

جامعة عبد الرحمان ميرة  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم القانون العام  
محاضرات في مقياس:

## الرقابة في القانون الإداري

مقدمة لطلبة السنة الثانية ماستر تخصص القانون

الإداري قسم القانون العام

السداسي الأول

السنة الجامعية 2024-2025

من إعداد الدكتور : بزغيش بوبكر

## قائمة أهم المختصرات:

أولا /باللغة العربية

- ج ر ج ج :الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية

د.م.ج :ديوان المطبوعات الجامعية

ق.ا.م.ا :قانون الإجراءات المدنية والإدارية

ق.ا.ج :قانون الإجراءات الجزائية

ق.م : القانون المدني

ص : صفحة

ص ص :من الصفحة ...الى الصفحة ...

م.ق : المجلة القضائية

ن.ق : نشرة القضاة

ثانيا /باللغة الأجنبية

ثانيا: باللغة الفرنسية

– L.G.D.J : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

–P : Page.

– P P: De la page ... a la page...

## مقدمة

يتصل مبدأ المشروعية بفكرة دولة القانون والتي تعني من جهة خضوع الدولة للقانون في كل صور نشاطاتها وجميع التصرفات والأعمال الصادرة منها، ومن جهة أخرى سعي الدولة الى فرض حكم القانون على جميع الأفراد والهيئات المركزية والمحلية والمرفقية، ومن هنا تبرز العلاقة بين مفهوم الدولة القانونية ومبدأ المشروعية، ذلك أن إلزام الحكام والمحكومين بالخضوع لقواعد القانون وتحكم هذا الأخير في تنظيم وضبط سائر التصرفات والنشاطات لهو مظهر يؤكد قانونية الدولة ،

وللإمام بأغلب المسائل التي يثيرها موضوع الرقابة في القانون الاداري، سوف نتطرق الى مبدأ المشروعية كأساس لها (الفصل التمهيدي)، ثم نتطرق للرقابة الادارية كضمانة لتكريس مبدأ المشروعية( الفصل الاول)، ثم نتطرق للرقابة على مالية الجماعات الاقليمية( الفصل الثاني)، وللرقابة السياسية( الفصل الثالث) وأخيرا نتطرق للرقابة القضائية (الفصل الرابع).

## الفصل الأول

### مبدأ المشروعية كأساس للرقابة في القانون الاداري

سوف نتطرق لمفهوم هذا المبدأ (المبحث الاول) ومختلف مصادره (المبحث الثاني) الى ان نأتي لتبيان اهم الاستثناءات الي ترد عليه (المبحث الثالث).

#### المبحث الأول:

#### مفهوم مبدأ المشروعية

يعد مبدأ المشروعية أحد أهم مبادئ القانون على الإطلاق لما له من أثر على صعيد علم القانون ككل بمختلف فروع العامة والخاصة، لا يستوقفنا الأمر على ضرورة تحديد المقصود به (المطلب الاول) ثم تبيان مجال تطبيقه (المطلب الثاني)، ومختلف مصادره (المطلب الثالث).

## المطلب الأول:

### التعريف

مبدأ المشروعية في معناه الواسع يعني سيادة القانون، أي خضوع جميع الأشخاص بما فيها السلطة العامة بكل هيئاتها وأجهزتها للقواعد القانونية السارية المفعول بالدولة، إذ لا يكفي أن يخضع الأفراد وحدهم للقانون بل من الضروري أن تخضع له أيضا الهيئات الحاكمة في الدولة على نحو تكون أعمال هذه الهيئات وعلاقاتها المختلفة منسجمة مع أحكام القانون، ويمثل مبدأ المشروعية الضابط العام للدولة في علاقاتها المختلفة مع الأفراد فلا يجوز لها طبقا لهذا أن تأتي سلوكا مخالفا للقانون بإصدار قرار غير مشروع وإن بادرت الى ذلك فعلى القضاء الحكم بإلغاء القرار محافظة على دولة القانون<sup>1</sup>، كما يمثل المبدأ من جهة أخرى حماية لحقوق الأفراد، فلو أخذنا على سبيل حق الملكية وهو من حقوق الإنسان كفله الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة م17 منه وهو حق ثابت في دساتير الدول ومكرس في القوانين المدنية فإن الإعتداء على هذا الحق بمباشرة إجراء نزع الملكية للمنفعة العامة من قبل إحدى الجهات الإدارية دون مراعاة جوانب إجرائية فإن قرار النزع مخالف للقانون ومآل القرار غير المشروع هو البطلان، ومن هنا فلولا مبدأ المشروعية لا ضاع حق الملكية .

بالنسبة للمشروعية الإدارية فمعناها خضوع الأعمال والتصرفات الصادرة عن الإدارة للنظام القانوني السائد في الدولة بمختلف قواعده، كما أن المبدأ يصون حريات الأفراد من تعسف الإدارة في إستعمال امتيازاتها لأن استعمال هذه الأخيرة مقيد بدواعي والمصلحة العامة ولا يجوز للإدارة إتخاذ قرارات وإجراءات الضبط خارج إطار دوافع الحفاظ على النظام العام<sup>2</sup> .

### المطلب الثاني :

#### مجال تطبيق مبدأ المشروعية

يتحدد نطاق تطبيق مبدأ المشروعية من حيث تدرج القواعد(الفرع الاول)، ومن حيث سلطات الدولة (الفرع الثاني).

<sup>1</sup> - علاونة فادي نعيم اميل، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تنفيذه، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الدراسات العليا ، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2012 ، ص 12 .

<sup>2</sup> - بعلي محمد صغير بعلي، الوجيز في المنازعات الادارية، دار العلوم ، عنابة، 2002، ص08 .

## الفرع الأول :

### من حيث تدرج القواعد

إن مبدأ المشروعية بمعناه الواسع لا يعني فقط الخضوع للقانون بمعناه الضيق كمجموعة نصوص صادرة عن السلطة التشريعية، وإنما يشمل مجال تطبيق مبدأ المشروعية مختلف القواعد القانونية في الدولة سواء المكتوبة بدءاً من الدستور، التشريع العادي والمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها الدولة، إلى أن نصل إلى النصوص التنظيمية من قرارات ولوائح، كما يمتد سريان مبدأ المشروعية ليشمل القواعد غير المكتوبة، كالعرف والمبادئ العامة للقانون.

إن تطبيق مبدأ المشروعية بمعناه الواسع يتطلب احترام التدرج المادي أو العضوي أو ما يسمى بالمشروعية المادية والمشروعية الشكلية، فالمشروعية المادية من جهة تقتضي بأن تحترم القاعدة القانونية من ذات السلطة التي وضعتها تطبيقاً للمبدأ القائل "احترام القاعدة أو القانون الذي وضعته لنفسك"، كما تقتضي أن تحترم الجهات الإدارية الأدنى القواعد القانونية الصادرة من الجهات الإدارية العليا، فالوزير يجب أن يحترم ويتقيد في قراراته بالقواعد التي قررها رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء<sup>3</sup>.

وما يبرر ذلك هو أن القواعد القانونية هي بطبيعتها ملزمة، والقول بمخالفتها من طرف أي جهة يعني القضاء على إلزاميتها. أما فيما يتعلق بالمشروعية الشكلية فإنها تتعلق بتعديل أو إلغاء القواعد القانونية، ومفاد ذلك أن كل سلطة تريد أن تصدر قاعدة قانونية (سواء على شكل نص تشريعي، قرار تنظيمي...) يجب عليها أن تراعي القواعد القانونية الصادرة من السلطات والجهات العليا. ولما كانت السلطة التشريعية حسب تعبير "روسو" - المعبر الوحيد عن إرادة الأمة- فإنها تعد أعلى مرتبة من السلطتين التنفيذية والقضائية،

إنه تدرج في قيمة قوة القواعد القانونية تبعاً للتدرج في وضع السلطات، فيوجد في القمة الدستور، وتليه المعاهدات، القانون العادي ثم المراسيم، ومن ثم لا يستطيع القانون أن يخالف الدستور ولا يستطيع المرسوم أن يخالف أو يعدل القانون.

<sup>3</sup> - أنظر زكنة سلام عبد الحميد محمد، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية: دراسة مقارنة، مكررة لنيل درجة الماجستير في القانون الإداري، كلية القانون والسياسة، الأكاديمية العربية المفتوحة، الدنمارك، 2008، ص 24.

وتبعا للشق الشكلي لمبدأ المشروعية فنفس المبدأ ينطبق على أعمال الإدارة، فتعتبر الأعمال الصادرة عن الجهات الأعلى ملزمة ومقيدة لتلك التي تصدر عن الجهات الأدنى، فالقرارات الجمهورية ملزمة للمجلس الوزاري وقرارات هذا الأخير ملزمة للوزارات، وأن الموظف في الإدارة لا يخضع فقط للقانون بل يخضع لكافة ما تصدره السلطات الرئاسية من أوامر وهذا ما يسمى بالتدرج العضوي<sup>4</sup>.

## الفرع الثاني :

### من حيث سلطات الدولة

يطبق مبدأ المشروعية على كل السلطات والهيئات المتواجدة في الدولة .

#### أولا: السلطة التشريعية:

إذا كانت مهمة السلطة التشريعية في الدولة هو إقتراح القوانين ومناقشتها و المصادقة عليها بحسب ما تقرر القواعد العامة الواردة في الدستور وفي القوانين الأخرى، إلا أنها مقيدة أثناء قيامها بالعملية التشريعية بمبدأ المشروعية، فمن جهة نجد دستور 1996 حدد مجالات التشريع على سبيل الحصر في المادتين 140 و 141 منه و بالتالي على السلطة التشريعية أن تحترم هذه المجالات ولا تتجاوزها، كما أن دستور 1996 حدد نصابا معيناً لإقتراح القوانين فوجب الخضوع له وإذا حدد لها القانون جهة داخلية معينة تمارس سلطة تسيير الهيئة التشريعية وتبين قواعد عملها والعلاقة فيما بينها وبين الحكومة ورسم الجوانب الإجرائية للعملية التشريعية، وجب في كل الحالات الخضوع لهذه القواعد سواء كان مصدرها الدستور أو القانون<sup>5</sup>.

#### ثانيا: السلطة التنفيذية:

إذا كانت المهمة الأساسية للسلطة التنفيذية هو تنفيذ القوانين، وإشباع الحاجات العامة والمحافظة على النظام العام وهذا بفعل إمتلاكها للعديد من الهياكل واستخدامها للأعوان العموميين، إلا أنها هي الأخرى ملزمة في عملها بمراعاة مبدأ المشروعية، فإذا كان القانون يجيز لها إستعمال إمتيازات السلطة العامة كإتخاذ إجراءات الضبط الإداري مثل غلق الطريق، فإن هذا مقيد بدواعي الحفاظ على النظام العام الذي يستوجب القانون، كما أن سلطتها في

4 - وجدى ثابت مبدأ المشروعية، دار النهضة، ط 1991م، القاهرة، ص 19 .

5 - راجع المادتين 139 و 140 من الدستور.

إتخاذ القرارات التنظيمية في مختلف المجالات محاط بمجموعة من القواعد القانونية، وأي خروج لهذه القواعد من جانبها ينجم عنه بطلان أعمالها<sup>6</sup>.

### ثالثا: السلطة القضائية :

إذا كانت مهمة القضاء في كل الدول هي الفصل في المنازعات المعروضة عليه طبقا للإجراءات والكيفيات التي حددها القانون، فإن السلطة القضائية هي الأخرى ملزمة بالخضوع لمبدأ المشروعية في أعمالها. فإذا كان قانون الإجراءات المدنية والإدارية قد رسم قواعد الاختصاص النوعي بتوزيع الاختصاص بين القضاء العادي والإداري أو داخل الهيئات القضائية العادية والإدارية، فإنه لا يجوز لجهة قضائية ذات طابع إداري مثلا أن تفصل في منازعة مدنية هي من اختصاص المحاكم الإدارية، وبهدف تفعيل مبدأ المشروعية أقرت مختلف الأنظمة القانونية أطر رقابية كالرقابة على دستورية القوانين التي تمارسها المجالس الدستورية والرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة من خلال آليات الأسئلة الشفوية والمكتوبة ومن خلال لجان التحقيق، والرقابة الإدارية التي تمارسها الوزارات المختلفة واللجان، والرقابة القضائية<sup>7</sup>.

### المطلب الثالث:

#### شروط تطبيق مبدأ المشروعية:

تتمثل اهم شروط تطبيق مبدأ المشروعية في الآخذ بمبدأ الفصل بين السلطات (أولا) وإل التحديد الواضح لاختصاصات الإدارة (ثانيا) ووجود رقابة قضائية فعالة (ثالثا).

#### الفرع الأول:

#### الآخذ بمبدأ الفصل بين السلطات:

يقصد بمبدأ الفصل بين السلطات، توزيع وظيفة الدولة وإنجازها من طرف هيئات مختلفة وهي السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، بحيث يجب أن لا تتركز هذه السلطات في هيئة واحدة مما يترتب عن ذلك من اثار قانونية بالغة الخطورة أهمها حدوث تعسف من طرف السلطة المسيطرة، بحيث لو أوكلت مهمة التشريع والتنفيذ والقضاء لسلطة واحدة كالسلطة التنفيذية لا تولد عن ذلك سلطة قهرية لا تسلم بخضوعها للجزاء أو وقوفها للحساب أمام القضاء مادام أنه جهاز تابع لها، من أجل ذلك ذهب الفقيه " مونتيسكيو " إلى القول

<sup>6</sup> - فؤاد العطار ، محمد كامل ليه، الرقابة القضائية على اعمال الادارة، دار النهضة، القاهرة ، 1968، ص 20.

<sup>7</sup> - المرجع نفسه ص 21.

أن السلطة توقف بالسلطة، بمعنى أن تعدد السلطات كفيل بإحداث نوع من الرقابة على كل سلطة حتى لا تنفرد بالقرار، بما يؤدي في النهاية إلى إحترام مبدأ المشروعية<sup>8</sup>.

### الفرع الثاني:

#### التحديد الواضح لاختصاصات الإدارة:

لكي يتجسد مبدأ المشروعية الادارية بمعناه الدقيق وهو خضوع أعمال الهيئات الإدارية للقانون يجب أن تحدد إختصاصات الادارة العامة في قوانين ولوائح تنظيمية، وإذا قامت الإدارة بإصدار قرارات خارج نطاق إختصاصاتها الموضوعية، المكانية أو الزمانية، فعملها غير مشروع .

والسبب في إلزامية تحديد صلاحيات السلطة التنفيذية دون سواها يرجع الى كون صلاحيات السلطة التشريعية واضحة وعادة ما يتكفل الدستور ببيان مجالها، كما أن وظائف السلطة القضائية واضحة فهي تتولى الفصل في المنازعات بما يقره القانون ويبقى الإشكال بالنسبة للسلطة التنفيذية إعتبارا من أنها السلطة الأكثر علاقة واحتكاكا بالأفراد وأكثرها من حيث الأعوان الخ...، ومن حيث الهياكل، بما يفرض تحديد مجال التعامل والاختصاص تحديدا على الأقل في أصوله وأحكامه العامة بما يكفل مبدأ إحترام المشروعية وبما يضمن عدم تعسف الجهات الإدارية<sup>9</sup>.

### الفرع الثالث:

#### وجود رقابة قضائية فعالة:

بما أن مبدأ المشروعية يفرض توزيع الاختصاص بين أجهزة الدولة بحيث تقوم كل سلطة بالمهام المحددة لها في القواعد القانونية، وبالتالي ينجم عن مخالفة قواعد الاختصاص جزاء توقعه السلطة القضائية .

وعليه فمن الضروري أن تكون هناك سلطة قضائية تتولى توزيع الجزاء في حالة ثبوت التجاوز أو الخرق للقانون، فلو تصورنا أن السلطة الادارية أصدرت قرارا غير مشروع فقامت بفصل موظف عن وظيفته دون تمكينه من ممارسة حقه في الدفاع عن نفسه، أو دون تبليغه لحضور

<sup>8</sup> - زكنة سلام عبد الحميد محمد، المرجع السابق، ص 19.

<sup>9</sup> - محمود محمد حافظ، القرار الإداري، دار النهضة، القاهرة، 1993، ص 171.

الجلسة التأديبية، فإنها في هذه الحالات تجاوزت القانون واعتبر قرارها غير مشروع، ويعود للقضاء المختص الحكم بعدم مشروعية القرار، ومن ثم إلغائه<sup>10</sup>.

### المبحث الثاني:

#### مصادر مبدأ المشروعية:

تنقسم مصادر مبدأ المشروعية الى مصادر مكتوبة (المطلب الأول)، ومصادر غير مكتوبة (المطلب الثاني).

#### المطلب الأول:

##### المصادر المكتوبة:

يقصد بالمصادر المكتوبة مجموعات مدونة تحتوي على قواعد قانونية ملزمة تتفاوت في درجة قوتها القانونية. فجد الدستور في القمة (الفرع الأول)، ثم تليه المعاهدات (الفرع الثاني)، ثم التشريع العادي الفرع الثالث)، و أخيرا التشريع الفرعي (الفرع الرابع).

#### الفرع الأول:

##### الدستور:

يعتبر الدستور المصدر الأول لمبدأ المشروعية، بحيث يعتبر القانون الأساسي الأسمى في كل دولة ويمثل قمة هرم النصوص القانونية وأعلىها مرتبة ويستمد الدستور علو المرتبة من مصدرين أساسيين أحدهما موضوعي والآخر شكلي، فالمصدر الموضوعي يتمثل في أن الدستور يتكفل بضبط وتحديد أهم وأخطر علاقة، ألا وهي علاقة الحكام بالمحكومين وترتيباً على ذلك، فإن الدستور هو الذي يحدد صلاحيات تنظيم عمل السلطات الثلاث كما يحدد الحقوق والحريات التي يتمتع بها الأفراد داخل الدولة (حرية التعبير، حق الملكية..). كما يبين نظام الحكم في الدولة.

وبالتالي يجب على الإدارة إحترام القواعد الدستورية وعدم مخالفتها، فإذا جاء في الدستور أن الدولة تكفل تكافئ الفرص بين المواطنين و أن المواطنين لدى القانون سواء وهم متساوون في الحقوق والواجبات، لا تمييز بينهم في الجنس واللغة فإن بهذين المبدأين قد يضمن مبدأ تكافئ الفرص ومبدأ المساواة<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> - زكنة سلام عبد الحميد محمد، المرجع السابق، ص 24.

<sup>11</sup> - علاونة فادي نعيم جميل، المرجع السابق، ص 20.

ويكون على جهة الادارة الالتزام بهذين المبدئين ، فإذا فرقت الادارة في المعاملة بين المواطنين بأن منحت وظيفة لأحد دون الآخر رغم تماثلهم في المركز القانوني، فإن تصرفها مخالف لمبدأ المشروعية الذي مصدره الدستور، أو إذا رفضت تعيين موظف على أساس إنتمائه لحزب أو بسبب معتقدات .... كما لو رفضت إدارة الجامعة طلب طالب جامعي يريد الإلتحاق بالأحياء الجامعية واستوفى كل الشروط لكن رفضته على أساس أنه يدين بالديانة المسيحية فإن الادارة خالفت المبدأ.

أما المصدر الشكلي فيتمثل في مساهمة الشعب بصفة مباشرة في إقرار الوثيقة الدستورية، وهذا بإعتماها لطريق الإستفتاء وهو الأسلوب الغالب في الدولة الحديثة<sup>12</sup>.

### الفرع الثاني :

#### المعاهدات:

تعد المعاهدات الدولية بعد التصديق عليها من طرف الدولة ونشرها، مصدرا من مصادر المشروعية و فور التصديق عليها تصبح المعاهدة جزء من التشريع الداخلي، ويعترف لها الدستور بطابع سمو على القانون و بإعتبارها تحوي قواعد قانونية واجبة الإحترام من جانب سلطات الدولة، فلا يجوز لجهة الإدارة أن تنتهك بتصرفاتها ما تضمنته هذه المعاهدات من أحكام، وإلا أصبحت تصرفاتها وأعمالها غير مشروعة و جديرة بالإلغاء.

ويدخل ضمنها المعاهدات، الإتفاقيات، الميثاق، العهد، البروتوكول، النظام، وإذا حدث تعارض بين القانون و المعاهدة فتطبق أحكام المعاهدة، وهذا ما يأخذ به القانون الفرنسي<sup>13</sup>.

### الفرع الثالث:

#### التشريع العادي :

حفاظا على مبدأ المشروعية يجب على الإدارة العامة في مختلف مستوياتها أن تلتزم بما تضعه السلطة التشريعية من قوانين في المجالات التي يخولها لها الدستور، ويعتبر القانون من أهم مصادر مبدأ المشروعية وفرة من حيث القواعد القانونية بحكم كثرتها وإختلاف موضوعاتها، فكثيرة هي النصوص القانونية التي تضعها السلطة التشريعية وتمس جهة الإدارة أو تنظم علاقاتها مع الأفراد كقانون الوظيف العمومي، وقانون نزع الملكية، وقانون التهيئة

<sup>12</sup> - نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر، عمان، 2002، ص ص 110-113.

<sup>13</sup> - علاونة فادي نعيم جميل، المرجع السابق، ص 35.

والتعمير وغيرها، فهذه المنظومات القانونية أيا كان موضوعها متى صدرت وتم نشرها أصبحت ملزمة للجهات الإدارية المختصة وملزمة أيضا الأفراد ( المادة 04 ق.م) <sup>14</sup>.  
والقانون إذا صدر لا يجوز إلغاؤه أو تعديله الا بقانون يماثله في الرتبة، فلا يجوز للسلطة التنفيذية إصدار مراسيم تنفيذية تلغي أو تعدل نص قانوني ( كأن تصدر مرسوم خاص لتحديد الحقوق والحريات، الإجراءات الجزائية).

#### الفرع الرابع:

#### التشريع الفرعي (اللائحي):

يتمثل التشريع الفرعي بما تصدره هيئات و أجهزة الإدارة العامة من قرارات تنظيمية تتعلق بأوضاع ومراكز عامة و يظهر ذلك في السلطة التنظيمية المخولة لبعض الهيئات الإدارية العامة أهمها رئيس الجمهورية و الوزير الأول، وتنقسم اللوائح إلى أنواع منها المراسيم الرئاسية، المراسيم التنفيذية، اللوائح المستقلة، لوائح الضرورة واللوائح التفويضية <sup>15</sup>.

#### المطلب الثاني:

#### المصادر غير المكتوبة:

يدخل ضمن المصادر غير المكتوبة العرف ( الفرع الاول)، والمبادئ العامة للقانون (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول:

#### العرف:

نتطرق في مفهوم العرف لتعريفه ( الفرع الاول ) وأركانه ( الفر الثاني) وأنواعه ( ثالثا).

#### أولا: التعريف:

يقصد بالعرف في الجانب الإداري كل ما جرى عليه العمل من جانب السلطة التنفيذية في مباشرة صلاحياتها الادارية بشكل متواتر وعلى نحو يمثل قاعدة ملزمة واجبة الإلتباع، أي إلتباع سلوك معين بشأن عمل معين وبشكل منتظم خلال مدة زمنية مع الشعور بالإلزامية، مما يولد قاعدة عرفية <sup>16</sup>.

<sup>14</sup> - أمر رقم 58-75، مؤرخ في 26 ديسمبر 1975، يتضمن القانون المدني، ج ر ج عدد 78، لسنة 1975، (معدل ومتمم).

<sup>15</sup> - بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، دار العلوم، عنابة، 2004، ص 20.

<sup>16</sup> - بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الادارية، المجمع السابق، ص 14.

**ثانياً: أركان العرف:**

**1-الركن المادي:** يتمثل في إعتياد الإدارة في تصرفها وأعمالها على سلوك معين بصورة متكررة وهذا لفترة من الزمن<sup>17</sup>.

**2- الركن المعنوي:** ويقصد به أن يجرى الإعتقاد لدى الإدارة وهي تتبع سلوكا معيناً أنها ملزمة بإتباعه وأن الإبتعاد عنه يعرضها للمسؤولية ويجعل عملها غير مشروع .

ولكي يعتبر العرف الإداري مصدراً من مصادر مبدأ المشروعية يشترط أن لا يكون مخالفاً للتشريع والنظام العام، كما أنه يمكن للتشريع أن يعدل أو يلغي الأعراف الإدارية القائمة أو يعمد على إقرارها، ذلك أن العديد من قواعد القانون الإداري المكتوبة حالياً يرجع أصلها إلى الأعراف مثل العرف الدستوري الإداري الذي يقضي بإختصاص رئيس الدولة في الحفاظ على النظام العام. لكن نجد أن العرف الإداري يمارس دوراً ثانوياً في الكشف عن قواعد القانون الإداري على غرار الدور الذي يلعبه في مجال القانون المدني والتجاري<sup>18</sup>،

**ثالثاً: أنواع العرف :**

- **العرف المفسر:** هنا يفترض وجود نص قانوني أو تنظيمي غامض فيأتي العرف المفسر لتبديد المضمون دون أن يضيف حكماً جديداً للقاعدة الغامضة أو يحذف منها حكماً، وهنا العرف المفسر لا يعتبر مصدراً للمشروعية لأن الأصل هي القاعدة القانونية ودوره كان فقط التفسير<sup>19</sup>.

-**العرف المكمل:** وهو الذي يهدف إلى تنظيم موضوع سكت عنه المشرع، فنحن إذاً أمام نزاع بشأن النص الرسمي المكتوب، فتأتي القاعدة العرفية وتكمل هذا النص، وهنا يبرز دورها كمصدر من مصادر المشروعية بشكل واضح<sup>20</sup>.

**-العرف المعدل :**

**العرف المعدل بالإضافة :** أي إذا لم يتطرق التشريع لمسألة معينة داخل مادة قانونية، جاء العرف ليقدم إضافة جزئية .

<sup>17</sup> - بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، المجمع السابق، ص 15.

<sup>18</sup> - علاونة فادي نعيم جميل، المرجع السابق، ص 35.

<sup>19</sup> - عبد الغني بسوني عبد الله، القانون الإداري، منسأة المعارف، الاسكندرية، 1995، ص 60.

<sup>20</sup> - المرجع نفسه، ص 61.

**العرف المعدل بالحذف:** ويتمثل في هجر جهة الإدارة لنص تشريعي لمدة طويلة، بحيث تولد شعور لديها ولدى الأفراد أن هذا النص المهجور غير ملزم .

### الفرع الثاني:

#### المبادئ العامة للقانون :

يقصد بالمبادئ العامة للقانون، مجموعة القواعد والمبادئ غير المكتوبة والتي ترسخت في وجدان الأمة، والتي إكتشفها وأبرزها القضاء الإداري، وهي تختلف عن المبادئ المدونة في القوانين في أن مصدر هذه الأخيرة هو التشريع، ومن أهم المبادئ التي كرسها القضاء الإداري، مبدأ كفالة حق الدفاع، مبدأ المساواة بمختلف تطبيقاته، مبدأ الحرية، مبدأ العدل والإنصاف، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، مبدأ إستمرارية المرافق العمومية<sup>21</sup>.

### المبحث الثالث:

#### الإستثناءات أو القيود الواردة على مبدأ المشروعية:

لقد أجمعت مختلف الدراسات أن الرقابة على أعمال الإدارة ليست مطلقة وإنما تعرف بعض القيود، لأن الرقابة المطلقة من شأنها شل حركة الإدارة بما يؤدي إلى عجزها على الإطلاع بالمهام المنوطة بها، لذلك كان من الضروري منح الإدارة قسط من الحرية في التصرف يتماشى ودورها في تحقيق النفع العام وتمثل هذه القيود في السلطة التقديرية للإدارة (المطلب الأول)، الظروف الاستثنائية (المطلب الثاني)، وأعمال السيادة (المطلب الثالث).

#### المطلب الأول:

#### السلطة التقديرية للإدارة :

القانون هو الذي يحدد مدى السلطة التي تتمتع بها الإدارة ، تقديرية أم مقيدة ونتولى فيما يلي التمييز بين السلطة المقيدة (الفرع الأول) والسلطة التقديرية (الفرع الثاني) .

#### الفرع الأول: السلطة المقيدة :

تظهر في حالة ما إذا ما قيد القانون إرادة الإدارة وألزمها بإتخاذ قرار بتوافر شروط وإجراءات واجب إتباعها من طرفها، فإذا فرض القانون على الإدارة أن تصدر قرار منح

<sup>21</sup> -الطاوي سليمان محمد، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976، ص 36.

ترخيص للصيد إذ ما إستوفى طالب الرخصة الشروط والإجراءات التي يتطلبها القانون فلا يحق للإدارة بعد توافر الشروط أن تبحث عن ملائمة أو عدم ملائمة منح الترخيص.

كما أن الإدارة مقيدة في مجال الإختصاص لأن قواعد الإختصاص قواعد أمرة ، ونفس الشيء في مجال الأشكال والإجراءات فلا تملك مخالفتها<sup>22</sup>.

### الفرع الثاني:

#### السلطة التقديرية :

تكون حينما يترك المشرع للإدارة حرية تقدير الظروف وتكييف الوقائع المعروضة أمامها، أن تتخذ قرارا أم لا ولا يلزمها بإصدار قرار معين بمضمون محدد خلال مدة معينة وأبرز مثال القرارات الضبطية ، فالدستور والقانون منح الجهات التنفيذية كامل الحرية في إصدار القرار الضبطي حسب الظروف وما تقتضيه من إجراءات<sup>23</sup> .

### المطلب الثاني:

#### الظروف الإستثنائية:

قد تواجه الدولة ظروف إستثنائية غير عادية كالحروب والأزمات تعجز القواعد العادية على مواجهتها الأمر الذي يستدعي توسيع سلطات الإدارة وتحريرها من الخضوع لبعض القواعد القانونية بالقدر اللازم لمواجهة هذه الظروف، ومن أهم الوسائل القانونية لتحقيق ذلك، السلطات القانونية المخولة لرئيس الجمهورية في إعلان حالة الحصار والطوارئ، إعلان حالة الحرب، الحالة الإستثنائية، ولتطبيق نظرية الظروف الاستثنائية توجب تحديد مجالها (الفرع الأول)، واخضاعها لضوابط بجب احترامها (الفرع الثاني) .

### الفرع الأول:

#### مجال تطبيق نظرية الظروف الطارئة:

#### أولا: حالة الطوارئ وحالة الحصار:

لم يميز الدستور الجزائري في المادة 97 منه بين حالة الحصار وحالة الطوارئ، من حيث القواعد التي يحكمها، ويعود سبب إعلان الحالتين إلى قيام الضرورة الملحة بفعل حوادث

<sup>22</sup> - علاونة فادي نعيم جميل، المرجع السابق، ص 52.

<sup>23</sup> - المرجع نفسه، ص 53 و 54.

ووقائع من شأنها تهديد أمن الدولة والتي يعود تقرير مدى وجودها إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، بحيث يتضمن إعلان حالة الطوارئ تقييدا واسع للحريات العامة بهدف الحفاظ على النظام العام كالزلازل أو الكوارث التي ينشأ عنها تهديد لأموال وأرواح الأفراد.

كما تتضمن حالة الحصار نقل العديد من سلطات الهيئات المدنية إلى الهيئات العسكرية، وذلك في حالات الإضطرابات الداخلية والعصيان المدني والإعتصامات، بحيث قرر مجلس الدولة الفرنسي بمشروعية بعض القرارات رغم مخالفتها للقوانين والمتعلقة بقرارات القبض على بعض الأشخاص لخطورتهم وقرارات منع التنقل في بعض الأماكن<sup>24</sup>.

### ثانيا: الحالة الإستثنائية

يمكن إعلان الحالة الإستثنائية حسب المادة 98 من الدستور لدى وشوك قيام خطر داهم والذي يكون من شأنه أن يهدد الدولة في هيئاتها أو إستقلالها أو سلامتها، وهو الأمر الذي يرجع تحديده إلى رئيس الجمهورية، ولصحة إعلانه يجب ما يلي:

- يستشير أولا رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والمجلس الدستوري.
- الإستماع من خلال عقد إجتماع إلى كل من المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.
- إجتماع البرلمان<sup>25</sup>.

### ثالثا: حالة الحرب

إذا زادت الخطورة على أمن الدولة أو وقع عدوان فعلي على البلاد يقوم رئيس الجمهورية حسب المادة 100 من الدستور بإعلان حالة الحرب وفقا للمادة، بحيث تخضع للقواعد التالية:

- يستند إعلان الحرب إلى وجود عدوان خارجي على البلاد سواء وقع فعلا أو يوشك أن يقع .
- إجتماع مجلس الوزراء ، الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن وإستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني .

- توجيه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك.

ويترب على ذلك توقيف العمل بالدستور وتولي رئيس الجمهورية جميع السلطات<sup>26</sup>.

24 - بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الادارية، ص 19.

25 - انظر الفقرة الاخيرة من نص المادة 98 من الدستور.

26 - أنظر المادة 100 من الدستور.

**الفرع الثاني: ضوابط تطبيق نظرية الظروف:**

تتجلى ضوابط تطبيق نظرية الظروف في ضرورة وجود ظرف إستثنائي (أولاً)، وصعوبة مواجهة الظرف الاستثنائي بالوسائل العادية (ثانياً)، تناسب الإجراء المتخذ مع الظرف الإستثنائي الذي تواجهه الإدارة (ثالثاً)، إنتهاء سلطة الإدارة الإستثنائية بإنهاء الظرف الطارئ (رابعاً).

**أولاً: وجود ظرف إستثنائي :**

ومعنى ذلك وجود حالة واقعية تتمثل في فعل أو مجموعة أفعال تشكل خطراً يهدد قيام الدولة بصفة عامة والإدارة بصفة خاصة بوظائفها، سواء تمثل ذلك في إدارة المرافق العامة أو المحافظة على النظام العام في الدولة، مثل حالة الطوارئ والحصار، الحالة الإستثنائية، حالة الحرب، ووجود هذه الحالات يشكل السبب في قيام حالة الضرورة التي تقضي بالخروج عن قواعد المشروعية، و الظرف الإستثنائي يمتد الى كل فترة حرجة مثل التهديد<sup>27</sup>.

**ثانياً: صعوبة مواجهة الظرف الإستثنائي بالوسائل العادية:**

معنى ذلك أن الدولة أو الإدارة العامة تكون مضطرة للخروج عن قواعد المشروعية العادية، ولقد ذهب أغلب الفقه الى القول أنه لا يستدعي أن تكون هناك إستحالة مطلقة لتطبيق قواعد المشروعية ووسائلها، بل يكفي مجرد صعوبة مواجهة الظرف الإستثنائي طبقاً لقواعد المشروعية<sup>28</sup>.

**ثالثاً: تناسب الإجراء المتخذ مع الظرف الإستثنائي الذي تواجهه الإدارة:**

مفاد ذلك أنه يجب على الإدارة أن لا يتسع تصرفها إلا بالقدر الذي عليه الظرف الإستثنائي، وبالتالي يجب عليها أن تختار أنسب الوسائل وأقلها ضرراً بالأفراد ، وعلى أي حال فإن مسألة تعذر دفع الخطر وضرورة تناسب الإجراء مع الخطر يكون مسألة واقع تخضع لرقابة القضاء ليقدر كل حالة على حدى، فإذا رأى القضاء أن هناك تجاوز لهذه الحدود وأنه لا يتناسب مع الظرف الإستثنائي يحكم بعدم مشروعيته<sup>29</sup>.

27 - علاونة فادي نعيم جميل، المرجع السابق، ص 71.

28 - المرجع نفسه، ص 71.

29 - امام محمد عبده، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية وتنظيم مجلس الدولة: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص 52.

رابعاً : إنتهاء سلطة الإدارة الإستثنائية بإنتهاء الظرف الطارئ:

يترتب على إنتهاء الظرف الطارئ بمختلف صوره ، إنتهاء مفعول الاجراءات و القرارات التي اتخذتها الادارة لمواجهته وهذا كنهاية طبيعية له<sup>30</sup>.

### المطلب الثالث:

#### أعمال السيادة:

لقد حاول الفقه و القضاء المقارنين تقديم تعريف لأعمال السيادة( الفرع الاول)، و تبيان معايير تحديدها( الفرع الثاني) .

#### الفرع الأول:

##### تعريف أعمال السيادة وأساسها:

يقتضي مبدأ المشروعية خضوع الأعمال الإدارية لرقابة القضاء إلغاء وتعويضاً ، غير أن المشرع ولإعتبارات موضوعية قد يخص بعض الأعمال الإدارية و يخرجها عن رقابة القضاء بل ويلزم القاضي بالتصدي برفض الدعوى. فالأعمال السيادية:

"هي الأعمال التي تقوم بها السلطات الإدارية المركزية (الحكومية) التي تستند الى باعث سياسي، والتي لا تخضع لرقابة القضاء الإداري أو القضاء العادي، فهي لا تكون محلاً للطعن بالإلغاء أو التعويض ولا حتى وقف التنفيذ"<sup>31</sup>.

#### الفرع الثاني:

##### معايير تحديد أعمال السيادة :

لقد اختلف الفقه و القضاء المقارنين حول معيار تحديد اعمال السيادة ، فمنهم من اقترح الباعث السياسي كمعيار (أولاً)، ومنهم من اعتمد طبيعة العمل أو موضوعه كمعيار (ثانياً)، أما القضاء فإنه قدم معيار القائمة القضائية (ثالثاً) .  
أولاً:معيار الباعث السياسي :

يرى الفقه والقضاء بشأن التمييز بين أعمال السيادة وغيرها من الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية أن أعمال السيادة تنطوي على باعث سياسي، وتبعاً لذلك فيجب البحث عما

<sup>30</sup> - امام محمد عبده، القضاء الاداري، المرجع السابق، ص 53.

<sup>31</sup> - زكنة سلام عبد الحميد، المرجع السابق، ص 54.

إذا كان باعث الحكومة ودافعها في إصدار عمل معين سياسيا أو غير سياسي ، فإذا كان الدافع سياسيا أدرج في نطاق الأعمال السيادية ويتمتع بذلك بالحصانة<sup>32</sup>.

#### نقد:

ما يعاب على هذا المعيار هو عدم الوضوح والدقة، ففكرة الباعث السياسي تظل غامضة مهما قدمت بشأنها التفسيرات فتستطيع جهة الإدارة تطبيقا له، أن تقلت من رقابة القضاء جراء قيامها بعمل إداري إذ ادعت أمام القاضي أن الدافع للقيام بهذا العمل سياسي محض.

#### ثانيا : معيار طبيعة العمل أو موضوعه :

أمام النقد الموجه لمعيار الباعث السياسي ومختلف عيوبه إتجه الفقه والقضاء إلى إعتناق معيار طبيعة العمل ورأى أن السلطة التنفيذية تقوم بوظيفتين، وظيفة حكومية ووظيفة إدارية، فالأعمال التي تصدر عنها حينما تمارس وظيفتها الحكومية تعتبر أعمال سيادية، أما الأعمال التي تصدر عنها وهي تمارس وظيفتها الإدارية فتعتبر أعمال إدارة .

لكن السؤال يطرح حول متى تكون الأعمال حكومية بطبيعتها ومتى تكون إدارية بطبيعتها ؟ لقد ذهب إتجاه الفقه إلى القول أن العمل يكون سياديا إذا صدر تنفيذا لنص دستوري ويكون العمل إداريا إذا صدر تنفيذا لنص قانوني أو لائحي

ويرى جانب آخر من الفقه أن العمل السيادي هو الذي يتعلق بأمر القيادة والمسائل السياسية التي تأخذ بشأنها القرارات كرسم السياسات العامة، إعلان الحرب وتنظيم علاقات الأفراد، سير السلطات العامة والمحافظة على أمن الأمة ودستورها، أما الوظيفة الإدارية فهي تتركز في تطبيق السياسة العامة للحكومة وتنفيذ القوانين وتنظم علاقات الأفراد بالإدارة عن طريق إشباع الرغبات العامة<sup>33</sup>.

#### نقد:

إن هذا الرأي وإن بدا منطقيا من حيث الظاهر، إلا أنه أقام التمييز على فكرة الحكومة والإدارة وهو مفهوم غامض ولا يصلح كمعيار قاطع لوضع حد فاصل بين الأعمال الحكومية

<sup>32</sup> - زكنة سلام عبد الحميد، المرجع السابق ، ص56.

<sup>33</sup> - علام لياس، الأعمال الحكومية بين الحصانة المطلقة و الرقابة القضائية، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم ، تخصص القانون، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2018 ، ص 33 وما يليها.

والأعمال الإدارية ، لأن الحكومة تقوم تارة بأعمال تدخل ضمن الأعمال الحكومية التي لا تقبل الطعن، وتارة أخرى تقوم بأعمال تدخل ضمن الأعمال الإدارية.

ثالثا : معيار القائمة القضائية :

نظرا لفشل المحاولات التي ساقها الفقه في شأن وضع حد فاصل بين أعمال الحكومة وأعمال الإدارة حاول الفقه الراجح حصر الأحكام القضائية لتضييق أعمال السيادة وذلك بوضعها في قوائم تمثل مجالات أعمال السيادة وهي :

### 1- المجموعة الأولى: الأعمال المنظمة لعلاقة الحكومة بالبرلمان :

هي الأعمال التي تشترك بمقتضاها السلطة التنفيذية مع البرلمان في أداء الوظيفة التشريعية كدعوة الناخبين للقيام بالعملية الانتخابية ودعوة البرلمان لانعقاده في دورة إستثنائية.

- القرارات الصادرة من رئيس الدولة بالاعتراض على القوانين بعد إقرارها من البرلمان .

- القرارات المتعلقة بإصدار القوانين ونشرها.

- حل البرلمان ( المجلس الشعبي الوطني ).

- القرارات التي تصدرها الحكومة بسحب مشروع قانون كانت قد تقدم به للبرلمان .

- القرارات الصادرة بطرح مشروع قانون على الإستفتاء الشعبي<sup>34</sup> .

### 2- المجموعة الثانية : الأعمال التي تتصل بالشؤون الخارجية :

وهي تتضمن الأعمال المتصلة بالنشاط الدبلوماسي والعلاقات الدولية وهي تشكل اليوم

المجال الرحب التي تتجلى فيه أعمال السيادة، وتتمثل في :

- الأعمال المتعلقة بإعداد المعاهدات الدولية والمتعلقة بإنشاء علاقات مع دول أو منظمات

دولية في شتى المجالات، سواء بالتوقيع أو التصديق على المعاهدات.

- القرارات الصادرة بالانضمام إلى منظمة أو هيئة دولية أو الإنسحاب منها.

- الإجراءات الخاصة بحماية الدولة لرعاياها المقيمين بالخارج.

- الأعمال التي يقوم بها ممثلو الدولة في الخارج والمتعلقة بوظائفهم الدبلوماسية<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> - علام لياس، المرجع السابق ، ص ص 51-57.

<sup>35</sup> - المرجع نفسه ، ص ص 51-57.

### المجموعة الثالثة : الأعمال و العمليات المتعلقة بالحرب :

تشمل هذه الأعمال جميع القرارات التي تتخذها الحكومة والسلطات العسكرية والتي لها علاقة مباشرة بقيادة الحرب وهي:

- الإجراءات الخاصة بسير العملية الحربية .
- التدابير التي تتخذها الدول بحق الأعداء كإعتقالهم أو وضع أموالهم تحت الحراسة.
- القرارات الصادرة بإحتجاز السفن الحربية وضبط الغنائم
- القرارات الصادرة برفض التعويض عن الأضرار التي تنشأ عن أعمال الحرب<sup>36</sup>.

## الفصل الثاني

### الرقابة الادارية كضمانة لتكريس مبدأ المشروعية

بغرض تكريس مبدأ المشروعية على أرض الواقع، حدد المشرع الجزائري مجموعة من الضمانات تتمثل في تفعيل آليات الرقابة المختلفة، بحيث أن عملية الرقابة على أعمال الدولة بصفة عامة، والرقابة الادارية على أعمال السلطات الإدارية بصفة خاصة من أهم وأنجع ضمانات حماية مبدأ المشروعية في الدول. لذا سوف نقدم مفهوم هذه الرقابة (المبحث الاول) ثم نتطرق لدراسة تفصيلية للوصاية الادارية كأهم صورة من صور الرقابة الادارية (المبحث الثاني) .

#### المبحث الأول:

#### مفهوم الرقابة الإدارية :

لتحديد مفهوم شامل للرقابة الادارية لابد من التطرق للمقصود بها(المطلب الاول)، ثم تبيان اهدافها ومراحلها (المطلب الثاني).

#### المطلب الاول:

#### المقصود بالرقابة الادارية

سوف نتطرق في مفهوم الرقابة الادارية للتعريف الراجح لها (الفرع الاول) ولمختلف انواعها وصور تحريكها (الفرع الثاني)

<sup>36</sup> - علام لياس، المرجع السابق، ص ص 75-90.

## الفرع الأول:

### تعريف الرقابة الإدارية:

الرقابة الإدارية هي: " إحدى الآليات القانونية المستعملة لضمان نجاح العمل الإداري باكتشاف مواطن الانحراف وتصحيحها وتوجيه العملية الإدارية نحو الطريق الصحيح وذلك من خلال جمع البيانات وتحليلها وفحصها ومراجعتها، ومقارنتها بالأهداف المحددة مسبقاً، ومدى موافقتها مع مبدأ المشروعية."

### الفرع الثاني: أنواع الرقابة الإدارية وصور تحريكها

#### أولاً: أنواع الرقابة الإدارية

باعتبار الرقابة الإدارية رقابة تباشرها الإدارة نفسها فهي رقابة ذاتية، أي العلاقة القائمة بين الأجهزة والهيئات الإدارية فيما بينها كرقابة الإدارة المركزية على الإدارة المحلية ، وتأخذ الرقابة الإدارية في الواقع الصور الرئيسية التالية:

#### 1: الرقابة التلقائية ( الذاتية):

تتم الرقابة التلقائية عن طريق إنشاء آليات وقواعد داخل جهاز إداري معين من أجل تحسس مواطن الخلل وإصلاحها في الوقت المناسب، مثل سجل الاقتراحات .

#### 2: الرقابة الرئاسية:

حيث تخول القوانين والأنظمة للرئيس الإداري حق التدخل للتعقيب على أعمال مرؤوسيه من أجل المصادقة عليها أو تعديلها أو إلغائها، سواء كان ذلك من تلقاء نفسه أو بناء على تظلم أو طعن رئاسي سلمي ( م 07 من المرسوم 131/88 " يجب على الإدارة أن تمارس رقابة صارمة في جميع مستويات المراتب السلمية على سلوك أعوانها ... " <sup>37</sup>

#### 3: الرقابة الوصائية:

إن الرقابة الوصائية هي التي تباشر من طرف بعض الأجهزة في الهيئات اللامركزية، بحيث رغم أن الهيئات الإدارية تتمتع بالإستقلالية وإكتسابها للشخصية المعنوية في نظام

<sup>37</sup> - مرسوم رقم 88-131، مؤرخ في 04 جويلية 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج.ج.ج. عدد 27 لسنة 1988.

اللامركزية، إلا أن ذلك الإستقلال ليس مطلقا، حيث تبقى تلك الأجهزة خاضعة لقدر معين من الرقابة والإشراف والتوجيه من طرف السلطة الوصية مثل وصاية الوالي على أعمال البلدية أو وزير التعليم على الجامعة .

**ثانيا: صور تحريك الرقابة الإدارية:**

### **1: التحريك التلقائي:**

تحرك الرقابة الإدارية تلقائيا بتدخل الجهة أو السلطة الإدارية من تلقاء نفسها بممارسة سلطات الرقابة التي منحها لها القانون لتصحيح وتعديل أو تلغي أو تسحب أعمالها الإدارية غير المشروعة أو التأديب ونقل الموظفين .

وتقوم الرقابة التلقائية على مبدأ الملائمة أي أن للإدارة العامة السلطات التقديرية في القيام أو عدم القيام بهذه الرقابة.

### **2: عن طريق التظلمات :**

يمكن تحريك الرقابة الإدارية بناء على تظلمات أو طعون ذوي المصلحة ضد الأعمال الإدارية غير المشروعة التي أضرت بحقوقهم وتسمى هذه المصطلحات بالتظلمات أو الطعون الإدارية وهي أنواع :

أ- **التظلم أو الطعن الولائي:** وهو ذلك التظلم الذي يقدمه ذو المصلحة في صورة إلتماس إلى ذات الجهة الإدارية المصدرة للقرار محل التظلم ملتصا بمراجعة هذا القرار أو إعادة النظر فيه أو سحبه أو إلغاؤه<sup>38</sup>.

ب- **التظلم أو الطعن الإداري الرئاسي:** وهو الذي يقدمه ذو المصلحة الى الرئيس الإداري للهيئة أو الشخص مصدر القرار موضوع التظلم مطالبون بالإلغاء أو التعديل أو السحب.

ج- **التظلم أمام اللجنة:** هي التي يقدمها أصحاب المصلحة أمام لجان إدارية خاصة تنشأها القوانين و تنظمها و تحدد إختصاصتها و تتكون من موظفين عموميين<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> - بعلي محمد صغير، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002، ص 30.

<sup>39</sup> - لمزيد من التفاصيل راجع، سويقات احمد، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في العلو القانونية، كلية الحقوق والعلو السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014-2015، ص 130 و ما بعدها.

## المطلب الثاني:

## أهداف ومراحل الرقابة الإدارية

## الفرع الأول: أهداف الرقابة الإدارية

- للرقابة في القانون الإداري عدة دواعي وأهداف فنية وعملية نذكر منها ما يلي:
- 1- تساهم الرقابة في الكشف عن أهم معوقات تنفيذ الخطط المرسومة مما يساعد الإدارة على إعادة تكييف الخطط وتعديلها.
  - 2- تساعد على الكشف على مدى قيام المسؤول بمهامه ومعرفة مدى قدراته الفنية والسلوكية لممارسة وظيفة التوجيه.
  - 3- للرقابة دواعي سياسية تتجلى في تحقيق الأهداف الأساسية التي تسطرها الدولة من خلال تنفيذ مختلف البرامج .
  - 4- للرقابة دواعي اقتصادية تتجلى في التحقق من مدى تطبيق البرامج الاقتصادية المرسومة بنجاحة.
  - 5- للرقابة دواعي اجتماعية فهي تبعث الطمأنينة في نفوس المواطنين على أساس أن السلطة التنفيذية هي التي تقوم بمحاربة كل مظاهر الفساد، كما تساعد الدولة في رقابة تنفيذ البرامج الاجتماعية.
  - 6- حماية المصلحة العامة في نطاق النشاط الإداري من التخريب والفساد والاستغلال عن طريق التحري في الظروف التي يتم فيها استخدام الوسائل البشرية والمادية من طرف أجهزة الدولة .
  - 7- التأكد من سلامة ومشروعية الأعمال الإدارية وذلك بإلغاء كل الأعمال المخالفة للقانون.
  - 8- ترشيد النفاق العام.
  - 9- السهر على حماية مراكز الأفراد وحقوقهم.
  - 10- للرقابة دور أساسي في إثارة المسؤولية الإدارية للموظفين والمسؤولين.

11-تساهم الرقابة في توفير الانضباط داخل المؤسسات الادارية وتقييم الانجازات في العمل الاداري<sup>40</sup>.

### الفرع الثاني:

#### مراحل الرقابة الادارية

تمر الرقابة الادارية بثلاث مراحل اساسية: وهي:

#### اولا: مرحلة وضع المعايير اوالمقاييس

تتجلى هذه المرحلة في وضع الاساس الذي تقاس بموجبه الاعمال المراقبة والتي تستند اليه لتحقيق الاهداف والسياسات المحددة مسبقا، كمعيار الاداء المرتبط بوظيفة التخطيط، حيث يحدد المخطط بوضوح المؤشرات والمعايير التي تعكس مدى قدرة المسؤولين. وهذه المعايير تشمل على وحدات عمل تستعمل اساس لمقارنة وقياس كمية العمل الواجب ادائه، وكذا الوقت المحدد لانجازه.

كما نجد معيار كيفية اداء العمل ومعيار التكلفة الذي يهدف الى معرفة انجاز العمل بعد تمامه، ونجد ايضا معيار الدخل المحقق.

#### ثانيا: مرحلة قياس النتائج المحققة بالمعايير المحددة مسبقا

#### ثالثا مرحلة تصحيح النتائج وتجنب الانحرافات:

وهو الهدف الاساسي من الرقابة، وتهدف هذه المرحلة الى وضع الحلول العلاجية والتصحيحية وعاقبة المخالفين ومسائلتهم لنحميلهم المسؤولية.

### المبحث الثاني:

#### الوصاية الادارية كأهم صورة من صور الرقابة الادارية

تدخل الوصاية الادارية ضمن الرقابة الذاتية التي تمارسها الادارة تلقائيا تكريسا لمبدأ المشروعية، وهي مظهر من الرقابة الادارية التي تمارسها الادارة المركزية على الادارة المحلية. لذلك سوف نتطرق لمفهومها (المطلب الاول) ثم لمظاهر الوصاية الادارية (المطلب الثاني).

<sup>40</sup> -الطماوي سليمان محمد، القانون الاداري، دراسة مقارنة، ط4، مطبعة جامعة عين شمس ، القاهرة، ص 72.

## المطلب الاول :

## مفهوم الوصاية الادارية

لتحديد مفهوم دقيق للوصاية الادارية سنتطرق لتعريفها (الفرع الاول)، ثم مقارنتها بمختلف المفاهيم المشابهة لها (الفرع الثاني).

## الفرع الأول

## التعريف

"الوصاية الادارية هي سلطة رقابة شخص معنوي عام على آخر، حيث تخضع السلطات المحلية الى رقابة السلطة التنفيذية المركزية، فالوصاية الادارية هي مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالها قصد حماية المصلحة العامة، وهي اداة بموجبها تضمن وحدة الدولة من خلال اقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الاجهزة المستقلة و السلطة المركزية<sup>41</sup>."

تعتبر الوصاية الادارية رقابة مشروطة من اجل تحقيق المصلحة العامة، وعليه لا بد من نص قانوني لمباشرة الوصاية الادارية على الاشخاص والهيئات والاعمال.

## الفرع الثاني:

## مقارنة بين الوصاية الادارية والرقابة الرئاسية

تتم المقارنة بين الوصاية الادارية والرقابة الرئاسية من خلال تحديد اوجه الاختلاف (اولا) ثم اوجه التشابه (ثانيا).

## اولا: أوجه الاختلاف

-الوصاية الادارية رقابة استثنائية عكس الرقابة الرئاسية، على اساس انها لا تفترض وانما لا توجد الا اذا وجد نص يقرها صراحة، وان الممارسة لا تتم الا وفقا للقانون وبالوسائل التي يقرها، لان القاعدة هو تمتع هذه الهيئات بالحرية في التصرف، فالحرية هي اساس والرقابة هي الاستثناء طبقا لقاعدة لا وصاية بدون نص ، وهذا خلافا للرقابة الرئاسية التي لا تحتاج لممارستها إلى نص ، فهي تمارس بصفة تلقائية لأنها من موجبات النظام

<sup>41</sup> - زهدي يكن، القانون الاداري، الجزء الاول، المكتبة العصرية للطباعة، بيروت، 1955، ص 255.

المركزي الذي يقوم على فكرة السلطة الرئاسية ويحدث علاقة من تبعية الخضوع بين الرئيس والمرؤوس.

**من حيث طبيعة الرقابة:** إن الرقابة الرئاسية معقدة تحكمها الكثير من الآليات القانونية وهذه الرقابة تجعل الرئيس الإداري في موقع يؤهله إصدار الأوامر إلى مسؤولين سوء كانوا في الوزارة أو غيرها من الوحدات الإدارية وذلك بغرض تنفيذها ، كما يراقب هذا التنفيذ.

**من حيث الطعن :** لا يملك المرؤوس في ظل النظام المركزي أن يطعن في قرار رئيسه الإداري بسبب السلطة الرئاسية وهذا ما أقره القضاء الفرنسي، ولأنه لا يعقل أن يعترف من جهة للرئيس الإداري بسلطة إصدار الأوامر والتوجيهات لمرؤوسين بغرض تنفيذها ثم نعطي بالمقابل لهؤلاء حق الطعن في هذه الأوامر ومسائلة رؤسائهم أمام السلطة القضائية، وخلاف ذلك يجوز للهيئة المحلية أن تطعن قضائيا في قرار الجهة المركزية<sup>42</sup>.

**من حيث مدى الرقابة :** يستطيع الرئيس الإداري في السلطة الرئاسية إلغاء كل القرارات المتخذة من طرف المرؤوس وهذا بناء على اعتبارات الملائمة، كما يستطيع تعديل هذه القرارات أو المصادقة عليها، أما في الوصاية الإدارية فإنه لا يجوز للسلطة المركزية تعديل القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية وكل ما تملكه هو الموافقة أو الرفض.

#### ثانيا : أوجه التشابه :

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

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

<sup>42</sup> - شوايبيدة مونية، "الرقابة الادارية بين الوصاية الادارية والمصلحة الرئاسية"، حوليات جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية والانسانية، العدد 13 ، 2015، ص392.

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

4- إن سلطة الحلول تمارس في الرقابتين ، إلا أنها في الرقابة الرئاسية تمارس بدون شروط ودون الحاجة لى نص قانوني يقدرها ، بينما الرقابة الوصائية فإنها لا تمارس إلا إذا نص عليها القانون .

أما سلطة التصديق والإلغاء فكل من الجهة الوصائية والسلطة الرئاسية حق التصديق أو إلغاء قرارات الجهة المرؤوسة ،<sup>43</sup> وتمارس بنفس الأسلوب ، مع ملاحظة أن تجاوز الرئيس صلاحيات مرؤوسه غير جائز في الأسلوبين .

### الفرع الثالث

#### الفرق بين الرقابة الوصائية وعدم التركيز الإداري

إن عدم التركيز لا يتحول إلى ما يسمى باللامركزية فإعطاء اختصاصات هامة للوالي ومديري الولاية هو عملية تركيز ، فعدم التركيز الإداري كما يقول Charles Brum قضية بين الدولة وعمالها وموظفيها وهو يؤدي إلى اقتصاد في النفقات والى وضوح في العمل وتوحيد لنمطه. ولا جدال أن نظام عدم التركيز و إن بات يشكل ضرورة لازمة لتنظيم الدولة نظرا لما يترتب عنه من تخفيف العبء على الوزراء في قيامهم بمهامهم ، إلا أنه اتضح بعد طول تجربة أنه لم يحقق على المستوى العملي.

إن أهم ما يميز السلطة الوصائية عن هذه الصورة من صور المركزية الإدارية و المتمثلة أساس في عدم التركيز الإداري ويتمحور جوهر الفرق بينهما فيما يلي :

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

<sup>43</sup> - شوايدية مونية، المرجع السابق، ص 393.

بينما في عدم التركيز الإداري فإن الهيئات اللامركزية لا تتمتع بالشخصية المعنوية أي أنها لا تملك سلطة اتخاذ القرارات فهي تبقى خاضعة للسلطة المركزية في إطار السلطة الرئاسية أي سلطة توجيه الأوامر والإشراف والرقابة والتعقيب. من حيث قواعد المسؤولية : من موجبات السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن أعمال المرؤوس، لأنه يفترض فيه أنه هو مصدر القرار وأن له الحق في الرقابة و الإشراف والتوجيه، بينما لا يتحمل سلطة الوصاية المسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقبل<sup>44</sup>.

### المطلب الثاني :

#### مظاهر الرقابة الوصائية

تتجسد أهم مظاهر الرقابة الوصائية في الرقابة على الأعمال (الفرع الأول) أو على الأشخاص (الفرع الثاني) أو على الأجهزة (الفرع الثالث).

#### الفرع الأول

#### الرقابة على الأعمال :

تتم الرقابة الرئاسية على أعمال الهيئات اللامركزية من خلال المصادقة (أولاً) أو الإلغاء (ثانياً) أو الحل (ثالثاً).

#### أولاً: المصادقة

إن تجسيد البرامج المختلفة الموكلة للبلدية يكون عن طريق المداولات التي يجريها المجلس الشعبي البلدي في مختلف الدورات سواء كانت عادية أو استثنائية، غير أن المداولات لا تعرف التجسيد على أرض الواقع إلا بعد المصادقة عليها .

#### 1 - المصادقة الضمنية

بإستقراء المادة 51 من قانون البلدية فإن مداولات المجلس الشعبي البلدي تكون قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد مرور 21 يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية .

<sup>44</sup> - شوايدية مونية، المرجع السابق، ص 393.

أما بالنسبة للمصادقة على مداوات المجلس الشعبي الولائي فتكون بدورها نافذة بقوة القانون بعد 21 يوم من ايداعها بالولاية ، وبعد فوات هذا الأجل تكون مصادق عليها ضمناً وهذا تطبيقاً لنص المادة 54 من قانون الولاية .

**2: المصادقة الصريحة :** وهي اصدار الادارة المركزية لقرار تفصح فيه صراحة عن تركيتها لقرار صادر عن الجهة التابعة لها بحيث تضمن قانون الولاية 04 ميادين خاصة تخضع فيه القرارات للمصادقة الصريحة، و تتمثل في الميزانيات و الحسابات، التنازل عن العقار و اقتائه و تبادله، اتفاقيات التوأمة ، الهبات و الوصايا<sup>45</sup>، كما نصت المادة 57 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية على نفس الميادين التي تخضع للمصادقة الصريحة.

### ثانياً الإلغاء :

نتكلم هنا عن الإلغاء الإداري و ليس القضائي أي إبطال القرارات غير المشروعة الصادرة عن الهيئات المحلية وحتى لا يحدث الصدام عادة ما نجد القانون يحصر حالات معينة للإلغاء (لا وصاية بدون نص)<sup>46</sup>.

و من بين أهم شروط أعمال سلطة الإلغاء نجد :

- ضرورة أن يصدر قرار الإلغاء من الجهة المختصة المحددة قانوناً كما يجب أن يراعى الاختصاص الزمني.
- احترام قاعدة توازي الأشكال أي يجب أن يصدر قرار الإلغاء بنفس الإجراءات و الأشكال التي صدر من خلالها القرار . فيتم إلغاء قرار تعيين رئيس الدائرة بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من الوزير الأول ....
- الإلغاء له أثر بالنسبة للمستقبل فقط فهو لا يتمتع بأثر رجعي .
- يجب أن ينبني قرار الإلغاء على حالة قانونية أو مادية تشكل سبباً في الإلغاء .

<sup>45</sup> - شوايدية مونية، المرجع السابق ، ص 390.

<sup>46</sup> - المرجع نفسه ، ص 390.

باستقراء المادتين 59 و 60 من قانون البلدية ، نجد ان المشرع خول للوالي سلطة الغاء مداولات وقرارات المجلس الشعبي البلدي بواسطة قرار في حالة مخالفتها للأحكام التي تضمنها هذا القانون ، أو كلا أي نص قانوني آخر

### 1- الإلغاء النسبي :

يمكن للوالي طبقا للمادة 60 من قانون البلدية أن يلغي بقرار معطل المداولات التي يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس الشعبي البلدي يتضح أنه لهم مصلحة شخصية في القضية المطروحة أو كانوا وكلاء فيها.

### 2- الإلغاء المطلق :

تشمل هذه الحالة المداولات التي يتخذها لمجلس البلدي و التي تكون تشكل خرقا للدستور وغير مطابقة للقوانين و التنظيمات، اضافة الى المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها أو غير المحررة باللغة العربية، فكل هذه المداولات تعتبر باطلة بحكم القانون حيث يصرح الوالي ببطلانها بقرار وذلك طبقا للمادة 59 من قانون البلدية .

اضافة الى قرارات المجلس الشعبي البلدي فإنه يمكن للوالي أن يلغي القرارات التنظيمية و الفردية التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي المخالفة للقانون و للتنظيم المعمول به .

بالنسبة لسلطة انهاء أعمال المجلس الشعبي الولائي غير المشروعة، فإن المشرع الجزائري أحدث ثورة في ظل القانون 12-07 تعكس بداية ايجابية لتكريس استقلالية لتجسيد النظام اللامركزي حيث اسندت هذه السلطة للقضاء خلافا لما هو موجود في قانون الولاية السابق، فحسب المادة 02/54 و المادة 04/57 منه فإن جميع مداولات الم.ش.و المشوية بأي عيب من العيوب التي تجعلها باطلة بطلانا نسبيا أو مطلقا ، لا تكون محلا للإلغاء من طرف وزير الداخلية ، بل أسندت مهمة ذلك للوالي برفع دعوى أمام المحكمة الإدارية للمطابقة بإقرار بطلان المداولة حسب الاجال المحددة في قانون الولاية (21 يوم من تاريخ

اتخاذ المداولة)، وتطبق نفس الأحكام في حالة المطالبة بإلغاء من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية له مصلحة غي ذلك<sup>47</sup>.

### ثالثا: الحلول:

يقصد به أن تحل السلطة الوصية محل الهيئة اللامركزية في أداء العمل الذي رفضت هذه الأخيرة القيام به ، ويجب أن نميز بين نوعين من الحلول:

#### 1: حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي

خول قانون البلدية للوالي سلطة الحل محل المجلس الشعبي البلدي وذلك في حالات عديدة نذكر منها :

- إن سلطة الحل التي خولها القانون للوالي على مجلس الشعبي البلدي طبقا لنص المادتين 102 و 186 من القانون المتعلق بالبلدية تتمثل في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، بحيث يقوم الوالي بإستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة عليها، وفي حالة عدم التوصل في هذه الدورة إلى المصادقة عليها، يضبطها الوالي نهائيا.

- والحالة الثانية هي حالة التصويت على ميزانية غير متوازنة، بحيث يتكفل الوالي بإرجاعها مرفقة بملاحظة إلى رئيس المجلس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي، وإذا تم التصويت للمرة الثانية على الميزانية بطريقة غير متوازنة فإنها تضبط تلقائيا من طرف الوالي وذلك طبقا لنص المادة 143 من قانون 10-11 .

- والحالة الثالثة تتمثل في حالة ظهور عجز أثناء عملية تنفيذ الميزانية ، وعدم قيام المجلس بإتخاذ الإجراءات التصحيحية الضرورية، فإنه يتم إتخاذها من طرف الوالي وذلك طبقا لنص المادة 184 منه .

#### 2: حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي

يمكن حصر الحالات التي يحل فيها الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يلي:

<sup>47</sup> - راجع المادتين 54 و 57 من قانون الولاية.

- تطبيقا للمادة 100 من قانون البلدية يجوز للوالي في مجال الضبط الإداري أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لاتخاذ كافة الإجراءات الضرورية و اللازمة للحفاظ على النظام العام بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو جزء منها عندما لايقوم هذا الأخير بذلك.

- كما يمكن للوالي أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة ما إذا امتنع عن إتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين و التنظيمات، بشرط أن يقوم الوالي باعذاره أولاً، وانتهاء المدة المحددة في الاعذار بدون نتيجة فهنا يقوم الوالي تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الاعذار وذلك طبقا لنص المادة 101 من قانون البلدية<sup>48</sup>.

## 2: حلول السلطة الوصية محل المجلس الشعبي الولائي:

من بين حالاتها نذكر حالة عدم التصويت على الميزانية حيث نصت المادة 164 من قانون الولاية على انه في حالة عدم التصويت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي يقوم الوالي باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية ، غير انه في حالة عدم التوصل إلى المصادقة على مشروع الميزانية فان الوالي يبلغ الوزير المكلف بالداخلية باعتباره سلطة وصية على الولاية لاتخاذ التدابير الملائمة لضبطها.

### الفرع الثاني:

#### الرقابة على الأشخاص:

تملك السلطة المركزية صلاحية التعيين، النقل و التأديب في حق الأشخاص المشرفين على مستوى المحلي ، كالولاية والمديرين التنفيذيين على مستوى الولايات ، أما بالنسبة للمنتخبين فيجوز لها وقفهم أو إقصائهم من الجالس المنتخبة وفقا للكيفيات و الإجراءات المحددة قانونيا.

#### اولا: التوقيف:

نصت المادة 43 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية على سلطة الوالي في توفيق أي منتخب بالمجلس الشعبي البلدي وذلك بموجب قرار في حالة ما إذا كان محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا

<sup>48</sup> - راجع المادة 101 من قانون البلدية.

تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة ، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية<sup>49</sup>.

أما إمكانية توقيف عضو في المجلس الشعبي الولائي تتم بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي في حالة ما إذا كان محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة. ويتم الإعلان عن التوقيف بموجب قرار معلل صادر عن الوزير المكلف بالداخلية تطبيقا للمادة 45 من قانون الولاية.

#### ثانيا : الإقصاء:

هي حالة موالية للحالة الأولى إذ يقضى بقوة القانون من المجلس ، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية لأسباب المذكورة في المادة 43 من قانون البلدية ويثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار، وفي حالة الإقصاء تزول صفة المنتخب، ويتم استخلافه في مدة لا تتجاوز شهر واحدا.

أما الإقصاء النهائي للعضو في المجلس الشعبي الولائي كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهده ترضه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب ، يتم بموجب مداولة المجلس الشعبي، ويثبت الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية تطبيقا للمادة 46 من قانون الولاية.

### الفرع الثالث

#### الرقابة على الهيئة (الحل):

يقصد به حل المجلس وتجريد الأعضاء من صفتهم كمنتخبين، ونظرا لخطورة هذا الإجراء فقد تم ضبطه من حيث الجهة المختصة بممارسته وتبيان حالته و إجراءاته.

حددت المادة 46 من قانون البلدية<sup>50</sup> الحالات التي يمكن فيها للسلطة الوصية اللجوء إلى إجراء حل المجلس الشعبي البلدي وتتمثل فيما يلي:

- عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من نصف عدد الأعضاء وذلك بعد اللجوء إلى استخلاف العضو المستقل أو المقصي بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها.
- في حالة الإستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي.

<sup>49</sup> - بوقرطة ربيعة، "مدى تأثير الوصاية الادارية على اسقلالية الهيئات المحلية ، دراسة مقارنة بين النموذج الفرنسي والجزائري، مجلة الاكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية، المجلد 13، العدد 01، 2021، ص 370.

<sup>50</sup> - راجع نص المادة 46 من قانون البلدية.

- في حالة خرق أحكام دستورية ،
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس،
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم اثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم،
- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية و بعد اعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الإستجابة له،
- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، و بعد اعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الإستجابة له،
- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.
- و نظرا لخطورة هذا الإجراء وضع المشرع الجزائري ضمانة جوهرية للوقاية من أي تعسف من قبل السلطة الوصية و ذلك بنصه في المادة 47 على أن اللجوء إلى حل المجلس الشعبي البلدي يتخذ بمرسوم رئاسي و ذلك بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية.
- و من أجل حماية مصالح المواطنين و المصلحة العامة على حد سواء عمد المشرع الجزائري إلى تحديد الآثار المترتبة على قرار الحل و من ثم الإجراءات الاستثنائية اللازمة اتخاذها<sup>51</sup> و هذا طبقا للمادة 44 من قانون البلدية، و من بين هذه الإجراءات:
- سحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأعضاء المكونين له، دون المساس بالشخصية المعنوية للبلدية.
- و نص قانون البلدية على ضرورة قيام الوالي خلال العشرة الأيام التي تلي بتعيين متصرفا و مساعدين، عند الاقتضاء، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية. و تنتهي مهام هذه الهيئة بحكم القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد.
- وحرصا من المشرع على استقرار أوضاع البلديات اشترط القانون إجراء انتخابات جديدة في مهلة أقصاها ستة أشهر ابتداء من تاريخ الحل و ذلك طبقا لنص المادة 49 غير

<sup>51</sup> - بوقرطة ربيعة، المرجع السابق، ص 370.

- أن عهدة هذا المجلس الجديد تنتهي مع انتهاء الفترة المتبقية للتجديد العام للمجالس الشعبية البلدية و ذلك طبقا لنص المادة 57.
- أما في حالة وجود ظروف استثنائية تعيق اجراء الانتخابات البلدية و بعد تقرير من الوزير المكلف بالداخلية الذي يعرض على مجلس الوزراء، يعين الوالي متصرفا لتسيير شؤون البلدية. و تنتهي مهام المتصرف بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد.
  - عمد المشرع الجزائري إلى النص في قانون الولاية على إمكانية لجوء السلطة المركزية إلى حل المجلس الشعبي الولائي . لكنه و بالنظر إلى خطورة هذا الإجراء حدد الحالات التي يمكن فيها اللجوء إلى مثل هذا الإجراء و ذلك في المادة 44 من قانون الولاية "يتم حل المجلس الشعبي الولائي و تجديده الكلي في الحالات الآتية:
  - في حالة خرق أحكام دستورية،
  - في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس،
  - في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي،
  - عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلافات خطيرة تم اثباتها أو من طبيعتها المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم،
  - عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من الأغلبية المطلقة،
  - في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،
  - في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.
  - و تطبيقا للمادة 47 فإنه يتم الإعلان عن هذا الإجراء و كذا تحديد تاريخ تجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية و يجب إجراء انتخابات في أجل أقصاها ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ الحل. و من أجل عدم عرقلة نشاط الولاية و حماية مصالح المواطنين المحلية يقوم الوزير المكلف بالداخلية بتعيين مندوبية ولائية تتكفل بممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب نصوص قانونية إلى حين تنصيب المجلس الجديد<sup>52</sup>.

52 - بوقرطة ربيعة، المرجع السابق، ص 370.

## الفصل الثالث:

### الرقابة على مالية الجماعات الإقليمية

فرض المشرع الجزائري على مالية البلديات والولايات رقابة واسعة، تتمثل في الرقابة الداخلية السابقة على إعداد الميزانية (المبحث الثاني) و الرقابة اللاحقة التي تمارسها مجموعة من الأجهزة (المبحث الثاني).

#### المبحث الأول:

#### الرقابة الداخلية على مالية الجماعات الإقليمية

تعتبر الرقابة بمثابة رقابة ذاتية، فتقوم الإدارة بتصحيح ما تكتشفه من أخطاء في تصرفاتها، و المغزى الرئيسي من هذه الرقابة هو المحافظة على المصالح العامة بأن تؤدي الهيئات أدوارها المكلفة بها و أن تصرف الإعتمادات المخصصة لها وفقا لما حددته القوانين و التشريعات المعمول بها التي يمارسها كل من المجالس المنتخبة(المطلب الأول) و السلطة الوصية (المطلب الثاني)، المراقب المالي، و المحاسب العمومي (المطلب الثالث).

#### المطلب الأول:

#### رقابة المجالس المنتخبة

تظهر رقابة المجالس المنتخبة من خلال رقابة المجلس الشعبي البلدي (الفرع الاول) و رقابة المجلس الشعبي الولائي (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول

#### رقابة المجلس الشعبي البلدي:

يتم اعداد مشروع ميزانية البلدية من طرف الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس البلدية تطبيقا لنص المادة 180 من قانون البلدية. بحيث يظهر الدور الرقابي للمجلس الشعبي اثناء

المناقشة والتصويت عليها بابا بابا و مادة بمادة مع امكانية اجراء تحويلات من باب الى باب داخل نفس القسم<sup>53</sup>.

بعد الإنتهاء من ضبط ميزانية البلدية تبدأ عملية التنفيذ مع بداية السنة المالية من قبل رئيس البلدية أي الشروع في عملية تحصيل الإيرادات و صرف النفقات المخطط لها تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي، بحيث يعتبر رئيس البلدية الأمر بالصرف و المسؤول عن تنفيذ الميزانية، ويكون بذلك مجبرا على تقديم شرح في شكل تقارير أو عرض للمسائل الخاضعة لاختصاصه للمجلس البلدي المنتخب عن كل قراراته المتخذة لتنفيذ المداورات المصوت عليها، و تلك الخاصة بتنفيذ الميزانية ليكون المجلس على دراية بمستوى وصحة تنفيذها.

كما منح المشرع بموجب المادة 192 من قانون البلدية امكانية المجلس الشعبي البلدي الرقابة على ابرام العقود و الصفقات العمومية من خلال اجبارية تحرير محاضر تتضمن جميع الملاحظات حول المناقصات و الصفقات التي تبرمها البلدية، موقعة من قبل اللجنة البلدية ليقوم اجباريا بعرضها للموافقة من قبل المجلس البلدي<sup>54</sup>، بحيث يمكن لأعضائه التنقل إلى مواقع الإنجاز لمعاينتها ومقارنتها مع التقارير التي يقدمها لهم رئيس البلدية.

كما منح المشرع للمجلس مهمة الرقابة الانية على صحة تنفيذ الميزانية، بصفة غير مباشرة، لما كلفه باتخاذ التدابير اللازمة لامتناس العجز في تنفيذ الميزانية تطبيقا لنص المادة 184 من قانون البلدية.

كما نص قانون البلدية على تشكيل لجان من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي اما بصفة دائمة أو مؤقتة لمتابعة نشاط معين بموجب مداولة على أن يترأسها منتخب من بينهم.

## الفرع الثاني

### رقابة المجلس الشعبي الولائي:

عكس ميزانية البلدية فإن اعداد مشروع ميزانية الولاية سواء كانت اولية أو اضافية عهدا المشرع حسب المادة 160 من قانون الولاية إلى الوالي. فبعد عرض مشروع الميزانية على

<sup>53</sup> - دوابي نضيرة، الحكم الراشد وإشكالية عجز ميزانية البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص إقتصادات التنمية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010، ص

<sup>54</sup> - دوابي نضيرة، المرجع نفسه، ص 40.

المجلس الشعبي البلدية من طرف الوالي، فإن الدور الرقابي للمجلس يظهر أثناء المناقشة و التصويت عليها متوازنة وجوبا بابا بباب، كما منح لهم قانون الولاية أفضلية مقارنة بقانون البلدية في توزيع النفقات و الإيرادات في شكل فصول و فصول فرعية و مواد. حسب المادة 107 من قانون الولاية فإن الوالي هو الأمر بالصرف، و المسؤول على تنفيذ ميزانية الولاية،

ولقد منح المشرع المجلس الشعبي الولائي اختصاص الرقابة على تنفيذ الميزانية من خلال مناقشة التقارير الدورية أو السنوية التي يعرضها الوالي عليهم للإطلاع على مستوى تنفيذ المداورات و الميزانية خاصة.

كما نص قانون الولاية على تشكيل لجان من بين أعضاء المجلس الشعبي الولائي إما بصفة دائمة أو مؤقتة لمتابعة نشاط معين بموجب مداولة على أن يترأسها منتخب من بينهم. بحيث يمكن لهاته اللجان استدعاء أي مسؤول أو مدير المصالح غير الممركزة للدولة، قصد استجوابه و يجيبون عليه في أجل لا يتعدى 15 يوما.

### المطلب الثاني:

#### رقابة السلطة الوصية

يمكن للسلطة الوصائية أن تمارس الرقابة على ميزانية البلدية أو الولاية من خلال آلية التصديق و الحلول، و تظهر جليا في منح اختصاص التدخل في ضبط ميزانية البلدية و الولاية في حالة وجود اختلال داخل المجالس الشعبية المنتخبة<sup>55</sup> لكن المعيب على المشرع هو عدم تبيان ماهية هذه الإختلالات.

كما منح المشرع لوزير الداخلية اختصاص قبول أو رفض الهبات و الوصايا الأجنبية الموهوبة للبلدية أو الولاية في حين كان هذا الإختصاص ممنوح للمجالس المنتخبة في ظل القوانين السابقة.

كما يمكن للسلطة الوصائية أن تمارس رقابة ميزانية البلدية أو الولاية أثناء تنفيذ الميزانية و ذلك في المجالات التالية:

<sup>55</sup> - بلعسل حنان، لعماري سعاد، ملية الجماعات المحلية بين النصوص والممارسة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع القانون العام، تخصص الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016، ص 29.

التدخل لامتناس العجز الحاصل في تنفيذ ميزانية البلدية أو الولاية في حال عجز أعضاء المجلس الشعبي البلدي في ذلك دون الإشارة إلى أسباب العجز. حلول الوالي محل ر.م.ش.ب في حالة رفض هذا الأخير إصدار سند لصرف نفقة اجبارية ،او إصدار سند تحصيل بموجب المادة 101 بعد الاعذار.

في إطار قانون الصفقات العمومية فان للسلطة الوصائية الاختصاص في رقابة الصفقات العمومية التي تبرمها الولاية والبلدية من خلال التحقق من مطابقة الصفقات لأهداف الفعالية والاقتصاد، والتأكد من كون موضوع الصفقة يندرج ضمن البرامج والاولويات المخطط لها، والالية المستعملة تتمثل في التقارير عند إبرام الصفقات وإعداد التقارير عند الاستلام النهائي لمحل الصفقة مع تحديد ظروف الانجاز ومدته وتكلفته، يرسلها رئيس البلدية للوالي فيما يخص صفقات البلدية ، وتقارير يقدمها الوالي لوزير الداخلية حول الصفقات التي تبرمها الولاية.

### المطلب الثالث

#### رقابة المراقب الميزانياتي والمحاسب العمومي

سوف نتطرق الى رقابة المراقب الميزانياتي (الفرع الاول) ثم نبين الرقابة التي يمارسها المحاسب العمومي (الفرع الثاني).

#### الفرع الاول:

#### رقابة المراقب الميزانياتي

#### اولا: تعريف المراقب الميزانياتي

حسب المادة 103 من قانون رقم 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي<sup>56</sup> فان المراقب الميزانياتي هو "موظف تابع لوزارة المالية ويتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري ، ويكون مقره الوزارة المعين بها او على مستوى الولاية والبلدية، ويعمل بمساعدة مساعدين".  
ثانيا: اختصاصاته:

أ: الدور الرقابي للمراقب الميزانياتي: تعتبر الوسيلة المخولة للمراقب الميزانياتي للقيام بالرقابة هي التأشير التي يمنحها للأمر بالصرف الملتزم بالنفقة بعدما يتأكد من شرعية النفقة بمطابقتها

<sup>56</sup> - قانون رقم 07-23 ، مؤرخ في 21 جويلية 2023، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، ج.ر. عدد 42 لسنة 2023.

للقوانين والتنظيمات المعمول بها، وعدم تجاوزها وصحة وسلامة العملية استنادا للوثائق المؤيدة والمرفقة لورقة الالتزام، فله التحقق من صحة الفاتورة واستيفائها للشروط الشكلية منها، اسم المتعامل، عنوان المؤسسة ختم وإمضاء المتعامل.

أما من ناحية الموضوع فيقع على عاتق المراقب الميزانياتي التحقق من المسائل التالية:

1- صفة الامر بالصرف.

2- السهر على الاستعمال المناسب والصحيح للاعتماد وعدم تغيير تخصيصها.

3- التأكد من التقييم الصحيح للدين اي المبلغ المسجل في ورقة الارتباط مطابق للفاتورة.

4- التحقق من الرقم الصحيح لورقة الالتزام لمنع ارتكاب الاخطاء.

5- وجود التأشيرات القانونية للجهات المختصة.

**\* حالات الرفض المؤقت للتأشيرة:**

لقد بينت المادة 07 من المرسوم 09-374 المتعلق بالرقابة السابقة ان حالات الرفض

المؤقت على النحو التالي:

- حالة اقتراح الالتزام بالنفقة لكنه مشوب بمخالفة التنظيم المعمول به مع امكانية تصحيحها.

- انعدام الوثائق المثبتة للالتزام بالنفقة.

نسيان احدى البيانات الهامة في احد الوثائق المرفقة للالتزام بالنفقة.

**\* حالات الرفض النهائي**

تنص المادة 12 من ذات المرسوم المتعلق بالرقابة السابقة ان حالات الرفض النهائي هي :

- عدم شرعية الالتزام بالنفقة لمخالفته القوانين المعمول بها.

- عدم توفر الاعتمادات المالية.

- عدم تنفيذ الأمر بالصرف الملاحظات المدونة في وثيقة الرفض المؤقت .

ب- الدور المحاسبي للمراقب الميزانياتي: يتجسد في مسك الالتزام بالنفقات، حيث يقع عليه

تسجيل العمليات الملتمزم بها في سجل خاص بذلك متضمنا كل البيانات المتعلقة بالعملية المالية

الملتمزم بها، نوعها، والفواتير المثبتة له، مبلغها، الامر بالصرف، تاريخ التأشيرة.

ج- الدور الاستشاري للمراقب الميزانياتي: يظهر من خلال اعداد تقارير دورية خاصة بتنفيذ الميزانية، من خلال تحديد مقدار المبالغ التي تم صرفها مقارنة مع الاعتمادات المالية الممنوحة، غير ان رايه ليس له الصفة الالزامية فهو مجرد بيان ايضاحي يزود به وزير المالية.

## الفرع الثاني

### رقابة المحاسب العمومي

اذا كان المراقب الميزانياتي يتدخل قبل القيام بعملية الصرف، فان المحاسب العمومي يتدخل اثناء تنفيذ النفقة ، لذلك تعتبر رقابته مرافقة لتنفيذ النفقة العمومية ومكملة لرقابة المراقب الميزانياتي<sup>57</sup>.

أولاً: تعريف المحاسب العمومي: عرف الأستاذ Jaque Magnet المحاسب العمومي على انه: الموظف المرخص له قانونا بالتصرف في الاموال العمومية<sup>58</sup>، وبالرجوع الى قانون المحاسبة العمومية نجد ان المشرع عرفه على انه:

" كل عون عمومي معين او معتمد قانونا للقيام بتحصيل الايرادات او دفع النفقات وحراسة وحفظ الاموال والسندات والقيم والأغراض او المواد المكلف بها ، وكذا تداول الاموال والسندات والممتلكات والعائدات مع القيام بمسك الحسابات الموجودة المتعلقة بكل هذه العناصر."

ثانياً: اختصاصاته:

- التأكد من مطابقة عملية الامر بالدفع للقوانين والأنظمة المعمول بها.
- التأكد من صفة الامر بالصرف.
- مراقبة شرعية عمليات تصفية النفقات العمومية.
- مراقبة توفر الاعتمادات المالية.
- مراقبة تأشيريات عملية المراقبة<sup>59</sup>.

<sup>57</sup> - بلعسل حنان، لعماري سعاد، المرجع السابق، ص 30.

<sup>58</sup> - MAGNET Jaque, Les comptes publique, édition Dalloz, Paris, 1995, P11.

<sup>59</sup> - انظر المادة 24 من قانون 07-23، المرجع السابق.

**المبحث الثاني :****الرقابة الخارجية على مالية الجماعات الإقليمية**

تدخل الرقابة الخارجية ضمن الرقابة اللاحقة، وتمارسها أيضا المجالس الشعبية (المطلب الأول) كما تمارسها السلطة الوصية على المؤسسات العمومية او الهيئات التي تقع تحت وصايتها (المطلب الثاني)، ولقد حرص المشرع الجزائري على المحافظة على الأموال العمومية من خلال إحداث الأجهزة الرقابية الخارجية المتمثلة في رقابة المفتشية العامة (المطلب الثالث)، ورقابة مجلس المحاسبة (المطلب الرابع).

**المطلب الأول :****رقابة المجالس المنتخبة**

يمارس الرقابة البعدية للمجلس الشعبي البلدي على تنفيذ الميزانية كل من المجلس الشعبي البلدي (الفرع الأول) والمجلس الشعبي الولائي (الفرع الثاني).

**الفرع الأول :****الرقابة البعدية للمجلس الشعبي البلدي على تنفيذ الميزانية :**

لقد بين المشرع في قانون البلدية ان رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره الامر بالصرف هو الذي يقوم باعداد الحساب الاداري للبلدية، الذي يعتبر احد وثائق الميزانية يفصل فيها كل العمليات المنجزة وغير المنجزة مقارنة بالمزانية الاولية والاضافية، ويتعين عليه عرضه على أعضاء المجلس الشعبي البلدي للمناقشة وإبداء الموافقة او الرفض، الا ان المعيب عليها هو ان هذه الرقابة غير فعالة وهذا راجع لعدم تبيان المشرع للآثار الرفض الجزئي او الكلي امضمون الحساب الاداري من قبلهم. وعدم تكريس اي اجراء ردعي يتخذه م.ش.ب. ضد رئيسه كسحب الثقة.

**الفرع الثاني :****الرقابة البعدية للمجلس الشعبي الولائي :**

حسب المادة 166 من قانون الولاية فان الوالي باعتباره الأمر بالصرف هو الذي يقوم باعداد الحساب الاداري للولاية، يسمح في نهاية السنة المالية بالتعرف على تقديرات الإيرادات والنفقات، والاعتماد المتاحة للالتزام بالانفاق، ووجه استعمال الإيرادات بتخصيص خاص، وتبيان الإيرادات

والنفقات المنجزة. ويتعين عليه عرضه على أعضاء المجلس الشعبي الولائي للمناقشة وإبداء الموافقة أو الرفض، إلا أن المعيب عليها أيضا هو أن هذه الرقابة غير فعالة وهذا راجع لعدم تبيان المشرع لكيفيات التصويت على الحساب وللاثار المترتبة على الرفض الجزئي أو الكلي لمضمون الحساب الاداري سوى امكانية ابدائهم لتوصية تطبيقا لنص المادة 109.

### المطلب الثاني :

#### الرقابة البعدية للسلطة الوصية على تنفيذ الميزانية

بالرجوع الى نص المادة 188 من قانون البلدية نجد انه يستوجب على المجلس الشعبي البلدي باعتباره الامر بالصرف بعد نهاية الفترة الاضافية المحددة بـ 31 مارس من السنة الموالية لسنة تنفيذ الميزانية ان يقدم الحساب الاداري للبلدية بعد عرضه على اعضاء المجلس الشعبي البلدي للمناقشة والتصويت ويرسله الى الوالي، كجهة وصية، مبينا فيها مستوى انجاز الصفقات التي تعذر او يفوق انجازها خلال السنة المالية الواحدة.

ونفس الاحكام نجدها في قانون الولاية عندما الزمت المادة 166 الوالي باعتباره الامر بالصرف القيام باعداد الحساب الاداري لتنفيذ الميزانية للولاية بعد عرضه على اعضاء المجلس الشعبي الولائي للمناقشة وإبداء الموافقة أو الرفض، ليقوم بعرضه على وزير الداخلية للمصادقة بوصفه الجهة الوصية<sup>60</sup>.

الا ان المعيب عليها هو عدم تكريس أي نص قانوني يوضح الاجراءات الردعية التي قد يتخذها الوالي أو وزير الداخلية في مواجهة الامر بالصرف في حالة رفض المصادقة على الحساب الاداري.

### المطلب الثالث :

#### رقابة المفتشية العامة للمالية

سنتطرق الى تعريف المفتشية العامة (الفرع الاول) ثم نحدد مختلف اختصاصاتها (الفرع

الثاني).

<sup>60</sup> - راجع نص المادة 188 من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 03 جويلية 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر ج ج، 16 لسنة 2011. والمادة 166 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج ر، عدد 12، صادر في 29 فيفري 2012.

## الفرع الأول

### تعريف المفتشية العامة

يعتبر جهاز المفتشية العامة مستقل عن أجهزة مديريات وزارة المالية، فهي تسير شؤونها في إطار الإستقلالية الكاملة وتخضع لسلطة وزارة المالية فقط، وقد تم إستحداث هذا الجهاز لأول مرة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 80-53 المتضمن احداث المفتشية العامة للمالية<sup>61</sup>، وقد كلف المشرع المفتشية العامة والجهوية للمالية بالرقابة اللاحقة على تنفيذ العماليات المالية في الدولة عموماً.

يدير المفتشية العامة للمالية رئيس، يعين بمرسوم رئاسي يصدر باقتراح من وزير المالية ، تتكون من مفتشين منظمين في وحدات متنقلة، تسمى بعثات تفتيشية، مفتش عام ، وفرق التفتيش يديرها مفتش مالية.

كما يبلغ عدد الهياكل المحلية للمفتشية 10 مديريات جهوية وهذا ما اكده المرسوم التنفيذي 08-272 ، وتعتبر هذه الاخيرة مصالح خارجية تقوم بالرقابة والتقييم على مستوى المحلي، تكون تحت ادارة مفتش جهوي.

### الفرع الثاني :

#### اختصاصات المفتشية العامة للمالية

لقد صدر المرسوم التنفيذي 08-272 الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية بحيث اكد ان عمليات الرقابة للمفتشية العامة للمالية تحدد في برنامج سنوي تعده المفتشية العامة ويعرض على الوزير المالية خلال الشهرين الاولين من السنة المالية، حيث تمارس المفتشية العامة للمالية رقابتها على السير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة، والجامعات الإقليمية ، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري وصناديق الضمان الإجتماعي والتقاعد و المنح العائلية وكل شخص معنوي يستفيد من المساعدة المالية من الدولة أو جماعة محلية في شكل إعانات أو قروض.

<sup>61</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 80-53 ، مؤرخ في 01 مارس 1980، يتضمن احداث المفتشية العامة للمالية، ج.ر عدد 10 لسنة 1980.

أولاً - مهمة التدقيق والتقييم : يمارسها مفتشون عامون او مفتشون ماليون، مع امكانية اشراك موظفين عموميين مرخص لهم مع امكانية الاستعانة بمختصين وخبراء على سبيل الاستشارة وتظهر خاصة في<sup>62</sup>:

1-تقييم تطبيق احكام النصوص القانونية المالية والمحاسبية من حيث تناسقها وتكيفها مع الاهداف المحددة.

2-انجاز دراسات وتحاليل مالية واقتصادية من اجل تقدير فاعلية ادارة وتسيير المارد المالية.

3- تحديد مستوى الانجازات مقارنة مع الاهداف المسطرة

4- التدقيق في شروط تطبيق التشريع النالي والمحاسبي

6- التدقيق في ابرم الصفقات العمومية وتنفيذها

7- التدقيق في دقة المحاسبات وصدقها وانتظامها

8- التدقيق في شروط تسيير الاعتمادات الميزانية

9- التدقيق في شروط منح واستعمال المساعدات و الاعانت التي تقدمها الدولة

10- التدقيق في تطابق النفقات المسددة مع الاهداف المتبعة.

### ثانيا- مهمة التحقيق و انجاز الخبرات

تقوم المفتشية بها استجابة للبرنامج المسطر او تبعا لطلبات الحكومة او مجلس المحاسبة، المجلس الشعبي الوطني، السلطة القضائية، وتتخذ هذه الاخيرة ما تراه مناسبا من تدابير وفق الخبرة التي تقدمها المفتشية.وفي اطار التحقيقات الفجائية المطلوبة منها فنقوم بما يلي:

فحص السجلات المحاسبية قصد اكتشاف الاخطاء و المخالفات المالية.

-مراقبة تسيير الصناديق ومراجعة الاموال والقيم والسندات التي يحزوها المسيريون او المحاسبون

-البحث والتحقيق والمعاينة في عين المكان لمراقبة الاعمال المحاسبية.

مراجعة كل العمليات التي يقوم بها المحاسبون العموميون.

مراقبة الاشخاص المعنوية التي تستفيد من المساعدات المالية للدولة او الجماعات الاقليمية

بصفة تساهمية او في شكل اعانات او قروض او تسبيق او ضمان.

<sup>62</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 08-272 ، مؤرخ في 09 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج.ر. عدد

50 لسنة 2008.

وقد يتبين للمفتشين وجرد نقائص أو تاخير في محاسبة البلدية أو الولاية فيجوز للمفتش ان يامر الامر بالصرف او المحاسب العمومي بضبطها او تحيينها ، واذا لم يستجب لذلك يقوم بتحرير محضر بذلك يقدم الى السلطة الوصية ليتخذوا ما يرونه مناسباً من اجراءات. في ختام النشاط السنوي للمفتشية العامة ، يتعين عليها اعداد تقرير سنوي عن نشاطها، متضمناً ملخص معايناتها و الاجزىة المتعلقة بها ، يرسل الى وزير المالية خلال الثلاثي الاول من السنة الموالية لسنة تنفيذ الرقابة، وفي نفس الاجال ترسل تقرير الى الهيئات السلمية الوصية للهيئة محل الرقابة .

### المطلب الرابع

#### رقابة مجلس المحاسبة

تعتبر الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة من أهم أنواع الرقابة، كونها تسعى للحفاظ على أموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، ولقد عرفه المشرع الجزائري تعريفاً خاصاً (الفرع الاول)، وبين تنظيمه وكيفية تسييره (الفرع الثاني) وحدد مختلف هياكله (الفرع الثالث) ومختلف اختصاصاته (الفرع الرابع).

#### الفرع الاول

##### تعريف مجلس المحاسبة

صدر قانون 20-95 المتعلق بمجلس المحاسبة<sup>63</sup> الذي نص على انه المؤسسة العليا للرقابة البعدية لاموال الدولة والجماعات الاقليمية والمرافق العمومية، يتمتع باختصاص اداري وقضائي في ممارسة المهام الموكلة اليه، يحدد القانون صلاحياته وتنظيمه.

#### الفرع الثاني:

##### تنظيم وتسيير مجلس المحاسبة

حسب المادتين 28 و30 من الامر رقم 20-95 فان مجلس المحاسبة يؤدي مهمته الرقابية بغرف ذات اختصاص وطني واخرى ذات اختصاص اقليمي (09 غرف) حيث كلفت هذه الاخيرة بالرقابة البعدية على مالية الجماعات الاقليمية و الهيئات العمومية التابعة لها.

<sup>63</sup> - امر رقم 20-95 ، مؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر عدد 39 لسنة 1995.

ووصف المشرع في<sup>64</sup> الامر رقم 95-20 التشكيلية التي تؤدي مهمة الرقابة بالقضائية، حيث تتكون من :

1- **رئيس مجالس ومساعدته**، يعين ويترأس المجلس ويوزع رؤساء الغرف والفروع في مناصبهم كما يعين موظفي مجلس المحاسبة.

2- **رؤساء الغرف**: تكمن مهامهم في تنسيق الأشغال والسهر على ادائها طبقا للاهداف المسطرة وتحديد القضايا الواجب دراستها ، وترأس جلسات المداولات.

-توزيع اعمال القضاة التابعين لغرفهم.

-التشاور حول اعدد البرنامج السنوي وتنفيذه.

-اعداد كشوف دورية عن تقدم الاعمال وحصيلة النشاطات السنوية، وتقارير تقييم مستوى تنفيذ برنامج الرقابة.

3- **رؤساء الفروع**: تتمثل مهامهم في :

-القيام بمهام التحقيق والتدقيق

-رئاسة جلسات الفروع و المداولات

تقديم الاقتراحات الرامية الى تحسين منهجيات التحقيق.

المساهمة في اعداد الكشوف الدورية، مرفقا بتقارير تقييمية عن مستوى جودة تنفيذها.

4- **المستشارون و المحاسبون**: تتمثل مهامهم في:

-التدقيق والتحقيق في القضايا المسندة اليهم، ضمن الاجال المقررة.

-المشاركة في جلسات التškiيلات المدعوة للفصل في نتائج المجلس.

5- **الناظر العام**: اسندت اليه مهمة النيابة العامة في التškiيلة القضائية لمجلس المحاسبة،

ويساعده في مهامه 03 الى 06 مساعدين في مقر المجلس، وناظر واحد الى اثنين عن كل

غرفة ذات اختصاص اقليمي، وحدد اختصاصه ضمن المادة 43:

تولي العلاقات بين مجلس المحاسبة و الجهات القضائية.

المطالبة بتنفيذ الاجراءات القضائية بخصوص النضباط في مجال تسيير الميزانية.

مطالبة التصريح بالتسيير الفعلي مع التماس غرامات حين التدخل في شؤون وظيفة المحاسب.

<sup>64</sup> - راجع المادة 39 من الامر رقم 95-20، الرجع السابق.

-التأكد من تقديم الحسابات بانتظام وفي حالة التأخر يطالب بالغرامات .

### الفرع الثالث:

#### هياكله:

#### أولاً: غرف المجلس

حسب المادتين 28 و 30 من الامر 95-20 ، فان مجلس المحاسبة يؤدي مهمته الرقابية في شكل غرف ذات اختصاص وطني، واخرى ذات اختصاص اقليمي (09 غرف) علما ان الغرف تنقسم الى فروع تتكزن كل غرفة زيادة عن رئيسها من رؤساء الغرف مستشارين محتسبين وكتاب الضبط<sup>65</sup>.

**تشكيلة الغرف المجتمعة:** تتكون من رئيس مجلس المحاسبة، نائبه، رؤساء الغرف ورؤساء الفروع، وقاض عن كل غرفة بحضور الناظر العام، علما ان اجتماعاتها تصح بحضور نصف اعضائه، وتقوم ب :

- ابداء رايها لرئيس المجلس في مسائل المحاسبة.

- المصادقة في فعاليات المذكرة التقييمية التي ترسل الى المسيرون والى السلطات الوصية.

- دراسة الطعون بالاستئناف المقدمة من المتقاضي و الفصل فيها بقرار.

**ثانيا :تشكيلة الغرف و فروعها:** تتشكل الغرف من ثلاث قضاة على الاقل.

تشكيل غرف الانضباط من رئيس و06 مستشاريين على الاقل، لا تصح مداولاتها الا بحضور

04 قضاة على الاقل تسعى هذه الاخيرة الى احترام قواعد الاضطباط في تنفيذ الميزانية.

-غرف البرنامج و التقارير

-النظارة العامة

-كتابة الضبط : يتولها كاتب ضبط رئيسي ويساعده كتاب ضبط مساعدين.

<sup>65</sup> - ايت ماتن دليلة، ايت عيسى سليمة، مجلس المحاسبة كآلية لمكافحة الفساد في الجزائر :حقيقة أم خيال؟، مذكرة لنيل .شهادة الماستر، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014، ص 53.

-الهيكل الإداري : تتمثل في المصالح الإدارية و التقنية التي يتولاها الامين العام للمجلس بصفة الامر بالصرف<sup>66</sup>.

### الفرع الرابع :

#### اختصاصات مجلس المحاسبة

بصفة عامة يختص مجلس المحاسبة برقابة مجموعة من المصالح والهيئات تتمثل في :  
مصالح الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية باختلاف انواعها التي تخضع للمحاسبة العمومية ، المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات و الهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا وتجاريا او ماليا، مراقبة استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية، مراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات التي تلجأ الى التبرعات العمومية من اجل دعم القضايا الاجتماعية والإنسانية والعلمية.  
اضافة الى المجلس المحاسبة يمارس رقابته استنادا على الوثائق والسجلات المقدمة له، كما له ان يجري رقابته بالمعاينة في المكان او بطريقة فجائية، ومن بين الطرق الرقابية لمجلس المحاسبة نجد:

**أولا: حق الاطلاع وسلطة التحري:** يتمتع مجلس المحاسبة بحق الاطلاع على كل الوثائق والمستندات والدفاتر التي تسهل مهامه الرقابية لتقييم سلامة التسيير لدى الهيئات الخاضعة لرقابته، كما له ان يقوم بالتحري للاطلاع على اعماله و المعاينة.

<sup>66</sup> - ايت مانتن دليلة، ايت عيسى سليمة، المرجع السابق ، ص 54.

ثانيا: رقابة نوعية التسيير: يعمل مجلس المحاسبة على مراقبة عمل الهيئات والمصالح العمومية الخاضعة لرقابته وتقييم مواردها ووسائلها المادة والاموال العمومية التي تسييرها في اطار الاقتصاد والفعالية استنادا الى الاهداف الموكلة له<sup>67</sup>.

بعد انتهاء مجلس المحاسبة من مهامه الرقابية، يقوم بوضع تقارير تقييمية تضم كل الملاحظات والعمليات التي قام بها ليتم ارسالها الى مسؤولي المصالح والهيئات المعنية او الى سلطاتهم السلمية او الوصية لتتمكن هذه الهيئات من الرد وتقييم ملاحظاتها في الاجال التي يكون المجلس قد حددها مسبقا.

### ثالثا: رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية:

يهدف مجلس المحاسبة الى التأكد من مدى احترام اعوان المؤسسات والمرافق والهيئات العمومية لقواعد الانضباط، واذا شككت مخالفة او خرقا صريحا للقواعد الانضباط، واذا شككت مخالفة او خرقا صريحا للقواعد المتعلقة بالانضباط، في مجال الميزانية والمالية والحقت ضرارا بالخرينة العمومية، فلمجلس المحاسبة اختصاص في تحميل اي مسير او عون تابع للموسسة او المرفق العمومي<sup>68</sup>.

### رابعا: مراجعة حسابات المحاسبين العموميين:

يراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العموميين ويصدر احكاما بشأنها، ففي مجال حسابات التسيير يدقق المجلس في صحة العمليات المالية ومدى مطابقتها مع الاحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها.

<sup>67</sup> - راجع المادة 55 من الامر رقم 95-20، المرجع السابق.

<sup>68</sup> - تعتبر مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية الكثير من الحالات أوردتها المادة 89 من الأمر رقم 95-20 والتي تمثل خرقا للقانون والتنظيمات المعمول بهما في مجال تنفيذ النفقات والإيرادات، وكذلك في حالة الإلتزام بنفقات دون توفر أو تجاوز الإعتمادات الترخيصات الممنوحة أو خصم نفقة بصفة غير قانونية... إلخ.

## الفصل الرابع

### الرقابة السياسية:

هي الرقابة التي يمارسها الرأي العام والمؤسسات أو التنظيمات السياسية، وما يعرف بالجماعات الضاغطة، بحيث تنصب رقابة هذه الجهات على الإدارة وأعمالها، وتمارس الرقابة السياسية على الإدارة العامة وفق أشكال ووسائل متنوعة، إذ يتبين لنا من خلال التعريفات الفقهية ان الرقابة الشعبية (المبحث الاول) و الرقابة السياسية وجهان لعملة واحدة تمارس من قبل المجالس المنتخبة دون تمييز، يقوم بها البرلمان كهيئة سياسية منتخبة نيابة عن الشعب (المبحث الثاني)، او المجالس المنتخبة على المستوى المحلي، او التنظيمات الاخرى التي تمثل المواطنين.

### المبحث الاول

#### رقابة الرأي العام أو الجمهور:

رقابة الرأي العام هي رقابة شعبية يمارسها المواطنون بفئاتهم و طوائفهم المختلفة والمنظمات الشعبية، وهذا من خلال موقف معين إزاء مسألة معينة تخص الإدارة وذلك إما بالإحتجاج أو بالإستياء أو السخط ورفض ممارسات وتصرفات إدارية، وقد يكون ذلك من خلال الإضراب أو العصيان المدني أو بإستعمال وسائل الإعلام، والهدف من هذا الموقف هو حمل الحكومة (السلطة التنفيذية) على التخلي عن موقف معين أو تغيير إجراءات معينة<sup>69</sup>.

وتبدو الرقابة التي تباشرها الهيئات والنقابات والجمعيات فيما تستهدفه من رعاية مصالح اعضائها المشتركة والرقابة التي تزاولها الصحافة عن طريق اناة السبيل للسلطات العامة عن اتجاه الراي العام وارشادها الى الاراء التي تحتاج اليها في امر من الامور العامة، كما يمكن ان تراقب ايضا عن طريق النقد.

ويبرز دور وسائل الاعلام الرقابي من خلال اثارها النقاش حول السياسة العامة و القرارات الحكومية و الرقابة على تصرفات الحكام الاداريين ومراقبة الادارة وارشادها الى صواب المصلحة و اظهار كل انحراف او تعسف والمشاركة في الحملات الانتخابية وفي نشرها او

<sup>69</sup> - بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الادارية، المرجع السابق، ص 27-28.

إذا عنتها لشكاوى المواطنين وإرائهم حول تلك النشاطات ومن ضمنها الجهات الرقابية الرسمية في الدول للتدخل والمحاسبة وذلك لرد الإدارة الى جادة الصواب والحفاظ على مبدأ المشروعية، فكم من الرؤساء والحكومات و المجالس العامة في الدول الديمقراطية اطاح بهم تقرير نشرته صحيفة او بثه تلفزيون.

### المطلب الأول

#### رقابة الأحزاب:

هي الرقابة التي تمارسها المنظمات الفاعلة في المجتمع من خلال هياكلها النظامية سواء بطريقة مباشرة بواسطة ممثليها ومنتخبها بتلك الأجهزة، وبطريقة غير مباشرة من خلال التعبير عن مواقفها وفقاً للآليات الواردة بقانون الأحزاب والهدف منها هو ضمان عدم تحيز الإدارة<sup>70</sup>. تمارس الأحزاب السياسية رقابة على الحكام من خلال ما تقوم به من ترتيب للآفكار والمبادئ السياسية والاجتماعية من برامجها ونشاطاتها، وما تقوم به من تنظيم انتقاد الجهاز الحكومي و الإداري وكشفه امام الرأي العام، وكذلك عندما تتنافس على عضوية المجالس التشريعية و المجالس البلدية و النقابات والاتحادات وغيرها، وتتوفر الأحزاب السياسية على وسائل تمكنها من القيام بذلك كالاتتماعات الحزبية والندوات العامة و الصحافة ومن خلال ممثليها في المجلس التشريعي، وتتحدد صور رقابة الأحزاب السياسية على الجهاز الحكومي و الإداري باختلاف ما اذا كانت تشارك في الحكم ام كانت في المعارضة، اذ تعتمد تلك المشاركة بالحكم الى النصح و التوجيه او اللوم العنيف لاعضائها في الحكومة، وقد تعتمد الى استبدالهم اذا حادوا عن السياسة التي تحقق المصلحة العامة.

### المطلب الثاني

#### الإقتراع العام (الانتخابات):

لقد لجأت دول كثيرة الى اعتماد مفهوم الديمقراطية التمثيلية والتي تقوم على اسناد مباشرة شؤون السلطة لنواب الشعب واستقلال هؤلاء بمباشرة شؤون السلطة المقررة لهم نيابة عن الشعب، لهذا وجب ان يأخذ هؤلاء النواب ما يكفل ضمان الاستقرار القانوني عن طريق تحقيق نوع من انواع الرقابة السياسية. ومن المعروف ان جميع السلطات في الدولة تمارس

70 - بعلي محمد الصغير الوجيز في المنازعات الادارية، المرجع السابق ص 27 .

اعمالها تحقيق للهدف الذي ترسمه السلطة السياسية وخاصة السلطة التنفيذية، لهذا فانه من الصعب فصل الادارة وهي الجهاز التنفيذي لقرارات السلطة السياسية عن رقابة هذه الاخيرة ، وان كان يبدو ان تحقيق هذا النوع من الرقابة وكأنه امر دقيق ويتسم بالصعوبة بحيث يتسع مداها ويضيق وفقا لطبيعة النظم السياسية للدولة حيث لا تستطيع السلطة السياسية وضع كل القواعد في كافة الميادين<sup>71</sup>.

وبصرف النظر عن قواعد العملية الانتخابية داخل الإدارة العامة يعتبر إنتخاب الهيئات والمجالس المنتخبة بالإدارة المركزية واللامركزية وسيلة تقييم ومحاسبة ومراقبة تلك الأجهزة بصورة دورية وفقا لقانون الإنتخابات الساري المفعول.

### المبحث الثاني:

#### الرقابة التشريعية ( البرلمانية)

تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات فإن البرلمان يقوم بالرقابة على أعمال الحكومة باستعمال عدة آليات أهمها الاستماع والاستجواب (المطلب الاول)، السؤال (المطلب الثاني) مناقشة بيان السياسة العامة (المطلب الثالث) وإنشاء لجان التحقيق (المطلب الرابع)، واخيرا مناقشة الميزانية (المطلب الخامس).

#### المطلب الاول

##### الإستماع والإستجواب:

يحق للجان البرلمان بغرفتيه أن يستمع الى أي وزير مادام أنه في الهيئة التنفيذية ، كما يمكن لأي من أعضاء المجلس استجواب الحكومة برمتها وهذا اكدته المادة 157 من الدستور الحالي عندما نصت انه يمكن لاي من اعضاء البرلمان استجواب الحكومة في احدى قضايا الساعة ويكون الجواب خلال اجل اقصاه ثلاثون يوما، ويمكن للجان البرلمان ان تستمع للحكومة .

##### -شروط الاستجواب :

بالاستناد الى نص المادتين 157 و 160 من الدستور والقانون العضوي رقم 12-16 يمكن ان نستقي شروط الاستجواب

<sup>71</sup> - لمزيد من التفاصيل راجع بعلي محمد الصغير ، قانون الادارة المحلية الجزائرية دار العلوم، عنابة، 2004، ص

- 1- ان يكون موضوع الاستجواب منصبا على قضايا الساعة.
- 2- ضرورة توقيع الاستجواب من قبل 30 نائبا من المجلس الشعبي الوطني و 30 عضو من مجلس الامة.
- 3- ايداع الاستجواب لدى مكتب احدى الغرفتين .
- 4- ضرورة تشاور مكتب الغرفة المعنية مع الحكومة لتحديد جلسة تقديم الاجابة<sup>72</sup>.

### المطلب الثاني:

#### السؤال:

يمكن لأعضاء البرلمان وفقا لنص المادة 158 من الدستور أن يطرحوا أسئلة على أي وزير كتابيا أو شفويا عن أي موضوع أو قضية أصدر قرار بشأنها، فيسأل عن أسباب إصداره وأهدافه، وقد يعلن بفعل الضغط عليه تراجع وزارته عن القرار. يعقد كل من المجلس الشعبي ومجلس الامة بالتداول ، جلسة اسبوعية تخصص لأجوبة الحكومة على الاسئلة الشفوية للنواب ، واذا رأت اي من الغرفتين ان جواب عضو الحكومة شفويا كان ام كتابيا، يبرر اجراء مناقشة ، تجرى المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة<sup>73</sup>.

### المطلب الثالث:

#### مناقشة بيان السياسة العامة:

تقوم الحكومة بتقديم كل سنة بيانا عن السياسة العامة تعقبه مناقشة لعمل وأداء الحكومة لمعرفة مدى تنفيذ برنامج الحكومة الذي كان البرلمان قد وافق عليه لدى تقديمه من طرف الحكومة ويمكن أن ينتج عن هذه المناقشة إما:

- إصدار لائحة يعبر من خلالها المجلس الشعبي الوطني عن موقفه من عمل الحكومة. كما يمكن للمجلس الشعبي الوطني ان يحدد مسؤولية الحكومة بموجب ملتصق رقابة يتقدم به على الاقل 1/7 من عدد النواب للتصويت عليه من طرف اعضاء المجلس (المادة 161) و في

<sup>72</sup> - راجع نص المادتين 157 و 160 من الدستور.

<sup>73</sup> - انظر المادة 152 من الدستور.

حالة الموافقة عليه بأغلبية الثلثين 2/3 يجب على الوزير الأول ان يقدم استقالته لحكومته لرئيس الجمهورية<sup>74</sup>.

- كما يمكن للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة وفي حالة عدم الموافقة يقدم إستقالته لحكومته الى رئيس الجمهورية الذي له أن يقبلها أو بالعكس يلجأ الى حل المجلس الشعبي الوطني.

### المطلب الرابع

#### لجان التحقيق:

يمكن لكل غرفة من البرلمان طبقا لنص المادة 159 من الدستور أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، وهذا لمراقبة أعمال الإدارة العامة ويحدد النظام الداخلي لغرفتي البرلمان كيفية تشكيل اللجان وإجراءات ووسائل أداء مهمتها في التحقيق<sup>75</sup>.

### المطلب الخامس

#### مناقشة الميزانية:

إضافة إلى اختصاص البرلمان بالمصادقة على قانون المالية وإعتماده، فإن مراقبته تمتد إلى ما بعد نهاية السنة المالية، بحيث حسب المادة 15 من الدستور يمكن للحكومة أن تقدم عرضا لكل غرفة من البرلمان عن إستعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية<sup>76</sup>.

## الفصل الخامس

### الرقابة القضائية

تعتبر الرقابة القضائية من انجع الوسائل لمراقبة اعمال الادارة العامة، وهذا بعد ثبوت ان الرقابة الادارية غير كافية لتحقيق اهداف الرقابة، فالدولة القانونية تبدا من فكرة ان كل عمل يمكن عرضه على جهة القضاء لفحص مدى مشروعيته وقد يؤدي الامر الى الغائه فما الفائدة التي يجنيها المواطن اذا كانت حقوقه ثابتة بموجب نصوص قانونية اذا لم يعترف له باللجوء

<sup>74</sup> - راجع المادتين 98 و 153 من الدستور.

<sup>75</sup> - راجع المادة 77 من القانون العضوي رقم 19-12، مؤرخ في 25 اوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملها، وكذا العلاقات بينهما وبين الحكومة، ج.ر عدد 50 لسنة 2016.

<sup>76</sup> - بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الادارية، المرجع السابق، ص 30.

الى القضاء في حالة خرق الإدارة للقانون، بالتالي فالفرد هو من يدافع عن مصلحته ويسارع الى عرض دعواه القضاء، اذ تمثل الدعاوى الادارية المختلفة سواء الاستعجالية (المبحث الاول)، او دعوى التفسير او فحص المشروعية (المبحث الثاني) او دعوى الالغاء (المبحث الثالث) او دعوى التعويض (المبحث الرابع) وغيرها ضمانات اساسية لمبدأ المشروعية الادارية، تمكن القضاء الاداري من ممارسة رقابته على جهة الإدارة والحكم بابطال القرار الاداري في حالة ثبوت عدم مشروعيته او اقرار مسؤولية الإدارة مع التعويض عن العمل الضار،

### المبحث الاول :

#### الدعوى الاستعجالية الادارية ( دعوى وقف تنفيذ القرارات الادارية)

باعتبار قرارات الإدارة قرارات فردية وتنظيمية، لها نفس الخصائص والآثار خاصة الطابع التنفيذي، الذي يمنع الطعن القضائي بالالغاء من وقف تنفيذ القرار الإداري محل الطعن، وهو ما يصطلح عليه بمبدأ الأثر غير الموقوف للطعن، هذا ما أكدته صراحة الفقرة 5 من نص المادة 76 مكرر 4 من قانون التهيئة والتعمير<sup>77</sup> بنصها:

"إن معارضة المخالف قرار الهدم المتخذ من قبل السلطة البلدية أمام الجهة القضائية المختصة، لا يعلق إجراء الهدم المتخذ من قبل السلطة الادارية.

والغرض من هذا المبدأ؛ هو عدم السماح للأشخاص بتعطيل عمل الإدارة ووقف نشاطاتها الهادفة إلى تحقيق المصلحة العامة، وحسن سير المرافق العامة واستمراريتها، كون ان القرارات الإدارية تتمتع بقرينة المشروعية، لكن نجد أحيانا أن ذوي المصلحة يطلبون وقف تنفيذ القرار الاداري.

يجب ان يقدم طلب الوقف على شكل دعوى ترفع وفق الشروط التي يستوجبها ق.ا.م.ا، وباستقراء موادها نجدها تشترط شروط شكلية (المطلب الاول)، وشروط موضوعية لقبول دعوى وقف التنفيذ، (المطلب الثاني). وفي حالة تأكد القاضي من توافر جميع الشروط والاجراءات القضائية، يقوم بالفصل في الدعوى من خلال اصدار امر له عدة اثار متعلقة بالقرار الإداري محل الطعن بالالغاء (المطلب الثالث).

<sup>77</sup>- قانون 90-29، مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر ج ج، عدد 52، لسنة 1990، معدل ومتمم بالقانون رقم 04-05، المؤرخ في 14 أوت 2004، ج ر ج ج، عدد 51، لسنة 2004.

## المطلب الأول

### الشروط الشكلية لرفع دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية:

يُستوجب لقيام دعوى وقف التنفيذ من جهة، توافر مجموعة من الشروط الشكلية العامة المشتركة في كل الدعاوى، من صفة، مصلحة، وأهلية، بالإضافة الى الشروط الواجب توافرها في عريضة افتتاح الدعوى، ومن جهة اخرى، نجد أن المشرع في ق.إ.م.أ أدرج ضمن اقسامه عنوانا خاصا بالاستعجال، بيّن فيه شروط شكلية خاصة بطلب وقف التنفيذ والتي سوف نركز عليها دون باقي الشروط العامة، وتتمثل هذه الشروط في ضرورة تقديم الطلب بواسطة دعوى مستقلة من جهة، والزامية تزامن الطلب مع رفع دعوى إلغاء أو تظلم اداري من جهة اخرى.

### الفرع الأول

#### تقديم الطلب بواسطة دعوى مستقلة:

إذا طلب المدعي إلى جانب إلغاء قرار إداري وقف تنفيذ هذا القرار، يقوم القاضي الإداري بإصدار أمر وقف تنفيذ القرار الإداري محل الطعن بالإلغاء كإجراء تحفظي، إلى غاية الفصل في موضوع الإلغاء، وهذا على الرغم من الطبيعة التنفيذية للقرارات الإدارية، وهذا ما نستشفه من نص المادة 833 فقرة 2 من ق.إ.م.أ والتي تنص:

«غير أنه يمكن للمحكمة الإدارية أن تأمر بناء على طلب المعني، بوقف تنفيذ القرار

الإداري.»

وهذا ما نصت عليه المادة 834 فقرة 2 من ق.إ.م.أ والتي تنص :

« تقدم الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ بدعوى مستقلة . »

تطبق الشروط ذاتها بالنسبة لدعوى وقف التنفيذ المرفوعة أمام محكمة الاستئناف لدى الجزائر العاصمة او مجلس الدولة وهذا ما أكدته المادتين 900 مكرر 8، و 910 من ق.إ.م.أ<sup>78</sup>، وما يمكن ملاحظته من خلال المادتين، هو أن مسألة وقف تنفيذ القرارات الإدارية تركت لتقدير القاضي في حالة طلب المدعي ذلك، كون أنّ المشرع في ق.إ.م.أ لم يحدد حالات

<sup>78</sup>- تنص المادة 900 مكرر 8 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الاجراءات

المدنية والادارية، ج ج ج عدد 84، لسنة 2008، (معدد ومتمم) على ما يلي:

"تطبق الاجراءات المنصوص عليها في المواد 833 إلى 837 من هذا القانون والمتعلقة بشروط وإجراءات وقف التنفيذ امام المحكمة الادارية للاستئناف."

اللجوء إلى القاضي الإداري، كما نجد أنّ المشرع يشترط رفع دعوى مستقلة أمام الجهة القضائية التي رفعت أمامها دعوى الموضوع.

### الفرع الثاني

#### تزامن طلب وقف التنفيذ مع رفع دعوى الغاء أو تظلم اداري

تنص الفقرة الثانية من نص المادة 834 من ق.إ.م.إ.:

«لا يقبل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري ، ما لم يكن متزامنا مع دعوى مرفوعة في الموضوع ، او في حالة التظلم المشار إليه في المادة 830 اعلاه. » .

هذا ما يدل ان دعوى الوقف هي دعوى متفرعة من قالب دعوى الالغاء او الطعن الإداري، الهدف منها هو ايقاف تنفيذ القرار المطعون فيه إلى حين البت في الطعن بالالغاء المرفوع في الموضوع.

هذا ما أكدته مجلس الدولة في قرار له في سنة 2007 ، بمناسبة استئناف أمر استعجالي صادر عن الغرفة الادارية لمجلس قضاء باتنة، والقاضي بوقف تنفيذ القرار البلدي المتضمن تجميد رخصة بناء.

ولقد أيد مجلس الدولة الامر الصادر من المجلس القضائي بسبب عدم الإشارة في الملف ولا في مذكرات الأطراف لوجود قضية إدارية مرفوعة في الموضوع ، وأنّ التمسك بعدم القانونية وبعدم المشروعية لا يكون إلا أمام القاضي المختص<sup>79</sup>.

فيما يخص أجل رفع دعوى وقف التنفيذ، فالأصل أنه لا يشترط أجل معين لرفعها، إلا أنه وفي هذا الإطار، يشترط مراعاة ميعاد رفع ردعوى الالغاء أو التظلم الإداري، فإذا رفعت هذه الاخيرة خلال ميعاد الاربعة أشهر، فإنّ طلب وقف التنفيذ لا يقيد بأجل، أما إذا رفعت دعوى الالغاء خارج ميعادها، فإنّ ذلك يستدعي بالضرورة رفض طلب وقف التنفيذ.

<sup>79</sup>- قرار مجلس الدولة، فهرس 56 ، صادر بتاريخ 19-07-1999، قضية (ق.م.ط) ضد بلدية بركة، (غير منشور)، نقلا عن سايس جمال، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الثاني، منشورات كليك، الجزائر، ص 1189.

## المطلب الثاني الشروط الموضوعية لقبول دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية و الآثار المترتبة عنها

يشترط لقبول دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية مجموعة من الشروط (الفرع الاول) ويترتب عن رفعها عدة آثار (الفرع الثاني).

### الفرع الاول

#### شرط الاستعجال:

يترجم شرط الاستعجال في عنصر الضرر الذي قد يمس الطاعن جراء تنفيذ القرار الإداري، وما يترتب عنه من آثار يصعب تداركها، وهو ما عبّر عنه القضاء الفرنسي بالضرر الذي لا يمكن اصلاحه، أو الضرر المعتبر وعبر عنه أحيانا أخرى بالضرر الجسيم أو الحقيقي، فالاستعجال يمثل الضرورة التي لا تتحمل تأخير، وهذا ما أكد المشرع الجزائري في المادة 912 من ق.ا.م.ا التي تنص:

" .... يجوز لقاضي الاستعجال، أن يأمر بوقف تنفيذ القرار أو وقف آثار معينة منه، متى كانت ظروف الاستعجال تبرر ذلك.... "

نلاحظ أن المشرع لم ينص في ق.ا.م.ا على حالات الاستعجال، تاركا السلطة التقديرية للقاضي في تقدير عنصر الاستعجال، وما إذا كان يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها من عدمه. كما يشترط في الاستعجال أن يكون قائما أثناء الدعوى، ولا يمكن التأجيل أو التأخير فيه، وهذا طبقا للمادة 920 من القانون نفسه، لأن عدم وجوده أو عدم تبيانه يؤدي إلى رفض الطلب، وهذا ما أكدته المادة 924<sup>80</sup>.

### الفرع الثاني

#### شرط الجدية:

يمثل عنصر الجدية؛ الشرط المشترك بين دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية المرفوعة أمام القاضي الاستعجالي أو المرفوعة أمام الجهات القضائية الفاصلة في دعوى الموضوع،

<sup>80</sup> - تنص المادة 924 من ق.ا.م.ا:

"عندما لا يتوفر الاستعجال في الطلب، أو يكون غير مؤسس، يرفض قاضي الاستعجال هذا الطلب بأمر مسبب..."

ومفاد هذا الشرط، هو توافر طلب الإلغاء المرفوع في الموضوع على أسباب جدية وقوية ترجح إغائه، وهذا عندما تشوب القرار الإداري إحدى العيوب التي تجعله غير مشروع، ولهذا يسمى شرط الجدية أيضا بشرط الشك الجدي في مشروعية وهذا ما أشارت إليه المادة 912. ومن بين الاجتهادات التي تؤكد ذلك، نجد ما قضت به المحكمة العليا سنة 1982 ، عندما أكدت بأن القاضي لا ينطق بوقف تنفيذ قرار إداري، إلا إذا كان للطعن القضائي الإداري المرفوع في الموضوع حظوظ في الاستجابة إليه، وإذا كان من شأن هذا القرار تسبب أضرار غير قابلة للإصلاح<sup>81</sup>.

### الفرع الثالث

#### شرط عدم المساس بأصل الحق:

يقصد بشرط عدم المساس بأصل الحق، ألا يترتب على الأمر الذي يصدره القاضي في دعوى وقف التنفيذ مساسا بموضوع الدعوى الرئيسية، الذي يجب أن يظل سليما حتى تفصل فيه محكمة الموضوع، باعتبار أن القاضي يصدر أمرا ذو طبيعة مؤقتة، وهذا ما نستشفه بصورة واضحة من خلال استقراء نص المادة 918 من ق.ا.م.ا ، فإذا تناول القاضي موضوع الدعوى من خلال تفسير وتأويل الحقوق والالتزامات التي تشل موضوع النزاع، أو يؤسس قضائه على أسباب تمس أصل الحق، أو يتعرض إلى قيمة السندات المقدمة من أحد الطرفين، ويقضي فيها بالصحة أو البطلان، اعتبر قضائه مشوبا بتجاوز الاختصاص القضائي.

لقد كرس القضاء الجزائري صراحة شرط عدم المساس بأصل الحق في عدة مناسبات ، ويظهر موقفه واضحا من خلال قرار مجلس الدولة لسنة 2007 عندما أكد فيه أن القضاء الإداري الاستعجالي غير مختص بأمر المستأنف عليهم بعدم التعرض للبلدية لإتمام أشغال توصيل قنوات صرف المياه، باعتبار أن الطلب الأصلي في هذه الدعوى الاستعجالية يمس بأصل الحق، والمتمثل في الفصل في مدى مساس الأشغال بالحقوق العينية.

<sup>81</sup>- قرار المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، رقم 29-70 ، مؤرخ في 10-07-1982، م.ق، عدد 02، الجزائر، 1989، ص 193.

### المطلب الثالث

#### الآثار المترتبة عن طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية

تتسم مراحل الفصل في دعوى وقف التنفيذ بالطابع الإستعجالي، فبمجرد قيد عريضة افتتاح دعوى وقف التنفيذ، يباشر المستشار المقرر لدى الجهة القضائية المرفوعة أمامها دعوى وقف التنفيذ في التحقق من توفر شروط قبول الطلب بصفة عاجلة، وتقلص بالنسبة للإدارة الآجال الممنوحة لتقديم ملاحظاتها حول الطلب، نظرا للطابع الاستعجالي للدعوى، كما يجوز للمحكمة أن تفصل دون إجراء تحقيق، إذا تبين لها من خلال طلب وقف التنفيذ أنّ رفض هذا الطلب مؤكد.

يقوم المحكمة الإدارية أو التشكيلة الجماعية النازرة في دعوى لدى محكمة الاستئناف أو مجلس الدولة، أو القاضي الاستعجالي، بالفصل في طلب وقف التنفيذ في أقرب الآجال، و ذلك من خلال استصدار أمر مؤقت بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه موضوعيا بالإلغاء، سواء تعلق الأمر بالاستيلاء أو التعدي أو الغلق الإداري ويتم تبليغ الأمر خلال 24 ساعة، وعند الاقتضاء، يبلغ بجميع الوسائل إلى الخصوم المعنيين، و إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري. و في حالات الاستعجال القصوى ان يفصل في أجل 48 ساعة من تاريخ تسجيل الطلب. وحسب المادة 920 من ق.إ.م.إ أن يأمر بكل التدابير الضرورية للمحافظة على الحريات الأساسية المنتهكة من الأشخاص المعنوية العامة.

يحدد المدى الزمني لآثار وقف تنفيذ القرارات الإدارية، بالفترة الفاصلة بين الأمر الصادر بوقف التنفيذ، والحكم الفاصل في دعوى الإلغاء، كما تلزم الإدارة بعدم إصدار قرارات إدارية أخرى لها صلة بالقرار الإداري محل الوقف<sup>82</sup>.

ينترتب عن وقف تنفيذ القرارات الإدارية، تعليق الطابع التنفيذي للقرار، فإذا صدر أمر بوقف تنفيذ رخصة بناء، فللقاضي الاستعجالي أن يأمر من جهة، الإدارة مصدرة الرخصة بوقف تنفيذ القرار المتعلق بالرخصة من تاريخ وساعة التبليغ الرسمي لأمر وقف التنفيذ، ومن جهة أخرى، له أن يأمر المستفيد من رخصة البناء بوقف أشغال البناء إلى حين الفصل في موضوع الدعوى. وإذا كان الأمر الصادر في دعوى وقف التنفيذ، هو كلم يحوز حجية الشيء

<sup>82</sup> - انظر المادتين 836 و 917 من ق.إ.م.إ.

المقضي فيه في مجال وقف التنفيذ له صلة بدعوى الإلغاء، فإنه لا يمس بأصل الحق ولا يتعرض لموضوعه،

للقاضي ان يأمر الإدارة بضرورة امتناعها مؤقتا عن تنفيذ القرار في انتظار صدور الحكم الفاصل في الموضوع، إلا أنه لا يقيد الجهة القضائية أثناء الفصل في دعوى الإلغاء، فتملك السلطة الكاملة في النظر في موضوع الدعوى المعروضة أمامها، وهذه الحجية موقوفة على الحكم الصادر في الموضوع، فإذا رفض قاضي الموضوع طلب إلغاء القرار الإداري، فإن ذلك يستدعي انتهاء مفعول أمر وقف تنفيذ القرار الإداري، أي إنتهاء حجيته ، وبالتبعية تشرع الإدارة في مواصلة تنفيذ قرارها<sup>83</sup>.

كما يكون أمر وقف تنفيذ القرار الإداري قابلا للطعن فيه بالاستئناف وباستقراء المادتين 837 و 937 من ق.ا.م.ا، نجد أنّ الاستئناف يشمل فقط الأوامر الصادرة من المحاكم الإدارية والذي يقدم أمام محاكم الاستئناف الإدارية ، كما جعل المشرع في نفس المادتين ميعاد الطعن بالاستئناف هو 15 يوم من تاريخ التبليغ الرسمي للمعني، وبالمقابل، لا يمكن الطعن في الأوامر الصادرة عن مجلس الدولة.

### المبحث الثاني:

#### دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية

تعتبر دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية من بين الدعاوى القضائية الإدارية التي يمكن ان يستعملها المتقاضى حسب الهدف المرجو، فإذا صادف غموض في عمل اداري معين فله ان يرفع دعوى تفسير (المطلب الثاني)، اما اذا شك في مشروعية قرار اداري يخصه فله ان يرفع دعوى فحص المشروعية (المطلب الثاني).

<sup>83</sup> - RICHARD Jean-Emmanuel, L'exécution des décisions juridictionnelles d'annulation du permis de construire en droit Français, thèse de doctorat en droit public, faculté de droit et des sciences politiques, université de Nantes, 1979, p. 54.

## المطلب الأول:

### دعوى التفسير

تتعلق هذه الدعوى بالأعمال والتصرفات الإدارية القانونية الصادرة من الهيئات الإدارية، بحيث ترفع من طرف كل ذي صفة ومصصلحة مباشرة وترمي الى إزالة الغموض والإبهام، بحيث ترفع دعوى التفسير بطرقتين:

- إما ترفع هذه الدعوى أمام الجهات القضائية مباشرة مثل الدعاوى الأخرى، بحيث يطلب من القضاء المختص إعطاء المعنى الحقيقي والصحيح للعمل القانوني الإداري المطعون فيه بالغموض.

- إما ترفع عن طريق الإحالة القضائية، وذلك في حالة الدفع بالغموض والإبهام في تصرف أو عمل قانوني إداري خلال النظر في دعوى عادية أصلية أمام قضاء عادي، بحيث يكون العمل الإداري الذي فيه غموض مرتبط بالدعوى العادية الأصلية ويكون تفسير المعنى الصحيح لهذا العمل دور أساسي في حل النزاع القضائي<sup>84</sup>، فعندما يثار الدفع تتوقف جهة القضاء العادي عن عملية النظر والفصل في النزاع إلى غاية الفصل في معنى التصرف المدفوع فيه بالغموض من طرف القاضي الإداري فيبحث القاضي الإداري عن المعنى الحقيقي والأصيل للعمل المطعون فيه، بحيث يصدر حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي فيه، يتضمن المعنى الحقيقي للتصرف ويبليغ الحكم لأطراف النزاع ولجهة القضاء العادي لتستأنف عملها في الفصل في الدعوى على ضوء حكم التفسير .

## المطلب الثاني :

### دعوى فحص المشروعية

هي الدعوى القضائية الإدارية التي ترفع مباشرة أو عن طريق الإحالة القضائية أمام القضاء الإداري ويتعلق بفحص و تقدير مدى مشروعية القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم الملائمة، وتتحصر سلطة القاضي المختص بهذه الدعوى في سلطة فحص القرار المطعون فيه

<sup>84</sup> -عوابدي عمار، قضاء التفسير في القانون الاداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص 113.

من خلال النظر في مدى توافر الأركان الأساسية وإعلان ذلك في حكم قضائي نهائي حائز لفة الشفاء المقضي فيه، دون الحكم بإلغاء القرار أو تعويض المتضرر و يتم ذلك بطريقتين :

إما بدعوى مباشرة يرفعها ذوي الصفة والمصلحة. إما عن طريق الإحالة القضائية خلال النظر و الفصل في دعوى عادية أصلية أمام القضاء العادي<sup>85</sup> .

### المبحث الثالث:

#### دعوى الإلغاء

نتطرق في موضوع دعوى الإلغاء الى مفهومها الشامل (المطلب الاول) ثم نتطرق الى اهم الشروط الشكلية لتحريكها (المطلب الثاني) ثم الشروط الموضوعية لقبولها (المطلب الرابع).

#### المطلب الأول:

##### مفهوم دعوى الإلغاء

لتحديد مفهوم دعوى الإلغاء يتطلب الأمر التطرق لتعريفها (الفرع الاول) و أهم خصائصها (الفرع الثاني).

##### الفرع الأول تعريف دعوى الإلغاء

لقد حاول العديد من الفقهاء تعريف دعوى الإلغاء وعند مقابلة هذه التعريفات بعضها البعض نستنتج أنه على اختلاف صياغتها الحرفية إلا أنها أجمعت على أن دعوى الإلغاء هي " الدعوى القضائية الموضوعية والعينية التي يحركها ذوي الصفة والمصلحة طبقاً للشروط والإجراءات المحددة قانوناً أمام الجهات القضائية المختصة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة"<sup>86</sup>

<sup>85</sup> - لأكثر تفاصيل راجع: بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة انيل درجة الدكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص-ص 141-143.

<sup>86</sup> - بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري: دعوى الإلغاء، دار العلو، عنابة، 2007، ص 30.

ولقد احتلت هذه الدعوى مكانة متميزة في النظام القانوني، بحيث أن المشرع أشار إليها في عدة قوانين فالمادة 168 من الدستور جاءت صريحة في تخويل القضاء النظر في الطعن الموجه ضد قرارات السلطات الإدارية، بما يفسر أن لدعوى الإلغاء أساس في الدستور ترفع على كل القرارات مهما كانت الجهة المصدرة لها.

والمشرع جعل منها وسيلة للمحافظة على مبدأ المشروعية، كما اصطلح على تسميتها في قانون الإجراءات المدنية الملغى لسنة 1966 بدعوى البطلان في المادة 274 رغم أن التسمية المفضلة هي الإلغاء لتميزها عن الدعوى المدنية .

كما اشار اليها القانون العضوي 01/98 في المادة 9 منه وجاء القانون 09/08 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية في نص المواد 801 و 901 مستعملا مصطلح دعوى إلغاء القرارات الإدارية، بحيث نجد أن دعوى الإلغاء تمس جوانب متنوعة منها الجانب الإداري أو الوظيفي وأحيانا أخرى الجانب السلبي وحالات أخرى الجانب المالي والعقاري والمهني بما يؤكد سعة انتشار هذه الدعوى.

## الفرع الثاني:

### خصائص دعوى الإلغاء

تتميز دعوى الإلغاء بأنها دعوى قضائية إدارية (أولاً)، وأنها من دعاوى المشروعية (ثانياً)، كما انها دعوى موضوعية عينية (ثالثاً)، وهي الدعوى الأصلية الوحيدة لإلغاء القرارات الإدارية ( رابعاً)، كما أنها دعوى قضائية في نظامها القانوني (خامساً)، وهي من النظام العام (سادساً) .

### أولاً: دعوى الإلغاء دعوى قضائية إدارية

يقصد بالطبيعة القضائية أن دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية إدارية وليست مجرد تظلم أو طعن إداري كما كان عليه الوضع في القانون الفرنسي أثناء مرحلة الإدارة القاضية، يرفع أمام الجهات الإدارية المصدرة للقرار أو الجهات التي تعلوها، بحيث ترفع دعوى الإلغاء طبقاً لقانون الإجراءات المدنية أمام الجهات القضائية المختصة، كما أن دعوى الإلغاء ليست

دفع قضائي الذي يعتبر وسيلة قضائية دفاعية خلال المرافعة والمحاكمة القضائية، فدعوى الإلغاء هي وسيلة قضائية هجومية<sup>87</sup>.

### ثانيا: دعوى الإلغاء من دعاوى المشروعية ( قضاء الشرعية )

تدخل دعوى الإلغاء ضمن التقسيم التوفيقي (دعاوى قضاء الشرعية) وهي الدعاوى التي تتحرك على أساس الشرعية في الدولة وأنها تهدف إلى حماية مشروعية أعمال الدولة والإدارة العامة، بحيث أن الهدف الأساسي من إقامة دعوى الإلغاء هو تخويل القاضي المختص سلطة إعدام القرارات الإدارية غير المشروعة أيا كانت الجهة الصادرة عنها وهذا تكريسا لدولة القانون<sup>88</sup>.

### ثالثا: دعوى الإلغاء دعوى موضوعية عينية

خلافا للدعاوى القضائية الأخرى خاصة دعاوى القضاء الكامل والمدنية التي تتسم بالطبيعة الشخصية كالدعوى التي يرفعها الدائن على المدين، فدعوى الإلغاء تتميز بطابعها العيني الموضوعي وهذا للأسباب التالية :

- كون أن دعوى الإلغاء الغرض منها مهاجمة قرار إداري وليست موجهة ضد الجهة التي أصدرت القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم المشروعية .

- كون أن دعوى الإلغاء ترفع على أساس مركز قانوني عام ويهدف إلى حماية مصلحة عامة أصلا تتمثل في حماية مبدأ المشروعية، إلى جانب حماية المصلحة الخاصة للشخص. ويترتب على ذلك أنه لا يمكن قبول دعوى الإلغاء المنصبة على عقد إداري<sup>89</sup>.

### رابعا : دعوى الإلغاء هي الدعوى الأصلية الوحيدة لإلغاء القرارات الإدارية

لا يمكن تحقيق عملية إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة قضائيا إلا بواسطة دعوى الإلغاء، فلا يمكن لأي دعوى من الدعاوى القضائية الإدارية وغير الإدارية تحقيق هدف ونتائج

<sup>87</sup> - أنظر بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 35.

<sup>88</sup> - عوايدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية المرجع السابق، ص 327.

<sup>89</sup> - DEBBACHE Charles, Le Contentieux Administratif, Dalloz, Paris, 1975. pp. 655-666.

دعوى الإلغاء، أي إزالة آثار القرارات الإدارية غير المشروعة بأثر رجعي، فلا يمكن لدعوى فحص المشروعية، التفسير، دعوى التعويض، أو دعوى العقود الإدارية أن تلغي القرارات الإدارية غير المشروعة.

#### خامسا: دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية في نظامها القانوني

هي دعوى قضائية في أصلها وفي نظامها القانوني، فالقضاء الإداري هو الذي ابتكر هذه الدعوى وصنع نظامها القانوني الذي يحدد طبيعتها وشروط وإجراءات وأسباب تطبيقها والجهة القضائية المختصة بالنظر و الفصل في فيها، بحيث يجب الرجوع إلى تطبيقات القضاء الإداري في القانون المقارن لمعرفة أصل وحقيقة مصادر النظام القانوني لدعوى الإلغاء، لا سيما تلك المتعلقة بالشروط الشكلية والموضوعية لرفع دعوى الإلغاء، بحيث أن هذه الشروط تتغير حسب كل حقبة وهذا راجع لظهور حالات عدم مشروعية القرارات التي تشكل سببا من أسباب الحكم ويتم الفصل فيها أمام القضاء رغم عدم وجود نصوص صريحة، بحيث أن القاضي الإداري يبتكر حلول والتي تتحول فيما بعد إلى نصوص قانونية<sup>90</sup>.

#### سادسا: دعوى الإلغاء من النظام العام

تعتبر دعوى الإلغاء من النظام العام وتستمد هذه الخاصية من المبادئ العامة للقانون، وينجم عن هذه الطبيعة أو الخاصية مايلي:

- أن القضاء المختص يقبل ويطبق دعوى الإلغاء سواء وجدت نصوص قانونية تقرها أم لا .
- أن دعوى الإلغاء تتصب على كل القرارات الإدارية، ما لم يوجد نص قانوني يستثني على سبيل الحصر بعض هذه القرارات .
- أنه لا يجوز الاتفاق على رفع أو عدم رفع دعوى الإلغاء وهذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي سنة 1955 .

<sup>90</sup> - عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الادارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية المرجع السابق، ص ص 332-333.

- أنه لا يمكن للطاعن الذي رفع دعوى الإلغاء أن يطلب سحبها أو أن يطلب عدم الحكم بالإلغاء فيها<sup>91</sup>.

### المطلب الثاني:

#### الشروط الشكلية لرفع دعوى الإلغاء

يشترط لرفع دعوى الإلغاء مجموعة من الشروط المتعلقة بالقرار الإداري محل الدعوى (الفرع الأول)، وأخرى متعلقة بالطاعن (الفرع الثاني)، كما نجد شرط التظلم الإداري في بعض القضايا (الفرع الثالث) أو الشروط الخاصة بالعريضة (الفرع الرابع)، وأخيرا نجد شرط الميعاد (الفرع الخامس).

### الفرع الأول:

#### الشروط المتعلقة بالقرار الإداري محل دعوى الإلغاء

من أهم شروط رفع دعوى الإلغاء هي أن تنصب الدعوى على قرار إداري له كل المواصفات والخصائص، أي أن محل دعوى الإلغاء هو القرار الإداري ومن بين أهم الخصائص الواجب توافرها في القرار الإداري نجد:

#### أولاً: أن يكون القرار الإداري تصرف قانوني

لكي يعتبر العمل الصادر من الإدارة العامة قرارا إداريا، يجب أن يكون تصرفا قانونيا أي صادرا بقصد وإرادة ترتيب آثارا قانونية سواء بإحداث مركز قانوني جديد (قرار التعيين) أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم مثل التنزيل أو العزل، وبالتالي يشترط أن يكون القرار الإداري ذو طابع تنفيذي، يرتب آثارا مباشرة بعد صدوره وتبليغه دون الحاجة إلى صدور حكم قضائي يضيف الصبغة التنفيذية عليه ولذلك لا تعد قرارات إدارية قابلة للإلغاء إذ لم تكن تتمتع بالطابع التنفيذي النهائي كما هو الحال بالنسبة للأعمال التحضيرية التي تقوم بها الإدارة قبل اتخاذ القرار، مثل الآراء الاستشارية التي تصدر من جهات أخرى أو الاقتراحات أو التعليمات والمنشورات والأنظمة الداخلية وهي عادة التي تصدر عن الرؤساء، والهدف منها هو تحديد

<sup>91</sup>-DEBBACHE Charles, Op.Cit, pp. 654-655 .

وتفسير نصوص قانونية وتحديد كفاءات التسيير داخل المؤسسة والإجراءات الانضباطية والأصل في هذه التصرفات أنها لا تحدث أثر قانوني ولا تضيف ولا تنقص من النصوص القانونية، لذلك لا يمكن الطعن في المنشور، بينما التعليمات أو المنشور الذي يمس المراكز القانونية للمواطن أو يضيق أو يعدل من نص قانوني أو تنظيمي فإنه يكون قابل للإلغاء ، بحيث يتحول إلى منشور تنظيمي وهذا ما كرسته الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في قضية شركة SAMPAC<sup>92</sup> .

### ثانيا: وجوب صدور القرار الإداري عن سلطة إدارية

إن مصدر القرارات الإدارية هو بصورة عامة سلطات إدارية سواء كانت مركزية أو لامركزية وبالتالي لا تعتبر قرارات إدارية تلك التي تصدر من السلطات التشريعية أو القضائية أثناء مزاوله مهامها المنوطة بها قانونا، فالقوانين لا تصلح لأن تكون محل دعوى إلغاء لأنها تخضع للرقابة الدستورية،<sup>93</sup> أما الأحكام القضائية فإنها تخضع لطرق الطعن العادية والغير عادية ومع ذلك فإن بعض ما يصدر من تصرفات من هاتين الهيئتين والمتعلقة بإدارة وتسيير أجهزة مجلس البرلمان أو المحاكم يمكن تكييفه على أنها قرارات إدارية يمكن الطعن فيها بالإلغاء .

أما بالنسبة للهيئات والتنظيمات الخاصة مثل الجمعيات والتنظيمات المهنية والشركات المدنية والتجارية والمؤسسات الاقتصادية لا يمكنها كأصل عام أن تصدر قرارا إداريا إلا إذا اتصل نشاطها بمرفق عام ،

ومع ذلك فإن المادة 09 من القانون 01/98 قد جعلت قرارات المنظمات المهنية من قبيل القرارات الإدارية التي تصلح للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة، كما يجب أن لا يكون القرار الإداري من أعمال السيادة التي تتمتع بالحصانة .

<sup>92</sup> - لمزيد من التفاصيل راجع: بوضياف عمار، القرار الإداري : دراسة تشريعية قضائية فقهية ، جسور للنشر والتوزيع، 2007، ص ص 14-

<sup>93</sup> - راجع بعلي محمد الصغير، القرارات الادارية، دار العلوم ، عنابة، 2005، ص12.

### ثالثا: يجب أن يصدر القرار الإداري بالإرادة المنفردة

لكي يعتبر تصرف الإدارة العامة قرارا إداريا قابلا للإلغاء يجب أن يصدر بالإرادة المنفردة ، أي يجب أن لا يصدر من إرادتين أو أكثر مجتمعتين وعليه فالعقود الإدارية التي تبرمها السلطات الإدارية ليست قرارات إدارية ولا تكون محل دعوى إلغاء وإنما محلا لدعوى القضاء الكامل<sup>94</sup>.

### الفرع الثاني:

#### الشروط المتعلقة بالطاعن

لقد نصت المادة 13 من (ق.ا.م.ا) التي جاءت بعنوان الأحكام المشتركة لجميع الهيئات القضائية، على انه لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة ومصلة قائمة كما نجد أن المشرع يشترط الأهلية في المادة 64 من القانون نفسه.

#### أولا: الصفة في التقاضي

يقصد بها الوضعية التي يحتج بها المدعي للقيام بدعواه والتي تأثرت سلبا بالقرار المطعون فيه، بمعنى أن يكون صاحب الحق الموضوعي هو الذي شغل مركز الخصم في الدعوى أو ممثل الشخص الاعتباري .

وشرط الصفة لا يمكن النظر إليه منفصلا عن شرط المصلحة لأن الصفة هي وصف من أوصاف شرط المصلحة وهذا الأخير هو الشرط الرئيسي لقبول أي طعن. فالصفة تثبت بمجرد إثبات الحق ووجود الاعتداء عليه، ويجب أن ترفع الدعوى في مواجهة المعتدى على الحق، أي ترفع الدعوى من ذوي صفة على ذي صفة<sup>95</sup> .

<sup>94</sup> - بوضياف عمار، القرار الإداري : دراسة تشريعية قضائية فقهية، المرجع السابق، ص 45.

<sup>95</sup> - راجع بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، المرجع السابق ، ص 127 .

## ثانيا: المصلحة

تطبيقا لقاعدة لا دعوى بدون مصلحة، فإن دعوى الإلغاء لا تُقبل إلا إذا كانت للطاعن مصلحة، فهذه الأخيرة نقصد بها كل منفعة متولدة عن استعمال الحقوق ( استعمال حق الدعوى لإصلاح الأضرار المادية والمعنوية التي تصيب الحقوق والمراكز القانونية الشخصية).

وتقدر المصلحة يوم رفع الدعوى الإدارية، أما في حالة انعدامها أثناء الخصومة يقرر القاضي الإداري قبول الدعوى الإدارية ورفضها لعدم تأسيسها . ولعل أهم الخصائص التي يجب أن تتوفر في شرط المصلحة نجد:

**1: أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة:** أي أن يكون لرافع الدعوى مصلحة شخصية في إلغاء القرار الإداري وهذا عندما يمس القرار محل الدعوى مركزه القانوني ، وقد تكون المصلحة مادية(مالية) وقد تكون معنوية ( مثلا مساس بالسمعة).

كما قد تكون المصلحة جماعية عندما يمس عمل إداري مجموعة من الأشخاص الأمر الذي يترتب عنه تقديم عريضة جماعية للدفاع عن مصلحة واحدة مشتركة بين أكثر من شخص، كما يمكن للجمعيات والنفابات رفع دعوى الإلغاء للدفاع عن المصالح المادية والجماعية لأعضائها .

كما يشترط أن تكون المصلحة مباشرة أي يؤثر القرار المطعون فيه تأثيرا مباشرا فيها، بحيث ينتفي شرط المصلحة إذ لم يؤثر القرار في المركز القانوني للطاعن بصورة مباشرة<sup>96</sup>.

## 2: أن تكون المصلحة قائمة وحالة أو محتملة

يشترط لقبول دعوى الإلغاء أن تكون للطاعن مصلحة قائمة ومحقة وحالة إلا أن الاتجاه السائد فقها وقضاء أصبح يعتد بالمصلحة المحتملة، فلا يشترط أن ينجم فعلا عن صدور قرار إداري، المساس بمركز قانوني وإنما يكفي أن تكون المصلحة محتملة الوقوع في المستقبل لذلك

<sup>96</sup> - لمزيد من التفاصيل راجع بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، المرجع السابق ، ص ص 121-

جاءت 13 من قانون الإجراءات المدنية معلنة عن المصلحة المحققة والمحتملة، فالعبرة بهذا الشرط هو بدئ عملية النظر والفصل في القضية<sup>97</sup>.

### ثالثاً: شرط الأهلية

#### أ : الشخص الطبيعي

يشترط لقبول الدعوى أن يتمتع رافعها بالرشد المدني أي بلوغه 19 سنة وأن يتمتع بقواه العقلية ولم يحجر عليه وأن يكون كامل الأهلية لمباشرة حقوقه المدنية وفي حالة نقص الأهلية أو فقدانها يتولى الطعن بالإلغاء الولي أو الوصي بالنسبة للقاصر، أو القيم بالنسبة للمحجور عليه بسبب الجنون أو العته.

ولا يترتب على وفاة أو تغيير أهلية الخصوم إرجاء الفصل في الدعوى متى كانت مهياً للفصل فيها، كما ان التمثيل بواسطة محامي أمام القضاء الإداري إجباري بالنسبة للأشخاص الطبيعية<sup>98</sup>.

#### ب: الأشخاص المعنوية

**الأشخاص الاعتبارية الخاصة:** مثل الشركات الخاصة، المقاولات، الجمعيات... وتمثل كل هذه الجهات أمام القضاء عن طريق نائبها القانوني وذلك بتقديم وكالة تبين تمثيله .

**الأشخاص الاعتبارية العامة:** بالرجوع إلى المادة 828 من (ق. إ. م. ا) نجدها حددت الأشخاص المؤهلين قانوناً لتمثيل الهيئات العامة فذكر النص الوزير المعني بالنسبة لمنازعات الدولة والوالي بالنسبة لمنازعات الولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية والممثل القانوني للمؤسسة بالنسبة للمؤسسات ذات الطابع الإداري، والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية والجهوية.

إن ما نلاحظه أن المادة 828 لم تذكر من يمثل المصالح الإدارية، غير أنها تمثل عن طريق مديرها أو المصالح الخارجية للوزارات أو المديرية التنفيذية على مستوى الولايات .

<sup>97</sup> - بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، المرجع السابق ، ص126.

<sup>98</sup> ، المرجع نفسه، ص118.

## الفرع الثالث:

## شروط التظلم الإداري في بعض القضايا

التظلم هو الشكوى أو الطلب أو الالتماس الذي يقدمه الشخص إلى الإدارة، من أجل مراجعة قرارها أو إلغائه كلياً أو جزئياً أو سحبه و التظلم أنواع:

- 1- التظلم الرئاسي: وهو الطلب الذي يقدم إلى الرئيس المباشر لمن أصدر القرار الإداري.
- 2- التظلم الولائي: وهو الطلب الذي يكون أمام من أصدر القرار نفسه في حالة ما لم يكن هناك رئيس مباشر
- 3- التظلم أمام لجنة إدارية: وهو الطلب الذي يقدم أمام جهة شبه قضائية، بحيث تكون اجتماعات هذه الجهة شهرية<sup>99</sup>.

## ومن أهم الشروط الواجب توافرها في التظلم بصفة عامة نجد :

- أن يكون محددًا أي مبنيًا على أساس .
- لا بد أن يوجه إلى السلطة الإدارية المختصة وهذا عندما يكون التظلم إجباري مثل المواد الضريبية .
- يجب إثبات إيداع التظلم أمام الجهة الإدارية بكل الوسائل المكتوبة ويرفق مع العريضة.(م830 ق إ م إ).
- إن التظلم الإداري أصبح في ظل قانون الإجراءات المدنية الجديد جوازي وهذا ما نستشفه من خلال العبارة المستعملة في المادة 830 " يجوز...." والتي تدل على الجواز وليس الوجوب.

لكن هذا لا يمنع من وجود نصوص خاصة تجعل التظلم الإداري إجباري، وبعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد خلال شهرين بمثابة قرار بالرفض .

<sup>99</sup> - لمزيد من التفاصيل راجع عوايدي عمار ، النظرية العامة للمنازعات الادارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الادارية، المرجع السابق، ص ص 366-372.

- يجب أن يقدم التظلم في الميعاد القانوني لرفع دعوى الإلغاء، أي خلال أربع 04 أشهر من تاريخ نشر القرار أو تبليغه إذا كان فردياً، فإذا كان التظلم وجوبي ولم يقدم في الميعاد المحدد فإن القرار يتحصن ضد الطعن بالإلغاء كما هو الحال بالنسبة للمادة 70 من قانون الإجراءات الجبائية التي تفرض تقديم تظلم وجوبي في حالة الشكاوى المتعلقة بالضرائب والرسوم، بحيث يجب أن توجه إلى المدير الولائي للضرائب التابع له مكان فرض الضريبة<sup>100</sup>.

### الفرع الرابع :

#### الشروط الخاصة بالعريضة

بالعودة إلى نص المادة 815 و816 من ق. إ.م.إ ترفع الدعوى الإدارية أمام المحكمة الإدارية بعريضة ورقية أو بالطريق الإلكتروني ولقد جعلت المادة 900 مكرر 01 من ق.ام.ا تمثيل الخصوم بمحام امام محاكم الاستئناف الادارية وجوبي، وطبقا للمادة 15 من نفس القانون وهي مادة مشتركة تسري على جهات القضاء العادي والإداري، فإن عريضة إفتتاح الدعوى وجب أن تتضمن البيانات التالية:

- 1- الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى.
- 2- اسم ولقب المدعي وموطنه .
- 3- اسم ولقب وموطن المدعى عليه.
- 4- تسمية الشخص المعنوي ومقره .
- 5- عرض موجز للوقائع والطلبات ووسائل الإثبات المدعمة للدعوى .
- 6- الإشارة إلى المستندات والوثائق المرفقة .
- 7- تاريخ تقديم العريضة.

ولقد أعفت المادة 827 (ق.ا.م.ا) الهيئات المذكورة في المادة 800 من شرط تقديم عريضة بواسطة محام ويتعلق الأمر هنا بالدولة، الولاية، البلدية، والمؤسسات العامة ذات الصبغة

<sup>100</sup> - راجع نص المواد 70 الى 75 من قانون الاجراءات الجبائية، وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، 2018.

الإدارية، وتوقع العريضة في هذه الحالة من الممثل القانوني لكل جهة من الجهات المذكورة.

وكذلك ينبغي أن يرفق بملف الدعوى نسخة من القرار المطعون فيه وهذا ما قضت به المادة 817 (ق.ا.م.ا) تحت طائلة عدم قبول الدعوى، ما لم يوجد مانع قانوني ومبرر قائم، كما لو امتنعت جهة الإدارة على تسليم المعني نسخة من القرار فيجوز له في هذه الحالة، رفع الدعوى على يد محامي والإشارة في عريضة الافتتاح لواقعة رفض الإدارة وفي هذه الحالة يلزم القاضي المقرر الإدارة المعنية بتقديم نسخة من القرار في أول جلسة<sup>101</sup>.

و ينبغي تسديد مقابل الرسم القضائي طبقا للمادة 812 ق.ا.م.ا ويرفق وصل التسديد بملف إعلان العريضة الى الجهة الإدارية والى ذوي الشأن.

### الفرع الخامس:

#### شروط الميعاد

فيما يخص دعوى الإلغاء المرفوعة أمام المحكمة الإدارية، فطبقا للمادة 829 من ق.ا.م.ا فإن ميعاد رفع الدعوى أمام المحاكم الإدارية حدد ب04 أشهر تسري من تاريخ تبليغ القرار الفردي أو من تاريخ نشر القرار الجماعي أو التنظيمي وهو نفس الميعاد المقرر لرفع دعوى الإلغاء أمام محكمة الاستئناف الادارية في الجزائر العاصمة بحيث نجد أن المادة 900 مكرر 7 من ذات القانون قد أحالت بشأن الميعاد للمواد 829 و832 من نفس القانون .

#### أولاً: حساب المدة

تحسب مدة الطعن كاملة وتامة وهي تخضع لمجموعة من القواعد تتعلق ببداية الميعاد ونهايته.

#### 1: بداية الميعاد

تنطلق بداية الميعاد من اليوم الموالي لإعلان القرار عن طريق :

<sup>101</sup> - راجع نص المادتين 812 و 817 من ق.ا.م.ا.

- التبليغ: بحيث لا تسري آثار القرار الفردي تجاه الشخص المعني إلا من تاريخ تبليغه وإعلانه بموجب توصيل مضمونه إلى علمهم شخصيا وهو ما تؤكد المادة 35 من المرسوم 131/88 المتعلق بعلاقة المواطن بالإدارة بنصها " لا يحتج بأي قرار ذي طابع فردي على المواطن المعني بهذا القرار إلا إذا سبق تبليغه إليه قانونا.....".

يشترط في التبليغ أن يكون شاملا لعناصر القرار الإداري حتى ينتج أثره في سريان ميعاد الطعن بالإلغاء وفي حالة تعلق القرار بشخص ناقص الأهلية، فيجب أن يوجه التبليغ إلى الولي أو الوصي .

ويقع عبء إثبات حدوث التبليغ على الجهة الإدارية المعنية، بحيث لا يبدأ الميعاد في السريان إذا لم يتم التبليغ أو في حالة عدم تقديم الدليل على حصوله<sup>102</sup>.

- النشر: لا تسري آثار القرارات التنظيمية الجماعية اتجاه المخاطبين بها، إلا بعد النشر وفقا للطريقة المحددة قانونا فبالنسبة للقرارات الصادرة من السلطة المركزية مثل المراسيم الرئاسية والتنفيذية فإنها تنشر في الجرائد الرسمية مع الالتزام بمهلة اليوم الكامل، كما تنشر القرارات الوزارية إضافة إلى الجرائد الرسمية في النشرة الرسمية للوزارة.

والقاعدة السائدة في الفقه والقضاء أن نفاذ القرار الإداري وبدء حساب آجال الطعن، لا يكون إلا إذا تم توزيع هذه النشرات على المصالح الإدارية المعنية وعلمهم بها، وحتى بالنسبة للقرارات التنظيمية الصادرة من الهيئات المحلية فإنها تنشر في نشرات الولاية أو البلديات كما يمكن تعليقها في مقرات هذه الأخيرة، وحتى يعتد بالنشر كبدائية لسريان القرار الإداري التنظيمي وبدء حساب آجال الطعن فإنه يشترط فيه أن يكون وافيا شاملا لكامل عناصر القرار ومضمونه بطريقة واضحة لا لبس ولا غموض فيها وبصورة واضحة فلا يكون مجرد تنبيه لذوي الشأن بوجوده<sup>103</sup>.

- العلم اليقيني: يقصد به أن يتمكن الشخص المعني بالقرار الإداري، من الإطلاع والعلم بمحتواه بطريقة أخرى غير وسيلة التبليغ أو النشر، بصورة قاطعة وبكيفية وافية وشاملة، كأن

<sup>102</sup> - بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 131.

<sup>103</sup> - المرجع نفسه ص 132 و133.

يقدم الشخص تظلم مع شرح تفاصيل القرار رغم أنه لم يبلغ له فهذا يدل على علم المتظلم بالقرار، أو الإطلاع عليه من خلال تبليغ صادر عن دعوى أخرى (دعوى مدنية)، و بالتالي إذا علم به علما يقينيا نافيا للجهالة لا ظنيا ولا افتراضيا قام ذلك مقام النشر أو التبليغ ويبدأ ميعاد سريان الدعوى من اليوم الذي ثبت فيه تمام العلم اليقيني بالقرار<sup>104</sup>.

لقد اشترط القضاء الفرنسي في العلم اليقيني لكي يقوم مقام النشر أو التبليغ في هذا الشأن أن يكون علما كافيا نافيا للجهالة لكل محتويات القرار حتى يستطيع صاحب المصلحة أن يحدد موقفه من القرار، كما يشترط أن يكون هذا العلم يقينيا لا ظنيا وأن يكون قد تم وحدث في تاريخ معين.

وفيما يتعلق بإثبات حدوث هذا العلم اليقيني بهذه المواصفات فإنه يقع على عاتق الإدارة - باعتبارها صاحبة المصلحة - إثبات ذلك بكافة طرق الإثبات وللقضاء التحقق من قيام أو عدم قيام هذا الدليل.

وبالنسبة للقضاء الجزائري، فقد حرص على تطبيق نظرية العلم اليقين في أضيق الحدود وذلك بتقديم دليل قاطع يؤكد أن المعني قد علم بلا منازع بالقرار المطعون فيه و تاريخه، بحيث يظهر موقفه متذبذب وغير مستقر فالغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا سابقا رفضت الأخذ بالنظرية في قرارها سنة 1993 .

أما مجلس الدولة فيتراوح موقفه بين الأخذ بالنظرية ورفضها في بعض القضايا، فقد ذهب في قرار له سنة 2000 إلى الأخذ بنظرية العلم اليقيني<sup>105</sup>.

## 2: طريقة حساب المدة ونهايتها:

تنص المادة 405 (ق.ا.م.ا) " تحسب كل الآجال المنصوص عليها في هذا القانون كاملة ولا يحسب يوم التبليغ أو التبليغ الرسمي ويوم انقضاء الأجل "

<sup>104</sup> - عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الادارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الادارية، المرجع السابق، ص 394.

<sup>105</sup> - بعلي محمد الصغير، القضاء الاداري، دعوى الالغاء، المرجع السابق، ص 136.

لقد استعمل المشرع مصطلح "كاملة" والتي تعني أن يوم التبليغ والنشر لا يدخل في حساب المدة كما يعني أن آخر يوم المدة لا يحسب، أي نهاية مدة الميعاد في اليوم الموالي لسقوط ذات الميعاد.

كما نجد أن المشرع يعند في المواد الإدارية بالأشهر وليس بالأيام كقاعدة عامة وهذا مهما كان عدد أيام الشهر أو الأشهر، إلا ما استثناه المشرع بنصوص خاصة<sup>106</sup>.

### ثانياً: امتداد الميعاد

يمتد الميعاد في حالتين القطع والوقف

أ- **وقف الميعاد:** يعني احتساب المدة السابقة على تحقق سبب الموقف، بحيث يتعين تكملة مدة الميعاد بعد زوال السبب بمعنى آخر أن يوقف سريان الميعاد من تاريخ حدوث السبب الموقف حتى زواله وتتمثل أهم حالات الوقف في :

- **حالة العطل الرسمية:** وحسب المادة 405 فقرة 03 فإن أيام العطل هي الأعياد الرسمية وأيام الراحة الأسبوعية ، فإذا كان اليوم الأخير من الميعاد ليس يوم عمل كلي أو جزئي يمدد الأجل إلى أول يوم عمل موالي.

- **حالة البعد المكاني:** وذلك بالنسبة للمقيم في الخارج بحيث يستفيد هذا الأخير من ستون يوم إضافية.

- **طلب المساعدة القضائية:** هو الطلب الذي يتقدم به صاحب الشأن للمحكمة المختصة بنظر الدعوى لإعفائه من رسومها لعدم مقدرته على أدائها أو طلب تعيين محام ، ويترتب على هذا الطلب وقف ميعاد الطعن بالإلغاء لحين صدور قرار البت فيه قبولاً أو رفضاً، بحيث يستكمل الميعاد المتبقى اعتباراً من تاريخ هذا القرار ويشترط أن يقدم هذا الطلب خلال ميعاد

<sup>106</sup> بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 143.

دعوى الإلغاء والعبرة من هذا أنه لا يجب حرمانه من استعمال حقه في رفع الدعوى بسبب فقره، لان طلب المساعدة دليل على تمسكه بالإلغاء<sup>107</sup> .

-**القوة القاهرة:** (الفقرة الثانية من المادة 832 من ق.ا.م.ا) هي الحالة الرابعة التي يترتب على تحققها وقف سريان ميعاد الطعن حتى يزول أثرها، وحيث يستكمل الميعاد المتبقى اعتباراً من تاريخ زوال القوة القاهرة فهذه الأخيرة يشمل كل طارئ مفاجئ يخرج عن إرادة الفرد ولا يمكن تقويمه أو دفعه كالحرب، الفيضان، كارثة.... الخ من شأنها أن تحول بينه وبين رافع الدعوى من رفعها، في آجالها ولقد اعتبر مجلس الدولة من قبيل القوة القاهرة مرض صاحب الشأن بشلل نصفي مفاجئ أفقده النطق والحركة.

ب- **قطع الميعاد:** هو عدم احتساب المدة التي انقضت وبداية حساب المدة من جديد أي أن الميعاد له بداية جديدة ونهاية جديدة وحسب الفقرة الأولى من المادة 832 فإنه تنقطع آجال الطعن في الحالات التالية :

#### 1- الطعن أمام جهة قضائية إدارية غير مختصة:

إذا تم رفع دعوى أمام جهة قضائية غير مختصة خطأ، يترتب عن ذلك قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء ويبدأ ميعاد 04 أشهر من جديد ابتداء من تاريخ تبليغ المعني بالحكم بعدم الاختصاص من طرف الجهة غير المختصة، ويشترط أن يكون الطعن الخاطئ قضائي وليس مجرد طعن إداري والعبرة من اعتباره سبباً لقطع الميعاد هو أن تحريك

الدعوى من طرف المعني بالقرار وخطأه في الجهة القضائية، دليل على تمسكه بحقه بإلغاء القرار فلا يجب حرمانه من استعمال الحق .

**وفاة المدعي عليه أو تغير أهليته:** فبالوفاة تنقضي أهلية الشخص وكذلك بالنسبة للشخص المعنوي إذ انقضت شخصيته بالاندماج والتصفية قبل رفع الدعوى، فإذا توفي الشخص تنقطع المواعيد ولا يعاد السريان فيها إلا بعد تبليغ الورثة.

<sup>107</sup> - انظر الفقرة الثانية من المادة 832 من ق.ا.م.ا

كما تنقطع المواعيد في حالة تغير أهلية الشخص كحدوث جنون أو توقيع الحجر عليه بحيث لا يسري في حقه ميعاد رفع الدعوى وينبغي أن يقوم نائبه القيم بهذا العمل نيابة عنه بحيث يستفيد من 04 أشهر جديدة .

### المطلب الثالث:

#### الشروط الموضوعية لقبول دعوى الإلغاء

##### ( أوجه وأسس قبول دعوى الإلغاء )

هذه الشروط تعتبر أسس لرفع دعوى الإلغاء وهي الأسباب والحالات التي يمكن بواسطتها للقاضي المختص إلغاء قرار إداري مطعون فيه بعدم المشروعية. سواء بسبب عدم المروعية الداخلية (الفرع الأول) أو عدم المشروعية الخارجية (الفرع الثاني).

##### الفرع الأول: عدم المشروعية الخارجية

وتتمثل في العيوب التي تمس الأركان الخارجية للقرار الإداري

##### أولاً: عيب عدم الاختصاص

هو العيب الذي يصيب ركن الاختصاص وذلك بصدور قرارات إدارية من أشخاص أو هيئات غير مختصة من حيث العنصر الشخصي أو الموضوعي أو المكاني أو الزماني، فعيب عدم الاختصاص يشكل حالة من حالات إلغاء القرار.

أ: عيب عدم الاختصاص الشخصي: وهو أن يصدر قرار من جهة أو موظف غير مختص وله درجتين :

1- عدم الاختصاص البسيط : وهو يكمن في عدم احترام قواعد الاختصاص بين السلطات والأشخاص الإدارية فيما بينها فيما يتعلق بالقرارات الإدارية<sup>108</sup>، كأن تتعدى السلطة اللامركزية على اختصاصات السلطة المركزية أو العكس، كأن يصدر الوزير قرار يدخل في

<sup>108</sup> - عوابدي عمار ، النظرية العامة للمنازعات الادارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الادارية، المرجع السابق، ص404.

اختصاصات الوالي أو أن يصدر وزير البيئة قرار يختص بإصدار وزير التجارة، فعيب عدم الاختصاص البسيط هو حالة أو سبب من أسباب إلغاء القرار فيكون القرار المشوب به قابلاً للإلغاء ما لم يكن هناك تفويض صريح أو إنابة أو نص يقضي بالحلول .

2- **عدم الاختصاص الجسيم والخطير:** وهو يتحقق عندما تصدر جهة سياسية أو قضائية أو تشريعية قرار تختص به الجهات الإدارية أو أن تصدر جهات إدارية قرارات تدخل في اختصاص السلطات التشريعية.

وهذا العيب الجسيم يشكل ما يعرف بعيب اغتصاب السلطة والوظائف وهو لا يؤدي إلى إلغاء القرارات الإدارية وإنما يؤدي إلى انعدامها أي إلى فقدانها للطبيعة القانونية والإدارية وتتحول إلى مجرد أعمال مادية وتصبح محلاً للطعن فيها أمام جهات القضاء العادي وفي أي مدة زمنية<sup>109</sup>.

كما يظهر عيب عدم الاختصاص الجسيم في صورة انتحال الوظائف الإدارية، حيث يتعدى فرد عادي لا تربطه بالوظيفة الإدارية أي علاقة وظيفية أو قانونية على اختصاص ووظائف الإدارة في الدولة كأن يتخذ شخص عادي قرار باسم المجلس الشعبي يمنع من استغلال موقف للسيارات الذي يشغله أحد الأشخاص قانونياً، فيؤدي انتحال الوظائف الإدارية إلى تجريد القرارات الصادرة من طبيعتها الإدارية وتتحول إلى أعمال إجرامية شخصية للأفراد الذين اقتترفوها، بحيث تخضع هذه الأعمال الإجرامية للجزاءات الجنائية المقررة في قانون العقوبات بالإضافة إلى جزاءات المسؤولية المدنية أمام القضاء العادي.

### ب : عدم الاختصاص المكاني

وهو صدور قرار من جهة غير مختصة مكانياً (إقليمياً) كأن يصدر رئيس المجلس الشعبي لبلدية بجاية قراراً بهدم بناية متواجدة في بلدية لقصر في حين كان المفروض أن يصدر

<sup>109</sup> - بن شيخ اث ملويا لحسين ، دروس في المنازعات الادارية، وسائل المشروعية، دار هومة، الجزائر 2007 ، ص

القرار من رئيس المجلس الشعبي لبلدية القصر، أو أن يصدر قرار لوالي ولاية سطيف بنزع ملكية متواجدة في ولاية بجاية<sup>110</sup>.

ويجب الإشارة الى أن الجهات المركزية لها اختصاص عام، بحيث تسري قراراتها على كامل التراب الوطني.

### ج: عيب عدم الاختصاص الموضوعي

وهو أن يصدر قرار من موظف أو جهة إدارية متجاوزا الأعمال القانونية التي حددها القانون له في مواضيع محصورة، كأن يصدر رئيس المجلس الشعبي قرارا وقف عضو في المجلس البلدي في حين أن الوالي هو المختص بذلك، أو أن يصدر قرار كمثل للولاية بمنع المظاهرات في حين أن هذه القرارات يصدرها كمثل للدولة<sup>111</sup>.

د: عيب عدم الاختصاص الزمني: وهو أن يصدر قرار من موظف بعد انتهاء مهامه سواء بعد استقالته أو عزله أو إحالته على التقاعد أو أن تصدر الإدارة القرار بعد مرور المدة القانونية اللازمة لإصدار القرار (03 أشهر من تقديم الطلب)<sup>112</sup>.

### ثانيا: عيب مخالفة ركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية:

يقصد بالشكليات المظهر الخارجي للقرار وبالتالي فهناك شكليات جوهرية يؤكد المشرع في نصوص خاصة على ضرورة احترامها والعمل بها أثناء اتخاذ القرار، كما هو الحال في تبليغ القرار أو وجود نص يلزم الإدارة بالتسبب أو نشر القرار التوقيع عليه أو الكتابة. وهذا حماية لحقوق الأفراد مثل تسبب قرار نزع الملكية أو القرارات المتضمنة عقوبات تأديبية. وهناك شكليات غير جوهرية ويكون ذلك إذا لم ينص المشرع على ضرورة إتباعها، وكانت مقررة لضمان سير الإدارة كالتحبيب أو الكتابة فإذا شاب القرار عيب مخالفة الأشكال الضرورية فمآله البطلان والإلغاء أما إذا كانت شكليات ثانوية فلا يمكن إلغائها مادام أنه يمكن تدارك الأمر.

<sup>110</sup> - بن شيخ اث ملويا لحسين ، دروس في المنازعات الادارية، وسائل المشروعية، المرجع السابق، ص 71 .

<sup>111</sup> - بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الادارية، المرجع السابق، ص 166.

<sup>112</sup> - قرار المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، رقم 682-640، مؤرخ في 21-07-1991، م.ق عدد 01، الجزائر، 1992، ص 153.

أما الإجراءات فهي التصرفات التي تتبعها الإدارة وتقوم بها قبل اتخاذ القرار<sup>113</sup>، فعيوب الإجراءات تتمثل في مخالفة الإجراء الاستشاري الإلزامي أو الحصول على الموافقة المسبقة أو التقرير المسبق الذي يشترطهم القانون، كعدم الحصول على موافقة مصالح التراث لترخيص البناء أمام معلم تاريخي، وهناك أيضا :

- مخالفة إجراءات التحقيق قبل اصدر قرار نزع الملكية

- مخالفة الإجراء المضاد. - مخالفة إجراء احترام حق الدفاع في القرارات التي تتضمن عقوبات تأديبية.

### الفرع الثاني:

#### عدم المشروعية الداخلية

وتتمثل في العيوب التي تمس الأركان الموضوعية كالسبب ، المحل ، الهدف.

#### أولاً: عيب انعدام السبب

هو صدور قرار إداري دون الوجود المادي للوقائع المادية أو القانونية التي تدفع السلطة لإصدار القرار أو الخطأ في التكييف القانوني السليم لهذه الوقائع، أو صدور القرار الإداري نتيجة للخطأ في تقرير مدى ملائمة وأهمية أو خطورة الوقائع لإصداره.

أ: حالة انعدام الوجود المادي للوقائع كسبب للإلغاء: كأن تصدر الإدارة قرار بهدم بناية على أنها موشكة السقوط في حين أنها جديدة ومتماسكة ،أو أن تصدر الإدارة قرارا بفصل حارس بسبب تركه المنصب أثناء وقت العمل ويتبين للقاضي أن الحارس لم يغيب عن منصبه وذلك بشهادة الشهود<sup>114</sup>.

<sup>113</sup> - بوفراش سفيان، مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الادارية في الجزائر، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم ،

تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 1112 ، ص 82

<sup>114</sup> - بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الادارية، المرجع سبق، ص 169.

**ب: حالة الخطأ في التكيف القانوني للوقائع:**

هو خطأ الإدارة في إسناد الوقائع المادية أو القانونية إلى النصوص القانونية اللازمة وكذا الخطأ في تفسير هذه القواعد بخصوص الوقائع ، كأن يصدر قرار إداري بعقوبة من الدرجة الثالثة في حين أن القانون يقضي بأن توقع عليه عقوبة من الدرجة الأولى<sup>115</sup>.

**ج : حالة الخطأ في تقدير مدى أهمية أو خطورة الوقائع كسبب من أسباب الإلغاء**

وهو الخطأ في تقدير مدى خطورة الوقائع المكونة للسبب والتي اعتمدت على أساسها الإدارة في اتخاذ القرارات، فيقوم القاضي استثناءً بإعادة تقدير مدى ملائمة الوقائع ، ومن أشهر تطبيقات مجلس الدولة الفرنسي إلغاءه لقرار رئيس البلدية القاضي بمنع شخص من القاء محاضرة عامة في اجتماع عام، بحجة أن الاجتماع العام والمحاضرة يهددان الأمن العام ، فلما قدر مجلس الدولة خطورة هذه المحاضرة اكتشف أنها لا تشكل خطراً أو تهديداً للنظام العام لأن رئيس البلدية يملك من الوسائل الأمنية ما يؤهله لتنظيم هذا التجمع<sup>116</sup>.

**ثانيا: وجود عيب مخالفة القانون في القرارات:**

هو العيب الذي يشوب محل القرارات الإدارية عندما تصدر مخالفة في محلها- أي آثارها القانونية المباشرة- لأحكام مبدأ المشروعية ويصبح محل القرار مشوب بعيب مخالفة القانون ويشكل سببا من أسباب الحكم بالإلغاء .

**أ : المخالفة المباشرة لأحكام القانون:**

وذلك عندما يصدر القرار مخالفا في الآثار القانونية المتولدة عنه، قاعدة من القواعد العامة الدستورية أو التشريعية أو مخالفة المبادئ العامة للقانون أو معاهدة أو لنص تنظيمي أو يخالف حقوق فردية مكتسبة أو يخالف قرار فردي، كرفض منح ترخيص رغم أنه يتوفر على جميع الشروط أو أن تصدر إدارة قرار بمنع شخص من استغلال مكان عمومي وكان له قرار يسمح له بذلك، أو أن يصدر الوالي قرار بمنح قطعة لشخص ثم بعد مرور مدة معينة يصدر

115 - راجع : محيو أحمد، المنازعات الإدارية، دم.ج، الجزائر، 1992، ص 189.

116 - ابركان فريدة، "مدى رقابة القضاء على الأعمال الإدارية" ، ملتقى قضاة الغرفة الإدارية، الصادر عن وزارة العدل، الديوان الوطني للأبغال التربوية، الجزائر، 1992 ، ص 117.

قراراً آخر يمنح نفس القطعة لشخص آخر، وهذا بسبب أن الشخص الأول قد اكتسب حق على الأرض فلا يجوز إصدار قرار يخالف قرار إداري ساري المفعول ويمس بالحق المكتسب<sup>117</sup>.

**ب: عيب مخالفة القانون بصورة غير مباشرة عن طريق الخطأ في تفسير تطبيق**

**القانون:**

ويظهر هذا العيب عندما تكون الآثار المتولدة عن القرار الإداري مخالفة للقانون، كأن تصدر الإدارة قراراً تطبيقاً لنص قانوني غير النص القانوني الصحيح الواجب التطبيق، أو حالة إغفال بعض النصوص الموجودة وعدم تطبيقها عند اتخاذ القرارات مثال أن تصدر إدارة معينة قرار بتعيين شخص على أساس شرط الشهادة والاستحقاق وتغفل عن تطبيق الشروط المتعلقة بالسن<sup>118</sup>.

**ثالثاً: عيب الانحراف في استعمال السلطة**

هو العيب الذي يصيب ركن الهدف ويجعله غير مشروع وبالتالي يعتبر سبباً من أسباب الحكم بالإلغاء وهو وسيلة قضائية لمراقبة أعمال الإدارة، ويتحقق هذا العيب عندما تستعمل الإدارة امتيازات ومظاهر السلطة العامة لتحقيق أهداف خارجة و غريبة عن أهداف المصلحة العامة، كأن يستهدف الشخص أو الجهة الإدارية تحقيق أهداف معنوية أو مادية شخصية تتناقض مع المصلحة العامة، مثلاً في فرنسا أصدر رئيس بلدية عشر (10) قرارات متتالية بتوقيف حارس غابات تابع للبلدية تحقيقاً لرغبة الانتقام، أو أن يصدر الوالي قراراً بنزع الملكية الخاصة بهدف إقامة ملهى، أو أن لا يوظف رئيس البلدية امرأة ككاتبة للبلدية بسبب انتمائها إلى حزب سياسي غير حزبه<sup>119</sup>.

<sup>117</sup> - قرار المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، رقم 53878، مؤرخ في 18-04-1987، مؤرخ في 18-04-1987،

م.ق عدد 03، الجزائر، 1990، ص 194.

<sup>118</sup> - بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 363.

<sup>119</sup> - راجع عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية

الدعوى الإدارية المرجع السابق، ص 539.

-كما يدخل ضمن عيب الانحراف في استعمال السلطة، حالة صدور قرارات تستهدف تحقيق أهداف المصلحة العامة لكنها تخالف قاعدة تخصيص الأهداف التي من أجلها منحت لها.

### المبحث الرابع

#### دعوى التعويض أو المسؤولية الإدارية

تعتبر دعوى التعويض من أهم دعوى القضاء الكامل، لذلك سوف نفضل في مفهومها (المطلب الأول)، وفي الآس الموضوعية لرفعها (المطلب الثاني).  
المطلب الأول : مفهوم دعوى التعويض

لتحديد مفهوم دعوى التعويض سوف نحاول تقديم المقصود بها (الفرع الأول)، و نتطرق لمختلف الشروط العامة الواجب توافرها لرفعها (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول

##### المقصود بدعوى التعويض

سوف نتطرق لتعريف دعوى التعويض (أولاً)، و نتطرق لمختلف الخصائص التي تتميز بها باقي الدعاوى الأخرى (ثانياً).  
أولاً: التعريف:

يمكن تعريف دعوى التعويض بأنها: " الدعوى القضائية الشخصية التي يحركها أصحاب الصفة و المصلحة، أمام الجهات القضائية المختصة، طبقاً للشكليات والإجراءات المقررة قانوناً، للمطالبة بالتعويض الكامل و العادل عن الأضرار التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الإداري الضار"<sup>120</sup>.

ثانياً: خصائصها

#### 1 : دعوى التعويض دعوى قضائية:

إكتسبت دعوى التعويض الإدارية الطبيعة القضائية منذ أمد طويل، و يترتب على الطبيعة القضائية لدعوى التعويض، أنها تختلف عن كل من فكرة القرار السابق، وفكرة التظلم

120 - فؤاد العطار، القضاء الإداري، المرجع السابق ، ص. 62

الإداري باعتبارهما طعون و تظلمات إدارية، كما يترتب عن ذلك أن ترفع الدعوى ويفصل فيها في نطاق الشكليات والإجراءات القضائية المقررة قانونا وأمام جهات قضائية مختصة<sup>121</sup>.

## 2: دعوى التعويض دعوى شخصية

تعتبر دعوى التعويض من الدعاوى الذاتية، على أساس أنها تتحرك بناء على حق قانوني شخصي لرفعها، بحيث تستهدف تحقيق مصلحة شخصية، تتمثل في تحقيق مزايا مادية ومعنوية شخصية للتعويض عن الأضرار المادية أو المعنوية التي أصابت الحقوق والمراكز القانونية والشخصية لرفعها، كما تعتبر دعوى شخصية لأنها تهاجم الجهات الإدارية صاحبة النشاط غير المشروع ولا تهاجم القرار<sup>122</sup>.

## 3: دعوى التعويض من دعوى القضاء الكامل

تعتبر دعوى التعويض من بين دعوى القضاء الكامل، لأن سلطات القاضي فيها واسعة وكاملة بالمقارنة مع سلطات قاضي الإلغاء، حيث تتعدد سلطات القاضي في دعوى التعويض، من سلطة البحث والكشف عن مدى وجود ضرر أصاب حق الشخص، ثم سلطة تقدير نسبة الضرر، وسلطة تقدير مقدار التعويض الكامل و العادل لإصلاح الضرر، ثم سلطة الحكم بالتعويض.

## 4: دعوى التعويض من دعوى قضاء الحقوق

دعوى التعويض من دعوى قضاء الحقوق، لأنها تنعقد على أساس الحقوق الشخصية المكتسبة، و لأنها تستهدف دائما وبصورة مباشرة أو غير مباشرة حماية الحقوق الشخصية المكتسبة والدفاع عنها قضائيا عكس دعاوى قضاء الشرعية<sup>123</sup>.

<sup>121</sup> - عوايدي عمار ، النظرية العامة للمنازعات الادارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية المرجع السابق، ص 567.

<sup>122</sup> - المرجع نفسه.

<sup>123</sup> - عوايدي عمار ، النظرية العامة للمنازعات الادارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية المرجع السابق ص ص 569-570.

## الفرع الثاني:

### الشروط العامة لقبول دعوى التعويض

يشترط لقبول دعوى التعويض أن ترفع أما الجهة القضائية المختصة (أولاً)، كما تستوجب مجموعة من الشروط لدى الطاعن (ثانياً)، هذا إلى جانب شرط الميعاد (ثالثاً).

#### أولاً: الجهة القضائية المختصة

بالعودة إلى نص المادتين 800 و 801 من ق.إ.م.إ، يتبين لنا أن المحاكم الإدارية هي المختصة حصرياً بدعوى التعويض أي كانت الجهة الإدارية التي تسبب في حدوث الضرر للغير، وهذا يظهر من خلال تأكيد المادة 800 على أن المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة، تختص بالفصل في جميع القضايا التي تكون الدولة والولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية والجهوية طرفاً فيها، كما أن المادة 801 أشارت أن المحاكم تختص أيضاً في دعاوى القضاء الكامل، ومن بين أهم هذه الدعاوى نجد دعوى التعويض<sup>124</sup>.

#### ثانياً: الشروط المتعلقة بالطاعن:

إن دعوى التعويض هي دعوى إدارية عموماً، لا ترفع إلا من طرف الأشخاص الطبيعية والمعنوية الذين تتوافر فيهم الشروط نفسها الموجودة بالنسبة للطعون والدعاوى القضائية الأخرى، تطبيقاً لنص المادة 13 من ق.إ.م.إ، وما تتطلبه من توافر شروط الصفة والمصلحة، إلى جانب المادة 64 منه التي تستوجب شرط الأهلية<sup>125</sup>.

#### ثالثاً : شرط الميعاد

إن ميعاد رفع دعوى التعويض الإدارية أمام المحاكم الإدارية بفعل الأضرار الناتجة عن القرارات الإدارية هو مبدئياً 04 أشهر من تاريخ التبليغ الشخصي للقرار الفردي أو نشر القرار التنظيمي، لكن كيف تطبق هذه المدة بالنسبة للأعمال المادية إذا كانت هي السبب في وجود الضرر، و متى تبدأ مدة الأربع أشهر في السريان؟.

124 - انظر المادتين 800 و 801 من ق.إ.م.إ.

125 - انظر المادتين 13 و 64 من ق.إ.م.إ.

تشير في هذا الصدد أن فوات مدة 04 أشهر يؤدي فقط إلى سقوط إجراءات و شكليات الدعوى بسبب فوات الميعاد المقرر. لكن لا يؤدي ذلك إلى سقوط وتقدم دعوى التعويض، لأنها لا تسقط ولا تتقدم إلا بعد سقوط وتقدم الحقوق التي تتعلق بها وتستهدف حمايتها، بحيث يمكن للمتضرر وصاحب الصفة والمصلحة أن يرفع دعوى التعويض من جديد في نطاق شكليات وإجراءات جديدة، ما دام أن الحق الذي تتصل به الدعوى وتستهدف حمايته مازال موجودا ولم يتقدم، بحيث نطبق في هذا الصدد القواعد العامة المطبقة في القانون المدني والمتعلقة بتقدم الحقوق، خاصة المادة 133 منه التي نصت بصريح العبارة على أن دعوى التعويض تسقط بانقضاء خمسة عشر سنة من يوم وقوع العمل الضار<sup>126</sup>.

### المطلب الثاني:

#### أسس دعوى التعويض أو المسؤولية الإدارية

تبنى دعوى التعويض على اساس الخطأ كقاعدة عامة (المطلب الأول)، الا ان القضاء الإداري سمح إستثناء ان تؤسس الدعوى بدون خطأ إذا توافر بعض الحالات التي تقيم مسؤولية الإدارة العامة (الفرع الثاني).

### الفرع الأول:

#### الخطأ كأسس لدعوى التعويض

سنحاول تعرف الخطأ الذي يمثل أساسا لمسؤولية الإدارة العامة (أولاً)، وتبيان مختلف صورته (ثانياً) وحقوق المتضرر (ثالثاً).

#### أولاً: تعريف الخطأ:

" الخطأ هو الإخلال بالتزام سابق مع توافر التمييز والإدراك لدى المخل بهذا

الالتزام."<sup>127</sup>

<sup>126</sup> - انظر قرار مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، ملف رقم 1131110 ، مؤرخ في 10-02-2004، (غير منشور).

<sup>127</sup> - راجع فيما يتعلق بالمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ والمعايير المطبقة حولها: بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 204 وما يليها.

ثانيا: صوره

### أ: الخطأ المرفقي

هو الخطأ الذي ينسب إلى المرفق أو المصلحة رغم إرتكابه من قبل الموظف من الناحية المادية، و يكون المرفق هو المسؤول عن تعويض الأضرار التي تنتج عن هذا الخطأ، دون إعطاء اعتبار للشخص الذي ارتكب الخطأ، ويترتب عن ذلك، إقامة الدعوى في مواجهة المرفق أمام القضاء الإداري. ولقد لجأ القضاء الإداري إلى القول بوجود خطأ مرفقي في ثلاث حالات :

**الحالة الأولى: التنظيم السيئ للمرفق العام:** وتحدث هذه الحالة عند وجود خلل في تنظيم المرفق العام كنقص المستخدمين في بلدية معينة، أو التدخل المتأخر أو الحالة السيئة للعتاد الذي تستخدمه البلدية .

**الحالة الثانية: البطء والتسيير السيئ للمرفق العام :** ويكون إما بسبب إهمال الأعوان أو اتخاذ تدابير لاحقة أو متسرعة، أو عدم كفاءة الأعوان العموميين ، وكثيرا ما تحدث هذه الحالة بشأن مسؤولية المستشفيات العمومية، أين يهمل الممرضون أو الأطباء ومن في حكمهم مهمة متابعة المرضى، وهذا ما يبينه قرار الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا 1991 الذي أيد قرار الغرفة الإدارية لمجلس قضاء سطيف والذي حكم بالتعويض على المستشفى على أساس المادة 124 من ق.م.ج بسبب انتحار مريض بالمستشفى وهذا بسبب إهمال الممرض الذي لم يرقم بتفقد هذا المريض ليلة الانتحار<sup>128</sup>.

**الحالة الثالثة : عدم سير المرفق العام،** وتسمى بالجمود الإداري، ويكمن الخطأ هنا في عمل سلبي وهو الامتناع عن القيام بعمل يترتب عنه إلحاق أضرار بالأشخاص<sup>129</sup>.

<sup>128</sup> - قرار مجلس الدولة، مؤرخ في 15-07-2002، مجلة مجلس الدولة، عدد 02 لسنة 2002، ص 183.

<sup>129</sup> - بن شيخ آث ملويا لحسين، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الأول: المسؤولية على أساس الخطأ، دار

الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 36.

**ب: الخطأ الشخصي:**

هو الخطأ المنسوب إلى الموظف أو العون العمومي، بحيث يسأل بصفة شخصية عنه كأصل عام وعن الضرر الذي ينتج عنه، ويتحمل التعويض الذي يتقرر لجبر هذا الضرر. ويمكن تصنيف الأخطاء الشخصية إلى ثلاث أصناف:

**1- الخطأ العمدي:** وهو تصرف العون العمومي الذي يرمي خلال قيامه بمهامه، إلى إلحاق الضرر بالغير، وقد تكون هذه نيته ظاهرة أو مستترة، ولمعرفة تلك النية يلجأ القاضي إلى معيار الهدف المتبع، أي ما إذا تصرف العون تحقيقاً لمصلحة المرفق العام، أو أن غرضاً آخر هو المستهدف من طرفه، ونكون آنذاك أمام خطأ شخصي، ففي حالة تنفيذ المرؤوس لأوامر رئيسه، فنكون أمام خطأ مرفقي إذا قام بالتصرف تنفيذاً لأوامر صدرت من رئيسه بشرط أن تكون إطاعة الأوامر واجبة عليه، وهذا ما أكدته المادة 129 من القانون المدني.

ونكون أمام خطأ شخصي للعون في حالتين:

- حالة تصرف العون العمومي من تلقاء نفسه ودون تلقي أوامر من رئيسه.
- حالة تصرف العون تنفيذاً لأوامر صادرة عن رئيسه لكن دون أن تكون طاعتها واجبة عليه، أو تجاوز حدود ما جاء في الأوامر<sup>130</sup>.

وإذا كنا بصدد خطأ شخصي، فإن العون يسأل شخصياً أمام القضاء العادي عن خطئه بشرط أن يكون بالإمكان فصل ذلك الخطأ عن المرفق، وهذا ما عبرت عنه المادة 20 من المرسوم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.

**2- الخطأ الجسيم غير العمدي :**

هو الخطأ الفادح المرتكب من طرف العون، والمستوحى من مصلحة المرفق، وليس له باعث شخصي، وهو عبارة عن رعونة أدت إلى ضرر دون قصد الإيذاء. ولقد طبق القضاء الجزائري الخطأ الجسيم واشترطه في المسؤولية الإدارية في مادة المسؤولية الطبية للمستشفى عن العمل الطبي الصادر من الطبيب أو من في حكمه، وهذا ما أكده مجلس الدولة في سنة

<sup>130</sup> - بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 205.

2003 في قضية المركز الاستشفائي الجامعي لسيدي محمد عندما أيد القرار الصادر من المجلس القضائي لوجود خطأ طبي جسيم صادر من طبيبين جراحين<sup>131</sup>.

كما إشتراط القضاء الفرنسي الخطأ الجسيم في نشاط المؤسسات العقابية عن الحوادث المرتكبة في السجون والتي تصيب المحبوسين أو الغير بفعل المحبوسين نظرا لخطورة العمل الذي تقوم به إدارة السجون، غير أن مجلس الدولة الجزائري جعل مسؤولية إدارة السجون قائمة على أساس الخطأ في الرقابة، ولا يمكن وصفه بالخطأ الجسيم بل تقوم المسؤولية ولو في وجود خطأ بسيط فالعبرة بجسامة الضرر، فغالبا ما تقع الحوادث داخل المؤسسة العقابية بسبب أخطاء غير عمدية، والتي قد تكون بسيطة أو جسيمة، ولا يبحث القاضي عن درجة الجسامة بقدر ما يبحث عن العلاقة السببية بين الخطأ والضرر، بحيث تكون وزارة العدل هي المسؤولة عن التعويض باعتبار أن المؤسسات العقابية تحت وصايتها، كما يحق لإدارة السجون متابعة المتسبب في الضرر جزائيا، إذا كان الفعل يشكل جريمة. ولقد أصدر مجلس الدولة قراران قضى فيهما بمسؤولية وزارة العدل عن الحوادث التي تقع في السجون على أساس خطأ دون وصفه، وهذا في الاخلال بواجبات الرقابة .

كما اشتراط القضاء الخطأ غير العمدي في مادة تسيير مرفق القضاء، بحيث طرحت المادة 46 من الدستور مبدأ التعويض عن الخطأ القضائي، وتطبيقا لهذه المادة تدخل المشرع لإقرار مبدأ التعويض عن الغلط القضائي في بعض النصوص القانونية ، فنجد أن ق.إ.ج أشار في نص المواد 137 مكرر إلى 137 مكرر 14 إلى مسؤولية الدولة عن الحبس الإحتياطي غير مبرر، وهذه المسؤولية جوازية وليست إلزامية بحيث أن المشرع وضع لجنة تنشئ على مستوى المحكمة العليا لها السلطة التقديرية في الفصل في طلبات التعويض. كما كرست المادة 531 مكرر من ق.إ.ج مسؤولية الدولة عن الغلط القضائي

<sup>131</sup> - بن شيخ آث ملويا لحسين دروس في المسؤولية الادارية، الكتاب الأول:المسؤولية على أساس الخطأ، المرجع

## 3- الجرم الجنائي للعون:

يتعلق الأمر هنا بالمخالفة المرتكبة أثناء ممارسة الوظائف أو خارجها، أين يصبح العون الإداري كأبي مواطن عادي مسؤول عن كل عمل يرتكبه، وهذا يظهر خاصة عندما يرتكب العون خلال ممارسته لوظائفه لخطأ يشكل جرماً جنائياً يعاقب عليه قانوناً.

وقد يكون الفعل جريمة عمدية، وفي هذه الحالة يسأل شخصياً، وهذا ما أكدته مجلس الدولة في سنة 2001 في قضية ورثة (م.ع) ضد بلدية أولاد قايد عندما حكم بانعدام الخطأ المرفقي ووجود خطأ شخصي لحارس بلدي ارتكب جنائية القتل بسلاح الخدمة ضد مواطن، باعتبار أن الحارس قتل عمداً مع سبق الإصرار و التردد أثناء ممارسته لوظيفته<sup>132</sup>.

وقد يكون الفعل جريمة غير عمدية، مثل القتل الخطأ والجرح الخطأ، بحيث نكون أمام خطأ مرفقي إذا ارتكب الخطأ أثناء ممارسة الوظائف، لكن إذا ارتكب خارج ذلك، فإننا نكون أمام خطأ شخصي، وتساءل الإدارة عنه بالرغم من ذلك في بعض الحالات بسبب أنه لا يمكن فصله عن الوظيفة، فهو لم يكن ليرتكب الجريمة لولا الوظيفة. فنجد مثلاً أن مجلس الدولة حكم بتأييد قرار صادر عن مجلس قضاء الجزائر والذي حكم على وزارة الداخلية بالتعويض على أساس الخطأ الشخصي، أين اعتبر جريمة القتل غير العمدي التي ارتكبها شرطي خارج أوقات عمله مسؤولية منسوبة لوزارة الداخلية، بسبب أن الوزارة لها سلطة الرقابة على موظفيها، وأن السلاح الناري تابع لها، وهي التي ترخص باستعماله بمناسبة الوظيفة، و بالتالي فإنها مسؤولة عن الضرر الذي أحدثه هذا السلاح<sup>133</sup>.

## ثالثاً : حقوق المتضرر:

إذا كان الخطأ المرتكب من طرف العون مرفقياً، فإن الضحية يرفع دعوى التعويض ضد الإدارة كقاعدة عامة ، أما في حالة ارتكاب العون لخطأ شخصي، فإنه وحده المسؤول عن

<sup>132</sup> - بن شيخ آث ملويا لحسين دروس في المسؤولية الادارية، الكتاب الأول:المسؤولية على أساس الخطأ، المرجع السابق،

<sup>133</sup> - JUAN Stéphanie, La responsabilité de L'Etat du fait de l'action normative en droit administratif Français, Thèse pour le doctorat de droit public de L'UFR, Droit-Economie Administration, Université de METZ, 2004 , p. 25.

التعويض، ويرفع المتضرر الدعوى ضد العون أمام القضاء العادي، فالمتضرر باستطاعته رفع دعوى المسؤولية ضد الإدارة المستخدمة للعون في الحالات التالية:

#### أ: حالة اقتران الخطأ المرفقي بالخطأ الشخصي:

و يعبر عن ذلك بقاعدة "الجمع بين الأخطاء" أين نكون أمام خطأين، الأول مرفقي منسوب للإدارة المستخدمة والآخر شخصي منسوب للعون.

#### ب: الخطأ الشخصي وجمع المسؤوليات:

مبدئياً عندما يرتكب الموظف خطأ شخصياً فإنه هو المسؤول وحده عن دفع التعويض، غير أن المشرع في نص المادة 20 من المرسوم 59/85 جعل الإدارة مسؤولة عن الخطأ الذي يرتكبه العون العمومي بشرط أن يكون من غير الممكن فصل ذلك الخطأ عن الوظيفة سواء ارتكب أثناء الخدمة أو بمناسبة أو خارج الخدمة<sup>134</sup>:

1- الخطأ المرتكب خلال الخدمة أو بمناسبة ذلك: كخطأ ذهب الجنود المناوبين في الثكنة إلى حفل أقيم في جوارها، مصطحباً سلاحه الناري ودون ترخيص، فيتسبب في حادث مميت، فيصدر بشأنه حكم جنائي وحكم بالتعويض ضد الدولة باعتبارها المسؤولة عن الجندي، ويدخل في اختصاص القضاء الإداري بالرغم أن خطأ الجندي شخصي، لكنه ارتكب أثناء ممارسة الخدمة ولا يمكن فصله عن الوظيفة<sup>135</sup>.

#### 2- الخطأ المرتكب خارج الخدمة:

إن القضاء الفرنسي يسمح للضحية بالمطالبة بالتعويض من الشخص العمومي بالرغم من كون الخطأ شخصياً، ولقد أخذ القضاء الجزائري بهذا الحل بخصوص المسؤولية الطبية لمرفق المستشفى<sup>136</sup>.

### الفرع الثاني :

#### المسؤولية بدون خطأ

لقد أقر القضاء الإداري مسؤولية الإدارة بدون خطأ على أساس فرضيتين، وهما المخاطر (أولاً) ومبدأ قطع المساواة أمام الاعباء العامة (ثانياً).

134 - راجع المادة 20 من المرسوم 58-59، النرجع السابق.

135 - خلوفي رشيد، قانون المسؤولية الادارية، المرجع السابق، ص 10.

136 - المرجع نفسه.

**أولاً: المسؤولية على أساس المخاطر:**

هي المسؤولية التي تنقرر على الإدارة دون اثبات خطأ منها، حيث يكفي لتعويض المضرور أن يثبت العلاقة السببية بين نشاط الإدارة والضرر الذي أصابه، بحيث يكون الضرر نتيجة لتحقق مخاطر والتي رأى فيها القاضي الإداري أو المشرع لأسباب مختلفة بأنه من العدل والإنصاف أن يتمحض عن وجود خطر حدوث ضرر وبالتالي التعويض عنه، وتتمثل أهم تطبيقات نظرية المخاطر في العديد من الحالات يمكن ذكر أهمها:

**أ : المسؤولية بفعل الأشغال العمومية:** الأشغال العامة هي الأعمال المتعلقة بالأموال العامة العقارية، من حيث إنشائها أو ترميمها أو صيانتها، ونظراً للمخاطر الناجمة عن تلك الأشغال العامة، فإن مسؤولية الإدارة تقوم خاصة بالنسبة للغير، فالأستاذ محيو يعرف الغير بأنه ليس بمرتفق ولا مشارك، بل هو غريب عن الأشغال و المباني العامة. ومثال على ذلك الأضرار التي تلحق بالأشخاص والأموال بفعل تحطم سد تحت ضغط المياه، وهذا إذا كان السبب هو سوء بنيته<sup>137</sup>.

ولقد أقام مجلس الدولة المسؤولية عن الأشغال العامة عندما تكون الضحية من الغير على أساس الخطأ المفترض المتمثل في عدم الصيانة العادية للمباني و الأشغال<sup>138</sup>.

**ب : المسؤولية على أساس المخاطر لفائدة معاوني المرفق العام:**

تطبق هذه الصورة في حالة قيام أشخاص بمساعدة إحدى المرافق في أداء مهامها، فيتعرض هذا الشخص لأضرار نتيجة قيامه بالمساعدة، كقيام موظف بمساعدة أعوان الشرطة للقبض على مجرم و يتعرض لضرر من جراء ذلك<sup>139</sup>.

ويمكن أن يكون معاوني المرفق العام مواطنين عاديين، أو موظفون طلب منهم أداء مهام غير التي يقومون بها. ويمكن أن يكون المعاون مخير أو مجبر على مساعدة المرفق العام، ويظهر ذلك في حالة وجود نصوص قانونية تجبر الأشخاص على تقديم المساعدة تحت طائلة المتابعة الجزائية ومن بينها المادة 20 من قانون الغابات التي نصت على ما يلي:

<sup>137</sup> راجع محيو أحمد، المرجع السابق، ص 224.

<sup>138</sup> - بن شيخ آث ملويا لحسين، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 56

<sup>139</sup> - بن شيخ آث ملويا لحسين، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثاني: المسؤولية بدون خطأ، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 14 .

لا يجوز لأي شخص قادر أن يرفض تقديم مساهمته إذا سخر من طرف السلطات المختصة لمكافحة حرائق الغابات .

كما أجاز المشرع في نص المادة 91 من قانون البلدية لرئيس البلدية تسخير الأشخاص و الاموال ، وكذلك المادة 119 من قانون الولاية.

### ج: المسؤولية عن المخاطر المهنية:

لقد تناول المشرع هذه المسؤولية في نصوص تشريعية متفرقة أهمها:

#### 1- قانون البلدية: تنص المادة 146 من قانون البلدية :

"تلتزم البلدية بحماية الأشخاص المذكورين في المادة أدناه من التهديدات والقذف

التي يمكن أن يتعرضوا لها أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبةها."

كما تتحمل البلدية المسؤولية على أساس المخاطر عن الأضرار التي يتعرض لها

رئيس البلدية و نوابه و المنتخبين البلديين تطبيقا لنص المادة 148.

إذن فحماية البلدية لكل هؤلاء تكون أولا بوضع حد للتعدي، ومتابعة المتسبب فيه جزائيا

ثم تقوم بتعويض الموظف أو العضو المنتخب الذي تعرض لضرر مادي أو معنوي.

#### 2- قانون الولاية: تنص المادة 138 من قانون الولاية : "تتحمل الولاية مبالغ التعويضات

الناجمة عن الأضرار التي تطرأ لرئيس المجلس الشعبي الولائي ونواب الرئيس ورؤساء

اللجان والمنتخبين ونواب المندوبيات الولائية الناجمة مباشرة عن ممارسة عهدتهم أو

بمناسبة مزاوله مهامهم."

كما أوجبت المادة 139 منه على الولاية حماية أعضاء المجلس الولائي وموظفيها ضد

كل التهديدات أو الاهانات أو الافتراءات أو التهجمات مها تكن طبيعتها التي قد يتعرض لها

أثناء أداء مهامهم أو بمناسبةها، ويكون للولاية حق الرجوع ضد محدثي الأضرار قصد استرجاع

المبالغ التي دفعتها<sup>140</sup>.

#### 3- في القانون الأساسي للقضاء: حسب المادة 29 منه، فان الدولة تقوم بحماية القاضي من

التهديدات أو الاهانات أو السب أو القذف أيا كانت طبيعتها والتي يمكن أن يتعرض لها أثناء

<sup>140</sup> - راجع نص المادة 139 من القانون رقم 07-12، مؤرخ في 02-فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر عدد 12

لسنة 2012.

قيامه بوظائفه أو بمناسبة، أو بسببها ولو بعد الإحالة إلى التقاعد. وتقوم الدولة بتعويض الضرر المباشر الناجم عن ذلك.

**4- المرسوم 59/85 المتعلق بالقانون الأساسي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية:** حسب المادة 19 منه فإنه يجب على المؤسسة أو الإدارة العمومية أن تحمي العمال مما قد يتعرضون له خلال قيامهم بمهامهم من تهديدات أو اعتداءات وقذف ، وهذا بتعويضهم عن الأضرار التي تلحقهم من جراء ذلك<sup>141</sup>.

#### د: المسؤولية على المخاطر الخصوصية للضرر:

إن واقعة وجود مخاطر خصوصية للضرر من طبيعتها أن تبرر كلية وفي حدود الامكان بأن حدوث الخطر يولد مسؤولية بدون خطأ ولقد كرس القضاء الإداري 03 حالات وهي:

**1- الأشياء الخطيرة:** لقد وضع القضاء قائمة الأشياء الخطيرة التي تنشأ المسؤولية عن التعويض حتي في حالة غياب المسؤول وهي:

-**المتفجرات:** كانفجار مخزون للبنزين أو للذخيرة الحربية ويتسبب بوفاة أشخاص.

- **الأسلحة والآلات الخطيرة:** أين أكد مجلس الدولة الفرنسي بأن الاستعمال الضار من طرف الشرطة للأسلحة أو آلات تتضمن مخاطر استثنائية للأشخاص والاموال يكون منشأ للمسؤولية بدون خطأ.

- **المنتجات الدموية:** إعتبرها مجلس الدولة الفرنسي مصدرا للمسؤولية بدون خطأ، بسبب خطر عدوى الفيروسات الفتاكة. والتي يكون عرضة لها الأشخاص المحقونين بها، وتعتبر مسؤولية مراكز حقن الدم حتى في غياب خطأ عن النتائج الضارة للنوعية السيئة للمنتجات<sup>142</sup>.

**2- الوضعيات الخطرة:** تتعلق هذه الحالة بالأشخاص الذين يجدون أنفسهم موضوعين في وضعية خطيرة نتيجة الالتزامات الملقاة على عاتقهم، بحيث أن المشرع اعترف بوجود مخاطر

<sup>141</sup> - مرسوم رقم 59-85 ، مؤرخ في 13 مارس 1902 ، يتضمن القانون الأساسي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر 13 لسنة 1985.

<sup>142</sup> - بن شيخ آث ملويا لحسين، دروس في المسؤولية الادارية، الكتاب الثاني: المسؤولية بدون خطأ، المرجع السابق، ص ص 25-31.

مهنية وأسس تعويضاً شهرياً يمنح لفائدة مستخدمي الصحة، أو الذين يمارسون بصفة دائمة أنشطة تعرضهم إلى خطر العدوى، وهذا تطبيقاً لنص المادة الأولى من المرسوم 52/03 الذي يؤسس تعويضاً على خطر العدوى لفائدة المستخدمين في بعض هيكل الصحة، والأشخاص المستفيدون هم الذين صدر بشأنهم قرار تثبیت و هم الأعوان المتعدّدوا الخدمات في النظافة والتطهير، الشبه الطبيين، القابلات، الأعوان الطبيون في التخدير والإنعاش، مستخدموا فرع المخابر، و يقدر التعويض ب 2000 دج للشهر، مع الإشارة أن هذا التعويض ذو طابع وقائي<sup>143</sup>.

### ثانياً: المسؤولية على أساس قطع المساواة أمام الأعباء العامة

إذا أردنا تحديد المقصود بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، تعين الانطلاق أولاً من كونه مبدأً قانونياً عاماً استخلصه القضاء الإداري من مبدأ أشمل تضمنته النصوص الدستورية ألا وهو؛ المساواة أمام القانون.

أما الأعباء العامة؛ فهي مختلف التكاليف التي تُدعى الجماعة لتحملها لقاء تحقيق المصلحة العامة، كالضرائب والتراتب العمراية، وعليه فإنه بالجمع بين هذين العنصرين، يتضح أن الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة يقتضي أن يكون تصرف الإدارة كمصدر للضرر، عندما يسبب هذا التصرف في تحمّل فرد أو مجموعة محددة بذاتها من الأفراد لهذا العبء، في حين انتفعت بقية أفراد المجموعة بهذا التصرف.

تتعلق المسؤولية الإدارية على أساس قطع المساواة أمام الأعباء العامة، بأضرار متوقعة من جراء وضعيات وتدابير تتخذها الإدارة والتي يتم بموجبها التضحية ببعض أعضاء الجماعة لصالح متطلبات المصلحة العامة، وفي هذه المسؤولية لا يكون للأضرار طابعاً عرضياً ناتجاً عن تظافر الظروف كما هو الحال بالنسبة لنظرية المخاطر، ويجب أن يكون الضرر خصوصياً لا يمس إلا بعض أعضاء الجماعة، وغير مألوفاً في آن واحد، أي بلغ درجة معينة من الأهمية والجسامة، ويتوفر هذين العنصرين تكون أمام المسؤولية على أساس قطع المساواة أمام الأعباء العامة التي

<sup>143</sup> - عوادي عمار، نظرية المسؤولية الإدارية، (نظرية تأصيلية وتقليدية ومقارنة)، ط2 د.م.ج ص ص 192

تعني عدم تحمل المتضررين لوحدهم آثار النشاط الاداري ما دامت عامة المواطنين تستفيد منه. تظهر هذه المسؤولية في أربع فرضيات:

#### أ: المسؤولية عن فعل القوانين و الاتفاقيات الدولية:

تتمثل هذه الحالة في إمكانية مسائلة الدولة عن الأضرار الناتجة عن تطبيق بعض القوانين و الاتفاقيات الدولية والتي تصيب بعض الأشخاص على حساب الآخرين، وهذا يتوقف على ارادة المشرع بالاعتراف بهذه المسؤولية وتنظيم شروطها، كما يمكن له استبعاد التعويض عن الأضرار الحاصلة.

ولإقامة المسؤولية يجب توافر شروط عامة وشروط خاصة:

#### 1- الشروط العامة:

- يجب أن لا تكون الضحية في وضعية تستبعد الحق في التعويض أي في وضعية قانونية.
- يجب أن يكون الضرر المدعى به محققا.
- إثبات العلاقة السببية.

#### 2- الشروط الخاصة:

- يجب أن يكون الضرر المدعى به خصوصيا أي يمس شخصا أو مجموعة من الأشخاص محددين دون غيرهم.
- يجب أن يكون الضرر الذي أصاب الاشخاص مهما، أي بلغ درجة من الجسامة و الخطورة.
- أن لا يكون موضوع النص القانوني هو الاستجابة الى مصالح عامة ذات شأن مثل حماية الطبيعة، الدفاع الوطني... الخ .

#### ب: المسؤولية عن فعل القرارات الإدارية المشروعة:

هي المسؤولية التي أسسها القضاء الفرنسي على الإدارة بفعل القرارات الادارية المشروعة سواء تعلق الأمر بقرارات تنظيمية أو فردية، أما بخصوص القرارات الإدارية غير المشروعة ففأى جانب دعوى الإلغاء فان دعوى التعويض ممكنة اذا ترتب عن ذلك القرار أضرارا، لكن ترفع الدعوى هنا على أساس الخطأ.

ولقد أقر المشرع هذه المسؤولية في عدة نصوص قانونية ، ومن أهمها نجد:

- 1- الأمر رقم 26/74 المتضمن تكوين احتياطات عقارية لصالح البلديات: فهذا القانون يقضي بادماج الاراضي في الاحتياطات العقارية للبلديات بموجب قرار صادر عن الوالي، و يتم اكتسابها مقابل عوض تدفعه البلدية المستفيدة للمالك وهذا تطبيقا للمادة 07 منه.
- 2- قانون نزع الملكية من أجل المنفعة العامة: لقد أكدت المادة 29 من هذا القانون<sup>144</sup> أوالمنصف و القبلي.

والتعويض هنا ليس على أساس الخطأ بل على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، بحيث أن الضرر الذي لحق بالشخص الذي انتزعت ملكيته لصالح المنفعة العامة، يجب أن تتحمل الادارة التعويض ضمانا لمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.غير أنه تكون المسؤولية على أساس الخطأ إذا تم نزع الملكية خارج الحالات التي حددها القانون ، أين يعتبر قرر نزع الملكية المخالف للقانون تجاوزا للسلطة، ويرتب مسؤولية الإدارة بحيث يعتبر قرارا قابل للإبطال وهذا طبقا للمادة 33 من قذا القانون.

### 3- المرسوم رقم 131/88 المنظم للعلاقات بين الإدارة و المواطن:

لقد نصت المادة 39 منه، على حق المواطن في المطالبة بالتعويض عن الضرر اللاحق به بفعل قرار أو عقد إداري صادر عن الإدارة. ويلاحظ على هذا النص أنه جاء عاما و لم يميز بين قرارات الادارة المشروعة أو غير المشروعة، كما لا يميز بين القرارات الفردية أو التنظيمية، وتبعاً لذلك فالإدارة مسؤولة عن فعل قراراتها المشروعة اذا تسببت في ضرر للمواطن، ومسؤوليتها هنا ليست على أساس الخطأ مادام أن القرار مشروع، بل على أساس مبدأ المساواة أمام الاعباء العامة. و بالمقابل أقر هذا المرسوم مبدأ المسؤولية بفعل القرارات غير المشروعة للإدارة في نص المادة 05 منه<sup>145</sup>.

### ج: المسؤولية بفعل عدم تنفيذ القرارات القضائية:

القاعدة العامة أن الأحكام والقرارات الحائزة لقوة الشئ المقضي فيه واجبة النفاذ، و يقع على السلطات العامة واجب التدخل لتنفيذه تطبيقا للدستور، لكن بالمقابل قد يحدث أن ترفض

<sup>144</sup> -قانون 90-11، المرجع السابق.

<sup>145</sup> -راجع المادة 05 من المرسوم 88-131، المرجع السابق.

الإدارة تنفيذ الأحكام القضائية لدواعي الحفاظ على النظام العام، فرغم أن فعلها مشروع وبدون خطأ، إلا أنها تتحمل المسؤولية. ويبني القضاء الجزائري مسؤولية الدولة عن عدم تنفيذ القرارات القضائية المتعلقة بالقضايا ما بين الأفراد على مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، وهذا إذا كان امتناع الإدارة عن التنفيذ مرتكزا على ضرورة الحفاظ على النظام العام (اي مبررا).  
أما إذا كان التذرع بضروريات الحفاظ على النظام العام ليس في محلها، وعدم التنفيذ يتعلق بحكم صادر ضدها، فإن المسؤولية تقوم على أساس الخطأ الجسيم، وهذا ما صرح به المجلس الاعلى سنة 1979.

ولقد وصف امتناع الإدارة عن التنفيذ بالموقف غير المشروع بحيث نكون أمام خطأ جسيم في نظر القضاء مادام أن ضروريات النظام العام لوقف التنفيذ غير موجودة.  
أما إذا كانت ضروريات النظام العام قائمة، وذلك بوجود خطر على النظام العام، على نحو انه اذا تم التنفيذ فانه من حق الإدارة رفض تقديم يد المساعدة لتنفيذ حكم قضائي، لكن بذلك الرفض إنما يتم في الميعاد الممنوح لها قانونا.

وتبعاً لذلك لا نكون أمام ضرر خصوصي إلا إذا استمر عدم التنفيذ لمدة تتجاوز الميعاد القانوني الممنوح للإدارة، أما إذا كان التوقف عن التنفيذ لا يتجاوز المدة القانونية فانه لا نكون بصدد ضرر خصوصي، و لا نكون أمام قطع المساواة أمام الأعباء العامة.<sup>146</sup>

و لضمان تنفيذ الأحكام و القرارات القضائية تدخل المشرع الجزائري بموجب قانونين وهما:

#### 1- القانون رقم 91/02 المحدد للقواعد الخاصة المطبقة على بعض أحكام القضاء:

هذه الأحكام تتعلق بتنفيذ القرارات القضائية المتعلقة بإدانات مالية في النزاعات ما بين الإدارات العمومية ومن بينها المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ، بحيث في حالة صدور أحكام قضائية لصالح المواطنين ضد الإدارة بالإدانات المالية و لم تقم الإدارة بتنفيذها، فانه حسب المدة 05 منه فانه يمكن للمواطنين المعنيين أن يتحصلوا على مبالغ الديون لدى الخزينة العامة وفقا للشروط المحددة في المادة 06 وهي:

<sup>146</sup> - - بن شيخ آث ملويا لحسين، دروس في المسؤولية الادارية، الكتاب الثاني:المسؤولية بدون خطأ، المرجع

السابق، ص ص 25-31.

-تقديم عريضة مكتوبة لأمين الخزينة الولائية التي يقع فيها موطنه، ويجب إرفاقها بنسخة تنفيذية أو القرار المتضمن إدانة المحكوم عليه.  
-كل الوثائق و المستندات التي تثبت بأن إجراءات التنفيذ عن طريق القضاء بقيت طيلة شهرين دون نتيجة من تاريخ إيداع الملف لدى المحضر القضائي.

## 2- القانون رقم 09/01 المتضمن تعديل قانون العقوبات:

-نظرا لعدم كفاية القانون 91/02، لكونه يتعلق فقط بالأحكام القاضية بالتعويض ولاشتمل تلك المتعلقة بإبطال قرارات إعادة الإدماج في منصب الوظيفة ، أو طرد الإدارة من المحلات، تدخل المشرع بموجب القانون 09/01 في المادة 138 منه التي تمنح للمواطن الذي يتحصل على حكم أو قرار قضائي يقضي على الإدارة بالقيام بعمل أو الامتناع عن عمل وتمتتع عن تنفيذه، اللجوء إلى وكيل الجمهورية قصد تحريك الدعوى العمومية ضد ممثل الإدارة الذي صدرت عنه إحدى الأفعال التالية:

- استعمال السلطة الوظيفية لوقف تنفيذ حكم أو قرار قضائي.
- الامتناع عن تنفيذ الحكم .
- الاعتراض على تنفيذه .
- العرقلة العمدية .
- و بالرغم من جواز لجوء المواطن إلى أسلوب الغرامة التهديدية لإكراه الإدارة على التنفيذ، فإن أسلوب التجريم الجزائي هو السبيل الأمثل له للحصول على التنفيذ وهذا إلى جانب دعوى التعويض التي يمكن أن يحركها .

## د - المسؤولية الإدارية بفعل الأضرار الدائمة للأشغال العمومية :

تكون الأضرار المستدامة للأشغال العمومية أضرارا غير عرضية؛ أي غير ناتجة عن حوادث، لكن نتيجة لتنفيذ الأشغال والتي لا يمكن تفاديها، أو لوجوب تسيير المباني العمومية، وباستطاعتنا تقديمها على أنها مساوئ الجوار طبقا للعبارة المستعملة في القانون المدني، وهي تفتح الحق في التعويض ما دام أن شرطي الخصوصية وغير المؤلفوية متوفران<sup>147</sup>. ولقد طبق القضاء

<sup>147</sup> - POUILLAUDE Hugo-Bernard, Le lien de causalité dans le droit de la responsabilité administrative, thèse de doctorat en droit public, université Panthéon Assas, Paris, 2011, p. 363.

الجزائري المسؤولية عن الأضرار الدائمة للأشغال العمومية، وذلك عندما تمنع مثلا أشغال ترقيع شارع لعدة شهور، دخول الزبائن إلى الفنادق والمحلات المتواجدة قرب الشارع، وكذا عندما يتسبب إنشاء بناية عامة اضطرابات في التمتع بالمباني المجاورة ونقص من قيمتها.

صدرت في هذا الشأن عدة أحكام قضائية غداة الاستقلال، من بينها نجد حكم المحكمة الإدارية للجزائر العاصمة في سنة 1965، أين حكمت بالتعويض لصالح شركة بناء على وجود علاقة سببية بين طول الأشغال العمومية الذي أدى إلى استحالة الدخول لمراب الشركة، والضرر الذي لحقها بفعل هذه الأشغال، والذي بلغ درجة من الجسامة بفعل عدم استعمال المرآب، وكيّفت المحكمة الإدارية الضرر بالغير المألوف<sup>148</sup>.

<sup>148</sup> - حكم المحكمة الادارية بالجزائر العاصمة، مؤرخ في 11 اكتوبر 1912 ، نقلا عن: إ

محيو احمد ، المرجع السابق، ص 121 .

## خاتمة

تعتبر الرقابة في القانون الإداري من أكثر المجالات تعقيدا نظرا لتشعب ميادينها وتشتت أحكامها بين نصوص قانونية متنوعة، لذلك يعتبر وضع آليات وقواعد وهيئات قضائية للفصل في هاته المنازعات أكبر الضمانات وفضل الوسائل لإقامة دولة القانون التي تكفل المصلحة العامة و تحمي حقوق الافراد وحررياتهم.

وهذا ما حاول المشرع الجزائري تكريسه من خلال التنظيم القضائي للازدواجية القضائية منذ سنة 1996 الى غاية اصدار قانون الاجراءات المدنية والادارية سنة 2008 ، إلا ان هذا التنظيم القضائي يحتاج إلى تفعيل أكثر لهذه الازدواجية، ووضع قانونا خاص بالإجراءات الإدارية لتتميز أكثر ن الاجراءات المعتادة أما القضاء العادي، وهذا نظرا للطبيعة الخاصة للمنازعات الإدارية ، فعندما يتحرر قانون الاجراءات الادارية عن قانون الاجراءات المدنية يمكن القول ان القضاء الاداري قد حقق الاستقلال، ومن جهة أخرى بذل المساعي من اجل تعميم تنصيب المحاكم الإدارية لتكريس الازدواجية القضائية فعلى مستوى قاعدة النظام القضائي الإداري، والعمل على توسيع اختصاصها لتشمل الجانب الاستشاري ومنح مهام تتلائم وطبيعة القضاء الإداري لمحافظي الدولة لتشمل صلاحيات المصالحة والتحقيق، ويؤخذ على النظام القضائي في الوقت الراهن فيما يخص المنازعات الادارية، عدم تخصص القضاة بصفة كافية في مجال النشاط الاداري مما يؤثر نلى نجاعة احكام القضاء الاداري، كما نجد ان العدالة القضائية مضمونة أكثر على مستوى القضاء العادي أكثر مما هي على مستوى القضاء الاداري.

## قائمة المراجع

أولا : باللغة العربية

I : الكتب

- 1- الطماوي سليمان محمد، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976.
- 2- العطار فؤاد ، محمد كامل ليه، الرقابة القضائية على اعمال الادارة، دار النهضة، القاهرة، 1968.
- 3- \_\_\_\_\_، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968 .
- 4- إمام، محمد عبده، القضاء الإداري ، مبدأ المشروعية وتنظيم مجلس الدولة :دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة1993 .
- 5- \_\_\_\_\_، الوجيز في المنازعات الادارية، دار العلوم ، عنابة، 2004.
- 6 - \_\_\_\_\_، القانون الإداري، دار العلوم ،عنابة، 2005.
- 7- \_\_\_\_\_، قانون الادارة المحلية الجزائرية، دار العلوم ، عنابة، 2004.
- 8- \_\_\_\_\_ القضاء الإداري، مجلس الدولة، دار العلوم ،عنابة، 2004 .
- 9- \_\_\_\_\_، القرارات الادارية، دار العلوم ، عنابة، 2005.
- 10- \_\_\_\_\_ القضاء الإداري إيدنوى الالغاء، دار العلوم ، عنابة، 2007 .
- 11- بن طيبة صونية، الإستيلاء المؤقت على العقار في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010.
- بن شيخ آث ملويا لحسين، دروس في المسؤولية الادارية، الكتاب الاول: المسؤولية على أساس الخطأ، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
- 12- \_\_\_\_\_، دروس في المسؤولية الادارية، الكتاب الثاني :المسؤولية بدون خطأ، دار الخلدونية، الجزائر، 2007 .
- 13- \_\_\_\_\_ المنتقى في قضاء مجلس الدولة، دار هومة، الجزائر، 2005.
- 14- \_\_\_\_\_ دروس في المنازعات الادارية، وسائل المشروعية، دار هومة، الجزائر، 2007.
- 15- بوضياف عمار، القرار الإداري: دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر والتوزيع، 2007 .
- 16 - ثروت بدوي ، تدرج القرارات الادارية و مبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007.
- 17- خلوفي رشيد، قانون المسؤولية الإدارية، دم. ج، الجزائر، 2004

- 18- \_\_\_\_\_، قانون المنازعات الإدارية: شروط قبول الدعوى الإدارية، دم. ج، الجزائر، 2005.
- 19- \_\_\_\_\_، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، الطبعة الثانية، دم. ج، الجزائر، 2005.
- 20- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1995 .
- 21- عبد الوهاب محمد رفعت، القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005 .
- 22- عوابدي عمار، قضاء التفسير في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.
- 23- \_\_\_\_\_ نظرية المسؤولية الادارية، (نظرية تأصيلية وتحليلية ومقارنة)، دم.ج، الجزائر، ط2، 2003.
- 24- \_\_\_\_\_، النظرية العامة للمنازعات الادارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الادارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 25 - نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر، عمان، 2002.
- 26 - محيو أحمد، المنازعات الإدارية، دم.ج، الجزائر، 1992 .
- 27- وجدى ثابت، مبدأ المشروعية، دار النهضة، القاهرة، 1991.

## II - الرسائل والمذكرات الجامعية

### أ- الرسائل الجامعية

- 1- بزغيش بوبكر، منازعات العمران، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017.
- 2- بوفراش سفيان، مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الادارية في الجزائر، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم ، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015.
- 3- بوجادي عمر، اختصاص القضاء الاداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2001.
- 4- سويقات احمد، الرقابة على أعمال الادارة العمومية في الجزائر، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر، بسكرة،

5- **علام لياس**، الأعمال الحكومية بين الحصانة المطلقة و الرقابة القضائية، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2018.

6- **قادري نسيم**، الرقابة على الجماعات الاقليمية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم ، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو، 2017.

### ب -المذكرات الجامعية

#### \*مذكرات الماجستير

1- **العربي وردية**، فكرة النظام العام في الاجراءات القضائية الادارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص : القانون العام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أو بكر بلقايد، تلمسان، 2011.

2- **زكنة سلام عبد الحميد محمد**، الرقابة القضائية نلى مشرونية القرارات الادارة :إدراسة مقارنة، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون الاداري، كلية القانون والسياسة، الاكاديمية العربية المفتوحة، الدنمارك، 2008.

3- **علاونة فادي نعيم جميل**، مبدأ المشروعية في القانون الاداري وضمانات تحقيقه، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام ، كلية الدراسات العليا ، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2011.

#### \*مذكرات الماستر

- **بن شريف ليدية**، الاجراءات الادارية والقضائية في منازعات الضرائب في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص القانون العام للاعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، 2012-2016.

### III - المقالات

- **بوصقيعة أحسن**، " توزيع الاختصاص بين النظامين القضائيين العادي والاداري في مجال المنازعات الجمركية"، مجلة مجلس الدولة، العدد، 11 لسنة 2002 ، ص ص 40-50.

#### IV- الملتقيات والندوات العلمية

- **أبركان فريدة**، " مدى رقابة القضاء على الأعمال الإدارية"، ملتقى قضاة الغرفة الإدارية الصادر عن وزارة العدل، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 1992 ص ص 15-26.

## V- النصوص القانونية

## أ- الدستور

مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، مصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر عدد 76، صادر في 08 ديسمبر 1996، معدل ومتمم ب القانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر عدد 25، صادر في 14 أبريل 2002، والقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد 63، صادر في 16 نوفمبر 2008. والقانون رقم 16-01، مؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر عدد 14، صادر في 07 مارس 2016. و بالمرسوم الرئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 0 ديسمبر 2020، ج.ر.ج.ج، عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020.

## ب- النصوص التشريعية

## \*القوانين العضوية

قانون عضوي رقم 19-12، مؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها، وكذا العلاقات بينهما وبين الحكومة، ج.ر عدد 50 لسنة 2016.

## \*القوانين العادية

- 1- أمر رقم 75-58، مؤرخ في 26 ديسمبر 1975، يتضمن القانون المدني، ج ر ج ج عدد 78، لسنة 1975، (معدل ومتمم).
- 2- امر رقم 95-20، مؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر عدد 39 لسنة 1995.
- 3- قانون 90-29، مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر ج ج عدد 52، لسنة 1990، معدل ومتمم بالقانون رقم 05-04، المؤرخ في 14 أوت 2004، ج ر ج ج، عدد 51، لسنة 2004.
- 4- قانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الاجراءات المدنية والادارية، ج ر ج ج عدد 84، لسنة 2008، (معدد ومتمم).
- 5- قانون رقم 11-10، مؤرخ في 03 جويلية 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر ج ج، 16 لسنة 2011.
- 6- قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج ر، عدد 12، صادر في 29 فيفري 2012

7- قانون رقم 07-23 ، مؤرخ في 21 جويلية 2023، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، ج.ر. عدد 42 لسنة 2023.

### ج-النصوص التنظيمية

1- مرسوم رقم 53-80 ، مؤرخ في 01 مارس 1980، يتضمن احداث المفتشية العامة للمالية، ج.ر. عدد 10 لسنة 1980.

2-مرسوم رقم 88-131، مؤرخ في 04 جويلية 1988، ينظم العلاقات بين الادارة والمواطن، ج.ر.ج.ج. عدد 27 لسنة 1988.

3- مرسوم تنفيذي رقم 08-272 ، مؤرخ في 09 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج.ر. عدد 50 لسنة 2008.

### VI - الإجتهااد القضائي

#### أ- الاجتهااد القضائي للمحكمة العليا:

1- قرار المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، رقم 29-70 ، مؤرخ في 10-07-1982، م.ق، عدد 02، الجزائر، 1989، ص 193.

2-قرار المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، رقم 692-640، مؤرخ في 21-07-1991، م.ق عدد 01، الجزائر، 1992، ص 153.

3-قرار المحكمة العليا ، الغرفة الادارية، رقم 53878، مؤرخ في 18-04-1987، مؤرخ في 18-04-1987، م.ق عدد 03، الجزائر، 1990، ص 194.

#### ب- الاجتهااد القضائي لمجلس الدولة:

1-قرار مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، ملف رقم 1131110 ، مؤرخ في 10-02-2004، (غير منشور).

2-قرار مجلس الدولة، فهرس 56 ، صادر بتاريخ 19-07-1999، قضية (ق.م.ط) ضد بلدية بريكة، (غير منشور)، نقلا عن سايس جمال، الاجتهااد الجزائري في القضاء الاداري، الجزء الثاني، منشورات كليك، الجزائر، ص 1189.

### ثانيا :باللغة الفرنسية

#### I. I- Ouvrages :

1- AUBY J.M , DRAGO R , *Traité de Contentieux Adinistratif*, Dalloz, Paris,1975.

2-CHAPUS René, *Droit Du Contentieux Administratif*, 5<sup>eme</sup>édition, MONTCHESTIEN, Paris,1995.

3- DEBBACHE Charles, *Contentieux Administratif*, Dalloz, Paris,1975

4- DE LAUBADER André, *Manuel de Droit Administratif*, LGDJ , Paris, 1975.

**II – Thèses:**

1- **JUAN Stéphanie**, La responsabilité de L'Etat du fait de l'action normative en droit administratif Français, Thèse pour le doctorat de droit public de L'UFR, Droit- Economie-Administration, Université de METZ, 2004.

2- **POUILLAUDE Hugo-Bernard**, Le lien de causalité dans le droit de la responsabilité administrative, thèse de doctorat en droit public, université Panthéon Assas, Paris, 2011.

**III - Articles :**

1- **CHAPUS .R**, « Responsabilité publique et responsabilité privée » , *In* LGDJ, 1957, pp 323- 343.

2- **GILLI Jean-Paul**, « la responsabilité d'équité de la puissance public» *Recueil Dalloz*, Paris, 1971, p. 129.

ص	الموضوع
3	مقدمة.....
<b>الفصل الأول</b>	
3	مبدأ المشروعية كأساس للرقابة في القانون الاداري.
3	المبحث الأول: مفهوم مبدأ المشروعية.....
4	المطلب الأول: تعريف مبدأ المشروعية
4	المطلب الثاني: مجال تطبيق مبدأ المشروعية..
5	الفرع الأول: من حيث تدرج القواعد.....
6	الفرع الثاني : من حيث سلطات الدولة.....
7	المطلب الثالث: شروط تطبيق مبدأ المشروعية.....
7	الفرع الأول: الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات.....
8	الفرع الثاني: التحديد الواضح لاختصاصات الإدارة.....
8	الفرع الثالث: وجود رقابة قضائية فعالة.....
9	المبحث الثاني: مصادر مبدأ المشروعية.....
9	المطلب الأول: المصادر المكتوبة.....
9	الفرع الاول: الدستور.....
10	الفرع الثاني : المعاهدات.....
10	الفرع الثالث :التشريع العادي.....
11	الفرع الرابع :التشريع الفرعي.....
11	المطلب الثاني:المصادر غير المكتوبة.....
11	الفرع الأول: العرف.....
11	أولالتعريف.....
12	ثانيا: أركان العرف.....

12	..... ثالثا: انواع العرف
13	..... الفرع الثاني: المبادئ العامة للقانون
13	..... المبحث الثالث: الإستثناءات أو القيود الواردة على مبدأ المشروعية
13	..... <b>المطلب الاول: السلطة التقديرية للإدارة</b>
13	..... الفرع الأول: السلطة المقيدة
14	..... الفرع الثاني: السلطة التقديرية
14	..... <b>المطلب الثاني: الظروف الإستثنائية</b>
14	..... الفرع الأول: مجال تطبيق نظرية الظروف الطارئة
14	..... أولا: حالة الطوارئ وحالة الحصار
15	..... ثانيا: الحالة الإستثنائية
15	..... ثالثا: حالة الحرب
16	..... الفرع الثاني: ضوابط تطبيق نظرية الظروف
16	..... أولا: وجود ظرف إستثنائي :
16	..... ثانيا: صعوبة مواجهة الظرف الإستثنائي بالوسائل العادية:
16	..... ثالثا: تناسب الإجراء المتخذ مع الظرف الإستثنائي الذي تواجهه الإدارة:
17	..... رابعا : إنتهاء سلطة الإدارة الإستثنائية بإنهاء الظرف الطارئ:
17	..... <b>المطلب الثالث: أعمال السيادة</b>
17	..... الفرع الأول: تعريف أعمال السيادة وأساسها
17	..... الفرع الثاني: معايير تحديد أعمال السيادة
17	..... أولا: معيار الباعث السياسي :
18	..... ثانيا : معيار طبيعة العمل أو موضوعه :
19	..... ثالثا : معيار القائمة القضائية

## الفصل الثاني

20	..... الرقابة الادارية كضمانة لتكريس مبدأ المشروعية
20	..... المبحث الأول: مفهوم الرقابة الإدارية
20	..... المطلب الأول: المقصود بالرقابة الادارية
21	..... الفرع الأول : تعريف الرقابة الادارية
21	..... الفرع الثاني: أنواع الرقابة الإدارية وصور تحريكها
21	..... أولاً: أنواع الرقابة الإدارية
21	..... 1: الرقابة التلقائية ( الذاتية):
21	..... 2: الرقابة الرئاسية:
21	..... 3: الرقابة الوصائية:
22	..... ثانيا: صور تحريك الرقابة الإدارية
22	..... 1: التحريك التلقائي
"22	..... 2-: عن طريق التظلمات
23	..... المطلب الثاني: اهداف ومراحل الرقابة الادارية
23	..... الفرع الأول: اهداف الرقابة الادارية
24	..... الفرع الثاني: مراحل الرقابة الادارية
25	..... المبحث الثاني: الوصاية الادارية كأهم صورة من صور الرقابة الادارية
25	..... المطلب الأول: مفهوم الوصاية الادارية
25	..... الفرع الأول: التعريف
25	..... الفرع الثاني: مقارنة بين الوصاية الادارية والرقابة الرئاسية
25	..... أولاً: اوجه الاختلاف
26	..... ثانيا: أوجه التشابه

27	.....الفرع الثالث: الفرق بين الرقابة الوصائية وعدم التركيز الإداري
28	.....المطلب الثاني : مظاهر الرقابة الوصائية
28	.....الفرع الأول: الرقابة على الأعمال :
28	.....أولا: المصادقة. الضمنية
29	.....1- المصادقة الصريحة
29	.....ثانيا: الإلغاء
30	.....1 - الإلغاء النسبي
30	.....2 الإلغاء المطلق
31	.....ثالثا: الحل
31	.....1: حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي
31	.....2: حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي الولائي
32	.....3: حلول السلطة الوصية محل المجلس الشعبي الولائي:
32	.....الفرع الثاني: الرقابة على الأشخاص
32	.....اولا : التوقيف:
33	.....ثانيا : الإقصاء:
33	.....الفرع الثالث: الرقابة على الهيئة (الحل):

### الفصل الثالث:

36	.....الرقابة على مالية الجماعات الإقليمية
36	.....المبحث الأول: الرقابة الداخلية على مالية الجماعات الإقليمية
36	.....المطلب الأول: رقابة المجالس المنتخبة
36	.....الفرع الأول: رقابة المجلس الشعبي البلدي
37	.....الفرع الثاني: رقابة المجلس الشعبي الولائي

38	المطلب الثاني: رقابة السلطة الوصية.....
39	المطلب الثالث: رقابة المراقب الميزانياتي و المحاسب العمومي.....
39	الفرع الاول: رقابة المراقب الميزانياتي.....
39	أولا: تعريف المراقب الميزانياتي.....
39	ثانيا: اختصاصاته:.....
40	الفرع الثاني: رقابة المحاسب العمومي.....
41	أولا: تعريف المحاسب العمومي.....
41	ثانيا: اختصاصاته:.....
<b>المبحث الثاني :</b>	
42	الرقابة الخارجية على مالية الجماعات الاقليمية.....
42	المطلب الأول :رقابة المجالس المنتخبة.....
42	الفرع الأول : الرقابة البعدية للمجلس الشعبي البلدي على تنفيذ الميزانية.....
42	الفرع الثاني : الرقابة البعدية للمجلس الشعبي الولائي على تنفيذ الميزانية.....
43	المطلب الثاني: الرقابة البعدية للسلطة الوصية على تنفيذ الميزانية.....
43	المطلب الثالث: رقابة المفتشية العامة للمالية.....
44	الفرع الأول: تعريف المفتشية العامة للمالية.....
44	الفرع الثاني: اختصاصات المفتشية العامة للمالية.....
45	أولا - مهمة التدقيق والتقييم.....
45	ثانيا- مهمة التحقيق و انجاز الخبرات.....
46	المطلب الرابع: رقابة مجلس المحاسبة.....
46	الفرع الاول تعريف مجلس المحاسبة.....
46	الفرع الثاني: تنظيم وتسيير مجلس المحاسبة.....
48	الفرع الثالث: هيكله:.....
48	أولا: غرف المجلس: .....
48	ثانيا: تشكيلة الغرف و فروعها.....

49	الفرع الرابع: اختصاصات مجلس المحاسبة .....
49	أولاً: حق الاطلاع وسلطة التحري .....
50	ثانياً: رقابة نوعية التسيير .....
50	ثالثاً: رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية .....
50	رابعاً: مراجعة حسابات المحاسبين العموميين .....

## الفصل الرابع

51	الرقابة السياسية: .....
51	المبحث الأول: رقابة الرأي العام أو الجمهور .....
52	المطلب الأول: رقابة الاحزاب .....
52	المطلب الثاني: الاقتراع العام .....
53	المبحث الثاني: الرقابة البرلمانية .....
53	المطلب الاول: الاستماع والإستجواب .....
54	المطلب الثاني: السؤال .....
54	المطلب الثالث: مناقشة بيان السياسة العامة .....
55	المطلب الرابع: لجان التحقيق .....
55	المطلب الخامس: مناقشة الميزانية .....

## الفصل الخامس

55	الرقابة القضائية .....
56	المبحث الاول : الدعوى الاستعجالية الادارية ( دعوى وقف تنفيذ القرارات الاداري) ...
57	المطلب الأول الشروط الشكلية لرفع دعوى وقف تنفيذ القرارات الادارية: .....
57	الفرع الأول تقديم الطلب بواسطة دعوى مستقلة: .....
58	الفرع الثاني : تزامن طلب وقف التنفيذ مع رفع دعوى الغاء أو تظلم اداري .....
	المطلب الثاني الشروط الموضوعية لقبول دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية و الاثار

59	..... المترتبة عنها
59	..... الفرع الاول : شرط الاستعجال :
59	..... الفرع الثاني : شرط الجدية :
60	..... الفرع الثالث : شرط عدم المساس بأصل الحق
61	..... المطلب الثالث الآثار المترتبة عن طلب وقف تنفيذ القرارات الادارية
	<b>المبحث الثاني:</b>
62	..... دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية
63	..... المطلب الأول: دعوى التفسير
63	..... المطلب الثاني :دعوى فحص المشروعية
	<b>المبحث الثالث:</b>
64	..... دعوى الإلغاء
64	..... المطلب الأول: مفهوم دعوى الإلغاء
64	..... الفرع الأول تعريف دعوى الإلغاء
65	..... الفرع الثاني: خصائص دعوى الإلغاء
65	..... اولاً: دعوى الإلغاء دعوى قضائية إدارية
66	..... ثانياً: دعوى الإلغاء من دعاوى المشروعية ( قضاء الشرعية )
66	..... ثالثاً: دعوى الإلغاء دعوى موضوعية عينية
66	..... رابعاً : دعوى الإلغاء هي الدعوى الأصلية الوحيدة لإلغاء القرارات الإدارية
67	..... خامساً: دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية في نظامها القانوني
67	..... سادساً: دعوى الإلغاء من النظام العام
68	..... المطلب الثاني: الشروط الشكلية لرفع دعوى الإلغاء
68	..... الفرع الأول: الشروط المتعلقة بالقرار الإداري محل دعوى الإلغاء

- 68 .....أولاً: أن يكون القرار الإداري تصرف قانوني.....
- 69 .....ثانياً: وجوب صدور القرار الإداري عن سلطة إداري.....
- 70 .....ثالثاً: يجب أن يصدر القرار الإداري بالإرادة المنفردة.....
- 70 .....الفرع الثاني: الشروط المتعلقة بالطاعن.....
- 70 .....أولاً: الصفة في التقاضي.....
- 71 .....ثانياً: المصلحة.....
- 72 .....ثانياً: شرط الاهلية.....
- 73 .....الفرع الثالث: شرط التظلم الإداري في بعض القضايا.....
- 74 .....الفرع الرابع: الشروط الخاصة بالعريضة.....
- 75 .....الفرع الخامس: شرط الميعاد.....
- 75 .....أولاً: حساب المدة.....
- 78 .....ثانياً: امتداد الميعاد.....
- 80 .....المطلب الثالث الشروط الموضوعية لقبول دعوى الإلغاء.....
- 80 .....الفرع الأول: عدم المشروعية الخارجية.....
- 80 .....أولاً: عيب عدم الاختصاص.....
- 82 .....ثانياً: عيب مخالفة ركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية.....
- 83 .....الفرع الثاني: عدم المشروعية الداخلية.....
- 83 .....أولاً: عيب انعدام السبب.....
- 84 .....ثانياً: وجود عيب مخالفة القانون في القرارات.....
- 85 .....ثالثاً: عيب الانحراف في استعمال السلطة.....

85	المبحث الرابع
86	دعوى التعويض أو المسؤولية الإدارية .....
86	المطلب الأول : مفهوم دعوى التعويض .....
86	الفرع الأول المقصود بدعوى التعويض.....
86	أولاً:التعريف:.....
86	ثانياً: خصائصها.....
88	الفرع الثاني: الشروط العامة لقبول دعوى التعويض .....
88	أولاً: الجهة القضائية المختصة.....
88	ثانياً: الشروط المتعلقة بالطاعن:.....
88	ثالثاً : شرط الميعاد:.....
89	المطلب الثاني: أسس دعوى التعويض أو المسؤولية الادارية.....
89	الفرع الأول: الخطأ كأسس لدعوى التعويض.....
89	أولاً :تعريف الخطأ:.....
90	ثانياً: صورته.....
93	ثالثاً : حقوق المتضرر.....
94	الفرع الثاني : المسؤولية بدون خطأ.....
95	أولاً: المسؤولية على أساس المخاطر.....
98	ثانياً: المسؤولية على أساس قطع المساواة أمام الأعباء العامة.....
104	خاتمة .....
105	قائمة المراجع .....
111	الفهرس.....