جامعـــــة 8 ماي 1945 قالمة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم القانونية والإدارية

تخصص قانون عام

مذكـــــرة مكملة لمتطلبات نيــل شهادة الماستر في القانون

رقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية

إعـــداد الطالبتين:

- بركاني رحمة
- بوراس أحلام

تحت إشراف:

الدكتورة: العايب سامية

تشكيل لجنـة المناقشـــة

الرقم	الأستاذ	الجامعة	الرتبة العلمية	الصفة
01	د / شاوش حميد	8 ماي 1945 قالمة	أستاذ محاضر –أ–	رئيسا
02	د/ العايب سامية	8 ماي 1945 قالمة	أستاذ محاضر – أ–	مشرفًا
03	أ/ يوسفي ليندا	8 ماي 1945 قالمة	أستاذ مساعد –ب–	عضوا مناقشًا

السنـــة الجامعيـــة: 2019_2020

شكر و تقدير

نحمد الله على عوننا وتوفيقنا على إنجاز هذا العمل، ونتقدم بالشكر الجزيل إلى

الأستاذة المشرفة "العايب سامية" التي ساعدتنا وقدمت لنا يد العون ولم تبخل علينا

بنصائحها القيمة التي كانت عونا لنا في إتمام هذا البحث.

ولا ننسى كل من ساهم من قريب أو بعيد في إنجاز هذا العمل المتواضع، كما لا ننسى

كل من شجعنا بالكلمة الطيبة والإبتسامة.

إلى كل هؤلاء أقول شكرا...

إهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ وَقُلِ اعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ ﴾ صدق الله العظيم

أهدي ثمرة هذا لجهد المتواضع إلى:

-الوالدين الكريمين حفظهما الله وأطال في عمرهما.

-إلى إخوتي.

-إلى عائلتي

-إلى صديقاتي.

-إلى الأستاذة الكريمة.

-إلى زميلاتي وزملائي.

رحمـة

إهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ وَقُلِ اعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ ﴾ صدق الله العظيم

تمنيت لو كان بإستطاعتي أن أجمع أسوارا من السنين أضعه على معصم كل يد عون إمتدت لي كإعتراف بالجميل لكنني لم أجد غير هذا العمل لأهديه من بعونهم زرعوا في نفسي الأمل.

لكي يا من صارعتي ويلات الحياة وحرمتي نفسك من كل شيء لتمنحيني كل شيء لأصل ما وصلت إليه، إلى العيون التي حملتني وهنا على وهن وكانت نبض قلبي وشمعة دربي، إلى الابتسامة التي ترسم فرحتي إلى الدمعة التي تسبق دمعتي، إلى من أتمنى لها دوام البقاء إلى أجمل ما وهبني الله أمي العزيزة كلثوم.

لك يا من تصدى لعواصف الزمان يا من أحرق سنين عمره من أجل أن يضيئ دربنا ليرانا في أعلى درجات العلا من العلم والأخلاق، إلى القلب الحنون ذلك التي تشهد الأعماق على تضحيته في سبيل التأمين المجهول وإعلاء شأني على الدوام أبي الغالي عبد الله أدامك الله وحفظك لنا إن شاء الله.

إلى إخواتي حبيباتي سندي في الحياة نعيمة وأولادها تاج الدين وصابرين أتمنى لهما النجاح والتوفيق في دراستهم وكما لا أنسى إخواتي سمية وزوجها سمير إبنتهما إيلين جنى، ووفاء أتمنى لهما حياة سعيدة.

إلى أخي الوحيد والغالي زينو وزوجته سعيدة وإبنتهما آلاء.

إلى جميع أقاربي خاصة من دعمني معنويا خالي رشيد وزوجته بهية وأولادهم نصير، لينا، سارة.

إلى كل من أشركني فرحته وحتى دمعته صديقاتي: رحمة، خليدة، صفاء.

إلى كل خريجي دفعة حقوق 2020/2019

إلى كل من وسعهم قلبي، إلى كل من عرفتهم وأحبهم قلبي ولم يذكرهم قلمي.

أحلام

خطة المذكرة

الفصل الأول: الإطار التنظيمي لرقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية

المبحث الأول: أحكام رقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية

المطلب الأول: مفهوم رقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية

الفرع الأول: تعريف رقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية

الفرع الثاني: صور رقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية

المطلب الثاني: ضوابط رقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية

الفرع الأول: مقومات مبدأ المشروعية

الفرع الثاني: القيود الواردة على رقابة المشروعية

المبحث الثاني: مظاهر رقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية.

المطلب الأول: رقابة الملائمة في القرار.

الفرع الأول: مبدأ التناسب.

الفرع الثاني: نظرية الغلط البين في التقدير أو نظرية الخطأ البين.

المطلب الثاني: الرقابة الوصائية

الفرع الأول: الرقابة على الأشخاص

الفرع الثاني: الرقابة على الأعمال

الفصل الثاني: الرقابة القضائية على مشروعية عمل الجماعات المحلية

المبحث الأول: وسائل تدخل القاضي الاداري لممارسة رقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية

المطلب الأول: دعاوى المشروعية

الفرع الأول: مفهوم دعاوى المشروعية المشروعية

الفرع الثاني: أثر دعاوى المشروعية

المطلب الثاني: موضوع دعاوى المشروعية

الفرع الأول: الأعمال المادية

الفرع الثاني: الأعمال القانونية

المبحث الثاني: سلطات القاضي الإداري في الرقابة على قرارات الجماعات المحلية

المطلب الأول: عيوب قرارات الجماعات المحلية

الفرع الأول: العيوب الخارجية

الفرع الثاني: العيوب الداخلية

المطلب الثاني: حدود الرقابة القضائية على قرارات الجماعات المحلية.

الفرع الأول: إستثناءات مبدأ المشروعية.

الفرع الثاني: مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة.

الخاتمة.

قائمة المراجع والمصادر.

فهرس.

ملخص

قائمة المختصرات

ج.ر :الجريدة الرسمية

ق.ا.م.ا :قانون الاجراءات المدنية والادارية

ص: صفحة

مقدمـــــة

مقدمة :

يحتاج الأفراد لقواعد تنظم معاملاتهم باستمرار، خاصة مع التطور في مختلف مجالات الحياة، وذلك للتوفيق بين حريات الافراد ومصالحهم وازالة ما فيها من تعارض، لاسيما تلك التي تتعلق بأعمال الإدارة التي تسعى لتحقيق المصلحة العامة بشرط أن لا تمس بأي حق.

تملك الجماعات المحلية صلاحية إصدار قرارات تخاطب بها الأفراد في إطار قانوني يمنحها امتيازات السلطة العامة، ممّا يجعل مركزها القانوني أقوى من مركز الأفراد، لذلك أعطى المشرع لهم الحق في اللجوء للقضاء المختص في حالة تعرّضهم لضرر جرّاء قرار صادر من الإدارة .

وبما أن حق التقاضي من الحقوق المكفولة دستوريا فقد خوّل القانون لكل شخص متضرر الطعن في هذه القرارات، وذلك بسبب عدم التوازن في الوسائل المتاحة بين الأفراد والإدارة، حيث أخضع المشرع أعمال الإدارة بصفة عامة والجماعات المحلية بصفة خاصة لمبدأ المشروعية عن طريق الرقابة الإدارية أو رقابة القضاء كوسيلة لتكريس هذا المبدأ حتى تكون سيادة القانون فوق كل اعتبار، إذ من المتعارف عليه أنه مهما كان نوع النزاع أمام القضاء الإداري فإنه ينتهي بصدور حكم فاصل في النزاع يعطي لكل ذي حق حقه.

ومن هنا تظهر أهمية الرقابة على أنشطة الإدارة عامة والجماعات المحلية خاصة، لأن غياب العملية الرقابية يؤدي لتفكيك عناصرها، فهي تنشط الاداء وتطور التنظيم، فكلما كانت الرقابة فعّالة وتُكرّس المشروعية على أعمالها، كلما اقتربت الجماعات المحلية خاصة والإدارة عامة من تقديم أكبر قدر من الخدمات بأعلى جودة.

يمثل خضوع الجماعات المحلية للرقابة من بين أهم الضمانات الأساسية لحماية الأفراد، وذلك سواءا فيما تقوم به من أعمال وتصرفات، أو ما تتخذه من اجراءات وما تمتع به من امتيازات، وذلك لحماية الحقوق من التعسف والانتهاك.

اشكالية الموضوع:

من هذا المنطلق نطرح الاشكالية الآتية:

كيف نظم المشرع الجزائري رقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية؟

وتندرج ضمن هذه الاشكالية الاساسية : اشكاليات فرعية نطرحها فيما يلي:

- ✓ ما هي أحكام الإطار التنظيمي لرقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية؟
- ✓ ماهي خصوصية الرقابة القضائية على مشروعية عمل الجماعات المحلية؟

المنهج المتبع:

للإجابة على إشكالية البحث يتحتم علينا الاستعانة بمناهج محددة لتوضيح الصورة للقارئ، لذلك فإن طبيعة الدراسة تفرض علينا الاعتماد على المنهج الوصفي والمنهج التحليلي، وذلك من خلال وصف مختلف الوسائل الرقابية الواردة في قانون البلدية والولاية الحاليين، وتحليل نظام رقابة المشروعية من خلال استقراء النصوص المتعلقة بها إدارية كانت أو قضائية.

أهمية الموضوع:

تكمن اهمية الموضوع في الحاجة الماسة إليه من أجل تحقيق التوازن بين الأفراد باعتبارهم طرف ضعيف وبين الادارة باعتبارها تتمتع بامتيازات السلطة العامة، لأنها تسعى للصالح العام ولكن دون إلحاق ضرر بحريات الأفراد.

ويكتسي هذا الموضوع اهمية من ناحيتين ناحية علمية وناحية عملية، حيث تكمن الناحية العلمية في:

أن الموضوع يتعلق بأهم المباديء التي عرفها القانون والقضاء الاداري معا وهو مبدأ المشروعية الذي يلزم الادارة بالعمل وفق مباديء قانونية معينة، وكذلك تعلق موضوع الدراسة بحدود سلطة القاضي الاداري التي تقتضيها رقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية، لكونها ترتبط بالدور الذي يؤديه القاضي الاداري فيها.

اما الناحية العملية تتمثل في: تقديم المقترحات اللازمة للرفع من كفاءة وأساليب وفعالية الرقابة التي تعرف مواطن قصور بسبب الإشكالات العملية التي تصادفها تشريعيا أو إجرائيا.

اسباب اختيارالموضوع :

ترجع أسباب اختيارنا لهذا الموضوع لنوعين من الأسباب ، شخصية وموضوعية تتمثل الأسباب الشخصية في:

رغبتنا في البحث في مجال رقابة المشروعية على أعمال الجماعات المحلية لما لها من ضرورة في نجاح هذه العملية الرقابية، حيث أنّ العمل بشفافية يعتبر من أهم الأسس لقيام دولة وادارة حديثة وديمقراطية، كذلك محاولة الوقوف على حجم الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية، وبيان مدى تأثير هذه الرقابة على استقلاليتهم، وانعكاس ذلك على المواطنين .

كذلك رغبتنا في الاطلاع على أساليب تحسين أداء الجماعات والقضاء على سوء التسيير فيها.

أما الأسباب الموضوعية لاختيار الموضوع فتتمثل في :

معرفة مدى احترام الجماعات لمبدأ المشروعية أثناء إصدارها للقرارات الإدارية، والكشف عن فعالية ما يستخدم من أساليب رقابية لتكريس هذا المبدأ، والحد من الفساد الاداري .

كما أنّ موضوع الرقابة يحتل اهمية بالغة وكبيرة في مختلف دول العالم، لأنه يساهم في حفظ حقوق الأفراد وتقديس حرياتهم، حيث تساهم المشروعية في الأداء الجيد للوظيفة الادارية وضمان عدم تعسفها أو استغلالها للسلطات التي منحت لها.

الدراسات السابقة:

يمكن الاشارة الى ان الدراسات السابقة في هذا الموضوع قد تم تناوله من قبل الدكتورة ملياني صليحة بعنوان :" الوصاية الادارية على المجالس الشعبية البلدية والولاية "، تمثل هذه الدراسة جزء مستقلا من موضوعنا، حيث سلطت الضوء على الرقابة الوصائية على المجالس وكيفية سيرها، وخضوعها لمبدأ المشروعية.

وكذلك دراسة للأستاذ محمد الديموداني بعنوان " الرقابة السياسية والقضائية على اعمال الادارة"، حيث توصل الى أنّ الرقابة تعتبر أهم ضمانة لعدم تعسف الادارة في حق الفرد، وأنّ الرقابة القضائية وسيلة ناجعة تُمكّن الفرد من الحصول على حقوقه وحفظ حريته.

وبالنسبة لمذكرات الماجستير فقد تناولت الطالبة ابتسام عميور جزء من موضوعنا بعنوان "نظام الوصاية الادارية" وهي مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، حيث توصلت الى أنّ الرقابة تمثل دورا هاما في الحفاظ على شفافية عمل الادارة.

الصعوبات :

من بين الصعوبات التي واجهتها في هذا البحث هي:

صعوبة التحكم الجيد بمختلف جوانب البحث نظرا لجزئياته الدقيقة المتفرعة والعديدة، كما تأثر بحثنا كثيرا بسبب غلق مكتبة الجامعة نتيجة الحجر الصحي ، مما شكل لنا صعوبة في الحصول على المراجع التي تساعدنا لإتمام موضوعنا .

تقسيمات الموضوع :

بصدد الاجابة عن الاشكالية والالمام بمختلف جوانب الموضوع، فإننا اعتمدنا تقسيم البحث تقسيما ثنائيا في فصلين تشدهما مقدمة وخاتمة ، حيث عنونا **الفصل الاول ب** : الإطار التنظيمي لرقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية، تناولنا في المبحث الأول أحكام رقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية.

اما المبحث الثاني فقد تناولنا فيه مظاهر رقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية .

أما بخصوص الفصل الثاني الذي كان بعنوان: الرقابة القضائية على مشروعية عمل الجماعات المحلية، فقد تناولنا في المبحث الاول: وسائل تدخل القاضي الاداري لممارسة رقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية .

اما المبحث الثاني كان بعنوان : سلطات القاضي الاداري في الرقابة على قرارات الجماعات المحلية.

الفصل الأول

الإطار التنظيمي لرقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية

الفصل الأول: الإطار التنظيمي لرقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية

تعتبر الرقابة الإدارية ومشروعيتها من أهم الوظائف الأساسية لعمل الإدارة، خاصة ما اعتبرها المشرع الجزائري من المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية وهي الجماعات المحلية، التي تعتبر عصب حياة بالنسبة للمجتمع، ولذلك من الضروري أن تسير هذه الأخيرة على معالم قانونية واضحة، وأن تتأكد هذه الجماعات المحلية من مدى صحة أعمالها وقراراتها وخضوعها لمبدأ المشروعية، ولا يتحقق ذلك إلا من خلال الرقابة الإدارية على أعمالها، وعليه سنتناول في هذا الفصل تحليل الإطار التنظيمي لرقابة المشروعية في مبحثين:

المبحث الأول: أحكام رقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية

المبحث الثاني: مظاهر رقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية

المبحث الأول: أحكام رقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية

تعتبر الرقابة من أهم الوظائف الأساسية للإدارة وتنطوي على قياس نتائج الأعمال لمعرفة أماكن الانحرافات وتصحيحها بغرض التقويم، من خلال التأكد أن الخطط المرسومة قد نفذت على أكمل وجه، وللرقابة صلة كبيرة مع باقي الوظائف الإدارية الأخرى خاصة وظائف المؤسسات والجماعات المحلية، حيث منح المشرع الجزائري الاستقلالية المالية والشخصية المعنوية لهذه الأخيرة، وخول لها صلاحيات تمارسها بنوع من الاستقلال، ولكن هذا الاستقلال ليس مطلقا بل تم إخضاعه لمبدأ المشروعية، وسنتناول تحليل ذلك في مطلبين:

المطلب الأول: مفهوم رقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية

المطلب الثاني: ضوابط رقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية

المطلب الأول: مفهوم رقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية

تمثل الجماعات المحلية نظام اللامركزية في الجزائر، والمعروف عن اللامركزية توزيع الوظائف الإدارية، هذه الوظائف تحتاج إلى رقابة عليها حتى تسير على النهج القانوني الصحيح، وسنتطرق في هذا المطلب لمفهوم رقابة المشروعية الإدارية على عمل هذه الجماعات المحلية من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: تعريف رقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية

تمثل الرقابة دورا هاما في تحقيق الفاعلية على مستوى الإدارة، لذلك بذل الفقهاء محاولات عديدة لوضع تعريف يتفق مع هذه الرقابة[1]، حيث اختلفت هذه التعريفات من فقيه لآخر، نتطرق لها كالآتي:

أولا: التعريف الواسع لرقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية:

يجمع التعريف الواسع في معناه التعريف اللغوي والاصطلاحي والفقهي

أ- التعريف اللغوي:

أصل كلمة رقابة: "رقب، يرقب، رقوبا، ورقابة، رصد رقابة، أمر الله: خافه"[2].

وردت كذلك كلمة رقابة في القرآن الكريم لقوله تعالي: "إن الله كان عليكم رقيبا"[3].

والرقابة تعني: "القوة أو سلطة التوجيه، كما تعني التفتيش ومراجعة العمل"[4].

وتعني: "السهر أو الحراسة، الرصد، الملاحظة"[5].

ب- التعريف الاصطلاحي:

يقصد بها: أن يتم التنفيذ كما هو مقرر في الخطة، وفي ضوء التعليمات والقواعد الموضوعية، بقصد كشف الأخطاء ومعالجتها وتفادي تكرارها[6].

كما عُرّفت على أنها: عمل أساسي من أعمال الإدارة تستهدف التأكد من أن الموارد المتاحة تستخدم أفضل استخدام ممكن لتحقيق الأهداف التي تسعى الإدارة لتحقيقها[7].

---

[1]- محمد الديموداني، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2008، ص 65.

[2]- إبراهيم قلاتي، "قاموس الهدى"، مكتب الدراسات، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، دون سنة نشر، ص205.

[3]- سورة النساء، الآية1.

[4]- إبراهيم أنس، "المعجم الوسيط"، مجمع اللغة العربية، دار المعارف، القاهرة، مصر، 1972، ص363.

[5]- المرجع نفسه، ص 363.

[6]- عبد السلام بدوي، الرقابة على المؤسسة العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، مصر، دون سنة نشر، ص87.

[7]- إبراهيم سعد الدين، تنظيم الإدارة والقطاع العام، مجلة العلوم القانونية، العدد 2، كلية القانون، بغداد، سنة 1965، ص 21.

عرفت كذلك على أنها: متابعة العاملين وتقويم أعمالهم أولا بأول، وذلك ضمانا لتحقيق الأهداف المرسومة على أفضل وجه في وقت قصير وبأكبر قدر من الدقة وأقل قدر من الأخطاء[1].

ويقصد بها أيضا: وظيفة من وظائف الإدارة، وهي عملية متابعة الأداء وتعديل الأنشطة التنظيمية بما يتفق مع إنجاز الأهداف الإدارية[2].

ج- التعريف الفقهي:

هي عبارة عن مجموعة من التطبيقات المستخدمة من أجل الوصول إلى الكفاءة الإدارية، وتعتبر جزء من النظام في التحكم الداخلي للمؤسسات، وهي من الوسائل القانونية المستخدمة في التنظيم والتوجيه الإداري[3].

هي الرقابة التي تمارسها الدولة على الجماعات المحلية، وذلك للحفاظ على التسيير الجيد وتجنب الآثار الخطيرة التي قد تنشأ من سوء تسييرها، على أن لا تتم إلا في الحالات المحددة قانونا[4].

وعرفها كل من" **بدرا جيكيلون**" على أنها هي العملية التي يتم من خلالها قيام فرد أو جماعة أو منظمة بتحديد ما يقوم به فرد أو جماعة أو منظمة والتأثير فيه[5].

كذلك عرفت على أنها: هي رقابة تمارس على أعمال وأشخاص الإدارة من خلال أجهزتها سواء الداخلية أو الخارجية، سواءا السابقة أو اللاحقة، وايضا رقابة الإدارة المركزية على أعمال الإدارية المحلية[6].

---

[1]- أحمد حافظ، مبادئ علم الإدارة، دار الفكر العربي، دون بلد نشر، 1997، ص267.

[2]- علي الشريف، الإدارة المعاصرة، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، سنة 2002- 2003، ص365.

[3]- إيمان الحياري، الرقابة الإدارية، تاريخ النشر 15 جوان 2017، تم الإطلاع بتاريخ 17-2-2020، على الساعة 19:52، نقلا عن الرابط: .http/ :mawdoo3 :com

[4]- صالحي عبد الناصر، الدولة والمؤسسات العمومية، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2009-2010، ص32.

[5]- أليفيابي بكر، الرقابة الإدارية ، دار التأليف، القاهرة ، مصر، 1987، ص10.

[6]- محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2008، ص65.

ثانيا: التعريف الضيق لرقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية.

من خلال ما تم عرضه في مفهوم الرقابة الإدارية بشكل واسع، نستنتج أنها عملية أساسية في المؤسسة وهي ضمان يكفل سير الأعمال بصورة منتظمة وتقويم الإنحراف، فهي ليست مجرد أداة للتحقق من مدى تطبيق الأهداف، بل تساهم في قياس أداء عمل المؤسسات من جميع النواحي.

وبالرجوع لأحكام قانون البلدية[1]، وقانون الولاية[2] نجد أن المشرع الجزائري قد أخضع أعمال البلديات والولايات لرقابة السلطة المركزية.

نستخلص من جملة التعريفات المقدمة مجموعة من الخصائص التي تتميز بها رقابة المشروعية، وهي كما يلي:

– تعتبر رقابة المشروعية رقابة وقائية، فهي لا تحد من التجاوزات التي تقع فيها المؤسسات الإدارية اتجاه الأفراد فحسب، بل تعمل على أن لا يصدر أي قرار أو تصرف إلا في حدود القانون، وفي إطار المشروعية فهي تكون أكثر جدية إذا ما التزمت بالمقومات الأساسية، لأن قيام الإدارة بعملها على أكمل وجه يجعلها قوية وبعيدة على التعسف[3].

أن تكون موضوعية وواقعية في تأدية وظيفتها، ويتطلب ذلك توافق النظام الرقابي مع حجم المنظمة وطبيعة الأنشطة التي تؤديها، وأن لا يتدخل العامل الذاتي في الرقابة[4].

الدقة والفورية، أي يجب أن يتولد عن النظام عند تطبيقه معلومات دقيقة وصحيحة وبشكل فوري، والمساعدة على اختصار الجهد والوقت وذلك من خلال تحديد نقاط استراتيجية

---

[1]– قانون رقم: 11–10، المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر عدد 37، مؤرخة في 03 يوليو 2011.

[2]– قانون رقم: 12–07، المؤرخ في 28 ربيع أول عام 1433، الموافق 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر، عدد12، مؤرخة في: 29 فبراير 2012.

[3]– أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مذكرة ماجستير، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، جامعة نايف، السعودية، 2003، ص59.

[4]– المرجع نفسه، ص 44.

في النشاط، يتم الاستغناء بتفتيشها عن تفتيش ما قبلها حيث تدل صلاحيتها على صلاحية ما قبلها[1].

تعتبر الرقابة الإدارية أكثر تأثيرا في تصحيح الأخطاء، إذ أن إسناد مهمة الرقابة إلى الأجهزة الإدارية ذاتها يكفي لتحقيق أهداف الدولة العامة على أكمل وجه، وعلى نحو أكثر سيرا وأسرع نفاذا مما يجعل الرقابة الإدارية أكثر قربا، وإمكانية التدخل في وقت مبكر لتحقيق تلك الغايات، إذ يمكن أن يبين صاحب الشأن تظلمه فضلا عن الأسباب القانونية البحتة، والتي تبين عدم المشروعية في القرار، وتبين وجه العيب فيما يتعلق بأركان القرار الصادر عن تلك الإدارة[2].

تعتبر رقابة ملائمة، فهذه الخاصية مهمة في نجاح هذه الأخيرة، حيث يشترط أن تتناسب الرقابة مع طبيعة العمل المكلف به من قبل كل مؤسسة، لكي يتم السيطرة على العاملين وعلى الوحدات التي يعملون بها في ضوء ظروف المؤسسة وأهدافها وتمويلها مثلا[3].

تعتبر رقابة ذات طبيعة إدارية، كونها تصدر قرارات حسب المعيار الشكلي العضوي.

تتسم بالمرونة وسهولة الفهم، بالنسبة للعاملين سواء رؤساء أو مرؤوسين يستوجب هذا الأمر أن تكون المعايير المستخدمة في الرقابة واضحة ولينة لها القدرة على التكيف مع كافة الظروف[4].

ثالثا: تمييز رقابة المشروعية الإدارية عن باقي أنواع الرقابة الإدارية

سنتطرق لتمييز رقابة المشروعية الإدارية عن الرقابة الرئاسية والرقابة الإشرافية.

أ- تمييز رقابة المشروعية عن الرقابة الرئاسية:

لكي تمارسرقابة المشروعية الإدارية يجب أن يكون منصوص عليها قانونا، فلا وصاية بدون نص، حيث أن رقابة الوالي أو الوزير على أعمال البلدية أو الولاية يجب أن ينص عليها

---

[1]- مفكرة إسلام، سلسلة الرقابة الإدارية، تاريخ النشر2010/02/05، تم الإطلاع بتاريخ 2020/2/18، على الساعة 15:03، نقلا عن الرابط:http://www.islam.memo.com

[2]- أحمد بن صالح بن هليل الحربي، المرجع السابق، ص 50.

[3]- مولاي سعيد، الرقابة الإدارية، تاريخ النشر 2012/1/28، تم الإطلاع بتاريخ: 2020/2/18، على الساعة: 15:15، على الرابط:.https://www.startimes.com

[4]- أحمد بن صالح بن هليل الحربي، المرجع السابق، ص 45.

القانون، أما الرقابة الرئاسية فلا تحتاج في ممارستها إلى نص لأنها تلقائية من علاقة التبعية بين الرئيس والمرؤوس[1].

رقابة المشروعية الإدارية من حيث الأصل سلطة وصاية لا يمكنها فرض أوامرها وتوجيهاتها، لأن الهيئة المحلية مستقلة، أما الرقابة الرئاسية فإن الرئيس الإداري في موقع يؤهله لإصدار الأوامر لمرؤوسيه[2].

رقابة المشروعية الإدارية هي رقابة خارجية تمارس من قبل سلطة أخرى مستقلة وتمتاز بالبساطة في الإجراءات، في حين أن الرقابة الرئاسية هي رقابة داخلية تمتاز بالتعقيد تحكمها آليات قانونية إضافة إلى متطلبات التنظيم الإداري الداخلي[3].

ينعدم الطعن في الرقابة الرئاسية، في حين يمثل في رقابة المشروعية الإدارية أحد أبرز الضمانات الممنوحة لخلق التوازن بين الوحدات المحلية والجماعات المركزية[4].

ب- تمييز رقابة المشروعية عن الرقابة الإشرافية:

وتتمثل في توجيه النصائح والإرشادات من خلال الدوريات، هذه الإصدارات ليس لها قوة الزامية بل تعد من قبيل النصائح وقيمتها استشارية فقط، وللهيئات المحلية حرية الأخذ بها أم لا، وفي حالة إصدار الهيئات اللامركزية لقرار بمناسبة صدور توجيهات فهو يعتبر قرارا صحيحا، ولكن قد يتعرض للإلغاء من سلطة الوصاية إذا كان القانون قد نص على وجوب عرضه عليها، ومنه لا تعد من قبيل رقابة المشروعية الإدارية بل رقابة إشرافية، لأن استقلال الجماعات المحلية لا يعطي الحق للهيئات المركزية بتوجيه الأوامر للهيئات المحلية ولا يلزمها بواجب الطاعة[5].

تختلف رقابة الإشراف عن رقابة المشروعية الإدارية من حيث الأساس، في كونها لا تقوم على أساس قانوني كما هو الحال في الرقابة الإدارية، إما يتم العمل بموجبها انطلاقا من

---

[1]- ملياني صليحة، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، دار الراية للنشر، عمان، الأردن، 2016، ص 246، 247.

[2]- المرجع نفسه، ص 247.

[3]- بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص99.

[4]- المرجع نفسه، ص99.

[5]- ملياني صليحة، المرجع السابق، ص 248- 249.

مبدأ حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد، وانطلاقا من المسؤوليات المعلقة على عاتق الجهات المركزية[1].

الفرع الثاني: صور رقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية

ما وجدت الرقابة إلا لتحقق الصالح العام، وفي المقام الأول خضوعها للقانون، وعليه فإن تصرفات الإدارة غير المشروعة جزاؤها البطلان، والواقع أن هذه الإدارة يمكن أن تخضع لصور من الرقابة نتطرق إليها كما يلي:

أولا: الرقابة المباشرة وغير المباشرة

تتم الرقابة المباشرة عن طريق الملاحظة الشخصية التي تلعب دور بارزا في مراجعة النتائج الفعلية، إذ يقوم المدير بنفسه بمراقبة أعمال مرؤوسيه والتحدث إليهم، بغرض التعرف على المعلومات الضرورية، وعلى الانعكاسات التي يبديها هؤلاء الموظفين اتجاه طبيعة العمل وظروفه[2].

أما الرقابة غير المباشرة تتم عن طريق التقارير الرقابية، وتهدف هذه التقارير إلى كشف الأخطاء في سير العمل، إلا أنها تزداد فعالية إذا قدمت بسرعة ودقة، حتى يتمكن المسؤول من اكتشاف الخطأ في الوقت المناسب واتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيحه قبل أن يؤثر ذلك الخطأ على المشروع بكامله[3].

ثانيا: الرقابة السابقة واللاحقة:

تكون الرقابة السابقة قبل عملية التنفيذ، ويطلق عليها بالرقابة المانعة، وتهدف لضمان حسم الأداء والتأكد من الالتزام بنصوص القوانين وإصدار القرارات والتعليمات بحسب ما يقتضيه التنظيم، والهدف منها هو منع المشكلات التي تحدث من الانحرافات عن معايير الأداء وهي أكثر أنواع الرقابة فعالية[4].

---

[1]– بوعمران عادل، المرجع السابق، ص 100.

[2]– عبد الله النميان، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي، مذكرة ماجستير، كلية الدراسات، قسم العلوم الإدارية، السعودية، 2003، ص 25

[3]– المرجع نفسه، ص 25.

[4]– أحمد بن صالح بن هليل الحربي، المرجع السابق، ص 53.

أما بالنسبة للرقابة اللاحقة ويطلق عليها بالرقابة البعدية، حيث لا يتم تقويم قرارات وأعمال الإدارة إلا بعد حدوث التصرف، حيث يجب تقييم تصرفات الوحدات التنفيذية في هذا النوع من الرقابة والتأكد أن أسلوب التنفيذ يتفق مع الأنظمة[1].

ثالثا: الرقابة الداخلية والخارجية

الرقابة الداخلية هي التي تمارسها كل منظمة على أوجه النشاط التي تؤديه، والتي تمتد خلال مستويات التنظيم المختلفة وتعرف بالرقابة الرئاسية، حيث يمارسها الرئيس في قمة الهرم الإداري لضمان حسن سير العمل داخل الجهاز الإداري والحكومي[2].

أما الرقابة الخارجية فهي الرقابة التي تمارسها الجهات المسؤولة بصورة مباشرة عن تطبيق معايير الالتزام، وهي نشاط تقييمي مستقل عن السلطة التنفيذية يهدف إلى التأكيد من صحة العمليات المالية والبيانات المحاسبية ومشروعيتها، والتحقق من كفاءة وفعالية أداء الأجهزة التنفيذية في إنجاز أهدافها وبرامجها ومشاريعها وهي ترتكز على مدى التزام الوزارات بالموازنة العامة للدولة[3].

المطلب الثاني: ضوابط رقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية

تتمثل ضوابط رقابة المشروعية في مطابقة تصرفات الإدارة للقانون ، حيث تهدف الرقابة المركزية من خلال هذا المبدأ إلى إحترام المجالس للقانون عند ممارستها لاختصاصاتها القانونية[4]، وهذا ما نتناوله في هذا المطلب ضمن فرعين:

الفرع الأول: مقومات مبدأ المشروعية

يعني بمبدأ المشروعية سيادة القانون على الحاكمين والمحكومين على حد سواء، وأنه لا يجوز للحاكمين الخروج على القواعد القانونية التي تنظم شؤون الحكم والإدارة وإلا عدت تصرفاتها غير مشروعة[5].

---

[1]– أحمد بن صالح بن هليل الحربي، المرجع السابق ، ص 54.

[2]– عبد الله النميان، المرجع السابق، ص 25.

[3]– أميرة أحمد، الرقابة الخارجية وأهدافها، تاريخ النشر 25-9-2012، تم الإطلاع بتاريخ: 2020/3/23، على الساعة: 18:08، نقلا عن الرابط: https://www.accdixussion.com.forum

[4] صليحة مليايي، المرجع السابق، ص 243.

[5]– عدنان عمرو، القضاء الإداري، منشأة توزيع المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 5.

أولا: مصـــادر مبـــدأ المشـــروعية: تتعـدد مصـادر مبـدأ المشـروعية فـي مصـادر متنوعـة مكتوبـة وغير مكتوبة.

1- المصادر المكتوبة:

أ- الدســـتور أو القـــانون الأساســـي: هـو مجموعـة القواعـد القانونيـة الأساسـية المنظمـة لشـؤون الدولـة العامـة مـن حيـث شـكل الحكـم والعلاقـة مـا بـين السـلطات العامـة الدولـة[1]،فالدسـتور بـالنظر إلـى مصـدره يتميـز بالسـمو والعلـو، لأنـه يفـوق الجميـع بمـا يتضـمن قواعـد ومبـادئ تعتبـر أساسـا ينبني عليه المجتمع في مختلف جوانب حياته.[2]

ب- التشـــريعات العاديـــة (القـــوانين): تـأتي التشـريعات العاديـة أو القـوانين التـي تتـولي وضـعها السلطة التشريعية في المرتبة الثانية في تدرج القواعد القانونية.[3]

وللمحافظـة علـى مبـدأ المشـروعية يجـب علـى الإدارة العامـة فـي مختلـف مسـتوياتها أن تلتـزم بمـا تضعه السلطة التشريعية من قوانين في المجالات التي يخولها إياها الدستور.[4]

ج- الأنظمـــة أو اللـــوائح الإداريـــة: يعتبـر التوسـع فـي صـلاحيات الحكومـة التشـريعية فـي دسـاتير مـا بعـد الحـرب العالميـة الثانيـة سـمة مميـزة وخاصـة فـي الـدول التـي تـأثرت بدسـتور الجمهوريـة الخامسـة الفرنسـية، إذا لـم يعـد اختصاصـها يقتصـر علـى اللـوائح التنفيذيـة بـل أصـبح منصوصـا علـى مجالـه الواسـع فـي الدسـتور[5].ومـن هنـا أصـبحت اللـوائح تمثـل مـن ناحيـة أحـد عناصـر المشـروعية ممـا يوجـب إدراجهـا فـي التنظـيم القـانوني للدولـة و تطبيقهـا فيهـا، كمـا تمثـل هنـا ناحيـة

---

[1]- عدنان عمرو، المرجع السابق، ص 15.

[2]- أسيا لزيك، ياسمين سعدي، دور دعوى الإلغاء في حماية مبدأ المشروعية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، جامعة البويرة ، الجزائر، 2018- 2019، ص 29.

[3]- سيف ناصر علي الجيمي، الاستثناءات الواردة على مبدأ المشروعية في القانون الإداري والفقه الإسلامي، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر ، 2018، ص 48.

[4]- إبراهيم قادة دنون، مقومات مشروعية القرار الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الآدب الغربي والفنون، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، الجزائر، 2017-2018، ص 14.

[5]- عدنان عمرو، المرجع السابق، ص 21.

أخرى سلطة إدارية تخضع لمبدأ المشروعية و حدوده وقيوده، وخاصة ما يترتب على تدرج القواعد القانونية من نتائج.[1]

د- المعاهدات الدولية: تعد المعاهدات أو بشكل أعم قواعد القانون الدولي، فهي من حيث المبدأ ملزمة للإدارة شرط أن تكون القواعد الواردة فيها مصادق عليها من السلطة المختصة في الدولة[2]، إذ بمجرد التصديق عليها تصبح جزءًا من القانون الداخلي للدولة، ومن ثم يلتزم الأفراد كما تلتزم السلطات العامة جميعها باحترامها.[3]

2- المصادر الغير المكتوبة:

أ- العرف: يقصد بالعرف مجموعة القواعد القانونية الغير مدونة، الناشئة عن إضطهاد سلوك في مسألة معينة على نحو ملزم، أو بعبارة أخرى تكرار إتباع الأفراد لقاعدة معينة في نشاط معين حتى يشعروا بأنها ملزمة لهم.[4]

والعرف على حسب ما يقرره شراح القانون الخاص يقوم على أساس توافر عنصرين أساسين هما: عنصر مادي يتمثل في تكرار عادة معينة أو تصرف معين، عنصر معنوي يتبدى في اعتقاد الناس بحكم تكرار العادة معينة و إطرادها.[5]

ويشترط في العرف الإداري، باعتباره مصدر للقانون الإداري وللمشروعية الإدارية، أن لا يكون مخالف للتشريع ضمانًا لاحترام مبدأ تدرج القواعد القانونية في الدولة.[6]

---

[1]- سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، مصر، 2003، ص 34.

[2]- مبدأ المشروعية، منتدى الأوراس القانوني، تاريخ النشر: 21 جانفي2010، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2020/03/14 على الساعة 14:10. في الموقع،AHLAMONTADEk NET, SCIENCESJURIDIQES

[3]- فادي نعيم جميل علاونة، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه، رسالة الماجستير في القانون العام، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين، 2011، ص 35.

[4]- علي عبد الفتاح، الوجيز في القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2009، ص28.

[5]- محمد فوزي نويجي في القضاء الإداري، دار الفكر والقانون، مصر،2016، ص90 .

[6]-محمد الصغير بعلي،الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2009، ص 15.

ب- المبادئ العامة للقانون: يقصد بالمبادئ العامة للقانون مجموعة المبادئ غير المكتوبة أصلا ، التي اكتشفها وأبرزها القضاء الإداري أي مجلس الدولة الفرنسي من خلال أحكامه وقرارته.[1]

ويمكن الإشارة إلى المبادئ العامة القانونية الآتية: مبدأ كفالة حق الدفاع، مبدأ المساواة بمختلف تطبيقاته، ومبدأ الحرية بمختلف تطبيقاته، مبدأ العدل والإنصاف وغيرها من المبادئ العامة التي تسري على الإدارة العامة في مختلف جوانبها.[2]

ثانيا: شروط تطبيق مبدأ المشروعية: يحكم تطبيق مبدأ المشروعية مجموعة من الشروط الأساسية أهمها:

1- مبدأ الفصل بين السلطات:

يجد مبدأ الفصل بين السلطات أصله في الفلسفة الإغريقية، إذ أخذ مظهر سياسيا أولاً، حيث ظهر على لسان أفلاطون وأرسطو، فقد كان أفلاطون يرى بأن وظائف الدولة يجب أن توزع بين هيئات مختلفة بالتوازن والتعادل حتى لا تنفرد الهيئة بالحكم وتمس سلطة الشعب.[3]

ويقصد بمبدأ الفصل بين السلطات أن تتوزع الاختصاصات بين سلطات الدولة التقليدية الثلاث على هيئات ثلاث هي التشريعية والتنفيذية والقضائية وعدم تجميعها في يد سلطة واحدة أو حاكم واحد أو هيئة واحدة.[4]

2- تحديد الصلاحيات بين أجهزة الإدارة:

أ- رئيس الجمهورية: يعد رئيس الجمهورية الرئيس الإداري الأعلى بالنظام الإداري الجزائري وهو رئيس السلطة التنفيذية وله سلطة إصدار القرارات الإدارية النهائية[5] أهمها:

---

[1]- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر ، 2005، ص15.

[2]-محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص16.

[3]-سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2003، ص 164.

[4]-محمد فوزي نويجي، المرجع السابق، ص 34.

[5]-صليحة مليانى، المرجع السابق، ص 251-252.

* سلطة التعيين: يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الاتية : الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور، الوظائف المدنية والعسكرية، التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء، الرئيس الاول للمحكمة العليا، رئيس مجلس الدولة، الأمين العام للحكومة، محافظ بنك الجزائر، القضاة، مسؤولو اجهزة الأمن، الولاة[1].

* سلطة التنظيم: تعرف سلطة التنظيم بالسلطة التي تشمل المجال الذي يخرج عن إختصاص المشرّع فيعود لرئيس الجمهورية.[2]

يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل الغير مخصصة للقانون، يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول[3]، وما يمكن إستنتاجه من الدستور هو ازدواجية في توزيع الاختصاص بالنسبة لهذه السلطة بين الوزير الأول ورئيس الجمهورية.

*حفظ النظام العام في الدولة: يقوم رئيس الجمهورية بوظيفة حفظ النظام العام في الدولة بمدلولاته وهي الأمن والصحة العامة والسكينة العامة، فله سلطة إصدار قرارات إدارية لائحية وتنظيمية من أجل حفظ النظام العام و تسمى بلوائح الضبط الإداري، وهذا على مستوى إقليم الدولة الجزائرية[4].

ما يمكن إستخلاصه أن رئيس الجمهورية يقوم بحفظ النظام العام في الدولة إذا داهم البلاد خطر يوشك الأمة ككل فيتخذ كل التدابير لحماية الأمة بأكملها.

ب- الوزير الأول والوزراء

***الوزير الأول:** يتم تعينه بموجب مرسوم من رئيس الجمهورية وينهي مهامه بنفس الطريقة، ومن أهم صلاحياته سلطة تعيين وإعداد مخطط العمل.[5]

---

[1]-أنظر المادة 92 من القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6مارس 2016 من الدستور الجزائري، الجريدة الرسمية، العدد 14،المؤرخةفي 7 مارس 2016.

[2]-سامية العايب، مركز السلطة السياسية في الفقه الإسلامي والقانون الدستوري الجزائري، دار الجامعة الحديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2018،ص 150.

[3]- أنظر المادة 143 من دستور 2016.

[4]- فريدة مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة قرفي، الجزائر، 2001، ص156.

[5]-صليحة ملياني، المرجع السابق، ص254.

فالوزير الأول يعتبر الرئيس الإداري الأعلى لوزارة، فهو الذي يضع سياسة وزارته في إطار السياسة العامة المقررة للدولة.[1]

ولقد جاء في أحكام التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه يمارس الوزير الأول، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور الصلاحيات الآتية: يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة، يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، يوقع المراسيم التنفيذية.[2]

***الوزارة:** تقوم الدولة الحديثة على تحديد وظائفها وهذا يفرض تقسيم العمل بين الهيئات المركزية لتمارس كل هيئة ما تسمى بالوزارة صلاحياتها ضمن الأطر التي تحددها القوانين والتنظيمات.[3]والأصل عندئذ أن يمثل الدولة كل وزير في الشؤون المتعلقة بوزارته[4]، فالوزراء يعينون من طرف رئيس الجمهورية.

ج: الوالي ورئيس الدائرة

***الوالي:** يمثل الوالي الرئيس الإداري للولاية كما يعتبر ممثلا للدولة.

– **صلاحيات الوالي بإعتباره ممثلا للدولة:** يعتبر الوالي ممثلا للدولة، ولقد استثنى المشرع بعض قطاعات من رقابة الوالي وهي: العمل التربوي، الضرائب وتحصيلها، الرقابة المالية، الجمارك، مفتشية العمل، مفتشي الوظيف العمومي، المصالح التي يتجاوز نشاطاتها حدود الولاية.[5]

– **صلاحيات الوالي بإعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي:** يطلع المجلس سنويا على نشاط مصالح الدولة على مستوى الولاية، ويزود المجلس بكافة الوثائق والمعلومات لحسن سير

[1]– نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان 2010، ص 156.

[2]– حددت ذلك المادة 99 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

[3]– فريدة مزياني، المرجع السابق، ص 171.

[4]– سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1992، ص 105.

[5]– عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، ص 174–175، الجزائر ، ، 2014،

أعمالـه ودوراتـه، ويسـهر الـوالي علـى إشـهار مـداولات المجلـس وبوجـه التعليمـات لمختلـف المصـالح بغرض تنفيذ ما تداول جول المحلس.[1]

***رئيس الدائرة:** تتمثل صلاحيات رئيس الدائرة فيما يلي:

- **صـلاحياته بإعتبـاره ممـثلا للدولـة:** نصـت عليهـا المـواد مـن 9 إلـى 16 مـن المرسـوم التنفيـذي رقم 215/94 وهي:

✓ مساعدة الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها.

✓ يعطي رئيس الدائرة رأيًا إستشاريًا في تعيين مسؤولي هياكل الدولة ومصالحها.[2]

كمـا نصـت المـادة 7 مـن المرسـوم التنفيـذي رقـم 230/90 علـى أن رئـيس الـدائرة يسـاعد الوالي في مهمة تمثل الدولة حيث يتولي:

✓ مسؤول عن الأمن على مستوى الدائرة والحفاظ على النظام العام.

✓ ينشط عمل بلدية أو ينسق عمل بلديتين أو عدة بلديات.[3]

- **صـلاحيات بإعتبـاره مسـاعد اللـوالي:** يعتبـر رئـيس الـدائرة مستشـارا للـوالي ومنصـبه سياسـي أكثر منه إداري وذلك بتفويض من الوالي:

✓ يسهر على تنفيذ قرارات المجلس الشعبي الولائي في البلديات المعينة.

✓ يعلم الوالي بالوضع العام في البلديات التي تنسق أعمالها.

✓ تنفيذ أوامر وتوجيهات الوالي.[4]

---

[1]– عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 176–177.

[2]–المرسوم التنفيذي 216/94 ، المؤرخ في 2 جويلية 1994 ، يتعلق بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية، الجريدة الرسمية عدد 48.

[3]–المرسوم التنفيذي 230/90 ، المتعلق بأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا بالإدارة المحلية، المؤرخ في 28جويلية1990، الجريدةالرسميةعدد31.

[4]– نوال لصلح، النظام القانوني للدائرة في الجزائر، مجلة الإستاد الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد السابع، المجلد الأول، جامعة المسيلة، الجزائر ،2017، ص 105.

***مبدأ وجود رقابة قضائية فعالة:** يمثل هذا الشرط الضمانة الحقيقية لاحترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون، وبالتالي تعتبر الرقابة القضائية الفعالة هي المعيار في تطبيق مبدأ المشروعية من عدمه.[1]

الرقابة القضائية بمعنى عام هي السلطة التي يتمتع بها القضاء في الحكم على قانونية تصرفات السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية في مواجهة الأفراد.[2]

ولكي تُحقق الرقابة القضائية دورها في حماية حقوق وحريات الأفراد يجب أن يكون القضاء سلك مستقل لا سلطان لأحد عليه إلا القانون.[3]

وتعتبر هذه الرقابة على أعمال الهيئات الإدارية ذات فاعلية ، حيث تخضع هذه الهيئات التنفيذية لجهة قضائية متخصصة تتمثل في القضاء الإداري.[4]

الفرع الثاني: القيود الواردة على رقابة المشروعية

تقوم المشروعية على أساس وجود قواعد صارمة تلتزم الإدارة باحترامها ومراعاتها في تصرفاتها، فهي تفرض على الإدارة قيودًا لصالح الأفراد، فتكون القرارات والتصرفات التي تقوم بها تتمتع بقرينة السلامة أي أنها صحيحة ومشروعة ، وبالرغم من امتلاكها السلطة العامة الا انها ليست مطلقة بل ترد عليها قيود وهي كالاتي:[5]

أولا: السلطة التقديرية للإدارة: وبقصد بها أن تترك للإدارة قدر من الحرية في التصرفات عندما تباشر اختصاصاتها[6]، بحيث يكون للإدارة تقدير اتخاذ التصرف أو الامتناع عن اتخاذه، اتخاذه، أو اتخاذه على نحو معين، أو اختيار الوقت الذي تراه مناسبًا للتصرف[7].

---

[1]– عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة، المركز القومي الإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، 2014، ص 37.

[2]– إبراهيم قادة دنون، المرجع السابقّ، ص 21.

[3]–محمد فوزي نويجي، المرجع السابق، ص 37.

[4]–أسيا لريك، ياسمين سعدي، المرجع السابق، ص 30–31.

[5]–سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري والإجراءات الجوهرية التي يحددها القانون، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1996، ص 32.

[6]– سعد عزت السعدي، مبدأ المشروعية وسمو القانون، مركز الدراسات والأبحاث العلمانية في العالم العربي، 2017، على الرابط :ttp://www.ssrcaw.org ، تم الإطلاع عليه بتاريخ 01/03/ 2020 على الساعة 13:05

[7]– سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 98.

قد يترك القانون للإدارة الحرية في تقدير الظروف وتكييف الوقائع المعروضة أمامها، وقد لا يجبرها على إتباع طريق معين[1].

إلا أننا نرى أن الإدارة وخلال ممارستها لسلطتها التقديرية وجب أن تراعي شروط عامة لصحة قراراتها والتي قد تبطل أعمالهاكما سنوضحها فيما يلي:

- ✓ فبالنسبة للإختصاص نجد أن الإدارة لا تتمتع بأي سلطة تقديرية في هذا الميدان، إذ يجب أن يصدر القرار من الجهة أو الهيئة التي تملك الإختصاص بإصداره.
- ✓ كما يتوجب على الإدارة احترامالأشكال والإجراءات الجوهرية التي يحددها القانون.
- ✓ لا يكون القرار الإداري صحيحا إلا إذا كان له سبب صحيح.[2]

ما يمكن إستنتاجه بأن السلطة التقديرية للإدارة تخضع لرقابة القضاء، وهذه الأخيرة تراقب مشروعية أعمال الإدارة.

ثانيا: الظروف الإستثنائية: يقصد بالظروف الإستثنائية مجموع الحالات الواقعية التي تنطوي على أثر مزدوج،[3] كما يستوجب لقيام حالة الظروف الإستثنائية وترتيب آثارها بطريقة مشروعة مشروعة وصحيحة توافر مجموعة من الشروط هي:

1- وجود ضرورة ملحة،يُعنى بها أن الإدارة لا تستطيع الحفاظ على النظام العام وسلامته بالوسائل العادية التي تملكها إلا بإجراء استثنائي[4].

---

[1]- محمد عبد الباسط لطفاوي، دراسة تحليلية لمضمون السلطة التقديرية للإدارة ومدى خضوعها للرقابة القضائية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر القايد، تلمسان، الجزائر، 2015-2016، ص 13.

[2]-سامي الوافي، الوسيط في دعوى الإلغاء، دراسة تشريعية قضائية فقهية، المركز الديمقراطي العربي برلين، ألمانيا، 2018، ص 18.

[3]- نعيمة الطيب، الرقابة على مشروعية قرارات الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص إدارة مالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة، الجزائر، 2015، ص 22.

[4]- لياس علام، الإعمال الحكومية بين الحصانة المطلقة والرقابة القضائية، أطروحة لنيل دردة الدكتورة في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2018، ص 160.

2- أن تعجز الإدارة عن أداء وظيفتها باستخدام سلطاتها في الظروف العادية فتلجأ لاستخدام سلطاتها الاستثنائية التي توفرها هذه النظرية،[1] وهي ظروف تؤدي إلى توسيع نطاق قواعد المشروعية العادية[2]، وتكون الظروف الاستثنائية بهذا المفهوم مؤقتة، لكنها تمثل خطرًا على الدول من حيث وجودها واستقلالها وسيادتها واستقرارها ومركزها.[3]

وما يمكن استخلاصه أن الظروف الاستثنائية تخضع كذلك لرقابة القضاء،وهو ما يؤكد لنا أن مبدأ المشروعية هو مبدأ قائم بذاته سواء كان ذلك في الظروف العادية أو الاستثنائية.

ثالثا: أعمال السيادة: هي بعض الأعمال التي تقوم بها السلطات الإدارية المركزية،[4] والتي ترتبط إما بعلاقة السلطة التنفيذية وغيرها من السلطات العامة كالسلطة التشريعية.[5]

وهي أخطر امتيازات الإدارة على الإطلاق، لأنها تخولها إصدار قرارات إدارية لا تسأل عنها أمام أي جهة قضائية.[6]

إن الأعمال السيادة أو أعمال الحكومة هي طائفة من الأعمال التي تباشرها سلطة الحكم في الدول من أجل الحفاظ على كيان الدولة من أرض وشعب وسلطة بمواجهة أخطار خارجية أو مواجهات داخلية عامة.[7]

كما يقصد بأعمال السيادة أو أعمال الحكومة كل القرارات التي تتخذها الحكومة[8].

ما يمكن استنتاجه أن أعمال السيادة أو الأعمال الحكومة لا تخضع لرقابة القضاء وأيا كان المسؤولية التي تبني عليها.

---

[1]- مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الإداري ، مبدأ المشروعية –قضاء الإلغاء مع أحدث القرارات، منشأة المعارف ، مصر 2017.

[2]- سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 32.

[3]-سامي الوافي، المرجع السابق، ص 14.

[4]-محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 33.

[5]-سامي جمال الدين، القضاء الإداري، ،توزيع منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003، ص 177.

[6]- سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 33.

[7]- مقني بن عمار، أعمال السيادة كإستثناء عن إختصاص القضاء وتطبيقاتها في مواد الجنسية، مجلة القانون، العدد الثالث، دون اسم الهيئة التي أصدرت المجلة، جامعة إبنخلدون، تيارت، الجزائر، 2012، ص 123.

[8]- سامية نويري، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، الجزائر، 2012-2013، ص 32.

المبحث الثاني: مظاهر رقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية.

لقد استقر القضاء الإداري على الاعتراف للإدارة بسلطة تقدير ملائمة بين أهمية الحالة والخطورة الناجمة عنها والتصرف التي تتخذه حيالها، ومع ذلك فإن القضاء الإداري لم يلزم بهذه القاعدة في كثير من الحالات، حيث رأى فيها ضرورة التزام الإدارة بمراعاة التناسب بين الوقائع المبررة لاتخاذ القرار الإداري ومحل هذا القرار.[1]

تتمتع الجماعات المحلية باستقلالية تامة في ممارسة اختصاصاتها وصلاحياتها منفصلة عن صلاحيات السلطة المركزية، والتي تمارس من قبل هذه الأخيرة بغية المحافظة على احترام الإدارة العامة لمبدأ المشروعية.[2]

المطلب الأول: تقدير رقابة الملائمة في قرارات الجماعات المحلية:

إنّ رقابة الملائمة هي أقصى درجات الرقابة على الإطلاق، وتجد مجالها الأصيل كحد على السلطة التقديرية، وتأخذ هذه الرقابة بالمفهوم الواسع للمشروعية، حيث أصبحت الملائمة نوع من أنواع هذه المشروعية[3] كأصل عام والمشروعية على عمل الجماعات المحلية بالتبعيةوهذا ما نتناوله في هذا المطلب ضمن فرعين:

الفرع الأول: مبدأ التناسب.

يعرف التناسب في مجال القرارات جملة وقرارات الجماعات المحلية خاصة، بأنه إيجاد توازن بين عنصر الواقعية وعنصر النتيجة أو الجزاء في القرار الإداري، فيما وقع خلاف في ارتباط التناسب بعنصر الغاية، بعد ما أصبح مبدأ التناسب واقعًا ملموسًا أمام القضاة الإداري.[4]
الإداري.[4]

---

[1]– خيرة بوسطة، لمياء جيلالي بلوفة، التطورات الحديثة لرقابة القاضي الإداري على التناسب، مذكرة لنيل شهادة الماستر، معهد العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، المركز الجامعي بلحاج بوشعيب، عين تيموشنت، الجزائر،2018–2019، ص 4.

[2]–عائشة أولا صالح، خيرة لعقيد، الرقابة على أعمال الجامعات المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أدرار، الجزائر ، 2013–2014، ص2.

[3]– يعيش تمام ، ماهية عيب السبب ومدى خضوعه للرقابة القضائية، 2005 تم الإطلاع عليه بتاريخ 24 ماي 22020 على الساعة 14:20، في الموقع thesis. Univ. Biskra. Dz/ droit

[4]–:منشورة في الموقع www. Penst. Cerist.dz/ detail/https // تم الإطلاع عليه بتاريخ 20 جوان 2020 على الساعة 10:15.

كما تطرق بعض الفقهاء لتعريف التناسب ومنهم فيدال بقوله: " إنه ذلك السلوك التي تلتزم الإدارة بموجبه ألاّ تفرض على الأفراد أو الأضرار أكثر ممّا تطلبه مهمة المحافظة على المصلحة العامة المنوط بها تحقيقها".[1]

من المعروف أن للقرار الإداري أركان خارجية وأخرى داخلية، كما أن فكرة التناسب لا ترتبط بأركانه المتعلقة بالمشروعية الخارجية كركن الإختصاص وركن الإجراءات، لأن سلطة الإدارة فيهما مقيدة.[2]

كما إنتقل تطبيق مبدأ التناسب إلى المجال التأديبي من خلال عمليتين منفصلتين ومتتابعتين:

- ✓ الكشف عن خطأ في سلوك الموظف.
- ✓ اختيار الجزاء من بين جملة الجزاءات، فمتى اختير الجزاء تحقيق التناسب.[3]

الفرع الثاني: نظرية الغلط البيّن في التقدير أو نظرية الخطأ البيّن.

يُعرّف الخطأ البيّن بأنه عيب يشوب تكييف الإدارة وتقديرها للوقائع المتخذة كسبب للقرار الإداري على نحو يتعارض مع الفطرة السليمة، وتتجاوز به الإدارة حدود المعقول في الحكم الذي تحمله على الوقائع ويكون سببًا لإلغاء قرارها.[4]

كما عرفه الفقيه kornprobest على أنه: " أداة تحليل تسمح برقابة أكثر فاعلية للتقديرات التي تقوم بها الإدارة في المسائل الفنية الدقيقة، وأنه يعتمد على وصف الوقائع ولا يتعلق بالماديات".[5]

---

[1]- نور الدين خرشي، مبدأ التناسب في القرار التأديبي، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور ظاهر هرمولاي، سعيدة، الجزائر، 2015-2017، ص 31.

[2]- رفيق بومدين، الوسائل القضائية للرقابة على التناسب في القرار الإداري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعو محمد بوضياف، المسيلة،الجزائر، 31 ماي 2015، ص 10.

[3]- آمال تمام يعيش، عبد العالي حاحة، التطورات القضائية في الرقابة على الملائمة بين قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، مجلة الإجتهاد القضائي، العدد الثالث، مخبر أثر الإجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر ، دون سنة نشر، ص 185.

[4]- أنسام فالح حسن حمزة الأحمدي،السلطات الغير تقليدية للقاضي الاداري،2018،تم الاطلاع بتاريخ 2020/05/10 ،على الساعة14:10 ،نقلا عن الرابط :https//books.google.dz

[5]- رفيق بومدين، المرجع السابق، ص 72.

كما يراه الفقيه costa على أنه: " الخطأ الذي يقوم في الحقيقة بين عدم التناسب ووقائع القرار ومحتوى القرار نفسه، أي أنه يجب أن يكون عدم التناسب ظاهرًا وجسيمًا".[1]

وقد أخذ المشرع الجزائري بنظرية الغلو مستخدمًا نفس المصطلحات، لكنه استخدمهامفرغة من محتواها القانوني الصحيح ومن الحالات التي ينبغي عليه تطبيقها عليها، بل ذهبإلى حد إعطاء السلطة التقديرية للقاضي في فرض رقابته على الملائمة مما يشكل خطرًا كبيرا على حقوق الأفراد، وهذا ما تؤكده الأستاذة فريدة أبركان بقولها: " إن الحد الفاصل بين القانونية والملائمة هو نتيجة لفصل وإدارة القاضي وليس خط محدد مسبقا"[2].

فيرى "دي لوبادير" أن فكرة الغلو البيّن هي تلك الفكرة التي ابتدعها القضاء وطوّرها ووسّع نطاقها وجعلها عنصرا أساسيًا من عناصر القدر الأدنى للرقابة، ذلك القدر الذي يرافقه القاضي الإداري في كل دعوى ترفع أمامه لتجاوز السلطة أيا كان موضوعها.[3]

والجدير بالذكر فإن الفقه قد اختلف حول تأصيل العيب الملازم للقرار التأديبي المشوب بالغلو، فذهب رأي إلى إدراجه في نطاق الانحراف باستعمال السلطة وذلك تأسيسًا على أن القرار صادر في مجال السلطة التقديرية وليس في مجال السلطة المقيدة. [4]

ومن هنا يمكننا القول بأن رقابة الغلو وضعت هي الأخرى حدًا للسلطة التقديرية للجماعات المحلية ولهيئاتها التأديبية في حرية اختيار العقوبة التأديبية، بأن يكون تقديرها خاليا من الغلو أو الخطأ الظاهر.[5]

الغلو يعني المعنى المضاد للملائمة، وملائمة القرارات الإدارية يقصد بها التناسب بين سحب القرار ومحله، وبالتالي فهي تقوم على عنصرين السبب والمحل.[6]

---

[1]– خيرة بواسطة، لمياء جيلالي بلوفة، المرجع السابق، ص 54.

[2]– آمال تمام يعيش، عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 193,

[3]– حنان محمد القيسي، الرقابة القضائية على الملائمة في القرارات التأديبية، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، 2017، ص 105.

[4]– محمود رمضان، محمود علي سهوان، المخالفة والجزاء التأديبي ومبدأ المشروعية، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر ،2017،ص 178.

[5]– خيرة بواسطة، لمياء جيلالي بلوفة، المرجع السابق، ص 59.

[6]– عبد الله رمضان بنيني، الغلو في الجزاء التأديبي وأثره على القرار، مجلة العلوم القانونية والشرعية، العدد السادس، كلية كلية القانون، جامعة الزاوية، الجزائر، 2015، ص 173.

في حين ذهب رأى آخر إلى أنّ قضاء الغلو يدخل ضمن الرقابة القضائية ، لأنه ليس إلا رقابة على التناسب بين طبيعة المخالفة التأديبية وبين الجزاء التأديبي الموقع، كماّ أنه لا يمكن الربط بين قضاء الغلو وعيب الانحراف في استعمال السلطة ، وذلك بالنسبة للجزاءات التأديبية الموقعة من الهيئات التأديبية،التي تفترض في قضائها الحياد والاستقلال، وذهب رأيآخر إلى أن رقابة الغلو تشكل عيب مخالفة القانون لأن إلغاء القرار في هذه الحالة يكون بسبب مخالفة القانون في روحه ومعناة.[1]

المطلب الثاني: الرقابة الوصائية

سبق البيان أن اللامركزية لا تعني الاستقلال التام المطلق 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 للرقابة القانونية، وبالتالي يجب إخضاع عمل الجماعات المحلية لوصاية إدارية[2]، وسنتطرق في هذا المطلب لمعرفة كيفية إعمال الرقابة المشروعية على عمل هذه الهيئات من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: الرقابة على الأشخاص

اهتم المشرع الجزائري بآلية رقابة المشروعية كوسيلة لضمان السير الحسن لعمل الجماعات المحلية وعدم مخالفتها للقانون، فالولاية والبلدية بالرغم من تمتعهما بالشخصية المعنوية إلى أن ذلك لا يحول دون إبعادها عن الرقابة سواء تعلق الأمر بفئة المعينين أو المنتخبين.

أولا: الرقابة على المعينين

إن الرقابة على المعينين لا تطرح إشكالا كبيرا على المستوى العملي، ذلك أن المعين تربطه بجهة القائمة بالتعيين علاقة تبعية وخضوع، ويلتزم قانونا بالامتثال لتعليماتها وتطبيق أوامرها، كما أن السلطة القائمة بالتعيين هي من تعمل على ترقيته ونقله من مكان لآخر، ومن هنا فإن قوانين الوظيفة زودت الإدارة المستخدمة بجملة من الوسائل القانونية تستعملها بغرض

[1]–محمود رمضان، محمود علي سهوان، المرجع السابق، ص 178.

[2]– عمار بوضياف، القانون الإداري، دار جسور للنشر، الجزائر، 2013، ص 180.

إخضاع الموظف لإشرافها، فالوالي مثلا كمسؤول يخضع للسلطة الرئاسية لوزير الداخلية ويتلقى التعليمات من سائر الوزراء باعتبارهم ممثلين للسلطة المركزية ويلتزم بتنفيذها[1].

كما أن الفئة المعينة تخضع للنقل من مكان لآخر، ومثال ذلك مدراء التربية، النقل، الصحة، النشاط الاجتماعي وغيرهم، فهؤلاء تربطهم بوزرائهم علاقة خضوع وتبعية لأن هذه المصالح الخارجية عبارة عن هياكل تنفيذية ولا تتمتع بالشخصية المعنوية[2].

ثانيا: الرقابة على المنتخبين:

تخضع الفئة المنتخبة للرقابة وفقا للإجراءات التي يحددها القانون، فلا يعقل أن تقطع كل علاقة إشراف بين الولاية والبلدية وبين السلطة المركزية[3].

وتتمثل الرقابة على الأشخاص في: الإيقاف، الإقالة وكذلك الاقصاء.

1- الإيقاف:

يقصد به تعليق عضوية المنتخب لأحد الأسباب القانونية، ويعرف أيضا بأنه حالة ناتجة عن خطأ جسيم، ويقترن التوقيف عن العمل بتوقيف الأجرة لكن لا يفسخ عقد العمل.[4]

تنص المادة 43 من قانون البلدية لسنة 2011: "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستقرار في ممارسة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة..."

من هذا النص نستنتج أن تجميد العضوية يرجع إلى عدة أسباب تتعلق بالجنايات أو الجنح المتعلقة بالأموال وخزينة الدولة أو لأسباب مخلة بالحياء، ولا يمكنه أن يمارس عهدته الانتخابية إلا إذا صدر قرار بالبراءة، وبالتالي فإن المنتخب يستطيع أن يستأنف نشاطه.

ويصدر قرار توقيف المنتخب على إثر مداولة من المجلس ويعلن عنه بقرار معلل، وهنا تكمن الضمانة الإدارية ومشروعية أعمالها[5].

---

[1]- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 324- 325.

[2]- عمار بوضياف، المرجع السابق ، ص 325.

[3]- المرجع نفسه، ص 325.

[4]- ابتسام عميور، نظام الوصاية الإدارية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2013، ص 95.

[5]- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 327.

2- الإقالة:

تنص المادة 45 من قانون البلدية على: "يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من 3 دورات عادية خلال نفس السنة".

نستنتج من النص شرطين للإقالة:

- الغياب لأكثر من 3 دورات في السنة.
- عدم تقديم مبرر مقنع للغياب.

كما ورد النص عليها أيضا المادة 43 من قانون الولاية، وبناء على ذلك يتم استدعاء المنتخب إلى حضور جلسة السماع لتبرير غيابه والدفاع عن نفسه، وفي حالة تخلفه عن الحضور يكون القرار الصادر عن المجلس البلدي حضوريا، كما يعلن المجلس ذلك ويخطر الوالي به، إلاّ أن المنتخب الولائي لا يحظى بنفس الإجراءات الممنوحة لأعضاء المجلس البلدي، إذ اكتفى المشرع بإثبات الغياب من طرف المجلس الشعبي الولائي دون باقي الإجراءات ودون ذكر الجهة التي يجب إخطارها[1].

نستنتج أن المشرع الجزائري منح للعضو البلدي حق الاستماع على مستوى المجلس ولكنه لم يمنح هذه الضمانة على مستوى المجلس الولائي.

3- الإقصاء:

إن الإقصاء إسقاط كلي ونهائي للعضوية، ولا يتم إلا عند اقترانه بإدانة جزائية أو بسبب حالة تنافى أو عدم القابلية للانتخاب، ولقد قام المشرع الجزائري بحصر هذه الأسباب وجعل قرار الاقصاء يتم بمداولة[2]، حيث تنص المادة 44 من قانون 11-10: "يقصى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي، كان محل إدانة جزائية..... ويثبت هذا الاقصاء بموجب قرار من الوالي"[3].

وبالنسبة للعضو الولائي لا يكون قرار بإقصائه إلا بموجب مداولة كإجراء وجوبي يجب على وزير الداخلية احترامه قبل إصداره لقرار الإقصاءبحسب المادة 46منه.

---

[1]- فريدة مزياني، المرجع السابق، ص 138.

[2]- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 326.

[3]- المادة 44 والمادة 46 من قانون البلدية، المرجعالسابق.

وتنص المادة 44 من قانون الولاية: "يقصى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا"[1].

ولقد وفر قانون الولاية لسنة 2012 ضمانة أساسية للعضوالمقصى بسبب عدم القابلية للانتخاب أو حالة التنافي بأن يطعن أمام مجلس الدولة، وهنا تبرز معالم دولة القانون التي تقتضي الاحتكام للقضاء بصدد كل قرار، حيث يستطيع المدعي أو المقصى من المجلس للأسباب المذكورة، ومن حقه اللجوء إلى القضاء[2].

الفرع الثاني: الرقابة على الأعمال

إن مشروعية الأعمال وملائمتها للتشريع يقتضي خضوع الجماعات المحلية للفحص وخاصة نظام المداولات وذلك تكريسا لدولة القانون، لذلك أخضع المشرع هذه الأعمال لرقابة إيجابية تتمثل في التصديق والبطلان ورقابة سلبية تتمثل في الحلول.

أولا: الرقابة على الأعمال الإيجابية : تتخذ عدة مظاهر نحددها في ما يلي:

1- رقابة التصديق:

القاعدة العامة أن قرارات المجالس المحلية قابلة للتنفيذ دون الحاجة إلى تأشيرة السلطة الوصية[3]، حيث نصت المادة 55 من قانون الولاية: "لا تنفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي إلا بعد المصادقة عليها من قبل الوزير المكلف بالداخلية في أجل أقصاه شهرين متى تعلق الأمر بما يلي:

- الميزانيات والحسابات، وقد وردت في قانون 1990.
- التنازل على العقار واقتناءه أو تبادله، وهذه حالة جديدة، فبغرض المحافظة على المعاملات العقارية استوجب المشرع المصادقة الصريحة.
- اتفاقيات التوأمة.

[1]- المادة 44 من قانون الولاية، المرجع سابق.

[2]- عمار بوضياف، المرجع السابق، 326.

[3]- محمد العجمي، موانع إصلاح الجماعات المحلية في المغرب العربي مستقبل الماضي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 06، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، ص 164.

- الهبات والوصايا الأجنبية[1].

وبالرجوع لموضوع المادة 56 تصبح مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد 21 يوم التي تلي اتخاذ المداولة[2]، وذلك خارج دائرة المصادقة الصريحة موضوع المادة 55 والبطلان النسبي، كما يمكن أن تنقلب المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية إذا لم تفصح السلطة الوصية عن قرارها خلال فترة حددها المشرع بثلاثين (30) يوما في المادة 58 من قانون البلدية، وشهرين في المادة 55 من قانون الولاية[3].

وإذا تبيّن للوالي خلال المدة المذكورة أن مداولة ما في مخالفة للقوانين فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا[4].

2- رقابة البطلان (الإلغاء):

تأخذ رقابة البطلان صورتان: بطلان مطلق، بطلان نسبي.

أ- البطلان المطلق:

يتعلق بمداولة من مداولات المجالس المحلية والتي تتمثل في الأسباب التالية:

أ1- المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين:

لأن المداولة التي تصطدم مع القانون تفقد مشروعيتها ولا يمكن أن يكتب لها المصادقة أو التنفيذ، إذ أنه من الطبيعي أن تستند مداولات الجماعات المحلية للتنظيمات، وأن يتم احترام مضمونها مع مضمون المداولة، وكل خروج عن القاعدة يعرض هذه الأخيرة للبطلان[5].

أ2- المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها:

حيث تعتبر إضافة جديدة تمّ تناولها لأول مرة، ولا شك أن غرض المشرع هو المحافظة على رموز الدولة، فلا ينبغي أن تتخذّ التعددية الحزبية وحرية الرأي مساسا بشعارات الدولة[6].

---

[1]- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 334.

[2]- المادة 56، القانون 12-07، مرجع سابق.

[3]- المادة 58 من القانون 11-10 والمادة 55 من القانون 12-07.

[4]- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 333.

[5]-المرجع نفسه، ص 325.

[6]- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 329.

أ3- المداولات غيرالمحررة باللغة العربية:

حيث ألزم المجالس المحلية بتحرير المداولات التي تدخل ضمن اختصاصها باللغة العربية لاعتبارها لغة رسمية[1].

أ4- المداولات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاص المجلس:

حيث لا يتصور أن تُنفّذ مداولة تتناول موضوعا خارجا عن نطاق اختصاص المجلس كأن يتناول موضوعا يتعلق بقطاع الدفاع، وهي مجالات تحكمها نصوص خاصة[2].

أ5- المداولات المتخذة خارج مقر المجلس:

لقد ورد النص عليها بموجب المادة 22 من قانون الولاية: "تجري مداولات المجلس الشعبي الولائي بما فيها مداولات اللجان في المقرات المخصصة للمجلس الشعبي الولائي".

أ6- المداولات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية للمجلس:

حيث تتم المداولة بجملة من الترتيبات، حيث تكون على فترات الدورات ومدتها، والنصاب المطلوب لانعقاد الجلسة وغيرها، وفي حالة مخالفة هذه الإجراءات ينجم عنها البطلان"[3].

ب- البطلان النسبي:

نصت المادة 56 من قانون الولاية على أنه لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس، يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة، أو كوكلاء حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع[4].

وبالرجوع لنص المادة 60 من قانون البلدية تكون مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال، إذا كانت في موضوعها تمس مصلحة شخصية تتعلق بأعضاء المجلس بما

---

[1]- المادة 25 من قانون الولاية: "تجرى مداولات وأشغال المجلس الولائي بلغة وطنية، وتحرر تحت طائلة البطلان باللغة العربية".

[2]-- عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 03.

[3]- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 330.

[4]- المادة 56 من قانون الولاية 12-07،مرجع سابق.

فيهم الرئيس وهذا للحرص على شفافية العمل الإداري، وتحقيقا للصالح العام وهي نفس ما تطرقت له المادة 56 من قانون الولاية[1].

نستنتج من هذين المادتين أن المشرّع أبطل مداولات الجماعات المحلية إذا كان هناك وجود لمصلحة متعارضة مع مصالح الولاية أو البلدية، وكذلك حدد درجات القرابة واشترط أن لا تتعلق بمصلحة من مصالحهم الشخصية، وذلك بهدف الحفاظ على حياد المجلس ومصداقيته والحفاظ على مشروعية أعماله ومداولاته.

ثانيا: الرقابة على الأعمال السلبية: تتخذ عدة مظاهر نحددها في مايلي :

1- سلطة الحلول:

هو سلطة استثنائية مخولة للجهات الوصية لقيام وتنفيذببعض الالتزامات بدلا من الهيئات اللامركزية، نتيجة عدم قيام هذه الأخيرة بأعمالها بسبب امتناع أو إهمال أو عجز. ويعتبر أخطر أنواع الرقابة الممارسة عن الهيئات اللامركزية[2]، لذلك قيّد المشرع إعمالها في مجالات كبرى، وتتخذ حالات هي: الحلول الإداري والحلول المالي.

أ- الحلول الإداري:

يتمثل في ممارسة سلطات الضبط الإداري،فيستطيعالوالي التدخل محل رئيس البلدية المعني، باتخاذ كل ما يراه مناسبا حماية النظام العام متى رأى تخاذلا من رئيس البلدية[3]، وقد أقرت ذلك المادة 100 من قانون البلدية 10-11، حيث يحل الوالي محل رئيس البلدية باتخاذ جميع التدابير والإجراءات المتعلقة بالأمن والصحة والسكينة، وديمومة المرفق العام كصورة جديدة من صور الحلول هدفها تقديم الخدمات لمواطنين لاسيما العمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية، كما ان نص المادة 101 من قانون البلدية جاء عاما عندما نص على امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي على اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القانون، يمكن للوالي بعد إعذاره أن يقوم باتخاذ ما يراه مناسبا بعد انقضاء الأجل المحدد في الإعذار[4].

---

[1]- المادة 60 من قانون البلدية 11-10، مرجع سابق.

[2]- محمد الصالح كشحة، سلطة الحلول وتطبيقاتها على هيئات البلدية ، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 8 ، العدد2، جامعة الوادي ، الجزائر ، 2017، التأكد من رقم الصفحة ضمن هذه الصفحات ص 400-410.

[3]- شهرة عبد اللطيف، الرقابة على الإدارة المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص ادارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبدالحميد ابن باديس، مستغانم، الجزائر، 2016-2017، ص59.

[4]- المادتين 100، 101 من القانون 11-10، مرجع سابق.

يمكن القول أن الوالي يحل محل رئيس البلدية إذا لم يستطع أن يؤدي مهامه، ولكن يجب أن يسبق هذا الحلول إعذار يحدد فيه المدة الممنوحة لرئيس البلدية للقيام بمهامه.

نصت كذلك المادة 142 على سلطة الوالي في إصدار أمر بالإيداع التلقائي للوثائق في أرشيف الولاية، خاصة الوثائق التي تكتسي أهمية خاصة في حال تقصير رئيس البلدية من ناحية القيام بالإجراءات[1].

ب- الحلول المالي:

أشارت المواد 102، 183، 184، 186 من قانون البلدية، والمواد 168، 169 من قانون الولاية إلى تدخل كل من الوالي ووزير الداخلية في ضمان الميزانية والتصويت عليها.

ولكن المشرع قيّد سلطة الوالي في المصادقة، وذلك في نص المادة 186 تتمثل في ضرورة استدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة على الميزانية، غير أنه لا تعقد هذه الدورةإلاّ إذا انقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية بتطبيق أحكام المادة 185، وفي حالة عدم التمكن من ضبطها وعدم المصادقة عليها فإن الوالي يضبطها نهائيا[2].

أما قانون الولاية فلا تختلف إجراءات الحلول فيه عن قانون البلدية، وذلك بنص المادة 168 إلا في الفقرة الأخيرة للمادة، حيث أنه إذا لم تتوصل الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية لاتخاذ التدابير المناسبة لضبطها[3].

كما أنه لا يمكن المصادقة على ميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإجبارية، وإذا صوّت المجلس الشعبي البلدي فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظات خلال 15 يوم التي تلي استلامها إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية لمدة 10 أيام، وتضبط من طرف الوالي وذلك إذا لم يتم التصويت على الميزانية خلال 8 أيام التي تلي الإعذار[4].

---

[1]- المادة 142 من القانون 11-10، مرجع سابق.

[2]- المادة 186 ، مرجع نفسه.

[3]- المادة 168 من القانون 12-07، مرجع سابق.

[4]- المادة 183 من القانون 11-10، مرجع سابق.

وتجدر الإشارة أيضا إلى أنه تكون هناك رقابة على الهيئة تتمثل في إمكانية حل المجلس البلدي والولائي وذلك وفقا لإجراءات قانونية، وله حالات مذكورة على سبيل الحصر تطرقت لها المواد 47، 48، 49 من قانون الولاية والمواد 35، 46 من قانون البلدية[1].

خلاصة الفصل:

تطرقنا في هذا الفصل إلى دراسة الإطار المنظم لرقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية، إذ تعتبر رقابة مهمة وحاسمة نص عليها المشرّع بغرض الحفاظ على المشروعية، وتعتبر وسيلة لاستدراك الأخطاء التي قد تقع فيها هذه الجماعات المحلية أثناء قيامها بعملها.

كما بيّنا أنّ المشرع قد أعطى هذه الأخيرة الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، لكن في المقابل قيّدها بضوابط وذلك بغرض عدم تعسف هذه الجماعات الإقليمية في إصدارها لقراراتها، كما أنه هناك مظاهر رقابة لمشروعية أعمالها من حيث ملاءمة قراراتها، ورقابة وصاية على أشخاصها وأعمالها وهيئاتها، ولكن يبقى هدف هذه الرقابة هو الحفاظ على المصلحة العامة ومنع الاستغلال وسوء التسيير، ولذلك فإن المشرّع سخّر كل الإمكانيات لتحقيق رقابة فعّالة ومضمونة وذلك لتقويم عمل الجماعات المحلية ومعالجتها في حالة الانحراف.

[1]– عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 340– 404.

الفصل الثاني

الرقابة القضائية على مشروعية عمل الجماعات المحلية

الفصل الثاني: الرقابة القضائية على مشروعية عمل الجماعات المحلية

تتقيد الدولة القانونية في كافة مظاهر نشاطها وأعمالها وتصرفاتها وقراراتها أيا كانت طبيعة سلطاتها بقواعد قانونية لا تعلو عليها، فممارسة السلطة ليست ميزة شخصية وإنما يتم مباشرتها نيابة عن الجماعة ولصالحها ، كما أنّ المفهوم الديمقراطي لمبدأ خضوع الدولة للقانون مؤداه أن لا تخل التشريعات الصادرة عنها بحقوق الإنسان وكرامته، ويتم ذلك من خلال الرقابة القضائية على نشاطات الإدارة والسلطات المركزية والجماعات المحلية خاصة، لأن موضوع الرقابة القضائية على مشروعية أعمال هذه الجماعات حضي بأهمية بالغة في القانون ، لذلك سنّ المشرع الجزائري قواعد قانونية مختلفة لتمكين المواطن عامة والموظف خاصة من اللجوء القضاء الإداري، والذي يُعدُّ من أولويات الحريات العامة، حيث تعتبر الرقابة القضائية ضمانة قانونية تجعل الفرد والإدارة على قدم المساواة لتحصيل حقوقهم، ولكي تستطيع الإدارة أن تصدر قراراتها بوجه من المشروعية، ولتحليل ذلك نقسم هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: وسائل تدخل القاضي الإداري لممارسة رقابة المشروعية.

المبحث الثاني: سلطات القاضي الإداري في الرقابة على عمل الجماعات المحلية.

المبحث الأول: وسائل تدخل القاضي الإداري لممارسة رقابة المشروعية:

يعتبر القاضي الإداري قاضي مشروعية، لأنه يسعى دائما للحفاظ على حقوق الأفراد المصانة دستوريا، ومن أجل ذلك يجب أن تكون رقابته القضائية حاسمة بالقدر الذي لا يهدد النظام العام، ويسمح بخلق التوازن بين ما تتمتع به السلطة من إمتياز، وما يصبو له المواطن من حقوق وحريات، ولذلك فإن المشرع الجزائري كرس حق التقاضي عن طريق اللجوء لدعاوى المشروعية في حالة تعسف الإدارة عند إصدارها لقراراتها،لذلك فإننا سنتناول في هذا المبحث مطلبين:

المطلب الأول: دعاوى المشروعية:

تحتل دعاوى المشروعية مكانة هامة بين الدعاوى الإدارية، لاضطلاعها بدور هام في حل المنازعات الإدارية في حالة ما إذا حصل تعسف من طرف الإدارة، كما تعتبر من أهم الوسائل التي يستطيع بها المتقاضي أن يكفل حقوقه، نتطرق لها تفصيلا في هذا المطلب في فرعين:

الفرع الأول: مفهوم دعاوى المشروعية:

تعد هذه الدعاوى كفالة للمتضرر بغية الحصول على الحماية القضائية، فقد خاض العديد من رجال القانون والفقه لوضع مفاهيم حول هذه الدعاوى باعتبارها من أهم المواضيع ، لذلك سنتطرق لمختلف تعاريف دعاوى المشروعية، وصولا للمعنى المراد منها.

أولا: تعريف دعاوى المشروعية:

سنتناول التعريف التشريعي، التعريف القضائي، والفقهي.

أ-التعريف التشريعي:

لا يوجد نص صريح يُعرّف دعاوى المشروعية ، حيث أحجم المشرع الجزائري عن إعطاء تعريف لمثل هذا النوع من الدعاوى سواءا في التشريع الأساسي أو العادي أو الفرعي.

ب-التعريف القضائي:

لم يتطرق القضاء الإداري لتعريف هذا النوع من الدعاوى بصورة مجملة، كذلك من خلال الإطلاع على الأحكام والقرارات الإدارية، لم نجد أي قرار يعرف هذا النوع من الدعاوى.

ج-التعريف الفقهي:

عرفت على أنها: " العملية العقلية المنظمة بواسطة مناهج وأساليب وتقنيات علمية محددة بهدف استخراج وبيان معنى صحيح لتصرف قانوني، أو لقاعدة قانونية بصورة واضحة وسليمة".[1]

وعرفت كذلك: " هي مجموع الدعاوى القضائية الإدارية الموضوعية، التي يحركها ويرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة، والي تؤسس وتقام هذه الدعاوى على أساس مراكز وأسس قانونية، وتستهدف بالإضافة إلى حماية المصلحة الخاصة لرافعيها تحقيق أهداف المصلحة العامة بواسطة حماية مشروعية الأعمال الإدارية، والنظام القانوني، والنظام الإنتخابي والنظام الضريبي..."، وأهم دعاوى قضاء المشروعية هي : دعوى الإلغاء، دعوى التفسير، دعوى فحص المشروعية، الدعوى الضريبية، والدعوى الإنتخابية[2].

كما عُرّفت أيضا على أنها: " تلك الدعاوى التي يطلب من القاضي فيها فحص العمل الإداري، ومدى اتساقه مع القانون، فإذا كان من سلطة القاضي إلغاء العمل الإداري لكونه غير مشروع نكون بصدد قضاء الإلغاء، وإذا كانت سلطته إحلال قرار محل القرار الغير مشروع نكون بصدد القضاء الكامل[3].

باستقراء مختلف التعريفات الفقهية نتوصل لجملة من الخصائص التي تتمتع بها دعاوى المشروعية والتي تجعلها متميزة عن باقي الدعاوى موضوعيا وإجرائيا وهي كما يلي:

ج1- خصائص دعاوى المشروعية: تمتاز دعاوى المشروعية بجملة من الخصائص يمكن حصرها في مايلي:

***دعاوى المشروعية هي دعاوى قضائية:**

تعتبر دعاوى المشروعية هي دعاوى قضائية بالمعنى القانوني والفني، ومن ثم فهي ليست بتنظيم إداري، فهي ترفع أمام جهة قضائية مختصة طبقا لإجراءات منصوص عليها في القوانين الخاصة بها، لأنها تخضع لجملة من الإجراءات التي تحكمها بدءا من رفع الدعوى إلى غاية صدور الحكم القضائي[4].

---

[1]-عمار عوابدي، القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار هومة للنشر،الجزائر،2009،ص32.

[2]-عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، دار هومة للنشر،الجزائر،2002،ص103.

[3]-طارق فتح الله خضر، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية ،القاهرة،2008،ص19.

[4]-حسين فريحة: شرح المنازعات الإدارية، دار الخلدونية للنشر،الجزائر،2011،ص47.

***دعاوى المشروعية هي دعاوى وقائية:**

تستهدف هذه الدعاوى الرقابة وتقدير مشروعية الأعمال الإدارية، والأحكام القضائية لترتيب الآثار والنتائج اللازمة لضمان حماية الأعمال، وفي كثير من الأحيان تؤدي هذه الدعاوى إلى تنبيه وإعلان السلطات المختصة إلى مسألة مشروعية أو عدم مشروعية الأعمال الإدارية، وكذا الأطراف المعنية لهذه الأعمال لإتخاذ الإجراءات لضمان مشروعية الأعمال والقرارات الإدارية[1].

***دعاوى المشروعية هي دعاوى موضوعية عينية:**

تعتبر كذلك لأنها تنصب على العمل والتصرف القانوني الإداري الغامض والمبهم، ولا تنصب على السلطات التي أصدرته، ولأنها أيضا تحقق أهداف عامة بصورة غالبة وهي الكشف عن المعنى الصحيح للعمل القانوني الاداري بصورة توضح المراكز القانونية والحقوق والإلتزامات بما يحقق العدالة، وتطبيق القانون تطبيقا صحيحا.[2]

حتى يتمكن القاضي الإداري من الفصل في الدعوى والتأكد من مشروعية العمل الإداري، يجب أن تتوفر شروط لقبول الدعاوى الإدارية بصفة عامة ودعاوى المشروعية بصفة خاصة، سنقوم بذكر هذه الشروط بإيجاز كما يلي:

ج2-الشروط العامة لقبول دعاوى المشروعية:

تتمثل هذه الشروط في: شروط متعلقة بأطراف الدعوى، شروط متعلقة بالعريضة.

ج2-1-شروط متعلقة بأطراف الدعوى:

نص عليها قانون الإجراءات المدنية والإدارية في نص المادة 13: " لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون.

يثير القاضي انعدام الصفة في المدعي أو في المدعى عليه، كما يثير تلقائيا انعدام الإذن إذا ما اشترطه القانون ".

---

[1]-فواز لجلط، دور الدعوى الإدارية في حماية مبدأ المشروعية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، قسم الحقوق، جامعة الجزائر،الجزائر ، 2007-2008،ص148.

[2]-عمار عوابدي، قضاء التفسير، مرجع سابق، ص112-113.

واشترط الأهلية في نص المادة 65 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.[1]

***الصفة:**حتى تكون الدعوى صحيحة يجب أن ترفع من ذي صفة على ذي صفة، فالقانون يشترط توافر الصفة لدى المدعي وإلا رفضت دعواه، وكذلك يشترط قيامها في المدعى عليه حتى وإن تعددوا.[2]

***المصلحة:**هي الفائدة العملية التي تعود على رافع الدعوى من الحكم له بطلباته[3]، فلقد اشترط المشرع في المصلحة التي تبرر رفع الدعوى أن تكون قانونية، ولم يقتصر على المصلحة القائمة بل شملت حتى المصلحة المحتملة[4].

***الأهلية:**هي التمتع بالشخصية القانونية، أي التمتع بالحقوق وتحمل الالتزامات، وهي شرط لصحة المطالبة القضائية، أي رفع الدعوى وقبولها[5]، فإذا رفع شخص دعوى بدون أن يكون له أهلية التقاضي يترتب عنه بطلان العمل الإجرائي، لأن رفع الدعوى يعتبر عملا قانونيا، حيث أشار لها المشرع في نص المادتين 64-65 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية[6].

ج2-2-الشروط المتعلقة بعريضة الدعوى:

حتى تكون العريضة مقبولة يجب أن تتوفر على جملة من الشروط الشكلية وهي:

* -**توقيع العريضة من قبل محامي:** حيث نصت المادة 815 إجراءات إدارية ومدنية، إن كان لا فلابد من كتابة القانون كاملا أن ترفع الدعوى بعريضة مكتوبة وموقعة من قبل محامي، مع توفرها على جملة

[1]-القانون رقم 09/08 ، المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتعلق بقانون الاجراءات المدنية والادارية ج. ر عدد 21،الصادر في 23 أفريل 2008.

[2]-مراد ميهوبي، القضاء الإستعجالي، محاضرات ألقيت على طلبة السنة الثانية ماستر، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945،قالمة،الجزائر،2019-2020، (محاضرات غير منشورة)

[3]-محمود حلمي، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر، القاهرة،1984، ص320.

[4]-المادة 13 من قانون اجراءات إدارية ومدنية، مرجع سابق.

[5]-مراد ميهوبي، المرجع السابق.

[6]-محمد أمين حميدي، شروط رفع الدعوى وآجالها، دون تاريخ نشر تم الإطلاع بتاريخ: 2020/09/03 على الساعة: 16:03 نقلا عن الرابط: www.staralgeria.net.

من البيانات إلى تحديد هوية أطراف الخصومة وعناوينهم والجهة القضائية التي تنظرها، وهو الأمرالذي له تأثير على إجراءات سير الدعوى[1].

ج3-الشروط الخاصة بدعاوي المشروعية: تتمثل هذه الشروط في شرطين: شرط القرار الإداري المسبق وشرط الميعاد.

ج3-1-شرط القرار الإداري المسبق:

خصّ المشرع الجزائري دعاوى المشروعية بإلزامية إرفاق العريضة الافتتاحية بالقرار محل الدعوى تحت طائلة عدم القبول[2]، وبما أن القرار الإداري يعتبر عملا قانونيا، إنفراديا يصدر من جهة إدارية فإن ذلك حتما يجعل القاضي الإداري يصب رقابته عليه في دعاوي المشروعية، مع استبعاد بعض الأعمال التي لا تكون محلا للرقابة[3].

ويعود القرار الإداري في تاريخ المنازعات الإدارية إلى اختصاص مجلس الدولة الفرنسي في مجال الرقابة على أعمال الإدارة في قضية "CADOT"، كما يجب أن يكون القرار الإداري قد أثّر في المراكز القانونية للطاعن بأن ألحق به ضررا ،فإن كان عمل الإدارة ليس من شأنه أن يحدث أثر قانوني فلا يمكن الطعن فيه[4].

ج 3-2 -شرط الميعاد:

نظم المشرع الجزائري ميعاد رفع دعاوى المشروعية بصفة عامة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فقد حدد ميعاد رفع دعوى الإلغاء سواءا أمام المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة بـ4 أشهر من تاريخ التبليغ طبقا للمواد 829 و 907 ، حيث تنص المادة 829 على أنه:

---

[1]-محمد بشير، إجراءات الخصومة أمام مجلس الدولة، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر،2011،ص225-226.

[2]-مراد ميهوبي، المرجع السابق.

[3]-عطا لله بوحميدة، القضاء الإداري، دار هومة للنشر،الجزائر،2011، ص184.

[4]-سالم نعمة رشيد الطائي، شروط قبول دعوى الإلغاء، 2015، تم الإطلاع بتاريخ 2020/09/04 ، على الساعة 15:11 نقلا عن الرابط: dbu-edu-iq

" يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بـ4 أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي، بنسخة من القرار الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الجماعي أو التنظيمي "، ونص المادة 907 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية : "عندما يفصل مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة تطبق الأحكام المتعلقة بالآجال المنصوص عليها في المواد 829، 832 أعلاه ".[1]

وإستثنى دعوى التفسير وفحص المشروعية من شرط الميعاد، كما جعل الدعاوى الانتخابية والدعاوي الضريبية ميعادها منظم حسب القوانين الخاصة بكل دعوى، فميعاد الدعاوى الانتخابية منظمة في قانون الإنتخابات، والدعاوي الضريبية منظمة في قانون الضرائب.

ثانيا: صور دعاوى المشروعية:

قسمت دعاوي المشروعية حسب الفقهاء إلى ثلاث تقسيمات وهي كالآتي:

أ-التقسيم التقليدي:

قسّم الفقه الفرنسي التقليدي الطعون التي يختص بها القضاء الإداري إلى أربعة أنواع:

أ1-قضاء الإلغاء contentieux dannulation: يكون للقاضي فحص المشروعية طبقا لهذا النوع من القضاء[2]، فيحكم بإلغاءه إذا تبين عدم مشروعيته، ولا يمتد حكمه إلى أكثر من ذلك، ويطلق على الطعن بالإلغاء في فرنسا بدعوى تجاوز السلطة، تميزا لها عن الطعون بالإلغاء المنظمة بنصوص خاصة كدعوى إلغاء الإنتخاب.[3]

أ2-القضاء الكامل contentieux de pleine juridiction: تسمى أيضا بدعوى التنازع الكامل[4]، وطبقا لهذا النوع تكون للقاضي سلطة واسعة، فله أن يحكم بالإلغاء أو تعديل أو إستبدال عمل بآخر، أو الحكم بالتعويضات المختلفة.[5]

---

[1]-المادتين 829-907 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

[2]-marie christine ; droit administratif ;gualino.éditeure Paris ;2002 ;p18.

[3]-فتح الله طارق خضر،المرجع السابق، ص15.

[4]-marie christine.op cit ;p18.

[5]-سليمان الطماوي،المرجع السابق، ص306.

أ3-قضاء التفسير وفحص المشروعيةde linterprétation et appréciationcontentieux:

يفترض هذا النوع أن تثور مسألة اختصاص القضاء الإداري أمام القضاء العادي، ويتوقف عليها الحكم النهائي في الدعوى[1]، فيعرض طلب التفسير أمام القضاء الإداري لإزالة غموض معين أو لفحص مشروعية إذا كان العمل الإداري ينعته أحد الأطراف باللامشروعية، ويقتصر عمل القاضي على بيان المدلول الصحيح للعمل الإداري[2].

أ4-قضاء الجزر والعقابle contentieux de le répression:بمقتضاه يكون للقضاء الإداري ولاية توقيع العقوبات التأديبية [3]المقررة لبعض المخالفات التي يرتكبها الأفراد ضد اللوائح والقوانين التي تحمي المال العام[4].

ب-التقسيم الحديث:

تصنف الدعاوي حسب هذا التقسيم إلى قسمين: دعاوي موضوعية دعاوي شخصية.

ب1-الدعاوي الموضوعيةle contentieux objectif: نجد فيها: دعاوي إلغاء القرارات الإدارية، دعاوي تقدير المشروعية[5]، دعاوى التفسير،الدعاوى الإنتخابية، الدعاوى الضريبية،دعاوى الجزر والعقاب[6].

ب2-الدعاوى الشخصية contentieux subjectif: يطلق عليها منازعات الإستحقاق[7]، هي تلك الطائفة من الدعاوى التي يثير فيها الطاعن مركز قانوني شخصي، وأهم الدعاوى فيها دعاوى العقود، دعاوى التعويض[8].

---

[1]-marie christine ;op cit ;p19.

[2]-فتح الله طارق خضر، المرجع السابق، ص16.

[3]-marie christine ;op cit ;p19.

[4]-سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص307-308.

[5]-David Bailleul ;l' efficacité comparées des recours pour excès de pouvoir et de plein contentieux ;objectif ; Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence ;2002 ;p15.

[6]-سليمان الطماوي،المرجع السابق، ص310.

[7]- David Bailleul ;op cit.p15.

[8]-حسن السيد بسيوني ، دور القضاء في المنازعة الإدارية، دار عالم الكتب، القاهرة ، مصر،1981، ص123.

ج-التقسيم المختلط:

نادى بهذا التقسيم كل من: " أوبي" و"دراجو" (drago)،(Auby) على أساس توفيقي أي يجمع بين حجم سلطات القاضي وبين طبيعة المراكز والأسس القانونية ، حيث قسم إلى قسمين[1]:

ج1-قضاء المشروعية: يبحث فيه القاضي عن إتفاق عمل إداري مع القانون وعليه يعتبر أهم دعاوى المشروعية: دعوى التفسير، دعوى الإلغاء، الدعوى الإنتخابية،الدعوى الضريبية،الدعوى الزجرية أو العقابية.[2]

ج2-قضاء الحقوق:هي مجموع دعاوى القضاء الكامل الشخصية التي تستهدف حماية الحقوق الشخصية، وأهم هذه الدعاوى هي: دعوى التعويض الإدارية، ودعاوى العقود الإدارية[3].

من خلال هذه التقسيمات يمكن القول أن المشرع الجزائري أخذ نوعا ما بالتقسيم المختلط ، حيث جعل دعوى الإلغاء والتفسير وفحص المشروعية ضمن دعاوى المشروعية إضافة لدعاوى القضاء الكامل، والقضايا المخول لها بموجب نصوص خاصة منها الدعاوى الضريبية والدعاوى الإنتخابية التي يمكن ضمها لدعاوى المشروعية، وذلك بحسب نص المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

الفرع الثاني: أثر دعاوى المشروعية:

تعتبر هذه الدعاوى ضرورة من ضرورات المحافظة على حقوق الأفراد وحرياتهم في مواجهة ما تتمتع به السلطة العامة في الدولة من قوة جبرية، ولها أثر هام على هذه الحقوق، يتمثل هذا الأثر في:

*تمثل هذه الدعاوى الضابط العام لأعمال الإدارة بصفة عامة والجماعات المحلية بصفة خاصة، فلا يجوز لهذه الأخيرة أن تأتي سلوكا مخالفا للقانون[4].

---

[1]-فتح الله طارق خضر، المرجع السابق،ص18.

[2]-فتحي فكري، دعوى الإلغاء طبقا لأحكام القضاء، دار النهضة العربية للنشر، مصر،2004،ص06.

[3]-عمار عوابدي، دعوى تقدير الشرعية في القضاء الإداري، دار هومة للنشر،الجزائر،2009،ص08.

[4]-عزت السعدي، مبدأ المشروعية،2017/3/14، تم الإطلاع بتاريخ: 2020/09/06، على الساعة 15:03، نقلا عن الرابط:m-ahewar-org

*تجسد هذه الدعاوى صورة لمبدأ المشروعية الذي يعبر عن سيادة القانون، التي تفرض على السلطات والأفراد الإلتزام والإمتثال للقواعد القانونية.[1]

*بطلان التصرف الذي خالفت فيه الإدارة القانون، وإلتزام الإدارة بالتعويض عن الأضرار جراء التصرف المخالف[2].

*تعتبر الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء متمتعة بحجية الشيء المقضي فيه سواءا في الجانب الإجرائي أو الموضوعي، ففيما يتعلق بالإجراءات يمتنع على المحكمة التي أصدرت الحكم في دعوى الإلغاء أن تنظر الدعوى مرة أخرى، إذا إستنفذت المحكمة ولايتها بمجرد إصدارها الحكم، ويصبح الحكم قطعيا، أما فيما يتعلق بالجانب الموضوعي، فإن الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء تعد قرينة غير قابلة لإثبات العكس، فلا يجوز عرض النزاع مرة أخرى على أي محكمة، كما تتسم دعوى الإلغاء بالحجية المطلقة، ففي حالة رفض دعوى الإلغاء يمكن للطاعن أن يجدد دعواه ضد القرار[3].

*توضيح المراكز القانونية والأوضاع المنشأة والمنظمة بواسطة دعوى التفسير للتصرفات القانونية للإدارة،حيث تضمن التفسير السليم والمنهج المتبع من طرف القاضي المختص بالتفسير سواءا رفعت إليه مباشرة أو بواسطة الإحالة القانونية[4].

*بالنسبة لدعوى فحص المشروعية فهي تؤدي لضرورة تكييف وملائمة النظام القانوني لهذه الدعوى مع طبيعتها المادية وأيضا الموضوعية، ويتجلى ذلك في سهولة وبساطة وبسرعة إجراءاتها، بالإضافة إلى ليونة شرط المصلحة فيها، وتكشف التجاوزات التي قد تتعرض لها الإدارة[5].

---

[1]–عزت السعدي، مبدأ المشروعية ،2017/3/14،تم الاطلاع بتاريخ :2020/09/06،على الساعة :15.20،نقلا عن الرابط : m–ahewar–org

[2]–عمار التركاوي، مبدأ المشروعية،دون تاريخ نشر،تم الإطلاع بتاريخ: 2020/09/06 على الساعة 15:30 نقلا عن الرابط arab–encry–com

[3]– دون إسم كاتب، آثار الحكم بالإلغاء،2011/01/06، تم الإطلاع بتاريخ: 2020/09/06،على الساعة 15:38، نقلا عن الرابط:https://startines.com

[4]–فواز لجلط، المرجع السابق، ص136.

[5]– المرجع نفسه، ص152.

*تعد دعاوى المشروعية دعاوى مؤهلة لحماية حقوق الأفراد، نظرا لما يتمتع به القاضي الإداري من ضمانات تخول له تحقيق العدالة وتطبيق القانون.[1]

المطلب الثاني: موضوع دعاوى المشروعية:

إن الإدارة العامة تمارس نشاطها الواسع، فتجري أعمالا متنوعة.

إلا أن أعمال الإدارة عبارة واسعة تشتمل على مفردات كثيرة ومتمايزة فيما بينها من الناحية الشكلية والمادية[2]، فالهيئات الإدارية المحلية حين تؤدي وظيفتها تقوم بعدة أعمال، ليأتي دور السلطة القضائية لتباشر مهامها الرقابية على الهيئات المحلية.[3]

الفرع الأول: الأعمال المادية:

تلجأ الدولة عند ممارسة أنشطتها إلى استخدام أساليب ووسائل مختلفة للقيام بأعمالها[4].

فالإدارة لدى قيامها بنشاطاتها الإدارية ومهامها تلجأ إلى القيام بالعديد من التصرفات والأعمال الإدارية التي ترد أساسا إلى[5]:

تُعرّف الأعمال المادية على أنها التصرفات والنشاطات التي تقوم بها الإدارة، إما بصفة إرادية تنفيذا لعمل تشريعي أو عمل إداري كأن يكون قرار أو عقد إداري، أو تلك الأعمال التي تصدر عنها بصفة غير إرادية، وعليه تقسم الأعمال المادية للإدارة إلى صنفين هما:[6]

---

[1]– مومني أحمد، دور القاضي الإداري في تكريس مبدأ المشروعية،2019/07/07، تم الإطلاع بتاريخ: 2020/07/06، على الساعة:16:19، نقلا عن الرابط: .despace-uniro-adrar-edu

[2]– دون إسم الكاتب، أعمال الادارة العامة القانونية، في الموقع law-wolabiyon.edu.iq/lecture، تاريخ النشر 18 ماي 2011، تم الإطلاع عليه بتاريخ 5 سبتمبر، على الساعة 13:15.

[3]–صليحة ملباني، المرجع السابق،ص375.

[4]–دون إسم الكاتب، المسؤولية الإدارية عن الأعمال المادية المشروعة للإدارة، في الموقع https//www.elkanomia.com/articl ، تاريخ النشر فيفري 2020، تم الإطلاع عليه بتاريخ 7 سبتمبر 2020 على الساعة 14:20.

[5]– بوعلام سنوسي،الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة جامعة عبد الحميد بن باديس،مستغانم، الجزائر، 2015-2016، ص10.

[6]–مريم كرمة، سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء ودعاوى القضاء الكامل، مذكرة نهاية الدراسة لاستكمال متطلبات متطلبات شهادة الماستر، جامعة زيان عاشور،الجلفة، الجزائر، 2013-2014، ص5.

أ-الأعمال الإدارية المادية الإرادية:

هي الأعمال والتصرفات الصادرة عمدا عن الإدارة دون أن يكون قصدها إحداث مركز قانوني جديد[1].

ب-الأعمال الإدارية المادية غير الإرادية:

وهي تلك التصرفات والنشاطات التي تحدثها الا[2]دارة في مكان معين عن طريق التغيير والتبديل لأصل الشئ مما يؤثر سلبا على صاحبه.

ويقصد بها أيضا هي الأعمال التي تقع من الإدارة نتيجة خطأ أو إهمال، مثل: حوادث سيارات الإدارة أو آلاتها[3].

الفرع الثاني: الأعمال القانونية:

تقوم الإدارة أيضا بأعمال أخرى ذات أثر قانوني هي الأعمال القانونية التي تتجه فيها الإدارة عن إرادتها ونيتها في ترتيب أثر قانوني، سواء بإنشاء مركز قانوني جديد تماما، أو تعديل مركز قانوني قائم أو إلغاء مركز قانوني قائم[4].

وتقوم الإدارة العامة بأعمالها الإدارية القانونية تارة استنادا إلى توافق إرادتين (العقود الإدارية)، كما هو الحال في العلاقات الخاصة بين الأفراد بالنسبة إلى العقود التي يبرمونها في إطار القانون المدني أو التجاري، رغم اختلاف أسس وقواعد النظام القانوني للعقود الإدارية عن نظام العقود الخاصة[5]، وتارة أخرى في صورة الأعمال القانونية الصادرة من جانب واحد أي بالإرادة المنفردة للإدارة ، ومثلها القرارات أو الأوامر الإدارية.

---

[1]- بوعلام سنوسي، المرجع السابق،ص11.

[2]-مريم كرمة، المرجع السابق، ص5.

[3]- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص221.

[4]- المرجع نفسه ، ص221.

[5]-المرجع نفسه،221-222.

وهذه الأخيرة تكون على نوعين الأوامر الإدارية الفردية والقرارات او الأوامر الإدارية التنظيمية أي الأنظمة والتعليمات[1].

تعدُّ هنا الرقابة القضائية على أعمال الجامعات المحلية رقابة منظمة ومقننة بنصوص قانونية، سواء من حيث ماهيتها أو الإجراءات المتبعة في تحريكها و وسائلها[2].

وبالتالي الرقابة القضائية تكون موضوع دعاوى المشروعية.

أ-دعوى الإلغاء أو تجاوز السلطة: ترفع هذه الدعوى من قبل الأفراد ذوي المصلحة من أجل إلغاء القرارات الصادرة عن الجماعات المحلية، في حالة كون القرار مشوبا بعيب من العيوب التي تصيب القرار الإداري أمام جهة القضاء الإداري، تكون سلطات القاضي المختص في رقابته هنا هي البحث عن مشروعية القرارات الإدارية المطعون فيه، والحكم بإلغائها حين التأكد من عدم شرعيتها[3].

ب-دعوى التعويض: تعدّ سلطات القاضي واسعة أو كاملة بغرض إعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل نشوء النزاع وتحريك الدعوى، ومن ثم فهو يسهر على إعادة الحق لصاحبه كسلطته في تنفيذ العقد.

دور القاضي في كل هذا هو إثبات العلاقة السببية بين عمل الإدارة والضرر اللاحق بهذا الحق، الذي ينتج عنه القضاء بالتعويض في حال إثبات هذه العلاقة[4].

ج-دعوى التفسير: تعرف بأنه طلب يقدمه صاحب الحق لتفسير قرار إداري مبهم وغامض إلى هيئات القضاء الإداري، للقيام بشرح وتفسير المعاني الخفية للقرار الإداري المطعون فيه بالغموض والإبهام[5].

د-دعاوى فحص المشروعية: هي تلك الدعاوى القضائية التي ترفع أمام المحكمة الإدارية المنصبة على القرارات التي تصلح لأن تكون محلا لدعاوى الإلغاء، حيث تختص المحكمة الإدارية بالنظر والفصل في دعوى فحص وتقدير مدى شرعية القرارات الإدارية الصادرة من السلطات المحلية الإدارية.

---

[1]- دون إسم الكاتب، أعمال الإدارة العامة القانونية، المرجع السابق في الموقع: lauv-uobabylon.eduiq/lecteur تاريخ النشر 18 ماي 2011، تم الإطلاع عليه بتاريخ 6 سبتمبر، على الساعة 16:20.

[2]- صليحة مليايني، المرجع السابق، ص375.

[3]- المرجع نفسه، ص375-376.

[4]- المرجع نفسه،ص376.

[5]-عامر بديرينة، بايزيد طويل، دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية أمام القضاء الإداري الجزائري، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر، حقوق، جامعة زيان عاشور،الجلفة، الجزائر،2015-2016، ص8.

وتتحدد سلطة القاضي في هذه الدعوى في الفصل في مدى مشروعية أو عدم مشروعية القرار المطعون فيه[1].

في قضية عرضت على مجلس الدولة الجزائري تتلخص وقائعها في قيام مدير القطاع الصحي بتقزيرت ولاية تيزي وزو بإستئناف قرار صادر عن مجلس قضاء تيزي وزو بتاريخ 29 جانفي 2001 ، والذي قضى بإلغاء المقرر الصادر عنه في 10 جويلية 1999، والمتضمن تسليط عقوبة التوبيخ على المستأنف عليها ع،م بسبب إرتكابها خطأ مهني يتمثل في عدم طاعة الرئيس، وذلك برفض تسليم المدعى عليها مفاتيح الشقة التابعة للخدمة.

إلا أن مجلس الدولة أقر بأن رفض تسليم مفاتيح الشقة لا يعد خطأ مهنيا يستوجب عقوبة التوبيخ، وأن هذه العقوبة تعسفية وغير مشروعة، وعليه يتم تأييد القرار المستأنف[2].

المبحث الثاني: سلطات القاضي الإداري في الرقابة على قرارات الجماعات المحلية

يقوم الجهاز الإداري للدولة بمباشرة عدة أعمال متعددة وذلك لإشباع حاجات الصالح العام عن طريق عدة أساليب وفق امتيازات أبرزها ما تصدره هذه الوحدات من قرارات إدارية، هذه القرارات تعتبر الوسيلة العملية لتسيير المرافق العامة، لذلك كانت دعاوى مراجعة القرارات الإدارية من أكثر الدعاوى عرضا على القضاء الإداري، وتنوعت إثر ذلك القواعد التي تحكم هذه الدعاوى، لعل أولها هو مبدأ مشروعية القرار، لأن القرارات لا تصدر هذه بشكل قانوني، حيث أنها تكون متعسفة أحيانا، لذلك نعرج لمعرفة سلطات القاضي الإداري في الرقابة على قرارات الجماعات المحلية من خلال هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: عيوب قرارات الجماعات المحلية

المطلب الثاني: حدود الرقابة القضائية على قرارات الجماعات المحلية

المطلب الأول: عيوب قرارات الجماعات المحلية

يصدر القرار الإداري صحيحا ومشروعا في الأصل ، ويقصد بذلك وجود قرينة قانونية تفرض مشروعية القرار، وذلك للحفاظ على سير المرفق العام بانتظام واضطراد ولكي تكفل صحته، ولكن قد

[1]– شريفة زيتوني، دور القاضي الإداري في دعوى الإلغاء، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر، جامعة عبد الحميد بن باديس،مستغانم، الجزائر، 2016–2017، ص42.

[2]–حسين كمون، المركز الممتاز للإدارة في المنازعة الإدارية، أطروحة لنسل شهادة دكتوراه في العلوم، جامعة مولود معمري،تيزي وزو، الجزائر، 2018، ص181.

تتعسف الوحدات الإدارية المحلية أحيانا في إصدارها لقرار ما ، مما يجعل القرار الخاطئ في حكم القرار الصحيح، وبذلك يصبح القرار الصادر عن الجماعات المحلية معيبا، وسنتطرق لهذه العيوب من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: العيوب الخارجية للقرار الإداري

يتصف القرار الإداري بعدم المشروعية إذا حدثت مخالفة في إصدار ذلك القرار، وبالتالي يصبح معيبا، إذ يتعلق الأمر إما بعيب عدم الاختصاص أو عيب في الشكل والإجراءات.

أولا: عيب عدم الاختصاص:

ينصرف لفظ الاختصاص إلى مجموعة الصلاحيات التي تسمح للموظف بالقيام ببعض الأعمال في إطار الوظيفة العامة، ومن ثم يجب أن يصدر القرار من الموظف الذي حدد المشرع اختصاصه، لأن الاختصاص في مجال القرارات الإدارية هي ولاية إصدارها، وتكون مشوبة بعدم الاختصاص إذا صدرت ممن لا ولاية له[1].

ويأخذ عيب عدم الاختصاص صورتان: عدم الاختصاص الجسيم وعدم الاختصاص البسيط.

1- عيب عدم الاختصاص الجسيم (اغتصاب السلطة):

حدده فقهاء القانون العام كما يلي:

***صدور القرار الإداري من فرد عادي:** ففي هذه الحالة يقضي القاضي ببطلان القرار وعدم ترتيبه لأي أثر قانوني، لأنه صدر من فرد عادي لا يحمل صفة الموظف (رجل من الشارع)، فقد اعتبر القضاء الإداري القرار الصادر منه منعدما باعتباره عيب جسيم[2].

***اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة التشريعية:** لا يجوز للسلطة الإدارية إصدار قرارات تختص بها السلطة التشريعية لكون القرار يمثل اغتصابا للسلطة، مثل: إحداث المحاكم، تحديد اختصاصاتها، إنشاء المؤسسات وما شابه ذلك، كلها تدخل في اختصاص التشريع[3].

***اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة القضائية:** قضى مجلس الدولة بإعدام الكثير من القرارات الإدارية، ومثال ذلك: القرار الصادر في قضية والي ولاية تيارت "ع.ب.أ" يمنع على الوالي

---

[1]- هنية أحميد، عيوب القرار الإداري –حالات تجاوز السلطة–، مجلة المنتدى القانوني، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر ، 2018 ، ص50.

[2]- عبد الله سلايم، محاضرات القضاء الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، مستغانم، الجزائر، 2014.

[3]- سردار زهدي، عنصر الاختصاص في القرار الإداري، منشورات الحلبي، بيروت، لبنان، 2017، ص 130.

اللجوء مباشرة إلى إسقاط حقوق المستثمرين، كما أن المواد: 4، 5، 7، 28 من المرسوم 51/90 الصادر في: 1990/02/09 "يجعل القضاء هو الجهة الوحيدة المؤهلة لإسقاط هذه الحقوق، مما يجعل قرار الوالي متجاوزا للسلطة يتعين إلغاءه..."[1].

2- عيب عدم الاختصاص البسيط:

ويشمل **عدم الاختصاص الشخصي:** كأن يتم اتخاذ القرار الإداري من جهة إدارية أو موظف غير مخول له بذلك، لذلك فإن قضاء مجلس الدولة يستلزم مراعاة عنصر الاختصاص الشخصي وإلا كان القرار باطلا، فالأصل في الاختصاص أنه شخصي ما يعني أن يلتزم صاحبه بالممارسة بنفسه وليس له الحق أن يعهد به إلى غيره، ومثال ذلك اعتداء المرؤوس على سلطات رئيسه[2].

***عدم الاختصاص الموضوعي:** وذلك عندما يحدد القانون اختصاص موظف أو هيئة بموضوعات معينة، فيصدر القرار من شخص غير مختص في هذه المواضيع، ومن صوره: اعتداء هيئة إدارية على اختصاصات هيئة موازية لها ، كأن يصدر وزير التربية قرارا يعود في الأصل لوزير التعليم العالي، واعتداء هيئة مركزية على اختصاص هيئة لامركزية، كأن تتدخل مثلا وزارة الداخلية في صلاحيات موكلة أساسا للبلدية[3].

***عيب عدم الاختصاص المكاني،** عندما يحدد نطاق جغرافي لموظف ما، ولكنه يمارس العمل خارج هذا النطاق.

***عيب عدم الاختصاص الزماني،** إذا باشر الموظف اختصاصه خارج الأجل المحدد لممارستها، أي في غير المدة التي يتولى فيها الوظيفة مثل: إصدار الموظف لقرار قبل توليه المنصب أو بعد خروجه منه فيؤدي ذلك إلى إلغاء القرار[4].

ثانيا: عيب الشكل والإجراءات:

عندما يحدد المشرع مجموعة من القواعد الشكلية والإجرائية فإن الموظف ملزم باحترامها، وإذا

---

[1]- قرار مجلس الدولة الجزائري، ملف رقم 2165، جلسة 2001/10/8.

[2]- علي شنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، 2004، ص 990- 991.

[3]- هنية أحميد، المرجع السابق، ص 50.

[4]- المرجع نفسه، ص 51.

خالفها عد مخطئا مما يصيب القرار بعدم مشروعية في الشكل والإجراءات وذلك ما يجعله معرضا للإلغاء[1].

والمقصود بالشكل هو المظهر الخارجي للقرار الإداري، أي القالب المادي الذي يفرغ فيه، وقد يتطلب المشرع ضرورة صدور القرار الإداري في شكل معين تلزم الجهة المصدرة باحترام هذه الشكليات، وهي في مجملها: مكان وتاريخ صدور القرار، ذكر الأسانيد التي يقوم عليها القرار، وتسبيبه والتوقيع عليه من قبل الجهة المختصة، هذا في حالة صدور القرار كتابيا، أما إذا اتخذ الشكل الشفوي من الشكل الضمني سواء بالقبول أو الرفض فإنه إذا لم تحترم هذه الشكليات فإن القرار يتعرض للإلغاء لأنه مشوب بعيب الشكل[2].

ويحيط المشرّع القرارات الإدارية بإجراءات هدفها حماية الصالح العام، ويقصد بالإجراءات تلك العمليات التي يمر بها القرار الإداري منذ التحضير له إلى ما قبل صياغته في شكله النهائي، ومن الحالات التي تدخل في تكوين ركن الإجراءات هي: الإجراء الاستشاري إجراء احترام المدة القانونية، القيام بالعمليات اللازمة للتحقيق قبل اتخاذ القرار الإداري وإجراءات نظام المداولات، وكذلك إجراء احترام حق الدفاع في القرارات التأديبية، يؤدي تخلفها إلى إلغاء القرار الإداري من قبل القاضي[3].

ومن أمثلة الدعاوى المرفوعة لإلغاء قرار مشوب بعيب مخالفة الشكل والإجراءات ما يلي:

محافظة الغابات بقالمة التي قامت بنقل الموظف ب.ر من مقر الغابات بقالمة إلى مقر النشماية دون أن تعرض الأمر على لجنة الموظفين، اعتبر ذلك خرق واضح حيث جاء في قرار مجلس الدولة الغرفة الثانية بتاريخ 22-7-2002، رقم الملف: 005485 محافظ الغابات بقالمة ضد ب.ر: "... أقر مجلس الدولة قاعدة عدم إمكانية نقل الموظف من مكان إلى آخر لفائدة المصلحة دون عرض الأمر على لجنة الموظفين لإبداء الرأي"[4].

---

[1]- المرجع نفسه، ص51.

[2]- نواف كنعان، المرجع السابق، ص 263.

[3]- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص 512.

[4]- المرجع نفسه، ص 143.

كذلك قرار مجلس الدولة –الغرفة الثانية– بتاريخ 2004/04/20 م.ع ضد والي ولاية سكيكدة، حيث أقرّ مجلس الدولة مبدأ وجوب إثبات الاستدعاء في المجال التأديبي بوصل استلام موقع من جانب الموظف، أو بمحضر رسمي يمضى من طرفه ويلزم الإدارة بتقديم نسخة من هذا الاستدعاء.

واعتبر مجلس الدولة توجيه الاستدعاء بمثابة إجراء جوهري يدخل ضمن حقوق الدفاع[1].

الفرع الثاني: العيوب الداخلية للقرار الإداري:

لا تقتصر دعاوى الإلغاء عن القرارات المشوبة بعدم المشروعية الخارجية فقط، بل تمتد إلى العيوب الداخلية أيضا لتشمل عيب مخالفة القانون، عيب الانحراف بالسلطة وعيب السبب مما يعرضها للإلغاء.

أولا: عيب مخالفة القانون:

هو العيب الذي يشوب قرار إداري عندما يصدر في محله، أي في أثره القانوني الحالة والمباشرة لقواعد المشروعية، والنظام القانوني السائد في الدولة، وبذلك يصبح القرار مشوبا معرضا للإلغاء ويتضمن صورا كما يلي[2]:

1-المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية:

تعتبر أبسط الحالات في العمل وما على طالب الإلغاء إلا أن يثبت قيام القاعدة القانونية، وأن الإدارة قد تجاهلت هذه القاعدة تجاهلا كليا أو جزئيا، ومثال ذلك: أن تفرض الإدارة تعيين الأول في المسابقة وتعيين غيره، مع أن قانون الوظيف العمومي يوجب عليها التعيين بالترتيب مثلا: رفضت منح ترخيص لأحد الأفراد مستوفي للشروط القانونية منحه، وبذلك القانون يحتم منحه في هذه الحالة[3].

2-الخطأ في تفسير القاعدة القانونية:

لا تقوم الإدارة هنا بتنكر القاعدة القانونية أو تجاهلها، وإنما تعطي القاعدة معنى غير المقصود قانونا، ويطلق عليها أيضا الخطأ القانوني، حيث يكون الخطأ مقصودا فتخرج الإدارة على أحكام القاعدة القانونية عن طريق التفسير المعتمد أو احترام حرفية القواعد مع مخالفة روحها، ومثال ذلك: إصدار

[1]– مجلة مجلس الدولة، رقم الملف: 009898، العدد 5، ص143.

[2]– عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 524.

[3]– سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 855.

الإدارة قرار بتاريخ سابقا على تاريخ صدوره الفعلي، بحجة أنه قرار تفسيري لقرار سبق صدوره في التاريخ الأول وحينئذ يكون القضاء بالمرصاد لمثل هذه المحاولات[1].

3-الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية على الوقائع:

إن القضاء الإداري له الحق في البحث عن الوقائع التي بني عليها القرار الإداري بقصد التحقيق من مشروعيته، وله الحق أيضا في تقدير الوقائع إذا ارتبطت بالقانون، وتتمثل رقابة القضاء الإداري في هذه الحالة فيما يلي:

- التحقق من حدوث الوقائع المادية التي استندت إليها الإدارة في إصدار القرار المطعون فيه.

- تقدير الوقائع الثابت حدوثها للتأكد مما إذا كانت تبرر إصدار القرار، حيث أنه يجب أن تكون مستوفية للشروط القانونية التي تجعلها مبررة للقرار.

- تراقب الإدارة ملائمة القرار من حيث مطابقته للوقائع، فإذا ما ثبت صحة الوقائع لإصدار القرار فإن الإدارة لها الحرية في اختيار الوسيلة المناسبة لمواجهة الحالة عند ممارستها لاختصاصاتها في ظل السلطة التقديرية، وعلى هذا الأساس لا يعقب القضاء على مدى ملائمة العقوبة للجريمة التأديبية[2].

وللقضاء الجزائري تطبيقات عديدة في هذا المجال منها:

قضت المحكمة العليا بإلغاء قرار والي ولاية البويرة المتضمن رفض منح رخصة بناء المدعي مع عدم مراعاة المهلة القانونية التي تحددها المادة 6 من الأمر 01/85، المؤرخ في 13 أوت 1985 المتعلق برخص البناء بأربعة أشهر، وهو الأجل المسموح به للإدارة لكي تجيب عن الطلبات المقدمة لها[3].

وفي قرار آخر قضت المحكمة العليا بإلغاء قرار صادر من والي ولاية المسيلة القاضي بنزع ملكية أرض للمنفعة العامة، ومنحت للبلدية التي قامت بتجزئتها وتوزيعها للخواص لبناء مساكن فردية، خلافا لما تنص عليه المادة 2 من القانون 11/91 الصادر في 1991/04/27 المحدد لقواعد نزع

[1]- المرجع نفسه، ص 856.

[2]- سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 857.

[3]- هنية أحميد، المرجع السابق، ص 57.

الملكية والتي تنص على أن هذا النزع لا يكون ممكنا إلا إذا جاء تنفيذا لعمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية، مثل التعمير وتتعلق بمنشئات كبرى وأعمال ذات منفعة عامة[1].

وقضت أيضا ببطلان قرار صادر عن والي ولاية بسكرة يتضمن إلغاء قرار استفادة خاص بحيازة ملكية فلاحية لصالح أحد افلاحين، بدعوى عدم مبادرته في استغلال أرض ممنوحة له دون احترام نص المادة 11 من قانون 18/83 المتعلق بحيازة ملكيته الفلاحية العقارية التي نص على أجل 5 سنوات لكي يستغل الأرض، ومن ثم فإن القرار الإداري الذي ألغى قرار الاستفادة قبل صدور هذه المهلة يعد مشوبا بعيب مخالفة القانون مما يستوجب الإلغاء[2].

ثانيا: عيب الانحراف في السلطة:

عرّفه الفقه بأنه : " نكون بصدد انحراف بالسلطة عندما تستعمل السلطة الإدارية سلطتها لتحقيق هدف غير مشروع، سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو هدف غير الذي منح للسلطة[3].

ويعتبر الاجتهاد القضائي هو مبتكر عيب الانحراف بالسلطة، ولا يوجد له أساس قانوني، وللانحراف بالسلطة صور نذكرها كما يلي:

1- الانحراف عن المصلحة العامة: وتتضمن عدة صور من أهمها ما يلي:

***استعمال السلطة بقصد الانتفاع الشخصي:** في هذه الصورة يسعى رجل الإدارة من وراء سلطته إلى جلب المنافع لنفسه أو لبعض معارفه أو أصدقائه[4].

***استعمال السلطة بقصد الانتقام:** هذا النوع يعتبر من أخطر صور الانحراف، حيث يستعمله الموظف للإيقاع بأعدائه ولإشباع شهوة الانتقام التي تتأجج في نفسه[5].

---

[1]- المرجع نفسه، ص 58.

[2]- المرجع نفسه، ص 58.

[3]- عمور سلامي، الوجيز في المنازعات الإدارية، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2008- 2009، ص 118.

[4]- محمد سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 125.

[5]- المرجع نفسه، ص 124.

2- الأغراض التي تجانب مبدأ تخصيص الأهداف: وتأخذ كذلك عدة صور أهمها:

*** الانحراف في استعمال السلطة لفض النزاع:** إذا كان المشرّع قد خصّ سلطة قضائية بالفصل في ما ينشأ بين الأفراد من نزاعات حاسمة بحكم قضائي ملزم للطرفين، فإن محاولة الإدارة الاضطلاع بهذا الدور يجعل ما يصدر عنها من قرارات خارج نطاق المشروعية مشوب بعيب الانحراف بالسلطة[1].

***منع خدمات الإدارة عن أحد الأفراد لإجباره على إتيان تصرف معين:** على السلطات الإدارية واجب اتجاه الأفراد، وهو أداء ما كلفهم به القانون من خدمات شريطة أن تنطبق عليهم الشروط، فإذا توافرت فالإدارة ملزمة بأداء الخدمة، وإذا امتنعت أو تباطئت كان ذلك انحراف بالسلطة[2].

*** الانحراف بسلطة نقل موظف وفصله:** لقد كفل المشرع للإدارة حق نقل وتأديب موظف ما يتناسب مع الجزاء التأديبي وذلك لضمان السير الحسن للمرفق، لكن هذا التأديب ليس مطلق بل مقيّد، فإذا قامت بفصل موظف مثلا من دون مبرر أو دون قيامه بخطأ، كان قرارها مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة مما يستوجب على القاضي إلغاءه[3].

3- عيب انعدام السبب:

هو عيب من عيوب اللامشروعية الداخلية يصيب ركن السبب، مما يجعل القرار معرض للإلغاء، حيث تكون الواقعة التي يقوم عليها القرار غير موجودة من حيث تكييفها القانوني[4].

ويكون انعدام السبب في حالات هي:

***حالة انعدام الوجود المادي للوقائع:** هي حالة استناد الإدارة في إصدار قرار إلى وقائع مادية أو قانونية غير موجودة، أي أنها ارتكبت خطأ مادي وبالتالي غير مشروع، يجب الحكم عليه بالإلغاء أمام القاضي المختص[5].

ومن أشهر التطبيقات لحالة انعدام الوقائع حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1916/1/14 في قضية كامينو "Camino" ، حيث ألغى مجلس الدولة الفرنسي القرار الصادر عن العاملة "Prefet" القاضي بتوقيف رئيس البلدية (هاندري)، تطبيق للقانون 08-05-1908 المتعلق بحالات توقيف وفصل

---

[1]- عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء قرار إداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 382.

[2]- المرجع نفسه، ص 383.

[3]- المرجع نفسه، ص 223.

[4]- لحسين الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، دار هومة، الجزائر، 2006، ص 353.

[5]- سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 920.

رؤساء البلديات، نظرا لعدم وجود الواقعة المادية المنسوبة إلى رئيس البلدية، وهي واقعة عدم القيام بالإجراءات اللازمة لاحترام جنازة معينة، حيث ثبت من التحقيق وثائق الملف انعدام هذه الواقعة تماما[1].

***حالة الخطأ القانوني في التكييف القانوني السليم للوقائع المادية أو القانونية:** استقر القضاء على أحقيته في رقابة التكييف القانوني، ويطلق على هذه الرقابة القضائية برقابة صحة التكييف القانوني للوقائع، إذ يتحقق من صحة التكييف القانوني لتحديد فيما إذا كانت الواقعة التي استندت لها الإدارة لإصدار القرار ذات طبيعة قانونية تبرّر إصداره، لذا لا يجوز الإصدار إلا إذا توافرت الحالة القانونية أو الواقعية التي حددها القانون[2].

***حالة الخطأ في تقدير مدى أهمية أو خطورة الوقائع:** الأصل العام أن قاضي المشروعية لا يراقب سلطات الإدارة في تقدير وملاءمة مدى أهمية أو خطورة الوقائع أي الأسباب، لأن السلطات الإدارية تمتلك الحرية في تقدير الملاءمة والتصرف حتى تتخذ قراراتها بصورة سليمة، تنحصر حدود قاضي الإلغاء هنا على ركن السبب في القرار الإداري ولا تتعداه إلى الرقابة على عنصر الملاءمة، لأنها فكرة مادية عملية فنية غير قانونية، وتعني فكرة الملاءمة أن يكون القرار مناسبا ورشيدا من حيث الظروف ومعطيات الزمان والمكان واعتبارات البيئة الواقعية، كذلك إيجاد التناسب بين الوقائع والإجراءات أو القرارات المتخذة والأغراض أو الأهداف[3].

المطلب الثاني: حدود الرقابة القضائية على قرارات الجماعات المحلية:

تتمتع الإدارة في سبيل تحقيق المنفعة العامة، بامتيازات ووسائل قانونية تجعلها في مركز أسمى من مراكز الأفراد، ولعل أبرز هذه الإمكانيات تكمن في حق الإدارة فيّ إصدار قرارات إدارية ملزمة بإرادتها المنفردة دون الحاجة إلى إذن مسبق من طرف القضاء، أو الحصول على رضا المخاطبين بها، ومما لاشك فيه أن هذه الامتيازات يمكن أن يكون لها درع واق يحفظ استقلال الإدارة اتجاه القضاء.[4]

[1]– عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 550.

[2]– علي خطار الشناوي، مرجع سابق، ص 911.

[3]– عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 554– 555.

[4]– سمية بولعسل، سلطات القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر،2015–2016، ص 53.

الفرع الأول: إستثناءات مبدأ المشروعية:

مما لاشك فيه أن الإثبات في المواد الإدارية يختلف عن الإثبات في المواد الأخرى ، لأنّ طبيعة الدعاوى الإدارية تتسم بالتفاوت بين مراكز الخصوم، هذا الأمر جعل من الإجراءات الإدارية ذات صيغة تحقيقية، فيملك القاضي الإداري دور إبجابي في الدعوى الإدارية، وكل هذا من شأنه أن يجعله غير ملزم بطرق معينة في الإثبات فله كامل الحرية في تحديد طرق الإثبات[1].

أولا: الإستثناءات الواردة على حظر توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة: توجد استثناءات خاصة على حظر توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة من أهمها:

1-الأوامر الموجهة من القاضي الإداري لجهة الإدارة بتقديم ما لديها من مستندات في دعاوى المشروعية:

المبدأ العام في الإثبات في القانونين الفرنسي والجزائري أنه لا يجوز إجبار شخص على تقديم دليل ضد نفسه ليفيد منه خصمه، واستثناء من ذلك يجوز توجيه أوامر لجهة الإدارة بتقديم ما لديها من مستندات أو ملفات أو مذكرات، لأنها هي المسؤولة عن حيازة جميع المستندات وأدلة الإثبات، وليس الخصم في الدعوى ومن ثم فإن طبيعة الدعاوى الإدارية هي التي سمحت بهذا الاستثناء وأجازت للقضاء الإداري بأن يوجه أمر لجهة الإدارة بتقديم ما لديها من مستندات.

حيث أكد مجلس الدولة الفرنسي على حق القاضي الإداري في توجيه أوامر لجهة الإدارة بتقديم ما لديها من مستندات وذلك في حكمه الصادر عام 1936، وإذا لم تستجيب جهة الإدارة لأوامر القاضي فإن ذلك يعد قرينة على إدانتها والحكم يصبح لصالح المدعى.

[1]- عمار بوغار، آليات تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: منازعات عمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، الجزائر،2016-2017، ص 58.

وأصدر مجلس الدولة الفرنسي حكمًا شهيرًا في هذا الشأن في 28 ماي 1954 في قضية barel حيث أجاز مجلس الدولة للقاضي الإداري أن يوجه أمرًا لجهة الإدارة بتقديم ما لديها من مستندات تساعد على تكوين عقيدته[1].

ونجد تطبيقا لذلك في المادة 844 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص على أن" يعين رئيس المحكمة الإدارية التشكيلية التي يؤول اليها الفصل في الدعوى بمجرد قيد عريضة افتتاح الدعوى بأمانة الضبط ،يعين رئيس تشكيلة الحكم ،القاضي المقرر الذي يحدد بناء على ظروف القضية ،الأجل الممنوح للخصوم من أجل تقديم المذكرات الإضافية والملاحظات وأوجه الدفاع والردود، ويجوز له أن يطلب من الخصوم كل مستند أو أية وثيقة تفيد في فض النزاع".

ونرى أن المقرر الجزائري يملك اصدار أوامر لإدارة بصدد تحقيق المنازعة الإدارية بتقديم مذكراتها أوردها في خلال فترة زمنية يحددها، كما يملك أن يوقع عليها عقوبة استبعاد المذكرات، وهوما أكدته المادة 849 من قانون الاجراءات المدنية والادارية حيث نصت على أنه: "عندما لا يحترم أحد الخصوم الأجل الممنوح له لتقديم مذكرة أو ملاحظات، يجوز لرئيس تشكيلة الحكيم أن يوجه له اعذار برسالة مضمنة مع الاشعار بالاستلام"، أما فيما يخص العقوبة فأشارت اليها المادة 851 من نفس القانون " اذا لم يقدم المدعى عليه رغم اعذاره أية مذكرة، يعتبر قابلًا بالوقائع الواردة في العريضة"[2].

2-الأوامر التي يوجهها القاضي الإداري إلى الإدارة لإجراء تحقيق إداري في دعاوى المشروعية:

لا يقف دور القاضي في الدعوى الإدارية عند حضور المناقشات كما هو الحال في الدعاوى المدنية التي تشبه غالبا بالمبارزة القضائية، إذ مجرد أن تطرح القضية أمام القاضي الإداري حتى يفقد المدعي زمام المبادرة، فالقاضي بالذات هو الذي يسير الدعوى منذ بدايتها إلى اللحظة التي تكون فيها القضية جاهزة للحكم فيها كالأمر بالتبليغات وإجراء التحقيقات.

[1]- فريدة مزياني، آمنة سلطاني، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة والاستثناءات الواردة عليه في قانون الإجراءات المدنية والإداريةّ، مجلة المفكر، العدد السابع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، محمد خيضر، بسكرة، الجزائر ،2011، ص 126.

[2]- المرجع نفسه، ص 127.

ورغم قيام مبدأ الفصل بين الهيئات القضائية والإدارية في علاقة القضاء بالإدارة، إلا أن القضاء الإدارية إلى جانب اعترافه لنفسه بسلطة أمر الإدارة بتقديم مستندات، فإنه كذلك يستعين بوسيلة التحقيق الإداري التي لم تنظمها التشريعات في فرنسا[1].

حيث أقر المجلس لنفسه بسلطة أمر الإدارة بإجراء تحقيق بمعرفتها في أي واقعة من الوقائع، ويرفق هذا الأخير بملف الدعوى ويخطر الأطراف للإطلاع عليه، وطبق القضاء الإداري هذا الإجراء في مجال كل من دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل رغم أن هذه الحالات كانت بشكل محدود واستثنائي[2].

إذن فمن خلال التحليل السابق للأوامر القضائية الموجهة إلى الإدارة لتزويد المحكمة بأدلة إثبات نعتقد أنها اوامر بالمعنى الدقيق للمصطلح فهي تصدر عن القاضي، وتصدر بمناسبة نزاع مطروح أمام القضاء الإداري، وتظل مستقلة عن العمل القضائي المتخذ في موضوع النزاع ذاته، كما أنها تقترن بجزاء إذا لم تستجيب الإدارة لها، لأن عدم استجابة الإدارة لما يأمر به القاضي من إبراز الوثائق والمستندات، يمكن أن يعدّ بمثابة إقرار ضمني على صحة إدعاء الطرف الآخر، وقرينة في صالحه[3].

وباستطاعة القاضي الإداري ودون أن يطالب الأطراف ذلك أن يأمر بإجراء تحقيق، وهذه الصلاحية مطابقة للطابع التحقيقي للإجراءات الإدارية التنازعية، فالقاضي دون أن يخرج عن طلبات الطرفين باستطاعته الأمر بإجراء تحقيق، وترتبط هذه السلطة نفسها بصفة القاضي الإداري[4].

ثانيًا: الإستثناءات التي ترد على مبدأ حلول القاضي الإداري محل الإدارة: ترد على مبدأ حلول القاضي الإداري محل الإدارة استثناءات واردة على سبيل الحصر تتمثل في مايلي:

1-حالة الإلغاء الجزئي للقرار الإداري المطعون فيه:

فهو بمثابة حلول من جانب القاضي الإداري محل الإدارة ، إذ يعتبر الإلغاء الجزئي في هذه الحالة بمثابة

---

[1]- عبد الوهاب كسال، سلطة القاضي الإداري في توجيه الأوامر للإدارة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون، تخصص: القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2014-2015، ص 76.

[2]- المرجع نفسه، ص 76-77.

[3]- شهرزاد قوسطو، مدى إمكانية توجيه القاضي الإداري الأوامر للإدارة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص: قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر،2009-2010، ص 53-54.

[4]- عمار بوغار، المرجع السابق، ص 61.

تعديل للقرار المطعون فيه، بإلغاء الجزء الغير مشروع منه والإبقاء على القرار الصحيح فقط[1].

2-حالة تعديل الأساس القانوني للقرار الإداري :

إذا تبين للقاضي الإداري من خلال أوراق الدعوى أن الأساس القانوني الذي اعتمدت عليه الإدارة خاطئ، يقوم القاضي الإداري من تلقاء نفسه أو بناء على طلب الإدارة بإحلال هذه القاعدة الصحيحة محل القاعدة المعيبة.

3- حالة إحلال السبب الصحيح محل السبب الخاطئ:

يراد بها أن الإدارة قد تستند في قرارها إلى سبب واقعي خاطئ غير مشروع لا يصلح لتبرير القرار الإداري، وبالمقابل يوجد سبب اخر صحيح مشروع يصلح أساسا للقرار الإداري المطعون فيه، ففي هذه الحالة يقوم القاضي الاداري بتنحية السبب الذي استندت إليه الإدارة والذي ثبت عدم صحته جانبا، ويبحث عن سبب صحيح يصلح أساسا للقرار المطعون فيه، ويحل محل السبب الذي استندت إليه الإدارة[2].

الفرع الثاني: مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة:

إن حقيقة مهمة القاضي الإداري لا تقتصر على مجرد إصدار الحكم ببيان حكم القانون وإنما يتجاوزه إلى الأمر بما يجب تنفيذه، وهذه الأحكام تنطوي على أمر بفعل أو الامتناع عن فعل، ولعل هذا ما قصده دوجي بقوله: "...إن كل حكم يصدر من القاضي الإداري هو بالنسبة للقاضي الإداري بمثابة توجيه أمر...".[3]

أولا: مضمون مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة أو الحلول محلها.

يقصد به أنه لا يجوز للقاضي الإداري وهو بصدد الفصل في المنازعة المعروضة عليه توجيه أوامر إلى جهة الإدارة للقيام بعمل أو الامتناع عن عمل معين، سواء كان ذلك بمناسبة دعوى الإلغاء أو دعوى القضاء الكامل، بمعنى إذا قرار القاضي الإداري مشروعية القرار فإنه يحكم برفض الدعوى تأسيسا

[1]- هنية قصاص، وليد بوبكر ملياني، حدود سلطات القاضي الإداري الجزائري في رقابة المشروعية، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد الخامس، المجلد الثاني، جامعة عمار ثليجي بالأغواط، الجزائر، 2017، ص 672.

[2]- المرجع نفسه، ص 673.

[3]- عمار بوغار، المرجع السابق، ص 49.

على هذه المشروعية، أما إذا وجد عيب من العيوب الموجبة للإلغاء فإنه يقضي بإلغائه دون أن يتعدى ذلك إلى إلزامها بإصدار قرار آخر، وفي مجال دعوى القضاء الكامل يتمثل دور القاضي في تحديد الحق الذي كان محل النزاع، كحق المتعاقد مع الإدارة والحكم له بالتعويض دون أن يتعدى ذلك إلى أمرها بأداء حق المتعاقد أو أمرها بدفع التعويض[1].

ثانيا :مضمون مبدأ حظر حلول القاضي الإداري محل الإدارة:

يقصد بهذا المبدأ أن القاضي بقوم بالفصل في الدعوى المطروحة عليه، دون أن يحل جهة الإدارة في القيام بأي عمل من الأعمال التي تدخل في اختصاصها، إذ يقتصر القاضي على ممارسة وظيفته القضائية التي تتمثل في إنزال حكم القانون على المنازعة القائمة أمامه، دون أن يتجاوز حدود هذا الدور، ويحل محل الإدارة في ممارسة الوظيفة الإدارية، فهو لا يستطيع أن يصدر قرارات إدارية أو أن يعدل فيها أو يغير مضمونها حتى بعد التأكد من عدم مشروعيتها، لأنه لو قام بذلك يكون قد تدخل في صميم عمل الإدارة وخرج من دوره كقاضي مشروعية[2].

يعتبر مبدأ حظر الحلول محل الإدارة هو نتيجة طبيعية لاستقلال الإدارة عن القضاء، حيث أن تدخل القضاء في الجانب الإداري يهدر استقلال الإدارة صاحبة الاختصاص الأصيل[3].

ترد على هذا المبدأ استثناءات، سوف نوضحها فيما يلي:

1-حالة التعدي: لم يعطي المشروع الجزائري مفهومًا لحالة التعدي، أما الفقه فقد عرّفها على أنها تصرف متميز بالخطورة صادر عن الإدارة، والذي بموجبه تمس هذه الأخيرة أي الإدارة بحق أساسي أو بملكية خاصة، أما عن شروط التعدي فقد حددها الفقه بالحالات التالية:

- أن يكون العمل أو التصرف الصادر عن الإدارة مشوبًا بمخالفة جسيمة للنصوص التشريعية.

[1]- هنية قصاص، وليد بوبكر ملياني، المرجع السابق، ص 670.

[2]- وفاء بوالشعور، سلطان القاضي الإداري في دعوى الإلغاء في الجزائر، مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، الشعبة: القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر،2010-2011، ص 140.

[3]- هنية قصاص، وليد بوبكر ملياني، المرجع السابق، ص 670.

➢ أن يشكل تصرف الإدارة تعديًا جسيمًا على حق الملكية أو على حرية أساسية.[1]

ومن القرارات التي صدرت في هذه الحالة عن القضاء الجزائري قرار مجلس الدولة بتاريخ:01 فيفري 1999 :" قضية الشركة الجزائرية لتوزيع السيارات ضد بلدية وهران"، وبعد الفصل في القضية من جديد أمرت البلدية بوضع حد لحالة التعدي وإرجاع المحلات إلى حالتها الأولى، ووضعها تحت تصرف الطاعنة، ونلاحظ أن هذا الاجتهاد استلهم من الاجتهاد الفرنسي بالنسبة لحالة التعدي[2] .

2-حالة الإستيلاء: هو إجراء استثنائي تلجأ إليه الإدارة للحصول على الأموال والخدمات من الأفراد في حالة الضرورة والاستعجال، وذلك عندما لا تسمح طرق القانون المألوفة بتحقيق الأهداف المرجوة.

ولقد عرفه الفقه الجزائري على أنه: "حالة مساس الإدارة بحق الملكية العقارية لشخص خاص عن طريق استيلاء غير مشروع"[3]، ويرى الفقه أن: " الاستيلاء يكون عندما تقوم الإدارة بتجريد أحد الخواص أو الأفراد من ملكية خاصة عقارية".

كما أطلق عليه الأستاذ عبد المنعم عبد العظيم جيرة مصطلح الغصب وعرفه بأنه: "إستيلاء الإدارة على عقار مملوك للأفراد، سواء كان ذلك بصفة مؤقتة او دائمة، وسواء كان بطريقة مشروعة أو غير مشروعة ".[4]

الأصل قانونيا هو تحريم الإدارة على الملكية الخاصة ، إلا أنه يجوز لها بموجب القانون وطبقًا لإجراءات وشروط معينة أن تلجأ إلى الاستيلاء على الملكية أو نزعها جبرًا من صاحبها للمنفعة العامة، وهذا حسب ما جاء في المادة 679 فقرة 2 من القانون المدني الجزائري، فيعتبر الاستيلاء في بعض الحالات من الوسائل القانونية التي تقوم بها الإدارة للحصول على الأموال والخدمات بصفة مؤقتة ودائمة.

---

[1]- آمال شتوح، القيود الواردة على سلطات القاضي الإداري في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر، تخصص: قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي التبسي، تبسة، الجزائر، 2015-2016، ص 23.

[2]- فريد رمضاني ، تنفيذ القرارات القضائية الإدارية وإشكالاته في مواجهة الإدارة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص: قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر،2013-2014، ص 78.

[3]- نهى حمدي، سيليا إيدير، سلطة القاضي الإداري في إصدار أوامر للإدارة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: دولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أكلي أولجاج، البويرة، الجزائر، 2018، ص 26.

[4]- المرجع نفسه، ص 27.

أما عن شروط الاستيلاء فتتمثل فيمايلي:

*أن ينصب الاستيلاء على حق لملكية عقارية يجب أن يكون مساس للجماعات المحلية بالملكية العقارية، وليس على المنقولات سواء بصفة مؤقتة أو دائمة.

*أن يكون العقار مملوكًا للخواص فيجب أن يكون مالك العقار الذي وضعت الإدارة يدها عليه شخصا طبيعيًا أو شخص معنوي خاص، أما إذا كان مالك العقار مملوكًا للدولة، أو لا مالك له فله يشكل ذلك استيلاء.

*أن تضع الإدارة يدها على العقار وذلك يمنع صاحب العقار ليس فقط من الانتفاع بهذا الأخير كمنعه من الدخول إلى العقار، وإنما وضع الإدارة فيها عليه قصد تملكه أو استعماله.

*أن يكون وضع يد الإدارة على العقار غير المشروع، بمعنى أن يكون غير مشروع، إذا صدر من جهة إدارية غير مختصة، أو انصب الاستيلاء على محل سكني[1].

من خلال ما سبق ذكره يتبيّن أن القاضي الإستعجالي يكون مختص بنظر طلب وقف التنفيذ، إذا تبيّن له من ظاهر مستندات القضية أن عملية الاستيلاء لا ترتبط بأي نص قانوني فيجوز في هذه الحالة الأمر بوقف التنفيذ، أما إذا تبين له أن عملية الاستيلاء مشروعة وكانت طبقًا للأحكام القانونية، كما هو الحال في نزع الملكية للمنفعة العامة، ففي هذه الحالة ليس من اختصاصه الأمر بوقف التنفيذ[2].

وتجدر الإشارة إلى أن ما يميز الإستيلاء عن التعدي أن الأول يخص العقارات فقط دون المنقولات،أما الثاني يخص المنقولات والعقارات على سواء وكذا الحريات العامة[3].

كما أنه في التعدي يتمتع القاضي الإستعجالي بصلاحيات واسعة، ويستطيع توجيه أوامر للإدارة بينما في حالة الاستيلاء لا يمكنه ذلك[4].

---

[1]– صورية بوحطة، كاتبة بن وارث، رقابة القاضي الإداري على الأعمال القانونية للجماعات المحلية، مذكرة تخرج لشهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر،2014–2015، ص 43.

[2]– نهى حمدي، سيليا إيدير، المرجع السابق، ص 28.

[3]– المرجع نفسه، ص 28.

[4]– المرجع نفسه، ص 29.

ومن تطبيقات القضاء الإداري الجزائري في مجال حالة الاستيلاء و التي وجه بمقتضاها أوامر للإدارة قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 5 ماي 2002، والذي جاء فيه "...حيث أنه واضح من الملف أن رئيس المجس الشعبي البلدي لم يأخذ الإجراءات المنصوص عليها، مكتفيًا بإصدار قرار الهدم، مما يتعين الاستجابة إلى طلبات المستأنفة، والمتعلقة بشرط إخلاء البناية المتنازع من اجلها ، والقضاء على البلدية بالقيام بالإجراءات المتعلقة بذلك ، وعلى هذا الأساس كان منطوق القرار:" المصادقة مبدئيا على القرار المستأنف أمر البلدية بإخلاء المبنى"[1].

3-حالة الغلق الإداري: أضاف المشرع بموجب القانون رقم 01- 05 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، حالة غلق الإدارة للمحلات التجارية أو المهنية، حيث مكّن القاضي الإداري الإستعجالي بأن يوجه أوامر للإدارة بغرض وقف تنفيذ قرار الغلق، وذلك استجابة لضرورة وضع حد للقرارات التعسفية الصادرة عن الإدارة والتي قبل القضاء بإبطالها، وتكون قد سببت أضرارًا لا يمكن إصلاحها للمتعاملين مع الإدارة[2].

أما عن الغلق الإداري الغير مشروع يكون في الحالات التالية:

- أن ينصب الغلق الإداري على محل معد للسكن، فيكون الغلق الإداري سليمًا من الناحية القانونية إذا انصب على المحلات ذات الاستعمال التجاري أو المهني.
- أن يتم الغلق من قبل سلطة غير مختصة، فيشترط في الغلق الإداري أن تباشره السلطة الإدارية المختصة قانونًا كالوزير المعني أو الوالي، ويشترط في قرار الغلق أن يكون مكتوباً ومستوفيًا لكافة أركان القرار الإداري[3].

في هذا الصدد قضت الغرفة الإستعجالية الإدارية لمجلس قضاء الجزائر، بتاريخ 25فيفري2004 في قضية المؤسسة ذات المسؤولية المحدودة ضد والي ولاية تيبازة، بالأمر بوقف تنفيذ القرار الصادر عن والي ولاية تيبازة المتضمن غلق المطعم الكائن ببلدية الدواودة إلى حين الفصل في دعوى الموضوع ، لكون قرار الغلق يشكل نوعا من التعدي، وجاءت أسباب الأمر الإستعجالي كما يلي:"حيث أنه بالتالي

---

[1]- شهرزاد قوسطو، المرجع السابق، ص 80-81.

[2]- حنان علاوة، توفيق زيد الخيل، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، تخصص: قانون الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية،الجزائر، 2014-2015، ص 42-43.

[3]- آمال شتوح، المرجع السابق، ص 24.

ثابت لنا أن سبب غلق المحل التجاري بموجب القرار المعاد اتفاقه أصبح منعدما وأن دفع المدعي عليه بأنه أصدر هذا القرار أي غلق المحل بناءًا على قرار الهدم أصبح بدون سبب، وبالتالي لا محل لغلق وهدم المطعم إلا ما بني بدون رخصة، وبناء على ما سبق ذكره، وتطبيقا للمبدأ القانوني الذي يجعل قاضي الاستعجال القاضي الأكيد، ثبت لنا أن قرار المدعي عليها يعد نوعًا من التعدي، يجوز لنا اتخاذ كل التدابير اللازمة لوضع حد لهذا التعدي وفقًا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية.

وبما أن دعوى المدعية جاءت في إطار قانوني، يتعين لنا الاستجابة إليه لحين الفصل في دعوى الموضوع المرفوعة أمام الغرفة الإدارية، ومنه إلزامية إلغاء هذا القرار المجدولة لجلسة 16فيفري2004[1].

ومن هنا نستخلص أن الغلق الإداري حالة تسمح للقاضي الإداري بمقتضاها إصدار أمر بوقف تنفيذ القرار الإداري لغاية صدور قرار قضائي في الموضوع، وهذا للحيلولة دون حدوث أضرار لا يمكن تداركها[2].

ومن تطبيقات مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة نجد ما يلي: قرار المجلس الأعلى سابقا "الغرفة الإدارية" بتاريخ 11جويلية 1987، قضية ق. ضد والي ولاية المسيلة، بإبطال مقرر الوالي المتضمن الغلق النهائي للمحل التجاري، دون أمر للإدارة بإعادة فتح المحل أعلاه[3].

وفي قرار آخر الصادر بتاريخ 20أفريل 2004بين السيد "ف". "ب" ووالي ولاية تلمسان ومن معه حيث جاء في أحد حيثياته"...وهذا ما يؤدي إلى ما هو مستقر قضاءا كون القاضي الإداري ليس من اختصاصه إلقاء أوامر على الإدارة حول ما يدخل ضمن صلاحيتها الخاصة"، وتتلخص وقائع هذه القضية في أن السيد " ف". " ب" رفع دعواه ضد والي ولاية تلمسان طالبًا الحكم على المدعي عليه بإتمام إجراءات بيع السكن محل النزاع[4].

[1]– شهرزاد قوسطو، المرجع السابق، ص 82.

[2]– المرجع نفسه، ص 83.

[3]– فريد رمضاني، المرجع السابق، ص 75–76.

[4]– المرجع نفسه، ص77.

خلاصة الفصل:

تطرقنا في هذا الفصل إلى الرقابة القضائية على مشروعية عمل الجماعات المحلية باعتبارها الضمانة الأساسية في حماية حقوق الأفراد والوسيلة الأنجع لتجسيد مبدأ المشروعية، لذا يقع على عاتق القاضي الإداري فحص مشروعية أعمال هذه الجماعات بموجب الصلاحيات الممنوحة له، وذلك من خلال دعاوى المشروعية التي ترفع إليه، وبالتالي فهو من يقرر إما إلغاء أو تفسير أو فحص مشروعية القرارات الصادرة عن الإدارة، وذلك بموجب الإطلاع على عيوب المشروعية التي قد تشوب بعض الأعمال.

وعلى الرغم من أنّ قانون الإجراءات المدنية والإدارية قد منح القاضي الإداري سلطات واسعة، إلا أنها تبقى مقيدة في ظل مواجهة السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة، بالإضافة إلى أنه كلما إشتدت الرقابة القضائية كلما أدى ذلك بالإدارة إلى تنفيذ القانون والعمل على تحقيق المصلحة العامة، ومن دون هذه الرقابة تصبح المشروعية حبرا على ورق، فهي تلعب دورا رئيسيا في حماية مبدأ المشروعية على أعمال هذه الأخيرة.

خاتمـــــــة

الخاتمة:

يعتبر القانون الطريق الوحيد الذي يلجأ إليه الأفراد لصون حقوقهم وحرياتهم، لأنه الكفيل بحفظ النظام العام في المجتمع، لذلك قرّر المشرع عدة آليات قانونية لفرض سيادة القانون وتكريس المشروعية في الدولة ، وأهم آلية لتجسيد ذلك عمليا هي رقابة المشروعية على أعمال مؤسسات الدولة كأصل عام ، ورقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية بصفة خاصة باعتبارها الهيئات القاعدية ذات التواصل الوثيق المباشر مع المواطنين.

نظّم المشرع الجزائري رقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية من خلال أحكام الدستور الجزائري، إضافة لإصدار قانونين " قانون البلدية وقانون الولاية"، ناهيك عن مراسيم تنظيمية أخرى، كتحديد صلاحيات كل من الوالي ورئيس الدائرة فهما يسهران على حفظ الأمن العام والسكينة العامة داخل المجتمع.

تعتبر رقابة المشروعية من اهم الوظائف التي تعمل على تحقيق الاداء كما ينبغي بفاعلية وكفاءة ، لتفادي الوقوع في الخطأ لارتباطها بوظيفة التخطيط لان التخطيط مطلب اساسي للقيام بوظيفة الرقابة ،وتمثل ضمانة للفرد للحصول على حقوقه ، كما انها تجسد دولة القانون ،لذا يقع على عاتق القاضي الاداري فحص مشروعية اعمال الادارة لتقرير الحكم المناسب .

بعد معالجتنا لمختلف جوانب الموضوع باقتضاب توصلنا إلى إجابة لإشكالية الدراسة وهي ان رقابة المشروعية تمثل الوسيلة الانجح لتجسيد مبدا المشروعية ،ومن ثم فهي الملجا الحقيقي لحماية الحقوق والحريات العامة من كل اشكال التعسف .

بناءا على ما تم تحليله توصلنا إلى أهم النتائج التالية :

– تعاني الجماعات المحلية في الجزائر صعوبات إدارية، ومن أهم هذه الصعوبات تدخل السلطات الإدارية المركزية في اتخاذ قراراتها ، إذ لا تستقل الجماعات المحلية في تسيير اختصاصاتها بل تخضع للرقابة الوصائية المشدّدة على الهيئات المحلية ككل أو على أعضائها أو أعمالها، ممّا يقيّد أداء الجماعات المحلية ميدانيا .

– استحداث معيار لتحديد الاختصاصات ذات الطابع المحلي لتستطيع الجماعات المحلية تسيير شؤونها بطريقة ناجحة ، مما يسهل حدود ممارسة رقابة المشروعية على أعمالها بطريقة قانونية دقيقة.

– النظر في صلاحيات والسلطات الممنوحة للوالي ورئيس الدائرة بتخصيص لكل منهما قانون مضبوط وأكثر فعالية، حتى يتم ضبط أطر لرقابة المشروعية على الأعمال الصادرة منهما.

– تساهم رقابة المشروعية على أعمال الجماعات المحلية بكل صورها إدارية كانت أو قضائية في محاربة الفساد بكل أنواعه، سواء كان فسادا إداريا أو فسادا ماليا.

– منح القانون لرؤساء البلديات سلطة إصدار قرارات في مجال اختصاصهم لتسيير شؤون البلدية أحسن تسيير، إلا أنهم لا يستعملون سلطتهم على الوجه الأمثل مما يبعدهم عن معالم المشروعية الإدارية في التسيير.

– تهدف رقابة القضاء الإداري على أعمال الجماعات المحلية إلى التأكد من مشروعية أعمالها إن كانت مشروعة أو غير مشروعة، وذلك من أجل توفير حماية قانونية للأفراد أمام تعسف الجماعات المحلية،

بعد استعراضنا لأهم النتائج ارتأينا تقديم بعض التوصيات التي تعتبر ضرورية لتفعيل عمل الجماعات المحلية ضمن أطر المشروعية القانونية:

– وضع قوانين صارمة أكثر ردعا لمواجهة تعسف الإدارة المحلية.

– ضرورة أن تقوم رقابة السلطة الإدارية المركزية على رقابة المشروعية فقط.

– إعطاء الرقابة الإدارية الممارسة بعض الضمانات القانونية كتضييق المدة حتى لا يكون هناك تعسف.

– إلزامية تسبيب كل القرارات الإدارية الصادرة عن الجماعات المحلية لتسهيل رقابة المشروعية وتمكين المواطن من حقوقه في آجالها .

– ضرورة وضع حد فاصل لمهام الدائرة ، حيث يعرقل هذا الجهاز عمل البلديات مما يؤدي عدم بروزها من الناحية القانونية.

– تعزيز الرقابة القضائية على كل أعمال الجماعات المحلية من أجل حماية تطبيق مبدأ المشروعية وتجسيد دولة القانون.

– نأمل على الاجتهاد القضائي الجزائري أن يسير نهج نظيره المصري في منح الإدارة سلطة سحب قراراتها غير المشروعة.

قائمـــــة

المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولا- المصادر

القرآن الكريم

I- النصوص القانونية:

أ- دستور:

01- دستور 1996 الجزائري، المؤرخ في 8ديسمبر 1996، جريدة رسمية عدد 76، الصادرة في: 8 ديسمبر 1996، المعدل بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 6مارس 2016، والمتضمن التعديل الدستوري جريدة رسمية عدد 14، الصادرة بتاريخ 7مارس 2016.

ب-القوانين

01- القانون رقم 09/08 ، المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتعلق بقانون الاجراءات المدنية والادارية ج.ر عدد 21،الصادر في 23 أفريل 2008

02- قانون رقم: 11-10، المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر عدد 37، مؤرخة في 03 يوليو 2011

03- قانون رقم: 12-07، المؤرخ في 28 ربيع أول عام 1433، الموافق 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر، عدد12، مؤرخة في: 29 فبراير 2012

ج- المراسيم:

01- المرسوم التنفيذي 216/94 ، المؤرخ في 2 جويلية 1994 ، يتعلق بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية، الجريدة الرسميةعدد 48

02- المرسومالتنفيذي 230/90 ، المتعلق بأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا بالإدارة المحلية، المؤرخ في 28جويلية1990، الجريدةالرسمية، عدد31

II- المعاجم:

01- إبراهيم أنس، "المعجم الوسيط"، مجمع اللغة العربية، دار المعارف، القاهرة، مصر، 1972

02- علي شنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، 2004

ثانيا- المراجع:

I- الكتب

01- إبراهيم قلاتي، "قاموس الهدى"، مكتب الدراسات، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، دون سنة نشر

02- إبراهيم سعد الدين، تنظيم الإدارة والقطاع العام، مجلة العلوم القانونية، العدد 2، كلية القانون، بغداد، سنة 1965

03- أحمد حافظ، مبادئ علم الإدارة، دار الفكر العربي، دون بلد نشر، 1997

04- أليفيابي بكر، الرقابة الإدارية ، دار التأليف، القاهرة ، مصر، 1987

05- بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر، عين مليلة، الجزائر، 2010

06- حسن السيد بسيوني ،دور القضاء في المنازعة الإدارية،دار عالم الكتب، القاهرة ، مصر،1981

07- حسين فريحة: شرح المنازعات الإدارية، دار الخلدونية للنشر،الجزائر،2011

08- حنان محمد القيسي، الرقابة القضائية على الملائمة في القرارات التأديبية، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، 2017،

09- سامي الوافي، الوسيط في دعوى الإلغاء، دراسة تشريعية قضائية فقهية، المركز الديمقراطي العربي برلين، ألمانيا، 2018

10- سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، مصر، 2003

11- سامي جمال الدين، القضاء الإداري، ،توزيع، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003

12- سامية العايب،مركز السلطة السياسية في الفقه الإسلامي والقانون الدستوري الجزائري،دار الجامعة الحديدة للنشر،الإسكندرية،مصر، 2018

13- سردار زهدي، عنصر الاختصاص في القرار الإداري، منشورات الحلبي، بيروت، لبنان، 2017

14- سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2003

15- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري والإجراءات الجوهرية التي يحددها القانون، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1996

16- سيف ناصر علي الجيمي، الاستثناءات الواردة على مبدأ المشروعية في القانون الإداري والفقه الإسلامي، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر ، 2018

17- طارق فتح الله خضر، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية ،القاهرة،2008

18- عبد السلام بدوي، الرقابة على المؤسسة العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، مصر، دون سنة نشر

19- عبد الله رمضان بنيني، الغلو في الجزاء التأديبي وأثره على القرار، مجلة العلوم القانونية والشرعية، العدد السادس، كلية القانون، جامعة الزاوية، الجزائر، 2015.

20- عبد الله سلايم، محاضرات القضاء الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، مستغانم، الجزائر، 2014

21- عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء قرار إداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004

22- عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة، المركز القومي الإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، 2014

23- عدنان عمرو، القضاء الإداري، منشأة توزيع المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004

24- عطا لله بوحميدة،القضاء الإداري، دار هومة للنشر،الجزائر،2011

25- علي الشريف، الإدارة المعاصرة، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، سنة 2002- 2003

26- علي عبد الفتاح، الوجيز في القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2009
27- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، ص 174-175، الجزائر ، 2014
28- عمار بوضياف، القانون الإداري، دار جسور للنشر، الجزائر، 2013
29- عمار عوابدي، القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار هومة للنشر،الجزائر،2009
30- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004
31- عمار عوابدي،دعوى تقدير الشرعية في القضاء الإداري،دار هومة للنشر،الجزائر،2009
32- عمار عوابدي،قضاء التفسير في القانون الإداري،دار هومة للنشر،الجزائر،2002
33- عمور سلامي، الوجيز في المنازعات الإدارية، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2008- 2009
34- فتحي فكري،دعوى الإلغاء طبقا لأحكام القضاء،دار النهضة العربية للنشر، مصر،2004
35- فريدةمزياني،مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة قرفي، الجزائر، 2001
36- لحسين الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، دار هومة، الجزائر، 2006
37- مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الإداري ، مبدأ المشروعية –قضاء الإلغاء مع أحدث القرارات، منشأة المعارف ، مصر 2017
38- محمد الديموداني، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2008
39- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر ، 2005
40- محمد الصغير بعلي،الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2009
41- محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2008
42- محمد فوزي نويجي في القضاء الإداري، دار الفكر والقانون، مصر،2016
43- محمود رمضان، محمود علي سهوان، المخالفة والجزاء التأديبي ومبدأ المشروعية، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر ،2017
44- مقني بن عمار، أعمال السيادة كإستثناء عن إختصاص القضاء وتطبيقاتها في مواد الجنسية، مجلة القانون، العدد الثالث، دون اسم الهيئة التي أصدرت المجلة، جامعة إبن خلدون، تيارت، الجزائر، 2012
45- ملياني صليحة، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، دار الراية للنشر، عمان، الأردن، 2016.
46- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان 2010

II- الرسائل والمذكرات الجامعية

أ-أطروحات الدكتوراه:

01- لياس علام، الإعمال الحكومية بين الحصانة المطلقة والرقابة القضائية، أطروحة لنيل دردة الدكتورة في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2018

02- محمد بشير،إجراءات الخصومة أمام مجلس الدولة، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام،كليةالحقوق،جامعة يوسف بن خدة، الجزائر،2011،

03- عبد الوهاب كسال، سلطة القاضي الإداري في توجيه الأوامر للإدارة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون، تخصص: القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2014-2015

ب-رسائل الماجستير:

01- ابتسام عميور، نظام الوصاية الإدارية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2013

02- أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مذكرة ماجستير، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، جامعة نايف، السعودية، 2003

03- رفيق بومدين، الوسائل القضائية للرقابة على التناسب في القرار الإداري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعو محمد بوضياف، المسيلة،الجزائر، 31 ماي 2015

04- سامية نويري، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، الجزائر، 2012-2013

05- شهرزاد قوسطو، مدى إمكانية توجيه القاضي الإداري الأوامر للإدارة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص: قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر،2009-2010

06- صالحي عبد الناصر، الدولة والمؤسسات العمومية، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2009-2010

07- عبد الله النميان، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي، مذكرة ماجستير، كلية الدراسات، قسم العلوم الإدارية، السعودية، 2003

08- فادي نعيم جميل علاونة، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه، رسالة الماجستبر في القانون العام، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين، 2011

09- فواز لجلط، دور الدعوى الإدارية في حماية مبدأ المشروعية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير،قسم الحقوق،جامعة الجزائر،الجزائر ، 2007-2008

10- محمد عبد الباسط لطفاوي، دراسة تحليلية لمضمون السلطة التقديرية للإدارة ومدى خضوعها للرقابة القضائية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر القايد، تلمسان، الجزائر، 2015-2016

11- وفاء بوالشعور، سلطان القاضي الإداري في دعوى الإلغاء في الجزائر، مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، الشعبة: القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر،2010-2011

ج-مذكراتالماستر:

01- أسيا لزيك، ياسمين سعدي، دور دعوى الإلغاء في حماية مبدأ المشروعية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، جامعة البويرة ، الجزائر، 2018- 2019

02- إبراهيم قادة دنون، مقومات مشروعية القرار الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الآدب الغربي والفنون، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، الجزائر، 2017-2018

03- آمال شتوح، القيود الواردة على سلطات القاضي الإداري في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر، تخصص: قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي التبسي، تبسة، الجزائر، 2015-2016

04- بوعلام سنوسي،الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة عبد الحميد بن باديس،مستغانم، الجزائر، 2015-2016

05- حسين كمون، المركز الممتاز للإدارة في المنازعة الإدارية، أطروحة لنسل شهادة دكتوراه في العلوم، جامعة مولود معمري،تيزي وزو، الجزائر، 2018

06- حنان علاوة، توفيق زيد الخيل، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، تخصص: قانون الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية،الجزائر، 2014-2015

07- خيرة بوسطة، لمياء جيلالي بلوفة، التطورات الحديثة لرقابة القاضي الإداري على التناسب، مذكرة لنيل شهادة الماستر، معهد العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، المركز الجامعي بلحاج بوشعيب، عين تيموشنت، الجزائر،2018-2019

08- سمية بولعسل، سلطات القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الآساسية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر،2015-2016

09- شريفة زيتوني، دور القاضي الإداري في دعوى الإلغاء، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر، جامعة عبد الحميد بن باديس،مستغانم، الجزائر، 2016-2017

10- صورية بوحطة، كاتبة بن وارث، رقابة القاضي الإداري على الأعمال القانونية للجماعات المحلية، مذكرة تخرج لشهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر،2014-2015

11- عامر بديرينة، بايزيد طويل، دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية أمام القضاء الإداري الجزائري، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر، حقوق، جامعة زيان عاشور،الجلفة، الجزائر،2015-2016

12- عائشة أولا صالح، خيرة لعقيد، الرقابة على أعمال الجامعات المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أدرار، الجزائر ، 2013-2014

13- عمار بوغار، آليات تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: منازعات عمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، الجزائر،2016-2017

14- فريد رمضاني ، تنفيذ القرارات القضائية الإدارية وإشكالاته في مواجهة الإدارة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص: قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر،2013-2014،

15- مريم كرمة، سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء ودعاوى القضاء الكامل، مذكرة نهاية الدراسة

لاستكمال متطلبات شهادة الماستر،جامعة زيان عاشور،الجلفة، الجزائر،2013-2014

16- نعيمة الطيب، الرقابة على مشروعية قرارات الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص إدارة مالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة، الجزائر، 2015

17- نهى حمدي، سيليا إيدير، سلطة القاضي الإداري في إصدار أوامر للإدارة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: دولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أكلي أولجاج، البويرة، الجزائر، 2018

18- نور الدين خرشي، مبدأ التناسب في القرار التأديبي، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور ظاهر هرمولاي، سعيدة، الجزائر، 2015-2017

III- المجلات

01- آمال تمام يعيش، عبد العالي حاحة، التطورات القضائية في الرقابة على الملائمة بين قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، مجلة الإجتهاد القضائي، العدد الثالث، مخبر أثر الإجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر ، دون سنة نشر

02- سعد عزت السعدي، مبدأ المشروعية وسمو القانون، مركز الدراسات والأبحاث العلمانية في العالم العربي، 2017

03- فريدة مزياني، آمنة سلطاني، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة والاستثناءات الواردة عليه في قانون الإجراءات المدنية والإداريةّ، مجلة المفكر، العدد السابع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، محمد خيضر، بسكرة، الجزائر ،2011

04- محمد العجمي، موانع إصلاح الجماعات المحلية في المغرب العربي مستقبل الماضي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 06، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر

05- نوال لصلح، النظام القانوني للدائرة في الجزائر، مجلة الإستاد الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد السابع، المجلد الأول، جامعة المسيلة، الجزائر ،2017

06- هنية أحميد، عيوب القرار الإداري-حالات تجاوز السلطة-، مجلة المنتدى القانوني، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر ، 2018

07- هنية قصاص، وليد بوبكر ملياني، حدود سلطات القاضي الإداري الجزائري في رقابة المشروعية، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد الخامس، المجلد الثاني، جامعة عمار ثليجي بالأغواط، الجزائر، 2017

IV- محاضرات

01- مراد ميهوبي،القضاء الإستعجالي، محاضرات ألقيت على طلبة السنة الثانية ماستر، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية،جامعة 8 ماي 1945،قالمة،الجزائر،2019-2020

V- المراجع باللغة الأجنبية

01- marie christine ; droit administratif ;gualino.éditeure Paris ;2002

02- David Bailleul ;l' efficacité comparées des recours pour excès de pouvoir et de plein contentieux ;objectif ; Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence ;2002

VI- المراجع الإلكترونية:

01. http/ :mawdoo3 :com.

02- http://www.islam.memo.com

03- .https://www.startimes.com

04- https://www.accdixussion.com.forum

05- SCIENCESJURIDIQES ,AHLAMONTADEk NET

06- thesis. Univ. Biskra. Dz/ droit

07- www. Penst. Cerist.dz/ detail/https

https//books.google.dz

www.staralgeria.net.

despace-uniro-adrar-edu.

law-wolabiyon.edu.iq/lecture

https//www.elkanomia.com/articl

الفهرس

الفهرس

	الصفحة
مقدمة	1
الفصل الأول: الإطار التنظيمي لرقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية	
المبحث الأول: أحكام رقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية	6
المطلب الأول: مفهوم رقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية	6
الفرع الأول: تعريف رقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية	7
أولا: التعريف الواسع لرقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية:	7
ثانيا: التعريف الضيق لرقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية.	9
ثالثا: تمييز رقابة المشروعية الإدارية عن باقي أنواع الرقابة الإدارية	10
الفرع الثاني: صور رقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية	12
أولا: الرقابة المباشرة وغير المباشرة	12
ثانيا: الرقابة السابقة واللاحقة:	12
ثالثا: الرقابة الداخلية والخارجية	13
المطلب الثاني: ضوابط رقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية	13
الفرع الأول: مقومات مبدأ المشروعية	13
أولا: مصادر مبدأ المشروعية	14
ثانيا: شروط تطبيق مبدأ المشروعية	16
الفرع الثاني: القيود الواردة على رقابة المشروعية	20
أولا: السلطة التقديرية للإدارة	20
ثانيا: الظروف الإستثنائية	21
ثالثا: أعمال السيادة	22
المبحث الثاني: مظاهر رقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية.	23
المطلب الأول: تقدير رقابة الملائمة في قرارات الجماعات المحلية:	23
الفرع الأول: مبدأ التناسب.	23
الفرع الثاني: نظرية الغلط البيّن في التقدير أو نظرية الخطأ البيّن.	24
المطلب الثاني: الرقابة الوصائية	26
الفرع الأول: الرقابة على الأشخاص	26
أولا: الرقابة على المعينين	26
ثانيا: الرقابة على المنتخبين:	27
الفرع الثاني: الرقابة على الأعمال	29
أولا: الرقابة على الأعمال الإيجابية	29
ثانيا: الرقابة على الأعمال السلبية	32

خلاصة الفصل	34
الفصل الثاني: الرقابة القضائية على مشروعية عمل الجماعات المحلية	
المبحث الأول: وسائل تدخل القاضي الإداري لممارسة رقابة المشروعية:	37
المطلب الأول: دعاوى المشروعية:	37
الفرع الأول: مفهوم دعاوى المشروعية:	37
أولا: تعريف دعاوى المشروعية:	37
ثانيا: صور دعاوى المشروعية:	42
الفرع الثاني: أثر دعاوى المشروعية:	44
المطلب الثاني: موضوع دعاوى المشروعية:	46
الفرع الأول: الأعمال المادية:	46
الفرع الثاني: الأعمال القانونية:	47
المبحث الثاني: سلطات القاضي الإداري في الرقابة على قرارات الجماعات المحلية	49
المطلب الأول: عيوب قرارات الجماعات المحلية	49
الفرع الأول: العيوب الخارجية للقرار الإداري	50
أولا: عيب عدم الاختصاص:	50
ثانيا: عيب الشكل والإجراءات:	51
الفرع الثاني: العيوب الداخلية للقرار الإداري:	53
أولا: عيب مخالفة القانون:	53
ثانيا: عيب الانحراف في السلطة:	55
المطلب الثاني: حدود الرقابة القضائية على قرارات الجماعات المحلية:	57
الفرع الأول: إستثناءات مبدأ المشروعية:	58
أولا: الإستثناءات الواردة على حظر توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة	58
ثانيًا: الإستثناءات التي ترد على مبدأ حلول القاضي الإداري محل الإدارة	60
الفرع الثاني: مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة:	61
أولا: مضمون مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة أو الحلول محلها.	61
ثانيا :مضمون مبدأ حظر حلول القاضي الإداري محل الإدارة:	62
خلاصة الفصل:	67
الخاتمة	68
قائمة المصادر والمراجع	71
الفهرس	78
ملخص المذكرة	/

ملخص المذكرة:

الملخص:

تتناول الدراسة موضوعا من أهم مواضيع القانون الإداري، وأكثرها إثارة للجدل، ألا وهو موضوع رقابة المشروعية على عمل الجماعات المحلية، سواءا الرقابة الإدارية أو القضائية، فالرقابة الإدارية ولا سيما رقابة الملائمة تتصل بأهم امتياز للإدارة وهو امتياز السلطة العامة، على اعتبار أن الإدارة التي تتمتع بالطابع التنفيذي قد تتعسف أحيانا في إصدارها للقرارات الإدارية .

حيث تظهر أهمية الرقابة الإدارية من قدرتها على الربط بين الخطط والبرامج والقرارات المناسبة لتنفيذها في إطار من التعليمات المحددة لذلك، وتأكدها من أن الممارسة تتم بإتقان وسرعة، كما أن مهمة الرقابة لا تنحصر في تأكد من أن الأعمال تنفذ بل يضاف إليها التأكد من أن التنفيذ يتم بأفضل الوسائل ويعطي أفضل النتائج.

ويعتبر القاضي الإداري قاضي مشروعية ، حيث يتقصى القضاء الإداري البحث عن مشروعية القرارات الإدارية المحلية ، بدءا بالرقابة عن الوجود المادي للوقائع التي ادعتها إدارة الجماعات المحلية، وصولا لتكييفها والبحث عن التناسب بين محل القرار والوقائع، وذلك من أجل توفير حماية قانونية للأفراد أمام تعسف الجماعات المحلية، حيث أن تطبيق مبدأ المشروعية ينبغي أن يكون على هدي من القانون بلا إساءة له أو تغول عليه، إذ تكمن أهمية المشروعية بصفة عامة في ضرورة تطابق أعمال الإدارة وفقا لما نص عليه القانون.

Abstract:

The study deals with one of the most important topics of administrative law, and the most controversial one, which is the issue of controlling the legitimacy of the work of local groups, whether administrative or judicial oversight. The executive character may sometimes be arbitrary in issuing administrative decisions.

Where the importance of administrative control appears from its ability to link between plans, programs and decisions appropriate to implement them within the framework of the instructions specified for that, and to make sure that the practice is done with mastery and speed. With the best means and gives the best results.

The administrative judge is considered a legitimate judge, as the administrative judiciary investigates the search for the legitimacy of local administrative decisions, starting with monitoring the physical existence of the facts claimed by the administration of local groups, ending with their adaptation and the search for proportionality between the place of the decision and the facts, in order to provide legal protection for individuals against the arbitrariness of local groups Where the application of the principle of legality should be based on the guidance of the law, without offending it or preying on it, as the importance of legality in general lies in the necessity for the administration to conform to the provisions of the law.