وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الجيلالي بونعامة – خميس مليانة –

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

دروس عبر الخط

في إطار مقياس الرقابة الإدارية

بعنوان

الرقابة الإدارية

موجهة لطلبة السنة الثانية ماستر

تخصص: القانون الإداري

إعداد

الدكتور نقيب نور الإسلام

الموسم الجامعي 2024/2023

مقياس الرقابة الإدارية

تم تقسيم المقياس إلى الفصول الأتية:

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية.

سيتم من خلال هذا البحث الإحاطة بمفهوم الرقابة الإدارية وأهدافها وخصائصها ونطاقها. (**مدخل للمقياس)**

الفصل الثاني : تصنيفات الرقابة الإدارية في التشريع الجزائري.

يتم النظر من خلال هذا البحث في أصول الرقابة الرئاسية من جهة وأصول الرقابة الوصائية من جهة أخرى (التركيز على الفروقات الجوهرية بينهما).كما يتم سرد إحاطة عامة دون التفصيل لأنه سيتم لاحقا في الفصول القادمة، والمراد من البحث توجيه الطالب إلى القدرة على التفريق بينهما من أول وهلة.

الفصل الثالث : مظاهر الرقابة الرئاسية في ظل الأمر 06-03

من خلال هذا الدرس سنعمل على التركيز على السلطات الرقابية للرئيس على شخص المرؤوس وعلى السلطات الرقابية على أعمال المرؤوس أيضا (الاستناد لقانون الوظيفة العمومية 03/06)

الفصل الرابع: مظاهر الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية - الهيئات اللامركزية-

يراد من خلال هذا البحث تسليط الضوء على ممارسة الرقابة الوصائية في ظل قانون البلدية لسنة 2011 وقانون الولاية 2012 وتنقسم بدورها إلى رقابة وصائية على الهيئة، ورقابة وصائية الأعمال. وعلى الأشخاص.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية

تعتبر الرقابة الإدارية من الوظائف الأساسية والأليّات المهمة في سيرورة الحياة القانونية، حيث لا يمكن تصور إدارة عمومية بدون رقابة إدارية تضمن المشروعية من باب أولى وتضمن تنفيذ المخططات التي تسعى الإدارة إليها لاسيما وأنها من صميم المصلحة العامة، باعتبار أن كل وظيفة إدارية تحقق مصلحة عامة سواء تظهر بصفة مباشرة أو غير مباشرة.

وعليه ستناول في هذا الدرس مجموعة من النقاط والتي هي كالتالي:

المبحث الأول: عموميات حول الرقابة الإدارية

لضمان التعرّض إلى عموميات الرقابة الإدارية، يتطلب منا تحديد تعريفها من زوايا شتى، كما يتطلب تحديد خصائصها وأنواعها وأهدافها.

المطلب الأول: تعريفات وخصائص الرقابة الإدارية

يمكن تحديد تعريف الرقابة الإدارية من زوايا عديدة نذكر منها مايلي:

الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية

1/ تعريف الرقابة في اللغة:

يتضمن التعريف الاصطلاحي لمفهوم الرقابة معاني عديدة تتجلى في الملاحظة والمراقبة والحراسة وكل هذه المعاني مشتقة من الفعل راقب، وينقسم أصلها إلى جزئين contre وتعني المواجهة، rol وتعني السجل والقائمة، وقد تعرّض هذا المصطلح للتغيير والتبديل فأصبحت معانيه تنصب إلى

الإشراف والمتابعة. وجاءت كلمة الرقابة في معظم مصادر ومعاجم اللغة العربية بلفظ أو مصطلح رقابة أو فعل، وما يشتق منه من ألفاظ الحراسة والاشراف.[1]

2/ في الاصطلاح القانوني:

إن المتعمن لمصطلح الرقابة يجد أنها من المصطلحات التي تحمل العديد من المرادفات المشابهة، لهذا كان من الأولى ضبط المصطلح بدقة حتى يستبين للطالب تمييزه عن المصطلحات المشابهة كالإشراف والمتابعة.

وعليه سنذكر بعض التعاريف، والتي يظهر من خلالها مفهوم الرقابة بدقة.

عرف ماكس فيبر الرقابة بأنها " العملية التي تعني ممارسة السلطة في الحياة اليومية، وهذا التعريف يبين أن الأساس في عملية الرقابة استخدام السلطة، والنفوذ التي تمثل قوة الأوامر النافذة"[1]

وعرفه الأستاذ عمار بوضياف " وظيفة من الوظائف الإدارية، وتعني قياس وتصحيح أداء المرؤوسين ، للتأكد من أن الأهداف المسطرة، قد تم تنفيذيها بشكل مرض، كما تعني الرقابة، الإشراف والمراجعة، من سلطة أعلى بقصد معرفة كيفية سير الأعمال ومراجعتها وفقا لخطط الموضوعة"[2]

كما تم تعريف الرقابة من طرف الأستاذ مطهر زيارة بأنها " الوظيفة الإدارية التي يتم من خلالها التأكد من الأداء يتماشى مع أهداف وخطط ومعايير المنظمة"[3]

ومن خلال ما تم ذكره آنفا يمكننا أن نصل إلى تعريف للرقابة الإدارية بأنها " ألية قانونية ضرورية تمارسها الإدارة للتأكد من احترام المشروعية من جهة وتحقيق أهدافها وخططها من جهة أخرى".

---

[1] – بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، رسالة ماجيستار في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أم البواقي، ص 13.

[2] – بن ترجا الله علي، مطبوعة دروس لمقياس الرقابة الإدارية، جماعة خميس مليانة، الموسم الجامعي 2023/2022 ص 06

[3] – أنس عبد الصمد عباس، إدارة الأعمال وفق منظور معاصر ، المجلد 01 ، عمان ، دار الحامد للنشر، سنة 2011، ص 199.

الفرع الثاني: خصائص الرقابة الإدارية

يمكن ذكر أهم خصائص الرقابة الإدارية إجمالا فيما يلي :

أولا. الوقائية : تتمتع الرقابة الإدارية بالصفة الوقائية حتى يتسنى للإدارة الاستفادة منها بأفضل طريقة، حيث تسهم الرقابة في الحد من التجاوزات والأخطاء التي تمس بالمشروعية.

كما تسهم الرقابة في ضمان صحة القرار الإداري بالتأكد من وجود جميع أركانه، ولا تقف عند هذا الحد بل يستمر أثرها إلى سلامة التنفيذ أيضا.

ثانيا. المرونة والتكيّف: باعتبار أن الرقابة الإدارية ألية تستعملها الإدارة لتحقيق المصلحة العامة، فتتميز نتيجة لذلك بصفة المرونة والتكيّف مع احتياجات المصلحة العامة والظروف المحيطة بصفة عامة.

ثالثا. السهولة والوضوح: لا يمكن للرقابة أن تأتي بثمارها إلا إذا قامت على نصوص سهلة يفهمها الرئيس فيطبقها ويفهمها المرؤوس فينفذها، كما يتطلب أن تكون واضحة أي لا لبس فيها تكريسا لمبدأ الشفافية وعدم تعسف الإدارة في استعمالها.

رابعا. الرقابة الإدارية من النظام العام: أي لا يمكن التخلي عنها في سيّر الإدارة خاصة في إطار استعمال امتيازات السلطة العامة.

المطلب الثاني: أنواع وأهداف الرقابة الإدارية

لا شك أن ممارسة الوظيفة الرقابية على مستوى الإدارة العمومية تختلف وتتنوع حسب الظروف ومقتضيات المصلحة العامة، كما أن للرقابة أهداف وغايات تصب كلها في المصلحة العامة.

الفرع الأول: أنواع الرقابة الإدارية

إن المتأمل لواقع الإدارة يجد أن للرقابة أنواع أهمها ما يلي:

أولا- الرقابة المباشرة وغير المباشرة:

1-**الرقابة المباشرة:** تقوم هذه الرقابة عن طريق وسائل مباشرة يستعملها الرئيس في مواجهة المرؤوس، وفي الغالب تقوم على الملاحظة الشخصية والتوجيه المباشر، وتتجسد هذه الطريقة في بعض الأعمال الإدارية التي تستدعي ذلك، ولا يتم نقلها وتداولها في تقارير ومحاضر مكتوبة.

2-**الرقابة غير المباشرة:** يمكن للرئيس أن ينتهج أسلوب رقابي غير مباشر لا يعتمد فيه على الملاحظة الشخصية، بل تتم عن طريق تقارير مكتوبة الهدف منها إظهار مكامن الخطأ والنقص الموجود في سير العمل الإداري لتجنبه مرة أخرى.

ثانيا- الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية:

1-**الرقابة الداخلية:** وهي الرقابة التي تمارس داخل نفس الهيئة الإدارية، وهي ضرورية ولا يمكن الاستغناء عنها في أي مؤسسة إدارية لتحقيق الأهداف المنشودة.

2-**الرقابة الخارجية:** تمارس هذه الرقابة من طرف هيئة إدارية أعلى لها حق الإشراف والمتابعة، وفي الغالب تقوم هذه الرقابة على نصوص قانونية واضحة تجنبا للتعسف والمساس باستقلالية الهيئة الخاضعة للرقابة.

ثالثا- الرقابة السابقة واللاحقة والمتزامنة:

1-**الرقابة السابقة:** تتخذها الإدارة كألية وقائية قبل عملية التنفيذ، ويكون الغرض منها تجاوز الأخطاء وتجنبها، كما تضمن جودة العمل الإداري.

2-**الرقابة اللاحقة:** وتمارسها الإدارة بعد عملية التنفيذ، ويبقى الغرض منها التقويم والتصحيح لتحقيق الأهداف المنشودة بدقة وفعالية .

3-**الرقابة المتزامنة:** مما لا شك فيه أن كل وظيفة أو عمل إداري يتم تنفيذه يحتاج إلى أداء باتقان، ولا يمكن الوصول إلى هذا إلا عن طريق رقابة تصاحب الأداء أي أنية تقوم على الملاحظة المباشرة من طرف المسؤول أو الرئيس على الموكلين بتنفيذ العمل الإداري.

الفرع الثاني: أهداف الرقابة الإدارية

تعتبر الرقابة الإدارية وسيلة من وسائل الإدارة العمومية تستعملها لتحقيق جملة من الأهداف والغايات، والتي يمكن ذكر أهمها على النحو الأتي:

1- تحقيق مبدأ المشروعية عن طريق التأكد من خضوع الإدارة لا سيّما الموظفين للنصوص القانونية والتنظيمية.

2- يتم الكشف عن مكامن الخطأ والنقص الذي تعتري الأعمال الإدارية، فيتم تقويميها وتصحيحيها.

3-ضمان تمتع الموظفين بقدر مساوي للحقوق والواجبات دون أي تمييز تكريسا لمبدأ المساواة.

4-تضمن الرقابة الإدارية تفعيل كلي لمبادئ المرفق العامة كالمساواة و الاستمرارية.

5-تؤدي الرقابة الإدارية إلى تحقيق وضمان المصلحة العامة حسب نشاط كل إدارة، باعتبار أن الرقابة وظيفة من الوظائف الإدارية، والمعلوم يقينا أن كل وظيفة إدارية غايتها المصلحة العامة.

6-الحد من مظاهر التسيب الإداري والانحراف الإداري لا سيما المتعلق بالاستغلال غير المشروع للوظيفة الإدارية، والذي يكون غالبا لتحقيق مآرب شخصية بعيدة عن المنفعة العمومية.

لا يقتصر أهداف الرقابة الإدارية في الأهداف التي ذكرت سابقا فقط، بل تعمدنا ذكر أهمها، وتدور الأهداف كلها في ضمان المصلحة العامة، وكفالة تنفيذ القوانين والتنظيمات.

المبحث الثاني: الأسس النظرية والقانونية للرقابة الإدارية

الرقابة الإدارية من الآليات المهمة في سيّر الإدارة، وعليه فلا بد لها من أسس نظرية وقانونية حتى تحقق أهدافها التي وضعت لأجلها حسب نشاط كل إدارة على حدى.

المطلب الأول: الأسس النظرية للرقابة الإدارية

يمكن ذكرها بصفة إجمالية على النحو الآتي:

الفرع الأول: احترام مبدأ المشروعية

إن المقصود من هذا المبدأ خضوع الدولة بجميع هيئاتها لأحكام القانون بمفهومه الواسع (دستور، قانون، لوائح تنظيمية ..) وأن لا تخرج عن إطاره وحدوده، وبمعنى أخر لا بد على الإدارة أن تحترم في جميع تصرفاتها أحكام القانون، وإلا اعتبرت أعمالها في خانة اللامشروع.

وفي سياق متصل يعتبر خضوع الإدارة لأحكام القانون ضمانة لإعطاء وصف الدولة القانونية، فلا يمكن وضع هذا الوصف دون تكريس مبدأ المشروعية، ونفس الأمر ينطبق على الرقابة الإدارية التي تعتبر ألية قانونية ضرورية لا يمكن تجاهلها في تكريس مبدأ المشروعية، فالرقابة تضمن خضوع الإدارة لأحكام القانون.

الفرع الثاني: تحقيق المصلحة العامة

مما لا شك فيه أن المصلحة العامة تعد حجر الزاوية في العمل الإداري بمختلف تطبيقاته، فلا يخلو عمل للإدارة إلا وكان مآله المصلحة العامة، التي تخضع في الغالب للسلطة التقديرية للإدارة، حيث لا يمكن إعطاء تعريف دقيق للمصلحة العامة ويرى البعض في هذى السياق " أنه لكي تتعرف على أبعاد ومعاني هذه الفكرة فإنه يجب علينا اختراق ضمير المشرع حيث يقدر وينص على تحقيق المصلحة العامة، أو الاشتراك في المداولات القضائية للتعرف على ضمير القضاة حين يقضون بوجود مصلحة عامة في نشاط إداري معين، وتحقيق كل ذلك من الصعب إن لم يكن مستحيلا"[4].

وفي إطار متصل تعد الرقابة الإدارية أحد الآليات القانونية التي وضعت لضمان المصلحة العامة باعتبارها من صميم العمل الإداري، فالمصلحة العامة فكرة فضفاضة ومطاطية تتكيف مع الواقع المبني على احتياجات الدولة والمجتمع بصفة عامة، لهذا يجب ضبطها عن طريق الرقابة الإدارية خاصة الممارسة من طرف الهيئات المركزية على اللامركزية لا سيما أن هذه الأخيرة تملك الإرادة الشعبية التي لا يمكن الحد منها إلا بمقتضيات المصلحة العامة.

الفرع الثالث: ضمان الحفاظ وحدة الدولة.

هناك بعض التنظيمات الإدارية التي تنتهجها بعض الدول قد تهدد وحدة الدولة لا سيما الدول الموحدة البسيطة، التي تقوم على وحدة السلطة والقانون، فتقوم غالبا هذه الدول بمنح الاستقلالية للهيئات المحلية وهذا ما يعرف بنظام اللامركزية، فنكون في حالة لا مناص منها في استعمال الرقابة الإدارية لضمان عدم خروج الهيئات المحلية على نص القانون الذي يطبق على كل الإقليم بدون استثناء، ومراعاة أيضا لمقتضيات المصلحة العامة.

[4] – رأفت فودة، مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها، دار النهضة العربية، الطبعة 1994، ص 181.

المطلب الثاني: الأسس القانونية للرقابة الإدارية

تعد الرقابة الإدارية من مواضيع القانون الإداري، وترجع العلة في وجود الإدارة العمومية طرفا فيه بالنظر للمعيار العضوي، وبالنظر للدستور نجد أن الرقابة الإدارية مكرّسة في الدستور باعتبارها آلية قانونية لا بد أن تتواجد في الهرم لضمان التزام الإدارات العمومية كلها لسيادة القانون مهما اختلف درجتها وقوتها القانونية.

الفرع الأول: الأساس الدستوري في ظل تعديل 2020

حرص المؤسس الدستوري من خلال الوثيقة الدستورية لسنة 2020 على الإشارة الصريحة لمصطلح الرقابة الإدارية وتجلت من خلال ما يلي:

- **الديباجة:** " واستقلال العدالة، والحماية القانونية **ورقابة عمل السلطات العمومية** وضمان الأمن القانوني والديمقراطي"

والذي نراه في هذه الفقرة أن المؤسس الدستوري أشار لرقابة على أعمال السلطات العمومية التي هي إدارات عمومية تتمتع بامتيازات السلطة العامة، كما أن مصطلح أعمال، هو من المصطلحات الواسعة التي تضم الأعمال القانونية والأعمال المادية للإدارة.

- المادة 16 من التعديل الدستوري 2020 الفقرة الثانية " المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، **ويراقب عمل السلطات العمومية**"

الذي يظهر من هذه المادة أن المؤسس قرن الإرادة الشعبية بالرقابة، وعليه يفهم منها أن الرقابة امتياز يمنح للمجلس المنتخب بحجة الشرعية الشعبية لممارسته على أعمال السلطات الإدارية، وبصيغة أخرى " الشعب يراقب السلطة".

- كما تضمن الباب الرابع تعديل جديد تضمن مصطلح الرقابة، عن طريق تسميته " **مؤسسات الرقابة**" والتي نذكرها سردا في مايلي:

. المحكمة الدستورية المواد 185 إلى 198

. مجلس المحاسبة المادة 199

. السلطة الوطنية المستقلة للإنتخابات المواد 200 إلى 203

. السلطة الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته المواد من 204 إلى 205.

الفرع الثاني: الأسس التشريعية للرقابة الإدارية

استعمل المشرع الجزائري ألية الرقابة الإدارية في العديد من النصوص القانونية، والتي يمكن ذكر أهمها في ما يلي:

أ- **القانون المدني 1975 المعدل** – الشريعة العامة- في المادة 129 " ..... **إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من الرئيس**"

المادة المشار لها سلفا تنص على الرقابة الإدارية من الرئيس على المرؤوس والتي تتجلى في إسداء الأوامر وتنفيذها.

ب- **الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة:** يتضمن هذا الأمر جملة من مظاهر الرقابة الإدارية للرئيس على المرؤوس والتي سنعالجها لا حقا، ومن بين أهم النصوص في هذا الشأن نص المادة 180 " ..... **رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول**"

ج- **قانون البلدية لسنة 2011** : تدل أهم النصوص الواردة في هذا القانون على الرقابة الإدارية لا سيما المواد (46،47،56،57،59)

د- **قانون الولاية لسنة 2012** : المواد (47،48،53،54،55)