وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الشهيد الشيخ العربي التبسي – تبسة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

جامعة الشهيد الشيخ العربي التبسي-تبسة
كلية الحقوق والعلوم السياسية

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي

الميدان: حقوق

قسم: القانون العام

التخصص: قانون إداري

بعنوان:

الرقابة الإدارية على قرارات البلدية في التشريع الجزائري

من إعداد الطالب:
- بلغيث توفيق

تحت إشراف الأستاذ:
- الدكتور: معيفي محمد

نوقشت وأجيزت علنا بتاريخ: 04 جوان 2024

أمام اللجنة المكونة من السيدة والسادة:

الدكتور: بريك عبد الرحمان	**رئيسا**
الدكتور: معيفي محمد	**مشرفا**
الدكتورة: سماعلي عواطف	**مناقشا**

السنة الجامعية: 2023 / 2024

إهداء

إلى كل من يقرأ هذه المذكرة

لا تنسى أطفال غزة

هذا هو إهدائي لهم

شكر وعرفان

أتقدم بجزيل شكري وكامل عرفاني الى كل من كان

عونا لي في دراستي وداعما لي في تحصيلي العلمي

وأخص بالذكر أساتذتي وعلى رأسهم

الدكتورة سماعلي عواطف

واخي وصديقي الأستاذ زهير شتوح

واخي وصديقي السيد زيتوني رشيد

شكرا لكم وجزاكم الله كل خير

مقدمة

لطالما كانت المجالس المحلية أداة للتعبير عن الإرادة الشعبية في تسيير الشأن المحلي والمشاركة في تحقيق التنمية المستدامة، من خلالها تتجسد الديمقراطية في أسمى معانيها، فثمة هيئات إدارية منتخبة تتمتع بامتيازات السلطة العامة وتتخذ قراراتها بقدر من الشفافية والاستقلالية.

وفي الجزائر، وفي إطار اللامركزية، تمنح هيئات منتخبة من أبناء المنطقة صلاحيات واسعة في التسيير وفي إعداد ومتابعة المشاريع التنموية وتجسيدها على أرض الواقع.

وإذا كانت الولاية باعتبارها جماعة إقليمية محلية تتوزع مهام وصلاحيات تسييرها بين مجلس ولائي منتخب وهيئة مركزية معينة تتمثل في الوالي، فإن البلدية هي التجسيد الأمثل للامركزية على المستوى القاعدي[1]، حيث تتمتع هيئاتها المنتخبة من الناحية القانونية بصلاحيات إدارة الشأن المحلي على مستوى إقليمها*.

ولقد زود المشرع الجزائري الهيئات المسيرة للبلدية بالسلطات الضرورية للقيام بمهامها ولممارسة صلاحيتاها على أكمل وجه، فمنحها بذلك امتيازات السلطة العامة، التي من بينها سلطة إصدار القرارات وسلطة إبرام العقود، باعتبار أن الإدارة اللامركزية هي الوجه المقابل للإدارة المركزية على المستوى القاعدي.

فالبلدية وهي تصدر قراراتها وتبرم عقودها تخضع في ذلك لمبدأ المشروعية، يتجلى هذا المبدأ في الاختصاصات التي منحها لها القانون فلا يمكن أن تخرج عن تلك الاختصاصات المحددة سلفا[2]، كما يتجلى في بنية العمل القانوني، سواء تعلق الأمر بمضمونه أو شكله**.

وحماية لمبدأ المشروعية في الأعمال الصادرة عن البلدية أوجد المشرع أدوات قانونية تتمثل في الرقابة الإدارية والرقابة القضائية على هذه الأعمال.

تعتبر الرقابة الإدارية أداة قانونية للتأكد من مطابقة أعمال البلدية للقانون، سواء كانت هذه الأعمال مادية أو قانونية، تتميز الأعمال المادية للبلدية بخضوعها لرقابة لاحقة على القيام بها، بينما تخضع العقود الإدارية لرقابة سابقة إلى جانب الرقابة اللاحقة بعد صدورها، فلا يمكن للعقد الإداري الذي تبرمه البلدية أن ينتج آثاره إلا بعد مروره بمراحل رقابية تضطلع بها هيئات إدارية ومالية ولجان مختصة، وتستمر هذه الرقابة ما استمر تنفيذ بنود العقد.

غير أن ما يميز القرارات الإدارية الصادرة عن البلدية أنها جميعها تخضع للرقابة الإدارية اللاحقة، فهي لا تنتج آثارها إلا بعد إجراء الرقابة البعدية من الهيئات المختصة، من جهة أخرى لا يكتفى في قرارات معينة بعرضها

---

[1]– أنظر المادة 02 من القانون رقم 11–10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج. ر. عدد 37، صادر في 03 جويلية 2011، المعدل والمتمم.

*– يتقاسم كل من المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات تسيير الشأن المحلي والتنموي للبلدية. أنظر المادة 15 من القانون رقم 11–10 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

[2] – أنظر المادة 03 من القانون رقم 11–10 المتعلق بالبلدية، المرجع نفسه.

**– المقصود بذلك أن تكون عناصر القرار الإداري أو أركان العقد الإداري مطابقة للقانون.

على هيئات الرقابة للفصل في مدى مشروعيتها، إنما يتعدى الأمر إلى وجوب المصادقة الصريحة لتلك الهيئات على هذه القرارات كي تكون قابلة للتنفيذ، وكأن المشرع الجزائري أراد منح هيئات الرقابة، إلى جانب فحص مشروعية القرار البلدي، سلطة تقديرية واسعة لفحص مدى ملائمته للمصلحة العامة.

كما أن الهيئات التي تضطلع بمهمة الرقابة على قرارات البلدية تتعدد وتتنوع بين هيئات إدارية وأخرى مالية، وتمتد في بعض القرارات إلى هيئات دستورية*، وقد يخضع القرار الإداري الواحد لرقابة أكثر من جهة رقابية**.

فالملاحظ إذا أن القرارات الصادرة عن البلدية تخضع لهيئات وآليات رقابة متعددة، ومن ثم فإن تعدد هيئات وآليات الرقابة الإدارية على قرارات البلدية هو الذي يرسم نطاق هذه الرقابة، ويحدد مدى فعاليتها وتأثيرها على هذه القرارات.

إذا فكل من هيئات الرقابة وآلياتها يتقاطعان لرسم نطاق الرقابة على قرارات البلدية.

وقد يبدو للوهلة الأولى أن تحديد النطاق يعتمد أساسا واحدا موضوعي، وهو مظاهر الرقابة الإدارية. إن اعتماد المعيار المادي يقودنا إلى دراسة هذا الموضوع ضمن الدراسة الكلاسيكية، ذلك لأن مظاهر الرقابة الإدارية على قرارات البلدية هي نفسها مظاهر الرقابة الإدارية على البلدية، لكن في نطاق أضيق، وهو القرارات. كما أن اعتماد المعيار المادي يؤدي بنا إلى دراسة أقرب ما تكون لدراسة إحصائية للهيئات الرقابية وأجهزتها ولأنواع القرارات بحسب مجالاتها.

لذلك آثر الباحث اعتماد معيار شكلي لتحديد نطاق الرقابة على قرارات البلدية، يتمثل في الهيئات مصدرة القرار.

إن اعتماد المعيار الشكلي لهذه الدراسة يؤدي إلى استخلاص النتائج التالية:

– تحديد الطبيعة القانونية لمداولات المجلس الشعبي البلدي.

– تحديد الطبيعة القانونية لآلية المصادقة المخولة لسلطة الوصاية.

– تحديد نطاق استقلالية البلدية من خلال تحديد مدى استقلالية قراراتها.

– مدى تأثير الرقابة الإدارية على الديمقراطية التشاركية.

فالمشرع الجزائري، وتماشيا مع التوجه العالمي لاعتماد الحكم الراشد كمبدأ سياسي وقانوني لتحقيق التنمية المستدامة، تبنى الديمقراطية التشاركية لتجسيد مشاركة فئات المجتمع المدني في عملية صنع القرار على المستوى القاعدي، أي على مستوى البلدية، فكان من الضروري دراسة مدى تأثير الرقابة الإدارية على الديمقراطية التشاركية في نطاق رقابتها لقرارات البلدية.

---

*– يمارس مجلس المحاسبة دورا رقابيا على بعض قرارات البلدية المتصلة بالميزانية.

** – كما هو الشأن بالنسبة للقرارات المتعلقة بميزانية البلدية.

- أهمية البحث:

ومن هذا المنطلق تكمن أهمية البحث، في تحديد نطاق الرقابة الإدارية على قرارات البلدية، ومدى تأثير هذه الرقابة على استقلاليتها، وعلى الديمقراطية التشاركية.

- أسباب اختيار الموضوع:

وأما أسباب اختيار الموضوع فهي:

أسباب ذاتية: فبحكم عمل الباحث في الإدارة العمومية لاحظ أن هناك مداولات صدرت عن مجالس شعبية بلدية بناء على تعليمات وتوجيهات من الإدارة الوصية، كما لاحظ صدور مداولات تم تعديل مضمونها بعد أن رفضت هيئات الرقابة التأشير عليها رغم مشروعيتها، متسائلا بذلك عن مدى سلطات هذه الهيئات في مراقبة القرارات الصادرة عن وحدة إدارية يفترض فيها التمتع بالسلطة التقريرية في تسيير شؤونها.

أسباب موضوعية: تتعلق بالبحث في نطاق الرقابة الإدارية على القرارات البلدية وتأثيرها على استقلالية القرار البلدي وعلى دوره في تجسيد الحكم الراشد.

فالرقابة الإدارية أداة قانونية لمراقبة القرارات الصادرة عن البلدية، وأن هذه الرقابة لديها نطاق معين لا يمكنها أن تتجاوزه، ولديها آليات محددة سلفا بموجب القانون تستعملها لتحقيق أهدافها، وإذا اعتبرنا أن نطاق الرقابة الإدارية على قرارات البلدية يتحدد من خلال دراسة الهيئات مصدرة القرار*، وأن لهذه القرارات دور في تحقيق التنمية المستدامة وتجسيد الحكم الراشد على المستوى القاعدي.

- الإشكال:

بناء على ذلك يطرح الإشكال التالي: إلى أي مدى تخضع قرارات البلدية للرقابة الإدارية في ظل التشريع الجزائري؟

ويندرج تحت هذا الإشكال مجموعة من الأسئلة الفرعية المرتبطة به وهي:

- هل تخضع قرارات البلدية لرقابة الملائمة إلى جانب خضوعها لرقابة فحص المشروعية؟
- هل الرقابة الإدارية تقيد البلدية عن استعمال امتيازاتها كسلطة عامة عند اتخاذها لقراراتها؟
- هل القرار الإداري البلدي مستقل في ظل الرقابة الإدارية؟
- هل للرقابة الإدارية على قرارات البلدية تأثير على الديمقراطية التشاركية؟

- أهداف البحث:

للإجابة عن هذا الإشكال وأسئلته الفرعية حددت أهداف البحث على النحو التالي:

*- المقصود بدراسة الهيئات مصدرة القرار دراسة السلطات والصلاحيات الممنوحة لها لإعداد وإصدار قراراتها.

1- التعرف على سلطات وصلاحيات هيئات البلدية في اتخاذ قراراتها.

2- معرفة آثار الرقابة الإدارية على قرارات البلدية.

3- تحديد العلاقة بين الرقابة الإدارية على قرارات البلدية وتجسيد الحكم الراشد.

- الدراسات السابقة:

إن الدراسات السابقة، وهي عديدة، لم تتناول موضوع الرقابة الإدارية على قرارات البلدية في التشريع الجزائري إلا ضمن السياق العام لدراسة الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية وعلى الإدارة العمومية في الجزائر، فلم يعثر الباحث على دراسة مستقلة لهذا الموضوع. ولقد ساهمت هذه الدراسات مساهمة فاعلة في إثراء موضوع البحث والإلمام أكثر بالعناصر المكونة له، ومعظمها أطروحات دكتوراه، وقد اعتمدها الباحث كمراجع، من بينها:

1- الرقابة الإدارية على البلدية في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، من إعداد الباحثة هدى نويوة، توصلت هذه الدراسة إلى أن الرقابة الإدارية على البلدية، إلى جانب أنها رقابة منوطة بهيئات متعددة، هي رقابة مشددة وتحد من استقلالية البلدية من الناحيتين الواقعية والقانونية، وهي رقابة تنصب أساسا على الجانب الشكلي، المتمثل في المهام التقنية والفنية الموكلة للبلدية، تاركة المجال واسعا للسلطات المركزية لتقدير وتقرير المسار الوظيفي الحيوي للبلدية.

2- السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، من إعداد الباحث عبد القادر معيفي، توصلت هذه الدراسة إلى أن المؤسس الدستوري لم يقم بدسترة السلطة التقريرية للجماعات المحلية، وإن كان قد تبنى اللامركزية الإدارية كأسلوب لتسيير الشأن المحلي، ويرى الباحث أن هناك عدة عوامل تحد من حرية اتخاذ القرار على مستوى الجماعات الإقليمية، تتمثل في: إجراءات المصادقة على مداولات المجالس المحلية المنتخبة من قبل السلطة الوصية، النظام الانتخابي للمجالس المحلية القائم على التمثيل النسبي، الذي قد يفرز مجالس غير متجانسة مما يؤثر على اتخاذ القرار، الغموض والعمومية في الاختصاصات، مما يؤدي بالمجالس المحلية للرجوع لتعليمات السلطات المركزية لاتخاذ قراراتها، ضعف الموارد المالية للجماعات الإقليمية رغم استقلالية ميزانياتها واعتمادها بشكل أساسي على الإعانات المالية للدولة يجعل قراراتها مرهونة بتوجيهات الإدارة المركزية، وأخيرا ضعف التكوين الإداري للمعينين والمنتخبين المحليين وتأثيره السلبي على سلطة اتخاذ القرار.

3- النظام القانوني لمداولات المجلس الشعبي البلدي، رسالة لنيل شهادة الماجستير، من إعداد الباحث عبد الحميد عيساني، توصلت هذه الدراسة إلى أن المداولة هي قرار إداري، وهي الأداة الأساسية التي تمارس البلدية من خلالها اختصاصاتها، إلا أن ممارسة سلطة التداول من قبل المجالس المحلية المنتخبة ونفاذ وتنفيذ مداولاتها خاضع لرقابة سلطة الوصاية، وتبرز هذه الرقابة في آلية المصادقة والإشكالات التي تطرحها حول طبيعتها

القانونية، ليخلص الباحث إلى أن مصادقة السلطة الوصية على مداولات المجالس المحلية المنتخبة هي مجرد إذن أو أمر يضفي عليها الصيغة التنفيذية.

- منهج الدراسة:

تقتصر المناهج العلمية المتبعة لدراسة موضوع الرقابة الإدارية على قرارات البلدية في التشريع الجزائري على المنهج الوصفي بأسلوب تحليل المحتوى. وذلك لسببين:

1- لأننا بصدد دراسة أداة قانونية معتمدة لمراقبة القرارات الصادرة عن البلدية وكيفية قيامها بعملها.

2- لأننا نبحث في آثار الرقابة الإدارية على هذه القرارات.

- الصعوبات المعترضة:

يمكن إجمال الصعوبات المعترضة التي تعرضت لها هذه الدراسة في النقاط التالية:

1- ندرة الدراسات التي تناولت موضوع الرقابة الإدارية على قرارات البلدية بصفة مستقلة ومستفيضة.

2- عدم عثور الباحث على أحكام قضائية في القضاء الجزائري متعلقة بنزاعات بين الجماعات المحلية والإدارة المركزية موضوعها الرقابة الإدارية على القرارات، فمثل هذه الأحكام تثري الدراسة في جانبها التطبيقي والاستدلالي خاصة إذا تضمنت اجتهادات قضائية.

3- يعد هذا الموضوع موضوعا واسعا ومتشعبا، نظرا لكثرة وتعدد اختصاصات وصلاحيات هيئات البلدية التي تعتبر القرارات الإدارية الأداة الأساسية لتجسيدها، إلى جانب تعدد هيئات الرقابة وآلياتها، مما أوجد نوعا من الصعوبة في إيجاد معيار جامع مانع يمكن الاعتماد عليه لتقسيم هذه القرارات تقسيما منهجيا ييسر دراستها من ناحية الرقابة الإدارية الممارسة عليها.

- خطة البحث:

قسمت هذه الدراسة إلى فصلين:

- الفصل الأول: خصص لدراسة الإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية، وقسم هذا الفصل إلى مبحثين:
  - المبحث الأول: مفهوم الرقابة الإدارية.
  - المبحث الثاني: أسس الرقابة الإدارية في التشريع الجزائري.
- الفصل الثاني: خصص لدراسة الرقابة الإدارية على قرارات هيئات البلدية، وقسم بدوره إلى مبحثين:
  - المبحث الأول: الرقابة على مداولات المجلس الشعبي البلدي.
  - المبحث الثاني: الرقابة على قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية

تعد الرقابة الإدارية الأداة الأكثر فعالية التي تتيح للدولة ممارسة سلطتي التحكم والتوجيه على جميع هيئاتها وأجهزتها الإدارية مهما كان الأسلوب الإداري المتبع في تسييرها، حماية بالدرجة الأولى لمبدأ المشروعية، وضمانا للسير الحسن للإدارة العمومية تحقيقا للمصلحة العامة.

فخضوع الإدارة العمومية لرقابة الدولة ضرورة قانونية وسياسية نشأت مع نشوء الدولة وتطورت بتطورها[1]، وازدادت أهمية الرقابة الإدارية في عصرنا الحالي نظرا لازدياد المهام المنوطة بالإدارة وتنوعها، تماشيا مع تطور الاحتياجات العامة، ومواكبة للطفرة العلمية والاقتصادية التي يشهدها العالم.

سنحاول من خلال هذا الفصل الإلمام بمفهوم الرقابة الإدارية، فنتصدى إلى تعريفها وما يثيره من اختلافات فقهية، وبما أن مفهوم الرقابة مرتبط بأسلوب تسيير الإدارة العمومية، سنتطرق إلى نوعيها، الرقابة الرئاسية ورقابة الوصاية، وذلك في (المبحث الأول)، على أن نعرض أساسها القانوني في التشريع الجزائري في (المبحث الثاني).

[1]– راجع أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، فرع القانون العام، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015، ص 13 وما بعدها.

المبحث الأول: مفهوم الرقابة الإدارية

سنتناول في هذا المبحث تعريف الرقابة الإدارية، دون أن نغفل التعريف اللغوي والاصطلاحي، وذلك في (المطلب الأول)، ثم سنتطرق إلى نوعيها، الرقابة الرئاسية ورقابة الوصاية في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعريف الرقابة الإدارية

وجب من حيث الأصل البحث في التعريف اللغوي للرقابة الإدارية، ثم التعرض للتعريف الاصطلاحي قبل التصدي لتعريفها الفقهي.

الفرع الأول: التعريف اللغوي للرقابة

كلمة "رقابة" مستمدة من المصدر "رقب" يرقب، رقابة، فهو رقيب، والرقيب من أسماء الله تعالى، وهو الحافظ الذي لا يغيب عن حفظه شيء، وفي الحديث: ارقبوا محمدا في أهل بيته، أي احفظوه فيهم، فالرقابة هنا بمعنى الحفظ. وقد تعني الانتظار، قال تعالى« ولم ترقب قولي »[1]، أي لم تنتظر قولي، فالترقب هو الانتظار، والرقيب هو المنتظر. وارتقب بمعنى أشرف وعلا، يقال ارتقب المكان أي علا وأشرف. ورقب الشيء حرسه، ورقيب القوم حارسهم، والرقيب هو الحارس الحافظ[2].

فالرقابة في أصلها اللغوي تعني الحفظ والحراسة والإشراف والانتظار.

الفرع الثاني: التعريف الاصطلاحي للرقابة

عرف مجمع اللغة العربية "الرقابة" بمعنى المراقبة، وهي عمل من يراقب المطبوعات من كتب وصحف ومجلات قبل نشرها ليحذف ما يخالف منها الآداب العامة أو ما يخالف سياسة الحكومة، ويسمى الرقيب أو المراقب[3].

وعرف "الرقابة الإدارية" على أنها (مراقبة الإدارة مطابقة التصرفات الصادرة منها للقانون وذلك بناء على طلب الأفراد أو من تلقاء نفسها)[4].

يقابل مصطلح "الرقابة " في اللغة العربية المصطلحات القانونية الفرنسية التالية[5]:

"Suivi"، "رقابة المراحل": وهي رقابة تطبق على كل مرحلة من مراحل تنفيذ عملية ما، من حيث إنجاز الأعمال المرتبطة بها.

---

[1]– سورة طه الآية 94.

[2]– ابن منظور الأنصاري، لسان العرب، تحقيق: عبد الله علي الكبير، محمد أحمد حسب الله، هاشم محمد الشاذلي، المجلد الثالث، ج 24، ط 1، القاهرة، مصر، دار المعارف، د. س. ن، ص. ص. 1700.1699.

[3]– مجمع اللغة العربية بالقاهرة، المعجم الوسيط، ط 4، القاهرة، مصر، مكتبة الشروق الدولية، 2008، ص. ص. 364.363.

[4]– مجمع اللغة العربية بالقاهرة، معجم القانون، ط 1، القاهرة، مصر، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، 1999، ص 466.

[5]– انظر في ذلك GÉRARD CORNU، ترجمة منصور القاضي، معجم المصطلحات القانونية–أ ش "ترجمة"، ط 1، بيروت، لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1998، ص. ص. 848.846.

"Censure"، "الرقابة"، ويقصد بها: الرقابة الوقائية، مثل إجراءات الضبط الإداري. أو الرقابة البعدية، مثل الرقابة القضائية التي تمارسها محكمة النقض أو التمييز. وقد تكون رقابة مستمرة، مثل الرقابة البرلمانية على الحكومة. كما تدل أحيانا على السلطة التي تقوم بعملية الرقابة.

"Contrôle"، "الرقابة": وتعني التحقق من أن قرارا أو وضعا أو مسلكا متوافق مع معيار معين. كما تعني عملية ترتكز على التحقق من أن جهاز عمومي أو فرد أو عمل يحترم متطلبات الوظيفة أو القواعد المفروضة عليه.

ونجد أن مصطلح "الرقابة الإدارية" يتوافق مع المصطلح الفرنسي " Contrôle de l'administration " "رقابة الإدارة"، وتعني: عملية تحقق من صحة أعمال الإدارة بالنظر إلى القواعد الشكلية والموضوعية التي تحكم هذه الأعمال.

من خلال التعاريف القانونية المختلفة لمصطلح "الرقابة " نلاحظ أنها تضمنت أنواع الرقابة التالية:

– الرقابة على احترام القانون من قبل الهيئات والأفراد (رقابة مشروعية).

– الرقابة على تنفيذ الأعمال المرتبطة بعملية ما (رقابة ملائمة).

الفرع الثالث: التعريف الفقهي للرقابة الإدارية

بداية يجب التفريق بين تعريف الرقابة الإدارية من زاوية علم الإدارة، حيث تتعدد التعاريف التي تنظر للرقابة كوسيلة فنية للرفع من كفاءة العمل الإداري وكفاءة القائمين عليه وتطوير وسائله وهياكله بغية تحقيق أهداف المؤسسة[1]، وبين تعريفها من زاوية القانون الإداري، الذي ينظر للرقابة كوسيلة قانونية تضمن احترام الإدارة العمومية للقواعد الموضوعية والشكلية التي تحكمها في تنظيمها وأعمالها وموظفيها، وتسعى لتحقيق المصلحة العامة من خلال ضمان استمرارية المرفق العام.

فعندما تقوم إدارة عمومية بترقية موظف لديها لرئاسة مصلحة معينة، فذلك لأنها قدرت من وجهة نظر فنية بأن هذا الموظف سيرفع من كفاءة هذه المصلحة، أما إجراءات الترقية وشروطها فتخضع لرقابة الهيئات المختصة، كما أن الترقية ربما أقرت في سياق الزيارات التفتيشية لمراقبة سير مرفق عام.

فالهيئات المختصة وهي تمارس رقابتها على الإدارة العمومية تندمج صلاحياتها لمراقبة كفاءة هذه الإدارة مع صلاحياتها لمراقبة مدى احترامها للقانون، فالرقابة الإدارية في واقعها العملي تجمع بين مفهومها في علم الإدارة ومفهومها القانوني.

---

[1] – أنظر–على سبيل المثال–:

– محمد محمود علاونة، الأصول العلمية والعملية في الرقابة الإدارية، ط 1، عمان، الأردن، دار البداية ناشرون وموزعون، 2014، ص 123 وما بعدها.

– محي الدين الأزهري، الإدارة من وجهة نظر المنظمة، د. ط، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، د. س. ن، ص 300 وما بعدها.

– حسين أحمد الطراونة، توفيق صالح عبد الهادي، الرقابة الإدارية "المفهوم والممارسة"، ط 1، عمان، الأردن، دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع،2011، ص 19 وما بعدها.

وفي سياق البحث في تعريف الرقابة الإدارية لاحظ الباحث أن جانب من الفقه يعرفها على أنها رقابة وصاية، لذلك وجب البحث في تشابه المصطلحات لتحديد التعريف الدقيق للرقابة الإدارية.

الرقابة الإدارية، كما سبق وأشرنا، عند جانب من الفقه تعني رقابة الوصاية، أي الرقابة التي تمارسها الإدارة المركزية على الجماعات الإقليمية في الدولة، ويطلق الفقه الفرنسي على هذا النوع من الرقابة مصطلح "La tutelle administrative" أي "الوصاية الإدارية".

ويرى الفقهاء المؤيدون لاستعمال مصطلح "الرقابة الإدارية" أن مفهوم الوصاية في روابط القانون الخاص يختلف عن مفهومها في مجال روابط القانون العام، لذلك وجب إفرادها بمصطلح مغاير. في المقابل يرى الفريق الآخر المؤيد لمصطلح "الوصاية الإدارية" أن هذا المصطلح هو الترجمة الصحيحة للمصطلح الفرنسي، إلى جانب أن مفهومها القانوني قد استقر في فقه القانون العام بما يزيل كل غموض أو لبس يرتبط بمفهوم الوصاية المدنية، كما يرى هذا التيار أن الرقابة ترتبط بمفهوم السلطة الرئاسية التي لا وجود لها في نطاق النظام اللامركزي[1].

إن أهم نقد يوجه للرأي المؤيد للاصطلاح على تسمية رقابة الوصاية بمصطلح "الرقابة الإدارية" أن هذا المصطلح يطلق على تعريف الرقابة الإدارية بشكل عام، وقد يكون القصد من وراء ذلك تمييزها عن غيرها من أنواع الرقابة، كالرقابة القضائية والرقابة البرلمانية*.

أما الرأي المؤيد للمصطلح الفرنسي، فيؤخذ عليه أن الرقابة، سواء كانت رئاسية أو رقابة وصاية، تمارس عن طريق مجموعة من الآليات التي تستعملها السلطة الرئاسية لمراقبة السير المشروع والحسن للإدارة العمومية. كما أن الترجمة الحرفية للمصطلح الفرنسي حتى ولو كانت صحيحة فليس بالضرورة حملها للمعنى الدقيق لرقابة الوصاية، لأن تأصل مصطلح "الوصاية الإدارية" كمفهوم من مفاهيم القانون العام بما يخالف مصطلح "الوصاية المدنية" لا يعني جموده وعدم تطويره، فما يزيد من هذا التأصيل والارتباط استعمال مصطلحات هي من صميم القانون العام، مثل مصطلح "الرقابة".

إن أدق تسمية يمكن إطلاقها على الرقابة على الإدارة العمومية من الناحية الاصطلاحية القانونية هي "الرقابة الإدارية"، على أن يكون مصطلح "رقابة الوصاية" هو المقابل لمصطلح "الرقابة الرئاسية" تمييزا لنوع السلطة الممارسة**.

عرف الدكتور عبد الغني بسيوني الرقابة الإدارية على أنها الرقابة الذاتية التي يمارسها جهاز الدولة على نفسه، سواء كانت هذه الرقابة داخلية تمارسها المنظمات الإدارية بنفسها على نفسها، أو كانت خارجية تمارسها السلطة المركزية على هذه المنظمات.

---

[1]– محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، د. ط، د. د. ن، نسخة PDF من إنشاء wwwpdffactory.com، د. س. ن، ص 167، أسترجع من archive.org، 2023/12/23، 19:43.

*– راجع في ذلك ص. ص. 8.7 من هذا البحث.

**– كلمة السلطة الممارسة (بفتح الراء)، لأن الهيئة التي تتمتع بسلطتي الرئاسة والوصاية قد تكون واحدة، مثل الوالي.

تسمى الرقابة الداخلية بالرقابة الرئاسية، وهي الرقابة التي يمارسها الرؤساء على مرؤوسيهم في أشخاصهم وأعمالهم.

وتسمى الرقابة الخارجية بالوصاية الإدارية، وهي الرقابة التي تمارسها السلطة الإدارية المركزية والأجهزة المركزية المختصة على المنظمات الإدارية العامة وعلى الوحدات الإدارية اللامركزية[1].

فمفهوم الرقابة الإدارية مفهوم مركب من عنصرين أساسيين، يشكلان إطارها التعريفي، وهما الرقابة الرئاسية، ورقابة الوصاية. غير أن ذلك لا يعني عدم القدرة على دمج العناصر المشكلة لمفهوم الرقابة الإدارية في تعريف جامع.

ويرى الباحث أن الرقابة الإدارية هي سلطة بموجبها تتحقق السلطات المركزية والمحلية المختصة من التزام الإدارات والمؤسسات العمومية بالقانون في تنظيمها وأعمالها ومستخدميها، وتقدر مدى ملائمة الأعمال المنجزة للأهداف المخططة، وتتخذ بناء على ذلك وبآليات محددة الإجراءات التي تضمن مشروعية أعمال الإدارة وصيرورة المرافق العمومية بانتظام واطراد تحقيقا للمصلحة العامة.

من خلال التصدي لتعريف الرقابة الإدارية نستخلص النتائج التالية:

– الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة ما هي في حقيقتها إلا رقابة على الإدارة في تنظيمها وأعمالها ومستخدميها، ذلك لأن هذه الأخيرة لا تستطيع أن تعبر عن إرادتها إلا عن طريق تصرفات مادية وقانونية تترجم إلى أعمال إدارية.

– الرقابة الإدارية جزء لا يتجزأ من مراحل العمل الإداري، فلا يمكن تصور إعداد وتنفيذ وحتى نهاية عمل إداري دون مروره على مرحلة الرقابة، فالرقابة تولد مع العمل الإداري وترافقه في جميع مراحله، تتابع وضعه القانوني ومدى ملائمته للأهداف المرسومة. فالرقابة الإدارية هي الأم الراعية للعمل الإداري.

– تقسم الرقابة الإدارية بالنظر إلى الآليات التي تستخدمها إلى نوعين من الرقابة هما:

1– رقابة مشروعية، هدفها التزام العمل الإداري بالقانون.

2– رقابة ملائمة، هدفها ملائمة العمل الإداري للأهداف المرسومة. وهي رقابة فنية تعنى بالبحث في أفضل السبل والوسائل لتحقيق الأهداف المخططة بكفاءة عالية، وهي بهذا المفهوم أقرب إلى علم الإدارة، غير أن هناك فرق جوهري يميزها في القانون الإداري ويضفي عليها طابعا قانونيا وهو أن رقابة الملائمة في الإدارة العمومية تراعي دائما مبدأ المشروعية ولو على حساب الكفاءة في التسيير، فالموظف العمومي على سبيل المثال لا يمكن تسريحه

[1]– فوزي كمال أدهم، الإدارة الإسلامية "دراسة مقارنة بين النظم الإسلامية والوضعية الحديثة"، ط 1، بيروت، لبنان، دار النفائس، 2001، ص 307. نقلا عن عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، د. ط، بيروت، لبنان، الدار الجامعية للطباعة، 1983، ص 378.

بحجة الرفع من كفاءة المؤسسة، فحالات التسريح والعزل محددة بموجب القانون، ولا تتضمن حالات ذات أسباب فنية.

- كما تقسم الرقابة الإدارية بالنظر إلى أسلوب التسيير أو التنظيم الإداري إلى:

1- رقابة رئاسية: وهي رقابة الرئيس على مرؤوسيه في النظام المركزي.

2- رقابة وصاية، وهي رقابة الهيئة الوصية على الإدارة المحلية في النظام اللامركزي.

ولا يمكن للرقابة الإدارية أن تخرج في إطارها التعريفي عن هاذين النوعين من الرقابة، الرقابة الرئاسية ورقابة الوصاية.

المطلب الثاني: الرقابة الرئاسية ورقابة الوصاية

يرتبط مفهوم الرقابة الإدارية ارتباطا وثيقا بأسلوب التنظيم الإداري الذي تنتهجه الدولة في تسيير هيئاتها المركزية والمحلية. سنبحث في مفهوم كلا من الرقابة الرئاسية ورقابة الوصاية وفي المعيار الفاصل بينهما، لأن كلا الرقابتين تشتركان في استخدام سلطات رقابية محددة.

الفرع الأول: مفهوم الرقابة الرئاسية

يقوم التنظيم المركزي على (قصر الوظيفة الإدارية على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة، وهم الوزراء، دون مشاركة ما من هيئات أخرى، فهي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة)[1]، والمقصود بقصر الوظيفة الإدارية على الوزراء تقسيمها وفق تسلسل هرمي بين الرئيس الإداري، وهو الوزير، ومرؤوسيه في الإدارة المركزية (الوزارة) والإدارات الإقليمية التابعة لها، فيخضعون لسلطته الرئاسية في أعمالهم وأشخاصهم*، على أساس علاقة التبعية، أي علاقة الخضوع المتدرج في السلم الإداري.

وتنتهي السلطة الرئاسية عند الوزير، الذي يخضع للمساءلة السياسية، أي لرقابة رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي، ولرقابة البرلمان في النظام البرلماني، وأن هذه المسائلة هي المبرر لممارسة السلطة الرئاسية[2].

فمسائلة الرئيس الإداري عن أعمال مرؤوسيه تبرر منحه سلطة رئاسية على أعمالهم وأشخاصهم، لان دون ذلك ينعدم الأساس القانوني للمسائلة.

---

[1]- سليمان محمد الطماوي، تنظيم الإدارة العامة، ط 1، القاهرة، مصر، دار الفكر العربي، 1955، ص 27.

*- سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسيه تستوجب سلطته على أشخاصهم، ذلك لأن الموظف لا يمارس وظيفته إلا في إطار مركز قانوني يحدد له واجبات ويمنحه حقوق، وأن هذه الواجبات والحقوق لابد لها من سلطة رئاسية تراقبها بما يكفل ديمومة العمل الإداري ومشروعيته وكفاءته.

[2]- عثمان خليل عثمان، الإدارة العامة وتنظيمها، ط 1، القاهرة، مصر، مكتبة عبد الله وهبه، 1947، ص 183.

عرف الدكتور محمد الصغير بعلي السلطة الرئاسية على أنها (العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس والمرؤوس، أثناء ممارسته النشاط الإداري)[3].

لم يحدد هذا التعريف طبيعة العلاقة القانونية القائمة بين هرم السلطة الرئاسية وقاعدتها. والتي هي علاقة رئاسية إذا نظرنا إليها من زاوية الرئيس، وعلاقة تبعية إذا نظرنا إليها من زاوية المرؤوس[1].

وعرف الدكتور عمار عوابدي الرقابة الرئاسية على أنها مجموع الاختصاصات التي يتمتع بها الرئيس في مواجهة مرؤوسيه، على أساس رابطة التبعية والخضوع، وأن السلطة الرئاسية ليست حقا مطلقا، إنما هي اختصاص يمنحه القانون للحفاظ على المصلحة العامة[2].

الملاحظ من خلال هذا التعريف أن الرقابة الرئاسية هي نفسها السلطة الرئاسية لا فرق بينهما، وأنها مجموعة من الاختصاصات التي تخول للرئيس الرقابة على أشخاص مرؤوسيه وعلى أعمالهم.

فهل الرقابة الرئاسية هي نفسها السلطة الرئاسية وما طبيعتها القانونية؟

تمارس السلطة الرئاسية على شخص الموظف منذ تعيينه في منصب وظيفته إلى نهاية مساره المهني، فبموجب هذه السلطة يعين الموظف وتمنح له صلاحيات ويفوض وينهى تفويضه ويرقى ويوضع في إحدى الحالات القانونية ويتم تحويله ونقله ومعاقبته في حدود ما رسمه القانون ونص عليه.

كما تمارس السلطة الرئاسية على أعمال الموظف، فلا يخضع في أعماله للقانون فحسب، بل يخضع

كذلك لتعليمات وتوجيهات رئيسه، فالموظف وهو يمارس مهام وظيفته التي حددها القانون لا يمارسها من تلقاء نفسه، بل بناء على أوامر وتعليمات من رئيسه وبتوجيه منه، ولا تعتبر هذه الأعمال نافذة إلا بعد خضوعها للرقابة، فيحق للرئيس الإداري أن يجيزها أو يعدلها أو يبطلها، بما خوله القانون من السلطات، لا يقيده في ذلك إلا مبدأ المشروعية.

من خلال تعرضنا لمفهوم الرقابة الرئاسية نستخلص النتائج التالية:

– أن الرقابة الرئاسية جزء لا يتجزأ من السلطة الرئاسية، بل هي جوهر هذه السلطة ومحورها، فالرئيس الإداري لا يعين المرؤوس في وظيفته إلا بمقتضى سلطة التعيين التي هي جزء من السلطة الرئاسية، غير أن مساره المهني بأكمله يخضع للرقابة الرئاسية. كما أن الموظف لا يقوم بالعمل الإداري من تلقاء نفسه بل بناء على أوامر صادرة عن رئيسه، ولا يعتبر عمله نافذا إلا بعد المصادقة عليه.

---

[3]– محمد الصغير بعلي، القانون الإداري "التنظيم الإداري"، ط 1، الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2002، ص 37.

[1]– عثمان خليل عثمان، موجز القانون الإداري، ط 2، القاهرة، مصر، دار الفكر العربي، 1954، ص 45.

[2]– منية شوايدية، الرقابة الإدارية بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية، حوليات جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية والانسانية، عدد 13، ديسمبر 2015، ص 387. نقلا عن عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، د. ط، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984، ص 216.

– إن آليات الرقابة الرئاسية، من توجيه وإشراف ومصادقة وتعديل وإبطال، وغيرها من الآليات، تمنح الرئيس الإداري سلطة تقديرية على أعمال مرؤوسيه وعلى أشخاصهم، فالرقابة الرئاسية هي كذلك رقابة تقديرية يحكمها مبدأ الملائمة إلى جانب أنها رقابة قانونية يحكمها مبدأ المشروعية.

– تبرز رقابة الملائمة، أي السلطة التقديرية، أكثر في الرقابة على الأعمال بما يخدم الهدف المنوط بالعمل الإداري، أما الرقابة على الأشخاص فهي تخضع كقاعدة عامة لمبدأ المشروعية، وحيز رقابة الملائمة في هذا المجال حيز ضيق جدا*.

إذا فالرقابة الرئاسية هي جزء من السلطة الرئاسية، أي أنها اختصاص من مجموع الاختصاصات المكونة لهذه السلطة، يمارسها الرئيس على مرؤوسيه على أساس علاقة التبعية والخضوع وهي رقابة ضيقة (رقابة مشروعية) على الأشخاص ورقابة واسعة (رقابة ملائمة) على الأعمال.

الفرع الثاني: مفهوم رقابة الوصاية

تعرف رقابة الوصاية على أنها مجموع السلطات التي منحها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وعلى أعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة[1]. فرقابة الوصاية ترتبط بالتنظيم الإداري اللامركزي، فهي إحدى السلطات التي تتمتع بها الإدارة المركزية لمراقبة أعمال الجماعات الإقليمية وهيئاتها المسيرة، إن الوظيفة الإدارية في النظام اللامركزي قائمة هي الأخرى، على غرار النظام المركزي على فكرة السلطة الرئاسية، حيث يرتبط موظفو الإدارة المحلية في أشخاصهم وأعمالهم بالهيئة التنفيذية، التي تكون في أعلى هرم السلطة الإدارية، في نظام تدرجي تسلسلي يقوم على أساس علاقة التبعية والخضوع، فرئيس المجلس الشعبي البلدي يتمتع بكافة الصلاحيات التي تخوله المصادقة على أعمال مرؤوسيه أو تعديلها أو إلغائها، كما يتمتع بسلطات قانونية على أشخاصهم، فيجوز له ترقيتهم وتوقيع العقوبات الإدارية عليهم. فالإدارة المحلية تستقل بذاتها كسلطة عاملها اختصاصاتها وامتيازاتها في مقابل اختصاصات وامتيازات الإدارة المركزية، غير أن هذا الاستقلال هو استقلال إداري وليس سياسي، كما أنه استقلال نسبي وليس مطلق، فرضته شروط التنمية المحلية المرتبطة بالخصائص التي يتميز بها كل إقليم عن الآخر من حيث الموارد الطبيعية والبشرية وتطلعات السكان. كما فرضته طبيعة التنظيم المركزي الذي يستحيل عليه تسيير جميع الأقاليم دفعة واحدة بالرجوع دائما في كل صغيرة وكبيرة إلى الإدارة المركزية في العاصمة أو إلى هيئاتها غير الممركزة على مستوى الأقاليم.

إذا فاستقلال الوحدات الإدارية هو استقلال إداري نسبي ولا يمكنه أن يكوم مطلقا، لأن ذلك يعني غياب أي نوع من أنواع الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية، وفي هذا خطورة على كيان الدولة ووحدتها.

---

*– لا تنفرد السلطة الرئاسية بتقرير المسار المهني للموظف، بل تشترك معها اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في ذلك، إلا في حالات قليلة، مثل التعيين في المناصب الوظيفية العليا. أنظر المادة 64 من الأمر رقم 06–03 مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج. ر. عدد 46، صادر في 16 جويلية 2006، المعدل والمتمم.

[1]– عمار عوابدي، القانون الإداري "النظام الإداري"، ج 1، ط 6، الجزائر، ديوان المطبوعات الإدارية، 2014، ص 242.

ولتجسيد الاستقلال الإداري النسبي للوحدات الإدارية يجب توفر العناصر الأساسية التالية:

1- تحديد وظائفها الإدارية*، أو ما يعرف بمجال الاختصاص، سواء كان ذلك عن طريق إطلاقه وحصر مجال اختصاص الإدارة المركزية، أي التحديد السلبي (الأسلوب الفرنسي)، أو عن طريق حصر مجال اختصاص الإدارة المحلية وإطلاق مجال اختصاص الإدارة المركزية، أي التحديد الإيجابي (الأسلوب الانجليزي).

2- خضوعها لرقابة الوصاية، للحفاظ على ارتباطها بالدولة، من الناحيتين السياسية والإدارية، وعدم قطع كل صلة بها، لما يشكله ذلك من خطر يهدد الدولة في وحدتها وفي وجودها. إلى جانب الوقوف على حسن التسيير وعلى مشروعية الأعمال، فإذا كانت الإدارة المركزية، وهي على ما هي عليه من الكفاءة والتخصص، تخضع للرقابة الإدارية فمن باب أولى خضوع الإدارة المحلية المنتخبة لها.

والسؤال الذي يمكن طرحه: إذا كانت الإدارة المحلية وبأسلوب تسييرها اللامركزي تتمتع باختصاصات كتلك التي تتمتع بها السلطة الرئاسية وبالاستقلالية في التسيير، فما هي الطبيعة القانونية لرقابة الوصاية الممارسة عليها من قبل الإدارة المركزية؟

للبحث في طبيعة رقابة الوصاية يجب أولا البحث في مبرراتها، فكما هو معلوم أن المجالس المحلية التي تنبثق منها الهيئات التنفيذية والتداولية للجماعات الإقليمية هي مجالس منتخبة، فالانتخاب هو الأساس القانوني لممارسة المجالس المحلية السلطة على المستوى الإقليمي، وبالتالي تستمد الإدارة المحلية وجودها وشرعيتها من المواطنين الذين اختاروها بطريق التصويت لتسيير شؤونهم ولتحقيق تطلعاتهم، فالإدارة المحلية ماهي إلا مجموعة من مواطني الإقليم تم انتخابهم في نظام سياسي ديمقراطي لإدارة الشأن المحلي، ومن ثم فإن معايير اختيارهم هي أقرب لتجسيد النظام الديمقراطي منه إلى تجسيد نظام وظيفي ذو كفاءة تقنية وإدارية عالية في التسيير، والمغزى من ذلك هو السماح لأوسع فئة ممكنة من المواطنين بالمشاركة في اتخاذ القرار المعبر عن انشغالاتهم في إطار الديمقراطية التشاركية. وعليه فإن اختيار أعضاء المجالس المحلية لتسيير الشأن المحلي بطريق الانتخاب يسقط كل مبرر قانوني لممارسة السلطة الرئاسية عليهم وعلى أعمالهم، ومن ثم كان لزاما على الدولة إيجاد نوع أخر من الرقابة لا يمس بأسس النظام الديمقراطي وفي الوقت نفسه يتيح للإدارة المركزية التدخل لتصحيح الأوضاع إذا ما شاب الإدارة المحلية أي خلل بسبب افتقاد الأعضاء المنتخبين للمؤهلات والخبرات العلمية والعملية في ممارسة الوظيفة الإدارية. ومن هنا جاءت فكرة رقابة الوصاية، وليس مستبعدا أن اطلاق اصطلاح الوصاية على هذا النوع من الرقابة ما هو إلا إسقاط لمصطلح الوصاية المدنية على المجالس المحلية، فهي كقاعدة عامة تحتاج إلى سلطة عليا متمرسة ومتخصصة تجيز تصرفاتها وتأذن بتنفيذها، لأنها مجالس منتخبة تفتقد إلى مؤهلات التسيير الإداري، وبالتالي يؤدي سوء تسييرها إلى الإضرار بالمصلحة العامة.

إذا فالمبرر القانوني لرقابة الوصاية يقوم على الأسس التالية:

*- تمارس الإدارة المحلية وظيفة إدارية مستمدة من طبيعة السلطة المقررة لها قانونا، وهي سلطة إدارية، وفي ذلك حماية لوحدة الدولة ولكيانها.

1- مشاركة المواطنين في تسيير الشأن المحلي عن طريق الانتخابات.

2- افتقادهم للمؤهلات الضرورية لممارسة الوظيفة الإدارية.

ومن ثم كانت رقابة الوصاية على الإدارة المحلية رقابة سياسية تهدف إلى الموازنة بين متطلبات النظام الديمقراطي وبين تحقيق المصلحة العامة. أي أنها توازن بين استقلالية الإدارة المحلية في تسيير شؤونها وبين خضوعها لمبادئ الدولة ولسياستها العامة.

يرى الباحث أن رقابة الوصاية هي رقابة سياسية تمارسها السلطات المركزية على السلطات المحلية للموازنة بين متطلبات النظام الديمقراطي وبين تحقيق المصلحة العامة.

إذا فكل من الرقابة الرئاسية ورقابة الوصاية تشتركان في الأهداف نفسها وهي حماية مشروعية العمل الإداري وحماية المصلحة العامة، وإن كانتا تختلفان من حيث الطبيعة القانونية، فالرقابة الرئاسية من مقتضيات وأسس الإدارة والتسيير الإداري، وهي بذلك لا تحتاج إلى أساس قانوني لممارستها، فالرئيس الإداري يمارس صلاحياته بمقتضى وضعه في السلم الإداري، ومن ثم كانت الرقابة الرئاسية ذات طبيعة سلطوية، بل هي جزء لا يتجزأ من السلطة الرئاسية. أما رقابة الوصاية، وبالنظر إلى استقلالية الإدارة اللامركزية المستمدة من إضفاء الشخصية المعنوية عليها، وبالنظر إلى الوضع القانوني لهيئاتها المسيرة، إذ هي هيئات منتخبة، لا يمكن أن تمارس إلا بمقتضى النصوص القانونية التي تنظمها، فهي رقابة سياسية تضمن التوازن بين استقلالية الإدارة المحلية وبين احترامها للسياسة العامة للدولة وللمبادئ التي تحكمها، كذلك نجد أوجه الشبه بين كل من الرقابتين في السلطات المستخدمة لإنفاذ الرقابة، فالإدارة المركزية في رقابتها على الإدارة المحلية تستخدم سلطات كتلك التي تستخدمها في الرقابة على المرؤوسين وعلى أعمالهم. وهذا يقودنا إلى إثارة التساؤل حول معايير التفرقة بين الرقابة الرئاسية ورقابة الوصاية.

الفرع الثالث: معايير التفرقة بين الرقابة الرئاسية ورقابة الوصاية

قلنا إن الرقابة الرئاسية ورقابة الوصاية وإن كانتا تختلفان من حيث الطبيعة القانونية إلا أنهما تشتركان في الأهداف وفي تشابه بين السلطات، وهذا ما يثير التساؤل في الواقع العملي عن معيار التفرقة بين الرقابتين، ولبحث هذا المعيار علينا أولا التصدي لمظاهر الرقابة الرئاسية ومظاهر رقابة الوصاية.

1- مظاهر الرقابة الرئاسية

تتجلى مظاهر الرقابة الرئاسية في جملة من الاختصاصات التي يمارسها الرئيس على أشخاص مرؤوسيه وعلى أعمالهم.

- **الرقابة على المرؤوسين:** للرئيس الإداري سلطة تعيين المرؤوسين* وترقيتهم ونقلهم وتأديبهم، ويندرج ضمن

*- يرى الباحث أن سلطة التعيين لا تندرج ضمن اختصاصات الرقابة الرئاسية إنما تندرج ضمن اختصاصات السلطة الرئاسية، حيث تمارس الرقابة الرئاسية=

سلطة التأديب التوقيف والعزل. وله أن يحل محلهم في أداء أعمالهم[1]، ويمارس الرئيس هذه السلطات بغض النظر عن الأسلوب المتبع في تسيير الإدارة، سواء كانت إدارة مركزية أو لامركزية، وفي نطاق يحكمه مبدأ المشروعية، وزيادة لضمان هذا المبدأ أشرك المشرع هيئات معينة مع السلطة الرئاسية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالمسار المهني للموظف*، وتنحصر السلطة التقديرية على شخص المرؤوس في حالات محدودة، مثل تعيينه في الوظائف العليا للدولة. أما من ناحية مراجعة القرارات التي تتخذها السلطة الرئاسية على شخص المرؤوس فمن حق هذا الأخير أن يتظلم منها إداريا وأن يطعن فيها أمام القضاء إذا ما كانت هذه القرارات مشوبة بعيب إساءة السلطة[2].

– **الرقابة على الأعمال:** تتضمن الرقابة الرئاسية على أعمال المرؤوسين جملة من السلطات وهي:

* **سلطة التوجيه:** (ويتمثل توجيه الرئيس لمرؤوسيه في صورة ما يملك إصداره إليهم من تعليمات وأوامر ومنشورات وكتب دورية، تحمل إليهم تفسير القوانين واللوائح المناط بهم تطبيقها. كما تحمل إليهم إرشادات إلى ما يقتضيه حسن سير المرافق العامة من إجراءات وتصرفات)[3]. فسلطة التوجيه توجه العمل الإداري إلى الالتزام بالقوانين والتنظيمات، وتبحث في أفضل السبل للرفع من كفاءة العمل الإداري تحقيقا للمصلحة العامة،

ولا تخضع الأوامر والتعليمات المتضمنة توجيه جهود العاملين إلى رقابة القضاء، لأنها من قبيل إجراءات إعداد وتحضير القرارات الإدارية، ورغم أنه لا يترتب عنها أي أثر قانوني إلا أن تنفيذها يندرج ضمن واجب الطاعة الذي يعد المظهر الأبرز لرابطة التبعية التي تربط المرؤوس بالرئيس[4]. واختلف الفقه في طاعة الأوامر غير المشروعة، والرأي الوسط يذهب إلى طاعة الأوامر غير المشروعة متى كانت مكتوبة، واضحة، وصادرة عن السلطة المختصة، وأن تنفيذها يدخل في نطاق اختصاص المرؤوس[5].

* **سلطة الرقابة والتعقيب:** تتيح هذه السلطة للرئيس الإداري جملة من الاختصاصات تتمثل في إقرار أعمال مرؤوسيه من خلال إجازتها والمصادقة عليها، كما له الحق في تعديلها أو إلغائها أو سحبها، متى كان ذلك ملائما لتحقيق المصلحة العامة أو مخالفا للمشروعية. ولا تكون القرارات الصادرة في إطار سلطة الرقابة والتعقيب محل طعن أو احتجاج من قبل العاملين، لأنها تندرج ضمن واجب الطاعة الي تفرضه علاقة التبعية والخضوع كما سبق وأن بينا.

=على الموظف مباشرة بعد تعيينه.

[1]– عثمان خليل عثمان، موجز القانون الإداري، مرجع سابق، ص 46.

*– ومن أمثلة هذه الهيئات في التشريع الجزائري: اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، لجان الطعن، واللجان التقنية.

أنظر المادة 64 من الأمر رقم 06–03 006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

[2]– عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، د. ط، الجزائر، دار ريحانة، د. س. ن، ص 68.

[3]– طعيمه الجرف، القانون الإداري "دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة"، د. ط، القاهرة، مصر، مكتبة القاهرة الحديثة، 2014، ص. ص. 107.106.

[4]– طعيمه الجرف، القانون الإداري "دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة"، مرجع سابق، ص 107.

[5]– عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 69 وما بعدها.

ما يستخلص من مظاهر الرقابة الرئاسية أنها تخضع لرقابة القضاء في قراراتها المتعلقة بأشخاص المرؤوسين دون أعمالهم، ومبرر ذلك أن منح المرؤوسين حق الطعن في مصادقة الرئيس على العمل الإداري أو تعديله أو إلغائه أو سحبه سيعرقل سير المرافق العمومية، وسيخل بواجب الطاعة، الذي هو أساس علاقة التبعية، وبالتالي سيعمل على هدم التنظيم المركزي بأكمله. كما أن المنطق القانوني يفرض الطعن في الأعمال غير المشروعة أو الأعمال المشروعة التي سببت ضررا لأصحابها من قبل ذوي الصفة والمصلحة المتضررين وليس من قبل من أعدها.

أما منحهم هذا الحق في القرارات المتعلقة بمسارهم المهني فهو حماية للمصلحة العامة، لأن العامل هو عماد المرافق العامة، وكل مساس غير مشروع بحقوقه قد يؤدي إلى تعطيل هذه المرافق، وربما أدى إلى تهديد استقرار النظام الأمني والاجتماعي، كما أن الطعن في هذه الحالة ليس له تأثير على السير المنتظم والمطرد للمرفق العام، فهو لا يوقف كقاعدة عامة علاقة العمل التي تربط الموظف بالإدارة، فيستمر المرؤوس في أداء مهام وظيفته تحت سلطة رئيسه الإداري.

2- مظاهر رقابة الوصاية

تنحصر رقابة الوصاية في الرقابة على الأشخاص، وهم المنتخبون*، والرقابة على الأعمال، إضافة إلى الرقابة على الهيئة.

- الرقابة على المنتخبين:

أقر القانون للإدارة المركزية جملة من السلطات لمراقبة الوضع القانوني للمنتخبين، بداية من مراقبة ملفات المرشحين لعضوية المجالس المحلية من ناحية شروط الترشح، وإضفاء الصفة القانونية النهائية على عضويتهم عن طريق تثبيت النتائج النهائية للانتخابات، ولها أن تنهي العلاقة القانونية التي تربطهم بالإدارة المحلية عن طريق الإقصاء أو قبول الاستقالة، ولها أن تثبت نهاية هذه العلاقة عن طريق الوفاة، كما لها الحق في تجميد عضوية المنتخبين عن طريق الإيقاف. وإذا استثنينا مراقبة ملفات الترشح وتثبيت صفة العضوية فإن جميع سلطات الرقابة على المنتخبين تخضع لإجراء وجوبي قبلي يتمثل في التداول بشأن وضعهم القانوني، ويعد هذا الإجراء من مقتضيات رقابة الوصاية، إذ أن عدم العمل به يجعل منها صورة من صور الرقابة الرئاسية.

وتخضع قرارات السلطات المركزية في الرقابة على المنتخبين المحليين إلى الطعن أمام القضاء الإداري.

*- يرى الباحث أن رقابة الوصاية على الأشخاص تنحصر في المنتخبين، لأن المعينين في الإدارة المحلية يخضعون للرقابة الرئاسية، والمعينون ذو الصفة التمثيلية المزدوجة، يتحدد نوع الرقابة الإدارية الممارسة عليهم على أساس الوظيفة الأصلية الموكلة إليهم، فوالي الولاية تسري بحقه الرقابة الرئاسية لا بصفته ممثلا للإدارة المحلية بل بصفته ممثلا للإدارة المركزية، ورئيس المجلس الشعبي البلدي تسري عليه رقابة الوصاية رغم أنه يعتبر ممثلا للدولة إلى جانب تمثيله الأصيل للبلدية، حيث أنه تقلد هذا المنصب عن طريق الانتخاب.

- الرقابة على الأعمال:

تشمل الرقابة على أعمال الجماعات الإقليمية نوعين من الأعمال، الأعمال الإيجابية، والأعمال السلبية**.

*** الرقابة على الأعمال الإيجابية:**

تخضع أعمال الإدارة المحلية للمصادقة الصريحة أو الضمنية للإدارة المركزية، وتكون المصادقة ضمنية إذا لم تعبر السلطة الوصية صراحة خلال فترة زمنية محددة عن إرادتها بالمصادقة أو بالإلغاء. ولا يمكن لعمل الإدارة المحلية أن يكون نافذا إلا بعد مصادقة السلطة المركزية[1]. يؤدي الإلغاء إلى إبطال العمل الإداري، ويفترض في قرار الإلغاء أن يكون مسببا، احتراما لمبدأ المشروعية.

ويمكن للإدارة المحلية أن تطعن في قرار الإلغاء عن طريق التظلم الإداري أو عن طريق القضاء.

*** الرقابة على الأعمال السلبية:**

يقصد بالعمل السلبي امتناع الإدارة المحلية عن القيام بعمل يوجبه القانون، وفي هذه الحالة فإن للسلطة الوصية أن تحل محل السلطة اللامركزية في أداء العمل الذي امتنعت هذه الأخيرة عن أدائه[2]. وهو ما يعرف بسلطة الحلول.

ولا تمارس سلطة الحلول إلا بنص قانوني يحدد حالات الحلول وإجراءاته.

*** الرقابة على الهيئة:**

تتمثل الرقابة على الهيئة في سلطة الحل التي تمتلكها الإدارة المركزية في مواجهة الإدارة المحلية، والمقصود بالحل (الإعدام القانوني للمجلس وتجريد الأعضاء من صفتهم (كمنتخبين))[3]. فالحل هو إنهاء الإدارة المحلية بإنهاء الهيئات المنتخبة المسيرة لها. ونظرا لخطورة هذا الإجراء فقد حدد القانون الجهة المختصة بالحل والأسباب الداعية إليه وإجراءاته. وتلجأ السلطة المركزية لحل المجالس المنتخبة إذا استحال عليها تسيير الشأن المحلي للإقليم، وذلك لأسباب قانونية، كالاستقالة الجماعية للأعضاء، أو لأسباب سياسية، كضم الأقاليم أو تجزئتها، أو لخلافات خطيرة بين أعضاء المجلس.

وتعتبر سلطة الحل دليل على الطبيعة السياسية لرقابة الوصاية، فالمجالس المحلية إنما انتخبت لتحقيق المصلحة العامة لسكان الإقليم، بما يقتضيه النظام الديمقراطي، فإذا كان تحقيق المصلحة العامة مهددا بسبب الخلافات الخطيرة بين الأعضاء، وجب حل هذه المجالس واستبدالها بمجالس جديدة منتخبة حفاظا على المصلحة العامة،

**- اعتمد الباحث تقسيم الدكتور سليمان محمد الطماوي لأعمال الإدارة المحلية إلى أعمال إيجابية وأعمال سلبية بالنظر إلى سلطات الرقابة عليها. أنظر سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 38.

[1]- سليمان محمد الطماوي، المرجع نفسه، ص 38.

[2]- سليمان محمد الطماوي، المرجع نفسه، ص 38.

[3]- عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 83.

وصونا للديمقراطية من الانجراف نحو الفوضى بسبب الحسابات الضيقة. كما أن السياسة العامة للدولة قد تستدعي حل المجالس المنتخبة تحقيقا للمصلحة العليا للبلاد.

3- معايير التفرقة بين الرقابة الرئاسية ورقابة الوصاية

بعد استعراضنا لمظاهر الرقابة الرئاسية ورقابة الوصاية، من خلال استعراض السلطات التي تتمتع بها كلا من الرقابتين نستخلص النتائج التالية:

- إن الرقابة على الأشخاص وإن كانت أضيق في رقابة الوصاية، نظرا لطبيعة الرقابة في حد ذاتها ونظرا لطبيعة المركز القانوني الذي يشغله المنتخب، فلا يمكن أن يرقى ولا يمكن أن ينقل، وهذا أمر منطقي مادام هذا المنتخب يمارس عهدة انتخابية مؤقتة لصالح سكان الإقليم الذين انتخبوه، إلا أنها تشترك مع الرقابة الرئاسية في أخطر السلطات على الأشخاص وهي سلطة إنهاء المركز القانوني الوظيفي. فالمنتخب يمكن أن يقصى أو يعزل، باتباع إجراء جوهري يميز رقابة الوصاية عن الرقابة الرئاسية، وهو التداول الوجوبي قبل صدور قرار العزل أو التوقيف من السلطة الوصية.

- لا تخلو رقابة الوصاية من سلطة التوجيه، ذلك لأن إرشاد الإدارة المحلية إلى كيفية تطبيق القوانين والتنظيمات التي تحكمها عن طريق تفسيرها، وإلى أفضل السبل والوسائل لتسيير المرافق العامة، أمر لابد منه، بالنظر إلى موقع الإدارة المركزية في هرم السلطة والدور المنوط بها. إلا أن التعليمات الصادرة عنها يجب ألا تحمل طابع الإلزام. فليس للسلطة المركزية أن تجبر الإدارة المحلية على اصدار قرار معين أو السير وفق نمط معين من التسيير في المستقبل[1].

- كما لا يوجد، كقاعدة عامة، فرق كبير بين سلطات الرقابة الرئاسية وسلطات رقابة الوصاية الواقعة على الأعمال، فكلا الرقابتين تملكان حق المصادقة على الأعمال أو إلغائها، ويكمن الفرق في الإجراءات المتبعة لممارسة هذه السلطات بالنظر إلى طبيعة الرقابة، فالرئيس الإداري له أن يأمر بالعمل وله أن يجيزه أو يلغيه أو يأمر بتعديله. أما سلطة الوصاية ليس لها الحق في أن تأمر الإدارة المحلية بالقيام بعمل معين، كما أن تصديقها على أعمالها أو إلغائها يخضع لإجراء وجوبي قبلي يتمثل في تداول المجلس المحلي لإقرار هذه الأعمال. وليس للإدارة المركزية أن تطلب التعديل.

وتستثنى سلطة الحلول في رقابة الوصاية من إجراء التداول، إذ لا يعقل أن يتداول المجلس المحلي بشأن حلول السلطة المركزية محله.

- يتجلى الطابع السياسي لرقابة الوصاية في سلطة الحل، وهي سلطة لا مثيل لها في الرقابة الرئاسية، وما يؤكد الصيغة السياسية لهذه السلطة أنها توقع من أعلى هيئة سياسية في الدولة، وهي مرتبطة بالحفاظ على استقرار

[1]- سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 39.

مؤسسات الدولة وبما تمليه المصلحة العليا للبلاد.

يخلص الباحث مما سبق عرضه من مظاهر الرقابة الرئاسية ورقابة الوصاية ومن النتائج المستخلصة أن المعيار الفاصل بين الرقابتين هو معيار شكلي إجرائي يتمثل في التداول الوجوبي للمجالس المحلية المنتخبة لإقرار العمل قبل إحالته على رقابة السلطات المختصة، سواء تعلق هذا العمل بالأشخاص أو الأعمال، ويستثنى من هذا الإجراء الأعمال المتعلقة بحل المجلس وحلول الإدارة المركزية محله،

المبحث الثاني: أسس الرقابة الإدارية في التشريع الجزائري

بعد تعرضنا للتأسيس الفقهي للرقابة الإدارية نتعرض للتأسيس القانوني لها، استكمالا للإطار المفاهيمي، لذا وجب علينا التعرض لأسس الرقابة الإدارية في التشريع الجزائري. والمتمثلة في الأساس الدستوري (المطلب الأول)، والأساس القانوني (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الأساس الدستوري للرقابة الإدارية

نصت جميع الدساتير الجزائرية، بداية من الدستور الأول للبلاد الصادر سنة 1963، على الرقابة، فحددت مضمونها وأهدافها والجهات القائمة بها. وتطورت هذه العناصر بتطور النظام السياسي الجزائري، من مرحلة بناء الدولة إلى غاية تبني نظام ديمقراطي قائم على الديمقراطية التشاركية من خلال إشراك المجتمع المدني في تسيير الشأن العام للبلاد، مرورا بالحقبة الاشتراكية.

الفرع الأول: الرقابة الإدارية في دستور 1963

نصت المادة 24 من دستور 1963 على أن (جبهة التحرير الوطني تحدد سياسة الأمة، وتوحي بعمل الدولة وتراقب عمل المجلس الوطني والحكومة)[1].

إن قراءة متمعنة لنص المادة 24 توحي بأن الرقابة المقصودة هنا هي الرقابة السياسية على عمل المجلس الوطني، (السلطة التشريعية)، وعمل الحكومة، من قبل حزب جبهة التحرير الوطني، الذي يعد المؤسسة الأولى في البلاد التي تستمد منها المؤسسات الدستورية للدولة شرعيتها. ومنح الأولوية للرقابة السياسية تحت قيادة حزب يغذي هيئات الدولة بالكوادر المسيرة ويجمع من الناحية العملية كل السلطات بيده أمر فرضته عوامل تاريخية، فالدولة الجزائرية لتوها خرجت من مرحلة استعمارية دامت 132 سنة، وهي في مرحلة بناء مؤسساتي لجميع أنظمتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية فكان ولابد أن تكون الرقابة السياسية الواقعة تحت يد سلطة واحدة هي الرقابة الأنسب لمرحلة البناء والتشييد. خاصة وأن التنظيم الإداري للبلاد لم تتشكل صورته ولم تتضح معالمه بعد، حيث نصت المادة 9 من الدستور على ما يلي (تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها واختصاصها. تعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية والاقتصادية والاجتماعية)[2]. وفي انتظار تحديد القانون

[1]– المادة 24 من دستور 1963، الصادر في 08 سبتمبر 1963، ج. ر. رقم 64، الصادرة في 10 سبتمبر 1963.

[2]– المادة 9 من دستور 1963، مرجع سابق.

للوحدات الإدارية الإقليمية وتحديد مداها واختصاصاتها، والأسلوب المتبع في تسييرها، تظل الرقابة السياسية هي الأنسب لهذه المرحلة.

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية في دستور 1976

وردت الرقابة في دستور 1976 في الفصل الخامس من الباب الثاني تحت مسمى " وظيفة المراقبة"، وارتبطت بالتوجه الاشتراكي الذي اعتمدته الدولة كنظام سياسي واقتصادي للبلاد. ولطالما اتبعت الاشتراكية الأسلوب الثوري لبناء الدولة وتطويرها، فكانت الرقابة في ظل هذا النظام (...عامل رئيسي في مسيرة الثورة. وهي تندرج في التنظيم المنسجم الذي تتميز به الدولة الاشتراكية. وتمارس في إطار منظم، ويترتب عنها الجزاء)[1]. فكانت الرقابة العين الساهرة للسلطة لتحقيق مبادئ الاشتراكية وأهدافها في جميع الميادين، فاصطبغت بصبغة التشدد الذي يميز الأنظمة الاشتراكية عندما نصت على ترتب الجزاء على مخالفة مبادئها وأهدافها.

تعددت أنواع الرقابة ومضامينها وتكاملت فيما بينها للمساهمة في بناء الدولة الاشتراكية.

فكانت الرقابة الشعبية تمارس من قبل المؤسسات المنتخبة على جميع المستويات[2].

إلى جانب الرقابة البرلمانية[3]. والرقابة المالية[4]. والرقابة السياسية للأجهزة القيادية للحزب والدولة[5].

أما عن الرقابة الإدارية فقد ذكرت بشكل ضمني في دستور 1976، فهي تلك الرقابة التي تهدف إلى (...ضمان تسيير حسن لأجهزة الدولة في نطاق احترام الميثاق الوطني والدستور وقوانين البلاد)[6].

كما ارتبطت بالرقابة المالية. فكانت بذلك رقابة ملائمة تهدف إلى (...التحري في الظروف التي يتم فيها استخدام وتسيير الوسائل البشرية والمادية من طرف الأجهزة الإدارية والاقتصادية للدولة، وكذا تدارك النقص والتقصير والانحراف...)[7].

إلى جانب كونها رقابة مشروعية هدفها (التحقق من التطابق بين أعمال الإدارة والتشريع وأوامر الدولة)[8].

---

[1]– المادة 183 من دستور 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76–97، في 22 نوفمبر 1976، ج. ر. عدد 94، الصادر في 24 نوفمبر 1976.

[2]– أنظر المادة 2/185 من دستور 1976، مرجع سابق.

[3]– أنظر المواد: 189.187 من دستور 1976، المرجع نفسه.

[4]– أنظر المادة 190 من دستور 1976، المرجع نفسه.

[5]– أنظر المادة 1/186 من دستور 1976، المرجع نفسه.

[6]– المادة 1/184 من دستور 1976، المرجع نفسه.

[7]– المادة 2/184 من دستور 1976، المرجع نفسه.

[8]– المادة 3/184 من دستور 1976، المرجع نفسه.

الفرع الثالث: الرقابة الإدارية في دستور 1989

جاء دستور 1989 في ظل تحولات عميقة عاشها المجتمع الجزائري نتيجة الأزمات الاقتصادية التي تعرضت لها البلاد، والتي أدت إلى تدهور المستوى المعيشي للمواطنين، وامتدت آثارها لتشمل النهج الاشتراكي الذي اختارته الدولة كنظام سياسي واقتصادي، فانتهت حقبة الاشتراكية كنتيجة لقيام مظاهرات الخامس من أكتوبر سنة 1988، وتحولت الدولة إلى نظام سياسي مبني على أساس التعددية الحزبية، وإلى نظام اقتصادي اعتمد اقتصاد السوق كأساس للتنمية فانتهى بذلك احتكار الدولة لوسائل الإنتاج وللتجارة الخارجية.

وانعكس هذا التحول على المنظومة القانونية، فصدر دستور 1989 ليعيد تنظيم المؤسسات الدستورية للدولة على أساس نظام ديمقراطي. ونتيجة لذلك لم تعد الرقابة الحارس الأمين على تطبيق المبادئ والأهداف الاشتراكية، بل أصبحت تلعب دورا هاما في مراقبة أعمال السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، ومدى احترامهما للدستور، وللنهج السياسي والاقتصادي الجديد الذي تبنته الدولة، إلى جانب مراقبة المال العام، الذي تعرض للإهدار نتيجة سوء التسيير، مما ساهم في جر البلاد إلى وضع اقتصادي كارثي.

فقد وردت الرقابة في دستور 1989 في الفصل الأول من الباب الثالث تحت مسمى "الرقابة"، ولأول مرة يأخذ هذا المصطلح صبغته القانونية في الدساتير الجزائرية.

وعلى غرار دستور 1976 عدد دستور 1989 أنواع الرقابة، فقد نص على الرقابة الشعبية[1]. والرقابة البرلمانية[2]. ونص على الرقابة السياسية والمالية التي تمارسها (المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة المكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور، وفي ظروف استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها)[3].

ومن بين هذه المؤسسات المجلس الدستوري، الذي تأسس كهيئة دستورية مكلفة بالرقابة السياسية على احترام الدستور[4].

إلى جانب مجلس المحاسبة، المكلف بالرقابة المالية البعدية على الأموال العمومية[5].

والملاحظ أن المشرع في دستور 1989 لم يتعرض للرقابة الإدارية ولم يشر إليها في سياق عرضه لأشكال الرقابة وأجهزتها وأهدافها. ومرد ذلك راجع إلى طبيعة المرحلة التاريخية التي تعيشها البلاد، ومرورها بمنعرج سياسي واقتصادي حاسم وخطير، يفرض على الدولة التركيز على الآليات القانونية التي تضمن لها التحول الآمن والهادئ

---

[1]– أنظر المادة 149 من دستور 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج. ر. عدد 9، الصادر في أول مارس 1989.

[2]– أنظر المواد: 151.150 من دستور 1989، مرجع سابق.

[3]– المادة 152 من دستور 1989، المرجع نفسه.

[4]– أنظر المواد: 159.153 من دستور 1989، المرجع نفسه.

[5]– أنظر المادة 160 من دستور 1989، المرجع نفسه.

من النظام الاشتراكي الشمولي إلى النظام الديمقراطي التعددي، ومن أهم هذه الآليات الرقابة السياسية والرقابة المالية.

وجاء التعديل الدستوري لسنة 2016 ليخص النظام الانتخابي بهيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات، وكما هو معلوم فإن الرقابة الانتخابية هي رقابة سياسية[1]. ولم يشر إلى الرقابة الإدارية، إلا أن المشرع الدستوري قد نص، ولأول مرة، على الديمقراطية التشاركية في المادة 15 بقوله (...تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية). واعتماد الديمقراطية التشاركية في تسيير الشأن المحلي لابد وأن يكون له أثر على صلاحيات وسلطات هيئات الرقابة الإدارية.

وأولى التعديل الدستوري لسنة 2020 الرقابتين السياسية والمالية أيما اهتمام، إذ أفرد لهما الباب الرابع منه، تحت مسمى "مؤسسات الرقابة"، وتنقسم المؤسسات الرقابية في ظل هذا التعديل إلى:

– المؤسسات الدستورية للرقابة السياسية: وهي:

* المحكمة الدستورية: الفصل الأول، (المواد 185. 198).

* السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات: الفصل الثالث، (المواد 200. 203).

– المؤسسات الدستورية للرقابة المالية: وهي:

* مجلس المحاسبة: الفصل الثاني، (المادة 199).

* السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته: الفصل الرابع، المواد (204. 205).

ولم يأتي التعديل الدستوري لسنة 2020 على ذكر الرقابة الإدارية، ولو في سياق النصوص العامة المتعلقة بالرقابة الممارسة على مستوى المجالس المنتخبة، أو تلك المتعلقة بالتنظيم الإداري الذي تخضع له الإدارة المحلية. إلا أنه أضاف الجديد فيما يخص الديمقراطية التشاركية، حيث منح المجتمع المدني، من خلال جمعياته ومنظماته، الأولوية بالمشاركة في تسيير الشأن المحلي[2].

يستخلص الباحث من خلال استعراضه للأساس الدستوري للرقابة الإدارية في التشريع الجزائري أنه، وباستثناء دستور 1976، لم يتم ذكر الرقابة الإدارية ولم تتم الإشارة إليها ولو ضمنيا، ضمن السياق العام للنصوص المتعلقة بأنواع الرقابة وأهدافها وهيئاتها.

---

[1]– أنظر المادة 194 من التعديل الدستوري لسنة 2016، الصادر بموجب القانون رقم 16–01، المؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج. ر. عدد 14، الصادر في 7 مارس 2016.

[2]– أنظر المادة 16 من التعديل الدستوري لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20–442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، ج. ر. عدد 82، الصادر في 30 ديسمبر 2020.

فالدستور الأول للبلاد، الصادر سنة 1963، ركز على الرقابة السياسية، وهذا أمر طبيعي، مادامت الدولة في مرحلة البناء المؤسساتي. ولم تتضح بعد معالم الوحدات الإدارية والتنظيم الإداري الذي سيتبع في تسييرها.

ودستور 1989 جاء في ظل تحول خطير تشهده الدولة من نظام الديمقراطية الاشتراكية إلى نظام الديمقراطية التعددية القائمة على الحرية الاقتصادية، فكان لزاما التركيز على الرقابة السياسية والرقابة المالية، خاصة في ظل الأزمة الاقتصادية التي تعرضت لها البلاد.

وأما باقي التعديلات الدستورية، ونخص بالذكر هنا التعديل الدستوري لسنة 2016، والتعديل الدستوري لسنة 2020، فقد سارا على نهج دستور 1989، من تقوية لمركز الرقابة السياسية والرقابة المالية في الدستور.

ويبقى دستور 1976 هو الدستور الوحيد الذي نص على الرقابة الإدارية بمفهومها العام، من ضمان حسن تسيير أجهزة الدولة الإدارية والاقتصادية، والتحقق من مطابقة اعمال الإدارة للقانون. ومبرر ذلك أن الرقابة الإدارية في ظل النظام الاشتراكي عامل مهم لفرض هيمنة هذا النظام، فكان من الضروري إضفاء الطبيعة الدستورية عليها وعلى الأهداف التي تسعى لتحقيقها.

والسؤال الذي يطرح هو: لماذا لم تنص التعديلات الدستورية المتعاقبة بعد دستور 1976 على الرقابة الإدارية؟

والإجابة تكمن في أن الدولة لم تعد بحاجة إلى دسترة الرقابة الإدارية لأنها من أساسيات ومقتضيات التنظيم الإداري، إذ لا يعقل أن يستغني التنظيم المركزي عن الرقابة الرئاسية، أو أن يستغني التنظيم اللامركزي عن رقابة الوصاية. وما كان من نص على الرقابة الإدارية في دستور 1976 إنما كان لأجل دعم هيمنة النظام الاشتراكي على البلاد، أما وقد تبنت الدولة النظام الديمقراطي المبني على التعددية والحرية الاقتصادية فلم يعد الأساس الدستوري للرقابة الإدارية ذا أهمية، إلا أن اتجاه الدولة إلى تشجيع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، من خلال إشراك المواطنين في تسيير الشأن المحلي، يزيد من أهمية هذه الرقابة، من خلال تكييف صلاحيات وسلطات هيئاتها بما يتوافق ودعم التوجه الجديد للدولة في تسيير الإدارة المحلية، كما سنرى ذلك، بأكثر تفصيل، عند التعرض للتأسيس القانوني لرقابة الوصاية على الجماعات الإقليمية.

المطلب الثاني: الأساس القانوني للرقابة الإدارية

إن البحث في الأساس القانوني للرقابة الإدارية إنما هو بحث في النصوص التي تنظم عملية الرقابة على الإدارة العمومية، وإذا كان من السهل دراسة الأساس القانوني لرقابة الوصاية، باعتبار أنها لا تمارس إلا بمقتضى القانون، فإنه من الصعوبة البحث في الأساس القانوني للرقابة الرئاسية، ذلك لأنها من أساسيات الإدارة بمفهومها العام، وجزء لا يتجزأ منها، وبالتالي فهي في غنى عن التأسيس، فسلطات الرئيس الإداري على أعمال مرؤوسيه وعلى أشخاصهم إنما يستمدها من وضعه القانوني في السلم الإداري لا من القانون، ومن ثم كان البحث في النصوص القانونية التي تنظم ممارسة هذه السلطات من خلال الإجراءات والصلاحيات المرتبطة بها. ويعتبر القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية قانون نموذجي لدراسة الرقابة الرئاسية على الأشخاص، لما يتضمنه

من أحكام تنظم الحياة المهنية للموظف في مختلف أوضاعها ومراحلها. أما بالنسبة للرقابة على الأعمال فهي مرتبطة أصلا بصلاحيات الهيئات الإدارية المركزية، ونظرا لتعدد هذه الهيئات، وكثرة القوانين والتنظيمات التي تحكمها، ارتأى الباحث أن يركز على التنظيم العام لهياكل الإدارة المركزية والمهام المنوطة بها في الوزارات، الذي تحدده الحكومة.

الفرع الأول: الأساس القانوني للرقابة الرئاسية

1- الأساس القانوني للرقابة الرئاسية على الأشخاص:

تضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر بموجب الأمر رقم 06-03، جملة الاختصاصات الرقابية الممارسة على شخص الموظف طيلة حياته الوظيفية، بداية من تعيينه إلى غاية نهاية العلاقة القانونية التي تربطه بالإدارة. وتمارس السلطة الرئاسية هذه الاختصاصات وفق شروط وإجراءات معينة، نعرضها على النحو التالي:

* **سلطة التعيين:** تعود سلطة التعيين إلى الجهة المخولة بذلك قانونا[1]، ويتم التعيين في الوظيفة العمومية على أساس الطرق المنصوص عليها في المادة 80 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية،

- المسابقة على أساس الاختبارات.
- المسابقة على أساس الشهادات.
- الفحص المهني.
- التوظيف المباشر.

وتتضمن طرق التوظيف شروطا معينة وإجراءات وجوبية للالتحاق بالوظيفة[2].

***سلطة الترقية:** يخضع الموظف لنوعين من الترقية أثناء مساره المهني:

- الترقية في الدرجة (الترقية الأفقية)[3].
- الترقية في الرتبة (الترقية العمودية)[4].

كما يتضمن كل نوع من أنواع الترقية شروطا وإجراءات معينة نصت عليها المواد من 106 إلى 110 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

---

[1]- أنظر المادة 95 من الأمر رقم 06-03 مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

[2]- أنظر المواد: من 74 إلى 92 من الأمر رقم 06-03 مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع نفسه.

[3]- أنظر المادة 106 من الأمر رقم 06-03 مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع نفسه.

[4]- أنظر المادة 107 من الأمر رقم 06-03 مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع نفسه.

الملاحظ أن السلطة الرئاسية تمتلك سلطة تقديرية في منح الترقية للموظف رغم أنها حق من حقوقه، وتعد الترقية من الحالات القانونية الاستثنائية للأشخاص التي تخضع لرقابة الملائمة[1].

* **سلطة النقل:** نظمت المواد من 156 إلى 159، من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية حركات نقل الموظفين، والتي تخضع للسلطة التقديرية للهيئة الرئاسية، المبنية على ضرورة المصلحة وعلى رغبات الموظفين، وحماية للموظف من النقل الإجباري التعسفي أجبر المشرع السلطة الرئاسية على الالتزام بالرأي الوجوبي للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء ولو بعد صدور قرار النقل.

* **سلطة التأديب:** نظرا لخطورة سلطة التأديب على الحياة المهنية للموظف فقد أفرد لها المشرع بابا كاملا في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الباب السابع، تحت عنوان "النظام التأديبي". يحتوي هذا الباب على الفصول التالية:

– الفصل الأول: (المواد من 160 إلى 162)، حدد الجهة المخولة لها صلاحية التأديب، وهي سلطة التعيين. كما نص على المبادئ العامة لتوقيع العقوبات التأديبية.

– الفصل الثاني: (المواد من 163 إلى 176)، صنف العقوبات التأديبية حسب الأخطاء المرتكبة. كما نص على الإجراءات المتبعة لتوقيع العقوبات، وعلى الضمانات الممنوحة للموظف.

– الفصل الثالث: (المواد من 177 إلى 185)، صنف الأخطاء المهنية إلى درجات بحسب درجات العقوبات التأديبية، وعدد حالاتها على وجه الحصر، وبين كيفية تطبيقها. كما تعرض لوضعية الموظف الذي تعرض لعقوبة التسريح أو العزل*.

* **سلطة إنهاء العلاقة الوظيفية أو تثبيت نهايتها:** على غرار السلطة التأديبية أفرد المشرع بابا مستقلا لسلطة إنهاء وتثبيت نهاية العلاقة الوظيفية التي تربط الموظف بالإدارة، الباب العاشر "إنهاء الخدمة". تضمن هذا الباب خمس مواد دون تقسيمها إلى فصول، (المواد من 216 إلى 220)، مقسمة على النحو التالي:

– المادة 216: عددت حالات إنهاء الخدمة على سبيل الحصر.

– المواد من 217 إلى 220: نظمت إجراءات الاستقالة والجهة المختصة بالفصل فيها، وهي سلطة التعيين.

إن قراءة متمعنة لمواد الباب العاشر من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية تحيلنا إلى نوعين من السلطات:

سلطة إنهاء العلاقة الوظيفية، حيث تنهي السلطة الرئاسية العلاقة الوظيفية بإرادتها المنفردة في الحالات التالية:

---

[1]– أنظر المواد: 38 و111. من الأمر رقم 06–03 مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

*– يرى الباحث أن هناك خلط بين التسريح وعقوبة العزل وقع فيه المشرع، فالتسريح هو عدم ترسيم المتربص في الوظيفة (المادة 85)، ولا يعد التسريح عقوبة بأي حال من الأحوال، لأن المتربص لم يكتسب صفة الموظف التي تكتسب بالترسيم (المادة 4)، فالتسريح هو سلطة تلغي الشرط الواقف لاكتساب صفة الموظف وهو الترسيم، فالأصوب تعديل المواد: 163. 185. 216. بحذف إجراء التسريح والإبقاء فقط على عقوبة العزل.

– فقدان الجنسية الجزائرية أو التجريد منها.

– فقدان الحقوق المدنية.

– الاستقالة المقبولة بصفة قانونية.

– العزل.

– التسريح.

سلطة تثبيت نهاية العلاقة الوظيفية، حيث تنتهي هذه العلاقة بأسباب قانونية وطبيعية خارجة عن إرادة سلطة التعيين، ويقتصر دور السلطة هنا في إثبات شغور المنصب الذي كان يشغله الموظف، وهذه الحالات هي:

– الإحالة على التقاعد.

– الوفاة.

بعد استعراض الباحث للأسس القانونية لأهم سلطات الرقابة الرئاسية على الأشخاص في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر بموجب الأمر رقم 06–03، إذ توجد سلطات نصت عليها القوانين الخاصة بقطاعات أخرى خارجة عن نطاق الوظيفة العمومية، مثل سلطة رفع الحصانة عن نواب البرلمان. لاحظ غياب النصوص القانونية والتنظيمية المنظمة لسلطة الحلول في الإدارة المركزية. رغم أن هذه السلطة اختصاص أصيل يستمده الرئيس الإداري من علاقة التبعية والخضوع التي تربطه بمرؤوسيه والتي تخوله في حالات معينة الحلول محلهم، لما له من هيمنة على أشخاصهم وأعمالهم[1].

2– الأساس القانوني للرقابة الرئاسية على الأعمال:

كما سبق ذكره في مستهل التمهيد للبحث في الأساس القانوني للرقابة الإدارية، فإن سلطات الرقابة الرئاسية على الأعمال تندرج ضمنيا في الصلاحيات المخولة للهيئات المركزية، ويحدد المرسوم التنفيذي رقم 90–188 المؤرخ في 23 جوان 1990، هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها ومهامها في الوزارات.

تتولى الإدارة المركزية، الموضوعة تحت سلطة الوزير، والمصالح غير الممركزة التابعة لها، تحقيق الأهداف المرسومة للوزارة وفقا للمخطط الوطني للتنمية، وذلك في إطار وحدة عمل الحكومة، مع مراعاة برنامجها المصادق عليه طبقا لأحكام الدستور[2]. ولتحقيق هذه الأهداف تخول الإدارة المركزية جملة من الصلاحيات.

[1]– عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 72.

[2]– أنظر المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 90–188 مؤرخ في 23 جوان 1990، يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، ج. ر. عدد 26، صادر في 27 جوان 1990.

*** الأساس القانوني لسلطة التوجيه في المرسوم التنفيذي رقم 90-188:**

ورد الأساس القانوني لسلطة التوجيه المخولة للإدارة المركزية على مستوى الوزارة في نص المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 90-188 على النحو التالي (تتمثل وظيفة الإدارة المركزية في ... التوجيه والتنسيق والتخطيط والرقابة التي يضطلع بها الوزير في مجال القطاع المكلف به...).

فهي تعمل على تحضير الأعمال والقرارات السياسية والاقتصادية والإدارية والتقنية المرتبطة بصلاحياتها، وتتابع تطبيقها.

وتتجلى سلطة التوجيه في صلاحيات الإدارة المركزية التالية:

- تقوم أو تكلف من يقوم بتطبيق القوانين والقرارات واحترامها.

- تكيف الإشراف على الشؤون الإدارية مع قرارات الحكومة.

*** الأساس القانوني لسلطة الرقابة والتعقيب في المرسوم التنفيذي رقم 90-188:**

يتجلى الأساس القانوني لسلطة الرقابة والتعقيب في الصلاحيات الممنوحة لهياكل الإدارة المركزية في الوزارة، حيث تنظم في الهياكل التالية

- مديريات عامة أو مركزية*.

- أقسام.

- مديريات.

- مديريات فرعية.

- مكاتب.

فعلى سبيل المثال تكلف المديرية العامة أو المديرية المركزية بضمان (...وحدة الأعمال التي تباشرها المديريات والمديريات الفرعية والأجهزة والهياكل الأخرى التابعة لها، أو التي هي بصدد مباشرتها، مع مراعاة التسلسل السلمي، كما تضمن تكامل هذه الأعمال)[1].

ونصت المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 90-188 على مراعاة المديرية، أو القسم، تعليمات التسلسل السلمي الذي تتبعه، أثناء قيامها بمهامها، المتمثلة في التصور والتنشيط والرقابة في إطار برنامج العمل المخطط الذي تعده.

---

*- نصت على التنظيم الهيكلي للإدارة المركزية المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 90-188 مؤرخ في 23 جوان 1990، يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، مرجع سابق.

[1]- أنظر المادة 2/4 من المرسوم التنفيذي رقم 90-188 مؤرخ في 23 جوان 1990، يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، المرجع نفسه.

كما تكلف المديرية الفرعية، إلى جانب إعداد برامج العمل والمقررات، باتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذ التعليمات والتوجيهات الصادرة ومتابعة تطبيقها[1].

الملاحظ من خلال استعراض الأساس القانوني لسلطات الرقابة الرئاسية على أعمال الإدارة العمومية أنها سلطات تندرج ضمن الصلاحيات المخولة للسلطة الرئاسية، فلا يمكن أن ينص القانون صراحة على سلطة التوجيه أو سلطة الرقابة والتعقيب للرئيس الإداري، لأنها تستخلص ضمنا من الصلاحيات المخولة له، وهذا ما يؤكد بأن الرقابة الرئاسية من بديهيات الإدارة.

الفرع الثاني: الأساس القانوني لرقابة الوصاية

إن التأسيس القانوني للرقابة التي تمارسها الإدارة المركزية على الإدارة المحلية أمر لابد منه لضمان استقلالية هذه الأخيرة، فلا تمارس رقابة الوصاية إلا بمقتضى القانون، الذي يحدد هيئاتها، وسلطاتها، والإجراءات المتبعة لإنفاذها، كما يمنح ضمانات للإدارة المحلية في حال التعسف في استعمال سلطات الرقابة من قبل الهيئات المختصة.

وتجسيدا لذلك صدر القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، المعدل والمتمم، ليحدد الإطار العام للبلدية، من حيث التنظيم، ومجال الاختصاص، والصلاحيات، والهيئات.

والأمر نفسه بالنسبة للقانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية.

كما صدرت عدة مراسيم تنظيمية تتضمن سلطات الإدارة المركزية في الرقابة على الإدارة المحلية، أهمها المرسوم التنفيذي رقم 18-331 المؤرخ في 22 ديسمبر 2018، الذي يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

ولأسباب تتعلق بالمنهجية ارتأى الباحث إرجاء اعتماد القوانين المتعلقة بالبلدية والولاية إلى الفصل الثاني من هذه الدراسة، المخصص لدراسة الرقابة الإدارية على قرارات البلدية، حتى لا يكون هذا الفصل مجرد استنساخ لما ورد في الفصل الأول، على أن يتناول الأسس القانونية العامة لرقابة الوصاية كما وردت في المرسوم التنفيذي رقم 18-331، المتضمن صلاحيات وزير الداخلية.

1- الأساس القانوني لرقابة الوصاية على المنتخبين*:

نصت المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 18-331 على رقابة وزير الداخلية للمنتخبين المحليين، باعتباره هيئة إدارية مركزية، بقولها: (في مجال الأعمال اللامركزية ورقابة القرارات المحلية، يكلف وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية بما يأتي:...

[1]- أنظر المادة 1/6 من المرسوم التنفيذي رقم 90-188 مؤرخ في 23 جوان 1990، يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، مرجع سابق.

*- لقد سبق وأن بين الباحث سبب قصر رقابة الوصاية على المنتخبين، راجع في ذلك هامش ص 17 من هذا البحث.

– متابعة وضعية المنتخبين...).

الملاحظ أن المشرع قد استعمل كلمة "متابعة" ولم يستعمل كلمة "تقرير"، لأن السلطة التقريرية بيد المجلس الشعبي المحلي، فهو الذي يفصل في الوضعية القانونية للمنتخب، إما بتوقيفه أو اقصائه أو قبول استقالته، أو إعلان شغور مقعده، بالنظر إلى الحالات القانونية التي يكون فيها.

فالسلطة التقريرية على المنتخبين المحليين تمارسها الإدارة المحلية، ويقتصر دور السلطة المركزية على مراقبة مشروعية القرار المحلي وتثبيته.

2- الأساس القانوني لرقابة الوصاية على الأعمال:

نص المرسوم التنفيذي رقم 18-331 على سلطات وزير الداخلية في الرقابة على أعمال الإدارة المحلية، في المجالات التالية:

* في مجال الأعمال اللامركزية ومراقبة القرارات المحلية: نصت المادة 12 على:

– تحديد شروط إعداد القرارات الإدارية التي تتخذها السلطات المحلية وشروط تنفيذها والسعي لانسجامها.

– متابعة الطعون والمنازعات المرتبطة بالنشاطات المحلية وتحديد قواعد وشروط دراستها وتسويتها.

* في مجال التنظيم الإداري والإقليمي للبلاد: نصت المادة 14 على:

– تحديد واقتراح ومتابعة تطبيق القواعد المتعلقة باختصاصات الهياكل الإدارية المحلية وتنظيمها الإداري وسيرها.

* في مجال المالية المحلية: نصت المادة 17 على:

– مراقبة الميزانيات المحلية ومتابعة المالية المحلية وتحليلها.

– إعداد مقاييس تسيير الممتلكات المحلية ومتابعة تطبيقها.

* الأساس القانوني لسلطة التوجيه في رقابة الوصاية:

سبق وأن قلنا بأن رقابة الوصاية لا تخلو من سلطة التوجيه*، وتأكيدا لهذا الرأي نص المرسوم التنفيذي رقم 18-331 على جملة من الصلاحيات المخولة لوزير الداخلية تتضمن هذه السلطة:

– متابعة تطبيق السلطات المحلية للتنظيم في مجال نشاطها، المادة 12.

– تشجيع أي إجراء قانوني أو تنظيمي من شأنه أن يسهل إيجاد حلول للمشاكل المحلية، ويرشد في ذلك، المادة 12.

*– لمزيد من التفاصيل راجع ص 19 من هذا البحث.

– مساعدة الجماعات الإقليمية في إعداد مخططاتها التنموية وتنفيذها، المادة 13.

– المبادرة بكل دراسة تتعلق بالتنمية المحلية وتقييم الأعمال المنجزة، المادة 13.

– دراسة واقتراح، بالاتصال مع القطاعات المعنية، أي تدبير من شأنه أن ينمي الموارد المالية المحلية ويكيف تطور الجباية المحلية بما يتلاءم مع حاجات تمويل الجماعات المحلية، المادة 17.

وفيما يخص تجسيد الديمقراطية التشاركية في الإدارة المحلية خول وزير الداخلية الصلاحيات التالية*:

– تحديد واقتراح أي تدبير من شأنه تقوية الحكامة على الصعيد المحلي بإدراج الفاعلين المحليين في عملية اتخاذ القرار واختيار الأولويات التنموية.

– السهر على احترام مبادئ الحكامة الرشيدة.

– ترقية وتشجيع مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية للجماعات الإقليمية.

– تقوية وتشجيع الشراكة بين الجماعات الإقليمية والجمعيات ذات الصالح العام ومتابعة تنفيذها.

3– الأساس القانوني لرقابة الوصاية على الهيئة:

لقد تضمن المرسوم التنفيذي رقم 18–331 القاعدة العامة لسلطة الوصاية على الهيئة، حيث نصت المادة 12 منه على أن (... يكلف وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية بما يأتي:

– متابعة سير المجالس العامة ونشاطها العام...).

جمعت هذه الصلاحية جميع اختصاصات الرقابة التي تمارسها الوصاية على المجالس المحلية المنتخبة، من ناحية الرقابة على الهيئة في حد ذاتها، من حيث سيرها، وعدم اختلال هذا السير بما يعتريه من خلافات خطيرة أو السعي لتحقيق مصالح شخصية قد تعطل السير المنتظم والمطرد للمرافق العامة، وللإدارة المركزية في هذه الحالة أن تتخذ من الإجراءات ما يضمن ديمومة هذه المرافق، عن طريق سلطة الحل. ومن ناحية متابعة نشاطها العام، الذي أساسه تداول المجلس المحلي في جميع مجالات اختصاصه وخضوع هذه المداولات لرقابة الوصاية وسلطاتها في هذا الشأن، بما فيها سلطة الحلول.

يتضح الأساس القانوني لرقابة الوصاية من خلال النصوص القانونية والتنظيمية التي نصت صراحة على مجموع السلطات التي تتمتع بها الإدارة المركزية في مواجهة الجماعات الإقليمية، فلا يمكن للإدارة الوصية أن تحيد عن هذه الاختصاصات، التي هي من أهم ضمانات استقلالية الإدارة المحلية. كما لا يمكن الاستغناء عن سلطة

*– أنظر المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 18–331 مؤرخ في 22 ديسمبر 2018، يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، ج. ر. عدد 77، صادر في 23 ديسمبر 2018.

التوجيه، وإن كانت مرتبطة أكثر بالرقابة الرئاسية، ذلك لأنها تهدف إلى مراقبة تطبيق اللوائح والقوانين، وإيجاد أفضل الوسائل والطرق لتحقيق الأهداف التي تصبو إليها الإدارة المحلية.

ملخص الفصل الأول

إن الرقابة الإدارية في صورتها الأولى لم يكن مفهومها ليطرح أي إشكال، فهي رقابة ذات طبيعة رئاسية، ارتبطت بإدارة الدولة التي استأثرت بها السلطة العامة، ومع التطور التاريخي للإدارة العمومية من الناحية التنظيمية والقانونية، الذي ارتبط بتطور الأنظمة السياسية وظهور أنظمة ديمقراطية تشرك المواطنين في الحكم عن طريق تسيير الشأن المحلي، ظهرت الإدارة المحلية القائمة على أساس التنظيم اللامركزي في التسيير، والخاضعة لنوع مغاير من الرقابة يوازن بين متطلبات الديمقراطية وبين تحقيق المصلحة العامة، وهي رقابة الوصاية. فكان لكل صورة من صور الرقابة الإدارية طبيعتها القانونية، ومجالها الذي تبسط فيه سلطاتها. ومع انبثاق كلا الرقابتين من مصدر واحد، هو السلطة المركزية، التي تمارس رقابتها على الإدارة المركزية والإدارة المحلية بآليات متشابهة، إلا ما كان منها مرتبطا بالطبيعة القانونية لكليهما، برزت الحاجة إلى معيار قانوني للتمييز بين الرقابتين، تجلى في معيار التداول الوجوبي للمجلس المحلي لإصدار القرار قبل عرضه على سلطة الوصاية. فالتداول هو جوهر العمل الإداري في الإدارة المحلية، ودون التداول لا فرق بين رقابة الوصاية والرقابة الرئاسية.

أما على مستوى التنظيم الإداري الجزائري فقد جمع بين المركزية واللامركزية في تسيير الإدارة العمومية، وبالتالي فقد جمع بين الرقابتين. وارتبط مفهوم الرقابة الإدارية بالمهام التي حددها لها النظام السياسي، فكانت في مرحلة الاشتراكية العصا الغليظة التي تحقق أهدافها، وتضمن عدم الحياد عن مبادئها، ثم نحت منحى مغايرا في ظل نظام الحكم الراشد، القائم على الديمقراطية التشاركية، فأصبحت الرقابة، بصورتيها، أداة مهمة لإشراك المواطنين في اتخاذ القرار المحلي، وعاملا رئيسيا لتحقيق التنمية المستدامة.

الفصل الثاني

الرقابة الإدارية على قرارات هيئات البلدية

يعتبر الفصل الثاني من هذه الدراسة فصلا تطبيقيا لما جاء في الفصل الأول من دراسة لمفهوم الرقابة الإدارية من الناحية الفقهية ومن الناحية القانونية، على القرارات الإدارية الصادرة عن البلدية.

إن الرقابة الإدارية على الإدارة ما هي في حقيقتها إلا رقابة على أعمالها*، وتعد القرارات الإدارية من أهم هذه الأعمال، إن لم تكن أهمها على الإطلاق، ذلك لأن القرار الإداري أوسع مجالا من جميع التصرفات القانونية والمادية الأخرى التي تقوم بها الإدارة، كما أنه يحافظ على المرتبة العليا التي تشغلها بالنسبة للأفراد، لأن امتيازات السلطة العامة جزأ لا يتجزأ من بنيته القانونية، إلى جانب أنه العنصر الحيوي في إجراءات إبرام وتنفيذ عقود الإدارة، وفي تنفيذ أعمالها المادية الإرادية.

إن الرقابة الإدارية على القرارات الصادرة عن الإدارة المركزية لا تطرح إشكالا كبيرا، فهي تندرج ضمن مراحل إعداد القرار، إذ تخضع لرقابة السلطة الرئاسية بصفة آلية قبل إصدارها، وحالات الطعن فيها من قبل المرؤوسين محدودة.

وعلى خلاف ذلك تطرح القرارات الصادرة عن الجماعات الإقليمية (البلدية والولاية) إشكالات فقهية وقانونية عديدة، تتعلق بالطبيعة القانونية لمداولات المجالس المحلية المنتخبة، والتي هي أساس التسيير الإداري للإدارة المحلية. والطبيعة القانونية لمصادقة سلطة الوصاية عليها.

وتزداد هذه الإشكالات عمقا بالنسبة للبلدية إذا علمنا أن قرارات رئيس هيئتها التنفيذية تخضع هي الأخرى للرقابة من قبل الإدارة المركزية.

كما أن دور البلدية لم يعد يقتصر على إدارة بعض الشؤون المحلية، التي تتعلق بالمصالح اليومية والإطار المعيشي للسكان، بل أصبحت تلعب دورا محوريا في تحقيق التنمية المحلية، من خلال إشراك السكان المحليين في العملية التنموية، فأصبح من الضروري دراسة مدى تأثير رقابة الوصاية على الديمقراطية التشاركية.

لدراسة الإشكالات التي يطرحها القرار الإداري البلدي قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين، نتناول في (المبحث الأول) دراسة الرقابة على مداولات المجلس الشعبي البلدي. ونخصص (المبحث الثاني) لدراسة الرقابة على قرارات رئيس الهيئة التنفيذية للبلدية.

*- راجع ص 10 من هذا البحث.

المبحث الأول: الرقابة على مداولات المجلس الشعبي البلدي

لدراسة الرقابة على مداولات المجلس الشعبي البلدي علينا أولا تحديد الطبيعة القانونية لهذه المداولات، (المطلب الأول)، ثم البحث في آليات الرقابة عليها وآثار هذه الرقابة، (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الطبيعة القانونية لمداولات المجلس الشعبي البلدي

تحدد الطبيعة القانونية لمداولات المجلس الشعبي البلدي قياسا إلى طبيعة الأعمال الصادرة عن البلدية، لذلك وجب التطرق إلى هذه الأعمال، فنتصدى إلى أنواعها، وبالأخص القرارات الإدارية. التي هي موضوع هذه الدراسة.

الفرع الأول: طبيعة الأعمال الصادرة عن البلدية

لا تخرج الأعمال الصادرة عن البلدية عن الإطار العام لأعمال الإدارة العمومية، حيث تقسم إلى أعمال مادية وأعمال قانونية، نتناولها بالتفصيل على النحو التالي:

1- الأعمال المادية للإدارة العمومية:

تعرف الأعمال المادية للإدارة العمومية على أنها (الأعمال التي تقع من الإدارة إما بصفة إرادية تنفيذا لقواعد القانون أو لقرارات وعقود الإدارة دون قصد إنشاء حقوق والتزامات جديدة، وإما بصفة غير إرادية عن طريق الخطأ أو الإهمال)[1].

ويرى الباحث أن في هذا التعريف قصور، فالإدارة حينما تتجه بإرادتها لتنفيذ القوانين واللوائح والتصرفات القانونية عن طريق الأعمال المادية، فهي لا تقصد بذلك إنشاء المراكز القانونية فقط إنما لا تقصد أيضا تعديلها أو إلغائها.

ويرى الباحث كذلك أن القرارات أو العقود أو القانون يترتب عنها أثر مادي يتمثل في تحقيق المراكز القانونية على أرض الواقع، عن طريق الأعمال المادية للإدارة بصفة إرادية.

ولا أدل على ذلك من أن قيام الإدارة بالأعمال المادية دون الاستناد إلى عمل قانوني ليس له أي تأثير على المراكز القانونية، التي تظل قائمة منتجة لآثارها، ويعتبر العمل المادي في هذه الحالة مساس بالوضع المادي للمركز القانوني لا مساس بوضعه القانوني. فالموظف الذي يعزل من وظيفته دون صدور قرار بالعزل، يظل مركزه القانوني قائما منتجا لآثاره المرتبطة بحقوقه وواجباته، ويعتبر عزله في هذه الحالة تعدي مادي على منصبه الوظيفي.

وهدم عقار أقامه شخص على أرضه دون حصوله على رخصة بناء من مصالح البلدية، لا يعد إنهاء لمركز قانوني قائم إنما هو إنهاء لوضع مادي غير قانوني.

[1]- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، د. ط، الاسكندرية، مصر، دار المطبوعات الجامعية، 1996، ص 495.

والترقية في الدرجة التي يحصل عليها موظف دون صدور قرار الترقية، هو عمل مادي لا يعدل من المركز القانوني لهذا الموظف.

إذا فالأعمال المادية التي تستند الإدارة في القيام بها إلى أعمال قانونية هي الأثر المادي لهذه الأعمال التي تحقق المراكز القانونية على أرض الواقع.

فالأعمال المادية هي كل عمل يصدر عن الإدارة بصفة إرادية أو غير إرادية لا ينتج عنه إنشاء مركز قانوني أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم.

وبناء على تعريف الأعمال المادية تقسم هذه الأخيرة إلى أعمال مادية إرادية وأعمال مادية لا إرادية.

* **أعمال الإدارة المادية الإرادية:** هي تلك الأعمال التي تقوم بها الإدارة بإرادتها تنفيذا لأعمال قانونية، ولا تهدف من وراء القيام بها إلى أنشاء مراكز قانونية أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية قائمة. مثل:

– الأعمال المادية التي تؤديها الإدارة تنفيذا للنصوص القانونية.

– الاستيلاء على الأملاك الخاصة تنفيذا لقرارات نزع الملكية للمنفعة العمومية.

– وفاء المصلحة المتعاقدة بالتزاماتها المالية تجاه المتعامل المتعاقد بعد تنفيذه لالتزاماته التعاقدية.

* **أعمال الإدارة المادية اللاإرادية:** وهي الأعمال التي تقوم بها الإدارة عن خطأ منها أو إهمال. مثل:

– الحوادث التي تقوم بها سيارات الإدارة.

– صدور قرار إداري عن موظف لا يملك سلطة إصدار القرار.

2– الأعمال القانونية للإدارة العمومية:

وهي تلك الأعمال التي تفصح فيها الإدارة عن إرادتها المنفردة أو المتلاقية مع إرادة أخرى ابتداء، بالأساليب التي نظمها القانون، بقصد إحداث آثار قانونية معينة[1].

يحمل على هذا التعريف النقد في عنصرين:

– أن العمل القانوني قد يصدر عن الإدارة دون الإفصاح عن إرادتها، وهوما يعرف بالقرار الضمني، الذي يستفاد من سكوت الإدارة مدة زمنية معينة.

– أن الإدارة قد لا تعبر عن إرادتها ابتداء، فقد يكون تعبيرها عن إرادتها تنفيذا لحكم قضائي يلزمها بذلك أو تعديل لعقد إداري بناء على طلب من المتعامل المتعاقد بسبب ظرف طارئ يجعل من تنفيذ التزامه أمرا مرهقا له ماليا.

[1]– ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 495.

فالعمل القانوني إذا هو تعبير الإدارة عن إرادتها المنفردة أو الاتفاقية طبقا لما نظمه القانون بقصد إحداث أثر قانوني معين.

وعليه تقسم الأعمال القانونية إلى أعمال تصدر بالإرادة المنفردة للإدارة، وهي القرارات الإدارية، وأعمال تصدر بتلاقي إرادتين، وهي عقود الإدارة.

*** القرارات الإدارية:**

عرف الدكتور عمار عوابدي (نقلا عن الدكتور فؤاد مهنا)، القرار الإداري على أنه (عمل قانوني انفرادي يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثارا قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم)[1]. وعلية فإن الأعمال الإدارية الصادرة عن الإدارة بإرادتها المنفردة والتي لا تنشأ حقا أو تعدله أو تلغيه لا تعتبر من قبيل القرارات الإدارية. من بين هذه الأعمال[2]:

- الأعمال التحضيرية: وهي الأعمال التي تسبق الإصدار النهائي للقرار، كالآراء الاستشارية.
- الأعمال التنظيمية الداخلية الإدارية: مثل المذكرات المصلحية التنظيمية للعمل.
- الأعمال التمهيدية: وهي الأعمال التي تمهد الإدارة من خلالها لإحداث أثر قانوني معين.
- الأعمال النموذجية: كالوثائق النموذجية التي توحد نمط العمل الإداري في مجال معين.
- الأعمال التحسيسية الإرشادية: مثل الأعمال المرتبطة بحملات الوقاية الصحية.

وسنكتفي بهذا القدر من التعريف بالقرارات الإدارية، على أن نخصص فرعا مستقلا لدراستها، لأهميتها ولارتباطها الوثيق بموضوع البحث.

*** عقود الإدارة:**

تقسم عقود الإدارة إلى نوعين من العقود:

- عقود تبرمها الإدارة بصفتها شخص من أشخاص القانون الخاص، وذلك حين تنزل إلى مرتبة الأفراد،

بعدم استعمالها لامتيازات السلطة العامة في عملية التعاقد، وفي هذه الحالة تكون العقود التي تبرمها عقودا مدنية تسري عليها قواعد القانون المدني. ويعرف العقد المدني على أنه (توافق إرادتين أو أكثر على إحداث أثر قانوني)[3].

---

[1]- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، د. ط، الجزائر، دار هومه، 2003، ص 22.
نقلا عن فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي، ط 2، المجلد 2، الاسكندرية، مصر، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1967، ص 109.

[2]- بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية "دراسة تشريعية، فقهية وقضائية"، د. ط، الجزائر، دار الهدى، 2010، ص29.

[3]- محمد صبري السعدي، شرح القانون المدني الجزائري، ط 2، ج1، الجزائر، دار الهدى، 2004، ص 38.

– وعقود تبرمها بصفتها شخص من أشخاص القانون العام، وذلك عندما تستعمل أساليب السلطة العامة في عملية التعاقد، وتكون عقودها في هذه الحالة عقودا إدارية. ويعرف العقد الإداري على أنه (العقد الذي يبرمه شخص قانوني عام بقصد إدارة مرفق عام أو تسييره وتنظيمه وتظهر فيه نية إتباع أساليب القانون العام وأحكامه)[1].

فمعيار التفرقة بين العقود المدنية والعقود الإدارية التي تبرمها الإدارة هو معيار امتيازات السلطة العامة التي هي قواعد استثنائية في مجال روابط القانون الخاص تتيح للإدارة سلطات تعاقدية غير مألوفة الهدف منها حماية المصلحة العامة.

وتخضع العقود المدنية التي تبرمها الإدارة العمومية للرقابة الإدارية، إذ لا يعقل أن يخرج العقد المدني من نطاق الرقابة. فالعبرة في مجال الرقابة الإدارية بالجهة مصدرة التصرف القانوني أو المادي، وليس بنوع التصرف.

الفرع الثاني: القرارات الإدارية

سبق وأن تطرقنا إلى تعريف القرار الإداري، في سياق الحديث عن طبيعة الأعمال الصادرة عن البلدية*. واستكمالا لتحديد مفهومه سوف نبحث في عناصره.

وتنقسم عناصر القرار الإداري إلى قسمين:

– عناصر وجود القرار الإداري: وهي العناصر التي يقوم عليها، وتعتبر في الوقت نفسه خصائصه، التي تميزه عن باقي الأعمال القانونية.

– عناصر مشروعية القرار الإداري: وهي الأركان التي تقوم عليها مشروعيته.

1– عناصر وجود القرار الإداري:

يؤدي سقوط عناصر وجود القرار الإداري إلى اسقاط صفة القرار الإداري عنه، هذه العناصر هي:

*** القرار الإداري يصدر عن جهة إدارية مختصة:**

يستند هذا العنصر إلى المعيار العضوي، فلا يكون القرار الإداري متسما بهذه الصفة إلا إذا صدر عن هيئة إدارية مختصة، سواء كانت هيئة مركزية، مثل رئاسة الجمهورية، أو رئاسة الحكومة، أو الوزارة الأولى أو الوزارة. أو كانت هيئة غير ممركزة للدولة، مثل المديريات المختلفة التابعة للوزارات على مستوى الأقاليم. أو كانت هيئة لا مركزية، مثل البلدية أو الولاية.

وتخفيفا من حدة هذا المعيار الذي يسقط صفة القرار الإداري عن الكثير من أعمال الهيئات غير الإدارية المختصة اعتمد المشرع والقضاء الجزائري، إلى جانب ذلك، العمل بالمعيار الموضوعي الذي ينظر إلى مضمون العمل

[1]– بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية "دراسة تشريعية، فقهية وقضائية"، مرجع سابق، ص 85.

*– أنظر ص 37 من هذا البحث.

القانوني بغض النظر عن الجهة التي أصدرته[1].

*** القرار الإداري عمل انفرادي:**

فهو صادر عن سلطة مختصة بإرادتها المنفردة، سواء ابتداء أو كان ذلك تنفيذا لأعمال قانونية أخرى، كالأحكام القضائية أو العقود الإدارية. ومن ثم فإن الأعمال القانونية التي تنشأ بتقابل إرادتين تخرج من نطاق القرارات الإدارية، مثل الصفقات العمومية.

والصفة الانفرادية لا تعني صدور القرار الإداري عن سلطة مختصة ممثلة في فرد واحد، فقد يصدر القرار عن مجموعة من الأفراد يشكلون الهيئة المختصة، وعليه فإن العبرة بالهيئة لا بالأفراد الذين يمثلونها، فيعتبر الوالي هيئة رغم أنه يتشكل من فرد واحد، ويعتبر المجلس الشعبي البلدي هيئة رغم تشكله من عدة أفراد.

*** القرار الإداري تصرف إرادي:**

معنى ذلك أن تعبر الجهة المختصة عن إرادتها من خلال التصرف القانوني، وهو القرار. والتعبير عن الإرادة لا يقترن بالإفصاح، فقد يكون التعبير ضمنيا يستفاد من ملابسات معينة، مثل سكوت الإدارة عن التعبير عن إرادتها، والقرار الضمني هو حماية للمراكز القانونية من التعسف الذي قد يطالها من الإدارة إن هي التزمت الصمت ولم تفصح عن إرادتها، لذلك اعتبر المشرع سكوت الإدارة خلال أجل محدد قرارا إداريا ضمنيا.

*** القرار الإداري يرتب أثر قانوني:**

أي أن الإدارة تقصد من خلال التعبير عن إرادتها تغييرا في الوضع القانوني القائم، بإنشاء مراكز قانونية جديدة أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية قائمة. فإذا لم يترتب عن القرار الإداري تغيير في الوضع القانوني القائم للحقوق لا يعتبر قرارا إداريا.

وحقيقة الأمر أن جميع الأعمال القانونية الصادرة عن السلطات العامة في الدولة تشترك في عناصر تكوين العمل القانوني، من التعبير عن الإرادة، وإحداث أثر قانوني في الوضع القانوني القائم. والصدور من الجهة المختصة، والصدور بالإرادة المنفردة، باستثناء الأعمال القانونية التي تتكون وتصدر بالإرادة الاتفاقية، مثل العقود الإدارية والأحكام القضائية الجماعية.

2- عناصر مشروعية القرار الإداري:

لا يكتفى في القرار الإداري أن يكون سليما في بنيته التكوينية وإنما يشترط كذلك أن يكون مشروعا، ومشروعية القرار الإداري، أي مطابقته للقانون، تتجلى في سلامة أركانه.

[1]- بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية "دراسة تشريعية، فقهية وقضائية"، مرجع سابق، ص 27.

*** ركن الاختصاص:**

يعرف ركن الاختصاص في القرار الإداري على أنه (السلطة أو الصلاحية القانونية التي يتمتع بها متخذ القرار في إصدار قراره من الناحية النوعية والزمنية والمكانية)[1].

فيجب أن يصدر القرار ممن يمتلك الحق في إصداره، أي من خوله القانون الاختصاصات التي بموجبها يمتلك سلطة إصدار القرارات الإدارية في المجالات التي تحكمها وفي المكان الذي تمتد فيه سلطته وفي زمان توليه هذه السلطة.

وعليه فإن الاختصاص يتكون من العناصر التالية:

– العنصر العضوي للاختصاص: ويقصد به اتخاذ القرار وصدوره من الأشخاص الذين منحهم القانون هذه السلطة وحصرها فيهم دون غيرهم من الأشخاص، سواء كانوا أفرادا أو هيئات أو أجهزة.

ويكون الاختصاص أصيلا إذا منحه القانون مباشرة إلى الشخص المرخص له به. كما يكون اختصاصا مفوضا إذا منحه القانون إلى الشخص المرخص له به عن طريق التفويض.

وقد يمنح القانون الاختصاص للشخص المرخص له به عن طريق تحويل هذا الاختصاص من الشخص الأصيل إلى شخص آخر يحل محله وفق شروط وإجراءات نص عليها القانون. أو وفق ما تقتضيه السلطة الرئاسية من حلول الرئيس محل مرؤوسه في القيام بالعمل المنوط به أداؤه.

وسلطة الحلول التي تستند إلى أساس قانوني هي من سلطات رقابة الوصاية، فلا يمكن للسلطة الوصية أن تحل محل السلطة الأصيلة في اتخاذ القرارات وإصدارها وفي غيرها من الأعمال القانونية أو المادية الإرادية، إلا إذا امتنعت هذه الأخيرة عن ممارسة صلاحياتها.

أما سلطة الحلول التي تستند إلى السلطة الرئاسية فلا تحتاج إلى نص قانوني لممارستها، فيمكن للرئيس الإداري أن يحل محل مرؤوسه في اتخاذ القرار واصداره، سواء امتنع عن القيام بذلك أو ارتأى الرئيس الإداري بما تقتضيه المصلحة العامة أن يحل محله.

– العنصر الموضوعي للاختصاص: ويقصد به جملة الموضوعات التي يمارس في نطاقها الشخص المختص سلطة إصدار القرار، فإذا تجاوز نطاق الموضوعات التي يمارس فيها صلاحياته عد قراره معيبا بعيب الاختصاص.

– العنصر المكاني للاختصاص: وهو الإقليم الإداري الذي تسري فيه سلطة إصدار القرار ولا يمكن لها أن تتجاوزه إلى إقليم إداري آخر.

[1]– ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 518.

– العنصر الزماني للاختصاص: وهي الفترة الزمنية التي تسري فيها سلطة إصدار القرار، وتكون محددة التاريخ ابتداء.

*** ركن المحل:**

محل القرار الإداري هو موضوعه والأثر القانوني الذي يترتب عنه، سواء بإنشاء مركز قانوني أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم.

*** ركن السبب:**

يقصد بسبب القرار الإداري الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع بالسلطة المختصة إلى إصدار القرار[1]. ويقصد بالحالة الواقعية الحالة المادية، مثل انتشار وباء معين، أو منع استيراد نوع معين من الأغذية يخالف الشروط الصحية. ومثل الحالة القانونية حصول موظف على الترقية عن طريق امتحان مهني.

*** ركن الغاية:**

الغاية هي الهدف الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه من وراء إصدار القرار، ولا يقصد بالهدف النتيجة المباشرة المترتبة عنه، وهو الأثر القانوني المترتب عن القرار، إنما يقصد به تحقيق المصلحة العامة.

وتلتزم الإدارة في تحقيق غايتها بالقواعد التالية:

– عدم الحياد عن الصالح العام: وبمفهوم المخالفة عدم إصدار القرارات الإدارية التي تحقق مصالح شخصية لمصدر القرار.

– تخصيص الأهداف: أي ألا تحيد السلطة المختصة عن الأهداف التي حددها لها القانون تحقيقا للمصلحة العامة.

*** ركن الشكل:**

شكل القرار هو المظهر الخارجي الذي يبدو فيه القرار والإجراءات المتبعة في إصداره[2].

فركن الشكل يحتوي على عنصرين:

– شكل القرار: وهو القالب الذي يصدر فيه القرار، والأصل أن الإدارة غير ملزمة باتباع شكل معين تصدر فيه قراراتها إلا إذا نص القانون على اتباع شكليات معينة، مثل تحرير القرار بلغة معينة وتسبيبه والتوقيع عليه من السلطة المختصة.

---

[1]– ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص. ص. 511.510.

[2]– ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، المرجع نفسه، ص 516.

– الإجراءات المتبعة في إصدار القرار: وهي جملة الأعمال التي نص عليها القانون صراحة والتي تسبق صدور القرار وتندرج في عملية تكوينه. مثل إجراء الاستشارة وإجراء التحقيق الإداري.

يمكن القول، بعد التعرض لأركان القرار الإداري، والتي هي عناصر مشروعية القرار، أن جميع الأعمال القانونية، وليست الأعمال القانونية الإدارية فقط، تشترك في هذه العناصر. فسلامة الأركان من حيث الاختصاص، والمحل، والسبب، والغاية، والشكل، هي شرط ضروري لمشروعية العمل القانوني الصادر عن السلطة المختصة.

بعد تحديد طبيعة الأعمال الصادرة عن البلدية، وبالأخص القرارات الإدارية، نسعى الآن إلى إدراج مداولات المجلس الشعبي البلدي ضمن أحد هذه الأعمال عن طريق تحديد طبيعتها القانونية.

الفرع الثالث: الطبيعة القانونية لمداولات المجلس الشعبي البلدي

تنص المادة 52 من القانون رقم 12-10، المتعلق بالبلدية على ما يلي: (يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات).

يستخلص من نص المادة 52 أن مداولات المجلس الشعبي البلدي تحمل في مضمونها معنيين:

– المعنى الأول يقصد به الإجراء، وهو التداول.

– المعنى الثاني ويقصد به شكل التصرف أو العمل الصادر عن المجلس، والذي يأخذ شكل المداولة.

لتحديد الطبيعة القانونية لمداولات البلدية علينا أولا التفريق بين المداولة كإجراء يسبق صدور العمل

القانوني أو المادي للمجلس الشعبي البلدي، وبين المداولة كشكل للتصرف الذي يعبر من خلاله المجلس الشعبي البلدي عن إرادته إزاء وضع مادي أو قانوني معين.

1- المداولة كإجراء:

إن المجلس الشعبي البلدي باعتباره هيئة جماعية تسير شؤون البلدية عن طريق مجموعة من الأعضاء المتساوين في المركز القانوني، يخضع لآلية التداول بين أعضائه، كآلية قانونية نص عليها المشرع لإصدار العمل المناط به إصداره في المجالات التي يختص بها.

ويجد إجراء التداول بين أعضاء المجالس المحلية المنتخبة مبرره في أن سلطة إصدار العمل، سواء كان قانوني أو مادي هي سلطة مجزأة بين أعضاء هذه المجالس بالتساوي، بحكم التسيير الجماعي لشؤونه، ومن ثم كان التداول هو الآلية الوحيدة التي تحفظ السلطة مجزأة بالتساوي بين الأعضاء المنتخبين دون أن يختل التسيير الجماعي للمجالس المحلية.

فالمجلس الشعبي البلدي يتخذ جميع الأعمال التي تدخل ضمن اختصاصاته عن طريق التداول.

2- المداولة كشكل للعمل الصادر عن المجلس الشعبي البلدي:

سبق القول، عند التعرض إلى ركن الشكل في القرار الإداري، أن الهيئة المختصة ليست ملزمة من حيث الأصل بشكل معين يكون إطارا ماديا للقرار الذي تتخذه، إلا إذا ألزمها المشرع بذلك صراحة. وهذا ما نجده في مداولات المجلس الشعبي البلدي، حيث ألزم المشرع في نص المادة 52 السالفة الذكر، هيئة التداول أن تصدر أعمالها في شكل مداولة.

فالمداولة من ناحية الشكل هي القالب أو الإطار المادي الخارجي للعمل الصادر عن المجلس الشعبي البلدي.

والسؤال الذي يطرح في هذه الحالة: ماهي طبيعة الأعمال الصادرة عن المجلس الشعبي البلدي التي تتضمنها المداولة؟

3- الطبيعة القانونية لأعمال المجلس الشعبي البلدي:

إن الأعمال الصادرة عن المجلس الشعبي البلدي هي تلك الأعمال المتعلقة بالمجالات التي تدخل في نطاق اختصاصاته، وتنقسم المجالات التي يختص بها المجلس الشعبي البلدي من حيث الصلاحيات إلى فئتين:

- مجالات تخضع للتسيير عن طريق إصدار القرارات[1]. أي أن المجلس الشعبي البلدي لا يمكنه تسيير مواضيع هذه المجالات دون أن يمتلك سلطة إصدار القرار.

- مجالات تخضع للتسيير عن طريق إبداء الرأي[2]. ويمتلك المجلس الشعبي البلدي في مثل هذه المجالات سلطة إبداء الرأي، والرأي الصادر عن الهيئات المختصة لا يعد عملا قانونيا، بل هو عمل تحضيري يسبق إصدار القرار ولا يخرج عن نطاق الأعمال المادية.

نخلص إلى أن مجالات اختصاص المجلس الشعبي البلدي، التي حددها له القانون، إما أن تكون مجالات يمتلك المجلس إزاء مواضيعها سلطة إصدار القرارات الإدارية، وإما أن تكون مجالات يكتفى في مواضيعها بإبداء الرأي، أي أن المجلس الشعبي البلدي يمتلك فيها سلطة إبداء الرأي.

فالمشرع الجزائري حدد سلطات المجلس الشعبي البلدي التي يسير بمقتضاها الشأن المحلي للبلدية. وأن هذه السلطات تخوله إصدار قرارات إدارية لها آثارها القانونية، أو إبداء رأيه إزاء ما يطرح عليه من مسائل تستوجب قانونا إبداء الرأي.

4- الطبيعة القانونية المزدوجة لمداولات المجلس الشعبي البلدي:

مما سبق عرضه عن الطبيعة القانونية لمداولات المجلس الشعبي البلدي نستخلص النتائج التالية:

---

[1]- أنظر، على سبيل المثال، المادة 107 من القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

[2]- أنظر، على سبيل المثال، المادة 109 من القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع نفسه.

– أن صدور أعمال المجلس الشعبي البلدي في شكل مداولة بعد إجراء التداول الذي نص عليه القانون، هو انعكاس وتأكيد لمبدأ التسيير الجماعي لهيئة التداول.

– أن تحديد الطبيعة القانونية لمداولات المجلس الشعبي البلدي يرتبط بتحديد طبيعة الأعمال التي تتضمنها. والتي هي بدورها ترتبط بالسلطات التي خولها القانون للمجلس لممارسة صلاحياته في المجالات التي يختص بها.

– تكون المداولة قرار إداري في مجالات الاختصاص التي تتطلب ممارسة المجلس الشعبي البلدي سلطة إصدار القرار. وفي هذه الحالة تسري على سلامة عناصرها وأركانها القواعد العامة لسلامة ومشروعية القرار الإداري.

– وتكون المداولة رأي استشاري في مجالات الاختصاص التي تتطلب ممارسة المجلس الشعبي البلدي سلطة إبداء الرأي. وفي هذه الحالة تكون المداولة عمل تحضيري يسبق مرحلة إصدار القرار.

نخلص إلى أن مداولات المجلس الشعبي البلدي ذات طبيعة قانونية مزدوجة، فهي قرارات إدارية إذا ترتبت عنها أثار قانونية، أي أنها مداولات ذات طبيعة تقريرية. وهي أعمال تحضيرية إذا ترتبت عنها آراء استشارية، أي أنها مداولات ذات طبيعة استشارية.

ولولا الشكل القانوني الذي نص عليه المشرع المتمثل في المداولة لما أثارت أعمال المجلس الشعبي البلدي أي إشكال حول طبيعتها القانونية، فيصدر القرار الإداري الذي يتخذه المجلس في شكل قرار، ويصدر الرأي الاستشاري في شكل رأي استشاري، إنما الإشكال تطرحه المداولة كإطار مادي يجمع بين عملين متناقضين من حيث الطبيعة القانونية.

بعد تطرقنا للطبيعة القانونية لمداولات المجلس الشعبي البلدي سنحاول دراسة آليات الرقابة عليها وما يترتب عنها من آثار قانونية.

المطلب الثاني: آليات الرقابة على مداولات المجلس الشعبي البلدي وآثارها

لدراسة أليات الرقابة على المجلس الشعبي البلدي علينا أولا أن نبحث في المجالات التي يختص بها ويمارس في نطاقها صلاحياته، وما إذا كانت السلطات المخولة له تتناسب ومجموعة المواضيع المدرجة ضمن هذه المجالات. ثم نتطرق بعد ذلك إلى المراحل التي تمر بها المداولة إلى أن تصل إلى مرحلة الصدور. والآثار القانونية المترتبة التي تصاحب صدورها.

الفرع الأول: مجالات اختصاص المجلس الشعبي البلدي

تنص المادة 1/3 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية على أن (تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون).

لقد وضعت المادة 3 في فقرتها الأولى القاعدة العامة لتحديد نطاق المجالات التي تختص بها البلدية لتسيير الشأن المحلي للإقليم. حيث رسم القانون حدود هذا النطاق وبين المجالات التي تمارس فيها صلاحياتها، فلا يمكن

للبلدية أن تطلق يدها في تحديد مجالات اختصاصها بحجة أنها تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال الإداري والمالي. وإن تحديد مجال الاختصاص عن طريق القانون فيه ضمانة للحفاظ على وحدة الدولة، وتجنب لتداخل الاختصاص بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية وما ينجر عنه من فوضى في التسيير.

وبالعودة إلى المادة 52 من القانون رقم 11-10 فإن البلدية تمارس صلاحياتها في مجالات اختصاصها عن طريق المجلس الشعبي البلدي، باعتباره هيئة مداولة تمتلك صلاحيات في المجالات التي تختص بها.

وعليه سنتطرق إلى مجالات اختصاص المجلس الشعبي البلدي عن طريق تقسيمها على أساس الصلاحيات أو السلطات المخولة له، المحددة بالنظر إلى طبيعة الأعمال الصادرة عنه.

1- مجالات اختصاص المجلس الشعبي البلدي:

تقسم مجالات اختصاص المجلس الشعبي البلدي، بمقتضى القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية إلى مجالات تخضع لسلطته التقريرية ومجالات تخضع لسلطته الاستشارية.

*** مجالات اختصاص المجلس الشعبي البلدي الخاضعة لسلطته التقريرية:**

- مجالات التهيئة والتنمية والتعمير:

- إعداد البرامج السنوية للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم ومتابعتها. (المواد: 120.118.111.107).

- حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء والتربة والموارد المائية. (المواد: 112.110).

- المصادقة على أدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما. (المادة 113).

- مراقبة قطاع السكن بمختلف صيغه، وحماية الوعاء العقاري للبلدية. (المواد: 115. 119.117.116).

- المجالات الاجتماعية والتربوية والرياضية والثقافية والدينية:

- تنمية قطاع التعليم الأساسي والقطاع الرياضي والثقافي وقطاع التعليم المهني، والاهتمام بالشباب والطفولة والفئات الاجتماعية المحرومة، وتنمية قطاع السياحة، وحماية المرافق الدينية، وترقية الحركة الجمعوية في الميادين السالفة الذكر. (المادة 122).

- مجالات حفظ الصحة العمومية وتحسين الإطار المعيشي للمواطن:

- حماية الصحة العمومية في مفهومها العام، وصيانة طرق البلدية. (المادة 123).

- تهيئة المساحات الخضراء، وصيانة فضاءات الترفيه والشواطئ. (المادة 124).

*** مجالات اختصاص المجلس الشعبي البلدي الخاضعة لسلطته الاستشارية:**

تنحصر السلطة الاستشارية للمجلس الشعبي البلدي في مجالات التهيئة والتنمية والتعمير، حيث يبدي رأيه الوجوبي المسبق في المواضيع التالية:

– إقامة مشروع استثماري أو عمليات التجهيز أو المشاريع المدرجة ضمن البرامج القطاعية للتنمية. (المادة 109).

– إنشاء المشاريع التي يحتمل إضرارها بالبيئة وبالصحة العمومية، باستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية. (المادة 114).

إن قراءة متأنية لمجالات اختصاص المجلس الشعبي البلدي توحي بالنتائج التالية:

– أن اختصاصات المجلس الشعبي البلدي تمس جميع المجالات التي لها علاقة بالتنمية المستدامة على المستوى المحلي.

– أن المشرع الجزائري رسم الخطوط العريضة لمجالات اختصاص المجلس دون حصر لمواضيعها معتمدا في ذلك الأسلوب الفرنسي في إطلاق مجالات اختصاص الإدارة المحلية.

– أن السلطة التقريرية للمجلس الشعبي البلدي أوسع مجالا من السلطة الاستشارية، وهذا ما ينعكس على طبيعة مداولاته، التي هي في أغلبها قرارات إدارية.

– أن الرأي الاستشاري للمجلس الشعبي البلدي رأي وجوبي مسبق يحمل الطابع الصريح للإلزام فيما يتعلق بالمشاريع المحلية التي يحتمل إضرارها بالبيئة وبالصحة العمومية، حيث يقتضي إنشاؤها الموافقة الصريحة من المجلس.

– أن السلطة الاستشارية المخولة للمجلس الشعبي البلدي تندرج ضمن سلطات رقابة الملائمة، مما دفع بالمشرع إلى تضييق مجالاتها وحصرها في المشاريع الاستثمارية ذات المنفعة المحلية التي تقام في إقليم البلدية وقد تسبب ضررا بالبيئة أو بالصحة العمومية، أو تقام على أراضي فلاحية، وهذا أمر منطقي طالما أن هذه المشاريع ستقام داخل حدود البلدية، وقد ينتج عنها آثار سلبية تمس بالنظام العام، فهي تخضع للسلطة التقديرية للبلدية.

يرى الباحث أن المشرع قد أصاب في رسم معالم مجالات اختصاص المجلس الشعبي البلدي، فهي تعكس المواضيع المرتبطة أشد الارتباط بانشغالات السكان المحليين، وبواقع التنمية المستدامة على المستوى المحلي، كما أنه وفق في توزيع صلاحيات المجلس وسلطاته بما يتوافق وطبيعة المواضيع التي يعالجها، إذ لا يمكن بأي حال من الأحوال فسح المجال واسعا أمام السلطة الاستشارية للمجلس الشعبي البلدي، لأن السلطة التقديرية غالبا ما لا تتناسب مع المجالس المحلية المنتخبة، القائمة على مبدأ التسيير الجماعي للشأن المحلي.

الفرع الثاني: مراحل صدور مداولات المجلس الشعبي البلدي

تمر مداولات المجلس الشعبي البلدي بثلاث مراحل إلى غاية صدورها، مرحلة الأعمال التحضيرية للمداولة، مرحلة التداول، ومرحلة الصدور.

1- مرحلة الأعمال التحضيرية للمداولة:

تنقسم مرحلة الأعمال التحضيرية للمجلس الشعبي البلدي إلى عنصرين، النظام العام لدورات المجلس، والنظام العام لاجتماعات المجلس.

*** النظام العام لدورات المجلس الشعبي البلدي:**

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين مدة كل دورة لا تتجاوز الخمسة أيام، ويخصص أول دورة لإعداد نظامه الداخلي وفق النظام الداخلي النموذجي المحدد عن طريق التنظيم[1]. كما يمكنه أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك بطلب من رئيسه أو ثلثي أعضائه أو بطلب من الوالي[2]. إلا أنه يجتمع بقوة القانون في دورة غير عادية في حالة الخطر الوشيك أو الكوارث الكبرى[3].

*** النظام العام لاجتماعات المجلس الشعبي البلدي:**

تحكم النظام العام لاجتماعات المجلس الشعبي البلدي القواعد التنظيمية التالية:

- لا يمارس المجلس الشعبي البلدي اجتماعاته ككتلة واحدة إنما عن طريق لجان دائمة، كما يمكنه أن ينشأ لجنة خاصة لمناقشة أي موضوع يندرج ضمن مجالات اختصاصه[4].

- يستشار المواطنون في تسيير الشأن المحلي، في إطار التسيير الجواري، وفق آليات قانونية محددة، تحقيقا لأهداف الديمقراطية[5]. وقد تطور هذا المفهوم فيما بعد لتصبح مشاركة المواطنين لا تقتصر على الجانب الاستشاري بل تتعداه لتدخل في عملية صنع القرار المحلي عن طريق فعاليات المجتمع المدني في إطار الديمقراطية التشاركية.

- يضطلع رئيس المجلس الشعبي البلدي، في إطار صلاحياته، وبصفته رئيس لهيئة التداول، بالقيام بكافة الأعمال الموضوعية والإجرائية التي تسبق انعقاد اجتماعات المجلس، مثل تحديد جدول الأعمال واستدعاء الأعضاء[6].

---

[1]- أنظر المادة 16 من القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

[2]- أنظر المادة 17 من القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع نفسه.

[3]- أنظر المادة 18 من القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع نفسه.

[4]- أنظر المواد: من 31 إلى 36 من القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع نفسه.

[5]- أنظر المواد: من 11 إلى 14 من القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع نفسه.

[6]- أنظر المواد: من 20 إلى 22 من القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع نفسه.

2- مرحلة التداول:

تحكم النظام العام لتداول المجلس الشعبي البلدي القواعد التنظيمية التالية:

- لا تصح اجتماعات المجلس الشعبي البلدي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، فإذا لم يجتمع المجلس لعدم اكتمال النصاب القانوني بعد الاستدعاء الأول تعتبر المداولات المتخذة في الاجتماع الثاني صحيحة مهما بلغ عدد النصاب[1].

- جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية ومفتوحة للمواطنين، إلا إذا تعلق جدول أعمالها بمعالجة حالة تأديبية لأحد الأعضاء، أو بحالة مرتبطة بالحفاظ على النظام العام، في مثل هذه الحالات تكون الجلسة مغلقة[2].

- يمكن لرئيس الجلسة، الذي له حق إدارتها وضبطها، طرد أي شخص يخل بالسير الحسن لأشغالها من غير أعضاء المجلس[3]. ومنع الأعضاء الذين يكونون محل جلسة تأديبية أو لهم مصلحة مرتبطة بمواضيع الجلسة من حضور أشغالها[4]

3- مرحلة صدور مداولة المجلس الشعبي البلدي:

تحكم مرحلة صدور مداولات المجلس الشعبي البلدي القواعد التنظيمية التالية:

- تصدر مداولات المجلس الشعبي البلدي، كقاعدة عامة، بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت رئيس الجلسة مرجحا، ويستثنى من هذه القاعدة الحالات التي اشترط القانون صراحة الأغلبية المطلقة لصدور مداولاتها[5]. مثل اختيار نواب رئيس المجلس[6].

- تخضع مداولات المجلس الشعبي البلدي لمجموعة من الشكليات الجوهرية التي تؤدي إلى إبطالها في حال عدم الالتزام بها، وهي أن تحرر باللغة العربية وتسجل، في سجل خاص، حسب ترتيبها الزمني، مرقم ومؤشر عليه من قبل رئيس المحكمة المختصة إقليميا، بعد أن يوقع عليها جميع الأعضاء الحاضرين عند التصويت.

وبصدور مداولة المجلس الشعبي البلدي يودعها رئيس المجلس في أجل ثمانية أيام لدى الوالي مقابل وصل استلام[7].

---

[1]- أنظر المادة 23 من القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

[2]- أنظر المادة 26 من القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع نفسه.

[3]- أنظر المادة 27 من القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع نفسه.

[4]- أنظر المادة 28 من القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع نفسه.

[5]- أنظر المادة 54 من القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع نفسه.

[6]- أنظر المادة 70 من القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع نفسه.

[7]- أنظر المادة 55 من القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع نفسه.

إن مداولات البلدية أخضعها المشرع لمصادقة سلطة الوصاية ممثلة في الوالي، قبل تنفيذها إذا كانت قرار إداري، أو العمل بمقتضاها إذا كانت رأي استشاري. لكن السؤال الذي يطرح: هل مصادقة الوالي مرحلة من المراحل الإدارية التي تسبق صدور مداولة المجلس الشعبي البلدي أم هي مجرد إذن بتنفيذها أو العمل بها في إطار رقابة الوصاية؟

هذا ما سنحاول الاجابة عليه من خلال دراسة الآثار المترتبة عن رقابة الوصاية على مداولات البلدية.

الفرع الثالث: آثار رقابة الوصاية على مداولات المجلس الشعبي البلدي

تتوزع آثار رقابة الوصاية على مداولات المجلس الشعبي البلدي بين التأثير على تنفيذها وعلى العمل بما تتضمنه من آراء استشارية، إذ لا يمكن للبلدية بأي حال من الأحوال أن تنفذ مداولاتها أو تستكمل الأعمال القانونية المرتبطة بها قبل مصادقة الوالي عليها، وبين التأثير على الوظائف الحيوية للبلدية من خلال المصادقة على مداولات معينة ترتبط بهذه الوظائف. وبين التأثير القانوني والتأثير الوظيفي تتحدد مكانة الديمقراطية التشاركية.

1- الآثار القانونية لرقابة الوصاية على مداولات المجلس الشعبي البلدي:

ترتبط الآثار القانونية لرقابة الوصاية على مداولات المجلس الشعبي البلدي بسلطة التصديق المخولة للوالي، وكإجراء وجوبي لا يمكن لمداولات البلدية أن تنفذ إلا بعد التصديق عليها من قبل الوالي، يتخذ هذا التصديق صورتين، التصديق الضمني، وهو الأصل أو القاعدة العامة في عملية المصادقة على المداولات. والتصديق الصريح، ويسري على بعض المداولات المحددة على وجه الحصر، بالنظر إلى قيمة المواضيع التي تعالجها.

*** المصادقة الضمنية على مداولات المجلس الشعبي البلدي:**

تنص المادة 56 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية على ما يلي (مع مراعاة أحكام المواد 57 و59 و60 أدناه، تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين يوما من تاريخ إيداعها بالولاية).

فنص المادة 56 يسري على جميع المداولات الصادرة عن المجلس الشعبي البلدي، كقاعدة عامة. إذ تخضع للتصديق الضمني من قبل الوالي قبل تنفيذها. ولم ينص المشرع صراحة على المصادقة الضمنية، إلا انها تستخلص من مضمون المادة 56 على النحو التالي:

- إن فترة إيداع مداولات المجلس الشعبي البلدي في الولاية مدة 21 يوما هي الفترة التي تمارس خلالها سلطة الوصاية رقابتها على المداولة.

- تلتزم سلطة الوصاية في رقابتها على مداولات المجلس الشعبي البلدي بأحكام المواد: 57. 59. و60 من قانون البلدية. التي تنص على ما يلي:

استثناء بعض المداولات من المصادقة الضمنية. (المادة 57).

حالات بطلان مداولات المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون. (المادة 59).

حالات إبطال مداولات المجلس الشعبي البلدي بقرار من الوالي. (المادة 60).

وعليه فإن عدم وقوع مداولات المجلس الشعبي البلدي في أحد الحالات المنصوص عليها في المواد 57. 59. و60. يؤدي إلى المصادقة عليها ضمنيا بعد مرور فترة الإيداع القانونية، إذ لم ينص المشرع على التصديق الصريح.

*** آثار المصادقة الضمنية على مداولات المجلس الشعبي البلدي:**

يترتب على المصادقة الضمنية على مداولات المجلس الشعبي البلدي الآثار القانونية التالية:

- القابلية للنفاذ:

نص المشرع في المادة 56 أعلاه، على قابلية مداولات البلدية للتنفيذ بعد التصديق عليها، وحقيقة الأمر أن مداولات المجلس الشعبي البلدي لا تكون نافذة أصلا إلا بعد المصادقة عليها من قبل الوصاية. وهذا ما يخالف القاعدة العامة في نفاذ القرارات الإدارية الذي يسري من تاريخ صدورها عن السلطة المختصة بإصدارها[1]. لا من تاريخ صدور قرار هيئة الرقابة الذي يحدد وضعها القانوني.

وما يؤكد هذا القول أن نفاذ القرارات الإدارية في مواجهة الإدارة لا يكون إلا من تاريخ المصادقة عليها من قبل الوالي، ونفاذها في مواجهة المخاطبين بها يكون من تاريخ إعلامهم بها عن طريق وسائل الإعلام المقررة[2]. ولا يتم إعلام المخاطبين بمداولات المجلس الشعبي البلدي إلا عن طريق النشر في الأماكن المخصصة للملصقات وإعلام الجمهور، أو بأي وسيلة إعلام أخرى، خلال الثمانية أيام الموالية لدخولها حيز [النفاذ]، حسب نص المادة 30 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

ولو افترضنا أن إحدى البلديات قامت بنشر مداولاتها دون أن تمر على رقابة الوالي، فإن ذلك يعرضها للبطلان بقوة القانون، لمخالفتها القوانين والتنظيمات في إجراء جوهري يتمثل في مصادقة الوصاية.

إن عدم نفاذ مداولات المجلس الشعبي البلدي إلا بعد التصديق عليها من قبل السلطات المركزية يدفعنا إلى البحث في الطبيعة القانونية لمصادقة الوالي على مداولات البلدية.

- الطبيعة القانونية لمصادقة الوالي على مداولات البلدية:

إذا اعتبرنا أن مداولات المجلس الشعبي البلدي تتم المصادقة عليها من قبل جميع أعضاء المجلس الحاضرين حتى يتم عرضها على الرقابة، فهي بالتالي مصادقة تدخل ضمن التكوين القانوني للمداولة، أي أنها الشكل الجوهري الذي يثبت صدور المداولة عن السلطة المختصة نوعيا وزمانيا ومكانيا. وعليه فإن مصادقة الوالي

[1]- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص 155.

[2]- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، المرجع نفسه، ص 157.

على المداولة ماهي إلا إذن بالنفاذ، فمصادقة الوالي على المداولة تدخل في إطار رقابة الوصاية، ولا تدخل في إطار تكوين المداولة، لأنها في هذه الحالة لا تندرج ضمن سلطاته الرئاسية.

- الطعن أمام الجهات المختصة:

يؤدي قرار الوالي بتثبيت بطلان أو إبطال مداولات المجلس الشعبي البلدي أو رفض المصادقة عليها، إلى إمكانية الطعن فيه من قبل البلدية عن طريق ممثلها القانوني إداريا، بالتظلم أمام الجهات الإدارية المختصة، أو قضائيا، عن طريق الطعن القضائي. حسبما نصت عليه المادة 61 من القانون رقم 11-10.

وحقيقة الأمر أن القرار الصادر عن الوالي بتثبيت بطلان المداولة أو إبطالها، إنما هو قرار بالإلغاء لم تحترم فيه قاعدة التوازي في توزيع السلطات بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية. فالمنطق القانوني يفرض في مثل هذه الحالة أن يتم إلغاء المداولة عن طريق المجلس الشعبي البلدي بطلب من الوالي، وذلك في إطار استقلالية البلدية وما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة.

*** المصادقة الصريحة على مداولات المجلس الشعبي البلدي:**

تنص المادة 57 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية على أن (لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداولات المتضمنة ما يأتي:

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

نص المشرع على المصادقة الصريحة للوالي على بعض مداولات المجلس الشعبي البلدي المحددة على وجه الحصر، نظرا لخطورة المسائل التي تعالجها، وهي المداولات المتعلقة بالتسيير المالي للبلدية والتنازل عن عقاراتها، والتوأمة مع جماعة إقليمية أجنبية. وفي حالة لم يعلن الوالي قراره خلال مدة ثلاثون يوما من تاريخ إيداع المداولة في الولاية تعتبر مصادق عليها. (المادة 58) من القانون رقم 11-10.

لم تشذ في حقيقة الأمر المداولات المنصوص عليها في المادة 57 من قانون البلدية عن القاعدة العامة للتصديق على مداولات المجلس الشعبي البلدي. ففي حالة لم يعلن الوالي قراره خلال فترة محددة أصبحت المداولة مصادق عليها ضمنيا. أي في حالة عدم بطلانها أو إبطالها بمقتضى المواد 59 و60 تكون قابلة للنفاذ والتنفيذ.

إذا ماهي الأسباب التي دعت المشرع إلى النص على مصادقة الوالي الصريحة على فئة المداولات المنصوص عليها في المادة 57 من قانون الولاية؟

هذا ما سنتعرض له من خلال البحث في تأثير رقابة الوصاية على الوظائف الحيوية للبلدية.

2- أثار رقابة الوصاية على الوظائف الحيوية للبلدية:

يتجلى تأثير رقابة الوصاية على الوظائف الحيوية للبلدية من خلال الآثار المترتبة على المصادقة الصريحة للوالي على فئات معينة من المداولات. إلى جانب الرقابة على الأعمال السلبية للمجلس.

*** آثار المصادقة الصريحة على مداولات المجلس الشعبي البلدي:**

- السلطة التقديرية للوالي في رقابته على ميزانية البلدية وعقاراتها وعلاقتها القانونية بجماعات إقليمية أجنبية:

لو اقتصر الأمر على رقابة المشروعية، لما نص المشرع على المصادقة الصريحة على بعض فئات المداولات الصادرة عن البلدية، واكتفى بالتصديق الضمني باعتباره الأصل أو القاعدة العامة.

غير أن اشتراط المصادقة الصريحة يمنح الوالي، زيادة على سلطته في رقابة مشروعية المداولات المنصوص عليها في المادة 57 من قانون الولاية، سلطة تقديرية واسعة لمدى ملائمة القرارات التي تتضمنها هذه المداولات لتحقيق المصلحة العامة.

فعلى سبيل المثال يملك الوالي سلطة تقديرية واسعة في موازنة ميزانية البلدية إذا لم تكن متوازنة[1].

كما يمكنه عدم المصادقة على ميزانية البلدية لعدم تخصيص اعتمادات مالية للإعانات الاجتماعية، مثل المنحة المدرسية، رغم أنها لا تندرج ضمن النفقات الاجبارية[2]. إلا أنها تندرج في إطار سياسة الدعم الاجتماعي للفئات المحرومة التي تنتهجها الدولة.

كما ان اتفاقيات التوأمة تخضع للتقدير السياسي لوزير الداخلية، إذ أن موافقته بعد الأخذ برأي وزير الخارجية شرط ضروري لمصادقة الوالي على مداولات التوأمة[3].

والشيء نفسه يقال على قبول الهبات والوصايا الأجنبية، حيث تخضع للموافقة المسبقة لوزير الداخلية[4].

أما التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية فقد تكون دوافعه تحقيق مصالح شخصية، أو أن السلطات المركزية لها رأي مخالف فيما يخص وضعية هذه الأملاك، كأن تقترح منح حق استعمالها لبعض الجمعيات المحلية كمقرات، أو تهيئتها بهدف تحويلها إلى أملاك منتجة للمداخيل.

---

[1]- أنظر المواد: من 183 إلى 186 من القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

[2]- أنظر المواد: 198. 199 من القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع نفسه.

[3]- أنظر المادة 106 من القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع نفسه.

[4]- أنظر المادة 171 من القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع نفسه.

*** آثار رقابة الوصاية على الأعمال السلبية للمجلس الشعبي البلدي:**

يقصد بالأعمال السلبية للمجلس الشعبي البلدي، عدم قيامه بصلاحياته المخولة له بموجب القانون لتسيير الشأن المحلي في المجالات المحددة قانونا. سواء كان ذلك بسبب امتناعه الإرادي، أو لأسباب موضوعية يستحيل معها استمراره في قيامه بصلاحياته. وفي هذه الحالة تتدخل سلطة الوصاية لضمان السير العادي للشأن المحلي للبلدية عن طريق السلطات التالية:

- سلطة الحلول:

وهي السلطة التي تخول للوالي الحلول محل المجلس الشعبي البلدي في تسيير شؤون البلدية في حالة امتنع هذا الأخير عن القيام بصلاحياته، وقد نظمت المواد: 100 و102. والمواد من: 183 إلى 186. من القانون رقم 11-10 الأحكام المتعلقة بسلطة الحلول محل هيئة المداولة.

- سلطة الحل:

وهي سلطة على أعلى مستوى من الخطورة، إذ تؤدي إلى إعدام المجلس الشعبي البلدي بشكل نهائي، وإسناد مهام تسيير شؤون البلدية إلى موظف برتبة متصرف إلى حين إجراء انتخابات جزئية لتشكيل هيئات محلية جديدة. وقد حدد المشرع حالات الحل على وجه الحصر وبين إجراءاته في المواد: من 46 إلى 51 من القانون رقم 11-10.

3- أثار رقابة الوصاية على الديمقراطية التشاركية:

رغم أن التعديل الدستوري لسنة 2016 والتعديل الدستوري لسنة 2020 قد نصا على الديمقراطية التشاركية، وعلى تشجيع ممارستها من خلال فعاليات المجتمع المدني*، وإذا استثنينا المرسوم التنفيذي رقم 18-331 المحدد لصلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، الذي سبق وأن تعرضنا إليه، فإن قانون البلدية لم يواكب هذه التعديلات فيما يخص تحديد مضمون الديمقراطية التشاركية، والأهداف المتوخاة من وراء اعتمادها، وآليات الرقابة لضمان تجسيدها على أرض الواقع، إلى جانب الآليات التي تنتظم بها مشاركة المواطنين في اجتماعات المجالس البلدية. وحافظ على سياسة التسيير الجواري التي تعتمد على إعلام المواطنين بشؤون التسيير المحلي، واستشارتهم الشكلية حول خيارات التنمية المحلية.

هذا من الناحية القانونية، أما من الناحية الوظيفية فلا نجد أي أثر يذكر لدور فعاليات المجتمع المدني في عملية صنع القرار، أو المشاركة في تحديد أولويات التنمية المستدامة.

وتفصيل ذلك على النحو التالي:

---

*- راجع ص 23 من هذا البحث.

*** مبدأ المشاركة:**

نص المرسوم التنفيذي رقم 18-331 في سياق تعداده لصلاحيات وزير الداخلية على تقوية الحكامة المحلية، بإدراج فعاليات المجتمع المدني في عملية صنع القرار واختيار الأولويات التنموية[1]. إلا أن قانون البلدية رقم 11-10 أبقى على الدور الاستشاري لكل شخصية محلية يمكنها تقديم مساهمة مفيدة لأشغال المجلس. كما أن الاستعانة بالخبراء على وجه العموم جوازية وليست وجوبية[2].

*** مبدأ الشفافية:**

نص قانون البلدية على مبدأ الشفافية، من خلال إتاحة المعلومات المتعلقة بتسيير الشأن المحلي للمواطنين، وإدراجها ضمن مهام المجلس الشعبي البلدي، فمن حق السكان المحليين حضور أشغال المجلس والاطلاع على مضمون مداولاته[3]. إلا أن إتاحة المعلومة للمواطن تفتقد إلى آليات لتفعيل أهدافها، فماذا بعد إتاحة المعلومة للمواطنين؟ وما هو التنظيم القانوني لكيفية طرح السكان المحليين لانشغالاتهم واقتراحاتهم؟

*** مبدأ المسائلة:**

المقصود بالمسائلة كمبدأ من مبادئ الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، مسائلة المجالس المحلية المنتخبة على مدى تحقيقها للأهداف التنموية المبرمجة في جميع القطاعات. ومنح المواطنين الآليات القانونية التي تتيح لهم تفعيل هذه المسائلة. وهذا ما تفتقده نصوص قانون البلدية، إذ اكتفى بجواز أن يقدم المجلس الشعبي البلدي عرضا عن نشاطه السنوي أمام المواطنين[4]دون منحهم الحق في سلطة المسائلة وتنظيم آلياتها.

ما يمكن استخلاصه من البحث في رقابة الوصاية على مداولات المجلس الشعبي البلدي، أن الإشكالات التي تطرحها الطبيعة القانونية للمداولات ناتجة عن عدم تحديد المشرع على وجه الدقة للمعايير الفاصلة بين موضوعاتها المرتبطة بالآثار المترتبة عنها، من خلال تحديد الإجراءات المتعلقة بإعدادها والرقابة عليها. فالآراء الاستشارية الصادرة عن المجلس الشعبي البلدي تخضع لإجراءات وسلطات الرقابة ذاتها التي تخضع لها قراراته الإدارية، رغم أن الآراء الاستشارية لا تحدث أي أثر قانوني. يقوم هذا الاشكال لأن المشرع أضفى الطبيعة التقريرية على جميع مداولات المجلس الشعبي البلدي، من خلال الاعتراف لها بالصيغة التنفيذية، في الوقت الذي يمنح فيه هيئة المداولة صلاحية إصدار آراء استشارية.

كما أن المشرع أمسك بشريان الحياة للبلدية من خلال الرقابة المشددة على ميزانيتها، إذ أن الدولة هي المصدر الرئيسي لتمويلها، فأخضعها بذلك للسلطة التقديرية للإدارة المركزية عن طريق آلية المصادقة الصريحة وسلطة

---

[1]- أنظر المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 90-188 مؤرخ في 23 جوان 1990، يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، مرجع سابق.

[2]- أنظر المادة 13 من القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

[3]- أنظر المواد: 11. 26. 30. 14. من القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع نفسه.

[4]- أنظر المادة 11/ 4 من القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع نفسه.

الحلول. ومن المعلوم أن جميع مجالات اختصاص المجلس الشعبي البلدي قائمة على ميزانيتها. ليقتصر دور المصادقة الضمنية على الإقرار بمشروعية المداولة لا غير.

إن توقف نفاذ مداولات المجلس الشعبي البلدي على مصادقة سلطة الوصاية فيه خروج عن القاعدة العامة التي تحكم قرارات الهيئات العمومية بتمتعها بالنفاذ المباشر.

ومن ثم فإن سلطة الوصاية هي من تتحكم في المسار الوظيفي الحيوي للبلدية ليقتصر دور المجلس الشعبي البلدي على السير في هذا المسار.

ولا مجال هنا للحديث عن الديمقراطية التشاركية التي تبقى مبادئ دستورية تفتقد إلى الآليات القانونية التي تجسدها على أرض الواقع.

المبحث الثاني: الرقابة على قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي

بعد تتبعنا لمسار رقابة الوصاية على قرارات المجلس الشعبي البلدي، نتجه الآن إلى تتبع المسار ذاته، لكن هذه المرة على قرارات رئيس الهيئة التنفيذية للبلدية ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي.

وإذا كانت هيئة التداول البلدية تخضع لنوع واحد من الرقابة الإدارية يتمثل في رقابة الوصاية، بحكم مركزها القانوني، فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يخضع لذات الرقابة، بحكم مركزه القانوني كذلك. باعتباره ممثلا للبلدية، وباعتباره ممثلا للدولة [1].

وعليه سنبحث في آليات رقابة الوصاية على قرارات رئيس الهيئة التنفيذية للبلدية، في (المطلب الأول). ثم نتطرق إلى آثارها، في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: آليات الرقابة على قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي

للبحث في آليات الرقابة على قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي علينا أولا أن نحدد مجال اختصاصه. ثم نتطرق بعد ذلك إلى إجراءات الرقابة على قراراته.

الفرع الأول: مجالات اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي

يتحدد مجال اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقتضى القانون، فلا يمكن أن يمارس صلاحياته وسلطاته خارج النطاق الذي حدده القانون، وإلا عدت قراراته غير مشروعة.

وباعتباره ذو صفة تمثيلية مزدوجة، يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات محددة في مجالات معينة بصفته ممثلا للدولة. والشيء نفسه يقال عن صلاحياته بصفته ممثلا للبلدية.

[1]– أنظر المادة 62 من القانون رقم 11–10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

1- مجالات اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة:

تتسع صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة لتشمل عدة مجالات حيوية نجمعها في العناوين التالية:

*** تطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بها:**

باعتبار رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلا للدولة، يكلف على الخصوص بتطبيق واحترام التشريع والتنظيم المعمول بهما على مستوى إقليم البلدية. (المادة 85 من القانون رقم 11-10).

*** القيام بجميع الأعمال المتعلقة بالحالة المدنية:**

نظرا لتمتعه بصفة ضابط الحالة المدنية، حيث تمنحه هذه الصفة ابرام جميع عقود الحالة المدنية والقيام بأعمالها. (المواد: 86. 87. من القانون رقم 11-10).

*** الحفاظ على النظام العام:**

تعد هذه الصلاحية من أهم صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، ومن أوسعها مجالا، إذ يكلف على وجه الخصوص، وتحت إشراف الوالي، بجميع المهام التي تحفظ النظام العام على مستوى اقليم البلدية، من خلال الحفاظ على عناصره المتمثلة في الأمن العام، الصحة العامة، والسكينة العامة. ولممارسة صلاحياته في الضبط الإداري منحه المشرع صفة الضبطية القضائية، ووضع تحت تصرفه الأجهزة الأمنية المختصة إقليميا. وأجاز له الاستعانة بالمصالح التقنية للدولة. (المواد من: 88 إلى 95. من القانون رقم 11-10).

2- مجالات اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للبلدية:

تصنف صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للبلدية ضمن العناوين التالية:

*** الصلاحيات البروتوكولية:**

بمقتضى هذه الصلاحية يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في جميع المراسيم التشريفية والتظاهرات الرسمية، كالمناسبات والأعياد الوطنية. ويلتزم بقواعد بروتوكولية نص عليها القانون. ويندرج ضمنها كذلك تمثيل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية، كالاجتماعات الرسمية والفعاليات الرياضية والثقافية. (المواد: 77. 78. من القانون 11-10).

*** الصلاحيات المرتبطة بالمجلس الشعبي البلدي:**

تقسم هذه الصلاحيات بدورها إلى قسمين:

- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته رئيسا للمجلس:

حيث تخول له هذه الصفة استدعاء المجلس الشعبي البلدي للاجتماع، وإعداد جدول أعمال دوراته، وإدارة وضبط جلساته. (المواد: 27. و79. من القانون 11-10).

- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته هيئة تنفيذية لقرارات المجلس:

تخول له هذه الصفة تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي، واطلاعه على ذلك. (المادة 80 من القانون 11-10).

*** صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته الممثل القانوني للبلدية:**

تخول هذه الصفة لرئيس المجلس الشعبي البلدي التقاضي باسم البلدية أمام جميع الجهات القضائية. كما تخوله التظلم إداريا أمام الجهات الإدارية المختصة في حالة الطعن الإداري في قرارات الإبطال أو تثبيت البطلان أو رفض المصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي، الصادرة عن الوالي. (المواد: 61 و82. من القانون 11-10).

*** صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته الآمر بالصرف:**

حيث ينفذ ميزانية البلدية، ويدير مداخيلها، ويأمر بصرف النفقات، ويتابع تطور ماليتها. ويبرم مختلف العقود الإدارية والمدنية باسمها. ويتخذ جميع المبادرات التي من شأنها تطوير مداخيل البلدية. ويقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بهذه الصلاحيات تحت رقابة المجلس والهيئات الإدارية والمالية المختصة. (المواد: 81. 82. من القانون 11-10).

*** صلاحيات المحافظة على ممتلكات البلدية وتسييرها:**

تخوله هذه الصلاحيات ممارسة كل الحقوق على الممتلكات العقارية والمنقولة التي تمتلكها البلدية. ويندرج في هذا الإطار المحافظة على أرشيف البلدية، وصيانة شبكة طرقاتها. (المادة 82. من القانون 11-10).

*** صلاحيات المحافظة على ديمومة المرافق العامة:**

يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على حسن سير المصالح والمؤسسات العمومية البلدية، كما يسهر على حسن وضعها. (المادة 83. من القانون 11-10).

يمكن القول أن المشرع قد أصاب في توزيع مجالات اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي على أساس الصفة التمثيلية المزدوجة التي يحوزها. فمجالات اختصاصه باعتباره ممثلا للدولة تضيق لتقتصر على جانب الضبط الإداري كقاعدة عامة. وتتسع بصفته ممثلا للبلدية لتشمل تنفيذ قرارات المجلس ومتابعتها، في كل ما يتعلق بتسيير الشؤون المحلية، إلى جانب الحفاظ على ممتلكاتها وديمومة مرافقها.

الفرع الثاني: رقابة الوالي على قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي

تقتضي دراسة رقابة الوالي على قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي، التطرق لأنواعها، ثم البحث في إجراءات الرقابة الممارسة عليها.

1- أنواع القرارات الإدارية الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي البلدي:

صنف القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية في المادة 96 منه، هذه القرارات بحسب المجالات التي تعالجها على النحو التالي:

- قرارات فردية: تتعلق بالمواضيع التالية:

- اتخاذ تدابير محلية خاصة بالمسائل الموضوعة بموجب القوانين والتنظيمات تحت سلطة وإشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي. أي تلك المسائل المتعلقة بالتسيير الإداري والمالي للبلدية، من ناحية ضمان ديمومة مرافقها، وتنفيذ ميزانيتها، وحماية ممتلكاتها.

- تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي عند الاقتضاء، ذلك لأنها، وإن تمتعت بالنفاذ من تاريخ إعلام المخاطبين بها، إلا انها تحتاج، في أغلب الحالات، إلى آلية للتنفيذ، تتمثل في القرارات الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي البلدي. وأهم مجال تحتاج فيه مداولات البلدية إلى قرارات إدارية من الهيئة التنفيذية لتنفيذها تلك المداولات المتعلقة بالميزانية.

- تفويض إمضائه، ونميز في قرارات تفويض الإمضاء بين الحالات التالية:

حالة تفويض الإمضاء لنواب الرئيس: ويبنى قرار التفويض أساسا على المداولة التي عين بمقتضاها هؤلاء النواب[1].

حالة تفويض الإمضاء للموظفين: ويقتصر قرار التفويض على التصديق على وثائق الحالة المدنية[2].

حالة تفويض الإمضاء للأمين العام للبلدية: ويتسع قرار التفويض ليشمل التصديق على كل الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني ما عدى القرارات[3].

- قرارات تنظيمية عامة (اللوائح الإدارية): تتعلق بإعلان القوانين والتنظيمات الخاصة بالحفاظ على النظام العام، وتذكير المواطنين باحترامها. وهي تندرج ضمن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في تطبيق القوانين والتنظيمات، والسهر على احترامها.

---

[1]- أنظر المادة 70 من القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

[2]- أنظر المادة 87 من القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع نفسه.

[3]- أنظر المادة 129 من القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع نفسه.

2- إجراءات الرقابة على قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

تخضع قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي لإجراءات الرقابة عليها تبعا لنوع القرار الصادر، ونميز في ذلك بين نوعين من الإجراءات:

*** إجراءات الرقابة على القرارات الفردية لرئيس المجلس الشعبي البلدي:**

وتتبع في شأنها الإجراءات الرقابية المنصوص عليها في المادة 98 من القانون رقم 11-10:

- تسجيل القرارات في سجل خاص:

حيث تسجل القرارات حسب تاريخ إصدارها. والمفترض أن يكون السجل مرقم ومؤشر عليه من قبل رئيس الهيئة التنفيذية.

- إرسال القرارات إلى الوالي:

وذلك خلال الثماني والأربعون ساعة الموالية بعد تسجيلها في السجل الخاص بالبلدية. ويثبت استلامها في سجل مرقم ومؤشر عليه، ويسلم مقابلها وصل استلام.

- إلصاقها في المكان المخصص لإعلام الجمهور على مستوى البلدية:

بعد تسليم وصل الاستلام من قبل الوالي، يتم إلصاق القرارات الفردية في المكان المخصص لإعلام الجمهور في البلدية، وبذلك تكون نافذة في مواجهة المخاطبين بها، إذا تضمنت أحكاما فردية. أو بعد إشعار فردي بأي وسيلة إعلام قانونية أخرى، ولا تتمتع بالنفاذ إذا تضمنت أحكاما عامة إلا بعد نشرها في مدونة العقود الإدارية للبلدية[1].

*** إجراءات الرقابة على القرارات التنظيمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي:**

تخضع القرارات التنظيمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، كقاعدة عامة، للإجراءات الرقابية ذاتها التي تخضع لها القرارات الفردية، والمنصوص عليها في المادة 98 أعلاه. ما عدى فيما يتعلق بمدة الرقابة التي تسري حتى تصبح قابلة للنفاذ بعد استلامها من قبل الوالي، والمقدرة بشهر، يحتسب من تاريخ إرسالها، إلا أن القرارات التنظيمية تستثنى من جميع الإجراءات الشكلية لرقابة الوالي في حالة الاستعجال، حيث تصبح قابلة للنفاذ بمجرد صدورها بعد إعلام الوالي بذلك من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي[2].

يرى الباحث أن قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي قد خضعت لدرجات متفاوتة من رقابة سلطة الوصاية ممثلة في الوالي، بحسب أهمية هذه القرارات، من ناحية نوعية أحكامها ونطاق سريانها. فالقرارات الفردية،

---

[1]- أنظر المادة 97 من القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

[2]- أنظر المادة 99 من القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع نفسه.

يبدو من مضمون نص المادة 98 من قانون البلدية، أنها لا تخضع لأي شكل من أشكال الرقابة، ويستدل على ذلك من المدة التي يستغرقها تسليم وصل الاستلام من قبل الوالي، إذ أن تسليمه يتم مباشرة دون احتساب أي أجل قانوني. وسبب عدم خضوعها للرقابة، أن القرارات ذات النطاق الفردي تخضع أحكامها لأوجه أخرى من الرقابة تغني عن فحصها من قبل الوالي، مثل التظلم الإداري، والطعن القضائي من قبل المخاطب بها. أما القرارات الفردية ذات الأحكام العامة فهي قرارات تنفيذية لمداولات سبق وأن خضعت للرقابة الدقيقة من قبل سلطة الوصاية، وبالتالي فهي قرارات كاشفة لا تتضمن أي تغيير في الآثار القانونية التي نصت عليها المداولة المرتبطة بها.

وتبقى القرارات التنظيمية العامة هي القرارات الوحيدة التي تخضع للرقابة الشاملة من قبل الإدارة المركزية، يستنتج ذلك من خلال المدة الطويلة نسبيا التي يشترطها القانون حتى تتمتع بالنفاذ، وهذا أمر منطقي طالما أن هذه القرارات مرتبطة بالحفاظ على النظام العام وآثارها القانونية قد تمس بالحريات والحقوق الأساسية للمواطنين، إلا أنها تخضع لقاعدة استثنائية لتمتعها بالنفاذ المباشر دون مرورها بمرحلة الرقابة، وهي حالة الاستعجال، و كان الأصوب بالمشرع أن يحدد حالات الاستعجال المنصوص عليها في المادة 99 من قانون البلدية، التي تعفي اللوائح الإدارية الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي البلدي من رقابة الوصاية، حماية للحقوق الدستورية للمواطنين.

المطلب الثاني: آثار الرقابة على قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي

بعد تتبعنا لآليات رقابة الوصاية على قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي، ولأهم النتائج المستخلصة منها، نعرض الآن إلى الآثار المترتبة عنها، وسنتبع في ذلك المنهجية نغسها المتبعة غي دراسة آثار رقابة الوصاية على مداولات البلدية، من ناحية الآثار القانونية، ومن ناحية الآثار على الوظائف الحيوية للبلدية، وأخيرا من ناحية التأثير على الديمقراطية التشاركية.

الفرع الأول: الآثار القانونية للرقابة على قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي

تعالج الآثار القانونية لرقابة الوصاية على قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي في عنصر واحد، يتمثل في قابلية القرارات للنفاذ المباشر. وتعد دراسة هذا العنصر تكملة للنتائج التي توصل إليها الباحث حول دراسة إجراءات الرقابة على قرارات رئيس الهيئة التنفيذية للبلدية.

*** قابلية قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي للنفاذ المباشر:**

في سياق الحديث عن إجراءات رقابة الوالي على قرارات رئيس الهيئة التنفيذية للبلدية، لاحظ الباحث أن المشرع لم ينص على أي شكل من أشكال المصادقة على القرارات الفردية لرئيس المجلس الشعبي البلدي حتى تتمتع بالنفاذ. وهذا أمر منطقي، لأنها قرارات لم تخضع من حيث الأصل لأي شكل من أشكال رقابة الوصاية، يستدل على ذلك بعدم النص على أي أجل قانوني يستغرقه تسليم وصل الاستلام من قبل الوالي. والقرينة الأخرى الدالة

على عدم وجود أجل قانوني مفتوح لإعمال رقابة الوالي على القرارات الفردية هو مضمون أحكام هذه القرارات، فهي قرارات تؤثر على مراكز قانونية فردية لا ترتبط بالمصلحة العامة، كما انها قد تكون مجرد قرارات كاشفة لمراكز قانونية تضمنتها مداولات المجلس الشعبي البلدي، التي سبق خضوعها لرقابة سلطة الوصاية، ومن ثم لم يكن هناك من داع لتكرار فحص مشروعية مراكز قانونية تم فحصها من قبل. وعليه فإن القرارات الفردية لرئيس المجلس الشعبي البلدي تتمتع بالنفاذ المباشر بمجرد تسلم وصل الاستلام مباشرة من قبل رئيس المجلس. وهو إجراء شكلي، غايته إعلام الوالي بهذه القرارات بحكم مركزه القانوني إزاء البلدية. والدليل على أن وصل الاستلام هو إجراء شكلي لا يشترط لنفاذ القرار الفردي هو أن إعلام رئيس الهيئة التنفيذية للمخاطبين به دون ايداعه لدى الوالي لا يعرضه للإبطال أو البطلان، لعدم وجود أساس قانوني لمثل هذه الحالة حتى في القواعد العامة لإلغاء القرارات الإدارية.

يطرح الإشكال بالنسبة لنفاذ القرارات التنظيمية العامة الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي البلدي، هل تتمتع بالنفاذ المباشر أم أن نفاذها موقوف على شرط المدة، (30 يوما)، التي يستغرقها تسليم وصل استلامها من قبل الوالي؟ لابد أن الأجل القانوني الطويل نسبيا لم يحدد المشرع مدته اعتباطا، لكن لاعتبارات عديدة أهمها خطورة الأحكام التي تتضمنها اللوائح الإدارية، إذ أنها تتعلق بالنظام العام، ومن ثم فهي على تماس مباشر بالحقوق والحريات الدستورية للمواطنين، فخضوعها للرقابة خلال مدة شهر المنصوص عليها قانونا أمر منطقي، حيث يوقف نفاذها خلال هذه المدة حتى تفحص أحكامها من ناحية المشروعية ومن ناحية تداعيات تطبيقها، أي أنها تخضع للسلطة التقديرية للوالي. وبالتالي فإن تنفيذها قبل مرور المدة القانونية المقررة لتسليم وصل الاستلام يعد خرقا لإجراء شكلي جوهري، يعرضها للإلغاء.

نخلص إلى أن نفاذ القرارات التنظيمية الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي البلدي موقوف على شرط تسلم وصل الاستلام من قبل الوالي بعد مرور مدة شهر على تسليمها. وهو قرينة على المصادقة الضمنية للوالي على القرار التنظيمي. والحالة الوحيدة التي تؤدي إلى النفاذ المباشر للائحة الإدارية هي حالة الاستعجال، حيث يكتفى بإعلام الوالي بالقرار، وهذا أمر منطقي إذ أن اتباع القواعد الإجرائية للرقابة قد يزيد من خطورة الوضع الاستعجالي.

الفرع الثاني: آثار رقابة قرارات الهيئة التنفيذية على الوظائف الحيوية للبلدية

تتجلى تأثيرات رقابة الوصاية على قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي في السير العادي للوظائف الحيوية المنوطة بالبلدية، فالوظيفة الإدارية على مستوى الإدارية المحلية موزعة بين هيئاتها المنتخبة بحسب مجالات اختصاصها، وأن أي تقصير من طرف هذه الهيئات في ممارسة وظائفها المحددة بموجب الصلاحيات الممنوحة لها يؤدي إلى اختلال السير العادي لمرافق البلدية، مما يدفع بسلطة الوصاية إلى التدخل للحفاظ على ديمومة المرافق العمومية، عن طريق آلية قانونية تتمثل في سلطة الحلول.

*** سلطة الحلول الممارسة على رئيس المجلس الشعبي البلدي:**

تنص المادة 101 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية على الآتي (عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن الوالي، بعد إعذاره، أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعذار).

يشترط إذا لممارسة الوالي سلطة الحلول على رئيس المجلس الشعبي البلدي توفر شروط موضوعية وشروط شكلية على النحو التالي:

1- الشروط الموضوعية لممارسة سلطة الحلول:

- الاختصاص في ممارسة الصلاحيات: يشترط بداية أن تكون القرارات التي امتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذها تدخل في مجالات اختصاصه، سواء بصفته ممثلا للدولة، أو بصفته ممثلا للبلدية. ويتصور تداخل الاختصاص في مجال الضبط الإداري خاصة، فعلى سبيل المثال لا يعد عدم إصدار رئيس المجلس الشعبي البلدي لقرار يحضر التجوال خلال فترة زمنية معينة بسبب انتشار وباء على مستوى وطني امتناعا عن ممارسة الصلاحيات، إذا صدر قبل ذلك قرار من رئيس الجمهورية بحضر التجوال.

- أن يكون عدم ممارسة هذه الصلاحيات مضرا بالمصلحة العامة: أي أن يكون للقر ار تأثير على السير الحسن للمرافق العامة. فعدم إصدار رئيس المجلس الشعبي البلدي لقرارات التفويض بالإمضاء هو امتناع عن ممارسة الصلاحيات رغم أن إصدار قرار التفويض جوازي لرئيس الهيئة التنفيذية، إلا أن عدم إصداره يؤدي لا محالة إلى عرقلة السير الحسن للمرافق العمومية، لأنه يستحيل على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يمارس جميع صلاحياته دون تفويض الإمضاء لبعض الموظفين.

- الامتناع الإرادي عن ممارسة الصلاحيات: فعدم ممارسة رئيس المجلس الشعبي البلدي لصلاحياته نتيجة لعامل خارجي يحول بينه وبين عملية اتخاذ القرار، لا يعد امتناعا إراديا يمنح الحق للوصاية في ممارسة سلطة الحلول، ويتصور ذلك في الأوضاع القانونية التي يكون عليها رئيس المجلس الشعبي البلدي والتي تمنعه قانونا من ممارسة صلاحياته، مثل التوقيف.

2- الشروط الشكلية لممارسة سلطة الحلول:

- الإعذار: يعد الإعذار شرطا شكليا جوهريا لممارسة سلطة الحلول على رئيس المجلس الشعبي البلدي، إذا امتنع عن ممارسة صلاحياته، وسبب توجيه الإعذار هو إيجاد المبرر القانوني لممارسة سلطة الحلول، إذ أن الإعذار ينص في مضمونه عن توجيه الوالي تعليماته لرئيس المجلس الشعبي البلدي بممارسة صلاحياته المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات، في مسألة ما، يؤدي عدم اتخاذ القرار فيها للإضرار بالمصلحة العامة. ويشترط أن يتضمن الإعذار أجلا محددا لتنفيذ تعليمات الوالي، إذ ان رئيس المجلس الشعبي البلدي قد يكون مترددا في اتخاذ القرار بسبب الآثار القانونية التي يحدثها، خاصة في مجال الضبط الإداري.

– المباشرة التلقائية لسلطة الحلول: فلا يحتاج الوالي لاستصدار قرار من السلطات العامة يخوله الحق في الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي، سواء كانت هذه السلطة جهة قضائية أو إدارية، ذلك لأن سلطة الحلول اختصاص أصيل للوالي، كما أن استصدار قرار يخول ممارسة هذه السلطة قد يعطل عملية اتخاذ قرارات في حالات استعجالية تتطلب السرعة في اتخاذ القرار.

الفرع الثالث: آثار رقابة قرارات الهيئة التنفيذية على الديمقراطية التشاركية

سبق وأن تطرقنا إلى آثار رقابة الوصاية على مداولات المجلس الشعبي البلدي في مجال الديمقراطية التشاركية، وخرجنا بنتيجة أن الديمقراطية التشاركية تفتقد إلى الآليات القانونية الضرورية لتجسيدها على أرض الواقع ناهيك عن الرقابة عليها، رغم اعتمادها كمبدأ دستوري في التعديلات الدستورية الأخيرة لسنة 2016 و2020.

ومن ثم سنكتفي بدراسة صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية، باعتباره الخطوة الأولى لمشاركة أكثر فعالية في عملية صنع القرار المحلي.

*** صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال مشاركة المواطنين في التسيير المحلي:**

تتجلى صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في تحقيق المشاركة الفعلية للمواطنين في تسيير الشأن المحلي من خلال الصلاحيات التالية:

– تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي في مجال تحقيق الديمقراطية التشاركية[1]:

يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي جميع القرارات التنفيذية لمداولات المجلس في مجال تحقيق الديمقراطية المحلية، عن طريق إشراك المواطنين في تسيير الشأن المحلي في إطار التسيير الجواري.

وفي هذا الخصوص يمكن أن يصدر قرارات تنفيذية تتضمن ما يلي:

– التدابير المتخذة لإعلام المواطنين بشؤونهم، واستشاراتهم حول أولويات التنمية المحلية.

– الإجراءات التنظيمية التي تحدد كيفية تقديم المجلس الشعبي البلدي عرضه السنوي عن نشاطه أمام المواطنين.

– تجسيد الإطار التنظيمي لطرح المبادرات المحلية الهادفة إلى تحفيز المواطنين على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم.

– استعانة رئيس المجلس الشعبي البلدي بآراء الشخصيات المحلية والخبراء في أشغال المجلس[2]:

يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي، بضفته رئيسا للمجلس، أن يستعين بالشخصيات المحلية، والخبراء في مجال تخصصهم، والجمعيات المحلية المعتمدة قانونا، لتقديم مساهماتهم التي تفيد الموضوعات التي يتداول بشأنها

[1]– أنظر في ذلك المواد: 11 و12. من القانون رقم 11–10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

[2]– أنظر المادة 13 من القانون رقم 11–10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع نفسه.

المجلس الشعبي البلدي، وذلك عن طريق حضور أشغال دوراته، وطرح آرائهم ومقترحاتهم. كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك.

الملاحظ أن دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في تجسيد الديمقراطية المحلية يكاد يقتصر على تنفيذ ما يتخذه المجلس في هذا الشأن من قرارات. إذا استثنينا استعانته بالآراء الاستشارية والمقترحات المقدمة من الشخصيات والجمعيات المحلية، ومن الخبراء بشكل عام.

وهذا أمر منطقي، مادامت الوظيفة الأساسية لرئيس المجلس الشعبي البلدي تقتصر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، إلى جانب القرارات التي يتخذها المجلس.

ملخص الفصل الثاني

يمكن القول، دون مغالاة، أن الرقابة الإدارية على قرارات البلدية تتمحور أساسا في رقابة الوصاية على مداولات المجلس الشعبي البلدي. ذلك لأن الوظائف الحيوية للبلدية مصنفة إلى صنفين، وظائف حيوية تنشأ العمل القانوني، ووظائف حيوية تعمل على تنفيذه. ومداولات المجلس الشعبي البلدي هي المحور الذي تدور حوله الأعمال الأخرى للبلدية، ونقصد هنا قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي، فباستثناء صلاحياته في مجال المحافظة على النظام العام، التي هي من الوظائف الأصيلة للدولة، يعمل رئيس المجلس الشعبي البلدي على تجسيد مضمون هذه المداولات على أرض الواقع، ويهيئ جميع الظروف المساعدة على ذلك، من خلال تسخير الوسائل المادية والبشرية التي تقع تحت سلطته.

إن الإشكالات الفقهية التي تطرحها الطبيعة القانونية لمداولات المجلس الشعبي البلدي سببها عدم تحديد المشرع لمعيار فاصل بين الأعمال التي تتضمنها، من خلال تحديد الإجراءات الخاصة بصدور الأعمال التقريرية والأعمال الاستشارية، وآليات الرقابة عليها.

إن إعمال معيار فاصل بين الأعمال التي تتضمنها مداولات المجلس الشعبي البلدي من شأنه أن يحدث آثارا قانونية على مستوى الرقابة عليها. أهمها خروج المداولات ذات الطابع الاستشاري من نطاق رقابة القضاء الإداري، باعتبارها أعمال تحضيرية مادية.

إن الديمقراطية التشاركية ليست هدفا في حد ذاتها، بل هي وسيلة تهدف إلى تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي، من خلال إشراك جميع فعاليات المجتمع المدني في العملية التنموية، عن طريق المشاركة في صنع القرار الصادر عن المجلس الشعبي البلدي. إن الآليات القانونية لتجسيد الديمقراطية التشاركية تكاد تكون معدومة، فلا وجود لأي تنظيم قانوني يجسد أساسيات الحكم الراشد على المستوى الشعبي، المتمثلة في مبادئ المشاركة، والشفافية، والمسائلة. بما يخول للمواطنين حق مراقبة أعمال المجلس الشعبي البلدي، باستثناء بعض الإجراءات الشكلية التي تسمح لهم بحضور أشغال دورات المجلس دون تقديم أي إضافة تذكر تساهم في عملية صنع القرار. فلا مجال إذا للحديث عن آثار الرقابة على الديمقراطية التشاركية، لأن سلطاتها وآلياتها لا ترتكز على أسس قانونية تسمح بمراقبة مدى تطبيقها.

خاتمة

إن رقابة الوصاية هي الرقابة الوحيدة التي تخضع لها البلدية، باعتبارها إدارة محلية لامركزية، تتكون من هيئات محلية منتخبة، تتقاسم فيما بينها الوظائف الحيوية للبلدية.

إن رقابة الوالي على البلدية كقاعدة عامة هي الرقابة الأصيلة والأكثر شمولا لأعمالها وأشخاصها. فالوالي كهيئة، يمارس عمله الرقابي من خلال مصالح وأجهزة ومديريات تقوم بعملية الرقابة تحت سلطته وإشرافه. فالوالي يقوم بالرقابة على أشخاص البلدية عن طريق عدة أجهزة وهيئات، أبرزها مفتشية الوظيفة العمومية، والمفتشية العامة للولاية. كما يقوم بالرقابة على أعمال وأموال البلدية عن طريق مديرية التقنين والشؤون العامة للولاية، ومديرية الإدارة المحلية، وغيرها من الهيئات. وتقع البلدية تحت سلطته المباشرة فيما يتعلق بسلطة الحلول، باستثناء سلطة الحل، التي تمارس من قبل السلطات العليا في الدولة، نظرا لخطورة الحل، الذي يؤدي إلى إعدام الهيئات المسيرة للبلدية.

إن نطاق الرقابة على قرارات البلدية يتحدد على أساس المعايير التالية:

- معيار مجال الاختصاص: (معيار موضوعي):

وهو المعيار الذي يحدد مجالات اختصاص كل من المجلس الشعبي البلدي، ورئيس المجلس الشعبي البلدي، والذي تمارس في نطاقه هذه الهيئات الصلاحيات المخولة لها بموجب القوانين والتنظيمات، عن طريق القيام بأعمال قانونية ومادية تخضع لرقابة الوصاية.

تمتد مجالات اختصاص المجلس الشعبي البلدي إلى جميع المسائل التي ترتبط بالتنمية المحلية في جميع القطاعات، ولا يستثنى من ذلك إلا ما كان منها ذو أهمية وطنية. ومن ثم امتدت رقابة الوصاية لتشمل جميع الأعمال المتعلقة بهذه المسائل.

بينما يقتصر اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي على المجالات المرتبطة بالحفاظ على النظام العام، وعلى ممتلكات البلدية. وأما دوره في تسيير الشأن المحلي فهو دور تنفيذي، لمداولات المجلس الشعبي البلدي لا غير.

وعلى هذا الأساس اقتصرت رقابة الوصاية على القرارات التنظيمية العامة التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي، والمتعلقة بممارسة صلاحياته في مجالات الضبط الإداري. وهذا أمر طبيعي، طالما أن قراراته الفردية ليس لها أي تأثير على المصلحة العامة، أو على المراكز القانونية العامة.

- معيار آليات الرقابة: (معيار شكلي):

تخضع قرارات البلدية كقاعدة عامة إلى عدم قابليتها للنفاذ المباشر إلا بعد المصادقة الضمنية أو الصريحة من قبل الوالي. وتفصيل ذلك على النحو التالي:

لا تكون مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للنفاذ إلا بمقتضى شرط واقف، يتمثل في المصادقة الضمنية أو الصريحة من قبل الوالي.

كما لا تكون قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي قابلة للنفاذ إلا بعد تسليم وصل الاستلام الذي يثبت استلام القرار من قبل الوالي.

إن توقف نفاذ قرارات البلدية على شرط المصادقة يزيد من نطاق الرقابة الممارسة على هذه القرارات، لأن عدم المصادقة يؤدي إلى إبطالها أو تثبيت بطلانها.

كما أن النفاذ المباشر للقرارات الإدارية امتياز من امتيازات السلطة العامة التي خولها القانون لأشخاص القانون العام بحكم سعيهم لتحقيق المصلحة العامة. ووضع قيد على استعمال البلدية لامتياز النفاذ المباشر لقراراتها إنما يعني حرمانها من قاعدة استثنائية من القواعد التي تميزها عن الأفراد وعن الأشخاص المعنوية الخاصة.

وما يزيد من التأكيد على ذلك، الإجراء المتمثل في إلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي من قبل الوالي، والذي يعتبر آلية من آليات الرقابة الرئاسية، وكان الأصوب أن يترك تقرير إلغاء المداولات غير المشروعة بيد القضاء.

- معيار نطاق سلطة الرقابة: (معيار شكلي):

يكون نطاق الرقابة الإدارية على قرارات البلدية أكثر امتدادا، من حيث نطاق السلطة الممارسة، وتفصيل ذلك كالآتي:

يمارس الوالي إلى جانب الرقابة على مشروعية مداولات المجلس الشعبي البلدي بشكل عام، سلطة تقديرية واسعة على المداولات المتعلقة بالمسائل المالية للبلدية، التي هي عصب الحياة والشريان الذي يغذي جميع المجالات الأخرى التي يختص بها المجلس الشعبي البلدي. إلى جانب السلطة التقديرية الواسعة لوزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة حيال إبداء رأيه بالموافقة على مداولات اتفاقية التوأمة مع الجماعات الإقليمية الأجنبية، وقبول الهبات والوصايا الأجنبية.

وتخضع اللوائح الإدارية التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار الضبط الإداري إلى فحص المشروعية من قبل الوالي، وإلى سلطته التقديرية، بالنظر إلى تأثيراتها على الحقوق والحريات الفردية والجماعية للمواطنين.

فنطاق الرقابة الإدارية اعتمادا على معيار نطاق سلطة الرقابة يمتد ليشمل جميع القرارات الأساسية الصادرة عن البلدية.

وحقيقة الدور الوظيفي الحيوي الذي تمارسه البلدية سعيا منها لتحقيق أهدافها التنموية، هو ذلك الدور الذي تحدده وترسم أهدافه الإدارة المركزية من خلال الرقابة الممارسة على قراراتها، التي هي الأداة الرئيسة لتجسيد برنامجها

التنموي. وتقتصر الوظيفة الفعلية للبلدية على تطبيق ما ترسمه الإدارة المركزية من سياسات في إطار التنمية المحلية.

فإذا كان هذا هو الدور الفعلي للبلدية فلا يمكن الحديث إذا عن إمكانية مشاركة المواطنين في عملية صنع القرار عن طريق الديمقراطية التشاركية.

فلم يواكب الإقرار الدستوري، منذ سنة 2016، بحق المواطنين في تسيير الشأن المحلي، عن طريق المشاركة في عملية صنع القرار في إطار تحقيق التنمية المستدامة، أي إصلاح تشريعي لتجسيد هذا الإقرار على أرض الواقع، من خلال تحديد الإطار القانوني والتنظيمي للممارسة الفعلية للديمقراطية التشاركية على مستوى البلديات.

- التوصيات

إن أهم التوصيات التي يمكن الخروج بها من خلال هذه الدراسة هي:

- تحديد معايير للتفرقة بين مداولات المجلس الشعبي البلدي ذات الطبيعة التقريرية، ومداولاته ذات الطبيعة الاستشارية، وذلك لتحقيق الأهداف التالية:

تقسيم مجالات اختصاص المجلس الشعبي البلدي وفق معايير دقيقة، وتوزيع صلاحياته في المجال التقريري، وفي المجال الاستشاري، للرفع من كفاءته في التسيير، ومواكبة النصوص المتعلقة بتشكيل لجانه وسير عمله ونظام مداولاته لذلك.

إخراج المداولات ذات الطبيعة الاستشارية، من نطاق رقابة الوصاية، باعتبارها مجرد أعمال تحضيرية لأعمال قانونية تخضع للرقابة الإدارية.

التخفيف عن القضاء الإداري، بإخراج المداولات ذات الطبيعة الاستشارية من نطاق قضاء المشروعية.

- إلغاء آلية المصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي، والاستعاضة بدلا عنها بالرأي الوجوبي الملزم لسلطة الوصاية قبل الصدور، فمن شأن ذلك أن يجعل مداولات المجلس الشعبي البلدي تتمتع بالنفاذ المباشر من تاريخ صدورها، ويتيح للبلدية ممارسة جميع امتيازات السلطة العامة دون قيد أو شرط.

- حصر سلطة إلغاء قرارات البلدية غير المشروعة في رقابة القضاء، تجسيدا لاستقلالية الإدارة المحلية، باعتبار أن الإلغاء الإداري اختصاص أصيل من اختصاصات الرقابة الرئاسية.

- الإشراك الفعلي للمواطنين في عملية صنع القرار المحلي، عن طريق وضع إطار قانوني وتنظيمي يخول لفاعليات المجتمع المدني من جمعيات محلية، ورجال أعمال، وشخصيات محلية تمتاز بالكفاءة في مجال تخصصها، المشاركة بآرائها واقتراحاتها في برامج التنمية المحلية، وأن تعرض هذه الآراء، وفق نظام قانوني معين، على المجلس الشعبي البلدي، للتداول بشأنها، وذلك في إطار إضافة مجال الديمقراطية التشاركية كمجال جديد لاختصاصات المجلس الشعبي البلدي.

إضافة إلى وجوب تقديم المجلس الشعبي البلدي لعرض سنوي حول الأهداف التنموية المنجزة والوضعية المالية للبلدية، أمام فعاليات المجتمع المدني من خلال إطار تنظيمي يدرج في آخر أو أول دورة من دورات المجلس.

قائمة المصادر والمراجع

أولا- المصادر

أ- الدساتير:

1- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963، مؤرخ في 08 سبتمبر 1963، ج. ر. ج. د. ش، عدد 64، الصادر في 10 سبتمبر 1963.

2- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976، الصادر بالأمر رقم 76-97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج. ر. ج. د. ش، عدد 94، الصادر في 24 نوفمبر 1976.

3- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1989، الصادر بالمرسوم رئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، ج. ر. ج. د. ش، عدد 09، الصادر في 01 مارس 1989.

4- التعديل الدستوري للجمهورية الجزائرية لسنة 2016، الصادر بالقانون رقم 16-01، مؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج. ر. ج. د. ش، عدد 14، الصادر في 07 مارس 2016.

5- التعديل الدستوري للجمهورية الجزائرية لسنة 2020، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج. ر. ج. د. ش، عدد 82، الصادر في 30 ديسمبر 2020.

ب- التشريع العادي:

1- أمر رقم 95-20، مؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج. ر. ج. د. ش، عدد 39، الصادر في 23 جويلية 1995. معدل ومتمم.

2- أمر رقم 06-03، مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج. ر. ج. د. ش، عدد 46، الصادر في 16 جويلية 2006.

3- قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. د. ش، عدد 37، الصادر في 03 جويلية 2011، معدل ومتمم.

4- قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج. ر. ج. د. ش، عدد 12، الصادر في 29 فيفري 2012.

5- قانون رقم 23-07، مؤرخ في 21 جوان 2023، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، ج. ر. ج. د. ش، عدد 42، الصادر في 25 جوان 2023.

ج- التشريع الفرعي:

1- مرسوم تنفيذي رقم 90-188، مؤرخ في 23 جوان 1990، يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، ج. ر. ج. د. ش، عدد 26، الصادر في 27 جوان 1990.

2- مرسوم تنفيذي رقم 16-320، مؤرخ في 13 ديسمبر 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج. ر. ج. د. ش، عدد 73، الصادر في 15 ديسمبر 2016.

3- مرسوم تنفيذي رقم 18-331، مؤرخ في 22 ديسمبر 2018، يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية والبيئة، ج. ر. ج. د. ش، عدد 77، الصادر في 23 ديسمبر 2018.

ثانيا- المراجع

أ- الكتب:

*** المعاجم اللغوية:**

1- ابن منظور الأنصاري، لسان العرب، تحقيق: عبد الله علي الكبير، محمد أحمد حسب الله، هاشم محمد الشاذلي، المجلد 3، ج 24، ط 1، دار المعارف، القاهرة، مصر،2001، د. س. ن.

2- مجمع اللغة العربية بالقاهرة، المعجم الوسيط، ط 4، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، مصر، 2008.

*** المعاجم القانونية:**

1- مجمع اللغة العربية بالقاهرة، معجم القانون، ط 1، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة، مصر، د. س. ن.

2- GÉRARD CORNU ، ترجمة منصور القاضي، معجم المصطلحات القانونية "أ-ش"، ط 1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1998.

*** الكتب المتخصصة:**

1- بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية "دراسة تشريعية، فقهية وقضائية"، د. ط، دار الهدى، الجزائر، 2010.

2- حسين أحمد الطراونة، توفيق صالح عبد الهادي، الرقابة الإدارية "المفهوم والممارسة"، ط 1، دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011.

3- طعيمه الجرف، القانون الإداري "دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة"، د. ط، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، مصر، 1970.

4- عثمان خليل عثمان، الإدارة العامة وتنظيمها، د. ط، مكتبة عبد الله وهبه، القاهرة، مصر، 1947.

5- عثمان خليل عثمان، موجز القانون الإداري، ط 2، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1954.

6- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، د. ط، دار ريحانة، الجزائر، د. س. ن.

7- عمار عوابدي، القانون الإداري "النظام الإداري"، ج 1، ط 6، ديوان المطبوعات الإدارية، الجزائر، 2014.

8- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، د.ط، دار هومه، الجزائر، 2003.

9- فوزي كمال أدهم، الإدارة الإسلامية "دراسة مقارنة بين النظم الإسلامية والوضعية الحديثة"، ط 1، دار النفائس، بيروت، لبنان، 2001.

10- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، د. ط، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، مصر، 1996.

11- محي الدين الأزهري، الإدارة من وجهة نظر المنظمة، د. ط، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر،د س ن.

12- محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، د. ط، د. د. ن، نسخة PDF تم إنشائها من طرف wwwpdffactory.com، أسترجع من archive.org، تاريخ الاسترجاع 2023/12/23، توقيت الاسترجاع 19:43، د. س. ن.

13- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري "التنظيم الإداري"، ط1، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.

14- محمد سليمان الطماوي، تنظيم الإدارة العامة، ط 1، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1955.

15- محمد صبري السعدي، شرح القانون المدني الجزائري، ط 2، ج1، دار الهدى، الجزائر، 2004.

16- محمد محمود علاونة، الأصول العلمية والعملية في الرقابة الإدارية، ط 1، دار البداية ناشرون وموزعون، عمان، الأردن، 2014.

د- الأطروحات والمذكرات:

***الأطروحات:**

1- أبو داوود طواهرية، الوصاية الإدارية وأثرها على استقلالية الجماعات الاقليمية في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الطور الثالث (ل. م. د)، تخصص القانون العام المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العقيد أحمد دراية، أدرار، 2020.

2- أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، فرع القانون العام، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015.

3- عبد القادر معيفي، السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون عام، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2021.
4- نسيمة قادري، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017.
5- هدى نويوة، الرقابة الإدارية على البلدية في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، تخصص مؤسسات إدارية وسياسية، كلية الحقوق ، جامعة الاخوة منتوري-01-، قسنطينة، 2019.
6- وهيبة برازة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017.

***المذكرات:**

1- عبد الحميد عيساني، النظام القانوني لمداولات المجلس الشعبي البلدي، رسالة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون عام ، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2012.

ج- المقالات:

1- كمال بودانة، عبد العالي دبلة، "الرقابة الإدارية"، مجلة العلوم الاجتماعية، مجلد 14، عدد 2 (مكرر1)، سبتمبر 2020، ص. ص. 102-117.
2- محمد صافو، "الحكامة المحلية كمقاربة لترشيد القرار وتثمين موارد الجماعات المحلية، مجلة القانون، المجتمع والسلطة، مجلد 8، عدد 1، مارس 2019. ص. ص. 29-44.
3- منية شوايدية، "الرقابة الإدارية بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية"، حوليات جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية والانسانية، عدد 13، ديسمبر 2015، ص. ص. 383-395.

الفهرس

إهداء	
شكر وعرفان	
مقدمة	1
الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية	6
المبحث الأول: مفهوم الرقابة الإدارية	7
المطلب الأول: تعريف الرقابة الإدارية	7
الفرع الأول: التعريف اللغوي للرقابة	7
الفرع الثاني: التعريف الاصطلاحي للرقابة	7
الفرع الثالث: التعريف الفقهي للرقابة الإدارية	8
المطلب الثاني: الرقابة الرئاسية ورقابة الوصاية	11
الفرع الأول: مفهوم الرقابة الرئاسية	11
الفرع الثاني: مفهوم رقابة الوصاية	13
الفرع الثالث: معايير التفرقة بين الرقابة الرئاسية ورقابة الوصاية	15
المبحث الثاني: أسس الرقابة الإدارية في التشريع الجزائري	20
المطلب الأول: الأساس الدستوري للرقابة الإدارية	20
الفرع الأول: الرقابة الإدارية في دستور 1963	20
الفرع الثاني: الرقابة الإدارية في دستور 1976	21
الفرع الثالث: الرقابة الإدارية في دستور 1989	22
المطلب الثاني: الأساس القانوني للرقابة الإدارية	24
الفرع الأول: الأساس القانوني للرقابة الرئاسية	25
الفرع الثاني: الأساس القانوني لرقابة الوصاية	29
ملخص الفصل الأول	33
الفصل الثاني الرقابة الإدارية على قرارات هيئات البلدية	34
المبحث الأول: الرقابة على مداولات المجلس الشعبي البلدي	35
المطلب الأول: الطبيعة القانونية لمداولات المجلس الشعبي البلدي	35
الفرع الأول: طبيعة الأعمال الصادرة عن البلدية	35
الفرع الثاني: القرارات الإدارية	38
الفرع الثالث: الطبيعة القانونية لمداولات المجلس الشعبي البلدي	42
المطلب الثاني: آليات الرقابة على مداولات المجلس الشعبي البلدي وآثارها	44

الفرع الأول: مجالات اختصاص المجلس الشعبي البلدي	44
الفرع الثاني: مراحل صدور مداولات المجلس الشعبي البلدي	47
الفرع الثالث: آثار رقابة الوصاية على مداولات المجلس الشعبي البلدي	49
المبحث الثاني: الرقابة على قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي	55
المطلب الأول: آليات الرقابة على قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي	55
الفرع الأول: مجالات اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي	55
الفرع الثاني: رقابة الوالي على قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي	58
المطلب الثاني: آثار الرقابة على قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي	60
الفرع الأول: الآثار القانونية للرقابة على قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي	60
الفرع الثاني: آثار رقابة قرارات الهيئة التنفيذية على الوظائف الحيوية للبلدية	61
الفرع الثالث: آثار رقابة قرارات الهيئة التنفيذية على الديمقراطية التشاركية	63
ملخص الفصل الثاني	65
خاتمة	66
قائمة المراجع والمصادر	70
الفهرس	74

ملخص الدراسة

الرقابة الإدارية في مفهومها العام هي تلك الرقابة التي تمارسها السلطة الرئاسية على الوحدات الإدارية المركزية في صورة رقابة رئاسية، وعلى الوحدات الإدارية اللامركزية في صورة رقابة وصاية. يحكم القرارات الإدارية في النظام المركزي مبدأ التبعية والخضوع، فواجب طاعة الأوامر الرئاسية هو عماد المركزية، لأن الهيئات التي تسير بهذا الأسلوب ترتبط هياكلها وفق نظام إداري تسلسلي هرمي ينتهي إلى الرئيس الإداري المباشر، الذي يخضع للمسائلة السياسية على أساس السلطة الرئاسية المخولة له، أما القرارات الإدارية الصادرة عن البلدية فهي قرارات مستقلة إداريا، لصدورها عن هيئة تتمتع بالشخصية المعنوية، إلا أنها لا تكون نافذة إلا بعد مصادقة السلطات المركزية، مما يحد من تمتع البلدية بجميع امتيازات السلطة العامة، كما تعتبر المصادقة عاملا أساسيا في تحديد نطاق قرارات البلدية، لأن المشرع الجزائري خول سلطة الوصاية رقابة ملائمة على هذه القرارات إلى جانب رقابة فحص المشروعية. فلم يعد مجال الاختصاص العامل الأبرز في تحديد نطاق قرارات البلدية. وبذلك يمتد تأثير الرقابة الإدارية لينعكس على التنمية المحلية المستدامة، وبالتالي على الديمقراطية التشاركية.

– **الكلمات المفتاحية:** الرقابة الإدارية، الرقابة الرئاسية، رقابة الوصاية، قرارات البلدية، الديمقراطية التشاركية.

Résumé de l’étude :

Le contrôle administratif au sens général est le contrôle exercé par l'autorité présidentielle sur les unités administratives centrales sous forme de contrôle présidentiel, et sur les unités administratives décentralisées sous forme de contrôle de tutelle. Les décisions administratives du système central sont régies par le principe de subordination et de soumission. Le devoir d'obéir aux ordres présidentiels est à la base de la centralisation, car les organes qui fonctionnent de cette manière ont leurs structures liées selon un système administratif hiérarchique qui se termine par le chef administratif direct, qui est soumis à la responsabilité politique sur la base de l'autorité présidentielle qui lui est déléguée. Quant aux décisions Les décisions administratives émises par la commune sont administrativement indépendantes, car elles sont émises par un organe doté de la personnalité juridique, mais elles. Ne sont efficaces qu'après l'approbation des autorités centrales, ce qui limite la jouissance par la commune de tous les privilèges de l'autorité publique. La ratification est également considérée comme un facteur essentiel pour déterminer la portée des décisions de la commune, car le législateur algérien a autorisé la tutelle. Autorité pour exercer un contrôle approprié sur ces décisions, en plus du contrôle et de l’examen de la légalité. Le domaine de compétence n’est plus le facteur le plus important pour déterminer la portée des décisions communales. Ainsi, l’impact du contrôle administratif s’étend jusqu’à se refléter dans le développement local durable, et donc dans la démocratie participative.

Mots-clés :

Contrôle administratif, contrôle présidentiel, contrôle de tutelle, décisions communales, démocratie participative.