

جامعة الدكتور مولاي الطاهر – سعيدة .
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم القانون العام

الرقابة على أعمال الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية في الجزائر

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص القانون الإداري

تحت إشراف الأستاذ:

حمادو دحمان

من إعداد الطالب:

بلعربي عبد الكريم

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ: الدكتور/ بن علي عبد الحميد رئيسا.

الأستاذ: الدكتور/ حمادو دحمان مشرفا و مناقشا.

الأستاذ: الدكتور/ فليح كمال عبد المجيد مناقشا.

قال العماد الاصفهاني:

" لا يكتب انسان كتابا في يومه الا قال في غده لو
غَيَّرْتُ هذا لكان احسن، و لو زيدَ كذا لكان
يستحسن، و لو تركَ هَذَا لكان افضل، و هذا من
اعظم العبر، و هو دليل على استيلاء النقص على جملة
البشر".

كلمة شكر وعرfan

إذا عجزت يداك عن المكافأة فلن يعجز لسانك عن الشكر، فأولا شكري لله عز وجل الذي أحمده على توفيقه في انجاز هذا العمل، ثم أسدي بخالص شكري وتقديري وعرفاني إلى من يفرض علي واجب الإقرار بالفضل لهم في كتابته، أن أتقدم بالشكر و التقدير إلى الأستاذة الأفاضل و على راسهم الأستاذ المؤطر: حمادو دحمان لقبوله الاشراف على هذا الموضوع، و على كل ما أبداه لي من نصائح و توجيهات طيلة مدة إعداد هذا البحث.

كما أتوجه بجزيل الشكر إلى إدارة قسم العلوم القانونية والإدارية بكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة الدكتور مولاي الطاهر سعيدة، على ما بذلوه من جهد في القيام على شؤوننا البيداغوجية والإدارية.

كما أتوجه بالشكر لأعضاء لجنة المناقشة لجهودهم الكبيرة في دراسة هذا العمل المتواضع وفي تقييم محتواه.

وإلى كل الذين لم ييخلوا علينا يوما بأفكارهم وآرائهم وتشجيعاتهم.

بلعربي عبد الكريم

جوان 2019

الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى نور الهداية ومعلم البشرية - المبعوث هدى
ورحمة للعالمين سيدنا محمد عليه الصلاة والسلام.

إلى سيدة النساء العظيمة في عطائها وحنانها، إلى نور الحياة وبهجتها إلى
والدتي التي دائماً ساندتني ورافقتني بدعائها.

مقدمة

تأخذ جميع الدول على اختلاف أنظمتها السياسية بنظام الإدارة المحلية وهي عبارة عن مجموعة من الأجهزة والوحدات الإدارية الموجودة في الدول والتي تكون في مستوى إقليمي من الحكومة الوطنية في الدولة الموحدة، حيث أصبح من مظاهر الدولة الحديثة الذي يتصل اتصالا مباشرا باللامركزية الإدارية والتي تقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين أشخاص الإدارة المحلية في الإقليم، وتتمتع هذه الأخيرة بالشخصية المعنوية المستقلة.

تعد اللامركزية الإدارية الأسلوب الأمثل لتلبية حاجيات الأشخاص المتميزة وغير المتشابهة بالرغم من إقامة هؤلاء على نفس الإقليم، ونظرا لما تكتسيه من الأهمية لوجود كيان الدولة وقوامها فإن اللامركزية الإقليمية تقوم عادة على أساس دستوري وهذا ما تم تجسيده في الدستور الجزائري.

تعتبر بريطانيا من أقدم دول العالم تطبيقا لنظام الإدارة المحلية، حيث أن نشأة السلطة المحلية فيها كان قبل نشأة الدولة بحد ذاتها، ولم تبدأ السلطة المركزية في فرض رقابتها عليها إلا منذ أواخر القرن الثامن عشر، أما في فرنسا فوجد نظام اللامركزية بعد النظام المركزي، فتنازلت السلطة المركزية لها بعد أن كانت تستأثر بكافة السلطات في الدولة مع الاحتفاظ بالوصاية الإدارية عليها.

بالنسبة للدول المغاربية كتونس، المغرب والجزائر فالوضع اختلف منذ العقدين الماضيين، حيث واجهت هيمنة الدول على الحكم تحديات كبيرة بسبب تغيرات سياسية، اجتماعية، اقتصادية وتكنولوجية، مما دفع بها إلى الاهتمام المتزايد في تبني اللامركزية الإدارية، مستهدفة من خلالها تقوية قدرات نظم إدارتها المحلية ودعمها بفكرة المساءلة والشفافية والمشاركة الشعبية فالإدارة المحلية المغاربية لا تزال تواجه مشاكل و صعوبات من حيث البناء التنظيمي وأساليب وأنماط تشكيل المجالس المحلية المنتخبة، محدودية قدرات الوحدات المحلية التمويلية و الرقابة الإدارية المشددة على أعمالها و قراراتها.

تعتبر الرقابة على أعمال الإدارة المحلية أهم و أنجح وسيلة لحماية و تطبيق مبدأ المشروعية في الدول بصورة عامة وعلى الإدارة المحلية على وجه التحديد، غير أن وسائل ممارسة هذه الرقابة مختلفة و متنوعة و هذا نظرا لتعدد وتشعب نشاط الجماعات المحلية من جهة و إلى طبيعة النظام الإداري في تلك الدول من جهة أخرى، تكون هذه الرقابة من داخل كيان الإدارة بحيث يمكن للإدارة مصدرة العمل الإداري نفسها القيام بدور الرقابة الذاتية على أعمالها، و تصحيح أو إلغاء ما هو مخالف للقانون.

قد تمارس الرقابة من خارج الكيان الإداري للجماعات الإقليمية، كأن تمارسها أجهزة مستقلة حولها القانون دور الرقابة، فضلا عن تنوع نشاط الإدارة المحلية الذي يؤدي بالضرورة إلى تنوع الأجهزة التي تقوم بالدور الرقابي، فكما هو معروف فإن نشاط الإدارة المحلية يمثل نشاطات متعلقة بالجانب المالي (الميزانية) و كذا إبرام العقود الإدارية، ومسائل متعلقة بالوظيفة العمومية والنشاط المتعلقة بالتعمير، الخدمات السكن... كلها نشاطات تختلف عن بعضها البعض، مما يؤدي حتما إلى أن تكون الهيئات القائمة بالرقابة ذات اختصاص في المجال أو النشاط المراد مراقبته، حتى تكون عملية الرقابة ذات نجاعة و فاعلية و توجيه الجماعات المحلية وفق مقتضيات القوانين و الأنظمة المعمول بها و بالتالي احترام مبدأ المشروعية و بالحديث عن توجيه الأعمال الإدارية والمادية للجماعات المحلية نكون بصدد التطرق إلى توجيه الأعمال النابعة عن الهيئات التنفيذية لهاته الجماعات المحلية - البلدية والولاية - و التي تتكون كل منهما من هيئتين إحداها هيئة مداولة ، وأخرى مكلفة بالتنفيذ.

و تعتبر هيئة التنفيذ الهيئة الأكثر تعاملًا مع المواطنين ، من خلال استعمال أعمالها الإدارية، والتي تكمن أساسا في وسيلتين هامتين هما الأعمال القانونية والأعمال المادية والتي قد تنجر عنها نزاعات فتصبح إما محلا للطعن أو محلا لدعوى الإلغاء بالنسبة للقرارات الإدارية، أو محلا لدعوى القضاء الكامل بالنسبة للعقود الإدارية و الأعمال المادية .

و بالرجوع إلى المادة 15 من قانون البلدية رقم 11-10¹ نجدتها تنص على مايلي :

" تتوفر البلدية على :

- هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي.

- هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.

إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

تمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع و التنظيم المعمول بهما "

إن الهيئة التنفيذية البلدية لم تحدد تشكيلتها صراحة في قانون البلدية ، ولكن ضمنا تشكل من الرئيس ونوابه ، لكن يبقى الرئيس هو المنفرد بصلاحيات الهيئة التنفيذية ، وهذا ما يتجلى في تحديد اختصاصاته تحت عنوان صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي سواء بصفته ممثلا للدولة أو ممثلا للبلدية .

¹ قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية ج.ج.ج.ج. رقم 37 المؤرخة في 03-07-2011

أما قانون الولاية رقم 07-12¹ فتنص في مادته الثانية على: " أن للولاية هيئتان هما: المجلس الشعبي الولائي ، الوالي".

ومنه فالوالي هو بذاته هيئة الممثلة للهيئة التنفيذية، وبالرجوع إلى صلاحياته نجده كذلك يتمتع بازداوجية الاختصاص ، حيث يمارس صلاحيات باسم الولاية و صلاحيات باسم الدولة.

وعليه فرئيس البلدية والوالي يمثلان الهيئة التنفيذية و كلاهما يتمتعان بازداوجية الاختصاص، ومن هذا المنطلق نتساءل: ما مدى فاعلية الرقابة على أعمال الجماعات الإقليمية و هيئاتها التنفيذية ؟

للإجابة على الإشكال المطروح كان لابد من دراسة الموضوع من خلال إتباع المنهج الوصفي والتحليلي، عن طريق عرض دراسة نظرية لموضوع البحث ثم إعطاء نظرة تطبيقية لآليات الرقابة على أعمال الجماعات الإقليمية في الجزائر وهذا بهدف إثراء موضوع البحث وإعطائه البعد الحقيقي والواقعي.

كما اتبعنا أيضا المنهج المقارن في حالة ما إذا تعلق الأمر بمسائل تستدعي المقابلة والمقارنة بين الأنظمة المقارنة (الغربية و المغاربية) و أيضا بين القوانين القديمة الملغاة والقوانين الجديدة سارية المفعول.

ترجع أهم الأسباب التي دفعت بنا إلى اختيار هذا الموضوع إلى دور المتعاضم الذي تلعبه الجماعات المحلية على جميع الأصعدة السياسية، الاجتماعية، الاقتصادية و كذلك كون الجماعات المحلية من أهم مواضيع القانون الإداري فلا يمكن الحديث عنه دون التطرق إلى الجماعات المحلية والرقابة الممارسة عليها و على هيئاتها التنفيذية باعتبارهما المحرك الرئيس، وأيضا من أسباب دراستنا سد النقص في المكتبة الجامعية في ميدان رقابة المشروعية على أعمال الجماعات المحلية حسب ما هو مطلع عليه هناك من دراسات جزئية لهذا الموضوع أما هذه الدراسة تسعى لاستكمال الدراسات السابقة و أخذ بعين الاعتبار المستجدات من النصوص القانونية.

حتى تتمكن من ضبط الإشكالية المطروحة وسعيا منا لبلوغ التسلسل في الأفكار قسمنا بحثنا إلى فصلين وتصدره تقديم عام للأفكار والمفاهيم من خلال ماهية الرقابة على أعمال الجماعات المحلية (الفصل الأول)، ثم البحث عن آليات الرقابة على أعمال الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية (الفصل الثاني).

¹ قانون رقم 07-12 المؤرخ في 21/02/2012 المتعلق بالولاية ج.ر.ج.ج رقم 12 المؤرخة في 29-02-2012

الفصل الأول

ماهية الرقابة على أعمال الجماعات المحلية

السمة البارزة في الدولة الحديثة أنّها دولة قانون تسعى إلى فرض حكم القانون على جميع الأفراد في سلوكهم ونشاطهم ، وكذا في فرضه على كل الهيئات المركزية والمحلية وسائر المرافق العامة ومن هنا تبرز العلاقة بين مفهوم دولة القانون ورقابة المشروعية.

فالمشروعية الإدارية المحلية تكون بالالتزام الإدارة المحلية في تصرفاتها باحترام القانون.

والمقصود بالقانون في مجال المشروعية الإدارية القواعد الملزمة أيا كان مصدرها وأيا كان شكلها، أي سواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة وسواء كانت مفروضة على الإدارة من هيئات أجنبية عنها كالسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية أو السلطة القضائية ، أو كانت الإدارة نفسها منبع ومصدر لهذه القواعد.

مهما اتسع استقلال الجماعات المحلية في ممارسة اختصاصاتها فإنها ليست مطلقة، لذا يجب خضوعها في قيامها بالأنشطة المختلفة للرقابة، ولا نتصور قيام نظام الإدارة المحلية بدون هذه الرقابة، فالتزام حتمي بينهما، وذلك حفاظا على احترام مبدأ المشروعية وتحميد دولة القانون، وتختلف الدول في الطريقة التي تنظم بها الرقابة على أعمال الإدارة باختلاف الأنظمة المتبعة في تلك الدولة ، فمنها من يأخذ بالرقابة الادارية كأساس و الرقابة القضائية كاستثناء أو العكس.

لذا يستوجب طرح فكرة ماهية الرقابة بالتركيز على مبدأ سيادة القانون كأساس للرقابة (المبحث الاول)، مع محاولة الإستدلال ببعض نماذج هذه الرقابة في الأنظمة المختلفة (المبحث الثاني).

المبحث الأول:

سيادة القانون أساس الرقابة

يمثل خضوع الإدارة للقانون فيما تقوم به من أعمال و تصرفات وما تتخذه من إجراءات وبما تتمتع به من امتيازات في الوقت الراهن قمة الضمانات الأساسية لحماية حقوق الأفراد من تعسف الإدارة وهذه الضمانة متحققة في دولة القانون التي يخضع فيها كل من الحاكم و المحكوم للقانون بالمعنى الشامل وذلك بالأخذ بمبدأ هام هو مبدأ المشروعية الذي يعد الركيزة الأساسية لتكريس دولة القانون¹(المطلب الأول) والأساس الذي تركز عليه الرقابة باعتبار أن الرقابة تعد من أهم الوسائل والضمانات لتحقيق مبدأ المشروعية ، فهي ضرورية ولازمة لضمان سلامة عمل الإدارة بما أنها تبدأ مع بداية العمل الإداري وتستمر حتى نهاية التصرف²، وعلى هذا الأساس، سندرس رقابة المشروعية بمفهومه العام (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مبدأ سيادة القانون (مبدأ المشروعية)

يمثل خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية من بين أهم الضمانات الأساسية لحماية حقوق وحرية الأفراد و هذا المبدأ يعتبر من بين المبادئ الأساسية التي تحكم الدول المعاصرة. يقصد بمبدأ المشروعية الالتزام بأحكام القانون سواء من جانب الأفراد أو من جانب الدولة، أي خضوع الجميع حكام و محكومين لسيادة القانون، وعلو أحكامه وقواعده فوق كل إرادة سواء إرادة السلطة أو المواطن³.

بمعنى اشمل يقتضي مبدأ المشروعية احترام سلطات الدولة للقانون والمتمثلة في السلطة التشريعية التنفيذية القضائية وأن تتقيد كل منها في جميع التصرفات والأعمال الصادرة عنها لأحكام القانون وعدم مخالفته⁴.

¹ . الدبس عصام، القضاء الإداري و رقابته لأعمال الإدارة: (د ارسه مقارنة)، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2010، ص.14.

² . انور احمد رسلان، وسيط القضاء الإداري:(المشروعية و الرقابة القضائية)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص.861.

³ . محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص.22.

⁴ . الدبس عصام، مرجع سابق، ص.34.

إذا كان المقصود بمبدأ المشروعية سيادة حكم القانون في الدولة فإنه يملئ على الإدارة العمل طبقاً لما تقتضيه به مجموعة القواعد القانونية تبعاً لاختلاف تدرجها وهذه القواعد تعتبر مصادر لمبدأ المشروعية (الفرع الأول) ونظراً لضرورة احترام الإدارة للقانون و بالتالي لمبدأ المشروعية لما في ذلك ضماناً أساسية لحماية حقوق الأفراد فإنه يجوز تحرر الإدارة من رقابة القاضي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أسس مبدأ المشروعية

مفاد مبدأ المشروعية هو إلتزام السلطات الإدارية لحكم القانون في جميع تصرفاتها المادية والقانونية ومطابقة لحكم القانون ونعني القانون بمعناه الواسع ومن ثم فإن أسس المشروعية تتجسد في المصادر المدونة لمبدأ المشروعية (أولاً) والمصادر غير المدونة لمبدأ المشروعية (ثانياً).

أولاً: المصادر المدونة لمبدأ المشروعية

تتمثل المصادر المكتوبة لمبدأ المشروعية في التشريع بمفهومه الواسع والتي تختلف درجاته من الأعلى إلى الأسفل وهذه المصادر تتمثل في الدستور، المعاهدات، القانون العادي، اللوائح التنظيمية.

- 1- سمو الدستور

يعتبر الدستور، التشريع الأساسي الأعلى في الدولة والمصدر الأول لمبدأ المشروعية، فهو يأتي في قمة الهرم بالنسبة للقواعد القانونية الأخرى حيث تكون له الأولوية في التطبيق. فوجود الدستور في الدولة يعتبر بمثابة الضمانة الأولى لتحقيق نظام دولة القانون، فهو يحتوي على القواعد التي تبين نظام الحكم في الدولة وكيفية تنظيم السلطات العامة لوظائفها وحدود اختصاص كل منها كما يحدد واجبات الإدارة والأفراد¹.

بما أن هذه القواعد تتميز بالسمو والعلو واحتلالها المرتبة الأولى على قمة الهرم القانوني للدولة فيستلزم لجميع السلطات العامة باحترام ومراعاة قواعده وأن تمارس اختصاصها في حدود معينة وعلى الوجه المبين في الدستور².

¹ . محمد رفعت عبد الوهاب، إب اريم عبد العزيز شيخا، النظم السياسية و القانون الدستوري، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الإسكندرية، 1998، ص.301.

² . سامي جمال الدين، القضاء الإداري و الرقابة على أعمال الإدارة (مبدأ المشروعية تنظيم القضاء الإداري)، الإسكندرية، د.س.ن.ص.19.

بالتالي فالقواعد والأحكام الواردة في وثيقة الدستور تعد كلها قواعد ملزمة آمرة تبعا لسمو القواعد الدستورية وسموها على غيرها من القواعد القانونية في البناء القانوني للدولة¹.

- 2 المعاهدات

المعاهدة هي اتفاق يبرم بين أشخاص القانون الدولي، أو بين دولة أو منظمة دولية، لإحداث نتائج قانونية في علاقاتهم المتبادلة وهاته الأخيرة الموافق عليها والتي نشرت بصفة قانونية تفرض التزامات بالنسبة للإدارة².

تعتبر المعاهدات مصدرا من مصادر المشروعية وذلك بعد إبرامها والتصديق عليها من طرف السلطة المختصة في الدولة وفقا للإجراءات المنصوص عليها قانونا ونشرها تصبح جزءا من النظام القانوني الداخلي للدولة³.

وقد أضفت مختلف التشريعات الدستورية على أن المعاهدات تكتسب قوة قانونية تسمو على القانون وهذا ما بينه الدستور الجزائري ضمن المادة 132 من دستور 1996، حيث تنص على ما يلي " المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون"⁴.

دستور 1989⁵ كذلك اعترف للمعاهدة بسلطة اعلى من سلطة القانون وهذا طبقا لنص المادة 123 والتي تنص على ما يلي " المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون" وإن كان السمو يكون على القانون وليس الدستور.

1 . سكاكني باية، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق و الحريات الأساسية، (أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية تخصص القانون)، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو، 2011، ص.94.

2 . لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، ط4، دار المجدد للنشر و التوزيع، دون سنة نشر، ص.25.

3 . اللدبس عصام، المرجع السابق، ص.25.

4 . مرسوم رئاسي رقم 438-96 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور ، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 76 صادر في 8 ديسمبر ، لسنة 6991.

5 . مرسوم رئاسي رقم 18-89، مؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور، الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري

3- التشريع العادي (القانون العادي)

يقصد بالتشريع العادي مجموعة القواعد القانونية المكتوبة التي تضعها السلطة التشريعية (البرلمان) في حدود اختصاصها المبينة في الدستور.

يعد القانون العادي مصدر هام من مصادر المشروعية ، ومن ثمة حفاظا على مبدأ المشروعية على الهيئات العامة في الدولة بالإضافة إلى الأفراد باحترام أحكامها وفقا للقوانين وفي المجالات التي يخولها الدستور، إذ حددت المادتين 122 و 123 من دستور 1996 مجالات اختصاص القانون، فحددت المادة 123 المجالات التي يشرع فيها البرلمان بتشريع عضوي إذ تنص ما يلي: "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية، وعملها،
- نظام الانتخابات،
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية،
- القانون المتعلق بالإعلام،
- القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي،
- القانون المتعلق بقوانين المالية،
- القانون المتعلق بالأمن الوطني،
- تتم المصادقة على القانون العضوي، بالأغلبية المطلقة للنواب و بأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة.

يخضع القانون العضوي لمراقبة النص الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره¹.

وأهم ما يميز القانون العادي عن القانون العضوي انه يتم التصويت على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة من طرف المجلس الشعبي الوطني وأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة، بينما القانون العادي يصوت عليه بالأغلبية البسيطة، إبداء المجلس الدستوري رأيه في مدى مطابقة القانون العضوي للدستور بعد إخطاره من طرف رئيس الجمهورية و يكون وجوبي قبل إصداره بخلاف القانون العادي لا يستلزم إبداء رأي المجلس الدستوري².

¹ - مرسوم رئاسي رقم 438-96، يتعلق بإصدار نص تعديل دستور 1996، مرجع سابق.

² - بعلي محمد الصغير، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2009، ص.21.

استنادا إلى مبدأ المشروعية وما يترتب عنه من ضرورة التزام القواعد القانونية الأدنى باحترام القواعد القانونية الأعلى، يخضع البرلمان للرقابة على دستورية القانونين من طرف المجلس الدستوري و الإدارة ملزمة باحترام القواعد التشريعية حتى و لو كانت مخالفة للقواعد الدستورية¹.

- 4. التشريع الفرعي (اللوائح)

اللوائح هي قرارات إدارية تنظيمية تتعلق بأوضاع ومراكز عامة، تصدرها هيئات و أجهزة الإدارة العامة². التشريع الفرعي يظهر أساسا في السلطة التنفيذية المخولة بسن قواعد عامة ومجردة، لا تختلف من الناحية الموضوعية عن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، فالاختلاف بينهما يظهر أساسا من الناحية الشكلية³، تسند السلطة التنفيذية لكل من رئيس الجمهورية والوزير الأول. حسب المادة 125 من دستور 96 رئيس الجمهورية له الحق في ممارسة السلطة التنظيمية في غير المسائل المخصصة للقانون بواسطة التوقيع على المراسيم الرئاسية ، وتعتبر سلطة واسعة و غير محددة⁴. أما الوزير الأول⁵ فيمارس هو أيضا السلطة التنظيمية لكنها محددة ومرتبطة بالسلطة التشريعية في إطار تطبيقه لبرنامج حكومته حسب المادة 85 في الفقرة الثالثة من دستور 96 تنص على ما يلي " يسهر رئيس الحكومة على تنفيذ القوانين و التنظيمات".

- ثانيا: المصادر غير المدونة لمبدأ المشروعية

وتتمثل المصادر غير المكتوبة في العرف و المبادئ العامة للقانون:

- 1. العرف:

بصفة عامة العرف هو اعتياد الناس على إتباع سنة معينة أو عمل معين وينتج عن تواتر العمل بها قاعدة يشعر الناس بالزاميتها، أما بخصوص العرف الإداري، يعني به تسيير السلطة التنفيذية لاختصاصاتها

¹ - عدو عبد القادر ، المنازعات الإدارية:(مبدأ المشروعية الإدارية . تنظيم القضاء الإداري دعوي إلغاء القرارات . التحقيق في المنازعة الإدارية تنفيذ الأحكام

الإدارية، قضاء الاستعجال الإداري، طرق الطعن في الأحكام الإدارية . المسؤولية الإدارية)، دار هومو للطباعة والنشر و التوزيع، الجازير، 2012، ص.91.

² - بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص.21.

³ - مرجع نفسه، ص.21.

⁴ - تنص المادة 125 علي انه " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"

⁵ - تم استبدال وظيفة رئيس الحكومة بالوزير الأول بموجب التعديل الدستوري طبقا للقانون رقم 19-08 المؤرخ في 17 ذي القعدة عام

الإدارية بشكل مستمر وعلى نحو يمثل قاعدة محددة واجبة المزاولة، ذلك أن إتباع الإدارة سلوك معين بصفة متواترة و منتظمة خلال فترة معينة تصبح بمثابة قاعدة قانونية عرفية¹. للعرف الإداري عنصرين العنصر المادي والعنصر المعنوي، فالعنصر المادي هو إتباع الإدارة عند مباشرتها نشاطا معيناً وينتج عادة نتيجة لتكرار العمل بها ومن شروط هذا العنصر أن يكون الاعتياد قديماً بزمناً يكون كافي لتأكيد تكرارها ومنتظماً غير متقطع. أما العنصر المعنوي هو إعتقاد الإدارة بضرورة إتباع القاعدة القانونية و إلزامية ذلك النشاط.

2- المبادئ العامة للقانون:

هي مصدر من مصادر المشروعية غير المدونة يلجأ إليها القضاء لضمان مبدأ المشروعية وفصل العديد من المنازعات الإدارية هو أيضا مجموعة القواعد القانونية المستقرة في وجدان الأمة القانوني يتم اكتشافها بواسطة المحاكم². كما أنها قواعد غير مشرعة، يستنبطها القضاء من المقومات الأساسية للمجتمع ثم يجسدها في أحكامه باعتبارها قواعد قانونية جوهرية التي تلتزم الإدارة بمراعاتها³. لقد ساهم القضاء الإداري الجزائري ممثلاً في مجلس الدولة في إرساء مبادئ القانون، مثال ذلك مبدأ الطعن في القرارات الإدارية ولو في غياب نص يجيز ذلك⁴، كما ساهم القضاء ممثلاً في الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في إرساء قواعد المسؤولية المدنية للدولة في قرار صادر في 03/06/1999⁵، بحيث أقر مسؤولية المرفق العام عن الضرر الناجم عن الضحية عندما اتكأ على عمود حديدي كان يحمل خيطاً كهربائياً غير معزول.

1. بوضياف عمار، دعوى الإلغاء في قانون الإحراجات المدنية والإدارية: (د ارساء تشريعية وقضائية وفقهية)، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص.12.

2. بوضياف عمار، مرجع سابق، ص.52.

3. بوضياف فيصل، محاضرة حول المبادئ العامة للقانون، موقع الانترنت:

[https:// sites . Google . com/ site/bouseida faissal/ mabadi-](https://sites.google.com/site/bouseida_faissal/mabadi-)

4. أنظر قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 17/01/2000، رقم 182491، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002، ص.901.

5. ق ار المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، الصادر في 03/06/1988، رقم 61942، المجلة القضائية، عدد2، 1999، ص.128.

الفرع الثاني: مبدأ جواز إعفاء الإدارة من بعض قواعد المشروعية

مبدأ المشروعية يحتاج لتطبيقه إلى قدر من المرونة تأخذ لتحقيق الصالح العام لذلك أجاز المشرع أن تتحرر الإدارة من بعض قواعد المشروعية وذلك في حالتين: أعمال السيادة (أولاً) و الظروف الاستثنائية (ثانياً).

- أولاً: أعمال السيادة

الأصل من مبدأ المشروعية هو خضوع أعمال جهة إدارية لرقابة القضاء الإداري سواء في مجال الإلغاء أو التفسير أو التعويض، فالمخاطب لديه الحق أن يطالب بإلغاء قرارها و التعويض عنه¹. إذا كان القضاء الإداري من جهة قد اجتهد في بسط رقابته على مشروعية القرارات الإدارية و التعويض عن الضرر نتيجة لقرارها، لكن من جهة أخرى أخرج بعض القرارات الإدارية من نطاق رقابة القضاء الإداري والتي تعرف بأعمال السيادة، قد عرف الدكتور محمود حافظ أعمال السيادة بأنها " طائفة من أعمال السلطة التنفيذية تتمتع بحصانة ضد رقابة القضاء بجميع صورها أو مظاهرها"². نظرية أعمال السيادة من إنشاء القضاء الفرنسي وكانت وليدة الحاجة و مقتضيات العمل، فهناك بعض الأعمال تتميز بالأهمية، بالتالي يتفادى القضاء التطرق مثل هذه القضايا من أجل مصلحة الوطن³ لقد اختلف الفقه حول التمييز بين أعمال السيادة غير الخاضعة لرقابة القضاء وأعمال الإدارة التي تخضع لرقابة القضاء وقد حددت ثلاث معايير لتمييز أعمال السيادة:

1. معيار الباعث السياسي :

معيار الباعث السياسي هو المعيار الذي اعتمده مجلس الدولة الفرنسي وذلك في قضية لافيت بتاريخ 4 1822/05/01، يعد العمل من أعمال السيادة إذا كان الغرض منه سياسياً، أما إذا لم يكن الغرض منه سياسياً فإنه يعد من الأعمال الإدارية التي تخضع لرقابة القضاء¹.

1. بوضياف عمار، مرجع سابق، ص.04.

2. محمود حافظ، القضاء الإداري، القاهرة، 1976، ص.95.

3. - واصل محمد، " أعمال السيادة و الاختصاص القضائي"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية و القانونية، المجلد22، ع2، دمشق، 2006، ص.783.

4 - JOSIANE AUVERT-Finck :les actes de gouvernement inductible peau de chagrin ?, chronique administrative, R.D.P,n°1,paris,1995, p.151.

غير أن هذا المعيار أنتقد على أساس انه كلما أرادت السلطة أن تفلت من رقابة القضاء تتدرج بحجة الباعث السياسي، كما أن هذا المعيار يؤدي إلى توسيع نطاق أعمال السيادة².

2 معيار طبيعة العمل (المعيار الموضوعي)

إزاء النقد الذي وجّه إلى معيار الباعث السياسي فإن الفقه الإداري و القضاء الإداري اتجه نحو معيار آخر ألا وهو المعيار الموضوعي، إن السلطة التنفيذية كسلطة من السلطات العامة في الدولة تقوم بوظيفتين الأولى حكومية والثانية إدارية ، بناء على ذلك فإن الأعمال التي تصدر عنها حينما تمارس وظيفتها الحكومية تعتبر أعمال سيادة و في غير ذلك تعتبر أعمالها إدارية³.

هذا المعيار لم يسلم من الانتقاد نتيجة صعوبة التمييز بين الوظيفة الحكومية والوظيفة الإدارية.

3 معيار القائمة القضائية

نتيجة لفشل المعايير السابقة في تحديد أعمال سلطة الحكومة ظهر معيار القائمة القضائية الذي حصر قائمة من أعمال السيادة وتتضمن هذه القائمة أساسا الأعمال المتعلقة بعلاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية كقرار حل البرلمان، اقتراح القوانين ، الدعوة إلى الانتخاب ، الأعمال المتعلقة بالدفاع الوطني كقرار إعلان الحرب⁴.

تدور هذه القضية وفقا لنص المادة 4 من القانون الصادر في 12/01/1816 أنه تم استبعاد عائلة نابليون من فرنسا و حرمان أسرته من جميع الأموال التي منحت لهم مع حرمانهم من التمتع بالحقوق المدنية، فرفض مجلس الدولة الدعوى المرفوعة ضد قرار وزير المالية الذي يرفض صرف الأموال لأحد أفراد عائلة نابليون ، على أساس أن طلب المدعي يتعلق بموضوع سياسي، بالتالي الفصل فيه يعود للحكومة.

1 - مازن ليلو ارضي، مبدأ المشروعية: (محاضرات في القضاء الإداري)، موقع الانترنت: www. Tomohna . com -

2 - عدّو عبد القادر، المرجع السابق، ص.03.

3 - إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري اللبناني، الجزء الأول ، دار الجامعة، بيروت ، 1994، ص.361.

4 - عدّو عبد القادر، مرجع سابق، ص.13.

ثانيا: الظروف الاستثنائية

قد يمر المجتمع بظروف صعبة يستدعي اتخاذ إجراءات استثنائية غير عادية من أجل الحفاظ على النظام العام، تعد الجزائر من الدول التي احتوت دساتيرها نصوص تعالج فيها حالات الظروف الاستثنائية وذلك باتخاذ رئيس الجمهورية إجراءات غيرعادية بغرض حماية النظام العام كإعلان حالة الطوارئ أو حالة الحصار، إذ نصت المادة 91 من دستور 96 " يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار....."¹، وتدخل تحت طائلة الظروف الإستثنائية أيضا حالة الحرب إذا وقع عدوان فعلي على البلاد يقوم رئيس الجمهورية بتوقيف العمل بالدستور و يتولى بجمع السلطات وتمديد العهدة الرئاسية إلى غاية نهاية الحرب².

إن أهمية مبدأ المشروعية تكمن في خضوع الإدارة للقانون و لقواعد المشروعية بمصادرها المختلفة، مما يؤدي إلى حماية حقوق الأفراد من تعسف السلطة الإدارية وتقييد أعمالها بالعمل في إطار القانون فتنطبق مبدأ المشروعية يقتضي أن يكون تدرج في القواعد القانونية والتي تشكل منها النظام القانوني السائد في الدولة والواردة بمختلف المصادر المدونة وغير المدونة.

تتعدد مصادر مبدأ المشروعية فنجد في الأعلى القانون الأساسي للدولة الذي هو الدستور تليه المعاهدات، ثم القوانين العادية، في الأخير التشريع الفرعي، أما المصادر غير المكتوبة تتمثل في العرف والمبادئ العامة للقانون.

كل هذه المصادر بغض النظر أنها مدونة أو غير مدونة تعتبر مرجعية القاضي الإداري في قراراته، غير أن الرقابة على أعمال الإدارة تعرف قدر من الحدود فيتعذر على القضاء ممارسة رقابته و تتمثل هذه الأعمال في الظروف الاستثنائية وأعمال السيادة.

ولاحترام القانون وتطبيق مبدأ المشروعية على أكمل وجه يقتضي الرقابة على الإدارة لضمان احترامها لمبدأ المشروعية.

¹ - مرسوم رئاسي رقم 438-96، يتعلق بإصدار نص تعديل دستور 1996، مرجع سابق.

² - بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، من صفحة 22 إلى صفحة 32.

أنظر كذلك المادة 95 من دستور 6991.

المطلب الثاني رقابة المشروعية على الإدارة اللامركزية:

تعتبر الرقابة على المشروعية من أهم الوسائل والضمانات لتحقيق مبدأ المشروعية مما يستوجب خضوع الهيئات اللامركزية في تصرفاتها لأحكام القانون، ولا تتضمن الرقابة معنى واضحا ولذلك يرى البعض أن مفهومها غير واضح ومحل اختلاف الفقه في النظر إليها (الفرع الأول)، ولضمان سلامة عمل الإدارة اللامركزية يستوجب ممارسة الرقابة عليها ، وتعد الرقابة وسيلة لتحقيق مجموعة من الأهداف باختلاف أغراضها المختلفة (الفرع الثاني).

الفرع الأول مفهوم رقابة المشروعية

الرقابة على الإدارة ضرورية للتحقق من إنجاز العمل الإداري، فهي تبدأ مع بداية العمل الإداري وتستمر إلى غاية آخر تصرف إداري ذلك بوصفها وسيلة فعالة لضمان الالتزام بأحكام المشروعية¹. وعليه لابد من تعريف الرقابة (أولا)، ثم نبرز أهم مبادئ و مستلزمات رقابة المشروعية (ثانيا).

أولا: تعريف رقابة المشروعية

يكتنف مصطلح الرقابة غموض نتيجة اشتغالها على الكثير من المعاني المتباينة من ناحية وتعدد الزوايا التي ينظر من خلالها إلى هذا المصطلح لذا نجد لازما لتعريف الرقابة من الناحية اللغوية والاصطلاحية.

1. التعريف اللغوي للرقابة

في القاموس الجديد للطلاب جاء "الرقيب" بمعنى "الحافظ" و "الحارس". قال تعالى " وارتقبوا إني معكم رقيب" قال تعالى " فلما توفيتني كنت أنت الرقيب عليهم"²، وورد أيضا رقابة اسم مصدر من الفعل رقب. يرقب رقبا. و رقوبا، بمعنى انتظره، " إني خشيت أن تقول فرقت بين بني إسرائيل و لم ترقب قولي"، و رقب الشيء أي حرسه و حفظه³.

¹. أنور أحمد رسلان، مرجع سابق، ص.861.

². بن هادية علي، البليش بلحسن، بن الحاج يحيى الجلاي، القاموس الجديد للطلاب: (معجم عربي مدرسي ألفبائي)، ط 7، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1991، ص.204.

³. مرجع نفسه، ص.993.

والرقابة تعني يراقب موظفين الصحف و المجلات قبل صدورها ، و رقابة الصّرف في الاقتصاد السياسي هي تدخل الحكومة او البنوك المركزية للتأثير في سعر الصّرف¹، و يقابل المعني اللغوي في اللغة الفرنسية Contrôle تعني " التفتيش " و " المراقبة"².

2. التعريف الاصطلاحي للرقابة

اختلف الفقه في تحديد المعني الاصطلاحي للرقابة ، حيث عرفها كل واحد منهم من زاوية تخصصه فالبعض عرفها من منظور الرقابة المالية والمحاسبية وآخرون انطلقا من زاوية إدارة الأعمال³، وسنحاول أن نعرف الرقابة من زاوية كل فقيه:

فالدكتور كامل ليلة عرف الرقابة بأنها " رقابة الإدارة لنفسها بنفسها فتقوم بتصحيح ما تكتشفه من أخطائها في تصرفاتها المختلفة أو ما يكشف عنه الأفراد في تظلماتهم المرفوعة إليها"⁴، وهنا يجب الإشارة انه ركز على الرقابة الوصائية.

فيما يعرفها سعد بن عبد الله السير على أنها " عملية تركز على التحقق من إنجاز العمل وفق قرار أو وضع أو معيار يتناسب مع متطلبات الوظيفة و القواعد المفروضة عليه ، سواء كان العمل عموميا أو فرديا"⁵.

ويعرفها الدكتور إبراهيم شيحا أنها " عملية التحقق من مدى انجاز الأهداف المرسومة بكفاية و الكشف عن معوقات تحقيقها و العمل على تذليلها في اقصر وقت ممكن"⁶.

بالرغم من اختلاف الفقهاء حول تعريف مصطلح الرقابة إلا أن رأي الأغلبية يرى أن فكرة الرقابة هي وسيلة للتأكد من تحقيق الإدارة لأهدافها وفقا للقانون و في ظل الالتزام بمبدأ المشروعية .

1 - مرجع نفسه، ص. 398.

2 - جروان السابق، الكنز الوسيط (قاموس فرنسي عربي)، السابق للتأليف و النشر ، لبنان ، د.س.ن، ص.941.

3 . حسين عبد العال محمد، الرقابة الادارية بين علم الإدارة و القانون الاداري : (دراسة تطبيقية مقارنة)، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية، 2004، ص.27.

4 . محمد كامل ليلة، الرقابة على اعمال الادارة : (الرقابة القضائية دراسة مقارنة)، 1964، ص.531.

5 . سعد بن عبد الله السير، هيئة الرقابة الشرعية في مصرف الرحجي، المملكة العربية السعودية، 2000، ص.4.

6 . ابراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الادارة العامة ، منشأة المعارف، مصر، 1994، ص.614.

ثانيا: مبادئ ومستلزمات رقابة المشروعية

لكي نساهم في تفعيل دور الرقابة و إنجازها يجب توفر مجموعة من الشروط تتمثل في ما يلي :

1. مراعاة المرونة

ضرورة أن يتسم النظام الرقابي بالمرونة لتسهيل استخدامه و الاستفادة منه ، فالرقابة يجب أن تكون مرنة لتلائم مع كل الظروف و المتغيرات و الخطط المرسومة¹.

2. مراعاة الاعتبارات الاقتصادية

يجب مراعاة نظام رقابي اقتصادي غير مكلف، فالرقابة الناجحة هي التي تحقق الهدف منها بأقل تكلفة ممكنة ولتحقيق ذلك يجب عدم تعدد اجهزة الرقابة وفي اضييق الحدود، و بالقدر الذي يحقق قلة التكاليف و فعالية الرقابة في ظل الالتزام باحكام المشروعية².

3. تفعيل النظام الرقابي

يجب ان يتوفر النظام الرقابي على جل الإمكانيات المادية و البشرية و العلمية اللازمة مع وجوب إجراء الرقابة في جو ملائم ديمقراطي تسود فيه الثقة المتبادلة وثقافة الحوار، كما يجب ان يسود النظام الرقابي على قدر من الجانب الإنساني تكفل كافة الضمانات للهيئات محل الرقابة سواء قانونيا أو إداريا أو قضائيا³.

¹ - بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري: (اجهزة البلدية مالية البلدية الوظيفة البلدية . صلاحيات البلدية الرقابة على البلدية)، د.ه.ط.ن.ت، الجزائر، 2010، ص.39.

² - انور احمد رسلان، مرجع سابق، ص.471.

³ - بوعمران عادل، مرجع سابق، ص.92-93.

الفرع الثاني: أهداف الرقابة

إن المقصود بالرقابة هو التحقق من انجاز العمل الإداري ومنه فإن أهداف الرقابة هي:

أولاً: الأهداف الإدارية

لضمان حسن إدارة و تسيير الهيئات المحلية لنشاطاتها يستوجب أن تفرض عليها الرقابة من طرف السلطة المركزية.

ويتحقق ذلك في حالة نقص الخبرة الإدارية لدى أعضاء الهيئات الإقليمية¹، تخضع أعمال الهيئات الإقليمية لرقابة السلطات المركزية لمنع الإهمال و التقصير وعدم الإسراف في الإنفاق المحلي بما يعود بالسلب على المواطنين المحليين فالرقابة إذا تعد ضرورة ذلك بوصفها وسيلة قانونية مهمة لإلزام الهيئات المحلية باحترام القانون و عدم الخروج على أحكامه².

ثانياً: الأهداف السياسية

تهدف الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات المحلية إلى ضمان و صيانة وحدة الدولة السياسية، لان قيام التنظيم المحلي الإقليمي يؤدي إلى أشخاص لامركزية متعددة إلى جانب شخصية الدولة³.

تعد الرقابة وسيلة في يد السلطة المركزية لمنع حدوث اعتداء الهيئات الإقليمية على وحدة الدولة وصيانتها والمحافظة عليها⁴، تدخل ضمن الأهداف السياسية أيضا حماية حقوق و حريات الأفراد .
قد تعتدي السلطات المحلية على الحقوق و الحريات عندما تقدم الخدمات للمواطنين وذلك بإصدار لوائح الضبط الإداري تحد من الحريات، وهذه الأخيرة تعد خطيرة لأنها تقيد من الحريات والحقوق وتترتب عليها عقوبات لمن يتجرأ على مخالفتها⁵ ، مثال ذلك اللوائح المنظمة للمحلات التجارية و لوائح مراقبة الباعة المتجولين.

1. صالحى عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية و التبعية: (مذكرة ماجستير في القانون ، فرع الدولة و المؤسسات العمومية)، كلية الحقوق ، بن عكنون، الجازر، 2010، ص.59.

2. مزباني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجازري ، (بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون)، كلية الحقوق ، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005، ص.652.

3. صالحى عبد الناصر، مرجع سابق، ص.49.

4. مزباني فريدة، مرجع سابق، ص.352.

5. مرجع نفسه، ص.254.

ولكي تكون هذه اللوائح مطابقة للقواعد القانونية السلطة المركزية لتمارس الرقابة وتتاكد من مشروعية أعمال الإدارة وتحمي الأفراد من تعسفها¹.

ثالثاً: دور الرقابة في بيان مدى التزام الإدارة المحلية لمبدأ المشروعية

يقتضي مبدأ المشروعية أن تكون أعمال السلطات المحلية خاضعة للقانون و أن تمارس صلاحياتها وفقاً لأحكام القانون، بمفهوم المخالفة تكون أعمال الهيئات المحلية مشروعة ما لم تخالف فكرة مبدأ التدرج الهرمي لقواعد المشروعية.

إن السلطة المركزية تحرض على مدى شرعية الأعمال الإدارية من الناحية القانونية و لان مخالفة مبدأ المشروعية يستدعي تدخلها لإصلاحها أو إبطالها أو إلغائها ، إذ أن مبدأ خضوع السلطات الإقليمية للقانون هي الوسيلة الفعالة لاحترام مبدأ المشروعية، فضلاً عن كشف الإنحرافات غير القانونية و محاسبة كل من تجرأ على مخالفة القانون والعمل على احترام و الإلتزام بأحكام النصوص القانونية².

1 . مرجع نفسه، ص.552.

² انور احمد رسلان، المرجع السابق، ص.071.

المبحث الثاني:

نماذج رقابة المشروعية على أعمال الجماعات الإقليمية في القانون المقارن

على الرغم من ضخامة الأعباء و الاختصاصات التي تمارسها المجالس المحلية إلا أنها لا تقوم بتنفيذ أعمالها مباشرة بل تخضع لرقابة¹.

وتعتبر الرقابة على أعمال الجماعات المحلية من أهم الوسائل والضمانات لتحقيق مبدأ المشروعية في أي دولة مما يستوجب خضوع الإدارة المحلية في كل أعمالها و تصرفاتها لأحكام القانون وتختلف كيفية ممارسة الرقابة من دولة إلى دولة أخرى حسب النظام المتبع في تلك الدولة. لكي نوضح هذه الاختلافات، سنقوم بدراسة رقابة المشروعية على أعمال الجماعات المحلية في الأنظمة الغربية (المطلب الأول) و رقابة المشروعية على أعمال الجماعات المحلية في الأنظمة المغاربية (المطلب الثاني).

المطلب الأول رقابة المشروعية على أعمال الجماعات المحلية في الأنظمة الغربية:

إن الرقابة الممارسة على الهيئات اللامركزية هي رقابة متعددة المظاهر والمصادر و قد تجسدت رقابة المشروعية على الإدارة المحلية² في الدول الغربية نموذجين أساسيين هما النموذج الإنجليزي المخفف (الفرع الأول) و النموذج الفرنسي المشدّد³ (الفرع الثاني).

¹ هاني علي الطه راوي، القانون الإداري: (ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دارالثقافة للنشر و التوزيع، مصر، 2009، ص. 012.

² La communauté locale est considérée une image incarnée de l'écart pratique de la décentralisation, son but est de répondre aux besoins qualitatifs de la population locale et la promotion du développement local global à la lumière de l'autonomie accordée aux assemblés locaux

³ - عمر صدوق ، دروس في الهيئات المحلية المقارنة ، الجزائر ، 1988 ، ص 23

الفرع الأول النموذج الإنجليزي

تعتمد بريطانيا في تنظيمها الإداري على المركزية الإدارية¹ واللامركزية الإدارية² وتعتبر من أقدم دول العالم تطبيقاً لنظام الإدارة المحلية حيث أنّ نشأة السلطة المحلية فيها قبل نشأة الدولة ذاتها، ولم تبدأ السلطة المركزية في فرض رقابتها عليها إلاّ منذ أواخر القرن الثامن عشر. إن اختصاصات الإدارة المحلية في إنجلترا تمارس على سبيل الحصر والدقة والوضوح أي بموجب قانون وهو ما أدى إلى عدم التدخل بين اختصاصات ومهام السلطة المركزية والإدارة المحلية³.

أولاً: أسلوب الإدارة المحلية الإنجليزية

يقوم الأسلوب الإنجليزي المحلي على الدعائم الثلاثة وهي:

- (1) تحديد صلاحيات الهيئات المحلية وفقاً لهذا الأسلوب على سبيل الحصر.
- (2) تتمتع السلطات الإدارية اللامركزية في هذا الأسلوب، باستقلال كبير في مباشرة هذه الاختصاصات المحددة لذلك تكون الرقابة الوصائية عليها ضيقة النطاق.
- (3) يقوم النظام الإنجليزي على خاصية عملية واضحة هي أنه في مجال اختصاصات السلطة المحلية يمكن أن تكون ليست موحدة بين جميع هذه الجهات⁴.

ويعود ذلك على أن هذه الهيئات منحت لها استقلال عن السلطة المركزية بقانون خاص بها واستجابة لظروف خاصة لذلك الإقليم وكانت هذه القوانين بطبيعة الحال لا تصدر في وقت واحد، وإنما صدرت متتالية وعلى مدى مئات من السنين، فمدينة لندن مثلاً، منح لها الاستقلال في القرن الحادي عشر بالضبط في عهد وليم الفاتح، لذلك يقال أن النظام الإنجليزي يأخذ بتعدد الأنماط .

¹ المقصود بالمركزية الإدارية: ربط كل المرافق العمومية بمركز موحد ووحيد يتمثل في الدولة مع إمكانية تفويض القيام ببعضها إلى ممثليها على مستوى الوحدات الإقليمية ومعنى آخر تركيز السلطات الإدارية في يد ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة وهم الوزراء.

² اللامركزية الإدارية: هو تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يسمح بتعداد أشخاصها الإدارية على أساس إقليمي، بمعنى أن يخصص في شؤون كل إقليم من أقاليم الدولة وعلى مستوى مصالحه المحلية وبالنسبة لمجموعة الأفراد الذين يرتبطون بهذا الإقليم، جهاز إداري أو شخص معنوي عام محلي من طبيعة هذه المصالح وأكثر إتصالاً بها ومعرفة باحتياجاتها من الحكومة المركزية.

³ بن مشري عبد الحليم، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، عدد 6، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009، ص.105.

⁴ سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري: (تنظيم السلطة الادارية و الادارة المحلية)، الجزء 1، د.م.ج، الاسكندرية، د.س.ن، ص 192

ثانياً: الرقابة الإدارية على أعمال الهيئات المحلية في النظام الإنجليزي

إن الرقابة الممارسة على الهيئات المحلية في النظام الإنجليزي هي رقابة مخففة فالبرلمان البريطاني له الحرية في توسيع صلاحيات الجماعات الإقليمية في أو يضيّقها نظرياً لكنه على المستوى العملي نجد أن البرلمان قلما يتدخل للإنقاص من حرية الهيئات المحلية وهذا يعود إلى ظاهرة طغيان العرف على القانون في النظام البريطاني¹.

(1) يمكن للسلطة المركزية أن تصادق أو تستأذن بالنسبة لبعض تصرفات الهيئات المحلية، لكن هذه الحالة تحدث على سبيل الإستثناء وفي هذا الشأن يتقرب الأسلوب الإنجليزي على الأسلوب الفرنسي ولكن يبقى الفارق كبير وواضح حيث أنه في النظام الإنجليزي استثناء عارض في حين أنه في الأسلوب الفرنسي أصل عام.

يمكن أحيانا أن تتدخل السلطة المركزية في أعمال الجماعات الإقليمية مما لها من سلطة لائحية للهيئات المحلية، فيحق لها بمقتضى ذلك أن تنظم بعض أمور الهيئات المحلية تنظيماً لائحياً، ولكن هذا لكن هذا الأمر لا يحدث ولا يتقرر إلاّ استثناءاً و في أضيق الحدود².

(2) إجراءات التفتيش الذي يهدف إلى التثبت من مدى أداء الخدمات المحلية بكفاية و هو المظهر الحقيقي من مظاهر رقابة الحكومة المركزية على الهيئات المحلية في النظام الإنجليزي ، وهو تفتيش دوري يقوم به ممثلو الوزارات التي لها علاقة بالوحدات المحلية، ويتم التفتيش بإحدى الصورتين إما بوجود مفتش يعمل بمقر الهيئة المحلية مع تبعيته للحكومة المركزية و إما بإرسال مفتشين في أوقات مختلفة ، ويرفع هؤلاء المفتشين تقارير دورية عن كيفية أداء الخدمات و على ضوء هذه التقارير تحدد المعونة التي تقدمها الإدارة المركزية للوحدات المحلية ، وفي حالة وجود خلل في الأعمال التي تقوم بها الإدارة المحلية، ووجود إخفاق في أداء الخدمات تقوم السلطة المركزية بتخفيض الإعانات المالية لها، وتضطر المجالس المحلية إلى رفع نسبة الضريبة المحلية لتعويض النقص المالي.

فرقابة الحكومة المركزية في المملكة المتحدة لها الكثير من الفاعلية على الهيئات المحلية ، وإن كانت هذه الرقابة كما يظهر تأتي بطريقة غير مباشرة³.

¹ مزباني فريدة، مرجع سابق، ص.48

² سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص.302

³ شيهوب مسعود، "المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة"، مجلة الفكر البرلماني، عدد2، 2002، ص.124

فلاحظ أن الرقابة الادارية على الهيئات المحلية في النظام الانجليزي يمتاز بالتخفيف و الليونة ففي كل الحالات تكون الرقابة كاستثناء إلاّ الحالة الأخيرة و هي الرقابة عن طريق التفتيش، التي لاتمس بالاستقلال المحلي بل على العكس تدفع المجموعات المحلية إلى العمل، ونميز بين التي تقوم بواجباتها وبين التي لا تقوم بها، إنّ مثل هذا الأسلوب من الرقابة يضمن الإستقلال المحلي الى حد كبير.

ثالثا: الرقابة القضائية على أعمال الهيئات المحلية في النظام الإنجليزي

يحق للسلطة المركزية أن تقاضي الهيئات المحلية إذ رأت في أعمالها انحرافا عن القانون و لا يرى الفقه في هذه الحالة أنّها مظهر من مظاهر الرقابة قدر ما يرى فيها مظهر من مظاهر الاستقلال، فكون السلطة المركزية تجرد نفسها مضطرة للجوء الى القضاء لتحمل الجهة المحلية على العدول عن أعمالها و تصرفاتها الغير المشروعة، فالرقابة القضائية هي ضمانات الادارة المحلية، فالقضاء هو وحده الذي يتمتع بالسلطة الواسعة في إلغاء القرارات الغير الشرعية¹.

إن القضاء الانجليزي² - العادي - يمارس الرقابة على أعمال الهيئات المحلية في حالة مخالفة القوانين إذا ما قدم طعن أمامه سواء من الأفراد أو الحكومة. هكذا يتسم الأسلوب الإنجليزي في صورته الأولى بتقليص دور السلطة الإدارية في الرقابة ، معتمدا بالأساس على دور القضاء في تصحيح أخطاء المجموعات المحلية مما ترتب عنه استقلال واسع للمجموعات المحلية، التي توصف بالحكومة الذاتية.

رابعا: تراجع الاستقلال المحلي في النظام الإنجليزي

شهدت الإدارة المحلية في انجلترا تراجعا منذ القرن التاسع عشر لصالح السلطات المركزية مما أدى بصورة ملحوظة إلى تخفيض درجة الاستقلال المحلي، يكمن هذا التراجع في ثلاث مستويات :

1 - سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص. 302.

2 - في نظام القضاء الإنجليزي يوجد قضاء واحد في الدولة يشمل إختصاصاته كافة المنازعات سواء قامت بين الأفراد أو بين الادارة و الأفراد إذا تعلقت بأمور إدارية أو مدنية أو تجارية أي القضاء الإنجليزي يأخذ بوحدة القضاء.

- (1) إنشاء هيئات حكومية متخصصة من أجل تحويل بعض المهام الإدارية من السلطات اللامركزية إلى السلطات المركزية.
- (2) ظهور سلطات مختلفة للوزراء على الهيئات المحلية مثل اللوائح الوازرية المفروضة على الجماعات المحلية ، سلطة التصديق اللاحق على الأعمال في المواد الإدارية و المالية ، سلطة الحلول ، إمكانية مخصصة القرار المحلي أمام الوزير إنشاء أجهزة للتفتيش المالي والتقني ، وهو ما أدى إلى ظهور نظام وصاية جديد عن المفهوم الإنجليزي¹.
- (3) استبدال في النظام الإنجليزي الرقابة الإدارية بالرقابة المحلية أي المساعدات التي تمنحها الدولة و التي ازدادت باستمرار لتصل إلى النصف تقريبا من جملة موارد الميزانيات المحلية ، مما يؤدي ذلك أن لسلطة المركزية حق متابعة ومراقبة أوجه صرف الأموال.
- كل هذه التصرفات من السلطة المركزية إتجاه الإدارة المحلية تؤدي إلى الحد من الاستقلال المحلي.

الفرع الثاني النموذج الفرنسي

الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية في فرنسا على الوحدات المحلية وعلى التصرفات الصادرة منها ، أمر يؤدي إلى وزن رقابة المشروعية على درجة كبيرة من الصرامة و الشدة².

فلقد مرّ نظام الرقابة على المجموعات المحلية في النظام الفرنسي بمرحلتين أساسيتين :

تعرف الأولى ، بالرقابة الإدارية الشديدة و التي استمرت إلى غاية صدور قانون 2 مارس 1982³ ، أما المرحلة الثانية تمّ إلغاء الرقابة الإدارية و استبدالها بالرقابة القضائية على الهيئات المحلية .

أولا : الرقابة الإدارية المشددة على الهيئات المحلية في فرنسا

تتمتع السلطة المركزية في هذه المرحلة بجملة من الصلاحيات و الاختصاصات التي تجعلها ليست شريكا للمجموعات المحلية في تسير شؤونها، وإنما في مركز أقوى منها و ذلك يظهر من جملة الآليات التي تستند إليها وهي التصديق، الإلغاء ، الحلول ، والوصاية التقنية⁴.

¹ - بن مشري عبد الحليم، مرجع سابق، ص.601.

² - محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الاداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2007، ص.17.

³ - Loi n°82-213 du 02 Mars 1982 ,relative aux droit et libertés des communes des départements et des régions ,journal officiel de la république française,3 Mars 1982,p 730

⁴ - شيهوب مسعود، مرجع سابق، ص.621.

1- الإذن و التصديق : L'appropriation et l'autorisation

تمتع السلطات المحلية بقدر من الاستقلال في ممارسة نشاطها الإداري، لكن هذا لا يمنع القانون أن يفرض على الوحدات المحلية، ضرورة الحصول على الإذن المسبق من السلطة المركزية بالنسبة إلى بعض الوسائل.

حيث يرى المشرع الفرنسي أن ترك الحرية الكاملة للإدارة المحلية في التصرف فيها أمر قد تترتب عليه نتائج بالغة الخطورة، ذلك أن السلطات المركزية أكثر إدراكا بالمصلحة العامة¹.

فالتصديق يقترب في التطبيق العملي إلى الرخصة المسبقة أو الاعتماد و يؤدي إلى تبعية المجالس المحلية للسلطة المركزية، حيث لا تمارس أعمالها إلا بعد الحصول على الموافقة المسبقة للسلطة الوصائية، فهذا يؤدي في نهاية الأمر إلى ما يسمى بالإدارة المشتركة للشؤون المحلية بين السلطة المركزية و السلطة المحلية .

2 - الإلغاء L'annulation

يعتبر الإلغاء من مظاهر الرقابة المركزية على الإدارة المحلية ، و هو حق تتمتع به السلطة في إلغاء أي قرار تتخذه السلطة المحلية في تسيير شؤون الوحدات المحلية ،سواء من تلقاء نفسها أو استنادا إلى طعن مقدم من له مصلحة ، السلطة المركزية ليس لها حق إصدار قرار مقترن بشرط فاسخ أو واقف بل لها فقط سلطة بإصدار قرار لإلغاء أو تمتنع عن إصداره ، و أيضا لا يمكن أن يكون الإلغاء جزئي ، أي تعديل القرار الصادر من الإدارة المحلية².

فيعتبر الإلغاء أهم أوجه الرقابة الفعّالة التي يمكن للسلطة المركزية أن تباشرها على تصرفات السلطة المحلية.

3- الحلول

تمتع الإدارة المحلية بمجموعة من الاختصاصات لتسيير مرافقها المحلية ، لذا إذا لاحظت السلطة المركزية إهمالا أو امتناعا من السلطة المحلية عن أداء أحد الواجبات المناط بها قانونا ،فتحل السلطة المركزية محل السلطة المحلية في القيام بها ، و الصورة الغالبة لحلول السلطة المركزية في أداء عمل السلطات المحلية

¹ -محمد بكر حسين، مرجع سابق،ص.68.

² - مرجع نفسه،ص.68.

تتمثل أساسا في النفقات الإلزامية و إعادة توازن الميزانية المحلية ، حيث تتدخل بنفسها لإدراج المصاريف الإلزامية و إعادة توازن الميزانية ، يخول إذن الحلول في نهاية الامر التسيير المباشر للشؤون المحلية من قبل السلطة المركزية¹.

ويضاف إلى ما سبق أنه لا وجود لتبرير يدعو الى إعتناق فكرة الحلول المعتمد على النفقات الإلزامية ، لأن النظام الانجليزي يعرف هذه النفقات و مع ذلك لا يأخذ بالحلول .

4- الوصاية التقنية : La tutelle technique

من مظاهر التدخل في الشؤون المحلية ، إجراءات تنفيذ الأعمال التي ابتكرتها الوصاية التقنية التي تتطلب أشكالا نموذجية معينة لإتمام العمل ، فهي إذا بمثابة مجموعة من التصرفات التي تملها السلطة المركزية على الجماعات الإقليمية للسلوك الواجب الإلتباع في التسيير حتى قبل اتخاذ القرار²، فالرقابة على إجراءات التنفيذ يكون في مرحلة التنفيذ وليس في مرحلة إصدار القرار.

ليس كل القرارات التي تصدرها الجماعات المحلية الفرنسية أو التصرفات التي تقوم بها تكون خاضعة للسلطة الوصائية، بل هناك تصرفات قانونية أو مادية محلية قابلة للنفذ دون الحاجة إلى الإذن المسبق أو التصديق أو الوصاية التقنية.

ثانيا: الرقابة القضائية على الهيئات المحلية في فرنسا

لقد إستعاض المشرع الفرنسي عن نظام الوصاية الإدارية المشددة بنظام الرقابة القضائية ، حيث وحد نظام الرقابة الذي يمارس بنفس الطريقة على كل من البلدية والولاية وكذا المؤسسات العمومية، وجعل القضاء هو الوحيد الذي يمكن له إلغاء أعمال وتصرفات الإدارة المحلية الفرنسية المخالفة للقانون .
القضاء الاداري هو المرجع الذي تلجأ إليه جميع السلطات العامة والأفراد على حد سواء للتأكد من الإلتزام بمبدأ المشروعية³، والنظام الفرنسي يأخذ بمبدأ الازدواج القضائي (القضاء الإداري والقضاء العادي).

1 - شيهوب مسعود، مرجع سابق، ص.721.

2 - مرجع نفسه، ص.721.

3 - هاني علي الطه راوي، القانون الاداري : (ماهية القانون الاداري)، دار الثقافة لنشر و التوزيع، عمان، 2009، ص.112.

1- مظاهر التغير من الوصاية الادارية الى الرقابة القضائية :

أ- إلغاء الوصاية الادارية:

لقد استبدل المشرع الفرنسي الرقابة الادارية بالرقابة القضائية حيث تعتبر قرارات المجموعات المحلية بلدية ، ولاية الإقليم نافذة و سارية المفعولة بمجرد نشرها أو تبليغها¹، وعلى السلطة المركزية أن تلجأ إلى القضاء الفرنسي لإلغاء القرارات الغير المشروعة خلال مدة شهرين من تبليغ أو نشر القرار، كما يمكن أيضا للأشخاص الطبيعية الطعن في قرارات الجماعات المحلية².

ب- إلغاء الوصاية المالية:

كانت السلطة المركزية تمارس الوصاية المالية على الميزانية المحلية أما في النظام الحالي يؤول الإختصاص تقدير حسابات الميزانية و الرقابة على تسييرها الى الغرف الجهوية للمحاسبة، وهي هيئات قضائية ، فلم تعد للسلطة المركزية الحق في الحلول المالي من أجل إعادة التوازن للميزانية وإدراج النفقات الإجبارية، إلا في حالة اعدار الغرف الجهوية لمحاسبة المجموعات المحلية بتصحيح الاخطاء الواقعة على الميزانية فإذا انتهت المدة القانونية ولم تقوم هذه الأخيرة بالتصحيح ، فتطلب الغرف الجهوية للمحاسبة من السلطة المركزية التدخل لتصحيح الخلل.

إذن السلطة المركزية في النظام الفرنسي لا تتدخل في الميزانية المالية المحلية إلا في الحالات الاستثنائية³.

¹ - Art 1 « Les articles prit par les autorités communales sont exécutoire de plien droit des qu'à a été procédé a leur publication ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au Représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement »
LOI n° 82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercices du contrôle administratif sur les actes des autorités communales départementales et régionales.

² - شيهوب مسعود، مرجع سابق، ص.821.

³ - بن مشري عبد الحليم، مرجع سابق، ص.011.

2 - آليات الرقابة القضائية في النظام الفرنسي :

أ- الدعوى المباشرة:

في هذه الحالة الفرد أي المدعي يخاصم قرار ضبط يعتبر غير مشروع ويدعى بدعوى تجاوز السلطة امام المحكمة المختصة اقليميا.

ب- الدفع أمام القضاء الاداري:

يحدث أحيانا في مجرى النزاع أيا كان أجنبيا عن نطاق الضبط ، أن تطرح على القاضي الإداري دعوى مسألة تقدير الشرعية عمل الضبط المطروح عليه في الدعوى الاصلية أمام المحكمة الإدارية¹

ج- الدعوى الفرعية :

بمناسبة دعوى مرفوعة إلى القاضي الجنائي أو غير الجنائي، أثيرت مسألة أولية بتقدير مشروعية عمل الضبط، يوقف القاضي الدعوى إلى حين الفصل القاضي الاداري في مشروعية التصرف المادي أو القانوني، أي القاضي في هذه الدعوى أرجع المسألة الأولية للقضاء الاداري².

نجد أن المشرع الفرنسي تنازل عن الرقابة الادارية المشددة على الجماعات المحلية و منح لها الاستقلال لصالح الرقابة القضائية فبموجب القانون 02 مارس 1982، و جعل القضاء الاداري هو المسؤول الوحيد على إلغاء الأعمال الغير المشروعة³.

¹ - حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الاداري : (د ارسه مقارنة فرنسا ومصر ومبادئ الشريعة الاسلامية)، د.م.ج، الاسكندرية، د.س.ن، ص.562.

² - مرجع نفسه، ص.265.

³ - MARTINE LOMBARD, Gilles Dumon : (Droit Administratif), 5eme E, Dalloz, 2000, p152

المطلب الثاني رقابة المشروعية على أعمال الجماعات الإقليمية في الأنظمة المغاربية:

تأخذ جميع دول المغرب العربي على إختلاف أنظمتها السياسية بنظام الإدارة المحلية، وهي عبارة عن مجموعة من الاجهزة و الوحدات الادارية الموجودة في الدولة و التي تكون في المستوى الاقليمي من الحكومة الوطنية في الدولة الموحدة ، مع منحها الشخصية المعنوية و سلطة إدارة مرافقها المحلية باستقلال الاداري و المحلي ،لكن هذا الاستقلال ليس مطلق بل تبقى تابعة لسلطات أخرى تراقب أعمالها ومدى مشروعيتها وهذا ما يتضح من خلال دراسة نموذجين لدول المغرب العربي ،النموذج التونسي في (الفرع الاول) والنموذج المغربي في (الفرع الثاني).

الفرع الاول: النموذج التونسي

تجسّد الجماعات اللامركزية الادارية في تونس وفق الفصل 131 من الدستور أساسا في البلديات والولايات توجد في تونس 24 محافظة تظم مناطق حضرية و ريفية ، ويرأس المحافظات المحافظون الذين تعينهم الحكومة المركزية ويضم المجلس التشريفي في المحافظة أعضاء معينين ، علاوة على رؤساء المجالس البلدية المحلية ، ويبلغ عدد المجالس البلدية 257 مجلسا.

أولا: الحكم المحلي في تونس

ينص القانون الأساسي رقم 11 المؤرخ في 4 فيفري 1989 المتعلق بالولاية، بأنها تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي حيث ينص الفصل الأول على "الولاية دائرة ترابية للدولة وهي علاوة على ذلك جماعة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويدير شؤونها مجلس جمهوري وتخضع لإشراف وزير الداخلية"¹.

كما جاء في الفصل الأول من القانون الأساسي للبلديات رقم 25 لسنة 1969 المعدل سنة 1993 بأن: "البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي"².

من خلال النصوص القانونية نستنتج أن المشرع التونسي لم يعطي مفهوم دقيق للامركزية الإدارية بل أشار إلى العناصر المكونة لها¹.

¹ - الفصل الاول من القانون الأساسي رقم 11، المؤرخ في 4 فيفري 1989، المتعلق بالولاية.

² - الفصل الاول من القانون الأساسي، عدد 33 لسنة 1975، مؤرخ في 14 ماي 1975، يتعلق بإصدار القانون الاساسي للبلديات.

يعتبر التنظيم البلدي الأكثر قربا من تكريس اللامركزية الترابية في النظام الإداري التونسي وهو تنظيم قديم نسبيا حيث يعود إحداث أول بلدية في أواسط القرن التاسع عشر حين وقوع أحداث بلدية تونس.

ثانيا: مظاهر الرقابة الإدارية على أعمال المجالس البلدية:

نص المشرع التونسي على البطلان المطلق في الفصل 23 ثم أتبعه بالبطلان النسبي في الفصل 24، ثم المصادقة الصريحة في الفصل 25 وأخيرا المصادقة الضمنية في الفصل 92.

1. المصادقة الضمنية:

بالعودة إلى الفصل 29 من القانون الأساسي للبلديات التونسي أقر هذا الأخير أن المداولات تعد نافذة المفعول وجوبا بعد 15 يوم من إيداعها بمركز الولاية ، غير أنه يمكن للوالي إيقاف تنفيذ المداولات إذا كانت تدخل تحت الفصل 23 و 24 أي في حالة البطلان المطلق و النسبي ، لذلك نلاحظ أن المشرع التونسي أقر بالقاعدة العامة والتي مفادها سريان مفعول المداولات بعد 15 يوم من إيداعها في الولاية ما لم يثبت خلاف ذلك².

2. المصادقة الصريحة:

أقر الفصل 25 من القانون الأساسي للبلديات التونسي أن المداولات المحددة حصرا ضمن مشمول النص لا تنفذ إلا إذا صادقت عليها السلطة المركزية ، و ذكر إحدى عشر حالة و هي :

- ميزانية البلدية .
- التفويت والتعويض في العقارات.
- شروط عقود الكراء التي تتجاوز مدتها السنتين.
- الصلح الذي يفوق مبلغه مقدار يحدد بأمر.
- تحويل عنوان بلدية.

¹ - كواشي عتيقة، اللامركزية الادارية في الدول المغاربية دراسة تحليلية مقارنة، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية والاقليمية)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قصدي مبراح، ورقلة، 2011، ص.851.

² - بوضياف عمار، "الرقابة الادارية على المداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري و التونسي"، مجلة الاجتهاد القضائي، ع6، جامعة العربي التبسي، تبسة، 2009، ص.91.

- تسمية لأنهج والساحات العامة والفضاءات الرياضية والشبابية.
- ترتيب أجزاء الملك العمومي البلدي من أنهج وساحات عمومية ومساحات خضراء وكذلك وضع وتغيير تصنيف الطرقات العمومية.
- صيغ ومشاريع التعاون بين البلديات.
- تدخل البلديات باستقلال المباشر أو بمساهمة في رأسمال المؤسسات الصناعية والتجارية.
- الترتيب العامة.
- علاقات التوأمة و التعاون¹.

فالمشروع التونسي فصل حالات المصادقة الصريحة فنجد هذه الحالات بعضها يتضمن مسائل مالية والبعض يتعلق بالتسمية النهج أو تنظيم الطرق أو ترتيب أجزاء الملك العام ، أو روابط التعاون.

3 - البطلان المطلق :

يكون البطلان المطلق في ثلاث حالات و هي:

- **المداولات التي تتناول موضوعا خارج اختصاص المجلس:** هذا يعني أن المجلس لا يمكنه أن يتداول حول أمر يخص مجال الدفاع أو الخارجية أو قطاع العدالة أو المالية ذكرها المشروع التونسي.
- **المداولات التي تخالف الدستور أو القانون:** وهذا يقتضي عدم مخالفة مضمونها لنص الدستور أو القانون حماية لمبدأ المشروعية وتكريسا لدولة القانون، حسب الفصل 23 من القانون الأساسي للبلديات التونسي.
- **المداولات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية:** إن اجتماع المجلس البلدي في القانون التونسي محدد من حيث المكان والزمان ومحكوم بإجراءات، فإذا اجتمع أعضاء المجلس خارج المكان مثلا تبطل المداولة بقوة القانون حسب الفصل 23 من القانون الأساسي للبلديات التونسي².

¹ - بوضياف عمار، "الوصاية عللاعمال المجالس البلدية في الدول المغربالعربي"، المجلة الاكاديمية للبحث القانوني، ع1، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2010، ص.8.

² - بوضياف عمار، "الرقابة الادارية على المداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري و التونسي"، مرجع سابق، ص.21.

أما أداة البطلان تكون عن طريق قرار صادر عن والي الولاية المعنية التي توجد البلدية في نطاقها الجغرافي و يمارس الوالي سلطة البطلان المطلق من تلقاء نفسه و هو ما تأكد في الفصل 23.

4 - البطلان النسبي :

نص المشرع التونسي على حالة البطلان النسبي في الفصل 24 من القانون الأساسي للبلديات التونسي، إذ يكون البطلان النسبي في حالة تداول أعضاء المجلس البلدي حول أمر يعينهم بصفة شخصية أو كوكلاء أي يمثلون أشخاص خارج المجلس البلدي لأنه قد يمكن المنتخب بهذا السلوك يكون قد فقد حياده و استعمل صفته لتحقيق أغراضه الشخصية ، ويكون إلغاء المداولة عن طريق الوالي وهو ما نص عليه الفصل 24 الفقرة 2 من القانون الأساسي للبلديات التونسي ، والمدة المقررة للوالي لممارسة سلطة إلغاء المداولة هي 15 يوم من ايداع نسخة من محضر مداولة المجلس البلدي بمركز الولاية¹.

نستنتج أن الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية مكفولة في القانون التونسي وباعتبار الوالي هو الذي يمثل السلطة المركزية هو من يتولى ممارسة الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية، وتكون الرقابة عن طريق المصادقة الضمنية والصريحة والبطلان المطلق والنسبي.

¹ - مرجع نفسه، ص.22.

الفرع الثاني: النموذج المغربي

اعتبرت اللامركزية الادارية منذ السنوات الاولى للاستقلال، واحدة من أكبر القضايا التي شغلت اهتمام مختلف الحكومات المغربية المتعاقبة تحت إشراف المؤسسة الملكية، و بهدف تعميق مسلسل اللامركزية والتنمية المحلية، تم اعتماد ميثاق جماعي جديد سنة 2002 وهو القانون رقم 00¹/78 حيث يركز هذا القانون على تطوير نظامي لامركزية الترابية وعدم التركيز و تجسيد قيم ومبادئ الديمقراطية المحلية.

أولاً: الحكم المحلي في المغرب:

المادة الأولى من قانون تنظيم الجهات رقم 96-47² الصادر في 2 أفريل 1997 "تعتبر الجهات جماعات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي واختصاصات تقريرية...³". كما جاء في الباب الأول فصل فريد، أحكام عامة في المادة الأولى والتي تنص على أن "الجماعات هي وحدات ترابية داخلية في الحكم القانون العام تتمتع بالشخصية المعنوية الاستقلال المالي" (الميثاق الجماعي).

كما جاء في القانون 00⁴/79، الباب الأول، فصل فريد، في المادة الأولى والتي تنص على أن: "العمالات والأقاليم جماعات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"⁵. نلاحظ أن المشرع المغربي لم يفصح صراحة عن اللامركزية الإدارية صراحة في الميثاق الجماعي 78/00 وقانون العملات والأقاليم رقم 79/00 وقانون الجهات رقم 96-47، حيث اكتفى فقط بذكر العناصر المكونة لها.

¹ - ظهير شريف رقم 297.02.1، صادر في 25 رجب 3 (1423 أكتوبر 2002)، بتنفيذ قانون رقم 00.78، المتعلق بالميثاق الجماعي، ج.ر.ج.ت عدد 5058، بتاريخ 21 نوفمبر 2002.

² - ظهير شريف رقم 84.97.1، صادر في 23 من ذي القعدة 1417، بتنفيذ قانون رقم 96-47، المتعلق بالتنظيم العملات والأقاليم، الصادر بتاريخ 24 ذي القعدة (3 أبريل 1979).

³ - المادة 01، مرجع نفسه.

⁴ - ظهير شريف رقم 269.02.1، صادر في 25 من رجب 3 (1423 أكتوبر 2002)، بتنفيذ قانون رقم 00.79، المتعلق بالتنظيم العملات والأقاليم.

⁵ - المادة 01، الباب الاول، فصل فريد، مرجع نفسه.

ثانيا : مظاهر الرقابة الادارية على المجالس البلدية

أدرج المشرع المغربي مظاهر الرقابة على المجالس البلدية على النحو التالي: المصادقة الصريحة فيالمادة 69، ثم المصادقة الضمنية بموجب المادة 72، فالبطلان المطلق في المادة 74، و اخيرا البطلان النسبي في المادة 75 من الميثاق الجماعي 87/00.

1- المصادقة الصريحة:

حصر المشرع المغربي حالات التي يجب المصادقة الصريحة عليها و هي 13 حالة و هي :

- الميزانية والحسابات الخصوصية والحسابات الادارية.
- فتح إعتمادات جديدة ورفع مبالغ ورفع إعتمادات وتحويلات من فصل الى فصل.
- تحديد سعر الرسوم والحقوق المختلفة.
- إحداث المرافق العمومية الجماعية وطرق تديرها.
- الإفتراضات والضمانات.
- إحداث مقاولات وشركات اقتصاد المختلطة أو المساهمة فيها.
- اتفاقيات التعاون والشراكة.
- اتفاقيات التعاون اللامركزية والتوأمة مع الجماعات المحلية الاجنبية.
- الاقتناءات والتفويتات والمبادلات وباقي المعاملات الاخرى المتعلقة بالملك الخاص الجماعي.
- إحتلال الملك العمومي مؤقتا بإقامة البناء.
- عقود الإيجار التي لا تتجاوز مدتها عشر سنوات.
- تسمية الساحات والطرق العمومية.
- إحداث أو حذف أو تبديل أماكن الاسواق القروية أو تاريخ إقامتها¹.

¹ - المادة 69 من الميثاق الجماعي 00.78، مرجع سابق.

2- المصادقة الضمنية:

لقد نص المشرع المغربي على المصادقة الضمنية في المادة 72 من الميثاق الجماعي 00/78، طبقاً لهذه المادة فإن رئيس المجلس الجماعي و خلال مدة 15 يوماً الموالية لإختتام الدورة ملزم بإحالة كل القرارات التي إتخذها المجلس الجماعي للسلطة الادارية المختصة و تكون قابلة للتنفيذ خارج حالات الالغاء المطلق و النسبي، فالقاعدة العامة في التشريع المغربي هي أنّ سريان المداولة كأصل عام مالم تكون ضمن الحالات البطلان المطلق اوالنسبي¹.

3- البطلان المطلق:

لقد نص المشرع المغربي على البطلان المطلق في المادة 74 من الميثاق الجماعي 00.78 فطبقاً لهذه المادة حالات البطلان المطلق هي:

- المداولات التي تتناول موضوعاً خارج اختصاصات المجلس.
- المداولات التي تخالف القانون أو الترتيب (التنظيم)
- المداولات التي تتم خارج الإجتماعات القانونية².

4- البطلان النسبي

لقد ورد ذكر حالة البطلان النسبي للمداولة المجلس الشعبي البلدي في المادة 75 من ميثاق الجماعي المغربي، سبب الالغاء يتمثل في التداول أعضاء المجلس البلدي حول أمر يعينهم بصفة شخصية أو كوكلاء أي يمثلون أشخاصاً خارج المجلس البلدي، ومدة الالغاء حدّد للوالي مدة شهرين للوالي لممارسة ذات السلطة و هو ما اكدته الفقرة الثانية من المادة 75³.

5- الحلول

يحق للسلطة المركزية الحلول محل المجلس البلدي عند امتناع رئيسه أو اهماله أثناء قيامه بالأعمال المخولة له بموجب القوانين والأنظمة المعمول بها⁴.

1 - بوضياف عمار، الوصاية على الاعمال المجالس البلدية في الدول المغرب العربي، مرجع سابق، ص.7.

2 - مرجع نفسه، ص.10.

3 - بوضياف عمار المرجع السابق، ص.11.

4 المادة 70 من قانون 00.79، مرجع سابق.

خلاصة الفصل الأول

تأسيسا على ما تقدمنا فإن دولة القانون تبدأ بتكريس مبدأ المشروعية على أرض الواقع على نحو يلزم كل هيئات الدولة بمراعاة حكم القانون في نشاطاتها و تصرفاتها و في علاقاتها المختلفة، إذ ما الفائدة أن ينظم القانون علاقات و روابط الافراد و تتحرر هيئات الدولة من الخضوع إليه، و مقتضى هذا الخضوع يتمثل مطابقة أعمال الإدارة للقواعد القانونية التي يتكون منها النظام القانوني للدولة بتدرّجه المعروف، حيث تقف القواعد الدستورية على قمة النظام القانوني بوصفها أداة تعبير عن إرادة السلطة التأسيسية القائمة بوضع الدستور، وتلي المعاهدات الدولية ثم القواعد التشريعية ثم العرف وفي الأخير المبادئ العامة للقانون.

يلزم لتحقيق خضوع سلطات الدولة لمبدأ المشروعية تنظيم حماية مناسبة للقواعد التي تقيدها في أداء وظيفتها، فيجب فرض رقابة على مشروعية أعمالها لهذا تظهر أهميتها لإجبار الإدارة على إحترام مبدأ المشروعية، وبوضع المشرع تحت تصرف الافراد وسائل الرقابة الكافية لإجبار السلطات العامة على احترامه.

فرقابة المشروعية تكمن في مدى مطابقة العمل الإداري للقواعد القانونية السائدة في تلك الدولة وتأخذ بهذه الرقابة معظم الدول لكن تختلف مظاهرها من دولة إلى أخرى ، فالدول الغربية تأخذ بالنظام الرقابة القضائية على أعمال الجماعات المحلية او الإقليمية ، في حين أن الدول المغاربية تأخذ بنظام الرقابة الإدارية المشددة كأصل والرقابة القضائية كاستثناء.

الفصل الثاني

آليات الرقابة على أعمال الهيئات التنفيذية

للجماعات المحلية

لتكريس دولة القانون يستوجب أن تخضع الجماعات الإقليمية للرقابة لضمان عدم خروجها على أحكام القوانين.

بالرجوع إلى أحكام قانون البلدية 10¹/11 وقانون الولاية 07/12² نجد أن المشرع الجزائري قد اخضع أعمال البلديات و الولايات لرقابة السلطة المركزية، وهذه الرقابة تتخذ عدة أشكال منها الرقابة الوصائية التي تعد من أهم أنواع الرقابة التي تمارسها السلطات الوصائية على المجالس المنتخبة لفحص مشروعية القرارات المتخذة من قبلها ومطابقتها أو عدم مطابقتها للنصوص والقوانين المعمول بها، وهذه الوصاية التي تمارسها السلطة الوصية على أعمال الجماعات المحلية مستهدفاً بذلك حماية الصالح العام واحترام مبدأ المشروعية من خلال فرض القوانين (المبحث الأول).

إلى جانب الرقابة الوصائية نجد وجود رقابة قضائية تمارس على أعمال المجالس المحلية المنتخبة والتي تسند إلى السلطة القضائية من اجل رقابة مشروعية أعمالها (المبحث الثاني)، ليضيف المشرع الجزائري رقابة أخرى ألا وهي رقابة مجلس المحاسبة، باعتبار أن أموال الجماعات الإقليمية هي أموال عمومية وبهدف حماية أموالها من التبذير والإهمال والحرص على استعماله بما يحقق المصلحة العامة أخضعها القانون لرقابة مجلس المحاسبة (المبحث الثالث).

¹ - قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد37، صادر في 30-70-2011.

² - قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري سنة 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.د.ش عدد 12، صادر في 92-20-2102.

المبحث الأول:

الرقابة الوصائية

تعد الرقابة آلية قانونية يتعين تفعيلها وتعميمها على مختلف هياكل الدولة ومؤسساتها وأجهزتها الرسمية وهيكلها المنتخبة، وبالتالي وجب إخضاع أعمال المجالس المحلية المنتخبة إلى رقابة وصاية تمارسها الهيئات الإدارية المركزية¹.

الوصاية الإدارية هي مجموعة السلطات التي يمنحها القانون للسلطة الوصائية لمراقبة أعمال المجالس المحلية بغية تحقيق مشروعية أعمالها وعدم تعارضها مع المصلحة العامة، بما يعود بالنفع على كافة الأطراف بما فيها المجلس الخاضع لنظام الوصاية² (المطلب الأول).

إذا كانت الغاية من الوصاية ضمان حماية مبدأ المشروعية وحماية المصلحة العامة والسهر على تطبيق القوانين الجاري العمل بها غير أن هذه الوصاية ليست مطلقة بل هي مقيدة، محدودة في الحالات المتضمنة في النص القانوني المؤطر لعمل الجماعات المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول صور الوصاية الإدارية على أعمال المجالس المحلية:

أعطى المشرع الجزائري للجماعات الإقليمية سلطات واسعة فيما يتعلق بتسيير الشأن المحلي، لهذا السبب ومن أجل منع انحراف استعمال الهيئات الإدارية اللامركزية لسلطاتها، خول للإدارة المركزية ممارسة الرقابة على أعمال الهيئات الإدارية اللامركزية.

وتتخذ هذه الرقابة عدة أشكال منها سلطة المصادقة على أعمال المجالس المحلية (الفرع الأول)، قيام السلطات الوصائية ببطان مداولات المجالس المحلية (الفرع الثاني)، وحلول السلطات المركزية محل الجماعات الإقليمية (الفرع الثالث).

¹ . بوضيف عمار، الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي: (الجزائر، تونس، المغرب)، مرجع سابق، ص.10.

² . بوضيف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر: (بين النظرية والتطبيق)، ج. ن. ت، الجزائر، 2010، ص.942.

الفرع الأول: رقابة المصادقة

التصديق هو تقنية بمقتضاها تتولى السلطة الوصية التي تعمل بحسب سلطات محددة عهدت إليها بموجب القانون الإعلان عن أن القرار الصادر عن المجالس المحلية يمكن أن يرتب آثاره ما لم يخرق أي قاعدة قانونية وعدم تعارضه مع الصالح العام¹، وما يثار حول إجراء التصديق هو اختلاف الفقهاء حول الطبيعة القانونية لسلطة التصديق (أولا) وبالرجوع لأحكام قانون البلدية والولاية نجد أن مداوات المجالس الشعبية المحلية تخضع للمصادقة بحسب ما نص عليه القانون (ثانيا).

أولا: الطبيعة القانونية للتصديق

يرى الاتجاه الأول أن التصديق مجرد إجراء لاحق لقرار سابق منفصل عنه صادر عن إرادة مستقلة، فقرار الهيئات المحلية قبل التصديق عليه قابل للتنفيذ بذاته وليس التصديق هو الذي يناط به تحقيق ذلك والقرار المصادق عليه ينسب للهيئات المحلية الذي أصدرته، وهو من الناحية القانونية قرار كامل قانونا وكل ما فعلته السلطة الوصية هو أنها قالت "لا مانع عندي"².
على خلاف الاتجاه الثاني الذي يرى أن التصديق عمل إداري موحد إذ انه بموجب التصديق يتم إشراك سلطة الوصاية في صناعة العمل الإداري³.

ثانيا: مظاهر رقابة التصديق

باستقراء قانون البلدية 10-11 وقانون الولاية 07-12 يظهر نوعين من التصديق هما التصديق الصريح والتصديق الضمني.

1. التصديق الضمني :

القاعدة العامة أن أعمال المجالس المحلية الصادرة في نطاق المشروعية قابلة للتنفيذ دون حاجة إلى موافقة السلطة الوصية، فتتخذ بقوة القانون مداوات المجالس الشعبية المحلية بعد مضي 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية.

¹ . بوعمران عادل، مرجع سابق، ص. 501.

² . بوعمران عادل المرجع السابق، ص. 601.

³ . المرجع نفسه، ص. 601.

الفرع الثاني: سلطة الإلغاء

على خلاف التصديق، الإلغاء هو التقنية الوحيدة التي تراقب مدى مشروعية أعمال المجالس المحلية المنتخبة¹ وسنبين مفهوم سلطة الإلغاء (أولا) وصور الإلغاء (ثانيا).

أولا: مفهوم سلطة الإلغاء

الإلغاء هو إجراء يتم في أطر قانونية وزمنية محددة، يمكن لجهة الوصاية من خلاله بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانونا أن تلغي قرار صادرا عن جهة لامركزية نتيجة مخالفته لقاعدة قانونية أو لمساسه بمصلحة عامة² وهي إبطال لبعض القرارات الصادرة عن الجماعات الإقليمية إذا ثبت مخالفتها للمشروعية.

ثانيا: صور إقرار بطلان المداولات:

سلطة إلغاء مداولات المجالس المحلية المنتخبة تأخذ مظهرين هما البطلان المطلق والبطلان النسبي.

1- المداولات الباطلة بطلانا مطلقا:

- تعد مداولات المجالس الشعبية المحلية باطلة بقوة القانون حسب المادة 59 من قانون البلدية 11-10 والمادة 53 من قانون الولاية 12-07:
- إذا اتخذت خرقا للدستور أو كانت غير المطابقة للقوانين والتنظيمات: حماية لمبدأ المشروعية يقتضي عدم مخالفة نص الدستور أو القانون والتنظيم³.
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها: تكون المداولة مخالفة لمبدأ المشروعية إذا مست برموز الدولة وشعاراتها وخلاف ذلك ألزم القانون لجهات المداولة احترام كل ما يرمز بالدولة والمحافظة عليها.
- المداولات غير المحررة باللغة العربية: لا يجوز لجهة المداولة أن تحرر مداولاتها بغير اللغة الرسمية الوطنية وإلا اعتبرت باطلة.

¹ - بوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08-90، أداة للديمقراطية المبدأ والتطبيق، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2005، ص.602.

² - بكر القباني، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، مصر، 1985، ص.461.

³ - بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، ج.ن.ت، الجزائر، 2012، ص.333.

- المداولات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصات المجلس: لا يجوز للمجلس إن يتناول موضوعا يتعلق مثلا بمجال الدفاع أو قطاع العدالة أو المالية بالتالي يجب أن تكون اجتماعاتها ذات صلة بالاختصاصات الموكلة لها دون تجاوز حدود صلاحياته¹.
- المداولات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية: إذا عقد أعضاء المجلس اجتماعات خارج أطرها الرسمية يؤدي بالضرورة إلى بطلان المداولة بقوة القانون².
- المداولات المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي، إذا عقدت المداولة خارج المقر الرسمي تبطل المداولة بصفة مطلقة.
- نلاحظ بخصوص هذه المداولات أنها متشابهة في قانون البلدية والولاية إلا أن المداولات الثلاثة الأخيرة تخصبها قانون الولاية فقط طبقا لنص المادة 59 السالفة الذكر.
- كما نلاحظ أن المشرع لم يقيد الوالي بمدة معينة لإصدار قرار معطل بإلغاء المداولة باعتبار أن هذه المداولات باطلة بقوة القانون³.

2- المداولات الباطلة بطلانا نسبيا :

تكون قابلة للبطلان مداولات المجالس الشعبية المحلية التي يشترك فيها أعضاء المجلس وكانت لهم مصلحة فيها سواء باسمهم الشخصي أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو باعتبارهم كوكلاء⁴ والحكمة من إبطال هذا النوع من المداولات واضحة حتى يحافظ المشرع على مصداقية المجلس ومكانته وسط المنتخبين⁵.

¹ - بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر: (بين النظرية والتطبيق)، مرجع سابق، ص.252.

² - بوعمران عادل، مرجع سابق، ص.111.

³ - تنص المادة 59 من قانون البلديات 10.11 في فقرته الأخيرة "..... يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار".

⁴ - المادة 60 من قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق. والمادة 56 من قانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

⁵ - صالح عبد الناصر، مرجع سابق، ص.431.

الفرع الثالث سلطة الحلول

سلطة الحلول هو قيام السلطة الوصية بأداء عمل هو أصلا من اختصاص الهيئات الإدارية الإقليمية التي رفضت أو أهملت القيام به وبما أن سلطة الحلول تعد إجراء استثنائي فيجب أن تتوفر على شروط معينة (أولا)، يعتبر الحلول أخطر أنواع الرقابة التي تمارسها السلطة الوصية وأشدها تأثيرا على حرية واستقلال المجالس المحلية¹ بحيث تم إعمالها في مجالات محددة (ثانيا).

أولا: شروط ممارسة سلطة الحلول

تمارس رقابة الحلول بشروط من بينها:

- في حالة وجود نص صريح يلزم المجلس بقيام بهذا العمل.
- في حالة امتناع المجلس البلدي القيام بهذا العمل مع العلم إن الامتناع غير مشروع.
- اعدار المجلس الشعبي البلدي بضرورة تنفيذ الالتزام.

ثانيا: حالات الحلول

تحل سلطة الوصاية محل الجماعات المحلية في حالات محددة حصرا، وتتمثل هذه الحالات في:

1- الحلول الإداري :

الحلول الإداري ينفرد به قانون البلدية فقط، وقد نصت عليها المواد التالية 100 و 102 من قانون البلدية 10 - 11 تنص المادة 100 على ما يلي " يمكن الوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية او بعضها، كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولاسيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية"².

تبين المادة أعلاه انه في حالة تقاعس البلدية او عدم اتخاذ إجراءات معينة للمحافظة على السكينة العامة وعلى ديمومة المرفق العام يتدخل الوالي من تلقاء نفسه ويتخذ كافة الإجراءات المناسبة للحفاظ على النظام العام.

¹ -VIENES (CLAUDE HENRI) : le pouvoir des substitutions R D P, paris, 1960, pp 754-760.

² - قانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

أما المادة 101 من قانون البلدية توضح انه في حالة امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له قانونا، فيحل الوالي محله تلقائيا بعد انقضاء الآجال المحددة للإعذار¹.

2- الحلول المالي :

تم إقراره بموجب المواد 102، 184، 186 من قانون البلدية 10-11 وبموجب المادتين 168 و169 من قانون الولاية 07-12.

المادة 102 تناولت انه في حالة عدم تصويت المجلس الشعبي البلدي على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس، فانه يقوم الوالي باستدعاء أعضاء المجلس في دورة غير عادية للمصادقة عليها بشرط انقضاء الفترة القانونية للمصادقة عليها، إلا انه عدم التوصل إلى المصادقة عليها في هذه الدورة يضبطها الوالي نهائيا طبقا لنص المادة 186 من قانون البلدية.

أما في حالة ما إذا عرفت ميزانية البلدية عجز، فانه يستوجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ كافة التدابير اللازمة للقضاء على هذا العجز والعمل على ضمان توازن الميزانية، فإذا لم يتخذ هذه الإجراءات، يقوم الوالي باتخاذها ويأذن بامتصاص العجز على سنتين أو أكثر (المادة 184 من القانون المدني).

عالج كذلك قانون الولاية سلطة الحلول من خلال المادتين 168، 169 والتي تمارس من طرف وزير الداخلية.

في حالة عدم المصادقة على الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، فان الوالي يقوم باستدعاء هذا الأخير في دورة غير عادية للمصادقة على الميزانية وفي حالة عدم المصادقة عليها في هذه الدورة يقوم وزير الداخلية بضبطها.

كذلك في حالة وجود عجز في ميزانية الولاية يقوم الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية بكافة الإجراءات الضرورية لامتناس هذا العجز خلال سنتين أو أكثر وهذا في حالة عدم اتخاذها من طرف المجلس الشعبي الولائي طبقا لنص المادة 169 من قانون الولاية.

¹ - المرجع نفسه.

المطلب الثاني حدود ممارسة الرقابة الوصائية:

حماية لمبدأ استقلال الهيئات الإقليمية فان السلطة الوصية ليست حرة في ممارستها للوصاية الإدارية إنما هناك حدود يجب مراعاتها واحترامها¹، من بينها احترام والتقييد بالنص القانوني (الفرع الأول) وحق لجوء الهيئات الإدارية الإقليمية إلى القضاء (الفرع الثاني) وهناك شرط آخر يجب أن تتقيد به ويتعلق باحترام إجراءات الرقابة (الفرع الثاني).

الفرع الأول القيد المتعلق بالنص القانوني:

تعد الوصاية استثناء على الأصل العام، هذا يعني أن السلطة المركزية لا يمكن لها ممارسة الرقابة على أعمال المجالس المحلية المنتخبة إلا بناء على نص قانوني ذلك تكريسا لاستقلال الهيئات الإدارية للامركزية.

وتطبيقا لقاعدة مفادها "لا وصاية إلا لنص" بمعنى أن مجالات الرقابة الوصائية لا بد أن تكون محددة على سبيل الحصر في القانون²، بهدف حماية مداوات المجالس المحلية وتحقيق استقلالها.

فقد اشترط المشرع الجزائري على السلطة الوصائية حين ممارستها للرقابة أن تتقيد بالنص القانوني مثال ذلك نجد أن رقابة الإلغاء لا تمارس إلا بنص قانوني، إذ أن سلامة القرار الإداري متضمن بسيادة مبدأ المشروعية، بالرغم من أن الإلغاء عبارة عن قرار إداري، فيشترط أن يكون في ظل نص قانوني يقر بجواز العمل به من جهة، ومن جهة أخرى نجد أن سلطة الإلغاء هي جزء من الوصاية الإدارية وهذه مفادها انه "لا وصاية إلا بنص ولا وصاية خارج النص"³.

كما أن سلطة الحل لا تمارس إلا بنص قانوني صريح وبالتالي لا يجوز ممارسة الحل إلا في المجالات التي يحددها القانون.

خلاصة القول نستشف أن المشرع قيد السلطة الوصية حين ممارستها لرقابة الإلغاء وسلطة الحل والهدف من ذلك ضمان وحماية المجالس المحلية من تعسف سلطة الوصاية.

¹ - صالحى عبد الناصر، مرجع سابق، ص. 79.

² - عوايدي عمار، القانون الإداري (النظام الإداري)، د.م.ج، بن عكنون، الجزائر، 2000، ص. 642.

³ - بوعمران عادل، مرجع سابق، ص. 311.

الفرع الثاني: الضمانة الإدارية والقضائية

تخضع أعمال الهيئات الإدارية الإقليمية لرقابة السلطة الوصائية ولكونها استثنائية يجب أن تكون في حدود القانون لكي لا تهدر باستقلال المجالس المحلية، وتكون المجالس المحلية مسؤولة عن القرارات التي تصدرها وتمت المصادقة عليها، لكن يمكن تقرير مسؤولية السلطة الوصائية إذا تجاوزت حدود ممارسة الرقابة¹.

إذ منح المشرع للمجالس المحلية حق رفع التظلم ضد قرارات السلطة الوصاية (أولا) وبإمكانها أيضا تقديم طعن قضائي (ثانيا).

أولا: الضمانة الإدارية

حفاظا على استقلال المجالس المحلية منح المشرع الجزائري لرئيس المجلس الشعبي البلدي حق رفع تظلم إداري إلى الرئيس الإداري ممثلا للسلطة الوصية التي أصدرت القرار المطعون فيه لاتخاذ كل الإجراءات الملائمة لتعديل القرار² وهذا ما نصت عليه المادة 61 من قانون البلدية، حيث تنص انه «يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا، أن يرفع تظلما إداريا. ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة»³.

ثانيا: الضمانة القضائية

يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي الطعن قضائيا ضد مداولات سلطة الوصاية، هذا ما أكده المشرع في نص المادة 61 من قانون البلدية 10-11. إذ تنص انه " يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا، أن يرفع..... دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة ".

¹ - مزياني فريدة، مرجع سابق، ص.52.

² - مرجع نفسه، ص.35.

³ - قانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

الفرع الثالث القيد المتعلق باحترام إجراءات الرقابة:

قيد المشرع سلطة الوصاية على احترام بعض الإجراءات حين تمارس الرقابة على المجالس المحلية ومن بين هذه الإجراءات التي نص عليها المشرع احترام شرط الاعذار (أولا) وشرط التسبب (ثانيا) وأيضا احترام المواعيد (ثالثا).

أولا: احترام شرط الاعذار

ألزم المشرع سلطة الوصاية بتقديم إنذار للمجالس المحلية وتحذيرها بضرورة القيام بالعمل الواقع على عاتقها وهذا الاعذار يعتبر شرطا ملزما لممارسة الرقابة¹، فلا يحق للسلطة الوصية أن تحل محل المجلس المحلي إلا إذا سبقه شرط الاعذار هذا ما أكدته المادة 101 من قانون البلدية، إذ أن الوالي لا يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي إلا بعد اعذاره ورفضه لاتخاذ المداولات الموكلة إليه، بالتالي لصحة الحلول لا بد أن يسبقه اعذار من الوالي، يحدد فيه الأجل الممنوح لرئيس المجلس الشعبي البلدي للقيام بما هو مفروض عليه.

ثانيا: احترام شرط التسبب

حفظ المشرع الجزائري مكانة المجالس الشعبية المحلية حين فرض على الوالي أثناء إلغاء المداولة أن يعلل قراره² بالنسبة للمداولات الباطلة بطلان نسبي، أما المداولات الباطلة بطلانا مطلقا يلغى الوالي من تلقاء نفسه، بشرط أن يبطل المداولة بقرار، نلاحظ أن المشرع وفر ضمانات التعليل حماية لتعسف جهات الوصاية ودعما لاستقلال البلدية.

ثالثا: احترام المواعيد

ألزم القانون السلطة الوصية أن تحترم المواعيد عندما تمارس رقابة المصادقة على أعمال المجالس المحلية، فيشترط القانون على الوالي مدة زمنية معينة للمصادقة على المداولة، والتي حددها في قانون البلدية 11-10-10 بثلاثين يوما طبقا لنص المادة 58، وشهرين بالنسبة لقانون الولاية 12-07 في نص المادة 55 التي يلزم الوزير المكلف بالداخلية المصادقة عليها.

¹ - بوعمران عادل، مرجع سابق، ص.411.

² - تنص المادة 60 من قانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، علي: "... يثبت بطلان المداولة بقرار معلل من الوالي"

بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي الولائي، يتعين على الوالي حسب المادة 57 من قانون الولاية 07-12 رفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في غضون 15 يوما لإقرار بطلانها ويكون المشرع بهذا قيد الوالي بميعاد لبطلان المداولة إذا تبين أنها غير مشروعة، وبذلك حفظ المشرع الجزائري استقلال المجالس المحلية وضمان عدم تعسف السلطات الوصائية من خلال الحدود الممارسة على الرقابة.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية

إن القضاء¹ ضروري للمجتمع الإنساني، لذلك لم يخل أي مجتمع قط من جهة تقضي بين الناس على نحو من اتحاد الحكم والقضاء، وسبب ذلك أن الظلم في الطباع، فلا بد من حاكم ينصف المظلوم من الظالم، وإن مهمة السلطة القضائية إقامة العدل، ودفع الظلم ورفع الخسومات وإيصال الحقوق إلى أهلها واستقامة أمور الناس وانتظام عيشتهم والحفاظ على كيان الأمة وامن الدولة. نظرا لهذه الأهمية للرقابة القضائية لا بد من دراسة مبدأ خضوع الجماعات المحلية لرقابة القضائية (المطلب الأول) وأساليب ممارسة الرقابة القضائية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مبدأ خضوع الجماعات الإقليمية للرقابة القضائية

ترجع رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة إمكانية خروج السلطة الإدارية عند ممارسة نشاطها الإداري عن حدود القانون، مما يؤدي إلى المساس بالمراكز والحقوق المكتسبة للأفراد، الأمر الذي يتطلب وجود ضمانات للأفراد في مواجهة الإدارة المحلية أو ضمانات الإدارة المحلية في مواجهة السلطة المركزية، لذلك لا بدّ من تطرق إلى التكييف القانوني للجماعات المحلية (الفرع الأول) والأساس القانوني للرقابة القضائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التكييف القانوني للجماعات الإقليمية

لقد أرسى المؤسس الدستوري الجزائري قاعدة التنظيم الإداري اللامركزي الإقليمي في صلب المادة 15 وأكدته المادة 16 منه على أنه "يمثل المجلس المنتخب القاعدة اللامركزية"² ومن خلال هاتين

¹ - تعريف القضاء: لغة، أنه إمضاء الشيء وإحكامه ويعني الحكم والفصل والقطع وخول انقطاع الشيء وانعدامه.

اصطلاحا: يتفق جميع الفقهاء على أنها الخسومات والمنازعات وفصلها يستلزم وجود خصمين وأكثر، وأن الفصل بين هؤلاء يكون بحكم الشرع ويجب أن يكون على سبيل الالتزام

² - المادة 16 من دستور 1996، مرجع سابق.

المادتين نستنتج أن الجماعات الإقليمية" هو المصطلح الذي استعمله الدستور الجزائري للتعبير عن اللامركزية الإقليمية وتتكون من البلدية والولاية¹.

تتمتع كل من الولاية والبلدية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي حسب المادة 49 من القانون المدني² التي تنص "الأشخاص الاعتبارية هي الدولة، الولاية، البلدية...". البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب القانون³، وهي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان ممارسة المواطنة، وتشكل الإطار لمشاركة المواطن في تسير الشؤون العمومية⁴.

الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة ، و هي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة و تتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة ،وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية واجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي المواطنين وتتدخل في كل المجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون ،شعارها هو بالشعب وللشعب ، وتحدث بموجب القانون.

هذا يعني أن البلدية والولاية شخصين من الأشخاص معنوية العامة بجميع هيئاتها ومصالحها الداخلية سواء تعلق الأمر بهيئة المداولة المتمثلة في المجالس المنتخبة أو الهيئة التنفيذية.

الفرع الثاني: الأساس القانوني للرقابة القضائية على الجماعات الإقليمية

الأساس القانوني للرقابة القضائية هي الدستور طبقا للمادة 140 منه والتي تنص: «أساس القضاء مبادئ الشرعية والمساواة، والكل سواسية أمام القضاء، وهو في متناول الجميع ويجسد احترام القانون»¹.

¹ - عدد ولايات التراب الوطني عرف عدة تعديلات بحيث ارتفع من 15 إلى 31 ولاية سنة 1974 بموجب الأمر رقم 69/74 المؤرخ في 2 يوليو 1974 المتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات وارتفع تبعاً لذلك عدد الدوائر من 91 إلى 181 دائرة ثم ارتفع عدد الولايات من 31 إلى 48 ولاية بموجب القانون رقم: 84 / 09 المؤرخ في 04 فيفري 1984 المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد وهو العدد الحالي.

² - أمر رقم 58-75، المؤرخ في 09-26-1975، المتضمن القانون المدني، المعدل و المتمم بموجب أمر رقم 05-07، المؤرخ في 13 ماي 2007، ج.ر.ج.د.ش عدد 3 ، الصادر في 13 ماي 7002.

³ - المادة 1 من قانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁴ - المادة 2 من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

وتنص أيضا المادة 143 "ينظر القضاء في طعن في قرارات السلطات الإدارية"².

ينص كذلك القانون المدني الجزائري في المادة 50 على الصلاحيات التي تمنح للشخص الاعتباري كما يلي:

"يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان وذلك في الحدود التي يقرها القانون. يكون لها خصوصا:

- ذمة مالية حق التقاضي"³.

لقد تمّ اعتماد الولاية والبلدية معيارا عضويا في اختصاص المحاكم الإدارية بموجب المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بنصها: "تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف.... في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها"⁴.

ولقصور المعيار العضوي اعتمدت المحاكم الإدارية على معيار ثان وهو المعيار الموضوعي الذي تناولته المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بالنص عليه كما يلي:

"تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في: دعاوي إلغاء القرارات الإدارية والدعاوي التفسيرية ودعاوي فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن: الولاية والمصالح الغير الممركزة للدولة على مستوى الولاية، البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية..."⁵.

من قراءة النصين، يتضح أن المشرع أخذ بالمعيارين العضوي والموضوعي، فالمعيار العضوي كون البلدية والولاية من الأشخاص الاعتبارية العامة، أما المعيار الموضوعي الذي عبر عنه بالقرارات الصادرة عن البلدية والمصالح الإدارية التابعة عن البلدية وكذا من القرارات الصادرة عن الولايات والمصالح الغير الممركزة

¹ - المادة 140 من دستور 1996، مرجع سابق.

² - المادة 143، مرجع نفسه.

³ - المادة 50 من أمر رقم 58-75، المتضمن القانون المدني، مرجع سابق.

⁴ - المادة 800 من القانون رقم 09-08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الاجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.د.ش عدد 21، الصادر في 23 أفريل 8002.

⁵ - المادة 801 من قانون رقم 08-09، مرجع نفسه.

للدولة، وتكون إما على شكل مداولات المجالس المنتخبة المحلية أو على شكل قرارات التي يصدرها كل من الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي.

الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي هما الشخصان المخولان قانونا لتمثيل الجماعات الإقليمية على مستوى الجهات القضائية وهذا ما نصت عليه المادة 82 من القانون البلدية: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت رقابة المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية.....التقاضي باسم البلدية وحسابها...»، والمادة 106 من القانون الولاية التي تنص "يمثل الوالي الولاية أمام القضاء"¹.

¹ - المادة 106 من قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

المطلب الثاني صور الرقابة القضائية

إن عملية الرقابة القضائية على أعمال الجماعات الإقليمية أو أعمال الإدارة بصفة عامة لا يمكن تحريكها أو تطبيقها لتحقيق وظائفها وأهدافها إلا بواسطة تحريك ورفع دعوى إدارية مختصة ومعنية، وترفع من ذوي الصفة القانونية والمصلحة وفي نطاق الشروط الشكلية و الإجراءات القانونية المقررة في قانون التقاضي، فالدعوى الإدارية هي الوسيلة القانونية و القضائية الأصلية و الوحيدة لتطبيق عملية الرقابة على الأعمال غير المشروعة و الضارة¹، وهي تتخذ صورتين : رقابة قضاء المشروعية (الفرع الأول) و رقابة القضاء الكامل (الفرع الثاني).

الفرع الأول: رقابة قضاء المشروعية

دعاوي المشروعية هي الدعاوي موضوعها تصرفات الإدارة القانونية وهي ثلاث: دعوى الإلغاء (أولاً)، دعوى فحص المشروعية (ثانياً) ودعوى التفسيرية (ثالثاً).

– أولاً: دعوى الإلغاء

تعدّ دعوى الإلغاء من الدعاوي الموضوعية التي تهدف إلى حماية مبدأ المشروعية، كما أنّ المصلحة العامة تعتبر من المبادئ القانونية الكبرى التي على الإدارة أن تحترمها وتسعى إلى تحقيقها، بل إن تلك المصلحة العامة هي سبب وجود السلطة الإدارية بحد ذاتها. على الرغم من أهمية دعوى الإلغاء إلا أنّ المشرع لم يضع لها تعريفاً في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الأول والثاني فترك المجال للفقهاء لتعريفها، ومن بين الفقهاء الذين عرّفها الدكتور سليمان محمد الطماوي حيث عرّف دعوى الإلغاء بأنّها: "الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء الإداري يطلب إعدام القرار الإداري المخالف للقانون"².

¹ - عوايدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري: (القضاء الإداري)، ج1، ط3، د.م. ج الجزائر، 2004، ص.3.

² - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري: (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1985، ص.151.

وعرفها الدكتور محمد الصغير بعلي: "أنها الدعوى القضائية المرفوعة أمام إحدى الهيئات القضائية الإدارية التي تستهدف إلغاء القرار الإداري بسبب عدم مشروعيتها لما يشوب أركانها من عيوب"¹.

وأيضاً الدكتور عمار بوضياف عرف دعوى الإلغاء بأنها: "دعوى قضائية ترفع أمام الجهة القضائية المختصة بغرض إلغاء قرار إداري غير مشروع طبقاً لإجراءات خاصة ومحددة قانوناً"².

باعتبار أن المداولات هي قرارات إدارية تصدر عن المجالس المحلية (الولائي، البلدي) فهي بالتالي تخضع لرقابة القضاء الإداري طبقاً لنص المادة 57 من قانون الولاية، وهذا بخصوص البطلان النسبي لمداولة المجلس الشعبي الولائي الذي يثار بموجب دعوى يرفعها الوالي لإبطال المداولة المنصوص عليها في نص المادة 56 من قانون الولاية ذلك عند وجود مصالح متناقضة لأحد أعضاء المجلس مع موضوع المداولة، خلال 15 يوماً التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلال المداولة.

إضافة للمداولة التي نصت عليها المادة 53 من قانون الولاية التي تنص: «تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولائي المتخذة خرقاً لدستور وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات، التي تمس برموز الدولة وشعارها، غير المحررة باللغة العربية... إذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذت خرقاً لهذه المادة، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً لإقرار إبطالها».

يعتبر الوالي ممثلاً للولاية إذا كانت الولاية طرفاً في المنازعة القضائية بموجب المادة 106 من القانون الولاية التي تنص: "يمثل الوالي الولاية أمام القضاء"، بعدما كان المشرع الجزائري ينص في المادة 45 من قانون الولاية الملغى على أنه "يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي باسم الولاية أن يطعن لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر عن وزير الداخلية يثبت بطلان أي مداولة أو يعلن إلغائها أو يرفض المصادقة عليها".

¹ - بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري: (دعوى الإلغاء)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص. 13.

² - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص. 84.

كما يحق أيضا لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يرفع دعوى قضائية لإلغاء قرار الوالي حسب المادة 61 من قانون البلدية التي تنص: "يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط المنصوص عليها قانونا، أن يرفع إما تظلما إداريا، أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضدّ قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولة"¹.

1- خصائص دعوى الإلغاء

تتميز دعوى الإلغاء بجملة من الخصائص الذاتية التي تجعلها دعوى مستقلة وقائمة بذاتها متميزة عن غيرها من الدعاوي العادية أو الإدارية، ومن أهم خصائص دعوى الإلغاء هي:

أ- دعوى الإلغاء دعوى قضائية وليس بطعن أو تظلم إداري

لم تكتسي دعوى الإلغاء الصفة والطبيعة القضائية إلاّ في نهاية القرن التاسع عشر (91) وبداية القرن العشرين (20)، أي بعد عام 1872 حيث كانت دعوى الإلغاء قبل هذا التاريخ تعتبر مجرد طعن وتظلم إداري رئاسي فدعوى الإلغاء هي في حقيقتها ومضمونها تعتبر عملية حسم وفصل في الخصومة أو منازعة حول مركز قانوني عام والسلطة القضائية لها كامل السيادة في إصدار حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي فيه، لذا فدعوى الإلغاء دعوى قضائية يأتى المعنى².

ب- دعوى الإلغاء هي الدعوى الأصلية والوحيدة لإلغاء القرارات الغير المشروعة

حيث لا يمكن إلغاء قرار إداري غير مشروع إلغاء قضائيا وإزالة آثاره القانونية إلاّ بواسطة دعوى الإلغاء فقط، فلا توجد دعوى قضائية أخرى يمكن أن تستعمل لإلغاء قرار إداري غير مشروع³.

¹ - المادة 82 من قانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

² - عوابدي عمار، القانون الإداري: (النشاط الإداري)، الجزء الثاني، ط4، د.م.ج، الجزائر، د.س.ن، ص.651.

³ - مرجع نفسه، ص.651.

ج - دعوى الإلغاء دعوى عينية موضوعية

ليست دعوى ذاتية شخصية لأن عند رفع دعوى الإلغاء أمام جهة القضاء المختص لا يخاصم السلطات والهيئات مصدرة القرار الإداري المطعون فيه، وإنما يهاجم ويخاصم القرار ذاته، وأيضا دعوى الإلغاء لا تهدف إلى حماية المصالح والمراكز القانونية الذاتية والشخصية وإنما تستهدف دعوى الإلغاء حماية المصلحة العامة والمركز القانوني العام¹.

2- شروط دعوى الإلغاء

بتطبيق أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008 نجده قد تضمن مجموعة من الشروط وجب توفرها لرفع دعوى الإلغاء، ويمكن تصنيفها إلى أربعة أصناف وهي شروط تتعلق بالقرار الإداري، أطراف النزاع، عريضة افتتاح الدعوى، الميعاد.

أ- الشروط المتعلقة بالقرار الإداري

يجب أن يكون القرار الإداري تصرف قانوني أي صادر بقصد وإرادة ترتب آثار قانونية سواء أثر قانوني جديد أو تعديله أو إلغائه، ويجب أن تصدر ذلك القرار سلطة إدارية، حيث لا تعتبر تلك القرارات التي تصدرها السلطة التشريعية أو القضائية قرارات إدارية، ويجب أن يصدر ذلك القرار بإرادة منفردة².

ب- الشروط المتعلقة بالطاعن:

لقد نصت المادة 13³ من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي جاءت بعنوان الأحكام المشتركة لجميع الهيئات القضائية، على أنه لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم يكن له صفة ومصلحة قائمة كما نجد أن المشرع يشترط الأهلية في المادة 64 منه.

¹ - عوايدي عمار، القانون الإداري، مرجع سابق، ص.751.

² - عدو عبد القادر، مرجع سابق، ص.501.

³ - المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية "لا يجوز لأي شخص، التقاضي ما لم تكن له صفة، و له مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون....."

ج- الشروط الخاصة بالعريضة:

بالعودة إلى النص المادة 815 و816 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ترفع الدعوى الإدارية أمام المحكمة الإدارية بعريضة مكتوبة موقعة من طرف محامي وطبقا للمادة 15 وهي مادة مشتركة تسري على جهات القضاء الإداري والعادي فإن عريضة افتتاح الدعوى وجب أن تتضمن البيانات التالية:

- الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى.
- اسم ولقب المدعي وموطنه.
- اسم ولقب المدعي عليه وموطنه.
- تسمية الشخص المعنوي ومقره.
- عرض موجز للوقائع والطلبات ووسائل الإثبات المدعمة للدعوى.
- الإشارة إلى المستندات والوثائق المرفقة.
- تاريخ تقديم العريضة.

ينبغي أن يرفق بملف الدعوى نسخة من القرار المطعون فيه.

د- شرط الميعاد

يشترط لقبول دعوى الإلغاء أن ترفع أمام القضاء الإداري خلال مدة معينة ويعد شرط الميعاد من النظام العام لا يجوز مخالفته ويمكن للقاضي إثارته من تلقاء نفسه وفي أي مرحلة كان عليها النزاع وبالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجد حدّد آجال رفع دعوى الإلغاء وهي 4 أشهر تسري من تاريخ تبليغ القرار الفردي أو من تاريخ نشر القرار الجماعي أو التنظيمي، تحسب مدة الطعن كاملة وتامة وهي تخضع لمجموعة من القواعد تتعلق ببداية الميعاد وقطعه ووقفه ونهايته¹.

¹ - عدّو عبد القادر، مرجع سابق، ص. 911.

ثانيا: دعوى فحص المشروعية

تعتبر دعوى قضائية إدارية التي ترفع مباشرة أو عن طريق الإحالة بالبحث عن مدى مشروعية القرار الإداري المطعون فيه، ويقوم القضاء الإداري بالفصل في الدعاوي المتعلقة بالقرارات الصادرة عن الولاية كشخص معنوي عام بجميع هيئاته ومصالحه (المجلس الشعبي الولائي لجانه، الوالي) والوالي هو ممثل الولاية أمام القضاء¹، وكذا تختص بالفصل في الدعاوي المرفوعة ضد الأعمال والقرارات الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي البلدي وعن المجلس الشعبي البلدي.

يطلب في عريضة فحص وتقدير المشروعية من القاضي المختص، الكشف والإعلان القضائي عن مدى شرعية وعدم شرعية القرار، وتنحصر سلطات القاضي في هذه الدعوى في فحص ما إذا كان القرار المطعون فيه مشروعاً أو غير مشروع، وإعلان ذلك في حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي فيه².

ثالثا: الدعوى التفسيرية

تعتبر دعوى قضائية إدارية بمقتضاها يطالب صاحب المصلحة من القضاء الإداري إعطاء تفسير للقرار الإداري محل دعوى التفسير، ففي هذه الدعوى سلطة القاضي تنحصر في تفسير العبارات الغامضة التي حملها القرار الإداري و أشار إليها صاحب الشأن في عريضة افتتاح الدعوى، ذلك أن العبارة غامضة و مبهمة يفترض عليها أن تكون محل لتأويلات، فتمسك جهة الإدارة بتفسير معين تراه من وجهة نظرها صائبا و سليما و خلافا ذلك يتمسك صاحب المصلحة بتفسير آخر يخدم مصالحه، فإذا تعرضت المصالح فلا مفر من اللجوء إلى القضاء كجهة محايدة، ليعطي تفسيراً حقيقي الواجب الاعتماد عليه و هذا لن يكون إلاّ من خلال دعوى التفسير، علما أنه ليس القرار الإداري وحده يتضمن عبارات غامضة بل التشريع أحيانا و كذلك أحكام القضاء مما يضطر معه صاحب المصلحة لرفع الدعوى التفسيرية³.

¹ - المادة 103 من قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

² - مزياني فريدة، مرجع سابق، ص. 092.

³ - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص. 65.

الفرع الثاني رقابة القضاء الكامل (دعوى التعويض)

ظل مبدأ عدم مسؤولية الإدارة عن أعمالها وعدم جواز مطالبتها بالتعويض عن الأضرار التي تسببها لفترة طويلة من الزمن إلى أواخر القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، أين بدأت تعترف بالمسؤولية نتيجة انتقاد الرأي العام لهذا المبدأ والوعي السائد وأيضا لمبدأ دستوري، وهو المساواة بين المواطنين أمام تحمل الأعباء العامة، والذي لا يتحقق إلاّ بدفع التعويضات نتيجة عن الأضرار التي تسببها نتيجة أعمالها¹.

إذا كانت مسؤولية الإدارة تقوم أساسا وبالدرجة الأولى على أساس الخطأ أو وجود عمل إداري خاطئ، إلاّ أنه بجانب هذا الأساس الأصلي، ظهر أساس آخر تكميلي للمسؤولية الإدارية ليس تأسيسا على فكرة الخطأ، بل أيضا بدون أي خطأ، فالاتجاه الحديث للقضاء الإداري هو أن المسؤولية الإدارية أو مسؤولية الدولة بالتعويض من الممكن أن تتحقق حتى دون أن يكون العمل الإداري ينطوي على معنى الخطأ، وذلك في حالات وشروط محددة².

أولا: تعريف دعوى التعويض

دعوى التعويض دعوى قضائية ذاتية التي يحركها أصحاب المصلحة أمام المحاكم الإدارية طبقا للشكليات والإجراءات المقررة قانونا للمطالبة بالتعويض الكامل والعاقل، بالتالي قضاء التعويض هي منازعات تكون فيها حقوق شخصية هي موضوع النزاع، ويشبه هذا النوع من المنازعات الإدارية منازعات مدنية، وأن مفهوم الحق في دعوى التعويض يشبه مفهوم الحق في الدعوى المدنية لهذا يشترط من المدعي في دعوى التعويض أن يبرر بمساس بحق ذاتي له.

يمكن أن تتعدّد مسؤولية الولاية بسبب خطأ بدر عنها أو دون خطأ يذكر، ونعني بالخطأ المترتب عن مسؤولية البلدية و الولاية ذلك الخطأ المرفقي الناتج عن سوء تنظيم المرافق أو سوء تسييرها، ومن ذلك مسؤولية الولاية والبلدية عن عدم صيانة منشآتها أو عدم اتخاذ التدابير الوقائية اللازمة وأيضا مسؤولية الولاية والبلدية عن أخطاء أعضاء المجالس المنتخبة والموظفين أثناء تأدية مهامهم، وتكون مسؤولية

¹ - بوراس ياسمينية، حامي نجاة، المسؤولية الإدارية، (مذكرة تخرج المدرسة العليا للقضاء)، وزارة العدل، مجلس قضاء بجاية، دفعة 13، 2005، ص.9.

² - محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، القضاء الإداري، د.م.ج، الإسكندرية، 2000، ص.281.

الولاية والبلدية على أساس المخاطر في تحملها للأضرار الناجمة عن الأشغال العمومية التي تقوم بها كالأضرار الناتجة عن تلك الأشغال أو نتيجة عدم تنفيذها أو الناجمة عن سيرها¹.

تلتزم الولاية بدفع التعويضات حسب المادة 140 من قانون الولاية التي تنص: "الولاية مسؤولة مدنيا عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي الولائي والمنتخبون وتتولى الولاية ممارسة حق دعوى الرجوع أمام الجهة القضائية المختصة ضد هؤلاء في حالة الخطأ الشخصي من جانبهم"².

كما تتحمل الولاية مبالغ التعويضات الناجمة عن الأضرار التي تطرأ لرئيس المجلس الشعبي الولائي ونواب الرئيس ورؤساء اللجان والمنتخبين ونواب المندوبيات الولائية الناجمة عن مباشرة عن ممارسة عهدتهم أو بمناسبة مزاوله مهامهم³.

كما تتحمل البلدية المسؤولية ودفع التعويضات عن أضرارها حسب المادة 144 من قانون البلدية حيث تنص: "البلدية مسؤولة مدنيا عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي البلدي ومنتخبو البلدية ومستخدموها أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبةها، وتلتزم البلدية برفع دعوى الرجوع أمام الجهة القضائية المختصة ضد هؤلاء في حالة ارتكابهم خطأ شخصي"⁴.

تغطي البلدية مبالغ التعويضات الناجمة عن الحوادث الضارة التي تطرأ لرئيس المجلس الشعبي البلدي ونواب الرئيس والمندوبين البلديين والمنتخبين والمستخدمين البلديين أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبةها وعندما يتعرض منتخب أو عون بلدي إلى ضرر مادي ناجم بصفة مباشرة عن ممارسة وظيفته أو بمناسبةها، تكون البلدية ملزمة بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي مصادق عليها طبقاً لأحكام هذا القانون، بالتعويض المستحق على أساس تقييم عادل ومنصف⁵.

¹ - بوعمران عادل، مرجع سابق، ص. 431.

² - المادة 140 من قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

³ - المادة 138، مرجع نفسه.

⁴ - المادة 144 من قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁵ - المادة 148، مرجع نفسه.

ثانيا: أهمية دعوى التعويض

تظهر أهمية التعويض باعتبارها مكملا للحماية التي يضيفها قضاء الإلغاء على حقوق الأفراد بإبطال القرارات الإدارية غير المشروعة، بتعويض الضرر الذي يلحق الفرد قبل إغائه وقد تكون دعوى الإلغاء غير مجدية في القرارات الإدارية التي تطبق فورا ويستحيل تدارك أثارها مثل قرار هدم المنزل، وتعتبر دعوى التعويض من أهم دعاوي القضاء الكامل، حيث للقاضي الإداري سلطات كبيرة في الحكم بالتعويض وجبر الأضرار التي سببتها الإدارة وعلى وجه الخصوص الهيئات الإقليمية¹.

¹ - بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، (رسالة لنيل شهادة دكتوراه في القانون)، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص.851.

المبحث الثالث رقابة مجلس المحاسبة:

للاستعمال العقلاني والأنسب للموارد المالية الممنوحة للبلديات و الولايات ، من جانب موظفي الإدارة المحلية وجعلهم يتحملون المسؤولية ويتخوفون من ارتكاب مخالفات مالية أو الوقوع في الأخطاء أنشأت هيئة مستقلة تعمل علي تحقيق وتجسيد الرقابة الفعّالة على أموال الجماعات المحلية¹، ولتدخل هذه الهيئة قصد تحقيق فعالية العملية الرقابية ، ويتمثل ذلك في مجلس المحاسبة ، الذي يعتبر أعلى مؤسسة للرقابة في مجال الأموال العمومية خاصة أموال الجماعات المحلية فلا بد من التعرف على النظام القانوني لمجلس المحاسبة (المطلب الاول)، بعدها نبرز آليات رقابة مجلس المحاسبة (المطلب الثاني) .

المطلب الأول النظام القانوني لمجلس المحاسبة:

يعتبر مجلس المحاسبة هيئة دستورية مستقلة لا تخضع لا لسلطة الإشراف ولا لسلطة الوصاية، نصت عليها المادة 170 من دستور 1996 على ما يلي: " يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات الإقليمية ..."، تمّ إنشائه لأول مرة في دستور 1976² في نص المادة 190 منه³، وتم تكريسه بموجب المادة 160 من دستور 1989.

أول قانون تطرق لمجلس المحاسبة هو القانون رقم 05-80⁴، ثم جاء قانون رقم 90 / 32 المؤرخ في 4 ديسمبر 1990 الخاص بتنظيم و تسيير مجلس المحاسبة و يخضع حاليا مجلس المحاسبة لأحكام الأمر رقم 95-20⁵.

يمارس مجلس المحاسبة مهامه الرقابية من طرف أعضاء لهم صفة القاضي، بالتالي يستوجب معرفة كيفية تنظيم مجلس المحاسبة (الفرع الاول)، إذ تعد رقابة مجلس المحاسبة من بين أهم أنواع الرقابة يسعى

¹ . آيت الحاج كاتية، آيت وعلي سميحة، الجماعات المحلية و الاستقلالية، (مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون الجماعات المحلية و الهيئات الإقليمية)، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية، 2013، ص.59 .

² . أمر رقم 97-76، المؤرخ في 22/11/ 1976، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج. عدد

³ . تنص المادة 190 على ما يلي " يؤسس مجلس محاسبة مكلف بالمراقبة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة والحزب والمجموعات المحلية و

الجهوية و المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها يرفع مجلس المحاسبة تقريرا سنوي إلى رئيس الجمهورية، يحدد القانون قواعد تنظيم هذا المجلس و طرق تسييره و جزاءات تحقيقاته "

⁴ . قانون رقم 05-80، المؤرخ في 01/03/1980، يتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة، ج.ر.ج.ج.د. عدد 10، لسنة 1980.

⁵ . قانون رقم 95-20، المؤرخ في 17/07/1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 38، لسنة 1995.

للمحافظة على أموال الجماعات المحلية لذا حرص المشرع على منحه صلاحيات عدة منها صلاحيات إدارية وصلاحيات قضائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول تنظيم مجلس المحاسبة:

يتم تنظيم مجلس المحاسبة من خلال معرفة تشكيلته (أولا) والهيكل الإدارية التي تتكون منها (ثانيا).

- أولا: تشكيل مجلس المحاسبة: يتكون مجلس المحاسبة حسب المادة 38 من الأمر رقم 20 -

95 من الأعضاء التالية:

- رئيس مجلس المحاسبة،
- نائب الرئيس،
- رؤساء الغرف،
- رؤساء الفروع،
- المستشارون،
- الناظر العام،
- النظار المساعدون.

- ثانيا: هيكل مجلس المحاسبة: تتمثل هذه الهياكل¹ في:

- الغرف،
- النظارة العامة،
- كتابة الضبط،
- المصالح التقنية والإدارية.

- الغرف (غرف مجلس المحاسبة): تنص المادة 29 من الأمر رقم 20-95 أنه " ينظم مجلس المحاسبة لممارسة وظيفة الرقابة في غرف ذات اختصاص وطني وغرف ذات اختصاص إقليمي "، تتكون هذه الغرف من ثمانية (8) غرف ذات اختصاص وطني بحيث تتولى رقابة الحسابات والتسيير المالي للوزارات، وتسعة (9) غرف ذات اختصاص إقليمي تتولى رقابة مالية الجماعات الإقليمية.

¹ - المادة 2 من مرسوم رئاسي رقم 377-95، المؤرخ في 20 نوفمبر، المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، ج.ر.ج.د.ش عدد 72، لسنة 1995.

- النظارة العامة: يشرف على دور النظارة العامة الناظر العام إلى جانب عدد غير محدد من مساعديه¹.
 - كتابة الضبط: لمجلس المحاسبة كتابة ضبط تتكون من كاتب ضبط رئيسي يساعده كتاب ضبط تحت سلطة رئيس مجلس المحاسبة².
 - المصالح التقنية والإدارية: تنص المادة 35 من الأمر رقم 95-20 على:
- " يشتمل مجلس المحاسبة أيضا على أقسام تقنية ومصالح إدارية، تكلف الأقسام التقنية بتقديم الدعم الضروري للقيام بمهام مجلس المحاسبة وتحسين أدائه ويمكنها أن تشارك في عمليات التدقيق والتحقق والتقييم.

تكلف المصالح الإدارية بتسيير مالية مجلس المحاسبة ومستخدميه ووسائله المادية "

نلاحظ من خلال نص المادة أن المصالح التقنية كلفت بتقديم الدعم الضروري للقيام بمهام مجلس المحاسبة، أما المصالح الإدارية تقوم بمهام تسيير مالية مجلس المحاسبة ومستخدميه ووسائله.

الفرع الثاني صلاحيات مجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة هيئة عمومية عليا تمارس الرقابة على مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها التي تخضع لقواعد المحاسبة³.

تتمثل مهام مجلس المحاسبة في التدقيق في حسن استعمال الهيئات المحلية الخاضعة لرقابته للموارد والوسائل المادية والأموال العامة وفي تقييم نوعية تسييرها بالإضافة إلى التأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المحلية للموارد المالية والمحاسبية للتنظيمات والقوانين المعمول بها، بالتالي أسندت لمجلس المحاسبة صلاحيات قضائية من جهة (أولا) وصلاحيات إدارية من جهة أخرى (ثانيا).

حيث نصت في هذا الصدد المادة الثالثة (03) من الأمر رقم 20-95 على ما يلي " مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهمة الموكلة إليه "

¹ - المادة 32 و 39 من أمر رقم 20-95، المتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

² - المادة 34، مرجع نفسه.

³ - المادة 7، مرجع نفسه.

- أولاً: الصلاحيات القضائية

يمارس مجلس المحاسبة صلاحياته القضائية عن طريق فحص حسابات المحاسبين العموميين واكتشاف المخالفات المالية وحوادث الغش والسرقة ، بحيث يعهد إليه مهمة محاكمة المسيرين عن الأخطاء التي ارتكبوها وتصدر عليهم العقوبات والجزاءات المنصوص عليها قانوناً ، أو يطلب تدارك هذه المخالفات من قبل المسؤولين ، أو سيتم إحالتهم إلى القضاء الجنائي إذا استدعي الأمر ذلك ، يعد مجلس المحاسبة تقرير سنوي عن كل المخالفات التي اكتشفها ، مع تقديم اقتراحات حولها للقضاء عليها مستقبلاً ، ثم يرسله لرئيس الجمهورية أو السلطة التشريعية أو الاثنين معاً¹.

ثانياً: الصلاحيات الإدارية

يختص مجلس المحاسبة برقابة التسيير المالي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية و الهيئات العمومية حسب ما تنص عليه أحكام المادة الثانية (2) من الأمر رقم 20-95، يمارس مجلس المحاسبة صلاحياته الإدارية من خلال مراقبة حسن استعمال الهيئات الإقليمية الخاضعة لرقابته للموارد و الأموال و يقيم نوعية تسييرها من حيث الفعالية في الأداء و النجاعة و الاقتصاد، كما يقيم قواعد التنظيم و عمل الجماعات الإقليمية و يتأكد من وجود آليات و إجراءات رقابية لضمان ممارستها بصورة فعالة. ويعمل مجلس المحاسبة على التأكد من طرق الإنفاق والتحصيل والنظر إلى مدى تطابق الصرف للاعتمادات مع كل بند من بنود الميزانية²

ثالثاً: الصلاحيات الأخرى لمجلس المحاسبة

بإمكان بعض الهيئات استشارة مجلس المحاسبة في بعض الأمور:

- في مشروع قانون ضبط الميزانية ويجري تقرير خاص بذلك، يلحق بالمشروع تقدم إلى مجلس المحاسبة جميع مشاريع النصوص المالية لإبداء وجهة نظره.
- يطلب مسؤولو الدولة مساعدة من مجلس المحاسبة (رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة ...) بشرط أن تكون الملفات لها علاقة بالمالية¹.

¹ - ربحي كريمة، بركان زهية: مراقبة ميزانية الجماعات المحلية، مداخلة أقيمت بمناسبة الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب، البلدة، 2002، ص.71.

² - ربحي كريمة، بركان زهية، مرجع سابق، ص.71.

المطلب الثاني مجالات تدخل مجلس المحاسبة

إنّ مالا ريب فيه هو قيمة ومكانة مجلس المحاسبة ومجهوداته التي يبذلها من خلال أعماله و رقابته، إذ يتبع مع نهاية كل سنة تفاصيل العمليات التي تمت خلالها بدقة، بهدف الكشف عن أي اختلاس قد يقع أو الوقوف عند كل تلاعب أو خطأ لتصفية الحسابات دون التقيّد بالوقت، ثمّ إنّ رقابته تدفع كل الخاضعين والمسؤولين بصفة خاصة إلى توخي الحذر والدقة في تنفيذ العمليات المالية ممّا يستدعي منع وقوع الكثير من المخالفات التي يفرض حدوثها لولا اعتماد رقابة هذا المجلس، باعتباره أعلى هيئة تمارس رقابة بعدية على أموال الجماعات المحلية ويحرص على تطبيق قواعد الميزانية وقوانين المالية، إن رقابة هذا المجلس للميزانية المحلية تختص برقابة نشاطات المحاسب العمومي والآمر بالصرف (الفرع الأول)، وعند رقابته يترتب عنها مجموعة من النتائج (الفرع الثاني).

الفرع الأول الرقابة على نشاطات المحاسب العمومي والآمر بالصرف

يقوم نظام المحاسبة العمومية الذي تخضع له الهيئات الإقليمية في نشاطها المالي، على مبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف و المحاسب العمومي²، بحيث يختص الأمر بالصرف بتنفيذ الإجراءات المتعلقة بالمرحلة الإدارية أما المحاسب العمومي يختص بإجراءات مرحلة المحاسبة، فهذا الفصل يسمح بممارسة رقابة فعّالة، ويجب على الأمر بالصرف والمحاسب العمومي أن يودعوا حساباتهم الإدارية والتسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة في آجال أقصاها 30 جوان من السنة الموالية المقفلة³، ذلك أن مجلس المحاسبة يعتمد في تدقيقاته المالية على التسجيلات الواردة في حسابات التسيير التي يقدمها المحاسب العمومي (أولا) وحسابات الإدارية التي يقدمها الأمر بالصرف (ثانيا).

¹ . شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال، (مذكرة لنيل شهادة ماجستير في إطار مدرسة دكتوراه،

تخصص تسيير المالية العامة)، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص.39.

² - المادة 55 من قانون 21-90 المؤرخ في 15 أوت 1990 بتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر عدد 35، الصادر في 22 أوت

³ - المادة 2 من مرسوم تنفيذي رقم 56-96 المؤرخ في 22 جانفي 1996 يحدد انتقالا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، ج.ر.ج.د.ش عدد 6، لسنة 1996.

أولاً: الرقابة على نشاطات المحاسب العمومي

المحاسب العمومي هو كل شخص يعين قانوناً للقيام بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات، ضمان حراسة الأموال والسندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلفة بها و حفظها، تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والموارد، حركة الحسابات الموجودة¹، ويعين بقرار وزاري من الوزير المكلف بالمالية ويعمل تحت سلطته².

يعتبر مجلس المحاسبة قاضي المحاسبين العموميين حيث يقوم بمراجعة كل ما يخص تنفيذ النفقات العمومية خصوصاً بعد إجرائهم عملية الدفع وذلك عن طريق التأكد من عدم وجود أخطاء أو إهمال من طرف المحاسبين العموميين وتتم هذه العملية عن طريق مقرر معين من طرف الغرفة المختصة³، حيث يقوم هذا الأخير ب:

- التأكد من مطابقة حساب التسيير للقواعد الشكلية المعمول بها ، اسم المحاسب، تاريخ العملية، دفع وتحصيل النفقة.....)
- التأكد من العمليات الحسابية والمجاميع والمبالغ المسجلة في حساب التسيير مع تلك الواردة في الحساب الإداري.

¹ - المادة 33 من قانون رقم 90 -21، المتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

² - المادة 34، مرجع نفسه.

³ - المادة 77 من قانون رقم 20 -95، المتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

ثانيا: الرقابة على نشاطات الأمر بالصرف

إن وظيفة الأمر بالصرف ليست وظيفة إدارية مستقلة، إنما هي صلاحية مالية مكملة للوظائف الإدارية التي يمارسها مسيري الهيئات الإقليمية. يتولى الأمر بالصرف بالنسبة لميزانية البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي وهو ما نصت عليه المادة 81¹ من القانون البلدية.

أما بالنسبة لميزانية الولاية، فيتولى الوالي وظيفة الأمر بالصرف حسب المادة 107² من القانون الولاية. وهنالك نوعين من الرقابة على الأمر بالصرف وهي:

1_ الرقابة على الانضباط في مجال تسيير الميزانية

يدخل في مجال اختصاص المجلس، التأكد من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الأموال العمومية، لحمايتها من التلاعبات وتحديد الأشخاص الذين تقوم عليهم المسؤولية في حالة اكتشاف تجاوزات بسبب عدم احترام النصوص التشريعية أو في حالة وجود إهمال³.

2_ رقابة نوعية التسيير

يحق لمجلس المحاسبة مراقبة نوعية التسيير لمختلف الهيئات والمرافق وذلك من خلال تقييم شروط استغلالها للموارد المالية والوسائل المادية والبشرية والأموال العمومية⁴، كما يحق له أيضا رقابة شروط منح الإعانات و المساعدات المالية للتأكد من مدى مطابقة استعمالها مع الغاية التي منحت لها⁵.

1 - المادة 81 من قانون البلدية " ينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف"

2 - المادة 107 من قانون الولاية " يعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولاوي عليها وهو الأمر بصرفها".

3 - المادة 87 من قانون 25-90، المتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

4 - المادة 69، مرجع نفسه.

5 - المادة 70، مرجع نفسه.

الفرع الثاني: نتائج رقابة مجلس المحاسبة

عند رقابة مجلس المحاسبة للميزانية المحلية يترتب عليها عدة نتائج سواء على المحاسب العمومي (أولاً) أو الأمر بالصرف (ثانياً).

- أولاً: نتائج الرقابة على المحاسب العمومي: يصدر مجلس المحاسبة أحد القرارين:

1. **القرار المؤقت:** يصدر في حالة اكتشاف مخالفة مرتكبة من قبل المحاسب العمومي المضمونة إتاحة الفرصة لهذا الأخير، لتقديم التبريرات الضرورية وذلك في أجل شهرين من تاريخ تبليغ القرار المؤقت مع إمكانية التأجيل بطلب من المحاسب العمومي¹.

2. **القرار النهائي:** بعد انقضاء الأجل المحدد يقوم المجلس بإصدار حكم نهائي بعد الإطلاع على الاقتراحات المقررة والإثباتات المقدمة من طرف المحاسب العمومي ويأخذ القرار النهائي شكلين:

- إما إبراء المحاسب في حالة التأكد من عدم وجود مخالفة أو عدم وجود مسؤولية مباشرة².
- قيام المسؤولية على المحاسب العمومي المالية والشخصية في حالة التأكد من وجود نقص في المبالغ أو صرف نفقة غير قانونية حيث يكون المحاسب في وضعيته مدين إلى جانب وجود إمكانية المتابعة الجزائية³.

- ثانياً: نتائج الرقابة على الأمر بالصرف هناك نوعان:

أ- في مجال الرقابة على الانضباط، نجد إمكانية حدوث نتيجتين:

- قيام المسؤولية الكاملة للأمر بالصرف في حالة مخالفته للنصوص التشريعية أو عدم القيام بالتزاماته تفضيلاً للمصلحة الشخصية⁴.
- الإعفاء الكلي من المسؤولية في حالة قيام المسؤول السلمي بتوجيه أمر كتابي لمجلس المحاسبة يتعلق بإعفائه مع قيام المسؤولية للرئيس السلمي⁵.

1 - المادة 78، المرجع السابق.

2 - المادة 83 الفقرة الأولى من قانون رقم 90-25، المتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

3 - المادة 83 الفقرة الثانية، مرجع نفسه.

4 - المادة 91، المرجع نفسه.

5 - المادة 93، المرجع نفسه.

ب- في مجال رقابة التسيير:

يقوم مجلس المحاسبة إعداد تقارير تحتوي على المعاينات و الملاحظات والتقييمات وترسل هذه التقارير إلى مسؤولي الهيئات الإقليمية أو سلطاتهم الوصية أو السلمية لتسمح لهم بتقديم إجاباتهم وملاحظاتهم في الآجال التي يحددها لهم المجلس، ويضبط هذا الأخير بعد ذلك تقييمه النهائي ويصدر كل التوصيات والاقتراحات قصد تحسين فعالية ومردودية تسيير المصالح والهيئات الإقليمية ويتعين على مسؤولي الهيئات الإقليمية الذين أرسلت إليهم النتائج النهائية لعمليات الرقابة المنجزة أن يبلغوها لهيئات المداولة (مجالس المنتخبة) في آجال أقصاه شهرين (02).¹

¹ المادة 73 من 25-90، المتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق

خلاصة الفصل:

أهم النتائج التي توصلنا إليها في هذا الفصل هي:

بالنسبة للرقابة الوصائية نلاحظ أن المشرع الجزائري أخضع أعمال الجماعات المحلية لرقابة مشددة وواسعة، إذ نرى أن قانون البلدية والولاية الجديدين قد وسع من الرقابة الوصائية على أعمال الجماعات المحلية مقارنة بقانون البلدية 08-90 و قانون الولاية 09-90 و ذلك بتوسيع سلطة الوالي في بسط رقابته على أعمال المجالس المنتخبة فبالرغم من الإجراءات والوسائل التي منحها المشرع لهذا الأخير (الاعذار، التسبب)، القيد المتعلق بالنص القانوني المواعيد) إلا أنّها شكلية فقط ، فكثير من الأحيان السلطة الوصائية لا تتقيد بالمواعيد ولا بالنصوص القانونية.

أمّا الرقابة القضائية فهي تعد الوسيلة الأنجع لممارسة الرقابة على قرارات الجماعات الإقليمية بحيث تضمن حماية حقوق الأفراد، لكن لم تنتشر ثقافة محاسبة المجالس المنتخبة وفي قانون الإجراءات المدنية والإدارية لم يعترف بمحاسبة رئيس المجلس الشعبي البلدي، فأسلوب الرقابة القضائية هو أسلوب هش ويدل ذلك أن الأفراد قللوا من محاسبة المجالس المنتخبة المحلية ضف إلى ذلك أن هذه الرقابة تفتقر إلى إطار قانوني.

كما أن مجلس المحاسبة له دور مهم في الرقابة البعدية لأموال الجماعات المحلية ويتأكد ذلك بكونه هيئة إدارية من خلال مراقبة نوعية تسيير أموال الجماعات المحلية من حيث الفعالية والكفاءة، وهيئة قضائية على أساس نوعية التشكيل والهياكل كذلك التأكيد من مدى احترام الجماعات الإقليمية للقوانين المؤطرة في صرف الأموال العمومية إلا أننا لا نجد له أي صدى له على أرض الواقع وهذا راجع لانعدام الفعالية في الرقابة التي يمارسها فهو لم يصدر إلى حد اليوم أي نص تنظيمي يجسد هذا القانون.

وفي الأخير نشير أن الرقابة الممارسة على أعمال الجماعات المحلية تمثل صلة ترابط بين سلطة الوصاية والمجالس المحلية المنتخبة، وبدونها تصبح رقابة المشروعية حبرا على ورق، فهي تلعب دور مهما في حماية مبدأ المشروعية على أعمال هذه الأخيرة.

خاتمة

الرقابة على الجماعات الإقليمية أمر لازم بغير شك في كل دولة قانونية يسود فيها مبدأ المشروعية، ويفرض هذا الأخير وجود وسائل وأجهزة تراقب عمل الإدارة المحلية وتختلف هذه الأجهزة باختلاف الدول والنظم القانونية المتبعة فيها، إلا أن المستقر عليه عند أغلب الدول وجود طريقتين يضمن من خلالها الأفراد مشروعية أعمال الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية وهي: الرقابة الإدارية والرقابة القضائية.

فالرقابة الإدارية هي أكثر ممارسة في الدول المغرب العربي (تونس، المغرب، الجزائر) وتعني ممارسة الإدارة الرقابة بصفة ذاتية، فهي تراقب نفسها بنفسها فتلجأ إلى كل الوسائل المخولة لها قانوناً بذلك إذ يمكنها أن تلغي وتبطل تصرفاتها القانونية التي تكون مشوبة بعيب عدم المشروعية، أو تسحبها أو تعدّلها على نحو يضمن حقوق الأفراد، غير أننا نجد اختلاف بين الفقهاء حول نجاعة هذه الرقابة ومدى أدائها لدور الحقيقي المنوط بها، فلا يمكن أن نتصور الإدارة هي القاضي والمتهم في نفس الوقت.

أما الرقابة القضائية تأخذ بها الأنظمة الغربية (بريطانيا، فرنسا) فهي الضمانة لرقابة المشروعية فكلما اشتدّت الرقابة القضائية كلما أدى ذلك بالإدارة إلى تنفيذ القانون والعمل على تحقيق المصلحة العامة، وتكون هذه الرقابة عن طريق مجموعة من الآليات:

- دعوى الإلغاء، دعوى فحص المشروعية، دعوى تفسيرية و دعوى التعويض.

إن الجماعات الإقليمية في الجزائر تأخذ بنظام الرقابة الوصائية الشديدة، فوسائل هذه الرقابة تتناقض والمبدأ الأساسي الذي تقوم عليه اللامركزية وهو الاستقلال المحلي، إذ يتضح من دراسة قانون الولاية والبلدية الحاليين أن نظام الرقابة الوصائية يسير نحو تعزيز مفهوم التركيز الإداري على حساب استقلالية الجماعات الإقليمية من خلال تدخل المستمر لسلطات المركزية في مختلف المجالات، خاصة في ما يتعلق بتعزيز سلطة الوالي على حساب حرية واستقلالية المجالس المحلية المنتخبة، مما يؤكد نية المشرع الجزائري في إبقاء الهيئات المحلية تحت مجهر الرقابة.

بالإضافة إلى الرقابة الوصائية أدرج المشرع الجزائري الرقابة القضائية على أعمال الجماعات الإقليمية وهي أكثر فعالية وحيادا وموضوعية، ويمكن لها تقرير الجزاءات القانونية والقضائية العادلة ضد أعمال الإدارة المحلية غير المشروعة، مثل جزاء إلغاء القرارات الإدارية الغير الشرعية وجزاء الحكم بالمسؤولية الإدارية والتعويض عن الأعمال الإدارية الضارة هذه الرقابة لا يمكن تحريكها إلا بواسطة رفع الدعوى الإدارية المختصة والمعنية من طرف ذوي الصفة القانونية والمصلحة وفي نطاق الشروط والشكليات القانونية.

نلاحظ اختلاف كبير بين مضامين القوانين وبين الممارسة والواقع، حيث من النادر أن يتم اللجوء إلى الطعن القضائي ضد قرارات الوالي من طرف رؤساء المجالس الشعبية البلدية رغم أن المشرع يخولهم ذلك.

كما هناك رقابة مجلس المحاسبة على أعمال الهيئات الإقليمية من أجل التحقق من مشروعية ونظامية العمليات المالية وتمارس هذه الرقابة على المحاسب العمومي والأمر بالصرف، فهذا المجلس يعد أكثر ضمانا من الناحية القانونية لتحقيق نتائج الرقابة، إلا أنه عمليا يعاني من انعدام الفعالية فهو إلى حد الآن لم يصدر أي نص تنظيمي يجسد هذا القانون على الأرض الواقع.

ختاما لكل ما سبق نخلص إلى العديد من التوصيات وهي:

- ضرورة رفع الوعي السياسي لدى المواطنين لتتولد فيهم رغبة المشاركة في التسيير الشؤون المحلية، ليصل الوعي إلى وضع الشخص المناسب في المكان المناسب.
- ضرورة إعادة النظر في الرقابة الإدارية أي يجب الحد من شدتها لأنها تهدر الاستقلال المحلي ولا تضمن سيادة مبدأ المشروعية لان مصدر القرار يرفض الاعتراف بالخطأ.
- إعادة تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية على الأساس الذي يضمن بقاء سلطة الدولة دون المساس باستقلالية الجماعات المحلية، وتكون هذه العلاقة على أساس تقديم الرأي والمشورة والتعاون خاصة في الهيئات المحلية التي لا تتوفر فيها الكفاءة الإدارية المطلوبة والموارد المالية الذاتية.

- تخفيف رقابة الوالي بترك المبادرة لرئيس المجلس الشعبي البلدي وذلك من خلال نفاذ قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي من تاريخ إمضاءها وتبليغها ونشرها، وبإمكان الوالي تعليق التنفيذ واللجوء إلى القضاء إذا كان القرار غير مشروع.
- ضرورة إصدار نص تنظيمي الذي ينصّ بمجلس المحاسبة ويدخله حيز النفاذ.
- لا بد من إعادة النظر في النظام الانتخابي بحيث يسمح بتشكيل مجالس منتخبة قائمة على معايير تضمن حسن التسيير المحلي وأداء المهام بفاعلية أكبر.

إن الرقابة على أعمال الهيئات التنفيذية للجماعات الإقليمية مرهون بمدى فعالية الضمانات التي كرسها المشرع في ذلك، من خلال هيئات رقابية مستقلة أهمها السلطة القضائية والتي تعد الضامن للاستقلالية من جهة وصحة ممارسة الرقابة من جهة أخرى دون أي مساس بمعالم وأبعاد فكرة اللامركزية الإدارية.

قائمة المراجع

باللغة العربية

أولاً: الكتب

1. الدبس عصام، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة: (دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، سنة 2010.
2. ابراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة منشأة المعارف، مصر، 1994.
3. القضاء الإداري اللبناني، الجزء الأول، دار الجامعة، بيروت، 1994.
4. أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري: (المشروعية والرقابة القضائية)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997.
5. بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري: (دعوى الإلغاء)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
6. الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2009.
7. بكر القباني، الرقابة الإدارية، د.ن.ع، مصر، 1985.
8. بوضياف عمار، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية: (دراسة تشريعية وقضائية وفقهية)، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
9. التنظيم الإداري في الجزائر: (بين النظرية والتطبيق)، جسور للنشر والتوزيع، 2010.
10. شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
11. بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري: (أجهزة البلدية، مالية البلدية، الوظيف البلدي، صلاحيات البلدية، الرقابة على البلدية)، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
12. حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري: (دراسة تطبيقية مقارنة)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004.
13. حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري: (دراسة مقارنة فرنسا ومصر ومبادئ الشريعة الإسلامية)، د.م.ج، الإسكندرية، بدون سنة النشر.
14. حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري: (دراسة مقارنة فرنسا ومصر ومبادئ الشريعة الإسلامية)، د.م.ج، الإسكندرية، بدون سنة النشر.
15. خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، (شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل)، د.م.ج، الجزائر، 2001.
16. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، (تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية)، الجزء الأول، د.م.ج، الإسكندرية، دون سنة النشر.
17. القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة: (مبدأ المشروعية تنظيم القضاء الإداري)، الطبعة 4، دار المجد للنشر والتوزيع، دون سنة النشر.
18. سعد بن عبد الله السّبر، هيئة الرقابة الشرعية في مصرف الرححي، المملكة العربية السعودية، 2008.

19. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري: (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1985.
20. عدّ وعبد القادر، المنازعات الإدارية: (مبدأ المشروعية الإدارية، التنظيم الإداري، دعوى إلغاء القرارات، التحقيق في المنازعة الإدارية بتنفيذ الأحكام الإدارية، قضاء الاستعجال الإداري، طرق طعن في الأحكام الإدارية، المسؤولية الإدارية)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2000.
21. عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، الجزائر، 1988.
22. عوابدي عمار، القانون الإداري: (النظام الإداري)، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2000.
23. النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري: (القضاء الإداري)، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.
24. القانون الإداري: (النشاط الإداري)، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، دون سنة النشر.
25. لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الاربعة، دار المجد للنشر والتوزيع، دون سنة النشر.
26. محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007.
27. محمد رفعت عبد الوهاب، إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الهدى للمطبوعات، الإسكندرية، 1989.
28. حسين عثمان محمد عثمان، القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000.
29. محمود حافظ، القضاء الإداري، القاهرة، 1976.
30. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.
31. محمد كامل ليلة، الرقابة على الأعمال الإدارية: (الرقابة القضائية دراسة مقارنة)، 1964.
32. هاني علي الطه اروي، القانون الإداري: (ماهية القانون الإداري)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009.

ثانيا: الأطروحات والمذكرات

أ- أطروحات دكتوراه

33. بوجادي عمر، اختصاص القضاء الاداري في الجزائر، (رسالة لنيل شهادة دكتوراه في القانون)، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2011.
34. سكاكي باية، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية، (رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص القانون)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.
35. مزياي فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري: (بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون)، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005.

ب - مذكرات الماجستير

36. بوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08-90، أداة للديمقراطية المبدأ والتطبيق
37. ، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منثوري، قسنطينة، 2007.
38. شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال، (مذكرة لنيل شهادة ماجستير في إطار مدرسة دكتوراه، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011.
39. صالحى عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، (مذكرة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية)، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2000.
40. كواشي عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية دراسة تحليلية مقارنة، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 1102.

رابعاً: المداخلات

41. ربحي كريمة، بركان زهية: مراقبة ميزانية الجماعات المحلية، مداخلات أقيمت بمناسبة الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب، البلدة، 2002.

خامسا: النصوص القانونية**أ- الدساتير**

42. أمر رقم 97-76، المؤرخ في 22/11/ 1976، يتضمن اصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر، عدد 94، لسنة 1976.
43. مرسوم رئاسي رقم 18-89، المؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، ج.ر عدد 94، لسنة 1998.
44. مرسوم رئاسي رقم 438-96، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج.ر عدد 76، الصادر في 8 ديسمبر، لسنة 1969.

ب - النصوص التشريعية:

45. قانون رقم 05-80، المؤرخ في 1 مارس 1980، يتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة، ج.ر عدد 10، لسنة 1980.
46. قانون رقم 08-90، المؤرخ في 9 أبريل 1990، المتعلق بالبلدية، ج.ر عدد 15، الصادر في 11 أبريل 1990. (ملغى)
47. قانون رقم 09-90، المؤرخ في 7 أبريل 1990، المتعلق بالولاية، ج.ر عدد 15، الصادر في 11 أبريل 1990. (ملغى)
48. قانون رقم 21-90، المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر عدد 30، الصادر في 22 أوت 1990.
49. قانون رقم 20-95، المؤرخ في 17 جويلية، المتعلق بالمجلس المحاسبة، ج.ر عدد 38، لسنة 1995.
50. أمر رقم 58-75، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 07-05، المؤرخ في 13 ماي 2007، ج.ر عدد 3، الصادر في 13 ماي 2007.
51. قانون رقم 09-08، المؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر عدد 21، الصادر في 23 أبريل 2008.
52. قانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، ج.ر عدد 37، الصادر في 3 جوان 2011.
53. قانون رقم 07-12، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، ج.ر عدد 12، الصادر في 29 فيفري 2012.

ج-النصوص التنظيمية

□ المرسوم الرئاسي

54. 1. مرسوم رئاسي رقم 377-95، المؤرخ في 20 نوفمبر 1995، يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، ج.ر عدد 72، لسنة 1995.

□ المرسوم التنفيذي

55. 1. مرسوم تنفيذي رقم 56-96، المؤرخ في 22 جانفي 1996، يحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، ج.ر عدد 6، لسنة 1996.

سادسا: القوانين الأجنبية

56. قانون الأساسي رقم 11، المؤرخ في 4 فيفري 1989، المتعلق بالولاية. (القانون التونسي)

57. قانون الأساسي رقم 33، المؤرخ في 14 ماي 1975، يتعلق بإصدار قانون الأساسي للبلديات. (القانون التونسي)

58. ظهير شريف رقم 1.02.297، صادر في 25 رجب 3 (1423 أكتوبر 2002)، بتنفيذ قانون رقم 00.78، المتعلق بالميثاق الجماعي، ج.ر عدد 5058، بتاريخ 21 نوفمبر 2002. (القانون المغربي)

59. ظهير شريف رقم 1.97.84، صادر في 23 من ذي القعدة 1417، بتنفيذ قانون رقم 47-96، المتعلق بالتنظيم العملات و الأقاليم، الصادر بتاريخ 24 ذي القعدة (3 أبريل 7991). (القانون المغربي)

60. ظهير شريف رقم 1.02.269، صادر في 25 من رجب 1423 (3 أكتوبر 2002)، بتنفيذ قانون رقم 00.79، المتعلق بالتنظيم العملات والأقاليم. (القانون المغربي).

مواقع الأنترنت:

61. مازن ليلو ارضي، مبدأ المشروعية: (محاضرات في القضاء الإداري) ، موقع الأنترنت : www. Tomohna . com.

باللغة الفرنسية

A- Ouvrages :

1. LUIS TROTABAS, Jean –marie cotteret ,Droit budgétaire et comptabilité publique, E Dalloz, paris, 1972.
2. VIENS (CLAUDE HENRI), Le pouvoir des substitutions, R.D.P, paris, 1960.

B- Articles :

1. JOSIANE AUVERT –Finck : les actes de gouvernement inductible peau de chagrin ?, chronique administrative, R.D.P, n°1, Paris, 1995, pp.131–174.

C- LOIS

1. LOI n° 82–623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n° 82–213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercices du contrôle administratif sur les actes des autorités communales départementales et régionales.
2. Loi n°82–213 du :02Mars1982, relative aux:droit et libertés des communes des départements et des régions, journal officiel de la république française, 3 Mars 1982.

الفهرس

فهرس المحتويات

مقدمة

- 5..... الفصل الأول: ماهية رقابة المشروعية على أعمال الجماعات المحلية ونماذجها في القانون المقارن.....
- 7..... المبحث الأول: سيادة القانون أساس رقابة المشروعية.....
- 7 المطلب الأول: مبدأ سيادة القانون (مبدأ المشروعية)
- 8..... الفرع الأول: أسس مبدأ المشروعية.....
- 8..... أولاً: المصادر المدونة لمبدأ المشروعية.....
- 12..... ثانياً: المصادر غير المدونة لمبدأ المشروعية.....
- 13..... الفرع الثاني: مبدأ جواز إعفاء الإدارة من بعض قواعد المشروعية.....
- 14..... أولاً: أعمال السيادة.....
- 15..... ثانياً: الظروف الاستثنائية.....
- 16..... المطلب الثاني: رقابة المشروعية على الإدارة اللامركزية.....
- 16..... الفرع الأول: مفهوم رقابة المشروعية.....
- 17..... أولاً: تعريف رقابة المشروعية.....
- 18..... ثانياً: مبادئ ومستلزمات رقابة المشروعية.....
- 19..... الفرع الثاني: أهداف الرقابة.....
- 19..... أولاً: الأهداف الإدارية.....
- 20..... ثانياً: الأهداف السياسية.....

- 20.....ثالثا: دور الرقابة في بيان مدى التزام الإدارة المحلية لمبدأ المشروعية.
- 21.....المبحث الثاني: نماذج رقابة المشروعية على أعمال الجماعات الإقليمية في القانون المقارن.
- 21.....المطلب الأول: رقابة المشروعية على أعمال الجماعات الإقليمية في الأنظمة الغربية.
- 22.....الفرع الأول: النموذج الإنجليزي.
- 22.....أولا: أسلوب الإدارة المحلية الإنجليزية.
- 23.....ثانيا: الرقابة الإدارية على أعمال الهيئات المحلية في النظام الإنجليزي.
- 24.....ثالثا: الرقابة القضائية على أعمال الهيئات المحلية في النظام الإنجليزي.
- 25.....رابعا: تراجع الاستقلال المحلي في النظام المحلي.
- 26.....الفرع الثاني: النموذج الفرنسي.
- 26.....أولا: الرقابة الإدارية المشددة على الهيئات المحلية في فرنسا.
- 28.....ثانيا: الرقابة القضائية على الهيئات المحلية في فرنسا.
- 30.....المطلب الثاني: رقابة المشروعية على أعمال الجماعات الإقليمية في الأنظمة المغاربية.
- 31.....الفرع الأول: النموذج التونسي.
- 31.....أولا: الحكم المحلي في تونس.
- 32.....ثانيا: مظاهر الرقابة الإدارية على أعمال المجالس البلدية.
- 34.....الفرع الثاني: النموذج المغربي.
- 35.....أولا: الحكم المحلي في المغرب.
- 35.....ثانيا: مظاهر الرقابة الإدارية على المجالس البلدية.
- 38.....خلاصة الفصل الأول.

39.....	الفصل الثاني: آليات ممارسة رقابة المشروعية على أعمال الجماعات الإقليمية.
41.....	المبحث الأول: الرقابة الوصائية.....
41.....	المطلب الأول: صور الوصاية الإدارية على أعمال المجالس المحلية.....
42.....	الفرع الأول: رقابة المصادقة.....
42.....	أولاً: الطبيعة القانونية للتصديق.....
42.....	ثانياً: مظاهر رقابة التصديق.....
44.....	الفرع الثاني: سلطة الإلغاء.....
44.....	أولاً: مفهوم سلطة الإلغاء.....
44.....	ثانياً: صور إقرار بطلان المداورات.....
46.....	الفرع الثالث: سلطة الحلول.....
46.....	أولاً: شروط ممارسة سلطة الحلول.....
47.....	ثانياً: حالات الحلول.....
48.....	المطلب الثاني: حدود ممارسة الرقابة الوصائية.....
49.....	الفرع الأول: القيد المتعلق بالنص القانوني.....
50.....	الفرع الثاني: الضمانة الإدارية والقضائية.....
50.....	أولاً: الضمانة الإدارية.....
50.....	ثانياً: الضمانة القضائية.....

51.....	الفرع الثالث: القيد المتعلق باحترام إجراءات الرقابة.....
51.....	أولاً: إحترام شرط الإعذار.....
51.....	ثانياً: إحترام شرط التسبيب.....
52.....	ثالثاً: إحترام المواعيد.....
52.....	الفرع الثاني: الرقابة القضائية.....
53.....	المطلب الأول: مبدأ خضوع الجماعات الإقليمية للرقابة القضائية.....
53.....	الفرع الأول: التكيف القانوني للجماعات الإقليمية.....
54.....	الفرع الثاني: الأساس القانوني للرقابة القضائية علي الجماعات الإقليمية.....
56.....	المطلب الثاني: صور الرقابة القضائية.....
56.....	الفرع الأول: رقابة قضاء المشروعية.....
57.....	أولاً: دعوى الإلغاء.....
62.....	ثانياً: دعوى فحص المشروعية.....
62.....	ثالثاً: الدعوى التفسيرية.....
63.....	الفرع الثاني: رقابة القضاء الكامل (دعوى التعويض).....
63.....	أولاً: تعريف دعوى التعويض.....
65.....	ثانياً: أهمية دعوى التعويض.....
65.....	المبحث الثالث: رقابة مجلس المحاسبة.....

66.....	المطلب الأول: النظام القانوني لمجلس المحاسبة.....
67.....	الفرع الأول: تنظيم مجلس المحاسبة.....
67.....	أولا: تشكيلة مجلس المحاسبة.....
67.....	ثانيا: هيكل مجلس المحاسبة.....
68.....	الفرع الثاني: صلاحيات مجلس المحاسبة.....
69.....	أولا: الصلاحيات القضائية.....
69.....	ثانيا: الصلاحيات الإدارية.....
70.....	ثالثا: الصلاحيات الأخرى لمجلس المحاسبة.....
70.....	المطلب الثاني: مجالات تدخل مجلس المحاسبة.....
71.....	الفرع الأول: الرقابة على نشاطات المحاسب العمومي و الأمر بالصرف.....
71.....	أولا: الرقابة على نشاطات المحاسب العمومي.....
72.....	ثانيا: الرقابة على نشاطات الأمر بالصرف.....
73.....	الفرع الثاني: نتائج رقابة مجلس المحاسبة.....
73.....	أولا: نتائج الرقابة على المحاسب العمومي.....
74.....	ثانيا: نتائج الرقابة على الأمر بالصرف.....
76.....	خلاصة الفصل الثاني.....
77.....	خاتمة.....

82..... قائمة المراجع

89..... الفهرس

ملخص

إن أعمال الهيئات التنفيذية للجماعات الإقليمية في الجزائر تخضع لنظام الرقابة الوصائية الشديدة، فوسائل هذه الرقابة تتناقض والمبدأ الأساسي الذي تقوم عليه اللامركزية وهو الاستقلال المحلي، إذ يتضح من دراسة قانون الولاية والبلدية الحاليين أن نظام الرقابة الوصائية يسير نحو تعزيز مفهوم التركيز الإداري على حساب استقلالية الجماعات المحلية من خلال تدخل المستمر لسلطات المركزية في مختلف المجالات، خاصة في ما يتعلق بتعزيز سلطة الوالي على حساب حرية واستقلالية المجالس المحلية المنتخبة، مما يؤكد نية المشرع الجزائري في إبقاء الهيئات المحلية تحت مجهر الرقابة.

بالإضافة إلى الرقابة الوصائية أدرج المشرع الجزائري الرقابة القضائية على أعمال الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية وهي أكثر فعالية وحيادا وموضوعية، ويمكن لها تقرير الجزاءات القانونية والقضائية العادلة ضد أعمال الإدارة المحلية غير المشروعة، مثل جزاء إلغاء القرارات الإدارية الغير الشرعية وجزاء الحكم بالمسؤولية الإدارية والتعويض عن الأعمال الإدارية الضارة، كما أخضعها لرقابة مجلس المحاسبة قصد التحقق من مشروعية ونظامية العمليات المالية للجماعات المحلية، فهذا المجلس يعد أكثر ضمانا من الناحية القانونية لتحقيق نتائج الرقابة.

Résumé :

Le Travail des Organes Exécutifs des Collectivités Locales en Algérie est soumis à un régime de tutelle strict, qui contrevient au principe de base de la décentralisation, à savoir l'indépendance locale. Il ressort clairement à travers l'étude des lois actuel des collectivités territoriales algériennes (**Code Communal et de la Wilaya**) que le système de contrôle de surveillance tend à renforcer le concept de concentration administrative au détriment de l'autonomie des collectivités territoriales Grâce à l'intervention continue des autorités centrales dans divers domaines, notamment en ce qui concerne le renforcement du pouvoir du **Wali** sur la liberté et l'indépendance des conseils locaux élus, ce qui confirme l'intention du législateur algérien de maintenir les autorités locales sous le microscope.

En plus de la censure, le législateur Algérien a prévu un contrôle plus efficace, impartial et objectif des travaux des organes exécutifs des collectivités locales, qui permet de déterminer les sanctions judiciaires légales et justes à l'encontre de l'administration locale illégale, telles que l'annulation de décisions administratives illégales, Et pour les soumettre au contrôle du Conseil de la comptabilité afin de vérifier la légalité des opérations financières des communautés locales, ce conseil a plus de garanties juridiques d'obtenir les résultats de la surveillance.