جـــــامعة الجيلالـــــــي بونعـــــــــامة

بخميس مليـــــــــانة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الــحقوق

محاضرات مقياس الرقابة الإدارية موجهة لطلبة السنة الثانية ماستر

تخصص: قانون إداري

إعداد الدكتور: بن ترج الله علي

السنة الجامعية: 2023/2022

مقدمة:

تختار الدولة الحديثة أسلوبها في التنظيم الإداري بما تفرضه ظروفها الإجتماعية والإقتصادية والسياسية، فتلجأ إلى المركزية كأساس لقيام الدولة من الناحية الوظيفية، وعند اتساع رقعتها الجغرافية وتزداد واجباتها وتتوسع خدماتها تعتمد أسلوب اللامركزية الإدارية ضمانا لتفرغ الحكومة المركزية للأمور السياسية الهامة، وتحقيقا لمشاركة المواطنين في إدارة مرافقهم وخدماتهم . أو باعتبار هذه الأخيرة تجسد النظام الديمقراطي في التسيير من خلال إناطة تسيير الشؤون المحلية للأشخاص الموجودة على المستوى المحلي.

كما توجد بعض المرافق الأخرى محلية بطبيعتها- اللامركزية المرفقية – لما تفرضه احتياجات المواطن وتقريب الخدمة منه، فالدولة أعطت استقلالا وظيفيا للهيئات اللامركزية وتلك الموجودة على المستوى المحلي بمنحها الشخصية المعنوية غير أنه يجد إيجاد آلية لضمان عدم خروج الهيئات اللامركزية عن وحدة الدولة وعدم تعارض الشؤون المحلية مع الشؤون الوطنية وعليه تعتبر عملية الرقابة الإدارية من بين الضمانات قصد الحفاظ على مبدأ مشروعية النشاط الإداري.

ولاحظنا أن الكثير يعتبر أن المقصود بالرقابة الادارية هو الوصاية في حين وجب أن نعلم ان الرقابة الادارية أوسع من الوصاية الادارية باعتبار هذه الأخيرة نوع من أنواع الرقابة الادارية إذ أن كل وصاية ادارية هي رقابة ادارية فعلا ولكن العكس قد لايكون صحيحا.

وعليه سوف نتناول هذا الموضوع من خلال ثلاث فصول على النحو الآتي:

الفصل الأول : مفهوم الرقابة الإدارية.

الفصل الثاني : مبادئ، نطاق وأجهزة الرقابة الإدارية.

الفصل الثالث: صور الرقابة الإدارية.

الفصل الأول:

مفهوم الرقابة الادارية.

سوف نتناول في هذا المبحث التطرق إلى تعريف الرقابة الادارية وبيان الآراء الفقهية المختلفة وكذا تحديد الأسس والخصائص التي تتميز بها عن غيرها من المفاهيم المشابهة لها وعليه ينقسم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب على النحو الآتي:

المبحث الأول :تعريف ، خصائص وأنواع الرقابة الإدارية.

المبحث الثاني :الأسس النظرية للرقابة الإدارية وأهميتها.

المبحث الأول:

تعريف ، خصائصها الرقابة الادارية وأنواعها.

لتحديد تعريف الرقابة الإدارية لا بد أولاً من تحديد تعريف الرقابة بشكل عام لغة واصطلاحا بوصفها نشاطاً مهماً يمارس للتحقق من قيام العمل على أساس الأهداف المرسومة.، ثم نتطرق لتحديد خصائصها وتبيان انواعها.

المطلب الأول:

تعريف الرقابة لغة وقانونا.

نظراً لأهمية الرقابة ودورها في تحقيق الفاعلية على مستوى الإدارة العامة هناك عدة تعاريف فقهية مختلفة بحسب اختلاف الزاوية التي ينظر اليها لذلك سنتطرق للتعريف اللغوي ثم القانوني للرقابة.

الفرع الأول:

تعريف الرقابة الإدارية لغة.

تعني المراقبة والملاحظة والحراسة وهي مشتقة من الفعل راقب، أصلها ينقسم إلى جزئيين الأول وتعني فيه المواجهة، "**CONTRE**" والجزء الثاني "**ROL**" أي السجل والقائمة، وقد فقدت هذا المعنى بتطور الزمن وأصبحت تعني الاشراف والمتابعة.

ويقصد بها من الجانب الإداري الرقابة الصادرة من الجهات الإدارية التي تكون الجهاز التنفيذي والإداري للدولة، وينصرف مفهوم الرقابة الإدارية **(control administrative)** ليشمل المرافق العامة المركزية، وكذلك المرافق العامة اللامركزية، بهدف ضمان احترام القانون وتحقيق المصلحة العامة[1].

وتعد الرقابة من مهام كل مدير في جميع المستويات الإدارية ابتداء بالمدير العام وانتهاءًا بمشرف العمال في الخط الإداري الأول في التنظيم، وتمارس على كل شيء في التنظيم ابتداءا بالافراد والأموال والأجهزة والمعدات والآلات، وعلى كيفية القيام بالعمل، وعلى العمليات والأنشطة الإنتاجية والتسويقية والتمويل والاستثمار ... الخ، ومن هذا المنطلق تعتبر العملية الرقابية شاملة لجميع نشاطات وموجودات المرافق العامة.

الفرع الثاني:

تعريف الرقابة من الناحية القانونية.

---

[1] بريش ريمة، الرقابة الادارية على المرافق العامة، رسالة ماجستير في القانون العام تخصص قانون الادارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أم البواقي، 2013، ص 13.

هي عملية التحقق من مدى إنجاز الأهداف المبتغاة والعمل على إيجاد الحلول المناسبة وفق ما حددته القواعد القانونية للدولة وبصورة مرضية، حيث ازدادت الرقابة مع اتساع نشاط الإدارة وتنوعه في جميع المجالات .

وهناك عدة تعاريف سنختار منها التعاريف أهمها: الرقابة الادارية هي الآلية التي تمارس على الإدارة العامة من ناحية الاعمال والموظفين والوسائل من خلال الأجهزة سواء الداخلية أم الخارجية، وسواء السابقة أم اللاحقة، وأيضاً رقابة الإدارة المركزية على أجهزة وأعمال الإدارة المحلية[2]. وعرفها الدكتور عمار بوضياف بأنها ":وظيفة من الوظائف الإدارية، وتعني قياس وتصحيح أداء المرؤوسين، للتأكد من أن الأهداف والخطط المسطرة، قد تم تنفيذها بشكل مرض، كما تعني الرقابة، الإشراف والمراجعة، من سلطة أعلى بقصد معرفة كيفية سير الأعمال ومراجعتها وفقا للخطط الموضوعة."[3] وعرفها الدكتور طارق المجدوب بأنها" :الرقابة الذاتية التي تمارسها الإدارة العامة على نفسها، وهي وسيلة تستطيع الإدارة التأكد من أن الأهداف قد تحققت في الوقت المحدد لها.

ويمكن تعريف الرقابة الادارية بأنها: "الآلية التي تستخدمها الإدارة للتأكد من ان الإدارة تقوم بنشاطاتها ضمن القوانين والأنظمة إحتراما لمبدأ المشروعية والضمان الحسن والسير الحسن للإدارة كمرفق عام.

تعد الرقابة الإدارية أمرا ضرورياً في العملية الإدارية، فهي التي تحد من القصور والانحراف الذي يشوب مراحل النشاط الإداري، وتعمل على صياغة الاجراءات المضادة لذلك الانحراف،

---

[2] محمد الديداموني عبد العالي، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص 72.

[3] عمار بوضياف، منتديات أبو الحسن التعليمية، ، بحث حول الرقابة الإدارية لطلبة الحقوق.

وتدارك القصور مع عدم السماح بخروج النشاط الإداري عن الحدود المرسومة له، وطرح المعالجة الناجعة للأسباب التي أدت إلى ذلك، وتعتبر من أهم أشكال الرقابة وأكثرها فاعلية إذا ما مورست في إطار من النظام وسيادة القانون، لأنها تمكن الإدارة من تدارك نفسها بوتيرة أسرع قبل استفحال المشكلات، وبما يحقق السير المنتظم للإدارة، وذلك بتنفيذ ما جاء في القانون[4].

وهناك ثلاثة اتجاهات فكرية رئيسية تتعلق بمفهوم الرقابة، هذه الاتجاهات هي: [5]

أولا- النظرية الكلاسيكية:

ينظر أصحاب هذا الفكر إلى الرقابة الإدارية على أنها عملية تفتيش وتخويف لأفراد التنظيم باستخدام أسلوب القوة والسلطة، فالمدير التقليدي يستخدم قوته وسلطته الرسمية لإرغام الأفراد على تنفيذ الأوامر ومحاسبتهم عندما يخطئون، لذلك فإن الرقابة في نظرهم هي " :عملية التركز على التهديد بالعقوبة والوعد بالمكافئة لمنع حدوث الأخطاء والانحرافات"، من رواد هذه المدرسة هنري فايول حيث عرف الرقابة على أنها: "تنطوي على التحقق إذا كان كل شيء يحدث طبقا للخطة المرسومة، والتعليمات الصادرة وأن غرضها هو الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء بقصد معالجتها و منع تكرار حدوثها، وهي تنطبق على كل شيء معدات، أفراد، أفعال.

ثانيا- النظرية السلوكية:

ينظر أنصار هذا الفكر إلى الرقابة الإدارية من الناحية السلوكية حيث يعرفون الرقابة الإدارية بأنها ":قدرة الفرد أو مجموعة من الأفراد في التأثير على سلوك فرد آخر أو مجموعة أخرى من الأفراد أو تنظيم معين، بحيث يحقق التأثير النتائج المرجوة." أما جورج تيري فقد عرف الرقابة بأنها

---

[4] بكر القباني، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1978، ص 20.
[5] حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الادارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الثقافة، 2010، ص 13.

":قدرة المدير على التأثير في سلوك الأفراد في تنظيم معين بحيث يحقق هذا التأثير النتائج المستهدفة".

ثالثا- النظرية التطبيقية:

من أنصار هذا الاتجاه" تيري و جورج"، يرون بأن الرقابة ترتكز على معايير رئيسية للقيام بوظيفتها وهي: وضع وتحديد المعاييلر قياس الأداء ومقارنته بالمعايير، وكذا تصحيح الفرق بين النتائج الفعلية والخطط الموضوعة. من جهة أخرى يرون بأن الرقابة تقوم بعدة وظائف متكاملة ومترابطة مع بعضها البعض وهي: [6]

1-الرقابة الإدارية 2-الرقابة التجارية 3-الرقابة المالية 4-الرقابة الأمنية 5-الرقابة السياسية 6-الرقابة القضائية

إذن الرقابة باختصار هي عملية تساهم في التأكيد من تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد البشرية والمادية المتاحة، كما جاء في تعريف للدكتور فؤاد العطار بأنها ":وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقا للأهداف المرسومة وبكفاية وفي الوقت المحدد لها. [7]

وتنصب الرقابة كل مواضيع " النشاط الإداري" الذي تقوم به الإدارة كما تشمل الأموال والأشخاص والأعمال المادية والتصرفات القانونية، كما قد تمتد إلى الجوانب الأخرى"السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية".

---

[6] بريش ريمة، المرجع السابق، ص 24.
[7] طارق المجدوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009، ص 529.

المطلب الثاني:

خصائص الرقابة الإدارية.

تمتاز الرقابة الإدارية بجملة من الخصائص التي نستعرضها فيما يلي:

- تعد الرقابة الإدارية رقابة وقائية حيث تضمن ان لا يصدر أي قرار أو تصرف أو عمل إلا في حدود القانون وفي إطار احترام مبدأ المشروعية ومنه فإن الرقابة الإدارية تكون أكثر جدية وفعالية إذا ما التزمت بالمقومات الرئيسية، فوفاء الإدارة بالتزاماتها يجعلها قوية و يحقق لها ما كانت تصبو إليه، من سير منتظم للإدارة ، وبعيدا عن التعسف والاستبداد[8].
- تعمل الرقابة الوقائية لمراقبة صحة القرار وتنفيذه، ويتمثل ذلك في أمرين أولهما التحقق من صحة القرار الإداري لتبيان مدى سلامته، واكتشاف أوجه القصور والثغرات والإسراع بالتعديل قبل تفاقم الخطأ، وثانيها رقابة تنفيذ القرار بالرغم من سلامته.
- الرقابة الإدارية مرنة ولها القدرة على التكييف مع الظروف.
- الرقابة الإدارية موضوعية وواقعية في تأدية وظيفتها.
- نطاق الرقابة الإدارية أوسع بكثير من الرقابات الأخرى ويبدو ذلك جلياً في أن الرقابة الإدارية بناءًا على تظلم أو بدونه تتسع لتشمل بحث مشروعية القرارات الإدارية وكذلك ملائمتها، فمجال الرقابة الإدارية لا يقتصر على الأعمال القانونية، والمنازعات الإدارية بل تمتد ليشمل جميع نواحي العمل الإداري القانونية والاقتصادية والتنظيمية والإجرائية، كما تشمل كل الأعمال التي تدخل في النشاط الإداري تخطيطاً وتنفيذًا ومتابعةً، وكذلك

---

[8] بريش ريمة، المرجع السابق، ص 29.

بالنسبة للأعمال القانونية فإن الرقابة الإدارية لا تتوقف عند الأعمال التي يشوبها عيب مخالفة القانون أو الإنحراف في استعمال السلطة عن تحقيق الصالح العام، بل تدخل في الأعمال التي تصدر عن سلطة تقديرية، بالإلغاء أو التعديل طالما ارتأت عدم ملائمة القرار وإن كان يهدف إلى المصلحة العامة.

- إن الرقابة الإدارية تتم ممارستها داخلياً عن طريق الأجهزة الداخلية التي تقوم بالعمل الإداري نفسه، ومن ثم فإن إحاطتها بالعمل في مختلف جوانبه أكثر مقدرة على مشروعية اتخاذ القرار الصحيح على نحو أسرع.
- أن سلطة الإدارة في الرقابة والإشراف من النظام العام لا يمكن الاتفاق على مخالفتها.
- الرقابة الإدارية مفترضة في الرقابة الرئاسية واستثناء في الرقابة الوصائية.

المطلب الثالث:

أنواع الرقابة الإدارية.

الواقع أن الإدارة يمكن أن تخضع لأنواع من الرقابة، فهناك رقابة مباشرة ورقابة غير مباشرة، رقابة سابقة ورقابة لاحقة، رقابة داخلية ورقابة خارجية. [9]

أولا- الرقابة المباشرة والرقابة الغير المباشرة:

1- **الرقابة المباشرة:** يتم هذا النوع من الرقابة عن طريق الملاحظة الشخصية التي تلعب دورا هاما في مراجعة النتائج الفعلية، إذ يقوم المسئول بشخصه بم ا رقبة أعمال المرؤوسين والتحدث معهم، بغرض التعرف على المعلومات الضرورية وعلى

---

[9] عمار عوابدي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الإداري الجزائري، ج1، د م ج، الجزائر، 1982، ص 08.

الانعكاسات التي يبديها هؤلاء الأفراد، اتجاه طبيعة العمل وظروفه ونظام الأجور وغيرها من الأمور التي لا يجري نقلها في التقارير المكتوبة.

2-**الرقابة غير المباشرة:** لأسباب عديدة قد يتعذر على المسئول القيام بملاحظات شخصية لسير أعمال المشروع لهذا يلجأ المسئول إلى الرقابة غير المباشرة، وذلك عن طريق التقارير الرقابية، وتهدف هذه التقارير إلى كشف الأخطاء في سير العمل، إلا أنها تزداد فعاليتها إذا قدمت بسرعة ودقة حتى يتمكن المسئول من اكتشاف الخطأ في الوقت المناسب، واتخاذ الإجراءات الضرورية لتصويبه قبل أن يسبب مشكلة قد تؤثر على سير العمل الإداري بأكمله.

ثانيا- الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة والرقابة المتزامنة: [10]

1- **الرقابة السابقة:** ويطلق عليها أحياناً الرقابة الوقائية، ذلك أنها تهدف إلى ضمان أن جميع القرارات والأنشطة التي يتم ممارستها وفق ما نصت عليه الأنظمة واللوائح، وهذه الرقابة تكون سابقة لعملية التنفيذ، حيث تمنع وقوع الأخطاء والتجاوزات، وتؤكد مطابقة التصرف المالي مع القوانين.

يمكن أن نستنتج مما سبق أن هدف الرقابة السابقة هو منع المشكلات التي يمكن أن تحدث من الانحرافات عن معايير الأداء، وهي أكثر أنواع الرقابة فعالية في السيطرة على التكاليف.

2- **الرقابة اللاحقة:** وهنا يجب تقييم تصرفات وأنشطة الهيئات الادارية في هذا النوع من الرقابة والتأكد من أن أسلوب التنفيذ يتفق مع الأنظمة واللوائح، وأن معدلات الأداء تتفق مع

---

[10] عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 10.

المعايير الموضوعية، وذلك عن طريق الرجوع إلى البيانات الخاصة بالأداء من خلال الإطلاع على التسجيلات والمستندات والتقارير الدورية بالإضافة إلى التحقق في التظلمات والشكاوي.

ثالثا- الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية: [11]

1- **الرقابة الداخلية:** وهي الرقابة التي تمارسها الإدارة على نفسها (نفس الجهاز الاداري المراقب هو نفسه القائم بالعمل الإداري) على أوجه النشاط الذي تؤديه، أي داخل الجهاز الإداري الواحد.

2- **الرقابة الخارجية:** تتتولى عملية الرقابة الإدارية هيئات إدارية خارجة عن الهيئة الإدارية القائمة بالتصرف القانوني او المادي، ويتوقف وجود أجهزة الرقابة الخارجية على عدة اعتبارات أهمها طبيعة نظام الحكم القائم أو التنظيم الحكومي السائد وطبيعة النشاط الحكومي.

المبحث الثاني:

الأسس النظرية للرقابة الإدارية وأهميتها.

المطلب الأول:

الأسس النظرية للرقابة الإدارية.

حتى تكون عملية الرقابة الإدارية ناجحة، لابد لها من أسس وقاعدة متينة تستند إليها من أجل تحقيق رقابة فعالة، تؤدي إلى سير الأعمال الإدارية على أكمل وجه ممكن، ولدراسة هذه الأسس ارتأينا أن نتعرض إلى تأسيس الدراسة من الناحية المنطقية والنظرية.

---

[11] عمار عوابدي، المرجع السابق، ص10..

يمكن لنا أن نقترح ثلاثة أسس نظرية لإقرار الرقابة الإدارية على النشاط الإداري نذكرها بصفة إجمالية وهي:

- إحترام مبدأ المشروعية[12].
- ضمان تحقيق المصلحة العامة.
- ضمان وحدة الدولة والسير اللازم للمرافق العامة والوحدات الإدارية المركزية واللامركزية.

الفرع الأول:

احترام مبدأ المشروعية « Le principe de légetimite »

بمعنى أن تكون جميع تصرفات الإدارة في حدود القانون، ويؤخذ القانون هنا بالمعنى الشامل لجميع القواعد الملزمة في الدولة سواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة وأياً كان مصدرها، مع مراعاة التدرج في قوتها.

ويقصد بمبدأ المشروعية في القانون الإداري محاولة مطابقة تصرفات الإدارة للقانون فإذا كانت الشرعية في معناها العام سيادة حكم القانون أي خضوع الجميع حكام ومحكومين للقانون ولسيادة القانون"، وهذا المبدأ يثير لنا فكرة الدولة القانونية بمعنى أن تكون الجميع يخضع للقانون هيئات وأشخاص وسلطات فجميع السلطات العامة في الدولة يجب أن تخضع لحكم القانون عند

---

[12] معظم الطلبة ودارسي القانون يخلط في المفهوم بين المشروعية والشرعية: فالمشروعية على وزن مفعولية والشرعية على وزن فعلية، فالأولى أقل قوة من الثانية وكأنها مشتقة منها، وفي القانون الإداري وعلى اعتبار أن قواعده غير مقننة في كثير من جوانبه فتم إفتراض قرينة المشروعية في أعمال الإدارة مسبقا لاضطلاعها بالأولوية والسلطة وامتياز تحقيق المصلحة العامة، ولذلك لغاية اثبات العكس ممن له مصلحة في ذلك،
بينما الشرعية تكون عند وجود النص القانوني وتعني أن تكون أعمال الإدارة مطابقة تماما للنص القانوني وعليه:
فالمشروعية تعني محاولة مطابقة الإدارة لتصرفاتها القانونية وهي أقل درجة من الشرعية.

مباشرتها للاختصاصات المخولة لها، والإدارة باعتبارها إحدى سلطات الدولة يتعين عليها كغيرها من السلطات أن تحترم مجموعة القواعد القانونية المقررة للدولة وأن تمارس نشاطاتها في إطار مبدأ المشروعية.

فالمشروعية تعني محاولة مطابقة تصرفات الإدارة للقانون عند اصدارها، بينما الشرعية تعني المطابقة الحرفية للنص فالأولى قرينة قانونية بسيطة تقبل اثبات العكس من المخاطب بالقرار الإداري أو المعني بالتصرف القانوني ويترتب عنها الإبطال وليست من النظام العام، بينما الثانية قرينة قانونية قاطعة لا تقبل اثبات العكس وهي من النظام العام.

ويترتب على مخالفة مبدأ المشروعية الإدارية إبطال التصرفات الإدارية المخالفة ويقرر القاضي الإداري بطلانها وتصبح بذلك معدومة وفقا لجسامة المخالفة.

ولكي يتحقق احترام مبدأ المشروعية لا بد أن تتوفر العديد من الضمانات التي تكفل احترام المبدأ وتقوم عليه الدولة، كأساس للدولة الديمقراطية التي تضمن بأداة القانون وأحكامه على الجميع حكامًا و محكومين وهذه الضمانات هي:

- لا يمكن تحقيق احترام مبدأ المشروعية إلا إذا أخذت الدولة بمبدأ الفصل بين السلطات وعدم تركيز السلطة في يد هيئة واحدة.
- تأمين تدرج القواعد القانونية وارتباطها ببعضها أي" خضوع القاعدة الدنيا لما يعلوها من قواعد".
- فالدستور يمثل أسمى القواعد القانونية في الدولة و لهذا يأتي من حيث الأهمية في قمة البناء القانوني للدولة ويحكم بذلك القواعد القانونية الأخرى.
- –احترام الحقوق والحريات الفردية وحمايتها والتي تمثل الغاية لقيام الدولة القانونية.
- –ضرورة فرض و تنظيم رقابة على مشروعية أعمال السلطة و الهيئات الإدارية.

- خضوع الإدارة للقانون وأحكامه.

وبناءا عليه لا يمكن تحقيق مبدأ المشروعية بصورة كاملة إلا إذا وضع المشرع تحت تصرف الأفراد، الوسائل القانونية الكافية لإجبار السلطات العامة على احترامه، وعلى الإدارة أن تحترم ما تصدره من أعمال قانونية وما تأتي به من أعمال مادية، ولا قيمة لذلك إلا إذا التزمت الإدارة باحترامها و لا سبيل إلى تحقيقه إلا بإخضاع الإدارة لرقابة فعالة. [13]

الفرع الثاني:

تحقيق المصلحة العامة.

إن المصلحة العامة مفهوم متغير ومتطور لا يمكن إعطاء تعريف جامع مانع له وينظر له بحسب النظام الساري المفعول في الدولة ويختلف بإختلاف مصلحة الدولة في ذلك، وقد شرعت الرقابة الإدارية لضمان تحقيق المصلحة العامة ذلك أن الهيئات الإدارية سواء المركزية منها او تلك الموجودة على المستوى المحلي يجب أن تهدف لتحقيق المصلحة العامة في جميع تصرفاتها، وهناك أطر قانونية رسمها المشرع حصرا بالنص القانوني، أو من صلاحيات القاضي الإداري في سلطته التقديرية في حالة سكوت النص القانوني عن ذلك.

وتهدف الرقابة الإدارية للحرص على أن جميع النشاطات الإدارية تهدف لتحقيق المصلحة العامة، فعلى المستوى المركزي قد لا تطرح هذه الإشكالية على خلاف الهيئات الإدارية المحلية التي قد تحقق مصلحتها الشخصية وتتعارض مع المصلحة العامة للدولة[14].

---

[13] بريش ريمة، المرجع السابق، ص 36.

[14] تعتبر الشؤون المحلية مصلحة خاصة مقارنة بالشؤون الوطنية والرقابة الإدارية وظيفة وضمان لتحقيق الموازنة بين المصلحة الوطنية والمصلحة الخاصة مع تغليب المصلحة العامة- الوطنية- دوما.

الفرع الثالث:

ضمان الحفاظ على وحدة الدولة.

إن ضمان تحقيق وحدة الدولة مبدأ مكمل للمبدأ السابق– وحدة المصلحة العامة– ذلك أن الهيئات اللامركزية الإدارية بتمتعها بالشخصية المعنوية تعطى استقلالا وظيفيا في ممارسة مهامها لكن قد تخرج عن الهدف المنشود لها وذلك كأن تحقق الشأن المحلي بالمقابل تتصادم مع الشأن الوطني، فالشخصية المعنوية التي أعطيت لها من المشرع لا يعني استقلالها التام وخروجها عن الشخص المعنوي العام الأصيل وهو الدولة، لذلك سواء في إطار تحقيقها للشؤون المحلية أو في تسيير المرافق الإدارية يجب يكون تحت سقف وحدة الدولة.

فاللامركزية الإدارية وإن كانت تقتضي من ناحية استقلال الهيئات الادارية إلا أنها تقتضي في نفس الوقت على ألا تمس هاته الاستقلالية كيان الدولة ووحدتها[15].

المطلب الثاني:

أهمية الرقابة الإدارية.

للرقابة الإدارية أهمية تظهر في مكانتها التي تحتلها من خلال العملية الإدارية حيث تعد الرقابة الإدارية من العناصر الأساسية للعملية الإدارية، والتي تشمل التخطيط والتنظيم، والتنسيق والتوجيه والقيادة، وقد تطورت أهمية الرقابة مع تطور المجتمعات الإنسانية، وتطور دور الدولة الذي يهدف إلى الفصل في المنازعات بين الأفراد، كما أن الرقابة لها صلة وثيقة بالتخطيط فهي التي تسمح للمدير بالكشف عن المشاكل والعوائق التي تقف في الوصول للأهداف المبتغاة.

---

[15] برهان زريق، السلطة الإدارية، وزارة الاعلام السورية، ط1 ، 2017، ص 63.

وللرقابة صلة بالتنظيم فهي التي تكشف للمدير عن أي خلل يسود بناء الهيكل التنظيمي لوحدته الإدارية، وفي مجال التفويض لا يستطيع المدير أن يفوض واجباته إلا إذا توفرت لديه وسائل رقابية فعالة لمراجعة النتائج.

وتظهر الحاجة إلى الرقابة بسبب ضعف أنظمة الإشراف على الأفراد داخل التنظيم، إذ في غياب الرقابة القوية قد يسمح الأفراد للنتائج إن تنحرف عن الخطط وقد تطور دور الرقابة من مجرد التحقق من أن النشاط الحكومي أو نشاط الإدارة يمارس في حدود القانون، و التأكد من أن هذا النشاط يمارس بسرعة وكفاءة وفاعلية وفي حدود القانون أيضاً، لذلك لم يعد مفهوم الرقابة الإدارية يقتصر على المفهوم التقليدي، والذي ينحصر فقط بالبحث عن الأخطاء، بل تجاوز ذلك إلى البحث عن سبل رفع كفاءة الجهاز الإداري وتحفيزه عن طريق أبرز الجوانب الإيجابية في عمله[16].

ونظرا لاتساع نطاق الإدارة العامة، وتعدد مجالاتها، وكثرة التنظيمات الإدارية وزيادة عدد العاملين فيها، كل ذلك أدى إلى ضرورة الاهتمام بالرقابة على أداء الأجهزة الإدارية.

المبحث الثاني

مبادئ، نطاق وأجهزة الرقابة الإدارية.

يقتضي كل من مبدأ دولة الحق والقانون والمؤسسات، والحكمة في تدبير الشؤون العامة، وتفعيل المفهوم الجديد للسلطة، الحرص على أن تقوم الإدارة العمومية بدور أساسي داخل هذا

---

[16] بريش ريمة، المرجع السابق، ص 38.

التنسيق المتكامل والهياكل المتطورة والمتجددة، والذي تجسده الدولة بكل مكوناتها ومؤسساتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية والثقافية.

ومن الطبيعي أن تكون الإدارة بكل مكوناتها البشرية والقانونية والمادية في خدمة المواطنين أساساً، والتي تهدف إلى إشباع الحاجات العامة، المتمثلة في مختلف المرافق العمومية الموكول تدبيرها إلى الإدارة بشكل مباشر أو غير مباشر وفي جميع المجالات الأخرى وعليه تم تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول :مبادئ الرقابة الإدارية

المطلب الثاني :نطاق الرقابة الإدارية

المطلب الثالث: أجهزة الرقابة الإدارية

المطلب الأول:

مبادئ الرقابة الإدارية.

تخضع الرقابة الإدارية لمجموعة من المبادئ: [17]

مبدأ الموضوعية: بمعنى أن يعكس النظام الجوانب الموضوعية في الرقابة وليست الجوانب الشخصية، إذ يجب استعمال معايير محددة وواضحة ومعلنة للمرؤوسين مع تجنب المعايير الجزافية. كما يجب أن تقوم الرقابة على المعلومات الواقعية وليس مجرد تأويل للأوضاع، أي أن تكون هذه المعلومات معبرة عن الواقع الحقيقي بالفعل، وأن يتم التعامل مع الأوضاع الواقعية.

---

[17] بريش ريمة، المرجع السابق، ص 63.

مبدأ الدقة: ويعني ذلك الدقة في اتخاذ القرارات السليمة والمدروسة والهادفة في مجال المصلحة العامة.

مبدأ الاستثناء: يجب أن يعمل أي نظام رقابي جيدًا على مبدأ الاستثناء حتى يتم لفت انتباه الإدارة للانحرافات المهمة فقط، بمعنى أخر لا يجب أن يشغل الإدارة بالها بأعمال تسير بشكل سلس وطبيعي وسهل، وهذا يضمن أن انتباه الإدارة سيكون موجهاً نحو الخطأ، وسيزيل الرقابة الغير ضرورية والغير اقتصادية، وإعداد التقارير وهدر وقت الإدارة. [18]

مبدأ الملائمة: يعني أن يكون النظام الرقابي صورة تعكس طبيعة نشاط الهيئة ويتلاءم مع التنظيم الخاص بها وأهدافها، ويتكيف ويتغير والظروف التي تمر بها الإدارة العامة أو المرفق العام.

المطلب الثاني:

نطاق الرقابة الإدارية.

يمكن تحديد نطاق أو مجال الرقابة الإدارية من عدة زوايا:

أولا- فمن حيث الهيئات محل الرقابة الإدارية:

هنا يكون نطاق أو مجال الرقابة هي المرافق العمومية الإدارية والمؤسسات العمومية الإقتصادية والمؤسسات العمومية ذات الطابق الصناعي والتجاري والهيئات الإدارية المركزية والمحلية.

ثانيا- من حيث موضوع الرقابة:

---

[18] السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم آداء المؤسسة الاقتصادية، رسالة ماجستير، جامعة قسنطينة، 2007، ص 56.

الرقابة على الموارد المادية و الوسائل.

الرقابة على الأموال والتمويل وكيفية صرفها.

الرقابة على المجالس أو الهيئات،

الرقابة على الأشخاص،

الرقابة على الأعمال والتصرفات القانونية والمادية.

الرقابة على الموارد الاعلامية.

المطلب الثالث:

أجهزة الرقابة الإدارية.

على اعتبار ان الإدارة العامة تعكس الوظيفة الإدارية أو التنفيذية للدولة فإن أجهزة الرقابة الإدارية هي هيئات داخل السلطة التنفيذية وهي: الهيئات المركزية و هيئات عدم التركيز عموما والهيئات الإدارية المستقلة المنوطة بسلطة الضبط والرقابة. كما يأخذ مفهوم الجهاز الرقابي كل من له صفة الرئيس الإداري في السلطة التنفيذية جهازا رئاسيا خول له وظيفة الرقابة الإدارية.

وكمثال عن أهم الأجهزة الرقابية في الجزائر من خلال طبيعته القانونية كهيئة مستقلة اخترنا مجلس المحاسبة وتم ادراجه ضمن البحوث المقررة في حصة الاعمال الموجهة حتى يتسنى للطالب معرفة الطبيعة القانونية له من جهة، ومن جهة أخرى نظرا لأهمية هذا الجهاز حيث يراقب المجلس كل الهيئات العمومية باختلاف أنواعها من الناحية المالية، سواء الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري أو ذات الطابع الصناعي والتجاري وكذا المؤسسات العمومية الإقتصادية. [19]

---

[19] يعتبر مجلس المحاسبة من بين السلطات الإدارية المستقلة وله طبيعة مختلطة (قضائية وإدارية) تم تنظيمه بموجب الأمر: 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010، المعدل والمتمم للأمر: رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة.

الفصل الثالث:

صور الرقابة الإدارية.

ذكرنا أن الرقابة الإدارية هي عبارة عن قيام الإدارة بنفسها برقابة أعمالها، إذ يجوز أن تراجع نفسها فيما صدر منها من تصرفات للنظر في أمر تعديلها أو سحبها أو إلغائها، ويتم تدخل الإدارة لممارسة هذه الرقابة بصورتين مختلفتين هما:

المبحث الأول:

الرقابة الرئاسية

إن الرقابة الإدارية الرئاسية من أهم أنواع الرقابة التي تعمل على حماية الإدارة والمرفق العام، إلى جانب حماية المواطنين، وذلك لتحقيق الاستقرار الإداري وفي أحسن ظروف ممكنة أو على الأقل التقليل من السلبيات الإدارية.

المطلب الأول:

تعريف الرقابة الإدارية الرئاسية .

تعد الرقابة الرئاسية الصورة التقليدية للرقابة الإدارية في مجال أعمال الإدارة العامة، وكما أسلفنا القول أن الرقابة عملية تمارسها الهيئات العليا على أعمال الهيئات التي هي ادنى منها، مع مراعاة السلم او التدرج الهرمي في الأجهزة الإدارية، ويترتب على هذا الوضع أن التنظيم المتدرج في الأجهزة الإدارية ينشئ لنا علاقة قانونية تقوم على طرفين، الأول الرئيس الإداري الذي يقوم بالإشراف على المرؤوسين لتوجيه أعمالهم، ويتمتع بسلطة الأمر والنهي، والثاني هو المرؤوس، الذي يتحمل واجب الطاعة بما يأمره الرئيس من أوامر وتعليمات.

إن حصر السلطة في يد الرئيس الإداري الذي يحتل السلطة العليا في الجهاز الإداري يرجع إلى أنه يملك سلطة مختصة، بتوجيه المرفق، ورسم سياسته، والإشراف على تنفيذها، وممارسة الرقابة اتجاه مختلف الجهات القانونية بالعمل، وذلك كله لتحقيق أهداف الإدارة وضمان احترام مبدأ حماية المصلحة العامة حيث يستهدف الرئيس الإداري الأعلى ضمان عدم مخالفة أية قاعدة من جانب مرؤوسيه، فيما يتعلق بأعمالهم سواء كان وجه المخالفة هو عدم الاختصاص، أو عيب الشكل، أو مخالفة القوانين والأنظمة ، والخطأ في تطبيقها، أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة[20].

ويعرف الفقه الرقابة الرئاسية بأنها":السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري تجاه المرؤوسين التابعين له رئاسياً، والتي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر لهم وإلغاء وتعديل أعمالهم وذلك بقصد تحقيق التجانس في الحكومة وحماية المصالح الجماعية للأمة".

كما تعرف بأنها" :السلطة التي يمكن للرئيس الإداري بمقتضاها أن يلغي كلياً أو جزئياً، أو يعدل بعض التصرفات القانونية الصادرة عن مرؤوسيه."

وتهدف الرقابة الرئاسية الإدارية إلى ضمان احترام مبدأ المشروعية وإلى حماية المصلحة العامة، حيث يستهدف الرئيس الإداري الأعلى ضمان عدم مخالفة أية قاعدة قانونية من جانب مرؤوسيه، فيما يتعلق بأعمالهم سواء كان وجه المخالفة عدم الاختصاص، أو عيب في الشكل، أو مخالفة القوانين والأنظمة، أو الخطاء في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة.

ونظرا لأن الرقابة الرئاسية تأخذ نفس الرقابة الادارية عامة فقد سبق بيان ذلك.

---

[20] بريش ريمة، المرجع السابق، ص 48.

المطلب الثاني:

نطاق الرقابة الإدارية الرئاسية ووسائلها.

تبين لنا مما تقدم أن السلطة الإدارية تمثل السلطة العليا في الدولة، حيث ترسم لها السياسة وتحدد الأهداف، وتصدر التوجيهات، وتراقب التنفيذ، ويتمثل نطاق رقابتها في ناحيتين الرقابة على أشخاص الإدارة (المرؤوسين)، و الرقابة على الأعمال. اما وسائلها فتتمثل في: الإشراف التفتيش والملاحظة، التقارير الإدارية، التعديل، الإلغاء، التصريح، التصديق واصدار القرارات.

الفرع الأول:

نطاق الرقابة الرئاسية.

أولا- الرقابة على الأشخاص: الموظفين (المرؤوسين):

حيث يمارس الرئيس السلطات والصلاحيات على المرؤوسين في حياتهم الوظيفية بعيداً عن الموظفين وتصرفاتهم فيما يخص حياتهم الشخصية أين يملك سلطة التعيين، والعزل بما يشمل كل النواحي الوظيفية، من حيث الترقية، والنقل، والتأديب، بالإضافة إلى سلطة الإشراف والتوجيه وإعطاء الأوامر والتعليمات ومكافئتهم ومعاقبتهم ومراقبة أعمالهم وقراراتهم، فيكون للرئيس الحق في اقرار أو إلغاء أعمال موظفيه أو تعديلها أو سحبها أو توقيفها، وبالمقابل يتوجب على المرؤوسين احترام أوامر رئيسهم وتنفيذها إلا إذا كانت مخالفة للقانون بصورة واضحة وصريحة.

ومن هذا المنطلق فإن رقابة الرئيس الإداري على مرؤوسيه تتمثل في سلطة تنظيم مهام العمل ليتم توزيعها وسلطة تأديبهم و ذلك على النحو التالي:

سلطة الرئيس في تنظيم وتوزيع العمل بين المرؤوسين: وهي سلطة خولها له القانون لاستخدامها في إطار قانوني التي وضعها بما لا يتعارض مع النظام العام، حيث يحق للرئيس الإداري تنظيم إدارته الداخلية واتخاذ كافة القرارات والإجراءات الإدارية اللازمة لذلك.

سلطة التأديب: من خلال استقراء نصوص الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية[21] خاصة في المادة 160 منه يتضح أن للرئيس الإداري سلطة تأديب الموظفين التابعين لرئاسته وتحت إدارته والذين يخلون بواجباتهم المهنية، حيث نصت على: "يشكل كل تخلّ عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس، عند الاقتضاء، بالمتابعات الجزائية."

كما تشير المادة 162 من نفس القانون المذكور أعلاه إلى أنه ":تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين".

ثانياً -الرقابة على الأعمال:

كم أشرنا سابقاً إلى أن الرقابة الرئاسية تهدف لتحقيق أغراض عديدة لعل من أهمها، ضمان استمرار الإدارة لأعمالها وقيامها بمختلف مهامها، ويحقق الأغراض المحددة لنشاطها، مع ضمان عدم تعسفها على الحقوق الفردية، وعدم المساس بالحريات العامة إلا في الأحوال الاستثنائية، بشرط أن يتم كل ذلك في الحدود وطبقاً للإجراءات التي تحددها القواعد القانونية ومراعاة حالة

[21] راجع في ذلك الامر رقم 06-03 المتعلق بالوظيفة العمومية.

المسؤولية الإدارية، وفي ظل ذلك لا بد من ضمان انتظام الخدمات العامة للمواطنين عند ممارسة النشاط الإداري على أساس المساواة أمام القانون. [22]

وفي هذا الصدد تشير المادة 41 من القانون المذكور أعلاه:أنه "يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز"، كما تشير المادة 47 من نفس القانون على أنه ":كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه، لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمرؤوسيه."

الفرع الثاني:

وسائل الرقابة الإدارية الرئاسية.

تتطلب وظيفة الرقابة الإدارية وسائل ملائمة تتكامل وتتساند لتحقيق أهداف الرقابة ومن بين هذه الوسائل[23]:

---

[22] بريش ريمة، المرجع السابق، ص 42.

[23] **مسألة الحلول في الرقابة الرئاسية:** لقد انقسم الفقه الإداري حول مدى جواز حلول الرئيس الإداري محل المرؤوس، وهو ما يسمى الحلول في الاختصاص الى اتجاهين الاتجاه الأول: يرى أنصار هذا الاتجاه أن الرئيس الإداري يستطيع القيام بمباشرة أعمال المرؤوس مع اتخاذ القرارات اللازمة، وحجتهم في ذلك أنه ما دام من المسلم به طبقاً للرأي الراجح أن الرئيس يتمتع بسلطة تعديل قرارات المرؤوس، فإن ذلك يستتبع القول بجواز الحلول بصورة مطلقة وعامة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك. الاتجاه الثاني: يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى القول بعدم جواز الحلول لتعارضه مع مقتضيات التدرج الوظيفي وقواعد الاختصاص، ويرى هؤلاء أن التسليم للرئيس بالحلول في العمل محل المرؤوس يعتبر في الواقع تعدياً على الاختصاصات المقررة قانوناً للأخير، ويعتبر بالتالي تجاوز السلطة بسبب عدم الاختصاص وحسب هذا الاتجاه لا يجوز للرئيس الحلول في العمل محل المرؤوس، إلا إذا ورد نص قانوني بذلك. واحتراما لما تفرضه قواعد الاختصاص المترتبة عن مبدأ الفصل بين السلطات الذي يطال الجهاز الإداري الواحد نرجح الرأي الثاني القائل بعدم جواز ممارسة الأصيل لمهامه.

أولا- التقارير الإدارية: وتعني كلمة تقرير، عرض كتابي للبيانات، وقد يتعلق بعرض وتسجيل النشاط أو ظروف قائمة، أو قد يتعدى ذلك إلى تحليل هذه الظروف واستخلاص النتائج، والتقارير الإدارية هي التقارير التي توضع لتقدير كفاية العاملين في الإدارة أو لبيان كيفية سير الأعمال الإدارية.

ثانيا- الإشراف والملاحظة: تتم الرقابة الإدارية عن طريق الإشراف والملاحظة في مختلف المستويات الإدارية، سواء الإدارة العليا، أو الإدارة الوسطى، أو الإدارة الدنيا، والذين يتمثلون في رؤساء الأقسام الذين تنحصر مهامهم في تحويل الأوامر والتعليمات إلى أفعال ويكون الإشراف الإداري فعالاً ومجدياً بإتباع أسلوب الجدارة والاستحقاق عند اختيار المشرفين، ثم تدريبهم وتنمية قدراتهم ومهاراتهم، واحترامهم للمبادئ الأخلاقية العامة ومبادئ العدالة والمساواة والحياد.

ثالثا- الشكاوى والتظلمات: وهي تعتبر وسيلة رقابية لكونها تحمل طابع المراجعة والمتابعة، حيث تضع الرؤساء في الصورة فيما يخص بعض أوجه الانحراف، أو الأخطاء مهما كان نوعها، لذا فإن الشكاوى عموماً عبارة عن وسيلة من وسائل الرقابة، يمارسها المواطنون او من لهم مصلحة بالشكوى.

رابعا- المتابعة: المقصود بالمتابعة هو التعرف الدائم المستمر على كيفية سير العمل على ضوء الخطة الموضوعية، ومدى التقدم في تحقيق أهدافها المرسومة، وهو الأمر الذي يفرض على جهة المتابعة للحصول على البيانات والمعلومات اللازمة بصفة دورية منتظمة، حتى تستطيع اكتشاف الأخطاء فور حصولها، والعمل على تداركها وعدم تكرارها.

خامسا- التفتيش الإداري: يسعى إلى التحقق من حسن أداء الأعمال ودقة إنجازها وسلامة الإجراءات المتبعة في التنفيذ، والتفتيش الإداري يسعى إلى كشف الأخطاء ومعرفة أسبابها وتحديد مسؤولية من وقع فيها.

سادسا- السجلات والإحصاءات: وهي وسيلة تساعد على جمع ورصد البيانات والمعلومات عن الأداء الفعلي وتمكن من استرجاعها عند الحاجة، لمعرفة مستوى إنجاز الأعمال وتقييمها ومقارنتها بما هو مطلوب، وعملية المقارنة تكشف عن الأخطاء والانحرافات في الأداء، والمعلومات تمكن من البحث في مسبباتها ووضع الحلول اللائقة لها.

المبحث الثاني:

الرقابة الإدارية الوصائية.

يقتضي التعريف بالرقابة الوصائية أو"الوصاية الإدارية "وتميزها عن سواها من صور الرقابة الإدارية الأخرى، أن نشير إلى أن ممارستها إنما تتم حيث تقوم اللامركزية الإدارية، بل إن الوصاية الإدارية تعد أحد العناصر التي تؤكد قيام اللامركزية الإدارية، وتهدف إلى تنظيم علاقات الرقابة التي تمارسها السلطة العليا في البناء التنظيمي المركزي للدولة، على نشاط وتصرفات الهيئة المحلية المتمتعة بالشخصية المعنوية، وضمن الأصول والأحكام الواردة في القوانين.

المطلب الاول:

مفهوم الوصاية الإدارية.

سوف نبين تعريف الوصاية في الفرع الأول ثم نبرز حدودها في الفرع الثاني لتحديد مدى استقلالية الهيئات اللامركزية، ثم ندرس طبيعة نظام الرقابة الوصائية وأهدافها في الفرع الثالث، وفي الفرع الرابع نبين أهم الفروقات بين الرقابة الوصائية والرقابة الرئاسية.

الفرع الأول:

تعريف الوصاية الإدارية:

بالرغم من تمتع الجماعات الإقليمية والهيئات المحلية المرفقية: (البلدي، الولاية، واللامركزية المرفقية) بالاستقلال الوظيفي إلا ان هذا الاستقلال مصحوب بعنصر الوصاية الإدارية كأحد ركائز ودعائم النظام اللامركزي، وتعني الوصاية الإدارية (La tutelle administratif) الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية.

ويعرفها شارل ديباش بأنها": الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة وبقصد تجنب الآثار الغير مشروعة التي تنشأ عن تصرف الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية مع ضمان تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، على ألا تتم هذه الوصاية إلا في حالات محددة قانونا حماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية الإدارية[24].

كما عرفت الوصاية الإدارية بأنها : مجموعة من السلطات يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا بهدف منع الهيئات اللامركزية من الإنحراف قصد التحقق من مدى مشروعية أعمالها والحيلولة دون تعارض قراراتها مع المصلحة العامة[25].

كما عرفت الوصاية باستخدام مدلولاً آخر عن الوصاية الإدارية وميزها بعض الفقهاء بمصطلح" الرقابة في ظل النظام اللامركزي"، يمكن تحديد المقصود بالرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية بأنها سلطة استثنائية تتولاها جهة الإدارة المركزية في الحدود التي يجيزها القانون[26].

---

[24]Charl Desbache , Institution Administratif , 2éme édition , Dalloz , Paris , 1972 , p 73

[25] عادل محمود حمدي،.مجموعة رسائل دكتوراة : الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، د ط، جامعة عين شمس، دون سنة، ص 152.

[26] يعتمد بعض الفقهاء مصطلح الوصاية الإدارية (Le contrôle administrative) حيث يرون أن هذه التسمية لا تعبر عن المقصود بها نظ ا ر للاختلاف الجوهري بين نظام الرقابة الإدارية و نظام الوصاية (La tutelle Administrative) الموجود أصلا في القانون الخاص و القائم على أساس نقص الأهلية ، لأن الهيئات الوحدات اللامركزية تتمتع بالشخصية القانونية، وهي بذلك مؤهلة لاكتساب الحقوق و التحمل بالالتزمات بينما يرى جانب آخر من الفقه أنه يمكن الاحتفاظ باصطلاح الوصاية الإدارية على

حيث تعتبر القيد الذي يحد من خروج اللامركزية عن النشاطات القانونية المشروعة.

ومن هنا يتضح أن نظام الوصاية الإدارية أداة قانونية بموجبها نضمن وحدة الدولة وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية، فالرقابة الوصائية هي رقابة الدولة المشروعة على الوحدات اللامركزية لضمان عدم انحراف هذه الأخيرة، مع ضرورة احترام السلطة المركزية للحدود المبينة قانونا، وذلك كي لا تؤثر على استقلالية الهيئات المحلية . وعليه فإن الرقابة الوصائية هي فكرة قانونية تنظيمية رسمية بحتة[27].

واستناداً إلى ما ذكر سابقاً يمكن تعريف الوصاية الإدارية بأنها" :تلك السلطة المقررة للسلطات العليا بالأجهزة المركزية في مجال الرقابة الوصائية على الأجهزة اللامركزية، ويستوي أن تكون هذه الأجهزة لامركزية إقليمية أو لامركزية مرفقية كالمؤسسات العامة" ، كما ورد في تعريف للدكتور أحمد شرف الدين، بقوله" :يقصد بالوصاية الإدارية مجموعة السلطات الرقابية الاستثنائية التي يمنحها القانون لسلطة إدارية عليا، مركزية كانت أم لامركزية لمنع إساءة استعمال الهيئات اللامركزية لسلطاتها، ومن ثم تحقيق مشروعية أعمالها، وعدم تعارضها مع المصلحة العامة[28].

الفرع الثاني:

حدود الرقابة الوصائية.

إن الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية إنما هي سلطات تمارسها السلطة المركزية على تلك الهيئات في حد ذاتها، كما تشمل أعضاءها وأعمالها، و ذلك للتأكد من أن تصرفات وأعمال تلك الهيئات اللامركزية إنما تتفق مع النصوص القانونية التي تحكمها، وفي إطار الغاية والأهداف المنشودة والتي على أساسها أنشأت تلك الهيئات، فتفرض نظاماً متميزا يمثل النظام القانوني

اعتبار أن القانون الإداري قد استعار كثرا من مصطلحات القانون الخاص، ولكنها اكتسبت في القانون الإداري معنا مغايرا مثل العقود الإدارية، و المسؤولية الإدارية و غيرها من المفاهيم. أنظر د.محمد الصغير بعلي القانون الإداري، مرجع سابق، ص،72

[27] عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، د ط ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر، 1984، ص 266.

[28] بريش ريمة، المرجع السابق، ص 138.

للوصاية، وذلك عن طريق ما تملكه من حقوق في هذا الشأن كحق الإذن وحق التصديق وحق إيقاف الأعمال التي قررتها هذه الهيئات، كما أن نظام الوصاية يفرض على السلطة العليا الإدارية ألا تتدخل في تصرفات السلطة المحلية إلا وفقاً للإجراءات والأصول والأحكام الواردة في القوانين[29].

وتمارس السلطات الإدارية المركزية الوصية سلطات وامتيازات الرقابة الوصائية على أشخاص أعضاء مجالس الهيئات والمؤسسات الإدارية اللامركزية، وعلى المجالس، وعلى أعمال هذه المجالس.

ومن أبرز مظاهر سلطات وامتيازات رقابة الوصاية الإدارية:

1- قد تكون هذه الرقابة على أشخاص بعض أعضاء الإدارة اللامركزية مثل تعيين بعض الأعضاء ونقلهم وتأديبهم، والرقابة على أعمالهم، وأبز مثال على ذلك في النظام الإداري الجزائري مركز الوالي على مستوى الولاية.

2-سلطة الهيئات الإدارية المركزية الوصية في تقرير وصرف اعتمادات مالية لصالح الهيئات والمؤسسات الإدارية اللامركزية، في حالة عجزها عن تغطية نفقاتها .

3-حق وسلطة الهيئات الإدارية المركزية الوصية في الإطلاع على أعمال وتصرفات الهيئات الإدارية اللامركزية.

إن نطاق الرقابة الوصائية يتحدد وفقا للنصوص القانونية تحديدا موضوعيا وشخصيا ومدى استقلال وحرية الهيئات اللامركزية، كما يضمن في نفس الوقت تحقيق المصلحة العامة، و تنصب

---

[29] خالد باجنيد، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 211 .

الوصاية على أشخاص تلك الوحدات، كما قد ترد على الأعمال والهيئات وهذا ما نصت عليه القوانين والتي سوف نتناولها بشيء من التفصيل فيما يلي[30]:

أ –الوصاية على الأشخاص:

فمن حيث الرقابة على أشخاص الهيئات اللامركزية نجد أن القانون قد يمنح السلطة الوصية صلاحيات واسعة من حيث المضمون بالرغم أنها استثناء، و قد يمنح القانون سلطة الوصاية الحق في وقف الأعضاء عن العمل بالإضافة إلى صلاحية حل المجلس المنتخب في حالات محددة وهذا ما سيتم بيانه عند دراستنا لتطبيقات الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية.

كما تتمثل هذه الوصاية في أن السلطة المركزية تملك حق تعيين أشخاص الهيئات اللامركزية بالرغم من انتخابهم، حيث لا يعني ذلك خروج الأشخاص عن نطاق الرقابة، فالسلطة المركزية تملك العديد من الصلاحيات التي تطال شؤونهم، مثل الإيقاف وعزل بعض أعضائها، أو الفصل بسبب إدانته لارتكاب أعمال مخالفة للقانون، كما تستطيع حل الهيئة نفسها واختيار مجالس مؤقتة لتسييرها، ومع هذا فإن هذه السلطات تعد استثنائية ولا تتم ممارستها إلا في الأحوال التي أجازها القانون، إذ أن نشاط الوحدات الإدارية ينبغي أن يستمر في انتظام، وألا تتسبب السلطة المركزية بإيقافه وإعاقته[31].

ب – الوصاية على الأعمال:

تملك السلطة المركزية صاحبة الوصاية الإدارية على أعمال الهيئات اللامركزية محل الوصاية، وتتحدد الرقابةالإدارية في هذا المجال على الأعمال التي يقوم بها مسيروا الوحدات أو

---

[30] د.محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية،دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص74 .
[31] د.محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص74 .

المؤسسات، فتمارس الوصاية على الأعمال ذاتها كما تنصب على إجراءات تنفيذها[32]، والأصل أن الهيئات اللامركزية بما لها من استقلال إنما تنشط طبقاً للقوانين التي تحكمها، ولهذا يجب استبعاد كل مظاهر الرقابة القبلية أو السابقة لأن في ذلك مساس باستقلال هذه الوحدات نظراً لتمتعها بالشخصية المعنوية، ولهذا فإن أعمال هذه الهيئات أو الوحدات يجب أن يراعى فيها حدود الوصاية.

ج – الوصاية على الهيئات:

صحيح أن إنشاء وإلغاء الإدارة اللامركزية من اختصاص القانون فإن ذات القانون المنشئ لها يخول السلطة الإدارية المركزية صلاحية إيقاف وحل أجهزتها دون المساس بوجود الشخصية المعنوية لها.

1-**الإيقاف:** يمكن للسلطة المركزية صاحبة الوصاية وفقا للإجراءات القانونية إيقاف وتعطيل نشاط وسير أعمال المجلس المنتخب أو الهيئة المعينة في الإدارات المحلية المرفقية مؤقتاً ولفترة محددة لاعتبارات معينة تفرضها الوصاية تطبيقا لمبدأ المشروعية أو مبدأ الملائمة.

2-**الحل:** عمد القانون رقم: 12-07 المتعلق بالولاية في المادة 48 إلى تحديد وحصر الحالات التي يحل بسببها المجلس المنتخب وهي: [33]

- في حالة خرق أحكام دستورية.
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
- في حالة إستقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.

---

[32] د.محمد الصغير بعلي، نفس المرجع، ص 84..

[33] أنظر م 48 من القانون رقم: 12-01 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية.

- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها، أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنتهم.
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة.
- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

غير أن هذا الحل يكون صادرا عن الجهة صاحبة الاختصاص وهذا ما نصت عليه المادة 47 من قانون الولاية،" يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بمرسوم رئاسي بناءاً على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية."

ونفس الأمر بالنسبة لحل المجلس الشعبي البلدي من جهة الاختصاص، أي يعود إلى الوزير المكلف بالداخلية وهذا ما ورد في المادة 47 من قانون البلدية رقم 11-10 لسنة 2011 ، حيث نصت على: "يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناءا على تقرير الوزير المكلف بالداخلية" [34].

الفرع الثالث:

طبيعة نظام الرقابة الوصائية وأهدافها.

أولا – طبيعة نظام الرقابة الوصائية:

تتميز الرقابة الإدارية الوصائية بأنها رقابة مشروعية حيث يتم فيها تحديد مسائل هذه الرقابة ووسائلها وإجراءاتها والسلطات الإدارية المختصة في القيام بذلك وفقا للقانون لاسيما التشريعات

---

[34] أنظر م رقم 47 من قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية.

المنظمة للهيئات الإدارية اللامركزية الإقليمية مثل" قانون البلدية وقانون الولاية" من ناحية، ومن ناحية أخرى القانون المنظم للهيئات اللامركزية المرفقية وذلك تطبيقاً لقاعدة " لا وصاية إلا بنص."

إن الهيئات المركزية صاحبة الوصاية على الهيئات اللامركزية والمؤسسات الإدارية اللامركزية، لابد أن تكون محددة على سبيل الحصر في القانون،حيث أن القانون هو الذي يرسم العلاقة بين السلطات الإدارية المركزية والسلطات الإدارية اللامركزية في التنظيم الإداري الجزائري كما أن الامتيازات ووسائل الرقابة الإدارية الوصائية يجب أن تحدد على سبيل الحصر في القوانين المنشأة والمنظمة لهذه الهيئات.

هذا هو معنى الرقابة الإدارية الوصائية أنها رقابة مشروعية على عكس الرقابة الإدارية الرئاسية .

أيضاً تمتاز الرقابة الإدارية الوصائية "الوصاية الإدارية"، بأنها رقابة استثنائية وضيقة تمارس في حدود نص القانون فقط، لأن الوحدات والهيئات الإدارية المركزية عن طريق منحها الشخصية القانونية المعنوية وخروجها عن التدرج والتسلسل الإداري للإدارة المركزية، وحيازتها لسلطة اتخاذ القرارات الإدارية النهائية في حدود اختصاصها.

وينجم عن هذه الميزة للرقابة الإدارية الوصائية عدة حقائق ونتائج منها:

- عدم جواز التوسع في تفسير النصوص القانونية المنظمة لنظام الرقابة الوصائية.
- عدم جواز تدخل السلطات الإدارية المركزية الوصية في شئون الهيئات والمؤسسات الإدارية اللامركزية.
- عدم جواز حلول السلطات الإدارية المركزية الوصية محل السلطات الإدارية اللامركزية في القيام بأعمالها، ولذلك لا يجوز للسلطات الإدارية المركزية الوصية أن تعدل بالزيادة أو

بالنقصان في القرارات والتصرفات القانونية الصادرة من السلطات الإدارية اللامركزية وقت التصديق عليها.

ثانياً –أهداف الوصاية الإدارية:

إن هدف الوصاية الإدارية هو ضمان عدم خروج النشاط الإداري اللامركزي عن مبدأ المشروعية وعدم تعارضه مع المصلحة العامة من جهة، أي عدم تعارض الشؤون المحلية – التي تهدف المصالح المحلية لتحقيقها– مع المصالح الوطنية ، حيث تقوم الوصاية بالتوفيق بين استقلال الهيئات المحلية من جهة، ووحدة الدولة ككل من جهة أخرى بضمان عدم الخروج عن السياسة العامة للبلاد.

كما تستهدف الوصاية كذلك مراجعة الأعمال المالية للوحدات المحلية بواسطة السلطة المركزية، ومنع الانحراف والتجاوز في الوسائل المالية، ذلك ان المال العام الممول من قبل الدولة هو حجر الزاوية التي تم لأجله مراقبة الهيئات اللامركزية باعتبارها قاصرة في تسيير المال العام، فأينما وجد المال التي تقدمه السلطات المركزية للجماعات المحلية تكون الوصاية مشددة.

الفرع الرابع:

مقارنة بين الرقابة الإدارية الرئاسية والوصائية.

يتضح لنا مما سبق أن هناك تمييز بين الرقابة الإدارية الرئاسية وبين الوصاية الإدارية، ويمكن إجمال مظاهر التميز والاختلاف فيما يأتي:

1- **من حيث الأساس القانوني للرقابة:** تعتبر الرقابة الرئاسية الأصل في النظام الإداري الرئاسي حيث تمارس دون الحاجة إلى نص قانوني– فهي مفترضة–، في حين أنه لا وصاية بدون

نص قانوني في الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية، فالأولى بمثابة بديهية وقاعدة عامة والثانية بمثابة استثناء.

2- **من حيث وحدة الجهاز الإداري:** تكون الرقابة الرئاسية داخل الجهاز الإداري الواحد الذي له نفس النظام القانوني أين وجد الرئيس والمرؤوس كما نظم ذلك القانون المتعلق بالوظيفة العمومية، أي أن السلطة الرئاسية تجري ضمن إدارة مركزية أو ضمن نظام عدم التركيز بين سلطة عليا وسلطة أدنى تابعة لها الوزير والوالي أو داخل الجهاز الإداري الواحد حتى ولو كان لامركزيا أما الوصاية الإدارية تكون بين الهيئات المركزية او عدم التركيز وبين الهيئات اللامركزية سواء الإقليمية أو المرفقية.

3- في الرقابة الرئاسية تقوم الجهة المراقبة أو الرئيس المراقب بجميع التصرفات وإتخاذ كل إجراء بما في ذلك تعديل القرار أو التصرف الصادر عن المرؤوس، أما في الرقابة الوصائية فالسلطة المركزية ليس لها سلطة التعديل بل لها أن تجيز العمل أو التصرف الصادر عن الهيئات اللامركزية ككل، أو أن ترفضه، ككل لأن التعديل يعتبر انتهاك لصلاحيات الجهة اللامركزية ويكيف أنه عيب عدم الإختصاص، ومن ثم ليس للسلطة المركزية إلا الموافقة على قرارات الهيئات اللامركزية جملة أو الرفض لهذه القرارات، دون أي تعديل و إلغاء أو حذف.

4- **من حيث طبيعة الرقابة:** الرقابة الرئاسية رقابة معقدة وهذه الرقابة تجعل الرئيس الإداري في موقع يؤهله من إصدار الأوامر إلى مرؤوسيه بغرض تنفيذها، كما أنه يراقب هذا التنفيذ، أما الرقابة الوصائية فهي رقابة بسيطة من حيث الإجراءات والممارسة، لأنها من موجبات النظام اللامركزي.

5- ومن حيث قواعد المسؤولية، من موجبات السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن أعمال المرؤوسين، لأنه هو مصدر القرار وأن له حق الرقابة والإشراف والتوجيه، بينما لا تحتمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل، فالهيئات اللامركزية تتمتع

بالشخصية المعنوية وبالاستقلال الوظيفي وعليه ينتج عن قراراتها تحملها للآثار المترتبة عنها من مساءلة قانونية- المسؤولية الإدارية- والمسؤولية الشخصية للموظف صاحب التصرف محل الوصاية من السلطة المركزية.

6- تمتاز الرقابة الرئاسية بأنها رقابة داخلية كونها تتم من رئيس على مرؤوس داخل الإدارة الواحدة في حين أن الوصاية الإدارية تمثل رقابة خارجية نظرا لأنها تكون من هيئة إدارية على هيئة إدارية أخرى مستقلة عنها ومتمتعة بشخصية معنوية.

7- من حيث قابلية الطعن: قرارات الرقابة الرئاسية لا يجوز الطعن فيها، إذا ما لم تكن مشوبة بإساءة استعمال السلطة، بينما يجوز الطعن في قرارات السلطة الوصائية من جانب الهيئات اللامركزية.