

جامعة مولود معمري- تيزي وزو-

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم القانون

مدى تجسيد الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية في الجزائر

مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون

فرع: القانون العام الداخلي

تحت إشراف الأستاذ:

بوجادي عمر

من إعداد الطالبان:

جوادي نبيلة

بوصافر كهينة

لجنة المناقشة:

قلي أحمد، أستاذ محاضر (ب)، جامعة مولود معمري، تيزي وزو.....رئيسا

بوجادي عمر، أستاذ محاضر (أ)، جامعة مولود معمري، تيزي وزو.....مشرفا و مقرا

- بوفراش سفيان، أستاذ مساعد (ب)، جامعة مولود معمري، تيزي وزو.....ممتحنا

تاريخ المناقشة: 2016/10/05

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

" قال أجعني على خزائن الأرض إني حفيظ عليم."
الآية 55 من سورة يوسف.

" ألا إن لله ما في السماوات والأرض قد يعلم ما انتم عليه ويوم
يرجعون إليه فينبئهم بما عملوا والله بكل شيء عليم."
الآية 64 من سورة النور.

شكر وتقدير

نتقدم بالشكر الجزيل إلى كل من ساعدنا من قريب أو بعيد في انجاز هذه
المذكرة.

نتقدم بأسمى معاني الشكر والعرفان إلى:

الأستاذ المشرف "عماري مراد" الذي أمد لنا يد العون والنصيحة
والمساعدة وعلى قبوله الإشراف على مذكرتنا.

❖ كما يتسنى لنا أن نتقدم بالشكر إلى كل أساتذة علوم التربية بكلية العلوم
الإنسانية و الاجتماعية "تامدة" ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو .

❖ كما نتقدم بالشكر إلى كل عمال المكتبة.

❖ كما نتقدم بالشكر الجزيل إلى مركز بوخالفة للمعاقين سمعيا.

فألف شكر لكل هؤلاء.

إهداء

* أهدي هذا العمل المتواضع إلى من حملتني وهنا على وهن ورافقتني في كل مراحل حياتي بكل ود وحنان أُمي الحنون.

* إلى كل من رباني على حب الله والعلم والعمل وكان لي سراجا انار درب حياتي للمضي قدما أبي الغالي.

تعبيرا عن محبتي لهما واعترافا لما بذلاه من اجلي وسهرا لرعايتي وتربيتي أطال الله عمرهما.

* إلى إخوتي وسندي في الحياة، ليلة و أمال.

* إلى شريك حياتي بلكايس عبد المؤمن أطال الله في عمره.

* إلى من رافقتني في إعداد هذه المذكرة المتواضعة صديقتي وأختي جوادي نبيلة.

الطالبة

بوصافر كهينة

إهداء

* أهدي هذا العمل المتواضع إلى من حملتني وهنا على وهن ورافقتني في كل مراحل حياتي بكل ود وحنان أُمي الحنون.

* إلى كل من رباني على حب الله والعلم والعمل وكان لي سراجا انار درب حياتي للمضي قدما أبي الغالي.

تعبيرا عن محبتي لهما واعترافا لما بذلاه من اجلي وسهرا لرعايتي وتربيتي أطل الله عمرهما.

* إلى إخوتي و أخواتي.

* إلى خطيبي العزيز.

* إلى كل الأصدقاء من قريب أو من بعيد.

* إلى من رافقتني في إعداد هذه المذكرة المتواضعة صديقتي وأختي بوصافر كهينة.

الطالبة

جوادي نبيلة

مقدمة:

أخذت الدول في بداية نشأتها بأسلوب التنظيم المركزي المطلق، في نطاق إختصاصاتها ووظائفها الإدارية، بغية ضمان وحدة إقليمها، و تطبيق القانون و سيادة أحكامها في جميع أرجائها، بحيث كانت سلطة التقدير النهائي في كل شؤون الوظيفة الإدارية تنحصر في يد السلطات المركزية المتواجدة في العاصمة، و بالتالي حرمان موظفيها على مختلف درجات و مستويات السلم الإداري للدولة، من سلطة إتخاذ القرارات و البت النهائي في مسائل و أمور الوظيفة الإدارية، نظرا لضيق الوظائف الإدارية، بحيث كانت تقتصر وترتكز في الإدارة العسكرية و إدارة العدالة، و إدارة حفظ النظام وتجسدت أيضا مهام وأعمال الوظيفة الإدارية في هذه الحقبة التاريخية في الدفاع والردع و الجزر، و إخضاع المحكومين لأوامر و سلطات الملوك و رغباتهم وأهدافهم¹.

لكن بعد تطور الدولة و إتساع الوظائف الإدارية على المستوى المركزي، أدى إلى إكتضاض الإدارة المركزية، الشيء الذي جعل هذه الأخيرة غير قادرة على التحكم في زمام الدولة سواء في تسييرها أو في تطبيق القوانين عليها، و بالتالي اضطرت الدولة إلى إيجاد نظام إداري يتماشى مع هذا الوضع و هو تطعيم النظام المركزي السائد بنظام اللامركزية²، الذي يعرف بأنه: «توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة و بين أشخاص الإدارة المحلية على مستوى الأقاليم».

يقصد بالإدارة المحلية المذكورة أعلاه، مجموع الهيئات الإدارية التي تتشكل منها الدولة على مستوى كل إقليمها و التي تنحصر في كل من الولايات و البلديات³.

¹ - عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الرابعة، 2007، ص 201.

² - مولود ديدان، القانون الإداري، دار بلقيس، الجزائر، دون سنة النشر، ص 71.

³ - ماضي بوبكر، الرقابة الإدارية على الإدارة المحلية، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة بسكرة، 2014، ص 01.

لقد منح المشرع الجزائري لهذه الهيئات المحلية حق التمتع بالشخصية المعنوية، بمعنى الإستقلال في ممارسة كافة التصرفات القانونية في إكتساب الحقوق و تحمل الإلتزامات و أن يكون لها ذمة مالية و إدارية مستقلة، إضافة إلى تدعيم بأسلوب الإنتخاب، أين إعتد على الإنتخاب الكلي في البلدية و الإنتخاب بصفة جزئية بالنسبة للولاية، قصد تحقيق الجماعات المحلية الأهداف المرجوة منها و المتمثلة في تلبية أكبر قدر ممكن من الحاجيات العامة للمواطنين و تحقيق الديمقراطية المحلية التشاركية، لكن كون الإدارة المحلية إحدى صور اللامركزية الإدارية لا يمكن أن يمنح لها الإستقلال، فرغم منح المشرع من الناحية القانونية و السياسية الإعتراف لوحدة الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية، وحق ممارسة إمتيازات السلطة العامة. و جب إخضاعها إلى صور عديدة من الرقابة تمارسها جهات إدارية محددة وفقا للقانون، و أهمها الرقابة الإدارية⁴.

بحيث تعتبر هذه الأخيرة سلاح قوي تتميز به سلطات الدولة في مواجهة الهيئات اللامركزية و ذلك بهدف المحافظة على وحدة الدولة و كيانها القانوني و السياسي من التفكك و الانفصال و التجزئة، فبدون الرقابة الإدارية تصبح الهيئات المحلية دويلات صغيرة داخل دولة الأم، فتعمل على الانفصال عنها أو على الأقل تسعى لإبراز خصائصها الذاتية مما يضعف سلطات الدولة المركزية و يؤدي في نهاية المطاف إلى تفككها.

و للبحث أكثر في الموضوع سنقوم بطرح الإشكالية التالية:

ما مدى فعالية قانون الولاية و البلدية في تطبيق الرقابة الإدارية على الهيئات

المحلية؟.

وللإجابة على هذه الإشكالية إرتأينا إلى تقسيم البحث إلى فصلين، بحيث ندرس في الفصل الأول ماهية الرقابة الإدارية عن طريق التعرض للمفاهيم العامة حول الموضوع، في حين نتعرض في الفصل الثاني لمظاهر الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية.

⁴ - ماضي بوبكر، المرجع السابق، ص 02.

الفصل الأول

ماهية الرقابة الإدارية

تعتبر الرقابة الإدارية إحدى الوظائف الرئيسية الأربعة التي تتكون منها العملية الإدارية، و ترتيب هذه الوظائف يكون حسب المراحل التالية:

التخطيط، التنظيم، التوجيه، الرقابة.

إن كلمة الرقابة و موقعها في ترتيب وظائف الإدارة له دلالة معينة، و هي أن هذه الوظيفة ليست منفصلة عن الوظائف الإدارية الأخرى، بل هي جزء يكتمل به الأداء الإداري في جميع الإدارات في الدولة.

تتم ممارسة هذه الرقابة عن طريق مجموع السلطات و الصلاحيات التي تعهد بها إلى جهات إدارية خاصة تشرف على نشاط الإدارة.

إذن فالرقابة الإدارية تكون في جميع الإدارات في الدولة، سواء كانت تلك الدولة أخذت بالنظام المركزي أو اللامركزي، فهي دائماً تباشر نوعاً من الرقابة على هذه الهيئات الإدارية.

لكن بما أن بحثنا يتمحور فقط حول الرقابة على الإدارة المحلية المتمثلة في البلدية والولاية، فلنا إذن أن ندرس في هذا الفصل مفهوم الرقابة الإدارية و تمييزها عن غيرها الرقابات الأخرى **(المبحث الأول)**، و من ثم توضيح الهيئات الإدارية التي تمارس هذه الرقابة، وكذلك الهيئات التي تخضع لها **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول

مفهوم الرقابة الإدارية و تمييزها عن غيرها من الرقابات الأخرى

تعتبر الرقابة الإدارية وظيفة من وظائف الإدارة المركزية، بحيث تباشرها على الهيئات المحلية (البلدية، الولاية).

و لفهم هذه الرقابة الإدارية، لابد من التطرق لمفهومها (المطلب الأول)، ومن ثم تمييزها عن الأنواع الأخرى من الرقابات (المطلب الثاني) وذلك بهدف تحديد الفروق الموجودة بين الرقابة الإدارية و الأنواع الأخرى و بالتالي تفادي الخلط بينهما.

المطلب الأول

مفهوم الرقابة الإدارية

للقوف على م عنى الرقابة الإدارية لابد من تعريفها(الفرع الأول)، ثم تحديد صورها (الفرع الثاني)، و أخيرا توضيح خطوات الرقابة الإدارية (الفرع الثالث).

الفرع الأول

تعريف الرقابة الإدارية

لقد تعددت تعاريف الفقهاء للرقابة الإدارية نظرا لإختلاف الزوايا التي ينظر إليها كل واحد منهم، سواء من جانبها اللغوي(أولا)، و الإصطلاحي(ثانيا).

أولا: التعريف اللغوي لكلمة الرقابة

حضيت كلمة الرقابة بمحاولات عديدة قصد تعريفها لغويا:

1- حدد المعنى اللغوي لكلمة الرقابة في اللغة العربية:

رقب: انتظر، لاحظ، حرس، رصد النجم، حاذر العمال يعني ناظرهم⁵.

من هذا التعريف اللغوي تظهر عدة معاني لكلمة الرقابة، فيمكن التعبير عنها على أنها: إنتظار أو ملاحظة أو حراسة... إلخ.

لكن المعنى الأقرب بالنسبة لتعريف الرقابة الإدارية هو الملاحظة والحراسة، فيمكن القول (أراقب شخص يعني ألاحظ تصرفاته مثلاً أو حراسته من بعيد).

و هذا هو معنى الرقابة فهي ملاحظة تصرفات الموظفين أو حراستهم.

2- « أما المقصود اللغوي للرقابة في اللغة الإنجليزية "control" فقد حملت على

أكثر من معنى يدور معظمها حول التفتيش و المراقبة».

3- و نفس الشيء بالنسبة لقواميس اللغة الفرنسية « فكلمة الرقابة تحمل أكثر من

معنى يدور جميعها حول السلطة و السيادة»⁶.

ثانياً: التعريف الإصطلاحي للرقابة

خلافاً لما سبق و ذكرنا فقد تعددت التعاريف الفقهية بالنسبة للرقابة بين المشتغلين

بالقانون، و كذلك بالنسبة للقضاء و بين المشتغلين للإدارة.

1- فبالنسبة للمشتغلين بالقانون فقد ذهبوا لتعريفها على أنها: رقابة الإدارة لنفسها

بنفسها، فتقوم بتصحيح ما تكشفه من أخطاء في تصرفاته المختلفة، أو ما يكشف عنه الأفراد

في تظلماتهم المرفوعة إليها⁷.

⁵- قاموس مدرسي، مرشد الطلاب عربي عربي، المرشد الجزائري للنشر و التوزيع، دون مكان و سنة النشر، ص 135.

⁶- حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة و القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004،

ص.ص 71، 72.

⁷- المرجع نفسه، ص 73.

2- أما القضاء الإداري فيؤيدهم في ذلك بتعريفه للرقابة الإدارية بأنها: "رقابة ذاتية، إذ الإدارة تراقب نفسها بنفسها"⁸.

3- أما بالنسبة للمشتغلين بالإدارة، فقد كانت تعريفاتهم مختلفة لأنهم نظروا إلى الرقابة الإدارية من زاوية أخرى:

فقد عرفها فايول على أن: "الرقابة تقوم على التحقق مرما إذا كان كل شيء يسير وفقا للخطة المرسومة، و التعليمات الصادرة و القواعد المقررة"⁹.

في حين ذهب كونتر " conter " لتعريفها كما يلي:

« قياس و تصحيح إنجاز المرؤوسين للتأكد من الأهداف و الخطط التي وضعت»¹⁰.

كما عرفها الدكتور فؤاد العطار بأنها: "وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقا للأهداف المرسومة بكفاية و في الوقت المحدد لها"¹¹.

بعد إستعراضنا للتعريف الفقهي السابقة، نستنتج أن رغم اختلاف وجهات نظر الفقهاء في تعريف الرقابة الإدارية، إلا أن هذا من لم يمنع من إقتراح أو البحث عن تعريف جامع و مانع و المتمثل فيما يلي:

إن المقصود بالرقابة الإدارية هي أن تباشر الإدارة هذه الرقابة من تلقاء نفسها¹² إذن فهي رقابة ذاتية، تمارسها القيادات الإدارية في الإدارة العامة على الأجهزة التابعة لها¹³،

⁸- إبراهيم عبد العزيز شيجا، أصول الإدارة العامة، الناشر منشأ المعارف، مصر، 2004، ص 410.

⁹- إبراهيم عبد العزيز شيجا، المرجع السابق، ص 410.

¹⁰- أحمد محمد غنيم، الإدارة العامة، الطبعة الأولى، دون مكان النشر، 2002، ص 124.

¹¹- صباح سعد الدين عمر العلمي، بحث حول دور الرقابة المالية و الإدارية كمدخل للتنمية و الإصلاح الإداري في الدولة، 2006، ص 05.

¹²- محمد رسلان الجبوسي، الإدارة علم و تطبيق، الطبعة الثالثة، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، الأردن، 2008، ص 178.

¹³- إبراهيم عبد العزيز شيجا، المرجع السابق، ص 439.

كما يمكن أن تكون صادرة عن جهاز إداري آخر خول له اختصاص مراقبة الأعمال الإدارية¹⁴.

و كل هذا بهدف التحقق من مطابقة التعليمات، و الأوامر مع الأعمال المنجزة و توقيع العقوبات التأديبية عليهم في حال المخالفة.

الفرع الثاني

صور الرقابة الإدارية

تتعدد تقسيمات الرقابة الإدارية بحسب النظام القانوني المعمول به في الإدارة العامة، و الطريقة الرقابية الخاضعة لها ، بحيث تنقسم إلى: الرقابة الداخلية (أولاً)، و الرقابة الخارجية (ثانياً)، الرقابة الدائمة و الرقابة الدورية (ثالثاً)، الرقابة المستندية و الرقابة الشخصية (رابعاً)، و أخيراً الرقابة الإيجابية و السلبية (خامساً).

أولاً: الرقابة الداخلية

الرقابة الداخلية هي الرقابة التي تمارسها الإدارة بنفسها، فهي رقابة ذاتية تمارس داخل الوحدة الإدارية، بالتالي هذا النوع من الرقابة تمارسه السلطات الرئاسية في إطار السلم الوظيفي بشكل تلقائي دون الحاجة إلى أي نص فأينما وجد الرئيس حتما نجد المرؤوس، وتلقائياً تنشأ هناك علاقة تبعية وخضوع وسلطة بينهما.

والرقابة الداخلية (الرئاسية) يمكن أن تكون سابقة، ويمكن أن تكون لاحقة بالتالي فهي تأخذ شكلين:

¹⁴- السيد خليل هيكل، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، دار النهضة العربية، القاهرة، دون سنة النشر، ص.ص 19، 20.

1- الرقابة السابقة

الرقابة السابقة هي تلك الرقابة التي يقوم بها الرئيس الإداري قبل أن يقوم المرؤوس بعمل ما، في إختصاصه¹⁵.

تتمثل هذه الرقابة أساسا في التعيين، الإرشاد، التوجيه والترقية¹⁶ بالتالي فهي رقابة وقائية مانعة لوقوع الانحرافات والأخطاء، تهدف إلى ضمان حسم الأداء أو التأكد من الإلتزام بنصوص القوانين و التعليمات في إصدار المقررات أو تنفيذ الإجراءات كما تهدف إلى ترشيد القرارات وتنفيذها بصورة سليمة وفعالة¹⁷.

2- الرقابة اللاحقة

الرقابة اللاحقة هي الرقابة التي تأتي بعد القيام بالعمل المعهود إلى الموظف بالتالي فهي تكون بعد الإنتهاء من العمل، حيث تهدف إلى كشف الانحرافات والأخطاء¹⁸. وهذا النوع من الرقابة يسمى بالرقابة العلاجية، وذلك لأنها تأتي لمعالجة ما تم إكتشافه من الأخطاء، وإن صح التعبير يمكن إعتبارها رقابة سلبية لأنها تأتي متأخرة في حالة حدوث الضرر.

¹⁵- ابراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص 440.

¹⁶- سيتم شرح أساليب الرقابة السابقة بالتفصيل (التعيين، الإرشاد...) في الفصل الثاني.

¹⁷- زاهر عبد الرحيم عاطف، الرقابة على الأعمال الإدارية، الطبعة الأولى، دار الراية للنشر و التوزيع، الأردن، 2009، ص 42.

¹⁸- محمد رسلان الجبوسي، المرجع السابق، ص 179.

تتمثل الرقابة اللاحقة أساسا في التصديق، الإلغاء، الحلول.....، وهذا النوع من الرقابة نجده شائعا أكثر في إبطار السلطة الرئاسية.

ثانيا: الرقابة الخارجية

إن المقصود بالرقابة الخارجية قيام أجهزة رقابية مستقلة بعملية الرقابة¹⁹ والمقصود هنا بالمستقلة هي أجهزة خارجة عن المنظمة الإدارية. والأخذ بهذا الأسلوب لا يعني إنتقاء الحاجة للرقابة الداخلية فكل منهما مكمل للآخر.

بالتالي فالرقابة الخارجية تعتبر عملا متمما للرقابة الداخلية ذلك لأنه إذا كانت الرقابة الداخلية على درجة عالية من الإتقان بما يكفل حسن الأداء، فإنه لا داعي إلى رقابة أخرى خارجية، لذلك فإن الرقابة الخارجية في العادة تكون شاملة أي غير تفصيلية، تمارس بواسطة أجهزة خارجية مستقلة ومتخصصة، وهو ما يكفل الإطمئنان بعدم مخالفة القواعد والإجراءات من طرف الجهاز الإداري²⁰.

تنقسم الرقابة الخارجية إلى قسمين: رقابة السلطة المركزية على وحدات الإدارة اللامركزية محلية أو مرفقية وهي ما يسمى بالوصاية الإدارية، وكذا رقابة أجهزة رقابية مستقلة.

1- رقابة السلطة المركزية على وحدات الإدارة اللامركزية المحلية

ترتكز هذه الرقابة على رقابة السلطات المركزية التي تمارسها على الهيئات اللامركزية المحلية (الولاية، البلدية)، أو المرفقية (المرافق العامة).

¹⁹- أحمد محمد غنيم، المرجع السابق، ص 126.

²⁰- زاهر عبد الرحيم عاطف، المرجع السابق، ص 42.

بحيث تمارس الهيئات المركزية هذه الرقابة سواء على الأشخاص أو على الأموال أو على الهيئة ككل²¹، وهو ما يسمى بالوصاية الإدارية²².

2- رقابة الأجهزة المركزية المتخصصة

إن هذا النوع من الرقابة تمارسها أجهزة إدارية مركزية متخصصة، بحيث يختص كل جهاز برقابة نوعية معينة من الأنشطة بالنسبة لجميع التنظيمات الإدارية العامة في الدولة سواءا كانت مركزية أو لامركزية²³.

ومثال على ذلك مجلس المحاسبة الذي نصت عليه المادة 192 من الدستور: «يتمتع مجلس المحاسبة بالإستقلالية ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات المحلية...»²⁴.

ثالثا: الرقابة الدائمة والرقابة الدورية

1- الرقابة الدائمة

هي الرقابة الإدارية المستمرة، أو الرقابة التي تكون بممارسة مهام الوظيفة الرقابية باستمرار أثناء العمل وتتم عن طريق المتابعة والإشراف والتقييم المستمر لأداء العمل²⁵.

2- الرقابة الدورية

إن المقصود بالرقابة الدورية هي تلك الرقابة المؤقتة، التي تتم في أوقات معروفة أو في أوقات زمنية محددة، بالتالي فهي تتخذ كل فترة زمنية، أي حسب جدول زمني منتظم، يتم

²¹- المقصود هنا الأشخاص المنتخبين في المجالس مثل أعضاء المجلس الشعبي الوطني وكذا أعمال المنتخبين و الهيئة المنتخبة ككل، لأن هذه الفئة هم من تطبق عليهم الوصاية الإدارية، أما المعيين فيخضعون للسلطة الرئاسية.
²²- الوصاية الإدارية سيتم التفصيل فيها في الفصل الثاني.
²³- ابراهيم عبد العزيز شبحا، المرجع السابق، ص 442.
²⁴- قانون رقم 01-16 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق ل 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 14 لسنة 2016.
²⁵- أحمد محمد غنيم، المرجع السابق، ص 128.

تحديدها يوميا أو أكثر، كل أسبوع، أو كل شهر، و قد يوضع الجدول الزمني على أساس ربع أو نصف سنة أو سنويا... إلخ²⁶.

رابعاً: الرقابة المستندية و الرقابة الشخصية

1- الرقابة المستندية

هي الرقابة التي تعتمد على فحص المستندات أو السجلات لمقارنتها مع ما تم إنجازه، بالتالي فهنا تتجسد الرقابة عن طريق فحص الرئيس لأعمال مرؤوسه من خلال التقارير والوثائق التي يرسلها المرؤوسين.

2- الرقابة الشخصية

هي تلك الرقابة التي تتجسد عن طريق الملاحظة الشخصية التي يعتمد عليها المدراء في تقييم سلوك المرؤوسين، بالتالي هذا النوع من الرقابة يعتمد على الملاحظة و الوصف الشخصي²⁷.

خامساً: الرقابة الإيجابية و السلبية

أ- الرقابة الإيجابية

يقصد بهذا النوع من الرقابة تحديد الانحرافات الإيجابية لمعرفة أسبابها و تدعيمها ومن ثم الإستفادة منها بشكل أكثر في المستقبل.

ب- الرقابة السلبية

²⁶- علي عباس، الرقابة الإدارية في منظمات الأعمال، إثراء للنشر و التوزيع، الأردن، 2008، ص ص 28-29.
²⁷- محمد رسلان الجبوسي، المرجع السابق، ص 179.

و يقصد بها الكشف عن الأخطاء و الإنحرافات السلبية و تحديد و معرفة أسبابها و مسبباتها و العمل على تصحيحها، و اتخاذ الإجراءات لمنع تكرار حدوثها في المستقبل²⁸.

الفرع الثالث

خطوات الرقابة الإدارية

لقد أجمع علماء الإدارة على ثلاث خطوات أساسية لمباشرة الإدارة عملية الرقابة تتمثل فيما يلي:

تحديد المعايير (أولاً)، و قياس الأداء (ثانياً) و مقارنته بتلك المعايير التي تم تحديدها في الخطة، وبعد ذلك تصحيح الإنحرافات (ثالثاً)، و تدعيم الإنحرافات الإيجابية بتلك المعايير السلبية²⁹.

أولاً: تحديد المعايير

هي المقاييس الفعلية التي تستخدم لقياس النتائج الفعلية، بالتالي بمقتضاها يتم مقارنة شيء بشيء آخر.

هذه المعايير يمكن أن تكون مادبة تعطي للقائد أو للرئيس صورة محددة عن مدى سير العمل، كما يمكن أن تكون معنوية كحسن المعاملة و هدفها رفع الروح المعنوية للموظفين³⁰.

ثانياً: قياس الأداء

²⁸- علي عباس، المرجع السابق، ص 25.

²⁹-المرجع نفسه، ص 29.

³⁰- زاهر عبد الرحيم عاطف، المرجع السابق، ص ص 40-41.

نقصد بذلك قياس الأعمال و تقييمها، بالتالي مقارنة النتائج المحققة بالمعاملات الموضوعية سلفاً، فهو تقييم للإنجاز بعد أداء العمل، و ذلك عن طريق وسائل متنوعة مثل التقارير الإدارية، والشكاوى، والتفتيش³¹.

ثالثاً: تصحيح الانحرافات

يقصد بذلك تصحيح مختلف الأخطاء و الانحرافات التي تسفر عنها الأعمال السابقة والتي تظهر بعد القيام بعملية مقارنة الأداء بالمخططات أو ما تسفر عنه عملية القياس. فإذا كان هناك إختلاف بالزيادة أو بالنقصان، كان ذلك مؤشراً على عدم السير الحسن و الطبيعي للعمل، بالتالي وجود انحراف إما إيجابي أو سلبي.

تمر مرحلة تصحيح الانحرافات بمرحلتين:

1- مرحلة الإبلاغ عن الانحرافات: بحيث تبلغ إلى الشخص القادر على إتخاذ الإجراءات اللازمة و في الوقت المناسب.

2- مرحلة علاج الانحرافات: و بالتالي البحث عن وسائل للعلاج عن طريق تعديل الأهداف أو توضيح الإختصاصات أو تحسين العمل... إلخ³².

المطلب الثاني

تميز الرقابة الإدارية عن غيرها من الرقابات

لتبيان الإختلاف الموجود بين الرقابة الإدارية و بين مختلف الرقابات الأخرى التي تخضع لها الإدارة لابد من التطرق لتعريف كل رقابة على حدى سواء الرقابة القضائية أو

³¹- أحمد محمد غنيم، المرجع السابق، ص 129.

³²- أبراهيم عبد العزيز شيجا، المرجع السابق، ص 420.

السياسية (الفرع الأول)، و من ثم تحديد الفرق الموجود بين الرقابة الإدارية والأنواع الأخرى (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تعريف الرقابة القضائية والسياسية

لقد سبق و تطرقنا لتعريف الرقابة الإدارية بالتفصيل في المطلب الأول وال تي تتمثل في الرقابة الذاتية التي تمارسها الإدارة بنفسها، بالإضافة للرقابة الخارجية التي تخضع لها ، أما الرقابة القضائية (أولاً)، و السياسية (ثانياً) فهما تختلفان تماماً في التعريف عن الرقابة الإدارية.

أولاً: الرقابة القضائية

هي الرقابة التي تمارسها أجهزة قضائية باختلاف أنواعها و درجاتها على أعمال الإدارة العامة، بحيث يعتبر إحدى الأساليب المتاحة للأفراد للرقابة على أعمال الإدارة «فليجأ إليها في حالة التعسف سواء من قبل الإدارة أو الأفراد»³³ فهي نوع من الإعراف بسلطة المحاكم في الحكم على مشروعية أعمال الإدارة و العاملين فيها.

ثانياً: الرقابة السياسية

إن للرقابة السياسية عدة أوجه، فهي تنصب على الرقابة الشعبية أو رقابة الرأي العام، و كذلك الرقابة البرلمانية أو التشريعية.

³³- محمد رسلان الجبوسي، المرجع السابق، ص 178.

1- الرقابة الشعبية (رقابة الرأي العام)

تنبثق هذه الرقابة أساسا من الشعب هذا الأخير الذي يقوم بالتعبير عن رأيه بطرق مختلفة إما عن طريق الصحافة، أو الأحزاب السياسية...، بالتالي فهذا النوع من الرقابة يكون أساسه هو الشعب الذي يلعب رأيه دورا هاما في توجيه أعمال و تصرفات الإدارة، «فقد يمارس أحيانا رقابته على أعمال الإدارة قبل ولادتها، فيناقش مدى مشروعيتها و ملائمة عمل إداري مزعم القيام به و يعبر عن وجهة نظره في العمل مسبقا»³⁴.

قد تأتي الرقابة الشعبية في عدة صور و أشكال منها:

أ- رقابة الأحزاب

إن الأحزاب السياسية لها دور هام في ممارسة الرقابة، حيث تقوم "بمناقشة سياسة الحكومة، و متابعة تنفيذها كما تطالب بتصحيح الأخطاء و تقويم الإنحرافات في أجهزة الإدارة العامة"³⁵.

ب - الرقابة عن طريق الصحافة

و نقصد بذلك وسائل الإعلام و الصحافة التي تقوم بكشف النقائص في أعمال الإدارة، و كذا مختلف الإنحرافات التي تعرقل تنفيذها.

2- الرقابة البرلمانية أو التشريعية

هي الرقابة التي يمارسها الشعب بطريقة غير مباشرة، و التي تتجسد عن طريق البرلمان بغرفتيه (المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة) على المستوى الوطني، و كذا المجالس المحلية سواء البلدية (المجلس الشعبي البلدي) أو الولاية (المجلس الشعبي الولائي) على المستوى المحلي.

³⁴- حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية و المالية، مكتبة دار الثقافة و التوزيع، الأردن، 1998، ص 28.

³⁵- ابراهيم عبد العزيز شيجا، المرجع السابق، ص 435.

هذه المجالس السالفة الذكر لها دور رقابي فعال على الأجهزة التنفيذية أو الإدارية، بحيث يقوم "بتكوين لجان لإجراء التحقيق عند حدوث مخالفات في الأجهزة الإدارية"³⁶.

الفرع الثاني

تحديد الفرق بين الرقابة الإدارية و الأنواع الأخرى من الرقابات

إن تحديد تعريف الرقابة الإدارية مع الأنواع الأخرى وضح لنا جليا وجود فرق بينهم أو بين الرقابة الإدارية غيرها من الأنواع الأخرى سواء من حيث الجهة التي تمارس الرقابة (أولا)، أو من حيث وسائل ممارسة الرقابة (ثانيا)، و أخيرا من حيث الإجراءات والشكل والميعاد (ثالثا).

أولا: من حيث الجهة التي تمارس الرقابة

تمارس الرقابة الإدارية أجهزة داخلية، و هو ما يدعى رقابة الجهاز الإداري لنفسه، "وأجهزة إدارية خارجية خول لها اختصاص مراقبة الأعمال الإدارية"³⁷.

أما الرقابة القضائية فتمارسها أجهزة قضائية "مستقلة عن الإدارة تتمثل في المحاكم الإدارية المستقلة و المحايدة، وهذا ما يجعل هذه الرقابة أكثر عدالة و استقلالية من الرقابة الإدارية"³⁸.

في حين تمارس الرقابة السياسية من جهات مختلفة تماما، فهي متعلقة بالممارسة الشعبية، فيمكن أن تكون صادرة عن الصحافة أو وسائل الإعلام أو من الأحزاب السياسية أو

³⁶-المرجع نفسه، ص 432.

³⁷- السيد خليل هيكل، المرجع السابق، ص 20.

³⁸- حمدي سليمان سحيمات القبيلات، المرجع السابق، ص 43.

المجالس النيابية (الوطنية، المحلية)، "أو مجالس العمال في المؤسسات العامة و الشركات والدواوين والمكاتب الوطنية في الدولة، و الجمعيات التعاونية و النقابات العمالية"³⁹.

ثانيا: من حيث وسائل الرقابة

تتنوع وسائل الرقابة من نوع إلى آخر:

ف وسائل الرقابة الإدارية تتمثل أساسا في الإشراف، التفتيش، المتابعة، كتابة التقارير، و فحص الشكاوي و التظلمات و التحديات.

أما الوسائل المستعملة في الرقابة القضائية مختلفة تماما عن الوسائل المستعملة في الرقابة الإدارية، بحيث تكون عن طريق "تحريك الدعاوى و الطعون القضائية المختلفة ضد أعمال السلطات الإدارية غير المشروعة مثل دعوى الإلغاء، دعوى فحص المشروعية، دعوى تفسير القرارات الإدارية و دعاوى القضاء الكامل"⁴⁰.

هذا بالإضافة إلى الدعاوى الجنائية التي لا يمكن أن تحرك ضد الموظفين أو الإدارة العامة.

ونفس الشيء بالنسبة للرقابة السياسية فهي مختلفة عن غيرها، تكون ركيزتها الرقابة الشعبية "التي يمارسها أفراد الشعب و الجماهير على الأجهزة الإدارية من خلال التقارير، و الشكاوى، و المقالات الصحفية"⁴¹.

³⁹- عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص 9.

⁴⁰- عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص 24.

⁴¹- أحمد محمد غنيم، المرجع السابق، ص 128.

بالإضافة للتجمعات الجماهيرية التي يقوم بها الأحزاب و النقابات كما يمكن أن تكون عن "طريق السؤال و الجواب، و لجان التحقيق بالنسبة للمجالس النيابية"⁴².

ثالثاً: من حيث الشكل و الإجراءات و المواعيد

تختلف الرقابة الإدارية عن غيرها من الأنواع من ناحية الشكل و الإجراءات و كذا المواعيد فكل منها يأتي كالتالي:

بالنسبة للرقابة الإدارية فإنها "لا تخضع من حيث الأصل لإجراءات و مواعيد محددة، فالإدارة تتولى الرقابة من تلقاء نفسها أو بناء على تظلم من صاحب المصلحة"⁴³.
و التظلم نوعان:

أ - **تظلم ولائي:** و هو الذي يقدم مباشرة إلى الجهة التي أصدرت القرار المتظلم فيه.
ب- **تظلم رئاسي:** و هو الذي يقدم إلى رئيس الجهة التي أصدرت القرار المتظلم فيه.

أما الرقابة القضائية التي تكون على أعمال السلطات الإدارية الغير المشروعة "مقيدة بجملة من القيود الشكلية و الإجرائية"⁴⁴ بالتالي فهي تتطلب توفر شروط جوهرية حتى يمكن تحريك الطعون و الدعاوى ضد أعمال الإدارة مثل شروط التظلم، الميعاد بالإضافة إلى الشروط (المصلحة، الصفة، الأهلية) و شرط وجود قرار إداري مسبق... إلخ.

في حين الرقابة السياسية لا تتطلب إجراءات محددة للبت فيها فكل وجه منها يتخذ إجراءات و ميعاد خاص به.

⁴² - حمدي سليمان سحيمات القبيلات، المرجع السابق، ص 37.

⁴³ - المرجع نفسه، ص 43.

⁴⁴ - عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص 24.

فمثلا الرقابة البرلمانية تتخذ إجراء خاص، و هو إلزامية إجتماع النواب والأعضاء في جلسات علنية للقيام بطرح الأسئلة، أما ميعادها فعادة ما يكون حسب المادة 135 من الدستور في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها 10 أشهر على الأقل وتبدأ من اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر.

كما يمكن أن يجتمع في دورة غير عادية لكن وفق شروط محددة في الدستور.

أما الرقابة الصادرة من الأحزاب فميعادها غير محدد و لكنها تتخذ شكل معين أثناء القيام بالتجمعات الجماهيرية فهي منظمة و ليست عشوائية.

أما بالنسبة لرقابة الصحافة، فهي غير مقيدة بشروط أو إجراءات لاسيما في التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 50 أكدت هذه المادة عدم تقييد الصحافة بأي شكل من الأشكال سواء الإجراءات، أو الميعاد، ماعدا رفض إستعمال هذه الحرية للمساس بكرامة الغير و حرياتهم و حقوقهم⁴⁵.

بعد دراسة كل الفروق الموجودة بين الرقابة الإدارية و الأنواع الأخرى سواء من حيث الهيئات التي تمارس هذه الرقابة أو من حيث الأساليب أو الإجراءات، إلا أن هذا لم يمنع من وجود أوجه شبه بينها.

فكل من الرقابة الإدارية و الأنواع الأخرى (السياسية، القضائية) تهدف إلى "تقويم عمل الإدارة و إجبارها على إحترام القانون"⁴⁶ و هو ما يحقق في الأخير المصلحة العامة.

و أكثر من ذلك فكل هذه الأنواع متكاملة فيما بينها فرغم الأهمية التي تحوزها الرقابة الإدارية، إلا أنه "لا يمكن استبعاد و تجنب كل من الرقابة السياسية فهي لازمة و حتمية إلى

⁴⁵- أنظر المادتين 50 و 135 من القانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 المرافق ل 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري السالف الذكر.

⁴⁶- حمدي سليمان سحيمات القبيلات، المرجع السابق، ص 42.

جانب الرقابة القضائية، لتعمل كل هذه الأنواع الثلاثة على تسليط الرقابة على كافة جوانب أعمال الإدارة العامة⁴⁷.

المبحث الثاني

الهيئات الممارسة للرقابة الإدارية و الخاضعة لها

تمارس الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية من قبل المصالح المركزية الموجودة في قمة الهرم الإداري، و على وجه التحديد في الهيئات الإدارية الموجودة على المستوى المركزي و المحلي (المطلب الأول)، أين تنفرد هذه السلطات المركزية بسلطة اتخاذ القرارات و التي تكون في شكل رقابة إدارية تمارسها على كل الهيئات الخاضعة للرقابة الإدارية و المتمثلة في كل من المجالس الشعبية للبلديات و الولايات (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الهيئات الممارسة للرقابة الإدارية

تمارس الرقابة الإدارية من طرف الهيئات الإدارية المركزية على الهيئات المحلية في صورتين: رقابة رئاسية و رقابة وصائية.

فالرقابة الرئاسية تمارسها على أساس التبعية بطريقة آلية و لا يمكن استبعادها إلا بنص قانوني، أما الرقابة الوصائية تمارس في حدود النصوص القانونية بمعنى لا وصاية إلا بنص قانوني.

تتكون هذه الهيئات الإدارية الممارسة للرقابة الإدارية على المستوى المركزي في الجزائر من السلطات الإدارية المركزية، التي تنحصر أساسا في رقابة رئيس الجمهورية

⁴⁷- عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص 25.

(الفرع الأول)، الوزير الأول أو رئيس الحكومة سابقا (الفرع الثاني)، الوزارات (الفرع الثالث).

الفرع الأول

رقابة رئيس الجمهورية

بناء على دستور 2016 ، فإن رئيس الجمهورية يضطلع بقيادة السلطة التنفيذية فإنه يعتبر القائد الأعلى للقوات المسلحة، ويعتبر رئيس المجلس الوزراء....⁴⁸، و هذه الصفات تمكنه من ممارسة عدة صلاحيات إدارية سامية كونه السلطة العليا في البلاد⁴⁹.
تكمّن صلاحياته في المجال الرقابي أساسا في ممارسة الرقابة عن طريق السلطة التنظيمية (أولا)، الرقابة عن طريق التعيين (ثانيا)، و الرقابة في المحافظة على أمن الدولة (ثالثا).

أولا: تنظيم رئيس الجمهورية الرقابة عن طريق السلطة التنظيمية

يمارس رئيس الجمهورية الرقابة الإدارية عن طريق السلطة التنظيمية في الإدارة المحلية عن طريق إصدار قواعد قانونية عامة و مجردة، تأخذ شكل قرارات إدارية و تنظيمية⁵⁰، تطبق على جميع الأفراد أو على فئة معينة منهم، دون تحديد ذواتهم⁵¹.
نص المؤسس الجزائري على مجال التنظيم في المادة 1/143 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون " ⁵².

⁴⁸- أنظر المادة 91 من القانون رقم 01-16، السالف الذكر.

⁴⁹- المادة 86 من القانون رقم 01-16، السالف الذكر.

⁵⁰- طاهري حسين، القانون الإداري و المؤسسات الإدارية، دار الخلدونية، الجزائر، ص 53.

⁵¹- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر و التوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر 2007، ص 197.

⁵²- أنظر المادة 143 من القانون رقم 01-16 السالف الذكر.

بمعنى أن المجالات التي تخرج عن اختصاص البرلمان المذكورة في المادة 140 من الدستور، يمكن لرئيس الجمهورية التدخل في كل المجالات الأخرى المتبقية، لاسيما تلك المتعلقة بكيفية تنظيم و تسيير الإدارات المحلية التي هي عبارة عن رقابة إدارية يمارسها رئيس الجمهورية لتجنب انحرافها بكل أشكالها، عن طريق إصدار مراسيم رئاسية تلتزم بها كل الإدارات العمومية لكونه السلطة العليا في البلاد⁵³.

ثانيا: يمارس رئيس الجمهورية الرقابة عن طريق التعيين

نظر الموقع الهام الذي يتمتع به رئيس الجمهورية في الهرم الإداري حولت له صلاحية تعيين بعض المسؤولين الساميين في الدولة.

فبالرجوع لدستور 1989 نجد أن سلطة التعيين تقاسمها كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، حيث نصت المادة 74 منه على "يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى من الدستور بالسلطات و الصلاحيات، يعين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة".

لكن مقارنة بدستور 2016 فنجد أنه أكثر دقة مقارنة بدستور 1989 حيث نصت المادة 92 منه على بعض المناصب السامية التي تخضع لصلاحيات الرئيس و هي:

1- الوظائف و المهام المنصوص عليها في الدستور.

2 - الوظائف المدنية و العسكرية في الدولة.

3 - التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء.

4- رئيس مجلس الدولة .

5- الأمين العام للحكومة .

⁵³- أنظر المادة 140 من القانون رقم 01-16، السالف الذكر.

6- محافظ بنك الجزائر .

7- القضاة

8- مسؤولو أجهزة الأمن.

9- الولاية⁵⁴.

من خلال المادة المذكورة أعلاه يتضح لنا أن رئيس الجمهورية يمارس الرقابة على الهيئات المحلية من خلال صلاحيته في تعيين الولاية.

فكما نعلم أن الجماعات المحلية تتمتع بالاستقلالية و الشخصية المعنوية، و بالتالي عدم تدخل السلطات المركزية في صلاحياتها، لذا كان لابد من وجود معين يكون بمثابة همزة وصل بين الهيئات المركزية و الهيئات اللامركزية، و بالتالي تعتبر هذه العملية رقابة إدارية يمارسها الرئيس على هذه الهيئات قصد معرفة و ملاحظة كل التصرفات الإدارية الصادرة منها.

ثالثا: ممارسة الرقابة عن طريق المحافظة على أمن الدولة

إن دستور 2016 في المادة 84 أوكلت لرئيس الجمهورية مهمة المحافظة على أمن الدولة و سلامتها داخليا و خارجيا ، فإلى جانب السلطات العديدة الممنوحة للرئيس يحق له أيضا اتخاذ كل إجراء يراه مفيدا على الصعيد الإداري في حالة وجود أي تهديد ضد أمن الدولة⁵⁵.

و لقد بين دستور 2016 هذه الحالات في المواد 105،107،109، حيث نصت المادة 105 على كل من حالي الحصار و الطوارئ ، أما المادة 107 فلقد نصت على الحالة الاستثنائية، أما المادة 109 فلقد نصت على حالة الحرب.

⁵⁴- أنظر المادة 92 من القانون رقم 16-01، السالف الذكر.
⁵⁵- ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، دار المجدد للنشر و التوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2011، ص68.

و حتى على مستوى الهيئات المحلية يمكن لرئيس الجمهورية التدخل فيها، قصد الحفاظ على أمن و سلامة الدولة، و لعل أبرز مثال ذلك المتعلق بحل أو تعيين المجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم رئاسي⁵⁶.

من هنا يتبن لنا مرة أخرى رقابة رئيس الجمهورية على الهيئات المحلية في مجال المحافظة على أمن الدولة.

الفرع الثاني

رقابة الوزير الأول

ي مارس الوزير الأول الرقابة على الهيئات المحلية عن طريق صلاحيات خولها له الدستور تتمثل في كل من الرقابة عن طريق السلطة التنظيمية (أولاً)، الرقابة عن طريق التعيين (ثانياً)، رقابة الوزير الأول في إدارة المرافق العامة (ثالثاً).

أولاً: الرقابة عن طريق السلطة التنظيمية

يتمتع الوزير الأول بالسلطة التنظيمية في كل المجالات التي يسمح لها القانون بذلك.

فبالرجوع لدستور 2016 نجد في المادة 6/99 منه على: «يسهر على حسن سير الإدارة العمومية».

و بالتالي فإن الوزير الأول يسهر على تنظيم الإدارة العمومية، كما يسهر على حسن سيرها.

⁵⁶-أنظر المادتين 46 و 47 من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية رقم 12.

من هنا نتضح لنا رقابة الوزير الأول للهيئات المحلية في شتى المجالات و ذلك عن طريق التعليمات التي تضمن حسن تنظيم العمل الإداري.

ثانيا: الرقابة عن طريق سلطة التعيين

يمارس الوزير الأول سلطة التعيين إلى جانب رئيس الجمهورية و هذا عملا بالمادة 5/99 من دستور 2016 التي تنص على: «يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية».

بمعنى أن الوزير الأول يمارس الرقابة عن طريق عملية التعيين الممنوحة له من الدستور، بعد موافقة رئيس الجمهورية، عن طريق المراسيم التنفيذية التي تخضع لها الإدارة العامة بما فيها الهيئات المحلية.

ثالثا: رقابة الوزير الأول في مجال إدارة المرافق العامة

يتمتع الوزير الأول بسلطة إدارة المرافق العامة للدولة، و هذا عملا بالمادة 6/99 من دستور 2016 حيث نصت على: «يسهر على حسن سير الإدارة العمومية»⁵⁷.

تتحصر مهام الإدارة العامة أساسا على توفير الخدمات للجمهور، أي تحقيق المنفعة العامة لهم، و كذا ممارسة بعض النشاطات إلا أن جميع هذه الوظائف تكون دائما تحت سلطة الوزير الأول، و هذا لكونه صاحب البرنامج المتعهد به أمام ممثلي الشعب و بتنفيذه و بالتالي فهو مكلف بتنظيم جهاز الإدارة و إصدار التعليمات التي تضمن حسن العمل الإداري في شتى قطاعات النشاط المختلفة.

و من هنا يتبين لنا رقابة الوزير الأول للهيئات المحلية و ذلك من خلال إصدار المراسيم التنفيذية في كل المجالات.

⁵⁷- أنظر المادة 6/99 من القانون رقم 16-01، السالف الذكر.

الفرع الثالث

الرقابة عن طريق الوزارة

تعتبر الوزارة أصدق صورة للسلطة الإدارية المركزية، نظرا لاختصاصاتها الإدارية البحتة، و على رأسها الوزير الذي يعد الموظف الأعلى رتبة في الهرم التسلسلي، فزيادة على الصلاحيات الإدارية الكثيرة التي منحت للوزراء نجد ممارسة الوزارة للرقابة الإدارية على الهيئات المحلية عن طريق مجموعة من الأجهزة (أولا)، و عن طريق الصلاحيات الممنوحة لها دستوريا(ثانيا)⁵⁸.

أولا: الأجهزة الرقابية للوزارة

- أجهزة الرقابة و التفتيش و التقييم

- الأجهزة الاستشارية

- المصالح الخارجية

ثانيا: صلاحيات الوزراء

يتولى الوزير سلطات تحددها صراحة النصوص القانونية فنذكر على سبيل المثال:
- المرسوم التنفيذي رقم 11-379، المؤرخ في 2011/11/21، و الذي يحدد صلاحيات وزير الصحة و السكان و إصلاح المستشفيات.

فكل وزير يمارس صلاحياته وفقا للقطاع الذي ينشط فيه، و تتمثل هذه الصلاحيات في تمثيل الوزارة و ممارسة كل الأعمال الإدارية من إصدار للقرارات المختلفة أو إبرام العقود.

⁵⁸- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول، دار الهدى، الجزائر، دون سنة النشر، ص 78.

1- الرقابة عن طريق السلطة التسلسلية أو الرئاسية

يمارس الوزير السلطة الرئاسية اتجاه الموظفين التابعين لوزارته، فيحق له توجيهه في أعمالهم، كما يمارس السلطة التأديبية أيضا أثناء تأدية مهامهم، و يتم ذلك عن طريق لجنة متساوية الأعضاء⁵⁹.

2- الرقابة عن طريق السلطة الوصائية

يمارس الوزير السلطة الوصائية على الهيئات اللامركزية، و المتمثلة في كل من الإدارات و المديريات التابعة لوزارته المتواجدة بالولاية. بحيث تتمثل السلطة الوصائية أساسا في مراقبة الأجهزة الإدارية، المؤسسات الوطنية العامة، و كذلك الشركات التي تخضع لوصاية الوزير⁶⁰.

- بحيث يسهر الوزير على حسن سير هذه الأجهزة.
- يراقب مدى تطبيقها للقانون.
- كما يضمن احترام مبدأ المشروعية.

المطلب الثاني

الهيئات الخاضعة للرقابة الادارية

تعتبر اللامركزية الادارية إحدى أساليب التسيير الاداري، الذي تبنته معظم الدول من بينها الجزائر، التي عملت على تكريس هذا الأسلوب في مختلف دساتيرها، حيث تضمن دستور 2016 و بالتحديد في المادة 17 منه على مايلي: «يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية».

⁵⁹- مولود ديدان، القانون الإداري، دار بلقيس الجزائر، دون سنة النشر، ص 95.

⁶⁰- فريجة حسين، شرح القانون الإداري، الجزائر، دون سنة النشر، ص 159.

واللامركزية الادارية هي عبارة عن توزيع الوظيفة الادارية بين السلطات المركزية في الدولة، و بين الهيئات المحلية المنتخبة عبر الأقاليم أين تمارس جميع الاختصاصات المحلية المنتخبة عبر الأقاليم أين تمارس جميع الاختصاصات المخولة لها بصفة مستقلة مع خضوعها للرقابة من طرف السلطة المركزية .

من خلال هذا التعريف فإن اللامركزية الادارية تشمل كل من الولاية (الفرع الأول)، و البلدية (الفرع الثاني)⁶¹.

الفروع الأول

الولاية كهيئة محلية أولى تمارس عليها الرقابة الإدارية

لقد حددت المادة الاولى من قانون الولاية رقم 07-12 تعريف الولاية على أنها جماعة إقليمية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة، و هي أيضا الدائرة الإدارية الغير الممركزة للدولة، بحيث تساهم مع الدولة في إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية و حماية البيئة و كذا ترقية و تحسين الاطار المعيشي للمواطنين.

أما المادة 09 من نفس القانون فنصت على انه للولاية اسم و إقليم و مقر رئيسي. وتتكون الولاية من هئيتان بحسب ما تم تحديده في المادة 02 من القانون 07-12 و هما:

- الهيئة المنتخبة و التي تتمثل في المجلس الشعبي الولائي (أولا).

- الهيئة التنفيذية و التي تتمثل في الوالي (ثانيا)⁶².

أولا:هيئة المداولة

⁶¹- تباب نادية، مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر ،المجلة الأكاديمية للبحث القانوني ، جامعة عبد الرحمان ميرة، الجريدة الرسمية، العدد02، سنة 2010، ص 19.

⁶²- القانون رقم 07-12، السالف الذكر.

من خلال المادتين 02/12 و 51 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية يتضح لنا أن المجلس الشعبي عبارة عن هيئة مداولة، كما أنها هيئة إقليمية منتخبة من طرف الشعب عن طريق الاقتراع العام السري غير المباشر.

1- تكوين المجلس الشعبي الولائي

إن تكوين المجلس الشعبي الولائي مرتبط بعدد سكان الولايات بحيث يتألف من 35 عضو في الولاية التي يقل عدد سكانها عن 250,000 نسمة.

بينما يصل إلى 55 عضو في الولايات التي يتعدى سكانها 1,250,000 نسمة، وهذا حسب ما جاء في القانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام الانتخابات.

أما المادة 1/65 من القانون العضوي رقم 01-12 فلقد نصت على أن: «المجلس الشعبي الولائي ينتخب لمدة 05 سنوات عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة وذلك من قبل جميع سكان الولاية بالاقتراع المباشر و السري»⁶³.

2- شروط الترشح لرئاسة المجلس الشعبي الولائي

لقد نصت المادة 03 من القانون 01-12، الخاص بقانون الانتخابات على الشروط التالية:

- بلوغ 18 سنة يوم الاقتراع.

⁶³- القانون العضوي رقم 01-12، المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بنظام الانتخابات.

- التمتع بجميع الحقوق المدنية و السياسية.

- ألا يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية.

زيادة على هذه الشروط فلقد نصت المادة 90 من نفس القانون نذكر بعضها على سبيل المثال:

- يكون بالغا 25 سنة.

- الجنسية الجزائرية.

- أن يثبت أدائه للخدمة أو إعفائه منها⁶⁴.

3-نظام سير أعمال المجلس الشعبي الولائي

يعقد المجلس الشعبي الولائي أربعة دورات عادية في السنة⁶⁵، و في جلسات علنية⁶⁶، بعدها يعلن مستخلص مداولة المجلس الشعبي الولائي خلال 08 أيام التي تلي الدورة بالمكان المخصص لإعلام الجمهور و ذلك في مقر الولاية⁶⁷ ويتم تجسيد أعمال المجلس الشعبي الولائي باتخاذ المداولات⁶⁸.

4-صلاحيات المجلس الشعبي الولائي

يمارس المجلس الشعبي الولائي صلاحيات ذات طابع اقتصادي واجتماعي عملا بالمادة 77 من قانون الولاية 07-12.

إلا و انه من أجل تجسيد هذه الصلاحيات يستعمل المجلس الشعبي الولائي مجموعة من الوسائل تتمثل في:

⁶⁴- أنظر المادتين 03 و 90 من القانون رقم 01-12 السالف الذكر.

⁶⁵- أنظر المادة 14 من القانون رقم 01-12، السالف الذكر.

⁶⁶- أنظر المادة 26 من القانون رقم 01-12، السالف الذكر.

⁶⁷- أنظر المادة 31 من القانون رقم 01-12، السالف الذكر.

⁶⁸- أنظر المادة 1/51 من القانون رقم 01-12، السالف الذكر.

- تشجيع المبادرة التي ترمي إلى تحسين التنمية المستخدمة و المتوازنة لا كليهما.

- الاستغلال المباشر .

- إنشاء مؤسسات عمومية (عملا)⁶⁹ .

ثانيا: ال هيئة التنفيذية

لقد نصت المادة 02 من القانون 07-12 المتعلق بقانون الولاية على أن الوالي يمثل هيئة تنفيذية و بالتالي يمكن تعريفه كالآتي:

يعتبر الوالي جهاز لنظام عدم التركيز، كما يعتبر من الموظفين الساميين للدولة⁷⁰ .

إضافة إلى اعتباره همزة وصل بين كل من الهيئات المحلية و السلطة المركزية⁷¹ .

1- تعيين الوالي

تنص المادة 92 في النقطة العاشرة منها من دستور 2016 على أن تعيين الولاية من اختصاص رئيس الجمهورية، و ذلك بموجب مرسوم رئاسي⁷² .

2- إنهاء مهام الوالي

إن إنهاء مهام الوالي تخضع لقاعدة توازي الأشكال، بمعنى أنه يتم إنهاء مهامه من قبل الجهة التي قامت بتعيينه، بما أن رئيس الجمهورية هو المكلف بتعيين الوالي، فإنه حتما مسؤول عن إنهاء مهامه.

3- صلاحيات الوالي باعتباره ممثل للولاية

⁶⁹ - أنظر المواد 75، 142، 146، من القانون رقم 07-12، السالف الذكر.

⁷⁰ - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 90.

⁷¹ - مولود ديدان، المرجع السابق، ص 108.

⁷² - القانون رقم 01-16 السالف الذكر.

لقد نصت المواد من 102 إلى 109 من القانون 07-12 المتعلق بقانون الولاية على

الصلاحيات الإدارية التي يتمتع بها الوالي على مستوى الولاية و هي كالتالي :

- السهر على نشر مداوات المجلس الشعبي الولائي و تنفيذها، و هذا عملا بالمادة

102 من القانون 07-12 .

- الإعلام: حيث نصت كل من المادتين 103 و 105 من نفس القانون، على أنه يلتزم

الوالي بضرورة الإطلاع و إعلام المجلس الشعبي الولائي على نشاط الولاية، وذلك عن

طريق إما:

-بتقديم تقرير حول تنفيذ المداوات أثناء الدورات التي يعقدها المجلس .

- إعلام المجلس الشعبي الولائي سنويا حول نشاط القطاعات الغير مركزية بالولاية.

- ضرورة تقديم الوالي بيان سنوي حول نشاطات الولاية.

- تولي مهمة إعداد مشروع الميزانية الولائية و تنفيذها، بعد عرضه على المجلس

الشعبي الولائي للتصويت و المصادقة عليه و هذا ما نصت عليه المادة 107 من القانون

07-12.

- تمثيل الوالي للولاية في جميع أعمال الحياة المدنية و الإدارية و افقا لما هو

منصوص عليه في القوانين و التنظيمات عملا بالمادة 105 من القانون السالف الذكر.

- تولي الوالي حسب نص المادة 02/105 باسم الولاية أعمال الادارة الأملاك

والحقوق التي تتكون من ممتلكات الولاية.

- السهر على حسن سير المؤسسات العمومية و كذا تولي مراقبة مختلف النشاطات

الصادرة من الولاية⁷³.

4- الصلاحيات الإدارية للوالي باعتباره ممثلا للدولة

⁷³- القانون رقم 07-12، السالف الذكر.

الوالي كمثل للدولة له صلاحيات جد هامة مقارنة بتلك الممنوحة له باعتباره ممثلاً للولاية، و تتمثل أهم الصلاحيات في:

- السهر على ممارسة مهامه، وكذا حماية حقوق المواطنين و حرياتهم وفقاً للشروط المنصوص عليها في قانون الولاية.
- ال سهر على تطبيق القوانين و التنظيمات⁷⁴.
- التمثيل القانون للدولة.
- ممارسة المهام المتعلقة بالضبط الإداري، كما يعتبر مسؤولاً عن المحافظة على النظام، الأمن و السلامة و السكنية العمومية.
- ينشط و ينسق و يراقب عمل و مصالح الدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، و لتطبيق القرارات المتخذة في هذا الإطار تضع الدولة تحت تصرفه مصالح الأمن.
- يمارس الوصاية على البلديات و الهيئات الأخرى التابعة للدولة.
- إضافة إلى الصلاحيات الإدارية المذكورة أعلاه، يعتبر الوالي في الولاية القائد الإداري لها، إضافة إلى كونه حلقة الاتصال بينها و بين السلطة المركزية فهو المتصرف بسلطة الدولة، و هو مندوب الحكومة و الممثل المباشر و الوحيد لكل وزير من الوزراء و على هذا الأساس يتخذ قرارات الحكومة⁷⁵.

الفرع الثاني

البلدية كهيئة محلية ثانية تمارس عليها الرقابة الإدارية

نصت المادة 2/15 من دستور 2016 علناً: «المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية»⁷⁶.

⁷⁴- أنظر المادتين من 112 إلى 113 من القانون رقم 07-12 السالف الذكر.

⁷⁵- ناصر لباد، المرجع السابق، ص 90.

⁷⁶- القانون رقم 01-16 السالف الذكر.

المادة 01 من القانون 10-11 تنص على أن: «البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة».

و تضيف المادة 02 من نفس القانون على أن: «البلدية القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان ممارسة المواطن و تشكل إطار ممارسة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، و تساهم مع الدولة بصفة خاصة في إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية و الأمن و كذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه».

تتوفر البلدية حسب المادة 15 من قانون 10-11 من:

- هيئة مداولة و التي تتمثل في المجلس الشعبي البلدي (أولاً).

- هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي (ثانياً).

- إدارة يرأسها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

أما المادة 17 من نفس القانون فلقد جعلته قاعدة لامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية⁷⁷.

أولاً: هيئة المداولة

يعتبر المجلس الشعبي البلدي الجهاز الأساسي للبلدية، كما يعتبر جهاز المداولة،

وهذا حسب المادة 15 من القانون 10-11⁷⁸.

1- تكوين المجلس الشعبي البلدي

يكون المجلس الشعبي البلدي من عدد يتراوح حسب البلديات و هي كالاتي:

- 13 عضو في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10,000 نسمة

⁷⁷- القانون العضوي رقم 10-11، المتعلق بقانون البلدية، الجريدة الرسمية العدد 37، المؤرخة في 03 يوليو 2011.

⁷⁸- القانون رقم 10-11، السالف الذكر.

- 43 عضو في البلديات التي لا يقل عدد سكانها عن 200,001 أو يفوقه، و هذا ما نصت عليه المادة 79 من القانون 01-12.

ينتخب المجلس الشعبي البلدي لمدة خمس سنوات عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة من قبل جميع سكان البلدية بالاقتراع العام المباشر و السري، عملا بنص المادة 65 من قانون 01-12 .

و لكي يحق للمواطن أن يكون مترشحا، لابد من أن تتوفر فيه بعض الشروط و هي :

2- شروط الترشح لرئاسة المجلس الشعبي البلدي

تنص المادة 01/72 و 02 من القانون 01-12 على⁷⁹:

ضرورة وجود المواطن المترشح ضمن قائمة مقبولة صراحة من طرف حزب أو عدة أحزاب سياسية أو كمترشح حر.

3- نظام سير أعمال المجلس الشعبي البلدي

لقد نصت المادة 16 من القانون 10-11 على أن المجلس الشعبي البلدي يجتمع في دورة عادية كل شهرين.

ولا تتعدى مدة كل دورة خمسة أيام.

كما يمكن أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك لكن بطلب من الرئيس أو ثلثي 3/2 من أعضائه أو بطلب من الوالي، و هذا حسب نص المادة 17 من نفس القانون .

أما بالنسبة لتنظيمه الداخلي، فإن المجلس الشعبي البلدي شكل من بين أعضائه لجان دائمة لمعالجة المسائل التي تهم البلدية و هذا عملا بالمادة 31 القانون 10-11.

و تتشكل هذه اللجان بمداومات المجلس

⁷⁹- القانون رقم 01-12، السالف الذكر.

وت ضيف المادة 35 منه على أن تتضمن تشكيلة اللجان تمثيلا نسبيا يعكس المكونات السياسية للمجلس.

ولقد حددت المادة 07/31 عدد اللجان الدائمة ما بين ثلاثة و ستة لجان دائمة، وذلك حسب سكان كل بلدية.

4- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي

تنص المادة 52 من القانون 10-11 على أن المجلس الشعبي البلدي يعالج الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات⁸⁰.
من خلال هذه المادة يتضح لنا أن المجلس الشعبي البلدي يتولى كل من الصلاحيات التقليدية للمجلس الشعبي البلدي و كذلك الصلاحيات ذات الطابع الإقتصادي و الإجتماعي و الثقافي⁸¹.

ثانيا: ال هيئة التنفيذية

يعتبر الجهاز التنفيذي كهيئة ثانية في المجلس الشعبي البلدي و هي تتكون اساسا من رئيس البلدية و عدة نواب للرئيس.

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي وظيف ة ازدواجية، بحيث يتصرف رئيس المجلس أحيانا باسم البلدية و أحيانا أخرى باسم الدولة، و يتخذ الرئيس قراراته في شكل قرارات بلدية يعلم بها المواطنين عن طريق النشر إذا كانت ذات طابع عام و بواسطة التبليغ إذا كانت تتضمن إجراءات فردية⁸².

⁸⁰ - القانون رقم 10-11، السالف الذكر.

⁸¹ - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 100.

⁸² - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 107.

1- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بلعباره ممثلا للبلدية

لقد حدد القانون 10-11 الوظائف الهامة التي يتمتع بها رئيس المجلس الشعبي البلدي، و هذا في المواد من 77 إلى 83 منه و هي كالتالي⁸³:

- تنفيذ مداوالات المجلس الشعبي البلدي في كل التظاهرات الرسمية و الاحتفالات وفي كل اعمال الحياة المدنية و الادارية، عملا بالمادة 77 من نفس القانون المذكور أعلاه.
- تمثيل البلدية في كل التظاهرات الرسمية و الإحتفالات و في كل أعمال الحياة المدنية و الإدارية.
- يقوم رئيس البلدية باسم البلدية و تحت مراقبة المجلس بجميع الاعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال و الحقوق التي تتكون ثروة البلدية و إراداتها.
- يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على وضع المصالح و المؤسسات البلدية و على حسن سيرها، و هذا وفقا لما حددته المادة 83 من القانون 10-11.

2- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي بلعباره ممثلا للدولة

- إن صلاحيات المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة عديدة ذكرها صراحة قانون البلدية في المواد 85 إلى 95، نذكر من هذه الصلاحيات على سبيل المثال :
- يتولى رئيس المجلس، تحت سلطة الوالي، نشر و تنفيذ القوانين و التنظيمات عبر التراب البلدي .
- يمارس سلطة الضبط الإداري، بالتالي سهر على حسن النظام و الأمن العموميين و على النظافة العمومية و لأداء هذه المهام يعتمد رئيس المجلس الشعبي البلدي على هيئة الشرطة للبلدية.

⁸³- أنظر المواد من 77 إلى 83 من القانون رقم 10-11، السالف الذكر.

- لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية.
- لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الشرطة القضائية

الفصل الثاني

مظاهر الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية

يعتبر استقلال الهيئات المحلية في الجزائر ركنا أساسيا يرتكز عليه نظام الإدارة المحلية، و هذا هو القاعدة العامة، لكن وراء كل قاعدة عامة استثناء و هو الوصاية و التبعية.

فالوصاية مصطلح يطلق على الرقابة الإدارية التي تفرض على الأشخاص المنتخبين في الهيئة المحلية، سواء على مستوى الولاية و الذي يتمثل في المجلس الشعبي الولائي، أو على مستوى البلدية التي تكون على مستوى المجلس الشعبي البلدي.

أما التبعية فهو مصطلح يطلق على الأشخاص المعينين، بالتالي فالرقابة هنا تكون في إطار السلطة الرئاسية.

بالتالي فما نستنتجه أن الرقابة الإدارية تكون على مستويين:

فتكون الرقابة المفروضة على التنظيم اللامركزي في الهيئات المحلية مطبقة بما يشمل الأعمال والأعضاء و المداورات التي تنتج عنها **(المبحث الأول)**، أما جانب التبعية فهو مصطلح يطلق على الأشخاص المعينين بما يشمل الرقابة المفروضة على التنظيم الشبه الممرکز على مستوى الولاية و كذلك خضوع الجهاز الإداري غير الممرکز على مستوى البلدية إلى رقابة مماثلة لتلك التي تمت الإشارة إليها سابقا على مستوى الولاية **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول

الرقابة الإدارية على التنظيم اللامركزي في الهيئات المحلية

تمارس الهيئات المركزية باعتبارها صاحبة اتخاذ القرار رقابة واسعة على التنظيم اللامركزي في الهيئات المحلية، المتمثلة أساسا في كل من البلدية و الولاية، و هذا نظرا لكونها في وضعية خضوع و تبعية للسلطة المركزية. إذ أنه رغم تمتعها ببعض من الاستقلالية في بعض المجالات إلا أنها لا تتعدى تلك المنصوص عليها قانونا.

لقد كرست الدولة الجزائرية في هذا الخصوص قانونين عضويين و هما:

القانون العضوي رقم 07-12 الذي حدد الرقابة المجسدة على الإدارة اللامركزية في الولاية (المطلب الأول).

و القانون العضوي رقم 10-11 الذي حدد الرقابة المجسدة على الإدارة اللامركزية في البلدية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الرقابة الوصائية على الإدارة اللامركزية في الولاية

تخضع الإدارة اللامركزية في الولاية إلى رقابة إدارية من طرف الهيئات المركزية، والتي تكون على شكل وصاية إدارية أو رقابة وصائية كما يسميها البعض ، والتي تمارس

على كل من أعضاء المجلس الشعبي الولائي (الفرع الأول)، و على المجلس الشعبي الولائي ككل (الفرع الثاني) و كذا على مداوات المجلس الشعبي الولائي (الفرع الثالث).

الفرع الأول

الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

إن الرقابة الوصائية التي تمارسها الهيئات المركزية على الهيئات اللامركزية في الولاية خاصة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي تتمثل في التوقيف (أولاً)، الإقصاء (ثانياً).

أولاً: التوقيف

يعتبر الإيقاف تجميد مؤقتاً لعضوية المنتخب ، و هي حالة تأديبية تمارسها السلطة الوصية على الأعضاء للأسباب و الإجراءات المحددة قانوناً⁸⁴.

لقد نصت المادة 45 من قانون الولاية على الأسباب التي تؤدي إلى إيقاف عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي و التي تتمثل في:

- إذا كان محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام .

- أسباب مخلة بالشرف⁸⁵.

ألحقت المادة 45 المذكورة أعلاه عبارة (لا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة

صحيحة).

⁸⁴- بلغالم بلال، واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي ، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، العدد الأول، أفريل 2014، ص 159.

⁸⁵- أنظر المادة 2/45 من القانون رقم 07-12، السالف الذكر.

فبمفهوم المخالفة فإنه إذا تعرض العضو لمتابعة لا تحول دون قيامه بمهامه فإنه لا يوقف، إضافة إلى استعمال لفظ "يمكن" التي تبين أن الإيقاف إجراء جوازي و ليس إلزامي⁸⁶.

أ ما بالنسبة لإجراءات توقيف أعضاء المجلس الشعبي الولائي فلقد حددتها المادة 1/45 و3 التي تتمثل في:

- إجراء مداولة من طرف المجلس الشعبي الولائي .

- إثبات قرار توقيف العضو المنتخب بموجب قرار معطل من الوزير المكلف بالداخلية.

كما أشارت المادة 45 في فقرتها الأخيرة، أنه في حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة، فإن المنتخب يستأنف تلقائيا و فوريا مهامه الانتخابية⁸⁷.

ثانيا: الإقصاء

هو إجراء عقابي تأديبي يهدف إلى إسقاط كلي و نهائي للعضوية، و معنى ذلك الإقصاء النهائي لصلاحيات العضو المنتخب⁸⁸.

و هو إجراء خطير عالجه المشرع الجزائري في قانون الولاية رقم 07-12 و ذلك بغرض المحافظة على مصداقيتها⁸⁹، بحيث تنص المادة 1/44 و 1/46 من قانون الولاية على حالات الإقصاء و المتمثلة في عدم القابلية للانتخاب و حالة التنافي⁹⁰:

⁸⁶- خالف كهينة و عكنين مريم، الوصاية الإدارية، مذكرة لنيل درجة الماستر في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2012، ص 41.

⁸⁷- أنظر المادة 1/45 و3 من القانون رقم 07-12، السالف الذكر.

⁸⁸- تيسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة ؟، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2009، ص 84.

⁸⁹- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، جسور للنشر و التوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2010، ص 180.

⁹⁰- أنظر المادتين 1/44 و 1/46 من القانون رقم 07-12، السالف الذكر.

1- عدم القابلية للانتخاب

لقد نص قانون الانتخابات على الشروط الواجب توفرها في المترشح حتى يسجل في القائمة الانتخابية و المتمثلة حسب نص المادة 1/5 من قانون رقم 01-12 المتعلق بالانتخابات فيما يلي:

«لا يسجل في القائمة الانتخابية كل من:

- سلك سلوكا أثناء الثورة التحريرية مضادا لمصالح الوطن

- حكم عليه في جناية و لم يرد اعتباره

- حكم عليه بعقوبة الحبس في الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب وفقا للمواد 09 و 09 مكرر من قانون العقوبات

- أشهر إفلاسه و لم يرد اعتباره

- المحجوز و المحجوز عليه»⁹¹.

هذه الشروط المذكورة أعلاه تطبق على الأشخاص الذين يرغبون الدخول في إطار شغل مناصب إدارية لامركزية في الهيئات المحلية، بالتالي تطبق عليهم رقابة إدارية عادية لا ترقى إلى درجة الوصاية الإدارية مادام أنهم مترشحين و حسب، لكن هذه الوصاية تصلح فقط بعد اكتسابهم للعضوية في المجلس الشعبي الولائي بحيث تطبق عليهم الإقصاء بعد اكتشاف وجود غش في تطبيق الشروط السالفة الذكر.

2- حالة التنافي

يعتبر غير قابل للانتخاب الموظفين الذين يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا إحدى الوظائف التالية:

⁹¹- القانون رقم 01-12، السالف الذكر.

- الولاية،

- رؤساء الدوائر،

- الكتاب العامون للولايات،

- أعضاء المجلس التنفيذي للولاية،

- القضاة،

- أفراد الجيش الشعبي الوطني،

- موظفو أسلاك الأمن،

- محاسبو أموال الولايات،

- الأمناء العاميون للبلديات⁹².

فبالتالي كل موظف يمارس إحدى الوظائف المذكورة أعلاه لا يقبل ترشحه في القوائم الانتخابية، فهنا يخضعون لرقابة إدارية عادية سابقة لا ترقى لدرجة الوصاية الإدارية، ما دام أنهم لم يصبحوا أعضاء بعد.

أما بعد اكتسابهم للعضوية فالأمر مختلف لأنه تطبق عليهم الوصاية الإدارية المتمثلة في إجراء الإقصاء.

و الغرض من إقصاء العضو المنتخب في هذه الحالات هو عدم استغلال العضوية، لتحقيق أغراض شخصية و مصالح خاصة على حساب المصلحة العامة⁹³.

3- الإدانة الجزائية

⁹²- أنظر المادتين 1/5 و 83، من القانون رقم 01-12، السالف الذكر.

⁹³- خالف كهينة و عكنين مريم، المرجع السابق، ص 39.

لقد نص قانون الولاية على حالة إقصاء ثلاثة في المادة 46 من و هي الادانة الجزائية النهائية للعضو المنتخب، الذي ثبتت إدانته من قبل المحكمة المختصة، وبالتالي سيفقد هذه العضوية و ذلك من باب المحافظة على نزاهة و مصداقية الأعضاء.

أما بالنسبة للإجراءات إقصاء الأعضاء من المجلس الشعبي الولائي فهي كالتالي:

- أ - إجراء المجلس الشعبي الولائي مداولة لإقرار وجود إحدى الحالات التي تجعل المنتخب في المجلس الشعب الولائي محل إقصاء.
- ب - إثبات الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار⁹⁴، و نظرا لخطورة هذا الإجراء، فقد وفر قانون الولاية لسنة 2012 ضمانات أساسية للعضو المقصى للأسباب المذكورة سابقا، وحق الطعن أمام مجلس الدولة⁹⁵.

الفرع الثاني

الوصاية على المجلس الشعبي الولائي كجهاز

يتضح لنا من خلال أحكام المواد 47، 48، 49 و 50 من قانون الولاية رقم أن 12-07 أن الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي ككل تتمثل في الحل. يعتبر هذا الأخير إجراء خطير يعكس خطورة السبب الداعي له⁹⁶، لذا نجد أن أحكام المادة 48 حصرت حالات حل المجلس الشعبي الولائي في ستة حالات تتمثل في:

- حالة خرق أحكام دستورية .
- حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس .

⁹⁴- أنظر المواد 46 و 44/3 و 4 من قانون رقم 12-07، السالف الذكر.
⁹⁵- عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري**، الطبعة الثالثة، جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، 2013، ص 326.
⁹⁶- بلغال بلال، المرجع السابق، ص 162.

- في حالة استقالة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي .
 - عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لإختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنتهم .
 - عندما ما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة و ذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه .
 - في حالة إدماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها .
 - في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب .
- أما المادة 47 فلقد كرست الحل الذي يكون بمرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية⁹⁷ .
- من خلال استقرار هذه المادة يتضح لنا أن المشروع حدد بدقة طبيعة المرسوم بعبارة (مرسوم رئاسي) الذي يتميز بحضانة ضد الرقابة القضائية ، و ذلك لكونه من أعمال السيادة⁹⁸ .
- كما نصت المادة 49 و 50 من القانون 12-7 على الآثار المترتبة من حل المجلس الشعبي الولائي و هي كالآتي:
- تعيين الوزير المكلف بالداخلية بناء على إقتراح من الوالي خلال 10 أيام التي تلي المجلس مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات إلى حين تنصيب مجلس جديد .
 - إجراء انتخابات المجلس الشعبي الولائي المحل في أجل 03 أشهر إبتداء من تاريخ الحل، إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام.
- ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراءها خلال السنة الأخيرة من العهدة الجارية⁹⁹ .

⁹⁷- أنظر المادتين 47 و 48 من القانون رقم 12-07، السالف الذكر.

⁹⁸- بلغالم بلال، المرجع السابق، ص 163.

⁹⁹- أنظر المادتين 49 و 50 من القانون رقم 12-07، السالف الذكر.

هذا مع مراعاة أحكام المادة 100 من القانون العضوي رقم 01-12 التي تنص: «إنها تعين تعويض لمجلس الشعبي بلدي أو ولائي مستقل أو تم حله، أو تقرر تجديده الكامل طبقاً للأحكام التشريعية المعمول بها، يستدعي الناخبون قبل 90 يوماً من تاريخ الانتخابات.

غير أنه لا يمكن أن تجرى هذه الانتخابات في فترة زمنية تقل عن إثني عشر (12) شهراً من تاريخ التجديد العادي و من خلال هذه الفترة تطبق الأحكام المتعلقة بالبلدية أو الولاية، حسب الحالة»¹⁰⁰.

إن قانون الولاية الجديد رقم 07-12 لم يتطرق إلى حالة التوقيف مقارنة بقانون الولاية لسنة 1969 الملغى و الذي تناول عملية توقيف المجلس الشعبي الولائي لمدة شهر بموجب قرار يصدره وزير الداخلية بناء قرار من الوالي¹⁰¹.

الفرع الثالث

الوصاية على مداوالات المجلس الشعبي الولائي

لقد نضم قانون الولاية 07-12 الرقابة الوصائية الممارسة على أعمال المجلس الشعبي الولائي و التي تتمثل في الحلول (أولاً)، التصديق (ثانياً)، البطلان (ثالثاً).

أولاً: الحلول

هو حلول السلطة المركزية أو ممثليها محل السلطة المركزية في الأقاليم، هذه الصورة تعتبر من أشد صور الرقابة الوصائية مقارنة بصورة الرقابة الأخرى الممارسة على أعمال الهيئات المحلية¹⁰².

¹⁰⁰ - القانون رقم 01-12 السالف الذكر.

¹⁰¹ - خالف كهينة و عكنين مريم، المرجع السابق، ص 42.

و الحلول هو استثناء ينص عليه القانون، و كقاعدة عامة يجب توفر شروط حتى يسمح للسلطة الوصائية أن تحل محل المجلس الشعبي الولائي، و تتمثل هذه الشروط في¹⁰³:

1- ضرورة توفر نص صريح يسمح للسلطة الوصية بالحلول محل السلطة الموصى عليها.

2- أن تكون الولاية ملزمة بالتصرف قانونيا، و بعبارة أخرى لا يكون هذا التصرف اختياريا يضع (م.ش.و) أمام خيار القيام به من عدمه.

3-امتناع المجلس القيام بهذا التصرف رغم إعداره من الولي¹⁰⁴.

أما بالنسبة للحالات التي يمكن فيها للسلطة الوصية الحلول محل المجلس الشعبي الولائي فهي كالآتي:

- 1- حالة عدم تصويت المجلس الشعبي الولائي على النفقات الإجبارية، فهنا تقوم السلطة المكلفة بضبط الهيزانية بتسجيل هذه النفقات تلقائيا¹⁰⁵.
- 2- حالة عدم التصويت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، فهنا يقوم الوالي استثناء بدعوة المجلس الشعبي الولائي للانعقاد في دورة غير عادية للمصادقة عليه (الميزانية).

لكن هذه الدعوة الغير عادية تكون مقيدة بمدة زمنية، و هي عدم تجاوز الفترة القانونية، للمصادقة على مشروع الميزانية، بالإضافة إلى تطبيق أحكام المادة 107. و في حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية يبلغ الأمر للوزير المكلف بالداخلية حتى يقوم بضبطها وفقا للتدابير الملائمة لذلك¹⁰⁶.

¹⁰² - تباب نادية، المرجع السابق، ص 27.

¹⁰³ - أرزقي أي باش بن لعربي، النظرية العامة للتنظيم الإداري و مدى تطبيقه على البلدية، بحث للحصول على دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، معهد الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، دون سنة النشر، ص 177.

¹⁰⁴ - بركان محمد، النظام القانوني للمنتخب المحلي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 1998، ص 229.

¹⁰⁵ - أنظر المادة 163 من القانون رقم 07-12، السالف الذكر.

¹⁰⁶ - أنظر المادة 168 من القانون رقم 07-12، السالف الذكر.

3- حالة حدوث عجز في تنفيذ الميزانية، وجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ التدابير اللازمة لامتناع العجز، و ان لم يفعل يتولى الوزير المكلف بالداخلية ، و الوزير المكلف بالمالية ذلك، بحيث يمكنهما الإذن بامتناع العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية¹⁰⁷.

ثانياً: التصديق

إن سلطة التصديق هي إحدى الكيفيات المتقدمة جداً للتدخل في الشؤون المحلية، والتي تؤدي في نهاية الأمر إلى ما يسمى بالإدارة المشتركة للشؤون المحلية بين السلطة المركزية و السلطة المحلية¹⁰⁸.

بالتالي فيمكن تعريفه كما يلي:

« إجراء بمقتضاه يجوز لجهة الوصية ان تقرر بأن عملاً معيناً صادر عن جهة

إدارية لامركزية ، يمكن أن يوضع موضع التنفيذ»¹⁰⁹.

و قد نص قانون الولاية على نوعين من المداورات، في المواد 54 و 55 منه و هي:

1- مداورات المجلس الشعبي الولائي التي لا تخضع إلى تصديق، بالتالي فهي تنفذ

تلقائياً بعد مرور (21) يوم من إيداعها لدى الولاية¹¹⁰.

2- مداورات المجلس الشعبي الولائي التي يشترط فيها التصديق، أو المصادقة

الصريحة حتى تصبح نافذة، و قد حددها القانون على سبيل الحصر و التي تتمثل في:

- الميزانيات و الحسابات.
- التنازل عن العقار و اقتناؤه أو تبديله.
- اتفاقيات التوأمة.
- الهيئات و الوصاية الأجنبية.

¹⁰⁷ - أنظر المادة 169 من القانون رقم 07-12، السالف الذكر.

¹⁰⁸ - شيهوب مسعود، المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة، مجلة الفكر القانوني، العدد الخامس، نوفمبر 1989،

ص 64.

¹⁰⁹ - صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري، دار الكتاب اللبناني، 1989، ص 108.

¹¹⁰ - أنظر المادة 54 من القانون رقم 07-12، السالف الذكر.

المصادقة على هذه المداولات من طرف الوزير المكلف بالداخلية في أجل أقصاه شهران¹¹¹.

ثالثاً: البطلان

هو حق بموجبه تقوم السلطة المركزية ، بإلغاء و إبطال القرارات الصادرة عن الجماعات المحلية (الولاية، البلدية)،و التي تكون مخالفة للقانون من اللجوء إلى القضاء¹¹².
ينقسم البطلان إلى نوعين بطلان مطلق و بطلان نسبي .

1- البطلان المطلق

لقد حدد المشرع مداولات المجلس الشعبي الولائي الباطلة بطلانا مطلقا وهي كالاتي:

- المتخذة خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات.
 - التي تمس برموز الدولة و شعاراتها.
 - غير المحررة باللغة العربية.
 - التي تتضمن موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته.
 - المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 أعلاه.
- يعود اختصاص إلغاء هذه المداولات المتخذة خرقا لهذه المادة أعلاه إلى الجهات المختصة إقليميا بموجب دعوى يرفعها الوالي أمام المحكمة الإدارية لإقرار بطلانها¹¹³.

2- البطلان النسبي

نظم قانون الولاية 07-12 أحكام البطلان النسبي في المواد 56 و 57 منه.

حيث أكد ان المداولات التي تكون باطلة نسبيا هي التي اتخذت وفقا للأحكام القانونية ،
و لكنها تكون عرضة للإبطال بسبب اشتراك رئيس المجلس الشعبي الولائي فيها، أو أي

¹¹¹ - أنظر المادة 55 من القانون رقم 07-12، السالف الذكر.

¹¹² - شيهوب مسعود، المرجع السابق، ص 65.

¹¹³ - أنظر المادة 53 من القانون رقم 07-12، السالف الذكر.

عضو في المجلس و هو في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية، إما بأسمائهم الشخصية، أو أزواجهم، أو أصولهم، أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو وكلاء تعالج هذا الموضوع.

للإشارة:

فإن كل عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي يكون في وضعية تعارض مصالح، فهو ملزم بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي. أما إذا كان الرئيس نفسه هو الموجود في هذه الوضعية، فهنا وجب عليه التصريح بذلك أمام المجلس الشعبي الولائي¹¹⁴.

كما يمكن للوالي أن يثير بطلان هذه المداولة خلال خمسة عشر (15) يوما من اختتام الدورة.

كذلك يمكن لكل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية، له مصلحة أن يطالب بإلغاء هذه المداولة في أجل خمسة عشر (15) يوما من تاريخ إشهارها، عن طريق طلب برسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل استلام يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان المداولات التي اتخذت خرقا لأحكام المادة¹¹⁵ 56.

المطلب الثاني

الرقابة الوصائية على الإدارة اللامركزية في البلدية

تخضع الإدارة اللامركزية في البلدية إلى رقابة إدارية شديدة و متنوعة سواء من الهيئات الإدارية المركزية أو من الهيئات الإدارية الغير المركزية المتواجدة على المستوى المحلي، و ذلك لكونه جهاز منتخب و يظهر ذلك من خلال الوصاية الممارسة على كل من أعضاء المجلس الشعبي البلدي (الفرع الأول)، و على المجلس الشعبي البلدي (الفرع الثاني)، و على مداولات المجلس الشعبي البلدي (الفرع الثالث).

¹¹⁴ - أنظر المادة 56 من القانون رقم 07-12، السالف الذكر.
¹¹⁵ - أنظر المادة 57 من القانون رقم 07-12، السالف الذكر.

الفرع الأول

الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

الوصاية الممارسة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي تتمثل في التوقيف (أولاً)، الإقالة (ثانياً)، الإقصاء (ثالثاً).

أولاً: التوقيف

لقد نص القانون 10-11 المتعلقة بالبلدية في المادة 43 إلى الأسباب المؤدية إلى إسقاط عضوية المنتخب و هي:

- تعرض المنتخب لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام،
أو لأسباب مخلة بالشرف تحول دون إمكانية مواصلة عهده الانتخابية¹¹⁶.

أما بالنسبة لإجراءات توقيف العضو المنتخب في المجلس الشعبي البلدي، فإن القانون 10-11 اتسم بنوع من الإغفال حول إجراء التوقيف، أين اكتفى بذكر «يوقف بقرار من الوالي» دون ذكر السبب. مما أظهر المنتخب المحلي مجرد موظف بسيط ضمن السلم الإداري للدولة¹¹⁷.

ثانياً: الإقالة

يعتبر كل عضو في المجلس الشعبي البلدي مستقلاً إذا تغيب بدون عذر مقبول، أكثر من 03 دورات متتالية خلال السنة¹¹⁸، بمعنى أنه كل عضو تخلف عن حضور 03 جلسات أو دورات متتالية سواء بسبب الإهمال أو غير ذلك فإنه تتم استقالته تلقائياً و بقوة القانون.

ومن المؤكد أن هدف المشرع من هذا الإجراء الجديد هو دفع المنتخب أكثر على الالتزام بحضور جلسات و دورات المجلس و يولي لهذه الجلسات العناية اللازمة¹¹⁹.

¹¹⁶ - أنظر المادة 43 من القانون رقم 10-11، السالف الذكر.

¹¹⁷ - خالف كهينة و عكبين مريم، المرجع السابق، ص 53.

¹¹⁸ - أنظر المادة 04 من القانون 10-11، السالف الذكر.

أما إجراء الإقالة فإنه من صلاحيات الوالي كما هو مبين من خلال المادة 45 من القانون 10-11، و بالتالي فهو إجراء مشوه للنظام الإداري اللامركزي¹²⁰.

ثالثاً: الإقصاء

يعتبر الإقصاء من المجلس الشعبي البلدي مرحلة ثانية بعد مرحلة توقيف العضو، في حالة ما إذا ثبتت إدانته من طرف الجهة المختصة¹²¹، فلا يتصور إحتفاظه بالعضوية، لأن ذلك يمس بلا شك بمصداقية المجلس الشعبي البلدي¹²².

الفرع الثاني

الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي

تتجسد فكرة الرقابة على المجلس الشعبي البلدي الذي يقصد به إنهاء مهام المجلس وإزالته قانوناً¹²³.

نص المشرع في القانون 10-11 على الحالات التي تعرض المجلس الشعبي البلدي في الحل و هي:

- حالة خرق أحكام دستورية.

- حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.

- حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس.

119 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 399.

120 - تيسمبال رمضان، المرجع السابق، ص 86.

121 - أنظر المادة 44 من القانون رقم 10-11، السالف الذكر.

122 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، للنشر و التوزيع، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2013، ص 399.

123 - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2004، ص 74.

- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم.

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41¹²⁴.

- حالات خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية أو بعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له.

- حالة اندماج بلديات أو حلها أو تجزئتها.

- حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

أما فيما يخص إجراءات الحل فلقد اشترط المشرع الجزائري الإجراءات التالية:

1- صدور مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية.

2- اجراء انتخابات جزئية لتجديد المجلس المحل، وهذا في حالة ما إذا وقع الحل

خلال السنة الأخيرة، كما يجب إجراء هذه الانتخابات خلال ستة (06) أشهر، من تاريخ الحل.

و في حالة حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي خلال عشرة (10) أيام التي تلي

حل المجلس، متصرفا و مساعدين من أجل السهر على سير البلدية، وينتهي مهامهم بمجرد

تنصيب المجلس الجديد¹²⁵.

¹²⁴- تنص المادة 41 على ما يلي: «في حالة الوفاة أو الإستقالة أو الإقصاء أو صول مانع قانوني لمنتخب المجلس الشعبي البلدي يتم استخلافه في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا».

¹²⁵- أنظر المواد من 46 إلى 51 من القانون رقم 10-11، السالف الذكر.

الفرع الثالث

الوصاية على مداولات المجلس الشعبي البلدي

تعتبر مداولات المجلس الشعبي البلدي من أخطر مظاهر الوصاية التي تباشرها السلطة الوصية، و ذلك كونها في مركز أقوى مقارنة بالمجلس الشعبي البلدي، و بالتالي الحد من حرية الجماعة المحلية، و يظهر ذلك من خلال سلطات التصديق (أولاً)، الإلغاء (ثانياً)، الحل (ثالثاً).

أ ولا: التصديق

كقاعدة عامة تعتبر مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعدة 21 يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية¹²⁶.

لكن استثناء نص المشرع على ضرورة إخضاع بعض المداولات إلى المصادقة الصريحة من طرف الوالي، و إلا فإنها لا تنفذ و هذه المداولات هي كالاتي:

- 1- الميزانيات و الحساب.
- 2- قبول الهبة و الوصايا الأجنبية.
- 3- اتفاقية التوأمة.
- 4- التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية¹²⁷.

و إن لم يصدر الوالي قراراً خلال مدة 30 يوماً تنقلب المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية و هو ما يعني أن المداولة تنفذ و لو خصت أحد المواضيع المشار إليها متى انتهت المدة¹²⁸.

¹²⁶ - أنظر المادة 56 من القانون رقم 10-11 السالف الذكر.

¹²⁷ - أنظر المادة 57 من القانون رقم 10-11، السالف الذكر.

¹²⁸ - أنظر المادة 58 من القانون رقم 10-11، السالف الذكر.

تتص المادة 1/194 و 2 من القانون 10-11 في الصفقات العمومية على: «يصادق على محضر المناقصة و الصفقة العمومية عن طريق مداولة من المجلس الشعبي البلدي، يرسل محضر المناقصة و الصفقة إلى الوالي مرفقة بمداولة المتعلقة بهما»¹²⁹.

من خلال استقراء المادة المذكورة أعلاه يتضح لنا أنه رغم مصادقة المجلس الشعبي البلدي على محضر المناقصة في مجال الصفقات العمومية، لا بد من إجراء مصادقة ثانية من طرف الوالي حتى تدخل حيز التنفيذ¹³⁰.

ثانيا: البطلان

يتجسد البطلان في حق السلطة الوصائية في التعدي على مداولات البلدية، وإبطالها من خلال صلاحياتها في إزالة كل مفعول قانوني لمداولات أو قرارات المجلس الشعبي البلدي الذي تشوبه عيوب و اللامشروعية¹³¹.

تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي:

- 1- المداولات المتخذة خرقا للدستور و غير مطابقة للقوانين و التنظيمات.
- 2- التي تمس برموز الدولة و شعاراتها.
- 3- الغير المحررة باللغة العربية.

أما سلطة تقرير البطلان فتعود للوالي و ذلك بموجب قرار¹³².

¹²⁹ - المادة 194 من القانون 10-11، السالف الذكر.

¹³⁰ - خالف كهينة و عكنين مريم، المرجع السابق، ص 57.

¹³¹ - عشاب لطيفة، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي ، النظام القانوني للبلدية، جامعة قاصدي

مرباح، كلية الحقوق و العلوم السياسية، ورقلة، 2013، ص 71.

¹³² - أنظر المادة 59 من القانون رقم 10-11، السالف الذكر.

أضاف المشرع حالة أخرى و عي تلك المنصوص عليها في المادة 60 من القانون

:10-11

«لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية

تعارض مصالحه مع مصالح البلدية بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو وكلاء ، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع و إلا تعد هذه المداولة باطلة»¹³³.

و بالتالي فإن إدراج المشرع لكلمة باطلة دون تقييدها بمدة زمنية معينة، تقيي بأن البطلان مطلق و ليس نسبي.

و نظرا للإستقلال القانوني الذي تتمتع به البلدية، و تأكيد ال لامركزيتها فإن قانون الولاية قد سمح بالطعن في القرار المتضمن بطلان المداولة عن طريق التظلم الذي يكون إما ولائيا يوجه إلى الوالي باعتباره السلطة مصدرة القرار، أو قد يكون رئاسيا إلى الوزير المكلف بالداخلية¹³⁴، أو الطعن قضائيا أمام المحاكم الإدارية برفع دعوى الإلغاء، و هذا طبقا لقانون الإجراءات المدنية و الإدارية¹³⁵.

ثالثا: الحلول

يعتبر الحلول من بين أشد صور الرقابة الوصائية، بحيث نجد أن السلطة التنفيذية أو ممثليها تحل محل الهيئة اللامركزية في أداء عملها التي رفضت القيام به، مع العلم أن سلطة الحلول لا تمارس إلا بتوفر شرطين هما:

1- لا بد من وجود نص قانوني صريح، يفرض على المجلس المنتخب المحلي القيام

بعمل معين.

¹³³ - المادة 60 من القانون رقم 10-11، السالف الذكر.

¹³⁴ - المادة 61 من القانون رقم 07-12، السالف الذكر.

¹³⁵ - أنظر المادتين 800 و 801 من القانون رقم 09-08، المؤرخ في 2008/02/25، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، عدد 21، الصادرة في 2008/04/23.

2- دعوة السلطة التنفيذية هذا المجلس إلى القيام بهذا العمل، و منه إذا امتنع المنتخب المحلي على أداء مهامه، كان للسلطة الوصية بوضعها القائمة على التنفيذ، أن تحل محل هذا المجلس في أداء هذا العمل¹³⁶.

نص المشرع في قانون البلدية 10-11 على المواضيع التي تستوجب الحلول و هي كالآتي:

1- حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي (الهيئة التنفيذية)

يخول القانون 10-11 سلطة حلول محل المجلس الشعبي البلدي، و ذلك باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة للحفاظ على الأمن و النظافة و السكنية العمومية، بشرط إذا تقاعس رئيس المجلس الشعبي البلدي عن القيام بذلك، و لاسيم ا التكفل بالعمليات الانتخابية و الخدمة الوطنية و الحالة المدنية¹³⁷.

يتولى أيضا سلطة الحلول في حالة امتناع رئيس المجلس الشعبي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين و التنظيمات بعد اعداره، بمعنى يقوم الوالي بسلطة الحلول تلقائيا بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب اعداره¹³⁸.

و في حالة تقصير البلدية في اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة بالنسبة للوثائق التي تكتسي أهمية خاصة، لاسيما تلك السجلات الحالة المدنية و المخططات و سجلات مسح الأراضي، و الوثائق المالية و المحاسبة و التي تبين أن ظروف المحافظة عليها تعرضها لإتلاف، يقرر الوالي الإيداع التلقائي لهذه الوثائق في أرشيف الولاية¹³⁹.

ب- حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي (هيئة التداول)

¹³⁶ - بلغالم بلال، المرجع السابق، ص 170.

¹³⁷ - أنظر المادة 100 من القانون رقم 10-11، السالف الذكر.

¹³⁸ - أنظر المادة 101 من القانون رقم 10-11، السالف الذكر.

¹³⁹ - أنظر المادة 142 من القانون رقم 10-11، السالف الذكر.

- حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، فإن الوالي يضمن المصادقة عليها¹⁴⁰، و تنفيذها وفق الشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون و التي تنص على ما يلي: «عندما لا يصوت على ميزانية البلدية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي طبقا للمادة 102. يقوم الوالي باستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة على الميزانية و بعد تطبيق المادة 185 أعلاه عندما يتعلق الأمر بالميزانية الأولية».

- حالة عدم توازن الميزانية و النفقات الإجبارية، فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظات خلال خمسة عشر (15) يوما التي تلي استلامها إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية، للمجلس الشعبي البلدي خلال عشر (10) أيام ، يتم إعدار المجلس الشعبي البلدي من طرف الوالي، و إذا لم يتم التصويت على الميزانية و النفقات الإجبارية خلال ثمان (08) أيام التي تلي الإعدار¹⁴¹.

- حالة عجز البلدية على تنفيذ الميزانية، يجب على المجلس الشعبي البلدي، اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناعه و ضمان توازن الميزانية الإضافية. و إذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي الإجراءات اللازمة لامتناع العجز فإنه يتم اتخاذها من الوالي خلال سنتين ماليتين أو أكثر¹⁴².

المبحث الثاني

الرقابة الإدارية على التنظيم الشبه الممركز في الهيئات المحلية

تخضع الجماعات المحلية للرقابة الإدارية في جانبها الغير الممركز، و تقصد بذلك مختلف المصالح الغير الممركزة و الوالي على مستوى الولاية و الأمين العام و مختلف المصالح الغير الممركزة على مستوى البلدية.

¹⁴⁰ - أنظر المادة 102 من القانون رقم 10-11، السالف الذكر.

¹⁴¹ - أنظر المادة 183 من القانون رقم 10-11، السالف الذكر.

¹⁴² - أنظر المادة 185 من القانون رقم 10-11، السالف الذكر.

فالوالي يعتبر كهيئة تنفيذية في الولاية¹⁴³ فهو يمثل نظام عدم التركيز فيها، أما المصالح الخارجية الأخرى فهي تتمثل في مختلف المديريات التي تمثل كل وزارة على مستوى الولاية¹⁴⁴، مثل مديرية التربية الوطنية التي تمثل وزارة التربية الوطنية الموجود مقرها في العاصمة¹⁴⁵.

أما بالنسبة للبلدية فشبه التركيز فيها يظهر من خلال مختلف المصالح والمرافق الموجود فيها التي تتبع نظيرتها على مستوى الولاية، بالإضافة للأمين العام الذي كجهاز إداري يمثل السلطة المركزية على مستوى البلدية. تخضع الهيئات الشبه الممركزة المذكورة سابقا إلى رقابة إدارية تكون على مستويين، رقابة إدارية على التنظيم غير الممركز في الولاية (المطلب الأول)، بالإضافة للرقابة الإدارية على التنظيم غير الممركز في البلدية السلطة (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الرقابة الإدارية على التنظيم الغير الممركز في الولاية

يخضع الوالي و المصالح غير الممركزة في الولاية باعتبارهما أجهزة لنظام عدم التركيز في الولاية لرقابة الجهاز اللامركزي المتمثل في المجلس الشعبي الولائي (الفرع الأول)، و كذلك لرقابة الإدارة المركزية المتمثل في مختلف السلطات المركزية على مستوى العاصمة باعتبارها أجهزة معينة بالتالي تخضع للسلطة الرئاسية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

رقابة المجلس الشعبي الولائي للوالي و المصالح الغير الممركز في الولاية

¹⁴³-أنظر المادتين 2 و 102 من القانون رقم 07-12، السالف الذكر.
¹⁴⁴- كل الوزارات لها فروعها و ممثلها على مستوى الولايات باستثناء وزارة الخارجية التي يوجد مقرها الوحيد في العاصمة و لا نجد لها مديريات على مستوى الأقاليم.
¹⁴⁵- ناصر لباد، المرجع السابق، ص 93.

يمارس المجلس الشعبي الولائي رقابة إدارية على الوالي (أولاً)، و المصالح الغير
المركزة في الولاية(ثانياً) تتمثل أساساً في:

أولاً: رقابة المجلس الشعبي الولائي للوالي

يعتبر الوالي كهيئة تنفيذية على مستوى الولاية¹⁴⁶، أما المجلس الشعبي الولائي فهو
يعتبر كهيئة مداولة¹⁴⁷.

فالأصل أن يمارس الوالي رقابة وصائية على هذا المجلس باعتباره جهاز لا
مركزي، لكن هذا لا يمنع من وجود رقابة معاكسة تصدر من المجلس الشعبي الولائي الذي
يعتبر كمثل للشعب ضد الوالي الممثل للإدارة المركزية.

فرغم أن هذه الرقابة التي يمارسها المجلس الشعبي الولائي ضئيلة مقارنة بالرقابة
الواسعة (الوصاية الإدارية) التي يخضع لها المجلس إلا أنها تحد نوعاً ما من سلطات الوالي
و تقيدها.

لقد حدد قانون الولاية بعض أوجه هذه الرقابة التي يمارسها المجلس الشعبي الولائي
على الوالي، و التي نستشفها من بعض مواد و المتمثلة فيما يلي:

1- تقديم الوالي للتقارير حول تنفيذ المداولات

لقد أشارت المادة 103 من قانون الولاية إلى نوع من الرقابة الممارسة على الوالي
من طرف المجلس الشعبي الولائي، و المتمثلة في تقديم الوالي عند إفتتاح كل دورة عادية
تقريراً عن تنفيذ المداولات المتخذة خلال الدورات السابقة¹⁴⁸.

¹⁴⁶ - أنظر المادتين 3/1 و 112 من القانون رقم 07-12، السالف الذكر.

¹⁴⁷ - أنظر المادة 12 من القانون رقم 07-12، السالف الذكر.

¹⁴⁸ - أنظر المادة 103 من القانون رقم 07-12، السالف الذكر.

بالتالي فهنا الوالي ملزم بتقديم هذا التقرير للمجلس الشعبي الولائي عند إفتتاح كل دورة و ذلك بهدف الإطلاع على مدى تنفيذ هذه المداولات أو إلى أي حد وصلت نسبة التنفيذ.

2- إطلاع المجلس الشعبي الولائي على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عنه

تنص المادة 104 على: «يطلع الوالي رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتظام خلال الفترات الفاصلة بين الدورات، على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي في إطار التشريع و التنظيم»¹⁴⁹.

إذن حسب نص المادة السابقة، فإن المجلس الشعبي الولائي يفرض نوعا من الرقابة على الوالي، و إن كانت غير مباشرة، بحيث أن هذا الأخير ملزم بإخبار وإطلاع رئيس المجلس الشعبي الولائي عن مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي بين الدورات، بالتالي في الأوقات التي يكون فيها في عطلة.

و ما يتم استنتاجه من ذلك، أن رئيس المجلس الشعبي الولائي يتبع تنفيذ التوصيات حتى ما بين الدورات، فهنا إذن يفرض رقابة غير مباشرة على الوالي الملزم باطلاعه على كل التفاصيل.

3- إلزامية مصادقة المجلس الشعبي الولائي على الميزانية الولائية

تنص المادة 107 على: «يعد الوالي مشروع الميزانية و يتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها...»¹⁵⁰.

باستقراء نص المادة السالفة الذكر يتأكد لنا أن الوالي هو المكلف باعداد مشروع الميزانية حسب المتطلبات التي يراها مناسبة، و كذلك حسب القدرة المالية للولاية، و كذلك

¹⁴⁹ - أنظر المادة 104 من القانون رقم 07-12، السالف الذكر.

¹⁵⁰ - أنظر المادة 107 من القانون رقم 07-12، السالف الذكر.

هو الذي يقوم بتنفيذها، معناه أن صرف هذه الميزانية من طرف المصالح و الهيئات في الولاية يكون بعلم الوالي و موافقته.

لكن كل هذه الصلاحيات مقيدة بمصادقة المجلس الشعبي الولائي على هذه الميزانية، بالتالي هذا نوع آخر من أوجه الرقابة المفروضة على الوالي من طرف المجلس الشعبي الولائي الذي يقوم بتفقد هذه الميزانية، و التأكد من حصول كل قطاع على حقه ومستلزماته قبل أن يقدم الموافقة عن طريق المصادقة عليها.

4- تقديم الوالي بيانا سنويا حول نشاطات الولاية

تنص المادة 109 على: «يقدم الوالي أمام المجلس الشعبي الولائي بيانا سنويا حول نشاطات الولاية يتبع بمناقشة...».

إن وجه الرقابة الذي يفرضه المجلس الشعبي الولائي حسب هذه المادة واضح و هو إلزام الوالي بتقديم بيانا و تقريرا سنويا حول كل النشاطات التي تم القيام بها في الولاية إلى المجلس الشعبي الولائي.

و بعد ذلك تتم المناقشة بينهما أي الوالي و المجلس الشعبي الولائي و تقييمها، و إن أمكن تقديم بعض التوصيات¹⁵¹.

ثانيا: رقابة المجلس الشعبي الولائي لمختلف المصالح الغير ممركرة في الولاية

يعتبر المجلس الشعبي الولائي جهاز المداولة للولاية، و مظهر التعبير عن اللامركزية¹⁵²، بالتالي فهو ممثل المواطنين على مستوى الولاية.

¹⁵¹ - أنظر المادة 109 من القانون رقم 07-12، السالف الذكر.

¹⁵² - ناصر لباد، المرجع سابق، ص 86.

و هذه الصفة تجعل منه حريصا على تحقيق أكبر نسبة ممكنة من طلبات المواطنين،
و طبعا هذا ما جعله يتدخل في الكثير من المجالات من أجل تحقيق هذا الهدف.

و من بين هذه التدخلات نجد الرقابة التي يبسطها على المصالح غير الممركزة في
الولاية، هذه الأخيرة التي تتمثل في مجموع المديريات الموجودة في الولاية، و التي تمثل
عدم التركيز، و ذلك لأنها من مختلف الوزارات الموجودة مقرها في العاصمة، في حين
تتوزع هي على مستوى الأقاليم.

إذن فالمجلس الشعبي الولائي يفرض رقابة إدارية، على المصالح الخارجية في
الولاية و هذا ما حددته المادة 37 من قانون الولاية.

بحيث تجيز هذه المادة لأي عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي مراقبة هذه
المصالح، و ذلك عن طريق توجيه أسئلة كتابية لمدراء هذه المصالح أو أي مسؤول من
مديري أو مسؤولي المصالح أو المديريات غير الممركزة و هذا يشمل جميع القطاعات.

فمثلا توجيه أسئلة لمديرية التربية الوطنية أو مديريةية التعليم العالي و البحث العلمي
أو مديريةية التجارة... إلخ.

و ما يجعل هذه الرقابة فعالة أكثر، هو التزام هؤلاء المسؤولين أو المدراء بالإجابة
على هذه الأسئلة، بالتالي ليس لديهم الحق في السكوت عنها أو عدم الرد عليها.

و أكثر من ذلك فإن الإجابة على هذه الأسئلة يكون في أجل لا يتجاوز 15 يوما من
تاريخ استلام الإشعار بالتبليغ¹⁵³.

¹⁵³ - أنظر المادة 37 من القانون رقم 07-12، السالف الذكر.

الفرع الثاني

رقابة الإدارة المركزية على التنظيم الشبه الممركز في الولاية

تخضع الإدارة الشبه الممركزة في الهيئات المحلية المتمثلة في الولاية للرقابة الرئاسية من طرف السلطة المركزية المتواجدة في العاصمة باعتبارها صميم الجهاز الإداري و المستويات الإدارية.

يقصد بالرقابة الرئاسية تلك الصلاحيات التي يتمتع بها الرئيس الإداري لممارسة وظيفته الرقابية التي تمتد إلى كافة التصرفات و أعمال الجهاز الإداري في مختلف درجاته، و التي تنصب أساسا في مجالين:

يتمثل المجال الأول في الرقابة الإدارية على الشخص المرؤوس (أولا)، أما المجال الثاني فيتمثل في الرقابة الإدارية على أعمال المرؤوس (ثانيا).

أولا: الرقابة الإدارية على الشخص المرؤوس على مستوى الولاية

يحتوي أي تنظيم إداري مهما كانت طبيعته و تنوعت اختصاصاته، على مجموعة من الأشخاص القائمين بأعمال المرفق العام، لضمان استمراريته و استقامته من أجل تحقيق الأهداف المرجوة منه.

و من أجل تحقيق هذا الغرض تملك الإدارة المركزية مجموعة من الوسائل الرقابية التي تفرضها على الشخص المرؤوس التابع للولاية، و تتمثل هذه الوسائل في التعيين، الترقيّة، التأديب¹⁵⁴.

1- التعيين

يعتبر التعيين الركيزة الرئيسية لبداية المسار الوظيفي، إذ هو إجراء أساسي تتخذه الإدارة بعد توفر الشروط اللازمة لشغل الوظيفة¹⁵⁵.

وتتمثل هذه الشروط في:

- أن يكون جزائري الجنسية.

- أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية.

- أن لا تحمل شهادة سوابقه القضائية ملاحظات تتنافى و ممارسة الوظيفة المراد الإلتحاق بها¹⁵⁶.

- أن يكون في وضعية قانونية اتجاه الخدمة الوطنية.

- أن تتوفر شروط السن و القدرة البدنية و الذهنية و كذا المؤهلات المطلوبة للإلتحاق بالوظيفة المراد الإلتحاق بها¹⁵⁷.

إن عملية التعيين تشترك فيه كل من النصوص القانونية و اللوائح و القرارات الإدارية العامة، حيث تساهم كل منها في تنظيمها و تطبيقها.

¹⁵⁴ - طحطات زهوه، عملية الرقابة الإدارية الرئاسية على أعمال الإدارة العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة و المالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص.ص 45-47.

¹⁵⁵ - السعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، الجزائر، جوان، 1997، ص 91.

¹⁵⁶ - المادة 75 من الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

¹⁵⁷ - المادة 75 من الأمر 03-06، السالف الذكر.

فعلى مستوى الولاية فإن عملية التعيين بالنسبة لمستخدمي الولاية تتم من طرف الوالي، و هذا بالاستناد إلى نص المادة الأولى من المرسوم رقم 90-99¹⁵⁸.

أما بالنسبة للوالي فيتم تعيينه بناء على مرسوم رئاسي و هذا ما أكدته المادة 92 من الدستور¹⁵⁹.

نفس الشيء بالنسبة لمدرء مختلف المديریات على مستوى الولاية، بحيث يتم تعيينهم من طرف الوزراء كل حسب القطاع المخصص له.

إن الهدف من عملية التعيين هو تحديد المركز الوظيفي للمعين و تقرير مستقبله، وهو ما يؤدي إلى إنشاء علاقة التبعية و الخضوع للرئيس.

2-الترقية

الترقية هي عملية إدارية و قانونية، تقوم من خلالها السلطة المختصة بنقل و رفع المستوى الوظيفي للمرؤوس من وظيفة أو منصب عمل أدنى إلى وظيفة أو منصب عمل أعلى درجة من الذي كان فيه قبل الترقية، و لكن شريطة أن يتم ذلك طبقا للقواعد والإجراءات القانونية¹⁶⁰.

إن سلطة الترقية إختصاص أصيل للسلطات الإدارية المختصة، فالترقية في الدرجة تتم بصفة تلقائية و ما على السلطة المختصة إلا تطبيقها كلما تحققت في الموظف، أما الترقية في الرتبة تجري أيضا بطريقة تقديرية من السلطة الإدارية الرئاسية للموظف بعد أخذ اللجنة المتساوية الأعضاء.

¹⁵⁸ - أنظر المادة 01 من المرسوم رقم 90-99، المؤرخ في 27 مارس 1990، المتعلق بسلطة التعيين و السير الإداري في بعض الوظائف.

¹⁵⁹ - أنظر المادة 92 من القانون رقم 16-01، السالف الذكر.

¹⁶⁰ - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 314.

لكن بالرغم من ذلك لا يمكن إعتبار عملية تقرير الترقية سلطة تقديرية مطلقة تتمتع بها السلطات الإدارية المختصة دون قيد يحد من سلطاتها و حرياتهما في التصرف و التقدير بل لابد أن تتم هذه العملية وفقا للمعايير المتبعة و بمراعاة القواعد و الأحكام المعمول بها في هذا المجال¹⁶¹.

لقد نصت المادة 101 من الأمر 03-06 على أنه: **«تعود سلطة الترقية و التقدير للسلطة السلمية المؤهلة»**¹⁶².

فعلى مستوى الولاية فإن السلطة السلمية المؤهلة للترقية تعود إلى الوالي بالنسبة لمستخدمي الولاية، في حين تعود السلطة السلمية المؤهلة لترقية المدراء على مستوى الولاية من طرف الوزير المختص (كل وزير له سلطة ترقية المدير الممثل لقطاعه على مستوى الولاية)، أما الوالي فتتم ترقبته من طرف رئيس الجمهورية.

3- سلطة التأديب

يعتبر التأديب الضمانة الفعالة لإحترام الموظف لواجباته الوظيفية و هو إختصاص أصيل للسلطة الرئاسية الإدارية، فهي صاحبة الولاية في ذلك، و لا توجد سلطة رئاسية بدون سلطة وولاية التأديب. لذلك كان نظام التأديب في الوظيفة العامة مظهر من مظاهر فكرة السلطة الرئاسية التي يحوزها و يمارسها الرؤساء الإداريون على أشخاص المرؤوسين¹⁶³.

حيث نصت المادة 160 من الأمر 03-06 على ما يلي: **«يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالإنضباط و كل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو**

¹⁶¹ - عصمت عبد الكريم خليفة، نظام ترتيب الوظائف العمومية في الجمهورية الجزائرية و التشريعات المقارنة ، رسالة دكتوراه، معهد الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1983، ص 90.

¹⁶² - أنظر المادة 101 من الأمر 03-06، السالف الذكر.

¹⁶³ - محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2009، ص 301.

بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنياً، و يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس، عند الإقتضاء بالمتابعات الجزائية»¹⁶⁴.

بالرجوع إلى نص المادة 162 من الأمر 03-06 التي تنص: «تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين».

معنى ذلك أن المشرع الجزائي قيد هذه السلطة و أنسبها فقط للشخص الذي له صلاحية التعيين، فمن له صلاحية التعيين يكون له صلاحية التأديب.

أما بالنسبة لتصنيف العقوبات التأديبية فقد نصت عليها المادة 163 و التي تكون في أربعة درجات¹⁶⁵.

حيث أن العقوبات من الدرجة الأولى و الثانية التي تتخذها السلطة التي لها صلاحيات التعيين تكون بقرار مبرر، في حين أن العقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة التي تتخذها نفس السلطة تكون بقرار مبرر لكن بعد أخذ رأي ملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة كمجلس تأديبي¹⁶⁶.

ملاحظة:

تخضع كل من عملية التعيين، الترقية و التأديب لقاعدة توازي الأشكال بمعنى أن من له صلاحية التعيين، له صلاحية الترقية و له صلاحية التأديب.

ثانياً: الرقابة الإدارية على أعمال المرؤوس

¹⁶⁴ - أنظر المادة 160 من الأمر 03-06 السالف الذكر.

¹⁶⁵ - أنظر المادتين 162 و 163 من الأمر 03-06، السالف الذكر.

¹⁶⁶ - أنظر المادة 165 من الأمر رقم 03-06، السالف الذكر.

تتمثل وسائل الرقابة على أعمال المرؤوس في مرحلتين أساسيتين: فالمرحلة الأولى تكون قبل أداء الموظف للعمل الموكل إليه أو ما يسمى بالرقابة السابقة ، أما المرحلة الثانية تكون بعد إتمام العمل و هو ما يسمى بالرقابة اللاحقة.

1- الرقابة السابقة

إن الهدف من وجود رقابة سابقة لأداء العمل على مستوى الولاية هو منع ارتكاب الأخطاء و تجاوز الحدود المقررة للقوانين و التنظيمات المعمول بها، و تفادي الأضرار التي قد تلحق بالغير نتيجة السلطة التقديرية.

تظهر هذه الرقابة السابقة في المرحلة التحضيرية لعملية إتخاذ القرارات الإدارية، ويتجسد ذلك في سلطة الإشراف و التوجيه باعتبارها وسيلة من الوسائل التي يتطلبها العمل الإداري.

فقد تعرضت عملية الإشراف و التوجيه لعدة تعاريف فقهية، لكن هذا لم يمنع من وجود تعريف جامع يتمثل في:

«سلطة التوجيه و الإشراف هي وظيفة وقائية مستمرة تهدف إلى إرشاد المرؤوسين إلى الأساليب الفعالة حتى لا يقعوا في الأخطاء عن طريق التعليمات و الأوامر و المنشورات الصادرة عن السلطة الإدارية الرئاسية»¹⁶⁷.

2- الرقابة اللاحقة أو البعدية

تكون هذه الرقابة اللاحقة أو البعدية بعد قيام المرؤوس بأداء مهامه بموجب ما يأتيه من تصرفات و أعمال.

¹⁶⁷ - طحطات زهوة، المرجع السابق، ص. 112-113.

فيمكن للرئيس أن يمارس هذه الرقابة من تلقاء نفسه أو بناء على تظلمات و شكاوي من طرف الغير الذي تضرر من ذلك العمل¹⁶⁸.

تتمثل صور الرقابة اللاحقة في: التصديق، التعديل، الإلغاء، السحب، الحلول.

أ- التصديق approbation

هو إقرار و الموافقة من الرئيس على ذلك العمل و التصرف حتى ينتج أثره القانوني، و يكون ذلك إما صراحة أو ضمناً.

*التصديق الصريح expresse

يتجلى هذا الشكل من التصديق في حالة ما إذا اشترط القانون الموافقة الصريحة على تصرف المرؤوس سواء كتابياً أو شفهيًا، أو أي تصرف آخر يأتيه الرئيس ليؤكد موافقته أو إقراره بكيفية واضحة و جلية.

*التصديق الضمني

غالباً ما تنص القوانين و الأنظمة على تحديد فترة زمنية يمكن للرئيس أن يعترض من خلالها على عمل المرؤوس، لكن إذا ما فاتت تلك المدة المحددة، و لم يعترض الرئيس فهذا يجعل العمل المصادق عليه ضمناً بالتالي سينتج آثاره القانونية¹⁶⁹.

ب- التعديل modification

¹⁶⁸ - بوبكر ماضوري، صور الرقابة على الإدارة المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2014، ص 17.
¹⁶⁹ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 52.

هو ذلك الحق المحول للرئيس الإداري أثناء مراقبته لعمل المرؤوس أن يدخل تغييرات و تحويلات من شأنها الحفاظ على إحترام مبدأ المشروعية، و تحقيق أكبر قدر من المصلحة العامة¹⁷⁰، لكن سلطة التعديل يشترط فيها أن تكون في الحدود التي يستطيع فيها المرؤوس تعديل هذا القرار¹⁷¹.

ج- الإلغاء l'annulation

هي السلطة التي تسمح للرئيس في التدخل في أعمال مرؤوسه لوضع حد للآثار والنتائج المترتبة عن تلك الأعمال مستقبلا، و هنا نميز حالتين:

*أعمال المرؤوس المشروعة

احتراما لمبدأ و قاعدة عدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة، فإنه لا يجوز مبدئيا للرئيس أن يلغي الأعمال القانونية و المشروعة الصادرة عن مرؤوسه.

*أعمال المرؤوس غير المشروعة

و هنا أيضا نميز وضعيتين:

- أن يكون مثلا محل و موضوع قرار المرؤوس لا يدخل أصلا في إختصاصه وصلاحياته، فإن عمل و قرار المرؤوس يكون منعدما و كأنه لم يكن و لا يرتب أي حق، و من ثم فقد جرت القاعدة على أن القرار الإداري المنعدم لا يتحصن أبدا، بحيث و جب على الرئيس إلغائه.

¹⁷⁰ - بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة سعيدة، 2009، ص 228.
¹⁷¹ - المرجع نفسه، ص 228.

- أما إذا كان عدم المشروعية لا يجعل من تصرف المرؤوس قراراً منعماً فإنه لا يمكن للرئيس أن يلغي ذلك التصرف خلال فترة معينة تنتهي أصلاً بإنقضاء المدة المقررة لإنهاء ميعاد الطعن القضائي بحيث يصبح القرار متحصناً¹⁷².

د- السحب Retrait

السحب هو إعدام الآثار القانونية للقرار الإداري من تاريخ صدوره إلى اللحظة التي يقرر فيها سحبها، فهو أخطر الوسائل التي تملكها الإدارة في تصحيح أخطائها¹⁷³. لذلك قيدت ممارسته بتوفر شرطين:

* من حيث الموضوع

يجب أن يشتمل فقط على القرارات و الأعمال الغير المشروعة، لأن هذه الأخيرة لا يمكنها أن تنشئ مركزاً قانونياً مكتسباً.

* من حيث المدة

يجب أن تمارس سلطة السحب خلال مدة زمنية معينة، فإن تجاوزها إكتسب حصانة ضد السحب¹⁷⁴.

و- الحلول

¹⁷² - بوبكر ماضوري، المرجع السابق، ص 18.

¹⁷³ - طحطات زهوة، المرجع السابق، ص 122.

¹⁷⁴ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 53-54.

إن الحلول يعني قيام الرئيس الإداري بالحلول محل الرئيس ز مباشرة التصرف الذي يختص المرؤوس بإصداره، أو هو حالة تقاعس أداء المرؤوس لمهامه، و بالتالي يمكن للرئيس أن يتولاه بنفسه¹⁷⁵.

لقد قيدت سلطة الحلول بشروط و هي:

- ضرورة إصدار الأمر إلى المرؤوس بالقيام بالعمل.

- إصدار المرؤوس الأمر عن الإمتناع عن التنفيذ¹⁷⁶.

المطلب الثاني

رقابة الإدارة المركزية للتنظيم الشبه الممرکز في البلدية

تخضع البلدية باعتبارها قاعدة اللامركزية للرقابة الإدارية¹⁷⁷، سواء في جانبها اللامركزي المتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة تنفيذية و المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة، و في جانبها المركزي المتمثل في مختلف المصالح الغير الممرکزة في البلدية و رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يعتبر كإدارة شبه ممرکزة عندما يكون ممثلاً للدولة.

بالتالي نجد أن هناك رقابة تفرضها الإدارة اللامركزية (المجلس الشعبي البلدي) على الإدارة الغير الممرکزة في البلدية (الفرع الأول)، و رقابة الإدارة المركزية على التنظيم الشبه الممرکز في البلدية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

¹⁷⁵ - بدرية ناصر، المرجع السابق، ص 253.

¹⁷⁶ - بوبكر ماضوري، المرجع السابق، ص 20.

¹⁷⁷ - أنظر المادة 02 من القانون رقم 10-11، السالف الذكر.

رقابة المجلس الشعبي البلدي على الإدارة الغير الممركزة في البلدية

يفرض المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للشعب رقابة على كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي (أولا)، و على المصالح الغير الممركزة في البلدية (ثانيا).

أولا: رقابة المجلس الشعبي البلدي لرئيس البلدية

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي الجهاز التنفيذي في البلدية¹⁷⁸، هذا ما جعله يتمتع بسلطات إتخذها باعتباره ممثل للهيئة المركزية في البلدية، و سلطات أخرى إتخذها باسم الدولة باعتباره إمتداد للهيئة المركزية في نفس الوقت.

هذه السلطات جعلته يخضع لرقابة الهيئة المركزية كما سبق و ذكرنا في المبحث السابق، و كذلك يخضع لرقابة هيئة المداولة في البلدية أو في المجلس الشعبي البلدي المتمثلة في:

1- تعيين مستخلف لرئيس البلدية في حالة حصول مانع له

لقد أشارت المادة 72 إلى نوع من الرقابة التي يمارسها المجلس الشعبي البلدي على رئيسه، و هي تعيين مستخلف في حالة حدوث مانع مؤقت له بعد أن يتعذر على الرئيس تعيين أحد نوابه بذلك يتكفل المجلس الشعبي البلدي بهذه المهمة عن طريق تعيين أحد نواب الرئيس أو أحد أعضاء المجلس في هذا المنصب، حرصا منه على عدم ترك المنصب شاغرا، و رقابة منه للرئيس¹⁷⁹.

2- مراقبة رئيس البلدية أثناء قيامه بالتصرفات الخاصة بأملاك البلدية

¹⁷⁸ - أنظر المادة 2/15 من القانون رقم 10-11، السالف الذكر.
¹⁷⁹ - أنظر المادة 72 من القانون رقم 10-11، السالف الذكر.

لقد أشارت المادة 82 إلى رقابة واضحة يمارسها المجلس الشعبي البلدي على رئيسه، تتعلق بمختلف التصرفات التي يقوم بها الرئيس فيما يخص المحافظة على الأملاك والحقوق المكونة لممتلكات البلدية و إدارتها و التي تنصب مواضعها على ما يلي:

- التقاضي باسم البلدية و لحسابها .
- إدارة مداخل البلدية و الأمر بصرف النفقات و متابعة تطور مالية البلدية.
- السهر على المحافظة على الأرشيف.
- إتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية.....¹⁸⁰

كل هذه التصرفات التي تم استعراضها تخضع لرقابة المجلس الشعبي البلدي بطريقة غير مباشرة، و ذلك عن طريق رئيس البلدية عند القيام بها، أي ليس له حرية التصرف في هذه المواضيع.

ثانيا: رقابة المجلس الشعبي البلدي للمصالح الغير الممركزة في البلدية

تعتبر المصالح و المرافق كهيئات شبه ممركرة على مستوى البلدية و ذلك لكونها إمتداد لمختلف المديریات على مستوى الولاية التي تمثل بدورها إمتدادا لمختلف الوزارات في العاصمة.

فالهدف من وجود هذه المصالح هو التقرب أكثر من المواطن، لكن هذا لا يمنع من أن توضع تحت تصرف الشعب، و هذا ما جعل المجلس الشعبي البلدي يفرض عليها رقابة غير مباشرة حماية منه للشعب.

تتمثل هذه الرقابة فيما يلي:

¹⁸⁰ - أنظر المادة 82 من القانون رقم 10-11، السالف الذكر.

1- رقابة الأراضي الفلاحية و المساحات الخضراء

إن مهمة حماية الأراضي و المساحات الخضراء و الحفاظ عليها تتكفل بها مصلحة حماية البيئة على مستوى البلدية، لكن هذا يكون تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي، و هذا ما أكدته المادة 110، بحيث يقوم المجلس الشعبي البلدي بحماية الأراضي الفلاحية من التلاشي و التقلص، و ذلك بمنع إقامة المشاريع عليها¹⁸¹.

2- مراقبة السكن و التعمير في كامل إقليم البلدية

لقد أشارت المادة 95 إلى رقابة يفرضها رئيس المجلس الشعبي البلدي على مصالح التهيئة و التعمير في البلدية، و ذلك عن طريق التدخل في مجالها أو في المواضيع التي يراها مهمة لأمن و سلامة إقليم البلدية و سكانها أكثر، و أهم هذه المواضيع ما ذكرته هذه المادة و التي تتعلق بتقديم و تسليم رخص البناء و التجزئة للمواطنين و ذلك بعد التأكد من توفر الشروط المحددة في التشريع¹⁸².

إن قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي بهذه المهمة بنفسه بدلا من هذه المصالح ما هو إلا رقابة منه لهذه المصالح من جهة و من جهة أخرى الحفاظ على أمن و سلامة المواطنين.

الفرع الثاني

رقابة الإدارة المركزية على التنظيم الإداري الغير الممركز في البلدية

تخضع الإدارة الشبه الممركزة في البلدية للرقابة الرئاسية، أما المصالح الغير الممركزة تخضع لرقابة رئيس البلدية لا اعتبره قمة الهرم الإداري.

¹⁸¹-أنظر المادة 110 من القانون رقم 10-11، السالف الذكر.

¹⁸²- أنظر المادة 95 من القانون رقم 10-11، السالف الذكر.

يقصد بالرقابة الرئاسية تلك الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس البلدية لممارسة وظيفته الرقابية التي تمتد إلى كافة التصرفات و أعمال الجهاز الإداري في مختلف درجاته، و التي تنصب أساسا في مجالين:

يتمثل المجال الأول في الرقابة الإدارية على الشخص المرؤوس (أولا)، أما المجال الثاني فيتمثل في الرقابة الإدارية على أعمال المرؤوس (ثانيا).

أولا: الرقابة الإدارية على الشخص المرؤوس

تتمثل الرقابة الإدارية الرئاسية التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره قمة السلم الإداري في البلدية على مستخدمي البلدية في التعيين، الترقية و التأديب.

1- التعيين

إن عملية التعيين تشترك فيه كل من النصوص القانونية و اللوائح و القرارات الإدارية العامة، حيث تساهم كل منها في تنظيمها و تطبيقها.

فمن جهة يعمل المشرع على وصف الوظائف و ترتيبها، ثم يتولى إنشائها وتنظيمها مسبقا، و من جهة أخرى تمارس السلطة الإدارية العليا في الجهاز الإداري تطبيق هذه العملية و تجسيدها في أرض الواقع عن طريق إصدار قرارات إدارية عامة من أجل ضمان استقامة و سيرورة العمل الإداري¹⁸³.

¹⁸³ - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، ص 289.

فعلى مستوى البلدية يعتبر رئيس البلدية السلطة المؤهلة بالتعيين، فيحق له تعيين مستخدمى البلدية بناء على المادة 01 من المرسوم رقم 90-99 التي تنص: «...رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص مستخدمى البلدية...»¹⁸⁴.

و المقصود هنا بالمستخدمين مختلف الموظفين الناشطين على مستوى البلدية مثلا موظفي الحالة المدنية، موظفي المصالح التقنية في البلدية...

ثانيا: الترقية

تقوم السلطة الرئاسية بترقية الموظف المرؤوس إما على أساس الأقدمية التي بمقتضاها يتم إختيار العاملين على أساس المهارة و الخبرة الزمنية لهم، بالتالي يرقى المرؤوس الأقدم في الخدمة¹⁸⁵، بمعنى أن الموظف الذي يقضي مدة زمنية طويلة في الخدمة تكون له الأولوية و الأسبقية في الترقية¹⁸⁶.

بالنسبة للبلدية فإن السلطة المختصة بترقية الموظفين تعود لرئيس المجلس الشعبي البلدي، و ذلك وفقا لقاعدة توازي الأشكال.

3- سلطة التأديب

بما أن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو المكلف بتعيين و ترقية الموظفين على مستوى البلدية فله حتما سلطة تأديبهم، في حالة التخلي عن الواجبات المهنية أو المساس بالإنضباط و كل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا و يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية¹⁸⁷.

ثانيا: الرقابة الإدارية المركزية على أعمال المرؤوس

¹⁸⁴ - أنظر المادة 01 من القانون رقم 90-99، السالف الذكر.

¹⁸⁵ - طحطات زهوة، المرجع السابق، ص 68.

¹⁸⁶ - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 319.

¹⁸⁷ - أنظر المادة 160 من القانون رقم 06-03، السالف الذكر.

تتجلى وسائل الرقابة على أعمال المرؤوس في البلدية في مرحلتين أساسيتين:
فالمرحلة الأولى تكون قبل أداء الموظف للعمل الموكل إليه أو ما يسمى بالرقابة السابقة، أما
المرحلة الثانية تكون بعد إتمام العمل و هو ما يسمى بالرقابة اللاحقة.

ملاحظة:

كل من الرقابة السابقة و الرقابة اللاحقة الممارسة على أعمال الموظف في البلدية هي
نفسها الممارسة على الموظفين في الولاية، و قد تم شرحها بالتفصيل في المطلب الأول.

خاتمة:

تعتبر الإدارة المحلية قاعدة اللامركزية حيث تنبع من صميم الشعب، لكونها الوحيدة التي تستطيع تأكيد وحدة المجتمع باستشارة الرأي العام المحلي، للاهتمام بالمشكلات الإنسانية وإشراك المواطنين في الوصول إلى حلول لها، كما أنها تلعب دورا أساسيا في عملية التنمية الشاملة.

إن بناء نظام متطور للهيئات المحلية لا يأتي بمجرد إصدار قوانين ومراسيم خاصة بذلك، وإنما في كيفية تطبيق وإحكام الرقابة الإدارية من الجهات المركزية العليا في الدولة إلى الجهات اللامركزية، وذلك من خلال رقابة السلطة الرئاسية والتي تتخذ في سبيل رقابتها عدة أشكال كسلطة الحل والإلغاء والسحب والتعديل، وهذا فيما يخص الأجهزة الإدارية والجماعات المحلية للدولة.

حيث يتضح لنا من خلال دراستنا أن المشرع الجزائري لم يراعي التلازم بين السلطة والمسؤولية، فمسؤولية الوزراء السياسية تبرر منحهم سلطة رئاسية على مرؤوسهم وكذا أعمالهم، فطالما منحت لهم هذه السلطة وجب أن تخول لهم سلطة رقابية سابقة ولاحقة على أعمال مرؤوسهم، إلا أن الرئيس بمقتضى سلطته الرئاسية يتمتع بسلطة مطلقة أثرت سلبا على الإدارة المحلية.

إضافة إلى السلطة الرئاسية التي تخضع لها الهيئات المحلية تمارس عليها أيضا السلطة الوصائية، والتي تتسم هي الأخرى بطابعها المتشدد، نظرا لتأثر المشرع الجزائري بالمشرع الفرنسي الذي مارس رقابة وصائية متشددة وواسعة والتي تتبين من خلال الرقابة المفروضة عليها سواء على المجلس ككل أو على أعضائه أو على أعمال مداورات المجلس وهذا ما أدى إلى المساس بحرية واستقلال الإدارة المحلية.

إن مدى الرقابة وأهميتها يتخذ وفقا لطبيعة المجتمع وعلاقته الاجتماعية ودرجة اللامركزية فيه، ومدى تحديد و توضيح اختصاصات الهيئات المحلية.

من خلال هذه الدراسة تم التوصل إلى بعض الاقتراحات التي يمكن إنجازها في النقاط التالية:

- إعادة تنظيم الأحكام المتعلقة بقانون الولاية و البلدية بما يخدم الهيئات المحلية.
- تدعيم السلطات المحلية بحق الإشراف الذاتي على مصالحها أو مرافقها.
- سهر الهيئات المركزية على ضمان توافق السياسات و الاحتياجات والإمكانيات المحلية مع السياسات و الاحتياجات و الإمكانيات القومية.
- النظر في أساليب تطوير الهيئات المحلية و تأمين وسائل عملها و التنسيق بين مشروعاتها و مشروعات السلطة المركزية.
- ضرورة توضيح العلاقة بين الهيئات المحلية وأجهزة الرقابة عليها.

قائمة المراجع

أولاً: المصادر

1- المعاجم و القواميس

- 1- قاموس مدرسي، مرشد الطلاب، عربي عربي، المرشد الجزائري للنشر والتوزيع، دون سنة النشر.

ثانياً: المراجع باللغة العربية

I- الكتب

- 1- إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، الناشر منشأ المعارف، الإسكندرية، 2004.
- 2- أحمد محمد غنيم، الإدارة العامة، دون دار و مكان النشر، 2002.
- 3- السيد خليل هيكل، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، دون سنة النشر.
- 4- العيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، دون دار النشر، الجزائر، جوان، 1997.
- 5- حسين طاهري، القانون الإداري و المؤسسات الإدارية، دار الخلدونية، الجزائر، دون سنة النشر.

- 6- حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة و القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004.
- 7- حسين فريجة، شرح القانون الإداري، الجزائر، دون سنة النشر.
- 8- حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية و المالية، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 1998.
- 9- زاهر عبد الرحيم عاطف، الرقابة على الأعمال الإدارية، دار الراية للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.
- 10- صالح فواء، مبادئ القانون الإداري، دار الكتاب اللبناني، 1989.
- 11- علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، الجزء الأول، دار الهدى، الجزائر، دون سنة النشر.
- 12- علي عباس، الرقابة الإدارية في منظمات الأعمال، إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، 2008.
- 13- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، جسور للنشر و التوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2010.
- 14- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر و التوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2007.
- 15- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر و التوزيع، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2013.

- 16- عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الجزء الأول، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.
- 17- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- 18- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2004.
- 19- محمد رسلان الجبوسي، الإدارة علم و تطبيق، الطبعة الثانية، دار المسيرة للنشر والتوزيع و الطباعة، الأردن، 2008.
- 20- محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2009.
- 21- مولود ديدان، القانون الإداري، دار بلقيس، الجزائر، دون سنة النشر.
- 22- ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، دار المجدد للنشر و التوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2011.

II- الرسائل و المذكرات

1- الرسائل: (دكتوراه)

1- أرزقي أير باش بن علي، النظرية العامة للتظلم الإداري و مدى تطبيقه على البلدية، بحث للحصول على دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، معهد الحقوق و العلوم الإدارية، دون سنة النشر.

2- عصمت عبد الكريم خليفة، نظام ترتيب الوظائف العمومية في الجمهورية الجزائرية و التشريعات المقارنة، رسالة دكتوراه، معهد الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1983.

2- المذكرات:

أ- الماجستير:

1- بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة سعيدة، 2009.

2- رمضان تيسمبال، إستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة؟، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2009.

3- طحطات زهوة، عملية الرقابة الإدارية الرئاسية على أعمال الإدارة العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة و المالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.

4- محمد بركات، النظام القانوني للمنتخب المحلي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة و المالية، جامعة الجزائر، 1998.

ب- الماستر:

- 1- بوبكر ماضوري، صور الرقابة على الإدارة المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة يسكرة، 2014.
- 2- كهينة خالف، عكنين مريم، الوصاية الإدارية، مذكرة لنيل درجة الماستر في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2012.
- 3- لطيفة عشاب، النظام القانوني للبلدية، مذكرة مقدمة لإستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2013.

III- المقالات

- 1- بلال بلغال، (الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي)، مجلة صوت القانون، العدد الأول، جامعة خميس مليانة، أفريل، 2014.
- 2- صباح سعد الدين عمر العلمي، مقال حول دور الرقابة المالية و الإدارية كمدخل للتنمية و الإصلاح الإداري في الدولة، 2006.
- 3- مسعود شيهوب، (المجموعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة) الفكر القانوني، مجلة تصدر عن إتحاد الحقوقيين الجزائريين، العدد الخامس، دون مكان النشر، نوفمبر، 1989.
- نادية تباب، مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد الثاني، جامعة عبد الرحمان ميرة، 2010.

VI- النصوص القانونية

1- المرسوم 85-59، المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية، الجريدة الرسمية العدد 13، سنة 1985.

2- المرسوم التنفيذي رقم 90-99، المؤرخ في 27 مارس 1990، يتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين و أعوان الإدارة المركزية والولايات و البلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الجريدة الرسمية العدد 13، سنة 1990.

3- الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادر في 16 يونيو 2006.

4- القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25/02/2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، الجريدة الرسمية العدد 21، الصادر في 23/04/2008.

5- القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية رقم 37، الصادر في 03 يوليو 2011.

6- المرسوم التنفيذي رقم 11-379، المؤرخ في 21/11/2011، الذي يحدد صلاحيات وزير الصحة و السكان و إصلاح المستشفيات.

7- القانون العضوي رقم 01-12، المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية رقم 14، الصادر في يناير 2012.

8- القانون رقم 07-12، المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية رقم 12، الصادر في 29 فيفري 2012.

V- النصوص الأساسية

1- دستور الجزائر لسنة 1989، الصادر في 23 رجب 1409 الموافق لـ 01 مارس 1989، الجريدة الرسمية العدد 09، سنة 1989.

2- القانون رقم 01-16، المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق لـ 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 14، سنة 2016.

01	المقدمة
03	الفصل الأول: ماهية الرقابة الإدارية
04	المبحث الأول: مفهوم الرقابة الإدارية و تمييزها عن غيرها من الرقابات الأخرى
04	المطلب الأول: المقصود بالرقابة الإدارية
04	الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية
04	أولاً: التعريف اللغوي لكلمة الرقابة
05	ثانياً: التعريف الاصطلاحي للرقابة
07	الفرع الثاني: صور الرقابة الإدارية
07	أولاً: الرقابة الداخلية
07	1- الرقابة السابقة
08	2- الرقابة اللاحقة
08	ثانياً: الرقابة الخارجية
09	1- رقابة السلطة المركزية على وحدات الإدارة اللامركزية المحلية أو المرفقية (الوصاية الإدارية)
09	2- رقابة الأجهزة المركزية المتخصصة
10	ثالثاً: الرقابة الدائمة و الرقابة الدورية
10	1- الرقابة الدائمة
10	2- الرقابة الدورية
10	رابعاً: الرقابة المستندية و الرقابة الشخصية
10	1- الرقابة المستندية
10	2- الرقابة الشخصية

11	خامسا: الرقابة الإيجابية و السلبية
11	1- الرقابة الإيجابية
11	2- الرقابة السلبية
11	الفرع الثالث: خطوات الرقابة الإدارية
11	أولا: تحديد المعايير
12	ثانيا: قياس الأداء
12	ثالثا: تصحيح الانحرافات
12	1- مرحلة الإبلاغ عن الانحرافات
12	2- مرحلة علاج الانحرافات
12	المطلب الثاني: تمييز الرقابة الإدارية عن غيرها
13	الفرع الأول: تعريف الرقابة القضائية و السياسية
13	أولا: الرقابة القضائية
13	ثانيا: الرقابة السياسية
13	1- الرقابة الشعبية (رقابة الرأي العام)
14	2- الرقابة البرلمانية أو التشريعية
15	الفرع الثاني: تحديد الفرق بين الرقابة الإدارية و الأنواع الأخرى
15	أولا: من حيث الجهة التي تمارس الرقابة
15	ثانيا: من حيث وسائل الرقابة
16	ثالثا: من حيث الشكل و الإجراءات و المواعيد
18	المبحث الثاني: الهيئات الممارسة للرقابة الإدارية و الخاضعة لها

18	المطلب الأول: الهيئات الممارسة للرقابة الإدارية.....
19	الفرع الأول: رقابة رئيس الجمهورية.....
19	أولاً: تنظيم رئيس الجمهورية الرقابة عن طريق السلطة التنظيمية.....
20	ثانياً: ممارسة رئيس الجمهورية الرقابة عن طريق سلطة التعيين.....
21	ثالثاً: الرقابة عن طريق سلطة المحافظة على أمن الدولة.....
22	الفرع الثاني: رقابة الوزير الأول.....
22	أولاً: الرقابة عن طريق السلطة التنظيمية.....
23	ثانياً: الرقابة عن طريق سلطة التعيين.....
23	ثالثاً: رقابة الوزير الأول في مجال إدارة المرافق العامة.....
24	الفرع الثالث: الرقابة عن طريق الوزارة.....
24	أولاً: الأجهزة الرقابية للوزارة.....
24	ثانياً: صلاحيات الوزراء.....
25	1- الرقابة عن طريق السلطة التسلسلية أو الرئاسية.....
25	2- الرقابة عن طريق السلطة الوصائية.....
25	المطلب الثاني: الهيئات الخاضعة للرقابة الإدارية.....
26	الفرع الأول: الولاية كهيئة محلية أولى تمارس عليها الرقابة الإدارية.....
26	أولاً: هيئة المداولة.....
27	1- تكوين المجلس الشعبي الولائي.....
27	2- شروط الترشح لرئاسة المجلس الشعبي الولائي.....

28	3- نظام سير أعمال المجلس الشعبي الولائي
28	4- صلاحيات المجلس الشعبي الولائي
28	ثانيا: الهيئة التنفيذية
29	1- تعيين الوالي
29	2- إنهاء مهام الوالي
29	3- صلاحيات الوالي باعتباره ممثل للولاية
30	4- الصلاحيات الإدارية للوالي باعتباره ممثلا للدولة
31	الفرع الثاني: البلدية كهيئة محلية ثانية تمارس عليها الرقابة الإدارية
32	أولا: هيئة المداولة
32	1- تكوين المجلس الشعبي البلدي
32	2- شروط الترشح لرئاسة المجلس الشعبي البلدي
32	3- نظام سير أعمال المجلس الشعبي البلدي
33	4- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي
33	ثانيا: الهيئة التنفيذية
34	1- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للبلدية
34	2- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة
36	الفصل الثاني: مظاهر الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية..
37	المبحث الأول: الرقابة الإدارية على التنظيم اللامركزي في الهيئات المحلية
37	المطلب الأول: الرقابة الوصائية على الإدارة اللامركزية في الولاية
38	الفرع الأول: الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي
38	أولا: التوقيف

39	ثانيا: الإقصاء
39	1- عدم القابلية للإنتخاب
40	2- حالة التنافي
41	3- الإدانة الجزائية
42	الفرع الثاني: الوصاية على المجلس الشعبي الولائي كجهاز
44	الفرع الثالث: الوصاية على مداوالات المجلس الشعبي الولائي
44	أولا: الحلول
45	ثانيا: التصديق
46	ثالثا: البطلان
46	1- البطلان المطلق
47	2- البطلان النسبي
48	المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على الإدارة اللامركزية في البلدية
48	الفرع الأول: الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي
48	أولا: التوقيف
49	ثانيا: الإقالة
49	ثالثا: الإقصاء
49	الفرع الثاني: الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي
51	الفرع الثالث: الوصاية على مداوالات المجلس الشعبي البلدي
51	أولا: التصديق
52	ثانيا: البطلان
53	ثالثا: الحلول

54	1- حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي (الهيئة التنفيذية).....
54	2- حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي (هيئة التداول).....
55	المبحث الثاني: الرقابة الإدارية على التنظيم الشبه الممركز في الهيئات المحلية.....
56	المطلب الأول: الرقابة الإدارية على التنظيم الغير الممركز في الولاية.....
56	الفرع الأول: رقابة المجلس الشعبي الولائي للوالي و المصالح الغير الممركزة في الولاية.....
56	أولاً: رقابة المجلس الشعبي الولائي للوالي.....
57	1- تقديم الوالي للتقارير حول تنفيذ المداورات.....
57	2- إطلاع المجلس الشعبي الولائي على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عنه
58	3- إلزامية مصادقة المجلس الشعبي الولائي على الميزانية الولائية.....
58	4- تقديم الوالي بيانا سنويا حول نشاطات الولاية.....
59	ثانياً: رقابة المجلس الشعبي الولائي لمختلف المصالح الغير الممركزة في الولاية.....
60	الفرع الثاني: رقابة الإدارة المركزية على التنظيم الشبه الممركز في الولاية
60	أولاً: الرقابة الإدارية على الشخص المرؤوس على مستوى الولاية.....
61	1- التعيين.....
62	2- الترقيّة.....
63	3- سلطة التأديب.....
64	ثانياً: الرقابة الإدارية على أعمال المرؤوس.....
64	1- الرقابة السابقة.....
65	2- الرقابة اللاحقة أو البعدية.....

68	المطلب الثاني:رقابة الإدارة المركزية للتنظيم الشبه الممركز في البلدية....
69	الفرع الأول:رقابة المجلس الشعبي البلدي على الإدارة الغير الممركزة في البلدية.....
69	أولا:رقابة المجلس الشعبي البلدي لرئيس البلدية.....
69	1- تعيين مستخلف لرئيس البلدية في حالة حصول مانع له.....
70	2- مراقبة رئيس البلدية أثناء قيامه بالتصرفات الخاصة بأموال البلدية.....
70	ثانيا:رقابة المجلس الشعبي البلدي للمصالح الغير الممركزة في البلدية.....
71	1- رقابة الأراضي الفلاحية و المساحات الخضراء.....
71	2- مراقبة السكن و التعمير في كامل إقليم البلدية.....
71	الفرع الثاني:رقابة الإدارة المركزية على التنظيم الإداري الغير الممركز في البلدية.....
72	أولا:الرقابة الإدارية على الشخص المرؤوس.....
72	1- التعيين.....
73	2- الترقية.....
73	3- سلطة التأديب.....
73	ثانيا:الرقابة الإدارية المركزية على أعمال المرؤوس.....
74	الخاتمة.....
	قائمة المراجع.....
	الفهرس.....

