

جامعة زيان عاشور الجلفة
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق

التنظيم الإداري بين الرقابة الرئاسية و الرقابة الوصائية في التشريع الجزائري

مذكرة ضمن متطلبات

نيل شهادة الماستر حقوق تخصص دولة و مؤسسات

إشراف

إعداد الطالب:

الأستاذ:

عباس

لعمارة عامر

حمزة

1. رئيسا.

2. مقرا.

3. مناقشا.

الموسم الجامعي 2015/2016

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إهداء

أهدي ثمرة جهدي هذا: إلى نور القلوب وسيد الوجود، سيدنا
محمد صلى الله عليه وسلم.

-إلى أنبع زهرة تفتحت لي في هذا الوجود، إلى ألمع ذرة
تحقق لها العيون إلى أحن وأرق أم في الدنيا...أمي العزيزة.
-إلى أعظم أب أعتز به في حياتي،إلى من كان دائما سندا لي
في كل عمل أقوم به،إلى أنبل وأحن أب في الدنيا
إلى كل أفراد أسرتي كبيرا و صغيرا
إلى كل أصدقاء العمل و الدراسة
إلى كل من سعتهم ذاكرتي ولم تسعهم مذكرتي.

كلمة شكر و تقدير

نتوجه بأول شكر إلى المولى عزوجل و نحمده على أن منحنا العقل و القرار السليم و ألهمنا الصبر و مكننا من انجاز هذا العمل المتواضع و الذي ما كنا لنتمه لولا القوة و المقدرة التي أعطانا للوصول إلى هذا المستوى .

و ننتهز هذه الفرصة لنتقدم بالشكر و التقدير إلى الأستاذ المشرف على نصائحه و دعمه لنا في إعداد هذه المذكرة .

و في الأخير نتوجه بالشكر الجزيل إلى كل من ساعدنا من قريب أو بعيد على انجاز هذا البحث

مقدمة

مقدمة:

يعد أسلوب التنظيم الإداري الذي تنتهجه وتتبعه أي دولة نظرا لدرجة العي السياسي لمواطنيها و ظروفها السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية، وتأصل النظم و الممارسات الديمقراطية فيها حيث تعتمد الدول الحديثة في تنظيمها الإداري على نظامين أساسيين وهما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية.

فقد أخذت الدولة في بداية نشأتها بأسلوب التنظيم المركزي المطلق أو كما يطلق عليه " المركزية المطلقة " وذلك لضمان وحدة إقليمها وتطبيق القانون وسيادة أحكامه في جميع أرجائها.

ولقد ساعد هذا الأسلوب السلطة السياسية العليا إلى تحقيق ما تصبو إليه من ضمان وحدة إقليم الدولة، وسيادة القانون و القضاء على النزاعات الانفصالية التي تكثر عادة في بداية نشأت الدولة، وحتى في الدول بعد تكوينها، وخصوصا الدول التي يتكون سكانها من فئات متعددة و متنوعة ومختلفة دينيا أو لغويا أو عرقيا.

وبعد الاستقرار الذي عرفته الدولة في أركانها وبعد تثبيت أقدامها تقوم بتطعيم النظام المركزي المطلق بالنظام اللامركزي المصلحي أو المرفقي، فقد وجدت الدولة نفسها مضطرة وملزم للأخذ باللامركزية الإدارية بعد تعدد وتنوع الواجبات الملقة على كاهلها و اتساع نطاق تدخل الحكومة، فتعددت و تنوعت الخدمات التي يتوجب عليها تقديمها إلى الأفراد بصورة خيالية و غير معقولة، حتى أن الدولة الحديثة وجدت نفسها مضطرة و ملزمة لطلب مساعدة الأفراد ومعاونتهم و مشاركتهم في تقديم الخدمات، وتنفيذ المهمات والمسؤوليات الموكلة إليها، وتمثلت هذه المساهمات و المساعدات في قيام هيئة محلية تتولى تقديم الخدمات إلى سكان الوحدة المحلية أو قيام أحد الأشخاص القانون الخاص بإنشاء المرفق العام و تشغيله وتسييره عن طريق عقد إداري .

ويستهدف التنظيم الإداري دوما تحقيق أفضل إشباع مركز للحاجات الجماعية، ولكن تحت اشراف السلطة المركزية في العاصمة و رقابتها.

أسباب إختيار الموضوع :

الأسباب الذاتية :

الرغبة في الإطلاع على النظام القانوني لعمل الرقابة الرئاسية و الرقابة الوصائية في التشريع الجزائري

الأسباب الموضوعية : تتمثل في

المحاولة من خلال هذا البحث الكشف عن النصوص القانونية و التنظيمية و محاولة تحليلها حسب اجتهاد فقهاء القانون الإداري الجزائري ، و ذلك إعطاء صورة كافية عن كيفية عمل الرقابة الوصائية و الرقابة الرئاسية

أهمية الموضوع :

و انطلاقا مما تقدم تعود أهمية الموضوع إلى الموقع الذي تلعبه الرقابة الرئاسية و الرقابة الوصائية في التشريع الجزائري، و هذا الخيار يهدف إلى الحفاظ على وحدة السياسة العامة في البلد و تكريسا لمبدأ عدم تجزئة السلطة بالإشراف على تسييره هذه الأقاليم عن طريق الوالي دون تكون مرزبة منها و اللامركزية قد يخلق التداخل بين هاتين الصفتين و هو ما قد يمس بحسن سير مهام الإدارة المركزية .

و الإمام بهذه الدراسة اتبعنا المنهج الوصفي و التحليلي و المنهج التاريخي

الإشكالية :

فإن إشكالية البحث هي : ما هي مهام الرقابة الرئاسية و الرقابة الوصائية في التشريع الجزائري ؟

التساؤلات الفرعية :

1. ما هو عمل الرقابة الوصائية
2. ماهي ما هي القرارات التي تصدرها الرقابة الوصائية
3. ما هي محددات الرقابة الرئاسية
4. من هم المكلفون بسير الرقابة الوصائية و الرقابة الرئاسية

للإجابة عن هذه الإشكالية قسمنا هذا العمل إلى فصلين

الفصل الأول : الرقابة الرئاسية

الفصل الثاني : الرقابة الوصاية

الفصل الأول :

الرقابة الرئاسية

المبحث الأول : ماهية الرقابة الرئاسية:

لا شك أن الإدارة قديمة قدم المجتمع المنظم. بل هي أساس ذلك التنظيم، فإذا انعدمت زالت عن المجتمع صفة التنظيم. و الإدارة تفترض توزيع المهام بين الإداريين ووجود سلطة رئاسية في كل درجات التنظيم الإداري. و هو ما يفرض علينا معرفة مفهوم هذه الرقابة (المطلب الأول)، م جذورها التاريخي ومطلب الثاني ، و المبادئ التي تحكم هذه الرقابة (مطلب ثالث)، و تمييز الرقابة الرئاسية عن بعض المفارم القريبة منها(مطلب رابع)، و أخير تحديد أطرافها (المطلب الخامس).

المطلب الأول: مفهوم الرقابة الرئاسية

إن معرفة مفهوم الرقابة الرئاسية يستوجب علينا تعريفها (الفرع الأول) و بيان خصائصها (الفرع الثاني)

الفرع الأول:تعريف الرقابة الرئاسية

تعد الرقابة الرئاسية نقطة هامة بمد أثرها إل مجالات بعيدة، مما جعل الفقه الإداري يعني بها، و يتعرض إليها في كثير من المناسبات، عند دراسة الأسلوب الإداري المركزي باعتبارها عنصرا اساسيا من عناصره، أو عند دراسة واجب والتزام الطاعة و الخضوع من قبل الموظفين، أو عند مناقشة أثرها على الاختصاص في القانون الإداري، أو عند مقارنتها بفكرة الوصاية الإدارية. كما تعرض لها بالدراسة أثناء التطرق لمسألة مدى تأثير ممارسة سلطات وامتيازات الرقابة الرئاسية على المسؤولية الإدارية و الجنائية المرؤوسين المأمورين.

و قد بذل الفقه الإداري جهودا معتبرة لإعطاء مفهوم محدد للسلطة الرئاسية.

حيث حاول البعض من فقهاء القانون الإداري إعطاء تعريف لها، و من بين التعارف التي قيلت في هذا الشأن

أولاً: تعريف الفقهاء الفرنسيين:

فالفقيه تيسيبي ذهب إل أن الرقابة الرئاسية هي : "السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري تجاه المرؤوسين التابعين له رئاسياً، والتي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر لهم وإلغاء وتعديل أعمالهم فضلاً عن الحلول محلهم في العمل أحياناً ، وذلك بقصد تحقيق التجانس في الحكومة وحماية المصالح الجماعية للأمة"¹

في حين عرفها الأستاذ دو لوبادير :الرقابة التي يمكن للرئيس الإداري بمقتضاها أن يلغي كلياً أو جزئياً أو يعدل بعض الأعمال القانونية الصادرة عن تابعيه المباشرين "

و ذهب مارسيل فالين إلى: " ان الموظف العام وخاصة أثناء ممارسته لمهام وخدمات ووظائفه، وعندما يكون داخل تدرج إداري معين يمكن أن يتلقى من قبل رؤسائه أوامر يقع عليه واجب طاعتها وتنفيذها ، وسلطة إعطاء الأوامر والنواهي هذه، هي التي تمنح للرئيس الإداري تدعى بالرقابة الرئاسية، وهي تتضمن أيضاً سلطة سحب وإلغاء وتعديل أعمال وتصرفات المرؤوس، وهذه الرقابة ليست لأسس و أسباب قانونية فقط، ولكنها لأسس واعتبارات مجرد الملائمة أيضاً

¹- عدنان عمرو ، مبادئ القانون الإداري، ماهية القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، المرافق العامة، دراسة مقارنة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ص 77

أما جان ماري أوي، وروبرت أدار ذهباً إل أنه: "...في ظل مفهوم فكرة الرقابة الرئاسية يخضع الموظفون لسلطة الرؤساء الذين يستلزم طاعتهم طاعة مطلقة من قبل المرؤوسين. وهؤلاء الرؤساء هم الذين يوجهون ويقولون الموظفان أثناء ممارستهم لخدماتهم الوظيفية الإدارية، ويتخذون القرارات المتعلقة بأوضاعهم ومراكزهم المهنية. وهم يملكون في هذا المجال، سلطة تقديرية واسعة جداً. والموظفون لا يشاركون بأية صورة في سلطة تسييرهم وتوجيههم هذه، ولا يملكون إلا مكنة مواجهة الأعمال والإجراءات غير الشرعية التي تمارس في مواجهتهم من قبل رؤسائهم الإدارتين، وذلك بواسطة الطبمون الإدارية والقضائية ضد هذه الإجراءات غير المشروعة".

ثانياً. تعاريف الفقهاء العرب:

تعريف الدكتور طعيمة الجرف الذي ذهب إلى: >> هي سلطة رئاسية تمارسها الوحدات الإدارية العليا صعوداً حتى نصل - في النظام البرلماني - إلى الوزير وهو مسؤول قضائياً وسياسياً أمام البرلمان، و إلى رئيس الجمهورية - في النظام الرئاسي - وهو إن لم يكن مسؤولاً سياسياً أمام البرلمان بسبب مبدأ الفصل في السلطات، فإنه مسؤول قضائياً عن أعمال الوظيفة التنفيذية¹

في حين ذهب الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي إلى >> انها تعني أن يوضع جميع موظفي الإدارة المركزية - في كل وزارة - أينما وجدوا - في العاصمة أو الأقاليم - في درج هرمي أو رئاسي يخضع فيه المستوى الأصغر لإشراف المستوى الأعلى منه، ويخضع هذا المستوى بدوره إلى من هو أعلى منه، وهكذا إلى أن نصل إلى الوزير الرئيس الأعلى لوزاراته، و من هنا نجد أن الرئيس الإداري في منتصف السلم الرئاسي .

¹ - طعيمة الجرف، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، 1973، ص 502

ويقول الدكتور نواف كنعان عن الرقابة الرئاسية ما يلي : <<تعني الرقابة الرئاسية- كعنصر من عناصر المركزية الإدارية — مجموعة من الاختصاصات يتمتع بما كل رئيس إداري في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء مرتبطين به برابطة التبعية والخضوع...وقد تتعدد وحدات الجهاز الإداري المركزي في العاصمة وتنتشر في الأقاليم ومع ذلك تبقى دائما في إطار جهاز واحد طالما أن هذه الوحدات تتدرج في شكل هرمي، تخضع فيه كل وحدة لما يعلوها من وحدات خضوعا كاملا حتى يصل إلى قمة الهرم الإداري...إلا أن تعدد وحدات وفروع الرقابة المركزية ومنح بعضها اختصاصات تملكها أن تمارسها دون الرجوع إلى قمة الجهاز الإداري لا ينفي وحدة هذا الجهاز طالما أن هيئاته المتعددة ترتبط فيما بينها برابطة التبعية التي تجعل منها وحدة عضوية متماسكة... ويطلق على خضوع المرؤوس لرئيسه على هذه الصورة (لرابطة التبعية) إذا نظرنا إليها من جانب وضع المرؤوس، في حين يطلق على الدور الذي يقوم به الرئيس في هذه الرابطة (الرقابة الرئاسية) إذا نحن نظرنا إليها من جانب وضع الرئيس الإداري¹ في حض عرفها الدكتور عبد الغنى بسيوني بالقول : " تجسد الرقابة الرئاسية العنصر الثالث من عناصر المركزية الإدارية، و تعم الرقابة الرئاسية الركيزة الأساسية لوجود النظام

الفرع الثاني: خصائص الرقابة الرئاسية :

تمتاز الرقابة الرئاسية بمجموعة من الخصائص: فهي سلطة إدارية، داخلية، مفترضة وشاملة.

أولا: الرقابة الرئاسية هي سلطة إدارية

ومعنى ذلك أنها تصدر عن سلطة إدارية. أي تصدر عن الرئيس الإداري ي شأن من الشؤون الإدارية من أجل احترام المشروعية والملائمة¹. إذ يملك الرئيس الإداري الأعلى إلغاء قرارات مرؤوسيه وتعديلها والحلول محلهم ي اتخاذها. وتتقي عنها الصفة القضائية

¹- ثروت بدوي، تدرج القرارات الادارية و مبدأ المشروعية ، منشأة المعارف، 1986، ص 16

إذ يعد هناك مجال لوجود نظرية الوزير القضائي التي أخذت بما فرنسا. فالوزير يمكنه تعديل قرار المرؤوس لعدم المشروعية أو عدم الملاءمة وذلك إما من تلقاء نفسه أو بناء على طلب صاحب المصلحة، في حين لا يمكن للقاضي إلغاء القرار الإداري غير المشروع إلا بناء على طلب صاحب المصلحة الشخصية المباشرة. بالإضافة إل عدم تمتع قرار الوزير الرئاسي بأية حجة قانونية كما هو الحال بالنسبة للحجية التي تشكل خاصية أساسية للحكم القضائي¹

ثانيا: الرقابة الرئاسية سلطة مفترضة:

تتميز الرقابة الرئاسية بأنها رقابة إدارية مفترضة أي تتم بقوة القانون ولو لم يوجد نص يسمح بما للرئيس الإداري معنى ذلك أنها تقرر للرئيس على مرؤوسه بشكل طبيعي وبدون نص. ويقول ي هذا الصدد الأستاذ جون ميشال دو فورج ما يلي: " بداءة، ليست ثمة حاجة لنص خاص من أجل إخضاع رجل الإدارة للسلطة السلمية (أو الرئاسية) لرجل ثان. فالرقابة الرئاسية تنتج بقوة القانون من وضعية واقعية (أو فعلية) و قانونية و المتمثلة في التنظيم التدريجي للمرفق الإداري، فهي تمارس تلقائيا من قبل الرئيس الإداري، ومع ذلك يمكن أن تمارس نتيجة لطلب ملائم صادر عن ذي مصلحة بمعنى آخر نتيجة ممارسة الطعن الرئاسي، غير أن هذا لا يعني أبدا أنها حقا شخصا مطلقا، أو امتيازاً مقرراً للرئيس الإداري ولكنها مجرد اختصاص يباشر طبقاً للقوانين واللوائح ووفقاً لحسن سير المرافق العامة

ثالثا: الرقابة الرئاسية سلطة شاملة:

من المسلم به أن الرقابة الرئاسية تتميز بأنها سلطة شاملة، ذلك لأن الرئيس الإداري يملك مباشرة رقابة عامة في مواجهة مرؤوسيه فهي تسيطر على أشخاصهم وأعمالهم. وذلك عن طريق ما يصدر إليهم من أوامر ملزمة بحيث يخضع المرؤوس لرئيسه في جميع ما

¹ - عدنان عمرو المرجع السابق، ص 79

يخص الأعمال والتصرفات الإدارية الصادرة منه أثناء ممارسته لاختصاصاته، كما أنه يخضع لرئيسه ي كل ما يباشره من سلطات تتعلق بشخصه كموظف عام ي خدمة الدولة، كسلطات التأديب والتنظيف¹.

غير أن شمولية الرقابة الرئاسية لا تمنع من وجود حالات يخول المشرع فيها المرؤوس سلطة البث النهائي، باتخاذ قرارات معينة دون تعقب من رئيسه عليها، وبذلك يمتنع على الرئيس ي هذه الحالات تعديل القرارات الصادرة من المرؤوس أو أن بحل نفسه محله في اتخاذها .

رابعا: الرقابة الوثابة سلطة داخلية:

لما كانت الرقابة الرئاسية ي الأصل رقابة إدارية، و التي يقصد بما الرقابة الذاتية التي يمارسها الجهاز الإداري للدولة على نفسه، أي قيام الإدارة بمراقبة نفسها بنفسها ، فإن الرقابة الذاتية هذه كما هو معلوم ومسلم به أنها تشتم إل نوعين رقابة إدارية خارجية (من الخارج) وهي التي تعرف بالوصاية الإدارية، وراقبه إدارية داخلية وهي التي تمثل الرقابة الرئاسية التي يباشرها الرؤساء الإداريون على مرؤوسهم. سواء أكانت رقابة على أشخاص هؤلاء المرؤوسين، أو رقابة على أعمالهم.

المطلب الثاني: الجذور التاريخية للسلطة الرئاسية:

يقصد بهذا العنصر هو كيف انتقلت الرقابة الرئاسية إلى الجهاز الإداري؟

بادئ ذي بدء عرفت الرقابة الرئاسية ي النظام العسكري، حيث تميز التنظيم العسكري بصورة أكثر شدة وصرامة وانضباطا عن غيره من التنظيمات والمؤسسات الأخرى، إذ كان هرم التنظيم العسكري يتشكل من مجموعة من الطبقات، والدرجات، والرتب، يعلو بعضها فوق بعض، وترتبط كل طبقة أو رتبة بالتي تليها برابطة الرقابة الرئاسية، حيث قوة الأمر والنهي والتوجيه والإشراف الملزم تنازليا ، وواجب والتزام الطاعة والتنفيذ

¹ - عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، دار المعارف، لبنان، 2006، ص 75

تصاعديا، وأين تكون الطاعة العمياء دون الحق في المناقشة وإبداء الآراء. من بعد ذلك تسرب هذا التنظيم العسكري إلى ميدان الإدارة بصفة عامة وإلى الإدارة العامة والوظيفة العامة بصفة خاصة، فعرفت بذلك هذه الأخيرة نظام الرقابة الرئاسية الذي يستوجب خضوع المرؤوسين

في عصر سيادة حكم الملكيات الاستبدادي والمطلق الذي جاء كرد فعل على مرحلة فوضى نظام الإقطاع ، ومرحلة الصراع بين رجال الدين ورجال الحكم ، قام الحكام لرغبتهم في السيطرة والهيمنة المطلقة على كل أجهزة الحكم، والتي من بينها الجهاز الإداري باعتماد التنظيم الإداري ،فساد بذلك نظام المركزية الإدارية المطلقة الذي تجسد في طبقات من الموظفين وعمال الدولة على شكل هرم، بحيث كون هؤلاء فئات ودرجات يعلو بعضها فوق بعض تنازليا وارتبطت كل فئة أو درجة أو مرتبة بالتي تعلوها مباشرة بعلاقة الرقابة الرئاسية التي تستوجب خضوع المرؤوسين للرؤساء الإداريين خضوعا كاملا ومطلقا، وقد طبق الحكام انذاك نظام الرقابة الرئاسية المطبق في الجيش حين يكون جامدا ومطلقا وعموديا في الجهاز الإداري كما الحال في الجهاز العسكري.¹

وهكذا قام نابليون بوناپرت ذو العقلية العسكرية الجامدة والمنتشع بالروح العسكرية يتبنى نظام الرقابة الرئاسية في ميدان الوظيفة العمومية تقليدا للنظام العسكري الذي أقامه، فأنشأ هيكل الوظيفة العمولة الإدارية في شكل هرم متدرج المراتب تتناسب من خلاله الرقابة الرئاسية من الأعلى إلى قاعدة الهرم العريضة. ومن ثم أصبح الموظفون العامون جنودا لهم رتبهم ودرجاتهم وفئاتهم.

وطبقاتهم كالجنود، بحكمهم التدرج الهرمي الرئاسي مثل التدرج الرئاسي في الجيش

في البداية كان التنظيم الإداري شديدا ومطلقا كما النظام العسكري، لكن نابليون نفسه ارتأى أنه من غير الممكن إن يكون ميدان الوظيفة العامة جامدا ومطلقا. ممثلا جمود و

¹ أعمار عوابدية، المرجع السابق، ص 36

إطلاقية التنظيم العسكري، بل لابد من اتسامه بشيء من المرونة والتعقل حيث قال؛ <>إن التبعية المدنية لیت عمياء ولا مطلقة، إنها تسمح بالتعقل وبالملاحظات... إنني لا أطلب طاعة عمياء إلا في الجيش.>> .

وانتقال الرقابة الرئاسية من النظام العسكري إلى النظام الإداري ساهمت فيه عدة عوامل مختلفة سواء على يد نابليون بونابرت أو على يد غيره ومن أهم هذه العوامل : تشبع رجال الحكم والإدارة بالروح العسكرية و العقلية الاستبدادية فنقلوا الصبغة العسكرية إل النظام الإداري الذي اتسم انذاك بشدة الانضباط والتركيز في الرقابة الرئاسية والطاعة العمياء .

وهكذا ظل نظام الوظيفة نظاما مطلقا وجامدا و استبداديا تسيطر فيه الدولة على زمام الأمور، حيث كان الالتحاق بالوظائف يمثل بواسطة التعيين المطلق والموظف لا يملك أية ضمانات في خضوعه للسلطة الرئاسية المطلق و الاستبدادية في التعيين ، الترقية ، النقل والتأديب والفصل من الوظيفة ، إلى أن وجد نظام الرقابة الرئاسية طريقة إلى قلب النصوص الدستورية و القانونية والتنظيمية و الأحكام القضائية الإدارية فأضحى بذلك مبدأ قانونيا ي وجوده، وممارسته و حدوده و ضوابطه و أهدافه وي ضمانات الخضوع له .

و بالفعل تضمن دستور فرنسا الصادر في 03—14 سبتمبر 1791 في الفصل الرابع من الباب الثالث، في المادتين الأولى والسادسة النص على الرقابة الرئاسية . و أكدت المادة التاسعة والخمسون من دستور الجمهورية الفرنسية للسنة الثامنة على ضرورة سيادة مبدأ تدرج الرقابة الرئاسية ي الإدارة العامة الفرنسية. كما قررت المادة الثالثة عشر من قانون التوظيف العام الفرنسي الصادر في 14 مبر 1941 مبدأ التدرج الرئاسي. و أكد قانون التوظيف الفرنسي الصادر في، 4 فيفري 1959 على الرقابة الرئاسية. وهكذا درجت كل التنظيمات القانونية على النص على فكرة الرقابة الرئاسية محاولة التوفيق بين تحقيق فاعلية هذه الأخيرة لحسن سير الإدارة العامة بانتظام واطراد من جهة، وبين

ضمان الخضوع لها من قبل المرؤوسين من جهة أخرى. وكان للقضاء الإداري دورا مهما وأساءا في ترسيخ وتأكيد فكرة الرقابة الرئاسية في الجهاز الإداري، و أم عن وضع الكثير من الاجتهادات والحلول والأفكار لتنظيم وتقييد ممارستها وذلك بموجب أحكام صادرة. بمناسبة رقابته على كيفية ممارسة مظاهر وامتيازات الرقابة الرئاسية، إذ يعتم القضاء الإداري الضمانة الفعالة لحماية المرؤوسين من تعسف الرقابة الرئاسية.

المبحث الثاني : مبادئ و أطراف الرقابة الرئاسية

المطلب الأول : مبادئ الرقابة الرئاسية:

ترتكز الرقابة الرئاسية على عدة مبادئ هي: مبدأ وحدة الرئاسة و الأمر، أو ما يعرف بمبدأ الرئيس الإداري الفرد، و مبدأ التسلسل الرئاسي في القيادة، مبدأ التدرج في السلطات و تحديد المسؤوليات، و مبدأ تلازم و تناسب الرقابة و المسؤولية.

الفرع الأول: مبدأ وحدة الرئاسة و الأمر: (مبدأ الرئيس الإداري الفرد)

يقصد بوحدة الرئاسة و الأمر أن تتحدد سلطة إصدار الأوامر و القرارات ي مصدر واحد، فلا يخضع المرؤوس إلا لرئيس مباشر واحد يتلقى منه الأوامر و التعليمات¹ بحيث يكون ذلك الرئيس في المنظمة الإدارية فردا لا جماعة ولا يعني ذلك أبدا تركيز كافة السلطات في يد فرد واحد ، أي إتباع أسلوب التركيز الإداري في الرقابة²، وإنما الوحدة في الرئاسة مطلوبة بالنسبة لجميع الرؤساء الإداريين على مختلف درجات السلم الإداري بالوحدة الإدارية و ليس فقط بالنسبة للرئيس الإداري الأعلى، بحيث يكون لكل مجموعة من الموظفين

رئيسا إداريا مباشرا يقوم بتوجيههم وإصدار الأوامر اللازمة لحسن سير العمل اليهم ولما كان من مقتضيات العمل بهذا المبدأ أن يتلقى المرؤوس أوامره من رئيس إداري واحد

¹- عبد الغني سيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة ، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت ص 199

²- مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة ، دار المطبوعات الجامعية، 2002، ص 72

يقوم بتوجيهه وإصدار الأوامر اللازمة إليه و هو الرئيس المباشر كان من التعذر عليه القيام بواجبه في حال صدرت إليه عدة أوامر من أكثر من رئيس ، لكنه قد توجد أوضاع محددة محدد كيان هذا المبدأ ، كأن يتجاوز الرئيس الأعلى في المنظمة الإدارية مرؤوسيه المباشرين ويقوم بتوجيه أوامره إلى من يعمل تحت إمرة و رئاسة مرؤوسيه، الأمر الذي يؤدي إلى إرباك العمل واضطرابه داخل الإدارة، فما العمل أمام خطورة هذا التجاوز؟.

يرى الأستاذ سليمان محمد الطماوي: أنه إذا اضطر الموقف بعض الرؤساء إلى الالتجاء إلى عملية التخطي ، فيجب عليهم أن يحيطوا الرؤساء المباشرين علما مما أصدره من أوامر بأسرع وقت ممكن، حتى يمكن لأولئك الرؤساء أن يعملوا على تلاقي، الإحراج بقدر الإمكان¹

هذا من جهة، و من جهة أخرى، قد تصدر تعليمات إل المرؤوس من أكثر من رئيس واحد، فيما يخص العمل ي الوظائف الإدارية ذات الطابع الفني. وي هذه الحالة يتلقى المرؤوس أوامره من رئيس في مختص وذلك إذا تعلق الأمر بكيفية أداء عمله من الناحية الفنية ، ومن جهة أخرى يتلقى أوامر من رئيس إداري ي الجهة الإدارية التابع لها. فكيف يكون موقف المرؤوس ي هذه الحالة، فهل عليه تنفيذ أوامر الرئيس أم الرئيس الإداري أم تنفيذهما معا ي حالة تعارض الأوامر بينهما ؟

يرى البعض أن علاج هذه المسألة و إصلاحها يكمن في تحديد مجال واضح ومحدد للعمل لكل من الرئيسين الفني و الإداري، و وضع رئاسة عليا موحدة لهما يلجأ لها عند التعارض و التضارب في الأوامر الصادرة إلى نفس المرؤوس. و يكون لها وحدها سلطة حسم الخلاف بحيث لا يؤخذ المرؤوس على مخالفته لأحد الأمرين و إنما عند مخالفة الأمر الأخير.

¹ - حسين عثمان محمد عثمان، دروس في الادارة العامة، الدار الجامعية، 1991، ص 87

و يعود أساس هذا المبدأ إلى قاعدة نطاق التمكن، أو مدى الرقابة، إذ أن مضمون هذه القاعدة أن يتم تحديد الأفراد المرؤوسين الذين يخضعون لرقابة

وإشراف رئيس فرد بعدد معين، بحيث لا يستطيع ذلك الرئيس مباشرة ذلك الإشراف بفعالية و كفاءة إلا في هذا النطاق¹. فوظيفة الرئيس الإداري هي العمل على تفعيل النشاط الإداري عن طريق تسير حركة العمل بموجب أوامر ونواهي و رقابة مباشرة ، واتخاذ ما يلزم من إجراءات مناسبة لمساءلة مرؤوسه عن الأخطاء التي يقترفونها، وكل هذا يتطلب دراية خبرة وحزم وسرعة البث في المسائل الإدارية، وذلك لا يمكن تحقيقه إلا إذا كان الرئيس الإداري فرداً². و بالتالي فإن وجود أكثر من رئيس للمرؤوس يؤدي إلى فساد الإدارة وعرقلة النشاط الإداري.

إن مبدأ وحدة الرئاسة كما هو مطروح يعني أن يكون الرئيس الإداري فرداً فهل يمكن أن يكون لرئيس هيئة أو لجنة أو مجلس ؟.

كأصل عام في علم الإدارة العامة لا يمكن مطلقاً أن يصلح لا المجالس و لا اللجان لذلك، لعدة أسباب يراها فقهاء الإدارة العامة أهمها : بطء عمل اللجان مقارنة مع تطلب العمل الإداري للسرعة في، البث والحزم و في اتخاذ القرارات والدقة، بالإضافة إلى الإهمال و عدم الإهتمام بالمشاكل المطروحة من قبل بعض الأعضاء، وكذلك انعدام الشعور بالمسؤولية، وغياب التنسيق والانسجام لدخولهم في مناقشات قد لا تؤدي إلى الغرض المرجو³

¹ - سليمان محمد العلماوي الجريمة التأديبية دار الفكر العربي، القاهرة، 1975 ص 164

² - حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص 88

³ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 24

و بذلك فمبدأ وحدة الرئاسة و الأمر بمفهومه السابق يحقق الاستقرار في العمل داخل الجهاز الإداري، ويضمن سير النشاط الإداري في سهولة و يسر، كما يحقق السرعة و الدقة في تنفيذ التعليمات والأوامر و القرارات الصادرة من الرؤساء الإداريين¹

الفرع الثاني: مبدأ التسلسل الرئاسي في القيادة :

يتطلب احترام مبدأ وحدة الرئاسة والأمر السابق الذكر تطبيق مبدأ تسلسل القيادة و يراد بمبدأ التسلسل في القيادة أن يصدر الرئيس الإداري أوامره ونواهيه إلى مرؤوسيه المباشرين الذين يعملون مباشرة تحت إمرته دون غيرهم. فلا يوجه هذه الأوامر إلى أبعد من ذلك، وإلا كان في ذلك إحراج لكل من الرئيس والمرؤوس.

بل إن الخروج عن هذا التسلسل، وعدم احترام هذا المبدأ من جانب الرئيس الإداري الأعلى، يؤدي بالضرورة إلى اختلال العمل واضطرابه، و إلى الارتباك وإثارة الفوضى في النشاط الإداري، خاصة في حالة تعارض أوامر الرئيس الأعلى.

مع تلك التي يصدرها الرئيس المباشر إلى مرؤوسيه، والتي تتعلق بتحديد كيفية سير العمل، و من تم انتهاك مبدأ وحدة الرئاسة والأمر وانتهياره.

و يوضح الدكتور توفيق رمزي، مضار عدم احترام مبدأ تسلسل قيادته بقوله "...غالبا ما ينتج الإحراج الشديد لكل من يشملهم هذا الإجراء الخاطيء من رئيس ومرؤوس مباشر ومرؤوس أدق. فإذا فرضنا رئيسا علم من تتبعه لعمل مرؤوسه المباشر أن المنتسب المباشر في تعطيل عملية ما مرؤوس أدق، و إذا فرضنا أنه من فرط ميله للسرعة في تنفيذ العمل اتصل مباشرة بالمرؤوس الأدق مستفسرا عن سبب تعطل العمل عنده. فما هو موقف هذا المرؤوس؟ قد تتجسد إجابته في صورة شكوى من رئيسه المباشر، أو في صورة تكذيب لرئيسه الذي أدلى معلومات غير صحيحة وأما أن يكظم غيظه ويوافق

¹ - عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 201

رئيسه الأعلى فيما ادعاه لكي يحتفظ بعلاقاته الطيبة مع رئيسه المباشر وكلا الحلين شر...¹

لكن السؤال المطروح هو، هل يمكن للرئيس الأعلى أن يتخطى مرؤوسه المباشر ويصدر أوامر إلى من هم أقل درجة من هذا الأخير؟ بمعنى آخر، هل مبدأ تسلسل القيادة هو مبدأ له طاع مطلق؟

إن عملية التخطي الرئاسي جائزة كاستثناء ولكن بشروط هي :

1. وجود ضرورة ملحة تبرر التخطي الرئاسي.

2. ضرورة إحاطة الرئيس الأعلى مرؤوسيه المباشرين علماً. بما صدر عنه من أوامر، و ذلك ي الوقت المناسب حين يتمكنوا من تفادي الإحراج والوقوع في اضطراب. ومن تأمين السير الطبيعي للعمل رغم هذا الإجراء غير المتوقع.

إن عملية التخطي الرئاسي في كل الأحوال تتطوي على إحراج ، حين وإن لم تكن منطوية على نفى ادعاء أو إثباته كما قال الدكتور توفيق رمزي. إذ قد يحدث

وأن يتلقى المرؤوس أمراً من الرئيس الأعلى يكلفه بتنفيذ عملية ما ، و في ذات الوقت يصدر إليه أمراً من رئيسه المباشر يأمره بتنفيذ عملية مخالفة لتلك التي أمر بها الرئيس الأعلى ، فكيف يكون موقف المرؤوس في هذه الحالة ؟ .

"إن المرؤوس إذا أبدى انهماكه في عمل أمره به الرئيس المباشر فسيضطر الرئيس الأعلى إما إلى الأحجام وسحب الأمر، وإما الاستمسك بأمره على حساب إهمال أوامر الرئيس المباشر وفي كلا الحلين إحراج ، فإذا تكرر هذا التخطي في العمل فسيولد التردد في نفس المرؤوس ويظهر عدم الطاعة لأوامر رئيسيه المباشر. ولو استمر الحال عل

¹ - توفيق رمزي ، مذكرات في الادارة العامة، بط، تط، ص 80

ذلك، على مستويات عدة فسيعم الشعور بين الموظفين بعدم الاكتراث برؤسائهم المباشرين ويصبحون بذلك غير صالحن لأداء أعمالهم كما ينبغي¹

الفرع الثالث: مبدأ التدرج في السلطات وتحديد المسؤوليات

يقصد بهذا المبدأ ترتيب السلطات الإدارية من الأعلى إلى الأسفل بشكل هرمي ، حيث يتم توزيع المسؤوليات و الواجبات بناء على ذلك الترتيب للسلطات.

وينتج عن ذلك الترتيب التدرجي انتظام جمح العاملين بالإدارة في شكل هرم وظيفي يعلو قمته الرئيس الأعلى، ويتسع تدريجيا إلى القاعدة أين توجد المستويات الدنيا من العاملين في الإدارة. وبطبيعة الحال تتدرج السلطات والمسؤوليات مع تدرج الهرم الوظيفي، حيث تتلقى قاعدة الهرم الأوامر و التعليمات وتقوم بتنفيذها. و هكذا يتزايد قدر الرقابة كلما تصاعد الهرم إلى الأعلى بشكل طردي إلى غاية المستويات الإدارية العليا التي تتسع سلطاتها التقديرية و أهليتها و قدراتها على إصدار التعليمات و القرارات تدريجيا حين نصل إلى قمة الهرم أين يوجد الرئيس الأعلى.

والقاعدة العامة أنه يوجد تناسب عكسي بين عدد العاملين بالمنظمة الإدارية و بين مركزهم في الهرم الوظيفي ، إذ يتزايد عددهم كلما هبطنا إلى الأسفل و يتناقص كلما صعدنا إلى الأعلى، في حين هناك تناسب طردي فيما يخص السلطات والمسؤوليات إذ تتضاعف هذه الأخيرة كلما أخذ الموظف موقعا أعلى في الهرم الإداري

إن لمبدأ التدرج في السلطات عدة مزايا من أهمها صدور القرارات والتعليمات من أعلى الهرم إلى قاعدته في سهولة وسرعة ، كما يسهل الاتصال بين مختلف المستويات الإدارية ويحول دون تركيز السلطات ، ويمنع تركيز الاختصاصات ويساعد على توزيعها ويحقق في نهاية الأمر هيمنة الرقابة العليا على فروع ادارتها.

الفرع الرابع: مبدأ تلازم وتناسب الرقابة والمسؤولية:

¹- حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص 106

إن الرقابة والمسؤولية أمران متلازمان. والقاعدة المتعارف عليها في فقه القانون بصفة عامة والقانون الإداري بصفة خاصة، هي أنه حيث توجد الرقابة

توجد المسؤولية¹. إذ لا يمكن أن توجد هذه الأخيرة بشكل محدد ، ما لم تقابلها سلطة معينة.

ويعتبر التلازم والتناسب في الرقابة والمسؤولية من أهم المبادئ الأساسية التي يقوم عليها التنظيم الإداري، ذلك أن منح اختصاص معين (أي الأهلية و القدرة القانونية على اتخاذ تصرف معين) يعني أن نعطي الرقابة اللازمة لمباشرة هذا الاختصاص، وفي نفس الوقت إسناد المسؤولية عن هذا الاختصاص لمن منحت إليه تلك الرقابة. بمعنى آخر أن الموظف الإداري حينما يعهد إليه ممارسة الرقابة لأجل تحقيق أهداف معينة ومحددة مسبقا يكون لا محال مسؤولا عن تحقيق تلك الأهداف بقدر ما منح إليه من سلطة ، ولا يمكن تحميله بمسؤوليات تفوق ما عهد إليه من سلطات، إذ على قدر الرقابة تكون المسؤولية¹.

و مبدأ التلازم والتناسب في الرقابة والمسؤولية يكون ضروريا في كافة المستويات الإدارية من أعلى قمة الهرم الوظيفي للمنظمة الإدارية إلى أسفله، بحيث كل موظف منح من السلطات ما يمكنه من أداء مهامه المسندة إليه ، يسأل بناء على ذلك عن كل تقصير أو خطأ يقع أثناء تنفيذ تلك المهام. وبالتالي فلا مسؤولية بدون سلطة و لا سلطة بلا مسؤولية هي قاعدة عامة بحيث كلما زادت المسؤوليات كلما تعاظمت السلطات، وبالمقابل كلما تقلص حجم المسؤوليات.

¹- سعيد بو الشعير ، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة، ج2، ط7، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005، ص

المطلب الثاني: تميز الرقابة الرئاسية عن المفاهيم القريبة الشبه بها:

إن إعطاء تعريف للسلطة الرئاسية وتبيان خصائصها ومبادئها أمر وحده غير كاف لتوضيح وتحديد هذه الفكرة بشكل يغيب معه كل التباس وغموض ، وإنما نجد أن التنظيم الإداري يعرف مفاهيم وأفكار أخرى تتشابه إلى حد ما مع

فكرة الرقابة الرئاسية، وهما فكرتا القيادة والوصاية الإدارية. ولذلك فإنه حين يكتمل تحديد ماهية الرقابة الرئاسية فإنه لا بد من التفرقة والتمييز بين الرقابة الرئاسية وهاتين المادتين

الفرع الأول : التمييز بين الرقابة الرئاسية والقيادة الإدارية⁴⁹:

حي يكون التفريق واضحا ومحددا وسليما لا بد من التطرق إل تحديد مفهوم القلادة الإدارية، م التطرق إل أوجه التفرقة بينهما.

أولا: تعريف القيادة الإدارية:

اختلف كتاب وفقهاء الإدارة العامة بشأن تعريف القيادة الإدارية وذلك بسبب اختلاف النظريات التي تعتمد عليها تلك التعريفات⁵⁰. وهناك ثلاثة اتجاهات رئيسية اعتمدت لتعريف القيادة الإدارية ، فهناك من عرفها على أساس نظرية الرقابة الرسمية ، وهناك من اعتمد على أساس نظرية الرقابة المقبولة ، وهناك من عرفها استنادا إل الأساس الوظيفي . ولذلك سنعرض بعض التعريفات التي قبلت بشأن القيادة الإدارية.

فقد عرفها تيد على أنها :م القدرة على التأثير في جماعة لتحقيق هدف تشعر بحيويته.

وعرفت على أنها : <<عملية تأثير في الجماعة أكثر منها سلطة رسمية عليهم>> .

كما عرفت على الوجه التالي : القيادة تمثل الرقابة ، ويجب أن تملك كل الرقابة اللازمة لممارسة مهامها القيادية.¹ كما عرفت القيادة الإدارية بصورة عامة بأنها م القدرات والإمكانات الاستثنائية الموجودة في الشخص القائم موقع القيادة. والتي من خلالها **يستطيع** توحيد تابعيه أو مجموعة من الناس والتأثر فيهم ابتغاء تحقيق الهدف.

وعرفت على أنها : >>القدرة على التأثير الشخصي بواسطة الإتصال لتحقيق هدف² وهناك العديد من التعريفات التي أعطيت لفكرة القيادة الإدارية ، حيث يركز كل اتجاه في تعريفه **على** عنصر محدد مع إهمال بقية العناصر الأخرى. ويرى الدكتور عبد "بسيوني عبد الله بأن التعريف الأمثل للقيادة الإدارية هي: "القدرة على **التوجيه** من أجل تحقيق **هدف** معه ، عن طريق التأثير والقبول أساسا أو باستخدام الرقابة الرسمية عند الاقتضاء³

ثانيا: أوجه و مظاهر التفرقة بين الرقابة الرئاسية والقيادة الإدارية:

بالرغم من تشابه وتداخل هذين المفهومين في بعض عناصر وجوانب التنظيم الإداري إل درجة الحكم السطحي على أنها فكرة واحدة، إلا أن حقيقة الأمر تؤكد أنه توجد أوجه للتمييز والتفريق بين كل من الفكرتين.

فإذا كانت كل من الرقابة الرئاسية والقيادة الإدارية تشتركان في خلق و توجيه القدرة و الطاقة والقوة التنظيمية لحسن سير المنظمة الإدارية بانتظام وإثراء وتحقيق الأهداف الإدارية، وإذا كانتا متشابهين كونهما ظاهرين تنظيميتين من ظواهر التنظيم الإداري ، وإذا كانتا مندمجين ومتحدثين بسبب تحول الرؤساء الإداريين بواسطة التدريب والخبرة إلى

¹- عبد الغني بسيوني، أصل علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 258

²- المرجع نفسه، ص 258

³- عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 45

قادة إداريين بالإضافة إلى كونهم رؤساء إداريين في ذات الوقت ، بالرغم من ذلك، إلا أن هناك فروقا أساسية. وهي كالتالي :

إن فكرة الرقابة الرئاسية تختلف عن القيادة الإدارية من حيث الأساس والمصدر. ذلك أن الرقابة الرئاسية نجد أساسها ومصدرها في فكرة الرقابة العامة، والقوانين والتنظيمات، ومبادئ الوظيفة العمومية، معنى ذلك أنها تتبع وتستمد من الخارج بعيدا عن ذاتية وشخصية الرئيس الإداري، وبعيدا عن المنظمة الإدارية.

وتفرض فرضا رسميا وقانونيا وإلزاميا و جريا على المرؤوسين، وطاعتهم لها التزام و واجب قانوني مدعم بسلطة العقاب و الجزاء، فيخضعون ويلتزمون بطاعة الرقابة الرئاسة بداع الالتزام القانوني الإلزامي و تحت ضغط الخوف من العقاب المقرر، بينما فكرة القلادة الإدارية فإنها تجد أساسها ومصدرها داخل المنظمة الإدارية، وتتح من شخصية وذاتية القائد الإداري بصفاته و إمكانياته و قدراته وطاقاته الممتازة و المنفردة ، ولذلك فإن طاعة و خضوع المرؤوسين للقائد ناجمة عن رضا و تقبل ذاتي و تلقائي من قبل أعضاء المنظمة و لبت مفروضة عليهم بواسطة القوانين والتنظيمات ، فهي طاعة وثقة اختيارية، رضائية

و تجاوب تلقائي عفوي ض أعضاء المنظمة و بين القائد بقيمه و صفاته و قدراته الممتازة و المنفردة .

إذا كانت مظاهر الرقابة الرئاسية و مضمونها تتجسد في مجموع السلطات والامتيازات و الاختصاصات الإدارية التي يمارسها الرئيس الإداري على أشخاص و أعمال المرؤوسين كالتعيين، و النقل والترقية، والتأديب، و التوقيف والفصل والتوجيه والإرشاد، الإجازة و الإلغاء وسحب وتعديل أعمال المرؤوسين، و الحلول محلهم، فإن مظاهر القيادة الإدارية و مضمونها يتجسد في عمليات التفاعل بين شخص القائد الإداري وبين تابعيه من العمال و بين الظروف و الملابسات و التغيرات المختلفة المحيطة والملابسة للنشاط الإداري داخل

المنظمة الإدارية. فبالإضافة إلى أنها تتضمن قدرات و إمكانيات الإرشاد والتوجيه والإقناع و الاقتناع و التنسيق بين المجهودات المختلفة لتحقيق الهدف، فإنها تتضمن الاهتمام و مراعاة ظروف و و أحوال العاملين العامين¹.

الفرع الثاني: التميز بين الرقابة الرئاسية و الوصاية الإدارية:

تتجسد الرقابة الإدارية الذاتية التي يمارسها الجهاز الإداري للدولة على نفسه في نوعين من الرقابة: فهي إما أن تكون رقابة إدارية داخلية و التي تتمثل في الرقابة الرئاسية التي تمارسها السلطات الإدارية الرئاسية، وإما أن تكون رقابة خارجية تمارسها الوحدات المركزية على الوحدات الإدارية غير المركزية و التي تعرف بالوصاية الإدارية. ذلك أن النظام اللامركزي و إن كان يعني تفنيت و توزيع سلطات الوظيفة الإدارية في الإدارة المركزية من جهة و هيئات لامركزية من جهة أخرى، فإن ذلك لا يعني في جوهره أبداً منح هذه الأخيرة الاستقلال المطلق و ذلك حفاظاً على و حدة الدولة. ولهذا يعرف التنظيم الإداري إلى جانب الرقابة الرئاسية فكرة الوصاية الإدارية، والتي تعني أن تمارس الدولة قدراً معيناً من الرقابة على الهيئات اللامركزية. فمدى الاستقلال في نظام اللامركزية الإدارية لن يكون مطلقاً بل محدوداً و إلا صار الأمر إلى اللامركزية السياسية. و بذلك فإن الأمر يستلزم حتماً قيام علاقة في الإدارة المركزية و وحدات الإدارة اللامركزية في صورة رقابة أو وصاية إدارية تختلف في جوهرها عن الرقابة الرئاسية القائمة بين الرئيس و المرؤوس.

أوجه ومظاهر التفرقة بين الرقابة الرئاسية و الوصاية الإدارية :

إن أهم ما يميز الرقابة الرئاسية عن الوصاية الإدارية هو كون أن الرقابة الرئاسية فكرة مفترضة كما سبقت الإشارة إليها عند دراسة خصائصها، فهي تقرر للرئيس على مرؤوسيه بشكل طبيعي و بدون نص²، بينما يحكم فكرة الوصاية الإدارية مبدأ " لا

¹- عبد الغني بسيوني عبد الله، أصل علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 258

²- طعيمة الجرف، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، 1973، ص 502

وصاية إلا بنص"، فالوصاية الإدارية هي ذات طابع استثنائي ، إذ الأصل العام هو استقلال الهيئات المحلية. لذلك فهي في حاجة لنص خاص يقررها ويحدد مداها، ومن ثم فهي لا توجد و لا تزاوّل إلا في الحدود التي أقرها القانون صراحة بخلاف الرقابة الرئاسية التي تعدّ أمراً طبيعياً و ظاهرة عادية بالنسبة للموظفين العامين و ليست في حاجة لنص خاص يقررها صراحة، فالرقابة الرئاسية كما يقال تتبع من طبيعة الأوضاع، بحيث يمكن أن تتاولها الرقابة الرئاسية بغير حاجة لنص خاص ينص عليها ، أما الوصاية الإدارية فإنها لا تفترض ، وهي لا توجد إلا في الحدود التي يقررها القانون صراحة و يقول الأستاذ جون ميشال دي فورج : "إن وجود الرقابة الرئاسية أمر مهم جدا داخل كل تنظيم أين يخضع شخص طبيعي لشخص آخر طبيعي ، ويترتب عن ذلك عدة نتائج أهمها : أنه ليس ضروريا وجود نص خاص يضع عامل في وضع رئاسي لآخر ، فهي تنتج بقوة القانون.....". ولذلك فإن الرقابة الوصية إذا أرادت أن تمارس هذا النوع من الرقابة خارج الحدود، فليس أمامها سوى اللجوء إلى القضاء بالطعن بالإلغاء تقدمه ضد ما تراه مخالفا للقانون. وينتج عن هذا كله اتساع الرقابة الرئاسية إلى أقصى مدى ليشمل كل قرارات المرؤوس دون استثناء، بينما ينحصر نطاق الوصاية الإدارية في الحيز الذي أراده القانون المنظم للهيئات محلية¹

نظرا لتمتعها بالشخصية المعنوية، فإن الهيئات اللامركزية لها أهلية وحق التقاضي، من حيث إمكانية الطعن القضائي في قرارات و تصرفات الرقابة الوصية حيالها، للدفاع عن مصالحها المحلية المتميزة ، أما بالنسبة للسلطة الرئاسية ، فإنه ليس للمرؤوس أي صفة في الاعتراض على أعمال الرئيس ، إذ ليس له أن يطعن فيها قضائيا لانعدام المصلحة و الصفة²

¹- مصطفى ابو زيد فهمي ، الوسيط في القانون الإداري، دار المعارف، مصر، 2009، ص 75

²- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 56

من حيث المسؤولية تبقى جهة الرقابة الرئاسية مسئولة إلى جانب مسؤولية الرئيس، بينما تتحمل الهيئة اللامركزية وحدها المسؤولية المترتبة عن أعمالها و تصرفاتها، بغض النظر عن مصادقة أو عدم مصادقة الرقابة الوصية عليها .

إن من مظاهر الرقابة الرئاسية أنها تخول للرئيس إلغاء قرارات مرؤوسيه ، وهي في ذلك تتساوى مع الوصاية الإدارية ، غير أنه لا يمكن للسلطة الوصية تعديل قرارات الهيئات اللامركزية بخلاف الرقابة الرئاسية حيث يعترف لها بتعديلها كيف ما تشاء¹

في مجال توجيه الأوامر فإن الوصاية الإدارية لا تبيح توجيه الأوامر إل الهيئات المحلية كون هذه الأخير تتمتع بقدر من الاستقلال يجعلها غير خاضعة لواجب الطاعة للإدارة المركزية، وهو عكس ما يحدث في الرقابة الرئاسية حيث إعطاء الأوامر للمرؤوسين الذين عليهم التنفيذ و الإطاعة إلا عرضوا أنفسهم للمحاكمة التأديبية

إن التعليمات المصلحية و المنشورات الصادرة من الإدارة المركزية إلى الهيئات المحلية لسيت لها أي قيمة قانونية إلزامية في الوصاية الإدارية ، فهي ذات طابع استشاري بحث ليس إلا، وللهيئات اللامركزية الأخذ بما أو عدم الأخذ بما، بينما الأمر يختلف في الرقابة الرئاسية.

بالنسبة للحلول الرئاسي كما سيأتي شرحه لاحقا إذا كان لا يسمح به في الوصاية الإدارية إلا على نطاق ضيق، فإن نطاقه أكثر ضيقا في الرقابة الرئاسية، إذ الأصل فيها و المبدأ العام هنا أنه غير جائز

إن المبدأ العام هو أن الرقابة الرئاسية تراقب المشروعات و الملاءمة، بينما تقتصر الوصاية الإدارية على رقابة المشروعات فحسب، وهي لا تراقب الملاءمة إلا إذا نص القانون على ذلك صراحة.

¹- مصطفى ابو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 125

كما تختلف الرقابة الرئاسية عن الوصاية الإدارية من حيث الأهداف، فإذا كان هدف الأول تحريك وتوجيه ودفع الوظيفة الإدارية في الدولة و ضمان حسن سيرها بانتظام واطراد، فإن أهم أهداف الثانية ضمان تدعيم و حماية الوحدة الدستورية و السياسية للدولة¹. كما أن الرقابة الرئاسية تختلف عن الوصاية الإدارية من حيث المضمون و الوسائل. فمضمون و سلطات و اختصاصات فكرة الرقابة الرئاسية أبعد مدى و أوسع نطاقا و أقوى جزاء و رقابة من مظاهر و سلطات فكرة الوصاية الإدارية التي تمارسها الإدارة المركزية الوصية، ذلك أن الرقابة الرئاسية بين الرئيس الإداري الذي له حق استعمال سلطة الأمر والنهي الملزم ، والرؤوس التابع الملتزم بواجب الطاعة و الخضوع لسلطة رئيسه المباشر، إذ يملك هذا الأخير وفقا لذلك سلطات شاملة على شخص المرؤوس كالتعيين والترقية وغيرها. بينما فكرة الوصاية الإدارية ناقصة ومقيدة بالقواعد القانونية الموضوعية والإجرائية والشكلية، فالهيئات اللامركزية تتمتع بشخصية معنوية تجعلها مستقلة نسبيا عن الإدارة المركزية والتي ليس لها أن تمارس الوصاية عليها إلا في إطار الاختصاصات والسلطات المحددة و المقيدة في النصوص القانونية إذ كانت هذه أهم الفروق فيض الرقابة الرئاسية و في الوصاية الإدارية حيث تجسد الأول الرقابة الإدارية الذاتية من الداخل، و الثانية الرقابة الإدارية الذاتية من الخارج.

الطلب الثالث: أطراف الرقابة الرئاسية:

يستفاد مما تقدم من التعاريف السابقة التي أعطيت للسلطة الرئاسية أن الرابطة الرئاسية التي تقوم على أساس التدرج الرئاسي، والذي تخضع فيه كل طبقة لما يعلوها من الطبقات انطلاقا من أدق موظف في قاعدة الهرم، إل غاية أعلى موظف في قمة هرم الإدارة العامة، لا يمكن أن تقوم إلا بوجود طرفين أو شخصين، طرف يقوم بالرقابة وممارسة مظاهر و سلطات الرقابة الرئاسية، وله سلطة الأمر و النهي و الإشراف و التوجيه

¹ - عمار عوابدية، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق، ص 243

ويدعى بالرئيس الإداري، و طرف أو شخص خاضع للرقابة الرئاسية و لمختلف مظاهر وسلطات الرقابة الرئاسية في شخصه و أعماله و يدعى المرؤوس

و إنه من المهم جدا أن يتم تحديد وبيان كل من الطرفين كتوطئة قبل الدخول في تحديد نطاق الرقابة الرئاسية، لأنه من غير المعقول التطرق إلى ذلك دون التعرض لتحديد أطراف الرقابة الرئاسية.

الفرع الأول؛ الرئيس الإداري

كما عرف عن التشريعات أنها عادة لا تقوم بتقديم التعريفات بصفة عامة و إنما يترك هذه المهمة للفقهاء، وهو الشأن بالنسبة لتحديد مفهوم الرئيس الإداري.

فبالرجوع إلى مختلف النصوص القانونية المنظمة لشؤون الموظفين يلاحظ أنها قد خلت من إيراد أي تعريف للرئيس الإداري سواء أكان إداريا أو فنيا، وهي سياسية تشريعية محمودة ، لتتنوع وظائف الرؤساء و تعدد مسمياتها المختلفة، وتباين الاختصاصات المخولة لهم¹. و الأمر ذاته بالنسبة للقضاء الإداري، و بالتالي ترك أمر هذا المفهوم للفقهاء الذي حفل بوضع الكثير من التعريفات، و التي تباينت فيما بينها طبقا للزاوية التي ينظر إليها من يحاول وضع تعريف محدد أو شامل،: فقد عرف الأستاذ سيد محمد الهواري الرئيس الإداري بأنه "الشخص الذي يقوم بانجاز الأعمال بواسطة الآخرين ، فكل من يمارس نشاطا إداريا يتعلق بالتخطيط أو التنظيم و التوجيه و الرقابة ، فهو إما إداري أو مدير أو رئيس إداري².

ما يعاب على هذا التعريف أنه واسع وغير دقيق، فهو لا يفرق بين الرئيس الإداري في الوظيفة العامة وبين الرئيس في مجال القطاع الخاص، إذ كل من القطاعين يتضمنان ممارسة الأنشطة المتعلقة بالتنظيم و التخطيط و التوجيه و الرقابة

¹- مازن ليلو راضي، الطاعة و حدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ، 2008، ص 42

²- سيد محمد الهواري، الإدارة العامة المبادئ و النظريات، ط1، مطبعة الانصاف ، بيروت، 1964، ص 168

ويعرفه الدكتور حسن محمد عواضة في مؤلفه الرقابة الرئاسية، " أن تسمية الرئيس الإداري تطلق على كل عضو يشغل وظيفة رئاسية في الإدارة، مهما كان مستوى هذه الوظيفة أو مركزها في الهرم الإداري، و تتكون الوظيفة الرئاسية من كل تجمع وظيفي، مهما كان عدد أعضائه، كما يوجد شخصان أحدهما رئيس و الآخر مرؤوس

ما يؤخذ على هذا التعريف بأنه يعطي تحليلاً لطبيعة العلاقة الرئاسية أكثر من كونه تعريفاً لمفهوم الرئيس الإداري .

وقد عرفه الدكتور عبد الكرم درويش¹ " شخص يختص بالإشراف على أداء العمل وفقاً للتعليمات الموضوعة، وفي حدود المستويات المقررة، مع التدخل في كل المشكلات التي تظهر في حدود اختصاصه أولاً بأول¹.

إن هذا التعريف أكد إشراف الرئيس الإداري على أداء الموظفين لأعمالهم، لكنه لم يبين أكان هذا الإشراف على العمل في مجال الوظيفة العامة، أم أنه يتصرف إلى المشاريع الخاصة أيضاً.

وفي الأخير عرفه الدكتور مازن ليلو راضي: " بأنه الموظف الذي يخضع له عدد من الأفراد ويسعون مجتمعين إلى تحقيق أهداف معينة في مجال الوظيفة العامة.

يعتبر هذا التعريف الأقرب إلى الصواب لأنه حدد بشكل واضح مانع و جامع مفهوم الرئيس الإداري، فهو بين العلاقة الرئاسية و يحدد إشراف الرئيس في مجال الوظيفة العمومية بالتحديد مفرقا بذلك بينه و بين الرئيس في القطاع الخاص و محددًا مجال الخضوع. بمجال الوظيفة العمومية دون المجالات الخاصة.

وتطلق تسميات، عديدة على وظيفة الرئيس، فهو تارة رئيس مجلس إدارة، مدير عام، رئيس قسم أو شعبة، مفوض، رئيس إدارة، مساعد رئيس قسم، وغيرها من التسميات التي قد تختلف وفقاً للأنظمة القانونية المعمول بها في كل دولة. كما أن الرئيس قد يكون فرداً

¹ - عبد الكريم درويش و ليلي تكللا، أصول الإدارة العامة، المكتبة الانجلوالمصرية، 1974، ص 65

أو مجموعة أفراد يشكلون مجلسا أو هيئة. و قد تتعدد الرئاسة بالنسبة لرؤوس واحد، فقد يخضع هذا الأخير لرئيس مجلس، وفي الوقت ذاته يلتزم بالطاعة لرؤسائه في العاصمة لدى الحكومة، أو الهيئة المركزية، وقد يكون له رئيس اداري و اخر فني¹.

وبعتر كل رئيس إداري في منتصف السالم الإداري رئيسا ومرؤوسا، رئيسا لمن يدنوه و يمارس عليه السلطات الرئاسية، و مرؤوسا لمن يعلوه و يخضع لسلطته الرئاسية، إلى غاية الوصول إلى الوزير الرئيس الإداري الأعلى الذي يباشر الرقابة الرئاسية على جميع الموظفين التابعين لوزارته². كما يعتبر رئيس الدولة الرئيس الإداري الأعلى في الإدارة العامة

الفرع الثاني: المرؤوس:

لم تتعرض القوانين ولا أحكام القضاء لتعريف المرؤوس- و إن كان الناظر في أحكام القضاء في صدد القضايا التي يثار فيها واجب الطاعة، يرى أنها تستخدم كلمة <<الموظفا>> للدلالة على وصف المرؤوس³

وعرفه الدكتور عاصم أحمد عجيلة فقال: " أن المرؤوس هو كل موظف عام يخضع إداريا أو فنيا لسلطة رئاسية أعلى، و نتيجة لهذا التعريف فإن الأفراد العاديين لا يخضعون لهذا الواجب، مهما بدا للإدارة قبلهم من سلطة الأمر، لانتفاء فكرة الخضوع بينهم وبين الرؤساء، ومن ناحية أخرى فإن التعريف يشمل كافة الموظفين المرؤوسين سواء كانوا من التابعين للهيئات المركزية أو اللامركزية.

ولما كانت جل التعريفات تورد مصطلح "الموظف العام" كبديل عند تعريفها للمرؤوس كان لزاما التعرض إلى فكرة الموظف العام، ثم فكرة الخضوع الإداري أو التبعية الرئاسية.

¹- احمد عاصم عجيلة، المرجع السابق، ص 84

²- مصطفى ابو زيد فهمي، الوسيط في القانون افداري ، المرجع السابقن ص 108

³- احمد عاصم عجيلة، المرجع السابق، ص 86

أ — فكرة الموظف العام :

لقد عرف المشرع الجزائري — خلافا لما هو معهود عليه، إذ الأصل أن تعهد التعريفات إلى الفقه عادة — الموظف العام في المادة 4 من قانون الوظيفة العمومية 06/03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 كما يلي " يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة و رسم في رتبة في السالم الإداري الترسيم هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته"

كما أورد الفقه الإداري عدة تعاريف من جانبه للموظف العام، و تعرض القضاء الإداري إلى ذلك، و تختلف التعريفات حسب اختلاف وجهات النظر و حسب تطور الوظيفة العامة، و اختلاف النظم القانونية المنظمة لها من دولة إلى أخرى.

فمن التعريفات على الصعيد الفقهي ، تعريف الأستاذ — هوريو — للموظف العام بأن : ' الموظفين العامون كل الذين يعينون من قبل الرقابة العامة تحت اسم موظفين أو مستخدمين أو عاملين أو مساعدي عاملين يشغلون وظيفة في الكوادر الدائمة لمرفق عام تديره الدولة أو الإدارات العامة الأخرى"

ب — الخضوع أو التبعية الرئاسية:

إن كل تنظيم يجب أن يفرغ في قالب تدريجي أو هرمي توزع فيه الرقابة و المسؤولية على درجات متعددة تربط ما بين قاعدة التنظيم و قمته، وهذه الدرجات تكون ما يسمى بنظام التسلسل الإداري الذي يقيم الموظفون حسب وظائفهم على مراتب و درجات تتسلسل وتدرج هرميا، حيث يوجد في قمة الهرم الرؤساء، و هم الذين يمارسون سلطات قيادية في مواجهة مرؤوسيهم والي من خلالها يتمكنون من تحقيق أهداف الإدارة على أكمل وجه، وتنتهي في القاعدة بالموظفين الذين يشغلون أدق الدرجات و يلتزمون بالطاعة لرؤسائهم

وظاهرة التسلسل الإداري هذه تقتضي أن تأخذ تصرفات الوحدة الإدارية أو الموظف الإداري مكانها في تدرج التصرفات القانونية في النظام القانوني السائد في الدولة، بحيث يتعين على الموظف الذي يشغل وظيفة دنيا في السلم الإداري الالتزام بقرارات الرؤساء الذين يشغلون الدرجات العليا و أوامرهم، إلا عدت قراراتهم غير مشروعه.

وفكرة التدرج لها أهمية بالغة إذ أنها تخلق التمايز بمن طبقي الرؤساء و المرؤوسين و تبرز علاقة التبعية و الرقابة الرئاسية، وهي ضمانة معترف بها للرؤساء الإداريين ينظمها القانون لتوفير وحدة العمل وفعاليتها و الاستمرارية. و الرقابة الرئاسية كما سبقت الإشارة إليها تقرر بدون نص وهي تمارس بقوة القانون، وترتب مسؤولية الرئيس عن أعمال مرؤوسيه ولم يمكن له التهرب من ذلك، غير أنها ليست مسؤولية مطلقة وليست على درجة واحدة ، فهي تتأثر بموجب الرقابة و مركزه في السلم الإداري و بنوع الوظيفة التي يمارسها.

الفصل الثاني

الرقابة الوصائية

المبحث الأول: ماهية الرقابة الإدارية الوصائية وبيان أهدافها و مبرراتها.
 رغم أن استقلال الجماعات الإقليمية عن السلطة المركزية أصيل، إلا أنها تخضع لرقابة هذه الأخيرة تمارس على أعضائها و هيئاتها و أعمالها. و لقد عنى الكثير من فقهاء القانون الإداري بتحديد مفهوم الرقابة الإدارية الوصائية ، بحيث تعددت هذه التعريفات، وجاءت مختلفة في مضمونها إلى حد كبير، و يرجع ذلك إلى إتباع مدلولها و تنوع صورها و وسائلها، هذا بالإضافة إلى صدورها عن جهات مختلفة و إنصرافها إلى جهات متعددة. هذه الرقابة الرقابة التي سمي عند البعض بالوصاية الإدارية و عند البعض الآخر بالرقابة الإدارية الوصائية.

المطلب الأول : مفهوم الرقابة الإدارية الوصائية.

لتحديد مفهوم الرقابة الوصائية بشكل دقيق ينبغي دراسة النقاط التالية سنخصص لكل نقطة منها فرعا خاصا بها وهي :

الفرع الأول : تعريف الرقابة الإدارية الوصائية (الوصاية الإدارية).

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

أولا : الاختلاف حول مصطلح الوصاية الإدارية.

أثار مصطلح الوصاية الإدارية جدلا بين الفقهاء ، فذهب فريق منهم إلى معارضة استعمال هذا المصطلح، وطلبوا باستبداله بعبارة الرقابة الإدارية، لأن الإبقاء عليه يؤدي إلى الخلط بين الوصاية المدنية والوصاية الإدارية. و إلى

الاعتقاد بأن الهيئات اللامركزية (الجماعات الإقليمية) مثل القاصر أو عم الأهلية في القانون المدني. وقد جرى العرف في فرنسا على إطلاق عبارة "الوصاية الإدارية" على رقابة الدولة على الهيئات اللامركزية أخذاً بهذا التعبير عن القانون الخاص. وقد أيد الفقهاء خصوصاً في القديم هذه التسمية متأثرين في ذلك بشبهة التقارب بين الهيئات المحلية من جهة، وبين القصر من جهة أخرى. وقد كان من هذا الرأي كل خطباء الجمعية الوطنية

الفرنسية سنة 1871. وما زال جمهور الفقهاء يأخذون هذا التعبير، رغم تقريرهم قيامه على أساس خاطئ. ويرى جورج فيدال أن عبارة الوصاية قد أسيء اختيارها، إذ تستخدم لتدل على الرقابة التي يباشرها ممثلو الدولة إزاء تصرفات الهيئات اللامركزية من أجل إحترام مبدأ الشرعية ولصيانة المصلحة العامة، واجتناب إساءة ببال السلطة العامة.¹

ويرى بعض رجال الفقه العربي²، أن الأفضل استعمال عبارة الرقابة الإدارية فهي أقرب إلى أداء المعنى المقصود، و حجتهم في ذلك أن الاختلاف جوهرى بين الوصاية الإدارية و الوصاية المدنية، إذ أن المقصود بالوصاية المدنية في القانون الخاص، هو حماية حقوق ناقصي أو عديمي الأهلية من الأشخاص الطبيعية، أما الوصاية الإدارية فإنها لا تتعلق بنقص في أهلية الهيئات اللامركزية، إنها كاملة الأهلية في ممارسة التصرفات القانونية الموكلة لها. ثم إن المجلس الممثل للهيئة المحلية هو الذي يعمل بنفسه ويعمل بداءة، بعكس ناقص الأهلية في القانون الخاص. ثم إن الغرض من فرض الوصاية على ناقص الأهلية هو

¹ - عبد الحميد فياض، الوصاية و مظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الرابع، السنة 13، 1969، ص 937

² - عثمان خليل عثمان، اللامركزية و نظام مجالس المديرينات في مصر، دراسة مقارنة، مكتبة سيد عبد الله وهبة، ب.ط، ص 58

حمايته في شخصه أو في ماله، أما الغرض من الوصاية الإدارية فهو حماية المصلحة العامة من تخاذل وانحراف الهيئات اللامركزية عند قيامها باختصاصها. كما أن الوصاية الإدارية تختلف في وسائلها وأثارها عن الوسائل التي يلجأ إليها الوصي للدفاع عن مصالح ناقص الأهلية الذي يمثله وعن الآثار المترتبة عن تصرفاته.

وكذلك في الوصاية على ناقص الأهلية نكون أمام شخص واحد يملك سلطة التصرف، وإن كنا من حيث الشكل نلاحظ شخص قاصر ووصي عليه، بينما في الوصاية الإدارية، فنحن أمام شخصيين قانونيين مستقلين ، يملك كل واحد منهما مصلحة التصرف باسمه ولحسابه بالكيفيات وفي الإطار الذي حدده القانون .

ورغم صحة هذه الاعتبارات جميعا، فإن جانب من الفقه¹ يرى ضرورة الاحتفاظ باصطلاح الوصاية الإدارية للدلالة على رقابة الدولة على الهيئات اللامركزية، لأنه لفظ مختصر درج الفقه على استعماله دون الحاجة إلى إضافة لفظ آخر إليه، على خلاف لفظ الرقابة الذي قد يكون له مضمون أوسع من الوصاية، وقد تستعمل الرقابة في بعض الأحيان وسائل غريبة عن الوسائل التي تستعملها الوصاية الإدارية . والحقيقة أن القانون الإداري قد استعار الكثير من مصطلحات القانون الخاص، وإكسبت في القانون الإداري معنى مغايرا تتواءم وطبيعته، ومثال ذلك العقود الإدارية والملكية في الأموال العامة والمسؤولية الإدارية، ومن بين هذه المصطلحات 'الوصاية' الذي فرض نفسه في المجال الإداري حيث درج استعماله في كثير من الأنظمة الحديثة للدلالة على طبيعة العلاقة القائمة في الإدارة المركزية للدولة والأشخاص المعنوية العامة اللامركزية. كما أن مصطلح الوصاية

¹- مختار بوشيبية ، مظاهر السلطة الرئاسية و الوصاية الادراية على المؤسسات الاقتصادية، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق و العلوم الإدارية ، جماعة الجزائر، ج2، ص 361

الإدارية يساعد على إظهار الاختلاف بين الوصاية وبين الرقابة الرتابة في حين أن مصطلح الرقابة الإدارية يشمل الرقابة الرئاسية وقد يؤدي إلى الخلط بينهما.

ثانيا: تعريف الرقابة الإدارية الوصائية.

يعرف أحد الفقهاء الرقابة الإدارية الوصائية بأنها: "رقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية، بقصد المحافظة على وحدة و ترابط الدولة، و بقصد تجنب الآثار الخطيرة الي قد تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية، مع ضمان وحدة تتميز القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، على أن لا تتم هذه الوصاية إلا في الحالات المحددة قانونا، حماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية المذكورة¹

فهذا التعريف و إن كان قد عني بتحديد طرق الرقابة الوصائية و الإشارة إلى بعض مهامها، كما أنه أشار إلى أهم صفاتها و هي الصفة الإستثنائية الي تقوم على أساس عدم جواز حصولها إلا بنص في القانون. إلا أن هذا التعريف لم يبين وسائلها بالرغم من أهمية هذا البيان و لم يذكر رقابة الشرعية كمهمة لهذه الرقابة، زد على ذلك أن التعريف يجعل الرقابة الوصائية مقصورة على رقابة الدولة، و ذلك بالرغم من أنها قد تصدر عن هيئات لا مركزية عليها في مواجهة هيئات لا مركزية أدق.

الفرع الثاني : خصائص الرقابة الإدارية الوصائية.

تتميز الرقابة الإدارية الوصائية بجملة خصائص أساسية مستمدة من إستقلال الهيئات اللامركزية المعنية بهذه الرقابة ، و يمكن إجمال هذه الخصائص في

¹- بكر قباني، الوصاية الإدارية، مجلة القانون و الاقتصاد، السنة 52، 1984، ص 100

كونها رقابة إدارية، و ذات صفة إستثنائية ، وأنها رقابة مشروطة و خارجية، وفيما يلي بيان لكل خاصية من هذه الخصائص على حدة.

أولاً : رقابة إدارية.

تستند الصفة الإدارية لأعمال الرقابة الوصائية إلى صدور هذه الأعمال عن جهة إدارية حسب المعيار الشكلي— وحصولها بموجب قرارات إدارية¹ . والأصل أن هذه الرقابة تتم بطريقة تلقائية من جانب السلطة المركزية، وإن كانت أحيانا تتم بناء على ذوي الشأن. فضلا على أنها قد تتسع لتشمل مراقبة الشرعية، ومراقبة الملاءمة .وهو ما يميزها عن الرقابة القضائية التي تصدر عن القضاء بموجب أحكام قضائية وتقتصر على مراقبة الشرعية، وذلك بناء على طلب ذوي الشأن.

ثانيا: رقابة استثنائية.

تتميز الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية بالصفة الاستثنائية . وذلك على أساس أنها لا تفترض، وأنها لا تمارس إلا إذا وجد نص يقررها صراحة. وأن هذه الرقابة لا تتم إلا في الحدود وبالوسائل التي يقررها القانون، وبالنسبة للحالات المحددة فيه . وذلك على عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة مفترضة تتم بقوة القانون. كما أن استناد الرقابة الوصائية إلى القانون من حيث قيامها، ورسم حدودها، وتحديد وسائلها وبيان حالاتها يرجع إلى اختصاص المشرع وحده، بمباشرة هذه المهمة وذلك على أساس استقلال الهيئات اللامركزية الإقليمية. مما يتمتع معه تقييد هذا الاستقلال إلا بواسطة المشرع. وعليه فإنه إذا • بنص القانون على إخضاع عمل معين من جانب جهة لامركزية لرقابة الإلغاء مثلا. فإن جهة الوصاية لا تملك في هذه الحالة إجراء الإلغاء ، وإن كان لها حق اللجوء إلى

¹- توفيق شحاتة ، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الأولى، ج1، دار هدى للطباعة و النشر، مصر، 1955، ص 182

القضاء لطلب الحكم بإلغاء العمل الصادر عن الهيئات اللامركزية لعب تجاوز السلطة.

وإضافة الصفة الاستثنائية على هذه الرقابة يترتب عليه وجوب تفسير النصوص المتعلقة نه الرقابة تفسيراً ضيقاً . وذلك على أساس أن النصوص المذكورة تعتبر إستثناءً وارداً على أصل عام وهو ما يوجب عدم التوسع في تفسير هذه النصوص. احتراماً لمبدأ استقلالية الهيئات اللامركزية¹

أضف إلى ذلك، أنه إذا نص القانون على تحويل جهة الرقابة الوصائية سلطة اتخاذ إجراء وصائي معين، فإنه لا يكون لهذه الجهة أن تستعمل إجراء وصائياً آخر بدلاً من الإجراء المسموح به قانوناً كما أنه لا يجوز لجهة الوصاية أن تستعمل وسيلة وصائية تقرر لها قانوناً لغير الغرض الذي حدده القانون. كما يترتب عليها كذلك أنه لا يجوز لشخص لامركزي أن يتنازل للجهة الوصائية ولو جزئياً عن حريته المقررة قانوناً. شأنه في ذلك شأن الشخص العادي الذي لا يملك التنازل عن حريته الفردية.

ثالثاً: رقابة خارجية.

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

¹- بكر قباني ، المرجع السابق، ص 138

رابعاً: أنها رقابة جزئية ومشروطة وغير مطلقة.

إذا كان الأصل أن السلطة الرئاسية تتسم بالإطلاق والشمولية، وأنه بمقتضاها يكون للرئيس الهيمنة التامة على الرؤوس. وأن هذا الأصل العام يسري على جميع تصرفات المرؤوسين من غير حاجة إلى نص خاص يقررها.

فإن الرقابة الوصائية لا تتواجد إلا بنص صريح في القانون، و تباشرها السلطة الوصائية في حدود مضمونه فلا رقابة بدون نص. ومن ثم فهي رقابة جزئية ومشروطة، لا تمارس إلا في الحالات وبالأوضاع المنصوص عليها في القانون، فهي تتبع منه وليست إختصاصاً عاماً كما هو قائم في السلطة الرئاسية . فالرقابة الإدارية الوصائية لا تمارس إلا على أعمال الهيئات اللامركزية التي تصدر منها بصفتها وحدة إدارية مستقلة. فلا تمارس الوصاية على أعمال تلك الهيئات التي تقوم بها بتفويض من السلطة المركزية¹ أي بمنتهى تابعة للسلطة المركزية. كما هو الحال بالنسبة للوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي حيث لا يخضع أي منهما للرقابة الوصائية بمناسبة مباشرته لإختصاصاته كمثل للسلطة المركزية. إنما يخضع للسلطة الرئاسية للوزير بالنسبة للوالي و بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

¹ - عبد الحميد فياض، المرجع السابق، ص 941

الطلب الثاني : أهداف و مبررات الرقابة الإدارية الوصائية.

تسعى الرقابة الإدارية الوصائية إلى تحقيق مجموعة من الأهداف، وذلك من أجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية والإدارية والمالية ، إلى جانب ذلك فلها مبرراتها الي هي أصلا أهم المهام وراء وجودها. هذا ما سنتطرق إليه في هذا المطلب

الفرع الأول : أهداف الرقابة الإدارية الوصائية.

يمكن تقسيم أهداف الرقابة الوصائية إلى أهداف سياسية و أخرى إدارية.

أولا : الأهداف السياسية.

أهم هدف سياسي تسعى الرقابة الوصائية من أجل تحقيقه، هو ضمان و صيانة وحدة الدولة السياسية. ذلك أن قيام التنظيم اللامركزي الإقليمي يؤدي إلى وجود أشخاص لامركزية متعددة إلى جانب شخصية الدولة. وأن استقلال الوحدات اللامركزية بإدارة شؤونها قد يؤدي إلى إنقطاع الصلة بينها و بين السلطة المركزية . و هو أمر قد يهدد و حودة الدولة و كذلك الوحدة الوطنية بما يستوجب من الناحية السياسية وجود رقابة وصائية من جانب الدولة على الوحدات اللامركزية الإقليمية، لضمان حماية الوحدة المذكورة في مواجهة أي محاولة لتحويل هذه الوحدات إلى وحدات سياسية فيدرالية¹

ثانيا : الأهداف الإدارية.

¹-ابراهيم رابعي، مذرة ماجستير ، ص 121

إن مصلحة الدولة تستوجب من الناحية الإدارية، وجود رقابة وصائية تستهدف ضمان حسن إدارة وتسيير الهيئات الإدارية اللامركزية، كما تستهدف ضمان وحدة الإتجاه الإداري، من جانب سائر الهيئات اللامركزية. خاصة وأن أعضاء هذه الهيئات يستلهمون أحيانا وجهات نظر متباعدة، ولاسيما الأعضاء الذين يتم اختيارهم بطريق الإنتخاب، و ذلك بتأثير الإعتبارات السياسية أو الإنتخابية. هذا بالإضافة إلى إفتقار الأعضاء المنتخبين عادة إلى الخبرة الإدارية والكفاية الفنية.

أضف إلى ذلك أن للدولة مصلحة إدارية مباشرة في الرقابة الوصائية على إدارة وتسيير الهيئات اللامركزية الإقليمية. وذلك لميل القائمين على هذه الهيئات إلى إبتثار المصالح المحلية على المصالح العليا للدولة، مما قد يعرض الأخير للخطر.

الفرع الثاني :محررات الرقابة الإدارية الوصائية.

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

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

أولاً : احترام الشرعية.

تلتزم السلطات الإدارية اللامركزية باحترام مبدأ الشرعية بالنسبة لجميع أعمالها، شأنها في ذلك شأن سائر السلطات العامة، وهو الذي يوجب على السلطات

اللامركزية احترام القانون وذلك بمعناه الواسع أي كل القواعد القانونية أيا كان مصدرها و شكلها، ويوجب بالتالي وجود رقابة وصائية على مدى احترام الشرعية من جانب السلطات اللامركزية. هذا فضلا عن الرقابة القضائية.

ومن أهم أمثلة القواعد القانونية الي تلتزم بها الأشخاص الإدارية اللامركزية قاعدة التخصص، وذلك بوصفها قاعدة قانونية عامة توجب على كل شخص معنوي إلتزام دائرة الغرض الذي وجد من أجله، والإمتناع عن كل عمل يخالف هذا الغرض وهي من القواعد القانونية الي تفرضها طبيعة الشخصية المعنوية ولو تتقرر بنص صريح

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

ثانيا : حماية المصلحة العامة.

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

1.مصلحة الدولة : توجد للدولة مصلحة مباشرة في ممارسة الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية وذلك من أجل حماية المصلحة العامة من الناحية

السياسية والإدارية و المالية. وقد سبق أن ذكرناهم بشيء من التفصيل عند الحديث عن أهداف الرقابة الوصائية¹.

2. مصلحة الأشخاص اللامركزية : من المهام الرقابة الوصائية رعاية مصالح الشخص اللامركزي في مواجهة ممثليه، وذلك في حالة إهمالهم أو انحرافهم عن تأدية مهامهم نحوه وفقا لما يقرره القانون وبخاصة إذا كان الشخص اللامركزي ممن يتم اختيارهم عن طريق الإنتخاب، وكذلك في حالة حدوث تجاوزات من جانب هؤلاء الممثلين.

3. مصلحة المواطنين : تعتبر الرقابة الوصائية من الأمور الضرورية لحماية مصلحة المواطنين من سوء إدارة هذه الهيئات اللامركزية الناشئ عن الإهمال أو عدم التزام الحياد و الإنصاف.

المبحث الثاني: السلطات الوصاية المخولة بممارسة الرقابة والقيود الواردة على ممارستها.

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

وحمية لمبدأ حرية واطلال الجماعات الإقليمية فإن سلطات الوصاية ليست حرة في ممارستها للرقابة الوصائية و إنما هناك ضوابط و قيود يجب مراعاتها واحترامها، هذا ما سنتناوله في هذا المبحث

¹- بكر قباني، المرجع السابق، ص 128

المطلب الأول : السلطات الإدارية المخولة بممارس الرقابة الوصائية.

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

الفرع الأول : السلطات الوصائية المركزية.

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

أولاً: رئيس الجمهورية :

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

- سلطة التعيين : في الوظائف العليا المدنية والعسكرية مثل الوزير الأول، رئيس مجلس الدولة، الوالي ..الخ.
- السلطة التنظيمية : حيث يمكن لرئيس الجمهورية إصدار قواعد قانونية عامة ومجردة لا تختلف عن القوانين إلا من حيث الشكل. وتشمل سلطته

¹ - عبد المجيد فياض، المرجع السابق، ص 952

التنظيمية كل المسائل غير الداخلة في اختصاص التشريع، إعمالاً لنص المادة 1/125 من الدستور.

• سلطة الحفاظ على أمن الدولة : من أهم صلاحيات رئيس الجمهورية الحفاظ على أمن الدولة وذلك بموجب سلطاته في إتخاذ التدابير والإجراءات في مجال الضبط الإداري الوطني.¹

و كل تصرفات رئيس الجمهورية تتم بموجب التوقيع على المراسيم الرئاسية هذه مجمل الاختصاصات الادارية لرئيس الجمهورية ، اما عن علاقة رئيس الجمهورية بالجماعات الاقليمية فتظهر من خلال

1. تعيين الوالي : وفقا للمادة 78 من دستور 1996 يختص رئيس الجمهورية بتعيين الوالي وطبقا لقاعدة توازي الأشكال فهو المختص بعزله. ونظرا لازدواجية اختصاصات الوالي وسيطرته على أغلب اختصاصات الجماعات الإقليمية سواء بالنسبة للولاية بصفته هيئة تنفيذية، أو بالنسبة للبلدية باعتباره سلطة وصائية، فإن اختصاص رئيس الجمهورية بتعيينه ونقله وعزله يشكل تمديدا على استقلالية الجماعات الإقليمية. وخاصة في ظل غياب نقص تشريعي يحدد أسباب عزل الولاية ونقلهم، وترك هنا الاختصاص للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية الذي يمكنه أن يستخدم كل وسائل السلطة الرئاسية في مواجهة الولاية.

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

¹ - سليمان محمد طاوي، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 134

3. إعمالا للسلطة التنظيمية، يقوم رئيس الجمهورية بإتخاذ المرسوم الرئاسية ذات الصلة بالجماعات الإقليمية والمبينة لكيفية تطبيق الكثير من المواد الواردة في قانوني البلدية والولاية، حيث نجد أن القانونين كثيرا ما يحيلان إلى التنظيم لتبني كيفية تطبيق بعض المواد و من ذلك مثلا الفقرة 2 من المادة 137 قانون البلدية : تحدد قواعد إنشاء المؤسسات العمومية البلدية وتنظيمها وعملها عن طريق التنظيم . ولم يحدد المشرع طبيعة التنظيم مما يجعل احتمال كونها مراسيم رئاسية قائما .

ثانيا : الوزير الأول

نص دستور 1996 على ازدواجية السلطة التنفيذية فالى جانب رئيس الجمهورية هناك الوزير الأول، هذا الأخير الذي منحه الدستور اختصاصات متنوعة وتتمثل أهم صلاحياته ذات الطابع الإداري في سلطة التعيين و السلطة التنظيمية.

1. سلطة التعيين : حسب المادة 4/85 المعدلة بموجب تعديل الدستور بتاريخ 15 نوفمبر 2008، يقوم الوزير الأول بتعيين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية، ودون المماس بأحكام المادتين 77 و78.

2. السلطة التنظيمية : على خلاف السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية التي تمتاز بالانتساع، فالسلطة التنظيمية للوزير الأول مقيدة بحدود القانون طبقا للمادة 2/125 من دستور 96 وحدود الرسم الرئاسية وفقا للمادة 3/85 دستور 96 فهو ينفذ القانون بالإضافة إلى التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية، وبصفة عامة تخضع أغلب الإدارات العمومية لسلطة ومراقبة الوزير الأول فهو الذي يتول تنظيم المصالح المركزية للوزارات ومصالح الحكومة والمصالح الإدارية للولاية ويتول مهمة التعيين في الوظائف العليا لهذه المصالح .

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

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

كما أن اختصاص رئيس الجمهورية بتعيين الوالي لا يمكن اعتباره سلطة رئاسية ذلك أن قانون الولاية 90-09 في المادة 92 نص على أن الوالي يتلقى التعليمات من الوزراء ، وبما أنه لمهمة الوالي طبيعة مزدوجة سياسية وإدارية، فإنه يمكن اعتبار علاقته برئيس الجمهورية علاقة سياسية، كعلاقة هذا الأخير بالوزير.

ثالثا: الوزير :

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

¹ - عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 130

واعتباره كذلك لا يعني استقلاله المطلق بشؤون هذه الوزارة بل أنه يخضع لمبدأ الشرعية وسيادة القانون، وللقرارات التي تصدر من سلطات أعلى منه، كقرارات رئيس الجمهورية والوزير الأول، لكنه لا يخضع سلطتها الرئاسية أو الوصائية بالمعنى المعروف في القانون الإداري، فالعلاقة هنا أقرب إلى الإشراف والتنسيق منها إلى الرقابة الإدارية¹. وتتمثل أهم صلاحيات الوزير في :

1. السلطة التنظيمية : الحقيقة أن الوزير لا يتمتع بسلطة تنظيمية مستقلة، ومع ذلك فهو يساهم في تنفيذ وتطبيق أحكام المراسم التنفيذية، بموجب ما يصدره من قرارات تنظيمية تتصل بقطاع وزارته. كما يشارك بطريقة غير مباشرة في سلطة التنظيم من خلال إعداد مشاريع المراسيم.

* تخول له المراسيم التنفيذية المحددة لصلاحيات الوزراء ممارسة مظاهر السلطة الرئاسية على جميع الموظفين العاملين بالوزارة.

* يمارس الوزير وصايته على مختلف المؤسسات العمومية التي تتمتع بالشخصية المعنوية، وعلى الجماعات المحلية.

وقد نص قانون 90-09 المتعلق بالولاية عن خضوع أعمالها لوصاية الوزير في مواضيع كثيرة منها المادة، 51

بعد استعراض اختصاصات كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول والوزير، والعلاقة لبعضهم البعض من جهة ، وعلاقتهم بالجماعات الإقليمية من جهة أخرى، يمكننا القول أن سلطة الوصاية تتجلى أكثر في اختصاصات الوزراء بصفة عامة ووزير الداخلية والجماعات المحلية بصفة خاصة، فالسلطات الإدارية العليا بحكم منصبها لا يمكن انشغالها بالمسائل ذات الأهمية الثانوية مثل الرقابة

¹ - سليمان محمود الطماوي، المرجع السابق، ص 191

الوصائية التي يجب ترك أمرها إلى سلطات أدق، نظرا لما في هذه الرقابة من تجميد وعرقلة لعمل الجماعات الإقليمية سبب ما يقتضيه إصدار قرار من رئيس الجمهورية من إجراءات بطيئة ومعقدة والأمر نفسه بالنسبة للوزير الأول

الفرع الثاني : السلطات الوصاية اللاتركيزية - عدم التركيز الإداري -

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

أولا: الوالي :

نظرا لأهمية الدور المنوط بالوالي ومركزه الحساس فقد نص الدستور صراحة على اختصاص رئيس الجمهورية بتعيينه ، وهو المختص أيضا بإنهاء مهامه وفقا لقاعدة توازي الأشكال.

ويتمتع الوالي بازدواجية في الاختصاص حيث يجوز على سلطات بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، كما يمارس سلطات أخرى باعتباره ممثلا للدولة، و بهذه الصفة الأخيرة يمكنه ممارسة الوصاية على البلديات وعلى الإدارة اللامركزية المرفقية المحلية، وقد نص قانون 08/90 المتعلق بالبلديات على خضوع أعمال البلدية لرقابة لاسيما المواد 79-80-81-82 منه.

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

ثانيا : رئيس الدائرة :

¹- مختار بوشيبية، رسالة دكتوراه ص 339

يقوم رئيس الدائرة وتحت السلطة الرئاسية للوالي بممارسة الرقابة الوصائية على أعمال البلديات وخاصة المصادقة على بعض مداورات المجالس الشعبية البلدية التي لا يتعدى عدد سكانها 50.000 نسمة¹ ويقوم رئيس الدائرة كمثل للوالي بأعمال التنسيق فيما بين البلديات التابعة له ويقدم لها الاستشارة. وفي هذا الصدد يكون رئيس البلدية على اتصال دائم برئيس الدائرة إذ يعرض عليه مشاكل البلدية وأعمال ومقترحات المجلس ومتخلف الأوضاع العامة، مقترحا الحلول المناسبة لها فيأخذ من رئيس الدائرة وجهة نظره مباشرة أو ينقل الاستشارة إلى الوالي الذي يقدم توجيهاته العامة كمثل للدولة وللولاية معا ويطلب من رؤساء الدوائر تبليغها أو السهر على متابعتها وتنفيذها في البلديات . فرئيس الدائرة يمارس الوصاية بمقتضى تفويض من الوالي.

المبحث الثاني : السلطات الوصائية اللامركزية و القيود الواردة على ممارسة الرقابة

المطلب الأول : السلطات الوصائية اللامركزية — لامركزية الرقابة الوصائية—
 قد تمارس الرقابة الوصائية من جهة لا مركزية، ويتحقق ذلك حينما ينشئ شخص عام إقليمي لا مركزي شخصا عاما مرفقيا يكون تابعا له ومؤسسة عامة، هذه الحالة يكون الشخص العام الإقليمي هو جهة الوصاية بالنسبة للشخص العام المرفقي، وليست السلطة المركزية. وقد يجمع المشرع بين الجهتين، فيعطي لكل من الشخص الإقليمي والسلطة المركزية حق ممارسا بعض صور الوصاية على الشخص اللامركزي المرفقي . وقد تعطى لبعض الهيئات المحلية الأعلى درجة

¹ - المادة 78 من دستور 1996

حق الرقابة على الهيئات المحلية الأذق منها¹، غير أن المشرع الجزائري • يخول الولاية كشخص لا مركزي و المجلس الشعبي الولائي، ممارسة الرقابة الوصائية على البلدية (المجلس الشعبي البلدي).

هذه هي الجهات الي تعص سلطات وصائية، وتبقى القاعدة العامة هي مباشرة الوزراء للجزء الأكبر من الرقابة الوصائية، فالوزارة هي الأصل في مباشرة الرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية .

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

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

¹- بركات محمد ، النظام القانوني للمنتخب المحلي ، مذكرة ماجستير جامعة الجزائر، كلية الحقوق و العلوم الادارية، بن عكنون ، 1998، ص 215

المطلب الثاني : القيود الواردة على ممارسة الرقابة الوصاية.

إستقلال الهيئات اللامركزية إستقلال أصيل، تستمده تلك الهيئات إما من الدستور مباشرة أو من التشريعات العادية. وأن الرقابة الوصائية قيد على حرية و إستقلال الهيئات اللامركزية لا تتقرر إلا بنص ثانوي، فالمشرع وحده هو الذي يملك فرض هذا القيد على إستقلال تلك الهيئات.

وكما يملك المشرع تقرير الوصاية فإنه يملك تقرير تحديد سلطاتها وشروط استعمالها، إذ لا يتصور أن يخول المشرع الجهة التي تتول هذه الرقابة سلطات مطلقة غير محددة تباشرها على الهيئات اللامركزية. ومن ثم فإن الصفة الاستثنائية للرقابة الوصائية تحتم بالضرورة ألا تمارس إلا في الحالات و بالوسائل ووفق الأغراض التي تبينها النصوص التشريعية لهذه الرقابة وتتمثل القيود الواردة على الوصاية في:

- قود تشريعية :
- قود خاصة بكيفية بمال الرقابة
- قيود رد على الأغراض التي تستهدفها هذه الرقابة.

الفرع الأول : القيد التشريعي :

ويعني هذا القيد ألا تمارس جهة الوصاية سلطاتها إلا بقانون، وينبغي على ذلك أن جهة الوصاية لا تمارس سلطاتها مهما واجهت من أعمال غير مشروعة صادرة من الهيئات اللامركزية وتلتزم الصمت حيالها في حالة انعدام النص المقرر لهذه

الرقابة. فالأصل هو استقلال الهيئات اللامركزية والغيب الذي يرد على هذا الإستقلال هو استثناء من هذا الأصل. ويترتب عن هذه الصفة الاستثنائية أن تكون هذه النصوص المقررة لها صريحة وأن تخضع في تفسيرها لقاعدة التفسير الضيق فالتوسع في التفسير يتعارض مع هذه الصفة الإستثنائية .

وبهذا الخصوص تطرح إشكالية طبيعة النص المقرر للوصاية هل يجب أن يكون نصاً قانونياً ؟ أم يجوز أن يكون تنظيمياً ؟

يرى أغلب الفقهاء أنه يجب أن يكون النص المقرر للوصاية نصاً قانونياً، لأن كونه تنظيمياً يفرغ هذا القيد من فحواه ويخرج الوصاية من طابعها الاستثنائي، ومرجع ذلك أن سلطة الوصاية هي السلطة المركزية وهي نفسها المختصة بإصدار التنظيمات وبهذا فهي تقرر صلاحياتها بنفسها مما يجعلها حرة في مباشرة الوصاية تقررها و تباشرها وفق إرادتها وهذا ما يتعارض مع مبدأ حرية واستقلال الهيئات اللامركزية. وقد نص الدستور الجزائري على أن البرلمان هو المختص بمسألة التقسيم الإقليمي للبلاد ، وتنظيم السلطات العمومية وعملها . وبمقتضى هذه النصوص أصدر البرلمان عدة قوانين تنظم الجماعات الإقليمية، منها قانون المادة 08/90 وقانون الولاية 09/90، وقد نص القانونان على خضوع البلدية والولاية للوصاية وبيننا وسائل ممارستها.

وإذا لم ينص المشرع على رقابة معينة بصدد اختصاص معين تجد الإدارة المركزية نفسها مجردة من صلاحية الرقابة الي تستطيع بموجبها إبداء رأيها حول ممارسة هذا الاختصاص فلا تمتلك حيلال القرار الإداري الصادر إلا طرق الطعن القضائي إذا توفرت شروطه¹ .

¹- محمد علي خطار، الأساس القانوني للامركزية الإقليمية، مجلة الحقوق الكويتية ، السنة الثالثة، العدد2، 1987، ص 143

الفرع الثاني : القيد الوارد على كيفية استعمال الرقابة الإدارية الوصائية :

ومقتضى هذا القيد فإن على سلطة الوصاية ألا تلجأ إلا للوسيلة الي نص عليها القانون و لا تلجأ لوسيلة أخرى حق و لو كانت أقل مساسا بحرية واستقلال الحرية اللامركزية. ويتم هذا القيد التساؤل بصدد ما إذ كان للسلطة الوصية أن تلجأ إلى دعوى الإلغاء لطلب إبطال بعض القرارات الصادرة من الهيئات اللامركزية المشمولة بوصايته

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

يرى بعض الشراح ، أنه لسلطة الوصاية حق اللجوء إلى القضاء لطلب إلغاء بعض قرارات الهيئات اللامركزية غير المشمولة بوصايتها مادامت مشوبة بعيب من عيوب البطلان. لأن الصفة متوافرة في سلطة الوصاية مادامت متمتعة بهذه السلطة. وبمقتضى هذا الرأي يمكن لممثلي هذه السلطة أن ينقلوا إلى القضاء المختص كل سلطات الوصاية فتخضع لرقابته كل أعمال الهيئات اللامركزية دون شد من القانون. غير أن هذا الرأي جانب الصواب. كما يقول الدكتور عادل محمود حلمي إذ من شأنه نقل كل سلطات الوصاية إلى القضاء المختص فتخضع لوصايته كل أعمال الهيئات اللامركزية، كما أنه لا مصلحة لسلطة الوصاية في اللجوء إلى مثل هذه الدعاوى ما دامت لا ترتب ضررا بالنسبة لها .

وعند استعمال وائل الوصاية الإدارية يجب احترام الإجراءات التي ينص عليها المشرع، وهي عادة إجراءات شكلية تتفاوت بين أخذ الرأي مقدما أو الأعدار أو

التسبب والنشر والإعلان والمواعيد، وهذه الإجراءات الشكلية تقرر صالح الهيئات اللامركزية وللصالح العام، وقد يكون الغرض منها ضمان و حماية الهيئات اللامركزية والحد من تدخل سلطة الوصاية .

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

الفرع الثالث : القيد الذي يرد على أغراض الرقابة الإدارية الوصاية.

تهدف الوصاية الإدارية إلى التحقق من شرعية الأعمال التي تصدر من الهيئات اللامركزية، وعدم مخالفتها الصالح العام. فالرقابة الوصائية لا تستهدف حماية مصالح الهيئة اللامركزية ذاتها. فلا يجوز لسلطة الوصاية إذن أن تلجأ لاستعمال وسائلها لتحقيق أغراض غير التي حددها المشرع ، إذا كان يفرض عليها أغراضا أو أهدافا معينة ، أو تلجأ لاستعمال هذه الوسائل، لتحقيق أغراض سياسية أو شخصية. وإلا تكون قد إنحرفت وأساءت استعمال سلطاتها¹.

ولا يمكنها النظر في الملاءمة إذا • يص القانون على ذلك، فعليها أن تنقيد بالغرض الذي أراد المشرع تحقيقه. وحق تظل الرقابة الإدارية ق حدودها الطبيعية المرسومة، بحيث لا يهدر استغلال الهيئات اللامركزية، فإن لممثل تلك الهيئات حق الطعن ق القرارات الصادرة من السلطة المركزية فيما يتعلق بممارسة مصلحة الوصاية . وهذا ما نصت عليه المادة 46 قانون البلدية حيث جاء فيها : " يجوز للمجلس الشعبي البلدي أن يطعن لدى المحكمة المختصة، في قرار الوالي القاضي ببطلان المداولة، أو المعلن عن إبطالها، أو رفض المصادقة

¹د/ عادل محمود حمدي: المرجع السابق ، ص،162.

عليها، وذلك وفقا للشروط والأشكال الجاري بها العمل¹. كما نصت المادة 54 قانون الولاية : " يمكن رئيس المجلس الشعبي الولائي باسم الولاية أن يطعن لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر من وزير الداخلية يثبت بطلان أية مداولة، أو يعلن إلغائها، أو يرفض المصادقة عليها"

فكون الوالي معين ينقص استقلاله في مواجهة السلطة التي عينته. وحماية لمصالح الولاية أجاز المشرع لرئيس المجلس الشعبي الولائي أن يطعن باسمها.

بالإضافة إلى هذا فإن مسؤولية جهة الوصاية تتقرر أيضا قبل الأفراد حيث تسأل سلطة الوصاية إذا ما أهملت في حارسيتها للرقابة الوصائية أو انحرفت في استعمالها فهي تمارس هذه السلطات بمقتضى قرارات إدارية مستقلة وفقا لأحكام القانون وهي تسأل إذا ما ترتب على قيامها بمهمة الوصاية ضرر بالغير.

فإذا أذنت السلطة المركزية للشخص اللامركزي بالقيام بتصرف لا يقره القانون أو صادقت على قرار غير مشروع، فإنها تكون في هذه الحالة، قد ساهمت بعمل إيجابي في تنفيذ تصرف غير مشروع، ما كان يمكن تنفيذه لولا تدخلها بالإذن أو التصديق، والمسؤولية تتقرر هنا قبل الشخص اللامركزي وجهة الوصاية على السواء ، نتيجة تعدد الخطأ فيسأل الشخص اللامركزي نتيجة صدور التصرف ابتداء من جانبه، ونسأل السلطة المركزية على أساس تقصيرها في ممارسة سلطات الوصاية

¹- قانون رقم 08/90 المتعلق بقانون البلدية المؤرخ في 1990/04/07

الخاتمة

الخاتمة

إن أهم ما تم تبيانه وملاحظته عن المشرع الجزائري وفي سبيل أعماله لمختلف أنواع الرقابة التي تعد نابغة من صميم الشعب فهي وحدها التي تستطيع تأكيد وحدة المجتمع باستثارة الرأي العام للاهتمام بالمشكلات الإنسانية ومشاركة المواطنين في

الوصول إلى حلول لها. ولقد أصبح من الأمور المؤكدة أن على الإدارة أن تلعب دورا رئيسيا في عملية التنمية الشاملة التي لا توجد دولة إلا و يدفعها الطموح أن تقطع أشواطا ملموسة على طريقها.

وبالطبع فإنه لبناء نظام متطور للإدارة لا يأتي بمجرد إصدار قوانين أو مراسيم خاصة بذلك وإنما بكيفية تطبيق وإحكام الرقابة الوصائية و الرقابة الرئاسية من الجهات المركزية العليا في الدولة إلى الجهات اللامركزية الإقليمية وذلك من خلال رقابة السلطة الرئاسية والتي تتخذ في سبيل أعمال رقابتها عدة أشكال كسلطة الحلول و الإلغاء و السحب و التعديل وهذا فيما يخص الأجهزة الإدارية في الدولة.

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

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

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

قائمة المراجع

قائمة المراجع :

أولا : الكتب

1. احمد عاصم عجيلة، النظم السياسية، دار النهضة العربية، مصر، 1998
2. توفيق رمزي ، مذكرات في الادارة العامة، ب.د، ب.ط
3. توفيق شحاتة ، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الأولى، ج1، دار هدى للطباعة و النشر، مصر، 1955، ص 182
4. ثروت بدوي، تدرج القرارات الادارية و مبدأ المشروعية ، منشأة المعارف، 1986،
5. حسين عثمان محمد عثمان، دروس في الادارة العامة، الدار الجامعية،
6. سعيد بو الشعير ، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة، ج2، ط7، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005
7. سليمان محمد الطماوي الجريمة التأديبية دار الفكر العربي، القاهرة، 1975
8. سيد محمد الهوارى، الادارة العامة المبادئ و النظريات، ط1، مطبعة الانصاف ، بيروت، 1964
9. طعيمة الجرف، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، 1973
10. عادل محمود حمدي، **الاتجاهات المعاصرة في نظم الادارة المحلية :** دراسة مقارنة، ط1، دار الفكر العربي، مصر، 1975
11. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، دار المعارف، لبنان، 2006
12. عبد الغني سيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة ، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت
13. عبد الكريم درويش و ليلي تكلا، أصول الإدارة العامة، المكتبة الانجلوالمصرية، 1974
14. عثمان خليل عثمان، اللامركزية و نظام مجالس المديرية في مصر، دراسة مقارنة ، مكتبة سيد عبد الله وهبة، ب.ط، ص 58

15. عدنان عمرو ، مبادئ القانون الإداري، ماهية القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، المرافق العامة، دراسة مقارنة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية
16. عمار عوابدية، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984
17. مازن ليلو راضي، الطاعة و حدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ، 2008
18. مازن ليلو راضي، الطاعة و حدودها في الوظيفة العامة ، دار المطبوعات الجامعية، 2002
19. مصطفى ابو زيد فهمي ، الوسيط في القانون الإداري، دار المعارف، مصر، 2009

ثانيا : أطروحات جامعية

1. بركات محمد ، النظام القانوني للمنتخب المحلي ، مذكرة ماجستير جامعة الجزائر، كلية الحقوق و العلوم الادارية، بن عكنون ، 1998
2. مختار بوشيبية ، مظاهر السلطة الرئاسية و الوصاية الادراية على المؤسسات الاقتصادية، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق و العلوم الإدارية ، جماعة الجزائر، ج2، 2008
3. مختار بوشيبية، مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على المؤسسة العامة الاقتصادية :دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة دكتوراه، الجامعة الأردنية، الأردن ، 1998

ثالثا : المجلات و الدوريات

1. بكر قباني، الوصاية الإدارية، مجلة القانون و الاقتصاد، السنة 52، 1984،

2. عبد الحميد فياض، الوصاية و مظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الرابع، السنة 13، 1969

3. محمد علي خطار، الأساس القانوني اللامركزية الإقليمية، مجلة الحقوق الكويتية ، السنة الثالثة، العدد2، 1987

قائمة المحتويات

قائمة المحتويات

التشكرات

الإهداء

أ مقدمة:

الفصل الأول: الرقابة الرئاسية

5 المبحث الأول: ماهية الرقابة الرئاسية:

5 المطلب الأول: مفهوم الرقابة الرئاسية:

المطلب الثاني: الجذور التاريخية للسلطة

7..... الرئاسية:

13..... المبحث الثاني: مبادئ و أطراف الرقابة الرئاسية

13..... المطلب الأول: مبادئ الرقابة الرئاسية:

20..... المطلب الثاني: تميز الرقابة الرئاسية عن المفاهيم القرابية الشبه بها:

26..... المطلب الثالث: أطراف الرقابة الرئاسية:

الفصل الثاني: الرقابة الوصائية

المبحث الأول: ماهية الرقابة الإدارية الوصائية وبيان أهدافها و مبرراتها.

32.....

المطلب الأول : مفهوم الرقابة الإدارية الوصائية. 32

الطلب الثاني : أهداف و مبررات الرقابة الإدارية الوصاية. 39

المبحث الثاني: السلطات الوصاية المخولة بممارسة الرقابة والقيود الواردة

على ممارستها. 42

المطلب الأول : السلطات الإدارية المخولة بممارس الرقابة الوصائية. .. 43

المبحث الثاني : السلطات الوصائية اللامركزية و القيود الواردة على

ممارسة الرقابة. 49

المطلب الأول : السلطات الوصائية اللامركزية — لامركزية الرقابة

الوصائية—..... 49

المطلب الثاني : القيود الواردة على ممارسة الرقابة الوصاية. 51

خاتمة..... 57

قائمة المراجع : 60

الفهرس..... خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.