



*وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة د. الطاهر مولاي سعيدة - سعيدة -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم حقوق



العلاقة بين الجهات المركزية واللامركزية في الجزائر

مذكرة لنيل شهادة ماستر
التخصص: إدارة الجماعات المحلية

تحت إشراف الأستاذ:

فليح كمال محمد عبد المجيد

من إعداد الطالب

مرابطي حمو

لجنة المناقشة

الأستاذ: نابي عبد القادر..... رئيساً

الأستاذ فليح كمال محمد عبد المجيد:..... مشرفاً

مقرراً

الأستاذ: بن علي عبد الحميد..... عضواً مناقشاً

السنة الجامعية: 2015م-2016م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

«إني رأيت أنه لا يكتب إنسان كتاباً في يومه إلا قال في تحاه لو خير

هذا لكان أحسن، لو زيد هذا لكان يستحسن، ولو قدم هذا لكان

أفضل، ولو ترك هذا أجمل، وهذا من أعظم العبر، وهو دليل على

إستلاء النقص على جملة البشر.»

الإمام عماد الدين الأصفهاني



إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلي من حملتني وهنا علي ومن ورافقتني في كل مراحل حياتي بكل ود وحنان المرحومة أمي الحنون. رحمها الله و اسكنها فسيح جنانه. إلي من رباني علي حب الله و العلم و العمل وكان لي سراجا أثار درج حياتي للمضي قدما أبي الغالي أطل الله في عمره.

إلي إخوتي وسندي في الحياة إلي من ساهموا ولم يبخلوا علي بكل جهد جيلالي، فريد، فاطمة ، محمد، عثمان، و إلي زوجة أخي فاطمة و الكتكوتة الصغيرة عافية. إلي كل من كانوا بمثابة إخوتي و أصدقائي و زملائي و رفاق دربي :بوجلال ، هشام، ملال، حسين، محمودي الهادي، براخيني صلاح الدين، علوش محمد.

و إلي كل زملاء الدفعة الذين لم يتسنى لي ذكرهم.

والى كل الأساتذة الأفاضل في كلية الحقوق و خاصة منهم أساتذة دفعة الماستر تخصص إدارة الجماعات المحلية .

و إلي كل من علمني حرفا و أثار لي الطريق نحو الهدف المنشود و إلي كل من أحب أهدي ثمرة هذا الجهد...

شكر و عرفان

إن الحمد والشكر لله عز وجل على توفيقى لإتمام هذا العمل المتواضع ، وأعاننا على انجازه فله الحمد جل في علاه أولاً و آخراً. كما أتقدم بجزيل الشكر والعرفان والامتنان وصدق معاني التقدير والاحترام لأستاذنا الفاضل "فليح كمال محمد عبد المجيد" الذي لمسنا منه المعاملة الجيدة والتأطير الممتاز، حيث أنه لم يبخل علينا بنصائحه و إرشاداته المتواصلة ونشكره على صبره علينا كما احبب في روح التواضع والإخلاص . أتقدم كذلك بالشكر الخالص إلى كل من ساعدني من قريب أو بعيد في إتمام هذا البحث وإخراجه إلى النور.

مكة

مكة

مقدمة

يعد أسلوب التنظيم الإداري الذي تنهجه وتتبعه أي دولة، نظرا لدرجة الوعي السياسي لمواطنيها وظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وتأصل النظم و الممارسات الديمقراطية فيها حيث تعتمد الدول الحديثة في تنظيمها الإداري على نظامين أساسيين وهما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية.

فقد أخذت الدولة في بداية نشأتها بأسلوب التنظيم المركزي المطلق، أو كما يطلق عليه " المركزية المطلقة "، وذلك لضمان وحدة إقليمها وتطبيق القانون وسيادة أحكامه في جميع أرجائها، ولقد ساعد هذا الأسلوب السلطة السياسية العليا على تحقيق ما تصبو إليه، من ضمان وحدة إقليم الدولة، وسيادة القانون والقضاء على النزاعات الانفصالية التي تكثر عادة في بداية نشأت الدولة، وحتى في الدول بعد تكوينها، وخصوصا الدول التي يتكون سكانها من فئات متعددة و متنوعة ومختلفة دينيا أو لغويا أو عرقيا.

وبعد الاستقرار الذي عرفته الدولة في أركانها، قامت الدولة بتطعيم النظام المركزي المطلق بالنظام اللامركزي المصلحي أو المرفقي، فقد وجدت الدولة نفسها مضطرة وملزم للأخذ باللامركزية الإدارية بعد تعدد وتنوع المهام الملقاة على كاهلها، واتساع نطاق تدخل الحكومة، فتعددت و تنوعت الخدمات التي يتوجب عليها تقديمها إلى الأفراد بصورة خيالية وغير معقولة، حتى أن الدولة الحديثة وجدت نفسها مضطرة وملزمة لطلب مساعدة الأفراد ومشاركتهم في تقديم الخدمات، وتنفيذ المهمات والمسؤوليات الموكلة اليها، وتمثلت هذه المساهمات والمساعدات في قيام هيئة محلية تتولى تقديم الخدمات إلى سكان الوحدة المحلية، أو قيام أحد الأشخاص القانون العام بتسيير المرفق العام وتشغيله و ذلك عن طريق عقد إداري، ويستهدف التنظيم الإداري دوما تحقيق أفضل الخدمات للحاجات الجماعية، ولكن تحت إشراف السلطة المركزية في العاصمة و رقابتها.

ومن خلال هذه العبارة نجد الجزائر قد عرفت اللامركزية الإدارية وخاصة اللامركزية الإقليمية عبر تاريخها العظيم أثناء الاحتلال الفرنسي الذي قسم الجزائر إلى ثلاث عمالات جهوية وهي : وهران،

قسنطينة، الجزائر، ثم أصبحت بعد ذلك 15 عشر ولاية تشتمل على 1578 بلدية ولقد حاولت الجزائر بعد الاستقلال المحافظة على هذا الموروث وتنظيمه و تطويره من خلال دستور 1963م، الذي تبنى مبدأ اللامركزية الإدارية حيث أنه اعتبر البلدية المجموعة الإقليمية القاعدية حيث أنه صدر أول قانون للبلدية سنة 1967م، من خلال الأمر 67-24 المؤرخ في 08/01/1967 وكذلك أول قانون للولاية سنة 1969م، الأمر 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969م، ثم عرف هذين القانونين تعديلا و تجديدا جزريا حسب التطور الذي عرفته الدولة الجزائرية، وكذا اتساع رقعة التمثيل الإقليمي، وهذا ما أدى إلى سن قانون البلدية الجديد 08/90 وكذلك قانون الولاية 09/90 الذي تم صدورها بتاريخ 7 أبريل 1990م، وذلك إلى غاية الوصول إلى سن قانون الجديد بما يساير التطور الذي عرفته الإدارة المحلية الحديثة في تنظيمها وتسييرها ورقابتها. فكان سن قانون البلدية الجديد رقم 11-10¹ المؤرخ في رجب 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011م، وكذلك قانون الولاية رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012م، ثم تعديل قانون الانتخاب بالقانون العضوي رقم 12-01² المؤرخ في 12 يناير 2012م.

إن تمتع الهيئات المحلية بسلطة اتخاذ القرار يجعلها تمتاز بنوع من الاستقلالية تجاه السلطة المركزية، وذلك من خلال أن المشرع اعترف لها بالشخصية المعنوية، وقد دعم المشرع هذه الحرية بأسلوب الانتخاب حيث اعتمد الانتخاب التمثيل النسبي في الإنتخابات المحلية سواء كانت في البلدية، أو الولاية، وذلك بما أن الجهاز التنفيذي (الوالي) معين.³

إنّ الإدارة المحلية كصورة للامركزية الإقليمية، لا يمكن أن يمنح لها استقلال مطلق حيث أن المشرع من الناحية القانونية و السياسية اعترف لوحدة الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية وحق ممارسة امتيازات السلطة العامة، ومع ذلك أخضعها لصور مختلفة من الرقابة، ومن أهمها تطبيقات نوعان من الرقابة:

1- القانون رقم 11-10 المتعلق بقانون البلدية المؤرخ في 22-06-2011 ، الجريدة الرسمية عدد 37.

2- القانون رقم 12-07 المتعلق بقانون الولاية المؤرخ في 21-02-2012، الجريدة الرسمية العدد 12.

3- عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الإجتهد القضائي، العدد 6، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ماي 2009، ص 102.

الرقابة الإدارية والرقابة القضائية، هكذا تعتبر الرقابة على الهيئات المحلية سلاحاً قوياً تلوح به السلطة المركزية بمواجهة الهيئات اللامركزية، بغية المحافظة على وحدة الدولة وكيانها القانوني والسياسي من التفكك والانفصال والتجزئة، وبدونها تصبح الهيئات المحلية دويلات صغيرة داخل الدولة الأم تعمل على الانفصال عنها أو على الأقل تسعى لإبراز خصائصها الذاتية الخاصة مما يضعف سلطات الدولة المركزية ويؤدي في نهاية المطاف إلى تفككها.

ومن هذا المنطلق اخترنا لدراسة هذا الموضوع طرح الإشكالية التالية :

● ما مدى فعالية الرقابة الإدارية على الإدارة المحلية بما يضمن حسن سير النشاط الإداري والحفاظ على الحريات الأساسية للأفراد ؟

وللإجابة على مشكلة الدراسة سنعتمد بالأساس على المنهج التحليلي.

ومن ارتأينا تقسيم الموضوع إلى فصلين حيث نتناول من خلال الفصل الأول الإطار النظري لفكرة الرقابة على الإدارة المحلية من حيث تعريفها وأنواعها، وصورها، وأهدافها، ومضمونها ومدى فعاليتها.

في حين نتناول في الفصل الثاني الإطار التطبيقي على الجماعات المحلية معتمدين في ذلك إلى تقسيم الفصل الأول إلى مبحثين المبحث الأول نعالج فيه مفهوم الرقابة، وفي المبحث الثاني تطرقنا إلى مفهوم الرقابة الوصائية وهو محل دراستنا .

وفي الفصل الثاني قسمناه إلى مبحثين حيث عالجنا في المبحث الأول آليات تطبيق الرقابة على الجماعات المحلية، وفي المبحث الثاني نعالج فيه السلطات الوصائية المخولة بممارسة الرقابة والقيود الواردة عليها. ويسبقهما مبحث تمهيدي.

في الأول سبب إختيارنا لهذا الموضوع الدور الكبير الذي تلعبه الإدارة المحلية على جميع الأصعدة، وذلك تجسيدا لفكرة الديمقراطية والمشاركة الشعبية في إدارة الجماعات المحلية.

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

ومن أهم الصعوبات التي واجهتنا في هذا البحث هو قلة الدراسات المتخصصة فيما يتعلق بالرقابة الوصائية في قانوني البلدية والولاية، وكذلك عدم وجود أبحاث تنسق بين أهم أنواع الرقابة والتي هي الرقابة الإدارية والقضائية والرئاسية وغيرها.

ومن أهم الصعوبات كذلك ضيق الوقت و قلة المراجع و كيفية الحصول عليها.

المبحث التمهيدي

علم الحروف والكلمات
والعلم الحرفي والكلامي

يرتكز التنظيم الإداري في أي دولة على أساليب فنية تتمثل في المركزية واللامركزية كسبيل لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة الإدارية في الدولة، وتتلور اللامركزية الإدارية في شكل الإدارة المحلية أو ما يعرف في الجزائر بالجماعات المحلية، فالنظام اللامركزي الإداري يجسد الديمقراطية التي تمنح لسكان المناطق المحلية الحق في مباشرة شؤونهم و مرافقهم بأنفسهم عن طريق مجالس منتخبة كما هو الحال في الجزائر، حيث تعتبر الجماعات المحلية الهيئات التي تمثل اللامركزية الإدارية وتعمل على تطبيقها¹.

قبل التعرف على العلاقة بين المركزية واللامركزية في الجزائر التطرق أولاً إلى مفاهيم المركزية واللامركزية، كما سنحاول تمييز الجماعات المحلية عن بعض الأنظمة المشابهة لها، وإلى أركانها وصورها، لقد اتبعنا في ذلك تقسيم هذا المبحث التمهيدي إلى مطلبين وهي :

المطلب الأول : مفهوم المركزية الإدارية وأركانها

المطلب الثاني : مفهوم اللامركزية الإدارية وأركانها.

1- نور الدين يوسف، الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة بومرداس، 2009، ص22

المطلب الاول : مفهوم المركزية الإدارية و أركانها

كانت المركزية الإدارية هي الأسلوب الأقدم في الظهور وتتجسد بتركز السلطة الإدارية و الوظائف المناطة بها في عاصمة الدولة¹.

وعليه سنقسم هذا المطلب إلى ثلاث فروع نتناول في الفرع الأول تعريف المركزية الإدارية وخصائصها وفي الفرع الثاني نتطرق إلى أركانها أما الفرع الثالث فخصصناه لصور المركزية الإدارية.

الفرع الاول: تعريف المركزية الإدارية و خصائصها

إن نظام المركزية الإدارية ليس نظاماً وليد اليوم، بل ظهر إبان ظهور الدولة، وأهمية هذا الموضوع تكمن من خلال أن جل الأنظمة السياسية إن لم نقل أغلبها انتهجت نظام المركزية الإدارية، لإدارة الدولة في البداية وذلك لمدة ليست بالهينة، فقد كانت الدولة على هذا الأسلوب لتسيير و تدبير المرافق العامة و بواسطة هذا النظام استطاعت الدولة بسط نفوذها و هيمنتها على جميع المناطق التابعة لها، سواء من الناحية السياسية أو من الناحية الاقتصادية وهنا تتجلى بوضوح أهمية هذا النظام الإداري، فكل التعليمات و الأوامر و القرارات تصدر من المركز أو الحكومة المركزية بالعاصمة، مما يجعلها تبسط نفوذها و سيطرتها على جميع المناطق الأخرى وتظل هذه الأخيرة خاضعة للرقابة من طرفها و تحت تصرفها.

حيث كانت الدولة القديمة - دولة الملكيات المطلقة- تتركز دستوريا على أساس نظرية الحق الإلهي المقدس ونظرية التفويض الإلهي غير المباشر كانت تطبق التركيز الإداري المطلق و الجامد في نطاق اختصاصاتها ووظائفها الإدارية حيث كانت سلطة التقرير النهائي في كل شؤون الوظيفة الإدارية تنحصر في يد الملك الموجود في عاصمة الدولة وحرمان عمال الدولة و موظفيها على مختلف درجات ومستويات السلم الإداري للدولة، حتى القاعدة من سلطة اتخاذ القرارات و البت النهائي في مسائل وأمر الوظيفة الإدارية التي يقومون بها بل يجب عليهم الرجوع إلى السلطة الإدارية المركزية (سلطة الملك) في كل صغيرة

¹ - فوزت فرحات، (القانون الإداري العام)، الكتاب الأول: التنظيم الإداري و النشاط الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة الحلبي الحقوقية، بيروت - لبنان، 2004، ص 52.

وكبيرة فكان عمال وموظفي الدولة على مختلف مستويات ودرجات النظام الإداري مجرد أدوات وآلات فنية تنفيذية بحجة لا تبتكر و لا تخلف جديد في عالم الوظيفة الإدارية للدولة.

وعليه سنتناول تعريف المركزية الإدارية في البند ومن جهة أخرى سوف نرى خصائصها في البند الثاني على النحو التالي.

البند الأول: تعريف المركزية الإدارية

يرجع ظهور مصطلح المركزية الإدارية إلى عام 1778م، حينما استعمله ساسة ورجال الثورة الفرنسية، وكان الشائع قبل ذلك لفظ تمركز أو تركيز، ويعني تجمع الخدمات و الوحدات الإدارية في العاصمة أو في مركز واحد وعدم توزيعها في مراكز أخرى متفرقة، ولم يدخل اصطلاح "المركزية" في عالم اللغة إلا في سنة 1794م، حينما أشارت إليه بعض القواميس اللغوية، وبعد ذلك بدأ في الانتشار مع كثرة استعماله في المناقشات و الخلافات التي ظهرت بين فقهاء الثورة الفرنسية حول الفيدرالية والمركزية وبعد ذلك أصبحت كلمة المركزية تستعمل في الأوساط المختلفة للدلالة على تركيز السلطة التي تفرض على الجميع من مقر واحد أو من مركز واحد دون أن يشاركها أي مركز آخر¹.

والمركزية الإدارية لغة: تعني التوحيد و التجميع و التركيز حول نقطة مركزية معينة (المركز) وعدم التشتت و التجزئة أما المركزية الإدارية أو النظام الإداري المركزي فيقصد به توحيد وحصص كل سلطة الوظيفة الإدارية في الدولة، في يد السلطات الإدارية المركزية في أقاليم الدولة حيث يؤدي هذا التركيز والتوحيد والتجمع لمظاهر السلطة الإدارية إلى أسلوب ونمط النظام الإداري في الدولة وإلى إقامة وبناء الهيكل الإداري في الدولة على هيئة مثلث أو هرم متكون من مجموعة ضخمة من الطبقات والدرجات (فنيا، علميا، قانونيا وبشريا) مترابطة، متناسقة متدرجة يعلو بعضها البعض و هو ما يعرف بالتدرج أو السلم الإداري، وترتبط كل طبقة أو درجة في السلم الإداري بالدرجة أو الطبقة التي تليها مباشرة برابطة

¹ - عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري ، دراسة مقارنة لأسس و مبادئ القانون الإداري و تطبيقها بمصر ، منشأة المعارف بالأسكندرية ، ص: 118.

و علاقة السلطة الرئاسية التي تعني حق وإمكانية استعمال قوة الأمر و النهي من أعلى و واجب الطاعة و الخضوع و التبعية من أسفل.

كما أن المركزية كأسلوب للتنظيم الإداري يقصد بها تجميع وتركيز كل مظاهر النشاط الإداري في أيدي السلطة الإدارية المركزية وفروعها الرئيسية في الدولة، خاصة سلطة البت في الأمور تبقى في يد قمة البناء التنظيمي¹.

ويمكن تعريفها أيضا على أنها: جمع الوظيفة الإدارية وحصرها بيد شخص معنوي عام واحد هو "الدولة"، حيث يتولى و يهيمن على النشاط الإداري، وإن تعددت الهيئات والأفراد القائمين به، وفق نظام السلطة الرئاسية².

ولا تعني المركزية أن تقوم السلطة التنفيذية في العاصمة بجميع الأعمال في أنحاء الدولة، بل تقتض وجود فروع لها لا تتمتع بأي قدر من الاستقلال في مباشرة وظيفتها وتكون تابعة للسلطة المركزية في العاصمة و مرتبطة بها³.

غير أنه لا ينبغي أن يفهم من أن تركيز السلطة يعني عدم تقسيم أراضي الدولة إلى أقسام إدارية على أسس جغرافية أو اجتماعية أو تاريخية، ذلك أنه لا يمكن تصور قيام الدولة بتسيير شؤون كل أجزاء الإقليم عن طريق جهازها المركزي وحده، بل لا مفر من توزيع العمل على إدارتها المختلفة، غاية ما في الأمر أن هذه الوحدات تباشر عملها تحت إشراف مباشر و كامل للسلطة المركزية وليس لها وجود ذاتي و قانوني مستقل⁴.

¹ - عبد الغني بسويوني عبد الله ، القانون الإداري ، المرجع سابق ، ص 03

² - محمد الصغير بعلي ، (القانون الإداري: التنظيم الإداري- النشاط الإداري) ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة- الجزائر ، 2004 ، ص 46

³ - علاء الدين عشي ، (مدخل القانون الإداري: المبادئ العامة للقانون الإداري وتطبيقاته في الجزائر) ، الجزء الأول ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، عين ميله- الجزائر ، 2009 ، ص 45.

⁴ - عمار بوضياف ، (التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق) ، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2010 ، ص 03

البند الثاني : خصائص المركزية الإدارية

النظام المركزي يتميز بميزتين أو خاصيتين :

أنا إذا أخذنا بالنظام المركزي كاملا فهذا يعني أننا سوف نركز المرافق العامة كلها في يد شخص واحد من أشخاص القانون العام وهو "الدولة" فتكون كل المرافق تابعة لها تنظمتها جميعا ميزانية واحدة هي ميزانية الدولة، ويديرها موظفون يعدون من عمال الدولة يعملون باسم الدولة ولحسابها، فلا يترك شيء ذو أهمية تديره أشخاص القانون العام الأخرى¹.

والنظام المركزي يتميز من ناحية أخرى بخضوع الموظف لرؤسائه خضوعا كاملا، يتقبل منهم التعليمات ويكون لهم عليه حق التوجيه وحق الرقابة، فيستطيع الرئيس طبقا لما له من السلطة الرئاسية أن يراقب قرارات المرؤوس فيقرها أو يلغيها، وهذا الخضوع يتدرج بتدرج السلم الرئاسي حتى يصل في النهاية إلى الوزير، فيكون له - وهو في العاصمة - أن يصدر التوجيهات إلى سائر أنحاء البلاد ينفذها مرؤوسه المباشر، الذي يملئها بدوره من دونه حتى تصل في النهاية إلى أقصى الأقاليم.

فالنظام المركزي يتميز بهاتين الميزتين: أن تركز جميع السلطات الإدارية في يد الدولة وحدها دون أشخاص القانون العام الأخرى، وأن يكون المرجع في النهاية هو الوزير الذي يصدر القرارات التي تنظم شؤون الأقاليم القريبة و البعيدة و هو جالس في العاصمة وذلك طبقا لما تخوله له السلطة الرئاسية².

الفرع الثاني : أركان المركزية الإدارية وصورها

حيث سنتطرق إلى أركان المركزية الإدارية في البند الأول، ومن جهة أخرى سنخصص البند الثاني صورها.

¹ - محمد باهي أبو يونس ، (أحكام القانون الإداري-القسم العام) ، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية- مصر ، 1996، ص305

² مصطفى أبو زيد فهمي، (الوسيط في القانون الإداري:تنظيم الإدارة العامة) ، الجزء الأول، دار الهدى للمطبوعات، الإسكندرية-مصر

1997، ص72،

البند الأول : أركان المركزية الإدارية

تقوم المركزية الإدارية على ثلاث عناصر أساسية، تتمثل في حصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة، والتبعية الإدارية المتدرجة أو السلم الإداري والسلطة الرئاسية¹.

أولا : حصر وتركيز سلطة الوظيفة الإدارية المركزية (الحصرية)

من عناصر ومقومات النظام الإداري المركزي حصر وتجميع سلطة الوظيفة الإدارية وتركيزها في يد سلطات الإدارة المركزية للدولة، أي تجميع وحصر سلطات التقرير والبت النهائي في جميع شؤون و مسائل الوظيفة الإدارية في يد السلطات الإدارية المركزية المتمثلة في رئيس الوزراء و الوزراء أصلا في ظل النظام البرلماني، أو في رئيس الجمهورية ثم الوزراء من بعده في ظل النظام الدستوري الرئاسي، وحق إصدار القرارات الإدارية النهائية و الباتة في الشؤون والمسائل المتعلقة بالوظيفة الإدارية في الدولة وسلطة تعديل هذه القرارات أو إنهاؤها وإلغائها هو سلطة وحق مقرر ومحجوز لرجال السلطة الإدارية المركزية، كذلك يدخل في إعداد السلطات الإدارية المركزية ممثلي الإدارة المركزية في أقاليم ومناطق الدولة (الولاية مثلا) حيث يتبع هؤلاء الممثلين للسلطات الإدارية المركزية و يرتبطون بها بعلاقة التبعية والخضوع المباشر لها، وإعطائهم قسطا وقدر معلوما من سلطة اتخاذ القرارات الإدارية النهائية، إلا أن ذلك لا يعني أنهم أصبحوا مستقلين عن السلطات الإدارية المركزية لأنهم ما زالوا يرتبطون بالسلطات الإدارية المركزية برابطة السلطة الرئاسية و الخضوع لها².

وتبرز سلطة التقرير النهائي في نظام المركزية الإدارية في تركيز سلطة القوة و الإيجار التي تمثل وسيلة الدولة الأساسية لتحقيق الأمن و الاستقرار في الدولة وضمن سير المرافق العامة بانتظام، واطراد وفي تركيز سلطة إصدار واتخاذ القرارات الإدارية اللازمة لحفظ النظام العام وسير المرافق العامة وفي تركيز مهام إعداد وتحضير الإجراءات الإدارية الفنية التي تفرض على موظفي التنفيذ بالأوامر الإدارية الرئاسية،

1- حسين فريجه، (شرح القانون الإداري - دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون-الجزائر، 2010، ص110.

2- عمار عوايدي، (القانون الإداري:النظام الإداري)، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص205.

وفي تركيز واحتكار سلطة اختيار الموظفين العاملين وتثبيتهم، وفي تركيز سلطة التقرير لتحصيل و صرف وإنفاق الأموال العامة¹.

ثانيا : التبعية الإدارية المتدرجة (السلم الإداري)

يقوم النظام المركزي على أساس التدرج السلمي في الجهاز الإداري، ومقتضاه أن يخضع موظفي الحكومة المركزية بشكل متدرج و متصاعد، تكون الدرجات الدنيا تابعة للدرجات التي تعلوها منها وصولا إلى أعلى السلم الإداري وهو الوزير، تأمينا للتماسك بين درجات الهرم الإداري.

وللسلطات العليا حق إصدار الأوامر والتعليمات للجهات الدنيا ويخضع كل مرؤوس خضوعا تاما ويتسع مجال الطاعة في النظام المركزي إلى درجة كبيرة فالرئيس يباشر رقابة سابقة و لاحقة على أعمال المرؤوس كما أن للرئيس صلاحية تعديل القرارات الصادرة من مرؤوسيه وإلغاءها بالشكل الذي يراه مناسبا.

وهذه الدرجات تكون ما يسمى بنظام التسلسل الإداري الذي من خلاله يوجد طبقتي الرؤساء و المرؤوسين وتبرز علاقة التبعية و السلطة الرئاسية².

وإن أي انعدام أو فقدان للترابط للتدرج والتسلسل الإداري المترابط في هيكل وبناء النظام الإداري على أي مستوى من مستوياته بالنسبة لأية وحدة أو هيئة إدارية من الوحدات و الهيئات المكونة لهذا النظام الإداري، يجعل هذه الوحدة أو الهيئة أو الجماعة الإدارية التي تصبح لا تدخل في التدرج الإداري ولا ترتبط بدرجات و طبقات هذا التدرج الإداري برابطة وعلاقة السلطة الرئاسية، يجعل هذه الوحدة منفصلة ومستقلة عن النظام الإداري المركزي للدولة، وهو غالبا ما يتحقق عن طريق منح هذه الوحدة أو

¹ عدنان عمرو، (مبادئ القانون الإداري: ماهية القانون الإداري، المرافق العامة)، الطبعة 2، منشأة المعارف، مصر، 2004، ص76.

² مازن ليلو راضي، (الوجيز في القانون الإداري)، ص16 كتاب محمل من الإنترنت من الموقع www.egypt.man.com، التاريخ

الهيئة الإدارية أو المجموعة الإدارية الخارجة عن التدرج الإداري فكرة الشخصية المعنوية مما يجعلها مستقلة عن السلطات الإدارية المركزية استقلالاً إدارياً ومنفصلة عن تدرج النظام الإداري للإدارة المركزية¹.

ثالثاً : السلطة الرئاسية (الرقابة الرئاسية)

وهي العنصر الأساسي في تحديد الصفة المركزية لأي جهاز إداري، ويكفي النظر إلى العلاقة التي تربطه بالسلطة المركزية، لكي نحدد صفته مركزية هي أم لا مركزية، فإذا كانت العلاقة "رئاسية" كان الجهاز مركزياً².

وعليه سوف نرى المقصود بالسلطة الرئاسية والأساس القانوني لها وخصائصها ومظاهرها وحدودها.

المقصود بالسلطة الرئاسية:

يقصد بالسلطة الرئاسية مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع، وليست السلطة الرئاسية امتيازاً أو حقاً مطلقاً للرئيس الإداري، وإنما هي اختصاص يمنحه القانون رعاية للمصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة³. وتشمل السلطة الرئاسية لأشخاص المرؤوسين و أعمالهم، وهذا يعني أن للمرؤوسين الحق في التظلم من الأوامر الصادرة إليه إذا رأى أنها مشوبة بعيب من العيوب، وله الحق في الطعن فيها أمام القضاء الإداري إذا لم يجد التظلم الإداري نفعاً⁴.

وتمتد الرقابة الرئاسية إلى القرارات التي تصدر عن المرؤوس تمهيداً لإبرام عقد من العقود وإلى سائر الأعمال التحضيرية للتعاقد على أن تتوقف هذه الرقابة بمجرد إبرام العقد بشكل صحيح من المرؤوس، فلا يجوز لجهة الرقابة الرئاسية التدخل لإلغاء أو تعديل العقد¹.

1 - عمار عوابدي ، (القانون الإداري) ، المرجع السابق الذكر ، ص 206.

2 - حسن محمد عواضة ، (المبادئ الأساسية للقانون الإداري) ، الطبعة الأولى ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت لبنان ، 1997 ، ص 24.

3- عمار بوضياف ، (الوجيز في القانون الإداري) ، الطبعة الثانية ، جسر للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2007 ، ص 157.

⁴ عبد الغني بسيوني عبد الله ، (النظرية العامة في القانون الإداري: دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر) ، منشأة المعارف ، الإسكندرية- مصر ، 2003 ، ص 122

البند الثاني : صور المركزية الإدارية

إذا كانت المركزية تعني تجميع مظاهر النشاط الإداري في يد السلطة المركزية التي يمتد اختصاصها ليشمل إقليم الدولة مباشرة وسكانها في مجموعهم، فإنها - في إطار هذا المفهوم - قد تأخذ صورة متطرفة أو صورة معتدلة، وذلك حسبما يقرر بشأن توزيع الاختصاصات داخل السلطة المركزية نفسها، وتفصيل ذلك أن السلطة المركزية تحتوي عددا كبيرا من الإدارات والمصالح والوحدات التي تنشط في العاصمة وفي الأقاليم، وتزداد هذه المصالح والوحدات عددا واتساعا، ويتضخم الجهاز الإداري بتعدد الحياة واتساع نشاط الدولة، ذلك النشاط الذي تعجز هيئة واحدة عن الوفاء به، ويظل النظام مركزيا سواء اقتصرت سلطة البت النهائي في كل الأمور على الوحدات العليا في الجهاز المركزي أو منحت الوحدات التالية لها في العاصمة وفي الأقاليم سلطة البت في بعض الأمور طالما أن هذه الوحدات ترتبط بقمة السلم الإداري، الأمر الذي يحفظ الجهاز المركزي في الدولة ويكفل التجانس في الأسلوب، وعلى ذلك فإن المركزية الإدارية قد تكون متشددة أو معتدلة بحسب المستوى الذي تمارس عنده الاختصاصات الإدارية، كما قد يتم التخفيف من حدة التركيز الإداري عن طريق التفويض في الاختصاص².

وعليه سنتناول في الفرع الأول التركيز الإداري وفي الفرع الثاني عدم التركيز الإداري.

الفرع الأول: التركيز الإداري

قد تأخذ المركزية الإدارية، صورة لا يكون فيها للدرجات الدنيا حق اتخاذ أي قرارات، بل تقتصر مهامها على مجرد التنفيذ المادي لما يصدر من السلطة الرئاسية من توجيهات وتعليمات وأوامر، وفي هذه الصورة نكون بصدد تركيز إداري بحت، وهي صورة أولية للمركزية الإدارية، وجدت الحاجة إليها مع بداية ظهور الدول بشكلها الحديث حيث كان يبدو ضروريا تقوية السلطة المركزية في مواجهة الرغبات الانفصالية التي تبدو من بعض أصحاب السلطان الزائل، وفي هذه الصورة قد تكفل السلطة المركزية للأجهزة المختلفة أو لبعضها، إبداء رأيها في بعض الأمور الفنية أو اقتراح مشروعات القوانين والقرارات،

¹ عدنان عمرو، المرجع السابق الذكر، ص 79 و 80

² نواف كنعان، (القانون الإداري: ماهية القانون الإداري-التنظيم الإداري-النشاط الإداري)، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، 2002، ص152

كما قد يكون هناك تباين في أسلوب الإدارة بين مختلف أجزاء إقليم الدولة، ولكن هذا كله لا يقلل من كوننا بصدد مركزية إدارية بحتة، ذلك أنه كلما كانت سلطة اتخاذ القرار النهائي بيد السلطة المركزية في العاصمة فإننا نكون بصدد مركزية إدارية مطلقة، فالعبرة بمن يتخذ القرار، هل هي السلطة المركزية أم السلطة المحلية؟¹.

ولقد أطلق جانب من الفقه على هذه الصورة من صور المركزية اسم (الوزارية أو المركزية المتطرفة) وذلك إبرازاً لمدى ما يتمتع به الرئيس الإداري الأعلى من سلطة في مباشرة الوظيفة الإدارية². والتركيز الإداري الكامل قليل الحدوث عملاً ومنتقد من الناحية التنظيمية. ويعتبر حسن توزيع سلطة اتخاذ القرارات بين أعضاء الجهاز الإداري من أهم أسباب نجاحه في أداء مهامه، وقد تأكد بالدراسة والتجربة أن تركيز سلطة إصدار القرارات والفصل في مختلف الأمور اللازمة لتشغيل الإدارة في يد رئيسها الذي يحتل أعلى درجات سلمها الإداري يؤدي إلى عجزه عن تصريف شؤونها، فيضطر في النهاية وتحت ضغط كثرة العمل إلى الموافقة والتوقيع بلا فحص أو دراسة كافية على ما يعرض عليه من أوراق وملفات يعدها موظفون غير مسؤولين عما تتضمن من قرارات، كما يؤدي تركيز سلطة إصدار القرارات في يد الرئيس الإداري الأعلى إلى إضاعة الوقت وإطالة الإجراءات وتعطيل الأمور دون مبرر مقبول، وقد أثبتت التجارب ذلك³.

بالإضافة لذلك فإن هناك صعوبة شديدة في إصدار الهيئة المركزية لقرارات تتناسب مع الظروف القومية والإقليمية والمحلية لكل أجزاء الدولة التي قد تتعدد حاجياتها وتنوع وتختلف قوميتها وأمزجتها وفي ظل هذا النظام يوجد موظفين عاملين في جميع قطاعات الدولة يكون الغرض منهم، كما يقول الأستاذ "شارل ديباش" هو تسهيل الاتصالات بين الإدارة والأفراد ويظلون خاضعين للسلطة الرئاسية ولا

¹ محمد بكر حسين، (الوسيط في القانون الإداري)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية-مصر، 2006، ص 62¹

² هاني علي الطهراوي، (القانون الإداري: ماهية القانون الإداري-التنظيم الإداري-النشاط الإداري)، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، 2009، ص 134

³ ماجد راغب الحلو، (القانون الإداري)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية-مصر، 1996، ص 102 و 103

يتمتعون بأية سلطة خاصة بهم فهم كما يرى بمثابة صناديق بريد يجمعون الملفات ويعدون الدراسات ثم يرسلونها جميعا للعاصمة حيث السلطة التي تملك اتخاذ القرار¹.

الفرع الثاني : عدم التركيز الإداري

رأينا كيف أن التركيز الإداري لا يساهم في حل المشاكل التي تصادف المواطن ولهذا لا بد من اللجوء إلى صورة أخف من التركيز الإداري، بحيث منحت اختصاصات لممثلي السلطة المركزية سواء في العاصمة أو في الأقاليم، وبذلك يتفرغ الوزير بعد توزيع جزء من مسؤولياته لوضع السياسة العامة وتعتبر هذه الصورة مخففة من صور المركزية الإدارية، مع استمرار خضوع القائمين بها للرقابة المباشرة من طرف الوزير المختص².

وعليه سوف نرى المقصود بعدم التركيز الإداري وأحكامه ومزاياه وأساليب ممارسة السلطة فيه على النحو التالي:

أولا: المقصود بعدم التركيز الإداري

هو الصورة المعتدلة للمركزية الإدارية، ومعناها تخفيف العبء عن الحكومة المركزية، فتعطي التشريعات وكذلك الوزراء بقرارات منهم بعض الاختصاصات التقريرية لممثلي الوزارات في العاصمة والأقاليم، هكذا يكون لمديري الإدارات في العاصمة ومديري الفروع الوزارية في الأقاليم حق تصريف بعض شؤون الوظيفة الإدارية والبت فيها نهائيا دون الرجوع للوزير في العاصمة، ولهذا يسمى الفقه عدم التركيز الإداري ب " اللاوزارية " ولكن سلطة البت والتقرير الممنوحة لبعض الموظفين والمديرين في العاصمة والأقاليم لا تعني استقلالهم عن الوزير، فهم يبقون خاضعين للسلطة الرئاسية للوزير ولرؤسائهم الإداريين³.

وخلاصة القول إذن فإن عدم التركيز الإداري، لا يعني خروجا عن المركزية الإدارية، بل إننا نظل بصدد مركزية إدارية، ذلك أن القرارات التي تصدر عن الموظفون المحليون تصدر باسم الدولة وليس باسم الهيئة المحلية التي يوجد بها الموظف، ثم إن هؤلاء الموظفون هم معينون من قبل الدولة ذاتها ويخضعون لسلطتها

¹ جعفر أنس قاسم، (أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر)، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون-الجزائر، 1988، ص15

² حسين فريجة، المرجع السابق الذكر، ص 117

³ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق الذكر، ص 120

الرئاسية، وكل ما في الأمر هو أن السلطة المركزية تقوم بتفويض بعض اختصاصاتها للسلطات المحلية التي يكون عليها أن تعمل بناء على هذا التفويض ومن خلاله¹.

ثانيا : أحكام عدم التركيز الإداري

لعدم التركيز الإداري صورتان: عدم التركيز الخارجي وعدم التركيز الداخلي.

أ- عدم التركيز الخارجي

وذلك حينما تنتقل سلطة البت في بعض الشؤون الإدارية من يد عضو السلطة المركزية المقيم في العاصمة، الوزير مثلا، إلى عضو آخر يقيم خارجها، كأن يخول مدير الأمن في إحدى الولايات سلطة إصدار القرارات المتعلقة بالمحافظة على النظام العام والآداب العامة بالولاية بدلا من وزير الداخلية.

ب- عدم التركيز الداخلي

ويكون عدم التركيز داخليا في حالة انتقال سلطة البت في بعض الشؤون الإدارية من الوزير المقيم بالعاصمة إلى أحد العاملين بها المقيمين بمقر الوزارة، كأن يعهد الوزير إلى الأمين العام بالوزارة مثلا، بسلطة التقرير في بعض المسائل².

المطلب الثاني : مفهوم اللامركزية الإدارية و أركانها

يتأسس نظام اللامركزية الإدارية على وجود أشخاص معنوية عامة أخرى في الدولة إلى جانب الدولة تتمتع بنوع من الاستقلال الإداري والمالي في مباشرة الاختصاصات التي قررها المشرع وتتواءم اللامركزية الإدارية مع التنظيم السياسي والاجتماعي والإداري الخاص بكل دولة³.

وعليه سوف نقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع في الفرع الأول تعريف اللامركزية الإدارية وتمييزها عن النظم المشابهة لها، وفي الفرع الثاني نتطرق إلى أركان اللامركزية الإدارية وأسباب الأخذ بها، أما الفرع الثالث فخصصناه لصور اللامركزية الإدارية.

¹ محمد بكر حسين ، المرجع السابق الذكر ، ص 64 و65

² حسين عثمان محمد عثمان ،(أصول القانون الإداري) ،دار المطبوعات الجامعية ،الإسكندرية-مصر ،2009 ،ص286

³ عدنان عمرو ، المرجع السابق الذكر ، ص 104

الفرع الأول : تعريف اللامركزية الإدارية وتمييزها عن النظم المشابهة لها

حيث سوف نرى تعريف اللامركزية الإدارية في البند الأول وتمييزها عن النظم المشابهة لها في البند الثاني على النحو التالي :

البند الأول : تعريف اللامركزية الإدارية

يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة (السلطة) المركزية في العاصمة، بين هيئات محلية أو مصلحة لها شخصية معنوية مستقلة تباشر اختصاصها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، إن اللامركزية الإدارية عبارة عن أسلوب من أساليب الإدارة والهدف منه توزيع أو نقل سلطة اتخاذ القرارات إلى أجهزة إدارية هي غير أعمال السلطة المركزية، وإن هذه الهيئات المستقلة يتعين عليها أن لا تتبع - كأصل عام - السلطة المركزية، إلى أنها تخضع لنوع من الوقاية والإشراف من قبل السلطة المركزية، وذلك من خلال ما يسمى بالوصاية الإدارية¹.

والمعيار الذي يميز بين المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية هو وحدة السلطة الإدارية أو تعددها، فإذا كانت هناك سلطة إدارية واحدة فنحن أمام نظام مركزي، أما إذا تعددت السلطات الإدارية بحيث توجد سلطات لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال في ممارسة اختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية نكون بصدد لامركزية إدارية².

وتحقق اللامركزية الإدارية بإحدى الوسيلتين :

الأولى هي أن تمنح الشخصية المعنوية للوحدات الإدارية الإقليمية الأصغر من الدولة، ثم يستند إلى رجل من هذه الوحدات الإقليمية مهمة الإدارة والإشراف على ما يهم سكان الإقليم من مرافق عامة، فكأن اختصاص هذه الوحدات يتحدد في إطار جغرافي أو إقليمي، وفي داخل هذا الإطار تمارس هذه الوحدات أنشطة المرافق العامة المتعددة التي تشبع حاجة السكان.

¹ إعاد علي حمود القيسي، (الوجيز القانون الإداري)، الطبعة الأولى، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، 1999، ص 95

² عبد الغني بسيوني عبد الله، (النظرية العامة في القانون الإداري)، المرجع السابق الذكر، ص 145

والوسيلة الثانية هي أن يخلع المشرع الشخصية المعنوية على مرفق عام ويزوده بإدارة مستقلة وبميزانية مستقلة، فينشأ عن ذلك شخص عام جديد هو الشخص العام المرفقي، كالمؤسسة العامة والهيئة العامة¹.
مثلا¹.

وللامركزية الإدارية جانبين : جانب سياسي يتمثل في تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من قبل الشعب وتسيير شؤونها بيدها مما يحقق مبدأ الديمقراطية الإدارية، أما الجانب القانوني فيتجسد في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الأجهزة المركزية والهيئات المستقلة ذات الطابع المرفقي أو المصلحي من جهة ثانية، وهو ما من شأنه أن يقرب الإدارة أكثر من الجمهور.

وحتى يتسنى لنا تقريب مفهوم اللامركزية الإدارية بشكل جيد يقتضي الأمر منا تمييزها عن النظم المتشابهة لها خاصة نظام عدم التركيز الإداري والنظام الفدرالي².

البند الثاني : تمييز اللامركزية الإدارية عن النظم المشابهة لها

ينبغي التمييز بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري وبين اللامركزية والفدرالية لأن هناك الكثير من يخلط بين هذه المفاهيم وحتى يتضح أكثر مفهوم اللامركزية الإدارية.

أولا : اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري

لعل اللبس قد يثور بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري خاصة وأن كلاهما يعد أسلوبا من أساليب الوظيفة الإدارية، لذلك تعين علينا إبراز نقاط الاختلاف بين النظامين لتتضح أكثر وبصورة أعمق فكرة اللامركزية.

إن عدم التركيز يشكل صورة من صور النظام المركزي كما رأينا يخول بمقتضاه ممثل السلطة المركزية صلاحية القيام ببعض الأعمال وإصدار القرارات بتفويض منها، وهذا الأسلوب المتطور والمرن لفكرة المركزية تم اعتماده عندما ثبت أنه من المتعذر عمليا تطبيق النظام المركزي بالصورة المطلقة التي رأيناها (المركزية المتوحشة كما أطلق عليها)، لذا تعين في الإدارة المركزية تفويض ونقل جزء من صلاحياتها إلى ممثليها المنتشرين في كل الأقاليم، وإذا كان ممثلو السلطة المركزية يتمتعون بشيء من الاستقلالية، إنما هو

¹ حسين عثمان محمد عثمان ، المرجع السابق الذكر ، ص 319

² عمار بوضياف ، (الوجيز في القانون الإداري) ، المرجع السابق الذكر ، ص 170

استقلال عارض فرضته عوامل فنية ومنطقية يمكن حصرها في صعوبة تحكم السلطة المركزية في كل صغيرة وكبيرة تحدث في كل جزء من أجزاء الإقليم.

كما أن ممثل السلطة المركزية يمارس مهامه تحت إشراف و رقابة الوزير بحكم السلطة الرئاسية التي تخوله ممارسة صلاحيات على أشخاص الموظفين وأعمالهم.

وهذا خلافا لاستقلال الوحدات الإدارية والمحلية فهو استقلال أصيل لا تستطيع السلطة المركزية أن تنقص تبعية الهيئة المحلية لها بحكم تمتع هذه الأخيرة بالشخصية المعنوية.

وتبعاً لذلك فإنه لا تربط بين مسيري الأجهزة المحلية والسلطة المركزية رابطة التبعية أو السلطة الرئاسية، مثلما هو الشأن عند تطبيق نظام عدم التركيز الإداري¹.

وإنما تربطهم بها فكرة الرقابة الوصائية كما بينا ذلك سابقاً، غير أن عدم التركيز الإداري كما يرى البعض قد يكون خطوة في سبيل اللامركزية الإدارية، وربما تحدث الدولة هيئات عدم التركيز لتكون بمثابة همزة وصل بين الهيئة المستقلة ذات الطابع المحلي وجهة وصائية مثلما هو الأمر عندنا في نظام الدائرة².

ثانياً : اللامركزية والفدرالية

يمكن التمييز بين النظام اللامركزي والنظام الفدرالي بالنظر لما يلي : من حيث مجال الدراسة نطلق المشاركة، المنظومة القانونية والصلاحيات وأداة توزيعها.

أ. من حيث مجال الدراسة

إن النظام المركزي يشكل صورة من صور التنظيم الإداري، وهو مجال يهتم به فقهاء القانون الإداري، بينما النظام الفدرالي نظام يتعلق بشكل الدولة ويهتم به فقهاء القانون الإداري، بينما النظام الفدرالي نظام يتعلق بشكل الدولة ويهتم به فقهاء القانون الدستوري والمهتمين بالعلوم السياسية.

ب. من حيث نظام المشاركة

إن النظام الفدرالي كشكل من أشكال الحكم يضبطه مبدأ هو القانون " المشاركة" ويعني اشتراك كل دولة عضو في الدولة الاتحادية بتكوين الإدارة العامة، وذلك بتمكينها من المشاركة في الهيئة التشريعية

¹ عمار بوضياف ،(التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق) ،المرجع السابق الذكر ،ص97 و98

² عمار بوضياف ،(التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق) المرجع السابق، ص 99

بحسب ما هو مطبق في الولايات المتحدة الأمريكية (مجلس الشيوخ)، بينما الهيئات المحلية كصورة من النظام اللامركزي لا تشارك في تكوين إرادة الدولة بذات الوصف الأول.

ج. من حيث المنظومة القانونية

إن من آثار النظام الفدرالي أن يكون لكل دولة دستورها الخاص وتشريعاتها الخاصة وهيئاتها المستقلة ونظامها القانوني المتميز، بينما تخضع المجموعات المحلية لذات النظام القانوني وإن تعددت تشرف على سنه هيئة تشريعية واحدة.

د. من حيث الصلاحيات وأداة توزيعها

إن توزيع الصلاحيات بين الدولة المركزية والدول الأعضاء، أي تحديدها يعد من الشؤون الوطنية الاتحادية، وما يعد من شؤون الدولة المتحدة، يتم عن طريق الدستور الاتحادي، بينما توزيع الصلاحيات في النظام اللامركزي يتم بموجب قانون الإدارة المحلية أو الهيئات المستقلة وخاضع لمشيئة إرادة الدولة¹.

الفرع الثاني : أركان اللامركزية الإدارية

حيث سوف نرى أركان اللامركزية الإدارية في البند الأول و في البند الثاني سوف نرى صورها

البند الأول : أركان اللامركزية الإدارية

تقوم اللامركزية الإدارية على عدة عناصر أساسية، إلا أن وجود هذه العناصر لا يعتبر كافياً بحد ذاته لقيام اللامركزية، بل يجب توفر مسائل أخرى للقول بوجود لامركزية فعالة وقادرة.

أولاً : العناصر الأساسية للامركزية

وهذه العناصر هي ثلاثة:

- ✓ الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية
- ✓ أن تدار المصالح المحلية بواسطة مجالس منتخبة
- ✓ خضوع الأشخاص اللامركزية للوصاية الإدارية²

¹ عمار بوضياف ، (الوجيز في القانون الإداري) ، المرجع السابق الذكر ، ص 172 و 173

² فوزت فرحات ، المرجع السابق الذكر ، ص 63

أ. وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية

يرجع سبب ومبرر قيام النظام اللامركزي إلى وجود وظهور مصالح أو شؤون محلية، تتمثل في ذلك التضامن الذي يعبر عن اهتمامات واحتياجات سكان إقليم أو جهة معينة من الدولة تختلف عن الاحتياجات والمصالح والشؤون الوطنية العامة والمشاركة بين جميع المواطنين بالدولة.

إن اعتراف القانون واعداده بهذا التمايز الموجود حقيقة وفعلا بين المصالح المحلية (الإقليمية) والمصالح الوطنية (المركزية) يشكل الركن الأساسي لوجود اللامركزية، من حيث تكفل الإدارة المركزية بالمصالح الوطنية والتخلي عن المصالح المحلية لهيئات محلية باعتبارها الأقدر على تلبيتها وإشباعها. ومن أهم المسائل التي تثار بصدد تحديد المصالح : تعيين الجهة المختصة بذلك، والكيفية المتبعة في عملية التحديد.

1. الاختصاص

الاتجاه السائد بهذا الصدد، أن يعقد الاختصاص بتحديد تلك المصالح والشؤون، من خلال تحديد وبيان صلاحيات الهيئات اللامركزية، إلى السلطة التشريعية (البرلمان) بموجب القوانين الأساسية المتعلقة بتلك الهيئات، ففي الجزائر - مثلا - يقوم البرلمان بموجب المادة 122 من الدستور بتنظيم وتحديد صلاحيات الإدارة المحلية من خلال :

✓ قانون البلدية رقم 11 - 10

✓ قانون الولاية رقم 12 - 07

إن إسناد مهمة تحديد المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية (القومية) أي اختصاصات الإدارة اللامركزية إلى البرلمان وجعله من اختصاص القانون والتشريع يمثل ضمانا حقيقيا لدعم الطابع اللامركزي ويحمي الهيئات والوحدات اللامركزية من إمكانية تدخل الإدارة أو السلطة المركزية للتقليص والتضييق من مجال ونطاق تلك الاختصاصات بمجرد إصدار قرارات إدارية صادرة عنها دون الرجوع للبرلمان¹.

¹ محمد الصغير بعلي ، (القانون الإدارة المحلية الجزائرية) ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة - الجزائر ، ص 10 و 11

ب. أن تدار المصالح المحلية بواسطة مجالس منتخبة

في الحقيقة إنه لا يكفي أن يعترف المشرع بالمصالح المحلية المتميزة عن المصالح القومية (الوطنية) بل يتعين للقول بأن ثمة نظاما لا مركزيا إقليميا أن يعهد بإدارة تلك المصالح لهيئات محلية منتخبة، إذ يجب أن تنصب الصفة المحلية على أشخاص هذه الهيئات فهم أشخاص يمثلون الإقليم ولا يمثلون السلطة المركزية في الأقاليم و لا أشخاص معينون من قبلها، إذ أن قيام السلطة المركزية بتعيين موظفيها لإدارة تلك المصالح يجعلنا نتحدث عن عدم تركيز وليس اللامركزية الإدارية.

وتتحلى أهمية هذا الركن من أركان اللامركزية الإدارية في كون المجموعات المحلية ومصالحها ذات الطابع المحلي التي تدار بواسطة سكان المنطقة أنفسهم ومن قبل أشخاص ينتخبون أساسا لتحقيق هذا الغرض، لا أن تمارس الإدارة من أشخاص يوفدون من خارج سكانها لإدارتها وهم غالبا ما يجهلون احتياجاتها. وهذا الشرط يقتضي بأن يعهد بإدارة المصالح المحلية إلى سكان المنطقة لكي تتمتع بنوع من الاستقلال في مواجهة السلطة المركزية وفي حالة عدم توافر هذا الشرط الأساسي من شروط اللامركزية الإدارية نكون -كما قلت قبلها - إزاء عدم التركيز الإداري، لذلك يعد الانتخاب لاختيار أعضاء الهيئات المحلية أفضل الأساليب التي تضمن استقلال الهيئات في إدارتها للمصالح المحلية، بيد أن مبدأ الانتخاب بالنسبة للهيئات المحلية التي يعهد إليها إدارة المصالح المحلية لا يعني بالضرورة أن يكون جميع الأعضاء الذين تتكون منهم تلك الهيئات أو المجالس المحلية منتخبين من قبل سكان المنطقة أنفسهم، إذا يمكن أن تتدخل السلطة المركزية بأسلوب أو بآخر يحدده القانون لاختيار بعض المنتخبين¹.

ومن هنا يفرق البعض في هذا الركن بين الاستقلال والانتخاب فيعتبرون أن الركن المتفق عليه هو استقلال تلك الهيئات المحلية في مواجهة السلطة المركزية، أما الانتخاب فهو أفضل الوسائل لتحقيق الاستقلال.

فيميزون بين الركن والشرط فالأول لا غنى عنه لقيام النظام اللامركزي والثاني لتحقيق أفضل وضع لاستقلال تلك الهيئات، ورغم الاعتراضات التي تواجهها وسيلة إسناد السلطة في اللامركزية باعتبار أنها الوسيلة الوحيدة لتحقيق استقلال هذه الوحدات، فإن أنصار هذا الاتجاه يؤكد أنها الوسيلة الوحيدة وأنه

¹ محمد جمال مطلق الذنبيات ، المرجع السابق الذكر ، ص 89 و 90.

يجب أن يكون اختيار أعضاء مجالس هذه الهيئات بالانتخاب، إن أردنا لها استقلال، تحقق به وجودها ويساعدها على القيام باختصاصاتها، وأصبح الرأي الغالب في الفقه منعقد على أن الانتخاب وحده هو الوسيلة الوحيدة لتحقيق الأشخاص القانونية العامة للامركزية واعتبر أنصار هذا الرأي أن الربط بين وجود الأسلوب اللامركزي وتشكيل المجالس اللامركزية مرهون بالانتخاب، ويتجه هذا الرأي إلى تصنيف النظم بحسب ما إذا كانت مجالسها تقوم بالانتخاب معاً، فإذا كانت المجالس تتكون بالتعيين وحده نكون بصدد تنظيم إداري مركزي أخذ بعدم التركيز الإداري ونكون عندئذ قد خرجنا من دائرة اللامركزية الإدارية، أما إذا تكونت المجالس اللامركزية بالانتخاب وحده، وإنه ليس للسلطات المركزية أن تعين أي عدد لعضوية هذه المجالس، فإننا نكون بصدد نظام لامركزي كامل أو اللامركزية الكاملة أما إذا اعتمدت الطريقة المختلطة وهي الجمع بين وسيلتي الانتخاب والتعيين نكون إزاء اللامركزية الناقصة، ويتعين أخيراً أن هناك اتجاهًا ثالثاً يرى أنه إذا كان في الإمكان تحقيق استقلال المجالس الإقليمية بالانتخاب، فإنه يمكن تحقيق هذا الاستقلال كذلك إذا شكلت هذه المجالس بالتعيين، وإذا تضمنت القوانين قدراً من الاستقلال تتمتع به هذه الهيئات وبدونه تفقد هذه المجالس استقلالها يدل هذا الاتجاه بأنه ثمة اتفاقاً بأن اللامركزية المرفقية تتمتع باستقلال رغم أن موظفيها معينين من السلطة اللامركزية الإدارية، فكيف ينكر على الهيئات التي تتشكل بواسطة التعيين والانتخاب صفة اللامركزية، وفي اعتقادنا أن أفضل الوسائل لضمان استقلال الهيئات اللامركزية هو أن يتم تشكيلها بالانتخاب إلا أننا نرى أن التعيين لبعض موظفيها بعدد لا يتجاوز نصف أعضاء الهيئة وبشرط أن يكون الرئيس منتخبا من سكان المنطقة لا ينقص من اللامركزية الإقليمية شريطة أن تتوفر القوانين قدر من الضمان لاستقلال تلك الهيئات¹.

ج. خضوع الأشخاص اللامركزية للوصاية الإدارية

يعتبر موضوع الوصايا الإدارية من أهم المواضيع التي ينبغي التركيز عليها عند الحديث عن اللامركزية الإدارية كونها تنظم علاقة الهيئات اللامركزية بالسلطة المركزية، فمنح الشخصية المعنوية العامة والاستقلال الإداري والمالي لا يعني الفصل التام عن السلطة المركزية، فلا بد من وجود نوع من الرقابة الإدارية التي

¹ محمد جمال مطلق الذنبيات، المرجع ذاته، ص 90 و 91

تضمن وحدة الدولة السياسية والإدارية وسلامة ومشروعية وملائمة التصرفات التي تضطلع بها الهيئات اللامركزية¹.

البند الثاني: صور اللامركزية الإدارية

تدور اللامركزية الإدارية عموماً حول فكرة أساسية هي إعطاء بعض مظاهر النشاط الإداري لهيئات مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية وتخضع لمبدأ التخصص، ويتحدد اختصاص هذه الهيئات بإحدى طريقتين: الأولى على أساس إقليمي (أرضي)، بمعنى أن يكون لها أن تمارس اختصاصاتها بالنسبة لسكان إقليم معين أو مدينة أو بلدية معينة، والثانية على أساس مصلحي أو مرفقي، بمعنى أن يتقرر لها إدارة مرفق معين أو بعض المرافق المحددة، وفي هذه الصورة لا يكون تخصص الشخص الإداري مقيداً حتماً بإقليم معين من أقاليم الدولة.

وترتبط على ذلك فإن أساس توزيع الاختصاصات الإدارية في الهيئات اللامركزية يقدم لنا صورتين أساسيتين هما: اللامركزية الإقليمية و اللامركزية المصلحية أو المرفقية.

ويلاحظ أن الصورة الإقليمية للإدارة اللامركزية أقدم في نشأتها من الصورة المصلحية، حيث يدلنا تاريخ الإدارات القديمة أن مدينة روما القديمة عرفت اللامركزية الإقليمية منذ عرفت الدولة الرومانية ما يمكن تسميته بالبلديات، كما عرفت ديمقراطية الإدارة على المستوى المحلي وطبقته من خلال قيام الجماعات المحلية - التي تربطها روابط تاريخية واجتماعية وثقافية ومصالح مشتركة ضمن نطاق جغرافي محدد - بإدارة نفسها واختيار مجالسها، فعرفت روما بذلك ما سمي بالنظام البلدي الذي كان يطبق على جميع بلديات الدولة الرومانية، حيث ساعد هذا النظام على التخفيف من حدة المركزية الإدارية من جهة، كما ساعد هذا النظام على تنويع أساليب التنظيم الإداري بقدر تعدد أقاليم الدولة².

¹ عدنان عمرو ، المرجع السابق الذكر ، ص 107

² نواف كنعان ، المرجع السابق الذكر ، ص 170 و 171

وقد تأثرت فرنسا بالتنظيم المحلي الذي كان سائدا في المدن الرومانية القديمة واعتمده بعد الثورة الفرنسية لبلدياتها، أما الصورة المصلحية أو المرفقية للإدارة اللامركزية فلم تظهر إلا مع بداية القرن العشرين، حيث كان ظهور هذه الصورة نتيجة لاتساع نشاط الدولة وتعاضم دورها، فبعد أن كانت الدولة في الماضي تقوم بدور الدولة الحارسة التي يقتصر دورها على الأمن والدفاع والعدل أصبحت الدولة الحديثة تقوم بدور دولة الرفاهية أو المتدخلة (التي تتدخل في جميع المجالات الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية لإشباع حاجات كانت متروكة من قبل للنشاط الفردي)، وذلك بهدف تأمين الأمن و الرفاهية لشعبها، وهذا التطور في دور الدولة الحديثة أدى إلى توزيع الاختصاصات الإداريين على أساس طبيعة النشاط و الحاجة المراد إشباعها، وليس على أساس جغرافي أو إقليمي، وهكذا وجدت صورة اللامركزية المصلحية أو المرفقية كأسلوب لإدارة المرافق الإدارية الحديثة التي لا يلائمها الأسلوب الحكمي المركزي، والتي تحتاج إلى كفاءات فنية، وإلى تحرر من الروتين الحكومي، حتى أطلق على هذه الصورة من صور اللامركزية الإدارية أيضا اللامركزية الوظيفية أو الفنية¹.

وعليه سنرى اللامركزية الإقليمية في الفرع الأول و اللامركزية المرفقية في الفرع الثاني

الفرع الأول : اللامركزية الإقليمية المحلية

إذا كانت الدول تأخذ بصورتها و شكلها اللامركزية (الإقليمية و المرفقية)، فإن اللامركزية الإقليمية (الإدارة المحلية) تعتبر وتبقى أهم تطبيق لنظرية اللامركزية الإدارية، ونظرا لأهميتها بالنسبة لكيان الدولة وقوامها - أي اللامركزية الإقليمية - عادة ما تبني على أساس دستوري².

و بالرجوع إلى الدستور الحالي (1996) المعدل والمتمم نجد المادة 15 منه تنص على: " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية" كما تنص المادة 16 منه على: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية³.

¹ نواف كنعان ، المرجع ذاته ، ص 171

² محمد الصغير بعلي ،(قانون الإدارة المحلية الجزائرية) ، المرجع السابق الذكر ، ص 6

³ أنظر دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 ، المؤرخ في 28 نوفمبر 1996 ،(الجريدة الرسمية ، العدد 96، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996) ، المعدل بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 ،(الجريدة الرسمية العدد 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002)

وعليه فالإدارة اللامركزية الإقليمية بالجزائر أو ما يسمى أيضا بالإدارة المحلية أو المجموعات المحلية إنما تقوم على وحدتين إداريتين هما : البلدية و الولاية.

فاللامركزية الإقليمية هي الصورة الواضحة والكاملة لتطبيق النظام اللامركزي، وتقوم على الأركان الأساسية التي تستند إليها اللامركزية والتي ذكرناها من قبل، ترتكز اللامركزية الإقليمية أو الإدارة المحلية على الاختصاص الإقليمي، حيث تباشر الهيئات اللامركزية صلاحياتها (الشؤون المحلية) في نطاق حيز جغرافي معين، كما هو الشأن بالنسبة لوحدات الإدارة المحلية (البلدية والولاية)، وإلا كانت قراراتها وأعمالها مشوبة بعيب تجاوز الاختصاص الإقليمي، مما يعرضها للإلغاء في حالة الطعن فيها¹.

وفي اللامركزية الإقليمية لن تستأثر الدولة بكامل السلطات في كافة أنحاء البلاد وان يكون الوزير هو المهيمن على كافة الإدارات والنشاطات، وإنما ستتوزع السلطات والاختصاصات بينها وبين الوحدات المحلية بحسب تقسيمات الإدارة المحلية التي يقرها القانون، وسيقوم على إدارة هذه الوحدات هيئات ومجالس مستقلة تتمتع باختصاصات ذاتية بحيث تقع الإدارة المركزية بمهام الرقابة والإشراف وفي الحدود المقررة قانونيا.

وهذه الصورة من الصور التنظيم الإداري فرضها تطور وتزايد مهام الدولة واتساع مسؤولياتها وتزايد السكان الحاجات الاجتماعية، بحيث لم يعد يمكنها إدارة كل الشؤون في كل البقاع مركزيا، هذا فضلا عن تغاير أقاليم الدولة المختلفة في خصوصياتها وحاجاتها وتقاليدها وثقافتها، مما يتطلب لحسن تنظيمها وتسيير أمورها أن تكون الهيئات القائمة على إدارتها قريبة منها معايشة لواقعها².

،وبالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ،(الجريدة الرسمية العدد63 المؤرخة في 16 نوفمبر2008) ،المادة 15 و 16 ، ص 03.

¹ محمد الصغير بعلي ،(قانون الإدارة المحلية الجزائرية) ،المرجع السابق الذكر ، ص 7 و 28 و 29
² محمد فؤاد عبد الباسط ،(القانون الإداري:تنظيم الإدارة-نشاط الإدارة - وسائل الإدارة) ،دار الجامعة الجديدة للنشر ،الإسكندرية-مصر 2005 ، ص33.

الفرع الثاني : اللامركزية المرفقية أو المصلحية

إن هناك من المشروعات التي تستهدف خدمة عامة، ما لا يصلح لإدارتها الأسلوب الإداري الذي يستخدم في إدارة المرافق العامة الإدارية التقليدية كمرفق الشرطة والدفاع حيث تقوم الدولة نفسها بإدارة هذه المرافق عن ما لا يصلح لإدارته أسلوب الاستغلال المباشر الذي يستخدم عادة في إدارة المرافق العامة الإدارية نظرا لأن هذا الأسلوب يحكمه الروتين الحكومي الذي يحكم عادة الإدارات الحكومية بما يجد من نشاط هذه المرافق ويعيق عملها وهكذا فقد عرف العالم أسلوبا لإدارة المرفق العامة يمتاز بالتححرر من الروتين الحكومي ويعطي للمرفق العام قدرا كبيرا من حرية الحركة بما يمكنه من أداء مهامه على نحو أفضل، هذا الأسلوب هو أسلوب الهيئات والمؤسسات العامة الذي انتشر بعد الحرب العالمية الثانية، ويعد أكثر أساليب إدارة المرافق العامة انتشارا في الوقت الحاضر، وعلى هذا النحو فالهيئة العامة و المؤسسة العامة هم عبارة عن مرفق عام منح الشخصية القانونية المستقلة تمكينا للمرفق من إدارة شؤونه بنفسه ليحقق الغرض من إنشائه على نحو أفضل، ومن هنا نتبين أن أكثر ما يميز الهيئة العامة والمؤسسة العامة هو تمتعها بالشخصية القانونية المستقلة والتميز عن الشخصية القانونية للدولة، بما يعد تطبيقا صحيحا للامركزية الإدارية التي جوهرها هو تعدد الأشخاص القانونية العامة وبالتالي تفتيت الوظيفة العامة.

الفصل الأول:

المطر النطري لفتحة الريحانية

الفصل الأول: الإطار النظري لفكرة الرقابة

المبحث الأول: ماهية الرقابة على أعمال الإدارة

يحتل موضوع الرقابة على أعمال الإدارة، بمكانة بالغة الأهمية كونها المعيار الذي تستطيع الدول من خلاله تقييم أداء الإدارة العامة فيها، وتبين مدى التزامها بمبدأ المشروعية وحفاظها على المصلحة العامة، وقد اختلف الفقهاء في تحديد تعريف جامع مانع لها، لأن كل طرف ينظر إليها من زاوية تخصصه، فمفهومها يختلف بين علماء الإدارة وفقهاء القانون.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة

لقد صادف وضع تعريف للرقابة على أعمال الإدارة صعوبات كبيرة بين فقهاء القانون الإداري و المنشغلين بالإدارة العامة، لأن كل طرف ينظر إليها من زاوية تخصصه هذا من جهة، ومن جهة ثانية إن الرقابة ترتبط بمصالح المجتمع، ومصالح المجتمع تتغير وتتطور باستمرار مما يعيق عمليات وضع تعريف جامع لها، وسنحاول تبين مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة لدى علماء الإدارة، ثم نخرج إلى تعريفات فقهاء القانون الإداري لها.

الفرع الأول: تعريف الرقابة على أعمال الإدارة لدى فقهاء القانون الإداري العام

لقد تعددت التعاريف لمفهوم الرقابة على أعمال الإدارة لدى فقهاء القانون الإداري أنفسهم، حيث ينظر إليها كل عالم بحسب الظروف البيئية التي ينتمي إليها.

فقد عرفها ماكس فيبر أنها العملية التي تعني ممارسة السلطة في الحياة اليومية وهذا التعريف يبين الأساس الذي تقوم عليه عملية الرقابة و المتمثل في استخدام السلطة التي تكسب أوامرها القوة¹.

كما عرفت بأنها تلك الجهود و الأنشطة المستمرة و المنتظمة للحصول على معلومات صحيحة ودقيقة عن تقدم العمل و التنفيذ في مختلف مجالات النشاطات التي تتولى الإدارة العامة مسؤوليتها،

¹ أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، غير منشورة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، السعودية، 2003، ص 34.

ومقارنة معدلات التنفيذ ومستويات الخطة الموضوعية والكشف عن الانحرافات وتصحيحها و العمل على منع وقوعها إن أمكن¹.

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

كما عرفها بعض الفقهاء بأنها "ذلك الجهد المنظم لوضع معايير أداء تنسجم مع الأهداف التخطيطية وتصميم نظم معلومات للتغذية العكسية ومقارنة الأداء الفعلي مع معايير الأداء الموضوعية سلفاً، لتحديد ما إذا كان هناك أي انحرافات وقياس أهميتها والقيام بالعمل المطلوب للتأكد إن الموارد تستخدم وفقاً لطرق أكثر عملية²."

عرفت على أنها "عملية ترشيد علمي للقرارات التي يتخذها المسؤولون في دورة العمل الكاملة، والتي تبدأ بالتخطيط و التحضير و التوجيه ثم تستمر، مع التنفيذ و تكتمل بالمتابعة و التقييم لتبدأ حياة جديدة³."

في حين عرفها الدكتور محمود عساف في كتابه، أصول الإدارة بأنها: "الوظيفة الرئيسية في قياس أداء المرؤوسين و تصحيحه من أجل التأكد من أن الأهداف قد حققت وإن الخطط قد وضعت موضع التنفيذ بالطريقة الصحيحة."

وتعرف أيضا بأنها "العملية التي تسعى إلى التأكد من أن الأهداف المحددة و السياسات المرسومة و الخطط و العمليات الموجهة، تنفذ بدقة وعناية كما تعني، الرقابة أن النتائج المحققة تطابق توقعات الإدارة وما تصبوا إليه."

¹ حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة و القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004، ص84

² حسين عبد العال، المرجع السابق، ص 85

³ أحمد بن صالح خليل الحربي، المرجع السابق، ص 35.

كما عرفها بعض فقهاء القانون على أنها منهج علمي شامل، يتطلب التكامل بين المفاهيم القانونية و الاقتصادية و المحاسبية و الإدارية، ويهدف للتأكد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفاعلية في النتائج.

ومن خلال هذه التعريفات السابقة يبدو أن هناك اختلافات بين تلك التعريفات، إلا أنها تؤدي إلى المفهوم الصحيح و المتكامل، لمفهوم الرقابة على أعمال الإدارة، حيث يكاد يجمع الفقهاء على جملة النقاط التالية :

- ✓ أن الرقابة الإدارية تهتم بقياس الأداء عن طريق جملة المعايير المحددة مسبقا وتصحيح الانحرافات و تقويمها.
- ✓ إن الرقابة أحد الوظائف الإدارية وليست مستقلة.
- ✓ أن وضع الخطة وتحديد أهدافها مسبقا شرطان أساسيان لقيام أي عملية رقابية.
- ✓ الرقابة ضرورية لأي تنظيم إداري.
- ✓ الرقابة هي الأداة التي تمكننا من التأكد أن الأعمال تسير وفقا للأهداف المرسومة لها.

الفرع الثاني : تعريف الرقابة في القانون الإداري

مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الإداري، من المفاهيم التي لا تزال تفتقر إلى التحديد القانوني الدقيق، لأن اللغة القانونية، لم تستوعب بعد مضمون الرقابة إلا أن ذلك لم يحل دون اجتهادات الفقهاء لمحاولة وضع تعريف، وإن لم يكن جامعا مانعا إلا أنه يحدد الإطار العام للرقابة على أعمال الإدارة، فعرفت الرقابة على أنها حق دستوري يخول لصاحبه سلطة إصدار القرارات اللازمة لإنجاح مشروعات الخطة¹.

ويبدو أن هذا التعريف أنه حصر مفهوم الرقابة في مجرد إصدار القرارات اللازمة، ومفهوم الرقابة أشمل و أوسع من ذلك.

¹ عماري أحمد، النظام القانوني للوحدات الاقتصادية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص116

وما يؤخذ على هذا التعريف أنه حصر عملية الرقابة في جملة الوسائل التي تمارس من خلالها عملية الرقابة، وهذا جزء من الرقابة وليس مفهومها.

وذهب البعض إلى أنها ذلك النشاط الذي تقوم به الإدارة، أو الهيئات أخرى لمتابعة العاملين في القيام بعملهم و التأكد من الأعمال، التي تمت مطابقة للمعدلات الموضوعة لإمكان تنفيذ الأهداف المقررة في الخطة العامة للدولة بدرجة عالية من الكفاءة في ضوء القوانين و اللوائح و التعليمات لإمكان اتخاذ الإجراءات اللازمة، ولمعالجة الانحرافات سواء بالإصلاح أو توقيع الجزاء المناسب¹.

وعرفت بأنها تحديد العمل المطلوب أداءه من كل فرد، داخل المشروع، إذ أن هذا ضمان لتنفيذ الأعمال المطلوبة في المواعيد المحددة².

وما يلاحظ أن هذا التعريف قد حصر عملية الرقابة على أعمال فقط، كما أنه اكتفى بتحديد أحد الشروط المسبقة لممارسة العملية الرقابية، وهو تحديد مهمة كل فرد أو جهاز في عمليات الرقابية.

ويذهب آخرون إلى أن الرقابة تعني الإشراف و المراجعة من سلطات عليا للتعرف على كفاءات سير العمل داخل المشروع، والتأكد أن الموارد المتاحة تستخدم وفقا لما هو مخصص لها³.

إن التعريف أخلط بين الرقابة و الإشراف، حيث يجعل الإشراف جزءا من الرقابة، وهذا القول ليس صحيحا لأن مصطلح الإشراف أوسع و أشمل من مصطلح الرقابة، كما أن حصر عملية ممارسة الرقابة في السلطات العليا، في حين إن الرقابة قد تكون من داخل نفس الجهاز.

وقد عرفها الدكتور عمار عوابدي بأنها "مراقبة السلطات الإدارية و اللامركزية لنفسها ولذات أعمالها، أي تراقب السلطات الإدارية نفسها بنفسها، عن طريق مراجعة أعمالها من تلقاء نفسها بناء على

¹ حسين عبد العال محمد ، المرجع السابق ، ص 73.

² عماري أحمد ، المرجع السابق ، ص 115.

³ عماري أحمد ، المرجع نفسه، ص 116.

تظلمات و طلبات الأفراد، وتفحص ما صدر منها من تصرفات للتأكد من مدى مشروعيتها و تقوم بتصحيحها و تعديلها حتى تصبح أكثر انسجاما مع قواعد القانون و مبدأ المشروعية في الدولة¹.

ويتضح من خلال هذه التعاريف صعوبة تحديد تعريف جامع ودقيق لمفهوم الرقابة لدى فقهاء القانون الإداري، حيث ينظر إليها كل طرف من زاوية معينة، إذ حصرها البعض في الوسائل و البعض جعلها مجرد إصدار قرارات، أو عمليات الإشراف و مفهوم الرقابة أوسع و أشمل من ذلك.

وخلاصة القول إن الرقابة هي حق يتيح لصاحبه، اتخاذ ما يلزم من إجراءات و قرارات لإنجاح المشروعات في المواعيد المحددة لها و بكفاءة عالية، و الرقابة هي حق لأنها تقوم على رابطة قانونية، فصاحب الحق في هذا المقام هي السلطة التنفيذية، أما محل الحق فهو ضبط أداء الجهاز الإداري، أما مضمون الحق فهو مجموعة السلطات التي تخول لصاحبها المقدرة على إصدار القرارات التي غالبا ما تكون في إطار علمي.

¹ أعمار عوابدي ، مبدأ فكرة تدرج السلطة الرئاسية ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، 1984 ، ص 555

المطلب الثاني : خصائص نظام الرقابة

ولنظام الرقابة مجموعة من الخصائص نعددها في ما يلي.

أولاً. الدقة :

إن النظام الرقابي الذي يعتمد على بيانات و معلومات غير دقيقة سينتج عنه قرارات إدارية رقابية غير قادرة على مواجهة أو حل المشكلات وحتى يكون النظام الرقابي دقيق يجب إن يعتمد على بيانات و معلومات مثبتة وصحيحة.

ثانياً سهولة الفهم:¹

إن النظام الرقابي الذي لا يكون واضحاً ومفهوماً فلا قيمة له وقد يؤدي إلى الوقوع في أخطاء كثيرة ويحبط الموظفين ومن ثم سيتم تجاهله، فبعض النظم الرقابية وخاصة تلك التي تقوم على المعادلات الرياضية وخرائط التعادل، التحاليل الإحصائية و التفصيلية لا يفهمها المديرون الذين يجب عليهم استخدامها.

ثالثاً. تعكس طبيعة النشاط واحتياجاته :

حتى يكون النشاط الرقابي المستخدم فعال يجب أن يتلاءم مع طبيعة العمال و الأنشطة في المؤسسة، فالنظام الرقابي المستخدم في عملية تقييم أداء الأفراد في المؤسسة يختلف عن ذلك المستخدم في الإدارة المالية.

رابعاً المرونة :

إن النظام الرقابي الجيد و الفعال والقادر على الاستمرار هو ذلك النظام الذي يمكن تعديله ليس فقط لمواجهة الخطط المتغيرة والظروف غير المتوقعة وإنما هو ذلك النظام الرقابي القادر على انتهاز أي فرصة جديدة دون تغيير جذري في معالمة

¹ قاسي بن يوسف : مرجع سابق ، ص 36.

خامسا. سرعة الإبلاغ عن الانحرافات :

وكما ذكرنا سابقا فإن النظام الرقابي المثالي هو ذلك النظام الرقابي الذي يمكن من خلاله اكتشاف الانحرافات قبل حدوثها مما يتطلب السرعة في الإبلاغ عنها و السرعة في توصيل المعلومات اللازمة والملائمة والدقيقة التي يحتاجها المدير لمعالجة الانحرافات وتصحيحها قبل تفاقمها والجدير ذكره أن توصيل المعلومات الصحيحة يحتاج إلى نظام معلومات إدارية يتناسب مع طبيعة الأنشطة الذي يمكن من خلاله توفير المعلومات الكافية للمساعدة في اتخاذ القرارات الصحيحة¹.

1. استخدام جميع خطوات الرقابة :

إن عملية الرقابة تتكون من مجموعة من الخطوات سواء في تحديد المعايير الرقابية، تجميع بيانات ومعلومات عن الأداء الفعلي، مقارنة الأداء الفعلي بالمعايير ومن اتخاذ إجراءات تصحيحية وبالتالي فإن أي نقص في إحدى الخطوات السابقة قد يؤدي إلى عدم فعالية النظام الرقابي.

2. المشاركة :

ينبغي لأي نظام رقابي فعال أن يكون مقبول لجميع الأعضاء الموظفين وحتى يكون هناك قبول فلا بد من المشاركة الأعضاء في تصميم هذا النظام وخاصة عند وضع المعايير الرقابية وكلما كانت هناك مشاركة كلما كان هناك قبولاً، كلما كان هناك تعهداً والتزاماً بالتنفيذ و المتابعة، كلما أدى ذلك إلى نجاح العملية الرقابية و تحققت أهدافها.

3. التنظيم :

فعالية النظام الرقابي ترتبط ارتباط وثيقاً بالتنظيم كونه الأداة الرئيسية لتنسيق الأعمال وتوضيح العلاقات وتحديد الواجبات والمسؤوليات كما هو مركز توزيع المهام وتفويض السلطات، لذلك لا يجوز أن يمارس الرقابة إلا من كانت سلطته تسمح بذلك فالمدير في التنظيم الرسمي هو المركز الذي تتركز فيه

¹قاسي يوسف ، المرجع السابق ، ص 37.

وظيفة الرقابة على من يخضع له من أفراد وأما التنظيم الغير رسمي فلا يجوز له ممارسة الرقابة وإلا سيؤدي إلى الإخلال و الإساءة بنظام العمل¹.

بالنظر إلى أنشطة النظام الإداري أو ما يسمى بميكانيكية العملية الإدارية فإننا نجدتها تعتمد على ثلاث مراحل رئيسية تتمثل في الآتي:

الفرع الاول: انواع العملية الرقابية

يمكن تصنيف الرقابة إلى عدة أشكال منها.⁽²⁾

التصنيف الأول: حسب المدى الزمني

أ- الرقابة المسبقة: وهي عبارة عن مجموعة من الأساليب والإجراءات التي يستخدمها المدير في تحديد واكتشاف أي عوامل قد تحد من نجاح العملية الإدارية وبصورة مبكرة مما يؤدي إلى تجنب ظهور أية مشاكل ومراقبة أية تغييرات، فعلى المستوى التشغيلي فإن الرقابة المسبقة تتطلب من المدير تركيز جهوده نحو اختيار السياسات والإجراءات بعناية كاملة للحد قدر الإمكان من أية مشاكل محتملة⁽³⁾.

أما على المستوى الاستراتيجي فإن الرقابة المسبقة قد صممت لتنبه وتحذير المدير من أية تغييرات من شأنها التأثير على تحقيق الأهداف التنظيمية الطويلة الأجل .

ب- الرقابة طبقا للتوقيت

1/* الرقابة المتزامنة : وهي عبارة عن مجموعة من الأساليب والإجراءات والترتيبات المستخدمة في الكشف عن الانحرافات أثناء تنفيذ الأنشطة والتأكد من مدى مطابقتها للمعايير التنظيمية الموضوعية، والرقابة المتزامنة على المستوى التنفيذي تسعى للتأكد من أن النشاط الذي يتم ممارسته يؤدي بدقة وموضوعية كما خطط له ولم يشير إلى أي انحراف⁽⁴⁾.

¹ مفلح محمد، مقدمة في الإدارة المالية والتحليل المالي، مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع، عمان، ط1، 2006، ص236

² قاسي يوسف المرجع السابق، ص 30

³ قاسي يوسف المرجع السابق، ص 31

⁽⁴⁾ كمال المغربي، وآخرون: أساسيات في الإدارة، دار الفكر في النشر والتوزيع، 1994، ص 199.

أما على المستوى الاستراتيجي فتتمثل الرقابة المتزامنة في النتائج الشهرية ومن ثم الفصلية وكذلك الأحداث والمراحل الهامة للتعرف على طبيعة التقدم التنظيمي والعمل على اتخاذ التعديلات الضرورية (1).

2/ * الرقابة اللاحقة: وهي مجموعة الأساليب والإجراءات والتعريفات التي تركز على الأنشطة التنظيمية .

وتلعب الرقابة اللاحقة على المستوى التشغيلي ثلاث أدوار رئيسية:

1. تزود المدير التنفيذي بالمعلومات التي يحتاجها وذلك لتقييم فعالية الأنشطة التنظيمية التي تقع تحت سيطرته.

2. تستخدم الرقابة اللاحقة كأداة التقييم ومكافأة الموظفين.

3. تحذير وتنبيه المسؤولين

أما على المستوى الاستراتيجي فإن الرقابة اللاحقة تزود الإدارة العليا بالمعلومات التي تستخدم في عملية تغيير وتعديل الخطط المستقبلية.

التصنيف الثاني: حسب أهدافها أو موضوعها

أ. الرقابة الإيجابية : وتهدف الرقابة الإيجابية إلى التأكد من أن الأنشطة والإجراءات والتصرفات تسير وفق الأنظمة والقوانين واللوائح والتعليمات الخاصة بالمنشأة لتجنب الوقوع في المخالفات والأخطاء بما يكفل تحقيق الأهداف (2).

ب. الرقابة السلبية: وتهدف إلى اكتشاف الانحرافات والأخطاء بطريقة يقصد بها تصيد المسؤولين عن تلك الأخطاء دون توجيه انتباههم إلى أوجه القوة والضعف أثناء عملية التنسيق ودون تقديم الافتراضات

(1) محمد عبد الفتاح ياغي: الرقابة في الإدارة العامة ، كلية العلوم الإدارية ، جامعة الملك سعود ، الرياض ، 1987 ، ص 87

(2) محمود عساف: أصول الإدارة ، كلية التجارة ، جامعة المنصورة ، مصر ، 1982 ، ص 567.

والحلول لمعالجة المشكلة القائمة وتلافي تكرار حدوثها وهذا النوع من الرقابة غير بناء لأنه يعني بعث الخوف والإرهاب في نفوس أفراد التنظيم.

والفرق بين الرقابة الإيجابية والرقابة السلبية هو أن الرقابة الإيجابية تهدف إلى ضمان حسن سير العمل وليس تصيد الأخطاء مثلما تهدف إليه الرقابة السلبية.

التصنيف الثالث: حسب التخصص والأنشطة

وهناك عدة أنواع من الرقابة حسب النشاطات يمكن تلخيصها:

أ. الرقابة على الأعمال الإدارية : ويهدف هذا النوع من الرقابة إلى حسن استخدام الموارد البشرية والمادية من خلال متابعة وتقييم جميع الأنشطة الإدارية المختلفة في المنظمة بما فيها الخدمات المقدمة وتمتد لتشمل المستويات الإدارية المختلفة، الهيكل التنظيمي، طرق العمل شؤون الأفراد والنواحي المالية الفنية فهي تشمل مكاتب البريد و الأحوال المدنية والجامعات والمؤسسات الحكومية والوزارات والبلديات وجميع المرافق التابعة لها⁽¹⁾.

ب. الرقابة المالية على عمل الجهاز التنفيذي: ويهدف هذا النوع من الرقابة إلى حماية الأموال من خلال التأكد من حجم التصرفات المالية بعد مراجعة المتحصل من الإيرادات والمتصرف من النفقات وأنها تمت وفق للقوانين والتعليمات والقواعد العامة للميزانية.

ج. الرقابة الفنية: و يهدف هذا النوع من الرقابة إلى التركيز على المشرفين الفنيين في المجالات المهنية المختلفة كالمسائل الهندسية و الإنتاجية والفنية والقانونية وتقوم هيئات التفتيش الفني على مثل هذا النوع من الرقابة.

(1) قاسي بن يوسف : مرجع سابق ، ص 33

د. الرقابة على الأنشطة الروتينية: ويرتكز هذا النوع من الرقابة على مجموعة الأعمال والأنشطة والمعاملات المتكررة⁽¹⁾، وقد تكون يومية وتتمثل هذه الأنشطة في إجراءات أو أساليب أو مراحل العمل ومن أمثلتها إجازة الموظفين، البريد الوارد والصادر، حفظ السجلات والوثائق.

التصنيف الرابع: حسب مصدرها (الجهة التي تقوم بالرقابة)

أولاً - الرقابة الخارجية: و فيها عدة أشكال :

أ. رقابة الجمهور والصحافة : ويمارس هذا النوع من الرقابة من قبل المنظمات والأحزاب والنقابات والصحافة وجماعات الضغط

وقد تستخدم هذه المنظمات أساليب إيجابية تتمثل في المؤازرة والمناصرة والتأييد والتضامن مع المؤسسات أو تستخدم أساليب سلبية تتمثل في المظاهرات والشكاوي وأعمال الشغب.

ب. رقابة السلطة التشريعية: ويمثلها أعضاء البرلمان أو المجلس التشريعي أو مجلس النواب ولجانته المنبثقة عنه سواء كانت دائمة أو مؤقتة ويهدف هذا النوع من الرقابة إلى مناقشة ومتابعة القوانين والسياسات والتشريعات العامة و الخاصة سواء بمنظمات القطاع الخاص أو العام وحق السؤال واستجواب أعضاء وموظفي الهيئات والمؤسسات والوزارات الحكومية بما فيهم رئيس الدولة.

ج. رقابة السلطة القضائية⁽²⁾ : وتمثلها بعض المحاكم الإدارية المتخصصة والتي تهتم بالحكم على المخالفات والقضايا والانحرافات التي ترفع من قبل الجهات المعنية سواء كانت فرد أو مؤسسة.

والجدير ذكره أن الرقابة الخارجية عادة ما تتبع رئاسة الجهاز التنفيذي أو رئيس الدولة فتمنحها سلطات ومكانة رسمية وشعبية قادرة على تذليل العقبات من طريقها⁽³⁾.

ثانياً - الرقابة الداخلية : ويتمثل هذا النوع من الرقابة فيما يلي:

¹ محمود عساف: مرجع سابق ، ص 570.

² قاسي بن يوسف : مرجع سابق ، ص 36.

³ قاسي بن يوسف : مرجع سابق ، ص 36.

أ. الرقابة الذاتية : و يقصد بها الرقابة التي تمارسها المنظمة بنفسها على علمياتها وأنشطتها كما يقصد بها مراقبة الموظف على نفسه مراقبة ذاتية دون تدخل من أحد.

ب. رقابة متخصصة : وتقوم عليها إدارة خاصة بالرقابة أو وحدة إدارية أو لجنة رقابية أو أشخاص من داخل المؤسسة ومن الأمثلة على مثل هذه الأجهزة المتخصصة وحدة الحسابات، وحدة شؤون الأفراد، وحدة الرقابة المالية، وحدة التفتيش العام.

ج. رقابة رئاسية (هرمية): وأساسها طبيعة التدرج الرئاسي ووظيفته والمستويات الإدارية المختلفة بمعنى أنها تمارس من قبل كل موظف في مستوى إداري أعلى على موظف تابع لوحدة الإدارية ولكن في مستوى إداري أدنى.

ويهدف هذا النوع من الإدارة إلى التأكد من حسن سير العمل في الوحدات الإدارية المختلفة كما أنه مسؤول عن التأكد من تعليماته وتوجيهاته وكذلك توجيهات وتعليمات رؤسائه الصادرة إن كانت منفذة بصورة مرضية.

المبحث الثاني : مفهوم الرقابة الوصائية

يعود مفهوم الرقابة الوصائية في أصوله، إلى قواعد القانون المدني، وليس القانون الإداري، حيث يدل على نمط إدارة أموال بعض عديمي الأهلية، كالقصر مثلاً، أما في القانون الإداري فإنها تدل على ذلك النوع من الرقابة الذي تمارسه السلطة المركزية على أعمال ونشاطات وأشخاص الجهات اللامركزية، وما دامت الجهات اللامركزية ليست عديمة الأهلية، فإن مصطلح الرقابة الوصائية أدق من مصطلح الوصاية الإدارية¹، ولقد تعددت التعاريف لمفهوم الرقابة الوصائية، وإن كانت في الغالب تدور حول الصلة، التي تربط الجهات الإدارية المركزية بالهيئات والجهات اللامركزية.

و تعرف الرقابة الوصائية، بأنها تلك الرقابة التي تمارسها الدولة، على الجهات والهيئات اللامركزية أو هي السلطة الرقابية تمارسها الجهات المركزية، على الإدارات و الهيئات اللامركزية²

أو هي رقابة المشروعية، على أعمال وتصرفات الجهات اللامركزية الإقليمية، أو المصلحية بواسطة الجهات المركزية، بما لها من سلطات في هذا الشأن³.

كما عرفها عمار بوضياف بأنها الحفاظ على الصالح العام، وتحقيق مبدأ المشروعية والملائمة، أو هي جملة الآليات القانونية، التي أقرها المشرع للجهات الإدارية المركزية، للإشراف والرقابة على أعمال وتصرفات الجهات الإدارية اللامركزية والإقليمية.

ومن خلال هذه التعاريف السالفة الذكر، يتضح لنا أن الرقابة الوصائية، هي تلك الصلة أو الرابطة القانونية، التي بمقتضاها تتولى الجهات المركزية عمليات الإشراف والمتابعة، لجميع التصرفات والأعمال التي تصدر عن الجهات اللامركزية، حتى تتأكد عن طريقها من مدى التزام هذه الأخيرة بالقانون، وتأتي هذه الرقابة، مقابل الاستقلال التي تتمتع به هذه الجهات.

¹ جورج فوديل، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، الجزء الثاني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، ط1، 2001، ص

303

² علي خطار شطناوي المرجع السابق، ص 226

³ حسين محمد عبد العال، المرجع السابق، ص 167

وفي الجزائر يتولى ممارسة هذه الرقابة، رئيس الجمهورية في حالات محددة، وزير الداخلية بصفة أساسية، لأنه هو من يتولى ممارسة هذه الرقابة على الولايات بالإضافة إلى وزير المالية، إذا كان موضوع الرقابة ذو أبعاد مالية، وكذلك الوزراء المعنيون، بممارسة دورهم الرقابي، إذا تعلق الأمر بالقطاع الذي يشرفون عليه، ويتولى ممثل السلطة المركزية في الولاية، (الوالي)، ممارسة الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية البلدية، طبقا لقانون 10/11 و 07/12¹

إن الغاية من وجود هذا النوع من الرقابة، هو العمل على التنسيق والتوفيق بين عمل السلطة المركزية والجماعات المحلية، بغية الحفاظ على الوحدة والانسجام بين الأنشطة الإدارية على مستوى الدولة، فالوحدات المحلية حين تطبيقها للتشريعات والقوانين قد يحدث وإن تعدد التفسيرات والتأويلات لهذه التشريعات، وهنا يتضح دور السلطات المركزية في توحيد تفسير النصوص القانونية، بما يتفق وهدف التشريع وتختلف الجهات التي تتولى ممارسة هذا النوع من الرقابة، بحسب نظام كل دولة.

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

هذه الرقابة التي تسمى عند البعض بالوصاية الإدارية وعند البعض الآخر بالرقابة الإدارية الوصائية.

¹ جورج فوديل، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، مرجع سابق. ص 304

المطلب الأول : تعريف الرقابة الوصائية

في استعراضنا للتعريفات المختلفة، سنقوم بتقدير كل تعريف على حدا، كما سنحاول استخلاص المقومات الأساسية التي تركز عليها فكرة الرقابة الوصائية من هذه التعريفات ولكن قبل ذلك، نستعرض الاختلاف الفقهي حول مصطلح الوصاية الإدارية.

أولاً : الاختلاف حول مصطلح الوصاية الإدارية

أثار مصطلح الوصاية الإدارية جدلاً بين الفقهاء، فذهب فريق منهم إلى معارضة استعمال هذا المصطلح، وطالبوا باستبداله بعبارة الرقابة الإدارية، لأن الإبقاء عليه يؤدي إلى الخلط بين الوصاية المدنية والوصاية الإدارية، وإلى الاعتقاد بأن الهيئات اللامركزية (الجماعات الإقليمية) مثل القاصر أو عدم الأهلية في القانون المدني.

وقد جرى العرف في فرنسا على إطلاق عبارة "الوصاية الإدارية" على رقابة الدولة على الهيئات اللامركزية أخذاً بهذا التعبير عن القانون الخاص، وقد أيد الفقهاء خصوصاً في القديم هذه التسمية متأثرين في ذلك بشبهة التقارب بين الهيئات المحلية من جهة، وبين القصر من جهة أخرى، وقد كان من هذا الرأي كل خطباء الجمعية الوطنية الفرنسية سنة 1871¹.

ومازال جمهور الفقهاء يأخذون بهذا التعبير، رغم تقريرهم قيامه على أساس خاطئ.

ويرى جورج فيدال أن عبارة الوصاية قد أسيء اختيارها، إذ تستخدم لتدل على الرقابة التي يباشرها ممثلو الدولة إزاء تصرفات الهيئات اللامركزية من أجل احترام مبدأ الشرعية ولصيانة المصلحة العامة، واجتناب إساءة استعمال السلطة العامة².

ويرى بعض رجال الفقه العربي، أن الأفضل استعمال عبارة الرقابة الإدارية فهي أقرب إلى أداء المعنى المقصود، وحثهم في ذلك أن الاختلاف جوهرى بين الوصاية الإدارية والوصاية المدنية، إذ أن المقصود

¹ عبد المجيد فياض: (الوصاية ومظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر)، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الرابع، السنة 13، أكتوبر ديسمبر 1969، ص 937.

² عثمان خليل عثمان: اللامركزية ونظام مجالس المديرية في مصر، دراسة مقارنة، مكتبة سيد عبد الله وهبة، القاهرة طبعة 1939 ص 58

بالوصاية المدنية في القانون الخاص، هو حماية حقوق ناقصي أو عديمي الأهلية من الأشخاص الطبيعيين، أما الوصاية الإدارية فإنها لا تتعلق بنقص في أهلية الهيئات اللامركزية، لأنها كاملة الأهلية في ممارسة التصرفات القانونية الموكلة لها، ثم إن المجلس الممثل للهيئة المحلية هو الذي يعمل بنفسه ويعمل بداية، بعكس ناقص الأهلية في القانون الخاص.

ثم إن الغرض من فرض الوصاية على ناقص الأهلية هو حمايته في شخصه أو في ماله، أما الغرض من الوصاية الإدارية فهو حماية المصلحة العامة من تخاذل وانحراف الهيئات اللامركزية عند قيامها باختصاصاتها، كما أن الوصاية الإدارية تختلف في وسائلها وأثارها عن الوسائل التي يلجأ إليها.

الوصي للدفاع عن مصالح ناقص الأهلية الذي يمثله وعن الآثار المترتبة عن تصرفاته¹.

وكذلك في الوصاية على ناقص الأهلية نكون أمام شخص واحد يملك سلطة التصرف، وإن كنا من حيث الشكل نلاحظ شخصين قاصر ووصي عليه، بينما في الوصاية الإدارية، فنحن أمام شخصين قانونيين مستقلين، يملك كل واحد منهما سلطة التصرف باسمه ولحسابه وفي الإطار الذي حدده القانون²، ورغم صحة هذه الاعتبارات جميعا، فإن جانب من الفقه³ يرى ضرورة الاحتفاظ باصلاح الوصاية الإدارية للدلالة على رقابة الدولة على الهيئات اللامركزية، لأنه لفظ مختصر درج الفقه على استعماله دون الحاجة إلى إضافة لفظ آخر إليه، على خلاف لفظ الرقابة الذي قد يكون له مضمون أوسع من الوصاية، وقد تستعمل الرقابة في بعض الأحيان وسائل غريبة عن الوسائل التي تستعملها الوصاية الإدارية⁴.

والحقيقة أن القانون الإداري قد استعار الكثير من مصطلحات القانون الخاص، واكتسبت في القانون الإداري معنى مغايرا يتلاءم وطبيعته، ومثال ذلك العقود الإدارية والملكية في الأموال العامة والمسؤولية الإدارية، ومن بين هذه المصطلحات " الوصاية " الذي فرض نفسه في المجال الإداري حيث درج

¹ حسين محمد عبد العال المرجع السابق، ص 361

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، 2007، ص 81

³ عبد المجيد فياض، المرجع السابق، ص 939

⁴ عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، كلية الحقوق، مصر، 1973، ص 120

استعماله في كثير من الأنظمة الحديثة للدلالة على طبيعة العلاقة القائمة بين الإدارة المركزية للدولة و الأشخاص المعنوية العامة اللامركزية، كما أن مصطلح الرقابة الإدارية يشمل الرقابة الرئاسية وقد يؤدي إلى الخلط بينهما¹.

ثانيا : تعريف الرقابة الإدارية الوصائية

يعرف أحد الفقهاء الرقابة الإدارية الوصائية بأنها : " الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية، يقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة، وبقصد تجنب الآثار الخطير التي قد تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية، مع ضمان وحدة تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، على أن لا تتم هذه الوصاية إلا في الحالات المحددة قانونا، حماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية المذكورة"².

فهذا التعريف وإن كان قد عني بتحديد طرفي الرقابة الوصائية والإشارة إلى بعض مهامها، فإنه أشار إلى أهم صفاتها وهي الصفة الاستثنائية التي تقوم على أساس عدم جواز حصولها إلا بنص في القانون، إلا أن هذا التعريف لم يبين وسائلها بالرغم من أهمية هذا البيان ولم يذكر رقابة الشرعية كمهمة لهذه الرقابة، زد على ذلك أن التعريف يجعل الرقابة الوصائية مقصورة على رقابة الدولة، وذلك بالرغم من أنها تصدر عن هيئات لامركزية عليا في مواجهة هيئات لامركزية أدنى.

ومن الفقهاء من يعرفها بأنها : " الفكرة التي تستخدم في مجال القانون العام، لتحديد العلاقة بين جهة إدارية وجهة أخرى تخضع لها بالنسبة لبعض النواحي، خضوعا بعيدا على السلطة الرئاسية، وذلك عن طريق تدخلات و رقابات محددة، فيما يتعلق بموضوعها وأسبابها وذلك من أجل مراقبة التزام الجهة المشمولة بالرقابة باحترام المشروعية ومستلزمات المصلحة العامة"³.

¹ مختار بوشيبية ، المرجع السابق ، ص 363

² بكر القباني، الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، السنة 52، بيروت 1984، ص 100

³ M. Waline : Droit administratif, 9^{ème} édition, paris 1963 P 362.

ويمتاز هذا التعريف ببيان مهمة الرقابة الوصائية، ووجوب تقييدها، وبعدها عن السلطة الرئاسية، ويعاب عليه عدم بيان طرفي الرقابة الوصائية، وإغفاله تحديد وسائل هذه الرقابة.

وقد عرفها "فالين" بأنها : "جملة الرقابات التي تمارس في مواجهة شخص معنوي أو أعضائه بواسطة عمال السلطة المركزية، أو بواسطة شخصية لا مركزية أحيانا، على أن تكون هذه الشخصية أكثر اتساعا من الشخصية المشمولة بالرقابة " ¹

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

ويعرف " ريفيرو" الرقابة الوصائية بأنها : "الرقابة التي تمارسها الدولة على عضو لا مركزي، في حدود المقررة في القانون" وهو تعريف ناقص على أساس أنه وإن كان قد أشار إلى طرفي الرقابة وضرورة مباشرتها في الحدود المقررة قانونا، إلا أنه لا يتضمن أي إشارة إلى وسائلها ومهمتها².

وقد أبرز هذا التعريف طرفي الرقابة وأشار إلى بعض مهامها وإمكان انصرافها إلى عمال وأعمال الهيئات اللامركزية وضرورة تقييدها واستنادها إلى القانون، إلا أنه لم يشير إلى رقابة الشرعية ولا إلى وسائلها.

ويمكن القول على ضوء جميع هذه التعريفات أن مفهوم الرقابة الإدارية الوصائية يرتكز على أمور أساسية وهي :

✓ صدور الرقابة أساسا عن السلطة المركزية، مع إمكان صدورها أحيانا عن بعض الجهات اللامركزية.

¹ J. Rivero : : Droit administratif, dalloz Paris, 1980, P 283

² بكر القباني المرجع السابق ، ص 101

- ✓ انصراف هذه الرقابة على الهيئات اللامركزية الإقليمية والمرفقية، وذلك بوصفها هيئات مستقلة عن السلطة المركزية.
- ✓ الصفة الاستثنائية للرقابة الإدارية، وذلك على أساس عدم جواز مباشرتها إلا بنص وفي الحدود بالقيود المقررة في القانون.
- ✓ إمكان انصرافها إلى أعضاء الهيئات اللامركزية وبعض أعمالها مع وجود وسائل محددة في القانون لمباشرة هذه الرقابة.
- ✓ استهداف احترام مبدأ الشرعية، وحماية المصلحة العامة.

الفرع الأول : تمييز الرقابة الوصائية عن النظم المشابهة لها

لتحديد مفهوم الرقابة الوصائية بصفة دقيقة ينبغي تمييزها عن الرقابة الرئاسية من جهة.

البند الأول : التمييز بين الرقابة الإدارية الوصائية والرقابة الرئاسية

تمارس السلطة المركزية رقابة على الأشخاص الخاضعين لها خضوعاً رئاسياً وكذلك على أعمالهم، تسمى هذه الرقابة بالرقابة الرئاسية¹.

فالرقابة الرئاسية هي سلطة الرئيس الأعلى على رؤوسيه في نطاق التدرج الهرمي للسلم الإداري، حيث تشمل هذه السلطة الموظفين أنفسهم وتشمل أعمالهم أيضاً، فللرئيس الإداري سلطة إصدار التعليمات والتعقيب على تصرفات رؤوسيه، وله أن يجيزها أو يعدلها أو يلغيها أو يحل هو شخصياً محلهم في القيام بها².

وتمكن الصعوبة في التمييز بين الرقابتين في أن كلاهما يستعمل وسائل ذات طبيعة إدارية واحدة كسلطة التصديق والإلغاء والحلول.... الخ.

¹ عادل محمود حمدي ، المرجع السابق ، ص 124

² إبراهيم رابعي ، استقلالية الجماعات المحلية ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، جامعة عنابة ، كلية الحقوق ، 2005 ، ص 100

غير أن التمييز بين الرقابتين أمر ضروري وله أهميته، وذلك لأن الأصل بالنسبة للهيئات المركزية أو لهيئات عدم التركيز - في العاصمة أو الأقاليم - هي أن يخضع نشاطها كلياً وجزئياً لرقابة السلطة المركزية في حين أن الأصل بالنسبة للجماعات اللامركزية الإقليمية أن تستقل هي بإدارة نشاطها فيخضع لسيطرتها، وأن الاستثناء هو خضوع جانب من هذا النشاط للرقابة عليه من جانب السلطة المركزية.

والرقابة الإدارية الوصائية وإن كانت تتفق مع الرقابة الإدارية الرئاسية في بعض الجوانب، إلا أن بينهما اختلافات جوهرية، وهذا ما سنتطرق له في الآتي :

أولاً : نقاط التشابه بين الرقابتين

نجد أن كلا الرقابتين تمارسها سلطة إدارية عليا في مواجهة سلطة إدارية أدنى، فسواء كانت هيئة مركزية أو هيئة إدارية لا مركزية، فهي تخضع إلى سلطة مركزية عليا واحدة، تمارس رقابتها على أعضاء وأعمال الإداريين الخاضعين لها خضوعاً رئاسياً، كما تمارس نفس هذه السلطة رقابتها على نفس الهيئات اللامركزية وأعمالها¹.

وإذا كان أصل أن تمارس الرقابة سلطة مركزية عليا سواء على الهيئات المركزية أو اللامركزية، إلا أنه في بعض الأحيان نجد بعض التشريعات تحول هيئات لا مركزية ممارسة الرقابة الوصائية على هيئات لا مركزية أدنى منها، كما أنه يوجد تشابه وتداخل بين الرقابتين في بعض الوسائل المحددة كسلطة التعيين والحلول والتصديق والإلغاء.

¹ مختار بوشيبية ، المرجع السابق ، ص 186

فسلطة التعيين¹ تمارسها السلطة العليا في الرقابة الرئاسية بالنسبة للعاملين في الإدارات والمصالح التابعة لها، وتمارس أيضا لتعيين بعض أعضاء وهيئات اللامركزية².

كما أن سلطة الحلول تمارس في الرقابتين، إلا أنها في الرقابة تمارس بدون شروط ودون الحاجة إلى نص قانوني يقرها، بينما في الرقابة الوصائية فإنما لا تمارس إلا إذا نص عليها القانون، أما سلطة التصديق والإلغاء فلكل من الجهة الوصائية والسلطة الرئاسية حق التصديق أو إلغاء قرارات الجهة المرؤوسة أو المشمولة بالرقابة³.

ثانياً : نقاط الاختلاف بين الرقابتين

يرى بعض الفقهاء أن الفرق الجوهرية بين الرقابتين يمكن في سلطة التعديل، فهذه السلطة توجد في الرقابة الرئاسية ولا توجد في الرقابة الوصائية، فالسلطة الإدارية العليا تملك حق تعديل القرارات الصادرة عن الهيئات الخاضعة لها، أما بالنسبة للرقابة الوصائية فليس لها أن تمارس رقابتها على تلك الهيئات إلا ما نص عليه القانون صراحة، وليس لها بالنسبة للقرارات التي تخضع لرقابتها أن تعدل فيها أو تستبدل بها غيرها، وكل ما لها هو أن توافق عليها بحالتها أو ترفضها في خلال المدة التي يحددها القانون، فإذا قامت السلطة الوصائية بالتعديل عد ذلك اعتداء على استقلال الهيئات اللامركزية.

ولا تملك السلطات المركزية في إطار الرقابة الوصائية توجيه أوامر وتعليمات ملزمة إلى الهيئات اللامركزية المشمولة بالرقابة، ذلك أن توجيه الأوامر وواجب الطاعة من سمات السلطة الرئاسية، وهذا من شأنه أن يهدد استقلال الهيئات الإدارية الإقليمية، الذي يعد عنصراً أساسياً وركناً مهماً في النظام اللامركزي⁴.

¹ تجدر الإشارة إلى أنه هناك من لم يعتبر سلطة التعيين أحد مظاهر الرقابة الوصائية إنما هي سلطة الإشراف الإداري

² بعض الأنظمة تجميع بين الانتخاب والتعيين كالقانون الأردني

³ عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين التبعية والاستقلال، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق بن عكنون

، 2011، ص 87

⁴ حمدي سليمان سحيمات القبيلات: الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة والنشر والتوزيع، الأردن، ط 1، 1998

، ص 77

غير أن البعض ذهب إلى خلاف ذلك مثل الدكتور عادل محمود حلمي حين قال : " إننا نرى أن سلطة التوجيه لا يقتصر تواجدها على الرقابة الرئاسية، فهي تتواجد أيضا في الرقابة الوصائية، وإن كان بعض الشراح يرون أن لا يكون لها في الرقابة الوصائية صفة الأمر والإلزام بل صفة النصح والإرشاد إذا لم يكن منصوص عليها في التشريعات المقررة لهذه الوصاية"¹

ولكن سلطة توجيه الأوامر التي تعني حق إصدار أوامر ولها صفة الإلزام غير موجودة في الرقابة الوصائية، فليس للسلطة المركزية أن تأمر الجماعات الإقليمية باتخاذ القرار معين أو تجبرها على ذلك إن هي رفضت، لأن الأصل أن هذه الأخيرة هي التي تعمل بداءة ثم تأتي دور الرقابة الوصائية، فاللامركزية الإقليمية تستلزم الاستقلالية وذلك يستبعد سلطة توجيه الأوامر في الرقابة الوصائية.

إن قرارات السلطة الوصائية تعتبر قرارات مستقلة عن قرارات الجماعات الإقليمية المشمولة بالرقابة، على خلاف قرارات السلطة الرئاسية التي تعتبر قرارا واحدا، فكل من قرار السلطة الوصائية وقرار الجماعات الإقليمية يعتبر قرارا له كيانه واستقلاله، ويترتب على ذلك أنه إذا تمت المصادقة على قرار الهيئة اللامركزية، تسري آثار القرار من تاريخ صدوره عن الهيئة لا من تاريخ التصديق.

وكنتيجة لهذا الاستقلال، فإن الجماعات الإقليمية لا تتقيد بالقرارات الصادرة عن السلطة المركزية بالموافقة، بل تستطيع الرجوع في قراراتها، كما أنها تتحمل المسؤولية كاملة عن قراراتها حتى ولو صادقت عليه السلطة المركزية.

وإضافة إلى ما سبق يمكن الطعن في كل من قراري الجماعة الإقليمية والسلطة المركزية، والاستناد إلى العيوب الذاتية في كل قرار على حدا، وهو ما لا نجده في السلطة الرئاسية، حيث يعتبر القرار قرارا واحدا².

¹ عادل محمود حمدي ، المرجع السابق ، ص 144

² عادل محمود حمدي ، المرجع السابق ، ص 149

تمارس الرقابة الرئاسية داخل شخص معنوي واحد أي تنظم العلاقات بين أطراف الرئيس وتابعيه ينتمون إلى شخص معنوي واحد، بينما الرقابة الوصائية تنظم العلاقات بين الدولة بصفقتها القائمة على أمر المصلحة العامة والأشخاص العامة الأخرى بصفقتها محل هذه الرقابة¹، فتمارس الرقابة الوصائية بين أشخاص معنوية مختلفة ومستقلة عن بعضها.

وكخلاصة لما سبق فإن كل أعمال الموظف الإداري خاضعة كأصل عام لرقابة رئيسه التسلسلي، فليس ثمة أي نوع من مهامه الوظيفية مستثنى من الرقابة الرئاسية، وفي المقابل فإن الجماعات الإقليمية المشمولة بالرقابة تتمتع بجانب من الاستقلالية والذاتية، حيث تبقى سيدة نفسها ومالكة زمام نشاطها وقرارها².

الفرع الثاني : خصائص نظام الرقابة الوصائية

تتميز الرقابة الإدارية الوصائية بجملة خصائص أساسية مستمدة من استقلال الهيئات اللامركزية، ويمكن إجمال هذه الخصائص في كونها رقابة إدارية، وذات صفة استثنائية، رقابة مشروطة وخارجية، وفيما يلي بيان لكل خاصية من هذه الخصائص على حدة.

أولاً : الرقابة الإدارية

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

¹ عبد الحميد فياض، المرجع السابق، ص 941

² يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، ط2، بيروت 1998، ج1، ص 117

ثانيا : الرقابة الاستثنائية

تتميز الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية بالصفة الاستثنائية، وذلك على أساس أنها لا تفترض، لأنها تمارس إلا إذا وجد نص يقرها صراحة. وأن هذه الرقابة لا تتم إلا في الحدود وبالوسائل التي يقرها القانون، وبالنسبة للحالات المحددة فيه. وذلك على عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة مفترضة تتم بقوة القانون، كما أن استناد الرقابة الوصائية إلى القانون من حيث قيامها، ورسم حدودها، وتحديد وسائلها وبيان حلاتها يرجع إلى اختصاص المشرع وحده، بمباشرة هذه المهمة وذلك على أساس استقلال الهيئات اللامركزية الإقليمية. مما يمنع معه تقييد هذا الاستقلال إلا بواسطة المشرع، وعليه فإنه إذ لم ينص القانون على إخضاع عمل معين من جانب جهة لامركزية لرقابة الإلغاء مثل، فإن جهة الوصاية لا تملك في هذه الحالة إجراء الإلغاء، وإن كان لها حق اللجوء إلى القضاء لطلب الحكم بإلغاء العمل الصادر عن الهيئات اللامركزية ليعيب تجاوز السلطة.

وإضفاء الصفة الاستثنائية على هذه الرقابة يترتب عليه وجوب تفسير النصوص المتعلقة بهذه الرقابة تفسيراً ضيقاً، وذلك على أساس أن النصوص المذكورة تعتبر استثناءات وأرادا على أصل عام وهو ما يوجب عدم التوسع في التفسير هذه النصوص احتراماً لمبدأ استقلالية الهيئات اللامركزية¹.

أضف إلى ذلك أنه إذا نص القانون على تحويل جهة الرقابة الوصائية سلطة اتخاذ إجراء وصائي معين، فإنه لا يكون لهذه الجهة أن تستعمل إجراء وصائياً آخر بدلاً من الإجراء المسموح به قانوناً كما أنه لا يجوز لجهة الوصاية أن تستعمل وسيلة وصائية تقررت لها قانوناً لغير الغرض الذي حدده القانون.

كما يترتب عليها كذلك أنه لا يجوز لشخص لامركزي أن يتنازل للجهة الوصائية ولو جزئياً عن حريته المقررة قانوناً، شأنه في ذلك شأن الشخص العادي الذي لا يملك التنازل عن حريته الفردية.

¹ بكر القباني ، المرجع السابق ، ص 138

ثالثا : الرقابة الخارجية

توصف هذه الرقابة بأنها رقابة خارجية، وذلك على عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة داخلية ذاتية، وذلك على أساس استقلال الهيئات اللامركزية المشمولة بالرقابة عن الجهات الوصائية¹، أي أن الرقابة الوصائية تتم بين شخصين مستقلين، وهما الشخص المعنوي القائم بها والشخص الإداري اللامركزي الخاضع لها، عكس الرقابة الرئاسية التي تتم بين جهتين تابعتين لشخص معنوي واحد.

رابعا : رقابة جزئية ومشروطة وغير مطلقة

إذا كان الأصل أن السلطة الرئاسية تتسم بالإطلاق والشمولية، وأنه بمقتضاها يكون للرئيس الهيمنة التامة على المرؤوس، وأن هذا الأصل العام يسري على جميع تصرفات المرؤوسين من غير الحاجة إلى نص خاص يقررها، فإن الرقابة الوصائية لا تتواجد إلا بنص صريح في القانون، تباشرها السلطة الوصائية في حدود مضمونه فلا رقابة بدون نص، ومن ثم فهي رقابة جزئية ومشروطة، لا تمارس إلا في الحالات وبالأوضاع المنصوص عليها في القانون، فهي تنبع منه وليست اختصاصا عاما كما هو قائم في السلطة الرئاسية².

فالرقابة الإدارية الوصائية لا تمارس إلا على أعمال الهيئات اللامركزية التي تصدر منها بصفقتها وحدة إدارية مستقلة، فلا تمارس الوصاية على أعمال تلك الهيئات التي تقوم بها بتفويض من السلطة المركزية أي بصفقتها تابعة للسلطة المركزية³.

كما هو الحال بالنسبة للوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي حيث لا يخضع أي منهما للرقابة الوصائية بمناسبة مباشرته لاختصاصاته كمثل للسلطة المركزية، إنما يخضع للسلطة الرئاسية للوزير بالنسبة للوالي وللوالي بالنسبة لرئيس مجلس الشعبي البلدي.

¹ عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 94

² عبد المجيد فياض، المرجع السابق، ص 941

³ عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 167

هذا فيما يخص أهم خصائص الرقابة الإدارية، وفي هذا الصدد نذكر التساؤل الذي كثيرا ما يطرح على مستوى الفقه وهو هل الرقابة الوصائية تراقب الشرعية أم الملائمة؟ أعني هل ستقتصر على مراقبة السلطة المقيدة أم تمتد إلى مراقبة السلطة التقديرية للهيئات المحلية؟

وبعبارة أخرى هل تكون مقصورة على الأحوال التي يقيد القانون فيها من سلطة الهيئات المحلية، أو تمتد إلى الأحوال التي أطلق القانون لها فيها حرية التصرف؟

هل هناك فرق في هذا الصدد بين الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية؟

يرى أغلب الفقهاء أن الوصاية الإدارية تراقب الشرعية قصد حمل الأشخاص اللامركزية على احترام القانون، وتراقب الملائمة قصد التحقق من ملائمة وموافقة التصرفات الصادرة عن الأشخاص اللامركزية لمقتضيات المصلحة العامة¹.

وقد حاول البعض أن يقول أن السلطة الرئاسية تراقب الشرعية والملائمة بينما تقتصر الوصاية الإدارية على رقابة الشرعية فحسب، وهذا الرأي غير صحيح لأن الوصاية الإدارية في فرنسا تنصب أيضا على ملائمة، وإن كان هذا الأمر لا يحدث في نطاق واسع².

لقد استدل أنصار الرأي القائل بأن الرقابة الوصائية تشمل الرقابة على الشرعية والملائمة بأنه يمكن أن يصل إلى عضوية المجالس المحلية أعضاء لا يقصدون إلا تحقيق مغام شخصية أو تكون لهم اتجاهات غريبة عن المجتمع بحيث يكون لهؤلاء الأعضاء تأثير على القرارات المتخذة على المستوى المحلي فتكون شرعية من الناحية القانونية، ولكنها في مضمونها لا تنسجم مع مصالح أفراد الإقليم أو لا تتماشى والسياسة العامة للدولة، هنا يسمح القانون للسلطة الوصائية باستعمال وسائل الرقابة الكفيلة بوضع الأمور في نصابها باعتبارها مسؤولة عن ذلك أمام البرلمان أو رئيس الدولة حسب الأحوال³.

¹ إبراهيم رابعي، المرجع السابق، ص 121

² مصطفى أبو زيد فهمي، نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن، مجلة العلوم الإدارية، السنة الثالثة، العدد 1، يونيو 1961، ص 167

³ محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، علمالكتب، القاهرة دون سنة إصدار، الجزء 1، ص 280

ورأى جانب آخر من الفقه أن الجهات الوصية لا تنظر في الملائمة، إلا إذا نص القانون على ذلك صراحة أو في حالة وجود ظروف استثنائية¹.

البند الأول : أهداف ومبررات الرقابة الوصائية

تسعى الرقابة الوصائية إلى تحقيق مجموعة من الأهداف، وذلك من أجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية والإدارية، إلى جانب ذلك فلها مبرراتها التي هي أصلاً أهم المهام وراء وجودها.

أولاً: أهداف الرقابة الوصائية

يمكن تقسيم أهداف الرقابة الوصائية إلى أهداف سياسية وأخرى إدارية

1/ الأهداف السياسية

أهم هدف سياسي تسعى الرقابة الوصائية من أجل تحقيقه، هو ضمان وصيانة وحدة الدولة السياسية، ذلك أن قيام التنظيم اللامركزي الإقليمي يؤدي إلى وجود أشخاص لامركزية متعددة إلى جانب شخصية الدولة، وأن استقلال الوحدات اللامركزية بإدارة شؤونها قد يؤدي إلى انقطاع الصلة بينها وبين السلطة المركزية²، وهو أمر قد يهدد وحدة الدولة وكذلك الوحدة الوطنية بما يستوجب من الناحية السياسية وجود رقابة وصائية من جانب الدولة على الوحدات اللامركزية الإقليمية، لضمان حماية الوحدة المذكورة في مواجهة أي محاولة لتحويل هذه الوحدات سياسية - فيدرالية³.

2/ الأهداف الإدارية

¹ إبراهيم رابعي ، المرجع السابق ، ص 121

² إبراهيم رابعي المرجع نفسه ، ص 110

³ بكر القباني ، المرجع السابق ، ص 131

إن مصلحة الدولة تستوجب من الناحية الإدارية، وجود رقابة وصائية تستهدف ضمان حسن إدارة وتسيير الهيئات الإدارية اللامركزية، كما تستهدف ضمان وحدة الاتجاه الإداري من جانب سائر الهيئات اللامركزية، خاصة وأن أعضاء هذه الهيئات يستلهمون أحيانا وجهات نظرا متباعدة ولا سيما الأعضاء الذين يتم اختيارهم بطريق الانتخاب، وذلك بتأثير الاعتبارات السياسية أو الانتخابية، هذا بالإضافة إلى افتقار الأعضاء المنتخبين عادة إلى الخبرة الإدارية والكفاية الفنية.

أضف إلى ذلك أن للدولة مصلحة إدارية مباشرة في الرقابة الوصائية على إدارة وتسيير الهيئات اللامركزية الإقليمية، وذلك لميل القائمين على هذه الهيئات إلى إثارة المصالح المحلية على المصالح العليا للدولة.

وكذلك فإن مصلحة الدولة تستوجب من الناحية المالية، وجود رقابة وصائية على الهيئات اللامركزية الإقليمية¹، بشأن جباية الضرائب المحلية، وذلك بسبب الصلة الوثيقة بين هذه الجباية وبين جباية الضرائب الوطنية، لأن الملتزمين بدفع الأولى يلتزمون في نفس الوقت بدفع الثانية.

هذا بالإضافة إلى أن مصلحة الدولة تستوجب أيضا وجود رقابة وصائية على هيئات اللامركزية وذلك فيما يتعلق بما يقدم إليها من هبات أو وصايا، وهذا بغية التخفيف من المضار التي تنشأ عن حبس المال من جانب هذه الهيئات، وهي المضار التي تنشأ عن تراكم الأموال في ذمة الأشخاص الإدارية، وعدم دخولها بالتالي في نطاق التبادل الاقتصادي، وهو الأمر الذي يترتب عليه في النهاية حرمان خزينة الدولة من الحصول على الضرائب والرسوم التي تقتضيها عن انتقال ملكية الأموال². ولذلك وجدت في فرنسا منذ القرن الثامن عشر القيود الوصائية التي فرضتها التشريعات المختلفة على قبول التبرعات من جانب الجماعات الإقليمية.

ثانيا :مبررات الرقابة الوصائية

¹ محمد رمضان، الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، جمهورية مصر العربية، 1976، ص84

² بكر القباني، المرجع السابق، ص 123

إن قيام الدولة بمهمة الرقابة الوصائية لا يتعارض مع ما للجهات اللامركزية من استقلال، كونه استقلال نسبي كما قدمنا، وهو الأمر الذي يفيد وجود تلازم حتمي بين اللامركزية والرقابة الوصائية على نحو الذي تتمكن السلطة المركزية معه من مراقبة مدى احترام القانون ومراعاة الملائمة في مجال أعمال الهيئات اللامركزية.

وبالتالي فلهذه الرقابة مجموعة من المبررات منها احترام الشرعية وحماية المصلحة العامة من جانب الهيئات اللامركزية المشمولة بهذه الرقابة وهذا ما سنبينه في الآتي :

1/ احترام الشرعية

تلتزم السلطات الإدارية اللامركزية باحترام مبدأ الشرعية بالنسبة لجميع أعمالها، شأنها في ذلك شأن سائر السلطات العامة، وهو الذي يوجب على السلطات اللامركزية احترام القانون بمعناه الواسع أي كل القواعد القانونية أيا كان مصدرها وشكلها، ويوجب بالتالي وجود رقابة وصائية على مدى احترام الشرعية من جانب السلطات اللامركزية، هذا فضلا عن الرقابة القضائية.

ومن أهم أمثلة القواعد القانونية التي تلتزم بها الأشخاص الإدارية اللامركزية قاعدة التخصص، وذلك بوصفها قاعدة قانونية عامة توجب على كل شخص معنوي التزام دائرة الغرض الذي وجد من أجله، والامتناع عن كل عمل يخالف هذا الغرض وهي من القواعد القانونية التي تفرضها طبيعة الشخصية المعنوية ولم تنظر بنص صريح¹.

ويمكن لجهة الوصاية الإدارية أن تكفل احترام قاعدة التخصص من جانب الهيئات الإدارية اللامركزية، وذلك بفضل ما تتمتع به هذه الجهة من رقابة وصائية على شرعية أعمال الهيئات المذكورة كرقابة التصريح أو التصديق أو الإلغاء، مما يجعل الوصاية الإدارية بمثابة جزاء على عدم احترام قاعدة التخصص من جانب الهيئات المشمولة بهذه الوصاية.

2/ حماية المصلحة العامة

¹ بكر القباني، المرجع السابق، ص 128

تتمثل المصلحة العامة بمعناها الواسع في مصلحة الدولة ومصلحة الأشخاص اللامركزية فضلا عن مصلحة المواطنين¹.

أ . مصلحة الدولة

توجد للدولة مصلحة مباشرة في ممارسة الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية وذلك من أجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية والإدارية والمالية، وقد سبق أن ذكرناهم بشيء من التفصيل عند الحديث عن أهداف الرقابة الوصائية.

ب . مصلحة الأشخاص اللامركزية

من المهام الرقابة الوصائية رعاية مصالح الشخص اللامركزي في مواجهة ممثليه، وذلك في حالة إهمالهم أو انحرافهم عن تأدية مهامهم نحوه وفقا لما يقره القانون .

المطلب الثاني : نماذج الرقابة الوصائية

سوف نعالج في المطلب الثاني نماذج الرقابة الوصائية، و نخصص ذلك في فرعين:

¹عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 98

الفرع الأول : النموذج البريطاني

لقد كانت المجالس المحلية في إنجلترا وإلى غاية القرن التاسع عشر لا تسأل عن أعمالها إلا أمام القضاء، فهي كوحدات مستقلة تقف بالمساواة مع الحكومة ولا يمكن إلزامها بأي عمل من جانب هذه الأخيرة كما لا تسأل عن أعمالها أمامها.

وبعد الأزمات المالية التي تعرضت إليها إنجلترا منذ عام 1930 وبعد الحرب العالمية الثانية، اتجهت الحكومة إلى تطبيق مبدأ التخطيط في المجال الاقتصادي كباقي الدول الاشتراكية ما أدى إلى تدخل الحكومة في أعمال الوحدات والمجالس المحلية، وتعدد وسائل الرقابة الممارسة عليها¹.

بما أن اختصاصات المجالس المحلية البريطانية محددة قانونا وحصر²، فإن مجال الرقابة سيكون محصورا في بعض جوانب فقط، ضف إلى ذلك أن خبرة الإدارة المحلية البريطانية أعطى المجالس نوعا من الحرية والاستقلالية في أعمالها.

إن الرقابة من جانب السلطات البريطانية على الهيئات المحلية يكاد يكون معدوما لضعفه إذا ما تم مقارنته بالرقابة على المجالس بفرنسا، لأن نظام الحكم المحلي في بريطانيا، وهو نظام الحريات الواسعة، ضف إلى ذلك التحديد الدقيق والحصري للاختصاصات المحلية، ما انعكس على مدى ووسائل وأساليب الرقابة على الهيئات المحلية.

إلا أنه هناك رقابة وإشراف مركزي على الهيئات المحلية كونتها التقاليد البريطانية والممارسة الفعلية، بحيث أصبحت هناك مفاهيم وثوابت لمدلول وكيفية ممارسة الرقابة بكافة أنواعها، والتي تنصب إما على أعمال المجالس المحلية، وإما على أعضائها.

تمارس الوصاية على الهيئات اللامركزية في بريطانيا من قبل ثلاث (03) أجهزة هي : البرلمان، القضاء، والحكومة، وتحدد اختصاصاتها على سبيل الحصر والدقة والوضوح بموجب قانون وهذا ما

¹ أنظر في هذا الصدد بوحنية قوي، الإدارة المحلية من منظور مقارن، دراسة في بعض التطبيقات في فرنسا وبريطانيا والجزائر

2011، www.bouhania.com، 27 فيفري 2016 على الساعة 22:00

² حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، د.ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1980، ص 65

يتطلب أن تكون هذه الوصاية خفيفة تجنباً للتداخل بين اختصاصات الحكومة المركزية والهيئات المحلية، أي أن الأسلوب الإنجليزي يميز بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية، فكل ما ورد النص عليه في القوانين الإدارية المحلية يعد مصلحة محلية وما عدا ذلك عد من المصالح الوطنية، ويترتب على ذلك نتيجة غاية في الأهمية وهي أنه لا يجوز للهيئات المحلية النظر واتخاذ قرارات إدارية بخصوص المسائل التي لم يرد ذكرها في القانون، وإلا عد تصرفها غير مشروع ومخالفاً لقواعد الاختصاص¹.

فالوصاية في إنجلترا تمارس من طرف البرلمان الذي يعود إليه أمر إنشائها ومنحها الشخصية المعنوية، وتحديد اختصاصاتها وكذلك من طرف القضاء الذي يملك سلطة إصدار الأوامر والنواهي لتلك الهيئات والعاملين فيها، أما رقابة الحكومة فقد كانت إلى حدود القرن التاسع عشر منعدمة إلا أنها بدأت في ظهور والتزايد خلال القرن العشرين.

أ. وصاية البرلمان

يحق للبرلمان أساساً أن يعدل أنظمة الهيئات المحلية، فله أن يوسع اختصاصاتها أو يضيقها، لكن يبقى هذا على المستوى النظري فقط، أما عملياً وما جرت عليه مبادئ العرف في الواقع فالبرلمان البريطاني لا يتدخل في أعمال الهيئات المحلية إلا لمصلحة هذه الهيئات وذلك من خلال منحها اختصاصات جديدة، وهذا يعود إلى ظاهرة طغيان العرف على القانون في التشريع البريطاني².

ب. وصاية القضاء

يمارس القضاء الإنجليزي العادي الوصاية على أعمال الهيئات المحلية، وذلك لعدم وجود قضاء إداري، حيث لا تأخذ بنظام الازدواج القضائي بل بالقضاء الموحد، والذي يهني خضوع الهيئات العامة في

¹ علي خطار شنطاوي ، المرجع السابق ، ص 100

² عمر صدوق ، المرجع السابق ، ص 25.

الدولة كالأفراد للمحاكم العادية، إلا إذا وجد نص مكتوب يقضي صراحة بإخراج بعض المنازعات من اختصاص المحاكم العادية وإدخالها في اختصاص محاكم خاصة تنشأ للفصل في منازعات الإدارة¹.

ويمارس القضاء هذه الوصاية في حالة ما إذا قدم طعن أمامه سواء من الأفراد أو الحكومة في حالة مخالفة القوانين.

ومما تجدر الإشارة إليه أن المحاكم الإنجليزية وبخلاف فرنسا والدول التي تأخذ بنظام ازدواجية القضاء- لا تحكم بإلغاء الأعمال والقرارات الإدارية غير المشروعة بل تطال رقابتها حق توجيه الأوامر والنواهي للهيئات المحلية للتصرف وفق القانون حتى قبل إصدارها لقراراتها².

وقد تكون للرقابة القضائية على المجالس المحلية أثر على هذه الأخيرة، وذلك من خلال التزام تلك المجالس بالقانون في تصرفاتها وامتناعها عن إتيان الأعمال غير المشروعة خشية لجوء الأفراد إلى الحكومة للمطالبة بالتعويض المادي أو إصدار الأمر إلى المختصين بتلك المجالس بالامتناع عن أداء مثل هذه الأعمال.

غير أنه يرى بعض الفقهاء أن رقابة المحاكم العادية على أعمال المجالس المحلية تعتبر رقابة ناقصة³، كونها لا تحقق الغرض المطلوب منها، ضف إلى ذلك عدم تلاؤمها مع التطورات التي يعرفها النشاط الإداري، هذا إلى جانب كون سلطة المحاكم في توجيه الأوامر للإدارة يعتبر تهديدا لاستقلالها.

ج. وصاية الحكومة

¹ هاني علي الطهراوي ، المرجع السابق ، ص 322

² محمد علي الخلايلة ، المرجع السابق ، ص 118

³ حسين مصطفى حسين ، المرجع السابق ، ص 71

للحكومة البريطانية سلطة ضئيلة في وصايتها على الهيئات المحلية، وتتجلى هذه الوصاية في حالة وجود مخالفات وتجاوزات للقوانين التي ترسم حدود اختصاصاتها، إذ يحق للحكومة المركزية اللجوء إلى القضاء من أجل إجبار الهيئة المعنية احترام القانون، كما يحق لها أيضا أن تقوم بالتفتيش على أعمال الهيئات المحلية وتقديم توجيهات وإعداد تقارير سنوية عنها والغرض من إجراء التفتيش هو التثبت من مدى أداء الخدمات المحلية بكفاية.

وهذا التفتيش دوري يقوم به ممثلو الوزارات التي لها علاقة بالوحدات المحلية، ويتوج هذا التفتيش بتقديم تقرير للبرلمان عن كيفية أداء الخدمات، وعلى ضوء هذه التقارير سواء كانت ايجابية أو سلبية تحدد المعونة التي تقدمها الإدارة المركزية للوحدات المحلية¹.

كما يمكن للحكومة المركزية بناء على تصريح من البرلمان إصدار بعض المسائل المتعلقة بالهيئات المحلية، وفي بعض الحالات الاستثنائية قد تمارس الحكومة وصاية مشددة على الهيئات المحلية، وذلك فيما يتعلق بإصدار هذه الهيئات بعض اللوائح المالية أو التصرف في الأملاك المحلية وفي موضوع مساكن العمال والحسابات الختامية.

من خلال هذه الحالات نلاحظ أن النموذج الإنجليزي يتسم بتقليص دور السلطة المركزية في الوصاية وهو ما جعل البعض يصف الهيئات المحلية في بريطانيا بالحكومة الذاتية، بالنظر إلى الرقابة المخففة التي تمارسها الحكومة المركزية².

غير أن نظام الحكومة الذاتية في إنجلترا شهد تراجعاً منذ منتصف القرن التاسع عشر لصالح الحكومة المركزية فازدادت الوصاية التي تمارسها هذه الأخيرة مما أدى إلى تخفيض درجات الاستقلال المحلي، ويمكننا أن نلمس هذا التراجع من خلال ما يلي¹:

¹ مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 47

² عبد الحليم بن مشري، المرجع السابق، ص 105

أ. إنشاء هيئات حكومية متخصصة من أجل تحويل بعض المهام الإدارية من اختصاص الهيئات المحلية إلى السلطة المركزية.

ب. ظهور سلطات مختلفة للوزراء على الهيئات المحلية مثل : اللوائح الوزارية المفروضة على الجماعات المحلية سلطة التصديق اللاحق على الأعمال في المواد الإدارية والمالية، سلطة الحلول، إمكانية مخصصة القرار المحلي أمام الوزير، إنشاء أجهزة التفتيش المالي والتقني....

ت. وجود ما يعرف برقابة المنحة، وهي تلك المساعدات التي تمنحها الدولة، والتي ما فتأت أن وصلت إلى النصف من جملة موارد الميزانيات المحلية، وهذا ما ينجر عنه حق المتابعة والمراقبة للسلطة المركزية حول كيفية صرف هذه الأموال، وبالنهاية هو مساس بالاستقلالية المحلية².

ولقد لاقت الوصاية الممارسة على المجالس المحلية في النظام الانجليزي بالشكل الذي درسناه معارضة كبيرة في إنجلترا حول ضرورتها والنتائج المترتبة عنها، حيث تمثل تعديا على استقلال المجالس وما ينجر عنه في الأخير من اقتياد وإتباع للحكومة.

إلا أن هناك رأي آخر ينادي بضرورة وجود الرقابة لأهميتها ودورها في كفالة وحدة التصور والاتجاه العام، سواء الإداري أو السياسي لوحدات وأقاليم هذا النظام، وضمان حسن سير المرافق العامة، فالرقابة المفروضة على المجالس لا تعدم استقلاليتها وحرية المباداة الممنوحة لها.

وما يمكن ملاحظته هنا هو أنه وإن كانت الوصاية الإدارية في النظام الانجليزي أخف ثقلا إذا ما قورنت ببعض الأنظمة الأخرى، إلا أنها في الشق المالي تعتبر أكثر شدة وأكثر صرامة عما هي عليه في غيرها من الأنظمة.

الفرع الثاني : الوصاية الإدارية في النموذج الفرنسي

يتميز الأسلوب الفرنسي بكونه أكثر شدة عن الأسلوب الانجليزي، ولقد مر نظام الرقابة على الهيئات المحلية في فرنسا بمرحلتين أساسيتين : تعرف الأولى بالرقابة الإدارية الشديدة، وفيما عرفت المرحلة

¹ محمد علي الخلايلة ، المرجع السابق ، ص 119

² مسعود شيهوب ، المرجع السابق ، ص 48

الثانية بمرحلة رقابة القضاء الإداري وإلغاء الوصاية الإدارية، وهذا ما سنحاول تفصيله من خلال ما يلي :

البند الأول : مرحلة الوصاية الإدارية المشددة على الهيئات المحلية

إن الجماعات المحلية الفرنسية تتمتع بالاختصاص الكامل في الشؤون المحلية، وعليه فإنها الحرية الكاملة في اختصاصها هذا، مما أنجر عليه نظام الرقابة الشديدة على هذه المجالس، أي وبمعنى آخر فإن الجماعات المحلية تتمتع بحرية واسعة في ممارسة اختصاصاتها مقابل رقابة واسعة وشديدة من السلطة المركزية، وذلك رغم أن تشكيل هذه المجالس كان عن طريق الانتخاب المباشر، عكس الأسلوب الإنجليزي الذي يقوم أساساً على منح الهيئات المحلية اختصاصات محددة¹ ورقابة ضيقة.

ولعل سبب شدة هذه الرقابة راجع إلى الظروف التاريخية لنشأة الإدارة المحلية في فرنسا، والتي كانت في أعقاب الثورة الفرنسية وحكم نابليون، وهي ظروف عسكرية تمتاز بالشدة والرقابة المركزية الصارمة على الجماعات اللامركزية، وذلك بهدف حفظ الأمن والنظام في تلك الفترة².

تخضع الهيئات المحلية في النظام الفرنسي لوصاية السلطات الثلاث، فالسلطة التشريعية تباشر وصايتها من خلال إنشائها للهيئات المحلية ووضع قانونها وتنظيمها الأساسي ويحق لها أن تعدل أو تلغي هذا القانون أو التنظيم.

كما أن السلطة القضائية تتدخل في حالة وجود طعن في أعمال وتصرفات الهيئة المحلية وتكون هذه المنازعات من اختصاصاتها.

أما السلطة التنفيذية أو الحكومة فلها وصاية شاملة على أعضاء الهيئة المحلية منفردين ومجتمعين، وكذا على أعمالها، وهي رقابة مشددة نظراً لكثرة اختصاصات الهيئات المحلية. وتتمارس هذه الوصاية على الهيئات ذاتها وعلى أعمالها ونشاطاتها في نفس الوقت.

¹ هاني علي الطهراوي ، المرجع السابق ، ص 226 وما يليها

² محمد علي الخلايلة ، المرجع السابق ، ص 120

ومن مظاهر هذه الوصاية رقابة الحكومة على الهيئات المحلية في حد ذاتها وعلى أعضاء الهيئة، حيث يحق للسلطة المركزية أن تعين بعض أعضاء الهيئة، كما يمكن لها أيضا أن تفصل أحد أعضائها أو إيقاف الهيئة كلها عن العمل مؤقتا أو كليا.

أما رقابة السلطة المركزية على أعمال الهيئات المحلية فهي أهم مظهر الوصاية الإدارية، حيث أن السلطة المركزية تراقب أعمال الهيئات لجعلها تتماشى مع القوانين، لذلك فأغلب التشريعات تعطي هذه السلطة وسائل خاصة لاستخدام هذه الرقابة، فنجد في بعض الحالات أن الهيئات المحلية لا تستطيع إنجاز عمل معين إلا بالحصول على إذن مسبق من السلطة الوصية، وفي حالات أخرى يفرض القانون الحصول على تصديق لاحق حتى تصبح قرارات الهيئات المحلية قابلة للتنفيذ، كما قد يتطلب الأمر إلغاء العمل كله¹.

تجدر الإشارة هنا أن النظام الفرنسي في هذه الفترة قد اقتصر على مستويين للتنظيم وهما : مجلس المحافظة والمجلس البلدي (فيما جيء بمجلس الأقاليم بعد القانون 1982)، وبالتمعن بوسائل وأنواع الرقابة نجدتها تختلف باختلاف مستوى المجلس².

ولكن يمكن تلخيص هذه الوسائل في الرقابة على الأشخاص كما أسلفنا الإشارة، والرقابة على الأعمال، ومجمل هذه الصور هي : الاستشارة، الإلغاء، التصديق، الحل، التوجيه والإرشاد التصريح وفيما يلي نتولى شرح بعضها.

وسنرى لاحقا موقف المشرع الجزائري والذي يمكن الحكم عليه بأنه جمع بين النظامين لما حدد وحصر اختصاصات المجالس المحلية، وفي نفس الوقت أخضعها للرقابة، كما نجد أن الوصاية تمارس من السلطة المركزية إلى جانب أنواع أخرى من الرقابة كالرقابة البرلمانية والرقابة القضائية عن طريق الدعاوى الإدارية.

البند الثاني : معوقات النظام الرقابي

¹ عمر صدوق، المرجع السابق، ص 27

² محمد الديداموني محمد عبد العال، المرجع السابق، ص 171 وما يليها.

- حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 52 وما يليها.

تعتمد الرقابة على أعمال الإدارة، على جملة من الوسائل العلمية التي تمكنها من اكتشاف الانحرافات والأخطاء، وذلك من خلال الوسائل التي تعتمد عليها، كالميزانيات التقديرية، والتقارير، أو عن طريق لجان خاصة، ومع ذلك يواجه النظام الرقابي العديد من المعوقات التي تحول دون تحقيق أهداف النظم الرقابية، وهذا ما يحتم على المشرع ضرورة المبادرة بتبني آليات تزيد من فعالية النظام الرقابي.

تحرص الأنظمة الرقابية، على تقويم النشاط الإداري، وذلك عن طريق ما تقدمه من نصح وإرشاد وتوجيه، للقائمين على تسيير الإدارات، حتى تضمن الكفاءة في أداء الأعمال والنشاطات المنجزة، إلا أن النظام الرقابي، قد تواجهه بعض المعوقات تحول دون تحقيق فعالية العملية الرقابية، وسنحاول توضيح بعض المعوقات التي تواجه النظم الرقابية.

تسعى النظم الرقابية، إلى ضمان السير الحسن للمرافق الإدارية والحفاظ على المصالح العامة، وذلك من خلال الأهداف والغايات التي تسعى لتحقيقها، إلا أن هذه الأهداف قد تواجهها بعض المعوقات والصعوبات التي تحول دون تحقيق أهدافها، ومن العوائق التي تواجه النظم الرقابية ما يلي :

- إن أهم عائق يواجهه النظام الرقابي هو الصلة الوطيدة، بين السياسة والإدارة العامة ونظرا للتأثير المتبادل بينهما، يجعل من الأنظمة الرقابية، تستجيب للتيارات و الاتجاهات السياسية الغالبة، وذلك على حساب مبدأ الشرعية وحياد الإدارة لأن الساسة عادة ما يعتبرون الإدارة التي يحققون من خلالها أفكارهم وبرامجهم.¹

- الأنظمة الرقابية عادة ما تتصف بعدم الحياد لأن تحريكها من أصحاب المصلحة عن طريق التظلمات الإدارية، يجعلهم في مركز أضعف من مركز الإدارة، لأن الإدارة تصبح قاض وخصم في نفس الوقت، الأمر الذي يزيد من صعوبة إثبات مسؤولية الإدارة، وهذا ما يجعلها تفتقد الموضوعية.

¹عمار عوابدي ، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، المرجع السالف الذكر، ص 22

- كما أن تعدد صور الرقابة من شأنه يقلل من فعاليتها، لأن تعدد صور الرقابة وأنواعها، يفترض تعدد الوسائل والمعايير المعتمدة في عملية الرقابة وينتج عنه تعدد وتضارب في النتائج، وهذا ما يصعب عملية اتخاذ القرارات ويشل سير المرافق العامة¹
- ولا ننكر أن انعدام الحس أو الوعي القانوني، لدى القائمين بالعملية الرقابة وهذا من شأنه، أن يفقدها مصداقيتها، فالمتعارف عليه أن موظفي الإدارة ينقصهم الوعي القانوني (هذا بخصوص الرقابة التلقائية)، فالعملية الرقابة لديهم مجرد عمل روتيني يمارسها الموظف، وفق الإجراءات وما تقتضيه النظم القانونية دون التفكير في رفع أداء النشاط الإداري، وهذا بخلاف الرقابة الوصائية.
- كما أن انتشار الفهم الخاطئ لفكرة ومفهوم الرقابة لدى الرئيس والمرؤوسين، أو الوصي والموصى عليه، يجعل منها هاجسا لديهم، كون مفهوم الرقابة يرتبط عندهم بالردع والجزاء وتسليط العقاب، وهذا ما يولد لديهم الكراهية لهذه الفكرة وينعكس سلبا على أدائهم وتصبح الاهتمام بالجانب الكمي لا الكيفي، والاعتداد بالنتائج المتحصل عليها لا بدقتها، وهذا ما يعطل عملية الرقابية ويشلها.
- كما ننوه أن عمليات الرقابة، في الغالب تنصب على الأعمال والنشاطات السابقة والتي تم نقل ملفاتها ووثائقها إلى الأرشيف، ومفاد ذلك أن الرقابة تفتقد لفكرة الآنية وتعالج الملفات التي سبق استخدامها، وتبقى التصرفات والنشاطات الحاضرة في منأى عن عملية الرقابة، وهذا ما يقلل قيمة الرقابة وأهميتها.

¹ أحمد سويقات ، المرجع السالف الذكر ، ص 16

- كما أن قلة الوسائل والإمكانيات الحديثة والعصرية، لدى القائمين بالرقابة من شأنها التقليل من نجاعتها.
 - وإلى جانب ذلك نجد عدم الاستقلالية، بين الجهات التي تمارس الرقابة والإدارة العامة، ومثالها نجد أن من يشرف على عملية الرقابة يسكن داخل سكن تملكه الإدارة التي يتولى مراقبته، وهذا ما يبعد الرقابة عن الموضوعية والنزاهة وتصبح الرقابة الإدارية، تسير وفق أهواء الإدارة والقائمين عليها.¹
- بالإضافة إلى عدم الاهتمام بتكوين الكوادر البشرية، التي تتولى عمليات الرقابة، وهذا ما يجعل البعض ممن يقومون بعملية الرقابة، لا تتوفر لديهم المؤهلات العلمية التي تؤهلهم لتحمل المسؤوليات، وهذا ما ينعكس سلباً، على أداء النشاط الإداري على جميع المستويات، وعلى الإدارة أن تسعى جاهدة لمحاولة تفعيل نظمها الرقابية بما يحقق النجاعة والفعالية وما يخدم الصالح العام.

¹ أحمد سويقات ، مرجع سابق ، ص 17

الفصل الثاني:

الإطار التطبيقي لفكرة الرقابة المحاسبية

الفصل الثاني: الإطار التطبيقي لفكرة الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية

من خلال ذات الفصل نعالج فيه من خلال مبحثين حيث أن المبحث الأول عالجنا فيه آليات

ممارسة الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية، والمبحث الثاني أهم السلطات الوصائية المخولة بممارسة الرقابة و القيود الواردة عليها.

المبحث الأول : آليات ممارسة الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية

تتمتع جهة الوصاية الإدارية بسلطة الرقابة على بعض الأعمال التي تباشرها الهيئات المحلية، وذلك عن طريق التصريح أو التصديق أو الحل أو الإلغاء، وفي هذا الشأن يقول الأستاذ أحمد محيو عن أهمية الرقابة الوصائية على أعمال الهيئات اللامركزية "بما أن هدف الوصاية يكمن في شرعية أو ملائمة قرارات السلطات اللامركزية، فإنه يمكن الوصول له عن طريق مراقبة أعمالها"¹.

وتكون الرقابة الوصائية على بعض من أعمال الهيئات اللامركزية فهي لا تمتد إلى كل أعمالها وهي تهدف إلى التحقق من قيام المجالس المحلية بمهامها دون إهمال أو انحراف وأنها تحسن استخدام المنح والإعانات التي تتلقاها من السلطة المركزية، كما أنها تقوم بتنفيذ الخطط والبرامج التي تضعها هذه السلطة².

والقاعدة العامة أنّ المجالس المحلية هي التي تعمل بداية وأن قراراتها نافذة بذاتها³ وأنها هي التي تقوم بالنشاط الذي يحقق المصلحة العامة والمحلية، غير أن القانون يشترط في بعض الحالات الحصول على إذن مسبق أو تصريح من السلطة المركزية قبل قيام الجماعات الإقليمية ببعض الأنشطة، وأحيانا يشترط الحصول على تصديق لاحق من السلطة المركزية كي يكون العمل نافذا، وقد يصل الأمر إلى إلغاء العمل الذي قامت به الهيئات اللامركزية.

تعتبر الرقابة الوصائية على الأعمال أهم وسائل الرقابة وأكثرها ممارسة وهي تنصرف إما إلى أعمال الإيجابية وتتخذ شكل التصريح أو التصديق أو الإلغاء، كما تنصرف إلى الأعمال السلبية وهذه بدورها

¹ أحمد محيو ،محاضرات في المؤسسات الإدارية ،ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر ،1979 ، ص 181

² محمود حمدي ، المرجع السابق ، ص 282

³ محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص 227

لا تنجو من رقابة السلطة الوصية، فإذا امتنعت الهيئات اللامركزية عن القيام بعمل يوجبه القانون، كان للسلطة المركزية في بعض الحالات أن تحل محل السلطة اللامركزية في أداء ذلك العمل¹.

المطلب الأول : آلية التصريح والتصديق

سنحاول في هذا المطلب تبيان مفهوم سلطة التصريح أو ما يمكن تسميته استطلاع رأي السلطة الوصائية ثم تطبيق هذه الآلية في التشريع الجزائري.

الفرع الأول : مفهوم سلطة التصريح في التشريع الجزائري

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

كما يعتبر التصريح شهادة من جهة الوصاية بالموافقة على مشروع العمل اللامركزي للقانون و للمصلحة العامة، وهو ما يفيد أن رقابة التصريح رقابة سابقة نظرا لحصوله قبل اتخاذ القرار المشمول بهذه الرقابة.

كما توفر رقابة التصريح أو استطلاع الرأي، نوع من التعاون والتنسيق في العمل بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية، إذ يجوز للهيئات اللامركزية أن تستطلع الرأي من السلطة الوصية لتزويدها بالمعلومات اللازمة والإرشادات التي تفيدها أثناء القيام بأعمال معينة نظرا لما تتمتع به السلطة المركزية من إمكانيات وخبرات وقد لا تتوفر لدى السلطة المحلية³.

¹ محمد الطماوي ، المرجع السابق، ص 176

² بكر القباني ، المرجع السابق ، ص 176

³ مقطف خيرة ،تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر ،مذكرة لنيل شهادة ماجستير ،جامعة الجزائر ،كلية الحقوق والعلوم الإدارية ،بن عكنون

والتصريح قد يكون إلزاميا بحيث يلزم القانون الهيئة المحلية الحصول على رأي مسبق من السلطة الوصائية، في هذه الحالة إذا قامت الهيئة المحلية بالعمل دون الحصول على التصريح المسبق من السلطة الوصية، كان العمل باطلا لأن التصريح هذا يعد إجراء جوهريا يجب القيام به، كما قد يكون التصريح (أو استطلاع الرأي) اختياريا وفي هذه الحالة فإنه يجوز للإدارة المحلية الحصول على التصريح أو القيام بالعمل بدون التصريح المسبق، ولا يترتب على إغفاله أي بطلان¹.

البند الأول : التصريح في التشريع الجزائري

يعتبر الأمر رقم 24/67 المتعلق بقانون البلدية من النصوص القانونية التي أشارت إلى السلطة التصريح وذلك في المادة 188 منه إذا نصت على أن : " للمؤسسات العمومية البلدية أن تقبل أو ترفض الهبات والوصايا الممنوحة لها دون قيد أو شروط أو تخصيص عقاري وعندما تكون الهبات مقيدة بالتزامات أو شروط أو تخصيص عقاري فالمجلس الشعبي البلدي أن يأذن بالقبول أو الرفض بعد أخذ رأي عامل العمالة".

أما بالنسبة لقانون 09/81 المعدل والمتمم لأمر 24/67 فإنه لم يشر للتصريح أو الإذن المسبق³. وفي القانون 08/90 فقد تناول المشرع الجزائري التصريح في المواد 92، 116 فالمادة 92 الواقعة تحت عنوان " صلاحيات البلدية" تنص على أنه "تشتتر الموافقة القبلية للمجلس الشعبي البلدي على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية تتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة"⁴.

فإنشاء المشاريع على مستوى البلدية يخضع للموافقة القبلية للمجلس الشعبي البلدي وهذا درء لأية مفسدة أو خطر محتمل الوقوع من شأنه الإضرار بالبيئة عن طريق المداولة.

أما المادة 116 فجاءت تحت الفرع المعنون ب: "الهبات والوصايا" فقد نصت على أنه يجوز للمؤسسات العمومية البلدية أن تقبل أو ترفض الهبات والوصايا الممنوحة لها دون أعباء أو شروط أو تخصيصات فإذا كانت الهبات تخضع لأعباء أو شروط فإن المجلس الشعبي البلدي هو الذي يأذن بقبولها عن طريق المداولة أو رفضها".

1 عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 120

2 قانون رقم 09/81 المعدل و المتمم لأمر رقم 24/67

3 القانون المعدل و المتمم ب 10/11 قانون البلدية

إذا فإن التصريح وارد في قانون 08/90 ولو أن المشرع عبر عنه بالموافقة القبلية¹

وأعيدت نفس المادة وبصياغة مختلفة في قانون البلدية رقم 10/11 والتي نصت " تخضع إقامة أي مشروع استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية إلى الرأي المسبق للمجلس البلدي ولا سيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية والتأثير في البيئة².

أما المادة 134 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية فنصت ".... وإذا كانت هذه الهبات و الوصايا مقرونة بأعباء أو شروط أو تخصيصات خاصة فإن قبولها أو رفضها يتم ترخيصه بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي، يخضع قبول الهبات والوصايا الممنوحة للولاية من الخارج إلى الموافقة المسبقة من الوزير المكلف بالداخلية³ " وحتى لا تؤدي رقابة التصريح إلى إهدار مبدأ حرية واستقلال الإدارة المحلية يشترط فيه 4 :

1. لا يمكن صدور التصريح بعد القيام بالعمل من الإدارة المحلية.
 2. إبعاد فكرة التصريح المشروط لما لهذه الفكرة من تدخل مباشر في حرية واستقلال الهيئات المحلية.
 3. يشترط أن يكون التصريح صريحا عكس التصديق الذي يمكن أن يكون ضمنيا.
 4. يتعين تحديد المدة الزمنية التي يتطلبها التصريح
- وتجدر الإشارة إلى أنه يترتب على رفض السلطة الوصية التصريح بالعمل إلى منع الجهة اللامركزية من اتخاذ القرار المقترح من جانبها⁴.

¹ مقطف خيرة ، المرجع السابق ، ص 177

² المادة 109 قانون البلدية رقم 10/11 مؤرخ في 22 يونيو 2011 جريدة الرسمية عدد 37

³ المادة 134 قانون الولاية 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 جريدة الرسمية عدد 12

⁴ عبد الناصر صالح ، المرجع السابق ، ص 121

الفرع الثاني : مفهوم التصديق في التشريع الجزائري ونظامه القانوني

يعتبر قرار الهيئة اللامركزية قبل التصديق عليه قابل للتنفيذ بذاته وليس التصديق هو الذي يناط به تحقيق ذلك، إلا أن القانون قد يستثني بعض القرارات والتي يحددها على سبيل الحصر والتي لا يعتبرها نافذة ما لم يتم التصديق عليها من جانب السلطة الوصائية.

والقرارات الخاضعة لتصديق السلطة الوصائية لا تعتبر نافذة ولا تنتج آثارها القانونية ما لم يتم التصديق عليها¹.

كما تعتبر القرارات الخاضعة لرقابة التصديق بمثابة مشروعات غير كاملة لا تستطيع الهيئات اللامركزية تنفيذها وهذا قبل التصديق عليها².

البند الأول : تعريف التصديق

التصديق هو " العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية والذي تقرر بمقتضاه أن القرار الصادر من الهيئة اللامركزية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه³.

ويقصد به كذلك أنه " إجراء قانوني لاحق للعمل الذي قامت به الهيئة المحلية وهو في نفس الوقت سابق على تنفيذ العمل، أي أن التصديق يعطي للعمل صلاحية التنفيذ"⁴

ويخضع المشرع عادة بعض قرارات الهيئة اللامركزية لوصاية التصديق بسبب أهمية هذه القرارات سواء من الناحية المالية كالميزانية والقروض أو العقارية كنقل الملكية والمبادلات العقارية.

ويعتبر التصديق وسيلة استثنائية لا تتقرر إلا بنص، فلا تمارس السلطة الوصائية هذا الإجراء إلا في الحالات التي ينص عليها المشرع صراحة، ويشترط في التصديق أن لا يكون جزئيا، فلا يجوز لسلطة الوصاية أن توافق على جزء من قرار الهيئة اللامركزية وتفرض الموافقة على الجزء الباقي، لأن ذلك يعد تعديلا لقرار الهيئة وهي لا تملكه⁵.

¹ خالد القباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات، بيروت 1981، ص 129

² مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 169

³ عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 108

⁴ صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري، دار الكتاب، لبنان، الطبعة الأولى 1982، ص 108

⁵ إبراهيم رابعي، المرجع السابق، ص 141

ولا يجوز لسلطة الوصاية أية إضافة إلى القرار ، كما لا يجوز أن تعلق موافقتها على تحقيق شرط واقف أو فاسخ ، لأن التصديق على شرط لا يعني في حقيقته إلا الرفض، ومن ثم يتعين أن يكون التصديق بسيطا ومجردا¹.

والتصديق إما أن يكون صريحا أو ضمنيا ، ويكون ضمنيا إذا نص القانون على اعتبار قرارات الهيئة اللامركزية نافذة إذا مضت فترة معينة دون إقرارها أي المصادقة عليها².

فإذا التزمت سلطة الوصاية الصمت خلال مدة معينة يحددها القانون يعتبر ضمنيا بمثابة قرار ضمني بالتصديق³.

كما أن تحديد ميعاد معين تلتزم به الجهة الوصائية لمباشرة عملية التصديق له أهمية بالغة، لأن عدم تحديد ميعاد للتصديق من جانب السلطة الوصائية من شأنه أن يمس بمبدأ حرية واستقلال الهيئة اللامركزية⁴.

البند الثاني : الطبيعة القانونية للتصديق وأثره القانوني

أولا : الطبيعة القانونية

الرأي الراجح أن التصديق عمل إداري منفصل عن العمل الإداري الصادر من الهيئة اللامركزية وهو لا يندمج في العمل الأخير حتى ولو نص القانون على أنه شرطا ضروريا لنفاذ قرار الهيئة المحلية والتصديق طبقا لهذا الرأي ما هو إلا صيغة تنفيذية أو شرط لنفاذ قرار الهيئة المحلية⁵.

إن السلطة المركزية إذا صادقت على قرار لأحد المجالس المحلية فليس يعني ذلك أن القرار يعتبر كأنه صادر عنها، بل ينسب للمجلس المحلي الذي أصدره، وهو من الناحية القانونية قرار كامل وكل ما فعلته السلطة المركزية هو أنها قالت "لا مانع لدي"⁶.

¹ عادل محمود حمدي ، المرجع السابق ، ص 171

² صالح قواد ، المرجع السابق ، ص 109

³ خالد القباني ، المرجع السابق ، ص 104

⁴ عبد الناصر صالح ، المرجع السابق ، ص 123

⁵ إبراهيم ربيعي ، المرجع السابق ، ص 142

⁶ مصطفى أبو زيد فهمي ، المرجع السابق ، ص 164

إذا فالقرار الذي يصدر عن سلطة الوصاية هو قرار إداري قائم بذاته يتميز عن القرار المصادق عليه ولا يندمج فيه.

والتصديق هو عمل إداري متميز ومنفصل عن العمل اللامركزي المشمول بتصديق جهة الوصاية بمعنى أن السلطة الوصائية لا تعتبر شريكة في إصدار العمل - القرار - اللامركزي.¹ وعليه لا يجوز للسلطات الإدارية المركزية أن تعدل بالزيادة أو النقصان في القرارات الصادرة عن الهيئات اللامركزية وقت التصديق عليها، لأن أية محاولة للتعديل تعتبر حلولا من قبل السلطات المركزية الوصية محل الهيئات اللامركزية، وهذا مخالف لنظام وطبيعة الرقابة الوصائية.²

ثانيا :أثره القانوني

ويترتب على ذلك عدة نتائج هامة نذكر منها :

- لا يجوز للجهة اللامركزية تنفيذ قراراتها قبل التصديق عليها من السلطة الوصائية على أساس أن تنفيذ هذه القرارات قبل التصديق عليها من السلطة الوصائية يكون موقوفا إلى حين التصديق وإلا كان التصرف اللامركزي معيبا بعدم الشرعية مما يجوز معه الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري.³
- إذا كان القرار مشوبا ببعض العيوب القانونية فإن التصديق لا يغطيها ويظل القرار معيبا على الرغم من التصديق عليه، وعليه فإنه في حالة الطعن بالإلغاء في القرار المصادق عليه فإن التصديق على القرار لا يؤثر على صحة هذا الطعن.⁴
- على الرغم من التصديق، فإن القرار بنسب للهيئة اللامركزية التي أصدرته وبالتالي تتحمل هذه الأخيرة وحدها المسؤولية عن النتائج والأضرار التي قد تنشأ بسبب تنفيذ هذا القرار ولا تسأل السلطة المركزية رغم أنها صادقت على القرار.⁵

¹ خالد القباني ، المرجع السابق ، ص 103

² عمار عوابدي ، مبدأ تدرج السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص 143

³ صالح فؤاد ، المرجع السابق ، ص 113

⁴ بكر القباني ، المرجع السابق ، ص 152.

⁵ مصطفى أبو زيد فهمي ، المرجع السابق،ص،144.

- إن التصديق ينسحب بأثر رجعي إلى تاريخ صدور قرار الهيئة اللامركزية، وتقرير الأثر الرجعي هنا يعني أن القرار كان قائما قبل التصديق، ومن ثم يتعين عند بحث شرعية القرار أن يرجع على تاريخ صدوره لا إلى تاريخ التصديق عليه.
- إن الهيئة المحلية التي أصدرت القرار لا تجبر على تنفيذه بعد التصديق عليه، فقد تسحبه أو تلغيه، لأن التصديق إنما هو إذن بالتنفيذ وليس إجبارا على التنفيذ، فيمكن للهيئة اللامركزية الرجوع أو العدول عن قرارها بعد التصديق عليه.¹
- بما أن القرار الصادر عن الهيئة المحلية، يعتبر مكتمل العناصر لكن تنفيذه موقوف حتى يتم التصديق عليه، فلا يكون قابلا للطعن قبل التصديق فهو في ذاته لا يرتب ضررا في الحال.²

التصديق على أعمال الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

لقد عالج قانون 10/11 المتعلق بالبلدية والصادر سنة 2011 التصديق من خلال المواد 58/57/56³، وكذا قانون 07/12 المتعلق بالولاية الصادر في 2012 من خلال المواد 54 و 55 و 4 وفي ما يلي بيان ذلك.

أولا : قانون 10/11 المتعلق بالبلدية

حرص المشرع من خلال المادة 56 من القانون 10/11 على وجوب تبليغ المداولات التي يكون موضوعها من المسائل المذكورة ضمن المادة 57، إلى الوالي في ظرف ثمانية أيام من اتخاذها وتدخل حيز التنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية.

1 مقطف خيرة ، المرجع السابق ، ص181،

2 إبراهيم عبد العزيز شيحا ، المرجع السابق ، ص،224.

3 المادة 58/57/56 من قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 جريدة الرسمية عدد 37.

وقد نصت المادة 56 "مع مراعاة أحكام المواد 57 و 59 و 60 تصبح مداوالات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية".

لكن وفي نفس الوقت فإن المادة 57 من نفس القانون وضعت استثناء لهذه القاعدة حيث نصت على : "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداوالات المتضمنة ما يلي :

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

ونظرا لأهمية بعض المداوالات تشترط المادة 57 من القانون البلدي ضرورة المصادقة عليها صراحة، كما حددت المادة المذكورة المواضيع المتعلقة **بالمصادقة الصريحة**، فهي لا تخرج عن المداوالات المتعلقة بالميزانية والحسابات وقبول الهبات والوصايا الأجنبية واتفاقيات التوأمة والتنازل عن الأملاك العقارية البلدية¹.

ومع ذلك فقد عمد المشرع من خلال المادة 58 من نفس القانون إلى التخفيف من شدة هذا التصديق الصريح وما قد يترتب عنه من تباطؤ وتعطيل للنشاط الإداري، وذلك حينما أقر مبدأ **التصديق الضمني**، فقد نصت المادة على :

" عندما يخطر الوالي قصد المصادقة بالحالات المنصوص عليها في المادة 57 أعلاه، ولم يعلن قراره خلال مدة 30 يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية تعتبر هذه الأخيرة مصادق عليها"².

والملاحظة التي يمكن استنتاجها هي أن المواضيع التي تخضع للمصادقة الصريحة قد تضاعفت في قانون 10/11 بالمقارنة مع القانون 08/90 فقد كانت المواضيع المعنية في هذا القانون هي المداوالات التي تتناول الميزانيات والحسابات بالإضافة إلى إحداث مصالح و مؤسسات عمومية فقط..و هنا يثور

¹ القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية المادة 57 ج ر عدد 37.

² علاء الدين عشي ، المرجع السابق ، ص 56

التساؤل لماذا أسقط المشرع حالة إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية؟ هل تعمد المشرع ذلك أم أن الأمر فيه سهو؟¹.

وهل أن المداولة المتضمنة إنشاء مؤسسة عمومية لم تعد تخضع للمصادقة الصريحة؟

ثانيا : قانون 07/12 المتعلق بالولاية

نفس الملاحظات التي أوردناها فيما يخص قانون البلدية رقم 10/11 يمكن أن ندرجها بالنسبة لقانون الولاية رقم 07/12.

فقد وضعت المادة 54 من قانون 07/12 قاعدة عامة وتمثل في : تصبح مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد 21 يوم من إيداعها بالولاية، مع مراعاة أحكام المواد 57، 56، 55 من هذا القانون.²

ولقد وضعت المادة 55 استثناء لهذه القاعدة بحيث تنص على ما يلي : " لا تتخذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها، في أجل أقصاه شهرين مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي :

- الميزانيات والحسابات
- التنازل عن العقار أو اقتناؤه أو تبادله
- اتفاقيات التوأمة
- الهبات والوصايا الأجنبية.

وقد أدرج المشرع المداولات المتضمنة التنازل على العقار و اقتناؤه أو تبادله كحالة جديدة بغرض المحافظة على الوعاء العقاري وإضفاء شرعية على المعاملات العقارية مما يستوجب المصادقة الصريحة، بالإضافة إلى اتفاقيات التوأمة وكذا الهبات والوصايا الأجنبية التي لم ترد في قانون الولاية لسنة 1990 وأسقط المشرع على غرار قانون البلدية حالة إحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائحة موضوع المادة 50 من قانون الولاية 1990.³

¹ عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، المرجع السابق ، ص 336

² قانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 متعلق بالولاية مادة 55 ج ر عدد 12

³ عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، المرجع السابق ، ص 337

الملاحظة التي تجدر الإشارة إليها أن المشرع في نص المادة 58 من قانون البلدية 10/11 نص على أن تكون مصادقة مداوات المجلس الشعبي البلدي خلال أجل 30 يوما من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الدولة، فإذا لم يصدر الوالي قراره خلال هذه المدة انقلبت المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية وهذا لحماية مصالح البلدية من تباطؤ الوالي وسكوته، غير أن هذا القيد لا يوجد بالنسبة لمداوات المجلس الشعبي الولائي حيث لم يحدد المشرع أجلا للمصادقة، وهذا ما يجعل مداوات المجلس الشعبي الولائي تحت تصرف السلطة المركزية إن شاءت صادقت وإن شاءت سكتت.

كما نشير إلى أن هناك من الباحثين الجزائريين من يرى أن المشرع الجزائري اعتبر المصادقة قاعدة عامة وليست استثناء¹ فجعل كل مداوات المجالس المحلية خاضعة للمصادقة إما الصريحة الضمنية، وهذا من شأنه أن يشكل خطرا أو تهديدا على مبدأ حرية واستقلال الجماعات الإقليمية في اتخاذ قرارات نافذة في حدود اختصاصاتها.

المطلب الثاني : آلية الإلغاء والحلول

تمتلك الجهات الوصائية الحق في إزالة آثار كل قرار صادر عن جهة لامركزية يخالف القانون مما يترتب عليه البطلان المطلق أو النسبي فكيف يتجسد ذلك :

الفرع الأول : مفهوم الإلغاء و تطبيقاته في التشريع الجزائري

الإلغاء هو "الإجراء الذي يمكن لجهة الوصاية أن تزيل - بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانونا - قرارا صادرا عن جهة لا مركزية، لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس المصلحة العامة، أي يخالف الشرعية أو الملائمة على أن يستند الإلغاء من جانب جهة الوصاية بالضرورة إلى نص قانوني يخولها هذه السلطة وأن يتم ذلك بالطبع خلال مواعيد محددة من أجل ضمان استقرار الأوضاع القانونية².

والأصل أن الإلغاء لا يكون إلا بسبب عدم اتفاق قرار هيئة لا مركزية مع مبدأ الشرعية أو المصلحة العامة³.

ويجب أن يكون قرار الإلغاء بسيطا ومجردا، فليس للسلطة الوصية إلا أن تصدر قرار بالإلغاء أو تمتنع عن إصداره، ولا يجوز أن يكون قرار الإلغاء جزئيا، فالإلغاء الجزئي يعني التعديل، والسلطة الوصية ليس

¹ بكر القباني ، المرجع السابق ، ص 164

² المرجع السابق، ص 165

³ مقطف خيرة ، المرجع نفسه ، ص 197

لها أن تعدل القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية، وكل ما لها هو رفض بالجملة أو قبول بالجملة¹. ويجوز بعض الفقهاء الإلغاء الجزئي على أساس أنه من يملك الكل يملك الجزء، والحقيقة أن الإلغاء الجزئي في بعض الحالات يساوي تعديل القرار وهذا ما لا تملكه سلطة الوصاية الإدارية، وتضع بعض التشريعات شروطا لاستعمال آلية الإلغاء منها أن يكون قرار الإلغاء مكتوبا وصرحيا ومسببا، كما تحدد آجالا معينة يتعين خلالها أن تتدخل سلطة الوصاية و إلا أصبح قرار الهيئة اللامركزية نهائيا، ويتمتع على هذه السلطة التدخل بعد ذلك².

والإلغاء يتم بقرار يصدر من السلطة الوصائية وهو قرار منفصل ومتميز عن القرار الصادر من الهيئة المحلية.

تطبيقات آلية الالغاء

يعتبر القرار الصادر عن الهيئات المحلية قائما وتاما وذا فعالية، إلى أن تقرر الجهة الوصائية عن طريق الإلغاء انتزاع هذه الفعالية، وإزالة الآثار القانونية التي رتبها ذلك القرار، فيؤدي بذلك الإلغاء دور الشرط الفاسخ³ وفي هذا الصدد ينبغي أن نفرق بين قيمة الأعمال المذكورة قبل الإلغاء وبعده وفي حالة عدم حصوله، وفي ما يلي بيان ذلك :

1. قبل الإلغاء: يعتبر قرار الهيئة اللامركزية قرار قائما وصحيحا وتاما ومنتجا لكافة آثاره القانونية
2. بعد الإلغاء: يؤدي إلغاء قرار الهيئة المحلية إلى زوال القرار بأثر رجعي، أي منذ صدوره.
3. إذا لم يحصل الإلغاء: في حالة لم يصدر في الميعاد المحدد فإن القرار الصادر عن الهيئة اللامركزية يصبح نهائيا ولو لم يكن مشروعا أو ملائما⁴.

ويحدث أن تقوم السلطة الوصية بإرجاء قرار الإلغاء فتقوم بإيقافه مؤقتا لغاية النظر فيه، فما هو مفهوم الإيقاف وما الفرق بين الإلغاء والإيقاف ؟

¹ مقطف خيرة ، المرجع نفسه ، ص 197

² مقطف خيرة ، المرجع نفسه ، ص 197

³ مقطف خيرة ، المرجع نفسه ، ص 197

⁴ مقطف خيرة ، المرجع نفسه ، ص 197

تقوم فكرة الإيقاف على أساس صدور قرار تنفيذي عن هيئة لا مركزية مع قيام السلطة الوصائية بإرجاء تنفيذه لمدة معينة، وذلك في حدود السلطات الاستثنائية المحددة قانونا لهذه السلطة، ويتم ذلك عادة تمهيدا لإلغاء هذا القرار، ذلك لأن تقرير الإيقاف قبل الإلغاء بالنسبة لبعض قرارات الهيئات اللامركزية، يساعد السلطة الوصائية على تلافي الأضرار التي قد تنشأ عن التنفيذ المعجل لهذه القرارات، وغالبا ما يمس الإيقاف القرارات التي يكون موضوعها متعلقا بالمالية أو العقارات نظرا لأهمية وخطورة هذه المسائل¹.

أما فيما يخص الميعاد فإنه ضمانا لاستقرار الأوضاع الإدارية يستوجب التحديد القانوني للمدة التي يمكن خلالها للسلطة الوصائية من مباشرة سلطة إيقاف تنفيذ بعض قرارات الهيئات اللامركزية وغالبا ما تكون مدة الإيقاف هي نفسها مدة الإلغاء، ولقد عنيت مختلف التشريعات بتحديد هذه المدة².

أما فيما يخص الآثار فتحضع الأعمال اللامركزية الخاضعة لرقابة الإيقاف لنفس المبادئ التي تحكم إلغاء هذه الأعمال بوجه عام³.

الإلغاء في التشريع الجزائري

حول المشروع الجزائري للسلطة الوصائية صلاحية إلغاء مداوات المجالس المحلية في حالات محددة، وينقسم الإلغاء في التشريع الجزائري إلى قسمين :

1. البطلان المطلق⁴:

نصت المادة 59 من قانون البلدية (10/11) على أنه: " تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي :

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

¹ بكر القباني ، المرجع السابق ، ص 173

² مقطف خيرة ، المرجع السابق ، ص 198

³ المرجع نفسه ، ص 198

⁴ استعمال المشروع الجزائري مصطلح البطلان وهو مصطلح خاص بالقانون المدني، ولعل الأجدد هو استعمال مصطلح الإلغاء.

ويعاين الوالي بطلان المداولة بقرار، وفي المادة 60 من نفس القانون ثبت المشرع البطلان بقرار معلل من الوالي بالنسبة للمداولات التي اشترك فيها أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي أو رئيسه مع من له مصلحة شخصية أو لزوجته أو لأحد أقاربه يمس بموضوع المداولة.

وفي المادة 61 من نفس القانون منح المشرع للبلدية في مواجهة سلطة الرقابة المسلطة عليها من قبل الوالي، جواز الطعن في القرار المتضمن بطلان المداولة عن طريق التظلم الإداري الذي يكون إما ولائيا يوجه للوالي باعتباره السلطة مصدرة القرار، أو قد يكون قضائيا أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي¹، بنشر دعوى الإلغاء في هذا القرار وفقا للإجراءات والأوضاع المقررة في قانون الإجراءات المدنية الإدارية². ونصت المادة 53 من قانون الولاية (07/12) على أنه تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولائي :

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
- غير المحررة باللغة العربية.
- التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته
- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي.

وقد حملت المادة 53 من قانون الولاية لسنة 2012 حكما جديدا مفاده أنه في حالات البطلان بقوة القانون يتعين على الوالي رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا من أجل إقرار بطلان المداولة خلاف الوضع في قانون 1990 أين كان يعلن عن بطلان المداولة بقرار مسبب من وزير الداخلية وكان كذلك بوسع رئيس المجلس الشعبي الولائي رفع دعوى باسم الولاية أمام مجلس الدولة، أما في ظل القانون الجديد فقد صار الأمر يعرض على المحكمة الإدارية المختصة إقليميا³.

وما يمكن ملاحظته بخصوص المقارنة بين المادة 59 من قانون البلدية والمادة 53 من قانون الولاية هو التشابه بخصوص المداولات التي تعتبر باطلة بحكم وقوة القانون، وذلك حسب الأسباب التالية :

¹ علاء الدين عشي ، المرجع السابق ، ص 57

² المرجع نفسه ، ص 58

³ عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، المرجع السابق ، ص 333.

أ. عدم الاختصاص الموضوعي:¹

فتعتبر باطلة وكأنها لم تكن جميع القرارات والمداولات التي تنصب على موضوع لا يدخل في صلاحيات واختصاصات المجالس المحلية رغم أن كل من قانون البلدية وقانون الولاية لم يحدد اختصاصات الجماعات الإقليمية على سبيل الحصر وإنما اعتمدا مبدأ " قاعدة الاختصاص العام " وهو الأسلوب الذي أخذ به المشرع الفرنسي الذي جعل اختصاص الجماعات الإقليمية عاما ومطلقا ولهذا فلا يمكن تحديد اختصاصات الهيئات المحلية بكل دقة.²

ب. مخالفة القانون :

ويقصد بالقانون هنا معناه الواسع فيشمل كل من الدستور، القانون والتنظيم، ونشير في هذا الصدد أن المشرع ذكر عبارة " خرقا للدستور أو القوانين أو التنظيمات " كما جاء في قانون الولاية وهو ما ذكره أيضا في قانون البلدية مما يبين اتجاه إرادة المشرع نحو الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة.³

كما إن إقرار هذا السبب لبطلان مداولات المجالس الشعبية المحلية إنما يهدف إلى احترام مبدأ الشرعية وضمان تدرج القواعد القانونية في الدولة.⁴

ج. مخالفة الشكل والإجراءات

تعتبر باطلة بطلانا مطلقا، المداولات التي تجري خارج الدورات العادية والاستثنائية و الاجتماعات القانونية التي يعقدها المجلس المحلي أو التي تتم خارج مقره ومن ثم فلا يعقل أن يسمح لأعضاء المجلس بعقد اجتماعات خارج الإطار الذي رسمه القانون و بالكيفية التي حددها.⁵

2. البطلان النسبي :

نصت المادة 60 من قانون البلدية والمادة 56 من قانون الولاية على إمكانية إبطال المداولات التي يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس، وتكون لهم مصلحة شخصية في موضوع المداولة سواء بصفتهم

¹ محمد الصغير بعلي ،قانون الإدارة المحلية الجزائرية ،المرجع السابق ، ص 103

² مسعود شيهوب ،أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية د م ج ،الجزائر 1986 ، ص 122

³ عمار بوضياف ،المرجع السابق ، ص 143

⁴ محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص 103

⁵ عمار بوضياف ،المرجع السابق ، ص 104

الشخصية أو كوكلاء و الحكمة من إبطال هذا النوع من المداولات واضحة حتى يحافظ المشرع على مصداقية المجلس ومكانته وسط المنتخبين وأن يبعد الأعضاء عن كل شبهة.

أما في ما يخص الأداة القانونية لممارسة سلطة إلغاء قرارات الهيئات المحلية، فتبطل مداولات المجلس الشعبي البلدي بموجب قرار معلل من الوالي وذلك خلال شهر ابتداء من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية.¹

أما في ما يخص مداولات المجلس الشعبي الولائي فإنها تلغى بعد رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل 21 يوما التي تلي اتخاذ المداولة، كما يمكن للوالي باعتباره ممثلا للسلطة المركزية أن يثير البطلان في غضون 15 يوما الموالية لاختتام الدورة التي جرت فيها المداولة المعنية.²

كما يمكن المطالبة بها أيضا من طرف الناخب أو المكلف بالضريبة وذلك خلال 15 يوما من إشهار المداولة، وينبغي إرسال الطلب من قبل الناخب أو دافع الضريبة عن طريق البريد بموجب رسالة مسجلة مع إشعار بالاستلام إلى الوالي، ويترتب على طلب الإلغاء سواء من الوالي أو الناخب أو دافع الضريبة تأجيل تنفيذ المداولة محل طلب الإلغاء.³

إن البطلان النسبي في قانون الولاية يكون بطلب من الوالي ولم يقتصر على صاحب المصلحة بل امتد إلى كل ناخب وكل دافع ضريبة، وقد اشترط المشرع توفر عنصر المصلحة لأن ذلك يتماشى مع المبادئ العامة في مجال التقاضي، حيث أنه واستنادا لنص المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية " لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة أو مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون".⁴

وقد أجاز المشرع لرئيس المجلس الشعبي البلدي في المادة 61 قانون البلدية أن يطعن لدى الجهة القضائية في كل قرار صادر عن جهة الوصائية سواء تعلق الأمر بالبطلان النسبي أو المطلق وهو إحدى الضمانات المقررة لحماية استقلالية الجماعات المحلية أما في القانون الولاية الجديد 07/12 فنسجل زوال

¹ محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص 104

² عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، المرجع السابق ، ص 148

³ قانون 07/12 مؤرخ في 21 فبراير 2012 متعلق بالولاية المادة 57 ج ر

⁴ المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية المؤرخ في 25 أبريل 2008 الجريدة الرسمية عدد 21

هذه الضمانة بسبب فكرة الشخصية الاعتبارية المنعدمة في المجلس الشعبي الولائي والتي لا تخوله حق التقاضي¹.

الفرع الثاني : مفهوم الحلول في التشريع الجزائري والقيود الواردة عليه

مثلا يمكن للسلطات الوصائية إلغاء أعمال المجالس المحلية إذا كانت مخالفة للقانون أو لا تخدم الصالح العام، فبوسعها كذلك أن تحل محل تلك المجالس في حال امتناعها عن القيام بأعمالها أو إهمال ذلك.

البند الأول : تعريف الحلول

الحلول هو قيام الجهة الوصية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية مقام الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها لعجز أو إهمال².

إن السلطة الوصائية لا تمارس رقابتها فقط على الأعمال الإيجابية التي تصدر عن السلطات المحلية، ولكنها ترأب أيضا الأعمال السلبية لهذه الهيئات، أو إهمال القيام بالواجبات التي تترتب عليها قانونا أو التي يقتضيها سير المصلحة العامة للإدارة المحلية سيرا حسنا.

وهذه الرقابة تتمثل في ما سمي بآلية الحلول، أي حلول سلطة الوصاية محل السلطة اللامركزية في اتخاذ القرارات التي تؤمن سير المصالح العامة المحلية لحساب وعلى مسؤولية السلطة اللامركزية³.

وحق الحلول هو أخطر أنواع الرقابة التي تمارسها سلطة الوصاية وأشدّها تأثيرا على حرية واستقلال الأشخاص العامة اللامركزية، وقد تطور مفهوم الرقابة الوصائية عبر الزمن، ولم يبق على مفهومه التقليدي، وبحسب هذا المفهوم المتطور لم تعد السلطات المحلية هي وحدها التي تحتكر تمثيل الجماعات اللامركزية، ولكن السلطة الوصائية تمثل أيضا الجماعات اللامركزية، وهي عندما تستمد سلطة الحلول محل السلطات اللامركزية من القانون، إنما تتصرف وتعمل لحساب هذه الجماعات كممثلة شرعية لها، وهذا ما يفسر تحمل الجماعات اللامركزية الإقليمية مسؤولية أعمال السلطة الوصائية، بصفتها ممثلة لهذه الجماعات وفقا للقانون.

¹ عمار بوضيف ، المرجع السابق ، ص 343

² محمد عمر الشبوكي ، المرجع السابق ، ص 313

³ خالد القباني ، المرجع السابق ، ص 105

ولعل جوهر ومضمون سلطة الحلول يمكن في فكرة التوفيق بين حماية الحريات المحلية التي استلزمت إضفاء الشخصية المعنوية للسلطات اللامركزية وبين فكرة الصالح العام الذي يجب أن يبقى بمعزل عن الخلافات المحلية التي كثيرا ما ينشأ عنها إهمال في العمل، مما يؤدي إلى شلل المرافق العامة المحلية في الوقت الذي ينتظر منها أن تلي حاجات أساسية وضرورية للمواطنين.

ويأخذ الحلول صور متعددة أهمها الإجراء المباشر والحلول عن طريق إرسال مندوب.

أولا : الإجراء المباشر

وبقتضاه تتولى سلطة الوصاية أداء العمل الذي تقاعست الهيئة المحلية أو أهملت في أدائه ولما كان هذا الإجراء يعد تدخلا مباشرا في أعمال الهيئات المحلية ويهدد استقلالها وحريتها فإن المشرع يضع عادة قيودا على ممارسته حفاظا على استقلال الجماعات اللامركزية الإقليمية¹.

ثانيا : الحلول عن طريق إرسال مندوب خاص

يتمثل حلول السلطة الوصائية محل الإدارة المحلية بإرسال مندوب خاص مفوض من قبلها يتولى إدارة مرفق معين، وتوضع تحت تصرفه كل الوسائل التي تملكها الهيئة المحلية، و تعتبر القرارات الصادرة عن المندوب كأها صادرة عن الإدارة المحلية، وتلتزم هذه الهيئات بالقرارات التي يصدرها المندوب كما لو كانت صادرة منها، وتلتزم أيضا بالتعويض عن الأضرار التي تلحق الغير من تنفيذها وتحمل جميع النفقات الخاصة بإدارة المرفق، كما يتعين عليها أن تمتنع عن إجراء أي تصرف له علاقة بالمرفق المدار بهذه الطريقة².

البند الثاني: القيود المتعلقة بممارسة آلية الحلول

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

¹ عادل محمود حمدي ، المرجع السابق ، ص 181

² إبراهيم رابعي ، المرجع السابق ، ص 153

1. أن يكون القانون قد نص عليه صراحة، وفي هذه الحالة لا يجوز الحلول إلا في الأحوال التي حددها القانون بالذات¹.
2. الحلول لا يكون جائزا إلا إذا كانت الإدارة ملزمة قانونا بالتصرف² أي أن الحلول لا يكون جائزا إلا بشأن يدخل في نطاق السلطة المقيدة، أما إذا كان للإدارة المحلية سلطة تقديرية في اتخاذ القرار وامتنعت عنه، فلا يجوز للسلطة الوصائية أن تحل محلها في اتخاذ القرار³.
3. يجب أن تقوم السلطة الوصائية بتقديم إنذار صريح للهيئة اللامركزية، فإذا امتنعت رغم ذلك مارست الإدارة المركزية سلطتها في الحلول⁴.
- والإنذار شرط ضروري بحيث لا يحق للسلطة الوصائية أن تحل محل الإدارة المحلية إلا بعد التثبت، فإذا رفضت الإدارة المحلية اتخاذ القرار أو التزمت الصمت بعد توجيه الإنذار إليها، طيلة المدة المحددة في الإنذار فتعد قرينة عن الامتناع ويمكن حينها الحلول محلها⁵.

البند الثالث: آلية الحلول في التشريع الجزائري

أولا: الحلول في قانون البلدية (10/11)

- نص قانون البلدية على سلطة حلول الوالي محل البلدية، بحيث بينت المادة 101 من قانون (10/11) " عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن للوالي بعد أعذاره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل"⁶
- والملاحظ أن هذه المادة نصت على كل الشروط اللازمة لممارسة حق الحلول :
- فنصت عن امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات.

¹ مصطفى أبو زيد فهمي ، المرجع السابق ، ص 165

² إبراهيم رابعي ، المرجع السابق ، ص 154

³ إبراهيم عبد العزيز شيحا ، المرجع السابق ، ص 227

⁴ مصطفى أبو زيد فهمي ، المرجع السابق ، ص 165

⁵ عادل محمود حمدي ، المرجع السابق ، ص 182

⁶ قانون رقم 10/11 مؤرخ في 22 جوان 2011 متعلق بالبلدية المادة 101 ج ر عدد 37

- كما نصت على إنذار السلطة الوصائية وعبرت عنه بطلب الوالي من رئيس المجلس الشعبي البلدي بأن يقوم باتخاذ القرارات المفروضة عليه سواء كان ذلك الامتناع صريحا أو ضمنيا.
- أن تكون الاختصاصات منصوص عليها ومفروضة على رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقتضى القوانين والتنظيمات أي أنه لا يتمتع بالسلطة التقديرية في ممارسة هذه الاختصاصات.
- كما يلاحظ عليها أنها جعلت تدخل الوالي جوازا وليس إجباريا في حين كان الأجدر إلزام الوالي بالتدخل حفاظا على حسن سير المرفق العام بانتظام وإطراد.

لقد نص قانون البلدية على بعض الحالات التي يمكن فيها ممارسة الحلول وهي :

- تسجيل النفقات الإجبارية في الميزانية، المادة 203 قانون 10/11.
- إعادة التوازن للميزانية، المادة 186 قانون 10/11.
- امتصاص العجز في الميزانية الإضافية، المادة 184 قانون 10/11.

فكل هذه الحالات متعلقة بالميزانية، فإذا لم يصوت المجلس الشعبي البلدي على النفقات الإجبارية فإن الوالي يقوم بتسجيلها تلقائيا، حالا محل المجلس في القيام بهذا الالتزام، أما إذا صوت المجلس بشأنها وكانت غير متوازنة في ما بين الإيرادات والنفقات، وبعد أن يعيدها خلال 15 يوما للمجلس الذي يعيد مناقشتها وضبطها وفي حالة عدم توازنها مرة أخرى يحل الوالي محله ويقوم بضبطها تلقائيا وهذه الحالة الثانية.

وأما الحالة الثالثة فإنها تتناول العجز المسجل في الميزانية المكتشف عند تنفيذها، وعندها يتعين على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ التدابير الكفيلة بامتصاص العجز الحاصل وتأمين التوازن في الميزانية الإضافية¹.

وفي حالة عدم قيامه بإجراءات الضبط الضرورية في هذا الشأن جاز للوالي الحلول محله لاتخاذ التدابير التقنية والقانونية لامتناع العجز².

ثانيا : الحلول في قانون الولاية

¹ عبد الناصر صالح، مرجع السابق، ص 137

² إبراهيم رابعي، المرجع السابق، ص 156.

3 قانون رقم 12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية المادة 163 ص 108

نظرا لوجود الوالي كمثل للسلطة المركزية، فإن حالات حلول السلطة المركزية محل المجلس الشعبي الولاوي قليلة مقارنة مع حلول السلطة المركزية محل المجلس الشعبي البلدي، وهي تتمثل أساسا في:

- حالات النفقات الإلجبارية: إذا لم يصوت المجلس الشعبي الولاوي على النفقات الإلجبارية في الميزانية الأولية أو الميزانية الإلضافية فإن السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية تقوم تلقائيا بتسجيل النفقات التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولاوي وفقا للتنظيم المعمول به وهذا وفقا للمادة 163 قانون 3.07/12

حالة عدم التوازن عند وضع الميزانية الأولية للولاية موضع التنفيذ فإنه قد يظهر عجز مالي في بعض أبوابها وفصولها فيؤثر على مبدأ التوازن الذي تقوم عليه الميزانية، وعندها يجب على المجلس الشعبي الولاوي التدخل لامتنصاص هذا العجز، لكن في حالة تخلفه عن ذلك يتدخل وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية لاتخاذ الإلجراءات اللازمة والإذن بامتنصاص العجز الواقع وهذا وفقا للمادة 169 قانون 07/12.

في الأخير يمكن أن نشير أن الرقابة الوصائية وخاصة تلك الممارسة على أعمال الإدارة المحلية ورغم ما لها من تأثير على حرية واستقلال هذه الجماعات نظرا لما تتمتع به السلطة الوصائية من سلطة تقديرية فإنها تبقى الجسر الذي يربط بين الدولة وبين الجماعات الإلقليمية، وبدونها تنقطع العلاقة بين أجزاء الوطن وتزعزع وحدة الدولة.

المبحث الثاني : السلطات الوصائية المخولة بممارسة الرقابة والقيود الواردة عليها

خالفا للسلطة الرئاسية التي تحكم العلاقة بين جهتين ينتميان لنفس الشخص المعنوي، فإن الرقابة الوصائية تكون بين شخصين مستقلين عن بعضهما، وهما الشخص المعنوي القائم بالوصاية ويتمثل في السلطة المركزية بصفة عامة ومن جهة أخرى الشخص المعنوي اللامركزي.

وحماية لمبدأ حرية واستقلال الجماعات الإلقليمية فإن سلطات الوصاية ليست حرة في ممارستها للرقابة الوصائية وإنما هناك ضوابط وقيود يجب مراعاتها واحترامها، هذا ما سنتناوله في هذا المبحث الذي سنتناول فيه الجهات المخولة قانونا بممارسة الرقابة الوصائية والقيود الواردة على ممارسة هذه الرقابة.

المطلب الأول : السلطات الإدارية المخولة بممارسة الرقابة الوصائية

كأصل عام تعتبر السلطة المركزية هي الجهة المختصة بممارسة الرقابة الوصائية، ولكن قد تمارس هذه الرقابة عن طريق هيئات عدم التركيز أي بواسطة ممثلي السلطة المركزية لدى الجماعات الإقليمية، وقد يصل توزيع سلطة الرقابة إلى أبعد من ذلك، فيخول المشرع بعض الهيئات اللامركزية الوصاية على الهيئات التي دونها، وهذا ما يعرف باللامركزية الرقابة¹.

الفرع الأول : السلطات الوصائية المركزية واللامركزية (عدم التركيز الإداري)

و مجموع السلطات الوصائية المركزية نعددها في ما يلي.

البند الأول : السلطات الوصائية المركزية

تمارس السلطة المركزية الرقابة على الهيئات اللامركزية بما لها من سلطة تنظيمية، وينصرف مصطلح الإدارة المركزية إلى المصالح الإدارية الموجودة في قمة الهرم الإداري، وعلى وجه التحديد المصالح الموجودة بالعاصمة، وتتمثل أهم هذه السلطات في رئيس الجمهورية والوزير الأول و الوزراء.

أولا : رئيس الجمهورية

إن موقع رئيس الجمهورية في أعلى الهرم الإداري وكونه مكلف بالإدارة العليا للسلطة التنفيذية في أعلى مستوياتها، اقتضى منحه اختصاصات متناسبة مع الدور المطلوب منه، لذلك نجد اختصاصاته واسعة ومتنوعة خاصة المتعلقة منها بالوظيفة الإدارية، ويمكن رد هذه الاختصاصات أساسا إلى :

● سلطة التعيين : إن الوظائف العليا المدنية والعسكرية مثل الوزير الأول، رئيس مجلس الدولة، الوالي... الخ

● السلطة التنظيمية : حيث يمكن لرئيس الجمهورية إصدار قواعد قانونية عامة ومجردة لا تختلف عن القوانين، إلا من حيث الشكل، وتشمل سلطته التنظيمية كل المسائل غير الداخلة في اختصاص التشريع، إعمالا لنص المادة 1/125 من الدستور.

¹ عبد المجد فياض ، المرجع السابق ، ص 952

● سلطة الحفاظ على أمن الدولة: من أهم صلاحيات رئيس الجمهورية الحفاظ على أمن الدولة وذلك بموجب سلطاته في اتخاذ التدابير والإجراءات في مجال الضبط الإداري الوطني¹.

وكل تصرفات رئيس الجمهورية تتم بموجب التوقيع على المراسيم الرئاسية.

هذه مجمل الاختصاصات الإدارية لرئيس الجمهورية، أما عن علاقة رئيس الجمهورية بالجماعات الإقليمية فتظهر من خلال :

1. تعيين الوالي :

يختص² رئيس الجمهورية بتعيين الوالي وطبقا لقاعدة توازي الأشكال فهو المختص بعزله، ونظرا لازدواجية اختصاصات الوالي وسيطرته على أغلب اختصاصات الجماعات الإقليمية سواء بالنسبة للولاية بصفته هيئة تنفيذية، أو بالنسبة للبلدية باعتباره سلطة وصائية، فإن اختصاص رئيس الجمهورية بتعيينه ونقله وعزله يشكل تهديدا على استقلالية الجماعات الإقليمية، وخاصة في ظل غياب نص تشريعي يحدد أسباب عزل الولاة ونقلهم، وترك هنا الاختصاص للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية الذي يمكنه أن يستخدم كل وسائل السلطة الرئاسية في مواجهة الولاة³.

2. حل المجلس الشعبي البلدي و الولائي :

يعتبر حل المجلس الشعبي البلدي و الولائي طبقا لنص المادة 35 من قانون البلدية 10/11 والمادة 45 من قانون الولاية 07/12 صور من صور الرقابة التي يمارسها رئيس الجمهورية على الجماعات الإقليمية، ويمارس هذا الاختصاص بموجب مرسوم رئاسي، يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير وزير الداخلية³.

3. السلطة التنظيمية :

¹ عبد الناصر صالح ، المرجع السابق ، ص 100

1 وفقا للمادة 78 من دستور 1996 المؤرخ في 28 نوفمبر 1996 الجريدة الرسمية العدد 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008

2 عبد الناصر صالح ، المرجع السابق ، ص 101

3 تم تعديل المادة 85 في التعديل الدستوري بتاريخ 2008/11/15 بحيث أصبحت الفقرة الثالثة في دستور 1996

يقوم رئيس الجمهورية باتخاذ المراسيم الرئاسية ذات الصلة بالجماعات الإقليمية و المينة لكيفية تطبيق الكثير من المواد الواردة في قانوني البلدية والولاية، حيث نجد أن القانونين كثيرا ما يميلان إلى التنظيم لتبين كيفية بعض المواد.

ثانيا : الوزير الأول نص دستور 1996 على ازدواجية السلطة التنفيذية في جانب رئيس الجمهورية هناك الوزير الأول، هذا الأخير الذي منحه الدستور اختصاصات متنوعة وتمثل أهم صلاحياته في سلطة التعيين والسلطة التنظيمية.

أ. سلطة التعيين : حسب المادة 4/85 يقوم الوزير الأول بالتعيين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية، ودون المساس بأحكام المادتين 78/77.

ب. السلطة التنظيمية : على خلاف السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية التي تمتاز بالاتساع، فإن السلطة التنظيمية للوزير الأول مقيدة بحدود القانون طبقا للمادة 2/125 من دستور 96، حدود المراسيم الرئاسية وفقا للمادة 853 دستور 96¹، فهو ينفذ القانون بالإضافة إلى التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية، وبصفة عامة تخضع أغلب الإدارات العمومية لسلطة مراقبة الوزير الأول فهو الذي يتولى تنظيم المصالح المركزية للوزارات ومصالح الحكومة والمصالح الإدارية للولاية ويتولى مهمة التعيين في الوظائف العليا لهذه المصالح².

تجدر الإشارة إلى أن كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، ورغم ما لهما من اختصاصات واسعة ذات الطابع الإداري وخاصة في مجال الإشراف والتعيين في الوظائف الإدارية، إلا أن ممارستها للوزير لها مفهوم أو طبيعة سياسية، وخضوع الوزراء لهذه الرئاسة هي من قبيل الخضوع والتبعية السياسية، ومن ثم تعد السلطات المركزية العليا إلا سلطات رئاسية حكومية بالنسبة للوزراء منفردين³.

ومنه فإن الوزير سواء كان مرؤوسا من قبل رئيس الجمهورية داخل مجلس الوزراء أو من قبل الوزير الأول داخل مجلس الحكومة، فإنه لا يكون مرؤوسا إداريا ويبقى يمثل السلطة الرئاسية الأعلى في وزارته⁴.

¹ بعد تعديل الدستور في 15 نوفمبر 2008، استبدلت وظيفة رئيس الحكومة بوظيفة الوزير الأول.

² ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة فرحات عباس، سطيف 2008، ص 79

³ عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 132

⁴ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 87

كما أن اختصاص رئيس الجمهورية بتعيين الوالي لا يمكن اعتباره سلطة رئاسية ذلك أن قانون الولاية 07/12 في المادة 100 نص على أن الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة، وبما أنه لمهمة والي طبيعة مزدوجة سياسية وإدارية، فإنه يمكن اعتبار علاقته برئيس الجمهورية علاقة سياسية، كعلاقة هذا الأخير بالوزير.

ثالثا : الوزير

للوزير صفتان فهو من جهة رجل سياسة يساهم في رسم السياسة العامة للدولة وأثناء قيامه بهذا الدور يكون مرؤوسا سياسيا من قبل رئيس الجمهورية أو الوزير الأول، ومن جهة أخرى هو الرئيس الإداري الأعلى لوزاراته يتولى تنفيذ السياسة العامة للدول داخل وزارته، وبهذه الصفة الثانية يعتبر على قمة الجهاز الإداري¹

واعتباره كذلك لا يعني استقلاله المطلق بشؤون هذه الوزارة بل أنه يخضع لمبدأ الشرعية وسيادة القانون، وللقرارات التي تصدر من سلطات أعلى منه، كقرارات رئيس الجمهورية والوزير الأول، لكنه لا يخضع لسلطتها الرئاسية أو الوصائية بالمعنى المعروف في القانون الإداري، فالعلاقة هنا أقرب إلى الإشراف والتنسيق منها إلى الرقابة الإدارية².

وتتمثل أهم صلاحيات الوزير في :

- السلطة التنفيذية : حقيقة أن الوزير لا يتمتع بسلطة تنظيمية مستقلة، ومع ذلك فهو يساهم في تنفيذ وتطبيق أحكام المراسيم التنفيذية، بموجب ما يصدره من قرارات تنظيمية تتصل بقطاع وزارته، كما يشارك بطريقة غير مباشرة في سلطة التنظيم من خلال إعداد مشاريع المراسيم.
- تخول له المراسيم التنفيذية المحددة لصلاحيات الوزراء ممارسة مظاهره السلطة الرئاسية على جميع الموظفين العاملين بالوزارة.
- يمارس الوزير وصايته على مختلف المؤسسات العمومية التي تتمتع بالشخصية المعنوية، وعلى الجماعات المحلية³.

¹ عادل محمود حمدي ، المرجع السابق ، ص 130

² سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، مطبعة جامعة عين شمس ، القاهرة 2006 ، ص 191

³ عادل محمود حمدي ، المرجع السابق ، ص 130

وقد نص قانون 07/12 المتعلق بالولاية عن خضوع أعمالها لوصاية الوزير في مواضيع كثيرة.

بعد استعراض اختصاصات كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، وعلاقتهم ببعضهم البعض من جهة، وعلاقتهم بالجماعات الإقليمية من جهة أخرى، يمكننا القول أن السلطة الوصاية تتجلى أكثر في اختصاصات الوزراء بصفة عامة ووزير الداخلية والجماعات المحلية بصفة خاصة، فالسلطات الإدارية العليا بحكم منصبها لا يمكن انشغالها بالمسائل ذات الأهمية الثانوية مثل الرقابة الوصائية التي يجب ترك أمرها إلى سلطات أدنى، نظرا لما في هذه الرقابة من تجميد وعرقلة لعمل الجماعات الإقليمية بسبب ما يقتضيه إصدار قرار من رئيس الجمهورية من إجراءات بطيئة ومعقدة والأمر نفسه بالنسبة للوزير الأول.

وعليه فالهيئات القيادية العليا في البلاد لا يمارسون الرقابة الوصائية وإنما يمارسون إشرافا قياديا عاما وشاملا¹.

البند الثاني : السلطات الوصائية اللامركزية - عدم التركيز الإداري -

كما سبق ذكره يمكن أن تمارس الرقابة الوصائية من طرف ممثلي السلطة المركزية لدى الجماعات الإقليمية أو من قبل هيئات عدم التركيز الإداري، وبيان ذلك كالآتي :

أولا : الوالي

نظرا لأهمية دور الوالي ومركزه الحساس فقد نص الدستور صراحة على اختصاص رئيس الجمهورية بتعيينه². وهو المختص أيضا بإنهاء مهامه وفقا لقاعدة توازي الأشكال.

و يتمتع الوالي بازدواجية في الاختصاص حيث يحوز على سلطات بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، كما يمارس سلطات أخرى باعتباره ممثلا للدولة، وبهذه الصفة الأخيرة يمكنه ممارسة الوصاية على البلديات وعلى الإدارة اللامركزية المرفقية المحلية، وقد نص قانون 10/11 المتعلق بالبلدية على خضوع أعمال البلدية لرقابة الوالي لا سيما المواد 98-99-101-102 منه.

¹ مختار بوشيبة ، المرجع السابق ، ص 399

² المادة 78 من دستور 1996 المؤرخ في 28 نوفمبر 1996 الجريدة الرسمية العدد 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008

فالوالي باعتباره هيئة غير ممركة (عدم التركيز) يمثل الوزير في ممارسة الرقابة على مداوات المجلس الشعبي البلدي¹.

ثانيا : رئيس الدائرة

يقوم رئيس الدائرة وتحت السلطة الرئاسية للوالي بممارسة الرقابة الوصائية على أعمال البلديات خاصة المصادقة على بعض مداوات المجالس الشعبية البلدية التي لا يتعدى عدد سكانها 50.000 نسمة²، ويقوم رئيس الدائرة كممثل للوالي بأعمال التنسيق فيما بين البلديات التابعة له ويقدم لها الاستشارة، وفي هذا الصدد يكون رئيس البلدية على اتصال دائم برئيس الدائرة إذ يعرض عليه مشاكل البلدية وأعمال ومقترحات المجلس ومختلف الأوضاع العامة، مقترحا الحلول المناسبة لها فيأخذ من رئيس الدائرة وجهة نظره مباشرة أو ينقل الاستشارة إلى الوالي الذي يقدم التوجيهات العامة كممثل للدولة وللولاية معا ويتطلب من رؤساء الدوائر تبليغها أو السهر على متابعتها وتنفيذها في البلديات³، فرئيس الدائرة يمارس الوصاية بمقتضى تفويض من الوالي.

الفرع الثاني : السلطات الوصائية اللامركزية – لامركزية الرقابة الوصائية –

تمارس الرقابة الوصائية من جهة لا مركزية، ويتحقق ذلك حينما ينشئ شخص عام إقليمي لا مركزي شخصا عاما مرفقيا يكون تابعا له⁴ (مؤسسة عامة)، في هذه الحالة يكون الشخص العام الإقليمي هو جهة الوصاية بالنسبة للشخص العام المرفقي، وليست السلطة المركزية، وقد يجمع المشرع بين الجهتين، فيعطي لكل من الشخص الإقليمي والسلطة المركزية حق ممارسة بعض صور الوصاية على الشخص اللامركزي المرفقي⁵.

1 مختار بوشيبة ، المرجع السابق ، ص 399

2 المرسوم تنفيذي رقم 31/82 المؤرخ في 1982/01/23 المتضمن تحديد صلاحيات رئيس الدائرة ج ر عدد 04

3 بركات محمد ، النظام القانوني للمنتخب المحلي ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير جامعة الجزائر ، كلية الحقوق والعلوم الإدارية ، بن عكنون ، الجزائر ، 1998 ، ص 215

4 نص قانونا البلدية والولاية على إمكانية إنشاء مؤسسات عمومية ذات طابع إداري أو صناعي أو تجاري تتمتع بالشخصية المعنوية الاستقلال.

1 إبراهيم عبد العزيز شيحا ، المرجع السابق ، ص 230

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

إن الوزارة هي الجهات التي تعتبر سلطات وصائية، وتبقى القاعدة العامة هي مباشرة الوزراء للجزء الأكبر من الرقابة الوصائية، فالوزارة هي الأصل في مباشرة الرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية¹.

كما أن الوزير هو الذي يتولى وضع الخطة العامة على مستوى الدولة، ثم تتولى الوحدات الإقليمية تنفيذ جزء الخطة المتعلق بهذه الأقاليم والداخل في اختصاصاتها، والوزير وحده هو المسؤول عن الخطة - رسميا وتنفيذا - إما أمام البرلمان أو أمام رئيس الدولة أو أمامهم جميعا، حسب النظام السياسي المعمول به، فإذا كان الوزير هو المسؤول فإنه من المنطقي أن يقرر له مباشرة إشراف ورقابة على تنفيذ خطته².

وبما أن الرقابة الوصائية هي علاقة تقوم بين أشخاص معنوية مستقلة تشكل السلطة المركزية أحد أطرافها كجهة وصاية ويتمثل الطرف الآخر في الأشخاص اللامركزية سواء كانت مرفقية أو محلية، والرقابة الوصائية لا توجد إلا في الأسلوب اللامركزي فقد اعتبرها أغلب الفقه ركنا من أركان اللامركزية، إذ هي وسيلة تمكن السلطة المركزية من متابعة أعمال الأشخاص اللامركزية لتضمن من خلالها عدم خروجها عن حدود القانون وعن الأهداف المرسومة وهذا دون المساس بمبدأ استقلاليتها.

المطلب الثاني : القيود الواردة على ممارسة الرقابة الوصائية

إن استقلال الهيئات اللامركزية استقلال أصيل، تستمده تلك الهيئات إما من الدستور مباشرة أو من التشريعات العادية، والرقابة الوصائية قيد على حرية واستقلال الهيئات اللامركزية لا تتقرر إلا بنص قانوني، فالمشرع وحده هو الذي يملك فرض هذا القيد على استقلال تلك الهيئات³.

¹ عبد الحميد فياض، المرجع السابق، ص 953

² أحمد الشافعي أبوراس، المرجع السابق، ص 277

³ عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 157

وكما يملك المشرع تقرير الوصاية فإنه يملك تقرير تحديد سلطاتها وشروط استعمالها، إذ لا نتصور أن يخول المشرع الجهة التي تتولى هذه الرقابة سلطات مطلقة غير محددة تباشرها على الهيئات اللامركزية، ومن ثم فإن الصفة الاستثنائية للرقابة الوصائية تحتم بالضرورة ألا تمارس إلا في بعض الحالات وبالوسائل ووفق الأعراس التي تبينها النصوص التشريعية لهذه الرقابة، وتمثل القيود الواردة على الوصاية في :

- قيود تشريعية
- قيود خاصة بكيفية استعمال الرقابة
- قيود ترد على الأغراض التي تستهدفها هذه الرقابة

الفرع الأول : القيد التشريعي

يعني هذا القيد ألا تمارس جهة الوصاية سلطاتها إلا بقانون، وعليه فإن جهة الوصاية لا تمارس سلطاتها مهما واجهت من أعمال غير مشروعة صادرة من الهيئات اللامركزية وتلتزم الصمت حيالها في حالة انعدام النص المقرر لهذه الرقابة، فالأصل هو استقلال الهيئات اللامركزية والقيد الذي يرد على هذا الاستقلال هو استثناء من هذا الأصل، ويترتب عن هذه الصفة الاستثنائية أن تكون هذه النصوص المقررة لها صريحة وأن تخضع في تفسيرها لقاعدة التفسير الضيق وكل توسع في التفسير يتعارض مع هذه الصفة الاستثنائية¹.

وبهذا الخصوص تطرح إشكالية طبيعة النص المقرر للوصاية هل يجب أن يكون نصا قانونيا؟ هل يجب أن يكون تنظيميا؟

يرى أغلب الفقهاء² أنه يجب أن يكون النص المقرر للوصاية نصا قانونيا، لأن كونه تنظيميا يفرغ هذا القيد من فحواه ويخرج الوصاية من طابعها الاستثنائي، ومرجع ذلك أن سلطة الوصاية هي السلطة المركزية وهي نفسها المختصة بإصدار التنظيمات وبهذا فهي تقرر صلاحياتها بنفسها مما يجعلها حرة في مباشرة الوصاية تقررها وتباشرها وفق إرادتها وهذا ما يتعارض مع مبدأ حرية واستقلال الهيئات اللامركزية.

وقد نص الدستور الجزائري على أن البرلمان هو المختص بمسألة التقسيم الإقليمي للبلاد³، وتنظيم السلطات العمومية وعملها¹ و بمقتضى هذه النصوص أصدر البرلمان عدة قوانين تنظم الجماعات

¹ عادل محمود حمدي ، المرجع نفسه ، ص 159

إبراهيم رابعي ، المرجع السابق ، ص 123 ²

المادة 122 من دستور 1996 المؤرخ في 28 نوفمبر 1996 الجريدة الرسمية العدد 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008 ³

الإقليمية، منها قانون البلدية 10/11 وقانون الولاية 07/12 وقد نص هذان القانونان على خضوع البلدية والولاية للوصاية وبيننا وسائل ممارستها.

وإذا لم ينص المشرع على رقابة معينة بصدد اختصاص معين تجدد الإدارة المركزية نفسها مجردة من صلاحية الرقابة التي تستطيع بموجبها إبداء رأيها حول ممارسة هذا الاختصاص فلا تمتلك حيال القرار الإداري الصادر إلا طرق الطعن القضائي إذا توفرت شروطه².

الفرع الثاني : القيد الوارد على كيفية استعمال الرقابة الوصائية

بمقتضى هذا القيد فإن على سلطة الوصاية ألا تلجأ إلا للوسيلة التي نص عليها القانون ولا تلجأ لوسيلة أخرى حتى ولو كانت أقل مساساً بجزئية واستقلال الحرية اللامركزية، ويثير هذا القيد التساؤل بصدد ما إذ كان للسلطة الوصية أن تلجأ إلى دعوى الإلغاء لطلب إبطال بعض القرارات الصادرة من الهيئات اللامركزية المشمولة بوصايتها.

الواقع أنه لا معنى لهذا التساؤل ما دامت السلطة الوصائية تملك إلغاء هذه القرارات بمقتضى السلطة المخولة لها قانوناً، غير أن هذا التساؤل ينشأ إذا كانت سلطة الوصاية لا تملك إلغاء هذه القرارات قانوناً، فهل يجوز لها في هذه الحالة أن تلجأ إلى دعوى الإلغاء؟

يرى بعض الشراح أنه لسلطة الوصاية حق اللجوء إلى القضاء لطلب إلغاء بعض قرارات الهيئات اللامركزية غير المشمولة بوصايتها ما دامت مشوبة بعيب من عيوب البطلان، لأن الصفة متوافرة في سلطة الوصاية ما دامت متمتعة بهذه السلطة، وبمقتضى هذا الرأي يمكن لممثلي هذه السلطة أن ينقلوا إلى القضاء المختص كل سلطات الوصاية فتخضع لرقابته كل أعمال الهيئات اللامركزية دون سند من القانون.

غير أن هذا الرأي جانب الصواب، كما يقول الدكتور عادل محمود حلمي إذ من شأنه نقل كل سلطات الوصاية إلى القضاء المختص فتخضع لوصايته كل أعمال الهيئات اللامركزية، كما أنه لا مصلحة لسلطة الوصاية في اللجوء إلى مثل هذه الدعاوى ما دامت لا ترتب ضرراً بالنسبة لها³.

المادة 123 من دستور 1996 المؤرخ في 28 نوفمبر 1996 الجريدة الرسمية العدد 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008¹

² محمد علي حطّار، الأساس القانوني للامركزية الإقليمية، مجلة الحقوق الكويتية، السنة الثالثة، العدد 2، مارس 1989، ص 143.

³ عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 160

وعند استعمال وسائل الوصاية الإدارية يجب احترام الإجراءات التي ينص عليها المشرع، وهي عادة إجراءات شكلية تتفاوت بين أخذ الرأي مسبقاً أو الإعذار أو التسبب والنشر والإعلان والمواعيد، وهذه الإجراءات الشكلية تقرر لصالح الهيئات اللامركزية وللصالح العام، وقد يكون الغرض منها ضمان وحماية الهيئات اللامركزية والحد من تدخل سلطة الوصاية¹

وتختلف التشريعات في جزاء مخالفة هذه الإجراءات، فمنها ما يترتب على ذلك البطلان، ومنها ما يفرق بين الشكليات والإجراءات الجوهرية التي توجب البطلان والثانوية التي لا يترتب عليها البطلان².

الفرع الثاني : القيد الذي يرد على أغراض الرقابة الوصائية

تهدف الرقابة الوصائية إلى التحقق من شرعية الأعمال التي تصدر من الهيئات اللامركزية، وعدم مخالفتها للصالح العام، فالرقابة الوصائية لا تستهدف حماية مصالح الهيئة اللامركزية ذاتها، فلا يجوز لسلطة الوصاية إذن أن تلجأ لاستعمال وسائلها لتحقيق أغراض غير التي حددها المشرع، أو تلجأ لاستعمال هذه لتحقيق أغراض سياسية أو شخصية، وإلا تكون قد انحرفت وأساءت استعمال سلطاتها³.

ولا يمكنها النظر في الملائمة إذا لم ينص القانون على ذلك، فعليها أن تتقيد بالغرض الذي أراد المشرع تحقيقه.

وتظل الرقابة الوصائية في حدودها الطبيعية المرسومة، بحيث لا يهدر استقلال الهيئات المركزية، فإن لمثل تلك الهيئات حق الطعن في القرارات الصادرة من السلطة المركزية فيما يتعلق بممارسة سلطة الوصاية⁴.

كما نصت المادة 61 القانون 10/11 المتعلق بالبلدية : " يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقاً للشروط والأشكال المنصوص عليها قانوناً، أن يرفع إما تظلماً إدارياً أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة"⁵

¹ عبد المجيد فياض ، المرجع السابق ، ص 591

² إبراهيم رابعي ، المرجع السابق ، ص 124

³ محمود حمدي ، المرجع السابق ، ص 162

⁴ سليمان الطماوي ، المرجع السابق ، ص 132

⁵ قانون رقم 10/11 المتعلق بقانون البلدية المؤرخ في 22/06/2011 ج ر عدد 37

خاتمة

خاتمة

إن أهم ما تم تبيانه و ملاحظته عن المشرع الجزائري وفي سبيل أعماله لمختلف أنواع الرقابة على الإدارة المحلية التي تعد نابعة من صميم الشعب فهي وحدها التي تستطيع تأكيد وحدة المجتمع باستشارة الرأي العام المحلي للاهتمام بالمشكلات الإنسانية وإشراك المواطنين في الوصول إلى حلول لها، ولقد أصبح من الأمور المؤكدة أن على الإدارة أن تلعب دورا أساسيا في عملية التنمية الشاملة التي لا توجد دولة إلا و يدفعها الطموح أن تقطع أشواطا ملموسة على طريقها.

وبالطبع فإنه لبناء نظام متطور للإدارة المحلية لا يأتي بمجرد إصدار قوانين أو مراسيم خاصة بذلك وإنما بكيفية تطبيق وإحكام الرقابة الإدارية من الجهات المركزية العليا في الدولة على الجهات اللامركزية الإقليمية، وذلك من خلال رقابة السلطة الرئاسية والتي تتخذ في سبيل أعمال رقابتها عدة أشكال كسلطة الحلول، والإلغاء، والسحب، والتعديل، وهذا فيما يخص الأجهزة الإدارية والجماعات المحلية في الدولة.

حيث يتضح لنا من خلال دراستنا ان المشرع الجزائري لا يراعي التلازم بين السلطة والمسؤولية، فمسؤولية الوزراء السياسية تبرر منحهم سلطة رئاسية على مرؤوسيه وأعمالهم فطالما أن الوزراء مسئولون سياسيا عن أعمال مرؤوسيه، فيجب أن يمنحوا السلطة المقابلة لذلك والموازية لهذه المسؤولية حيث يجب أن تحول لهم سلطة رقابية سابقة ولاحقة على أعمال مرؤوسيه، لذا يقال وبحق أن الرئيس بمقتضى سلطته الرئاسية يتمتع بسلطة مطلقة آثرت سلبا على الإدارة المحلية.

كما أن ممثلي السلطة المركزية يمارسون رقابة وصائية على الإدارة المحلية اتسمت بطابعها المتشدد وهذا بما أن المشرع الجزائري لازال يأخذ بالأسلوب الفرنسي القديم الذي مارس رقابة وصائية متشددة وواسعة، وهذا ما أدى إلى المساس بحرية واستقلال الإدارة المحلية حيث أن هذه الرقابة لم تقتصر على رقابة المشروعية، وإنما امتدت إلى رقابة ملائمة.

ومن أهم أوجه الرقابة على الإدارة المحلية كذلك الرقابة القضائية، التي تمارسها هيئات قضائية متخصصة حيث أن المشرع الجزائري وبموجب دستور 1996 قام بتأسيس هيكل قضائية جديدة مثل مجلس الدولة كهيئة قضائية إدارية الذي نصب سنة 1998، وأنشأت قوانين 1998 المحاكم الإدارية كجهات تابعة لها حيث أن المشرع الجزائري راعى خصوصية الإدارة العامة، فخصص لها قاضيه الخاص هو القاضي الإداري، حيث أنه جعل للإدارة أهلية للتقاضي وذلك من خلال أن المشرع بين كيفية ممارستها هذا الحق وهذا بتبيان أهم الإجراءات والأساليب المتبعة أمام القضاء الإداري، وذلك للوصول إلى الحقوق المرجوة من المنازعة، من خلال دعوى تتصل بقانون الإجراءات المدنية والإدارية باعتباره القانون الإجرائي العام وكذلك لقوانين أخرى كثيرة.

ومن خلال ما سبق فإن أهم ما تم ملاحظته على الرقابة القضائية على الإدارة المحلية أن المشرع وفي نص المادة 827 من ق إ م إ عفى التمثيل بواسطة محام الأشخاص المعنوية المذكورة في المادة 800، سواء في الادعاء أو التدخل أو كطرف مدعى عليه، وتم تبرير هذا الاستثناء أن هذه الأشخاص تملك كفاءات بشرية أو إطارات بإمكانها تسيير ملف المنازعة وهذا ترشيدا للنفقات العمومية، إلا أن هذا الاستثناء مخالف لمبدأ المساواة أمام القضاء وهو في متناول الجميع ويجسده احترام القانون.

وإن الحديث عن أهم الإختلالات التي تعترض الإدارة المحلية في التقاضي أمام كثيرة ومتعددة إلا أن الهدف المنشود منها هو تحقيق المصلحة العامة ومما لاشك فيه إن من أبرز مقومات نجاح الإدارة المحلية هو وضوح العلاقة بين الهيئات المحلية وأجهزة الرقابة عليها.

إن مدى الرقابة وأهميتها يتحدد وفقا لطبيعة المجتمع وعلاقاته الاجتماعية ودرجة اللامركزية فيه، ومدى تحديد ووضوح اختصاصات الإدارة المحلية، الأمر الذي نرى فيه ضرورة النص في الدساتير على المبادئ الأساسية التي تكفل تدعيم حق السلطات المحلية في إشرافها على مرافقها المحلية، كما يجب أن تكون هناك جهة عليا تضمن توافق السياسات والاحتياجات والإمكانات المحلية مع السياسات والاحتياجات والإمكانات القومية، وتنظر إلى أساليب تطوير الإدارة المحلية وتأمين وسائل عملها والتنسيق بين مشروعاتها ومشروعات السلطة المركزية.

ومما لا شك فيه أن من أبرز مقومات نجاح النظام المحلي هو وضوح العلاقة بين الهيئات المحلية وأجهزة الرقابة عليها.

و يتضح لنا من خلال دراستنا لقانوني البلدية و الولاية أن المشرّع قد سار في اتجاهين متعارضين، فمن ناحية وسّع في اختصاصات المجالس المحلية إلى درجة كبيرة و في المقابل أخضعها في ممارسة تلك الإختصاصات لرقابة دقيقة و واسعة عُهد بها إلى السلطات الوصائية، مما نتج عنها ضآلة و تقييد ما قرره المشرّع من استقلال لهذه المجالس.

إن الإدارة المحلية في الجزائر تعاني من رقابة وصائية شديدة حيث نجد المشرّع الجزائري يأخذ بالأسلوب الفرنسي القديم - التقليدي - في الرقابة، علما أن هذا الأخير ألغى أسلوب الوصاية الإدارية الشديد و اكتفى بالرقابة القضائية حسب قانون 21 مارس 1982 حيث تعتبر قرارات المجالس المحلية نافذة بمجرد نشرها أو تبليغها، و على ممثل الدولة اللجوء إلى القضاء لطلب إلغاء قرارات الإدارة المحلية التي يراها غير شرعية، خلال مهلة شهرين من تبليغه القرار، و حتى سلطة تعليق تنفيذ قرار المجلس، فإنها من اختصاص القضاء الذي يحكم بناء على طلب ممثل الدولة المرفق بدعوى الإلغاء.

و في الجزائر و رغم أن هناك تطور إيجابي في القوانين الحالية المنظمة لكل من البلدية و الولاية مقارنة بالوضع في ظل القوانين السابقة الأمر الذي يعكس إرادة المشرّع لتقليص تدخل السلطة الوصائية في شؤون البلدية و الولاية.

إلا أننا نلاحظ أن الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية لا تزال رقابة شديدة و واسعة ، مما أدى إلى المساس بحرية و استقلال الإدارة المحلية و أن هذه الرقابة لم تقتصر على رقابة المشروعية و إنما امتدت إلى رقابة الملائمة، أي رقابة السلطة التقديرية للهيئات المحلية.

و على العموم فإن تحقيق الهدف الرئيسي من إقامة الجماعات اللامركزية الإقليمية و الذي يتمثل في نقل السلطة من الحكومة المركزية إلى المجالس الشعبية المحلية، - الأقدر على الإحساس بمشاكل السكان و الأقدر على حلها - كما أنها وسيلة لتقوية الرابطة بين المجتمع المحلي و دولته و تقوية ثقته بها و تدعيم روح الإنتماء و المواطنة، و يعزز من ارتباطه بمجتمعه المحلي، و ذلك بإشراكه في صناعة و تنفيذ القرارات المحلية التي تهم الإقليم.

- و لتحقيق كل ذلك يشترط تدعيم الإدارة المحلية من الناحية النظرية، أي على مستوى النصوص القانونية و من الناحية العملية أي في التطبيق الميداني لهذه النصوص و يكون ذلك:
- 1- بالتخفيف من شدة الرقابة الوصائية خاصة الممارسة على أعمال الجماعات الإقليمية و اقتصرها على الرقابة الشرعية و الحد من السلطة التقديرية لسلطة الوصاية.
 - 2- إقامة العلاقة بين الإدارة المحلية و السلطات الوصائية على أساس تقديم الرأي و المشورة و التعاون خاصة بالنسبة للهيئات المحلية التي لا تتوفر فيها الكفاءة الإدارية المطلوبة و لا الموارد المالية الذاتية.
 - 3- توسيع الضمانات القضائية و فسخ المجال لإقامة الدعوى و مراجعة القضاء الإداري لإبطال القرارات الصادرة عن سلطة الوصاية المتعلقة بالقرارات التي تتخذها المجالس المحلية.
 - 4- وجوب إحكام نظام الرقابة على الجماعات المحلية و ملائمتها مع منطق و فلسفة اللامركزية. فالرقابة يجب أن تكون سياسية قبل الإدارية و التقنية.
- و لعل الرقابة السياسية غيّبت في الوقت الحالي مع أنها كانت موجودة نسبياً قبل إقرار التعددية الحزبية، فلا بد للأحزاب من القيام بدورها في هذا المجال، كما يجب رفع الوصاية الأبوية في الجماعات المحلية بذهنيتهما الحالية. و تحديد ميكانيزمات و موضوعات الرقابة بشكل مدقق و في إطار القانون فقط.

قائمة

المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

❖ النصوص والقوانين :

1. دستور الجزائر 1976، الجريدة الرسمية عدد 64 صادرة بتاريخ 1976/11/24.
2. دستور الجزائر 1996، الجريدة الرسمية، عدد 76، الصادر بتاريخ 1996/02/07.
3. الأمر 24/67 مؤرخ في 18/01/1967 المتضمن قانون البلدية الجريدة الرسمية عدد 06.
4. مرسوم 07/12 مؤرخ في 23/01/1982 متضمن تحديد صلاحيات رئيس الدائرة، الجريدة الرسمية عدد 15.
5. قانون رقم 08/90 مؤرخ في 07/04/1990 يتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية عدد 15.
6. قانون رقم 09/90 مؤرخ في 07/04/1990 يتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، عدد 15.
7. قانون رقم 10/11 مؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، عدد 37.
8. قانون رقم 07/12 مؤرخ في 21/02/2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، عدد 12.

❖ الكتب باللغة العربية

1. الدكتور : محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2002.
2. الدكتور: فوزت فرحات، (القانون الإداري العام)، الكتاب الأول: التنظيم الإداري و النشاط الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة الحلبي الحقوقية، بيروت-لبنان، 2004.

3. الأستاذ: محمد الصغير بعلي، (القانون الإداري: التنظيم الإداري- النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة- الجزائر، 2004
4. الأستاذ علاء الدين عشي، (مدخل القانون الإداري: المبادئ العامة للقانون الإداري وتطبيقاته في الجزائر)، الجزء الأول، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين ميله- الجزائر، 2009.
5. الدكتور: عمار بوضياف، (التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق)، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010
6. الدكتور: محمد باهي أبو يونس، (أحكام القانون الإداري-القسم العام)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية- مصر، 1996
7. الدكتور: مصطفى أبو زيد فهمي، (الوسيط في القانون الإداري: تنظيم الإدارة العامة)، الجزء الأول، دار الهدى للمطبوعات، الإسكندرية-مصر، 1997.
8. الأستاذ: حسين فريجه، (شرح القانون الإداري - دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون-الجزائر، 2010
9. الدكتور:عمارعوابدي، (القانون الإداري:النظام الإداري)، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.
10. الدكتور:عدنان عمرو، (مبادئ القانون الإداري:ماهية القانون الإداري، المرافق العامة)، الطبعة 2، منشأة المعارف، مصر، 2004، ص76.
11. الدكتور:مازن ليلو راضي، (الوجيز في القانون الإداري)، ص16 كتاب محمل من الإنترنت من الموقع www.egypt.man.com.
12. الدكتور:حسن محمد عوضة، (المبادئ الأساسية للقانون الإداري)، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت لبنان، 1997.
13. الأستاذ الدكتور:عمار بوضياف، (الوجيز في القانون الإداري)، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007

14. الدكتور:عبد الغني بسيوني عبد الله، (النظرية العامة في القانون الإداري:دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر)، منشأة المعارف، الإسكندرية-مصر، 2003
15. الدكتور:محمد بكر حسين، (الوسيط في القانون الإداري)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية-مصر، 2006
16. الدكتور:هاني علي الطهراوي ، (القانون الإداري:ماهية القانون الإداري-التنظيم الإداري-النشاط الإداري)، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان-الأردن، 2009
17. الأستاذ الدكتور :ماجد راغب الحلو، (القانون الإداري)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية-مصر، 1996
18. الأستاذ جعفر أنس قاسم، (أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر)، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون-الجزائر، 1988
19. الدكتور : حسين عثمان محمد عثمان، (أصول القانون الإداري)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية-مصر، 2009
20. الدكتور : محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2003.
21. عثمان خليل عثمان ، اللامركزية ونظام مجالس المديرية في مصر، مكتبة عبد الله وهبة، طبعة 1993.
22. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2012.
23. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، 2007.
24. حميدي سليمان، سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 1983.
25. يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الأول، الطبعة الثانية، 1998.

26. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدر الجامعية للطباعة والنشر الإسكندرية، الطبعة الأولى، 1994.
27. محمد باهي أبة يونس، أحكام القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية، 1992.
28. عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، دار / ج الطبعة الثانية، الجزائر ، 1990.
29. عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
30. محمد الشافعي أبوراس، القانون الإداري، عالم الكتاب، الجزء الأول، القاهرة، (دون سنة).
31. محمد رمضان، الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، مصر، 1979.
32. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس القاهرة، 2006.
33. صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني و مكتبة المدرسة للطباعة والنشر لبنان 1982.
34. علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى عين مليلة، الجزائر، 2011 .
35. محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004.
36. مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
37. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة فرحات عباس سطيف، 2008.

- 38 أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- 39 جورج فوديل، "القانون الإداري"، ترجمة منصور القاضي الجزء الثاني المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع لبنان، ط1، 2001.
- 40 حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004.
- 41 رشيد خلوفي، "قانون المنازعات الإدارية" ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون الجزائر 2001.
- 42 ساسي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف الإسكندرية، الطبعة الأولى 1982.
- 43 سعاد الشرفاوي، المسؤولية الإدارية، الطبعة الثالثة، دار المعارف، القاهرة.
- 44 عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دار الجسور، للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 45 عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.
- 46 الاستاذ مازن ليلو راضي، القضاء الإداري الليبي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2003.
- 47 وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2008.
- 48 محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر دراسة تحليلية مقارنة، ط 01، الإصدار الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.

- 49 هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن و بريطانيا، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2004.
- 50 حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1980.
- 51 علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، ط1، دار وائل للطباعة والنشر، الأردن، 2002.
- 52 عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، دون الطبعة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1988.
- 53 محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر دراسة تحليلية مقارنة، ط01، الإصدار الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع الأردن، 2009.
- 54 هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية: الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2004.

❖ الرسائل و المذكرات :

1. قاسي بن يوسف، الرقابة الشعبية على الإدارة المحلية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2011.
2. مختار بوشيبة، مظاهر السلطة الرئاسية و الوصاية الإدارية على المؤسسات العامة الاقتصادية، دراسة مقارنة رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق بن عكنون، 1990.
3. إبراهيم رابعي، استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة عنابة، كلية الحقوق، 2005.
4. عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين التبعية والاستقلال، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، معهد العلوم القانونية والإدارية، بن عكنون، 2011.

5. مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر، مذكرة ما جستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، 2002.
6. أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مذكرة ماجستير، غير منشورة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، 2003
7. سمر محمد راغب شاهين، واقع الرقابة الإدارية الداخلية في المنظمات الأهلية في قطاع غزة مذكرة ماجستير، غير منشورة، الجامعة الإسلامية، عمادة الدراسات العليا، غزة، فلسطين 2007

❖ الدوريات والمجلات :

1. عبد المجيد فياض، الوصاية الإدارية ومظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الرابع، أكتوبر- ديسمبر 1969.
2. مصطفى أبو زيد فهمي ، نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن، مجلة العلوم الإدارية، السنة الثالثة، العدد 1، يونيو 1961.
3. محمد عمر الشيوكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة، مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عدد 250، 1985.
4. محمد علي خطار، الأساس القانوني اللامركزية الإقليمية، مجلة الحقوق الكويتية، السنة الثالثة، العدد الثاني، مارس 1989.
5. بكر القباني ، الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، السنة 52، بيروت 1984
6. عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 06، ماي 2009.
7. عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 06، 2009.

8. مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، مطبعة الديوان، الجزائر، 2003.

9. المراجع بالكتب الفرنسية

10. Jean RIVERO : droit administratif, Dalloz, Paris 1980

11. M. Waline : Droit administratif, 9^{ème} édition, Paris 1963.

❖ مواقع الانترنت :

1. أنظر في هذا الصدد بوحنية قوي، الإدارة المحلية من منظور مقارن، دراسة في بعض

التطبيقات في فرنسا وبريطانيا والجزائر، 2011. www.bouhania.com.

الفقه العرس

إهداء	
شكر و عرفان	أ.
خطة البحث المبحث التمهيدي	
1 مقدمة	
Erreur ! Signet non défini.	مقدمة المبحث التمهيدي
6	المطلب الاول : مفهوم المركزية الإدارية و أركانها
6	الفرع الاول: تعريف المركزية الإدارية و خصائصها
9	الفرع الثاني : أركان المركزية الإدارية وصورها
15.....	الفرع الثاني : عدم التركيز الإداري
16.....	المطلب الثاني : مفهوم اللامركزية الإدارية و أركانها
17.....	الفرع الأول : تعريف اللامركزية الإدارية وتمييزها عن النظم المشابهة لها
25.....	الفرع الأول : اللامركزية الإقليمية المحلية
27.....	الفرع الثاني : اللامركزية المرفقية أو المصلحية
28.....	الفصل الأول: الإطار النظري لفكرة الرقابة
28.....	المبحث الأول: ماهية الرقابة على أعمال الإدارة
28.....	المطلب الأول: مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة
28.....	الفرع الأول : تعريف الرقابة على أعمال الإدارة لدى فقهاء القانون الإداري العام
30.....	الفرع الثاني : تعريف الرقابة في القانون الإداري
33.....	المطلب الثاني : خصائص نظام الرقابة

40	المبحث الثاني : مفهوم الرقابة الوصائية
42	المطلب الأول : تعريف الرقابة الوصائية
46	الفرع الأول : تمييز الرقابة الوصائية عن النظم المشابهة لها
50	الفرع الثاني : خصائص نظام الرقابة الوصائية
57	المطلب الثاني : نماذج الرقابة الوصائية
58	الفرع الأول : النموذج البريطاني
62	الفرع الثاني : الوصاية الإدارية في النموذج الفرنسي
68	الفصل الثاني: الإطار التطبيقي لفكرة الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية
68	المبحث الأول : آليات ممارسة الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية
69	المطلب الأول : آلية التصريح والتصديق
69	الفرع الأول : مفهوم سلطة التصريح في التشريع الجزائري
72	الفرع الثاني : مفهوم التصديق في التشريع الجزائري ونظامه القانوني
78	المطلب الثاني : آلية الإلغاء والحلول
78	الفرع الأول : مفهوم الإلغاء و تطبيقاته في التشريع الجزائري
84	الفرع الثاني : مفهوم الحلول في التشريع الجزائري والقيود الواردة عليه
88	المبحث الثاني : السلطات الوصائية المخولة بممارسة الرقابة والقيود الواردة عليها
89	المطلب الأول : السلطات الإدارية المخولة بممارسة الرقابة الوصائية
89	الفرع الأول : السلطات الوصائية المركزية واللامركزية (عدم التركيز الإداري)

94.....	الفرع الثاني : السلطات الوصائية اللامركزية – لامركزية الرقابة الوصائية –
95.....	المطلب الثاني : القيود الواردة على ممارسة الرقابة الوصائية
96.....	الفرع الأول : القيد التشريعي
97.....	الفرع الثاني : القيد الوارد على كيفية استعمال الرقابة الوصائية
98.....	الفرع الثاني : القيد الذي يرد على أغراض الرقابة الوصائية
102	خاتمة
105	قائمة المصادر والمراجع