



جامعة ابن خلدون - تيارت -
كلية الحقوق والعلوم السياسية.
قسم القانون العام



مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في شعبة
الحقوق

الرقابة القضائية على أعمال الجماعات المحلية في الجزائر

إشراف الأستاذ:

- أ.د حبشي لزرق

من إعداد الطالبين:

- شعبان مختار

- شرواطي يوسف

لجنة المناقشة:

الأعضاء	الرتبة	الصفة
- د/ محمدي محمد الأمين	أستاذ محاضر. " أ "	رئيسا
- أ.د/ حبشي لزرق	أستاذ التعليم العالي	مشرفا ومقررا
- أ.د/ قوسم حاج غوثي	أستاذ التعليم العالي	عضوا مناقشا
- د/ بن قمر بن يعقوب	أستاذة محاضر. " أ "	عضوا مدعوا

السنة الجامعية: 2023 / 2024م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة ابن خلدون - تيارت-

كلية الحقوق والعلوم السياسية



فريق ميدان التكوين :

إذن بالإيداع

حيدشي لزرق

أنا الممضي أسفله الأستاذ:

المشرف على المذكرة الموسومة بـ: الرقابة القضائية على الجماعات المحلية في الجزائر

تؤرخ بـ: 01

من إعداد الطالب (01):

شرواطي يوسف

الطالب (02):

قانون إداري

تخصص:

امنح الإذن للطلبة بإيداع المذكرة على الأرضية الرقمية لاستكمال إجراءات المناقشة .

الأستاذ المشرف

أ. شرواطي يوسف

كلمة شكر

﴿ وَأَمَّا بِنِعْمَةِ رَبِّكَ فَحَدِّثْ ﴾

الحمد لله و الصلاة والسلام على رسول الله، أما بعد

نحمد ونشكر الله الواحد الأحد الذي أنعم علينا بنعمة العلم والعقل وأمدنا

بالعزيمة والإرادة لإتمام هذا العمل.

نتقدم بالشكر والعرفان إلى الأستاذ حبشي لزرقي الذي تفضل بالإشراف

على هذا العمل وعلى توجيهاته ومساعدته القيمة لنا.

كما نتوجه بالشكر الجزيل إلى:

كل من ساعدنا ولو بكلمة طيبة على إنجاز وإتمام هذا العمل

الشكر المسبق لأعضاء اللجنة الموقرة.

إهداء

أهدي عملي هذا وجهدي المتواضع:

إلى روح أبي الراحل؛ الذي علمني كيف أمسك بالقلم وكيف أخط

الكلمات "رحمة الله عليه"

إلى من علمتني معنى الحياة و الحياء و الحب و التضحية و العطاء

إلى "الوالدة الكريمة حفظها الله وأطال في عمرها"

إلى من ساندتني وصبرت معي طيلة مدة الدراسة وخطت معي

خطواتي زوجتي العزيزة التي تحملت الكثير.

إلى بناتي العزيزات الغاليات وقرتا عيني "سيرين وإسراء" حفظهم الله.

إلى كل أفراد عائلة أخي عبد القادر كل باسمه، والأخوين المتواجدين

بديار الغربية.

إلى أساتذتي وأهل الفضل علي الذين غمروني بالاحترام والتقدير

والتوجيه والإرشاد خاصة الأستاذ حبشي لزرق.

إلى كل الزملاء، كل واحد باسمه... وخاصة مجموعة الدراسة.

وإلى كل الأحبة الذين لم يذكرهم قلبي هذا.

شعبان مختار.

إهداء

أهدي ثمرة جهدي ومحبتي:
إلى الوالدين العزيزين أطال الله وبارك في عمرهما.
إلى إخوتي: عمر، الدين، محمد، عبد الكريم.
إلى حبيبي ونور دربي ولدي: إياد
إلى كل الأساتذة الكرام وبصفة خاصة الأستاذ الدكتور: حبشي لزرق
المشرف على هذا العمل المتواضع.
إلى كل من تربطني بهم علاقة حسنة.

شروا طسي يوسف.

مقدمة

يبدو أن تعدد الوظائف في الدول وتتنوع مشاكلها من جهة، وتعدد متطلبات العصر من جهة أخرى أدى إلى زيادة الفعالية بضرورة تبني آليات أخرى لتخفيف العبء على الإدارة المركزية وهو ما يتحقق ويتجسد عن طريق نظام اللامركزية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري.

الدولة الجزائرية وعلى غرار دول العالم تبنت اللامركزية الإدارية منذ أول دستور لها بعد الاستقلال سنة 1963.

تعني اللامركزية الإدارية توزيع وتقسيم الوظيفة الإدارية بصفة أساسية، وبعض المهام الاجتماعية والاقتصادية والثقافية بين السلطة المركزية بالعاصمة وبين الجماعات المحلية المنتخبة عبر الأقاليم، ومن أجل ذلك منح لها المشرع الشخصية المعنوية والذمة المالية وتمتعها بقدر من الاستقلال.

تمثل الجماعات المحلية (البلدية، الولاية) باعتبارهما جزء لا يتجزأ من الدولة إطار اللامركزية الإدارية في الجزائر ومكان ممارسة الديمقراطية ومشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة وتحقيق التنمية المحلية، وبالنظر إلى كونها تتمتع بالاستقلالية في تسيير شؤونها، كان لزاماً أن تمنح لها الاستقلالية في إصدار القرارات الخاصة بالتسيير المحلي، مع خضوعها لرقابة السلطة المركزية بقصد الحرص على احترام القانون فقط.

من بين أهم الضمانات الأساسية لحماية حقوق وحرية الأفراد وأموالهم، وكذا عدم إهدار المال العام، وحسن سير المرفق العام، ذلك لما تتمتع به الجماعات المحلية من سلطة اتخاذ القرار في القيام بأعمالها القانونية (إصدار القرارات، وإبرام العقود، والصفقات العمومية)، باعتبارها إدارة وسلطة عامة لها امتيازات واسعة تجعلها في مرتبة أسمى وأعلى من الأشخاص العاديين، كان لابد من إخضاع هذه الأخيرة لصور مختلفة من الرقابة متعددة المظاهر والمصادر ولعلى أبرزها وأهمها الرقابة القضائية.

من هذا المنطلق نطرح الإشكالية الآتية:

- فيما تتجلى أهم مظاهر الرقابة القضائية على أعمال الجماعات المحلية في الجزائر؟

وتتدرج ضمن هذه الإشكالية الأساسية، إشكاليات فرعية نطرحها في ما يلي:

- ما هي الجماعات المحلية الجزائرية؟

- ما هي أبرز صور الرقابة التي تخضع لها الجماعات المحلية الجزائرية؟

نظرا لطبيعة الدراسة كان لا بد من الاعتماد على أكثر من منهج لنستطيع التقرب أكثر من موضوع هذه الدراسة بالشكل الذي يجعلنا نلم بمعظم جوانبه، وعليه سنعتمد على المنهج الوصفي والتحليلي وذلك من خلال وصف أنواع الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية في النظام القضائي الجزائري، وتحليل النصوص القانونية المتعلقة بالمنازعات الإدارية والرقابة القضائية وكذا إبراز الرقابة على أعمال الجماعات المحلية وآثارها والنتائج المترتبة عنها.

يهدف موضوع الرقابة القضائية على الجماعات المحلية في الجزائر إلى حماية حقوق وحرريات الأفراد من الانتهاكات التي قد تكون نتاجا لتعسف الجماعات المحلية والبحث على الآليات الجديرة لممارسة هذه الرقابة من أجل تحقيق توازن بين هذه الحقوق والحرريات والامتيازات التي تتمتع بها الجماعات المحلية كونها إدارة وسلطة عامة.

بناء على ما سبق ذكره، يمكن إبراز أهمية هذا الموضوع من خلال الدور الكبير التي تلعبه الجماعات المحلية باعتبارها نقطة وصل بين الدولة والمواطن، حيث يعتبر هذا الأخير المستفيد والمتضرر منها، كما يكتسي أهمية بالغة من الناحية النظرية، لأنه يمثل رقابة القضاء للإدارة عامة ومحور اهتمام الفقه والقضاء، أما من الناحية التطبيقية فتكمن في محاولة معرفة مختلف الدعاوى التي ينظر فيها القاضي الإداري كحامي للقانون من جهة، وحامي لحقوق وحرريات الأفراد من جهة أخرى في إطار رقابته على قرارات وصفقات الجماعات المحلية.

توجد جملة من الأسباب التي دفعتنا لاختيار الرقابة القضائية على الجماعات المحلية في الجزائر كموضوع لهذه الدراسة، يميز فيها بين أسباب ذاتية، وأخرى موضوعية كما هو وارد أدناه.

- الأسباب الذاتية والشخصية:

تنطلق من اهتمامنا الشخصي لموضوع الرقابة القضائية على الجماعات المحلية كونه يتوافق مع السياق العام للدراسة وتخصص القانون الإداري، وجاء الاختيار على الجزائر باعتباره النموذج الأقرب والأهم لهذه الدراسة.

بالإضافة إلى الرغبة في البحث في مجال الرقابة القضائية على أعمال الجماعات المحلية، لما لها من دور فعال في إرساء الشفافية وحماية مبدأ المشروعية لقيام دولة وإدارة حديثة وديمقراطية وكذلك محاولة الوقوف على حجم رقابة القضاء الإداري ومدى تأثيره على استقلالية الجماعات المحلية وانعكاس ذلك على الأفراد.

- الأسباب الموضوعية:

- الرغبة في دراسة مدى تمكن القضاء الإداري من فرض رقابته على أعمال الجماعات المحلية.

- الرغبة في اكتشاف أهم الآليات التي شرعها القانون الجزائري لمراقبة أعمال الجماعات المحلية.

- الأهمية البالغة التي تكتسبها الجماعات المحلية بوصفها هيئات هامة لتدخلها في مختلف جوانب الحياة، ولمعرفة أنواع الرقابة الممارسة على أعمالها باعتبارها الدعامة الأساسية التي تقوم عليها الدولة، ومعرفة التحولات الرقابية التي عرفت الجزائر من خلال التعديلات المتتالية في قوانينها الخاصة والذي جعل الموضوع يكتسي أهمية كبيرة جدية بالبحث والدراسة.

تطرق بعض الباحثين إلى موضوع الرقابة على الجماعات المحلية، لكن كل حسب الزاوية الخاصة به، ويمكن الإشارة إلى أهم الدراسات السابقة المعتمدة في موضوعنا هذا نجد:

- أطروحة دكتوراه في القانون العام، للباحثة فريجة مروة، بعنوان فعالية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، من جامعة غرداية.

- أطروحة دكتوراه في العلوم، للباحث مبارك براهيم، تناول فيها الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الجزائري (دراسة مقارنة)، من جامعة مولود معمري، تيزي وزو.

- شهادة الماجستير، للباحثة بوالشعور وفاء، تحت عنوان سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء في الجزائر، من جامعة باجي مختار، عنابة.

أثناء الإحاطة بموضوع الدراسة واجهتنا بعض الصعوبات نذكر منها:

- قلة الدراسات السابقة المتعلقة بموضوع الرقابة القضائية على أعمال الجماعات المحلية مقارنة بالمواضيع الأخرى كالرقابة الإدارية أو الرقابة الوصائية على هذه الأخيرة.

- صعوبة الحصول على القرارات القضائية التي من شأنها أن تدعم الدراسة.

وإجابة على جملة التساؤلات المطروحة المتمثلة في الإشكالية الرئيسية والتساؤلات

الفرعية قمنا بتوضيح الإطار القانوني للجماعات المحلية وصور الرقابة الممارسة عليها

من خلال (الفصل الأول)، والذي بدوره قسمناه إلى مبحثين تناولنا في (المبحث الأول)

النظام القانوني للجماعات المحلية وصور الرقابة الممارسة عليها، و(المبحث الثاني)

الإطار المفاهيمي للرقابة القضائية.

أما الفصل الثاني فقد تطرقنا إلى توضيح أساس و آليات الرقابة القضائية على

أعمال الجماعات المحلية، وذلك بتوضيح أساس الرقابة القضائية على أعمال الجماعات

المحلية في (المبحث الأول) أما (المبحث الثاني) آليات وأثار ممارسة الرقابة القضائية

على أعمال الجماعات المحلية.

الفصل الأول

الإطار القانوني للجماعات المحلية

وصور الرقابة الممارسة عليها

المبحث الأول: النظام القانوني للجماعات المحلية وصور الرقابة عليها

تحتل الجماعات المحلية مكانة متميزة في النظام الإداري الجزائري، لقيامها بمهام وأدوار فعالة في تحقيق الأهداف المرجوة منها، هذا لثراء نظامها القانوني الذي مدها بالشخصية المعنوية وحرية التدبير والتسيير، لتحقيق استقلالها النسبي في إطار السياسة العامة للدولة ووفق متطلبات الحوكمة ومبادئ الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان¹، إلا أن هذه الاستقلالية ليست مطلقة حيث أخضع المشرع الإدارة المحلية لصور مختلفة من الرقابة ولعل أهمها الرقابة القضائية والرقابة الإدارية²، لذا سيتم التطرق إلى تعريف الجماعات المحلية في (المطلب الأول)، أما في (المطلب الثاني) صور الرقابة على الجماعات المحلية.

المطلب الأول: مفهوم الجماعات المحلية

تعد الجماعات المحلية وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة، وهي عبارة عن هيئات مستقلة في الولايات والمدن والقرى، وتتولى شؤون هذه الوحدات بالطرق المناسبة لها، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي³، لذا سنبين في هذا المطلب تعريف الجماعات المحلية من خلال (الفرع الأول)، واختصاصات الجماعات المحلية في (الفرع الثاني)، وكذا الجهاز التنفيذي المحلي في (الفرع الثالث).

¹ - فريجات إسماعيل، النظام القانوني للجماعات المحلية، مجلة العلوم القانونية و السياسية، عدد 12، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي الجزائر، 2016، ص 195.

² - مبروك عبد النور، علي سالم محمد فاضل نور الدين، الرقابة القضائية والإدارية على المجالس المحلية، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 05، المركز الجامعي علي كافي تندوف، الجزائر، جوان 2018، ص 210.

³ - لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 07، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2005، ص 230.

الفرع الأول: تعريف الجماعات المحلية

في هذا الفرع سيتم تعريف الجماعات المحلية من خلال الأساس الدستوري والتشريعي لها.

أولاً: الأساس الدستوري

عرفت الجزائر أربع دساتير متتالية، تناولت جميعها الجماعات المحلية لذا نص:
- دستور 1963¹، اعتبر البلدية اللبنة الأساسية وقاعدة اللامركزية، في مادته (09) منه التي نصت على: "تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها واختصاصها، تعتبر البلدية أساساً للمجموعة الترابية والاقتصادية والاجتماعية".
- دستور 1976²، استمر المؤسس الدستوري في الاهتمام بالإدارة المحلية من خلال الميثاق الوطني ومن خلال هذا الدستور أيضاً. فاعترف بالولاية أيضاً كجماعة إقليمية إلى جوار البلدية. حيث نصت المادة (36) منه على أن: "المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية. البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة. التنظيم الإقليمي والتقسيم الإداري للبلاد خاضعان للقانون".

¹ - دستور الجزائر لسنة 1963، المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 64، لسنة 1963.

² - دستور الجزائر لسنة 1976، الصادر بموجب الأمر 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 94 الصادرة في 24 نوفمبر 1976.

- دستور 1989¹، تابع الأخذ بنظام الجماعات الإقليمية حيث أشار في مادته (15) بأن: "الجماعات الإقليمية هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية". وهو ما أبقى عليه دستور 1996².

وصولاً إلى التعديل الدستوري الحالي 2020³، حيث نصت المادة (17) منه على أن: "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية، بغرض تحقيق توازن اقتصادي واجتماعي للبلديات محدودة التنمية، وتكفل أفضل باحتياجات سكانها يمكن أن يخص القانون بعض البلديات الأقل تنمية بتدابير خاصة".

ثانياً: الأساس التشريعي

لقد اختلفت التعاريف المتعلقة بالبلدية بحسب كل قانون من القوانين التي تنظمها وكذلك بحسب الفترة التي جاء فيها كل قانون، فقد عرفها قانون البلدية رقم 67-24⁴ المؤرخ في جانفي 1967 بأن: "البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية"، إذ اعتبرها الخلية الأساسية في بناء الدولة⁵.

¹- دستور الجزائر لسنة 1989، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية، عدد 09، الصادرة في 01 مارس 1989.

²- دستور الجزائر لسنة 1996، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 الصادرة في 08 ديسمبر 1996، المعدل بموجب قانون رقم 02-03، المؤرخ في 10 أفريل 2002، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 25 الصادرة في 14 أبريل 2005، المعدل بموجب قانون رقم 08-09، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 63 الصادرة في 16 نوفمبر 2008.

³- التعديل الدستوري لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 82، الصادرة في 30 ديسمبر سنة 2020.

⁴- القانون رقم 67-24، المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 06.

⁵- شويح بن عثمان، الجماعات الإقليمية أي مفهوم وأي اختصاص؟، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد 06، العدد 01، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس الجزائر، 2020، ص 190.

وعرفت المادة الأولى من قانون البلدية رقم 90-08¹، المؤرخ في 11/04/1990 بأنها: " البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتحدث بموجب قانون".

وعرفها قانون البلدية رقم 11-10²، المتعلق بالبلدية في مادته الأولى بأنها: " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب قانون".

كما نصت المادة الثانية منه على: " أن البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية".
وتعتبر البلدية في التنظيم الإداري الجزائري أكثر المؤسسات اقترانا بفكرة اللامركزية والديمقراطية لاعتمادها أسلوب الانتخاب في اختيار هيكلها المسيرة، ويقوم توزيعها على أساس إقليمي وهو ما نصت عليه المادة: (06) من قانون البلدية رقم 11-10³ على أن: " للبلدية إسم وإقليم ومقر رئيسي".

وعرفت الولاية في الجزائر ثلاث قوانين متتالية منذ الاستقلال، تمثلت في قانون الولاية لسنة 1969 ويليه قانون 1990، وأخيرا قانون 2012، وعليه سنتعرض للولاية من حيث التعريف من خلال هذه المراحل الثلاثة.

¹ - القانون رقم 90-08، المؤرخ في 11 أبريل 1990، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، (الملغى).

² - القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، المؤرخة في 03/07/2011، المعدل والمتمم.

³ - قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية المعدل والمتمم.

1 - مرحلة قانون الولاية لسنة 1969:

عرفت المادة الأولى من الأمر 69-38¹، المؤرخ في 23 مايو 1969 المتضمن قانون الولاية، الولاية بأنها: "الولاية هي جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي، ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وهي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة". ونصت المادة (02) على: "تحدث الولاية بقانون ويحدد اسمها ومركزها بموجب مرسوم"، ولاشك أن هذا التعريف يعكس والوظائف الكثيرة للولاية ومهامها المتنوعة في ظل المرحلة الاشتراكية.²

2 - مرحلة قانون الولاية لسنة 1990:

لقد ورد في نص المادة الأولى من القانون رقم 90-09³، المتعلق بالولاية على أن الولاية هي: "جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتشكل مقاطعة إدارية للدولة. تنشأ الولاية بقانون". وتعد الولاية حلقة وصل بين البلدية والإدارة المركزية وتضطلع بالمهام الاقتصادية الاجتماعية، الثقافية وتعميم التنمية في إطار تنفيذ البرامج والمخططات على المستوى الولائي وتنشيط الجماعات المحلية كما تساهم في إعداد استراتيجية التنمية الوطنية⁴.

¹ - الأمر رقم 69-38، المؤرخ في 23/05/1969، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 44، المؤرخة في 1969/05/23.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط5، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2019، ص 234.

³ - القانون رقم 90-09، المؤرخ في 07/04/1990، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 15، المؤرخة في 1990/04/11.

⁴ - علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص 25.

3 - مرحلة قانون الولاية لسنة 2012:

عرف المشرع الولاية من خلال المادة الأولى من قانون 12-07¹، المتعلق بالولاية على أن: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.

وهي أيضا الدائرة الادارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة. وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وحسين الإطار المعيشي للمواطن.

وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب قانون، شعارها هو بالشعب وللشعب، و تحدث بموجب قانون".

ومن الملاحظ أن التعريف الأخير تميز بالتفصيل مقارنة مع تعريف 1990، فبعد الإعلان على أن الولاية جماعة إقليمية أضافت المادة الجديدة عبارة الدولة. وهذا لإبراز الربط بين الولاية كتنظيم إداري والدولة باعتبارها الجسم الأم والوحدة الأساسية².

الفرع الثاني: انتخاب المجالس المحلية

لقد اعتمد المشرع الجزائري على تقسيم الدوائر الانتخابية، بحيث يكون عدد أعضاء المجلس النيابي متناسبا مع عدد مواطني الدولة، ومن ثم فهذا العدد يتغير تبعا لعدد السكان سواء بالزيادة أو النقصان.

¹ - قانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 12، المؤرخة في 29 فبراير 2012.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 234.

أولاً: تشكيل المجلس الشعبي البلدي

نصت المادة (187) من الأمر 21-01¹، على أنه: "يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية حسب تغيير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير، وضمن الشروط الآتية:

- ثلاثة عشر (13) عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.
- خمسة عشر (15) عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و20.000 نسمة.
- تسعة عشر (19) عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و50.000 نسمة.
- ثلاثة وعشرون (23) عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و100.000 نسمة.
- ثلاثة وثلاثون (33) عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و200.000 نسمة.
- ثلاثة وأربعون (43) عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200.001 نسمة أو يفوقه.

يبدو واضحا أن من خلال النص الجديد أن المشرع عمل على زيادة وتكثيف أعضاء المجلس الشعبي البلدي ورفع من حصة كل مجلس مراعيًا في ذلك التعداد السكاني لكل بلدية.²

¹ - الأمر رقم 21-01، المؤرخ في 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي للانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 17، المؤرخة في 10 مارس 2021.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 367.

ثانياً: تشكيل المجلس الشعبي الولائي

- حسب المادة (189) من القانون العضوي 21-01 المتعلق بنظام بالانتخابات فإن عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية يعتبر حسب تغيير عدد سكان الولاية الناتج عن عملية الإحصاء الوطني للسكن والسكان الأخير وذلك ضمن الشروط التالية:
- خمسة وثلاثون (35) عضواً في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250000 نسمة.
 - تسع وثلاثون (39) عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250.000 و650.000 نسمة.
 - ثلاثة وأربعون (43) عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650.001 و950.000 نسمة.
 - سبعة وأربعون (47) عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950.001 و1.150.000 نسمة.
 - واحد وخمسون (51) عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1.150.001 و1.250.000 نسمة.
 - خمسة وخمسون (55) عضواً في الولايات التي يساوي عدد سكانها 1.250.001 نسمة أو يفوقه.

مع مراعاة أنه يجب أن تكون كل دائرة انتخابية ممثلة بعضو واحد على الأقل.

ثالثاً: مدة المجالس الشعبية المحلية

حددت مدة حياة المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي بخمسة سنوات طبقاً للمادة (169) من القانون العضوي 21-01¹، وبطريقة الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة وبتصويت تفضيلي دون مزج، وتجري الانتخابات في ظروف (3) أشهر التي تسبق انقضاء العهدة الجارية.

¹ - القانون العضوي رقم 21-01، المتعلق بنظام الانتخابات.

ومدة 05 سنوات معقولة ليست بالمدة الطويلة التي تجسد فكرة احتكار السلطة وعدم تمكين الغير من المشاركة في تسيير الشأن المحلي، ولاهي بالمدة القصيرة التي ينجز عنها تجديد هياكل التسيير على مستوى الجماعات المحلية في فترة وجيزة بما يكلف خزينة الدولة مبالغ ضخمة نتيجة المبالغة في اللجوء إلى تجديد المجالس المنتخبة، كما أن المدة القصيرة تثقل كاهل الإدارة في تنظيم العمليات الانتخابية¹.

مما سبق يتضح أن الدور الأساسي للجماعات المحلية والهدف من وجودها هو تحقيق التنمية المحلية من مختلف الجوانب الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، فباعتبارها ممثلا للدولة محليا تعمل على تنفيذ سياسة الدولة في جميع المجالات².

الفرع الثالث: صلاحيات الجهاز التنفيذي المحلي

أولاً: رئيس المجلس الشعبي البلدي

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالازدواجية في الاختصاصات فيمثل البلدية تارة حسب المواد من (77) إلى (84)، ويمثل ويعمل لحساب الدولة تارة أخرى حسب المواد من (85) إلى (95) من قانون البلدية 10-11³، ونذكر منها على سبيل المثال ما يلي:

أ - بصفته ممثلاً للبلدية: حسب المواد من (77) إلى (84) من قانون البلدية 10-11.

- يمثل البلدية في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية.

- يمثل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية.

- يعد مشروع جول أعمال الدورات ويترأسها.

- يسهر على تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي ويطلع على ذلك.

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 376 .

² - بليل زينب، المجالس المحلية وعلاقتها بالتنمية المحلية في الجزائر، مجلة ضياء للدراسات القانونية، المجلد 03 العدد 01، جامعة مصطفى إسطنبولي، معسكر الجزائر، 2021، ص 05.

³ - القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية المعدل والمتمم.

- ينفذ ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف.
- ب - بصفته ممثلاً للدولة: حسب المواد من (85) إلى (95) من قانون البلدية 10-11¹.
 - يمثل الدولة على مستوى البلدية.
 - يقوم بمهام ضابطاً للحالة المدنية ويقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية.
 - يقوم بالسهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية.
 - له صفة ضابط الشرطة القضائية.
 - في إطار احترام حقوق وحرريات المواطنين، يكلف على الخصوص، بالسهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكاتالخ.
 - يسلم رخص البناء والهدم والتجزئة حسب الشروط والكيفيات المحددة في التشريع والتنظيم المعمول به.

ثانياً: الوالي

يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص، حيث يحوز على سلطات بصفته ممثلاً للولاية كما يمارس سلطات أخرى باعتباره ممثلاً للدولة².

أ - الوالي ممثلاً للولاية:

وبهذه الصفة يقوم الوالي بممارسة الصلاحيات الأساسية التالية:

✓ **تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي:** وذلك بموجب قرارات ولائية باعتباره جهاز تنفيذي لما يصادق عليه جهاز المداولة (م.ش.الولائي)، من مداورات تطبيقاً للمادة (102) منه التي تنص على أن: "يسهر الوالي على نشر مداورات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها"، وتنص المادة (124) منه على أن: " يصدر الوالي قرارات من أجل

¹ - القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية المعدل والمتمم.

² - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، 2013، ص 114.

تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي وممارسة السلطات المحددة في الفصلين الأول والثاني من هذا الباب".¹

✓ **الإعلام:** يلزم قانون الولاية الوالي بضرورة إطلاع وإعلام المجلس الشعبي الولائي بوضعية ونشاطات الولاية، وذلك عن طريق:

- إطلاع رئيس المجلس الشعبي الولائي، بين دورات، بانتظام عن مدى تنفيذ مداورات المجلس.

- تقديم تقرير حول مدى تنفيذ المداورات عند كل دورة عادية.

- تقديم بيان سنوي للمجلس يتضمن نشاطات مصالح الدولة في الولاية من جهة ونشاطات مصالح الولاية من جهة أخرى، والذي يمكن أن ينتج عن مناقشة رفع توصيات إلى وزير الداخلية والقطاعات المعنية.²

✓ **تمثيل الولاية:** خلافا للوضع بالبلدية، حيث يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية، فإن مهمة تمثيل الولاية مسندة قانونا حصريا للوالي، وليس إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي لذي لم يخوله قانون الولاية سوى صلاحيات محدودة تكاد تقصر على إدارة وتسيير أعمال المجلس الشعبي الولائي الداخلية.

ومن ثم، فإن الوالي يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية طبقا للتشريع المعمول به، كما يمثل الوالي الولاية أمام القضاء.

✓ **ممارسة السلطة الرئاسية:** على موظفي الولاية، كما تشير المادة (127) من قانون الولاية 12-07³ حينما نصت على: "تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي. وتكون مختلف المصالح غير الممركزة للدولة جزءا منها. ويتولى الوالي تنشيط وتنسيق ومراقبة ذلك".

¹ - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 114.

² - محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، غابية الجزائر، 2014 ص 91.

³ - القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية.

ب - الوالي ممثلاً لدولة:

تنص المادة (110) من قانون الولاية على ما يأتي: " الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية. وهو مفوض الحكومة". وعليه فإن الوالي يجسد صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري، نظراً للسلطات والصلاحيات المسندة إليه باعتباره ممثلاً للدولة في إقليم الولاية. وتتمثل أهم الاختصاصات الموكلة للوالي، بهذه الصفة، في ممارسة الضبطية:

كما هو الشأن بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، فإن الوالي يتمتع بالعديد من سلطات الضبط الإداري، فقد نص قانون الإجراءات الجزائية أيضاً على سلطات الولاية في مجال الضبط القضائي¹.

✓ الضبط الإداري: نصت المادة (114) من قانون الولاية على أن: " الوالي مسؤولاً على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية"، وأيضاً يزود بالوسائل البشرية والقانونية اللازمة (مصالح الأمن والشرطة والدرك الوطني).

✓ الضبط القضائي: لقد خولت المادة (28) من قانون الإجراءات الجزائية سلطات للولاية في مجال الضبط القضائي، مع إحاطتها بجملة من القيود، من أهمها:²

- ممارسة الوالي لسلطة الضبط القضائي في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن

الدولة.

- توافر حالة الاستعجال.

¹ - المادة: 28 من القانون رقم 07-17، المؤرخ في 27 مارس 2017، يعدل ويتم الأمر رقم 66-155، المؤرخ في 08 يونيو 1966، والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية، والتي تنص: " يجوز لكل وال في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة وعند الاستعجال فحسب. إذا لم يكن وصل إلى عمله أن السلطة القضائية قد أخطرت بالحادث أن يقوم بنفسه باتخاذ جميع الإجراءات الضرورية لإثبات الجنايات أو الجنح الموضحة آنفاً أو يكلف بذلك كتابة ضباط الشرطة القضائية المختصين، وإذا استعمل الوالي هذا الحق المخول له فإنه يتعين عليه أن يقوم فوراً بتبليغ وكيل الجمهورية خلال 48 ساعة التالية لبدأ هذه الإجراءات وأن يتخلّى عنها للسلطة القضائية ويرسل الأوراق لوكيل الجمهورية ويقدم له جميع الأشخاص المضبوطين. يتعين على كل ضابط من ضباط الشرطة القضائية تلقي طلبات من الوالي حال قيامه بالعمل بموجب الأحكام السابقة وعلى كل موظف بلغ بحصول الإخطار طبقاً لهذه الأحكام ذاتها أن يرسل الأول هذه الطلبات وأن يبلغ الثاني هذه الاخطارات بغير تأجيل إلى وكيل الجمهورية".

² - محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 93.

- عدم علمه أن السلطة القضائية قد أخطرت بوقوع الجريمة.
وحتى في هذه الحالة، فإن سلطة الوالي مقيدة من حيث الزمان، ذلك أنه يجب على الوالي أن يبلغ وكيل الجمهورية خلال مدة أقصاها (48) ساعة متخليا بذلك عن جميع الإجراءات للسلطة القضائية المختصة¹.

المطلب الثاني: صور الرقابة على الجماعات المحلية

إن الرقابة التي تخضع لها الجماعات المحلية، لا تخرج بصفة أساسية عن كونها رقابة سياسية تمارسها السلطة التشريعية والأحزاب السياسية والرأي العام، ورقابة إدارية تمارسها السلطة التنفيذية بمختلف صورها، بالإضافة إلى الرقابة الشعبية.

الفرع الأول: الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية

الرقابة من الناحية الإدارية لها أهمية حيوية لأنها تعمل على التوثيق والتنسيق بين عمل السلطة المركزية والوحدات المحلية، مما يخلق الانسجام والتجانس بين الأنشطة الإدارية المختلفة بالدولة الواحدة، فهو تأكيد على وحدة الدولة سياسيا وقانونيا وإداريا²، من هذا المنطلق يمكن ذكر عدة تعاريف لعل أهمها:

يقصد بالرقابة الإدارية بأنها: "العلاقة القائمة بين الأجهزة والهيئات الإدارية فيما بينها كرقابة الإدارة المركزية (الوزارة) على الإدارة المحلية (الولاية)، أو الهيئات والأجهزة الإدارية المحلية على بعضها البعض، مثل الرقابة التي يمارسها الوالي على قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي"³.

وتعرف بأنها: "عبارة عن ممارسة لوظيفة عامة تقوم بها هيئات إدارية مركزية، يتم تشكيلها وتحديد اختصاصها بموجب قوانين أو أنظمة، كما تلتزم في أعمالها ووسائل

¹ - محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 116.

² - ملياني صليحة، الوصاية الإدارية على المجالس المحلية الشعبية البلدية و الولاية، دار الرياie للنشر والتوزيع الأردن، 2016، ص 231.

³ - محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، 2012، ص 09.

رقابتها على السلطات المحلية بما تنص عليه تلك التشريعات"، كما يقصد أيضا بالرقابة الإدارية أنها تلك الوظيفة التي نظمها القانون ووضع لها قيود تشريعية وحدود معينة على أساسها تقوم الرقابة، كما يتميز التعريف بتبيان طرفي الوصاية وهما الإدارة المركزية والسلطات المحلية رغم أنه قد تكون الوصاية من جهات محلية وذلك بالرغم من أنها قد تصدر من هيئات لا مركزية عليا في مواجهة هيئات لا مركزية أدنى¹.

وتعتبر الرقابة الإدارية على أنها رقابة داخلية، تمارس عن طريق السلطة الرئاسية وتهدف إلى تحقيق سير أفضل للإدارة، وتتركز على مبدأ التسلسل الرئاسي أو السلمي الذي يسمح لكل رئيس بمراقبة أعمال مرؤوسه، كما تتم هذه الرقابة أيضا بواسطة لجان تحقيق إدارية.

1 - الرقابة الإدارية في إطار السلطة الوصائية:

يقصد بالرقابة الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة تلك الرقابة الممارسة على المجلسين الولائي والبلدي حسب ما نص عليه قانون البلدية والولاية. فالعلاقة التي تربط الهيئات المحلية بالسلطة المركزية تتمثل أساسا في الرقابة الوصائية، والتي هي مجموع السلطات المحددة قانونا لجهة الوصاية على أشخاص وأعمال الهيئات اللامركزية لتحقيق المصلحة العامة وضمان احترام مبدأ المشروعية وتمارس الرقابة الوصائية على أعضاء الهيئات المحلية المنتخبة وعلى أعمالها وعلى مجموع الهيئات المحلية المنتخبة في حد ذاتها، وهو ما تم تكريسه في قوانين الإدارة المحلية بتفاوت وحسب تطور النظام القانوني لها².

¹ - ملياني صليحة، الوصاية الإدارية على المجالس المحلية الشعبية و الولائية، المرجع السابق، ص 136-237.
² - بن عيشة عبد الحميد، تطور نظام الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، دراسة مقارنة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد 55، العدد 01، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2018، ص 106.

ومثال ذلك قرار المحكمة الدستورية رقم 22-31¹، فاستنادا لنص المادة (43) من القانون 10-11 المعدل والمتمم، أصدر والي ولاية بومرداس قرار توقيف رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية أغير بعد إدانته بجريمة إساءة الوظيفة من قبل محكمة بومرداس والحكم عليه غيابيا بالسجن سنتين (02) وغرامة مالية قدرها 100 ألف دينار جزائري وذلك لإقامته لعرس أخيه في المدرسة الابتدائية مع تسخير طبّاخ وحارس هذه المدرسة وبعد قيام هذا الأخير برفع دعوى إلغاء ضد قرار الوالي أمام المحكمة الإدارية لبومرداس مع الدفع في مذكرة منفصلة بعدم دستورية المادة (43) من قانون 10-11 المتضمن قانون البلدية.

لكن في الأخير أقرت المحكمة الدستورية التصريح بدستورية المادة (43) من القانون 10-11 المعدل والمتمم.

2 - الرقابة الإدارية في إطار السلطة الرئاسية:

يعرف الدكتور محمد الصغير بعلي السلطة الرئاسية بالقول: "تشكل السلطة الرئاسية الركن الأساسي للمركزية الإدارية، حيث يقوم النظام المركزي الإداري على وجود علاقة قانونية بين الأشخاص العاملين والموظفين في الإدارة العامة وفق تسلسل معين (السلم الإداري)، إذ يتمتع الموظف الأعلى (الرئيس) بسلطات معينة اتجاه الموظف الأدنى (المروّوس) بالنسبة لشخصه، أو أعماله، مما يؤدي إلى وضع هذا الأخير في علاقة تبعية لأول. فالسلطة الرئاسية هي إذن عبارة عن علاقة قانونية قائمة بين الرئيس و المروّوس، أثناء ممارسة النشاط الإداري".²

¹ - قرار المحكمة الدستورية رقم 22-31، المؤرخ في 26 أكتوبر 2022، يتعلق بالدفع بعدم دستورية المادة 43 من القانون رقم 10-11، المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، المتعلق بالبلدية.

² - بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي الدكتور مولاي الطاهر سعيدة، الجزائر، 2009، ص 5.

الفرع الثاني: الرقابة الشعبية على الجماعات المحلية

تعتبر الرقابة الشعبية، أحد الآليات التي يمارس من خلالها المواطنون حقهم الرقابي الذي كفلته لهم مواد الدستور، فعلى سبيل المثال جاء في نص المادة (10) من التعديل الدستوري لسنة 2020 أنه: "تسهر الدولة على تفعيل دور المجتمع المدني للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية" وهو المستند القانوني الذي يخول لهم أداء دورهم المهم في مراقبة أداء السلطة بصفة عامة منتخبة أو معينة، وتعتبر هذه المشاركة أحد أسس الحكومة الناجحة على كافة الأصعدة من خلال الرقابة على ما تقوم به في ظل تنفيذ سياساتها الداخلية والخارجية بإضفاء عنصر الشفافية بما يتوافق ومبادئ ومعايير الحكم الراشد¹.

ويتجلى مظهر الرقابة الشعبية ضمن التعديل الدستوري 2020 في مادته (77) والتي نصت على أنه: "لكل مواطن الحق في تقديم ملتمسات إلى الإدارة، بشكل فردي أو جماعي لطرح انشغالات تتعلق بالمصلحة العامة أو بتصرفات ماسة بحقوقه الأساسية. يتعين على الإدارة المعنية الرد على الملتمسات في أجل معقول".

وبالرجوع إلى المادة (16) من هذا التعديل يلاحظ أنها نصت على اعتبار المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية. كما نصت على تشجيع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى المجلس المحلي، لا سيما من خلال المجتمع المدني الذي يعتبر إحدى الآليات الأساسية للرقابة الشعبية بالإضافة إلى نص المؤسس الدستوري على آليات أخرى للرقابة الشعبية وإحاطتها بمجموعة من الضمانات خاصة في مجال حرية الصحافة وإنشاء الجمعيات والأحزاب

¹ - بوصيلة محمد عبد الغفور، سايج صبرينة، الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة المحلية- الجزائر نموذجاً- مجلة الأبحاث القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد 02، جامعة عمار ثلجي الأغواط، الجزائر، 2022، ص 60.

السياسية، وتتمثل أهم هذه الضمانات في عدم توقيف نشاط هذه الآليات إلا بموجب قرار صادر عن السلطة القضائية¹.

ويرى الأستاذ عوابدي عمار أن: "الرقابة السياسية والشعبية على أعمال الإدارة العامة هي الرقابة التي تقوم بها الأجهزة السياسية والتنظيمات والمنظمات الشعبية في الدولة على أعمال السلطات والأجهزة الإدارية المختلفة في النظام الإداري للدولة، بهدف التحقق والتأكد والحرس على المشروعية الإيديولوجية والعقائدية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية، وحماية وضمان المشروعية والملائمة...."².

بالإضافة إلى ذلك، فإنه يجب أيضا تدعيم وتشجيع منظمات المجتمع المدني على المشاركة في سبل التسيير المحلي³، تكريسا لمبادئ الديمقراطية التشاركية وتدعيما لممارسة المواطنة من أجل بناء علاقة حقيقية بين المواطن ومسؤولي الإدارة المحلية⁴ إلا أنها تبقى من دون أثر، نتيجة الفجوة الواسعة التي تفصل حياة الجماعات المحلية عن انشغالات المواطن بسبب ضعف الثقة وقلة الموارد وتزايد حجم التجاوزات للقواعد القانونية في الحياة السياسية ككل، وما يجب التأكيد عليه هو أن الشأن العام مسؤولية الجميع، فلا يمكن لأي شكل من أشكال الرقابة أن تفرض احترام القانون والقواعد

¹ - جعفري نعيمة، دور وسائل التواصل الاجتماعي في الرقابة الشعبية، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 09 العدد 02، جامعة مولاي الطاهر سعيدة، الجزائر، 2020، ص 317.

² - عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام القضائي الجزائري، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014، ص 9.

³ - المادة (10) من التعديل الدستوري 2020، والتي تنص على: "تسهر الدولة على تفعيل دور المجتمع الدولي للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية".

⁴ - حبشي لزرق، رحموني محمد، آليات تفعيل اختصاصات الجماعات المحلية من الجانبين القانوني والإداري، مجلة القانون والمجتمع، المجلد 07، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أدار الجزائر، 2019، ص 202.

الأساسية، ما لم تكون هناك شرعية في البناء المؤسساتي قائمة على تجسيد حقيقي لإدارة الأمة، اللذان هما مصدر أي سلطة في الدولة.¹

الفرع الثالث: الرقابة السياسية على الجماعات المحلية

تعد الرقابة السياسية الأسلوب الأكثر ديمقراطية لتأمين رقابة حقيقية على الإدارة المحلية وإن كانت وسائلها تختلف تبعاً لاختلاف التقاليد السياسية والتنظيمات الحزبية لكل دولة.

إن نظام الإدارة المحلية في أي دولة مرتبط بالنظام السياسي بها، وفلسفتها التي تأخذ بها ومدى تأثيرها على الجماعات المحلية. كما أنه مرتبط أيضاً بدرجة الوعي القومي وبدرجة الأخذ بالديمقراطية فكل ذلك له التأثير المباشر على الجماعات المحلية². ويقصد بالرقابة السياسية، بأنها تلك الرقابة التي يمارسها أفراد الشعب بمختلف شرائحه وكافة فئاته على أعمال السلطة التنفيذية للتأكد من سير المرافق العامة، بانتظام واطراد للغرض المستهدف من إنشائها، والكشف عما يقع من أخطاء، أو مخالفات داخل الجهاز الإداري للعمل على تصحيحها وتصويبها³.

وتمارس الرقابة السياسية على الإدارة العامة وفق أشكال متعددة وبموجب وسائل متنوعة من أهمها:⁴

¹ - حمداني الوناس، استراتيجية تسيير الجماعات المحلية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، قسم التنظيم السياسي والإداري جامعة الجزائر 3، 2019، ص 242.

² - ملياني صليحة، الوصاية الإدارية على المجالس المحلية الشعبية البلدية و الولائية، المرجع السابق ص 331-332.

³ - مباركي براهيم، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الجزائري (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو الجزائر 2017، ص 47.

⁴ - محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 13-14.

1 - الاقتراع العام (الانتخاب): يعتبر الانتخاب أو اختيار الهيئات والمجالس المنتخبة بالإدارة المركزية أو اللامركزية وسيلة تقييم ومحاسبة ومراقبة تلك الأجهزة بصورة دورية تعقب انتهاء كل عهدة انتخابية.

2 - الأحزاب: تقوم الأحزاب - خاصة المعارضة منها- بدور واضح في مراقبة ممارسات الأجهزة الإدارية، سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة من خلال التعبير عن مواقفها وفقا للآليات والكيفيات الواردة بقانون الأحزاب السياسية.

3 - الرأي العام (جماعات الضغط): تتمتع جماعات الضغط المختلفة من نقابات مهنية وجمعيات مختلفة ووسائل إعلام، طبقا للقوانين الأساسية، بأدوات ضغط معتبرة على الإدارة العامة من أجل تقويم وتوجيه ممارساتها.

المبحث الثاني: الإطار المفاهيمي للرقابة القضائية

خوفا من مساس الجماعات المحلية بمبادئ المشروعية ومقتضياتها، تم إقرار مراقبتها وفق نظام متكامل ومستقل وهو النظام القضائي.¹ لذا سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين في (المطلب الأول) نتناول فيه مفهوم الرقابة القضائية، أما (المطلب الثاني) نتعرض فيه إلى أنظمة الرقابة القضائية.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة القضائية

سيتم التعرض في هذا المطلب إلى ما يلي:

الفرع الأول: تعريف الرقابة القضائية

تعتبر رقابة القضاء على أعمال الإدارة من أكبر الضمانات لحقوق الأفراد، ومن بين التعريفات التي وردت بشأنها هناك التعريف الذي يقرر بأنها: " رقابة تطبيق القوانين واللوائح دون تدخل في عملية تقدير النشاط ذاته"².

كما تعرف بأنها تلك الرقابة التي تمارسها الجهات القضائية، باختلاف أنواعها وعلى مختلف درجاتها، وذلك عن طريق تحريك الدعاوى والطعون القضائية، وتمارس هذه الرقابة على أعمال الإدارة إلغاء، تعويضا، تأديبا³.

أما الأستاذ عمور سيلامي فيعرفها: " بأنها رقابة قانونية تباشرها الهيئات القضائية على اختلاف أنواعها، ودرجاتها بهدف ضمان احترام مبدأ المشروعية، وخضوع الإدارة للقانون عن طريق مختلف الدعاوى والدفع القانونية المرفوعة من قبل الأشخاص ذوي

¹ بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، ب ط، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ص 129.

² فرواني أمال ليندة، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية التي لها قوة التشريع، أطروحة دكتوراه، حقوق في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان الجزائر، 2021، ص 83.

³ بوطيب بن ناصر، رقابة السلطة المركزية على البلديات: (دراسة حالة الجزائر)، دار الولاية للنشر والتوزيع عمان 2015، ص 58-59.

المصلحة والصفة ضد أعمال السلطات الإدارية غير المشروعة، من أجل إلغائها أو جبر ما ترتب عنها من أضرار¹.

وفي تعريف آخر: "تحقيق الرقابة القضائية على أعمال الإدارة يكون عن طريق إصدار أحكام ملزمة في الخصومات الإدارية، ويقصد بالخصومات الإدارية القضايا التي تكون الدولة طرفاً فيها"².

وفي مفهوم آخر يقصد بها: "تلك الرقابة التي تقوم بها السلطة القضائية بهدف وضع الحدود لكل التجاوزات التي تمارسها الإدارة والتخفيف من الأضرار التي تنجم عنها"³.

وعرفها الأستاذ عمار عوابدي: "على أنها الرقابة التي تمارسها وتباشرها المحاكم القضائية على اختلاف أنواعها وعلى مختلف درجاتها وذلك عن طريق وبواسطة تحريك الدعوى والطعون القضائية المختلفة ضد أعمال السلطات الإدارية الغير مشروعة"⁴.

وتعرف كذلك بأنها ما يمنح من سلطات واختصاصات للقضاء سواء كان قضاء عادياً، أو قضاء متخصصاً، للبحث في المنازعات ذات الطبيعة الإدارية، أو منازعات القانون الإداري التي تكون الإدارة طرفاً فيها، وأن تعطى لهذه الأحكام حجية الحكم القضائي الملزم⁵.

¹ - قروف جمال، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة الماجستير، قسم القانون العام، شعبة القانون الإداري و المؤسسات الدستورية، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2006، ص 05.

² - فرواني أمال ليندة، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية التي لها قوة التشريع، المرجع السابق، ص 84.

³ - بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 129.

⁴ - عوابدي عمار، عملية الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة العامة في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق ص 24.

⁵ - محمد الرصيغان العبادي، مبادئ القانون الإداري، ط1، جليس الزمان للنشر و التوزيع، الأردن، 2013، ص 10.

وعليه تعد الرقابة القضائية هي الضمان الفعلي للأفراد في مواجهة تجاوز الإدارة حدود وظيفتها، وتعسفها في استخدام سلطتها وخروجها عن حدود مبدأ المشروعية¹.

الفرع الثاني: خصائص الرقابة القضائية

من خلال التعريفات السابقة للرقابة القضائية، يلاحظ أنها تتميز بمجموعة من الخصائص أهمها:

1 - الرقابة القضائية على خلاف الرقابتين السياسية والإدارية لا تتحرك من تلقاء نفسها وإنما لابد من رفع دعوى القضاء من ذوي الشأن، لكي يستند إليها القاضي في ممارسته للرقابة على أعمال الإدارة التي تثار مشروعيتها نتيجة هذه الدعوى².

2 - تختلف الرقابة القضائية من حيث القواعد الإجرائية التي تتبعها المحاكم عند الفصل في المنازعات الإدارية وذلك عن القواعد الإجرائية الأخرى، لأن الرقابة القضائية تتم عن طريق دعوى أمام المحاكم وتقدم الدعوى بعريضة أو دفع، ويجب أن تتوفر في الدعوى كافة الشروط المطلوبة في دعاوي بصفة عامة³.

3 - الرقابة تتم عن طريق القضاء، والقضاء يتسم بالحياد والاستقلال والتحقيق القانوني والمعرفة الإدارية، بكيفية تطبيق وتفسير القوانين مما يوفر أحكام عادلة⁴.

4 - الرقابة القضائية رقابة مشروعية في الأصل، بمعنى أن دور القاضي في هذه الرقابة هو فحص التصرف الإداري محل النزاع من حيث مطابقته أو عدم مطابقته للقواعد القانونية، دون أن تمتد هذه الرقابة إلى بحث مدى ملائمة هذا التصرف، حيث يبقى تقدير هذه الملائمة من المسائل المتروكة للإدارة بما لها من سلطة تقديرية، بمعنى أن الرقابة القضائية هي رقابة قانونية يسلطها القضاء للتعرف على مدى مشروعية العمل

¹ - سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، ب ط، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية مصر، ص 224.

² - سامي جمال الدين، المرجع نفسه، ص 225.

³ - محمد الرصيفان العبادي، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 13-14.

⁴ - محمد الرصيفان العبادي، المرجع نفسه، ص 14.

الإداري، فيقف نشاطه في فحص الأعمال الإدارية عند حد التحقق من مشروعيتها أو عدمها دون تجاوزها إلى وزن مناسبات القرار وغير ذلك، مما يدخل في نطاق الملائمة والسلطة التقديرية التي تملكها الإدارة¹.

5 - طبيعة الرقابة القضائية تنحصر في مشروعية العمل أو القرار الإداري أي مدى مطابقة العمل للقانون².

6 - ليس للقضاء في مجال ممارسته للرقابة على أعمال الإدارة سوى الحكم بمشروعية التصرف الإداري، ومن ثم إلغاءه لعدم المشروعية علاوة على التعويض عن الأضرار الناجمة عنه وتبعاً لذلك لا يجوز للقضاء التدخل في عمل الإدارة بأن يحل محلها في إصدار أي قرار وأن يأمرها بأداء أمر معين أو الامتناع عنه³.

الفرع الثالث: أهمية و أهداف الرقابة القضائية

تعتبر الرقابة القضائية من بين أهم الضمانات التي يملكها الأفراد في مواجهة أعمال الجماعات المحلية، من خلال تعامل هذه الأخيرة مع المواطنين، وتكريساً لحماية مبدأ المشروعية.

أولاً: أهمية رقابة القضاء الإداري:

تهدف رقابة القضاء الإداري إلى حماية حقوق وحريات الأفراد من تعسف الإدارة وهو ما جسده التعديل الدستوري لسنة 2020 من خلال المادة (164) فقد جاء فيها: " يحمي القضاء المجتمع وحريات وحقوق المواطنين طبقاً للدستور"، وأضافت المادة (179) الفقرة الثانية منه: " يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال المحاكم الإدارية للاستئناف والمحاكم الإدارية والجهات الأخرى الفاصلة في المواد الإدارية..."، وتتميز هذه القواعد بفعاليتها للأسباب التالية:

¹ - سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص 225.

² - محمد الرصيغان العبادي، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 14.

³ - سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، المرجع نفسه، ص 225.

1 - اعتماد القضاء الإداري المتخصص:

نظرا لتنوع المشاكل الاجتماعية، أصبح من المستحيل على القاضي العادي أن يلم بكافة القواعد القانونية إماما يسمح له بالفصل في جميع المنازعات الإدارية التي تقوم بين الإدارة والمواطن مما استوجب اعتماد منطقتي التخصص القضائي، فاعتبارات التخصص الفني أدت بالمشروع إلى إيجاد ديمومة للقضاء الإداري واستمراريته ليواري بذلك القضاء العادي¹.

2 - استقلالية قواعد القانون الإداري:

لطالما أثار القانون الإداري باعتباره مجموعة قواعد غير مألوفة في مجال القانون الخاص إشكالا فيما يتعلق بمفهومه الضيق أو الفني، مما أدى عن هذه الإشكالية ظهور تيار معاد للقانون الإداري ومنكر له، فإن مثل هذا التصور انتقل لمجال الاستقلالية بين المدرسة الأنجلوسكسونية والمدرسة اللاتينية².

ولقد تجلت استقلالية القانون الإداري خاصة في الدول التي تبنت ازدواجية القضاء كفرنسا ومصر والجزائر، فتم استحداث من خلالها مجلس الدولة، ومحاكم إدارية ومحاكم الاستئناف ومحكمة التنازع. ومن المؤكد أن هذه الاستقلالية ستكسر أكثر إذا ما تم سن قواعد منفصلة ومستقلة للإجراءات الإدارية وهو ما وعدت به السلطة العامة في الجزائر³.

3 - صفات القاضي الإداري:

يتميز القاضي الإداري بصفات تجعل منه ملما بمشكلات الإدارة، فهو الذي يبحث عن الحلول ويكشف المبادئ التي يقررها في أحكامه المختلفة، ولقد توصل القاضي

¹ - فريجة مروة، فعالية القضاء الإداري في الرقابة على أعمال الإدارة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة غرداية، 2023، ص 40.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 68.

³ - عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 71.

الإداري في أحكامه العديدة إلى تقرير مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، ومبدأ المساواة أمام المرافق العامة والمساواة في شغل الوظائف العامة، ومبدأ حجية الشيء المقضي فيه. كما أنه يستخرج هذه القواعد ويعمل على كشف ما هو مستقر وكائن في ذهن الجماعة أو المشرع، فهو على حد قول الفقيه "فالين" أن: "القاضي يستخرج المبادئ القانونية من روح التشريع أو إرادة الجماعة"¹.

ويتميز القاضي الإداري بالقدرة على الفصل في المنازعات الإدارية من جهة ويساهم بفضل اجتهاده بإيجاد التوازن الضروري بين حماية المصالح الفردية وحماية المصلحة العامة من جهة أخرى، بالإضافة إلى توصله إلى أن:²

- الإدارة هي التي تعوض عن الأضرار التي تسببها (نظرية المسؤولية الإدارية).
- نظرية بطلان الأعمال الإدارية.
- نظرية إعادة التوازن المالي للعقد الإداري (نظرية الظروف الطارئة، نظرية فعل الأمير ونظرية الصعوبات المادية).
- نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار إلى جانب العديد من الحلول والنظريات التي أوجدها القاضي الإداري بسبب فطنته وحكمته، ومرونته.

ثانياً: أهداف الرقابة القضائية

تهدف الرقابة القضائية إلى تحقيق جملة من الأهداف نذكر منها:

- 1 - ضمان احترام مبدأ المشروعية وسلامة النظام القانوني داخل الدولة بما يحقق العدالة للجميع.
- 2 - تحقيق المصلحة العامة والحفاظ على مصداقية الوظيفة الإدارية، وقرينة السلامة والشرعية التي تتمتع بها أعمالها³.

¹ - فريجة مروة، فعالية القضاء الإداري في الرقابة على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص 41.

² - فريجة مروة، المرجع نفسه، ص 42.

³ - قروف جمال، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، المرجع السابق، ص 07.

3- كما تهدف الرقابة القضائية إلى حماية الحقوق والحريات، فقد نصت المادة (164) من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: " يحمي القضاء المجتمع وحريات وحقوق المواطنين طبقا للدستور".

4 - الهدف المباشر للرقابة القضائية هو الفصل في النزاع القائم فيتوجب على القاضي أن يكون فصله في النزاع مطابقا للقانون، وقد يكون الهدف من الرقابة القضائية غير مباشرا أو عرضيا ويتمثل في مشاركة القاضي في إنشاء وابتكار القواعد القانونية أثناء فصله في النزاعات. فالقاضي يستوحي الحلول من التشريع والاجتهاد القضائي والفقه، كما يستوحي الحلول من اعتبارات سياسية واجتماعية واقتصادية¹.

وينجم مما تقدم ذكره أن حقوق الأفراد وحرياتهم لا يمكن ضمانها بصورة جدية إلا في ظل الرقابة القضائية، لذا تبقى هذه الأخيرة أكثر أهمية وفعالية نظرا لما تتميز به السلطة القضائية من حيادية ونزاهة وما تتسم به من استقلالية عن أطراف النزاع وبالتالي فلا مجال للتأثر بالاعتبارات السياسية أو الشخصية، فيؤول الفصل في النزاعات من قبل قضاة لهم من الكفاية والدراية القانونية والخبرة ما يكفل للمتقاضين صيانة حقوقهم وحرياتهم، ثم إنها إلى جانب ذلك محاطة بقواعد إجرائية تستهدف كفاءة الدفاع وعدم صدور الأحكام إلا بعد دراسة مستفيضة ومتأنية لموضوع النزاع هذه الأحكام تحوز قوة الشيء المقضي فيه باعتبارها عنوان الحقيقة وحكم القانون في موضوع النزاع².

ويؤخذ على الرقابة القضائية رغم ذلك عدة مآخذ:³

- فهي لا تتحرك إلا بناء على طلب من ذوي الشأن عن طريق دعوى أو دفع في حين أن الرقابة الإدارية يمكن أن تقوم بها الجهة الإدارية من تلقاء نفسها.

¹- قروف جمال، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، المرجع السابق، ص 08.

²- مباركي براهيم، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الجزائري (دراسة مقارنة)، المرجع السابق ص 69.

³- مباركي براهيم، المرجع نفسه، ص 69.

- تتميز الإجراءات القضائية بالبطء والتعقيد إضافة إلى التكلفة في الرسوم والمصاريف كما أن تقييد الطاعن بمواعيد زمنية قد يؤدي إلى ضياع حقوق الأفراد.

- انحصار الرقابة القضائية في الرقابة على المشروعية دون ملائمة، ونقص الخبرة الإدارية اللازمة في رجال القضاء، مع وجود صعوبة للجهات القضائية في تنفيذ الأحكام التي تصدر منها.

ورغم هذه المآخذ، فإن الرقابة القضائية تعد فيما يشبه أغلب الكتاب بأنها أكمل أنواع الرقابة وأكثرها فاعلية، وهي أنجع وسيلة لتأمين احترام مبدأ المشروعية، ولمنع الإدارة من التعدي على حقوق وحرّيات الأفراد.

المطلب الثاني: أنظمة الرقابة القضائية

تختلف النظم القضائية في القانون المقارن في تحديد طبيعة النظام القضائي المختص بعملية النظر والفصل في دعاوى المنازعات الإدارية.

فهناك نظم قضائية تجعل دعاوى المنازعات الإدارية من اختصاص جهات القضاء العادي، وهناك نظم قضائية أخرى تجعل الاختصاص القضائي بدعاوى المنازعات لجهات قضائية إدارية متخصصة ومستقلة عن جهات القضاء العادي¹.

الفرع الأول: نظام القضاء الموحد

يقضي الأخذ بنظام القضاء الموحد أن تتولى الوظيفة القضائية جهة قضائية واحدة تختص بالفصل في المنازعات، سواء المنازعات بين الأفراد أو بينهم وبين الإدارة². وأهم الدول التي أخذت بهذا النظام هي إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية. لذا سيتم التطرق إلى نظام القضاء الموحد (أولا)، ثم نعالج أسسه (ثانيا)، فعملية تقديره (ثالثا).

¹ عوايدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول، (القضاء الإداري) ط 1998، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 16.

² سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص 229.

أولاً: مفهوم نظام القضاء الموحد

هو أسلوب رقابة قضائية يقوم على وجود هيكل قضائي واحد في جميع مستوياته يختص بالفصل في جميع المنازعات مهما كانت طبيعتها عادية وإدارية قاض واحد مطبق لقانون واحد وهو النظام يضع الإدارة على قدم المساواة مع الأفراد¹.
ويقوم نظام وحدة القضاء والقانون على أساس مبدأ خضوع الجميع حكماً ومحكومين أي أفراد عاديين وسلطات عامة لرقابة قضائية موحدة تضطلع جهات القضاء العادي، وتطبق في ذلك أحكام القانون العادي. فجميع المنازعات والدعاوى القضائية في الدولة تختص بها جهات قضائية هي جهات القضاء العادية بمحاكمها المختلفة، وتطبق عليها قواعد القانون العادي شكلاً وموضوعاً، وهذا كأصل عام، وذلك تطبيقاً وحماية لمبدأ المساواة أمام القانون، ومبدأ المشروعية وسيادة القانون، ومقتضيات حماية النظام القانوني لحقوق الإنسان بكل جدية وموضوعية².

ثانياً: تطور نظام القضاء الموحد

يمثل النظام الإنجليزي (والأمريكي أيضاً) المثال الواضح لنظام وحدة القضاء، رغم التغيرات التي عرفها عبر تطوره في مراحل متعاقبة:
1 - المرحلة أولى: وقبل ثورة عام 1688 وإعلان "ميثاق الحقوق" في بريطانيا ساد الحكم الملكي المطلق المستبد إلى جانب وجود ما يعرف "بالمجالس القضائية الملكية" التي كانت وسيلة بيد الملك لتحقيق مآربه وسياسته، حتى وإن كانت على حساب القانون وحقوق الأفراد وحرياتهم.

¹ - بوحميده عطا الله، الوجيز في القضاء الإداري، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 15.
² - عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري: الجزء الأول، (القضاء الإداري) المرجع السابق، ص 21.

وعلى العكس من ذلك، فقد شكل القاضي العادي ملجأ لحماية تلك الحقوق والحريات وكان مدافعا عنها، مما أكسبه احترام وثقة المواطنين¹.

2 - المرحلة اللاحقة: وقبل الحرب العالمية الأولى 1914، لعب القضاء العادي دورا بارزا في تأكيد "دولة القانون"، وصيانة مبدأ المشروعية وحماية حقوق وحريات الأفراد من تعدي وتعسف الإدارة، الأمر الذي لم يستدع أية حاجة إلى اللجوء لنظام آخر.

وقد زاد من دعم هذا الموقف وترسيخه في هذه المرحلة، اعتناق مبدأ " الفصل بين السلطات" من الناحية السياسية، والأخذ بمبدأ عدم مسؤولية الإدارة من الناحية القانونية طبقا للمبدأ السائد والمتمثل في أن الملك أو التاج " لا يخطئ و لا يتحمل المسؤولية"².

3 - المرحلة أخيرة: ما بعد الحرب العالمية الأولى، وتحت تأثير الأزمات والتطورات التي ظهرت على مختلف الأصعدة، ازداد تدخل الإدارة العامة في العديد من المجالات مضيقا بذلك من نطاق " المذهب الفردي"، مما اقتضى إنشاء وإحداث العديد من المؤسسات والهيئات العامة.

وهكذا فقد أدى هذا التطور في بنية النظام السياسي والإداري إلى استحداث أجهزة وهيئات ولجان متخصصة لتتولى معالجة الكثير من القضايا والمنازعات التي تكون الأجهزة والمؤسسات الإدارية طرفا فيها³.

ومع ذلك فإن ظاهرة هذه " الهيئات القضائية المتخصصة تبقى ظاهرة استثنائية حيث يبقى القضاء (العادي) هو الأصل إذ أن تلك الهيئات القضائية ليست مستقلة تماما عن القضاء العادي، خاصة في قمة الجهاز، إذ يتم الطعن بالاستئناف والنقض في

¹ محمد الصغير بعلي، النظام القضائي الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، 2009 ص 17.

² محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، 2009 ص 44.

³ محمد الصغير بعلي، النظام القضائي الإداري الجزائري، المرجع نفسه، ص 18.

قراراتها أمام هيئات القضاء العادي، كما أنها تلجأ في حل المنازعات المطروحة أمامها إلى تطبيق القانون العادي أساساً أي أنها لا تتوفر على مقومات القضاء المزدوج¹.

ثالثاً: أساس نظام وحدة القضاء

لنظام وحدة القضاء والقانون مجموعة من القيم والمبررات والأسانيد والاعتبارات التاريخية والسياسية والقانونية والعلمية، تؤسس وجوده وتبرر تطبيقه في تنظيم الوظيفة القضائية في الدولة².

1 - الأساس التاريخي لنظام القضاء الموحد:

يتمثل الأساس التاريخي لنظام وحدة القضاء في البلدان الأنجلوسكسونية (إنجلترا و الولايات المتحدة الأمريكية) في الموقف المشرف والشجاع للقضاء الإنجليزي والقضاء الأمريكي في مواجهة سلطات واستبداد وتعسف وانحراف الملوك قبل قيام الثورتين الإنجليزية والأمريكية والدفاع بقوة عن حقوق وحريات الإنسان والمواطن، ومقاومة محاولات الاعتداء والتغول عليها من طرف سلطات الحكم الملكي المستبد والمطلق. فعامل الثقة والمصادقية لدى الرأي العام الانجلوسكسوني يكمن في استقلالية وعدالة وحياد وقوة القضاء العادي في حماية حقوقهم من مخاطر اعتداءات وتعسفات واستبداد السلطات العامة³.

2 - الأساس السياسي و الدستوري:

يتجلى الأساس والدستوري لنظام وحدة القضاء في تفسير وتطبيق الدول الأنجلوسكسونية لمبدأ الفصل بين السلطات تفسيراً وتطبيقاً صحيحاً اتسم بالواقعية والمرونة، الأمر الذي يجعل السلطة القضائية تمارس وظيفتها القضائية بكل مقوماتها

¹ - محمد الصغير بعلي، النظام القضائي الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 18.

² - عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول: (القضاء الإداري) المرجع السابق، ص 36.

³ - عوابدي عمار، المرجع نفسه، ص 36-37.

وعناصرها، أي سواء كانت العملية القضائية قائمة بين أفراد عاديين فيما بينهم أو بينهم وبين السلطات العامة، فتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات يفرض بالضرورة إلى الأخذ بوحدة القضاء بما يتيح للسلطة القضائية من الاستئثار بالوظيفة القضائية برمتها بما في ذلك الرقابة على أعمال الإدارة العامة¹.

3 - الأساس القانوني و القضائي:

إن مبدأ المساواة التامة أمام القانون والقضاء يعني حتمية خضوع الجميع لأحكام ومبادئ وقواعد القانون العادي دون تمييز وتخصيص بعض أشخاص القانون بصفات ومراكز وأهداف وأوضاع (أشخاص القانون العام)، تجعلهم يخرقون مبدأ المساواة التامة أمام القانون والقضاء العادي، عن طريق منحهم قانون خاص بهم " القانون الإداري" وقضاء خاص " القضاء الإداري" يعترف ويجاري امتيازات السلطة العامة الاستثنائية غير المألوفة في القانون العادي، الذي هو قانون المساواة بين أطرافه في الصفة والمراكز القانونية والغريبة عن القضاء العادي، الذي هو مختص بحماية وتطبيق القانون العادي الذي يقوم على أساس مبدأ المساواة بين أطرافه وأشخاصه في الحقوق والصفة والمراكز القانونية².

رابعا: تقدير نظام وحدة القضاء الموحد

مقارنة مع نظام القضاء المزدوج، كما سيأتي بيانه فإن الفقه مقسم في تقدير وتقييم نظام القضاء الموحد من حيث مدى المزايا التي تسوده والعيوب التي تشوبه³.

¹ - عوايدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول: (القضاء الإداري) المرجع السابق، ص 38.

² - عمار عوايدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص 43.

³ - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 45.

1 - المزايا (المحاسن) :

أ - احترام مبدأ المساواة: تركز فكرة الدولة القانونية ومبدأ المشروعية على مبدأ المساواة، حيث يتقاضى الأفراد والإدارة العامة أمام قاضي واحد، خلافا لنظام القضاء المزدوج الذي يميز بين الأفراد والإدارات العامة، وإن كان لذلك ما يبرره حسب مؤيدي القضاء المزدوج من حيث مراعاة ضرورات ومقتضيات الإدارة العامة المكلفة بتحقيق المصلحة العامة، وتلبية الاحتياجات العامة للجمهور¹.

ب - البساطة والوضوح: نظام القضاء الموحد سهل المسالك وإجراءاته واضحة ومألوفة ومعروفة، فهو عكس القضاء المزدوج، لا يعرف العديد من المسائل والمشاكل والتعقيدات، مثل تحديد معيار الاختصاص، وطبيعة القواعد القانونية المطبقة، وإشكالات التنازع².

ج - للمتقاضى في نظام القضاء الموحد حظوظ كبيرة للحصول على العدل والإنصاف لأن القاضي العادي دائما شديدا في مواجهة الإدارة ولا تهمه طبيعة نشاطها المرتبط بالمصلحة العامة، لأنه شديد التمسك بفكرة مساواة المتقاضين، بينما لا توجد الإدارة والفرد في حالة تساوي في الدعوى الإدارية³.

2 - العيوب (المساوئ) :

أ - عدم التخصص: قد تعجز هيئات القضاء العادي، في حماية الحقوق والحريات بكفاءة، نظرا لتشعب وتعقيد مظاهر النشاط الإداري في الدولة الحديثة، وهو ما يكفله نظريا القضاء الإداري المتخصص في ظل نظام الازدواجية.

¹ - محمد الصغير بعلي، النظام القضائي الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 18.

² - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 46.

³ - مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول: (الأنظمة القضائية المقارنة و المنازعات الإدارية)، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 57.

ب - الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات: حيث يتمتع القاضي العادي (السلطة القضائية) بسلطات واسعة تجاه الإدارة (السلطة التنفيذية) إلى حد توجيه أوامر ملزمة، مما قد يمس باستقلالية الإدارة العامة، خلافا للقواعد والأسس والمبادئ التي تحكم دور القاضي الإداري في ظل القضاء المزدوج، وإن كان الأمر يبقى محل نقاش¹.

ج - عدم فهم خصائص النشاط الإداري ومتطلباته أدى بالقضاة العاديين إما إلى التردد وعدم الجرأة في الحكم على الإدارة، وإما إلى نتيجة عكسية وهي التدخل السافر في نشاط الإدارة العامة كما حدث في فرنسا في عهد البرلمانات القضائية، وبالتالي إعاقة الإدارة عن إنجاز المشاريع وهذا أمر يناقض أهداف الإدارة التنفيذية المدعوة إلى تدخلات واسعة لمجابهة التخلف في الدول النامية².

الفرع الثاني: نظام القضاء المزدوج

تعتبر فرنسا مهد نظام القضاء المزدوج وأول من اعتنق فكرة تخصيص قضاء مستقل للمنازعات الإدارية، وفيها تطور هذا النظام، ثم انتقل بعد أن تأكدت مزاياه، إلى دول أخرى مثل بلجيكا، واليونان، وإيطاليا، وتركيا، ومصر، والجزائر.... إلخ³.

أولاً: مفهوم نظام القضاء المزدوج

يقصد بنظام القضاء المزدوج هو أن تتولى الوظيفة القضائية في الدولة جهتان قضائيتان منفصلتان ومستقلتان عن بعضهما، فتوجد من ناحية أولى جهة القضاء العادي التي تتشكل من المحاكم العادية المختلفة وعلى رأسها محكمة النقض، وتختص هذه الجهة القضائية العادية بالفصل في منازعات الأفراد فيما بينهم إلى جانب توقيع العقوبات الجزائية، ومن ناحية ثانية توجد جهة قضاء إداري مستقلة تختص بالفصل في المنازعات

¹ - محمد الصغير بعلي، النظام القضائي الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 19.

² - مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول: (الأنظمة القضائية المقارنة و المنازعات الإدارية)، المرجع السابق، ص 60.

³ - سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص 235.

التي تنشأ بين الأفراد وبين الإدارة أو التي تنشأ بين المؤسسات العمومية الإدارية المختلفة، فتقوم هذه الجهة القضائية من خلال الفصل في تلك المنازعات برقابة أعمال الإدارة من الناحية القانونية، وعلى رأسها مجلس الدولة ومن هنا تأتي تسمية النظام القضائي هذا بالقضاء المزدوج¹.

ثانيا: النشأة والتطور

يجد القضاء الإداري الفرنسي أصله في بعض الهيئات التي كانت قائمة قبل الثورة الفرنسية سنة 1789، مثل مجلس الملك، والهيئات القضائية المتخصصة ببعض المنازعات: قضاء المياه، الغابات...إلخ.

وقد كان للثورة الفرنسية موقفا مناوئا ومريبا، وانطبعا سيئا إزاء ما كان يسمى بالبرلمانات القضائية حيث كانت ممارستها، بما لها من سلطة قضائية، معرقة ومعارضة للإصلاحات التي كان الملك يبادر بها، حفاظا على مصالحها وامتيازاتها².

ويمكن القول أن نظام المنازعات الإدارية القضائية (القضاء الإداري الفرنسي) ممثلا خاصة بمجلس الدولة، كان قد مر بالتطورات والمراحل الرئيسية الآتية:³

المرحلة الأولى: 1789 - السنة الثامنة

الإدارة القضائية: في هذه المرحلة الأولى التي أعقبت قيام الثورة الفرنسية كان قد تم إسناد مهمة الفصل في المنازعات الإدارية إلى الإدارة ذاتها، أي إلى أشخاص موظفين عاملين بالإدارة العامة: الوزارات، والهيئات الإدارية.

ومثل هذا الوضع إنما ترتب نظرا لموقف الثورة الفرنسية من القضاء في عهد الملك، كما كان ذلك نتيجة اعتناقها وفهمها الخاص (والخاطئ) لمبدأ الفصل بين

¹ - زقوارن سامية، عملية الرقابة القضائية على أعمال المؤسسات العمومية الإدارية في النظام القضائي الجزائري والنظم المقارنة، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، 2018 ص 117-118.

² - محمد الصغير بعلي، النظام القضائي الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 20.

³ - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 48.

السلطات الذي كان قد نادى به مونتسكيو، على اعتبار أن محاكمة الإدارة هو أيضا مظهر للتسيير الإداري، مما يقضي عدم تدخل القاضي في الإدارة.¹

المرحلة الثانية: من السنة الثامنة - 1872

القضاء المحجوز: تم إنشاء مجلس الدولة، على أنقاض مجلس الملك، بموجب دستور 22 فيمار، السنة الثامنة، حيث خولته المادة (52) منه تحضير مشاريع القوانين والأنظمة، وإبداء رأيه حول المنازعات والقضايا الإدارية التي كانت تعرض عليه من طرف الإدارة المركزية.

كما تم في نفس الوقت إنشاء مجالس المحافظات كهيئات من الدرجة الأولى يطعن في أعمالها أمام مجلس الدولة.

لقد مر مجلس الدولة، في هذه المرحلة، بعدة فترات حيث كان دوره (الاستشاري والقضائي) يبرز ويقوى أحيانا ويخبو ويفنى أحيانا أخرى.²

إذ بعد أن تقلصت صلاحياته، عادت وتدعمت من خلال دستور 4 نوفمبر 1848، حيث ترتب عن ذلك منحه قضاء محجوزا، مما أمكن للإدارة أن تراقب نفسها " قضائيا".

وعلى الرغم من حله سنة 1851، وإعادة إنشائه سنة 1852، ثم حله وإلغائه سنة 1870، فإن قانون 24 ماي 1872 أعاد تأسيس مجلس الدولة ومنحه بصورة نهائية القضاء المفوض، (وإن كان قد منح ذلك مؤقتا خلال الفترة الممتدة من 1848 إلى 1852).³

¹ - محمد الصغير بعلي، النظام القضائي الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 21.

² - محمد الصغير بعلي، المرجع نفسه، ص 22.

³ - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 49.

المرحلة الثالثة: ما بعد 1872:

القضاء البات: انتهت مرحلة القضاء المحجوز أو مرحلة الإدارة القاضية بصدور قانون 14 مايو 1872 الذي قرر رسميا سلطة القضاء البات والنهايي لمجلس الدولة الفرنسي، وأصبح جهة قضائية مستقلة عن الإدارة العامة يفصل ويبت بشكل نهائي في المنازعات الإدارية المرفوعة أمامه (يختص مجلس الدولة بشكل بات وسيادي في طعون مواد المنازعات الإدارية، وفي طلبات الإلغاء لتجاوز السلطة) وبذلك قضى على نظام الإدارة العامة، ومستقلة عن القضاء العادي وأصبح قضاء مجلس الدولة، ومجالس الإقليم (المحاكم الإدارية) قضاء بات ونهائي في المنازعات الإدارية¹.

ثالثا: أسس نظام القضاء المزدوج

لنظام إزدواج القضاء مجموعة من القيم و المزايا والفوائد لعملية تنظيم وتسيير الوظيفة القضائية للدولة بصورة منظمة وفعالة تتضافر وتتكامل في تأصيل وتأسيس وجود نظام إزدواج القضاء، وتبرر تطبيقه في الدولة المعاصرة².

1 - الأساس التاريخي لنظام القضاء المزدوج:

كان تعسف المحاكم القضائية (البرلمانات القضائية في النظام القديم) وتدخلها في الشؤون الإدارية إلى عدم الثقة في جهة القضاء العادي في استعمال سلطاته واختصاصاته والتعدي والتدخل في شؤون الوظيفة الإدارية وشلها وعرقلتها عن السير الحسن والمطرد، هذه العقدة التي أدت إلى فصل الإدارة العامة عن القضاء العادي بموجب المادة (13) من قانون 16- 24 أوت (أغسطس) 1790، وتلاحقت التطورات

¹ عوايدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول: (القضاء الإداري) ص 58.

² عوايدي عمار، المرجع نفسه، ص 60.

والمعطيات التاريخية في مراحل متتابعة انتهت إلى وجود نظام القضاء المزدوج الذي أدى بدوره إلى نظام ازدواج القانون¹.

2 - الأساس السياسي و الدستوري:

كان موقف رجال الثورة الفرنسية في ذلك بفعل تأثير الفكرة السيئة عن القضاء العادي وتدخلاته في الشؤون الإدارية وعرققتها عن التنظيم والسير الحسن والمطرد وخوفهم من وقوف هذا القضاء في وجه كل محاولات إصلاح النظام الإداري على الأسس السياسية والاجتماعية والقانونية الجديدة التي أتت بها الثورة الفرنسية .

بينما التفسير المرن والواقعي والسليم والمتفق عليه هو أن مبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقه في النظم السياسية الدستورية الحديثة والمعاصرة، هو الاستقلال العضوي بين السلطات الثلاثة، السلطة التشريعية، السلطة القضائية، والسلطة التنفيذية والتخصص الوظيفي مع وجود نوع من التعاون بين هذه السلطات².

3 - الأساس المنطقي:

لنظام ازدواج القضاء أساس ومبرر منطقي وموضوعي وتفسير ذلك أن الأعمال الإدارية والمنازعات الإدارية الناجمة عنها، تقوم أساسا على فكرة المرفق العام، فالمبادئ القانونية العامة التي تحكم سير المرافق العامة (مبدأ ديمومة سير المرافق العامة ، ومبدأ قابلية المرافق العامة للتغيير والتحيين، ومبدأ المساواة أمام المرافق العامة)، كما أن عملية تأسيس الوظيفة الإدارية في الدولة تقوم على أساس فكرة السلطة العامة، وذلك لأجل تحقيق المصلحة العامة³.

¹ - عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، المرجع السابق ص 45-46.

² - عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول: (القضاء الإداري) المرجع السابق، ص 62-63.

³ - عوابدي عمار، المرجع نفسه، ص 64.

رابعاً: تقدير نظام القضاء المزدوج

لتقدير نظام ازدواجية القضاء يتطلب الأمر التعرض لبيان مزاياه، ثم بيان العيوب والانتقادات الموجهة لهذا النظام¹.

1 - مزايا نظام القضاء المزدوج:

من أهم مزايا نظام ازدواجية القضاء ما يأتي:

أ - إن تطبيق ازدواجية القضاء والقانون بالمفهوم الحقيقي والسليم لهذا النظام يؤدي إلى تجسيد وتطبيق مبدأ التخصص وتقسيم العمل. فوجود قضاء إداري مستقل ومتخصص بالفصل في المنازعات الإدارية، تجعل عملية أحكام وتطبيق الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة والدولة أكثر تجسيدا وتخصصا ومرونة وواقعية وملائمة، مما يحقق مبدأ المشروعية ويكفل الحقوق والحريات².

ب- إن وجود قانون إداري كنتيجة من نتائج القضاء المزدوج يعد ضرورة حتمية في الإدارة التنفيذية التي توكل لها في الدول النامية مهام أثقل من مهام الإدارة في الدولة المتطورة. إن القانون الخاص يعيق نشاط الإدارة، إذ يلعب فيه توافق الإرادات (العقد) مصدرا مهما للقانون بينما تحتاج الإدارة إلى سلطة القرار الانفرادي أحيانا للحصول على الملكيات وغيرها من أجل إقامة المشاريع³.

ج - وجود قضاء إداري خاص بالإدارة يعني تخفيف العبء على المحاكم العادية التي تعرف تراكما في حجم القضايا وببطء ملحوظا في الفصل فيها، وسيزداد هذا التراكم

¹ عوايدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول: (القضاء الإداري) المرجع السابق، ص 66.

² عوايدي عمار، المرجع نفسه، ص 68.

³ مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول: (الأنظمة القضائية و المنازعات الإدارية) المرجع السابق، ص 173.

حدة وذلك البطء ثقلا كلما كان النظام موحدا لأن نفس الهيئات تستند لها حينها نوعان من المنازعات (المدنية والإدارية)¹.

2 - عيوب نظام القضاء المزدوج:

وجهت لنظام ازدواجية القضاء عدة انتقادات من طرف خصوم هذا النظام لا سيما أنصار نظام وحدة القضاء والقانون الأنجلوسكسوني ومن أهم المآخذ والانتقادات التي سجلت على هذا النظام ما يلي:

أ - إن نظام ازدواجية القضاء بإيجاد نظام قضاء إداري يختص بالمنازعات الإدارية وتطبيق أحكام القانون الإداري بصورة تتلائم وتراعي خصوصيات ومقتضيات ومعطيات الإدارة العامة والمصلحة العامة هو نظام يغلب الإدارة العامة على حساب حقوق وحرريات الإنسان والمواطن في عمليات الفصل في المنازعات الإدارية².

ب - بطء وتراكم الفصل في القضايا بفعل الإجراءات الكتابية الطويلة من جهة وكثرة القضايا من جهة ثانية، ويلاحظ هذا العيب خاصة على مستوى مجلس الدولة الأمر الذي أدى إلى إعادة توزيع الاختصاص في سنة 1953، جعل المحاكم الإدارية هي صاحبة الولاية العامة خاصة أمام تزايد تدخل الدولة بعد الحرب العالمية الثانية وما نتج عنه من كثرة القضايا الإدارية. وقد تواصل هذا الإصلاح فيما بعد وكان آخره سنة 1987 عندما تم تخفيف العبء على مجلس الدولة (كمحكمة استئناف) بإنشاء محاكم إدارية استئنافية، وبغربة الطعن بالنقض مسبقا عبر مرحلة إدارية عن طريق لجنة قبول الطعون³.

¹ - مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول: (الأنظمة القضائية و المنازعات الإدارية) المرجع السابق، ص 174.

² - عوايدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول: (القضاء الإداري) المرجع السابق، ص 66.

³ - مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول: (الأنظمة القضائية المقارنة و المنازعات الإدارية)، المرجع نفسه، ص 174.

الفرع الثالث: طبيعة النظام القضائي الجزائري

مر النظام القضائي الجزائري بمراحل تاريخية يمكن تقسيمها كما يلي:¹

- **مرحلة أولى:** انطلقت مع استقلال الجزائر ودامت إلى غاية 18/06/1963 تاريخ إنشاء المجلس الأعلى (المحكمة العليا حاليا).

- **مرحلة ثانية:** تراوحت بين 1963 سنة لإنشاء المجلس الأعلى، وسنة 1998 تاريخ إنشاء هيئات قضائية جديدة (مجلس الدولة، المحاكم الإدارية، و محكمة التنازع) تطبيقا لما جاء في دستور 1996.

- **مرحلة ثالثة:** وهي المرحلة الحالية

أولاً: طبيعة النظام القضائي خلال المرحلة الأولى: (1962 - 1963)

كان النظام القضائي الجزائري خلال المرحلة ما بين: 05/07/1962 و18/06/1963 نظاما قضائيا ناقصا من الجانب الهيكلي بحيث لم يبقى مجلس الدولة ومحكمة النقض الفرنسيين كهياكل قضائية تنظر في النزاعات القائمة في الجزائر وهذا بحكم السيادة الجزائرية.

وكانت الهياكل القضائية القائمة المتبقية في هذه الفترة تتمثل في المحاكم العادية (المدنية التجارية، الجزائرية) كدرجة قضائية أولى تابعة للقضاء العادي وثلاث محاكم إدارية (الجزائر، وهران، وقسنطينة) كأول درجة قضائية إدارية، وبالتالي لا يمكن تحديد طبيعة هذا التنظيم القضائي².

¹ - خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية تنظيم و اختصاص القضاء الإداري، ط1، بن عكنون الجزائر، 2001 ص 52- 53.

² - خلوفي رشيد، المرجع نفسه، ص 53.

ثانيا: طبيعة النظام القضائي خلال المرحلة الثانية: (1963 – 1996)

دامت هذه المرحلة من 1963 تاريخ تأسيس المجلس الأعلى (المحكمة العليا حاليا) إلى غاية دستور 1996، الذي أسس بموجبه لنظام الازدواجية القضائية من خلال مادته (152) والتي نصت على: "تمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم. يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية. تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهران على احترام القانون. تؤسس محكمة تنازع تتولى الفصل في حالات تنازع الاختصاص بين المحكمة العليا ومجلس الدولة".

ثالثا: طبيعة النظام القضائي خلال المرحلة الثالثة والحالية

بإعلان المؤسس الدستوري سنة 2020 عن تأسيس محاكم إدارية للاستئناف، وهو الإعلان المتبوع بصدور القانون المتضمن التقسيم القضائي والتنظيم القضائي الجديد، ثم تعديل قانون الإجراءات المدنية والإدارية سنة 2022، تم استكمال بناء صرح القضاء الإداري في الجزائر المععلن عنه في التعديل الدستوري لسنة 1996¹.

¹ - فاطمة الزهرة الفاسي، المحاكم الإدارية للاستئناف - الأسس والآثار - مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 09 العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة الجزائر، 2023، ص 311.

الفصل الثاني

أساس وآليات الرقابة القضائية
على أعمال الجماعات المحلية

المبحث الأول: أساس الرقابة القضائية على أعمال الجماعات المحلية

تقوم دولة القانون على مبدأ المشروعية الذي يعتبر الالتزام به أساسا لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم، غير أن هذا المبدأ ليس على إطلاقه بل يحتاج إلى شيء من المرونة ويترتب على ذلك إعطاء الإدارة قدرا من حرية التصرف طبقا لاحتياجاتها ومتطلباتها والظروف المتغيرة من حيث الزمان والمكان للموازنة بين السلطة المقيدة والسلطة التقديرية للإدارة¹. وفي هذا الإطار تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، تناولنا في (المطلب الأول) الرقابة على أعمال الجماعات المحلية في مجال السلطة المقيدة، وفي (المطلب الثاني) الرقابة على أعمال الجماعات المحلية في مجال السلطة التقديرية.

المطلب الأول: الرقابة على أعمال الجماعات المحلية في مجال السلطة المقيدة

لدراسة الرقابة على أعمال الجماعات المحلية في مجال السلطة المقيدة تم تقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، تعرضنا في (الفرع الأول) إلى تعريف مبدأ المشروعية أما في (الفرع الثاني) نتناول فيه، مصادر المشروعية، ثم (الفرع الثالث) نبين فيه شروط تطبيقها.

الفرع الأول: تعريف مبدأ المشروعية

لقد تعددت التعاريف لمبدأ المشروعية فقها وقضائيا.

أولا: من الجانب الفقهي:

مبدأ المشروعية يعني بوجه عام سيادة أحكام القانون في الدولة، بحيث تعلق أحكامه وقواعده فوق كل إرادة سواء كانت إرادة الحاكم أو إرادة المحكوم، والمقصود هنا

¹ - دحمان سعاد، التعريف بمبدأ المشروعية، مجلة أفاق للعلوم، العدد 06، جامعة الجلفة، الجزائر، 2017 ص 230.

كل قاعدة قانونية ملزمة أيا كان مصدرها: الدستور أو التشريع العادي أو أي مصدر آخر¹.

يعرف الأستاذ محمد صغير بعلي المشروعية الإدارية بأنها: " هي خضوع الأعمال والتصرفات الصادرة عن السلطة التنفيذية (الجماعات المحلية) للنظام القانوني السائد بالدولة في مختلف قواعده"².

ويقتضي هذا المبدأ أن تكون جميع تصرفات الإدارة في حدود القانون، هنا يأخذ بمدلوله العام، أي جميع القواعد الملزمة في الدولة سواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة وأيا كان مصدرها مع مراعاة التدرج في قوتها (القانون الدستوري، القانون، فاللائحة، فالقرار الفردي)، وأيا كان نوع تصرف الجماعات المحلية، أي سواء كان عملها قانونيا أو ماديا³.

كما عرفها الأستاذ عمار بوضياف " بالخضوع التام من ناحية الأفراد أو من ناحية الدولة والذي عبر عنه بمصطلح خضوع الحكام والمحكومين لسيادة القانون وأن أحكامه وقواعده القانونية جاءت فوق إرادة كل منهما"⁴.

ثانيا: من الجانب القضائي:

إن احترام مبدأ المشروعية هو أن تستند تصرفات الإدارة لقواعد قانونية قائمة وسارية المفعول، ويسمى هذا الاتجاه تقرير موقف وسط لا يقيد النشاط الإداري بالكامل ولا يتركها تتصرف بمعزل عن وجود قاعدة قانونية تستند إليها حتى تكون تصرفاتها مشروعة الأمر الذي يوفق بين النشاط الإداري وحماية حقوق وحيات الأفراد⁵.

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية مصر، 2007، ص 13.

² محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 08.

³ حسين مصطفى حسين، القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص 06.

⁴ عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في الإجراءات المدنية والإدارية، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009 ص 125.

⁵ دحمان سعاد، التعريف بمبدأ المشروعية، المرجع السابق، ص 332.

وفي هذا الصدد نجد تصدي القاضي الإداري لقرار الوالي الذي أخل بمبدأ المشروعية وخالف القانون في قرار مجلس الدولة رقم 020195¹، المؤرخ في 2005/11/05، في " قضية أحمد شايب ضد والي ولاية وهران الذي أصدر قرار بعدم استفادة فئة المجاهدين وذوي الحقوق الشهداء من الامتيازات الاستثنائية، حيث أن مجلس الدولة أقر بإلغاء قرار والي ولاية وهران وذلك باستفادة هذه الفئة من امتيازات استثنائية طبقاً للنصوص القانونية التي تخول لهم هذه الصفة".

الفرع الثاني: مصادر مبدأ المشروعية

يجد مبدأ المشروعية قواعده وأحكامه في مصادر متنوعة ومتعددة، مصادر مكتوبة وأخرى غير مكتوبة.

1 - المصادر المكتوبة لمبدأ المشروعية:

وتشمل المصادر المدونة وهي:

أ - الدستور (التشريع الأساسي):

الدستور هو القانون الأعلى والأسمى في كل دولة، فهو قمة القواعد القانونية على وجه الإطلاق ويجب أن يكون لقواعده العلو وقوة الإلزام بالنسبة لكل ما عداه من مصادر المشروعية الأخرى²، وهذا ما كرسه التعديل الدستوري الحالي 2020³، على غرار الدساتير السابقة وتعديلاتها، فقد جاء في ديباجته " أن الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية، ويحمي مبدأ حرية اختيار

¹ - قرار مجلس الدولة رقم 020195، الصادر بتاريخ 2005/11/05، مجلة مجلس الدولة، العدد 08، لسنة 2006 ص 217.

² - محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 23.

³ - المادة: 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020، والتي نصت على ما يلي: " المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون".

الشعب، ويضفي المشروعية على ممارسة السلطات، ويكرس التداول الديمقراطي عن طريق انتخابات دورية، حرة نزيهة".

ب - المعاهدات الدولية:

تعتبر المعاهدات الدولية مصدرا لمبدأ المشروعية وهذا بعد أن يتم التصديق عليها من جانب السلطة المختصة داخل الدولة وفور التصديق عليها تصبح جزءا من التشريع الداخلي، بل إن بعض الدساتير كالـدستور الجزائري يعترف لها بطابع سمو على القانون¹، وهذا ما أخذ به الدستور الجزائري الحالي لسنة 2020.

ج - القانون (التشريع العادي):

يقصد بالتشريع كمصدر للمشروعية مجموعة القواعد التي تضعها السلطة صاحبة الاختصاص في مباشرة وظيفة التشريع، طبقا للقواعد والأشكال والإجراءات التي يحددها الدستور².

وتهدف تلك القواعد في الغالب إلى بيان وتحديد الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الدولة، ويجب أن تتسم بالعمومية والتجريد، أي أن تكون عامة وشاملة في إلزامها لمختلف الهيئات العامة والخاصة والأفراد حكاما ومحكومين، حتى يتحقق العدل، ويستقر النظام، ويسود مبدأ المشروعية في الدولة³.

¹ - مومني أحمد، مبدأ المشروعية وتطبيقاته في الدساتير الجزائرية، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية المجلد 02، العدد 02، جامعة أحمد دراية، أدرار الجزائر، 2018، ص 62.

² - مباركي براهيم، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الجزائري (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 24.

³ - مومني أحمد، مبدأ المشروعية وتطبيقاته في الدساتير الجزائرية، المرجع نفسه، ص 63.

د - التنظيم (التشريع الفرعي):

يتمثل التنظيم (التشريع الفرعي أو اللائحي) فيما تصدره هيئات وأجهزة الإدارة العامة من قرارات إدارية تنظيمية تتعلق بأوضاع ومراكز عامة¹، فقد نصت المادة (141) من التعديل الدستوري لسنة 2020 على: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة".

2 - المصادر غير المكتوبة لمبدأ المشروعية:

وتشمل المصادر الغير مدونة وهي:

أ - العرف:

يعد العرف من أهم مصادر المشروعية غير المكتوبة، بل كان هو المصدر الأول للقانون في المجتمعات القديمة²، ويقوم العرف الإداري، كباقي الأعراف الأخرى (المدني التجاري...) على ركنين أساسيين هما:

- **الركن المادي:** ويتمثل في اعتياد الإدارة العامة، في تصرفها وأعمالها، على سلوك معين بصورة متكررة ومستمرة.

- **الركن المعنوي:** ويتمثل في الاعتقاد بالالتزام بتلك التصرفات، سواء من جانب الإدارة أو الأشخاص المتعاملين معها³.

¹ - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 12.

² - مباركي براهيم، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الجزائري (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 34.

³ - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع نفسه، ص 15.

ب - المبادئ العامة للقانون:

يقصد بالمبادئ العامة للقانون، مجموعة المبادئ غير المكتوبة أصلا التي اكتشفها وأبرزها القضاء الإداري (مجلس الدولة الفرنسي) من خلال أحكامه وقراراته¹. أما بالنسبة لقوة المبادئ العامة للقانون، فإن مجلس الدولة الفرنسي يعطيها قوة القانون ذاتها الصادر عن السلطة التشريعية وبالتالي تكون ملزمة للإدارة، كما أن المشرع يستطيع أن يعدلها أو يلغيها طالما اعتبرت لها قوة القانون، ويترتب على ذلك أن الإدارة لا تستطيع أن تصدر قرارا إداريا تنظيما أو فرديا مخالفا لأحد المبادئ العامة للقانون وإلا تعرض تصرفها للإلغاء لمخالفة مبدأ المشروعية².

الفرع الثالث: شروط تطبيق مبدأ المشروعية

لكي يوجد ويتحقق مبدأ المشروعية أو سيادة القانون، يجب تحديد شروط ثلاثة لا بد من توافرها، أي أنه إذا تخلف أحدهما لا يمكن القول بوجود سيادة القانون في الدولة وهي:

أولاً: مبدأ الفصل بين السلطات

يقصد به تقسيم السلطات الأساسية في الدولة على هيئات مختلفة، بحيث لا يجب أن تتركز هذه السلطة في هيئة واحدة لما ينجم عن ذلك من آثار قانونية بالغة الخطورة ذلك أنهما إن اجتمعت السلطات الثلاثة في يد هيئة واحدة إلا ويترتب على ذلك حدوث إنهاك وتعسف فلا يتصور حصر السلطات في يد الهيئة التنفيذية وحدها فصارت على هذا النحو يد في التشريع وأخرى في القضاء وثالثة في التنفيذ³.

¹ - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 15.

² - مومني أحمد، مبدأ المشروعية وتطبيقاته في الدساتير الجزائرية، المرجع السابق، ص 64.

³ - دحمان سعاد، التعريف بمبدأ المشروعية، المرجع السابق، ص 233.

كرّس الدستور الجزائري لسنة 1996 مبدأ التعامل والتكامل بين السلطات، يعد مبدأ توزيع السلطات أهم الأسس التي يعتمد عليها القاضي الإداري لممارسة رقابته على المشروعية¹.

ثانيا: التحديد الواضح لاختصاصات الإدارة

لا يمكن أن يتحقق مبدأ المشروعية في ظل نظام لا يحدد نطاق الاختصاصات الممنوحة للجماعات المحلية، فلا بد من وضع قيود لها وإلا تسلطت هذه الأخيرة وأصبحت هي صاحبة السيادة الحقيقية بلا قانون يوقفها ويقيدها ويحمي حقوق وحرّيات الأفراد من تعسفها².

تعتبر السلطة التنفيذية أو الإدارية السلطة الأكثر علاقة واحتكاكا بالأفراد، من خلال هيكلها الكثيرة والمتنوعة خاصة على المستوى المحلي على غرار البلديات والولايات، ما يستوجب تحديد مجالها واختصاصاتها تحديدا دقيقا وذلك بتوفير ما يتلاءم مع الأعمال لتجسيد مبدأ المشروعية³.

ثالثا: وجود رقابة قضائية فعالة

يمثل هذا الشرط الضمانة الحقيقية الوحيدة لاحترام مبدأ المشروعية، فما أهمية وجود ضوابط وقيود دستورية أو قانونية على نشاط وسلطات الهيئات الإدارية إن لم تخضع هذه الهيئات التنفيذية لجهة قضائية تراقب احترامها لهذه الضوابط والقيود.

فالقاضي الإداري هو صمام أمان للمجتمع، والقضاء هو الحصن الذي يحمي مبدأ حماية المشروعية من كل اعتداء فلا يجوز للجماعات المحلية أن تأتي عملا مخالفا

¹ - فريجة مروة، فعالية القضاء الإداري في الرقابة على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص 32.

² - محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 20.

³ - دحمان سعاد، التعريف بمبدأ المشروعية، المرجع السابق، ص 233.

للقانون، وإن بادرت إلى فعله يتعين على القضاء بعد رفع الأمر إليه الحكم بإلغاء هذا العمل غير المشروع¹.

المطلب الثاني: الرقابة على أعمال الجماعات المحلية في مجال السلطة التقديرية

منذ القدم يستعمل القضاء الإداري تعبير أو معنى الملائمة، للدلالة على مجال يتعلق بممارسة الإدارة للسلطة التقديرية وبعيد عن نطاق الرقابة القضائية. لذا سيتم التطرق في هذا المطلب إلى تعريف رقابة الملائمة على السلطة التقديرية في (الفرع الأول)، ثم في (الفرع الثاني) إلى الأساليب الحديثة لرقابة قاضي الإلغاء على السلطة التقديرية، و من ثم (الفرع الثالث) تمييز رقابة الملائمة على رقابة المشروعية.

الفرع الأول: تعريف رقابة الملائمة على السلطة التقديرية

القاعدة أن رقابة القضاء الإداري على أعمال الجماعات المحلية وقراراتها تقف عند (الرقابة المادية للوقائع وتكييفها القانوني)، فالقاضي لا يتدخل في تقدير أهمية الوقائع وتناسبها مع مضمون القرار، إذ يعود ذلك أصلاً للسلطة التقديرية للجماعات المحلية². و يعد هذا النوع من الرقابة هو أقصى درجاتها على الإطلاق، ومعنى رقابة الملائمة هو رقابة القاضي لأهمية الوقائع ومدى تناسبها مع مضمون القرار الصادر³. غير أن القاضي الإداري قد أورد على القاعدة السابقة استثناءات وسمح لنفسه بأن يقدر أهمية الوقائع وينظر في ملائمتها، ومن هنا يمكن تعريف رقابة الملائمة بأنها:

¹ - فريجة مروة، فعالية القضاء الإداري في الرقابة على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص 33.

² - محمد الصغير بعلي، القرارات والعقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، 2017، ص 61.

³ - محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب لثاني، قضاء الإلغاء (أو الإبطال)، قضاء التعويض وأصول الإجراءات، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، بيروت لبنان، 2005، ص 211.

" عملية تنظر إلى مدى موافقة التصرف لمركز معين أو حالة معينة بالنظر لما يحيط هذا المركز أو هذه الحالة من اعتبارات الزمان والمكان"¹.

ومن تطبيقات رقابة الملائمة للقضاء الإداري الجزائري على السلطة التقديرية للجماعات المحلية في ممارسة اختصاصاتها نجد قرار مجلس الدولة الجزائري رقم 137195²، بجلسته 1996/07/27، في قضية المندوبية التنفيذية لبلدية بني ولمان ضد (د.ع) " حيث أن المستأنف يذكر أن السيد (د.ع) قد نصب في وظيفة مديرا لمؤسسة بلدية وشغل الوظيفة إلى غاية 1990/01/04، وتم تسريحه من قبل والي سكيكدة إثر زيارة للورشة التي كانت تحت مسؤوليته وكان غائبا، ولهذا السبب اتخذ الوالي قرار تسريحه من المنصب، وحيث أن المستأنف يتمسك بأن القرار المطعون فيه لم يحترم نص المادة (79) من القانون 06-82، ونص المادة (133) من القانون 12-78، وبما أن القضية تتعلق بمنصب نوعي و مؤقت قابل للتراجع عنه، و أن الإدارة تقدر بكل سيادة مدى ملائمة القرار الواجب إتخاذه....، وبالتالي أخطأ قضاة الدرجة الأولى لما أبطلوا مقرر التصريح".

الفرع الثاني: الأساليب الحديثة لرقابة قاضي الإلغاء على السلطة التقديرية

رغم القيود للحد من السلطة التقديرية للإدارة إلا أنها غير كافية، لهذا فإن القضاء الإداري لم ينتهج مسلكا واحدا لمواجهة والحد من السلطة التقديرية للإدارة، فانقل إلى أساليب حديثة أخرى من خلال، نظرية الخطأ الواضح في التقدير، وأيضا نظرية التناسب بالإضافة إلى نظرية الموازنة بين التكاليف والمزايا³.

¹ - فتيتي صفاء، الرقابة القضائية على مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014، ص 45.

² - قرار مجلس الدولة رقم 137175، المؤرخ في 1996/07/27، (غير منشور).

³ - جمال قروف، الأساليب الحديثة لقاضي الإلغاء في الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، العدد 07، كلية الحقوق، جامعة 20 أوت 1955، سكيكدة الجزائر، 2017، ص 141.

أولاً: الرقابة على الخطأ الواضح في التقدير

تعد رقابة الخطأ الواضح في التقدير، رقابة قضائية حديثة نسبياً في منازعات الإلغاء، ذلك أن التطورات الحاصلة في مجالات النشاط الإداري الحديثة، دفعت القضاء الإداري إلى الخروج عن الرقابة التقليدية، واعتماد الخطأ الظاهر بصفة صريحة كتقنية هامة لرقابة ملائمة قرارات الجماعات المحلية¹.

وعليه فتقنية الخطأ الواضح في التقدير تتميز بأنها وسيلة قضائية، تستهدف توسيع مدى رقابة الحد الأدنى، فهي إطار عام يتحرك القضاء ضمنه، لضبط الصلاحية التقديرية التي تتمتع بها الإدارة، وتعد من أهم أشكال الرقابة التي يمارسها القضاء الإداري الفرنسي لكشف مخالفة الإدارة للقانون².

ثانياً: الرقابة على تناسب القرارات التأديبية:

الميدان الرئيسي لمبدأ التناسب في القضاء الإداري، يتمثل في ميدان توقيع الجزاءات التأديبية لمواجهة إسراف بعض الجهات الإدارية في ممارسة سلطتها التأديبية والتفاوت الصارخ في تقدير الجزاءات المناسبة، إذ فرض القضاء الإداري رقابته على مدى الملائمة في هذه القرارات، بحيث أن ثبوت المفارقة الصارخة بين درجة المخالفة الإدارية وبين نوع الجزاء ومقداره وعدم تناسبها، يؤدي إلى عدم مشروعية القرار التأديبي³. وللقاضي الإداري أن يتحقق من مدى توفر الواقعة وصحة الوصف والتكييف القانوني

¹ - شيخي نبية، قضاء الملائمة كضمانة للحقوق والحريات العامة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص علوم قانونية، فرع قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس الجزائر، 2016 ص 316.

² - شيخي نبية، المرجع نفسه، ص 318.

³ - حاحة عبد العالي، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، فرع القانون العام، جامعة محمد خيضر، بسكرة الجزائر، 2005، ص 122.

للواقعة وكذا الدرجة التي يدخل ضمنها الخطأ المهني، وحتى مدى تناسب الخطأ المرتكب مع العقوبة المسلطة¹.

ثالثا: مبدأ الموازنة بين المنافع و الأضرار

إن هذا النوع من الرقابة يتعلق بنتائج قرارات الجماعات المحلية أي استهدافه للمصلحة العامة ولا يثار لما يكون الهدف من القرار محدد بنص قانوني وإنما تثار عندما تتخذ البلدية أو الولاية قرارها استناد على سلطتها التقديرية، وأساس هذا النوع من الرقابة هو أن القرار الإداري لا يكون مشروعاً إلا إذا كانت إيجابياته تفوق سلبياته والقاضي في هذه الحالة يجري موازنة بين إيجابيات القرار وبين سلبياته، فإذا كان الرصيد إيجابياً على العموم، يكون القرار مشروعاً، فكلما استهدف القرار المنفعة العامة كلما كان مشروعاً والعكس².

الفرع الثالث: تمييز رقابة الملائمة على رقابة المشروعية

ذهب جانب من الفقه الحديث، إلى تفسير رقابة القضاء على جوانب الملائمة على أساس نظرية التعسف في استعمال الحق أو السلطة، وبمقتضاها فإن السلطة التقديرية وإن كانت حقا للإدارة، فإنها تخضع لمبدأ عام وهو عدم التعسف في استعمالها. فلا يمكن للقضاء التدخل إلا إذا تعسفت البلدية أو الولاية بصدد عمل ما في استعمال سلطتها التقديرية أو غالت فيها، وبذلك فإن القضاء لا يحرم الجماعات المحلية من سلطتها التقديرية، فيمكنها من ممارستها في حالات أخرى ويقر القضاء تقديرها ما دامت بعيدة عن التعسف أو الغلو³.

¹ - الخير بوضياف، حدود رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 15 كلية الحقوق، تخصص إدارة ومالية، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2017، ص 322.

² - الخير بوضياف، المرجع نفسه، ص 324.

³ - بلعدي دليل، رقابة القاضي الإداري بين رقابة المشروعية ورقابة الملائمة على القرارات الإدارية، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2016، ص 52.

فمن المسلم به أن المشروعية والملائمة ليستا على خط واحد، فالمشروعية تصرف معين يقاس بمدى الالتزام بقواعد القانون، فهي مستمدة من النظام القانوني، أما الملائمة فهي عملية تنظر إلى مدى موافقة هذا التصرف لمركز معين¹.

وعليه فرغم تناقض الفكرتين إلا أن رقابة الملائمة هي جزء من رقابة المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن الجماعات المحلية، فالقاضي الإداري يراقب الملائمة من خلال رقابته للمشروعية وبعبارة أوضح، فإنه حتى يكون القرار الإداري مشروعاً يجب أن يكون ملائماً، وتلك هي الحقيقة التي أقرها القضاء الإداري لمجلس الدولة في فرنسا العديد من أحكامها وهو ما اتبعه المشرع الجزائري².

¹ - بلعدي دليلة، رقابة القاضي الإداري بين رقابة المشروعية ورقابة الملائمة على القرارات الإدارية، المرجع السابق ص 52.

² - علالي خيرة، بخت خديجة، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات بين مبدأ المشروعية والملائمة مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، 2022، ص 33.

المبحث الثاني: آليات وأثار ممارسة الرقابة القضائية على أعمال الجماعات المحلية

تعتبر حماية المصالح والحقوق من أهم ما تهدف إليه الرقابة القضائية على أعمال الجماعات المحلية ويتم ذلك عن طريق تحريك الدعوى من صاحب المصلحة، وتتمثل هذه الدعوى في كل من دعوى الإلغاء ودعوى التعويض، من هذا المنطلق سيتم التطرق إلى دعوى الإلغاء في (المطلب الأول) ودعوى القضاء الكامل - التعويض - في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: رقابة القاضي الإداري عن طريق دعوى الإلغاء على القرارات الإدارية

تعتبر دعوى الإلغاء في الجزائر من أكثر الدعاوى الإدارية انتشارا واستعمالا من قبل المتقاضين ضد أعمال الجماعات المحلية، وهو ما يفسر اهتمام المشرع الجزائري بها بأن خصها بالكثير من الأحكام والقواعد¹. ومن ثم سيتم تناول مفهوم دعوى الإلغاء في (الفرع الأول)، مرورا بتبيان مضمون الرقابة على المشروعية الداخلية والخارجية لها في (الفرع الثاني)، أما (الفرع الثالث) فيتعلق (لوقف تنفيذ القرارات الإدارية)، وأخيرا الرقابة على القرارات الضبطية للجماعات المحلية في (الفرع الرابع).

الفرع الأول: مفهوم دعوى الإلغاء

لتحديد وتوضيح مفهوم دعوى الإلغاء نعد إلى مختلف تعريفاتها على المستوى الفقهي والتشريعي.

¹ - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية، ط3، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2018، ص 07.

أولاً: تعريف دعوى الإلغاء

1 - التعريف الفقهي:

- دعوى الإلغاء هي: " الدعوى القضائية الإدارية الموضوعية والعينية التي يحركها نوا المصلحة أمام جهات القضاء المختصة في الدولة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة".

وتتحرك وتتحصر سلطات القاضي المختص فيها في مسألة البحث عن مشروعية القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم المشروعية، والحكم بإلغائها إذا ما تم التأكد من عدم مشروعيتها وذلك بحكم قضائي ذي حجة عامة ومطلقة¹.

- دعوى الإلغاء هي: " الدعوى التي يطلب فيها من القاضي إلغاء قرار غير مشروع"².

وبناء على ما سبق يتضح أن دعوى الإلغاء هي:

" الدعوى القضائية المرفوعة أمام إحدى الهيئات القضائية الإدارية (المحاكم الإدارية أو المحاكم الإدارية للاستئناف أو مجلس الدولة) التي تستهدف إلغاء قرار إداري بسبب عدم مشروعيته نظراً لما يشوبه من عيوب تعتري ركناً أو أكثر من أركانه"³.

2 - التعريف التشريعي:

أ - الدستور: استناداً على المادة (143) من دستور 1996، والمادة (168) من دستور 2020 اللتان تنص على أن: " ينظر القضاء في الطعون وقرارات السلطات الإدارية" فالمشرع الجزائري سمح بالطعن بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن مختلف السلطات الإدارية أمام الهيئات القضائية الإدارية⁴.

¹ - محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 28.

² - محمد الصغير بعلي، شروط قبول دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2013، ص 12.

³ - محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري دعوى الإلغاء، المرجع نفسه، ص 28-29.

⁴ - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 136.

وبالرجوع إلى المادة (139) من دستور 1966 فإنها تنص على ما يلي: " تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية".

وفي المادة (140) من نفس الدستور، التي تنص على ما يلي: " أساس القضاء مبادئ الشرعية والمساواة، الكل سواسية أمام القضاء، وهو في متناول الجميع ويجسده احترام القانون".

ب - القانون: لقد نصت التشريعات العادية على دعوى الإلغاء، دون أن تضع لها تعريفا محددًا.

حيث نصت المادة (801) من قانون 08-09¹ المعدل والمتمم المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية على: " تخص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في: دعاوى إلغاء وتفسر وفحص مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن: الولاية والمصالح الغير مركزة للدولة على مستوى الولاية، البلدية المنظمات المهنية الجهوية، المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية، دعاوى القضاء الكامل، القضايا المخول لها بموجب نصوص خاصة".

كما أضافت المادة (901) من نفس القانون على: " يختص مجلس الدولة بالفصل في الطعون بالنقض في الأحكام والقرارات الصادرة نهائيا عن الجهات القضائية الإدارية ويختص أيضا بالفصل في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة"².

¹ - القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 10 المؤرخة في 27 فيفري 2008، المعدل والمتمم بالقانون رقم، 22-13، المؤرخ في 12 يوليو 2022، المعدل والمتمم.

² - القانون رقم 08-09، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المعدل والمتمم.

ثانيا: خصائص دعوى الإلغاء

من أهم خصائص دعوى الإلغاء أنها:¹

- دعوى الإلغاء هي دعوى إدارية.
- دعوى الإلغاء هي دعوى عينية وموضوعية.
- دعوى الإلغاء هي دعوى إدارية من دعاوى قضاء المشروعية.

الفرع الثاني: الرقابة على المشروعية الداخلية والخارجية للقرارات الإدارية

حتى تكتسب قرارات الجماعات المحلية صفة المشروعية الإدارية، ينبغي أن تكون صادرة من الجهة الإدارية التي خولها القانون صلاحية إصدارها، ولهذا يقوم القضاء برقابة مشروعية الأركان الخارجية للقرار الإداري (أولا)، كما يباشر رقابته في الأركان الداخلية للقرار الإداري (ثانيا).

أولا: الرقابة على المشروعية الخارجية للقرارات الإدارية

ترتبط بمتخذ القرار الإداري وكيفيات إعداده لا بموضوعه وتشمل عيب عدم الاختصاص الذي يشكل أهم دعوى الإلغاء، وعيب الشكل والإجراءات.

1 - عيب عدم الإختصاص: يقصد بالاختصاص القدرة قانونا على مباشرة عمل إداري معين فالقرار الإداري لا يعتبر صحيحا إلا إذا صدر من سلطات إدارية يخولها القانون الكفاءة لذلك فهذه الكفاءة القانونية تكون الاختصاص، فالقانون هو الذي يحدد لكل موظف نطاق اختصاصه يحدد المهام والوظائف ويوزع الأدوار.²

¹- زقوارن سامية، عملية الرقابة القضائية على أعمال المؤسسات العمومية الإدارية في النظام القضائي الجزائري والنظم المقارنة، المرجع السابق، ص 238.

²- بوالشعور وفاء، سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء في الجزائر، شهادة الماجستير، شعبة القانون الإداري كلية الحقوق، قسم القانون العام، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2011، ص 65.

ويعرف عيب عدم الاختصاص بأنه: "عدم القدرة لسلطة إدارية معينة على مباشرة عمل قانوني معين جعله القانون من اختصاص سلطة أخرى"¹، ويترتب على مخالفة قواعد الاختصاص في القرار الإداري بطلان ذلك القرار بصفة عامة أو انعدامه². يوجد الكثير من قرارات الجماعات المحلية المعيبة بعيب الاختصاص التي تصدى لها القضاء الجزائري نذكر منها: القضية رقم 9711³ بتاريخ 2002/07/15، (ش.ع) ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية المحمدية "حيث يتبين من المستندات المرفقة بالملف أن العارض استفاد من قطعة أرض ببلدية المحمدية بموجب مقرر صادر عن المندوبية البلدية، حيث لاحظ مجلس الدولة أنه بالنظر للمادة (73) من القانون 90-25 المتضمن التوجيه العقاري، والمادة (03) من المرسوم رقم 90-405 المحدد لقواعد إحداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين أن المقرر يعتبر باطلا وعديم الأثر لصدوره من شخص ليس لديه الصفة، وأن هذا البطلان يتعلق بالنظام العام وكان على الغرفة الإدارية إثارته من تلقاه نفسها...".

2 - عيب الشكل والإجراءات: من أسباب إلغاء القرار أو إجراءات إصداره بعيب الشكل والحكمة التي توخاها المشرع من إلزام الجماعات المحلية بإتباع الشكل والإجراءات المنصوص عليها هي من أجل تحقيق مصلحة الإدارة التي تتمثل في ضمان حسن سير المرافق العامة وعدم التسرع في اتخاذ قراراتها، ومصلحة خاصة تتمثل في كون الشكل والإجراءات في القرار الإداري عبارة عن ضمانات يتمتع بها الأفراد، مقابل احترام الإدارة قواعد الشكل والإجراءات التي حددها القانون⁴، وهنا نجد حكم الغرفة الإدارية بالمحكمة

¹ زقوارن سامية، عملية الرقابة القضائية على أعمال المؤسسات العمومية الإدارية في النظام القضائي الجزائري والنظم المقارنة، المرجع السابق، ص 248.

² مباركي براهيم، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الجزائري (دراسة مقارنة)، المرجع السابق ص 334.

³ قرار مجلس الدولة رقم 9411، المؤرخ في 2002/07/15، مجلة مجلس الدولة.

⁴ فريجة مروة، فعالية القضاء الإداري في الرقابة على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص 125.

العليا، الصادر بتاريخ 1980/01/26، في القضية رقم 18981¹ " قضية السي العقون ضد والي ولاية باتنة، حيث قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا إلغاء قرار والي باتنة بفصل السي العقون من منصبه كمدير لشركة ولائية لأن القرار المذكور مشيب بعيب مخالفة الشكل والإجراءات".

ويميز القضاء الإداري الجزائري، بين الإجراءات أو الشكليات الجوهرية والإجراءات أو الشكليات الثانوية، حيث يترتب على عدم مراعاة الأول إصابة القرار بعيب مما يقتضي إلغاءه من طرف القاضي الإداري حينما يطعن فيه، خلافاً للثانية التي لا تؤثر على صحة القرار الإداري².

وعلى كل، فإنه يترتب على خرق الإجراءات والأشكال الجوهرية اللازمة بطلان القرار الإداري³. وهو ما أقره مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر في 2004/04/20، ضد والي ولاية سكيكدة الذي ألغى القرار الصادر عن مجلس قضاء قسنطينة بتاريخ 2001/03/31، وقضى بإبطال مقرر العزل المؤرخ في 1999/06/27، وقد جاء في حيثياته " حيث أن المستأنف عليه قدم نسخة من الاستدعاء المرسل إلى المستأنف لمثوله أمام لجنة التأديب، لكن الاستدعاء القانوني والرسمي للمعني لا بد أن يثبت بوصل استلام موقع عليه من طرف هذا الأخير حيث أن تقديم نسخة من الاستدعاء دون إثبات استلامه غير كاف وخاصة في المسائل التأديبية بعد إجراء جوهريا يدخل ضمن حقوق الدفاع"⁴.

¹ - قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، رقم 18981، المؤرخ في 1980/01/26.

² - محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 280.

³ - محمد الصغير بعلي، المرجع نفسه، ص 281.

⁴ - قرار مجلس الدولة، الصادر في 2004/04/20، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، لسنة 2004، ص 143.

ثانيا: الرقابة على المشروعية الداخلية للقرارات الإدارية:

نكون أمام عدم مشروعية داخلية لقرارات الجماعات المحلية، إذ أثبتت أمام القاضي الإداري مسائل تتعلق بمحل القرار الإداري المطعون فيه أو تتعلق بركن السبب أو ركن الهدف وهي عيوب تمس القرار في موضوعه.

1 - عيب مخالفة القانون (المحل): رقابة عيب مخالفة القانون هي رقابة موضوعية تستهدف مطابقة القرار الإداري لأحكام القانون¹، ولكي يتحقق المحل في القرار الإداري يجب أن يكون موضوعه جائزا من الناحية القانونية أي مشروعاً وممكناً².

وتشكل مخالفة القانون أحد الأوجه أو الحالات التي يقوم القاضي الإداري بإلغاء القرار الإداري، بسببها، سواء كانت مخالفة القانون: مباشرة أو غير مباشرة³.

يفحص القاضي الجزائري العيب المطعون به في قرارات الجماعات المحلية، ليقرر بعد ذلك ما إذا كان مخالفاً للمشروعية، وهنا نجد حكم الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 1982/11/27، في القضية رقم 294332⁴، قضية (ب. ل) ضد ولاية الجزائر (ورئيس م. ش. ب) لبلدية القبة " ... حيث قضى قضاء الغرفة المذكورة بإلغاء قرار إداري صادر من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية القبة المتضمن سحب رخصة البناء لمخالفته المباشرة والصريحة لفكرة الحقوق الذاتية المكتسبة كصورة من صور حالات عيب مخالفة القانون لأن السيد (ب. ل) قد استفاد من رخصة البناء رقم 12، بتاريخ 14 فيفري 1978".

2 - عيب السبب: لكي يكون القرار الإداري الصادر عن الجماعات المحلية سليماً يجب أن يكون له سبب والسبب هو: " الحالة الواقعية أو القانونية المشروعة التي تجعل

¹ فريجة مروة، فعالية القضاء الإداري في الرقابة على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص 133.

² جبار جميلة، دروس في القانون الإداري، منشورات كلبيك، ط1، الجزائر، 2014، ص 102.

³ محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 296.

⁴ قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، قرار رقم 294332، الصادر بتاريخ 1982/11/27، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الأول، لسنة 1990، ص 188-191.

الجماعات المحلية تتدخل وتصدر قرارها الإداري¹، ويأخذ عيب السبب الذي يشكل وجها لإلغاء القرارات الإدارية العديد من الصور قدمها القضاء والفقهاء الإداري المقارن على النحو التالي:

أ - **انعدام الوجود المادي للوقائع:** يقوم القاضي الإداري بالتأكد من صحة الوجود الفعلي للحالة (القانونية أو الواقعية) التي بنا عليها القرار، فإذا وجدته قائمة وموجودة يرفض الطعن لعدم التأسيس، وإذا ما توصل إلى أنها غير موجودة فعليا، يصدر حكمه بإلغاء القرار المطعون فيه لانعدام السبب كوجه للإلغاء².

ب - **الخطأ في التكييف القانوني للواقعة:** لا تتوقف رقابة القاضي الإداري على التأكد من الوجود الفعلي للواقعة أو الحالة المادية أو القانونية التي يقوم عليها القرار المطعون فيه، وإنما تتعدى ذلك إلى رقابة مدى صحة الوصف والتكييف القانوني لها، فإذا ثبت للقاضي أن الإدارة لم تعطي للوقائع وصف أو التكييف القانوني الصحيح، فإنه يعتبر سبب القرار معيبا ويستوجب الإلغاء³.

ج - **رقابة الملائمة:** معنى رقابة الملائمة هو رقابة القاضي لأهمية الوقائع المكونة لركن السبب ومدى تناسبها مع مضمون القرار الصادر⁴، إن القضاء الإداري الجزائري يوسع من رقابته ليطال ويمتد إلى جوانب الملائمة، خاصة بالنسبة للقرارات الماسة بحقوق وحرريات الأفراد، كما هو الشأن في مجال التأديب، أو القرارات الإدارية ذات العلاقة بالضبط الإداري⁵.

¹ - بديعة حداد، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية كآلية للحد من التعسف الإداري، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 05، العدد 03، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2020، ص 387.

² - محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 288.

³ - بوالشعور وفاء، سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء في الجزائر، المرجع السابق، ص 87.

⁴ - محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء الإلغاء (أو الإبطال) قضاء التعويض وأصول الإجراءات، المرجع السابق، ص 211.

⁵ - محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري دعوى الإلغاء، المرجع نفسه، ص 290.

3 - عيب الانحراف في استعمال السلطة: هو أن يستهدف القرار الإداري هدفاً آخر غير الهدف التي منحت الإدارة سلطة إصداره¹، ولهذا فإن الانحراف بالسلطة يأخذ في الواقع مظاهر متعددة.

أ - البعد عن المصلحة العامة: وذلك من خلال استهداف أغراض شخصية أو محاباة للغير، أو بغرض الانتقام، أو لتحقيق غرض سياسي أو حزبي.

ب - مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف: حينما يحدد القانون للإدارة تحقيق هدف معين من خلال إصدار قرارها، فإن السعي على غير ذلك الهدف يصيب القرار بعيب الانحراف بالسلطة مما يستدعي إلغاءه، حتى وإن تدرعت باستهداف المصلحة العامة².

الفرع الثالث: وقف تنفيذ القرارات الإدارية

الأصل في القرارات الإدارية أنها تصدر ومعها قرينة سلامتها وصحتها مما يعني ضرورة تنفيذها المباشرة، ومن هنا فإن الطعن بالإلغاء لا يؤثر على نفاذ القرار الإداري بالرغم من إقامة دعوى الإلغاء، وإلا لأدى مجرد الطعن إلى تجميد وعدم نفاذ القرارات إلى عرقلة نشاط الجماعات المحلية وبالتالي شل حركة سير المرافق العامة³.

أجمع الفقه والقضاء على ثلاثة شروط رئيسية يجب توفرها ليقضي قضاء الاستعجال وقف تنفيذ القرار الإداري نذكرها فيما يلي:

الشرط الأول: أن يطلب الطاعن الإلغاء صراحة في لائحة دعواه، ذلك أن وقف تنفيذ القرار ليس غاية في ذاته، ولكنه تمهيد لإلغاء القرار الإداري، فطلب وقف التنفيذ هو أمر

¹ - فريجة مروة، فعالية القضاء الإداري في الرقابة على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص 140.

² - محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 304-305.

³ - فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011 ص 430.

متفرغ عن طلب الإلغاء، ومن ثم فلا يجوز طلب وقف تنفيذ قرار إداري لم يطعن فيه بعد¹.

الشرط الثاني: هو قيام الاستعجال المبرر لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون بإلغائه خوف أن يؤدي تنفيذ هذا القرار إلى إحداث نتائج يتعذر تداركها فيما لو قضى القاضي بإلغاء هذا القرار، حيث يستحيل إعادة الحال لما كان عليه قبل صدور الحكم بإلغاء القرار محل دعوى الإلغاء²، وهو ما أخذ به القضاء الإداري الجزائري في قرار مجلس الدولة رقم 9451³، الصادر في 1999/06/28، في قضية والي ولاية سعيدة ضد (ب. ع) ومن معه " حيث تتلخص الوقائع في التماس المستأنف والي ولاية سعيدة إلغاء الأمر الإستعجالي الذي قضى بإيقاف تنفيذ قرار الوالي القاضي بمنع (المدعويين وهم أكثر من مائة فلاح) من الحرث، فإن منعهم من الحرث يمكن أن يؤدي إلى نتائج سلبية وخيمة، معتبرا أن طلبهم الأصلي هو تدبير مؤقت إلى حين الفصل في الموضوع ولا يمس بأصل الحق، لذي فإن مجلس قضاء وهران قد أصاب في أمره مما يتعين تأييده".

الشرط الثالث: أن تستند الدعوى في الظاهر إلى أسباب جدية، بمعنى أن المحكمة لا تصدر قرار وقف التنفيذ إلا إذا تبين لها من البحث الظاهر أن القرار المطعون فيه محتمل الإلغاء لتوفر أسباب جدية تبرر ذلك⁴.

¹ - فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 433.

² - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، دار الكتب والوثائق القومية، مصر، 2012، ص 223.

³ - قرار مجلس الدولة، رقم 9451، المؤرخ في 1999/06/28.

⁴ - فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، المرجع نفسه، ص 433.

الفرع الرابع: الرقابة على القرارات الضبطية للجماعات المحلية

في هذا الفرع سيتم الوقوف عند سلطات الضبط الإداري المحلي، وآليات الرقابة عليه.

أولاً: هيئات الضبط الإداري المحلي:

يمارس مهام الضبط على المستوى المحلي كل من والي الولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

1 - الوالي:

نصت المادة (114) من قانون 12-07¹ المتعلق بالولاية أن: "الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية"، وبغرض مساعدته على القيام بمهامه في مجال الضبط وضع القانون مصالح الأمن تحت تصرفه وهذا ما نصت عليه المادة (118) من نفس القانون، وتزداد صلاحية الوالي في الحالات الاستثنائية إذ بإمكانه تسخير تشكيلات الشرطة والدرك لضمان سلامة الأشخاص والممتلكات طبقاً للمادة (116) من قانون الولاية².

ومثال ذلك نجد قرار والي ولاية تيارت رقم 2863³، المؤرخ في 2023/09/24 المتضمن الغلق المؤقت للأسواق الأسبوعية للمواشي في إطار الإجراءات الوقائية الخاصة بمكافحة مرض الحمى القلاعية.

2 - رئيس المجلس الشعبي البلدي:

أوجبت المادة (89) من قانون 11-10⁴، المتعلق بالبلدية المعدل والمتمم أنه: " يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، كل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص

¹ - القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 503.

³ - قرار والي ولاية تيارت رقم 2863، المؤرخ في 2023/09/24.

⁴ - القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، المعدل والمتمم.

والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أي كارثة أو حادث، وفي حالة الخطر الجسيم والوشيك، يأمر رئيس المجلس الشعبي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف ويعلم الوالي بها فوراً....".

ويمكن أن نشير في هذا المجال إلى القرار الضبطي رقم 2018/384¹، الصادر عن رئيس المجلس الشعبي لبلدية واد الزناتي ولاية قالمة الذي يتضمن غلق محل تجاري والذي يهدف بواسطته الحفاظ على النظام العام من خلال عنصر الصحة العامة ضد صاحب المحل الذي أحل بشروط الحفظ والنظافة لمواد استهلاكية داخل محله.

ثالثاً: رقابة القاضي الإداري في مواجهة تدابير الضبط الإداري

تمثل رقابة القاضي الإداري على سلطات الضبط الإداري أهم ضمانات لتكريس مبدأ المشروعية وحماية وكفالة الحقوق والحريات في مواجهة الجماعات المحلية من خلال:

1 - الرقابة على غايات الضبط الإداري: تعد فكرة النظام العام الأساس القانوني لرقابة القضاء على غايات النشاط الضبطي، ومن ثم فإن الهدف الذي يجب أن تتوخاه إجراءات الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام بمفهومه الثلاثي (الأمن، والسكينة والصحة العامة)، وإذا استعملت سلطاتها لتحقيق أغراض أخرى، يعتبر قرارها غير مشروع جديراً بالإلغاء في هذه الحالة².

2 - الرقابة على الأسباب الدافعة لسلطة الضبط الإداري: تمثل الرقابة على أسباب قرارات الضبط الإداري ضمانات هامة وأساسية لتحقيق مشروعية تصرفات هيئات الضبط المحلي وخضوعها لحكم القانون، وبهذا لا يعد تدخل الجماعات المحلية مشروعاً إلا إذا كان مبنياً على أسباب صحيحة وجدية من شأنها أن تخل بالنظام العام، فيجب أن تكون

¹ - قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية واد الزناتي ولاية قالمة، رقم 2018/384، المؤرخ في 2018/11/18.

² - مومني أحمد، دور القاضي الإداري في تكريس مبدأ المشروعية في ضوء التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة أحمد درارية، أدرار الجزائر 2019، ص 161.

الوقائع صحيحة وغير وهمية، وإلا كان القرار الضبطي معيبا بعبء السبب ويقع تحت طائلة البطلان¹.

3 - الرقابة على وسائل الضبط الإداري: تخضع وسائل الضبط الإداري على نوعين من الرقابة من قبل القاضي الإداري هما:

أ - الرقابة على مشروعية وسائل الضبط الإداري: يجيز القضاء الإداري للهيئات الإدارية المختصة بالاتجاه إلى الوسائل المشروعة لتحقيق أغراض الضبط الإداري، من لوائح الضبط لتنظيم شؤون المواطنين، أو الترخيص لهم للقيام ببعض الأعمال ولكن القضاء الإداري وضع قيودا على تصرفات الإدارة إذ يجب أن تكون مشروعة وملائمة².

نظرا لخطورة نشاط الضبط الإداري المحلي على حقوق وحريات الأفراد شدد القضاء الجزائري رقابته عليه، فوجد قرار مجلس الدولة رقم 064475³، المؤرخ في 2011/07/28، المتعلق بقرار صادر من البلدية لهدم محل تجاري بحجة الخطر على النظام العام مع امتلاك صاحب المحل قرارا ولائيا بمنح محل نشاط تجاري منظم، حيث جاء في حيثيات القرار " يتبين من دراسة الملف أن النزاع يتعلق بمدى مشروعية القرار الصادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية قسنطينة...، حيث أن القرار المطعون فيه استند على كون المحل المتواجد بالسوق اليومي يشكل خطرا على الأمن العام لتبرير عملية الهدم...، حيث أن المستأنف في هذا الشأن غير مؤسس يستدعي الرفض، فإن القرار المطعون فيه مشوب بعبء مخالفة القانون وتجاوز السلطة، لذى يتعين تأييد القرار المستأنف".

¹ - مومني أحمد، دور القاضي الإداري في تكريس مبدأ المشروعية في ضوء التشريع الجزائري، المرجع السابق ص 163.

² - مومني أحمد، المرجع نفسه، ص 164.

³ - قرار مجلس الدولة رقم 064475، المؤرخ في 2011/07/28، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، ص 131.

ب - من حيث رقابة ملائمة إجراءات الضبط الإداري: يمارس القضاء الإداري رقابة ملائمة على إجراءات الضبط الإداري، أي وجوب اختيار الإدارة للوسيلة التي تتلائم وسبب تدخلها وتشتد هذه الرقابة كلما كان الأمر يتعلق بحريات وحقوق المواطنين الأساسية¹.

المطلب الثاني: رقابة القاضي الإداري عن طريق دعوى التعويض على العقود الإدارية

إن الفرد عندما يشكو مخالفة الإدارة لقاعدة قانونية وأن قرارها مشوب بعيب، فله أن يطعن فيه بدعوى الإلغاء ولكنه عندما يشكو اعتداء إداريا وقع على حق شخصي مشروع فله أن يطعن بدعوى التعويض².

الفرع الأول: مفهوم دعوى التعويض

سيتم في هذا الفرع تعريف دعوى التعويض (أولا)، ثم تحديد خصائصها، (ثانيا).

أولا: تعريف دعوى التعويض

لقد عرف الأستاذ عوابدي عمار دعوى التعويض بأنها: "الدعوى القضائية الذاتية التي يحركها ويرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة، وطبقا للشكليات والإجراءات المقررة قانونا، للمطالبة بالتعويض الكامل والعادل اللازم للأضرار التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الإداري الضار"³.

¹ - مومني احمد، دور القاضي الإداري في تكريس مبدأ المشروعية في ضوء التشريع الجزائري، المرجع السابق ص 163.

² - فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 561.

³ - عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية، ط 1998، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 566.

ويمكن تعريفها بأنها: "وسيلة قانونية هامة يستطيع الأفراد بمقتضاها اللجوء إلى القضاء الإداري المختص للمطالبة بإلزام الإدارة بالتعويض عما أصابهم من ضرر نتيجة تصرفها غير المشروع سواء تمثل في قرار إداري أو عمل مادي"¹.

إن النظام القضائي الجزائري يلزم ويجبر الجماعات المحلية بالتعويض عن نشاطاتها الغير مشروعة في حالة إلحاقها الضرر بالآخرين، فنجد في هذا الصدد حكم يتعلق بالتعويض عن عدم تنفيذ حكم قضائي صادر عن مجلس الدولة بقرار رقم 013551²، المؤرخ في 2004/06/15، جاء فيه ما يلي: "حيث أن بلدية عنابة الممثلة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، قامت باستئناف القرار الصادر بتاريخ 2002/04/28، الذي ألزمها بمبلغ 200.000.00 دج بالامتناع عن تنفيذ القرار الصادر عن الجهة القضائية، باعتبار البلدية ألحقت ضررا بالمستأنف عليه بعدم تنفيذ أحكام القرار المذكور، وأن هذا الضرر يستحق التعويض عليه كما توصل إليه قضاة الدرجة الأولى".

ثانيا: خصائص دعوى التعويض

من أبرز خصائص دعوى التعويض هي:³

- دعوى التعويض الإدارية دعوى قضائية.
- دعوى التعويض دعوى ذاتية شخصية.
- دعوى التعويض من دعاوى القضاء الكامل.
- دعوى التعويض من دعاوى قضاء الحقوق.

¹ - همدان طاهر محمد علي، مفهوم دعوى التعويض عن الأعمال عمال القانونية للإدارة وتمييزها عن دعوى الإلغاء مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المجلد 06، العدد 01، كلية الحقوق، جامعة تيز، اليمن، 2022، ص 859.

² - قرار مجلس الدولة رقم 013541، المؤرخ في 2004/06/15، مجلة مجلس الدولة، العدد 05، لسنة 2004 ص 130.

³ - زقوارن سامية، عملية، الرقابة القضائية على أعمال المؤسسات العمومية الإدارية في النظام القضائي الجزائري والنظم المقارنة، المرجع السابق، ص 276.

الفرع الثاني: الرقابة على القرارات الإدارية المنفصلة عن الصفقات العمومية

يلعب القضاء الإداري دورا فعالا من خلال الرقابة على الصفقات العمومية من بداية الإبرام حتى مرحلة التنفيذ، من خلال وسائل وهي قضاء الإلغاء، قضاء التعويض وكذا القضاء الاستعجالي.

أولاً: تعريف القرارات الإدارية المنفصلة

القرار المنفصل هو قرار يساهم في تكوين العقد الإداري ويستهدف إتمامه، إلا أنه ينفصل ويختلف عنه في طبيعته، فهو قرار يسبق عملية الإبرام نظرا لأنه يمهد لها، فهو لا يدخل في نطاق الرابطة التعاقدية مما يجوز الطعن فيه بالإلغاء استقلالا عن العقد¹. وعرفه الدكتور إبراهيم محمد علي على أنه: "يعتبر من طائفة القرارات الإدارية يصدر من طرف الإدارة المتعاقدة وبإرادتها المنفردة بهدف التمهيد لإبرام العقد أو العكس²."

ومن خلال هاذين التعريفين يتبين لنا أن هذا النوع من القرارات يلعب دورا كبيرا في مصير العقد الإداري (الصفقة العمومية)، والنقطة الأساسية كونه صادر من طرف الإدارة المتعاقدة وذلك بإرادتها المنفردة على أن يرتب هذا القرار آثار سواء بالإيجاب أو السلب دون المساس بالهيكل العام للصفقة العمومية وإلا تعد مساس بالمشروعية القانونية³.

ثانياً: صور القرارات الإدارية المنفصلة عن الصفقات العمومية

إن مجال دعوى الإلغاء في نطاق منازعات الصفقات العمومية محدود بنظرية القرارات الإدارية المنفصلة فهي تقوم على مبدئين:

¹ - بن احمد حورية، دور القاضي الإداري في حل المنازعات المتعلقة بالصفقات العمومية، مذكرة ماجستير، تخصص القانون العام، كلية الحقوق جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص 13.

² - بعلي إيمان، القرارات الإدارية المنفصلة عن الصفقة العمومية في التشريع الجزائري (قرار المنح المؤقت نموذجا) مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 06، العدد 01، جامعة صفاقص، تونس، 2021 ص 1629.

³ - بعلي إيمان، المرجع نفسه، ص 1629.

- 1 - إن دعوى الإلغاء لا يمكن أن توجه إلى العقود بل إلى القرار الإداري.
- 2 - في مجال قضاء الإلغاء لا يمكن الاستناد إلى مخالفة الإدارة للالتزامات التعاقدية فدعوى الإلغاء جزء لمبدأ المشروعية، أما الالتزامات المترتبة على العقود هي التزامات شخصية.

القرارات الإدارية المنفصلة في مجال الصفقات العمومية تظهر جليا في مرحلة إعداد الصفقة العمومية وإبرامها مثل: قرار الإعلان عن الصفقة، قرار المنح المؤقت، قرار الحرمان من دخول المنافسة، وكذلك القرارات الخاصة بالتصديق على الصفقات العمومية لا سيما من قبل السلطة الوصية، أما القرارات الإدارية القابلة للانفصال في مرحلة التنفيذ لصفقة عمومية فهي متصلة بالعملية العقدية، وبالتالي لا يمكن الطعن بها بدعوى الإلغاء، وإنما يفصل في منازعاتها أمام القضاء الكامل¹.

الفرع الثالث: الاستعجال في مادة إبرام العقود والصفقات العمومية

ترفع الدعاوى عادة لاستصدار أحكام قصد تحصيل حقوق، غير أن الأحكام الناتجة عن هذه الدعاوى لا تصدر عن الهيئات القضائية إلا بعد مرور مدة معتبرة وخلالها المشروع محل الصفقة موضوع الدعوى يكون قد انطلق في انجازه وعرف تقدما وهو الإشكال الذي يعترض كل الدعاوى العادية، ولذلك أوجد المشرع حل وهو " الاستعجال" في مادة الصفقات من أجل حل هذه المعضلة القانونية في أسرع وقت².

¹ - دحوان عمار، نطاق الرقابة القضائية على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون جزائي إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة أحمد دراية، أدرار الجزائر، 2021 ص 73-74.

² - بومعزة إيمان، رقابة الإدارة وسلطاتها الاستثنائية في مجال الصفقات العمومية، دراسة مقرنة، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون عام اقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2023، ص 263.

أولاً: منازعات الصفقات العمومية

لما كان للصفقات العمومية صلة بالمال العام وحقوق للخزينة العمومية من جهة وأنها ترتب حقوق والتزامات لأطرافها من جهة ثانية فإنها لا شك تثير منازعات أثناء الإبرام أو التنفيذ حين تصطدم مصلحة الإدارة مع المتعامل المتعاقد، وهو ما يفرض نظام قانوني خاص ومتكامل لفض هذه المنازعات والدارس لنظام القانوني لمنازعات الصفقات العمومية في الجزائر يجدها قد توزعت بين النص القانوني والنص التنظيمي من جهة أخرى¹.

ثانياً: منازعات الإبرام أمام القضاء الاستعجالي الإداري

لعل من بين القواعد الإجرائية التي حملها القانون 09/08²، المعدل والمتمم المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية أنه خصص مادتين لمنازعات الصفقات العمومية أثناء مرحلة الإبرام.

فالمادة (946) من القانون المذكور أعلاه أجازت للطرف المعني صاحب المصلحة رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية في حال إخلال أحد الإدارات المتعاقدة بقواعد الإشهار والمنافسة. وكذلك يجوز للوالي رفع ذات الدعوى إن تعلق الأمر بمؤسسة محلية³.

وفي هذه الحالة يمكن للمحكمة الإدارية أن تأمر الإدارة في الإخلال بالامتثال والتقييد بالنصوص الجاري بها العمل ضمن أجل تحدده المحكمة، ويمكن لها أن تأمر بدفع غرامة تهديدية تسري من تاريخ انقضاء الأجل الممنوح⁴.

¹ - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية، المرجع السابق ص 216.

² - قانون رقم 09-08، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المعدل والمتمم.

³ - عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، ط4، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 322-323.

⁴ - عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 323.

ونصت المادة (947) " تفصل المحكمة الإدارية في اجل عشرين (20) يوما تسري من تاريخ إخطارها بالطلبات المقدمة لها طبقا للمادة (946) أعلاه".
فقد جاءت هذه المادة صريحة وتتعلق بالآجال القانونية التي يتوجب على المحكمة الإدارية الفصل في الدعوى المعروضة عليها فلا تتجاوز هذه المدة 20 يوما من تاريخ رفعها وهو ما يؤكد الطابع الاستعجالي للمنازعة¹.

الفرع الرابع: إلزام الجماعات المحلية بالتعويض عن إخلالها بالتوازن المالي في الصفقات العمومية

يدخل تحت هذا النوع من القضاء الدعاوي المتعلقة ببطلان العقود والدعاوي المتعلقة بالحصول على مبالغ مالية الناتجة عن الأشغال الإضافية، والدعاوي المتعلقة بالفسخ القضائي وبتوقيف الأشغال بحجة عدم وجود اعتمادات مالية، والدعاوي المتعلقة بمبالغ الضمان وبمراجعة الأسعار والدعاوي المتعلقة بالفوائد التأخيرية وهي كثيرة ومتعددة...².

وفي هذا الاتجاه سار القضاء الإداري الجزائري في القرار الصادر عن مجلس الدولة رقم 008072³، المؤرخ في 15/04/2003، الذي جاء فيه ما يلي: "... إن المؤسسة المستأنفة تمسكت بأن قضاة الدرجة الاولى رفضوا التزام البلدية المستأنف عليها بأن تدفع مبلغ الفاتورة رقم (03)، المتعلقة بمبلغ الضمان ومبلغ التعويض عن الضرر بفعل التأخر في الدفع متمسكة بأن الحساب العام والنهائي هو مستند إداري صادق عليه مكتب الدراسات المكلف بمتابعة الأشغال، وأكدت بأنه كان بالإمكان تسديد مبلغ الفاتورة

¹ - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية، المرجع السابق ص 216.

² - عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، القسم الثاني، ط6، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2021 ص 251-252.

³ - قرار مجلس الدولة رقم 008072، المؤرخ في 05/04/2003، مجلة مجلس الدولة، العدد 04، لسنة 2003 ص 80.

رقم (03) بعيدا عن ما اتفقت عليه في الحساب العام والنهائي، حيث أن الحساب العام والنهائي ثابت وغير قابل للمساس به ما دامت الشكاوي اللاحقة غير مقبولة...".

أولاً: تعريف التوازن المالي للعقد

يعرف التوازن المالي للعقد بأنه المساواة ما بين النفقات والإجراءات مع احتساب هامش ربحي ملائم يكون هو السبب من وراء إرضاء المتعاقد، ففي الكثير من الأحيان يتم إبرام عقد وتبدأ عملية التنفيذ وتنتهي دون أن يصاحب ذلك أي خلل لا من جهة الإدارة ولا من جهة الملتزم، أو من كليهما، وهذه الحالة ليست المعتادة أو الطبيعية في جميع الحالات وإنما قد يمر العقد أثناء تنفيذه في العديد من الظروف أو المخاطر التي تمنع السريان الاعتيادي له، إذ لا يمكن أي من الطرفين أن يضمن ظروف العقد¹.

ثانياً: وسائل تحقيق التوازن المالي للعقد الإداري

تتلخص الحالات التي يتم فيها تعويض المتعامل المتعاقد على أساس فكرة التوازن المالي للعقد الإداري من جانب المصلحة المتعاقدة من خلال الطرق والآليات التالية ما يسمى بنظرية فعل الأمير ونظرية الظروف الطارئة وأخيراً نظرية الصعوبات المادية غير المتوقعة.

1 - تعريف نظرية فعل الأمير:

تعتبر هذه النظرية من صنع مجلس الدولة الفرنسي، وأولى النظريات التي أراد بها القضاء الإداري إقامة التوازن المالي في العقد الإداري بين التزامات ومستحقات المتعاقد مع الإدارة²، ويقصد بعمل الأمير كل إجراء مشروع تتخذه الجهة الإدارية المتعاقدة وينصب على العقد المبرم أو ظروف تنفيذه، ويكون من شأنه زيادة أعباء

¹ - كريكو فريال، مبدأ التوازن المالي للعقد الإداري في ظل التشريع الجزائري، مجلة العلوم الإسلامية، المجلد 23 العدد 01، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2023، ص 126.

² - أسعد حمد رزاق بيشه يى، التوازن المالي للعقد الإداري، دار الكتب والوثائق القومية، الإسكندرية، مصر، 2022 ص 77.

المتعاقد المالية في تنفيذ التزاماته، بأن يجعلها أكثر تكلفة أو أكثر صعوبة، ويترتب عليه الإخلال بالتوازن المالي للعقد، ومن ثم يترتب للمتعاقد الحق في التعويض¹.

وقد عرفها الأستاذ جابر جاد نصار، بأنه: " صدور عمل أو إجراء من سلطة عامة بصورة غير متوقعة، وبدون خطأ من جانبها، ويترتب عليه ضرر على المتعاقد مع الإدارة، ويؤدي إلى الإخلال بالتوازن المالي للعقد الإداري، ويستوجب التعويض².

أ - شروط تطبيق نظرية عمل الأمير:

من مفهوم النظرية يتضح أن تطبيقها يتطلب توافر مجموعة من الشروط تتمثل فيما يلي:³

- وجود عقد إداري.
- وجود ضرر نتيجة فعل الإدارة.
- عمل الإدارة المسبب للضرر غير مخطئ.
- أن يكون الإجراء الصادر عن الإدارة غير متوقع.

ب - آثار نظرية عمل الأمير:

تنتج عن نظرية فعل الأمير عدة آثار التعويض الكامل ومن هذه النتائج ما يلي:⁴

- تحرر وتحلل المتعاقد من الالتزام بالتنفيذ، إذا ما ترتب على عمل الأمير استحالة التنفيذ، مثل حالة صدور قانون يمنع استيراد سلعة متعلقة بالمرفق العام، ولا يمكن الحصول عليها من الخارج.

¹ - هيثم حليم غازي، التوازن المالي في العقود الإدارية، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2015، ص 65.

² - أسعد حمد رزاق بيشه يي، التوازن المالي للعقد الإداري، المرجع السابق، ص 78.

³ - فوزية سكران، إلتزامات وحقوق المتعاقد مع الإدارة في مرحلة تنفيذ العقد الإداري، دراسة مقارنة، ط1، دار الوفاء للطباعة والنشر، الإسكندرية مصر، 2021، ص، 193.

⁴ - سعد لقليب، بن الشيخ النوي، حقوق والتزامات المتعاقد في الصفة العمومية وفقا للقانون الجديد للصفقات العمومية الجديد رقم 247/15 مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد 06، جامعة محمد بوضياف، المسيلة الجزائر، 2017، ص 60.

- حق الطرف المتعاقد المطالبة بعدم دفع غرامات مالية عليه في حالة التأخير وذلك عندما يثبت أن إجراءات عمل الأمير هي التي جعلت عملية تنفيذ العقد عسيرة ومتأخرة.
- حق المتعامل المتعاقد المطالبة بفسخ العقد إذا ما زادت إجراءات عما الأمير في أعبائه وتكاليفه المالية بدرجة كبيرة لا تحتملها إمكانياته وقدرته المالية.

2 - تعريف نظرية الظروف الطارئة:

ابتدع مجلس الدولة الفرنسي هذه النظرية بهدف كفالة انتظام سير العمل بالمرفق العام وعدم توقفه، من خلال قيام الإدارة بمساعدة المتعاقد وتعويضه عن الأضرار التي أصابته، بما يسمح له بالاستمرار في تنفيذ العقد وعدم توقف المرفق¹.

ويقصد بالظروف الطارئة، بأنها عبارة عن حوادث وظروف غير متوقعة عند إبرام العقد تؤدي إلى اختلال العقد، وتترتب عليها خسارة غير محتملة تجعل عملية التنفيذ مرهقا مما يعطي المتعاقد الحق في المطالبة بتعويضه عن هذه الخسارة².

أما في الجزائر فيرى البعض أن الظرف الطارئ هو حادث استثنائي لم يكن في الوسع توقعه غير أنه وإن جعل تنفيذ الالتزام أمرا عسيرا ومرهقا وهدد المتعامل المتعاقد بخسارة فادحة أو مس بالتوازن الاقتصادي للعقد، فإنه يبقى تنفيذ العقد ممكنا ولا يجعل منه أمرا مستحيلا³.

¹ - هيثم حليم غازي، التوازن المالي في العقود الإدارية، المرجع السابق، ص 97.

² - جباري فاطمة، حق المتعاقد مع الإدارة في ضمان الحفاظ على التوازن المالي للعقد الإداري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد 11، جامعة طاهري محمد، بشار الجزائر، 2018، ص 191.

³ - فوزية سكران، التزامات وحقوق المتعاقد مع الإدارة في مرحلة تنفيذ العقد الإداري، دراسة مقارنة، المرجع السابق ص 205.

أ - شروط تطبيق نظرية الظروف الطارئة:

لكي يمكن تطبيق نظرية الظروف الطارئة لا بد من توافر عدة شروط مجتمعة تتمثل في ما يلي:¹

- وقوع الظرف الطارئ وقت تنفيذ العقد.
- أن يكون الظرف الطارئ غير متوقع ولا يمكن دفعه.
- أن يكون الظرف الطارئ خارج إرادة المتعاقدين.
- أن يترتب على الظرف الطارئ إرهاب للمتعاقد يقلب اقتصاديات العقد.

ب - آثار تطبيق نظرية الظروف الطارئة:

تطبق هذه النظرية متى توافرت شروطها، مما لا تعفي المتعاقد من تنفيذ التزاماته التعاقدية ومن ثم يترتب على توافر شروط تطبيق النظرية وجوب استمرار المتعاقد في تنفيذ التزاماته، وحقه في الحصول على التعويض من جهة الإدارة.²

1 - استمرار المتعامل المتعاقد في تنفيذ التزاماته: على المتعاقد مع الإدارة الاستمرار في تنفيذ التزاماته إذا كان يريد أن يستفيد من التعويض على أساس نظرية الظروف الطارئة، ما دام التنفيذ ممكناً ولم يتحول إلى قوة قاهرة تؤدي إلى استحالة التنفيذ، فإذا توقف المتعاقد مع الإدارة فهو يستحق توقيع الجزاءات مثل: غرامات التأخير مهما كان حجم الصعوبات وأثرها في التزاماته استناداً على فكرة المرفق العام التي تهيمن على العقود الإدارية.³

2 - التزام الإدارة المتعاقدة بالتعويض: نتيجة لالتزام المتعاقد مع الإدارة بمواصلة تنفيذ العقد الإداري، بالرغم من وجود الظرف الطارئ فإن على المصلحة المتعاقدة هي الأخرى

¹ - أسعد حمد رزاق بيشه بي، التوازن المالي للعقد الإداري، المرجع السابق، ص 102.

² - فوزية سكران، إلتزامات وحقوق المتعاقد مع الإدارة في مرحلة تنفيذ العقد الإداري، دراسة مقارنة، المرجع السابق ص 233.

³ - أسعد حمد رزاق بيشه بي، التوازن المالي للعقد الإداري، المرجع نفسه، ص 108.

أن تلتزم تجاهه بتحمل جزء من الخسارة التي تعرض لها المتعاقد بسبب ذلك الظرف الطارئ، ويكون التعويض الذي تقدمه جهة الإدارة في هذه الحالة جزئياً ومؤقتاً إلى غاية زوال الظرف الطارئ وذلك حتى يعود التوازن المالي للعقد إلى الحالة التي كان عليها عند الإبرام¹.

3 - تعريف نظرية الصعوبات المادية غير المتوقعة:

ابتدع القضاء الإداري الفرنسي نظرية الصعوبات المادية غير المتوقعة لتطبق على العقود الإدارية متى توافرت شروط تطبيقها، ومن ثم فإنها تعد نظرية قضائية الناشئة شأنها في ذلك شأن نظريتي عمل الأمير والظروف الطارئة².

وعرفها الأستاذ محمد سليمان الطماوي نظرية الصعوبات المادية غير المتوقعة أنها: " إذا ما صادف المتعاقد في تنفيذ التزاماته صعوبات بحال من الأحوال عند إبرام العقد، وتؤدي إلى جعل تنفيذ العقد مرهقاً، فإن من حقه أن يطالب بتعويض كامل عما تسبب له هذه صعوبات أضرار"³.

2 - شروط تطبيق نظرية الصعوبات المادية غير المتوقعة:

يشترط الفقه والقضاء عدة شروط لكي يمكن للمتعاقد مع الإدارة المطالبة بالتعويض، أثناء تنفيذ العقد الإداري، وتتمثل هذه الشروط في ما يلي⁴:

- أن تكون الصعوبات ذات طبيعة مادية وغير عادية.
- أن تكون الصعوبات المادية غير متوقعة عند إبرام العقد.
- أن يترتب ضرر للمتعاقد أو اختلال في العقد.

¹ جباري فاطيمة، حق المتعاقد مع الإدارة في ضمان الحفاظ على التوازن المالي للعقد الإداري، المرجع السابق ص 195.

² هيثم حليم غازي، التوازن المالي في العقود الإدارية، المرجع السابق، ص 156.

³ أسعد حمد رزاق بيشه يي، التوازن المالي للعقد الإداري، المرجع السابق، ص 114.

⁴ أسعد حمد رزاق بيشه يي، المرجع نفسه، ص 116.

- استمرار التعاقد في تنفيذ العقد.

3 - آثار تطبيق نظرية الصعوبات المادية غير المتوقعة:

إذا توفرت شروط تحقق نظرية الصعوبات المادية غير المتوقعة، فإن ذلك يترتب آثار قانونية تتمثل في ما يلي:

1 - استمرار التعاقد بتنفيذ التزاماته التعاقدية: يتعين على المتعاقد من جهة الإدارة الاستمرار في تنفيذ العقد بالرغم من الصعوبات المادية غير المتوقعة التي واجهته، فهدف المتعاقد مساعدة الإدارة في سبيل تحقيق المصلحة العامة، وبالتالي لا يسوغ للمتعاقد أن يمتنع عن الوفاء بالتزاماته حيال المرفق، بل يتعين عليه إزاء هذه الاعتبارات أن يستمر في التنفيذ ما دام ذلك في استطاعته ثم يطالب جهة الإدارة بالتعويض عن الأضرار التي أصابته¹.

2 - حق المتعامل في الحصول على التعويض الكامل: تلتزم المصلحة المتعاقدة طبقاً لنظرية الصعوبات المادية غير المتوقعة بتعويض المتعاقد معها عن كافة الخسائر التي تكبدها بسبب تلك الصعوبات، هذا التعويض الذي من شأنه إعادة التوازن المالي حماية لحقوق المتعاقد².

¹- فوزية سكران، إلتزامات وحقوق المتعاقد مع الإدارة في مرحلة تنفيذ العقد الإداري، دراسة مقارنة، المرجع السابق ص 263.

²- جابري فاطمة، حق المتعاقد مع الإدارة في الحفاظ على التوازن المالي للعقد الإداري، المرجع السابق، ص 197.

خاتمة

انصبت الدراسة في هذا البحث على تناول فعالية القضاء الإداري في تكريس رقابة فعالة تضمن وتؤمن حقوق وحرريات الأفراد من الانتهاكات التي تكون نتاجا لتعسف الجماعات المحلية.

كما تم تسليط الضوء بشكل خاص على أهم مظاهر الرقابة القضائية الإدارية الممارسة على أعمال الجماعات المحلية، ومن ثم الحديث على أليات وآثار هذه الرقابة التي يستعملها الأفراد في مواجهة الإدارة مثل: دعوى الإلغاء، دعوى التعويض دعاوى الاستعجال

تبعا لما تم ذكره نخلص إلى النتائج الآتية:

أولاً: إن ما تتمتع به الجماعات المحلية من امتيازات واسعة في ممارسة وظيفتها التي أنشئت من أجلها، وباعتبارها إدارة وسلطة عامة زاد من احتمال وقوعها في الخطأ الأمر الذي جعل المشرع الجزائري يخضع تصرفاتها إلى أنواع متعددة ومختلفة من صور الرقابة القضائية لفرض سيادة القانون وتكريس مبدأ المشروعية في الدولة.

ثانياً: تعتبر الرقابة القضائية الإدارية من أهم وأنجع صور الرقابة على أعمال الإدارة العامة، ويعد القضاء الإداري أكثر الأجهزة القادرة على حماية مبدأ المشروعية وصون حقوق وحرريات الأفراد ما توافرت له الضمانات الضرورية التي تكفل له الاستقلال والحياد في أداء وظيفته.

ثالثاً: حرص القاضي الإداري على تحقيق أعلى درجة من الفعالية في رقابته على أعمال الإدارة فهو يراقب قراراتها ويحد من تعسفها ويرجعها إلى جادة الصواب، ومن هنا كان للقاضي الإداري دورا مهما في ابتكار عدة نظريات في مواجهة السلطة التقديرية للإدارة مثل نظرية الخطأ الواضح في التقدير التي تفرض على رجل الإدارة التحلي بالموضوعية عند قيامه بتكييف الوقائع، ونظرية الموازنة بين المنافع العامة والأضرار عندما تلجأ الإدارة إلى نزع الملكية للمنفعة العامة، وابتدع نظرية التناسب في الجزاءات التأديبية.

رابعاً: تنوعت وتوسعت سلطات القاضي الإداري وبرز دوره الخلاق والمبدع، ويظهر ذلك جلياً بما أضافه المشرع الجزائري في القانون 22-13 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية والإدارية حيث برزت سلطات القاضي الحديثة وظهرت أكثر وقائية في حماية الحقوق والحريات، كما عزز هذا التعديل سلطات القاضي الاستعجالي وأحاطه بمجال أوسع زاد من صلاحياته ومكنه في بعض الحالات من إصدار أوامر تتعلق بحماية الحقوق والحريات الأساسية، وإعادة التوازن المالي في العقود والصفقات العمومية، وحتى توجيه أوامر للإدارة وإجبارها على تنفيذها وسلطة فرض غرامات تهديدية عليها.

قائمة المصادر

والمراجع

أولاً: المراجع

أ- الكتب:

- 1- أسعد حمد رزاق بيته يي، التوازن المالي للعقد الإداري، دار الكتب والوثائق القومية الإسكندرية، مصر، 2022.
- 2- بوحميده عطا الله، الوجيز في القضاء الإداري، دار هومة للنشر والتوزيع الجزائر، 2011.
- 3- بوطيب بن ناصر، رقابة السلطة المركزية على البلديات: (دراسة حالة الجزائر)، دار الريا للنشر والتوزيع، عمان، 2015.
- 4- بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ب ط، الجزائر.
- 5- حسين مصطفى حسين، القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1999.
- 6- جبار جميلة، دروس في القانون الإداري، منشورات كلنيك، ط1، الجزائر، 2014.
- 7- خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية تنظيم و اختصاص القضاء الإداري، ط1 بن عكنون الجزائر، 2001.
- 8- سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، ب ط، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر.
- 9- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، دار الكتب والوثائق القومية مصر، 2012.
- 10- عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري الجزء الأول (القضاء الإداري)، ط 1998، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.

- 11- عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري الجزء الثاني نظرية الدعوى الإدارية، ط 1998، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- 12- عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام القضائي الجزائري، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014.
- 13- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط5، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2019.
- 14- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية، ط3، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2018.
- 15- عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في الإجراءات المدنية والإدارية، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 16- عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، ط4، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- 17- عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، القسم الثاني، ط6، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2021.
- 18- فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011.
- 19- فوزية سكران، التزامات وحقوق المتعاقد مع الإدارة في مرحلة تنفيذ العقد الإداري دراسة مقارنة، ط1، دار الوفاء للطباعة والنشر، الإسكندرية مصر، 2021.
- 20- محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، 2013.
- 21- محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة الجزائر، 2012.

- 22- محمد الصغير بعلي، القرارات والعقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، 2017.
- 23- محمد الصغير بعلي، النظام القضائي الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، 2009.
- 24- محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، 2014.
- 25- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة الجزائر، 2009.
- 26- محمد الصغير بعلي، شروط قبول دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، 2013.
- 27- محمد الرصيفان العبادي، مبادئ القانون الإداري، ط1، جليس الزمان للنشر والتوزيع الأردن، 2013.
- 28- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية مصر، 2007.
- 29- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب لثاني، قضاء الإلغاء (أو الإبطال) قضاء التعويض وأصول الإجراءات، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1 بيروت لبنان، 2005.
- 30- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول: (الأنظمة القضائية المقارنة والمنازعات الإدارية)، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2005.
- 31- ملياني صليحة، الوصاية الإدارية على المجالس المحلية الشعبية البلدية و الولائية دار الولاية للنشر والتوزيع، الأردن، 2016.

32- هيثم حليم غازي، التوازن المالي في العقود الإدارية، ط1، دار الفكر الجامعي الإسكندرية مصر، 2015.

ب: الأطروحات والرسائل الجامعية

- أطروحات الدكتوراه:

1- بومعزة إيمان، رقابة الإدارة وسلطاتها الاستثنائية في مجال الصفقات العمومية، دراسة مقرنة أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون عام اقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2023.

2- حمداني الوناس، استراتيجية تسيير الجماعات المحلية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، قسم التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر 3، 2019.

3- دحوان عمار، نطاق الرقابة القضائية على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري أطروحة دكتوراه، تخصص قانون جزائي إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة أحمد درارية، أدرار الجزائر، 2021.

4- زقوارن سامية، عملية الرقابة القضائية على أعمال المؤسسات العمومية الإدارية في النظام القضائي الجزائري والنظم المقارنة، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، 2018.

5- شيخي نبيهة، قضاء الملائمة كضمانة للحقوق والحريات العامة، دراسة مقارنة أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص علوم قانونية، فرع قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2016.

6- فرواني أمال ليندة، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية التي لها قوة التشريع أطروحة دكتوراه، حقوق في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2021.

7- فريجة مروة، فعالية القضاء الإداري في الرقابة على أعمال الإدارة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق جامعة غرداية، 2023.

8- مباركي براهيم، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الجزائري (دراسة مقارنة) أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو الجزائر، 2017.

9- مومني أحمد، دور القاضي الإداري في تكريس مبدأ المشروعية في ضوء التشريع الجزائري أطروحة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة أحمد درارية، أدرار، الجزائر، 2019.

- رسائل الماجستير:

1- بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي الدكتور مولاي الطاهر سعيدة، الجزائر، 2009.

2- بن احمد حورية، دور القاضي الإداري في حل المنازعات المتعلقة بالصفقات العمومية، مذكرة ماجستير، تخصص القانون العام، كلية الحقوق جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2011.

3- بوالشعور وفاء، سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء في الجزائر، شهادة الماجستير، شعبة القانون الإداري، كلية الحقوق، قسم القانون العام، جامعة باجي مختار عنابة، الجزائر، 2011.

4- حاحة عبد العالي، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، مذكرة ماجستير كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، فرع القانون العام، جامعة محمد خيضر بسكرة الجزائر، 2005.

5- علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري
مذكرة ماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر
بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2012.

6- قروف جمال، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة الماجستير، قسم
القانون العام، شعبة القانون الإداري و المؤسسات الدستورية، كلية الحقوق، جامعة باجي
مختار، عنابة، الجزائر، 2006.

- مذكرات الماستر:

1- بلعدي دليلة، رقابة القاضي الإداري بين رقابة المشروعية ورقابة الملائمة على
القرارات الإدارية، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري كلية الحقوق والعلوم
السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2016.

2- علالي خيرة، بخات خديجة، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات بين
مبدأ المشروعية والملائمة، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق
و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، الجزائر،
2022.

3- فتيتي صفاء، الرقابة القضائية على مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية مذكرة ماستر
في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة
محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2014.

ج-المقالات والمجلات العلمية:

1- الخير بوضياف، حدود رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة
الاجتهاد القضائي، العدد 15، كلية الحقوق، تخصص إدارة ومالية، جامعة الجزائر 1
الجزائر، 2017.

- 2- بعلي إيمان، القرارات الإدارية المنفصلة عن الصفة العمومية في التشريع الجزائري (قرار المنح المؤقت نموذجا)، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 06، العدد 01 جامعة صفاقص، تونس، 2021.
- 3- بليل زينب، المجالس المحلية وعلاقتها بالتنمية المحلية في الجزائر، مجلة ضياء للدراسات القانونية المجلد 03، العدد 01، جامعة مصطفى إسطنبولي، معسكر الجزائر 2021.
- 4- بديعة حداد، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية كآلية للحد من التعسف الإداري مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 05، العدد 03، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2020.
- 5- بن عيشة عبد الحميد، تطور نظام الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، دراسة مقارنة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية المجلد 55، العدد 01، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2018.
- 6- بوصيلة محمد عبد الغفور، سايج صبرينة، الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة المحلية- الجزائر نموذجا- مجلة الأبحاث القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد 02 جامعة عمار ثليجي، الأغواط، الجزائر، 2022.
- 7- حبشي لزرق، رحموني محمد، آليات تفعيل اختصاصات الجماعات المحلية من الجانبين القانوني والإداري، مجلة القانون والمجتمع، المجلد 07، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أدار، الجزائر، 2019.
- 8- جباري فاطيمة، حق المتعاقد مع الإدارة في ضمان الحفاظ على التوازن المالي للعقد الإداري مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد 11، جامعة طاهري محمد، بشار، الجزائر، 2018.

- 9- جعفري نعيمة، دور وسائل التواصل الاجتماعي في الرقابة الشعبية، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 09، العدد 02، جامعة مولاي الطاهر سعيدة، الجزائر، 2020.
- 10- جمال قروف، الأساليب الحديثة لقاضي الإلغاء في الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، العدد 07، كلية الحقوق، جامعة 20 أوت 1955، سكيكدة، الجزائر، 2017.
- 11- سعد لقليب، بن الشيخ النوي، حقوق والتزامات المتعاقد في الصفة العمومية وفقا للقانون الجديد للصفقات العمومية الجديد رقم 247/15، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد 06، جامعة محمد بوضياف، المسيلة الجزائر، 2017.
- 12- شويح بن عثمان، الجماعات الإقليمية أي مفهوم وأي اختصاص؟، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد 06، العدد 01، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس الجزائر، 2020.
- 13- دحمان سعاد، التعريف بمبدأ المشروعية، مجلة أفاق للعلوم، العدد 06، جامعة الجلفة، الجزائر، 2017.
- 14- فاطمة الزهرة الفاسي، المحاكم الإدارية للاستئناف - الأسس والآثار - مجلة الدراسات القانونية المقارنة المجلد 09، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة الجزائر، 2023.
- 15- فريجات إسماعيل، النظام القانوني للجماعات المحلية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 12، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي الجزائر، 2016.
- 16- كريكو فريال ، مبدأ التوازن المالي للعقد الإداري في ظل التشريع الجزائري، مجلة العلوم الإسلامية، المجلد 23، العدد 01، جامعة الأخوة منتوري قسنطينة الجزائر 2023.

- 17- لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 07، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2005.
- 18- مبروك عبد النور، علي سالم محمد فاضل نور الدين، الرقابة القضائية والإدارية على المجالس المحلية، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 05، المركز الجامعي علي كافي تندوف، الجزائر، 2018.
- 19- مومني أحمد، مبدأ المشروعية وتطبيقاته في الدساتير الجزائرية، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 02، العدد 02، جامعة أحمد دراية، أدرار الجزائر 2018.
- 22- همدان طاهر محمد علي، مفهوم دعوى التعويض عن الأعمال القانونية للإدارة وتمييزها عن دعوى الإلغاء، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية المجلد 06، العدد 01 كلية الحقوق، جامعة تعز، اليمن، 2022.

ثانيا: المصادر

- النصوص القانونية:

أ- الدساتير:

- 1- دستور الجزائر لسنة 1963، المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 64، لسنة 1963.
- 2- دستور الجزائر لسنة 1976، الصادر بموجب الأمر 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 94 الصادرة في 24 نوفمبر 1976.
- 3- دستور الجزائر لسنة 1989، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية، عدد 09 الصادرة في 01 مارس 1989.

4- دستور الجزائر لسنة 1996، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، الصادرة في 08 ديسمبر 1996، المعدل بموجب قانون رقم 02-03، المؤرخ في 10 أبريل 2002، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 25 الصادرة في 14 أبريل 2005، المعدل بموجب قانون رقم 08-09، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 63 الصادرة في 16 نوفمبر 2008.

5 - التعديل الدستوري لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 82، الصادرة في 30 ديسمبر سنة 2020.

ب- القوانين:

-القوانين العضوية:

الأمر رقم 01-21، المؤرخ في 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي للانتخابات الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 17 المؤرخة في 10 مارس 2021.

-القوانين العادية:

1- القانون رقم 67-24، المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 06.

2- الأمر رقم 69-38، المؤرخ في 23/05/1969، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 44، المؤرخة في 23/05/1969.

3- القانون رقم 90-09، المؤرخ في 07/04/1990، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، المؤرخة في 11/04/1990.

4- القانون رقم 90-08، المؤرخ في 11 أبريل 1990، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15. (الملغى).

5- القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 10، المؤرخة في 27 فيفري 2008، المعدل والمتمم بالقانون رقم 22-13، المؤرخ في 12 يوليو 2022 المعدل والمتمم.

6- القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، المؤرخة في 03/07/2011، المعدل والمتمم.

7- القانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، المؤرخة في 29 فبراير 2012.

8- القانون رقم 17-07، المؤرخ في 27 مارس 2017، يعدل ويتمم الأمر رقم 66-155، المؤرخ في 08 يونيو 1966، والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية.

ج- القرارات:

-القرارات القضائية:

1- قرار المحكمة الدستورية رقم 22-31، المؤرخ في 26 أكتوبر 2022 يتعلق بالدفع بعدم دستورية المادة 43 من القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية.

2- قرار مجلس الدولة رقم 137175، المؤرخ في 27/07/1996، (غير منشور).

3- قرار مجلس الدولة رقم 9451، المؤرخ في 28/06/1999.

4- قرار مجلس الدولة رقم 9411، المؤرخ في 15/07/2002، مجلة مجلس الدولة.

5- قرار مجلس الدولة رقم 008072، المؤرخ في 05/04/2003، مجلة مجلس الدولة العدد 04، لسنة 2003.

6- قرار مجلس الدولة الصادر في 20/04/2004، مجلة مجلس الدولة، العدد 01 لسنة 2004.

قائمة المصادر والمراجع

7- قرار مجلس الدولة رقم 013541، المؤرخ في 15/06/2004، مجلة مجلس الدولة العدد 05، لسنة 2004.

8- قرار مجلس الدولة رقم 020195، الصادر بتاريخ 05/11/2005، مجلة مجلس الدولة، العدد 08، لسنة 2006.

9- قرار مجلس الدولة رقم 064475، المؤرخ في 15/06/2011، مجلة مجلس الدولة العدد 10، لسنة 2011.

10- قرار الغرفة الإدارية بالمحكم العليا رقم 18981، المؤرخ في 26/01/1980.

11- قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم 29433، الصادر بتاريخ 27/11/1982. المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد 01، لسنة 1990.

-القرارات الإدارية:

1- قرار والي ولاية تيارت رقم 2863، المؤرخ في 24/09/2023.

2- قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية واد الزناتي ولاية قالمة، رقم 2018/348، المؤرخ في 18/11/2018.

فهرس المحتويات

كلمة شكر

إهداء

مقدمة:.....(4-1)

الفصل الأول: الإطار القانوني للجماعات المحلية وصور الرقابة الممارسة عليها

- 6 -المبحث الأول: النظام القانوني للجماعات المحلية وصور الرقابة عليها
- 6 -المطلب الأول: مفهوم الجماعات المحلية
- 7 -الفرع الأول: تعريف الجماعات المحلية
- 11 -الفرع الثاني: انتخاب المجالس المحلية
- 14 -الفرع الثالث: صلاحيات الجهاز التنفيذي المحلي
- 18 -المطلب الثاني: صور الرقابة على الجماعات المحلية
- 18 -الفرع الأول: الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية
- 21 -الفرع الثاني: الرقابة الشعبية على الجماعات المحلية
- 23 -الفرع الثالث: الرقابة السياسية على الجماعات المحلية
- 25 -المبحث الثاني: الإطار المفاهيمي للرقابة القضائية
- 25 -المطلب الأول: مفهوم الرقابة القضائية
- 25 -الفرع الأول: تعريف الرقابة القضائية
- 27 -الفرع الثاني: خصائص الرقابة القضائية
- 28 -الفرع الثالث: أهمية وأهداف الرقابة القضائية
- 32 -المطلب الثاني: أنظمة الرقابة القضائية
- 32 -الفرع الأول: نظام القضاء الموحد
- 38 -الفرع الثاني: نظام القضاء المزدوج
- 45 -الفرع الثالث: طبيعة النظام القضائي الجزائري

الفصل الثاني: أساس وآليات الرقابة القضائية على أعمال الجماعات المحلية

- 48 -المبحث الأول: أساس الرقابة القضائية على أعمال الجماعات المحلية
- 48 -المطلب الأول: الرقابة على أعمال الجماعات المحلية في مجال السلطة المقيدة
- 48 -الفرع الأول: تعريف مبدأ المشروعية
- 50 -الفرع الثاني: مصادر مبدأ المشروعية
- 53 -الفرع الثالث: شروط تطبيق مبدأ المشروعية
- 55 -المطلب الثاني: الرقابة على أعمال الجماعات المحلية في مجال السلطة التقديرية
- 55 -الفرع الأول: تعريف رقابة الملائمة على السلطة التقديرية
- 56 -الفرع الثاني: الأساليب الحديثة لرقابة قاضي الإلغاء على السلطة التقديرية
- 58 -الفرع الثالث: تمييز رقابة الملائمة على رقابة المشروعية
- 60 -المبحث الثاني: آليات وأثار ممارسة الرقابة القضائية على أعمال الجماعات المحلية
- 60 -المطلب الأول: رقابة القاضي الإداري عن طريق دعوى الإلغاء على القرارات الإدارية
- 60 -الفرع الأول: مفهوم دعوى الإلغاء
- 63 -الفرع الثاني: الرقابة على المشروعية الداخلية والخارجية لقرارات الإدارية
- 68 -الفرع الثالث: وقف تنفيذ القرارات الإدارية
- 70 -الفرع الرابع: الرقابة على القرارات الضبطية للجماعات المحلية
- 73 -المطلب الثاني: رقابة القاضي الإداري عن طريق دعوى التعويض على العقود الإدارية
- 73 -الفرع الأول: مفهوم دعوى التعويض
- 75 -الفرع الثاني: الرقابة على القرارات الإدارية المنفصلة عن الصفقات العمومية
- 76 -الفرع الثالث: الاستعجال في مادة إبرام العقود والصفقات العمومية
- 78 -الفرع الرابع: إلزام الجماعات المحلية بالتعويض عن إخلالها بالتوازن المالي في الصفقات العمومية
- (87-86).....خاتمة:
- (100-89).....قائمة المصادر والمراجع
- (103-102).....فهرس المحتويات

الملخص:

تعتبر الرقابة القضائية من بين الضمانات التي يملكها الأفراد في مواجهة الإدارة فالجماعات المحلية في تعاملها مع المواطنين تتخذ نوعين من الأعمال القانونية التي تتجسد في القرارات والعقود الإدارية والصفقات العمومية، حيث منح القانون لهؤلاء سلطة رفع دعاوى قضائية من أجل إحداث توازن بين امتيازات السلطة العامة وحقوق الأفراد سواء ضد القرارات غير المشروعة الصادرة عن الجماعات المحلية، وكذا ضد الصفقات العمومية والتي هدفها في النهاية حماية الحقوق والحريات وضمان مبدأ المشروعية وتجنب تعسف الإدارة في استعمال سلطتها.

الكلمات المفتاحية: الرقابة القضائية- الجماعات المحلية- دعوى الإلغاء- دعوى التعويض

Résumé:

La surveillance judiciaire est l'une des garanties que les personnes ont face à la direction. Les groupes locaux, dans leurs rapports avec les citoyens, prennent deux types de décisions juridiques, les contrats administratifs et les transactions publiques. La loi leur confère le pouvoir d'intenter des poursuites et de trouver un équilibre entre le privilège de l'autorité publique et les droits des individus, que ce soit contre les décisions illégitimes des groupes locaux ainsi que contre les droits et libertés, assurer le principe de légalité et éviter l'utilisation abusive des pouvoirs de l'administration.

Mots clés : contrôle judiciaire- collectivités locales- recours annulation l'action en indemnisation .