وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة يحي فارس بالمدية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

الرقابة الإدارية
على أساس السلطة

مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق

تخصص: إدارة ومالية

من إعداد الطالب:

- محمد زين الدين لداك

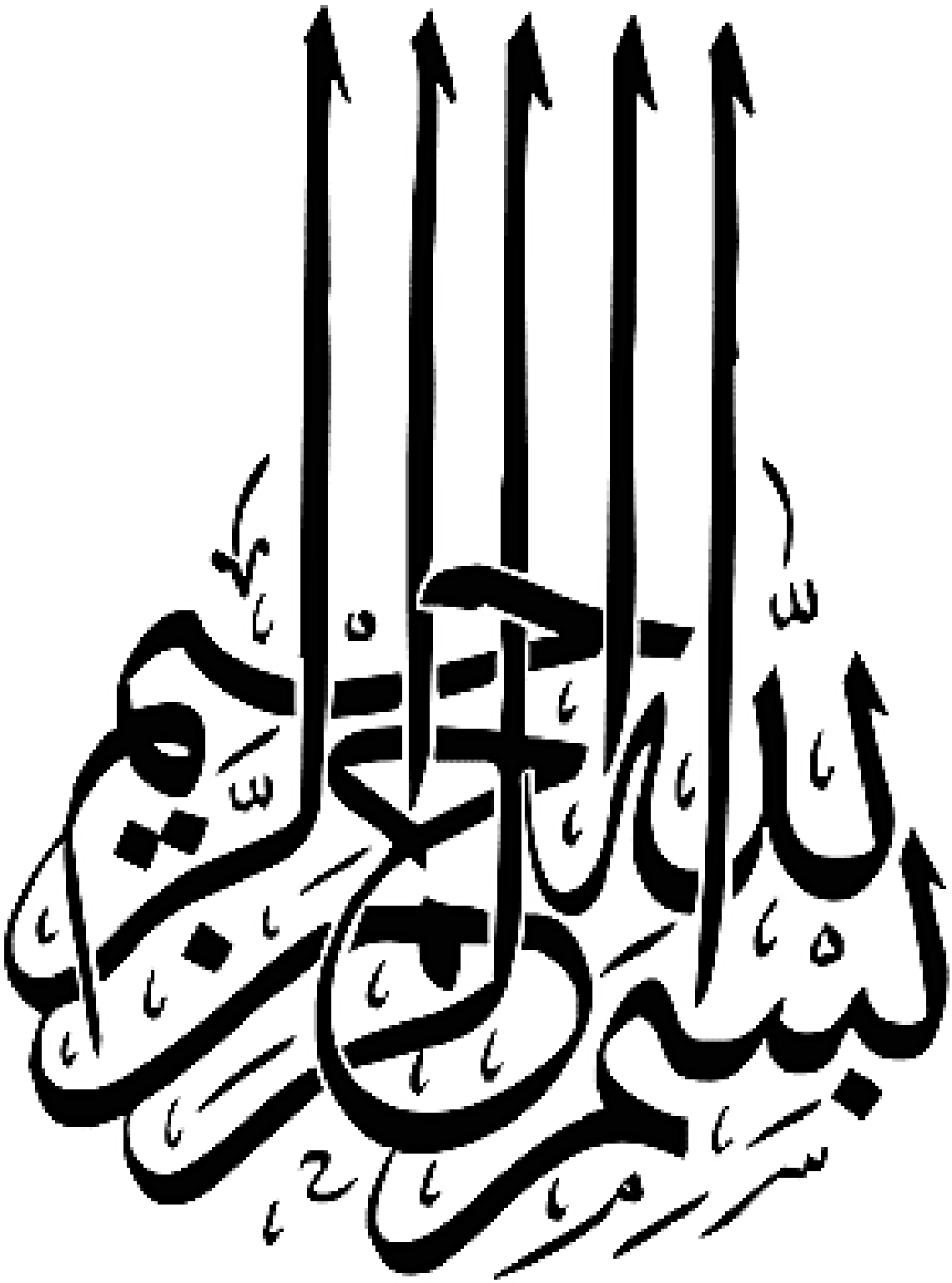
تحت إشراف الأستاذة:

– عقيلة موزاوي

اللجنة المناقشة:

- **د. أسية عمر شريف.....رئيسا**
- **د. نبيلة بن عائشة.....مناقشا**
- **أ. عقيلة موزاوي.....مشرفا**

السنة الجامعية: 2017 – 2018


بسم الله الرحمن الرحيم

كلمة شكر و تقدير

إن الحمد و الشكر لله جل في علاه، على توفيقي لإتمام هذا العمل المتواضع، وأعانني

على انجازه، فله الحمد أولا و آخرا.

كما أتقدم بجزيل الشكر و العرفان و الامتنان و أصدق معاني التقدير والاحترام لأستاذتي الفاضلة "**عقيلة موزاوي**" المشرفة على اعداد هذه المذكرة، التي لمستني منها المعاملة الجيدة و التأطير الممتاز، حيث أنها لم تبخل عليا بنصائحها و ارشاداتها المتواصلة، و أشكرها على صبرها عليا، كما أحيي فيها روح التواضع و الاخلاص.

كما أتقدم بالشكر و الامتنان لأعضاء لجنة المناقشة لقبولهم مناقشة هذه المذكرة، و إلى كل من ساعدني من قريب أو بعيد في اتمام هذا البحث واخراجه

إهداء

اهدي ثمرة عملي إلى:

كل من علمونا أن الفشل بداية و ليس نقطة نهاية "جدتاي "و "أجدادي"

أهدي إلى كل عائلتي الكريمة **"عائلة لداك"** بما فيها

إلى من حملتني وهنا على وهن أمي الحنون

وإلى الوالد الكريم أطال الله عمره

إخوتي **"خير الدين وأنس"**

كما اهديه إلى كل الزملاء و الأصدقاء و الأحبة وبالأخص ساعد برقاع

كما أخص اهدائي إلى الأستاذة **"د/ذبيح زهيرة "** والتي كانت لنا عونا ومشجعا.

كما أهديه إلى كل من ساعدني من قريب أو بعيد

مقدمة

مقدمة:

تعتمد الدولة الحديثة على تنظيمين أساسيين كأسلوب للتنظيم الإداري، وهما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، فكان لزاما إيجاد الآليات الرقابية التي تضمن شرعية القرار الإداري الصادر عن كلا التنظيمين. وكذا توحيد نمط القرار الإداري الصادر عن مختلف الهيئات الإدارية على اختلافها، فكانت الرقابة الإدارية على أساس السلطة الرئاسية أول نمط رقابي للإدارة على أعمالها، والتي اعتمدت لفترات زمنية صاحبت النظام الإداري المركزي، ثم ظهرت بعدها آلية أخرى بظهور النظام الإداري اللامركزي وهي الرقابة الإدارية على أساس السلطة الوصائية لتتكامل هاتين الآليتين الرقابيتين فيما بينهما، حرصا على عدم خروج القرار الإداري عن الشرعية القانونية، والتأكد من أن مستوى الأداء والطرق المتبعة في تنفيذ الأعمال تؤدي إلى تحقيق الهدف وتفادي الأخطاء.

وزيادة على ذلك أصبح مطلوب من الإدارة الحديثة تحسين الأداء الوظيفي والخدمة العمومية تماشيا مع مؤشرات الحكم الراشد، وهذا من خلال تفعيل دور الإدارة بما يلبي الحاجيات المتزايدة للمواطنين في إطار احترام الإدارة لمبدأ الشرعية القانونية، والذي لا يتأتى إلا باعتماد نظام رقابي ذاتي كفيل بتقويم القرار الإداري من أجل تحقيق هذه الأهداف.

فكانت الرقابة الإدارية مناط تعزيز من قبل التشريعات المقارنة، بإيجاد مجموعة من الإجراءات والآليات التي تكفل رقابة التعديل والإلغاء، الإشراف والتوجيه (على أساس السلطة الرئاسية، والسلطة الوصائية)، أي تقويم العمل الإداري وتصحيح ما خرج منه عن الشرعية من قبل الإدارة نفسها، قبل الوصول إلى الرقابة القضائية.

ومنه تكتسي الرقابة الإدارية أهمية بالغة من خلال تحيين القرار الإداري، وضمان عدم خروج السلطة التقديرية الإدارية حين ملائمة القرار الإداري وظروف الإصدار عن الشرعية النصية، وكذا باعتباره من أهم وأدق مواضيع القانون الإداري والمسؤولية الإدارية.

كل هذا دفعنا لاختيار البحث في هذا الموضوع كان لسببين منها الذاتية والموضوعية:

الأسباب الذاتية: تتمثل في الرغبة الشخصية الذي دفعتنا للتعرف على آليات الرقابة الإدارية الذاتية بأنواعها، لتقييم مدى قدرتها عن تحقيق الهدف المنوط بها.

الأسباب الموضوعية: بنظر إلى طبيعة الموضوع التي تتطلب مزيدا من إلقاء الضوء، والذي مقارنة مع الرقابة القضائية على أعمال الإدارة نجده لم يوفِ حقه من إسهامات الباحثين من حيث التمحيص والتقييم والتوصية بما هو أقدر على تحقيق الهدف الرقابي، ومنه التخفيف على القضاء حمل القضايا الإدارية حول القرار غير المشروع، وعلى المواطن حمل مصاريف ووقت التقاضي.

ولذلك نطرح الإشكالية التالية: ما مدى نجاعة آليات الرقابة الإدارية الذاتية في تقويم القرار الإداري ؟

ومن هذه الإشكالية تتفرع العديد من التساؤلات:

ما هو الإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية؟

ما هي مظاهر الرقابة الإدارية على أساس السلطة؟

طرأ على بحثنا بعض الصعوبات التي من أهمها ارتباطنا ببعض الالتزامات الأخرى ، واعتبارا إلتزامي بهذا البحث منفردا، وهكذا مواضيع في هذا الوقت الوجيز، خاصة وأن الموضوع يتطلب إدراج نماذج تأخذ الكثير من الوقت لتكييفها وإدراجها بما يخدم الموضوع ، كالرقابة الوصائية الولائية على البلدية.

وقد اتبعنا حين الإجابة على الإشكالية المطروحة، المنهج الوصفي بخصوص الإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية، والمنهج التحليلي حين التعرض لمظاهر الرقابة الإدارية، والمقارنة بين الرقابة الإدارية والقضائية مرة، والرقابة الرئاسية والوصائية مرة أخرى.

كما أن الموضوع تطلب تقسيمه إلى فصلين، تناولنا في الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية من خلال مبحثين، المبحث الأول ماهية الرقابة الإدارية، أما المبحث الثاني أنواع الرقابة الإدارية.

في حين الفصل الثاني فهو معنون بمظاهر الرقابة الإدارية على أساس السلطة، تعرضنا لمظاهر السلطة الرئاسية في المبحث الأول، أما المبحث الثاني فتعرضنا فيه لمظاهر السلطة الوصائية (الوصاية الولائية على البلدية نموذجا).

وفي نهاية الدراسة خاتمة الموضوع التي تناولنا فيها النتائج و التوصيات التي توصلنا اليها.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية

تمهيد

تعد الرقابة من أهم الوظائف الإدارية التي تعتبر أداة لتصحيح أداء ووظيفة ونشاط المرؤوسين التي تم تنفيذها بشكل خاطئ، وذلك لغرض النجاح والتأكد من تحقيق الأهداف والخطط المسطرة، هذا ما يجعل إعادة النظر في هذه الأعمال قصد تصحيحها أولوية داخلية من قبل الإدارة قبل اللجوء إلى الخصومة القضائية.

كما تعتبر الرقابة الإدارية أداة للإشراف والمراجعة بطبيعة الحال من سلطة أعلى بهدف معرفة كيفية سير الأعمال ومراجعتها وفقا للخطط الموضوعة، والحفاظ على وحدة العمل الإداري في كنف الشرعية، بما يحقق ويحمي المصلحة العامة.

وعليه من منطلق النظام المركزي واللامركزي المعتمد في الجزائر، كان لزاما إيجاد السلطات الإدارية الرقابية المتناسبة لكل نظام فكانت الرقابة الرئاسية، والرقابة الوصائية الآلية التي تحفظ التقويم والتصحيح الذاتي الوقائي من قبل الإدارة، التي تتوافق والأخذ بكلا النظامين مدمجين ببعض.

وقبل الخوض في هاتين الآليتين كان لزاما أن نخصص هذا الفصل للإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية، من خلال التعرض لماهية الرقابة الإدارية بالتعريف والطبيعة القانونية والخصائص المكونة لها وكذا تمييزها عن الرقابة القضائية في المبحث الأول، أما المبحث الثاني فتناولنا فيه أنواع الرقابة الإدارية.

المبحث الأول

ماهية الرقابة الإدارية

تعتبر الرقابة الادارية من أهم الوسائل الفعالة بحيث تقوم بمراقبة مختلف الأعمال الادارية التي تقوم بإصدار مختلف المؤسسات العمومية من طرف رؤسائها على مرؤوسها.

وبالرغم من الصعوبات التي صادفت وضع مفهوم محدد لمصطلح الرقابة وأهدافها في الفقه الإداري، إلا أن محاولات الفقهاء لم تقف عند حد معين، وسعى كثير منهم سعيا مشكورا في سبيل الوصول لأنسب تعريف يجمع بين المبادئ القانونية والإدارية للرقابة.

كما أنه تخضع كافة سلطات الدولة للقانون وفي كل صور نشاطها أن القانون يقف حائلا دون الاعتداء على حقوق الأفراد و حرياتهم وإنه بغض النظر عن الجدل الفقهي حول نطاق تلك الشرعية فإن المستقر عليه أن الشرعية تؤخذ طبقا للمفهوم العام والواسع والذي يشمل كافة القواعد القانونية أيا كان مصدرها أو قوتها في مدارج القاعدة القانونية، وإذا كانت أهداف المجتمع ليست ثابتة بل متطورة في ضوء تطور الحياة والبيئة الحضارية فإن أجهزة الرقابة باعتبارها جزء لا يتجزأ من المجتمع تستقي أهدافها من أهداف الدولة وإن أهداف الرقابة سواء كانت داخلية و خارجية تسعى جاهدة لتحقيق أهداف الدولة.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية

يتجلى مفهوم الرقابة الإدارية من خلال التعرض للمحاولات الفقهية التي اهتمت بالتعريف، وكذا من خلال التعداد لخصائص هذه الرقابة.

الفرع الأول : تعريف الرقابة الادارية

لقد أسهم الكثير من فقهاء الإدارة والباحثين بمحاولاتهم لتعريف الرقابة الإدارية كل حسب وجهة نظره، سواء من خلال الدور الوظيفي للرقابة، أو بوصف الآلية الرقابية وفيما يلي بعض هذه التعريفات

أولا: الدكتور محمود عساف في كتابه أصول الإدارة عرفها بأنها:" الوظيفة الرئيسية في قياس أداة المرؤوسين وتصحيحه من أجل التأكد من أن الأهداف قد تحققت وإن الخطط قد وضعت موضع التنفيذ بالطريقة الصحيحة"[1].

[1]- محمود عساف: **أصول الإدارة** نقلا عن الموقع منتدى التوظيف، تاريخ الاطلاع: 2018/05/14، الساعة 18:00 www.hrdiscussion.com

ثانيا: كما عرفها الدكتور محمد ماهر عليش بانها:" العملية التي تسعى إلى التأكد من أن الأهداف المحددة والسياسات المرسومة والخطط والتعليمات الموجهة إنما تنفذ بدقة وعناية كما تعني الرقابة أن النتائج المحققة تطابق مما تتوقعه الإدارة وتصبو اليه"، فالرقابة الإدارية تعرف على أنها مراجعة الإنجاز وفقا للخطط الموضوعية كما تعرف بأنها : عملية قياس النتائج الفعلية ومقارنتها بالمعايير أو الخطط الموضوعة ومعرفة أسباب الانحرافات بين النتائج المحققة و النتائج المطلوبة واتخاذ فعل تصحيحي[1].

ثالثا: عرف هنري فايول الرقابة بمفهوم الإشراف الدائم كما يلي: الإشراف والمراجعة من سلطة أعلى بقصد معرفة كيفية سير الأعمال والتأكد من أن المواد المتاحة تستخدم وفقا للخطط الموضوعة.

من هذا التعريف نعلم ان الرقابة تشمل:

- الاشراف.
- المتابعة.
- قياس الأداء.
- تحديد المعايير الملائمة للقياس عليها.
- اتخاذ الإجراء اللازم. [2]

من خلال التعريفات السابقة فإن الرقابة الإدارية هي تلك الرقابة الذاتية التي تقوم بها الإدارة بنفسها لمراقبة أعمالها والتحقق من مدى مطابقتها للقانون أو ملائمتها للظروف المحيطة بها ، فقد تستشف الإدارة بعد إصدار لقرارات إدارية معينة إنما ارتكبت بعض الأخطاء وذلك بسبب تجاهلها لبعض القوانين التي تنص عليها المشرع والتي كان يجب على الإدارة مراعاتها والالتزام بها، ومن ناحية أخرى قد ترى الإدارة أحيانا أن هناك من الظروف الجديدة ما يدعوها الى إعادة النظر في قراراتها السابقة التي غدت مشروعة أو غير ملائمة، وقد تتحقق الرقابة الإدارية بإصدار الرؤساء المنشورات والأوامر والتعليمات إلى مرؤوسهم بقصد توجيههم في أعمالهم وإرشادهم إلى كيفية تنفيذ القوانين واللوائح، إلا أن الرقابة الإدارية الفعالة تتمثل أساسا في الرقابة اللاحقة على أعمال وأوامر المرؤوسين لإقرارها أو تعديلها أو إلغائها[3].

---

[1]-محمود عساف: **أصول الإدارة** نقلا عن الموقع منتدى التوظيف، تاريخ الاطلاع: 2018/05/14، الساعة 18:00 www.hrdiscussion.com

[2]- المرجع نفسه

[3]- محمد رفعة عبد الوهاب، **القضاء الإداري**، جامعة الاسكندرية، مصر، 2007، ص 86.

الفرع الثاني : خصائص الرقابة الادارية

يعتبر وجود أي نظام رقابي في أي ادارة أمر غاية في الأهمية، وذلك لضمان التنسيق بين الأفراد المعنيين أو المكلفين فيها، ولتحقيق الغاية التي تنشأ من أجلها، وللحديث عن مقومات أي نظام رقابي فإنه يجدر بنا بداية التعرف إلى الخصائص التي يمتاز بها النظام الرقابي.

من الطبيعي أن تختلف أساليب الرقابة باختلاف المشروعات ولكن لا يعتبر أي نظام للرقابة جيدا أو فعالا إلا إذا احتوى على مجموعة من الخصائص أهمها ما يلي:

أولا: الدقة والاقتصاد:

المعلومات المتعلقة بالأداء يجب أن تكون دقيقة، حيث أن البيانات غير الدقيقة الناتجة من نظام الرقابة يمكن أن تقود المنظمة إلى اتخاذ إجراء إما أنه سوف يفشل في معالجة المشكلة أو أن يؤدي إلى خلق مشكلة لم تكن موجودة من قبل، ويعتبر تقييم دقة المعلومات من أهم مهام الرقابة التي يواجهها المديرون.

إذ أي نظام رقابي فعال يجب أن يكون اقتصاديا بمعنى أن يساوي النظام الرقابي تكلفته فالهدف الأساس من وجوده هو ضبط العمليات والنشاطات المختلفة في المؤسسة للحد قدر الإمكان من إهداء التكاليف، فإذا كانت تكلفة النظام الرقابي المستخدم تفوق الفوائد المتحققة منه فهذا قد يعني أن هناك انحرافا أدى إلى زيادة التكلفة عما هو وبالتالي ستصبح العملية الرقابية انحرافا بحد ذاته .

والجدير ذكره هنا هو أن مسالة الاقتصاد في الأنظمة الرقابية مسألة نسبية نظرا للتفاوت في الفوائد والمزايا ونظرا لاختلاف النشاط والتكاليف، ومن هنا لابد من التركيز على عملية التوازن الاقتصادي بين عائد الرقابة وتكلفتها[1].

ثانيا– سهولة الفهم:

تملي طبيعة العمل نظام الرقابة الواجب إتباعه، لذا لابد من أن يراعي في نظام الرقابة مناسبة للنشاط من ناحية وقدرة المديرين من ناحية أخرى، كما يجب أن لا يكون التعقيد في خرائط و شبكات الرقابة هو القاعدة لأن كثيرا من المديرين لا يستطيعون قراءة مثل هذه الخرائط مما تجعلها غير فعالة في

[1]- حسين أحمد الطراونة، توفيق صالح عبد الهادي، **الرقابة الإدارية**، دار الحامد للنشر، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2011، ص 133.

تحقيق أهداف التنظيم، ولا شك أن وضوح أهداف النظام الرقابي تتبع من قبول أهداف التنظيم وقبول معايير الرقابة من قبل المنفذين[1].

ثالثا– ملاءمتها لطبيعة النشاط واحتياطه:

حتى يكون النشاط الرقابي المستخدم فعالا يجب أن يتلاءم مع طبيعة الأعمال والأنشطة في المؤسسات، فالنظام الرقابي المستخدم في عملية تقييم أداء الأفراد في المؤسسة يختلف عن ذلك المستخدم في الإدارة المالية كما وتختلف النظم الرقابية المستخدمة في إدارة التسويق عنها في إدارة المشتريات وبالرغم من أن هناك مجموعة من الأساليب التي يمكن استخدامها وتطبيقها بصفة عامة مثل الميزانيات نقطة التعادل، النسب المالية، إلا أننا لا نستطيع الافتراض أن هناك أسلوبا رقابيا أمثل يمكن استخدامه في مجال كما يختلف الأسلوب المستخدم في المنشأة الكبيرة عنه في المنشأة الصغيرة[2].

رابعا– المرونة و سرعة الابلاغ من الانحرافات:

إن النظام الرقابي الجيد والفعال والقادر على الإستمرار هو النظام الذي يمكن تعديله، ليس فقط لمواجهة الخطط المتغيرة والظروف غير المتوقعة وإنما هو ذلك النظام الرقابي القادر على انتهاز أي فرصة جديدة دون تغيير جذري في معالمه الأساسية وبالتالي فإن القليل من الشركات التي تواجه بيئة مستقرة ولا تحتاج إلى مرونة، وعلى سبيل مثال فإن الموازنة التقديرية تقوم مثلا على أساس التنبؤ بمستوى معين من المبيعات وقد تحدث بعض المعوقات أو الظروف أو المتغيرات البيئية التي تحول دون تحقيق هذا المستوى من المبيعات الذي تم تقديره مما يفقد نظام الرقابة فعالية إذا لم يكن مرنا بالقدر الذي تستخدم فيه أدوات أخرى كما ينبغي، أيضا لمدير الانتاج مثلا أن يكون مستعدا لمقابلة حالات الفشل الناجمة عن تعطل إحدى الآلات أو غياب أحد العاملين الفنيين أو انقطاع التيار الكهربائي.

وكما ذكرنا سابقا أن النظام الرقابي المثالي هو ذلك النظام الرقابي الذي يمكن من خلاله اكتشاف الانحرافات قبل حدوثها مما يتطلب السرعة في الإبلاغ عنها والسرعة في توصيل المعلومات اللازمة والملائمة والدقيقة التي يحتاجها المدير لمعالجة الإنحرافات وتصحيحها قبل تفاقمها، والجدير ذكره أن توصيل المعلومات الصحيحة يحتاج إلى نظم معلومات إدارية يتناسب و طبيعة الأنشطة الذي يمكن من خلاله توفير المعلومات الكافية للمساعدة في اتخاذ القرارات الصحيحة[3].

---

[1]- محمد رفعة عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 87.
[2]- حسين أحمد الطروانة، توفيق صالح عبد الهادي، المرجع السابق، ص 135.
[3]-المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

خامسا– التنبؤ بالانحرافات والتصحيح:

يجب أن لا تقتصر النظم الرقابية المستخدمة على اكتشاف الانحرافات الحالية أو المتزامنة مع العملية الإنتاجية وإنا على المدير أن يسعى جاهدا للحصول على أساليب رقابية تمكنه من التنبؤ بالانحرافات قبل وقوعها واتخاذ الإجراءات التصحيحية التي من شأنها تفادي إهدار التكاليف التي قد تكون جسيمة وعلى سبيل المثال لا يستطيع المدير أن يقف مكتوف الأيدي حيث يكشف أن السيولة النقدية قد نفذت من المؤسسة منذ شهرين سابقين.

إن أي نظام رقابي فعال هو ذلك النظام الذي لا يشير فقط إلى الانحرافات الجوهرية عن المعايير الموضوعية ولكنه ذلك النظام الذي يوضح ويقترح مجموعة من الخطوات والأعمال أو الإجراءات لتصحيح الانحرافات وهذا يعني أن النظام الرقابي يجب أن يشير إلى المشكلة وحلولها وهذا يتطلب من المخطط أن يضع مسبقا مجموعة من الإرشادات في الحالات التي يتوقع أن تكون فيها انحرافات[1].

سادسا– الرقابة الاستراتيجية :

إن النظام الرقابي لا يستطيع رقابة كل الخطوات والأنشطة والممارسات والاجراءات، وإذا حدث هذا فإن تكلفته قد لا تكون مبررة ولهذا يجب التركيز على العوامل والنقاط الاستراتيجية والأنشطة والعمليات والأحداث الحرجة والمعقدة والتي قد تؤدي إلى انحراف القرار الإداري[2].

سابعا– استخدام جميع خطوات الرقابة و المشاركة:

تعني عملية إتباع خطوات الرقابة، أن عملية الرقابة تتكون من مجموعة من الخطوات سواء في تحديد المعايير الرقابية، تجميع بيانات ومعلومات عن الأداء الفعلي، مقارنة الأداء الفعلي بالمعايير ومنه اتخاذ إجراءات تصحيحية وبالتالي فإن نقص إحدى هاته الخطوات السابقة قد يؤدي إلى عدم فعالية النظام الرقابي. فالنظام الرقابي الرئاسي، أو الوصائي متسلسل ، لا يمكن المرور إلى الأعلى دون المرور عن الأدنى.

كما تعني المشاركة أنه ينبغي لأي نظام رقابي فعال أن يكون مقبولا لجميع الأعضاء الموظفين في الشركة وحتى يكون هناك قبول فلابد من مشاركة الأعضاء في تصميم هذا النظام وخاصة عند وضع المعاير الرقابية فكلما كان هناك قبولا كلما كان هناك تعهدا والتزاما بالتنفيذ والمتابعة كلما أدى إلى نجاح العملية الرقابية وتحقيق أهدافها[3].

---

(1)- حسين احمد الطروانة، توفيق صالح عبد الهادي، المرجع السابق، ص 137

(2)-المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

(3)- السعيد بلوم، **أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية**، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر 2007 - 2008، ص 43.

ثامنا– الاتفاق مع التنظيم والموضوعية:

فعالية النظام الرقابي ترتبط ارتباطا وثيقا بالتنظيم كونه الأداة الرئيسية لتنسيق الأعمال وتوضيح العلاقات وتحديد الواجبات والمسؤوليات كما هو مركز توزيع المهام وتفويض السلطات لذلك لا يجوز أن يمارس الرقابة إلا من كانت سلطته تسمح بذلك فالمدير في التنظيم الرسمي هو المركز فيه وظيفة الرقابة على من يخضع له من الأفراد وإما التنظيم غير الرسمي فلا يجوز له ممارسة الرقابة وإلا سيؤدي إلى الإخلال والإساءة بنظام العمل.

أي نظام رقابي فعال يجب ألا يخضع لمحددات واعتبارات شخصية، فعندما تكون الأدوات والأساليب الرقابية المستخدمة شخصية فإن شخصية المدير أو شخصية المرؤوس قد تؤثر على الحكم على الأداة وتجعله حكما غير سليم ولهذا يجب أن تتميز الأنظمة الرقابية بالموضوعية، والمعايير الموضوعية قد تكون معايير كمية مثل التكاليف أو ساعات العمل للوحدة أو تاريخ الانتهاء من العمل كما قد تكون معايير نوعية مثل برامج أفضل تدريب أو تحقيق نوع محدد من التحسين في جودة ونوعية الأفراد والمهم هنا أنه بغض النظر عن نوع المعيار الموضوعي يجب أن يكون المعيار قابلا للتحديد والاختيار الدقيق[1].

المطلب الثاني: تمييز الرقابة الإدارية عن الرقابة القضائية

تعني الرقابة القضائية إسناد الرقابة على مشروعية أعمال الإدارة إلى السلطة القضائية باعتبارها سلطة مستقلة دستوريا عن السلطة التنفيذية وفروعها من الجهات الإدارية، وتتولى المحاكم المختصة في السلطة القضائية بحث مشروعية العمل الإداري بناء على طعن الفرد أو الأفراد ذوي الشأن وإذا ما تبين للمحكمة المختصة مخالفة عمل الإدارة للقانون، فهي تقوم عمومًا بإلغائه وأحيانًا بتعديله بالإضافة إلى التعويض عن الضرر الناشئ عنه[2]، ولكن نظام الرقابة القضائية على أعمال وقرارات الإدارة يختلف من دولة إلى أخرى بحيث يوجد نظامين هما، القضاء الموحد، والقضاء المزدوج.

وتعتبر الرقابة القضائية من أهم صور الرقابة على الإدارة نظرا لما يتمتع به القضاء من استقلالية وحياد، لذلك هي أهم ما يتشابه من حيث الهدف مع الرقابة الإدارية مما يدعونا للضرورة التمييز بينها وبين الرقابة الإدارية، مما يوضح ماهية الرقابة الإدارية أكثر.

---

[1]- حسين احمد الطروانة، توفيق صالح عبد الهادي، المرجع السابق، ص 137.
[2]- المرجع نفسه، ص 90.

الفرع الأول: من حيث جهة الاختصاص

الرقابة القضائية هي من اختصاص القضاء وهو هيئة بعيدة عن الإدارة لها ضماناتها واستقلالها، ولا تقتصر ممارسة الرقابة على القضاء الإداري وإنما يشترك فيها كذلك القضاء العادي فالرقابة القضائية تتولاها محاكم تابعة للسلطة القضائية التي هي بطبيعتها منفصلة ومستقلة عن السلطة التنفيذية ومن ثم تعتبر الرقابة القضائية على الإدارة من قبيل الرقابة الخارجية[1].

أما الرقابة الإدارية فهي من اختصاص الإدارة ذاتها، ومن أجل ذلك سميت بالرقابة الذاتية. سواء الرقابة الرئاسية، أو الرقابة الوصائية.

الفرع الثاني: من حيث الإجراءات والمواعيد:

الرقابة القضائية على أعمال الإدارة لا يمكن أن تتم تلقائيا عن طريق تعدي مباشرة من القاضي، فهي لا تتحرك إلا بناء على طعن من الوحدات الإدارية والمستقلة ضد قرارات السلطة الوصائية المركزية التي تمثل اعتداء على استقلال هذه الوحدات.

يتوجب في الرقابة القضائية التقيد بإجراءات معينة ومواعيد محددة، وهذا بعكس الرقابة الإدارية التي لا تحتاج للتقيد بإجراءات ومواعيد بخصوص التظلمات التي ترفع إليها، ومع ذلك فإن التظلم الإداري لكي ينتج أثره في وقف سريان ميعاد الطعن القضائي يجب أن يتم تقديمه خلال المدة المحددة لرفع هذا الطعن

الفرع الثالث: من حيث طبيعة الرقابة ذاتها:

تقتصر الرقابة القضائية عمومًا على رقابة مشروعية العمل الإداري أي مدى موافقة أو مخالفة مع القواعد القانونية الملزمة للإدارة، وبالتالي فلا يدخل في نطاق الرقابة القضائية كقاعدة عامة رقابة ملائمة إصدار العمل الإداري[2]

الرقابة القضائية تكون في بحث مشروعية أعمال الإدارة لمعرفة مدى مطابقتها لأحكام القانون بصفة عامة دون أن تتعدى ذلك إلى رقابة الملائمة أي دون أن يكون من حقها بحث مدى ملاءمة التصرف الإداري المطعون فيه أما الرقابة الإدارية فإنها لا تقف عند حد بحث مدى مشروعية العمل

[1]- د. حسين احمد الطروانة، د. توفيق صالح عبد الهادي، المرجع السابق، ص 09.
[2]- محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 90

الإداري من مطابقتها للقانون بل تتعدى ذلك إلى بحث أيضا مدى ملاءمة التصرف الإداري للظروف والملابسات الواقعية والقانونية التي صدر في ظلها[1].

الفرع الرابع: من حيث مدى الرقابة:

إن الرقابة القضائية تتمثل في بحث مشروعية أعمال الإدارة وتصرفاتها لمعرفة مدى اتفاقها مع مبدأ المشروعية، ولا يجوز أن تتجاوز هذه الرقابة تلك الإدارة، ولكن يجب أن لا يفهم من ذلك أن الرقابة القضائية تقتصر على رقابة القرارات الإدارية وحدها، بل تمتد لتشمل جميع أعمالها سواء أكان مما يتعلق بالأعمال القانونية أيًا كانت صورتها الصادرة من جانب واحد، وهي القرارات التنظيمية والفردية والتصرفات الصادرة بالاتفاق وهي العقود الإدارية، أما ما تعلق بالأعمال المادية وما عساه يتولد عنها من آثار قانونية مختلفة كالحوادث والأفعال الضارة التي يولدها النشاط الإداري والتي يترتب عليها في الغالب تحريك مسؤولية الإدارة التقصيرية، وفي حالة مخالفة التصرف لمبدأ الشرعية فإن مهمة القاضي تقتصر على إلغائه أو التعويض عنه أو كليهما دون أن يحق للقاضي إصدار أمر إلى الإدارة أو تعديل تصرفاتها في حين أن الرقابة الإدارية تشمل رقابة أعمال الإدارة من ناحية الشرعية ومن ناحية الملاءمة، وينسجم عن هذا أن الإدارة تستطيع في مجال ممارستها لرقابتها على أعمالها أو تلغيها أو تسحبها أو تعدلها أو تستبدل بتصرف اتخذته تصرفًا آخر، وبذلك تكون الرقابة الإدارية أوسع نطاقًا وأبعد مدى من الرقابة القضائية[2]

الفرع الخامس: من حيث الفصل في النزاع المعروض على القضاء:

إذا ما لجأ أحد الأفراد إلى رفع دعوى ضد الإدارة أمام القضاء، بقصد إلغاء أحد تصرفاتها ضد الإدارة أمام القضاء، بقصد إلغاء أحد تصرفاتها المعيبة أو الحصول على التعويضات الموازية للأضرار التي لحقت بها لأن القاضي ملزم بالفصل فيها، ولا يستطيع أن يمتنع عن الحكم فيها، وإلا ارتكب جريمة إنكار العدالة، وعدم إحقاق الحق أما الإدارة فإنها ليست ملزمة بالرد على التظلمات التي يرفعها إليها الأفراد، ما لم يقرر المشرع خلاف ذلك، ويجب التنويه إلى أن القرار (صريح أو ضمني) الذي تتخذه الإدارة بشأن التظلم المقدم من صاحب المصلحة يمكن أن يطعن فيه أمام القضاء، وهذا يعني أن الرقابة الإدارية لا تستبعد الرقابة القضائية بل إنها تنتهي غالبًا برقابة قضائية لاحقة عليها[3].

---

[1]- سامي جمال الدين، **القضاء الإداري الرقابة على أعمال الإدارة**، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003، ص 346

[2]- عبد الله طلبة، المرجع السابق، ص 51و52

[3]- السعيد بلوم، المرجع السابق، ص 53.

الفرع السادس: من حيث الحجية:

تنتهي الرقابة القضائية إلى حكم قضائي إما بمشروعية العمل الإداري أو بعدم مشروعيته مع ما يتبع ذلك من إلغاء العمل أو تعديله والتعويض عنه، ومن أهم خصائص الحكم القضائي أنه يحوز حجية الشيء المقضي فيه وهو بهذه الصفة تلتزم كل الجهات والأفراد باحترامه بما في ذلك الجهة القضائية التي أصدرته[1]، تنتهي الرقابة القضائية بحكم يحوز قوة الشيء المقضي فيه، بحيث لا يجوز إثارة النزاع بشأنه من جديد إذا توافرت فيه الشروط الخاصة بوحدة الخصوم والمحل والسبب أما الرقابة الإدارية فإنه تنتهي بقرار يخضع لما تخضع له سائر القرارات الإدارية فيجوز التظلم منه من جديد وتملك الإدارة أن تعيد النظر فيه ويمكن رفع دعوى بشأنه أمام القضاء. حتى بعد فوات المواعيد المقررة للطعن فيها أمام القضاء يجوز إثارة عدم مشروعيتها في بعض الحالات، وهذا بعكس الحكم الحائز لقوة الشيء المقضي فيه إذ لا يمكن إطلاقا أن يكون موضوعا للنزاع، ويجب تنفيذه بطرق التنفيذ الجبري عند الاقتضاء.

وبذلك يتضح أنه إذا كان لا يصح لمن صدر ضده حكم نهائي أن يعاود التظلم، فإن الأمر على النقيض من ذلك بالنسبة إلى من رفض تظلمه الإداري إذن ليس هناك ما يمنعه من أن يعاود التظلم ثانية، كما يجوز للإدارة ذاتها أن تراجع نفسها بناءً على هذا التظلم حسب المواد 829-830 من قانون الاجراءات المدنية و الادارية الجزائري مع ما قد يترتب على ذلك من إلغاء القرار المتظلم منه أو تعديله بشرط أن لا يكون قد تعلق به حق للغير[2].

المبحث الثاني

أنواع الرقابة الإدارية

إن للرقابة الإدارية نوعان من الرقابة هما الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية، كلا الرقابتين تمارسهما سلطة إدارية عليا في مواجهة سلطة إدارية أدنى، سواء كانت هيئة مركزية أو هيئة إدارية لامركزية، فهي تخضع إلى سلطة مركزية عليا واحدة، تمارس رقابتها على أعضاء وأعمال الإداريين الخاضعين لها خضوعا رئاسيا، كما تمارس نفس هذه السلطة رقابتها على نفس الهيئات اللامركزية وأعمالها وصائيا[3].

---

[1]- عبد الله طلبة، المرجع السابق، ص 52.

[2]-محمد عبد العالي السناري، **مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة**، دراسة مقارنة، مطبعة الإسراء، بدون تاريخ، ص 196.

[3]- مختار بوشيبة، **مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على المؤسسات العامة الاقتصادية،(دراسة مقارنة)**، أطروحة دكتوراه دولة، القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، سنة 1990، ص 186.

إلا أن الفرق الجوهري بين الرقابتين يكمن في سلطة التعديل، فهذه السلطة توجد في الرقابة الرئاسية ولا توجد في الرقابة الوصائية، فالسلطة الإدارية العليا تملك حق تعديل القرارات الصادرة عن الهيئات الخاضعة لها، أما بالنسبة للرقابة الوصائية ليس لها أن تمارس رقابتها على تلك الهيئات إلا إذا نص عليها القانون صراحة، وليس لها بالنسبة للقرارات التي تخضع لرقابتها أن تعدل فيها أو تستبدل غيرها، وكلما لها هو أن توافق عليها بحالتها أو ترفضها في خلال المدة التي يحددها القانون، فإذا قامت السلطة الوصائية بالتعديل، عدّ ذلك اعتداء على استقلال الهيئات اللامركزية. حيث أن الرقابة الرئاسية تمارس داخل شخص معنوي واحد، أي تنظم العلاقات بين أطراف –الرئيس وتابعيه– ينتمون إلى شخص معنوي واحد لذلك نجد الصلاحيات واسعة للرئيس على مرؤوسيه، بينما الرقابة الوصائية تنظم العلاقات بين الدولة بصفتها القائمة على أمر المصلحة العامة، والأشخاص العامة الأخرى بصفتها محل هذه الرقابة، فتمارس الرقابة الوصائية بين أشخاص معنوية مختلفة ومستقلة عن بعضها، لذلك كانت الصلاحيات محدودة فيما يقرره القانون ويحدده تحديدا مسبقا[1].

المطلب الأول: الرقابة الرئاسية

تعد الرقابة الرئاسية أحد العناصر العملية الإدارية، و أهم تلك العناصر، فمن خلالها يتم مراقبة تحقيق الأهداف ومتابعة البرامج الزمنية، فهي أداة الإشراف، كما أنها أداة تبصير للرؤساء بأوجه النقص والقصور وكشف الانحراف ومعالجته، كما تعد أداة تقييم العاملين وتقدير كفاءتهم.

فالرقابة الرئاسية تتيح متابعة التصرفات القانونية للإدارة وما تنطوي عليه من عيوب لمحاولة تصحيحها[2].

الفرع الأول: مفهوم الرقابة الرئاسية

لم يتفق الفقهاء على رأي واحد في تعريف الرقابة الرئاسية لاختلاف وجهات النظر من حيث وسائلها ومبرراتها من ناحية[3]كما يرجع أيضا إلى الاقتصار على أطراف الرقابة فقط من ناحية أخرى[4].

---

(1)- عبد المجيد فياض، **الوصاية الإدارية ومظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر**، مجلة إدارة قضايا الحكومة، كلية الحقوق، مصر، العدد 04، 1969، ص 941، نقلا عن مختار بوشيبة، المرجع السابق.

(2)- عبد الحميد كمال حشيش – **دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي** – دار النهضة العربية، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، 1974، ص18 – 19.

(3)- حسين عبد العال محمد، **الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دراسة تطبيقية مقارنة**، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، مصر، 2004، ص 171.

(4) -Burdeau (georges) **:Traité de science politique générale de droit étude jurisprudence**، Paris 1970- p 406.

أولا: تعريف الرقابة الرئاسية.

بعض التعاريف الفقهية التي حاولت الإلمام بالرقابة الرئاسية من مختلف النواحي:

لقد عرفها عمار عوابدي على أنها:" تلك القوة أو الدينامو الذي يحرك التدرج والسلم الإداري والقائم عليه النظام الإداري المركزي في الدولة ومفهوم السلطة الرئاسية في علم الإدارة العامة والقانون الإداري هي حق وسلطة استعمال قوة الأمر والنهي من طرف الرئيس الإداري المباشر والمختص وواجب الطاعة والخضوع و التبعية من طرف المرؤوس المباشر للرئيس الإداري المباشر و المختص[1]."

وقد ذهب الفقيه تيسيي(Tessier) إلى أن الرقابة الرئاسية هي": السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري تجاه المرؤوسين التابعين له رئاسيا، والتي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر لهم وإلغاء وتعديل أعمالهم فضلا عن الحلول محلهم في العمل أحيانا، وذلك بقصد تحقيق التجانس في الحكومة وحماية المصالح الجماعية للأمة [2] ."

كما عرفها عمار بوضياف على أنها:" مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه من شانها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به بواسطة التبعية والخضوع.[3]"

كما يمكن تعريف الرقابة الرئاسية بأنها " سلطة تتيح للرئيس مراقبة تابعيه المباشرين، ومراجعة أعمالهم ابتغاء تحقيق المصلحة العامة"، وهذا التعريف قد استجمع أطراف الرقابة ووسائلها، ومبرراتها وان لم يتناول حصرا شاملا لوسائل تلك الرقابة حتى لا يكون التعريف مجرد حصر لها[4].

وهناك من عرفها بطرقها بحيث يجري الرئيس رقابته على مرؤوسيه بطرق مختلفة منها[5]

-الرقابة الشاملة: بحيث تشمل رقابته جميع الأعمال الموكلة إلى مرؤوسيه.

-الرقابة الجزئية: بحيث تستهدف رقابته جزء معين من الأعمال.

-الرقابة الخاطفة :التي يقوم بها الرئيس ساعة يشاء، ومن شأنها إشعار المرؤوسين بالوجود الدائم والفعال لرئيسهم، وكذا بالمسؤوليات الملقاة على عاتقهم.

---

[1]- عمار عوابدي، **القانون الإداري، (التنظيم الإداري)**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الأول، الجزائر ، 2000 ، ص2

[2]- حمادو دحمان، **الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر**، مذكرة لنسل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010 – 2011، ص 33.

[3]- عمار بوضياف، **التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق**، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص15

[4]- حمادو دحمان، المرجع السابق، ص، 42.

[5]- المرجع نفسه، ص 43.

ثانيا: خصائص الرقابة الرئاسية

للرقابة الرئاسية مجموعة من الخصائص تمثلت في أنها سلطة ادارية ومفترضة ، كما أنها سلطة شاملة وداخلية وهو الآتي بيانه:

أ- سلطة إدارية

ومعني ذلك أنها تصدر عن سلطة إدارية، أي تصدر عن الرئيس في شأن من الشؤون الإدارية من أجل احترام مبدأ المشروعية والملائمة، فالرئيس يمكنه تعديل قرار مرؤوسيه لعدم المشروعية أو الملائمة إما من تلقاء نفسه أو بناء على شكوى من صاحب المصلحة[1].

ب- سلطة مفترضة

ونعني بأن الرقابة الرئاسية رقابة مفترضة كونها تتم بقوة القانون حتى ولو لم يكن هناك نص صريح يسمح بذلك، أي أنها سلطة ممنوحة للرئيس على مرؤوسيه بشكل طبيعي وبدون نص، فالأصل العام أنها سلطة قائمة من طرف الرئيس على مرؤوسيه، والخروج عن سلطة الرئيس الرقابية هي الاستثناء الذي يحتاج النص القانوني[2].

ج- سلطة شاملة

من المسلم به أن السلطة الرئاسية تتميز بأنها سلطة شاملة، ذلك لأن الرئيس الإداري يملك مباشرة رقابة عامة في مواجهة مرؤوسيه فهي تسيطر على أشخاصهم وأعمالهم، وذلك عن طريق ما يصدر إليهم من أوامر ملزمة بحيث يخضع المرؤوس لرئيسه في جميع ما يخص الأعمال والتصرفات الإدارية الصادرة منه أثناء ممارسته لاختصاصاته، كما أنه يخضع لرئيسه في كل ما يباشره من سلطات تتعلق بشخصه كموظف عام في خدمة الدولة، كسلطات التأديب والتنظيم[3].

د- سلطة داخلية

فكانت السلطة الرئاسية في الأصل رقابة إدارية، والتي يقصد بها الرقابة الذاتية التي يمارسها الجهاز الإداري للدولة على نفسه، أي قيام الإدارة بمراقبة نفسها بنفسها فإن الرقابة الذاتية هذه كما هو معلوم ومسلم به أنها تنقسم إلى نوعين رقابة إدارية خارجية (من الخارج) وهي التي تعرف بالوصاية

---

(1)- بدرية ناصر: **نطاق السلطة الرئاسية في القانون الاداري الجزائري**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، المركز الجامعي مولاي الطاهر، سعيدة، 2008 – 2009، ص 09.
(2)- المرجع نفسه، ص 10.
(3)- المرجع نفسه، ص 11.

الإدارية، ورقابة إدارية داخلية وهي التي تمثل الرقابة الرئاسية التي يباشرها الرؤساء الإداريون على مرؤوسهم سواء كانت رقابة على الأشخاص أو على الأعمال[1].

الفرع الثاني: أسس الرقابة الإدارية الرئاسية.

وهناك أساسين للرقابة الإدارية على أساس السلطة الرئاسية هما: الأساس القانوني، والأساس العملي.

أولا: :الأساس القانوني لفكرة السلطة الرئاسية:

تعترف القوانين و اللوائح للرؤساء بممارسة اختصاصات على المرؤوسين وأعمالهم، وهذا حتى يتم ضمان عمل إداري أفضل وفعال من جميع النواحي. ومن خلال دراستنا لنص المادة 17 من الأمر 66-33 المؤرخ في 02 جوان / 1966 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة الملغى تجعلنا أمام قناعة أن المشرع الجزائري رسخ فكرة السلطة الرئاسية على المستوى الوظيفي فجاءة في المادة المذكورة " إن كل تقصير في الواجبات المهنية وكل مساس بالطاعة عن قصد و كل خطأ يرتكبه الموظف في ممارسة مهامه أو أثنائه يعرضه إلى عقوبة تأديبية دون الإخلال عند اللزوم بتطبيق قانون العقوبات[2]."

ورسخت كذلك مرتبته في التسلسل الإداري وهو مسؤول عن تنفيذ المهام التي تناط به "وفي المادة " 20 يجب على الموظف أن يحترم سلطة الدولة."

كما تم تأكيدها في القانون الأساسي العام للعامل لسنة 1978 حيث جاء في المادة 27 منه "ينبغي على العامل مهما كانت رتبته في التنظيم السلمي أن يقوم بجميع المهام المرتبطة بمنصبه بوعي وفعالية مع مراعات القانون و الأحكام التنظيمية و الانضباط والتعليمات السلمية."

وتكرس المبدأ في المادة 36 من القانون أعلاه " ينفذ العامل وبكل ما لديه من إمكانية مهنية جميع التعليمات المتعلقة بالعمل الذي يتسلمه من الأشخاص المؤهلين سلميا"[3].

كما أن المرسوم التنفيذي رقم 89-224 المؤرخ في 5 ديسمبر المتضمن القانون الأساسي الخاص المطبق على العمال المنتمين إلى أسلاك المشتركة في المؤسسات و الإدارات العمومية المعدل والمتمم .إذ ذهبت المادة 16 منه بالاعتراف بوضع المتصرف الإداري (كموظف إطار) تحت السلطة السلمية . وذهبت المادة 32 من نفس المرسوم المساعد الإداري تحت السلطة السلمية.

---

[1]-بدرية ناصر، المرجع السابق، ص 11.

[2]- قصير مزياني فريدة، **القانون الإداري**، مطبعة صخري، الجزء الأول، الجزائر، 2011، ص 113

[3]- المرجع نفسه، ص 113

وتكرس ذات المبدأ (مبدأ السلطة الرئاسية) في مواد كثيرة من نفس المرسوم كالمادة 39 التي حددت مهام كتاب المديرية، والمادة 46 التي حددت مهام الأعوان الإداريين، والمادة 109 التي بينت مهام التقنيين في الإحصاء والتقنيين الساميين، والمادة 116 التي وضحت مهام سلك المعاونين التقنيين، والمادة 199 التي ضبطت مهام سلك الأعوان التقنيين والمادة 127 التي حددت مهام محللي الاقتصاد والمادة 133 التي بينت مهام المهندسين في الإعلام الآلي وغيرها من النصوص كثيرة.

ومما لا شك أن القوانين الأساسية لقطاعات النشاط المختلفة التابعة للوظيفة العمومية والتي صدر الكثير منها(في سبتمبر 2010) لم تحد من إقرار مبدأ السلطة السلمية لربط الموظف تنظيميا ورئاسيا بالجهاز الإداري التابع له. ومن جميع هذه النصوص وغيرها نستنتج أنه لا يمكن للإدارة العامة أن تمارس مهامها كتلة واحدة، بل في شكل تسلسل وظيفي يحتوي على رئيس ومرؤوس حيث تتولى القوانين والتنظيمات تنظيم العلاقة بينهم. حيث تعترف للرئيس الإداري بممارسة صلاحيات معينة في مجال التعيين والتثبيت والترقية والإحالة على الاستيداع والانتداب والتأديب. صلاحيات أخرى تخص الأعمال التي يقوم بها المرؤوس.

ومنها يتضح أن لفكرة السلطة الرئاسية أساس قانوني إلى جانب أن لها أساسها الفني والعلمي والسياسي.

ثانيا: الأساس العملي

من الناحية العملية، فإن الرقابة الرئاسية ترتكز على مبدأين أساسيين هما[1]:

أ – التدرج الرئاسي

بحيث يتطلب الأمر أن يكون لكل هيئة إدارية رئيس يخضع في نفس الوقت لرئيس أعلى وفق التنظيم الهرمي ، وكل رئيس يراقب سلطة التوجيه والإشراف ، ويقتضي ذلك الأخذ بمبدأ الطاعة الذي يستلزم توقيع العقاب في حالة عدم احترام أوامر الرئيس، وهذا قصد التطبيق الفعال لمفهوم الرقابة[2].

فالعلاقة الرئاسية في الوظيفة العامة شأنها أي علاقة قانونية تقوم على طرفين:

1– الرئيس: وهو كل شخص يشرف إداريا على مجموعة معينة من الأفراد في مجال الوظيفة العامة لتحقيق أهداف معينة مستخدما في ذلك أساليب مختلفة وفي حدود القانون[3].

---

(1)- حمادو دحمان: المرجع السابق، ص: 33.
(2)- المرجع نفسه، ص 43.
(3)- حسين عبد العال محمد، المرجع السابق، ص 172.

وتتمثل في السلطة الرئاسية بالنسبة للهيكل العام للدولة في رئيس مجلس الوزراء والوزير بالنسبة للوزارة والمحافظ بالنسبة للمحافظة ورئيس مجلس إدارة الهيئة العامة بالنسبة للهيئات العامة ورؤساء المصالح والاجهزة المستقلة.

2- المرؤوس : خلت قوانين التوظيف من تعريف المرؤوس في الإدارة كما ندرت أحكام القضاء في هذا الشأن وأطلق النادر منها لفظ الموظف للدلالة على المرؤوس، مما فتح الباب أمام الاجتهادات الفقهية.

فذهب رأي إلى أنه الشخص الخاضع للالتزام الرئاسي[1]، وذهب رأي آخر إلى أنه كل موظف عام يخضع إداريا أو فنيا لسلطة رئاسية أعلى[2]، ونحن من جانبنا نؤيد هذا الرأي لبساطته وإنه جعل من كل موظف أيا كانت درجته مرؤوسا، متى كان خاضعا فنيا لسلطة أعلى.

بالإضافة إلى أن قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 قد أطلق لفظ العامل على كل من يشغل إحدى وظائفه، وكان هذا القانون قد تضمن بين وظائفه شاغلي الوظائف العليا (الاشرفية) بالإضافة لوظائف أدنى الدرجات، وعليه فإنه من العسير القول بأن كل من يطبق عليهم أحكامه من المرؤوسين فقط، ويبنى على ذلك أنه لا يمكن إطلاق لفظ المرؤوس على كل موظف كما جاء بحكم لمحكمة الإدارية العليا. لذلك فإن المرؤوس هو كل من يخضع إداريا وفنيا لسلطة رئاسية.

يراد بمبدأ التدرج في القيادة أن يصدر الرئيس الإداري أوامره ونواهيه إلى مرؤوسيه المباشرين الذين يعملون مباشرة تحت إمرته دون غيرهم ، فلا يوجه هذه الأوامر إلى أبعد من ذلك، وإلا كان في ذلك إحراج لكل من الرئيس والمرؤوس، بل إن الخروج عن هذا التسلسل، وعدم احترام هذا المبدأ من جانب الرئيس الإداري الأعلى، يؤدي بالضرورة إلى اختلال العمل واضطرابه، وإلى الارتباك وإثارة الفوضى في النشاط الإداري، خاصة في حالة تعارض أوامر الرئيس الأعلى مع تلك التي يصدرها الرئيس المباشر إلى مرؤوسيه، والتي تتعلق بتحديد كيفية سير العمل، ومن ثم انتهاك مبدأ وحدة الرئاسة والأمر وانهياره. [3]

ب –وحدة القيادة والأمر

وعليه يجب أن يكون على رأس كل هيئة إدارية رئيس إداري واحد مخول له سلطة إصدار الأوامر والتعليمات، وهذا قصد تحديد المسؤوليات، وإحكام السيطرة في التسيير.

---

[1] -cherigng: le devoir de d'esbeissance A lorder illegal-1975-p880.

[2]- د. عاصم احمد عجيلة، **واجب الطاعة في الوظيفة العامة**، رسالة دكتوراه، كلية حقوق، القاهرة، 1981، ص 78.

[3]- حمادو دحمان، المرجع السابق، ص، 42-43

وعلى مستوى الجهاز الإداري نجد أن الوزير هو الرئيس الأعلى الذي يتولى مباشرة الرقابة الرئاسية بالنسبة للوزارة ثم يليه نائب الوزير ثم يليه شاغلو الدرجة الممتازة والدرجة العالية ثم مدير عام مصلحة ومديري الإدارات والأقسام.

المطلب الثاني: الرقابة الوصائية.

من أهم ما يصطدم به فقهاء القانون الإداري، هو إشكالية تحديد المفاهيم والتعاريف بشكل دقيق خال من كل لبس وغموض، فالرقابة الوصائية والتي هي نتيجة لارتباطها بجملة من المحددات الإدارية والقانونية والسياسات، بات يصعب إيجاد مفهوم واحد لها و متفق عليه[1]حيث يعود مفهوم الرقابة الوصائية في أصوله، إلى قواعد القانون المدني، وليس الإداري، حيث يدل على نمط إدارة أموال بعض عديمي الأهلية، كالقصر مثلاً، أما في القانون الإداري فإنها تدل على ذلك النوع من الرقابة التي تمارسه السلطة المركزية على أعمال ونشاطات وأشخاص الجهات اللامركزية، ومادامت الجهات اللامركزية ليست عديمة الأهلية، فإن مصطلح الرقابة الوصائية أدق من مصطلح الوصاية الإدارية[2]. كما يمكن تدعيم وتوضيح المفهوم من خلال التعرض لطبيعة وخصائص الرقابة الوصائية.

الفرع الأول: مفهوم الرقابة الوصائية.

سنتطرق من خلال مفهوم الرقابة والوصائية إلى تعريف الرقابة الوصائية وتحديد طبيعتها مع ذكر خصائصها كما يلي:

أولا: تعريف الرقابة الوصائية

تعددت التعاريف لمفهوم الرقابة الوصائية، وإن كانت في الغالب تدور حول الصلة التي تربط الجهات الإدارية المركزية بالهيئات والجهات اللامركزية، حيث عرفت بأنها تلك الرقابة التي تمارسها الدولة، على الجهات والهيئات اللامركزية، أو هي سلطة رقابية تمارسها الجهات المركزية على الإدارات والهيئات اللامركزية، أو هي رقابة المشروعية على أعمال وتصرفات الجهات اللامركزية الإقليمية أو المصلحية بواسطة الجهات المركزية، بما لها من سلطات من هذا الشأن[3].

---

[1]- عادل بوعمران، **البلدية في التشريع الجزائري**، دار الهدى للطباعة والنشر، عين مليلة، الجزائر، سنة 2010، ص ص 94 – 95.

[2]- جورج فوديل، **القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي**، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الجزء الثاني، لبنان، الطبعة الأولى، 2001، ص 303.

[3]- علي خطار الشنطاوي، **الإدارة المحلية**، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، عمان، الاردن، سنة 2002، ص 266.

أ- يعرفها **الأستاذ الدكتور عبد المجيد فياض** على أنها: مجموع السلطات المحددة التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص أعضاء الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة[1].

ب- ويعرفها **الأستاذ الدكتور عمار عوابدي** على أنها: رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية وبين المؤسسات الإدارية والمنظمات والهيئات الإدارية اللامركزية إقليميا أو فنيا في النظام الإداري للدولة[2].

ج- وفي تعريف آخر **للدكتور عادل محمود حلمي** مفاده أن الرقابة الوصائية الإدارية، هي " مجموع السلطات التي يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا لمنع انحراف، وتخاذل، وتعنت إساءة استعمال الهيئات اللامركزية لسلطاتها، لتحقيق مشروعية أعمالها، وعدم تعارضها مع المصلحة العامة[3].

د- فيما يعرفها **الدكتور عدنان عمرو** على أنها " مجموعة الإجراءات الإدارية المحددة قانونا لسلطة إدارية عليا مركزية كانت أم لامركزية على أشخاص وأعمال الهيئات اللامركزية قصد حماية المشروعية والصالح العام[4].

هـ- أما **Rivero Jean** "ريفيرو " فعرف السلطة الوصائية بأنها" :الرقابة التي تمارسها الدولة على عضو لا مركزي، في الحدود المقررة قانونا"، وهو تعريف مختصر وغير كافي لأنه أشار لأطراف الرقابة وفقط دون محتواها[5].

و- أما **Marcel Walin** فعرفها بأنها " جملة الرقابات التي تمارس في مواجهة شخص معنوي أو أعضائه بواسطة عمال السلطة المركزية، أو بواسطة شخصية لا مركزية أحيانا، على أن تكون هذه الشخصية أكثر اتساعا من الشخصية المشمولة بالرقابة[6].

---

(1)- د. عبد المجيد فياض، المرجع السابق، ص 937، نقلا عن مختار بوشيبة، المرجع السابق.
(2)- د. عمار عوابدي، **مبدأ تدرج السلطة الرئاسية**، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، سنة 1984، ص 266.
(3)- د. عادل محمود حلمي، **الاتجاهات المعاصرة في نظام الإدارة المحلية**، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، مصر، سنة 1973، ص 15.
(4)- عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 96 نقلا عن: الدكتور عدنان عمرو، **مبادئ التنظيم الإداري والمرافق العامة**، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الاسكندرية، سنة 2004، ص 108.
(5)- Jean Rivero : **Droit administratif** . 6 émeédition , Dalloz, Paris 1980, p319.
(6) - Marcel Waline, précis de droit administratif édition montechristieu, 1969., P316.
نقلا عن: صليحة مليانى، **الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة**، رسالة ماجيستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، سنة 2015، ص170.

في الأخير لا يمكن الجزم بأن هناك معنى دقيق للرقابة الوصائية، إلا أنها تنحصر تقريبا في معنى واحد وهدف أساسي، يتمثل في تقويم الخطأ والانحراف، من أجل تفادي كل المعوقات والحواجز التي تقف أمام تنفيذ ما تتوخاه وتصبو إليه المجموعة بصفة عامة والإدارة بصفة خاصة[1].

ثانيا: طبيعة الرقابة الوصائية

تعتبر الرقابة الوصائية ألية قانونية محضة، لأن القوانين والتشريعات هي من يتولى تحديد الجهات الإدارية التي تمارس إجراءاتها ووسائلها ونطاقها، وذلك وفق القاعدة المعروفة، "لا وصاية إلا بنص" وعليه فالسلطات المركزية هي التي تختص بممارسة هذه الرقابة والإشراف على أعمال ونشاطات الجهات اللامركزية، ويجب أن تكون الرقابة الوصائية ووسائلها محددة على سبيل الحصر في القانون، وذلك كي لا تتعسف السلطات المركزية بالتدخل في الأمور ذات الشأن المحلي، فلا يجوز لها استخدام امتيازات ووسائل غير تلك الوسائل والامتيازات التي خولها لها المشرع[2].

ومنه، فالرقابة الوصائية هي رقابة استثنائية تمارس في حدود ضيقة جدا، لأن الجهات اللامركزية تتمتع بنوع من الاستقلال، يؤهلها لاتخاذ القرارات الإدارية في حدود اختصاصها، فلا يمكن للجهات المركزية الحلول محل الجهات اللامركزية أو التدخل في الشؤون الخاصة بها، و التي تحمل طابعا محليا.

ومما نخلص، إليه أن طبيعة القرارات القانونية للرقابة الوصائية تتلخص فيما يلي:

- عدم جواز التوسع في تفسير النصوص القانونية التي تحكم وتنظم إجراءات وآليات ممارسة هذه الرقابة.
- عدم جواز تدخل الجهات المركزية في شؤون الجهات اللامركزية كون هذه الأخيرة تتمتع بشخصية قانونية معنوية تؤهلها لممارسة سلطتها على المستوى المحلي.
- عدم جواز حلول السلطات المركزية محل الجهات اللامركزية في مباشرة أعمالها، لأنه لا يجوز للسلطات المركزية أثناء مصادقتها على المداولات المختلفة أن تقوم بتعديلها بالزيادة أو بالنقصان، فالقانون أعطاها الحق في المصادقة أو الرفض دون الحق في التعديل، لأن أي محاولة تعديل تعد حلولا، وهذا مخالف لفكرة اللامركزية أساسا.

---

[1]- لعبادي اسماعيل، **أثر التعددية الحزبية على البلدية في الجزائر**، رسالة ماجيستير، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة محمد خيضر، بسكرة، سنة 2005، ص 59.

[2]- عمار عوابدي، **مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية**، المرجع السابق، ص 169.

- إن نفاذ وسريان القرارات الإدارية والعقود الإدارية وكافة التصرفات القانونية الصادرة من السلطات الإدارية اللامركزية المختصة أو بطلانها، يكون من تاريخ إصدارها من هذه السلطات الإدارية اللامركزية لا من تاريخ المصادقة عليها[1].

وخلاصة القول، أن الرقابة الوصائية رقابة ملاءمة ، هي رقابة قانونية لا تمارس إلا في الحدود التي رسمها لها المشرع، إلا أننا قد سنصطدم بأنواع من الرقابات المشابهة لها .

ثالثا: خصائص الرقابة الوصائية

تتمتع الرقابة الوصائية بمجموعة من الخصائص التي تصب في أنها ذات طبيعة إدارية استثنائية، خارجية جزئية مشروطة حيث سنبين كل خاصية من هذه الخصائص على حدا:

أ- رقابة ملاءمة:

تقوم هذه الصفة الإدارية على أساس أن الرقابة الوصائية تصدر عن جهة إدارية، ومن ثمة تحدث بقرارات إدارية[2]، والأصل أن هذه الرقابة تتم بطريقة تلقائية من جانب السلطة المركزية، وإن كانت أحيانا تتم بناءً على طلب ذوي الشأن، فضلا على أنها قد تتسع لتشمل مراقبة المشروعية، ومراقبة الملاءمة، حيث يملك الرئيس الإداري الأعلى إلغاء قرارات مرؤوسيه وتعديلها والحلول محلهم في اتخاذها، لذلك يقتضي أن تنتفي عنها الصفة القضائية[3].

ب- رقابة استثنائية:

ما يميز الرقابة الإدارية أنها رقابة استثنائية وضيقة تباشر في حدود القانون، ومراد ذلك هو الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات الإدارية اللامركزية عن السلطة الإدارية المركزية بمنحها الشخصية المعنوية وسلطة اتخاذ القرارات النهائية في حدود اختصاصاتها، فلا يجوز للشخص اللامركزي أن يتنازل ولو جزئيا عن صلاحياتها المقررة في القانون، ولا يجوز للسلطة الإدارية المركزية ممارسة الرقابة الإدارية إلا استنادا إلى نصوص قانونية صريحة، لأن المشرع وحده يختص بتقيد صلاحيات الهيئات اللامركزية[4].

---

(1)- عمار عوابدي، **مبدأ تدرج السلطة التشريعية**، مرجع سابق، ص 170.
(2)- صالحي عبد الناصر، **الجماعات المحلية بين الاستقلالية والتبعية**، رسالة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2001، ص 91.
(3)- حمدي سليمان سحيمات قبيلات، **الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية**، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، لأردن، 1998، ص 50.
(4)- صالح فؤاد، **مبادئ القانون الإداري الجزائري**، دار الكتاب اللبناني، الطبعة الأولى، لبنان، 1983، ص 104.

إذا لم ينص القانون صراحة على إخضاع عمل معين صدر من جهات لامركزية لوصاية الإلغاء، فإن جهة الوصاية لا تملك الحق في إلغاء هذا العمل، وإن كان لها أن تلجأ إلى القضاء لطلب الحكم بإلغاء العمل اللامركزي المعيب[1].

ج- رقابة خارجية جزئية مشروطة

تمتاز الرقابة الوصائية بأنها رقابة خارجية، والتي تكون بين شخصين معنويين مستقلين عن بعضهما البعض، والمتمثلين في الهيئات اللامركزية الخاضعة للوصاية، والسلطات المركزية الوصية.

فهي عكس السلطة الرئاسية كونها خارجة ومستقلة عن الهيئة الخاضعة لها، وهذا ما يميزها عن السلطة الرئاسية التي تنشأ داخل الشخص المعنوي الواحد، يمارسها الرئيس الإداري على المرؤوس[2].

كما تعني الرقابة الوصائية بأنها رقابة جزئية ومشروطة، هو أنها لا تتواجد إلا بنص صريح في القانون، ولا تباشرها السلطة الوصية إلا في حدود مضمونة عملا بقاعدة "لا رقابة بدون نص"، عكس الرقابة الرئاسية التي تتسم بالطلاقة والشمولية، و التي بمقتضاها يكون للرئيس الهيمنة التامة على المرؤوس في جميع تصرفاته، من غير حاجة إلى نص قانوني خاص، فالرقابة الوصائية لا تمارس إلا في الحالات والأوضاع المنصوص عليها في القانونين، فهي تتبع منه و ليس اختصاصاً عاماً كما هو الحال في الرقابة الوصائية[3].

لا تمارس الرقابة الوصائية إلا على أعمال الهيئات اللامركزية التي تصدر عنها بصفتها وحدة إدارية مستقلة، فلا تمارس على أعمال هذه الهيئات اللامركزية عند قيامها بها بتفويض من السلطة المركزية، أي بصفتها تابعة للسلطة المركزية، كما هو الحال بالنسبة للوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث لا يخضع أي منهما للسلطة الوصائية عند مباشرته لاختصاصاته بصفته ممثلا للدولة، بل يخضع كل منهما للسلطة الرئاسية التي ترأسه، والمتمثلة في وزير الداخلية والجماعات المحلية بالنسبة للوالي، وهذا الأخير بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي[4].

وإن ممارسة الدولة لمهمة الرقابة الوصائية لا يتعارض مع ما للجهات اللامركزية من استقلال، كونه استقلالا نسبيا كما قدمنا، وهو الأمر الذي يفيد وجود تلازم حتمي بين اللامركزية والرقابة الوصائية،

(1)- حمدي سليمان سحيمات قبيلات، المرجع السابق، ص 51.
(2)- صالح فؤاد، الرجع السابق، ص 105.
(3)- عبد المجيد فياض، المرجع السابق، ص 941، نقلا عن مختار بوشيبة، المرجع السابق.
(4)- عادل محمود حلمي، المرجع السابق، ص 167.

وذلك على النحو الذي تتمكن السلطة المركزية معه من مراقبة مدى احترام القانون، ومراعاة الملائمة في مجال أعمال الهيئات اللامركزية[1].

الفرع الثاني: مبررات الرقابة الوصائية

لهذه الرقابة مجموعة من المبررات، أنها رقابة تكاملية مع الرقابة الرئاسية، أن لها أهداف خاصة.

أولا: أنها رقابة تكاملية مع الرقابة الرئاسية

ويمكن معرفة هذا التكامل بالعرض لأوجه الاختلاف والشبه بين الرقابتين.

أ – أوجه الاختلاف:

1–من حيث أداة ممارسة الرقابة: إن رقابة الجهة الوصية (سلطة الوصاية) يجب أن تكون منصوص عليها قانونيا أي أن رقابة الإشراف لا تمارس ولا يكون لها وجود، إلا إذا نص عليها القانون الذي يتولى إثبات سلطة الإشراف وبين عناصرها وأدواتها القانونية ذلك أنه "لا وصاية دون نص" وهذا خلافا للرقابة الرئاسية التي لا تحتاج ممارستها إلى نص، فهي تمارس بصفة تلقائية لأنها من موجبات النظام المركزي الذي يقوم على فكرة السلطة الرئاسية ويحدث علاقة من التبعية والخضوع بين الرئيس الإداري و المرؤوس.

ويترتب على ذلك نتيجة في غاية الأهمية، وهي أن عدم نص المشرع على رقابة معينة بصدد اختصاص معين بمجرد الإدارة من سلاح الرقابة الذي تستطيع بموجبه إبداء رأيها حول ممارسة هذا الاختصاص، فلا تملك حيال القرار الصادر الأطراف القضائية إذا توافرت شروط قبولها بطبيعة الحال، وإذا نص القانون على وسيلة معينة للرقابة على أعضاء أو أعمال المجالس المحلية فلا تستطيع سلطات الوصاية استبدالها بغيرها، بمعنى آخر ليس لسلطات الوصاية الإدارية استعمال ما تشاء من وسائل رقابية فلا يجوز استبدال وسيلة منصوص عليها في القانون بوسيلة أخرى غير منصوص عليها.

2–من حيث طبيعة الرقابة: إن الرقابة الرئاسية معقدة تحكمها الكثير من الآليات القانونية وهذه الرقابة تجعل الرئيس الإداري في موقع يؤهله من إصدار الأوامر إلى مسؤولين سوءًا كانوا في الوزارة أو غيرها من الوحدات الإدارية وذلك بغرض تنفيذها، كما أنه يراقب هذا التنفيذ[2].

---

(1) -Waline Marcel, Precis de droit administratif, op,cit P 268.
نقلا عن: صالحي عبد الناصر، **الجماعات المحلية بين الاستقلالية والتبعية**، رسالة ماجيستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2001، ص 95.

(2)- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 3 .

أما سلطة الوصاية فهي رقابة بسيطة من حيث الإجراءات والممارسة، لأنها من موجبات النظام اللامركزية الذي لا يمكن سلطة الوصاية من حيث الأصل من فرض أوامرها وتوجيهاتها بحكم استقلالية الهيئة المحلية أو المرفقية[1].

3-من حيث الطعن: لا يملك المرؤوس في ظل النظام المركزي أن يطعن في قرار رئيسه الإداري بسبب السلطة الرئاسية وهذا ما أقره القضاء الفرنسي، ولأنه لا يعقل أن تعترف من جهة ، للرئيس الإداري بسلطة إصدار الأوامر والتوجيهات للمرؤوسين بغرض تنفيذها ثم نعطي بالمقابل لهؤلاء حق الطعن في هذه الأوامر ومساءلة رؤسائهم، أما السلطة القضائية وخلاف ذلك يجوز للهيئة المحلية أن تطعن قضائيا بقرار الجهة المركزية[2].

ونلاحظ انه تستطيع المجالس المحلية مخاصمة مشروعية قرارات سلطات الوصاية الإدارية، إذ يمكنها استعمال دعوى تجاوز حدود السلطة للطعن بقرارات سلطات الوصاية وعلى الأخص قرارات رفض التصديق على قراراتها، فالمجلس المحلي مصلحة قانونية للطعن بمثل هذه القرارات إذ اعتقد أنها غير مشروعة، وبمعنى آخر يعتبر شرط المصلحة في دعوى الإلغاء متوافر، في حين لا يملك المرؤوس مخاصمة مشروعية قرارات الرؤساء الصادرة استنادا لسلطتهم الرئاسية.

4-من حيث قواعد المسؤولية: من موجبات السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن أعمال المرؤوس، لأنه يفترض فيه انه هو مصدر القرار وإن له الحق في الرقابة والإشراف والتوجيه، بينما لا يتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل[3].

5-من حيث مدى الرقابة: يستطيع الرئيس الإداري في السلطة الرئاسية إلغاء كل القرارات المتخذة من طرف المرؤوس وهذا بناءا على اعتبارات المسؤولية والملائمة، كما يستطيع تعديل هذه القرارات أو المصادقة عليها، أما في الوصاية الإدارية فانه لا يجوز للسلطة المركزية تعديل القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية وكل ما تملكه هو الموافقة أو الرفض[4].

---

[1]- خالد قباني، **اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان**، منشورات البحر المتوسط، ومنشورات عويدات، لبنان، 1981، ص 96.

[2]- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 38.

[3]- المرجع نفسه، ص 39

[4]- عبد العالي حاجة، **القانون الإداري**، محاضرات ألقيت على طلبة الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2011 – 2012، ص 37.

ب – أوجه الشبه:

1–تمارس الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية سلطات عليا في مواجهة السلطات الإدارية الدنيا، فسواء كانت هيئة مركزية أو هيئة إدارية لا مركزية، فهي تخضع إلى سلطة مركزية عليا واحدة، تمارس رقابتها على أعضاء، وأعمال الإداريين الخاضعين لها خضوعا رئاسيا كما تمارس نفس هذه السلطة رقابتها على نفس الهيئات المركزية أو اللامركزية وأعمالها.

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

3–يوجد تشابه وتداخل بين الرقابتين في بعض الرسائل المحددة كسلطة التعيين والحلول والتصديق الإلغاء فسلطة التعيين تمارسها السلطة العليا في الرقابة الرئاسية بالنسبة للعاملين في الإدارات المصالح التابعة لها، وتمارس أيضا لتعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية.

4–كما أن سلطة الحلول تمارس في الرقابتين، إلا أنها في الرقابة تمارس بدون شروط ودون الحاجة إلى نص قانوني يقدرها، بينما في الرقابة الوصائية فإنها لا تمارس إلا إذا نص عليها القانون، أما سلطة التصديق والإلغاء فلكل من الجهة الوصائية والسلطة الرئاسية حق التصديق أو الإلغاء قرارات الجهة المرؤوسة أو المشمولة في الرقابة.

ثانيا: أن لها أهداف خاصة

منها احترام الشرعية، وحماية المصلحة العامة من جانب الهيئات اللامركزية المشمولة بهذه الرقابة، وهذا ما سنبينه كما يلي:

أ– **احترام المشروعية.**

إذا كانت كل السلطات في الدولة مطالبة باحترام مبدأ المشروعية، فإنه بالنسبة للجماعات المحلية يكون من باب أولى لما لها من اختصاصات وصلاحيات تقوم بها وفقا للقوانين والأنظمة واللوائح المعمول بها.

فالرقابة الإدارية رقابة مشروعة، تهدف لضمان احترام مبدأ المشروعية الذي تلتزم به الهيئات اللامركزية في جميع أعمالها، إذ يجب عليها احترام القانون[1].

[1]- فريدة مزياني، **المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري**، رسالة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، سنة 2005، ص 47.

ومن أهم هذه القواعد القانونية التي تلتزم باحترامها، هي قاعدة التخصص التي تفرضها طبيعة الشخصية المعنوية، والتي تسري على كل الهيئات المشمولة بالرقابة الإدارية بوصفها أشخاص معنوية عامة، سواء كانت هيئات لامركزية مرفقيه (مؤسسات عامة)، أو هيئات لامركزية إقليمية (البلدية والولاية)[1].

يمكن للسلطة الإدارية التي تباشر الرقابة الإدارية أن تفرض احترام قاعدة التخصص على الهيئات اللامركزية عن طريق رقابة مدى شرعية أعمالها، تطبيقا لقاعدة "لا وصاية بدون نص"، فإنه يجب أن تكون الرقابة الإدارية محددة على سبيل الحصر في القانون، فلا يجوز للسلطات الإدارية المركزية أن تستعمل وسائل وامتيازات غير تلك المقررة في القوانين، إذ يجب أن تستخدم وسائل الرقابة من أجل تحقيق أهداف الرقابة[2].

وعلى ذلك، فلا يجوز للهيئات اللامركزية الإقليمية في إطار احترامها والتزامها لتخصصها في المسائل المحلية أن تتجاوز نطاق هذه المسائل إلى نطاق المسائل الوطنية التي تدخل في اختصاص الدولة، أو المسائل التي تدخل في اختصاص هيئة إدارية إقليمية أخرى[3].

إن احترام المشروعية وحده لا يكفي كمبرر، وعليه سنتطرق في الفرع الآتي إلى عنصر آخر والذي يتمثل في حماية المصلحة العامة.

ب- حماية واحترام المصلحة العامة.

تهدف الوصاية الإدارية إلى حماية المصلحة العامة، حيث تتمثل هذه المصلحة (العامة) في معناها الواسع في مصلحة الدولة، ومصلحة الأشخاص اللامركزية، ومصلحة المواطنين على أساس أن المصلحة العامة تشمل وتتألف من مجموع المصالح القومية، والمصالح الإقليمية، والمرفقية والمصالح الفردية للمواطنين[4].

1- مصلحة الدولة:

إن حماية مصلحة الدولة تعد السبب الأساسي لوجود الرقابة الإدارية، فإن صيانة الدولة المركزية وتعزيز هيبتها كشخصية معنوية، وإيقاف كل حالة تجاوز، وتدخل بمصالح وأهداف الدولة الوطنية من أجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية والإدارية والمالية.

---

(1)-فريدة مزياني، مرجع سابق، ص 44.
(2)- صالح فؤاد، **مبادئ القانون الإداري الجزائري**،ط1، دار الكتاب اللبناني، 1983، ص 101.
(3)- فريدة مزياني، مرجع سابق، ص 42.
(4)- صالح فؤاد، المرجع السابق، ص 102.

ففي ظل اللامركزية الإدارية، توجد أشخاص معنوية لا مركزية متعددة إلى جانب شخصية الدولة، وهذا بإمكانه أن يهدد وحدة الدولة، لذا وجدت الرقابة الإدارية من أجل حمايتها، وتقتضي مصلحة الدولة من الناحية الإدارية وجود الرقابة الإدارية لضمان حسن إدارة وتسير الهيئات الإدارية اللامركزية، ولمنع تغليب المصالح المحلية على المصلحة القومية (الوطنية)، فلا يمكن للهيئات الإدارية اللامركزية المتمتعة بالشخصية المعنوية أن تشكل لنفسها دويلات داخل الدولة الواحدة، لكن هذه اللامركزية، لا تهدف إلى التعبير عن إعطاء أي استقلال ذاتي للولاية، لأن دولتنا هي دولة موحدة، وما هذه اللامركزية إلا وسيلة تقنية لإنماء المشاركة الفعلية للولاية والجماهير الشعبية في السلطة الثورية[1].

2- مصلحة الأشخاص اللامركزية:

إن أهم مبررات وجود فكرة الوصاية اللامركزية هي حماية المصلحة العامة بما فيها مصلحة الدولة من جهة، ومصلحة الأشخاص المحلية من جهة ثانية، وفي هذا الصدد يقول الأستاذ صالح فؤاد: تستهدف الوصاية الإدارية حماية مصلحة الأشخاص اللامركزية في مواجهة ممثليه، وذلك في حالة إهمالهم أو عجزهم عن حماية مصالح وأموال الشخص اللامركزي، أو في حالة انحرافهم عن أداء مهامهم نحوه وفقا لما يقرره القانون[2].

3-مصلحة المواطنين:

تهدف الرقابة الإدارية على الهيئات الإدارية اللامركزية حماية مصلحة المواطنين من سوء التسيير، أو إهمال الهيئات اللامركزية، أو عدم التزام الحيدة واتجاهها نحو التعسف والاستبداد بحقوق وحريات المواطنين، بحيث أن كافة المواطنين متساوون في تلبية حاجاتهم أمام الهيئات اللامركزية، وألا يكون هناك تمييز على أساس عرقي أو ديني، فتتدخل سلطة الرقابة في حالة وجود الخلاف من أجل فرض عملية التساوي، وفرض التكافل الإداري[3].

يمكن تمييز الرقابة الوصائية عن الرئاسية تمارس السلطة المركزية رقابة على الأشخاص الخاضعين لها خضوعا رئاسيا وكذلك على أعمالهم، وتسمى هذه الرقابة بالرقابة الرئاسية،[4] حيث تعتبر هذه الأخيرة إحدى الركائز الأساسية في الإدارة المركزية، ذلك أن النظام الإداري المركزي يقوم على أساس التدرج الإداري، بمعنى أن هناك درجات متفاوتة في السلم الإداري يوزع على عمال المرافق العامة المركزية، و تمنح السلطة الرئاسية للرئيس الإداري حق مراقبة مرؤوسيه والأعمال الصادرة عنهم، كونه هو

(1)- فريدة مزياني، المرجع السابق، ص 45.
(2)- صالح فؤاد، المرجع السابق، ص 103.
(3)- فريدة مزياني، المرجع السابق، ص 46.
(4)- عادل محمود حلمي، المرجع السابق، ص 24.

المسؤول في نهاية المطاف عن إدارة شؤون المرفق الذي يقوم على رئاسته، وذلك بهدف تحقيق التجانس في الحكومة وحماية المصالح الجماعية للأمة[1].

[1]- حمدي سليمان سحيمات قبيلات، **الرقابة الادارية والمالية على الأجهزة الحكومية**، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، سنة 1998، ص 48.

خلاصة الفصل الأول

من دراسة الإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية اتضح لنا عدم وجود تعريف جامع ومانع للرقابة الإدارية في ظل سكوت المشرع عن تعريفها، وفق مبدأ أن المشرع ينظم ولا يعرف، كما لم نجد للقضاء إسهاما في محاولة التعريف، فكل ما كان هو محاولات فقهية مختلفة الجوانب والمعاني، كما أن الخصائص الفقهية للرقابة الإدارية زادت من توضيح المعنى، فيجب أن تحف هاته الرقابة بمجموعة من المقاييس التي تضمن إلى حد ما فاعلية الرقابة الإدارية، كالدقة والاقتصاد وسهولة الفهم وطبيعة النشاط واحتياطه والمرونة وسرعة الإبلاغ والتنبؤ بالأعمال الصحيحة والتركيز على استراتيجية النظام الرقابي وسرعة الإبلاغ والتنبؤ بالأعمال الصحيحة واستخدم جميع خطوات الرقابة والمشاركة والاتفاق وأهمها اتصاف رجل الإدارة بالموضوعية.

ومما عمق من مفهوم الرقابة الإدارية لدينا هو معرفة أوجه الاختلاف والشبه بين الرقابة الإدارية والرقابة القضائية، حيث أن الرقابة الإدارية والرقابة القضائية وإن كانا يهدفان إلى نفس الهدف وهو تقويم القرار الإداري المنحرف عن الشرعية، والمجانب للمصلحة العامة، إلا أنهما يختلفان ويتميزان في العديد من الجوانب، كجهة الاختصاص والإجراءات والمواعيد المقررة لتحريك الرقابة، وكذا طبيعة الرقابة ذاتها ومداها ومنه حجية القرار الفاصل في موضوع النزاع.

كما أن التفصيل في أنواع الرقابة الإدارية – رقابة رئاسية ورقابة وصائية – من حيث المضمون والأساس القانوني والعملي والخصائص والمبررات لكل منهما رفع اللبس عن ما يشابههما من أنظمة رقابية أخرى.

الفصل الثاني
مظاهر الرقابة الإدارية على أساس السلطة

تمهيد:

تتدرج مظاهر الرقابة الرئاسية على أساس السلطة ، بحيث يخضع كل موظف إلى موظف أكبر منه حتى ينتهي الحال إلى القمة، وهذا التدرج يشبهه البعض بالهرم، حيث يمثل الوزير قمة الهرم، وأصغر درجاته الموظفين الممثلين لقاعدته، وهذا مراده الاعتراف للرئيس الإداري بسلطات واسعة على المرؤوسين والمتمثلة أساسا في مظاهر الرقابة الرئاسية، التي يحوز بمقتضاها الرئيس الإداري سلطات واختصاصات واسعة في مواجهة مرؤوسيه، وتظهر هذه السلطات في سلطة التعيين، الترقية، التأديب، التصديق، السحب، والإلغاء وغيرها من أجل تصويب أعمال الأشخاص المرؤوسين، بغية ضمان عدم انحراف القرار الإداري داخل الهيئة الإدارية نفسها.

ومن ناحية أخرى قد توجد آليات رقابة وصائية من هيئة عليا على هيئة أدنى منها تشتركان في الوظيفة الاداري، وتختلفان في الدائرة التمثلية، فكانت وصاية الولاية على البلدية هي النموذج المدروس لتبيين مظاهر هاته الرقابة.

فماهي مظاهر كل من الرقابة الرئاسية، والوصائية ؟ مع أخذ البلدية نموذجا. وهو ما سنتطرق له في مبحثين على التوالي.

المبحث الأول

مظاهر ممارسة الرقابة الرئاسية

من خلال الإحاطة بمفهوم فكرة السلطة الرئاسية باعتبارها مجموعة صلاحيات واختصاصات يناط بها الرؤساء الإداريون المضطلعون بالوظيفة الإدارية تحقيقا للمصلحة العامة، والتعرف على الأسس التي يستند إليها بناء هذه الفكرة والتي تبزر وجودها ومظاهرها وامتيازاتها، فان البحث في صور ومظاهر هذه السلطات والصلاحيات التي يمارسها الرؤساء الإداريون سواء على شخص مرؤوسيهم أو على أعمالهم يقتضي تحليل وتفصيل هذه الصلاحيات الممنوحة للسلطات الإدارية الرئاسية المختصة وبيان كيفية تجسيد هذه المظاهر من خلال معرفة مدى انتماءها لفكرة السلطة الرئاسية، وكيف تمارس من قبل الرؤساء الإداريين وكذا نطاق وحدود السلطة التي تملكها وتحوزها السلطات الإدارية الرئاسية المختصة. وبناء على ذلك سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول الرقابة الرئاسية على الأشخاص وفي المطلب الثاني الرقابة الرئاسية على الأعمال.

المطلب الأول: الرقابة الرئاسية على الأشخاص

يمارس الرئيس الإداري بمقتضى السلطة الرئاسية مجموعة من السلطات والصلاحيات بإتباع التدرج الإداري على شخص المرؤوسين الخاضعين لرئاسته داخل هرم النظام الإداري انطلاقا من حقيقة أن وظائف الرؤساء الاداريين داخل التنظيم تتمثل في القيام بالوظائف الإدارية اللازمة لضمان حسن سير الوظيفة الإدارية فقد منحهم القانون هذه الصلاحيات موازنة للمسؤوليات الواقعة على عاتقهم فلا مسؤولية دون سلطة.

ومن أبرز مظاهر فكره السلطة الرئاسية الممارسة على شخص المرؤوس نجد سلطة التعيين، الترقية، التأديب، الفصل الإداري.

الفرع الأول: سلطة التعيين والترقية

تبدأ سلطة الرئيس الإداري المقرر له على شخص مرؤوسيه انطلاقا من تعيينهم في المناصب الوظيفية وتتعزز صلاحياته بإعمال سلطة الترقية بعد ثبوت جدارة وكفاءة هؤلاء المرؤوسين للقيام بالوظائف المسندة إليهم.

أولا: سلطة التعيين

التعيين هو أول خطوة لبداية التحاق الموظف بالخدمة العمومية ويقصد به الالتحاق بوظيفة عمومية دائمة وهو إجراء أساسي لإضفاء طابع الاستقرار والاستمرار والديمومة على المنصب الإداري كعناصر ضرورية لإثبات الانتماء إلى الوظيفة العمومية واكتساب الصفة، كما تربط ارتباطا وثيقا لمبدأ استمرارية المرفق العام[1] ويكون التعبين بأداة قانونية تتمثل في القرار الإداري الصادر عن السلطة الإدارية المختصة والذي يستهدف تثبيت الموظف المؤهل والمناسب في الوظيفة[2]، وتضطلع بمهمة التعبين السلطة الإدارية الرئاسية المختصة[3] حيث أن القانون قد حدد تطبيقا للدستور الجهات المختصة بسلطة التعيين وهي تتوزع بين رئيس الدولة والوزير الأول بالنسبة للوظائف العامة، والوزراء والولاة، رؤساء المجالس الشعبية البلدية، المدراء العامون للمؤسسات العمومية بالنسبة للوظائف الأخرى[4]، وتتمتع السلطات الإدارية الرئاسية بقدر من السلطة التقديرية لعملية إصدار القرارات الإدارية بالتعيين بالوظائف العامة.

كما نجد أن سلطة الإدارة الرئاسية في مجال التعيين تملك قدر كبير من السلطة التقديرية ويعني ذلك تمتعها بمجال من حرية التصرف والملاءمة والتقدير عند القيام بتصرفاتها وأعمالها القانونية وذلك في حال إغفال النصوص لركن أو شرط أو عنصر معين وتستند السلطة التقديرية إلى ضرورة ضمان حسن سير الوظيفة الإدارية ودراية السلطات الإدارية بشؤون ومقتضيات النشاط الإداري وتنظيمه وتحديد تفاصيله كمبررات وأسس لها كما أن السلطة التقديرية تنصب على الأركان الداخلية للقرار الإداري دون الخارجية منها[5].

وفي ما يتعلق بمظاهر السلطة التقديرية في عملية التعيين في الوظائف العمومية فإنها شاسعة ويزداد مجالها كلما تخلف التنظيم القانوني عن تفصيل عناصر القرارات المتعلقة بعملية التعيين فتظهر السلطة التقديرية فيما يتعلق بتعيين وتحديد الوظائف وتنظيمها وتوصيفها وتقييمها وشغلها، كما أن المشرع يحدد المبادئ والأسس التي يرتكز عليها نظام الوظيفة العمومية في الدولة وتضطلع السلطات الإدارية بمهمة تنظيمها وتسييرها وإدارتها لتحقيق السيادة المطلوبة وذلك بإنشاء وترتيب وتقييم وشغل الوظائف بموظفين مؤهلين للقيام على تحقيق نجاعة العمل الإداري، كما تظهر السلطة التقديرية كذلك من حيث

---

(1)- سعيد مقدم، **الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنية**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 208.

(2)- مليكة الصروخ، **القانون الإداري (دراسة مقارنة)**، مطبعة النجاح الجديدة، المغرب، 2010، ص 66.

(3)- المادة 95 من الأمر 03/06، المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق.

(4)- هاشمي خرفي، **الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية**، دار هومة، الجزائر، 2010، ص 99.

(5)- المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

الملاءمة وأسباب تعيين الموظفين في الوظائف وفقا لمتطلبات المصلحة العامة وحسن سير المرافق الإدارية وكذلك سلطة تقديرية في اختيار فحوى قرار التعيين ومدى كفاءة وصلاحية الموظفين المعينين في الوظيفة من عدمه[1] وفي اختيار المنصب الوظيفي المناسب طبقا للمؤهلات والشروط المتوفرة في الموظف، وكذلك في تعديل وإلغاء المركز والمناصب الوظيفية إذا ما اقتضت المصلحة العامة ذلك، كما تظهر السلطة التقديرية للسلطة الإدارية الرئاسية في تقرير الوضعيات القانونية الأساسية التي يحال عليها الموظف خلال فترة حياته الوظيفية.[2]

وبالتالي فإن السلطات الإدارية الرئاسية تمتلك صلاحيات واسعة أقرها القانون في مجال التعيين بالإضافة إلى مجال إعمال سلطته التقديرية مما يبرز هذه السلطة كمظهر من مظاهر فكرة السلطة الرئاسية على شخص المرؤوس.

ثانيا: سلطة الترقية

يقصد بالترقية قانونا انتقال الموظف من فئة وظيفية إلى فئة وظيفية أعلى منها، أو انتقاله من درجة إلى درجة أعلى داخل ذات الفئة الوظيفية"[3].

وبالتالي فالترقية تتمثل في تقدم الموظف في مساره المهني عن طريق انتقاله من المنصب الذي كان يشغله إلى منصب وظيفي آخر مع ما يصاحب ذلك من مسؤوليات.

وامتيازات مرتبطة بالمنصب الجديد، حيث يترتب عن الترقية غالبا زيادة في رتب الموظف بالإضافة إلى مجموعة حوافز وامتيازات وحقوق أخرى، وفي المقابل كلما ارتقى الموظف في منصبه الوظيفي زادت أعباء المسؤوليات الملقاة على عاتقه بحكم أهمية ما يتولاه في منصبه الجديد إذ أن الترقية تعبر عن جدارة وكفاءة الموظف المرقى وأهليته للاضطلاع بالمهام التي تصاحب هذه الترقية.

وتستهدف الترقية خلق روح التنافس بين الموظفين في المرافق العامة وتحفيزهم للارتقاء في درجات السلم الإداري واثبات قدرتهم لتولي وظائف ومسؤوليات جديدة على قدر من الأهمية، كما تفسح لهم المجال لتقلد الوظائف العليا، وتحثهم على الخلق والإبداع مما يقود بالضرورة إلى الارتقاء بالعمل الإداري وحسن أداء الخدمة العمومية[4].

---

[1]-هاشمي خرفي، المرجع سابق، ص 307.
[2]- عمار عوابدي، **مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية**، المرجع السابق، ص 308.
[3]- علي خطار شطناوي، **الوجيز في القانون الإداري**، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2003، ص 471.
[4]-المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

يتم إعمال سلطة ترقية الموظف في السلم الإداري نظير جدارته وخبرته بعد القيام بتقييمه من قبل السلطات الإدارية المختصة للمرفق الذي ينتمي إليه.

تشترط الترقية وجود سلم إداري أو تدرج إداري وظيفي في نظام المؤسسات والوحدات الإدارية للتنظيم الإداري في الدولة حيث تكون الوظائف مرتبة ومتسلسلة في شكل سلمي حسب اختلافها من حيث الأهمية والطبيعة والمسؤولية الناجمة عنها، وكذا مضمونها من مهام وسلطات ومدى اشعالها بالمصلحة العامة، ومن حيث اختلافها في الشروط والكفاءات والقدرات المطلوبة لشغلها كما تتطلب أن يتغير المركز القانوني للموظف المرق من حيث الواجبات الملقاة على عاتقه والحقوق المتمتع بها بالموازاة مع تغير الوظيفة أو المنصب الذي كان يشغله، حيث تزداد المسؤوليات وأهمية المنصب كلما رقي الموظف من منصب إلى منصب أعلى درجة وتصاحب ذلك زيادة في الضمانات والحقوق والمزايا، وتشمل الترقية فئة الموظفين الأكثر صلاحية وقدر والمؤهلين لتحمل الأعباء الوظيفية التي تقتضيها أو تتطلبها الوظائف الجديدة، كما يجب أن تتم عملية الترقية طبقا للإجراءات القانونية والتنظيمية المقررة لذلك[1].

تعتبر سلطة الترقية اختصاصا أصيلا للسلطات الإدارية الرئاسية المختصة بذلك حيث تقوم هذه الأخيرة بإعداد مراحل عملية الترقية من خلال تقييم الموظف أثناء مساره المهني وتقدير مؤهلاته وفقا لمناهج ملائمة[2] إذ أن هذا التقييم يهدف لترقية الموظف سواء في الرتبة أو الدرجة بالإضافة إلى منحه امتيازات ومكافئات، وترتكز عملية التقييم على معايير موضوعية تتعلق بمدى كفاءة الموظف المهنية وفعاليته واحترمه لواجباته الوظيفية وكيفية أدائه لعمله وتتم التقييم بصفة دورية، وتبلغ السلطات الإدارية الرئاسية نقاط التقييم للموظف، ومنه تعود سلطة التقييم والتقدير للسلطة الإدارية المختصة[3]، والتي تصدر قرار الترقية وهو قرار ملزم يتمتع بالصفة القانونية ويصدر بإرادة السلطة الإدارية وبالتالي فسلطة الترقية تدخل أيضا في مجال السلطة التقديرية للإدارة إذ لها حرية التقدير والملاءمة في إجراء عملية الترقية من عدمها وفي تحديد عناصرها وأركان قرار الترقية، وبذلك تعتبر سلطة الترقية مظهرا بارزا من مظاهر السلطة الرئاسية.

الفرع الثاني: سلطة التأديب والفصل الإداري

تمارس السلطة الإدارية الرئاسية على شخص المرؤوسين بالإضافة إلى سلطة التعيين والترقية سلطة التأديب زيادة على إمكانية إعمال سلطة الفصل الإداري.

---

(1)- عمار عوابدي، **مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية**، المرجع السابق، ص 314.
(2)- المرجع نفسه، ص 325.
أنظر كذلك: هاشمي خلفي، المرجع السابق، ص 183.
(3)- المادة 101 من الأمر 03/06، المرجع السابق.

أولا: سلطة التأديب

تبرز سلطة التأديب في مجال الوظيفة العمومية كأحد أهم مظاهر ممارسة صلاحيات السلطة الرئاسية إذ يحوز الرؤساء الإداريون هذه السلطة كاختصاص يمارسونه على شخص الموظفين المرؤوسين، ويتعلق التأديب في الوظيفة العامة بمجموعة القواعد المطبقة على المرؤوسين المخلين بنظام السير الحسن للوظيفة العمومية ومهما كان نوع الخطأ المرتكب من أجل فرض الانضباط واحترم المبادئ التي تحكم الوظيفة والسهر على احترام القانون وضمان فعالية الخدمة العامة ودوامها وتحقيق المصلحة العامة يقوم نظام التأديب في الوظيفة العمومية على مجموعة عناصر تتمثل في:

السياسية التأديبية والتي تحوي المبادئ التي تنظم سلطة التأديب من حيث الغايات والحدود والضمانات المقررة للمرؤوسين في مواجهة السلطات التأديبية المختصة، وترتكز على عدة أسس كما يشتمل النظام التأديبي على القانون التأديبي الذي يتمثل في مجموع القواعد المرتبطة بتنظيم الوظيفة العمومية وتلك المتعلقة بواجبات الموظفين المرؤوسين والتي يشكل الإخلال بها مدعاة لإعمال سلطة التأديب بالإضافة إلى القواعد المنظمة للعقوبات التأديبية الموازية للأخطاء التأديبية وقواعد تطبيقها[1].

كما تعد الأخطاء أو المخالفات التأديبية أحد عناصر النظام التأديبي والتي تتمثل في ما يقع فيه الموظف أو ما يرتكبه من أخطاء تؤدي إلى عرقلة السير الحسن في الوظيفة العمومية أو الإخلال بأحد واجباتها أو الإساءة إلى كرامة الوظيفة أو خرق قانوني وما إلى ذلك من أوجه وصور المخالفات التأديبية في مجال الوظيفة الإدارية، وقد تناول القانون الأساسي للوظيفة العمومية الأخطاء التأديبية على سبيل المثال لا الحصر، كما يشمل العقوبات التأديبية الموازية لتلك الأخطاء[2] والتي تقدرها وتوقعها السلطة المختصة بذلك مع مراعاة أحكام القوانين والتنظيمات وقد حدد المشرع الجزائري العقوبات التأديبية على سبيل الحصر وصنفها بشكل مندرج حسب جسامة الخطأ المرتكب إلى أربع مجموعات من خلال نص المادة 163 من الأمر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العامة بالتالي:

1- الدرجة الأولى:

- التنبيه
- الإنذار الكتابي
- التوبيخ

[1]-عمار عوابدي، **مبدئ تدرج فكرة السلكة الرئاسية**، المرجع السابق، ص ص 330 - 331.
[2]- المواد 177 إلى 185 تتناول الأخطاء المهنية، بينما وردت العقوبات التأديبية الموازية لهذه الأخطاء في المادة 163 من الأمر 03/06، المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق.

2- الدرجة الثانية:

- التوقيف عن العمل من يوم (01) إلى ثلاثة (03) أيام.
- الشطب من قائمة التأهيل

3- الدرجة الثالثة:

- التوقيف عن العمل من أربعة (04) إلى ثمانية (08) أيام
- التنزيل من درجة إلى درجتين
- النقل الإجباري

4- الدرجة الرابعة:

- التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة
- التسريح

وبالنظر لتأثير هذه العقوبات على مسار الموظف وحياته المهنية فهي تخضع لمبدأ شرعية العقوبات التأديبية ومبدأ التناسب[1] بحيث يجب أن يكون تقرير هذه العقوبات مطابقا وموافقا لنصوص القوانين واللوائح، كما يجب أن تتناسب العقوبة المطبقة مع جسامة وخطورة الخطأ المرتكب.

بالإضافة إلى ما سبق ذكره يتضمن نظام التأديب مجموعة الإجراءات المتعلقة بتطبيق نصوص العقوبات التأديبية على المخالفات والأخطاء الوظيفية المرتكبة بالتحقيق في ما ينسب للموظف من تهم وجمع المعلومات اللازمة من طرف السلطات التأديبية المختصة وتحديد إجراءات المحاكمة التأديبية والسلطات المختصة بذلك[2].

وبالبحث في الطبيعة القانونية للنظام التأديبي في الوظيفة العمومية نجد أن هناك آراء تقول بأنه نظام جزائي عقابي، وهناك آراء أخرى تقول بأنه نظام ذو طبيعة إدارية قانونية متميزة يتعلق بحسن سير الوظيفة الإدارية ويخضع لأحكام القانون الإداري وهي الطبيعة القانونية التي يكتسيها النظام القانوني لسلطة التأديب في النظام الجزائري[3].

ترتبط سلطة التأديب بفكر السلطة الرئاسية ارتباطا شديدا حيث تمثل أحد أهم مظاهرها الممارسة على شخص المرؤوسين، ويتحدد الأساس القانوني للسلطة التأديبية بنوع العلاقة التي تربط بين الموظف والدولة، وقد عرف تحديد هذا الأساس جدلا بين الفقهاء وبرزت العديد من النظريات؛ منها ما أخذ بفكرة العقد كأساس هذه السلطة، ومنها ما استند للقانون، وهناك من الفقه من حصرها في فكرة

(1)- سليم جديدي، **سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري**، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2011، ص 75.
(2)- عمار عوابدي، **مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية**، المرجع السابق، ص 330.
(3)- سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 399.

السلطة الرئاسية حيث أن مسؤولية الرئيس الإداري عن ضمان حسن سير المرافق العامة وتحقيق المصلحة العامة يخوله هذه السلطة، في حين يرى جانب آخر أن الأساس هو السلطة التي تتعامل بها الدولة[1].

أما فيما يتعلق بموقف المشرع الجزائري فقد كان تأسيس سلطة التأديب على أساس العلاقة القانونية التنظيمية التي تربط بين الموظف والإدارة التي تستخدمه والتي تحكمها القوانين والتنظيمات حيث جاء في نص المادة 07 من الأمر 06-03 "يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية تنظيمية"[2].

ولتحديد السلطة المختصة بممارسة سلطة التأديب فإنه توجد ثلاثة نظم تتمثل في النظام الرئاسي والذي يستند إلى تجميع وحصر سلطة التأديب في يد السلطة الإدارية الرئاسية المختصة بصفة انفرادية[3].

أما النظام القضائي فيقوم على إسناد سلطة التأديب إلى جهات قضائية محايدة تتمتع بالاستقلال عن النظام الإداري تصدر أحكاما قضائية أما فيما يخص النظام الشبه قضائي فيركن في ممارسة سلطة التأديب على أسس ومبررات تستهدف تحقيق التوازن والتوافق بين مقتضيات فكرة السلطة الرئاسية ومتطلبات العدالة والتي تستلزم توفير ضمانات للموظفين المرؤوسين أثناء ممارسة هذه السلطة[4].

وقد اعتنق المشرع الجزائري في مجال تحديد السلطة التأديبية المختصة في نطاق الوظيفة العمومية النظام الشبه قضائي نظرا لما يمتاز به من مبررات وأسس، حيث تمارس السلطة الإدارية الرئاسية المختصة سلطة التأديب بصورة انفرادية فيما يتعلق بتطبيق العقوبات من الدرجة الأولى والثانية[5] في حين تستشير وتأخذ برأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي فيما يتعلق بتطبيق العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة حسب نص المادة 165 من الأمر 06\03 كما أقر القانون الأساسي للوظيفة العمومية كذلك عدة ضمانات تقرر للموظف المرؤوس في مواجهة سلطة التأديب ضمانا وتجسيدا لمبدأ شرعية التأديب[6] وحماية لحقوق وحريات الموظف المرؤوس، وهذه الضمانات تتمثل في مجمل الحقوق التي يتمتع بها الموظف بداية من اتهامه بارتكاب الخطأ أو المخالفة وصولا إلى

---

(1)- سليم جديدي، المرجع السابق، ص 49.
(2)- المرجع نفسه، ص 62.
(3)- قوسم حاج غوثي، **مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه**، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011 – 2012، ص 71.
(4)- عمار عوابدي، **مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية**، المرجع السابق، ص 361.
(5)- سليم جديدي، المرجع السابق، ص 242.
(6)- قوسم حاج غوثي، المرجع السابق، ص 89 – 90.

البت في القضية مثل: إقرار التساوي في عدد أعضاء المجلس التأديبي بين ممثلي الموظفين وممثلي الإدارة والذي يشكل عنصرا هاما خاصة في مرحلة التحقيق إضافة إلى ضمانة تبليغ الموظف بما ينسب له من أخطاء، وحقه في الاطلاع على ملفه التأديبي، وحقه في الدفاع، كما أن حقه في تقديم التظلمات والطعون القضائية مخاصمة للقرارات التأديبية الصادرة في حقه تشكل ضمانات يتمتع بها الموظف في مواجهة سلطة التأديب.

يعترف القانون للرؤساء الإداريين بسلطة اتخاذ بعض العقوبات بصفة انفرادية كما هو الحال بالنسبة للعقوبات من الدرجة الأولى والثانية بحيث يكون للسلطة الرئاسية واسع التقدير فيما يخص تحديد وتكييف الخطأ وتعيين العقوبة المقررة الملائمة بعد الحصول على استفسار من الموظف ومع مراعاة التناسب بينهما وبالتالي فسلطة التأديب في نطاق الوظيفة العمومية هي جزء مرتبط بفكرة السلطة الرئاسية وتشكل أحد أهم مظاهرها الممارسة من طرف الرؤساء الإداريين على شخص الموظفين المرؤوسين بغرض ضمان احترام السلطة الرئاسية وحسن سير الوظيفة الإدارية لتحقيق المصلحة العامة.

ثانيا: سلطة الفصل الإداري

تنتهي العلاقة الوظيفية بعدة طرق ولعدة أسباب فقد تنتهي طبيعيا أو بحكم القانون أو كنتيجة لارتكاب خطأ تأديبي، وحتى بسبب ظروف طارئة على الوظيفة أو الموظف كما هو الحال بالنسبة للفصل الإداري أو التسريح الإداري والذي يعد سببا من أسباب نهاية علاقة الموظف بالوظيفة وبالهيئة المستخدمة كما أن سلطة الفصل الإداري تشكل مظهرا بارز لفكرة السلطة الرئاسية الممارسة على شخص المرؤوسين وفقا لمقتضيات المصلحة العامة وضرورات حسن سير الوظيفة العمومية تعد سلطة الفصل الإداري سببا لانتهاء علاقة الموظف المرؤوس بالسلطة الإدارية دون أن يكون قد ارتكب بالضرورة خطأ تأديبيا[1] نظرا لحلول ظرف طارئ معين يتعارض وحسن سير الوظيفة الإدارية بكفاية وفعالية، فالفصل الإداري بغير الطريق التأديبي يبرز عدم صلاحية الموظف للوظيفة العمومية، وهو سلطة تثبت للسلطة الإدارية المختصة عندما يقتضي الأمر ذلك دون أن يرتكب الموظف المفصول خطأ يستوجب توقيع عقوبات تأديبية عليه، لذلك وصف بالفصل الإداري غير التأديبي أو التسريح الإداري حسب اصطلاح المشرع الجزائري (المادة 85 من الأمر 06\03) .

تعتبر سلطة الفصل الإداري (التسريح الإداري) سلطة أصيلة تضطلع بها السلطة الإدارية المختصة[2] وفقا لمتطلبات الوظيفة الإدارية وحسن سير المرافق العامة لتحقيق المصلحة العامة، نظرا لكون السلطة الإدارية هي المسؤولة عن سير المرافق العامة والمصالح الإدارية والوقوف على ضمان

[1]- هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 219.
[2]- سليم جديدي، المرجع السابق، ص 241..

حسن قيامها بالوظائف المنوطة بها ومراعاة ملاءمتها للظروف والمستجدات والتكيف معها فإنه من المنطق حيازتها لسلطة فصل الموظفين أو تسريحهم إداريا إذا ما اقتضت الظروف والأحوال ذلك، باعتبار عدم صلاحيتهم أو لأن شغلهم لتلك المناصب الوظيفية يخل بشكل أو بآخر بفعالية ورشادة العمل الإداري وبحسن سير الوظيفة وتحقيق أهدافها.

وتعود ممارسة سلطة الفصل الإداري غير التأديبي إلى عدة أسباب أهمها[1]:

1-الفصل الإداري بسبب عدم الكفاءة المهنية:

وهو السبب الذي تشير إليه المادة 84 من الأمر 06-03 و التي تنص: "بعد انتهاء مدة التربص المنصوص عليها في المادة 84 أعلاه يتم:

- إما ترسيم المتربص في رتبته.
- وما إخضاع المتربص لفترة تربص أخرى لنفس المدة ولمرة واحدة فقط.
- وإما تسريح المتربص دون إشعار مسبق أو تعويض".

وتتحقق هذه الحالة إما قبل ترسيم المترشح للوظيفة أو بعد الترسيم[2]، وانطلاقا من كون تقييم الكفاءة المهنية الذي يشكل الهدف من التربص من صلاحيات الإدارة أو السلطة الإدارية المختصة لوحدها، فإن ما ينتج عن ذلك مرتبط باستشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء بعد دراسة قائمة التأهيل المعدة من طرف السلطة المختصة بعد انقضاء فترة التربص حيث تعد السلطة الإدارية المختصة قائمة التأهيل وتقدمها لجنة الإدارية متساوية الأعضاء، ولا يرتبط عدم صلاحية الموظف لشغل الوظيفة وبالتالي تسريحه إداريا فقط بعدم صلاحيته قبل الترسيم بل قد تثبت عدم كفايته المهنية حتى بعد شغله للمنصب وذلك لعدم جدارته للقيام بالمهام المسندة إليه وذلك دون أن تصدر عن سوء نية منه أو إهمال أو تقصير[3].

2- الفصل الإداري لعدم اللياقة الصحية:

تتحقق هذه الحالة عندما يثبت للسلطة الإدارية المختصة أن الموظف غير كفء لشغل المنصب أو البقاء فيه نظرا لعدم صلاحيته من الناحية الصحية سواء بدنيا أو عقليا، وبالتالي تقوم الإدارة بتسريحه بعد استشارة اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء[4].

---

[1]- هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 219.
أنظر كذلك: بدرية ناصر، المرجع السابق، ص 117.
[2]- هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 219.
[3]- عمار عوابدي، **مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية**، المرجع السابق، ص 374.
[4]- عبد الغني بسيوني، **القانون الإداري**، دار المعارف، مصر، 2003، ص 371.

3- الفصل الإداري بسبب إلغاء المناصب الوظيفية أو الوظائف:

يمكن للإدارة إذا ما اقتضت ضرورة الحال ذلك أن تقوم بإلغاء الوظيفة وبالتالي انتهاء علاقة الموظف الذي كان يشغلها بالإدارة التي استخدمته، ومنه يمكن للسلطة الإدارية المختصة متى اقتضت المصلحة العامة أن تقطع العلاقة الوظيفية مع الموظف بتسريحه إداريا عن طريق إلغاء الوظيفة التي كان يشغلها[1].

تعتبر هذه أهم أسباب إعمال سلطة الفصل الإداري بغير الطريق التأديبي، وبالنظر لخطورة وجسامة ممارسة هذه السلطة وأثارها على حياة الموظفين الوظيفية خاصة فيما تعلق ببعض المناصب النوعية التي يبذل الموظف جهدا لتقلدها، فقد أقرت القوانين والتنظيمات جملة من الضمانات المكفولة للمرؤوسين في مواجهة هذه السلطة لحماية الموظفين من انحراف الرؤساء الإداريين واستعمالهم لهذه السلطة في غير أطرها القانونية لذلك من الضروري أن تقوم السلطة الإدارية باحترام مبدأ التدرج في إعمال هذه السلطة بممارستها فقط في الأحوال القصوى مع اللجوء إلى الحلول البديلة لضمان عدم الشرع في تطبيق سلطة الفصل الإداري، كما أن للموظفين المرؤوسين حق الحصول على تعويضات جراء فقدانهم لمناصبهم وما ينتج عن ذلك من تأثير على جوانب حياتهم[2]، كما أن رقابة القضاء على سلطة الفصل الإداري تعتبر من أهم الضمانات المقررة في مواجهة هذه السلطة.

ترتبط سلطة الفصل الإداري بعدة أسس ومبررات تهدف إلى ضمان حسن تنظيم وتسيير المرافق العامة بقصد تحقيق أهداف المصلحة العامة انطلاقا من إعمال سلطة تسريح الموظفين غير المؤهلين للاضطلاع بشؤون الوظيفة العامة[3] والحفاظ على أهم مبادئها، وبالتالي فسلطة الفصل الإداري تسعى لنفس أهداف فكرة السلطة الرئاسية كما أنها تستند للأسس التي تحكمها، وبالتالي فسلطة الفصل الإداري هي مظهر من أبرز مظاهر فكرة السلطة الرئاسية والتي تختص بممارستها السلطة الإدارية الرئاسية.

وتجدر الإشارة إلى أن السلطة الإدارية الرئاسية لا تقتصر سلطاتها على ما ذكر من الصلاحيات والاختصاصات، فلها ممارسة العديد من مظاهر فكرة السلطة الرئاسية على شخص المرؤوس ابتداء من سلطة تعيينه إلى إنهاء علاقته الوظيفية مع ما يتوسط ذلك من مراحل حياته الوظيفية من نقل وترقية وتأديب وعزل وغيرها، كما لا تقتصر على المظاهر الممارسة على شخص المرؤوسين إذ أنها تشمل كذلك السلطات الممارسة على أعمال المرؤوسين[4].

---

(1)- سليمان الطماوي، **مبادئ القانون الإداري**، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 2007، ص 755.
(2)- عمار عوابدي، **مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية**، المرجع السابق، ص 384.
(3)- هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 220.
(4)- علاء الدين عشي، **شرح قانون البلدية 10/11**، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، الطبعة الأولى، 2011، ص 45.

المطلب الثاني: الرقابة الرئاسية على الأعمال

بالإضافة إلى السلطات التي يحوزها الرئيس الإداري والتي يمارسها على شخص المرؤوسين فإن له صلاحيات واختصاصات أخرى يتمتع بها تنصب على أعمال المرؤوس، تتجسد في صورة رقابة سابقة وأخرى لاحقة تتمثل الأولى في سلطة التوجيه والإشراف والثانية في سلطة المتابعة والتعقيب.

الفرع الأول: الرقابة السابقة

من أجل ضمان حسن سير الجهاز الإداري أقر القانون للرئيس الإداري سلطة الأمر والتوجيه للمرؤوسين من أجل توضيح وتبيان كيفية العمل وفقا لما يقتضيه الصالح العام.

يقصد بسلطة التوجيه: ملاحظة العاملين بغية توجيههم الوجهة السليمة عن طريق الأوامر والتعليمات والإرشادات الشفهية والكتابية"[1].

كما يمكن تعريفها بأنها: "تتمثل فيما يصدره الرئيس الإداري إلى مرؤوسيه من أوامر وتعليمات داخلية ومنشورات وكتب دورية تتضمن توجيهات عامة تتعلق بتفسير وتطبيق القوانين والأنظمة بهدف ضمان حسن سير العمل داخل الجهاز الإداري"[2].

كما عرفها الدكتور عمار عوابدي: "هي عملية إدارية تتحقق عن طريق التدخل الدائم والمضطر لمراقبة وملاحظة أعمال العاملين المرؤوسين من قبل رؤسائهم الإداريين وتوجيه جهودهم ودفعهم نحو إلتزام الأساليب والطرق والقوالب الصحيحة علميا وفنيا وقانونيا وملاءمة ذلك لتحقيق أهداف العمل الإداري"[3].

وبالتالي فسلطة التوجيه تعمل على تغليب إرادة الرؤساء الإداريين من خلال إعمال سلطات الأمر والنهي بغية تحقيق أهداف الوظيفة الإدارية بانتظام واضطراد وكفاية.

سلطة توجيه الأوامر والتعليمات المقررة للرئيس الإداري على أعمال مرؤوسيه يقابلها واجب الطاعة والخضوع من قبل الموظف المرؤوس ومن ذلك فإن الحديث عن إعمال سلطة الإشراف والتوجيه التي يمتلكها ويحوزها الرؤساء الإداريون يقود لزاما للحديث عن واجب الطاعة الذي يبديها الموظف المرؤوس، فواجب الطاعة يتمثل في الخضوع لأوامر الرؤساء واحترامهم في نطاق الوظيفة العمومية[4]،

---

[1]- عمار بوضياف، **التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق**، دار الجسور، الجزائر، 2010، ص 18.
[2]- نواف كنعان، المرجع السابق، ص 184.
[3]- عمار عوابدي، **مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية**، المرجع السابق، ص 415.
[4]- عاصم أحمد عجيلة، **طاعة الرؤساء في الوظيفة العامة، إداريا – تأديبيا – جنائيا – مدنيا، مقارنة بالشريعة الإسلامية**، عالم الكتب، مصر، 2009، ص 20.

وهذا الامتثال واجب وظيفي يفرض الخضوع لأحكام القانون واحترم تعليمات الرؤساء انطلاقا من احترم مبدأ التدرج الذي يحكم العلاقة بين الموظفين فيما بينهم وعلاقتهم بالإدارة[1].

إن امتلاك الرؤساء الإداريين سلطة التوجيه بإصدار الأوامر والتعليمات تفرض على المرؤوسين واجب الخضوع والتنفيذ لكن تنفيذ هذه الأوامر يطرح جدلا فقهيا حول مدى تقيد المرؤوس بإطاعة وتنفيذ أوامر رئيسه الإداري، أي هل يقوم الموظف المرؤوس بتقديم واجب الطاعة لما يصدر عن رئيسه الإداري حتى ولو كان مخالفا لقواعد القانون.

أولا: في حالة الأوامر المشروعة

تعتبر أوامر مشروعة تلك التي تكون موافقة لقواعد القانون وأحكامه وللنظام القانوني السائد في الدولة بشكل عام بحيث لا يكون هناك تعارض بين أوامر وتعليمات الرؤساء وبين واجب الالتزام والخضوع من طرف الموظفين المرؤوسين[2]، وهنا في حالة الأوامر الرئاسية المشروعة الصادرة من الرؤساء الإداريين تكون طاعة الموظف المرؤوس لرئيسه الإداري واجبة لأن تلك الأوامر متفقة مع أحكام وقواعد القانون غير أن ذلك لا ينفي ولا يمنع أن يناقش ويراجع المرؤوس رئيسه في إطار تحقيق المصلحة العامة[3]، التي تمثل هدف الرئيس والمرؤوس على أن لا تتعدى تلك المناقشة أو المراجعة حدود وأطر الاحترام واللياقة.

ثانيا: في حالة الأوامر غير المشروعة

تكون الأوامر الصادرة من قبل الرؤساء الإداريين غير مشروعة في حال كانت مخالفة لقواعد وأحكام النظام القانوني السائد في الدولة وتؤدي إلى وقع تناقض بين واجب الموظفين المرؤوسين في الخضوع للأوامر الصادرة إليهم من رؤسائهم وبين عدم شرعية هذه الأوامر[4]، وقد اختلف الفقه في شأن التزام المرؤوس بإطاعة أوامر رئيسه غير المشروعة المخالفة للقانون، حيث يفرض عليه الاختيار بين واجبين اثنين إما طاعة القانون أو الامتثال لأوامر وتعليمات رئيسه الإداري، وفي هذا الصدد ظهرت اتجاهات فقهية:

(1)- عاصم أحمد عجيلة، المرجع السابق، ص 49.
(2)- عمار عوابدي، **مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية**، المرجع السابق، ص 439.
(3)- قصير مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 116.
(4)- عمار عوابدي، **مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية**، المرجع السابق، ص 440.

1-نظرية الطاعة المطلقة

هذا الاتجاه يتزعمه الفقيه هوريو ويرى أنه في حال التعارض بين حكم القانون وأوامر الرئيس الإداري فإنه يتوجب على المرؤوس طاعة وتنفيذ أوامر رئيسه مع تحمل الرئيس للمسؤولية الكاملة عن ما ينتج عن ذلك[1] فليس للمرؤوس فحص هذه الأوامر أو تقديرها أو محاولة عرقلة تنفيذها[2].

2-نظرية المشروعية

يرى هذا الاتجاه الذي يتزعمه الفقيه دوجي أنه في حال صدرت أوامر عن الرئيس الإداري وكانت مخالفة للقانون فلا يلزم المرؤوس بتنفيذها فهو ملزم كأي مواطن باحترام القانون ومراعاة أحكامه فإذا أمر بإتيان عمل غير مشروع كان في حل من تنفيذه[3] ويرى دوجي أنه إذا نفذ المرؤوس الأوامر غير المشروعة يعد مرتكبا لخطأ شخصي يحمله المسؤولية، وبالتالي يمنح هذا الاتجاه الموظف المرؤوس حقا في إجراء الرقابة على مشروعية أوامر رئيسه بحيث إذا كانت غير مشروعة اقتضى الأمر عدم تنفيذها[4].

3-الجمع بين المشروعية وأوامر الرئيس

تقوم هذه النظرية أو الاتجاه على الموازنة بينما يقتضيه القانون وأحكامه وبين ضرورة طاعة واحترام الأوامر الرئاسية من أجل حسن سير الوظيفة الإدارية وتحقيق المصلحة العامة، ومنه فإن المرؤوس إذا ما لاحظ أن ما صدر عن الرئيس الإداري من أوامر يشوبها عيب عدم المشروعية فعليه أن ينبه رئيسه لذلك وإذا ما أصر ينفذها على مسؤولية الرئيس[5].

ثالثا: موقف المشرع الجزائري

انطلاقا من نصن المادة 129 من القانون المدني الجزائري[6] والمادة 47 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، فقد أكد المشرع الجزائري على وجوب طاعة أوامر الرئيس الإداري من طرف الموظفين والمرؤوسين؛ فهم ملزمون بتنفيذها مادامت واجبة عليهم، حيث نصت المادة 129 من القانون المدني: "لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصيا عن أفعالهم

(1)- عاصم أحمد عجيلة، المرجع السابق، ص 229.
(2)- عمار بوضياف، **شرح قانون الولاية**، دار جسور، الجزائر، 2012، ص 22.
(3)- سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 702.
(4)- عاصم أحمد عجيلة، المرجع السابق، ص 222.
(5)- المرجع نفسه، ص 233.
(6)- الأمر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية العدد 78 المؤرخة في 1975/09/30، المعدل والمتمم بالقانون 07-05 المؤرخ في 13 مايو 2007، الجريدة الرسمية رقم 31 المؤرخة في 13 مايو 2007.

التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

كما تنص المادة 47 من الامر 06-03 : "كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه".

لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمرؤوسيه".

وبذلك فإن المرؤوس ملزم بتنفيذ أوامر رئيسه متى كانت واجبة التنفيذ[1] بمقضى القانون وانطلاقا مما تفرضه مقتضيات حسن سير الوظيفة الإدارية ومبدأ السلمية الذي يحكم التنظيم الإداري.

الفرع الثاني: الرقابة اللاحقة

بمقتضى هذه السلطة يملك الرئيس الإداري سلطة الرقابة البعدية على أعمال مرؤوسيه حيث يقوم بعدة صلاحيات فهو يتولى إجازة العمل والمصادقة عليه أو تعديله أو سحبه أو إلغائه[2] كما يملك سلطة الحلول محل المرؤوس في حالات معينة، وهذه الرقابة يمارسها الرئيس الإداري سواء من تلقاء نفسه أو من خلال ما يتلقاه من شكاوي وتظلمات من طرف الغير المتضرر من تلك الأعمال[3]، وتتمثل صور رقابة المتابعة والتعقيب فيما يلي:

أولا: سلطة المصادقة

تتجسد هذه السلطة في إقرار الرئيس الإداري لأعمال مرؤوسيه حيث أن الأعمال أو التصرفات التي يأتيها الموظف المرؤوس تبقى غير منتجة لآثارها القانونية (غير نافذة) مالم يتم التصديق عليها أو إجازتها والموافقة عليها من قبل الرئيس الإداري[4] وتأخذ هذه السلطة صورتين:

1- **المصادقة الصريحة:** تكون في حالة ما إذا اشترط القانون الموافقة والقبول الصريح سواء كتابة أو شفاهة من طرف الرئيس الإداري على عمل مرؤوسيه أي أن يبدي رأيه وموقفه المؤيد لعمل مرؤوسه صراحة[5].

2- **المصادقة الضمنية:** في هذه الحالة يعتبر تصرف وعمل المرؤوس نافذا بعد فوات مدة معينة استجابة لمقتضيات حسن سير الوظيفة الإدارية وفعاليتها لتحقيق الصالح العام، حيث غالبا ما تقرر

(1)- عمار عوابدي، **القانون الإداري**، المرجع السابق، ص 214.
(2)- كصلح ممدوح الصرايرة، **القانون الإداري**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2012، ص 124.
(3)- محمد عبد ربه، **الإدارة العامة الحديثة**، دار الجنادرية، الأردن، 2013، ص 83.
(4)- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 52.
(5)- علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 97.

القوانين والتنظيمات مدة معينة يمكن خلالها الاعتراض عن العمل الذي قام به المرؤوس بحيث يترتب على انقضاء تلك الفترة إنتاج ذلك العمل لأثره القانوني على اعتبار أن الرئيس الإداري قد صادق عليه وأجازه[1].

ثانيا: سلطة التعديل

تعد سلطة التعديل المقررة للرئيس الإداري على أعمال وتصرفات مرؤوسيه من أبرز صور رقابة المتابعة والتعقيب، حيث تتمثل في إجراء تغيرات وتحويلات في عناصر ومعطيات العمل الإداري سواء بالزيادة أو النقصان، وبالتالي يملك الرئيس الإداري هذه السلطة بقصد جعل أعمال مرؤوسيه أكثر مسايرة للقانون ولمقتضيات العمل الإداري بحيث يمارس الرئيس الإداري سلطة التعديل بطريقة جزئية بحيث يبقي على العمل كما هو ويضيف إليه ما يراه مناسبا، أو يقوم بإلغاء جزء منه أو يستبدل بعض جزئياته بما يناسب ويوافق العمل الإداري[2] وبذلك فالرئيس الإداري يقوم بعدة تغييرات على عمل المرؤوس من شأنها الحفاظ على مبدأ المشروعية من جهة وتحقيق أهداف المصلحة العامة من جهة أخرى، ويتم إعمال سلطة التعديل بصفة جزئية وليس بصفة كلية وإلا أصبح إلغاء[3].

ثالثا: سلطة السحب

السحب هو: "تجريد وقرار إداري من قوته القانونية ومحو آثاره في الماضي والمستقبل واعتبار كأن لم يكن"[4]، كما يعرف السحب الإداري بأنه: "تجريد القرار الإداري من قوته القانونية الإلزامية ليس فقط بالنسبة لآثاره المستقبلية وإنما بالنسبة لآثاره في الماضي والمستقبل معا بحيث يصبح القرار كأن لم يكن"[5].

وبالنظر لما يدرج عن إعمال هذه السلطة كونها تقضي على جميع أثار القرار الإداري فقد قيدت بشروط، بحيث يجب أن ينصب قرار السحب الإداري فقط على القرارات غير المشروعة كون هذه الأخيرة لا تنشئ حقوقا مكتسبة، كما أن سحبها يشكل التزاما يقع على الإدارة أداؤه كونه مخالفا لمبدأ المشروعية ومن باب تصحيح الأوضاع تقوم الإدارة بسحب قراراتها غير المشروعة وتنهي آثارها بالنسبة للماضي والمستقبل، كما أنه على الإدارة عند سحب قراراتها التقيد بمدة معينة لا يمكن تجاوزها وإلا تحصن القرار ضد إعمال سلطة السحب وهي المدة المقررة للطعن القضائي في قرار إداري وهي أربعة أشهر[6].

---

(1)- حسين عثمان محمد عثمان، **أصول القانون الإداري**، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2004، ث 296.
(2)- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 53.
(3)-علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 47.
(4)- بوعمران عادل، **النظرية العامة للقرارات والعقود الإداري**، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 72.
(5)- حسين عبد العال، **الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري**، دار الفكر الجامعي، مصر، 2004، ص 32.
(6)- عمار بوضياف، **شرح قانون الولاية**، المرجع السابق، ص 27.

رابعا: سلطة الالغاء

قد تصدر السلطة الإدارية المختصة أو الرئيس الإداري قرارات إدارية ثم يعمد إلى إعدامها والقضاء على آثارها القانونية في مواجهة المرؤوسين عن طريق إعمال سلطة الإلغاء الإداري والتي يقصد بها قيام السلطة الإدارية بالقضاء على أثار القرارات الإدارية وإعدامها بأثر فوري بالنسبة للمستقبل فقط مع ترك آثارها الماضية قائمة وبالتالي يختلف الإلغاء عن السحب فيكون هذا الأخير يعدم أثار القرار الإداري بالنسبة للماضي والمستقبل معا[1] وبالتالي فالسلطة الإدارية الرئاسية تقوم بإلغاء القرارات الإدارية إذا قدرت عدم مشروعيتها ومخالفتها للقانون، كما يمكن إلغاء القرارات الإدارية المشروعة استجابة لمقتضيات الوظيفة الإدارية، ومن ذلك يختلف الإلغاء الإداري عن الإلغاء القضائي هذا الأخير الذي يقتصر على مخاصمة القرارات الإدارية غير المشروعة في حين يتعدى الإلغاء الإداري القرارات غير المشروعة ليشمل القرارات الإدارية المشروعة[2].

خامسا: سلطة الحلول

انطلاقا من القواعد والمبادئ التي تحكم التنظيم الإداري يتم توزيع الاختصاصات والصلاحيات وفق سلم إداري بحيث يتولى كل شخص إداري المهام المنوطة به ويتقيد بأطرها وحدودها وحقوقها وواجباتها كما يتحمل المسؤولية الناتجة عن ممارسته لتلك المهام لكن في حالات وظروف معينة يملك الرئيس الإداري إعمال سلطة الحلول محل مرؤوسيه بحكم السلطة التي يحوزها في مواجهتهم والتي تقرر له بموجب القوانين والتنظيمات على شخص مرؤوسيه وعلى أعمالهم، ويتدخل الرئيس الإداري ليحل محل مرؤوسيه في القيام بأعمالهم وممارسة مهامهم وبالتالي فحيازة الرئيس الإداري لسلطة الحلول يكون لغرض ضمان استمرارية المرافق العمومية ونجاعة تنظيم وتقديم الخدمة العمومية دون أي تعقيدات من شأنها تعطيل أو عرقلة حسن سير الوظيفة الإدارية وتحقيق أهداف المصلحة العامة[3].

(1)- محمد الصغير بعلي، **القرارات الإداري**، دار العلوم، الجزائر، 2013، ص 130.
(2)- عمار بوضياف، **التنظيم الإداري في الجزائر**، المرجع السابق، ص 24.
(3)- عمار بوضياف، **القانون الإداري**، المرجع السابق، ص 166.

المبحث الثاني

مظاهر ممارسة الرقابة الوصائية (البلدية نموذجا)

يعتبر المجلس الشعبي البلدي هيئة منتخبة من إرادة الشعب، وذلك عن طريق تبني أسلوب الانتخاب لأنه الآلية التي تمنح أعضاء المجالس الشعبية البلية الاستقلالية في إدارة الشؤون المحلية، وتحقيق مصالح المواطنين، ولقد نظم قانون البلدية الحياة الغيابية وذلك بمنح سلطة الوصاية أليات رقابية تترجم رقابة صارمة ممارسة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي بصفتهم أفراد أو باعتبارهم كهيئة وهذا من أجل تحقيق المصلحة العامة وضمان احترام القانون، وفي نفس الوقت قد منح المشرع ضمانات للأعضاء حتى لا تتعسف جهة الوصاية في استعمالها لسلطتها[1]حيث قسمناه إلى ثلاثة مطالب المطلب الأول آليات الرقابة الوصائية على الأشخاص والثاني آليات الرقابة على الهيئات أما المطلب الثالث الرقابة الوصائية على الأعمال.

المطلب الأول: آليات الرقابة الوصائية على الأشخاص

قبل التطرق إلى آليات الرقابة على الأشخاص يجب التفرقة بين موظفي البلية، وأعضاء المجلس الشعبي البلدي فالفئة الأولى يخضعون للسلطة الرئاسية، فيما تمارس على الفئة الثانية الرقابة الوصائية من طرف السلطة الوصية[2]، ولعل آليات الرقابة على الأعضاء تثير إشكالات وتساؤلات على المستوى العملي، خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار استقلالية المجلس الشعبي البلدي، لكنه لا ينفي خضوعهم لهذه الرقابة التي تعتبر كصمام أمان. [3]

الفرع الأول: آليات الرقابة على الأعضاء منفردين

تتمثل وسائل الرقابة على العضو المنتخب في المجلس الشعبي البلدي في التوقيف والإقصاء والإقالة.

---

[1]- حزية أمير، **الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين**، منكرة ماستر، شعبة حقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012/2013، ص 6،7.

[2]- محمد بعلي الصغير، **القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)**، مرجع سابق، ص 168.

[3]- عمار بوضياف، **شرح قانون البلدية**، جسور للنشر والتوزيع، الجزار، الطبعة الأولى، 2012، ص 284.

أولا – التوقيف:

هو تجميد مؤقت لعضوية المنتخب بالمجلس الشعبي البلدي لسبب من الأسباب التي حددها القانون و تبعا للإجراءات التي رسمها[1]، ولقد تضمنت قوانين البلدية هذه الآلية حيث نجد المادة 92 من الأمر 67-24 المعدل والمتمم المتعلق بالبلدية[2].

وكذلك المادة 32 من قانون البلدية رقم 90-08 حيث نصت على أنه: "عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه، يصدر قرار التوقيف المعلل من الوالي بعد استطلاعه رأي المجلس الشعبي البلدي و ذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية".[3]

ونجد أيضا المادة 43 من قانون البلدية 11-10 تنص على أنه: "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، في حال صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا و فوريا ممارسة مهامه الانتخابية"[4].

من خلال دراسة هذه المواد نجد أن المشرع قد حدد حالات التوقيف و كذا الجهة المختصة بإصدار قرار التوقيف وهنا ما سنبينه.

أ – حالات التوقيف:

من خلال المادة 43 يوقف العضو البلدي بسبب تعرضه لمتابعة قضائية والتي يمكن أن تكون لأحد الأسباب التالية:

- جناية أو جنحة متعلقة بالمال العام.
- جرائم مخلة بالشرف.
- إذا كان العضو يحل تدابير قضائية تحول دون مواصلته الأداء مهامه الانتخابية[5].

---

(1)- عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري**، مرجع سابق، ص 265.
(2)- المادة 92، من الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن بقانون البلدية الجريدة الرسمية العدد 06 المؤرخة في 18 جانفي 1967 (ملغى).
(3)- المادة 32، من القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتضمن بقانون البلدية الجريدة الرسمية العدد 15، المؤرخة في 11 أفريل 1990.
(4)- المادة 43، من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2010 المتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية العدد 37 المؤرخة في 03 جويلية 2011.
(5)- المادة 43، من القانون رقم 11-10 المتعلق بقانون بالبلدية، المرجع السابق.

أما حالات الإيقاف في المادة 32 من قانون البلية 90-08 فهي حالة وحيدة وهي المتابعة الجزائية وهنا الملاحظ هو حصر المشرع الجزائري التوقيف في حالة واحدة لا غير مقارنة مع المادة 43 سابقة الذكر وكذا المادة 92 من الأمر 24/67 القديم المتعلق بالبلدية[1] التي نصت على أن الإيقاف يكون في حالتين[2]:

- وهي المتابعة الجزائية.

- الإخلال بالمهام الانتخابية.

فبتوافر إحدى هذه الحالات تجمد عضوية هذا المنتخب فيترتب على ذلك عدم حضوره لاجتماعات المجلس بصفته عضوا به ولا المشاركة في المداولات ولا العمل مع اللجان، وذلك إلى غاية أن تفصل الجهة القضائية المختصة بحكم يثبت براءة هذا العضو مما كان متابعا من اجله، وعليه فإن تعرض العضو المنتخب للمتابعة يستمر توقيفه حتى تصدر الجهة القضائية المختصة قرارها النهائي بشأنه[3].

وبهذا فإن مدة التوقيف قد تطول أو تقصر و هذا متوقف على الجهة القضائية التي ستفصل في هذه المتابعة، ويبدأ سريان تجميد عضوية المنتخب من لحظة صدور القرار من الجهة الوصائية المختصة إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة هذه المدة حسب قانون البلدية 11-10 الجديد وكذلك بالنسبة لقانون البلدية 90-08 القديم[4].

أما الأمر 67-24 فكانت المدة محددة بشهر بقرار من الوالي مع إمكانية التجديد للمدة لثلاثة أشهر وذلك بقرار من وزير الداخلية باقتراحها من الوالي، وأن يكون اقراح الوالي مرفقا برأي مكتب التنسيق الولائي، وهذه المدة لم ترد في الأمر 67-24 وإنما جاء بها الأمر رقم 76-85[5].

وتحديد مدة الإيقاف تعتبر ضمانة لحماية المنتخب المحلي من التعسف إلا أنه تم التراجع عنها في قانوني البلية 90-08 و11-10 وهذا يعد منطقيا باعتبار أن سبب التوقيف هو المتابعة الجزائية وهولا ينتقي إلا بفصل الجهة القضائية[6].

---

(1)- عشاب لطيفة، **النظام القانوني للبلدية في الجزائر**، مذكرة ماستر حقوق، تخصص إدارة و مالية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، بجامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012 /2013، ص 65.

(2)- المادة 92 من الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.

(3)- فريدة مزياني، مرجع سابق، ص 291.

(4)- شوقي بوتهلولة، الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية 11-10، مذكرة ماجيستير، قسم الحقوق، تخصص إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014/2013، ص 172.

(5)- الأمر رقم 76-85، المؤرخ في 23/10/1976، يتضمن تعديل الأمر رقم 67-24، المؤرخ في 18/01/1967 المتضمن القانون البلدي، المنشور في الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 86، بتاريخ 1976/10/27.

(6)- أحمد سي يوسف، المرجع السابق، ص 24.

ب – الجهة المختصة بإصدار القرار :

تكون الجهة المختصة بإصدار قرار التوقيف على عضو المجلس الشعبي البلدي هو الوالي وذلك متى وصل إلى علمه بأن عضوا من أعضاء المجلس محل متابعة جزائية، وتعود مهمة ذلك إلى النيابة العامة التي قد تخطر إما المجلس الشعبي البلدي الذي يخطر الوالي أو إخطار الوالي مباشرة[1]، وبهذا يصدر قرار الوالي الذي كان يشترط أن يكون معللا[2] حسب الأمر 67-24، أما قانون البلدية 90-08 وفي المادة 32 منه اشترطت أن يكون القرار معللا وأضافت ضرورة استطلاع الوالي رأي المجلس الشعبي وأضافت ضرورة استطلاع الوالي رأي المجلس الشعبي البلدي قبل إصدار قرار التوقيف[3].

ونلاحظ من خلال المادة 43 من قانون 11-10 أن المشرع ألغى إجراء استطلاع رأي المجلس الشعبي البدي قبل اتخاذ القرار مع العلم بأن هذا الرأي هو استشاري أي غير ملزم، ويعتبر إجراء جوهري اذ يترتب البطلان على عدم احترامه، كما انه الغي تسبيب القرار من جانب الوالي وكان من الأفضل لو أن المشرع اشترط تسبيب القرار من جانب الوالي ذلك لما لهذه الضمانة من أثر على المستوى القانوني فالتسبيب هنا يمكن الجهة القضائية أو الإدارية أو أعضاء المجلس الشعبي البلدي أو المعني من معرفة أسباب إصدار قرار الإيقاف[4].

ما يمكن ملاحظته على النصوص المتعلقة بالتوقيف ابتداء من الأمر 67-24 إلى القانون 11-10 أن المشرع توجه لتقليص تدخل السلطة الوصائية في شؤون البلدية فيما يخص عملية الرقابة وذلك من اجل تكريس التعددية السياسية وجعل العلاقة بين الأجهزة والهيئات المحلية تقوم على الحوار لا التبعية والخضوع وهي ناقصة وغير كافية وقد تراجع على هذا التوجه وأعاد تشديد الرقابة وذلك ما يمكن استكشافه من قانون 11-10 مقارنة مع قانون 90-08 السابق.[5]

ثانيا-الإقصاء (العزل)

وهو نهاية العضوية و إسقاطها كليا لأسباب حددها القانون، ولا يكون إلا نتيجة فعل خطير يبرر إجراء اللجوء إليه[6]، لأنه يعتبر إجراء تأديبي وعقابي مقترن بعقوبة جزائية الأمر الذي يتعارض مع بقاء العضو محتفظا بعضويته بالمجلس الشعبي البلدي[7].

---

(1)- بوتهلولة شوقي، المرجع السابق، **ص** 74.
(2)- المادة 92 من الأمر رقم 67-24 المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.
(3)- لطيفة عشاب، المرجع السابق، **ص** 66.
(4)- عمار بوضياف، **شرح قانون البلدية**، المرجع السابق، **ص** 285.
(5)- عبد الناصر صالحي، مرجع سابق، **ص 113.**
(6)- عمار بوضياف، **التنظيم الإداري في الجزائر (بين النظرية و التطبيق)**، المرجع السابق، ص 224.
(7)- محمد الصفير بعلي، **القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)**، المرجع السابق، ص 170.

حيت تم النص عليه في المادة 92 مكرر من الأمر 67-24 وكذلك المادة 33 من قانون البلدية 90-08 القديم حيث تنص بأنه: "يقضى نهائيا من المجلس الشعبي البلدي، المنتخب البلدي الذي تعرض لإدانة جزائية في إطار أحكام المادة 32، ويعلن المجلس الشعبي البدي قانونا هذا الإقصاء، و يصدر الوالي قرار إثبات الإقصاء"[1].

واتخاذ هذا الإجراء يعني زوال صفة العضوية بالمجلس الشعبي البلدي، ولقد نصت على هذا الإجراء المادة 44 من قانون 11-10 والتي جاء فيها: "يقصى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 ، يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار..."[2].

ويكون الإقصاء بعد قرار التوقيف وهذا لا يعني أن قرار الإقصاء وجب أن يسبقه قرار التوقيف وأن قرار التوقيف وجب أن يلحقه قرار الإقصاء، بل المسألة تبقى مرهونة بالحكم النهائي أو القرار القضائي الذي يصدر ضد العضو المعني والذي يقيد الوالي في اتخاذه لقرار الإقصاء في حالة الإدانة دون خيار أخر[3].

أ – سبب الإقصاء :

حسب نص المادة 44 من قانون رقم 11-10 يعود سبب الإقصاء نتيجة لعضو كان محل متابعة قضائية للحالات المذكورة في المادة 43 من نفس القانون وحكم عليه نهائيا بالإدانة[4]، وعليه يعود يعود سبب الإقصاء إلى إدانة جزائية يتعرض لها العضو طبقا لقانون الإجراءات الجزائية[5].

وهي نفس الحالة التي تم النص عليها في قانون البلدية 90-08 وكذا الأمر 67-24.

ب – الجهة المختصة بإصدار قرار الإقصاء:

يكون اختصاص إصدار قرار الإقصاء كآلية رقابية على عضو المجلس الشعبي البلدي إلى الوالي، ويتم تطبيق أحكام الاستخلاف حيث يستخلف بالمترشح الذي يليه مباشرة في الترتيب، ويتم الاستخلاف بموجب قرار من الوالي[6].

---

(1)- المادة 33 من قانون رقم 90- 08 المتضمن قانون البلدية المرجع السابق.
(2)- المادة 44 من القانون رقم 11- 10 المتعلق بقانون بالبلدية، المرجع السابق.
(3)- لطيفة عشاب، المرجع السابق، ص 68.
(4)- المادتين 43 و44 من القانون رقم 11- 10 المتعلق بقانون بالبلدية، المرجع السابق.
(5)- عتيقة بلجبل، المرجع السابق، ص 195 .
(6)- أحمد سي يوسف، المرجع السابق، ص 25.

وحسب المادة 33 من قانون البلدية 90-08 تجد أن إعلان الإقصاء يكون من طرف المجلس الشعبي البلدي و يثبت بموجب قرار من الوالي، أما المادة (44) من قانون البلدية 11-10 منح الاختصاص للولي في إصدار قرار الإقصاء، وأن إجراء المداولة حول من سيتم إقصائه لا طائل منه طالما أنه سيقصى بقوة القانون وما قرار الوالي إلا لإثبات هذا الإقصاء[1].

ثالثا – الإقالة والاستقالة التلقائية:

تعتبر رقابة الإقالة من أهم الآليات الرقابية التي تفرض على أعضاء المجلس الشعبي البلدي منفردين ويقصد بها إنهاء مهام أعضاء المجلس الشعبي البلدي بصفة منفردة كل واحد على حدى وتجريدهم من العضوية في المجلس الشعبي البدي، فالمشرع الجزائري نص على الإقالة في القوانين المتعلقة بالبلدية وعلى هذا قسمنا الإقالة إلى الإقالة في الأمر 67-24 والإقالة الحكمة في قانون90-08 أما الاستقالة التلقائية فهي حالة جديدة نص عليها المشرع في القانون الجديد 11-10.

أ- الاقالة:

نصت القوانين البلدية في الإقالة على ما يلي:

1- الإقالة في القانون 67-24

من خلال المادة 90 من الأمر 67-24 نجد أن المشرع نظم جانب الإقالة في هذا القانون وعبر عن ذلك بمصطلح "التصريح بالاستقالة" بدل الإقالة، حيث يقوم به الوالي وذلك إذا تخلف العضو المنتخب في المجلس عن الحضور بعد ثلاث دعوات متتالية بدون سبب يعتبره المجلس مشروعا وصحيحا، ولا يجوز هذا الإجراء إلا إذا كلف العضو بتقديم إيضاحاته، وله أن يطعن في ذلك خلال 10 أيام من التبليغ أمام المحكمة المختصة وهذه الحالة غير منصوص عليها في قانون 90-08 المتعلق بالبلدية[2].

وقد نصت المادة 55 من الأمر 67-24 على أن: كل نائب بلدي يصبح لسبب طارئ بعد انتخابه في حالة من حالات عدم قابلية الانتخاب المنصوص عليها في المواد السابقة يصرح فورا باستقالته من نيابته من قبل عامل العدالة"[3]، وهذه الإقالة غير واردة في قانون 90-08 السابق[4].

---

[1]- بوتهلولة شوقي، المرجع السابق، ص 76.
[2]- أحمد سي يوسف، المرجع السابق، ص 25.
[3]- المادة 55 من الأمر رقم 67- 24 المتضمن قانون البلدية المرجع السابق.
[4]- ناصر لباد، **الوجيز في القانون الإداري**، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، ط4، 2010، ص 140.

2 – الإقالة في قانون البلدية 90-08 (الإقالة الحكمية):

لقد نصت المادة 31 من قانون البلدية 90-08 على انه: "يصرح الوالي فورا بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي البدي يتبين بعد انتخابه انه غير قابل للانتخاب قانونا أو تعتريه حالة من حالات التنافي"[1]. و من خلال هذه المادة نلاحظ أن المشرع وضع سببين للإقالة وهما[2]:

- وجود عضو في وضعية لا تسمح له أن يكون منتخبا أو ما يعبر عنها بحالات عدم القابلية للانتخابات.
- أو وجوده في وضعية تتنافى مع ما تقتضيه وتستوجبه وظيفته أو عمله الأصلي.

ويعود الاختصاص بالتصريح بالإقالة للوالي، و بصدور الإقالة تضع حد نهائي و دائم للعضوية بالمجلس الشعبي البلدي، ويتم استخلافه بعضو احتياطي[3].

ب – الإقالة في قانون البلدية 11-10 الجديد (الاستقالة التلقائية):

ويقصد بها أن يصبح العضو في حالة استقالة مفروضة وذلك عند توافر الحالات التي حددها قانون البلدية الجديد[4]، وهذا في المادة 45 منه حيث تنص: "يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من 03 دورات عادية خلال نفس السنة في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة الاستماع رغم صحة التبليغ يعتبر قرار المجلس حضوري يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني ويخطر الوالي بذلك"[5].

ومن خلال المادة 45 فإن سبب الاستقالة التلقائية هو تغيب العضو المنتخب لأكثر من 03 مرات عن حضور دورات المجلس خلال نفس السنة[6]، وذلك بدون مبرر شرعي ومقبول والغياب هنا لا يكون متعلق بجلسات الدورة وإنما الغياب يكون خلال 03 دورات في نفس السنة مع العلم انه ينعقد المجلس كل شهرين في دورة عادية ومدة الدورة 05 أيام ومنه فالغياب يكون في 05 أيام الدورة و لثلاث دورات خلال السنة وهذا ما يعتبر سبب للاستقالة التلقائية، والتي يعود اختصاص إصدار قرار الاستقالة التلقائية إلى المجلس الشعبي البلدي ويقوم بعد ذلك بإخطار الوالي بالقرار وهذا على عكس الآليتين السابقين[7].

---

(1)- المادة 31 من القانون رقم 90-08 المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.
(2)- عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 101.
(3)- محمد الصغير بعلي، **القانون الإداري (النشاط والتنظيم الإداري)**، المرجع السابق، ص 170.
(4)- شوقي بوتهلولة، المرجع السابق، ص 78.
(5)- المادة 45، القانون رقم 11-10 المتعلق بقانون بالبلدية، المرجع السابق.
(6)- عمار بوضياف، **شرح قانون البلدية**، المرجع السابق، ص 286.
(7)- شوقي بوتهلولة، المرجع السابق، ص 79.

الفرع الثاني: اثر آليات الرقابة على الأعضاء منفردين

إن الآليات الرقابية الممارسة من طرف السلطة الوصائية على أعضاء المجالس الشعبية البلدية بصفتهم منفردين لا تخلو من وجود أثار ناتجة عن تطبيق هذه الآليات وسنبين هذه الآثار من خلال التقسيم التالي:

أولا – اثر آلية التوقيف:

يتجلى اثر ممارسة سلطة التوقيف على أعضاء المجالس الشعبية البلدية في تجميد عضوية المنتخب بسبب المتابعة الجزائية لمدة لم يحددها المشرع، وهذا ما سيؤثر دون شك على العضو المنتخب ويجعله يعايش هاجس أبعاده من المجلس في أي وقت دون أن يتمكن من فعل في شيء ونجد أن السلطة الواسعة التي أصبح يتمتع بها الوالي في ظل قانون البلدية 11-10 والتي خولت له حق الانفراد بقرار التوقيف من دون استشارة المجلس البلدي ودون الحاجة إلى تعليل، نتيجة تنوع واتساع سلطات وصلاحيات الوالي وهو دليل يؤكد الحضور القوي لسلطة الوالي في الوقت الذي يهمش فيه دور المجلس وتتراجع ضمانات التصدي لسلطة الوصاية بالنسبة لأعضاء المجالس البلدية[1].

ثانيا – اثر آلية الإقصاء:

إن ممارسة آلية الإقصاء لا تخلو من المظاهر المعززة لسلطة الوصاية على حساب استقلالية الأعضاء ونتمثل في تهميش دور المجلس البلدي في إعلان إقصاء العضو المدان جزئيا، كما لا توجد أي مادة في قانون البلية الحالي تشير إلى حالة التنافي أو عدم القابلية كسبب من الأسباب المؤدية إلى الإقصاء وهذا يطرح احتمالين:

أولهما إما أن المشرع اسقط سهوا هذه الحالة في قانون البلدية وهذا مقارنة مع قانون الولاية، حيث يعتبرها حالة موجبة للإقصاء و تداركها، لكن لماذا ترك المشرع العضو البلدي غير معرض لهذه العقوبة كالعضو في المجلس الشعبي الولائي[2].

أما الاحتمال الثاني أن المشرع كان يدرك ذلك وهنا لابد من إعادة النظر في قانون البلدية وإدراج نص قانوني يعالج الحالة المذكورة سالفا حتى تتكامل المنظومة القانونية ولا يحدث أي تجاوز للقانون خاصة قانون الانتخابات لأن الحفاظ على مصداقية المجالس المحلية وضمان نزاهة التمثيل النيابي من بين الأهداف الأساسية التي تسعى إليها عملية الرقابة الوصائية[3].

---

(1)- حزية أمير، المرجع السابق، ص 18.
(2)- المرجع نفسه، ص 19
(3)- المرجع نفسه، ص 20.

ثالثا: اثر آلية الإقالة والاستقالة التلقائية:

إن إقالة عضو المجلس الشعبي البلدي تعني الإنهاء الكلي والدائم للمهام الغيابية من طرف جهة الوصاية وهذا راجع لسبب الإهمال والتسيب التي عمت المجالس الشعبية البلدية، وهو الأمر الذي استدعى ضرورة معالجة هذه الظاهرة بنصوص قانونية تضع حدا لها[1].

كما تمنح العضو المنتخب الضمانات القانونية التي يواجه بها قرار الإقالة، ولعل من بين هذه الضمانات نجد أن العضو يتمتع بحق سماعه على مستوى المجلس وهو من بين الإجراءات المتعلقة بالإقالة وهذا لتبرير غيابه[2].

إلا أن هذه الضمانة تعتبر جزء يسير من الضمانات وهذا سيؤثر على استقلالية المجلس الشعبي لا محال، وهذا في ظل غياب حق الطعن أمام الجهات القضائية المختصة في قرار الإقالة وهو حق كرسه المشرع في الأمر 67-24 السابق[3]، ونظرا لكون الرقابة القضائية على قرارات الجهة الوصية جاءت كضرورة للحفاظ على مبدأ المشروعية، وضمان تأكيده حتى تكون سيادة القانون فوق كل اعتبار وذلك من اجل صيانة حقوق الأعضاء المنتخبين وحرياتهم في مواجهة سلطات الوصاية وهو أمر أكده دستور 1996 الجزائري وهذا من خلال دباجته[4].

وفي الأخير يمكن القول بأن الرقابة الوصائية على الأعضاء منفردين من خلال تتبع قوانين البلدية والمراسيم المتعلقة بها نلاحظ أن قانون 90-08 جاء بمجموعة من الضمانات الفعالة مقارنة مع الأمر 67-24 في مواجهة تدخلات السلطة الوصائية وهو يعتبر بمثابة النقلة النوعية التي حققتها البلديات في إطار علاقة الرقابة الوصائية، لكن المشرع سرعان ما تراجع عليها[5]، وذلك بعد صدور المرسوم الرئاسي 92-44 المؤرخ في 1992/02/09 المتضمن حالة الطوارئ في المادة 08 منه[6]، وكذا المادة 01 من المرسوم التنفيذي 92-143،[7] فقد أعاد الأساليب القديمة للتوقيف التي أعادت إفراغ إفراغ الاستقلالية الممنوحة بموجب القانون 90-08 من محتواها وهذا أيضا ما نجده من خلال إصدار قانون البلدية 11-10 الذي سند الرقابة المفروضة على الأعضاء، ولقد كان الهدف من منح اكبر مجال

---

(1)- عمار بوضياف، **شرح قانون البلدية**، المرجع السابق، ص 286.
(2)- المادة 45 من القانون رقم 11-10 المتعلق بقانون بالبلدية، المرجع السابق.
(3)- المادة 90 من الأمر رقم 67-24 المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.
(4)- حزية أمير، المرجع السابق، ص 17.
(5)- بن ناصر بوطيب، المرجع السابق، ص 57.
(6)- المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 44/92، المؤرخ في 1992/02/09، المتضمن حالة الطوارئ، المنشور في الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 10، بتاريخ 1992/02/09.
(7)- المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 92-143 المؤرخ في 1992/04/11- يتعلق بتوقيف عضوية منتخبي المجالس المجالس الشعبية الولائية والبلدية، المنشور في الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 27، بتاريخ 1995/04/12.

من الاستقلالية في ظل قانون 90-08 هو مسايرة التطورات والتحولات السياسية التي شهدتها البلاد وذلك يتبنى التغذية على المستوى المحلي[1].

المطلب الثاني: آليات الرقابة على الهيئات

تمارس الرقابة على المجلس الشعبي البلدي في أشكال متعددة ولعل من بين هذه الأشكال ممارسة الرقابة الوصائية عليه باعتباره هيئة و تأخذ صورتين وهما الإيقاف والحل وهذا من خلال نصوص قوانين البلدية في التشريع الجزائري، و لعل هذه الصور لا تخلوا من وجود أثار مترتبة عن ممارسة هذه الصور وعليه قسمنا هذا المطلب إلى: فرعين فتمثل الفرع الأول في آليات الرقابة على الأعضاء مجتمعين كهيئة ، أما الفرع الثاني في آثار آليات الرقابة على الأعضاء مجتمعين كهيئة.

الفرع الأول: آليات الرقابة على الأعضاء مجتمعين (كهيئة)

كما سبق تبيانه فإنه من خلال نصوص قوانين البلدية نجد آليتين وهما الإيقاف والحل:

أولا-الإيقاف:

ويقصد به إبطال عمل المجلس الشعبي البلدي لمدة معينة عن ممارسته أعماله[2]، وعادة تكون فترة التوقيف مرحلة تمهيدية لإجراء سلطة الحل لأن فترة التوقيف أو التعليق قد تكون مناسبة لتسوية الخلافات وإزالة كل أسباب التوقيف[3].

ولقد نص على هذه الألية الأمر 67-24 فقط فهو غير وارد في قوانين البلدية اللاحقة لهذا القانون حيث نجد أن المادة 112/1 من الأمر 67-24 على أنه يمكن توقيف المجلس الشعبي البلدي، لمدة شهر بقرار من وزير الداخلية[4].

ولصحة قرار التوقيف لابد من توفر شرطين مهمين ألا وهما:

ضرورة وجود حالة استعجاليه إلا أن المشرع لم يحدد هذه الحالات الاستعجالية التي من خلالها إيقاف المجلس الشعبي البلدي إلا انه اشترط أن يكون قرار الإيقاف مسبب من وزير الداخلية.

---

(1)- بن ناصر بوطيب، مرجع سابق، ص 58.
(2)- لطيفة عشاب، المرجع السابق، ص 92.
(3)- عبد الناصر صالحي، المرجع السابق، ص 120.
(4)- المادة 112، الأمر رقم 67-24 المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.

أما الشرط الثاني فنجد آن المشرع الجزائري حدد مدة الإيقاف بشهر وذلك يعني انه يجب بعد مرور هذه المدة أما حل المجلس الشعبي البلدي، وإما السماح له بممارسة مهامه المعهودة[1].

وبالرغم من أن قانون البلدية 90-08 وقانون 11-10 لم ينص على الإيقاف لا صراحة ولا ضمنا إلا أن الوالي وطبقا لأحكام المادة 32 من المرسوم التنفيذي 94-215 حيث تنص "يتخذ الوالي في إطار التنظيم المعمول به و في جميع الميادين أي إجراء تحفظي يراه مفيدا ومن شانه أن يحافظ على النظام والأمن العموميين"[2]، وعليه يستطيع الوالي توقيف المجالس الشعبية البلدية في إطار الإجراءات التحفظية وبهذا يتعرض المجلس الشعبي البلدي للتوقيف المؤقت ليس من وزير الداخلية وإنما من طرف والي ولاية[3].

ثانيا – الحل:

يعتبر حل المجلس الشعبي البلدي من اخطر آليات الرقابة بقصد به القضاء على المجلس الشعبي البلدي وإنهاء مهامه بإزالته قانونيا مع بقاء الشخصية المعنوي للبلدية قائمة، فحل المجلس لا يعني انتفاء الشخصية المعنوية للبلدية[4].

ولقد نظمت قوانين البلدية هذه الآلية حيث نجد أن المشرع الجزائري نص في المادة 112 من الأمر 67-24 على حل المجلس الشعبي البلدي، وكذلك المادة 34 من قانون 90-08 ونجد أيضا المادة 46 من قانون 11-10.

ونجد أن هذه المواد نصت على آلية الحل بطريقة واضحة وذلك نظرا لخطورة هذا الإجراء على المجلس الشعبي البلدي لكونه يتكون ويتشكل من أعضاء منتخبين بطريقة ديمقراطية لتسجيل أهم أركانه ألا وهو الاستقلالية، وهذا الإجراء يمس باستقلاليته[5].

أ-حالات الحل:

يستوجب الحل في مجموعة من الحالات التي نذكرها فيما يلي:

---

(1)- عبد الناصر صالحي، المرجع السابق، ص 120.
(2)- المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 215/94، المؤرخ في 23 يوليو 1994، المتعلق بتحديد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، المنشور في الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 27 بتاريخ 27 يوليو 1994.
(3)- عبد المناصر صالحي، المرجع السابق، ص 120.
(4)- محمد بعلي الصغير، **قانون الإدارة المحلية الجزائرية**، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، بدون طبعة، 2004، ص 106.
(5)- شوقي بوتهلولة، المرجع السابق، ص 82.

1- خرق أحكام الدستور:

من مقتضيات سيادة القانون أن تكون الدولة بهيئتها وأفرادها خاضعة للقانون وتحترم مبدأ المشروعية فالدستور هو أسمى قوانين الدولة، الذي على المجلس الشعبي البلدي أن يخضع في جميع تصرفاته وأعماله للقانون والدستور، وعليه أن لا يخرق القواعد الدستورية لأنه في حالة خرق المجلس الشعبي البلدي لنص دستوري بما يتميز به من رفعة وحجية ودرجة إلزام فجزاء المخالفة هنا هو الحل، وهذا ما يؤدي بالسلطة الوصائية إلى أعمال آلية الحل، وهذه الحالة منصوص عليها في المادة 46 من قانون البلدية ونجد هذه الحالة قد انفرد بها قانون البلدية 11-10 الذي نص عليها في المادة 46 على غرار القوانين الأخرى التي لم تنكر هذه الحالة[1].

2- إلغاء انتخابات جميع أعضاء المجلس البلدي:

وتكون هذه الحالة نتيجة لمخالفة كبيرة و جسيمة لنصوص قانون الانتخابات وهذا ما يؤدي بالجهة الوصية إلى حل المجلس الشعبي البلدي نتيجة قرار إلغاء الانتخابات الصادر من طرف السلطة القضائية الفاصلة في النزاع[2].

ويكون الحل في حالة الإلغاء الكلي للانتخابات فالإلغاءات الجزائية للانتخابات لا يرتب حل المجلس وهذا حتى لا تفقد العملية الانتخابية مصداقيتها، وهذه الحالة هي مستحدثة في قانون البلدية 11-10 ولم ينص عليها المشرع في قانوني البلدية السابقين[3].

3- حالة الاستقالة الجماعية للمجلس :

وتكون في حالة ما إذا استقال جميع أعضاء المجلس دفعة واحدة أيا كانت تياراتهم السياسية وانتماءاتهم وذلك عن طريق تقديم طلب يفصحون فيه عن رغبتهم في الاستقالة، إلا أن النص لم يحدد لأي جهة تقدم الاستقالة الجماعية وما شكلها وهل يكون طلب الاستقالة واحد أو كل عضو يحرر طلب استقالته بصفة فردية[4]، ولقد تم النص على هذه الحالة في مختلف قوانين البلدية[5]، وذلك في المادة 46 46 من قانون البلدية 11-10 والمادة 34 من القانون 90-08 والمادة 113 من الأمر 67-24.

---

(1)- عمار بوضياف، **شرح قانون البلدية**، المرجع السابق، ص 294.
(2)- المرجع نفسه، ص 294.
(3)- شوقي بوتعلولة، المرجع السابق، ص 84.
(4)- عمار بوضياف، **شرح قانون البلدية**، المرجع السابق، ص 295.
(5)- أحمد سي يوسف، المرجع السابق، ص 26.

4- عندما يكون الإبقاء على المجلس ممدر اختلافات خطيرة في التسيير أو تمسى بمصالح المواطنين:

إذا أصبح المجلس الشعبي البلدي مصدر ضرر لا مصدر نفع وجب حله لأنه سيؤدي إلى المساس بمصالح المواطنين و الطمأنينة العامة[1].

5- عندما يصبح عدد المنتخبين اقل هن نصف عدد الأعضاء وبعد تطبيق أحكام الاستخلاف:

لقد أجاز المشرع لجهة الوصاية حل المجلس الشعبي البلدي في هذه الحالة والتي يمكن أن تكون جراء الاستقالات أو التوقيفات والاقصاءات أو الوفاة أو بحدوث أي مانع قانوني أخر وفي هذه الحالة تلجا السلطة إلى حل المجلس بالرغم من تطبيق أحكام المادة 49 والمتعلقة بالاستخلاف[2]، لأن المجلس يفقد الأداة القانونية التي بموجبها يفصل في القضايا المعروضة عليه[3].

ولقد تضمنت هذه الحالة المادة 46 من قانون البلدية 11-10 وكذا المادة 34 من قانون 90-08 والمادة 111 من قانون 81-09 المعدل للأمر 67-24.

6- في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية:

إن الخلافات قد تنشأ بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي و هذا أمر طبيعي راجع إلى التباين في وجهات النظر واختلاف التوجهات السياسية ، ولكن إذا بلغت هذه الاختلافات إلى مستوى خطير فيؤثر على السير الحسن والعادي لهيئات البلدية فهو أمر غير مقبول وبهذا يتدخل الوالي باعتباره جهة وصية، فيوجه إعذار للمجلس من اجل تسوية الخلافات وفي حالة عدم الاستجابة يقوم الوالي برفع تقرير لوزير الداخلية لاستصدار مرسوم بحل المجلس[4].

و نصت على هذه الحالة مختلف قوانين البلدية 11-10 في المادة 46 والقانون 90-08 في المادة 34 وكذلك الأمر 67-24.

---

(1)-أحمد سي يوسف، المرجع السابق، ص 27.
(2)- شوقي بوتهلولة، المرجع السابق، ص 85.
(3)- عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 117.
(4)- شوقي بوتهلولة، المرجع السابق، ص 86.

7- في حالة ضم بلديات لبعضها آو تجزئتها:

وتكون هذه الحالة من ضمن الحالات التي يقع فيها حل المجلس الشعبي البلدي لأن عدد البلديات قد يرتفع أو ينخفض و ذلك لعدة عوامل سياسية وإدارية وجغرافية واقتصادية، فإذا ما تم تجزئة بلدية إلى عدة بلديات أو ضم عدة بلديات إلى بلدية واحدة ، وهذه الحالة يحل فيها المجلس الشعبي البلدي الذي تم ضمه أو تجزئته لأنه لا يمكن تسيير بلدية بعدة مجالس أو تسيير عدة بلديات بمجلس واحد[1].

8- في حالة حدوث ظروف استثنائية:

هذه الحالة جديدة أتى بها قانون البلدية الجديد، فالمشرع أورد عبارة ظروف استثنائية و لم يقم بضبط و تحديد الظروف الاستثنائية التي تحول دون تنصيب المجلس الشعبي البلدي[2].

ب - إجراءات الحل:

حيث ميز الأمر 67-24 في نصه الأصلي بين حل المجلس وتحديده واستقالة جميع الأعضاء العاملين هذا رغم أن النتيجة واحدة وهي إنهاء عضوية شخصي المجلس وإعادة انتخابه من جديد ومن خلال المادة 112 لا يتم الحل إلا بموجب مرسوم وهذا يكون للحل الناتج عن دمج أو تجزئة البلدية[3]، أما في حالة التجديد الكامل للمجلس الناتج عن نقص الأعضاء وفقا لقرار من وزير الداخلية، ولكن حسب قانون 81-09 المعدل للقانون البلدي يكون بموجب مرسوم يصدر بناءا على تقرير وزير الداخلية[4].

ويقابل هذه المادة نص المادة 35 من القانون 90-08 التي تنص على انه: "لا يمكن حل المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءا على تقرير من وزير الداخلية".

وهنا المشرع أزال الغموض الذي كانت تعتريه هذه المادة حول تحديد نوع المرسوم الذي يتم بموجبه الحل حيث أشار المشرع في المادة 47 أن يكون المرسوم رئاسيا[5].

وعند حل المجلس الشعبي البلدي يتولى مهمة تسيير شؤون البلدية متصرفا ومساعدين يتم تعينهم من طرف الوالي مؤقتا خلال 10 أيام التي تلي الحل وفي حالة تنصيب المجلس الجديد تنتهي

---

(1)- مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 236.
(2)- عمار بوضياف، **شرح قانون البلدية**، المرجع السابق، ص 297.
(3)- أحمد سي يوسف، المرجع السابق، ص 27.
(4)- المرجع نفسه، ص 28.
(5)- عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 120 و121.

مهامه بقوة القانون ويتم تجديد المجلس عن طريق إجراء انتخابات جديدة لا تتعدى 06 أشهر من يوم الحل على ألا تكون أخر سنة من العهدة الانتخابية[1].

ويتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي وهذا حسب ما نصت عليه المادة 47 من القانون 11-10 على انه يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناءا على تقرير الوزير المكلف بالداخلية[2].

الفرع الثاني: أثار آليات الرقابة على الأعضاء مجتمعين (كهيئة)

لا تخلو ممارسة هذه الآليات من طرف السلطة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي باعتباره هيئة من أثار تمس باستقلالية المجلس البلدي.

أولا – أثار آلية الإيقاف على المجلس الشعبي البلدي

لم يتم تحديد الحالات التي توجب توقيف عمل المجلس الشعبي البلدي من طرف المشرع الجزائري في الأمر 67-24 وهذا ما يجعل السلطة الوصائية تتمتع بسلطة واسعة في إيقاف المجلس الشعبي البلدي، وهذا ما يهدد استقلالية المجلس[3]، إلا أن المشرع ومن أجل ضمان استقلالية البلدية كوحدة إقليمية، تخلى المشرع عن آلية الإيقاف في قانون من 90-08 والقانون 11-10 إلا انه قد تراجع عن هذه الخطوة بإصدار المرسوم 92-44 المتعلق بإعلان حالة الطوارئ والمرسوم التنفيذي 92-149 المتعلق بتوقيف أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية، و هذا من اجل فرض سيطرته وهيمنته على المجالس الشعبية البلدية و الولائية حيث تم منح صلاحيات الإيقاف إلى رئيس الحكومة آنذاك[4].

ثانيا – أثار آلية الحل على المجلس الشعبي البلدي

آلية الحل هي وسيلة بيد السلطة الوصائية تهدد بها الصفة النيابية والمراكز القانونية للمنتخبين فهذه الوسيلة تهدد الوجود القانوني لجميع أعضاء المجلس لا عضو واحد على الرغم من إحاطة المشرع هذه الآلية بضمانات وإجراءات محددة و لعل هذه الآلية تمس مباشرة بمكانة المجالس المحلية المستمدة من الانتخاب والعهدة الانتخابية[5]، وبواسطة آلية الحل يمكن أن تتدخل السلطة الوصائية وتنهي الوجود القانوني للمجالس الشعبية البلدية مستندة في ذلك إلى الأسباب التي ذكرها المشرع على سبيل الحصر

(1)- لطيفة عشاب، المرجع السابق، ص 61 و62.
(2)- المادة 47 من القانون رقم 11-10 المتعلق بقانون بالبلدية، المرجع السابق.
(3)- المرجع نفسه، ص 63.
(4)- بن ناصر بوطيب، المرجع السابق، ص 81.
(5)- المادة 65 من القانون العضوي رقم 12-01، المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، المنشور في الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 01، بتاريخ 2012/01/14.

وهذا ما يزعزع استقرار الأعضاء في مناصبهم الغيابية ويحد بشكل كبير من استقلالية المجلس الشعبي البلدي، هذا في ظل اتجاه المشرع نحو توسيع سلطات الجهة الوصية في مجال الوصاية على المجالس الشعبية البلدية وهذا مستمد من الزيادة في عدد الحالات الموجبة للحل وعدم اعتماده على معيار يحددها وهذا ما أكدته المادة 46 من قانون 11-10 الجديد[1]، ومن جهة أخرى يلاحظ أن بعض الحالات الموجبة للحل تبقى محل تقدير للجهة الممارسة لسلطة الحل مثل ما يتعلق بالظروف الاستثنائية التي تحول دون تنصيب المجلس المنتخب، فقد وردت عبارة الظروف الاستثنائية على صيغة الإطلاق فلم يوضح المشرع ما هي هذه الظروف كما أنه لم يضبطها بحالات محددة و كان الأجدر به توضيحها وضبطها حتى لا تتعسف السلطة الوصائية في استعمال هذا الحق ضد هذه المجالس[2].

وما يمكن ملاحظته هو افتقار الأعضاء المنتخبين للوسائل القانونية التي تمكنهم من الدفاع عن مناصبهم، خاصة وأن قرار الحل يكون بناءا على مرسوم رئاسي وهو من الأعمال السيادية الغير قابلة لأي شكل من أشكال الطعن القضائي[3].

المطلب الثالث: الرقابة الوصائية على الأعمال

لقيام المجلس الشعبي البلدي بمهامه واختصاصاته فهو يعتمد على وسيلة أساسية ألا وهي المداولات التي من خلالها يتخذ القرارات المتعلقة بالشؤون المحلية، ولعل تمتع المجلس الشعبي البلدي بالاستقلالية من خلال الحكم على مدى إصدار هذه القرارات وتنفيذها بحرية دون الخضوع للرقابة، وعلى هذا نأتي إلى تبيان مظاهر الرقابة الوصائية على أعمال المجالس الشعبية البلدية من اجل تحديد مدى استقلالية المجلس الشعبي البلدي من خلال قيامه بمهامه بحرية[4].

وقد أجمع الفقهاء على تقسيم الرقابة على الأعمال إلى رقابة سابقة ورقابة لاحقة، ولعل هذه الوسائل لا تخلو من المساس باستقلالية المجالس الشعبية البلدية في آليات أداء مهامها[5].

وعليه قسمنا هذا المطلب إلى فرعين:

---

(1)- لطيفة عشاب، المرجع السابق، ص 63.
(2)- شوقي بوتهلولة، المرجع السابق، ص 88.
(3)- علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 54.
(4)- أحمد سي يوسف، المرجع السابق، ص 29.
(5)- دحمان حمادو، **الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر**، مذكرة الماجستير، القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011/2010، ص 48.

الفرع الأول: آليات الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي

ولقد قسمنا هذا المطلب إلى فرعين من خلال تقسيمنا هذه الآليات إلى آليات الرقابة السابقة وتتمثل في آلية التصريح وآلية التصديق وإلى آليات الرقابة اللاحقة والتي تتمثل في الإلغاء والحلول.

أولا: آليات الرقابة السابقة

هذه الرقابة تمارس حيال موضوع القرار أو العمل الإداري بصفة عامة قبل أن يستكمل مقومات إصداره فهي مرحلة سابقة يمر من خلالها القرار قبل أن يصبح نافذا أو قابلا للتنفيذ، فهنا تمتع جهة الرقابة المتمثلة في السلطة الوصائية بسلطة الموافقة السابقة على أعمال المجلس الشعبي البلدي وهي تهدف إلى الحيلولة دون الوقوع في الأخطاء الإدارية أو المخالفة للقوانين والتنظيمات المعمول بها[1]، وذلك عن طريق التصديق والتصريح.

أ- التصريح:

وهو الإجراء الذي يجوز بمقتضاه لجهة الوصاية أن تقرر مقدما، بمقتضى سلطتها الاستثنائية المحددة قانونا بأن مشروع القرار الذي تود الجهة اللامركزية اتخاذه لا يخالف أي قاعدة قانونية ولا يمس المصلحة العامة وهو ما يوجب بحسب الأصل عدم صدور القرار المذكور قبل التصريح أي قبل استئذان جهة الوصاية[2].

و يمكن اعتبار التصريح شهادة من الجهة الوصية بالموافقة على مشروع العمل اللامركزي للقانون وللمصلحة العامة فهو بهذا يعتبر رقابة سابقة نظرا لحصوله قبل اتخاذ القرار المشمول بهذه الرقابة على ذلك لا يكون التصريح إلا صريحا ولا يمكن الاستدلال عليه ضمنيا بحيث لا يصح التصرف إلى وفقا للشروط التي وضعتها جهة الوصاية[3].

ولقد نصت المادة 188 من الأمر 67-24 المتعلق بقانون البلدية إلى سلطة التصريح على أنه "للمؤسسات العمومية البلدية أن تقبل أو ترفض الهبات والوصايا الممنوحة لها دون قيد أو شرط أو تخصيص عقاري وعندما تكون الهبات مقيدة بالتزامات أو شروط أو تخصيص عقاري فللمجلس الشعبي البلدي أن يأذن بالقبول أو الرفض بعد اخذ رأي عامل العمالة"[4].

---

(1)- دحمان حمادو، المرجع السابق، ص 49 و50.
(2)- جلول عبة، المرجع السابق، ص 46.
(3)- دحمان حمادو، المرجع السابق، ص 50.
(4)- المادة 188 من الأمر رقم 67-24 المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.

ولقد تناول القانون 90-08 التصريح في المادتين 92 و116، فالمادة 92 تنص على أنه: "تشترط الموافقة القبلية للمجلس الشعبي البلدي على إنهاء أي مشروع على تراب البلدية تتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة"، من خلال هذه المادة فإن المشاريع على مستوى البلدية يخضع للموافقة القبلية للمجلس الشعبي البلدي وذلك عن طريق مداولة[1].

أما المادة 116 فقد نصت على أنه: "يجوز للمؤسسات العمومية البلدية أن تقبل أو ترفض الهبات والوصايا الممنوحة لها دون أعباء أو شروط أو تخصصات فإذا كانت الهبات تخضع لأعباء أو شروط فإن المجلس الشعبي البلدي هو يأذن بقبولها عن طريق المداولة أو رفضها"، من خلال المادتين نجد أن آلية التصريح واردة في القانون 90-08 لكن المشرع عبر عنه بالموافقة القبلية[2].

ونجد أيضا أن قانون البلدية 11-10 تضمن هذه الآلية، وذلك من خلال نصه على خضوع أي مشروع استثماري أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي[3].

ب- التصديق:

هي تقنية بمقتضاها تتولى السلطة العليا التي تعمل بسحب سلطات محددة، عهدت إليها بموجب القانون الإعلان على أن القرار الصادر عن هيكل مستقل يمكن أن يرتب أثاره لأنه لم يخرق أي قاعدة قانونية ولم ينل من الصالح العام[4].

فالتصديق هو إجراء تقوم به سلطة الوصاية حيث له دور هام في تنفيذ قرارات المجلس الشعبي البلدي، فالقرارات الصادرة عن المجلس هي مكتملة العناصر إلا أنها تبقى تحتاج إلى التصديق من طرف السلطة الوصية والمتمثلة في الوالي من اجل تنفيذه[5].

وقد انقسم الفقه حول تحديد الطبيعة القانونية للتصديق، فهناك من يرى أنه مجرد شرط لتنفيذ العمل المشمول به ومجرد إجراء لاحق لقرار سابق منفصل عنه، فقرار المجلس الشعبي البلدي قبل التصديق عليه قابل للتنفيذ في حد ذاته، وما التصديق إلا إجراء يرفع العقبة التي تعترض هذا التنفيذ، أما

(1)- المادة 92 من قانون رقم 90-08 المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.
(2)- المادة 116 المرجع نفسه.
(3)- المادة 109 من القانون رقم 11-10 المتعلق بقانون البلدية، المرجع السابق.
(4)- عاد بوعمران، المرجع السابق، ص 105.
(5)- شوقي بوتهلولة، المرجع السابق، ص 92.

الاتجاه الثاني فيرى أن التصديق هو إجراء هام وأساسي وبواسطته يتم إيجاد عمل إداري موحد وبموجبه يتم الإشراك الفعلي لجهة الوصاية في صناعة العمل الإداري[1].

ويأخذ التصديق شكلين هما التصديق الضمني والتصديق الصريح:

- التصديق الضمني:

إن الأصل في تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي يكون في القانون بعد 21 يوم من تاريخ إيداعها لدى الولاية ما عدى المداولات التي استثناها القانون[2].

فمن خلال المادة 56 من القانون 11-10 تعتبر مداولات المجلس قابلة للتنفيذ كقاعدة عامة لا تحتاج إلى المصادقة الضمنية و تكون باستفائها الأجل القانوني يوم 21 يوم من تاريخ إيداعها بالولاية وهذا لا يشمل جميع المداولات وذلك لوجود بعض الاستثناءات والمصادقة الضمنية هنا تكون في حالة سكوت جهات الوصاية دون اتخاذ أي موقف بخصوص المداولة، وتعتبر مدة 21 يوم كقيد زمني لسلطة الوصاية لأجل التصديق مما يشكل ضمانة للمجلس الشعبي البلدي فبمرور الأجل المحدد دون اتخاذ أي إجراء من طرف الوالي يكسب المداولة حصانة وتصبح بذلك قابلة للتنفيذ[3].

ونلاحظ أن المادة 41 من قانون البلدية 90-08 تضمنت اختلافات مقارنة مع المادة 56 أعلاه وذلك من حيث ميعاد التصديق والتي كانت حسب قانون البلدية السابق 15 يوما أما القانون الحالي هي 21 يوما وهنا زيادة في المدة، ولعل العبرة في ذلك هو منح سلطة الوصاية الوقت الكافي لأجل مراقبة مدى شرعية ومطابقة المداولة للقانون[4].

ونلاحظ أيضا أن المادة 41 من القانون 90-08 أثارت إشكالا وذلك من حيث المصطلحات التي وردت في النص المذكور عبارة "...يدلي الوالي برأيه أو قراره..."، حيث النص هنا لم يبين ما المقصود من الرأي والقرار، غير أنه يمكن تصور أن الرأي هو عبارة عن وجهة نظر أولى يقوم الوالي بتقديمها بصدد مداولة ما، ويقوم قبل إصدار القرار بطلب إعادة النظر في المداولة من طرف أعضاء المجلس، ويلتزمون بالشرعية فإذا حسم الأمر من طرف أعضاء المجلس وذلك في حالة اقتناعهم، وإلا حق للوالي إصدار القرار الذي بموجبه يقدم المداولة جزئيا أو كليا، ولقد وفق المشرع واحسن ما فعل في القانون الجديد حيث انه حنف عبارة رأي القرار[5].

---

(1)- عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 106.
(2)- المادة 36 من القانون رقم 11-10 المتعلق بقانون البلدية، المرجع السابق.
(3)- شوقي بوتهلولة، المرجع السابق، ص 92.
(4)- المرجع نفسه، ص 93.
(5)- عمار بوضياف، **شرح قانون البلدية**، المرجع السابق، ص 287.

- التصديق الصريح:

تعتبر مداولات المجلس الشعبي البلدي نافذة كقاعدة عامة إلا ما احتاج منها للتصديق من طرف سلطة الوصاية ، فهناك بعض القرارات أخضعها المشرع للتصديق الصريح من طرف السلطة الوصائية، وهذا ما نجده في المادة 57 التي تنص على انه: لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي مداولات المجلس الشعبي اليدي التي تخص المسائل التالية :

- الميزانية والحسابات

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

- اتفاقيات التوأمة التنازل عن الأملاك العقارية البلدية"[1].

وهذه الحالات تشكل في موضوعها خطورة كبيرة التي ينبغي إخضاعها للتصديق الصريح للوالي ومقارنة مع المادة 42 من قانون البلدية 90-08 السابق[2]، نجد أن المادة57 قدمت إضافة نوعية لم تكن موجودة من قبل كحالة قبول الهبات والوصايا واتفاقيات التوأمة وحالة التنازل عن الأملاك العقارية إلا أنه تراجع عن النص في حالة إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية المذكورة في المادة 42 وهذا يجعلنا أمام إشكالية بخصوص هذه الحالة[3]،4 ومن خلال المادة 57 يكون الوالي هو جهة التصديق في حالة إذا كان موضوع المداولة الحالات المشار إليها على سبيل الحصر، وقد قيد المشرع الوالي بإصدار قراره خلال مدة 30 يوم و إلا تحولت بمضي هذه المدة المصادقة الصريحة إلى مصداقية ضمنية وتنفذ المداولة حتى وإن كان موضوعها الحالات المشار إليها سابقا هذا من أجل تخفيف شدة هذا التصديق الصريح وما قد يترتب عنه من تباطؤ و تعطيل للنشاط الإداري[4].

الفرع الثاني: آليات الرقابة اللاحقة

إن آليات الرقابة اللاحقة الممارسة من طرف السلطة الوصائية تكون في الفترة الزمنية اللاحقة لصدور التصرفات القانونية والأعمال المادية وتكون قد أنتجت أثارها، وعليه فإن دور هذه الآليات ليس التوجيه كالرقابة السابقة بقدر ما هو إحصاء للأخطاء في حالة وجودها وذلك لاتخاذ الإجراءات الضرورية في هذه الحالة، لأن المجلس الشعبي البلدي يتمتع باستقلالية من حيث القيام بتصرفاته وأعماله وتكون

(1)- المادة 97 من القانون رقم 11-10 المتعلق بقانون البلدية، المرجع السابق.
(2)- المادة 42 القانون رقم 90-08 المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.
(3)- عمار بوضياف، **شرح قانون البلدية**، المرجع السابق، ص 288.
(4)- محمد بعلي الصغير، **القانون الإداري**، المرجع السابق، ص 171.

قراراته نافذة غير مرموقة ولا مشروطة على عكس ما هو الحال بالنسبة للرقابة السابقة، وتكون الرقابة السابقة في آليتين هما آلية الإلغاء وآلية الحلول[1].

أولا- آلية الإلغاء

"وهو الإجراء الذي يتم في أطر قانونية و زمنية محددة، يمكن جهة الوصاية بمقتضاه أن تزيل قرارا صادرا عن جهة لا مركزية نتيجة لمخالفة قاعدة قانونية أو لمساسه بالمصلحة العامة"[2].

فهو وسيلة لاحقة تمكن جهة الوصاية من التدخل بعد اكتمال عناصر القرار من أجل تفحص عمل المجلس من المداولات فيما إذا كانت هذه المداولة تستحق الإلغاء فتلغيها طبقا للقانون، وهذا من أجل حماية المصلحة العامة والتحقق من مدى شرعية هذه المداولات وإلزامها بالقوانين والتنظيمات المعمول بها[3].

وهذه الوسيلة لا تكون على سبيل الإطلاق بل هي مقيدة بالغرض الذي تهدف إليه فلا يكون لجهة الوصاية المتمثلة في الوالي إلغاء مداولة للمجلس الشعبي البلدي وقد احترمت هذه المداولة الأشكال والإجراءات والتنظيمات وتهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، وإقدام الوالي على ذلك يعتبر تعسف كما يجدر الإشارة إلى أن الوالي له حق الإلغاء دون التعديل وهذا احتراما لاستقلالية المجلس[4].

ومن خلال قوانين البلدية نجد أن المشرع جسد هذه الآلية من خلال قانون 11 -10 وذلك في المادة 59 و60 وكذلك في قانون 90-08 في المادة 44 منه ولقد ميز المشرع بين نوعين من الإلغاء وقد أطلق عليها مصطلح البطلان، فنجد البطلان المطلق والبطلان النسبي.

أ- البطلان المطلق:

من خلال المادة 59 تنص على أنه: تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي:

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

-التي لها مساس برموز الدولة و شعاراتها.

-الغير محررة باللغة العربية يعاين الوالي بطلانها بقرار.

---

(1)- دحمان حمادو، المرجع السابق، ص 54.
(2)- عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 109.
(3)- شوقي بوتهلولة، المرجع السابق، ص 98 و99.
(4)- المرجع نفسه، ص 99.

من خلال هذه المادة نجد أن المداولة تعتبر باطلة بحكم و قوة القانون ولا أثر لها على الصعيد القانوني[1] أو تقابل هذه المادة في قانون 90-08 المادة 44 التي أوردت حالات مماثلة لما نصت عليه المادة 59، وعليه نجد:

1- المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات:

لقد نصت المادة 44 من قانون 90-08 على حالة مماثلة لهذه الحالة وذلك من خلال استعمالها العبارة التالية: المداولة التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية، ولاسيما المواد 02، 03، 09 وللقوانين والتنظيمات[2].

وقد جاءت المادة 44 أكثر تفصيل من المادة 59 في هذه الحالة من حيث أنها لم تكتفي بذكر عبارة المداولات المخالفة للقوانين والتنظيمات حسب القانون الجديد 11-10 بل نكرت صراحة الأحكام الدستورية وخص بالتحديد المواد 02 ،03 ،09 وهي المداولات التي تمس دين الدولة ولغتها الرسمية والمداولات التي ترخص الممارسات الإقطاعية و الجهوية، أو أن تقيم علاقات استقلال وتبعية أو أن تمس بالخلق الإسلامي أو قيم ثورة نوفمبر وهذه الضوابط في مجملها تشكل ثوابت وطنية لا يلزم المجلس الشعبي البلدي وحده بالتقيد بها بل مختلف الهيئات والمجالس[3].

ومن خلال هذا تظهر إرادة المشرع في الحد من مخاطر الاستقلالية التي تتمتع بها المجالس الشعبية البلدية لأن المساس أو خرق قاعدة دستورية هو عبارة عن خطر يمس بوحدة الدولة السياسية والإدارية[4].

2- المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها:

فهي حالة جديدة مذكورة في القانون 11-10 ولم ينص عليها في قانون البلدية القديم.

3- المداولات غير المحررة باللغة العربية:

وهنا نجد أن المشرع شدد على المجلس الشعبي البلدي وألزمه باستعمال اللغة العربية، وذلك في مداولاته و تحريرها[5].

---

(1)- المادة 59 من القانون رقم 11-10 المتعلق بقانون البلدية، المرجع السابق.
(2)- المادة 04 من القانون رقم 08-09 المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.
(3)- عمار بوضياف، **شرح قانون البلدية**، المرجع السابق، ص 290.
(4)- شوقي بوتهولة، المرجع السابق، ص 100.
(5)- المادة 59 من القانون رقم 11-10 المتعلق بقانون البلدية، المرجع السابق.

ولقد ألغى المشرع في قانون البلية الجديد حالة المداولات التي تجري خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي موضوع المادة 44 من قانون90-08[1].

وطبقا للمادة 59 يعلن عن البطلان بموجب قرار، أما في النص القديم في المادة 44 من قانون 90-08 يكون بقرار معلل صادر عن الوالي وهنا نلاحظ غياب فرض التعليل في المادة 59 مقارنة مع المادة 44، فالتعليل له دور كبير وذلك في تحديد الأسباب التي من أجلها تم إعدام المداولة والتي لا بمكن أن تخرج عن الحالات المذكورة سابقا، وأيضا يمكن الجهة القضائية المختصة من ممارسة رقابتها فحبذا لو يلزم الوالي بتعليل قرار بطلان المداولة وذلك لما له من فوائد بالنسبة للوالي أو المجلس الشعبي المعنى أو الرأي العام[2].

ب- البطلان النسبي:

ولقد نص على البطلان النسبي المادة 60 من قانون البلدية الجديد والذي معناه أن مداولات المجلس الشعبي البلدي تكون قابلة للإبطال، وذلك إذا كان في موضوعها تمس مصلحة شخصية لرئيس المجلس أو بعض أوكل أعضاء المجلس إما بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كان هؤلاء يمثلون وكلاء معينين.[3]

وقد جاء هذا النص أكثر تفصيل من ناحية بيان مدى درجة قرابة العضو لما جاء به قانون 90-08 في نص المادة 45 منه[4].

ولعل الغاية التي يرجوها المشرع من خلال هذا الإجراء هو المحافظة على شفافية عمل المجلس الشعبي البلدي ودعم نزاهة التمثيل الشعبي ومصداقية أعضاء المجلس من خلال إبعاد كل شبهة تطال الأعضاء، ومن أجل تحقيق المداولات لغايتها ألا وهي المصلحة العامة وتحقيق التنمية المحلية[5].

ولقد جاء القانون11-10 بإضافة في المادة 60 حيث ألزم كل عضو في المجلس الشعبي البلدي يكون في وضيعة تعارض مصالح أن يصرح بذلك إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي[6].

ويتم إبطال هذه المداولات بموجب قرار معلل صادر عن والي الولاية، وذلك دون تحديد مدة معينة تبطل خلالها المداولة خلافا للنص القديم في المادة 45 من القانون 90-08 حيث أوردت مدة

(1)- عمار بوضياف، **شرح قانون البلدية**، المرجع السابق، ص 290.
(2)- عمار بوضياف، **شرح قانون البلدية**، المرجع السابق، ص 291.
(3)- المادة 60 من القانون رقم 11-10 المتعلق بقانون البلدية، المرجع السابق.
(4)- المادة 45 من القانون رقم 90-08 المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.
(5)- شوقي بوتهلولة، المرجع السابق، ص 102.
(6)- المادة 60 من القانون رقم 11-10 المتعلق بقانون البلدية، المرجع السابق.

شهر من إيداع محضر المداولة، وفي هذه المدة يقوم الوالي بإصدار قرار البطلان المعلل، حيث أنه في النص الجديد لم يشر المشرع لهذا وكان الأجدر به أن يشير إلى ذلك لكي لا تصبح المداولة في كل وقت وتكون خلال مدة مفتوحة مهددة بالبطلان[1].

ثانيا: الحلول

القاعدة العامة أن الهيئات اللامركزية تعمل بداءة ولا تتدخل الجهات الوصية إلا لاحقا طبقا للإجراءات التي يحددها القانون، وسلطة الحلول هي من مميزات السلطة الرئاسية وقد يسمح بها استثناءا في نظام الوصاية الإدارية وفقا لما يسمح به القانون[2].

والحلول في الرقابة الوصاية معناه: "قيام الهيئة الوصية بأداء عمل هو أصلا من اختصاص الهيئة اللامركزية التي رفضت أو أهملت القيام به"[3].

ولشدة تأثير هذه السلطة على حرية واستقلال الهيئات المحلية أحاطها المشرع بقيود وضمانات إذ لا يجوز ممارسة هذه السلطة إلا بتوافر الشروط التالية[4]:

-أن تكون البلدية ملزمة بالتحرك وفق نص صريح.

-امتناع البلدية واتخاذها موقف سلبي وذلك بالرفض أو التقاعس عن أداء مهامها.

-أن تمارس جهة الوصاية سلطة الحلول استنادا إلى نص قانوني للحفاظ على مبدأ توزيع الاختصاص لممارسة الحلول لابد من أن تقوم الجهة الوصية بإعذار المجلس الشعبي البلدي إلى ضرورة القيام بالتزاماته.

أ- حالات الحلول:

من خلال الاطلاع على المواد 100، 101، 142 وكذا المواد 102، 183، 184، 186 من قانون البلدية نجد أن الحلول يكون في صورتين وهو الحلول الإداري والحلول المالي.

1 - الحلول الإداري:

(1)- عمار بوضياف، **شرح قانون البلدية**، المرجع السابق، ص 292.
(2)- محمد بعلي الصغير، **القانون الإداري**، المرجع السابق، ص 174.
(3)- أحمد سي يوسف، المرجع السابق، ص 31.
(4)-عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 114.

أقر قانون البلدية 11- 10 بموجب المواد 100، 101، 142 بسلطة الوالي في الحلول محل رؤساء البلديات حيث تظهر سلطة الوالي التقديرية محل رئيس البلدية[1]، ويظهر ذلك من خلال المادة 100، وذلك باتخاذه جميع التدابير والإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، هذا من أجل ضمان الاستقرار واستمرار تقديم الخدمات للمواطنين خاصة ما هو متعلق بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية[2].

ولقد نصت المادة 101 من قانون البلدية على أنه في حال امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات يمكن للوالي إعذار رئيس المجلس الشعبي البلدي بالقيام بمهامه، وعدم الاستجابة تمكن الوالي من القيام باتخاذ ما يراه مناسبا تلقائيا بعد انقضاء الأجل المحدد في الإعذار[3]

ولقد جاء هذا النص بصفة العموم ،حيث يكون للوالي الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي كلما تقاعس عن أداء مهامه أو امتناعه عن اتخاذ القرارات وهذا بعد توافر شرط الإعذار وانقضاء المدة الممنوحة في الإعذار[4].

وهناك حالة أخرى للحلول الإداري تضمنتها المادة 142 وتتمثل في سلطة الوالي في إصدار أمر بالإيداع التلقائي في أرشيف الولاية خاصة التي تكتسي أهمية خاصة، وهذا في حالة تقصير رئيس البلدية في القيام بالإجراءات الكفيلة للمحافظة عليها[5].

ولقد تضمن قانون البلدية 90-08 الحلول الإداري، وذلك في المواد 81،83،82،124 وكذلك نجد الأمر 67-24 تناول سلطة الحلول الإداري وذلك في المادة 233 منه.

2- الحلول المالي:

تمثل صورة الحلول المالي للوالي محل المجلس الشعبي البلدي في قانون 67-24 من خلال المادة 249 والتي نصت على أن السلطة التي تضبط ميزانية البلدية لا يمكنها أن ترفض أو تعدل النفقات والمداخيل المقيدة لها، وهذا في حالة حدوث اختلال بالمجلس تمكن الوالي من الحلول محل المجلس الشعبي البلدي بشكل يضمن المصادقة على ميزانية البلدية[6].

---

(1)- عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 115.
(2)- حيزية أمير، المرجع السابق، ص 33.
(3)- المادة 101 من القانون رقم 11-10 المتعلق بقانون البلدية، المرجع السابق.
(4)- عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 115.
(5)- المادة 142 من القانون رقم 11-10 المتعلق بقانون البلدية، المرجع السابق.
(6)- لطيفة عشاب، المرجع السابق، ص 74.

ولقد تضمن أيضا قانون البلدية 90-08 سلطة الحلول المالي وذلك بتنفيذ وتسجيل النفقات الإجبارية الداخلية في قسم التسيير في ميزانية البلدية وذلك متى امتنع المجلس عن التصويت عليها طبقا للتشريعات السارية المفعول، كما تمنح للوالي سلطة ضبط ميزانية البلدية تلقائيا وبإراداته المنفردة متى تم التصويت على ميزانية غير متوازنة للمرة الثانية رغم إنذار المجلس، كما له أيضا أن يتدخل محل المجلس ويقوم بكامل الإجراءات اللازمة لضبط الميزانية والإذن بامتصاص العجز الحاصل فيها هذا متى امتنع أو تقاعس المجلس الشعبي البلدي عن ذلك. [1]

ولقد تضمن أيضا قانون البلدية الجديد11-10 سلطة الحلول المالي وذلك من خلال المواد 102، 183، 184، 186 حيث يحق للوالي نتيجة الاختلال الذي يعرفه المجلس الشعبي البلدي والذي يحول دون التصويت على الميزانية التدخل وضمان المصادقة عليها وتنفيذها وهذا بشروط حددتها المادة 186 والمتمثلة في ضرورة استدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة على الميزانية ولا تكون هذه الدورة إلا بمرور الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية[2]

ويمكن للوالي أن يتدخل و يضبط نهائيا الميزانية الأولية في حالة عدم المصادقة عليها، كما تخول المادة 184 تدخل الوالي والإذن بامتصاص العجز بعد منح المجالس الشعبية باتخاذ كل التدابير الضرورية لتأمين التوازن الدقيق للبلدية، وتمتد هذه السلطة حسب المادة 183 إلى حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي في حالة تصويته على ميزانية غير متوازنة تنص على النفقات الإجبارية بعد إعذار المجلس الشعبي البلدي فيتدخل الوالي تلقائيا لضبطها[3].

[1]- عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 116.
[2]- المادة 186 من القانون رقم 11-10 المتعلق بقانون البلدية، المرجع السابق.
[3]- المادتين 183 و184، المرجع نفسه.

خلاصة الفصل الثاني:

وفي الأخير فإن مظاهر السلطة الرئاسية المقررة للرؤساء الإداريين سواء الممارسة على شخص المرؤوسين أو على أعمالهم هي عبارة عن مجموعة صلاحيات واختصاصات تمارس في أطر معينة ووفق شروط وقواعد من أجل ضمان نجاعة الوظيفة الإدارية وحسن أداء الخدمة العمومية وتحقيق الصالح العام.

وبغية تجسيد ذلك ومن منطلق ما أقره القانون للرؤساء الإداريين لممارسة مظاهر فكرة السلطة الرئاسية، وبالنظر إلى تأثير إعمال هذه السلطات على الموظفين المرؤوسين فإن القانون قد وفر عدة ضمانات وضوابط من أجل حماية حقوق المرؤوسين والحفاظ على حرياتهم في مواجهتها، وبذلك ضمان خضوعهم للأوامر والتعليمات الصادرة إليهم وتقبلهم لمختلف السلطات الممارسة من قبل السلطات الادارية الرئاسية، لكن كل ذلك لا ينفي أن يكون هناك إخلال أو خروج عن حدود وضوابط فكرة السلطة الرئاسية سواء من قبل الرؤساء أو المرؤوسين، وهو ما يؤثر على فعالية هذه الفكرة كعنصر فعال في مختلف التنظيمات الادارية.

ويمكن القول في نموذج الرقابة الوصائية للولاية على البلدية المقترح، بأن المشرع الجزائري منح ضمانات للمجلس الشعبي البلدي لمواجهة هذه الآليات ولعل من أهم هذه الضمانات نجد تمكينه لرئيس المجلس الشعبي البلدي حق الطعن القضائي في هذا القرار الصادر عن الوالي الذي موضوعه مداولة أو رفض التصديق عليها أمام الجهة القضائية المختصة، وذلك باعتبار أن الجهة القضائية هي جهة محايدة من أجل وضع حد في حالة الصدام بين المجلس الشعبي البلدي والوالي باعتباره ممثلا للدولة كما أتيح أيضا كإضافة جديدة إمكانية رفع تظلم من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني ولكنها لم تحدد طبيعته إن كان ولائيا أو رئاسيا وهذه الضمانة لها فائدة كبيرة فيما ينجر عنها من ربح للوقت، وكونها غير مكلفة من الناحية المالية كما أنه قد يحسم النزاع في أجل قصير على خلاف الطعن القضائي.

خاتمة

خاتمة

تحدثنا في موضوع بحثنا على الرقابة الإدارية على أساس السلطة حيث قدمنا صورة شاملة عن ماهية الرقابة الإدارية التي رغم اختلاف تعريفاتها إلا أنها تؤدي لنفس العمل المطلوب وهو تقييم ما تم انجازه فعلا من المخطط المسطر في الإدارة على اختلاف فروعها، كما حددنا اهم المتغيرات التي تتحكم في هذه العملية وذلك من خلال ذكر خصائصها وأنواعها من الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية.

تعتبر الرقابة الرئاسية عنصر فعال داخل التنظيمات والأجهزة الإدارية بمختلف مستوياتها عن طريق خضوع الموظفين في إطار التدريج الإداري، من الأدنى درجة إلى لأعلى درجة إلى غاية الوصول إلى قمة السلم الإداري. فإننا نجد أن الرقابة الرئاسية تجسدت من خلال المركزية الإدارية كأحد أهم العناصر التنظيمية التي يقوم عليها هذا الأسلوب حيث تربط بين مختلف الوحدات والأجهزة الإدارية فيما بينها.

وبخصوص الرقابة الوصائية التي نص عليها قانون البلدية وقانون الولاية الممارسة من قبل السلطات الولائية على السلطات البلدية، سواء على الأعمال والأشخاص وحتى أجهزتها في حد ذاتها، وقبل القيام بأي أعمال مهما كانت طبيعتها بواجب الحصول على التصديق من الجهات المركزية حتى تباشر هذه الأعمال.

وبعد تعرضنا الى كل من الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية، يمكننا أن نستنتج أن كلاهما ضروري وأساسي، لضمان حسن سير الأجهزة الادارية، وسواء تعلق الأمر بالسلطة الرئاسية أو السلطة الوصائية فيجب أن يبقى العمل بهما في أطر قانونية محددة حتى لا يتجاوز الرئيس سلطاته، وحتى لا تختنق الهيئات المحلية برقابة السلطة الوصائية وتبقى محتفظة باستقلاليتها.

كما لابد من العمل على تطوير أدوات الرقابة بما يكفل الاصلاح الاداري في الدولة، حيث يجب منع كل التجاوزات فإذا أدت الرقابة الادارية دورها كما ينبغي، فإن هذا سيؤدي إلى تطور الكفاءة الإدارية مما يعود بالإيجاب حتماً على المواطنين والصالح العام بصفة عامة.

كانت أهم النتائج متوصل إليها هي:

- وجود تدرج داخلي رئاسي أي وجود الرئيس والمرؤوس بالضرورة، تربط بينهم علاقة رئاسية تدعى بالسلطة الرئاسية.
- التدرج الرئاسي ينشأ بين الموظفين أنفسهم مهما قل عددهم أو زاد مرتبطين فيما بينهم بعلاقة رئاسية.
- لابد من الفصل والتأكيد على أن الرقابة الرئاسية كفكرة ضرورة حتمية والزامية بالنسبة لكل خلية ادارية.
- أن السلطة الرئاسية تجمع بين سلطة التحفيز من تعيين وترقية، وسلطة توجيه الإتهام والتحقيق ومعاقبة المرؤوس، حين تكون هي الخصم والحكم في ذات الوقت، مما يعد انتقاص من ضمانات حماية حقوق المرؤوسين.
- السلطة الرئاسية على شخص المرؤوس يمارسها الرئيس طبقا للقواعد والاجراءات المحددة قانونا.
- اتضح البلدية مشروطة قبل القيام بأي أعمال مهما كانت طبيعتها بواجب الحصول على التصديق من الجهات المركزية حتى تباشر هذه الأعمال.
- أشخاص المجالس الشعبية البلدية يخضعون لثلاث أنواع من الرقابة وتتلخص أساسا في العزل والإيقاف والإقالة.
- اتضح أن نظام الرقابة الوصائية يسير نحو تعزيز مفهوم المركزية الإدارية على حساب استقلالية الهيئات المحلية من خلال التدخل المستمر للسطات المركزية في مختلف نواح الحياة القانونية للجماعات الإقليمية.
- ضرورة إعادة النظر في النظام الرقابي الممارس على الجماعات الإقليمية خاصة الرقابة المسلطة على أعمال المجالس المحلية باعتبارها كيان قانوني يتمتع بالاستقلالية في تسيير الشؤون المحلية.

وعليه نوصي بمايلي:

1- ضرورة توفير الحماية القانونية للمرؤوس بشكل كاف، خاصة فيما يخص واجب الطاعة الرئاسية المفروض على المرؤوس، إذ لابد من التحديد والتدقيق لموقف المرؤوس ومدى التزامه بطاعة الأوامر الغير المشروعة بموجب نص قانوني.

2- لابد من زيادة التوضيح والنص بشكل صريح في قانون الوظيفة العمومية بخصوص الكثير من المسائل الغامضة كتحديد موقف المرؤوس حيال الأوامر الغير المشروعة بشكل واضح وقاطع.

3- يجب أن تكون العلاقة بين الرئيس والمرؤوس علاقة نقاش وتحاور وتشاور لا علاقة أوامر ونواهي في مقابلها إلتزام بالطاعة والخضوع التام، إذ الحقيقة وليدة النقاش، فإذا كان للمرؤوس رأي في مسألة معينة فلا حرج في إبدائها في حدود آداب اللياقة والاحترام.

4- بالعمل على إفادة الرؤساء والمرؤوسين بدورات تدريبية والعمل على تطبيقها في الواقع العملي.

5- تحديد موقف واضح من مسألة سلطة الحلول، هذه السلطة التي تعد من اخطر السلطات بحيث ينبغي على الرئيس إعذار مرؤوسيه فإذا شكل هذا الأخير عائقا عن ممارسة مهامه، جاز للرئيس الحلول محله مع احتفاظه بحقه في تأديبه لإخلاله بأحد أهم واجباته الوظيفية المتمثلة في واجب أداء المهام.

6- ضرورة تبني معيار واضح في ما يتعلق بالاختصاصات ذات الطابع المحلي حتى تمنح الجماعات الإقليمية حرية أكبر في تصريف شؤونها المحلية.

7- تخفيف الرقابة الوصائية على أعمال المجالس والجماعات الإقليمية بحيث تتمكن من اتخاذ قرارتها دون اللجوء الى السلطة المركزية.

8- يجب إعادة النظر في السلطات الواسعة للسلطة الوصائية وضبط بعض الصلاحيات بنصوص قانونية أكثر دقة كصلاحية الوالي في حل المجالس الشعبية البلدية.

9- الاستفادة من بعض التجارب والخبرات العالمية في مجال الرقابة الوصائية.

10- إعادة النظر في المنظومة القانونية التي تحكم الرقابة الوصائية أو محاولة التخفيف من شدتها، حتى تتلاءم والواقع الذي نعيشه.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

أولا: الكتب

1. د. عادل محمود حلمي، **الاتجاهات المعاصرة في نظام الإدارة المحلية**، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، مصر، سنة 1973.
2. عبد الحميد كمال حشيش – **دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي** – دار النهضة العربية، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، 1974.
3. خالد قباني، **اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان**، ،منشورات البحر المتوسط، ومنشورات عويدات، لبنان، 1981.
4. صالح فؤاد، **مبادئ القانون الإداري الجزائري**، دار الكتاب اللبناني، الطبعة الأولى، لبنان، 1983.
5. د. عمار عوابدي، **مبدأ تدرج السلطة الرئاسية**، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، سنة 1984.
6. عبد الله طلبه، **القانون الإداري الرقابة القضائية على الإدارة القضاء الإداري**، الطبعة السابعة، منشورات جامعة حلب، سوريا، 1997.
7. حمدي سليمان سحيمات قبيلات، **الرقابة الادارية والمالية على الأجهزة الحكومية**، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، سنة 1998.
8. د. عمار عوابدي، **القانون الإداري، (النظام الإداري)**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الأول، الجزائر، 2000.
9. جورج فوديل، **القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي**، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الجزء الثاني، لبنان، الطبعة الأولى، 2001.
10. علي خطار الشنطاوي، **الإدارة المحلية**، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، عمان، الاردن، سنة 2002.
11. سامي جمال الدين، **القضاء الإداري الرقابة على أعمال الإدارة**، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003.
12. عبد الغني بسيوني، **القانون الإداري**، دار المعارف، مصر، 2003.
13. علي خطار شطناوي، **الوجيز في القانون الإداري**، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2003.
14. حسين عبد العال محمد، **الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دراسة تطبيقية مقارنة**، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، مصر، 2004.
15. حسين عثمان محمد عثمان، **أصول القانون الإداري**، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2004.

16. د. عدنان عمرو، **مبادئ التنظيم الإداري والمرافق العامة**، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الاسكندرية، سنة 2004.
17. محمد الصغير بعلي، **قانون الإدارة المحلية الجزائرية**، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، بدون طبعة، 2004.
18. سليمان الطماوي، **مبادئ القانون الإداري**، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 2007.
19. محمد رفعة عبد الوهاب، **القضاء الإداري**، جامعة الاسكندرية، مصر، 2007.
20. عاصم أحمد عجيلة، **طاعة الرؤساء في الوظيفة العامة، إداريا – تأديبيا – جنائيا – مدنيا، مقارنة بالشريعة الإسلامية**، عالم الكتب، مصر، 2009.
21. هاشمي خرفي، **الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية**، دار هومة، الجزائر، 2010.
22. بوعمران عادل، **النظرية العامة للقرارات والعقود الإداري**، دار الهدى، الجزائر، 2010.
23. سعيد مقدم، **الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنية**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
24. عادل بوعمران، **البلدية في التشريع الجزائري**، دار الهدى للطباعة والنشر، عين مليلة، الجزائر، سنة 2010.
25. عمار بوضياف، **التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق**، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
26. مليكة الصروخ، **القانون الإداري (دراسة مقارنة)**، مطبعة النجاح الجديدة، المغرب، 2010.
27. حسين أحمد الطراونة، توفيق صالح عبد الهادي، **الرقابة الإدارية**، دار الحامد للنشر، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2011.
28. قصير مزياني فريدة، **القانون الإداري**، مطبعة صخري، الجزء الأول، الجزائر، 2011.
29. سليم جديدي، **سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري**، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2011.
30. علاء الدين عشي، **شرح قانون البلدية 11-10**، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، الطبعة الأولى، 2011.
31. رشيد حباني، **دليل الموظف والوظيفة العمومية**، دار النجاح للكتاب، الجزائر 2012.
32. عمار بوضياف، **شرح قانون البلدية**، جسور للنشر والتوزيع، الجزار، الطبعة الأولى، 2012.
33. كصلح ممدوح الصرايرة، **القانون الإداري**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2012.
34. محمد الصغير بعلي، **القرارات الإداري**، دار العلوم، الجزائر، 2013.
35. محمد عبد ربه، **الإدارة العامة الحديثة**، دار الجنادرية، الأردن، 2013.

36. محمد عبد العالي السناري، **مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة**، دراسة مقارنة، مطبعة الإسراء، بدون تاريخ.

ثانيا: مذكرات العلمية:

أ. مذكرات الماجيستير

1. حمادو دحمان، **الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر**، مذكرة لنسل شهادة الماجستير في ومن تلك الاحكام – **حكم للمحكمة الإدارية العليا** في القضية رقم 380 في 1925/05/15 المجموعة.
2. صالحي عبد الناصر، **الجماعات المحلية بين الاستقلالية والتبعية**، رسالة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2001.
3. لعبادي اسماعيل، **أثر التعددية الحزبية على البلدية في الجزائر**، رسالة ماجيستير، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة محمد خيضر، بسكرة، سنة 2005.
4. السعيد بلوم، **أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية**، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر 2007 – 2008.
5. بدرية ناصر: **نطاق السلطة الرئاسية في القانون الاداري الجزائري**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، المركز الجامعي مولاي الطاهر، سعيدة، 2008 – 2009.
6. دحمان حمادو، **الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر**، مذكرة الماجستير، القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011/2010.
7. القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010 – 2011.
8. صليحة ملياني، **الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة**، رسالة ماجيستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، سنة 2015.

ب– مذكرات الماستر:

1. حزية أمير، **الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين**، منكرة ماستر، شعبة حقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012/2013.
2. عشاب لطيفة، **النظام القانوني للبلدية في الجزائر**، مذكرة ماستر حقوق، تخصص إدارة و مالية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، بجامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012 /2013.

ج. الدكتوراه:

1. د. عاصم احمد عجيلة، **واجب الطاعة في الوظيفة العامة**، رسالة دكتوراه، كلية حقوق، القاهرة، 1981.
2. صالح فؤاد، **مبادئ القانون الإداري الجزائري**، الطبعة الأولى، دار الكتاب اللبناني، 1983.
3. مختار بوشيبة، **مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على المؤسسات العامة الاقتصادية،(دراسة مقارنة)**، أطروحة دكتوراه دولة، القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، سنة 1990.
4. فريدة مزياني، **المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري**، رسالة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، سنة 2005.
5. عبد العالي حاجة، **القانون الإداري**، محاضرات ألقيت على طلبة الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2011 – 2012.
6. قوسم حاج غوثي، **مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه**، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011 – 2012.

ثالثا: القانون والتنظيمات

أ. القوانين:

1. الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن بقانون البلدية الجريدة الرسمية العدد 06 المؤرخة في 18 جانفي 1967 (ملغى).
2. الأمر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية العدد 78 المؤرخة في 1975/09/30، المعدل والمتمم بالقانون 07-05 المؤرخ في 13 مايو 2007، الجريدة الرسمية رقم 31 المؤرخة في 13 مايو 2007.
3. الأمر رقم 76-85، المؤرخ في 23/10/1976، يتضمن تعديل الأمر رقم 67-24، المؤرخ في 18/01/1967 المتضمن القانون البلدي، المنشور في الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 86، بتاريخ 1976/10/27.
4. القانون العضوي رقم 12-01، المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، المنشور في الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 01، بتاريخ 2012/01/14.
5. القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتضمن بقانون البلدية الجريدة الرسمية العدد 15، المؤرخة في 11 أفريل 1990.

6. القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2010 المتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية العدد 37 المؤرخة في 03 جويلية 2011.
7. المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 1992/02/09، المتضمن حالة الطوارئ، المنشور في الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 10، بتاريخ 1992/02/09.
8. المرسوم التنفيذي رقم 92-143 المؤرخ في 1992/04/11ـ يتعلق بتوقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية والبلدية، المنشور في الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 27، بتاريخ 1995/04/12.
9. المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 23 يوليو 1994، المتعلق بتحديد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، المنشور في الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 27 بتاريخ 27 يوليو 1994.

رابعا: المقالات

1. عبد المجيد فياض، **الوصاية الإدارية ومظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر**، مجلة إدارة قضايا الحكومة، كلية الحقوق، مصر، العدد 04، 1969.

خامسا: المواقع الإلكترونية:

1. محمود عساف: **أصـــول الإدارة** نقلا عن الموقع منتدى التوظيف، تاريخ الاطلاع: 2018/05/14، الساعة 18:00

www.hrdiscussion.com

سادسا: المراجع باللغة الأجنبية

1. Burdeau (georges) **:treite de science politique generale de droit etde jurisprudence**، paris 1970.
2. Cherigng: le devoir de d'esbeissance A lorder illegal-1975.
3. Jean Rivero : **Droit administratif.** 6 émeédition , Dalloz, Paris 1980.
4. Marcel Waline, précis de droit administratif édition montechristieu.

الفهرس

الفهرس	الصفحة
شكر	
إهداء	
مقدمة.....	01
الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية	
تمهيد.....	05
المبحث الأول: ماهية الرقابة الإدارية.....	06
المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية.....	06
الفرع الأول : تعريف الرقابة الادارية.....	06
الفرع الثاني : خصائص الرقابة الادارية.....	08
المطلب الثاني: تمييز الرقابة الإدارية عن الرقابة القضائية.....	11
الفرع الأول: من حيث جهة الاختصاص.....	12
الفرع الثاني: من حيث الإجراءات والمواعيد.....	12
الفرع الثالث: من حيث طبيعة الرقابة ذاتها.....	12
الفرع الرابع: من حيث مدى الرقابة.....	13
الفرع الخامس: من حيث الفصل في النزاع المعروض على الإدارة أو على القضاء.....	13
الفرع السادس: من حيث الحجية.....	14
المبحث الثاني: أنواع الرقابة الإدارية.....	14
المطلب الأول: الرقابة الرئاسية.....	15
الفرع الأول: مفهوم الرقابة الرئاسية.....	15
الفرع الثاني: أسس الرقابة الإدارية الرئاسية.....	18
المطلب الثاني: الرقابة الوصائية.....	21
الفرع الأول: مفهوم الرقابة الوصائية.....	21
الفرع الثاني: مبررات الرقابة الوصائية.....	26
خلاصة الفصل الأول.....	32
الفصل الثاني: مظاهر الرقابة الإدارية على أساس السلطة	
تمهيد.....	34
المبحث الأول: مظاهر ممارسة الرقابة الرئاسية.....	35
المطلب الأول: الرقابة الرئاسية على الأشخاص.....	35

الفرع الأول: سلطة التعيين والترقية.....	35
الفرع الثاني: سلطة التأديب والفصل الإداري.....	38
المطلب الثاني: الرقابة الرئاسية على الأعمال.....	45
الفرع الأول: الرقابة السابقة.....	45
الفرع الثاني: الرقابة اللاحقة.....	48
المبحث الثاني: مظاهر ممارسة الرقابة الوصائية (البلدية نموذجا).....	51
المطلب الأول: آليات الرقابة الوصائية على الأشخاص.....	51
الفرع الأول: آليات الرقابة على الأعضاء منفردين.....	51
الفرع الثاني: اثر آليات الرقابة على الأعضاء منفردين.....	58
المطلب الثاني: آليات الرقابة على الهيئات.....	60
الفرع الأول: آليات الرقابة على الأعضاء مجتمعين (كهيئة).....	60
الفرع الثاني: أثار آليات الرقابة على الأعضاء مجتمعين (كهيئة).....	65
المطلب الثالث: الرقابة الوصائية على الأعمال.....	66
الفرع الأول: آليات الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي.....	67
الفرع الثاني: آليات الرقابة اللاحقة.....	70
خلاصة الفصل الثاني.....	77
خاتمة.....	79
قائمة المراجع.....	83
الفهرس.....	89