وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة يحي فارس بالمدية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

الرقابة على أعمال الهيئات المحلية في الجزائر

مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق

تخصص: إدارة ومالية

من إعداد الطالبين:
- ساعد برقاع
- محمد زياد مزواري

تحت إشراف الدكتور:
- حليم لعروسي

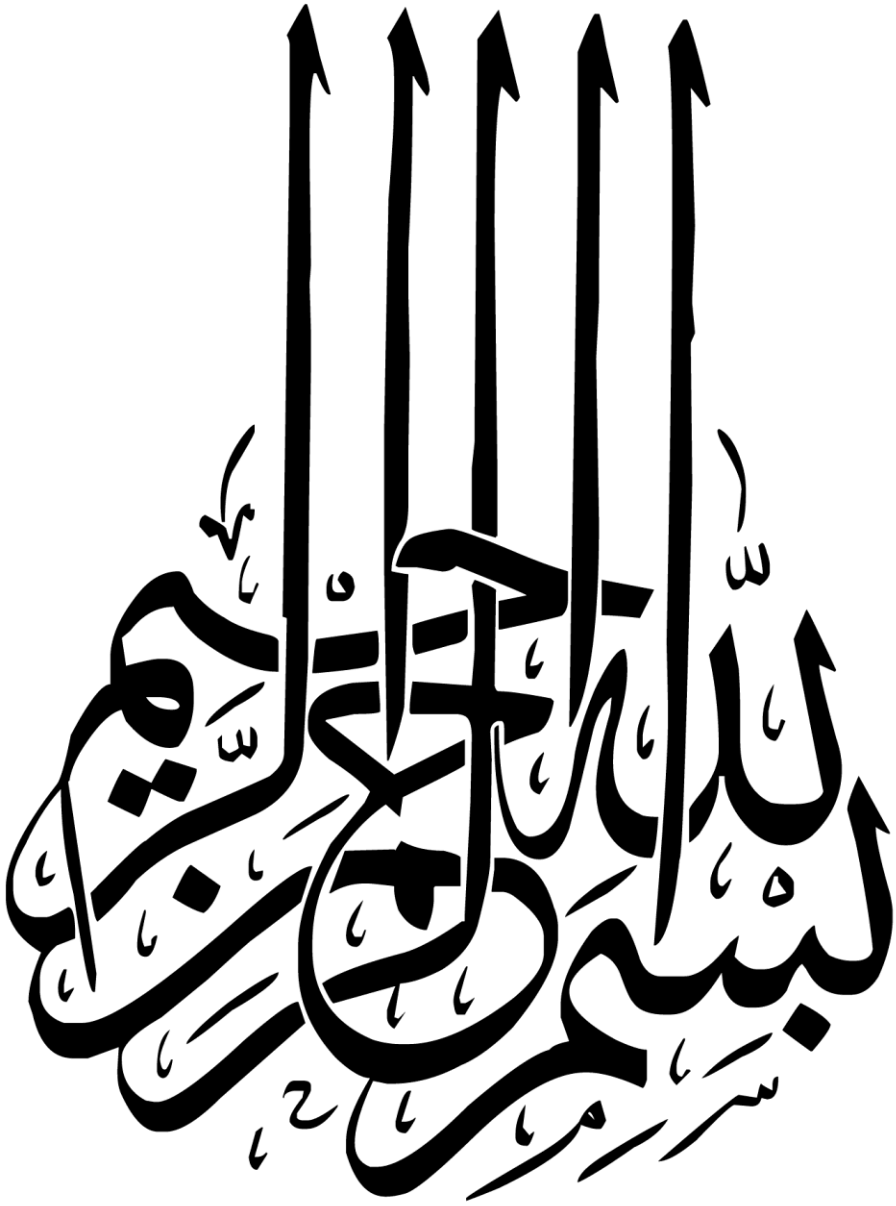
اللجنة المناقشة:

د. محمد لكحل.....رئيسا

د. حليم لعروسي.....مشرفا ومقررا

د. نبيلة بن عائشة.....عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 2016 – 2017


بسم الله الرحمن الرحيم

كلمة شكر و تقدير

إن الحمد والشكر لله جل في علاه، على توفيقنا لإتمام هذا العمل المتواضع ،وأعاننا على انجازه، فله الحمد أولا و آخرا.

كما نتقدم بجزيل الشكر والعرفان والامتنان وأصدق معاني التقدير والاحترام لأستاذنا الفاضل **"الدكتور حليم لعروسي"** المشرف على إعداد هذه المذكرة، الذي لمسنا منه المعاملة الجيدة والتأطير الممتاز، حيث انه لم يبخل علينا بنصائحه و إرشاداته المتواصلة ونشكره له صبره علينا كما نحيي فيه روح التواضع و الإخلاص.

كما نتقدم بشكرنا وامتناننا لأعضاء لجنة المناقشة لقبولهم مناقشة هذه المذكرة، وإلى كل من ساعدنا من قريب أو بعيد في إتمام هذا البحث وإخراجه إلى النور

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى روح من حملتني وهنا على وهن أمي الحنون رحمها الله.

إلى روح من رباني على حب الله و العلم و العمل أبي الغالي رحمه الله.

إلى روح من كان سندي في السراء والضراء أخي الأكبر مولود رحمه الله.

إلى أخواتي، وعائلاتهن والى أخي الأصغر محمد وعلي، أطال الله عمرهم وألبسهم لباس الصحة والتقوى والعفاف.

إلى كل من هم بمثابة إخوتي و أصدقائي و زملائي و رفاق دربي و إلى كل من شجعني على إتمام دراستي وأخص بالذكر صديقي محمد الباهي.

والى كل الأساتذة الأفاضل في كلية الحقوق و خاصة منهم أساتذة دفعة الماستر الإداري

وأخص بالذكر الأستاذ "الدكتور عبد الصديق شيخ" الذي كان لنا عونا ومشجعا.

إلى كل عمال وموظفي كلية الحقوق وذلك على ما يبذلونه من جهد في سبيل نجاح الكلية و ازدهارها.

و إلى كل من علمني حرفا و أنار لي الطريق نحو الهدف المنشود و إلى كل من أحب اهدي ثمرة هذا الجهد...

ساعد برقاع

إهداء

"واخفض لهما جناح الذل من الرحمة وقل رب ارحمهما كما ربياني صغيرا"

إلى أمي الغالية قدوتي وسندي ومصدر نجاحي

إلى أبي الذي هو رمز قوتي

أدامهما الله وأطال في عمرهما

إلى أخواتي الأعزاء "إيمان ، حسنة ، حبيبة" والحفيدة "جنان"

إلى صديقي وشريك بحثي " برقاع ساعد "

إلى كل اصدقائي

إلى كل من وسعتهم ذاكرتي ولم تسعهم مذكرتي

محمد زياد مزواري

مقدمة

إن من أقدم الأساليب التي اعتمدتها الدول في تنظيمها الإداري المركزية الإدارية، بحيث تقوم هذه الأخيرة على جمع الهيئات الإدارية وحصر وظائفها ونشاطاتها بيد السلطة المركزية نتيجة معتقدات وإيديولوجيات وسياسة كانت سائدة آنذاك، هدفها الحفاظ على وحدة الدولة وحمايتها من كل انشقاق قد يهددها، إلا أن هذا الأسلوب واجه عدة انتقادات بسبب سياسة التعسف، الاستبداد الإداري، واحتكار السلطة المركزية للحكم، إضافة إلى عدم تمكنها من التحكم التام والسليم في تسيير شؤون الأقاليم الموجودة على ترابها، أمام اتساع رقعتها، وكثرة المرافق العمومية فيها، وتنوع متطلبات واحتياجات المواطنين، كل ذلك كان من بين الأسباب التي دفعت إلى ظهور تنظيم إداري جديد يقوم على أساس ديمقراطي.

يعتبر مبدأ اللامركزية الإدارية من أهم مبادئ النظام الديمقراطي في تسيير الإدارة، الممثل في الهيئات المحلية التي تقوم على المشاركة السياسية للمواطنين في تسيير شؤونهم المحلية، وإذا كانت المركزية الإدارية تتلخص في وجود سلطة مركزية في العاصمة، فإن اللامركزية الإدارية، تضمن أن تكون الإدارة منتشرة عبر أقاليم الدولة كاملة، ممثلة في الإدارة المحلية (الولاية والبلدية، الخ..)، التي تعد أهم تطبيق لها، تتمتع فيها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، غير أن هذا الاستقلال ليس بالمطلق نتيجة الارتباط الوثيق الذي يوجد بين مكونات الإدارة (السلطة الإدارية المركزية والسلطات الإدارية اللامركزية)، بحيث يعتمد على توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحية مستقلة تمارس وظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية[1].

أما بالنسبة للجزائر، فإننا نجدها قد عرفت هذا التنظيم الإداري في كل دساتيرها، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة 16 من القانون رقم01/16 المعدل والمتمم لدستور 1996 بوصفها الجماعات المحلية وأن البلدية هي الجماعة القاعدية[2]، كما نجد أن هذه الأخيرة حسب قانون البلدية رقم 11–10 المؤرخ في22جوان سنة 2011، هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة[3]، ونصت المادة 02 من نفس القانون على أن البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية ومكان ممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية[4]، ونجد كذلك في قانون الولاية لسنة 2012 في نص المادة الأولى منه، أن الولاية الجماعة الإقليمية للدولة،

[1]- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة جامعة عين شمس ، مصر ، سنة 1982، ص 55.
[2]- المادة 16 من القانون رقم 16-01، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، المؤرخ في 06 مارس 2016 الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.
[3]- المادة الأولى من القانون رقم 11-10 ،المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية ، رقم 37 المؤرخة في 03-07-2011.
[4]- المادة 02 من نفس القانون.

وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وأضاف المشرع الجزائري بأنها أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة، وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات المحلية والدولة.[1]

تتشكل الجماعات المحلية من مجالس منتخبة تتولى تسيير شؤونها المحلية بنفسها في ظل الاستقلال الإداري والمالي الذي تتمتع به في ظل نظام اللامركزية، بهدف تطبيق السياسة العامة للدولة وضمان المصالح المحلية من خلال المداولات التي تقوم بها في المجالات المخولة لها قانوناً، إضافة إلى هيئات تنفيذية تتمتع بصلاحيات مزدوجة من حيث التمثيل، بوصفها ممثلة للسلطة المركزية من جهة ومحلية من جهة أخرى، وهوما قد ينجر عنه تعارض في اتخاذ القرارات، أو ارتكاب أخطاء عند تطبيق بعض القوانين، خاصة وأن تشكيلة هذه الجماعات هي أشخاص منتخبين، أغلبهم يفتقد للتجربة في التسيير الإداري، كل هذا يؤثر حتماً، وبشكل مباشر على حسن سير أعمال هذه الهيئات، وبالتالي التأثير على التنمية المحلية وتعطيل مصالح المواطنين.

إن الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المحلية، والحرية في اتخاذ القرارات ومكانتها المهمة في التنظيم الإداري، لا يمنع السلطة المركزية من مراقبة ومتابعة أعمالها، بل أعطى المشرع الجزائري للسلطة المركزية الحق في ممارسة رقابة إدارية أو وصائية، كآلية تتمكن من خلالها هذه الأخيرة من ضمان حسن سير عمل الجماعات المحلية.

ولما كانت الجماعات المحلية تتمتع بذمة مالية مستقلة، فإن المنطق يقتضي أن تخضع لرقابة مالية على ميزانيتها المحلية، إذ تقوم بهذه الرقابة أجهزة مختصة، وموظفون معينون من طرف السلطة المركزية، مهمتهم الفحص والتدقيق في كل العمليات المالية التي تقوم بها الهيئات المحلية، وذلك من أجل التأكد من أن الأموال الممنوحة من طرف الدولة لا تصرف إلا فيما خصصت له، بهدف الحفاظ على المال العام، ومحاربة الفساد المالي وتجنب كل انزلاقات أو أعمال مشبوهة وغير مشروعة وبالتالي الحد من التبديد والتبذير المالي.

إن التشريع الذي أعطى الحق للسلطة المركزية بفرض رقابتها على أعمال الهيئات المحلية أعطى في المقابل الحق للسلطة القضائية بفرض رقابتها على الإدارة بصفة عامة، سواء مركزية أو لامركزية من خلال حق اللجوء إلى القضاء، وهذا ما كرسه الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، حيث نصت المادة 157 منه على أنه: تحمي السّلطة القضائيّة المجتمع والحرّيّات وتضمن

[1]- المادة الأولى من القانون رقم 12-07 المتضمن قانون الولاية المؤرخ في 21 فبراير 2012، الجريدة الرسمية رقم 12 المؤرخة في 29 – 02 -2012.

للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسيّة، ونصت المادة 158 منه كذلك على انه: أساس القضاء مبادئ الشّرعيّة والمساواة.

الكلّ سواسية أمام القضاء وهو في متناول الجميع ويجسّده احترام القانون. [1]

ما يفهم من هذه النصوص أن أعمال الهيئات المحلية سواءً كانت مادية أو قانونية هي أعمال خاضعة للرقابة القضائية، وأن حق اللجوء إلى القضاء هو حق مضمون لكل متضرر من أعمال هذه الهيئات مهما كانت طبيعة الضرر، سواءً شخص معنوي أو شخص طبيعي، من أجل حفظ وصون الحقوق وتكريس دولة القانون والمؤسسات.

وبناءً على ما سبق ذكره نستخلص أن الهيئات المحلية تخضع أعمالها لرقابات مختلفة، مما يؤكد أهمية الدور الذي تلعبه في التنظيم الإداري اللامركزي، وهذا كان من الأسباب التي دفعتنا لاختيار هذا الموضوع.

ومن الأسباب التي دفعتنا كذلك لدراسة هذا الموضوع هي:

- واقع التنمية المحلية المعاش، والذي يتسم بالبطء، وبحكم احتكاكنا بالمجالس المنتخبة نستكشف أن الإدارة المحلية دائما ما تبرر عند مسائلتها، أن سبب بطء التنمية المحلية، هو الرقابة المشددة المفروضة عليها من طرف السلطة المركزية، والتي تقيدها وتعرقلها عند القيام بأعمالها بأسرع وتيرة.

وتكمن أهمية دراسة هذا الموضوع في:

- الوقوف على أهم أنواع الرقابات المفروضة على أعمال الهيئات المحلية
- البحث عن الخلل إن وجد حتى يتسنى تقديم حلول لبعض المشاكل التي نراها تعرقل السير الحسن لنشاط الإدارة المحلية.
- إبراز أهم آثار الرقابة المفروضة على أعمال الهيئات المحلية
- توضيح آليات هذه الرقابات، ومجال تطبيقها في ظل التشريع الجزائري.

فرضت علينا دراسة هذا الموضوع الاعتماد على المنهج التحليلي الوصفي لما يتضمنه من تعقيدات وإشكالات، وذلك من خلال وصف وتحليل المواد القانونية المختلفة والمتنوعة التي وضعها

[1]- المادة 157والمادة 158من القانون رقم 16-01، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، مرجع سابق.

المشرع كآلية للرقابة على أعمال الهيئات المحلية، واعتمدنا في بعض جزئيات هذا البحث على المنهج المقارن، لإبراز أهمية بعض المواد القانونية المطبقة في مجال الرقابة.

من الصعوبات التي واجهتنا في دراستنا لهذا الموضوع، هي اتساعه وتفرعه إذ يصعب حصره في فصلين فقط، هذا بالإضافة إلى نقص بعض المصادر والمعلومات الضرورية التي شق علينا الحصول عليها، ومثالها قرارات مجلس الدولة، ناهيك على عدم مرونة بعض الهيئات الإدارية في التعامل معنا ومنحنا ما نحتاجه من معلومات.

الإشكالية:

أعطى المشرع الجزائري للجماعات المحلية مجموعة من الاختصاصات والسلطات التي تقوم بها بصفة منفردة، فهل يمكن القول أن الرقابة التي تمارس على هذه الاختصاصات والصلاحيات تتوافق مع مبدأ الاستقلالية التي تتمتع بها ؟

لدراسة موضوع الرقابة على أعمال الهيئات المحلية، ارتأينا في إطار ما هو معمول به في منهج البحث العلمي تقسيم هذا البحث إلى فصلين، خصصنا الفصل الأول منها لدراسة الرقابة الوصائية على أعمال الهيئات المحلية لإظهار ماهية الرقابة الوصائية، ومجال تطبيقها على الجماعات المحلية في ظل قانون الولاية رقم 12-07 وقانون البلدية رقم 11-10، أما الفصل الثاني فقد خصصناه لدراسة الرقابة المالية والرقابة القضائية على أعمال الهيئات المحلية في التشريع الجزائري ومدى اهتمام المشرع الجزائري بهما.

الفصل الأول

الرقابة الوصائية

على أعمال الهيئات

المحلية

اعتمد المشرع الجزائري منذ استرجاع السيادة الوطنية في النظام الإداري، على توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، بهدف تقاسم أعباء التنمية في الدولة من أجل تغطية حاجيات ومتطلبات المجتمع، حيث نصت معظم الدساتير الجزائرية على العمل بمبدأ اللامركزية، وبعد صدور دستور 1996 عرفت الجزائر حركة تشريعية هامة، مست كل الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية وأهم جانب مسته، بل وأحدثت فيه ثورة حقيقية هو الجانب الإداري، حيث عمدت السلطة إلى سلسلة من الإجراءات الإصلاحية استهدفت من ورائها تحسين و تفعيل دور الإدارة لا سيما المحلية بما يلبي الحاجيات المتزايدة للمواطنين، وعلى أسس وقواعد جديدة تقوم على أساس إعطاء حرية أكثر للجماعات المحلية ومنحها استقلالية تسهل مهمتها في الإصلاح الإداري والمالي، وهذا طبقا لما ورد في نص المادتين 16 و17 من دستور 1996 المعدل و المتمم بموجب القانون 01/16 .[1]

إلا أن هذه الإجراءات الإصلاحية التي كان ينتظر منها إعطاء حرية واسعة للجماعات المحلية كما فعل المشرع الفرنسي، لم تأتي بالجديد المنتظر، بل أبقى المشرع الجزائري على نظام الوصاية الإدارية و لم يتخلى عنها، حيث أبقى عليها كعنصر من عناصر اللامركزية الإدارية التي تستلزم علاقة بين الهيئتين (المركزية و اللامركزية)، وهذا في صورة الرقابة الوصائية .

وبهذا تكون الجماعات المحلية عند مباشرتها لنشاطاتها وأعمالها خاضعا لرقابة وصائية تمارسها عليها الهيئة المركزية المتمثلة في الوالي و وزير الداخلية.

ونظرا للأهمية الكبيرة التي تكسبها الرقابة الوصائية، إرتئينا دراسة ماهية الرقابة الوصائية وتبيان معناها الواسع من خلال مبحث أول، ثم تسليط الضوء على كيفية تطبيق هذه الرقابة (الوصائية) على أعمال الهيئات المحلية في مبحث ثاني.

[1]- المادة 16 والمادة 17 من دستور 1996، مرجع سابق.
* المادة 16: الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية.
* المادة 17: يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.

المبحث الأول : ماهية الرقابة الوصائية.

إن استقلال الهيئات اللامركزية استقلال مصدره التشريع، لكن هذا الاستقلال ليس مطلق، بل تمارس الهيئات اللامركزية مهامها تحت إشراف السلطة المركزية والتي تسمى " بالوصاية الإدارية " و يسميها البعض " الرقابة الإدارية " [1] أو الرقابة الوصائية التي تعد حجر الزاوية في الإدارة لكونها تقوم بوظيفة حيوية في الدولة الحديثة، ذلك أن استقلال الهيئات اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية له معنى واسع يحمل عدة مقاصد يتحدد مضمونه بمجال استعماله، و يستخدم عادة للتعبير عن سيادة الدولة في اتخاذ قراراتها السياسية والاقتصادية، أما مضمونه بالنسبة للجماعات المحلية فيقاس انطلاقا من علاقات هذه الأخيرة بالسلطة الوصية، وهي علاقة ثنائية قانونية إدارية و اقتصادية اجتماعية في إطار وحدة الدولة، فهي استقلالية نسبية أو متخصصة بحسب الأهداف المسطرة لها، فالاستقلالية حق للجماعات المحلية في اتخاذ القرارات، والقيام بالمبادرة المحلية للنهوض باختصاصاتها المحددة بالقوانين تحت إشراف وتوجيه السلطة الوصية التي تشكل نوعا من الرقابة الإدارية، أو ما يصطلح باسم " الوصاية الإدارية " التي تعتبر عنصرا من عناصر تكوين اللامركزية ذاتها، فلا يتصور قيام اللامركزية بدون وصاية و لا وصاية بدون مركزية[2].

وبما أن الوصاية الإدارية ركن من أركان اللامركزية، فهي تمارس على الجماعات المحلية بغرض تحقيق جملة من المقاصد والأهداف، ذلك للأهمية الكبيرة التي تحتويها الرقابة الوصائية، لذا نجد نصوص الأنظمة مختلفة على فكرة الوصاية من خلال القوانين المنظمة للجماعات المحلية[3].

وعلى ما سبق ذكره سنحاول دراسة ماهية الرقابة الوصائية من خلال تخصيص المطلب الأول إلى مفهوم الرقابة الوصائية والمطلب الثاني إلى مبرراتها والمطلب الثالث إلى خصائص وأهداف الرقابة الوصائية.

---

[1]- جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري، الإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1978، التنظيم المحلي والديمقراطية (دراسة مقارنة) سنة 1982،ص 29.

[2]- عمار عوابدي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الاول، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2002، ص 244.

[3]- ابتسام عميور، نظام الوصايات الإدارية ودورها في دينامكية الأقاليم، رسالة ماجيستير، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق سنة، 2013، ص 60.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة الوصائية.

من أهم ما يصطدم به فقهاء القانون الإداري، هو إشكالية تحديد المفاهيم والتعاريف بشكل دقيق خال من كل لبس وغموض، فالرقابة الوصائية والتي هي نتيجة لارتباطها بجملة من المحددات الإدارية والقانونية والسياسات، بات يصعب إيجاد مفهوم واحد لها و متفق عليه[1] حيث يعود مفهوم الرقابة الوصائية في أصوله، إلى قواعد القانون المدني، وليس الإداري، حيث يدل على نمط إدارة أموال بعض عديمي الأهلية، كالقصر مثلاً، أما في القانون الإداري فإنها تدل على ذلك النوع من الرقابة التي تمارسه السلطة المركزية على أعمال ونشاطات وأشخاص الجهات اللامركزية، ومادامت الجهات اللامركزية ليست عديمة الأهلية، فإن مصطلح الرقابة الوصائية أدق من مصطلح الوصاية الإدارية. [2]

لذلك فقد أوردنا لها التعاريف الفقهية في الفرع الأول، ثم طبيعتها القانونية في الفرع الثاني ثم تمييزها عن أنواع الرقابات الأخرى من خلال الفرع الثالث.

الفرع الأول: تعريف الرقابة الوصائية:

تعددت التعاريف لمفهوم الرقابة الوصائية، وإن كانت في الغالب تدور حول الصلة التي تربط الجهات الإدارية المركزية بالهيئات والجهات اللامركزية، حيث عرفت بأنها تلك الرقابة التي تمارسها الدولة، على الجهات والهيئات اللامركزية، أو هي سلطة رقابية تمارسها الجهات المركزية على الإدارات والهيئات اللامركزية، أو هي رقابة المشروعية على أعمال وتصرفات الجهات اللامركزية الإقليمية أو المصلحية بواسطة الجهات المركزية، بما لها من سلطات من هذا الشأن[3].

[1]- عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر، عين مليلة، الجزائر، سنة 2010، ص ص 94 – 95.
[2]- جورج فوديل، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، الجزء الثاني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، ط 1،سنة 2001، ص 303.
[3]- علي خطار الشنطاوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، عمان، الاردن، ط 1، سنة 2002، ص 266.

ويعرفها **الأستاذ الدكتور عبد المجيد فياض** على أنها : مجموع السلطات المحددة التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص أعضاء الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة[1]

و يعرفها **الأستاذ الدكتور عمار عوابدي** على أنها : رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية وبين المؤسسات الإدارية والمنظمات والهيئات الإدارية اللامركزية إقليميا أو فنيا في النظام الإداري للدولة[2].

وفي تعريف آخر **للدكتور عادل محمود حلمي** مفاده أن الرقابة الوصائية الإدارية، هي " مجموع السلطات التي يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا لمنع انحراف، وتخاذل، وتعنت إساءة استعمال الهيئات اللامركزية لسلطاتها، لتحقيق مشروعية أعمالها، وعدم تعارضها مع المصلحة العامة[3].

فيما يعرفها **الدكتور عدنان عمرو** على أنها " مجموعة الإجراءات الإدارية المحددة قانونا لسلطة إدارية عليا مركزية كانت أم لامركزية على أشخاص وأعمال الهيئات اللامركزية قصد حماية المشروعية والصالح العام. [4]

أما **جون رفيرو jean rivero** فعرفها بأنها " الرقابة التي تمارسها الدولة على الهيئات اللامركزية في إطار ما حدده القانون. [5]

أما **مارسيل والين Marcel Walin** فعرفها بأنها " جملة الرقابات التي تمارس في مواجهة شخص معنوي أو أعضائه بواسطة عمال السلطة المركزية، أو بواسطة شخصية لا مركزية أحيانا ،على أن تكون هذه

---

[1]- د. عبد المجيد فياض، الوصاية الإدارية ومظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر، مقال منشور بمجلة إدارة قضايا الحكومة الصادرة عن كلية الحقوق، مصر، العدد 04، سنة 1969، ص 937.

[2]- د. عمار عوابدي، مبدأ تدرج السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، سنة 1984، ص 266.

[3]- د. عادل محمود حلمي، الاتجاهات المعاصرة في نظام الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، الطبعة 1، دار الفكر العربي، مصر، سنة 1973، ص 15.

[4]- عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 96 نقلا عن: الدكتور عدنان عمرو، مبادئ التنظيم الإداري والمرافق العامة، ط 2، منشأة المعارف، الاسكندرية، سنة 2004، ص 108.

[5]- صليحة مليانى، الجماعات المحلية بين الإستقلالية والرقابة، مذكرة شهادة ماجيستير في الحقوق، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، كلية الحقوق سنة 2015، ص 170 نقلا عن:

Jean Rivero : Droit administratif . 6 éme édition , Dalloz, Paris 1980, p 319.

الشخصية أكثر اتساعا من الشخصية المشمولة بالرقابة. [1]

في الأخير لا يمكن الجزم بأن هناك معنى دقيق للرقابة الوصائية، إلا أنها تنحصر تقريبا في معنى واحد وهدف أساسي، يتمثل في تقويم الخطأ والانحراف، من أجل تفادي كل المعوقات والحواجز التي تقف أمام تنفيذ ما تتوخاه وتصبو إليه المجموعة بصفة عامة والإدارة بصفة خاصة[2].

و لتوضيح المعنى الحقيقي للرقابة الوصائية يجب علينا تبيان طبيعتها القانونية التي سنتطرق إليها من خلال الفرع الآتي:

الفرع الثاني : الطبيعة القانونية للرقابة الوصائية.

تعتبر الرقابة الوصائية فكرة قانونية محضة، لأن القوانين والتشريعات هي من يتولى تحديد الجهات الإدارية التي تمارس إجراءاتها ووسائلها ونطاقها، وذلك وفق القاعدة المعروفة، "**لا وصاية إلا بنص**" وعليه فالسلطات المركزية هي التي تختص بممارسة هذه الرقابة والإشراف على أعمال ونشاطات الجهات اللامركزية، ويجب أن تكون الرقابة الوصائية ووسائلها محددة على سبيل الحصر في القانون، وذلك كي لا تتعسف السلطات المركزية بالتدخل في الأمور ذات الشأن المحلي، فلا يجوز لها استخدام امتيازات ووسائل غير تلك الوسائل والامتيازات التي خولها لها المشرع. [3]

ومنه، فالرقابة الوصائية هي رقابة استثنائية تمارس في حدود ضيقة جدا، لأن الجهات اللامركزية تتمتع بنوع من الاستقلال، يؤهلها لاتخاذ القرارات الإدارية في حدود اختصاصها، فلا يمكن للجهات المركزية الحلول محل الجهات اللامركزية أو التدخل في الشؤون الخاصة بها، و التي تحمل طابعا محليا.

ومما نخلص، إليه أن الطبيعة القانونية للرقابة الوصائية تتلخص فيما يلي:

---

[1]- صليحة مليانى، المرجع السابق، ص170 نقلا عن:

Marcel Waline, précis de droit administratif édition montechristieu, Paris 1969., P316.

[2]- لعبادي اسماعيل، أثر العددية الحزبية على البلدية في الجزائر، رسالة ماجيستير، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة محمد خيضر، بسكرة، سنة 2005، ص 59.

[3]- عمار عوابدي، القانون الإداري، التنظيم الإداري،مرجع سابق، ص 169.

– عدم جواز التوسع في تفسير النصوص القانونية التي تحكم وتنظم إجراءات وآليات ممارسة هذه الرقابة.

– عدم جواز تدخل الجهات المركزية في شؤون الجهات اللامركزية كون هذه الأخيرة تتمتع بشخصية قانونية معنوية تؤهلها لممارسة سلطتها على المستوى المحلي.

– عدم جواز حلول السلطات المركزية محل الجهات اللامركزية في مباشرة أعمالها، لأنه لا يجوز للسلطات المركزية أثناء مصادقتها على المداولات المختلفة أن تقوم بتعديلها بالزيادة أو بالنقصان، فالقانون أعطاها الحق في المصادقة أو الرفض دون الحق في التعديل، لأن أي محاولة تعديل تعد حلولا، وهذا مخالف لفكرة اللامركزية أساسا.

– إن نفاذ وسريان القرارات الإدارية والعقود الإدارية وكافة التصرفات القانونية الصادرة من السلطات الإدارية اللامركزية المختصة أو بطلانها، يكون من تاريخ إصدارها من هذه السلطات الإدارية اللامركزية لا من تاريخ المصادقة عليها[1].

وخلاصة القول، أن الرقابة الوصائية، هي رقابة قانونية لا تمارس إلا في الحدود التي رسمها لها المشرع، إلا أننا قد سنصطدم بأنواع من الرقابات المشابهة لها ، ومن أجل ذلك، سنتطرق في الفرع الموالي لتمييز الرقابة الوصائية عن الرقابات المشابهة لها .

الفرع الثالث: تمييز الرقابة الوصائية عن أنواع الرقابة الأخرى.

لمعرفة مفهوم الرقابة الوصائية بصفة دقيقة، ينبغي تمييزها عن الرقابات المشابهة لها وذلك من خلال معرفة أوجه التشابه والاختلاف بينها وبين الرقابة الرئاسية من جهة، والوصاية المدنية من جهة أخرى، وفي الأخير، أوجه التشابه والاختلاف مع رقابة الإشراف الإداري.

[1]- عمار عوابدي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 170.

أولا: تمييز الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية

تمارس السلطة المركزية رقابة على الأشخاص الخاضعين لها خضوعا رئاسيا وكذلك على أعمالهم، وتسمى هذه الرقابة بالرقابة الرئاسية،[1] حيث تعتبر هذه الأخيرة إحدى الركائز الأساسية في الإدارة المركزية، ذلك أن النظام الإداري المركزي يقوم على أساس التدرج الإداري، بمعنى أن هناك درجات متفاوتة في السلم الإداري يوزع على عمال المرافق العامة المركزية، و تمنح السلطة الرئاسية للرئيس الإداري حق مراقبة مرؤوسيه والأعمال الصادرة عنهم، كونه هو المسؤول في نهاية المطاف عن إدارة شؤون المرفق الذي يقوم على رئاسته، وذلك بهدف تحقيق التجانس في الحكومة وحماية المصالح الجماعية للدولة[2].

وإن كانت الرقابة الوصائية تتفق مع الرقابة الرئاسية في بعض الجوانب، إلا أن بينهما اختلافات جوهرية سنبينهم على النحو الآتي:

1) أوجه التشابه بين الرقابتين:

نجد أن كلا الرقابتين تمارسها سلطة إدارية عليا في مواجهة سلطة إدارية أدنى، فسواء كانت هيئة مركزية أو هيئة إدارية لامركزية، فهي تخضع إلى سلطة مركزية عليا واحدة، تمارس رقابتها على أعضاء وأعمال الإداريين الخاضعين لها خضوعا رئاسيا، كما تمارس نفس هذه السلطة رقابتها على نفس الهيئات اللامركزية وأعمالها[3].

2) أوجه الاختلاف بين الرقابتين:

أ- إن الفرق الجوهري بين الرقابتين يكمن في سلطة التعديل، فهذه السلطة توجد في الرقابة الرئاسية ولا توجد في الرقابة الوصائية، فالسلطة الإدارية العليا تملك حق تعديل القرارات الصادرة عن الهيئات الخاضعة لها، أما بالنسبة للرقابة الوصائية ليس لها أن تمارس رقابتها على تلك الهيئات إلا

[1]- عادل محمود حلمي، مرجع السابق، ص 24.
[2]- حمدي سليمان سحيمات قبيلات، الرقابة الادارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ط 1، سنة 1998، ص 48.
[3]- مختار بوشيبة، مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الادارية على المؤسسات العامة الاقتصادية، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه تحت عنوان دولة في القانون الإداري، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، سنة 1990، ص 186.

بما نص عليها القانون صراحة، وليس لها بالنسبة للقرارات التي تخضع لرقابتها أن تعدل فيها أو تستبدل غيرها، وكل ما لها هو أن توافق عليها بحالتها أو ترفضها في خلال المدة التي يحددها القانون، فإذا قامت السلطة الوصائية بالتعديل، عدّ ذلك اعتداء على استقلال الهيئات اللامركزية.

ب- لا تملك السلطات المركزية في إطار الرقابة الوصائية توجيه أوامر وتعليمات ملزمة إلى الهيئات اللامركزية المشمولة بالرقابة، ذلك أن توجيه الأوامر وواجب الطاعة من سمات السلطة الرئاسية، وهذا من شأنه أن يهدد استقلال الهيئات الإدارية المحلية، الذي يعد عنصرا أساسيا وركنا مهما في النظام اللامركزي[1]

ج- إن قرارات السلطة الوصائية تعتبر قرارات مستقلة عن قرارات الجماعات المحلية المشمولة بالرقابة، على خلاف قرارات السلطة الرئاسية التي تعتبر قرارا واحدا، فكل من قرار السلطة الوصائية وقرار الجماعات المحلية، يعتبر قرارا له كيانه واستقلاله، ويترتب على ذلك أنه إذا تمت المصادقة على قرار الهيئة اللامركزية، تسري أثار القرار من تاريخ صدوره عن الهيئة، لا من تاريخ التصديق وكنتيجة لهذا الاستقلال، فإن الجماعات المحلية لا تتقيد بالقرارات الصادرة عن السلطة المركزية بالموافقة، بل تستطيع الرجوع في قرارها، كما أنها تتحمل المسؤولية الكاملة عن قرارها حتى ولو صادقت عليه السلطة المركزية.

كما أنه إضافة إلى ما سبق، يمكن الطعن استقلالا في كل من قراري الجماعة المحلية و السلطة المركزية، والاستناد إلى العيوب الذاتية في كل قرار على حدا، وهو ما لا نجده في السلطة الرئاسية، حيث يعتبر القرار قرارا واحدا[2]

د- تمارس الرقابة الرئاسية داخل شخص معنوي واحد، أي تنظم العلاقات بين أطراف - الرئيس وتابعيه - ينتمون إلى شخص معنوي واحد، بينما الرقابة الوصائية تنظم العلاقات بين الدولة بصفتها القائمة على أمر المصلحة العامة، والأشخاص العامة الأخرى بصفتها محل هذه الرقابة، فتمارس الرقابة الوصائية بين أشخاص معنوية مختلفة ومستقلة عن بعضها[3].

[1]- حميدي سليمان قبيلات، مرجع سابق، ص 77.
[2]- عادل محمود حلمي، مرجع سابق، ص 149.
[3]- عبد المجيد فياض، مرجع سابق، ص 941.

ثانيا: تمييز الرقابة الوصائية عن الوصاية المدنية:

إن اصطلاح الوصاية هو تعبير مستمد من الأصول والساحات المدنية، إذ يمثل هذا الأخير النظام الذي يوضح لحماية القصر ولمصلحتهم بسبب فقدانهم لأهلية التصرف، وعليه فهو في حقيقته تعبير غير موفق للدلالة على الرقابة الوصائية الجارية في الوحدات اللامركزية، وذلك لأنه يصور الأمور وكأنها شبيهة بالوصاية على ناقص الأهلية المعروفة في القانون الخاص، وهو الشيء الذي دفع البعض لعدم الرضا على هذا الربط، إذ يقول الأستاذ أحمد محيو " إن تسمية الوصاية لا تدعو إلى السرور، لأن هذا التعبير يستدعي إلى الذاكرة مؤسسة من مؤسسات القانون الخاص، رغم أن المضمون يبقى مختلفا[1].

وتظهر أوجه الاختلاف بين الرقابتين في ما يلي:

1- من حيث الطبيعة القانونية:

تتميز شخصية ناقص الأهلية بمجموعة من الخصائص أهمها، عدم استقلالية أهليته في تحمل مسؤولياته خاصة المالية منها، حيث ترتكز الوصاية المدنية على أساس قيام الموصى بمهمة التمثيل القانوني للقاصر، مما يسمح له مباشرة حقوقه والعمل باسمه، هذا في حين أن فكرة التمثيل لا تتحقق في ظل الوصاية الإدارية، إذ يأتي عمل الجهة القائمة بها عادة بعد حصول التصرف ابتداء من جانب الهيئة اللامركزية المشمولة بالوصاية نظرا لاستقلال هذه الهيئة، وتمتعها بحق المبادأة في تمثيل نفسها، مما يجعل تصرفات السلطة الوصية مستقلة ومميزة من تصرفات السلطة اللامركزية.[2]

ويظهر الاختلاف من حيث الطبيعة القانونية في النقاط التالية:

أ) ضمان حق الشخص المستقل في الوصاية الإدارية من اتخاذ كافة القرارات والإجراءات في جميع المجالات التي تتلاءم وشؤون الجماعات المحلية، وذلك في حدود الاختصاصات التي

[1]- أحمد محيو، ترجمة عرب صاصيلا، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 5 الجزائر، سنة 2009، ص 115.

[2]- بكر القباني، الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، سنة 1984، ص 81.

يخولها المشرع لها، بينما الشخص المعنوي القاصر في القانون المدني لا يملك هذا الحق إنما يرجع ذلك على ولي الأمر.[1]

ب) الاعتراف القانوني سابقا بالهيئات القاصرة وغير القاصرة، وتمتعها بمجموعة من القواعد الخاصة بالشخص المستقل، كالاستقلالية المالية والإدارية وحق إشباع الحاجات المحلية.[2]

ج) في الوصاية المدنية نحن أمام شخص واحد يملك سلطة إبرام التصرفات، وهو الوصي الذي يتولى مباشرة الأعمال وإنتاج آثارها القانونية إذا تمت في حدود المشروعية، أما في الوصاية.

2- الاختلاف من حيث الوسيلة:

تكمن القيود والوسائل المطبقة على السلطة اللامركزية في أن قرارات هذه السلطة لا تصبح نافذة إلا بعد تصديق السلطة الوصية، لكن ذلك لا يمس حريتها في اتخاذ تلك القرارات أو في عدم اتخاذها.[3]

أما الوصاية المدنية، تنصب أساسا عن طريق حلول الوصي محل القاصر المشمول بهذه الوصاية، هذا، لأن الوصاية الإدارية تتم بوسائل مختلفة منها: التصريح، التصديق، الإلغاء، الإيقاف والحلول بصفة استثنائية وفي حدود ما نص عليه القانون.[4]

3- الاختلاف من حيث الأهداف:

تختلف الأهداف من حيث تطبق فكرة الوصاية، ففي القانون المدني تنصرف إلى حماية ناقص الأهلية، بينما الهدف من الوصاية الإدارية ينصرف إلى حماية مصالح الأشخاص اللامركزية إضافة إلى الحفاظ على الصالح العام ضد تجاوزات الهيئات اللامركزية، وحماية الدولة، واحترام المشروعية.[5]

[1]- خالد القباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، ط 1، منشورات عويدات، بيروت، سنة 1981، ص 93.
[2]- المرجع نفسه، ص 93.
[3]- المرجع نفسه، ص 94.
[4]- بكر القباني، مرجع سابق، ص 95.
[5]- خالد القباني، مرجع سابق، ص 95.

ثالثا: تمييز الرقابة الوصائية عن الإشراف الإداري:

يختلف مفهوم الإشراف الإداري عن مفهوم الرقابة الوصائية من عدة نواحي، بحيث نجد أن المقصود بالإشراف الإداري هو": **مجموعة الإجراءات التي تباشرها السلطة المركزية على نفس الهيئات اللامركزية وعلى أعمالها، يكون الغرض منها تحقيق وحدة القانون أو حماية المصالح التي تقوم الدولة برعايتها**"[1]

تتضمن هذه الإجراءات، التوجيه غير الملزم، والرقابة غير المقررة بنص قانوني، أو تنظيمي والتعيين والتأديب، وهذا الإشراف لا يتقرر للسلطة المركزية بمقتضى القانون أو التنظيم، وإنما يتقرر لها بمقتضى ما لها من حقوق مترتبة على كونها هي المسئولة عن حسن سير وانتظام المرافق العامة التي تنشؤها، فمن غير المعقول ألا يكون للدولة سلطان على هذه المرافق بعد إنشائها، فالإشراف على هذه المرافق هو من متطلبات هذه المسؤولية.

وعليه، فهما يختلفان من حيث السند القانوني لكل منهما، إذ المعروف أن الرقابة الوصائية لا تتقرر إلا بنص قانوني، ويختلفان أيضا من حيث الغرض الذي تستهدفه كل منهما، ومن حيث الوسائل المستعملة في كل من الرقابتين.[2]

وسنظهر أهم الفروق بينهما من خلال عرض أهم السلطات التي تمارسها السلطة العليا في إطار الإشراف الإداري:

1-سلطة إصدار دوريات وتوجيهات غير ملزمة:

للسلطة المركزية الحق في توجيه نصائح وإرشادات عن طريق الدوريات والمنشورات ، أو ما يسمى بالإجراءات الداخلية للهيئات اللامركزية، وذلك حتى ولو لم يكن هناك نص مقرر لهذا الإجراء، وبطبيعة الحال ليس لهذه التعليمات والتوجيهات قوة ملزمة، بل تعد من قبيل النصائح، ولا تشكل في حد ذاتها ضررا لأحد، لأن المنشور لا يتضمن في حقيقته سوى توجيهات تتعلق بكيفية أداء

[1]- ابراهيم رابعي، استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماجيستير، جامعة عنابة، كلية الحقوق، سنة 2003، ص 104.

[2]- عادل محمود حلمي، مرجع سابق، ص 150.

المرافق العامة لخدماتها، وهي بكيفية تسيير هذه المرافق، تتعلق إما بمصالح الأفراد أو بمصالح الهيئة اللامركزية، ومن ثم فإن هذا الإجراء لا يعد إجراء وصائيا بل إشرافيا.[1]

2-سلطة الرقابة غير مقررة بنص قانوني أو تنظيمي:

تطبيقا لقاعدة لا وصاية إلا بنص، فإن السلطات الإدارية المركزية التي تختص بالرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية لابد أن تكون محددة على سبيل الحصر في القانون، كما أن وسائل الرقابة الوصائية على الهيئات الإدارية اللامركزية محددة على سبيل الحصر في القوانين المنشئة والمنظمة لهذه الهيئات اللامركزية، فلا يجوز للسلطة الوصية أن تستخدم وسائل أخرى للرقابة غير تلك المقررة في القانون، كما يجب عليها أن تستخدم هذه الوسائل في ظل الأشكال والإجراءات المقررة في القانون.[2]

3-سلطة التعيين:

يرى بعض الفقهاء أن سلطة التعيين لا تعتبر وسيلة من وسائل الرقابة الوصائية، فإذا نص المشرع على أن تعيين أعضاء الهيئات اللامركزية لا يتم إلا عن طريق السلطة المركزية ذاتها، أو ممثليها، عندئذ فإن القرارات التي تصدرها السلطة المركزية بشأن تعيين هؤلاء الأعضاء لا تعد في نظر هؤلاء الفقهاء قرارات وصائية، لأن هذه القرارات من شأنها إهدار كل استقلال وحرية للهيئات اللامركزية.

أما إذا كانت قرارات الهيئات اللامركزية الخاصة بالتعيين، تخضع لتصديق أو إجازة من قبل السلطة المركزية، فإن هذه القرارات تدخل ضمن القرارات التي تخضع للرقابة الوصائية التي تمارسها السلطة المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية، ويمكن أن تمارس بشأنها الوسائل الوصائية، وينتهي هذا الرأي إلى أن التعيين ليس من وسائل الرقابة الوصائية، بل من وسائل الإشراف الإداري.[3]

[1]- عادل محمود حلمي، مرجع سابق، ص 153.
[2]- عمار عوابدي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 269.
[3]- عادل محمود حلمي، مرجع سابق، ص 155.

4- سلطة التأديب:

يرى الجانب الغالب في الفقه، أن للسلطة المركزية حق إسقاط العضوية عن بعض المنتخبين لإخلالهم بواجباتهم، كما أن لها حق إيقاف الهيئة اللامركزية وحلها[1]، لذلك فهو من وسائل الرقابة الوصائية، وتجدر الإشارة أن عبارة سلطة التأديب في الرقابة الوصائية ليس لها نفس المعنى في نطاق السلطة الرئاسية، لأن عدم امتثال الموظف لما يأمره به رئيسه في مجال السلطة الرئاسية يعد خطأ تأديبيا يجازى عنه بعقوبة تأديبية، وذلك غير موجود في مجال الرقابة الوصائية.[2]

إن الباحث في المادة القانونية قد لا يقتنع بمجرد تعريفات أو مواد قانونية يضعها المشرع، بل تجد في ذهنه عدة تساؤلات، ومن بين هذه التساؤلات في موضوع الرقابة الوصائية نجد السؤال التالي : ما هي مبررات الرقابة الوصائية ؟ وعليه قد خصصنا المطلب الآتي للإجابة على هذا التساؤل .

المطلب الثاني: مبررات الرقابة الوصائية.

إن ممارسة الدولة لمهمة الرقابة الوصائية لا يتعارض مع ما للجهات اللامركزية من استقلال، كونه استقلالا نسبيا كما قدمنا، وهو الأمر الذي يفيد وجود تلازم حتمي بين اللامركزية والرقابة الوصائية، وذلك على النحو الذي تتمكن السلطة المركزية معه من مراقبة مدى احترام القانون، ومراعاة الملائمة في مجال أعمال الهيئات اللامركزية. [3]

وعليه ، فلهذه الرقابة مجموعة من المبررات، منها احترام الشرعية، وحماية المصلحة العامة من جانب الهيئات اللامركزية المشمولة بهذه الرقابة، وهذا ما سنبينه في الفروع الآتية:

---

[1]- عادل محمود حلمي مرجع سابق، ص 165.

[2]- عبد المجيد فياض، مرجع سابق، ص 944.

[3]- صالحي عبد الناصر، الجماعات المحلية بين الإستقلالية والتبعية، رسالة ماجيستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2001، ص 95، نقلا عن:
Marcel Waline, Precis de droit administratif, op,cit P 268.

الفرع الأول: احترام المشروعية.

إذا كانت كل السلطات في الدولة مطالبة باحترام مبدأ المشروعية، فانه بالنسبة للجماعات المحلية يكون من باب أولى لما لها من اختصاصات وصلاحيات تقوم بها وفقا للقوانين والأنظمة واللوائح المعمول بها .

فالرقابة الإدارية رقابة مشروعة، تهدف لضمان احترام مبدأ المشروعية الذي تلتزم به الهيئات اللامركزية في جميع أعمالها، إذ يجب عليها احترام القانون[1]

من أهم هذه القواعد القانونية التي تلتزم باحترامها، هي قاعدة التخصص التي تفرضها طبيعة الشخصية المعنوية، والتي تسري على كل الهيئات المشمولة بالرقابة الإدارية بوصفها أشخاص معنوية عامة، سواء كانت هيئات لامركزية مرفقيه (مؤسسات عامة)، أو هيئات لامركزية إقليمية (البلدية والولاية)[2]

يمكن للسلطة الإدارية التي تباشر الرقابة الإدارية أن تفرض احترام قاعدة التخصص على الهيئات اللامركزية عن طريق رقابة مدى شرعية أعمالها، تطبيقا لقاعدة " لا وصاية بدون نص"، فانه يجب أن تكون الرقابة الإدارية محددة على سبيل الحصر في القانون، فلا يجوز للسلطات الإدارية المركزية أن تستعمل وسائل وامتيازات غير تلك المقررة في القوانين، إذ يجب أن تستخدم وسائل الرقابة من أجل تحقيق أهداف الرقابة[3]

وعلى ذلك، فلا يجوز للهيئات اللامركزية الإقليمية في إطار احترامها والتزامها لتخصصها في المسائل المحلية أن تتجاوز نطاق هذه المسائل إلى نطاق المسائل الوطنية التي تدخل في اختصاص الدولة، أو المسائل التي تدخل في اختصاص هيئة إدارية إقليمية أخرى. [4]

إن احترام المشروعية وحده لا يكفي كمبرر، وعليه سنتطرق في الفرع الآتي إلى عنصر آخر والذي يتمثل في حماية المصلحة العامة.

---

[1]- فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه دولية في القانون، كلية الحقوق، جامعة منثوري، قسنطينة، سنة 2005، ص 47.

[2]- فريدة مزياني، المرجع نفسه، ص 44.

[3]- صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، الطبعة الأولى، سنة 1983، ص 101.

[4]- فريدة مزياني، مرجع سابق، ص 42.

الفرع الثاني: حماية واحترام المصلحة العامة.

تهدف الوصاية الإدارية إلى حماية المصلحة العامة، حيث تتمثل هذه المصلحة (العامة) في معناها الواسع في مصلحة الدولة، ومصلحة الأشخاص اللامركزية، ومصلحة المواطنين على أساس أن المصلحة العامة تشمل وتتألف من مجموع المصالح القومية، والمصالح الإقليمية، والمرفقية والمصالح الفردية للمواطنين [1].

أولا: مصلحة الدولة:

إن حماية مصلحة الدولة تعد السبب الأساسي لوجود الرقابة الإدارية، فإن صيانة الدولة المركزية وتعزيز هيبتها كشخصية معنوية، وإيقاف كل حالة تجاوز، وتدخل بمصالح وأهداف الدولة الوطنية من أجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية والإدارية والمالية.

ففي ظل اللامركزية الإدارية، توجد أشخاص معنوية لامركزية متعددة إلى جانب شخصية الدولة، وهذا بإمكانه أن يهدد وحدة الدولة، لذا وجدت الرقابة الإدارية من أجل حمايتها، وتقتضي مصلحة الدولة من الناحية الإدارية وجود الرقابة الإدارية لضمان حسن إدارة وتسير الهيئات الإدارية اللامركزية، ولمنع تغليب المصالح المحلية على المصلحة القومية (الوطنية)، فلا يمكن للهيئات الإدارية اللامركزية المتمتعة بالشخصية المعنوية أن تشكل لنفسها دويلات داخل الدولة الواحدة، لكن هذه اللامركزية، لا تهدف إلى التعبير عن إعطاء أي استقلال ذاتي للولاية، لأن دولتنا هي دولة موحدة، وما هذه اللامركزية إلا وسيلة تقنية لإنماء المشاركة الفعلية للولاية والجماهير الشعبية في السلطة الثورية[2].

ثانيا: مصلحة الأشخاص اللامركزية:

إن أهم مبررات وجود فكرة الوصاية اللامركزية هي حماية المصلحة العامة بما فيها مصلحة الدولة من جهة، ومصلحة الأشخاص المحلية من جهة ثانية، وفي هذا الصدد يقول الأستاذ **صالح فؤاد** : تستهدف الوصاية الإدارية حماية مصلحة الأشخاص اللامركزية في مواجهة ممثليه، وذلك في

[1]- صالح فؤاد، مرجع سابق، ص 102.
[2]- فريدة مزياني، مرجع سابق، ص 45.

حالة إهمالهم أو عجزهم عن حماية مصالح وأموال الشخص اللامركزي، أو في حالة انحرافهم عن أداء مهامهم نحوه وفقا لما يقرره القانون[1].

ثالثا: مصلحة المواطنين:

تهدف الرقابة الإدارية على الهيئات الإدارية اللامركزية حماية مصلحة المواطنين من سوء التسيير، أو إهمال الهيئات اللامركزية، أو عدم التزام الحيدة واتجاهها نحو التعسف والاستبداد بحقوق وحريات المواطنين، بحيث أن كافة المواطنين متساوون في تلبية حاجاتهم أمام الهيئات اللامركزية، وألا يكون هناك تمييز على أساس عرقي أو ديني، فتتدخل سلطة الرقابة في حالة وجود الخلاف من أجل فرض عملية التساوي، وفرض التكافل الإداري[2].

لكل نوع من الرقابات خصائص وأهداف، وللرقابة الوصائية خصائص وأهداف تتميز بها عن الرقابات الأخرى، وعليه، لقد خصصنا المطلب التالي لخصائص وأهداف الرقابة الوصائية.

المطلب الثالث: خصائص الرقابة الوصائية وأهدافها.

تتميز الرقابة الوصائية بجملة من الخصائص، أساس مرجعها استقلال الهيئات اللامركزية المشمولة بالرقابة، كما أن لها أهداف متنوعة منها ما هي عامة ترتبط بالدولة، وأهداف خاصة ترتبط بكل جهاز إداري لوحده[3] .

سنوضح خصائص الرقابة الوصائية من خلال الفرع الأول، أما الفرع الثاني سنذكر من خلاله الأهداف المنشودة من الرقابة الوصائية.

الفرع الأول: خصائص الرقابة الوصائية.

تتمتع الرقابة الوصائية بمجموعة من الخصائص التي تجعل منها ذات طبيعة إدارية و رقابة استثنائية، حيث سنبين كل خاصية من هذه الخصائص على حدا:

[1]- صالح فؤاد، مرجع سابق، ص 103.
[2]- فريدة مزياني، مرجع سابق، ص 46.
[3]- صالح فؤاد، مرجع سابق، ص 104.

أولا: رقابة إدارية:

تقوم هذه الصفة الإدارية على أساس أن الرقابة الوصائية تصدر عن جهة إدارية، ومن ثمة تحدث بقرارات إدارية[1]، والأصل أن هذه الرقابة تتم بطريقة تلقائية من جانب السلطة المركزية، وإن كانت أحيانا تتم بناءا على طلب ذوي الشأن، فضلا على أنها قد تتسع لتشمل مراقبة المشروعية، ومراقبة الملائمة، حيث يملك الرئيس الإداري الأعلى إلغاء قرارات مرؤوسيه وتعديلها والحلول محلهم في اتخاذها، لذلك يقتضي أن تنتفي عنها الصفة القضائية[2].

ثانيا: رقابة استثنائية:

ما يميز الرقابة الإدارية أنها رقابة استثنائية وضيقة تباشر في حدود القانون، ومرد ذلك هو الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات الإدارية اللامركزية عن السلطة الإدارية المركزية بمنحها الشخصية المعنوية وسلطة اتخاذ القرارات النهائية في حدود اختصاصاتها، فلا يجوز للشخص اللامركزي أن يتنازل ولو جزئيا عن صلا حياته المقررة في القانون، ولا يجوز للسلطة الإدارية المركزية ممارسة الرقابة الإدارية إلا استنادا إلى نصوص قانونية صريحة، لأن المشرع وحده يختص بتقيد صلاحيات الهيئات اللامركزية[3].

إذا لم ينص القانون صراحة على إخضاع عمل معين صدر من جهات لامركزية لوصاية الإلغاء، فإن جهة الوصاية لا تملك الحق في إلغاء هذا العمل، وإن كان لها أن تلجأ إلى القضاء لطلب الحكم بإلغاء العمل اللامركزي المعيب[4].

ثالثا: رقابة خارجية و جزئية.

1: رقابة خارجية :

تمتاز الرقابة الوصائية بأنها رقابة خارجية، والتي تكون بين شخصين معنويين مستقلين عن بعضهما البعض، والمتمثلين في الهيئات اللامركزية الخاضعة للوصاية، والسلطات المركزية الوصية.

[1]- صالحي عبد الناصر، مرجع سابق، ص 91.
[2]- حمدي سليمان قبيلات، مرجع سابق، ص 50.
[3]- صالح فؤاد، مرجع سابق، ص 104.
[4]- حمدي سليمان قبيلات، مرجع سابق، ص 51.

فهي عكس السلطة الرئاسية كونها خارجة ومستقلة عن الهيئة الخاضعة لها، وهذا ما يميزها عن السلطة الرئاسية التي تنشأ داخل الشخص المعنوي الواحد، يمارسها الرئيس الإداري على المرؤوس[1].

2: رقابة جزئية ومشروطة:

ما يجعل الرقابة الوصائية تتسم بأنها رقابة جزئية ومشروطة، هو أنها لا تتواجد إلا بنص صريح في القانون، ولا تباشرها السلطة الوصية إلا في حدود مضمونة عملا بقاعدة "لا رقابة بدون نص"، عكس الرقابة الرئاسية التي تتسم بالطلاقة والشمولية، و التي بمقتضاها يكون للرئيس الهيمنة التامة على المرؤوس في جميع تصرفاته، من غير حاجة إلى نص قانوني خاص، فالرقابة الوصائية لا تمارس إلا في الحالات والأوضاع المنصوص عليها في القانونين، فهي تتبع منه و ليس اختصاصاً عاماً كما هو الحال في الرقابة الوصائية[2].

لا تمارس الرقابة الوصائية إلا على أعمال الهيئات اللامركزية التي تصدر عنها بصفتها وحدة إدارية مستقلة، فلا تمارس على أعمال هذه الهيئات اللامركزية عند قيامها بها بتفويض من السلطة المركزية، أي بصفتها تابعة للسلطة المركزية، كما هو الحال بالنسبة للوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث لا يخضع أي منهما للسلطة الوصائية عند مباشرته لاختصاصاته بصفته ممثلا للدولة، بل يخضع كل منهما للسلطة الرئاسية التي ترأسه، والمتمثلة في وزير الداخلية والجماعات المحلية بالنسبة للوالي، وهذا الأخير بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي.[3]

الفرع الثاني: أهداف الرقابة الوصائية.

إن للرقابة الوصائية أهداف متعددة ومتنوعة، منها العامة التي ترتبط بالدولة، ومنها الخاصة التي ترتبط بكل جهاز إداري على حدا، و لقد تطورت أهداف الوصاية تبعا لتطور الدولة الحديثة، فلم

[1]- صالح فؤاد، مرجع سابق، ص 105.
[2]- عبد المجيد فياض، مرجع سابق، ص 941.
[3]- عادل محمود حلمي، مرجع سابق، ص 167.

تعد تقتصر على التأكد من أن النشاط الحكومي يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة و التعليمات وفي حدودها، بل تجاوزت ذلك للتأكد من أن النشاط الإداري يمارس بأفضل طريقة و بأقل تكلفة.[1]

وعليه فأهداف الرقابة الوصائية يمكن تمثيلها في ثلاثة نقاط التالية:

أولا: الأهداف الإدارية :

إن لامركزية الهيئات المحلية لا يجوز لها أن تمس وحدة الدولة السياسية أو وحدة سيادتها الإدارية العامة، أو وحدة اتجاهها الإداري العام، بحيث تتمثل الأهداف الإدارية في ما يلي:

1 – التأكيد على وحدة الدولة من الناحية الإدارية، كما قلنا سابقا، فإن الاستقلال الذي تتمتع به المجالس المحلية أثناء ممارستها لمهامها– والذي يعتبر أحد دعائم اللامركزية الإقليمية– ليس مطلقا، فلا بد للدولة من فرض رقابتها على الهيئات المحلية حمايةً لوحدة الدولة إداريا وسياسيا، وذلك بمنع وجود دويلات ولو من الناحية الإدارية داخل الدولة الواحدة، وبالتالي تهدف الوصاية الإدارية إلى عدم تفكك الدولة[2].

2 – التأكد من التزام الإدارة بكافة القوانين والأنظمة والتعليمات أثناء ممارستها لأعمالها ونشاطاتها، وهذا ما يعرف بمبدأ المشروعية، ويجب على الإدارة العمل في دائرة القانون و الالتزام به، فإذا ما خالفته، اعتبر تصرفها غير مشروع، وينزل عليها جزاء عدم المشروعية. [3]

3 – التحقق من تنفيذ الخطط والسياسات العامة للدولة في الأجهزة الإدارية بأقل جهد، والحد من الإسراف في إنفاق وتكلفة ممكنة، وتحقيق أكبر قدر ممكن من الكفاءة والفعالية، فالرقابة الوصائية تعمل على التنسيق بين السياسات المحلية والسياسة العامة.[4]

4– كشف الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها، ذلك أن الإدارة أثناء ممارستها لأعمالها قد تقع في الخطأ، وهنا يأتي دور الوصاية الإدارية في كشف هذه الأخطاء والعمل عل إيجاد

[1]- حمدي سليمان قبيلات، مرجع سابق، ص 22.
[2]- هاني علي الظهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع الأردن، سنة 2004، ص 143.
[3]- حمدي سليمان قبيلات، المرجع السابق، ص 23.
[4]- ابتسام عميور، المرجع السابق، ص 73.

الحلول المناسبة لها، وتصويبها وكشف الانحراف الإداري، أي استغلال السلطة أو الوظيفة لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة والمصلحة المحلية.[1]

5 – تحفيز الموظفين على الأداء الجيد والالتزام بالقوانين والأنظمة من خلال إبراز الجوانب الإيجابية في أعمالهم وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط، وهذا من شأنه تشجيع الموظفين، وبالتالي تحسين إدارة المرافق العامة، وتأدية الخدمات العمومية بجودة وكفاية، وفي هذا المجال يرى الأستاذان لاروك وماسبتيول أنه: على الدولة التحقق من حصول الأفراد على أفضل الخدمات بالمرافق المحلية.[2]

ثانيا: الأهداف السياسية:

تسعى الرقابة الوصائية الممارسة على الهيئات المحلية إلى تحقيق الأهداف السياسة العامة للدولة، وتقديم المشورة اللازمة، والمساعدة المالية الضرورية، حيث نوردها في ما يلي:

1 – **الحفاظ على وحدة الدولة:**

للرقابة التي تباشرها السلطة المركزية أهمية بالغة في الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة فهي تبقي الهيئات المحلية مرتبطة بكيان الدولة و خاضعة في مباشرة صلاحياتها السياسية العامة للدولة ، فهي سلاح في يد السلطة المركزية لمنع اعتداء الهيئات المحلية على وحدة الدولة[3].

2 – **تغليب المصلحة الوطنية على المصالح المحلية:**

يسعى السكان إلى تحقيق رغبات وحاجات ذات بعد إقليمي، وأخرى ذات بعد وطني، لذا وجدت الهيئات المحلية من أجل إشباع ما هو محلي، وذلك بإسناد العديد من المرافق الوطنية إلى الوحدات على مستوى الأقاليم، وعند تقاطع وتعارض المصالح الوطنية مع ما هو محلي، ولتجنب

[1]- ابتسام عميور، مرجع سابق، ص 73 نقلا عن:
Maspétiol et P. Laroque, La tutelle administrative, Dalloz, Paris, 1930, p15.
[2]- المرجع نفسه، ص 73.
[3]- جعفر آنس قاسم، مرجع سابق، ص 29.

تسبيق المصلحة المحلية على المصلحة الوطنية، تتدخل السلطة المركزية عن طريق ممارس للرقابة بإرغام الهيئات المحلية على تفضيل ما هو وطني على المحلي.[1]

3- حماية الحقوق والحريات الفردية:

تعتبر لوائح الضبط التي تصدرها الهيئات المحلية من أخطر أنواع اللوائح، لأنها تقيد الحريات العامة، وتتضمن عقوبات لمن يخالف أحكامها (كلوائح تنظيم المرور) مثلا ، فقد تحد من الحريات أو الحقوق، حيث يشترط في لوائح الضبط عدم مخالفتها للقواعد القانونية شكلا و موضوعا، وأن تتضمن قواعد عامة ومجردة، تهدف إلى تحقيق المساواة بين الأفراد عند تطبيقها كونها تمس بالحريات العامة، وهنا تكون بدون جدوى إذا لم توفر لها الضمانات التي تصونها من الاعتداء عليها.[2]

ثالثا: الأهداف المالية:

تتمتع الهيئات المحلية بذمة مالية مستقلة، وتكون لها حرية تحصيل الضرائب وغيرها من الموارد المحلية، ومن ثم يتحقق استقلالها الفعلي، ولضمان إنفاق هذه الموارد على المشاريع التي تعود على السكان المحليين بالنفع العام، ينبغي وجود رقابة تحد من تبذير الهيئات المحلية للأموال أو في عملية تحصيلها، بهدف الحفاظ على مواردها الحقيقية ومنع الانحراف أو التجاوز في المسائل ذات الطابع المالي.[3]

كما تعتمد الهيئات المحلية في الكثير من الحالات على الإعانات التي تقدمها لها الدولة للقيام بمشاريع معينة، أو لسد النقص في مواردها المحلية، فتلجأ إلى الإعانات لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار، لتحقيق التنمية المحلية[4].

لذا، توجب على السلطة الوصية رقابة كيفية إنفاق هذه الأموال، لتوجيه الهيئات المحلية والتأثير عليها لضبط التجاوزات الحاصلة من خلال التأكد من :

---

[1]- جعفر آنس قاسم، مرجع سابق، ص 30.
[2]- المواد 56،50،44،41،38،34،32 من الدستور الجزائري، سنة 1996، المعدل والمتمم للمواد ، مرجع سابق.
[3]- فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، المكتبة القانونية، دار المعارف، سنة 1956، ص 503.
[4]- المرجع نفسه، ص 504.

1 – التأكد من ناحية العمليات المحاسبية التي خصصت من أجلها الأموال العامة، والتأكد من صحة الدفاتر والمستندات، وكذلك عدم تجاوز حدود الاعتمادات المقررة للهيئة المحلية.[1]

2 – عدم التلاعب بإرادات الجماعات المحلية، فالرقابة يجب أن تواكب جميع مراحل الميزانية كي تكون أكثر فعالية، كون هذه الرقابة تهدف أساسا إلى التحقق من استخدام الاعتمادات المقررة التي يتم تخصيصها من أجلها[2].

ومما لا شك فيه، أن المشرع حين يفرض الرقابة الوصائية على جهة معينة، فإنه يسعى إلى تحقيق جملة من المقاصد العامة، وبهدف تحقيق ذلك، أخضع كل هياكل الدولة للرقابة الوصائية بأشكالها المختلفة بما يصون مبدأ المشروعية ويضمن سلامة التصرفات، ذلك أن الإدارة الرشيدة تفرض وصاية حازمة وعامة ودقيقة.[3]

مما سبق، نخلص أن الرقابة الوصائية تعد من أهم الرقابات التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية، وذلك للحفاظ على كيان الدولة من كل الجوانب، ومن أهم هذه الجوانب التي تطبق عليها هذا النوع من الرقابة هو جانب النشاطات والأعمال التي تمارسها الهيئات اللامركزية، كون هذه الأخيرة (النشاطات والأعمال) تعد من أهم النقاط الجوهرية التي أنشأت من أجلها الرقابة الوصائية، وهذا ما سنحاول عرضه من خلال المبحث الثاني.

[1]- حمدي سليمان قبيلات، مرجع السابق، ص 24.
[2]- المرجع نفسه، ص 24.
[3]- عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والفرنسي، مجلة الاقتصاد القضائي، العدد 6، سنة 2009، ص 17.

المبحث الثاني: صور الرقابة الوصائية على أعمال الهيئات المحلية.

إن الإجراءات الإصلاحية التي أتت بها القوانين الجديدة التي تنظم الجماعات المحلية لم تجعل من هذه الأخير تتمتع بالاستقلالية المطلقة، والخروج من تحت هيمنة السلطة المركزية، بل جعلت من بقائها خاضعة لرقابة السلطة المركزية امرأ ضروريا، وخاصة عند ممارسة هذه الهيئات لأعمالها ونشاطها، إذ تعد رقابة السلطة المركزية على أعمال المجالس الشعبية المحلية من أهم مظاهر الرقابة الوصائية، حيث تراقب السلطة الوصية نشاط وأعمال المجالس المنتخبة، لتجعله يتماشى مع القانون، هذا وللحفاظ على سلامة ومشروعية المداولات وحفاظا كذلك على دولة القانون والمؤسسات، كان لابد من فحص مدى ملائمة مداولات المجالس المحلية المنتخبة للتشريع والتنظيم[1]

فالأصل والقاعدة العامة، أن المجالس الشعبية تعمل بحرية واستقلالية، وأن قراراتها في حدود اختصاصاته نافذة بذاتها،[2] وأنها هي التي تقوم بالنشاط الذي يحقق المصلحة العامة والمحلية، ومع هذا يوجب القانون في بعض الحالات الحصول على إذن مسبق أو تصريح من السلطة المركزية قبل قيام هذه الهيئات ببعض الأنشطة، وأحيانا يشترط الحصول على تصديق لاحق من السلطة المركزية كي يكون العمل نافذا، وقد يصل الأمر إلى إلغاء العمل الذي قامت به الهيئات اللامركزية،[3] إلا انه في حالات استثنائية، يجيز القانون تدخل سلطة الوصاية والحلول محل الهيئات المحلية، والقيام بأعمالها في حالة امتناع هذه الأخيرة عن أداء المهام الموكلة لها.[4]

أما عن أهمية هذا النوع من الرقابة، يقول الأستاذ **أحمد محيو** مبرزا أهمية الرقابة الوصائية على أعمال الهيئات اللامركزية " بما أن هدف الوصاية يكمن في تأمين شرعية ملائمة قرارات السلطات اللامركزية، فإنه يمكن الوصول له عن طريق مراقبة الأعمال."[5]

---

[1]- خليفي عبد الرحمن، مظاهر الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في ظل قوانين الإدارة المحلية الجديدة في الجزائر، الملتقى الدولي حول الوصاية الإدارية، جامعة محمد شريف مساعدية، سوق أهراس كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ص 1.

[2]- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري دراسة، مقارنة، مطبعة جامعة عين الشمس القاهرة، ص 227.

[3]- المرجع نفسه، ص 229.

[4]- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 182.

[5]- أحمد محيو، مرجع سابق، ص 282.

و مما سبق ذكره، سنحاول دراسة هذا النوع من الرقابة، وذلك بالتطرق إلى الإجراءات التي تطبقها السلطة الوصية في رقابتها على أعمال الهيئات المحلية في ظل قانون الولاية رقم 07/12 وقانون البلدية رقم 10/11 في ثلاثة مطالب، بحيث سنتناول التصديق في المطلب الأول، ثم الإلغاء في المطلب الثاني، والحلول في المطلب الثالث .

المطلب الاول: الرقابة الوصائية على اعمال الهيئات المحلية من خلال التصديق.

تنص القوانين المتعلقة بالإدارة اللامركزية على أن قرارات ومداولات وتصرفات الإدارة المحلية، يجب إطلاع السلطة الوصية عليها قبل تنفيذها، وذلك بهدف مراقبة مدى مشروعيتها وملائمتها، وبالتالي التصديق عليها يكون وفقا للأوضاع والإجراءات والكيفيات التي يحددها القانون ضماناً لاستقلال الإدارة اللامركزية، وهكذا ورغم تصديق السلطة الوصية، تبقى الهيئة اللامركزية متحملة لكامل المسؤولية التي قد تترتب عن قراراتها، كما يحق لتلك الهيئات الرجوع والتخلي عن تلك القرارات المصادق عليها إذا ما قدرت عليها. [1]

الفرع الأول: مفهوم التصديق.

مبدئيا مداولات المجلس الشعبي البلدي والولائي نافذة بذاتها[2]، إلا أننا نجد المشرع اشترط في تلك المداولات ضرورة تصديق السلطة الوصية عليها، وعليه خصصنا له بعض التعاريف ثم سنتطرق إلى دراسة طبيعته القانونية، وذلك في ما يلي:

أولا: تعريف التصديق:

التصديق هو " العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية، والذي تقرر بمقتضاه أن القرار الصادر من الهيئة اللامركزية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه. [3]

كما يعرف بأنه : الإجراء الذي بمقتضاه يجوز لجهة الوصاية أن تقرر بأن عملا معينا

[1]- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص ص 73 – 74.
[2]- ابراهيم رابعي، مرجع سابق، ص 141.
[3]- عادل محمود حلمي، مرجع سابق، ص 169.

صادرا من جهة إدارية لا مركزية يمكن أن يوضع موضع التنفيذ، أي قابلا للتنفيذ على أساس عدم مخالفة أي قاعدة قانونية أو المساس بالمصلحة العامة [1].

كما يعتبر كذلك وسيلة استثنائية لا تتقرر إلا بنص، فإنه يتعين ألا تمارس السلطة الوصائية هذا الإجراء إلا في الحالات التي ينص عليها المشرع صراحة، ويشترط في التصديق أن لا يكون جزئيا، فلا يجوز لسلطة الوصاية أن توافق على جزء من قرار الهيئة اللامركزية وترفض الموافقة على الجزء الباقي، لأن ذلك يعد تعديلا لقرار الهيئة وهي لا تملكه.[2]

لا يجوز لسلطة الوصاية أن تضيف شيئا إلى القرار، كما لا يجوز أن تعلق موافقتها على تحقيق شرط واقف أو فاسخ، لأن التصديق تحت شرط لا يعني في حقيقته إلا الرفض، ومن ثم يتعين أن يكون التصديق بسيطا ومجردا.[3]

ثانيا: الطبيعة القانونية للتصديق:

انقسم الفقه بخصوص تحديد الطبيعة القانونية للتصديق على اتجاهين هما:

الاتجاه الأول:

يرى أنصاره ان التصديق هو مجرد شرط لتنفيذ العمل المشمول به و مجرد إجراء لاحق لقرار سابق منفصل عنه، وصادر عن إرادة مستقلة ومنفصلة، فقرار الهيئة اللامركزية قبل التصديق عليه قابل للتنفيذ بذاته، وليس التصديق هو الذي يناط به تحقيق ذلك، ولكن التصديق من شأنه أن يرفع عقبة تتعرض هذا التنفيذ، ومن ثم لا يعتبر التصديق جزء مكملا للقرار[4]1، والقرار المصادق عليه يتم نسبته للجهات المحلية التي أصدرته، وهو قرار كامل قانونا وكل ما فعلته جهات الوصاية هو أنها قالت لا مانع عندي[5].

[1]- صالح فؤاد، مرجع سابق، ص 108.
[2]- ابراهيم رابعي، مرجع سابق، ص 142.
[3]- عادل محمود حلمي، مرجع سابق، ص 171.
[4]- بسمات السهيلي، رقابة الإشراف على البلديات مذكرة لنيل شهادة الدراسات المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، سوسة، تونس، سنة 1997، ص 144.
[5]- عبد المجيد فياض، مرجع سابق، ص 945.

الاتجاه الثاني:

يتجه هذا الرأي إلى القول بوجوب اعتبار التصديق بمثابة إجراء يساهم على إيجاد عمل إداري موحد، ويعني ذلك هو أن الأشخاص اللامركزية يتمتعون بأهلية ناقصة، وهو الأمر الذي يوجب تكملة تعبيرها عن إرادتها بتعبير آخر يصدر عن أدارة جهة الوصاية، بحيث تتخذ هاتان الإرادتان إتحاد يولد في النهاية عملا قانونيا أو موحدا، وعليه، فإن التصديق حسب هذا الرأي يعتبر اشتراكا فعليا من جانب جهة الوصاية في إيجاد عمل قانوني جماعي أو موحد، إذن أن العمل المشمول بالتصديق يعتبر عملا صادرا من جهة إدارية مركبة تتكون من جهة اللامركزية والجهة الوصائية في وقت واحد[1].

ما يميز التصديق هو أنه:

1) التصديق وسيلة استثنائية لا يتم تقريرها إلا بنص.
2) يجب أن يكون التصديق كليا وليس جزئيا، وإلا أعتبر ذلك تعديلا لقرار وهو الاختصاص الذي لا تملكه الوصاية.
3) التصديق لا يمكن أن يعلق على شرط واقف أو فاسخ.
4) التصديق له أثر رجعي إلى تاريخ صدور القرار.

فالأخذ بإمكانية فرض مثل هذه الشروط يحيلنا لفكرة إمكانية حلول السلطة الوصية محل الهيئات المحلية مما ينفي معه سلطة التصديق، وهو ما يتنافى مع مبدأ لا وصاية إلا بنص، ولكن ضمن هذه السلطة الوصائية يمكن اللجوء إلى إصدار مناشير ودوريات غير إلزامية، توضح وتوجه للهيئة المحلية وهي حرة في الأخذ بها أو تركها، وفي هذه الحالة لا يمكن للوصاية التذرع بعدم أخذ الجماعات المحلية بالتوجيهات لرفض المصادقة على المداولات[2].

[1]- بكر القباني، مرجع سابق، ص 148.
[2]- ملياني صليحة، مرجع سابق، ص 205، نقلا عن:
Chapus, René, Droit administratif, générale, Editions Montchiestien, Paris Ve, 1995, p363.

الفرع الثاني: صور التصديق.

يكون التصديق الذي تباشره السلطة المركزية على المجلس الشعبي صريح عندما تفصح سلطة الرقابة عن إرادتها و يكون ضمنيا عند سكوتها.

أولا: التصديق الصريح:

إذا نص القانون على أن يكون التصديق صريحا، وجب تصديق السلطة الوصائية على قرارات الهيئة اللامركزية حتى تصير نهائية، وإلا فلا تنفذ هذه القرارات مهما طالت المدة، بمعنى أن يتوقف نفاذ التصرف على إجراء التصديق[1].

ثانيا: التصديق الضمني:

يكون التصديق ضمنيا إذا نص القانون على اعتبار قرارات الهيئة اللامركزية نافذة إذا ما مضت فترة معينة دون إقرارها، وقد يكون رفض التصديق ضمنيا، إذا نص القانون على اعتبار سكوت السلطة الوصائية وفوات المدة القانونية المعينة على أنه رفض التصديق. [2]

الفرع الثالث: التصديق في التشريع الجزائري و آثاره:

يعد التصديق وسيلة وقائية وعلاجية تمكن السلطة المركزية من حماية المواطنين والهيئات المحلية من تنفيذ القرارات المخالفة للقانون أو المعيبة ، لأن الهدف من التصديق مراقبة قرارات الهيئات المحلية، والتأكد من مدى مشروعيتها،[3] وعليه سنتطرق إلى كل من المصادقة الصريحة والمصادقة الضمنية في ظل كل من القانونين الولائي والبلدي.

[1]- صالح فؤاد، مرجع سابق، ص 109.
[2]- المرجع نفسه، ص 110.
[3]- فريدة مزياني، مرجع سابق، ص 281.

أولا: المصادقة الصريحة:

نظرا لخطورة بعض المواضيع التي يتداول بشأنها المجلس المحلي، كان لابد من اشتراط المصادقة الصريحة على بعض المداولات[1].

1- في ظل قانون الولاية رقم 12-07:

لا تنفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي التي تتناول المواضيع التي نضمتها المادة 55 من قانون الولاية رقم 12-07 إلا بعد المصادقة عليها حيث نصت على :

لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها، في اجل أقصاه شهران (2) مداولات المجلس الشعبي الولائي :

- الميزانيات والحسابات
- تنازل عن العقار واقتنائه أو تبادله
- اتفاقيات التوأمة
- الهبات والوصايا الأجنبية[2]

إن العبرة من استثناء هذا النوع من المداولات واصفة ذلك أنه لا يتصور أن يعتمد المجلس الشعبي الولائي مثلا مشروع ميزانيته لسنة مالية معينة وتنفذ مداولاته ضمنا في أجل لا يتعدى 15 يوما، لأن الأجل المذكور لا يمس هذا النوع من المداولات.

ولأن المسائل المتعلقة بالميزانية وإنشاء المصالح تتعدى صلاحيات الولاية، الأمر الذي يفرض تدخل السلطات المركزية لذلك استثناها المشرع. [3]

2- في ظل قانون البلدية رقم 11-10:

بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي البلدي نصت المادة 57 من قانون البلدية أنه لا تنفذ

[1]- مليايني صليحة، مرجع سابق، ص 208.
[2]- المادة 55 من القانون رقم 12-07، مرجع سابق.
[3]- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 121.

المداولات التي تتناول مواضيع محددة إلا بعد مصادقة الوالي عليها، وهي :

- الميزانيات والحسابات
- قبول الهبات والوصايا
- اتفاقيات التوأمة
- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية[1]

كما أن هذه المصادقة تخضع لمهلة محددة قانونا في المادة 58 من قانون البلدية، وذلك عندما يحظر الوالي قصد المصادقة بالحالات المنصوص عليها في المادة 57 أعلاه، و لم يعلن قراره خلال مدة (30) يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، تعتبر هذه الأخيرة مصادقا عليها.[2]

بالنسبة للهبات والوصايا الأجنبية نظرا لخطورتها فقد أكد المشرع قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة للولاية للموافقة المسبقة لوزير الداخلية حسب المادة 134 من قانون الولاية [3] وكذلك الهبات والوصايا الأجنبية الممنوحة للبلدية حسب المادة 171 من قانون البلدية. [4]

ثانيا: المصادقة الضمنية :

كقاعدة عامة تنفذ بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولائي والبلدي بعد مرور 21 يوم من تاريخ إيداعها بالولاية، فيما عدا المداولات المستثناة قانونا.

1- مداولات المجلس الشعبي الولائي:

نصت المادة 54 من قانون الولاية على أنه : تصبح مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد واحد و عشرين (21) يوما من إيداعها بالولاية .

[1]- المادة 57 من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية.
[2]- المادة 58 المرجع نفسه.
[3]- المادة 134 المرجع نفسه.
[4]- المادة 171 المرجع نفسه.

لقد جاء في هذه المادة مبدأ عام، حيث تعتبر بمقتضاه مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد فوات 21 يوم من تاريخ إيداعها بالولاية. [1]

2- مداولات المجلس الشعبي البلدي:

كقاعدة عامة، تنفذ بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي بعد مرور 21 يوم من تاريخ إيداعها بالولاية، فيما عدا المداولات المستثناة قانونا، وهذا ما قضت به المادة 56 من قانون البلدية.[2]

إذا لم يقم الوالي بالتصديق على المداولات في المدة المحددة قانونا، ولم يقم بأي مراسلة أو تعليمة للمصالح المعنية، تشرع هذه الأخيرة في تنفيذ مداولاتها، وذلك بعد ما تقوم بإرسال إشعار بتطبيق المداولة المسكوت عليها، ومثال ذلك، إرسالية بلدية المدية إلى الوالي تشعره ببداية تطبيق مداولتين تحت رقم : 123، و124 بتاريخ : 2011/06/28.[3]

والملاحظ أن المجلس الشعبي البلدي والولائي يملك الحق في التراجع عن المداولة التي أقرها سابقا حين يرى أنها مشوبة بعدم القانونية، ولكن ذلك ضمن آجال قانونية وليس مطلقا وهو ما أكده مجلس الدولة من خلال قراره رقم 010834 المؤرخ في 17-06-2003 في قضية(ك.م)ضد والي قسنطينة.[4]

ثالثا: أثر التصديق على أعمال الهيئات المحلية:

إن الواقع العملي يشير إلى أنّ التصديق ينقلب إلى أسلوب شبيه بالرخصة المسبقة أو الاعتماد، فهو حق شبه مطلق يؤدي في نهاية الأمر إلى مشاركة الإدارة المحلية في كل الشؤون المتعلقة بها، إذا كان المشرع من خلال أحكام قانون البلدية والولاية قد أعطي إجابة واضحة

---

[1]- المادة 54 من القانون رقم 12-07 المتضمن قانون الولاية.

[2]- المادة 56 المرجع نفسه.

[3]- إرسالية بلدية المدية لإشعار والي ولاية المدية بالشروع في تطبيق مداولتين تحت رقم 123 و124، بتاريخ 2011-06-28.

[4]- قرار مجلس الدولة، رقم 010834 بتاريخ 17-06-2003 "أن قاعدة الإنشاء هي قاعدة الإلغاء، وكان ينبغي تنظيم السوق أن تقدم توصياتها إلى الجهة المعنية التي عليها أن ترفع دعوى قضائية لاستصدار حكم بفضح العقد..... ولكن المستأنف عليها الثانية قامت بإجراء مخالف للقانون و..... محل القضاء في ممارسة الاختصاص وجعلت نفسها خصما ودعما، مجلة مجلس الدولة، العدد 04، سنة 2003، ص 74.

بخصوص المصادقة الضمنية، والتي تتيح للمجالس المنتخبة تنفيذ المداولات بمجرد انقضاء الأجل المنصوص عليه، إلا أن هذا لا يحدث في حقيقة الأمر، فالواقع العملي يفيد بان الجهات المركزية غالبا ما تتجاوز المدة المحددة في القانون ولا تلتزم بها، إذ جرت العادة أن تصدر قراراتها بعد انقضاء المدة القانونية، وهنا تجد المجالس المحلية نفسها في موقف لا تملك فيه أي وسيلة تجبرها على اتخاذ قراراتها ووضعها في موضع التنفيذ[1].

المطلب الثاني: الرقابة الوصائية من خلال الإلغاء أو البطلان.

إذا كان التصديق هو العمل القانوني الصادر من السلطة الوصية الذي تقرر بموجبه أن القرار الصادر من الهيئة المحلية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة، وأنه يجوز تنفيذه، فالإلغاء على عكس من ذلك .[2]

الفرع الأول: مفهوم الإلغاء:

يعد من أهم أوجه الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على أعمال المجالس الشعبية المحلية[3]، وللوقوف على المعنى الدقيق لإجراء الإلغاء، يجب التطرق إلى مختلف التعاريف التي أتى بها الفقهاء ثم تبيان مميزاته. [4]

أولا: تعريف الإلغاء:

الإلغاء هو " الإجراء الذي يمكن لجهة الوصاية أن تزيل –بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانونا– قرارا صادرا عن جهة لا مركزية، لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس المصلحة العامة، أي يخالف الشرعية أو الملائمة، على أن يستند الإلغاء من جانب جهة الوصاية بالضرورة إلى نص قانوني يخولها هذه السلطة، وأن يتم ذلك بالطبع خلال مواعيد محددة من أجل ضمان استقرار الأوضاع القانونية. [5]

[1]- عبد الحليم مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الإجتهاد القضائي، العدد 6 جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 108.
[2]- ملياني صليحة، مرجع سابق، ص 211.
[3]- مزياني فريدة، مرجع سابق، ص 281.
[4]- عادل محمود حلمي، مرجع سابق، ص 177.
[5]- عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 109.

كما يعرف الإلغاء بأنه : إجراء يتم في أطر قانونية وزمنية محددة، يمكن لجهة الوصايا بمقتضاه أن تزيل قرار صادر عن المجالس الشعبية نتيجة مخالفتها لقاعدة قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة.[1]

ويعرف كذلك بأنه : الإجراء الذي يمكن لجهة الوصايا بمقتضاه إنهاء آثار قرار صادر عن جهة لا مركزية، لأنه يخالف قاعدة قانونية، أي يخالف المشروعية على أن يستند الإلغاء بالضرورة إلى نص قانوني يخولها هذه السلطة، وأن يكون ذلك خلال مواعيد محددة، وذلك من أجل ضمان استقرار الأوضاع القانونية.[2]

ثانياً : مميزات الإلغاء:

ما يميز الإلغاء هو أن يكون:

1_ أن يكون بسيطا ومجردا وليس معلقا على شرط فاسخ أو واقف .

2_ ألا يغير في قرار السلطة اللامركزية، حيث الوصاية لها حق المصادقة أو الإلغاء إذا كانت المداولات مشوبة بعيب عدم المشروعية أو تمس بالمصلحة العامة .

3_ يجب أن لا يكون الإلغاء جزئي لأنه يعني التعديل، وهو الوسيلة التي لا تملكها السلطة الوصية حين تمارس الرقابة، لكن إذا كان القرار المعرض للإلغاء متضمن عدة قرارات، فيجوز إلغاء الجزء المشوب بأحد عيوب عدم المشروعية وترك القرار الصحيح .

4_ يجب أن يصدر الإلغاء بقرار منفصل ومميز عن القرار الصادر عن الهيئة المحلية كما أنه ينصرف بأثر رجعي.[3]

ويحدث أن تقوم السلطة الوصية بإرجاء قرار الإلغاء، فتقوم بإيقافه مؤقتا لغاية النظر فيه، فما هو مفهوم الإيقاف وما الفرق بين الإلغاء و الإيقاف؟

---

[1]- صالح فؤاد، مرجع سابق، ص 113.
[2]- خبرة مقطف، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا هذا، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2002، ص 197.
[3]- عادل محمود حلمي، مرجع سابق، ص 177.

تقوم فكرة الإيقاف على أساس صدور قرار تنفيذي عن هيئة لامركزية مع قيام السلطة الوصائية بإرجاء تنفيذه لمدة معينة، وذلك في حدود السلطات الاستثنائية المحددة قانونا لهذه السلطة، ويتم ذلك عادة تمهيدا لإلغاء هذا القرار، ذلك لأن تقرير الإيقاف قبل الإلغاء بالنسبة لبعض قرارات الهيئات اللامركزية، يساعد السلطة الوصائية على تلافي الأضرار التي قد تنشأ عن التنفيذ المعجل لهذه القرارات، وغالبا ما يمس الإيقاف القرارات التي يكون موضوعها متعلقا بالمالية أو العقارات نظرا لأهمية وخطورة هذه المسائل.[1]

أما فيما يخص الميعاد، فإنه ضمانا لاستقرار الأوضاع الإدارية، يستوجب التحديد القانوني للمدة التي يمكن خلالها للسلطة الوصائية من مباشرة سلطة إيقاف تنفيذ بعض قرارات الهيئات اللامركزية، وغالبا ما تكون مدة الإيقاف هي نفسها مدة الإلغاء.[2]

الفرع الثاني: الإلغاء في ظل التشريع الجزائري و آثاره.

منح المشرع الوصاية سلطة الرقابة على أعمال الهيئات المحلية، فيمكن أن تدلي برأيها صراحة فنكون أمام المصادقة الصريحة، وإذا سكتت ولم تدلي بأي قرار كانت المصادقة ضمنية، ولكن إذا رأت القرار الصادر من الهيئة المحلية يخالف القانون، أو يتعارض مع المصلحة العامة يمكنها إصدار قرار للسلطة المحلية لإبطال مداولات المجالس بطلانا مطلقا أو نسبي، أو رفع دعوى قضائية،[3] وهو ما سنتناوله ضمن ما يلي:

أولا: الإلغاء في ظل قانون الولاية رقم 12-07:

ينعقد الاختصاص بمداولات المجلس الشعبي الولائي إلى وزير الداخلية بموجب قرار مسبب إما لبطلانها بطلانا مطلقا أو بطلانا نسبيا.

[1]- بكر القباني، مرجع سابق ص 173.
[2]- خيرة مقطف، مرجع سابق، ص 198.
[3]- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 21.

1- البطلان المطلق:

يمنع وجود التصرفات القانونية مهما كانت طبيعتها، ويسري مفعوله منذ بدايته[1] حيث تعتبر باطلة بطلانا مطلقا وبحكم القانون المداولات التي أوردتها المادة 53 من قانون الولاية :

- المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات.
- المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
- المداولات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته.
- المداولات غير المحررة باللغة العربية .
- المداولات المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس.
- المداولات المتخذة خارج المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 أعلاه
- إذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذت خرقا لهذه المادة، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار بطلانها[2].

2- البطلان النسبي:

بالرجوع لنص للمادة 57 من قانون الولاية، نجد البطلان النسبي على أنه : يمكن أن يثير الوالي بطلان المداولة المنصوص عليها في المادة 56 أعلاه، خلال الخمسة عشر 15 يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة، ويمكن المطالبة بها من قبل المنتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية له مصلحة في ذلك خلال أجل خمسة عشر 15 يوم بعد إلصاق المداولة، ويرسل هذا الطلب برسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل استلام .

ويرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان المداولات التي اتخذت خرقا لأحكام المادة 56 أعلاه .

[1]- عمتوت عمر، قاموس المصطلحات القانونية في تسيير شؤون الجماعات المحلية، دار هومة، الطبعة الثانية، سنة 2010، ص 66.
[2]- المادة 53 من القانون رقم 12-07 مرجع سابق.

وعليه، فالوالي مخول قانونا بإلغاء أو إبطال هذا النوع من المداولات المخالفة للقانون وذلك عن طريق رفع دعوى أمام الجهة القضائية المختصة بالبطلان خلال 15 يوم من تاريخ تعليق المداولة[1].

ثانيا: الإلغاء في ظل قانون البلدية رقم 11-10:

1- البطلان المطلق:

تعتبر بعض مداولات المجلس الشعبي البلدي باطلة بطلانا مطلقا، باعتبارها مشوبة يعيب من عيوب المشروعية، وهذه المداولات محددة على سبيل الحصرو التي أوردتها المادة 59 من قانون البلدية بموجب قرار صادر من الوالي، وينصب البطلان هنا على المداولات التالية :

- المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات .
- المداولات التي تمس برموز الدولة وشعارها .
- المداولات غير المحررة باللغة العربية .[2]

ما يمكن ملاحظته من المواد الثلاثة أن المبدأ الذي لم يتغير في القوانين المتتالية للبلدية، هو التأكيد على عدم شرعية المداولات التي فيها مساس بالقوانين والتنظيمات، وهو ما ركز عليه قانون2011 ، حيث العناصر الثلاثة كلها مستمدة من دستور1996 .

و من أمثلة المداولات الباطلة بطلان مطلقا، نجد قرار والي ولاية المدية الصادر بتاريخ 2007 إبطال بحكم القانون المداولة رقم 118 المؤرخة في 2007/11/19 لبلدية المدية، المتضمنة المصادقة على المحضر المتعلق بمنح كراء حقوق الوقوف، والأماكن بأسواق البلدية، وكذا السوق الأسبوعي لبيع السيارات، وسوق الأحذية عن طريق التراضي لمدة سنة .[3]

[1]- المادة 57 من القانون رقم 12-07 مرجع سابق.
[2]- المادة 59 من القانون رقم 11-10 مرجع سابق.
[3]- قرار الوالي ولاية المدية رقم 118 المؤرخ في 19-11-2007 لإبطال مداولة المجلس الشعبي البلدي لبلدية المدية في منح صفقة مخالفة للقانون عن طريقة التراضي، (كراء حقوق الوقوف والأماكن بأسواق البلدية وكذا السوق الأسبوعي لبيع السيارات وسوق الأحذية لمدة سنة.

وما يمكن ملاحظته بالمقابل، نجد أن المشرع وضع بعض التسهيلات مراعاة للحالات الاستثنائية التي جاء بها قانون 11-10 من المادة " 18 **في حالة ظروف استثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى، يجتمع المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون ويخطر الوالي بذلك فورا.** [1]

أما المادة 19، فتنص على أنه يعقد المجلس الشعبي البلدي دوراته بمقر البلدية، وفي حالة قوة قاهرة معلنة تحول دون الدخول إلى مقر البلدية، يمكنه أن يجتمع في مكان آخر من إقليم البلدية، ويمكنه أيضا أن يجتمع في مكان آخر، خارج إقليم البلدية يعينه الوالي بعد استشارة المجلس الشعبي البلدي، وبالتالي وسع المشرع مجال انعقاد المجلس ولم يحصره بمقر المجلس، كما أن القانون وسع من اختصاص المجلس ليشمل كل المجالات التي تهم الإدارة المحلية، يمكن أن تتجه **نية المشرع** لعدم فرض رقابة كبيرة على المجلس.[2]

2- البطلان النسبي :

دعما لمبدأ نزاهة التمثيل الشعبي وترسيخا لشفافية العمل الإداري، فقد نصت المادة 60 من قانون البلدية على انه:

لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو وكلاء حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع، وإلا تعد هذه المداولة باطلة.

و يثبت بطلان المداولة بقرار معلل من الوالي.

يلزم كل عضو مجلس شعبي بلدي يكون في وضعية تعارض مصالح ، بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

و في حالة يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، يجب عليه إعلان ذلك للمجلس الشعبي البلدي .[3]

[1]- المادة 18 من القانون رقم 11-10، مرجع سابق.
[2]- المادة 19 المرجع نفسه.
[3]- المادة 60 المرجع نفسه.

نستنتج ونخلص من خلال النص القانوني أن المداولات التي تحيد وتنحرف عن غاية الصالح العام بأن تنحوا منحى شخصي لأحد النواب أو غيره، قد تكون محلا للبطلان من طرف الوالي، وذلك حسب تصوره للأمر وحسب سلطته التقديرية، حيث يقدر مدى هذا الانحراف ليقرر البطلان في مدة أقصاها شهر.[1]

نظرا للاستقلال القانوني الذي تتمتع به البلدية وتأكيد لطابعها اللامركزي، نص القانون رقم 11-10 من خلال مادته 61 على أنه : يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط و الأشكال المنصوص عليها قانونا، أن يرفع إما تظلما إداريا، أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة .[2]

ونجد الجهة المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية والتي تكون الولاية طرفا فيها باعتبارها مدعى عليها، هي المحاكم الإدارية التي تم استحداثها بموجب القانون.[3]

ثالثا: آثر الإلغاء على أعمال الهيئات المحلية:

تملك جهة الوصاية سلطة إلغاء مداولات المجالس المحلية، إما لمخالفتها قاعدة قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة، والتي تبرز وبشكل واضح الحضور القوي لسلطة الوالي في عملية الإلغاء الخاصة بمداولات المجالس المحلية، فعلى مستوى البلدية، يمكن للوالي أن يصدر قرار بإلغاء مداولة للمجلس الشعبي البلدي المخالفة لأحكام المادة 59 دون الحاجة إلى تقديم تبرير على ذلك.[4]

تظهر أيضا سلطة الوالي ولأول مرة في إمكانية إلغائه لمداولات المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون، وذلك باللجوء إلى القضاء وطلب إبطال أي مداولة غير المطابقة لأحكام المادة 53، [5] ومنه تنقلب الولاية طرفا مدعيا والمجلس الشعبي الولائي طرفا مدعى عليه، وهذا ما يثير جملة من الإشكالات القانونية والإجرائية، فمن الناحية القانونية لا يتمتع المجلس الشعبي الولائي بالشخصية المعنوية، وعليه، لا يمكن لرئيسه أن يتقاضى باسمه، لأنه وبالرجوع إلى نص المادة 919 من قانون

[1]- عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 112.
[2]- المادة 61 من القانون رقم 11-10، مرجع سابق.
[3]- عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية، المرجع السابق، ص 115.
[4]- المادة 59 من القانون رقم 11-10 مرجع سابق.
[5]- المادة 54 من القانون رقم 12-07 مرجع سابق.

الإجراءات المدنية والإدارية، نجدها لا تنص صراحة على أهلية التقاضي بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي، ومن الناحية الإجرائية، نجد أن الوالي يمثل الولاية أمام القضاء كطرف مدعي والمجلس الشعبي الولائي طرفا مدعى عليه، وهو لا يملك الشخصية الاعتبارية بعكس الولاية، ومنه يظل مشكل التمثيل القضائي مطروحا، وهذا سيؤدي من دون شك إلى توتر العلاقة بين الوالي كممثل للسلطة المركزية والمنتخبين على مستوى الولاية، ومن جهة أخرى سيرتب ظهور النزاع إلى العلن في فقدان سكان الإقليم ثقتهم في ممثل السلطة المركزية(الوالي)وفي المنتخبين المحليين كذلك.[1]

المطلب الثالث: الرقابة الوصائية من خلال الحلول.

إن السلطة الوصائية لا تمارس رقابتها فقط على الأعمال الإيجابية التي تصدر عن السلطات المحلية، ولكنها تراقب أيضا الأعمال السلبية لهذه الهيئات لامتناعها أو إهمالها القيام بالواجبات التي تترتب عليها قانونا، أو التي يقتضيها سير المصلحة العامة المحلية سيرا حسنا ،وهذه الرقابة تتمثل فيما يسمى بسلطة الحلول، أي حلول سلطة الوصاية محل السلطة اللامركزية في اتخاذ القرارات التي تؤمن سير المصالح العامة المحلية لحساب وعلى مسؤولية السلطة اللامركزية. [2]

الفرع الأول: مفهوم الحلول.

القاعدة العامة، أن الهيئات اللامركزية تعمل بداءة، ولا تتدخل الجهات الوصية إلا لاحقا طبقا للإجراءات التي يحددها القانون، وإذا كانت سلطة الحلول من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية، فقد يسمح بها – استثنائيا – في نظام الوصاية الإدارية كما ورد ذلك في القوانين المنظمة لها، وعليه سنتطرق إلى تعريف الحلول من خلال الفرع الآتي.[3]

[1]- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسور النشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2012، ص 334.
[2]- خالد القباني، مرجع سابق، ص 105.
[3]- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، سنة 2004، ص 105.

أولا: تعريف الحلول:

يعرف الحلول على أنه: السلطة الاستثنائية التي بموجبها تحال سلطة التقرير أى الوصاية بدلا من الشخص الخاضع للوصاية كجزاء على امتناعه وتعنته رغم تنبيهه وإنذاره، وهي أخطر أنواع الرقابة التي تمارسها سلطة الوصاية وأشدها تأثيرا في حرية واستقلال الأشخاص العامة اللامركزية. [1]

ويقصد بالحلول قيام السلطة الوصائية بمقتضى سلطاتها الأساسية المحددة قانونا محل الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها بقصد أو لعجز أو إهمال،فقد يقرر المشرع للشخص اللامركزي اختصاصا نهائيا في أمر معين، ويخشى من امتناع الهيئات اللامركزية من أداء واجبها أو إهمالها في أدائه، مما قد يؤدي إلى تعريض المصلحة العامة للخطر، لذلك يسمح المشرع لجهة الوصاية أن تحل محله في إصدار القرار نيابة عنه ولحسابه وهو ما يسمى " بحق الحلول" الذي يعتبر من أشد صور الرقابة. [2]

إن جوهر سلطة الحلول تكمن في التوفيق بين حماية الحريات المحلية، التي استلزمت إعطاء الشخصية المعنوية للسلطات اللامركزية، وبين فكرة الصالح العام التي يجب أن تبقى بمعزل عن الخلافات المحلية. [3]

ثانيا: أسباب الحلول:

نظرا لخطورة وصاية الحلول، فقد تم إعمال سلطة الحلول قانونا وفي وضعيات وحالات محددة حصرا، والتي تتسم بوزنها الثقيل وبحساسيتها وخطورتها، حيث تتمثل في الحالات التالية:

_ المساس بالأمن العمومي، نتيجة قرارات المجلس الشعبي البلدي

–عدم قدرة أعضاء المجلس الشعبي البلدي على تجاوز خلافاتهم مما يتسبب في تعطيل مؤسسات الدولة مصالح المواطن

[1]- عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 114 نقلا عن:
Vines (Claude Henrie) : Le pouvoire des substitutions, RDP, Paris, 1960, p 74 et 75.

[2]- صالح فؤاد، مرجع سابق، ص 116.

[3]- عيساني عبد الحميد، النظام القانوني لمداولات المجلس الشعبي البلدي، رسالة ماجستير، فرع الإدارة والمالية كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2011، ص 131.

– عدم التكفل بالمهام المسندة إليهم قانونا.

–رفضهم القيام بالمهام المنوطة بهم وكذا تطبيق القوانين أو التعليمات. [1]

الفرع الثاني: شروط وصور الحلول:

لما كان الحلول من اخطر السلطات المخولة لسلطة الوصاية تجاه الوحدات اللامركزية، فان الأمر استدعى تقييده بشروط تكفل وتضمن استقلال الهيئات اللامركزية، وعليه سنبين شروطه ثم سنتطرق إلى صوره.

أولا: شروط الحلول:

تتمثل شروط الحلول في النقاط التالية:

1) توافر الأساس القانوني الذي يعطي لجهة الوصاية سلطة الحلول، فلا حلول دون نص لأن الحلول على غير بقية التدابير يؤدي إلى الإخلال بمبدأ توزيع الاختصاص[2].
2) أن تكون الهيئة اللامركزية ملزمة بالتصرف قانونا، بحيث يكون امتناعها عن عمل غير مشروع، بمعنى أن تكون قد رخصت القيام بالعمل أو ثبت الإهمال في حقها .

أما إذا كان التصرف مشروعا لتقدير الهيئة اللامركزية، أي كانت لها الحرية في اتخاذ القرار واختارت عدم التصرف، فلا يكون لجهة الوصاية أن تلزمها، او تحل محلها في إصدار القرار.[3]

3) وجوب إنذار الوصاية للجماعات المحلية وتنبيهها حول ضرورة القيام بالعمل الواقع على عاتقها، وهذا الإنذار هو شرط إجرائيا ضروريا لإعمال الرقابة. [4]

ثانيا: صور الحلول:

يأخذ الحلول صور متعددة، أهمها الإجراء المباشر والحلول عن طريق إرسال مندوب.

[1]- صالح فؤاد، مرجع سابق، ص 116.
[2]- عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 114.
[3]- بكر القباني، مرجع سابق، ص 179.
[4]- عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 114.

1- الإجراء المباشر:

تتولى سلطة الوصاية بمقتضى الإجراء المباشر أداء العمل الذي تقاعست الهيئة المحلية أو أهملت في أدائه، ولما كان هذا الإجراء يعد تدخلا مباشرا في أعمال الهيئات المحلية ويهدد استقلالها وحريتها، فإن المشرّع يضع عادة قيودا على ممارسته، حفاظا على استقلال الجماعات اللامركزية الإقليمية.[1]

2- الحلول عن طريق إرسال مندوب خاص:

يتمثل حلول السلطة الوصائية محل الإدارة المحلية بإرسال مندوب خاص مفوّض من قبلها يتولى إدارة مرفق معين، وتوضع تحت تصرفه كل الوسائل التي تملكها الهيئة المحلية، وتعتبر القرارات الصادرة عن المندوب كأنها صادرة عن الإدارة المحلية، وتلتزم هذه الهيئات بالقرارات التي يصدرها المندوب كما لو كانت صادرة منها، وتلتزم أيضا بالتعويض عن الأضرار التي تلحق الغير من تنفيذها، وتتحمل جميع النفقات الخاصة بإدارة المرفق، كما يتعين عليها أن تمتنع عن إجراء أي تصرف له علاقة بالمرفق المدار بهذه الطريقة[2].

أما عن مجالات الحلول، فهي تتمثل في المجال الإداري الذي يهدف بشكل عام إلى حماية المصلحة العامة[3]، والمجال المالي الذي يتمثل في صلاحية السلطة الوصية، بأن تدرج من تلقاء نفسها في ميزانية الهيئات المحلية التعديلات التي تراها إلزامية في حالة عدم قيام هذه الأخيرة بذلك، سواء كان ذلك عن سوء نية أو لقصور من جانبها.[4]

الفرع الثالث: الحلول في التشريع الجزائري وأثاره.

لقد نظم المشرع إجراء الحلول من خلال قانون الولاية رقم 12-07 وقانون البلدية رقم 11-10 وخصه باهتمام كبير نظرا لخطورته ومراعاة لمبدأ استقلالية الهيئات المحلية.

[1]- عادل محمود حلمي، مرجع سابق، ص 181.
[2]- ابراهيم رابعي، مرجع سابق، ص 153.
[3]- بكر القباني، مرجع سابق، ص 181.
[4]- ملياني صليحة، مرجع سابق، ص 221.

أولا: الحلول في ظل قانون الولاية رقم 12-07:

الحكمة من إقرار هذا الإجراء تكمن في التوفيق بين المصالح المحلية التي فرضت الاعتراف بالشخصية المعنوية للسلطات اللامركزية وبين فكرة المصلحة العامة التي يجب أن تبقى بمعزل عن الخلافات المحلية[1]، لذا نص المشرع الجزائري من خلال نص المادة 168 على أنه: عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، فإن الوالي يقوم استثناء باستدعاء المجلس الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه،غير أن هذه الدورة لا تعقد إلا إذا تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية، وبعد تطبيق أحكام المادة 167 أعلاه و في حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية، يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها. [2]

نجد كذلك الحلول الذي نصت عليه المادة 169 على أنه: "عندما يظهر تنفيذ ميزانية الولاية عجزا، فإنه يجب على المجلس الشعبي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاص هذا العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية، إذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية، يتولى اتخاذها الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية اللذين يمكنهما الإذن بامتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية[3].

ثانيا: الحلول في ظل قانون البلدية رقم 11-10:

نظرا لخطورة وصاية الحلول على استقلالية البلدية، فقد تم إعمالها قانونا وفي وضعيات ومجالات محددة حصرا، تلك المجالات تتسم بوزنها الثقيل وبحساسيتها وخطورتها وهي ما تمثل حالات لتلك الوصاية.[4]

نجد المشرع الجزائري من خلال نص المادة 100 من قانون البلدية يمكن الوالي أن يتخذ، بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها، كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة

[1]- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 84.
[2]- المادة 168 من القانون رقم 12-07 مرجع سابق.
[3]- المادة 169 المرجع نفسه.
[4]- عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 115.

العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.[1]

عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن الوالي، بعد إعذاره، أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الأعذار.[2]

أما فيما يخص المادة 102 من نفس القانون، فإنه في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفق الشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون.[3]

ثالثا: آثر الحلول على أعمال الهيئات المحلية:

على الرغم من حصر وتحديد المشرع لأسباب ودوافع الحلول، إلا انه من ناحية أخرى منح الوالي سلطة تقديرية كبيرة في تقدير مدى تقاعس رئيس البلدية في اتخاذ الإجراءات المناسبة التي تدخل في نطاق اختصاصه،[4] أين تنتقل سلطة التقرير من يد رئيس البلدية إلى الوالي، وبذلك تتحول العلاقة بينهما من علاقة في إطار اللامركزية إلى عدم التركيز، ويظهر رئيس البلدية من خلال هذا وكأنه مجرد موظف تابع للوالي في الوقت الذي يعترف فيه القانون صراحة باستقلاليته الإدارية في تسيير الشؤون المحلية، مع العلم أن سلطة الحلول لا علاقة لها أصلا بقواعد اللامركزية، بل إنها تتنافى معها لدخولها في مجال السلطة الرئاسية وليس الوصائية.[5]

أما عن سلطة الحلول المالي التي تتمتع بها السلطة الوصية والتي يمكن تبريرها بفكرة كل من يمول يراقب، انجر عنه سلبيات كثيرة مما جعل أيدي الجماعات المحلية مغلولة، وباعتبار السلطة المركزية هي الجهة الممولة للجماعات المحلية من حيث تحديها للموارد المالية وتحصيلها وإنفاقها وحتى في اتخاذ القرارات، فإن لها في مقابل ذلك فرض رقابتها على كل العمليات المتعلقة بالجانب

[1]- المادة 100 من القانون رقم 11-10 مرجع سابق.
[2]- المادة 101 المرجع نفسه.
[3]- المادة 102 المرجع نفسه.
[4]- عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 116.
[5]- محمد العجمي، موانع إصلاح الجماعات العمومية في المغرب العربي، مستقبل ماضي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 6، ص 166.

المالي، الأمر الذي يجعل من سلطة الحلول الممنوحة للجهات الوصية تتناقض ومفهوم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، والتي تتطلب قدرا كبيرا من الحرية من حيث تحديد الموارد المالية وتحصيلها[1]، بالإضافة إلى الحرية في اتخاذ قرارات الإنفاق ستؤدي حتما إلى تبعية مطلقة للجهة الوصية، ويشكل من جهة أخرى محاصرة لخصوصية التسيير المالي للجماعات المحلية ومساسا باستقلاليتها[2].

[1]- عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد الثاني، سنة 2007، ص 107.
[2]- محمد العجمي، مرجع سابق، ص 167.

خلاصة الفصل:

وعلى ما سبق تناوله في هذا الفصل، والذي خصصناه لدراسة الرقابة الوصائية على أعمال الهيئات المحلية، تم التطرق لماهية الرقابة الوصائية في المبحث الأول، حيث بينا مبرراتها وخصائصها وأهدافها والأهمية البالغة التي جعلت المشرع الجزائري عدم التخلي عنها كونها تعد ركن من أركان اللامركزية الإقليمية المحددة قانونا، والتي بفضلها يمكن للدولة أن تحافظ على وحدتها الوطنية، لأن الاستقلال المطلق للهيئات اللامركزية يؤدي حتما إلى تهديد هذه الوحدة، إضافة إلى أن ممارسة هذا النوع من الرقابة على أعمال الهيئات المحلية يمنع هذه الأخيرة من الانحراف أو التعسف في استعمال السلطة، ويهدف كذلك إلى الحفاظ على تطبيق سياسة الدولة وبرامجها التنموية، وهذا ما يجعل الرقابة الوصائية بمثابة الحلقة التي تربط السلطة المركزية بالهيئات اللامركزية .

أما في ما يخص المبحث الثاني فقد خصصناه لدراسة كيفية تطبيق الرقابة الوصائية على أعمال الهيئات المحلية من خلال قانون الولاية رقم 07/12 و قانون البلدية رقم 10/11 واللذان من خلالهما تعرفنا على مجموعة من السلطات الرقابية التي يمارسها الوالي في حدود ما رسمته هذه القوانين.

وأهم ما خلصنا إليه، هو أن المشرع الجزائري قد منح الهيئات المحلية اختصاصات واسعة، لكن بالمقابل أخضعها لرقابة شديدة، حيث نجد أن الوالي من خلال النصوص القانونية يتمتع بسلطات عديدة للتدخل في اختصاصات الهيئات المحلية وخاصة البلدية، بداية من سلطة التصديق والذي يعتبره بعض الفقهاء بمثابة إذن مسبق يجعل من الهيئات المركزية وكأنها شريكة في كل الشؤون التي تتعلق بالهيئات المحلية، ناهيك عن التصديق الضمني الذي غالبا ما يعرقل الهيئات المحلية في تنفيذ مداولاتها .

إضافة إلى سلطة إلغاء قرارات المجالس المحلية، إما لمخالفتها قاعدة قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة، حيث تظهر سلطة وهيمنة الوالي من خلال هذا الإجراء (الإلغاء) بصورة واضحة، خاصة فيما يخص إلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي، وما شد انتباهنا هو أن قرار إلغاء هذه المداولات يكون بدون تقديم تبرر على ذلك.

وصولا إلى سلطة الحلول التي يمارسها الوالي على الهيئات المحلية متى تطلب الأمر التدخل لضبط ميزانيات هذه الهيئات، أو عند عدم قيام هذه الأخيرة بواجباتها التي تكون من اختصاصاتها، أو عند حدوث اختلال داخل هذه المجالس يؤدي إلى عرقلة وتعطيل المصالح العامة، إضافة إلى الحلول الذي يمارسه الوالي على رئيس المجلس الشعبي البلدي عند تقاعس هذا الأخير عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين .

نلاحظ أن الرقابة الوصائية على أعمال الهيئات المحلية، هي رقابة شديدة وواسعة، بحيث لم تقتصر على رقابة المشروعية فقط، بل امتدت إلى رقابة الملائمة، أي رقابة السلطة التقديرية للهيئات المحلية الأمر الذ قد يقلص من مبدأ حرية واستقلال الجماعات الإقليمية

الفصل الثاني

الرقابة المالية والقضائية

على أعمال الهيئات المحلية

إن تنوع وتعدد أشكال الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على أعمال الهيئات المحلية لم تظهر بالصدفة، وإنما ظهورها كان بعد أن أصبحت هذه الهيئات (المحلية) تتمتع بالاستقلال شبه المطلق، وعليه، أصبح من الضروري التنويع في أشكال الرقابة على أعمال ونشاطات الهيئات المحلية، فبالإضافة إلى الرقابة الوصائية التي تم دراستها في الفصل الأول، هناك رقابات أخرى فرضت على الهيئات المحلية، وذلك بهدف الحفاظ على كيان الدولة ووحدتها الوطنية من جهة، ومن جهة أخرى، لمكافحة ظاهرة الفساد بمختلف صوره، والتي أصبحت تتسبب في إحداث اختلالات خطيرة، وخاصة الفساد المالي الذي يؤثر بشكل مباشر على الاقتصاد، مما ينعكس سلباً على المجال السياسي والواقع الاجتماعي داخل الدولة.

ومن بين أنواع هذه الرقابة التي أصبح شائع ممارستها في هذا المجال، الرقابة المالية، التي تعد من أهم الرقابات الرامية للحفاظ على المال العام من سوء استعماله، جراء التبذير، والتبديد والاختلاس، ونظراً لتعدد أوجه هذه الأخيرة (الرقابة المالية)، وكثرة الإجراءات المتبعة للقيام بها، لم تحظى بتعريف جامع ومانع، هذا بالإضافة إلى تنوع أوجه الفساد المالي وأسبابه.

أما بالنسبة لحقوق الأفراد والمجتمع بجميع هياكله، فإن وجود الرقابة المالية التي تمارسها السلطة التنفيذية وحده لا يقوم بالمهمة المرجوة، إذ كان لابد من إقحام نوع آخر من الرقابة يتميز بالحيدة، ويفصل في كل القضايا والمشاكل التي ترتبط بنشاطات وأعمال الإدارة المحلية، سواء كانت هذه الأعمال قانونية أو مادية، وهذا من أجل الحفاظ على كل الحقوق بمختلف أنواعها وأياً كان طالبها، وعليه أوكلت للسلطة القضائية مهمة الرقابة على أعمال ونشاطات الهيئات المحلية من أجل التدخل لحسم النزاع القائم بين الخصوم (الفرد والإدارة)، وذلك بناءً على رفع دعوى أمام الجهات القضائية المختصة، إذ لا يمكن أن نتصور دولة القانون دون أن تؤمن الضمانة القضائية لهذه الحقوق.

فهذان النوعان من الرقابة (الرقابة المالية) و(الرقابة القضائية)، هما رقابتان منظمتان و مقننتان بنصوص قانونية، سواء من حيث الطبيعة، أو من حيث الإجراءات المتبعة لكل منهما، أو من حيث الوسائل المستعملة، ونظراً للنتائج المحققة من خلالهما، أصبحت معظم التشريعات تعلق عليهما الآمال للحفاظ على مكتسبات الدولة وتكريس دولة الحق والقانون.

و مما سبق ذكره، سنحاول من خلال هذا الفصل دراسة الرقابة المالية في مبحث أول ثم سنتطرق إلى دراسة الرقابة القضائية في مبحث ثان.

المبحث الأول: الرقابة المالية على أعمال الجماعات المحلية.

لا تختلف الرقابة المالية عن غيرها من الصور الأخرى للرقابة على النشاط الإداري للجماعات المحلية، فالهدف منها هو حماية المال العام من أي إساءة في التسيير أو إهمال يؤدي لنتائج غير محمودة فيما بعد، وتهدف الرقابة المالية على تنشيط العمل وتشجيع الإبداع والإنتاج ومحاربة التبذير والفساد والحرص على استعمال الموارد المالية بما يحقق المصلحة العامة، حيث عرفت الرقابة المالية بأنها منهج شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية، وتهدف إلى المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها[1].

وعرفت كذلك بأنها، تطبيق للمعلومات المحاسبية لفرض تنظيم واختيار ومقارنة لعرض المعلومات الإحصائية والرقمية المحاسبية لمساعدة المسيرين المسؤولين للرقابة واتخاذ قرارات يومية اللازمة لعملية التنفيذ لإجراء العمل، حيث تتضمن تقديم الموارد وتحقيق التنسيق بين السياسات الاقتصادية[2].

ومن أهم الأهداف التي تسعى الرقابة المالية إلى تحقيقها هي، التأكد من كافة المعلومات والأنظمة والإجراءات المستخدمة، وبيان أثار التنفيذ على مستوى النشاط الاقتصادي واتجاهاته، وكذا الربط بين التنفيذ وما يتخلله من إنفاق والنتائج المترتبة عن هذا التنفيذ.[3]

وعليه، فالرقابة المالية على الجماعات المحلية تنقسم إلى نوعين من الرقابة، تتمثل أساسا في الرقابة السابقة على ميزانية الجماعات المحلية التي يتولاها كل من المراقب المالي وأمين الخزينة، وكذا الرقابة اللاحقة التي تمارس من طرف مجلس المحاسبة، القائم كهيئة رقابية بعدية على الأموال العامة ورقابة المفتشية العامة للمالية.

وللتفصيل في هذين النوعين من الرقابة المالية، سنتطرق دراسة الرقابة السابقة على ميزانية الجماعات المحلية من خلال مطلب أول، ثم دراسة الرقابة اللاحقة في مطلب ثان.

---

[1]- محمد الوليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة الثقافة والتوزيع، الأردن، سنة 1994 ص 161.

[2]- أحمد سيد علي عوضين/ أجهزة الرقابة على النواحي المالية في مجال الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، سنة 1989، ص 64 – 65.

[3]- جدة عيسى، مالية البلدية وانعكاسها لعى التنيمة المحلية، دراسة حالة عين الريش ولاية المسيلة (2001 – 2007) مذكرة ماجستير في علوم التسيير، النقود والمالية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، سنة 2008، ص 131.

المطلب الأول: الرقابة المالية السابقة على ميزانية الجماعات المحلية.

تعتبر الرقابة السابقة على ميزانية الجماعات المحلية من أهم مراحل الرقابة المالية، كونها تقوم على أساس التوقيت الزمني، وهذا ما يجعلها تحول دون الوقوع في الأخطاء، بمعنى قيام هيئات الرقابة بمراقبة الأعمال والتصرفات المالية الإدارية قبل وقوعها في الخطأ، سواء كانت متعلقة بالنفقات أو التعاقدات والتصرفات المالية على أكبر قدر من الدقة والصحة[1].

وأطلق على هذا النوع من الرقابة (الرقابة السابقة) اسم الرقابة الوقائية أو الرقابة المانعة، كونها تقوم على الموافقة المسبقة على القرارات المتعلقة بصرف الأموال، بهدف اكتشاف المشاكل الممكن أن تحدث، وتحليلها ومعالجتها وتفاديها قبل حدوثها، وتكون هذه الرقابة (السابقة) قبل أن يدخل التصرف المالي حيز التنفيذ، أي قبل أن يصبح الأمر بالتحصيل أو الأمر بالدفع نافذا، حيث تكون قبل التأشير وإعطاء الإذن بصرف النفقات تحصيل الإرادات.

تمارس الرقابة المالية السابقة من طرف المحاسب العمومي والمراقب المالي، وبالتالي قيامها يعني الإجراء الوقائي الذي يهدف إلى منع وقوع أية تجاوزات غير مشروعة، ورغم الفعالية التي تتميز بها الرقابة المالية السابقة، إلا انه يعاب عليها أنها تؤد إلى شلل نشاط الإدارة[2] وتعطل سير المصالح المحلية، لما تتسم به من بطء في الإجراءات، كما يترتب عليها كذلك تأخير تنفيذ أعمال الإدارة بسبب عدم مرونة من يقوم بهذه الرقابة، وأنها تقيد الرقابة اللاحقة بالنتائج التي تم التوصل إليها.

ولدراسة الرقابة المالية السابقة على ميزانية الجماعات المحلية، سنتطرق في الفرع الأول رقابة المراقب المالي، ثم سنتناول رقابة المحاسب العمومي في الفرع الثاني.

الفرع الأول: رقابة المراقب المالي.

تمارس الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها، من طرف المراقبين الماليين، حيث يمارس هؤلاء رقابتهم على ميزانية الجماعات المحلية قبل دخولها مرحلة التنفيذ، وبعد المصادقة عليها من طرف السلطات المختصة[3].

---

[1]- فياض حمزة رملي أرباب، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشريعة والانانية، المجلة 02، العدد 02، سنة 1969، ص 107.

[2]- المرجع نفسه، ص 108.

[3]- بوحميدة عطاء الله، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، بن يوسف بن خدة، سنة 2012، ص 69.

وقبل الخوض في مضمون هذا العنوان(رقابة المراقب المالي)، فضلنا في بداية هذا الفرع التطرق إلى مجال الرقابة السابقة على ميزانية الهيئات المحلية.

أولا: مجال الرقابة المالية السابقة:

اقتصرت الرقابة المسبقة للنفقات الملتزم بها في بداية تطبيقها فيما يخص الجماعات المحلية على ميزانية الولاية دون البلديات، وهذا بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها.

إلا انه وبصدور المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2009 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 92-414 السالف الذكر، فقد أصبحت ميزانية البلديات هي كذلك مشمولة بهذه الرقابة[1]، وهذا ما نصت عليه المادة 02 من المرسوم رقم 09-374 حيث جاء فيها: تطبق الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، على ميزانياتها المؤسسات والإدارات التابعة للدولة والميزانيات الملحقة، وعلى الحسابات الخاصة للخزينة، وميزانيات الولايات، وميزانيات البلديات، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة .

يتم تنفيذ إجراء توسيع الرقابة السابقة على البلديات، تدريجيا، وفقا لرزنامة تحدد من طرف الوزيرين المكلفين على التوالي بالميزانية، والجماعات المحلية[2].

وتطبيقا لذلك، صدر القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09-05-2010، يحدد رزنامة تنفيذ الرقابة المسبقة للنفقات التي يلتزم به والمطبقة على ميزانيات البلديات، حيث وبموجب المادة الثانية منه، حددت خضوع ميزانية البلديات تدريجيا للرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها وفقا للرزنامة التالية:

- ابتداءً من السنة المالية 2010[3]، بالنسبة لبلديات مقر الولايات، للإشارة التطبيق الفعلي لها تم في سنة 2011.

[1]- المادة 2 المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 2009/11/16 المعجل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 67.

[2]- المادة 2 فقرة 2 نفس المرسوم.

[3]- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09-05-2010 الذي يحدد رزنامة تنفيذ الرقابة المسبقة للنفقات التي يلتزم بها.

- ابتداءً من السنة المالية 2011، بالنسبة للبلديات مقر الدوائر، وكذلك البلديات مقر المقاطعات الإدارية الخاضعة لسلطة الولاة المنتدبين.

- ابتداءً من سنة 2012، بالنسبة لكافة البلديات[1]، يحدد رزنامة تنفيذ الرقابة المسبقة للنفقات، إلا انه تم التطبيق الفعلي بالنسبة لهذه البلديات، ابتداءً من تاريخ 2013/04/14 بموجب تعليمة وزارة المالية رقم 52 ، المؤرخة في 2013/03/12، و ذلك نظراً لعدة مشاكل تمثلت في نقص الوسائل البشرية، كقلة عدد المراقبين الماليين، وبعد المسافة بين البلديات التي تخضع لنفس المراقب المالي[2].

وعليه، فبعد أن كانت ميزانية البلديات تستثنى من رقابة النفقات التي يلتزم بها، أصبحت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-374 السالف الذكر، تخضع لهذه الرقابة، كما هو الشأن بالنسبة لميزانية الولايات وهذا على غرار التشريعات المقارنة، منها التشريع التونسي الذي أقر هذه الرقابة على ميزانية البلديات التي تتجاوز سقف معين يتم تحديده عن طريق التنظيم، إضافة إلى البلديات التي تتواجد بمراكز المحافظة[3].

ثانيا: تعريف المراقب المالي و مهامه:

1: تعريف المراقب المالي:

حسب المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414: المراقب المالي هو عون من الأعوان المكلفين بالرقابة القبلية على تنفيذ النفقات العمومية، يعين بقرار وزاري من طرف الوزير المكلف بالمالية[4].

ويكون تعيين المراقب المالي من بين:

- رؤساء المفتشين المحللين للمالية.

- المتصرفين المستشارين الذين يثبتون خمس (5) سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية

[1]- المادة 02، مرجع سابق.
[2]- تعليمة وزارة المالية رقم 52، المؤرخة في 2013/03/12.
[3]- بوحميدة عطا الله، المرجع السابق، ص 72.
[4]- المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1992، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82 سنة 1992.

– المفتشين المحللين المركزيين للميزانية الذين يثبتون خمس (5) سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية

المتصرفين الرئيسيين الذين يثبتون:

– خمس (5) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.

– ثمانية (8) سنوات من الأقدمية بإدارة الميزانية.

– المفتشين المحللين الرئيسيين للميزانية الذين يثبتون سبعة (7) سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.

– المفتشين المحللين للميزانية والمتصرفين الذين يثبتون عشرة (10) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية.

زيادة على الشروط المذكورة أعلاه، يخصص التعيين في منصب مراقب مالي للموظفين الحائزين على الأقل شهادة ليسانس في التعليم العالي أو شهادة جامعية معادلة لها[1].

ويساعد المراقب المالي مراقبين مساعدين يعينون بموجب قرارا من الوزير المكلف بالميزانية، وذلك من بين:

- رؤساء المفتشين المحللين للميزانية.
- المتصرفين المستشارين الذين يثبتون ثلاث (3) سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية

المتصرفين الرئيسيين الذين يثبتون:

- ثلاث (3) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية.
- ستة (6) سنوات من الأقدمية بإدارة الميزانية.
- المفتشين المحللين الرئيسيين للميزانية الذين يثبتون خمس (5) سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.
- المفتشين المحللين للميزانية والمتصرفين الذين يثبتون ثمانية (8) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية.

[1]- المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المتعلق بتنظيم مصالح الرقابة المالية المؤرخ في 21 نوفمبر 2011، الجريدة الرسمية العدد 64 سنة 2011.

يحدد المراقب المالي مهام المراقب المالي المساعد الموضوع تحت سلطته، باستثناء بعض المهام وفق كيفيات تحدد بموجب قرار من الوزير المكلف بالميزانية[1].

حيث يكلف المراقب المالي المساعد بالحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية، ومساعدة المراقب المالي في حدود المهام المسندة إليه، وذلك بإعداد تقارير للمراقب المالي عن نشاطاته، وظروف ممارسة الصلاحيات المسندة إليه، وإنابة هذا الأخير (المراقب المالي) في حالة غيابه أو حصول مانع له، حسب الشروط والكيفيات التي تحدد بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية.[2]

أما فيما يخص مهام المراقب المالي فهي تتمثل فيما يلي:

2: مهام المراقب المالي:

طبقا لأحكام المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374: تخضع مشاريع القرارات المبينة أدناه و المتضمنة التزاما بالنفقات لتأشيرة المراقب المالي قبل التوقيع عليها :

- مشاريع قرارات التعيين والترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات للمستخدم ين باستثناء الترقية في الدرجة
- مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية .
- مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الاعتمادات وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية.
- مشاريع الصفقات العمومية[3].

أما بالنسبة للالتزامات، وتطبيقا لأحكام المادة 6 من نفس المرسوم يخضع كذلك لتأشيرة المراقب المالي الالتزامات التالية:

- كل التزام مدعم بسندات الطلب والفاتورات الشكلية، والكشوف أو مشاريع العقود، عندما يتعدى المبلغ المستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية.
- كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانياتية، وكذا تفويض وتعديل الاعتمادات المالية.
- كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقة وكذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمثبتة بفاتورات نهائية[4].

[1]- المادة 10، من المرسوم 381/11، مرجع سابق.
[2]- المرجع نفسه: مهام لمراقب المالي المساعد.
[3]- المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374، مرجع سابق.
[4]- المادة 6 نفس المرسوم.

تختم رقابة النفقات الملتزم بها بتأشيرة توضع على بطاقة الالتزام، وعند الاقتضاء، على الوثائق الثبوتية، عندما يستوفي الالتزام الشروط التنظيمية المذكورة سابقا، كما يمكن للمراقب المالي أن يرفض وضع التأشيرة إما رفض مؤقت، أو رفض نهائي عندما تكون الالتزامات مخالفة للقانون أو غير مطابقة للتنظيم المعمول به، وتعتبر التأشيرة الممنوحة من طرف لجنة الصفقات العمومية المختصة في إطار الرقابة السابقة لمشاريع الصفقات العمومية إلزامية على المراقب المالي، وتختم الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها في هذا الإطار، وبغض النظر عن تقييم ملائمة النفقة التي هي من مسؤولية المصلحة المتعاقدة، بتأشيرة تتضمن ما يلي:

- توفر ترخيص البرنامج أو الاعتمادات المالية.
- تخصيص النفقة.
- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في مشروع الصفقة.
- صفة الآمر بالصرف[1].

ويجب على المراقب المالي، دراسة وتفحص ملفات الالتزام التي يرسلها له الآمر بالصرف و الخاضعة لرقابته السابقة في أجل أقصاه 10 أيام[2] ، حيث يحدد تاريخ اختتام الالتزام بالنفقات يوم 20 ديسمبر من السنة التي يتم فيها[3]، وتبقى تواريخ اختتام الالتزام بالنفقات التي تقوم بها الولاية والبلدية خاضعة للأحكام التنظيمية التي تسيرها، غير أنه يمكن في حالة الضرورة المبررة قانونا، تمديد هذا التاريخ بمقرر من الوزير المكلف بالميزانية[4].

كما يتولى المراقب المالي إضافة إلى هذه الاختصاصات حسب المادة 15 من نفس المرسوم القيام بما يلي:

- مسك سجلات تدوين التأشيرات ومذكرات الرفض
- مسك محاسبة التعداد الميزانياتي
- مسك محاسبة الالتزام بالنفقات
- تقديم نصائح للآمر بالصرف في المجال المالي[5].

[1]- المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374، مرجع سابق.
[2]- المادة 9، نفس المرسوم.
[3]- المادة 10 نفس المرسوم.
[4]- المادة 11 نفس المرسوم.
[5]- المادة 15 نفس المرسوم.

تحديد المسؤوليات بين الأمر بالصرف و المراقب المالي:

إذا لاحظ المراقب المالي نقائص بعد التأشير على مشروع الصفقة، يقوم بتبليغ كل من الوزير المكلف بالميزانية ورئيس لجنة الصفقات العمومية المختصة والآمر بالصرف المعني عن طريق إشعار[1].

ويجب أن تحتوي مذكرة الرفض التي يرسلها المراقب المالي إلى الآمر بالصرف على كل الملاحظات التي عاينها، وكذا مراجع النصوص المتعلقة بالملف المدروس، والتي أدى عدم احترامها إلى رفض التأشيرة، بحيث لا يجب في حالة الرفض المؤقت المبلغ إلى الآمر بالصرف، أن يكون هذا الرفض مكررا، وفي حالة الرفض النهائي، يجب على المراقب المالي أن يرسل نسخة من الملف مرفقا بتقرير مفصل، إلى الوزير المكلف بالمالية، حيث يمكن للوزير المكلف بالميزانية في هذه الحالة، إعادة النظر في الرفض النهائي، الصادر عن المراقب المالي، عندما يعتبر أن العناصر المبني عليها الرفض غير مؤسسة[2].

أما بالنسبة للرفض النهائي المنصوص عليه في المواد 6 و7 من هذا المرسوم، يمكن للآمر بالصرف أن يتغاضى عن ذلك وتحت مسؤوليته، بمقرر معلل، يعلم به الوزير المكلف بالمالية، حيث يرسل الملف الذي يكون موضوع التغاضي مباشرة، حسب الحالة إلى الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني،[3] ويجب على المراقب المالي بعد تأشيرة الأخذ بالحسبان، إرسال نسخة من ملف الالتزام الذي كان موضوع التغاضي، مرفقا بتقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالميزانية،[4] حيث يقوم هذا الأخير بعد ذلك بإرسال هذا الملف إلى المؤسسات المختصة في رقابة النفقات العمومية.

ويتعين على المراقب المالي، أن يرسل إلى الوزير المكلف بالميزانية الوضعيات الدورية، وذلك قصد إعلام المصالح المختصة بتطور الالتزام بالنفقات وبالتعداد الميزنياتي[5].

كما يرسل في نهاية كل سنة مالية إلى وزير المالية تقريرا مفصلا يتضمن ما يلي:

- ظروف تنفيذ النفقات العمومية
- الصعوبات المحتملة التي واجهته في تطبيق التشريع والتنظيم

[1]- المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374، مرجع سابق.
[2]- المادة 8 نفس المرسوم.
[3]- المادة 12 نفس المرسوم.
[4]- المادة 13 نفس المرسوم.
[5]- المادة 16 نفس المرسوم.

- النقائص الملاحظة في تسيير الأموال العمومية
- عرض كل الاقتراحات التي من شأنها تحسين ظروف تنفيذ النفقات العمومية[1]

تعد المصالح المختصة لوزارة المالية تقريرا ملخصا عاما، وهذا بناءً على التقارير السنوية التي يقوم بها المراقب المالي[2].

لا يأخذ المراقب المالي بعين الاعتبار في تقييمه، خلال ممارسته مهامه ،ملائمة الالتزام بالنفقات التي يعرضها عليه الآمر بالصرف، وبهذه الصفة لا يتحمل المراقب المالي مسؤولية أخطاء التسيير التي يقوم بها الآمر بالصرف،[3] إلا أنه يعد مسؤولا شخصيا عن سير مجموع المصالح الخاضعة لسلطته وعلى التأشيرات التي يمنحها ومذكرات الرفض التي يبلغها[4].

وعلى ما سبق دراسته، نستنتج أن الرقابة المالية التي يمارسها المراقب المالي، تهدف إلى منع ارتكاب الأخطاء، التي يقع فيها القائمين على تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، وبذلك، يعد المراقب المالي بمثابة الحارس على تنفيذ هذه الميزانية من خلال تدخلاته الرقابية الدائمة.

بعد دراستنا لرقابة المراقب المالي، سنعرض رقابة المحاسب العمومي، التي تعد الصورة الثانية للرقابة السابقة على ميزانية الجماعات المحلية.

الفرع الثاني: رقابة المحاسب العمومي.

تعتبر رقابة المحاسب العمومي على ميزانية الجماعات المحلية، رقابة مكملة لرقابة المراقب المالي، وهذا لما يقوم به المحاسب العمومي من دور بالغ الأهمية في تسييره للعمليات الحسابية، إذن من هو المحاسب العمومي؟ وما هي وظيفته؟

أولا: تعريف المحاسب العمومي وأصنافه:

1: تعريف المحاسب العمومي:

يعد محاسبا عموميا وفقا للمواد 18 و 22 و23 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت المتعلق بالمحاسبة العمومية، كل شخص يعين قانونيا للقيام بالعمليات التالية:

[1]- المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374، مرجع سابق.
[2]- المادة 18 نفس المرسوم.
[3]- المادة 23 نفس المرسوم.
[4]- المادة 22 نفس المرسوم.

- تحصيل الإرادات ودفع النفقات
- ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها.
- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد.
- حركة حسابات الموجودات[1].

يتم تعيين المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية الذي يخضع لسلطته جميع المحاسبين العموميين، كما يمكن له أن يقوم باعتماد بعض المحاسبين العموميين، على أن يتم تحديد كيفيات تعيين المحاسبين أو اعتمادهم عن طريق التنظيم[2].

2: أصناف المحاسب العمومي:

تنص المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 بأنه: يكون المحاسبون العموميون إما رئيسيين أو ثانويين ويتصرفون بصفة مخصص أو مفوض.

يكون المحاسبون الرئيسيون حسب نص المادة 10 من نفس المرسوم أنهم: هم المكلفون بتنفيذ العمليات المالية التي تجرى في إطار المادة 26 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت سنة 1990 المذكور أعلاه .

ويكون المحاسبون الثانويون حسب نص المادة 11 من نفس المرسوم رقم 91-313 أنهم: هم الذين يتولى تجميع عملياتهم محاسب رئيسي.

أما المحاسبون المخصصون، حسب نص المادة 12 من نفس المرسوم: هم المخولون بأن يقيدوا نهائيا في كتاباتهم الحسابية العمليات المأمور بها من صندوقهم، والتي يحاسبون عليها أمام مجلس المحاسبة .

وفيما يخص المحاسبون المفوضون حسب نص المادة 13 من نفس المرسوم كذلك أنهم: هم الذين ينفذون العمليات لحساب المحاسبين المخصصين[3].

---

[1]- المادة 33 من القانون 21/90 المؤرخ في 24 محرم 1411، الموافق لـ 15 أوت 1990، متعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 35.

[2]- المادة 34 ، المرجع نفسه.

[3]- المواد 9 و10 و11 و12 و13 من المرسوم التنفيذي رقم :91-313 مؤرخ في 28 صفر عام 1412 الموافق 07سبتمبر 1991 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها.

وعليه يتمثل المحاسب العمومي الذي يمارس الرقابة القبلية على ميزانية الجماعات المحلية في أمين خزينة البلدية، بالنسبة للبلدية[1] وأمين الخزينة الولائية بالنسبة للولاية كونه المحاسب الرئيسي لميزانية الولاية[2].

ثانيا: مهام المحاسب العمومي:

يتعين على المحاسب العمومي قبل التكفل بسندات الإيرادات التي يصدرها الآمر بالصرف، أن يتحقق من أن هذا الأخير مرخص له بموجب القوانين والأنظمة، بتحصيل الإيرادات وفضلا عن ذلك، يجب عليه على الصعيد المادي، مراقبة صحة إلغاءات السندات، الإيرادات و التسويات، وكذا عناصر الخصم التي يتوفر عليها[3].

ويجب على المحاسب العمومي قبل قبوله لأية نفقة، التأكد مما يلي :

- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها،
- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له،
- شرعية عمليات تصفية النفقات،
- توفر الاعتمادات،
- أن الديون لم تسقط أجالها أو أنها محل معارضة،
- تأشيرات عملية المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها،
- الصحة القانونية للمكسب الإبرائي[4].

وفي حالة عدم مطابقة الأمر بالصرف، أو الحوالة للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها، يقوم المحاسبون العموميون بإبلاغ الآمرين بالصرف كتابيا، رفضهم القانوني للدفع وذلك في أجل أقصاه عشرون (20) يوما، ابتداء من تاريخ استلامهم للأمر بالصرف أو الحوالة[5] .

تحديد المسؤوليات بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي:

إن من واجبات المحاسب العمومي المتمثل في أمين خزينة البلدية، أو أمين الخزينة الولائية، أن لا يقبل صرف نفقة يكون الأمر بصرفها معيبا أو ناقصا أو غير مطابق للقوانين واللوائح

[1]- المادة 205 قانون 11- 10، مرجع سابق.
[2]- المادة 53 من المرسوم التنفيذي رقم 91_313، مرجع سابق.
[3]- المادة 35 من القانون 21/90، مرجع سابق.
[4]- المادة 36 المرجع نفسه .
[5]- المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 93-46 المؤرخ في 1993/02/06 الذي يحدد أجال دفع النفقات وتحصيل أوامر الايرادات و البيانات التنفيذية و اجراءات قبول القيم المنعدمة.

الجاري العمل بها، ورغم هذا فلا يقبل العرف الإداري والمالي خاصة أن يكون هذا الرفض عن طريق السكوت أو حتى مشافهة، وإنما عن طريق رسالة رفض مكتوبة ومثبتة، وحسب السير العادي للأمر، يقوم الآمر بالصرف بتكملة أو تصحيح الأمر بالصرف المرفوض من طرف المحاسب وفقا للقانون، باعتبار أن الآمر بالصرف مسؤولا عن مرفق عمومي يلزمه بالسير المستمر والمطرد أي بدون توقف، فلا بد أن يحرص على دفع النفقة حتى إذا تعذر عليه الامتثال لرسالة الرفض المرسلة من طرف المحاسب العمومي[1]، عندئذ ،يمكن للآمر بالصرف (رئيس المجلس الشعبي البلدي) أن يطلب من المحاسب العمومي كتابيا وتحت مسؤوليته، أن يصرف النظر عن هذا الرفض، من خلال إصدار أمر بالتسخير، وفي هذه الحالة، يجب على أمين الخزينة الذي امتثل لعملية التسخير أن يقوم بإعداد تقرير مفصل، يبين فيه على الخصوص، بأنه قد قام بدفع النفقة التي كانت محل رفض نهائي، بموجب الأمر بالتسخير الصادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإرساله إلى الوزير المكلف بالمالية خلال خمسة عشرة (15) يوما، ويكون هذا التقرير مرفقا بالوثائق المحاسبة وتفاصيل الأسباب الداعية إلى رفض الدفع[2].

ويمكن كذلك، لأمين الخزينة رفض الامتثال لأمر التسخير الصادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي، إذا كان الرفض النهائي للنفقة معللا بما يأتي:

- عدم توفر الاعتمادات المالية، ماعدا بالنسبة للدولة، عدم توفر أموال الخزينة- .

- انعدام إثبات أداء الخدمة.

- طابع النفقة غير الإبرائي.

- انعدام تأشيرة مراقبة النفقات الموظفة، أو تأشيرة لجنة الصفقات المؤهلة، إذا كان ذلك منصوصا عليه في التنظيم المعمول به.[3]

وبناءً على ما سبق ذكره في هذا المطلب، نستنتج أن الرقابة السابقة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية، هي رقابة في غاية الأهمية، ولا يمكن الاستغناء عنها، نظراً للدقة التي تتسم بها، وهذا ما يفسره الدور الفعال الذي يلعبه كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي، من خلال البحث

[1]- منصوري الزين، المحاسبة العمومية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير بجامعة سعد دحلب البليدة، ص ص 47 و48 ، نقلا عن :
https://www.fichier-pdf.fr/2015/10/04/comptabilite-publique/preview, 15 -04-2017 , 18 :30

[2]- المادة 47 من المرسوم رقم 90-21، مرجع سابق.

[3]- المادة 48 من نفس المرسوم.

في الأخطاء، والتجاوزات التي يرتكبها الآمرون بالصرف، والتأكد من التزام الجماعات المحلية في تنفيذها للميزانية، وتطبيقها للسياسة التنموية، إلا أنها توصف بالمعقدة من حيث إجراءاتها، وهذا ما يجعلها معرقلة عملية تنفيذ المشاريع التنموية على المستوى المحلي.

وإن كانت الرقابة السابقة على ميزانية الجماعات المحلية مهمة جدا للحفاظ على المال العام، فإن الرقابة اللاحقة لا تقل أهمية عنها، وهذا ما سنتعرف عليه من خلال دراستنا لهذه الأخيرة من خلال المطلب الثاني.

المطلب الثاني: الرقابة اللاحقة على ميزانية الجماعات المحلية.

تمارس الرقابة المالية اللاحقة بعد تنفيذ ميزانية الدولة، وسميت بالرقابة المالية اللاحقة، لأنها تكون بعد إقفال السنة المالية، وقفل الحسابات الختامية للدولة، فهي لا تشمل جانب النفقات فقط كما هو الحال بالنسبة للرقابة السابقة، ولكنها تمتد لتشمل جانب الإيرادات العامة، للتأكد من تطبيق السلطة التنفيذية للقوانين[1].

ويأخذ هذا النوع من الرقابة (الرقابة اللاحقة) أشكال متعددة، فقد تقتصر على مراقبة النفقات، ومدى توفر الاعتمادات والمراجعة الحسابية لجميع العمليات المالية، لكشف المخالفات المالية المرتكبة، وقد تمتد لتشمل البحث عن مدى كفاءة الوحدة الإدارية في استخدام الأموال العامة، حيث تتميز الرقابة اللاحقة بأنها رقابة غير معرقلة للتسيير، ومشجعة لمبادرة الهيئات المحلية في القيام بمهامها، حيث لا تتدخل إلا بعد تنفيذ التصرفات المالية، ما يجعلها رقابة تتوافق والاستقلال المالي للجماعات المحلية[2].

يسند هذا النوع من الرقابة إلى هيئتين هما، المفتشية العامة للمالية التي تمارس رقابة إدارية لاحقة على ميزانية الجماعات المحلية، ومجلس المحاسبة الذي يمارس كذلك رقابة لاحقة على ميزانية الجماعات المذكورة آنفا، وهذا ما سنعرضه من خلال الفرعين التاليين:

[1]- ربحي كريمة، و بركان زهية ، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية(مراقبة ميزانية الجماعات المحلية)، مداخلة ضمن الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية يومي 1 و2 ديسمبر 2004 ، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة سعد دحلب البليدة ، ص 10

[2]- المرجع نفسه، ص11.

الفرع الأول: رقابة المفتشية العامة للمالية.

يعهد هذا النوع من الرقابة إلى جهاز رقابي تابع للسلطة المباشرة للوزير المكلف بالمالية، حيث يصطلح على هذا الجهاز الرقابي تسمية **المفتشية العامة للمالية**، التي أحدثت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 80-53 المؤرخ في 01-03-1980، والذي ألغي بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 22-02 1992 المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية، والذي ألغي بدوره بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06-09-2008 الذي يحدد صلاحيات هذه المفتشية، حيث وبموجب المادة 02 منه حددت من خلال فقرتها الأولى هدف ومجال تطبيق التدخلات التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية[1]، من خلال ما يلي:

أولا: مجال اختصاص المفتشية العامة للمالية:

" تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية، على التسيير المالي والمحاسبي لصالح الدولة والجماعات الإقليمية وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية[2].

" كما تراقب المفتشية العامة للمالية استعمال الموارد التي جمعتها الهيئات أو الجمعيات مهما كانت أنظمتها القانونية، بمناسب حملات تضامنية والتي تطلب الهبة العمومية خصوصا من أجل دعم القضايا الإنسانية، والاجتماعية، والعلمية، والتربوية، والثقافية والرياضية[3]..

وعليه فالجماعات المحلية تخضع للرقابة المالية للمفتشية العامة للمالية التي تمارس مهامها تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية، ويشمل مجال رقابتها كل ما يتعلق بأعمال التسيير المالي والمحاسبي الذي يقوم به أعوان الدولة والجماعات المحلية.

ثانيا: إجراءات رقابة المفتشية العامة للمالية:

يقوم بالرقابة على ميزانية الجماعات المحلية موظفين يسمون **بالمفتشين العامين**، ويكون هؤلاء المفتشون تابعين لوزارة المالية، إذ يمارسون رقابتهم بعد عملية تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، وذلك عن طريق الدفاتر المحاسبية ومستندات الصرف والتحصيل، ومدى تطابق الصرف للاعتمادات مع كل بند من بنود الميزانية، حيث تتمثل هذه المراقبة في مهام **المراجعة** أو **التحقيق** أو **التقييم** أو **التدقيق** وذلك في ما يلي:

---

[1]- المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 2008/09/06، الجريدة الرسمية العدد 50 المؤرخة في 2008/09/07.

[2]- المادة 02 من نفس المرسوم.

[3]- المادة 03 من نفس المرسوم.

– سير الرقابة الداخلية وفعالية هياكل التدقيق الداخلي.

– شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي.

– التسيير المالي والمحاسبي وتسيير الأملاك.

– إبرام الصفقات والطلبات العمومية وتنفيذها.

– دقة المحاسبات وصدقها وانتظامها.

– مستوى الإنجازات مقارنة مع الأهداف.

– شروط تعبئة الموارد المالية.

– تسيير اعتمادات الميزانية واستعمال وسائل السير.

– شروط منح واستعمال المساعدات والإعانات التي تقدمها الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات العمومية.

– تطابق النفقات المسددة مع الأهداف المتبعة بطلب الهبة العمومية[1].

من أجل تنفيذ هذه المهام تقوم المفتشية العامة للمالية بما يأتي :

– رقابة تسيير الصناديق وفحص الأموال والقيم والسندات والموجودات من أي نوع والتي يحوزها المسيرون والمحاسبون.

– التحصيل على كل مستند أو وثيقة تبريرية ضرورية لفحوصهم بما في ذلك التقارير التي تعدها أي هيئة رقابية وأية خبرة خارجية.

– تقديم أي طلب معلومات شفاهي أو كتابي .

القيام، في الأماكن، بأي بحث وإجراء أي تحقيق بغرض رقابة التصرفات أو العمليات المسجلة في المحاسبات.

– الاطلاع على السجلات والمعطيات أيّا كان شكلها .

[1]- المادة 5 من المرسوم 08-272، مرجع سابق.

– التيقن من صحة المستندات المقدمة وصدق المعطيات والمعلومات الأخرى المبلغة

– القيام في عين المكان بأي فحص، بغرض التقين من صحة وتمام التقييد المحاسبي لأعمال التسيير ذات التأثير المالي، وعند الاقتضاء، معاينة حقيقة الخدمة المنجزة.

وبهذه الصفة، تمارس المفتشية العامة للمالية حق مراجعة جميع العمليات التي أجراها المحاسبون العموميون، ومحاسبو الهيئات المحلية، غير أنه لا يمكن مراجعة الحسابات التي تمت تصفيتها نهائيا، طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها[1]..

ثالثا: نتائج عملية المراجعة و المراقبة:

عند معاينة ثغرات أو تأخيرات هامة في محاسبة الهيئة المراقبة، يطلب مسؤولو الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية من المسيرين المعنيين القيام، بدون تأخير، بأعمال تحيين هذه المحاسبة، أو إعادة ترتيبها، وفي حالة عدم وجود هذه المحاسبة، أو كونها تعرف تأخيرا أو اختلالا يجعل فحصها العادي مستحيلا، يحرر المسؤولون المذكورون محضر قصور، يرسل إلى السلطة السلمية أو الوصية المختصة، وفي هذه الحالة الأخيرة، على السلطة السلمية أو الوصية أن تأمر بإعادة إعداد المحاسبة المقصودة أو تحيينها، واللجوء إلى خبرة، عند الاقتضاء، ويجب إعلام المفتشية العامة للمالية بالتدابير والإجراءات المتخذة في هذا الصدد[2].

وفي حالة عدم مسك المستندات المحاسبية والمالية والإدارية المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما والذي من شأنه أن يجعل الرقابة والفحوص المنصوص عليها مستحيلة، يترتب عليه نفس الآثار المذكورة سابقا[3].

وعند معاينة قصور أو ضرر جسيم خلال المهمة، تعلم المفتشية العامة للمالية فورا السلطة السلمية أو الوصية حتى تتخذ في الحين التدابير الضرورية لحماية مصالح المؤسسة أو الهيئة المراقبة، وإعلام المفتشية العامة للمالية بالتدابير المتخذة في هذا الصدد[4].

[1]- المادة 6 من المرسوم 08 -272 ، مرجع سابق.
[2]- المادة 07 من نفس المرسوم.
[3]- المادة 08 من نفس المرسوم.
[4]- المادة 09 من نفس المرسوم.

كما تعد المفتشية العامة للمالية تقريرا سنويا يتضمن حصيلة نشاطاتها وملخص معايناتها والأجوبة المتعلقة وتسلمه إلى الوزير المكلف بالمالية خلال الثلاثي الأول من السنة الموالية للسنة التي أعد بخصوصها[1].

الفرع الثاني: رقابة مجلس المحاسبة.

يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية[2]، أحدث لأول مرة بموجب القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01-03-1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، ثم تمت مراجعته بموجب القانون رقم 90-32 المؤرخ في 04-12-1990 المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، والذي تمت مراجعته هو الآخر، بموجب الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17-07-1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، قبل أن يتم تعديله مؤخراً بموجب الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26-08-2010، يعدل و يتمم الأمر رقم 95-20 المذكور سابقاً[3].

ولقد أشار الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم بالقانون رقم 01 - 16 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 6 مارس سنة 2016 من خلال المادة 192 التي جاء فيها: **يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية ويكلّف بالرّقابة البعدية لأموال الدّولة والجماعات الإقليميّة المرافق العموميّة وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة.**

يساهم مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية.

يعدّ مجلس المحاسبة تقريرا سنويّا يرفعه إلى رئيس الجمهوريّة وإلى رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول.

يحدّد القانون صلاحيّات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته وكذا علاقاته بالهياكل الأخرى في الدولة المكلفة بالرقابة والتفتيش[4].

---

[1]- المادة 26 من المرسوم 08 -272 ، مرجع سابق.

[2]- المادة 2 من الأمر 95-20 المؤرخ في 19 صفر 1416 الموافق لـ 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم بالأمر 10-02.

[3]- القوانين المذكورة والأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26-08-2010، جريدة رسمية رقم 50 المؤرخة في 1 سبتمبر 2010 م.يعدل ويتمم الأمر رقم 95-20.

[4]- المادة 192 دستور 1996 المعدل والمتمم القانون رقم 16-01 مرجع سابق.

وعليه، سنتطرق إلى **آليات الرقابة التي يمارسها هذا المجلس على ميزانية كل من الولاية والبلدية من خلال ما يلي:**

أولا: آليات الرقابة الممارسة من طرف مجلس المحاسبة على ميزانية الجماعات المحلية

نصت قوانين الإدارة المحلية على اختصاص مجلس المحاسبة بمراقبة ميزانية كل من الولايات والبلديات، حيث نصت المادة 175 من قانون الولاية رقم 12-07 على ما يلي: يمارس مجلس المحاسبة مراقبة الحساب الإداري للوالي وحساب تسيير المحاسب العمومي وتطهيرهما طبقا للتشريع المعمول به[1].

ونصت المادة 275 من قانون البلدية رقم 11-10 على أنه: تتم مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها، من طرف مجلس المحاسبة طبقا للتشريع الساري المفعول به[2].

بهذه الصفة، يدقق مجلس المحاسبة في شروط استعمال و تسيير الموارد و الوسائل المادية والأموال العمومية من طرف الهيئات التي تدخل في نطاق اختصاصه ويتأكد من مطابقة عملياتها المالية و المحاسبية للقوانين و التنظيمات المعمول بها[3]. وقد حدد الأمر 95-20 المؤسسات والهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة، المتمثلة في مصالح الدولة والجماعات الإقليمية، والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية واختلاف أنواعها التي تسري عليها فوائد المحاسبة العمومية، كما تخضع أيضا لرقابته، المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا، أو تجاريا، أو ماليا، والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها، كلها ذات طبيعة عمومية، و تخضع كذلك لرقابته، الهيئات التي تقوم في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما بتسيير الأحكام الإجبارية للتامين والحماية الاجتماعيين،[4]وله في هذا المجال عدة صلاحيات منها:

- مراقبة تسيير الشركات والمؤسسات والهيئات، التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المؤسسات أو الشركات أو الهيئات العمومية الأخرى، بصفة مشتركة أو فردية، مساهمة بأغلبية في رأس المال أو سلطة قرار مهيمنة.[5]

[1]- المادة 175 قانون رقم 12-07 ، مرجع سابق.
[2]- المادة 275 من قانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق.
[3]- المادة 2 فقرة 2 من الأمر 10-02 مرجع سابق.
[4]- المواد 7 و8 و10 من الامر 95-20، مرجع سابق.
[5]- المادة 4 من الأمر 10-02 مرجع سابق.

- مراقبة نتائج استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة، أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية أو كل هيئة أخرى خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة، لا سيما في شكل إعانات أو ضمانات أو رسوم شبه جبائية، مهما يكن المستفيد منها، وتقييمها.

- مراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات، مهما تكن وضعيتها القانونية، التي تلجا إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية أو الثقافية على الخصوص، وذلك بمناسبة حملات التضامن الوطني.

- مراقبة الحسابات ومراقبة تسيير بعض المصالح والهيئات التي تدخل في نطاق اختصاص مجلس المحاسبة، إلى أجهزة تفتيش أو مراقبة متخصصة[1]، ومن هنا يمكن ملاحظة تعدد أشكال الرقابة من قبل مجلس المحاسبة التي تمارس على ميزانية الجماعات الإقليمية الجزائرية والتي يمكن حصرها في :

1: حق الاطلاع و سلطة التحري:

يحق لمجلس المحاسبة أن يطلب الاطلاع على كل الوثائق التي من شانها أن تسهل رقابة العمليات المالية والمحاسبية أو اللازمة لتقييم تسيير المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته.

وله أيضا أن يجري كل التحريات الضرورية من أجل الاطلاع على المسائل المنجزة، بالاتصال مع إدارات ومؤسسات القطاع العام، مهما تكن الجهة التي تعاملت معها مع مراعاة التشريع الجاري به العمل[2].

كما يحق لقضاة مجلس المحاسبة الدخول في جميع المحلات والأماكن التي تشملها أملاك الجماعات العمومية والمحلية، أو أية هيئة خاضعة لرقابة المجلس إذا تطلب الأمر عملية التحريات ذلك[3].

كما يمكن لمجلس المحاسبة، أن يطلب من السلطات السلمية للأجهزة الرقابية الخارجية المؤهلة لرقابة الهيئات الخاضعة لرقابته مهما يكن وضعها القانوني، الاطلاع على كل المعلومات أو الوثائق أو التقارير التي تملكها أو تعدها عن حسابات هذه الهيئات و تسييرها[4].

[1]- المواد 9 و 11 و12 و13 الأمر 95-20، مرجع سابق.
[2]- المادة 55 المرجع نفسه.
[3]- المادة 56 المرجع نفسه.
[4]- المادة 57 المرجع نفسه.

2: رقابة نوعية التسيير

يراقب مجلس المحاسبة نوعية تسيير الهيئات، والمصالح العمومية المذكورة في المواد من 7 إلى 10 من هذا الأمر، وبهذه الصفة، يقيم شروط استعمال هذه الهيئات والمصالح الموارد والوسائل المادية، والأموال العمومية، وتسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة والاقتصاد، وذلك بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة، كما يراقب أيضا، شروط منح واستعمال الإعانات والمساعدات المالية التي منحتها الدولة، والجماعات الإقليمية والمرافق، والهيئات العمومية الخاضعة لرقابته، بهدف التأكد من مدى توفر الشروط المطلوبة لمنح هذه المساعدات ومطابقة استعمالها مع الغايات التي منحت من أجلها، كما يمارس مجلس المحاسبة كذلك رقابته على، الموارد التي جمعتها الهيئات، وذلك للتأكد من مطابقة النفقات التي تم صرفها انطلاقا من الموارد التي تم جمعها مع الأهداف التي تتوخاها الدعوة إلى التبرعات[1].

3: رقابة محاسبة المحاسبين العموميين:

من بين أهم اختصاصات مجلس المحاسبة، مراجعة حسابات المحاسبين العموميين، وإصدار أحكام بشأنها[2]، حيث يدقق في صحة العمليات التي يقوم بها المحاسبون العموميون[3].

فالمحاسبون العموميون للبلدية والولاية (أمناء خزينة البلدية والولاية) يتحملون مسؤولية خاصة عن مراقبة العمليات المالية الموكلة إليهم، حيث يقرر مجلس المحاسبة مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية أو المالية، وفي حالة السرقة أو الضياع للأموال والمواد التي يمكن لهذا الأخير أن يحتج فيها بعامل القوة القاهرة، أو بأن يثبت بأنه لم يرتكب أي أخطاء أو إهمال في ممارسة وظيفته، وفي حالة عدم تسجيل أي مخالفة بصدد التسيير على مسؤولية المحاسب العمومي، يمنحه مجلس المحاسبة الإبراء بقرار نهائي، أو يضعه في حالة مدين إذا سجل على ذمته نقص مبلغ ما، أو صرف نفقة غير قانونية أو غير مبررة أو إيراد غير محصل، وهذا ما أكدته المادة 82 والمادة 83 من الآمر 95-20[4].

---

[1]- المواد 69 و70 و71 الأمر 95-20، مرجع سابق.
[2]- المادة 74 المرجع نفسه.
[3]- المادة 75 المرجع نفسه.
[4]- عبد الصديق شيخ، رقابة الأجهزة والهيئات على الصفقات العمومية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة المدية، الجزائر سنة 2013، ص ص 23 و24 .
* المواد 82و83 من الأمر 95-20، مرجع سابق.

4: رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية:

يسهر المجلس على مراقبة احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بالنسبة للجماعة المحلية، وذلك بمراقبة الأخطاء والمخالفات التي تكون خرقا صريحا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال أموال الجماعة المحلية، أو الوسائل المادية، وتلحق ضررا بخزينتها[1].

يعاقب مجلس المحاسبة بغرامة يصدرها في حق كل مسؤول أو عون أو ممثل أو قائم بالإدارة في هيئة عمومية خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة الذي خرق حكما من الأحكام التشريعية أو التنظيمية أو تجاهل التزاماته لكسب امتياز مالي أو عيني غير مبرر لصالحه أو لغيره على حساب الدولة أو هيئة عمومية، حيث يحدد المبلغ الأقصى للغرامة بضعف المبلغ المقرر[2].

ثانيا: تقييم رقابة مجلس المحاسبة:

بالرغم من أن رقابة مجلس المحاسبة، ليست بفاعلية الرقابة المالية السابقة، والمتمثلة في رقابة كل من المحاسبة العمومية ورقابة النفقات الملتزم بها، بحيث لا تتدخل إلا بعد صرف النفقات وتحصيل الإيرادات، إلا أن أهميتها وفعاليتها لا تبرز إلا على المدى البعيد، فهي لا تقتصر على رقابة المشروعية فحسب، وإنما تتعداها لتشمل رقابة الملاءمة، وهي بذلك من شأنها تحسين التسيير المالي للجماعات المحلية، حيث تسمح رقابة مجلس المحاسبة من الاطلاع، على كل الوثائق التي من شأنها تسهيل عملية الرقابة، وتقييم تسيير المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته، وإجراء كل التحريات الضرورية من أجل الاطلاع على المسائل المنجزة، وذلك بالاتصال مع جميع الإدارات والمؤسسات العمومية التي لها علاقة بعملية الرقابة، وكذلك مراجعة حسابات المحاسبين العموميين، وإصدار أحكامه بشأنها، حيث يدقق في صحة العمليات التي يقوم به المحاسبين العموميين، ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية.

وفي حالة عدم تسجيل أية مخالفة بصدد التسيير على مسؤولية المحاسب العمومي، يمنحه مجلس المحاسبة الإبراء، بقرار نهائي، أو يضعه في حالة مدين، إذا ما سجل على ذمته، نقص مبلغ أو صرف نفقة غير قانونية أو غير مبررة، أو إيراد غير محصل.

[1]- المادة87 من الأمر 95-20، مرجع سابق.
[2]- المادة91 المرجع نفسه.

وبإمكان مجلس المحاسبة أن يقوم بتحميل مسؤولية كل من يرتكب مخالفة أو عدة مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، وهذا من أي مسؤول أو عون في المؤسسات، أو المرافق، أو الهيئات العمومية، وكذلك الأشخاص المعنويين الذين يخضعون لرقابته.

وفي الأخير يتولى مجلس المحاسبة، إعداد تقارير تحتوي على المعاينات والملاحظات والتقييمات التي أنجزها، ويقوم بإرسالها إلى مسؤولي المصالح والهيئات المعنية، والى سلطاتهم السلمية أو الوصية، لتقديم إجاباتهم وملاحظاتهم، ثم يضبط بعد ذلك تقييمه النهائي، ويصدر كل التوصيات والاقتراحات لتحسين فعالية تسيير المصالح والهيئات المراقبة، ويرسلها إلى السلطات الإدارية المعنية[1].

و إذا جئنا إلى الواقع، فان هذه المؤسسة العليا للرقابة لا تلعب الدور المنوط بها في محاربة الفساد و تبذير الأموال العمومية، فهي تعطي صورة لبناية فارغة و لمؤسسة غير قادرة على إنتاج أي تقرير حول الفضائح المالية المتتالية التي شملت أغلب القطاعات الاقتصادية، وخاصة الشركات الكبرى، كما يتميز مجلس المحاسبة الجزائري بانعزاله وانطوائه على نفسه، فهو بعيد كل البعد عن التطور والتقدم الحاصل في ميدان الرقابة المالية والمعايير الدولية التي تعمل على محاربة التبذير والغش و الفساد[2].

[1]- شيخ عبد الصديق، مرجع سابق، ص ص 24 و25.
[2]- شويخي سامية أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلاميفي الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد- تلمسان، سنة 2011، ص 97.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على أعمال الهيئات المحلية.

تمارس السلطة القضائية رقابتها على أعمال الإدارة وتصرفاتها بناء على ما يرفع أمامها من دعاوي قضائية، سواء أمام هيئات القضاء العادي أو القضاء الإداري، وبهذا الصدد[1]، فإن الاختصاص النوعي للرقابة القضائية على أعمال الهيئات المحلية حسب ما جاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09 يكون للقضاء الإداري حسب نص المادة 800 من هذا القانون أن: المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية، حيث تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا، التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية .....طرفا فيها.[2]

ونصت كذلك المادة 801 من نفس القانون رقم 08-09 بأنه: تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

1- دعاوي إلغاء القرارات الإدارية والدعاوي التفسيرة ودعاوي فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية، وكذا البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية،
2- دعاوى القضاء الكامل.
3- القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة. [3]

كما نجد أن الرقابة القضائية على أعمال الهيئات المحلية تكون كذلك من اختصاص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، وكجهة استئناف بالفصل في الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية، ويختص كذلك بالنظر في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة في آخر درجة وفي الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة. [4]

وعليه، فمن أهم أنواع دعاوي المنازعات الإدارية التي ركزنا عليها لدراسة موضوعنا هذا، هي دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ودعوى القضاء الكامل أي دعوى التعويض، التي تمارس من خلالها السلطة القضائية رقابتها على أعمال الهيئات المحلية، بحكم أن هذا النوعين من الدعاوى القضائية تعتبر من الوسائل الأكثر فعالية في حماية المتضررين من الأعمال الصادرة عن الإدارة المحلية سواءً كانت هذه الأعمال قانونية أو مادية .

[1]- محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة، سنة 2007، ص18.
[2]- المادة 800 من القانون رقم 08-09 مرجع سابق.
[3]- المادة 801 المرجع نفسه.
[4]- المواد 901 و902 و903 المرجع نفسه.

ولدراسة هذا النوعين من الدعوى، قسمنا المبحث إلى مطلبين حيث سنتناول في المطلب الأول رقابة قضاء الإلغاء على أعمال الهيئات المحلية في مطلب ثان، ثم سنتطرق إلى دراسة رقابة القضاء الكامل على أعمال الهيئات المحلية في مطلب ثان.

المطلب الأول: رقابة قضاء الإلغاء على أعمال الهيئات المحلية (دعوى الإلغاء).

تعتبر دعوى الالغاء الاداة والوسيلة القانونية والقضائية والحيوية والفعالة لتحريك وتطبيق عملية الرقابة القضائية على أعمال الدولة والإدارة العامة، لتحقيق حماية فكرة الدولة القانونية ومبدأ الشرعية والنظام القانوني لحقوق وحريات الأشخاص، كما أن دعوى الإلغاء هي الدعوى الاصلية و الوحيدة لإلغاء القرارات الإدارية، وهي دعوى شديدة التغير والتطور، إلى جانب أنها دعوى من النظام العام فلا يجوز الاتفاق على رفع أو عدم رفع هذه الدعوى، كما أنها تنصب على جميع القرارات مهما كان نوعها ما عدا التي أخرجها المشرع من هذه الدائرة مثل أعمال السيادة، وعلى الرغم من أهمية هذه الدعوى إلا أن المشرع لم يضع تعريفا لها، وترك التعريف للفقه والقضاء كما يفعل دائما. [1]

واستكمالا لمعنى دعوى الإلغاء، سوف نتطرق لمفهومها من حيث التعريف، وتمييزها عن باقي الدعوى الادارية، وكذا شروط قبولها وهذا من خلال الفرع الأول أما فيما يخص الفرع الثاني فيتضمن عيوب قرارات الجماعات المحلية ورقابة القضاء عليها.

الفرع الأول: مفهوم دعوى الإلغاء.

تعتبر دعوى الإلغاء في الجزائر من أكثر الدعاوى الإدارية انتشارا واستعمالا لدى المتقاضين، وهذا ما جعل المشرع يولي دعوى الإلغاء القدر الكبير من الاهتمام، فخصها بالعديد من القواعد والأحكام سواء في قانون الإجراءات المدنية لسنة 1966 أو في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الصادر بموجب القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008...

أولا : تعريف دعوى الإلغاء:

1- عرف الدكتور سليمان الطماوي قضاء الإلغاء على أنه: القضاء الذي بموجبه يكون للقاضي أن يفحص القرار الإداري، فإذا ما تبين له مجانبة القرار لقانون حكم بإلغائه، ولكن دون أن يمتد لأكثر من ذلك، فليس له تعديل القرار المطعون فيه أو استبدال غيره به.[2]

[1]- عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدينة والإدارية، دراسة تشريعية وقضائية فقهية، جسور للنشر والتوزيع، ط 1، 2009، ص 46.
[2]- سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قواعد الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986، ص 305.

ومنه فدعوى الإلغاء هي الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد الى القضاء الإداري يطلب من خلالها إعدام قرار إداري مخالف للقانون،و ترفع هذه الدعوى من قبل الأفراد ذوي المصلحة من أجل إلغاء القرارات الصادرة عن الجماعات المحلية، في حالة كون القرار مشوبا بعيب من العيوب التي تصيب القرار الإداري أمام جهة القضاء الإداري، أما سلطات القاضي المختص في رقابته هنا، هي البحث عن مشروعية القرارات الإدارية المطعون فيها، والحكم بإلغائها حين التأكد من عدم شرعيتها. [1]

أما فيما يخص التعريف التشريعي لدعوى الإلغاء فلم يعرف التشريع دعوى الالغاء مباشرة ، إلا انها احتلت مكانة متميزة في المنظومة الدستورية والقانونية.

حيث وعلى الصعيد القانوني، عرفت دعوى الإلغاء بتسميات مختلفة دون أن تضع تعريفا محددا لها، فقد نص قانون الإجراءات المدنية الأول لسنة 1996 على دعوى الإلغاء، مشيرا إليها بدعوى الطعن بالبطلان. [2]

أما بالنسبة للقضاء، ونظرا لطبيعة دور القاضي في الفصل في المنازعات المطروحة عليه حالة بحالة، فإنه عادة ما ينصرف عن تقديم تعريف واضح لدعوى الإلغاء، حيث يكتفي ببيان العيوب التي تشوب القرار الذي تم الطعن فيه من طرف المتقاضين، ويقوم إما بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه، أو برفض الدعوى لعدم التأسيس، وهذا ما اتصف به القضاء الإداري الجزائري سواء في عهد الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا أو مجلس الدولة حاليا. [3]

ثانيا : تميز دعوى الإلغاء عن غيرها من الدعاوى الإدارية:

1- دعوى الإلغاء والتظلم الإداري:

إن الفرق الرئيسي بين دعوى الإلغاء والتظلم الإداري يتمثل في أن دعوى الإلغاء تعتبر دعوى قضائية بمعنى الكلمة، وذلك من حيث تحريك الدعوى والجهة التي تنظر في الدعوى والإجراءات، بينما يظل التظلم الإداري عبارة عن طعن يقدم من صاحب العلاقة دون أن يتمتع بالخصائص أو السمات الخاصة بالدعوى القضائية، فهو يتميز عن دعوى الإلغاء من حيث أنه يسمح

[1]- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثالث، ط2، الجزائر، سنة 2003، ص 314.
[2]- محمد صغير بعلي، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2007، ص 31.
[3]- أنظر: المادة 274 فقرة 07 من قانون الإجراءات المدنية لسنة 1966.

لجهة الإدارة بتعديل أو إلغاء قرارها لعدم المشروعية أو لعدم الملائمة، كذلك يسمح التظلم إلى حل المشكلة وإجابة الموظف على طلبه في وقت وجيز وبدون تحمل نفقات اللجوء إلى الطريق القضائي. [1]

2- دعوى الإلغاء و دعوى التعويض:

بالرغم من أن سلطات القاضي في ولاية القضاء الكامل هي أوسع من سلطاته في ولاية الإلغاء، إلا أن دعوى الإلغاء باعتبارها دعوى خصومة عينية، فان الحكم الصادر عنها يكون حجة على الكافة، أي ليس حجة على أطراف النزاع فقط، وإنما بالنسبة لكافة ذوي الشأن الذين يلحقهم هذا القرار بآثاره(حجية مطلقة)، أما دعوى التعويض يكون الحكم الصادر عنها حائز للحجية النسبية أي تقتصر على أطراف الخصومة فقط[2] و للتفصيل اكثر نبرز الاختلاف في النقاط التالية :

من حيث الجهة القضائية المختصة:

إن دعوى الإلغاء ضد قرار مركزي ترفع أمام مجلس الدولة، بصفته جهة قضائية ابتدائية نهائية، أما دعوى التعويض فترفع أمام جهة القضاء الابتدائي أي المحكمة الإدارية ولو تعلقت بجهة مركزية، لأن القاضي المدني هو الذي يتولى مهمة الحكم بالتعويض. [3]

من حيث سلطة القاضي:

إن سلطة القاضي في مجال التعويض أوسع من سلطاته في دعوى الإلغاء، فإن كان قاضي الإلغاء مقيد بضوابط لا مشروعية القرار الإداري، فلا يلغي القرار إلا إذا أثبت عدم مشروعيته.[4]

فقاضي التعويض يستطيع أن يلزم الإدارة بالتعويض رغم قناعته بعدم ارتكابها للخطأ وهذا ما يعرف بالمسؤولية الإدارية على اساس المخاطر التي تأثر بها القضاء الإداري الجزائري عن القضاء الفرنسي.

---

[1]- أحمد علي أحمد محمد الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه، دار الفكر العربي، القاهرة سنة 2008، ص 185.

[2]- المرجع نفسه، ص 186.

[3]- تنص المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارة 08-09 على ما يلي: يختص مجلس لدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية...

[4]- كنعان نواف، القضاء الإداري، دار الثقافة، عمان، الأردن، 2002، ص 175.

من حيث الموضوع :

إن غرض رافع الدعوى يكمن في مهاجمة قرار إداري وكشف مختلف العيوب التي مست القرار المطعون فيه، ليحقق غرضه من إقامة الدعوى، بينما يسعى رافع دعوى التعويض إلى المطالبة بمبلغ مالي يحدده هو، بالتالي الحكم له بالتعويض العادل مقابل ما أصابه من ضرر نتيجة خطأ الإدارة، وهكذا تختلف دعوى الإلغاء عن دعوى التعويض أركانا وموضوعا وحجيته، إلا أن هذا التباعد بين الدعوتين لا يمنع الجمع بينهم، فالمدعي يستطيع رفع دعوى الإلغاء ويطالب بإلغاء القرار الإداري، كما يطالب بأن يدفع له تعويض عن الضرر الذي أصابه من جراء القرار المطعون فيه. [1]

3-دعوى الإلغاء و دعوى التفسير:

تعتبر دعوى التفسير دعوى إدارية بمقتضاها يطالب صاحب الشأن من القضاء المختص إعطاء تفسير للقرار الإداري محل دعوى التفسير، ومنه فان سلطة القاضي الإداري في دعوى التفسير تتقيد وتتحدد بالمعنى الحقيقي للقرار المطعون فيه، ومن ثم فإن قاضي التفسير ليس من سلطته البحث في مدى شرعية القرار المطعون فيه وليس له أن يلغيه، لأنها دعوى تفسير وليست دعوى إلغاء[2] .

أما من حيث طرق التحريك فتحرك دعوى التفسير إما بالطريقة المباشرة أو باعتماد نظام الإحالة هذه الأخيرة التي ميزت دعوى التفسير عن دعوى الإلغاء.

4-دعوى الإلغاء ودعوى فحص المشروعية:

تعرف دعوى فحص المشروعية على أنها دعوى يرفعها صاحب الشأن أمام القضاء المختص بغرض المطالبة بفحص مشروعية قرار إداري، حيث تتميز دعوى فحص المشروعية عن دعوى الإلغاء، أن سلطة القاضي في دعوى الإلغاء تتوقف عند إعلان موقف القضاء من مشروعية القرار المطعون فيه دون إلغائه أو التعويض عنه، فبعد معاينة القرار الإداري، يقوم القاضي بالتصريح إما بمشروعية القرار المطعون فيه، إذا كانت أركانه مطابقة وموافقة للنظام القانوني السائد، أو العكس، التصريح بعدم مشروعيته إذا كان مشوبا بعيب من العيوب، وهنا تظهر سلطته المحدودة عكس قاضي الإلغاء الذي له اختصاص واسع من حيث إعدام القرار الإداري [3]

[1]- عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الاجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق، ص 63.
[2]- محمد صغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة 2009، ص 211.
[3]- عمار عوايدي، دعوى تقدير المشروعية في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 217.

ثالثا : خصائص دعوى الإلغاء و شروطها:

تستند دعوى الإلغاء على جملة من المقومات تميزها عن الدعاوى الأخرى، كما يشترط لرفعها مجموعة من الشروط يترتب عن تخلفها بطلان هذه الدعوى، من هنا سنتطرق لخصائص دعوى الإلغاء ثم شروط رفعها.

1- خصائص دعوى الإلغاء:

تتسم دعوى الإلغاء بجملة من الخصائص تميزها عن الدعاوى القضائية الأخرى، والتي سنوردها في ما يلي:

أ- دعوى الإلغاء من انشاء القضاء الإداري:

أنشأت دعوى الإلغاء في فرنسا، فقد ظهرت من قبل إنشاء مجلس الدولة وذلك استنادا إلى نص قديم هو قانون 14/7 المؤرخ في أكتوبر سنة 1790، وبالرغم من أن المشرع قد أنشأ من بعد ذلك نصوصا تشريعية تنظم دعوى الإلغاء من بعض الجوانب، إلا أن الأحكام التفصيلية لدعوى الإلغاء، تركت لمجلس الدولة ومعه المحاكم الإقليمية الفرنسية، ولهذا امتازت أحكامها في القضاء الفرنسي بمرونتها التامة وتطورها المستمر من وقت لأخر، ولم يقم كذلك بالربط بين دعوى الإلغاء وأي قانون آخر، بل حرص على اعتبارها أداة لتحقيق المشروعية بمعناها الواسع. [1]

ب- دعوى الإلغاء تتسم بالصفة القانونية:

هي دعوى تتسم بالطبيعة والصفة القانونية، وليست بدفع قضائي إداري، هذا ما يستلزم أن تنعقد وترفع وتطبق في نطاق النظام القانوني للدعوى القضائية، من حيث شروط قبولها وأحكام عريضتها أمام الجهة القضائية المختصة بها، ومن حيث سلطات القاضي فيها، وطبيعة الحكم وطرق تنفيذه، وطبيعة الحكم الصادر بشأنها وطرق تنفيذه، و بالتالي فهي دعوى قضائية بمختلف المعايير، سواء من حيث شروط قبولها، أو الجهات المختصة بالنظر فيها، أو الإجراءات المتبعة بشأنها، وخصائصها المتميزة، أو القرار المترتب عنها والذي يتمتع بحجية الشيء المقضي به[2] وترجع طبيعتها القضائية لكون الموضوع هو مخاصمة القرار الاداري المطعون فيه لعدم مشروعيته والمطالبة بإلغائه. [3]

---

[1]- محمد صغير بعلي، مرجع سابق، ص 217.

[2]- أحمد علي أحمد محمد الصغيري، مرجع سابق، ص 187.

[3]- عبد الرؤوف هاشم البيسوني، المرافعات الإدارية، إجراءات رفع الدعوى الإدارية، دار الفكر العربي، الاسكندرية، ط1، 2007، ص 59.

ج- دعوى الإلغاء من دعوى قضاء المشروعية:

إذا ألغى القضاء الإداري قرارًا إداريًا لمجاورة السّلطة، فذلك يعني أن القرار غير مشروع، وبذلك يكون اصطلاح مجاورة السلطة مجاورًا لعدم المشروعية[1]، ولهذا تعتبر من دعاوى قضاء المشروعية كونها تتحرك وتنعقد على أساس مبدأ الشرعية في الدولة، وتستهدف حماية شرعية أعمال الدّولة والإدارة العامة أساسًا وأصلاً، حتى وإن كان رافعها يستهدف مباشرة حماية حقوقه وحرياته الفردية.

د- دعوى الإلغاء موضوعية وعينية:

دعوى الإلغاء دعوى موضوعية عينية، لأنها تنصب أساسًا على القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم الشرعية من ذوي الصفة والمصلحة[2]، وليست موجهة ضد الموظّف أو الجهة التي صدر عنها القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء، وتعتبر كذلك لأنها تتحرك على أساس مركز قانوني عام، وبهدف حماية المصلحة العامة،[3] إذ لا يمكن قبول دعوى الإلغاء من طرف الجهة القضائية المختصّة إذا انصبّت على عقد إداري، إضافة إلى مرونة شرط الصفة والمصلحة لرفع وقبول دعوى الإلغاء بالقياس مع مفهومها في الدعاوى الشّخصية، وباعتبارها من النظام العام، مما يعني رفع دعوى ضد جميع قرارات الإدارة وعدم الاتفاق على عدم تحريكها أو التنازل عنها لأنها من قضاء المشروعية.

هـ- دعوى الإلغاء تحكمها إجراءات خاصة:

تتسم دعوى الإلغاء بمجموعة من الخصائص تطبعها وتميزها عن الإجراءات القضائية الأخرى (المدنية والتجارية خاصة).

لقد ذهب الفقه إلى أن الإجراءات القضائية الإدارية تطبعها الخصائص الأساسية التالية: الكتابة، والحُضورية، وشبه السرّية، والسرعة والبساطة وقلة التكاليف، والطابع التحقيقي [4].

2- شروط دعوى الإلغاء:

يشترط لقبول دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري توافر مجموعة من الشروط منها ما يتعلّق بالقرار الإداري محل دعوى الإلغاء، ومنها ما يتعلق بأطراف الدعوى، ومنها الدعوى، وكذا الشرط المتعلق بالميعاد.

---

[1]- سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 316.

[2] Jean Urbaline, Droit administratif, Dalloz, Paris, 22édition, 2008, p 614.

[3]- عمار عوابدي، النّظرية العامة للمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 331.

[4]- محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري ودعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 36.

أ- الشروط المتعلقة بالقرار الإداري محل دعوى الإلغاء:

لكي تكون الدعوى صالحة للطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري، يجب أن تكون التصرفات الصادرة عن أشخاص القانون العام والإدارات والهيئات والمؤسسات العامة متوفرة على خصائص القرار الإداري ومميزاته[1].

ويمكن تعريف القرار الإداري على أنه: العمل القانوني الانفرادي الصادر عن مرفق عام والذي من شأنه إحداث أثر قانوني تحقيقًا للمصلحة العامة.

وعليه فإن القرار الإداري يتميز بالخصائص الأساسية الآتية:

- القرار الإداري تصرف قانوني.
- القرار الإداري صادر عن شخص معنوي عام.
- القرار الإداري صادر بالإرادة المنفردة للإدارة.[2]

الشروط المتعلقة بأطراف الدعوى:

- **شرط الصفة والمصلحة في التّقاضي:** لا تقبل دعوى الإلغاء إلا إذا توافرت في المدعي الصفة والمصلحة، وقد عدّدت المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09/08 هذه الشروط بقولها: "لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرّها القانون"

- **شرط الأهلية:** حيث يشترط لمباشرة دعوى الإلغاء توافر جميع الشروط المطلوبة في رافعها ومنها أن يكون لرافع الدعوى أهلية التقاضي ويقصد بأهلية التقاضي، صلاحية الشخص لمباشرة الإجراءات أمام القضاء باسمه أو لمصلحة الآخرين.

- **شرط الميعاد:** حيث يشترك لرفع دعوى الإلغاء أن تكون خلال مدّة معيّنة، حيث يتّسم الميعاد بخصائص محدودة كما أشار قانون الإجراءات المدنية والإدارية إلى كيفية حساب الميعاد وتمديده.

---

[1]- مجلس الدّولة، ملف رقم 002196 بتاريخ 13-09-2001، قضية المستثمرة الفلاحية.../ ك.ز: <<حيث أن النّزاع لا ينصب على عقد إداري أو قرار إداري، وعليه فإن القاضي الإداري غير مختص للفصل في النّزاع الحالي...>>

[2]- استقر القضاء الإداري المصري على تعريف القرار الإداري على أنّه: <<إفصاح الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللّوائح بقصد إحداث مركز قانوني معيّن متى كان ممكنًا وجازًا قانونًا وكان الباعث عليه ابتغاء المصلحة العامة>> محكمة القضاء الإداري، رقم 934 بتاريخ...

– **آجال رفع الميعاد:** حيث حدد قانون الإجراءات المدنية والإدارية آجالاً للدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية والدعوى المرفوعة أمام مجلس الدّولة.

– بالنسبة لميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام المحاكم الإدارية فقد حدّدت المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، آجال رفعها بأربعة أشهر تسري من تاريخ تبليغ القرار أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي.[1]

– يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 المذكورة سابقا، ويعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد، خلال شهرين(2)، بمثابة قرار بالرفض ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم.

وفي حالة سكوت الجهة الإدارية، يستفيد المتظلم من أجل شهرين(2)، لتقديم طعنه القضائي، الذي يسري من تاريخ انتهاء أجل شهرين (2) المشار إليه سابقا.

في حالة رد الجهة الإدارية خلال الأجل الممنوح لها، يبدأ سريان أجل شهرين (2) من تاريخ تبليغ الرفض.[2]

– أما بالنسبة لميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة عندما يفصل هذا الأخير كدرجة أولى وأخيرة، تطبق الأحكام المتعلقة بالآجال المنصوص عليها في المواد من 829–832 وهذا ما نصت عليه المادة 907 من نفس القانون [3].

الفرع الثاني: عيوب قرارات الجماعات المحلية ورقابة القضاء عليها.

تخضع قرارات الجماعية المحلية للرقابة القضائية، يحركها ذوي المصلحة والصفة القانونية لأنه من المفترض في القرار الإداري أن يكون مشروعًا غير معيب بأي عيب من العيوب بهدف تحقيق المصلحة العامة، وعليه فدور القضاء الإداري هو مهاجمة القرار وإبطاله للحد من سلطة الإدارة المحلية خاصة في حالة الظروف الاستثنائية ، وينصب بحثه على فحص مشروعية القرار الإداري المحلي من خلال معاينة توفر أركانه.[4]

[1]- المادة 829 من القانون رقم 09/08، مرجع سابق.
[2]- المادة 830 ، مرجع نفسه.
[3]- المادة 907، مرجع نفسه.
[4]- عمور سلامي، سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012/2011، ص 140 وما يليها.

حيث يُرفض الطّعن أو الدعوى موضوعًا لعدم التأسيس إذا كان القرار الإداري المطعون فيه يستند إلى أركان صحيحة وقانونية، أو يقوم بالإلغاء ذلك إذا كان ركن أو أكثر من أركانه معيبًا، ومن هنا، فإن أوجه الإلغاء تتمثل في العيوب التي تصيب أركان القرار الإداري الخمسة [1] التي تتمثل في عيب السّبب (انعدام السبب)، وعدم الاختصاص (عيب الاختصاص)، ومخالفة القانون (عيب المحل)، وعيب الشكل والإجراءات والانحراف بالسلطة أو التعسّف في استعمالها (عيب الغاية) وذلك ما يؤدي إلى عدم مشروعية القرار الإداري وبمجرد قيام محالة أو وجه من هذا يتم إلغائه.

أولا: الرقابة القضائية لعيب عدم الاختصاص:

يمكن تعريف الاختصاص بأنه: << القدرة أو المكنة أو الصلاحية المخوّلة لشخص أو جهة إدارية للقيام بعمل على الوجه القانوني>>، ونعني بعيب الاختصاص صدور القرار من سلطة إدارية غير مؤهلة قانونًا لإصداره، وبالتالي القرارات الصادرة عن الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي والتي لا تدخل ضمن اختصاصاتهم، تكون معرّضة للإلغاء إذا ما تمّ رفع دعوى إلغاء بشأنها.[2]

حيث يهدف ركن الاختصاص إلى تحقيق مبدأ التخصص ومبدأ التدرج في السلطة الرئاسية لضمان حسن سير الإدارة بانتظام كما يهدف لحفظ حقوق الأشخاص المتعاملين معها، حيث تتحكم الإدارة المحلية في ذلك لقواعد توزيع الاختصاص المنصوص عليها في الدستور، ونظرًا لأهمية الركن، رتب القانون على تخلّفه البطلان المطلق لأعمال الإدارة لارتباطه بفكرة النظام العام، ويمكن إثارته في أي وقت حتى بعد فوات ميعاد الطعن، ويمكن أيضًا إثارته أمام مجلس الدّولة كمحكمة استئناف إذا لم يسبق أن تم إثارته أمام المحكمة الإدارية، من القاضي من تلقاء نفسه في أي مرحلة كانت عليها الدعوى.[3]

أما من حيث الجسامة هناك عيب عدم الاختصاص الجسم والبسيط.

1- عيب عدم الاختصاص الجسيم:

يكون عيب عدم الاختصاص الجسيم عندما يصدر القرار المعيب عن شخص لا ينتمي للإدارة أصلا، كصدور قرار إداري من طرف فرد عادي ليس له صفة الموظف، أو إصدار الإدارة قرار يدخل في اختصاص السلطة القضائية[4]، وهذا ما أكده مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ

---

[1]- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية ، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2005.

[2]- خالد سمارة الزّعبي، القرار الإداري بين النّظرية والتّطبيق، دراسة مقارنة، المركز العربي للخدمات الطلابية عمان، الأردن، 1993.

[3]- محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء –القضاء الإداري-، مرجع سابق، ص 290.

[4]- المرجع نفسه، ص 290.

2002/06/10 على أنه: " يعد مشوبا بعيب عدم الاختصاص الجسيم قيام البلدية بالفصل في مسألة الحيازة وذلك بموجب قرار إداري، في حين تعد هذه المسألة من إخصاص القضاء.[1]

أو إصدار الإدارة قرار يدخل في اختصاص السلطة التشريعية، أو ضمن اختصاص إدارة عامة أخرى لا تمت لها بصلة، فقد قرر مجلس الدولة في قراره رقم 006195 الصادر بتاريخ 2002/09/23 في قضية السيد ب/ف ضد والي الجزائر بأن " السلطة القضائية هي وحدها التي يمكنها الأمر بالغلق النهائي لهذه المؤسسات، وذلك طبقا لأحكام المادة 07 من الأمر 75-41 وأن الوالي حينما أمر بغلق المحل الذي يسيره المستأنف عليه إلى إشعار آخر، أي دون أن يتأكد من أن هذا الغلق لا يمكن أن يتجاوز 06 اشهر، فإن والي الجزائر لم يحترم أحكام الأمر 75-41. [2]

2- عيب عدم الاختصاص البسيط:

وهو العيب أكثر شيوعا، حيث لا يخرج عن نطاق السلطة الإدارية ولا يخرج عن نطاق الهيئات الإدارية من نفس السلم الإداري، كصدور قرار إداري لا يراعي قواعد الاختصاص الشخصية أو المكانية أو الزمانية.[3]

ثانيا: الرقابة القضائية لعيب مخالفة الشكليات والإجراءات:

- القاعدة العامة أن القرارات الإدارية لا تقتضي اتباع إجراءات معينة أو اتخاذ أشكال محدّدة أو إفراغها في قوالب خاصة.

ومع ذلك ومن أجل حماية الحقوق والحريات الجماعية والفردية وضمان المصلحة العامة، فقد ينص القانون أو التنظيم على إجراءات وأشكال معينة، يؤدي عدم احترامها وخرقها إلى إصابة القرار الإداري بعيب، مما يسمح القاضي الإداري باتخاذ وجهًا لإلغائه [4].

حيث يراقب القاضي مدى التزام الإدارة المحلية في سنها لقراراتها بالإجراءات والشكليات المحدّدة قانونًا فإن إصدار القرار معيبًا، كأن يصدر الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي قرارًا بمنح رخصة البناء منقوصة من إحدى الإجراءات الجوهرية المتمثلة في عدم تمكينه من الدفاع عن نفسه.[5]

---

[1]- مجلة مجلس الدولة، العدد02، سنة 2004، ص 209.
[2]- مجلة مجلس الدولة، العدد03، 2006، ص96.
[3]- محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء –القضاء الإداري-، المرجع السابق، ص 321.
[4]- المرجع نفسه، ص 330.
[5]- حيث أن الرّخصة الضمنية المستخلصة في صمت الإدارة تنتج نفس الآثار التي تنتجها الرّخصة الصريحة، قضية (فريق م) ضد رئيس بلدية بسكرة/ والي بسكرة، الملف رقم 32573 بتاريخ 08-1983/1، المجلة القانونية للمحكمة، العدد 4، ص 209

ومن أهم متطلبات الشكلية هي عدم تعليقها مبدئيًا بالنظام العام فلا يثيره القاضي من تلقاء نفسه، إلا أن مجلس الدولة قد ذهب في قرار له بتاريخ 2002/02/11 إلى خلاف ذلك[1]، كقاعدة عامة الإدارة المحلية غير ملزمة بتسبيب قراراتها، إلا في حالة وجود نص قانوني يفرض ذلك[2] القرارات التي تحتاج لتسبب رفض منح رخصة البناء أو رخصة الهدم أو التجزئة أو كون القرار الموضوع التنفيذ المأخوذ من قبل رئيس البلدية بتعليق تنفيذ القرار البلدي بصورة مؤقتة حتى إيجاد حل لتسوية الخلاف، لكن مجلس الدولة الجزائري فرض في اجتهاد له وجوب تسبيب كل القرارات الإدارية[3].

ثالثا: الرقابة القضائية على ركن السّبب:

يعرّف السبب بأنه: "الحالة الواقعية أو القانونية السابقة على القرار والدافعة إلى تدخل الإدارة لاتخاذه فهو مبرر وسند خارجي لإصداره".[4]

ويتمثل سبب القرار الإداري إما في حالة واقعية أو حالة قانونية [5] تكون سابقة على اتخاذ القرار ودافعة لرجل الإدارة المختص لأن يتدخل، الأمر الذي يضفي عل ركن السبب الطابع الموضوعي، خلافًا لركن الغاية الذي يكتسي الطابع الذاتي.

فقرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي ليست نهائية، يمكن أن تكون تحت طائلة البطلان من قبل السلطة الوصائية أو من قبل الهيئة القضائية المختصة، التي تنصبّ رقابتها على مشروعية القرار، حيث يتفحص القاضي هذا الركن ومشروعيته والتثبت من وجود الوقائع التي بنت عليها الإدارة المحلية قراراتها، لينظر بعد ذلك بمدى انسجام تلك الوقائع والنظم المحتج بها من الإدارة المحلية قد تقيد الحرية، ويتأكد القاضي من مدى خطورة تلك الوقائع كسبب دافع بالإدارة المحلية

[1]- حيث أن القرار أو المقرر فيه جاء غير مسبب في حين أن كل قرار إداري كان أم قضائي يجب أن يكون مسببًا، وهذا وحده يكفي لإلغائه إضافة إلى كونه حرّر باللغة الفرنسية خلافًا لنص المادة 03 من الدستور التي تنص على أنّ اللّغة العربية هي اللّغة الوطنية الرّسمية، وكذلك المادة 2 من قانون 91-05 المتضمن تصميم استعمال اللّغة العربية <<قرار مجلس الدولة بتاريخ 2002/02/11، مجلة مجلس الدورة العدد 01، 2002، ص 81

[2]- بوكثير عبد الرّحمن، دور المشرّع وقاضي الإلغاء في الحد من مبادئ السرية الإدارية وآثاره مداخلة في إطار فعاليات الملتقى الوطني حول الإدارة المحلية والخدمة العمومية المنعقدة في 13 مارس 2013، كلية الحقوق جامعة المسيلة، ص 03 غير منشورة

[3]- قرار مجلس الدّولة 2307 المؤرخ في 2003/07/01 قضى بإبطال عقد تنازل وهو عقد إداري صادر عن البلدية لفائدة شخص وذلك لعدم مراعاة إجراء الشهر العقاري بقصية (ب.ط) ضد بلدية القبة، مجلة مجلس الدّولة، العدد 04-2003، ص 119.

[4]- عرّفته المحكمة الإدارية العليا بمصر بأنه: "العنصر القانوني أو الواقعي الذي يحذو بالإدارة إلى إصداره، فهو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدلل بقصد إحداث أثر قانوني معيّن وهو محل القرار ابتغاء تحقيق الصالح العام الذي هو غاية القرار"، طعن رقم 257 لسنة 1982/02/27 الجلسة 26.

[5]- محمد الصغير بعلي، المدخل للعلوم القانونية، دار العلوم، عنابة، 2006، ص 128 وما يليها.

للتحريك لحفظ النظام العام، ويأخذ عيب السّبب الذي يشكّل وجها لإلغاء القرارات الإدارية العديد من الصور منها[1]:

أ- الرقابة على صحة الوقائع المادية:

وذلك بأن يقوم القاضي الإداري بالتأكُّد من صحة الوجود الفعلي للحالة (القانونية أو الواقعية) التي بنى عليها القرار، فإذا وجده قائمًا يرفض الطعن لعدم التأسيس، وإذا ما توصل إلى أنها غير فعلية، يصدر حكمه بإلغاء القرار المطعون فيه لانعدام السبب كوجه للإلغاء، وهذا ما طبقه القضاء الإداري الجزائري من خلال هذه الصّورة في العديد من قراراته: حيث جاء في القرار الصادر عن المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) الحامل للرقم 22236 المؤرخ في 1981/07/11 في قضية أر/ود: <<حيث يتعين على الإدارة معاينة وفحص ما إذا كان البناء من شأنه أن يلحق خطورة بالصحة العامة أو الأمن العام، أو يمس بالنظام العام، وذلك لرفض إعطاء رخصة البناء...>>[2]

ب- الرقابة على التكيف القانوني للوقائع:

يعد التكيف القانوني للوقائع أحد المجالات التي يبسط من خلالها القضاء الإداري رقابته على أعمال الإدارة المحليّة، بعد ان أصبح قضاء وقائع وينطوي هذا القيد على ضمانه للرجعية، لأن إطلاق تفسير القاعدة القانونية والتنظيمية يجعل من الإدارة تستند على نفس النص القانوني لتقيد الحريات لا يشملها التفسير أو الفهم الصحيح، لهذا تظهر أهمية دور القاضي في استقراء نية المشرع، حيث ينظر مدى توافق الوقائع مع الوصف الذي أراده المشرّع لها.

ج- رقابة ملائمة الإجراءات :

القاعدة أن رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة عامة أو محلية وقراراتها تقف عند رقابة مادية الوقائع وتكييفها القانوني، حيث أنه لا يتدخل في تقدير أهمية الوقائع وتناسبها مع مضمون القرار، إذ يعود ذلك أصلا للسلطة التقديرية للإدارة مصدرة القرار، ومع ذلك فإن القضاء الإداري المقارن (الجزائري، والفرنسي، والمصري)، وسع من رقابته ليطال جوانب الملائمة خصة بالنسبة للقرارات الماسة بحقوق وحريات الأفراد، كما هو الشأن في مجال التأديب أو القرارات الإدارية ذات العلاقة بالظبط الإداري[3]، "وهذا ما أكدته الغرفة الإدارية بالمحكمة الإدارية، في قرارها الصادر بتاريخ

[1]- محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء –القضاء الإداري-، مرجع سابق، ص 330.
[2]- قرار المحكمة العليا، 22236 المؤرخ في 1981/07/11 ، المجلة القضائية، 1989، العدد 04، ص227.
[3]- محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 354.

1994/07/24،في قضية والي ولاية برج بوعريريج ضد (شركة س) "أن القاضي الإداري مؤهل بتقدير ملائمة التدابير المأمور بها لمتطلبات الوضعية".[1]

رابعًا: الرقابة القضائية على ركن المحل:

"يقصد بمحل القرار الإداري، الأثر القانوني المترتب على إصداره حالاً ومباشرة".

إن محل أي قرار إداري يكمن في موضوعه المتمثل في مركز قانوني عام أو خاص، من حيث الإنشاء أو التعديل أو الإلغاء، فلكي يكون القرار الإداري سليمًا لابد أن يكون موضوعه متماشيًا مع القانون، وإلا عدّ مخالفًا له كما يشترط أن يكون موضوع القرار ممكنًا قانونًا وواقعيًا، حيث لا يمكن اتخاذ قرار تعيين موظّف دون توفر المنصب المالي أو اتخاذ قرار هدم بناية آيلة للسقوط والنزل سقط في الواقع فهنا القرار منعدمًا[2].

ومن خلال هذا سنقوم بدراسة مظاهر المحل على مشروعية أعمال الإدارة المحلية من خلال:

أ- المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية:

حيث يعتبر المحل الإداري معيبًا إذا ما جاء مخالفًا للقانون بمعناه الواسع، كأن يظهر ذلك من خلال عزوف الإدارة عن الأخذ بالقواعد القانونية المخصّصة لتنظيم ذلك القرار، وإقبالها على الاحتكام لقواعد قانونية أخرى، كأن يصدر قرار بتعيين شخص خرقًا ومخالفًا للشروط اللازمة لتولّي الوظيفة، [3] أو الترقية فيها من حيث السّن أو المؤهل أو الأقدمية، أو غير ذلك مما ينص عليه قانون الوظيفة العمومية وتطبق قضاءً، ويتضح ذلك من خلال القرار رقم 68240 الصادر بتاريخ 28-07-1990 عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في قضية ت/ع ولاية البويرة،[4]حيث جاء فيه "من المقرر قانونًا، أن دراسة الملف الكامل لطلب رخصة البناء تتم خلال... وتعطي الإدارة لصاحب الطّلب وصلاً بذلك وتمنح رخصة البناء أو ترفض خلال المدّة المحدّدة أعلاه، ومن ثم، فإن رسالة الوالي المتضمنة الرفض لأسباب غير ثابتة بعد الفترة المحدّدة قانونًا، يعد تجاوزا للسّلطة يستوجب إبطال مقرر الرّفض".

[1]- مجلة مجلس الدّولة العدد 01-2002، ص 40.
[2]- محمد الصغير بعلي، مرجع السابق، ص 358.
[3]- المادة 75 من الأمر رقم 03- 06 مؤرّخ في 19 جمادى الثاني عام 1427 هجري ،الموافق لي 15 يوليو سنة 2006، المتضمّن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرّسميّة للجمهوريّة الجزائريّة، العدد 46.
[4]- القرار رقم 68240 الصادر بتاريخ 28-07-1990 عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا .

ب- الخطأ في تفسير القاعدة القانونية:

حيث تلتزم الإدارة بالقاعدة القانونية الصحيحة والمناسبة دون إنكارها أو تجاهلها، غير أنها تحيد عن المقصود الصائب منها، فتعطيها تفسيرًا واسعًا أو ضيّقًا أو تذهب إلى تفسير يستبعده القضاء ويعود سبب سوء تفسير الإدارة لنص القاعدة القانونية إما للغموض لتعدد احتمالات تفسيرها، أو عدم دقة المصطلحات القانونية... فهنا تقوم الإدارة بتأويله[1]

خامسًا: الرقابة القضائية على ركن الغاية:

يقصد بركن الغاية أو الهدف في القرار الإداري النتيجة النهائية التي تسعى الإدارة العامة إلى تحقيقها من وراء إصداره .

حيث يعتبر القرار الإداري وسيلة يهدف لتحقيق مصلحة عامة وليس غاية في حد ذاته، فإذا تبيّن أنه يهدف إلى تحقيق ملحة شخصية أو لغاية بعيدة عن الهدف المحدّد يكون معيبًا بعيب الانحراف عن السلطة، كاتخاذ رئيس البلدية قرار بفصل موظف أو نقله انتقامًا منه، لأسباب سياسية أو شخصية لكن الظاهرة هو ضرورة المصلحة العامة.[2]

فالهدف المطلوب لإصدار القرار الإداري قد يكون صريح أو ضمني، حيث يستخلص من روح التشريع أو طبيعة الاختصاص، مثاله المشرع يحدد لسلطات الضّبط الإداري أهداف معين وواضحة، لا يمكنه الخروج عليها وهي الحفاظ على صوره الثلاثة، فقد يتم رفض تسليم رخصة البناء بسبب المس بالسلامة والأمن العمومي جراء مواقع البناء أو حجمه أو استعماله، وكذلك حفاظًا على صحة وأمن وطمأنينة سكان العمارة المراد تشييدها.[3]

أما في حالة كان الهدف ضمني لم يصرح به مصدر القرار المباشر يكون الهدف هنا متروك لسلطة القاضي لتفسيره واستخلاصه واستنباط نية مصدر القرار وهدفه من القرار.[4]

[1]- محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 363.
[2]- سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسّف في استعمال السلطة، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1966، ص 40.
[3]- عمار عوابدي، النّظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج1، القضاء الإداري، د م ج الجزائر، 1995.
[4]- بوحميدة عبد الكريم، التعسف في استعمال السلطة في القانون الجزائري، مداخلة في إطار فعاليات الملتقى الوطني حول الإدارة المحليّة والخدمة العمومية المنعقد أيّام 12 و13 مارس 2013 المنظّمة من طرف كليّة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، بالمسيلة، ص06، غير منشورة.

المطلب الثاني: رقابة قضاء الكامل على أعمال الهيئات المحلية.

إن قضاء الإلغاء رغم أهميته الكبيرة لا يكفي لحماية الأفراد، لأنه إذا كان يضمن إعدام القرارات الإدارية المعيبة، فإنه لا يغطي ما يترتب على نفاذ القرارات المعيبة رغم رفع دعوى الإلغاء، إذا نفذت جهة الإدارة قرارا معيبا ثم ألغاه مجلس الدولة يستلزم تعويض الأضرار التي تترتب عنه ، وبذلك يكون قضاء التعويض مكملا لقضاء الإلغاء وذلك من خلال دعوى التعويض التي ترتبط بمبدأ مسؤولية الدولة عن أعمالها الضارة[1].

ولتوضيح معنى دعوى التعويض، لابد من إلقاء الضوء على مفهوم هذه الدعوى.

الفرع الأول: مفهوم دعوى التعويض.

تعتبر دعوى التعويض من أهم دعاوي القضاء الكامل التي يتمتع فيها القاضي بسلطات كبيرة، وتهدف إلى المطالبة بالتعويض وجبر الأضرار المترتبة عن الأعمال الإدارية المادية و القانونية[2].

ولتوضيح مفهوم دعوى التعويض بصورة دقيقة، لابد من إلقاء الضوء على تعريف هذه الدعوى وخصائصها التي تتميز بها عن غيرها من الدعاوى في حماية حقوق الأفراد والحفاظ على مصالحهم.

أولا: تعريف دعوى التعويض:

لقد عرف الأستاذ عمار عوابدي دعوى التعويض بأنها تلك الدعوى القضائية الذاتية التي يحركها ويرفعها أصحاب الصفة والمصلحة، أمام الجهات القضائية المختصة وطبقا للشكليات والإجراءات التي يحددها القانون، للمطالبة بالتعويض الكامل والعادل اللازم للأضرار التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الإداري الضار، كما أنها تتميز عن غيرها من الدعاوى الإدارية بكونها من دعاوى القضاء الكامل وأنها من دعاوى قضاء الحقوق[3].

[1]- محمد سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، دار الفكر العربي، سنة 1977، ص 11.
[2]- محمد الصغير بعلي، الوجيز ف المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، سنة 2002، ص 147.
[3]- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، دراسة تأصيلية تحليلية ومقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون، سنة 1998، ص 255.

كما عرفها أيضا الأستاذ شريف أحمد الطباخ المحامى أنها: الدعوى التي ترفع للمطالبة بجبر الضرر المادي والأدبي الذي يحدث نتيجة لخطأ من جهة الإدارة مع مراعاة أن القرار الإداري الخاطئ الذي لا يجوز طلب إلغائه لا يجوز بالتبعة كقاعدة عامة طلب التعويض عنه.[1]

ثانيا: خصائص دعوى التعويض:

لتحديد مفهوم دعوى التعويض بصورة دقيقة وواضحة، يتطلب علينا معرفة ما تتميز به هذه الدعوى من خصائص عن غيرها من الدعاوى الأخرى، ومعرفة مدى أهميتها في حماية حقوقهم المتضررة، ومن أبرز خصائص دعوى التعويض الإدارية أنها دعوى قضائية، وأنها دعوى ذاتية وشخصية، وأنها من دعاوى القضاء الكامل، وأنها دعوى قضاء الحقوق، وهذا ما سنتطرق إليه من خلال دراسة كل خاصية على حدا.

1- دعوى التعويض الإدارية دعوى قضائية:

يقصد بأن دعوى التعويض دعوى قضائية أنها ليست مجرد تظلم أو طعن إداري، ذلك لأنها ترفع أمام جهات قضائية تابعة للسلطة القضائية، ويتم قبولها أو رفضها أو الفصل فيها وكقاعدة عامة أو من طرف هذه الجهات القضائية سواء تعلق الأمر بالمحاكم الإدارية ابتدءا أمام مجلس الدولة عن طريق الارتباط، وذلك في إطار الشكليات والإجراءات القضائية المقررة قانوناً، أما الطعون الإدارية فهي توجه وترفع أمام الجهات الإدارية التابعة للسلطة التنفيذية[2].

2- دعوى التعويض دعوى ذاتية وشخصية:

دعوى التعويض دعوى شخصية أي أنها تستند إلى حق شخصي وذاتي، ورافعها يستند إلى مركزه القانوني الشخصي، وهذا على خلاف دعوى الإلغاء التي تهاجم الأعمال الضارة والتصرفات[3]، ويفهم هنا أنها تستهدف تحقيق مصلحة شخصية وذاتية تتمثل في تحقيق مزايا وفوائد أو مكتسبات مادية أو معنوية شخصية وذاتية للتعويض عن الأضرار المادية أو المعنوية التي تصيب الأفراد وحقوقهم من جراء الأعمال الإدارية الضارة [4].

---

[1]- شريف أحمد الطباخ المحامي، التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، سنة 2006، ص 5.

[2]- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص 275.

[3]- أبو بكر صالح عيد الله، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، نشر جمعية التراث، الطبعة الأولى، الجزائر ص ص 303 – 304.

[4]- سهام عبدلي، مفهوم دعوى القضاء الكامل في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، سنة 2009، ص 08.

3- دعوى التعويض من دعوى القضاء الكامل:

تتسم دعوى التعويض بأنها من دعوى القضاء الكامل، لأن سلطات القاضي فيها واسعة وكاملة بالقياس إلى سلطات القاضي في دعوى قضاء المشروعية، حيث تتعدد سلطات القاضي في دعوى التعويض، من سلطة البحث والكشف عن مدى وجود الحق الشخصي لرافع دعوى التعويض، وسلطة البحث عما إذا كان قد أصاب هذا الحق بفعل النشاط الإداري، ثم سلطة تقدير نسبة الضرر، وسلطة تقدير مقدار التعويض الكامل والعادل واللازم لإصلاح الضرر.

فسلطات القاضي في دعوى التعويض متعددة وواسعة، ولذلك كانت هذه الدعوى من دعاوى القضاء الكامل، وفقا لمنطق وأساس التقسيم التقليدي للدعاوى الإدارية[1].

4-دعوى التعويض من دعاوي قضاء الحقوق:

دعوى التعويض من دعاوي قضاء الحقوق، وفقا للتقسيم التلفيقي والمختلط للدعاوي الإدارية الأخرى، نظرا لأن دعوى التعويض تنعقد مباشرة وغير مباشرة حماية الحقوق الشخصية المكتسبة والدفاع عنها قضائيا، عكس دعاوي قضاء الشرعية، حيث يترتب عن هذه الخاصية والطبيعة لدعوى التعويض عدة نتائج، أخذها بعين الاعتبار والجدية عند التعرض لدعوى التعويض بالتنظيم، كما ينجم عن هذه الطبيعة والخاصية لهذه الدعوى حتمية ومنطقية إعطاء قاضي دعوى التعويض سلطات كاملة ليقتدر ويتمكن من حماية الحقوق الشخصية المكتسبة وإصلاح الأضرار التي تصيبها بفعل النشاط الإداري الضار خلال عملية تطبيق دعوى التعويض الإدارية[2].

ثالثا: شروط رفع دعوى التعويض الإدارية:

ترفع دعوى التعويض الإدارية أمام الجهات القضائية المختصة وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09، والتي تتمثل في وجوب توافر الشروط الخاصة بالدعوى الإدارية، وتحضير ملف دعوى التعويض الإدارية قبل الفصل فيها، حيث لا تقبل هذه الدعوى إلا بتوافر الشروط التي يمكن تقسيمها إلى شروط شكلية وأخرى موضوعية وذلك فيما يلي:

[1]- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، سنة 2003، مرجع سابق، ص 569.
[2]- المرجع نفسه، ص ص 569 – 570.

1_ الشروط الشكلية لرفع دعوى القضاء الكامل :

تتمثل الشروط الشكلية لرفع دعوى التعويض الإدارية أساسا في شرطي القرار المسبق، والميعاد والشروط المتعلقة بعريضة الدعوى.

أ- شرط الميعاد:

إن الآجال و المواعيد من النظام العام يثيره القاضي ولو لم يتمسك به المدعي .فقد نصت المادة 69 من ق.إ.م.إ على انه " :يجب على القاضي أن يثير تلقائيا، الدفع بعده القبول إذا كان من النظام العام، لاسيما عند عدم احترام آجال طرق الطعن أو عند غياب طرق الطعن.[1]

ب- الاستثناءات :

ترد على قاعدة أن الآجال من النظام العام، وأنه يجب مراعاتها عند رفع الدعاوى و الطعون استثناءات، بحيث لا يشترط الميعاد في بعض الدعاوى وذلك إما بحكم القانون كدعوى التفسير وفحص المشروعية، والطعن لصالح القانون، وكذا دعاوى القضاء الكامل التي تتقادم بالآجال الطويلة التي بانقضاء 15 سنة من يوم وقوع الفعل الضار (م 133 من ق المدني) وإما من اجتهاد القضاء كحالتي الاعتداء المادي والقرارات المادية المنعدمة التي بلغ غيبها درجة كبيرة بحيث يمكن اكتشافه بسهولة.[2]

ب-الشروط المتعلقة بعريضة الدعوى:

يتطلب شكل ومضمون عريضة افتتاح دعوى تعويض الإدارية أن تكون تحتوي على عناصر معينة، ولقد حدد قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري 08-09 هذه العناصر بدقة وفقا لما يفرضه المشرع من شكل معين لها، ونجد هذا في نص المادة 14 منه حيث جاءت كما يلي: ترفع الدعوى أمام المحكمة بعريضة مكتوبة، وموقعة ومؤرخة، تودع بأمانة الضبط من قبل المدعي أو وكيله أو محاميه، بعدد من النسخ يساوي عدد الأطراف.

وهذا خلافا لنص المادة 12 من قانون إجراءات المدنية التي تشترط إيداع عريضة مكتوبة من المدعي أو وكيله، مؤرخة وموقعة مع تخيير المدعي بين رفع الدعوى إلى المحكمة وإما بإيداع عريضة مكتوبة من طرفه أو وكيله وإما بحضوره أمام المحكمة وفي هذه الحالة الأخيرة يتولى كاتب الضبط أو أحد أعوان مكتب الضبط تحرير محضر بتصريحه الذي يوقع عليه أو يذكر فيه أنه

[1] - المادة 69 من القانون رقم 08-09، مرجع سابق.
[2] - بوحميدة عطاء الله ، مرجع سابق ، ص238

لا يمكنه التوقيع، بينما المادة 14 من القانون الجديد تشترط بالإضافة إلى التوقيع والتأريخ، تقديم عريضة مكتوبة مستبعدة بذلك صراحة تدخل أمين الضبط إن كان ذلك غير معمول به، والمقصود بالمحامي هنا ليس المحترف المنصوص عليه في القانون رقم91-04 إنما يشمل كذلك المدافع القضائي[1].

كما حددت المادة 15 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09.08 بصيغة الوجوب البيانات الضرورية لعريضة افتتاح الدعوى سواء كانت دعوى تعويض أو غيرها من الدعاوى الأخرى تحت طائلة رفضها شكلا وهي: الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى، اسم ولقب المدعي وموطنه، اسم ولقب وموطن المدعى عليه، فإن لم يكن له موطن معلوم، فآخر موطن له، الإشارة إلى تسمية وطبيعة الشخص المعنوي، ومقره الاجتماعي وصفة ممثله القانوني أو الاتفاقي، عرضا موجزا للوقائع والطلبات والوسائل التي تؤسس عليها الدعوى، الإشارة عند الاقتضاء، إلى المستندات والوثائق المؤيدة للدعوى[2].

2_ الشروط الموضوعية:

من الشروط التي لابد من توافرها لكي تقبل الدعوى من جانب القضاء الإداري وإلا رفضت الدعوى، شروط أساسية تتعلق برافع الدعوى، والتي نصت عليها المادة 13 من القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية حيث جاء فيها: لا يجوز لأي شخص، ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون[3].

و عليه سنشرح هاذين الشرطين فيما يلي:

أ-شرط الصفة:

تعرف الصفة على أنها الحق في المطالبة أمام القضاء وتقوم كذاك على المصلحة المباشرة والشخصية في التقاضي، والأصل هو وجوب رفع الدعوى أو الطلب أو الطعن أو الدفع من ذي صفة على ذي صفة أخرى، وإلا كان غير مقبول، كما أن الصفة الإجرائية غير الصفة الموضوعية، أي أن الأخيرة تعني التطابق بين المراكز الموضوعية والمراكز الإجرائية، بمعنى أن يكون صاحب الحق محل الاعتداء هو من يباشر الحق في الدعوى من أجل تقرير الحق وحمايته[4].

---

[1]- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص 293.
[2]- بربارة عبد الرحمن، شرح قانون الاجراءات المدنية والادارية رقم 08-09، منشورات بغدادي، الطبعة الثالثة، الجزائر، سنة 2011، ص 483.
[3]- المادة 13 من القانون رقم 08-09، مرجع سابق.
[4]- بربارة عبد الرحمن مرجع سابق، ص ص 40 – 44.

وإذا كان قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09 لم يعرف الصفة ولا المصلحة إلا أنه أقر بعدم جوازية التقاضي في حالة انعدام الصفة والمصلحة وجعل من الصفة من النظام العام يثيرها القاضي متى شاء[1].

ب- شرط المصلحة:

يقصد بشرط المصلحة هي المنفعة التي يحققها صاحب المطالبة القضائية وقت اللجوء إلى القضاء، حيث تشكل الدافع وراء رفع الدعوى والهدف من تحريكها، فلا تقبل دعوى من دون المصلحة لذلك حاول المشرع الجزائري استدراك الفراغ القانوني الذي كان في المادة 459 قانون الإجراءات المدنية والإدارية بإضافته في المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لعنصر المصلحة سواء كانت قائمة أو محتملة يقرها القانون[2]،

ويتطلب تطبيق وإعمال شرط المصلحة في دعوى التعويض الإدارية الشرط المطلوب توفره بصفة عامة في المصلحة، و في الدعاوي القضائية بصفة خاصة، ومهما كانت نوعيتها وطبيعتها، وهذه الشروط هي أن تكون المصلحة قانونية أو مشروعة، وشرط أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة وشرط أن تكون المصلحة حالة وقائمة.

- **أن تكون المصلحة قانونية و مشروعة:**

أي أن تستند المصلحة في رفع وقبول دعوى التعويض إلى حق مشروع، بمعنى المطالبة بحق أو مركز قانوني ذاتي مشروع والتعويض عن نتيجة الإضرار التي أصابته بفعل النشاط الإداري الضار، بحيث لا يجوز الاستناد إلى مراكز قانونية ذاتية مخالفة للقانون والنظام والآداب العامة[3].

- **أن تكون المصلحة شخصية، ومباشرة:**

من أجل **أن** تكون المصلحة شخصية ومباشرة، يجب أن يكون صاحب المركز القانوني الذاتي أو الحق الشخصي المكتسب هو رافع دعوى التعويض، أو من يقوم مقامه قانونا مثل النائب والوكيل والوصي والقيم، الحارس... ويقرر بعض الفقه في القانون الخاص أن مسألة الاشتراط أن تكون المصلحة شخصية لقبول الدعوى تجعل شرط الصفة يندمج في شرط المصلحة من خلال توفر وتحقق هذا الشرط في المصلحة لقبول الدعوى، وتكون هذه المصلحة مباشرة عندما يصيب الضرر المركز القانوني الذاتي آو الحق الشخصي المكتسب مباشرة ويؤثر فيه الضرر مباشرة.

[1]- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإداري، مرجع سابق، ص 314.
[2]- بربارة عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 43.
[3]- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 625.

- **أن تكون المصلحة قائمة وحالة:**

يجب أن يكون صاحب الحق أو المركز القانوني الذاتي قد وقع عليه بالفعل الضرر وإن الضرر مازال قائما وموجودا، أما إذا كان الضرر محتملا، فالأصل العام انه لا يجوز للقاضي المختص أن يقبل إذا كان الضرر غير قائم وإنما هو محتمل الوقوع.

بعد توفر الشروط الشكلية وتحقق الإجراءات والشكليات المقررة قانونا لقبول النظر والفصل في دعوى التعويض من قبل الجهة القضائية المختصة، تقوم وتتحرك عملية فحص وبحث وتحليل الأسباب الموضوعية للحكم بالمسؤولية والتعويض في دعوى التعويض الإدارية[1]، وهذا ما سنحاول دراسته في الفرع الآتي.

الفرع الثاني: المسؤولية الإدارية كأساس لاستحقاق التعويض.

إن أسباب الحكم بالتعويض في دعوى التعويض الإدارية، هي أسباب وشروط قيام وانعقاد المسؤولية الإدارية[2]، وهذا ما سنحاول دراسته في هذا الفرع وذلك من خلال التطرق إلى تعريف المسؤولية الإدارية وأركانها، وهذا من أجل معرفة على أي أساس يتم استحقاق التعويض في هذه المسؤولية .

أولا: تعريف المسؤولية الإدارية:

يقصد بالمسؤولية الإدارية أنها أداة تقنية تلزم الأشخاص العموميون بتحمل مسؤولية أعمالهم وتصرفاتهم التي تتولد عنها أضرار ينبغي تعويضها وفقا لقواعد قانون متميزة[3]، بهدف تحقيق النفع العام والسكينة والأمن والتي تشكل أهم الالتزامات التي تقع على عاتق الدولة، بحيث تلتزم بتحقيقها، بهدف احترام سيادتها والحفاظ على استمرارها عن طريق خلق وسائل قانونية تستطيع من خلالها التوفيق بين تحقيق مصالح الجماعة وإرضاء الفرد[4]، ويتطلب قيام المسؤولية الإدارية وجود خطا وضرر وقيام علاقة سببية بينهما، كما تقوم كذلك هذه المسؤولية ولو بعدم وجود خطأ، أو كما يسميها الفقهاء المسؤولية على أساس نظرية المخاطر.

[1]- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 626.
[2]- المرجع نفسه، ص 639.
[3]- محمد سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص ص 118 – 119.
[4]- عبد الرحمن البكريوي، الوجيز في القانون الإداري المغربي، شركة بابل للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، سنة 1990، ص 33.

وقبل الخوض في موضوع استحقاق التعويض سنتطرق إلى تعريف الأركان الأساسية التي تقوم عليها مسؤولية الإدارة.

ثانيا: أركان مسؤولية الإدارة (المحلية):

لكي يتم التعويض عن الضرر على أساس مسؤولية الإدارة بخطأ، يجب توفر ثلاث أركان أساسية تتمثل في ركن الخطأ، وركن الضرر وركن العلاقة السببية بين الخطأ و الضرر ، وعليه سنتطرق إلى تعريف كل ركن من هذه الأركان على حدا.

1-ركن الخطأ:

يعتبر الخطأ أنه، كل إخلال بالتزام يفرضه القانون يشكل خطأ قد يكون مدنيا أو جنائيا أو تأديبيا، وفي كل الحالات يتوجب على مرتكب الخطأ تحمل ما يرتب عنه من تبعات، ويكون الخطأ أساسه القانوني والنفسي والأخلاقي والمنطقي الذي يبين مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية التي يؤديها عمالها وموظفو ها في نطاق اختصاصاتهم[1].

ويكون الخطأ تارة بسيطا وتارة جسيما، والأصل هو كفاية الخطأ البسيط في ترتيب مسؤولية الإدارة وهذا هو ما انتهجه القانون الخاص، إلا أن القضاء الإداري اعتنق فكرة درجة خطورة الخطأ نظرا لكثرة المرافق العامة وتشعب واختلاف نشاطاتها[2].

2- ركن الضرر:

يشكل الضرر أساس المسؤولية الإدارية ولكي يكون قابلا للتعويض، يشترط فيه أن يكون شخصيا ومباشرا ومؤكدا ويمس بحق أو مصلحة مشروعة ويكون قابلا للتعويض[3].

3- العلاقة السببية بين الخطأ و الضرر:

يشترط لتقرير مسؤولية الإدارة عن أفعالها غير المشروعة الخاطئة وجود علاقة سببية بين خطأ الإدارة والضرر الذي لحق المضرور، بمعنى أنه يجب أن يكون الضرر قد ترتب مباشرة عن خطأ الإدارة[4].

---

[1]-عمار عوابدي، المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص 113.
[2]- رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، ط1، سنة 1994، ص 22.
[3]- رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، سنة 2011، ص 107.
[4]- ثورية لعيوني، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة، ص 199 نقلا عن:
www.sefroucerrises.com .29-04-2017, 13 :20.

بعد توفر الشروط الشكلية وتحقق الإجراءات والشكليات المقررة قانونا لقبول النظر والفصل في دعوى التعويض من قبل الجهة القضائية المختصة، تقوم وتتحرك عملية فحص وبحث وتحليل الأسباب الموضوعية للحكم بالمسؤولية والتعويض في الدعوى (التعويض) وفي نطاق ما هو مطلوب في عريضة الدعوى[1]، لكن السؤال المطروح هو أن المرافق والإدارات العامة ولا سيما المحلية منها (كأشخاص معنوية) تقوم بأنشطتها بواسطة أفراد (أشخاص طبيعية) عاملين وموظفين بها، وقد يترتب عن هذه الأعمال والأنشطة أضرار للغير، فمن يتحمل مسؤولية التعويض وعلى أي أساس تقوم المسؤولية الإدارية[2] ؟ هل على أساس الخطأ أو على أساس المخاطر؟ وهذا ما سنحاول الإجابة عليه في ما يلي.

ثالثا: استحقاق التعويض في المسؤولية الإدارية للجماعات المحلية على أساس الخطأ:

كما سبق وأن ذكرنا يشترط لقيام المسؤولية الإدارية ركن الخطأ ويقصد به (الخطأ) في هذه الحالة أنه الفعل الضار غير المشروع، وقد يكون هاذا الخطأ شخصي أو مرفقي أو مصلحي، وقد يكون عمًدا أو إهمالا[3].

ولجبر الأضرار الناجمة عن أعمال الإدارة بأنواعها (عامة أو محلية) يمكن تصور ثلاثة حلول:

1- أن يتحمل الموظف شخصيا المسؤولية عن جبر الضرر، تأسيسا على الخطأ الشخصي، وهو حل يكفل الأداء الجيد للموظف بكل حرص، رغم ما قد يصيبه من غبن وهو يقدم الخدمات العامة للجمهور[4].
2- أن تتحمل الإدارة العامة ولا سيما المحلية المسؤولية عن القرار، تأسيسا على فكرة الخطأ المرفقي، وهو من شأنه حماية الموظفين، رغم تهاونهم وتقصيرهم في بعض الحالات.
3- أن تتوزع المسؤولية بين الموظف العام والإدارة(العامة والمحلية)، تبعا لدرجة الخطأ الشخصي أو المرفقي.

ومن ثم، فإن معالجة هذه المسألة يجب أن تراعي إقامة توازن بين المصلحة العامة ومصلحة الموظف ومصلحة المضرور، مما يقتضي التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي[5].

---

[1]- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الادارية، مرجع سابق، ص 639.
[2]- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 150.
[3]- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1994،ص 253.
[4]- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 150.
[5]- المرجع نفسه، ص 150.

وعليه، نجد أن الفقه والقضاء (خاصة في فرنسا) أخذ بعدة معايير للتمييز والتفرقة بين الخطأين، ومن أهمها:

أ- النزوات الشخصية:

وهو أول معيار، ظهر على يد الفقيه Lafeériére، ومؤداه أن الخطأ الشخصي هو الذي يظهر الإنسان بنقائصه وعواطفه وتهوره وعدم تبصره، أما الخطأ المرفقي الذي تسأل عنه الإدارة، فهو الذي يرتكبه الموظف كإنسان معرض للخطأ والصواب.

ب-معيار الغاية والهدف:

وقد نادى به العميد Duguit، ومؤداها أن الخطأ يعتبر شخصيا ويسأل عنه الموظف من ماله الخاص، في حالة سعيه إلى تحقيق أغراض شخصية[1].

ج- معيار الانفصال عن الوظيفة:

حيث يعتبر التصرف الصادر عن الموظف والمرتب لضرر للغير شخصيا إذا ما أمكن فصله عن التزاماته وواجباته الوظيفية وخارج مهامه[2].

أما بالنسبة للمشرع الجزائري، لم يتعرض لمعيار التفرقة والتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، بل اكتفى بالتقرير والنص على أن الخطأ الإداري المرفقي يكون كذلك إذا ما أرتكب خلال تأدية مهام الوظيفة العامة أو بمناسبتها، ولم يبين شأنه شأن كل مشرع في مختلف النظم القانونية العالمية المقارنة، متى يكون الخطأ داخل وخلال الوظيفة العامة أو بمناسبتها[3].

وفي هذا الإطار نجد أن القانون المدني ومن خلال نص المادة 129 منه، **أن الموظفون والأعوان العموميون ليسوا بمسؤولين عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس، متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم**[4].

---

[1]- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 150.
[2]- المرجع نفسه، ص151.
[3]- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص 130.
[4]- المادة 129 من القانون المدني رقم 07-05 المؤرخ في 13 مارس سنة 2007 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 31، الصادرة بتاريخ،25 ربيع الثاني 1428هجري، الموافق لي 13 مايو 2007.

- **بالنسبة للبلدية:**

نجد نص المادة 144 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية، أن هذه الأخيرة **(البلدية): مسؤولة مدنيا عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي البلدي ومنتخبو البلدية و مستخدموها أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبتها**[1].

مما يفهم من نصوص هذه المواد، أن الخطأ المرتكب من طرف الأشخاص المذكورين فيها أثناء ممارستهم مهاهم أو بمناسبتها، يقيم المسؤولية الإدارية للجماعات المحلية الذي يدفعها إلى التعويض إذا ما نتج عن هذا الخطأ ضررا، وثبتت علاقة سببية بين الخطأ والضرر، وهذا ما تؤكده اجتهادات مجلس الدولة التي أقر فيها بالمسؤولية الإدارية للبلدية على أساس الخطأ، ومنها **القرار المؤرخ في 2001/02/29** في قضية**(ل . م)** ضد **رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية جيجل** ، حيث أنه تم نزع ملكية **(ل . م)** المتمثلة في قطعتين أرضيتين من أجل إقامة محطة الاتصالات، ومنحت لإدارة البريد دون أن يتم تعويض المالك، وعليه، اعتبر مجلس الدولة تصرف البلدية يعد استيلاء على ملكية المالكة **(ل . م)**، وأنها المسؤولة الوحيدة عن تصرفها الذي ألحق ضررا للمالكة يستوجب التعويض باعتبار أنها لم تتخذ الإجراءات المنصوص عليها قانونا فيما يخص نزع الملكية للمنفعة العامة[2].

ومن اجتهادات مجلس الدولة كذلك، نجد **القرار رقم 167252** الصادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ27 /1998/04 يتضمن، تعدي البلدية بتحطيم جدار دون حصولها على حكم مرخص بذلك .

واستخلاص مبدأ هذا القرار فيما يلي:

من المقرر قانونا بالمادة 124 من القانون المدني أن كل عمل أي كان يرتكبه المرء ويسبب ضرر للغير يلزم من كان مسببا في حدوثه بالتعويض، ولما كان من الثابت في قضية الحال أن البلدية قامت بالتعدي على جدار وتحطيمه بدون أن تحصل على حكم يرخص لها بذلك بحجة أن الحائط تم بناؤه بطريقة فوضوية رغم أن المستأنف استظهر رخصة البناء ومحضر إثبات حالة على انه لم يغلق مجرى مياه الوادي كما تدعيه البلدية.

وعليه فان البلدية تتحمل مسؤولية خطئها مما يتوجب تعويض المستأنف.[3]

---

[1]- المادة 144 من القانون رقم 11-10، مرجع سابق.
[2]- قرار مجلس الدولة غير منشور مؤرخ في 2001/02/29.
[3]- القرار رقم 167252 الصادر عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، بتاريخ 1998/04/27، المجلة القضائية العدد 01، سنة 1998، ص 200.

وفي اجتهاد آخر لمجلس الدولة في قضية بلدية الذرعان ضد السيد (س ع) ومن معه في قراره المؤرخ في 2000/01/31 لصالح هذا الأخير برد السيارة أو بتعويضها نقدا، حيث تتخلص وقائع القضية، انه حجزت سيارة السيد (س ع) بحظيرة البلدية بعد متابعته بجنحة التزوير في الملكية أمام محكمة الذرعان، وبعدما قضى ببراءته أمرت المحكمة برد سيارته، و عند طلب ذلك من البلدية فوجئ بضياع سيارته، عندها رفع دعوى أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء عنابة قضت بتعويضه عن الضرر **المالي** الذي أصابه وأيد ذلك مجلس الدول.

فالضرر الحاصل هو أن ضياع السيارة ناتج عن خطأ ارتكبته البلدية في امتناعها عن أداء واجب **المحافظة** على السيارة المحجوزة بحظيرتها، إذ قامت بتسليمها لمصالح الأمن بالرغم من علمها بعدم جواز ذلك[1].

أما عن مسؤولية البلدية عن الأضرار التي تصيب مسيروها وموظفوها من الغير، فقد نصت المادة 146على أنه تلزم البلدية بحماية كل من الأشخاص المذكورين في المادة 148 من نفس القانون و المتمثلين في، رئيس المجلس ونوابه والمندوبين البلديين والمنتخبين والمستخدمين البلديين، من التهديدات أو الإهانات أو القذف التي يمكن أن يتعرضوا لها أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبتها، كما نصت كذلك المادة 148 في فقرتها الثانية على أن البلدية، هي من يغطى مبالغ التعويضات الناجمة عن الحوادث الضارة التي تطرأ على الموظفين المذكورين آنفا[2].

- **بالنسبة للولاية:**

إن المسؤولية الإدارية بالنسبة للولاية، لا تختلف عن مسؤولية البلدية بشأن الأخطاء والأضرار المتسبب بها، ويختلف الخطأ باختلاف العمل المنسوب للإدارة هل هو قرار إداري أو خط مادي؟، بحيث أن الخطأ في حالة القرارات الإدارية، يكون في حالة ما إذا كان سبب الضرر هو القرار الذي أصدرته الولاية، كقرار فصل موظف أو إغلاق محل عام، ويتخذ الخطأ صورة عدم المشروعية ويكون محلا للإلغاء والتعويض، وتتحمل الدولة (الولاية) المسؤولية عن الأضرار التي سببها القرار.[3]

أما الخطأ في حالة الأعمال المادية فيكون في حالة عدم قيام المرفق العام بعمل مادي ويتخذ عدة صور كالإهمال، التأخير، الغفلة .. .إلخ، ويقدر الخطأ وفقا لكل حالة، حيث تكون الولاية مسؤولة

[1]- قرار مجلس الدولة غير منشور، فهرس 86 نقلا عن: لحسين أث ملويا بن الشيخ، الملتقى في قضاء مجلس الدولة الجزء الأول، طبعة 2003، ص 289.
[2]- المادة 146 و148 من القانون رقم 11-10، مرجع سابق.
[3]- محمد سليمان الطماوي، دروس في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، سنة 1976 ص 310.

مدنيا عن الأخطاء التي يرتكبها أعضاء المجلس الولائي، وهذا ما أكده نص المادة 140 من القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية، على أن الولاية مسؤولة مدنيا عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي الولائي والمنتخبون، وتتولى الولاية كذلك ممارسة حق دعوى الرجوع أمام الجهة القضائية المختصة ضد هؤلاء في حالة خطأ شخصي من جانبهم[1].

أما عن مسؤولية الولاية عن الأضرار اللاحقة بأعضاء المجلس الشعبي الولائي، وبالرجوع إلى نص المادة 139 من قانون الولاية السابق الذكر، نجد أنه يتعين على هذه الأخيرة (الولاية) توفير الحماية، والدفاع عن رئيس المجلس الشعبي الولائي ونوابه ورؤساء اللجان والمنتخبين ونواب المندوبيات الولائية الناجمة مباشرة عن ممارسة عهدتهم أو بمناسبة مزاولة مهامهم، من التهديدات أو الإهانات أو الافتراءات أو التهجمات مهما تكن طبيعتها التي قد يتعرضون لها أثناء أداء مهامهم أو بمناسبتها،15[2] كما تتحمل الولاية مبالغ التعويضات الناجمة عن الأضرار التي تطرأ لهم.[3]

رابعا: استحقاق التعويض في المسؤولية الإدارية للجماعات المحلية بدون خطأ:

إذا كانت القاعدة العامة أن مسؤولية الإدارة إنما تقوم على أساس الخطأ ا، فإنه يمكن أيضا وفي حالات محدودة أن تقوم تلك المسؤولية على أساس فكرة المخاطر، أي بدون إثبات خطأ الإدارة، حيث يكفي لتعويض المضرور أن يقيم ويثبت العلاقة السببية بين نشاط الإدارة والضرر الذي أصابه، والحقيقة أن مختلف الحالات التي يعتد بها بالمخاطر، في العديد من المجالات الرئيسية والحالات التي كرسها القضاء الإداري (الفرنسي)، قبل أن يتدخل المشرع لاحقا، ويسن قواعد للعديد من تلك الحالات، حيث يمكن ذكر أهمها في ما يلي.[4]

1- الأشغال العامة:

يقصد بالأشغال العمومية كل عمل مادي يتم لمصلحة شخص عام على عقار وتحقيق لنفع عام كأعمال البناء ، الترميم ، الصيانة ، الحفر ، وأن المنقولات المملوكة للإدارة لا تعتبر من قبيل الأشغال العامة، ويتنوع الضرر الناجم عن الأشغال العمومية إلى:

[1]- حميش صفية، الضرر القابل للتعويض في المسؤولية الإدارية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة بن يوسف خدة، كلية الحقوق، سنة 2012، ص 55.
[2]- المادة 140 من القانون رقم 12-07 المتضمن قانون الولاية المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق لي 21 فبراير 2012 الجريدة الرسمية رقم 12 المؤرخة في 2012/02/29.
[3]- المادة 139 من قانون الولاية 12-07، مرجع سابق.
[4]- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 152.

*الضرر الناجم عن عدم تنفيذ شغل عمومي مثل عدم وجود إشارات بالأشغال العمومية أو إقامة حاجز يمنع سقوط المادة من فوق طريق مرتفع.

*الضرر الناجم عن وجود مبنى عمومي مثل ضرر يلحق أملاكا خاصة مجاورة بعد انجاز قناة تمنع هذه الأملاك من الاستفادة من منبع الماء.

*الضرر الناجم عن عدم أو سوء صيانة مبنى عمومي[1].

ولقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي بنظرية المخاطر في الأضرار اللاحقة بالغير نتيجة الأشغال العمومية، وقرر شروط التعويض عنها بأن يكون الضرر دائما، حيث يقصد به، أن يستمر مدة طويلة نسبيا ويصيب الأملاك الخاصة نتيجة للأشغال العامة وأن يرد الضرر على عقار، ويشترط في الضرر الذي يعوض عنه أن يكون ضررا خاصا وغير عادي ،وأن يلحق أضرارا بالمرتفقين (الأشخاص) الذين يستعملون المبنى العمومي، إذ تقوم مسؤولية الإدارة على أساس قرينة الإهمال في الصيانة، ولنفي هذه المسؤولية يجب أن تثبت الإدارة قيامها بإجراءات الصيانة العادية.[2]

وهذا ما أخذ به القضاء الجزائري في **قرار مجلس الدولة رقم 036230** الذي قضى فيه، أن وفاة شخص نتيجة إهمال صيانة عمود كهربائي موجود بالطريق العمومي يدل على إخلال البلدية بواجب ضمان سلامة الأشخاص الواقع على عاتقها بحكم القانون ومما يحملها مسؤولية الحادث ويلزمها بتعويض ذوي حقوق الضحية عن الأضرار اللاحقة بهم.[3]

2- المشاركون بالمرفق العام:

قبل أن يتدخل المشرع في العديد من الأنظمة، أقر حق الأشخاص المشاركين والعاملين بالمشروعات والمرافق العامة في التعويض عن الأضرار التي تحيق بهم أثناء العمل آو بمناسبته دون أي خطأ من طرف الإدارة، سواء كانوا من العاملين الدائمين أو المؤقتين أو حتى من المتطوعين.[4]

وقد ينص المشرع على حق السلطة في التسخير دون أن ينص على ضرورة تعويض الأضرار التي تلحق بالمسخرين، حيث نصت المادة 91 من قانون البلدية على أنه ": يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي ، في إطار مخططات تنظيم وتقديم الإسعافات وطبقا للتشريع المعمول به أن يقوم بتسخير الأشخاص والأملاك، ويحق للسلطة أن تقوم بتسخير الأشخاص في حالة الكوارث والمآسي

[1]- نوار عياش، التعويض في المسؤولية الإدارية، مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، سنة 2001، ص 16.
[2]- المرجع نفسه، ص17.
[3]- مجلة مجلس الدولة، العدد رقم 09 سنة 2009، ص 200.
[4]- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص ص 152 – 153.

الاجتماعية، ومن ثم يعاقب كل شخص يرفض التسخير، وتستفيد الضحية بالتعويض وفقا لنظام المسؤولية **دون خطأ** على أساس **المخاطر المهنية** ويستفيد من تعويض كامل يحدده القاضي[1].

3: الأنشطة والأشياء الخطيرة:

تقوم مسؤولية الإدارة دون الخطأ منها بسبب الإنشاءات الخطرة مثل محطات الكهرباء وخزانات الوقود وغيرها، والتي من شأنها أن ينجم عليها أضرار للجوار كانفجارات وما شابه ذلك، وتقوم أيضاً بفعل الأنشطة التي تتولاها الإدارة في العديد من المجالات[2]، إلا أن هذه الإنشاءات والأنشطة نادرا ما تكون من اختصاص الجماعات المحلية.

4: الأنظمة التشريعية(القوانين):

إن القضاء الإداري يلجأ أولا إلى إرادة المشرع إذا ما نص في قانون معين على منح التعويض أو منعه، أما في حالة سكوت المشرع فقد يقرر في أول الأمر عدم مسؤولية الدولة عن القوانين تأسيسا على فكرة سيادة الدولة خاصة الهيئة التشريعية، ولكونها تعبر عن إرادة عامة وأن الأضرار الناجمة عن النصوص التشريعية عادية وتمس جميع الأفراد، وتعتبر أعباء عامة يتحملها الجميع[3]، لكن مجلس الدولة ما لبث أن قرر هذه المسؤولية عن الأضرار الناتجة عن القوانين إذا توافرت الشروط التالية:

-يجب أن يكون المشرع قد سكت عن فكرة التعويض، فلم ينفيها صراحة أو يؤيدها

-يجب أن تكون المصالح التي لحقها الضرر من جراء القانون الجديد مشروعة.

-أن تتوفر في الضرر شروط خاصة، فضلا عن الشروط العامة التي يجب توافرها في كل ضرر يطالب التعويض عنه قضائيا، وهو كونه محققا وحالا، و قد يشترط أن يكون خطأ جسيما في بعض الحالات ، وثانيا كون الضرر خاصا كقاعدة عامة، إن التشريع أعطى له صفة العمومية، لكن قد يحدث في العمل أن يقع عبء التشريعات الجديدة على كاهل أفراد محدودين فيكون ما يتحملونه من خسائر بسبب صدور التشريعات الجديدة جسيما بدرجة تجعل لهم طابعا يميزهم عن سائر

[1]- فريدة مزياني، المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، جامعة منتوري، قسنطينة، كلية الحقوق، سنة 2005، ص 38.
- المادة 91 من القانون رقم 11-10، مرجع سابق.
[2]- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 153.
[3]- حميش صفية، مرجع سابق، ص 54.

المواطنين، ومن ثم يكون التشريع قد ألحق بهم ضررا خاصا، وان أساس المسؤولية الإدارية التي طبقها مجلس الدولة تقوم على أساس مساواة الأفراد أمام التكاليف والأعباء العامة[1].

وقد أخذت الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى بهذا في قرارها الصادر بتاريخ 1971/04/09 في قضية **دخلي** ضد **والي ولاية الجزائر**، إذ قام هذا الأخير بغلق محل المدعي ووضعه بصفة غير مشروعة تحت حماية الدولة ليعيده إليه فيما بعد، مما جعل السيد **دخلي** يطالب بالتعويض أمام القاضي الإداري الذي منحه إياه على أساس أن اللامشروعية في حد ذاتها جسيمة[2]

إن استحقاق التعويض للمتضرر في المسؤولية الإدارية سواءً على أساس الخطأ أو بدون خطأ ليس بالمطلق، لأن هناك حالات أين يتم فيها إعفاء الإدارة من التعويض لأسباب أجنبية، وهذا ما سنحاول التطرق إليه في عدم استحقاق التعويض.

خامسا: عدم استحقاق التعويض:

يوجد في بعض الحالات أسباب أجنبية يمكن أن تلعب دورا في حدوث الضرر، مما يؤدي إلى الإعفاء كلياً من مسؤولية الشخص الذي يظن أنه المسؤول عن ذلك آو التخفيف منها، حيث تتمثل هذه الأسباب في خطأ الضحية، خطأ الغير، القوة القاهرة والحالة الطارئة.

ولقد جاء نص المادة 127 من القانون المدني صريحا بقوله: **إذا أثبت الشخص أن الضرر قد نشأ عن سبب لا يد له فيه كحادث مفاجئ، أو قوة قاهرة، أو خطأ صدر من المضرور أو خطأ من الغير كان غير ملزم بتعويض هذا الضرر ما لم يوجد نص قانوني أو اتفاق يخالف ذلك**[3].

1- القوة القاهرة:

تكون حالة القوة القاهرة إذا وقع حدث خارجي غير متوقع ويستحيل دفعه، ويتعلق الأمر بالكوارث الطبيعية كالفيضانات، والعواصف، والزلازل وحتى إن كانت من فعل الإنسان، كإضراب فجائي وقع من عمال خارج إرادة الإدارة من دون إخطارها، فهو حادث غير متوقع أي فجائي ولا يمكن مقاومته أو دفعه، ويترتب عن القوة القاهرة الإعفاء الكلي إن كانت وحدها مصدر الضرر، و كانت الإدارة قد اتخذت الاحتياطات اللازمة، وهذا ما أكده نص **المادة 147** من **قانون البلدية رقم 10/11**، أما إن كان لفعل الإدارة دورا في استفحال الضرر فان الإعفاء يكون جزئيا[4].

[1]- حميش صفية، مرجع سابق، ص 56.
[2]- مجموعة احكام الاستاذ خلوفي وبوشهادة، ص 56.
[3]- المادة 127 من القانون المدني رقم 07-05 مرجع سابق.
[4]- نوار عياش، مرجع سابق، ص 8.

و يشترط في القوة القاهرة التي تعفي الإدارة من مسؤوليتها أن يكون الحدث غير متوقع، وغير مقاوم وخارج عن الإدارة.

أ- **حدث غير متوقع:** بأن يكون الحادث نادرا أو استثنائيا بحيث لا يكون هناك أي سبب خاص للاعتقاد بأنه قد يقع في الوقت الذي وقع فيه.

ب-حدث غير مقاوم: يعني استحالة دفعه وليس مجرد الصعوبة ، فإذا كان بإمكان الجهة الإدارية دفع أثاره باتخاذ احتياطات معقولة ولم تفعل كان هذا خطأ في جانبها يحقق مسؤوليتها إذا تسبب فيه ضرر.

ج- **حدث خارج عن الإدارة:** هو أن يكون الضرر خارج عن نشاط الإدارة، حيث تكون القوة القاهرة من الحوادث الطبيعية مثل الزلزال أو عاصفة أو فيضانات[1]...

ويترتب عن القوة القاهرة الإعفاء الكلي للإدارة من مسؤوليتها إذا كان حدوثها السبب الوحيد للضرر، وهذا ما نصت عليه المادة **147** من قانون البلدية " **في حالة وقوع كارثة طبيعية لا تتحمل البلدية أية مسؤولية اتجاه الدولة والمواطنين إذا أثبتت أنها اتخذت الاحتياطات التي تقع على عاتقها والمنصوص عليها بموجب التشريع و التنظيم المعمول بهما**[2].

وبالرجوع إلى نص **المادة 89** من نفس **القانون** " **يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، كل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن يحدث فيها أية كارثة أو حادث.**

وفي حالة الخطر الجسيم والوشيك، يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف ويعلم الوالي بها فورا[3].

ولقد قضى مجلس الدولة بتاريخ 1999/03/08 في قضية **بلارة توفيق** ضد **رئيس المندوبية التنفيذية لبلدية سكيكدة** بأنه لا يمكن التمسك بالقوة القاهرة في قضية الحال لأنه ليس للوضعية لا طابع عدم التوقع ولا الاستثناء، حيث تعود وقائع القضية إلى أن السيد بلارة توفيق استأنف قرار مجلس سكيكدة الذي حكم عليه بأن يدفع لرئيس م ش ب لبلدية سكيكدة مبلغ **83.255,80 دج** الممثل بعشرة بالمائة **(% 10)** من مبلغ الصفقة، حيث أن المستأنف أبرم صفقة مع رئيس المجلس

[1]- نوار عياش، مرجع سابق، ص 9.
[2]- المادة 147 من القانون رقم 11-10، مرجع سابق.
[3]- المادة 89 المرجع نفسه.

الشعبي البلدي لبلدية سكيكدة بتاريخ 1989/09/09 لبناء مكتبة تقع بحي الزيتون، وحدد أجل الإنجاز بـ **06** أشهر، وحيث أنه مرت سنتين ولم تتم البناية ويبرر المستأنف هذا التأخر نتيجة لعدم تقديم المخطط ومن أجل الزيادة في أسعار مواد البناء وعدم توفرها، ويؤكد بأن هناك قوة قاهرة نظرا للوضعية الاقتصادية للبلاد، وأن الدولة نفسها أمرت بمراجعة الأسعار.

ولكن حيث أنه بين تاريخ إبرام الصفقة أي **1989/09/09** وتاريخ الانجاز **1991/11/18** مرت سنتين بدون أن يتم بناء المكتبة وبالتالي لا يمكن التمسك بالقوة القاهرة[1].

2- الحالة الطارئة:

تعتبر الحالة الطارئة حالة خاصة بالقانون الإداري، لأن القانون المدني لا يميز بين الحالة الطارئة والقوة القاهرة، ووجه التشابه بين القوة القاهرة والحالة الطارئة في أنهما لا يمكن توقعهما ولا يمكن دفعهما[2].

أما وجه الاختلاف، فيتمثل في كون القوة القاهرة خارجية، أي خارجة عن نشاط الإدارة في حين أن الحالة الطارئة ليست أجنبية عن المدعى عليه أي داخل النشاط الضار، كما أن الحالة الطارئة تنتج عن سبب مجهول بينما تترتب القوة القاهرة عن حدث معلوم.

وتختلف أثار الحالة الطارئة باختلاف أساس المسؤولية، ففي المسؤولية على أساس الخطأ فان غياب خطأ المدعى عليه يعفى من المسؤولية، وبالعكس تكون ليس لها نتيجة في المسؤولية بدون خطأ، ولا تشكل الحالة الطارئة حالة إعفاء

ويترتب على الظرف الطارئ انه يعفي الإدارة من مسؤوليتها لأنه يفترض عدم وجود خطأ.

أما في نظام المسؤولية الإدارية بدون خطأ ليس للظرف الطارئ أي تأثير وتبقى الإدارة مسؤولة عن الضرر القابل للتعويض[3].

ويستفاد مما سبق أنه يتعين التضييق من نطاق الإعفاء من المسؤولية بسبب القوة القاهرة والحادث الطارئ وذلك حماية للمضرورين من نشاط الإدارة.

---

[1]- الغرفة الثابتة، قرار غير منشور: فهرس 125 نقلا عن، لحسن بن الشيخ آث ملويا، الملتقى في قضاء محلي الدولة، المرجع السابق، ص 73.

[2]- الأستاذ أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة الدكتور بيوض خالد وفايز آنجات، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 1982، ص 207.

[3]- الأستاذ أحمد محيو، المنازعات الإدارية، المرجع نفسه، ص 253.

3- فعل الضحية:

إن خطأ المضرور يعتبر من حالات السبب الأجنبي المؤدي إلى إعفاء الإدارة من المسؤولية كليا أو جزئيا، وهذا سواء في نظام المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ أو بدون خطأ.

فإذا وقع الخطأ من المضرور وحده، فان جهة الإدارة غير مسؤولة لأن المضرور هو الذي ألحق الضرر بنفسه وكان هذا بفعله ولا توجد علاقة سببية بين الضرر ونشاط الإدارة.

أما إذا ساهم خطأ المضرور وخطأ الإدارة في إحداث الضرر فتقسم المسؤولية بين الإدارة والمضرور حسب مساهمة خطأ كل منهما في إحداث الضرر، شريطة أن يكون خطأ كل ظرف مستقل عن الأخر في إحداث الضرر، أما إذا كان خطأ المضرور قد استغرق خطأ الإدارة فان مسؤولية هذه الأخيرة تنتفي ولا تكون أمام قاعدة الخطأ[1].

وتطبيقا لهذه الأحكام على أعمال الهيئات المحلية، نجد أن مجلس الدولة قام بإعفاء الإدارة المحلية من المسؤولية نتيجة خطأ المضرور في القرار المؤرخ في **19 /2009/11**، إذ أنه تبعا لأشغال صرف المياه التي قامت بها بلدية العامرة بالشلف والتي تسببت في إتلاف الكوابل الهاتفية التابعة لشركة إتصالات الجزائر، رفعت هذه الأخيرة دعوى لتعويضها عن الخسائر اللاحقة بها من جراء تصرف البلدية، صدر فيها قرارا بالرفض لعدم التأسيس بسبب أن البلدية لا تتحمل أي خطأ طالما أن شركة الاتصالات لم تلتزم بمقتضيات المادة **399 من الأمر75** التي تفرض وضع المخططات الخاصة بالكوابل لدى البلدية لتعريفها بمكانها، و السماح لها بتفاديها في حالة وجود أشغال، فقامت باستئناف هذا القرار أمام مجلس الدولة الذي أيد القرار المستأنف[2].

4- فعل الغير:

عرف الفقه الغير أنه: كل شخص عام أو خاص مهما كانت صفته القانونية غير المدعي عليه والأشخاص غير الواقعين تحت مسؤوليته، حيث يترتب على فعل الغير نتائج حسب نظام المسؤولية الإدارية .

ففي نظام المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ فقد يترتب على فعل الغير الإعفاء الكلي أو الجزئي للإدارة من مسؤوليتها، ويحدد القاضي الإداري نسبة المسؤولية الإدارية في حالة الإعفاء الجزئي حسب ما ارتكبه كل من الغدارة والغير، أما في نظام مسؤولية الإدارة بدون خطا فلا يعفي

[1]- حميش صفية، مرجع سابق، ص 44.
[2]- مجلة مجلس الدولة، سنة 2012ن قرار رقم 05245، ص 114.

الغير الإدارة من مسؤوليتها[1]، وليس من الضروري أن يكون الغير معروفا إذا قام الدليل على أن الحادث كان من بين أسبابه خطأ صدر من شخص ثالث وقد هرب من دون أن يعرف[2].

وهذا ما تطرقت إليه الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى في قرار لها بتاريخ 06 أفريل 1973 بمناسبة قضية بن مشيش ضد بلدية الخروب، والتي تتمثل وقائعها اندلاع حريق في ورشة للنجارة تقع في مدينة الخروب والمملوكة للمدعو بن مشيش، وكان السبب في حدوثه هو رمي مفرقعات من طرف أطفال بمناسبة المولد النبوي، حيث أسس مجلس الأعلى مسؤولية البلدية على أساس خطأ بسيط وهو انتفاء تدابير الضبط البلدي المتعلق بالألعاب النارية، في حين رفض إقامة مسؤولية البلدية على أساس الخطأ في تنظيم وسير المرفق العام[3]، وعليه، رغم أن السبب المنشئ للضرر كان من فعل الغير، إلا أن البلدية تتحمل جزءً من التعويض على مسؤوليتها الإدارية القائمة على أساس الخطأ البسيط.

و ينعدم استحقاق التعويض بتقادم دعوى التعويض أو المسؤولية الإدارية، حيث تتقادم هذه الأخيرة بمدد تقادم الحقوق التي تدور معها هذه الدعوى وتستهدف حمايتها، ويقرر القضاء الإداري أن قواعد وأحكام تقادم الحقوق والدعاوي المقررة في القانون العادي، أي في القانون المدني والقانون التجاري والقوانين الاجتماعية يمكن تطبيقها على فكرة تقادم الحقوق ودعوى التعويض الإدارية كما كانت هذه الاحكام والقواعد العادية ملائمة وأصلح لتطبيقها على تقادم الحقوق والدعاوي الإدارية ومنها دعوى التعويض الإدارية[4]، حيث يمكن تصنيف مدد ومواعيد تقادم الحقوق والدعاوي المقررة في القانون العادي ولا سيما القانون المدني إلى ثلاثة فئات، هي مدد التقادم القصيرة، ومدد التقادم المتوسطة، ومدد التقادم الطويلة[5]، حسب المواد 308 و309 و310 و311 و312 من القانون رقم 07-05 المتضمن القانون المدني، وبالرجوع إلى نص المادة 133 ، نجد أنه: تسقط دعوى التعويض بانقضاء خمس عشرة (15) سنة من يوم وقوع الفعل الضار.[6]

[1]- رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2001، ص 135.
[2]- حميش صفية، مرجع سابق، ص 46.
[3]- لحسن آث ملويا، قانون المسؤولية الإدارية، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، سنة 2007، ص 110.
[4]- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص 308.
[5]- المرجع نفسه، ص 309.
[6]- المادة 133 من القانون رقم 07-05، مرجع سابق.

خلاصة الفصل:

نستخلص مما سبق، أن أعمال الهيئات المحلية تخضع إلى أنواع مختلفة من الرقابات، بداية من الرقابة المالية التي تنقسم بدورها على نوعين من الرقابة، حيث تناولنا في المطلب الأول من المبحث الأول من هذا الفصل الرقابة السابقة التي يتولاها كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي، والتي تعتبر رقابة وقائية ومعقدة وهذا لكثرة إجراءاتها كونها تكون قبل التصرف في الأموال، وذلك من خلال القيام بعدة فحوصات للوثائق المتعلقة بدفع النفقات وتحصيل الإرادات، وكذا التأكد من صفة الآمر بالصرف ومفوضيه إن وجدوا، وتناولنا في المطلب الثاني الرقابة اللاحقة التي يتولاها كل من المفتشية العاملة ومجلس المحاسبة، والتي تعتبر رقابة نهائية وغير معرقلة كونها تأتي بعد إنتهاء عمليات الصرف والتحصيل، وعليه تعتبر الرقابة المالية على أعمال الهيئات المحلية من أشد الرقابات، وذلك بهدف الحفاظ على الأموال العامة.

وتناولنا في المبحث الثاني الرقابة القضائية التي تخضع لها أعمال الهيئات المحلية، والتي تنقسم كذلك إلى نوعين من الرقابة، رقابة الإلغاء التي يقوم بها القضاء الإداري حيث تناولنا في المطلب الأول ماهية دعوى الإلغاء، ورقابة القضاء على قرارات الهيئات المحلية من حيث ركن الاختصاص، ورقابة القضاء على عيب الشكليات والإجراءات، كما تطرقنا كذلك رقابة القضاء على ركن المحل وذلك من خلال دراسة مظاهره التي تتمثل في مخالفة القاعدة القانونية والخطأ في تفسيرها، إضافة إلى الرقابة القضائية على ركن السبب وذلك من خلال الرقابة على صحة الوقائع المادية وكذا الرقابة على التكييف القانوني للوقائع ورقابة ملائمة الإجراء، وأخيرا تطرقنا إلى الرقابة القضائية على ركن الغاية، وبهذا تكون الرقابة القضائية من خلال رفع دعوى الإلغاء لذوي الصفة والمصلحة كأداة وضعها المشرع لحماية المتضرر من الأعمال القانونية للإدارة سواءً عامة أو محلية ولضمان حقوقهم.

أما فيما يخص المطلب الثاني فلقد خصصناه إلى رقابة القضاء الكامل، أي دعوى التعويض الإدارية، حيث تطرقنا إلى دراسة مفهوم دعوى التعويض وشروط رفعها وما تتميز به خصائص، ثم تناولنا المسؤولية الإدارية للجماعات المحلية كأساس لاستحقاق التعويض، وبينا مسؤولية الإدارة المحلية التي تقوم على أساس الخطأ، ومسؤوليتها بدون خطا أي على أساس نظرية المخاطر، وتطرقنا في الأخير إلى الحالات التي تعفي الإدارة من مسؤوليتها إعفاءً كلي او جزئي إضافة إلى تقادم دعوى التعويض الذي يخضع إلى أحكام القانون العادي، وبهذا تكون رقابة القضاء الكامل الملجأ الأخير الذي وضعه المشرع لحماية وضمان حقوق الأشخاص.

خاتمة

نخلص من خلال دراستنا لموضوع "الرقابة على أعمال الهيئات المحلية في الجزائر" أن الهيئات المحلية تعاني صور رقابة شديدة ومختلفة، فرضها عليها المشرع بهدف الحفاظ على النظام العام، وحماية المال العام، والتأكد من عدم انحراف هذه الهيئات عن الغاية من وجودها، وهذا ما يجعل من مبدأ الاستقلالية الممنوح للهيئات المحلية في إطار اللامركزية الإدارية مبدءاً شكلياً في الكثير من الحالات.

حيث نجد، أن الجماعات المحلية عند مباشرتها، نشاطاتها وأعمالها اليومية، تخضع لرقابة الوصاية التي تمارسها عليها السلطة الوصية الممثلة في الوالي أو وزير الداخلية، وذلك عند ضرورة التصديق المسبق لمداولات المجالس المحلية المنتخبة، حيث يجعل من هذه الأخيرة (المجالس المحلية المنتخبة) وخاصة البلدية، رهينة للموافقة المسبقة للسلطة الوصية الممثلة في الوالي، ناهيك عن سكوت هذا الأخير (الوالي) الذي يعد مصادقة ضمنية، والذي يأخذ مدة معتبرة من الزمن، حيث قد يصدر الوالي قراراته بعد انقضاء المدة القانونية، وهذا ما يضع المجالس المحلية في موقف لا تملك فيه أي وسيلة تجبرها على اتخاذ قراراتها ووضعها في موضع التنفيذ.

إضافة إلى إجراء الإلغاء الذي تملكه جهة الوصاية (الوالي) على مداولات المجالس المحلية، وهذا ما يظهر الحضور القوي لسلطة الوالي في عملية الإلغاء الخاصة بمداولات المجالس المحلية.

أما عن أخطر إجراء في الرقابة الوصائية، والمتمثل في سلطة الحلول التي يمارسها الوالي على رئيس البلدية، نجد أن هذا الأخير (رئيس البلدية) يظهر وكأنه مجرد موظف تابع للإدارة المركزية، وهوما يتنافى ومبدأ الاستقلالية التي تتمتع بها الهيئات المحلية في تسيير شؤونها، إضافة إلى الرقابة المالية الداخلية أو السابقة التي يمارسها كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي، والتي دوما ما نجد الهيئات المحلية تتحجج على أنها معرقلة للتسيير والقيام بهامها، وذلك لشدة وتعقيد إجراءاتها.

هذا وإن كانت الرقابة المالية السابقة تتسم وتوصف بالمعرقلة، فإن النوع الثاني من الرقابة المالية المتمثل في الرقابة اللاحقة التي تمارسها كل من المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة لا تعد كذلك، لأنها تأتي بعد تنفيذ ميزانية الدولة وإقفال السنة المالية، إلا أن عملها يبقى فقط في إعداد

الملاحظات والتقارير وإرسالها إلى السلطات الوصية، ومن ثم نستنتج أن هذه الأجهزة تفتقد إلى سلطة حقيقة تمكنها من محاربة التبذير والغش والفساد بصورة مسبقة.

وتبقى الرقابة القضائية على أعمال الهيئات المحلية، رقابة تتسم بالفعالية، حيث عمل المشرع الجزائري على تأسيس هيئات قضائية جديدة تختص بالقضايا الإدارية، مثل مجلس الدولة، وعمل كذلك على إنشاء قوانين جديدة تراعي خصوصيات المنازعات الإدارية، وذلك من خلال تنوع الدعاوى الإدارية التي يرفعها أصحاب الصفة والمصلحة، من أجل إلغاء القرارات غير المشروعة والمخالفة للقانون، وكذا استرجاع الحقوق والحصول على التعويضات الناتجة عن الأضرار القائمة على أساس المسؤولية الإدارية، إلا أن الرقابة القضائية ورغم فعاليتها تتسم بالبطء، وذلك لكثرة الإجراءات المتبعة في المنازعات الإدارية، بالإضافة إلى التكاليف المالية المتمثلة في المصاريف القضائية التي تجعل من المتضررين من أعمال الإدارة المحلية يعزفون عن إتباع طريق القضاء، كما أن القضايا المطروحة في المنازعات الإدارية تأخذ وقتاً طويلا للفصل فيها نهائياً، مما يؤدي إلى تعطيل أعمال ونشاطات الإدارة المحلية الذي يؤثر مباشرة على التنمية المحلية، وبالتالي تعطيل مصالح المواطنين.

وعليه، فالاعتماد على اللامركزية الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري، يقتضي إعادة النظر في عدة أمور نذكر منها:

1- التخفيف من الرقابة الوصائية على أعمال الهيئات المحلية، وليس التخلي عنها،

2- إعادة النظر في شروط الترشح للمجالس المحلية المنتخبة، وذلك بوضع شروط خاصة بالمستوى العلمي والقدرة على التسيير،

3- ضرورة ضمان التكوين للمنتخبين بصفة عامة وليس فقط رؤساء المجالس المنتخبة،

4- ضرورة تبادل الخبرات والتجارب ما بين البلديات،

5- التوسيع من اختصاصات الهيئات المحلية، وذلك بإقحامها في إنشاء مؤسسات اقتصادية، من أجل تمويل نفسها بنفسها والتخلص من التبعية المستمرة للدولة.

6- التخفيف من الرقابة المالية السابقة، حتى يتسنى للهيئات المحلية تنفيذ مشاريعها بانتظام،

7- تفعيل الرقابة المالية اللاحقة، وتمكين مجلس المحاسبة بآليات مانعة ورادعة لوضع حد للفساد والتبذير المالي،

8- تقريب المواطن من الإدارة المحلية، وذلك بإشراك جمعيات ولجان الأحياء من خلال مشاورتهم في بعض المشاريع التنموية التي تمس المواطن مباشرة،

9- استغلال الطاقات الشبانية، وخاصة خريجي الجامعات، للمساهمة في تطوير التنمية المحلية، وذلك من خلال تطبيق معارفهم الفكرية على أرض الواقع،

10- تطوير الإعلام المحلي، عبر الصحافة والإذاعة المحلية، وكذا الملتقيات والأيام الدراسية، واستغلال مواقع التواصل الاجتماعي.

قائمة المصادر
والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولا: المصادر

1- الدساتير: دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الجريدة الرسمية رقم 76، المؤرخة في. 8 ديسمبر 1996.

1- القانون رقم 16-01،المعدل والمتمم لدستور 1996، المؤرخ في 06 مارس 2016 الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري.

2- القوانين:

1- القانون 21/90 المؤرخ في 24 محرم 1411، الموافق لـ 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 35، سنة 1990.

2- القانون المدني رقم 07-05 المؤرخ في 13 مارس سنة 2007، الجريدة الرّسميّة للجمهوريّة الجزائريّة، العدد 31، الصادرة بتاريخ 25 ربيع الثّاني عام 1428 هجري الموافق ل 13 مايو سنة 2007 .

3- القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الاجراءات المدنية والإدارية، المؤرخ في 25 فيفري 2008، الجريدة الرسمية رقم 21، المؤرخة في 2008/04/23.

4- القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية، المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق لـ 22 يوليو 2001، الجريدة الرسمية رقم 73 المؤرخة في 2011/07/03.

5- القانون رقم 12-07 المتضمن قانون الولاية المؤرخ في 21 فبراير 2012، الجريدة الرسمية رقم 12، المؤرخة في 2012/02/29.

2- الأوامر:

1- الأمر 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم.

2- الأمر رقم 03- 06، المؤرّخ في 15 يوليو سنة 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرّسميّة للجمهوريّة الجزائريّة، العدد 46.

3- الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010 المعدل والمتمم للأمر 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرّسميّة الجزائريّة العدد 5المؤرخة في 02 رمضان عام 1431 هجري الموافق لـ أول سبتمبر 2010.

3- المراسيم:

1- المرسوم التنفيذي رقم :91-313 مؤرخ 07 سبتمبر 1991، الجريدة الرسمية عدد ،43 مؤرخة في 18 سبتمبر سنة 1991، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها.

2- المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1992، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82 سنة 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.
3- المرسوم التنفيذي رقم 93-46 المؤرخ في . 06 فبراير سنة 1993، الذي يحدد أجال دفع النفقات وتحصيل أوامر الإيرادات والبيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم المنعدمة.
4- المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 2008/09/06، المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية العدد 50 المؤرخة في 2008/09/07.
5- المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 2009/11/16 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 67 المؤرخة في 19 نوفمبر 2009.
6- المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المتعلق بتنظيم مصالح الرقابة المالية المؤرخ في 21 نوفمبر 2011، الجريدة الرسمية العدد 64، المؤرخة في27 نوفمبر سنة 2011.

4- الكتب

ا- الكتب باللغة العربية:

1. فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، المكتبة القانونية، دار المعارف، سنة 1956.
2. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسّف في استعمال السلطة، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، سنة 1966.
3. د. عادل محمود حلمي، الاتجاهات المعاصرة في نظام الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، مصر، سنة 1973.
4. محمد سليمان الطماوي، دروس في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، سنة 1976.
5. محمد سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، دار الفكر العربي، سنة 1977
6. جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري، الإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1978
7. خالد القباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، الطبعة الأولى، منشورات عويدات، بيروت، سنة 1981.
8. سليمان محمد الطماوي الوجيز في القانون الإداري، مطبعة جامعة عين شمس ،القاهرة، 1982.

9. الأستاذ أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة الدكتور بيوض خالد وفايز آنجات، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 1982.
10. صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، الطبعة الأولى، سنة 1983.
11. عمار عوابدي، مبدأ تدرج السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، سنة 1984.
12. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قواعد الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986.
13. خالد سمارة الزّعبي، القرار الإداري بين النّظرية والتّطبيق، دراسة مقارنة، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، الأردن، 1993
14. أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1994.
15. محمد الوليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة الثقافة والتوزيع، الأردن، سنة 1994.
16. رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، ط1، سنة 1994.
17. عمار عوابدي، النّظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول، القضاء الإداري، د م ج ، الجزائر، 1995.
18. عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، دراسة تأصيلية تحليلية ومقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون، سنة 1998.
19. حمدي سليمان سحيمات قبيلات، الرقابة الادارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، سنة 1998.
20. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الهومة للطباعة والنّشر والتّوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية، 1999.
21. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة الجزائر، سنة 1999.
22. جورج فوديل، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، الجزء الثاني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان،الطبعة الأولى، سنة 2001.
23. رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2001.
24. محمد الصغير بعلي، الوجيز ف المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، سنة 2002.
25. عمار عوابدي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2002.

26. علي خطار الشنطاوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، عمان، الاردن، الطبعة الأولى، سنة 2002.
27. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثالث، الطبعة الثانية، د. م.ج، الجزائر، 2003.
28. محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، سنة 2004.
29. هاني علي الظهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع الأردن، سنة 2004.
30. محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية ، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2005
31. محمد الصغير بعلي، المدخل للعلوم القانونية، دار العلوم، عنابة، 2006.
32. .شريف أحمد الطباخ المحامي، التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، سنة 2006.
33. محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة، سنة 2007.
34. عبد الرؤوف هاشم البيسوني، المرافعات الإدارية، إجراءات رفع الدعوى الإدارية، دار الفكر العربي، الاسكندرية، الطبعة الأولى، سنة 2007.
35. لحسن آث ملويا، قانون المسؤولية الإدارية، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، سنة 2007.
36. أحمد علي أحمد محمد الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه، دار الفكر العربي،القاهرة سنة 2008
37. أحمد محيو، ترجمة عرب صاصيلا، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائرية، سنة 2009.
38. محمد صغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة 2009.
39. عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدينة والإدارية، دراسة تشريعية وقضائية فقهية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2009.
40. عمتوت عمر، قاموس المصطلحات القانونية في تسيير شؤون الجماعات المحلية، دار الهوماة، الطبعة الثانية سنة 2010.
41. عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر، عين مليلة، الجزائر، سنة 2010.

42. رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، سنة 2011.

43. بربارة عبد الرحمن، شرح قانون الاجراءات المدنية والادارية رقم 08-09، منشورات بغدادي، الطبعة الثالثة، الجزائر، سنة 2011.

44. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسور النشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2012.

45. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2013

ب- **الكتب باللغة الفرنسية:**

1. Maspétiol et P.Laroque, La tutelle administrative Paris 1930.
2. Vines (Claude Henrie), Le pouvoir des substitutions, RDP, Paris 1960
3. Marcel Waline, précis de droit administratif, édition montechristieu, 1969.
4. Jean Rivero, Droit administratif, 6 éme édition , Dalloz, Paris 1980.
5. Jean Urbaline, Droit administratif, Dalloz, Paris, 22 éme édition,2008.
6. Chapus, René, Droit administratif, générale. Editions Montchiestien, Paris Ve, 1995.

5- الرسائل والمذكرات الجامعية:

أ- رسائل الدكتوراه:

1. مختار بوشيبة، مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الادارية على المؤسسات العامة الاقتصادية، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه تحت عنوان دولة في القانون الإداري، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، سنة 1989/ 1990.
2. فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه دولية في القانون، كلية الحقوق، جامعة منثوري، قسنطينة، سنة 2005/2004.
3. بوحميدة عطاء الله، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، بن يوسف بن خدة، سنة 2012/2011.
4. عمور سلامي، سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء، أطروحة دكتوراه دولة في فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012/2011.

ب-مذكرات الماجستير:

1. بسمات السهيلي، رقابة الإشراف على البلديات مذكرة لنيل شهادة الدراسات المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، سوسة، تونس، سنة 1997/1996.
2. صالحي عبد الناصر، الجماعات المحلية بين الإستقلالية والتبعية، رسالة ماجيستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2001/2000.
3. خبرة مقطف، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا هذا، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة2002/2001.
4. ابراهيم رابعي، استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماجيستير، جامعة عنابة، كلية الحقوق، سنة 2003/2002.
5. لعبادي اسماعيل، أثر العددية الحزبية على البلدية في الجزائر، رسالة ماجيستير، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة محمد خيضر، بسكرة، سنة 2005/2004.
6. سهام عبدلي، مفهوم دعوى القضاء الكامل في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، سنة 2009/2008.
7. شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلاميفي الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2011/2010.
8. عيساني عبد الحميد، النظام القانوني لمداولات المجلس الشعبي البلدي، رسالة ماجستير، فرع الإدارة والمالية كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2011/2010.
9. ابتسام عميور، نظام الوصايات الإدارية ودورها في دينامكية الأقاليم، رسالة ماجيستير، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق سنة،2013/2012.
10. صليحة مليياني، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، مذكرة شهادة ماجيستير في الحقوق، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، كلية الحقوق سنة 2015/2014.

6- مذكرات المدرسة العليا للقضاء:

1. نوارعياش، التعويض في المسؤولية الإدارية، مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، سنة 2001/2000.

7- المقالات:

1. عبد المجيد فياضي، الوصاية الإدارية ومظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر، مجلة إدارة قضايا الحكومة، كلية الحقوق، مصر، العدد 04، سنة 1969.
2. بكر القباني، الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، سنة 1984.
3. أحمد سيد علي عوضين، أجهزة الرقابة على النواحي المالية في مجال الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، سنة .1989
4. فياض حمزة، رملي أرباب، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشريعة والانسانية، المجلة 02، العدد 02، سنة 2002.
5. عبد الحليم مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 6 جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر سنة 2006

9- الملتقيات:

1- ربحي كريمة، وبركان زهية، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية (مراقبة ميزانية الجماعات المحلية)، **الملتقى الدولي لتسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية،يومي 1 و2 ديسمبر 2004**، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب البليدة سنة 2004.
2- بوكثير عبد الرّحمن، دور المشرّع وقاضي الإلغاء في الحد من مبادئ السرية الإدارية وآثاره، **الملتقى الوطني حول الإدارة المحلية والخدمة العمومية، 13 مارس**، كلية الحقوق جامعة المسيلة الجزائر سنة**2013** .
3- بوحميدة عبد الكريم، التعسف في استعمال السلطة في القانون الجزائري، **الملتقى الوطني حول الإدارة المحليّة والخدمة العمومية**، 12 و13 مارس 2013 كليّة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، بالمسيلة.
4- عبد الصديق شيخ، رقابة الأجهزة والهيئات على الصفقات العمومية، الملتقى الوطني حول، دور قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة المدية، الجزائر سنة 2013.

10- الأحكام والقرارات القضائية

1- المجلة القضائية الجزائرية، العدد 04، سنة 1989
2- المجلة القضائية الجزائرية، العدد 01، سنة 1998.
3- مجلة مجلس الدولة الجزائرية، العدد 01، سنة 2002.
4- مجلة مجلس الدّولة الجزائري، العدد 01 سنة 2002.

5-مجلة مجلس الدّولة، العدد 04- سنة 2003.
6- مجلة الاقتصاد القضائي الجزائري، العدد 6، سنة 2009.
7- مجلة مجلس الدولةالجزائرية، العدد 09 سنة 2009.
8- مجلة مجلس الدولةالجزائرية، سنة 2012.

11- المواقع الإلكترونية:

1. https://www.fichierpdf.fr/2015/10/04/comptabilitepublique /preview.
2. www.sefroucerrises.com

الفهرس

الفهرس

الفهرس	الصفحة
مقدمة:.....	**1**
الفصل الأول: الرقابة الوصائية على أعمال الهيئات المحلية.....	**6**
المبحث الأول: ماهية الرقابة الوصائية	7
المطلب الأول: مفهوم الرقابة الوصائية.....	8
الفرع الأول: تعريف الرقابة الوصائية.....	8
أولا: تمييز الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية.....	12
ثانيا: تمييز الرقابة الوصائية عن الرقابة المدنية.....	14
ثالثا: تمييز الرقابة الوصائية عن رقابة الإشراف الإداري.....	16
الفرع الثاني : الطبيعة القانونية للرقابة الوصائية.....	10
الفرع الثالث: تمييز الرقابة الوصائية عن الرقابات الأخرى.....	11
المطلب الثاني: مبررات الرقابة الوصائية.....	18
الفرع الأول: احترام المشروعية.....	19
الفرع الثاني: حماية و احترام المصلحة العامة.....	20
أولا: مصلحة الدولة	20
ثانيا: مصلحة الأشخاص اللامركزية.....	20
ثالثا: مصلحة المواطنين.....	21
المطلب الثالث: خصائص الرقابة الوصائية وأهدافها.....	21
الفرع الأول: خصائص الرقابة الوصائية.....	21
أولا: رقابة إدارية.....	22
ثانيا: رقابة استثنائية.....	22
ثالثا: رقابة خارجية وجزئية.....	22
الفرع الثاني: أهداف الرقابة الوصائية.....	23
أولا: أهداف إدارية.....	24
ثانيا: أهداف سياسية.....	25
ثالثا: أهداف مالية	26
المبحث الثاني: صور الرقابة الوصائية على أعمال الهيئات المحلية.....	28
المطلب الأول: الرقابة الوصائية من خلال التصديق.....	29

الفرع الأول: مفهوم التصديق.....	29
أولا: تعريف التصديق.....	29
ثانيا: الطبيعة القانونية للتصديق.....	30
الفرع الثاني: صور التصديق.....	32
أولا: التصديق الصريح.....	32
ثانيا: التصديق الضمني.....	32
الفرع الثالث: التصديق في التشريع الجزائري و آثاره.....	33
أولا: المصادقة الصريحة.....	33
ثانيا: المصادقة الضمنية.....	34
ثالثا: أثر التصديق على أعمال الهيئات المحلية.....	35
المطلب الثاني: الرقابة الوصائية من خلال الإلغاء أو البطلان.....	36
الفرع الأول: مفهوم الإلغاء.....	36
أوال: تعريف الإلغاء.....	36
ثانيا: مميزات الإلغاء.....	37
الفرع الثاني: الإلغاء في ظل التشريع الجزائري و آثاره.....	38
أولا: الإلغاء في ظل قانون الولاية رقم 12-07	38
ثانيا: الإلغاء في ظل قانون البلدية رقم 11-10.....	40
آثار الإلغاء على أعمال الهيئات المحلية.....	42
المطلب الثالث: الرقابة الوصائية من خلال الحلول.....	43
الفرع الأول: مفهوم الحلول.....	43
أولا: تعريف الحلول.....	44
ثانيا: أسباب الحلول.....	44
الفرع الثاني: شروط و صور الحلول.....	45
أولا: شروط الحلول.....	45
ثانيا: صور الحلول.....	45
الفرع الثالث: الحلول في التشريع الجزائري وآثاره.....	46
أولا: الحلول في ظل قانون الولاية رقم 12-07.....	47
ثانيا: الحلول في ظل قانون البلدية رقم 11-10.....	47

ثالثا: آثار الحلول على أعمال الهيئات المحلية	48
خلاصة الفصل الأول.....	50
الفصل الثاني: الرقابة المالية والقضائية على أعمال الهيئات المحلية.....	**52**
المبحث الأول: الرقابة المالية على أعمال الجماعات المحلية.....	53
المطلب الأول: الرقابة المالية السابقة على ميزانية الجماعات المحلية.....	54
الفرع الأول: رقابة المراقب المالي.....	54
أولا: مجال الرقابة المالية السابقة.....	55
ثانيا: تعريف المراقب المالي ومهامه.....	56
الفرع الثاني: رقابة المحاسب العمومي.....	61
أولا: تعريف المحاسب العمومي وأصنافه.....	61
ثانيا: مهام المحاسب العمومي.....	63
المطلب الثاني: الرقابة اللاحقة على ميزانية الجماعات المحلية.....	65
الفرع الأول: رقابة المفتشية العامة للمالية.....	65
أولا: مجال اختصاص المفتشية العامة للمالية	66
ثانيا: إجراءات رقابة المفتشية العامة للمالية.....	66
ثالثا: نتائج عملية المراجعة والمراقبة.....	68
الفرع الثاني: رقابة مجلس المحاسبة.....	69
أولا: آليات الرقابة الممارسة من طرف مجلس المحاسبة على ميزانية الجماعات المحلية.....	70
ثانيا: تقييم رقابة مجلس المحاسبة	73
المبحث الثاني: الرقابة القضائية على أعمال الهيئات المحلية.....	75
المطلب الأول: رقابة قضاء الإلغاء على قرارات الهيئات المحلية (دعوى الإلغاء).....	76
الفرع الأول: مفهوم دعوى الإلغاء.....	76
أولا: تعريف دعوى الإلغاء.....	76
ثانيا: تمييز دعوى الإلغاء عن غيرها من الدعوى الإدارية.....	77
ثالثا: خصائص دعوى الإلغاء وشروطها.....	79
الفرع الثاني: عيوب قرارات الجماعات المحلية ورقابة القضاء عليها.....	83
أولا: الرقابة القضائية لعيب عدم الاختصاص.....	84
ثانيا: الرقابة القضائية لعيب مخالفة الشكليات والاجراءات	85

ثالثا: الرقابة القضائية على ركن السبب.....	86
رابعا: الرقابة القضائية على ركن المحل.....	88
المطلب الثاني: رقابة قضاء الكامل على أعمال الهيئات المحلية (دعوى التعويض).....	90
الفرع الأول: مفهوم دعوى التعويض.....	90
أولا: تعريف دعوى التعويض.....	90
ثانيا: خصائص دعوى التعويض.....	91
ثالثا: شروط رفع دعوى التعويض الإدارية	92
الفرع الثاني: المسؤولية الإدارية كأساس لاستحقاق التعويض.....	96
أولا: تعريف المسؤولية الإدارية.....	96
ثانيا: أركان المسؤولية الإدارية.....	97
ثالثا: استحقاق التعويض في المسؤولية الإدارية للجماعات المحلية على أساس الخطأ.....	98
رابعا: استحقاق التعويض في المسؤولية الإدارية للجماعات المحلية بدون خطأ.....	102
خامسا: عدم استحقاق التعويض.....	105
خلاصة الفصل الثاني.....	113
خاتمة.....	**113**
قائمة المراجع.....	**117**
الفهرس	