



جامعة البويرة أكلي محند أولحاج

كلية الحقوق

قسم: القانون العام



## مقارنة بين السلطة الرئاسية والسلطة الوصائية في ظل قانون الولاية 07-12

مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم القانونية

تخصص: قانون إداري

\* من اعداد الطالب:

- ابرادشة سامي

\* تحت اشراف:

د.فؤاد غجاتي

أعضاء لجنة المناقشة:

- د/ غنيمي طارق

- د/ غجاتي فؤاد

- د/ رحمانى حسيبة

رئيسا

جامعة البويرة

مشرفا ومقررا

جامعة البويرة

ممتحنا

جامعة البويرة

السنة الجامعية: 2020/2019

تم تقييمها بتاريخ: 2020/10/04

# إهداء

إلى روح جدي الغالي التي وافته المنية بسبب فيروس كورونا رب يرحمك جدي وجعل  
مثواك الجنة.

إلى من أفنى حياته لأجلي ولأجل إخوتي وأعطى روحه وجسده عربونا لنجاحنا وقدم  
نفسه كبش فداء ليرانا نعلو عاليا في سماء العلم والأدب والتربية، إلى من لو طلب عيني  
لأعطيته عينيا الاثنتين.

إلي أبي العزيز والغالي حفظه الله وأدامه بالصحة والعافية "محمد"

إلي بلسم الروح وتوأم الفؤاد وأعلى ما في الكون ، حفظك الله ورعاك وأدامك " أمي  
الحبيبة خضرة " سندا وحننا نلجأ إليه في كل حين.

إلى كل من علمني حرف وزادني بالعلم والمعرفة عبر حياتي الدراسية، إلى معلمي كلهم  
"شكرا"

إليكم أنتم اخويا سفيان وابنه الغالي محمد وزوجته الكاملة وإخوتي كريمة، نعيمة،  
شهرزاد، رزقيه، مريم، سارة تحية حب وأخوة.

إلي روح خالتي الغالية التي انفطر الفؤاد لفراقها وحزن القلب طوتها إلي خالتي جميلة.

إلي خالتي مسعودة وجدتي عيشوش وإلي أبناء الخالة : صالح، رضوان، ياسين، ايمان  
وطير العائلة مكة وأولاد اخواتي أسماء، جميلة، يعقوب، راما، عبد الحي، محمد لمين أمير  
حفظهم الله ورعاهم .

سامي

# تَشْكُرَات

قال رسول الله ﷺ :

" من لا يشكر الناس لا يشكر الله "

إلى الأستاذ المشرف د. فؤاد غجاتي : الذي كان عوننا وسندا

لي في كل خطوة اجتهدنا فيها لإنجاز هذا العمل العلمي المتواضع

الشكر إلى الأستاذ يوسف صغير

شكرا إلى من بذل معي جهدا كبيرا منذ قدومي إلى جامعة "بويرة" الاخوت اسيا.

مقدمة



تختلف السلطة الرئاسية باختلاف أساليب التنظيم الإداري إذ نجد أسلوبين للتسيير تمثل الأول في أسلوب الإدارة المركزية وهي التي تقوم بإدارة جميع المرافق المركزية العامة منها والمصلحية وهي الدولة، وتعتمد في سبيل تجسيد التنظيم وتحقيق الفعالية بأسلوب السلطة الرئاسية. أما اللامركزية الإدارية فهي تنظيم السلطات العامة المحلية والهيئات المتخصصة فيها للتأمين النظام العام وتسيير المرافق العامة المحلية بشكل يترك لها سلطة تقدير ملائمة تصرفاتها، وإدارة أعمالها رغم أنها تعتبر مندمجة ضمن جهاز الدولة العام وبالتالي تفترض اللامركزية بوجود ركنين لا بد من توفرهما معاً، هما ظهور أشخاص معنوية عامة داخل الدولة واستقلال هذه الأشخاص المعنوية، ويتجسد باستقلال الأشخاص اللامركزية الإقليمية لا تقوم إلا على أساس انتخاب أعضاء الهيئات المحلية كلهم أو بعضهم بل تظل الأغلبية دائماً للعنصر المنتخب . وأما اللامركزية المرفقية فقد ظهرت اعتبارات جعلت الأصل في اختيار هيئات الشخص المرفقي هو التعيين وليس الانتخاب، كما أن استقلال يفترض عدم خضوع الشخص اللامركزي في السلطة الرئاسية وخضوعه لسلطة الوصائية. وبالتالي تختلف الرقابة على الهيئات الإدارية باختلاف أساليب التنظيم الإداري فالسلطة الرئاسية هي الوسيلة التي تراقب بها الدولة الرقابة على هيئاتها اللامركزية. كما يعد أسلوب التنظيم الإداري الذي تنتهجه وتتبعه أي دولة نظراً لدرجة الوعي السياسي لمواطنيها وظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وتأصل النظم والممارسات الديمقراطية فيها حيث تعتمد الدول الحديثة في تنظيمها الإداري على نظامين أساسيين هما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية. فقد أخذت الدولة في بداية نشأتها بأسلوب التنظيم المركزي المطلق أو كما يطلق عليه "المركزية المطلقة" وذلك لضمان وحدة إقليمها وتطبيق القانون وسيادة أحكامه في جميع أرجائها. ولقد ساعد هذا الأسلوب السلطة السياسية العليا إلى تحقيق ما تصبو إليه من ضمان وحدة إقليم الدولة، وسيادة القانون والفضاء على النزاعات الانفصالية التي تكثر عادة في بداية نشأت الدولة، وحتى في الدول

بعد تكوينها خصوصا الدول التي يتكون سكانها من فئات متعددة ومتنوعة ومختلفة دينيا أو لغويا أو عرقيا. وبعد الاستقرار الذي عرفته الدولة في أركانها وبعد تثبيت أقدامها تقوم بتطعيم النظام المركزي المطلق بالنظام اللامركزي المصلحي أو المرفقي، فقد وجدت الدولة نفسها مضطرة وملزم للأخذ باللامركزية الإدارية بعد تعدد وتنوع الواجبات الملقة على كاهلها واتساع نطاق تدخل الحكومة، فتعددت وتنوعت الخدمات التي يتوجب عليها تقديمها إلى الأفراد بصورة خيالية وغير معقولة، حتى أن الدولة الحديثة وجدت نفسها مضطرة وملزمة لطلب مساعدة الأفراد ومعاونتهم ومشاركتهم في تقديم الخدمات، وتنفيذ المهام والمسؤوليات الموكلة إليها، وتمثلت هذه المساعدات في قيام هيئة محلية تتولى تقديم الخدمات إلى سكان الوحدة المحلية أو قيام أحد الأشخاص القانون الخاص بإنشاء المرفق العام وتشغيله وتسييره عن طريق عقد إداري، ويستهدف التنظيم الإداري دوما تحقيق أفضل إشباع مركز للحاجات الجماعية، ولكن تحت اشراف السلطة المركزية في العاصمة ورقابتها.

### أسباب اختيار الموضوع :

**الأسباب الذاتية :** الرغبة في اجراء دراسة حول السلطتين الرئاسية والوصائية في ضوء النظام الاداري والسياسي للدولة.

**الأسباب الموضوعية :** تتمثل في المحاولة من خلال هذا البحث الكشف عن مقارنة بين سلطة الرئاسية وسلطة وصائية ومحاولة تحليلها حسب اجتهاد فقهاء القانون الإداري، وذلك بإعطاء صورة كافية عنهما.

**أهمية الموضوع :** وانطلاقا مما تقدم تعود أهمية الموضوع إلى الموقع الذي تلعبه السلطتين الرئاسية والوصائية في النظام الاداري الجزائري، وهذا الخيار يهدف إلى الحفاظ على وحدة الادارة والعمل على سبل نجاعة قراراتها وتنفيذ خططها. وإماما بهذه الدراسة اتبعنا المنهج الوصفي والتحليلي والتاريخي، فإن اشكالية البحث هي : ما المقصود بالسلطتين الرئاسية والوصائية وضابط التمييز بينهما؟ للإجابة عن هذه الاشكالية قسمنا العمل إلي فصلين.

**الفصل الأول :** ماهية السلطتين الرئاسية والوصائية.

الفصل الثاني : معالم السلطتين الرئاسية والوصائية في قانون الولاية 07-12 .



# الفصل الأول

## ماهية السلطين الرئاسية والوصائية

وفيه بحثين :

البحث الأول : مفهوم السلطة الرئاسية

البحث الثاني : مفهوم السلطة الوصائية

## الفصل الأول: ماهية السلطتين الرئاسية والوصائية

### المبحث الأول: مفهوم السلطة الرئاسية

#### تمهيد:

إن أول ما نبدأ به لمعرفة التنظيم الإداري عند أي دولة من الدول لابد من معرفة الأسلوب الذي تنتهجه الحكومة أثناء أدائها لوظائفها وقد تنتهج الدولة في تنظيمها الإداري أما الأسلوب اللامركزي، أو المركزي أول أسلوب انتهجته الإدارات العامة ثم لجأت الإدارة إلى الأسلوب اللامركزي.

غير أن الجدل حول أفضلية نظام على آخر يعتبر جدل قديم حيث أننا نرى اليوم معظم دول العالم تأخذ بالمزج بين النظامين، فقد ينتهج النظام اللامركزي، ثم يتم دعمه بالنظام المركزي، هذا الأخير تعتبر السلطة الرئاسية عنصرا من عناصره، من حيث ممارستها التي تدور بين الحدة والتخفيف معيارا دقيقا لوصف نظام معين بأنه نظام مركزي.<sup>1</sup>

تعد السلطة الرئاسية امتيازاً ممنوحاً للرؤساء الإداريين قانوناً لأجل ضمان وحدة العمل والاستمرارية والفعالية، فهي سلطة تنقرر حكماً دون نص ويقوم بها الرئيس تلقائياً على مرؤوسه.<sup>2</sup>

#### المطلب الأول: تعريف السلطة الرئاسية:

أي فكرة قانونية لا بد من أن يكون لها مرور عبر التشريع والقضاء، فالتشريع يعتمد إلى تنظيمها والقضاء يظهر فاعليتها من خلال أعمال وتطبيق القاعدة القانونية التي تنظمها.

<sup>1</sup> هشام بن ورزق: الرقابة الوصائية البلدية في الجزائر - رسالة ماجستير بجامعة سطيف بدون سنة، ص 6.

<sup>2</sup> مازن ليلو راضي: القانون الإداري - كلية الحقوق - جامعة درنة، دار المطبوعات الجامعة الإسكندرية،

سنة 2005، ص 69.

**الفرع الأول: تعريف السلطة الرئاسية في التشريع:**

إن عمل التشريع يتعلق بتحديد الفكرة القانونية وضبطها وإيراد الأحكام التي تتلائم مع جوانب هذه الفكرة وحصر مجال تطبيقها وذلك قصد تسهيل عمل القضاء، فمن النادر إذن أن نجد التشريع يعرف هذه الأفكار أو المصطلحات وإنما يترك هذا العمل للفقه، وقد يكون ذلك خشية حصر للفكرة أو مراعاة للمستجدات التي قد تطرأ عليها، وهو ما نراه في معظم التشريعات المختلفة ومنها التشريع الجزائري، فلا نراه يورد تعريفات صريحة فقد تعرضوا للسلطة الرئاسية من خلال إيراد أوجه أو مظاهر السلطة الرئاسية رقابة شاملة للشخص وعمله .

كما أن من الأمور التي تلفت النظر في التشريع، هي مسألة واجب الطاعة، فطاعة السلطة أمر ضروري للحفاظ على وحدة الجماعة واستقلالها والسلطة بدون طاعة تفقد كينونتها وسبب بقائها.<sup>1</sup>

إن الأوامر الصادرة للمرؤوس من رئيسته الأعلى لا نتخيل أنها تخرج عن وضعين: فهما إما أن يصدر للمرؤوس أمر مشروع، فهنا لا نجد أي إشكال فإذا كان ما يصدر مشروعاً أو مطابقاً للقانون حتماً سيلزم المرؤوس بالطاعة لأن عدم إطاعتها يشكل خطأ إداري تأديبي يترتب عليه ويعقد به مسؤولية المرؤوس التأديبية، وتوقع عليها العقوبات التأديبية المقررة في القانون. غير أنه تجدر الإشارة إلى أن واجب الطاعة لا يمكن النظر إليه بهذا الجمود والإطلاق، فاعتبار عدم إهدار كرامة وأدمية العاملين التي لا يمكن إهمالها ولا يطغي على حقهم في إبداء آرائهم وملاحظاتهم، لا بل مناقشة رؤسائهم في حدود اللياقة والاحترام، الذي تقتضيه العلاقة التبعية بين كل رئيس مرؤوس.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> مازن ليلو راضي : الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، جامعة درنة، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، سنة 2002 - ص 13.

<sup>2</sup> عمار عوابدي : القانون الإداري، جزء(1)، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، 2005 ص211.

وأما أن يكون هذه الأوامر غير مشروعة وإذا حصل وأن كانت كذلك فإن المرؤوس عليه احترام القانون وعصيان الأمر غير المشروع وفي هذا أيضا إهدار للمشروعية.

ولحل هذا الإشكال جاءت آراء فقهية عديدة من أمثلتها وما ذهب إليه الفقيه "دوجي" الذي يقول بأنه إذا كان المرؤوس في موقف خيار بين أمر الرئيس غير المشروع وإطاعة القانون فيلتزم بإطاعة القانون، ويستبعد أوامر الرئيس من التنفيذ وإذا نفذها يكون أمام خطأ شخصي تقوم عليه المسؤولية الشخصية المدنية وتقع على ذمته المالية، لأن الموظف إنما يلتقي القانون كسائر المواطنين ويلزم به لأنه مواطن قبل أن يكون موظف. ويستثني "دوجي" من رجال الإدارة طائفة الجنود لأنهم يلزمون بإطاعة الأوامر العسكرية الصادرة إليهم دون مناقشتها، حتى في حالة عدم المشروعية لأنه وحسب رأي "دوجي" الجندي هو مجرد آلة للإكراه محرومة من حرية التفكير.<sup>1</sup> وهذا ما ذهب إليه القضاء الإداري في مختلف الشرائع. الرئيس يستمد اختصاصه من القانون، فمتى ما أصدر أمر خرج عن هذا القانون أو خالفه يعتبر أن إصدار الأمر قد خرج من اختصاصه أيضا. أما الاتجاه المخالف فيبدر فيه الفقيهين "هوريو" و"بارتلمي" اللذان قالوا بفكرة الخطأ المرفقي بعد أن عدل "هوريو" رأيه الذي كان يعتبر فيه الخطأ الشخصي هو الخطأ الجسيم.<sup>2</sup> ويرى "هوريو" أن الشخص إذا صدر إليه أمر من رئيس فليس له إلا الطاعة، سواء كانت الأوامر مشروعة أو غير مشروعة، وليس من حقه مناقشة فحص المشروعية من عدمها، وسبب ذلك إعطاء الموظفين المرؤوسين حق تحليل وفحص الأوامر الصادرة إليهم يؤدي إلى تعطيل وتوقف الوظيفة العامة وبالتالي المصلحة العامة عن السير بانتظام.

أما الفقيه "لابند" فقد حاول التوفيق بين الرأيين المتناقضين فابتكر طريقة جديدة يتعامل بها المرؤوس حيال الأمر غير المشروع الصادر إليه من رئيسه، فقال: بأن شريعة المرؤوس هي القيام بعمله وأنه لو ترك حق المناقشة لاختل سير المرفق.

<sup>1</sup> عمار عوابدي: المرجع نفسه، ص210.

<sup>2</sup> عمار عوابدي: المرجع السابق، ص210.

فيرى "لابند" أن واجب الموظف المرؤوس ينحصر في التثبيت من ناحية المشروعية الشكلية للأوامر الصادرة إليه، لذا فإن واجبه ينصرف إلى ثلاث نواحي أ - أن يتأكد أن ما صدر إليه من سلطة تملك حق إصداره.

ب - وهل يدخل في اختصاص الموظف المأمور أن ينفذ مثل هذا الأمر.

ج - وهل أستوفى الأمر الشروط الشكلية التي يجب أن يصدر فيها.

ونأتي الآن إلى ذكر رأي التشريع والقضاء الجزائريين:

بالنسبة للتشريع فقد اعتمد المشرع لفكرة الخطأ المرفقي أو المصلحي كأساس للمسؤولية، في حالة تنفيذ أوامر الرئيس إذا كانت واجبة التنفيذ. فالخطأ الذي يرتكبه المرؤوس تنفيذ الأمر صدر إليه من رئيسه يعد خطأ مصلحياً، يرتب مسؤولية الإدارة ولا يعد خطأ شخصياً للمرؤوس فلا يرتب أية مسؤولية مدنية في الذمة المالية للمرؤوس كما يتولى الأستاذ "محمد الصغير بعلي" إن في المادة إحالة عامة إلى نصوص أخرى بالقوانين الخاصة السارية على الموظفين العامون بكل قطاع.<sup>1</sup>

**الفرع الثاني: تعريف السلطة الرئاسية لدى القضاء:**

إن أعمال وتصرفات الإدارة في الدولة الحديثة خاضعة للرقابة القضائية سواء كنا أمام نظام يأخذ بالازدواجية القضاء أو بوحده فإن القضاء عامة والقضاء الإداري خاصة قد تعرض لفكرة السلطة الرئاسية في مناسبات عديدة ومن خلال رقابته على كيفية ممارسة امتيازات وصلاحيات هذه الفكرة على العاملين العاميين المرؤوسين وعلى أعمالهم.

ومدى شرعية أو عدم شرعية سلطات وأعمال الرؤساء الإداريين في مواجهة العاملين العاميين المرؤوسين، حتى يخلق ضمانات للعمال، تجاه ممارسات رؤسائهم غير المشروعية، كما تعرض القضاء أيضاً للعلاقة بين التزام الطاعة والخضوع للأوامر والتوجيهات الصادرة من الرؤساء، وكذا مسؤولية العاملين والموظفين الإدارية منها والمدنية والجنائية.<sup>2</sup> وأحكام القضاء في هذا المجال، كثيرة خاصة في فرنسا ومصر

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي: القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الطبعة 2004، ص49.

<sup>2</sup> سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي القاهرة 1967/ص59 وما يليها، ولذا كتابه الثاني - نفس المؤلف، دار الفكر العربي القاهرة 1968 ص128.



من ذلك قضت محكمة القضاء الإداري الفرنسي بأنه "ليس للمرؤوس أن يطعن في قرار يصدره الرئيس متضمنا تعديل أو إلغاء قرار سابق للمرؤوس، لأن السلطة الرئاسية تخول الرئيس هذا الحق المطلق".<sup>1</sup>

ومن ذلك أيضا ما قرر القضاء المصري، بأنه "ليس من الجائر في النظم العسكرية الامتناع عن تنفيذ الأوامر متى كانت صادرة ممن يملكها، وإنما يتظلم منها بالطريقة التي رسمها القانون".<sup>2</sup> أما فيما يتعلق بالوظيفة المدنية فإن قضاء مجلس الدولة الفرنسي الحديث يرفض جعل طاعة المرؤوس لرئيسه طاعة عمياء، ويسمح للمرؤوس، بل يحتم عليه أن يرفض الطاعة في بعض الحالات.

ويقرر القضاء الإداري المصري "أن واجب الطاعة لا يمنع المرؤوس من إبداء رأيه في حدود المصلحة العامة فإذا استقر رأي الرئيس على شيء وجب تنفيذه".<sup>3</sup> كما ورد أيضا بقرار لمحكمة النقض المصرية أنه من المقرر أن طاعة الرئيس لا يمتد بأي حال من الأحوال إلى ارتكاب الجرائم وأنه ليس على مرؤوس أن يطيع الأمر الصادر له من رئيسه بارتكاب فعل، يعلم هو ان القانون يعاقب عليه".<sup>4</sup>

وعلى العموم فإن القضاء ينظر إلى المخالفة فإذا وجدها جسيمة، ورأى أن عدم المشروعية ظاهر أقام المسؤولية الشخصية للموظف رغم أن تصرفه كان في حدود أمر الرئيس.<sup>5</sup>

أما إذا رأى أن المخالفة بسيطة فلا يملك الموظف إلا التنفيذ فلا مسؤولية على الموظف، أما بالنسبة للجنود فالقضاء يعفيهم من المسؤولية إذا نفذوا أمر الرئيس.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> سليمان محمد الطماوي: المرجع نفسه، ص 593.

<sup>2</sup> مختار بوشيبية : مظاهر السلطة الرئاسية والوصائية الإدارية على المؤسسات الاقتصادية رسالة دكتوراه ص151.

<sup>3</sup> المحكمة الإدارية العليا بمصر في 11/06/1963/سنة 8، ص1150.

<sup>4</sup> محكمة النقض المصرية بتاريخ 29/05/1961، مجموعة القواعد القانونية جلسة 1، رقم 1028 ص435.

<sup>5</sup> حكم محكمة التنازل الفرنسية بتاريخ 17/11/1910، في قضية، مجموعة "دالوز" 1873 القسم الثاني، ص 288.

<sup>6</sup> مختار بوشيبية، المرجع السابق، ص151.

إن سعي القضاء في هذا الشأن لم يقتصر على الحالات التي يخل فيها المرؤوس بواجباته، وإنما تناول حالات كثيرة في شتى أحكامه. تدرج تحت ما يسمى ب: "نظرية انحراف الرؤساء الإداريين في استعمال سلطاتهم لتحقيق غايات شخصية أبعد ما تكون عن المصلحة العامة التي من أجلها منحت لهم هذه السلطات، لذلك لم يتقيد مجلس الدولة الفرنسي بقاعدة نظريته ولكنه يفحص كل حالة منفردة. ويقدر درجة جسامة الخطأ المنسوب إلى الموظف المرؤوس ويستمد من هذا ظروف تخفف مسؤولية الموظف أو تجنبها.

ومن هذه الأحكام وغيرها كثير يمكن تحديد موقف القضاء من فكرة السلطة الرئاسية في عناصر ثلاثة:

- 1- وجوب طاعة المرؤوس للأوامر الصادرة إليه وتنفيذها على الوجه المقصود.
- 2- من حق المرؤوس بل من واجبه عدم طاعة الأوامر غير المشروعة في بعض الحالات.<sup>1</sup> - تقدير درجة جسامة خطأ المرؤوس، فالسلطة الرئاسية في نظر القضاء هي : "طاعة المرؤوس للأوامر الصادرة إليه من رئيسه وتنفيذها على الوجه المقصود شريطة عدم مخالفة القانون مخالفة جسيمة".

ونجد أن القضاء قد بدأ من هذه النقاط وانتهى إليها وحصر من خلال هذه العناصر الثلاثة موقفه حيال فكرة السلطة الرئاسية، فلم ينكر وجوب وإلزام الطاعة للرئيس من المرؤوس من حقه في الخروج عن هذه الأوامر في حالة عدم مشروعيتها، كما أنه لم يغفل فكرة الخطأ الجسيم فالقضاء الحديث اليوم يراعي هذه الفكرة ويحكم من خلالها.

### الفرع الثالث: تعريف السلطة الرئاسية في علم الإدارة

إن علماء الإدارة لم يتناولوا فكرة السلطة الرئاسية كموضوع مستقل بذاته، وإنما عرضوا لها في مواضع عديدة عند تطرقهم للموضوعات التي يدرسها علم الإدارة والتي تجذب اهتماماتهم أكثر من هذا الموضوع، لذلك ينطلق علماء الإدارة في تناولهم لموضوع السلطة الرئاسية، من بحثهم لعملية التنظيم في الجهاز الإداري، وطريقة تحديد وتوزيع نوع السلطة في الهيكل التنظيمي أو الجهاز الإداري للمنظمة أو

<sup>1</sup> سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 130-131.

المؤسسة، وهي مسألة تؤدي إلى معالجة موضوع علاقات السلطة داخل الجهاز التنفيذي أو بينه وبين أركان الإدارة.<sup>1</sup>

ثم يتطرقون فيما بعد إلى موضوعات أخرى يدور معظمها حول السلطة "كطريقة تفويضها أو لا مركزيتها، والسلطة والمسؤولية وموضوع وحدة القيادة والرئاسة الإدارية... الخ.

إن السلطة لا تعني في النهاية سوى وجود رئيس ومرؤوس مرتبين في تسلسل ومرتبطين «بخط السلطة» يمتد أو يمر من قمة المؤسسة إلى كل وظيفة فيها. لهذا فإنهم يؤكدون أنه لا يمكن لإدارة أي مؤسسة أن تقوم بوظيفتها وتحقق أهدافها ما لم يكن هناك تنسيق كامل في توزيع السلطة ما بين مختلف مستويات إدارتها، وأن علاقات السلطة بين المديرين المرؤوسين من جهة أخرى، تصبح أساسية لكل تنظيم فعال، وينتهون إلى تعريف السلطة الرئاسية، من خلال تعريفهم لفكرة السلطة باعتبارها حق الرؤساء في الحصول على موافقة المرؤوس على قرارهم هي أساس المسؤولية وعنصر القوة في التنظيم " أو هي قوة قانونية أو شرعية لإصدار الأوامر والقيام بتنفيذ".<sup>2</sup> ولما كان من واجب المديرين والمسيرين للمؤسسات أن يعملوا عن طريق الآخرين لإنجاز الأعمال، فإنهم يرون أن نظرية الإدارة تدخل حكما في علاقة الرئيس بالمرؤوس، وهي بذلك تقوم على مفهوم السلطة إذ لا بد أن يمنح المسئولين على كافة الدرجات والمستويات بإدارة المؤسسة أو المشروع السلطة الكافية لإجبار الآخرين على الامتثال سواء كان ذلك عن طريق الاقتناع أو الضغط أو العقوبات المادية أو الاجتماعية أو أي وسيلة أخرى.

ويعرف عالم الإدارة "محمد عبد الرحيم عنبر" السلطة بأنها هي الصفة المميزة لأمر يصدر من شخص مختص به ويجعل له ميزة الالتزام.

ومعنى السلطة لدى علماء الإدارة يزدوج، فنراها عند البعض حقا لإصدار الأوامر ونراها عند البعض الآخر قوة الإصدار لأوامر والقدرة على تنفيذها، غير أن المعنى الثاني ضروري لأول فحق إصدار الأمر ينعدم عند انعدام القوة التي تؤدي إلى

<sup>1</sup> مختار بوشيبية: المرجع السابق، ص 152

<sup>2</sup> مختار بوشيبية: المرجع نفسه، ص 153.

تنفيذها، غير أن المعنى الثاني ضروري للأول فحق إصدار الأمر ينعدم عند انعدام القوة تؤدي إلى تنفيذه هذه القوة التي تأتي أساسا من السلطة كما تبرر فرض الرئيس لقراراته عند الاختلاف مع المرؤوس.

إننا عندما نتحدث عن الرئيس الإداري بخبرته وقدرته على تحمل أعباء المنصب تصطم مع مصطلح القيادة الإدارية وذلك لاشتراكهما في المركز القانوني والمركز المالي وكذا في الغاية التي يشتركان في السعي إليها وهي تحقيق أهداف المنظمة أو المؤسسة. أما مواطن الاختلاف فتظهر في مصدر سلطة كل واحد منهما، فالرئيس الإداري ينصب فرضا أما القائد الإداري فتأتي سلطته من المجموعة. وأعتبر الدكتور "سيد محمد عبد هواري" أن تختلف القيادة على الرئيس يخلق تهديدا للجهاز الإداري "فالرئيس إن كان مدعوما بالنصوص القانونية فإن القائد تدعمه تزكية المرؤوسين.

أما من ناحية أسلوب التسيير نجد الرئيس الإداري، يتبع أسلوب الأوامر الإدارية وأسلوب الجزاء والعقاب، أما القائد الإداري فيعتمد أسلوب المحاورة والإقناع، فهي تقوم على اعتبارات إنسانية ويقول الدكتور "محمد باهي أبو يونس" أن الرئيس الإداري إذا ما تخلى عن الرسمية في علاقته بمرؤوسيه وأقام الاعتبار الإنسانية كان قائدا اداريا.<sup>1</sup>

إن علم الإدارة أضاف لموضوع السلطة الرئاسية ووسعه إلا أنه لم يتناول بأسلوب قانوني وتحليل منطقي، فلفت نظر المؤسسات الإدارية إلى الجانب الاجتماعي والإنساني الذي يساهم في تعزيز دور كل موظف في منصبه ومنه تزيد فاعليته في هذه المؤسسة ونوه إلى ضرورة استعمال هذا الدافع في المؤسسات الإدارية غير أننا لا نرى تعريف للسلطة الرئاسية بأسلوب قانوني، وذلك تحت تأثير المذاهب الاجتماعية السلوكية الحديثة التي أصبحت تنظر إلى علاقة السلطة نظرة اجتماعية إنسانية، وهدفها الحصول على المشاعر والاستجابات الراضية بدل المشاعر والاستجابات الساخطة.

<sup>1</sup> محمد باهي أبو يونس: الوجيز في الأموال والإدارة العامة، دار النشر والتوزيع، 2002 بيروت، ص65.

## الفرع الرابع : تعريف السلطة الرئاسية لدى فقهاء القانون الإداري:

لم يتمكن علماء الإدارة من وضع تعريف كامل لفكرة السلطة الرئاسية وذلك بسبب عدم تناولهم للسلطة كموضوع مستقل وإنما عالجوها بصورة عابرة، أما فقهاء القانون الإداري قد أعطوا هذا الموضوع أهمية خاصة فبدت محاولاتهم أكثر موضوعية وأهمية خاصة ودقة قانونية عن محاولات غيرهم في هذا المجال انطلاقاً من دراستهم لموضوعات التنظيم الإداري ومن أجل ذلك سنورد التعاريف التالية: حيث نجد في الفقه الأجنبي تعريف الفقيه الفرنسي "توزيه" الذي يقول بأنها السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري تجاه المرؤوسين التابعين له رئاسياً كما عرفها الفقيه "لوزدبيريه" بأنها السلطة التي يمكن للرئيس الإداري بمقتضاها أن يلغي كلياً أو جزئياً أو يعدل بعض الأعمال القانونية الصادرة عن تابعة المباشرين.<sup>1</sup> وقد ارتكز هذين التعريفين على أن السلطة الرئاسية لا تخرج حدودها عن الرئيس الذي يخول إصدار الأوامر وعلى المرؤوس الذي يلزم بالطاعة.

كما نجد تعريف السلطة الرئاسية لدى الفقيه "فالين" هي سلطة إعطاء الأوامر أو إلغاء أو تعديل أعمال المرؤوسين لو بأبسط حجة. كما يعرف "باريلو" بأنها السلطة الكاملة والشاملة التي يمارسها الرئيس على مرؤوسية في كل ما يتعلق بالمرفق العام.<sup>2</sup> ويتبين مما قاله "فالين وباريلو" وصفهما للسلطة الرئاسية بالشمول والإطلاق كما أن العبارة التي أوردها الفقيه "فالين" ولو بأبسط حجة دليل على أنه ليس للسلطة الرئاسية حدود بل أن المكنة التي أعطيت للرئيس تكاد تتسم بالإطلاق وأخذ على هذه التعريفات أنها أهملت الجانب العضوي والقانوني والوظيفي وحدود السلطة الرئاسية. ولتدارك هذه المآخذ وجدت بعض التعريفات التي حاولت الابتعاد عن هذه السلبيات، ومن بينها تعريف الدكتور «فؤاد مهنا» ذلك لأن وظيفة الرئاسة الإدارية هي مباشرة الإدارة التنفيذية وتسيير حركة العمل في الجهاز الإداري، وأهم ما يشمل ذلك عن أخطائهم وأعمالهم، ولا يمكن أن تقوم السلطة الرئاسية بهذه الأعمال على الوجه

<sup>1</sup> حمدي سليمان سحيمات القبيلات: الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية - الطبعة الأولى "مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع عمان الأردن"، سنة 1998، ص 48.

<sup>2</sup> مختار بوشيبية: المرجع السابق، ص 59

المطلوب إلا إذا توافرت لديها الخبرة والدراية فيما يعرض من شؤون إدارية وتنفيذية، كما أن توفير الإدارة العلمية السليمة بالنسبة لكل مشروع يتطلب قيام السلطة الرئاسية بتنظيم سير العمل في المشروع بطريقة تكفل تحقيق ووفرة الانتاج بأقل تكاليف ممكنة، وضمان خضوع العاملين لأوامر وتعليمات الرئاسة ومواظبتهم على العمل بانتظام وباضطراد.<sup>1</sup>

ويعرفها كذلك الدكتور "طعيمة الجرف" الذي يقول بأنها السلطة التي تمارسها الوحدات الإدارية العليا في السلم الإداري، حتى نصل في النظام البرلماني إلى الوزير وهو مسؤول قضائياً وسياسياً أمام البرلمان عن أعمال وزارته وإلى رئيس الجمهورية في التنظيم الرئاسي وهو إن لم يكن مسؤولاً سياسياً أمام البرلمان بسبب فصل السلطات.

فإنه مسؤول قضائياً عن أعمال الوظيفة التنفيذية<sup>2</sup> ما يمكن التوصل إليه من هذا التعريف أن الوظيفة ليست ملكاً للموظف ولا حقاً إنما هي اختصاص يحدده القانون. وخلص الدكتور "عمار عوابدي" وإلى أنه بالرغم من أن فكرة السلطة الرئاسية ظاهرة تنظيمية فنية وقانونية وإنسانية بحسب ما ورد في تعريفه فإنه لا يمكن حصر مفهومها في كلمات قليلة، لذلك فتعريفها لا يكتمل إلا بمحاولة الإمام بجوانبها وعناصرها التي حددها الأستاذ "عمار عوابدي" في عنصرين :

هما حق استعمال سلطة أو قوة الأمر والنهي في كل مستويات السلم الإداري ففي النظام الإداري المركزي للرئيس حق التوجيه والأمر، هذا الحق الذي يتسم بقوة الإلزام للموظف المرؤوس الذي يليه في الدرجة مباشرة، وتشمل هذه السلطة أعمال المرؤوس وشخصه.

أما العنصر الثاني هو واجب الطاعة والخضوع والتبعية من قبل الموظف أو العامل العام المرؤوس إضافة إلى خضوع الموظف المرؤوس إلى القانون فهو خاضع لأوامر

<sup>1</sup> فؤاد مهنا: سلسلة الإصلاح الإداري وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم والإدارة الاسكندرية - دار المعارف

1978 ص 252

<sup>2</sup> طعيمة الجرف: المنازعات الإدارية، القانون الإداري، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، طبعة 1978 ص،

رئيسه الإداري في حدود القانون وعند المخالفة توقع المسؤولية التأديبية.<sup>1</sup> وأخيرا نقول إن جهود فقهاء القانون الإداري جهود معتبرة فكل تعريف إلا وفيه محاولة الإلمام والتصحيح وتدارك للنقص والقصور الذي نراه في التعريفات التي سبقته وكل ذلك سعيا لتطوير الإدارة لأننا اليوم ندرك أن سبب التخلف يظهر في سوء الإدارة.

### المطلب الثاني: أسس فكرة السلطة الرئاسية:

إن القانون بما يشمل عليه في مفهومه الواسع من دستور وقانون، ومراسيم رئاسية وقرارات وزارية، ولوائح تنظيمية وكل ما يأتي بعدها يعد مصدر لكل علاقة تقوم ضمن نظام إداري كان أو سياسي، هذا النظام الذي تعد فكرة السلطة أعظم ما يدل عليه، فحن لمعرفة الأنظمة ندرس نوعية العلاقات السائدة ضمن هذه الأنظمة، فبالقانون يولي العضو أو الهيئة وتسند إليه الاختصاصات وتخول له السلطات.

وبما أن السلطة الرئاسية تعتبر مكنة أو امتياز يمنحه القانون فإن لها ما يبرر وجودها سياسيا، وقانونيا وتنظيما في أي جهاز من أجهزة الإدارة الحكومية هذه الأخيرة التي تعبر عن ذاتها من خلال أعمال سلطتها في نطاق محدد يسمى بالوظيفة الإدارية. وسنأتي لذكر أسس السلطة الرئاسية في فروع ثلاثة:

الفرع الأول تضمنه الأساس السياسي ونذكر في الفرع الثاني أساسها القانون ونأتي لذكر أساسها الفني والعلمي في الفرع الثالث.

#### الفرع الأول: الأساس السياسي للسلطة الرئاسية:

يتولى الدستور الداخلي لكل دولة تنظيم طريقة الحكم فيها بتوزيع الوظائف على مختلف الهيئات التشريعية والقضائية، والتنفيذية وتعتبر الهيئة التنفيذية أو الحكومية من أهم الهيئات نظرا لاختصاصها، برسم السياسة العامة للدولة في مواجهة أفراد القانون الدولي والمنظمات الدولية، بما يضمن للدولة سيادتها واستقلالها كما

<sup>1</sup> عمار عوابدي: رسالة دكتوراه، السلطة الرئاسية مبدا ندرج فكرة السلطة الرئاسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1984، ص204.

تختص أيضا بتحديد الأهداف الأساسية للدولة المعاصرة وهذه هي الصفة السياسية.<sup>1</sup> ثم تقوم بإدارة عملية تنفيذ ما رسمته بنفسها بواسطة جهازها الإداري، تحت قيادة ومسؤولية وإشراف رؤساء التنفيذ الذين نراهم في النظام الرئاسي رؤساء الدول وفي النظام السياسي البرلماني، الحكومة في صورة مجالس الوزراء يمثلها الوزير الأول، فرئيس الدولة الأعلى للمرافق الإدارية في الدولة هو المختص والمسؤول عن تحديد أعمال وامتيازات هذه الدولة من خلال قرارات تصدر في شكل مراسيم.<sup>2</sup> وهذا إيراد لأبرز ما نصت عليه الدساتير الجزائرية بخصوص اختصاص رئيس الجمهورية من أجل تحقيق السياسة العامة في البلاد.

كما أن دستور 1963 و 1976 يعتبر رئيس الجمهورية هو الرئيس الإداري الأعلى في الدولة، وذلك لأن النظام الدستوري في الجزائر يعد إلى حد ما نظاما دستوريا رئاسيا أكثر من نظاما دستوريا سياسيا برلمانيا.

نظرا لمنطلقات عديدة تتداخل في الإيديولوجيات مع الاقتصاد والسياسة، الحضارة والواقع.<sup>3</sup> كما يعد رئيس الجمهورية الرئيس الإداري الأعلى لبناء هيكل النظام الإداري الجزائري حيث يملك سلطة إصدار القرارات النهائية بشأن الدولة ولحسابها ويخضع كل إقليم الدولة لقراراته. يقول الدكتور "فوزي أوصديق" إن ما ورد في هذين الدستورين هو نتيجة تأثرهما بالنظام الفرنسي فدستور الجمهورية الخامسة الصادر في أكتوبر 1958 يميز السلطة التنفيذية عن باقي السلطات.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> حماد محمد شطا: تطور وظيفة الدولة الكتاب الأول، نظرية المرافق العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1984، ص 17 وما يليها

<sup>2</sup> عمار عوابدي: القانون الإداري، المرجع السابق

<sup>3</sup> عمار عوابدي: المرجع السابق، ص 217.

– أنظر المادة 104 من دستور 76 نصها يضطلع رئيس الجمهورية لقيادة الوظيفة التنفيذية وهو رئيس الدولة.

– أنظر المادة 114 من دستور 76 نائب رئيس الجمهورية والوزير الأول وأعضاء الحكومة مسؤولون أثناء ممارسة كل منهم لمهامهم أمام رئيس الجمهورية.

– أنظر المادة 5 إلى 13 المعدل للدستور رقم 60/69 بتاريخ 1979/07/07.

<sup>4</sup> فوزي أوصديق: الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري - الجزء الثالث - ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2004، ص 116.



أما في دستور سنة 1989 فنص على تجسيد رئيس الجمهورية رئيسا للدولة، ووحدة الأمة وهو حامي الدستور، ويمارس السلطة السامية في الحدود المثبتة في الدستور والقائد الأعلى لجميع القوات المسلحة للجمهورية، ويقرر السياسة الخارجية ويوجهها ويرأس مجلس الوزراء.<sup>1</sup> يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه بوقع المراسيم الرئاسية كما يعين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، السفراء والمبعوث فوق العادة إلى الخارج وينهي مهامهم ثم يعين أعضاء الحكومة.<sup>2</sup> أما في تعديل دستوري لسنتي 2008 و2016 فبقي نفس التجسيد لرئيس الجمهورية باعتباره الرئيس الإداري الأعلى في الدولة، وذلك لأن نظام الحكم في الجزائر رئاسي.

وبذلك فدور رئيس الجمهورية إلى جانب رئيس الحكومة يعظم بالموازاة مع صلاحياته التنظيمية والتنفيذية تجسيد المظاهر وامتيازات فكرة السلطة الرئاس ووظائفها داخل الجهاز الإداري. وفي تعديل دستوري لسنة 2016 وفي مواده من 142 حتى 148 يتبين بأنه يجوز لرئيس الجمهورية أن يباشر بعض أعمال المجلس الوطني الشعبي كحق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية. - أما دستور 1989 فنص على المواد 77 إلى 87 والمادة 77 من دستور 1996 التي تقابل المادة 77 من دستور 1989، والمادة 90 التي تقابلها المادة 87 دستور 1989 - أما دستور 1976 في مادته 152 ينص "يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي كل المسائل ما عدا تلك التي يختص بها القانون..." كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة. - أما دستور 1989 فإنه جعل التشريع من صلب وظيفة المجلس الشعبي الوطني وفقا لما نصت عليه م 116 "على أنه يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة".

- أما دستور 1996 فحول رئيس الجمهورية التشريع عن طريق المراسيم المادة 177

<sup>1</sup> المواد 67 إلى 69 ق 1 إلى ق 10 دستور 1989

<sup>2</sup> المواد 74 "يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه "

ونصت مادته 124 على يمكن لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين الدورتين، كما يمكن له أن يجمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة منه أو باستدعاء منه بعد طلب رئيس الحكومة "... المادة 18. وتتص المادة 93 على الحالات الاستثنائية التي يعطي القانون الحق لرئيس الجمهورية في التشريع بأوامر.

إن رئيس الجمهورية هو الذي يجسد نظام الدولة بممارسة للصلاحيات الممنوحة له والتي تعد لبناء أفق سياسية واقتصادية واجتماعية لهذا النظام الذي نجد فيه السلطة الرئاسية أساسا لها.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: الأساس القانوني للسلطة الرئاسية:

إن شعار الدولة الحديثة هو كفالة استمراريتها لأن بقاء الدولة هو ضمان لأداء المسؤوليات المتوطنة بها ، لذلك فهذه المسؤولية تعد مركزية لكل قانون دستوري وإداري وهذان هما العمد الذي تقوم به سلطة الدولة التشريعية والقواعد القانونية، وقواعد القانون الإداري التي تنظم الوظيفة العامة الإدارية. لذلك فالسلطة الرئاسية تمارس وفقا لمبادئ أساسية في القانون ولا يمكننا أخذها بسهولة، ويقول بعض الفقهاء القانون الإداري أن هذه السلطة تنشأ حكما أو انها توجد تلقائيا داخل التسلسل الهرمي ويمارسها الرئيس دون نص لأن فيها من التلقائية ما لا يجعلها تنظم بنصوص قانونية.<sup>2</sup> إنه باعتبار القانون هو الذي يحدد صاحب السلطة ويحددها بحدود معينة فإنه لا يمكننا القول بأن السلطة الرئاسية حكرا على النظام المركزي، لأنه وحتى النظام يتخلله شيء من السلطة الرئاسية ولأن دور القانون واللوائح التنظيمية قد تعاضم واتسع نطاقه فمن الخطأ القول لقيام سلطة ما، يخرج تنظيمها عن حدود هذا القانون، وذلك لكف يد الرئيس الإداري الذي قد يتعسف في استعمال سلطته التقديرية وطمانا للمرؤوس من هذا التعسف وبعثه على أداء الوظيفة المسندة إليه على الوجه المقصود، ونصت المادة 47 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 الذي يتضمن تعديل قانون الوظيفة العمومية على "كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام

<sup>1</sup> مختار بوشيبية: المرجع السابق، ص 108.

<sup>2</sup> مصطفى أبوزيد فهمي: نظام الإدارة المحلية، مقال منشور مجلة العلوم الإدارية العدد 1 سنة 1961، ص 163.

الموكلة إليه لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة إليه بسبب المسؤولية الخاصة بمرؤوسيه " كما تنص المادة 27 من القانون الأساسي العام للعامل على أنه ينبغي للعامل مهما كانت رتبته في التنظيم السلمي أن يقوم بجميع المهام المرتبطة بمنصب عمله بوعي وفعالية مع مراعاة القانون ...." .

ومنه فإن أي عامل في موقعه مسؤول عما يحدثه أي عامل آخر ما دام هذا الأخير تحت سلطته ومن هذا يتضح لنا ويتأكد أهمية الدور الذي تلعبه القوانين واللوائح التنظيمية العامة في تأصيل وتأسيس فكرة السلطة الرئاسية الإدارية وفي تحديد مضمونها ومظاهرها من خلال تحديد واجبات واختصاصات ووظائف الرؤساء الإداريين على كافة مستويات سلم النظام الإداري السائد في الدولة، مثل وظائف التخطيط والتنظيم والتنسيق والاتصال والرقابة والتوجيه التي يمارسها هؤلاء الرؤساء على المنظمات التي يرأسونها كما تحدد لهم القوانين واللوائح والامتيازات ومسؤوليات ممارسة اختصاصهم طبقاً لمبدأ " لا مسؤولية بدون سلطة ولا سلطة بدون مسؤولية " .

### الفرع الثالث : الأساس العلمي والفني للسلطة الرئاسية

إن من جملة المبادئ التي وضعها علماء الإدارة وفقهاء القانون الإداري من مجموعة الدراسات التي تم إجراؤها هذه المبادئ التي أسست لفكرة السلطة الرئاسية الإدارية وأول هذه المبادئ هو مبدأ وحدة تنظيم النشاط وتكامله وذلك بتوزيع الأعمال كل بحسب موقعه في السلم الإداري توزيعاً يعمل فيه المنطق لا العشوائية ليكون كل عمل مؤدياً من الشخص المناسب، معتبرين في ذلك قدرة الأشخاص وميولاتهم وبعد التوزيع تأتي مسألة التنسيق وهي عملية موازنة بين الأعمال الموكلة لكل موظف لأن كل واحد في الهرم التسلسلي هو بحاجة للأعلى منه درجة والأدنى منه درجة لخلق التكامل في أداء العمل المسند إليه.

هذا التنسيق الذي ترى به السلطة الرئاسية في صورتها القيادية، فكرة أخرى أصبحت ضرورية جداً للتطرق إليها وهي وجوب تحديد عدد مناسب من المرؤوسين لكل رئيس لأن ما يحدث اليوم في مؤسساتنا الإدارية من تضخم وظيفي.

يدعو إلى دراسة الأمر بجدية فنجد المؤسسات الإدارية ملأى بالموظفين الذين لا تسند إليهم وظائف ذات اعتبار كذلك يجب تحديد كمية العمل.<sup>1</sup>

أما ما جاء به فقهاء القانون الإداري لتأصيل فكرة السلطة الرئاسية هو ما تعلق بحسن سير المرافق وأداء الوظيفة العامة الإدارية، وكذلك مبدأ إمكانية تغيير المرافق العمومية والتعديل في كل وقت وكذا مبدأ المساواة بين المنتفعين في الاستفادة من الخدمات التي يؤديها المرفق ويرى " الدكتور صلاح الدين فوزي " ضرورة اعمال هذه المبادئ لأن غيابها يؤدي إلى الروتينية في الأداء الوظيفي التي يقول بأنها مظهر من مظاهر التخلف والمبدأ الأخير هو مبدأ الملائمة الواقعية الزمنية، المكانية، الفنية والاجتماعية والسياسية للنشاط الإداري لأن هذا النشاط بعيدا عن النطاق الزماني والمكاني أو أي من النطاقات المذكورة سابقا يفرغ محتواه فما قيمة هذا النشاط إن لم يكن ملائما.<sup>2</sup>

وهذا ما يبرر السلطة التقديرية للرؤساء والإداريين فالسلطة التقديرية تعمل لمعرفة الملائمة من عدمها غير أن هذه المحنة تستدعي خبرة الرئيس الإداري، لأن تقديرها ليس بالأمر الهين لأنه مطالب بإخضاع الأمر الذي يصدر لجملة القواعد القانونية التي يفترض عدم خروجه عنها ولفكرة الملائمة في نفس الوقت، وهذا لا نتصور يسير لأن توافق أمر الرئيس مع اعتبار زماني أو مكاني وكان مخالف للقانون يدخله في عدم المشروعية فيهاجم بالطعون الإدارية والقضائية التي تعدمه.<sup>3</sup>

### المطلب الثالث: مظاهر السلطة الرئاسية

#### الفرع الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على شخص مرؤوس

ذهب جل فقهاء القانون الإداري إلى أن الرئيس الإداري يمارس سلطته الرئاسية على شخص مرؤوس وأعماله، غير أننا نجد بعض الفقهاء، يرفضون هذا التفسير أو التعبير وذلك على أساس هذه السلطة تمارس على الشخص المرؤوس في حد ذاته. وإنما تمارس عليه بصفته موظفا، يشغل وظائف حددها القانون فليس لهذه السلطة أن تتدخل فيما يتعلق بحياة المرؤوس الشخصية إلا إذا كان ذلك من شأنه أن يؤثر على نشاطه

<sup>1</sup> صلاح الدين فوزي: الإدارة العامة - دار النهضة العربية، سنة 2000، ص 338.

<sup>2</sup> صلاح الدين فوزي: المرجع السابق، ص 333 ومايليها.

<sup>3</sup> مختار بوشيبة: المرجع السابق، ص 175.

الوظيفي، على أساس أن يكون ذلك في إطار وحدود الصلاحيات المخولة لهذه السلطة، وطبقا لمصلحة الوظيفة العامة، التي يشغلها الموظف وطبقا بمقتضاها. ومظاهر السلطة الرئاسية على شخص مرؤوس تتمثل في جملة ما يمكن أو يجوز أن يمارسه الرئيس الإداري على المرؤوس الذي يشغل الوظيفة العامة. وأهم هذه المظاهر هي تعيين موظف ثم ترقيته.

### أولا : التعيين والترقية :

أ: **التعيين** — إن التعيين يعتبر ركن أساسيا لازما لإضفاء صفة الموظف على الشخص فالرأي الراجح لدى الفقهاء والقضاء، أن الموظف العام هو "كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام" والتعيين في الوظائف العليا يكون اختصاص رئيس الجمهورية، ورئيس الحكومة حيث نجد أن الموظف المعين في هذه الوظائف العليا يكون اختصاص رئيس الجمهورية، ورئيس الحكومة حيث نجد أن الموظف المعين في هذه الوظائف العليا قابلا للعزل دون ارتكاب خطأ تأديبي. وبالرجوع إلى أحكام الدستور الجزائري نجدها تخول لرئيس الجمهورية أن يمارس بنفسه اختصاص التعيين المقرر له في الدستور، دون وساطة من وزرائه أو باقتراح منهم، دون أن يفوض في ذلك غيره للقيام بها أو بتفويض منه، والاختصاصات التي تخولها أحكام الدستور لرئيس الجمهورية هي : تعيين كل من رئيس الحكومة، أعضاء الحكومة (الوزراء)، ثلث أعضاء مجلس الأمة ، السفراء، المبعوثين فوق العادة إلى الخارج أعضاء المجلس الأعلى للأمن رئيس المجلس الدستوري وعضوين اثنين من أعضائه كما يعين أعضاء المجلس الإسلامي الأعلى، ويعين محافظ بنك الجزائر، مسؤولي أجهزة الأمن والولاية.

أما التعيين في الوظائف الأخرى فيكون بموجب قرار إداري صادر من السلطة الإدارية المختصة، بحيث ينشأ مركزا قانونيا جديدا، لم يكن قائما من قبل.<sup>1</sup> وما هو مستقر عليه في الفقه، والقضاء سواء في فرنسا أو في مصر، أو في الجزائر هو أن العلاقة تبدأ بمجرد صدور قرار التعيين.

<sup>1</sup> مختار بوشيبة: المرجع السابق، ص: 223.

غير أنه هناك رأي فريد في الفقه المصري، يرى بأن العلاقة الوظيفية لا تبدأ بصدور قرار التعيين، وإنما بقبول المرشح لهذا التعيين ويتحقق ذلك بتسليمه العمل الذي عين فيه إلا إذا وجد نص يخالف ذلك.<sup>1</sup>

أما مجلس الدولة الفرنسي، فقد اعتبر تاريخ إعلان نتيجة المسابقة، وهو التاريخ المعمول به عند التعيين، ولو تأخر صدور قرار التعيين بعض الوقت، وعلى ذلك يسري قرار التعيين بأثر رجعي. والتعيين في الوظائف العامة

- هو في الأصل - سلطة تقديرية لجهة الإدارة، ترخص به في حدود القوانين واللوائح وما يكون قد وضع من قواعد تنظيمية أو تقاليد، ويشترط أن يكون قرارها غير معيب بإساءة استعمال السلطة، وعلى هذا استقرت أحكام القضاء الإداري في مصر. كما ذهب القضاء المصري إلى أنه لا يمكن إلزام الإدارة بتعيين أول الناجحين في المسابقة مع أن أول الناجحين يكون قد أبدى الرضا الملح في شغل الوظيفة العامة، ما دامت هي لم تصدر قرارات بتعيين في الوظيفة.

والتعيين في الوظائف العامة في تاريخ معين لا يعتبر حقا للموظف، مادام أن القانون لا يوجبه على سبيل الإلزام، والإدارة ترخيص تعيين التاريخ الذي يجري فيه التعيين في الوظيفة العامة، وذلك لما تقتضيه المصلحة العامة.

حيث نجد أن مجلس الدولة الفرنسي قرر أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في تعيين من نجحوا في المسابقة، ولا يحدها قيد الانحراف بالسلطة، إلا أن الإدارة إذا قررت التعيين فيتعين عليها الالتزام به وفقا لنظام الأولوية.

أما الوعد بالتعيين، فيعتبر مجردا من كل قيمة قانونية، وهو ما ذهب إليه الفقه الفرنسي، إلا أن محكمة القضاء الإدارية المصرية، ترى بأن الوعد بالتعيين ينشئ حقا لصاحب الشأن بحيث تلتزم الإدارة بتنفيذ هذا الوعد، بإصدار القرار الإداري اللازم متى توافرت شروط إصداره. كما نجد أن المجلس المصري، قضى بأنه لا يمكن أن يعين الموظف في الوظيفة العامة التي يريد، أو في الوظيفة التي تتعادل مع الدرجة المالية الحاصل عليها أو يصدر بذلك القضاء قرارا للجهة الإدارية.

<sup>1</sup> عبد العزيز الجوهري: الوظيفة العامة-دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري ديوان المطبوعات الجزائرية ص 88.

وفضلا عما سبق، فإن للإدارة كذلك أن تضع شروطا وقواعد اضافية، غير التي نصت على القوانين واللوائح، شرط ألا يكون مخالفا لها.<sup>1</sup>

ومن أهم المبادئ التي لا يجب أن تحيد عنها الإدارة في التعيين هو مبدأ المساواة أمام الوظائف العامة، ومن نتائج التي تترتب عن هذا المبدأ هي : عدم التمييز بين طلاب الوظائف العامة تبعا لأصلهم، أو طبقتهم الاجتماعية أو آرائهم أو جنسهم، أو محل إقامتهم وذلك من أجل ضمان الفرص أمام المترشحين لتقلد الوظائف، بعيدا عن كل تحيز أو تأثير حيث نجد أن دستور ينص على ان "كل الموظفين سواسية أمام القانون" ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق أو الجنس أو الرأي أو أي ظرف آخر شخصي أو اجتماعي.

كما نجد أيضا "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي حددها القانون".

كما يرى الاستاذ " لوران بلان " ان المساواة مما يضمن للوظيفة تبعيات غير سياسة منع التدخل والوساطة وتجنب التمييز بين المرأة والرجل اي حق المرأة في تولي الوظائف العامة. ومن بين الأحكام التي نجدها في هذا الشأن نجد حكم مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر سنة 1936 في قضية الأنسة " بودار " فرغم أن الوقائع تشير إلى أن الحكومة أصدرت مرسوما منعت بمقتضاه النساء من تولي بعض الوظائف مثل : الوظائف الإدارية المركزية، وأن مجلس الدولة قضى بشرعية هذا المرسوم، لعدم وجد انحراف في السلطة في مثل هذا النوع من المراسيم، إلا أن مجلس الدولة تخلى عن هذا الحكم وذهب إلى أحكام جديدة مخالفة أكدت حق المرأة الكامل في تولي المناصب في الوظائف العليا شأنها في ذلك شأن الرجل وإنما قام بتنفيذه بمصلحة المرفق، بمعنى آخر أنه جعل للإدارة سلطة تقديرية في تعيين المرأة في الوظائف عامة وعدم تعيينها في أخرى.

وقد ظل وضع المرأة غير مقيد بنص مريح إلى غاية صدور دستور عام 1946 الذي أعطى المرأة حق المساواة مع الرجل في تولي الوظائف العامة.

<sup>1</sup> مختار بوشيبية: المرجع السابق، ص 224.

كما تأكد هذا الحق أيضا بموجب قانون الوظيفة العامة الصادرة بنفس العام. أما في الجمهورية الجزائرية، أقر المشرع الجزائري كذلك، مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة، وذلك بنصوص صريحة في الدستور، كما أن المشرع الجزائري يتفق في هذا الصدد، مع ما أقره المشرع الفرنسي كقاعدة عامة يرد عليها استثناء، وهو وجود بعض الوظائف ذات الطبيعة خاصة لا تملك المرأة القدرة على القيام بها، نظرا لطبيعتها كمرأة.<sup>1</sup>

**ب: الترقية:** إن من بين الموضوعات الكثيرة الخاصة، بمشاكل الأفراد في الوظيفة العامة نجد موضوع الترقية الذي يحتل المرتبة الأولى في الأهمية، فإذا لم تتوفر في أي نظام عام للوظيفة العامة فرص كثيرة للترقية والتقدم أمام الموظفين فلا يمكن أن يوصف هذا النظام بالكفاءة. كما أن وجود سياسة سليمة للترقية يعتبر موضوعا أساسيا للمحافظة على كفاءة المواطنين ورضاهم.

والترقية بمعناها التنظيمي السليم، يقصد بها نقل الموظف، من وظيفة أخرى معينة إلى وظيفة ذات مستوى أعلى أي منح الموظف صلاحيات أكبر، ومسؤوليات أكثر من التي كان مكلفا بها. وهذا ما أدى بالبعض، إلى اعتبار الترقية، بمثابة التعيين في وظيفة أخرى أعلى لكونها تتضمن مظهرا اداريا ومزايا شخصية في آن واحد.<sup>2</sup> فالترقية حسب التعريف الأستاذان "هي امتياز ممنوح للموظف

العام،" R.Duco.QDERS.G.M.Auby

لتحسين وضعيته عن طريق إعطائه زيادة في المركز، وزيادة في المرتب أو دون تغيير المركز والسلطات ."

الترقية هي تحسين في الحياة Charles debbasch أما التعريف الذي جاء به " الوظيفية، والتي تترجم إما زيادة في الأجر وهي الترقية في الحياة من الدرجة الاولى، وإما بالإضافة إلى الزيادة في الأجر وهي الترقية في الحياة من الدرجة الأولى، وإما

<sup>1</sup> عبد العزيز الجوهري: المرجع السابق ص 89 إلى 93.

<sup>2</sup> السيد محمد يوسف المعداوي: دراسة في الوظيفة العامة من النظم المقارنة، في التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية 1984 ص 69 إلى 70.



بالإضافة إلى الزيادة في الأجر فيحدث عن تعبير في الوظيفة، أي الترقية في سلك أعلى.

والترقية عند "فالين" تعني: «ارتقاء العامل، وطبقاً لأساليب والطرق والاجراءات المقررة من وظيفة (منصب عمل) أدنى في مهامها، ومسؤوليتها وخطورتها وشروطها، والقدرات والكفاءات اللازمة المتوفرة لشغلها على وظيفة أعلى". كما عرفها الدكتور محمد سليمان الطماوي: "بأن يشغل العامل وظيفة درجتها أعلى من درجة الوظيفة التي كانت يشغلها قبل الترقية، وإذا كان من المعتاد يترتب على الترقية زيادة في المرتب، فإنها أخطر من المكافآت التشجيعية بأنواعها السابقة، لأنها سترفع المرتب من ناحية وتساعد بالعامل من السلم الإداري من جهة أخرى، فتتزايد تبعاته وسلطاته. بينما نجد الدكتور أنس جعفر قاسم يعرفها بأنها: " اختيار أكفأ العاملين وأصلحهم لتولي وظائف ذات مستوى أعلى من حيث المسؤولية، والسلطة في التنظيم الإداري، أن شاغل الوظيفة يتحمل واجبات أكثر، على أن يقابل تمتعه بمزايا مادية أفضل، مما كان يتمتع بها في الوظيفة السابقة، وانتهى الدكتور " عمار عوابدي «في تعريفه للترقية على أنها "عملية إدارية، فنية، قانونية، ترفع عاملاً عاماً، في نطاق المبادئ والأساليب والإجراءات القانونية واللائحية المقررة من وظيفة، أو منصب عمل أدنى إلى وظيفة أعلى درجة، في سلم التدرج الإداري الوظيفي للمنظمة أو الهيئة الإدارية في النظام تحقيق المصلحة العامة".

فما تهدف إليه الترقية إذن هي تحقيق مجموعة من الأهداف أهمها:

- 1- محاولة اجتذاب أفضل الكفاءات الموجودة لشغل الوظائف الحكومية والمحافظة عليها في ميدان الوظيفة العامة.
- 2- ايجاد شعور بالأمان والاستقرار لدى العاملين نتيجة تقدمهم المستمر في مستواهم الوظيفي مع زيادة دخلهم.
- 3- رفع الروح المعنوية للموظفين وتحسين ظروف العمل عن طريق ضمان ترقية أفضل للمرشحين إلى الوظائف العليا الخالية الذين تؤهلهم خبراتهم وكفاءتهم لشغلها.
- 4- ايجاد حافز لدى الموظفين لبذل أقصى جهودهم أملاً في الترقية أما بخصوص

الأسس والأساليب التي تتم بها عملية الترقية فإن الدكتور محمد سليمان الطماوي أورد جلها وهي اختبارات الترقية وقاعدة الأقدمية.

### 1- اختبارات الترقية:

تعتمد هذه الطريقة على أساس إجراء امتحان بين المترشحين لشغل الوظائف العليا، على أن يترك لنتيجة الامتحان القول الفصل في تحديد صلاحهم لشغلها وقد تتضمن هذه الامتحانات منافسة مطلقة عندما يسمح لغير الموظفين بالمشاركة فيها، أو تكون هذه الامتحانات منافسة محدودة مقصورة على الموظفين المتنافسين على الترقية وهي الطريقة الأكثر استعمالاً. وأخيراً قد يقصد بهذه الامتحانات التأكد من حصول مرشح على القدر الأقل من المعلومات والمقدرة اللازمة لشغل المنصب المطلوب للترقية مع ترك الاختيار النهائي لأحسن الناجحين خاضعاً لاعتبارات أخرى.

### 2- الترقية بالأقدمية:

وهذا الأسلوب يمتاز بالبساطة والوضوح إذ تقوم الترقية فيه على أساس المهارة والخبرة الزمنية للموظف، فيرقى العامل الأقدم في الخدمة لأنه يفترض فيه قد اكتسب خبرة كافية على طول المدة الزمنية التي قضاها في وظيفته ولأنه أحق من غيره من زملائه لذلك اعتبر البعض هذه الطريقة تشبع بين الموظفين روح الاطمئنان لأنها تقطع على الإدارة كل سبيل إلى التعسف لهذا يفضل الموظفون هذه الطريقة.<sup>1</sup> لا يأخذ معيار الأقدمية على إطلاقه إذ أن الأقدمية تكفل زيادة الخبرة فإن الأقدمية بذاتها لا تعني شيئاً بخصوص صلاحية الموظف لشغل صاحب الرئاسة والتوجيه، وقد يكون الموظف عطلاً من كل الصفات الذاتية التي تؤهله لشغل تلك المناصب وحينئذ لن يجديه طول مكثه في الوظيفة العامة شيئاً ويكون تعيينه في الوظائف الرئاسية بمجرد أنه الأقدم، من الخطورة بما كان، ولهذا فإن معظم الدول تلجأ إلى موقف وسط يتمثل في الأخذ بمعيار الأقدمية في الوظائف الدنيا ذات الأعمال النمطية.<sup>2</sup> إن الموظف في التشريع الجزائري يخضع أثناء القيام بالخدمة لنظام التنقيط هذا من حق السلطة التي لها حق التعيين حيث

<sup>1</sup> مختار بوشيبة: المرجع السابق، ص 225-230.

<sup>2</sup> أنس جعفر قاسم: مذكرات في الوظيفة العامة، الطبعة الثانية 1989، ديوان المطبوعات الجامعية،

الجزائر، ص 176-177.

تقوم هذه السلطة بوضع نقط مرقمة للموظف كل عام بناء على اقتراح رئيس المصلحة ويرفق بذلك النقط المرقمة للمدير العام الذي يبين القيمة المهنية للموظف، وللموظف الحق في الاطلاع على النقط المرقمة أو التقدير العام كما تطلع عليها اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة التي يمكن لها أن تطلب فحصا جديدا للنقط المرقمة. ونص المرسوم 66-149 الصادر في 02-06-1966 على أن توضع النقط المرقمة من صفر إلى عشرين من قبل رئيس المصلحة الذي له الحق في اعطائه بعد الاسترشاد برأي مسؤولي الموظف متبعا في ذلك الترتيب السلمي وعلى أن توضع لكل موظف بطاقة سنوية للنقط المرقمة في الاعتمار عند ترتيب الموظف وحساب مدد ترقيته في الدراسات المقررة كما يدل على مقدرة الموظف وإما إذا كان يستطيع ممارسة الوظيفة الأعلى التي يحتمل أن يرقى إليها.

وبعد وضع التقارير عن الموظف تقوم الجهة الإدارية كل ستة أشهر بوضع جدول للترقية ثم تحليه على اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة وذلك بعد دراسة دقيقة للقيمة المهنية للموظفين والنقط المقررة لهم وللمقترحات المسببة الموضوعة من رؤساء المصالح ويحوز اللجنة المتساوية الأعضاء أن تطلب الاستماع إلى الموظفين المعنيين. ومن الجدير بالذكر طبقا لنص المادة 35 من قانون الوظيفة العامة أن الموظف لا يستفيد من الترقية إذ لم يكن مسجلا في قائمة الترقية التي تعدها الإدارة كل عام. وتنص المادة 04 من المرسوم سالف الذكر في الفقرة الثالثة على أن الترقية حق من حقوق الموظف الذي تتوافر فيه الشرط المدد المتوسطة في السلمين 1،2 والمدد القصوى في السلم من 03 إلى 14، ويمنح الموظف المرقى بعملية الربط المالي للدرجة المرقى إليها فإذا تمت الترقية بين أول الشهر والخامس عشر منه فيمنح الموظف المرتب الجديد من أول الشهر الذي رقي فيه أما إذا وقعت الترقية بعد ذلك أي في النصف الثاني من الشهر فإن بدء سريان المرتب الجديد يؤجل إلى الأول من الشهر الذي يليه.

إن السلطة الرئاسية إلى جانب دورها في تعيين وترقية الموظفين فإنها، تمارس سلطة التأديب وعزل هؤلاء، كما أن هذه السلطة لا تتوقف عند حد الأشخاص الذين تقوم بتعيينهم عملا وبالمبدأ ومن يملك سلطة التعيين يملك أيضا سلطة التأديب، وإنما

تتعدى مظاهر هذه السلطة إلى الأعضاء أفرادا كانوا أم هيئات.

### ثانيا: سلطة التأديب والفصل التأديبي

أ: سلطة التأديب: إن من بين وسائل الرقابة الذاتية التي تمتع بها السلطة الرئاسية وهو نظام التأديب ويقصد به: مجموعة القواعد القانونية التي تأمر الموظف للقيام بعمل معين، أو تنهيه عن القيام بعمل معين، له أجل من المجال الوظيفي، ويترتب على الإخلال به تحقق المسؤولية التأديبية.

ومن ثم اعتبرت سلطة التأديب وسيلة ضرورية من وسائل الإصلاح والتقويم في نطاق الوظيفة العامة، فهي في حقيقتها أداة في يد الحكومة لضمان أداء الموظفين لواجباتهم وحسن سير العمل داخل المرافق العامة، وهكذا وضع المشرع بين يدي السلطات المختصة بإسناد الواجبات والمسؤوليات إلى العامل سلطة إجباره على القيام بالواجبات، وسلطة اتخاذ الاجراءات اللازمة لتوقيع الجزاء عليه إذ أهمل أو أمتنع عن القيام بما أسند إليه.

إن الخطأ التأديبي لا يخضع لقاعدة لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص كما هو الشأن في الجريمة الجنائية فالموظف عليه أن يتجنب الوقوع في كل ما يعتبر إخلالا منه بواجب من الواجبات الوظيفية سواء كان هذا الإخلال بفعل ايجابي أو كان بفعل سلبي ويكون هذا الخطأ مستوجبا لقيام المسؤولية التأديبية سواء نتج عنه ضرر أم لا، فالضرر يكون مفترضا لكونه أثر للإخلال بواجبات الوظيفية باعتباره إخلالا بالصالح العام، أما تقدير ما إذا كان فعل الموظف يشكل خطأ تأديبيا أم لا فالأمر لا يخرج عن معيارين استند إليهما سلوك الموظف المخطأ ويوزن في ظروف معينة، فيعتبر مخطأ إذا كان ينظر سلوكه معتاد منه في مثل تلك الظروف ولا شك أن هذا المعيار منتقد فهو يجعل الموظف النشيط الدائم في العمل يؤاخذ على اهماله اليسير غير المعتاد منه أما الموظف المهمل يؤاخذ على اهماله فلا يسأل عن اخلاله يواجهه مادام اهماله معتاد وهذه نتيجة غريبة لا يمكن منحها الاعتماد على هذه المعيار في قياس موظف، أما المعيار الآخر وهو المعيار الموضوعي فينظر فيه إلى الفعل الذي ارتكبه الموظف ويقاس وفق المؤلف وهذا المعيار السائد العمل به فقها وقضاء فالمعيار الموضوعي معيار واقعي يراعي في التطبيق الظروف التي صدر فيها التصرف من ناحية الموظف

الذي قام بالفعل من حيث سن الموظف وحالته الصحية، وجنسه ومن ناحية الزمان والمكان والبيئة وافترض أن الموظف المعتاد أحاطت به نفس الظروف التي أحاطت الموظف الذي ينسب الخطأ إليه ويوزن التصرف في هذا الأساس فإذا كان تصرف الموظف المعتاد مشابها لتصرف الموظف المخطئ فلا مسؤولية على الأخير أما لو حصل العكس فإن الموظف يعتبر مرتكبا لخطأ يستوجب المساءلة التأديبية، فالمعيار الموضوعي لم يعد معيارا موضوعيا خالصا فهو موضوعي في الأساس إلا أنه شخصيا عندما يقيس ظروف الموظف المخطئ الذي يتعين الاعتماد عليه وهذا المعيار هو الأقدر على تقرير متى يعتبر الموظف مخالف لواجبات الوظيفة ومتى يمكن مساءلته تأديبية.

\*وتتميز الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية فيما يمكن أن نوجزه في:

### 1- من حيث الأشخاص:

يشترط لوقوع الجريمة التأديبية أن يكون الفعل المعاقب عليه قد ارتكبه موظف مرتبط بالإدارة برابطة وظيفية وهذا ما أدى بالفقه إلى القول بأن النظام التأديب نظام "طائفي" أي أنه يتعلق بطائفة في المجتمع على عكس النظام العقابي الذي يتصف بالعمومية والشمول.

### 2- من حيث الأفعال المكونة للجريمة:

إن الجرائم التأديبية ليست محددة على سبيل الحصر لذلك فهي لا تخضع لمبدأ " لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص " وإنما مداها الإخلال بكرامة الوظيفة والخروج على مقتضيات الواجب وتقرير قيام الجريمة من عدمه خاضع لتقرير الإدارة، أما الجريمة في المجال الجنائي فحدده المشرع على سبيل الحصر.

### 3- من حيث الهدف:

يهدف النظام التأديبي إلى حسن أداء الموظفين لأعمالهم وضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد، أما في النظام الجنائي فالأمر يتعلق بحماية المجتمع كله وضمان استقراره وأمنه.

## 4- من حيث المسؤولية :

تستقل الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية من حيث المسؤولية، فإن إعفاء الموظف من المسؤولية الجنائية وإلغاء التهمة الجنائية المنسوبة إليه لا يمنع من مساءلته تأديبياً، فالمخالفة التأديبية أساساً قائمة على ذاتها مستقلة عن التهمة الجنائية، قوامها مخالفة الموظف العام لواجبات وظيفته ومقتضياتها، وهذا الاستقلال قائم حتى ولو كان هناك ارتباط بين الجريمتين، فالموظف قد يسأل تأديبياً لمخالفته النصوص التشريعية أو العرف الإداري ومقتضيات الوظيفة العامة.

في حين أن الجريمة الجنائية لا تقوم إلا إذا ارتكب الفاعل فعلاً مجرمًا.

## 5- من حيث نوع العقاب المفروض:

إن العقاب التأديبي يتعلق بالمساس بمركز الموظف ومتعلقاته، ويكون بإيقاع مجموعة من الجزاءات محددة على سبيل الحصر، وإثارة محددة سلفاً أما في النظام الجنائي فإن العقاب يتعلق بالمساس بحرية الشخص أو حياته وأمواله، وللقاضي الحرية في تقدير العقوبة وفق الواقعة المنظورة في الحدود المسموح بها قانوناً.

## 6- من حيث الإجراءات:

تتميز الجريمة التأديبية عن الجريمة في المجال الجنائي، من حيث الإجراءات الواجب إتباعها منذ ارتكاب الموظف للجريمة ومساءلته وحتى إيقاع الجزاء عليه، وهذه الإجراءات تنظمها قوانين خاصة بالوظيفة العامة والموظفين. أما الجريمة في المجال الجنائي فلها أصولها الخاصة التي تنظمها القوانين العامة كقانون الإجراءات الجزائية وقانون المرافعات على أن الاختلافات السابقة لا تنفي بوجود نوع من الترابط والصلة بين الجريمتين التأديبية والجنائية، فالجريمتان عبارة عن سلوك شاذ يعاقب عليه القانون ويجب تجنبه تحقيقاً للمصلحة العامة، ومن يرتكبه يعرض نفسه للمساءلة والعقاب المناسب.

كما أن هذا السلوك المنسوب إلى الموظف قد يشكل جريمتين تأديبية وأخرى جنائية ولكن المساءلة التأديبية لا تتقيد بالمحاكمة الجنائية إلى فيما يتعلق بوقوع الفعل المكون للجريمة من الموظف أو عدم وقوعه، وفضلاً عن ذلك قد تعتبر بعض عقوبات تأديبية بمثابة عقوبة تكميلية للعقوبات في المجال الجنائي.

\* وتقسم الأنظمة التأديبية إلى ثلاث أنظمة وهي: \* النظام الرئاسي، النظام القضائي، النظام الشبه القضائي.

### 1-النظام الرئاسي:

وهي النظام الذي تتولى فيه السلطة الإدارية، وحدها ودون الاستعانة بهيئة أخرى حق توقيع جزاء التأديب على العاملين بها مهما كانت جسامة هذا الخطأ.

### 2-النظام القضائي:

يقوم المشرع في هذا النظام بإنشاء محكمة تتولى الحكم بالجزاء بالتأديب بل قد ينشئ المشرع أمام المحكمة التأديبية نيابة خاصة توازي النيابة العامة ويكون الجزاء التأديبي مثل الحكم الجزائي كلاهما صادر من جهة قضائية.

### 3-النظام الشبه القضائي:

وهو نظام يسعى فيه المشرع إلى تحقيق بعض الضمانات لصالح العامل قبل توقيع الجزاء عليه، وتتمثل هذه الضمانات أنه بجانب وجود الإدارة توجد هناك هيئة مستقلة تقوم باستطلاع رأيها قبل صدور قرار الجزاء وهنا إما أن تحتفظ الإدارة بعد ذلك بحريتها كاملة أمام رأي هذه الهيئة وأما أن يكون رأيها ملزم بتعيين على الإدارة احترامه.

### ب - : الفصل التأديبي:

إن من مقتضيات الصالح العام تمكين السلطة الإدارية من استبعاد الموظفين العصاة وغير الأكفاء، كما يحق للموظف أن يطالب الإدارة بأن لا تستبعده من الخدمة دون أن تقدم له بعض الضمانات الضرورية ضد التحكم والاستبعاد.

فالفصل أو التسريح الإداري كما عرفه الأستاذ الدكتور "وهيب عباد سلامة" على أنه «إجراء إداري صادر من الإدارة بما لها من سلطة التوجيه والإشراف على أعمالها، باستبعاد موظف لم يبلغ السن أو الأقدمية اللازمة للحصول على معاش استبعاد نهائياً من كوادرها».

إن التسريح أو الفصل كما يطلق عليه المشرع الجزائري في المادة 68 من قانون الوظيف العمومي يعد سبب من أسباب انتهاء علاقة الموظف بالوظيفة العامة حيث ينص القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أن الموظف بالوظيفة العامة الذي

يثبت عدم كفاءته المهنية دون أن يرتكب خطأ مهنيا يستوجب عقوبة تأديبية يمكن له أن ينصب في وظيفة أقل درجة، وإما أن يقبل بحقوقه في التقاعد أو يسرح، فإذا كانت سلطة الفصل لعدم الكفاءة المهنية تتراوح بين التقيد والتقدير، فلا تقدير الإدارة بالنسبة للفصل لعدم اللياقة صحية فالإدارة ليست طبيبا حتي تعرف مدى صلاحية الشخص بدنيا للقيام بوظيفة ما.

وذلك يتطلب عند التوظيف من المرشح لخدمة عامة تقديم شهادتين طبيبتين تبين مدى استعداده البدني، وإذا دخل الوظيفة بقي فيها طالما بقي سليما بدنيا، ومسألة التكيف عن صحة الموظف وقدرته البدنية ترجع إلى اللجان الطبية التي تصدر بيانا عن حالته مدعما برأي الأطباء وتشعر الإدارة بذلك، وتستند هذه الأخير إلى ذلك الحكم لتكشف عن واقعة قائمة أو أكثر، وعليها أن تتبع الإجراءات القانونية ورأي اللجنة الطبية وذلك إما بنقله إلى وظيفة أخرى مناسبة أو يحال على التقاعد المسبق، أو يفصل لعجزه البدني فصلا غير تأديبي وتختلف التشريعات في حق العامل مسرح هل يقبض تعويض فصل أو معاش عجز؟ بالنسبة للمشرع الجزائري نص في القوانين الاجتماعية الصادرة أخيرا على أنه يقبض معاش عجز حسب نسبة عجزه ويصرف له من هيئة الضمان الاجتماعي.

إذا كان في الجزائر تطبيق نظام السلك الوظيفي فإنه يجوز فصل العاملين من الوظيفة العامة وبطريقة إدارية بسبب إلغاء الوظائف ومناصب العامل بواسطة تشريعات خاصة ويصعب فنيا واقتصاديا إلحاق العاملين الشاغلين لمناصب العمل والوظائف الملغاة. كما يمكن الفصل لعدم الصلاحية المذهبية والسياسية وهذا ما أكده القانون الأساسي للعامل الجزائري.

ويرى الفقه وعلماء الإدارة بتطبيق سلطة الفصل على الفئات القيادية والرؤساء الإداريون فقط لأنهم يحتلون مناصب قيادية حساسة واستراتيجية، كما أنهم يملكون حق ممارسة السلطة العامة باسم الإدارة بإرادتهم المنفردة لذا يشترط فيهم وحدهم توافر شروط الصلاحية الخاصة، ونظرا لجسامة وتطور الفصل الإداري على الموظفين فقد قرر لهم القانون مجموعة من الضمانات في مواجهة السلطة المختصة بهذه الطريقة وهي :



- خضوع سلطة الفصل الإداري برقابة القضاء إلغاء وتعويضاً وتفسيراً وفحصاً للمشروعية.

- التمتع بضوابط و ضمانات سلطة التأديب.

- احترام مبدأ التدرج في تطبيق سلطة الفصل الإداري.

- التعويض عن قرارا لفصل الإداري بغير الطريق التأديبي.

**الفرع الثاني : مظاهر السلطة الرئاسية التي تقع على أعمال المرؤوس :**

ليس من الضروري التطرق إلى مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس من الزاوية التي تعالج عادة في دراسات القانون الإداري، كحق إجازة أو تعديل، أو إلغاء القرارات الصادرة عن الرئيس أو الحل محلّه في إجراء التصرف، وإنما ما هو ضروري لتطرق هو تبيان وتتبع أهم الاختصاصات وصلاحيات، والسلطات والهيئات الإدارية الرئاسية، أو السلطة الرئاسية في الدولة في مجال تنظيم وتوجيه وتنسيق النشاط الإداري، ومظاهر النشاط العام بصورة شاملة، وهذا إلى جانب وظيفتها الرقابية والتخطيطية باعتبار إنها من أهم وظائف الرؤساء الإداريين في الأنظمة الحديثة.

**أولاً: الإشراف والتوجيه**

كأصل عام أن يمارس الصلاحيات والاختصاصات المختلفة على أعمال المرؤوس هو الرئيس الأعلى المختص، حيث أن هذه الممارسة تكون في مختلف المجالات التنسيقية والتوجيهية وحتى الرقابية، ونجد هذه الصلاحيات تتسع وتضيق بحسب مكان كل رئيس إداري في مستوى تنظيم الوظائف وتدرجها في أجهزة الدولة.

**- مفهوم الإشراف وتوجيه في علم الإدارة والقانون الإداري:**

شاع بين فقهاء القانون الإداري الإشراف والتوجيه ومن أهم مظاهر سلطة الرؤساء الإداريين على مرؤوسيه، ونجد في أن هذا الإشراف الذي هو عبارة عن مجموعة من الصلاحيات يملكها الرئيس الإداري الأعلى على أعمال مرؤوسه نجده يأخذ إما صورة التوجيه السابق للمرؤوس بقصد إعانته على تفهم القوانين واللوائح، وإما يأخذ صورة التعقيب اللاحق بغرض رد تصرفات المرؤوس إلى مقتضيات أحكام القانون واللوائح إن هي خرجت عنها.

وكما هو معروف أن السلطات الإدارية الرئاسية العليا كانت ولا زالت صاحبة الولاية أو الإشراف العام اتجاه الجهاز الإداري، وأن سلطة الإشراف والتوجيه ولرقابة... الخ هي من مهام وصلاحيات واختصاصات والرؤساء الإداريين خاصة الحائزين منهم على السلطات الإدارية والرئاسية العليا.

فليس هناك ما يمنع من إمكانية ممارسة هذه الصلاحيات من طرف أي رئيس إداري في حدود اختصاصه.

أما علماء الإدارة فنجدهم يعرفون الإشراف على أنه مجموعة الوظائف التي تقوم بها الإدارة من تخطيط وتنظيم وتوجيه وأمر وتنسيق ورقابة وكلها وظائف حتى لو اختلفت من إدارة إلى أخرى، تؤدي جميعها إلى أهداف محددة.

أما التوجيه، فنجد أن علماء الإدارة أولوه عناية وأهمية كبيرتين حيث أدرجوه في المرتبة الثالثة (03) بعد التخطيط والتنظيم ويقصد بالتوجيه والإشراف تلك الأنشطة المتعلقة بتوجيه المرؤوس والإشراف عليهم إذ نجدهم يرون من واجب المدير العام، أن يغرس في نفوس مرؤوسه التقدير الصحيح بنقائيد المؤسسة الإدارية وتاريخها وأهدافها وحتى سياستها وعلى هؤلاء أن يتفهموا الهيكل الإداري والعلاقات الموجودة بين مختلف الدوائر وعليهم أيضا أن يلموا بجميع نواحي مهماتهم وكيفية استعمال صلاحياتهم وأن ينموا قدراتهم على العمل مع الآخرين الاستفادة منهم.<sup>1</sup> ومن بين التعاريف التي أوردها علماء الإدارة للإشراف، نجد تعريف الدكتور "فتوح أبو العزم" وتعريف "ولسن ورابلند" بأنه " عبارة عن علاقة بين مشرف وقادة فنيين، يقوم المشرف نتيجة لما يمتاز به من معرفة وفهم لذاته وللناس وللمرفق الاجتماعي والوظيفة المنظمة بمساعدة القادة ليؤدوا وظائفهم وليتعاونوا على تحقيق أهداف المنظمة".

أما "مارجريت ويليامسون" فعندها الإشراف هو "أساس علاقة تفرد القادة كأشخاص في حاجة إلى المساعدة لإنجاز أعمال معينة، كما أن الإشراف يتضمن

<sup>1</sup> مختار بوشيبية: المرجع السابق، ص 296.

تخصص مهني للقيام بمسؤولية مساعدة القادة الفنيين أو المهنيين بأداء عملهم بصورة أفضل.<sup>1</sup>

وانتهى الكاتبان إلى تعريف الإشراف على أنه "فن وعملية إقامة علاقة مهنية سليمة بين مهني أكثر وشخص أقل خبرة، بقصد مساعدته على أداء عمله بكفاءة أفضل " ورأى فقهاء الإدارة العامة هو اعتبار كل هذه التعليمات والمنشورات من قبيل الاجراءات الإدارية البحتة أو ما يطلق عليها بإجراءات الإدارة الداخلية، وبالتالي فهي ليست من القرارات الإدارية التي تكون موضوعا للطعن فيها أمام مجلس الدولة ولكنها بالرغم من ذلك فهي ترتب جملة من الآثار القانونية بما تفرضه فكرة التبعية الإدارية على المرؤوسين من واجب طاعتها، وتنفيذ في حدود اختصاصاتهم وذلك بحكم ما هو مفروض على هذه الأوامر والتعليمات أنها أصدرت مشروعة وأنها قررت استجابة لمقتضيات حسن سير العمل في المرافق العامة، وعلى هذه الأساس، لا يكون في مقدرة الموظف المرؤوس أن تخرج الطاعة الواجبة لهذه الأوامر، وإلا فإنه قد تتركب مخالفة إدارية تعرضه للجزاءات التأديبية المقررة طبقا للقانون.<sup>2</sup>

أما بالنسبة للأوامر غير المشروعة فإنه يجد المرؤوس نفسه بين أمرين إذ احترام القانون وعصيان الأمر غير المشروع وفي هذا إهدار السلطة الرئاسية، أو طاعة الأمر غير المشروع، وفي هذا تجاهل للقانون وإهدار المشروعية . وقد جاءت أراء فقهية عديدة لحل هذا الإشكال، من أهمها رأي "دوجي" الذي يقول بأنه إذا كان المرؤوس في موقف خيار بين أمر الرئيس غير المشروع وطاعة القانون فيجب أن تلتزم بطاعة القانون ويستبعد أوامر الرئيس من التنفيذ وإن حدث ونفذها فإنه يكون أمام شخصي تقوم عليه مسؤولية الشخص المدنية.

ونجد أن "دوجي" يستثني من رجال الإدارة طائفة الجنود، لأنهم يلزمون بإطاعة الأوامر العسكري، لأنه حسب رأي "دوجي" الجندي هو مجرد آلة لإكراه محرومة من حرية

<sup>1</sup> فتوح أبو العزم، وفارس خليل وهبة: القادة وتخطيط مجتمعنا الاشتراكي، مكتبة القاهرة الحديثة، الطبعة الأولى،

سنة 1996، ص 16

<sup>2</sup> محتار بوشيبية، المرجع السابق، ص 286-287.

التفكير.<sup>1</sup>

وهذا الرأي هو ما اخذ أو ذهب إليه القضاء الإداري في مختلف التشريعات أو الشرائع.

وهذا الرأي هو ما اخذ أو ذهب إليه القضاء الإداري في مختلف التشريعات أو الشرائع ونجد أن رأي الفقيه "قالين" قريب أيضا من رأي "دوجي" حيث يرى بأن المرؤوس إذا حدث وأن خير أمر إطاعة الرئيس وأمر إطاعة القانون فواجب عليه أن يطبع القانون بسبب أن هذا الرئيس إنما يستمد اختصاصه من القانون، فمتى ما أصدر أمر خارج عن هذا القانون أو مخالفة، يعتبر أن إصدار الأمر قد خرج عن الاختصاص أيضا. غير أنه هناك اتجاه مخالف للاتجاهين الأولين يتزعمه الفقيه "هوريو" الذي يرى بأن الشخص إذا أصدر إليه أمر من رئيسه فليس له الحق في المناقشة وفحص مدى مشروعيتها والسبب في ذلك أن إعطاء المرؤوسين حق فحص الأوامر الصادرة إليهم يؤدي إلى توقف سير الوظيفة العامة بالتالي تعطيل المصلحة العامة. ونادى بهذا الرأي أيضا الفقه "بارتلمي".

ومن الآراء التي حاولت التوفيق بين الرأيين المتناقضين نجد الفقيه "لابند" الذي ابتكر طريقة جديدة يتعامل وفق المرؤوس حيال أمر غير مشروع صادر إليه من رئيسه. فيقول بأن شريعة المرؤوس هي القيام بعملية وأنه لو أعلى له الحق الفحص والمناقشة لاختلال نظام سير المرفق العام لذا فدور أو واجب المرؤوس يمكن في التأكد من مشروعية الشكلية للأوامر الصادرة وذلك عن طريق:

أ- التأكد من الأمر الصادر إليه من سلطة لها الحق في إصداره.

ب- أن يدخل في اختصاص الموظف الأمر تنفيذ هذا الأمر.

ج- التأكد من استيفاء هذا الأمر لشروط الشكلية التي يجب أن يصدر فيها.

**ثانيا: سلطة التعقيب والرقابة:**

بالإضافة إلى السلطات المخولة للرئيس الإداري والمذكورة سالفًا، نجد سلطة الرقابة والتي تعني الرقابة التي تمارس في إطار الإشراف الإداري للرؤساء الإداريين

<sup>1</sup> عمار عوابدي، قانون الإداري - النظام الإداري - الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة 2005، ص210.

على مرؤوسيه أي سلطة التعقيب والرقابة على أعمال المرؤوسين وتصرفاتهم كحق إجازتها أو إقرارها، أو سحب أو إلغاء أو تعديل قراراتهم والحلول محلهم في ممارستهم ابتداء. وإقرار تصرفات المرؤوسين، إما أن يكون صريحا متى اشترط القانون ذلك، وإما أن يكون ضمنيا، يستفاد من فوات المدة التي حددها القانون، دون ان يعترض الرئيس الإداري على تحرف مرؤوسيه إلا ما استثنى بنص خاص في القوانين واللوائح، ومثال ذلك أن يخول القانون لموظف اختصاصا نهائيا في أمر معين، وفي هذه الحالة لا يجوز للرئيس أن يمارس الاختصاص، لأن هذا الاستثناء يكون بمثابة توزيع الاختصاص بينهما، وليس لأي منهما ان يخرج عليه وإلا كان تصرفه مخالفا للقانون.

## المبحث الثاني : مفهوم السلطة الوصائية

### تمهيد :

تعرف اللامركزية الإدارية على أنها النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية وهيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحة مستقلة قانونيا عن الإدارة المركزية، بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية مع بقائها خاضعة لقدر ممكن لرقابة تلك الإدارة، ومن خلال هذا التعريف يمكن أن نستخلص العناصر الأساسية للامركزية الإدارية.<sup>1</sup>

أ- وجود مصالح محلية متميزة، ونعني بها مجموع المصالح التي تهتم منطقة معينة كالمبديات ويكون الاعتراف بهذه المصالح من قبل المشرع، الذي يترك لأبناء تلك المنطقة أمر إشباع الحاجات، ويتم الاعتراف بها من خلال الدستور أو القانون.  
ب- وجود هيئات محلية منتخبة يعهد لها إدارة هذه المصالح، أي استقلالية أعمال هذه الهيئات عن الدولة يمنحها الشخصية المعنوية التي تخولها الاستقلال القانوني من حيث قدرتها الذاتية على اكتساب الحقوق، وتحمل الالتزامات والتي يشترط لقيامها أن تكون منتخبة.

ج - الرقابة على هذه الهيئات من قبل السلطة اللامركزية، فإذا كان الأصل العام هو استقلال الهيئات اللامركزية، إلا أنه ورد استثناء وهو الرقابة، ويطلق أغلب الفقهاء على هذه الرقابة الوصاية الإدارية ويقابلها في المصطلح الفرنسي *tutelle administrative* وعليه : فإن الأمر يستلزم حتما قيام علاقة بين الإدارة المركزية ووحدات الإدارة اللامركزية في صورة رقابة أو وصاية إدارية مختلفة في جوهرها عن السلطة الرئاسية القائمة بين الرئيس والمرؤوس في ظل النظام المركزي. فالسلطة الوصائية التي تمارس من الهيئات المركزية على وحدات الإدارة اللامركزية تقيد من صلاحيتها، وتربطها بعلاقة التبعية الإدارية، فتمارس هذه الرقابة إما من السلطة الإدارية المركزية في العاصمة، أو من خلال ممثلي السلطة المركزية في الأقاليم.

<sup>1</sup> أنس جعفر قاسم: المرجع السابق، ص18.

### المطلب الأول: تعريف السلطة الوصائية:

إن السلطة الوصائية من خصائص النظام اللامركزي الأساسية، التي يقوم عليها هذا النظام حيث يتم بموجبها تحديد العلاقة بين الهيئتين المركزية واللامركزية. وسنحاول من خلال دراستنا هذه التعمق أكثر حول هذه الرقابة وتبيان مظاهرها ومبادئها وقواعدها الأساسية التي تحكمها.<sup>1</sup>

#### الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية

الوصاية الإدارية هي مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة المركزية لتمكينها من الرقابة على نشاط المجالس المحلية لسلطاتها لتحقيق مشروعية أعمالها.<sup>2</sup> أوهي مجموع السلطات المحددة قانونا التي تمارسها السلطة الوصائية المختصة بالرقابة على الهيئات اللامركزية ذاتها، وعلى أعمال هذه الهيئات أي على القرارات التي تصدرها.<sup>3</sup>

#### الفرع الثاني: الاختلاف حول مصطلح الوصاية الإدارية:

لقد أحدث مصطلح الوصاية الإدارية جدلا كبيرا بين فقهاء القانون، فمنهم من يعارض هذا المصطلح، ومن بينهم الأستاذ "أحمد محيو" والذي يرى أن تسمية الوصاية في غير محلها لأن هذا التعبير متداول ومستعمل بشكل كبير في القانون الخاص، ورغم أن المضمون يبقى مختلفا ويبرر رأيه بما حدث خلال القرن 19 حيث استعار القضاة فعلا نظرية الوصاية مباشرة من القانون المدني، واعتبروا الأشخاص الخاضعين للوصاية قصرا وفاقدين للأهلية وفي قرار لها بتاريخ 16 مارس 1836 أعلنت محكمة النقض الفرنسية الغرفة المدنية، أن البلديات معروفة بأنها قاصرة، كما أعلن مفوض الحكومة لدى مجلس الدولة في استنتاجاته أن من الضروري أن يعرف المهندسون المعماريون والمتعهدون الذين يتعاملون مع البلديات أنهم يتعاملون مع قاصرين.

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي: المرجع السابق، ص 47-48.

<sup>2</sup> كمال بربار: نظم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة - الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات، ص 137.

<sup>3</sup> صالح فؤاد: مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، سنة 1983، ص 100، 101.

ويعتبر الأستاذ أحمد محيو: بأن الوصي في هذه الحالة هي الدولة من أجل حماية مصالحها أكثر مما تمارس لحماية مصلحة المجموعات.

إلا أن نقلها للقانون العام يغير بعمق مضمونها ومعناها فليس من المعقول القول بنقص الأهلية للهيئات المحلية، لأنها كاملة الأهلية لمباشرة التصرفات القانونية الموكلة لها. فضلا عن ذلك أن الرقابة الإدارية تتميز وسائلها وآثارها عن الوسائل التي يلجأ لها الوصي في الوصاية المدنية للدفاع عن مصالح ناقص الأهلية الذي تمثله. كما أن هدف الرقابة الإدارية تحقيق المصلحة العامة للسلطة المركزية التي تتولى الذي يعتبر أنه من الممكن التقريب بين GONSTAN الرقابة ويؤيد هذا الراي الأستاذ أوضاع القاصر الخاضع للوصاية، والشخص الاعتباري الإداري التابع.<sup>1</sup> إن عبارة الرقابة في اللغة الإدارية يمكن أن يكون لها عدة معاني إما أنها تعني: السيطرة وتأخذ بهذا المعنى اسم الرقابة التسلسلية، وهي تمثل التسيير الكامل للنشاط أو المؤسسة لنظام عدم التركيز، وإما أنها تعني المراقبة وتحت اسم الوصاية فإنها تمتد فقط إلى رقابة شرعية القرارات التي تتخذ من طرف الهيئات اللامركزية. كما ان القانون الفرنسي في دستور 1946 في المادة 88 استبدل مصطلح الوصاية بمصطلح الرقابة لأنها لا تتعلق بمراقبة الجماعات عديمة الأهلية، غير أن العيب الموجود في هذا المصطلح (الرقابة) هو أنه ليس خاصة تماما، وذلك لأن الدولة تمارس رقابات إدارية أخرى، ويظل مصطلح الوصاية ملائما لحد ما وذلك فيما يتعلق بالمؤسسات العامة ولا سيما تلك المرتبطة بالدولة.<sup>2</sup>

#### أولا: موقف الفقه من تعريف الوصاية الإدارية

وردت العديد من التعريفات حول الوصاية الإدارية ومفهومها، واختلفت كلها في تحديد ماهيتها ومضمونها، وأسسها التي تقوم عليها، ولأن الفقه دوره هو التفسير والتحليل

<sup>1</sup> أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 1996، 100-101-114.

<sup>2</sup> جورج فودال بيار ديلوفولفي: "القانون الإداري" ترجمة منصور القاضي، الجزء الثاني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، سنة 2001، ص303.



والبحت حول كل النقط القانونية التي يتخللها الاختلاف والتشابك من أجل تسهيل وتسيير عملية الضبط والممارسة العملية على المشرع.

ونذكر أهم التعريفات:

**جون ريفيرو**: " هي الرقابة التي تمارسها الدولة على عضو لامركزي في الحدود المقررة قانونا. <sup>1</sup>فليس هناك وصاية إدارية بدون نص قانوني، وليس هناك وصاية إدارية تتعدى محتواه. <sup>2</sup> إن الفقيه جون روفيرو حصر وضيق من نطاق الوصاية الإدارية من خلال النص القانوني حيث أن هذه الرقابة لا يجب أن تتعدى محتوى القاعدة القانونية المنصوصة في هذا الشأن كما أكد على أن هذه الرقابة تمارس من عضو مركزي على عضو لامركزي.

**أما الفقيه جيوم بيزان**: "هي مجموعة الوسائل التي يمكن بمقتضاها داخل الدولة ذات النظام اللامركزي المحافظة عن وحدة نشاط الإدارة العامة ومنع السلطات المحلية المستغلة والمتخصصة من تعريض المصالح العامة للضرر وحتى لا تصبح هذه السلطات خطرا على حرية المواطنين".

**أما الفقيه شارل ديباش**: " الوصاية الإدارية هي الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة وتجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ عنها".

إن تعريف الفقيه ديباش أعتمد أساسا على تحديد أهداف الوصاية الإدارية، وحصرها في المحافظة على وحدة ترابط الدولة، وتجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء الإدارة.

سوء الإدارة من جانب الهيئات اللامركزية، كما جاء تعريفه متضمنا ومؤكدا على ضرورة أن تقوم الوصاية ضمن نصوص قانونية محددة، ويجب أن تمارس وتكون من الدولة على الوحدات الاقليمية بها حسبه.

<sup>1</sup> محمد وليد العباوي: " الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية"، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، سنة 98، ص144.

<sup>2</sup> ناصر لباد، التنظيم الإداري: الجزء الأول، الطبعة الثانية، سنة 2001 ص60.

أما الفقيه فالين فيري : " إن الوصاية الإدارية هي جملة الرقابات التي تمارس في مواجهة شخص معنوي أو أعضائه بواسطة عمال السلطة المركزية أو بواسطة شخصية لا مركزية أحيانا على أن تكون هذه الشخصية أكثر اتساعا من الشخصية المشمولة بالرقابة".

إن تعريف الفقيه فالين أعتمد أساسا على تحديد الأشخاص التي تمارس عليها الرقابة الوصائية، وهي حسب: شخص معنوي أو أعضائه دون الشخص الطبيعي بواسطة عمال لدى لسلطة المركزية أو شخصية لا مركزية، ولكن بشرط في هذه الأخيرة أن تكون أكثر اتساعا ونطاقا من الشخص المشمول أو المفروض عليه الرقابة حتى تتحقق الوصاية الإدارية.

أما الفقيه فيني فيري: " انها السلطات المحددة التي تتم عموما بوصفها رقابة تباشرها السلطات العليا على الأشخاص المعنوية اللامركزية من اجل مراقبة مشروعية نشاطها وضمان احترامها للمصلحة العامة.<sup>1</sup> اعتمد تعريف الفقيه فيري أيضا على تحديد من يباشر هذه الرقابة، وهي السلطات العليا أي الهيئات المركزية على الأشخاص المعنوية اللامركزية، وذكر أهم أهداف هذه الرقابة التي تجسد من خلال مراقبة مشروعية نشاط الهيئات اللامركزية على الأشخاص المعنوية اللامركزية ومدى ضمانها واحترامها للمصلحة العامة. كما يعرفها بعض الفقهاء العرب ونذكر :

الفقيه اللبناني الدكتور سعد الله الخوري:<sup>2</sup>

" بأن السلطة الوصائية ليست سلطة تلقائية، إذ لا يمكن ممارستها إلا في الحدود ووفقا للشروط والأصول التي يعينها القانون صراحة، فمثلا إذا لم ينص على اخضاع عمل معين تتخذه الهيئة اللامركزية لرقابة السلطة الوصائية فإن هذه الأخيرة تكون فيما يخص العمل المذكور مجردة من أي صلاحية إدارية".

ومن خلال هذا التعريف يتضح لنا أن الدكتور سعد الله الخوري ركز على نقطة مهمة وهي: لا وصاية إلا بنص وفي حدود النص القانوني إذ يجب على هذه الرقابة الإدارية

<sup>1</sup> محمد وليد العباوي: المرجع السابق، ص 144.

<sup>2</sup> سعد الله الخوري: التنظيم الإداري - أعمال وعقود إدارية - الجزء الأول، الطبعة الثانية، سنة 1998 ص 111.

(الوصاية أن تتخذ وتتم في حدود النصوص القانونية ومضمونها وإلا عدت مجردة من أي صلاحية) أما الدكتور صالح فؤاد<sup>1</sup>: فيرى أنها " رقابة ضرورية تمارسها السلطة أو الجهة التي يتبعها الشخص اللامركزي حرصا على حماية المصلحة العامة القومية وحماية للمصالح العامة القومية وحماية للمصالح المحلية والمواطنين من سوء إدارة ممثلية ". اعتمد تعريف الدكتور صالح فؤاد على تحديد أهداف الوصاية الإدارية وحددها في: حماية المصلحة العامة، حماية المصالح المحلية، حماية مصالح المواطنين من سوء الإدارة.

أما الدكتور عمار بوضياف<sup>2</sup>: فيرى أنها " نظام وأداة قانونية بموجبها تضمن وحدة الدولة، وذلك من خلال إقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية كما أن نظام الوصاية يكفل للهيئات المستقلة حقها في اتخاذ القرار بالكيفية والحدود التي رسمها القانون".

إن الدكتور عمار بوضياف يرى أن الرقابة الإدارية هي العلاقة القانونية التنظيمية الدائمة بين الهيئات المركزية باعتبارها مراقبا والهيئات اللامركزية المراقبة من أجل ضمان وحدة الدولة وكفالة حق الهيئات المستقلة في اتخاذ قراراتها بصورة قانونية.

#### ثانيا : موقف المشرع من تعريف الوصاية الإدارية

إن المشرع الجزائري لم يعرف الوصاية الإدارية بنص قانون صريح وواضح لأن الفقهاء لم يتفقوا على إيجاد تعريف واحد وموحد وشامل لكل معطيات الوصاية الإدارية كما سبق قبل، ولكن اكتفى بالإشارة إلى وجود رقابة من خلال المادة 162 من الدستور 1996: "المؤسسات الدستورية و أجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور وفي ظروف استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها".

#### وجاء في الميثاق الوطني لسنة 1976 ذكر النظام اللامركزي كالاتي :

"ترتكز سياسة اللامركزية على متزن للصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل إطار وحدة الدولة، فعلى البلديات والولايات حل مشاكلها الخاصة بها

<sup>1</sup> محمد صالح فؤاد: المرجع السابق، ص100.

<sup>2</sup> عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، ص80.

وعلى السلطة المركزية البت في القضايا ذات الأهمية ومن هنا ينبغي للامركزية أن تخول الولايات والبلديات حل مشاكلها الخاصة بها وعلى السلطة المركزية البت في القضايا ذات الأهمية الوطنية ومن هنا ينبغي للامركزية أن تخول الولايات والبلديات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل ذات المصلحة المحلية أو الجهوية التي بإمكانها حلها، ويجب أن تشمل هذه الصلاحيات الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية...

ومن ثم فلا يكون للامركزية معنى إلا إذا مكنت الجماهير الشعبية من تحمل مسؤوليتها في التسيير والمراقبة، غير أن اللامركزية لا تعني بأي حال أن السلطة المركزية تخول جزءا من صلاحياتها إلى المجالس الشعبية دون أن تمنحها في نفس الوقت الوسائل الكفيلة بأدائها".<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: تبيان عناصر وأهداف السلطة الوصائية:

على أساس التعريف السابق للوصاية يتضح بصورة جلية أن الدولة في بداية نشأتها كانت تركز جميع شؤونها واستراتيجيتها في يد السلطات المركزية القريبة منها، أي بمعنى أنها قاصدة من ذلك الاستحواذ على أكبر قدر ممكن من السلطة، فنشأت هيئات لا مركزية مستقلة استقلالاً مطلقاً، وإنما نسبي فقط مع ذلك بقيت خاضعة للرقابة من طرف السلطات المركزية وهذه الرقابة تتجسد في الرقابة الوصائية وانطلاقاً من هذا، نجد أن الرقابة الوصائية في جميع الأحوال تقوم على مبدئين أو عنصرين أساسيين ألا وهما :

\*ممارستها تكون في إطار القانون وتكون من سلطات مركزية على هيأت لا مركزية وبالتالي فسوف نتناول هذين العنصرين في فرعين مستقلين.

#### الفرع الأول: عناصر الوصاية الإدارية

أولاً : لا تمارس إلا بمقتضى نص وفي حدوده :

تعتبر الوصاية الإدارية استثناء على الأصل العام، وهذا يعني أنها لا تفترض ولا يمكن ممارستها إلا بناء على نص قانوني يقر بها صراحة ولا تعمل إلا في حدود هذا النص

<sup>1</sup> الميثاق الوطني لحزب جبهة التحرير الوطني 1976 ثم بعد إعادة صياغته سنة 1986 والمنشور بالمرسوم رقم 22/86 بتاريخ 09/02/1986، الجريدة الرسمية رقم 7 من نفس السنة.

وأى خروج على حدود النص يؤدي إلى بطلان عمل جهة الوصاية، كذلك الأمر إذا مارست جهة الوصاية الإدارية رقابتها دون نص قانوني يقرها صراحة يؤدي إلى عرقلة سير أعمال الأجهزة اللامركزية، ويهدم استقلالها، وكل ذلك تطبيقاً لقاعدة استقرت في الفضاء جاء بها الفقيه جون ريفير " بأن لا وصاية دون نص ولا وصاية خارج المنصوص"<sup>1</sup>.

وعلى هذا الأساس فما دام أن الهيئات اللامركزية تتمتع بالشخصية القانونية أي أنها مستقلة فكان من الضروري إخضاعها إلى نوع خاص من الرقابة وهي الرقابة الوصائية التي تمارس في حدود القانون، والنصوص الهيئات المركزية على هيئات اللامركزية سواء كانت مرفقية أو إقليمية وذلك من أجل ضمان وحدة الدولة الدستورية والسياسية.<sup>2</sup>

وبالتالي يترتب على الرقابة الوصائية عدة نتائج نجلها فيما يلي:

أ - الرقابة الإدارية الوصائية على الهيئات والمؤسسات الإدارية اللامركزية: لا بد أن تكون محددة في القانون، على سبيل الحصر في القانون فهكذا تحدد التشريعات والقوانين المتعلقة بتنظيم العلاقة بين السلطات الإدارية المركزية واللامركزية في النظام الإداري.

تحدد سلطات الرقابة الإدارية الوصائية وتحصرها في رئيس الجمهورية، الوزراء كل في حدود اختصاص وزارته والولاية.

كما نجد أن الامتيازات ووسائل الرقابة الإدارية الوصائية على الهيئات والسلطات الإدارية اللامركزية محددة حصراً في القوانين المنشأة والمنظمة لهذه الهيئات اللامركزية الإقليمية والمرفقية والفنية، وبالتالي لا يجوز للهيئات المركزية أن تستحدث وسائل من تلقاء نفسها غير منصوص عليها في ظل قوالب وإجراءات القانون.<sup>3</sup> كما أن الهيئات المركزية يجب أن تستخدم أسلوب الوصاية من أجل المحافظة على وحدة الدولة من الناحيتين السياسية والقانونية حيث لا تصبح الهيئات اللامركزية دولا

<sup>1</sup> حمدي سليمان سيمات قبيلات: المرجع السابق، ص 75.

<sup>2</sup> عمار عوابدي: القانون الإداري، المرجع السابق، ص 242.

<sup>3</sup> عمار عوابدي: القانون الإداري، المرجع السابق، ص 244-245.

ضمن الدولة الواحدة، إلا أنه ينبغي أن لا تكون الرقابة من القوة والشدة بحيث تفقد الهيئات اللامركزية حريتها في العمل، وتقضي على الغرض من إنشائها، كما ينبغي أن لا تكون من الضعف بحيث تنحرف هذه الهيئات على الخط المرسوم في سند إنشائها. كما أنه مادام أن الهيئات اللامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية وهي خارجة عن التدرج الإداري، وحيازتها لسلطة اتخاذ القرارات الإدارية النهائية في حدود اختصاصها، فإن الرقابة المفروضة عليها لا تكون إلا بموجب قانون ويترتب على هذا ما يلي :

- 1- عدم جواز التوسع في تفسير النصوص القانونية المنظمة لنظام الرقابة الإدارية.
  - 2- عدم جواز تدخل السلطات الإدارية المركزية الوصية في شؤون الهيئات والمؤسسات الإدارية اللامركزية.
  - 3- عدم جواز حلول السلطات الإدارية المركزية الوصية محل السلطات الإدارية اللامركزية في القيام بأعمالها.
  - 4- إن نفاذ وسريان القرارات الإدارية والعقود الإدارية وكافة التصرفات القانونية الصادرة من السلطات الإدارية اللامركزية المختصة أو بطلانها يكون من تاريخ إصدارها لا من تاريخ التصديق عليها من طرف السلطات المركزية.
- ثانياً: ارتباطها بأشخاص إدارية لا مركزية:**

إضافة إلى أن الرقابة الوصائية تتم بموجب نصوص قانونية وفي حدودها فهي ترتبط بهيئات لا مركزية.

وانطلاقاً من هذا نجد أن النظام اللامركزي هو: ذلك النظام الذي يقوم ويستند على تفويت وتوزيع سلطات الوظيفة الإدارية في الدولة بن الإدارة المركزية وبين هيئات ووحدات إدارية أخرى مستقلة، ومختصة على أساس إقليمي جغرافي من ناحية، وعلى أساس فني موضوعي من ناحية أخرى، مع وجود رقابة وصائية إدارية على هذه الوحدات والهيئات اللامركزية.<sup>1</sup> في حين نجد هناك من يميز بين : اللامركزية الإقليمية تبدأ عادة بوجود مصالح محلية متميزة ذاتية للقاطنين في الأجزاء

<sup>1</sup> عمار عوابدي: القانون الإداري، المرجع السابق، ص 239-246.

المختلفة لإقليم الدولة، وهو ما قد يدعو المشرع إلى تقسيمه لعدة مناطق يعترف لكل منها بالشخصية المعنوية، ويعهد بإدارة الشؤون المحلية في كل منطقة منها إلى القانطين فيها أما اللامركزية المرفقية فتظهر عادة عندما يمنح المشرع الشخصية المعنوية لنشاط معين أو لنشاطات متقاربة تمارس عادة على كل إقليم الدولة وقد تمارس في ولاية أو بلدية.<sup>1</sup>

وبالتالي حتى يكون هناك نظام اللامركزية لابد من وجود أركان أساسية :  
1- : تفتتت سلطات وامتيازات الوظيفة الإدارية في الدولة وتوزيعها بين الهيئات والسلطات الإدارية اللامركزية والمركزية عن طريق إقامة إدارة ذاتية مستقلة عن السلطات المركزية وذلك عن طريق منحها الشخصية القانونية، ومنحها سلطة البت النهائي عند اتخاذ القرارات في المسائل والمصالح الإدارية المحلية أو الفنية دون الرجوع إلى القاعدة أو السلطة المركزية.

وكذلك بالإضافة للشخصية القانونية فلا بد من اعمال أسلوب الانتخاب في اختيار مسيري الإدارة الذاتية وكذلك تحديد نطاق ومجال المصالح الجهوية الإقليمية المتميزة عن المصالح العامة الوطنية.

2-: وجود مجموعة جماعية مشتركة، مترابطة وموضوعية متميزة عن مجموع المصالح العامة الوطنية محددة في نطاق واضح إقليمية وجغرافية وفنية، وعلى الأساس الهيئات العامة اللامركزية تبت في كل القضايا والمشاكل التي يكون لها طابع محلي وترك المشاكل الكبرى ذات الأهمية للجهات الأعلى مستوى ألا وهي: الجهات المركزية.<sup>2</sup>

وبالتالي فالمشرع هو الذي حدد نطاق هذه الهيئات سواء كانت مركزية أو لا مركزية ومادامت الهيئات اللامركزية فهي تعمل في إطار الصالح العام وتتقاسم مع الدولة سلطتها العامة فإنها تخضع لرقابة فعالة من جانب الدولة تسمى:

<sup>1</sup> صالح فؤاد: المرجع السابق، ص 95.

<sup>2</sup> عمار عوايدي: المرجع نفسه، ص 240 - 241.

الرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية، ومن ثم فليس لها سلطات مطلقة من كل رقابة وإلا أصبحت دولا داخل دولة.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني : أهداف الوصاية الإدارية

تكيف الرقابة الإدارية الوصائية بأنها رقابة مشروعية فقط، أي تحديد نطاق هذه الرقابة وأهدافها ووسائلها، واجراءاتها والسلطات الإدارية المضطعة للقيام بها لا بد أن يتم بواسطة القوانين والتشريعات والنصوص، التي تتصل بالنظام الإداري في الدولة ولاسيما التشريعات والقوانين المنشئة والمنظمة للهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية الإقليمية والمرفقية والمصلحية مثل :

قانون البلدية والولاية وكافة التشريعات، والقوانين المؤسسة والمنظمة لكافة الهيئات والمؤسسات والشركات الوطنية في الدولة.<sup>2</sup>

وحتى لا تتأثر استقلالية الهيئات اللامركزية وجب التقليل من رقابة الملائمة، أي ممارسة الهيئات المركزية لرقابة جزئية عليها لنقص خبرتها وصلاحياتها الضرورية في تسيير شؤونها ومنعا لحدوث أي اهمال، أو تحيز منها فلا تمنح للهيئات المركزية الرقابة الكاملة على الهيئات اللامركزية، لأن ذلك يؤدي إلى التبعية، وفي نفس الوقت إلى إلغائها.<sup>3</sup>

وبالتالي: فإن الوصاية الإدارية تهدف لتحقيق احترام المشروعية وضمان المصلحة العامة وهذا ما سنتطرق إليه من خلال النقطتين التاليتين:

### أولاً: احترام المشروعية:

إن الامتيازات ووسائل الرقابة الإدارية الوصائية على الهيئات والسلطات الإدارية اللامركزية محددة على سبيل الحصر في القوانين المنشأة لها، فلا يجوز للسلطات الإدارية المركزية الوصية أن تستخدم وتحرك امتيازات، وسلطات ووسائل أخرى للرقابة غير تلك المقررة في القانون، والنصوص التشريعية والقوالب المقررة لذلك. تستهدف الوصاية الإدارية ضمان احترام مبدأ المشروعية، الذي تلتزم به السلطات

<sup>1</sup> صالح فواد: المرجع السابق 55.

<sup>2</sup> عمار عوابدي: القانون الإداري، المرجع السابق، ص 244

<sup>3</sup> جورج فودال : المرجع السابق، ص305.



اللامركزية بالنسبة لجميع أعمالها شأنها في ذلك شأن سائر السلطات العامة هو الأمر الذي يوجب على السلطات اللامركزية احترام القانون بمعناه الواسع، الذي لا يقتصر على القانون العادي، وإنما يتسع ليشمل مختلف القواعد القانونية ايا كان مصدرها وشكلها.

ومن أهم هذه القواعد القانونية التي تلتزم بها الهيئات اللامركزية هي قاعدة التخصص التي تفرضها طبيعة الشخصية المعنوية.

وتسري قاعدة التخصص على الهيئات المشمولة بالوصاية الإدارية بوصفها أشخاص معنوية عامة سواء كانت هيئات لا مركزية مرفقية أو هيئات لا مركزية إقليمية. ويمكن لجهة الوصاية الإدارية أن تفرض احترام قاعدة التخصص على الهيئات اللامركزية والخضوع لقاعدة التخصص من جانب الهيئات اللامركزية، والخضوع لقاعدة التخصص لا يعني سوى التزام دائرة الغرض أو الأغراض المحددة قانوناً مع الامتناع عن تجاوز هذه الدائرة أي نطاق هذه الأغراض. وعلى ذلك لا يجوز لهيئة لا مركزية إقليمية احتراماً لتخصصها في المسائل الإقليمية المحلية، والتزاماً به أن تتجاوز نطاق هذه المسائل إلى نطاق المسائل القومية التي تدخل في اختصاص الدولة، والمسائل التي تدخل في اختصاص هيئة إدارية إقليمية أخرى.<sup>1</sup>

### ثانياً: حماية المصلحة العامة

تستهدف الوصاية الإدارية حماية المصلحة، وتتمثل هذه المصلحة العامة بمعناها الواسع في مصلحة الدولة، ومصلحة الأشخاص اللامركزية، ومصلحة المواطنين على أساس أن المصلحة العامة تشمل وتتألف من مجموعة من المصالح القومية، والإقليمية المرفقية والمصالح الفردية (المواطنين).

#### أ- مصلحة الدولة وحمايتها :

توجد للدولة مصلحة مباشرة في ممارسة السلطة الوصائية على الهيئات اللامركزية وذلك حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية والإدارية والمالية :

<sup>1</sup> صالح فؤاد: المرجع السابق، ص 101-102.

**1- من ناحية السياسية :**

نعرف أن قيام النظام اللامركزي الإقليمي، يؤدي لوجود أشخاص لا مركزية متعددة إلى جانب شخصية الدولة، وهو أمر قد يهدد وحدة الدولة، ومن ثم يستلزم الأمر من الناحية السياسية وجود هذه السلطة الوصائية لضمان وحدة الدولة، وعدم تفكيك أوصالها وتحويلها لدويلات صغيرة.

**2- من ناحية الإدارية :**

تستلزم مصلحة الدولة وجود رقابة وصائية، تستهدف ضمان وحدة الاتجاه الإداري، منعا من تغليبها المصالح القومية العليا للدولة، فرقابة السلطة المركزية على الوكلاء المحليين تظهر بشكل عقوبات، يمكن أن يتعرض لها لها هؤلاء وتتمثل في: التوقيف - الإقالة - الإقصاء.<sup>1</sup>

**3- من الناحية المالية :**

وذلك من خلال فرض رقابة من قبل هيئات إدارية، وقضائية وفق أنماط محددة ولأن المصلحة تستلزم وجود مثل هذه الوصاية على الهيئات اللامركزية التي تزودها الدولة بمعوناتها المالية، وهو الهبات والوصايا لهذه الهيئات بوضع القوانين، واللوائح اللازمة لحسن أداء وظيفتها للتأكد من الالتزام بتنفيذ الخطط المالية، وذلك لمطابقة مدى ملائمة تحصيل الإيرادات المحلية مع التقديرات الموضوعية، والإنفاق الفعلي وفقا اعتمادات وارادة في الموازنة المحلية والتنبيت من صحة المصادر المالية وأوجه إنفاقها من أجل عدم تبديد أموال المجموعات المحلية.

**ب- مصلحة الأشخاص اللامركزية :**

تستهدف الوصاية الإدارية حماية مصلحة الأشخاص اللامركزية في مواجهة ممثلية وذلك في حالة اهمالهم، أو عجزهم عن حماية مصالحهم أو أموال الشخص اللامركزي أو في حالة انحرافهم عن أداء مهامهم نحوه وفقا لما يقرر القانون عن تأدية المهام أو وجود تجاوزات.<sup>2</sup>

ومن خلال قانوني البلدية والولاية فلا وصاية إلا بالنص الذي من خلالهما حدد كل من

<sup>1</sup> هشام بن ورزق: المرجع السابق، ص3.

<sup>2</sup> صالح فؤاد: المرجع السابق، ص103.

اختصاصاتها فالوالي لا يتدخل في شؤون البلدية لممارسة الوصاية والرقابة عليها إلا طبقاً لنص قانون البلدية وفقاً للإجراءات القانونية المقررة.

كما أن الإدارة المركزية تمارس رقابتها الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي من حيث امكانية توقيفهم، أو إقالتهم، أو إقصائهم بموجب مداولة في المجلس الشعبي.<sup>1</sup>

وتمارس هذه الرقابة من قبل السلطات الإدارية المركزية على السلطات الإدارية اللامركزية من أجل الحفاظ على وحدة الدولة الدستورية والسياسية والوطنية فتصب أساساً إما على:

- هيئات ومجالس الإدارة اللامركزية في حد ذاتها.
  - الأشخاص والأعضاء في تلك الهيئات.
  - الأعمال والتصرفات الصادرة عن الإدارة اللامركزية.<sup>2</sup>
- ج- مصلحة المواطنين:**

تعتبر الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية ضماناً لحماية مصلحة المواطنين من سوء إدارة هذه الهيئات أو إهمالهم أو عدم التزام الحياد، والإنصاف، أو الاتجاه نحو التعسف والاستبداد وتأكيد مستوى أدنى للخدمات التي تؤديها المجالس المحلية على صعيد الدولة حتى لا تتفاوت مستويات المعيشة من مجلس محلي إلى آخر في نطاق الدولة الواحدة.<sup>3</sup>

### المطلب الثالث: مظاهر السلطة الوصائية:

مظاهر السلطة الوصائية على أعضاء وأعمال الهيئات اللامركزية في كيفية تعيين وتأديب الأعضاء وإقصائهم وعزلهم وكذا ممارسة الرقابة على المجلس كهيئة وذلك من خلال الوقف والحل. كما أن المظاهر تقع على أعمال الهيئات اللامركزية من خلال سلطتي التوجيه والرقابة والمتمثلة في: التصديق، الإلغاء، الإيقاف، الحل.

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي: المرجع السابق، ص 56-163.

<sup>2</sup> عمار عوابدي: القانون الإداري، المرجع السابق، ص 142.

<sup>3</sup> كمال بربار: المرجع السابق، ص 138.

**الفرع الأول : مظاهر الرقابة الوصائية علي أعضاء الهيئات اللامركزية:**

حيث نجد أن القانون خول للسلطات الإدارية المركزية صلاحية الرقابة ، والمتابعة بالنسبة للسلطات الإدارية اللامركزية على الرغم من أن البلدية تمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال في القيام بصلاحياتها، والاستثناء هو : تقييد هذه الصلاحيات برقابة تباشرها السلطة المركزية، وأن هذا الاستقلال بالنسبة للهيئات اللامركزية يترتب عليه ثبوت الشخصية المعنوية، ولكن رغم الاعتراف بهذه الشخصية القانونية فنجده تخضع للرقابة وتتمثل هذه الرقابة على أعضاء المجلس، والرقابة على أعمالهم، والرقابة على المجلس كهيئة.

**أولاً: الرقابة على أعضاء المجلس****أ- من حيث التعيين:**

تملك السلطة المركزية جهة الوصاية حق تعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية وذلك بموجب نصوص محددة، لأن الأصل أن يكون أعضاء الهيئات منتخبين من قبل الهيئات نفسها ما دامت تتمتع بالاستقلال الإداري في مواجهة السلطة المركزية.<sup>1</sup> حيث نجد أن الهيئات اللامركزية تنقسم بدورها إلى:

**1- الهيئات اللامركزية الإقليمية :**

وهي الصورة الواضحة والكاملة لتطبيق النظام اللامركزية، وتقوم على الأركان الأساسية التي تستند إليها اللامركزية حيث نجد أن أعضاء هذه الهيئات يتقلدون مناصبهم عن طريق الانتخاب دون تعيينهم هذا كأصل عام، إلا أنه في الجزائر وبإعلان حالة الطوارئ بموجب الأمر رقم 44/92 تم حل المجالس المحلية المنتخبة، بعد ذلك صدر المرسومين 92-141/92-142 أين أصبحت الهيئات المركزية تتولى تعيين المجالس المحلية وأطلق عليها اسم المندوبيات التنفيذية.

**2- الهيئات اللامركزية المرفقية(المصلحية):**

فاللامركزية المرفقية تركز على الاختصاص الموضوعي، والوظيفي مما استدعى تسميتها أيضا باللامركزية المصلحية.<sup>2</sup> وذلك دون الاهتمام بالنطاق والمجال الاقليمي

<sup>1</sup> سحيقات قبيلات: المرجع السابق، ص 69

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي: المرجع السابق، ص 79.

الذي يمارس فيه ذلك النشاط، أكان وطنيا أو محليا، وعلى هذا الأساس يمكن القول أن أعضاء هذه الهيئات يتقلدون مناصبهم عن طريق التعيين، ويتم عزلهم من طرف الشخص الذي له سلط التعيين، مثلا نجد إسنا رئاسة مجلس إدارة المؤسسة العامة إلى أحد ممثلي الأجهزة المركزية، غالبا ما يكون تعيين عضو مجلس الإدارة لمدة معينة قد تكن قابلة للتجديد أو غير قابلة للتجديد، وكذلك بالنسبة للمدير العام للمؤسسة العامة أعضاء مجلس إدارتها.<sup>1</sup>

### ب- من حيث التأديب:

حيث نجد أعضاء المجلس يخضعون إلى عقوبات تأديب منها:  
1- الإقالة: تعد رقابة الإقالة أهم الرقابات التي تفرض على أعضاء المجلس الشعبي البلدي منفردين.<sup>2</sup>

ويجب أن تعقد مداولة تثبت في الإقالة لبعض أعضاء المجلس بأسباب الإقالة، ويتداولون بشأنها ثم ترفع إلى الوالي ليعلن عن اسقاط العضوية.

2- الإيقاف: يقصد بالإيقاف تجميد العضوية في حالة وجود متابعة جزائية تحول دون ممارسة العضو لمهامه.

3- الإقصاء أو العزل: يقصد بالإقصاء إخراج النائب من مهامه النيابية أي اسقاط كلي للعضوية، ويكون نتيجة فعل خطير.<sup>3</sup>

### ثانيا: الرقابة على المجالس كهيئة

إذا كان انشاء وإلغاء وحدات الإدارة اللامركزية (البلديات مثلا) من اختصاص القانون حيث يتم عادة بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية، فإن ذات القانون المنشئ لتلك الوحدات يخول السلطات الإدارية المركزية سلطة الإيقاف والحل بالنسبة للهيئات اللامركزية دون المساس بالشخصية المعنوية لتلك الإدارة.

<sup>1</sup> سحيمات قبيلات: المرجع السابق، ص78.

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي: المرجع السابق، ص 78.

<sup>3</sup> فريدة قصير مزباني: المرجع السابق، ص73-74.

حيث نجد أن من بين وسائل الرقابة التي تمارس على المجلس كهيئة:

#### أ- الوقف :

يمكن للإدارة المركزية (سلطة الوصاية)، طبقاً للشروط والإجراءات القانونية، أن تعتمد إلى إيقاف وتعطيل نشاط وسير أعمال مجلس أو هيئة معينة مؤقتاً أي طيلة فترة محددة لاعتبارات معينة تستند إلى مبدأ الملائمة.

#### ب- الحل:

لقد أجاز القانون حل المجلس الشعبي البلدي كهيئة أي إنهاؤها قانونياً بتجريد أعضائها من العضوية، وبعد اجراء خطير لأنه يؤدي إلى زوال المجلس نهائياً، والحالات التي يحل فيها المجلس :

- 1- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء بعد تطبيق أحكام الاستخلاف في حالة الوفاة، أو الاستقالة، أو الإقصاء لا يعقد المجلس دوراته ويعد وزير الداخلية تقريره ثم يقدمه لمجلس الوزراء ليصدر مرسوم بحل المجلس.
- 2- في حالة الاستقالة: إذا قدم جميع أعضاء المجلس، استقالتهم أبدوا رغبتهم في التخلي عن العضوية.
- 3- في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية.
- 4- في حالة ضم البلديات لبعضها أو تجزئتها إذا ضمنت بلدية ما إلى بلدية أخرى فإنه يتم حل مجلسي البلديتين، لأنه لا يمكن أن تدار بلدية بمجلسين بل بمجلس واحد منتخب".

وان هذه الحالات على سبيل الحصر لكي لا يفسح المجال للاجتهاد والتفصيل، ونظراً لخطورة الإجراء قيد بأمرين وهما:

أ- أن يحل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير وزير الداخلية.

ب- أن تجري انتخابات جديدة خلال مدة أقصاها 06 أشهر.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> فريدة قصير مزياني: المرجع السابق، ص 235-236

**الفرع الثاني: مظاهر السلطة الوصائية على أعمال الهيئات اللامركزية.**

إن الرقابة التي تمارسها السلطة الوصائية على أعمال الهيئات اللامركزية تعد من أهم أنواع الرقابة التي تباشرها السلطة الوصائية حيث أن جهة الوصاية الإدارية تتمتع بسلطة الرقابة على الأعمال الإيجابية التي تباشرها الهيئات اللامركزية وذلك عن طريق التوجيه التصديق، الإلغاء، الإيقاف.<sup>1</sup>

والتي تخضع لإذن سابق أو لتصديق لاحق، أما بالنسبة للأعمال السلبية فهي لا تنتج كذلك من الرقابة فإذا امتنعت الهيئات اللامركزية عن القيام بعمل يلزمها القانون به فالسلطة المركزية أن تحل محل الهيئات اللامركزية في أداء ذلك العمل.<sup>2</sup>

**أولاً: سلطة التوجيه أو التصريح:**

وهو ما يوجب عدم صدور القرار الذي تريد الجهة اللامركزية اتخاذه قبل التصريح به من جهة الوصاية أي قبل استئذان هذه الجهة.

وتعتبر سلطة التوجيه وصاية سابقة إذ توجه لمشروعات القرارات اللامركزية قبل صدورها، فهي سلطة خاصة لا تتم إلا بشأن الأعمال التي يحددها القانون على سبيل الحصر، بمعنى أنها لا تكون إلا بنص استثنائي محدد قانوناً، غير أنه يجوز للهيئة اللامركزية الرجوع عن مشروع قرارها الذي سبق أن أخذت له تصريحاً أو استئذاناً من السلطة الوصائية إذا رأت أن المضي في تنفيذ مشروع لم يعد يناسبها.<sup>3</sup>

فالأصل إذا أن الهيئات اللامركزية بما لها من استقلال هي التي تعمل وتتصرف بداءة وأولاً طبقاً للقوانين التي تحكمها، تفعيلاً للمبادرة والتحرك الذاتي. وعليه يحبذ استبعاد كل مظاهر الرقابة السابقة والقبلية مثل إصدار الأوامر والتوجيهات والتعليمات من السلطة الوصية، لأن في ذلك مساس باستقلال الوحدات اللامركزية نظراً لتمتعها بالشخصية المعنوية وما يترتب عنها من مسؤولية قانونية عن أعمالها وتصرفاتها.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> صالح فؤاد: المرجع السابق، ص 107.

<sup>2</sup> انس جعفر قاسم: المرجع السابق، ص 108.

<sup>3</sup> صالح فؤاد: المرجع السابق، ص 108

<sup>4</sup> محمد الصغير بعلي: المرجع السابق، ص 54.

**ثانياً: سلطة الرقابة:**

تمارس السلطة الوصائية الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية بصورة أخرى، زيادة على سلطة التوجيه هي الرقابة اللاحقة، التي تنتج بعد مباشرة وإتيان الهيئات اللامركزية لأعمالها وتتم حسب التقنيات التقليدية المتمثلة في: التصديق، الإلغاء، الإيقاف الحلول.

**أ- التصديق:** وهو الإجراء الذي بمقتضاه يجوز لجهة الوصاية أن تقرر بأن عملاً معيناً صادراً من جهة إدارية لا مركزية، يمكن أن يوضع موضع التنفيذ أي قابلة للتنفيذ، على أساس عدم مخالفة أي قاعدة قانونية أو المساس بالمصلحة العامة، وتعتبر وصاية التصديق خاصة بمعنى أنها لا تكون إلا بشأن التصرفات أو الأعمال التي حددها القانون على سبيل الحصر.<sup>1</sup>

حيث لا تنفذ المداولات التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد أن يصادق عليها الوالي:

- الميزانيات والحسابات.

- إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية"

تجدر الإشارة أن التصديق يكون صريحاً إذا كان يتوقف نفاذ التصرف على إجراء التصديق.

ويكون ضمناً إذا نص القانون على اعتبار قرارات الهيئة اللامركزية نافذة إذا مضت فترة معينة دون إقرارها.<sup>2</sup>

**ب - الإلغاء:** هو الإجراء الذي يمكن لجهة الوصاية بمقتضاه إنهاء آثار قرار صادر عن جهة لا مركزية، لأنه يخالف قاعدة قانونية، أي يخالف المشروعية على أن يستند الإلغاء بالضرورة لنص قانوني يخولها هذه السلطة وأن يكون ذلك خلال مواعيد محددة من أجل ضمان استقرار الأوضاع القانونية، ويكون البطلان المطلق لبعض المداولات إذا توافرت الأسباب التالية:

<sup>1</sup> صالح فؤاد: المرجع السابق، ص 108

<sup>2</sup> صالح فؤاد: المرجع نفسه 109.



\* **عدم الاختصاص الموضوعي:** فالقرارات والمداومات التي تنصب على موضوع لا يدخل في صلاحيات واختصاص المجلس الشعبي البلدي، كالتدخل في اختصاص التشريع أو القضاء.

\* **مخالفة القانون:** وجاء إقرار هذا السبب لبطان مداومات المجلس الشعبي البلدي إنما يهدف لاحترام مبدأ المشروعية وضمان تدرج القواعد القانونية في الدولة.

\* **مخالفة الشكل والاجراءات:** حيث أنه تعتبر باطلة بطلانا مطلقا المداومات التي تجري خارج الدورات العادية، والاستثنائية والاجتماعية، والجلسات التي يعقدها المجلس الشعبي البلدي أو التي تتم خارج مقره.<sup>1</sup>

أما بعض المداومات لها قابلية للإبطال التي يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس لهم مصلحة فيها بصفة شخصية أو وكلاء، فيعود للوالي الاختصاص في الغاء هذا النوع من المداومات بموجب قرار معلل، وذلك خلال شهر واحد من تاريخ ايداعها لدى الولاية كما نصت المادة نفسها في الفقرة الأخيرة على " يمكن لأي شخص له مصلحة من الجهة القضائية المختصة الإلغاء خلال شهر من تعليق المداومات.<sup>2</sup>

**ج- الإيقاف:** يتمثل في قيام جهة الوصاية الإدارية بإرجاء تنفيذ قرار صادر عن الهيئة اللامركزية لمدة معينة وذلك في حدود السلطات الاستثنائية المحددة قانونا لجهة الوصاية ويتم ذلك عادة تمهيدا لإلغاء مثل هذا القرار، وتقرير الإيقاف يساعد السلطة الوصية على توقي الأضرار التي قد تنشأ عن التنفيذ المعجل لهذه القرارات، كما أنه يمكن لهذه السلطة الاستفادة من مدة الإيقاف لبعث إجراء الإلغاء إذا اقتضى الأمر. ويقتضي استقرار الأوضاع الإدارية تحديدا قانونيا للمدة التي يمكن خلالها للسلطة الوصية مباشرة سلطة إيقاف تنفيذ بعض قرارات الهيئات اللامركزية، وينص المشرع عادة أن مدة الإيقاف تعادل أو تماثل المدة المحددة لمباشرة سلطة الإلغاء فلا يجوز لسلطة الوصاية الإدارية المختصة مباشرة سلطة الإيقاف أن تقوم بتعديل القرار اللامركزي الموقوف وهو ما لا تملكه سلطة الوصاية بحسب الأصل.

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي: المرجع السابق، ص 142

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي: المرجع نفسه، ص 143.

**د- الحل الأول :** المقصود به قيام سلطة الوصاية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة لعجز أو الإهمال فقد يقرر المشرع للشخص اللامركزي اختصاصا نهائيا في أمر معين ويخشى من امتناع الهيئات اللامركزية من أداء مهامها أو إهمالها في أدائه مما قد يؤدي إلى تعريض المصلحة العامة للخطر، لذلك يجعل المشرع لجهة الوصاية أن تحل محله في هذه الحالة لإصدار القرار نيابة عنه ولحسابه، وهو ما يسمى حق الحلول الذي يعتبر من أشد صور الرقابة.<sup>1</sup>

ومن خلال هذا التعريف يعد الحلول إجراء خطيرا لذا يجب أن يقدر من حيث الاختصاص الاجراءات، الموضوع لأنه يمارس على الأعمال السلبية التي تقوم بها الهيئات اللامركزية أي عند امتناعها عن القيام بعمل.<sup>2</sup>

ومن ثم فلا يجوز للسلطة الوصائية مباشرة سلطة الحلول إلا إذا توفر شرطان أساسيان: الشرط الأول: لا يتقرر الحلول إلا بنصوص تشريعية كأن تمنع الهيئات اللامركزية عن القيام بالأعمال التي ألزمها القانون به، أو أنها أهملت في أدائها. كما تجدر الإشارة إلى أن الحلول لا يكون في الأعمال التي تعود فيها السلطة التقديرية للهيئة اللامركزية في ممارستها.

**الشرط الثاني:** أن تقوم السلطة الوصائية بإنذار الهيئة اللامركزية بضرورة التصرف وتنفيذ التزاماتها القانونية قبل الحلول محلها في إجراءاته.

ذلك أن الحلول الذي لا يسبقه إنذار يؤدي بلا شك إلى سلب حق المبادرة الذي تتمتع به الهيئات اللامركزية في إصدار قراراتها بنفسها، مما يؤدي في النهاية بالمساس بما لهذه الهيئات من استقلال، وهو الأمر الذي يتعين معه القول بحتمية إجراء هذا الإنذار، ولو لم ينص القانون على ذلك صراحة.<sup>3</sup>

ومن بين الحالات التي أجاز قانون البلدية للسلطة الوصية أن تحل فيها محل السلطات البلدية ما جاء في المواد 100 و 101 و 102 من قانون البلدية والمتعلقة بالنظام العام، أي الضبط الإداري.

<sup>1</sup> صالح فؤاد: المرجع السابق، ص 115-116

<sup>2</sup> عمار بوضياف: المرجع السابق، ص 84.

<sup>3</sup> صالح فؤاد: المرجع السابق، ص 116، 117.

المادة 100 من قانون البلدية: " يمكن الوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها كل الاجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية ".<sup>1</sup>

وإذا كانت سلطة الحلول من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية فقد يسمح بها استثنائيا في نظام الوصاية الإدارية، كما ورد ذلك في المادة 101 من قانون البلدية والتي تنص على " عندما يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات يمكن الوالي بعد اذاره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الاعذار ".  
أما ما يتعلق بضبط الميزانية فقد نصت عليه المواد من 180 الى غاية 188 من قانون البلدية. فالمادة 186 تنص على " عندما لا يصوت على ميزانية البلدية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي وطبقا للمادة 102 اعلاه يقوم الوالي باستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة عليها. غير أنه لا تعقد هذه الدورة الا إذا انقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 185 أعلاه عندما يتعلق الأمر بالميزانية الاولى. وفي حالة عدم توصل هذه الدورة الى المصادقة على الميزانية يضبطها الوالي نهائيا ".<sup>1</sup>

أما المادتين 183 و 184 تناولتا حلول الوالي لضبط ميزانية البلدية عندما يكون المجلس الشعبي البلدي التصويت عليها بصفة متوازنة وامتصاص عجزها لدى التنفيذ في حالة عدم قيام المجلس بذلك.

وبالنسبة للولاية فإنه يمكن للوزير المكلف بالداخلية اتخاذ التدابير اللازمة والملائمة لضبط الميزانية في حالة عدم المصادقة على مشروع الميزانية بعد دورة ثانية بتبليغ من الوالي. وجاءت الفقرة 3 من المادة 168 من قانون الولاية: "... وفي حالة عدم توصل هذه الدورة الى المصادقة على مشروع الميزانية يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها ".<sup>1</sup>

<sup>1</sup> قانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 يتضمن قانون البلدية.

حيث أن المادتين 161-162 من قانون الولاية نصتا على وجوب تصويت المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية بابا بابا وجوبا كعمل أو تصرف قانوني ملزمة به. ونصت المادة 161 من قانون الولاية: "يصوت المجلس الشعبي الولائي على مشروع ميزانية الولاية بالتوازن وجوبا". ونصت المادة 162 من قانون الولاية: "يصوت على مشروع ميزانية الولاية بابا بابا. ويشمل فضلا عن ذلك توزيعا للنفقات والايرادات في شكل فصول وفصول فرعية ومواد".<sup>1</sup>

<sup>1</sup> قانون رقم 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 يتضمن قانون الولاية.

## الفصل الثاني

# معالم السلطين الرئاسية والوصائية في قانون الولاية 12-07

وفيه مبحثين :

المبحث الأول : طبيعة العلاقة بين السلطين  
الرئاسية والوصائية.

المبحث الثاني : تكريس السلطين الرئاسية  
والوصائية ضمن صلاحيات الوالي.

## الفصل الثاني: معالم السلطتين الرئاسية والوصائية في قانون

### الولاية 07-12

#### المبحث الأول: طبيعة العلاقة بين السلطتين الرئاسية

#### والوصائية

#### المطلب الأول: المعايير الفقهية للتعرف بن السلطة الرئاسية والوصاية

#### الإدارية

يربط فقهاء القانون الإداري فكرة السلطة الرئاسية بمجموع النظام الإداري المركزي، ويعتبرونها أحد المقومات الأساسية لهذا النظام، بينما يربطون فكرة الوصاية الإدارية بموضوع النظام الإداري اللامركزي، ويعتبرونها ركنا جوهريا من أركان هذا النظام، ويردد بعضهم أنه "لا وصاية بدون لامركزية ولا مركزية بدون وصاية". ونذكر مما سبق قلناه أن النظام الإداري المركزي يقوم على تسلسل وظيفي هرمي في درجات متصاعدة يعلو بعضها البعض طبقا لما يعرف بالسلم الإداري، وتقوم العلاقة بين شاغلي درجاته من الموظفين على الخضوع والتبعية من المستويات الدنيا لمن يعلوها ويتمثل في سلطة رئاسية تمارس على أعضاء وأعمال المرؤوسين بالنسبة للدرجات العليا على من يدنوها. أما النظام الإداري اللامركزية فهو الذي يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية ما بين الحكومة وهيئات مستقلة إقليمية أو مصلحة تمارس اختصاصها في النطاق المرسوم لها تحت رقابة السلطة التنفيذية وإشرافها. وقد تعرض عدد من فقهاء القانون الإداري خاصة في فرنسا وبلجيكا ومصر إلى أوجه التفرقة والتمييز بين السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية وذلك بمناسبة تناولهم موضوع الرقابة الإدارية التي يمارسها الرؤساء الإداريون على مرؤوسيه في النظام الإداري المركزي والمتمثلة في 'السلطة الرئاسية'. وعند بحثهم لموضوع الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة الإدارية العليا على الهيئات المحلية الإقليمية أو المصلحية وهي هيئات منحها المشرع الشخصية المعنوية وقدرًا من الاستقلال المالي والإداري لإدارة شؤونها بنفسها، وتتمثل هذه الرقابة الخارجية على الهيئات اللامركزية في فكرة "الوصاية

الإدارية". ومن ثم حاول هؤلاء الفقهاء وضع عدة معايير للتمييز بين الفكرتين بعضها منتقد وبعضها الآخر يعتقدون أنه صحيح وهم يعترفون بصعوبة إيجاد معيار محدد يمكن الاعتماد عليه في هذا الشأن، فتعددت الاجتهادات الفقهية وحدث تباين الآراء والمحاولات في البحث عن المعيار الذي يمكن أن يكون فاصلا.

وسوف نعرض المعايير الفقهية للتفرقة بين فكريتي السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية ونعالج مصدر صعوبة إيجاد معيار بين الفكرتين. استند الفقهاء في تفرقتهم بين السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية إلى عدة أسس وعناصر يعتقد كل فريق أنها تصلح معيارا للتمييز، وما سنحاول عرضه بإيجاز فيما يلي.<sup>1</sup>

### الفرع الأول: بالنظر إلى طبيعتهما ونطاقهما.

يذهب بعض الفقهاء أن السلطة الرئاسية من طبيعتها الشمول والإطلاق فهي تشمل الأشخاص المرؤوسين وأعمالهم، ولا يوجد جزء من نشاط هؤلاء المرؤوسين بعيدا عنها.

الأشخاص المرؤوسين وأعمالهم، ولا يوجد جزء من نشاط هؤلاء المرؤوسين بعيدا عنها. والسلطة الرئاسية ظاهرة عادية ليست في حاجة إلى نص خاص يقرها صراحة وهذا الأساس يؤثر بدوره على نطاقها، فهي تراقب مشروعية القرارات الصادرة عن الأعضاء الإداريين المرؤوسين لها، كما تمارس رقابتها وإشرافها على ملائمة تلك القرارات.<sup>2</sup>

فالسلطة الرئاسية فكرة سياسية قانونية فنية علمية عملية بحتة ومن ثمة يجوز للسلطة الرئاسية الإدارية المختصة أن تحرك وتمارس مضمون السلطة الرئاسية من سلطات وامتيازات واختصاصات على أشخاص وأعمال المرؤوسين على أسس علمية عملية غير قانونية من أجل ضمان حسن سير الوظيفة العامة بانتظام واطراد والكفاية على أساس مبدأ الرشادة الإدارية وفي نطاق شرعية الملائمة الفنية والعملية والعلمية الإدارية فقط.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> مختار بوشيبة: المرجع السابق، ص 176.

<sup>2</sup> محمد رمضان: المرجع السابق، ص 92.

<sup>3</sup> عمار عوابدي: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، السلطة السابقة، ص 273.

أما الوصاية الإدارية في نظر هؤلاء الفقهاء فإنها تحمل طابعا استثنائيا خالصا لذلك فهي لا تمارس إلا على جزء من أعمال الهيئات اللامركزية، وبعض الاجراءات قبل مجالسها وأعضائها، طبقا للنصوص القانونية وفي حدودها فالوصاية على الأشخاص اللامركزية ذات طبيعة مقيدة ولا يمكن افتراضها بل يجب النص عليها وممارستها في حدود النصوص التي تقرها، وبالشروط والأوضاع التي تحددها هذه النصوص لأنها تعتبر استثناءا يرد على أصل عام هو استقلال هذه الأشخاص اللامركزية ومنه لا توجد ولا تراول إلا في الحدود التي أقرها القانون صراحة، وفي هذا يقول فؤاد العطار: أما الرقابة الإدارية فتتميز بأنها لا تقوم على أساس قاعدة تبعية التي تبرز في النظام المركزي بل على استقلال الهيئات اللامركزية في إدارة مصالح ذاتية وإذا كانت هذه الهيئات تخضع لبعض الرقابة من جانب السلطة التنفيذية فإنها رقابة مشروطة بمعنى أنه لا يجوز مزاولتها إلا في الحالات التي جاء بصددتها نص.

وينحصر نطاقها في رقابة مشروعية القرارات الصادرة من الأشخاص اللامركزية الخاضعة لها دون مباشرتها لرقابة ملائمة هذه القرارات

غير أن الاعتماد على هذه الطبيعة الاستثنائية للتمييز بين السلطة الإدارية والوصاية لا يقدم في نظر البعض تفرقة دقيقة بينهما، لأن المشرع يمكن أن يتولى تنظيم موضوع الرقابة على أحد المرافق المركزية أو على مجموعة من الموظفين يتميزون بأوضاع خاصة، فيحدد وسائلها وطرق ممارستها ووقت استخدامها وحدودها. فاستعمال السلطة الرئاسية هنا يخضع لشروط مشابهة لتلك التي تسمح لسلطة الوصاية بالتدخل. أما من حيث النطاق، فإن الوصاية الإدارية قد تمارس أحيانا لعدم الملائمة كما أن السلطة الرئاسية لا تمارس دائما لعدم الملائمة بالنسبة للقرارات الفردية على الأقل إذ لا يمكن ممارستها إلا لعدم المشروعية.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> مختار بوشيبية : المرجع السابق، ص.178.



**الفرع الثاني: بالنظر إلى مضمون ووسائل كل منهما:**

يعتمد البعض في التفرقة بين السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على مضمون ووسائل كل منهما. فمن مقتضيات التنظيم المركزي لأجهزة الدولة إعطاء الرئيس الإداري سلطة توجيه مرؤوسيه وإصداره إليهم أوامر ملزمة قبل التصرف، فزيادة على ما يملكه الرئيس الإداري الأعلى من سلطة تعيينهم وترقيتهم ونقلهم وتوقيفهم وتأديبهم وفصلهم عن الوظيفة عند الاقتضاء فإنه يجوز له أيضا أن يجيز أو يصدق على تصرفاتهم، أو يرفضها أو يعدلها أو يسحبها أو يلغيها أو يحل محلهم في مباشرتها. وبناء على ما تملكه السلطة الرئاسية من حق ممارسة رقابة وتوجيه وإرشاد المرؤوسين بواسطة الأوامر والنواهي والتعليمات الملزمة، يرى البعض أن سلطة إصدار الأمر يمكن أن تشكل معيارا مميزا للرقابة الرئاسية عن الوصاية، لأن نظام الوصاية الإدارية لا يبيح توجيه مثل هذه الأوامر والتوجيهات للأشخاص اللامركزية التي منحها المشرع قدرا من الاستقلال في إدارة شؤونها وهو ما يتعارض مع واجب الطاعة للإدارة المركزية المعروف في نظام السلطة الرئاسية وليس ما يصادفه من تعليمات ومنشورات صادرة من الإدارة المركزية إلى هذه الهيئات أية قيمة قانونية ملزمة، وإنما قيمتها استشارية بحتة وللهيئات اللامركزية أن تأخذ بها أو لا تأخذ<sup>1</sup>. لكن هذا الرأي غير مسلم به عند البعض الذي أن سلطة التوجيه التي تظهر في شكل تعليمات ومنشورات قد تغيرت وظيفتها وطبيعتها في الوقت الحاضر، نظرا إلى سياسة التخطيط العامة التي تتعبها الدولة الحديثة مما يوجب على السلطة المركزية أن تمارس رقابتها على الأشخاص اللامركزية في صورة تعليمات وإرشادات تصدرها إليها لحملها على حسن قيامها بأعمالها ولتبيان الطرق المناسبة لتنفيذ الاختصاصات الموكلة إليها.<sup>2</sup> وقد خالص محمود حمدي إلى القول: أن سلطة التوجيه لا يقتصر تواجدها على الرقابة الرئاسية فهي تتواجد أيضا في الرقابة الوصائية، وإن كنا نرى مع بعض الشرائع ألا يكون لها في الرقابة الوصائية صفة الأمر والإلزام، بل صفة النصح والإرشاد إذا لم يكن منصوبا عليها في التشريعات المقررة لهذه الوصاية ومن ثم فهي في نظرنا لا

<sup>1</sup> مصطفى أبو زيد فهمي: المرجع السابق، ص. 165.

<sup>2</sup> سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة 1966، ص. 422.

تعد معيارا للرقابة الرئاسية. كما أن البعض لم يسلم سلطة التعيين والتأديب والحلول كمعيار يميز السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية، وإن كانت تختلف من حيث مداها في كل منهما والسبب في ذلك راجع إلى طبيعة اللامركزية ذاتها، وتزداد صعوبة التمييز بين الفكرتين خاصة في حالة الازدواج الوظيفي وينتهي هؤلاء إلى أن السلطتين لا يشكلان عنصرا مميزا بين السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية.

أما عن التمييز بين هاتين السلطتين استنادا إلى ما يتمتع به الرئيس الإداري من حق الحلول مرؤوسه في إجراء التصرفات واتخاذ القرارات باعتبار أن ممارسة هذا الحق من طرف السلطة المركزية على الأشخاص اللامركزية يمثل خطرا على استقلالها، لهذا فإن ممارسة الحلول في ظل الوصاية يعتبر ذو طابع استثنائي ولا يمارس إلا إذا توافرت شروط معينة في نطاق ضيق غير أن البعض يرى أن نطاقه أكثر ضيقا في السلطة الرئاسية، ذلك أن الرئيس يجب عليه أن لا يتعدى على اختصاصات المرؤوس، ومن ثم فإن سلطة الحلول تتواجد في الرقابة الرئاسية والوصائية وأنها إن كانت تمارس في الرقابة الرئاسية بدون شروط .

ومن غير حاجة إلى نص يقررها، فإنها في بعض الحالات تتخذ استثناءا بقوانين أو لوائح مما يجعلها تتقابل في هذه الناحية مع سلطة الحلول التي تمارسها سلطة الوصاية، ومن ثم فلا يمكن القول بأنها تكون معيارا قاطعا للرقابة الرئاسية في كل الحالات.<sup>1</sup> ويميل معظم الفقهاء حاليا إلى التعويل على فكريتي سلطة التعديل التي تتمتع بها السلطة الرئاسية دون الوصاية الإدارية، ثم انفصال واستقلال القرارات الصادرة عن جهة الوصاية عن القرارات التي تتخذها الأشخاص اللامركزية وهو لا نجد في السلطة الرئاسية دون الوصاية الإدارية ثم انفصال واستقلال القرارات الصادرة عن جهة الوصاية عن القرارات التي تتخذها الأشخاص اللامركزية وهو لا نجد في السلطة الرئاسية التي يصدر منها إلا نوع واحد من القرارات بمعنى أن السلطة الرئاسية العليا تملك حق التعديل القرارات الصادرة من المرؤوس لها، أما الوصاية الإدارية ليس لها أن تعدل القرارات التي تصدرها الأشخاص اللامركزية، وكل ما يمكن أن تفعله هو

<sup>1</sup> مختار بوشيبية: المرجع السابق، ص 180.

رفض بالجملة أو قبول بالجملة خلال المدة التي يحددها القانون فإذا جاوزت سلطة الوصاية التصديق إلى التعديل فإن قرارها باطل لأن ذلك يعد اعتداء على استقلالها كما أن القرارات التي تصدرها السلطة العليا سواء بناء على سلطتها الرئاسية أو بناء على سلطتها الوصائية، ولو انما قرارات ذات طبيعة إدارية واحدة، إلا أن قرارات هذه السلطة عند مباشرتها لسلطتها الوصائية تعد قرارات مستقلة عن قرارات الهيئات اللامركزية الخاضعة لها.<sup>1</sup>

ومع ذلك فإن البعض يرى عدم كفاية فكري التعديل وانفصال قرار الأشخاص اللامركزية عن القرار الوصائي، كمعيار مميز للسلطة الرئاسية عن الوصاية الإدارية رغم ما تقدمه هاتان الفكرتان من نتائج قانونية هامة في هذا الشأن.

فعن حق التعديل محمد رمضان إلى القول: "بعدم كفاية وقلة أهمية هذا المعيار إذ أن الواقع فعلا أن السلطة الوصائية تعيد القرار الذي ترغب في تعديله إلى الهيئة المحلية، لتقوم بنفسها بهذا التعديل وهو عرف شائع في ظل الرقابة الرئاسية بالنسبة لبعض الوظائف التي تتميز بأهمية خاصة". كما أن التعويل على انفصال القرار الوصائي عن قرار الأشخاص اللامركزية رغم وجاهته لا يقدم معيارا مميزا للوصاية بل هو أحد نتائجها.

### الفرع الثالث: بالنظر إلى شروط تحركهما ووسائل الدفاع المقررة للأشخاص الخاضعة للوصاية:

يذهب جانب من الفقهاء إلى أن الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية تفترقان من حيث الشروط الواجب توافرها لتحريكهما.

فالسلطة الرئاسية طبقا لهذا الرأي أن تتحرك تلقائيا، كما قد تتحرك بناء عن تظلم من طرف الأفراد في إطار ما يعرف بالتظلم الرئاسي وأن مثل هذه التظلمات الرئاسية لا مكان لها في غير التظلم الرئاسي وأن مثل هذه التظلمات الرئاسية لا مكان لها في غير التظلم المركزي الذي يقوم بحسب الأصل فيه على تدرج العمل الإداري تدرجا هرميا على طول السلم الإداري وطبقا لقواعد التبعية الإدارية من ناحية أخرى.

<sup>1</sup> مختار بوشيبية: المرجع نفسه، ص 181.

أما بالنسبة للوصاية الإدارية فإن الأصل أنها تمارس تلقائياً، ولا يمكن تحريكها بطلب من الأفراد إلا في الحالات التي ينص فيها القانون على ذلك، وقد رفض هذا المعيار أيضاً، إذ ليس في النصوص ولا من طبيعة التظلم ما يمنع المتضررين من قرارات الهيئات اللامركزية من التظلم إلى السلطات الوصائية لإعمال وصايتها حسب ما تنص عليها القوانين، فليس هناك خطأ قانوني إذ لجأ أحد الأفراد إلى جهة الوصاية يتظلم من قرار صدر من هيئة محلية ويطلب منها عدم التصديق عليه ما دام القرار المتظلم منه تلك القرارات التي يجب التصديق عليها، ولا خطأ على سلطة الوصاية إذا استجابت لتظلمه ما لم يستند إلى أسباب جدية.<sup>1</sup>

ولذلك لا يجوز طعن أحد الأفراد أمام المجلس القضائي في قرار إداري إلا إذا سبقه تظلم رئاسي أو ولائي . كما يذهب بعض الفقهاء إلى أن معيار التمييز بين السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية يكمن في وسائل الدفاع المقررة للأشخاص القانونية الإدارية الخاضعة للوصاية، ذلك أن الأشخاص اللامركزية الخاضعة للوصاية تملك وسائل الدفاع ضد تلك القرارات الوصائية غير المشروعة فهي تستطيع الالتجاء إلى القضاء لطلب إلغاء كل قرار وصائي غير مشروع، وهذا على عكس القرارات الصادرة من السلطة الرئاسية التي تتميز بعدم قبول الدعاوي الخاصة بها أمام القضاء تطبيقاً لشرط المصلحة في نطاق الدعاوي الإدارية.

ومن ذلك أن الرقابة الرئاسية لا تقبل الدعاوي المرفوعة من الموظفين لإلغاء التوجيهات التي يصدرها الرؤساء والتي تتضمنها الكتب الدورية والتعليمات والأوامر والمنشورات بشأن تنظيم العمل بالمرفق، أما الرقابة الوصائية فإن الدعاوي التي يرفعها أعضاء المجالس المحلية لإلغاء قرارات السلطة الوصائية المتضمنة توجيهاتها تعد مقبولة، وفي الحالتين لا بد من توافر شرط المصلحة، حيث لا دعوى بدون مصلحة، وهو ما أخذت به المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري حيث نصت على " لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة وله

<sup>1</sup> محمد رمضان: المرجع السابق، ص.95.

مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون. يثير القاضي تلقائيا انعدام الصفة في المدعي أو في المدعي عليه. كما يثير تلقائيا انعدام الاذن إذا ما اشترطه القانون".<sup>1</sup> وأن القضاء والقوانين المختلفة تجيز الطعن في بعض القرارات الرئاسية مثل ذلك القرارات التي تتناول الأشخاص العاملين من ترقيات وعلوات وجزاءات... الخ. وهي في ذلك تتشابه من حيث وسائل الدفاع المقررة للأشخاص الخاضعين للقرارات الوصائية، ومن ثم اعتبر هذا المعيار غير مجدي للتمييز بين السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية.

ومع ذلك رفض هذا المعيار أيضا باعتبار أن وسائل الدفاع تقرر نتيجة للطابع الوصائي للقرار ولا يكسب القرار الطابع الوصائي نتيجة لإقرار طرق الطعن فيه، لأن تحديد طبيعة القرار بالنظر إلى جواز الطعن فيه. ثم أن في ذلك المعيار استعانة بعنصر خارجي عن القرار ذاته لتحديد طبيعته وهو جواز الطعن فيه، بالإضافة إلى ذلك أن القضاء والقوانين المختلفة تجيز الطعن في بعض القرارات الرئاسية، مثل ذلك القرارات التي تتناول الموظفين والعمال العاملين من ترقيات وعلوات وجزاءات... الخ ومن ثمة فإن وسائل الدفاع المقررة للأشخاص الخاضعين للسلطة الرئاسية وللأشخاص الإدارية اللامركزية الخاضعة للوصاية تكون متماثلة ومتشابهة، وبالتالي لم يعد يصلح هذا المعيار للتمييز بين الفكرتين.<sup>2</sup>

#### الفرع الرابع: بالنظر إلى أهدافهما وأطراف العلاقة فيهما.

يميز بعض الفقهاء بين السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية بالنظر إلى أهداف كل منهما، إذ من أهم أهداف فكرة السلطة الرئاسية هي القيام بالعمليات الإدارية الرئيسة وتحريك ودفع توجيه الوظيفة الإدارية في الدولة وضمان حسن سيرها بانتظام واطراد وعلى وجه رشيد وملائم فنيا علميا، وواقعا من أجل إنجاز وتحقيق أهداف المصلحة العامة في نطاق الوظيفة الإدارية في الدولة. أما الوصاية الإدارية التي تمارسها جهات الوصاية علي الأشخاص اللامركزية فمن أهم أهدافها ضمان تدعيم الوحدة الدستورية والسياسية للدولة وذلك بالعمل علي منع السلطات الإدارية اللامركزية من الخروج عن

<sup>1</sup> انظر المادة 13 من قانون الاجراءات المدنية والادارية 09/08 المؤرخ في 2008/02/25.

<sup>2</sup> مختار بوشيبية: المرجع السابق، ص 1

نظام وحدة الدولة دستوريا وسياسيا واستراتيجيا<sup>1</sup>، كما عول جانب آخر من الفقهاء في التمييز بين الفكرتين علي استقلال طرف من طرفي العلاقة وهما جهة الوصاية والهيئة الخاضعة لها، فحيث يوجد شخص مستقل يتمتع بكيان ذاتي فإن القرارات الرقابية التي تمارس في مواجهته تعتبر قرارات وصائية، بخلاف وحدات الجهاز الإداري غير المستقلة والتي تتمتع بشخصية معنوية إذ أن الرقابة التي تمارسها رقابة رئاسية.

ومن وجهة نظرنا لا نرى في اختلاف أهداف كل من السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية معيارا صالحا للتمييز بين الفكرتين لأن الأهداف النهائية لهما واحدة فتدعيم وحدة الدولة دستوريا وسياسيا وإداريا وقانونيا هي أيضا من أهداف السلطة الرئاسية، وليس هناك ما يمنعها من تحقيق ذلك والعكس صحيح إذا ما منحت جهة الوصاية صلاحيات واسعة في مواجهة الهيئات الخاضعة لها، كما أن التعويل علي استقلال الأشخاص اللامركزية بناءا على تمتعها بالشخصية المعنوية وكيان ذاتي لا يكفي للتمييز بين السلطة الرئاسية والوصائية لأن ذلك يتوقف عند الشكل النظري دون الكشف عن مضمون هذه العلاقة من خلال تحليلها وبيان حدودها وضوابطها القانونية والعلمية، ثم أن هذا الرأي يوسع من جهات الوصاية فيصبح كل قرار من سلطة عليا يتعلق بشخص مستقل يعتبر قرار وصائي<sup>2</sup>.

**المطلب الثاني: مصدر صعوبة التمييز بين السلطة الرئاسية**

**والوصائية**

**الفرع الأول: التداخل العضوي**

هناك عدة جوانب تتداخل وتتلاقى وتتفق فيها السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية إلى درجة يصعب فيها التمييز بينهما، وأول هذه الجوانب هو الناحية العضوية، إذ نجد كلا الفكرتين تباشرها سلطة إدارية أعلى إزاء سلطة أدنى منها درجة، مثال ذلك: سلطة الوزراء على الأعضاء الإداريين (هيئات أو أفراد) التابعين لوزارتهم وسلطة الولاية

<sup>1</sup> عمار عوابدي: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، الرسالة السابقة، ص 274.

<sup>2</sup> مختار بوشيبية: المرجع السابق، ص 184.

على موظفي الولاية والبلديات والدوائر والمؤسسات الولائية، وسلطة رؤساء البلديات على موظفي البلدية والمؤسسات التابعة لهم... الخ.

ومهما تعددت أساليب وصور علاقة الإشراف والرقابة الإدارية في نطاق الجهاز الإداري للدولة مركزي كان أم لامركزي، فهي تخضع في الأخير إلى سلطة مركزية عليا واحدة تمارس رقابتها وإشرافها على أعضاء وأعمال الإداريين الخاضعين لها خضوعا رئيسيا كما تمارس نفس هذه السلطة رقابتها وإشرافها على نفس الهيئات اللامركزية وأعمالها. والسلطة المركزية تختلف باختلاف الأنظمة الدستورية، فهي في نظام نيابي برلماني يقوم على أساس مبدأ الفصل بين السلطات لها مفهوم مركب، من ذلك أن السلطة المركزية في فرنسا طبقا لدستور 1958 تتكون من هيئات ذات صبغة سياسية وهي سلطات حكومية وهيئات ذات صبغة إدارية وهم وزراء منفردين وهذه المركبة للسلطة المركزية تعبر عن وضع أو مركز هو في ذاته معقد أو مركب يزداد تعقيدا بما هو قائم من اشتراك الوزراء وهم السلطات الإدارية من ازدواج وظيفي بالنسبة لنشاط الوزراء وما يترتب على ذلك أيضا من قيام هذه الصلة بين الحكومة وبين الإدارة ومن تحاشي الفصل بينهما<sup>1</sup> وانتهى بعض الفقهاء أي أن السلطة المركزية في النظام الفرنسي تتكون من سلطة مركزية عليا تشمل رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الوزراء، ومن سلطة مركزية أدنى منها تتكون من الوزراء، والسلطة العليا لها أن تصدر الأوامر والتوجيهات المحددة لكل وزير، دون أن تصبح سلطة رئاسية له بمعنى المفهوم في القانون الإداري لأن ذلك لا يتفق في نظر هؤلاء مع ما هو معروف في النظام البرلماني من اختلاف مفهوم الرئاسة.

وعلو الهيئات الحكومية عن مفهوم الرئاسة التي توجد في نظام التدرج الإداري، فالرئاسة الأولى لها مفهوم أو طبيعة سياسية وخضوع الوزراء لهذه الرئاسة هي من قبيل الخضوع أو تبعية سياسية، أما في التدرج أو السلم الإداري فنظام التبعية والخضوع يبدأ من الوزراء ومن ثمة فلا تعد السلطات المركزية العليا إلا سلطات رئاسية حكومية بالنسبة للوزراء منفردين.

<sup>1</sup> مختار بوشيبية: المرجع السابق، ص. 186

أما في البلدان الاشتراكية فإنها تقوم كما هو معلوم على أنظمة اجتماعية سياسية واقتصادية متكاملة تقودها وحدة التصور العقائدي، ترتبط مختلف الهيئات والمؤسسات فيها ببعضها ارتباطا وثيقا.

ومن ثمة تتميز بالإحاطة والشمول وتنبذ الأخذ بمبدأ فصل السلطات وتستبدله بمبدأ تفويض السلطات على درجات هرمية وبمقتضاه يفوض الشعب السلطة إلى جمعية نيابية وهي بدورها تفوض قسطا من السلطة إلى هيئة تنفيذية، وفي هذه الحالة لا يوجد سوى مجرد تقسيم للعمل وليس فصلا للسلطات، ونتيجة لهذا المبدأ تكون الهيئة السفلى دائما موضوع رقابة مستمرة من الهيئة الأعلى وفي بعض الأحيان يلجأ إلى دمج وظائف الحزب والحكومة مثلما وقع في رومانيا بناء على قرار مؤتمر الحزب في نوفمبر 1967، حيث تم دمج وظيفة السكرتير العام للحزب مع وظيفة رئيس مجلس الدولة، وأصبح سكرتير الحزب للشؤون الاقتصادية رئيس المجلس الاقتصادي، وفي المستوى الإقليمي للحكم يقوم شخص واحد بمسؤولية سكرتير أول للجنة الحزب المحلية ورئيس الولاية كما يقوم بالأمر نفسه على مستوى المدينة سكرتير لجنة الحزب فيها الذي هو رئيس مجلسها البلدي . وقد لاحظ مايكل كايرز وزميله أنه بانتقاء التعددية الشخصية في التسلسل يقوم في سائر بلدان أوربا الشرقية تداخل العضوية في اللجان والتشاور المتبادل المتتالي الذي يؤول إلى اتخاذ قرارات موحدة وهكذا فإن وظائف الحزب والدولة في الاقتصاد كما في سائر المجالات الأخرى يستحيل فصلا وفرزها في المستويات العليا.

### الفرع الثاني: التداخل الوظيفي:

إلى جانب التداخل العضوي بين السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية يوجد بينهما أيضا اندماج وازدواج في الوظائف، فالسلطة الرئاسية كما سبق القول من أهم مظاهرها التوجيه والرقابة، والتوجيه يكون سابقا على أعمال المرؤوسين بغرض إرشادهم وتوجيههم ويبدو ذلك فيما يصدره إليهم الرئيس الأعلى من أوامر وتعليمات ومنشورات، أما الرقابة فهي لاحقة على تصرفات المرؤوسين وتبدو في طريقة تعيينهم وتنقلاتهم وترقياتهم ومساءلتهم تأديبيا عند اللزوم، كما تبدو في تحقق الرئيس الإداري من مطابقة أعمال مرؤوسيه للأوضاع والشروط المقررة لذلك ويتم هذا عن طريق



إقرارها أو إلغائها أو الحلول محلهم في أدائها ومن أهداف هذه الرقابة التحقق من مشروعية هذه التصرفات وملائمتها. بالإضافة إلى ذلك فإن السلطة الرئاسية تملك في بعض المستويات الإدارية سلطة تنظيم وترتيب المصالح العامة مثل إنشاء وتنظيم المصالح الإدارية وتعديلها ووقفها وإلغائها بعد أن أصبحت هذه السلطة في ضوء الاتجاهات التشريعية والفقهية والقضائية الحديثة غير قاصرة على رئيس الدولة أو الوزير.<sup>1</sup>

أما بالنسبة للوصاية الإدارية التي تقرر وتحدد في الأصل طبقاً لمقتضيات النصوص القانونية فهي الأخرى لا تخرج بناءً حتى على هذه النصوص نفسها عن كونها سلطة توجيه ورقابة تمارسها جهة إدارية معينة على الهيئات والمؤسسات الخاضعة لوصايتها، ومن ثمة تبدو وسائلها ومظاهرها متداخلة ومندمجة بوسائل ومظاهر ووسائل هاتين الفكرتين عن بعضهما. في ذلك أن الوصاية الإدارية تملك حق تعيين وتأييد كل أو بعض أعضاء الهيئات اللامركزية، كما تملك حق إيقاف وحل تلك الهيئات، وفي مواجهة أعمال هذه الهيئات وإجراءات تنفيذها تقوم باستطلاع الرأي والمشورة المسبقتين، التصديق، الإذن أو الترخيص الإيقاف، الإلغاء والحلول وحتى حق تعديل قرارات الهيئات الخاضعة للوصاية وهو ما يجيزه البعض على أساس أن يملك الإلغاء الكلي يملك الإلغاء الجزئي. هذه المظاهر وغيرها هي أصلاً من مظاهر السلطة الرئاسية وقد يعتمد المشرع في مرحلة معينة من مراحل تطور أساليب الإدارة ولا اعتبارات تنظيمية وفنية وموضوعية إلى توسيع صلاحيات الوصاية، وهو ما يحدث عادة بالنسبة للوصاية على مؤسسات القطاع.

العام الاقتصادي فتشمل صلاحيات إشرافية أو توجيهية، رقابية تنسيقية وحتى تنظيمية وبذلك تصبح بمثابة سلطة رئاسية حقيقية أو تفوقها، نظراً لما تتطوي عليه هذه الإصلاحات من لبس وغموض تجعلها في منأى من الضوابط القضائية والقانونية المقررة في هذا الشأن.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> حكم مجلس الدولة الفرنسي ب تاريخ 1936/02/07، في قضية في تنظيم الإدارات التابعة له وكذلك

حتى لرؤساء الدوائر. الذي اعترف فيه صراحة لأول مرة بسلطة الوزير Jamart

<sup>2</sup> مختار بوشيبية: المرجع السابق، ص.189.

### الفرع الثالث: تطور مفهوم قواعد القانون الإداري

بالإضافة إلى ما لمسناه من تداخل السلطتين الرئاسية والوصائية عضويا ووظيفيا يمكن الإشارة كذلك إلى التطور الذي أصاب مفهوم قواعد القانون التقليدي بصورة هامة وقواعد القانون الإداري على وجه الخصوص، حيث كان لتطور وظيفة الدولة الحديثة واتساع مجال سلطاتها العامة تحت تأثير عوامل سياسية واجتماعية واقتصادية أثرا كبيرا في تطور وتغيير كثير من مفاهيم هذه القواعد مما أدى بالتالي إلى نوع من التشابه بين الفكرتين السابقتين. فعلى صعيد القواعد المنظمة للوظيفة العامة نجد مدلول هذه الأخيرة لم يعد قاصرا على السلطات السياسية التقليدية بل اتسع ليشمل فئات أخرى من الموظفين والعمال العامين حتى انعدمت التفرقة بين الموظف العام وغيره من العمال مثل ما هو واقع في الأنظمة الاشتراكية.

كما وفر المشرع في معظم البلاد كثير من ضمانات وضوابط الخضوع لفكرة السلطة الرئاسية المادية منها والاجتماعية والقانونية والقضائية.<sup>1</sup>

وكان جون ريفيرو قد أبان أن الحرية والسلطة الرئاسية والديمقراطية ركائز ثلاث موجودة في قانون الموظفين ولكن أهميتهم النسبية تغيرت بعمق، فالفكرة الأولى للتفرقة الأساسية بين الأعمال الخاصة والأعمال العامة في طريقها إلى الزوال، ومبدأ السلطة الرئاسية يضعف بالقدر الذي ينمو به مبدأ الديمقراطية نحو اتجاه جديد، فمن ميدان السياسة تخطاها إلى الميدان الاقتصادي والاجتماعي وهذا هو ما حدث باشتراك العاملين في إدارة المشروعات وقد استهلها بعمق نظام العاملين العاديين ونظام الموظفين، ويعد هذا الطريق تقاربا وهذا ما تبرزه دراسة بعض النصوص الأساسية لقانون 9 أكتوبر سنة 1946 ومن ثم أصبحت السلطة الرئاسية قناعة ديمقراطية وليست قوة تسلطية.

أما على صعيد القواعد المنظمة للنشاط الإداري والاقتصادي في المجتمع فإن الحكومات أولت اهتماما كبيرا بدقائق الأمور الاقتصادية والاجتماعية وتوثقت علاقتها بهذه النشاطات لذلك انطبع نشاط الإدارة العامة بالطابع الاقتصادي خاصة في البلدان

<sup>1</sup> عمار عوابدي: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، الرسالة السابقة، ص.493.

الاشتراكية التي أصبح القانون الإداري الاقتصادي فيها يتسم بطابع وخصائص وأسس ذاتية تميزه عن فكرة القانون الإداري الاقتصادي التقليدي ومرجع ذلك إلى الاختبارات الأساسية التي تقوم عليها الدولة الاشتراكية ومن بينها: الملكية العامة لوسائل الإنتاج والتخطيط الوطني الشامل، مشاركة الطبقة الكادحة في إدارة وتسيير عمليات الإنتاج والتوزيع العادل للنواتج القومي، وهو ما استوجب تطوير قواعد القانون الإداري وأساليب وطرق الإدارة العامة التقليدية بما يتلاءم مع الوظيفة الجديدة لهذه الإدارة حتى تنهض بدورها وتتمكن من فرض رقابتها المركزية الشاملة على مناصب النشاط العام الاقتصادي والاجتماعي، وتوجيهه الوجهة التي تحقق إشباع الحاجات المادية والاجتماعية للأفراد، وقد استلزم انتهاج النشاط المخطط إعادة تنظيم المجتمع عن طريق تحقيق شروط تنظيمية وقانونية أساسية تمثل الإطار التنظيمي لهذا النشاط.

من ذلك أن كيفية تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والمؤسسات العامة الاقتصادية والعلاقات في داخل هذه المؤسسات أو فيما بينها أو بين غيرها من المؤسسات الأخرى، لم تعد هي نفس العلاقات التي كانت سائدة قبل تدخل الدولة وسيطرتها على وسائل الإنتاج وتملكها لهذه المؤسسات، وإنما أصبحت تتدرج هذه العلاقات ضمن تنظيم الاقتصاد الوطني ككل وهي مسألة تتوقف على مستوى التطور الذي وصلت إليه القوى الإنتاجية ومدى أهمية المؤسسة ذاتها.

وبخصوص تنظيم علاقة الإدارة المركزية بالمؤسسات العامة الاقتصادية بالأنظمة الاشتراكية المخططة.

يذهب جل الفقهاء إلى أن المسألة تتوقف على عدة اعتبارات من أهمها:

- تمكين المؤسسة من مواجهة ظروفها الخاصة على نحو تستطيع منعه من اتخاذ القرارات الاقتصادية اللازمة لتسيير النشاط الانتاجي من ناحية ومن ناحية ثانية ضمان إخضاع المؤسسة لمتطلبات الخطة، ومستلزمات التنسيق بين نشاطات الوحدات المختلفة وتفاذي الرجوع إلى العمل التلقائي لقوى السوق، الأمر الذي يستلزم اختصاص الإدارة

المركزية في بعض قرارات التسيير الاقتصادي حتى يضمن هذه المؤسسات على النحو الذي يحقق الاقتصاد الوطني في مجموع الأهداف المنصوص عليها في الخطة.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> محمد دويدار: مبادئ الاقتصاد السياسي، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع بالجزائر، سنة 1981، ص: 518، 519.

**تمهيد:**

بداية ينبغي الإشارة أن صلاحيات الوالي كثيرة ومتنوعة، وليعتبر قانون الولاية فقط مصدرا لها بل إلى جانب ذلك هناك قانون البلدية، وقوانين أي كثيرة كقانون الأملاك الوطنية، وقانون الحالة المدنية، وقانون الانتخابات، وقانون الاجراءات الجزائية، وقانون الضرائب ، وقانون العمل، والقوانين العقارية، وغيرها، بل هناك عدة نصوص تنظيمية أشارت لبعض صلاحيات الولاية ومن لك وعلى سبيل المثال لا الحصر المرسوم التنفيذي الخاص بالصفقات العمومية.<sup>1</sup>

كما يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص، فهو ممثل للدولة من جهة، وممثلا للولاية من جهة أخرى، وهو ما سنراه خلال هذا المبحث الذي قسمناه إلى مطلبين، نتناول في الاول علاقة الوالي بالسلطة الوصائية، وفي الثاني علاقة الوالي بالسلطة الرئاسية.

**المبحث الثاني: تكريس السلطتين الرئاسية والوصائية ضمن****صلاحيات الوالي.****المطلب الأول: علاقة الوالي بالسلطة الوصائية:**

تنص المادة 110 من قانون الولاية الجديد 07/12 سالف الذكر على "الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة" حيث يجسد الوالي صورة حقيقة لعدم التركيز الإداري نظرا للسلطات والصلاحيات المسندة إليه باعتباره ممثلا للدولة في اقليم الولاية.

**الفرع الأول: صلاحيات في مجال تمثيل وتنفيذ:**

يعتبر التمثيل والتنفيذ من أهم الصلاحيات التي يتمتع بها الوالي، ولأجل دراسة ذلك قسمنا هذا الفرع إلى جزئين، الأول صلاحيات الوالي في مجال التمثيل، أما الثاني صلاحيات الوالي في مجال التنفيذ.

<sup>1</sup> عمار بوضياف، شرح قانون الولاية الجزائري 07/12، جسور للنشر والتوزيع، ط 2012، ص 2

**أولاً: صلاحيات الوالي في مجال تمثيل:**

بالرجوع إلى المادة 110 من قانون الولاية سالف الذكر نجد انها تنص " الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة"، وبالتالي فهو القائد الإداري الأعلى في الولاية وحلقة الوصل بينهما وبين الإدارة المركزية، فهو المتصرف بسطة الدولة، وهو مندوب الحكومة والممثل المباشر والوحيد لكل وزير من الوزراء، إذ يلتزم باطلاع الوزراء مباشرة على القضايا الهامة التي تتعلق بالحياة السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية في الولاية.

كما أنه ينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة، خارج دائرة الاستثناءات الواردة في نص المادة 111 من قانون الولاية، أين استثنتى المشرع بموجبها بعض القطاعات فلم يخضعها لرقابة الوالي وهي :

- العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي،  
علما أن المادة 33 من قانون الولاية السابق لسنة 1990 سالف الذكر لم تشر إلى قطاع التعليم العالي والبحث العلمي، بما يمثل إضافة في القانون الجديد 2012.

- وعاء الضرائب وتحصيلها.

- الرقابة المالية.

- الجمارك.

- مفتشية العمل.

- مفتشية الوظيف العمومي.

- المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعتها أو خصوصيته حدود الولاية.  
ولقد لاحظ الأستاذ عشي علاء الدين على المادة 93 من قانون الولاية، أن المشرع استثنتى قطاعات محددة ثم أعادها إليها بموجب نصوص أخرى، واستدل الأستاذ بمجال العمل بالقول " لكن الرجوع إلى القوانين العمالية نجد أن للوالي عدة أدوار في هذا المجال فالقانون 11/90 المتعلق بعلاقات العمل ينص في المادة 38 منه على أن الوالي هو الوحيد الذي له أن يحدد يوم الراحة الأسبوعية بقرار منه بالنسبة لجميع العمال أو بعضهم.

والقانون 02/90 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة الحق النقابي يمنح هو الآخر للوالي تعيين وسيط لحل الخلافات (المادة 46)<sup>1</sup>. ومما يمكن ملاحظته أن المادة 111 من قانون الولاية لسنة 2012 بعد أن ذكرت على سبيل الدقة والتحليل مجموعة من القطاعات من الفقرة (ز) اتبعت أسلوبا للإطلاق والشمولية، إذ ورد فيها عبارة "المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعتها أو خصوصيتها إقليم الولاية" ويدخل تحت هذا العنوان المؤسسات الاقتصادية العامة والقضاء، والعبرة من استثناء هذه القطاعات واضحة كونها تخضع من حيث الأصل لتعليمات السلطة المركزية، وتحكمها قواعد واحدة على المستوى الوطني وهيكلية واحدة.<sup>2</sup> فالوالي إذن يمثل كل الوزراء، فهو مندوب الحكومة وحامي مصالحها، وهو من يقوم بتفقد ومراقبة أعمال المصالح الخارجية للحكومة، وهو من يسهر على ابلاغ السلطة المركزية بالانشغالات المحلية، ومدى النمو المحلي أو التطور، وكذا الوضع السياسي العام الاجتماعي والثقافي، وفي هذه الناحية يستعين الوالي بمصالح الأمن التي توضع تحت تصرفه للقيام بالتحريات والاستقصاء واعداد التقارير اللازمة ومن جهة أخرى يعتبر الوالي هيئة إعلامية رسمية للحكومة فهو يخبرها بوضع مصالحها على مستوى الولاية، ويوضح للسلطة المركزية آراء ورغبات المحكوميين، ويطلعها كذلك على صدى الرأي العام داخل الولاية أي رضا أو سخط المواطنين على قرارات الحكومة، وإثارة انتباه الحكومة للإصلاحات والقرارات الواجب اتخاذها.<sup>3</sup> كما أن الوالي وبالإضافة إلى ذلك يمثل الدولة أمام القضاء سواء كمدعي أو مدعي عليه، كما يختص بإبرام العقود والاتفاقيات باسم الدولة ولحسابها متى كانت طرفا فيها.

<sup>1</sup> عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، طبعة 1 سنة 2010، ص 175.

<sup>2</sup> عمار بوضياف، شرح قانون الولاية الجزائري 07/12، مرجع سابق، ص 240.

<sup>3</sup> عبد الهادي بلفتح، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام فرع المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة قسنطينة، سنة 2010/2011، ص 85-86

**ثانيا: صلاحيات الوالي في مجال التنفيذ:**

لم يختلف قانون الولاية الجديد 07/12 كثيرا عن القانون السابق 09/90، حينما أوجب المشرع على الوالي السهر على تطبيق القوانين والتنظيمات، إضافة إلى ضرورة احترام رموز الدولة وشعاراتها على اقليم الدولة، مع ملاحظة أن المادة 95 من قانون الولاية 09/90، والمادة 151 من الأمر 38/69 المتضمن أول قانون للولاية، لم تشر إلى احترام رموز الدولة وشعاراتها على اقليم الولاية، وهذا يمثل إضافة إلى قانون الولاية لسنة 2012 وبهذا فهو مكلف ب:

أ: تنفيذ القوانين والأوامر الصادرة عن السلطة التشريعية في مختلف المجالات، وذلك بعد نشرها في الجريدة الرسمية.

ب: تنفيذ التنظيمات: يلتزم الوالي بتنفيذ مختلف التنظيمات واللوائح (القرارات التنظيمية) الصادرة عن هيئات الإدارة المركزية سواء تمثلت في مراسيم رئاسية أو تنفيذية.<sup>1</sup>

وبالرجوع إلى المادة 95 من قانون الولاية 09/90 نجد أن المشرع أوجب على الوالي تنفيذ قرارات الحكومة، زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء، وهذا نفس ما ورد في نص المادة 119 من القانون 07/12 يسهر الوالي على اعداد مخططات تنظيم الاسعافات في الولاية وتحيينها وتنفيذها، ولقد وضع القانون للوظيفة التنفيذية التي يقوم بها الوالي آليات تتم بموجبها وتتمثل في القرارات الادارية والتعليمات والمنشورات.

ج: تنفيذ أحكام القضاء: تخضع الأحكام والأوامر القضائية لنظام قانوني خاص بتنفيذها يعرف بطرق التنفيذ، فالأحكام القضائية مهما كان نوعها تأخذ شكلا إجرائيا لتنفيذها.<sup>2</sup> واعتبارا لما قد تخلقه من مشاكل وعواقب على الاستقرار الاجتماعي والسياسي على المستوى المحلي، فقد قرر المشرع منح الوالي سلطة تعطيل تنفيذ الأحكام والأوامر التي يرى أن تنفيذها يخل النظام العام في الولاية، فحسب نص المادة 324 من الأمر

<sup>1</sup> حياة فدل، المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري مذكرة ماستر، تخصص قانون اداري، جامعة بسكرة، سنة 2013/2014، ص 64 - 65.

<sup>2</sup> عبد الهادي بلفتح، مرجع سابق، ص ص 94-95.



رقم 66/154<sup>1</sup> المتضمن قانون الاجراءات المدنية الفقرة الثالثة التي تعطي والي الولاية الحق في طلب وقف تنفيذ القرار متى رأى أو استنتج أن الوضع الأمني لا يسمح بالتنفيذ، أو أن موضوع التنفيذ نفسه لا محالة سيعكر صفو الحياة العادية للولاية، وقد يؤدي إلى اضطرابات غير محمودة العواقب، على أن حق طلب توقيف التنفيذ مقيد بشروط وهي :

- 1- أن يكون التنفيذ من شأنه الاخلال بالنظام العام، سواء على مستوى التنفيذ أو إقليم الولاية ككل.
  - 2- أن يقدم الوالي طلبا مسببا يحتوي على الدوافع الموضوعية التي أملت عليه تقديم طلب وقف التنفيذ.
  - 3- أن يقدم الوالي طلبه بوقف التنفيذ إلى الجهة المختصة بالتنفيذ، وهي النيابة بطبيعة الحال خلال ثلاثين يوما من تاريخ إشعاره بالرغبة في القيام بإجراءات التنفيذ.
  - 4- أن يلتزم الوالي بالمدة المقررة بوقف التنفيذ وهي ثلاثة أشهر، أي أن على الوالي ألا يطلب مدة أكثر، على الأقل عند اشعاره للمرة الأولى - في الظروف العادية- أما ما عداه فحسب رأي راجح إن ذلك مرتبط بتغير الظروف التي أملت التوقيف من عدمه، على أن هذا التوقيف ليس أبديا إذ يعود موضوع التنفيذ إلى الواجهة متى عادت الأمور إلى وضعها الطبيعي وبعد اتخاذ الاحتياطات اللازمة.<sup>2</sup>
- إلا إن قانون الإجراءات المدنية الجديد 09/08<sup>3</sup> ألغى تماما هذه الفقرة، بعدما كان المشروع المقدم إلى المجلس الشعبي الوطني يتضمن فقرة تشير إلى شعار الوالي من قبل النائب العام عن كل تسخيرة للقوة العمومية للتنفيذ، إلا أنه تم استبعاده من النص النهائي، وبالتالي ألغى القانون الجديد حق وقف التنفيذ الذي كان ممنوحا للوالي

<sup>1</sup> الأمر رقم 154/66 مؤرخ في 08/06/1966 المضمن قانون الاجراءات المدنية المعدل والمتمم، جريدة رسمية رقم 48 مؤرخة في 10/06/1966. (ملغي).

<sup>2</sup> سائح سنقوقة، قانون الاجراءات لمدينة نسا وتعليقا وشرحا وتطبيقا، دار الهدى، الطبعة الأولى سنة 2001ص243.

<sup>3</sup> قانون 09/08 المؤرخ في 25/08/2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية -جريدة رسمية رقم 21 مؤرخة في 23/04/2008.

لمدة ثلاثة أشهر.<sup>1</sup> وذلك ربما حرصا على حقوق وحرّيات المواطنين وتكريسا لمبدأ الفصل بين السلطات .

### الفرع الثاني: صلاحيات الوالي في مجال ضبط:

قد أوكل المشرع للوالي إضافة إلى اختصاصات أخرى تتمثل أساسا في الضبط الإداري بمختلف مجالاته (أولا)، والضبط القضائي (ثانيا).

#### أولا: في مجال الضبط الإداري:

يقصد بالضبط الإداري كما عرفه الأستاذ عمار عوابدي "بأنه كل الأعمال والاجراءات والأساليب القانونية والمادية والفنية التي تقوم بها السلطات الإدارية المختصة، وذلك بهدف ضمان المحافظة على النظام العام بطريقة وقائية في نطاق النظام القانوني للحقوق والحرّيات السائد في الدولة".

ويعتبر الضبط الإداري من أهم وظائف الدولة وأخطرها، لتعلقه أساسا باستخدام القوة وفرض قيود على الحرّيات الفردية، بهدف حماية النظام العام في المجتمع، ومن جهة ثانية وجود نظام الحرّيات العامة المكفولة بموجب الدستور والقوانين، مما قد يشكل مساسا بها إن استهدفت الإدارة العمومية ضبط النظام العام دون مراعاة لنظام الحرّيات الأساسية.<sup>2</sup>

وينقسم إلى ثلاث عناصر وهي الحفاظ على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة:

#### أ: صلاحياته مجال الحفاظ على الأمن العام:

يقصد بالأمن العام تحقيق كل ما من شأنه اطمئنان الإنسان على نفسه وماله، من خطر الاعتداءات والانتهاكات، واتخاذ الاجراءات اللازمة لمنع وقوع الكوارث الطبيعية، والكوارث والاحطار العامة، كالحرائق والفيضانات والسيول، والانتهاكات التي قد يتسبب بها الإنسان كجرائم القتل والسرقة والمظاهرات وأحداث الشغب وحوادث المرور، ويعد الأمن العام أهم أهداف الضبط الإداري، بحيث يلقي على عائق الإدارة

<sup>1</sup> نسيم يخلف، الوافي في طرق التنفيذ، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، سنة 2014 ص 84.

<sup>2</sup> علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، دار الهدى، سنة الطبع 2010،

العمومية ككل المركزية والمحلية.<sup>1</sup> وقد أجمعت جميع القوانين الخاصة بالولاية الثلاثة، بدءا من الأمر 38/69 في مادته 152 والقانون 09/90 في مادته 96، وصولا إلى القانون الحالي 07/12 في المادة 114 على مسؤولية الوالي في المحافظة على النظام العام والأمن والسلامة والسكينة العمومية.

والأمن العام هو العنصر الأول في النظام العام، هدفه المحافظة على سلامة المواطن واطمئنانه على نفسه وماله من المخاطر التي يمكن أن تقع عليه في الطرق أي مجال المرور والأماكن العمومية وحمايته من الكوارث والأخطار العمومية كالفيضانات أو الحريق أو الأوبئة والحوادث التي تقع بين المجانين والاعتداءات المسلحة.<sup>2</sup>

### ب: صلاحياته مجال الحفاظ على الصحة العامة.<sup>3</sup>

إلى جانب توفير الأمن العام للجمهور، يقع على عاتق السلطة العامة اتخاذ الاجراءات اللازمة بغرض وقاية صحة الأفراد أيما كان مصدر الخطر أو المرض، سواء الحيوان أو المياه أو أي مادة أخرى، فإذا تبين للسلطة العامة أن مادة غذائية ما أصبحت تشكل خطرا على صحة الأفراد جاز لها اتخاذ كل إجراء بغرض منع بيعها أو عرضها للجمهور، ولو عن طريق القوة العمومية وإذا تبين لها استنادا لتقارير طبية أن الاغنام مثلا في مكان محدد يعاني من أمراض تهدد المستهلك، فالإدارة صلاحية منع بيعه في الأسواق في ذلك المكان، وكذلك منع بيع لحومها، ولا تتدخل الإدارة فقط عند ظهور الخطر أو المرض، وإنما قبله أيضا وهو الأصل في إجراءات الضبط، فلها أن تراقب مجاري المياه ومعالجتها ومنع استعمالها، ولها أن تراقب المواد المعروضة للبيع خاصة المواد ذات الاستهلاك الواسع، وإن تفرض إجراءات لحمايتها، ولها أن تباشر كل إجراء يهدف لحماية الصحة العامة ولو بلغ الأمر حد غلق المساحات أو المحلات التجارية.

<sup>1</sup> علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص38.

<sup>2</sup> حياة فدل، مرجع سابق، ص 65.

<sup>3</sup> عمار بوضياف، شرح قانون الولاية الجزائري 07/12، مرجع سابق، ص 303-304.

**ج: صلاحياته في مجال الحفاظ على السكنية العامة:**

يقع على عاتق الوالي في إطار ممارسة مهامه الضبطية، القضاء على مصادر الإزعاج في الشوارع والطرق العامة، إذ من حق الأفراد في كل مجتمع أن ينعموا بالهدوء والسكنية في الطرق والأماكن العامة، وإن لا يكونوا عرضة للفوضى والضوضاء وذلك باتخاذ جميع التدابير التي تكفل الهدوء ومنع المتشردين والمتسولين من مضايقة الأفراد، ومنع استعمال مكبرات الصوت التي تؤذي الناس بضجيجها مثل إجراء الحفلات أو اللقاءات العامة سواء في النهار أو الليل بدون تراخيص، وكذا القضاء على الصخب الذي تصدره المصانع والمؤسسات أو حتى الأشغال العامة، وكل ذلك لتحقيق السكنية العامة.<sup>1</sup>

كما يجوز للوالي عندما تقتضي الظروف الاستثنائية ذلك، أن يطلب تدخل تشكيلات الشرطة والدرك الوطني المتمركزة في إقليم الولاية عن طريق التسخير، ويتولى الوالي تنسيق أعمال مصالح الأمن في الولاية، كما يعتبر الوالي مسؤولاً حسب الشروط التي تحددها القوانين والتنظيمات عن إعداد تدابير الدفاع والحماية، التي لا تكتسب طابعاً عسكرياً وتفيزه.<sup>2</sup>

**ثانياً: في مجال الضبط القضائي:<sup>3</sup>**

يقصد بالضبط القضائي الإجراءات التي تتخذها السلطة القضائية للتحري عن الجرائم بعد وقوعها والبحث عن مرتكبيها تمهيداً وجمع الأدلة اللازمة للتحقيق معهم ومحاكمتهم وتوقيع العقوبة.<sup>4</sup>

الوالي باعتباره ممثلاً للسلطة التنفيذية ملزم باحترام استقلالية العدالة، إلا في حدود التعاون بين السلطات، إلا أن قانون الإجراءات الجزائية لم يكتفي باعتباره معاوناً فقط لجهاز العدالة الجزائية، بل منحه صفة ضابط الشرطة القضائية في حدود خاصة،

<sup>1</sup> توفيق حبارة، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية 07/12، مذكرة ماستر، تخصص قانون

اداري، جامعة ورقلة، 2013/2012، ص27.

<sup>2</sup> ناصر لباد، الوجيز في القانون الاداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة، سنة 2010، ص

128.

<sup>3</sup> عبد الهادي بلفتحي، مرجع سابق، صص100-101.

<sup>4</sup> علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، مرجع سابق، ص35.

حددها المادة 28 من قانون الاجراءات الجزائية سالف الذكر فهو لا يجوز اختصاص شامل في مجال الضبط القضائي، واختصاصاته ترد عليها مجموعة من القيود أهمها :

- ممارسة الوالي سلطة الضبط القضائي في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة، كالتجهيز دون إذن أو الاعتداء على الأملاك العمومية .
- توفر حالة الاستعجال، حيث لا يمكنه إخطار وكيل الجمهورية مباشرة.
- عدم علمه بأن السلطة القضائية قد تم إخطارها بوقوع الجريمة.

وحتى من ناحية الزمن فسلطة الوالي مقيدة في مجال الضبط القضائي، حيث أنه يجب عليه أن يبلغ وكيل الجمهورية خلال مدة أقصاها ثمانية وأربعون (48) ساعة، متخليا بذلك عن جميع الاجراءات للسلطة القضائية المختصة.

تتميز سلطات الضبط القضائي الممنوحة للوالي بكونها مقيدة بشروط تحد من تدخله في جميع القضايا، فاختصاصه نوعيا وخصوصا وليس شاملا، ويختلف كثيرا عن الصلاحيات الممنوحة في نفس المجال لرئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي يجوز اختصاصا شاملا ويعتبر ضابطا للشرطة القضائية، ويمكنه تولي المهام المنوطة برجال الشرطة القضائية، وسلطاته غير مقيدة بشروط قانونية كما هو الشأن بالنسبة للوالي، وذلك لاختلاف المركز الإداري لكليهما.

واختلاف البلدية عن الولاية، فالولاية قسم أكبر من البلدية، ويظهر فيها الوالي بمظهر سيادي وممثلا أعلى للسلطة التنفيذية، فأى تدخل له في مسار العدالة يعد خرقا لمبدأ الفصل بين السلطات إلا ما كان تعاوننا، فيدخل ضمن تعاون السلطات العامة في الدولة ولهذا فرض المشرع مجموعة من الشروط لقيام هذا التعاون وضمان لمبدأ الشرعية وسيادة القانون.

### المطلب الثاني: علاقة الوالي بسلطة الرئاسية:

تأخذ الولاية وصفي اللامركزية وعدم التركيز في نفس الوقت، ويمارس الوالي سلطاته وصلاحياته تبعا لهذا الوصف، فهو يضطلع بمهام تعتبر عن صميم العمل المركزي باعتباره ممثل الدولة الذي يرعى مصالحها على رأس هذا القسم الإداري ذو الأهمية البالغة، ولم يكتفي القانون بهذه الصلاحيات، فقد كلفه بمهام تعتبر اختصاص أصلي

للجماعة المحلية، ولم يكتفي بجعله يتدخل في عمل الجماعة اللامركزية.<sup>1</sup> ولدراسة هذه الصلاحيات قسمنا هذا المطلب إلى فرعين: الأول خاص بسلطات الوالي في تمثيل الولاية، أما الثاني فخاص بسلطة تنفيذ وإعلام مداورات المجلس الشعبي الولائي.

#### الفرع الأول: صلاحيات الوالي في تمثيل الولاية:

لما كانت الولاية تتمتع بالشخصية المعنوية كأساس قانوني لها، فهي تحتاج إلى نائب يعبر عن إرادتها بمفهوم المادة 50 من القانون 78/75.<sup>2</sup> المتضمن القانوني المدني، وبهذه الصفة يقوم الوالي بممارسة صلاحيات التمثيل الأساسية التالية:

#### أولاً: تمثيل الولاية في الحياة المدنية والإدارية:

يمثل الوالي الولاية في مختلف التظاهرات الرسمية وجميع الأعمال الإدارية والمدنية، وذلك وفقاً لما جاء في الفقرة الأولى من نص المادة 105 من قانون الولاية 07/12 سالف الذكر، والمطابقة للفقرة الأولى من نص المادة 86 من قانون الولاية 09/90 سالف الذكر، ويقصد بالأعمال المدنية، الأعمال التي يقوم بها الشخص المعنوي وكأنه شخص طبيعي كواجب الضيافة في حالة استضافة شخصية وطنية أو أجنبية، أو تقديم التعازي، أو التهاني أو تلبية الدعوات التي تتصل باسم الولاية، وبالتالي الحضور إلى الاحتفالات الوطنية والدينية أو الشعبية، وغير ذلك من الأعمال والنشاطات المدنية. كما يمثلها في الأعمال الإدارية، فهو الذي يمضي العقود باسمها ولصالحها، ويمضي أي اتفاقية مع أي ولاية أخرى كما أنه يقوم بإجراء مختلف الزيارات التفقدية، وزيارات العمل لمختلف الدوائر والبلديات على مستوى الولاية، كما يقوم باستقبال المواطنين والجمعيات المحلية وممثلي وسائل الإعلام والنواب.

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، طبعة 2014، ص 90.

<sup>2</sup> لأمر 58/75 مؤرخ في 26/09/1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم بالقانون 10/05 مؤرخ في 20/06/2006، جريدة رسمية 44 الصادرة في 26/06/2005.

من خلال هذه الصلاحيات، وخلافا للوضع بالبلدية حيث يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية، فإن مهمة تمثيل الولاية مسندة قانونا للوالي وليس لرئيس المجلس الشعبي الولائي.

وهدف المشروع من ذلك هو ابراز الهيمنة الكاملة للوالي على الولاية، لكن بالرغم من ذلك كان الأول أن يمنح رئيس المجلس الشعبي الولائي صلاحية التمثيل في الحياة المدنية للولاية بالتنسيق مع الوالي، وبالتالي تخفيف الأعباء على الوالي، ويترك التمثيل في الجانب الإداري للوالي نظرا للأهمية التي تتميز بها الأعمال الإدارية من خلال ما ينجز عنها من تصرفات لصالح الولاية.<sup>1</sup>

### ثانيا: تمثيل الولاية أمام القضاء:

الولاية هي الدرجة الثانية من درجات الإدارة المحلية، وهي مجموعة إقليمية متمتعة بالشخصية المعنوية، وتشكل كذلك مقاطعة إدارية للدولة وتحدث بموجب قانون. إن المقصود بالولاية إذن هو الشخص المعنوي العام بجميع هيئاته ومصالحه الداخلية، سواء تعلق الأمر بهيئة مداولته (المجلس الشعبي الولائي المنتخب) ولجانه الدائمة والمؤقتة، أو بجهاز التنفيذ (الوالي ومصالحه الإدارية)، ويندرج ضمن المصالح الإدارية للوالي الدائرة، فهذه الأخيرة ليست لها الشخصية المعنوية، وإنما جهاز إداري مساعد للوالي.

ومن ثمة فالقرارات والتصرفات الصادرة عن الدائرة هي من زاوية القانون صادرة عن الولاية والدعوى ترفع ضد الولاية وليس ضد الدائرة، لأن المادة 87 من القانون 09/90 تنص على أن الوالي هو ممثل الولاية أمام القضاء.<sup>2</sup>

وهو نفس ما ذهب إليه القانون الجديد 07/12 حيث تنص المادة 106 منه على أنه "يمثل الوالي الولاية أمام القضاء" وكذا المادة 823 من قانون الاجراءات المدنية والإدارية رقم 09/08 سالف الذكر التي نصت على نفس الشيء. ولم يورد المشروع أي استثناءات، على عكس ما ورد في المادة 87 من القانون السابق

<sup>1</sup> توفيق حبارة، مرجع سابق، ص 32.

<sup>2</sup> مسعود شيهوب، المبادئ للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 3 سنة 2005، ص 358.

09/90 أين استثنى المنازعات التي تكون الولاية طرفا فيها ضد الدولة والجماعات المحلية، إلا أن تعديل المشرع لهذه المادة وحذفه لتلك الاستثناءات، قد يجعل من الوالي مدعيا ومدعي عليه في نفس الوقت في حالة النزاع الذي يكون بين الدولة والولاية كجماعة محلية.<sup>1</sup>

بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 215/94<sup>2</sup> نجد أن أجهزة الإدارة في الولاية الموضوعه تحت سلطة الوالي تتمثل في: الكتابة العامة، المفتشية العامة، الديوان، رؤساء الدوائر، والوالي بصفته رئيس إدارة الولاية يسهر على التنظيم الهيكلي لهذه الأجهزة ويراقب نشاطها باستمرار عن طريق:

- سلطة التوجيه.

- سلطة الرقابة على أعمال الموظفين.

- سلطة الرقابة على الموظفين.<sup>3</sup>

أ/ سلطة التوجيه: يتمثل هذا العنصر فيما يصدره الوالي من أوامر وتعليمات والمنشورات إلى مرؤوسيه المباشرين، والتعليمات هي الأوامر الصادرة عن الوالي إلى موظف محدد وقد تكون شفوية أو كتابية، أما المنشورات فهي الأوامر الصادرة إلى طائفة من الموظفين وتأخذ دائما شكلا كتابيا، ويملك الوالي من هذه الناحية عدة سلطات، أهمها سلطة تنظيم وتوزيع المهام على المرؤوسين وسلطة التنظيم الداخلي وسلطة التنظيم فيما لم يصدر في شأنه نصوص قانونيا.

ب / سلطة الرقابة على أعمال الموظفين<sup>4</sup>: يمارس الوالي رقابته على أعمال موظفي الولاية تطبيقا للأحكام العامة للقانون الإداري، وبمقتضى قانون الولاية، وتنفيذا لأحكام المرسوم التنفيذي 230/90 سالف الذكر، ويقوم في هذا المجال بالأعمال التالية:

- فحص مشروعية وملائمة الأعمال التي يقوم بها مرؤوسيه من الناحية الشكلية

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 91.

<sup>2</sup> المرسوم التنفيذي 215/94 المؤرخ في 1994/07/23 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، جريدة رسمية رقم 48 لسنة 1994.

<sup>3</sup> حياة فدل، مرجع سابق، ص 72.

<sup>4</sup> عبد الهادي بلفتح، مرجع ساب، ص ص 83-84



والموضوعية . - هو المسؤول على تسيير الحياة المهنية لموظفين التابعين للولاية،  
 ماعدا الموظفين المعنيين بمرسوم كالأمين العام للولاية ورئيس الديوان ورئيس الدائرة.  
 - توقيف تنفيذ القرارات الصادرة من المرؤوسين مؤقتا وكذلك سحبها أو إلغائها أو  
 تعديلها.

### ج/ سلطة الوالي على الموظفين:

تتمثل في سلطة الوالي على أشخاص الموظفين فيما يجوزه من سلطة في التعيين والنقل  
 والندب والإعارة والترقية والمنح التشجيعية والنظر في طلبات الموظفين بالاستقالة،  
 كما يضطلع أيضا بمناسبة الإشراف على أشخاص الموظفين بتقرير العقوبات التأديبية  
 على الذين يخالفون توجيهاته وأحكام القانون المنظم للمهام ويتعلق ذلك بالعقوبات  
 التأديبية المنصوص عليها في القانون كالتوبيخ والإنذار والتوبيخ والحرمان من المنح،  
 مع مراعاة الاجراءات القانونية كإحالة على المجلس التأديبي.

### الفرع الثاني: تنفيذ وإعلام مداوات المجلس الشعبي الولائي:

يسهر الوالي على نشر مداوات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها، بل يعتبر  
 المسؤول الأول على حسن تنفيذها، ويمارس إلى جانب ذلك صلاحيات الإعلام فيما  
 يتعلق بمداوات المجلس. وعليه سوف تقسم دراستنا إلى مجال التنفيذ (أولا)، وإلى  
 مجال الإعلام (ثانيا).

### أولا: تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي:<sup>1</sup>

لم يخرج المشرع عما ورد في قانون الولاية السابق 09/90 لما نص في المادة 83  
 منه على " ينفذ الوالي القرارات التي تسفر عن مداوات المجلس الشعبي الولائي"  
 حيث أنه نص في المادة 102 من قانون الولاية الجديد 07/12 على أن " الوالي يسهر  
 على نشر مداوات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها «ووسيلة التنفيذ التي يستعملها  
 الوالي في تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي قد حددتها المادة 124 من القانون  
 07/12 وهي القرارات التي يصدرها الوالي من أجل تنفيذ هذه المداوات. وجاءت

<sup>1</sup> حياة فدل، مرجع سابق، ص74.

هذه المادة مطابقة لأحكام المادة 103 من القانون السابق 09/90 والمادة 51 من الأمر 38/69 المتعلق بالولاية.

نصت المادة 55 من قانون الولاية الجديد " لا تنفذ مداوات المجلس الشعبي الولائي إلا بعد المصادقة عليها من قبل الوزير المكلف بالداخلية في أجل أقصاه شهرين متي تعلق الأمر بما يلي: -الميزانيات والحسابات وقد وردت في القانون 09/90. -التنازل على العقار واقتناء أو تبادله، وهذه حالة جديدة فبغرض المحافظة على الوعاء العقاري وإضفاء شرعية على المعاملات العقارية استوجب المشرع المصادقة الصريحة وحسنا فعل.

- اتفاقية التوأمة، ولم يرد في قانون 1990.

- الهبات والوصايا الأجنبية، وهذا أمر طبيعي فالهبات والوصايا من مصدر أجنبي تحتاج إلى تحريات لازمة في الموضوع، وتدخل جهات متعددة لمنح الترخيص للمجلس بقبول الهبة أو الوصية الأجنبية.

كما أن المشرع بسط إجراءات إنشاء المؤسسة ولم تعد تخضع لقرار مركزي.<sup>1</sup> أما فيما يخص نص المادة 53 من قانون الولاية 07/12، نجد المشرع أشار فيها أن الوالي لا ينفذ مداوات المجلس الشعبي الولائي، وبالتالي تبطل بقوة القانون المداوات:

1- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

2- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

3- غير المحررة باللغة العربية.

4- التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته.

5- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس.

6- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي.

وما نلاحظه من خلال المادة 53 أن المشرع أضاف حالات جديدة، خلافا للمادة 51 من القانون رقم 09/90، وكذلك المادة 59 من الأمر 38/69 وهذه الحالات متمثلة في

1- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

<sup>1</sup> عمار بوضياف، شرح قانون الولاية الجزائري 07/12، مرجع سابق، ص ص 336-337.

2- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

3- غير المحررة باللغة العربية.

4- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي.

وكذلك ما نلاحظه من خلال هذه المواد، أن حالة المداولات المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس أشارت إليها المادة 53 من القانون 07/12 والمادة 51 من قانون الولاية 09/90، في حين أن هذه الحالة لم يتم ذكرها في المادة 59 من الأمر 38/69 المتضمن قانون الولاية.<sup>1</sup>

وكذلك يعد الوالي مشروع الميزانية، ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها وهو الأمر بالصرف حسب نص المادة 107 من قانون الولاية الجديد 07/12، إلا أن الموافقة عليه لا تتم إلا بعد موافقة السلطة المركزية ممثلة في الوزير المكلف بالداخلية وذلك في أجل أقصاه شهرين.

وعليه يختص الوالي بالصلاحيات المالية على مستوى الولاية، وفقا للإجراءات المحاسبية المعمول بها (المحاسبة الإدارية للإيرادات والنفقات) والقيود بالاحترام الدقيق للتنظيم الجاري به العمل تحت طائلة العقوبات المدنية والجزائية.<sup>2</sup>

**ثانيا: إعلام مداولات المجلس الشعبي الولائي:**

إن صلاحيات الوالي فيما يتعلق بمداولات المجلس الشعبي الولائي قد تحددت بموجب المواد 103، 104، 109 من قانون الولاية 07/12، والتي تقابلها في قانون الولاية السابق 09/90 المواد 84، 85، 89، 91، وبناء على ذلك فإن صلاحيات الوالي في مجال الإعلام عن مداولات المجلس الشعبي الولائي تتمثل في :

أ : يقدم الوالي عند افتتاح كل دورة عادية تقريرا عن تنفيذ المداولات المتخذة خلال الدورات السابقة، كما يطلع المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية وهذا وفقا للمادة 103 من القانون 07/12 التي تنص "كما يطلع المجلس الشعب الولائي سنويا على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية".

ب : يطلع الوالي المجلس الشعبي الولائي بانتظام خلال الفترات الفاصلة بين الدورات

<sup>1</sup> حياة فدل، مرجع سابق، ص ص 75 - 76

<sup>2</sup> توفيق حبارة، مرجع سابق، ص 36.

على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس الولائي في إطار التشريع والتنظيم المعمول به، وهذا وفقا للمادة 104 من قانون 07/12.

ج: يقدم الوالي أمام المجلس الشعبي الولائي بيانا سنويا حول نشاطات الولاية، يتبع مناقشة يمكن أن ينتج عن ذلك توصيات، يتم إرسالها إلى الوزير المكلف بالداخلية وإلى القطاعات المعنية حسب ما نصت عليه المادة 109 من قانون 07/12.

د: نشر مداورات المجلس الشعبي الولائي: يسهر الوالي على نشر مداورات المجلس الشعبي الولائي وأشغاله، لغرض اطلاع الجمهور عليها وتكريسا لمبدأ الرقابة الشعبية، حيث يتيح نشر المداورات لأي مواطن الاطلاع على فحواها، وإمكانية الطعن فيها إداريا لوزير الداخلية أو قضائيا، وذلك طبقا للأحكام المشتركة للمادة 104 من قانون الولاية 09/90.

بفحص جملة هذه الاختصاصات المسندة إلى الوالي، يتضح أن اختصاصاته بوصفه سلطة لا تركيزية أكثر تعددا وأهمية من تلك التي يمارسها باسم المجموعة المحلية، مما يجعله في الواقع سلطة حقيقية لعدم التركيز أكثر تعددا وأهمية من تلك التي يمارسها باسم المجموعة المحلية، مما يجعله في الواقع سلطة حقيقية لعدم التركيز أكثر منه سلطة محلية، إن هيمنة الاختصاصات اللاتركيزية للوالي على مجمل عمل الولاية، يجعل من الأخيرة تابعا له لا يتحرك إلا ايجاد منه فهو المنشط الوحيد للمجلس الشعبي والتنفيذي علة السواء.

لقد تساءل بعضهم عما إذا كان الازدواج الوظيفي للوالي ليس في حقيقته إلا إدماج للوظيفتين.

خاتمة

## الخاتمة:

إن السلطة الرئاسية من دعائم النظام المركزي حيث تضمن وحدة التخطيط والتنفيذ، كما أن السلطة الوصائية تعتبر من دعائم النظام اللامركزي لضمان وحدة الدولة وحفاظا على مصلحة المواطنين وكذلك حفاظا على مصلحة الشخص اللامركزي لما يحتاجه من مساعدة تقنية وفنية. وتتصدر مظاهر السلطة الرئاسية في التعيين والترقية والتأديب والإشراف والتوجيه، أما مظاهر السلطة الوصائية فتتمثل في التعيين والتأديب والحل والوقف والإشراف والتوجيه. ورغم الضوابط القانونية التي تتميز السلطة الرئاسية عن السلطة الوصائية إلا أنه يبقى هناك تداخل بين هاتين السلطتين لاتحاد مظاهرها، ولو أن السلطة الرئاسية تتميز في سيطرة السلطة التنفيذية على الهيئات المركزية بوسائل الرقابة المتاحة لها إلا أن هذه الرقابة تختلف ضيقا واتساعا بحسب الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

فقد تكون الإدارة أداة لتقليص وتضييق حقوق الإنسان كما قد تكون وسيلة تضمن بها تحقيق متطلبات الأشخاص وبذلك ترقى الإدارة بخدماتها وتحقق المصالح العام. كما أن الهيئات اللامركزية لا تمتاز بالاستقلال التام ما دامت تخضع للسلطة الوصائية التي لها حق الإشراف والتوجيه، فنجد أن الرقابة على الميزانية إجبارية وبالتالي فإن السلطة التنفيذية تسيطر على جانب هام من نشاط الهيئات اللامركزية (النشاط المالي) لما للدولة من سلطة ضبط فلها حل المجالس المنتخبة واستبدالها بمجالس أخرى سواء عن طريق التعيين أو الانتخاب فهي تسيطر على المجالس المنتخبة سيطرة تامة.

الرئاسية والسلطة الوصائية بطبيعة نظام الدولة فمتى كان نظاما ديمقراطيا نقصت حدتها، ولقد أصبح من الأمور المؤكدة أن على الإدارة أن تلعب دورا أساسيا في عملية التنمية الشاملة التي لا توجد دولة إلا ويدفعها الطموح أن تقطع أشواطا ملموسة على طريقها. وبالطبع فإنه لبناء نظام متطور للإدارة لا نكتفي بمجرد اصدار قوانين أو مراسيم خاصة بذلك، وإنما بكيفية تطبيق وأحكام السلطة الوصائية والسلطة الرئاسية ورقابتهما من الجهات المركزية العليا في الدولة إلى الجهات اللامركزية الإقليمية وذلك من خلال رقابة السلطة الرئاسية والتي تتخذ في سبيل أعمال رقابتها عدة أشكال كسلطة

الحلول والالغاء والسحب والتعديل هذا فيما يخص الاجهزة الادارية في الدولة. حيث يتضح لنا من خلال دراستنا أن المشرع الجزائري لا يراعي بين التلازم بين السلطة والمسؤولية، فمسؤولية الوزراء السياسية تبرر منحهم سلطة رئاسية على مرؤوسيههم وأعمالهم فطالما أن الوزراء مسئولون سياسيا عن أعمال مرؤوسيههم، فيجب أن يمنحوا السلطة المقابلة لذلك والموازية لهذه المسؤولية حيث يجب أن تخول لهم سلطة رقابية ولاحقة على أعمال مرؤوسيههم، لذا يقال وبحق أن الرئيس بمقتضى سلطته الرئاسية يتمتع بسلطة مطلقة آثرت سلبا على الادارة، كما أن ممثلي السلطة المركزية يمارسون رقابة وصائية على الإدارة اتسمت بطابعها المتشدد وذلك بما أن المشرع الجزائري لا زال يأخذ بالأسلوب الفرنسي القديم الذي مارس رقابة وصائية متشددة وواسعة، وهذا ما أدى إلى المساس بحرية واستقلال الإدارة حيث أن هذه الرقابة لم تقتصر على رقابة المشروعى وإنما امتدت إلى رقابة ملائمة.

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

## قائمة المصادر والمراجع:

### أولا - الكتب:

- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية 1996.
- أنس جعفر قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، الطبعة الثانية 1989، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر.
- إبراهيم عباس نثرو د.هنري البرز، المفاهيم الأساسية في علم الإدارة، دار الناشر جون وايلي وأولاده.
- لسيد محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1984.
- جورج فودال، القانون الإداري ترجمة منصور القاضي، الجزء الثاني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، سنة 2001.
- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية 1982.
- حماد محمد شطا: تطور وظيفة الدولة الكتاب الأول، نظرية المرافق العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1984.
- حمدي سليمان سحيمات لقبيلات، الرقابة الإدارية والمالية الأجهزة الحكومية مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، طبعة 1998.
- سائح سنقوقة، قانون الاجراءات المدنية نصا وتعليقا وشرحا وتطبيقا، دار الهدى الطبعة الاولى سنة 2001، الجزائر.
- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، دار النشر بالإسكندرية 2004.
- سيد خليل هيكل، الرقابة على المؤسسات العامة الإنتاجية والاستهلاكية، منشأة المعارف الإسكندرية 1971.
- سيد محمود الهواري، الإدارة العامة، طبعة الأولى 1964 .
- صلاح الدين فوزي، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، سنة 2000.
- طعيمة الجرف، المنازعات الإدارية، القانون الإداري 1978.



- عبد العزيز الجوهري، الوظيفة العامة دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر.
- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الطبعة 2007.
- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، دار الهدى سنة الطبع 2010، الجزائر.
- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع طبعة 1 سنة 2010، الجزائر.
- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية الجزائري 07/12، جسور للنشر والتوزيع، طبعة 2012، الجزائر.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة الجزائر.
- عمار عوابدي الأساس القانوني للمسؤولية الإدارية عن أعمال موظفيها، مركب الطباعة الجزائر 1982.
- عمار عوابدي القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة 2005.
- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني.
- فتوح أبو العزم وفارس خليل وهبة، القيادة وتخطيط مجتمعنا الاشتراكي، مكتبة القاهرة الحديثة، الطبعة الأولى 1966 .
- فريدة قصير مزياني، القانون الإداري الجزائري، طبعة 2001 .
- فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية 2004.
- فؤاد مهنا، سلسلة الإصلاح الإداري وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم والإدارة الإسكندرية، دار المعارف 1978.
- كمال بربار، نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات.
- مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية 2002.
- مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية.

- محمد أحمد فتح الباب، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية جامعة حلوان 1998-2000.
- محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، الجزء الأول، دراسة المقارنة في أصول تنظيم الإدارة ونشاطها، عالم الكتب للنشر.
- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع 2004.
- محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع طبعة 2014، الجزائر.
- محمد باهي أبو يونس، الوجيز في الأموال والإدارة العامة، دار النشر والتوزيع، 2002 بيروت.
- محمد دويدار، مبادئ الاقتصاد السياسي، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع بالجزائر 1981.
- محمد رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية دراسة مقارنة، دار الشعب القاهرة، (لم يشر إلى سنة الطبع).
- محمد سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة 1966.
- محمد صالح فؤاد، القانون الإداري العام، دار الكتاب اللبناني والمكتبة المدرسية، الطبعة الأولى 1983.
- محمد وليد العباوي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة دار الثقافة لنشر والتوزيع 1998.
- مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول، تنظيم الإدارة العامة دار المطبوعات الجامعية، الطبعة الأولى 1995.
- ناصر لباد، التنظيم الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثانية 2001.
- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع طبعة 4، سنة 2010 الجزائر.
- نسيم يخلف، الوافي في طرق التنفيذ، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، سنة 2014 الجزائر.
- يوسف سعد الله الخوري، التنظيم الإداري أعمال وعقود إدارية، الجزء الأول، طبعة الثانية 1998.

## ثانيا - النصوص القانونية:

### 1/ الدساتير:

- الدستور الجزائري لسنة 1963، المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية رقم 64، لسنة 1963.
- الدستور الجزائري لسنة 1976، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية رقم 94، الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1976.
- الدستور الجزائري لسنة 1989، المؤرخ في 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية رقم 9، صادرة بتاريخ 1 مارس 1989.
- الدستور الجزائري 1996، المؤرخ في 01 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية رقم 76، صادرة بتاريخ 8 ديسمبر 1996.
- القانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 63، صادرة بتاريخ 16 نوفمبر 2008.
- القانون 16-01، المؤرخ في 16 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 14، صادرة بتاريخ 7 مارس 2016.
- الدستور الفرنسي لسنة 1946، المؤرخ في 27 أكتوبر 1946، الجريدة الرسمية رقم 253، صادرة بتاريخ 28 أكتوبر 1946.

### 2/ المواثيق والاعلانات:

- الميثاق الوطني لحزب جبهة التحرير الوطني 1976 الذي تم بعد إعادة صياغته سنة 1986 والمنشور بالمرسوم رقم 22/86 بتاريخ 09/02/1986 (جريدة رسمية رقم 07 من نفس السنة).

### 3/ القوانين العادية:

- قانون رقم 09/08، المؤرخ في 25/02/2008، يتضمن قانون الاجراءات المدنية والادارية، جريدة رسمية رقم 21، مؤرخة في 23/04/2008.
- قانون رقم 10/11، المؤرخ في 22/06/2011، يتضمن قانون البلدية، جريدة رسمية رقم 37، لسنة 2011.
- قانون رقم 07/12 المؤرخ في 21/02/2012 يتضمن قانون الولاية، جريدة رسمية رقم 12، لسنة 2012.

#### 4/ الأوامر الرئاسية:

- أمر رقم 154/66 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون الاجراءات المدنية المعدل والمتمم، جريدة رسمية رقم 48 مؤرخة في 10/06/1966.
- أمر رقم 58/75 المؤرخ في 26/09/1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم بالقانون 10/05 مؤرخ في 20/06/2006، جريدة رسمية رقم 44 الصادرة في 26/06/2005.

#### 5/ المراسم التنفيذية:

- المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المؤرخ في 23/07/1994 المحدد لأجهزة الادارة العامة في الولاية وهياكلها، جريدة رسمية رقم 48 سنة 1994.
- ثالثا: الرسائل الجامعية.
- توفيق حباره، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية 07/12، مذكرة ماستر، تخصص قانون اداري، جامعة ورقلة، 2013/2012.
- حياة فدل، المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، تخصص قانون اداري، جامعة بسكرة، سنة 2013/2014.
- عبد الهادي بلفتح، المركز القانوني للوالي في النظام الاداري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام فرع المؤسسات السياسية والادارية، جامعة قسنطينة، سنة 2010/2011.
- عطا الله أبو حميدة، رسالة ماجستير (بدون سنة).
- عمار عوابدي، السلطة الرئاسية مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، رسالة دكتوراه قدمت بجامعة الجزائر 1980، المؤسسة الوطنية للكتاب 1984.
- مختار بوشيبة، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون الإداري، مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على المؤسسة الاقتصادية، دراسة مقارنة، جامعة الجزائر، معهد الحقوق سنة 1990.
- هشام بن ورزوق، الرقابة الوصائية على البلدية، رسالة ماجستير مقدمة بجامعة سطيف، كلية الحقوق، (بدون سنة).

#### رابعاً: المقالات والوثائق.

- مصطفى أبو زيد فهمي ، نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن ، مقال منشور بمجلة العلوم الإدارية العدد 01 سنة 1961.
- وثيقة حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1936/02/07 في قضية Jamart
- قرار محكمة النقض الفرنسية الصادرة بتاريخ 1839/03/16.

# الفهرس

مقدمة ..... أ-ج

## الفصل الأول : ماهية السلطتين الرئاسية والوصائية

تمهيد ..... ص5

المبحث الأول : مفهوم السلطة الرئاسية ..... ص5

المطلب الأول : تعريف السلطة الرئاسية في التشريع والقضاء وفي علم الإدارة ولدى فقهاء قانون ..... ص5

الفرع الأول : تعريف السلطة الرئاسية في التشريع ..... ص6

الفرع الثاني : تعريف السلطة الرئاسية في القضاء ..... ص8

الفرع الثالث : تعريف السلطة الرئاسية في علم الإدارة ..... ص10

الفرع الرابع : تعريف السلطة الرئاسية لدى فقهاء القانون الإداري ..... ص13

المطلب الثاني : أسس فكرة السلطة الرئاسية ..... ص15

الفرع الأول : الأساس السياسي للسلطة الرئاسية ..... ص15

الفرع الثاني : الأساس القانوني للسلطة الرئاسية ..... ص18

الفرع الثالث : الأساس العلمي والفني للسلطة الرئاسية ..... ص19

المطلب الثالث : مظاهر السلطة الرئاسية ..... ص20

الفرع الأول : مظاهر السلطة الرئاسية علي شخص مرؤوس ..... ص20

أولا : التعيين والترقية ..... ص21

ثانيا : سلطة التأديب والفصل التأديب ..... ص28

الفرع الثاني : مظاهر السلطة الرئاسية التي تقع على أعمال المرؤوس ..... ص33

أولا : الاشراف والتوجيه ..... ص33

ثانيا : سلطة التعقيب والرقابة ..... ص36

المبحث الثاني : مفهوم السلطة الوصائية ..... ص38

تمهيد ..... ص38

المطلب الأول : تعريف السلطة الوصائية ..... ص39

الفرع الأول : تعريف الوصاية الإدارية ..... ص39

الفرع الثاني: الاختلاف حول مصطلح الوصاية الإدارية.....	ص39
أولا: موقف الفقه من تعريف الوصاية الإدارية.....	ص40
ثانيا: موقف المشرع من تعريف الوصاية الإدارية.....	ص43
المطلب الثاني: تبيان عناصر وأهداف السلطة الوصائية.....	ص44
الفرع الأول: عناصر الوصاية الإدارية.....	ص44
أولا: لا تمارس إلا بمقتضى نص وفي حدوده.....	ص44
ثانيا: ارتباطها بأشخاص إدارية لا مركزية.....	ص46
الفرع الثاني: أهداف الوصاية الإدارية.....	ص48
أولا: احترام المشروعية.....	ص48
ثانيا: حماية المصلحة العامة.....	ص49
المطلب الثالث: مظاهر السلطة الوصائية.....	ص51
الفرع الأول: مظاهر الرقابة الوصائية على أعضاء الهيئات اللامركزية.....	ص52
أولا: الرقابة على أعضاء المجلس.....	ص52
ثانيا: الرقابة على المجالس كهيئة.....	ص53
الفرع الثاني: مظاهر السلطة الوصائية على أعمال الهيئات اللامركزية.....	ص55
أولا: سلطة التوجيه أو التصريح.....	ص55
ثانيا: الرقابة.....	ص56
<b>الفصل الثاني: معالم السلطتين الرئاسية والوصائية في قانون الولاية</b>	

## 07-12

<b>المبحث الأول: طبيعة العلاقة بين السلطتين الرئاسية والوصائية.....</b>	ص62
المطلب الأول: المعايير الفقهية للترقية بين السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية.....	ص62
الفرع الأول: بالنظر إلى طبيعتها ونطاقهما.....	ص63
الفرع الثاني: بالنظر إلى مضمون ووسائل كل منهما.....	ص65
الفرع الثالث: بالنظر إلى شروط تحركهما ووسائل الدفاع المقررة للأشخاص الخاضعة للوصاية.....	ص67
الفرع الرابع: بالنظر إلى أهدافهما وأطراف العلاقة بينهما.....	ص69
المطلب الثاني: مصدر صعوبة التمييز بين السلطة الرئاسية والوصائية.....	ص70
الفرع الأول: التداخل العضوي.....	ص70

- الفرع الثاني : التداخل الوظيفي ..... ص72
- الفرع الثالث : تطور مفهوم قواعد القانون الإداري ..... ص74

## المبحث الثاني : تكريس السلطتين الرئاسية والوصائية ضمن صلاحيات

- الوالي ..... ص75
- تمهيد ..... ص77
- المطلب الأول : علاقة الوالي بسلطة الوصائية ..... ص77
- الفرع الأول : صلاحيات في مجال تمثيل وتنفيذ ..... ص77
- أولا : صلاحيات الوالي في مجال تمثيل ..... ص78
- ثانيا : صلاحيات الوالي في مجال التنفيذ ..... ص80
- الفرع الثاني : صلاحيات الوالي في مجال الضبط ..... ص82
- أولا : في مجال الضبط الإداري ..... ص82
- ثانيا : في مجال الضبط القضائي ..... ص84
- المطلب الثاني : علاقة الوالي بسلطة الرئاسية ..... ص85
- الفرع الأول : صلاحيات الوالي في تمثيل الولاية ..... ص86
- أولا : تمثيل الولاية في الحياة المدنية والإدارية ..... ص86
- ثانيا : تمثيل الولاية أمام القضاء ..... ص87
- الفرع الثاني : تنفيذ وإعلام مداورات المجلس الشعبي الولائي ..... ص89
- أولا : تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي ..... ص89
- ثانيا : إعداد مداورات المجلس الشعبي الولائي ..... ص91
- الخاتمة ..... ص94

قائمة المراجع.

الفهرس.

الملخص.



## ملخص :

السلطة الرئاسية تقوم على أساس تدرج الوظائف بشكل هرمي والعلاقات التسلسلية بين الرئيس والمرؤوس في المنظمة الإدارية .. وتوجد أيضا في الإدارة اللامركزية حيث التدرج الوظيفي والتبعية الوظيفية بين الرئيس والمرؤوس يمكن أن توجد في المنظمة الإدارية الإقليمية أو المرفقية (المصلحية) ولكن الفرق هو أنه في الإدارة المركزية تكون التبعية الوظيفية بينها (الإدارة المركزية) وبين فروعها في الأقاليم (المحافظات) في حين لا توجد مثل هذه التبعية في حالة الإدارة اللامركزية إذ أنها تخضع لسلطة الوصاية من قبل الإدارة المركزية وعلى ذلك فإن التمييز بين السلطة الرئاسية والسلطة الوصائية يكمن في الحالات التالية :

**أولا :** في حالة السلطة الرئاسية توجد رابطة التبعية والعلاقات الرئاسية بين الإدارة المركزية وفروعها خارج العاصمة، وجوهر المركزية يكمن في هذه الرابطة التي تربط بين الإدارة المركزية وأجهزتها الفرعية في الأقاليم (المحافظات) والصفة المركزية لصيقة برابطة التبعية والتدرج الرئاسي وبعبارة أخرى أن الأجهزة الإدارية الفرعية الموجودة في الأقاليم التي تمنع بصلاحيات اتخاذ القرارات أعمالا لفكرة اللامركزية هي أجهزة تابعة للإدارة المركزية باعتبار أن علاقة التبعية بين هذه الأجهزة والسلطة المركزية هي علاقة تدرج رئاسي والتدرج الرئاسي هنا يشمل العلاقة بين الرئيس الإداري ومرؤوسيه كما يشمل الإدارة المركزية وفروعها في الأقاليم . في حين أن العلاقة بين الإدارة المركزية في العاصمة والمؤسسات أو المرافق الإدارية و الأقاليم هي علاقة وصاية إدارية أو كما يطلق عليها رقابة إدارية.

**ثانيا:** في حالة السلطة الرئاسية تكون الإدارات الإقليمية هي فروع للإدارة المركزية تابعة لها وظيفيا ورئاسيا في حين أن المرافق الإدارية الموجودة في الأقاليم تكون متمتعة بالاستقلال الإداري عن الإدارة المركزية ومعنى الاستقلال أنها تتمتع بشخصية معنوية وتمتع بأهلية ممارسة الحقوق والقيام بالواجبات أي أن السلطة الرئاسية وفروعها تتمتع بشخصية معنوية واحدة في حين أن الإدارة المركزية واللامركزية كل منها تتمتع بشخصية معنوية.

**ثالثا :** موظفو الإدارة اللامركزية لا يخضعون للإدارة بواجب الطاعة الرئاسية إذ أنهم قد يكونون منتخبين من قبل المواطنين مباشرة كما هو حال أعضاء مجالس الشعب في حين أن موظفي الإدارة المركزية في الأقاليم يخضعون للإدارة المركزية بواجب الطاعة الرئاسية ذلك أن سلطة اتخاذ القرارات النهائية في كافة شؤون الوظيفة الإدارية والنشاط الإداري تكون محصورة في يد

الإدارة المركزية بما في ذلك القرارات الإدارية المتعلقة بموظفي الإدارة وفروعها في الأقاليم. **رابعاً:** تمارس الإدارة المركزية سلطة الرقابة (الوصاية) الإدارية تجاه الهيئات اللامركزية وتظهر هذه السلطة في حالات تصديق بعض القرارات التي تنفذها الهيئة اللامركزية كما هو الحال في تصديق الوالي أو وزير الداخلية على قرارات المجالس البلدية في حين أنه في حالة السلطة الرئاسية يكون للرئيس الإداري إلغاء وتعديل وسحب قرار المرؤوس أي أن السلطة الرئاسية أكثر شمولاً من السلطة الوصائية حيث تمتع الإدارة المركزية بصلاحيات واسعة بكل ما يتعلق بشؤون الموظف من تعيين وتأديب وصرف من الخدمة.

**خامساً:** وكنتيجة لتمتع الهيئات اللامركزية بالشخصية المعنوية فتكون لها مميزات المستقلة عن الإدارة المركزية ولا يحق للإدارة المركزية التدخل في الجوانب المالية للهيئة اللامركزية بل لها سلطة مراقبة كيفية التصرف أو كيفية التصرف أو كيفية صرف الأموال. كما أنه لا يحق للإدارة المركزية إصدار أوامر وتعليمات خطية (تحريرية) إلى الهيئات اللامركزية لأنها مستقلة عضويًا عنها. في حين أنه يحق للإدارة المركزية توجيه مثل هذه التعليمات والأوامر إلى فروعها خارج العاصمة لوجود ارتباط عضوي بينها وبين فروعها.

**سادساً:** أن عنصر المسؤولية بالنسبة للإدارة المركزية متوفر في السلطة الرئاسية بشكل بارز وفعال، أما في حالة الوصاية فمسؤولية الرئيس الإداري المركزي غير واردة بالنسبة للهيئة اللامركزية باعتبار أن الرئيس الإداري تكون الإدارات الفرعية خاضعة مباشرة لتوجيهاته وتعليماته ويمارس إزاءها سلطة رئاسية وتخضع لإشرافه المباشر ويقدر هذه السلطة التي يمارسها تحدد مسؤوليته في حين أنه لا يشرف على الهيئة اللامركزية بشكل مباشر وعليه تحدد مسؤوليته في حسن استعماله لسلطته الوصائية (الرقابية).

**سابعاً:** تستطيع الإدارة اللامركزية مراجعة القضاء للطعن في القرارات الإدارية المركزية في حال صدورها بشكل مخالف للقانون (عدم المشروعية). أما بالنسبة لفروع الإدارة المركزية في الأقاليم فلا يحق لها الطعن بقرارات السلطة الرئاسية. هذا ولا بد من الإشارة إلى أن الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية لا يعني أن الهيئات المحلية مستقلة استقلالاً تاماً عن الإدارة المركزية لأن في ذلك تفتتاً لوحدة الدولة الإدارية وإنما تظل هذه الهيئات خاضعة لإشراف ورقابة السلطة الإدارية المركزية المسؤولة عن المصالح العليا لجميع أفراد الشعب في الدولة الواحدة. كما أنه قد كرست الدولة الجزائرية على غرار دول العالم، في تنظيمها الإداري على مبدئي، مبدأ المركزية الإدارية، ومبدأ اللامركزية الإدارية، فالمركزية تعني قصر وحصر الوظيفة الإدارية في

يد السلطة الادارية المركزية دون أن تشاركها في ذلك هيئات أخرى، وهذا من أجل درء مخاطر الانشقاق وحماية مبدأ وحدة الدولة، أما اللامركزية، فتعني توزيع السلطات الادارية بين هيئات السلطة المركزية، وبين هيئات عمومية محلية، تتمتع بالشخصية المعنوية، ولكنها تعمل تحت رقابة السلطة الادارية المركزية، وتعتبر الولاية جماعة إقليمية لامركزية، في تقديم الخدمة العمومية للمواطن المحلي ، و تحسين وضعيته الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من أجل تحقيق التنمية المحلية بالدرجة الأولى. بحيث يتجلى الإطار التشريعي لنظام الولاية، في القانون رقم 07-12، المؤرخ في 2012/02/21، المتعلق بالولاية، الذي صدر بمناسبة الإصلاحات السياسية التي باشرتها الجزائر، لتغطية الثغرات القانونية المتواجدة في القوانين السالفة الذكر، واستجابة للتطور العلمي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي والبيئي التي عرفته البلاد، وهذا من أجل جعل هذه الولاية المكان المناسب والفضاء الواسع لتقديم الخدمة العمومية الجوارية. وعلى هذا الأساس حمل هذا القانون العديد من الأحكام الجديدة التي مست عمل وسير وصلاحيات المجلس الشعبي الولائي ورئيسه والوالي، والموارد المالية للولاية، والرقابة الوصائية الممارسة على أعضاء وأعمال المجلس الشعبي الولائي، فهذه الأخيرة تم توسيعها وتشديدها من أجل جعل الولاية دائرة إدارية غير ممرزة، تعكس نشاط السلطة الإدارية المركزية أكثر من أنها جماعة اقليمية لامركزية من جهة، والمحافظة على مبدأ وحدة الدولة من جهة أخرى.

## Summary :

Presidential authority is based on the hierarchy of jobs and hierarchical relations between the superior and the subordinate in the administrative organization... It is also found in the decentralized administration, where the hierarchy and the functional subordinate can be between the superior and the subordinate. It is found in the administrative organization or regional utility (authority), but the difference is that in the central administration is the functional subordination between it (central administration) and its branches in regions (governorates), while there is no such subordination in the case to the decentralized administration because it is subject to the guardianship authority by the administration Centralization, so the distinction between presidential authority and guardian authority lies in the following cases: First: In the case of the presidential authority, there is a subordinate relationship and a presidential relationship between the central administration and its branches outside the capital, and the essence of centralization lies in this link between the central administration and its subsidiary bodies in the regions. (Provinces). The central personality is closely related to the relationship of subordination and the presidential hierarchy, in other words that the subsidiary administrative bodies located in regions where decision-making powers through actions of an idea other than the cabinet are prohibited, are organs of central administration, given that the relationship of dependency between these organs and the central authority is Presidential hierarchical relationship, and the presidential hierarchy here includes the relationship between the administrative chief and his subordinates as well as the central administration and its authorities. Branches in the regions. While the relationship between the central administration in the capital and the administrative institutions or facilities and the regions is a relationship of administrative guardianship, or as it is called, administrative control.

Second: In the case of the presidential authority, regional administrations are branches of the central administration functionally and are subordinate to it, while the administrative facilities in the regions enjoy administrative independence from the central administration, and independence means that they have the moral character and have the ability to exercise rights and implement duties, that is, the presidential authority and its branches It enjoys one legal personality, and the central administration and decentralization have a legal personality. Third: The employees of the decentralized administration are not subject to the central administration with the duty of presidential obedience, as they may be elected by the citizens directly, as is the case for members of the people's councils, while the employees of the central apparatus are subject to the administrative branches in the regions to the central administration with the duty of presidential obedience, as the authority to make final decisions in All affairs of the administrative position and administrative activity are confined to the hands of the central administration, including the administration. Decisions related to the administration's employees and its branches in the regions. Fourth: The central administration exercises administrative control authority (guardianship) over the decentralized bodies. This authority appears in cases of ratification of some decisions

implemented by the decentralized body, as is the case in the approval of the governor or the minister of interior on the decisions of municipal councils, while in the case of the presidential authority the administrative head has the right to: cancel the amendment and withdraw the decision of the subordinate, that is, the presidential authority is more comprehensive than the guardianship authority. As the central administration enjoys wide powers in everything related to employee affairs, including appointment, discipline and dismissal from service.

Fifth: As a result of the decentralized bodies having legal personality, they have independent budgets from the central administration. The central administration has no right to interfere in the financial aspects of the decentralized body, but rather has the authority to control its behavior or how the money is spent. In addition, the central administration has no right to issue written (written) orders and instructions to the decentralized bodies because it is organically independent from them. Whereas, the central administration has the right to direct such instructions and orders to its branches outside the capital due to an organic connection between it and its branches. Sixth: The element of responsibility for the central administration is available in the presidential authority in a prominent and effective way, but in the case of guardianship, the responsibility of the central administrative head is not mentioned for the decentralized body, given that the administrative head is directly subject to his directives and instructions and exercises presidential authority over it and is subject to his direct supervision and appreciates this authority. The one who exercises it determines his responsibility while he does not directly supervise the decentralized body, and accordingly his responsibility in the proper use of his (supervisory) authority is determined.

Seventh: The decentralized administration can review the judiciary to challenge the decisions of the central administration in the event that they are issued in violation of the law (illegality). As for the branches of the central administration in the regions, they do not have the right to appeal the decisions of the presidential authority. It must be noted that the introduction of the system of administrative decentralization does not mean that local bodies are completely independent from the central administration, because this is a fascination for the administrative unity of the state.

Also, the Algerian state, like the countries of the world, has consecrated in its administrative organization, on principles, the principle of administrative centralization and the principle of administrative decentralization. The risks of splitting and protecting the principle of the unity of the state. As for decentralization, it means the distribution of administrative powers between the central authority bodies, and between local public bodies that have a moral personality, but work under the control of the central administrative authority, and the state is considered a decentralized regional group in providing public service to the local citizen, And improving its economic, social and cultural situation, in order to achieve primarily local development. So that the legislative framework for the guardianship system is reflected in Law No. 12-07, dated 02/21/2012, related to the state, which was issued on the occasion of the political reforms undertaken by Algeria, to cover the legal gaps in the aforementioned laws, and in response to the scientific, economic, social and cultural development. And the environment that the country has known, and this is in order to make this state the

appropriate place and space for the provision of neighborhood public service. On this basis, this law carried many new provisions that affected the work, functioning, and powers of the Provincial People's Assembly, its president and the governor, the financial resources of the state, and the guardianship control exercised over the members and the work of the province People's Assembly, the latter being expanded and tightened in order to make the state an administrative department that is not centralized. It reflects the activity of the central administrative authority more than it is a decentralized regional group on the one hand, and preserving the principle of state unity on the other hand.