

جامعة زيان عاشور – الجلفة-
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

الوسائل غير القضائية
للرقابة على اعمال الادارة المحلية في الجزائر

مذكرة ضمن متطلبات
نيل شهادة الماستر حقوق تخصص دولة ومؤسسات

اشراف
احمد بن ويس

اعداد الطالب
بوطيبة زيان

السنة الجامعية 2017/2016

يروى أن القاضي عبد الرحيم البسياني ، كتب الى العماد
الاصفهاني يعتذر من كلام استدركه عليه :

" وقد وقع لي شيء وما أدري أوقع لك أم لا ؟ وها أنا أخبرك
به ، وذلك أنني رأيت أنه لا يكتب انسان كتابا في يومه إلا
قال في غده لو غير هذا لكان أحسن ، ولو زيد لكان
يستحسن ، ولو قدم هذا لكان أفضل ، ولو ترك لكان أجمل ،
وهذا من أعظم العبر ، وهو دليل على استلال النقص على
جملة البشر "

شكر وعرفان

رب أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت علي بإتمام هذا البحث وعلى ما مننت عليا من توفيق وسداد و على ما منحني من صحة وقدرة على تخطي الصعاب ، وتذليل العقاب .

يفرحني بعد حمد الله وشكره أن أتقدم بجزيل الشكر والتقدير وبأخلص آيات الاحترام والعرفان بالجميل الى الاستاذ أحمد بن ويس الذي انار لي الطريق بعلمه الغزير وتوجيهاته السديدة والذي كان لإرشاداته القيمة وروحه الطيبة الفضل الاكبر في انجاز هذا البحث هذا البحث.

كذلك الشكر الى كل الاساتذة الذين كانوا دعما لي في مرحلة الماستر كما أتقدم بخالص الشكر والتقدير الى السادة أعضاء لجنة المناقشة عن فضلهم بقبول الاشتراك في مناقشة هذا البحث المتواضع وتقييمه ونقده.

كما اتقدم بالشكر الى كل الاساتذة والاداريين بجامعة زيان عاشور

كما اتقدم بالشكر الجزيل الى

الأستاذ: أحمد شريف

الأستاذة بغدادي هاجر

الشكر للجميع

الإهداء

الى نور الهداية ومعلم البشرية المبعوث هدى ورحمة للعالمين سيدنا محمد عليه الصلاة والسلام.

الى من قال تبارك وتعالى فيهما " واخفض لهما جناح الذل من الرحمة وقل رب ارحمهما كما ربياني صغير "

الى القلب الدافئ والصدر الرحب ...الى من ضحت بشبابها من أجل سعادتي فكانت بذلك المثال في التضحية والوفاء...الى من اعطتني بدون سؤال وهونت عليا المحال ... الى من الجنة تحت أقدامها.

الى من أوقد أصابعه سموما لتنير لي الطريق... الى من افتخر بحمل اسمه الى من غمروني بعطفهم وحنانهم فنالوا منا الاحترام والتقدير.

الى اختي سميرة و اختي نورة.

الى من أحبوني وأحبتهم.

الى كل النفوس المليئة بالخير.

الى كل أسرة الدفاع بدون استثناء.

الى الأستاذ أحمد بركة فخر الرجال والجهاد.

الى ابني مصطفى سيف الإسلام.

الى والدته التي أحسنت تربيته.

الى كل مخلص ووفي لوطننا الجزائر.

مقدمة:

تختار الدولة الحديثة في أسلوبها التنظيم الإداري مما يتلاءم مع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية السياسية ، فتلجأ الى النظام الإداري المركزي في بداية نشأة الدولة ، وعندما تستقر أمورها ويتوسع حجمها وتزداد واجبتها وتكثر خدماتها تتحول الى النظام الإداري اللامركزي وذلك كي تتفرغ الحكومة المركزية للأمور السياسية الهامة وذلك تحقيقا لمشاركة المواطنين وضمان مساهمتهم في ادارة مرافقهم وخدماتهم.

وعليه يمكن القول ان اختيار الدولة لنظام اداري محدد يخضع للتطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية وبناءا على ما تم ذكره فإن النظام اللامركزي الإداري يقصد به توزيع السلطة والوظائف الادارية بين الجهاز المركزي والهيئات المحلية أو الهيئات المصلحية المستقلة ، كما أن هذا النظام يقابله النظام المركزي الذي يعتمد أساسا على تركيز السلطة الادارية ، واعتماد الدولة على النظام اللامركزي هو من أجل تقريب الادارة من المواطنين، والاهتمام باحتياجاتهم وانشغالاتهم ، لأن الادارة المحلية تكون أقرب من واقع المواطنين وهذه الاهتمامات كلها ترمي الى الاخذ بمبادئ الديمقراطية والرغبة في تحسين أسلوب تسيير الادارة العمومية.

لذلك نجد أن الجزائر قد أنشأت لهذا الغرض هيئات تعرف بالجمعات المحلية كما أعطتها عناية كبيرة ، وما يعكس هذه العناية ما جاء في دستور 1996 في مادتيه 15 16 . على أن كل من البلدية والولاية تعتبران هيئتان لا مركزيتين تجسد كل منها تدخل المواطن في تسيير المرافق العمومية والمشاركة في الحياة السياسية ، عن طريق اختيار ممثليه المنتخبين.

كما أن اللامركزية الادارية لها ابعاد سياسية واخرى قانونية ، فالبعد السياسي يتمثل في تمكين الاجهزة المحلية المنتخبة من قبل الشعب في تسيير المرافق العمومية ، مما يحقق مبدأ الديمقراطية الادارية ، أما البعد القانوني يتجسد من خلال توزيع الوظيفة الادارية للدولة بين الاجهزة المركزية والهيئات المستقلة ذات الطابع المحلي ، كما يقوم النظام اللامركزي على ثلاث ركائز أساسية أولها الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة ، الامر الذي يلزم منح الاجهزة المحلية مهمة تسيير الشؤون

ذات الطابع المحلي ، أما الركيزة الثانية هي الاعتراف بوجود هيئات محلية أو مصلحة مستقلة ، الذي ينتج عنه الاستقلال عن السلطة المركزية في مجال اتخاذ القرار وتسيير شؤونها ، أما آخر ركن هو خضوع هذه الاجهزة لوصاية السلطة المركزية.

حيث أن هذا الاستقلال المقرر للهيئات المحلية والنتاج عن النظام اللامركزي لا يعني ابداء قطع العلاقة بينها وبين الدولة ، بل تظل العلاقة قائمة فيما بينها بواسطة رابط قانوني يعرف بالوصاية الادارية.

انطلاقا مما سبق ظهرت الرقابة غير القضائية الممارسة على الادارة المحلية وعليه يبقى أي تنظيم اداري مهما كان نوعه مرتبط بنظام الرقابة ، لأن القوانين والتشريعات لوحدها لا تكون كافية لضبط نشاط الادارة بقصد حماية حقوق الافراد وتحقيق المصلحة العامة بل لابد من وجود نظام رقابي اداري لحماية مبدأ المشروعية وكذا الاشراف على عمل الادارة بأن يكون مطابقا للأحكام والنظم القانونية وذلك بإلغاء أو تصحيح العمل الاداري الموصوف بعدم المشروعية. لذلك وجب على الدولة ايجاد سلطات ادارية يمنحها القانون الاختصاص برقابة تصرفات الادارة المحلية ، و التحقق من مشروعيتها ومراقبة مدى احترامها للقانون وتتخذ ما هو مناسب من الاجراءات القانونية في شأنها.

فالرقابة غير القضائية تعتبر أهم وانجع وسيلة لحماية وتطبيق مبدأ المشروعية في الدولة بصورة عامة وعلى مستوى الادارة المحلية على وجه الخصوص. ورقابة غير القضائية تأخذ عدة صور وأشكال وهذا من منطلق تعدد وتشعب نشاط الادارة المحلية بما فيها الجمعات المحلية هذا من جهة ومن جهة أخرى الى طبيعية النظام الاداري في الجزائر. فقد تكون هذه الرقابة سابقة وخارجة عن الكيان الاداري للإدارة المحلية وقد تكون لاحقة من اخر كيان الادارة ، فضلا الى تنوع نشاط الادارة يؤدي بالضرورة الى تنوع الاجهزة التي تقوم بالدور الرقابي.

انطلاقا من هذه المقدمات السابقة يمكن القول أن الادارة المحلية تحتل مركزا هاما في الدولة ، كما تقوم بدور فعال لتحقيق مصالحها ، كما تتميز بأنها ادارة قريبة من المواطنين وبالتالي فهي التي تستطيع التأكيد على الرأي العام المحلي ، بالاهتمام بالمشاكل والصعوبات التي تواجه المواطنين المحليين.

وعليه فإن الاشكالية التي يحتويها هذا البحث تتمحور حول تماشي نظام الرقابة غير القضائية والحفاظ على مبدأ المشروعية ؟

ولعل هذه الاشكالية تثير العديد من التساؤلات الفرعية التي توضح الموضوع بالإضافة الى أنها تؤثر الكثير من النقاط منها: ما معنى الرقابة غير القضائية ؟ ما المراحل التي مرت بها ؟ وما هي خصائصها ؟ و ما هي الاهداف المرجوة من وراء ممارسة الرقابة غير القضائية ؟ ما هي الهيئات المكلفة بالرقابة غير القضائية ؟ وعلى أي أساس يتم ممارسة هذه الرقابة ؟

وللإجابة على مجموع هذه التساؤلات المطروحة ، كان لابد من دراسة الموضوع باتباع المنهج الوصفي.

غير أنه ونحن بصدد هذا الموضوع واجهنا بعض الصعوبات والعقبات اجتمعت في نقص المراجع المتعلقة بموضوع البحث وخاص أن الامر ينحصر في الجزائر بالإضافة الى كثرة القوانين التي تتناول موضوع الادارة المحلية خاصة صعوبة معرفة ما هو ملغى من هذه القوانين وما هو ساري المفعول.

كما أن الاسباب التي دفعتنا الى اختيار هذا الموضوع ترجع الى اعتبارات عديدة أهمها الرغبة الشخصية في دراسة هذا النوع من المواضيع ، كما أن الرقابة غير قضائية لها الاهمية البالغة بوصفها هيئات هامة تتدخل لحماية حقوق الافراد في مختلف جوانب الحياة ، كما أن هناك فئة كبيرة من المواطنين لا تدرك الرسائل التي بموجبها تحمي حقوقهم ومصالحهم التي تم المساس بها بما تقوم به الادارة من اعمال مادية وقانونية.

نظرا لسعت الموضوع وتشعبه الذي يشمل العديد من المسائل حاولنا الالمام بجميع جوانبه وتناولنا الموضوع في فصلين: فصل أول يتناول الدراسة التأصيلية للرقابة غير القضائية أما الفصل الثاني فتناولنا من خلاله آلية الرقابة غير القضائية على أعمال الادارة المحلية

**الفصل الاول : دراسة تأصيلية للرقابة
غير القضائية على اعمال الادارة المحلية**

الفصل الاول : دراسة تأصيلية للرقابة غير القضائية على اعمال الادارة

المحلية

المبحث الاول : مفهوم الادارة المحلية

المطلب الاول : اللامركزية الادارية

لا يمكن الحديث عن مفهوم ومقومات الرقابة غير القضائية دون التمهيد لعرض موضوع اللامركزية والادارة المحلية كمفهوم وممارسة مرت بها معظم دول العالم المتقدم منها والنامي . وبداية لا بد من التأكيد على ان اللامركزية اسلوب في التنظيم يقوم على اساس توزيع السلطات والاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات اخرى مستقلة قانونا. واللامركزية بهذا المعنى قد تكون لامركزية سياسية او لا مركزية ادارية . ونحن اذ نركز على النوع الاول فقط ، فان مقتضى تشابك التعريفات يقتضي توضيح مفهوم اللامركزية السياسية . ان اللامركزية السياسية تعني توزيع الوظائف الحكومية المختلفة التشريعية والتنفيذية والقضائية بين الحكومة المركزية و الحكومات المحلية.

واللامركزية من منظور اداري تعني قيام الحكومة بنقل صلاحيات في شؤون التخطيط وادارة الموارد وتخصيصها من المركز الى الوحدات المحلية في الميدان. وبمعنى آخر فإنها اسلوبا من اساليب توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية قد تكون منتخبة او معينة او مزيجا منهما. وفي جميع الحالات فان ذلك يعتمد بشكل رئيسي على رغبة الحكومة المركزية في التخلي عن بعض مسؤولياتها للهيئات المحلية المختلفة والتي تختلف عمليا من بلد لآخر وطبقا لخصوصية وظروف كل دولة وخصائصها . ان مشاركة المواطنين المحليين هو العنصر الرئيسي الذي يميز اللامركزية . وتنطلق فكرة وفلسفة النظام اللامركزي اساسا من اهمية مشاركة السكان في المسائل الادارية المختلفة ، ومن مقولة ان العنصر الديمقراطي في هذا النظام يقود الى الفعالية والكفاءة الضرورية لإدارة الدولة بشكل عام.

وهكذا فان تطبيق اسلوب اللامركزية الادارية يتطلب ايجاد وحدات محلية ادارية ذات استقلال مالي و اداري لتستطيع ممارسة واجباتها دون عقبات . ولكن هذه الاستقلالية لا تعني اعفاء تلك الهيئات من ممارسة الحكومة المركزية لنشاط الرقابة والاشراف عليها.

الفرع الاول : أركان اللامركزية الادارية

يمكن تحديد اركان اللامركزية الادارية على النحو المبين ادناه

اولا : وجود مصالح محلية متميزة

تقوم اللامركزية الادارية على الاعتراف بوجود مصالح جماعية مشتركة و مترابطة اقليمية او فنية ، ويترك الاشراف عليها ومباشرتها لأبناء كل منطقة .

نجد ان المرافق الوطنية تحقق المصلحة العامة الوطنية التي يعم نفعها على جميع المواطنين الموجودين في الدولة كمرفق الامن والقضاء ... الخ ، وهناك مرافق محلية تكون على مستوى جزء من اقليم الدولة وتهم جزءا محددًا من الاشخاص كالتعليم والصحة وتوزيع الماء والكهرباء ... الخ تترك ادارتها لأبناء المنطقة لانهم ادري بحاجاتهم والاقدر على اشباعها. كما يرى الفقيه ريفيرو ان الاعتراف بوجود مصالح محليه متميزة عن المصالح الوطنية هي المعطية الاولى لأي تنظيم اداري لامركزي.

ولكي تكتسب مصلحة ما الصفة المحلية يجب ان تتوفر على شرطين وهما :

1. ان تعبر المصلحة عن حاجات غالبية سكان الاقليم المحلي.

2. الا تتعارض مع المصلحة العليا للدولة .¹

ان الاعتراف بوجود نوعين من المصالح ، مصالح وطنية ومصالح محلية يؤدي بنا الى إلى

التساؤل عن الجهة المختصة بتحديد نطاق كل من النوعين من المصالح ؟

يتم تحديد المصالح المحلية المتميزة بواسطة التشريعات التي تتصل بالنظام الاداري في الدولة.² اذ يختص المشرع بتحديد المصالح المحلية وتحديد الفاصل والعلاقة بينهما وبين المصالح الوطنية ، ففي الجزائر يقوم البرلمان لما له من صلاحيات بموجب الدستور بتنظيم وتحديد صلاحيات هيئات الادارة المركزية من خلال قانون البلدية 10-11 المؤرخ في 2001/06/22 ، وقانون الولاية رقم 07-12 المؤرخ في 2012/02/21 ، واسناد مهمة تحديد المصالح المحلية المتميزة عن المصالح القومية الى البرلمان وجعله من اختصاص القانون والتشريع يمثل ضمانا حقيقيا لدعم الطابع

عبد القادر الشخيلي، نظرية الادارة المحلية، مكتبة المحتسب، عمان، سنة 1983، ص 27.

سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الاداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، سنة 1979، ص 72.

اللامركزي ويحمي الهيئات والوحدات اللامركزية من امكانية تدخل الادارة أو السلطة المركزية للتقليص والتضييق من مجال ونطاق تلك الاختصاصات بمجرد اصدار قرارات ادارية صادرة عنها دون الرجوع للبرلمان.

ثانيا : انشاء وقيام أجهزة محلية مستقلة أو منتخبة

يعني استقلال الهيئة المحلية ان تكون لها الشخصية المعنوية ، وان الاعتراف بالشخصية المعنوية للهيئات اللامركزية يعد نتيجة للاعتراف بوجود مصالح خاصة تقوم بالنشاط الاداري عن طريق السلطات المحلية ، ومن ثم فان الشخصية المعنوية تعتبر الاساس القانوني الذي يميز اللامركزية الاقليمية والسند القانوني لتوزيع الوظيفة الادارية بالدولة من خلال اعطاء بعض الاجهزة الاستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطاتها بما يترتب عن ذلك حقوق ومن التزامات وتحمل للمسؤولية. وهذا ما اكده الفقيه "هوريو" بنه من الملاحظ ان التنظيم اللامركزي يقوم على وجود شخصيات اعتبارية كالمديريات والبلديات والمؤسسات العامة.

كما انه لا يكفي لقيام نظام الادارة المحلية وجود مصالح محليه متميزة ومنح الشخصية المعنوية بل لا بد ان يكون المجلس المحلي الذي يباشر هذه المصالح مستقلا في القيام بوظائفه الادارية عن السلطة المركزية.

من العناصر التي يقوم عليها نظام الادارة المحلية ان يكون لكل وحدة محلية جهاز اداري خاص يباشر النشاط الاداري في اطار الصلاحيات المنوطة بها .

ثالثا : الخضوع للرقابة الادارية

الخضوع للرقابة الادارية هو ذو اهمية بالغة في النظام اللامركزي وهو لإبقاء العلاقة قائمة بين الادارة المركزية ووحدات الادارة اللامركزية في صورة رقابة او وصاية ادارية تختلف في جوهرها عن السلطة الرئاسية القائمة بين الرئيس والمرؤوس.

الفرع الثاني : اشكال اللامركزية الادارية

تتفاوت نظم الادارة المحلية في العالم من حيث انواع او ترتيبات اللامركزية التي تتبناها ، وفي الاجمال فان ادبيات اللامركزية وممارستها حددت اربعة اشكال للامركزية اعتمادا على مدى الصلاحيات والاختصاصات التي تمنحها الصلاحيات المركزية للوحدة المحلية.

اولا : اللامركزية الاقليمية

في هذا النوع من اللامركزية تقوم وحدات اقليمية مستقلة بإدارة الشؤون المحلية للإقليم او المنطقة المحلية من الدولة . وهذا يعني ان هناك مصالح محلية متميزة يعهد بالإشراف عليها الى وحدات ادارية مستقلة . ويعتبر هذا النوع من الادارة مرادفا لنظام الادارة المحلية ، وفي ظل هذه اللامركزية يفترض وجود وحدات ادارية محلية مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية تمثلها مجالس محلية قد تكون مختارة من قبل سكانها وتخضع لإشراف ورقابة الحكومة المركزية . واللامركزية الاقليمية تركز على توزيع الاختصاصات والصلاحيات ضمن تنظيم اداري يتمتع بمرونة اكثر من اسلوب المركزية الادارية ويساهم في خلق فرصة اكبر للمواطنين في تقرير الامور التي يرغبون في القيام بها . من هنا نعتقد انه يجب التفريق بين الوحدات اللامركزية الاقليمية ووحدات عدم التركيز الاداري . فالأولى تتمتع بالشخصية الاعتبارية وتمارس نشاطات طبيعة محليه ولها اختصاصات اصيلة يكفلها القانون بحيث لا تخضع بصورة مطلقة للسلطة المركزية في العاصمة في حين ان الوحدات الفرعية لعدم التركيز ترتبط برابطة التبعية والخضوع للحكومة المركزية.

ثانيا : اللامركزية المرفقية (المصلحية)

وتعني قيام هيئات محلية عامة مستقلة قادرة على ممارسة وظيفتها المحدودة في منطقة واحدة او عدة مناطق في الدولة ، وهي التي تعرف بالمؤسسات العامة . ان اتباع هذا الاسلوب ينطلق من رغبة الدولة في ادارة عدد من المرافق العامة بأسلوب تجاري بعيدا عن تعقيدات البيروقراطية الحكومية واجراءاتها الطويلة . كل ذلك بهدف تقديم خدمات للمواطنين باقل تكلفة ممكنة وبفعالية اكبر ومن امثلة تلك الوحدات كمؤسسة النقل العام ، ومؤسسة الضمان الاجتماعي وغيرها من المؤسسات العامة ، وغالبا ما تكون هذه المؤسسات مستقلة عن الجهاز المركزي ولها اختصاصات محددة على اساس الوظيفة التي تقوم بممارستها ولها ذمة مالية مستقلة مع اهليتها للتقاضي وتتولى مسؤولياتها ضمن

الاختصاصات المسندة اليها قانونا ، كما ان موظفيها يتبعون لها مباشرة ، ويشملها نظام خاص يختلف عن نظام الموظفين المدنية وان كان الجائز تطبيق هذا النظام اذا نصت القوانين على ذلك.

المطلب الثاني : الادارة المحلية

الفرع الاول : تعريف الادارة المحلية

تعددت التعريفات التي تناولت مفهوم الادارة المحلية ، تبعا لوجهات نظر الفقهاء والمفكرين ولعل السبب في ذلك يرجع الى ان كل مفكر كان ينظر الى الادارة المحلية من زاوية معينة مبنية على الفلسفة الفكرية السياسية والقانونية للدولة التي ينتمي اليها المفكر او الكاتب ولكن بالنهاية نجد ان اولئك المفكرين قد اتفقوا على المبادئ الاساسية التي تتعلق بنظام الادارة المحلية ، ولاشك ان اختلاف الجوانب التي يهتمون بها ، والاهداف التي يرمون الى تحقيقها ، تدعونا الى التعرف على بعض هذه التعريفات ذات العلاقة بمفهوم نظام الادارة المحلية.

فهناك من يعرفها بانها نظام من انظمة الادارة العامة واداة من ادوات التنمية تهدف الى زيادة كفاءة الاداء الاداري في الدولة ، ويتم بمقتضاها اعطاء المحليات الاختصاصات والصلاحيات التي تساعد على سرعة وسهولة اتخاذ القرار بتحقيق السياسات والاهداف التنموية للدولة ، وهي تعبر عن اللامركزية الاقليمية كأسلوب من اساليب التنظيم الاداري للدولة ، أي ان الادارة المحلية تؤدي الى نقل بعض السلطات الى الوحدات المحلية . وهذا بالطبع لا يقضي على اختصاصات الحكومة المركزية بل انه يظهر علاقة اشتراك الوحدات المحلية المركزية ، ونتيجة لهذه العلاقات يجب التنسيق بين الطرفين ¹.

كما يعرفها الكاتب البريطاني كرام مودي " انها مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية امام الناخبين سكان الوحدة المحلية ويعتبر مكملا لاجهزة الدولة".

ويعرفها العطار ، بانها : " توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة او محلية تباشر اختصاصاتها تحت اشراف الحكومة ورقابتها " ². اهم ما يميز هذا التعريف انه يركز على الجانب الانتخابي ، والتركيز على رقابة واشراف الحكومة المركزية.

هشام امين مختار ، تخطيط وتنمية المجتمعات الجديدة في مصر ، رسالة دكتوراه ، كلية الهندسة ، جامعة القاهرة ، 2000. 1.
فؤاد العطار ، مبادئ في القانون الاداري ، بدون طبعة ، 1955 ، القاهرة ، ص 176 . 2.

وبما ان الادارة المحلية تستمد قوتها وشرعيتها اساسا من المجتمع ، فان دور الحكومة يقتصر على حماية الاحتياجات العامة بهدف تحقيق التوازن المنشود بين مصالح الجهات المختلفة ، أي ان الادارة المحلية اللامركزية ذات طابع اداري تهدف الى تنسيق العلاقة بين مركز الدولة وفروعه المحلية المنتشرة¹ .

الفرع الثاني: خصائص ومقومات الادارة المحلية

يتم التطرق في هذا الفرع الى خصائص ومقومات الادارة على النحو التالي:

اولا: خصائص الادارة المحلية:

يتميز الادارة المحلية وتنفرد بها على الادارة المركزية من أهمها²:

1. قربها من الافراد يجعلها تصل الى جميع مجالاتهم في حياتهم السياسية والاجتماعية والاقتصادية.
2. هدفها تنمية المجتمعات المحلية لتوفر للفرد معيشة أفضل.
3. تعمل على تكييف النظام الاداري ليلائم الافراد دون اجبارهم لتكيف مع الادارة.
4. اشتراك الافراد في ادارة الامور ذات الالهية المحلية لأن الافراد اقدر على معرفة حاجياتهم وكيفية تلبية هذه الحاجات.
5. اعداد الافراد سياسيا للقيادة الصالحة.
6. تدعيم الروابط الاجتماعية بين أبناء المجتمعات المحلية وتوفير أسباب التنمية الاجتماعية السليمة خاصة في المجتمعات المدينة التي يعاني فيها السكان من ضعف الشعور بالانتماء الى المجتمع.
7. اثارت الحماس والتنافس بين افراد المجتمعات المحلية المختلفة لتحقيق أكبر قدر من النهوض بالمجتمع بالاعتماد على الجهود الذاتية.

احمد رشيد ، الادارة المحلية ، المفاهيم العلمية ونماذج التطبيق ، دار المعارف ، القاهرة ، 1999.¹
النظم العربية للعلوم القانونية، النمو الحضاري في الوطن العربي، المؤتمر الرابع عشر للشؤون الاجتماعية، جامعة الدول العربية، 1999.²

ثانيا: مقومات الادارة المحلية:

1. تتمتع الادارة المحلية بالشخصية المعنوية :

قبل الشروع في تناول هذا العنصر لابد من التطرق الى التعريف معنى الشخصية المعنوية ، فالشخصية المعنوية تعرف على أنها " مجموعة من الاشخاص أو الاموال تتمتع بالشخصية القانونية تماما كتلك المقررة للأشخاص الطبيعيين ، وينظر اليها وتعامل كما لو كانت شخصا حقيقيا ، فهي لها حقوق وعليها التزامات ، وهي شخصية مستقل من الاشخاص والعناصر المادية المكونة لها ".¹

ان ما يميز الادارة المحلية عن الادارة المركزية بالشخصية المعنوية لأن الشخصية المعنوية هي نتيجة طبيعية للقيم اللامركزية ، وإذا لم تتوفر الشخصية المعنوية فإن ذلك يعني بقاء العلاقة الرابطة بين الادارة المحلية والمركزية لذا فإن هذا الطابع هو الذي يميزها ويمنحها الصفة القانونية ، وذلك الاعتراف بالشخصية المعنوية هو نتيجة منطقية للاستقلال الادارة المحلية وبوجود مصالح محلية خاصة بها.

وهذه الوحدات " تعتبر مستقلة عن أشخاص منشئها وممثليها ، وابرازها بذا الشكل القانوني الموحد ، هو حل للإشكالات الناجمة لقيامها بنشاطاتها فاعتبرت تلك النشاطات وكأنها صادرة عن هذا الشخص الذي اعتبر أهلا للالتزام والالتزام ، وأصبح قادرا على مباشرة التصرفات القانونية بما تمنه من حقوق وما تفرضه من التزامات وهذا الأمر يتبعه ذمة مالية مستقلة لعدد الاشخاص المعنوية بما يسمح لها باختصاصاتها².

2. قيام مجالس محلية منتخبة لإدارة المصالح المحلية:

إن الاعتراف بالشخصية المعنوية للمجالس المحلية لا تعتبر كافية ، فلا بد من وجود هيئات محلية منتخبة تنوب عن السكان المحليين في ادارة شؤونهم التي اعترف المشرع بها " ولما كان المستحيل على جميع أبناء الاقاليم أو البلاد أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة فإنه من المتعين أن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم ، ومن ثم كان الانتخاب هو الطريقة

فاطمة ربابعة، دور مجالس الخدمات المشتركة في التنمية المحلية في الاردن، رسالة ماجستير، الجامعة الاردنية، 1990.

محمد نور عبد الرازق، استقلال الادارة المحلية في مصر، رسالة ماجستير، جامعة الاسكندرية، 1974.

الاساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن إدارة الشخص المعنوي العام الإقليمي "1.

فجوهر الادارة المحلية هو أن يعهد الى بناء الوحدة الادارية بأن يشبعوا حاجاتهم المحلية بأنفسهم من خلال هيئة يتم انتخابها. لاشك أن الفقهاء قد انقسموا في آرائهم ال فريقين: الفريق الأول يدعم فكرة قيام المجالس المحلية والامر الآخر هو تلاءم نظام الانتخاب مع مبدأ الديمقراطية الذي يؤيد الاخذ بنظام الانتخاب.

وهناك فريق آخر يرى أن مسألة الانتخاب في حالة تطبيق نظام اللامركزية المحلية لا يعتبر شرطاً لازماً ويمكن أن يتم ذلك من خلال التعيين.

3. تمتع المجالس المحلية بالاستقلال في ممارسة اختصاصاتها مع خضوعها للرقابة:

من خلال ما سبق يمكن القول ان السلطة المركزية تخلت عن سلطتها ذات الطابع المحلي لصالح الادارة المحلية ، لكن مع احتفاظها بحق الرقابة والاشراف عليها حتى تضمن أنها تسيير بالشكل الذي يتناسب مع السياسة والمصلحة العامة للدولة ، ومن المعروف أنه عادة ما يوجد نص قانوني يبين به اختصاصات وصلاحيات الادارة المحلية ومن خلال ذلك النص يتم تحديد النوعية والكيفية التي يتم فيها رقابة السلطة المركزية ، ومن بين الفقهاء من يرى " أنه لا يمكن للإدارة المركزية أنتصل في رقابتها على الادارة المحلية الى حد اصدار الاوامر كما هو الحال في الرقابة الرئاسية ذلك أن ممارسة سلطة اصدار الاوامر تصطدم باستقلال الادارة المحلية وتمس جوهر اللامركزية نفسه "2.

فالرقابة اذن تكون ضمن الفلسفة الاساسية التي ينص عليها مبدأ اللامركزية الادارية وأن لا يخرج عن ذلك المفهوم حتى تبقى الادارة المحلية متمتعة باستقلاليتها.

وإذا كانت الرقابة والاشراف والتعاون ركنا من أركان وجود الادارة المحلية ومن مقوماتها كما اتفق الفقهاء على ذلك ، فإن هناك مجموعة من الاهداف تركز عليها الحكومة المركزية لمنفعة المواطنين³.

1. تأكيد الوحدة السياسية والادارية للدولة باعتبار أن الادارة المحلية نظام فرعي من النظام العام للدولة وأجهزتها.

سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الاداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982.¹
حسن عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1983.²
عبد الرزاق شخيلي، العلاقات بين الحكومة المحلية وإدارات المحلية، دراسة مقارنة، المعهد العربي لإنماء المدن، بيروت، 2002، ص23.25.³

2. التأكيد على أن الإدارة المحلية تعمل وفق القوانين والانظمة التي تصدرها الحكومة المركزية بالإضافة الى أن كل تصرفات الإدارة المحلية تكون مطابقة لهذه القوانين والانظمة وذلك حماية للحكومة المركزية والإدارة المحلية والمواطنين.
3. التأكيد على أن الإدارة المحلية تقوم بواجباتها في اطار الحد الأدنى المطلوب وبدرجة من الكفاءة ، وذلك من خلال اطلاع الحكومة المركزية على موازنة الإدارة المحلية التي تعتبر مؤشرا اساسيا من مؤشرات ادائها العام.

ثالثا: أسس العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية:

يمكن طرح العوامل والاسس التالية:

1. العامل الإداري والفني: يرجع المؤيدون لهذا العامل كسبب لفشل اللامركزية ، من منطلق القصور في تنفيذ برامج اللامركزية ، حيث أن هناك بعض المشكلات التي تواجه عملية التنفيذ منها عدم وضوح الاهداف وغموض التشريعات.
2. العامل الاقتصادي يرى رواد هذا المنهج من المتخصصين في اقتصاديات التنمية والعلوم السياسية أن اجتهاد رأس المال والتكنولوجيا يحتاج الى مركزية السلطة للتخلص من الهياكل التقليدية ، فهم يرون أن أي محاولة منح الاستقلال الذاتي للوحدات المحلية سوف يأتي بنتائج عكسية.
3. العامل السياسي إن الطبقات الحاكمة في الدول النامية تستخدم الوظيفة العامة لتعزيز حكمها وسلطتها ، ولذلك منغير المحتمل بالنسبة لهؤلاء الافراد المرتبطين بالسلطة أن يتنازلوا عنها لصالح الوحدات المحلية ، ولكي يتم تهدئة الطبقات الدنية فقد يكون من الضروري ممارسة بعض مظاهر الديمقراطية المحلية دون جوهرها.

المبحث الثاني: ماهية الرقابة غير القضائية على اعمال الإدارة المحلية

ان موضوع الرقابة غير القضائية اخذ حيزا هاما في الدراسات والبحوث العلمية المعاصرة ، وهذا لما له من اهمية بالغة في اضفاء مبدا المشروعية على اعمال الإدارة ، أي خضوع الاعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية لما تسنه السلطة التشريعية¹. كما ان كافة الدساتير والقوانين تحاول الوصول الى

سلطاني ليلي فاطمة الزهراء ، مبدا المساواة في التوظيف ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، جامعة سيدي بلعباس ، 2005- 2006 ، ص 252

ان تجعل مصالح المواطنين وتسيير شؤونهم بواسطة منتخبهم (المجالس المنتخبة) الذين يعبرون عن سيادتهم سيادة الشعب وحقه في اختيار ممثليه على المستوى المحلي.

لكن ورغم السعي الى تحقيق هذا المبدأ بمفهومه الواسع الذي يرمي الى استقلال الادارة المحلية عن السلطة المركزية الا ان نظام الرقابة غير القضائية يظل قائماً ومؤكداً كذلك في جميع القوانين المتعلقة بالإدارة المحلية منذ الاستقلال الى يومنا هذا ، من هذا المنطلق يمكن التطرق في هذا المبحث الى مفهوم الرقابة غير القضائية في المطلب الاول ، ثم الى مشروعية ومبررات الرقابة غير القضائية في المطلب الثاني.

المطلب الاول: مفهوم الرقابة غير القضائية على اعمال الادارة المحلية

في هذا المطلب سنتناول بالدراسة الى تطور الرقابة غير القضائية في الفرع الاول ، وتطورها في الفرع الثاني.

الفرع الاول: تطور الرقابة غير القضائية على اعمال الادارة المحلية

إن ان لكل شيء اصل ومنشأ . فالرقابة الممارسة من قبل الاجهزة والتي ليس لها الطابع القضائي عرفت منذ القديم ، لكن مفهومها كان يتغير بتغير الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية ...الخ الى حد اليوم ، فقد عرف تطورا وتحسنا عبر مرور الازمنة ولعل اهم مظاهر الرقابة غير القضائية هي الرقابة الادارية والتي يعبر عنها رجال القانون¹ بانها رقابة ذاتية تقوم بها الادارة وتمارسها على اجهزتها .

اولا : الرقابة غير القضائية في العصور الوسطى

ان ظهور الانظمة الاقطاعية في هذه العصور بعد سقوط الامبراطورية الرومانية ، ادى الى انحصار اهتمامات الافراد في كسب العيش دون التفكير في امور اخرى وكانت الاقطاعيات سببا

علي خضار شنتاوي، موسوعة القضاء الاداري ، الجزء الاول ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الاردن ، ص 140.

لاحتكام الرقابة على الافراد من خلال تركيز السلطة في شخص واحد ، وظهرت كتابات تبرز هذه الوضعية على غرار ما كتبه " الفرابي " عام 900 م عن ادارة المملكة او الدولة¹ وكيف انها كانت في يد رجل واحد .لكن هذه الوضعية بدأت تتحسن ، وهذا بعد ظهور اسلوب الصناعات الصغيرة .فعرفت انواعا جديدة من الرقابة على غرار الرقابة بكشوف الجرد والتكاليف لأول مرة. وهذا ما ذكره الكتاب " كلود جورج " في مؤلفه ، تاريخ الفكر الاداري² وبدأت الصناعة في الاتساع والتطور ومعها تطور اساليب الرقابة ، ومنها الرقابة المالية ، لحين ظهور الثورة الصناعية في أوروبا في منتصف القرن التاسع عشر (19)

ثانيا : الرقابة غير القضائية في العصر الحديث

لقد ظهرت الثورة الصناعية ب أوروبا في منتصف القرن التاسع عشر ، ومعها بدأت تتزايد مطالب العمال ، وكذا اصحاب العمل على نفس القدر ، وهو ما مهد لظهور الادارة العلمية .فقد دفع هذا التطور في وسائل الانتاج لأصحاب الشركات لتكوين روابط وجمعيات ، مثل الجمعية الامريكية للمهندسين الميكانيكيين لبحث مشاكل الادارة الصناعية . وهو ما عجل بظهور مدارس الادارة العلمية .وبدأت معالم الرقابة الادارية كنوع من انواع الرقابة غير القضائية في الظهور والتبلور ، ويرجع الفضل في هذا الى كل من " هنري فايول " و " فريدريك تاييلور " ، و "فرانك جلبرت " وهذا على سبيل المثال لا الحصر .فعرف " فايول " الرقابة الادارية بقوله تشتمل الرقابة الادارية على التحقق ما اذا جميع الاعمال تسير مطابقة للخطة المرسومة ، والتعليمات ، والمبادئ المحددة ، وهدفها الاشارة الى نقاط الضعف والاختفاء بقصد علاجها ومنع تكرارها³ للتواصل بعد ذلك محاولات تحديد مفهوم الرقابة على نحو اشمل حتى عام 1960 على ايدي " وليام ترانيس جيروم"⁴ حيث حدد المبادئ الرئيسية للرقابة على النحو التالي :

1. تعمل الرقابة على تركيز الجهود لتحقيق هدف المنظمة .

كلود جورج الابن ، تاريخ الفكر الاداري -ترجمة احمد حمودة- مكتبة الوعي العربي ، عن كتاب " كوتشينغوفو " النظرية الصينية القديمة ، ماخوذة عن حسين عبد العال محمد ، الرقابة الادارية بين علم الادارة والقانون الاداري -دراسة تطبيقية مقارنة-دار الفكر الجامعي ، مصر، 2004 ص.81

كلود جورج الابن ، المرجع نفسه ص.83.²

لمزيد من المعلومات حول هذه النقطة انظر : حسين عبد العال محمد، المرجع السابق، ص.83³

لمزيد من المعلومات انظر: حسين عبد العال محمد ، المرجع السابق ، ص.125.⁴

2. يجب ان تحقق الرقابة نتيجة ايجابية ، وذلك بالتعرف على العوامل التي تؤثر على حسن قيام المنظمة بأعمالها عن طريق التقييم الذاتي للرؤساء والمرؤوسين
 3. تسعى الرقابة الى قياس الاداء الفعلي طبقا لمعايير موضوعة .
 4. تتطلب الرقابة الممارسة وجود مرونة كافية في العمل مع الالتزام بالخطة المحددة.
 5. تعتبر المراجعة والمتابعة من اساسيات أي نظام رقابي.
- كما ان البعض¹ اضاف مبادئ اخرى ،يعتبرها اساسية لأداء رقابة فعالة على اعمال الادارة ومنها :

- **مبدأ المستقبلية** : ومعناه تفادي انحرافات التسيير في المستقبل ، لان الدور الاساسي لهذه الرقابة غير القضائية هو محاولة كشف اخطاء التسيير قصد تفاديها مستقبلا.
 - **مبدأ الرقابة المباشرة**: ويعني ضرورة القيام بعملية الرقابة غير القضائية على ارض الواقع ، وليس اتباع وسيلة الرقابة عن بعد ، وهذا قصد تحقيق نتائج فعالة وناجعة.
 - **مبدأ المعايير** : والمقصود به ضرورة وضع ضوابط ومعايير مسبقة قضاة القيام بعملية الرقابة.
 - **مبدأ المرونة** : والمقصود بهذا المبدأ ، هو ان تكون هذه الرقابة غير القضائية الممارسة على اعمال الادارة المحلية بصفة خاصة ، مرنة وغير جامدة ، وهذا لكون ان الاعمال الادارية هي مرنة وقابلة للتغيير والتجدد وفق التغيير المستمر لكل نشاطات الحياة والافراد .و بالتالي وجب على هذه الرقابة ان تواكب هذا التطور المستمر حتى تكون فعالة لا سيما فيما يخص تنفيذ العقود الادارية² .
- وبعد التطرق ولو بصفة عامة عن نشأة وتطور الرقابة غير القضائية عبر الازمنة ، فانه لا يمكننا ان نجزم بالفترة الصحيحة التي ظهرت فيها هذه الرقابة ، كما انه لا يمكننا ان ننكر الكتاب الاوائل في رسم معالم هذه الرقابة ، ولو انها لم تكن بالصورة التي هي عليها الان. فلقد كان الفضل في اظهار المبادئ والتفاصيل العامة لهاته الرقابة غير القضائية للمفكرين والفقهاء القانونيين ، والاداريين فيما بعد في تحديد العديد من التفاصيل ، واثراء ما توصل اليه السلف في مجال الرقابة . وهذا مساهمة للتطور الحاصل في جميع مجالات الحياة ومنها المجال الاداري بصفة خاصة.

عيد مسعود الجهني ، الرقابة الادارية لاعمال الادارة ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ،1990،ص.125.¹
 عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، تنفيذ العقد الاداري ، وتسوية منازعائه قضاء وتحكيميا، منشأ المعارف، الاسكندرية،2009، ص. 33.²

الفرع الثاني : تعريف الرقابة غير القضائية على اعمال الادارة المحلية

بالرغم من الصعوبات التي عرفها وضع تعريف ومفهوم محدد لمصطلح الرقابة واهدافها في الفقه الاداري ، الا ان ذلك لم يمنع رغبة الفقهاء في ايجاد تعريف جامع ومانع لمفهوم الرقابة ، يجمع بين العناصر الادارية والقانونية .

فمن المعروف ان الادارة بصفة عامة تعمل وفق ضوابط وحدود قانونية ، وهو ما يعرف بمبدأ المشروعية . ان هذا المبدأ معناه خضوع الادارة للقانون ، كما هو الحال بالنسبة لجميع السلطات الموجودة في الدولة ، فالقانون يعتبر بمثابة الحائط التي تتكسر عليه جميع محاولات الاعتداء على حقوق الافراد وحياتهم ، بصرف النظر عن الجهة القائمة بهذا الاعتداء . على ان هذه الفكرة لقيت جدلاً كبيراً بين الفقهاء بصفة عامة، وفقهاء القانون الاداري بصفة خاصة¹ . وفي خضم هذا الجدل الشائك تظهر الحاجة الماسة الى وجود جهاز اداري قانوني منوط له الرقابة على احترام الادارة للقانون. وادا كانت اهداف المجتمع ليست ثابتة بل متطورة مع تطور متطلبات الحياة ، التي لا تعرف الاستقرار على نمط معين فان ذلك يؤدي بصورة حتمية الى تطور اهداف الرقابة مند ظهورها. لكن ذلك لا يجب ان يحيد عن الهدف الاساسي لهذه الرقابة ، وهي حماية حقوق الافراد وحياتهم وتكريس مبدأ خضوع الادارة في اعمالها للقانون او بعدم حياد الادارة عن مبدأ المشروعية في اعمالها..

كما ان محاولة اعطاء تعريف لمفهوم الرقابة غير القضائية يقتضي الحال بالضرورة عن ايجاد تعريف لغوي للرقابة اولا ، والتطرق بعد ذلك الى المفهوم الاصطلاحي الذي عرف تضاربا بين اراء الفقهاء المشتغلين بالقانون الاداري وعلم الادارة وعليه سنتطرق الى المفهوم اللغوي وبعد ذلك المفهوم الاصطلاحي.

اولا : التعريف اللغوي للرقابة

لقد جاء في اللغة العربية مصطلح " الرقيب " بمعنى الحافظ و " المنتظر " وراقب الله أي خافه². وورد أيضا اسم مصدره رقب ويعني " لاحظ " و " حرس " و " حافظ ". هذا عن العربية ، اما في اللغة الانجليزية فنجد ان كلمة رقابة توازي كلمة « contrôle » . لكن الظاهر في كل المعاني

حسين عبد العال محمد، الرقابة الادارية بين علم الادارة والقانون الاداري، دار الفكر الجامعي، مصر، 2004، ص. 73. 1.
حسين عبد العال محمد ، مرجع سابق ، ص. 81. 2.

المحيطة بهذا المصطلح تدور معظمها حول التفقيش والمراجعة ،اما بالنسبة للغة الفرنسية ، فهي كذلك تحمل مصطلحا له في الغالب مدلول الرقابة ، والتفتيش ، والتدقيق ، وجهاز الضبط.¹

ثانيا : التعريف الاصطلاحي

لقد تضاربت اراء الفقهاء والمفكرين المهتمين بالمجال القانوني ، او مجال الادارة العامة حول اعطاء تعريف اصطلاحي واحد للرقابة، وقد تعددت التعريفات الخاصة بالرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية فكل فقيه اعطى تعريفا وفق زاوية تخصه .فمنهم² من عرفها من منظور رقابة الاداء . ومنهم³ من عرفها من منظور الرقابة المحاسبية والمالية. لكن هذا الاختلاف لا يعني عدم اتفاقهم حول المبادئ العامة التي تؤسس عليها الرقابة .فمن الجانب القانوني ، فهي تعتبر في جزء منها رقابة ذاتية ،أي ان الادارة تراقب نفسها بنفسها.

كما عرفها البعض الاخر⁴ بانها النشاط الذي تقوم به الادارة ، او هيئات اخرى لمتابعة العاملين في القيام بعملهم ، والتأكد ان الاعمال التي تمت مطابقة للشروط الموضوعه .وذلك لإمكان تنفيذ الاهداف المقررة في الخطة العامة للدولة، بدرجة عالية من الكفاءة ،في حدود القوانين واللوائح والتعليمات لإمكان اتخاذ الاجراءات اللازمة لمعالجة الانحراف ، سواء بالإصلاح او بتوقيع الردع المناسب للمخالفة.

اما عن التعريف الخاص بالمشتغلين بالإدارة العامة ، فقد عرف كل واحد منهم الرقابة من زاوية اختصاصه.فقد ذهب البعض⁵ منهم الى تعريفها على انها نشاط انساني يختص بمسايرة عملياتالتنفيذ للخطط والسياسات ، مركزا على توقع حدوث اخطاء ،ومحاولة تجنبها مسبقا عند طريق قياس النتائج المحققة اولا ومقارنتها بمعايير الموضوعه مقدما بتحديد الاختلافات والتميز بينها ، ومعرفة اسبابها بطريقة مرنة تتفق بطبعة وحجم النشاط التي يتم مراقبتها والعمل على تصحيح التنفيذ عن طريقة معالجة الانحرافات⁶ وهذا التعريف يركز على زاوية الاداء الخاص بالرقابة .

في حين يرى بعض الاخر من الفقهاء على انها اسلوب وطريق هام لتأثير على سلوك الافراد ، وذلك اما باستخدامها كأداة لإثارة حوافزهم الذاتية ، واقناعهم بالأهداف والمعايير المطلوب منهم تحقيقهم

سهيل ادريس ، المنهل -قاموس فرنسي ،عربي -الطبعة التاسعة عشر ، دار الادب ، بيروت ،1988،ص.303.

السيد عبده ناجي ، الرقابة على الاداء من الناحية العلمية والعملية،مطبعة عابدين ،القاهرة ،1982، ص.20.

علي السلمي ، ادارة الافراد لرفع الكفاية الانتاجية ،دار المعارف.القاهرة ،1980،ص.278.

رمزي طه الشاعر،دروس في مبادئ الادارة العامة ، الجزء الثالث، 1977 ،مكتبة النهضة العربية،ص.06.

حسين عبد العال محمد ،المرجع السابق ،ص.06.

حسين عبد العالم محمد ، المرجع نفسه ، ص. 74 .

، وكذلك لاستعمالاتهم نحو التعامل مع الإدارة لا أداة لتوقيع الجزائيات او لمضاعفة الاعباء دون مقابل . كما يعتبرها اخرون¹ على انها جهد منضم بوضع معايير اداء تتسجم مع الاحداث التخطيطية ، والتصميم نظم معلومات للتغذية العكسية ومقارنة الاداء الفعلي مع المعايير الاداء الموضوع سلفا ، لتحديد ما اذا كان هناك أي انحرافات وقياس اهميتها ، والقيام بالعمل المطلوب ، لتأكد من ان الموارد ستستخدم بطريقة اكثر فعالية وكفاية ممكنة لتحقيق الاهداف اما فقهاء اخرون من ذوي الاختصاص بعلم الإدارة ، فيرون على انها تلك الجهود والانشطة المستمرة والمنظمة للحصول على معلومات صحيحة ودقيقة عن تقدم العمل والتنفيذ ، في مختلف مجالات النشاط التي تتولى الإدارة العامة مسؤولياتها ، ومقارنة معدلات التنفيذ ومستوياته بمعدلات والمستويات المستهدفة في الخطة الموضوعة ، والكشف عن الانحرافات وتصحيحها ، والعمل على منعها ان امكن ، وكذلك من تعريفات بعض الفقهاء " شارل ديسباش " بأنها: " الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية لقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة ويقصد تجنب الاثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات الا مركزية مع ضمان تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله ، على الا تتم هذه الوصاية الا في حالات محددة قانونا حمايتا لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية الادارية " .

كما عرفها البعض بانها : "مجموعة من السلطات يمنحها المشرع لسلطة ادارية عليية بهدف من الهيئات الا مركزيو من الانحراف والتحق من مدا مشروعية اعمالها والحيلولة دون تعارض قراراتها مع المصلحة العامة"²

ومن خلال التعاريف السالف ذكرها وغيرها ، نجد انها اجمعت واتفقت عن العناصر الاساسية لرقابة غير القضائية مهما كانت الجهة القائمة بها ، وسواء كانت ادارية او سياسية فإن الامر نفسه رغم اختلافهم في بعض النقاط وهذا ناتج عن تنوع الاختصاص ، فمنهم فمن هو مختص بعلم القانون ،ومنهم فمن هو مختص بعلم الإدارة ، ولعللى اهم هذه العناصر الرئيسية للرقابة ما يلي :

1. ضرورة تحديد الاهداف ووضع المعايير .
2. ضرورة متابعة وقياس الاداء الفعلي وفق المعايير الموضوعة .
3. ضرورة تحليل الانحرافات وتقصي اسبابها

شوقي حسين عبد الله , اصول الإدارة , دار النهضة العربية , القاهرة , 1981 , ص.167.¹
عادل محمود حمدي,مجموعة سائر الدكتوروات,اتجهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية, دراسة المقارنة , دار الطبع ,جامعة عين الشمس,ص.360.222222

ان الرقابة تعد حقا بانها تقوم على اساس رابطة قانونية أي كان منبعها (الدستور او القانون او التنظيم).وبالتالي فالسلطة التنفيذية او التشريعية هي التي لها الحق في ممارسة الرقابة على اعمال الادارة المحلية .اما عن اعتبار هل ان هذه الرقابة هي اداة تخويف او ردع ضد القائمين بأعمال الادارة المحلية ، ام انه يراعى فيها الجانب الانساني ، الذي يعتبر فيه الانسان معرض للخطأ ؟ فهذا شيء محتمل وطبيعي في نفس الوقت . ففي هذه الحالة يمكننا القول بان الرقابة الغير القضائية على اعمال الادارة المحلية تحمل في طياتها العنصرين معا ،في وسيلة ردعية تمارس على من يثبت خطؤهم ، خاصة في حالة جسامه الخطأ. لكن ذلك لا يعتبر قاعدة ثابتة غير قابلة للتغير ، وانما العكس فهناك استثناءات ترد على هذه القاعدة ، وهي حالة الاخطاء غير الجسيمة التي لا تؤثر على السير العادي للإدارة المحلية بصفة عامة

بإضافة الى حالة الرقابة السابقة الممارسة على اعمال الادارة المحلية ، وهي رقابة توجيهية تهدف الى تقادي الوقوع في الاخطاء المخالفة للقوانين والتنظيمات

كذلك يمكن ان نستخلص من خلال ما سبق ان الرقابة غير القضائية تمتاز بمجموعة من الخصائص

1. رقابة ذات طبيعة ادارية : اذ انها تباشر من طرف جهة ادارية وتكون بموجب قرارات ادارية

2. انها رقابة تحدث بالقانون :التي يحدد شروط عملها اذ تمارس وفق الحالات والاشكال المحددة قانونا

3. انها رقابة استثنائية : القاعدة ان الهيئات اللامركزية تمتاز بالاستقلال (سواء الاداري او المالي) وتمارس سلطاتها وفق هذا الامر واستثناء وجود رقابة على هذه الهيئات

الفرع الثالث : اهداف الرقابة غير القضائية

تتعدد وتتنوع اهداف الرقابة غير القضائية وقد تطورت اهداف هذه الرقابة تبعا لتطور الدولة , فلم تعد تقتصر على التأكد من ان النشاط الحكومي يتفق مع احكام القوانين والأنظمة والتعليمات في حدودها بل تجاوز ذلك من ان النشاط الاداري يمارس افصل طريقة وبأقل تكلفة ممكنة¹ وعليه

حمدي سليمان سحيات, الرقابة الادارية والمالية على الاجهزة الحكومية, دراسة تحليلية تطبيقية, د ط, مكتب دار الثقافة للنشر والتوزيع 1 الاردن, 1998, ص.74.

سنتطرق في هذا الفرع الى الاهداف المنشودة من وراء ممارسة الرقابة غير القضائية على اعمال الادارة المحلية على النحو المذكور ادناه:

1. التأكد من التزام الادارة بكافة القوانين واللوائح والتعليمات اثناء ممارستها لنشاطاتها, وهذا من خلال ما يعرف بمبدأ المشروعية. فالإدارة المحلية يجب عليها العمل في دائرة القانون والالتزام به فاذا خالفة القانون اعتبر تصرفها غير مشروع .
2. كشف الاخطاء ومسبباتها ، والعمل على تصحيحها وهذا في حد ذاته الدور التقليدي لأجهزة الرقابة بصفة عامة ، والاجهزة الرقابية غير قضائية بصفة خاصة . فالإدارة اثناء ممارستها لا عمالها كثيرا ما تقع في الخطأ . فكل من يعمل يخطئ , وهذا ما يؤكد اهمية الاجهزة الرقابية في كشف الاخطاء ، او الانحرافات او الاعتداء على القوانين او اللوائح من طرف الادارة المحلية ، ومحاولة تصويبها وعدم تكرارها وايجاد الحلول المناسبة لها
3. كشف الانحراف الاداري وهو اخطر الاعمال الادارية ، لان الخطأ الاداري هو تجاوز المشروعية الا انه يكون عن غير قصد او عن عدم العلم والالمام بأحكام القوانين واللوائح . لكن بالنسبة للانحراف الاداري فانه يعني استغلال السلطة او الوظيفة العامة في تحقيق اغراض ومصالح شخصية بعيدة عن مصلحة العمل
4. تحفيز الموظفين العاملين في الادارة المحلية عن اداء جيد ، والالتزام بالقوانين واللوائح والتعليمات لان هذه الرقابة الواقعة على اجهزة الدولة اصبح لها دور فعال في تحفيز الموظفين كما ان الرقابة المستمرة من قبل الاجهزة الادارية تجعل الموصفين دائما في اهبة من امرهم من أي عمل تفتيشي او رقابي مفاجئ
5. الوقوف على المشاكل والعقبات والمعوقات التي تعترض الاجهزة الادارية المحلية في عملها ,والعمل على معالجة هذه المشاكل وازالت تلك العقبات ,وهذ بالتنسيق مع مصالح الوصية من جهة ، وحتى الجهات المركزية ، واطلاعها على هذه المشاكل قصد ايجاد الحلول¹
6. التأكيد على وحدة الدولة من الناحية الادارية, لان الاستقبال الذي تتمتع به الادارة المحلية اثناء ممارستها لمهامها – والذي يعتبر احد دعائم اللامركزية- ليس مطلقا ,فلا بد للدولة من فرض رقابتها على الادارة المحلية حماية لوحدية الدولة اداريا وسياسيا, وذلك لمنع وجود

حصيلة الايام الاعلامية والتكوينية لفائدة رؤساء المجالس الشعبية البلدية, ولاية سعيدة, ايام 29.30 يناير 2008. ¹

دويلات ولو من الناحية الادارية داخل الدولة الواحدة ,وبتالي تهدف الرقابة غير القضائية الى عدم تفكك الدولة¹

7. التحقق من تنفيذ الخطط والسياسة العامة للدولة في الاجهزة الادارية باقل تكلفة ممكنة وتحقيق اكبر قدر ممكن من الكفاءة والفعالية فالرقابة غير القضائية تعمل على التنسيق بين السياسات المحلية والسياسة العامة للدولة من جهة ,وعلى التنسيق بين سياسات المحلية فيما بينها من جهة ثانية ، وكلها تصب في قالب الحفاظ على الدولة

8. ضمان حماية حريات الافراد وحقوقهم ,ذلك ان الادارة تمنح حقوقا وامتيازات تسهل عليها ممارسة وظائفها وانشطتها التي تهدف من وراءها الى تحقيق الصالح العام, الى ان ذلك ترافقه اسراف في استعمال هاته الحقوق والامتيازات فيما يهدد مصالح وحقوق الافراد ومن هنا تبرز اهمية ودور الجهات الرقابية من منع تجاوز السلطة

9. حماية المصالح المحلية ، فخضوع الهيئات اللامركزية للرقابة يضمن حماية مصالح السكان الوحدة المحلية نفسها خاصة عندما تسيء الادارة المحلية ادارة المهام الموكلة اليها ، اوحينما لا يتوفر عنصر النزاهة في قرارات واعمال هذه الهيئات وهذا ما حمل البعض على القول بان الرقابة على الادارة المحلية اداة ضرورية تستخدم لتحقيق مصالح الافراد الذين يكونون احيانا بحاجة لحماية من الهيئات المحلية نفسها²

10. القضاء على الفساد³ ان الرشوة مجرمة بجميع القوانين ومعاقب عليها ، وعليه يظهر هنا الدور الكبير التي تلعبه الرقابة غير القضائية على هذه الظاهرة المشينة التي استفطت واضرت الادارة بصفة عامة والادارة المحلية بصفة خاصة وعليه كان لزاما اخضاع اعمال الادارة المحلية للرقابة ، والتفتيش المستمر على اعمالها قصد عدم انحرافها عن المسار القانوني المرسوم لها ، لان ذلك يجعل المكلفين بتسيير شؤون الهيئات المحلية يشعرون انهم مراقبين في كل وقت

11. كما ان للرقابة غير قضائية اهداف اقتصادية كذلك تتمثل في التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت لها الاموال العامة والتحقق من صحة الدفاتر والمستندات وكذا عدم تجاوز حدود الاعتمادات المقررة للهيئة المحلية ، وكذا عدم التلاعب بإيرادات هذه

هاني علي الطهراوي,قانون الادرة المحلية:الحكم المحلي في الاردن وبريطانية , طبعة الاولى, دار الثقافة للنشر والتوزيع,الاردن,2004,ص.24. ¹

انظر في هذا المفهوم طعيمة الجلف ، مبدئ مشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون ، طبعة 3،مكتبة القاهرة الحديثة ،مصر ، 1976 ²

للمزيد من المعلومات :راجع القانون رقم 01/06المؤرخ في 2006/02/20 المتعلق بالوقاية من الفساد ،ج.ر.ج.عدد14 ³

الهيئات وعليه فالرقابة يجب ان تواكب جميع مراحل الميزانية كي تكون اكثر فعالية ، كون هذه الرقابة اساسا هو التحقق من استخدام الاعتمادات المقررة في الاغراض التي تخصص من اجلها¹ باختصار فهذا النوع من الرقابة يهدف الى الرقابة على انفاق العام من قبل المؤسسات والادارات بصفة عامة وهل ان هذا الانفاق حقق الغاية الاقتصادية المطلوبة منه وفق السياسة الاقتصادية الموضوعة من قبل الحكومة²

وعلى هذا الاساس ، فإن دور الرقابة غير القضائية يظهر بصورة جلية في هذا الخصوص . وعلى ذلك حرص المؤسس الدستوري على النص صراحة في دستور 1996 على ضرورة استعمال الاموال في المجالات المخصصة لها قصد تحقيق الاهداف الاقتصادية المخطط لها سلفا والابتعاد عن التصرفات السلبية ، وهذا ما نصت عليه المادة 09 من الدستور .

المطلب الثاني : مشروعية ومبررات الرقابة غير القضائية

لقد اعتبرت الادارة المحلية وعلى وجه الخصوص الجماعات المحلية انعكاسا للديمقراطية وتمثيلا للامركزية على المستوى المحلي³ ، وكذا استغلالا لذوي الكفاءات العلمية ، وعليه سيتم التطرق من خلال هذا المبحث الى مشروعية الرقابة غير القضائية في التشريع الجزائري ثم مبررات هذه الرقابة في المطلب الثاني

الفرع الاول : مشروعية الرقابة غير القضائية في التشريع الجزائري

لقد وردت عدت ادلة في التشريع الجزائري منذ الاستقلال على مشروعية الرقابة غير القضائية في ما يخص التسيير الاداري والمالي بالنسبة للإدارة بصفة عامة والادارة المحلية بصفة خاصة . فلقد نص الميثاق الوطني لسنة 1976⁴ على ما يلي : "اذا كانت الثورة تضع ثقنها في الناس ، فهذا لا يمنعها من ان تفكر في وضع اجهزة الرقابة من القاعدة الى القمة مهمتها التحقق مما اذا كانت ممارسة المسؤولية وتنفيذ القرارات يتأمان مع التوجه العام للبلاد ، وتطابقهما مع المقاييس التي ينص عليها القانون " . ليؤكد بعد ذلك وجوب "ان تمتد الرقابة الى تطبيق القوانين وتوجيهات الدولة وتعليماتها

حمدي سليمان ، مرجع سابق ، صفحة 24¹

احمد محمد موسى ، تقييم الاداء الاقتصادي في قطاع الاعمال والخدمات ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، سنة 1968 ، ص.11.²

انظر للمادة 103 من قانون 10 /11 المتعلق بالبلدية³

الامر 57/75 المؤرخ في 1976/07/25 ، يتضمن نشر الميثاق الوطني ، صفحة 74.⁴

تطبيقا حقيقيا ، وتسهر على احترام احوال الانضباط الشرعية وتحارب البيروقراطية وشتى انواع التباطؤ الاداري ."

اما دستور سنة 1996 فنجد ان المادة 170 منه تنص على انه " يؤسس مجلس محاسبة ، يتكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الاقليمية والمرافق العمومية ". فهذا الدستور نص صراحة على وجوب انشاء هيئة مختصة بالرقابة على تصرفات الادرة المحلية ، قصد التأكد من التسيير الجيد لشؤون هاته الهيئات التي تكون العمود الفقري للإدارة العامة في الجزائر . فضلا عن النصوص القانونية التي نص على مشروعية الرقابة غير القضائية ومن بينها قانون 01/80 المتضمن تأسيس مجلس محاسبة مكلف بالرقابة المالية بالدولة ¹ ، انتهاء باخر قانون منضم بمهام مجلس المحاسبة وهو الامر 20/95 ² حيث نص في مادته الثانية على ان : "مجلس المحاسبة يعتبر المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الاقليمية والمرافق العمومية ...". اما المادة الثالثة من نفس القانون فتتص على انه : " مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص اداري وقضائي في ممارسة المهام الموكلة اليه ، وهو يتمتع بالاستقلال الضروري ضمانا للموضعية والحياد والفعالية في اعماله ...". بالإضافة للقانون 04/80 المتعلق بممارسة وظيفه المراقبة بالمجلس الشعبي الوطني .³

فضلا على نصوص قانونية اخرى كقانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية ⁴ وقانوني البلدية رقم : 10-11 وقانون الولاية رقم 07-12 اللذان ينصان على بعض من انواع هذه الرقابة ، كالرقابة الوصائية المجسدة في سلطة المصادقة ، والالغاء ، والحلول التي لا بد ان تخضع لها مداوات المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائيكلها ادلة تضيي المشروعية عن الرقابة غير القضائية على الممارسة عن الادارة المحلية في الجزائر .

الفرع الثاني : مبررات الرقابة غير القضائية

تمتاز الرقابة غير القضائية بانها رقابة مشروعية حيث يتم تحديد اهدافها واجراءاتها ووسائلها والسلطات المختصة بمباشرتها بواسطة السلطة التشريعات أي القوانين المنظمة للهيئات الادارية

القانون 01/80 المؤرخ في 12/01/1980 المتضمن تأسيس مجلس محاسبة مكلف بمراقبة مالية الدولة ، ج.ر.ج. ج ، العدد.143. ¹

الامر رقم 20/95 المؤرخ في 17/05/1995 ، المتعلق بمجلس المحاسبة ، ج.ر.ج. ج ، عدد.39 ²

قانون رقم 04/80 المؤرخ في 01/03/1980 ، يتعلق بممارسة عملية المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني ج.ر.ج. ج العدد.10. ³

قانون رقم 21/90 المؤرخ في 15/08/1990 ، يتعلق بالمحاسبة العمومية ج.ر.ج. ج. عدد.35. ⁴

اللامركزية الاقليمية والمرقية (المصلحية) كقانون الولاية ، وقانون البلدية ، والقوانين المتعلقة
بالمؤسسات العامة... الخ

اولا : احترام مبدأ المشروعية

تمتاز الرقابة غير القضائية بانها رقابة مشروعية اد يحدد نطاق الرقابة واهدافها ووسائلها
واجراءاتها والسلطات المختصة بمباشرتها بواسطة التشريعات والقوانين المنشئة والمنظمة للهيئات
المحلية الاقليمية والمصلحية .

ان المشروعية في معناها العام تعني سيادة القانون¹ او الصفة لكل ما هو مطابق للقانون. ويقصد
بالقانون هنا بالمفهوم الواسع أي جميع القواعد القانونية. فمبدأ المشروعية، يعني ان تكون جميع
نشاطات الادارة العامة تمارس في حدود القانون ، ايا كان مصدره ، مع مراعات التدرج في قوته.
وكل عمل اداري يخرج من احكام هذا المبدأ يكون محلا للطعن فيه .² ومنه تهدف الرقابة غير
القضائية الى ضمان احترام مبدأ المشروعية الذي تلتزم به الهيئات اللامركزية في جميع اعمالها اذ
يجب عليها احترام القانون والالتزام بقاعدة التخصص سواء بالنسبة للامركزية الاقليمية او اللامركزية
المرقية.

يمكن للسلطة الادارية التي تباشر الرقابة الادارية ان تفرض احترام قاعدة التخصص على الهيئات
اللامركزية عن طريق رقابة مدى شرعية اعمالها تطبيقا لقاعدة - لا وصاية الا بنص قانوني-فانه
يجب ان تكون الرقابة الادارية محددة على سبيل الحصر في القانون ، فلا يجوز للسلطات المركزية
ان تستعمل وسائل وامتيازات غير تلك المقررة في القوانين ، ويجب على السلطات الادارية المركزية
ان تستخدم وسائل الرقابة الادارية من اجل تحقيق اهداف الرقابة.

وبالتالي فان دور الرقابة غير القضائية في مجال رقابة احترام الادارة لمبدأ الشرعية يبدو واسعا .
فلا يقتصر دور الرقابة على مدى الزام الادارة في تصرفاتها القانونية بقواعد المشروعية فيما تصدره
من قرارات ادارية فقط ، وانما يتجاوز ذلك الى ما تبرمه الادارة من عقود ، ومدى التزامها بالإجراءات
التي حددها القانون ، بدء من المراحل التمهيديّة التعاقدية انتهاء بتنفيذ هذه العقود. كما تمتد الرقابة
غير القضائية الى مدى التزام الادارة بالقواعد المالية ، وما يمكن ان يشوبها من مخالفات ، والتأكد

سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، مصر، ص. 14-15.

ناصر لباد، الوجيز في القانون الاداري، الطبعة الثانية، الجزائر ن 2007، ص. 25.

من اتخاذ الاجراءات القانونية حيال المخالفين ن وانه قد تم تحديد المسؤولية ، وتم توقيع الجزاءاتالتأديبية المناسبة لهم.¹

ثانيا: احترام المصلحة العامة

تهدف الرقابة غير القضائية الى حماية المصلحة العامة وتتمثل في مصلحة الدولة ومصلحة الاشخاص اللامركزية ومصلحة كافة المواطنين

1. مصلحة الدولة

ان حماية مصلحة الدولة تعد السبب الاساسي لوجود الرقابة غير القضائية ، فان صيانة الدولة المركزية وتعزيز هيبتها كشخصية معنوية وايقاف كل حالة تجاوز وتدخل بمصالح واهداف الدولة من اجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية والادارية والمالية.

ففي ظل الادارة المحلية توجد اشخاص معنوية لا مركزية متعددة الى جانب شخصية الدولة ، وهذا بإمكانه ان يهدد وحدة الدولة ، لذا وجدت الرقابة غير القضائية من اجل حمايتها ، وتقضي مصلحة الدولة من الناحية الادارية وجود الرقابة الادارية لضمان لضمان حسن ادارة وتسيير الهيئات الادارية اللامركزية ، ولمنع تغليب المصالح المحلية على المصالح الوطنية.

ولكن هذه اللامركزية لا تهدف الى التعبير عن اعطاء أي استقلال ذاتي ، لان الجزائر دولة موحدة وما الهدف من توزيع السلطات والوظائف الادارية الا وسيلة تقنية لانماء المشاركة الفعلية للمواطنين.

2. مصلحة الهيئات اللامركزية

تهدف الرقابة غير القضائية الى حماية مصلحة الهيئات الادارية اللامركزية في مواجهة ممثليها في حالة اهمالهم او عجزهم عن حماية مصالح او اموال الهيئة اللامركزية او في حالة انحرافهم عن اداء مهامهم وفقا لنصوص القانون، وجدت الرقابة من اجل حماية مصلحة الهيئات اللامركزية من الاستبداد والهيمنة التي تفرضها السلطة المركزية.

حسين عبد العال ، المرجع السابق ، ص 100.

3. حماية مصلحة المواطنين

تهدف الرقابة غير القضائية على الادارة المحلية حماية مصلحة المواطنين من سوء التسيير او اهمال الهيئات الاقليمية او المصلحية او عدم التزام الحياد او التعسف والاستبداد بحقوق وحرريات المواطنين.

ان كافة المواطنين متساوون في تلبية حاجاتهم امام الادارة المحلية ، بحيث لا يكون هناك تمييز على اساس عرقي او ديني فنتدخل سلطة الرقابة في حالة وجود الخلاف من اجل فرض عملية التساوي وفرض التكافل الاداري.

الفصل الثاني: آليات الرقابة غير
القضائية على أعمال الإدارة المحلية

الفصل الثاني: آليات الرقابة غير القضائية على أعمال الإدارة المحلية

لقد أصبحت الدولة مع مرور الزمن تتدخل في جميع ميادين الحياة بعدما كان دورها يقتصر على الاتهام بالجانب الأمني فقط دون التدخل في نشاطات الحياة، لكن هذا التطور الحاصل أدى إلى ظهور أنماط جديدة من الرقابة غير القضائية الهدف منها هو اكتشاف مواطن الخلل في أعمال الإدارة المحلية ومحاربة أي مشكل من اتعسف أو التلاعب، كما أن هذا التطور هو نتاج ظهور العديد من الأنظمة الاقتصادية في العالم على غرار النظام الاشتراكي والليبرالي ، وعليه فقد تعرف الرقابة غير القضائية تبعاً لاختلاف الهدف منها والجهة القائمة بها ووقت ممارستها الأمر الذي يتطلب بيان المعيار الذي يتم على أساسه تحديد أنواع الرقابة.

كما أن لكل من هذه الرقابة معيار خاص إما عضوي¹ أو معيار زمني² في حين ذهب البعض إلى اعتماد المعيار الموضوعي³ لتحديد نوع الرقابة غير القضائية ، وعلى ضوء ما سبق سنتطرق إلى شرح هذه المعايير المعتمدة لتحديد نوع الرقابة غير القضائية و نتناول أنواع الرقابة غير القضائية من حيث الجهة القائمة بها بمبحث أول وفي المبحث الثاني أنواع الرقابة غير القضائية من حيث وقت ممارستها وكذلك أنواع الرقابة غير القضائية من حيث طبيعة ممارستها.

المبحث الأول: الهيئات المكلفة بالرقابة غير القضائية

إن هذا التقسيم يركز أكثر على الجانب العضوي من الرقابة غير القضائية أي الجهة القائمة بها ووفق هذا التقسيم توجد رقابة إدارية ورقابة سياسية ، وعليه سيتم التطرق في المطلب الأول إلى الرقابة الوصائية والرئاسية و المطلب الثاني إلى الرقابة السياسية.

1: عبيد مسعود الجهني، مرجع نفسه، ص 50.

2: حسين عبد العال محمد، مرجع نفسه، ص 50.

3: عزيز من المعلومات راجع، حسين عبد العال محمد، مرجع نفسه، ص 102.

المطلب الأول: الهيئات المكلفة بالرقابة الوصائية والرئاسية

الفرع الاول : الهيئات المكلفة بالرقابة الوصائية

تتمتع الأشخاص المعنوية الإقليمية أو المرفقية (البلديات، الولايات، والمؤسسات الإدارية واللامركزية) بالاستقلال المالي والاستقلال الإداري، إلا أن هذه الهيئات تخضع لنوع من الرقابة تمارسها عليها ادارة المركزية وهذه الرقابة تسمى الرقابة الوصائية ولقد تعددت التعريفات الخاصة بالرقابة الوصائية وقد درج الفقهاء على وصف الرقابة الوصائية بالرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية، أو كما يصطلح عليه بوصاية الموافقة والرفض¹.

حيث يعرفها شارل ديباس بأنها " الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة ويقصد تجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية مع ضمان تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، على ألا تتم هذه الوصاية إلا في حالات محددة قانونا حماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية الإدارية "².

كما عرفت الوصاية الإدارية بأنها " مجموعة من السلطات يمنحها المشرع سلطة إدارية عليا بهدف منع الهيئات اللامركزية من الانحراف والتحقق من مدى مشروعية أعمالها والحيلولة دون تعارض قراراتها مع المصلحة العامة "³.

بالإضافة إلى تعريفات أخرى يتضح ان نظام الوصاية الإدارية أداة قانونية بموجبها تضمن وحدة الدولة، وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية فالرقابة الوصائية هي رقابة الدولة المشروعة على الوحدات اللامركزية لضمان عدم انحراف هذه الأخيرة مع ضرورة احترام السلطة المركزية للحدود المبينة قانونا وذلك كي لا تؤثر على استقلالية الهيئات المحلية، وعليه فإن الرقابة الوصائية هي فكرة تنظيمية رسمية بحتة⁴.

¹: عبد الرحمان بلعياط، نظرة حول حقيقة كرونولوجيا نظام الإدارة المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 01، المؤسسة الوطنية للإتصال والنشر والإشهار، الجزائر، ديسمبر 2002، ص 81.

²: charldesbach institution administratif 2eme edition. Dalloz.paris. 1972.P 73.

³: عادل محمود حمدي، مجموعة رسائل دكتوراه: الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، ص 116.

⁴: عمار عوادي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، دار الطبع المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 266.

من خلال مجمل التعريفات، نخلص أن الرقابة الوصائية هي ذات طبيعة إدارية لأنها تمارس من طرف جهة إدارية، كما أنها تحدث بالقانون الذي يحدد مشروط عملها فهي تمارس وفق الحالات والأشكال المحددة قانوناً¹، وذلك تطبيقاً لمبدأ لا وجود لا وجود لوصاية إدارية تتعدى محتوى النص القانوني، وعليه ووفقاً لهذا المبدأ فإن الرقابة الوصائية لا بد أن تكون محددة على سبيل الحصر في القانون وذلك احتراماً لمبدأ استقلالية الجماعات المحلية في تسيير الشؤون المحلية، وعليه فهي رقابة استثنائية.

كما أن الرقابة الوصائية تمتد من حيث مجالها لكافة الجماعات اللامركزية محلية أو مرفقية وفي مجال اللامركزية المحلية تختلف تلك الرقابة من دولة لأخرى وهذا نظراً لاختلاف النظم المعمول بها في تلك الرقابة، فبالنسبة للجزائر وباستقراء القانون رقم 08/90² المتعلق بالبلدية والقانون 09/90³ المتعلق بالولاية، فإن الرقابة الوصائية التي يمارسها خاصة وزير الداخلية تتمثل في المصادقة والإلغاء والحلول التي لا بد أن تخضع لها مداوات المجلس الشعبي البلدي، ففيما يخص بالمصادقة فغن المادة 49 من قانون الولاية رقم 09/90 تنص " تنفذ مداوات المجلس الشعبي وبحكم القانون فور قيام الوالي بنشرها وتبليغها إلى المعنيين في أجل لا يتعدى (15) يوماً، إلا في حالة وجود أحكام مخالفة منصوص عليها في التشريع المعمول به وأحكام المواد 50 و 51 و 52 من هذا القانون " اما المادة 50 من نفس القانون سالف الذكر فإنها تضع استثناء لهذه القاعدة بحيث تنص " لا تنفذ مداوات المجلس الشعبي البلدي والتي تتناول المواضيع التالية إلا بعد المصادقة عليها أما المواد 51 و 52 و 53 و 54 من قانون الولاية رقم 09/90 فقد نصت على الأحكام الخاصة بالإلغاء بحيث أن بعض المداوات تبطل بحكم القانون حيث تنص المادة 51 على ما يلي: تعطل بحكم القانون

- المداوات التي تخرق القانون أو التنظيم.
 - مداوات المجلس الشعبي الولائي التي تخص مسألة خارجية في صلاحياته.
 - المداوات التي تتم خارج الإجتماعات القانونية للمجلس الشعبي الولائي.
- ويعلن عن بطلان هذه المداوات بمقرر مسبب من وزير الداخلية، ويقابل هذه المواد المادة 14 من القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية التي تنص على أن " المداوات المتخذة من طرف المجلس الشعبي البلدي تعتبر نافذة بحكم القانون بعد (15) يوماً من ايداعها لدى الولاية، إلا أن بعض المداوات

¹: عميو ابتسام، نظام الوصاية الإدارية و دورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2012، ص
²: القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية المتمم، ج ر ج، العدد 15.
³: القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالولاية المتمم، ج ر ج، العدد 15.

يجب المصادقة عليها من قبل الوالي قبل تنفيذها " والمدة القانونية للمصادقة على هذه المداولات هي 30 يوما من تاريخ ايداعها لدى الولاية حسب المادة 43 من القانون المتعلق بالبلدية، وفي حالة عدم المصادقة عليها في الأجل سالف الذكر، تعتبر المداولات مصادق عليها ضمنياً".

أما فيما يخص الإلغاء فإن الوالي له حق إلغاء المداولات غير المشروعة للمجلس الشعبي البلدي ويكون هذا بموجب قرار معلل، فيما تكون بعض المداولات ملغاة بحكم القانون عندما تتناول موضوعاً ما خارج اختصاصات المجلس الشعبي البلدي وهذا طبقاً للمادة 43 من القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية.

وهذا ما جاء كذلك في نص المواد 83¹ و 154² و 155³ من نفس القانون التي تبدي الحالات التي تجيز للسلطة الوصائية الحلول محل السلطات البلدية في ممارسة المهام.

و من خلال ما سبق من مجال الرقابة الوصائية المطبقة على أعمال الإدارة المحلية باعتبار هذه الرقابة نوعاً من أنواع الرقابة غير القضائية فإننا نلاحظ أنها لم تأتي بشكل مطلق وإنما كانت هناك بعض المجالات التي تترك للهيئات المحلية التصرف فيها وفق ما تقتضيه الحاجة العامة وكسباً للوقت الذي قد تأخذه الرقابة الوصائية في حالة التطبيق الشامل، والمتفق على كل العمال الإدارية وبصفة صارم، وعلى هذا المنوال سارت المادة 43 من قانون البلدية رقم 08/90 التي خففت من شدة هذه الرقابة في مجال التصديق الصريح، وما قد يترتب عنه من تباطؤ و تعطيل للنشاط الإداري، وذلك حينما عادت مرة أخرى للتصديق الضمني مع تمديد الفترة إلى 30 يوماً بدلاً من 15 يوماً، كما وضع القانون قاعدة عامة بالنسبة لقرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة حيث نص من خلال الفقرة الأولى من المادة 80 أنه " لا يتم تنفيذ القرارات البلدية بالتنظيمات العامة إلا بعد شهر من تاريخ إرسالها " وهذا ما يكرس مبدأ الديمقراطية وسلطة المجالس المحلية المنتخبة في تسيير الشؤون المحلية.

الفرع الثاني: الهيئات المكلفة بالرقابة الرئاسية

ذهب الفقيه تيسي (Tessier) ؟؟؟؟ الرقابة القضائية هي " السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري تجاه المرؤوسين التابعين له رئاسياً والتي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر لهم وإلغاء وتعديل

1: يمكن الوالي أن يتخذ كل الإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن والسلامة العمومية بالنسبة لجميع بلديات الولاية، أو جزء منها عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك.

2: متعلق بحلول الوالي لغرض تسجيل نفقة إجبارية في ميزانية البلدية قد رفض المجلس التصويت عليها وفق التشريعات سارية المفعول.

3: تنازل هذه المادة حالة حلول الوالي محل السلطات البلدية من أجل الميزانية البلدية عندما رفض المجلس الشعبي البلدي التصويت عليها بصفة متوازنة.

أعمالهم فضلا عن الحلول محلهم في العمل احيانا وذلك بقصد التجانس في الحكومة وحماية المصالح الجماعية للأمة"¹.

كما يقصد بالسلطة الرئاسية مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع وليست السلطة الرئاسية امتيازاً أو حقاً مطلقاً للرئيس الإداري، وإنما هي اختصاص يمنحه القانون رعاية للمصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة² ويطلق على الرقابة التي يمارسها الرئيس على مرؤوسيه الرقابة الرئاسية أو الرقابة التسلسلية وهي تشمل سلطة الرئيس في الإشراف على مرؤوسيه وتوجيههم.

وتمارس هذه الرقابة على أجهزة نظام عدم التركيز الإداري أي على الوالي والإدارة المساعدة له، بالإضافة إلى أنها تمارس على أساس أن كل هذه الأجهزة معينة من طرف السلطة المركزية، وبالتالي تخضع لها مباشرة على أن السلطة المركزية هي التي تمارس الرقابة التسلسلية.

وتشمل كذلك بالإضافة إلى سلطة التوجيه والإشراف اعطائهم الأوامر والتعليمات ومكافئتهم ومعاقتهم، ومراقبة أعمالهم والتعقيب عليها وقراراتهم من ناحية المشروعية والملائمة، بحيث يكون ممن يقوم بهذه الرقابة الحق في إقرار أو طلب أو إلغاء هذه الأعمال أو تعديلها أو سحبها أو توقيعها أو الإجازة والمصادقة عليها، كما يملك الرئيس الإداري سلطة الحلول محل المرؤوس بحكم ماله من هيمنة عليه من حيث التحكم في مساره الوظيفي³.

ويتوجب على المرؤوس احترام السلطة الرئاسية إلا إذا كانت أوامر الرئيس مخالفة للقانون وغير مشروعة، إلا أنه في هذه الحالة يوجد إختلاف فقهي حول مدى الزامية الاستجابة للأوامر الغير المشروعة الصادرة من الرئيس⁴.

والرقابة الرئاسية الممارسة على الهيئات المحلية تتركز على مبدئين أساسيين هما:

المبدأ الأول: التدرج الرئاسي: بحيث يتطلب الأمر أن يكون لكل جماعة محلية ريس يخضع في نفس الوقت لرئيس أعلى وفق التنظيم الهرمي ويقتضي ذلك أن من واجب المرؤوس إطاعة أوامر ونواهي رئيسه المباشر فالمرؤوس ليس ملزماً فقط بالخضوع والطاعة للقوانين واللوائح والنظم العامة في الدولة

¹: مأخوذة من عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري ماهية القانون الإداري التنظيم الإداري، المرافق العامة دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 77 وما بعدها.

²: عمار عوايد، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، دون طبعة، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984، ص 216.

³: سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، ص 112.

⁴: انظر في ذلك بوصيف عمار، شرح قانون الولاية، الطبعة الاولى، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 20 وما يليها.

بل هو ملزم قانونا أيضا بالخضوع لأوامر ونواهي وتوجيهات وتعليمات رئيسية إدارية وإطاعتها وتنفيذها في حدود القانون وكل اخلال لهذا الواجب من قبل المرؤوس يعد ويكون خطأ إداريا تأديبيا يعقد ويرتب المسؤولية التأديبية للعامل أو الموظف المرؤوس جزاءها توقيع عقوبات تأديبية عليه.

المبدأ الثاني: وحدة القيادة والأمر: يعني وجود مجموعة من الموظفين يشغلون رتب متفاوتة في شكل هرم بحيث يخضع الموظف الأدنى إلى الموظف الأعلى درجة تربطهم رابطة التعيين وهذا قصد تحديد المسؤوليات وإحكام السيطرة في التسيير وبالإضافة إلى ذلك فإن البعض يعتبر أن رئيس المجلس الشعبي البلدي عندما يمارس صلاحياته كمثل للدولة فإنه يخضع لرقابة تسلسلية (رئاسية) يمارسها الوالي والوزير¹.

المطلب الثاني : الهيئات المكلفة بالرقابة السياسية

تعد الرقابة السياسية الاسلوب الاكثر ديمقراطية لتامين رقابة حقيقية على الادارة المحلية ، وان كانت وسائلها تختلف تبعا لاختلاف التقاليد السياسية والتنظيمات الحزبية بكل دولة². حيث نظام الادارة المحلية في أي دولة مرتبط بالنظام السياسي بها وفلسفتها السياسية التي تاخذ بها ، كما نجده ايضا مرتبط بدرجة الوعي القومي وبدرجة الاخذ بالديمقراطية فكل ذلك له تأثير على الادارة المحلية³.

وتعد الجزائر من الدول التي وضعت نظاما رقابيا متكاملًا ومتناسقًا في اهدافه وفي الآليات المختلفة السياسية والادارية والشعبية والقضائية وفي اساليب ممارسة آليات واجراءات الرقابة على اعمال الدولة المختلفة ، كما حددت لها فصلا كاملا في جل الدساتير المتتالية .

وكل انواع الرقابة غير القضائية اساسها الشعب وحتى الصحافة والرأي العام والاحزاب كلها تتحدث بإرادة الشعب ، وحين تمارس الرقابة فهي تمارس باسم الشعب ، وسوف نتطرق في هذا المطلب الى رقابة المجالس المنتخبة على اعمال الادارة المحلية ، ورقابة السلطة التشريعية ثم الى رقابة الرأي العام على اعمال الادارة المحلية

الفرع الاول : رقابة المجالس الشعبية المنتخبة على اعمال الادارة المحلية

¹: ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق ، ص 128.
محمد الوليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية ص 136
قارش احمد، عملية الرقابة على اعمال الادارة المحلية في النظام الجزائري ص 78

يمكن ممارسة الرقابة الشعبية المنصوص عليها في الدستور وفي المنظومة القانونية الوطنية¹ وبالتالي رقابة المجالس المحلية هي رقابة شعبية نابعة من ارادة الشعب وسياسية لأنها تجد مرجعيتها في الدستور.

تهدف الرقابة الشعبية لحماية المشروعية بكل جوانبها وكذا حماية حقوق الانسان وايضا تتضمن الرقابة الحرص على صمان تنفيذ وانجاز مشاريع وبرامج التنمية...ولكي تؤدي الرقابة الشعبية اهدافها يجب ان تكون رقابة شاملة مستجيبة لمتطلبات الديمقراطية الشعبية مستندة الى حق الشعب في الاطلاع على كل ما يتعلق به . خاصة ما تعلق بقضايا التسيير او التصرف في ممتلكاته وتستند هذه الرقابة الى مؤسسات منتخبة ممثلة في المجالس المحلية البلدية والولائية، لذا سنفصل في هذا النوع من الرقابة على النحو التالي :

اولا: الاساس القانوني لرقابة المجالس المحلية المنتخبة :

بالإضافة الى الدساتير المتعاقبة المكرسة لدور المجالس المحلية

في عملية الرقابة نجد قوانين الجماعات المحلية المتعاقبة ايضا كرسست هذا النوع من الرقابة ، من خلال الامرين 67-24 و 69-09 المتعلقين بالبلدية والولاية من خلال تفعيل دور هذه المجالس في عملية الرقابة الشعبية ، خاصة مع الدخول الجزائر عهد التعددية الحزبية بظهور دستور 1989 أما بعد دخول الجزائر عهد الاصلاحات الكبرى التي حوتها المبادرة الرئاسية المعلنة عنها في 2011/04/15 ، والتي من خلالها تم مراجعة عدة قوانين شملت المبادرة اصلاحات في المنظومة سياسة والقانونية المتعلقة بالممارسة الديمقراطية وحقوق وحرقات الانسان ومن القوانين الصادرة في هذه الفترة قانون البلدية 11-10 وقانون الانتخابات 12-01 والقانون 12-02 المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية ، والقانون العضوي 12-03 المتعلق بتوسيع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة قانون الاحزاب 12-04 وقانون الولاية.

قارش احمد، عملية الرقابة على اعمال الادارة المحلية في النظام الجزائري ،المرجع نفسه ص 1.78

تستمد المجالس المحلية دورها رقابي من الدستور ، فهي رقابة شعبية محلية في أهدافها ومدلولها وآلياتها¹ ، حيث تقوم بالرقابة على الاجهزة التابعة للسلطة التنفيذية بالبلدية والولاية، وكذا على أعمالها من خلال آليات الرقابة الشعبية لتحقيق الاهداف المرجوة من هذه الرقابة.

اما بالنسبة لرقابة المجالس المنتخبة كغيرها من انواع الرقابة الاخرى لديها أهداف تقوم بالأساس على حماية شرعية الاعمال الصادرة عن الادارة المحلية ، وجعلها متسمة بالملائمة والعدالة من الجانب الاجتماعي والاقتصادي ، وكذا حماية المصالح سواء المحلية أو الوطنية ، وايضا وفي المرتبة الاولى حماية مصالح الافراد من مخاطر الفساد والبيروقراطية وكذا انعدام العدالة الاجتماعية.

ثانيا: وسائل ممارسة سلطة الرقابة من طرف المجالس المحلية المنتخبة.

يهدف قانون البلدية والولاية لإيجاد صيغة توازن بين استقلالية ممارسة المنتخبين لسلطتهم في ظل التأطير العام الذي تشرف عليه الوصاية ، ولكي تقوم المجالس المحلية بدورها الرقابي على أكمل الوجه هناك آليات و وسائل لممارستها أهمها:

1. آلية مداوات المجلس ما يترتب عليها من قرارات وتوصيات وصفقات وانشغالات
2. آلية عملية لجان البلدية والولاية سواء دائمة أو مؤقتة وما تضطلع به من عمل محليا ، في كل المجالات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية...
3. آلية نشر المداوات فوسيلة النشر تعد وسيلة فعالة لإعلام الجمهور ورقابة المداوات اذا كان هناك تخاذل أو انحراف²
4. آلية علنية الجلسات فحضور المواطنين للجلسات يعد ضمانا لشفيفة الرقابة وهذا ما نصت عليه المادة 26 من قانون البلدية 26 من قانون الولاية على علنية الجلسات
5. من الآليات الجديدة التي جاء بها قانون الولاية لسنة 2012 اعترافه ولأول مرة اعترافه من المادة 37 من القانون لأعضاء المجلس الولائي بحق توجيه الأسئلة الكتابية ، لأي مدير أو أي مسؤول على مستوى المصالح والمديريات غير الممركزة للدولة في مختلف قطاعات

كلكل بوزيان، الاتجاهات القانونية الجديدة لادارة المحلية في الجزائر،مجلة الادارة،مجلد09،المدرسة الوطنية للادارة،العدد1999،02،ص42.¹
محمد الوليد العبادي، الادارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية المرجع السابق ، ص139.²

النشاط وعلى مستوى تراب الولاية ، وتعد هذه الآلية من أهم الاجراءات التي أتى بها الاصلاح الاداري ولما لها من أثر ايجابي في توسيع مجال الرقابة الشعبية ، وإعطاء الدور الاكبر للمنتخب المحلي في الممارسة مهامه ورد الاعتبار له ، خاصة وأن المشرع ألزم ، المسؤول الذي تم توجيه السؤال له أن يجيب عليه خلال 15 يوم من تاريخ تبليغه بنص السؤال.

الفرع الثاني: رقابة السلطة التشريعية

يقوم بممارسة الرقابة التشريعية على الادارة المحلية البرلمان ، ويقصد بالرقابة هنا مجموعة الصلاحيات الدستورية المخولة للبرلمان في انشاء الهيئات المحلية ، وتحديد اختصاصاتها ، وكذا سحب صلاحيات بعضها او كلها متى تطلب الامر ذلك ، وكذا صلاحياتها في مواجهة السلطة المركزية والمحلية فيما يتعلق بأنشطة هذه الاخيرة ، وذلك من خلال مراقبة مدى التزام السلطتين المركزية والمحلية بتطبيق القوانين المتعلقة في الشأن المحلي.

حيث يجسد البرلمان السيادة الشعبية وراقبته هي رقابة شعبية نابعة من ارادة الشعب ، وسياسية لانها رقابة اساهها الدستور ، ويمارس البرلمان عملية الرقابة الشعبية على اعمال السلطة التنفيذية لما له من اليات دستورية تم تنظيمها بموجب القانون العضوي 16-02 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما ، ويمكن تحديد آليات رقابة السلطة التشريعية على اعمال الادارة المحلية على النحو المبين في الادنى :

بقدر ما تكون وسائل الرقابة فعالة وذات تأثير على السلطة التنفيذية بقدر ما تكون العلاقة بين السلطتين علاقة حيوية ، وتحقق التكامل الوظيفي في الاداء ، الحكومة مسؤولة سياسيا امام البرلمان.

تمارس الرقابة من خلال وسائل وسلطات واجراءات مقررة في الدستور والنصوص القانونية ، وهي محصورة في اطارها الخاص تتجسد من خلال العناصر التالي ذكرها، لكن قبل ذلك نشير ان السلطة التشريعية التي تتكون من نواب لهم مهام وطنية واخرى محلية ، بالنسبة للمهام الوطنية هي المهام التي يمارسها باعتباره نائب من نواب الشعب وينتمي للسلطة التشريعية " البرلمان بغرفتيه "

أولاً: عرض البرنامج والسياسة العامة للحكومة

ثانيا: مناقشة قانون المالية والمصادقة عليه من قبل غرفتي البرلمان: حسب المادة 120 من دستور 96 تبرر عادة الرقابة الشرعية في أن المجالس المحلية تحتاج الى التمويل وفرض الضرائب ، لتغطية نفقاتها وكل تحتاج لتقنين من الهيئة التشريعية¹

ثالثا: آلية الاستجواب² يجوز الاستجواب الحكومة في كل موضوع مادام ضمن اختصاصها ، سواء تعلق بمسألة داخلية أو خارجية عموميو أو محلية طالما تم احترام نصوص الدستور والقوانين ، فيمكن استجواب الحكومة في ادى قضايا الساعة ، بهدف نقد السلطة التنفيذية من خلال تجريح سياستها ونقد تصرفاتها في أي مسألة أو قضية من قضايا الساعة خاصة المحلية منها³ ، وتعد هذه الآلية أقوى واشد من آلية السؤال لأنه يكون مصحوب باتهام ومن الامثلة عن الاستجواب ذلك المتعلق بالأضرار التي أحدثتها التجارب النووية الفرنسية برقان في 2003/10/06 ، والاستجواب المقدم 2003/10/06 المتعلق بالنتائج التي خلفها زلزال 2003/05/21

رابعا: آلية استماع اللجان البرلمانية الى اعضاء الحكومة هذه الآلية مكفولة سواء للجان الدائمة أو المؤقتة ، ويكون ذلك بطلب من اللجنة التي لها الحق في الاستماع لممثل الحكومة ، كما يمكنها الاستماع الى اعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة لذلك

خامسا: آلية وضع الاسئلة الشفوية والمكتوبة: تعد الآلية اكثر استخداما وشيوعا في مباشرة الوظيفة الرقابية على اعمال الحكومة من قبا أعضاء البرلمان⁴، في الاخير نذكر أن الفرق بين السؤال والاستجواب ، هو أن السؤال يحمل معنى طلب المعرفة أو تبادل الرأي لاستيضاح أمر ما ، بينما الاستجواب هو مقدمة لطلب ثقة بالحكومة أو الوزير اذا لم يكن يرد عضو الحكومة على الاستجواب⁵

سادسا: آلية تقديم الحكومة لعرض عن استعمال الاعتمادات المالية: تم اقرارها كل سنة مالية أمام غرفتي البرلمان

كامل بربر، نظم الإدارة المحلية –دراسة مقارنة-، المؤسسة الجامعية للنشر والطبعة الاولى، لبنان، 1996، ص150.¹
شبري عزيزة، النظام الاجرائي للأسئلة البرلمانية في الجزائر، مجلة منتدى القانوني، العدد 07، افريل 2010، ص223.²
بن بغية ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية³
جامعة العقيد الحاج لخضر باتنة ، 2003 – 2004 ، ص 19
عباس عمار ، دور الاسئلة البرلمانية للرقابة على عمل الحكومة ، المجلة النقدية للقانون العلوم السياسية ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري⁴
بتيزي وزو ، العدد 02 ، 2009 . ص 154 وما يليها .
خرباشعيقيلة، آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ، بعد التعديل الدستوري 1989/11/28.⁵
دار الخلدونية للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2007 ، ص 38.

سابقاً: آلية إنشاء لجان التحقيق تستخدم هذه الآلية في القضايا ذات المصلحة العامة ومن الامثلة على ذلك انشاء لجنة تحقيق في 1997/11/27 حول سير الانتخابات المحلية لسنة 1997 ، وايضا لجنة تحقيق اخرى في 2004/01/25 للتحقيق في الممارسات غير القانونية في عمل بعض الولاية

ثامناً: آلية مناقشة واقتراح القوانين: عملية التصويت والمصادقة عليها واجراء التعديل عن تلك القوانين ، أو رفض المصادقة عليها هي أيضا ومن بين آليات الرقابة ، لأنها تعطي صورة واضحة عن العمل الحكومي ، من خلالها يتم رقابة شرعية القوانين وهي لا تدخل ضمن عملية رقابة الشرعية التي يمارسها المجلس الدستوري

الفرع الثالث: أنواع مختلفة للرقابة عن الادارة المحلية

بالإضافة الى رقابة المجالس المحلية والسلطة التشريعية هناك أنواع اخرى من الرقابة الممارسة على الادارة المحلية وهي مؤثرة بطريقة مباشرة احيانا وبطريقة غير مباشرة احيانا اخرى واهمها:

أولاً: الرقابة الحزبية

الادارة المحلية هي الاكثر تأثراً بالنظام السياسي وهذا لأن الادارة المحلية في مضمونها تحمل طابعا فكريا وسياسيا ، حيث الادارة المحلية ومنذ الاستقلال تأثرت بمتغيرات السياسية والأيدولوجية في ظل الحزب الواحد والتعددية الحزبية بعد صدور دستور 1989 ، وخضعت في ادائها لمهامها للمنهج الاشتراكي والرأسمالي وفي كل نظام كانت هناك اليات قانونية تفرض على الادارة المحلية ، وهي رقابة ذات طابع سياسي.

كما أن اعتماد الدول في انظمتها على وضع الادارة المحلية كان لتحقيق اهداف معينة ، نيابة عن السلطة المركزية لكن ذلك كان دائما تواجهه معوقات ومشاكل ، وهنا يظهر دور الاحزاب السياسية في محاولة القضاء أو التخفيف من تلك المعوقات وعليه يمكن تبيان كيفية مشاركة الاحزاب في حل مشاكل التي قد تواجه عمل الادارة المحلية

1. مشاركة الاحزاب في حل المشاكل التي قد تعترض الادارة المحلية: يمكن للاحزاب السياسية

القيام بدور فعال في تدعيم الادارة المحلية ، من خلال استخدام جميع الوسائل القانونية المتاحة لها ويظهر ذلك بشكل جلي وخاص من خلال.

- **عمل الاحزاب على القضاء على المشاكل الناتجة عن القوانين والتشريعات حيث** يلاحظ في كثير من الاحيان أن التشريعات عن البرلمان ، غالبا ما تشكل عائقا يعترض الادارة المحلية (الجمعات المحلية) وهنا يبدأ الدور الرقابي للأحزاب في محاولة بحث أثر وانعكاسات تلك المعوقات على كفاءة واداء الادارة المحلية ، فالأحزاب تعمل على أن تكون التشريعات الصادرة عن البرلمان من جهة في صالح الهيئات المحلية ومن جهة اخرى حين تصدر التشريعات تعمل على أن تحرمها وتنفذها الجمعات المحلية ، كما تعمل على تسليط الضوء وانتباه السلطات التشريعية التنفيذية لضرورة التنمية المحلية في جميع المجالات باعتبار كلا السلطتين تملك اصدار القوانين¹ نشير هنا ان مجلس الامة ليس له الحق في المبادرة بالقوانين كما لا يملك حق التعديل بطريقة مباشرة ، حيث اعتبر المجلس الدستوري الجزائري ان حق التعديل حقا مترتبا مستتبطا من حق المبادرة ومجلس الامة لا يملك حق المبادرة بالقوانين وكذا توضيح اهمية العاصمة والمدن الكبرى ، باعتبار ان البلدية والولاية لا يمكنهما حل كل المشاكل خاصة بالعاصمة والمدن الكبرى، فتعمل الاحزاب على جعل المشرع يصدر تشريعات خاصة تكفل خروج الجماعات المحلية من ازماتها ، وبالتالي مساعدتها على حل مشاكلها التي تكتنفها ذات الطبيعة المالية .
- **عمل الاحزاب على تفعيل المشاركة الشعبية :** من اسس الديمقراطية تحقيق المشاركة الشعبية التي تتوقف على مدى درجة الوعي ونضج المواطنين السياسي وتعمل الاحزاب على الاستثمار في هذا المجال² وذلك بجعل الخلايا الحزبية المحلية همزة وصل بين المواطن والحكومة ، وكذلك بالعمل على توعية المواطنين وتشجيعهم للمشاركة في التنمية المحلية ، مع محاولة ايجاد حلول وافكار جديدة تفعل التنمية محليا.
- **وسائل دعم الاحزاب للجماعات المحلية :** ان الاحزاب السياسية غير متساوية في الامكانيات ، سواء المادية او البشرية او القاعدة الشعبية ، وكذا حجم التمثيل في المجالس المحلية وخاصة التمثيل في البرلمان ، كلها عوامل تؤثر في قدرة الحزب على احداث التأثير على مستوى المحلي والوطني.

إذا كانت من السلطة التشريعية تسمى مقترح قوانين وإذا كانت من السلطة التنفيذية تسمى " مشروع قانون " ¹ محمد الديداموني محمد عبد العال ، الرقابة السياسية والقضائية على اعمال الادارة المحلية ، - دراسة مقارنة- دار النهضة العربية.² مصر ، 2008 ص 138.

ثانيا : رقابة اجهزة خاصة :

هذه الاجهزة الخاصة تنشأ الدولة للقيام بالدور الرقابي ، منها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد واللجنة الوطنية العليا لترقية وحماية حقوق الانسان ، وكافة مجالس وهيئات واخلاقيات العمل والمهن في المرافق والمؤسسات الادارية والاجتماعية والاقتصادية المختلفة ، ورقابة مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية .

ثالثا : الرقابة الاعلامية :

تعد وسائل الاعلام من بين المؤثرين في عمل الجماعات المحلية وبالدولة ككل ، وقد يصل الامر الى التدخل وانتقاد السياسة العامة للدولة ، خاصة مع ما احدثته التكنولوجيا من قفزة نوعية في تقريب الادارة من المواطنين ، ، وكذا ظهرت اهميتها من قدرتها في التأثير على الراي العام ، رغم تفاوت الموجود بين انواع هذه الوسائل الاعلامية سواء اكانت مسموعة او مكتوبة او مرئية ، فكلها لديها التأثير في توجيه الراي العام داخل الدولة ، لذلك كلما كانت الدولة ديمقراطية كانت فيها وسائل الاعلام تعمل بحرية اكبر ، وبالتالي رقابتها على اجهزة الدولة اكبر وعلى الهيئات المحلية بالأخص.

ولا يقتصر دور وسائل الاعلام في تمطين الشعب من انتخاب ممثليه بكل حرية ، بل لهذه الوسائل دور اخر تلعبه وهو تهذيب تكوين الراي العام ، وجعله يكتسب درجة من الوعي الثقافي والاجتماعي والسياسي ، كما تهدف وسائل الاعلام لمراقبة عمل الادارة في اطار نفاذها النقد البناء واظهار السلبيات التي من خلالها تبحث السلطات على تطوير الادارة ككل ، والمحلية منها بشكل خاص نظرا لقربها واحتكاكها المباشر بالمواطنين.

2. رقابة المجتمع المدني :

رغم ان المجتمع المدني هيئة تعاون للحكومة ، الا انه يظهر تأثيره في قدرته على ارغام السلطات المركزية واللامركزية على الاستجابة لمطالبه ، لأنها بإمكانها التأثير بالمجتمع واقناع المواطنين ، فيمكنه العمل على مكافحة الفساد بالجانب السياسي داخل هياكل الدولة خاصة في مجال التنمية والديمقراطية والجانب الامني وحقوق الانسان مستخدمين كل الوسائل خاصة وسائل الاعلام.

هناك مجالات يعمل ضمنها المجتمع المدني ، منها توفير الخدمات ، والمساهمة في العملية التنموية لتقوية المجتمع المحلي ، وصياغة البرامج التنموية وتنفيذها وتوسيع المشاركة الشعبية فيها ، والمساهمة في رسم السياسات والخطط العامة وطنيا ومحليا من خلال اقتراح البدائل والتفاوض عليها او التأثير في السياسة العامة لادراج هذه البدائل فيها.¹

فالمواطن اصبح اليوم لا يتردد في طرح اعقد القضايا على الادارة المحلية واصبح اكثر وعيا مما سبق ،لذا الحركة الجمعوية يجب ان تعمل بكل استقلالية وانفتاح على المجتمع مع امتلاك ثقافة الحوار كي يكون لها الدور الهام في التكفل بالقضايا المحلية وترقية مشاركة المجتمع ، وتمكين المواطنين من التعرف على النفاص ، ومن ثم العمل على التخفيف منها بالاضافة الى تحسين تكفله بالقضايا المحلية داخل الاحياء والقرى.

المبحث الثاني: آلية ممارسة الرقابة غير القضائية

إن أهم عنصر في هذا النوع من الرقابة غير القضائية هو عنصر الزمن والوقت الذي تتم فيه ممارسة الرقابة، ويجمع الفقهاء على تقسيم الرقابة من حيث وقت ممارستها إلى رقابة سابقة ورقابة لاحقة، وعليه سنتطرق أولا إلى الرقابة السابقة بمطلب أول ثم نتطرق إلى الرقابة البعدية.

المطلب الأول: الرقابة غير القضائية السابقة على اعمال الادارة المحلية

إن الرقابة السابقة تعد من أهم أنواع الرقابة غير القضائية الممارسة على الإدارة المحلية، لاسيما فيما يتعلق إضفاء المشروعية على أعمال الإدارة المحلية على وجه الخصوص بحيث تعتبر اجراء احترازيا القصد منه تجنب الوقوع في الأخطاء التي يستحيل أو يصعب تداركها بعد تنفيذ العمل الإداري، وعليه يتوجب التطرق إلى مفهوم هذه الرقابة وإلى وسائل ممارسة هذه الرقابة.

الفرع الأول: مفهوم الرقابة غير القضائية السابقة على الادارة المحلية

إن هذه الرقابة تمارس حيال موضوع القرار أو العمل الإداري بصفة عامة قبل أن يستكمل مقومات اصداره، فهي مرحلة سابقة يمر من خلالها القرار قبل أن يصبح نافذا أو قابلا للتنفيذ.

عبد السلام عبد اللاوي، دور المجتمع المدني في التنمية المحلية في الجزائر ،دراسة ميدانية لولاية المسيلة وبرج بوعريبيج،رسالة ماجستير¹ في ادارة الجماعات المحلية والاعلامية قسم العلوم السياسيةبكلية الحقوق،جامعة قاصدي مرباح،ورقلة،2010/2001 ص 136.

وتكون في غالب الأحيان هذه الرقابة مرتبطة بالوصاية الإدارية حيث يبدو فيها القائم بعملية الرقابة كمثل سلطة الوصايا لذا فالبعض يعتبرها مشاركة للإدارة في تصرفها¹، فهي بذلك تفحص كل الإجراءات وبشكل مدقق ليظهر في الأخير أنها تصديق غير مباشر للوصاية على عمل هذه الإدارة المحلية فيفترض في الرقابة السابقة تمتع الرقابة بسلطة الموافقة السابقة على أعمال جهة الإدارة كالرقابة المالية قبل الصرف.

ويستلزم هذا الأمر حصول حوار دائم بين الجهتين الجهة القائمة بالرقابة و الجهة التي تقوم بالصرف، ففي هذا الإطار تظهر أهمية الرقابة المالية القبلية في كونها تمارس على قرارات الإلتزام بالنفقات الأمرين بالصرف، قبل انتاج هذه القرارات لآثارها القانونية، أي قبل أن يترتب عنها ديون تجاه الهيئات العمومية المعنية، حيث لا يؤدي مبدئياً إلى بطلان القرارات غير المشروعة التي تكون قد انتجت آثارها تجاه الغير، مثل ضرورة تسديد نفقة ملزم بها دون توفير الإعتمادات إذا كان أداء الخدمة من طرف الدائن قد تم فعلاً لذا فإن الرقابة المالية القبلية تصبح بمثابة اجراء وقائي يسمح بالتصدي للمخالفة المالية منذ بدايتها ومنع آثارها من الوقوع.

وهذا الطابع الوقائي في الرقابة المالية القبلية يعيد التبرير الأساسي لوجودها وهو الذي يضمن لها قدراً مهماً من الفعالية، ففي الجزائر نجد أن هذا النوع من الرقابة السابقة في المجال المالي قد نص عليه المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة القبلية على الإلتزام بالنفقات، فتتص المادة 02 من هذا المرسوم على أن " نطاق تطبيق الرقابة القبلية على الإلتزام بالنفقات يشمل ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة والميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة للخزينة وميزانيات الولايات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري " .

كما أن هذه الرقابة من حيث الموضوع تنصب كقاعدة عامة على جميع النفقات مهما كانت طبيعتها أو الغرض منها، كما أنها بعض القرارات الإدارية التي من آثارها ترتيب التزام بنفقات، مثل تلك المتعلقة بالتوظيف ومساهم المهني².

ومن خلال هذه المقدمة البسيطة فإن بعض الباحثين³ في المجال الإداري والقانوني، قد أعبوا على هذه الرقابة السابقة على أنها تدخل غير مباشر في عمل الجماعات المحلية وبصفة خاصة،

¹: سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الطبع، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، مصر، 1976، ص 116.

²: محمد مسعى، المحاسبة العامة، دار الهدى عين مليلة، الجزائر، ص 136.

³: بكر قباني، الوجيز في الإدارة العامة، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، مصر، 1977، ص 213.

وبالتالي فإن ذلك يؤدي إلى استغراق مفهوم اللامركزية مما يؤدي إلى بطء الإجراءات وإصابة الجماعات المحلية بالجمود وعدم الابتكار، كما أنها قد تنفي الاعتراف للجماعات المحلية بالشخصية المعنوية و تحويلها إلى هيئة فنية لا تملك إلا الاقتراح دون التنفيذ، لكن الرد على كل هذه المساوئ يتمثل في أن الوقاية من الوقوع في الخطأ خير من العلاج.

الفرع الثاني: وسائل الرقابة السابقة على أعمال الإدارة المحلية

إن الرقابة الممارسة على أعمال الإدارة المحلية تتوفر على مجموعة من الوسائل التي تهدف كلها إلى الحيلولة دون الوقوع في الخطأ المخالف للقوانين والتنظيمات المعمول بها، وعلى ذلك سنتطرق إلى التصديق والإيقاف والإذن المسبق، وأخيرا التصريح.

أولاً: التصديق

يعني أن تتولى جهات الوصاية بموجب القوانين الإعلان بأن القرار الصادر الهيئات اللامركزية يمكن أن يرتب آثاره القانونية ما لم يخرق أي قاعدة قانونية أو مساسه بمصلحة عامة، والتصديق قد يكون صريحا أو ضمنيا، فالقاعدة العامة أن قرارات الهيئات اللامركزية قابلة للتنفيذ دون الحاجة إلى تأشيرة السلطة الوصية¹، فخارج دائرة المصادقة الصريحة المنصوص عليها في المادة 57 من قانون البلدية والمادة 55 من قانون الولاية تكون مداوات المجالس المحلية نافذة بقوة القانون بعد مرور واحد وعشرين (21) يوما من تاريخ ايداعها بالولاية سواء تعلق الأمر بمداوات المجلس الشعبي البلدي أو الولائي، والاستثناء من القاعدة هو اشتراط التصديق من قبل السلطة الوصية صراحة على بعض المداوات لتصبح نافذة.

كما أن عادة ما يكون مقرونا بقيد زمني يجب أن يتم خلاله و فضلا عن ذلك فإنه لا يمكن الطعن في القرارات الهيئات المحلية قبل المصادقة عليها، وهذه المصادقة لا تمتد إلى تعديل مشروع القرار من قبل الوصاية، بيد أن الفقه² قد جرى على التفرقة بين التعديل الجوهرى الذي يخرج القرار عن مضمونه وبين التعديل غير الجوهرى، وأجاز لسلطة الوصاية إجراء تعديلا بسيطا، وفي حالة عدم المصادقة فإن التصرف القانوني من قبل الهيئات الإدارية المحلية يعتبر كأنه لم يكن.

أ) انواع التصديق:

1: سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 179.

2: سلمان محمد الطماوي النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق ص 179.

1. التصديق الصريح:

إذا نص القانون على أن يكون التصديق صريحا بموجب تصديق السلطة الوصائية على قرارات الهيئات اللامركزية، وذلك كي تصبح نهائية وقطعية ونافاذة وأن لا تنفذ هذه القرارات مهما طالت الفترة الزمنية، بمعنى آخر انه بتوقف تنفيذ التصرف أو المداولة على إجراء عملية التصديق عليها من قبل جهة الوصاية المختصة.

ولقد أورد قانون الولاية رقم 07/12 في المادة 54 منه مبدأ عاما تعتبر بمقتضاه مداولات المجلس الشعبي البلدي الولائي نافذة بعد فوات 21 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية، ومع ذلك فإن من حق الوالي بأن يلجأ إلى القضاء الإداري بهدف إلغاء المداولة على الرغم أن المداولة تفتقد إلى خصائص القرار الإداري وبالذات الطابع التنفيذي مما يجعلها غير صالحة لأن تكون محلا لدعوى الإلغاء¹.

2. التصديق الضمني:

يكون التصديق ضمنيا في حالة ما إذا نص القانون على اعتبار قرارات الهيئات اللامركزية نافذة إذا مضت فترة زمنية دون إقرارها، كما قد يكون رفض التصديق ضمنيا، هكذا نرى أن التصديق الضمني يتحدد أساسا بموقف المشرع، فقد يكون سكوت جهة الوصاية ومرور فترة زمنية هو شكل من أشكال التصديق الضمني، أو الرفض الضمني للتصديق وذلك حسب ما يشير إليه المشرع. وعليه يكون للسلطة المركزية أثر مباشر على فاعلية القرارات الصادرة عن مجلس العموم وعدم نفاذه إلا بتصديق من طرف السلطة المباشرة أو ممثلها.

(ب) النتائج المترتبة عن التصديق:

من المستقر عليه فقها أنه لا يجوز اعتبار جهة الوصاية شريكة في إصدار العمل اللامركزي، وبالتالي فإن التصديق لا يعتبر جزء من العمل الإداري للهيئة المحلية وإنما ينظر إليه على أنه أداة رقابة على أعمال الإدارة المحلية وبالتالي فإن جهة الوصاية لها أن ترفض مشروعية القرار لمخالفته للقانون أو الدستور على سبيل المثال وليس إلى عدم الملائمة، لأن الملائمة من اختصاص الهيئات الإدارية اللامركزية مالم يقرر المشرع عكس ذلك²، وللتصديق مجموعة من الآثار:

¹: محمد صغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، بدون طبعة، الجزائر، 2014، ص 121.
²: بوزيان مكلل، الاتجاهات الفكرية الجديدة للإدارة المحلية في الجزائر في ظل نظام التعددية السياسية، دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة سيدي بلعباس، 1992، ص 128.

1- أن السلطة المصادقة التي تتمتع بها السلطة المركزية لا تسمح للإدارة المحلية بمباشرة أعمالها واتخاذ قراراتها إلا بعد موافقة الجهات الوصية لأن أعمال السلطات اللامركزية موقوفة بإجراء الرقابة السابقة عليها من قبل الجهة المخول لها قانونا القيام بذلك.

2- لا يعتبر التصديق عنصرا من عناصر القرار الصادر عن الجهات اللامركزية وإنما هو عنصر خارج عن دائرة القرار تؤثر في نفاذه ولا يؤثر في وجوده، فالقرار موجود ولكن نفاذه موقوف أو متوقف إلى حين التصديق عليه.

3- إن عملية تصديق جهة الوصاية لا تعني بأي حال من الأحوال على وجوب التنفيذ الجبري للقرار المصادق عليه، وبالتالي فإن الجهة اللامركزية تملك حق عدم تنفيذه رغم المصادقة عليه لأن هذه السلطات اللامركزية تتميز بنوع من الاستقلالية عكس ما هو الحال بالنسبة للتصديق عند السلطة الرئاسية الذي يكون جبريا على المرؤوسين الذين يلتزمون بتنفيذ القرارات الإدارية المصادق عليها من السلطة الرئاسية ولا يجوز تعطيلها أو رفض تنفيذها¹.

4- لا يمكن تعديل أو تغيير القرار المصادق عليه إلا بعد مصادقة جديدة من قبل السلطة الوصائية وهذا حتى يمكن تنفيذه.

ثانيا: الإيقاف

هو وسيلة وصائية تتخذها السلطة الوصية لإيقاف تنفيذ قرار صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي مثلا يتضمن ظاهرة اعتداء على النظام العام أو المصلحة العامة، فالسلطة الوصية المتمثلة في الوالي تطلب من المجلس الشعبي البلدي إيقاف تنفيذ هذا القرار والملاحظة التي يمكن أن تسجل من خلال قراءة نص المادة 02/80 من قانون البلدية أنها لم تحدد وقتا لطلب توقيف القرار، هذا من جهة ومن جهة أخرى المعني بطلب توقيف القرار هو رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره هو من أصدر القرار من جهة ثانية.

ثالثا: الإذن المسبق (ترخيص)

¹: بوزيان مكل، المرجع نفسه، ص 129.

حيث يلزم القانون الهيئات المحلية بالحصول على هذا الإذن قبل الإقدام على عمل معين وهو إجراء قانوني هام ولازم وسابق، وذلك على أساس أن السلطة الوصية لا تأذن إلا بما يحقق الصالح العام، لذلك وفي حالة ما إذا اشترط القانون الحصول على الإذن قبل أي تصرف بدونه يقع باطلا.

والملاحظ أن المشرع الجزائري لم ينص في القوانين 08/90 و 09/90 المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي على مسألة الإذن المسبق، وبالتالي ترك باب المبادرة مفتوحا، أي ترك الحرية في اتخاذ أي قرار يدخل في اختصاص الجهات المحلية وفي الوقت المناسب لهما.

رابعاً: التصريح

يعرف التصريح بأنه إجراء تقوم من خلاله السلطة المخولة لها حق الرقابة بأن مشروع القرار المراد إصداره لا يخالف قاعدة قانونية ولا يمس المصلحة المخولة لها حق الرقابة بأن مشروع القرار المراد إصداره لا يخالف قاعدة قانونية ولا يمس المصلحة العامة، وعلى ذلك لا يكون التصريح إلا صريحا ولا يمكن الاستدلال عليه ضمنا، ويجوز أن يكون التصريح مشروط بحيث لا يصح التصرف إلا وفقا للشروط التي وضعتها السلطة المركزية.

المطلب الثاني: الرقابة البعدية على أعمال الإدارة المحلية

إن الرقابة الممارسة على أعمال الإدارة المحلية على وجه التحديد لا يمكن حصرها فقط في الرقابة السابقة، وإنما يمتد نشاطها إلى ما بعد صدور العمل الإداري ونفاذه، أي أنها مساندة للعمل الإداري وهذا بهدف مواكبته ومحاولة تصويبه حتى نهاية أثره، وعليه سنتطرق إلى مفهوم الرقابة ثم إلى وسائل ممارسة هذه الرقابة.

الفرع الأول: تعريف الرقابة غير القضائية اللاحقة على أعمال الإدارة المحلية

إن هذه الرقابة الممارسة على الإدارة اللامركزية من قبل السلطة المخولة لها ممارسة الرقابة إنما تقع في الفترة الزمنية اللاحقة لصدور التصرفات القانونية والأعمال المادية للإدارة اللامركزية، ولهذه الرقابة صور مختلفة باختلاف وقت و أسلوب ممارستها، ومن بين هذه الصور أسلوب التفتيش الذي يعيد فحص ودراسة التصرف القانوني أو العمل المادي للإدارة المركزية قصد الوقوف على الأخطاء التي شابته هذا العمل، وذلك بمراجعة المستندات والوثائق ومراجعة الحسابات ومدى مطابقتها للقواعد المعمول بها في مجال المحاسبة العامة مثلا وهذا قصد تشخيص دقيق لكشف سوء التسيير أو التقصير،

كما أن هذه الرقابة تختلف عن الرقابة السابقة في أن دورها يأتي بعد أن يكون التصرف القانوني أو العمل المادي قد أنتج آثاره بالنسبة للإدارة المركزية والأفراد في نفس الوقت، وبالتالي فإن دورها ليس توجيهها بقدر ما هو إحصاء للأخطاء في حالة وجودها قصد اتخاذ الإجراءات الضرورية في هذه الحالة والتي من بينها توقيع العقوبات، كما أن الجهاز الإداري المعني بعملية الرقابة يحتفظ باستقلاله، حيث أن قراراته تكون نافذة وغير موقوفة ولا مشروطة عكس ما هو الحال بالنسبة للرقابة السابقة، لكن ما يعاب على هذه الرقابة أنها تتم بعد أن يكون التصرف القانوني أو العمل المادي للإدارة اللامركزية الذي يكون قد رتب آثاره بما يصعب بعده من اصلاح الضرر في حالة حصوله فتكون الإدارة المحلية في هذه الحالة معرضة للتحقيق والمسائلة ، وهي تتنوع بين الرقابة على الاعمال بحسب وقت ممارستها وحسب طبيعة نشاط الادارة.

الفرع الثاني: وسائل الرقابة غير القضائية اللاحقة على أعمال الإدارة المحلية

للمراقبة اللاحقة على أعمال الإدارة المحلية مجموعة من الوسائل التي تمكنها من الاضطلاع بالدور الرقابي المنوط بالأجهزة والهيئات المكلفة بالرقابة على أكمل وجه، خاصة في حالة وجود مخالفات في العمل الصادر عن الإدارة المحلية، والحال نفسه إذا تم ممارسة هذه الرقابة من قبل الأجهزة المخول لها ذلك، وعليه سنتطرق إلى الإلغاء أولا ، و الحلول ثانيا.

أولاً: الإلغاء (البطلان)

الإلغاء إجراء يمكن بمقتضاه لجهة الوصايا ان تزيل قرار صادر عن المجلس الشعبية نتيجة مخالفتها لقاعدة قانونية او لمساسها بمصلحة عامة¹، أي أن هذه القرارات الصادرة تصبح معدومة، كما أن الإلغاء يكون كلياً أثناء ممارسة الرقابة ولا يكون جزئياً لأنه في هذه الحالة الأخيرة يصبح تعديل والذي لا يمكن للسلطة الوصائية ممارسته عكس ما هو الحال بالنسبة للسلطة الوصائية، وهذا النوع من الرقابة يأخذ صورتين هما:

أ) قرارات باطلة بحكم القانون (البطلان)

¹: بو عمران عامل، البلدية في التشريع الجزائري، دار طبعة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين المليلة الجزائر، 2010، ص 116.

رتب المشرع البطلان المطلق لأي مداولة من المداوالات المجالس المحلية إذا ما ثبت توفر أحد الأسباب المذكورة في قانون البلدية أو الولاية، والتي تتمثل في الأسباب التالية:

1. المداوالات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.
 2. المداوالات التي تمس برموز الدولة وشعارات.
 3. المداوالات غير المحررة باللغة العربية¹.
 4. المداوالات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصات المجلس، كأن يتناول قطاع العدالة أو الدفاع مثلا².
 5. المداوالات المتخذة خارج مقر المجلس لأن الأصل ان تتم المداولة داخل مقر المجلس³.
 6. المداوالات التي تتم خارج الإجتماعات القانونية للمجلس⁴.
- حيث بعد النظر في هذه المداوالات نجد أن سبب إلغائها يرجع إلى ركن الاختصاص الزمني والمكاني أو القانوني، وبالتالي فن هذه المداوالات تعتبر باطلة بطلانا مطلقا، ولا يترتب عنها أي أثر قانوني.

ب) قرارات قابلة للإبطال (البطلان النسبي)

دعما لنزاهة التمثيل الشعبي وترخيصا لشفافية العمل الإداري فإن بعض القرارات الصادرة عن الإدارة المحلية تكون قابلة للإبطال ضمن آجال محددة، وإذا ما استنفذت الآجال الممنوحة تحصنت هذه القرارات و المداوالات من دعوى الإلغاء أمام المحكمة الممنوحة.

نصت المادة 56 من قانون الولاية " لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع.

هذا حيث يملك الوالي حق إثارة بطلان المداولة نسبيا خلال 15 يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي المتعلقة بالمداولة المعنية، كما يمكن المطالبة بالبطلان النسبي من قبل كل

2: عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 331.

3: تنص المادة 22 من القانون الولاية على " تجري مداوالات المجلس الشعبي وبما فيها مداوالات وأشغال اللجان في المقررات المخصصة للمجلس الشعبي الوطني.

4: قد استقر قضاء الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا على " أنه يجوز بطلان هذه المداوالات من قبل الوالي متى وقع خارج الآجال القانونية قرار بتاريخ 1993/10/04 تحت رقم 89903، المجلة القضائية، العدد الثاني لسنة 1994، ص 201.

منخب أو مكلف بالضريبة في الولاية له مصلحة في ذلك خلال 15 يوم بعد إيصال المداولة بموجب رسالة موسى عليها إلى الوالي مقابل وصل استلام.

ثانياً: الحلول

إن السلطات الوصائية لا تستطيع فقط الاعتراض على النشاط الغير قانوني للهيئات المركزية، ولكن تستطيع أن تحل محلها في اتخاذ القرارات التي تضمن سير المصالح العامة¹ وتنفيذ بعض من التزاماتها القانونية التي لم تقم بها لسبب ما.

حيث كذلك ولشدة تأثير سلطة الحلول على حرية واستقلال الهيئات اللامركزية أحاطها المشرع بجملة من الشروط والقيود محددة ذ لا يجوز للجهات الوصية أن تباشر الحلول إلا يتوافر هذه الشروط.

أ) شروط ممارسة سلطة الحلول

1. أن يكون الحلول بنص قانوني صريح للحفاظ على مبدأ توزيع الاختصاص².
2. أن يكون التصرف محل الحلول الذي امتنع عن تنفيذه رئيس البلدية ملزماً قانوناً ومن ثم يعتبر رفضه أو الإمتناع عنه عملاً غير مشروع لمخالفته النص الملزم.
3. لممارسة الحلول لابد أن تقوم جهة الوصاية بإنذار الهيئات المحلية الخاضعة لى وصايتها بالقيام بالتزاماتها تحدد فيه الوقت اللازم للإمتثال، وفي حالة الحلول يكون القرار الذي يصدر عن سلطة الوصاية باسم الهيئة المحلية ولحسابها ويترتب عنه المسؤولية التي قد تحدث وتلحق أضرار بالغير.

وما يمكن أن يقال حول هذا الموضوع، أنه يكتسي أهمية بالغة وينطوي على خطورة كبيرة على استقلالية الجماعة المحلية، ولذلك فلم تمارسه السلطة الوصية رغم توفر شروطه في كثير من الأحيان³.

ب) أسباب الحلول:

لقد حدد القانون البلدي الأسباب التي يمكن للسلطة الوصية ان تمارس سلطة الحلول، وتتمثل:

1. عندما يتعلق الامر بتهديد النظام العام في اكثر من بلدية ويجب ان يكون القرار معللاً.

1: ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، 144.

2: وعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري ندار الطبع، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، ص، 114.

3: ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 144.

2. عندما يرفض او يهمل رئيس المجلس الشعبي البلدي اتخاذ قرار مفروض عليه قانونا ومن بين الحالات ان يقوم الوالي بالحلول لضبط ميزانية البلدية عندما يرفض المجلس الشعبي البلدي التصويت عليها بصفة متوازنة

الفرع الثالث: وسائل الرقابة غير القضائية اللاحقة بحسب طبيعة نشاط الادارة المحلية

حيث كذلك تتفرق الرقابة غير القضائية بحسب طبيعة نشاط الادارة بين الرقابة على الاعمال المادية والاعمال القانونية ، وعليه سنتعرض بالشرح في هذا الجزء الى الرقابة غير القضائية على اعمال الادارة القانونية والرقابة على الاعمال المادية

اولا : الرقابة الواقعة على التصرفات القانونية

يقصد بالتصرفات القانونية التي تمارسها الادارة المحلية هو كل ما يصدر عنها من قرارات ادارية وما تبرمه من عقود، قصد تبيان الضوابط والحدود التي تبنى عليها الرقابة غير القضائية الممارسة على هذا النوع من العمل الاداري

1. سحب والغاء القرارات الادارية

أ. سحب القرارات الادارية

يقصد بسحب القرارات الادارية ان تكون هذه القرارات مشوبة بعيب قانوني بعدم المشروعية منذ صدوره ، بحيث ينسحب الاثر الرجعي للسحب الى اللحظة التي صدر فيها القرار فيعتبر كأنه لم يكن وتزول كافة الاثار القانونية التي ترتبت عليه ، اما العيب اللاحق لصدور القرار فانه لا يخول الادارة سلطة سحبه وانما لها فقط ان تلغيه.

ويترتب على بطلان القرار الاداري باثر رجعي نتيجة سحبه بطلان كافة القرارات الادارية اللاحقة له ادا كانت جميعها تتعلق بعملية قانونية واحدة مرتبطة فيما بينها ، كما لو كان القرار المعيب يمثل جزء من عملية اتمام احد العقود الادارية .

اما ادا كان القرار الذي سحبه الادارة كنوع من انواع الرقابة التي تمارسها الادارة على تصرفاتها القانونية ، لا يشكل مع قرار لاحق عملية قانونية واحدة فان سحب القرار الاول لا يؤدي الى بطلان القرار الثاني ، ما لم يكن هناك ارتباط وثيق بينهما ، كسحب قرار تعيين احد الموظفين يؤدي الى بطلان جميع الترقيات التي تكون قد صدرت لصالح هذا الموظف فان لم يكن هناك

علاقة رابطة بين القرار المسحوب والقرار اللاحق ، فان بطلان القرار الاول لا يمس هذا القرار اللاحق ، وعلى سبيل المثال اصدرت الادارة قرار بفصل احد الموظفين وكان القرا معيبا بعدم المشروعية فقامت الادارة بسحبه بعد فترة ، فان هذا السحب لا يؤثر على أي قرار آخر يكون تكون الادارة قد اصدرته خلال هذه الفترة ، كما لو عينت موظفا اخر بدلا عنم الموظف المفصول وبذلك فان عودة الموظف المفصول الى عمله لا ينتج عنه بالضرورة بطلان قرار تعيين الموظف الجديد ، على انه ولتطبيق هذه القاعدة في مجال القرارات الادارية هناك بعض القيود التي ترد على ترتيب الاثر الرجعي لقرار السحب الصادر عن الادارة وهذا قصد حماية مصالح الغير الحسن النية طبقا لنظرية الموظف الفعلي او وفقا لنظرية الاثراء بلا سبب¹

حيث يمكن القول ان القرارات المنعدمة وبالنظر الى جسامه العيب الذي يلحق بها فان فانها لا تدخل النظام القانوني ولا تحدث أي اثر باستثناء ما تحدثه ازاء الغير حسن النية بناء على نظرية الموظف الفعلي ولا يمكن ان يتحول القرار المعدوم الى قرار سليم مهما طال الزمن ، ومنه فدعوى الالغاء تجاهه لا تتقدم ، وكذلك القرارات الادارية الصادرة عن طري الغش والتدليس لا تتقدم دعوى الالغاء نحوها بشرط وجود العلاقة السببية بين اعمال الغش وصدور القرار الاداري.

اما فيما يخص القرار التنظيمي السليم ادا صدر سليما فلا يجوز سحبه ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ويرى البعض ان القرار التنظيمي لا يخلق حقوقا مكتسبة لدا سحبه لا يؤدي الى ذات مشاكل سحب القرار الفردي ، وقد اقر مجلس الدول الفرنسي امكانية سحب القرار التنظيمي الذي يدخل حيز التنفيذ والقرار الذي لم ينشر .

اما القرارات الفردية السليمة فلا يجوز سحبها لتحصنه مند اللحظة التي صدر فيها وذلك لعدم المساس بمبدا الحقوق المكتسبة واستقرار المراكز القانونية ، الا ان لكل قاعدة استثناء ويمكن سحب القرار الفردي السليم بناء على نص قانوني او ادا فقد اساسه القانوني كما يمكن الرجوع على التراخيص السليمة لغاية المصلحة العامة وكذلك لتغير الظروف.

2. الغاء القرارات الادارية

الغاء القرار الاداري هو عمل قانوني يصدر عن جهة الادارة بإرادتها المنفردة من طرف صاحبه او من طرف رئيسه التسلسلي بقصد ازالة الاثار القانونية للقرار الاداري بالنسبة للمستقبل فقط وذلك دون المساس بالآثار التي تمت قبل الغاءه ، واختصاص الالغاء يتحدد بالسلطة التي

اصدرت القرار او السلطة الرئاسية التي تخضع لها او اية سلطة ادارية اخرى يخولها المشرع هذا الحق كما يمنح القانون السلطة الوصية حق ابطال او اعدام القرار الاداري الصادر عن الجهات الادارية المحلية التي تكون مخالف للقانون وهذا دون الرجوع الى القضاء، والحال كذلك يجب التمييز بين القرارات التنظيمية والقرارات الفردية.

أ. الغاء القرارات الادارية التنظيمية

تصدر الادارة العامة ومنها الادارة المحلية قرارات تنظيمية بموجب ما خولها القانون من سلطة ، وهذه القرارات تشبه في بعض النواحي التشريع من حيث انها تتضمن قواعد قانونية عامة ومجردة ، وتنشئ مراكز قانونية عامة غير ذاتية فهي تخاطب الافراد بصفاتهم لا بدواتهم بقصد تنظيم المؤسسات والمصالح العامة.

ولما كانت القرارات التنظيمية في اطار العمل الرقابي الممارس في الوقت الذي تراه مناسباً لتحقيق المصلحة العامة .

ب. الغاء القرارات الادارية الفردية :

والفقه فرق بين القرارات الادارية غير المشروعة التي ترتب حقوقاً للأفراد وتلك القرارات التي لا ترتب أي حقوق.

- الغاء القرارات الادارية الفردية غير المشروعة

ان إلغاء القرارات الادارية الفردية غير المشروعة يمكن للإدارة الغاءها في أي وقت اما القرارات التي ترتب عليها اثار قانونية او حقوق مكتسبة بصحيح العبارة فيشترط ان يصدر الالغاء خلال الفترة المحددة للطعن في القرار الاداري بالالغاء امام القضاء والا تحصن القرار الاداري لفوات الاجل لان الحقوق المكتسبة هو من مقتضيات الامن القانوني واستقرار المعاملات والمراكز القانونية وهذا كله تحت غطاء الرقابة على مشروعية القرار الاداري ما لم يكن هذا القرار صدر بناء على غش او تدليس كما سبق تبيانه في الاعلى

- الغاء القرارات الادارية الفردية المشروعة :

الاصل انه لايجوز الغاء القرارات الادارية الفردية السليمة والمشروعة التي ترتب عليها حق مكتسب او مركز قانوني جديد باستثناء الحالات التي يجيز فيها القانون الالغاء ، اما القرارات الادارية التي لا تنشئ أي حق او اثر قانوني فيجوز للإدارة الغاءها مع مراعاة قاعدة توازي الاشكال في الغاء القرار الاداري.

3. تعديل القرارات الادارية :

في بعض الحالات نجد ان عيب عدم المشروعية يمس القرار الاداري في جزء منه دون اجزاء اخرى وبالتالي فانه في هذه الحالة نلاحظ ان عيب عدم المشروعية هو جزئي وليس كلي ، لذلك فنه يحق للإدارة في هذه الحالة ان تبطل القرار الاداري في الجزء المشوب بعيب عدم المشروعية ، مع بقاء القرار صالحا ومنتجا لإثاره فيما بقي منه وتبعاً لذلك يمكن للإدارة سحب اة الغاء هذا القرار بصورة جزئية بشرط ان يكون هذا القرار اداري قابلا للتجزئة ، ومن نتائج هذا الحق المعترف به لصالح الادارة ظهور نظرية تحول العقد.

ثانيا: الرقابة على الأعمال المادية للإدارة المحلية

إن الإدارة المحلية تتمتع بحقوق وامتيازات كثيرة، تمكنها من ممارسة نشاطها وهي موقع قوة، وذلك وفق ما أتاح لها القانون، والسبب في ذلك يعود إلى أنها تسعى إلى تحقيق المنفعة العامة، وعلى ذلك كان من الواجب إعطائها هذه الامتيازات وتمييزها عن الأفراد العاديين، وقد سبق و أن تعرضنا في الفرع الأول، من المطلب الثالث، من المبحث الثاني، إلى التصرفات القانونية التي تمارسها الإدارة من أجل تحقيق تلك الغاية، فنظرا لتداخل العمل الإداري للجماعات المحلية، فإنه يقع لزاما علينا تحديد أمر ضروري لا غنى عنه، وذلك من خلال تحديد طبيعة العمل المادي للإدارة المحلية، وتمييزه عن العمل القانوني، فقد اعتبر البعض من الفقهاء¹ أن الأعمال المادية، هي كل ما لا يعتبر عملا قانونيا (تشريعيا، قضائيا) يعتبر عملا ماديا، استنادا إلى أن الأعمال المادية هي الأعمال التي تباشرها الإدارة دون أن تقصد من ورائها ترتيب أي أثر قانوني، فهي لا تؤدي إلى خلق مراكز قانونية، أو تعديل ما هو قائم، أو إلغائها، وقد تأتي في أغلب الأحوال تنفيذا لتصرفات قانونية سابقة، كهدم منزل، او مد شبكة كهربائية، بل إن هناك من الأعمال المادية التي تكون تنفيذا لقرارات إدارية، وإنما مجرد أفعال ضارة، ويترتب عليها قيام عناصر المسؤولية التقصيرية، لتعويض الأفراد عما لحقهم من أضرار جراء نشاطها المخالف، فيما ذهب البعض الآخر²، إلى اعتبار أن الأعمال المادية هي تلك الأعمال التي لا يكون الغرض منها ترتيب أي أثر قانوني مثل إنشاء مراكز قانونية أو تعديل تلك المراكز، لأن هذه الآثار تعتبر وليدة الإدارة المباشرة للمشروع وليست وليدة الإدارة الذاتية للإدارة، وعليه فإن الأعمال المادية لا ترتب بذاتها أثرا قانونيا وإلا كانت عملا قانونيا، وقد يتحول العمل المادي إلى عمل قانوني،

1: أحمد زكي الجمال، معيار التمييز بين القرارات الإدارية والأعمال المادية لجهة الإدارة، مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الثالث، 22 أبريل 1988، ص 70 وما بعدها.

2: سامي جمال الدين، القضاء الاداري، الرقابة على اعمال الادارة، رسالة دكتوراه في القانون العام جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان 2006-2007 ص 180.

إذا ما تبين أن الإدارة قصدت من وراء العمل المادي تحقيق أثار قانونية معينة، وهو يتحقق كثيرا بالنسبة للتعليمات والمنشورات المصلحية، وبصفة عامة الإجراءات الداخلية، وهي بطبيعتها من الأعمال المادية أصلا، لأنها لا تحقق أثرا قانونيا بذاتها، وقد يتحول عمل قانوني إلى عمل مادي، وهو ما يحدث بالنسبة للتصرفات القانونية غير المشروعة، والتي تصل درجة عدم مشروعيتها إلى حد الإنعدام.

وبناء على ما سبق فإن هذه الأعمال المادية الصادرة عن الإدارة المحلية، هي محل رقابة من قبل الجهات المختصة، فقد تكون هذه الرقابة من خلال الكيان الإداري، من خلال الأعمال التي تقوم بها الإدارة لمراجعة أعمالها، كأن يقوم موظف بأفعال هي ليست من اختصاصه، ففي هذه الحالة، فإن هذه الأعمال المادية تعتبر غير مشروعة لمخالفتها القانون لاسيما عدم احترام مبدأ الاختصاص، والحال كذلك بالنسبة للأفعال الجبرية التي تقوم بها الإدارة المحلية، والتي لا تستند إلى قرار إداري يعطيها صفة المشروعية، كعملية الهدم التي تقوم بها مثلا إدارة البلدية دون الاستناد إلى قرار إداري متضمن هدم البناءات، وهذا لكون أن عملية هدم البناءات يجب أن تقترب بمجموعة من الشروط التي تكسب العمل المادي المتضمن هدم البناءة صفة قانونية، وعلى ذلك فإنه يحق للمتضرر من العمل المادي المتضمن عملية هدم البناءة التقدم بتظلم في هذا الخصوص أما للإدارة القائمة بهذا العمل المادي، من أجل وقف عملية الهدم، أو اللجوء إلى الجهات الوصية لوقف هذه الأعمال المادية.

وخلاصة القول أن الأعمال المادية للإدارة المحلية، يمكن أن تكون مستقلة بذاتها كهدم والبناء، وقد تكون أثرا لتصرف من تصرفات ادارة المشوبة بعيب جسيم و تكون مصحوبة بالتنفيذ أو قابلة للتنفيذ بذاتها، وبالتالي تكون محل رقابة من قبل الجهات المخول لها قانونا الرقابة على أعمال الإدارة المحلية.

خاتمة:

من خلال هذا البحث حاولت معالجة وتحليل فكرة الرقابة غير القضائية على أعمال الإدارة المحلية ، فرغم أن الموضوع تطلب منا الكثير من الجهد لتثبيت القوانين وخاصة صعوبة ما هو ملغى منها وما هو ساري العمل به وكذا الشح وعدم وفرة المراجع التي تعالج الموضوع الأمر الذي تطلب معه الاجتهاد في اسقاط المفاهيم على مفهوم الادارة المحلية

و بالتالي خلصت الى أهمية الرقابة غير القضائية على أعمال الادارة المحلية التي تعد الركيزة الأولى التي يقوم عليها تحقيق مبدأ المشروعية .

صحيح أن الادارة لها كل السلطة التقديرية في تنفيذ مهامها الأمر الذي يقتضي معه أن تقوم بفرض بعض القيود على حريات الافراد ، الا أن هذه السلطة لا تكون مفتوحة بدون ضوابط و حدود وهذا المبدأ يفرض وجود وسائل وأجهزة تراقب عمل الادارة في كل المجالات.

فالرقابة الادارية هي الأكثر ممارسة باعتبار أنها في أغلب الاحيان تكون رقابة ذاتية. لكن تبقى هذه الرقابة قاصرة في الكثير من الأحيان في تقويم تصرفات الادارة ورقابة مشروعية نشاطها.

بعد عرض النتائج التي توصلنا إليها في هذا البحث حاولنا من خلاله تحليل واقع الادارة المحلية ونورد بعض التوصيات التي ربما قد تكون هامة و أساسية لتدعيم العمل الحسن للإدارة المحلية و تتمثل فيما يلي:

- ضرورة رفع الوعي السياسي لدى المواطنين المنتخبين لكي يزرع في نفوس المواطنين رغبة المشاركة في تسيير الشؤون المحلية.
- و لتحقيق فكرة وضع الشخص المناسب في المكان المناسب لا بد من:
- تحسيس الرأي العام المحلي من خلال حملات التوعية التي تسبق الانتخابات ليتمكنوا من اختيار ممثليهم بما يحقق المصلحة العامة و ينبذ فكرة القبيلة و العشيرة .
- وضع حد أدنى من الشروط المطلوبة للترشح للمجالس المنتخبة المحلية أو على مستوى البرلمان.
- ضرورة عقد ندوات وملتقيات محلية جهوية وحتى دولية من أجل دراسة و مناقشة الصعوبات التي تعترض نشاط الادارة المحلية و العمل على ايجاد الحلول.
- دعم المشاركة الفعالة للمجتمع المدني نظرا لما يساهم به المجتمع المدني محليا فلا بد من تدعيمه وذلك من خلال تنشيط مهامه و تفعيل دوره.
- دعم وسائل الاعلام خاصة منها المحلية في اطار الانفتاح على العالم و نظرا لما لوسائل الاعلام من أثر في فرض الرقابة وكذا دعم التنمية لابد من توفير الجو المناسب لها وتشجيعها على التقرب من المواطنين مما سيعرف انشغالاتهم و احتياجاتهم و المساهمة في حلها.

- ضرورة اشتراط المستوى العلمي اللازم و المطلوب في كل من المنتخب المحلي أو الموظفين اصحاب المناصب الادارية العليا.
- ضرورة اشتراط الخبرة في العمل الاداري في الاجهزة الحساسة وخاصة على مستوى المجالس المنتخبة ، لأن سبب تراجع المنتخبين في الأداء مهامه على أكمل وجه هو راجع الى نقص خبرتهم ان لم نقل جهلهم في تسيير الشؤون الادارية.
- فيجب توحيد المنظومة الرقابية ذات الطابع غير القضائي سواء تعلق بالهيكل أو المنظومة التشريعية في مجموعة النصوص القانونية و هذا قصد عدم الوقوع في اختلالات و تضارب في تطبيق النصوص القانونية.
- الكف عن تقليد النصوص القانونية الاجنبية الجاهزة التي لاتلائم مع طبيعة الواقع في الجزائر ولا تتناسب مع نظامنا السياسي في الجزائر.
- وفي الختام يمكن القول أن هذا العمل خطوة جديدة متواضعة نأمل أن تساهم في اثراء البحث القانوني ، كما أن هذا الموضوع مطروح للدراسة لاستراك العديد من الامور التي لم نتطرق اليها ، ولم نتوسع فيها ، كما اتمنى أن اكون قد وفقت في القاء الضوء على موضوع الادارة المحلية ، وعليه فإن احسنت فهو توفيق من المولى عز وجل وإن اخطأت فمن نفسي ومن الشيطان الرجيم " وما يكلف الله نفسا إلا وسعها "

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر و المراجع

اولا المصادر القانونية

أ الدساتير

- الدساتير الجزائرية دستور الجزائر 1963 (ج.ر.ج رقم 64-63)
دستور الجزائر 1976 (ج.ر.ج رقم 94-74)
دستور الجزائر 1989 (ج.ر.ج رقم 09-89)
دستور الجزائر 1996 (ج.ر.ج رقم 76-96)
دستور الجزائر 2016 (ج.ر.ج)

ب القوانين

- قانون رقم 90-08 المؤرخ 07 أفريل 1990 يتعلق بالبلدية ج.ر.ج.ج العدد 15
قانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990 يتعلق بالولاية ج.ر.ج.ج العدد 15
قانون رقم 80-04 المؤرخ في 01 مارس 1980 يتعلق بممارسة عملية الرقابة ج.ر.ج.ج العدد 10
قانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 /08/ 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية ج.ر.ج.ج العدد 35
قانون 80-01 المؤرخ في 12/01/1980 المتضمن تأسيس مجلس المحاسبة ج.ر.ج.ج العدد 43

قانون الولاية

قانون البلدية

ثانيا المراجع والمؤلفات

1. أحمد رشيد ، الادارة المحلية ، المفاهيم العلمية ونماذج التطبيق ، دار المعارف ، القاهرة ، 1999.
2. أحمد قارش ، عملية الرقابة على أعمال الادارة المحلية في النظام الجزائري ،

3. أحمد موسى ، تقييم الاداء الاقتصادي في قطاع الاعمال والخدمات ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1968.
4. بكر قباني ، الوجيز في الادارة العامة ، ط 3 ، دار النهضة العربية ، مصر ، 1977.
5. حسن غواصة ، الادارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، 1983.
6. حسين عبد العال محمد ، الرقابة الادارية بين علم الادارة والقانون الاداري - دراسة تطبيقية مقارنة - ، دار الفكر العربي ، الاسكندرية ، مصر ، 2009.
7. حمدي سليمان سحيماتالقبيلات ، الرقابة الادارية والمالية على الاجهزة الحكومية - دراسة مقارنة تحليلية تطبيقية - ، د ط ، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع ، الاردن ، 1998.
8. رمزي طه الشاعر ، دروس في مبادئ الادارة العامة ، الجزء الثالث ، مكتبة النهضة العربية ، مصر ، 1977.
9. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الادارية - دراسة مقارنة - ، دار الفكر العربي ، ط 3 ، 1996.
10. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الاداري- دراسة مقارنة -، دار الفكر العربي ، 1982.
11. سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الاداري ،
12. سهيل ادريس ، المنهل - قاموس فرنسي عربي - ، الطبعة التاسعة عشر ، دار الادب ، بيروت ، 1988.
13. السيد عبده ناجي ، الرقابة على الأداء من الناحية العلمية و العملية ، مطبعة عادوين ، القاهرة ، 1982.
14. شوقي حسين عبد الله ، اصول الادارة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1981.
15. عادل بوعمران ، البلدية في التشريع الجزائري ، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع ، عين مليلة ، الجزائر ، 2010.
16. عبد الرازق شيخلي ، العلاقات بين الحكومة المحلية و الادارات المحلية - دراسة مقارنة - ، المعهد العربي لإنماء المدن ، بيروت ، 2002.
17. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، تنفيذ العقد الاداري و تسوية منازعته قضاء و تحكيما ،2009.
18. عبد القادر شيخلي ، نظرية الادارة المحلية ، مكتبة المحتسب ، عمان ، 1983.
19. عقيلة خرباشي ، آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان بعد تعديل الدستور في 1996/11/28 ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2007.
20. علي السلمي ، ادارة الافراد لرفع الكفاية الانتاجية ، دار المعارف ، القاهرة ، 1982.

21. عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، الطبعة الاولى ، دار الجسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ،
22. عمار عوايدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، 1984.
23. فؤاد العطار ، مبادئ في القانون الاداري ، د ط ، القاهرة ، 1988.
24. كامل بربر ، نظم الادارة المحلية - دراسة مقارنة - ، الطبعة الأولى ، المؤسسة الجامعية للنشر و التوزيع ، لبنان ، 1996.
25. كلود جورج الابن ، تاريخ الفكر الإداري - ترجمة حمودة - عن كتاب....
26. محمد الديداموني محمد عبد العال ، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الادارة المحلية ، دار النهضة العربية ، مصر ، 2008.
27. محمد الصغير يعلي ، الولاية في القانون الاداري الجزائري ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، د ط ، الجزائر ، 2014.
28. محمد الوليد العبادي ، الادارة المحلية ، وعلاقتها بالسلطة المركزية ،
29. محمد مسعى ، المحاسبة ...، دار الهدى للطباعة والنشر و التوزيع ، عين مليلة ، الجزائر ، 2004.
30. ناصر لباد ، الوجيز في القانون الاداري ، ط 2 ، المحدد للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2007.

أ الكتب

ب البحوث العلمية

اطروحات الدكتوراه

جمال الدين سامي ، القضاء الاداري ، الرقابة على أعمال الادارة -رسالة دكتوراه في القانون العام- جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان ، 2006-2007

هشام أمين مختار ، تخطيط وتنمية المجمعات في مصر ، رسالة دكتوراه ، كلية الهندسة ، جامعة القاهرة ، 2000.

رسائل الماجستير

1. ابتسام عميو ، نظام الوصاية الادارية ودورها في ديناميكية الاقاليم ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق جامعة قسنطينة ، 2012.

2. بوزيان مكلل ، الاتجاهات الفكرية الجديدة للإدارة المحلية في الجزائر في ظل نظام التعددية السياسية -دراسة مقارنة- ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، جامعة سيدي بلعباس ، 1992.
3. عبد السلام عبد اللاوي ، دور المجتمع المدني في التنمية المحلية في الجزائر ، دراسة ميدانية لولاية المسيلة و برج بوعريريج ، رسالة ماجستير في ادارة الجماعات المحلية والاعلامية قيم العلوم السياسية ، كلية الحقوق ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، 2010-2011.
4. فاطمة ربايعة ، دور مجالس الخدمات المشتركة في التنمية المحلية في الأردن ، رسالة ماجستير ، الجامعة الاردنية ، 1990.
5. ليلي بن بغية ، آليات الرقابة التشريعية في النظام الجزائري ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة العقيد الحاج لخضر ، باتنة ، 2003-2004.
6. ليلي فاطمة الزهراء سلطاني ، مبدأ المساواة في التوظيف ، مذكرة ماجستير في القانون العام
7. محمد نور عبد الرازق ، استقلال الادارة المحلية في مصر ، رسالة ماجستير ، جامعة الاسكندرية ، 1974.

المجلات الصادرة عن المحكمة العليا

1. أحمد زكي الجمال ، معيار التمييز بين القرارات الادارية والأعمال المادية لجهة ...، مجلة هيئة قضايا الدول ، العدد 03 ، 1984.
2. بوزيان كلكل ، الاتجاهات القانونية الجديدة للإدارة المحلية في الجزائر ، مجلة الادارة ، مجلة 09 ، المدرسة الوطنية للإدارة ، العدد 02 ، 1999.
3. عباس عمار ، دور الأسئلة البرلمانية للرقابة على الحكومة ، المجلة النقدية للقانون للعلوم السياسية ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، العدد 02 ، 2009.
4. عزيزة شبري ، النظام الاجرائي للأسئلة البرلمانية في الجزائر ، مجلة منتدى القانون ، العدد 07 ، أفريل 2010.

فهرس المواضيع

فهرس المحتويات

.....	مقدمة
05.....	الفصل الاول : دراسة تأصيلية للرقابة غير القضائية على اعمال الادارة المحلية....
05.....	المطلب الاول : اللامركزية الادارية.....
06.....	الفرع الاول : اركان اللامركزية الادارية
06.....	اولا : وجود مصالح محلية متميزة.....
07.....	ثانيا : انشاء وقيام اجهزة محلية مستقلة او منتخبة.....
07.....	ثالثا الخضوع للرقابة الادارية
08.....	الفرع الثاني: اشكال اللامركزية الادارية
08.....	اولا : اللامركزية الاقليمية
08.....	ثانيا : اللامركزية المرفقية (المصلحية)
09.....	المطلب الثاني : الادارة المحلية.....
09.....	الفرع الاول : تعريف الادارة المحلية.....
10.....	الفرع الثاني : خصائص ومقومات الادارة المحلية
10.....	اولا : خصائص الادارة المحلية
11.....	ثانيا : مقومات الادارة المحلية.....
11.....	1. تمتع الادارة المحلية بالشخصية المعنوية.....
11.....	2. قيام مجالس محلية منتخبة الادارة المحلية.....
12.....	3. تمتع المجالس المحلية بالاستقلال في ممارسة اختصاصاتها.....
13.....	ثالثا : اسس العلاقة بين الادارة المحلية والحكومة المركزية.....

- 14.....المبحث الثاني : ماهية الرقابة غير القضائية.
- 14.....المطلب الاول : مفهوم الرقابة غير القضائية.
- 15.....الفرع الاول تطور الرقابة غير القضائية.
- 15.....اولا : في العصور الوسطى .
- 16.....ثانيا :في العصر الحديث.
- 17.....الفرع الثاني : تعريف الرقابة غير القضائية.
- 18.....اولا : التعريف اللغوي.
- 18.....ثانيا : التعريف الاصطلاحي.
- 19.....الفرع الثالث : اهداف الرقابة غير القضائية على اعمال الادارة المحلية .
- 24.....المطلب الثاني : مشروعية ومبررات الرقابة غير القضائية على اعمال الادارة المحلية ..
- 24.....الفرع الاول : مشروعية الرقابة غير القضائية .
- 26.....الفرع الثاني : مبررات الرقابة غير القضائية على اعمال الادارة المحلية .
- 26.....اولا : احترام مبدا المشروعية.
- 27.....ثانيا : حماية المصلحة العامة.
- 27.....1. مصلحة الدولة .
- 27.....2. مصلحة الهيئات اللامركزية.
- 28.....3. مصلحة المواطنين.
- 30.....الفصل الثاني : آلية الرقابة غير القضائية على اعمال الادارة المحلية.
- 30.....المبحث الاول : الهيئات المكلفة بالرقابة غير القضائية على اعمال الادارة المحلية.....
- 30.....المطلب الاول : الهيئات المكلفة بالرقابة الوصائية والرئاسية .

- 30..... الفرع الاول : الهيئات المكلفة بالرقابة الوصائية
- 34..... الفرع الثاني : الهيئات المكلفة بالرقابة الرئاسية
- 35..... المطلب الثاني : الهيئات المكلفة بالرقابة السياسية
- 36..... الفرع الاول : رقابة المجالس المنتخبة المحلية على اعمال الادارة المحلية
- 37..... اولا : الاساس القانوني لرقابة المجالس المنتخبة المحلية على اعمال الادارة المحلية
- 37..... ثانيا : وسائل ممارسة سلطة الرقابة من طرف المجالس المحلية المنتخبة
- 38..... الفرع الثاني ، رقابة السلطة التشريعية على اعمال الادارة المحلية
- 39..... اولا . عرض البرنامج والسياسة العامة للحكومة
- 39..... ثانيا : مناقشة قانون المالية والمصادقة عليه من غرفة البرلمان
- 39..... ثالثا : الية الاستجواب
- 40..... رابعا : الية استماع اللجان البرلمانية الى اعضاء الحكومة
- 40..... خامسا: الية تقديم الحكومة لعرض عن استعمال الاعتمادات المالية
- 40..... الفرع : الثالث : انواع مختلفة للرقابة غير القضائية على اعمال الادارة المحلية
- 40..... اولا : الرقابة الحزبية
- 42..... ثانيا : رقابة اجهزة خاصة
- 42..... ثالثا : الرقابة الاعلامية
- 42..... رابعا : رقابة المجتمع المدني
- 44..... المبحث الثاني : آلية ممارسة الرقابة غير القضائية على اعمال الادارة المحلية
- 44..... المطلب الاول : الرقابة السابقة على اعمال الادارة المحلية
- 44..... الفرع الاول : تعريفها

46.....	الفرع الثاني : وسائل الرقابة السابقة على اعمال الادارة المحلية
46.....	اولا : التصديق.....
49.....	ثانيا : الايقاف
49.....	ثالثا : الاذن المسبق
49.....	رابعا : التصريح.....
50.....	المطلب الثاني : الرقابة البعدية على اعمال الادارة المحلية
50.....	الفرع الاول : تعريفها
50.....	الفرع الثاني : وسائل الرقابة غير القضائية البعدية على اعمال الادارة المحلية.....
51.....	اولا : الالغاء.....
52.....	ثانيا : الحلول.....
53.....	الفرع الثالث : وسائل الرقابة غير القضائية اللاحقة على اعمال الادارة المحلية بحسب طبيعة نشاط الادارة.....
53.....	اولا : الرقابة الواقعة على التصرفات القانونية لاعمال الادارة المحلية.....
55.....	1. سحب القرار الاداري.....
56.....	2. الغاء القرار الاداري
56.....	3. تعديل القرار الاداري.....
57.....	ثانيا : الرقابة على اعمال الادارة المحلية المادية.....
60.....	خاتمة.....