ليست مجرّد أداة موجهة نحو الأفراد المنتخبين فقط؛ بل تتسع لتطال أعمال المجالس المحلية نفسها، التي تمثل حصيلة المداولات وقراراتها وفي هذا الصدد، وضع المُشرّع الجزائري منظومة متكاملة تهدف إلى مراقبة هذه الأعمال بمختلف أشكالها، سواء عبر التصديق الصريح أو الضمني، أو من خلال إجراءات الإلغاء والبطلان.

هذا السعي يهدف بشكل رئيسي إلى ضمان توافق القرارات مع القوانين واللوائح المعمول بها، مما يحد من أي انحراف قد ينعكس سلبًا على المصلحة العامة أو يتجاوز ما هو مُحدد قانونيًا .تشكل هذه الرقابة حجر الزاوية في تحقيق التوازن الدقيق بين تمكين المجالس المحلية من ممارسة استقلاليتها في صنع القرار، وبين الحفاظ على مبدأ وحدة الدولة وسيادة القانون،فهي ليست مجرد وسيلة للمحاسبة، بل أداة استباقية تهدف إلى ضمان الحوكمة الجيدة ومنع الانزلاق نحو الممارسات الخاطئة التي قد تهدد الاستقرار العام أو تضرب أسس العدالة والشفافية.

ولدراسة هذا المبحث ارتأينا تقسيمه إلى مطلبين، بحيث تضمن **(المطلب الأول)** الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي)، أما **(المطلب الثاني)** تضمن الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي.

### المطلب الأول: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي

تُمثل أنشطة المجلس الشعبي الولائي نتاج عملية المناقشة واتخاذ القرارات، وهي تعكس إرادة الهيئة المنتخبة في إدارة شؤون الولاية، ورغم أن لهذه الأنشطة دورًا جوهريًا في تعزيز الديمقراطية المحلية، فإنها تظل خاضعة لمراقبة السلطة الوصية لضمان انسجامها مع القوانين والتنظيمات المعمول بها.

وقد وضع المشرّع الجزائري آليات متنوعة لمراجعة هذه الأنشطة، سواء من خلال التصديق الصريح أو الضمني، أو عبر إجراءات الإلغاء والبطلان، ويهدف ذلك إلى تحقيق توازن دقيق بين استقلالية المجلس في ممارسة صلاحياته واحترام مبدأ المشروعية وحماية المصلحة العامة.

## الفرع الأول: آلية التصديق

يصدر من قبل السلطة الوصية، فهو عمل قانوني بموجبه تقوم السلطة المحلية بعدم مخالفة الأوامر والقوانين وعدم تعارض المصالح العامة وذلك من خلال إجازة المجلس للرقابة السابقة عنها.

### أولا: المصادقة الصريحة

بعد موافقة وزير الداخلية على مجموعة من القرارات الصادرة عن مجلس الشعب الولائي، تتمثل الخطوة التالية في موافقة وزير الداخلية على جميع القرارات خلال فترة شهرين، بحيث تشمل هذه القرارات تلك المتعلقة بالميزانيات والحسابات، بالإضافة إلى نقل أو حيازة أو تبادل العقارات المملوكة للدولة أو السلطات المحلية، واتفاقيات التوأمة، والهبات/الوصايا الأجنبية، وتقتصر الموافقة على القرارات التي تتطلب تصديقًا صريحًا على موضوعها، نظرًا لأهميتها أو حساسيتها[1].

تُعدا لميزانيات والحسابات محور اهتمام أي سلطة محلية، فللعقارات المملوكة للدولة أو السلطات المحلية قيمة مالية كبيرة، ويمكن تقييمها واستغلالها بطرق عديدة لذلك، جعلت السلطة التشريعية جميع المعاملات المتعلقة بالعقارات المملوكة للدولة أو السلطات المحلية سواء أكانت نقلًا إلى شخص آخر، أو شراءً منه، أو تبادلًا معه مشروطة بشرط التصديق الصريح، وفيما

[1] كامل نادية، **استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر**، أطروحة دكتوراه تخصص إدارة عامة، كلية الحقوق، قسم القانون العام، جامعة الاخوة منتوري، قسنطينة 1، 2023-2024، ص.218.

يتعلق باتفاقيات التوأمة وقبول الهبات و الوصايا الأجنبية وهي مسائل حساسة لأنها تنطوي على قيام الحكومات المحلية بإبرام ترتيبات متبادلة مع جهات أجنبية، وبالتالي تتطلب إذنًا ومعرفة من الحكومة المركزية، ستُعامل السلطات الأجنبية بنفس طريقة اتفاقيات التعاون اللامركزية المبرمة بين الحكومات الرئيسية والأجنبية لذا، يجب على مجلس الشعب الولائي النظر في اتفاقيات التعاون بين المحافظة وسلطة إقليمية أجنبية. ولايُصبح القرار نافذًا إلا بعد موافقة وزير الداخلية[1].

**ثانيا: المصادقة الضمنية**

تنص الفقرة الأولى من المادة 54 من قانون الولاية رقم12-07 على أن المداولات تصبح نافذة بعد 21 يومًا من تاريخ إيداعه لدى الولاية، وكانت المادة 49من قانون الولاية رقم 90-09 تنص سابقًا على مدة نفاذ مدتها 15 يومًا من تاريخ الإيداع، ولايُقدم النص الجديد دليلًا على نشر الولاية للمداولات أو إخطارها لأي من الأطراف المعنية، مما يعني ضمنيًا قبول تلك الأطراف لمضمون المداولات، أما الفقرة الثانية من المادة54 من قانون الولاية رقم12-07، والتي كانت المحاولة الأولى ، فتنص على أنه إذا رأت الولاية أن المداولات لا تتوافق مع القوانين واللوائح المعمول بها، فلها الحق في مقاضاتها لإبطالها أمام المحكمة الإدارية المختصة بعد21 يومًا من اعتمادها[2].

**الفرع الثاني: آلية الإلغاء(البطلان)**

البطلان يُعتبر إجراءً لاحقاً، حيث لا تمارس سلطة الوصاية دورها إلا بعد صدور القرار من الهيئة اللامركزية، فتقوم بإلغائه إذا ثبت تعارضه مع القانون أو عدم توافقه مع المصلحة العامة، ويجب أن يكون قرار الإلغاء الصادر عن سلطة الوصاية بسيطاً وصريحاً، دون إرفاقه

[1] كامل نادية، المرجع نفسه، ص .218

[2] بلغالم بلال، **واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد**، المرجع السابق، ص 143.

بأي شرط فاسخ أو واقف، كما يُمنع أن يُحدث تغييراً في مضمون قرار الهيئة اللامركزية إذ تقتصر صلاحية هذه السلطة على إلغاء القرار أو الامتناع عن التدخل، مما يجعل الإلغاء أداة وقائية تهدف إلى إنهاء آثار قرار صادر عن هيئة لامركزية بناءً على مخالفته للقانون[1].

**أولا: البطلان المطلق**

ألزم المشرّع الوالي بتقديم دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصّة إقليمياً لطعن وإلغاء المداولات التي تتضمن حالات معينة مذكورة في المادة 53 من قانون الولاية رقم 07/12،الحالات التي يمكن فيها طلب الإلغاء تشمل[2]:

- **المداولات التي تنتهك الدستور أو القوانين والتنظيمات:** من غير المقبول في دولة القانون أن تُصدر الهيئات قرارات تخالف الدستور أو القوانين السارية، وذلك حفاظاً على شرعية أعمال الإدارة وضمانًا لحقوق وحريات الأفراد وسلامة المنظومة القانونية للدولة، فيجب على الإدارة دائماً احترام مبدأ الشرعية لضمان مشروعية قراراتها.
- **عدم تحرير المداولات باللغة العربية:** يعتبر القانون الجزائري اللغة العربية لغة الدولة الرسمية، كما نصّت المادة 3 من دستور 1996 وبالتالي، أي مداولات صادرة عن المجلس الشعبي الولائي بلغة أخرى تُعتبر باطلة بحكم القانون.
- **تجاوز حدود الاختصاص:**حدد قانون الولاية الموضوعات الداخلة ضمن صلاحيات المجلس الشعبي الولائي، وأي خروج عن هذه الصلاحيات يجعل قراراته باطلة بحكم القانون بسبب عيب الاختصاص.

[1] عميور ابتسام، **نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم**، رسالة ماجستير في القانون العام، فرع الإدارة العامة والقانون وتسيير الأقاليم، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 01، 2012-2013، ص 106.

[2] بوقرطربيعة، **مدى تأثير الوصاية الإدارية على استقلالية الهيئات المحلية دراسة مقارنة بين النموذج الفرنسي والجزائري**، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، المجلد 13، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، 2021، ص372-371 .

- **انعقاد المداولات خارج الاجتماعات القانونية:** فرض المشرّع الجزائري جملة من الأحكام لتحديد انعقاد المداولات، مثل فترات الدورات، مدة الاجتماع، توجيه الاستدعاءات، جدول الأعمال، النصاب القانوني، وغير ذلك. وفي حال لم تُحترم تلك الشروط والإجراءات، فإن المداولات تُعتبر باطلة بحكم القانون بسبب عيب الشكل والإجراءات.
- **انعقاد الاجتماعات خارج مقر المجلس الشعبي الولائي:** ألزم قانون الولاية عقد اجتماعات المجلس داخل مقر الولاية وأي اجتماع يُعقد في مكان آخر غير مسموح إلا في حالة القوة القاهرة وبعد التشاور مع الوالي وفقاً للمادة 23من نفس القانون، وإلا فإن الأعمال الناتجة عن هذه الاجتماعات تُعتبر باطلة بحكم القانون، من جانب آخر أجرى المشرّع الجزائري تعديلاً مهماً فيما يخص آليات الإبطال، فوفقًا لقانون الولاية لسنة 1990، كان قرار الإبطال للمداولات يصدر عن وزير الداخلية مع منح المجلس الشعبي الولائي الحق في الطعن عليه كضمان قانوني للهيئات المحلية، أما القانون الجديد لسنة 2012 فقد منح القضاء الإداري صلاحية إلغاء تلك المداولات بشرط تقديم الدعوى خلال 21 يومًا من تاريخ إيداعها لدى الوالي، هذا الإجراء يعكس تعزيز مبدأ استقلالية الهيئات المحلية لكن تطبيق المادة 53 يثير مشكلة عملية مهمة، وهي أن المجلس الشعبي الولائي كهيئة تداولية لا يمتلك الشخصية الاعتبارية، وبالتالي لا يملك صفة التقاضي فكيف يمكن رفع دعوى إلغاء مداولاته؟ بالرجوع إلى المادة 828 من القانون رقم 08/09 المؤرخ في 25 فبراير 2008والمتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، نجد أنها تنص صراحة على أهلية التمثيل القضائي للهيئات العامة فالدولة تمثلها الوزارة المختصة، بينما تمثل الولاية عن طريق الوالي، والبلدية عبر رئيس المجلس الشعبي البلدي، أما المؤسسات الإدارية فيمثلها مديرها وفق الأحكام الخاصة ومع التسليم بأن قانون الولاية هو قانون خاص، فإنه ربما كان يجدر بالمشرّع منح رئيس المجلس الشعبي الولائي الصلاحيات الكاملة لتمثيله قضائياً لتجنب الإشكاليات الناتجة عن عدم أهلية المجلس ذاته للتقاضي[1].

[1] بوقرط ربيعة، المرجع السابق، ص 372.

**ثانيا: البطلان النسبي**

ينص قانون الولاية، وفقًا للمادة 56، على منع رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس يجد نفسه في وضعية تعارض مصالح مع مصالح الولاية من المشاركة في مداولات المجلس ذات الصلة، سواء بصفته الشخصية أو من خلال أزواجهم أو أقاربهم من الأصول والفروع حتى الدرجة الرابعة أو كوكلاء في حالة المخالفة لهذا النص، يُمنح الوالي الحق في الطعن ببطلان المداولة عن طريق رفع دعوى قانونية أمام المحكمة الإدارية،على أن يتم ذلك خلال مدة أقصاها خمسة عشر يومًا من اختتام الدورة التي تم خلالها اتخاذ المداولة المعنية، وفي السياق ذاته يتيح القانون لأي منتخب أو مكلف ضريبي داخل الولاية تتوفر لديه مصلحة، الاعتراض على المداولة ويتم ذلك عبر تقديم طلب مكتوب إلى الوالي خلال فترة زمنية مماثلة لا تتجاوز خمسة عشر يومًا من تاريخ نشر المداولة، بهدف تمكين الوالي من اتخاذ الإجراءات اللازمة للطعن فيها قضائيًا[1].

**الفرع الثالث: آلية الحلول**

تبنى المشرع الجزائري وسيلة الحلول لتشديد الوصاية على الجماعات المحلية، باعتبار هذه الأخير من أقسى الوسائل الإدارية لضمان سير المعاملات وتقوية مركز السلطة الوصية وتنفيذ السياسة العامة للدولة وذلك لتقاعس الإدارة والأعضاء عن الأعمال الموكلة لهم وعدم التزامهم قانونا بتنفيذ الأشغال الموكلة لهم، فالسلطة الوصية تقوم بالرقابة لتسير شؤون الهيئات المحلية[2].

[1] شدادي محسن، بوعمران عادل، **الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في القانون الجزائري: قراءة تحليلية نقدية**، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، العدد 03، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الشريف مساعدية، سوق أهراس، الجزائر، 2020، ص 120.

[2] بوضياف عمار، **الوجيز في القانون الإداري**، ط 02، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 182

بالرجوع إلى قانون الولاية 12-07، نجد أنه اعتبر سلطة الحلول إجراء استثنائي لجأ أليه لضمان سير المرفق العام وعدم تعطيل مصالح المواطنين، فبالنسبة للجانب الإداري للمجلس الشعبي الولائي نجد أن الوالي هنا يخول له صلاحيات القيام بالأعمال كممثل دولة وليس كهيئة تنفيذية للمجلس بمنحه صلاحيات في تسير الولاية، وبالنظر في الجانب المالي نجد سلطة الحلول متباينة بشكل بارز وذلك من خلال عدم تسير وتجميد الأمور المالية وتعطيل مصالح المواطنين ورفض الهيئة المركزية عن العمل وأداء الخدمات بالرغم من تنبيهها وإعذارها من قبل السلطة الوصية، وبذلك تحل الإدارة المركزية لاحترام المشروعية وتطبيق الإجراءات التي يحددها القانون[1].

ومن الحالات التي نص عليها المشرع من خلال سلطة الحلول نجد ذلك في نصة للمادة 163-168-169، والمتمثلة في الحالات التالية:

- **حالة عدم مصادقة المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الدولة:** في حالة ما إذ قام الوالي باستدعاء المجلس الشعبي الولائي على المصادقة على ميزانية الولاية، وهذا الأخير لم يحضر ويصادق عليها يقوم وزير الداخلية المكلف باعتبارها سلطة وصية للقيام بكافة التدابير اللازمة لأن المصادقة شرط من أجل تنفيذ الميزانية، وفي حالة استثنائية ما لم يصادق المجلس الشعبي الولائي على الميزانية يقوم الوزير المكلف باتخاذ كافة التدابير في دور غير عادية لضبط الميزانية وذلك لسبب وجود اختلال داخل المجلس[2].
- **حالة ظهور عجز أثناء تنفيذ الميزانية وعدم قياس المجلس الشعبي الولائي بامتصاص هذا العجز وضمان التوازن:** في حالة ما وجود عجز عند تنفيذ الميزانية وجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ كافة التدابير لامتصاص العجز والتقيد بالإجراءات لسنة الموالية لضمان التوازن للميزانية، وفي حالة ما لم يتخذ المجلس التدابير اللازمة يتكفل وزير المكلف

[1] نادية كامل، المرجع السابق، ص 283.

[2] بلغالم بلال، المرجع السابق، ص 139.

بالداخلية ووزير المكلف بالمالية بالقيام بالإجراءات اللازمة لسد هذا العجز حتى إن طال هذا الأخير لمدة سنتين أو أكثر[1].

## المطلب الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي

تُعتبر البلدية الوحدة الأساسية في الهيكل الإداري المحلي، حيث تباشر مهامها من خلال مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تؤثر بشكل مباشر على الحياة اليومية للمواطنين، وبسبب حساسية هذه القرارات وتأثيرها الكبير على المرافق العامة، أولاها المشرّع عناية خاصة عبر وضع رقابة وصائية محكمة تتمثل في آليات مثل التصديق، الإلغاء، أو البطلان، وتهدف هذه الرقابة إلى ضمان توافق تلك القرارات مع القوانين والتنظيمات الوطنية، وتتدرج هذه العملية ضمن جهود تحقيق توازن دقيق بين تمكين البلدية من ممارسة استقلاليتها في إدارة شؤونها المحلية، وبين ضمان الحفاظ على وحدة الدولة وسيادة القانون.

### الفرع الأول: التصديق

التصديق هو "**عمل قانوني صادر من السلطة الوصائية، والذي تقرر بمقتضاه أن القرار الصادر من الهيئة اللامركزية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه**"[2].

ويعرف أيضا بأنه "**تقنية بمقتضاها تتول السلطة العليا تعمل بحسب سلطات محددة عهدت إليها بموجب القانون الإعلان عن أن القرار الصادر عن هيكل مستقل يمكن أن يرتب أثاره لأنه بموجب أي قاعدة قانونية ولم ينل من الصالح العام**"[3].

---

[1] انظر للمادة 169 من القانون 21-07.

[2] صالحي عبد الناصر، **أثر الرقابة الإدارية الوصائية على استقلال البلديات في قانون 11-10 المتعلق بالبلدية**، مجلة الدراسات في الوظيفة العامة، العدد 02، المركز الجامعي البيض، ديسمبر 2014، ص 177.

[3] علاء الدين العشي، **مدخل القانون الإداري، التنظيم الإداري**، الجزء 01، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص105.

رقابة التصديق هم عمل إداري متميز ومنفصل عن العمل أو القرار اللامركزي أي قرار البلدية بمعني أن السلطة الوصائية المخولة بالتصديق لا يعتبر شريكة في إصدار القرار الإداري.

عند النظر في مسألة التصديق على قرارات البلدية من قِبَل السلطة الوصائية، يمكن أن يتم التصديق بشكل صريح أو ضمني، ويُعد هذا التصديق عملاً إدارياً مستقلاً ومختلفاً عن القرار الذي أصدرته البلدية، والسلطة الوصائية الموكلة بالتصديق ليست شريكة في إصدار القرار البلدي، هذا الوضع القانوني يؤدي إلى عدة نتائج مهمة، يمكن تلخيص أبرزها فيما يلي[1]:

1) لا يجوز للبلديات تنفيذ قراراتها قبل الحصول على التصديق من السلطة الوصائية .وإذا تم التنفيذ قبل التصديق، يمكن الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري كون التصرف ينطوي على مخالفة قانونية.

2) في حال كان القرار البلدي مشوباً بعيوب جوهرية لا يمكن للتصديق أن يصلحها، فإن القرار يبقى غير قانوني رغم التصديق عليه إذا صدر من جهة غير مختصة.

3) القرار يظل منسوباً إلى الجهة التي أصدرته (البلدية) وليس إلى السلطة الوصائية، حتى إنْ صادقت هذه الأخيرة عليه. وبالتالي تكون البلدية وحدها مسؤولة عن العواقب أو الأضرار الناتجة عن تنفيذ القرار، ولا تتحمل السلطة الوصائية أي مسؤولية في هذا الصدد.

4) يترتب على التصديق أثر رجعي يعود إلى تاريخ إصدار القرار من البلدية، وليس إلى تاريخ التصديق عليه. وبالتالي يُعتبر القرار قائماً بأثر منذ لحظة صدوره عند بحث مدى شرعيته.

بالنظر في المواد المنصوص عليها في القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، نجد أن المشرع في أحكام مواده 60-59-57-56، أقر بأن مداولات المجلس الشعبي البلدي تصبح نافذة

[1] صالحي عبد الناصر، المرجع السابق، ص 177.

بذاتها أي بقوة القانون وتعرض على الجهة الوصية من أجل المصادقة عليها من قبل الوالي وذلك في أجل أقصاه 21 يوما، وفي حالة ما إذا رأي الوالي بأن المداولة غير معمول بها ومخالفة لتشريعات يقوم بإصدار قرار رفض للمصادقة عليها.

وبالرجوع إلى نص المادة 57 نجد بأن المشرع وضع قاعدة استثنائية ووضع على سبيل الحصر بعض المداولات التي لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوالي عليها وتتمثل هذه المداولات في:

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

نلاحظ في نص المادة 56 أنه وجب على الوالي المصادقة على المداولة في غضون 21 يوما، أما في حالة ما إذا لم يقم الوالي بالمصادقة في مدة محددة للسلطة الوصية وتتمثل في 30 يوما من تاريخ إيداعها في مقر الولاية تعتبر هذه الأخيرة مصادق عليها وتنفذ المداولة بقوة القانون.

**الفرع الثاني: البطلان (الإلغاء)**

هو عملية قانونية تهدف إلى معالجة الأثر القانوني المترتب على القرارات الناتجة عن المداولات الشعبية للهيئات البلدية، وذلك في الحالات التي تتعرض فيها هذه المداولات لعيب أو مخالفة، هذا الإجراء تتولاه الجهة الوصية التي تسعى من خلاله إلى تصحيح الانحراف عن القواعد القانونية المعمول بها وضمان عدم الضرر بالمصلحة العامة، تتبع أهمية هذا التدخل من ضرورة الحفاظ على نزاهة العملية الإدارية وحماية الحقوق والمصالح العامة من أي تجاوز

أو مخالفة قد تؤدي إلى الإضرار بالمجتمع أو تعيق تحقيق أهداف التنمية المحلية بكفاءة وفعالية.

عرف الإلغاء بأنه "**هو ذلك الإجراء الذي يمكن لجهة الوصاية بمقتضاه إنهاء أثار قرار صادر عن جهة لامركزية، لأنه يخالف قاعدة قانونية، لأنه يخالف المشروعية على أن يستند الإلغاء بالضرورة إلى نص قانوني يخولها هذه السلطة وأن يكون ذلك خلال مواعيد محددة وذلك من أجل ضمان استقرار الأوضاع القانونية**"[1].

**أولا البطلان المطلق**

تعد مداولات المجلس الشعبي البلدي باطلة قانونًا إذا كانت تتعلق بموضوعات تخالف الأحكام المنصوص عليها في المادة 59 من قانون البلدية 11-10 والتي تشمل:

- المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات.
- المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
- المداولات غير المحررة باللغة العربية.

لذا، يُعتبر أي قرار يُتخذ بشأن أي موضوع يخالف الأحكام المذكورة أعلاه قرارًا غير شرعي، إذ يعتبره القانون باطلاً ولاغياً وتتمحور هذه القضايا الثلاث أساسًا حول تطبيق القانون بمعناه الكامل؛ ويُعدّ هذا الفعل غير قانوني نظرًا لمخالفته الجوهرية للقانون، وتهدف هذه

[1] بلغالم بلال، **تطور النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر، نظام البلدية**، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، سعد حميدين، جامعة الجزائر 01، بون يوسف بن خدة، 2018-2017، ص 411.

القضايا إلى دعم سيادة القانون، وضمان النظام القانوني والحفاظ على النظام الدستوري لحكومة الجمهورية فيما يتعلق بهذه المواضيع الثلاثة[1].

**ثانيا: البطلان النسبي**

بموجب المادة 60 من القانون رقم11-10 المتعلق بالبلديات، يجوز إلغاء مداولات مجلس الشعب البلدي إذا كان لرئيس المجلس أو أحد أعضائه مصلحة شخصية، سواء حضر بصفته الشخصية أو لوجود سلف أو ذرية لهم مصلحة شخصية، في هذه الحالة يُعتبر الإلغاء نسبيًا، حرصًا على الحفاظ على شفافية ومصداقية هذه المداولات[2].

يصدر الوالي قرارًا رسميًا يقر فيه هذا البطلان، دون أن يكون مضطرًا إلى اللجوء إلى القضاء أو اتخاذ أي إجراءات قانونية إضافية، يعود ذلك إلى أن هذا النوع من البطلان يعتبر واقعًا بحكم القانون تلقائيًا، نظرًا لارتباطه الوثيق بالنظام العام ومبادئ الشرعية، وبما أنه يعكس القواعد الأساسية التي تحكم النظام القانوني، فإن تنفيذه يتم مباشرة وبلا تعقيد إضافي لضمان حماية هذه المبادئ الأساسية.

**الفرع الثالث: الحلول**

يعد من أشد أنواع الرقابة الإدارية على استقلال المجالس الشعبية البلدية، فالسلطة تمارس رقابتها من الناحية الإيجابية لضمان الحرية والنزاهة، كما أنها تمارسها من الناحية

[1] بن عيشة عبد الحميد، **تطور نظام الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري**، دراسة مقارنة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، د ع، د م، جامعة الجزائر 01، د س ن، ص133.

[2] جمال ونوقي، **اليات الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري**،مجلة القانون والمجتمع، المجلد 09، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة، الجزائر، 2021، ص .377

السلبية في حالة ما إذ امتنع المجلس من عن أداء مهامه المخولة فهذه الأخيرة تقوم بالرقابة وتتخذ القرارات لحساب المصالح المحلية والحفاظ عن الاستقرار وتجنب الإهمال.

قد تم تعريف الحلول عل أنها "**السلطة الاستثنائية التي بموجبها تحال سلطة التقدير إلى الوصاية، بدلا من الشخص الخاضع للوصاية، كجزاء على امتناعه رغم تنبيهه وإنذاره، وهي أخطر أنواع الرقابة التي تمارسها سلطة الوصاية وأشدها تأثيرا على حرية واستقلالية الأشخاص العامة اللامركزية**"[1].

فالحلول هي امتناع الهيئة المحلية من القيام بأداء الخدمات وتسيير المرفق العام المفروضة بقوة القانون، العمل الذي يؤدي إلى تقاعس وتعطيل مصالح السكان، فتقوم السلطة المركزية بمباشرة هذه الأعمال الموكلة للهيئة اللامركزية وتنفيذ السياسة العامة للدولة في تسير شؤونها، وعدم القيام بهذه الأعمال ورعاية المصالح يؤدي إلى تنازع بين الهيئات اللامركزية في إصدار قراراتها، وجعل الهيئات اللامركزية تتحمل كل النتائج المترتبة عنه بالرغم من أن القرارات اتخذتها السلطة الوصية[2].

بالرجوع إلى القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، نجد نص المادة 100 منه خولت للوالي صلاحية سلطة الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في اتخاذ القرارات المتعلقة بالحفاظ على الأمن وديمومة المرفق العام والتكفل بالعمليات الانتخابية ومن مصالح متعلقة بالسكان وخدمتهم، في حال ما إذ قام رئيس المجلس الشعبي البلدي بالرفض أو الامتناع عن الخدمة والقيام بهذه الأعمال[3]، كما خول للوالي الحق في سلطة الحلول في حالة ما إذ تقاعس رئيس

[1] لعماري زين الدين، **الجماعات الاقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري**، رسالة ماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2016-2017، ص 207.

[2] لعماري زين الدين،مرجع سابق، ص 107.

[3] انظر المادة 100، من القانون 11-10 سالف الذكر

المجلس الشعبي البلدي عن القيام باتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين بعد توجيه إعذار له، وفي حال انقضاء الأجل دون استجابة يمكنه الحلول محل هذا الأخير واتخاذ الإجراءات بنفسه، وهذا ما أقرته المادة 101 من نفس القانون[1].

كما يمنح للوالي أيضا في المجال المالي الهيمنة على البلدية والسيطرة عليها وخاصة في حالة تعذر المصادقة على ميزانية البلدية من طرف المجلس الشعبي البلدي، ويقوم بإعدادها بنفسه ويضمن القيام بالتعديلات والمصادقة عليها وهذا من خلال حدوت اختلال في عدم تصويت أعضاء المجلس على الميزانية، فهو يضمن اتخاذ التدابير المالية اللازمة وهيمنة الوالي عليها يعني إمكانية الاعتداء على استقلالية البلدية، كما يقوم الوالي باتخاذ القرارات محل الحوالة قصد تغطية النفقة الإجبارية في حالة ما تعذر رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اعداها، وهذا كله طبقا لما ورد في نصوص المواد 102، 103، 183، 186. من القانون 11-10 سالف الذكر[2].

[1] انظر المادة 101 من القانون 11-11، سالف الذكر.

[2] انظر المواد 102، 103، 183، 186، من القانون رقم 11-10 سالف الذكر.

## المبحث الثالث: الرقابة على هيئات المجالس المحلية

لا تقتصر مهام الرقابة الإدارية على متابعة الأفراد المنتخبين أو الأنشطة التي تنفذها المجالس المحلية فحسب، بل تشمل أيضاً مراقبة المجالس نفسها باعتبارها هيئات جماعية تمثل إرادة الشعب على المستوى المحلي وتبعاً لذلك، وضع المشرع الجزائري مجموعة من الآليات التي تتيح للسلطة الوصية التدخل في حال عجز المجلس عن أداء مسؤولياته أو انحرافه عن خدمة المصلحة العامة، وتشمل هذه الآليات تعيين بديل مؤقت، أو حل المجلس، أو تعليق أعماله،بحيث تهدف هذه الإجراءات الرقابية إلى ضمان استمرارية تقديم الخدمات العامة والحفاظ على النظام العام، مع الحفاظ في الوقت ذاته على الطابع الديمقراطي للمجالس المحلية ضمن إطار قانوني واضح ومنظم.

ولدراسة هذا المبحث تم تقسيمه إلى مطلبين، تناول **(المطلب الأول)** الرقابة على هيئة المجلس الشعبي الولائي، أما **(المطلب الثاني)** تحت عنوان الرقابة على هيئة المجلس الشعبي البلدي.

### المطلب الأول: الرقابة على هيئة المجلس الشعبي الولائي

يُعد المجلس الشعبي الولائي مؤسسة جماعية تعبر عن الإرادة الشعبية على مستوى الولاية، ويضطلع بدور محوري في صياغة السياسات المحلية ومتابعة تنفيذها. وعلى الرغم من تمتعه بدرجة من الاستقلالية في تسيير شؤونه، إلا أن المشرع الجزائري حرص على إخضاعه لمجموعة من الآليات القانونية التي تهدف إلى ضمان التزامه بمبدأ المشروعية وحسن إدارة المرافق العامة .وتتدرج هذه الآليات ضمن إطار الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية، ممثلة بوزارة الداخلية والوالي، حيث تشمل التصديق على مداولاته، التحقق من مدى تطابقها مع القوانين والتنظيمات، بالإضافة إلى اللجوء إلى أدوات الإلغاء أو البطلان عند الضرورة .ومن هذا المنطلق، لا يُنظر إلى الرقابة المفروضة على المجلس الشعبي الولائي

باعتبارها مجرد قيود تحد من استقلاليته، بل تُشكل وسيلة لضبط أدائه وضمان توافقه مع المصلحة العامة .وبهذا تحقق الرقابة التوازن المنشود بين تحقيق الديمقراطية المحلية من جهة، والحفاظ على وحدة الدولة من جهة أخرى.

**الفرع الأول: حالات حل المجلس الشعبي الولائي**

بالرجوع إلى قانون الولاية 12-07 سابق الذكر، نجد نص أدته 48 أقرت حالات حل المجلس الشعبي الولائي والمتمثلة في:

**1- في حالة خرق أحكام الدستور:** هذا الأمر يُعتبر طبيعياً ومألوفاً في سياق الحياة السياسية والقانونية، حيث إنه من غير الممكن أن يتجاوز مجلس شعبي منتخب نطاق الدستور، الذي يُعتبر التشريع الأساسي والقانون الأعلى في الدولة فمن المفترض أن يكون هذا المجلس هو الحارس الأول للمبادئ الدستورية والمُحافظ على أحكامها وليس العكس، لذلك وعندما يتخطى هذا المجلس حدوده القانونية أو يخل بوظيفته الأساسية في حماية الدستور والسهر على تطبيقه، تصبح عملية حله أمراً ضرورياً ولا مفر منه لضمان استمرارية احترام القانون وحماية مؤسسات الدولة[1].

**2- حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي:** وما يؤخذ عن هذه الحالة أن المشرع لم يحدد سبب إلغاء انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

**3- حالة استقالة جميع أعضاء:** وهي الحالة التي يبدي فيها جميع أعضاء المجلس الولائي الرغبة في التخلي عن العضوية في المجلس.

**4- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعتها المساس بمصالح المواطنين:** أن التشكيلات السياسية المختلفة داخل المجالس المنتخبة قد تؤدي إلى صرعات واختلافات فيما بينها مما يعرقل سير عمل المجلس وتوقفهن وهذا قد يؤدي

[1] عمار بوضياف، **شرح قانون الولاية**، جسور للنشر والتوزيع، ط 01، الجزائر، 2012، ص 353.

إلى الضرر بمصالح المواطنين وذلك نتيجة تغلب مصالحهم السياسية على مصالح المواطنين وهذا ما يستوجب على المجلس.

5- **عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة:** فقد أشترط القانون لعقد اجتماعات المجلس الشعبي الولائي حضور أغلبية الأعضاء الممارسين ففي حال لم يتوفر انتخاب القانوني للاجتماع رغم تطبيق أحكام المادة 41 فانه يحل المجلس الشعبي الولائي.

6- **في حالة اندماج البلديات أو ضمها أو تجزئتها:**في هذه الحالة يستوجب حل المجلس وانتخاب مجلس جديد وفقا للقانون واللوائح التنظيمية المعمول بها في قانون الولاية.

7- **في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب:**وما يؤخذ على هذه الحالة أن المشرع لم يبين طبيعة هذه الظروف الاستثنائية وهذا ما يترك المجال لتقدير السلطة الوصية في تحديدها وممارسة الحل.

**الفرع الثاني: أثار حل المجلس الشعبي الولائي**

وفقًا لما تنص عليه المادة 49من القانون الجديد، في حالة حل المجلس الشعبي الولائي، يتولى وزير الداخلية بناءً على اقتراح والي الولاية،تعيين مندوبية ولائية خلال عشرة أيام من تاريخ الحل، هذه المندوبية تتولى ممارسة الصلاحيات الممنوحة للمجلس قانونيًا إلى حين تنصيب مجلس جديد مما يمثل إضافة جوهرية لقانون الولاية لعام2012، الجدير بالذكر أن قانون الولاية لعام1990، لم يكن يتطرق لمثل هذه الإجراءات كان الهدف من هذا التعديل القانوني هو تجنب حالات فراغ المؤسسات أو الجمود الذي قديصيب المجالس الولائية في حال حلها وبفضل هذه الآلية، يتم ضمان استمرار العمل الإداري والتنظيمي من خلال المندوبية الولائية التي تنتهي مهامها فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد عقب انتخابات تجرى خلال ثلاثة أشهر حداً أقصى من تاريخ الحل، وفقًا لما نصت عليه المادة50 من القانون نفسه ومع ذلك، وضع المشرّع استثناءً لهذه القاعدة يتعلق بحالة حل المجلس في السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية. في هذه الحالة الخاصة، تستمر المندوبية الولائية في أداء مهامها لمدة عام

كامل، وحتى موعد إجراء الانتخابات العامة التالية، هذا القرار يهدف إلى ترشيد النفقات وحفظ المال العام، حيث يقلل من الحاجة إلى تنظيم انتخابات جزئية بفترة محدودة قبل موعد الانتخابات العامة التي تغطي البلاد بأكملها، وبذلك يتم تجميد إجراء أي انتخابات محلية جديدة في المنطقة التي شملها الحل إلى حين حلول موعد الانتخابات الوطنية المقبلة يظهر هذا النهج حرص المشرّع على تحقيق التوازن بين ضمان استمرارية المؤسسات وترشيد استخدام الموارد العامة بطريقة تتسم بالحكمة والفعالية[1].

## المطلب الثاني: الرقابة على هيئة المجلس الشعبي البلدي

أسند المشرّع للسلطة الوصية صلاحية اتخاذ قرارات حاسمة في ظروف استثنائية ومحددة، وذلك ضمن شروط ينظمها القانون من بين هذه الصلاحيات، يبرز إجراء يُعد من أكثر أشكال الرقابة شدة وتأثيراً على المجلس الشعبي البلدي، وهو قرار حله، بحيث يعتبر هذا الإجراء أحد أخطر التدابير التي يمكن أن تُتخذ، لما له من تبعات مباشرة على سير عمل المجلس وتمثيله للمصالح المحلية.

### الفرع الأول: حالات حل المجلس الشعبي البلدي

أقر المشرع الجزائري بموجب نص المادة 46 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، حالات حل المجلس الشعبي البلدي والمتمثلة فيما يلي:

#### أولا: حالة خرق أحكام دستورية

يُعتبر الدستور النص القانوني الأعلى في الدولة، مما يمنحه سموًا من الناحيتين الشكلية والموضوعية ولضمان هذا السمو، تدخل المشرّع عبر تشريعات معتمدة تلزم جميع مؤسسات الدولة بالالتزام بأحكام الوثيقة الدستورية، وفي هذا الإطار جاء قانون البلدية الحالي ليعزز هذا

[1] عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 346.

الالتزام، حيث فرض للمرة الأولى من خلال مختلف التشريعات السابقة احترام نصوص الدستور على المجالس المنتخبة وفي حال عدم الامتثال لهذه الأحكام، تكون العقوبة المترتبة هي حل المجلس المنتخب[1].

**ثانيا: حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس**

يُلاحظ أن هذه الحالة جاءت بصيغة فضفاضة إلى حد ما، ممايفتح المجال لتفسيرات متعددة يمكن اعتبار أن إلغاء الانتخابات يعود بشكل رئيسي إلى مخالفة القانون العضوي المنظم لنظام الانتخابات، وهذا يتماشى مع ما أقرّه المشرّع بشأن إمكانية إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي،يُشار هنا إلى أن هذه الحالة قد أُدرجت ضمن التعديلات الأخيرة لتعزيز التناغم بين أحكام قانون الانتخابات والتشريعات المحلية بشكل عام، بما يعزز تطابق النصوص القانونية ويحقق نوعًا من الانسجام التشريعي[2].

**ثالثا: حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس**

يجب حلّ المجلس البلدي إذا حظي بدعم كافٍ لاستقالة جميع أعضائه جماعياً (أي إذا اتفقوا جميعاً على رغبتهم في التخلي عن مقاعدهم وتقديم استقالاتهم)، ويتطلب ذلك موافقة جميع أعضاء المجلس أو معظمهم على الاستقالة، وهو أمر بالغ الصعوبة،لاسيما في ظل التنوع السياسي على مستوى المجالس البلدية، بحيث ينص المبدأ الحاكم لعضوية المجلس البلدي على أنه لا يوجد التزام على الأعضاء الحاليين بأن يكونوا أعضاء في المجلس،و

[1] بوقلمون صبرينة، **حل المجلس الشعبي البلدي على ضوء قانون البلدية رقم 11-10، خطورة الاجراء على مبدأ التمثيل تكريس ضمانات الحماية**، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 08، العدد 02، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2025، ص .278

[2] رايس سامية، **الرقابة الوصائية على المجالس البلدية في النظامين الجزائري والتونسي**،مجلة العلوم الاجتماعيةوالإنسانية، العدد الثاني عشر، جامعة تبسة، د س ن، ص .257

لايمكن لعضو حالي في المجلس البلدي إجبار عضو حالي آخر على البقاء في منصبه ضد إرادته، حيث يتم التمثيل على أساس طوعي[1].

**رابعا: حالة كون عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام الاستخلاف**

بموجب نص المادة 41 من القانون رقم 11-10، يجد المجلس الشعبي البلدي نفسه غير قادر على عقد جلساته بشكل فعّال عندما يفقد نصف أعضائه، مما يضعه في موقف صعب يجعله غير قادر على اتخاذ القرارات والفصل في القضايا المطروحة أمامه وفقاً للأطر القانونية المنصوص عليها، وفي حال وقوع مثل هذا الوضع، يتولى الوالي مسؤولية إعداد تقرير مفصّل يصف هذه الحالة، ويرفعه بدوره إلى وزير الداخلية بحيث يقوم الوزير بعد ذلك بدراسة التقرير وإعداد تقرير آخر يوضح الموقف، ليتم تقديمه إلى مجلس الوزراء من أجل اتخاذ القرار النهائي الذي يتضمن إصدار مرسوم بحل المجلس إذا استدعت الضرورة ذلك.

**خامسا: وقوع خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس**

في حالة حدوث خلافات حادة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تصل إلى درجة تعيق سير عمل هيئات البلدية بشكل طبيعي، يصبح للوالي الحق في توجيه إعذار رسمي للمجلس، وإذا لم يستجب المجلس لهذا الإعذار يتم اللجوء إلى حل المجلس الشعبي البلدي، يمكن الاستنتاج هنا أن درجة الخلاف قد تكون بالغة الخطورة بحيث تؤثر بشكل مباشر على سير عمل الهيئات البلدية ومن الجدير بالذكر أن المشرِّع منح السلطة الوصية صلاحية تقدير

[1] رايس سامية، المرجع السابق، ص .257

مدى خطورة هذه الخلافات لاتخاذ الإجراءات المناسبة إذن، السبب الرئيسي لحل المجلس في مثل هذه الحالات يكمن في وجود خلافات جسيمة تعرقل الأداء الطبيعي لهيئات البلدية[1].

**الفرع الثاني: أثار حل المجلس الشعبي البلدي:**

حدد المشرع الجزائري في قانونه للبلدية 11-10، الأثار المترتبة على حل المجلس الشعبي البلدي، والتي تتمثل في:

**أولا: سحب صفة العضوية**

يستلزم حل المجلس البلدي سحب العضوية من أعضائه من خلال تجديد المجلس بالكامل[2]، وهذا الحل لا يؤثر على الشخصية المعنوية للبلدية.

**ثانيا: تعيين هيئة تتولى تسيير شؤون البلدية حفاظا على استمرارية المرفق العام**

عند حل المجلس الشعبي البلدي،يتم تعيين مندوبين ليحلوا محل المجلس بهدف حماية مصالح المواطنين المحليين وضمان سير أعمال المجلس بما يخدم المصلحة العامة، تتولى جهة الوصاية خلال الأيام العشرة التالية لحلال مجلس تعيين متصرف ومساعدين لإدارة شؤون البلدية، وتنتهي مهامهم تلقائيًا عند تشكيل مجلس جديد وفق قانون البلدية الحالي رقم 11-10، تم توسيع صلاحيات المتصرف ومساعديه لتشمل كل ما كان يقوم به المجلس السابق، مما يتيح حرية كاملة للجهة الرقابية في تحويل البلدية من نظام اللامركزية إلى عدم التركيز الإداري، حيث يقوم الوالي بتعيين المتصرف والمساعدين دون إشراك المواطنين أو ممثليهم

[1] قرانة عادل، **النظام القانوني لحل المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري**، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 13، العدد 02، جامعة باجي مختار، عنابة، 2020، ص 90.

[2] بعلي محمد الصغير، **الإدارة المحلية الجزائرية**، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 143.

المنتخبين، مما يهدد استقلالية الجماعات المحلية فالرئاسة تمنح الرئيس صلاحيات واسعة لمراقبة أداء مرؤوسيه، مقارنة بالوصاية الإدارية[1].

**ثالثا: إجراء انتخابات التجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي**

تُجرى عملية انتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي لتجديده في مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ صدور قرار الحل،غير أنه يُمنع تمامًا إجراء هذه الانتخابات خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية للمجلس، أما بالنسبة للمجلس الجديد الذي سيتم تشكيله فإن عهدته تنتهي بانتهاء ما تبقى من المدة الأصلية للعهدة الانتخابية العامة التي تشمل جميع المجالس الشعبية البلدية[2].

**خلاصة الفصل**

في الفصل الثاني من الدراسة حول الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية، نجد أن هناك محطة مهمة لفهم كيفية ضبط العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية المنتخبة، يتجلى هذا الفصل أن الرقابة لاتستخدم فقط لتقييد الاستقلالية، وإنما هي آلية قانونية هامة لتوجيه العمل المحلي وضمان احترام مبدأ المشروعية.

كما يستعرض في هذا الفصل صور الرقابة على الأفراد المنتخبين في المجالس الولائية والبلدية، من خلال آليات الاستقالة والتوقيف والإقالة والإقصاء، فهذا يضمن منع الانحرافات وحماية المصلحة العامة، حيث يكون الهدف هو الحفاظ على استقرار العمل المحلي وضمان أن تكون القرارات المتخذة في إطار القانون.

[1] بوقلمون صبرينة، المرجع السابق، ص ص 280-281.

[2] قرانة عادل، المرجع السابق، ص 94.

كما يتناول في هذا الفصل الرقابة على أعمال المجالس نفسها، وذلك من خلال التصديق أو الإلغاء أو البطلان بحيث أن القرارات المتخذة تتوافق مع القوانين النافذة، مما يعزز الثقة في العملية الديمقراطية ويحافظ على الانسجام بين مختلف المستويات الحكومية.

أخيرا، يبرز الفصل أن الرقابة قد تمتد إلى المجالس كهيئات، من خلال إجراءات استثنائية مثل الحل أو الحلول، هذا يحدث عندما يتعذر على المجالس أداء مهامها أو تنحرف عن أهدافها، مما يدفع إلى اتخاذ إجراءات لضمان استمرار العمل العام وتنفيذ السياسات بشكل فعال.

وبهذا، يخلص الفصل إلى أن الرقابة الإدارية في الجزائر تشكل أداة تنظيمية متوازنة، تجمع بين تعزيز الديمقراطية المحلية وضمان وحدة الدولة، هذا يحقق التوازن بين الاستقلال الذاتي للجماعات المحلية وسيادة القانون، مما يعزز الاستقرار والتنمية في المجتمع المحلي.

# الخـــاتـمـــة

## الخاتمة:

تركز هذه المذكرة على تحليل موضوع الرقابة الإدارية المفروضة على الجماعات المحلية، مسلطةً الضوء على زوايا الدراسة المختلفة من أجل إيضاح الدور الحيوي الذي تضطلع به هذه الرقابة في تحقيق معادلة دقيقة بين الاستقلالية النسبية التي تتمتع بها الهيئات المنتخبة محليًا وبين ضرورة الحفاظ على وحدة الدولة وسيادة القانون، كما توضح أن الرقابة لا يجب النظر إليها كأداة تهدف حصرا إلى تقييد حرية التحرك أو الحد من استقلالية المجالس المحلية، بل هي على العكس من ذلك إطار قانوني منظم يعنى بترشيد الأداء الإداري وضمان الالتزام بمبدأ المشروعية، هذا المنظور يعزز الثقة العامة بالمؤسسات، ويسهم في تحقيق المصالح العليا للوطن والمجتمع .كما أظهرت الدراسة أن النظام الرقابي المعتمد يغطي عدة مستويات لضمان فعاليته وشموليته، بما يشمل الرقابة على الأفراد المنتخبين، مراقبة القرارات والأعمال الصادرة عن المجالس المحلية،وأيضاً الرصد الدوري لأداء الجماعات المحلية ككيانات مؤسسية.

ومن خلال هذا تبدو الرقابة وكأنها نظام مرن وشامل قادر على التعامل مع الانحرافات التي قد تحدث أو حالات القصور في الأداء الإداري على اختلاف أنواعها، ففي ضوء ما توصلت إليه الدراسة، يمكن القول إن الرقابة الإدارية في الجزائر لا تقتصر على كونها وسيلة لتوقيع العقوبات، بل تشكل في جوهرها أداة إصلاحية وتنظيمية تهدف إلى تعزيز التناغم بين السلطة المحلية والدولة المركزية، فهي تضطلع بدور جوهري في تحقيق التوازن بين الممارسات الديمقراطية المحلية وتأمين مصالح المجتمع العامة كما تسهم بشكل فعال في ترسيخ مبادئ الحوكمة الرشيدة ودعم مسار التنمية المستدامة بما يخدم حاضر ومستقبل الدولة.

### توصيات واقتراحات:

- مراجعة القوانين المنظمة للرقابة بشكل دوري لتفادي التعارضات وضمان انسجامها مع التحولات الاقتصادية والاجتماعية.

- تعزيز الرقابة الوقائية، واعتماد آليات رقابية استباقية تهدف إلى منع الانحرافات قبل وقوعها، بدلال اقتصار على الرقابة اللاحقة.

- توسيع صلاحيات المجالس المحلية، منح صلاحيات أوسع في مجالات التنمية المحلية، مع وضع ضوابط قانونية دقيقة تحد من إساءة استعمال السلطة

- تفعيل الرقابة القضائية لتكون مكملة للرقابة الإدارية، بما يعزز حماية الحقوق ويمنع أي تجاوز في استعمال السلطة الرقابية.

- تدريب المنتخبين المحليين على القوانين والتنظيمات ذات الصلة، لتقليل حالات الإخلال بالمشروعية الناتجة عن الجهل أو سوء الفهم.

- إشراك المجتمع المدني، عبر آليات الشفافية والمساءلة، بما يضمن مشاركة المواطنين في مراقبة الأداء المحلي.

# قائمة المصادر

# و المراجع

## قائمة المصادر والمراجع

### *أولاً: النصوص القانونية*


1. القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية .
2. القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية .
3. القانون الفرنسي رقم 82-213 المؤرخ في 02 مارس 1982 المتعلق بحقوق وحريات البلديات والولايات والأقاليم، الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية، 03 مارس 1982 .
4. المادة 169 من القانون رقم 21-07 .


### ثانياً: الكتب


5. أمين عبد العزيز، حسن *إدارة الأعمال وتحديات القرن الحادي والعشرين*، دار قباء للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 2001 .
6. أحمد حافظ نجم، *مبادئ علم الإدارة العامة*، دار الفكر العربي، القاهرة، 1997 .
7. أحمد ماهر، *الإدارة: المبادئ والمهارات*، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2003-2004 .
8. أحمد ماهر، *تطوير المنظمات: الدليل العلمي لإعادة الهيكلة والتميز الإداري وإدارة التغيير*، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2007 .
9. بكر القباني، *الرقابة الإدارية*، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978 .
10. بوضياف عمار، *الوجيز في القانون الإداري*، ط2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007 .
11. بوضياف عمار، *شرح قانون الولاية*، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012 .
12. الطماوي سليمان محمد، *القضاء الإداري: قضاء الإلغاء*، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986 .
13. الطماوي سليمان محمد، *الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة*، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1986 .

14. الطماوي سليمان محمد، *النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة*، دار الفكر العربي، القاهرة .

15. العبادي محمد وليد، *الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية: دراسة تحليلية لنظام الإدارة المحلية في الأردن*، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998 .

16. عبد السلام أبو قحف، *أساسيات التنظيم والإدارة*، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2003 .

17. عبد الغفار الحنفي، *أساسيات إدارة منظمات الأعمال والوظائف والممارسات الإدارية*، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2006 .

18. عبد الفتاح محمد الصحن وسمير كامل، *الرقابة والمراجعة الداخلية*، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2010 .

19. عبد الفتاح محمد الصحن ومحمد السيد سرايا، *الرقابة والمراجعة الداخلية على المستوى الجزئي والكلي*، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2003–2004 .

20. عبد الكريم أبو مصطفى، *الإدارة والتنظيم: المفاهيم والوظائف والعمليات*، 2001.

21. علي الشرقاوي، *العملية الإدارية ووظائف المديرين*، الدار الجامعية الجديدة، الإسكندرية، 2002 .

22. علي الشريف ومنال الكردي، *أساسيات تنظيم وإدارة الأعمال*، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2003–2004 .

23. علي عباس، *الرقابة الإدارية على المال والأعمال*، مكتبة الرائد للنشر، الأردن، 2001 .

24. علي محمد منصور، *مبادئ الإدارة: أسس ومفاهيم*، مجموعة النيل العربية، القاهرة، 1999 .

25. علي شريف محمد سلطان، *المدخل المعاصر في مبادئ الإدارة*، الدار الجامعية للطبع والنشر والتوزيع، الإسكندرية، 1998 .

26. عامر الكبيسي، *الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق*، دار الحرية للطباعة، بغداد، 1975 .

27. عمار عوابدي، *القانون الإداري: النظام الإداري*، ج1، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000 .

28. عمار عوابدي، *مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية*، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر .

29. عمر صدوق، *دروس في الهيئات المحلية المقارنة*، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998 .

30. عمر وصفي عقيلي، *الإدارة المعاصرة: التخطيط، التنظيم، الرقابة*، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، 2007 .

31. فراز العتيبي ، نضال الحواري، إبراهيم خريص، *العملية الإدارية: مبادئ وأصول وعلم وفن*، دار البازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2007 .

32. فتحي السواقيري، *الرقابة والمراجعة الداخلية*، الدار الجامعية، مصر، 2003 .

33. فريد محمد الصحن، علي شريف، محمد سعيد سلطان، *مبادئ الإدارة*، الدار الجامعية للطبع والنشر والتوزيع، الإسكندرية، 1999–2000 .

34. حمدي سليمان القبيلات، *الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية: دراسة تحليلية وتطبيقية*، دار الثقافة، عمان، 2010 .

35. حسين طراونة، *الرقابة الإدارية*، ط1، دار البازوري للنشر والتوزيع، عمان، 2009 .

36. خيري مصطفى كنانه، *مدخل إلى إدارة الأعمال والعمليات الإدارية: منهج تحليلي*، دار حرير للنشر والتوزيع، عمان، 2007 .

37. زاهر عبد الرحيم عاطف، *الرقابة على الأعمال الإدارية*، ط1، دار الراية للنشر والتوزيع، عمان، 2009 .

38. صبحي جبر العتيبي، *تطور الفكر والأساليب في الإدارة*، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2004 .

39. صديق محمد عفيفي، *إدارة الأعمال في المنظمات المعاصرة*، ط10، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية، 2003 .

40. صالح بن نوار، *فعالية التنظيم في المؤسسات الاقتصادية*، مخبر علم الاجتماع للاتصال والبحث والترجمة، قسنطينة، 2006 .

41. صالح مهدي حسن العامري وطاهر محمد منصور الغالبي، *الإدارة والأعمال*، مج1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2007 .

42. طارق المجدوب، *الإدارة العامة الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري*، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009 .

43. كاظم نزار الركابي، *الإدارة الإستراتيجية: العولمة والمنافسة*، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2004 .

44. ماجد راغب الحلو، *القضاء الإداري*، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000 .

45. محمد إسماعيل بلال، *مبادئ الإدارة بين النظرية والتطبيق*، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2004 .

46. محمد الصغير بعلي، *الإدارة المحلية الجزائرية*، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013 .

47. محمد سمير الصبان، إسماعيل إبراهيم جمعة، فتحي رزق السوافيري، *الرقابة والمراجعة الداخلية: مدخل نظري تطبيقي*، الدار الجامعية للطبع والنشر والتوزيع، الإسكندرية، 1996 .

48. محمد قاسم القزيوطي، مهدي حسن زويلف، *المفاهيم الحديثة في الإدارة والوظائف*، ط3، دار الشروق للنشر، عمان .

49. محمد التهامي، طواهر مسعود صديقي، *المراجعة وتدقيق الحسابات: الإطار النظري والممارسة التطبيقية*، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005 .

50. محمد فريد الصحن، سعيد محمد المصري، *إدارة الأعمال*، الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية، 1999 .

51. محمد أنس قاسم، *مذكرات في الوظيفة العامة*، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989 .

52. محمد الديداموني عبد العال، *الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية*، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008 .

53. مليكة الصروخ، *القانون الإداري: دراسة مقارنة*، ط2، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 1992 .

54. معن محمود عياصرة، مروان محمد بني أحمد، *القيادة والرقابة والاتصال الإداري*، ط1، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2008 .

55. منال طلعت محمود، *أساسيات في علم الإدارة*، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2003 .

56. نبيل محمد مرسي، *المهارات والوظائف الإدارية: كيف تنمي مهاراتك الإدارية؟*، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2006 .

57. هاشم حمدي رضا، *تنمية وبناء نظم الموارد البشرية*، ط1، دار الراية للنشر والتوزيع، عمان، 2011 .

**ثالثاً: المقالات العلمية**

58. بلغالم بلال، "واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد"، *مجلة صوت القانون*، ع1، جامعة خميس مليانة، 2014 .

59. بوقرط ربيعة، "مدى تأثير الوصاية الإدارية على استقلالية الهيئات المحلية: دراسة مقارنة بين النموذج الفرنسي والجزائري"، *الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية*، مج13، ع1، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، 2021 .

60. بوقلمون صبرينة، "حل المجلس الشعبي البلدي على ضوء قانون البلدية رقم 11-10"، *مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية*، مج8، ع2، جامعة الجزائر 1، 2025 .

61. جمال ونوقي، "آليات الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري"، *مجلة القانون والمجتمع*، مج9، ع2، جامعة الجلفة، 2021 .

62. رايس سامية، "الرقابة الوصائية على المجالس البلدية في النظامين الجزائري والتونسي"، *مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية*، جامعة تبسة .

63. سالم الشوابكة، "الرقابة الإدارية والمالية"، *مجلة الحقوق*، ع3، جامعة الكويت، 2005 .

64. سعاد عمير، "آليات الرقابة الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر"، *مجلة ضياء للدراسات القانونية*، مج3، ع1، جامعة تبسة، 2021 .

65. شدادي محسن، بوعمران عادل، "الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في القانون الجزائري: قراءة تحليلية نقدية"، *المجلة الأكاديمية للبحث القانوني*، مج11، ع3، جامعة سوق أهراس، 2020 .

66. صالحي عبد الناصر، "أثر الرقابة الإدارية الوصائية على استقلال البلديات في قانون البلدية 11-10"، *مجلة الدراسات في الوظيفة العامة*، ع2، المركز الجامعي البيض، 2014 .

67. بن عابد بشير، "الرقابة الوصائية على البلدية"، *مجلة الدراسات الحقوقية*، مج12، ع2، جامعة الجيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 2025 .

68. لدغش رحيمة، "الرقابة الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة"، *مجلة التراث*، مج5، ع3، 2015 .

69. لعلاونة سليمان، "النظام القانوني للاستقالة في ظل قانون الوظيفة العمومية الجزائري 03-06"، *مجلة العلوم القانونية والاجتماعية*، مج8، ع1، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، 2023 .

70. مسعود شيهوب، "المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة"، *مجلة مجلس الدولة*، ع3، الجزائر، 2003 .

71. بن مشري عبد الحليم، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، *مجلة الاجتهاد القضائي*، ع6، جامعة محمد خيضر، بسكرة .

**رابعاً: الرسائل الجامعية والأطروحات**

72. أحمد فوزي مفلح أبو بكر، *دور الرقابة الإدارية في تحسين الأداء لدى منظمات المجتمع المدني في الضفة الغربية وآفاق تعزيزها*، رسالة ماجستير، جامعة القدس، 2010 .

73. بريش ريمة، *الرقابة الإدارية على المرافق العامة*، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2012-2013 .

74. حورية سعايدية، *المجالس المحلية المنتخبة: دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب*، أطروحة دكتوراه، جامعة العربي التبسي، تبسة، 2019-2020 .

75. زقوان سامية، *عملية الرقابة الخارجية على أعمال المؤسسات العامة في الجزائر*، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2001-2002 .

76. زين الدين لعماري، *الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري*، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 1، 2016-2017 .

77. طحطات زهوة، *عملية الرقابة الإدارية الرئاسية على أعمال الإدارة العامة*، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2001-2002 .

78. عميور ابتسام، *نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم*، رسالة ماجستير، جامعة قسنطينة 1، 2012-2013 .

79. كامل نادية، *استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر*، أطروحة دكتوراه، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة 1، 2023-2024 .

80. كمال بودانة، *دور الرقابة الإدارية في تحقيق التنمية المحلية*، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2020 .

81. السعيد بلوم، *أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية*، رسالة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة، 2007 .

**خامساً: المراجع الأجنبية**

82.Martine Lombard, *Droit Administratif*, Paris, France.

# فهرس المحتويات

| العنوان | الصفحة |
|---|---|
| شكر وعرفان | |
| إهداء | |
| مقدمة | أ– د |
| **الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية** | |
| المبحث الأول: مفهوم الرقابة الإدارية | 7 |
| المطلب الأول: تعريف الرقابة الإدارية و خصائصها | 8 |
| الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية | 8 |
| الفرع الثاني : خصائص الرقابة الإدارية | 19 |
| المطلب الثاني: تطور و خطوات الرقابة الإدارية و أهدافها | 26 |
| الفرع الأول: تطور الرقابة الإدارية | 26 |
| الفرع الثاني: مراحل أو خطوات الرقابة الإدارية | 30 |
| المطلب الثالث: الأساس القانوني للرقابة الإدارية و بعض النماذج عنها | 48 |
| الفرع الأول: الطبيعة القانونية ( الأساس القانوني ) للرقابة الإدارية | 48 |
| الفرع الثاني: نماذج عن الرقابة الإدارية | 50 |
| المبحث الثاني: أنواع الرقابة الإدارية و مبادئها و أهميتها | 61 |
| المطلب الأول: أنواع الرقابة الإدارية | 61 |
| الفرع الأول: حسب موقعها من الأداء | 61 |
| الفرع الثاني: حسب المصدر | 63 |
| الفرع الثالث: حسب المستوى الإداري | 67 |
| الفرع الرابع: حسب المعايير | 68 |
| الفرع الخامس: حسب طبيعة الرقابة الإدارية | 69 |

| | |
|---|---|
| الفرع السادس: حسب تنظيمها | 69 |
| الفرع السابع: حسب الأهداف | 70 |
| المطلب الثاني: مباديء الرقابة الإدارية | 70 |
| الفرع الأول: مبدأ التكامل و الوضوح | 71 |
| الفرع الثاني: مبدأ سرعة كشف الانحرافات و النظرة المستقبلية | 71 |
| الفرع الثالث: مبدأ الحافز الذاتي | 71 |
| الفرع الرابع: مبدأ المرونة و الملائمة | 72 |
| الفرع الخامس: مبدأ الموضوعية و الدقة و الواقعية | 72 |
| الفرع السادس: مبدأ الإثارة و الإستثناء و القبول | 72 |
| المطلب الثالث: أهمية الرقابة الإدارية | 73 |
| ملخص الفصل الأول | 74 |
| **الفصل الثاني: مظاهر وصور تطبيقات الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية** | |
| تمهيد | 76 |
| المبحث الأول: الرقابة الوصية على المجالس الجماعات المحلية | 78 |
| المطلب الأول: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي | 78 |
| الفرع الأول: الرقابة على رئيس المجلس الشعبي الولائي | 79 |
| الفرع الثاني: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي | 81 |
| المطلب الثاني: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي | 83 |
| الفرع الأول: الرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي | 83 |
| الفرع الثاني: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي | 84 |
| المبحث الثاني: الرقابة الإدارية على أعمال المجالس المحلية | 87 |
| المطلب الأول: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي | 87 |

| | |
|---|---|
| الفرع الأول: آلية التصديق | 88 |
| الفرع الثاني: آلية الإلغاء(البطلان) | 89 |
| الفرع الثالث: آلية الحلول | 92 |
| المطلب الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي | 94 |
| الفرع الأول: التصديق | 94 |
| الفرع الثاني: البطلان (الإلغاء) | 96 |
| المبحث الثالث: الرقابة على هيئات المجالس المحلية | 101 |
| المطلب الأول: الرقابة على هيئة المجلس الشعبي الولائي | 101 |
| الفرع الأول: حالات حل المجلس الشعبي الولائي | 102 |
| الفرع الثاني: أثار حل المجلس الشعبي الولائي | 103 |
| المطلب الثاني: الرقابة على هيئة المجلس الشعبي البلدي | 104 |
| الفرع الأول: حالات حل المجلس الشعبي البلدي | 104 |
| الفرع الثاني: أثار حل المجلس الشعبي البلدي: | 107 |
| خلاصة الفصل | 108 |
| الخاتمة | 111 |
| قائمة المصادر والمراجع | 114 |
| فهرس المحتويات | 123 |
| الملخص | |

**الملخص:**

تتناول هذه المذكرة موضوع الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، باعتبارها إحدى الآليات الأساسية التي تعتمدها الدولة لضمان احترام مبدأ المشروعية وتحقيق حسن سير المرافق العامة المحلية. وقد هدفت الدراسة إلى إبراز مفهوم الرقابة الإدارية، وبيان أسسها القانونية وأنواعها المختلفة، إضافة إلى تحليل مظاهر تطبيقها على المجالس الشعبية المحلية، سواء تعلق الأمر بالرقابة على الأعضاء أو على الأعمال أو على الهيئات المحلية.

وقد تم تقسيم الدراسة إلى فصلين رئيسيين؛ خصص الفصل الأول للإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية، حيث تم التطرق إلى تعريف الرقابة الإدارية وخصائصها، وتطورها التاريخي، وأهدافها وخطواتها، مع توضيح الأساس القانوني الذي تستند إليه. كما تناول الفصل أنواع الرقابة الإدارية ومبادئها وأهميتها في تحقيق الفعالية الإدارية وحماية المصلحة العامة.

أما الفصل الثاني فقد تناول مظاهر وصور تطبيقات الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية، من خلال دراسة الرقابة الوصية على المجالس الشعبية الولائية والبلدية، والرقابة على أعمالها من خلال آليات التصديق والإلغاء والحلول، بالإضافة إلى الرقابة على هيئات المجالس المحلية وحالات حلها وآثار ذلك.

وقد خلصت الدراسة إلى أن الرقابة الإدارية تمثل ضرورة قانونية وتنظيمية لضمان احترام القوانين وتحقيق التوازن بين استقلالية الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية، غير أن فعالية هذه الرقابة تبقى مرتبطة بمدى احترام مبدأ اللامركزية وعدم التعسف في استعمال سلطة الوصاية الإدارية.

**الكلمات المفتاحية:**

الرقابة الإدارية – الجماعات المحلية – الوصاية الإدارية – المجلس الشعبي البلدي – المجلس الشعبي الولائي – اللامركزية الإدارية – المشروعية – الرقابة على الأعمال الإدارية.

## *Abstract*

This thesis addresses the subject of administrative control over local authorities in Algeria, as one of the fundamental mechanisms adopted by the State to ensure compliance with the principle of legality and the proper functioning of local public services. The study aims to clarify the concept of administrative control, its legal foundations, and its various types, while also analyzing its applications to local councils, whether concerning supervision over members, acts, or local bodies.

The study is divided into two main chapters. The first chapter is devoted to the conceptual framework of administrative control, discussing its definition, characteristics, historical development, objectives, stages, and legal basis. It also examines the different types, principles, and importance of administrative control in achieving administrative efficiency and protecting the public interest.

The second chapter focuses on the manifestations and applications of administrative control over local authorities through the study of supervisory control over provincial and municipal popular councils, as well as control over their acts through mechanisms such as approval, annulment, and substitution. In addition, the study examines control over local council bodies, including cases of dissolution and their legal consequences.

The study concludes that administrative control constitutes a legal and organizational necessity to ensure compliance with laws and to maintain a balance between the autonomy of local authorities and their subjection to central authority supervision. However, the effectiveness of this control depends on respecting the principle of administrative decentralization and avoiding abuse in the exercise of supervisory authority.

**Keywords:**

Administrative Control – Local Authorities – Administrative Supervision – Municipal People's Council – Provincial People's Council – Administrative Decentralization – Legality – Control of Administrative Acts.