

جامعة عبد الرحمان ميرة – بجاية-
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم القانون العام

رقابة المشروعية على أعمال الجماعات الإقليمية

مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق (السداسي الرابع) .
شعبة: القانون العام.
تخصص: قانون الجماعات المحلية و الهيئات الإقليمية.

تحت إشراف الأستاذة:

بركات جوهرة .

من إعداد الطالبتين:

❖ كروش مونية.

❖ هلال فهيمة.

لجنة المناقشة

| | | |
|---------------|--------------|-------------|
| رئيسا | علام إلياس | - الأستاذ: |
| مشرفة و مقررة | بركات جوهرة | - الأستاذة: |
| ممتحنة | برازة و هيبة | - الأستاذة: |

تاريخ المناقشة 16 – 06 – 2014 .

السنة الجامعية: 2014/2013

بِسْمِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

" وَقُلْ إِعْمَلُوا فِيسِيرِي عَمَلِكُمْ وَرَسُولِهِ وَالْمُؤْمِنِينَ "

صدق العظيم

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية

د.ه.طن: دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع .

ج.ن.ت: جسور للنشر و التوزيع.

د.م.ج: ديوان المطبوعات الجامعية .

ج.ر.ج.ج.د.ش: جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

ط: طبعة .

د.س.ن: دون سنة نشر .

ص: صفحة .

ص ص: من صفحة إلى صفحة .

ثانياً: باللغة الفرنسية

P : page .

PP : de la page à la page .

E :Edition .

R .D.P : Revue de droit public .

N° : Numéro .

مقدمة

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

تعد اللامركزية الإدارية الأسلوب الأمثل لتلبية حاجيات الأشخاص المتميزة و غير المتشابهة بالرغم من اقامة هؤلاء على نفس الإقليم، و نظرا لما تكتسيه من الأهمية لوجود كيان الدولة و قوامها فإن اللامركزية الإقليمية تقوم عادة على أساس دستوري و هذا ما تم تجسيده في الدستور الجزائري.

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

بالنسبة للدول المغاربية (تونس، المغرب، الجزائر) فالوضع اختلف منذ العقدين الماضيين، حيث واجهت هيمنة الدول على الحكم تحديات كبيرة بسبب تغيرات سياسية، اجتماعية، اقتصادية وتكنولوجية، مما دفع بها الى الإهتمام المتزايد في تبني اللامركزية الإدارية، مستهدفة من خلالها تقوية قدرات نظم إدارتها المحلية و دعمها بفكرة المساءلة و الشفافية و المشاركة الشعبية فالإدارة المحلية المغاربية لا تزال تواجه مشاكل و صعوبات من حيث البناء التنظيمي، كذلك أساليب و أنماط تشكيل المجالس المحلية المنتخبة، محدودية قدرات الوحدات المحلية التمويلية و الرقابة الإدارية المشددة على أعمالها و قراراتها.

تعتبر رقابة المشروعية على أعمال الإدارة المحلية أهم و أنجح وسيلة لحماية و تطبيق مبدأ المشروعية في الدول بصورة عامة و على الإدارة المحلية على وجه التحديد، غير أن وسائل ممارسة هذه الرقابة مختلفة و متنوعة و هذا نظرا لتعدد و تشعب نشاط الجماعات المحلية من جهة و الى طبيعة النظام الإداري في تلك الدول من جهة اخرى،

تكون هذه الرقابة من داخل كيان الإدارة بحيث يمكن للإدارة مصدره العمل الإداري نفسها القيام بدور الرقابة الذاتية على أعمالها، و تصحيح أو الغاء ما هو مخالف للقانون.

قد تمارس رقابة المشروعية من خارج الكيان الإداري للجماعات الإقليمية، كأن تمارسها أجهزة مستقلة حولها القانون دور الرقابة، فضلا عن تنوع نشاط الإدارة المحلية الذي يؤدي بالضرورة إلى تنوع الأجهزة التي تقوم بالدور الرقابي، فكما هو معروف فإن نشاط الإدارة المحلية يمثل نشاطات متعلقة بالجانب المالي (الميزانية) و كذا إبرام العقود الإدارية، و مسائل متعلقة بالوظيفة العمومية و النشاط المتعلقة بالتعمير ، الخدمات، السكن.....كلها نشاطات تختلف بعضها البعض ، مما يؤدي حتما إلى أن تكون الهيئات القائمة بالرقابة ذات إختصاص في المجال أو النشاط المراد مراقبته، حتى تكون عملية الرقابة ذات نجاعة و فاعلية و توجيه الجماعات المحلية وفق مقتضات القوانين و الأنظمة المعمول بها و بالتالي إحترام مبدأ المشروعية، و لهذا نتساءل: ما مدى فاعلية الرقابة على

مشروعية أعمال الجماعات الإقليمية؟

للإجابة على الاشكال المطروح كان لابد من دراسة الموضوع من خلال اتباع المنهج الوصفي و التحليلي، عن طريق عرض دراسة نظرية لموضوع البحث ثم اعطاء نظرة تطبيقية لآليات رقابة المشروعية على أعمال الجماعات الاقليمية في الجزائر، و هذا لهدف إثراء موضوع البحث و إعطائه البعد الحقيقي و الواقعي، كما اتبعنا أيضا المنهج المقارن في حالة إذا تعلق الأمر بمسائل تستدعي المقابلة و المقارنة بين الأنظمة المقارنة (الغربية و المغاربية) و أيضا بين القوانين القديمة الملغاة و القوانين الجديدة سارية المفعول.

ترجع أهم الأسباب التي دفعت بنا إلى إختيار هذا الموضوع إلى دور المتعاطم الذي تلعبه الجماعات الإقليمية على جميع الأصعدة السياسية، الاجتماعية، الاقتصادية و كذلك كون الجماعات المحلية من أهم مواضيع القانون الإداري فلا يمكن الحديث عنه دون التطرق الى الجماعات الإقليمية و الرقابة الممارسة عليها، و أيضا من أسباب دراستنا سد النقص في المكتبة الجامعية في ميدان رقابة المشروعية على أعمال الجماعات الإقليمية حسب ما هو مطلع عليه هناك دراسات جزئية لهذا الموضوع أما هذه الدراسة تسعى لاستكمال الدراسات

السابقة و أخذ بعين الإعتبار المستجدات من النصوص القانونية.

حتى نتمكن من ضبط الاشكالية المطروحة و سعيا منا لبلوغ التسلسل في الافكار قسمنا بحثنا الى فصلين و

تصدّره تقديم عام للأفكار و المفاهيم من خلال ماهية رقابة المشروعية على أعمال الجماعات الإقليمية (الفصل

الاول)، ثم البحث عن آليات رقابة المشروعية على أعمال الجماعات الإقليمية (الفصل الثاني).

الفصل الأول

.
.

السمة البارزة في الدولة الحديثة أنّها دولة قانون تسعى إلى فرض حكم القانون على جميع الأفراد في سلوكهم و نشاطهم ، و كذا في فرضه على كل الهيئات المركزية و المحلية و سائر المرافق العامة و من هنا تبرز العلاقة بين مفهوم دولة القانون و رقابة المشروعية.

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

و المقصود بالقانون في مجال المشروعية الإدارية القواعد الملزمة أيا كان مصدرها و أيا كان شكلها، أي سواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة و سواء كانت مفروضة على الإدارة من هيئات أجنبية عنها كالسلطة التأسيسية و السلطة التشريعية أو السلطة القضائية ، أو كانت الإدارة نفسها منبع و مصدر لهذه القواعد.

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

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

المبحث الأول

سيادة القانون أساس رقابة المشروعية

يمثل خضوع الإدارة للقانون فيما تقوم به من أعمال و تصرفات و ما تتخذه من إجراءات و بما تتمتع به من امتيازات في الوقت الراهن قمة الضمانات الأساسية لحماية حقوق الأفراد من تعسف الإدارة ، و هذه الضمانة متحققة في دولة القانون التي يخضع فيها كل من الحاكم و المحكوم للقانون بالمعنى الشامل و ذلك بالأخذ بمبدأ هام هو مبدأ المشروعية الذي يعد الركيزة الأساسية لتكريس دولة القانون¹ (المطلب الأول) و الأساس الذي ترتكز عليه رقابة المشروعية باعتبار أن الرقابة تعد من أهم الوسائل و الضمانات لتحقيق مبدأ المشروعية ، فهي ضرورية و لازمة لضمان سلامة عمل الإدارة بما أنها تبدأ مع بداية العمل الإداري و تستمر حتى آخر تصرف²، و على هذا الأساس سندرس رقابة المشروعية بمفهومه العام (المطلب الثاني).

المطلب الأول

مبدأ سيادة القانون (مبدأ المشروعية)

يمثل خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية من بين أهم الضمانات الأساسية لحماية حقوق وحرية الأفراد، و هذا المبدأ يعتبر من بين المبادئ الأساسية التي تحكم الدول المعاصرة.

يقصد بمبدأ المشروعية الالتزام بأحكام القانون سواء من جانب الأفراد أو من جانب الدولة، أي خضوع الجميع حكام و محكومين لسيادة القانون، و علو أحكامه و قواعده فوق كل إرادة سواء إرادة السلطة أو المواطن³.

بمعنى اشمل يقتضي مبدأ المشروعية احترام سلطات الدولة للقانون و المتمثلة في السلطة التشريعية، التنفيذية، القضائية، و أن تتقيد كل منها في جميع التصرفات و الأعمال الصادرة عنها لأحكام القانون و عدم مخالفته⁴.

إذا كان المقصود بمبدأ المشروعية سيادة حكم القانون في الدولة فانه يملئ علي الإدارة العمل طبقا لما تقتضي به

¹. الدبس عصام، القضاء الإداري و رقابته لأعمال الادارة: (دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2010، ص.41.

². انور احمد رسلان، وسيط القضاء الإداري: (المشروعية و الرقابة القضائية)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص.168.

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

⁴. الدبس عصام، مرجع سابق، ص. 43.

مجموعة القواعد القانونية تبعا لاختلاف تدرجها و هذه القواعد تعتبر مصادر لمبدأ المشروعية(الفرع الأول) ونظرا لضرورة احترام الإدارة للقانون و بالتالي لمبدأ المشروعية لما في ذلك ضمانا أساسية لحماية حقوق الأفراد فانه يجوز تحرر الإدارة من رقابة القاضي(الفرع الثاني).

الفرع الأول

أسس مبدأ المشروعية

مفاد مبدأ المشروعية هو التزام السلطات الإدارية لحكم القانون في جميع تصرفاتها المادية والقانونية و مطابقة لحكم القانون و نعني القانون بمعناه الواسع و من ثم فان أسس المشروعية تتجسد في المصادر المدونة لمبدأ المشروعية (أولا) و المصادر غير المدونة لمبدأ المشروعية (ثانيا).

أولا: المصادر المدونة لمبدأ المشروعية

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

1- سمو الدستور

يعتبر الدستور، التشريع الأساسي الأعلى في الدولة و المصدر الأول لمبدأ المشروعية، فهو يأتي في قمة الهرم بالنسبة للقواعد القانونية الأخرى حيث تكون له الأولوية في التطبيق.

فوجود الدستور في الدولة يعتبر بمثابة الضمانة الأولى لتحقيق نظام دولة القانون ، فهو يحتوي علي القواعد التي يبين نظام الحكم في الدولة و كيفية تنظيم السلطات العامة لوظائفها و حدود اختصاص كل منها كما يحدد واجبات الإدارة و الأفراد⁵.

بما أن هذه القواعد تتميز بالسمو و العلو و احتلالها المرتبة الأولى علي قمة الهرم القانوني للدولة فيستلزم علي جميع السلطات العامة باحترام و مراعاة قواعده و أن تمارس اختصاصها في حدود معينة و علي الوجه المبين في

⁵محمد رفعت عبد الوهاب، إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية و القانون الدستوري، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الإسكندرية، 1998، ص.103.

الدستور⁶.

بالتالي فالقواعد و الأحكام الواردة في وثيقة الدستور تعد كلها قواعد ملزمة أمره تبعا لسمو القواعد الدستورية و سموها علي غيرها من القواعد القانونية في البناء القانوني للدولة⁷.

2. المعاهدات

المعاهدة هي اتفاق يبرم بين أشخاص القانون الدولي ، أو بين دولة أو منظمة دولية، لإحداث نتائج قانونية في علاقاتهم المتبادلة و هاته الأخيرة الموافق عليها و التي نشرت بصفة قانونية تفرض التزامات بالنسبة للإدارة⁸.
تعتبر المعاهدات مصدرا من مصادر المشروعية و ذلك بعد إبرامها و التصديق عليها من طرف السلطة المختصة في الدولة وفقا للإجراءات المنصوص عليها قانونا و بنشرها تصبح جزءا من النظام القانوني الداخلي للدولة⁹.
و قد أضفت مختلف التشريعات الدستورية علي أن المعاهدات تكتسب قوة قانونية تسمو علي القانون ، و هذا ما بينه الدستور الجزائري ضمن المادة 132 من دستور 1996 حيث تنص علي ما يلي " المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو علي القانون"¹⁰.

دستور 1989¹¹ كذلك اعترف للمعاهدة بسلطة اعلي من سلطة القانون وهذا طبقا لنص المادة 123 تنص علي ما يلي " المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو علي القانون " ، و إن كان السمو يكون علي القانون و ليس الدستور.

⁶ سامي جمال الدين، القضاء الإداري و الرقابة علي أعمال الإدارة (مبدأ المشروعية تنظيم القضاء الإداري)، الإسكندرية، د.س.ن ص.19.

⁷ سكاكني باية، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق و الحريات الأساسية، (أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية تخصص القانون)، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو، 2011، ص.49.

⁸ لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، ط.4، دار المجدد للنشر و التوزيع، دون سنة نشر، ص.52.
⁹ الدبس عصام، المرجع السابق، ص.52.

¹⁰ مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور ، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 ، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد76 صادر في 8 ديسمبر ، لسنة 1996.

¹¹ مرسوم رئاسي رقم 89-18 ، مؤرخ في 28 فيفري 1989 ، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور ، الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989 ، ج.ر.ج.د. عدد94 لسنة 1989.

3. التشريع العادي (القانون العادي)

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

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

- تنظيم السلطات العمومية، و عملها،

- نظام الانتخابات،

- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية،

- القانون المتعلق بالإعلام،

- القانون الأساسي للقضاء و التنظيم القضائي،

- القانون المتعلق بقوانين المالية،

- القانون المتعلق بالأمن الوطني،

تم المصادقة علي القانون العضوي ، بالأغلبية المطلقة للنواب و بأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة.

يخضع القانون العضوي لمراقبة النص الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره¹².

و أهم ما يميز القانون العادي عن القانون العضوي انه يتم التصويت علي القانون العضوي بالأغلبية المطلقة من

طرف المجلس الشعبي الوطني و أغلبية ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة بينما القانون العادي يصوت عليه

¹² - مرسوم رئاسي رقم 96-438 ، يتعلق بإصدار نص تعديل دستور 1996، مرجع سابق.

بالأغلبية البسيطة ، إبداء المجلس الدستوري راية في مدي مطابقة القانون العضوي للدستور بعد إخطاره من طرف رئيس الجمهورية و يكون وجوبي قبل إصداره بخلاف القانون العادي لا يستلزم إبداء رأي المجلس الدستوري¹³.

استنادا إلى مبدأ المشروعية وما يترتب عنه من ضرورة التزام القواعد القانونية الأدنى باحترام القواعد القانونية الأعلى يخضع البرلمان للرقابة علي دستورية القانونين من طرف المجلس الدستوري و الإدارة ملزمة باحترام القواعد التشريعية حتى و لو كانت مخالفة للقواعد الدستورية¹⁴.

4. التشريع الفرعي (اللوائح)

اللوائح هي قرارات إدارية تنظيمية تتعلق بأوضاع و مراكز عامة ، تصدرها هيئات و أجهزة الإدارة العامة¹⁵. التشريع الفرعي يظهر أساسا في السلطة التنفيذية المخولة بسن قواعد عامة و مجردة، لا تختلف من الناحية الموضوعية عن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية فالاختلاف بينهما يظهر أساسا من الناحية الشكلية¹⁶، تسند السلطة التنفيذية لكل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول.

حسب المادة 125 من دستور 96 رئيس الجمهورية له الحق في ممارسة السلطة التنظيمية في غير المسائل المخصصة للقانون بواسطة التوقيع علي المراسيم الرئاسية و تعتبر سلطة واسعة و غير محددة¹⁷.

¹³. بعلي محمد الصغير، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2009، ص.12.

¹⁴. عدو عبد القادر ، المنازعات الإدارية: (مبدأ المشروعية الإدارية . تنظيم القضاء الإداري دعوي إلغاء القرارات . التحقيق في المنازعة الإدارية تنفيذ الأحكام الإدارية، قضاء الاستعجال الإداري، طرق الطعن في الأحكام الإدارية . المسؤولية الإدارية)، دار هومه للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2012، ص. 19.

¹⁵. بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص. 12.

¹⁶. مرجع نفسه، ص.12.

¹⁷. تنص المادة 125 علي انه " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"

أما الوزير الأول¹⁸ فيمارس هو أيضا السلطة التنظيمية لكنها محددة و مرتبطة بالسلطة التشريعية في إطار تطبيقه لبرنامج حكومته حسب المادة 85 في الفقرة الثالثة من دستور 96 تنص علي ما يلي " يسهر رئيس الحكومة على تنفيذ القوانين و التنظيمات".

ثانيا: المصادر غير المدونة لمبدأ المشروعية

تتمثل المصادر غير المكتوبة في العرف و المبادئ العامة للقانون :

1. العرف

بصفة عامة العرف هو اعتياد الناس علي إتباع سنة معينة أو عمل معين و ينتج عن تواتر العمل بها قاعدة يشعر الناس بالزاميتها، أما بخصوص العرف الإداري يعني به تسيير السلطة التنفيذية لاختصاصاتها الإدارية بشكل مستمر وعلني نحو يمثل قاعدة محددة واجبة المزاولة ، ذلك أن إتباع الإدارة سلوك معين بصفة متواترة و منتظمة خلال فترة معينة تصبح بمثابة قاعدة قانونية عرفية¹⁹.

للعرف الإداري عنصرين العنصر المادي و العنصر المعنوي ، فالعنصر المادي هو إتباع الإدارة عند مباشرتها نشاطا معيناً و ينتج عادة نتيجة لتكرار العمل بها ، ومن شروط هذا العنصر أن يكون الاعتقاد قديماً بزمن يكون كافي لتأكيد تكرارها و منتظماً غير متقطع.

أما العنصر المعنوي هو اعتقاد الإدارة بضرورة إتباع القاعدة القانونية و إلزامية ذلك النشاط.

2. المبادئ العامة للقانون

هي مصدر من مصادر المشروعية غير المدونة يلجأ إليها القضاء لضمان مبدأ المشروعية و فصل العديد من المنازعات الإدارية وهي أيضا مجموعة القواعد القانونية التي المستقرة في وجدان الأمة القانوني يتم اكتشافها بواسطة

¹⁸. تم استبدال وظيفة رئيس الحكومة بالوزير الأول بموجب التعديل الدستوري طبقا للقانون رقم 08-19 المؤرخ في 17 ذي القعدة عام 1429 الموافق ل 15 نوفمبر 2008 .

¹⁹. بوضياف عمار، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية : (دراسة تشريعية و قضائية و فقهية)، جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، 2009 ، ص.21.

المحاكم²⁰.

كما أنها قواعد غير مشرعة ، يستتبطها القضاء من المقومات الأساسية للمجتمع ثم يجسدها في أحكامه باعتبارها قواعد قانونية جوهرية التي تلتزم الإدارة بمراعاتها²¹، لقد ساهم القضاء الإداري الجزائري ممثلا في مجلس الدولة في إرساء مبادئ القانون، مثال ذلك مبدأ الطعن في القرارات الإدارية و لو في غياب نص يجيز ذلك²² ، كما ساهم القضاء ممثلا في الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في إرساء قواعد المسؤولية المدنية للدولة في قرار صادر في 1999/06/03²³ ، بحيث أقر مسؤولية المرفق العام عن الضرر الناجم عن الضحية عندما اتكأ علي عمود حديدي كان يحمل خيطا كهربائيا غير معزول.

الفرع الثاني

مبدأ جواز إعفاء الإدارة من بعض قواعد المشروعية

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

أولا: أعمال السيادة

الأصل من مبدأ المشروعية هو خضوع أعمال جهة إدارية لرقابة القضاء الإداري سواء في مجال الإلغاء أو التفسير أو التعويض، فالمخاطب لديه الحق أن يطالب بإلغاء قرارها و التعويض عنها²⁴.

إذا كان القضاء الإداري من جهة قد اجتهده في بسط رقابته علي مشروعية القرارات الإدارية و التعويض عن الضرر نتيجة لقرارها ، لكن من جهة أخرى أخرج بعض القرارات الإدارية من نطاق رقابة القضاء الإداري و التي

²⁰.بوضياف عمار، مرجع سابق، ص.25.

²¹.بوصيدة فيصل، محاضرة حول المبادئ العامة للقانون ، موقع الانترنت :

1-mabadi-1/bouseida_faissal/ site/ Google . com/ sites .- تم الاطلاع عليه يوم 12 ماي 2014 .

²². أنظر قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 2000/01/17، رقم 182491 ، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول ، 2002، ص.109.

²³. قرار المحكمة العليا ، الغرفة الإدارية ، الصادر في 1988/06/03 ، رقم 61942 ، المجلة القضائية، عدد2، 1999، ص.128.

²⁴.بوضياف عمار، مرجع سابق ، ص.40.

تعرف بأعمال السيادة، قد عرف الدكتور محمود حافظ أعمال السيادة بأنها " طائفة من أعمال السلطة التنفيذية تتمتع بحصانة ضد رقابة القضاء بجميع صورها أو مظاهرها"²⁵.

نظرية أعمال السيادة من إنشاء القضاء الفرنسي و كانت وليدة الحاجة و مقتضيات العمل ، فهناك بعض الأعمال تتميز بالأهمية ، بالتالي يتقاضي القضاء التطرق مثل هذه القضايا من أجل مصلحة الوطن²⁶ .

لقد اختلف الفقه حول التمييز بين أعمال السيادة غير الخاضعة لرقابة القضاء وأعمال الإدارة التي تخضع لرقابة القضاء و قد حددت ثلاث معايير لتمييز أعمال السيادة:

1. معيار الباعث السياسي

معيار الباعث السياسي هو المعيار الذي اعتمده مجلس الدولة الفرنسي و ذلك في قضية لافيت بتاريخ 1822/05/01²⁷، يعد العمل من أعمال السيادة إذا كان الغرض منه سياسيا ، أما إذا لم يكن الغرض منه سياسيا فإنه يعد من الأعمال الإدارية التي تخضع لرقابة القضاء²⁸ .

غير أن هذا المعيار أنتقد عي أساس انه كلما أرادت السلطة أن تفلت من رقابة القضاء تتذرع بحجة الباعث السياسي، كما أن هذا المعيار يؤدي إلى توسيع نطاق أعمال السيادة²⁹.

²⁵. محمود حافظ ، القضاء الإداري ، القاهرة، 1976 ، ص. 59.

²⁶. واصل محمد، " أعمال السيادة و الاختصاص القضائي"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية و القانونية ، المجلد 22، ع.2، دمشق، 2006، ص.387.

²⁷ – JOSIANE AUVERT–Finck :les actes de gouvernement inductible peau de chagrin ? , chronique administrative, R.D.P,n°1,paris,1995, p.151.

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

²⁸. مازن ليلو راضي، مبدأ المشروعية: (محاضرات في القضاء الإداري) ، موقع الانترنت :

www. Tomohna . com - تم الاطلاع عليه يوم 25 افريل 2014.

²⁹. عدوّ عبد القادر، مرجع سابق، ص.30.

2. معيار طبيعة العمل (المعيار الموضوعي)

إزاء النقد الذي وجّه إلى معيار الباعث السياسي فإن الفقه الإداري و القضاء الإداري اتجه نحو معيار آخر ألا وهو المعيار الموضوعي، إن السلطة التنفيذية كسلطة من السلطات العامة في الدولة تقوم بوظيفتين الأولى حكومية و الثانية إدارية ، بناء على ذلك فإن الأعمال التي تصدر عنها حينما تمارس وظيفتها الحكومية تعتبر أعمال سيادة و في غير ذلك تعتبر أعمالها إدارية³⁰.

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

3. معيار القائمة القضائية

نتيجة لفشل المعايير السابقة في تحديد أعمال سلطة الحكومة ظهر معيار القائمة القضائية الذي حصر قائمة من أعمال السيادة و تتضمن هذه القائمة أساسا في الأعمال المتعلقة بعلاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية كقرار حل البرلمان ، اقتراح القوانين ، الدعوة إلى الانتخاب ، الأعمال المتعلقة بالدفاع الوطني كقرار إعلان الحرب³¹.

ثانيا: الظروف الاستثنائية

قد يمر المجتمع بظروف صعبة يستدعي اتخاذ إجراءات استثنائية غير عادية من أجل الحفاظ على النظام العام، تعد الجزائر من الدول التي احتوت دساتيرها نصوص تعالج فيها حالات الظروف الاستثنائية وذلك باتخاذ رئيس الجمهورية إجراءات غير عادية بغرض حماية النظام العام كإعلان حالة الطوارئ أو حالة الحصار نصت المادة 91 من دستور 96 " يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار....."³² ، وتدخل تحت الظروف الإستثنائية أيضا حالة الحرب إذا وقع عدوان فعلي على البلاد يقوم رئيس الجمهورية بتوقيف العمل بالدستور و يتولى بجمع السلطات و تمديد العهدة الرئاسية إلى غاية نهاية الحرب³³.

³⁰. إبراهيم عبد العزيز شيجا، القضاء الإداري اللبناني، الجزء الأول ، دار الجامعة، بيروت ، 1994، ص.163.

³¹. عدوّ عبد القادر، مرجع سابق، ص. 31.

³². مرسوم رئاسي رقم 96-438، يتعلق بإصدار نص تعديل دستور 1996، مرجع سابق.

³³. بعلي محمد الصغير ، مرجع سابق، من صفحة 22 إلى صفحة 23 .

أنظر كذلك المادة 95 من دستور 1996.

إن أهمية مبدأ المشروعية تكمن في خضوع الإدارة للقانون و لقواعد المشروعية بمصادرها المختلفة ، مما يؤدي إلى حماية حقوق الأفراد من تعسف السلطة الإدارية و تقييد أعمالها بالعمل داخل القانون ، فتطبيق مبدأ المشروعية يقتضي أن يكون تدرج في القواعد القانونية و التي تشكل منها النظام القانوني السائد في الدولة و الواردة بمختلف المصادر المدونة وغير المدونة ، تتعدد مصادر مبدأ المشروعية فنجد في الأعلى القانون الأساسي للدولة الذي هو الدستور يليه المعاهدات، ثم القوانين العادية ، في الأخير التشريع الفرعي ، أما المصادر غير المكتوبة تتمثل في العرف و المبادئ العامة للقانون ، كل هذه المصادر بغض النظر أنها مدونة أو غير مدونة تعتبر مرجعية القاضي الإداري في قراراته، غير أن الرقابة على أعمال الإدارة تعرف قدر من الحدود فيعترف القضاء على ممارسته رقابته و تتمثل هذه الأعمال في الظروف الاستثنائية و أعمال السيادة.

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

المطلب الثاني

رقابة المشروعية على الإدارة اللامركزية

تعتبر الرقابة على المشروعية من أهم الوسائل و الضمانات لتحقيق مبدأ المشروعية مما يستوجب خضوع الهيئات اللامركزية في تصرفاتها لأحكام القانون ، ولا تتضمن الرقابة معني واضحاً و لذلك يرى البعض أن مفهومها غير واضح و محل اختلاف الفقه في النظر إليها (الفرع الأول) ، و لضمان سلامة عمل الإدارة اللامركزية يستوجب ممارسة الرقابة عليها و تعد الرقابة وسيلة لتحقيق مجموعة من الأهداف باختلاف أغراضها المختلفة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مفهوم رقابة المشروعية

الرقابة على الإدارة ضرورية للتحقق من إنجاز العمل الإداري، فهي تبدأ مع بداية العمل الإداري و تستمر إلى

غاية آخر تصرف إداري ذلك بوصفها وسيلة فعالة لضمان الالتزام بأحكام المشروعية³⁴، و عليه لا بد من تعريف الرقابة (أولاً)، ثم نبرز أهم مبادئ و مستلزمات رقابة المشروعية (ثانياً).

أولاً: تعريف رقابة المشروعية

يكتنف مصطلح الرقابة غموض نتيجة اشتغالها على الكثير من المعاني المتباينة من ناحية و تعدد الزوايا التي ينظر من خلالها إلى هذا المصطلح لذا نجد لزاماً لتعريف الرقابة من الناحية اللغوية و الاصطلاحية.

1. التعريف اللغوي للرقابة

في القاموس الجديد للطلاب جاء "الرقيب" بمعنى "الحافظ" و "الحارس". قال تعالى " وارتقبوا إنّي معكم رقيب" قال تعالى " فلما توفيتني كنت أنت الرقيب عليهم"³⁵، وورد أيضاً رقابة اسم مصدر من الفعل رقب . يرقب . رقبا . و رقوبا ، بمعنى انتظره ، " إنّي خشيت أن تقول فرقت بين بني إسرائيل و لم ترقب قولي" ، و رقب الشيء حرسه و حفظه³⁶.

و الرقابة تعني يراقب موظفين الصحف و المجالات قبل صدورها ، و رقابة الصّرف في الاقتصاد السياسي هي تدخل الحكومة او البنوك المركزية للتأثير في سعر الصّرف³⁷، و يقابل المعنى اللغوي في اللغة الفرنسية Contrôle تعني " التفتيش" و " المراقبة"³⁸.

2. التعريف الاصطلاحي للرقابة

اختلف الفقه في تحديد المعنى الاصطلاحي للرقابة ، حيث عرفها كل واحد منهم من زاوية تخصصه ، فالبعض

³⁴. أنور أحمد رسلان، مرجع سابق، ص. 168.

³⁵. بن هادية عليّ، البليش بلحسن ، بن الحاج يحيى الجلاني، القاموس الجديد للطلاب : (معجم عربي مدرسيّ ألفبائي)، ط 7، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1991 ، ص. 402.

³⁶. مرجع نفسه، ص. 399.

³⁷. مرجع نفسه، ص. 398.

³⁸. جروان السابق ، الكنز الوسيط (قاموس فرنسي عربي)، السابق للتأليف و النشر ، لبنان ، د.س.ن، ص. 149.

عرفها من منظور الرقابة المالية و المحاسبية و آخرون انطلاقا من زاوية إدارة الأعمال³⁹ ، وسنحاول أن نعرف الرقابة من زاوية كل فقيه:

فالدكتور كامل ليلة عرف الرقابة بأنها " رقابة الإدارة لنفسها بنفسها فتقوم بتصحيح ما تكتشفه من أخطائها في تصرفاتها المختلفة أو ما يكشف عنه الأفراد في تظلماتهم المرفوعة إليها"⁴⁰، وهنا يجب الإشارة انه ركز علي الرقابة الوصائية.

فيما يعرفها سعد بن عبد الله السبر علي أنها " عملية تركز علي التحقق من إنجاز العمل وفق قرار أو وضع أو معيار يتناسب مع متطلبات الوظيفة و القواعد المفروضة عليه ، سواء كان العمل عموميا أو فردياً"⁴¹. ويعرفها الدكتور إبراهيم شيخا أنها " عملية التحقق من مدى انجاز الأهداف المرسومة بكفاية و الكشف عن معوقات تحقيقها و العمل على تذليلها في اقصر وقت ممكن"⁴².

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

ثانيا: مبادئ و مستلزمات رقابة المشروعية

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

1. مراعاة المرونة

ضرورة أن يتسم النظام الرقابي بالمرونة لتسهيل استخدامه و الاستفادة منه ، فالرقابة يجب أن تكون مرنة لتلائم مع كل الظروف و المتغيرات و الخطط المرسومة⁴³.

³⁹. حسين عبد العال محمد، الرقابة الادارية بين علم الإدارة و القانون الاداري : (دراسة تطبيقية مقارنة) ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية، 2004، ص. 72.

⁴⁰. محمد كامل ليلة، الرقابة علي اعمال الادارة : (الرقابة القضائية دراسة مقارنة)، 1964، ص.135.

⁴¹. سعد بن عبد الله السبر، هيئة الرقابة الشرعية في مصرف الرحجي، المملكة العربية السعودية، 2000، ص.4.

⁴². ابراهيم عبد العزيز شيخا، أصول الادارة العامة ، منشأة المعارف، مصر، 1994، ص.416.

⁴³. بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري: (اجهزة البلدية. مالية البلدية. الوظيف البلدي صلاحيات البلدية. الرقابة على البلدية)، د.ه.طن.ت، الجزائر، 2010، ص.93.

2. مراعاة الاعتبارات الاقتصادية

يجب مراعاة نظام رقابي اقتصادي غير مكلف ، فالرقابة الناجحة هي التي تحقق الهدف منها بأقل تكلفة ممكنة و لتحقيق ذلك يجب عدم تعدد اجهزة الرقابة و في اضيق الحدود ، و بالقدر الذي يحقق قلة التكاليف و فعالية الرقابة في ظل الالتزام باحكام المشروعية⁴⁴.

3. تفعيل النظام الرقابي

يجب ان يتوفر النظام الرقابي علي جل الإمكانيات المادية و البشرية و العلمية اللازمة مع وجوب إجراء الرقابة في جو ملائم ديمقراطي تسود فيه الثقة المتبادلة و ثقافة الحوار، كما يجب ان يسود النظام الرقابي علي قدر من الجانب الإنساني تكفل كافة الضمانات للهيئات محل الرقابة سواء قانونيا أو إداريا أو قضائيا⁴⁵.

الفرع الثاني

أهداف الرقابة

إن المقصود بالرقابة هو التحقق من انجاز العمل الإداري و منه فان أهداف الرقابة هي:

اولا: الأهداف الإدارية

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

ويتحقق ذلك في حالة نقص الخبرة الإدارية لدى أعضاء الهيئات الإقليمية⁴⁶، تخضع أعمال الهيئات الإقليمية

لرقابة السلطات المركزية لمنع الإهمال و التقصير وعدم الإسراف في الإنفاق المحلي بما يعود بالسلب على

المواطنين المحليين ، فالرقابة إذا تعد ضرورية ذلك بوصفها وسيلة قانونية مهمة لإلزام الهيئات المحلية باحترام

⁴⁴. انور احمد رسلان ، مرجع سابق، ص. 174.

⁴⁵. بوعمران عادل، مرجع سابق، ص. 92-93.

⁴⁶. صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية و التبعية: (مذكرة ماجستير في القانون ، فرع الدولة و المؤسسات العمومية)، كلية الحقوق ، بن عكنون، الجزائر، 2010، ص. 95.

القانون و عدم الخروج علي أحكامه⁴⁷.

ثانيا: الأهداف السياسية

تهدف الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية علي الهيئات المحلية إلى ضمان و صيانة وحدة الدولة السياسية، لان قيام التنظيم المحلي الإقليمي يؤدي إلى أشخاص لامركزية متعددة إلي جانب شخصية الدولة⁴⁸.

تعد الرقابة وسيلة في يد السلطة المركزية لمنع حدوث اعتداء الهيئات الإقليمية علي وحدة الدولة و صيانتها و المحافظة عليها⁴⁹، تدخل ضمن الأهداف السياسية أيضا حماية حقوق و حريات الأفراد . قد تعتدي السلطات المحلية علي الحقوق و الحريات عندما تقدم الخدمات للمواطنين و ذلك بإصدار لوائح الضبط الإداري تحد من الحريات ، وهذه الأخيرة تعد خطيرة لأنها تقيد من الحريات و الحقوق وتترتب عليها عقوبات لمن يتجرأ علي مخالفتها⁵⁰ مثال ذلك اللوائح المنظمة للمحلات التجارية و لوائح مراقبة الباعة المتجولين.

ولكي تكون هذه اللوائح مطابقة للقواعد القانونية السلطة المركزية لتمارس الرقابة و تتأكد من مشروعية أعمال الإدارة و تحمي الأفراد من تعسفها⁵¹.

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

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

إن السلطة المركزية تحرص علي مدى شرعية الأعمال الإدارية من الناحية القانونية و لان مخالفة مبدأ

⁴⁷. مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، (بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون)، كلية الحقوق ، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005، ص.256.

⁴⁸. صالحى عبد الناصر، مرجع سابق، ص.94.

⁴⁹. مزياني فريدة، مرجع سابق، ص.253.

⁵⁰. مرجع نفسه، ص.254.

⁵¹. مرجع نفسه، ص.255.

المشروعية يستدعي تدخلها لإصلاحها أو إبطالها أو إلغائها ، إذ أن مبدأ خضوع السلطات الإقليمية للقانون هي الوسيلة الفعالة لاحترام مبدأ المشروعية، فضلا عن كشف الإنحرافات غير القانونية و محاسبة كل من تجرأ على مخالفة القانون والعمل على احترام و الإلتزام بأحكام النصوص القانونية⁵².

المبحث الثاني

نماذج رقابة المشروعية على أعمال الجماعات الإقليمية في القانون المقارن

على الرغم من ضخامة الأعباء و الاختصاصات التي تمارسها المجالس المحلية إلا أنها لا تقوم بتنفيذ أعمالها مباشرة ، بل تخضع لرقابة⁽⁵³⁾.

و تعتبر الرقابة على أعمال الجماعات المحلية من أهم الوسائل و الضمانات لتحقيق مبدأ المشروعية في أي دولة مما يستوجب خضوع الإدارة المحلية في كل أعمالها و تصرفاتها لأحكام القانون و تختلف كيفية ممارسة الرقابة من دولة إلى دولة أخرى حسب النظام المتبع في تلك الدولة.

لكي نوضح هذه الاختلافات سنقوم بدراسة رقابة المشروعية على أعمال الجماعات الإقليمية في الأنظمة

الغربية (المطلب الأول) و رقابة المشروعية على أعمال الجماعات الإقليمية في الأنظمة المغربية

(المطلب الثاني).

المطلب الأول

رقابة المشروعية على أعمال الجماعات الإقليمية في الأنظمة الغربية

إن الرقابة الممارسة على الهيئات اللامركزية هي رقابة متعددة المظاهر و المصادر و قد تجسدت رقابة

⁵².انور احمد رسلان ، المرجع السابق، ص.170.

⁵³- هاني علي الطهراوي، القانون الإداري: (ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار الثقافة للنشر و التوزيع، مصر، 2009، ص.210.

المشروعية على الإدارة المحلية⁵⁴ في الدول الغربية نموذجين أساسين هما النموذج الإنجليزي المخفف (الفرع الاول) والنموذج الفرنسي المشدّد⁵⁵ (الفرع الثاني).

الفرع الأول

النموذج الإنجليزي

تعتمد بريطانيا في تنظيمها الإداري على المركزية الإدارية⁵⁶ و اللامركزية الإدارية⁵⁷، و تعتبر من أقدم دول العالم تطبيقاً لنظام الإدارة المحلية حيث أنّ نشأت السلطة المحلية فيها قبل نشأة الدولة ذاتها، و لم تبدأ السلطة المركزية في فرض رقابتها عليها إلا منذ أواخر القرن الثامن عشر.

إن اختصاصات الإدارة المحلية في إنجلترا تمارس على سبيل الحصر و الدقة و الوضوح أي بموجب قانون و هو ما أدى إلى عدم التدخل بين اختصاصات و مهام السلطة المركزية والإدارة المحلية⁵⁸.

أولاً: أسلوب الإدارة المحلية الانجليزية

يقوم الأسلوب الإنجليزي المحلي على الدعائم الثلاثة و هي:

- (1) تحديد صلاحيات الهيئات المحلية وفقاً لهذا الأسلوب على سبيل الحصر.
- (2) تتمتع السلطات الإدارية اللامركزية في هذا الأسلوب ، باستقلال كبير في مباشرة هذه الإختصاصات المحددة لذلك تكون الرقابة الوصائية عليها ضيقة النطاق.

⁵⁴ La communauté locale est considérée une image incarnée de l'écart pratique de la décentralisation, son but est de répondre aux besoins qualitatifs de la population locale et la promotion du développement local global à la lumière de l'autonomie accordée aux assemblés locaux

⁵⁵ - عمر صدوق ، دروس في الهيئات المحلية المقارنة ، الجزائر ، 1988 ، ص 23

⁵⁶ المقصود بالمركزية الإدارية: ربط كل المرافق العمومية بمركز موحد ووحيد يتمثل في الدولة مع إمكانية تفويض القيام ببعضها إلى ممثلها على مستوى الوحدات الترابية وبمعنى آخر تركيز السلطات الإدارية في يد ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة وهم الوزراء.

⁵⁷ اللامركزية الإدارية: هو تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يسمح بتعداد أشخاصها الإدارية على أساس إقليمي، بمعنى أن يخصص في شؤون كل إقليم من أقاليم الدولة و على مستوى مصالحه المحلية و بالنسبة لمجموعة الافراد الذين يرتبطون بهذا الإقليم، جهاز إداري أو شخص معنوي عام محلي من طبيعة هذه المصالح و أكثر إتصالاً بها و معرفة باحتياجاتها من الحكومة المركزية.

⁵⁸ بن مشري عبد الحليم، "نظام الرقابة الادارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، عدد 6، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009، ص.105.

(3) يقوم النظام الإنجليزي على خاصية عملية واضحة هي أنه في مجال إختصاصات السلطة المحلية يمكن أن تكون ليست موحدة بين جميع هذه الجهات⁵⁹.

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

ثانيا: الرقابة الإدارية على أعمال الهيئات المحلية في النظام الإنجليزي

إن الرقابة الممارسة على الهيئات المحلية في النظام الإنجليزي هي رقابة مخففة فالبرلمان البريطاني له الحرية في توسيع صلاحيات الجماعات الإقليمية في أو يضيّقها نظريًا لكنه على المستوى العملي نجد أن البرلمان قلما يتدخل للإنقاص من حرية الهيئات المحلية، و هذا يعود إلى ظاهرة طغيان العرف على القانون في النظام البريطاني⁽⁶⁰⁾ .

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

(2) يمكن أحيانا أن تتدخل السلطة المركزية في أعمال الجماعات الإقليمية مما لها من سلطة لائحية للهيئات المحلية ، فيحق لها بمقتضى ذلك أن تنظم بعض أمور الهيئات المحلية تنظيما لائحيا ، و

⁵⁹ سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري: (تنظيم السلطة الادارية و الادارة المحلية)، الجزء 1، د.م.ج ، الاسكندرية ، د.س.ن،ص.

لكن هذا الأمر لا يحدث و لا يتقرر إلاّ استثناء و في أضيق الحدود⁶¹.

(3) إجراءات التفتيش الذي يهدف إلى التثبت من مدى أداء الخدمات المحلية بكفاية و هو المظهر

الحقيقي من مظاهر رقابة الحكومة المركزية على الهيئات المحلية في النظام الإنجليزي، و هو تفتيش

دوري يقوم به ممثلو الوزارات التي لها علاقة بالوحدات المحلية، و يتم التفتيش بإحدى الصورتين إما

بوجود مفتش يعمل في مقر الهيئة المحلية مع تبعيته للحكومة المركزية و إما بإرسال مفتشين في

أوقات مختلفة، و يرفع هؤلاء المفتشين تقارير دورية عن كيفية أداء الخدمات و على ضوء هذه

التقارير تحدد المعونة التي تقدمها الإدارة المركزية للوحدات المحلية، و في حالة وجود خلل في

الأعمال التي تقوم بها الإدارة المحلية، ووجود إخفاق في أداء الخدمات تقوم السلطة المركزية

بتخفيض الإعانات المالية لها، و تضطر المجالس المحلية إلى رفع نسبة الضريبة المحلية لتعويض

النقص المالي، فرقابة الحكومة المركزية في المملكة المتحدة لها الكثير من الفاعلية على الهيئات

المحلية، و إن كانت هذه الرقابة كما يظهر تأتي بطريقة غير مباشرة⁶².

فنلاحظ أن الرقابة الادارية على الهيئات المحلية في النظام الانجليزي يمتاز بالتخفيف و اللبونة ففي كل

الحالات تكون الرقابة كاستثناء إلاّ الحالة الأخيرة و هي الرقابة عن طريق التفتيش، التي لا تمس بالاستقلال المحلي

بل على العكس تدفع المجموعات المحلية إلى العمل، و نميز بين التي تقوم بواجباتها و بين التي لا تقوم بها، إن

مثل هذا الأسلوب من الرقابة يضمن الإستقلال المحلي الى حد كبير.

ثالثا: الرقابة القضائية على أعمال الهيئات المحلية في النظام الإنجليزي

يحق للسلطة المركزية أن تقاضي الهيئات المحلية إذ إرأت في أعمالها انحرافا عن القانون و لا يرى الفقه

في هذه الحالة أنها مظهر من مظاهر الرقابة قدر ما يرى فيها مظهر من مظاهر الاستقلال، فكون السلطة المركزية

⁶¹ - سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص. 203.

⁶² - شيهوب مسعود، "المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 2، 2002، ص. 124.

تجد نفسها مضطرة للجوء الى القضاء لتحمل الجهة المحلية على العدول عن أعمالها و تصرفاتها الغير المشروعة، فالرقابة القضائية هي ضمانات الادارة المحلية، فالقضاء هو وحده الذي يتمتع بالسلطة الواسعة في إلغاء القرارات الغير الشرعية⁶³.

إن القضاء الانجليزي⁶⁴ - العادي - يمارس الرقابة على أعمال الهيئات المحلية في حالة مخالفة القوانين إذا ما قدم طعن أمامه سواء من الأفراد أو الحكومة.

هكذا يتسم الأسلوب الإنجليزي في صورته الأولى بتقليص دور السلطة الإدارية في الرقابة ، معتمدا بالأساس على دور القضاء في تصحيح أخطاء المجموعات المحلية مما ترتب عنه استقلال واسع للمجموعات المحلية ، التي توصف بالحكومة الذاتية.

رابعا: تراجع الاستقلال المحلي في النظام الإنجليزي

شهدت الإدارة المحلية في انجلترا تراجعا منذ القرن التاسع عشر لصالح السلطات المركزية مما أدى

بصورة ملحوظة إلى تخفيض درجة الاستقلال المحلي، يكمن هذا التراجع في ثلاث مستويات :

(1) إنشاء هيئات حكومية متخصصة من أجل تحويل بعض المهام الإدارية من السلطات اللامركزية

إلى السلطات المركزية.

(2) ظهور سلطات مختلفة للوزراء على الهيئات المحلية مثل اللوائح الوزارية المفروضة على

الجماعات المحلية ،سلطة التصديق اللاحق على الأعمال في المواد الإدارية و المالية ، سلطة

الحلول ، إمكانية مخاصمة القرار المحلي أمام الوزير ، إنشاء أجهزة للتفتيش المالي و التقني ،

و هو ما أدى إلى ظهور نظام وصاية جديد عن المفهوم الإنجليزي⁶⁵.

(3) استبدال في النظام الإنجليزي الرقابة الإدارية بالرقابة المحلية أي المساعدات التي تمنحها الدولة

⁶³ - سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص.203.

⁶⁴ - في نظام القضاء الإنجليزي يوجد قضاء واحد في الدولة يشمل إختصاصاته كافة المنازعات سواء قامت بين الأفراد أو بين الادارة و الأفراد إذا تعلقت بأمر إدارية أو مدنية أو تجارية أي القضاء الإنجليزي يأخذ بوحدة القضاء.

⁶⁵ - بن مشري عبد الحليم، مرجع سابق، ص.106.

و التي ازدادت باستمرار لتصل إلى النصف تقريبا من جملة موارد الميزانيات المحلية ، مما

يؤدي ذلك أن لسلطة المركزية حق متابعة و مراقبة أوجه صرف الأموال.

كل هذه التصرفات من السلطة المركزية إتجاه الإدارة المحلية تؤدي إلى الحد من الاستقلال المحلي.

الفرع الثاني

النموذج الفرنسي

الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية في فرنسا على الوحدات المحلية ، و على التصرفات الصادرة منها ، أمر

يؤدي إلى وزن رقابة المشروعية على درجة كبيرة من الصرامة و الشدة⁶⁶.

فلقد مرّ نظام الرقابة على المجموعات المحلية في النظام الفرنسي بمرحلتين أساسيتين : تعرف الأولى ، بالرقابة

الإدارية الشديدة و التي استمرت إلى غاية صدور قانون 2مارس 1982⁶⁷، أما المرحلة الثانية تمّ إلغاء الرقابة

الإدارية و استبدالها بالرقابة القضائية على الهيئات المحلية .

أولا : الرقابة الإدارية المشددة على الهيئات المحلية في فرنسا

تتمتع السلطة المركزية في هذه المرحلة بجملة من الصلاحيات و الاختصاصات التي تجعلها ليست شريكا

للمجموعات المحلية في تسير شؤونها، وإنما في مركز أقوى منها و ذلك يظهر من جملة الآليات التي تستند إليها و

هي التصديق،الإلغاء،الحلول ، و الوصاية التقنية⁶⁸.

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

تمتع السلطات المحلية بقدر من الاستقلال في ممارسة نشاطها الإداري ، لكن هذا لا يمنع القانون أن يفرض

⁶⁶ - محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2007، ص.71.

⁶⁷ - Loi n°82-213 du 02 Mars 1982, relative aux droits et libertés des communes des départements et des régions, journal officiel de la république française, 3 Mars 1982, p 730

⁶⁸ - شيهوب مسعود، مرجع سابق، ص.126.

على الوحدات المحلية⁶⁹، ضرورة الحصول على الإذن المسبق من السلطة المركزية بالنسبة إلى بعض الوسائل. حيث يرى المشرع الفرنسي أن ترك الحرية الكاملة للإدارة المحلية في التصرف فيها أمر قد تترتب عليه نتائج بالغة الخطورة، ذلك أن السلطات المركزية أكثر إدراكا بالمصلحة العامة⁷⁰.

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

2- الإلغاء L'annulation

يعتبر الإلغاء من مظاهر الرقابة المركزية على الإدارة المحلية، و هو حق تتمتع به السلطة في إلغاء أي قرار تتخذه السلطة المحلية في تسيير شؤون الوحدات المحلية، سواء من تلقاء نفسها أو استنادا إلى طعن مقدم من له مصلحة، السلطة المركزية ليس لها حق إصدار قرار مقترن بشرط فاسخ أو واقف بل لها فقط سلطة بإصدار قرارا لإلغاء أو تمتع عن إصداره، و أيضا لا يمكن أن يكون الإلغاء جزئي، أي تعديل القرار الصادر من الإدارة المحلية⁷¹.

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

3- الحلول

تتمتع الإدارة المحلية بمجموعة من الاختصاصات لتسيير مرافقها المحلية، لذا إذا لاحظت السلطة المركزية إهمالا أو امتناعا من السلطة المحلية عن أداء أحد الواجبات المناط بها قانونا، فتحل السلطة المركزية محل السلطة

⁶⁹ - الوحدات المحلية: فقد صدر في فرنسا قانون الوحدات المحلية لعام 1982 الذي يوزع السلطات بين الإدارة المركزية و الوحدات المحلية حيث يوجد ثلاثة مستويات رئيسية للإدارة المحلية في فرنسا و هي الأقاليم Régions، المحافظات Départements، مجلس البلدي Commune.

⁷⁰ - محمد بكر حسين، مرجع سابق، ص.86.

⁷¹ - مرجع نفسه، ص.86.

المحلية في القيام بها ، و الصورة الغالبة لحلول السلطة المركزية في أداء عمل السلطات المحلية تتمثل أساسا في النفقات الإلزامية و إعادة توازن الميزانية المحلية ، حيث تتدخل بنفسها لإدراج المصاريف الإلزامية و إعادة توازن الميزانية ، يخول إذن الحلول في نهاية الامر التسيير المباشر للشؤون المحلية من قبل السلطة المركزية⁷².

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

4- الوصاية التقنية : la tutelle technique

من مظاهر التدخل في الشؤون المحلية ، إجراءات تنفيذ الأعمال التي ابتكرتها الوصاية التقنية التي تتطلب أشكالا نموذجية معينة لإتمام العمل ، فهي إذا بمثابة مجموعة من التصرفات التي تمليها السلطة المركزية على الجماعات الإقليمية للسلوك الواجب الإلتباع في التسيير حتى قبل اتخاذ القرار⁷³ ، فالرقابة على إجراءات التنفيذ يكون في مرحلة التنفيذ و ليس في مرحلة إصدار القرار .

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

ثانيا: الرقابة القضائية على الهيئات المحلية في فرنسا

لقد إستعاض المشرع الفرنسي عن نظام الوصاية الإدارية المشددة بنظام الرقابة القضائية ، حيث وحد نظام الرقابة الذي يمارس بنفس الطريقة على كل من البلدية و الولاية و كذا المؤسسات العمومية ، و جعل القضاء هو الوحيد الذي يمكن له إلغاء أعمال و تصرفات الإدارة المحلية الفرنسية المخالفة للقانون .

القضاء الاداري هو المرجع الذي تلجأ إليه جميع السلطات العامة و الأفراد على حد سواء للتأكد من الإلتزام بمبدأ

⁷² - شيهوب مسعود، مرجع سابق، ص.127.

⁷³ - مرجع نفسه، ص.127.

المشروعية⁷⁴، و النظام الفرنسي يأخذ لمبدأ الازدواج القضائي (القضاء الإداري و القضاء العادي).

1- مظاهر التغير من الوصاية الادارية الى الرقابة القضائية :

أ- إلغاء الوصاية الادارية :

لقد استبدل المشرع الفرنسي الرقابة الادارية بالرقابة القضائية حيث تعتبر قرارات المجموعات المحلية بلدية، ولاية، إقليم نافذة و سارية المفعولة بمجرد نشرها أو تبليغها⁷⁵، و على السلطة المركزية أن تلجأ إلى القضاء الفرنسي لإلغاء القرارات الغير المشروعة خلال مدة شهرين من تبليغ أو نشر القرار، كما يمكن أيضا للأشخاص الطبيعية الطعن في قرارات الجماعات المحلية⁷⁶.

ب- إلغاء الوصاية المالية:

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

إذن السلطة المركزية في النظام الفرنسي لا تتدخل في الميزانية المالية المحلية إلا في الحالات الاستثنائية⁷⁷.

⁷⁴ - هاني علي الطهراوي، القانون الاداري: (ماهية القانون الاداري)، دار الثقافة لنشر و التوزيع، عمان، 2009، ص.211.

⁷⁵ - Art 1 « Les articles prit par les autorités communales sont exécutoire de plien droit des qu'à a été procédé a leur publication ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement »

LOI n° 82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercices du contrôle administratif sur les actes des autorités communales départementales et régionales.

⁷⁶ - شيهوب مسعود، مرجع سابق، ص.128.

⁷⁷ - بن مشري عبد الحليم، مرجع سابق، ص.110.

2- آليات الرقابة القضائية في النظام الفرنسي :

أ-الدعوى المباشرة:

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

ب- الدفع أمام القضاء الاداري :

يحدث أحيانا في مجرى النزاع أيا كان أجنبيا عن نطاق الضبط ، أن تطرح على القاضي الإداري دعوى مسألة تقدير الشرعية عمل الضبط المطروح عليه في الدعوى الاصلية أمام المحكمة الإدارية⁷⁸.

ج-الدعوى الفرعية :

بمناسبة دعوى مرفوعة إلى القاضي الجنائي أو غير الجنائي، أثرت مسألة أولية بتقدير مشروعية عمل الضبط ، يوقف القاضي الدعوى إلى حين الفصل القاضي الاداري في مشروعية التصرف المادي أو القانوني ، أي القاضي في هذه الدعوى أرجع المسألة الأولية للقضاء الاداري⁷⁹.

نجد أن المشرع الفرنسي تنازل عن الرقابة الادارية المشددة على الجماعات المحلية و منح لها الاستقلال لصالح الرقابة القضائية فبموجب القانون 02 مارس 1982 ، و جعل القضاء الاداري هو المسؤول الوحيد على إلغاء الأعمال الغير المشروعة⁸⁰.

المطلب الثاني

رقابة المشروعية على أعمال الجماعات الإقليمية في الأنظمة المغاربية

تأخذ جميع دول المغرب العربي على إختلاف أنظمتها السياسية بنظام الادارة المحلية ، و هي عبارة عن

⁷⁸ - حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الاداري : (دراسة مقارنة فرنسا و مصر و مبادئ الشريعة الاسلامية)، د.م.ج، الاسكندرية، د.س.ن، ص.265.

⁷⁹ - مرجع نفسه ، ص.265.

⁸⁰ - MARTINE LOMBARD, Gilles Dumon : (Droit Administratif), 5eme E, Dalloz, 2000, p152

مجموعة من الاجهزة و الوحدات الادارية الموجودة في الدولة و التي تكون في المستوى الاقليمي من الحكومة الوطنية في الدولة الموحدة ، مع منحها الشخصية المعنوية و سلطة إدارة مرافقها المحلية باستقلال الاداري و المحلي ، لكن هذا الاستقلال ليس مطلق بل تبقى تابعة لسلطات أخرى تراقب أعمالها و مدى مشروعيتها و هذا ما يتضح من خلال دراسة نموذجين لدول المغرب العربي ، النموذج التونسي في (الفرع الاول) و النموذج المغربي في (الفرع الثاني).

الفرع الاول : النموذج التونسي

تجسد الجماعات اللامركزية الادارية في تونس وفق الفصل 131 من الدستور أساسا في البلديات و الولايات ، توجد في تونس 24 محافظة تظم مناطق حضرية و ريفية ، و يرأس المحافظات المحافظون الذين تعينهم الحكومة المركزية ، و يضم المجلس التشريعي في المحافظة أعضاء معينين ، علاوة على رؤساء المجالس البلدية المحلية ، و يبلغ عدد المجالس البلدية 257 مجلسا.

أولا:الحكم المحلي في تونس

ينص القانون الأساسي رقم 11 المؤرخ في 4 فيفري 1989 المتعلق بالولاية ، بأنها تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي حيث ينص الفصل الأول على "الولاية دائرة ترابية للدولة و هي علاوة على ذلك جماعة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و يدير شؤونها مجلس جمهوري و تخضع لإشراف وزير الداخلية"⁸¹.

كما جاء في الفصل الأول من القانون الأساسي للبلديات رقم 25 لسنة 1969 المعدل سنة 1993 بأن : "البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي"⁸².

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

⁸¹ - الفصل الاول من القانون الأساسي رقم 11، المؤرخ في 4 فيفري 1989، المتعلق بالولاية.

⁸² - الفصل الاول من القانون الأساسي، عدد 33 لسنة 1975، مؤرخ في 14 ماي 1975، يتعلق بإصدار القانون الاساسي للبلديات.

العناصر المكونة لها⁸³.

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

ثانيا : مظاهر الرقابة الإدارية على أعمال المجالس البلدية :

نص المشرع التونسي على البطلان المطلق في الفصل 23 ثم أتبعه بالبطلان النسبي في الفصل 24، ثم المصادقة الصريحة في الفصل 25 و أخير المصادقة الضمنية في الفصل 29.

1. المصادقة الضمنية :

بالعودة إلى الفصل 29 من القانون الأساسي للبلديات التونسي أقر هذا الأخير أن المداولة تعد نافذة المفعول وجوبا بعد 15 يوم من إيداعها بمركز الولاية ، غير أنه يمكن للوالي إيقاف تنفيذ المداولة إذا كانت تدخل تحت الفصل 23 و 24 أي في حالة البطلان المطلق و النسبي ، لذلك نلاحظ أن المشرع التونسي أقر بالقاعدة العامة مفادها سريان مفعول المداولة بعد 15 يوم من إيداعها في الولاية ما لم يثبت خلاف ذلك⁸⁴.

2. المصادقة الصريحة :

أقر الفصل 25 من القانون الأساسي للبلديات التونسي أن المداولات المحددة حصرا ضمن مشمول النص لا

تتفد إلا إذا صادقت عليه السلطة المركزية ، و ذكر إحدى عشر حالة و هي :

- ميزانية البلدية .
- التفويت و التعويض في العقارات .
- شروط عقود الكراء التي تتجاوز مدتها السنتين .

⁸³ - كواشي عتيقة، اللامركزية الادارية في الدول المغاربية دراسة تحليلية مقارنة، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية ، تخصص إدارة الجماعات المحلية و الإقليمية)، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قصدي مرياح، ورقلة، 2011، ص.158.

⁸⁴ - بوضياف عمار، "الرقابة الادارية على المداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري و التونسي"، مجلة الاجتهاد القضائي ، ع6، جامعة العربي التبسي، تبسة، 2009، ص.19.

- الصلح الذي يفوق مبلغه مقدار يحدد بأمر.
- تحويل عنوان بلدية .
- تسمية لأنهج و الساحات العامة و الفضاءات الرياضية و الشبابية .
- ترتيب أجزاء الملك العمومي البلدي من أنهج و ساحات عمومية و مساحات خضراء و كذلك وضع و تغيير تصنيف الطرقات العمومية .
- صيغ و مشاريع التعاون بين البلديات .
- تدخل البلديات باستقلال المباشر أو بمساهمة في رأس مال المؤسسات الصناعية و التجارية .
- الترتيب العامة .
- علاقات التوأمة و التعاون⁸⁵ .

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

3. البطلان المطلق :

يكون البطلان المطلق في ثلاث حالات و هي :

- **المداولات التي تتناول موضوعا خارج اختصاص المجلس :** هذا يعني أن المجلس لا يمكنه أن يتداول حول أمر يخص مجال الدفاع أو الخارجية أو قطاع العدالة أو المالية ذكرها المشروع التونسي .
- **المداولات التي تخالف الدستور أو القانون :** و هذا يقتضي عدم مخالفة مضمونها لنص الدستور أو القانون حماية لمبدأ المشروعية و تكريسا لدولة القانون ،حسب الفصل 23 من القانون الأساسي للبلديات التونسي .
- **المداولات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية:** إن اجتماع المجلس البلدي في القانون التونسي محدد من

⁸⁵ - بوضياف عمار، "الوصاية على الاعمال المجالس البلدية في الدول المغرب العربي"،المجلة الاكاديمية للبحث القانوني،ع.1، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية،2010،ص.8.

حيث المكان و الزمان و محكوم بإجراءات ، فإذا اجتمع أعضاء المجلس خارج المكان مثلا تبطل المداولة

بقوة القانون حسب الفصل 23 من القانون الأساسي للبلديات التونسي⁸⁶.

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

4. البطلان النسبي :

نص المشرع التونسي على حالة البطلان النسبي في الفصل 24 من القانون الأساسي للبلديات التونسي ، يكون البطلان النسبي في حالة تداول أعضاء المجلس البلدي حول أمر يعينهم بصفة شخصية أو كوكلاء أي يمثلون أشخاص خارج المجلس البلدي لأنه قد يمكّن المنتخب بهذا السلوك يكون قد فقد حياده و استعمل صفته لتحقيق أغراضه شخصية ، و يكون إلغاء المداولة عن طريق الوالي وهو ما نص عليه الفصل 24 الفقرة 2 من القانون الأساسي للبلديات التونسي ، و المدة المقررة للوالي لممارسة سلطة إلغاء المداولة هي 15 يوم من ايداع نسخة من محضر مداولة المجلس البلدي بمركز الولاية⁸⁷.

نستنتج أن الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية مكفولة في القانون التونسي و باعتبار الوالي هو الذي يمثل السلطة المركزية هو من يتولى ممارسة الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية ، و تكون الرقابة عن طريق المصادقة الضمنية و الصريحة و البطلان المطلق و النسبي .

الفرع الثاني : النموذج المغربي

اعتبرت اللامركزية الادارية منذ السنوات الاولى للاستقلال ، واحدة من أكبر القضايا التي شغلت اهتمام مختلف الحكومات المغربية المتعاقبة تحت إشراف المؤسسة الملكية ، و بهدف تعميق مسلسل اللامركزية و

⁸⁶ - بوضياف عمار، "الرقابة الادارية على المداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري و التونسي"، مرجع سابق، ص.21.

⁸⁷ - مرجع نفسه، ص.22.

التنمية المحلية ، تم اعتماد ميثاق جماعي جديد سنة 2002 و هو القانون رقم 78.00⁸⁸ حيث يركز هذا

القانون على تطوير نظامي لامركزية الترابية و عدم التركيز و تجسيد قيم و مبادئ الديمقراطية المحلية .

أولاً: الحكم المحلي في المغرب :

المادة الأولى من قانون تنظيم الجهات رقم 96-47⁸⁹ الصادر في 2 أبريل 1997 "تعتبر الجهات جماعات

محلية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و اختصاصات تقريرية....."⁹⁰.

كما جاء في الباب الأول فصل فريد ، أحكام عامة في المادة الأولى و التي تنص على أن " الجماعات هي

وحدات ترابية داخلية في الحكم القانون العام تتمتع بالشخصية المعنوية الاستقلال المالي " ⁹¹ (الميثاق

الجماعي).

كما في القانون 79.00⁹²، الباب الأول ،فصل فريد ، في المادة الأولى و التي تنص على أن: "العمالات و

الأقاليم جماعات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي"⁹³.

نلاحظ أن المشرع المغربي لم يفصح صراحة عن اللامركزية الإدارية صراحة في الميثاق الجماعي 78,00 و

قانون العمالات و الأقاليم رقم 79,00 و قانون الجهات رقم 96-47 ، حيث اكتفى فقط بذكر العناصر المكونة

لها .

ثانيا : مظاهر الرقابة الادارية على المجالس البلدية

أدرج المشرع المغربي مظاهر الرقابة على المجالس البلدية على النحو التالي: المصادقة الصريحة في المادة

⁸⁸ - ظهير شريف رقم 1.02.297 ، صادر في 25 رجب 1423 (3 أكتوبر 2002) ، بتنفيذ قانون رقم 78.00 ، المتعلق بالميثاق الجماعي، ج.ر.ج.ت عدد 5058، بتاريخ 21 نوفمبر 2002.

⁸⁹ - ظهير شريف رقم 1.97.84 ، صادر في 23 من ذي القعدة 1417 ، بتنفيذ قانون رقم 96-47 ، المتعلق بالتنظيم العمالات و الاقاليم، الصادر بتاريخ 24 ذي القعدة (3 أبريل 1997).

⁹⁰ - المادة 01 ، مرجع نفسه.

⁹¹ - المادة 01 ، الباب الاول ، فصل فريد، من القانون الميثاق الجماعي رقم 78.00 ، مرجع سابق.

⁹² - ظهير شريف رقم 1.02.269 ، صادر في 25 من رجب 1423 (3 أكتوبر 2002) ، بتنفيذ قانون رقم 79.00 ، المتعلق بالتنظيم العمالات و الاقاليم.

⁹³ - المادة 01 ، الباب الاول ، فصل فريد، مرجع نفسه.

69، ثم المصادقة الضمنية بموجب المادة 72، فالبطلان المطلق في المادة 74، و اخيرا البطلان النسبي في المادة 75 من الميثاق الجماعي 78.00.

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

- الميزانية و الحسابات الخصوصية و الحسابات الادارية.
- فتح إعتمادات جديدة و رفع مبالغ و رفع إعتمادات و تحويلات من فصل الى فصل.
- تحديد سعر الرسوم و الحقوق المختلفة .
- إحداث المرافق العمومية الجماعية و طرق تدبيرها .
- الإقتراضات و الضمانات .
- إحداث مقاولات و شركات اقتصاد المختلطة أو المساهمة فيها
- اتفاقيات التعاون و الشراكة .
- اتفاقيات التعاون اللامركزية و التوأمة مع الجماعات المحلية الاجنبية .
- الإقتناءات و التفويتات و المبادلات و باقي المعاملات الاخرى المتعلقة بالملك الخاص الجماعي.
- إحتلال الملك العمومي مؤقتا بإقامة البناء.
- عقود الإيجار التي لا تتجاوز مدتها عشر سنوات.
- تسمية الساحات و الطرق العمومية.
- إحداث أو حذف أو تبديل أماكن الاسواق القروية أو تاريخ إقامتها⁹⁴.

2 - المصادقة الضمنية :

لقد نص المشرع المغربي على المصادقة الضمنية في المادة 72 من الميثاق الجماعي 78.00 ، طبقا لهذه المادة

⁹⁴ - المادة 69 من الميثاق الجماعي 78.00 ، مرجع سابق.

فإن رئيس المجلس الجماعي من خلال مدة 15 يوما الموالية لإختتام الدورة ملزم بإحالة كل القرارات التي إتخذها المجلس الجماعي للسلطة الادارية المختصة و تكون قابلة للتنفيذ خارج حالات الالغاء المطلق و النسبي، فالقاعدة العامة في التشريع المغربي هي أن سريان المداولة كأصل عام ما لم تكون ضمن الحالات البطلان المطلق او النسبي⁹⁵.

3- البطلان المطلق :

لقد نص المشرع المغربي على البطلان المطلق في المادة 74 من الميثاق الجماعي 78.00

فطبقا لهذه المادة حالات البطلان المطلق هي :

- المداولات التي تتناول موضوعا خارج إختصاصات المجلس
- المداولات التي تخالف القانون أو الترتيب (التنظيم)
- المداولات التي تتم خارج الإجتماعات القانونية⁹⁶.

4- البطلان النسبي

لقد ورد ذكر حالة البطلان النسبي للمداولة المجلس الشعبي البلدي في المادة 75 من ميثاق الجماعي المغربي، سبب الالغاء يتمثل في التداول أعضاء المجلس البلدي حول أمر يعينهم بصفة شخصية أو كوكلاء أي يمثلون أشخاصا خارج المجلس البلدي ، و مدة الالغاء حدّد للوالي مدة شهرين للوالي لممارسة ذات السلطة و هو ما اكدته الفقرة الثانية من المادة 75⁹⁷.

5 - الحلول

يحق للسلطة المركزية الحل محل المجلس البلدي عند امتناع رئيسه أو اهماله أثناء قيامه بالأعمال المخولة له بموجب القوانين و الأنظمة المعمول بها⁹⁸.

⁹⁵ - بوضياف عمار، الوصاية على الاعمال المجالس البلدية في الدول المغرب العربي، مرجع سابق، ص.7.

⁹⁶ - مرجع نفسه، ص.10.

⁹⁷ - مرجع نفسه، ص.11.

⁹⁸ المادة 70 من قانون 79.00، مرجع سابق.

خلاصة الفصل الأول

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

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

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

الفصل الثاني

.

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

بالرجوع إلى أحكام قانون البلدية 10.11⁹⁸ و قانون الولاية 07. 12⁹⁹ نجد أن المشرع الجزائري قد اخضع أعمال البلديات و الولايات لرقابة السلطة المركزية، و هذه الرقابة تتخذ عدة أشكال منها الرقابة الوصائية التي تعد من أهم أنواع الرقابة التي تمارسها السلطات الوصائية علي المجالس المنتخبة لفحص مشروعية القرارات المتخذة من قبلها و مطابقتها أو عدم مطابقتها للنصوص و القوانين المعمول بها ، و هذه الوصاية التي تمارسها السلطة الوصية علي أعمال الجماعات الإقليمية هدفها حماية الصالح العام و احترام مبدأ المشروعية من خلال فرض القوانين (المبحث الأول).

إلى جانب الرقابة الوصائية نجد وجود رقابة قضائية تمارس علي أعمال المجالس المحلية المنتخبة و التي تسند إلي السلطة القضائية من اجل رقابة مشروعية أعمالها (المبحث الثاني) ، أضاف المشرع الجزائري رقابة أخرى ألا و هي رقابة مجلس المحاسبة ، باعتبار أن أموال الجماعات الإقليمية هي أموال عمومية و بهدف حماية أموالها من التبذير و الإهمال و الحرص علي استعماله بما يحقق المصلحة العامة أخضعها القانون لرقابة مجلس المحاسبة (المبحث الثالث).

⁹⁸. قانون رقم 10-11 ، مؤرخ في 22 جوان سنة 2011، يتعلق بالبلدية ، ج.ر.ج.د.ش عدد37، صادر في 03-07-2011.

⁹⁹. قانون رقم 07-12 ، مؤرخ في 21 فيفري سنة 2012 ، يتعلق بالولاية ، ج.ر.ج.د.ش عدد 12 ، ، صادر في 29-02-2012.

المبحث الأول

الرقابة الوصائية

تعد الرقابة آلية قانونية يتعين تفعيلها و تعميمها علي مختلف هياكل الدولة و مؤسساتها و أجهزتها الرسمية و هياكلها المنتخبة ، و بالتالي يجب إخضاع أعمال المجالس المحلية المنتخبة إلي رقابة وصاية تمارسها الهيئات الإدارية المركزية¹⁰⁰.

الوصاية الإدارية هي مجموعة السلطات التي يمنحها القانون للسلطة الوصائية لمراقبة أعمال المجالس المحلية بغية تحقيق مشروعية أعمالها و عدم تعارضها مع المصلحة العامة. بما يعود بالنفع علي كافة الأطراف بما فيها المجلس الخاضع لنظام الوصاية¹⁰¹ (المطلب الأول).

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

المطلب الأول

صور الوصاية الإدارية على أعمال المجالس المحلية

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

و تتخذ هذه الرقابة عدة أشكال منها سلطة المصادقة علي أعمال المجالس المحلية (الفرع الأول)، قيام السلطات

¹⁰⁰. بوضياف عمار، الوصاية علي أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي: (الجزائر، تونس، المغرب)، مرجع سابق، ص. 10 .

¹⁰¹. بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر: (بين النظرية و التطبيق) ، ج. ن. ت، الجزائر، 2010، ص. 249.

الوصائية ببطلان مداوات المجالس المحلية(الفرع الثاني)، و حلول السلطات المركزية محل الجماعات اإقليمية(الفرع الثالث).

الفرع الأول

رقابة المصادقة

التصديق هو تقنية بمقتضاها تتولي السلطة الوصية التي تعمل بحسب سلطات محددة عهدت إليها بموجب القانون اإعلان عن أن القرار الصادر عن المجالس المحلية يمكن أن يرتب أثاره ما لم يخرق أي قاعدة قانونية و عدم تعارضه مع الصالح العام¹⁰²، و ما يثار حول إجراء التصديق هو اختلاف الفقهاء حول الطبيعة القانونية لسلطة التصديق(أولا) و بالرجوع إلى أحكام قانون البلدية و الولاية نجد أن مداوات المجالس الشعبية المحلية تخضع للمصادقة بحسب ما نص عليه القانون(ثانيا).

أولا: الطبيعة القانونية للتصديق

يري الاتجاه الأول أن التصديق مجرد إجراء لاحق لقرار سابق منفصل عنه صادر عن إرادة مستقلة، فقرار الهيئات اإقليمية قبل التصديق عليه قابل للتنفيذ بذاته و ليس التصديق هو الذي يناط به تحقيق ذلك و القرار المصادق عليه ينسب للهيئات اإقليمية الذي أصدرته ، و هو من الناحية القانونية قرار كامل قانونا و كل ما فعلته السلطة الوصية هو أنها قالت "لا مانع عندي"¹⁰³.

علي خلاف الاتجاه الثاني الذي يري أن التصديق عمل إداري موحد إذ انه بموجب التصديق يتم إشراك سلطة الوصاية في صناعة العمل الإداري¹⁰⁴.

ثانيا: مظاهر رقابة التصديق

باستقراء قانون البلدية11-10 و قانون الولاية 07-12 يظهر نوعين من التصديق هما التصديق الصريح و

¹⁰². بو عمران عادل، مرجع سابق، ص.105.

¹⁰³. مرجع نفسه، ص.106.

¹⁰⁴. مرجع نفسه، ص.106.

التصديق الضمني.

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

يتضح من هذه المادة أن المشرع قد وسع الأجل الممنوح للوالي من 15 يوما طبقا لقانون البلدية 90-08¹⁰⁵ إلى 21 يوما ، كما لم يشر لما يثبت قيام الوالي بنشر المداولة أو تبليغها للمعنيين عكس ما قام به في قانون الولاية لسنة 1990¹⁰⁶.

2. التصديق الصريح: استثناء من هذه القاعدة لا تصبح أعمال المجالس المحلية المتعلقة بها نافذة و سارية إلا إذا صادقت عليها سلطة الوصاية و هذه الموضوعات:

- الميزانيات و الحسابات،

- قبول الهبات و الوصايا الأجنبية،

- إتفاقية التوأمة،

- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية¹⁰⁷.

إذا لا تصبح أعمال المجالس المحلية نافذة و سارية إلا إذا صادق عليها صراحة كل من الوالي بالنسبة

لقانون البلدية و الوزير المكلف بالداخلية بالنسبة لقانون الولاية، مع العلم انه يمكن أن تتقلب المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية ذلك في حالة عدم إعلان الوالي و الوزير المكلف بالداخلية عن قرارهما خلال أجل 30 يوما

¹⁰⁵ - المادة 41 من قانون رقم 90-08 المؤرخ في 7 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.د.ش.15، الصادر في 11 أبريل 1990 (ملغى).

¹⁰⁶ - انظر المادة 49 من قانون رقم 90-09 المؤرخ في 7 أبريل 1990 المتعلق بالولاية ج.ر.ج.د.ش.15، الصادر في 11 أبريل 1990 (ملغى).

¹⁰⁷ - المادة 58 من قانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، و المادة 55 من قانون رقم 12-07 ، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

من تاريخ إيداع المداولة بالولاية طبقا لنص المادة 58 من قانون البلدية 10-11 و في اجل شهرين بالنسبة لقانون الولاية 07-12 في المادة 55 منه.

ما يلفت الانتباه أن مواضيع المداولات التي تخضع للمصادقة الصريحة قد تقلصت في قانون البلدية و الولاية لسنة 1990 و التي اقتصرت علي موضوعين هما الميزانيات و الحسابات و إحداث مؤسسات عمومية ، نشير أن الحالة الأخيرة لم يشر إليها قانون البلدية و الولاية الحاليين ذلك يثير تساؤل بالرغم إن المشرع الجزائري منح للمجالس المحلية إنشاء مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة¹⁰⁸.

الفرع الثاني

سلطة الإلغاء

علي خلاف التصديق، الإلغاء هو التقنية الوحيدة التي تراقب مدي مشروعية أعمال المجالس المحلية

المنتخبة¹⁰⁹، و سنبين مفهوم سلطة الإلغاء (أولا) و صور الإلغاء (ثانيا).

أولا: مفهوم سلطة الإلغاء

الإلغاء هو إجراء يتم في أطر قانونية و زمنية محددة، يمكن لجهة الوصاية من خلاله بمقتضي سلطاتها الاستثنائية المحددة قانونا أن تلغي قرارا صادرا عن جهة لامركزية نتيجة مخالفته لقاعدة قانونية أو لمساسه بمصلحة عامة¹¹⁰، و هي إبطال لبعض القرارات الصادرة عن الجماعات الإقليمية إذا ثبت مخالفتها للمشروعية.

ثانيا: صور إقرار بطلان المداولات

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

¹⁰⁸. انظر قانون البلدية في المادة 153 و المادة 146 من قانون الولاية.

¹⁰⁹. بوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 90-08، أداة للديمقراطية المبدأ و التطبيق، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية و الإدارية)، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2005، ص.206.

¹¹⁰. بكر القباني، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، مصر، 1985، ص.164.

1 - المداولات الباطلة بطلانا مطلقا:

تعد مداولات المجالس الشعبية المحلية باطلة بقوة القانون حسب المادة 59 من قانون البلدية 10-11 و المادة 53 من قانون الولاية 07-12:

- إذا اتخذت خرقا للدستور أو كانت غير المطابقة للقوانين والتنظيمات: حماية لمبدأ المشروعية يقتضي عدم مخالفة نص الدستور أو القانون والتنظيم¹¹¹.

- التي تمس برموز الدولة و شعاراتها: تكون المداولة مخالفة لمبدأ المشروعية إذا مست برموز الدولة و شعاراتها و خلاف ذلك ألزم القانون لجهات المداولة احترام كل ما يرمز بالدولة و المحافظة عليها.

- المداولات غير المحررة باللغة العربية : لا يجوز لجهة المداولة أن تحرر مداولاتها بغير اللغة الرسمية الوطنية و إلا اعتبرت باطلة.

- المداولات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصات المجلس: لا يجوز للمجلس إن يتناول موضوعا يتعلق مثلا بمجال الدفاع أو قطاع العدالة أو المالية بالتالي يجب أن تكون اجتماعاتها ذات صلة بالاختصاصات الموكلة لها دون تجاوز حدود صلاحياته¹¹².

- المداولات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية: إذا عقد أعضاء المجلس اجتماعات خارج أطرها الرسمية يؤدي بالضرورة إلي بطلان المداولة بقوة القانون¹¹³.

- المداولات المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي: إذا عقدت المداولة خارج المقر الرسمي تبطل المداولة بصفة مطلقة.

نلاحظ بخصوص هذه المداولات أنها متشابهة في قانون البلدية و الولاية إلا أن المداولات الثلاثة الأخيرة

¹¹¹. بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، ج.ن.ت، الجزائر، 2012، ص.333.

¹¹² بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر: (بين النظرية و التطبيق)، مرجع سابق، ص.252.

¹¹³. بوعمران عادل، مرجع سابق، ص.111.

تخص بها قانون الولاية فقط طبقا لنص المادة 59 السالفة الذكر.

كما نلاحظ أن المشرع لم يقيد الوالي بمدة معينة لإصدار قرار معطل بإلغاء المداولة باعتبار أن هذه المداولات باطلة بقوة القانون¹¹⁴.

2. المداولات الباطلة بطلانا نسبيا:

تكون قابلة للبطلان مداولات المجالس الشعبية المحلية التي يشترك فيها أعضاء المجلس و كانت لهم مصلحة فيها سواء باسمهم الشخصي أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلي الدرجة الرابعة أو باعتبارهم كوكلاء¹¹⁵، و الحكمة من إبطال هذا النوع من المداولات واضحة حتى يحافظ المشرع علي مصداقية المجلس و مكانته وسط المنتخبين¹¹⁶.

الفرع الثالث

سلطة الحلول

سلطة الحلول هو قيام السلطة الوصية بأداء عمل هو أصلا من اختصاص الهيئات الإدارية الإقليمية التي رفضت أو أهملت القيام به، و بما أن سلطة الحلول تعد إجراء استثنائي فيجب أن تتوفر علي شروط معينة (أولا)، يعتبر الحلول اخطر أنواع الرقابة التي تمارسها السلطة الوصية و أشدها تأثيرا علي حرية و استقلال المجالس المحلية¹¹⁷ بحيث تم إعمالها في مجالات محددة (ثانيا).

أولا: شروط ممارسة سلطة الحلول

تمارس رقابة الحلول بشروط من بينها:

¹¹⁴. تنص المادة 59 من قانون البلدية 10.11 في فقرته الأخيرة "..... يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار".

¹¹⁵. المادة 60 من قانون رقم 10-11 ، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق. والمادة 56 من قانون رقم 07-12 ، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

¹¹⁶. صالح عبد الناصر ، مرجع سابق، ص.134.

¹¹⁷ -VIENES (CLAUDE HENRI): le pouvoir des substitution R D P, paris , 1960,pp 754-760 .

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

ثانيا: حالات الحلول

تحل سلطة الوصاية محل الجماعات الإقليمية في حالات محددة حصرا، و تتمثل هذه الحالات في :

1. الحلول الإداري:

الحلول الإداري ينفرد به قانون البلدية فقط، و قد نصت عليها المواد التالية 100 و 102 من قانون البلدية 11- 10 ، تنص المادة 100 علي ما يلي " يمكن الوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية او بعضها، كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ علي الأمن و النظافة و السكنية العمومية و ديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك و لاسيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية و الخدمة الوطنية و الحالة المدنية"¹¹⁸.

تبين المادة أعلاه انه في حالة تقاعس البلدية او عدم اتخاذ إجراءات معينة للمحافظة علي السكنية العامة و علي ديمومة المرفق العام يتدخل الوالي من تلقاء نفسه و يتخذ كافة الإجراءات المناسبة للحفاظ علي النظام العام.

أما المادة 101 من قانون البلدية توضح انه في حالة امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له قانونا ، فيحل الوالي محله تلقائيا بعد انقضاء الآجال المحددة للاعدار¹¹⁹.

2. الحلول المالي:

تم إقراره بموجب المواد 102 ، 184 ، 186 من قانون البلدية 11- 10 و بموجب المادتين 168 169 من قانون الولاية 12-07.

المادة 102 تناولت انه في حالة عدم تصويت المجلس الشعبي البلدي علي مشروع الميزانية بسبب اختلال

¹¹⁸ - قانون رقم 10-11 ، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

¹¹⁹ - مرجع نفسه.

داخل المجلس ، فانه يقوم الوالي باستدعاء أعضاء المجلس في دورة غير عادية للمصادقة عليها بشرط انقضاء الفترة القانونية للمصادقة عليها إلا انه عدم التوصل إلي المصادقة عليها في هذه الدورة يضبطها الوالي نهائيا طبقا لنص المادة 186 من قانون البلدية.

اما في حالة ما اذا عرفت ميزانية البلدية عجز ، فانه يستوجب علي المجلس الشعبي البلدي اتخاذ كافة التدابير اللازمة للقضاء علي هذا العجز و العمل علي ضمان توازن الميزانية ، فإذا لم يتخذ هذه الاجراءات، يقوم الوالي باتخاذها و يأذن بامتصاص العجز علي سنتين او اكثر (المادة 184 من القانون المدني).
عالج كذلك قانون الولاية سلطة الحل من خلال المادتين 168 ، 169 و التي تمارس من طرف زير الداخلية.
في حالة عدم المصادقة علي الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي ، فان الوالي يقوم باستدعاء هذا الاخير في دورة غير عادية للمصادقة علي الميزانية ، و في حالة عدم المصادقة عليها في هذه الدورة يقوم وزير الداخلية بضبطها¹²⁰.

كذلك في حالة وجود عجز في ميزانية الولاية يقوم الوزير المكلف بالداخلية و الوزير المكلف بالمالية بكافة الاجراءات الضرورية لامتصاص هذا العجز خلال سنتين او اكثر و هذا في حالة عدم اتخاذها من طرف المجلس الشعبي الولائي طبقا لنص المادة 169 من قانون الولاية.

المطلب الثاني

حدود ممارسة الرقابة الوصائية

حماية لمبدأ استقلال الهيئات الإقليمية فان السلطة الوصية ليست حرة في ممارستها للوصاية الإدارية إنما هناك حدود يجب مراعاتها و احترامها¹²¹ من بينها احترام و التقيد بالنص القانوني (الفرع الأول) و حق لجوء الهيئات الإدارية الإقليمية إلي القضاء (الفرع الثاني) وهناك شرط آخر يجب أن تتقيد به و يتعلق بإحترام

¹²⁰ - المادة 184 من قانون رقم 10-11 ، يتعلق بالولاية ، مرجع سابق.

¹²¹ - صالحى عبد الناصر، مرجع سابق، ص.97.

إجراءات الرقابة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

القيد المتعلق بالنص القانوني

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

و تطبيقا لقاعدة مفادها "لا وصاية إلا لنص" بمعنى أن مجالات الرقابة الوصائية لا بد أن تكون محددة على سبيل الحصر في القانون¹²².

يهدف حماية مداوات المجالس المحلية و تحقيق استقلالها فقد اشترط المشرع الجزائري على السلطة الوصائية حين ممارستها للرقابة أن تتقيد بالنص القانوني مثال ذلك نجد أن رقابة الإلغاء لا تمارس إلا بنص قانوني إذ أن سلامة القرار الإداري متضمن بسيادة مبدأ المشروعية ، بالرغم من أن الإلغاء عبارة عن قرار إداري فيشترط أن يكون في ظل نص قانوني يقر بجواز العمل به من جهة ، و من جهة أخرى نجد أن سلطة الإلغاء هي جزء من الوصاية الإدارية و هذه مفادها انه "لا وصاية إلا بنص و لا وصاية خارج النص"¹²³.

كما أن سلطة الحلول لا تمارس إلا بنص قانوني صريح و بالتالي لا يجوز ممارسة الحلول إلا في المجالات التي يحددها القانون.

في خلاصة القول نستخلص أن المشرع قيد السلطة الوصية حين ممارستها لرقابة الإلغاء و سلطة الحلول و الهدف من ذلك ضمان و حماية المجالس المحلية من تعسف سلطة الوصاية.

¹²² - عوابدي عمار ، القانون الإداري : (النظام الإداري)، د.م.ج، بن عكنون ، الجزائر، 2000 ، ص.246.

¹²³ - بوعمران عادل ، مرجع سابق، ص.113.

الفرع الثاني

الضمانة الإدارية و القضائية

تخضع أعمال الهيئات الإدارية الإقليمية لرقابة السلطة الوصائية و لكونها استثنائية يجب أن تكون في حدود القانون لكي لا تهدر باستقلال المجالس المحلية ، و تكون المجالس المحلية مسؤولة عن القرارات التي تصدها و تمت المصادقة عليها ، لكن يمكن تقرير مسؤولية السلطة الوصائية إذا تجاوزت حدود ممارسة الرقابة¹²⁴ ، إذ منح المشرع للمجالس المحلية حق رفع النظم ضد قرارات السلطة الوصائية (أولا) و بإمكانها أيضا تقديم طعن قضائي (ثانيا)

أولا: الضمانة الإدارية

حفاظا علي استقلال المجالس المحلية منح المشرع الجزائري لرئيس المجلس الشعبي البلدي حق رفع نظم إداري إلي الرئيس الإداري ممثلا للسلطة الوصية التي أصدرت القرار المطعون فيه لاتخاذ كل الإجراءات الملائمة لتعديل القرار¹²⁵ و هذا ما نصت عليه المادة 61 من قانون البلدية حيث تنص انه "يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط و الأشكال المنصوص عليها قانونا، أن يرفع نظما إداريا..... ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة علي مداولة"¹²⁶ .

ثانيا: الضمانة القضائية

يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي الطعن قضائيا ضد مداوات سلطة الوصاية ، هذا ما أكده المشرع في نص المادة 61 من قانون البلدية 10-11.

إذ تنص انه " يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط و الأشكال المنصوص عليها قانونا ، أن يرفع..... دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على

¹²⁴ - مزياني فريدة، مرجع سابق، ص.52.

¹²⁵ - مرجع نفسه، ص.53.

¹²⁶ - قانون رقم 10-11 ، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

مداولة " .

الفرع الثالث

القيد المتعلق باحترام إجراءات الرقابة

قيد المشرع سلطة الوصاية علي احترام بعض الإجراءات حين تمارس الرقابة علي المجالس المحلية و من

بين هذه الإجراءات التي نص عليها المشرع احترام شرط الاعذار (أولا) و شرط التسبب (ثانيا) أيضا احترام

المواعيد (ثالثا).

أولا: احترام شرط الإعذار

ألزم المشرع سلطة الوصاية بتقديم إنذار للمجالس المحلية و تحذيرها بضرورة القيام بالعمل الواقع على عاتقها

و هذا الاعذار يعتبر شرطا ملزما لممارسة الرقابة¹²⁷ ، فلا يحق للسلطة الوصية أن تحل محل المجلس المحلي

إلا إذا سبقه شرط الاعذار هذا ما أكدته المادة 101 من قانون البلدية إذ أن الوالي لا يحل محل رئيس المجلس

الشعبي البلدي إلا بعد اعذاره و رفضه لاتخاذ المداولات الموكلة إليه، بالتالي لصحة الحلول لابد أن يسبقه اعذار

من الوالي يحدد فيه الأجل الممنوح لرئيس المجلس الشعبي البلدي للقيام بما هو مفروض عليه.

ثانيا: احترام شرط التسبب

حفظ المشرع الجزائري مكانة المجالس الشعبية المحلية حين فرض علي الوالي أثناء إلغاءه المداولة أن يعطل

قراره¹²⁸ بالنسبة للمداولات الباطلة بطلان نسبي، أما المداولات الباطلة بطلانا مطلقا يلغيتها الوالي من تلقاء نفسه

بشرط أن يبطل المداولة بقرار¹²⁹ ، نلاحظ أن المشرع وفر ضمانات التعليل حماية لتعسف جهات الوصاية و

دعما لإستقلال البلدية.

¹²⁷ - بوعمران عادل، مرجع سابق، ص.114.

¹²⁸ - تنص المادة 60 من قانون رقم 10-11 ، يتعلق بالبلدية، علي: " يثبت بطلان المداولة بقرار مغل من الوالي "

¹²⁹ - تنص المادة 59 /2، مرجع نفسه، علي : " يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار "

ثالثا: إحترام المواعيد

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

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

المبحث الثاني**الرقابة القضائية**

ان القضاء¹³⁰ ضروري للمجتمع الانساني ، لذلك لم يخل اي مجتمع قط من جهة تقضي بين الناس على نحو من انحاد الحكم و القضاء ، و سبب ذلك ان الظلم في الطباع فلا بد من حاكم ينصف المظلوم من الظالم ، و إن مهمة السلطة القضائية إقامة العدل، و دفع الظلم و رفعه و قطع الخصومات و ايصال الحقوق الى أهلها و استقامة أمور الناس و انتظام عيشتهم و الحفاظ على كيان الامة و امن الدولة نظرا لهذه الاهمية للرقابة القضائية لابد من دراسة مبدأ خضوع الجماعات الاقليمية لرقابة القضائية (المطلب الاول) وأساليب ممارسة الرقابة القضائية (المطلب الثاني).

¹³⁰ - تعريف القضاء: لغة أنه إمضاء الشيء و إحكامه و يعني الحكم و الفصل و القطع و خول إنقطاع الشيء و إنعدامه. إصطلاحا: يتفق جميع الفقهاء على أنها الخصومات و المنازعات و فصلها يستلزم وجود خصمين و أكثر، و أن الفصل بين هؤلاء يكون بحكم الشرع و يجب أن يكون على سبيل الإلتزام

المطلب الاول

مبدأ خضوع الجماعات الإقليمية للرقابة القضائية

ترجع رقابة القضاء الاداري على أعمال الإدارة إمكانية خروج السلطة الادارية عند ممارسة نشاطها الإداري عن حدود القانون، مما يؤدي الى المساس بالمراكز و الحقوق المكتسبة للأفراد، الأمر الذي يتطلب وجود ضمانات للأفراد في مواجهة الإدارة المحلية أو ضمانات الادارة المحلية في مواجهة السلطة المركزية لذلك لابد من تطرق إلى التكيف القانوني للجماعات الإقليمية (الفرع الاول) و الأساس القانوني للرقابة القضائية (الفرع الثاني).

الفرع الاول

التكيف القانوني للجماعات الإقليمية

لقد أرسى المؤسس الدستوري الجزائري قاعدة التنظيم الإداري اللامركزي الإقليمي في صلب المادة 15 وأكدته المادة 16 منه على أنه "يمثل المجلس المنتخب القاعدة اللامركزية"¹³¹ و من خلال هاتين المادتين نستنتج أن "الجماعات الإقليمية" هو المصطلح الذي إستعمله الدستور الجزائري للتعبير عن اللامركزية الإقليمية و تتكون من البلدية و الولاية¹³².

تتمتع كل من الولاية و البلدية بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي حسب المادة 49 من القانون المدني¹³³ التي تنص "الأشخاص الاعتبارية هي الدولة ، الولاية ، البلدية...".

البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة ، و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة و

¹³¹ - المادة 16 من دستور 1996، مرجع سابق.

¹³² - عدد ولايات التراب الوطني عرف عدة تعديلات بحيث ارتفع من 15 الى 31 ولاية سنة 1974 بموجب الامر رقم 69/74 المؤرخ في 2 يوليو 1974 المتعلق بإصلاح التنظيم الاقليمي للولايات و ارتفع تبعا لذلك عدد الدوائر من 91 الى 181 دائرة ثم ارتفع عدد الولايات من 31 الى 48 ولاية بموجب القانون رقم 84 / 09 المؤرخ في 04 فيفري 1984 المتضمن إعادة التنظيم الاقليمي للبلاد و هو العدد الحالي.

¹³³ - أمر رقم 75-58، المؤرخ في 26-09-1975، المتضمن القانون المدني، المعدل و المتمم بموجب أمر رقم 07-05، المؤرخ في 13 ماي 2007، ج.ر.ج.د.ش عدد 3 ، الصادر في 13 ماي 2007.

تحدث بموجب القانون¹³⁴ ، و هي القاعدة الإقليمية اللامركزية و مكان ممارسة المواطنة ، و تشكل الإطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية¹³⁵.

الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة ، و هي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة و تتشكل بهذه الصفة فضاء للتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية و الدولة ، و تساهم مع الدولة في إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية و اجتماعية و الثقافية و حماية بيئة و كذا حماية و ترقية و تحسين الإطار المعيشي المواطنين و تتدخل في كل المجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون ، شعارها هو بالشعب و للشعب ، و تحدث بموجب القانون¹³⁶ .

هذا يعني أن البلدية و الولاية شخصين من الأشخاص معنوية العامة بجميع هيئاتها و مصالحها الداخلية سواء تعلق الامر بهيئة المداولة المتمثلة في المجالس المنتخبة أو الهيئة التنفيذية.

الفرع الثاني

الأساس القانوني للرقابة القضائية على الجماعات الإقليمية

الأساس القانوني للرقابة القضائية هي الدستور طبقا للمادة 140 منه التي تنص:

"أساس القضاء مبادئ الشرعية و المساواة، و الكل سواسية أمام القضاء، و هو في متناول الجميع ، و يجسد احترام القانون"¹³⁷ و تنص أيضا المادة 143 "ينظر القضاء في طعن في قرارات السلطات الادارية"¹³⁸.

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

يلي:

¹³⁴ - المادة 1 من قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

¹³⁵ - المادة 2 من قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

¹³⁶ - المادة 1، مرجع نفسه.

¹³⁷ - المادة 140 من دستور 1996، مرجع سابق.

¹³⁸ _ المادة 143، مرجع نفسه.

"يتمتع الشخص الإعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان، وذلك في الحدود التي يقرّها القانون.

يكون لها خصوصا:

- ذمة ماليةحق التقاضي¹³⁹.

لقد تمّ إعتماد الولاية و البلدية معيارا عضويا في إختصاص المحاكم الإدارية بموجب المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية بنصها: "تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للإستئناففي جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها"¹⁴⁰، و لقصور المعيار العضوي إعتمدت المحاكم الإدارية على معيار ثان و هو المعيار الموضوعي الذي تناولته المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية بالنص عليه كمايلي: "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في : دعاوي إلغاء القرارات الادارية و الدعاوي التفسيرية و دعاوي فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:

- الولاية و المصالح الغير الممركزة للدولة علي مستوى الولاية

- البلدية و المصالح الادارية الاخرى للبلدية"¹⁴¹.

من قراءة النصين يتضح أن المشرع أخذ بالمعيارين العضوي و الموضوعي، فالمعيار العضوي كون البلدية و الولاية من الأشخاص الإعتبارية العامة، اما المعيار الموضوعي الذي عبر عنه بالقرارات الصادرة عن البلدية و المصالح الإدارية التابعة عن البلدية و كذا من القرارات الصادرة عن الولايات و المصالح الغير الممركزة للدولة، و تكون إما على شكل مداولات المجالس المنتخبة المحلية أو على شكل قرارات التي يصدرها

¹³⁹ - المادة 50 من أمر رقم 75-58، المتضمن القانون المدني، مرجع سابق.

¹⁴⁰ - المادة 800 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الاجراءات المدنية و الإدارية، ج.ر.ج.د.ش عدد 21، الصادر في 23 أفريل 2008.

¹⁴¹ - المادة 801 من قانون رقم 08-09، مرجع نفسه.

كل من الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي.

الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي هما الشخصان المخولان قانونا في تمثيل الجماعات الإقليمية في الجهات القضائية، وهذا ما نصت عليه المادة 82 من القانون البلدية حيث تنص "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي و تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية.....¹⁴²، و المادة 106 من القانون الولاية التي تنص "يمثل الوالي الولاية أمام القضاء"¹⁴³.

المطلب الثاني

صور الرقابة القضائية

إن عملية الرقابة القضائية على أعمال الجماعات الإقليمية أو أعمال الإدارة بصفة عامة لا يمكن تحريكها أو تطبيقها لتحقيق وظائفها و أهدافها إلا بواسطة تحريك و رفع دعوى إدارية مختصة و معنية، و ترفع من ذوي الصفة القانونية و المصلحة و في نطاق الشروط الشكلية و الإجراءات القانونية المقررة في قانون التقاضي، فالدعوى الإدارية هي الوسيلة القانونية و القضائية الأصلية و الوحيدة لتطبيق عملية الرقابة على الأعمال غير المشروعة و الضارة¹⁴⁴، و هي تتخذ صورتين رقابة قضاء المشروعية(الفرع الاول) و رقابة القضاء الكامل (الفرع الثاني) .

الفرع الاول

رقابة قضاء المشروعية

دعاوي المشروعية هي الدعاوي موضوعها تصرفات الإدارة القانونية و هي ثلاث: دعوى الالغاء (اولا)

¹⁴² - المادة 82 من قانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

¹⁴³ - المادة 106 من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

¹⁴⁴ - عوايدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري: (القضاء الإداري)، ج.1، ط.3، دم.ج الجزائر، 2004، ص.3.

دعوى فحص المشروعية (ثانيا) دعوى التفسيرية (ثالثا) .

أولاً: دعوى الإلغاء

تعدّ دعوى الإلغاء من الدعاوي الموضوعية التي تهدف إلى حماية مبدأ المشروعية، كما أنّ المصلحة العامة تعتبر من المبادئ القانونية الكبرى التي على الإدارة أن تحترمها و تسعى إلى تحقيقها، بل إن تلك المصلحة العامة هي سبب وجود السلطة الادارية بحد ذاتها.

على الرغم من أهمية دعوى الإلغاء إلا أنّ المشرع لم يضع لها تعريفا في قانون الإجراءات المدنية و

الإدارية الأول و الثاني فترك المجال للفقهاء لتعريفها، و من بين الفقهاء الذين عرفها الدكتور سليمان محمد

الطماوي حيث عرف دعوى الإلغاء بأنها: "الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء الإداري يطلب إعدام

القرار الإداري المخالف للقانون"¹⁴⁵.

و عرفها الدكتور محمد الصغير بعلي:

"أنها الدعوى القضائية المرفوعة أمام إحدى الهيئات القضائية الإدارية التي تستهدف إلغاء القرار الاداري

بسبب عدم مشروعيتها لما يشوب أركانه من عيوب"¹⁴⁶،

و أيضا الدكتور عمار بوضياف عرف دعوى الالغاء بأنها:

"دعوى قضائية ترفع أمام الجهة القضائية المختصة بغرض إلغاء قرار إداري غير مشروع طبقا لإجراءات

خاصة و محددة قانونا"¹⁴⁷.

باعتبار أن المداولات هي قرارات إدارية تصدر عن المجالس المحلية (الولائي، البلدي) فهي بالتالي

¹⁴⁵ - سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القضاء الاداري:(دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1985، ص.151.

¹⁴⁶ - بعلي محمد الصغير، القضاء الاداري:(دعوى الالغاء)، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007، ص.31.

¹⁴⁷ - عمار بوضياف، دعوى الالغاء، مرجع سابق، ص.48.

تخضع لرقابة القضاء الإداري طبقا لنص المادة 57¹⁴⁸ من قانون الولاية، و هذا بخصوص البطلان النسبي لمداولة المجلس الشعبي الولائي، الذي يثار بموجب دعوى يرفعها الوالي لإبطال المداولة المنصوص عليها في نص المادة 56 من قانون الولاية، ذلك عند وجود مصالح متناقضة لأحد أعضاء المجلس مع موضوع المداولة خلال 15 يوما التي تلي إختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي إتخذت خلال المداولة، إضافة للمداولة التي نصت عليها المادة 53 من قانون الولاية التي تنص: "تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي الولائي المتخذة خرقا لدستور و غير مطابقة للقوانين و التنظيمات، التي تمس برموز الدولة و شعارها، غير المحررة باللغة العربيةإذا تبين للوالي أن مداولة ما إتخذت خرقا لهذه المادة، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار إبطالها"¹⁴⁹.

يعتبر الوالي ممثلا للولاية إذا كانت الولاية طرفا في المنازعة القضائية بموجب المادة 106 من القانون الولاية التي تنص: "يمثل الوالي الولاية أمام القضاء"¹⁵⁰، بعدما كان المشرع الجزائري ينص في المادة 45 من القانون الولاية الملغى على أنه "يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي باسم الولاية أن يطعن لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر عن وزير الداخلية يثبت بطلان أي مداولة أو يعلن إلغائها أو يرفض المصادقة عليها"¹⁵¹.

كما يحق أيضا لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يرفع دعوى قضائية لإلغاء قرار الوالي حسب المادة 61

¹⁴⁸ - المادة 57 من قانون الولاية "يمكن أن يثير الوالي بطلان المداولة المنصوص عليها في المادة 56، خلال الخمسة عشر(15) يوما التي تلي إختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي إتخذت خلال المداولة. و يمكن المطالبة بها من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية، له في المصلحة في ذلك، خلال أجل الخمسة عشر(15) يوما بعد إصاق المداولة.

و يرسل هذا الطلب برسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل الإستلام.

يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان المداوات التي إتخذت خرقا لأحكام المادة 56 أعلاه".

¹⁴⁹ - المادة 53، مرجع نفسه.

¹⁵⁰ - المادة 106، مرجع نفسه.

¹⁵¹ -المادة 45 من القانون 90-09، المتعلق بالولاية(الملغى)، مرجع سابق.

من قانون البلدية التي تنص: "يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط المنصوص عليها قانونا، أن يرفع إما تظلما إداريا، أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضدّ قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولة"¹⁵².

1- خصائص دعوى الالغاء

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

أ_ دعوى الالغاء دعوى قضائية و ليس بطعن أو تظلم الاداري

لم تكتسي دعوى الإلغاء الصفة و الطبيعة القضائية إلا في نهاية القرن التاسع عشر (19) و بداية القرن العشرين (20)، أي بعد عام 1872 حيث كانت دعوى الالغاء قبل هذا التاريخ تعتبر مجرد طعن و تظلم إداري رئاسي، فدعوى الإلغاء هي في حقيقتها و مضمونها تعتبر عملية حسم و فصل في الخصومة أو منازعة حول مركز قانوني عام و السلطة القضائية لها كامل السيادة في إصدار حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي فيه، لذا فدعوى الإلغاء دعوى قضائية بآتم المعنى¹⁵³.

ب- دعوى الالغاء هي الدعوى الأصلية و الوحيدة لإلغاء القرارات الغير المشروعة

حيث لا يمكن إلغاء قرار اداري غير مشروع إلغاء قضائيا و إزالة آثاره القانونية إلا بواسطة دعوى الالغاء فقط، فلا توجد دعوى قضائية أخرى يمكن أن تستعمل لإلغاء قرار إداري غير مشروع¹⁵⁴.

3- دعوى الإلغاء دعوى عينية موضوعية

ليست دعوى ذاتية شخصية لأن عند رفع دعوى الإلغاء أمام جهة القضاء المختص لا يخاصم السلطات و

¹⁵² - المادة 82 من قانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

¹⁵³ - عوابدي عمار، القانون الاداري: (النشاط الاداري)، الجزء الثاني، ط.4، دم.ج، الجزائر، د.س.ن، ص.156.

¹⁵⁴ - مرجع نفسه، ص.156.

الهيئات مصدرة القرار الإداري المطعون فيه، و إنما يهاجم و يخاصم القرار ذاته ، و أيضا دعوى الإلغاء لا تهدف إلى حماية المصالح و المراكز القانونية الذاتية و الشخصية و إنما تستهدف دعوى الإلغاء حماية المصلحة العامة و المركز القانوني العام¹⁵⁵.

2- شروط دعوى الإلغاء

بتطبيق أحكام قانون الإجراءات المدنية و الإدارية لسنة 2008 نجده قد تضمن مجموعة من الشروط و يجب توفرها لرفع دعوى الإلغاء، و يمكن تصنيفها إلى أربعة أصناف و هي شروط تتعلق بالقرار الإداري، أطراف النزاع، عريضة افتتاح الدعوى، الميعاد.

أ_الشروط المتعلقة بالقرار الإداري

يجب أن يكون القرار الإداري تصرف قانوني أي صادر بقصد و إرادة ترتب آثار قانونية سواء أثر قانوني جديد أو تعديله أو إلغائه، و يجب أن تصدر ذلك القرار سلطة إدارية حيث لا تعتبر تلك القرارات التي تصدرها السلطة التشريعية أو القضائية قرارات إدارية، و يجب أن يصدر ذلك القرار بإرادة منفردة¹⁵⁶.

ب- الشروط المتعلقة بالطاعن

لقد نصت المادة 13¹⁵⁷ من قانون الاجراءات المدنية و الادارية التي جاءت بعنوان الاحكام المشتركة لجميع الهيئات القضائية، على أنه لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم يكن له صفة و مصلحة قائمة كما نجد أن المشرع يشترط الاهلية في المادة 64 منه.

¹⁵⁵ - عوادي عمار، القانون الإداري، مرجع سابق، ص.157.

¹⁵⁶ - عدو عبد القادر، مرجع سابق، ص.105.

¹⁵⁷ - المادة 13 من قانون الاجراءات المدنية و الادارية "لا يجوز لأي شخص، التقاضي ما لم تكن له صفة، و له مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون.....".

ج- الشروط الخاصة بالعريضة

بالعودة إلى النص المادة 815 و 816 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ترفع الدعوى الإدارية أمام المحكمة الإدارية بعريضة مكتوبة موقعة من طرف محامي و طبقا للمادة 15 و هي مادة مشتركة تسري على جهات القضاء الإداري و العادي فإن عريضة افتتاح الدعوى و يجب أن تتضمن البيانات التالية:

- الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى.
- إسم و لقب المدعي و موطنه.
- إسم و لقب المدعي عليه و موطنه.
- تسمية الشخص المعنوي و مقره.
- عرض موجز الوقائع و الطلبات و وسائل الاثبات المدعمة للدعوى.
- الإشارة إلى المستندات و الوثائق المرفقة.
- تاريخ تقديم العريضة.

ينبغي أن يرفق بملف الدعوى نسخة من القرار المطعون فيه

د- شرط الميعاد

يشترط لقبول دعوى الإلغاء أن ترفع أمام القضاء الإداري خلال مدة معينة و يعد شرط الميعاد من النظام العام، لا يجوز مخالفته و يمكن للقاضي إثارته من تلقاء نفسه و في أي مرحلة كان عليها النزاع و بالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية و الإدارية نجد حدّد آجال رفع دعوى الإلغاء و هي 4 أشهر تسري من تاريخ تبليغ القرار الفردي أو من تاريخ نشر القرار الجماعي أو التنظيمي، تحسب مدة الطعن كاملة و تامة و هي تخضع لمجموعة من القواعد تتعلق ببداية الميعاد و قطعه و وقفه و نهايته¹⁵⁸.

158 - عدّو عبد القادر، مرجع سابق، ص.119.

ثانيا: دعوى فحص المشروعية

تعتبر دعوى قضائية إدارية التي ترفع مباشرة أو عن طريق الإحالة بالبحث عن مدى مشروعية القرار الإداري المطعون فيه، و يقوم القضاء الإداري بالفصل في الدعاوي المتعلقة بالقرارات الصادرة عن الولاية كشخص معنوي عام بجميع هيئاته و مصالحه (المجلس الشعبي الولائي لجانه، الوالي) ، و الوالي هو ممثل الولاية أمام القضاء¹⁵⁹ ، و كذا تختص بالفصل في الدعاوي المرفوعة ضد الأعمال و القرارات الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي البلدي و عن المجلس الشعبي البلدي.

يطلب في عريضة فحص و تقدير المشروعية من القاضي المختص الكشف و الاعلان القضائي عن مدى شرعية و عدم شرعية القرار، و تنحصر سلطات القاضي في هذه الدعوى في فحص ما إذا كان القرار المطعون فيه مشروعاً أو غير مشروع، و إعلان ذلك في حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي فيه¹⁶⁰.

ثالثا: الدعوى التفسيرية

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

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

160 - مزياني فريدة، مرجع سابق، ص.290.

معه صاحب المصلحة لرفع الدعوى التفسيرية¹⁶¹.

الفرع الثاني:

رقابة القضاء الكامل (دعوى التعويض)

ظل مبدأ عدم مسؤولية الإدارة عن أعمالها و عدم جواز مطالبتها بالتعويض عن الأضرار التي تسببها لفترة طويلة من الزمن إلى أواخر القرن التاسع عشر و بداية القرن العشرين، أين بدأت تعترف بالمسؤولية نتيجة انتقاد الرأي العام لهذا المبدأ و الوعي السائد و أيضا لمبدأ دستوري، و هو المساواة بين المواطنين أمام تحمل الاعباء العامة، و الذي لا يتحقق إلا بدفع التعويضات نتيجة عن الأضرار التي تسببها نتيجة أعمالها¹⁶².

إذا كانت مسؤولية الإدارة تقوم أساسا و بالدرجة الاولى على أساس الخطأ أو وجود عمل إداري خاطئ، إلا أنه بجانب هذا الأساس الأصلي ظهر أساس آخر تكميلي للمسؤولية الإدارية ليس تأسيسا على فكرة الخطأ بل أيضا بدون أي خطأ، فالإتجاه الحديث للقضاء الاداري هو أن المسؤولية الإدارية أو مسؤولية الدولة بالتعويض من الممكن أن تتحقق حتى دون أن يكون العمل الإداري ينطوي على معنى الخطأ، و ذلك في حالات و شروط محددة¹⁶³.

أولاً: تعريف دعوى التعويض

دعوى التعويض دعوى قضائية ذاتية التي يحركها أصحاب المصلحة أمام المحاكم الادارية طبقا للشكليات و الإجراءات المقررة قانونا للمطالبة بالتعويض الكامل و العادل، بالتالي قضاء التعويض هي منازعات تكون فيها حقوق شخصية هي موضوع النزاع، و يشبه هذا النوع من المنازعات الادارية منازعات مدنية، و أن مفهوم الحق في دعوى التعويض يشبه مفهوم الحق في الدعوى المدنية لهذا يشترط من المدعي في دعوى التعويض أن

¹⁶¹ - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص56.

¹⁶² - بوراس ياسمينة، حامي نجاه، المسؤولية الادارية، (مذكرة تخرج المدرسة العليا للقضاء)، وزارة العدل، مجلس قضاء بجاية، دفعة 13، 2005، ص.9.

¹⁶³ - محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، القضاء الاداري، د.م.ج، الإسكندرية، 2000، ص.182.

يبير بمساس بحق ذاتي له¹⁶⁴ .

يمكن أن تتعدد مسؤولية الولاية بسبب خطأ بدر عنها أو دون خطأ يذكر، و نعي بالخطأ المترتب عن مسؤولية البلدية و الولاية ذلك الخطأ المرفقي الناتج عن سوء تنظيم المرافق أو سوء تسييرها، و من ذلك مسؤولية الولاية و البلدية عن عدم صيانة منشآتها أو عدم اتخاذ التدابير الوقائية اللازمة، و أيضا مسؤولية الولاية و البلدية عن أخطاء أعضاء المجالس المنتخبة و الموظفين أثناء تأدية مهامهم، و تكون مسؤولية الولاية و البلدية على أساس المخاطر في تحملها للأضرار الناجمة عن الأشغال العمومية التي تقوم بها كالأضرار الناتجة عن تلك الأشغال أو نتيجة عدم تنفيذها أو الناجمة عن سيرها¹⁶⁵ .

تلتزم الولاية بدفع التعويضات حسب المادة 140 من قانون الولاية التي تنص: "الولاية مسؤولة مدنيا عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي الولائي و المنتخبون و تتولى الولاية ممارسة حق دعوى الرجوع أمام الجهة القضائية المختصة ضد هؤلاء في حالة الخطأ الشخصي من جانبهم"¹⁶⁶.

كما تتحمل الولاية مبالغ التعويضات الناجمة عن الأضرار التي تطرأ لرئيس المجلس الشعبي الولائي و نواب الرئيس و رؤساء اللجان و المنتخبين و نواب المندوبيات الولائية الناجمة مباشرة عن ممارسة عهدتهم أو بمناسبة مزاوله مهامهم¹⁶⁷ .

كما تتحمل البلدية المسؤولية ودفع التعويضات عن أضرارها حسب المادة 144 من قانون البلدية حيث تنص: "البلدية مسؤولة مدنيا عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي البلدي و منتخبو البلدية و مستخدموها أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبةها، و تلتزم البلدية برفع دعوى الرجوع أمام الجهة القضائية

¹⁶⁴ - خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية:(شروط قبول دعوى تجاوز السلطة و دعوى القضاء الكامل)، دم.ج، الجزائر، 2001،ص.174.

¹⁶⁵ - بوعمران عادل، مرجع سابق، ص.134.

¹⁶⁶ - المادة 140 من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

¹⁶⁷ - المادة 138، مرجع نفسه.

المختصة ضد هؤلاء في حالة ارتكابهم لخطأ الشخصي.¹⁶⁸

تغطي البلدية مبالغ التعويضات الناجمة عن الحوادث الضارة التي تطرأ لرئيس المجلس الشعبي البلدي و نواب الرئيس و المندوبين البلديين و المنتخبين و المستخدمين البلديين أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبة، و عندما يتعرض منتخب أو عون بلدي إلى ضرر مادي ناجم بصفة مباشرة عن ممارسة وظيفته أو بمناسبة، تكون البلدية ملزمة بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي مصادق عليها طبقاً لأحكام هذا القانون، بالتعويض المستحق على أساس تقييم عادل و منصف¹⁶⁹ .

ثانياً: أهمية دعوى التعويض

تظهر أهمية التعويض باعتبارها مكملًا للحماية التي يضيفها قضاء الإلغاء على حقوق الأفراد بإبطال القرارات الإدارية غير المشروعة، بتعويض الضرر الذي يلحق الفرد قبل إبعائه و قد تكون دعوى الإلغاء غير مجدية في القرارات الإدارية التي تطبق فوراً و يستحيل تدارك أثارها مثل قرار هدم المنزل، و تعتبر دعوى التعويض من أهم دعاوي القضاء الكامل، حيث للقاضي الإداري سلطات كبيرة في الحكم بالتعويض و جبر الأضرار التي سببتها الإدارة و على وجه الخصوص الهيئات الإقليمية¹⁷⁰ .

المبحث الثالث

رقابة مجلس المحاسبة

للاستعمال العقلاني و الأنسب للموارد المالية الممنوحة للبلديات و الولايات ، من جانب موظفي الإدارة المحلية و جعلهم يتحملون المسؤولية ، و يتخوفون من ارتكاب مخالفات مالية او الوقوع في الأخطاء ، أنشأت

¹⁶⁸ - المادة 144 من قانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

¹⁶⁹ - المادة 148 ، مرجع نفسه.

¹⁷⁰ - بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، (رسالة لنيل شهادة دكتوراه في القانون)، كلية الحقوق، جامعة مولود

معمر، تيزي وزو، 2011، ص.158.

هيئة مستقلة تعمل علي تحقيق و تجسيد الرقابة الفعالة علي أموال الجماعات الإقليمية¹⁷¹، و لتدخل هذه الهيئة قصد تحقيق فعالية العملية الرقابية ، و يتمثل ذلك في مجلس المحاسبة ، الذي يعتبر أعلى مؤسسة للرقابة في مجال الأموال العمومية خاصة أموال الجماعات الاقليمية فلا بد من التعرف على النظام القانوني لمجلس المحاسبة (**المطلب الاول**) ، بعدها نبرز آليات رقابة مجلس المحاسبة (**المطلب الثاني**) .

المطلب الاول

النظام القانوني لمجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة هيئة دستورية مستقلة لا تخضع لا لسلطة الاشراف و لا لسلطة الوصاية ، نصت عليها المادة 170 من دستور 1996 علي ما يلي " يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية علي أموال الدولة و الجماعات الاقليمية ... " ، تم إنشاءه لأول مرة في دستور 1976¹⁷² في نص المادة 190 منه¹⁷³، و تم تكريسه بموجب المادة 160 من دستور 1989 .

أول قانون أتي لتنظيم مجلس المحاسبة هو القانون رقم 80-05¹⁷⁴ ، ثم جاء قانون رقم 90 / 32 المؤرخ في 4 ديسمبر 1990 الخاص بتنظيم و تسيير مجلس المحاسبة ، و يخضع حاليا مجلس المحاسبة لأحكام الأمر رقم 20-95¹⁷⁵ .

يمارس مجلس المحاسبة مهامه الرقابية من طرف أعضاء لهم صفة القاضي بالتالي يستوجب معرفة كيفية تنظيم

¹⁷¹ أيت الحاج كاتية، أيت وعلي سميحة ، الجماعات المحلية و الاستقلالية ،(مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون الجماعات المحلية و الهيئات الاقليمية) ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية ، 2013، ص.59 .

¹⁷² أمر رقم 76-97 ، المؤرخ في 11/22 / 1976 ، يتضمن اصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر.عدد 94، لسنة 1976.

¹⁷³ تنص المادة 190 علي ما يلي " يؤسس مجلس محاسبة مكلف بالمراقبة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة و الحزب و المجموعات المحلية و الجهوية و المؤسسات الاشتراكية بجميع انواعها يرفع مجلس المحاسبة تقريرا سنوي الي رئيس الجمهورية، يحدد القانون قواعد تنظيم هذا المجلس و طرق تسييره و جزاءات تحقيقاته "

¹⁷⁴ قانون رقم 80-05 ، المؤرخ في 01/03/1980 ، يتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة ، ج.ر.ج.ج.د عدد 10، لسنة 1980.

¹⁷⁵ قانون رقم 95-20 ، المؤرخ في 17/07/1995 ، المتعلق بمجلس المحاسبة ، ج.ر.ج.ج.د.دش عدد 38، لسنة 1995.

مجلس المحاسبة (الفرع الاول) ، تعد رقابة مجلس المحاسبة من بين أهم أنواع الرقابة يسعى للمحافظة علي أموال الجماعات الإقليمية لذا حرص المشرع علي منحه صلاحيات عدة منها صلاحيات إدارية وصلاحيات قضائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تنظيم مجلس المحاسبة

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

أولا: تشكيلة مجلس المحاسبة

يتكون مجلس المحاسبة حسب المادة 38 من الأمر رقم 95-20 من الأعضاء التالية :

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

ثانيا : هياكل مجلس المحاسبة

تتمثل هذه الهياكل¹⁷⁶ في:

- الغرف،
- النظارة العامة،
- كتابة الضبط،
- المصالح التقنية و الادارية.

¹⁷⁶ - المادة 2 من مرسوم رئاسي رقم 95-377، المؤرخ في 20 نوفمبر ، المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة ، ج.ر.ج.د.ش عدد 72، لسنة 1995 .

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

- النظارة العامة : يشرف على دور النظارة العامة الناظر العام إلى جانب عدد غير محدد من مساعديه¹⁷⁷.

- كتابة الضبط : لمجلس المحاسبة كتابة ضبط تتكون من كاتب ضبط رئيسي يساعده كتاب ضبط تحت سلطة رئيس مجلس المحاسبة¹⁷⁸.

- المصالح التقنية و الإدارية : تنص المادة 35 من الأمر رقم 95-20 على " يشتمل مجلس المحاسبة أيضا على أقسام تقنية و مصالح إدارية ، تكلف الأقسام التقنية بتقديم الدعم الضروري للقيام بمهام مجلس المحاسبة و تحسين أدائه و يمكنها أن تشارك في عمليات التدقيق و التحقيق و التقييم .

- تكلف المصالح الإدارية بتسيير مالية مجلس المحاسبة و مستخدميه ووسائله المادية " .

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

الفرع الثاني

صلاحيات مجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة هيئة عمومية عليا تمارس الرقابة علي مصالح الدولة و الجماعات الإقليمية و

المؤسسات و المرافق و الهيئات العمومية باختلاف أنواعها التي تخضع لقواعد المحاسبة¹⁷⁹ .

تتمثل مهام مجلس المحاسبة في التدقيق في حسن استعمال الهيئات المحلية الخاضعة لرقابته للموارد و الوسائل

¹⁷⁷- المادة 32 و 39 من أمر رقم 95-20، المتعلق بمجلس المحاسبة ، مرجع سابق .

¹⁷⁸ - المادة 34، مرجع نفسه.

¹⁷⁹ -المادة 7، مرجع نفسه.

المادية و الأموال العامة و في تقييم نوعية تسييرها بالإضافة إلى التأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المحلية للموارد المالية و المحاسبية للتنظيمات و القوانين المعمول بها ، بالتالي أسندت لمجلس المحاسبة صلاحيات قضائية من جهة (أولا) و صلاحيات إدارية من جهة أخرى (ثانيا) .

نصت في هذا الصدد المادة 3 من الأمر رقم 95-20 ما يلي " مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع بإختصاص إداري و قضائي في ممارسة المهمة الموكلة إليه "

أولا : الصلاحيات القضائية

يمارس مجلس المحاسبة صلاحياته القضائية عن طريق فحص حسابات المحاسبين العموميين و اكتشاف المخالفات المالية وحوادث الغش و السرقة ، بحيث يعهد إليه مهمة محاكمة المسيرين عن الأخطاء التي ارتكبوها و تصدر عليهم العقوبات و الجزاءات المنصوص عليها قانونا ، أو يطلب تدارك هذه المخالفات من قبل المسؤولين ، أو سيتم إحالهم إلى القضاء الجنائي إذا استدعي الأمر ذلك ، يعد مجلس المحاسبة تقرير سنوي عن كل المخالفات التي اكتشفها ، مع تقديم اقتراحات حولها للقضاء عليها مستقبلا ، ثم يرسله لرئيس الجمهورية أو السلطة التشريعية أو الاثنين معا¹⁸⁰.

ثانيا : الصلاحيات الإدارية

يختص مجلس المحاسبة لرقابة التسيير المالي لمصالح الدولة و الجماعات الإقليمية و الهيئات العمومية حسب ما تنص عليه أحكام المادة الثانية (2) من الأمر رقم 95-20 ، يمارس مجلس المحاسبة صلاحياته الإدارية من خلال مراقبة حسن استعمال الهيئات الإقليمية الخاضعة لرقابته للموارد و الأموال و يقيم نوعية تسييرها من حيث الفعالية في الأداء و النجاعة و الإقتصاد ، كما يقيم قواعد التنظيم و عمل الجماعات الإقليمية و يتأكد من وجود آليات و إجراءات رقابية لضمان ممارستها بصورة فعّالة.

¹⁸⁰ - رحي كريمة ، بركان زهية : مراقبة ميزانية الجماعات المحلية ، مداخلة أقيمت بمناسبة الملتقى الدولي حول تسيير و تمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات ، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير ، جامعة سعد دحلب ، البليلة ، 2002 ، ص.17.

و يعمل مجلس المحاسبة على التأكد من طرق الإنفاق و التحصيل و النظر إلي مدي تطابق الصرف للاعتمادات مع كل بند من بنود الميزانية¹⁸¹.

ثالثا: الصلاحيات الاخرى لمجلس المحاسبة

بإمكان بعض الهيئات استشارة مجلس المحاسبة في بعض الأمور:

- في مشروع قانون ضبط الميزانية و يحرر تقرير خاص بذلك ، يلحق بالمشروع تقدم الي مجلس المحاسبة جميع مشاريع النصوص المالية لإبداء وجهة نظره.
- يطلب مسؤولو الدولة مساعدة من مجلس المحاسبة (رئيس الجمهورية ، رئيس الحكومة) بشرط ان تكون الملفات لها علاقة بالمالية¹⁸².

المطلب الثاني

مجالات تدخل مجلس المحاسبة

إنّ مالا ريب فيه هو قيمة و مكانة مجلس المحاسبة و مجهوداته التي يبذلها من خلال أعماله و رقابته، إذ يتبع مع نهاية كل سنة تفاصيل العمليات التي تمت خلالها بدقّة، بهدف الكشف عن أي اختلاس قد يقع أو الوقوف عند كل تلاعب أو خطأ لتصفية الحسابات دون التقيد بالوقت، ثمّ إنّ رقابته تدفع كل الخاضعين و المسؤولين بصفة خاصة إلى توخي الحذر و الدقّة في تنفيذ العمليات المالية ممّا يستدعي منع وقوع الكثير من المخالفات التي يفرض حدوثها لولا اعتماد رقابة هذا المجلس، باعتباره أعلى هيئة تمارس رقابة بعدية على أموال الجماعات المحلية و يحرص على تطبيق قواعد الميزانية و قوانين المالية ، إن رقابة هذا المجلس للميزانية المحلية تختص برقابة نشاطات المحاسب العمومي و الامر بالصرف (الفرع الاول)، و عند رقابته يترتب عنها مجموعة

¹⁸¹. ربحي كريمة ، وبركان زهية ، مرجع سابق ، ص. 17 .

¹⁸². شويخي سامية ، اهمية الاستفادة من الاليات الحديثة و المنظور الاسلامي في الرقابة علي المال، (مذكرة لنيل شهادة ماجستير في اطار مدرسة دكتوراه ، تخصص تسيير المالية العامة)، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية ، جامعة ابو بكر بلقايد ، تلمسان، 2011، ص. 93.

من النتائج (الفرع الثاني).

الفرع الاول

الرقابة على نشاطات المحاسب العمومي و الأمر بالصرف

يقوم نظام المحاسبة العمومية الذي تخضع له الهيئات الإقليمية في نشاطها المالي، على مبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف و المحاسب العمومي¹⁸³ ، بحيث يختص الأمر بالصرف بتنفيذ الاجراءات المتعلقة بالمرحلة الإدارية أما المحاسب العمومي يختص بإجراءات مرحلة المحاسبة، فهذا الفصل يسمح بممارسة رقابة فعّالة، و يجب على الأمر بالصرف و المحاسب العمومي أن يودعوا حساباتهم الإدارية و التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة في آجال أقصاها 30 جوان من السنة الموالية المقفلة¹⁸⁴، ذلك أن مجلس المحاسبة يعتمد في تدقيقاته المالية على التسجيلات الواردة في حسابات التسيير التي يقدمها المحاسب العمومي (أولا) و حسابات الادارية التي يقدمها الأمر بالصرف (ثانيا).

أولا: الرقابة على نشاطات المحاسب العمومي

المحاسب العمومي هو كل شخص يعين قانونا للقيام بتحصيل الايرادات و دفع النفقات، ضمان حراسة الأموال و السندات أو القيم أو الاشياء أو المواد المكلفة بها و حفظها، تداول الأموال و السندات و القيم و الممتلكات و العائدات و الموارد، حركة الحسابات الموجودة¹⁸⁵، و يعين بقرار وزاري من الوزير المكلف بالمالية و يعمل تحت سلطته¹⁸⁶.

يعتبر مجلس المحاسبة قاضي المحاسبين العموميين حيث يقوم بمراجعة كل ما يخص تنفيذ النفقات العمومية

¹⁸³ - المادة 55 من قانون 90-21 المؤرخ في 15 اوت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر. عدد 35، الصادر في 22 أوت 1990.

¹⁸⁴ - المادة 2 من مرسوم تنفيذي رقم 96-56 المرخ في 22 جانفي 1996 يحدد إنتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، ج.ر.ج.د.ش عدد 6، لسنة 1996.

¹⁸⁵ - المادة 33 من قانون رقم 90-21، المتعلق بمجلس المحاسبة ، مرجع سابق.

¹⁸⁶ - المادة 34 ، مرجع نفسه.

خصوصا بعد إجرائهم عملية الدفع و ذلك عن طريق التأكد من عدم وجود أخطاء أو إهمال من طرف المحاسبين

العموميين و تتم هذه العملية عن طريق مقرر معين من طرف الغرفة المختصة¹⁸⁷ حيث يقوم هذا الاخير ب :

• التأكد من مطابقة حساب التسيير للقواعد الشكلية المعمول بها¹⁸⁸ (اسم المحاسب، تاريخ

العملية، دفع و تحصيل النفقة.....)

• التأكد من العمليات الحسابية و المجاميع و المبالغ المسجلة في حساب التسيير مع تلك

الواردة في الحساب الإداري.

ثانيا: الرقابة على نشاطات الأمر بالصرف

إن وظيفة الأمر بالصرف¹⁸⁹ ليست وظيفة إدارية مستقلة، إنما هي صلاحية مالية مكملة للوظائف الإدارية

التي يمارسها مسيري الهيئات الإقليمية.

يتولى الأمر بالصرف بالنسبة لميزانية البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي وهو ما نصت عليه المادة

19081 من القانون البلدية.

أما بالنسبة لميزانية الولاية فيتولى الوالي وظيفة الأمر بالصرف حسب المادة 107¹⁹¹ من القانون الولاية. و

هنالك نوعين من الرقابة على الامر بالصرف و هي:

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

188 - المادة 75، مرجع نفسه.

189 - L'ordonnateur : est la personne qui à la tête de chaque service a le pouvoir de faire naitre la dépense ou d'ordonner le recouvrement d'une créance.

Louis Trotabas, Jean-Marie Cotteret, Droit Budgétaire et comptabilité publique, éditions Dalloz paris, 1972, page 183.

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

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

وهو الأمر بصرفها".

1_ الرقابة على الإنضباط في مجال تسيير الميزانية

يدخل في مجال إختصاص المجلس التأكد من إحترام قواعد الإنضباط في مجال تسيير الأموال العمومية، لحمايتها من التلاعبات و تحديد الاشخاص الذين تقوم عليهم المسؤولية في حالة إكتشاف تجاوزات بسبب عدم إحترام النصوص التشريعية أو في حالة وجود إهمال¹⁹².

2 _ رقابة نوعية التسيير

يحق لمجلس المحاسبة مراقبة نوعية التسيير لمختلف الهيئات و المرافق و ذلك من خلال تقييم شروط إستغلالها للموارد المالية و الوسائل المادية و البشرية و الأموال العمومية¹⁹³، كما يحق له أيضا رقابة شروط منح الإعانات و المساعدات المالية للتأكد من مدى مطابقة إستعمالها مع الغاية التي منحت لها¹⁹⁴.

الفرع الثاني**نتائج رقابة مجلس المحاسبة**

عند رقابة مجلس المحاسبة للميزانية المحلية يترتب عليها عدة نتائج سواء على المحاسب العمومي (أولا) أو

الآمر بالصرف (ثانيا).

أولا: نتائج الرقابة على المحاسب العمومي

يصدر مجلس المحاسبة أحد القرارين:

1. **القرار المؤقت:** يصدر في حالة إكتشاف مخالفة مرتكبة من قبل المحاسب العمومي المضمونة إتاحة

الفرصة لهذا الأخير لتقديم التبريرات الضرورية و ذلك في أجل شهرين من تاريخ تبليغ القرار المؤقت مع

إمكانية التأجيل بطلب من المحاسب العمومي¹⁹⁵.

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

193 - المادة 69، مرجع نفسه.

194 - المادة 70، مرجع نفسه.

195 - المادة 78، مرجع نفسه.

2. **القرار النهائي:** بعد انقضاء الأجل المحدد يقوم المجلس بإصدار حكم نهائي بعد الإطلاع على

الإقتراحات المقررة و الإثباتات المقدمة من طرف المحاسب العمومي و يأخذ القرار النهائي شكلين:

- إما إبراء المحاسب في حالة التأكد من عدم وجود مخالفة أو عدم وجود مسؤولية مباشرة¹⁹⁶.
- قيام المسؤولية على المحاسب العمومي المالية و الشخصية في حالة التأكد من وجود نقص في المبالغ أو صرف نفقة غير قانونية حيث يكون المحاسب في وضعيته مدين إلى جانب وجود إمكانية المتابعة الجزائية¹⁹⁷.

ثانيا: نتائج الرقابة على الأمر بالصرف

هناك نوعان:

1. **في مجال الرقابة على الإنضباط:** نجد إمكانية حدوث نتيجتين:

- قيام المسؤولية الكاملة للأمر بالصرف في حالة مخالفته للنصوص التشريعية أو عدم القيام بالتزاماته تفضيلا للمصلحة الشخصية¹⁹⁸.
- الإعفاء الكلي من المسؤولية في حالة قيام المسؤول السلمي بتوجيه أمر كتابي لمجلس المحاسبة يتعلق بإعفائه مع قيام المسؤولية للرئيس السلمي¹⁹⁹.

2. **في مجال رقابة التسيير:**

يقوم مجلس المحاسبة إعداد تقارير تحتوي على المعاينات و الملاحظات و التقييمات، و ترسل هذه التقارير إلى مسؤولي الهيئات الإقليمية أو سلطاتهم الوصية أو السلمية لتسمح لهم بتقديم إجاباتهم و ملاحظاتهم في الاجال التي يحددها لهم المجلس، و يضبط هذا الاخير بعد ذلك تقييمه النهائي و يصدر

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

197 - المادة 83 الفقرة الثانية، مرجع نفسه.

198 - المادة 91 ، مرجع نفسه.

199 - المادة 93، مرجع نفسه.

كل التوصيات و الإقتراحات قصد تحسين فعالية و مردودية تسيير المصالح و الهيئات الإقليمية، و يتعين على مسؤولي الهيئات الاقليمية الذين أرسلت إليهم النتائج النهائية لعمليات الرقابة المنجزة أن يبلغوها لهيئات المداولة (مجالس المنتخبة) في آجال أقصاه شهرين²⁰⁰ (2).

²⁰⁰ - المادة 73 من 90-25، المتعلق بمجلس المحاسبة ، مرجع سابق.

خلاصة الفصل

أهم النتائج التي توصلنا إليها في هذا الفصل هي:

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

أمّا الرقابة القضائية فهي تعد الوسيلة الأنجع لممارسة الرقابة على قرارات الجماعات الإقليمية بحيث تضمن حماية حقوق الأفراد ، لكن لم تنتشر ثقافة مخاصمة المجالس المنتخبة و في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية لم يعترف بمخاصمة رئيس المجلس الشعبي البلدي ، فأسلوب الرقابة القضائية هو أسلوب هش و يدل ذلك ان الأفراد قلوا من مخاصمة المجالس المنتخبة المحلية ضف الى أن هذه الرقابة تفتقر الى إطار قانوني .

كما أن مجلس المحاسبة له دور مهم في الرقابة البعدية لأموال الجماعات الاقليمية و يتأكد ذلك بكونه هيئة ادارية من خلال مراقبة نوعية تسيير أموال الجماعات الاقليمية من حيث الفعالية و الكفاءة ، و هيئة قضائية على أساس نوعية التشكيل و الهياكل كذلك التأكيد من مدى إحترام الجماعات الإقليمية للقوانين المؤطرة في صرف الأموال العمومية ، إلا أننا لا نجد له أي صدى له على أرض الواقع و هذا راجع لإنعدام الفعالية في الرقابة التي يمارسها فهو لم يصدر الى حد اليوم اي نص تنظيمي يجسد هذا القانون.

في الأخير نشير أن الرقابة الممارسة على أعمال الجماعات الإقليمية تمثل صلة ترابط بين سلطة الوصاية و المجالس المحلية المنتخبة، و بدونها تصبح رقابة المشروعية حبرا على ورق فهي تلعب دورا مهما في حماية مبدأ المشروعية على أعمال هذه الأخيرة .

خاتمة

الرقابة على الجماعات الإقليمية أمر لازم بغير شك في كل دولة قانونية يسود فيها مبدأ المشروعية، و يفرض هذا الأخير وجود وسائل و أجهزة تراقب عمل الإدارة المحلية و تختلف هذه الأجهزة باختلاف الدول و النظم القانونية المتبعة فيها، إلا أن المستقر عليه عند أغلب الدول وجود طريقتين يضمن من خلالها الأفراد مشروعية أعمال الإدارة المحلية و هي: الرقابة الإدارية و الرقابة القضائية.

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

أما الرقابة القضائية تأخذ بها الأنظمة الغربية (بريطانيا، فرنسا) فهي الضمانة لرقابة المشروعية فكما اشتهرت الرقابة القضائية كلما أدى ذلك بالإدارة إلى تنفيذ القانون و العمل على تحقيق المصلحة العامة، و تكون هذه الرقابة عن طريق مجموعة من الآليات: دعوى الإلغاء، دعوى فحص المشروعية، دعوى تفسيرية و دعوى التعويض.

إن الجماعات الإقليمية في الجزائر تأخذ بنظام الرقابة الوصائية الشديدة، فوسائل هذه الرقابة تتناقض و المبدأ الأساسي الذي تقوم عليه اللامركزية و هو الإستقلال المحلي، إذ يتضح من دراسة قانون الولاية و البلدية الحاليين أن نظام الرقابة الوصائية يسير نحو تعزيز مفهوم التركيز الإداري على حساب إستقلالية الجماعات الإقليمية من خلال تدخل المستمر لسلطات المركزية في مختلف المجالات، خاصة في ما يتعلق بتعزيز سلطة الوالي على حساب حرية و إستقلالية المجالس المحلية المنتخبة، مما يؤكد نية المشرع الجزائري في إبقاء الهيئات المحلية تحت مجهر الرقابة. بالإضافة إلى الرقابة الوصائية أدرج المشرع الجزائري الرقابة القضائية على أعمال الجماعات الإقليمية و هي أكثر فعالية و حيادا و موضوعية، و يمكن لها تقرير الجزاءات القانونية و القضائية العادلة ضد أعمال الإدارة المحلية غير المشروعة، مثل جزاء إلغاء القرارات الإدارية الغير الشرعية و جزاء الحكم بالمسؤولية الإدارية و

التعويض عن الأعمال الإدارية الضارة، و هذه الرقابة لا يمكن تحريكها إلا بواسطة رفع الدعوى الإدارية المختصة و المعنية من طرف ذوي الصفة القانونية و المصلحة و في نطاق الشروط و الشكليات القانونية.

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

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

ختاما لكل ما سبق نخلص إلى العديد من التوصيات و هي:

- ضرورة رفع الوعي السياسي لدى المواطنين لتتولد فيهم رغبة المشاركة في التسيير الشؤون المحلية، ليصل الوعي إلى وضع الشخص المناسب في المكان المناسب.
- ضرورة اعادة النظر في الرقابة الادارية أي يجب الحد من شدتها لأنها تهدر الاستقلال المحلي، و لا تضمن سيادة مبدأ المشروعية لان مصدر القرار يرفض الاعتراف بالخطأ.
- إعادة تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية و السلطات المحلية على الأساس الذي يضمن بقاء سلطة الدولة دون المساس بإستقلالية الجماعات المحلية، و تكون هذه العلاقة على أساس تقديم الرأي و المشورة و التعاون خاصة في الهيئات المحلية التي لا تتوفر فيها الكفاءة الإدارية المطلوبة و الموارد المالية الذاتية.
- تخفيف رقابة الوالي بترك المبادرة لرئيس المجلس الشعبي البلدي و ذلك من خلال نفاذ قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي من تاريخ إمضاءها و تبليغها و نشرها، و بإمكان الوالي تعليق التنفيذ و اللجوء إلى القضاء إذا كان القرار غير مشروع.
- ضرورة إصدار نص تنظيمي الذي ينصّب مجلس المحاسبة و يدخله حيز النفاذ.

- لابد من إعادة النظر في النظام الإنتخابي بحيث يسمح بتشكيل مجالس منتخبة قائمة على معايير تضمن حسن التسيير المحلي و أداء المهام بفاعلية أكبر.
- إن رقابة المشروعية على أعمال الجماعات الإقليمية مرهون بمدى فعالية الضمانات التي كرسها المشرع في ذلك، من خلال هيئات رقابية مستقلة أهمها السلطة القضائية و التي تعد الضامن للإستقلالية من جهة و صحة ممارسة الرقابة من جهة أخرى دون أي مساس بمعالم و ابعاد فكرة اللامركزية الإدارية.

قائمة المراجع

➤ باللغة العربية

أولاً: الكتب

1. الدبس عصام، القضاء الإداري و رقابته لأعمال الإدارة: (دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2010.
2. ابراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، مصر، 1994.
3. _____ ، القضاء الاداري اللبناني، الجزء الاول، دار الجامعة، بيروت، 1994.
4. أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الاداري: (المشروعية و الرقابة القضائية)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997.
5. بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري: (دعوى الإلغاء)، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2009.
6. _____ ، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2009.
7. بكر القباني، الرقابة الإدارية، د.ن.ع، مصر، 1985.
8. بوضياف عمار، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية: (دراسة تشريعية و قضائية و فقهية)، جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، 2009.
9. _____ ، التنظيم الإداري في الجزائر: (بين النظرية و التطبيق)، جسر للنشر و التوزيع، 2010.
10. _____ ، شرح قانون الولاية، جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012.
11. بو عمران عادل، البلدية في الشريع الجزائري: (أجهزة البلدية، مالية البلدية، الوظيف البلدي، صلاحيات البلدية، الرقابة على البلدية)، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2010.
12. حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة و القانون الإداري: (دراسة تطبيقية مقارنة)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004.
13. حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري: (دراسة مقارنة فرنسا و مصر

- و مبادئ الشريعة الإسلامية)، دم.ج، الإسكندرية، بدون سنة النشر.
14. خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، (شروط قبول دعوى تجاوز السلطة و دعوى القضاء الكامل)، دم.ج، الجزائر، 2001.
15. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، (تنظيم السلطة الإدارية و الإدارة المحلية)، الجزء الأول، دم.ج، الإسكندرية، دون سنة النشر.
16. _____ ، القضاء الإداري و الرقابة على أعمال الإدارة: (مبدأ المشروعية تنظيم القضاء الإداري)، الطبعة 4، دار المجد للنشر و التوزيع، دون سنة النشر.
17. سعد بن عبد الله السبر، هيئة الرقابة الشرعية في مصرف الرحجي، المملكة العربية السعودية، 2000.
18. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري: (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1985.
19. عدو عبد القادر، المنازعات الإدارية: (مبدأ المشروعية الإدارية، التنظيم الإداري، دعوى إلغاء القرارات، التحقيق في المنازعة الإدارية بتنفيذ الأحكام الإدارية، قضاء الاستعجال الإداري، طرق طعن في الأحكام الإدارية، المسؤولية الإدارية)، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2000.
20. عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، الجزائر، 1988.
21. عوابدي عمار، القانون الإداري: (النظام الإداري)، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2000.
22. _____ ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري: (القضاء الإداري)، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.
23. _____ ، القانون الإداري: (النشاط الإداري)، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، دون سنة النشر.
24. لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجد للنشر و التوزيع، دون سنة النشر.
25. محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007.

26. محمد رفعت عبد الوهاب، إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية و القانون الدستوري، دار الهدى للمطبوعات، الإسكندرية، 1998.
27. _____ ، حسين عثمان محمد عثمان، القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000.
28. محمود حافظ، القضاء الإداري، القاهرة، 1976.
29. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.
30. محمد كامل ليلة، الرقابة على الأعمال الإدارية: (الرقابة القضائية دراسة مقارنة)، 1964.
31. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري: (ماهية القانون الإداري)، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2009.

ثانيا: الأطروحات و المذكرات

أ- أطروحات دكتوراه

1. بوجادي عمر، اختصاص القضاء الاداري في الجزائر، (رسالة لنيل شهادة دكتوراه في القانون)، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو ، 2011.
2. سكاكني باية، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق و الحريات الأساسية، (رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص القانون)، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو، 2011.
3. مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري : (بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون)، كلية الحقوق ، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005.

ب- مذكرات ماجستير

1. بوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 90-08 ، أداة للديمقراطية المبدأ و التطبيق، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية و الإدارية)، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2007.

2. شويخي سامية ، أهمية الإستفادة من الآليات الحديثة و المنظور الإسلامي في الرقابة على المال،(مذكرة لنيل شهادة ماجستير في إطار مدرسة دكتوراه ، تخصص تسيير المالية العامة ، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية ، جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان،2011.
3. صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الإستقلالية و التبعية، (مذكرة ماجستير في القانون ، فرع الدولة و المؤسسات العمومية)، كلية الحقوق ، بن عكنون، الجزائر،2000.
4. كواشي عتيقة،اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية دراسة تحليلية مقارنة،(مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية ،تخصص إدارة الجماعات المحلية و الاقليمية)،كلية الحقوق و العلوم السياسية،جامعة قاصدي مرباح، ورقلة،2011.

ج- مذكرات الماستر

- 1- أيت الحاج كاتية، و أيت وعلي سميحة، الجماعات المحلية و الاستقلالية: (مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون الجماعات المحلية و الهيئات الاقليمية)، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2013.

د- مذكرات التخرج

1. بوراس ياسمينة، حامي نجاه، المسؤولية الادارية، (مذكرة تخرج المدرسة العليا للقضاء)، وزارة العدل، مجلس قضاء بجاية، دفعة 13، 2005

ثالثا: المقالات

1. بن مشري عبد الحليم،"نظام الرقابة الادارية على الجماعات المحلية في الجزائر"،مجلة الاجتهاد القضائي،ع6، جامعة محمد خيضر، بسكرة،2009، ص ص 102-120.
2. بوضياف عمار، "الرقابة الادارية على مداوات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري و التونسي"، مجلة الاجتهاد القضائي ، ع6،جامعة العربي التبسي، تبسة ، 2009، ص ص 16-26.

3. _____ ، "الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي"، المجلة الاكاديمية للبحث

القانوني، ع1، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2010، ص ص.3-16.

4. شيهوب مسعود، "المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة"، مجلة الفكر البرلماني، ع3، 2002، ص

ص.119-134.

5. واصل محمد، " أعمال السيادة و الاختصاص القضائي"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية و القانونية ،

المجلد 22، ع.2، دمشق، 2006، ص ص.338-396.

رابعاً: المداخلات

1. ربحي كريمة ، بركان زهية : مراقبة ميزانية الجماعات المحلية ، مداخلة أقيمت بمناسبة الملتقى الدولي حول

تسيير و تمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات ، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير ، جامعة سعد

دحلب ، البليدة ، 2002.

خامساً: النصوص القانونية

أ- الدساتير

1. أمر رقم 76- 97 ، المؤرخ في 11/22 / 1976 ، يتضمن اصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية

الشعبية، ج.ر، عدد 94، لسنة 1976.

2. مرسوم رئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور، الموافق عليه

في استفتاء 23 فيفري 1989، ج.ر عدد 94، لسنة 1989.

3. مرسوم رئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلق باصدار نص تعديل الدستور، المصادق

عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج.ر عدد 76، الصادر في 8 ديسمبر، لسنة 1996.

ب - النصوص التشريعية

1 قانون رقم 80- 05 ، المؤرخ في 1 مارس 1980 ، يتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة ، ج.ر عدد 10 ، لسنة

1980.

2. قانون رقم 90-08، المؤرخ في 9 أبريل 1990، المتعلق بالبلدية، ج.ر عدد 15، الصادر في 11 أبريل

1990. (ملغى)

3. قانون رقم 90-09، المؤرخ في 7 أبريل 1990، المتعلق بالولاية، ج.ر عدد 15، الصادر في 11 أبريل

1990. (ملغى)

4. قانون رقم 90-21، المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر عدد 30، الصادر في

22 أوت 1990.

5. قانون رقم 95-20، المؤرخ في 17 جويلية، المتعلق بالمجلس المحاسبة، ج.ر عدد 38، لسنة 1995

6. أمر رقم 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، المعدل و المتمم بموجب الأمر

رقم 07-05، المؤرخ في 13 ماي 2007، ج.ر عدد 3، الصادر في 13 ماي 2007.

7. قانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الادارية، ج.ر عدد

21، الصادر في 23 أبريل 2008.

8. قانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، ج.ر عدد 37، الصادر في 3 جوان

2011.

9. قانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، ج.ر عدد 12، الصادر في 29 فيفري

2012.

ج- النصوص التنظيمية

➤ المرسوم الرئاسي

1. مرسوم رئاسي رقم 95-377، المؤرخ في 20 نوفمبر 1995، يحدد النظام الداخلي لمجلس

المحاسبة، ج.ر عدد 72، لسنة 1995.

➤ المرسوم التنفيذي

1. مرسوم تنفيذي رقم 96-56، المؤرخ في 22 جانفي 1996، يحدد إنتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم

الحسابات إلى مجلس المحاسبة، ج.ر عدد 6، لسنة 1996.

سادسا: القوانين الأجنبية

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

2. قانون الأساسي رقم 33، المؤرخ في 14 ماي 1975، يتعلق باصدار قانون الأساسي للبلديات. (القانون

التونسي)

3. ظهير شريف رقم 1.02.297، صادر في 25 رجب 1423 (3 أكتوبر 2002)، بتنفيذ قانون رقم 78.00،

المتعلق بالميثاق الجماعي، ج.ر عدد 5058، بتاريخ 21 نوفمبر 2002. (القانون المغربي)

4. ظهير شريف رقم 1.97.84، صادر في 23 من ذي القعدة 1417، بتنفيذ قانون رقم 96-47، المتعلق

بالتنظيم العملات و الاقاليم، الصادر بتاريخ 24 ذي القعدة (3 أبريل 1997). (القانون المغربي)

5. ظهير شريف رقم 1.02.269، صادر في 25 من رجب 1423 (3 أكتوبر 2002)، بتنفيذ قانون رقم

79.00، المتعلق بالتنظيم العملات و الاقاليم. (القانون المغربي)

سابعا: القرارات و الأحكام القضائية

1. قرار رقم 61942، الصادر في 1988/06/03، الغرفة الادارية بالمحكمة العليا، المنشور بالمجلة القضائية

للمحكمة العليا، عدد 2 لسنة 1999.

2. قرار مجلس الدولة رقم 182491، الصادر بتاريخ 2000/01/17، مجلة مجلس الدولة، عدد 1 لسنة 2002.

ثامنا: مواقع الانترنت

1. بوسيدة فيصل، محاضرة حول المبادئ العامة للقانون، موقع الانترنت :

1- https:// sites . Google . com/ site/ bouseida faissal/ mabadi- تم الاطلاع عليه يوم 12

ماي 2014.

2. مازن ليلو راضي، مبدأ المشروعية: (محاضرات في القضاء الإداري) ، موقع الانترنت :

www. Tomohna . com - تم الاطلاع عليه يوم 25 افريل 2014.

تاسعا: القواميس

1. بن هادية عليّ، البليش بلحسن ، بن الحاج يحيا الجلاني، القاموس الجديد للطلاب : (معجم عربي مدرسيّ

ألفبائي) ، الطبعة السابعة ،المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1991.

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

➤ باللغة الفرنسية

A- Ouvrages :

1. LUIS TROTABAS , Jean –marie cotteret ,Droit budgétaire et comtabilité publique, E dalloz, paris, 1972.

2. VIENS (CLAUDE HENRI), Le pouvoir des substitution, R.D.P, paris , 1960.

B- Articles :

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

C- LOIS

1. LOI n° 82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercices du contrôle administratif sur les actes des autorités communales départementales et régionales.

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

الفهرس

فهرس المحتويات

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

المبحث الثاني: نماذج رقابة المشروعية على أعمال الجماعات الإقليمية في القانون

- 21.....المقارن.
- 21.....المطلب الأول: رقابة المشروعية على أعمال الجماعات الإقليمية في الأنظمة الغربية.
- 22.....الفرع الأول: النموذج الإنجليزي.
- 22.....أولا: أسلوب الإدارة المحلية الإنجليزية.
- 23.....ثانيا: الرقابة الإدارية على أعمال الهيئات المحلية في النظام الإنجليزي.
- 24.....ثالثا: الرقابة القضائية على أعمال الهيئات المحلية في النظام الإنجليزي.
- 25.....رابعا: تراجع الإستقلال المحلي في النظام المحلي.
- 26.....الفرع الثاني: النموذج الفرنسي.
- 26.....أولا: الرقابة الإدارية المشددة على الهيئات المحلية في فرنسا.
- 28.....ثانيا: الرقابة القضائية على الهيئات المحلية في فرنسا.
- 30.....المطلب الثاني: رقابة المشروعية على أعمال الجماعات الإقليمية في الأنظمة المغربية.
- 31.....الفرع الأول: النموذج التونسي.
- 31.....أولا: الحكم المحلي في تونس.
- 32.....ثانيا: مظاهر الرقابة الإدارية على أعمال المجالس البلدية.
- 34.....الفرع الثاني: النموذج المغربي.
- 35.....أولا: الحكم المحلي في المغرب.
- 35.....ثانيا: مظاهر الرقابة الإدارية على المجالس البلدية.
- 38.....خلاصة الفصل الأول.
- 39.....الفصل الثاني: آليات ممارسة رقابة المشروعية على أعمال الجماعات الإقليمية.

- 41.....المبحث الأول: الرقابة الوصائية.
- 41.....المطلب الأول: صور الوصاية الإدارية على أعمال المجالس المحلية.
- 42.....الفرع الأول: رقابة المصادقة.
- 42.....أولاً: الطبيعة القانونية للتصديق.
- 42.....ثانياً: مظاهر رقابة التصديق.
- 44.....الفرع الثاني: سلطة الإلغاء.
- 44.....أولاً: مفهوم سلطة الإلغاء.
- 44.....ثانياً: صور إقرار بطلان المداولات.
- 46.....الفرع الثالث: سلطة الحلول.
- 46.....أولاً: شروط ممارسة سلطة الحلول.
- 47.....ثانياً: حالات الحلول.
- 48.....المطلب الثاني: حدود ممارسة الرقابة الوصائية.
- 49.....الفرع الأول: القيد المتعلق بالنص القانوني.
- 50.....الفرع الثاني: الضمانة الإدارية والقضائية.
- 50.....أولاً: الضمانة الإدارية.
- 50.....ثانياً: الضمانة القضائية.
- 51.....الفرع الثالث: القيد المتعلق باحترام إجراءات الرقابة.
- 51.....أولاً: إحترام شرط الإعذار.
- 51.....ثانياً: إحترام شرط التسبيب.
- 52.....ثالثاً: إحترام المواعيد.

- 52..... الفرع الثاني: الرقابة القضائية.
- 53..... المطلب الأول: مبدأ خضوع الجماعات الإقليمية للرقابة القضائية.
- 53..... الفرع الأول: التكيف القانوني للجماعات الإقليمية.
- 54..... الفرع الثاني: الأساس القانوني للرقابة القضائية علي الجماعات الإقليمية.
- 56..... المطلب الثاني: صور الرقابة القضائية.
- 56..... الفرع الاول: رقابة قضاء المشروعية.
- 57..... أولا: دعوى الإلغاء.....
- 62..... ثانيا: دعوى فحص المشروعية.....
- 62..... ثالثا: الدعوى التفسيرية.....
- 63..... الفرع الثاني: رقابة القضاء الكامل (دعوى التعويض).....
- 63..... أولا: تعريف دعوى التعويض.....
- 65..... ثانيا: أهمية دعوى التعويض.....
- 65..... المبحث الثالث: رقابة مجلس المحاسبة.....
- 66..... المطلب الأول: النظام القانوني لمجلس المحاسبة.....
- 67..... الفرع الأول: تنظيم مجلس المحاسبة.....
- 67..... أولا: تشكيلة مجلس المحاسبة.....
- 67..... ثانيا: هياكل مجلس المحاسبة.....
- 68..... الفرع الثاني: صلاحيات مجلس المحاسبة.....
- 69..... أولا: الصلاحيات القضائية.....
- 69..... ثانيا: الصلاحيات الإدارية.....

| | |
|---------|--|
| 70..... | ثالثا: الصلاحيات الأخرى لمجلس المحاسبة |
| 70..... | المطلب الثاني: مجالات تدخل مجلس المحاسبة |
| 71..... | الفرع الأول: الرقابة على نشاطات المحاسب العمومي و الأمر بالصرف |
| 71..... | أولا: الرقابة على نشاطات المحاسب العمومي |
| 72..... | ثانيا: الرقابة على نشاطات الأمر بالصرف |
| 73..... | الفرع الثاني: نتائج رقابة مجلس المحاسبة |
| 73..... | أولا: نتائج الرقابة على المحاسب العمومي |
| 74..... | ثانيا: نتائج الرقابة على الأمر بالصرف |
| 76..... | خلاصة الفصل الثاني |
| 77..... | خاتمة |
| 81..... | قائمة المراجع |
| 90..... | الفهرس |