



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي  
جامعة الدكتور مولاي الطاهر - سعيدة -  
كلية الحقوق و العلوم السياسية  
قسم الحقوق  
تخصص: إدارة الجماعات المحلية



## آليات الرقابة على أعمال الإدارة المحلية

### مذكرة لنيل شهادة الماستر

تحت إشراف الأستاذ:  
عمري عبد الكريم

من إعداد الطالب :  
زروقي هواري

### لجنة المناقشة

رئيساً

حمادو دحمان

الأستاذ

مشرفاً و مقرراً

عمري عبد الكريم

الأستاذ

عضواً مناقشاً

بن علي عبد الحميد

الأستاذ

السنة الجامعية: 2015/2014

# إهداء

إلى من حصد الأشواك ليمهد لي طريق العلم و المعرفة،  
إلى القلب الكبير، إلى والدي أطال الله بقاءه، و ألبسه ثوب الصحة و العافية،  
و متعني بيره و رد جميله، أهدي له ثمرة غرسه ،  
إلى من نذرت عمرها في أداء رسالة صنعتها من أوراق الصبر،  
و طرزتها في ظلام الدهر، أُمي الغالية أمدّ الله في عمرها بالصالحات.  
إلى زوجتي و رفيقة دربي.  
إلى الشمعة التي أنارت حياتي و أدخلت الفرحة إلى قلبي ابني العزيز

— محمد —

إلى العائلة كاملة الإخوة و الأخوات

وإلى الغاليين

— بن دحو عبد الكريم

— سماحي عبد القادر

# شكر و عرفان

لله الحمد و الشكر على توفيقى لإتمام هذا العمل المتواضع،

فما كان لشيء أن يجري في ملكه

إلا بمشيئة جلّ شأنه في علاه.

أتقدم بأخلص كلمات الإمتنان و العرفان و أصدق معاني

التقدير و الإحترام إلى أستاذي المشرف

" العمري عبد الكريم "

الذي أحببني فيه روح التواضع و المعاملة الجيدة،

و أتقدم كذلك بشكري الخالص إلى كل من ساعدني من قريب

أو من بعيد على إتمام هذا البحث.

زروقي هواري

حقائق

يعد أسلوب التنظيم الإداري الذي تنتهجه وتتبعه أي دولة نظراً لدرجة الوعي السياسي لمواطنيها و ظروفها السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية، وتأصل النظم و الممارسات الديمقراطية فيها حيث تعتمد الدول الحديثة في تنظيمها الإداري على نظامين أساسيين وهما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية. فقد أخذت الدولة في بداية نشأتها بأسلوب التنظيم المركزي المطلق أو كما يطلق عليه " المركزية المطلقة " وذلك لضمان وحدة إقليمها وتطبيق القانون وسيادة أحكامه في جميع أرجائها. ولقد ساعد هذا الأسلوب السلطة السياسية العليا إلى تحقيق ما تصبو إليه من ضمان وحدة إقليم الدولة، وسيادة القانون و القضاء على النزاعات الانفصالية التي تكثر عادة في بداية نشأت الدولة، وحتى في الدول بعد تكوينها، وخصوصاً الدول التي يتكون سكانها من فئات متعددة ومتنوعة ومختلفة دينياً أو لغوياً أو عرقياً. وبعد الاستقرار الذي عرفته الدولة في أركانها وبعد تثبيت أقدامها تقوم بتطعيم النظام المركزي المطلق بالنظام اللامركزي المصلحي أو المرفقي، فقد وجدت الدولة نفسها مضطرة وملزمة للأخذ باللامركزية الإدارية بعد تعدد وتنوع الواجبات الملقاة على كاهلها و اتساع نطاق تدخل الحكومة، فتعددت و تنوعت الخدمات التي يتوجب عليها تقديمها إلى الأفراد بصورة خيالية وغير معقولة، حتى أن الدولة الحديثة وجدت نفسها مضطرة و ملزمة لطلب مساعدة الأفراد ومعاونتهم و مشاركتهم في تقديم الخدمات، وتنفيذ المهمات والمسؤوليات الموكلة إليها، وتمثلت هذه المساهمات و المساعدات في قيام هيئة محلية تتولى تقديم الخدمات إلى سكان الوحدة المحلية أو قيام أحد الأشخاص القانون الخاص بإنشاء المرفق العام و تشغيله وتسييره عن طريق عقد إداري. ويستهدف التنظيم الإداري دوماً تحقيق أفضل إشباع مركز للحاجات الجماعية ، ولكن تحت إشراف السلطة المركزية في العاصمة و رقابتها.

ومن خلال هذه العبارة نجد الجزائر قد عرفت اللامركزية الإدارية وخاصة اللامركزية الإقليمية عبر تاريخها أثناء الاحتلال الفرنسي الذي قسم الجزائر إلى ثلاث ولايات رئيسية وهي: وهران، الجزائر، قسنطينة ثم أصبحت بعد ذلك 15 عشر ولاية تشتمل على 1578 بلدية ولقد حاولت الجزائر بعد الاستقلال المحافظة على هذا الموروث وتنظيمه وتطويره من خلال دستور 1963 الذي تبنى مبدأ للبلدية من خلال الأمر 67-24

المؤرخ 1967/01/08 وكذلك اللامركزية الإدارية حيث أنه اعتبر البلدية المجموعة الاقليمية القاعدية حيث أنه صدر أول قانون أول قانون للولاية 38-69 المؤرخ في 1969/05/23 ثم عرف هذين القانونين تعديلا و تجديدا جذريا حسب التطور الذي عرفته الدولة الجزائرية وكذا اتساع رقعة التمثيل الإقليمي وهذا ما اوجد قانون البلدية الجديد 90-08 وكذلك قانون الولاية 90-09 الذي تم صدورها بتاريخ 1990/04/07 وذلك إلى غاية الوصول إلى التعديل الجديد لكلا القانونين بما يساير التطور الذي عرفته الإدارة المحلية الحديثة في تنظيمها وتسييرها و رقابته فكان تعديل قانون البلدية بالقانون رقم 10-11 المؤرخ في رجب 1432 الموافق لـ 22 يونيو 2011 وكذلك قانون الولاية 28 رقم 07-12 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق لـ 21 فبراير 2012، ثم تعديل قانون الانتخاب بالقانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 12 يناير 2012.

إن تمتع الهيئات المحلية بسلطة اتخاذ القرار يجعلها تمتاز بنوع من الاستقلالية تجاه للسلطة المركزية وذلك من خلال أن المشرع اعترف لها بالشخصية المعنوية أي الاستقلال المالي والإداري وقد دعم المشرع هذه الحرية بأسلوب الانتخاب حيث اعتمد الانتخاب الكلي في البلدية و الانتخاب بصفة جزئية فيما يخص الولاية وذلك بما أن الجهاز التنفيذي (الوالي) معين. إن الإدارة المحلية كإحدى الصور اللامركزية الإدارية لا يمكن أن يمنح لها استقلال مطلق حيث أن المشرع من الناحية القانونية و السياسية اعترف لوحدة الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية وحق ممارسة امتيازات السلطة العامة ومع ذلك أخضعها لصور مختلفة من الرقابة، ومن أهمها تطبيقات الرقابة الإدارية والرقابة القضائية. هكذا تعتبر الرقابة على الهيئات المحلية سلاحا قويا تلوح به سلطات الدولة بمواجهة الهيئات اللامركزية بغية المحافظة على وحدة الدولة وكيانها القانوني والسياسي من التفكك والانفصال والتجزئة وبدونها تصبح الهيئات المحلية دويلات صغيرة داخل الدولة الأم تعمل على الانفصال عنها أو على الأقل تسعى لإبراز خصائصها الذاتية الخاصة مما يضعف سلطات الدولة المركزية ويؤدي في نهاية المطاف إلى تفككها.

ومن هذا المنطلق اخترنا لدراسة هذا الموضوع طرح الإشكالية التالية:

-ما هي الآليات المنتهجة في مجال الرقابة على أعمال الإدارة المحلية بما يضمن حسن سير النشاط الإداري و الحفاظ على الحريات الأساسية للأفراد؟  
وينجر عن هذه المشكلة العديد من التساؤلات:  
-ما مدى تأثيرها على أداء الجماعات المحلية؟  
-ما هو الدور الذي تلعبه هذه الرقابة في حفظ و إحترام مبدأ المشروعية؟  
-ما مدى مساهمة الرقابة على تطور نشاط الإدارة المحلية؟  
-ما هو اثر الرقابة على طبيعة التنظيم الإداري في الجزائر؟  
وللإجابة على الإشكالية الأساسية والتساؤلات الفرعية سنعمد بالأساس على منهج تحليل المضمون وكذلك الاستعانة ببقية المناهج الأخرى المعروفة في باب العلوم القانونية والإدارية كلما دعت الضرورة لذلك. ومنه ارتأينا تقسيم الموضوع إلى فصلين حيث نتناول من خلال الفصل الأول الرقابة الإدارية على الإدارة المحلية من حيث مضمونها وصورها و مدى فعاليتها. في حين نتناول الرقابة القضائية بالفصل الثاني ببيان اختصاص القضاء بالرقابة على الإدارة المحلية و الإجراءات المعتمدة أمامه. ويعود سبب اختيارنا لهذا الموضوع هو الدور الكبير الذي تلعبه الإدارة المحلية على جميع الأصعدة وذلك تجسيدا لفكرة الديمقراطية والمشاركة الشعبية في إدارة الجماعات المحلية. وتكمن أهمية الدراسة في الوصول إلى أهم آليات الرقابة التي قررها ونظمها المشرع الجزائري، وكيفية تجسيدها على أرض الواقع من خلال فرضها على الجماعات المحلية كونها العنصر القاعدي للدولة. ومن أهم الصعوبات التي واجهتنا في هذا البحث هو قلة الدراسات المتخصصة فيما يتعلق بالرقابة الوصائية في قانوني البلدية و الولاية وكذلك عدم وجود أبحاث تتسق بين أهم أنواع الرقابة والتي هي الرقابة الإدارية والقضائية.

# خطة البحث

## ➤ مقدمة

➤ الفصل الأول: الآليات الإدارية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية

❖ المبحث الأول: آليات الرقابة الرئاسية

✓ المطلب الأول: مفهوم السلطة الرئاسية

○ الفرع الأول: تعريف السلطة الرئاسية وأهم العناصر التي

تقوم عليها

○ الفرع الثاني: الأساس القانوني للسلطة الرئاسية

✓ المطلب الثاني: وسائل الرقابة في إطار السلطة الرئاسية

○ الفرع الأول: آلية التصديق

○ الفرع الثاني: آلية التعديل

○ الفرع الثالث: آلية الإلغاء

○ الفرع الرابع: آلية السحب

○ الفرع الخامس: آلية الحلول

❖ المبحث الثاني: آلية الرقابة الوصائية

✓ المطلب الأول: مفهوم السلطة الوصائية

○ الفرع الأول: تعريف السلطة الوصائية

○ الفرع الثاني: تمييز السلطة الوصائية عن غيره من

المصطلحات المشابهة

✓ المطلب الثاني: مظاهر الرقابة الوصائية

○ الفرع الأول: الرقابة على الهيئات

○ الفرع الثاني: الرقابة على الأشخاص



○ الفرع الثالث: الرقابة على الأعمال

➤ الفصل الثاني: الآليات القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية

❖ المبحث الأول: اختصاص القضاء بالرقابة على الإدارة المحلية

✓ المطلب الأول: معيار تحديد الجهة القضائية المختصة بنظر منازعات

الإدارة المحلية

○ الفرع الأول: تعريف المنازعات الإدارية وعلاقتها

بالقانون الإداري

○ الفرع الثاني: تحديد المعيار العضوي في قانون إجراءات

المدنية والإدارية

✓ المطلب الثاني: الهيئات المختصة بنظر منازعات الإدارة المحلية

○ الفرع الأول: المحاكم الإدارية

○ الفرع الثاني: مجلس الدولة

○ الفرع الثالث: المحاكم العادية والمجالس القضائية

❖ المبحث الثاني: إجراءات الرقابة القضائية على الإدارة المحلية

✓ المطلب الأول: شروط رفع الدعوى وقبولها

○ الفرع الأول: الشروط العامة

○ الفرع الثاني: الشروط الخاصة

✓ المطلب الثاني: إجراءات رفع الدعوى والآثار المترتبة عنها

○ الفرع الأول: إجراءات المتعلقة بالعريضة

○ الفرع الثاني: إجراءات المتعلقة بسير الدعوى

➤ الخاتمة.

الفصل الأول:

الآليات الإدارية للرقابة على

الإدارة المحلية

## الفصل الأول : الآليات الإدارية للرقابة على الإدارة المحلية

يقصد بالرقابة الإدارية السلطات و الصلاحيات التي تتمتع بها جهات الرقابة على نشاط الهيئات المحلية وأعمالها. فتمتع السلطات المركزية في العاصمة وممثليها في الأقاليم بسلطة ممارسة العديد من الصلاحيات إزاء المجالس المحلية ذاتها، والأعمال التي تقوم بها، والقرارات الإدارية التي تتخذها. يعهد بمهام الرقابة الإدارية في الدول المتقدمة ديمقراطيا إلى هيئات لا مركزية منتخبة، حيث أنه يوجد تلازم حتمي بين السلطة والمسؤولية، والتقابل بينهما دائمة ومستمر، فمسؤولية الوزراء السياسية تبرر منحهم سلطة رئاسية على مرؤوسيهم وأعمالهم، فطالما أن الوزراء مسئولون سياسيا عن أعمـال مرؤوسيهـم، فيجب أن يمنحوا السلطة المقابلة لذلك و الموازية لهذه المسؤولية بأن يخلوا سلطة رقابية سابقة ولاحقة على أعمال مرؤوسيهم (السلطة الرئاسية)، لذا يقال وبحق يتمتع الرئيس بمقتضى سلطته الرئاسية بسلطة مطلقة على أعمال مرؤوسيه وتحمله بالتالي مسؤولية سياسية كاملة عن أخطاء مرؤوسيه، وعليه فإن العلاقة بين الهيئات المحلية و المركزية يجب أن تكون على هذا النحو:

رقابة و إشراف تصان بهما المصالح الحيوية والمصالح العامة للدولة من جهة وعدم المساس باستقلال هذه الهيئات المعنوية من جهة أخرى، فاستقلال الهيئات المحلية هو استقلال أصل مستمد من القانون إلا أنه ليس مطلقا فممارسة الهيئات المحلية تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية وهو ما يسمى بالوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية. فلكي يكتمل نظام الإدارة المحلية ذاتيا، فإن الهيئات و الموظفين الذين يديرون الوحدة المحلية ينشغلون في إصدار القرارات اللازمة، ومباشرة الأعمال التي تقتضيها شؤونها بمنأى عن الحكومة المركزية. ولا تعتبر الوصاية الإدارية قيда على حرية الهيئات المحلية أو معيق لأعمالها طالما كانت تمارس في حدود القانون، وكان أسلوب ممارستها يقوم على المساندة والمشاركة، فقديمًا قال جون ستيوارت ميل "أن الحرية ذاتها في حاجة إلى رقابة"، وبمقتضى ذلك فإن وحدات الإدارة المحلية لا تخضع لرئاسة الحكومة المركزية ولكنها تخضع لوصايتها في نطاق المشروعية.

## المبحث الأول :آلية السلطة الرئاسية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية

إن حصر وتجميع سلطة اتخاذ القرارات الإدارية في يد السلطات الإدارية المركزية (رئيس الجمهورية، الوزير الأول، الوزراء) وممثليهم في إقليم الدولة (الولاية) يجعلها خاضعة لرقابة المركزية الإدارية.

### المطلب الأول :مفهوم السلطة الرئاسية

إن الحديث عن السلطة الرئاسية يقودنا بالضرورة للحديث عن المركزية الإدارية والتي يقصد بها قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة وهم الوزراء دون مشاركة من هيئات أخرى. ففي ضوء النظام المركزي تباشر السلطة المركزية الشؤون الوطنية والمحلية عن طريق ممثليها في العاصمة، فهي إذن تقوم على استقطاب السلطات الإدارية وتجميعها في يد شخص واحد أو هيئة واحدة. غير أنه لا ينبغي أن يفهم أن تركيز السلطة يعني عدم تقسيم أراضي الدولة إلى أقسام إدارية على أسس جغرافية أو اجتماعية أو تاريخية. ذلك أنه لا يمكن تصور قيام الدولة بتسيير شؤون كل أجزاء الإقليم عن طريق جهازها المركزي وحده، بل لا مفر من توزيع العمل على إدارتها المختلفة.

### الفرع الأول :تعريف السلطة الرئاسية وأهم العناصر التي تقوم عليها

#### أولا :تعريف السلطة الرئاسية

لقد عرفها عمار عوابدي على أنها " تلك القوة أو الدينامو الذي يحرك التدرج والسلم الإداري والقائم عليه النظام الإداري المركزي في الدولة ومفهوم السلطة الرئاسية في علم الإدارة العامة و القانون الإداري هي حق وسلطة استعمال قوة الأمر والنهي من

اعلي طرف الرئيس الإداري المباشر والمختص وواجب الطاعة و الخضوع و التبعية من طرف المرؤوس المباشر للرئيس الإداري المباشر و المختص<sup>1</sup>.

كما عرفها عمار بوضياف على أنها: مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به بواسطة التبعية والخضوع<sup>2</sup>. وليست السلطة الرئاسية امتياز أو حق مطلقا للرئيس الإداري و إنما هي اختصاص يمنحه القانون رعاية للمصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة. ولم يبتعد محمد الصغير بعلي عن التعريفين السابقين وذلك بتعريف السلطة الرئاسية بأنها: الركن الأساسي للمركزية الإدارية، حيث يقوم النظام المركزي الإداري على وجود علاقة قانونية بين الأشخاص العاملين و الموظفين بالإدارة العامة وفق تسلسل معين (السلم الإداري)، إذ يتمتع الموظف الأعلى ( الرئيس ) بسلطات معينة تجاه الموظف الأدنى منه ( المرؤوس ) بالنسبة لشخص أو أعماله، مما يؤدي إلى وضع هذا الأخير في علاقة تبعية للأول<sup>3</sup>. فالسلطة الرئاسية حسب محمد الصغير بعلي إذا هي عبارة عن : العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس والمرؤوس، أثناء ممارسة النشاط الإداري. أما أهم فقهاء المشرق العربي ومن بينهم الأستاذ نواف كنعان فقد عرفها على أنها: مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس إداري في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء مرتبطين به برابط التبعية والخضوع.... وقد تتعدد وحدات الجهاز الإداري المركزي في العاصمة وتنتشر في الأقاليم ولكنها مع ذلك تبقى دائما في إطار جهاز واحد طالما أن هذه الوحدات تتدرج فيشكل هرمي، تخضع فيه كل وحدة لما يعلوها من وحدات خضوعا كاملا حتى يصل إلى قمة الهرم الإداري<sup>4</sup>. إلا أن تعدد وحدات وفروع السلطة المركزية ومنح بعضها اختصاصات تملك أن تمارسها دون الرجوع إلى قمة الجهاز الإداري لا يفي وحدة هذا الجهاز طالما أن هيئاته المتعددة ترتبط فيما بينها ب اربطة التبعية التي تجعل منها وحدة

<sup>1</sup> عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول(النظام الإداري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 206

<sup>2</sup> عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2010، ص 15

<sup>3</sup> محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجازئر، 2013، ص47

<sup>4</sup> نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2008، ص 146

عضوية متماسكة.... ويطلق على خضوع المرؤوس لرئيسه على هذه الصورة ( رابطة التبعية) إذا نظرنا إليها من جانب وضع المرؤوس، في حين يطلق على الدور الذي يقوم به الرئيس في هذه الرابطة (السلطة الرئاسية) وهذا إذا نظرنا إليها من جانب وضع الرئيس الإداري. أما علي خطار شطناوي عرفها بأنها " :سلطة توجيه العمل الإداري التي تتمثل في تسيير عمل المرؤوسين و إدارته عن طريق إصدار الأوامر الإدارية إليهم لتوضيح و بيان كيفية القيام بالعمل الإداري المنوط بهم، وسلطة رقابية رئاسية على القرارات الإدارية التي يتخذها ويصدرها هؤلاء المرؤوسين لضمان مشروعيتها وعدم مخالفتها للنصوص التشريعية القائمة."<sup>5</sup> أن موظفي الإدارة العامة وإذا نظرنا إلى الفقه الغربي فنجد أنه حسب الأستاذ فيظن النظام المركزي وخاصة التركيز الإداري يشكلون هراً إدارياً يتمثل توزيعه على شكل سلسلة من المستويات المتتابعة و المتلاحقة، بحيث تتبع كل واحدة منها الأخرى وتتابع درجات هذه المستويات بالتدرج تصاعدياً حتى تصل إلى الرئيس الإداري الأعلى ومسئولاً أمامه عن تنفيذ مهامه والواجبات الوظيفية المنوط به، بحيث لا يجوز للمرؤوس تخطي رئيسه الأعلى ويتعين عليه دوماً الاتصال برئيسه فقط وتلقي تعليماته وأوامره وتنفيذها، فالرئيس الإداري الأعلى هو المسئول عن أعمال مرؤوسيه و المشرف الأول على تنفيذ واجباتهم ومهامهم الوظيفية الأساسية . والذي وضع التقسيم التقليدي للهرم الإداري وأسس السلطة أما الأستاذ الرئاسية والتي كيفها على أنها تتشكل إما من سلطة إدارة أو سلطة الأمر، وأما من سلطة تصحيح تسمح للشخص بفرض إرادته الشخصية في علاقاته مع الآخرين. وفي الأخير ومن خلال التعريفات السابقة وجب علينا إبراز أهم مبررات السلطة الرئاسية وذلك حتى نعطي لها جانبها الإداري وتمركزها في إطار المركزية الإدارية، إذا كان الرئيس الإداري الأعلى يتمتع بسلطة رئاسية على مرؤوسيه، ومن المسلم به أن السلطة الرئاسية تتميز بأنها: سلطة شاملة وسلطة مفترضة... فهي سلطة شاملة: لان الرئيس الإداري يملك مباشرة رقابة عامة في مواجهة مرؤوسيه وذلك عن طريق ما يصدر إليهم من أوامر ملزمة، وما يبشره من سلطات تنظيم وتأييد على مرؤوسيه وهكذا ترجع شمولية السلطة

<sup>5</sup> علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، الأردن، 2008، ص16

الرئاسية إلى انصرافها بحسب الأصل إلى سائر أعمال المرؤوسين المشمولين بهذه السلطة.

**ثانيا : أهم العناصر التي تقوم عليها**

**أ - استعمال سلطة الأمر و النهي من الأعلى إلى الأسفل:**

في النظام الإداري المركزي يباشر الرئيس الإداري على كل مستويات السلم الإداري حق استعمال سلطة إصدار الأمر و التوجيهات الملزمة للموظف المرؤوس الذي يليه في الدرجة مباشرة .وهنا تكون سلطة الرئيس على الشخص المرؤوس وعلى أعماله.

**ب - التزام الموظف بالتبعية و الخضوع و الطاعة:**

يخضع الموظف المرؤوس للقوانين و اللوائح والنظم العامة، وبالإضافة إلى كل هذا فهو ملزم بالخضوع لأوامر و نواهي وتوجيهات وتعليمات رئيسه الإداري وذلك من أجل طاعتها وتنفيذها في حدود ما ينص عليه القانون وكل مخالفة لهذه الأوامر تشكل خطأ إداري تترتب عنه المسؤولية التأديبية للموظف الذي لا يتقيد بهذه الأوامر و التوجيهات حسب ما ينص عليه القانون.

**الفرع الثاني : الأساس القانوني لفكرة السلطة الرئاسية**

تعترف القوانين و اللوائح للرؤساء بممارسة اختصاصات على المرؤوسين وأعمالهم أيضا وهذا حتى يتم ضمان عمل إداري أفضل وفعال من جميع النواحي . ومن خلال قراءتنا لنص المادة 17 من الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة الملغى تجعلنا أمام قناعة أن المشرع الجزائري رسخ فكرة السلطة الرئاسية على المستوى الوظيفي فجاء في المادة المذكورة " إن كل تقصير في الواجبات المهنية وكل مساس بالطاعة عن قصد و كل خطأ يرتكب الموظف في ممارسة مهامه أو أثنائها يعرضه إلى عقوبة تأديبية دون الإخلال عند اللزوم بتطبيق قانون العقوبات."<sup>6</sup> ورسخت كذلك مرتبته في التسلسل الإداري مسئول عن تنفيذ المهام التي تناط به "وفي المادة " 20 يجب على الموظف أن يحترم سلطة

<sup>6</sup> قصير مزياني فريدة، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة صخري، الجازائر، 2011، ص 113

الدولة". كما تم تأكيدها في القانون الأساسي العام للعام 1978 حيث جاء في المادة 27 منه "ينبغي على العامل مهما كانت رتبته في التنظيم السلمي أن يقوم بجميع المهام المرتبطة بمنصبه بوعي وفعالية مع مراعاة القانون والأحكام التنظيمية و الانضباط والتعليمات السلمية." وتكرس المبدأ في المادة 36 من القانون أعلاه "ينفذ العامل وبكل ما لديه من إمكانية مهنية جميع التعليمات المتعلقة بالعمل الذي يتسلمه من الأشخاص المؤهلين سلمياً." وتكرر في المادة " 33.31.29 ولم توجد احكام المرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العامة عن فكرة السلطة الرئاسية بل تضمنتها مواد عديدة أهمها 122.112.54.28.26 .

كما أن المرسوم التنفيذي رقم 89-244 المؤرخ في 5 ديسمبر المتضمن القانون الأساسي الخاص المطبق على العمال المنتمين إلى أسلاك المشتركة للمؤسسات و الإدارات العمومية المعدل و المتمم . إذ ذهبت المادة 16 منه بالاعتراف بوضع المتصرف الإداري كموظف إطار تحت السلطة السلمية . وذهبت المادة 32 من نفس المرسوم المساعد الإداري تحت السلطة السلمية. وتكرس ذات المبدأ (مبدأ السلطة الرئاسية) في مواد كثيرة من نفس المرسوم كالمادة 39 التي حددت مهام كتاب المديرية، والمادة 46 التي حددت مهام الأعوان الإداريين، والمادة 109 التي بينت مهام التقنيين في الإحصاء والتقنيين الساميين، والمادة 116 التي وضحت مهام سلك معاونين التقنيين، والمادة 199 التي ضبطت مهام سلك الأعوان التقنيين و المادة 127 التي حددت مهام محلي الاقتصاد و المادة 133 التي بينت مهام المهندسين في الإعلام الآلي وغيرها من النصوص كثيرة. ومما لا شك أن القوانين الأساسية لقطاعات النشاط المختلفة التابعة للوظيفة العمومية والتي صدر الكثير منها في سبتمبر 2010 لم تحد من القرار مبدأ السلطة السلمية لربط الموظف تنظيمياً ورئاسياً بالجهاز الإداري التابع له . ومن جميع هذه النصوص وغيرها نستنتج انه لا يمكن للإدارة العامة أن تمارس مهامها كتلة واحدة، بل في شكل تسلسل وظيفي يحتوي على رئيس ومرؤوس حيث تتولى القوانين و التنظيمات تنظيم العلاقة بينهم . حيث تعترف للرئيس الإداري بممارسة صلاحيات معينة في مجال



التعيين و التثبيت و الترقية و الإحالة على الاستداع و الانتداب و التأديب . وصلاحيات أخرى تخص الأعمال التي يقوم بها المرؤوس . ومنها يتضح أن لفكرة السلطة الرئاسية أساس قانوني إلى جانب أن لها أساسها الفني والعلمي و السياسي<sup>7</sup> .

### الفرع الثالث :سلطات ومظاهر السلطة الرئاسية

#### أولا :سلطة الرئيس على الشخص المرؤوس

يمتلك الرئيس سلطة على المرؤوس وتتجلى هذه السلطة في تعيينه ونقله وتأديبه ويعتبر هذا نوع من الاختصاص يمارسه الرئيس في حق المرؤوس في حدود ما يسمح به القانون وهذا لا يمنع من أن للمرؤوس الحق في أن يتظلم ادريا من القرارات الصادرة عن الرئيس الإداري و الطعن فيها قضائيا متى كانت لا تتماشى مع حق استعمال السلطة .

#### ثانيا: سلطات الرئيس على أعمال مرؤوسيه

بالإضافة إلى سلطة الرئيس الإداري على الشخص المرؤوس يملك سلطة أخرى تتعلق بأعماله. حيث يكون الرئيس الإداري مسؤول عن كيفية أداء مرؤوسيه لمهامهم إذا خول سلطة التوجيه وذلك بإصدار مجموعة من الأوامر و النواهي والتعليمات شفوية كانت أو كتابية بواسطة منشورات و دوريات و التعليمات المختلفة إلى الموظف وذلك للمحافظة على حسن سير الجهاز الإداري وفي تحقيق المصلحة العامة و يجب أن تكون في حدود القانون. و يقوم الرئيس الإداري بالرقابة على أعمال المرؤوس عن طريق الإشراف التفتيش المتابعة، كتابة تقارير على أعمال المرؤوس، وفحص الشكاوى والتظلمات الموجهة للرئيس ضد المرؤوس. و يباشر الرئيس الإداري هذه الرقابة من تلقاء نفسه، أو بناء على تظلم إداري ولائي أو رئاسي من قبل أصحاب المصلحة<sup>8</sup>. وللرئيس الإداري سلطة إصدار الأوامر والتوجيهات لمرؤوسيه ولا يملك هؤلاء إلا تنفيذها.

وهذا أمر أكده القضاء الإداري المصري .وعن حكم صادر عن مجلس الدولة المصري جاء فيه: "لا تثريب على الموظف إذا كان معتدا بنفسه واثقا من سلامة نظرة شجاعا في إبداء رأيه صريحا في ذلك أمام رئيسه لا يداور ولا يرائي ما دام لم يجانب ما

<sup>7</sup> عمار بوضياف، المرجع السابق، ص15

<sup>8</sup> قصير مزياي فريدة، المرجع السابق، ص114

تقتضيه وظيفته من تحفظ ووقار و ما تستوجبه علاقته برئيسه من التزام الآداب واللياقة وحسن السلوك....

- إلى أي مدى يلتزم الموظف المرؤوس بإطاعة الأوامر و النواهي الصادرة إليه من رئيسه الإداري؟

- وهل يلتزم المرؤوس بتقديم واجب الطاعة وتنفيذ أوامر الرئيس حتى ولو كانت في موضوعها و محتواها مخالفة للقانون؟

إن الإجابة على هذا التساؤل تقتضي منا أن نميز بين ما إذا كانت هذه الأوامر مشروعة أو غير مشروعة.

### أ - مدى التزام المرؤوس بإطاعة أوامر رئيسه المشروعة:

إذا كان الأمر الذي صدر عن الرئيس الإداري لا يخالف القانون، وقع على عاتق الموظف واجب الطاعة و تنفيذ أوامر وتعليمات رئيسه، وعدم تنفيذها يترتب خطأ إداري توقع عليه العقوبة التأديبية. غير أن ذلك لا يمنع المرؤوس من أن ينافس رئيسه الإداري ويراجعه بشأن مسألة معينة في حدود أخلاقيات الوظيفة، ولقد رأى الفقهاء إن أفضل مرحلة لإبداء الرأي تكون من جانب المرؤوس قبل إصدار القرار أي مرحلة التمهيد، أما إذا صدر القرار فان تنفيذه واجب من جانب المرؤوس ولا يمكن أن يقف ضد تنفيذه أو عرقلته. أن واجب طاعة المرؤوس لأوامر رئيسه إذا أصر هذا الأخير على صحتها وهنا فما عليه إلا تنفيذها على مسؤولية الرئيس.

### ب - مدى التزام المرؤوس بإطاعة أوامر رئيسه الغير مشروعة:

إذا كانت الفرضية الأولى (الأوامر المشروعة) لم تحدث إشكالا قانونيا كبيرا في الفقه، فانه خلاف ذلك أثارت الأوامر الغير مشروعة جدلا على المستوى الفقهي و سوف نوجز هذا الخلاف فيما يلي:

### الرأي الأول: الأوامر الغير مشروعة ليست ملزمة للمرؤوس

ومقتضاه: أن الموظف العام المرؤوس، كأبي مواطن، ملزم تزعمه الفقيه ديجي (duguit) بتطبيقه وتنفيذه. وهنا إذا بادر الرئيس الإداري إلى اتخاذ أوامر منافية في

مضمونها للقانون فلا يلزم المرؤوس بتنفيذها إذا خالف الأول أي الرئيس القانون، فليس للثاني المرؤوس أن يتبعه ، وقد استثنى هذا الرأي طائفة الجنود فقد رأى ديجي أن من واجبهم تنفيذ الأوامر الصادرة إليهم من قبل رؤسائهم دون أن يكون لهم الحق في مناقشتهم لان الجندي هو آلة محرومة من التفكير كما يقول ديجي .ولا خلاف أن العمل بهذا الرأي ينجم عنه صيانة مبدأ المشروعية و السعي إلى إعدام و إبطال مفعول الأوامر التي تجانب القانون . ولقد تأثر القضاء المصري بهذا الرأي بالنسبة لموظفي الجيش و الشرطة إذ ذهبت محكمة القضاء الإداري في حكماها صدر في 10 يناير 1955 انه ليس من الجائز في النظم العسكرية الامتناع من تنفيذ الأوامر متى كانت صادرة من يملكها، وإنما يتظلم منها بالطريق الذي رسمه القانون . إذ لو أبيض لكل من يصدر إليه أمر إن يمتنع عن تنفيذه من ترائ له ذلك لاختل النظام و شاعت الفوضى. انه يعاب عنه أن تجسيده في ارض الواقع يؤدي إلى تعطيل الجهاز الإداري و عرقلة سيره و تخويل المرؤوس سلطة فحص وتقدير أوامر الرئيس الإداري و الامتناع عن تنفيذها إذا ما اقتنع بعدم مشروعيتها .ومن ثم فان المرؤوس يجب عليه أن يمتنع عن تنفيذ الأوامر والتوجيهات الصادرة إليه من رئيسه إذا كانت غير مشروعة وإلا فانه يعد مرتكبا لخطأ شخصي يحمله المسؤولية<sup>9</sup>.

### الرأي الثاني: الأوامر الغير مشروعة ملزمة للمرؤوس

تزعم هذا الرأي الفقيه موريس هوريو و مفاده أن الموظف المرؤوس ملزم باحترام وتنفيذ أوامر وتعليمات الرئيس حتى ولو كانت غير مشروعة ومخالفة للقانون، حيث أعطى هذا الرأي أولوية لعنصر الطاعة على الالتزام بمبدأ المشروعية وقد وجبه هذا الفقيه انتقادا كبيرا للرأي الأول وقال إن تطبيقه في الواقع العملي ينجر عنه انتشار ظاهرة الفوضى في المرافق و المؤسسات العامة. كما انه يجعل المرؤوس بمثابة قاض للمشروعية يخول صلاحية فحص أوامر رئيسه<sup>10</sup>.

### الرأي الثالث: الأوامر الغير مشروعة ملزمة في حدود معينة

<sup>9</sup> عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 20 .

<sup>10</sup> عمار بوضياف، المرجع نفسه ، ص 21 .

هناك رأي وسط حاول التوفيق بين الرأيين المتناقضين السابقين جاء به الفقيه الألماني لا بند حيث يرى انطلاقاً من إن شريعة الموظف أو العامل العام هي القيام بعمله باستمرار أو بالطرد، وأنه لو ترك له حق مناقشة مدى مشروعية الأمر الصادر إليه لاختل سير المرافق العامة و الوظيفة العامة بانتظام، ولتوقفت الحياة العامة المتوقفة على ضرورة دوام حسن سير المرافق العامة بانتظام ، وهنا المبدأ العام يقضي بتنفيذ أوامر الرئيس متى كانت مكتوبة واضحة ودقيقة ومحددة عندها يلزم بتنفيذها .على أن يتأكد من أن الأمر صادر عن سلطة مختصة وان تنفيذها يدخل في نطاق اختصاصه. وحتى لا يكون طاعة الموظف العام لأوامر الرئيس الإداري طاعة عمياء و مطلقة وحتى لا يتحول المسئول إلى مجرد أداة محرومة من الابتكار حيث يرى لابن دان واجب المرؤوس ينحصر في الثبات من ناحية المشروعية الشكلية لأوامر الرئيس الصادرة له فقط وذلك في الحالات التالية: <sup>11</sup>

- يجب أن يتأكد من الأمر الصادر إليه قد صدر من سلطة مختصة.
- يجب أن يتأكد من أن المر الصادر إليه يدخل في اختصاصه.
- يجب أن يتأكد من أن الأمر الصادر إليه قد استوفى الشروط الشكلية التي يجب ان يصدر فيها.

وأما ما عدا ذلك فان الموظف يملك الاعتراض على رئيسه ومناقشة وفحص مشروعية أوامره، بل عليه واجب احترامها وتنفيذها، وليس له أو عليه مناقشة الشرعية الموضوعية المادية لهذه الأوامر . وهنا فان الأخطاء التي يرتكبها العامل المرؤوس تنفيذا وتطبيقاً لأوامر رئيسه الإداري تعد أخطاء مصلحيه مرفقيه ترتب المسؤولية المدنية للعامل العام على حساب ذمته المالية الخاصة.

### ج - موقف القضاء الإداري من هذه المسألة:

يرى القضاء الإداري أن الموظف ملزم بطاعة وتنفيذ الأوامر الصادرة إليه من السلطات الإدارية الرئاسية المختصة، ما عدى الأوامر التي تتضمن مخالفة حسية وظاهرة للقانون وللمصلحة العامة، وعلى المرؤوس ان ي ارجع رئيسه في ذلك في حدود اللياقة

<sup>11</sup> قصير مزباني فريدة، المرجع السابق، ص 118 .

والأدب، فإذا ما أصر الرئيس على صواب رأيه كان على المرؤوس بتنفيذ أوامر الرئيس المخالفة للقانون و المصلحة العامة مخالفة جسمية فالخطأ يعد شخصيا للموظف المرؤوس ويترتب عنه المسؤولية المدنية. أرى القضاء الإداري المصري يشترط إذن كتابي من الرئيس في حالة إصراره على مشروعية أوامره حتى تكون المسؤولية مرفقيه ولا تترتب المسؤولية الشخصية للموظف .

### د - موقف المشرع الجزائري من الآراء الفقهية السابقة:

نص المادة 129 من القانون (الأمر 75-58) حيث جاء في المادة 129 من القانون المدني الجزائري " لا يكون الموظفون والعمال العاملون مسؤولية شخصيا عن أعمالهم التي أضرت بالغير إذ قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم". المادة 129 بعد التعديل المقرر بموجب القانون المؤرخ في 20 جوان 2005 إذ جاء فيها: "لا يكون الموظفون و الأعوان العموميون مسؤولين شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس من كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم"<sup>12</sup>. وعند المقارنة بين المادة القديمة والجديدة نلاحظ إن المشرع في النص الجديد حذف مصطلح عامل لأنه مصطلح مستعمل في نطاق قانون العمل مقتصرًا في التعديل على مصطلح الموظف و العون العمومي لان الأمر يتعلق بمسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها. بينما تخضع المسؤولية في القانون الخاص (مجال تطبيق قانون العمل) لأطر مخالفة تماما عن الأولى ولقد سجل الدكتور عمار عوابدي على هذه المادة الاقتضاب الشديد الشيء الذي يصعب معه تحديد موقف المشرع، ورغم ذلك ذهب إلى القول: " إن المشرع يميل إلى ترجيح الخضوع والطاعة لأوامر وتعليمات الرؤساء الإداريين والتقيدها وتنفيذها وتغلبها على واجب طاعة القانون و حماية شرعية العمل الإداري. أي انه يعتنق مبدأ أولوية حب طاعة أوامر السلطة الرئاسية على واجب احترام القانون"<sup>13</sup>. وقد استدل الدكتور عمار عوابدي بنص المادة 19 من القانون الأساسي للوظيفة العامة. إن أهم ما لاحظته الدكتور عمار بوضياف حول

<sup>12</sup> عمار بوضياف، المرجع السابق، ص21

<sup>13</sup> عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984 ،ص442

رأى الدكتور عمار عوابدي حول ما سجله عن نص المادة 129 من اختصار كبير وعدم وضوح، حيث كان له رأي آخر في تحليله لهذه المادة خاصة في عبارة: "متى كانت طاعة هذه الأوامر واجبة عليهم" الواردة في نص المادة حيث انه لمح إلى أن المشرع وضعها لنستدل منها فقط وان الموظف ملزم بإطاعة الأوامر المشروعة ليست ملزمة له وليس من واجبه تنفيذها. وهنا يرى الدكتور بوضياف انه توصل إلى نتيجة مخالفة إلى التي وصل إليها الدكتور عوابدي وهي: "أولوية تطبيق القانون على الأوامر الغير مشروعة".

### المطلب الثاني: صور الرقابة في إطار السلطة الرئاسية

تتمثل هذه الرقابة اللاحقة أو البعدية (سلطة التعقيب) بعد قيام المرؤوس بأداء مهامه بموجب ما يأتيه من تصرفات و أعمال، يمكن للرئيس إن يمارس رقابته على تلك التصرفات سواء من تلقاء نفسه أو بموجب ما يتلقاه من تظلمات و شكاوى من طرف الغير الذي يكون قد تضرر من تلك الأعمال. وتظهر تلك الرقابة من السلطة الرئاسية في عدة صور و أشكال أهمها: التصديق، التعديل الإلغاء السحب، الحل، حيث سنبرز هذه الصور في مجموعة من الفروع كالتالي:

#### الفرع الأول: التصديق

بمقتضى هذه السلطة يبقى العمل و التصرف الذي قام به المرؤوس غير منتج لأثره القانوني غير نافذ إلا إذا تم إقراره و الموافقة عليه من طرف الرئيس صراحة أو ضمنا.

#### أولا: التصديق الصريح

يتطلب هذا الشكل من التصديق في حالة ما إذا اشترط القانون الموافقة الصريحة على تصرف المرؤوس سواء كتابيا أو شفويا أو أي تصرف آخر يأتيه الرئيس ليؤكد موافقته و لإقراره بكيفية واضحة و جلية.

#### ثانيا: التصديق الضمني

استجابة لمقتضيات الإدارة العامة و فعالية النشاط الإداري ودعم حركته، غالبا ما تنص القوانين و الأنظمة على تحديد فترة زمنية أو مدة معينة، يمكن للرئيس إن يعترض من خلالها على عمل المرؤوس، بحيث يترتب على انقضاء تلك الفترة و فوات تلك المدة إنتاج عمل المرؤوس لأثره القانوني ونفاذه، على اعتبار أن الرئيس قد صادق عليه وأجازه<sup>14</sup>.

### الفرع الثاني: التعديل

هو فرض رقابة الرئيس على عمل المرؤوس بإجراء التغييرات الواجبة على عمله، ويتخذ التعديل إحدى الصور التالية فقد يحتفظ الرئيس بكامل العمل و يضيف إليه ما يراه مناسبا، أو يلغي جزء منه، ويترك الباقي كحذف بعض بنود قرار إداري، أو يلغي جزءا أو يعوضه بما يتلاءم والعمل الإداري، إي أن التعديل لا يكون كليا وإلا أصبح إلغاء. وسلطة التعديل تتصرف لتمس الأعمال الغير المشروعة و الأعمال المشروعة أيضا<sup>15</sup>.

### الفرع الثالث: الإلغاء

تسمح سلطة الإلغاء المخولة للرئيس حيال أعمال مرؤوسيه بالتدخل ليضع حدا للآثار والنتائج المترتبة على تلك الأعمال مستقبلا. حيث أن الفقه يميز حالتين أساسيتين:

#### أولا: أعمال المرؤوس المشروعة

احتراما لمبدأ أو قاعدة عدم الجواز بمساس الحقوق المكتسبة، فإنه لا يجوز - مبدئيا- للرئيس أن يلغي الأعمال القانونية و المشروعة الصادرة عن مرؤوسيه.

#### ثانيا: أعمال المرؤوس الغير مشروعة

وفي هذه الحالة يميز الفقيه- أيضا - بين وضعيتين:

أ - إذا كان عدم المشروعية من الجسامة بمكان، كأن يكون مثلا محل وموضوع قرار المرؤوس لا يدخل أصلا في اختصاصه وصلاحياته، فإن عمل و قرار المرؤوس

<sup>14</sup> محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص52 .

<sup>15</sup> عمار بوضياف، المرجع السابق، ص23 .

## الفصل الأول الآليات الإدارية للرقابة على الإدارة المحلية

يكون هنا منعدما، وكأنه لم يكن، ولا يرتب أي حق ومن ثم فقد جرت القاعدة على إن القرار الإداري المنعدم لا يتحصن أبداً، بحيث يجب على الرئيس أن يقوم بإلغائه في أي وقت.

ب - أما إذا كان عدم المشروعية لا يجعل من تصرف المرؤوس قراراً منعدماً، فإنه يمكن للرئيس أن يلغي ذلك التصرف خلال فترة معينة تنتهي أصلاً بانقضاء المدة المقررة لانتهاء ميعاد الطعن القضائي، بحيث يصبح القرار بعدها متحصناً، ضماناً لاستقرار المراكز القانونية للأشخاص، واستتباب الوضع الاجتماعي. ولهذا يجب على الرئيس أن يتقيد بالمدة الزمنية التي تقررها النصوص، حيث إن كل من الفقه و القضاء المقارنين (فرنسا، مصر، الجزائر) يذهب إلى إلغاء القرارات الإدارية المعيبة وتتم خلال نفس المدة التي حددها القانون كميّار لرفع دعوى الإلغاء أمام القضاء، حيث لا يمكن أن تخول للإدارة ما لا يخول للقضاء<sup>16</sup>.

### الفرع الرابع: السحب

يقصد به إزالة و إنهاء الآثار القانونية للمقررات و التصرفات الإدارية وإعدامها بأثر رجعي بالقضاء على آثارها في الماضي والمستقبل. ونظراً لما لسلطة السحب من آثار بالغة الخطورة فقد قيدت ممارستها بتوفير شرطين:

### أولاً: من حيث الموضوع

يجب أن يشمل فقط القرارات والأعمال الغير مشروعة لان هذه الأخيرة لا يمكنها أن تولد حقاً وان تنشئ مركزاً قانونياً مكتسباً. ومثل ذلك أن يصدر القرار عن غير ذي مختصا وان يحتوي على مخالفة صريحة للقانون أو التنظيم.

### ثانياً: من حيث المدة

يجب أن يمارس سلطة السحب خلال مدة زمنية معينة، فان تجاوزها اكتسب حصانة ضد السحب والمدة المقررة هي شهرين. ومن خلال ما سبق نلاحظ أن السحب

<sup>16</sup> علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، الجزء الأول (التنظيم الإداري)، دار الهدى للطباعة و النشر والتوزيع، الجزائر، 2008، ص51



يتميز عن الإلغاء من حيث الأثر : فلإلغاء اثر فوري يسري على المستقبل فقط بينما للسحب أثر رجعي، حيث يمحي ويزيل كافة آثار القرار المترتبة من قبل ماضيه ويجعله - أيضا - غير نافذ من بعد مستقبلا<sup>17</sup>.

### الفرع الخامس : الحلول

في حالة تقاعس أو عدم أداء المرؤوس لمهامه (العمل السلبي)، يمكن لرئيسه أن يتولاها بنفسه بما له من سلطة حلول (PAUVOIRS SPECIAUX) أي أن يحل محله في القيام بها. وإذا كانت القاعدة العامة تتمثل في تخويل الرئيس سلطة الحلول لضمان استقرار الخدمات العامة وسير المرفق العام بانتظام واطراد، فقد يعمد القانون أحيانا إلى إسناد مهام وأعمال معينة إلى المرؤوس على وجه التخصيص والتحديد واعتبارها سلطة خاصة مما يؤدي إلى تقييد سلطة الحلول وإحاطتها بجملة من الشروط :

- ضرورة إصدار الأمر إلى المرؤوس بالقيام بالعمل.

- إصدار المرؤوس عن الامتناع عن التنفيذ.

والخلاصة العامة أن السلطة الرئاسية هي الركيزة الأساسية لوجود النظام المركزي حيث تقرر للرئيس على مرؤوسيه بشكل طبيعي واعتيادي وبدون نص، ويقابلها مسؤولية الرئيس عن أعمال مرؤوسيه أمام البرلمان في النظام البرلماني والى رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 54، 53.

<sup>18</sup> عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 24.

## المبحث الثاني: آلية الرقابة الوصائية

يعتمد بعض الفقهاء مصطلح الرقابة الإدارية Le contrôle  
 administratif مبتعدين مصطلح الوصاية الإدارية La tutelle  
 administrative حيث يرون إن هذه التسمية لا تعبر عن المقصود بها نظرا  
 للاختلاف الجوهرى بين نظام الرقابة الإدارية ونظام الوصاية الموجودة أصلا  
 في القانون الخاص و القائم على أساس نقص الأهلية، لان الهيئات والوحدات  
 اللامركزية تتمتع بالشخصية القانونية وهي بذلك مؤهلة لاكتساب الحقوق  
 والتحمل بالالتزامات<sup>19</sup>. بينما يؤدي جانب آخر من الفقه أنه يمكن الاحتفاظ  
 باصطلاح "الوصاية الإدارية" على اعتبار إن القانون الإداري قد استعار كثيرا  
 من مصطلحات القانون الخاص، ولكنها اكتسبت في القانون الإداري معنى مغايرا  
 مثل: العقود الإدارية، والمسؤولية الإدارية وغيرها من المفاهيم<sup>20</sup>. ومن هنا  
 سوف نتطرق إلى مفهوم السلطة الوصائية في المطلب الأول، ثم أهم مظاهر  
 الرقابة الوصائية في المطلب الثاني.

### المطلب الأول: مفهوم السلطة الوصائية

لتحديد مفهوم السلطة الوصائية بشكل دقيق ينبغي علينا دراسة الجوانب التالية :  
 الجانب الأول يتمثل في تعريف السلطة الوصائية ثم نميز اصطلاح السلطة الوصائية عن  
 غيرها من المصطلحات المشابهة لها<sup>21</sup>.

### الفرع الأول: تعريف السلطة الوصائية

إن أهم ما تم ملاحظته عن النظام اللامركزية انه نظام وسط لا يستوجب عليه  
 التبعية والخضوع بين الجهاز المركزي والوحدة المستقلة لان السلطة الرئاسية تشكل

<sup>19</sup> مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة، الج 1، 2003، عدد 3، ص

41

<sup>20</sup> اعترض البعض على إطلاق تعبير الوصاية الإدارية على هذا النوع من الرقابة لأنه ينتج عن استخدامه التباسا بينها  
 وبين مفهوم الوصاية في القانون المدني لذلك استعمل الدستور الفرنسي سنة 1946 و سنة 1958، عبارة الرقابة  
 الإدارية.

<sup>21</sup> عمار بوضياف، المرجع السابق، ص36

مظهر من مظاهر النظام المركزي، ولا يترتب عليها الاستقلال التام والمطلق عن الدولة لان هذا الأخير يؤدي إلى زعزعة كيان الدولة ويهدد وحدتها الترابية، إذن لا مفر من ربط الجهاز المستقل بالجهاز المركزي وأداة الربط هي نظام الوصاية.

إن نظام السلطة الوصائية (الرقابة الوصائية) التي تمارسها في حدود القانون والنصوص السلطات الإدارية المركزية على السلطات الإدارية المركزية وذلك من اجل الحفاظ على وحدة الدولة الدستورية والسياسة الوطنية من مخاطر الشطط والخروج عنها من قبل السلطات والهيئات الإدارية اللامركزية خاصة الإقليمية \_ وتعريض كيان الدولة للانهايار والتهديم تبعاً لذلك. ومن هنا يقصد بالسلطة الوصائية مجموع السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة. ومن هنا فان نظام الوصاية أداة قانونية بموجبها نضمن وحدة الدولة وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية، كما أن نظام الوصاية يكفل للهيئات المستقلة حقها في اتخاذ القرار بالكيفية والحدود التي رسمها القانون<sup>22</sup>.

وكذلك عرفها جانب من الفقه بأنها مجموع أنواع أو صور الرقابة التي يخضع لها نشاط شخص معنوي عام أو أعضاء إدارته من موظفي السلطات المركزية أو من شخص لا مركزي يتمثل في هيئة لا مركزية اكبر حجماً أو أوسع نطاقاً من الهيئة اللامركزية، محل الرقابة. كما يعرفها جانب آخر من الفقه بصورة مختصرة جداً بحيث تتمثل السلطة الوصائية في الرقابة التي تمارسها الدولة على الهيئات اللامركزية وتعرف حسب رأي البعض بأنها سلطة رقابية يمارسها بعض الأشخاص الإدارية على البعض الآخر. أما الدكتور علي خطار الشطناوي فعرفها على أنها سلطة رقابية يمارسها شخص معنوي مركزي أو لا مركزي على أعمال وأعضاء شخص لا مركزي بهدف تحقيق المصلحة العامة.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص 225

<sup>23</sup> علي خطار شطناوي، المرجع نفسه، ص 226

لهذا تتمثل الجهة الإدارية التي تمارس الوصاية الإدارية في جهة تابعة للتنظيم المركزي والتنظيم اللامركزي، وهكذا تكون الجهة التي تمارس الرقابة تابعتان للتنظيم اللامركزية الإداري. أما الدكتور خالد سمارة الزعبي عرفها على أنها الوصاية الإدارية التي تتولاها السلطة التنفيذية في الدولة ولتأكيد حسن أداء الخدمات المحلية، ودعم وحدة الدولة الإدارية وكل شكل من أشكال الرقابة الإدارية يعتمد على سلطة قانونية، وهي سلطة تخول بحكم القانون سواء كانت مركزية مثل رئيس الدولة أو رئيس الوزراء أو مجلس الوزراء أو الوزراء أو الأجهزة المركزية كالجهاز المركزي للمحاسبة<sup>24</sup>.

أما الفقيه" ريفيرو "فعرف السلطة الوصائية بأنها": الرقابة التي تمارسها الدولة على عضو لا مركزي، في الحدود المقررة قانوناً"، ونلاحظ هنا أن هذا التعريف ناقص وغير كافي لأنه أشار إلى طرفي الرقابة وضرورة مباشرتها في الحدود المقررة قانوناً، ومن بين الأساسيات التي لم يذكرها هي عدم إشارته إلى مهمتها ووسائلها<sup>25</sup>.

وعرفها الفقيه البلجيكي Jacques dembair السلطة الوصائية على أنها : "مجموعة السلطات المحددة التي تمنح السلطة العليا بمقتضى القانون، ومن أجل القانون وحماية المصلحة العامة في مواجهة القصور الضار أو التجاوز أو التعدي الذي يمكن أن يصدر عن العمال اللامركزية<sup>26</sup>". والناظر إلى هذا التعريف يلاحظ بأنه جاء بعدة مزايا حيث انه أشار إلى طرفي الرقابة فضلاً عن وجوب استناد هذه الرقابة إلى نص، مع ضرورة تقيدها، كما انه يبرز مهمة الوصاية، إلا أن هناك من يرى انه ناقص حيث انه لم يشير إلى وسائل هذه الرقابة. ومن خلال جميع التعريفات السابقة يتجلى لنا إن مفهوم الرقابة الوصائية (رقابة السلطة الوصائية) تركز على عدة أمور أساسية وهي : -تهدف إلى تحقيق وحدة كيان الدولة السياسية و المحافظة عليه -تستهدف ضمان

<sup>24</sup> خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس الشعبية وأثره على كفايتها ، مكتبة دار الثقافة النشر ، الأردن، 1993 ، ص220.

<sup>25</sup>

<sup>26</sup> Jaques dembaur :les actes de la tutelle administrative en droit belge , bruxcelle,1955,p 7.

احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون وقد أجبرت الهيئات اللامركزية على احترام هذا المبدأ والتقيّد بأحكامه، وبفضلها أمكن تحقيق الانسجام والتنسيق بين أعمال مختلف الهيئات المحلية.

-انصراف هذه الرقابة على الهيئات اللامركزية الإقليمية والمرفقية وذلك بوصفها هيئات مستقلة عن السلطة المركزية.

-الصفة الاستثنائية للرقابة الإدارية، وذلك على أساس عدم جواز مباشرتها إلا بنص وفي الحدود و القيود المقررة في القانون.

-تستهدف سلطات الوصاية الإدارية إجبار وإلزام الهيئات اللامركزية على الوفاء بالتزاماتها وتعهداتها المالية مع الغير، وتنفيذ عقودها المدنية والإدارية واحترام أحكامها وشروطها. وفي الأخير تستهدف رقابة السلطة الوصائية قيام إدارة حسنة وفعالة تتولى تصريف شؤون الوحدة المحلية على أكمل وأفضل وجه ممكن<sup>27</sup>.

خضوع الهيئات اللامركزية للرقابة، لكنهم يجمعون جميعا على عدم هدف وسلامة هذا الاصطلاح من الناحية القانونية، إذ يثير في الأذهان فكرة الأهلية في القانون الخاص رغم الفارق الكبير بين هذين المفهومين لهذا قيل وبحق ليس بين هذين المفهومين لهذا قيل وبحق ليس بين هذين المفهومين قاسما مشتركا إلا الاسم فقط، لهذا يظهر الاختلاف واضحا بين هذين المفهومين في عدة مجالات مختلفة وعلى الأخص من حيث الغاية والهدف، إذ تستهدف الوصاية في القانون الخاص حماية مصالح الشخص القاصر وناقص الأهلية فيجري الوصي التصرفات القانونية نيابة عن الشخص القاصر ولحسابه ومصالحته، بينما تستهدف الوصاية الإدارية تحقيق غايات وأهداف أخرى مختلفة اختلافا كليا<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص 226 .

<sup>28</sup> علي خطار شطناوي، المرجع نفسه، ص 227 .

## الفرع الثاني: تميز السلطة الوصائية عن غيرها من المصطلحات المشابهة

من خلال الدراسة سوف نتطرق إلى أهم النظم التي جاءت في مدلولها مشابهة للرقابة الوصائية لكنها تختلف عنها وأهمها: رقابة السلطة الإدارية وعدم التركيز الإداري .

### أولا: تميز الرقابة الوصائية عن رقابة السلطة الرئاسية

تخضع المجالس المحلية في ظل التنظيم اللامركزية الإقليمي للوصاية الإدارية التي تختلف اختلافا كليا عن السلطة الرئاسية التي يخضع لها المرؤوسون فيظل نظام عدم التركيز الإداري، فطرف العلاقة هنا ليس رئيس إداري أعلى ومرؤوسيه، وإنما علاقة تربط بين المراقب المتمثل أساسا في السلطات المركزية في العاصمة، وممثليه في الأقاليم والهيئات المحلية التي تخضع للرقابة، ويقودنا هذا الفرق بين التبعية الرئاسية وبين الوصاية الإدارية (الرقابة الوصائية) التي تخضع لها المجالس المحلية حينما تمارس اختصاصاتها ومهامها<sup>29</sup> . وتتجلى أهمية التمييز بين هذين المفهومين في أن الرئيس الإداري الأعلى يتمتع استنادا لسلطته الرئاسية بسلطات واسعة وشاملة لا يمكن تقريرها في حالة الوصاية الإدارية ويظهر الاختلاف بين السلطة الرئاسية وبين الرقابة الوصائية الإدارية في العديد من النواحي كما أنها تشترك في نواحي أخرى من خلال:

### أ - أوجه الاختلاف:

1- من حيث أداة ممارسة الرقابة: إن رقابة الجهة الوصية (سلطة الوصاية) يجب أن تكون منصوص عليها قانونيا أي أن رقابة الإشراف لا تمارس ولا يكون لها وجود، إلا إذا نص عليها القانون الذي يتولى إثبات سلطة الإشراف وبين عناصرها و أدواتها القانونية ذلك انه" لا وصاية دون نص "وهذا خلافا للرقابة الرئاسية التي لا تحتاج ممارستها إلى نص فهي تمارس بصفة تلقائية لأنها من موجبات النظام المركزي الذي

<sup>29</sup> سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للنشر، مصر، 1979، ص

يقوم على فكرة السلطة الرئاسية ويحدث علاقة من التبعية والخضوع بين الرئيس الإداري والمرؤوس. ويترتب على ذلك نتيجة في غاية الأهمية، وهي أن عدم نص المشرع على رقابة معينة بصدد اختصاص معين بمجرد الإدارة من سلاح الرقابة الذي تستطيع بموجبه إبداء رأيها حول ممارسة هذا الاختصاص، فلا تملك حيال القرار الصادر الأطراف القضائية إذا توافرت شروط قبولها بطبيعة الحال، وإذا نص القانون على وسيلة معينة للرقابة على أعضاء أو أعمال المجالس المحلية فلا تستطيع سلطات الوصاية استبدالها بغيرها، بمعنى آخر ليس لسلطات الوصاية الإدارية استعمال ما تشاء من وسائل رقابية فلا يجوز استبدال وسيلة منصوص عليها في القانون بوسيلة أخرى غير منصوص عليها.

**2- من حيث طبيعة الرقابة:** إن الرقابة الرئاسية معقدة تحكمها الكثير من الآليات القانونية وهذه الرقابة تجعل الرئيس الإداري في موقع يؤهله من إصدار الأوامر إلى مسئولين سوءا كانوا في الوزارة أو غيرها من الوحدات الإدارية وذلك بغرض تنفيذها، كما انه يراقب هذا التنفيذ.<sup>30</sup>

أما سلطة الوصاية فهي رقابة بسيطة من حيث الإجراءات والممارسة لأنها من موجبات النظام اللامركزية الذي لا يمكن سلطة الوصاية من حيث الأصل من فرض أوامرها وتوجيهاتها بحكم استقلالية الهيئة المحلية أو المرفقية<sup>31</sup>.

**3- من حيث الطعن:** لا يملك المرؤوس فيظل النظام المركزي أن يطعن في قرار رئيسه الإداري بسبب السلطة الرئاسية وهذا ما اقره القضاء الفرنسي، ولأنه لا يعقل أن تعترف من جهة للرئيس الإداري بسلطة إصدار الأوامر والتوجيهات للمرؤوسين بغرض تنفيذها ثم نعطي بالمقابل لهؤلاء حق الطعن في هذه الأوامر ومساءلة رؤسائهم أما السلطة القضائية وخلاف ذلك يجوز للهيئة المحلية أن تطعن قضائيا بقرار الجهة المركزية<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> عمار بوضياف، المرجع السابق، ص38

<sup>31</sup> خالد قباني، اللامركزية ومساءلة تطبيقها في لبنان، منشو ا رت البحر المتوسط، ومنشو ا رت عويدات، لبنان، 1981، ص96

<sup>32</sup> عمار بوضياف، المرجع السابق، ص38

-ونلاحظ انه تستطيع المجالس المحلية مخاصمة مشروعية قرارات سلطات الوصاية الإدارية، إذ يمكنها استعمال دعوى تجاوز حدود السلطة للطعن بقرارات سلطات الوصاية وعلى الأخص قرارات رفض التصديق على قراراتها، فللمجلس المحلي مصلحة قانونية للطعن بمثل هذه القرارات إذ اعتقد أنها غير مشروعة، وبمعنى آخر يعتبر شرط المصلحة في دعوى الإلغاء متوافرا، في حين لا يملك المرؤوس مخاصمة مشروعية قرارات الرؤساء الصادرة استنادا لسلطتهم الرئاسية .

**4- من حيث قواعد المسؤولية:** من موجبات السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن أعمال المرؤوس، لأنه يفترض فيه انه هو مصدر القرارات وان له الحق في الرقابة والإشراف و التوجيه، بينما لا يتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل<sup>33</sup>.

**5- من حيث مدى الرقابة:** يستطيع الرئيس الإداري في السلطة الرئاسية إلغاء كل القرارات المتخذة من طرف المرؤوس وهذا بناء على اعتبارات المسؤولية و الملائمة، كما يستطيع تعديل هذا القرارات أو المصادقة عليها، أما في الوصاية الإدارية فانه لا يجوز للسلطة المركزية تعديل القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية وكل ما تملكه هو الموافقة أو الرفض<sup>34</sup>.

### ب - أوجه الشبه:

1- تمارس الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية سلطات عليا في مواجهة السلطات الإدارية الدنيا، فسواء كانت هيئة مركزية أو هيئة إدارية لا مركزية، فهي تخضع إلى سلطة مركزية عليا واحدة، تمارس رقابتها على أعضاء، وأعمال الإداريين الخاضعين لها خضوعا رئاسيا كما تمارس نفس هذه السلطة رقابتها على نفس الهيئات المركزية أو اللامركزية وأعمالها<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص39

<sup>34</sup> عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص39

<sup>35</sup> عبدالعالي حاحة، القانون الإداري، محاضرات أقيمت على طلبة الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر 2012، ص - 37 بسكرة، الجزائر، 2011



2- وإذا كان الأصل أن تمارس الرقابة سلطة مركزية عليا سواء على الهيئات المركزية أو اللامركزية إلا أنه في بعض الأحيان نجد بعض التشريعات تخول لهيئات لا مركزية ممارسة الرقابة الوصائية على هيئات لا مركزية أدنى منها.

3- يوجد تشابه وتداخل بين الرقابتين في بعض الرسائل المحددة كسلطة التعيين والحلول والتصديق و الإلغاء فسلطة التعيين تمارسها السلطة العليا في الرقابة الرئاسية بالنسبة للعاملين في الإدارات والمصالح التابعة لها، وتمارس أيضا لتعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية.

4- كما أن سلطة الحلول تمارس في الرقابتين، إلا أنها في الرقابة تمارس بدون شروط ودون الحاجة إلى نص قانوني يقدرها، بينما في الرقابة الوصائية فإنها لا تمارس إلا إذا نص عليها القانون، أما سلطة التصديق والإلغاء فلكل من الجهة الوصائية والسلطة الرئاسية حق التصديق أو الإلغاء قرارات الجهة المرؤوسة أو المشمولة في الرقابة<sup>36</sup>.

### ثانيا: الفرق بين الرقابة الوصائية وعدم التركيز الإداري

إن قيام الدولة الحديثة وأخذها بأسلوب عدم التركيز الإداري لا يعني سلب جميع مظاهر الوظيفة الإدارية من يد الحكومة، وإنما يعني تخفيف العبء عن العاصمة بتحويل جزء من سلطاتها إلى مصالح منتشرة في مختلف أقاليم الدولة غير أن هذه الهيئات وهؤلاء الموظفين يبقون مرتبطين بعلاقة التدرج الرئاسي الإداري القائم على قائمة التبعية حيث تكون الهيئة الأدنى تابعة للهيئة التي تعلوها. غير أن نظام عدم التركيز الإداري وان أدى إلى تخفيف العبء ، فإنه لم يؤدي إلى حل المشاكل الإدارية وعدم التركيز الإداري قد يكون خارجيا ومعنى أن من يبيت في بعض الشؤون الإدارية يكون خارج العاصمة، كحالة إعطاء والي الولاية سلطة إصدار بعض القرارات الإدارية، وقد يكون عدم التركيز داخليا ومعنى ذلك أن سلطة البت تكون في يد احد المرؤوسين المقيمين مع الرئيس الإداري أو المديرين العامين الذين يزاولون سلطاتهم بالعاصمة. إن عدم التركيز لا يتحول إلى ما يسمى باللامركزية، فإعطاء اختصاصات هامة للوالي وللمديري الولاية هو عملية

<sup>36</sup> جلول عبة، الرقبة الوصائية على الإدارة المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013، غير منشورة، ص 22

تركيز<sup>37</sup>. فعدم التركيز الإداري كما يقول charles brum قضية بين الدولة وعمالها وموظفيها وهو يؤدي إلى اقتصاد في النفقات وإلى وضوح في العمل وتوحيد لنمطه ولا يترتب عليه أبدا الاعتراف باستقلال الوحدات الإدارية ولكن فقط موقع سلطة القرار لذلك قال odillan barrat أننا دائما أمام نفس المطرقة التي تضرب ولكن مع تقصير في اليد الضاربة<sup>38</sup>. ولا جدال أن نظام عدم التركيز الإداري وإن بات يشكل ضرورة لازمة لتنظيم الدولة نظرا لما يترتب عنه من تخفيف الكثير من التعقيدات وبما يحققه من تخفيف العبء على الوزراء في قيامهم بمهامهم، إلا أنه اتضح بعد طول تجربة أنه لم يحقق على المستوى العملي ديمقراطية للإدارة بصورة جيدة. إن أهم ما يميز السلطة الوصائية عن هذه الصورة من صور المركزية الإدارية و المتمثلة أساسا في عدم التركيز الإداري ويتمحور جوهر الفرق بينهما فيما يلي:

- في السلطة الوصائية الهيئات اللامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية وهو ما يترتب عليه سلطة اتخاذ القرار وحرية التصرف.-

بينما في عدم التركيز الإداري فإن الهيئات اللامركزية لا تتمتع بالشخصية المعنوية أي أنها لا تملك سلطة اتخاذ القرارات فهي تبقى خاضعة للسلطة المركزية في إطار السلطة الرئاسية أي سلطة توجيه الأوامر و الإشراف والرقابة و التعقيب<sup>39</sup>.

### المطلب الثاني: مظاهر الرقابة الوصائية

إن اللامركزية لا تعني الاستقلال التام والمطلق للهيئة التي تتمتع بالشخصية المعنوية وانفصالها عن السلطة المركزية، وهي لا تعني أيضا الخضوع والتبعية بل تعني تمتع الجماعات المحلية بقدر من الاستقلال في ممارسة مهامها إزاء الإدارة المركزية مع خضوعها لنوع من الرقابة أطلق عليها اصطلاحا بالرقابة الوصائية أو رقابة الوصائية<sup>40</sup>. وتتجلى مظاهر هذه الرقابة في مجالات ثلاث وهو ما سوف نفضله في ثلاث

<sup>37</sup> فريجة حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص. 117-

118

<sup>38</sup> عمار بوضياف، المرجع السابق، ص. 26

<sup>39</sup> علي زغود، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1984، ص

11

<sup>40</sup> عمار بوضياف، المرجع السابق، ص. 39

فروع أساسية تنصب حول مظاهر الرقابة في نظام اللامركزية في الوصاية الإدارية المبسطة والمنصبة إما على:

- هيئات ومجالس الإدارة اللامركزية في حد ذاتها
- أو على الأشخاص و الأعضاء في تلك الهيئات.
- أو على الأعمال و التصرفات الصادرة عن الإدارة اللامركزية.

### الفرع الأول: الرقابة على المجالس والهيئات ذاتها

إذا كان إنشاء وإلغاء وحدات الإدارة اللامركزية البلديات مثلا من اختصاص القانون حيث يتم -عادة- بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية، فإن ذات القانون المنشئ لتلك الوحدات يخول السلطات الإدارية المركزية سلطة إيقاف وحل أجهزة و هيئات الإدارة اللامركزية دون المساس بوجود الشخصية المعنوية لتلك الإدارة<sup>41</sup>.

#### أولا: الإيقاف

يمكن للإدارة المركزية (سلطة الوصاية)، طبقا للشروط و الإجراءات القانونية أن تعتمد إلى إيقاف وتعطيل نشاط وسير أعمال مجلس أو هيئة معينة مؤقتا طيلة فترة محددة شهر مثلا لاعتبارات معينة تستند إلى مبدأ المشروعية أو مبدأ الملائمة . ولم تسمح قوانين الإدارة المحلية في الجزائر، بتوقيف المجالس الشعبية البلدية والولائية إلا في قانون البلدية السابق لسنة 1967.

#### ثانيا: الحل

كما قد يحول القانون لسلطة الوصاية أن تقدم بالحل و الإزالة و الإنهاء الدائم لهيئة من هيئات الإدارة المحلية (المجلس المنتدب) وهو من أخطر مظاهر الرقابة والوصاية الإدارية لمساسه بمبدأ الديمقراطية و الاختيار الشعبي، الأمر الذي استلزم إحاطته بجملة من القيود والشروط حفاظا على احد أركان النظام اللامركزية والمتمثل في استقلال وحدات الإدارة اللامركزية<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> محمد الصغير بعلي، المرجع السابق ، ص71

<sup>42</sup> محمد الصغير بعلي، المرجع السابق ، ص72

وقد نص كل من القانون البلدي رقم 10-11 و القانون الولائي رقم 07-12 على إمكانية حل المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي في عدة حالات ، حيث نصت المادة 47 من قانون الولائي رقم 07-12 من على ما يلي " يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب - مرسوم رئاسي بناء على تقري الوزير المكلف بالداخلية." كما بينت المادة 48 من نفس القانون على حالات الحل للمجلس الشعبي الولائي وتجديده الكلي<sup>43</sup>.

-في حالة خرق أحكام دستورية.

-في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.

-في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.

-عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلافات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم.

- .عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام

المادة 41 أعلاه.

-في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

-في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تصيب المجلس المنتخب.

كما بينت كذلك المواد 49 و 50 من نفس القانون كيفية تجديد المجالس الولائية وتحديد المدة اللازمة لذلك ،أما فيما يخص حل المجلس الشعبي البلدي فقد نصت عليه المادة 46 من القانون البلدي 10-11 أما المواد 47 و 48 و 49 و 50 و 51 فقد بينت كيفية تجديده وتحديد - زمن هذه المدة وكذلك حالة الظروف الاستثنائية التي تعيق إجراء انتخابات بالبلدية<sup>44</sup>.

### الفرع الثاني: الرقابة على الأشخاص

<sup>43</sup> القانون رقم 12 المتعلق بقانون الولاية المؤرخ جريدة رسمية عدد 07

<sup>44</sup> قانون رقم 10-11 المتعلق بقانون البلدية جريدة رسمية عدد 37

تمارس السلطة الوصائية رقابتها على الأشخاص المعنيين بالوحدات اللامركزية أيضا وفق إجراءات معينة، ممارسة وصايتها الإدارية على الأشخاص و الأفراد القائمين على إدارة و تسيير الهيئات المحلية في:

- توقيف العضو بهيئات الإدارة اللامركزية لمدة محددة عن ممارسة المهام
- الإقالة لأسباب عملية، كتولي العضو المنتخب لمهام إدارية في جهة أخرى.
- العزل أو الطرد أو الفصل بسبب إدانته لارتكاب أعمال مخالفة للقانون وهذا وفقا للكيفيات والإجراءات المحددة قانونا<sup>45</sup>.

### الفرع الثالث: الرقابة على الأعمال

منذ البداية يجب استبعاد كل مظاهر الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية إذا ما كانت تمس وتهدر الطابع اللامركزية لتلك الهيئات، سواء كانت رقابة سابقة أو لاحقة.

#### أولا: الرقابة السابقة (سلطة التوجيه)

الأصل أن الهيئات اللامركزية، بما لها من استقلال، هي التي تعمل وتتصرف وأولا طبقا للقوانين التي تحكمها، وتفعيلا للمبادرة والتحرك الذاتي. وعليه يجب استبعاد كل مظاهر الرقابة السابقة والقبلية، مثل إصدار الأوامر والتوجيهات والتعليمات من السلطة الوصية لان في ذلك مساس باستقلال الوحدات اللامركزية نظرا لتمتعهم بالشخصية المعنوية وما يترتب عنها من مسؤولية قانونية عن أعمالها وتصرفاتها.

#### ثانيا: الرقابة اللاحقة (سلطة التعقيب)

إذا كان للرئيس في النظام المركزي سلطات واسعة حيال أعمال مرؤوسيه، نظرا لمسؤولية الرئيس عن كيفية أداء المرؤوس لتلك الأعمال، فان إقرار مبدأ مسؤولية الهيئات المحلية عن أعمالها يقتضي بالضرورة \_استبعاد كل رقابة أو وصاية تتنافى مع ذلك:

#### أ بالنسبة لسلطة التعديل :

لا تخول سلطة الوصاية تعديل تصرفات وقرارات الهيئات اللامركزية، لان ذلك يشكل في الحقيقة أمرا لاحقا لها، من شأنه المساس باستقلالها. ولهذا فليس لسلطة الوصاية

<sup>45</sup> قانون رقم 11-10 المتعلق بقانون البلدية جريدة رسمية رقم 37

إلا أن توافق (تصادق) أو ترفض (تلغي) أعمال الإدارة اللامركزية دون إدخال تغييرات عليها بتعديلها أو استبدالها<sup>46</sup>.

### ب - بالنسبة للتصديق و الإلغاء :

تنص القوانين المتعلقة بالإدارة اللامركزية على أن قرارات ومداولات وتصرفات تلك الإدارة يجب اطلاع السلطة الوصية عليها قبل تنفيذها وذلك بهدف مراقبة مدى مشروعيتها و ملاءمتها و بالتالي التصديق عليها أو إلغائها وفقا للأوضاع والإجراءات والكيفيات التي يحددها القانون ضمانا لاستقلال الإدارة اللامركزية وهكذا ورغم تصديق السلطة الوصية، تبقى الهيئة اللامركزية متحملة لكامل المسؤولية التي قد تترتب عن قراراتها، كما يحق لتلك الهيئات الرجوع والتخلي عن تلك القرارات المصادق عليها إذا ما قدرت عليها. وفي نفس السياق، فإن سلطة الإلغاء المحدودة والمخولة للسلطة الوصية بالنسبة لبعض قرارات الإدارة اللامركزية، يمكن طلب مراجعتها والطعن فيها أمام السلطات الإدارية (ولائيا أو رئاسيا) و أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة برفع دعوى قضائية لإلغائها.<sup>47</sup>

### ج - بالنسبة للحلول

يمكن \_ في حالات معينة \_ للسلطة الوصية أن تحل مكان و محل الإدارة المحلية للقيام بتصرفات وأعمال هي \_ أصلا \_ من صلاحيات واختصاصات هذه الأخيرة. ولما كان الحل من اخطر السلطات المخولة لسلطة الوصاية تجاه الوحدات اللامركزية، فإن الأمر استدعى تقييده بشروط تكفل وتضمن استقلال الهيئات اللامركزية وهو ما يتمثل أساسا في ما يلي<sup>48</sup>:

- لا حلول إلا إذا ما ألزم القانون الإدارة اللامركزية بالقيام بعمل معين كما هو الحال بالنسبة للنفقات الإلزامية.

- تقاعس وامتناع الإدارة اللامركزية رغم إذارها وتنبيهها للقيام بذلك العمل.

<sup>46</sup> محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص73

<sup>47</sup> محمد الصغير بعلي، المرجع نفسه، ص73

<sup>48</sup> محمد الصغير بعلي، المرجع نفسه، ص73،74.

حيث تنص مثلا المادة 183 من قانون البلدي رقم 11-10 على ما يأتي "لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإلزامية" في حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة، فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظات خلال الخمسة عشر ( 15 ) يوما التالية التي تلي استلامها، إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال عشرة ( 10 ) أيام.

يتم اعذرا المجلس الشعبي البلدي من الوالي، إذا صوت على الميزانية مجددا بدون توازن أو لم تنص على النفقات الإلزامية. وإذا تم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها في هذه المادة خلال اجل ثمانية ( 8 ) أيام التي تلي تاريخ الاعذار المذكورة أعلاه تضبط تلقائيا من طرف الوالي.<sup>49</sup>

<sup>49</sup> سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق، ص 55 ، 56.

## الفصل الثاني

الآليات القضائية للرقابة على الإدارة المحلية



إن مبدأ الرقابة القضائية على الإدارة المحلية يعتبر ضابطاً أساسياً و مهماً في حماية مبدأ المشروعية ودعمه. وبالتالي إقامة دولة القانون، والهدف الأساسي من هذه الرقابة هو احترام مبدأ المشروعية خدمـة للمصلحـة العامـة، إدارة وأفرادا، وعليه فإن حدث أن تعسفت الإدارة في حق فرد من أفراد المجتمع، حق له أن يتابع الإدارة أمام الجهة القضائية المختصة وذلك لجبرها على احتواء القانون متى تعسفت في استعمال سلطتها وذلك تجسيدا لنص المادة 22 من الدستور " يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة . " وعملا لأحكام المواد المذكورة وأسس قانونية أخرى، ومبادئ قانونية تكون جميعا الإطار القانوني للقضاء الإداري من حيث تنظيمه و هيئاته الفاصلة في النزاعات الإدارية.

## المبحث الأول: اختصاص القضاء بالرقابة على الإدارة المحلية

إن مبدأ الرقابة القضائية على أعمال الإدارة المحلية مكرس دستوريا، وحتى تمارس هذه الرقابة من الجهات القضائية الإدارية يجب أولا تحديد أهم المعايير المتخذة في ظل الازدواجية القضائية التي عرفتها الجزائر وخاصة في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996 والذي كرس لحقت جديدة من الرقابة القضائية وبين المسار الذي تنتهجه الإدارة المحلية في سبيل التقاضي أمام الجهات القضائية والإدارية كالمحاكم العادية و المجالس القضائية والمحكمة العليا في حالة القضاء العادي أو المحاكم الإدارية ومجلس الدولة في حالة القضاء الإداري، وإن أهم ما يميز هذه الإجراءات هو إبواز دور الرقابة القضائية من خلال عدة قوانين ولعل أهمها القانون الخاص بالمحاكم الإدارية وكذلك القانون العضوي الخاص بمجلس الدولة وقانون الإجراءات المدنية و الإدارية حيث أصبحت الإدارة المحلية في حالة التقاضي أمام الجهات القضائية العادية و الإدارية وخاصة جانب المنازعة الإدارية والتي تكون الإدارة المحلية طرفا فيها أن تتأسس كجهة في النزاع وتتبع الإجراءات و الطرق المنصوص عليها قانونا.

## المطلب الأول: معيار تحديد الجهة القضائية المختصة بنظر منازعات

### الإدارة المحلية (المعيار العضوي)

بالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية و الإدارية نجده من حيث الأصل كرس المعيار العضوي كأداة لتوزيع الاختصاص بين جهة القضاء العادي والإداري من جهة، وبين جهات القضاء الإداري ذاتها، ومن هنا توزعت قواعد الاختصاص النوعي بين قوانين أساسية تمثلت أساسا في قانون مجلس الدولة الصادرة بموجب القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 يوليو 1998 المتضمن المحاكم الإدارية والذي تضمننا تحديد قواعد اختصاص كل من مجلس الدولة واختصاص المحاكم الإدارية، فضلا عن قانون الإجراءات المدنية والإدارية. إن الحديث عن الجهات القضائية المختصة بنظر منازعات الإدارة المحلية يجرنا إلى أهم عنصر والذي يجب أولا تحديده والمتعلق بالمنازعات الإدارية وعلاقتها

بالقانون الإداري حيث أن المشرع الجزائري لم يعرف المنازعة الإدارية رغم انه فصلها من حيث المنظومة القضائية والمنظومة الإجرائية عن الخصومة المدنية أو العادية خاصة بعد الإصلاح القضائي لسنة 1998 و الإصلاح الإجرائي لسنة 2008 ، وترك هذه المهمة إلى الفقه . وهذا لا يشكل من منظورنا في التشريع، بل الأمر محل اختلاف فقهي كبير و لا يمكن للمشرع أن يخاطر بتعريف قد يعتريه النقص من هنا أو من هناك و يكون عرضة للنقد<sup>50</sup>

### الفرع الأول: تعريف المنازعة الإدارية وعلاقتها بالقانون الإداري:

#### أولا :تعريف المنازعة الإدارية:

• **تعريف الأستاذ أحمد محيو :** عرف المنازعات الإدارية بأنها: "المنازعات الإدارية

تتكون من مجموعة الدعاوي الناجمة عن نشاط الإدارة وأعوانها أثناء قيامهم بوظائفهم"<sup>51</sup>

• **تعريف الدكتور عمار عوابدي :** وعرف الدعوى الإدارية على أنها " :حق الشخص

والوسيلة القانونية في تحريك واستعمال السلطة القضائية المختصة وفي نطاق مجموعة القواعد القانونية الشكلية والإجرائية والموضوعية المقررة للمطالبــــــــــــــــة بالاعتراف بحــــــــــــــــق او للمطالبة بحماية حق أو مصلحة جوهرية نتيجة الاعتداء على هذا الحق أو هذه المصلحة بفعل الأعمال الإدارية غير المشروعة والضارة والمطالبة بازالتها وإصلاح الأضرار الناجمة عنها.<sup>52</sup>

• **تعريف الدكتور عزري الزين :** حيث عرف المنازعة الإدارية على أنها " :المسألة

التي تثير نزاعا بين الأفراد أو بين إحدى السلطات العامة في الدولة واستنادا إلى حق التقاضي يتم رفعها إلى القضاء من خلال مباشرة الحق في الدعوى وهي الحلقة الثانية من حلقات حق التقاضي، إلى أن تصل إلى خاتمة المطاف بصدور الحكمــــــــــــــــم النهائي

<sup>50</sup> عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، الجزء الأول ( الإطار النظري للمنازعات الإداري)، الطبعة

الأولى، جسر للنشر .و التوزيع، الجزائر، 2013 ،ص.119.121

<sup>51</sup> أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز انجك وخالد بيوض، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994 ،ص5

<sup>52</sup> عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني (نظرية الدعوى الإدارية)، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005 ،ص288

## الفصل الثاني: الآليات القضائية للرقابة على الإدارة المحلية

البات فيها، والذي يمثل التسوية القضائية (الحل القضائي) باعتبارها الحلقة الثالثة والأخيرة من حلقات التقاضي<sup>53</sup>.

• **تعريف الأستاذ رشيد خلوفي:** اعترف الأستاذ رشيد خلوفي بصعوبة وضع تعريف للمنازعة الإدارية ومع ذلك قدم تعريفا لها بقوله: "المنازعات الإدارية هي جميع النزاعات التي تتجم عن أعمال السلطات الإدارية والتي يعود الفصل فيها للقضاء الإداري حسب قواعد قانونية وقضائية معينة"<sup>54</sup>.

• **تعريف الأستاذ حسن بيسوني:** عرفها بأنها: "المنازعة الإدارية هي الوسيلة القانونية التي يكفلها المشرع للأشخاص لحماية حقوقهم في مواجهة الإدارة عن طريق القضاء للمتقاضي"<sup>55</sup>.

• **تعريف الدكتور عمار بوضياف:** لقد عرف المنازعة الإدارية بأنها المنازعة التي أخضعها المشرع نوعيا لولاية القضاء الإداري دون غيره وفقا لإجراءات خاصة وأخضعها موضوعا لأحكام تختلف عن تلك المقررة في القضاء العادي. فالعبرة بوجود المنازعة الإدارية يكون باعتواف المشرع للقضاء الإداري بالفصل فيها. فالمحامي الذي يريد منازعة منظمة محامين، تعين عليه أن يقصد القضاء الإداري لا العادي، لأن مثل هذا النزاع يعد نزاع إداريا بوصف النص رغم غياب وجود إدارة كطرف في النزاع<sup>56</sup>.

<sup>53</sup> عزري الزين، الأعمال الإدارية ومنازعاتها وأثره على حركة التشريع، مطبوعات مخبر الاجتهاد القضائي، الجزائر، 2010، ص 6

<sup>54</sup> رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الجزء الثاني (الدعوى و طرق الطعن الإدارية)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011، ص 14

<sup>55</sup> حسن بيسوني، دور القضاء الإداري في المنازعات الإدارية، مطبوعات عالم الكتاب للنشر، مصر، 1996، ص 149.

<sup>56</sup> عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 225.

### الفرع الثاني: تحديد المعيار العضوي بالنسبة للإدارة المحلية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية

لقد كرست المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية المعيار العضوي كمعيار فاصل بين قواعد الاختصاص القضاء العادي والإداري<sup>57</sup>. حيث أن المشرع ذكر الهيئات العمومية أو أشخاص القانون العام كما يلي :

**أولا: الدولة** وقصد بها المشرع السلطات المركزية متمثلة في الوزارات، وقد جاء ذكرها على رأس المادة 49 من القانون المدني نظرا لأهميتها و لأنها تشكل الشخص المعنوي الأم وباقي الأشخاص متفرعة عنها، ويحصر اختصاص الدولة في نطاق إقليم معين، ولا يحتاج وجود الدولة إلى نص في الدستور أو القانون أو أي وثيقة أخرى ذات طابع دولي أو داخلي.

وقد هاجم البعض فكرة الشخصية الاعتبارية للدولة وهذا انطلاقا من فكرة مفادها أن الدولة توجد بمجرد أن ينقسم المجتمع الواحد إلى حكام ومحكومين فتتولى هي تسيير شؤون الجماعة. وهو ما دعا إليه الفقيه دوجي في كتابه دروس في القانون العام الصادر سنة 1996 غير أن الفقه الغالب سواء في القانون الدستوري أو في القانون الإداري أو حتى في الدراسات المدنية يعترف للدولة بالشخصية الاعتبارية. ولولا فكرة الشخصية الاعتبارية لا تسنى الفصل في الذمة المالية بين ممتلكات الدولة و ممتلكات جهات أخرى، كما أن لفكرة الشخصية الاعتبارية الفضل في إقرار مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها وفي الاعتراف لها بأهلية التقاضي و التعاقد<sup>58</sup>.

**ثانيا: الولاية:** اعتبرت الولاية من أهم الجماعات الإقليمية في الدولة والتي لا يمكن لها أن لها أن تسيير شؤونها بالاعتراف لها فقط بالشخصية الاعتبارية، وذلك بان الدولة حتى تضطلع بأعباء السلطة العامة وتلبي سائر الخدمات العامة وتشبع سائر الرغبات تحتاج إلى الاستعانة بأشخاص إقليمية أخرى كالولاية و البلدية، وللولاية أساس دستوري حددته المادة

<sup>57</sup> القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، الجريدة الرسمية العدد

21

<sup>58</sup> عمار بوضياف، المرجع السابق، ص.ص 235، 234،

15 من دستور 1996. وقد عرفت المادة الأولى من القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 الولاية بأنها : الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة " وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة. ولقد استقلت الولاية عن الشخص الأم (الدولة) ماليا وإداريا فهي تساعد الدولة ذاتها في أداء مهمتها بحسب ما تتطلبه الظروف الخاصة بكل جزء من الإقليم. وهذا ما سنوضحه أكثر عند استع ارضا لدواعي إنشاء الإدارة المحلية، ولقد اعترف لها القان ون المدني بالشخصية الاعتبارية كما اعترفت لها قوانين الولاية لسنة 1969 وسنة 2012 بنفس الصفة بما يمكنها من ممارسة مهامها و الدخول في معاملات عقدية وبما يفصل ذمتها المالية عن الدولة كشخص إقليمي ويمكنها من حق التقاضي ويجعلها مسئولة عن أعمالها<sup>59</sup> .

**ثالثا: البلدية:** تعتبر البلدية كما وصفها الدستور في مادته 15 بأنها الجماعة القاعدية فهي تمثل البنية القاعدية في التنظيم الإداري الجزائري. ولها هي الأخرى وجود دستوري حددته المادة . 15 ولها أيضا وجود مدني ذكر في المادة 49 ، ووجود خاص ذكر في قانون البلدية . لسنة 1967 وسنة 1990 وقانون 2011 . وتعتبر البلدية طبقا للمادة الأولى من القانون 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية و الجماعات الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. ومما لا شك أن الاعتراف للبلدية بالشخصية الاعتبارية سيخفف العبء على كل من الدولة كتتنظيم إقليمي وكذلك على الولاية بما ينجم عن هذا الاستقلال والفصل من آثار قانونية سواء في مجال التعاقد أو الذمة المالية أو المسؤولية القانونية<sup>60</sup> .

**رابعا: المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية:** ومن أمثلة مثل هذا النوع من

المؤسسات:

<sup>59</sup> عمار بوضياف، المرجع السابق، ص236

<sup>60</sup> عمار بوضياف، المرجع نفسه ، ص237

-الوكالة الوطنية لحماية البيئة المنشأة بموجب المرسوم رقم 83-457 المؤرخ في

23 يوليو 1983<sup>61</sup>

-المدرسة الوطنية لإدارة المنظمة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 06-416 المؤرخ

في 22 نوفمبر 2006<sup>62</sup>

وقد تتخذ هذه المؤسسات طابع المؤسسة العمومية الوطنية أو المحلية. ومن خلال ما سبق تبين أن المعيار العضوي ليس له دور فقط في قانون الإجراءات المدنية، بل له دور أساسي وفعال في قانون الصفقات العمومية أمر 67-90 الذي حدد الجهات المعنية بقانون الصفقات في نص المادة 2 منه وكذلك أشار قانون الوظيفة العامة الأمر 66-133 لجهات عمومية ينتمي لها الأمر<sup>63</sup> 3 العون حتى يمكن تسميته بالموظف العام<sup>64</sup>.

-وضعية المصالح الخارجية للوزارات و إشكالية أهلية التقاضي: بالرجوع إلى

المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجدها قد حددت الأشخاص المؤهلين قانونا لتمثيل الهيئات العمومية. فذكر النص الوزير المعني بالنسبة لمنازعات الدولة، والوالي بالنسبة لمنازعات الولاية، ورئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة لمنازعات البلدية، والممثل القانوني للمؤسسة بالنسبة لمنازعات المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية. وبالربط بين المادة 828 و المادة 801 من ذات القانون نسجل ما يلي:

- إن المادة 801 وهي تتحدث عن الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية حيث

ذكرت هذه الأخيرة تختص بالنظر في دعاوي الإلغاء و التفسير وفحص المشروعية للقرارات الصادرة عن - :الولاية و المصالح غير الممركزة للدولة عبر مستوى الولاية .

ومن هنا لم يرد ذكر المصالح غير الممركزة في نص المادة 828 بما يعني أنها غير

مؤهلة لتمثيل نفسها بنفسها أمام المحكمة الإدارية. ولو كانت مؤهلة لورد في نص المادة

828من أنها تمثل عن طريق مديرها. وينبغي التذكير أن منازعات المصالح الإدارية غير

<sup>61</sup> المرسوم 83-457 المتعلق بإنشاء الوكالة الوطنية لحماية البيئة

<sup>62</sup> المرسوم التنفيذي 06-416 المتعلق بتنظيم المدرسة الوطنية للإدارة.

<sup>63</sup> عمار بوضياف، الصرج السابق ، ص237

<sup>64</sup> عمار بوضياف، المرجع نفسه ، ص238

المركزة أو المصالح الخارجية للوزارات أو المديرية التنفيذية على مستوى الولايات أثارت نزاعاتها إشكالات كبيرة خاصة من زاوية هل هي مؤهلة من أن تكون بذاتها محلا لدعوى إدارية؟ لقد ذهب القضاء الجزائري على مستوى بنيتة التحتية لاتجاهات متباينة فهناك الكثير من الفرق الإدارية المحلية سابقا قبلت دعاوى رفعت أمامها ضد مديريات تنفيذية كمديرية الشؤون الدينية ومديرة الصحة ومديرية النشاط الاجتماعي ومديرية الري وغيرها. غير أن موقف مجلس الدولة يكاد أن يكون ثابت أن هذه المديريات ما هي إلا امتداد لتنظيم كبير هو الولاية. وعليه وجب رفع الدعوى ضد الولاية ممثلة في واليها وهذا أمام الغرفة الجهوية سابقا المختصة إقليميا إن تعلق الأمر بدعوى الإلغاء وقد تجلى هذا الاجتهاد في قرارات كثيرة<sup>65</sup>. ويجب التنبيه انه إذا صدر نص خاص مرسوم تنفيذي أو قرار وزاري يخول المدير التنفيذي صلاحية تمثيل القطاع أمام القضاء فينبغي قبول الدعوى الموجهة ضد الإدارة المعنية ممثلة في مديرها لا والي المختص إقليميا. وبالعودة إلى بعض النصوص التنظيمية نجدها قد خولت جهات تنفيذية معينة و محددة بموجب النص من تمثيل الإدارة أمام القضاء.

ومن خلال ما سبق يمكن حصر أهمية تحديد معيار للمنازعة الإدارية فيما يلي<sup>66</sup>:

- 1- من الضرورة بمكان تحديد معيار لتوزيع الاختصاص بين جهتي القضاء العادي والإداري تفاديا لأي تنازع سلبي أو ايجابي بينهما خاصة بعد تكريس الازدواجية القضائية.
- 2- إن قواعد الاختصاص طبقا للمادة 122 من الدستور يعمل من أعمال المشرع فهو وحده من يرسم قواعد الاختصاص ويحددها وينظمها.
- 3- إن لقواعد الاختصاص صلة وثيقة بالنظام العام بما يضمن لها مكانة خاصة فلا يجوز مخالفتها أو الاتفاق على خلاف مضمونها.

<sup>65</sup>القرار الصادر عن الغرفة الثانية رقم 182149 المؤرخ في 16 المتعلق بمديرية الأشغال العمومية، حيث أقر مجلس الدولة أن المديرية تقسيم إداري متخصص داخل الولاية.

<sup>66</sup>عمار بوضياف، المرجع السابق، ص.ص 242، 241.



4-وجب أن تتسم قواعد الاختصاص بالوضوح وعدم الغموض أو الإبهام لتكون معروفة لدى القاضي و المتقاضي وأعوان القضاء، وبتفادي بهذا الوضوح ظاهرة تنازع الاختصاص .

5-لحماية قواعد الاختصاص النوعي انشأ المشرع الجزائري محكمة للتنازع<sup>67</sup> موضوع القانون العضوي المؤرخ في 03 يونيو 1998 المتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها وبالتالي تبرز أهمية المعيار العضوي كونه الأداة القانونية و التقنية لتوزيع الاختصاص بين نوعي وجهتي القضاء.

أهم التطبيقات القضائية للمعيار العضوي: القرار رقم 005147 الفهرس 376 المؤرخ في 2002/05/27 الصادر عن الغرفة الأولى اعتبر مجلس الدولة أن الوكالة الوطنية للسود ما هي إلا مؤسسة عمومية ذات طابع تجاري وطبقا للمادة 07 من قانون الإجراءات المدنية صرح بعدم الاختصاص .

القرار رقم 011155 الفهرس 922 المؤرخ في 2003/12/16 الصادر عن الغرفة الأولى حيث اعتبر مجلس الدولة أن ديوان الترقية والتسيير العقاري عملا بالمرسوم 91-147 المؤرخ في 1991/05/12 ما هو إلا مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري .وبناء عليه صرح بعدم اختصاص القضاء الإداري للفصل في النزاع.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> القانون العضوي رقم 98 الموافق ل 3 يونيو 1998 المتعلق بمحكمة التنازع وتنظيمها وعملها، ج.ر 39  
<sup>68</sup> عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 253

## المطلب الثاني: الهيئات المختصة بنظر منازعات الإدارة المحلية:

إن المؤسس الدستوري لسنة 1996 وم ا رعاة للتحويلات العميقة التي بدأت قبيلة في جميع المجالات رأى ضرورة إحداث إصلاح جذري في النظام القضائي، حيث انه عبر عن أعلى هيئة فيه بدقة، وهي مجلس الدولة، كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية وبالمقابل استعمل مصطلحا عاما بالنسبة للجهات التابعة ( المادة 152 فقرة 2 من دستور) إلى صدر أن القانون العضوي 98-01 فأشار إليها بدقة في المادة 10 منه' المحاكم الإدارية ثم صدر القانون 98-02 المذئورة الذي تم تعديله بموجب القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 بوليو 2011 ، والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله<sup>69</sup> .

## الفرع الأول: المحاكم الإدارية قاعدة التنظيم القضائي الإداري

لقد استعمل الدستور في مادته 152 فقرة 2 منه عبارة واسعة وغير دقيقة الجهات القضائية الإدارية 'وكان انتظار صدور قوانين 1998 القضائية فأشير إلى المحاكم الإدارية في المادة 10 من القانون العضوي 98-01 و جاء بعده القانون رقم 98-02 (نفس التاريخ ونفس الجريدة) فذكر اختصاصها العام والإجراءات المتبعة أمامها وتضمن تنظيمها وتشكيلها من خلال 10 مواد فقط.ثم القانون 08-09 الذي تضمن مجموعة من الأحكام تخص عملها.وتطبيقا لهذا القانون صدر المرسوم التنفيذي 98-356 في 14مادة و ملحقة يتعلق بالاختصاص الإقليمي لها وعدل وتم بموجب المرسوم التنفيذي 11-195 الذي ألغت مادته الثالثة (3) أحكام المادة 3 من المرسوم الأول التي تناولت نفس الموضوع وبالرجوع إلى المصدر العام المتمثل في القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية - يمكننا من متابعة تنظيم المحاكم الإدارية، عملها واختصاصاتها<sup>70</sup> .

<sup>69</sup> القانون العضوي 98 - 01 المؤرخ في 30 مايو 1998 ، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر 37

<sup>70</sup> عزري الزين، الأعمال الإدارية ومنازعاتها، مرجع سابق، ص62

أولا: أعضاء المحاكم الإدارية وتسييرها:

لم ينص المؤسس الدستوري لسنة 1996 على المحاكم الإدارية، وإنما يفهم من نص المادة 152 ذلك على أساس أن مجلس الدولة يقوم أعمال الهيئات الإدارية القضائية القاعدية والمقصود بها المحاكم الإدارية، بينما صدر قانونها رقم 02-98 المؤرخ في 30 ماي 1998، ليحدد أعضائها وتسييرها وصلاحياتها، ولكن البعض أبدى ملاحظات بشأنه، حيث لم يحتوي سوى 10 مواد وهي غير كافية. لتتظيم مثل هذه الهيئات واغلبها إحالات على قانون الإجراءات المدنية والإدارية أو القانون الأساسي للقضاء رقم 89-21.<sup>71</sup>

أ- أعضاء المحكمة الإدارية: طبقا للمادة 03 من القانون 02-98، فإن أعضاء المحكمة هم:

**1-رئيس المحكمة :** والذي يعين من بين ثلاثة قضاة على الأقل الذين يشكلون المحكمة ويعين بنفس الكيفية التي يعين بها رئيس المحكمة العادية وهو يخضع للقانون الأساسي للقضاء (يعين بمرسوم)، ولم يحدد القانون أعلاه صلاحيات رئيس المحكمة، وعليه فهو يمارس وظيفة قضائية، حيث يتوأس التشكيلات القضائية ( الغرف)، كما يقوم بأعمال إدارية لتسيير المحكمة وتنظيمها.

**2- محافظ الدولة ومساعدوه :** تنص المادة 05 من القانون 02-98 على انه " يتولى محافظ- الدولة النيابة العامة بمساعدة محافظي الدولة ولا صلاحياته، وإنما اكتفى بتحديد ممارسة مهام النيابة العامة المعروفة في القضاء العادي، على اعتبار أن النزاع الإداري فيه مصلحة عامة وحق عام يتولى المحافظ ضمانته عدم المساس به.

**3-المستشارون :** وهم قضاة ضمن التشكيلات القضائية للمحكمة، يعينون بنفس الكيفية التي يعين بها كل القضاة وهم يبدون آرائهم وقراراتهم في مختلف النزاعات المعروضة عليهم. حيث أن المحاكم الادارية لا يوجد بها مستشارون في مهمة غير عادية نظرا لاقتصار اختصاصها على المجال القضائي دون الاستشاري عكس ما هو سائد في فرنسا.

1 بوحميدة عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري، طبعة ثانية، دار هومة للنشر و التوزيع، الجزائر، 2013، ص 83

ب - تسيير المحكمة الإدارية: تنص المادة 07 من القانون 98 - 02 العدل التسيير الإداري و المالي للمحاكم الإدارية<sup>72</sup> " وهو ما يدل على أن المحاكم الإدارية لا تتمتع على غرار المحاكم العادية، بأية استقلالية فتسييرها إداريا و ماليا من قبل وزارة العدل، وهذا ما يحد من نشاط وحركية المحكمة، وهذا من جهة، ومن جهة أخرى، لا وجود لأية علاقة إدارية بين المحكمة ومجلس الدولة، وهو ما يخلق نوعا من الانفصال بين هيئات القضاء الإداري. وإذا كان التسيير التنظيمي الداخلي لرئيس المحكمة فليق بالمحكمة كتابة ضبط تضبط حضور الجلسات وضبط سجلاتها. يشرف كاتب ضبط رئيسي ويساعده كتاب ضبط، على كتابة الضبط أما عن اختصاصاته فقد نصت عليها المادة 09 من المرسوم 98-356.

### ثانيا: اختصاصات المحاكم الإدارية:

تنص المادة الأولى من القانون 98-02: "تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في 98 - المادة الإدارية". وعليه، فقد حدد المشرع اختصاصها الوحيد وهو "الاختصاص القضائي" خلافا لمجلس الدولة ذو الوظيفة الاستشارية أيضا، فهي صاحبة الولاية العامة و القاعدة في المنازعات الإدارية، إلا ما نص القانون على اختصاص الغرف الجهوية أو مجلس الدولة له، فهي تختص ب:

-الولاية العامة (الاختصاص العام): حيث تنص المادة 800 من قانون الإجراءات

المدنية و الإدارية على ما يأتي " :المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية " 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<sup>73</sup>.

-كما تضمنت المادة 801 أحكاما خاصة بدعوى الإلغاء حينما نصت على ما يأتي:

"تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

<sup>72</sup> القانون 98-02 المؤرخ في 30مايو 1998 المتعلق بالمحاكم الادارية، ج.ر37  
<sup>73</sup> عزري الزين، المرجع السابق، ص.ص. 63 ، 62

1-دعوى إلغاء القرارات الإدارية و الدعوى التفسيرية و دعوى فحص المشروعية

للقرارات الصادرة عن:

-الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية.

-البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية.

-المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.

2-دعوى القضاء الكامل.

3-القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاص<sup>74</sup>.

بناء على المادة الأولى من القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية والمادتان

800 و 801 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، فان معيار اختصاص المحاكم

الإدارية بالنظر في الدعوى الإدارية إنما يتعلق بالقرارات الصادرة عن الجهات التالية :

الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية. كما تجدر الملاحظة أن قانون

الإجراءات المدنية و الإدارية أضاف أطرافاً أخرى تصلح لان تكون طرفاً في الدعوى

الإدارية، ألا وهي: -المصالح غير الممركزة للدولة في الولاية. -المصالح الإدارية

البلدية<sup>75</sup>.

-المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.

وبناء عليه تتمثل الطعون و الدعوى الإدارية التي تختص بها المحاكم الإدارية

بصورة عامة، فيما يأتي:

-الدعوى الموجهة مباشرة ضد القرارات الإدارية: دعوى الإلغاء، ودعوى التفسير

ودعوى فحص المشروعية.

-دعوى القضاء الكامل: دعوى التعويض (المسؤولية الإدارية)

-ودعوى إدارية أخرى، تأسيساً على عبارة " الولاية العامة"، وعبارة " جميع

القضايا "الواردة بالمادة 800 أعلاه، مثل: منازعات الصفقات العمومية، والمنازعات

<sup>74</sup> محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص85.

<sup>75</sup> محمد الصغير بعلي، الوجيز في الإجراءات القضائية الإدارية، المرجع السابق، ص 17

## الفصل الثاني: الآليات القضائية للرقابة على الإدارة المحلية

الانتخابية والمنازعات الضريبية.....الخ. كما أن الدعاوى الإدارية لا يمكن تحديدها- حصريا -تأسيسا على الفقرتين الأخيرتين الواردتين بالمادتين 801 و 901 حيث تشير كلاهما إلى ما يأتي: "القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة." -تختص المحاكم الإدارية، طبقا للمادة 800 و 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بما لها من ولاية عامة بالنسبة للمنازعات الإدارية، بمجموعة من الدعوى الإدارية-ة هي: دعوى الإلغاء، دعوى التفسير، دعوى تقدير المشروعية ، دعوى التعويض دعاوى إدارية أخرى تختص بها بموجب نصوص خاصة، مثل: المنازعات الانتخابية والضريبية، والصفقات العمومية.....الخ. <sup>76</sup>

### الفرع الثاني: مجلس الدولة

لقد جسد المؤسس الدستوري لسنة 1996 صراحة فكرة الازدواجية القضائية، وذلك من خلال نص المادة 152 التي نصت على ما يلي " :تمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية و المحاكم." يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية. تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهران على احترام القانون.

-تؤسس محكمة تنازع تتولى الفصل في حالات تنازع الاختصاص بين المحكمة العليا ومجلس الدولة". ونصت المادة 153 من الدستور على أن " يحدد قانون عضوي لتنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة، ومحكمة التنازع وعملهم، واختصاصاتهم الأخرى ". وبناءا عليه صدر القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30/05/1998 ، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه و عمله المعدل و المتمم بموجب القانون العضوي رقم

11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011

أولا :تنظيمه:

<sup>76</sup> محمد الصغير بعلي، الوجيز في الإجراءات القضائية الإدارية،المرجع نفسه، ص17

انطلاقاً من أحكام النصوص القانونية أعلاه، يمكن استنتاج أن مجلس الدولة نظم فيشكل هيئة إدارية، هيئة قضائية و هيئة استشارية.

#### أ- مجلس الدولة هيئة إدارية:

يعتبر مجلس الدولة إدارة تتكون من وسائل مادية، عناصر بشرية و أدوات قانونية، يتمتع بالاستقلالية المالية و الاستقلالية في التسيير، وتسجل الاعتماد اللازمة لتسييره في الميزانية العامة للدولة، ويخضع تسييره المالي لقواعد المحاسبة العمومية (م 13 من ق.ع 98-01) وباعتباره إدارة فان له رئيس يأسه، هو رئيس مجلس الدولة الذي يسهر على حسن سيره ويوجه الأقسام التقنية والمصالح الإدارية التابعة للأمين العام بمقتضى مرسوم رئاسي بإقتراح من وزير العدل بعد استشارة رئيس مجلس الدولة . لقد أحالت المادة 17 من ق.ع مسألة تعيين رؤساء المصالح و الأقسام إلى التنظيم الذي صدر بموجب المرسوم التنفيذي 98-263 المؤرخ في 29 غشت 1998، وبدورها أحالت المادة 19 منه على مسألة تنظيم المصالح الإدارية و ، النظام الداخلي الذي صادق عليه أغلبية الأعضاء بموجب مداولة بتاريخ 26 ماي 2002 و 4 و قد أكدت المادة 42 من القانون العضوي 11-13 المذكورة على ضرورة نشر النظام الداخلي لمجلس الدولة في الجريدة الرسمية أسوة بنظام المحكمة العليا. وبحسب المادة 17 من القانون العضوي أعلاه فان الهياكل الإدارية لمجلس الدولة تعمل تحت سلطة رئيس مجلس الدولة وهي:

-الأمانة العامة (المواد 120-123 من النظام الداخلي) قسم الإدارة

و الوسائل (المواد 124-130).

-قسم الوثائق و الدراسات القانونية و القضائية (المواد 131-137).

-قسم الإحصاء و التحليل.

و إضافة إلى هذا فإن لرئيس مجلس مجلس الدولة ديوان يديره قاضي يعين من قبل وزير العدل بناء على اقراح رئيس مجلس الدولة الذي يمكنه بنفس الطريقة إقتراح تعيين قضاة ملحقين بالديوان (المادة 25 مكرر من القانون العضوي 11-13).

#### ب - مجلس الدولة هيئة قضائية:

ينظم مجلس الدولة، كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية، وكهيئة تفصل في بعض النزاعات الإدارية كدرجة أولى وأخيرة، - ينظم - فيشكل غرف وكل غرفة مقسمة إلى أقسام. لقد عدد المرسوم الرئاسي 98-187 المشار إليه بموجب المادة الأولى منه عدد رؤساء الغرف بأربعة (04) وعدد رؤساء الأقسام بثمانية (08)، بمعنى أربعة غرف وثمانية أقسام.

ولم اتخذ النظام أعلاه، رتب الغرف في خمسة (05)، وإلى جانب الغرف المكونة من قضاة الحكم نجد هيئة أخرى أساسية لها أهميتها هي محافظة الدولة التي يرأسها ويشرف عليها محافظ الدولة، وتتكون من: أمانة محافظ الدولة - مصلحة تسجيل الملفات المبلغة لها - مصلحة الجلسات - مصلحة التبليغات - مصلحة المساعدة القضائية - مصلحة الاستشارة. يرأس كل مصلحة موظف برتبة كاتب ضبط رئيسي على الأقل ولقد نصت المادة 26 مكرر من القانون العضوي 11-13 في النظام الداخلي على المهام المخصصة لمحافظ الدولة.

### ج - مجلس الدولة هيئة استشارية:

ينظم مجلس الدولة كهيئة استشارية فيشكل جمعية عامة ولجنة دائمة ليبري أريه في مشاريع القوانين، استنادا إلى المادة 119 فقرة (3) من الدستور وتطبيقا للمواد 4، 12 ثم 35 إلى 39 من القانون العضوي 98-01 المذكورة و المواد 8 و 9 من المرسوم التنفيذي القانون العضوي 98 261 المشار إليه الذي يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال - 98 الاستشاري أمام مجلس الدولة. 13 المذكور يعمل مجلس الدولة - ثانيا : عمله : بحسب نص المادة 22 من القانون العضوي 11 تحت إشراف رئيسه الذي يرأسه ويسهر على حسن سيره كما يرأس المكتب، ويمكنه رئاسة أي غرفة من غرفه، عند الاقتضاء، ويرأس الغرف مجتمعة وباعتباره كذلك يعمل على تنشيط عمل الغرف والأقسام والمصالح التابعة وينسق عملها.

- يوزع الأعباء والمهام على رؤساء الغرف.

- يمثل مجلس الدولة رسميا.

- يوجه الهياكل القضائية والإدارية.



-يعين بموجب مقرر في كل الوظائف العمومية غير تلك المنصوص عليها في القانون العضوي و التنظيم.

وفي حالة غيابه أو شغور المنصب فإن رئاسة المجلس ترجع إلى نائب الرئيس فان لم يوجد فالى رئيس الغرفة الأقدم (المادة 23 من ق.ع 11-13 ) وله مصالح خاصة تتبعه تتمثل في :

-رئيس مصلحة الديوان الذي من مهامه التنسيق بين المصالح الآتية:

-مصلحة الإحصاء.

-مصلحة القضاة.

-مصلحة البروتوكول.

وعليه فان عمل المجلس ينقسم إلى:

أ - عمله كهيئة قضائية: إن الإجراءات القضائية المتبعة أمام مجلس الدولة تخضع لأحكام قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ( م 80 من ق.ع) ويمكننا التمييز بين عمل المجلس في الأحوال العادية و الأحوال الاستثنائية كالاتي:

**1-الأحوال العادية:** يعمل المجلس تحت إشراف رئيسه بواسطة الغرف و الأقسام التي تفصل 01 خاصة - في النزاعات الإدارية المطروحة أمامها كما ذكرت المواد في القانون العضوي 98 المواد 09 ، 10 و 11 منه، ولا يمكن لأية غرفة أو قسم أن يفصل في القضية المعروضة إلا بحضور ثلاثة (3) أعضاء على الأقل. ويمكن لرئيس المجلس عند الضرورة أن يترأس غرفة. وينسق رؤساء الغرف أعمالهم ، ويحددون القضايا الواجب دراستها على مستوى الغرفة أو القسم، و يرأسون الجلسات ويسيرونها مداورات الغرف، كما يمكنهم رئاسة جلسات الأقسام (المادة 27 من ق.ع)

**2-الأحوال الاستثنائية:** يعمل مجلس الدولة فيشكل غرف مجتمعة في حالة الضرورة، وقد أشارت المادة 31 من ق.ع إلى صورة منها وهي تلك التي يكون فيها القرار المتخذ بشأنها يمثل تارجعا عن اجتهاد قضائي. و أضافت المادة 808 من قانون إجراءات

المدنية والإدارية حالة أخرى تتمثل في تنازع الاختصاص بين محكمة إدارية ومجلس الدولة حيث يفصل الأخير فيها بغرفة مجتمعة.

- ب - عمله كهيئة استشارية: (المواد 35،39 من ق.ع) حيث يتداول مجلس

الدولة في المجال الاستشاري فيشكل جمعية عامة ولجنة دائمة.

1-الجمعية العامة: يتأسسها رئيس مجلس الدولة، وتتشكل منه ومن نائبه و محافظ

الدولة ورؤساء الغرف و خمسة ( 5 ) من مستشاري الدولة. تبدي الجمعية العامة أريها في مشاريع القوانين في الأحوال العادية(م 36 ق.ع)

2-اللجنة الدائمة: تتكون من رئيس برتبة رئيس غرفة،و أربعة ( 4 ) من مستشاري

الدولة على الأقل، وتكلف اللجنة الدائمة بدراسة مشاريع القوانين في الحالات الاستثنائية التي ينبه الوزير الأول على استعجالها (المادة 38 فقرة 1 من ق.ع).

ج - عمله كهيئة إدارية:

يعمل تحت رئيسته الذي يمثله، و يسهر على حسن سيره من خلال ممارسة المهام المرتبة بالرئيس الإداري في كل إدارة بصفة عامة و ما جاء في النصوص القانونية و النظام الداخلي بوجه خاص، وللقيام بمجموعة مهامه فان له أجهزة و مصالح تساعده وهي رئيس مصالح الديوان، مصلحة الإصلاحات، مصلحة القضاة، مصلحة البروتوكول ولكل منها واجبات مهنية تؤديها.

1-المكتب: يتكون من رئيس مجلس الدولة، محافظ الدولة نائب له، نائب رئيس

مجلس الدولة، رؤساء الغرف، عميد رؤساء الأقسام، عميد المشاركين. و لقد نصت المادة 25 من ق.ع 11-13 على مهام هذا المكتب و يجتمع المكتب في دورتين عاديتين في السنة بعد فتح السنة القضائية، وبعد بداية العطلة القضائية<sup>77</sup>. و يمكنه لعب دورة استثنائية بناء على طلب من رئيسته، من محافظ دولة و رئيس دولة.

<sup>77</sup> قصر واضع مشروع قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجديد اختصاص مجلس الدولة على المراسيم فقط، ربما لتفريغ دور مجلس الدولة للمهمة الأساسية التي احدث من اجلها وهي مستشار الإدارة - لكن المشرع عدل على مستوى المجلس الشعبي الوطني و حذف هذا الاختصاص و أبقى على المذكور أعلاه.

**2-أمانة الضباط:** تعمل أمانة الضباط المركزية تحت إشراف قاضي يعين بقرار من وزير العدل، تتكون كتابة ضبط مجلس الدولة من كتابة مركزية و أمانة ضبط الغرف والأقسام. ويشرف على أمانة ضبط الغرفة مستخدم من سلك أمناء أقسام الضبط يعين بأمر من رئيس مجلس الدولة. بالنسبة لأمانة الضبط المركزية فإنها تتكون من مصلحة تسجيل الدعاوي الصندوق، مصلحة الأرشيف، مكتب المساعدة القضائية، مكتب الإحصاء. ولقد نصت المواد 74-76 من نظام الداخلي على مهام كل مصلحة من المصالح المذكورة.

### ثالثاً: اختصاصاته

هناك صلاحيات قضائية و صلاحيات استشارية:

#### أ- اختصاصاته القضائية:

##### 1-مجلس الدولة كقاضي أول و آخر درجة :

لقد استعمل نص المادة 8 من القانون العضوي 98-01 المذكور العبارة الآتية "يفصل مجلس الدولة ابتدائياً و نهائياً" لكن تعديلاً حدث بموجب القانون العضوي رقم 11-13 المشار إليه مس مجموعة من المواد منها نص المادة 9 التي صيغت كالآتي " يختص مجلس الدولة كدرجة أولى و أخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية. ويختص أيضاً بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة. إن هذا التعديل تعديل كاشف، جاء يتماشى مع نص المادة 901. لقد عبر المشرع عن دعوى الإلغاء في النص الجديد بتعبير أكثر دقة، مستعملاً: "دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية ومن خلال النص أعلاه يفصل مجلس الدولة ابتدائياً و نهائياً في الدعاوى الصادرة عن الهيئات المركزية وكذلك المنظمات المهنية الوطنية، وهكذا توسع الاختصاص القضائي لمجلس الدولة ليشمل ليس فقط القرارات الإدارية المركزية و قرارات الهيئات العمومية الوطنية وإنما كذلك قرارات المنظمات المهنية الوطنية<sup>78</sup> .

##### 2-مجلس الدولة كقاضي استئناف:

<sup>78</sup> بوحيدة عطاء الله ، المرجع السابق ، ص71-72 .

يختص مجلس الدولة كذلك بالفصل في الاستئناف المرفوع ضد الأحكام القضائية الصادرة ابتدائياً عن المحاكم الإدارية في جميع الحالات ما لم ينص القانون على خلاف ذلك (المادة 10 من القانون العضوي 98-01)، و يقابلها في القانون الجديد نص المادة 902 التي صيغت كالآتي: " يختص مجلس الدولة بالفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية، كما يختص أيضا كجهة استئناف بالقضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة "وهي نفس صياغة المادة 10 من القانون 11-13 المعدل للقانون العضوي 98-01.

ما يلاحظ عدم الثبات على مصطلح واحد بخصوص أداة عمل المحاكم الإدارية، فقد استعمل القانون العضوي كلمة قرار بحكم و استعمل النص الجديد كلمة حكم و الأحسن قرارا نظرا للتشكيلة الجماعية التي تفصل في النزاع.

- أضيفت إليها أداة أخرى وهي الأوامر .

- أشار إلى الاستئناف المنصوص عليها في القوانين الخاصة.

### 3-مجلس الدولة كقاضي نقض:

نصت المادة من القانون العضوي 98-01 على أنه " يفصل مجلس الدولة في الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة"<sup>79</sup>

و عدلت المادة 11 أعلاه بموجب القانون العضوي 11-13 وصيغت بنفس عبارة

المادة 903 من القانون العضوي 98-09 التي تنص في فقرتين كالآتي:

يختص مجلس الدولة بالنظر في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية. يختص مجلس الدولة كذلك في الطعون بالنقض المخول بموجب نصوص خاصة. " غير إن المادة 11 المعدلة استعملت مصطلح أحكام بدلا من قرارات وهو استعمال خاطئ لأن الأمر يتعلق بالجهات القضائية الإدارية جميعها ولا يقتصر على المحاكم الإدارية. إن مجلس الدولة كقاضي استئناف وكقاضي نقض هو تجسيد

<sup>79</sup> قرار صادر عن مجلس الدولة تحت رقم 047841 بتاريخ 21/10/2008 1 إن اللجنة الوطنية للطعن ليست سلطة مركزية بل جهة قضائية إدارية تصدر قرارات ذات طابع قضائي قابلة للطعن فيها بالنقض وليس بالبطلان ، مجلة مجلس الدولة ، العدد 09 ، ص 140

## الفصل الثاني: الآليات القضائية للرقابة على الإدارة المحلية

لكونه الجهة القضائية العليا المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية التابعة، ويفصل بالطعون بالنقض في حالتين:

-القنوات القضائية الصادرة نهائياً عن الجهات القضائية الإدارية.

-قنوات مجلس المحاسبة.

### ب - اختصاصاته الاستشارية:

يجد الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة أساسه في الآتي: المادة 119 من الدستور المواد 16،12،04 من القانون العضوي 01-98 ثم أحكام المرسوم التنفيذي 98-261. فالقانون العضوي 11-13 المادة 09 التي تمت أحكام القانون العضوي 01-98 في المجال الاستشاري باستحداثها ( 06)<sup>80</sup>. يقتصر الدور الاستشاري على مشاريع القوانين فقط<sup>81</sup> بنوعها المادي و العضوي فلا تعرض عليه الأوامر ولا المراسيم. إن هذا يخالف الدور الأول لمجلس الدولة كما أحدث بداية في فرنسا بحيث كان يعتبر مستشار الإدارة ومازال إلى الآن محتفظاً بهذا الدور الأساسي.

يجب إخطار مجلس الدولة وجوباً، بمشاريع القوانين تجسيدا لنص المادة 119 فقرة (3) من الدستور و (4) من القانون العضوي و (2) من المرسوم التنفيذي 98-261 المشار إليه. يتولى الأخطار الأمين العام للحكومة، بعد مصادقة مجلس الحكومة على مشاريع القوانين ويرسل كل مشروع قانون مرفقا بجميع عناصر الملف المحتملة، ويسجل ذلك في السجل الزمني الخاص بالأخطار.

بعد استلام الملف من أمانة مجلس الدولة، بموجب أمر، احد مستشاري الدولة كمقرر، أما في الأحوال الاستثنائية فيحيلها إلى رئيس اللجنة الدائمة الذي يعين في الحال مستشار الدولة المقرر. يحدد رئيس مجلس الدولة تاريخ دراسة المشروع ويخطر الوزير المعني الذي يعين من ينوب عنه لحضور أشغال مجلس الدولة. ولمجلس الدولة أن يستعين بكل شخص يمكن أن يفيد بحكم تخصصه(م 41 مكرر و 41 مكرر). يحضر محافظ الدولة

<sup>80</sup> هي 41: مكرر، 41 مكرر1، 41 مكرر2، 41 مكرر3، 41 مكرر4

<sup>81</sup> مرسوم تنفيذي 98-261 المؤرخ 29 غشت 1998 المحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة.، ج.ر.64

أو احد مساعديه الجلسات والمداولات ويقدم مذكراته. تتخذ المداولات بأغلبية أصوات لأعضاء الحاضرين، يرجع صوت الرئيس في حالة تعادلها.

وحسب نص المادتين 41 مكرر 4 و مكرر 5 فان رأي مجلس الدولة يدون فيشكل تقرير نهائي، يرسل إلى الأمين العام للحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة واجل إلى النظام الداخلي مسألة تحديد قواعد الإجراءات الأخرى في المجال. وعليه فان عرض مشروع نص القانون على مجلس الدولة وجب بداية فليق رأيه لا يلزم الحكومة، خاصة وان قوانين كثيرة صدرت بعد تنصيبه في جوان 1998 دون استشارته مسبقا. إن طبيعة رأيه يمكن استنتاجها من العبارة التي جاءت في نص المادة 12 من ق.ع 98-01 : "...وبمقتراح التعديلات...." ومن عبارة تقرير نهائي الواردة في نص المادة 09 من المرسوم التنفيذي أعلاه. أي أن رأيه إجباري عند إخطاره وبسيط عند الأخذ به ويمكن تصور مركزه عند عرض النص عليه لتقديم استشارته. مسار النص القانوني ( المشروع التمهيدي للقانون بنوعيه عضوي عادي) مع تسجيل الدور الأساسي للأمانة العامة للحكومة من البداية إلى إيداعه مكتب المجلس الشعبي الوطني ثم عند الإصدار و النشر<sup>82</sup>.

### الفرع الثالث: في المحاكم العادية و المجالس القضائية

لقد اخذ المشرع الجزائري بالمعيار المادي استثناءا وذلك لتكملة المعيار العضوي، حيث انه اخذ به من خلال عمليتي المنع والجمع.

#### أولا: المنع بإبعاد بعض النزاعات

استعان المشرع بالمعيار المادي لإبعاد بعض النزاعات التي بالرغم من أن الشخص المعنوي العام طرفا فيها، فقد اعتبرها مماثلة للنزاعات العادية نظرا لطبيعتها . وارجع الاختصاص القضائي فيها للمحاكم العادية وهذا ما يستخلص من نص المادة (7) مكرر من ق.إ.م الملغى والتي حلت محلها المادة 802 من ق.إ.م التي نصت على انه" خلافا لأحكام المادتين 800 و 801 أعلاه، يكون من اختصاص المحاكم العادية المنازعات الآتية:

<sup>82</sup> بوحيدة عطاء الله،الرجع السابق ، ص82

1-مخالفات الطرق.

2-المنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية الوامية إلى طلب تعويض الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة للدولة أو إحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية<sup>83</sup>. وهذا أمر طبيعي تفاديا لتناقص الأحكام القضائية في الموضوع الواحد بين جهات القضاء العادي وجهات القضاء الإداري. فقرر المشرع بالنظر لبساطة هذه المنازعات إسنادها للقضاء العادي رغم أن احد أطراف النزاع جهة إدارية ممثلة في الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها، فلا يعقل والأمر يتعلق بمخالفات الطرق أن نعقد الاختصاص بالنظر فيها لكل من القضاء العادي والإداري حسب المعيار العضوي فترفع حينئذ وأمام القضاء الإداري الدعاوى المتعلقة بالجهات الإدارية والخاصة بمخالفات الطرق. وترفع أمام جهة القضاء العادي ذات الدعاوى بالأفواد. أن مثل هذه الثنائية بالفصل في النوع الواحد من القضايا تجلب بكل تأكيد ظاهرة التضارب في الأحكام. لذا أحسن المشرع صنعا عندما أوكل النظر فيها لجهة القضاء العادي واستثنائها من ولاية اختصاص المحاكم الإدارية. ولقد تشددت المادة 807 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية في قواعد الاختصاص واعتبرتها من النظام العام و أجازت للقاضي إثارتها من تلقاء نفسه، وكذلك الخصوم في أي مرحلة كان عليها النزاع<sup>84</sup>.

ثانيا: الجمع بإدراج بعض النزاعات بالرغم من احد أطرافها مؤسسة عمومية اقتصادية صناعية أو تجارية

لقد اعتمد المشرع المعيار المادي من خلال عنصرين وهما:

-المشاركة في تسيير مرفق عمومي بهدف تحقيق مصلحة عامة.

-استعمال امتيازات السلطة العمومية.

<sup>83</sup> بوحميده عطاء الله، المرجع نفسه، ص 141

<sup>84</sup> عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، الطبعة الثانية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008، ص 117

## الفصل الثاني: الآليات القضائية للرقابة على الإدارة المحلية

وذلك في القانون 88-01 المؤرخ في 12/01/1988 للمؤسسات العمومية الاقتصادية لاسيما نص المادتين 55 و 56 منه، بحيث استعملت المادة 55 عبارة "المشاركة في تسيير الأملاك العامة" وهو العنصر الأول المكون للمعيار المادي. وجاء العنصر الثاني منه في نص المادة 56 التي استعملت عبارة "ممارسة صلاحيات السلطة العامة 1". فبالرغم من أن احد أطراف النزاع مؤسسة عامة اقتصادية وبأعمال المعيار العضوي فان نزاعاتها عادية وتخضع للقاضي العادي.



## المبحث الثاني: آليات الرقابة القضائية على الإدارة المحلية

تعد الدعوى القضائية الإدارية حق و وسيلة قانونية قضائية مقررة في النظام القانوني للشخص من اجل الالتجاء للقضاء و المطالبة بالكشف والاعتراف بحقوقه وحرياته ومصالحه الجوهرية، و حماية هذه الحقوق والحريات والمصالح الجوهرية، وذلك في نطاق الشروط و الإجراءات والشكليات القانونية و القضائية المقررة قانونا فالدعوى القضائية الإدارية حق شخصي مكتسب و أصيل للشخص ووسيلة قانونية قضائية لحماية الحقوق والحريات، كما أن الدعوى القضائية الإدارية وسيلة قانونية و قضائية لأعمال وتطبيق عملية الرقابة القضائية على أعمال الدولة والإدارة العامة بهدف حماية سلامة وشرعية أعمال الدولة والإدارة العامة، تطبيقا وتجسيدا لفكرة الدولة القانونية ومبدأ الشرعية، ولحماية المصلحة العامة في مفهومها الواسع العام، و حماية و تأكيد حقوق الإنسان و المواطن وحرياته في المجتمع و الدولة.

### المطلب الأول: شروط رفع الدعوى و قبولها

لم يعرف المشرع الدعوى القضائية بصفة عامة في تداخله لتنظيم كيفية وشروط تحريك و رفع الدعوى و الحكم فيها و طرق الطعن في الأحكام الصادرة فيها، فتركت مهمة تعريف الدعوى لجهود و اجتهادات الفقه و القضاء. فقد تعددت محاولات تعريفها بتعدد وجهات النظر إلى هذه الدعوى، فالبعض ينظر إليها نظرة عضوية شكلية إجرائية بحتة والبعض يعرفها من زاوية موضوعية مادية بحتة وجانب آخر من فقه القانون العام بصفة عامة و القانون الإداري بصفة خاصة ينظر إلى الدعوى القضائية نظرة مختلطة أو مركبة عضوية شكلية إجرائية، مادية موضوعية في ذات الوقت، والبعض يعرفها تعريفا خاصا ضيقا والبعض الآخر يعرفها تعريفا عاما و واسعا. حيث عرفت الدعوى الإدارية بأنها:" مجموعة القواعد القانونية التي تنظم عملية الحل القضائي للمنازعات الإدارية . " كما عرفت كذلك الدعوى الإدارية بأنها "مجموعة القواعد المتعلقة بالدعاوى التي يثيرها نشاط

الإدارات العامة مهما كانت طبيعة الجهة القضائية التي ترفع إليها هذه الدعاوى " .ويمكن القول من خلال التعاريف السابقة أن الدعوى الإدارية حق الشخص والوسيلة القانونية . في تحريك واستعمال سلطة القضاء المختص<sup>85</sup> .

### الفرع الأول: الشروط العامة

من الطبيعي أن يفرض المشرع شروطا عامة لممارسة حق الادعاء أمام القضاء تم تحديدها في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية . إذ اللجوء للقضاء والاحتكاك بالسلطة القضائية لا يمكن أن يكون هكذا دون قيد أو شروط . وبالرجوع لقانون الإجراءات المدنية والإدارية نجده قد وضع شروط عامة للدعوى ككل ومنها الدعوى الإدارية. حيث المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية وجاءت بعنوان الأحكام المشتركة لجميع الجهات القضائية " :لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون". يثير القاضي تلقائيا انعدام الصفة في المدعي أو المدعى عليه . كما يثير تلقائيا انعدام الإذن إذا ما اشترطه القانون . "ويبدو بالربط بين مضمون المادة 13 أعلاه والمادة 45 من قانون . الإجراءات المدنية لسنة 1966 أن المشرع استبعد في صياغة المادة 13 شرط الأهلية<sup>86</sup>

### أولا :شروط الصفة في التقاضي

لم يعرف المشرع في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الصفة .وعلى مستوى الفقه حدث خلاف كبير فيما يخص استقلال هذا الشرط عن شرط المصلحة، أو اعتبار الصفة وجه أو وصف من أوصاف المصلحة. ويقصد بالصفة في التقاضي أن يكون المدعي في وضعية ملائمة لمباشر الدعوى أي أن يكون في مركز قانوني سليم يخول له التوجه للقضاء، وأن يكون هو من يباشر الحق في الدعوى ولقد عرفها البعض بأنها هي الوضعية التي يحتج بها المدعي للقيام بدعواه والتي تأثرت سلبا بالقرار المطعون فيه أمام قاضي الإلغاء. وصاحب الصفة في الشخص الاعتباري هو الشخص المؤهل لتمثيله أمام القضاء،

<sup>85</sup> عمار عوادي ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري ، الجزء الثاني ( نظرية الدعوى الإدارية )، الطبعة الواحدة ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر ، 2005 ، ص 228 .  
<sup>86</sup> عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 265 .

فالوزير يمثل الدولة في قطاعه الوالي صاحب صفة بالنسبة لدعاوى الولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدي أيضا صاحب الصفة فيما خص دعاوى المؤسسة. وقد يعترف القانون للنقابة بالصفة في الدعاوى التي ترفعها باسمها للمطالبة بحقوق العمل المنخرطين فيها. ولقد تردد القضاء الفرنسي كثيرا في تحويل النقابة هذه الصفة دفاعا عن العمال. وتقررت سنة 1920 أما في الجزائر فقد منح المشرع للنقابة صفة تمثيل العمال وهذا بموجب القانون 90-14 المؤرخ في 02 فيفري 1990 إذ جاء فيها: "ويمكنه - التنظيم النقابي - أن يقوم بما يأتي: التقاضي وممارسة الحقوق المخصصة للطرف المدني لدى الجهات القضائية المختصة." وتملك بعض التنظيمات المهنية الصفة القانونية فيجوز مقاضاتها كما هو الحال للمنظمة 04 المذكور - الوطنية للمحامين وهذا ما قضت به المادة 20 من القانون 91 كما تملك الجمعيات الصفة القانونية اعتبارا من أنها تملك الشخصية الاعتبارية<sup>87</sup>.

### ثانيا: شرط المصلحة

من المسائل البديهية أن كل ارفع دعوى إدارية أو غير إدارية أي عادية ينبغي أن تكون له مصلحة في إثارة النزاع وعدم وجود هذه المصلحة كفيل بعدم قبول الدعوى. لذلك يقال لا دعوى حيث لا مصلحة، والمصلحة مناط الدعوى. ويمكن تعريف المصلحة بأنها الحاجة إلى حماية القانون أو هي الفائدة أو المغنم الذي يعود على رافع الدعوى. أو هي على حد وصف الدكتور عياض بن عاشور "الدافع أو الحافز للقيام بالدعوى وهي غير الأهلية لان للأهلية شرط قانوني جامع مرتبط بالشخصية القانونية" والمصلحة لا تقف عند نطاق الفوائد المادية، بل تتعدى إلى نطاق الفوائد المعنوية كما في التعويض عن مس اللعامة والشعور ويشترط أن تكون المصلحة قائمة منذ تاريخ رفع الدعوى ومستمرة في الفصل فيها. وقد اعتبر بعض الفقهاء أن اشتراط المصلحة ينطوي على وجهين احدهما سلبي ويتمثل في صنع من ليس في حاجة إلى حماية القانون من الالتجاء إلى القضاء. والثاني ايجابي هو اعتباره شرطا لقبول دعوى كل من له فائدة من الحكم فيها. وللمصلحة عدة أنواع فقد تكون

<sup>87</sup> غوثي بن ملحة، القانون القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، صص 22، 21

المصلحة تكون المصلحة مباشرة شخصية أو معنوية، وقد تكون محققة أو محتملة، كما قد تكون مادية أو معنوية.

### ثالثا : حالة عدم وجود الأهلية موجبة لبطلان الإجراءات

أثار شرط الأهلية بالذات اختلافا على الفقه، فهناك من ذهب إلى القول أن شروط الدعوى تقتصر على الصفة والمصلحة. حيث أن الدكتور غوثي بن ملحة كتب يقول بخصوص المادة 459 من قانون الإجراءات المدنية الملغى في الموضوع ما يلي... " :إن القانون الجزائي قد ازد شرط آخر لقبول الدعوى "...وهو الذي يفهم من خلال هذه الفقرة انه مع الاتجاه الذي يقصر شروط الدعوى في الصفة و المصلحة 1. إن الحديث عن الأهلية كشرط من شروط الدعوى يفرض التمييز بين أهلية الشخص الطبيعي وأهلية الشخص المعنوي، ولما كانت المنازعة الإدارية في كثير من الحالات تجمع من حيث أطرافها شخص طبيعي و آخر معنوي اقتضى الأمر التطرق لأهلية كل من الشخص الطبيعي و المعنوي.

#### أ -أهلية الشخص المعنوي :

إن الأشخاص الاعتبارية كثيرة ومتنوعة وعلى كثرتها يمكن تصنيفها إلى قسمين أشخاص اعتبارية خاصة وأشخاص اعتبارية عامة.

#### 1 الأشخاص الاعتبارية الخاصة :

ويدخل تحت هذا الوصف الشركات الخاصة والمقاولات والجمعيات والدواوين والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وتمثل كل هذه الجهات أمام القضاء عن طريق نائبها القانوني.

#### 2-الأشخاص الاعتبارية العامة

أ. -الدولة : أهلية الدولة كما عبر عنها مسألة دستورية وهي أهلية مستمرة رغم تبديل الأنظمة و الحكومات و الدساتير وبالتالي تملك أهلية التقاضي .

ب - الولاية : الشخصية الاعتبارية للولاية ثابتة بموجب المادة 49 من القانون المدني وثابتة 07 أيضا بموجب المادة الأولى من القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتضمن قانون الولاية .ومن مميزات الشخصية المعنوية التمتع بأهلية التقاضي.

ج- البلدية: الشخصية الاعتبارية للبلدية ثابتة بموجب المادة 49 من القانون المدني وثابتة بموجب المادة الأولى من القانون 10 - 11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بقانون البلدية وأثار الشخصية الاعتبارية ممارسة حق التقاضي.

د- المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية: الشخصية الاعتبارية للمؤسسة العمومية ثابتة بموجب المادة 49 وبموجب النص الخاص الذي استحدثت للمؤسسة. ومن هنا تملك ممارسة حق التقاضي. والإدارية الجديد نجده قد حدد الأشخاص المؤهلين قانوناً لتمثيل الهيئات العمومية. فذكر النص الوزير المعني بالنسبة لمنازعات البلدية والممثل القانوني للمؤسسات بالنسبة لمنازعات المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.<sup>88</sup>

### الفرع الثاني: الشروط الخاصة

سميت بالشروط الخاصة لأنها تعني المنازعات الإدارية دون العادية، وهي مطلوبة في الدعاوي المرفوعة من المدعي لإلغاء قرار إداري غير مشروع، وهي مرتبطة أكثر دعوى تجاوز السلطة دعوى تفسير، دعوى فحص المشروعية.

#### أولاً: شرط القرار الإداري

يجد هذا الشرط أساسه القانوني في المواد 09 : فقرة (1) من القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة بموجب ق.ع 11-13 ثم المواد 801 فقرة (1) 819-901 من قانون إ.م.إ.د.

ووفقاً لما جاء في هذه المواد فإن الدعوى الإدارية لا تقبل من القاضي الإداري إلا من خلال الطعن في قرار إداري. فهو شرط من شروط قبولها، لقد جسدت المادة 819 من ق.إ.م.إ. هذا الشرط وبينت طبيعته بأن نصت على أنه: "يجب أن يرفق مع العريضة الرامية

<sup>88</sup> عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 265.

## الفصل الثاني: الآليات القضائية للرقابة على الإدارة المحلية

إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مدى مشروعية القرار الإداري، تحت طائلة عدم القبول، القرار الإداري المطعون فيه، ما لم يوجد مانع مبرر<sup>89</sup>.

وإن ثبت أن هذا المانع يعود إلى امتناع الإدارة من تمكين المدعي من القرار المطعون فيه أمرها القاضي المقرر بتقديمه في جلسة، ويستخلص النتائج المترتبة عن هذا الامتناع." نستنتج من هذه المادة الآتي:

- ضرورة تقديم القرار عند رفع دعوى الإلغاء أمام الجهة القضائية الإدارية (المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة).

- شرط القرار مطلوب في دعاوى الإلغاء، التفسير وتقدير المشروعية دون دعاوى القضاء الكامل.

- يترتب عن إهماله رفض الدعوى من القاضي.

- هو من النظام العام، إذا لم يرفقه المدعي بالعريضة، رفض القاضي الدعوى تلقائياً.

- تأكيد بأن القرار السابق هو القرار الأصلي خاصة بعد أن أصبح التظلم اختيارياً أمام الجهتين القضائيتين الإداريتين.

### أ- تعريف القرار الإداري:

هو عمل قانوني انفرادي، صادر عن جهة إدارية مختصة، قصد إنشاء أو تغيير أو إلغاء أثر قانوني<sup>90</sup>.

### ب - عناصر القرار الإداري القابل للإلغاء:

<sup>89</sup> بوحميده عطاء الله، مرجع سابق، ص 197

<sup>90</sup> بوحميده عطاء الله، مرجع سابق، ص 197

- عمل قانوني: يقصد بالعمل القانوني ذلك العمل الذي له آثار قانونية (عامة وخاصة) بمعنى انه يرتب حقوقا والتزامات، ويغير في المركز القانوني القائم من خلال إنشاء مركز جديد، تعديله مركز قائم أو إلغائه.

- انفرادي: أي انه أتخذ من الإدارة بإرادتها المنفردة ودون مشاركة الأشخاص المخاطبي بالقرار، وهذا يتميز عن العقد الإداري الذي هو عمل قانوني صادر عن إدارتين متطابقتين.

-أخذ من جهة إدارية عامة: تجد هذه الجهات الإدارية العامة أو الأشخاص المعنوية أو السلطات الإدارية أساسها القانوني في المواد 49 من القانون المدني، فالمواد 9 فقرة (1) من القانون العضوي 98-01 ثم المواد 800 فقرة(2)، 802 فقرة(2) من ق.إ.م.إ.

-له طابع تنفيذي: بمعنى انه ينفذ تلقائيا، فور صدوره، بنشره أو بتبليغه، على أساس قرينة السلامة، تنفيذا طوعيا من المخاطبين به تجسيدا لمبدأ الأولوية أو الأسبقية. ما يقصد بالطابع التنفيذي ترتيب آثار قانونية أو التأثير في المركز القانوني ايجابيا أو سلبيا<sup>91</sup>.

### ج- شكل القرار الإداري:

القاعدة في القرار الإداري، باعتباره عمل قانوني، أن يتخذ الشكل المكتوب، وان يستوفي جميع البيانات اللازمة في النصوص القانونية من دمغة، طابع، تاريخ، موضوع أسانيد الأحكام، ثم الإمضاء حتى يكون رسميا. إن القرار لإداري قد يكون شفهي<sup>92</sup>، وقد يكون ضمنيا بان تسكت الإدارة عن الرد مدة معينة أن صمتها يعد رفضا وفقا للقواعد العامة في ق.إ.م.إ، وقد يكون سكوتها قبولا وموافقة، حالة بعض القوانين الخاصة كقانون الأحزاب .

### ثانيا: في التظلم الإداري

<sup>91</sup> بوحميذة عطاء الله، مرجع سابق، ص202

<sup>92</sup> قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في 1996/05/05 في قضية تتعلق باختصاص المجالس القضائية كأول واخر درجة، ومما جاء في حيثياته "...إن من شروط قبول الدعوى الإدارية أن تكون الإدارة طرفا فيها وأن يكون قرارها أو تصرفها معيبا ولكن لا يشترط وجود قرار مكتوب".

ترجع جذوره التاريخية إلى نظرية الوزير القاضي في فرنسا، وجسده المشرع في أحكامه يجد مصدره القانوني في الجزائر في المصدر العام و المصادر الخاصة. بالنسبة للمصدر العام، المتمثل في قانون الإجراءات المدنية، نسجل المواد 169 مكرر من قبل تعديلها بموجب القانون 90-23 وإلغاء فقراتها السبعة (07)، وحذف التظلم منها. المواد 275، 278، 279 وتخص الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا التي حل محلها مجلس الدولة 1998. ثم القانون المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية المادتان 829 و 830.

### وبالنسبة للقوانين الخاصة:

### قانون الصفقات العمومية:

بحيث كان وجوبيا فيظم المرسوم التنفيذي 91-434، المواد 100 و 101 منه<sup>93</sup>. وغير النص الجديد طبيعته وجعله اختياريا المادتان 114 فقرة (1) و 115 فقرة (8) من المرسوم الرئاسي 10-236 التي نصت على انه " يمكن التعامل المتعاقد أن يرفع طعنا، قبل كل مقاضاة أمام العدالة، أمام اللجنة الوطنية للصفقات التي تصدر مقررا في هذا الشأن خلال الثلاثين ( 30 ) يوما ابتداء من تاريخ إيداع الطعن.<sup>94</sup>

### قانون الضرائب المباشرة :

المواد 23 فقرة (2)، 361، فقرة (2)، 337، فقرة (2) 359 فقرة (2) 360 فقرة (2) 361 فقرة (2)<sup>95</sup>

### قانون التنازل عن أملاك الدولة :

<sup>93</sup> المرسوم التنفيذي رقم 91-434 المؤرخ في 2 جمادى الأولى 1412 الموافق ل 9 نوفمبر 1991، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية المعدل والمتمم، ج، ر 57.  
<sup>94</sup> المرسوم الرئاسي 10-236 المؤرخ في 28 شوال 1431 الموافق ل 7 أكتوبر 2010 ويتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج، ر، 58.  
<sup>95</sup> أمر رقم 81-101 المؤرخ في 17 ذي الحجة 1396 الموافق ل 9 ديسمبر 1976 يتضمن قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، المعدل والمتمم، ج ر 102 خاصة بموجب قانون المالية 90-36 - ج.ر 57 ، ثم القانون 91-25 المتضمن قانون المالية لسنة 1991 ج.ر 65



المادتان 33 و 35 من القانون 81-01<sup>96</sup>

-القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، جعلت من المادة 175 اختياريا في حالة العقوبة التأديبية من الدرجة الثالثة أو الرابعة، يقدم التظلم أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهر واحد من تاريخ اتخاذ قرار العقوبة<sup>97</sup>، والأحسن تبليغه.

إن استعراض هذه المصادر يهدف إلى تأكيد قاعدة أن الخاص يقيد العام، بمعنى يجب تطبيق القواعد الخاصة التي تحكم التظلم الإداري و الشروط الخاصة الأخرى إن وجدت وإلا تطبيق القاعدة العامة له.

### أ- تعريف التظلم الإداري:

هو طلب أو شكوى يقدمها شخص المتظلم إلى الجهة الإدارية المختصة ينازع فيها عمل قانوني الحق به أذى.

### ب - أهميته:

إن التظلم الإداري مهم وصعب مهم لأنه يسعى إلى حل النزاع الودي وصعب نظرا لإجراءاته البطيئة و المعقدة عيوبه.

### 1-مزاياه:

-بالنسبة للمتظلم: يمكنه الحصول على حقوقه دون تكاليف القضاء و ربحه للوقت.  
-بالنسبة للإدارة: يسمح لها بمراجعة نفسها ومراجعة أخطائها وتجنبها بالتالي المثول أمام القضاء.

<sup>96</sup> القانون رقم 81-101 المؤرخ في 7 ديسمبر 1981، ج ر 06.  
<sup>97</sup> الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق ل 15 يوليو 2006 ، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ج.ر46

## الفصل الثاني: الآليات القضائية للرقابة على الإدارة المحلية

- بالنسبة إلى القضاء: يقلل عدد القضايا المرفوعة أمامه خاصة إذا توج التظلم بحل ودي رضائي.

- بالنسبة إلى الدعوى: حسن توجيه الدعوى بالتالي معرفة الجهة القضائية المختصة.

### 2- عيوبه:

يترتب عن اشتراط التظلم عدة تعقيدات منها:

- الخطأ في حسن توجيهه، جهلا لمواعيد العامة و الخاصة التي تحكم رفعه.

- يؤجل الفصل في النزاع بسرعة: يضاف إلى اجل رفع التظلم و الرد عليه، اجل رفع الدعوى الإدارية .

- عدم الرد من الإدارة ، التي قد تفضل السكوت على الرد لئلا تراجع قرارها.

- استمرارية نفاذ القرار، بالرغم من التظلم، تجسيدا لمبدأ الأسبقية.

إن هذه العيوب تفقد التظلم قيمته ، قد تكون أثرت على المشروع في ق.إ.م. الذي غير طبيعته من الإجبارية إلى الاختيارية أمام كل الجهات القضائية<sup>98</sup> .

### ج - أشكال التظلم:

يتم التظلم بأحد الصورتين

#### - التظلم الرئاسي:

يرفع إلى السلطة التي تعلو الجهة التي أصدرت القرار . ويعتبر التظلم الرئاسي القاعدة في مجال التظلمات إذ بإمكان الرئيس الإداري إذا اقتنع بعدم مشروعية القرار أن يتخذ ما يراه مناسبا وهذا ما أقرته الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا.<sup>99</sup>

<sup>98</sup> بوحميده عطاء الله، المرجع السابق، ص 216

- التظلم الولائي:

ويمثل الطريق الاستثنائي ويتم اللجوء إليه من قبل الطاعن في حالة ما إذا لم يكن للجهة مصدرة القرار سلطة رئاسية و هو ما إشارة إليه صراحة المادة 169 من قانون الإجراءات المدنية الملغى بتقديمها التظلم الرئاسي على التظلم الولائي.<sup>100</sup>

- ميعاد التظلم الإداري: إن ميعاد التظلم المسبق حدده المادة 196 ق.إ.م.إ.م. بشهرين من تاريخ تبليغ القرار محل التظلم أو نشره غير أن المشرع احتتمل تقديم التظلم ومواجهته بسكوت الإدارة، في هذه الحالة منح المشرع مدة 3 أشهر إن تجاوزتها الإدارة دون تحديد موقف صريح معلن عن موقفها بأنه رفض التظلم بتفسير المشرع. و هو ما يخول الطرف المعني.

ملاحظة: لقد جاءت المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بصيغة الجواز فيما خص التظلم بقولها "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة " 829 والأجل المحدد هو أربعة أشهر من نشر القرار إذا كان القرار تنظيمياً.

و عليه أضاف القانون الجديد ما يلي:

1- جعل التظلم إجراء جوازيًا بالنسبة إلى كل القرارات المركزية والولائية والبلدية القرارات الصادرة عن المؤسسات الإدارية. وبالتالي لم يميز المشرع بين قرار وآخر.

2- لم يميز المشرع بين القرارات الفردية و القرارات التنظيمية التنظيمية.

3- أبقى المشرع على نظام التظلم على الأقل بالنظر لاجابياته كونه إجراء بسيط غير مكلف و سريع، و يفد يحقق نتائج بالنسبة لرافعه و للإدارة على حد سواء.

<sup>99</sup> قرار المحكمة العليا بتاريخ 12-06-1982 المجلة القضائية، 1989، العدد 1، ص 225.

<sup>100</sup> عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 298

ثالثا: شرط الأجل (الميعاد)

حيث يمكن تعريف الأجل بأنه: الفترة الزمنية المحددة قانونا لرفع الدعوى الإدارية، وقبولها من الجهة الإدارية المختصة.<sup>101</sup> جاءت أحكام هذا الشرط في ق.إ.م. تحت عنوان " في الآجال " واستعمال المصطلح " الآجال " للتعبير عن هذا الموضوع، واضعا حدا لما كان عليه استعمال عدة كلمات مثل المدن، الميعاد... الخ. لكن إذا سمي هذا الشرط بالآجال وبالتالي العمل به، إلا أنه يحتوي على عناصر تطلق عليها أسماء أخرى، مثلا: الفترة الزمنية المحددة بأربعة أشهر تسمى بالمدة، كما أن بداية سريان المدة يسمى بنقطة انطلاق المدة وكذلك نقطة نهاية المدة التي تعتبر عنصرا من شروط الأجل وبالتالي فإن مصطلح الأجل يشمل العناصر المتعلقة بالمدة بانطلاقها ونهايتها<sup>102</sup>.

أ- بداية الأجل:

- القاعدة هي التبليغ أو النشر: يختلف انطلاق الأجل بحسب طبيعة القرار الإداري محل الدعوى، ففي القرارات الإدارية التنظيمية يبدأ حساب الأجل بنشرها، فيكتفي فيها النشر، أو بأي وسيلة كانت، في الجريدة الرسمية أو النشرة الرسمية الداخلية، أو عن طريق الملصقات في الأماكن المخصصة لذلك. بالمقابل فإن حساب الأجل بالنسبة للقرارات الفردية يبدأ من تاريخ تبليغ المعني بها، وإذا حدث أن أثرت للقرارات الفردية في مراكز فردية أخرى فيجب حينئذ نشرها. كما يجب نشر القرارات الإدارية الجماعية التي تخاطب مجموعة من الأفراد. في طبيعتها فردية لا تنظيمية.<sup>103</sup>

<sup>101</sup> عمار بوضياف، المرجع السابق، ص301

<sup>102</sup> رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإداري، الجزء 2 (الدعوى وطرق الطعن الإدارية)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011، ص53

<sup>103</sup> بوحميده عطاء الله، المرجع السابق، ص225

إن الحكمة من النشر والتبليغ هي إعلام المخاطب بها وبمحتواها، يجب أن يكون هذا المحتوى واضحا معبرا ودالا حتى لا يثول. يجب ان يبلغ للمعني شخصا أو برسالة مضمونة وفي إقامته الأصلية أو المعتادة أو من طرف شخص مؤهل قانونا.

- نظرية العلم اليقيني: تفيد هذه النظرية أن يكون المعني قد علم بالقرار بمعرفة مكتسبة فمعنى انه اكتسبها من خلال ما جاء في ملف الدعوى أو من حضور الشخص ودفاعه أو تقديمه دعوى استعجاليه، أو تقديمه تظلما، أو بعبارة اشمل من خلال الظروف والملابسات المستنتجة من الملف. ففي مثل هذه الحالات يبدأ سريان الميعاد من يوم علم المدعي بوجود هذه النظرية بالميعاد الإداري(التظلم) وبالميعاد القضائي (رفع الدعوى)ويبدو أن المشرع الجزائري قد تخلى عنها<sup>104</sup>. ربما لان الأخذ بها كاستثناء عن حساب القاعدة (النشر والتبليغ) كما تعيد الإجراءات القضائية وتفيد المتقاضى خاصة وان المشرع الجزائري في القانون إ.م.إ أكد في نص المادة 829 على قاعدتي التبليغ و النشر .

- في الرد الضمني و الدعوة السابقة لأوانها :لقد نقصت أهمية هذه الفكرة إن لم نقل أنها انتهت وذلك بانتهاء التظلم الإجباري، وبالتالي المشرع للتظلم الاختياري بموجب نص المادة 830 من ق.إ.م.إ التي سبقت دراستها.

### ب - في حساب الآجال، سقوطها ومداهها:

لقد سجلنا أن انطلاق الآجال يبدأ من يوم نشر القرارات التنظيمية أو تبليغ القرارات الفردية.

- حساب الآجال بالأشهر من اليوم الموالي للتبليغ أو الشر: نصت المادة 405 من القانون إ.م.إ على انه "تحسب كل الآجال المنصوص عليها في هذا القانون كاملة . لا يحسب يوم التبليغ أو التبليغ الرسمي و يوم انقضاء الأجل". يعتد بأيام العطل الداخلة ضمن هذه الآجال

<sup>104</sup> عدى المراسيم الرئاسية المتضمنة تعيين الوزير الأول و أعضاء الحكومة فتكيف على أنها تنظيمية، وترتب مع الأسانيد ومع التنظيمات

عند حسابها تعتبر أيام عطلة، بمفهوم هذا القانون أيام الأعياد الرسمية وأيام الراحة الأسبوعية طبقاً للنصوص الجاري بها العمل إذا كان اليوم الأخير من الأجل ليس يوم عمل كلياً أو جزئياً، يمدد الأجل إلى أول يوم عمل موالي.

### ج- طبيعة الأجل، سقوطه ومدته:

نصت المادة 322 من ق.إ.م.إ على أنه " كل الأجل المقررة في هذا القانون من أجل ممارسة حق أو من أجل حق الطعن، يترتب على عدم مراعاتها سقوط الحق ، أو سقوط ممارسة حق الطعن، باستثناء حالة القوة القاهرة، أو وقوع أحداث من شأنها التأثير في السير العادي لمرفق العدالة. يتم تقديم طلب رفع السقوط لرئيس الجهة القضائية المعروض أمامها النزاع، يفصل فيه بموجب أمر على عريضة غير قابلة لأي طعن وذلك بحضور الخصوم أو بعد صحة تكليفهم بالحضور. " نستنتج من النص ما يلي:

- طبيعة الأجل و سقوطه: الأجل من النظام العام: يستخلص من العبارات المستعملة في المواد التي نظمت تحرير المواعيد أن الأجل من النظام العام يثيره القاضي ولو لم يتمسك به المدعي، فقد نصت المادة 69 من ق.إ.م.إ على أنه " يجب على القاضي أن يثير تلقائياً، الدفع بعده القبول إذا كان من النظام العام، لاسيما عند عدم احترام آجال طرق الطعن أو عند غياب طرق الطعن<sup>105</sup>

### 1- الاستثناءات:

ترد على قاعدة أن الأجل من النظام العام، وأنه يجب مراعاتها عند رفع الدعاوى والطعون استثناءات، بحيث لا يشترط الميعاد في بعض الدعاوى وذلك إما بحكم القانون كدعوى التفسير و فحص المشروعية، والطعن لصالح القانون، وكذا دعاوى القضاء الكامل التي تتقادم بالأجل الطويلة التي بانقضاء 15 سنة من يوم وقوع الفعل الضار (م 133 من ق

<sup>105</sup> كما نصت المادة: " الدفع بعدم القبول، هو الدفع الذي يرمي إلى تصريح بعدم قبول طلب الخصم لانعدام الحق في التقاضي، كإعدام الصفة وانعدام المصلحة والتقادم و انقضاء الأجل المسقط و حجبية الشيء المقضي فيه ، و ذلك دون النظر في الموضوع."

## الفصل الثاني: الآليات القضائية للرقابة على الإدارة المحلية

المدني). وإما من اجتهاد القضاء كحالاتي الاعتداء المادي والقرارات المادية المنعقدة التي بلغ غيبتها درجة كبيرة بحيث يمكن اكتشافه بسهولة<sup>106</sup>.

-مد الأجل: تنص المادة 832 على امتداد الأجل كما يلي:

"تتقطع آجال الطعن في الحالات التالية:

-الطعن أمام جهة قضائية إدارية غير مختصة.

-طلب المساعدة القضائية.

-وفاة المدعي أو تغير أهليته.

-القوة القاهرة أو الحادث الفجائي.

كما تنص المادة 405 على ما يلي:

"تمدد لمدة شهرين آجال المعارضة، الاستئناف، التماس و إعادة النظر و الطعن بالنقض المنصوص عليها في هذا القانون الأشخاص المقيمين خارج الإقليم الوطني." يظهر من المصطلحات المستعملة في هذه المادة أن التمديد لمدة شهرين يخص طرق الطعن وبالتالي طرق الطعن الإدارية استثنيت الدعاوى الإدارية من بينها دعوى الإلغاء.

أما المادة 830 فقد نصت على تأجيل الأجل حيث تحتوي هذه المادة على مجموعة من المواضيع، رفع من منظور شرط الأجل يتبين من الفقرتين الثالثة و الرابعة من هذه المادة حيث أم المسألة دعوى الإلغاء تم تأجيلها بعد موقف الإدارة بعد رفع الشكوى (وليس التظلم).

وما يميز هذا التأجيل هو تقليص المدة المذكورة في المادة 829 من أربع أشهر إلى

شهرين فقط<sup>107</sup>.

<sup>106</sup> بوحميذة عطاء الله، المرجع السابق، ص238

<sup>107</sup> رشيد خلوفي، المرجع السابق، صص107، 106

## المطلب الثاني: إجراءات رفع الدعوى والآثار المترتبة عنها

إذا كانت الدعوى عادية تهدف إلى حماية الحقوق والحريات أو المصالح الفردية، فإن الدعوى الإدارية بالإضافة إلى ذلك تصرف إلى حماية المصالح العامة في الدولة عن طريق حماية النظام القانوني و مبدأ الشرعية ضد كل تعسف للإدارة، فالدعوى الإدارية هي دليل على خضوع الإدارة للقانون ورقابة القضاء، وبالتالي فهي دائما تستهدف حماية وسلامة وشرعية النظام القانوني للدولة بصفة عامة وشرعية العمل الإداري بصفة خاصة.

حيث تعرف الإجراءات الإدارية بأنها " : مجموع القواعد و الإجراءات والشكليات القانونية التي يجب التقي د بها واحتواءها عن ممارسة حق الدعوى الإدارية أمام السلطات المختصة ولا تتعلق أساسا بتنظيم أحكام عملية التقاضي ابتداء بتحديد الجهة القضائية المختصة، شروط وشكليات رفع الدعوى أو تنظيم سلطات القاضي في الدعوى "...وكذلك إتباع الإجراءات المنصوص عليها قانونا و المتعلقة ببدء الجلسات والتحقيق في الدعوى وإجراءات سيرها. الفرع الأول: الإجراءات المتعلقة بالعريضة طبقا للمادة 815 و 816 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ترفع الدعوى الإدارية أمام الجهة القضائية المختصة بعريضة مكتوبة تودع بأمانة الضبط وموقعة من محامي<sup>108</sup> 240، 241، 242، 169، 15، 13، وان تحتوي على بيانات نصت عليها المواد 12 " 815 إلى 827 و 904 إلى 906 من إ.م.إ.، 281 من ق.إ.م. "ثم المواد 14 إلى 17

سنتابع هذه البيانات وفقا للآتي:

### أولا: بيانات العريضة الإلزامية

نصت المادة 15 ق.إ.م.إ على انه " :يجب أن تتضمن عريضة افتتاح الدعوى تحت

طائلة عدم قبولها شكلا، البيانات الآتية:

<sup>108</sup> عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 276



1. الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى.
  2. اسم ولقب المدعي و موطنه.
  3. اسم ولقب المدعي عليه، فان لم يكن له موطن معلوم فأخر موطن له.
  4. الإشارة إلى تسمية و طبيعة الشخص المعنوي، ومقره الاجتماعي وصفة ممثله القانوني أو الاتفاقي.
  5. عرض موجز للوقائع و الطلبات و الوسائل التي تؤسس عليها الدعوى.
  6. الإشارة، عند الاقتضاء إلى المستندات و الوثائق المؤيدة للدعوى.
- لقد نص على إلزامية هذه البيانات، أن هذا الإجراء يخدم مصلحة الأطراف في تحضير دفاعهم، تسهيل عملية الاتصال بهم وبالتالي ربح الوقت كما يسهل المهمة للقضاء.
- و تضمنت المواد 817 إلى 827 بيانات ومعلومات أخرى تتمثل في:
- إمكانية تصحيح العريضة من المدعي شرط ألا تثير أي وجه وذلك خلال أجل رفع الدعوى وهو الميعاد القضائي لها: أي أربعة أشهر أو شهرين في حالة اختياره رفع التظلم (م 829 و 830 ق.إ.م.إ).<sup>109</sup>
  - تودع في نسختين و ترفق بملف القضية و يمكن لرئيس التشكيلة أن يأمر الخصوم بتقديم نسخ إضافية.
  - ضرورة إرفاق العريضة الرامية إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مشروعية القرار الإداري بالقرار المطعون فيه وإلا رفضت ما لم يوجد مانع مبرر. وإذا كان المانع مرده الإدارة فان القاضي المقرر يأمره بتقديمه في أول جلسة (م 819 فقرة 2 من ق.إ.م.إ).

<sup>109</sup> بوحميده عطاء الله، مرجع سابق، ص 193 ، 192

-إذا أرفقت العرائض و المذكرات بمستندات على الخصوم تحديدها بدقة وعلى أمين الضبط تسجيلها.

-عند إيداع العريضة أمانة الضبط الجهة القضائية يدفع رسم قضائي ما لم ينص القانون على خلاف ذلك. ويفصل رئيس الجهة القضائية (محاكم الإدارة، مجلس الدولة) في الإشكالات المتعلقة بالإعفاء من الرسم القضائي بأمر غير قابل لا يطعن.

-أن التمثيل بمحامي إلزامي أمام المحاكم الإدارية وأمام مجلس الدولة (م 815 و826) وتعفى الدولة من ذلك (م 827) وبشرط أن يكون معتمد لدى مجلس الدولة إذا تعلق الأمر برفع دعوى أمامه بداية استئناف أو نقضا (م 905 ق.إ.م.إ.)

### ثانيا :إمكانية تقديم عريضة جماعية

إذا كان الأصل في العريضة أنها تقدم من شخص واحد ضد قرار واحد، فإن تقديم عريضة جماعية ممكنة.

عرفت العريضة الجماعية بأنها: تلك المرفوعة من مدعي واحد لكن ضد قراراتين فأكثر ومن خلال عريضة واحدة (معيار موضوعي).<sup>110</sup>

### الفرع الثاني: الإجراءات المتعلقة بسير الدعوى

يمر ملف المنازعات الإدارية المسجل على مستوى المحكمة الإدارية بجملة من المراحل والأطوار منذ التسجيل الرسمي للدعوى في سجلات المحكمة، وإحالته على الغرفة المعنية ثم اختيار العضو المقرر، وإيلاغ محافظ الدولة لتقديم التماساته، ثم القيام بالتحقيق اللازم بحسب وسائل التحقيق المكفولة قانونا. ثم إحالة الملف لمحافظ الدولة بغرض إعداد تقريره.

<sup>110</sup> بوحميده عطاء الله، المرجع السابق، ص194

### أولا: بدأ الجلسات وإبلاغ محافظ الدولة

طبقا للمادة 844 يعين رئيس المحكمة الإدارية التشكيلية التي ستتولى الفصل في الدعوى بمجرد قيدها في السجل الخاص لدى أمانة الضبط، علما أن القانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية أحالنا صراحة بخصوص الجوانب الإجرائية لقانون الإجراءات المدنية وهذا بموجب المادة الثانية منه.

وبعد معرفة التشكيلية الجماعية للمحكمة الإدارية و بالتالي معرفة رئيسها يتولى هذا الأخير تعيين قاضي مقرر أو مستشار مقرر والذي ينحصر دوره في متابعة سير ملف الدعوى من خلال الجلسات. وطبقا للمادة 846 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية عندما تكون القضية مهياًة للجلسة أو عندما تقتضي القيام بالتحقيق عن طريق خبرة أو سماع شهود أو غيرها من الإجراءات يرسل الملف إلى محافظ الدولة لتقديم التماساته بعد دراسة من قبل القاضي المقرر.

وإذا تم تبليغ الجهة الإدارية المعنية بعريضة اختتام الدعوى فإنها ستتولى أما بواسطة ممثلها القانوني وزيراً كان أو والياً أو رئيساً للمجلس الشعبي البلدي أو مديراً المؤسسة، إدارية الرد مباشرة على الدعوى المرفوعة في اليوم المحدد في التكليف بالحضور طالما أغفلت المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية الجهات الإدارية المذكورة في المادة 800 من شرط المحامي.<sup>111</sup>

وقد تعمد أحد الجهات الإدارية المذكورة للرد عن طريق محامي وهو الوضع الغالب على المستوى العلمي في المرحلة السابقة لتطبيق قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديدة. ويقع تبادل المذكرات و الردود و الوثائق و المستندات أثناء الجلسات تحت إشراف قضائي.

<sup>111</sup> عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 316، 315

وتتم العملية بمتابعة من جانب المستشار المقرر الذي تم اختياره من قبل رئيس تشكيلة المحكمة الإدارية. وذات الإجراءات تطبق بشأن الدعوى المرفوعة أمام مجلس الدولة طبقاً للحالة العامة المقررة في المادة 915 من القانون المذكور.

يقصد بالتحقيق إقامة الدليل بشأن واقعة مدعى بها أمام القضاء بالظرف المحدد قانوناً. فوظيفة التحقيق تعني التعدي والتدقيق والتحصيص ودراسة ملف الدعوى دراسة دقيقة ومعقدة.

إن وظيفة التحقيق على هذا النحو من واجبات العمل القضائي، يباشرها كل قاضي سواء كان ينتمي لجهة القضاء الإداري وجهة القضاء العادي، لأن التحقيق يستوجب دراسة وفحص الإثبات المرفق بالملف، وصولاً لتقديره في ميزان القضاء والقانون، فمن خلال التحقيق يبرز جهد القاضي وقدرته على الفحص الدقيق، وإمكانيته العلمية والعملية بغرض المحافظة على المحافظة على المراكز القانونية وحماية الحقوق والحريات<sup>112</sup>.

وإذا كان قاضي التحقيق في المجال الإجرائي بعد إحالة الملف إليه، يتولى سماع المتهم والشهود والضحية، وقد ينتقل لإجراء معاينة ميدانية، وقد يطلب معلومات من جهات معية وغيرها من السلطات التي يمارسها من أجل الوصول إلى الفاعل أو المجرم فكذلك القاضي الإداري يباشر ذات الدور ولكن في نطاق منازعة إدارية لا دعوى عمومية تحركها النيابة العامة باسم المجتمع.

وتأسيساً على ما تقدم يمكن حصر خصائص التحقيق فيما يلي:

### أ - التحقيق وسيلة إجرائية :

أن التحقيق عبارة عن وسيلة إجرائية يضعها القانون بين يدي القاضي من أجل فحص الأدلة التي يستعملها الخصم في ملف دعوى معينة منشورة أمام القضاء.

### ب - التحقيق تحكمه وسائل محددة :

<sup>112</sup> عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 317.

## الفصل الثاني: الآليات القضائية للرقابة على الإدارة المحلية

يحكم التحقيق وسائل معينة تكفل قانون الإجراءات المدنية والإدارية بتحديدتها فلا يترك الأمر لمطلق تقدير القاضي. وهو ما سنفصله في وسائل التحقيق.

### ج - التحقيق يحكمه مبدأ حياد القاضي:

المقصود بالحياد هو عدم التحيز، وهو واجب بديهي بالنسبة لكل قاضي وليس القاضي الإداري فقط.

### د - التحقيق يخضع لمبدأ المواجهة:

إذا كان قانون الإجراءات المدنية والإدارية قد اعترف للقاضي الإداري بسلطات لم يكن يتمتع بها في ظل القانون القديم، إلا أن هذا الحق أو هذه السلطة لا تسمح أبداً للقاضي أن يتجاوز مبدأ المواجهة وهو يحقق فيما عرض عليه من النزاع.

## ثالثاً: وسائل التحقيق

لقد حدد قانون الإجراءات المدنية والإدارية للقاضي الإداري وكذلك القاضي العادي وسائل التحقيق فيما يعرض عليه وقائع مختلفة ودعاوى متنوعة وكثيرة، فأجاز له اللجوء لطلب الخبرة. كما أجاز له سماع الشهود والقيام بالإجراءات المعاينة. ومضاهاة الخطوط وتدابير أخرى<sup>113</sup>.

### أ - الخبرة:

تحيل القواعد المتعلقة بالهيئات القضائية الإدارية بالنسبة لموضوع الخبرة على القواعد العامة والمشاركة بين جميع أنواع الدعاوى الإدارية منها والمدنية.

كما يلاحظ أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، في تنظيمه للخبرة، لا يختلف - أساساً - عما هو وارد بالقانون السابق<sup>114</sup>.

<sup>113</sup> عمار بوضياف، المرجع السابق، ص319

<sup>114</sup> محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص318

وتحكم الخبرة القواعد الأساسية الآتية:

1. **تعريف الخبرة :** لقد عرفت المادة 125 من قانون إ.م.إ الخبرة بناء على معيار الغائي حينما نصت على ما يأتي " :تهدف الخبرة إلى توضيح واقعة مادية تقنية أو علمية محضة للقاضي."

2. **تعين الخبير:** للقاضي سلطة تقديرية في تعيين الخبير بموجب قرار تمهيدي :له أن يلجأ أو لا يلجأ إلى تعيين خبير، حتى في حالة طلب ذلك من أحد الخصوم.

3. **مهمة الخبير:** تتميز مهمة الخبير، باعتباره عون من أعوان القضاء، وبما أنها ذات طابع (تقني وعلمي)، ذلك أنها عبارة عن تدخل ذوي الاختصاص و الخبرة في مجال معين (هندسة،طب،محاسبة...) لتقديم الإيضاحات و المعلومات اللازمة للقاضي حتى يحكم على بينة من الأمر.

4. **تقديم تقرير:** يرفع الخبير تقريره إلى القاضي وفقا للقواعد الآتية:

-**المحتوى:** تنص المادة 138 من ق.إ.م.إ على ما يأتي " :يسجل الخبير في تقريره على الخصوم:

- أقوال و ملاحظات الخصوم و مستنداتهم.
- عوض تحليلي عما قام به و عاينه في حدود المهمة المسندة إليه.
- نتائج الخبرة<sup>115</sup>.

-الأجل: يجب على الخبير أن يودع تقرير الخبرة لدى أمانة الضبط خلال الأجل المحدد في الأمر الصادر عن القاضي بإجراء الخبرة، وكل إخلال بهذا الالتزام يترتب عنه تحمل المسؤولية<sup>116</sup>.

<sup>115</sup> محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص222.

ب - المعاينة و الانتقال إلى الأماكن :

يخول قانون الإجراءات المدنية و الإدارية للقاضي الإداري الانتقال للمعاينة بنفسه إلى الأمكنة اللازمة للإطلاع عن قرب على معطيات القضية وملابساتها، وان كان يندر تصورهما\_ عملا\_ في منازعات الإلغاء نظرا لاشتراط إرفاق القرار المطعون فيه بعريضة الدعوى، تحت طائلة البطلان، ولما للقاضي من سلطات في إلزام الإدارة المدعى عليها بتقديم ما تحت يدها من مستندات ووثائق.

تتم المعاينة بموجب حكم أو قرار تمهيدي يصدره القاضي الإداري من تلقاء نفسه أو بناء على طلب من أحد الخصوم. ويمكن للقاضي الذي يقوم بالمعاينة، بحضور الخصم استصحاب من يختاره من ذوي الاختصاص للاستعانة به كما له أن يستمع للشهود.

تتوج المعاينة بتحرير محضر موقع عليه من القاضي وكاتبه قبل إيداعه كتابة الضبط.

ج - الشهادة :

يمكن للقاضي الإداري، من تلقاء نفسه أو بطلب من احد الخصوم، أن يحقق في القضية من خلال اللجوء لشهادة الشهود للاستئناس بأقوالهم وللاستيضاح عن الملابسات القضية، وان كان اللجوء إلى هذه الوسيلة في التحقيق القضائي الإداري أمر غير مطرد نظرا للطابع الكتابي للإجراءات الإدارية<sup>117</sup>.

لقد نص قانون الإجراءات المدنية و الإدارية على الشروط الواجب توافرها في الشاهد خاصة من حيث القرابة أو المصاهرة مع الخصوم، وكيفية أداء الشهادة التي يجب أن تدون في محضر يتضمن مجموعة من البيانات على أن يوقعه كل من :القاضي، وأمين الضبط والشاهد.

<sup>116</sup> تنص المادة 132 فقرة 2 من قانون إ.م.إ. على ما يأتي: "إذا قبل الخبير مهمة ولم يقوم بها أو لم ينجز تقريره أو لم يودعه في الأجل المحددة، جاز الحكم عليه بكل ما تسبب فيه من مصاريف، وعند الاقتضاء الحكم عليه بالتعويضات المدنية، ويمكن علاوة على ذلك استبداله."

<sup>117</sup> نصت عليها المادة 859 من قانون إ.م.إ. على ما يأتي "تطبق الأحكام المتعلقة بسماع الشهود المنصوص عليها في المواد من 150 إلى 162 من هذا القانون أمام المحاكم الإدارية."

د -مضاهاة الخطوط (التحقيق الكتابية):

هي وسيلة من وسائل التحقيق يلجأ إليها القاضي تلقائيا أو بطلب من الخصوم، في حالة إنكار أحد الخصوم خطة أو توقيعه أو بصمته على ورقة مكتوبة، حيث تنص المادة(164) فقرة 1 من ق.إ.م.إ على ما يأتي " :تهدف دعوى مضاهاة الخطوط إلى إثبات أو نفي صحة الخط أو التوقيع على المحرر العرفي "وهي نادرة في الدعاوى الإدارية نظرا للطابع الرسمي للوثائق و المحررات الإدارية.

ه - التكليف بتقديم المستندات :

كما الحال في قانون الإجراءات المدنية السابق فقد أخذ القانون الجديد بهذه الوسيلة في التحقيق المخولة للقاضي الإداري وتعتبر هذه الوسيلة من أهم وسائل التحقيق في مجال المنازعات الإدارية، ومنها دعوى الإلغاء، لما لها من فعالية في إقامة التوازن بين أطراف الدعوى، نظرا لما تتمتع به الإدارة العامة من سلطات وامتيازات قد تشكل حاجزا، أمام الأفراد في الحصول منها على وثائق ومستندات تدعم موقفهم أمام القضاء، وقد نصت عليها المادة 819 من ق.إ.م.إ<sup>118</sup>.

رابعا: اختتام التحقيق

من المؤكد أن مرحلة التقرير يلزمها تحقيق في الموضوع يباشره المستشار المقرر فيقابل الطلب بالرد، والزمع بالإباحة، ويقابل الوثيقة بالوثيقة والسند بالسند، يراعي التواريخ. ويفحص أدلة الإثبات طبقا للوسائل الإجرائية المقررة سواء الخبرة موضوع المادة 858 أو سماع الشهود موضوع المادة 852 و . 860 أو المعاينة و الانتقال إلى الأماكن موضوع المادة 861 أو مضاهاة الخطوط المشار إليها في المادة 862 أو أي تدبير آخر كما

<sup>118</sup>محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص.ص 225، 224.



أشارت لذلك المادة 863 ، وهي مهمة في غاية من الخطورة لذلك فرضت المادة 889 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ذكر القاضي المقرر.

وتمر الدعوى المستعجلة أمام مجلس الدولة بمرحلة التحقيق هي الأخرى ويمارس المستشار المقرر ذات الدور الذي يمارسه زميله على مستوى المحكمة الإدارية .لأن المادة 915 والخاصة بإجراءات التحقيق على مستوى مجلس الدولة أحالتنا بصريح العبارة للمواد من 838 إلى 873 فلا وجود لحكم خاص تنفرد به الدعوى المرفوعة أمام مجلس الدولة في هذا المجال (مرحلة التحقيق).

وطبقا للمادة 852 عندما تكون القضية مهياًة للفصل يحدد رئيس تشكيلة الحكم تاريخ اختتام التحقيق بموجب أمر غير قابل للطعن .ويبلغ ذات الأمر إلى جميع الخصوم برسالة مضمونة مع إشعار بالوصول أو بأي وسيلة أخرى في أجل لا يقل عن 15 يوما قبل تاريخ الاختتام المحدد في الأمر .وقصد المشرع من خلال هذا الإخطار و هذا التبليغ تمكين الأطراف من ممارسة حق الدفاع قبل غلق مجال التحقيق ولقد أجاز القانون إعادة السير في التحقيق حسب نص المادة 855 من ق.إ.م.<sup>119</sup> .

### خامسا: مرحلة إحالة الملف على محافظ الدولة:

لقد أسند المشرع الجزائري لجهاز محافظ الدولة على مستوى المحكمة الإدارية وكذلك على مستوى مجلس الدولة دورا لا يستهان به في مجال المنازعة الإدارية.

فمحافظ الدولة ينبغي إبلاغه بكل قضية مهياًة للجلسة وبكل إجراء من إجراءات التحقيق وهذا بغرض تقديم التماساته حسب المادة 846 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

<sup>119</sup>عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 339

غير أننا لا نؤيد المشرع على الإطلاق في اختزال دور محافظ الدولة وربطه بجهاز النيابة مع الفارق الكبير و الشاسع بين الجهازين فالمادة 5 من قانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية اكتفى بعبارة أن محافظ الدولة يمارس مهام النيابة العامة. وهذا ربط غير موفق من وجهة نظرنا، فإذا كانت النيابة العامة طبقاً للمادة 29 من قانون الإجراءات الجزائية تباشر مهمة تحريك الدعوى العمومية فإن هذه السلطة لا يمكن الاعتراف بها لمحافظ الدولة أو أحد مساعديه ثم أن محافظ الدولة على مستوى مجلس الدولة يمارس طبقاً للمادة 26 من القانون 13 مهاماً فيما تعلق بالوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة ويقدم مذكرات كتابية و - العضوي 11 ملاحظات شفوية بهذا الصدد ولا يمارس النائب العام على مستوى المحكمة العليا مثلاً هذا الدور بما يؤكد أن تكون واحدة بمطلق صياغة النص.

أما بخصوص دور محافظ الدولة فقد أعلنت عنه المادة 897 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية. فيحال إليها الملف عن طريق القاضي المقرر بغرض تقديم تقرير في أجل شهر من تاريخ الاستلام، ويلزم محافظ الدولة بإعادة الملف للقاضي المقرر خلال هذا الأجل. ويتضمن تقرير محافظ الدولة عوضاً عن الوقائع و القانون والأوجه المثارة وبشكل عام أريه حول كل مسألة مطروحة والحلول المقترحة بصدها، ويختم تقريره بطلبات محددة كأن يطالب بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه، أو تعويض الطرف المتضرر ...

وإلى جانب الدور المكتوب يقدم محافظ الدولة أثناء الجلسة ملاحظاته الشفوية قبل غلق باب المرافعة.

ونظراً للدور الإيجابي المنوط بمحافظ الدولة فقد فرض قانون الإجراءات المدنية والإدارية بموجب المادة 900 الإشارة في قرار المحكمة الإدارية لطلبات محافظ الدولة والرد عليها. أما بخصوص دور محافظ الدولة و مساعده على مستوى فهو ذات الدور الذي يمارسه المحافظ أو مساعده على مستوى المحكمة الإدارية فهو الآخر يقدم التماساته بعد إحالة

الملف عليه ذلك أن المادة 915 أحالتنا للمواد من 838 إلى 873 والمادة المتعلقة بإبلاغ محافظ الدولة تحت رقم 846 بما يدل أنها مدمجة ضمن الإحالة.

حيث أن محافظ الدولة على مستوى الدولة يمارس دورا لازال لا نجد له مثيلا على مستوى المحكمة الإدارية و يتعلق هنا الأمر بالدور الاستشاري لمجلس الدولة وذلك وفق للمرسوم 216 المؤرخ في 29 أوت 1998 المحدد لأشكال الإجراءات وكيفيةاتها في - التنفيذي 98 المجال الاستشاري حيث ثبتت العضوية لمحافظ الدولة على مستوى الجمعية العامة أو اللجنة الدائمة<sup>120</sup>.

### سادسا: مرحلة اختتام التقرير و المداولة:

نصت المادة 852 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية عندما تكون القضية مهياة للفصل يحدد رئيس تشكيلة الحكم تاريخ اختتام التحقيق بموجب أمر غير قابل لأي طعن. يبلغ الأمر إلى جميع الخصوم برسالة مضمنة مع إشعار بالاستلام أو بأية وسيلة أخرى في اجل لا يقل عن 15 يوما قبل تاريخ الاختتام المحدد في الأمر.

وعادة ما لا يحدد القانون أجلا للفصل في الدعوى. وفي هذه الحالة وتكرسا لممارسة حقوق الدفاع تمكن هيئة الحكم الأطراف المعنية باستتفاد أقوالهم وطلباتهم وردودهم فإذا اكتفى كل طرف بتقديم ما عنده أعلن رئيس الجلسة عن غلق باب المرافعة وإدخال القضية للمداولة معلنا أولا عن تاريخ التقرير، وبالرجوع للمادة 822 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجدها قضت بأنه في حال تحديد القانون أجلا للحسم في المنازعة الإدارية نجدها قضت انه في حال تحديد القانون أجلا للحسم في المنازعة الإدارية فينبغي احترام هذا الأجل الذي يسري ابتداء من رفع الدعوى أمام أمانة الضبط. وعادة ما يكون الأجل في قضايا محددة كقضايا الانتخابات أو المنازعات المتعلقة بتوقيف سريان قرار إداري.

<sup>120</sup>عمار بوضياف، المرجع السابق، ص.ص 343، 342، 339

وإذا لم يصدر رئيس هيئة الحكم أمره باختتام التحقيق يعتبر هذا الأخير منتهيا ثلاثة أيام قبل تاريخ الجلسة المحددة وينجم عن إجراءات التحقيق وغلق باب المرافعة عدم قبول طلبات جديدة أو أوجه دفاع معينة أو تقديم مذكرات ما لم تبادر هيئة الحكم بناء على طلب احد أطراف النزاع بتمديد التحقيق وهذا ما نصت عليه المادة 854 من القانون 08.

وينظر جميع الخصوم على الأقل 10 أيام قبل التاريخ المحدد فيما عدا إحالة الاستعجال وهو ما قضت به المادة 876 من نفس القانون.

وأثناء جلسة الحكم يتم تلاوة تقرير المستشار المقرر ويجوز للخصوم طبقا للمادة 884 من 09 تقديم ملاحظاتهم الشفوية. ويمكن لتشكيلة الحكم الاستماع إلى أعوان الإدارة - القانون 08 ودعوتهم لتقديم توضيحات. ويمكن لرئيس تشكيلة الحكم أن يطلب توضيحات من كل شخص حاضر له علاقة بالنزاع.

وطبقا للمادة 885 يقدم محافظ الدولة بعد إتمام تقرير المستشار طلباته. ولم تحدد المادة المذكورة صيغة تقديم الطلبات هل بالشكل المكتوب أم طلبات شفوية، علما أن المحافظ سبق له و أن قدم التماس في موضوع النزاع. غير انه ساعة تقديمه للالتماس لم يطلع على تقرير المستشار. وإما في حال انه استمع إليه بعد تلاوته من القاضي المقرر عملا بالمادة 884 فمن حقه أن يقدم طلباته وهكذا اعترف قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد لمحافظ الدولة ممارسة دورين الأول قبل إعداد تقرير المستشار والثاني بعد تلاوة تقرير المستشار.

وقضت المادة 886 أن المحكمة الإدارية غير ملزمة بالرد على الأوجه المقدمة شفويا بالجلسة ما لم يتم تأكيدها وتعزيزها بمذكرة كتابية. وتطرح هذه المادة إشكالا كون تقديم مذكرة كتابية جديدة سيفتح باب المرافعة و التحقيق من جديد فيعطي للطرف الآخر حق الرد. أم أن المقصود بالمادة أن الأوجه المقدمة شفويا ينبغي أن تكون مؤكدة في مذكرات سبق تقديمها للمحكمة وشملها التقرير. ونسجل على 886 الصياغة الغامضة.

## الفصل الثاني: الآليات القضائية للرقابة على الإدارة المحلية

تجري المداولة سرا دون حضور محافظ الدولة والأطراف ومحاميهم، وأمين الضبط ضمانا لحرية القضاة في إبداء آرائهم وتكريسا لاستقلالهم، بل ينبغي أن تتواصل السرية حتى بعد النطق بالقرار تحت طائلة المتابعة و العقاب<sup>121</sup>.

<sup>121</sup> عمار بوضياف، المرجع السابق، ص.ص 347، 346، 345

الختاتفة

## الخلاصة

إن أهم ما تم تبيانه وملاحظته عن المشرع الجزائري وفي سبيل أعماله لمختلف أنواع الرقابة على الإدارة المحلية التي تعد نابغة من صميم الشعب فهي وحدها التي تستطيع تأكيد وحدة المجتمع باستشارة الرأي العام المحلي للاهتمام بالمشكلات الإنسانية وإشراك المواطنين في الوصول إلى حلول لها. ولقد أصبح من الأمور المؤكدة أن على الإدارة أن تلعب دورا أساسيا في عملية التنمية الشاملة التي لا توجد دولة إلا و يدفعها الطموح أن تقطع أشواطا ملموسة على طريقها.

وبالطبع فإنه لبناء نظام متطور للإدارة المحلية لا يأتي بمجرد إصدار قوانين أو مراسيم خاصة بذلك وإنما بكيفية تطبيق وإحكام الرقابة الإدارية من الجهات المركزية العليا في الدولة إلى الجهات اللامركزية الإقليمية وذلك من خلال رقابة السلطة الرئاسية والتي تتخذ في سبيل أعمال رقابتها عدة أشكال كسلطة الحلول و الإلغاء و السحب و التعديل وهذا فيما يخص الأجهزة الإدارية و الجماعات المحلية في الدولة.

حيث يتضح لنا من خلال دراستنا أن المشرع الجزائري لا يراعي التلازم بين السلطة والمسؤولية، فمسؤولية الوزراء السياسية تبرر منحهم سلطة رئاسية على مرؤوسيهم وأعمالهم فطالما أن الوزراء مسئولون سياسيا عن أعمال مرؤوسيهم، فيجب ان يمنحوا السلطة المقابلة لذلك و الموازية لهذه المسؤولية حيث يجب أن تخول لهم سلطة رقابية سابقة ولاحقة على أعمال مرؤوسيهم، لذا يقال وبحق أن الرئيس بمقتضى سلطته الرئاسية يتمتع بسلطة مطلقة آثرت سلبا على الإدارة المحلية. كما أن ممثلي السلطة المركزية يمارسون رقابة وصائية على الإدارة المحلية اتسمت بطابعها المتشدد وذلك بما أن المشرع الجزائري لازال يأخذ بالأسلوب الفرنسي القديم الذي مارس رقابة وصائية متشددة وواسعة، وهذا ما أدى إلى المساس بحرية واستقلال الإدارة المحلية حيث أن هذه الرقابة لم تقتصر على رقابة المشروعية، وإنما امتدت إلى رقابة ملائمة .

## قائمة المراجع

-الكتب:

1. أحمد محيو، المنازعات الإدارية. ترجمة فانز انجك و خالد بيوض، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
2. ثروة بدوي، القانون الإداري دار النهضة للنشر، مصر، 2002
3. حسن بسيوني، دور القضاء الإداري في المنازعات الإدارية. مطبوعات عالم الكتاب للنشر، مصر، 1996
4. حسين فريحة شرح القانون الإداري . ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2009
5. خالد سمارة الزغبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، الطبعة الثالثة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1993
6. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان. منشورات البحر الأبيض المتوسط، لبنان، 1981.
7. رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الجزء الثاني (الدعوى والجامعية، الإدارية)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011
8. الزين عزري، الأعمال الإدارية و منازعاتها. مطبوعات مخبر الاجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريع، الجزائر، 2010.
9. سليمان محمد طماوي، الوجيز في القانون الإداري. دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، مصر، 2006.
10. عبد الله مسعودي، الوجيز في شرح قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.



11. عطاء الله بوحמידة، الوجيز في القضاء الإداري الطبعة الثانية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013
12. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري. الجزء الأول (التنظيم الإداري) دار الهدى للطباعة والنشر، الجزائر، 2008
13. علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية. الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، الأردن، 2007.
14. علي زغود، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية. الشركة الوطنية للنشر و التوزيع، الجزائر، 1984
15. عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر. الطبعة الثانية، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2008
16. عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010
17. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية. الجزء الأول (الإطار النظري للمنازعات الإدارية)، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
18. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري. الجزء الثاني (نظرية الدعوة الإدارية)، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005
19. عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية. المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984
20. عمار عوابدي، القانون الإداري. الجزء الأول، (النظام الإداري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
21. غوثي بن ملح، القانون القضائي الجزائري. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995

22. فريدة قصير مزياني، القانون الإداري .الجزء الأول، طبعة 2011 ، مطبعة سخري، الجزائر، 2011

23. محمد الصغير بعلي، الوجيز في الإجراءات القضائية والإدارية. دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر 2010

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

25. محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية .دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر ، 2009

26. نواف كنعان، القانون الإداري .الجزء الأول، الطبعة الثالثة، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن، 2008

**النصوص القانونية**

**النصوص الأساسية**

دستور 1996

**النصوص التشريعية القوانين و الأوامر و المراسيم**

27. مر رقم 81- 101 المؤرخ في 17 ذي الحجة 1396 الموافق ل 9 ديسمبر 1976 يتضمن قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، المعدل والمتمم ج ر 102 خاصة بموجب قانون المالية 90-36 - ج.ر 57 ، ثم القانون 91-25 المتضمن قانون المالية لسنة 1991 ج.ر 65

28. المرسوم التنفيذي رقم 89-224 المؤرخ في 05 ديسمبر سنة 1989 المتضمن القانون الأساسي الخاص المطبق على العمال المنتمين للأسلاك المشتركة للمؤسسات و الإدارات العمومية المعدل و المتمم.

29. المرسوم التنفيذي رقم 59-85 المؤرخ في 23 مارس سنة 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية.

30. قانون رقم 11-10 المتعلق بقانون البلدية جريدة رسمية عدد 37.
31. القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير، 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية العدد 21
32. لمرسوم 83-457 المتعلق بإنشاء الوكالة الوطنية لحماية البيئة
33. المرسوم التنفيذي 06-416 المتعلق بتنظيم المدرسة الوطنية للإدارة
34. لقانون العضوي رقم 98 الموافق ل 3 يونيو 1998 المتعلق بمحكمة التنازع وتنظيمها و عملها جريدة رسمية عدد 39.
35. القانون العضوي 98 - 01 المؤرخ في 30 مايو 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله جريدة رسمية عدد 37.
36. القانون 98-02 المؤرخ في 30 مايو 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية جريدة رسمية عدد 37.
37. مرسوم تنفيذي 98-261 المؤرخ 29 غشت 1998 المحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة. جريدة رسمية عدد 64.
38. المرسوم التنفيذي رقم 91-434 المؤرخ في 2 جمادى الأولى 1412 الموافق لـ 9 نوفمبر 1991، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية المعدل والمتمم جريدة رسمية عدد 57
39. المرسوم الرئاسي 10-236 المؤرخ في 28 شوال 1431 الموافق ل 7 أكتوبر 2010 ويتضمن تنظيم الصفقات العمومية جريدة رسمية عدد 58.
- 40.

#### -المذكرات و الرسائل-

1. بوبكر ماضي، صور الرقابة على الإدارة المحلية، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2014

2. عبد الناصر صالح، الجماعات المحلية بين التبعية و الاستقلال،مذكرة لنيل شهادة

الماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2011

#### -المقالات و المجلات

1. مسعود شيهوب،المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة .مجلة مجلس الدولة، .

العدد 3 ، سنة 2003

2. مجلة مجلس الدولة، العدد9 ، سنة2008

3. مجلة مجلس الدولة، العدد8 ، سنة2006

4. مجلة مجلس الدولة، العدد3 ، سنة2003