جامعــة زيــان عاشـــور الجلفــة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر دستور 2020

مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر حقوق

تخصص دولة ومؤسسات

من إعداد الطالب:
رناني محمد
قندي ناصر

إشراف الأستاذ:
د. مسلمي عبد الله

لجنة المناقشة

أ/د بن يحي أبو بكر الصديق.....رئيسا
أ/د مسلمي عبد الله.....مشرفا
أ/د لعروسي بوعلام.....ممتحنا

السنة الدراسية: 2022/2021

بسم الله الرحمن الرحيم

شكر وعرفان

شكرا لكل أساتذتي الذي درسوني في الطور الجامعي

شكرا دكتوره : مسلمي عبد الله ومد يد العون لنا

أسئل الله أن يجزيك عني خير الجزاء

شكرا كل الأساتذة الذين رافقونا في مشوارنا العلمي في هذه المرحلة

اهداء

اهدي ثمرة جهدي إلى من قال فيهما الرحمان" واخفض لهما جناح الذلي من الرحمة" إلى

والدي الكريمين، إلى التي ربتني وجعلت مني طالب علم.

إلى التي حملتني وهنا على وهن ووضعتني، إلى قرة عيني ونور حياتي أمي الغالية أطال الله في عمرها

إلى الذي كان سندا وعونا لي ، إلى الذي كرمه الرحمان بالهيبة والوقار وعلمني العطاء دون انتظار

إلى والدي العزيز

الى زوجتي الغالية وأولادي حفظهم الله لي

إلى خطيبتي مريم

إلى أولادي (عطية وأحمد هيثم)

إلى كل من كان سندا لي من قريب وبعيد

محمد رناني

إهداء

الحمد لله الذي بعونه تتم الصالحات و الصلاة و السلام على رسوله الكريم سيدنا وحبيبنا محمد عليه أزكى الصلاة وأفضل التسليم صلى الله عليه وسلم وعلى آله وصحبه أجمعين أما بعد:

إلى من أفضلها على نفسي، ولما لا فلقد ضحت من أجلي ولم تدخر جهدا في سبيل إسعادي على الدوام.....أمي الحبيبة حفظها الله

إلى روح أبي رحمه الله

إلى زوجتي الغالية حفظها الله، إلى إبني العزيز

إلى من يحملون في عيونهم ذكريات طفولتي وشبابي.....اخوتي واخواتي

إلى من وسعهم قلبي ولم تسعهم هذه الورقة

قندي ناصر

مقدمة

مقدمة:

تعد الرقابة العملية التي يتم من خلالها التحقق من سير العمل وفق تعليمات المؤسسة، فالرقابة تعتبر آخر وظيفة لأن الرقابة تتأثر بجميع الوظائف للإدارة، ففي حال نجاح عملية التخطيط والتنظيم والتوجيه ولكن بدون الاهتمام بوظيفة الرقابة فإن ذلك سيؤثر سلبا على نجاح العمل، فالرقابة هي التأكد من أن إنجاز الأعمال يتم وفقا للتخطيط الموضوع لها، وهي تعتبر من الوظائف الحيوية لها.

فالرقابة الإدارية هي عملية تستطيع إدارة المؤسسة من خلالها تعرف مدى تطابق إجراءات التنفيذ وخطواته ووسائله مع الخطط الموضوعة، وعند اكتشاف انحرافات في التنفيذ أو ضعف في الأداء، أو أي سبب قد يؤثر على سير عمليات التنفيذ وتحقيق الأهداف، يمكن أن تقوم الإدارة باتخاذ التدابير اللازمة التي من شأنها التصحيح والتوجيه والإرشاد.

جاء النص في المادة 15 من الدستور على أن الجماعات الإقليمية للدولة الجزائرية هي البلدية والولاية، وأكدت المادة 16 من الدستور دائما على أنه، يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، من خلال هذين النصين نقف على أن كل من البلدية والولاية هما الهيئتان الإقليميتان اللتان تمثلان نظام اللامركزية الإدارية في الجزائر.

كما تعتبر الجماعات المحلية جزء لا يتجزأ من الدولة أي أنها تابعة لها، بالرغم من وجود اللامركزية، التي تعتبر أسلوب من أساليب التنظيم الإداري والتي تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة والهيئات الإدارية المنتخبة، ويبدو أن تعدد الوظائف في الدولة وتنوع مشكلاتها من جهة، و تعدد متطلبات العصر من جهة أخرى، أدى إلى زيادة القناعة بضرورة تبني نظام أخر من أجل تخفيف العبء على الإدارة المركزية، وهو مالا يتحقق إلا عن طريق نظام اللامركزية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري، الذي يقوم على أساس تقسيم الوظيفة الإدارية، بين السلطة المركزية وبين الهيئات والوحدات المحلية المستقلة، وهو ما يفيد أن إتباع أسلوب اللامركزية يستلزم حتما وجود إدارة محلية مستقلة عن السلطات الإدارية المركزية، لذلك أصبحت اللامركزية في العصر الحديث ذو صبغة عالمية حيث تبنته معظم دول العالم.

أسباب اختيار الموضوع:

إن اختيار هذا الموضوع ودراسته لم يكن بمحض المصادفة بل يعود إلى عدة أسباب نذكر منها:

- الرغبة في تعميق مدركاته ومعارفه ضمن مجال الإداري بحكم.
- الميل لدراسة الرقابة على الجماعات المحلية، ومحاولة الوقوف على حجم الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية و بيان مدى تأثير هذه الرقابة على استقلاليتها.
- وانعكاس ذلك على مسار التنمية المحلية وكذا السعي في تنمية وإثراء المعلومات واعتباره قريبا من مجال دراستي من حيث التخصص.

أهمية الدراسة:

يعد هذا البحث من بين المواضيع المهمة في المجال الاداري وتكمن أهميته في الرقابة المالية والمكانة البارزة التي توليها لها معظم الدول و الهيئات الدولية و الوطنية و رجال الفكر و القانون ، هذا ما جعل الجزائر وخاصة الخدمات المحلية بدورها تعطيها قسط كبير من الاهتمام في من كل ، التي تسعى من خلالها إلى تقديم أحسن خدمة عمومية و راحة أكبر للمواطن وتلبية جميع مطالبه.

تكمن أهمية الدراسة في كونها تسّلط الضوء على جانب آخر من جوانب التشريعية والهيكلية والتنظيمية وخاصة السلطات المحلية في ظل الخدمات الادارية

أهداف الدراسة:

- أساليب ممارسة الرقابة الإدارية والمالية ودور ها في الحفاظ على أداء الجماعات المحلية وحمايتها من الفساد الإداري عن طريق إقرار آليات الرقابة الإدارية من رقابة أعمال هذه الجماعات أو رقابة على أشخاصها أو على الهيئة بحد ذاتها.
- التعرف على المستوى الخدمات المحلية لدى العاملين بالمؤسسات الادارية بصفة عامة .
- التعرف على مستوى الرقابة الادارية والقضاء على الفساد المالي عن طريق الاجهزة والهيئات المكلفة بالرقابة.

المنهج المتبع:

وكإسقاط لدراستنا هذه فقط حاولنا إتباع المنهج الوصفي التحليلي فيظهر الأول من خلال ما سيتم عرضه من جانب نظري، أما الثاني فيظهر من خلال الإلمام أكثر في طبيعة الموضوع من خلال فكرة الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر دستور 2020.

الدراسات السابقة:

لا تعد دراستنا لموضوع الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر دستور 2020، هي الوحيدة من نوعها بل سبقتها عدة دراسات تناولت هذا الموضوع والتي اعتمدنا عليها:

1. فتيحة كرمية، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية في مناطق الظل، دراسة حالة بلدية – برج بوعريرج، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر، الطور الثاني، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة محمد البشير الابراهيمي، برج بوعريريج، (2021/2020).
2. بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي –أم البواقي، (2013/2012).
3. تاجوري جليلة، الرقابة الإدارية ودورها في تحسين الأداء الوظيفي لدى العمال–دراسة ميدانية بمؤسسة وحدة بريد الجزائر –أم البواقي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في علم الاجتماع تخصص تنمية وتسيير الموارد البشرية، كلية العلوم الاجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الاجتماعية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، (2015/2014).
4. شهرة عبد اللطيف، الرقابة على الإدارة المحلية الجزائرية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص إدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، (2017/2016).

مجال الدراسة الزماني والمكاني: تعد الرقابة من الوظائف الادارية الهامة جدا، فهي ترتبط ارتباطا موثوقا بجميع وظائف العمليات الإدارية فهي تؤثر وتتأثر بها، وذلك نتيجة التفاعل المشترك بين هذه الوظائف من أجل تحقيق الأهداف، فالهدف من دراستنا لهذا الموضوع هو إظهار نتائج نظام الرقابة على الجماعات المحلية في الواقع العملي، وقد تم الانطلاق في هذه الدراسة بداية من تحديدنا للمشكلة وكان ذلك في شهر أفريل 2022 في ولاية الجلفة.

صعوبة الدراسة:

لا يخلو اي موضوع من الصعوبات ولكن لحد ما فكانت توفر المادة العلمية بحيث لا نستطيع ضبط الموضوع بكل النواحي ولقد اعتمدنا على الانترنت وعن الكتب pdf لاثراء الموضوع وجعله ملم ان شاء الله بالفكرة المطروحة.

- ندرة الدراسات السابقة التي تناولت الرقابة الادارية على الجماعات المحلية في الجزائر دستور 2020.
- ندرة المراجع المتوفرة حول الموضوع.
- فالمادة العلمية المتوفرة حول هذا الموضوع، عبارة عن دراسات ومقالات أكاديمية.

إشكالية الدراسة :

تمحورت إشكالية الدراسة في الحديث عن الرقابة المحلية على الخدمات المحلية وتندرج تحت هذه الاشكالية مجموعة من التساؤلات وهي :

1-ما هو الإطار المفاهيمي للرقابة و الرقابة الادارية ؟

2-وماهي خصائص و أهداف الرقابة الادارية ؟

3-وماهي مظاهر الرقابة على الجماعات المحلية ؟

4-وماهي أساليب وفعالية الرقابة على صلاحيات الجماعات المحلية ؟

خطة الدراسة :

ولدراسة هذا الموضوع قمنا بتقسيمه إلى فصلين وكل فصل إلى مباحث وهي كالتالي:

تناولنا في الأول والمعنون تحت: ماهية الرقابة الإدارية حيث قسمناه إلى مبحثين، تطرقنا في المبحث الأول إلى مفهوم الرقابة وأهدافها وأهميتها وأنواعها وفوائدها واستخدمتها، وفي المبحث الثاني أوردنا فيها ماهية الرقابة الإدارية.

أما فيما يخص الفصل الثاني فقد أدرجنا فيه الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر دستور 2020 من خلال مبحثين، حيت تناولنا في المبحث الأول الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية، أما المبحث الثاني فتناولنا فيه نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية.

الفصل الأول:

ماهية الرقابة الإدارية

المبحث الأول: ماهية الرقابة

الرقابة وظيفة هامة من وظائف العملية الإدارية، وذلك بارتباطها ارتباطا وثيقا بالوظائف الأخرى فهي تقوم بمتابعة نتائج العمل الفعلية مع الأهداف المحددة من قبل الإدارة ولتتأكد أن ما تم انجازه يتفق مع ما هو مخطط له، وذلك باعتبارها الأداة الفعالة لتحقيق أهداف المؤسسة بحيث أنها تسعى إلى وضع حد للانحرافات والتجاوزات التي يرتكبها العاملين من أجل تحقيق الفعالية الإدارية المرجوة.

ومن هنا سنتطرق في هذا المبحث إلى مجموعة من العناصر

المطلب الأول: مفهوم الرقابة

مفهوم اللغوي:

لقد جاء في اللغة العربية مصطلح "الرقيب" بمعنى الحافظ و "المنتظر" وراقب الله أي خافه[1] . وورد أيضا اسم مصدره رقب ويعني "لاحظ" و "حرس" و "حافظ".

هذا عن العربية. أم في اللغة الانجليزية، فنجد أن كلمة رقابة توازي كلمة contrôle" لكن الظاهر في كل المعاني المحيطة بهذا المصطلح تدور معظمها حول التفتيش والمراجعة .أما بالنسبة للغة الفرنسية، فهي كذلك تحمل مصطلحا له في الغالب مدلول الرقابة، والتفتيش، والتدقيق، وجهاز الضبط[2].

ويقال رقيب القوم أي :حارسهم وهو الذي يشرف على مرقبه ليحرسهم وتستخدم بمعنى الانتظار والترصد :ويتم القول رقب يرقبه ورقبانا، وبالكسر فيهما ورقوبا، وترقبه وارتقبه أي انتظره وترصده، والرقيب بمعنى الحافظ أو الحفيظ، تقول رقب فلانا فلانا في بيته[3].

التعريف الاصطلاحي للرقابة:

لقد تضاربت آراء الفقهاء والمفكرين من المهتمين والمتخصصين في المجال القانوني، أو مجال الإدارة العامة حول إعطاء تعريف اصطلاحي موحد للرقابة .بل أكثر من ذلك، فإن فقهاء الإدارة العامة اختلفوا فيما بينهم حول تعريف الرقابة، فكل واحد منهم أعطاها تعريفا وفق زاوية تخصصه .

---

[1] –حسين عبد العال محمد، **الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري_دراسة تطبيقية_** دار الفكر الجامعي، مصر، 2004، ص81.

[2] –سهيل إدريس، **المنهل _قاموس فرنسي، عربي_** ط19، دار الأدب، بيروت، 1998، ص303.

[3] – عبد الكريم محمد ومحمد السردي، **الرقابة الشعبية على سلطة رئيس الدولة**، مصر، المطبوعات الجامعية، 2009، ص31.

[1]فمنهم من عرفها من منظور رقابة الأداء .ومنهم 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 أن الإدارة تراقب نفسها بنفسها.
كما عرفها البعض الآخر بأنها النشاط الذي تقوم به الإدارة، أو هيئات أخرى لمتابعة العاملين في القيام بعملهم، والتأكد من أن الأعمال التي تمت مطابقة للمعدلات الموضوعة .وذلك لإمكان تنفيذ الأهداف المقررة في الخطة العامة للدولة، بدرجة عالية من الكفاءة، في حدود القوانين واللوائح والتعليمات، لإمكان اتخاذ الإجراءات اللازمة لمعالجة الانحراف، سواء بالإصلاح أو بتوقيع الجزاء المناسب.

أما عن التعريف الخاص بالمشتغلين بالإدارة العامة، فقد عرف كل واحد منهم الرقابة من زاوية اختصاصه .فقد ذهب البعض [2] منهم إلى تعريفها على أنها نشاط إنساني يختص بمسايرة عمليات التنفيذ للخطط والسياسات، مركزا على توقع حدوث الأخطاء، ومحاولة تجنبها مقدما، عن طريق قياس النتائج المحققة أولا بأول، ومقارنتها بالمعايير الموضوعة مقدما، لتحديد الاختلافات والتمييز بينها، ومعرفة أسبابها بطريقة مرنة تتفق مع طبيعة وحجم النشاط الذي يتم مراقبته .
والعمل على تصحيح مسار التنفيذ عن طريقة معالجة الانحرافات .وهذا التعريف يركز على زاوية الأداء الخاص بالرقابة.

المطلب الثاني: أهمية الرقابة

-لا يمكن مساءلة فرد أو جماعة عن أعمالها ومسؤولياتها بدون عملية الرقابة فمن خلالها يدرك الأفراد والجماعات أدوارها ومسؤولياتها وما هو متوقع منها وكيف سيتم تقييم الأداء، وما هي معايير الأداء الفعال التي سوف تستخدم في عملية التقييم.
-سرعة التغيير :إن تغيير العوامل البيئية المختلفة بسرعة متزايدة يتطلب عملية تقييم وإعادة تقييم مستمرة للخطط الإستراتيجية والتكتيكية وكذلك وضع نظم رقابة لمساعدة المديرين على رصد ومواكبة التغيرات التي تؤثر بشكل كبير على أعمال المنظمة ونشاطاتها.
-تزايد حجم وتعقد منظمات اليوم :فالمنظمات الكبيرة، ذات خطوط الإنتاج المتعددة والواسعة

[1] -السيد عبده ناجي، **الرقابة على الأداء من الناحية العلمية والعملية**، مطبعة عابدين، القاهرة، 1982 ، ص20 .
[2] -حسين عبد العال محمد، المرجع السابق، ص7.

الانتشار جغرافيا تتطلب نظم رقابة مناسبة لقياس أداء المنظمات وفاعليتها، كما أن ميل المنظمات نحو تطبيق اللامركزية يدعو إلى تطبيق وسائل فعالة في عملية رقابة الأداء.

-وهناك سبب آخر يدعو لتطبيق الرقابة وهو أن البشر يخطئون وقد تكون هذه الأخطاء في بعض الحالات كبيرة وخطيرة، لذا لابد من وجود نظم رقابة قادرة على تحديد ما هو القرار الخاطئ أو الإجراء الخاطئ حتى يمكن اتخاذ الإجراء التصحيحي المناسب لتقليل الأضرار [1].

-التأكد من حسن استخدام الموارد المحددة من أموال وموارد ولوازم وأجهزة ضرورية، وموارد بشرية والتعرف وفقا للخطة المقررة في الحدود المرسومة لها.

-كما أن الرقابة تعمل على رفع مستوى فعالية وكفاءة الأنشطة الفنية وغيرها في قطاع الخدمات والإنتاج على جميع المستويات المنظمة.

-توفر بدائل وأساليب حديثة لحل المشكلات واختيارات تكفل الحد من المشكلات واختيارات تكفل الحد من المشكلات المستقبلية[2].

المطلب الثالث: أهداف الرقابة

تعتبر الرقابة الوظيفة الرئيسية الرابعة للإدارة ومن خلالها يمكن تحقيق الأهداف والخطط الاقتصادية بالإضافة إلى وظائف الإدارة الأخرى وتعتبر التخطيط والرقابة وظيفتين متلازمتين تعتمد كل منها على الأخرى ولذلك فإن الرقابة تلعب دورا مهما في مساعدة المدراء من خلال ستة تحديات وهي:

الفرع الأول: التأكد من أن التنفيذ يتم طبقا للخطة:

ويعتمد تحقيق هذا الهدف أساسا على عملية التخطيط حيث أنه بدون خطة لا يمكن تنفيذ عملية الرقابة وعلى ذلك يمكن القول أن أول خطوات الرقابة هي التخطيط.

الفرع الثاني: الكشف عن الانحرافات الخطة:

وهو أول خطوات التغذية العكسية من الرقابة إلى التخطيط من أجل تصحيح وتعديل مسار التخطيط إذ لزم الأمر، ويشمل ذلك قياس الانحرافات وتحديد أهميتها النسبية.

---

[1] -حسين حريم، **مبادئ الإدارة الحديثة (النظريات، العمليات الإدارية، وظائف المنظمة)**، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان، 2006، ص304.

[2] -محمد عيسى الفاعوري، **الإدارة بالرقابة**، دار كنوز المعرفة، عمان، 2008، ص ص19،20.

الفرع الثالث: تحديد الأسباب والظروف التي أدت لهذه الانحرافات:

وهو أحد الأهداف الأساسية للرقابة، حيث يتم تحديد ما إذا كانت هذه الانحرافات بسبب عدم كفاءة التنفيذ أو أنها نتيجة لقصور أو معوقات في الخطة.

الفرع الرابع: تحديد الحلول والانحرافات:

إذا اتضح أن هذه الانحرافات بسبب عدم كفاءة التنفيذ يتم وضع الحلول اللازمة، بمشاركة كل من التخطيط والرقابة، حيث يستخدم المدخل التشخيصي لوضع الحلول للمشاكل وليس للأعراض، وحيث أن الحلول المقترحة ستطبق في المستقبل فيصبح من الضروري توقع ما ستكون عليه هذه الانحرافات ، وذلك من خلال دراسة مدى استمرارية الظروف والأسباب التي أدت للانحرافات لمنع تكرارها في المستقبل، وعادة ما تكون هذه الحلول قي صورة تعديل للخطة الحالية أو أن تكون جزء من الخطة المستقبلية.

الفرع الخامس: تحديد القصور والمعوقات في الخطة :

قد يحدث في بعض الأحيان أن يكون سبب الانحرافات قصور في الخطة الموضوعة أو حدوث معوقات لم تكن في الحسبان عند وضع الخطة حيث تلعب الرقابة دورا أساسيا في تحديدها.

الفرع السادس: قياس أثر التعديل في الخطة:

عند وجود قصور أو معوقات في الخطة يلزم تعديلها لإزالة هذه المعوقات وتلافى أوجه القصور وذلك إما بتحديث أو مراجعة الخطة الحالية.

المطلب الرابع: أنواع الرقابة.

تختلف أنواع الرقابة وأساليبها وفقا للنظام السياسي السائد في كل بلد، ولهذا فإن الأساليب المتبعة في الرقابة وفقا لنظام الديمقراطية البرلمانية تختلف في مضمونها وأهدافها عن الأساليب المتبعة في الاتحاد السوفياتي ودول الديمقراطيات الشعبية، ومنه فإن للرقابة عدة أنواع أهمها:

أولا:الرقابة السياسية تعد الأسلوب الأكثر ديمقراطية لتأمين رقابة حقيقية وفعالة على الهيئات المحلية، وتباشر الرقابة السياسية من خلال رقابة البرلمان وذلك عن طريق تحديد الإطار التشريعي العام للمجالس المحلية، وهيكلها التنظيمي واختصاصاتها ومواردها المالية[1].

[1] –علي محمد، **مدى فاعلية الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان،الجزائر، 2012/2011، ص235.

وتمارس أيضا عن طريق المجالس المنتخبة ورقابة الأحزاب السياسية التي تهدف إلى التأكد من توافق نشاط المجالس المحلية للسياسة العامة للدولة .

إن الرقابة السياسية للمجالس المحلية لم ترقى للفاعلية المطلوبة من حيث الممارسة السياسية وأن الأحزاب السياسية لا تقوم بعملية الرقابة الداخلية.

كما أن نقص الوعي الثقافي والسياسي للمواطن وهذا أمام انتشار الولاءات الحزبية الضيقة وهذا ما انعكس سلبا على تسيير البلدية، ومصالح المواطنين وأثر على استقلالية الجماعات المحلية في موجهة السلطة المركزية.

ويمكن أن تكون الرقابة الشعبية مباشرة عن طريق انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية فرفض انتخابهم لفترة أخرى، ومن خلال مراقبة أعمال المجالس المنتخبة وذلك بحضور المداولات والطعن فيها، والرقابة الشعبية تمارس بواسطة مجتمع المدني من لجان الأحياء، والجمعيات بمختلف أنواعها[1].

ثانيا: الرقابة القضائية:

تعرف الرقابة القضائية على أنها تلك الرقابة التي تقوم بها السلطة القضائية بهدف وضع الحدود لكل التجاوزات التي تمارسها الإدارة والتخفيف من الأضرار التي تنجم عنها.

إذ أنه من مظاهر الرقابة القضائية رقابة قضاء المشروعية التي تتمثل أساسا في دعوى تجاوز السلطة التي تتمثل في دعوى الإلغاء و دعوى فحص وتقدير المشروعية وهذه الدعوى ترفع مباشرة أو عن طريق الإحالة أمام الجهات القضائية المختصة .

و يطلب في عريضة دعوى فحص وتقدير مدى شرعية القرارات الإدارية من القضاء المختص الكشف و الإعلان القضائي عن مدى شرعية أو عدم شرعية القرار الإداري المطعون فيه، وتنحصر سلطات القاضي في هذه الدعوى في فحص ما إذا كان القرار المطعون فيه مشروعا أم غير مشروع ، وإعلان ذلك في حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي به.

وهدف الرقابة القضائية هو حماية الحقوق والحريات وضمان تطبيق القانون أي مبدأ المشروعية، فيمكن رفع دعوى من أجل إلغاء قرار بالهدم تعسفي، وقرار نزع الملكية مخالف للإجراءات القانونية، وترفع دعاوى الإلغاء ضد القرارات المعيبة شكلا أو موضوعا كما يمكن أن

[1] -بوعمران عادل، **البلدية في التشريع الجزائري**، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2010 ، ص236

تكون دعوى التعويض عن ضرر أصاب حقوق الغير جراء تصرف البلدية سواء بسبب خطا أو بدون خطأ، ويمكن أن تكون دعوى بإلغاء صفقة عمومية أبرمت بطريقة مخالفة للقانون .
ويستحسن اقتصار رقابة السلطة المركزية على القرارات ذات الأهمية، وأن يحدد القانون هذه الحالات على سبيل الحصر، وتراقب السلطة القضائية مشروعية أعمالها[1].

ثالثا: الرقابة السياسية.

يقصد بالرقابة السياسية رقابة الرأي العام على أعمال الإدارة من خلال المجالس السياسية في الدول التي تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، أما في الدول التي تتبع النظام الرئاسي حيث يسود مبدأ الفصل بين السلطات، فإن أثر هذه الرقابة قليل ومحدود حيث تكون مسؤولية الوزراء أمام رئيس الدولة صاحب السلطة الفعلية وليس أمام الدولة[2]، لذا وجدت الرقابة السياسية على الجهاز الإداري للدولة ليطمئن الشعب على حسن سير الإدارة ويمنع من أخطاء ومخالفات داخل الهيئات والإدارة العامة على تصحيحها من ناحية أخرى.

وتمارس الرقابة في السياسة من جمهور المواطنين عن طريق المجالس النيابية المنتخبة أو بواسطة الأحزاب والتنظيمات السياسية المختلفة أو عن طريق رقابة الرأي العام بما له من تأثير على الجهاز الإداري في الدولة.

لذا فالرقابة السياسية تكسب أعمال السلطة التنفيذية أهمية خاصة بحكم أنها تشمل مختلف نشاطات السلطة التنفيذية في مجال الحكم والإدارة، كما أنها لا تقتصر على احترام المشروعية أو القانون بل تمتد إلى مدى ملاءمة السياسات والقرارات التي تصدر عن السلطة التنفيذية ومدى توافقها مع الصالح العام[3]. أما عن آليا هذه الرقابة فهي متعددة ومتنوعة بحسب طبيعة الدولة ونظامها السياسي ودور الشعب والرأي العام في تحديد اتجاهاتها واحتياجاتها الأساسية.

---

[1] – أولاد صالح عيشة، لعقيد خيرة، **الرقابة على أعمال الجماعات المحلية**، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر،2014/2013، ص 6-7.

[2] – القيس أعاد علي حمود، **القضاء الإداري**، ط1، دار النشر، عمان، 1999، ص76.

[3] –عمار عوابدي، **عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري**، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر، 1994، ص26-27.

رابعا: الرقابة التشريعية.

تعتبر السلفة التشريعية في الدولة هي السلطة التي يحق لها حق إصدار القوانين بجانب إقراراها للأهداف والسياسات والخطط العامة للدولة، كما الرقابة التشريعية ينعكس أثرها بشكل واضح على الأداء الإداري العام باعتبارها تمثل الأداة المستخدمة لأجل بلوغ الأهداف المحددة من قبلها، ولذلك تقوم السلفة التشريعية بالتصديق على الأهداف العامة للدولة والخطة الموازنة العامة للدولة وتحديد هيكل التنظيم الإداري العام، وتقوم الرقابة التشريعية بالتدخل في العمل الإداري العام عن طريق الرقابة على الخطة العامة المعتمدة وتحديد الانحرافات وأسباب تلك الانحرافات لأجل اتخاذ الإجراءات المناسبة للعلاج.

إن ما يمكن أن نستنتجه هو أن الرقابة التشريعية تعتبر المرحلة النهائية لأعمال الإدارة العامة ومدى تحقيقها للأهداف المحددة من الخطة وهذا بناء على القواعد والإجراءات القانونية المحددة من الخطة وهذا بناء على القواعد والإجراءات القانونية المحددة، والرقابة التشريعية تختلف من دولة إلى أخرى باختلاف طبيعة النظام السياسي[1].

المطلب الخامس: فوائد الرقابة واستخداماتها

- تنميط الأداء: وبالتالي زيادة كفاءة المنظمة وتقليص النفقات.
- المحافظة على موجودات المنظمة: تقليص والأضرار الناتجة عن السرقات والهدر وسوء الاستخدام المنتشرة في منظمات اليوم.
- تنميط الجودة يساعد على تلبية المواصفات المهندسين أو مصممي المنتجات في المنظمة ومتطلبات القوى الخارجية مثل توقعات أو طلبات العملاء في نفس الوقت.
- تقييد السلطة: وضع حدود لممارسة السلطة المفوضة بدون موافقة أعلى، فالسياسات والتوجيهات هي وسائل رقابية لتحديد المساءلة وتفويض السلطة المطلوبة.
- قياس الأداء أثناء العمل: فالرقابة تضمن قياس الأداء أثناء العمل وأداء الأفراد والجماعات لأنها تشكل في مجموعها أداء المنظمة وهنا يجب وضع أساليب لقياس هذا الأداء.

[1] -محمد فتحي، **766 مصطلحا إداريا،إيضاح...وبيان**، دار التوزيع والنشر الإسلامية، القاهرة، مصر، 2003، ص302-303.

- مراقبة عملية التخطيط: وهذا أمر حيوي بالنسبة لتحقيق أهداف المنظمة ويمكن تحقيق ذلك من خلال أساليب تنبؤات الإنتاج والمبيعات، معايير العمل، الموازنات، تكاليف معيارية، الجدولة.
- يمكن أن يكون للرقابة تأثير ايجابي على دافعية العاملين: برامج الحوافز وتقاسم الأرباح ومنح جوائز والتقدير أساليب تستخدم لربط الحوافز المالية بالأداء وتقدير الفرد وهذا الربط يزيد من دافعية الفرد.
- هناك العديد من أدوات الرقابة تساعد الإدارة في تحقيق توازن بين الخطط والبرامج المتنوعة في المنظمة، فالموازنات الرئيسية واستخدام اللجان، وفرق العمل والمستشارين الخارجيين، والرقابة المالية، تستخدم بصورة متكررة لتحقيق هذا الاستخدام[1].

المبحث الثاني: ماهية الرقابة الإدارية.

لقد عرف الإنسان فكرة الرقابة على الأداء الوظيفي منذ العصور القديمة، إلا أنه ما زال يعتريها بعض الغموض ويحيط بها الكثير من سوء الفهم، ومع هذا فإن ذلك لم ينقص من أهميتها في أي منظمة، بل جعلها تحتل الصدارة في العملية الإدارية، فهي تعتبر عملية مكملة لحلقات العملية الإدارية، وتقوم بمهمة الضبط والتعديل لباقي الحلقات الأخرى لذا يجب تنظيم عملية الرقابة بشكل يجعل منها أداة فعالة في تطوير وتوجيه عمل كافة المنظمات والأفراد.

المطلب الأول: تعريف الرقابة الإدارية

مفهوم الرقابة الإدارية:

تعتبر الرقابة الإدارية وظيفة من الوظائف الإدارية تهدف إلى اختبار نتائج ما تم التخطيط له من قبل وتصحيح الأخطاء ومحاولتها للربط بين وظيفتي التخطيط والتنظيم.وقد تعددت تعاريف الرقابة الإدارية ونذكر منها:

– الرقابة الإدارية هي: "عملية التأكيد من أن ما تم التخطيط له هو ما تم تنفيذه، وكشف الانحرافات ثم تصحيحها إن وجدت للوصول إلى الأهداف المحددة مسبقا". كما يمكن تعريفها "بأنها مفهوم نسبي يجب مقارنتها مع باقي العمليات الرقابية، وترتبط ارتباطاً وثيقاً بعملية

[1] – حسين حريم، **مبادئ الإدارة**، الفصل العشر_الرقابة، جامعة البترا عمان، .ص5.

التخطيط، فالرقابة حديثاً هي العملية التي يقاس من خلالها ما تم إنجازه مقارنة مع ما تم التخطيط له مسبقاً .

– وأيضا تعرف الرقابة الإدارية هي: "الأداة التي تساعد الإدارة على كشف الانحرافات، والأخطاء قبل تفشيها، وتصحيحها، بالإضافة إلى وضع تدابير وإجراءا للحيلولة دون حدوثها مستقبلاً.

– كما يمكن تعريفها بأنها» عملية للتأكد من الأهداف التنظيمية والإدارية تحققت على أكمل وجه، وهذا متعلق بطرق جعل الأشياء تنفيذ كما هو مخطط لها[1].

– يعرفها **هنري فايول** من أوائل علماء الإدارة الذين حددوا عناصر وظائف العملية الإدارية وقد وصف وظيفة الرقابة بأنها التأكد على إتمام كل شيء حسب الخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والمبادئ القائمة وتهدف عملية الرقابة الإدارية إلى تشخيص نقاط الضعف والأخطاء وتصحيحها ومنع حدوثها في المستقبل وتمارس الرقابة على الأشياء والإجراءات[2] .

– فيما عرف الحربي الرقابة الإدارية بأنها: "النشاط الإداري الذي تقوم به الإدارة على أعمالها لكشف الانحرافات وتقويمها، وأن جهود المنظمة تتم وفقا للخطط المحددة لتحقيق الكفاءة في الأداء".[3]

ويمكن القول: إن جميع التعاريف الخاصة بالرقابة الإدارية تتمحور حول النقاط الآتية:

- الرقابة الإدارية تهتم بقياس الأداء ومقارنته بتلك المعايير التي تم تحديدها للخطة، ثم تصحيح الانحرافات السلبية وتدعيم الانحرافات الايجابية عن تلك المعايير.
- أن وضع الخطة وكذلك تحديد أهدافها، شرطان أساسيان لا يمكن للمدير أن يقوم بالرقابة من دونهما.

[1] –محمد إبراهيم كامل صويص،المقال: **دور الرقابة الإدارية في تحقيق التطوير التنظيمي: دراسة تطبيقية في الجامعات الحكومية الفلسطينية**، المجلة العربية للإدارة، مج40، ع4، فلسطين، 2020، ص29.

[2] –حسين حريم، **مبادئ الإدارة الحديثة النظريات العمليات الإدارية وظائف المنظمة**، ط2، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص302.

[3] –أحمد كمال مصطفى الملاحي، **دور الرقابة الإدارية في تحسين مستوى الأداء الإداري في جهاز الشرطة الفلسطينية**، دراسة مقدمة لاستكمال الحصول على درجة الماجستير، تخصص القيادة والإدارة، أكاديمية الإدارة والسياسة للدراسات العليا، فلسطين، 2016، ص13.

- الرقابة في الشركات وظيفية إدارية ضرورية لكل مستوى من المستويات الإدارية في الهيكل التنظيمي[1].

المطلب الثاني : أهمية وأهداف الرقابة الإدارية

الفرع الأول: أهمية الرقابة الإدارية:

يتبين لنا من خلال تعاريف مفهوم الرقابة الإدارية الأهمية البالغة للرقابة على كافة مجالات الإدارة لضمان وسلامة تحقيق الأهداف كما خطط لها ونختصر أهميتها في النقاط التالية:

- ترتبط الرقابة بالعملية الإدارية ارتباطا ووثيقا، أي هناك تفاعل بين الرقابة ومختلف الأنشطة الإدارية خاصة فيما يحقق الأهداف التي تسعى المنظمة إلى تحقيقها.
- إن عملية الرقابة تمثل المحصلة النهائية للأنشطة ومهام المنظمة فمن خلالها يمكن قياس مدى كفاءة الخطط الموضوعية وأساليب تنفيذها.
- تتميز الإدارة الحديثة بكونها معقدة ومتشددة في جميع النواحي الفنية والسلوكية، ولهذا أصبح من الصعب السيطرة على هذا التعقيد فنظام الرقابة يسمح للمديرين من متابعة للأنشطة والمهام والمسؤولين عليها.
- إن الخطأ الصغير الذي لا يتم اكتشافه في وقت مبكر يصبح خطأ كبير عند فوات وقته، ولهذا فإن نظام الرقابة الفعالة تكمن في قدرة المسيرين في التحكم والكشف عن الأخطاء في وقتها ومحاولة حلها والتغلب عليها.
- الرقابة تشجع الإدارة على تحقيق الأهداف وذلك أنها تقوم في الوقت المناسب على توجيه الإدارة على اتخاذ قرارات مناسبة تفاديا لوقوع الأخطاء عند تنفيذ الخطط.
- تساعد الرقابة على تطبيق العدالة وذلك من خلال معرفة المقصرين من العاملين في أعمالهم وتشجيع العمال الذين يبذلون الجهد ل رفع مستوى الخطط التي وضعتها الإدارة.

الفرع الثاني: أهداف الرقابة الإدارية:

تتنوع أهداف الرقابة الإدارية بين أهداف عامة ترتبط بالدولة، وأهداف خاصة ترتبط بكل جهاز إداري لوحده، ويمكن إجمال أهدافها في ما يلي:

[1] – أبو بكر بعيرة، **الرقابة الإدارية في المنظمات**،المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، مصر، 2002، ص49.

- التأكد من التزام الإدارة بكافة القوانين، والأنظمة، والتعليمات أثناء ممارستها لنشاطاتها وهذا ما يعرف بمبدأ الشرعية، إذ على الإدارة العامة واجب العمل في دائرة القانون والالتزام به.
- كشف الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها.
- ضمان حماية حريات الأفراد وحقوقهم، حيث تمنع الإدارة حقوقا وامتيازات تسهل عليها ممارسة وظائفها وأنشطتها التي تهدف من ورائها إلى تحقيق الصالح العام، إلا أن ذلك يرافقه إشراف في استعمال هذه الحقوق والامتيازات.
- تحفيز الموظفين على الأداء الجيد، والالتزام بالقوانين والأنظمة، فلقد أصبح للأجهزة الرقابية دورا فعال ومؤثرا في تحفيز العاملين، وشحن هممهم وطاقاتهم من خلال إبراز الجوانب الايجابية في أعمالهم، وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط.
- تطوير الإجراءات، والأعمال الإدارية في الدوائر الحكومية وتحسين الإنتاج فيها، مما يضمن إشباع حاجات الموظفين، وبأقل التكاليف وأقصر السبل.
- التحقق من تنفيذ الخطط والسياسات في الأجهزة الإدارية، بأقل جهد وتكلفة ممكنة وتحقيق أكبر قدر ممكن من الكفاءة والفاعلية، كذلك التنبه لأوجه النقص والخلل والقصور في التشريعات المعمول به، واقتراح وسائل لمعالجتها.
- التأكد من أن المسائل الفنية تؤدى على أكمل وجه، وفقا للقواعد والأصول الفنية، أن الخدمات تقدم للجميع بدون تفرقة، وبأقل قدر ممكن من الإجراءات المكتبية.[1]

المطلب الثالث: خصائص وشروط الرقابة الإدارية

الفرع الأول: خصائص الرقابة الإدارية:

يتطلب تطبيق الرقابة الإدارية الفعّالة في المنظمات توفر خصائص، وسمات لتحقيق أهداف الرقابة الإدارية.من أبرزها:

- إن الرقابة المستمرة الفاعلة تعمل على سرعة اكتشاف الأخطاء ،

[1] أحمد فوزي مفلح أبو بكر، **دور الرقابة الإدارية في تحسين الأداء لدى منظمات المجتمع المدني في الضفة الغربية من وجهة مدرائها، وأفاق تعزيزها**، رسالة ماجستير، معهد التنمية المستدامة، عمادة الدراسات العليا، جامعة القدس، 2010، ص13-14.

والتعرف على أسبابها، والقيام بإبلاغ المسئولين عنها في الوقت المناسب لكي يتم التصحيح والتعديل.

- أن تكون الرقابة اقتصادية لذا لابد من الحرص على عملية التوازن الاقتصادي بين عائد الرقابة من جهة، وتكلفتها من جهة أخرى.
- الرقابة الفعّالة لديها القدرة على التنبؤ معتمدة على الخبرة اللازمة في حدوث الأخطاء، وتعمل على اتخاذ الاحتياطات اللازمة حرصًا على تجنب تكرار الأخطاء والانحرافات.
- أن تميز الرقابة الإدارية بين الأخطاء الرئيسة والثانوية، مع التركيز على معرفة أسباب تلك الأخطاء لاقتراح كيفية المعالجة.
- أن تكون الرقابة مرنة وسهلة الفهم بالنسبة للعاملين رؤساء ومرؤوسين، ويستوجب هذا الأمر أن تكون المعايير المستخدمة في الرقابة مرنه ومفهومة، ولها القدرة على التكيف مع الظروف.
- أن تضمن الرقابة اقتراح البدائل، والحلول، واتخاذ الإجراءات، والقرارات التصحيحية المناسبة، وتحديد أنسب الطرق لمعالجة الانحرافات ومنع حدوثها مستقبلا.
- أن تتم الرقابة بطريقة يشعر معها العاملون أنها أداة لمساعدتهم على تحسين الأداء، وليس لتخويفهم وتصيد أخطائهم.
- أن تكون الرقابة الإدارية موضوعية، وواقعية في تأدية وظيفتها. ويتطلب هذا توافق النظام الرقابي مع حجم المنظمة وطبيعة الأنشطة التي تؤديها.
- ضمان الرقابة لسرعة استرجاع المعلومات، أي سرعة التعرف على النتائج وردود الفعل، وإبلاغ الإدارة العليا بها لاتخاذ القرارات المناسبة تجاهها.
- ضرورة تجانس النظام الرقابي مع هيكل الخطة المعدة للتنفيذ ،

فالخطة هي التي تمد النظام الرقابي بالمعايير المناسبة والتي يلزم أن تكون محددة بدقة.[1]

الفرع الثاني: شروط الرقابة الإدارية:

الرقابة الإدارية ضرورية للإدارة ولتحقيق أهدافها لابد من توفر عدة شروط وهي:

1- وجوب علم المدير بهدف النشاط الذي يقوم بمراقبته و وإذا تعددت الأهداف يعرف أولوياتها.

2- دراية المدير بالمهارات والقدرات الفنية للعمل الذي يراقبه حتى يتمكن من تصويبه والقدرات السياسية للمدير التي تمكنه من الحكم على مدى اتفاق عمل الجهاز مع السياسة العامة ليتمكن من تقويم الانحراف فيه.

3- أن تعتمد الرقابة على المسلمات واطلاع المدير بنفسه على سير العمل ميدانيا.

4- عدم التركيز على الجزئيات والتفاصيل كسبا للوقت.

5- الكشف السريع للانحراف والمواجهة السريعة لها لكيلا يشجع تأخير المنحرفين في التمادي ولا يؤدي إلى سخط معالجته.

6-ألا يكون هدف الإدارة هو تصيد الأخطاء وتوقيع العقوبات بل تهدف للتعرف على أسباب الأخطاء والانحراف وكيفية معالجتها.

7-يجب أن يكون هيكل وتصميم نظام الرقابة بسيطا وواضحا وبعيدا عن الغموض بحيث يتم استبعاد المعلومات عديمة الصلة بالموضوع والاستفادة فقط من البيانات المفيدة والضرورية.

8-يجب أن يساند نظام الرقابة أولويات المؤسسة عموما بقصد اتخاذ الإجراءات التصحيحية للنشاط الاستراتيجي.

9-يجب أن تركز على النتائج لأن الهدف الأساسي لعملية الرقابة هو تحقيق الأهداف وجمع المعلومات ووضع المقاييس ولتعرف على المشاكل وقياس الانحرافات ورفع التقارير.

[1] -أحمد بن صالح بن هليل الحربي، **الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء (دراسة تطبيقية على المراقبين الجمركيين بجمرك مطار الملك خالد الدولي)**، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في قسم العلوم الإدارية، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003، ص27/26.

10-يجب أن يكون النظام فعالا بشكل مؤثر في حال نقل أي انحرافات أو معلومات للإدارة من أجل اتخاذ القرارات بشأن هذه المعلومات دون تأخير.[1]

المطلب الرابع: مبادئ وأنواع الرقابة الإدارية

الفرع الأول: مبادئ الرقابة الإدارية:

لكي تتم الرقابة على أساس سليم، و لكي يقيم الأداء و الإنجاز على النحو الذي تحدده الأهداف والمعايير الموضوعة و لأجل أن تكون الرقابة أكثر فعالية، فلا بد من الاسترشاد ببعض المبادئ ما يلي:

- اتفاق النظام الرقابي المقترح مع حجم و طبيعة النشاط الذي تتم الرقابة عليه .
- تحقيق الأهداف على مستوى عال من الفعالية و الكفاية و العلاقات الإنسانية السليمة.
- الموضوعية في اختيار المعايير الرقابية .
- الوضوح و سهولة الفهم.
- إمكانية تصحيح الأخطاء و الانحرافات .
- توافر القدرات و المعارف الإدارية و الفنية للقائمين على أجهزة الرقابة.
- وضوح المسؤوليات و تحديد الواجبات .
- الاقتصاد و المرونة.
- استمرارية الرقابة.

الفرع الثاني: أنواع الرقابة الإدارية:

هناك أنواع عديدة للرقابة تبرز فيما يلي:

-الرقابة وفقا لمصادرها : وتشمل الأتي:

أ- الرقابة الداخلية:

يقصد بالرقابة الداخلية أنواع الرقابة التي تمارسها كل منظمة بنفسها على أوجه النشاطات والعمليات التي تؤديها و التي تمتد خلال مستويات التنظيم المختلفة.

ب- **الرقابة الخارجية:**

[1] - صالح بلنوار، **فعالية التنظيم في المؤسسات الاقتصادية**، مخبر علم الاجتماع الاتصال للبحث والترجمة، قسنطينة، 2006 ، ص - 88 .89.

تعتبر الرقابة الخارجية عملا مهما للرقابة الداخلية ذلك لأنه إذا كانت الرقابة الداخلية على درجة عالية من الإتقان بما يكفل حسن الأداء ، فإنه ليس ثمة داع عندئذ إلى رقابة أخرى خارجية لذلك فإن الرقابة الخارجية في العادة تكون شاملة أي غير تفصيلية كما أنها تمارس بواسطة أجهزة مستقلة متخصصة ما يكفل الاطمئنان إلى أن الجهاز الإداري للمنظمة أو المنشأة لا يخالف القواعد و الإجراءات.

الرقابة من حيث توقيت حدوثها:

على أساس هذا المعيار الزمني يمكن تصنيف الرقابة إلى:

- **الرقابة الوقائية:** يعمل هذا النوع من الرقابة على أساس التنبؤ أو توقع الخطأ واكتشافه قبل حدوثه، ويأخذ بالحسبان ضرورة الاستعداد لمواجهته، وفي الممارسة العملية يعني أن على المدير أن لا ينتظر حتى تأتيه المعلومات عن وقوع الخطأ. بل يتوجب عليه أن يسعى بنفسه إليه ويحاول كشفه قبل حدوثه، أي عليه أن يتابع سير العمل بصورة مستمرة.
- **الرقابة المتزامنة:** يقصد بهذا النوع مراقبة سير العمل منذ بدايته إلى نهايته، بقياس الأداء الحالي وتقييمه ومقارنته مع المعايير الموضوعية لاكتشاف الانحراف أو الخطأ لحظة وقوعه والعمل على تصحيحه لمنع تفاقم حجم الخسارة.[1]

الرقابة من حيث مستوياتها الإدارية:

- **الرقابة على مستوى الفرد:** يسعى هذا النوع من الرقابة إلى تقييم أداء الأفراد العاملين ومعرفة مستوى كفاءتهم في العمل وسلوكهم وذلك بمقارنة أدائهم مع المعايير الخاصة بذلك.
- **الرقابة على مستوى الوحدة الإدارية:** يهدف هذا النوع إلى قياس وتقييم الانجاز الفعلي لإدارة واحدة أو قسم من أقسامها لمعرفة مدى كفاءة أدائها لمهامها وتحقيق الأهداف المطلوبة منها.

[1] -بهناس حفصة، سليماني حسيبة، **الرقابة الإدارية ودورها في تحسين الأداء الوظيفي لدى العاملين، دراسة حالة المؤسسة العمومية الاستشفائية "حمادو حسين" _سيدي علي_ مستغانم**، مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة ماستر أكاديمي، قسم علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة عبد الحميد بن باديس_مستغانم، الجزائر، 2020/2019،ص 10.

- **الرقابة على مستوى المؤسسة ككل:** الغرض منها تقييم الأداء الكلي في المؤسسة ومعرفة مدى كفاءتها في تحقيق الأهداف العامة التي تعمل على تحقيقها مثل: نسب الربحية التي تم تحقيقها في نهاية السنة وحصة المؤسسة في السوق التجاري...إلخ.[1]

الرقابة من حيث نوعية الانحراف:

- **الرقابة الايجابية:** يقصد بها تحديد الانحرافات الايجابية لمعرفة أسبابها وتدعيمها ومن ثم الاستفادة منها بشكل أكثر في المستقبل.
- **الرقابة السلبية:** يقصد بها الكشف عن الأخطاء والانحرافات السلبية ومعرفة أسبابها والعمل على تصحيحها واتخاذ الإجراءات لمنع تكرار حدوثها في المستقبل.[2]

المطلب الخامس وسائل ومصادر الرقابة الإدارية

الفرع الأول: وسائل الرقابة الإدارية:

- **الملاحظة الشخصية:** و هو أسلوب رقابي يسري عبر الاتصال المباشر بين القوائم على الرقابة الإدارية ، و القائمين بالعمل بهدف رؤية و مشاهدة ما يفعله المرؤوسين الأمر الذي يتيح للمعني الحصول على صورة قريبة من الواقع عن مواقف العمل و ظروفه عند التنفيذ.

و تعتبر الملاحظة الشخصية ذات طبيعة مهمة للمسؤولين أو المديرين بحيث يحصلون على حقيقة العمل و معرفة العاملين بشكل شخصي و هذا له اثر فعال في الأداء لان التفاعل الشخصي يكون مواجهة مع العاملين.

- **التقارير الإدارية** : التقرير عرض رسمي للحقائق الخاصة بموضوع أو مشكلة معينة عرضا تحليليا و بطريقة مبسطة ويكون فيه ترجمة الأحداث التي تواجه أو تقوم بها المنظمة ، حيث تمكن الإدارة من متابعة و تقويم نتائج أعمال المنظمة وتعتبر أداة مهمة لتوجيه و دفع الوحدة أو الشخص لان يتبع بالضبط الخطة المحددة الموضوعة لتلاقي الانحراف.

[1]– علي عباس ، **الرقابة الإدارية في منظمات الأعمال** ، ط1، إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، 2008، ص26-28.

[2] –بهناس حفصة، سليماني حسيبة، مرجع سابق، ص11.

- **الشكاوي والتظلمات و الاقتراحات** : تمثل الطلبات المقدمة إلى الأجهزة الرقابية بهدف تحريك نشاطها و عملها إزاء التحقيق حول حادثة أو واقعة أو خلل معين في بعض الأعمال أو السلوكيات ، و قد تتخذ هذه الشكاوى

تسميات عديدة مثل : البلاغات ، المقترحات ، التظلمات ، الطعون ، و كلها تعني كشف خلل سلوكي أو وظيفي[1].

الفرع الثاني: مصادر الرقابة الإدارية:

1- **الرقابة الذاتية:** ونعني بها الرقابة التي يمارسها الموظف على نفسه وهي تتعلق إذن بمدى إخلاص الموظف وشعوره بالواجب ورغبته في خدمة المصلحة العامة واحترامه وقبوله للأنظمة ومراعاته آداب اللباقة في تصرفاته مع المواطنين والزملاء والرؤساء والمرؤوسين ولكي تنتج الرقابة الذاتية في

تحقيق الأداء الجيد لا بد أن تتوفر لدى الموظف القدرة والمعرفة اللازمتين لتأدية المهمات المطلوبة وكذلك وضوح الدور الذي يقوم به الموظف في المنظمة.

2- **رقابة السلطة العليا في الدولة** :ونعني بالسلطة العليا السلطة التي تتولى وظيفة التشريع وتكون مسؤولة عن وضع السياسات العامة وعن خلق الأجهزة الحكومية المختلفة اللازمة لتنفيذ هذه السياسات وإصدار الأنظمة المختلفة اللازمة لانتظام سير العمل التنفيذي

3- **الرقابة الرئاسية** :ونعني بالرقابة الرئاسية الرقابة التي يمارسها الرئيس على مرؤوسيه في الهرم الإداري ابتداء من الوزير في القصة وانتهاء بالمستويات الدنيا.

4- **رقابة أجهزة الرقابة المركزية** :بالإضافة إلى الرقابة ضمن الوحدة الإدارية نفسها توجد عادة أجهزة مركزية خاصة للقيام بالرقابة على ناحية معينة من نواحي العملية الإدارية.

5- **الرقابة القضائية** :يمكن النظر إلى الرقابة القضائية على أنها الرقابة المتاحة للأفراد على الأعمال الإدارية، إذ أن هذه الرقابة تختلف عن مصادر الرقابة الأخرى التي بحثناها

[1] -حسين عبد الحميد أحمد رشوان، **علم الاجتماع التنظيم**، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، مصر، 2004، ص 204.

أعلاه بأنها لا تتحرك تلقائيا أي أن القضاء لا يمارس رقابة مباشرة على الأجهزة المركزية للرقابة، فالعملية القضائية لا تتحك إلا بناء على طلب شخص طبيعي أو معنوي ويطلب من المحكمة البحث في القضية.

6- **الرقابة الخارجية** :وهي التي تمارسها بعض الجهات الحكومية على أعمال الدولة وتبرز هذه الرقابة في أشكال مختلفة فهناك الرقابة والمتابعة التي يمارسها ديوان المراقبة العامة وهيئة الرقابة والتحقيق ووزارة المالية والاقتصاد الوطني وديوان المظالم [1].

[1] -عساف عبد المعطي محمد، **مبادئ في الإدارة العامة وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية**، دار عالم الكتب للنشر والتوزيع، الرياض، 1990، ص262-275.

خلاصة الفصل:

من خلال ما سبق ذكره يمكن القول أن الرقابة من الوظائف الإدارية الرئيسية والركائز الهامة لتحقيق الفاعلية التنظيمية وزيادة مستوى الأداء والرفع من مستوى الكفاءة المهنية، فوظيفة الرقابة هي الوظيفية المسؤولة عن التأكد من مدى تحقيق الأهداف السابق تحديدها والوقوف على المشكلات والعوائق التي يمكن أن تحول دون تحقيق أهداف المؤسسة ثم اتخاذ الإجراءات التصحيحية من أجل تعديل مسار الأداء في الاتجاه السليم.

فالرقابة الإدارية هي ممارسة السلطة لتوجيه العاملين، وتتضمن تنظيم القوى العاملة، ومراقبة الموارد والمعدات، وإدارة شؤون الموظفين، وعمليات التزويد، وتدريب الأفراد، والإستعداد والجاهزية والتوظيف والفصل والانضباط.

الفصل الثاني:

الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر دستور 2020

المبحث الأول: الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية.

تعتبر الرقابة الوظيفة الأساسية موجهة نحو الهدف للإدارة في المنظمة، فهي عملية مقارنة الأداء الفعلي بالمعايير المحددة للشركة لضمان تنفيذ الأنشطة وفقا للخطط المعتمدة وإذا لم يكن الأمر كذلك يتم اتخاذ الإجراءات التصحيحة.

سنحاول من خلال دراستنا لهذا المبحث التطرق إلى مطلبين، المطلب الأول الرقابة على البلدية وفي المطلب الثاني الرقابة على الولاية.

المطلب الأول: الرقابة على البلدية.

جاء في نص المادة 15 من الدستور أن الجماعات الإقليمية للدولة الجزائرية هي البلدية والولائية وأكدت المادة 16 على أن المجلس المنتخب يمثل قاعدة اللامركزية، من خلال هذين النصين يتضح لنا أن الولاية والبلدية هما الهيئتان الإقليميتان اللتان تمثلان نظام اللامركزية الإدارية في الجزائر، والمعروف عن اللامركزية هو توزيع الوظيفة الإدارية بصفة أساسية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية المنتخبة، حيث تمارس هذه الأخيرة ما يؤول إليها من اختصاص بصفة مستقلة طبقا لما يحدده القانون، وهذا مع الخضوع لرقابة السلطة المركزية يقصد الحرص على احترام القانون والقيام بالمهام الموكلة لها، وهذه الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية تمس ثلاثة جوانب، وهي الرقابة على الأعمال والرقابة على الأشخاص والرقابة على الهيئات وباعتبار أن البلدية هي جماعة المحلية.

الفرع الأول: الرقابة الإدارية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي: قبل الحديث على هذا النوع من الرقابة يجب التفرقة بين موظفي البلدية وأعضاء المجلس الشعبي البلدي أصحاب الفئة الأولى يخضعون للسلطة الرئاسية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، أما أعضاء المجلس الشعبي البلدي يخضعون لرقابة إدارية تمارس عليهم منطرف السلطة الوصية (للولاية)[1]، وتكون أساسا في الصلاحيات التي يحولها القانون إلى (الوالي) بمتابعة أعضاء المجلس البلدي ومعاقبتهم، إما بالتوفيق، أو الإقالة أو العزل.

[1] –عتيقة بلحبل،مقال: **فعالية الرقابة على أعمال الإدارة المحلية**، مجلة الاجتهاد القضائي، ع6، جامعة بسكرة، الجزائر، 2009، ص194.

- **توقيف أعضاء المجلس الشعبي البلدي:** يقصد بالإيقاف تعليق عضوية المنتخب لأحد الأسباب القانونية ويعرف كذلك بأنه حالة ناتجة عن خطأ جسيم ارتكبه الأجير، وهو يتمثل في منع هذا الأخير من الدخول إلى مكان العمل لمدة محددة، ويقترن التوقيف عن العمل بتوقيف الأجرة لكن لا يفسخ عقد العمل.[1]

فهي تجميد للعضوية لأحد الأسباب الواردة في القانون ووفقا للإجراءات التي نظمها القانون، وقد نصت المادة 43 من قانون البلدية لسنة 2011، "يوقف من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة المال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة".

ومن هذا النص نستنتج أن سبب الإيقاف أو تجسيد العضوية هو المتابعة الجزائية والتي حدد المشرع وصفها كونها تتعلق بجناية أو جنحة لها صلة بالمال العام كان يتعلق الأمر بجريمة اختلاس أموال عمومية.

كون المنتخب مثلا مسيرا في مؤسسة عمومية أو إدارة عامة وأضاف النص لأسباب تتعلق بالشرف، أو كان المنتخب عرضة لتدابير قضائية كان تعرض لأجراء الحبس المؤقت، فهنا لا يتصور تمتعه بالصفة الانتخابية وهو داخل المؤسسة العقابية ولو بعنوان حبس المؤقت.[2]

- **إقالة أعضاء المجلس الشعبي البلدي:** تعد رقابة الإقالة من أهم الوسائل الرقابية المفروضة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي بصفة فردية ويقصد بها إلغاء صفة العضوية عن العضو المنتخب وذلك لتوفر حالات قانونية معينةن حيث تنص المادة 45من قانون البلدية على مايلي: "يعتبر مستقبلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة".

[1] – ابتسام عمير، **نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم**، ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2013، ص95.

[2] –عمار بوضياف، **شرح قانون البلدية**، ط1، الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص284.

ويرجع سبب الإقالة إلى ضرورة وجود شرطين:[1]

1-الغياب المتكرر عن حضور دورات المجلس الشعبي البلدي والتي حددها قانون البلدية لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة.

2-أن يكون الغياب بدون عذر مقبول.

وبناء على ذلك يتم استدعاء المنتخب البلدي إلى حضور جلسة لسماع تبرير غيابه والدفاع عن نفسه وفي حالة تخلف عن الحضور ويكون القرار الصادر عن المجلس البلدي حضوريا، كما يعلن المجلس ذلك ويخطر الوالي بذلك ويعود إصدار القرار الإقالة إلى الوالي باعتباره الجهة الوصية.

- إن الإقالة تضع جدا نهائيا دائما للعضوية بالمجلس الشعبي البلدي أي سحب وإلغاء صفة المنتخب البلدي عنه وإلغاء المركز القانوني له، كما يترتب عليها استخلاف العضو المقال بعضو احتياطي من نفس القائمة التي كان ينتمي إليها، كما أنه لا يشترط في الإجراء شكلا معينا للإقالة إلا في تصريح الوالي الذي يشترط فيه الكتابة.[2]
- **إقصاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي:** إن الإقصاء هو السحب الكلي والنهائي للعضوية، من المجالس الشعبية البلدية، ولا يكون هذا الاقصاء إلا نتيجة فعل خطير يرتكبه العضو، وبعد ادانته من قبل جهات قضائية ومختصة.[3]

ويختلف الإقصاء عن الإقالة من حيث أنه إجراء تأديبي وعقابي مقرون بعقوبة جزائية الأمر الذي يتعارض مع بقاء العضو بالمجلس الشعبي البلدي، ذلك أن المادة 44 من القانون البلدي تنص على ما يأتي: " يقصى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس

[1]-ابتسام عميور، مرجع سابق، ص97.

[2]- نجيب لبري، **الرقابة على الجماعات المحلية**، مذكرة ماستر أكاديمي، كلية الحقوق، جامعة، ورقلة، الجزائر، 2014، ص7.

[3]-ناصر بوطيب ، **الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر**، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة ورقلة، الجزائر، 2010، ص56.

شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه[1]، وهي التعرض للمتابعة القضائية ولذلك لسبب جناية أو أجنحة لها صلة بالمال العام، أو الأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية".

فعندما تثبت إدانه المنتخب من قبل المحكمة المختصة فلا يتصور احتفاظه بالعضوية، لأن ذلك يمس لا شك بمصداقية المجلس الشعبي البلدي لذا يتعين إبعاده ويثبت هذا الاقصاء بموجب قرار من الوالي بعد أم يجتمع المجلس الشعبي البلدي في جلسة مغلقة ويخطر الوالي بذلك وجوبا.[2]

تعد وسيلة الإقصاء أداة رقابية مقررة لإسقاط العضوية عن نائب نتيجة توافر أحد الأسباب المذكورة قانونا، ولعل هذا النوع من الرقابة له أهمية كبيرة خاصة في الحفاظ على التمثيل الحسن للمواطن واختيار أحسن الأشخاص لتمثيلهم على المستوى المحلي وعليه فقد يبرز دور هذه الوسيلة في الدفع بوتيرة التنمية المحلية من خلال الحفاظ على النخبة من النواب وأحسن الأشخاص لتمثيل المواطن خاصة مع تقنية تطبيق استخلاف العضو المقصى بآخر يليه مباشرة في القائمة حفاظا على اختيار المواطن.[3]

الفرع الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي: كجهنة وصية فإن الوالي يقوم بالعديد من أنواع الرقابة على أعمال البلدية حيث تتولى هذه الجهة الوصية المصادقة على المداولات إذ اتفقت مع القوانين والنصوص، أو إلغاءها في حالة مخالفتها للقانون مع إمكانية حلول سلطات

[1] –بعلي محمد الصغير ، **الإدارة المحلية الجزائرية**، دار العلوم للنشر والتوزيع، عناية ، الجزائر، 2013، ص ص 137،138.

[2] –بوضياف عمار ، المرجع سابق، ص 285.

[3] – ابتسام عميور، مرجع سابق، ص 102.

الوصية محل البلديات في حال إهمالها أو عجزها عن قيام بأعمال تقتضيها متطلبات المصلحة العامة[1].

- **التصديق (المصادقة) على أعمال المجلس الشعبي البلدي:** يعرف التصديق على أنه: "العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية، والتي تقرر بمقتضاه أن القرار الصادر من الهيئة اللامركزية، لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وإنه يجوز تنفيذه".

إن القانون الجزائري يخضع بعض القرارات الصادرة عن المجالس البلدية لوصاية التصديق من جانب السلطة المركزية إذ أن هذه القرارات لا تكون قابلة للتنفيذ إلا لعد التصديق عليها، وقد يكون التصديق صريحا أو ضمنيا بحسب ما نص عليه القانون.[2]

- **المصادقة الصريحة على أعمال المجلس الشعبي البلدي:** نظرا لأهمية بعض المداولات، تشترط المادة 57 من القانون البلدي ضرورة المصادقة صراحة (كتابيا) عليها لتنفيذها، وتتعلق هذه المداولات بالمواضيع الآتية:
  - الميزانيات والحسابات.
  - قبول الهبات والوصايا الأجنبية.
  - اتفاقيات التوأمة.
  - التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.[3]
- **المصادقة الضمنية على أعمال المجلس الشعبي البلدي:** لقد نص القانون البلدي طبقا للمادة 56 منه على مبدأ عام تعتبر بمقتضاه مداولات المجلس الشعبي البلدي نافذة وسارية المفعول بعد مرور 21 يوما ابتداء من تاريخ إيداعها لدى الولاية فيما عدا

[1]- بن ناصر بوطيب ، مرجع سابق، ص64.

[2]- كوميش شهير ، **استقلالية البلدية في ظل القانون 11-10**، مذكرة ليسانس أكاديمي، كلية الحقوق، جامعة ورقلة، الجزائر، 2014، ص19.

[3] - بعلي محمد الصغير ، مرجع سابق، ص ص 137،138.

المدولات المستثناة قانونا كما سبق وأشرنا إليها في المادة 57 وتكون المصادقة ضمنية من مضت فترة زمنية دون إقرارها من قبل الإدارة المركزية، وهنا يعتبر القرار ضمني بالمصادقة ويجب أن يكون قرار الرفض مسببا وأن يبلغ إلى الجهة المختصة كتابيا خلال المدة المحددة قانونا وقوات وفوات المدة القانونية يكون بمثابة مصادقة.

فالمصادقة عمل إداري منفصل عن العمل اللامركزي المشمول بالمصادقة وتملك جهة الرقابة الوصائية المصادقة على القرار أو نضه دون أن نعدل في قرارات أو مداولات المجالس الشعبية البلدية.[1]

- **إلغاء (البطلان) أعمال المجلس الشعبي البلدي:** على خالف التصديق فالإبطال أو (الألغاء) هو التقنية أو الإجراء الذي يمكن لجهة الوصاية الإدارية أن تزيل بمقتضى سلطاتها الإستثنائية المحددة قانونا قرارا صادرا عن جهة لامركزية لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس المصلحة العامة، وعليه فإنه لا يجوز لجهة الوصاية إلغاء قرار لهذه الهيئة مجرد إضراره بمصلحة فردية أو لمجرد عدم اتفاقه مع مصلحة فردية أو لمجرد عدم اتفاقه مع مصلحة ذاتية تتولاها الهيئة المذكورة وإلا كان ذلك مساما بمبدأ استقلالية الهيئة اللامركزية وأهلية تصرف في شؤونها المحلية بنفسها.[2]
- **الحلول محل المجلس الشعبي البلدي:** يقصد به أن نحل سلطة الرقابة رئيس المجلس البلدي لتنفيذ بعض الالتزامات القانونية التي لم يقم بها لتجنب الإهمال والحفاظ على المصلحة العامة المحلية، وبعد الحلول أخطر أنواع الرقابة على حرية واستقلال المجالس الشعبية البلدية حيث يحل الوالي محل المجلس في إصدار القرارات نيابة عنه، ويكون تدخل الجهات الوصية طبقا للإجراءات التي يحددها القانون سيما منها ما جاءت به المواد 100-101-102 قانون البلدية، ولأن الحلول بعد إجراءا استثنائيا يجب أن يتوفر على مايلي:

[1]- عميور ابتسام ، المرجع السابق، ص 110.

[2]- كرميش شهير ، مرجع سابق، ص22.

- وجود نص صريح يوجب على المجلس أو الهيئة القيام بعمل معين.
- أن تكون الهيئة اللامركزية ملزمة بالتصرف قانونا ويكون امتناع عنه عمل غير المشروع.
- أن تقوم سلطة الرقابة بإنذار الهيئة اللامركزية قبل الحلول ومنحها مهلة محددة فإن رفضت الاستجابة فهذا يدل على أنها رضيت بإجراء الحلول والمساس باستقلالها وتتحمل المسؤولية عن الأضرار الناجمة عن عملية الحلول.[1]

الفرع الثالث: الرقابة على المجالس الشعبي البلدي كهيئة (الحل): لم يعد القانون البلدي يسمح بإمكانية إيقاف المجلس لمدة شهر كما كان في القانون البلدي الأول (المادة 112 من الأمر رقم 67-24)، حيث يقتصر الوضع الآن على حله أي القضاء على المجلس الشعبي البلدي وإنهاء مهامه بإزالته قانونيا، مع بقاء الشخصية المعنوية للبلدية قائمة، بطبيعة الحال.[2]

- **الحل كآلية للرقابة على المجلس الشعبي البلدي:** يعد الحل من أخطر الوسائل التي تملكها الجهات الوصية اتجاه المجلس الشعبي البلدية، وهذا ما جعل المشرع الجزائري ينص عليها وبدقة في كل من الأمر 67-24 وقانون البلدية 90 - 08 وكذا قانون 10/11 فبالرجوع إلى نص المادة 46 من قانون البلدية الجديد نجد أن المشرع الجزائري نص صراحة على الحالات التي يتم فيها حل المجلس والتحديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي هي:

- في حالة خرق أحكام دستورية: إذ تعد ضمن الحالات الجيدة المؤدية للحل وهذا أمر منطقي نظرا لمكانة الدستور كقانون أسمى في الدولة وهو أولى بالاحترام وبديهي أن يكون جزء مخالفة أحكامه الحل.
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس: وهي حالة مبهمة أدرجها المشرع دون أن يوضح أسبابها والتي قد تعود بالأساس إلى مخالفة النظام الانتخابي كا كتشاف تزوير أو سوء سير العملية الانتخابية.

[1] -عميور ابتسام ، مرجع سابق، ص112.

[2] - عشبي علاد الدين ، **شرح قانون البلدية، قانون 11-10 المتعلق بالبلدية**، ط1، دار الهدى، عين ميلة الجزائر، 2011، ص54.

- في حالة استقالة جميع أعضاء المجلس: وتكون يتخلي جميع الأعضاء عن عضويتهم في المجلس وهي حالة من النادر تحققها لاختلاف التيارات السياسية المكونة للمجلس وبالعودة للنصوص القانونية نجد أن المشرع لم يحدد الجهة التي تقدم لها الاستقالة وما شكلها وهل هي عبارة عن طلب واحد أو أن كل عضو يحرر استقالته بصفة فردية.[1]
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء وبعد تطبيق أحكام الاستخلاف.
- كذلك في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية هذه الحالة قد أبقى عليها قانون البلدية 11-10 دون قانون الولاية 12-7.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر لاختلالات خطيرة ثم إثباتها في التسيير البلدي ومن طبيعته المساس بمصالح لمواطنين وطمأنتهم.
- وفي حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها، قد يعمد المشرع ولأسباب موضوعية إلى حل المجالس البلدية كرفع عدد البلديات أو الإنقاص منها لظروف سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية.
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب، هي حالة جديدة تضاف إلى جملة الحالات المنصوص عليها سابقا إلا أنه يسجل على هذه الحالة أنها جاءت بصيغة الإطلاق مما يوسع من السلطة التقديرية للسلطات المحول لها صلاحية الحل.

- **اثر حل المجلس الشعبي البلدي**: إذا تم حل المجلس الشعبي البلدي فإن هذا الإجراء يترتب عليه عدة نتائج أهمها:

[1]-بوضياف عمار ، مرجع سابق، ص296.

- سحب صفة العضوية بالمجلس من الأعضاء المكونة للمجلس، بمعنى إلغاء المركز القانوني المترتب عن العضوية.
- يقوم الوالي بتعيين مجلس مؤقت مهمته تسيير الأعمال الجارية واتخاذ القرارات التحفيظية المستعجلة ضمانا لاستمرارية المرفق العام.
- إجراء انتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي خلال سنة أشهر الموالية للحل إلا إذا بقيت عن التحديد العادي مدة لا تقل عن أثنا عشرة شهرا.[1]
- **المطلب الثاني: الرقابة على الولاية.**

تخضع الولاية باعتبارها هيئة إدارية إلى مختلف صور أنواع الرقابة التي تعرضنا لها لدى معالجتنا للنظام الرقابي المشروط على البلدية، مع بعض الأحكام التي تقتضيها وضعية الولاية للجهاز الإداري بالدولة.[2]

الفرع الأول: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي:

يتوافق هذا النوع من الرقابة مع نظيرتها التي تمارس على أعضاء المجلس الشعبي البلدي، إلا أن هناك اختلاف واضح سواء تعلق الأمر بالجهة المختصة بممارسة هذه الرقابة أو الأسباب المؤدية لها.

- **توقيف اعضاء المجلس الشعبي الولائي:** هو تجميد مؤقت لعضوية المنتخب سواء أكان بالمجلس البلدي أو الولائي ويرجع سبب التوقيف إلى حالة قانون وحيدة تتمثل في المتابعة الجزائية التي تحول دون متابعة المهام الانتخابية ضمانا المصداقية المجالس المحلية.[3] وتنص المادة 45 من القانون الولاية 07/12 على أسباب التوقيف وهي نفسها الواردة في نص المادة 43 من القانون 10/11 المتضمن قانون البلدية باستثناء حالة

[1]-بلحبل عتيقة ،مقال: **فعالية الرقابة على أعمال الإدارة المحلية**، مجلة الاجتهاد القضائي ع6، جامعة بسكرة، الجزائر، 2009، ص194.

[2]- بعلي محمد الصغير ، مرجع سابق، ص131.

[3]- حيزية أمير ، **الرقابة على الجماعات المحلية في ظل القانون البلدية والولاية الجديدين**، مذكرة ماستر أكاديمي، كلية الحقوق، جامعة ورقلة،الجزائر، 2013،ة،ص10.

التعرض للتدابير القضائية، ويتم الإعلان عن التوقيف بقرار معلل من وزير الداخلية، حتى صدور القرار من الجهة القضائية المختصة ويشترط لصحة التوقيف النقاط التالية:

- أن يكون سبب التوقيف المنتخب الولائي يقتصر على المتابعة قضائية بسبب جناية أو أجنحة تنصب على المال العام أو الشرف والتي لا تسمح له بممارسة مهامه قانونيا وذلك ضمانا له كممثل لإدارة الشعب.
- كجهة وصاية يقوم وزير الداخلية بإعلان قرار توقيف العضو.
- يجب أن يكون قرار التوقيف متضمن تعطيل ممارسة العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي وتعليقها لمدة تبدأ من تاريخ صدور القرار التوقيف الصادر من وزير الداخلية، إلى تاريخ القرار النهائي من الجهة القضائية المختصة.
- يجب أن يكون قرار التوقيف قرار وزاريا كتابيا.
- أن يسعى قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة مصداقية التمثيل الشعبي.[1]
- **إقصاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي:** إن الإقصاء إسقاط كلي ونهائي للعضوية ولا يتم إلا نتيجة لفعل خطير نسب للعضو المنتخب وينبغي عند حدوثه تطبيق أحكام الاستخلاف، وهذا ما يميز الإقصاء عن الإيقاف الذي لا يطبق بشأنه الاستخلاف،[2] وبالرجوع إلى قانون الولاية نجده قد نظم هذا النوع من الرقابة في نص المادة 44 حيث أنها تضمنت ما يلي: "يقصى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار.

ويمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي محل طعن أمام مجلس الدولة".

[1] – بلحبل عتيقة ، مرجع سابق، ص198.

[2] – بوضياف عمار ، **شرح قانون الولاية**، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص329.

وبالرجوع إلى نص المادة 46 منه والتي نصت على ما يلي: "كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.[1]

فإذا أدين العضو بصفة نهائية وخضع لقضاء فترة العقوبة داخل المؤسسة العقابية فلا يتصور تمتعه بالعضوية ووجب أن تسقط عنه ويحل محله المترشح الوارد في نفس القائمة والذي يليه في الرتبة مباشرة ويثبت وزير الداخلية ذلك بموجب قرار.[2] كمت أنه لا تعد الإدانة الجزائية الحالة الوحيدة للإقصاء المشار إليها في قانون الولاية الجمالي فقد قام المشرع بزيادة سببا آخر ويتعلق الأمر بحالة وجود العضو المنتخب تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة التنافي وهي الحالة التي أدرجها قانون الولاية لسنة 1990 من ضمن الأسباب المؤدية للإقالة الحكمية.

الفرع الثاني: الرقابة على أعمال الولاية:

تمارس على أعمال وتصرفات ومداولات المجلس الشعبي الولائي العديد من صور الرقابة من جهة الوصاية المتمثلة أساسا في وزارة الداخلية، أما قرارات الوالي كممثل للدولة فإنها تخضع لمراقبة السلطة المركزية باعتباره مرؤوسا.

- **التصديق على أعمال الولاية:** كقاعدة عامة فإن مداولات المجلس الشعبي الولائي قابلة المنفاذ آليا دون الرجوع إلى مواقفة السلطة الوصية، وذلك بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية حسب نص المادة 54 من القانون 07/12 المتضمن قانون الولاية، وهذا يعتبر تصديق ضمني غير أن الاستثناء على هذه القاعدة هو اشتراط تصديق السلطة الوصية على بعض القرارات لتصبح نافذة. ونظرا لأهمية بعض المداولات تشترط المادة 55 من قانون الولاية على أنه لا تنفذ المداولات إلا بعد مصادقة الوزير

[1]-ابتسام عميور ، مرجع سابق، ص96.

[2] بوضياف- عمار ، مرجع سابق، ص 329.

المكلف بالداخلية عليه في أجل أقصاه شهران (02) مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يلي:

- ✓ الميزانيات والحسابات.
- ✓ التنازل عن العقار واقتناءه أو تبادله.
- ✓ اتفاقيات التوأمة.
- ✓ الهيئات والوصايا الأجنبية.

الملاحظ أنه بعد التصديق يكون القرار قابل التنفيذ في أي وقت مع إمكانية عدول الهيئة الولائية عن التنفيذ إذا ما بدا لها أن المصلحة العامة تقتضي عدم تنفيذ ذلك القرار المصادق عليه، ويتسبب الهيئة الولائية التي تكون وحدها مسؤولة عن أي ضرر يترتب عن تنفيذ هذا القرار.[1]

الفرع الثالث: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة:

يعد الحل الوجه الأخر للرقابة الوصائية على الأعضاء، ولكن بصورة تأخذ شكل عقوبة جماعية وهو آلية رقابية يتم عن طريقها عزل جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي وتجريدهم من صفتهم كمنتخبين ونظرا لكون الحل أخطر الوسائل الرقابية على الكيان القانوني للمجلس فقد قام المشرع بحصر الأسباب المؤدية له في قانون الولاية 07/12 حتى لا يترك المجال للسلطة التقديرية للجهة الوصية، وحرصه على استقرار الأوضاع ومصالح الموظفين نص أيضا على الإجراءات والنتائج المترتبة على ذلك.

- **الحل كآلية للرقابة على المجلس الشعبي الولائي**: كما هو الحال في قانون البلدية، نص قانون الولاية على مجموعة من الحالات تشكل أسبابا لحل المجلس الشعبي الولائي وذلك بموجب المادة 48 منه، حينما نصت على أن:
- يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده الكلي.
- في حالة حدوث أضرار استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب، هي حالة جديدة تضاف إلى جملة الحالات المنصوص عليها سابقا إلا أنه يسجل على هذه

[1] – عبد الحليم بن مشري،مقال: **نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر**، مجلة الاجتهاد القضائي، ع6، جامعة بسكرة، الجزائر، ص112.

الحالة أنها جاءت بصيغة الإطلاق مما يوسع من السلطة التقديرية للسلطات المخول لها صلاحية الحل.[1]

- **أثر حل المجلس الشعبي الولائي**: إذا تم حل المجلس الشعبي الولائي فإن هذا الإجراء يترتب عليه نتائج أهمها:
- سحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص الذين كان يتشكل منهم أي إلغاء المراكز القانوني (حقوق والتزامات) المترتب عن العضوية، وذلك دون المساس بالشخصية المعنوية للولاية.
- يقوم وزير الداخلية بناءا على اقتراح من الوالي بتعيين مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخولة لها بموجب القوانين والتنظيمات، وذلك خلال عشرة أيام التي تلي الحل.
- إجراء الانتخابات لتحديد المجلس الشعبي الولائي خلال اجل أقصاه (3 أشهر) الموالية للحل، إلا إذا تبقت عن التجديد العادي مدة سنة فقط.[2]
- يصدر قرار الحل بمرسوم رئاسي يتخذ بمجلس الوزراء بناءا على تقرير وزير الداخلية.

المبحث الثاني: نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية.

بما أن الرقابة الإدارية هي مختلف الصلاحيات والسلطات التي تتمتع بها جهات الرقابة على الهيئات المحلية وأعمالها، حيث تتمثل هذه الجهات الرقابية في السلطات المركزية التي تقوم ببسط رقابتها على عضوية المجالس المحلية وأعمالها كهيئات محلية.

سنحاول من خلال دراستنا لهذا المبحث التطرق إلى الرقابة الإدارية في إطار السلطة الوصائية، وكذلك الرقابة الإدارية في إطار السلطة الرئاسية.

المطلب الأول: الرقابة الإدارية في إطار السلطة الوصائية.

[1]-حيزية أمير، مرجع سابق، ص15.

[2]- محمد الصغير بعلي، **قانون الولاية في القانون الإداري الجزائري**، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2014، ص129.

إن استقلالية الجماعات المحلية في ممارسة اختصاصاتها تعتبر أحد مقومات اللامركزية الإقليمية، لكن لا يعني ذلك استقلالية مطلقة، وإنما تقوم السلطة المركزية بالرقابة بهدف حماية وحدة الدولة إداريا وقانونيا، تكون هذه الرقابة الممارسة خاصة من وزير الداخلية والمنصوص عليها في القانون رقم (07/12) المتعلق بالولاية والقانون (10/11) المتعلق بالبلدية كالتالي:

الفرع الأول: الرقابة على الأعضاء المنتخبين:

تمارس السلطة الوصائية رقابتها على الأشخاص المعنيين بالوحدات اللامركزية في إطار القانون، حيث يخضعون لرقابة وصائية تسلط بشكل فردي[1] تأخذ أحد الأشكال التالية:

1- **التوقيف:** يعتبر الإيقاف تجميد العضوية مؤقتا لأسباب حددها القانون وهذا في حالة تعرض المنتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه، حيث يوقف العضو مؤقتا إلى غاية صدور القرار النهائي من الجهة القضائية، ويصدر الوالي قرار التوقيف المؤقت دون أن يتطلب الأمر إجراء مداولة من طرف المجلس المنتخب.[2]

وذلك حسب المادة (43) من قانون البلدية (10/11) التي نصت على أن العضو المنتخب يوقف بقرار من الوالي في حالة تعرضه لمتابعة قضائية، وهذا إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة.[3]

أما عن قانون الولاية فنص على ان المنتخب يوقف بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي، بنفس السباب، ذلك حسب نص المادة (45) من القانون الولاية (07/12).

ويعلن التوقيف بقرار من الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية، ويعتبر هذا القرار أكثر ضمانا لمكانة العضو المنتخب باعتباره يوقف بموجب مداولة عكس المنتخب البلدي.

[1] -محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص73.

[2] -عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري**، ط3، جسور للنشر والتوزيع، لجزائر، 2013، ص327.

[3] -الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم (11/ 10)، المؤرخ 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، عدد37، الصادرة في 3 جوان 2011، ص11.

2- **الإقصاء**: خلافا للإيقاف هو إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأخذ الأسباب التي حددها القانون، وهو إجراء تأديبي وعقابي مقرون بعقوبة جزائية، الأمر الذي يتعارض مع بقاء العضو بالمجلس الشعبي البلدي.[1]

3- **الإقالة**: وتعني إلغاء صفة العضوية من العضو المنتخب والتي تعد من أهم أنواع الرقابة التي تفرض على أعضاء المجلس المنفردين.[2]

حيث نصت المادة (45) من قانون البلدية (10/11) على:

يعتبر مستقبلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب دون عذر مقبول لأكثر من (03) دورات عادية خلال نفس السنة، في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع ورغم صحة التبليغ.

يعتبر قرار المجلس حضوريا، يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويخطر الوالي بذلك".[3]

إذن بحسب المادة (45) سبب افقالة هو التغيب بدون عذر عن تلبية دعوات متتالية خلال نفس السنة، وهنا المشرع يهدف لدفع المنتخب الذي من المفروض أنه ممثل للشعب أن يكون ملتزما في حضور الجلسات.

في حين نجد قانون الولاية (07/12) اعتبر الغياب المتكرر للعضو المنتخب دون عذر مقبول عبارة عن حالة تخلي عن العهدة، وقد اشترط القانون ثبوت الخلي عن العهدة من المجلس الشعبي الولائي.[4]

---

[1] -عمار بوضياف، **شرح قانون الولاية**، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص328.

[2] -محمد الطاهر غزيز، **آليات تفعيل دور البلدية في إطار التنمية المحلية بالجزائر**، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2011، ص79.

[3] -الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم (10/11)، المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، عدد 37، الصادرة في 3 جوان 2011.

[4] -الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم (07/12)، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، عدد 12 الصادرة في 29 فيفري، 2012، ص13.

القرع الثاني: الرقابة على أعمال المجالس المحلية المنتخبة:

إن ديمقراطية الأجهزة لا تتحقق من وجهة نظر المشرع بمجرد الانتخاب بل ينبغي أن تستكمل بمبدأ آخر هو حرية المجالس المحلية في ممارسة أعمالهم الإيجابية والتي أخضعها المشرع إلى رقابة التصديق في حالة مطابقتها للقوانين أو تكون محل إلغاء إذا كانت مخالفة للقواعد القانونية.

1- المصادقة على أعمال المجالس المحلية:

يمكن أن نعرف المصادقة على : "أنها الموقف الذي تتخذه السلطة المركزية اتجاه العمل الإداري الذي تقوم به الهيئة الإقليمية"، هذا الترخيص يقع على مداولات المجلس المنتخب، إما بشكل ضمني أو صريح.[1]

2- البطلان: هو إبطال مداولة المجلس المحلي من طرف السلطة الوصائية، على أن يستند إلى نص قانوني، وقد يكون مطلق يتم إلغاءها بقوة القانون أو نسبيا أي قابل للإبطال.

3- الحلول: يمكن للوزير المكلف بالداخلية أن يحل محل المجلس الشعبي الولائي، عندما يفرض أحد القرارات الملزمة قانونا، ويكون الحلول محدود وضيقة، ويتناول الجانب المالي أي الميزانية.

أما بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي فنصت المادة (183) من القانون (10/11) على أنه: "لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإجبارية".

[1] -سامي جمال الدين، **أصول القانون الإداري**، ناشر المعارف، مصر، 2003، ص123.

في هذه الحالة إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يرجعها موفقة بملاحظات خلال (15) يوما التالية التي تلي استلامها، إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي خلال (10)أيام.[1]

الفرع الثالث: الرقابة على الهيئة:

إن الرقابة على الهيئة تتمثل في إمكانية حل المجلس الشعبي البلدي والولائي بالكيفية والإجراءات التي حددها القانون، وبما أن الحل يعتبر أخطر إجراء يؤدي إلى حل وشغور المجلس بصفة نهائية، عمد المشرع إلى حصر الأسباب والحالات التي تؤدي إلى حل المجالس الشعبية المحلية، التي تتمثل فيما يلي:

- خرق أحكام دستورية.
- إلغاء انتخابات جميع أعضاء المجلس البلدي.
- الإستقالة الجماعية للأعضاء.
- الإبقاء على المجلس مصدر الاختلالات خطيرة في التسيير أو المساس بمصالح المواطنين وسكينتهم.
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء بعد تطبيق أحكام الاستخلاف.
- وجود خلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية.
- في حالة اندماج بلديات وضمها أو تجزئتها.
- حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

[1] -مليابي صليحة ،**الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة**، رسالة ماجستير، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، مسيلة، الجزائر، 2015، ص220.

المطلب (02): الرقابة الإدارية في إطار السلطة الرئاسية.

إن تجميع سلطة اتخاذ القرارات الإدارية في يد السلطات الإدارية المركزية، التي يقصد بها حصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة من وزير هو الرئيس الإداري لمجموع الإدارات والعراقيل التابعة لوزارته.

الفرع الأول: تعريف السلطة الرئاسية: إن الحديث عن السلطة الرئاسية يقودنا بالضرورة إلى تقديم تعريف عن تلك الرقابة فقد عرفها:

دويز وديبريه: "بأنها السلطة التي يمكن للرئيس الإداري بمقتضاها أن يلغي كليا أو جزئيا أو يعدل بعض الأعمال القانونية عن تابعيه المباشرين".[1]

وعرفها نواف كنعان: "على أنها مجموعة الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس إداري في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء مرتبطين به برابط التبعية والخضوع، وقد تعددت وحدات الجهاز المركزي في العاصمة وتنتشر في الأقاليم ولكنها مع ذلك تبقى دائما في إطار جهاز واحد، تخضع فيه كل واحدة لما يعلوها من وحدات خضوعا كاملا حتى يصل إلى قمة الهرم الإداري".[2]

الفرع الثاني: سلطات الرئاسية:

1- الرئيس الإداري: لتنوع وظائف الرؤساء وتعدد مسمياتها المختلفة، وتباين الاختصاصات المخولة لهم، وضع الكثير من التعريفات التي تباينت فيما بينها:

- **يعرفه الدكتور حسن محمد عواضة في مؤلفه السلطة الرئاسية:** "أن تسمية الرئيس الإداري تطلق على كل عضو يشغل وظيفة رئاسية في الإدارة، مهما كان مستوى هذه الوظيفة ومركزها في الهرم الإداري".[3]

[1] -حسين عبد العال محمد، ص 123.

[2] -بدرية ناصر، **نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري**، رسالة ماجستير معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، 2009/2009، ص11.

[3] -عمار عوايدي، **القانون الإداري النظام الإداري**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص206.

- **عرفها سيد محمد الهواوي الرئيس الإداري بأنه:** " الشخص الذي يقوم بإنجاز الأعمال بواسطة الآخرين فكل من يمارس نشاطا إداريا يتعلق بالتخطيط والتوجيه والرقابة، فهو إما إداري أو مدير أو رئيس إداري".

2- **المرؤوسين:** تم تعريف المرؤوسين على صعيد الفقه، فعرفه الدكاتور عاصم أحمد عجيلة فقال: "أن المرؤوسين هو كل موظف عام يخضع إداريا أو فنيا لسلطة رئاسية أعلى"

- **أما المشرع الجزائري تطرق إلى تعريف مصطلح:** " خلافا عن المرؤوسين في قانون الوظيفة العمومية كما يلي: "يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري، الترسيم هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته".
- يمكن الإشارة إلى أن فكرة الخضوع أو التبعية الرئاسية تتبع من طبيعة الوظيفة العامة وضرورتها التي تفرض احترام أوامر وقرارات الرؤساء من قبل المرؤوسين، إن علاقة التدرج والتبعية الرئاسية القائمة بين الموظفين لا ترتبط بنظام المركزية واللامركزية الإدارية.[1]
- يمارس الرئيس رقابة على تصرفات وأعمال المرؤوسين من تلقاء نفسه أو بموجب ما يتلقاه من تظلمات أو شكوى من طرف آخر على تلك الأعمال، وتظهر تلك الرقابة من السلطة الرئاسية في عدة صور وأشكال أهمها: التصديق، التعديل، الإلغاء (السحب)، الحلول.[2]

[1] -بدرية ناصر، مرجع سابق، ص38.

[2] -علاء الدين عشي،مقال: **شرح قانون البلدية**، مجلة الفقه والقانون، العدد 20، جامعة تبسة،الجزائر، 2012،، ص53.

المطلب الثالث: الأحكام الدستورية ذات العلاقة بالجماعات المحلية وبالرقابة على أعمالها وعلى التصرف في المال العمومي:

الفرع الأول: المبادئ العامة:

- تحرص الدولة على حسن التصرف في المال العمومي وتتخذ التدابير اللازمة لصرفه حسب أولويات الاقتصاد الوطني وتعمل على منع الفساد وكل ما من شأنه المساس بالسيادة الوطنية.
- تسعى الدولة إلى تحقيق العدالة الاجتماعية، والتنمية المستدامة، والتوزان بين الجهات.
- تلتزم الدولة بدعم اللامركزية واعتمادها بكامل التراب الوطني في إطار وحدة الدولة.
- الإدارة العمومية في خدمة المواطن والصالح العام تنظم وتعمل وفق مبادئ الحياد والمساواة واستمرارية المرفق العام، ووفق قواعد الشفافية والنزاهة والنجاعة والمساءلة.
- يحدد القانون الضوابط المتعلقة بالحقوق والحريات المضمونة بهذا الدستور وممارستها بما لا ينال من جوهرها.

الفرع الثاني: السلطة القضائية:

- يتكون القضاء الإداري من محكمة إدارية عليا، ومحاكم إدارية استئنافية ومحاكم إدارية ابتدائية.
- يتكون القضاء المالي من محكمة المحاسبات بمختلف هيئاتها.

الفرع الثالث: السلطة المحلية:

- تقوم السلطة المحلية على أساس اللامركزية.
- تتمتع الجماعات المحلية بالشخصية القانونية، وبالاستقلالية الإدارية والمالية، وتدير المصالح المحلية وفقا لمبدأ التدبير الحر.

- تدير الجماعات المحلية مجالس منتخبة.
- تتمتع الجماعات المحلية بصلاحيات ذاتية وصلاحيات مشتركة مع السلطة المركزية وصلاحيات منقولة منها.[1]
- للجماعات المحلية موارد ذاتية، وموارد محالة إليها من السلطة المركزية، وتكون هذه الموارد ملائمة للصلاحيات المسندة إليها قانونا.
- تتكفل السلطة المركزية بتوفير موارد إضافية للجماعات المحلية تكريسا لمبدأ التضامن وباعتماد آلية التسوية والتعديل.
- للجماعات المحلية في إطار الميزانية المصادق عليها حرية التصرف في مواردها حسب قواعد الحوكمة الرشيدة وتحت رقابة القضاء المالي.
- تعتمد الجماعات المحلية آليات الديمقراطية التشاركية، ومبادئ الحوكمة المفتوحة، لضمان إسهام أوسع للمواطنين والمجتمع المدني في إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذدها طبقا لما يضبطه القانون.
- يمكن للجماعات المحلية أن تتعاون وأن تنشئ شركات فيما بينها لتنفيذ برامج أو إنجاز أعمال ذات مصلحة مشتركة.
- المجلس الأعلى للجماعات المحلية هيكل تمثيلي لمجالس الجماعات المحلية مقرة خارج العاصمة.
- يبت القضاء الإداري في جميع النزاعات المتعلقة بتنازع الاختصاص التي تنشأ فيما بين الجماعات المحلية، وبين السلطة المركزية والجماعات المحلية.

[1] – دليل الرقابة القضائية على أعمال الجماعات المحلية، الجمهورية التونسية رئاسة الحكومة، وزارة الداخلية الإدارة العامة للشؤون الجهوية،ص ص 23،24.

الفرع الرابع: الأحكام الانتقالية:

- تدخل أحكام القسم الأول من الباب الخامس المخصص للقضاء العدلي والإداري والمالي باستثناء الفصول من 108 إلى 111 حيز النفاذ عند استكمال تركيبة المجلس الأعلى للقضاء.
- تدخل أحكام الباب السابع المتعلق بالسلطة المحلية حيز النفاذ حين دخول القوانين المذكورة فيه حيز النفاذ.[1]

[1]-دليل الرقابة القضائية على أعمال الجماعاتت المحلية، الجمهورية التونسية رئاسة الحكومة، وزارة الداخلية الإدارة العامة للشؤون الجهوية، ص ص 25،26.

خلاصة الفصل:

من خلال ما سبق نستنتج أن الرقابة هي وظيفة من الوظائف الإدارية، وتعني قياس وتصحيح أداء المرؤوسين، للتأكد من أن الأهداف والخطط المسطرة قد تم تنفيذها بشكل مرض، فالرقابة تعني الإشراف والمراجعة من سلطة أعلى بقصد معرفة كيفية سير الأعمال ومراجعتها وفقا للخطط الموضوعة.

فالسلطة الرئاسية تكمن في إعطاء أوامر إلزامية بالنسبة للهيئات التابعة للسلطة العليا أو الوصائية هيئات لا مركزية ومنتخبة تتمتع باستقلال عضوي ووظيفي يجب على سلطة الوصاية أن تحترمه لهذه الأسباب ينص القانون بصفة دقيقة عن محتوى هذه الوصاية.

خاتمة

خاتمة

الخاتمة:

على ضوء ما تم تقديمه مسبقا وبعد إثارة إشكالية الدراسة حول الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية ودورها في الحماية والوقاية من الفساد الإداري، وللإجابة عليها أتت هذه الدراسة على فصلين حاولنا بنوع من التكامل والانسجام بينهما معالجة الموضوع من خلال طرحنا للرقابة الإدارية على الجماعات المحلية والآليات التي تقوم عليها فقد توصلنا إلى مدى أهمية هذا النوع من الرقابة وكذا الدور المهم الذي تلعبه في ضبط عمل هذه الجماعات والكشف عن الانحرافات الحاصلة ، كما توصلنا أن المشرع الجزائري اعتمد على رقابة إدارية مشددة محاولا بذلك القضاء على كل أنواع الفساد الإداري من سوء استعمال المنصب والبيروقراطية، وقد لاحظنا أنه وعلى الرغم من شدة هذه الرقابة وتأثيرها على سير هذه الجماعات إلا أن ذلك لم يمنع من وقوع تجاوزات.

التوصيات والاقتراحات:

بعد عرض النتائج التي توصلنا إليها في بحثنا وتحليل واقع الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر يمكن أن نورد بعض التوصيات التي نرى أنها هامة وأساسية لتدعيم الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية وتتمثل فيما يلي:

- ✓ على المشرع الجزائري تفادي التشديد أكثر في الرقابة الإدارية من أجل الوصول إلى لا مركزية حقيقية لا صورية.
- ✓ إقامة ندوات ودورات وطنية ودولية لمناقشة موضوعات الرقابة وكل ما يتعلق بها.
- ✓ الاستفادة من تجارب الدول من خلال تشجيع التعاون الدولي وتبادل المعلومات والخبرات الخاصة بالرقابة الإدارية .
- ✓ تبني المقاربة التشاركية كآلية جديدة لرقابة الشأن المحلي.
- ✓ توضيح مهام الدائرة التي في الكثير من الأحيان تمثل جهاز يعيق سير البلديات لعد وضوح دورها من الناحية القانونية.
- ✓ تدعيم الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية ببعض الضمانات القانونية مثل تقيد السلطات المركزية بمدة حتى لا تقوم بالمماطلة وتعطل نشاطات المجالس المحلية، وأيضا

خاتمة

القيام بتسبيب وتعليل القرارات الصادرة عن الجهة الوصائية للوقوف على الأسباب التي دعت الجهة الوصية من ممارسة الرقابة.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

قائمة والمراجع:

أولا: باللغة العربية:

1. الكتب:

-حسين عبد العال محمد، **الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري_دراسة تطبيقية مقارنة_ دار الفكر الجامعي، مصر، 2004.**

– محمد الصغير بعلي، **قانون الولاية في القانون الإداري الجزائري**، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2014.

– سهيل إدريس، المنهل_قاموس فرنسي، عربي_ ط19، دار الأدب، بيروت، 1998.

– السيد عبده ناجي، **الرقابة على الأداء من الناحية العلمية والعملية**، مطبعة عابدين، القاهرة،1982 .

– عبد الكريم محمد ومحمد السردي، **الرقابة الشعبية على سلطة رئيس الدولة**، مصر، المطبوعات الجامعية، 2009.

– حسين حريم، **مبادئ الإدارة الحديثة النظريات العمليات الإدارية وظائف المنظمة**، ط2، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2009.

– أبو بكر بعيرة، **الرقابة الإدارية في المنظمات**،المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، مصر، 2002.

– صالح بلنوار، **فعالية التنظيم في المؤسسات الاقتصادية**، مخبر علم الاجتماع الاتصال للبحث والترجمة، قسنطينة، 2006 .

– علي عباس ، **الرقابة الإدارية في منظمات الأعمال** ، ط1، إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، 2008.

– عمار بوضياف، **شرح قانون الولاية**، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.

قائمة المراجع

- حسين حريم، **مبادئ الإدارة الحديثة (النظريات، العمليات الإدارية، وظائف المنظمة)**، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
- محمد عيسى الفاعوري، **الإدارة بالرقابة**، دار كنوز المعرفة، عمان، 2008.
- بوعمران عادل، **البلدية في التشريع الجزائري**، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع،الجزائر 2010.
- حسين حريم، **مبادئ الإدارة**، الفصل العشر_الرقابة، جامعة البترا.
- حسين عبد الحميد أحمد رشوان، **علم الاجتماع التنظيم**، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 2004.
- عمار عوايدي، **القانون الإداري النظام الإداري**، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2000.
- لقيس أعاد علي حمود، **القضاء الإداري**، ط1، دار النشر، عمان، 1999، ص76.
- عمار عوابدي، **عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري**، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1994.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط3، الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، 2013.
- محمد فتحي، **766 مصطلحا إداريا،ايضاح...وبيان**، دار التوزيع والنشر الإسلامية، القاهرة، مصر، 2003.
- عتيقة بلحبل، **فعالية الرقابة على أعمال الإدارة المحلية**، مجلة الاجتهاد القضائي، ع6، جامعة بسكرة، 2009.
- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ط1، الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عناية 2013.

قائمة المراجع

- عمار بو ضياف، **شرح قانون الولاية**، الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، 2012.

- سامي جمال الدين، **أصول القانون الإداري**، مصر، ناشر المعارف، 2003.
- علاد الدين عشبي، **شرح قانون البلدية**، قانون 11-10المتعلق بالبلدية، ط1، دار الهدى، عين ميلة الجزائر، 2011.

2. الدوريات العلمية:

- عبد الحليم بن مشري، **نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر**، مجلة الاجتهاد القضائي، ع6، جامعة بسكرة.
- عتيقة بلحبل، **فعالية الرقابة على أعمال الإدارة المحلية**، مجلة الاجتهاد القضائي، ع6، جامعة بسكرة، 2009.

- عتيقة بلحبل، **فعالية الرقابة على أعمال الإدارة المحلية**، مجلة الاجتهاد القضائي ع6، جامعة بسكرة، 2009.
- علاء الدين عشي، **شرح قانون البلدية**، مجلة الفقه والقانون، جامعة تبسة، العدد 20، 2012.
- محمد إبراهيم كامل صويص، **دور الرقابة الإدارية في تحقيق التطوير التنظيمي: دراسة تطبيقية في الجامعات الحكومية الفلسطينية**، المجلة العربية للإدارة، مج40، ع4، 2020.

3. الرسائل الجامعية:

- ابتسام عميور، **نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم**، ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2013.

قائمة المراجع

- أحمد بن صالح بن هليل الحربي، **الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء (دراسة تطبيقية على المراقبين الجمركيين بجمرك مطار الملك خالد الدولي)**، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في قسم العلوم الإدارية، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2003.
- أحمد فوزي مفلح أبو بكر، **دور الرقابة الإدارية في تحسين الأداء لدى منظمات المجتمع المدني في الضفة الغربية من وجهة مدرائها، وأفاق تعزيزها**، رسالة ماجستير، معهد التنمية المستدامة، عمادة الدراسات العليا، جامعة القدس، 2010.
- أحمد كمال مصطفى الملاحي، **دور الرقابة الإدارية في تحسين مستوى الأداء الإداري في جهاز الشرطة الفلسطينية**، دراسة مقدمة لاستكمال الحصول على درجة الماجستير، تخصص القيادة والإدارة، أكاديمية الإدارة والسياسة للدراسات العليا، 2016.
- أمير حيزية، **الرقابة على الجماعات المحلية في ظل القانون البلدية والولاية الجدييدين**، مذككرة ماستر أكاديمي، كلية الحقوق، جامعة ورقلة، 2013.
- بدرية ناصر، **نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري**، رسالة ماجستير معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، 2009/2009.
- بهناس حفصة، سليماني حسيبة، **الرقابة الإدارية ودورها في تحسين الأداء الوظيفي لدى العاملين، دراسة حالة المؤسسة العمومية الاستشفائية "حمادو حسين" _سيدي علي_ مستغانم**، مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة ماستر أكاديمي، قسم علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة عبد الحميد بن باديس_مستغانم، 2020/2019.
- بوطيب ناصر، **الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر**، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة ورقلة، 2010.

قائمة المراجع

- شهير كوميش، **استقلالية البلدية في ظل القانون 11-10**، مذكرة ليسانس أكاديمي، كلية الحقوق، جامعة ورقلة، 2014.
- صالح عيشة، لعقيد خيرة، **الرقابة على أعمال الجماعات المحلية**، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014/2013.
- صليحة ملياني،**الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة**، رسالة ماجستير، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، مسيلة، 2015.
- علي محمد، **مدى فاعلية الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012/2011.
- محمد الطاهر غزيز، **آليات تفعيل دور البلدية في إطار التنمية المحلية بالجزائر**، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قصدي مرباح، ورقلة، 2011.
- نجيب لبري، **الرقابة على الجماعات المحلية**، مذكرة ماستر أكاديمي، كلية الحقوق، جامعةّ، ورقلة، 2014.

4. التقارير الرسمية:

- دليل الرقابة القضائية على أعمال الجماعاتت المحلية، الجمهورية التونسية رئاسة الحكومة، وزارة الداخلية الإدارة العامة للشؤون الجهوية.

قائمة المراجع

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم (07/12)، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، عدد 12 الصادرة في 29 فيفري، 2012.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم (11/ 10)، المؤرخ 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، عدد37، الصادرة في 3 جوان 2011.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم (10/11)، المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، عدد 37، الصادرة في 3 جوان 2011.

فهرس

فهرس المحتويات

الفهرس	
الموضوع	الصفحة
مقدمة	2
الفصل الأول: ماهية الرقابة الإدارية	7
تمهيد	7
المبحث الأول: ماهية الرقابة	7
المطلب الأول: مفهوم الرقابة	7
المطلب الثاني: أهمية الرقابة	8
المطلب الثالث: أهداف الرقابة	9
المطلب الرابع: أنواع الرقابة	11
المطلب الخامس: فوائد الرقابة واستخداماتها	12
المبحث الثاني: ماهية الرقابة الإدارية	15
المطلب الثاني: أهمية وأهداف الرقابة الإدارية	16
الفرع الأول: أهمية الرقابة الإدارية	16
الفرع الثاني: أهداف الرقابة الإدارية	17
المطلب الثالث: خصائص وشروط الرقابة الإدارية	18
الفرع الأول: خصائص الرقابة الإدارية	18
الفرع الثاني: شروط الرقابة الإدارية	19
المطلب الرابع: مبادئ وأنواع الرقابة الإدارية	20
الفرع الأول: مبادئ الرقابة الإدارية	20
الفرع الثاني: أنواع الرقابة الإدارية	21
المطلب الخامس: وسائل ومصادر الرقابة الإدارية	23
الفرع الأول: وسائل الرقابة الإدارية	23
الفرع الثاني: مصادر الرقابة الإدارية	23
خلاصة	25
الفرع الثاني: شروط الديمقراطية التشاركية	26

الفصل الثاني: الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر دستور 2020	27
المبحث الأول: الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية	27
المطلب الأول: الرقابة على البلدية	27
المطلب الثاني: الرقابة على الولاية	35
المبحث الثاني: نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية	40
المطلب الأول: الرقابة الإدارية في إطار السلطة الوصائية	40
المطلب الثاني:الرقابة الإدارية في إطار السلطة الرئاسية	44
المطلب الثالث: الأحكام الدستورية ذات العلاقة بالجماعات المحلية وبالرقابة على أعمالها وعلى التصرف في المال العمومي	46
الفرع الأول: المبادئ العامة	46
الفرع الثاني: السلطة القضائية	47
الفرع الثالث: السلطة المحلية	47
الفرع الرابع: الأحكام الانتقالية	48
خلاصة	49
الخاتمة	51
قائمة المراجع	54
فهرس المحتويات	61
ملخص الدراسة	63

ملخص الدراسة:

من خلال دراستنا للرقابة الإدراية على الجماعات المحلية في الجزائر دستور 2020، توصلنا إلى أن المشرع الجزائري قد مس بمبدأ استقلال الهيئات اللامركزية، وذلك من خلال تطبيقه لنموذج الرقابة الإدارية المشددة المستوحاة من النموذج الرقابي الفرنسي التقليدي، فأغلب أساليب الرقابة الموجودة في هذا النموذج قد طبقها المشرع الجزائري على كل من البلديات والولايات، حيث مست هذه الرقابة الأعضاء المنتخبين للمجالس المحلية منفردين، ومجتمعين في شكل مجالس، كما تعددت الرقابة الإدارية إلى هاته المجالس، ومن ثم كانت الوصائية في الكثير من الأحيان إلى عدم قدرة الجماعات المحلية على مباشرة اختصاصاتها أو تنفيذ برامجها المحلية.

الكلمات المفتاحية: الرقابة/ الرقابة الإدارية/ الجماعات المحلية.

Study summary:

By applying one of the strict administrative models on the traditional French graph, most of the denominations in this model have been applied by the Algerian legislator to each of the municipalities, where they used some local offices for local consultations, and the community of their local offices. .

Key words: regional office / local office.