

## كلية الحقوق و العلوم السياسية



مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام

الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر

تحت إشرافه

أ.د مراد بدران

من إعداد الطالب:

حمادو دحمان

### أعضاء لجنة المناقشة

رئيسا	أستاذ التعليم العالي	جامعة تلمسان	أ.د جيلالي تشوار
مشرفا ومقررا	أستاذ التعليم العالي	جامعة تلمسان	أ.د مراد بدران
مناقشا	أستاذ محاضر قسم أ	جامعة تلمسان	د. بن علي بن سهلة ثاني

السنة الجامعية 2010-2011

## كلمة شكر وتقدير

لا يسعني وأنا أضع اللمسات الأخيرة لهذا العمل إلا أن أتقدم بأصدق عبارات الشكر والعرفان لمن كان لهم الفضل الكبير في مساعدتي في إتمام هذا العمل، وأخص بالذكر أستاذي المشرف، الأستاذ الدكتور بدران مراد الذي وافق هذا البحث منذ أن كان مجرد فكرة في وحي الخيال إلى أن تم إنجازها، وهذا بفضل توجيهاته النيرة والجمّة، وصبره معي، فليجد أسمى عبارات التقدير و العرفان، وجزاه الله عنا خيرا، وحفظه لأبنائه الطلبة و لخدمة العلم.

## إهداء

أهدي ثمرة جهدي هذا وعملي إلى :

- أبي العزيز سر نجاحي في هذه الحياة.
- أمي الغالية التي لم تبخل علي يوماً بدعائها.
- جدتي الغالية أطل الله في عمرها.
- جميع أخواتي وأخوتي الأعمام وإلى أبناءهم .
- إلى جميع الذين ساعدوني في إنجاز هذا العمل وأخص بالذكر الأخت الفاضلة نوال.

- إلى جميع الأساتذة بجامعة أبي بكر بلقايد بتلمسان.

- إلى كل زملائي بالعمل.

- جميع أصدقائي ورفاق دربي في هذه الحياة.

\* إليهم جميعاً أهدي هذا العمل \*

حمادو دحمان

## قائمة بأهم المختصرات:

### أولا : باللغة العربية :

- ج.ر.ج.ج: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.
- د.د.ط: بدون دار الطبع.
- د.س.ط: بدون سنة الطبع.
- ط : طبعة.
- م.ع.و.ع: المفضية العامة للوظيفة العامة .

### ثانيا: بالفرنسية:

C .E : Conseil D'Etat.

Éd : Edition

A : LES GRANDS ARRETS DE LA JURISPRUDENCE .J.A.G

ADMINISTRATIVE.

N° : Numéro.

.CIT : Ouvrage Précité O.P

P : Page.



## مقدمة:

إن وجود الإدارة في المجتمع أمر ضروري وحتمي، فلا يمكن لأي دولة تصريف شؤونها وتلبية حاجيات مواطنيها دون وجود جهاز إداري، محول له القيام بهذا الدور، مهما كانت طبيعة هذا الجهاز الإداري ( مركزي أو لا مركزي )، فهو بمثابة تعبير حقيقي عن قيمة أي دولة. فإذا صلحت هذه الإدارة صلحت الدولة، وإذا فسدت، فالنتيجة حتما ستكون فساد الدولة. غير أن التنظيم الإداري يختلف من دولة إلى أخرى، لاعتبارات متعددة، منها ما هو سياسي، ومنها ما هو اقتصادي، ومنها ما هو اجتماعي، ومن هذه الأنظمة الإدارية، نظام اللامركزية الإدارية، الذي يقصد به توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة، وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة<sup>1</sup>. فهو نظام إداري يقابل النظام المركزي، والفارق بينهما أن اللامركزية تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية، بينما المركزية تعتمد على تركيزها، والهدف من وراء اعتماد الدولة للنظام اللامركزي هو تقريب الإدارة من المواطنين، والاستماع إلى انشغالاتهم، بحيث تكون هذه الإدارة قريبة جدا من واقع المواطنين وملمة بكل التفاصيل، ما يمكنها من إيجاد الحلول لكل المشاكل المطروحة. لذلك نجد أن الجزائر قد أنشأت لهذا الغرض هيئات تعرف بالجماعات المحلية وأولتها أهمية كبيرة، وما يعكس هذه الأهمية ما نص عليه دستور 1996 في المادتين 15 و 16. على أن كل من البلدية و الولاية تعتبران هيئتين لا مركزيتين تجسد كل منها تدخل المواطن في تسيير المرافق العمومية، والمشاركة في الحياة السياسية، عن طريق ممثليه المنتخبين.

فاللامركزية الإدارية ذات بعدين: بعد سياسي، يتمثل في تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من قبل الشعب في تسيير شؤونها بيدها، مما يحقق مبدأ الديمقراطية الإدارية. أما البعد القانوني فيتجسد في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الأجهزة المركزية والهيئات المستقلة ذات الطابع المحلي، وهو ما من شأنه أن يقرب الإدارة أكثر من المواطن. و يقوم النظام اللامركزي على ثلاثة أركان أساسية، أولها الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة، يتم بموجبه منح الأجهزة المحلية مهمة تسيير الشؤون ذات الطابع المحلي. أما

1 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2007، ص.170.



ثاني هذه الأركان، فيتمثل في الاعتراف بوجود هيئات محلية، أو مصلحة مستقلة، وتكون نتيجته الاستقلال عن السلطة المركزية في مجال اتخاذ القرار وتسيير شؤونها. أما ثالث ركن، فيتمثل في خضوع الأجهزة المحلية لوصاية السلطة المركزية، ومقتضاه أن استقلالية الهيئات المحلية في تسيير الشؤون الإدارية الخاصة بها، لا يعني أن هذا الاستقلال يصل إلى حد الانفصال المطلق، أو إلى إعدام كل علاقة بين هذه الأشخاص والدولة، بل تظل العلاقة قائمة بين الهيئة المحلية والدولة بموجب نظام يعرف بالوصاية الإدارية. ومن هذا المنطلق ظهرت فكرة الرقابة غير القضائية الممارسة على أعمال الإدارة المحلية، فالتنظيم الإداري مهما كانت طبيعة، مركزيا أو لا مركزيا مرتبط بنظام الرقابة<sup>1</sup>. فوجود ترسانة من القوانين والأنظمة التي تضبط نشاط الإدارة المحلية قصد حماية حقوق وحرية الأفراد، وتحقيق المصلحة العامة ليس كافيا، بل لا بد من إعمال وتفعيل الرقابة على أعمال الإدارة المحلية، قصد تحقيق مبدأ المشروعية، وهذا حتى تكون جميع أعمالها مطابقة لأحكام القانون<sup>2</sup>. غير أن هذه الرقابة ليست ذات طابع قضائي، وإنما تكون ممارستها قبل اللجوء إلى الأجهزة القضائية قصد إلغاء أو تصحيح العمل الإداري للجماعات المحلية الذي يشوبه عيب عدم المشروعية. لذلك كان من الضروري وجود سلطات يمنحها القانون الاختصاص برقابة هذه التصرفات، والتحقق من مشروعيتها ومطابقتها للقانون، فتسحبها أو تعد لها أو تلغيها.

فالرقابة غير القضائية على أعمال الإدارة المحلية تعتبر أهم وأنجع وسيلة لحماية وتطبيق مبدأ المشروعية في الدولة بصورة عامة، وعلى مستوى الإدارة المحلية على وجه التحديد. غير أن وسائل ممارسة هذه الرقابة غير القضائية مختلفة ومتنوعة، وهذا نظرا لتعدد وتشعب نشاط الجماعات المحلية من جهة، وإلى طبيعة النظام الإداري في الجزائر. فقد تكون هذه الرقابة من داخل كيان الإدارة بحيث يمكن للإدارة مصدره العمل الإداري نفسها القيام بدور الرقابة الذاتية على أعمالها، وتصحيح أو إلغاء ما هو مخالف للقانون. وقد تمارس هذه الرقابة من خارج الكيان الإداري للجماعات المحلية، كأن تمارسه أجهزة

1 - بوحفص سيدي محمد، مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2006-2007، ص.250.

2 - سامي جمال الدين، القضاء الإداري، الرقابة على أعمال الإدارة، مبدأ المشروعية، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص.269.



مستقلة حولها القانون دور الرقابة، فضلا إلى أن تنوع نشاط الإدارة يؤدي بالضرورة إلى تنوع الأجهزة التي تقوم بالدور الرقابي. فكما هو معروف، فإن نشاط الإدارة المحلية يمثل نشاطات متعلقة بالجانب المالي ( الميزانية ) وكذا إبرام العقود الإدارية، ومسائل متعلقة بالوظيفة العمومية، والنشاط المتعلق بالتعمير. كلها نشاطات تختلف عن بعضها البعض، ما يؤدي حتما إلى أن تكون الهيئات القائمة بالرقابة ذات اختصاص في المجال أو النشاط المراد مراقبته، حتى تكون عملية الرقابة ذات نجاعة وفاعلية، وتؤدي الدور الأساسي و الأهم لها، وهو تصويب العمل الإداري للجماعات المحلية، وتوجيهه وفق مقتضيات القوانين والأنظمة المعمول بها، وبالتالي احترام مبدأ المشروعية.

وبناء على ما سبق ذكره، فإن التساؤلات التي يثيرها موضوع البحث عديدة ومتنوعة، والسبب في ذلك يرجع إلى الأهمية البالغة لموضوع الرقابة غير القضائية، والذي أصبح محل اهتمام الفقهاء والمفكرين. فما معنى الرقابة غير القضائية؟ وما هو أصلها التاريخي؟ وما مجال ممارستها؟ وفي أي مرحلة يكون ذلك؟ وما هي طبيعة هذه الرقابة غير القضائية؟ هل هي أداة ردعية في وجه كل موظف أخطأ في تطبيق القانون سواء متعمدا أو غير معتمد؟ أم هي أداة لتصحيح أخطاء الموظفين وتصويبها وفق ما ينص عليه القانون، وبالتالي الاعتراف بأن الموظف هو إنسان معرض للخطأ؟ وماهي النتائج المترتبة عن ممارسة الرقابة غير القضائية على أعمال الإدارة عموما، والإدارة المحلية على وجه التحديد؟ وما هي الأهداف المرجوة من وراء ممارسة هذه الرقابة غير القضائية؟ لاسيما وأن هناك أجهزة قضائية مخول لها قانونا بالرقابة على أعمال الإدارة بصفة عامة، والإدارة المحلية بصفة خاصة.

وللإجابة على مجموعة التساؤلات المطروحة، كان لا بد من دراسة الموضوع من خلال إتباع المنهجين الوصفي، والتحليلي، عن طريق عرض دراسة نظرية لموضوع البحث، ثم إعطاء نظرة تطبيقية للوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، من خلال التطرق إلى نماذج تطبيقية، وهذا بغية إثراء موضوع البحث وإعطائه البعد الحقيقي والواقعي في مجال نشاط الإدارة المحلية. وعلى ذلك سوف نعتمد على جمع المعلومات والمعطيات المتعلقة بموضوع البحث، من خلال تحديد



مفهوم الرقابة غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة بصفة عامة، وهذا اعتبارا لكون الإدارة المحلية هي جزء لا يتجزأ من الإدارة العامة، وبالتالي ما ينطبق على الأصل ينطبق على الفرع، وبيان مشروعيتها أو الأساس القانوني الذي تستمد منه قوتها، و الأهداف المرجوة من وراء ممارسة هذه الرقابة غير القضائية، فضلا عن أنواع هذه الرقابة غير القضائية، فهي متعددة ومتنوعة، وهذا تماشيا مع تنوع نشاط الإدارة المحلية والتي تستوجب رقابة متخصصة.

كما سيتم الاعتماد على المفاهيم والنظريات العملية المختلفة المتعلقة بالموضوع، وهذا بحسب تنوع اختصاص المفكرين والفقهاء، سواء المشتغلين بعلم القانون، أو المشتغلين بعلم الإدارة، والزاوية التي يرون من خلالها مفهوم الرقابة غير القضائية. وعرض مجموعة من الآراء والتوجهات فيما يخص موضوع البحث قصد إثرائه بشكل جيد.

غير أنه ونحن بصدد إنجاز هذا البحث، واجهنا عديد الصعوبات، والعقبات، أهمها كان نقص البحوث والمراجع المتعلقة بموضوع البحث، خاصة وأنا حصرنا موضوع الرقابة غير القضائية في الجزائر. وبالتالي كان لزاما علينا مضاعفة الجهود والبحث عن أكبر عدد من المراجع، والبحوث التي تتناول الرقابة غير القضائية على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، بالإضافة إلى عقبة أخرى تتمثل في وجود ترسانة هائلة من النصوص القانونية التي تتناول موضوع الإدارة المحلية، وبالخصوص ما يتعلق بالرقابة، حيث أنه وفي كثير من الأحيان لا يمكن معرفة ما تم إلغاؤه من هذه النصوص، وما هو ساري العمل به، فضلا عن الغموض والتضارب الذي يكتنف عددا من هذه النصوص القانونية، وهو ما يخلق إشكالا من الناحية التطبيقية. والسبب في ذلك يعود إلى اصطباغ هذه التشريعات بكل مرحلة مرت بها الجزائر والإيديولوجيات التي اعتنقتها من الاشتراكية إلى اقتصاد السوق.

لكن ورغم كل ذلك، فقد حاولنا الإمام بجميع جوانب موضوع البحث، وإعطاء حيز هام للجانب التطبيقي للوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية. وعليه سوف يقسم هذا البحث إلى فصلين، يخصص الفصل الأول لماهية الرقابة غير القضائية على أعمال الإدارة المحلية، وهو بمثابة فصل



نظري، تحليلي، نتعرض فيه إلى إعطاء مفهوم للرقابة غير القضائية على أعمال الإدارة المحلية وعرض تاريخي لنشأتها ومحاولة عرض الأهداف الناتجة عن ممارستها مع محاولة عرض الأهداف الناتجة عن ممارستها، و التطرُق إلى وسائل ممارسة هذه الرقابة غير القضائية، هذا مع محاولة عرض أكبر عدد من الآراء لمجموعة من الفقهاء والمفكرين، سواء المشتغلين بعلم الإدارة، أو علم القانون.

أما الفصل الثاني فسيتم تخصيصه لعرض الجانب التطبيقي للرقابة غير القضائية على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، وهذا من خلال التطرق إلى مجموعة من النماذج الخاصة بهذه الرقابة على بعض نشاطات الإدارة المحلية مع التركيز على النشاطات الأكثر تأثيراً، لاسيما ميزانية الجماعات المحلية، والنشاط المتعلق بالوظيفة العامة، وكذا العقود الإدارية المبرمة من طرف الإدارة المحلية، مع التركيز على موضوع الصفقات العمومية، بالإضافة إلى النشاط المتعلق بالضبط الإداري.

## الفصل الأول: ماهية الرقابة غير القضائية:

إن موضوع الرقابة غير القضائية أخذ حيزاً هاماً في الدراسات والبحوث المعاصرة، وهذا لما له من أهمية بالغة في إضفاء مبدأ المشروعية على أعمال الإدارة، أي خضوع الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية لما تسنه السلطة التشريعية<sup>1</sup>. وعلى هذا الأساس، سيتم التطرق في هذا الفصل إلى مفهوم الرقابة غير القضائية ومشروعيتها وأهدافها في المبحث الأول، ثم إلى أنواع الرقابة غير القضائية الممارسة على أعمال الإدارة المحلية، وذلك في المبحث الثاني.

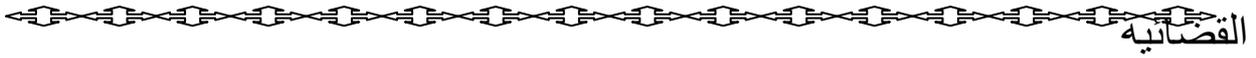
## المبحث الأول: مفهوم الرقابة غير القضائية ومشروعيتها وأهدافها:

بالرغم من الصعوبات التي عرفها وضع تعريف ومفهوم محدد لمصطلح الرقابة وأهدافها في الفقه الإداري، إلا أن ذلك لم يجد من رغبة الفقهاء في البحث عن تعريف جامع ومانع لمفهوم الرقابة، يجمع بين العناصر الإدارية والقانونية.

فمن المعروف أن الإدارة بصفة عامة تعمل وفق ضوابط وحدود قانونية، وهو ما يعرف بمبدأ المشروعية. إن هذا المبدأ معناه خضوع الإدارة للقانون، كما هو الحال بالنسبة لجميع السلطات الموجودة في الدولة. فالقانون يعتبر بمثابة الحائط التي تتكسر عليه جميع محاولات الاعتداء على حقوق الأفراد وحررياتهم، بغض النظر عن الجهة القائمة بهذا الاعتداء. على أن هذه الفكرة لقيت جدلاً كبيراً بين فقهاء القانون بصفة عامة، وفقهاء القانون الإداري بصفة خاصة<sup>2</sup>. وفي خضم هذا الجدل الشائك تظهر الحاجة الماسة إلى وجود جهاز إداري وقانوني منوط به الرقابة على احترام الإدارة للقانون. وإذا كانت أهداف المجتمع ليست ثابتة بل متطورة وفق التطور المستمر للحياة، التي لا تعرف الاستقرار على نمط معين، فإن ذلك يؤدي بصورة حتمية ومنطقية إلى تطور أهداف الرقابة منذ ظهورها الأول. لكن ذلك لا يجب أن يجرد عن الهدف الأساسي والأسمى لهذه الرقابة، وهي حماية حقوق الأفراد وحررياتهم وتكريس مبدأ خضوع أعمال الإدارة إلى القانون، أو ما يصطلح عليه قانوناً بمبدأ المشروعية.

1 - سلطاني ليلي فاطمة الزهراء، مبدأ المساواة في التوظيف، مذكّرة ماجستير في القانون العام، جامعة سيدي بلعباس، 2005-2006، ص.252.

2 - حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري - دراسة تطبيقية مقارنة- دار الفكر الجامعي، مصر، 2004، ص.73.



إن معالجة موضوع مفهوم الرقابة غير القضائية، ومشروعيتها، وأهدافها، يتطلب التعرض إليه من خلال ثلاث مطالب، يتم التطرق في المطلب الأول إلى مفهوم الرقابة غير القضائية، أما المطلب الثاني فسيخصص لمشروعية الرقابة غير القضائية، وأخيرا سيتم التطرق إلى أهداف هذه الرقابة في المطلب الثالث.

### المطلب الأول: مفهوم الرقابة غير القضائية:

إن محاولة إعطاء مفهوم شامل وملم بجميع جوانب الرقابة غير القضائية يقتضي البحث عن جميع العناصر المكونة لهذا المفهوم، وهذا قصد الوصول إلى الهدف المنشود، وإعطاء صورة واضحة ومتناغمة تعكس المفهوم الحقيقي للرقابة غير القضائية. وعلى ذلك سيتم التطرق إلى تعريف الرقابة غير القضائية في الفرع الأول، ثم نشأة و تطور هذه الرقابة في الفرع الثاني.

### الفرع الأول: تعريف الرقابة غير القضائية:

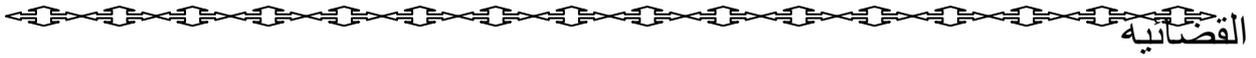
إن محاولة إعطاء تعريف لمفهوم الرقابة غير القضائية يقتضي بالضرورة البحث عن إيجاد التعريف اللغوي للرقابة من جهة، والتطرق بعد ذلك إلى المفهوم الاصطلاحي، الذي تضاربت حوله آراء الفقهاء المشتغلين بالقانون الإداري، والمشتغلين بعلم الإدارة. وعلى ذلك سيتم التعرض للمفهوم اللغوي للرقابة (أولا)، ثم المفهوم الاصطلاحي (ثانيا).

### أولا: المفهوم اللغوي للرقابة:

لقد جاء في اللغة العربية مصطلح "الرقيب" بمعنى الحافظ و "المنتظر" وراقب الله أي خافه<sup>1</sup>. وورد أيضا اسم مصدره رقب ويعني "لاحظ" و "حرس" و "حافظ".<sup>2</sup>

1 - حسين عبد العال محمد، المرجع السابق، ص. 81.

2 - يورد المعجم الوسيط تحديدا للمعنى اللغوي للرقابة، أما اسم مصدره من الفعل رقب - رقبه - رقبا - رقوبا - رقابة، بمعنى انتظر، وفي التنزيل "...إني خشيت أن تقول فرقت بين بني إسرائيل ولم ترقب قولي" الآية 93 من سورة طه. - ولاحظه وحرسه وحفظه - ويقال أرقب فلان في أهله: احفظه فيهم - ورقب النجم - صوره - وراقبه مراقبة ورقابة - حرسه ولاحظه، ويقال راقب الله في عمله أو راقب ضميره أي خافه أو خشيه، ويقال فلانا لا يراقب الله في أمره أي لا ينتظر عقابه. وأما الفعل راقب، فوزنه فاعل وثلاثيته رقيب ومصدره المفاعلة وتعني المشاركة أي أن الفعل يتم بين طرفين أحدهما رقيب والآخر مراقب، وفي قواعد اللغة العربية يقال أن مصدر الفعل الثلاثي، إن دل على حرف يأتي على وزن فعالة كزرع زراعة وتجدر تجارة ورقب مراقبة، نخلص من ذلك إلى أن الرقابة تحمل معنيين مختلفين وهما الانتظار والمشاركة.



هذا عن العربية. أما في اللغة الإنجليزية، فنجد أن كلمة رقابة توازي كلمة "contrôle". لكن الظاهر في كل المعاني المحيطة بهذا المصطلح تدور معظمها حول التفتيش والمراجعة<sup>1</sup>. أما بالنسبة للغة الفرنسية، فهي كذلك تحمل مصطلحاً له في الغالب مدلول الرقابة، والتفتيش، والتدقيق، وجهاز الضبط.<sup>2</sup>

### ثانياً: التعريف الاصطلاحي للرقابة:

لقد تضاربت آراء الفقهاء والمفكرين من المهتمين والمتخصصين في المجال القانوني، أو مجال الإدارة العامة حول إعطاء تعريف اصطلاحى موحد للرقابة. بل أكثر من ذلك، فإن فقهاء الإدارة العامة اختلفوا فيما بينهم حول تعريف الرقابة، فكل واحد منهم أعطاها تعريفاً وفق زاوية تخصصه. فمنهم<sup>3</sup> من عرفها من منظور رقابة الأداء. ومنهم<sup>4</sup> من عرفها من منظور الرقابة المحاسبية والمالية. لكن هذا الاختلاف لا يعني عدم اتفاقهم حول المبادئ العامة التي تؤسس عليها الرقابة. فمن الجانب القانوني، فهي تعتبر في جزء منها رقابة ذاتية، أي أن الإدارة تراقب نفسها بنفسها.

كما عرفها البعض الآخر<sup>5</sup> بأنها النشاط الذي تقوم به الإدارة، أو هيئات أخرى لمتابعة العاملين في القيام بعملهم، والتأكد من أن الأعمال التي تمت مطابقة للمعدلات الموضوعة. وذلك لإمكان تنفيذ الأهداف المقررة في الخطة العامة للدولة، بدرجة عالية من الكفاءة، في حدود القوانين واللوائح والتعليمات، لإمكان اتخاذ الإجراءات اللازمة لمعالجة الانحراف، سواء بالإصلاح أو بتوقيع الجزاء المناسب.

أما عن التعريف الخاص بالمشتغلين بالإدارة العامة، فقد عرف كل واحد منهم الرقابة من زاوية اختصاصه. فقد ذهب البعض<sup>6</sup> منهم إلى تعريفها على أنها نشاط إنساني يختص بمسيرة عمليات التنفيذ للخطط والسياسات، مركزاً على توقع حدوث الأخطاء، ومحاولة تجنبها مقدماً، عن طريق قياس النتائج المحققة أولاً بأول، ومقارنتها بالمعايير الموضوعة مقدماً، لتحديد الاختلافات والتمييز بينها، ومعرفة أسبابها

1 - فهي تعني بالإنجليزية قوة أو سلطة التوجيه power of directing أو الأمر Connauding أو المراجعة vérification. مأخوذ عن، حسين عبد العال محمد، المرجع السابق، ص.80.

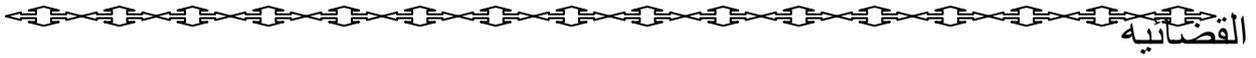
2 - سهيل إدريس، المنهل - قاموس فرنسي، عربي - الطبعة التاسعة عشر، دار الأدب، بيروت، 1998، ص.303.

3 - السيد عبده ناجي، الرقابة على الأداء من الناحية العلمية والعملية، مطبعة عابدين، القاهرة، 1982، ص.20.

4 - علي السلمي، إدارة الأفراد لرفع الكفاءة الإنتاجية، دار المعارف، القاهرة، 1980، ص.278.

5 - رمزي طه الشاعر، دروس في مبادئ الإدارة العامة، الجزء الثالث، 1977، مكتبة النهضة العربية، 1977، ص.06.

6 - حسين عبد العال محمد، المرجع السابق، ص.72.



بطريقة مرنة تنفق مع طبيعة وحجم النشاط الذي يتم مراقبته. والعمل على تصحيح مسار التنفيذ عن طريقة معالجة الانحرافات<sup>1</sup>. وهذا التعريف يركز على زاوية الأداء الخاص بالرقابة.

في حين يرى البعض الآخر من الفقهاء<sup>2</sup> على أنها أسلوب وطريق هام للتأثير على سلوك الأفراد، وذلك إما باستخدامها كأداة لإثارة حوافزهم الذاتية، وإقناعهم بالأهداف والمعايير المطلوب منهم تحقيقها، وكذلك لاستمالتهم نحو التعاون مع الإدارة، لا كأداة لتصيد الأخطاء، وتوقيع الجزاءات، أو لمضاعفة الأعباء دون مقابل. كما يعتبرها آخرون<sup>3</sup> على أنها جهد منظم لوضع معايير أداء تنسجم مع الأهداف التخطيطية، وتصميم نظم معلومات للتغذية العكسية، ومقارنة الأداء الفعلي مع معايير الأداء الموضوعة سلفاً، لتحديد ما إذا كان هناك أي انحرافات وقياس أهميتها، والقيام بالعمل المطلوب، للتأكد من أن الموارد ستستخدم بطريقة أكثر فعالية وكفاية ممكنة لتحقيق الأهداف. أما فقهاء آخرون<sup>4</sup> من ذوي الاختصاص بعلم الإدارة، فيرون على أنها تلك الجهود والأنشطة المستمرة والمنظمة للحصول على معلومات صحيحة ودقيقة عن تقدم العمل والتنفيذ، في مختلف مجالات النشاط التي تتولى الإدارة العامة مسؤوليتها، ومقارنة معدلات التنفيذ ومستوياته بالمعدلات والمستويات المستهدفة في الخطة الموضوعة، والكشف عن الانحرافات وتصحيحها، والعمل على منعها إن أمكن. ومن خلال هذا التعريف نجد أنه يركز كثيراً على إدارة الأعمال والطريقة المثلى لنجاحها.

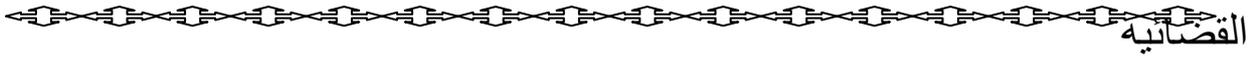
ومن خلال استقراء التعاريف السالف ذكرها وغيرها، نجد أنها أجمعت واتفقت على العناصر الأساسية للرقابة غير القضائية مهما كانت الجهة القائمة بها. وسواء كانت إدارية أو سياسية، فإن الأمر نفسه رغم اختلافهم في بعض النقاط، وهذا ناتج عن تنوع الاختصاص، وزاوية الرؤية لكل فقيه. فمنهم من هو مختص بعلم القانون، ومنهم من هو مختص بعلم الإدارة، ولعل أهم هذه العناصر الرئيسية للرقابة ما يلي:

1 - حسين عبد العال محمد، المرجع السابق، ص.74.

2 - السيد عبده ناجي، المرجع السابق، ص.20.

3 - شوقي حسين عبد الله، أصول الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981، ص.167.

4 - علي السلمي، المرجع السابق، ص.278.



1- ضرورة تحديد الأهداف ووضع المعايير.

2- ضرورة متابعة وقياس الأداء الفعلي وفق المعايير الموضوعية.

3- ضرورة تحليل الانحرافات و تقصي أسبابها<sup>1</sup>.

لكن التساؤل المطروح، هل يمكن اعتبار الرقابة حقاً أم أسلوب عمل، بالإضافة إلى طبيعتها، هل

هي أداة تخويف وتهديد، أم أداة يراعي فيها الجانب الإنساني؟

إن الرقابة تعد حقاً، لأنها تقوم على أساس وجود رابطة قانونية أيا كان منبعها (الدستور أو القانون أو

التنظيم). و بالتالي فالسلطة التنفيذية أو التشريعية هي التي لها الحق في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة

المحلية. أما عن اعتبار هل أن هذه هذه الرقابة هي أداة تخويف أو ردع ضد القائمين بأعمال الإدارة المحلية،

أم أنه يراعى فيها الجانب الإنساني، الذي يعتبر فيه الإنسان معرض للخطأ؟ فهذا شيء محتمل وطبيعي في

نفس الوقت. ففي هذه الحالة يمكننا القول بأن الرقابة غير القضائية على أعمال الإدارة المحلية تحمل في

طياتها العنصريين معاً، فهي وسيلة ردعية تمارس على من يثبت خطئهم، خاصة في حالة جسامه الخطأ.

لكن ذلك لا يعتبر قاعدة ثابتة غير قابلة للتغير، وإنما العكس. فهناك استثناءات ترد على هذه القاعدة،

وهي حالة الأخطاء غير الجسيمة التي لا تؤثر على السير العادي للإدارة المحلية بصفة عامة.

بالإضافة إلى حالة الرقابة السابقة الممارسة على أعمال الإدارة المحلية، وهي رقابة توجيهية تهدف إلى

تفادي الوقوع في الأخطاء المخالفة للقوانين والتنظيمات.

### الفرع الثاني: نشأة وتطور الرقابة غير القضائية:

إن لكل شيء أصل و منشأ. فالرقابة الممارسة من قبل الأجهزة و التي ليس لها الطابع القضائي عرفت

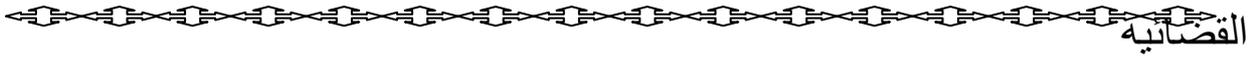
منذ القديم. لكن مفهومها كان بكل تأكيد مغايراً لما هو عليه الآن. فقد عرفت تطوراً وتحسناً عبر مرور

الزمن. ولعل من أهم مظاهر أو صور الرقابة غير القضائية هي الرقابة الإدارية، والتي يعبر عنها رجال

القانون<sup>2</sup> بأنها رقابة ذاتية تقوم بها الإدارة وتمارسها على أجهزتها. وعلى هذا الأساس سيتم التطرق إلى تطور

1 - حسين عبد العال محمد، المرجع السابق، ص.72.

2 - علي حنطار شنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2008، ص.140.



الرقابة غير القضائية عبر العصور، بداية بالعصور القديمة (أولاً)، ثم العصور الوسطى (ثانياً)، والعصر الحديث (ثالثاً).

### أولاً- الرقابة غير القضائية في العصور القديمة:

إن المتتبع لحركة التاريخ يجد أنه ليس هناك تاريخ معين يمكن تحديده كبداية فعلية لنشأة الرقابة غير القضائية. وفي نفس السياق، فإن المتتبع للحضارات القديمة يجد أن هناك ارتباطاً بين هذه الحضارات، ونظم الرقابة والإدارة المدنية<sup>1</sup>. و لعل أهم هذه الحضارات والتي كان لها المفعول الواضح في ظهور الرقابة بكل أنواعها: الحضارة المصرية، الحضارة الصينية، والحضارة الإغريقية، وسيتم التطرق إلى كل ذلك على النحو التالي:

#### أ- الحضارة المصرية:

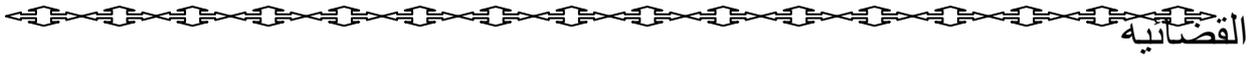
لقد نشأت على أرض مصر الحضارة الفرعونية القديمة. والعارفون بهذه الحضارة، ومن خلال بعض الأدلة المادية، يؤكدون على أن مفهوم الرقابة كان له وجوداً ومدلولاً مادياً، وهذا ما يؤكد بعض المفكرين، ومنهم ما قدمه "ديموك" في مؤلفه " نماذج من الآثار المصرية" الموجودة في المتحف البريطاني. ومن هذه الآثار، تقرير يرجع تاريخه إلى سنة 288 قبل الميلاد<sup>2</sup>.

وقد كتب موظف في الإدارة الرومانية في مصر تقريراً موجهاً إلى حاكم مصر الوسطى، بين فيه أن عدداً كبيراً من الموظفين بإدارة الحسابات ليس لهم فائدة، وأن ذلك يؤدي إلى تعطيل الأعمال. وأوضح التقرير أنه من الضروري أن يكون على قمة هذه الإدارة مسؤول واحد عن كل إدارة مالية فرعية تحت رقابة المجلس البلدي<sup>3</sup>. فهؤلاء الباحثون يؤكدون على أن الرقابة، وحتى وإن اختلف مفهومها عما هو عليه الآن، فإنه كان لها وجود، لكن مظهر أو طبيعة هذه الرقابة كان مركزياً. وهذا نظراً لطبيعة الحكم السائد في تلك الحقبة، وبالتالي فلم يكن بوسع الأقاليم والجهات المحلية ممارسة هذه الرقابة.

1 - إسماعيل صبري مقلد، دراسات في الإدارة العامة، دار المعارف، مصر، (د.س.ط)، ص.43.

2 - لمزيد من التفاصيل حول هذه المسألة أنظر: حسين عبد العال محمد، المرجع السابق، ص.79.

3 - حسين عبد العال محمد، المرجع السابق ص 80.



## ب- الحضارة الصينية القديمة:

إن عمق الحضارة الصينية ضارب في التاريخ. وهناك عدة شواهد تؤكد أن لهذه الحضارة مساهمة في دفع عجلة النمو بالفكر الإنساني إلى الأحسن رغم عديد العيوب. ومن الأدلة التي تثبت وجود الرقابة الإدارية، هو كون الصين أول من عرف نظام شغل الوظائف على أساس عقد امتحان لدخول الخدمة العامة، واختيار الأصلح<sup>1</sup>. و هو نظام لم تعرفه النظم المدنية إلا في القرنين التاسع عشر والعشرين. وكان الامتحان يجري على مرحلتين، الأولى تستهدف اختبار ذاكرة الموظف. وتخصص الثانية لتحديد قدرته على الابتكار. وإلى جانب ذلك، كانت هناك نظم الرقابة المستمرة على الإدارة المتمثلة في قيام لجنة مكونة من ثلاث أشخاص مشهود لهم بالنزاهة والشجاعة للفتيش الدوري على موظفي الإدارة. هذا بالإضافة إلى كون أن دستور " تشاو" الذي كتب عام 1100 قبل الميلاد<sup>2</sup>، وهو عبارة عن دليل لجميع موظفي الدولة بدء من رئيس الوزراء إلى خدام المنازل، وقد تناول هذا الدليل سلطات رئيس الدولة وكانت القاعدة السادسة منه خاصة بمرافق الدولة بما يضمن كمال الحكومة. كلها نماذج عن الرقابة غير القضائية على أعمال الإدارة ذكرها أساتذة ومفكرون في بحوثهم ومنهم " كلود جورج" الابن في مؤلفه تاريخ الفكر الإداري عن كتاب " كوتشنج"، وفي كتاب النظرية الصينية القديمة<sup>3</sup>.

## ج- الحضارة الإغريقية:

لعل أهم حضارة من حيث غزارة الفكر والإبداع، كانت الحضارة اليونانية القديمة، من خلال علماء ومفكرين تركوا بصماتهم خالدة عبر التاريخ، وكانوا نواة لخلق فكر جديد، وإبداع في مختلف المجالات، ومنها مجال الرقابة غير القضائية. وخلال تصفح تاريخ الحضارة الإغريقية، نجد وثائق تثبت مبادئ الإدارة، ومنها ما كتبه " إكسينوفون" عن فكرة الكلية في الإدارة، والتخصص والإدارة كفن واختيار الموظفين، وتفويض

1 - حسين عبد العال محمد، المرجع السابق ص.79.

2 - لمزيد من المعلومات حول هذه المسألة أنظر : حسين عبد العال محمد، المرجع السابق، ص.80.

3 - كلود جورج الابن، تاريخ الفكر الإداري - ترجمة أحمد حمودة- مكتبة الوعي العربي، عن كتاب "كوتشينغ وو" النظرية الصينية القديمة، مأخوذ عن حسين عبد العال محمد، المرجع

السابق، ص.81.

السلطة<sup>1</sup>، بالإضافة إلى الدور الكبير لفكر أفلاطون، الذي زود مكتبة العلوم الإدارية بكتابة " الجمهورية " بأول نظريات التخصص وتوزيع العمل<sup>2</sup>. ولم تقتصر الرقابة على موظفي الإدارة أثناء الخدمة فقط، بل حتى بعد ذلك، وهذا من خلال توكيل لجنة مهمته بفحص السجلات والحسابات، ثم ترفع توصياتها إلى محكمة شعبية للفصل في أمر الموظف.

هذه بعض الشواهد على وجود الرقابة وتطورها عبر مختلف الحضارات سابقة الذكر بالإضافة إلى حضارات أخرى.

### ثانيا: الرقابة غير القضائية في العصور الوسطى:

إن ظهور الأنظمة الإقطاعية في هذه العصور بعد سقوط الإمبراطورية الرومانية، أدى إلى انحصار اهتمامات الأفراد في كسب العيش دون التفكير في أمور أخرى. وكانت الإقطاعيات سببا لاحتكام الرقابة على الأفراد من خلال تركيز السلطة في شخص واحد. وظهرت كتابات تبرز هذه الوضعية على غرار ما كتبه " الفريابي " عام 900م عن إدارة المملكة أو الدولة<sup>3</sup> وكيف أنها كانت في يد رجل واحد. لكن هذه الوضعية بدأت تتحسن، وهذا بعد ظهور أسلوب الصناعات الصغيرة. فعرفت أنواعاً جديدة من الرقابة على غرار الرقابة بكشوف الجرد والتكاليف لأول مرة. وهذا ما ذكره الكاتب " كلود جورج " في مؤلفه، تاريخ الفكر الإداري<sup>4</sup>. و بدأت الصناعة في الاتساع والتطور ومعها تطور أساليب الرقابة، ومنها الرقابة المالية، لحين ظهور الثورة الصناعية بأوروبا في منتصف القرن التاسع عشر (19).

### ثالثا الرقابة في العصر الحديث:

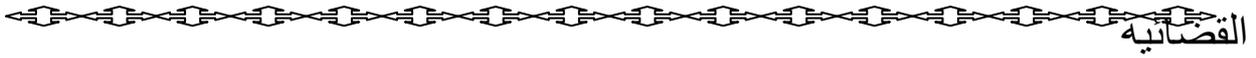
لقد ظهرت الثورة الصناعية بأوروبا في منتصف القرن التاسع عشر، ومعها بدأت تتزايد مطالب العمال، وكذا أصحاب العمل على نفس القدر، وهو ما مهد لظهور الإدارة العلمية. فقد دفع هذا التطور في وسائل الإنتاج لأصحاب الشركات لتكوين روابط وجمعيات، مثل الجمعية الأمريكية للمهندسين

1 - كلود جورج الابن، المرجع السابق، ص.81.

2 - عبد المحسن حشاش، الحياة العامة اليونانية، السياسية والاقتصادية في القرن الخامس(د.د.ط)، مصر، 1958، ص.187 وما بعدها.

3 - لمزيد من المعلومات حول هذه المسألة أنظر: حسين عبد العال محمد، المرجع السابق ص 83.

4 - كلود جورج الابن، المرجع السابق، ص.83.



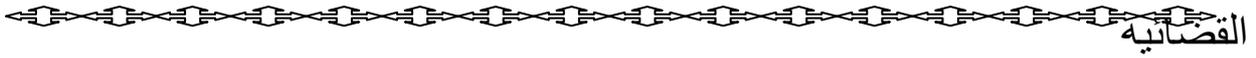
الميكانيكيين لبحث مشاكل الإدارة الصناعية. وهو ما عجل بظهور مدارس الإدارة العلمية. و بدأت بعض الأفكار تظهر لأول مرة، منها معدلات الأداء، والربط بينها وبين الأجر المتدرج. وبدأت معالم الرقابة الإدارية كنوع من أنواع الرقابة غير القضائية في الظهور والتبلور. ويرجع الفضل في هذا إلى كل من "هنري فايول"، و "فريدريك تايلور"، و"فرانك جلابرت" وهذا على سبيل المثال لا الحصر. فعرف " فايول" الرقابة الإدارية بقوله تشتمل الرقابة الإدارية على التحقق مما إذا كانت جميع الأعمال تسيير مطابقة للخطة المرسومة، والتعليمات، والمبادئ المحددة، وهدفها الإشارة إلى نقاط الضعف، والأخطاء بقصد علاجها ومنع تكرارها<sup>1</sup>. لتتواصل بعد ذلك محاولات تحديد مفهوم الرقابة على نحو أشمل حتى عام 1960 على أيدي " وليام ترانيرس جيروم"<sup>2</sup> حيث حدد المبادئ الرئيسية للرقابة على النحو التالي:

- 1- تعمل الرقابة على تركيز الجهود لتحقيق هدف المنظمة.
  - 2- يجب أن تحقق الرقابة نتيجة إيجابية، وذلك بالتعرف على العوامل التي تؤثر على حسن قيام المنظمة بأعمالها عن طريق التقييم الذاتي للرؤساء، و المرؤوسين.
  - 3- تسعى الرقابة إلى قياس الأداء الفعلي طبقاً لمعايير موضوعة.
  - 4- تتطلب الرقابة الممارسة وجود مرونة كافية في العمل مع الالتزام بالخطة المحددة.
  - 5- تعتبر المراجعة والمتابعة من أساسيات أي نظام رقابي.
- كما أن البعض<sup>3</sup> أضاف مبادئ أخرى، يعتبرها أساسية لأداء رقابة فعالة على أعمال الإدارة ومنها:
- مبدأ المستقبلية: ومعناه تفادي انحرافات التسيير في المستقبل، لأن الدور الأساسي لهذه الرقابة غير القضائية هو محاولة كشف أخطاء التسيير قصد تفاديها مستقبلاً.
  - مبدأ الرقابة المباشرة: ويعني ضرورة القيام بعملية الرقابة غير القضائية على أرض الواقع، و ليس إتباع وسيلة الرقابة عن بعد، وهذا قصد تحقيق نتائج فعالة وناجحة.

1 - لمزيد من المعلومات حول هذه المسألة أنظر: حسين عبد العال محمد، المرجع السابق، ص.83.

2 - لمزيد من المعلومات حول هذه المسألة راجع: حسين عبد العال محمد، المرجع السابق، ص.84.

3 - عيد مسعود الجهني، الرقابة الإدارية لأعمال الإدارة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1990، ص.125.



- مبدأ المعايير: والمقصود به ضرورة وضع ضوابط ومعايير مسبقة قصد القيام بعملية الرقابة.

- مبدأ المرونة: والمقصود بهذا المبدأ، هو أن تكون هذه الرقابة غير القضائية الممارسة على أعمال الإدارة المحلية بصفة خاصة، مرنة وغير جامدة، وهذا لكون أن الأعمال الإدارية هي مرنة وقابلة للتغير والتجدد وفق التغيير المستمر لكل نشاطات الحياة والأفراد. وبالتالي وجب على هذه الرقابة أن تواكب هذا التطور المستمر حتى تكون فعالة، لاسيما فيما يخص تنفيذ العقود الإدارية<sup>1</sup>.

و بعد التطرق، ولو بصفة مجملية عن نشأة وتطور الرقابة غير القضائية عبر الأزمنة، فإنه لا يمكننا أن نجزم بالفترة الحقيقية لظهور هذه الرقابة. كما أنه لا يمكننا أن ننكر دور الكتاب الأوائل في رسم معالم هذه الرقابة، و لو أنها لم تكن بالصورة التي هي عليها الآن. فلقد كان الفضل في إظهار المبادئ والتفاصيل العامة لهاته الرقابة غير القضائية للمفكرين و الفقهاء القانونيين، والإداريين فيما بعد لتحديد العديد من التفاصيل، وإثراء ما توصل إليه السلف في مجال الرقابة. و هذا مساهمة للتطور الحاصل في جميع مشارب الحياة، ومنها الحياة الإدارية بصفة خاصة.

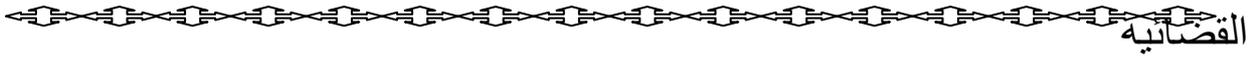
### المطلب الثاني: مشروعية الرقابة غير القضائية:

سيتم التطرق من خلال هذا المطلب، إلى أهم الدلائل التي تؤكد على مشروعية الرقابة غير القضائية. وهذا باستقراء الأدلة في الشريعة الإسلامية في الفرع الأول، ثم نتطرق إلى تبيانها في القانون الجزائري على وجه التحديد في الفرع الثاني.

### الفرع الأول: مشروعية الرقابة غير القضائية في الشريعة الإسلامية:

إن الحديث عن مشروعية الرقابة يؤدي بنا إلى البحث في الأسس و القواعد التي تستمد منها الرقابة شرعيتها مهما كان نظام الحكم السائد. أي هي المصدر الذي تستمد منه الرقابة قوتها في مواجهة الأشخاص والهيئات محل الرقابة. و بالتالي كان لزاما علينا أن نتطرق إلى مشروعية الرقابة غير القضائية في كتاب الله (أولا)، ثم في السنة النبوية (ثانيا)، و في أقوال الصحابة(ثالثا).

1 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، تنفيذ العقد الإداري وتسوية منازعاته قضاء وتحكيميا، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009، ص.33.



## أولاً: من كتاب الله:

لقد ثبتت مشروعية الرقابة في كثير من آيات الله المحكمات. فنجد في قوله تعالى أدلة عديدة على وجوب إعمال الرقابة على أعمال الأفراد والجماعات، وهذا من أجل صون وحفظ حقوقهم، ولتكريس العدل والمساواة بينهم في الحقوق والواجبات. فنجد قوله تعالى في الآية 160 من سورة آل عمران: " وَمَا كَانَ لِنَبِيِّ أَنْ يَغُلَّ وَمَنْ يَغُلَّ يَأْتِ بِمَا غَلَّ يَوْمَ الْقِيَامَةِ ثُمَّ تُوَفَّى كُلُّ نَفْسٍ مَّا كَسَبَتْ وَهُمْ لَا يُظْلَمُونَ. " فقد أوضحت الآية الكريمة أن كل من يغل شيئاً يأت به حاملاً له على ظهره أو رقبته معذباً بحمله، مرعوباً بصيته، فيعذبه الله بما أخذ في نار جهنم. أما عقابه في الدنيا، التحذير واسترداد المال والعزل. فالآية وإن نزلت في خيانة الغنائم، فإن حكمها يتعدى إلى كل من يأخذ ما ليس له فيه حق من أموال المسلمين<sup>1</sup>. كما نجد آية أخرى في قوله تعالى: " وَلَا تُؤْتُوا السُّفَهَاءَ أَمْوَالَكُمُ الَّتِي جَعَلَ اللَّهُ لَكُمْ قِيَامًا... "2. فأحبر الله أنه جعل قيام المرء وقوام الدولة بالمال. فمن رزقه الله منه شيئاً، عليه أن لا يضيعه، وأن لا يمنحه لمن يضيعه<sup>3</sup>. وأيضاً قوله تعالى في الآية 67 من سورة الفرقان " وَالَّذِينَ إِذَا أَنْفَقُوا لَمْ يُسْرِفُوا وَلَمْ يُفْتِرُوا وَكَانَ بَيْنَ ذَلِكَ قَوَامًا ". بالإضافة إلى العديد من الشواهد والأدلة الموجودة في القرآن الكريم التي أكد من خلالها الله تعالى، أنه بالمال يكون قيام الأفراد، وبالتالي قيام الجماعات. ولذلك عُدد حفظ المال من الضروريات التي جاءت الشرائع لحفظها وصونها. و لا يكون ذلك إلا من خلال رقابة دنيوية على هذه الأعمال الممارسة من طرف الأفراد والجماعات، فالتصرفات المالية تعتبر في الأساس أعمالاً إدارية.

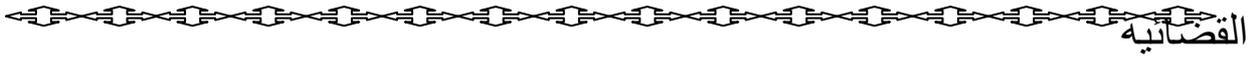
## ثانياً: من سنة النبي محمد صلى الله عليه وسلم:

1 - الإمام القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ط 3، دار الكتب المصرية، القاهرة، 1997، ص.254.

2 - الآية 04 من سورة النساء.

3 - أبو حيان الأندلسي، تفسير البحر المحيط، تحقيق الشيخ عادل أحمد عبد الموجود، دار الكتب العلمية، بيروت، 1993، ص.177.





من الأدلة في سيرة الصحابة الكرام التي تؤكد على أنهم مارسوا الرقابة على أعمال الحاكمين والمحكومين، خاصة بعد أن توسعت الدولة الإسلامية على إثر الفتوحات الإسلامية لتطال نطاقا جغرافيا واسعا، وأصبحت هذه البلاد التي تم فتحها تشكل قطاعات محلية، فتوسعت الإدارة الإسلامية. وكان لابد من وجود رقيب على أعمال الحكام الموجودين على رأس هذه البلاد قصد الوقوف على كل صغيرة وكبيرة في أمور التسيير الإداري، والمالي حماية للمصلحة العامة للأفراد.

### الفرع الثاني: أدلة مشروعية الرقابة غير القضائية في التشريع الجزائري:

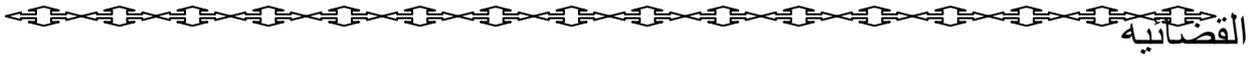
لقد وردت عدة أدلة في التشريع الجزائري منذ الاستقلال على مشروعية الرقابة غير القضائية، فيما يخص التسيير الإداري والمالي بالنسبة للإدارة بصفة عامة، والإدارة المحلية بصفة خاصة. فلقد نص الميثاق الوطني لسنة 1976<sup>1</sup> على ما يلي: "إذا كانت الثورة تضع ثقها في الناس، فهذا لا يمنعها من أن تفكر في وضع أجهزة الرقابة من القاعدة إلى القمة مهمتها التحقق مما إذا كانت ممارسة المسؤولية وتنفيذ القرارات يتلاءمان مع التوجه العام للبلاد، وتطابقهما مع المقاييس التي ينص عليها القانون". ليؤكد بعد ذلك وجوب "أن تمتد الرقابة إلى تطبيق القوانين وتوجيهات الدولة وتعليماتها تطبيقا حقيقيا، وتسهر على احترام أحوال الانضباط والشرعية وتحارب البيروقراطية وشتى أنواع التباطؤ الإداري".

أما دستور سنة 1996 فنجد أن المادة 170 منه تنص على أنه "يؤسس مجلس محاسبة، يتكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية". فهذا الدستور نص صراحة على وجوب إنشاء هيئة مختصة بالرقابة على تصرفات الإدارة المحلية، قصد التأكد من التسيير الجيد لشؤون هاته الهيئات، التي تكون العمود الفقري للإدارة العامة في الجزائر. فضلا عن النصوص القانونية التي نصت على مشروعية الرقابة غير القضائية ومنها قانون 01/80 المتضمن تأسيس مجلس محاسبة مكلف بالرقابة المالية للدولة<sup>2</sup>، انتهاء بآخر قانون منظم لمهام مجلس المحاسبة وهو الأمر 20/95<sup>3</sup> حيث نص في مادته الثانية على

<sup>1</sup> - الأمر رقم 57/75 المؤرخ في 25 جويلية 1976 يتضمن نشر الميثاق الوطني، ص.74.

<sup>2</sup> - القانون 01/80 المؤرخ في 12/01/1980 المتضمن تأسيس مجلس محاسبة مكلف بمراقبة مالية الدولة والحزب والجماعات المحلية، ج.ر.ج.ج، العدد 143.

<sup>3</sup> - الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17/05/1995. المتعلق بمجلس المحاسبة ج.ر.ج.ج، عدد 39.



أن: "مجلس المحاسبة يعتبر المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية..." أما المادة الثالثة من نفس القانون فتتص على أنه: " مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهام الموكلة إليه، وهو يتمتع بالاستقلال الضروري ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله..." بالإضافة إلى القانون رقم 04/80 المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من قبل المجلس الشعبي الوطني<sup>1</sup>.

فضلا عن نصوص قانونية أخرى كقانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية<sup>2</sup>. كلها أدلة تضيئي المشروعية على الرقابة غير القضائية الممارسة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر.

### المطلب الثالث: أهداف الرقابة غير القضائية:

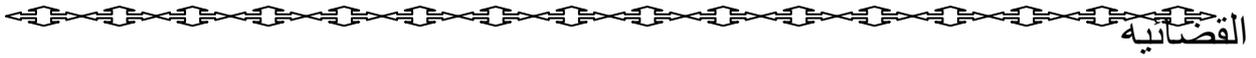
إن وضع أي إستراتيجية أو نظام يكون من ورائه ابتغاء تحقيق أهداف ما. والهدف هو نتيجة طبيعة للفعل. فالرقابة غير القضائية الممارسة من قبل أجهزة الدولة باختلاف أشكالها يكون المراد منها في الأخير تحقيق مجموعة من الأهداف، و هاته الأخيرة تكون هي كذلك متنوعة في مختلف المجالات. ومنه بالضرورة، فإن الأهداف الناتجة تكون هي الأخرى مختلفة ومتنوعة. و عليه سنتطرق في هذا المطلب إلى الأهداف المنشودة من وراء ممارسة الرقابة غير القضائية على أعمال الإدارة المحلية. بحيث سنخصص الفرع الأول للأهداف الداخلية والخارجية للرقابة غير القضائية، وفي الفرع الثاني سنتطرق إلى الأهداف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية لهذه الرقابة، و الفرع الثالث نخصصه لدور الرقابة غير القضائية في مدى كفاية القواعد القانونية، أما الفرع الرابع فسننتطرق فيه إلى دور الرقابة غير القضائية في تبيان مدى خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية.

### الفرع الأول: الأهداف الداخلية والخارجية للرقابة غير القضائية:

إن الرقابة الممارسة على أعمال الإدارة المحلية ذات أهداف داخلية وأخرى خارجية. فالأجهزة المخول لها ممارسة هذه الرقابة، إنما تسعى إلى تحقيق مطابقة أعمال الإدارة للقانون، وبالتالي فإن هذه المطابقة

1 - القانون رقم 04/80 المؤرخ في 1980/03/01 يتعلق بممارسة عملية المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، ج.رج.ج، العدد 10.

2 - القانون رقم 21/90 المؤرخ في 1990/08/15 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.رج.ج، العدد 35.



للقانون ستؤدي حتما إلى تحقيق المصلحة العامة للأفراد، وكذا تحقيق المبتغى من ممارسة هذه الرقابة. وعليه سنتطرق إلى الأهداف الداخلية للرقابة غير القضائية (أولا)، ثم نتطرق إلى الأهداف الخارجية للرقابة غير القضائية (ثانيا).

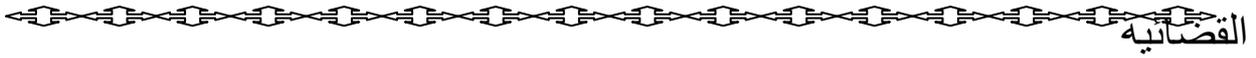
### أولا: الأهداف الداخلية للرقابة غير القضائية:

إن الرقابة الداخلية هي الرقابة الذاتية التي تمارسها الإدارة العامة على نفسها. وهي وسيلة تستطيع الإدارة بواسطتها التأكد من أن الأهداف قد تحققت في الوقت المحدد لها<sup>1</sup>. وتستهدف استكشاف مواطن الخطأ، والتأكد من تحقيق الغاية التي أنشئت من أجلها الإدارة المحلية. و الوقوف على مدى إنجاز الأعمال وسلامتها، وقانونيتها، وتحديد المسؤولين عن الأخطاء، ومنها كذلك قياس كفاءة الموظفين العاملين في الإدارة العامة بشكل عام. كما تهدف هذه الرقابة غير القضائية الممارسة على أعمال الإدارة المحلية، إلى كشف مواطن الانحراف الإداري، الذي يشكل أخطر مشاكل الإدارة، باعتبار الأخطاء المرتكبة هي أخطاء متعمدة ومقصودة، وليست ناتجة عن عمل غير إرادي. و هو ما يعبر عنه في القانون بعيب الانحراف بالسلطة من قبل الموظفين والمسؤولين المحليين لغايات شخصية ليست لها أي صلة بالمنفعة العامة. هذه الأخيرة التي تعد أهم أهداف الإدارة العامة، وهذا نتيجة لغياب روح المسؤولية وافتقاد القيم والأخلاق المهنية التي يجب أن يتحلى بها الموظفون والمسؤولون الإداريون على مستوى الجماعات المحلية.

كما أن التنظيم الإداري مهما كانت طبيعته مركزيا أو لامركزيا مرتبط بنظام الرقابة<sup>2</sup>، بحيث إذا لم تتوفر فيه رقابة صحيحة و منظمة يعتبر نظاما ناقصا، يفترق إلى المقومات المتكاملة لوجوده. و يرى الكثير منهم أن الرقابة أمر طبيعي في أي مجتمع إنساني، لأنها تمثل الضوابط لكل تصرف يتعدى أثره إلى الغير. لذلك

1 - طارق المجدوب، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت(د.س.ط)، ص.69.

2 - بوحفص سيدي محمد، المرجع السابق، ص.250.



تعد الرقابة غير القضائية بوجه عام من العناصر الأساسية للعملية الإدارية، والتي تشمل: التخطيط، و التنظيم، والتنسيق، والتوجيه. وقد تطورت أهمية الرقابة مع تطور المجتمعات الإنسانية، وتطور دور الدولة من "الدولة الحارسة" التي تهدف إلى المحافظة على الأمن الخارجي، وحفظ الأمن الداخلي للأفراد، والفصل في المنازعات بينهم، إلى ما يسمى " بدولة الرفاهية" التي تتدخل في جميع مناحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية وغيرها من الميادين. ذلك أن تدخل الدولة في جميع الشؤون يتطلب توفر أجهزة إدارية على درجة عالية من الكفاءة لإنجاز الأعمال المنوطة بها تجاه المواطنين، ولتؤدي الخدمة العامة بكفاءة وفعالية، مع خضوع هذه الأجهزة للرقابة، والمحاسبة، للتحقق من قيامها بعملها، وإنجازه على أكمل وجه.

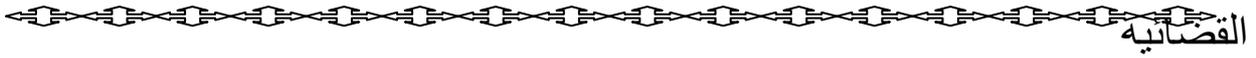
وينظر في الوقت الحاضر إلى الرقابة غير القضائية كحجر الزاوية في الإدارة، لكونها تقوم بوظيفة عامة، وحيوية في الدول الحديثة للدرجة التي تضعها في مصاف السلطات العامة في بعض دول العالم.

وقد تطورت الرقابة غير القضائية بعدما كان الغرض منها في الماضي هو مجرد التحقق من أن النشاط الحكومي أو نشاط الإدارة يمارس في حدود القوانين النافذة، أي التأكد من أن هذا النشاط يمارس بسرعة، وكفاءة وفعالية، وفي حدود القانون أيضا. أما الآن فلم يعد يقتصر على المفهوم التقليدي، الذي ينحصر فقط بالبحث والتحري عن الأخطاء وتتبعها، بل جاوز ذلك إلى البحث عن سبل رفع كفاءة الجهاز الإداري، وتحفيزه عن طريق إبراز الجوانب الإيجابية في عمله.

ويمكن إبراز و إجمال بعض الأهداف الداخلية للرقابة غير القضائية في النقاط التالية:

1- التأكد من التزام الإدارة بكافة القوانين واللوائح والتعليمات أثناء ممارستها لنشاطاتها، وهذا من خلال ما يعرف بمبدأ المشروعية. فالإدارة المحلية يجب عليها العمل في دائرة القانون والالتزام به. فإذا خالفت القانون اعتبر تصرفها غير مشروع.

2- كشف الأخطاء ومسبباتها، والعمل على تصحيحها، وهذا في حد ذاته الدور التقليدي لأجهزة الرقابة بصفة عامة، والأجهزة الرقابية غير القضائية بصفة خاصة. فالإدارة أثناء ممارستها لأعمالها كثيرا ما تقع في الخطأ. فكل من يعمل يخطئ، وهذا ما يؤكد أهمية الأجهزة الرقابية في كشف الأخطاء، أو



الانحرافات، أو التجاوزات، أو الاعتداء على القوانين واللوائح من قبل الإدارة المحلية، ومحاولة إيجاد الحلول المناسبة لها، وتصويبها، والعمل على عدم تكرارها أو حدوثها.

3- كشف الانحراف الإداري. وهو أخطر الأعمال الإدارية، لأن الخطأ الإداري هو تجاوز القانون. لكن ذلك يكون عن غير قصد، وربما في بعض الأحيان عن قلة علم وإلمام بمقتضيات القوانين واللوائح. لكن بالنسبة للانحراف الإداري، فإنه يعني استغلال السلطة أو الوظيفة العامة لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة، رغم انسجام أعمال الإدارة مع القوانين واللوائح والتعليمات<sup>1</sup>.

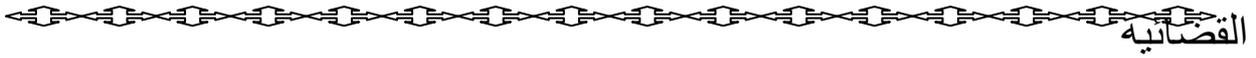
4- تحفيز الموظفين العاملين في الإدارة المحلية على الأداء الجيد، والالتزام بالقوانين واللوائح والتعليمات. فلقد أصبح لأجهزة الرقابة في الدولة دورا فعّالا، ومؤثرا، ومهما في تحفيز الموظفين وشحن همهم وطاقاتهم، من خلال إبراز الجوانب الايجابية في أعمالهم، وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط. كما أن الرقابة المستمرة من قبل الأجهزة ذات الطابع غير القضائي تجعل الموظفين دائما في أهبة من أمرهم لأي عمل تفتيشي، أو رقابي مفاجئ. وبالتالي فهم دائما في حيطة وحذر، لأن ذلك يشعرهم أنهم مراقبون على الدوام، ما يؤدي بهم إلى التزام أقصى درجات الدقة في أداء مهامهم، حتى تكون مطابقة لأحكام القوانين والتنظيمات.

5- الوقوف على المشاكل والعقبات والمعوقات التي تعترض الأجهزة الإدارية المحلية في عملها، والعمل على معالجة هذه المشاكل، وإزالة تلك المعوقات، وهذا بالتنسيق مع المصالح الوصية من جهة، وحتى الجهات المركزية، وإطلاعها على هذه المشاكل قصد إيجاد الحلول<sup>2</sup>. وهذا لما لها من إمكانيات وطاقات كبيرة قادرة على حل هاته المشاكل بسرعة، بالشكل الذي يعود في الأخير بالإيجاب على الإدارة المحلية من جهة، والمواطنين من جهة أخرى.

6- الإلزام بالصرامة والإخلاص. إن أهم ميزات الوظيفة العامة هي التزام الصرامة والإخلاص. ونعني بالصرامة في مفهومها العام، ابتعاد الموظف عن كل اعتبار يبعده عن تأدية وظيفته بكل حياد وموضوعية.

1 - عيد مسعود الجهني، المرجع السابق، ص. 125.

2 - حصيلة الأيام الإعلامية والتكوينية لفائدة رؤساء المجالس الشعبية البلدية، ولاية سعيدة، أيام 29، 30 يناير 2008.



أما الإخلاص، فنعني به أداء الموظف وظيفته بكل صدق ونية حسنة. وهذا ما نصت عليه المادة 62 من دستور 1996<sup>1</sup> بحيث حث المؤسس الدستوري المواطن على تأدية الواجب بإخلاص<sup>2</sup> تجاه المجموعة الوطنية، كحال الدفاع عن الوطن. لكن هذه المبادئ العامة الواجب توفرها بصورة حتمية ومنطقية في شخص الموظف المتواجد على مستوى الإدارة المحلية على وجه التحديد، لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تتوفر في جميع الموظفين بالفطرة، لأن الأشخاص مختلفي الطباع. فما قد نجده في موظف، قد لا نجده في موظف آخر بصورة حتمية، وهذا راجع إلى الظروف المحيطة بكل شخص والتي تؤثر في تكوين شخصيته. وعلى ذلك كان لا بد من وجود رقابة مفروضة على هؤلاء الموظفين تشعرهم بالمسؤولية، وتبث فيهم روح الانتماء إلى الإدارة. وبالتالي تكون بمثابة الوسيلة المهمة في اكتساب مبادئ العمل الإداري بصفة عامة، واكتساب مبدأ الصرامة والإخلاص بصفة خاصة. بالإضافة إلى أن من ميزات الإخلاص هو ارتباط الموظف بالدولة ومصالحها، فلا يجوز له أن يغلب مصلحته الشخصية على المصلحة العامة. ومنه نجد أن المادة 43 فقرة 1 من الأمر رقم 03/06<sup>3</sup> المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة تمنع الموظف العام من ممارسة نشاط مريح في إطار خاص مهما كان مصدره، إلا في حالات معينة ترجع بالفائدة على المجتمع، كالتكوين والبحث العلمي، وفي حدود معينة. كلها شواهد تؤكد أهمية دور الرقابة غير القضائية في بث روح الإخلاص والالتزام بالصرامة لدى الموظف العام.

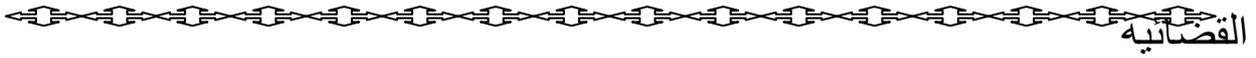
### ثانيا: الأهداف الخارجية للرقابة غير القضائية:

من المسائل المتعارف عليها هو أن الجماعات المحلية هي الركيزة الأساسية في الدولة، فإذا صلحت صلح الكيان العام للدولة، لأنها بمثابة القاعدة التي يبنى عليها الهرم. و بذلك فإن الهدف من ممارسة الرقابة غير القضائية على أعمال الإدارة المحلية له شق خارجي. فالدولة تضع السياسة العامة، وهذا وفق خطط واستراتيجيات محددة. وتدرج هذه الخطة العامة على المؤسسات والهيئات المحلية المتواجدة بالأقاليم قصد

1 - تنص المادة 62 من الدستور الجزائري على ما يلي: "على كل مواطن أن يؤدي بإخلاص واجباته تجاه المجموعة الوطنية..."

2 - بوحفص سيدي محمد، المرجع السابق، ص. 134.

3 - الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، ج.ر.ج، العدد. 46.



التقيد بها والعمل على إنجازها. وبالتالي فإن الغرض من الرقابة الممارسة على هذه الجماعات المحلية، هو مراعاة مدى التزام هاته الأخيرة بإنجاح الخطة العامة المرسومة من قبل الدولة<sup>1</sup>، وفي كل المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وتستعين في ذلك بكل أنواع الرقابة المالية، أو المحاسبية، أو الرقابة القانونية، أو عن طريق رقابة المخالفات المالية<sup>2</sup>. كما أنه لا يمكن قصر أهداف الرقابة على المستوى الداخلي للإدارة المحلية، وإنما هدفها يتعدى ذلك إلى المستوى الخارجي، أي في علاقتها بالإدارة المركزية. فهي بهذا الشكل تؤدي إلى تكريس التعاون بين الهيئات المركزية والهيئات اللامركزية والمتمثلة في الجماعات المحلية. فعلاقة التبعية بين الحكومة والجماعات المحلية تفرض وجود علاقة عملية بين الطرفين. فالمال والقرار يوجد بين أيدي الحكومة. أما الدراسة وحسن التنفيذ، فتوجد بين أيدي الإدارة المحلية. وعلى هذا الأساس، من الأفضل أن يكون الأمر الصادر من الموظفين المركزيين عبارة عن حل "اتفاقي"، حيث يشارك في صياغته الموظفون المحليون أيضا. فمن الواجب في هذا الإطار توسيع مصدر القرار ليشمل كل المعنيين<sup>3</sup>. فالرقابة الممارسة في هذا الخصوص من قبل السلطات المركزية ليست بالضرورة ذات دافع ردعي، وإنما قد تكون في كثير من الأحيان ذات طابع استكشافي. وبمعنى آخر، إطلاع الهيئات المركزية على عمل الإدارات المحلية من أجل الوقوف على كل متطلبات التنمية في الفضاءات الجغرافية المحلية، لأخذ صورة واقعية بعيدة عن أساليب البيروقراطية، والسياسات النظرية، المبنية على قرارات فوقية بعيدة كل البعد عن الواقع الحقيقي. فالرقابة غير القضائية إنما تشكل مرآة السلطات المركزية على الظروف الاقتصادية والاجتماعية، و حتى السياسية التي تعيشها الوحدات المحلية. فهي بالتالي تسعى بشكل أو بآخر إلى تقصي حقائق من أجل بناء نظرة عملية و واضحة تبني عليها الخطط والسياسات العامة للدولة في جميع الأنشطة الموجهة للهيئات المحلية. كما أنه لا يمكننا أن ننكر أن الإدارة المحلية هي القاعدة في الإدارة بشكل عام، وبالتالي فإن الدولة ترسم الخطط الاقتصادية والاجتماعية، بناء على هذا التصور قصد تحقيق الصالح العام الذي يعتبر الشغل الشاغل للدولة النموذجية أو المثالية.

1 - الطيب متالو، التنمية المحلية، آفاق ومعاينات، مجلة الفكر البرلماني، العدد 4، الجزائر، أكتوبر 2003، ص 127.

2 - حسين عبد العال محمد، المرجع السابق، ص. 95.

3 - بوحفص سيدي محمد، المرجع السابق، ص 244.

## الفرع الثاني: الأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية للرقابة غير القضائية:

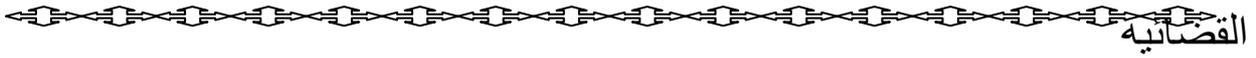
سيتم الحديث هنا عن الأهداف السياسية للرقابة غير القضائية (أولاً)، ثم الأهداف الاجتماعية لهذه الرقابة (ثانياً)، وأخيراً نتطرق إلى الأهداف الاقتصادية للرقابة غير القضائية (ثالثاً).

## أولاً: الأهداف السياسية للرقابة غير القضائية:

من المستقر عليه في علم السياسة أن كل حكومة لها برنامج سياسي تبغي تحقيقه، وذلك من خلال توفير الدعم اللازم من أجل ذلك. ولن يتحقق ذلك إلا بعد توفير الوسائل والآليات المادية، والقانونية الكفيلة بتحقيق النتيجة المحددة سلفاً. ومن بين هذه الوسائل، إن لم تكن أهمها على الإطلاق، الرقابة غير القضائية على أعمال الإدارة بصفة عامة، والإدارة المحلية بصفة خاصة، باعتبارها القاعدة التي إن صلحت وتوفرت لها مقومات النجاح، فإن ذلك يؤدي حتماً إلى نجاح السياسة العامة للحكومة، وفي جميع المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. و الهدف من هذه الرقابة، هو التحقق من أن تنفيذ الموازنة العامة تسير وفقاً للسياسة التي رسمتها السلطة التشريعية باعتبارها ممثلاً للشعب من جهة، وباعتبار أن قانون الميزانية لا يصبح نافذاً إلا بعد موافقة البرلمان عليه، و وفق أحكام حددها الدستور الجزائري.<sup>1</sup> بالإضافة إلى كل ما سبق ذكره، فإن العمل الإداري ليس مرتبطاً بعلاقة الدولة بالمواطنين التابعين لها، وإنما يتعداه إلى علاقة الدولة بالدول الأخرى، وكذا بالمنظمات التي تتعامل معها، حيث أن هذه الرقابة غير القضائية الممارسة على أعمال الإدارة المحلية على وجه الخصوص، تهدف إلى الكشف عن الانحرافات في مجال التنفيذ الخاص بالمخططات السياسية للدولة، ومحاولة إيجاد الحلول الملائمة لها.

## ثانياً: الأهداف الاجتماعية للرقابة غير القضائية:

1 - تنص المادة 120 من الدستور الجزائري لسنة 1996 على ما يلي: "... يصادق البرلمان على قانون المالية..."



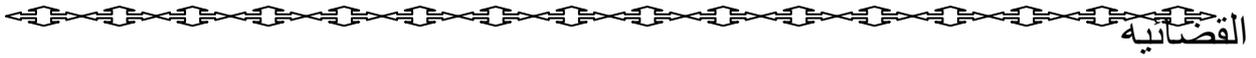
إن الهدف المرجو من الموازنة العامة للدولة، هو تحقيق المتطلبات الاجتماعية<sup>1</sup>. فالالتزام الحقيقي بتنفيذ الخطة العامة للدولة، هو بمثابة ضمان للناتج المرجوة من هاته الخطة المرسومة سلفاً. لكن هذا لا يعني أن هذه الخطط المرسومة من قبل الدولة في المجالات المتنوعة ستحظى بالتطبيق الصحيح، سواء من الموظفين، أو الهيئات، وإنما غالباً ما تكون عرضة لسوء التسيير، واختلال في التنفيذ، ما يؤدي إلى انحراف عن السياسة العامة للدولة، وبالتالي ضياع لحقوق الأفراد والمجتمع بصفة عامة. ومنه كان لزاماً خلق أجهزة تعهد لها مهمة الرقابة على أعمال الإدارة بصفة عامة، والإدارة المحلية بصفة خاصة، قبل اللجوء إلى الطرق القضائية للرقابة على أعمال هاته الإدارات<sup>2</sup>. ومنه فإن الهدف من هاته الرقابة غير القضائية يمكن أن يكون ذو شقين: الشق الأول ذو طابع احترازي، أي محاولة توجيه الإدارة نحو التصرف السليم والقانوني، بغية عدم الوقوع في الأخطاء الإدارية. أما الشق الثاني فهو ذو طابع ردعي، وهو يحدث بعد وقوع الخطأ الإداري. فتكون في هاته الحالة الأعمال الإدارية محل فحص وتمحيص من قبل الأجهزة الإدارية والسياسية المخول لها ذلك قصد توقيع العقوبات في حق المخطئين، وبالتالي ضمان الحقوق والأهداف الاجتماعية التي تبقى إحدى أهم أولويات أي دولة. وتتجلى الأهداف الاجتماعية للرقابة غير القضائية فيما يلي :

1- القضاء على الفساد<sup>3</sup> : إن الرشوة تعتبر مظهراً من مظاهر الفساد، وهي أمر ورد التحذير منه و المعاقبة عليه في الأديان السماوية، على غرار الدين الإسلامي، و في القوانين الوضعية. فقد ورد التحذير منه في قول رسول الله صلى الله عليه و سلم حيث يقول "لعن الله الراشي و المرتشي." و يدخل فيها الهدايا و الخدمات التي تقدم للموظفين لقوله الله صلى الله عليه و سلم "هدايا العمل علول." و قد حاسب النبي صلى الله عليه و سلم على تلك الهدايا، بالإضافة إلى القوانين الوضعية التي جرمت فعل الرشوة و عاقبت عليه. و من هنا يظهر الدور الكبير الذي تلعبه الرقابة غير القضائية في القضاء على هذه الظاهرة المشينة، و

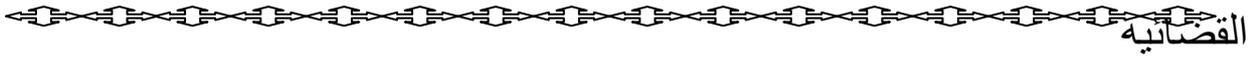
1 - حسن لمواضة، المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 1978، ص.10.

2 - محمد أحمد حجازي، المحاسبة الحكومية، والإدارة المالية العامة، الطبعة الرابعة، (د.د.ط)، مصر، 1998، ص.363.

3 - للمزيد من المعلومات حول هذه المسألة: راجع القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، ج.ر.ج.ج، العدد 14.



التي استفحلت في أغلب بلدان العالم، و أصبحت سرطاناً ينخر جسم الإدارة بصفة عامة، و الإدارة المحلية بصفة خاصة. وعليه كان لزاماً إخضاع أعمال الإدارة المحلية للرقابة، والتفتيش المستمر على أعمالها قصد عدم انحرافها عن المسار القانوني المرسوم لها. لذلك نجد أن الدول المتقدمة قد سخرت كل الوسائل القانونية والمادية من أجل الحيلولة دون تنامي ظاهرة تعاطي الرشوة، ومحاولة القضاء على الفساد. و من أهم وسائل القضاء على هذه الظاهرة هو إخضاع أعمال الإدارة المحلية للرقابة الدائمة والمستمرة، لأن ذلك يجعل المكلفين بتسيير شؤون الهيئات المحلية يشعرون أنهم مراقبون في كل وقت، و بالتالي لا مجال للتلاعب أو الانحراف أو التعسف في استعمال السلطة، لأن ذلك سيؤدي إلى ضياع حقوق الأفراد. كما أن الرقابة غير القضائية يجب عليها أن تواكب التطورات الحاصلة في كل المجالات، على اعتبار أن مفهوم الفساد في الوقت الحالي قد بدأ يأخذ صيغاً غير تقليدية، فأعطيت للرشوة في بعض الحالات تسمية الهدية، غير أن المضمون واحد، و هو دفع مقابل مادي لقضاء مصالح شخصية غالباً ما تكون مخالفة للقوانين و الأنظمة، بالإضافة إلى أن كثيراً من الدول ليس لها معايير أخلاقية سماوية، أو ما يسمى بالوازع الديني. لذلك فقد اجتهدت هذه الدول إلى إنشاء ميثاق لأخلاق العمل. إن ظاهرة الفساد نتيجة تفرزها التأثيرات المترابطة لعدد من الأوضاع الخاطئة، التي أبرزها غياب القيم، وضعف الإحساس بالضمير الوطني للأفراد، وافتقاد الوازع الأخلاقي الذي يردع الفرد عن الانحراف، دون إهمال الأوضاع الاجتماعية المزرية. وعلى ذلك ووجب غرس القيم الأخلاقية للموظفين، و تنمية الرقابة الذاتية من خلال إدماج تلك القيم في التعليم العام، و من خلال التدريب المتواصل. وعليه فإن دور الرقابة غير القضائية على أعمال الإدارة المحلية هو دور وقائي قبل وقوع الخطأ، ومحاولة تلافيه قدر الإمكان. فهي بذلك تساعد على التخفيف من العبء على الجهات القضائية التي تكون في هذه الحالة أمام قضايا قليلة تخص مسألة الفساد، عكس لو أن هذه الرقابة غير القضائية كانت غير موجودة.



2- ضمان حماية حريات الأفراد وحقوقهم : فالإدارة تمنح حقوقا و امتيازات تسهل عليها ممارسة وظيفتها وأنشطتها حيث تهدف من ورائها تحقيق المصلحة العامة<sup>1</sup>. ولأجل ذلك فقد منحت الإدارة أجهزة ووسائل عديدة، بالإضافة إلى الامتيازات الممنوحة لها من الدساتير والقوانين. هذا كله من أجل السعي إلى تحقيق المصلحة العامة، والمتمثلة في صيانة حقوق وحرية الأفراد. لكن في كثير من الأحيان، فإن الامتيازات الممنوحة للإدارة من أجل تحقيق المصلحة العامة تصبح ذات مفهوم عكسي، بحيث أعطى لها بعض القائمين على تسير شؤون الإدارة العامة، و الإدارة المحلية على وجه التحديد مفهوم تحقيق المصلحة الشخصية و الضيقة، فأصبحوا بذلك لا يعطون أدنى اهتمام لحاجيات الأفراد في المجتمع، وأصبح همهم الوحيد هو تحقيق مآربهم الخاصة على حساب المصلحة العامة. و في هذه الحالة، كان لزاما التفكير في وضع آليات، و أجهزة ذات طابع غير قضائي من أجل الحفاظ على حقوق الأفراد و حرياتهم المنصوص عليها في الدساتير، و القوانين، و التنظيمات، لأن ذلك سيجعل القائمين على تسير شؤون الإدارة المحلية يحسون بالمسؤولية الملقاة على عاتقهم. أما الأفراد، فإن وجود هذه الرقابة غير القضائية سيسعدهم بالاطمئنان على حقوقهم و حرياتهم. و بالتالي فإن هذا التناغم بين إحساس الموظف الإداري بالمسؤولية الملقاة على عاتقه، و إحساس الأفراد بالاطمئنان على حقوقهم، سيخلق جو من الاستقرار الاجتماعي، و بالتالي دفع مسيرة النمو في جميع المجالات ولاسيما المجال الاجتماعي.

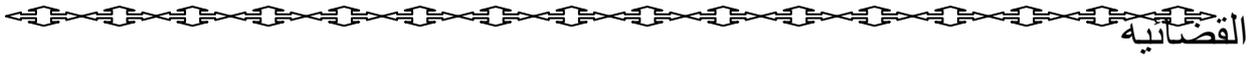
### ثالثا: الأهداف الاقتصادية للرقابة غير القضائية:

يطلق على هذا النوع من الرقابة، اسم رقابة الأداء، أو الرقابة الفنية، أو رقابة الأعمال<sup>2</sup>. فهي تهدف إلى الرقابة على الإنفاق العام من قبل المؤسسات والإدارات بصفة عامة، والهيئات المحلية بصفة خاصة، وهل أن هذا الإنفاق حقق الغاية الاقتصادية المرجوة منه وفق السياسة الاقتصادية الموضوعة من قبل الحكومة<sup>3</sup>. فضلا عن تصحيح الأخطاء، واكتشاف العيوب التي تحدث أثناء عملية الإنفاق العام من قبل الأفراد، أو

1 - بوحفص سيدي محمد، المرجع السابق، ص.262.

2 - أحمد محمد موسى، تقييم الأداء الاقتصادي في قطاع الأعمال والخدمات، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1968، ص.11.

3 - حسين عبد العال محمد، المرجع السابق، ص.92.



المؤسسات، مع محاولة إيجاد حلول لها قصد تفاديها مستقبلا. و هذا عن طريق موظفين متخصصين، أو من قبل إدارات الهيئات العمومية نفسها، أو إدارات أخرى تكون من بين صلاحياتهم ممارسة بعض أعمال الرقابة على تنفيذ العمليات المالية. وهذه الرقابة تشمل مختلف مراحل تنفيذ العمليات المالية. وتنصب خصوصا على النفقات باعتبارها معرضة أكثر من الإيرادات للمخالفات، والانحرافات من طرف الأعوان المكلفين بتنفيذها<sup>1</sup>، كل ذلك بغية حسن استعمال أموال الدولة. فميزانية الدولة الموجهة إلى الجماعات المحلية، لها هدف اقتصادي بالدرجة الأولى. فالميزانية في معناها العام هي تسليم مبلغ مالي لتحقيق المشاريع المقررة. و من أهم هذه النماذج المخطط البلدي للتنمية الذي ترصد من خلاله الدولة مبالغ مالية معتبرة قصد تحقيق مشاريع تنموية لها هدف اقتصادي في المقام الأول. ففكرة الأمانة مجسدة بشكل كبير في هذه الخانة بين الحكومة والجماعات المحلية. وبالتالي فإنه يقع على عاتق هاته الأخيرة واجب العقلانية في الإنفاق، وعدم التبذير لانجاز مشاريع أخرى لم تدخل في الميزانية المقررة، وهو ما يصطلح عليه بالاقتصاد والحكمة في الإنفاق.

وعلى هذا الأساس، فإن دور الرقابة غير القضائية يظهر بصورة جلية في هذا الخصوص. وعلى ذلك حرص المؤسس الدستوري على النص صراحة في دستور 1996 على ضرورة استعمال الأموال في المجالات المخصصة لها قصد تحقيق الأهداف الاقتصادية المخطط لها سلفا والابتعاد عن التصرفات السلبية، وهذا ما نصت عليه المادة 209<sup>2</sup> من الدستور.

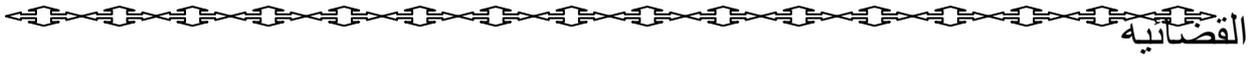
### الفرع الثالث: دور الرقابة غير القضائية في حماية مبدأ المشروعية ومدى كفاية القواعد القانونية:

سيتم الحديث هنا عن دور الرقابة غير القضائية في حماية مبدأ المشروعية (أولا)، ثم دور تلك الرقابة في مدى كفاية القواعد القانونية (ثانيا).

#### أولا: دور الرقابة غير القضائية في تبيان مدى خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية:

1 - محمد مسعي، المحاسبة العامة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2004، ص.149.

2- تنص المادة 9 من الدستور الجزائري على مايلي: "...لا يجوز للمؤسسات أن تقوم بما يأتي: - الممارسات الإقطاعية، و الجهوية، والمحسوبة، - إقامة علاقات الاستغلال والتبعية، - السلوك المخالف للحلق الإسلامي وقيم ثورة نوفمبر."



إن المشروعية "la légalité" في معناها العام تعني سيادة القانون<sup>1</sup> أو الصفة لكل ما هو مطابق للقانون. ويقصد بالقانون هنا المفهوم الواسع أي جميع القواعد القانونية (le droit). فمبدأ المشروعية، يعني إذن أن تكون جميع نشاطات الإدارة العامة تمارس في حدود القانون، أي كان مصدره، مع مراعاة التدرج في قوته. وكل عمل إداري يخرج من أحكام هذا المبدأ يكون محلاً للطعن فيه<sup>2</sup>. ومن خلال ما سبق ذكره، فإن أعمال الإدارة تكون مشروعة ما لم تخالف نصاً قانونياً، مهما كانت مرتبته. و يجب على الإدارة أن تراعي في ذلك مصلحة الأفراد.

وبالتالي فإن دور الرقابة غير القضائية في مجال رقابة احترام الإدارة لمبدأ المشروعية يبدو واسعاً. فلا يقتصر دور الرقابة على مدى إلزام الإدارة في تصرفاتها القانونية بقواعد المشروعية فيما تصدره من قرارات فقط، وإنما يتعداه إلى ما تبرمه من عقود، ومدى التزامها بالإجراءات التي حددها القانون، بدءاً من المراحل التمهيدية للتعاقد، وانتهاءً بالتنفيذ. كما تمتد الرقابة غير القضائية إلى مدى التزام الإدارة بالقواعد المالية، وما يمكن أن يشوبها من مخالفات، والتأكد من اتخاذ الإجراءات القانونية حيال المخالفين، وأنه قد تم تحديد المسؤولية، وتم توقيع الجزاءات التأديبية المناسبة لهم<sup>3</sup>.

### ثانياً: دور الرقابة غير القضائية في مدى كفاية القواعد القانونية:

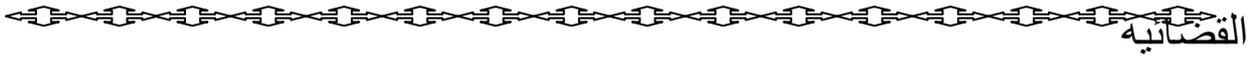
إن الرقابة غير القضائية المفروضة على الإدارة العامة بصفة عامة، وعلى الإدارة المحلية بصفة خاصة، ليس المراد منها إبراز مدى التزام الإدارة بتحقيق الأهداف المرسومة في الخطة الحكومية في مجال التسيير بشتى أنواعه، بل تتجاوز ذلك لتصب في خانة الإبداع<sup>4</sup>، والابتكار في مجال خلق قواعد قانونية جديدة في حالة عدم كفاية القواعد القانونية المعمول بها. فمن المعروف أن عجلة الحياة في تطور مستمر، ومعها تظهر العديد من الحالات والإشكاليات التي تستوجب الحل. فمن المعروف أن القانون الإداري هو في الأصل قانون مرن، يمكن تغيير قواعده وفق تطور الظروف الاجتماعية، و

1 - سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية- دراسة مقارنة- الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، مصر، 1976، ص.14-15.

2 - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري الطبعة الثانية،(د.د.ط)، الجزائر، 2007، ص.128.

3 - حسين عبد العال محمد، المرجع السابق، ص.100.

4- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1977، ص.25.



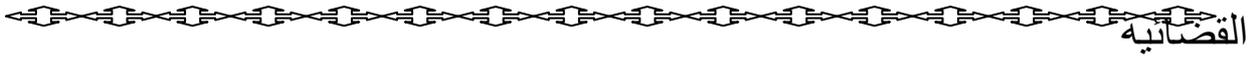
السياسية، والاقتصادية. وبالتالي كان لزاما التأكد من مدى كفاية ما تطبقه الإدارة من قواعد قانونية على ضوء ما يسند إليها من أعمال، ومدى مساندة تلك القواعد واستجابتها لتطورات الظروف الاجتماعية والاقتصادية<sup>1</sup>. لكن هذا لا يعني عدم الاعتماد على وسائل التفسير المختلفة، والرجوع إلى اللوائح التنفيذية. فإذا ما ثبت عدم كفايتها، أو عدم ملاءمتها، أصبحت تلك القواعد في حاجة إلى تعديل إما بالحذف، أو الإضافة، أو التحديث وفق ما تقتضيه الضرورة. فعملية الرقابة الممارسة من قبل الإدارة نفسها، أو الهيئات المخول إليها ذلك، تعتبر في نفس الوقت بالموازاة مع دورها الرقابي أداة للكشف عن مواطن النقص، والخلل في تطبيق القانون والحالات التي يعتبر فيها تطبيق القانون غير ملائم أو ناقص. فكل ما هو نظري وجب انتظار مرحلة التطبيق للوقوف على مدى نجاعته وفاعليته. فالممارسة كفيلة بتبيان مواطن الخلل والضعف في القوانين والتنظيمات المراد تطبيقها بصفة عامة، ووسيلة لاكتشاف مدى كفاية القواعد القانونية المطبقة.

### المبحث الثاني : أنواع الرقابة غير القضائية على أعمال الإدارة المحلية:

لقد تطور دور الدولة بمرور الزمن، وأصبح دورها تدخلياً في جميع ميادين الحياة (الاقتصادية والاجتماعية... الخ) بعدما كان دورها في وقت مضى ينطوي على كونها دولة حارسة تهتم بالجانب الأمني دون التدخل في نشاطات الحياة. وقد أدى هذا التطور إلى ظهور أنماط جديدة من الرقابة غير القضائية، هدفها الأول والأخير هو اكتشاف مواطن الخلل في أعمال الإدارة، ومحاربة كل أنواع الغش، والاحتيال، والتلاعب. بالإضافة إلى أن هذا التطور هو نتيجة ظهور عديد الأنظمة الاقتصادية في العالم، على غرار النظام الاشتراكي، وكذا الليبرالي. وعليه فقد تنوعت الرقابة تبعاً لاختلاف الهدف منها، والجهة القائمة بها، ووقت ممارستها، الأمر الذي يتطلب بيان المعيار الذي يجري على أساسه تحديد أنواع الرقابة. فقد اختلفت الاتجاهات الفكرية في تحديد أنواع الرقابة، وهذا لأسباب عدة. فالبعض من المفكرين ذهب إلى تقسيم الرقابة على أساس عضوي<sup>2</sup>، أي بالنظر إلى الجهة القائمة بنشاط الرقابة غير القضائية.

1 - ماجد راغب الحلوة، المرجع نفسه، ص.25.

2 - عيد مسعود الجهني، المرجع السابق، ص.50.



وبالتالي فحسب هؤلاء الفقهاء فإن هذه الرقابة تنقسم إلى قسمين، رقابة داخلية تمارسها الإدارة على نفسها، ورقابة خارجية تتولاها أجهزة رقابة متخصصة. فيما ذهب رأي ثاني إلى تقسيم الرقابة غير القضائية على أساس زمني<sup>1</sup>، بحيث ووفقا لهذا الرأي فإن الرقابة غير القضائية تنقسم إلى قسمين رقابة سابقة ورقابة لاحقة. فيما ذهب اتجاه ثالث إلى أخذ مفهوم الرقابة غير القضائية من منظور موضوعي، أي التركيز على طبيعة العمل الإداري دون النظر إلى الجهة القائمة بالرقابة<sup>2</sup>، فطبيعة العمل أو النشاط هي الكفيلة بتحديد الجهة المخول لها القيام بالرقابة غير القضائية. ومما سبق ذكره يظهر لكل اتجاه مبرراته وأسانيده القانونية التي لا يمكن إنكار صحتها، لكن ذلك لا يؤدي بنا إلى ترجيح رأي على آخر، وإنما سنتطرق في المطلب الأول إلى أنواع الرقابة غير القضائية من حيث الجهة القائمة بها، وفي المطلب الثاني سنتطرق إلى أنواع الرقابة غير القضائية من حيث وقت ممارستها، وفي المطلب الثالث سنتعرض إلى أنواع الرقابة غير القضائية من حيث ارتباطها وطبيعة نشاط الإدارة.

### المطلب الأول: أنواع الرقابة غير القضائية من حيث الجهة القائمة بها:

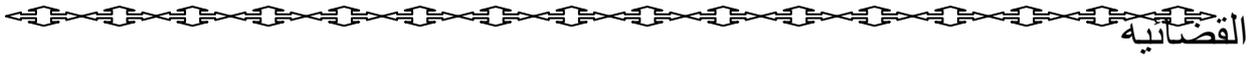
إن هذا التقسيم يركز أكثر على الجانب العضوي من الرقابة غير القضائية، أي الجهة القائمة بها. ووفقا لهذا التقسيم، فإنه يمكننا أن نقسمها إلى رقابة داخلية، وأخرى خارجية، بالإضافة إلى الرقابة السياسية. وفي هذا الصدد يرى "ديموك" Dimock أن الرقابة الداخلية (Internal control) هي التي تمارس من موقع التنظيم. أما الرقابة الخارجية (External control) فهي تمارس من خارج التنظيم<sup>3</sup>.

أما الرقابة السياسية، فهي رقابة لها طابع غير إداري، ويرجح فيها الجانب السياسي، حيث أنها تمارس من قبل المجالس الشعبية المنتخبة، والتي تعبر عن إرادة المواطنين، ووسيلتها الرقابة على أعمال الإدارة المحلية. ومن خلال ما سبق ذكره، سيتم التطرق في الفرع الأول إلى الرقابة الداخلية بصفة عامة، ليتم

1 - حسين عبد العال محمد، المرجع السابق، ص. 101

2 - لمزيد من المعلومات حول هذه الموضوع، راجع، حسين عبد العال محمد، المرجع نفسه، ص. 102.

3 - لمزيد من المعلومات عن هذه المسألة أنظر: حسين عبد العال محمد، المرجع السابق، ص. 121.



التطرق في الفرع الثاني إلى الرقابة الخارجية، ثم يختم هذا المطلب بالتطرق إلى الرقابة السياسية في فرع ثالث.

### الفرع الأول: الرقابة الداخلية على أعمال الإدارة المحلية:

إن الرقابة الداخلية هي رقابة ذاتية تمارسها الإدارة على نفسها، وهي تهدف إلى رغبة الإدارة المحلية في إحكام السيطرة على موظفي الجماعة المحلية. وما يساعد ذلك هو دراية المراقبين الداخليين بما يدور في الهيئة المحلية بصفة عامة. وبالتالي فإن هذه الرقابة تكون أكثر نجاعة وفائدة باعتبارها أقرب إلى خبايا التسيير المحلي. ولم تعد هذه الرقابة الداخلية منحصرة على ضبط أعمال الإدارة المحلية فقط، بل إنها أصبحت وسيلة تقييم لأعمالها أيضا. وسيتم التطرق فيما يلي إلى صور الرقابة الداخلية على أعمال الإدارة المحلية. بحيث سنتعرض (أولا) إلى الرقابة الرئاسية، و(ثانيا) إلى الرقابة الوصائية.

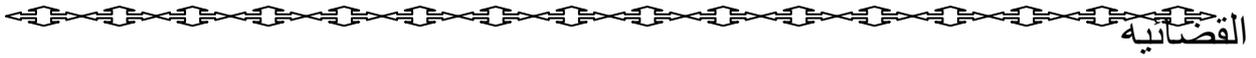
#### أولا: الرقابة الرئاسية:

ذهب الفقيه تيسيبي (Tessier) إلى أن الرقابة الرئاسية هي: "السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري تجاه المرؤوسين التابعين له رئاسيا، والتي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر لهم و إلغائها وتعديل أعمالهم فضلا عن الحلول محلهم في العمل أحيانا، وذلك بقصد تحقيق التجانس في الحكومة وحماية المصالح الجماعية للأمة".<sup>1</sup> ويطلق على الرقابة التي يمارسها الرئيس على مرؤوسيه، الرقابة الرئاسية، أو الرقابة التسلسلية. وهي تشمل سلطة الرئيس في الإشراف على مرؤوسيه وتوجيههم.

و تمارس هذه الرقابة على أجهزة نظام عدم التركيز الإداري، أي على الوالي والإدارة المساعدة له. بالإضافة إلى أنها تمارس على أساس أن كل هذه الأجهزة معينة "nommés" من طرف السلطة المركزية، وبالتالي تخضع لها مباشرة. على أن السلطة المركزية هي التي تمارس الرقابة التسلسلية<sup>2</sup>. وتشمل كذلك بالإضافة إلى سلطة التوجيه، والإشراف، إعطائهم الأوامر، و التعليمات، ومكافأهم ومعاقبتهم، ومراقبة أعمالهم، وقراراتهم من ناحية المشروعية والملاءمة، بحيث يكون لمن يقوم بهذه الرقابة الحق في إقرار، أو طلب،

1 - مأخوذ عن: عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، المرافق العامة - دراسة مقارنة - منشأة المعارف، الإسكندرية، ص. 77 و ما بعدها.

2 - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق ص 131.



أو إلغاء هذه الأعمال، أو تعديلها، أو سحبها، أو توقيعها. ويتوجب على المرؤوسين احترام رؤسائهم، إلا إذا كانت مخالفة للقانون بصورة واضحة وصريحة<sup>1</sup>. ويجري الرئيس رقابته بطرق مختلفة منها:

- الرقابة الشاملة، بحيث تشمل رقابته جميع الأعمال الموكلة إلى مرؤوسيه.

- الرقابة الجزئية، بحيث تستهدف رقابته جزء معين من الأعمال.

- الرقابة الخاطفة التي يقوم بها الرئيس ساعة يشاء، ومن شأنها إشعار المرؤوسين بالوجود الدائم والفعال لرئيسهم، وكذا بالمسؤوليات الملقاة على عاتقهم. وللتذكير من الناحية العملية، فإن الرقابة الرئاسية الممارسة على الهيئات المحلية تتركز على مبدئين أساسيين هما:

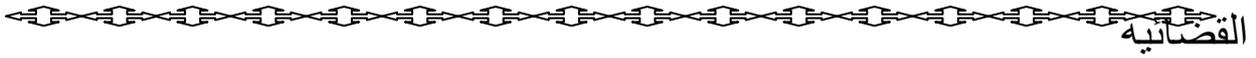
**المبدأ الأول: التدرج الرئاسي:** بحيث يتطلب الأمر أن يكون لكل جماعة محلية رئيس يخضع في نفس الوقت لرئيس أعلى وفق التنظيم الهرمي. وكل رئيس يراقب سلطة التوجيه والإشراف. ويقتضي ذلك الأخذ بمبدأ الطاعة الذي يستلزم توقيع العقاب في حالة عدم احترام أوامر الرئيس، وهذا قصد التطبيق الفعال لمفهوم الرقابة.

و يراد بمبدأ التدرج في القيادة أن يصدر الرئيس الإداري أوامره ونواهيته إلى مرؤوسيه المباشرين الذين يعملون مباشرة تحت إمرته دون غيرهم. فلا يوجه هذه الأوامر إلى أبعد من ذلك<sup>2</sup>، وإلا كان في ذلك إحراج لكل من الرئيس والمرؤوس. بل إن الخروج عن هذا التسلسل، وعدم احترام هذا المبدأ من جانب الرئيس الإداري الأعلى، يؤدي بالضرورة إلى اختلال العمل واضطرابه، و إلى الارتباك وإثارة الفوضى في النشاط الإداري، خاصة في حالة تعارض أوامر الرئيس الأعلى مع تلك التي يصدرها الرئيس المباشر إلى مرؤوسيه، والتي تتعلق بتحديد كيفية سير العمل، ومن ثم انتهاك مبدأ وحدة الرئاسة والأمر واختياره.

**المبدأ الثاني: وحدة القيادة والأمر:** ومنه يجب أن يكون على رأس كل جماعة محلية رئيس إداري واحد مخول له سلطة إصدار الأوامر والتعليمات، وهذا قصد تحديد المسؤوليات، وإحكام السيطرة في التسيير.

1 - طارق المخدوب، المرجع السابق، ص.673.

2 - عبد الغني بسيوي عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ص 106.



بالإضافة إلى ما سبق ذكره، فإن البعض يعتبر أن رئيس المجلس الشعبي البلدي عندما يمارس صلاحياته كمثل للدولة، فإنه يخضع لرقابة تسلسلية (رئاسية) يمارسها الوالي والوزير<sup>1</sup>.

### ثانيا: الرقابة الوصائية:

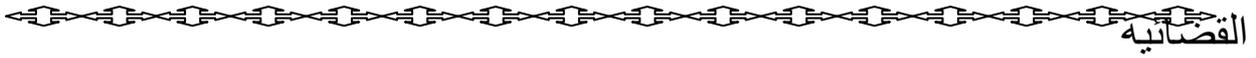
تتمتع الأشخاص المعنوية الإقليمية أو المرفقية ( البلديات، الولايات، والمؤسسات العامة) بالاستقلال المالي والاستقلال الإداري. إلا أن هذه الهيئات تخضع لنوع من الرقابة تمارسها عليها الإدارة المركزية، اصطلاح على تسميتها بالوصاية الإدارية أو الرقابة الوصائية. وقد اختلفت التعريفات في إيجاد مفهوم واضح لمصطلح الرقابة الوصائية. فهناك من يذهب إلى أن " فكرة الوصاية الإدارية تعتبر رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية، حيث تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية الوصية، وبين المؤسسات والمنظمات والهيئات الإدارية اللامركزية إقليميا أو فنيا في النظام الإداري في الدولة، ومن ثم فإن فكرة الوصاية الإدارية هي فكرة قانونية تنظيمية رسمية بحتة<sup>2</sup>. بالإضافة إلى تعريفات أخرى كانت كلها تهدف إلى الإحاطة بكل جوانب الرقابة الوصائية. غير أن مصطلح الوصاية الإدارية لقي اعتراضا من قبل بعض الفقهاء<sup>3</sup>، حيث يرون أن مصطلح "الوصاية الادارية" لا يعبر عن المراد به، وبالنظر لاشتقاقها من نظام الوصاية المدنية، التي تكون منصبة بالأساس على ناقص الأهلية، في حين أن الهيئة اللامركزية ليست شخصا ناقصا للأهلية تمثلها السلطة المركزية التي تراقبها، بل لها كامل الأهلية في مباشرة التصرفات القانونية الموكلة لها. و بالتالي نستخلص مما سبق ذكره أن الرقابة الوصائية تهدف إلى التحقق من مشروعية تصرفات الجماعات المحلية، ومدى خضوعها إلى مبدأ المشروعية. كما أنها تمتد من حيث مجالها لكافة الجماعات اللامركزية، محلية أو مرفقية. و في مجال اللامركزية المحلية، تختلف تلك الرقابة من دولة لأخرى، وهذا نظرا لاختلاف النظم المعمول بها في تلك الرقابة. فبالنسبة للجزائر و باستقراء القانون رقم 08/90

1 - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 147.

2 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص.266.

3 - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة - مطبعة عين شمس، القاهرة، 1986، ص.72-73. وأنظر كذلك

-Martine LOMBARD, Droit administratif, 3 ème édition, Dalloz, Paris,1999,p157.



المتعلق بالبلدية<sup>1</sup>، والقانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية<sup>2</sup>، فإن الرقابة الوصائية يمارسها خاصة وزير الداخلية، وهي تتمثل في المصادقة، والإلغاء، والحلول. إن هذه الرقابة لا بد أن تخضع لها مداوات المجلس الشعبي الولائي<sup>3</sup>. ففيما يخص المصادقة (l'approbation) فإن المادة 49 من قانون الولاية رقم 09/90 تنص على أنه " تنفذ مداوات المجلس الشعبي وبحكم القانون فور قيام الوالي بنشرها وتبليغها إلى المعنيين في أجل لا يتعدى (15) يوما، إلا في حالة وجود أحكام مخالفة منصوص عليها في التشريع المعمول به، وأحكام المواد 50 و 51 و 52 من هذا القانون". أما المادة 50 من نفس القانون سالف الذكر، فإنها تضع استثناء لهذه القاعدة، بحيث تنص على أنه "لا تنفذ مداوات المجلس الشعبي و التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد المصادقة عليها:

- الميزانيات والحسابات.

- إحداث مصالح ومؤسسات عمومية."

أما المواد 51 و 52 و 53 و 54 من قانون الولاية رقم 09/90 فقد نصت على الأحكام الخاصة بالإلغاء l'annulation بحيث أن بعض المداوات تبطل بحكم القانون، حيث تنص المادة 51 على مايلي:

" تبطل بحكم القانون:

- المداوات التي تخرق القانون أو التنظيم.

- مداوات المجلس الشعبي الولائي التي تخص مسألة خارجية عن صلاحياته.

- المداوات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية للمجلس الشعبي الولائي."

ويعلن عن بطلان هذه المداوات بمقرر مسبب من وزير الداخلية<sup>4</sup>. ويقابل هذه المواد المادة 41 من قانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية التي تنص على أن "المداوات المتخذة من طرف المجلس الشعبي البلدي تعتبر نافذة بحكم القانون بعد (15) يوما من إيداعها لدى الولاية إلا أن بعض المداوات يجب المصادقة عليها من

1- القانون رقم 08/90 المؤرخ في 7 ابريل 1990 يتعلق بالبلدية، المتمم، ج.ر.ج.ج. العدد 15.

2 - قانون رقم 09/90 المؤرخ في 7 ابريل 1990 يتعلق بالولاية، المتمم، ج.ر.ج.ج. العدد 15.

3 - ناصر لباد، المرجع السابق، ص.132.

4 - المادة 53 من القانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية، سالف الذكر.

قبل الوالي قبل تنفيذها".<sup>1</sup> والمدة القانونية للمصادقة على هذه المداولات هي 30 يوماً من تاريخ إيداعها لدى الولاية، حسب المادة 43 من القانون المتعلق بالبلدية . وفي حالة عدم المصادقة عليها في الأجل سالف الذكر، تعتبر المداولات مصادق عليها "Approbation tacite"

أما فيما يخص الإلغاء، فإن الوالي له حق إلغاء المداولات غير المشروعة للمجلس الشعبي البلدي. ويكون هذا بموجب قرار معلل . فيما تكون بعض المداولات ملغاة بحكم القانون عندما تتناول موضوعا ما خارج اختصاصات المجلس الشعبي البلدي، وهذا طبقا للمادة 43 من قانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية. أما الحلول La substitution فنجد أن المادة 141<sup>2</sup> والمادة 146<sup>3</sup> من القانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية، قد أكدتا على أنه لوزير الداخلية أن يحل محل المجلس الشعبي الولائي عندما يرفض هذا الأخير أخذ القرارات التي يلزمه بها القانون.

أما بالنسبة للسلطات الوصائية المتعلقة بالبلدية في مجال الحلول، نجد أن هذه السلطات بالإضافة إلى حقها في الاعتراض على النشاط غير القانوني للبلدية، فإنها بالموازاة مع ذلك تستطيع أيضا أن تحل محل السلطات عند امتناعها عن القيام بعمل ما، وهذا طبقا للمادة 1/81 من قانون البلدية رقم 08/90. وهذا ما جاء كذلك في نص المواد 83<sup>4</sup> و 154<sup>5</sup> و 155<sup>6</sup> من نفس القانون التي تبين الحالات التي تجيز للسلطة الوصائية الحلول محل السلطات البلدية في ممارسة المهام.

ومن خلال ما سبق ذكره في مجال الرقابة الوصائية المطبقة على أعمال الإدارة المحلية، باعتبار هذه الرقابة نوعا من أنواع الرقابة غير القضائية، فإننا نكتشف أنها لم تأت بشكل مطلق، وإنما كانت هناك بعض

1 - تنص المادة 42 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية: لا تنفذ المداولات التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد أن يصادق عليها الوالي:

- الميزانيات والحسابات.

- إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية.

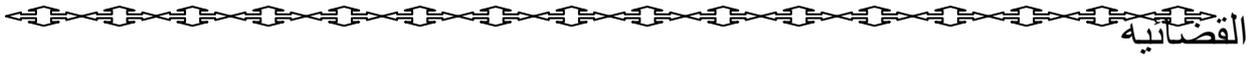
2 - وتنص تلك المادة على مايلي: "يمكن للسلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية أن تسجل تلقائيا النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي في ميزانية الولاية طبقا للتشريعات السارية المفعول".

3 - وإذا ظهر عجز في تنفيذ الميزانية، يجب على المجلس الشعبي الولائي أن يتخذ جميع التدابير اللازمة لامتصاص هذا العجز، وتحقيق التوازن الدقيق للميزانية الإضافية الخاصة بالسنة المالية الموالية، وإذا تخلف المجلس الشعبي الولائي عن اتخاذ التدابير الضرورية لاستدراك العجز، يتولى وزير الداخلية أو الوزير المكلف بالمالية أخذ التدابير وتعديدها وإعطاء الإذن بإزالة العجز في مدى سنتين ماليتين أو أكثر.

4 - يمكن للوالي أن يتخذ كل الإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن والسلامة العمومية بالنسبة لجميع بلديات الولاية، أو جزء منها، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك.

5 - تتعلق بحلول الوالي لغرض تسجيل نفقة إجبارية في ميزانية البلدية قد رفض المجلس التصويت عليها وقف التشريعات سارية المفعول.

6 - تتناول هذه المادة حالة حلول الوالي محل السلطات البلدية من أجل ضبط الميزانية البلدية عندما يرفض المجلس الشعبي البلدي التصويت عليها بصفة متوازنة.



المجالات التي تترك للهيئات المحلية التصرف فيها وفق ما تقتضيه الحاجة العامة، وكسبا للوقت الذي قد تأخذه الرقابة الوصائية في حالة التطبيق الشامل، والمدقق على كل الأعمال الإدارية، وبصفة صارمة. وعلى هذا المنوال سارت المادة 43 من قانون البلدية رقم 08/90 التي خففت من شدة هذه الرقابة في مجال التصديق الصريح، وما قد يترتب عنه من تباطؤ وتعطيل للنشاط الإداري، وذلك حينما عادت مرة أخرى للتصديق الضمني مع تمديد الفترة إلى 30 يوم بدل من 15 يوم. كما وضع القانون قاعدة عامة بالنسبة لقرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة، حيث نص من خلال الفقرة الأولى من المادة 80 أنه: " لا يتم تنفيذ القرارات البلدية التنظيمات العامة إلا بعد شهر من تاريخ إرسالها " على أن التصديق الضمني عليها يكون بفوات شهر (01) واحد على تاريخ إرسالها<sup>1</sup>، وهذا ما يكرس مبدأ الديمقراطية، وسلطة المجالس المحلية المنتخبة في تسيير الشؤون المحلية.

### الفرع الثاني: الرقابة السياسية:

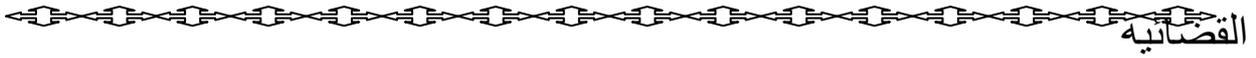
سيتم التعرض في هذا الفرع إلى رقابة المجالس الشعبية المنتخبة على أعمال الإدارة المحلية (أولاً)، ثم رقابة الرأي العام على أعمال الإدارة المحلية (ثانياً).

#### أولاً: رقابة المجالس الشعبية المنتخبة على أعمال الإدارة المحلية:

إن الرقابة غير القضائية المبسوطه على الإدارة العامة، و الإدارة المحلية على وجه الخصوص، تلعب دوراً مهماً في احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون. فالنظام الرقابي يشبه الجهاز العصبي الذي يعمل على تحسس مواطن الخطأ، ومن ثم تجنبها، وتفاديها. إلا أنه إذا ما تجاوزت الرقابة مفهوم الاستثناء، لتستغرق الاستقلال، ضاع مفهوم اللامركزية الإقليمية. فقد كانت الرقابة السياسية في عهد الحزب الواحد تمارس بطريقة مباشرة<sup>2</sup> بحيث نجد أن المادة 2/97 من دستور 1976 تنص على أنه: " تشكل جبهة التحرير الوطني دليل الثورة الاشتراكية والقوة المسيرة للمجتمع، وهي أداة الثورة الاشتراكية في مجالات القيادة والتخطيط والتنشيط. " ومن أجل الحرص على عدم تداخل صلاحيات الجهاز الإداري بالجهاز

1 - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري ( التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص.102.

2 - مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة العدد 3، الجزائر، 2003، ص.59.



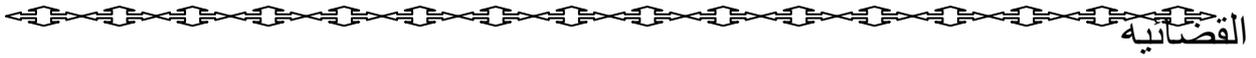
السياسي، أحدث ما كان يعرف بمجالس التنسيق البلدية و الولائية، المشكلة من أعضاء الإدارة، وآخرون من الحزب، أي مجالس مختلطة. لكن هذا الوضع تغير في ظل التعددية السياسية، بظهور دستور 1989، الذي كان من بين الذي أتى به في المجال السياسي، وهو التعددية الحزبية، وإنهاء احتكار الحزب الواحد للحياة السياسية، وتكثيف الأنشطة مع برنامج ومشروع المجتمع للحزب الفائز<sup>1</sup>.

كما أن مفهوم الرقابة السياسية ينصرف أساساً إلى ممارسة البرلمان لسلطاته الرقابية العامة على الحكومة، والتي من بينها، سياستها على المستوى المحلي، وحقه في الإطلاع على كل ما يتعلق بالوضع المالية العامة في الدولة، وشؤون التسيير. و هو ما يمكنه من التدخل عند الاقتضاء عن طريق التشريع، لفرض ما يراه ضرورياً من تدابير رقابية على تسيير الأموال العمومية. وبعبارة أخرى فإن البرلمان كونه مسؤولاً مباشرة أمام المواطنين، ملزم بأن يضمن لهم حسن استعمال الأموال التي يدفعونها للخزينة العمومية كمكلفين بالضريبة على سبيل المثال. و تدخل في هذا الإطار من باب أولى مراقبته لتنفيذ ميزانية الدولة من طرف الحكومة، وبصفة خاصة ميزانية الجماعات المحلية عن طريق المجالس المنتخبة. فالمادة 161 من الدستور تجيز للمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، كل في إطار اختصاصاته أن ينشئ في أي وقت لجنة تحقيق في أية قضية ذات مصلحة عامة. و منه نستشف أنه يمكن للبرلمان إنشاء لجنة تحقيق في مسألة تهم التسيير بالنسبة للجماعات المحلية كالولاية مثلاً.

كما أن صلاحيات المجالس الشعبية المحلية في مجال مراقبة تنفيذ ميزانيات هذه الأخيرة يمكن أيضاً إدراجها ضمن قائمة الرقابة السياسية، فضلاً عن دور هذه المجالس في مجال الرقابة على التصرفات الإدارية في مجال إبرام العقود الإدارية. كما أنه يحق للمجالس الشعبية البلدية و الولائية مراقبة التنفيذ الجاري للميزانية من قبل الأمرين بالصرف ( رؤساء البلديات، والولاة)، وذلك في إطار القوانين والأنظمة المتعلقة بالجماعات المحلية إنشاء لجان تحقيق في قضايا مالية معينة، مطالبة الأمرين بالصرف بتقديم تقارير دورية أو ظرفية عن تنفيذ الميزانية...<sup>2</sup>. بالإضافة إلى أن بعض العمليات المالية التي لا يمكن للأمرين بالصرف تنفيذها إلا بعد

1 - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 171.

2 - محمد مسعي، المرجع السابق، ص. 159.



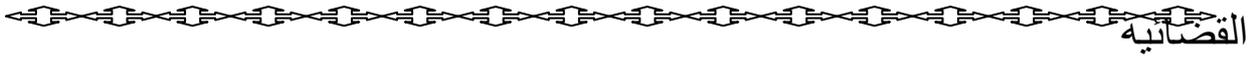
مصادقة المجالس الشعبية المعنية عليها، مثل قبول الهبات والوصايا وإبرام الصفقات العمومية ( بالنسبة للبلديات). كما تظهر هذه الرقابة كذلك بصفة لاحقة على التصرفات الإدارية للجماعات المحلية من خلال رقابة المجالس الشعبية المحلية اللاحقة على تنفيذ الميزانية. و تتمثل في مناقشة الحسابات الإدارية المقدمة لها من طرف الأمرين بالصرف بعد اختتام كل سنة مالية. بالإضافة إلى بعض مظاهر الرقابة السياسية الممارسة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي و الولائي. هذين الأخيرين الذين يتسمان بالطابع السياسي أكثر من أي طابع آخر. فأعضاء المجالس الشعبية المحلية ملزمون بإتباع السياسة المرسومة من قبل الحزب الذي ينتمون إليه، ويعبرون عن ذلك على مستوى الإدارة المحلية باعتبارهم ممثلين للشعب على المستوى المحلي (البلدية، الولاية). فنجد أن رئيس المجلس الشعبي لا يمكنه تنفيذ ميزانية البلدية إلا بعد مصادقة أعضاء المجلس الشعبي البلدي كمرحلة أولى<sup>1</sup>. وكذا كل العمليات الأخرى المتعلقة بميزانية البلدية، ومنها إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم. كما أن للمجلس الشعبي البلدي حق البت في قبول الهبات والوصايا الممنوحة للبلدية أو رفضها<sup>2</sup>. وهي مظاهر تبرز الدور الرقابي المنوط بالمجلس الشعبي البلدي على أعمال رئيسه، وهذا من أجل إضفاء الشفافية في أعمال وتصرفات رئيس المجلس الشعبي البلدي، وكذا لتقاسم أعباء المسؤولية من جهة، وإلى تجسيد فكرة التمثيل الانتخابي لهؤلاء الأعضاء من جهة أخرى.

أما عن الرقابة الممارسة من قبل المجلس الشعبي الولائي على الوالي، فإننا سنذكر بعض الأمثلة التي وردت في القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالولاية. من حق المجلس الشعبي الولائي أن يخطر وزير الداخلية عن طريق رئيسه بكل قضية تتعلق بتسيير المصالح اللامركزية التابعة للدولة<sup>3</sup>. بالإضافة إلى أن القانون قد منح المجلس الشعبي الولائي الحق أن يحدث في أي وقت لجنة تحقيق حول القضايا المرتبطة بتسيير الولاية وتنميتها. وتكون هذه اللجنة منتخبة من بين أعضاء المجلس، وتقدم النتائج الخاصة

1 - المادة 152 من القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية.

2 - المادة 155 من القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية.

3 - المادة 156 من القانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية.



بهذا التحقيق للمجلس الشعبي الولائي، ليقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي بإخطار الوالي وكذا وزير الداخلية بذلك.

كلها أمثلة عن الدور السياسي الذي يقوم به المجلس الشعبي البلدي، وكذا المجلس الشعبي الولائي في مجال الرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، بحيث أن هذه المجالس لا يمكنها أن تتخلى عن طابعها السياسي باعتبارها ممثلة للشعب، ومجسدة لمفهوم الديمقراطية، وكذا مفهوم التداول بمفهومه السياسي، لتكون عين المواطنين على تسيير الإدارة المحلية .

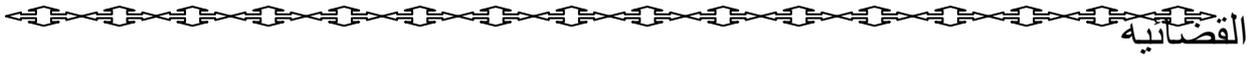
### ثانيا: رقابة الرأي العام على أعمال الإدارة المحلية:

إن المقصود برقابة الرأي العام، الرقابة التي تباشرها بعض الهيئات والتنظيمات السياسية الشعبية مثل الأحزاب السياسية، وجماعات الضغط، والنقابات، علاوة على الصحافة، ووسائل الإعلام، وذلك عن طريق توضيح اتجاهات الرأي العام للسلطات المحلية خاصة، وإرشادها إلى الآراء المتعددة بشأن النشاط الإداري، ومراقبة ردود الفعل إزاء تصرفات السلطات العامة على المستوى المحلي، وبيان أوجه نقدها. لكن التجربة العملية بينت أن الرقابة على أعمال السلطات المحلية، هي ممارسة فعلا من قبل الأحزاب السياسية من جهة، و الصحافة من جهة أخرى<sup>1</sup>.

فبالنسبة للأحزاب السياسية، فإن دورها مهم، ولا غنى عنه في مجال الرقابة على أعمال الإدارة المحلية، رغم كل الانتقادات الموجهة من قبل بعض الفقه الذي يرى أن الأحزاب السياسية هي ليست ذات دور فاعل<sup>2</sup>، وهذا على اعتبار أن لكل شيء مساوئ وحسنات. ولكن ما يجعله فعالا ولازما، أن تكون سلبياته أقل من إيجابياته. فالديمقراطية لا تستقيم بغير حرية الرأي والتفكير. ولا شك أن النظام الحزبي، وماله من امتداد تمثيلي على المستوى المحلي، من شأنه أن يساعد كثيرا على توفير هذه الحريات، إذ أن الأفراد ما لم يكونوا مؤطرين في شكل تنظيمات حزبية، لا يمكنهم مقاومة الانحراف، والتعسف في استعمال السلطة من قبل السلطات العامة على المستوى المحلي. في حين أن تلك التكتلات الحزبية

1 - بوحفص سيدي محمد، المرجع السابق، ص.266.

2- قدودو جميلة، رقابة المشروعية في الوظيفة العامة، مذكرة ماجستير، جامعة سيدي بلعباس، 2005-2006، ص.143.



السياسية تستطيع أن تفعل ذلك، فهي بذلك تحول دون الاستبداد الحكومي، عن طريق خلق إدارة عامة تقف ضد التعسف، والاستبداد، والانحراف، وهو ما يمثل في الواقع دوراً هاماً في الرقابة على أعمال الإدارة بصفة عامة، من حيث مشروعيتها، و ملاءمتها في نفس الوقت<sup>1</sup>.

أما بالنسبة لوسائل الإعلام، فإنه وما لا شك فيه أن لهذه الأخيرة دوراً فعالاً وبارزاً في مجال الرقابة على أعمال الإدارة العامة، وعلى أعمال الإدارة المحلية على وجه التحديد. وهي بذلك تلعب دوراً مهماً في تكوين الرأي العام، وتوجيه النقد إلى السلطات العامة على المستوى المحلي. ويظهر دورها جلياً، وبالأخص في الصحافة المكتوبة. وعلى ذلك، ونظراً للدور الكبير الذي تلعبه وسائل الإعلام، فقد اعتبرها البعض من المفكرين<sup>2</sup> السلطة الرابعة بجانب السلطات الثلاث المعروفة.

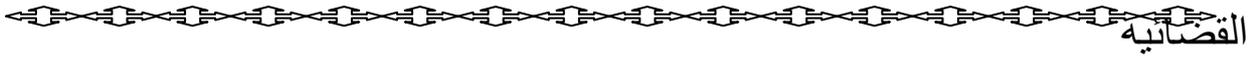
فمن المؤكد أن الرقابة المستمرة التي يمكن أن تمارسها الصحافة تعتبر ضماناً بالنسبة للأفراد من أجل منع انحراف، واحتمالات التعسف في استعمال السلطة، أو السلبية في اتخاذ الإجراءات التي تتطلبها المصلحة العامة.

فالدساتير والقوانين في كثير من الدول قد أعطت هامشاً كبيراً من الحرية للصحافة. فهي بذلك تعبر عن حق الأفراد في التعبير عن آرائهم، وعقائدهم بواسطة المطبوعات، بمختلف أشكالها بقصد إطلاع الرأي العام على مجريات الأمور. ومنها إطلاعهم عن نشاط الإدارة العامة على المستوى المحلي، مع ترتيب المسؤولية المدنية الجنائية على مؤلفي هذه المطبوعات<sup>3</sup>، في حالة ارتكاب القائمين بعمل الصحافة أخطاءً وظيفية، وهذا حتى تطلع وسائل الإعلام بمختلف أنواعها بالدور المنوط بها، وهو تنوير الرأي العام حول مستجدات الأحداث، و إطلاع الأفراد على وضعية تسيير الشؤون العامة من قبل السلطات المحلية دون زيادة أو نقصان تفادياً لتشويه صورة موظفي الإدارة، والقائمين بتسيير شؤون الإدارة المحلية بصفة خاصة. والواقع أن الرأي العام هو ضمانة كبرى للحقوق والحرريات، وهو يعكس مباشرة إرادة الشعب، والرأي العام باعتباره لسان حال هذه الإرادة الشعبية، جدير بأن يكون له كلمة مسموعة في تصريف أمور

1 - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص. 183.

2 - بوحفص سيدي محمد، المرجع السابق، ص. 266.

3 - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص. 275.



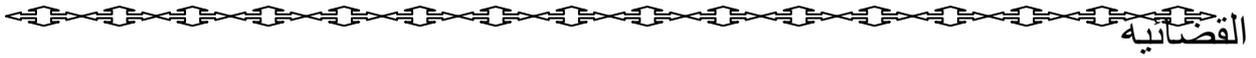
الجماعة. فنجد مثلا أن الإذاعات المحلية لمختلف الولايات تخصص حيزاً هاماً من برامجها اليومية لاستضافة رؤساء البلديات الموجودة على مستوى الولاية، و بصورة دورية لعرض برامجهم في مجال التسيير المحلي وفتح المجال للمواطنين لطرح انشغالاتهم وتساؤلاتهم، لتتحول في بعض الأحيان هذه البرامج إلى ما يشبه المساءلة الشعبية، لتكرس بذلك مظهراً من مظاهر الرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر على وجه التحديد. غير أنه بالرغم من تسليمنا بدور الرأي العام، و قوته وتأثيره الشديد في تقويم سلوك السلطات العامة على المستوى المحلي، وحملها على التزام المشروعية، إلا أن هذا التأثير والقوة لا تتوفر، ولا تتحقق، إلا في الدول التي تتوفر فيها للرأي العام أسباب الوعي والنضج والاكتمال<sup>1</sup>.

### الفرع الثالث: الرقابة الخارجية:

تعتبر الرقابة الخارجية نوعاً من أنواع الرقابة غير القضائية الممارسة على أعمال الإدارة المحلية بصفة عامة. و هي تعني عملية الفحص الفني المحايد من طرف خارج كيان التنظيم الإداري، بغرض التحقق من سلامة التصرفات، والأعمال الإدارية، ومدى الكفاءة في تحقيق الأهداف.<sup>2</sup> وتتولاها أجهزة مستقلة تماماً عن الجماعات الخاضعة للرقابة، بحيث تستهدف التأكد من مدى تحقيق تلك الجماعات المحلية لمسؤولياتها. و الرقابة الخارجية في هذا الشأن تركز على مبدئين أساسيين، لا ينفي أحدهما الآخر. فهي تهدف إلى خلق التوازن بين مبدأ استقلال الجماعة المحلية، وتمتعها بالشخصية المعنوية. وكل ما تتضمنه فكرة الشخصية المعنوية من عناصر، تمنح لهذه الهيئات المحلية ذاتية التسيير، والاستقلال المالي، إلى غير ذلك من عناصر الشخصية المعنوية. وبين مبدأ تبعية هذه الجماعات المحلية للدولة، وما يتبع هذا المبدأ من عناصر تتمحور حول ضرورة إخضاع هاته الهيئات إلى الرقابة، والإشراف، والتوجيه من قبل هيئات مستقلة تماماً عن الجهات الخاضعة للرقابة بشكل محايد، ويكفل تحقيق الصالح العام. وسيتم إعطاء فكرة عن بعض التجارب في مجال الرقابة الخارجية بحيث سيتم التطرق إلى نظام الأمبودسمان (أولا)، ثم نتطرق إلى الوسيط الفرنسي (ثانياً)، ثم

1 - علي خطار شنطاوي، المرجع السابق، ص.138.

2 - حسين عبد العال محمد، المرجع السابق، ص.145.



نتعرض إلى تجربة وسيط الجمهورية في الجزائر(ثالثا)، وفي الأخير سنتطرق إلى هيئة الإدعاء العام السوفياتي (رابعا).

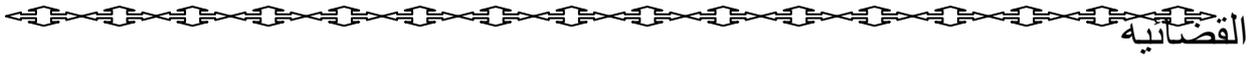
### أولا- نظام الأنبودسمان أو المفوض البرلماني OMBUDSMAN :

الأمبودسمان كلمة سويدية يراد بها المفوض أو الممثل. وهو شخص مكلف من البرلمان بمراقبة الإدارة والحكومة، وحماية حقوق الأفراد وحررياتهم، جراء الأعمال الصادر عن الإدارة بصفة عامة<sup>1</sup>. وقد استحدثت السويد هذا النظام في دستورها لعام 1809 ليكون وسيلة لتحقيق التوازن بين سلطة البرلمان، والسلطة التنفيذية، و ذلك للحد من تعسف الأخيرة في استخدامها لامتيازاتها في مواجهة الأفراد<sup>2</sup>.

وقد تطور هذا النظام حتى بات يطلق عليه اسم حامي الوطن، فهو الشخص الذي يلجأ إليه المواطن طالبا حمايته وتدخله إذا ما صادفته مشاكل، أو صعوبات مع الحكومة، أو الجهات الإدارية. وللمفوض البرلماني الحق في التدخل من تلقاء نفسه، أو بناء على شكوى يتلقاها من الأفراد، أو بأي وسيلة أخرى يعلم من خلالها بوقوع مخالفة. فيعمل على توجيه الإدارة إلى وجوب إتباع أسلوب معين في عملها لتدارك الأخطاء. وله استجواب أي موظف في هذا الشأن. كما له إقامة الدعوى على الموظفين المقصرين في أداء واجباتهم، ومطالبهم بالتعويض لمن لحقه ضرر من جراء هذا التصرف غير المشروع. هذا ويقدم الأمبودسمان تقريرا سنويا إلى البرلمان يتضمن ما قام به من أعمال خلال تلك السنة. وبالنظر

1 - بوحفص سيدي محمد، المرجع السابق، ص.254.

2 - بوحفص سيدي محمد، المرجع نفسه، ص.254.



لنجاح الكبير لهذا النظام، فقد أخذت العديد من الدول بأنظمة مشابهة على غرار المملكة المتحدة وكندا عام 1967<sup>1</sup>.

### ثانيا- الوسيط الفرنسي LE MEDIATEUR:

أخذت فرنسا بنظام مشابه لنظام الأبودسمان، والمعمول به في السويد، وأعطته اسم الوسيط، لأنه يتوسط البرلمان والحكومة، أو لأنه وسيط بين الرقابة البرلمانية والرقابة الإدارية. وقد أنشأه المشرع الفرنسي بموجب القانون رقم 6/73 الصادر بتاريخ 03 جانفي 1973<sup>2</sup> و يعين لمدة ست سنوات غير قابلة للتجديد بموجب مرسوم رئاسي، يتخذ في مجلس الوزراء<sup>3</sup>، وهذا طبقا للمادة الثالثة من القانون سالف الذكر، والمتعلق بمنصب وسيط الجمهورية. كما أنه لا يمكن عزل وسيط الجمهورية خلال مدة 06 سنوات المحددة لأداء وظيفته، أو إنهاء مهامه، إلا عندما يتعذر عليه القيام بواجباته الوظيفية. ويترك أمر تقدير ذلك إلى لجنة مكونة من نائب رئيس مجلس الدولة، ورئيس محكمة النقض، ورئيس مجلس المحاسبة، وهذا بعد إخطارها من طرف رئيس الجمهورية. على أن القرار المتخذ في هذا الصدد يجب أن يتخذ بالإجماع، وهذا طبقا للمادة الثالثة من القانون رقم 6/73 المتعلق بمنصب وسيط الجمهورية الفرنسي. وبالتالي فهو يعتبر إحدى الهيئات الإدارية المستقلة (A.A.I). فهو لا يخضع أثناء أداء وظيفته لأي تعليمات من أي جهة إدارية كانت، ولا يمكن القبض عليه، أو ملاحقته، أو توقيفه، أو حجزه بسبب أعماله، أو الأقوال التي يدلي بها<sup>4</sup>.

كما أن وسيط الجمهورية يختص بتلقي الشكاوى المقدمة سواء من طرف الأفراد، أو من طرف الأشخاص المعنوية الخاصة، ضد الإدارات الحكومية، والمؤسسات العامة، والهيئات المحلية، وكافة المرافق

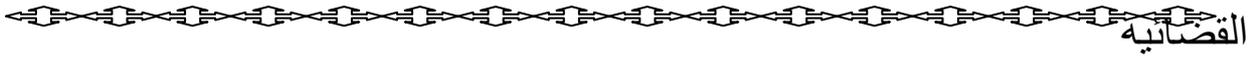
1 - مازن ليو راضي، نظام الأبودسمان أو المفوض البرلماني، ضمانة لحقوق الأفراد وحرمانهم، مجلة القادسية، مجلد 3، العراق، 1999، ص.249.

2 - La loi n° 73/6 du 3 Janvier 1973 instituant un médiateur, Cf. www.legi France gov.fr.

Voir aussi : André LEGRAN, Médiateur, Encyclopédie Juridique, Contentieux administratif, Tome II, 17ème année, 2000, 2ème trimestre, Dalloz, PARIS, p.2.

3 - Art. 2 « Le médiateur de la République est nommé pour six ans par décret en Conseil des Ministres, il ne peut être mis fin à ses fonctions avant l'expiration du délai qu'en cas d'empêchement constaté dans les conditions définies par décret en Conseil d'Etat. Son mandat n'est pas renouvelable. »

4 - Martine LOMBARD, Gilles DIMONT, Droit Administratif, 6<sup>ème</sup> éd, Dalloz, p.325 ; André LEGRAND, op.cit, p.5.



العامّة. بالإضافة إلى الدور الذي يلعبه وسيط الجمهورية الفرنسي في مجال تنفيذ القرارات القضائية الإدارية، بحيث أن وسيط الجمهورية يستطيع أن يأمر الإدارة الصادر ضدها القرار القضائي، بالامتثال لهذا القرار خلال فترة زمنية يحددها. وفي حالة عدم احترام الإدارة لأوامره، يدرج ذلك في تقرير خاص يقدمه لرئيس الجمهورية والبرلمان، كما يسعى لنشر هذا التقرير في الجريدة الرسمية<sup>1</sup>.

إلا أن تدخل وسيط الجمهورية لا يمكن أن يتم إلا بعد اكتساب القرار القضائي الإداري لقوة الشيء المقضي به. أي بعد أن يصبح نهائياً. وهو بالتالي لا يستطيع أن يتدخل، إذا كان النزاع مازال مطروحاً أمام القضاء، أو أنه قابل للمراجعة. كما أنه لا يستطيع أن يعيد النظر في القرارات القضائية<sup>2</sup>. كما أن طلب تدخل وسيط الجمهورية لا يمكن أن يكون بطريقة مباشرة، وإنما يتم ذلك من خلال توجيه طلبات الأفراد إلى نائب برلماني ليقوم هذا الأخير بطلب تدخل وسيط الجمهورية.

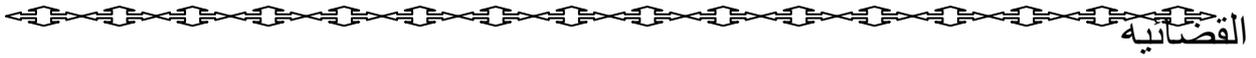
### ثالثاً. تجربة وسيط الجمهورية في الجزائر:

لقد اقتدى النظام الجزائري بتجربة وسيط الجمهورية المعمول بها في فرنسا، و أنشأ هذا المنصب بموجب المرسوم الرئاسي رقم 113/96<sup>3</sup>. وكانت المهمة الأولى المخولة له هي تجسيد فكرة تقريب الإدارة من المواطن، على اعتبار أن هذه الفترة من الزمن كانت الجزائر تعيش حالة من عدم الاستقرار في جميع المجالات، الأمنية، والاقتصادية والاجتماعية، والسياسية. و بالتالي فإن الإدارة أصبحت بعيدة كل البعد عن تجسيد فكرة تحقيق المصلحة العامة، ومنه كان لزاماً خلق جهاز مستقل توكل له الرقابة عن قرب فيما يخص أعمال الإدارة بصفة عامة، والإدارة المحلية بصفة خاصة. فالمادة الثالثة من المرسوم الرئاسي رقم 113/96 سالف الذكر، والمتضمن تأسيس وسيط الجمهورية نصت على مايلي: " يخول وسيط الجمهورية صلاحيات المتابعة والرقابة العامة التي تسمح له بتقدير حسن علاقات الإدارة بالمواطنين.

1 - Art. 11/2 « .....Il peut, en outre, en cas d'inexécution d'une décision de Justice passée en force de chose jugée, enjoindre à l'organisme mis en cause de s'y conformer dans un délai qu'il fixe , si cette injonction n'est pas suivie d'effet, l'inexécution de la décision de justice fait l'objet d'un rapport spécial présenté dans les conditions prévues à l'article 14 et publié au Journal Officiel..... »

2 - Art. 11/1 « Le médiateur de la République ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction, ni remettre en cause le bien fondé d'une décision juridictionnelle, mais à la faculté de faire des recommandations à l'organisme mis en cause..... »

3 - المرسوم الرئاسي رقم 113/96 المؤرخ في 23 مارس 1996 المتعلق بمنصب وسيط الجمهورية.



وفي هذا الإطار يمكن أي شخص طبيعي، استنفذ كل طرق الطعن ويرى أنه وقع ضحية بسبب خلل في تسيير مرفق عمومي أن يخطر وسيط الجمهورية " إلا أن هذه التجربة لم تعمر طويلاً، ليتم إلغاء منصب وسيط الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 170/99<sup>1</sup>. ورغم أن المهام التي كانت موكلة لوسيط الجمهورية لم تكن بالمستوى الممنوح لنظيره الفرنسي، إلا أن ذلك لا ينفى الدور الكبير الذي كان بالإمكان أن يلعبه خاصة في مجال الرقابة على أعمال الإدارة المحلية، وهذا لردع كل تعسف، أو انحراف في استعمال السلطة الذي ينجر عنه هضم، وضياع حقوق الأفراد وحررياتهم، وبالتالي تكريس مفهوم دولة القانون.

#### رابعاً: هيئة الإدعاء العام السوفيتي:

أنشأ الإتحاد السوفيتي السابق نظام هيئة الإدعاء العام سنة 1922. وقد أفرد له دستور عام 1936 خمس مواد لتحديد اختصاصاته، و التي منها الإشراف على تنفيذ الأنظمة والقوانين، ومراقبة تقييد الإدارة بمشروعية إجراءاتها في حماية حقوق الأفراد وحررياتهم<sup>2</sup>.

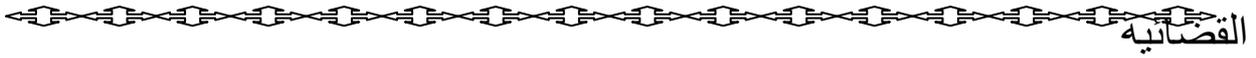
ويمكن أن يباشر وظيفته تلك بمراقبة الإدارة تلقائياً، أو بناء على تظلم يقدم إليه. ويعمل على تصحيح القرارات، والأعمال الإدارية بصفة عامة المشوبة بعيب عدم المشروعية. ويقتصر عمل المدعي العام على التأكد من مطابقة العمل الإداري للقانون دون البحث في ملاءمة الإجراءات الإداري وكفاية، على عكس الأسلوب الذي اتبعه الأمبودسمان السويدي، والوسيط الفرنسي، حيث يبحثان في ملاءمة تصرف الإدارة بالإضافة إلى مشروعيتها.

ويعد هذا النظام مساعداً للقضاء في الرقابة على أعمال الإدارة بصفة عامة، والإدارة المحلية بصفة خاصة، باعتبارها جزء لا يتجزأ من الإدارة العامة. كما يعتبر هذا النظام حامياً لحقوق الأفراد وحررياتهم. وهو الأمر الذي جعل المشرع الروسي<sup>3</sup> يقي عليه بعد تفكك الإتحاد السوفياتي، على الرغم من علمه في بعض الأحيان من عدم التزام الإدارة بتوجيهاته، وعدم قدرته على تغيير مسلكها إذا ما أصرت على ذلك.

1 - المرسوم الرئاسي رقم 170/99 المؤرخ في 02 أوت 1999 المتضمن بإلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية، ج.رج.ج، عدد 52 الصادرة بتاريخ 04 أوت 1999.

2 - حاتم علي لبيب، نظام المفوض البرلماني في أوروبا، مجلة مصر المعاصرة، مصر، 1971، ص.09.

3 - حاتم علي لبيب، المرجع السابق، ص.18.



### المطلب الثاني: أنواع الرقابة غير القضائية من حيث وقت ممارستها:

إن العنصر الأساسي في هذا النوع من أنواع الرقابة غير القضائية هو عامل الزمن، أو الوقت الذي تتم ممارسة الرقابة فيه. ويجمع الفقهاء<sup>1</sup> على تقسيم الرقابة من حيث وقت ممارستها إلى رقابة سابقة ورقابة لاحقة. وعليه سنتطرق إلى الرقابة السابقة في الفرع الأول، ثم نتطرق إلى الرقابة اللاحقة في الفرع الثاني.

#### الفرع الأول: الرقابة السابقة:

إن الرقابة السابقة تعد من أهم أنواع الرقابة غير القضائية، الممارسة على أعمال الإدارة المحلية، وهذا نظراً لما تكتسبه من أهمية بالغة، سيما فيما يتعلق بإضفاء المشروعية على أعمال الإدارة المحلية على وجه التحديد. بحيث تعتبر إجراء احترازياً القصد منه تفادي الوقوع في الأخطاء التي يستحيل، أو يصعب تداركها بعد تنفيذ العمل الإداري.

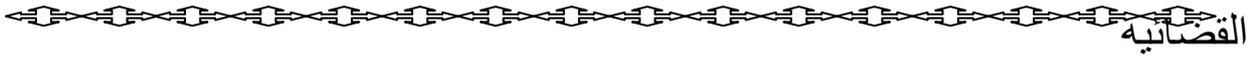
ومن هذا المنطلق، وجب علينا التطرق إلى مفهوم هذه الرقابة (أولاً)، ثم نتطرق إلى وسائل ممارسة هذه الرقابة (ثانياً).

#### أولاً: مفهومها:

إن هذه رقابة تمارس حيال موضوع القرار، أو العمل الإداري بصفة عامة، قبل أن يستكمل مقومات إصداره. فهي مرحلة سابقة يمر من خلالها القرار قبل أن يصبح نافذاً، أو قابلاً للتنفيذ. وتكون في غالب الأحيان هذه الرقابة مرتبطة بالوصاية الإدارية، حيث يبدو فيها القائم بعملية الرقابة كممثل لسلطة الوصاية. لذا فالبعض<sup>2</sup> يعتبرها مشاركة للإدارة في تصرفها، فهي بذلك تفحص كل الإجراءات وبشكل مدقق، ليظهر في الأخير أنها تصديق غير مباشر للوصاية على عمل هذه الإدارة المحلية. فيفترض في الرقابة السابقة

1 - حسين عبد العال محمد، المرجع السابق، ص. 147.

2 - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، مصر، 1976، ص. 116.



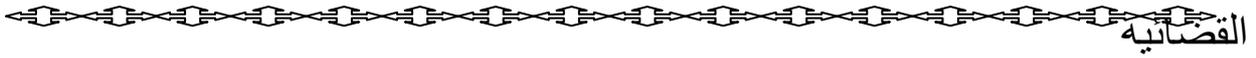
تمتع جهة الرقابة بسلطة الموافقة السابقة على أعمال جهة الإدارة. وأهم مثال لها: الرقابة المالية قبل الصرف. ويستلزم هذا الأمر حصول حوار دائم بين الجهتين: الجهة القائمة بالرقابة، والجهة التي تقوم بالصرف. ففي هذا الإطار، تظهر أهمية الرقابة المالية القبليّة أو السابقة " *contrôle financier préalable* " أو مراقبة الالتزام بالنفقات " *contrôle des dépenses engagées* " في كونها تمارس على قرارات الالتزام بالنفقات للآمرين بالصرف، قبل إنتاج هذه القرارات لآثارها القانونية. أي قبل أن تترتب عنها ديون تجاه الهيئات العمومية المعنية، حيث لا يؤدي مبدئياً إلى بطلان القرارات غير المشروعة التي تكون قد أنتجت آثارها تجاه الغير، مثل ضرورة تسديد نفقة ملزم بها دون توفير الاعتمادات، إذا كان أداء الخدمة من طرف الدائن قد تم فعلاً. لذا فإن الرقابة المالية القبليّة تصبح بمثابة إجراء وقائي يسمح بالتصدي للمخالفة المالية منذ بدايتها، ومنع آثارها من الوقوع.

وهذا الطابع الوقائي في الرقابة المالية القبليّة، يعيد التبرير الأساسي لوجودها، وهو الذي يضمن لها قدرًا مهمًا من الفعالية ( على الأقل كإجراء أولي من بين الإجراءات والتدابير الرقابية الأخرى على تنفيذ النفقات العمومية)<sup>1</sup>. ففي الجزائر نجد أن هذا النوع من الرقابة السابقة في المجال المالي قد نص عليه المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة القبليّة على الالتزام بالنفقات<sup>2</sup>. فتتص المادة الثانية من هذا المرسوم على أن "نطاق تطبيق الرقابة القبليّة على الإلتزام بالنفقات يشمل ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة والميزانيات الملحقّة والحسابات الخاصة للخزينة وميزانيات الولايات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري". كما أن هذه الرقابة من حيث الموضوع تنصب كقاعدة عامة على جميع النفقات مهما كانت طبيعتها، أو الغرض منها. كما أنها تشمل بعض القرارات الإدارية " *Actes administratifs* " التي من آثارها ترتيب التزام بنفقات، مثل تلك المتعلقة بالتوظيف، ومرتببات الموظفين، ومساهمهم المهني<sup>3</sup>.

1 - محمد مسعي، المرجع السابق، ص. 135.

2 - بعد الاستقلال وبعد التخلص من الموروث الاستعماري في المجال القانوني، تم إصدار عدة نصوص تنظيمية متعلقة بمجال تطبيق الرقابة القبليّة على الإلتزام بالنفقات، وصلاحيات المراقبين الماليين، كان آخرها المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج.ج.ج. عدد 82.

3 - محمد مسعي، المرجع السابق، ص. 136.



ومن خلال كل ما سبق ذكره، فإن بعض الباحثين<sup>1</sup> في المجال الإداري والقانوني، قد أعابوا على هذه الرقابة السابقة، على أنها تدخل غير مباشر في عمل الجماعات المحلية، بصفة خاصة. وبالتالي فإن ذلك قد يؤدي إلى استغراق مفهوم اللامركزية، ما يؤدي إلى بطء الإجراءات، وإصابة الجماعة المحلية بالجمود، وعدم الابتكار. كما أنها قد تنفي الاعتراف للجماعة المحلية بالشخصية المعنوية وتحويلها إلى هيئة فنية، لا تملك إلا الاقتراح دون التنفيذ. لكن الرد على كل هذه المساوئ سهل ويسير يتمثل في أن الوقاية خير من العلاج<sup>2</sup>.

ثانياً: وسائل الرقابة السابقة على أعمال الإدارة المحلية:

إن الرقابة الممارسة على أعمال الإدارة المحلية، تتوفر على مجموعة من الوسائل والآليات التي تهدف كلها إلى الحيلولة دون الوقوع في الأخطاء الإدارية، المخالفة للقوانين والتنظيمات المعمول بها. وعلى ذلك سنتطرق إلى التصديق(أ)، ثم نتعرض إلى الإيقاف(ب)، ثم إلى الإذن المسبق(ج)، وأخيراً التصريح(د).

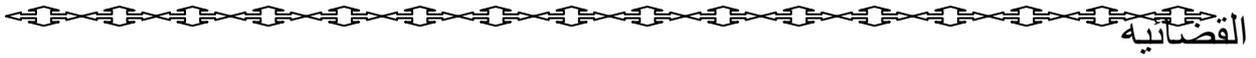
أ- التصديق: هو إجراء يجوز بمقتضاه للسلطة الوصاية أن تقرر بأن عمل الهيئة اللامركزية يمكن وضعه موضع التنفيذ على أساس عدم مخالفته للقانون، أو مساسه بمصلحة عامة. و التصديق قد يكون صراحة، وقد ويكون ضمناً، بعكس التصريح. و عادة ما يكون التصديق مقروناً بقيد زمني يجب أن يتم خلاله. و فضلاً عن هذا، فإنه لا يمكن الطعن في قرارات الهيئات المحلية قبل المصادقة عليها. وهذه المصادقة لا تمتد إلى تعديل مشروع القرار من قبل الوصاية. بيد أن الفقه<sup>3</sup> قد جرى على التفرقة بين التعديل الجوهرى الذي يخرج القرار عن مضمونه، وبين التعديل غير الجوهرى، وأجاز لسلطة الوصاية إجراء تعديلاً بسيطاً. و في حالة عدم المصادقة، فإن التصرف القانوني من قبل الهيئة الإدارية المحلية يعتبر كأنه لم يكن.

## I- أنواع التصديق:

1 - بكر قباني، الوجيز في الإدارة العامة، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، مصر، 1977، ص.213.

2 - حسين عبد العال محمد، المرجع السابق، ص.148.

3 - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية- دراسة مقارنة- الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، مصر، 1991، ص.179.



تتمتع جهة الوصاية الإدارية بمباشرة عملية التصديق بسلطة تقديرية، وإن كان عليها أن تلتزم عند اتخاذها هذا الإجراء، باحترام مبدأ الاستقلالية للأشخاص اللامركزية، وكذا احترام مبدأ المشروعية، الذي يؤكد على ضرورة وجود النص القانوني لمباشرة رقابة التصديق. و عموما فإن التصديق عادة ما يأخذ صورتين:

**1- التصديق الصريح:** إذا نص القانون على أن يكون التصديق صريحا بموجب تصديق السلطة الوصائية على قرارات الهيئات اللامركزية، وذلك كي تصبح نهائية، وقطعية، ونافذة وأن لا تنفذ هذه القرارات مهما طالت الفترة الزمنية. بمعنى آخر أنه يتوقف تنفيذ التصرف والمداولة على إجراء عملية التصديق عليها من قبل جهة الوصاية المختصة<sup>1</sup>.

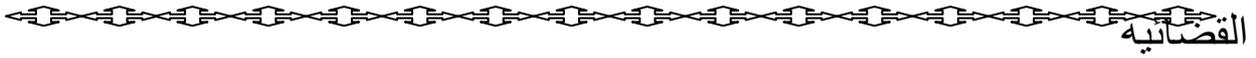
**2- التصديق الضمني:** وهنا يكون التصديق ضمنيا إذا نص القانون على اعتبار قرارات الهيئة اللامركزية (البلدية مثلا) نافذة إذا مضت فترة زمنية دون إقرارها، كما قد يكون رفض التصديق ضمنيا، إذا نص القانون أيضا على أن سكوت جهة الوصاية وفوات المدة القانونية على أنه رفض التصديق. هكذا نرى أن التصديق الضمني يتحدد أساسا بموقف المشرع. فقد يكون سكوت جهة الوصاية ومرور فترة زمنية هو شكل من أشكال التصديق الضمني، أو الرفض الضمني للتصديق، وذلك حسب ما يشير إليه المشرع.

## II- النتائج المترتبة على التصديق:

من المعروف أنه لا يجوز إطلاقا اعتبار جهة الوصاية شريكة في إصدار العمل اللامركزي. وبالتالي فإن التصديق لا يعتبر جزء من العمل الإداري للهيئة المحلية، وإنما ينظر إليه على أنه أداة رقابة على أعمال الإدارة المحلية. وبالتالي فإن جهة الوصاية لها أن ترفض مشروعية القرار لمخالفته للقانون، أو الدستور مثلا، وليس إلى عدم الملاءمة، لأن الملاءمة من اختصاص الهيئات الإدارية اللامركزية، ما لم يقرر المشرع عكس ذلك<sup>2</sup>.

1- مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص.53.

2- بوزيان مكلل، الاتجاهات القانونية الجديدة للإدارة المحلية في الجزائر في ظل نظام التعددية السياسية - دراسة تحليلية- مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة سيدي بلعباس 1992، ص.128.



وللتصديق مجموعة من الآثار يمكن إيرادها فيما يلي:

**1-** القاعدة أنه لا يمكن للجهة اللامركزية تنفيذ قراراتها قبل التصديق عليها، وبالتالي فهي متوقفة على موافقة السلطة الوصائية. وبالتالي فإن هذه الأعمال الصادرة عن السلطات اللامركزية موقوفة بإجراء الرقابة السابقة عليها من قبل الجهة المخول لها قانون القيام بذلك.

**2-** لا يعتبر التصديق عنصرا من عناصر القرار الصادر عن الجهات اللامركزية، وإنما هو عنصر خارج عن دائرة القرار، يؤثر في نفاذه، ولا يؤثر في وجوده. فالقرار موجود ولكن نفاذه موقوف، أو متوقف إلى حين التصديق عليه.

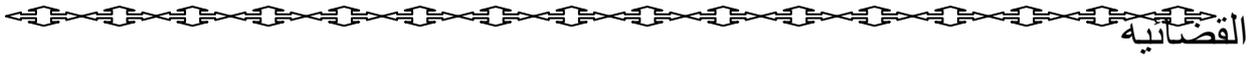
**3-** إن عملية تصديق جهة الوصاية لا تعني بأي حال من الأحوال على وجوب التنفيذ الجبري للقرار المصادق عليه. وبالتالي فإن الجهة اللامركزية تملك حق عدم تنفيذه رغم المصادقة عليه، لأن هذه السلطات اللامركزية تتميز بنوع من الاستقلالية، عكس ما هو الحال بالنسبة للتصديق عند السلطة الرئاسية، الذي يكون جبريا على المرؤوسين الذين يلتزمون بتنفيذ القرارات الإدارية المصادق عليها من السلطة الرئاسية، ولا يجوز تعطيلها، أو تأجيلها، أو رفض تنفيذها<sup>1</sup>

**4-** لا يمكن تعديل أو تغيير القرار المصادق عليه إلا بعد مصادقة جديدة من قبل السلطة الوصائية، وهذا حتى يمكن تنفيذه.

#### ب- الإيقاف:

وهو وسيلة وصائية تتخذها السلطة الوصية لإيقاف تنفيذ قرار صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي مثلا، يتضمن ظاهرة اعتداء على النظام العام، أو المصلحة العامة. فالسلطة الوصية المتمثلة في الوالي تطلب من المجلس الشعبي البلدي إيقاف تنفيذ هذا القرار.

1 - بوزيان مكلكل، المرجع السابق، ص. 129.



و الملاحظة التي يمكن أن تسجل من خلال قراءة نص المادة 2/80 من قانون البلدية، أنها لم تحدد وقتا لطلب توقيف القرار هذا من جهة. ومن جهة اخرى المعني بطلب توقيف القرار هو رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره هو من أصدر القرار من جهة ثانية<sup>1</sup>.

### ج: الإذن المسبق:

هو إجراء تتخذه السلطة الوصية تجاه المجلس المحلي بمقتضاه، فإن مشروع القرار الذي تزعم الجهة اللامركزية - البلدية مثلا- اتخاذه، لا يخالف القانون، ولا يمس بالمصلحة العليا<sup>2</sup>. ومعنى ذلك أن البلدية يجب أن تستأذن السلطة الوصية قبل إقدامها على اتخاذ هذا القرار، وإعطائها الضوء الأخضر في ذلك. والملاحظ أن المشرع الجزائري لم ينص في القانونين 08/90 و 09/90 المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي، على مسألة الإذن المسبق. و بالتالي ترك باب المبادرة مفتوحا، أي ترك الحرية في اتخاذ أي قرار يدخل في اختصاص الجهات المحلية، وفي الوقت المناسب لهما.

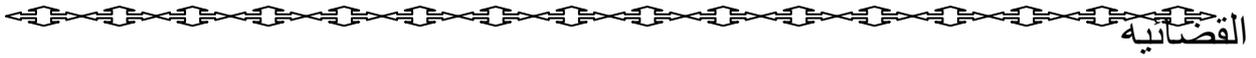
**د- التصريح:** يعرف التصريح بأنه إجراء تقوم من خلاله السلطة المخول لها حق الرقابة، بأن مشروع القرار المراد إصداره، لا يخالف قاعدة قانونية، ولا يمس المصلحة العامة. وعلى ذلك لا يكون التصريح إلا صريحا. و لا يمكن الاستدلال عليه ضمنا، ويجوز أن يكون التصريح مشروطا، بحيث لا يصح التصرف، إلا وفقا للشروط التي وضعتها السلطة المركزية.

### الفرع الثاني: الرقابة اللاحقة:

إن الرقابة الممارسة على أعمال الإدارة المحلية، على وجه التحديد لا يمكن حصرها فقط في الرقابة السابقة، وإنما يمتد نشاطها إلى ما بعد صدور العمل الإداري، ونفاذه. أي أنها مساندة للعمل الإداري، وهذا بغية مواكبته ومحاولة تصويبه حتى نهاية أثره. و عليه سيتم التطرق إلى مفهوم الرقابة اللاحقة (أولا)، ثم سيتم التطرق إلى وسائل ممارسة هذه الرقابة (ثانيا).

1 - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص.152.

2 - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص.157.

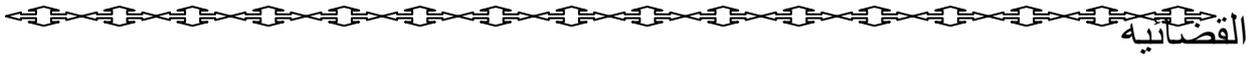


## أولاً: مفهومها:

إن هذه الرقابة الممارسة على الإدارة اللامركزية من قبل السلطة المخول لها ممارسة الرقابة، إنما تقع في الفترة الزمنية اللاحقة لصدور التصرفات القانونية، والأعمال المادية للإدارة اللامركزية. ولهذا الرقابة صور مختلفة باختلاف وقت، وأسلوب ممارستها. ومن بين هذه الصور أسلوب التفتيش (Inspection) الذي يعيد فحص ودراسة التصرف القانوني، أو العمل المادي للإدارة اللامركزية قصد الوقوف على الأخطاء التي شابت هذا العمل، وذلك بمراجعة المستندات، والوثائق، ومراجعة الحسابات، ومدى مطابقتها للقواعد المعمول بها في مجال المحاسبة العامة، مثلاً، وهذا قصد تشخيص دقيق لكشف سوء التسيير، أو التقصير. كما أن هذه الرقابة تختلف عن الرقابة السابقة في أن دورها يأتي بعد أن يكون التصرف القانوني، أو العمل المادي قد أنتج آثاره بالنسبة للإدارة اللامركزية، والأفراد في نفس الوقت. و بالتالي، فإن دورها ليس توجيهها بقدر ما هو إحصاء للأخطاء في حالة وجودها، قصد اتخاذ الإجراءات الضرورية في هذه الحالة، والتي من بينها توقيع العقوبات. كما أن الجهاز الإداري المعني بعملية الرقابة يحتفظ باستقلاليتة، حيث أن قراراته تكون نافذة، وغير موقوفة، ولا مشروطة، عكس ما هو الحال بالنسبة للرقابة السابقة. لكن ما يعاب على هذه الرقابة أنها تتم بعد أن يكون التصرف القانوني، أو العمل المادي للإدارة اللامركزية قد رتب آثاره جميعها، بما يصعب بعده من إصلاح الضرر في حالة حصوله. فتكون الإدارة المحلية في هذه الحالة، وفي نطاق هذه الرقابة معرضة للتحقيق والمساءلة.

## ثانياً: وسائل الرقابة اللاحقة على أعمال الإدارة المحلية:

للقابة اللاحقة على أعمال الإدارة المحلية، مجموعة من الوسائل التي تمكنها من الاضطلاع بالدور الرقابي المنوط بالأجهزة وهيئات المكلفة بالرقابة على أكمل وجه، خاصة في حالة وجود مخالفات في العمل الصادر عن الإدارة المحلية. و الحال نفسه إذا تم ممارسة هذه الرقابة من قبل الأجهزة المخول لها ذلك. وعليه سيتم التطرق إلى الإلغاء(أ)، ثم يتم التطرق إلى الحلول(ب) .



## أ - الإلغاء:

يعني الإلغاء، إنهاء وجود القرارات (المداولات) أساسا. أي تصبح معدومة القيمة القانونية. ويكون الإلغاء كليا أثناء ممارسة الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية، ولا يمكن أن يكون جزئيا، لأن في هذه الحالة الأخيرة يأخذ صورة التعديل، والذي لا يمكن أن تتمتع به السلطة الوصائية، عكس ما هو الحال بالنسبة للسلطة الرئاسية. وعلى هذا الأساس، سيتم التطرق إلى أنواع الإلغاء الممارس من قبل الجهة المخول لها قانونا بذلك، في إطار نشاطها الرقابي على أعمال الإدارة المحلية.

## 1- قرارات باطلة بحكم القانون (البطلان المطلق):

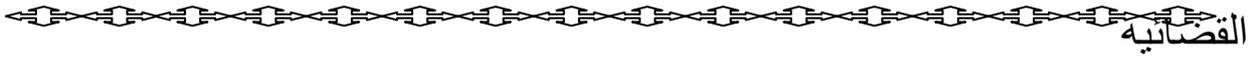
وهذه القرارات تكون باطلة وملغية أساسا بحكم القانون، ويمكن لجهة الوصاية، أو لمن يهمهم الأمر إبطالها. و على ذلك نجد المادة 44 من القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية تنص على ما يلي:

"تعتبر باطلة بحكم القانون:

- مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تتناول موضوعا خارجا عن اختصاصاته.
- المداولات التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية ولاسيما المواد 2 و3 و9 وللقوانين والتنظيمات.
- المداولات التي تجرى خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي يصرح الوالي بموجب قرار ببطلان المداولة القانوني".

وبالتالي فهي تشير إلى إلغاء هذه المداولات، بسبب انتفاء ركن الاختصاص، سواء الزماني، أو المكاني، أو القانوني. وعليه فإن المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي طبقا للمادة 44 سألغة الذكر<sup>1</sup>، تعتبر غير قانونية وباطلة باعتبارها متجاوزة لصلاحياته واختصاصاته من حيث نطاقها الإقليمي. كأن يتداول المجلس في موضوع خارج عن صلاحياته (شأن وطني)، بالإضافة إلى حالة مخالفة الدستور، أو القانون، أو التنظيم، فضلا عن مخالفة الشكل والإجراءات المحددة في قانون البلدية، وكذا قانون الولاية من حيث الدورات والمداولات وغيرها من الإجراءات و الكيفيات واجبة التطبيق. وبالتالي فإن هذه

1- تقابلها المادة 1/51 من القانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية.



المداولات تعتبر باطلة بطلانا مطلقاً<sup>1</sup>، ولا يترتب عنها أي أثر قانوني، كما هو الحال بالنسبة للمداولتين رقم 04 و 05 الصادرتين عن مجلس الشعبي لبلدية سيدي بلعباس والتي تم إلغاهما بموجب القرارين الوزاريين رقم 08/08 و 07/08 الصادرين عن وزير الداخلية بتاريخ 30 يناير 2008<sup>2</sup>.

## 2- قرارات قابلة للبطلان (البطلان النسبي):

سعيًا للشفافية، ونزاهة العمل الإداري ومصداقية التمثيل الشعبي، فإن بعض القرارات الصادرة عن الإدارة المحلية يمكن إبطالها ضمن دائرة ومساحة زمنية معينة. وبالتالي فإن تجاوزت هذه الدائرة الزمنية تصبح محصنة ضد عملية الإلغاء. و على ذلك نجد المادة 45 من قانون البلدية رقم 08/90 سالف الذكر تنص على أنه: "تصبح محل بطلان المداولات التي قد يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس الشعبي البلدي لهم مصلحة شخصية في القضية المطروحة أو كانوا وكلاء عنها.

يلغي الوالي المداولة بقرار معلن، و يمكن أن يبادر بهذا الإلغاء خلال شهر من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية". وتقابلها في هذا الخصوص المادة 52 من قانون 09/90 المتعلق بالولاية.

نلاحظ من خلال استقراء المادة 45 من قانون البلدية، أن البطلان النسبي هنا يكون بالنسبة لجهة الوصاية خلال فترة شهر واحد من تاريخ إيداع المداولة لدى الولاية. وإن كان الاختصاص بإلغاء المداولات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي يعود أصلاً لوزير الداخلية، بموجب إصدار قرار مسبب، فإن المادة 53 من قانون الولاية وتوسيعاً منها لعملية الرقابة، تعطي حق المطالبة بإلغاء تلك المداولات مع وقف التنفيذ لكل من الوالي وأي ناخب أو دافع ضريبة للولاية.

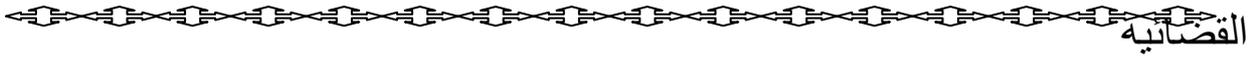
## ب- الحلول:

وهو حلول السلطة المركزية أو السلطة الوصائية محل السلطة اللامركزية في اتخاذ القرارات التي تؤمن وتضمن سير المصالح العامة<sup>3</sup>، وتنفيذ بعض من التزاماتها القانونية، التي لم تقم بها لعجز منها، أو إهمالها. فرييس المجلس الشعبي البلدي ممثلاً للدولة يعد مكلفاً بتنفيذ، ونشر القوانين والتنظيمات على مستوى إقليم

1 - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص. 286-287.

2 - أنظر الملحق رقم 1، ص. 146-153.

3 - خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات، لبنان، 1981، ص. 47.



البلدية، و الوالي على مستوى إقليم الولاية وهي كثيرة، كما يمكنه عدم تنفيذ أو الالتزام بتطبيق قانون، أو تنظيم معين.

و لكن السؤال الذي يطرح نفسه، ما مدى خطورة مثل هذا التصرف - الامتناع عن تنفيذ أو تنظيم معين - على المصالح الجوهرية للدولة؟

إن مثل هذا الإشكال ما كانت الدولة لتتركه بدون حل، وهي تملك الوسائل القانونية والمادية لضمان استمرار سير خدمات المرفق العام. و المظهر العملي لتطبيق هذه الفكرة يتمثل في حلول السلطة الوصية(الولاية) محل السلطة المحلية، المتمثلة في رئيس البلدية مثلا في القيام بالعمل الذي امتنع عنه سواء كان عمدا أو إهمالا. ويكون ذلك بصفة مباشرة<sup>1</sup> أو غير مباشرة وقد تم التنصيص على ذلك في قانون البلدية بموجب المواد 82 و 83.

### I- أسباب الحلول:

لقد حدد القانون البلدي الأسباب التي يمكن للسلطة الوصية أن تمارس سلطة الحلول وتمثل في:

**1-** عندما يتعلق الأمر بتهديد النظام العام في أكثر من بلدية حسب المادة (82) من قانون البلدية ويجب أن يكون القرار معللا.

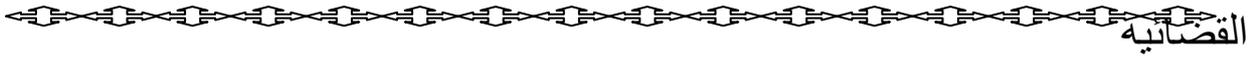
**2-** عندما يرفض أو يهمل رئيس المجلس الشعبي البلدي اتخاذ قرار مفروض عليه قانونا حسب نص المادة (83) من قانون البلدية.

و رغم أن المشرع يهدف من وراء إعطاء سلطة الحلول لممثلي الدولة "الوالي" هو استمرار سير المرفق العام، إلا أنه قيدها بمجموعة من الشروط.

### II- شروط ممارسة سلطة الحلول:

**1-** أن يكون الحلون بنص صريح، حيث لا يمكن تصور قيام سلطة حلول بدون وجود نص قانوني صريح يحدد الحالات، والشروط التي يحق فيها للسلطة الوصية مباشرة هذا الإجراء.

1 - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص.159.



**2-** أن يكون التصرف محل الحلول الذي امتنع عن تنفيذه رئيس البلدية ملزماً قانوناً. ومن ثم يعتبر رفضه أو الامتناع، عنه عملاً غير مشروع لمخالفته النص الملزم.

**3-** أن تصدر السلطة إنذاراً للقيام بالعمل المطلوب قبل القيام بالحلول، تحدد فيه الوقت اللازم للامثال، ويمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن التنفيذ أو يلتزم الصمت حيال هذا الإنذار. فإذا فات الوقت جاز للسلطة الوصية حينذاك أن تحل محل رئيس البلدية.

وما يمكن أن يقال حول هذا الموضوع، أنه يكتسي أهمية بالغة، وينطوي على خطورة كبيرة على استقلالية الجماعة المحلية. ولذلك فلم تمارسه السلطة الوصية رغم توفر شروطه في كثير من الأحيان<sup>1</sup>. بل إن السلطة الوصية كثيراً ما تلجأ إلى حلول ظرفية منافية للقانون.

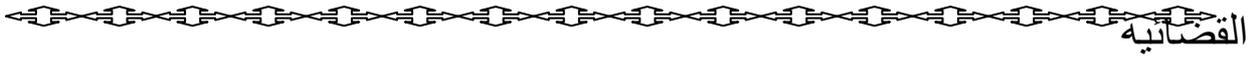
### المطلب الثالث: أنواع الرقابة غير القضائية من حيث ارتباطها وطبيعة نشاط الإدارة:

يختلف النشاط الذي تمارسه إدارة الهيئات المحلية من حيث الطبيعة، ويتنوع تبعاً للأعمال التي تمارسها هاته الأخيرة. فمنها ما هو قانوني، ومنها ما هو مادي. ونجد في كل ذلك أن الرقابة غير القضائية الممارسة على هاته الأنشطة، والأعمال الإدارية، تتنوع حسب تنوع هاته الأخيرة. و سوف يتم التعرض بالدراسة إلى الرقابة على التصرفات القانونية للإدارة المحلية في الفرع الأول ثم يتم التطرق إلى الرقابة على التصرفات المالية والأعمال المادية للإدارة المحلية في الفرع الثاني.

### الفرع الأول: رقابة التصرفات القانونية للإدارة:

سيتم التطرق في هذا الفرع إلى كافة التصرفات القانونية التي تمارسها الإدارة، وتمتد لكل ما يصدر عنها من قرارات إدارية، وما تبرمه من عقود، قصد تبيان الضوابط، والحدود التي تبنى عليها الرقابة غير القضائية الممارسة على هذا النوع من العمل الإداري. ومن هنا سوف نبدأ بتحديد طبيعة الرقابة على القرارات

1 - إن السلطة الوصية رغم اتخاذ وتنفيذ قرارات هدم البناءات الفوضوية ملزمة قانوناً والشروط القانونية متوفرة إلا أنها لا تلجأ إلى هذا الإجراء.



الإدارية (أولاً)، ثم يتم التطرق إلى سحب القرار الإداري (ثانياً) لنتقل بعد ذلك إلى الحديث عن إلغاء القرار الإداري (ثالثاً)، وأخيراً يتم التطرق إلى تعديل القرار الإداري (رابعاً).

### أولاً: طبيعة الرقابة على القرارات الإدارية:

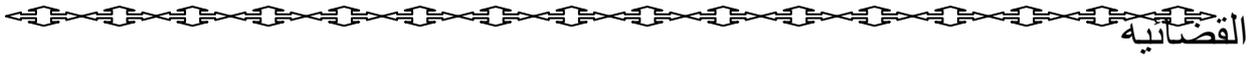
استقر الفقه على تعريف القرار الإداري بأنه "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إنشاء مركز قانوني يكون جائزاً وممكناً قانوناً، ويكون الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة"<sup>1</sup>. والملاحظ من خلال هذه الرقابة، نجد أنها امتدت لكافة ما تصدره الإدارة من قرارات، سواء كانت قرارات فردية، أو لائحية، وبغض النظر عن طبيعتها أي سواء كانت كاشفة أو كانت منشئة، صدرت بناء على سلطة الإدارة التقديرية، أو المقيدة<sup>2</sup>. وتهدف إلى تبيان مدى مطابقة تلك القرارات الصادرة عن الإدارة المحلية مع قواعد القانون، ومدى كفايتها، و بالتالي رقابة مدى خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية. وعلى ذلك، فإن هناك مجموعة من الجزاءات القانونية تلحق هاته التصرفات القانونية الصادرة عن الإدارة المحلية. لذلك كان من الضروري وجود سلطة عامة، يخول لها القانون ممارسة الرقابة على التصرفات القانونية للإدارة بصفة عامة، والإدارة المحلية بصفة خاصة، للتحقق من مدى مشروعيتها، ومطابقتها للقانون، وإبطال ما يكون مخالفاً لذلك.

والملاحظ عملاً، هو تعدد صور الرقابة حسب التنظيم القانوني، والسياسي في الدولة. فقد تتركز الرقابة في جهة واحدة. وقد تتعدد الجهات التي تمارس هذه الرقابة. كما يختلف مدى تلك الرقابة، وأثارها باختلاف الجهة التي تمارسها.

و مع ذلك يمكن تقسيم أنواع الرقابة الممارسة على أعمال الإدارة المحلية استناداً إلى الجهة التي تتولاها، إلى ثلاث أنواع رئيسية وهي الرقابة الإدارية، والرقابة السياسية، وفي الأخير الرقابة القضائية. لكن ما يهمنا نحن في بحثنا هذا، هو الرقابة الإدارية، و الرقابة السياسية، باعتبارهما رقابتين غير قضائيتين. على أن الرقابة الإدارية هي الرقابة ذات الممارسة الواسعة في مجال نشاط الإدارة المحلية. فقد تكتشف الإدارة بعد إصدارها

1 - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص.182.

2 - حسين عبد العال محمد، المرجع السابق، ص.105.



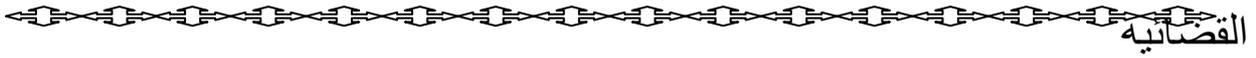
لقرارات إدارية معينة أنها ارتكبت بعض الأخطاء، كما لو تجاهلت بعض قواعد القانون التي سنها المشرع لصالح الأفراد، و التي كان على الإدارة مراعاتها، والالتزام بها. و من ثم تتجه الإدارة إلى الرجوع في هذه القرارات، وإبطالها بقصد احترام حكم القانون، مع مراعاة في نفس الوقت مصالح الأفراد الآخرين الذين تعلق حقوقهم بتلك القرارات.

و من ناحية أخرى، قد ترى الإدارة أن الظروف، أو المستجدات التي طرأت جعلت القرارات الصادرة عنها غير ملاءمة وغير مشروعة. و في هذه الحالة تتجه إلى إصدار قرارات جديدة تتلاءم والظروف، أو المستجدات الطارئة. وفي هذه الحالة، نلاحظ أن الرقابة الممارسة هي رقابة ذاتية ذات طبيعة إدارية تمارسها الإدارة بنفسها لمراقبة الأعمال الصادرة عنها. وتتحقق هاته الرقابة من خلال قيام الرؤساء الإداريين بإصدار المنشورات، والأوامر، والتعليمات إلى مرؤوسيههم قصد توجيههم في أعمالهم، وإرشادهم إلى كيفية تنفيذ القوانين واللوائح. إلا أنه ومما سبق ذكره، فإنه يمكننا القول بأن الرقابة غير القضائية الحقيقية، إنما تتمثل أساسا في الرقابة اللاحقة على أعمال وأوامر المرؤوسين، وهذا قصد اتخاذ الإجراء المناسب من خلال إقرار، أو وقف، أو تعديل، أو إلغاء هاته التصرفات القانونية الصادرة عن الإدارة المحلية في حالة ما إذا كانت غير مطابقة للقانون. وهي رقابة تتم عن طريق إصدار قرارات إدارية بسحب، أو إلغاء أو تعديل القرارات الإدارية محل الرقابة. ولذلك فإن هذه القرارات يجب أن تتوفر فيها، شأنها شأن كافة قرارات الإدارة، الأركان التالية: الشكل، والاختصاص، والمحل، والسبب والهدف، على وجه مشروع<sup>1</sup>. وعلى ذلك فإن هاته الرقابة هي رقابة مشروعية.

### ثانيا- سحب القرارات الإدارية:

للإدارة الحق في أن تبطل القرار الإداري غير المشروع، و المعيب من الناحية القانونية عن طريق سحبه، أي إبطاله بئثر رجعي. وهذا حق أصيل مقرر للسلطات الإدارية ممارسة التزاماتها في مراقبة أعمالها خاصة

1 - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص.203.



عملية تصحيح أخطائها بسبب عيب عدم المشروعية<sup>1</sup> و ما يترتب على ذلك من زوال كل أثر قانوني للعمل منذ نشأته.

ويشترط لسحب القرار الإداري أن يكون هذا القرار مشوبا بعيب قانوني. أي بعدم المشروعية منذ صدوره، بحيث ينسحب الأثر الرجعي للسحب إلى اللحظة التي صدر فيها القرار. فيعتبر كأنه لم يكن، وتنزل كافة الآثار القانونية التي أنشأها. أما العيب اللاحق لصدور القرار، فإنه لا يخول الإدارة سلطة سحبه، وإنما لها فقط أن تلغيه على نحو سنحدده لاحقا، وكذا الآثار الناتجة عن هذا التصرف القانوني.

و تطبيقا لذلك، فإنه يحق للإدارة أن تسحب قرارها الصادر بتعيين أحد الموظفين، إذا تبين فيما بعد أنه لم يكن متمتعا بالجنسية الوطنية وقت تعيينه، وكان تمتعه بهذه الجنسية أحد شروط التعيين في الوظيفة وبقائه فيها. فإذا كان فقد المواطن الجنسية الوطنية لاحقا لتعيينه، فإن هذا لا يجيز سحب قرار التعيين الذي كان صحيحا وقت صدوره، وإنما يقتصر أثره على إلغائه بالنسبة للمستقبل فحسب.

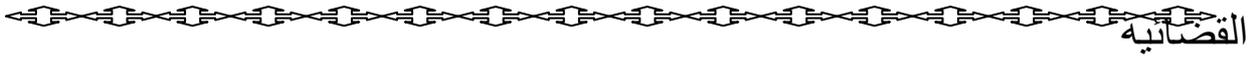
ويترتب على بطلان القرار الإداري بأثر رجعي نتيجة سحبه، بطلان كافة القرارات الإدارية اللاحقة له، إذا كانت جميعها تتعلق بعملية قانونية واحدة مرتبطة فيما بينها، كما لو كان القرار المعيب يمثل جزء من عملية إتمام أحد العقود الإدارية<sup>2</sup>، كقرار قبول عدم إعطاء مقدم من قبل أحد الشركات. فإن سحب هذا القرار يؤدي إلى انخيار الأساس الذي تم إبرام العقد الإداري بمقتضاه، ومن ثم يعتبر العقد أيضا كأنه لم يكن<sup>3</sup>.

أما إذا كان القرار الذي سحبه الإدارة، كنوع من أنواع الرقابة التي تمارسها الإدارة على تصرفاتها القانونية، لا يشكل مع قرار لاحق عملية قانونية واحدة، فإن سحب القرار الأول لا يؤدي إلى بطلان القرار الثاني، ما لم يكن هناك ارتباطا وثيقا بينهما. ومثال ذلك أن سحب قرار تعيين أحد الموظفين يؤدي إلى بطلان جميع الترقيات التي تكون قد صدرت لصالح هذا الموظف. فإن لم يكن هناك علاقة رابطة بين القرار المسحوب، والقرار اللاحق، فإن بطلان القرار الأول لا يمس هذا القرار اللاحق. فمثلا إذا

1 - عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990، ص.519.

2 - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص.209.

3 - سامي جمال الدين، المرجع نفسه، ص.209.



أصدرت الإدارة قرارا بفصل أحد الموظفين، وكان القرار معيبا بعدم المشروعية، فقامت الإدارة بسحبه بعد فترة، فإن هذا السحب لا يؤثر على أي قرار آخر تكون الإدارة قد أصدرته خلال هذه الفترة. كما لو عينت موظفا آخر بدلا عن الموظف المفصول. و بذلك، فإن عودة الموظف المفصول إلى عمله، لا ينتج عنه بالضرورة بطلان قرار تعيين الموظف الجديد. على أنه، ولتطبيق هذه القاعدة في مجال القرارات الإدارية، هناك بعض القيود التي ترد على ترتيب الأثر الرجعي لقرارات السحب الصادرة من الإدارة، وهذا قصد حماية مصالح الغير حسن النية طبقا لنظرية الموظف الفعلي، أو وفقا لنظرية الإثراء بلا سبب<sup>1</sup>.

إنما يجدر بنا الإشارة في هذا الخصوص إلى أن هذه القيود، إنما هي قيود على الرقابة غير القضائية الممارسة من قبل الإدارة، أو الأجهزة الإدارية المختصة بأداء النشاط الرقابي.

### ثالثا: إلغاء القرار الإداري:

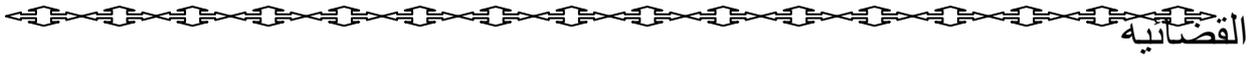
قد يصدر قرار إداري من قبل جهة إدارية يمس حقوق الموظفين أو المواطنين، و قد تلغي الإدارة قراراً سبق لها وأن أصدرته، فيمس هذا الإلغاء الحقوق المكتسبة. وفي مثل هذه الأحوال، أتاح القانون لكل ذي مصلحة أن يبادر بالطعن أمام القضاء. لكن قبل هذه المرحلة يمكن أن يلغى إداريا بناء على تظلم، أو تلقائيا عن طريق الرقابة الإدارية، لما أصدرته من قرارات.

وإلغاء القرار الإداري، هو عمل قانوني يصدر عن جهة الإدارة بإرادتها المنفردة بقصد إنهاء آثار قرار إداري بالنسبة للمستقبل<sup>2</sup>، دون المساس بالآثار التي تمت قبل إلغائه. واختصاص الإلغاء يتحدد بالسلطة التي أصدرت القرار، أو السلطة الرئاسية التي تخضع لها، وأية سلطة إدارية أخرى يخولها المشرع هذا الحق، كان يمنح القانون السلطة الوصية حق إبطال أو إعدام القرارات الصادرة عن الهيئات المحلية التي تكون مخالفة للقانون وهذا دون الرجوع إلى القضاء<sup>3</sup>.

1 - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص. 209.

2 - ناصر لباد، المرجع السابق، ص. 268.

3 - عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص. 24.



ولتحديد مدى مشروعية الإلغاء، ومدى حق الإدارة في إلغاء قرارات إدارية سبق وأن أصدرتها فيما سبق، ينبغي التمييز في هذا المجال بين القرارات التنظيمية والقرارات الفردية.

#### أ - إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية:

تصدر الإدارات العامة، ومنها الإدارة المحلية قرارات تنظيمية بموجب ما حولها القانون من سلطة. وتشبه هذه القرارات في نواحي منها بالتشريع من حيث أنها تتضمن قواعد قانونية عامة ومجردة، وتنشئ مراكز قانونية عامة غير ذاتية. فهي تخاطب الأفراد بصفاتهم لا بذواتهم، بقصد تنظيم المؤسسات والمصالح العامة. ولما كانت القرارات التنظيمية بصفقتها هذه لا ترتب حقوقا مكتسبة، فللإدارة الحق في تعديل، أو إلغاء قراراتها الإدارية التنظيمية، في إطار العمل الرقابي الممارس في الوقت الذي تراه مناسبا لتحقيق المصلحة العامة. لكن ذلك متوقف على بعض الشروط هي:

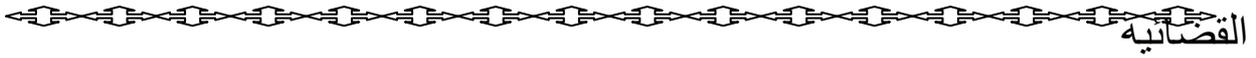
**1-** إن قدرة الإدارة في إلغاء قراراتها الإدارية في الوقت الذي تراه مناسبا، وفي إطار ممارسة النشاط الرقابي، لا يعني أنها غير ملزمة بها قبل إلغائها، وإنما تبقى هذه القرارات نافذة وملزمة للإدارة والأفراد على حد سواء قبل إلغائها.

**2-** إن إلغاء القرار الإداري التنظيمي لا يعني إلغاء القرارات الإدارية الفردية التي صدرت تنفيذا له. فهذه القرارات تبقى نافذة ومنتجة لآثارها تطبيقا لمبدأ عدم جواز رجعية القرارات الإدارية إلى الماضي.

**3-** يلغى القرار التنظيمي، أو يعدل بقرار تنظيمي مماثل من الجهة الإدارية التي أصدرته، أو من الجهة الرئاسية التي تتبعها تلك الجهة.

**4-** يجب إتباع الإجراءات الشكلية المطلوبة في إصدار القرار التنظيمي عند إلغائه أو تعديله. فإذا تطلب الإصدار النشر، فإن الأمر يتطلب نشر الإلغاء، أو التعديل بنفس كيفية الإصدار.

#### ب - إلغاء القرارات الإدارية الفردية:



درج الفقه<sup>1</sup> في هذا الصدد على التفرقة بين القرارات الفردية التي ترتب حقوق للأفراد وتلك القرارات التي لا ترتب حقوقاً للأفراد.

### I - إلغاء القرارات الإدارية الفردية المشروعة:

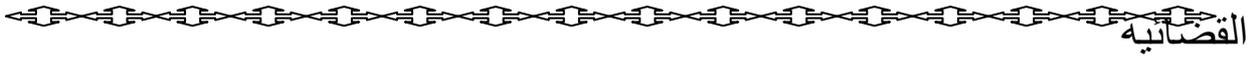
الأصل أن الإدارات العامة لا تملك حق إلغاء القرارات الإدارية الفردية إذا ما صدرت سليمة ومشروعة، وترتب عليها حق مكتسب، أو مركز قانوني خاص للأشخاص، باستثناء الحالات التي يجيزها القانون. أما القرارات الإدارية التي لا تنشأ عن تطبيقها حقوق مكتسبة، فيجوز للإدارة إلغاؤها في أي وقت تحقيقاً لمقتضيات المصلحة العامة، ومن هذه القرارات:

1- **القرارات الوقتية:** وهي القرارات التي تصدر لتطبق خلال فترة زمنية محددة بطبيعتها، ولم يذكر أجل لانتهائها في متن القرار. ومن ثم يمكن إلغاؤها في أي وقت. ومن ذلك قرارات التوكيل أو الانتداب للموظفين، فليس للتوكيل أو المنتدب أن يتمسك بحق مكتسب بالنسبة للوظيفة التي وكل بها أو انتدب إليها.

2- **القرارات غير التنفيذية:** وهي قرارات تصدر تمهيداً لإصدار قرار معين، ومن ذلك القرارات التي لا تعد نافذة إلا بعد مصادقة السلطة الرئاسية عليها، والقرارات التي تصدر بصدد التمهيد لإجراء عقد مع جهة معينة، وقرارات الإعلان عن الوظائف الشاغرة، أو المقاولات العامة. وهذه القرارات لا يترتب عليها حق مكتسب للأشخاص وللإدارة إلغاؤها متى شاءت في إطار عملها الرقابي.

### II - إلغاء القرارات الإدارية الفردية غير المشروعة:

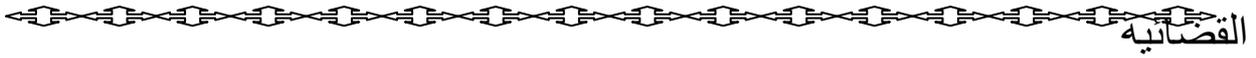
1 - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص.226.



للإدارة أن تلغي قراراتها الإدارية غير المشروعة كجزاء لعدم مشروعيتها. إلا أنه ينبغي التمييز بين القرارات الإدارية الفردية غير المشروعة التي لم يترتب عليها حقوق مكتسبة، وتلك القرارات التي رتبت مثل هذه الحقوق.

فبالنسبة للنوع الأول من القرارات الإدارية، فإنه يمكن للإدارة أن تلغيها في أي وقت. أما القرارات الإدارية غير المشروعة التي رتبت عليها حقوق مكتسبة، فإن إلغاءها مقيد بأن يصدر الإلغاء خلال الفترة المحددة للطعن القرار الإداري بالإلغاء أمام القضاء. لأنه بفوات هذه المدة، يتحصن القرار ضد الإلغاء القضائي. فمن باب أولى أن تتحصن ضد الإلغاء الإداري، الذي يعتبر طريقة من طرف الرقابة غير القضائية على أعمال الإدارة العامة، والإدارة المحلية تحديدا. إذ ليس من المقبول أن يباح للإدارة ما ليس مباح للقضاء. ومن ناحية أخرى، فإن احترام الحقوق المكتسبة هو من مقتضيات الأمن القانوني والاجتماعي، وتحقيق استقرار المعاملات، إذ ليس من مقتضيات الأمن القانوني والعدالة أن يصدر قرار بتعيين موظف مثلا، لتأتي الإدارة بعد سنوات من إصداره، وتلغي قرارها بتعيينه بداعي عدم مشروعية إصداره بخطأ من الإدارة. ومن ثم، تسترد منه رواتبه، وامتيازاته، وما يترتب عليه من تخطيط حياته الاجتماعية. وهذا كله تحت غطاء الرقابة على مشروعية القرار الإداري، ما لم يكن هذا القرار قد صدر بناء على غش، أو تدليس، أو تزوير من الموظف ذاته. ويلاحظ تطبيقا لذلك أن تغيير القوانين، والأنظمة، والتعليمات، لا يمس الحقوق المكتسبة. فقرار تعيين موظف في وظيفته معينة، لا يتأثر بعد ذلك بتغيير الشروط القانونية لشغل هذه الوظيفة، حتى لو فقد الموظف بعد تعيينه بعض شروط الوظيفة التي يشغلها. فلو اشترط القانون لوظيفة معينة حصول المتقدم على الشهادة الأساسية على الأقل لتعيين عدد من الموظفين على أساس هذه الشروط، ثم صدر قانون جديد يشترط في المتقدم لذات الوظيفة أن يكون حاصلا على الشهادة الجامعية الأولية على الأقل، فإن ذلك لا يمس المراكز القانونية لمن سبق له التعيين وفق شروط القانون القديم، تطبيقا لمبدأ عدم جواز الأثر الرجعي للقانون، واحتراما للحقوق المكتسبة.

رابعا- تعديل القرارات الإدارية:

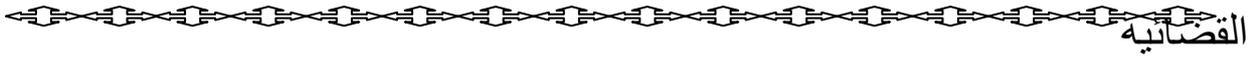


في بعض الحالات، نجد أن عيب عدم المشروعية يمس القرار الإداري في جزء منه دون أجزاء أخرى، وبالتالي فإنه في هذه الحالة نلاحظ أن عيب عدم المشروعية هو جزئي وليس كلي. لذلك فإنه يحق للإدارة في هاته الحالة أن تبطل القرار في الجزء المشوب بعيب عدم المشروعية، مع بقاء القرار صالحا، ومنتجا لآثاره فيما بقي منه. وتبعاً لذلك يمكن للإدارة سحب أو إلغاء هذا القرار بصورة جزئية، بشرط أن يكون هذا القرار الإداري قابلاً للانقسام. ومن نتائج هذا الحق المعترف به للإدارة، ظهور نظرية تحول العقد التي ظهرت في مجال القانون المدني ثم أصبحت حالياً تشمل كافة التصرفات القانونية سواء في نطاق القانون الخاص أو القانون العام<sup>1</sup>.

ويقصد بتلك النظرية أنه إذا تضمن القرار الباطل "أي كانت درجة البطلان سواء كان نسبياً أو مطلقاً" عناصر قرار إداري آخر، فإن القرار الإداري يكون صحيحاً، وهذا لتوفر أركانه. و عليه تسحب الإدارة قرارها ضمناً، و تحوله إلى قرار آخر صحيح، يتكون من عناصر القرار الأول. و بالتالي فيشكل هذا التصرف نوعاً من التعديل في القرار الإداري.

و لذلك يشترط للأخذ بهذه النظرية، أن يتعلق التحويل بقرار إداري مشوب بعيب يجعله منعماً أو باطلاً. بالإضافة إلى وجوب أن يتضمن القرار الإداري الباطل عناصر قرار آخر صحيح، و خاصة من حيث الشكل و الاختصاص . كما أن القرار الإداري ينشأ صحيحاً من الناحية القانونية، بالإضافة إلى ملاءمته للظروف المحيطة بإصداره. و بالتالي فلا يمكن للإدارة تعديله. و في حالة العكس، و حدوث عيب قانوني، فإنه يحق للإدارة تعديل القرار جزئياً لإزالة هذا العيب الطارئ، و ذلك استناداً إلى سلطتها في الرقابة الذاتية على أعمالها وفق مبدأ المشروعية. فضلاً عن ما ذكر سابقاً، فإن القرار الإداري قد ينشأ ملائماً للظروف المحيطة، لكن هذه الظروف تتغير بمرور الوقت. و في هذه الحالة، فإنه يمكن للإدارة أن تعدل القرار ليلائم الظروف الجديدة، على أن يقتصر أثر التعديل على المستقبل فحسب دون أن يكون له أي أثر رجعي.

1 - سامي جمال الدين، المرجع السابق. ص.216.



### الفرع الثاني: الرقابة على المخالفات المالية والأعمال المادية للإدارة المحلية:

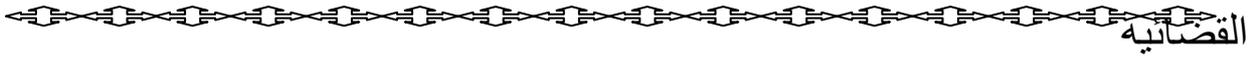
سنتطرق هذا الفرع الثاني إلى الرقابة الممارسة على المخالفات المالية المرتكبة من طرف الإدارة المحلية (أولاً)، ثم سيتم التطرق إلى الرقابة على أعمال المادية للإدارة المحلية (ثانياً).

#### أولاً- الرقابة على المخالفات المالية:

لقد تعددت التعاريف و اختلفت عند الفقهاء فيما يخص المخالفة المالية، و هذا مرجعه إلى اختلاف في التخصصات، فمنهم من هو مختص في المجال المالي أو المحاسبي، و منهم من هو مختص في المجال القانوني، لكن ما يهمنا في هذا الصدد هو المجال القانوني الذي هو اختصاصنا، و عليه سنتطرق لبعض التعريفات التي كان محورها المخالفة المالية.

نجد أن اغلب التشريعات المالية لم تعط تعريفاً دقيقاً لمفهوم المخالفة المالية. و اقتصر على إعطاء أمثلة عن حالات تعتبر من قبيل المخالفة المالية، و ذلك على سبيل المثال لا الحصر. و هذا نظراً لكثرة أنواع المخالفات المالية، و اتساع نطاقها، و ظهور حالات جديدة، وهذا بسبب تطور الحياة في جميع مجالاتها لا سيما المالية. و مثال ذلك المخالفة المالية المتعلقة بالمداورات الخاصة بالمجلس الشعبي البلدي التي ترمي إلى زيادة النفقات دون الزيادة في الإيرادات، وبالتالي يكون مصير هذه المداورات البطالان. أو المخالفات المالية المتعلقة بمداورات المجلس الشعبي البلدي بفتح مناصب مالية دون وجود اعتمادات مالية لذلك، أو مخالفات لائحية من قبيل ذلك لوائح بدل السفر ومصاريف الانتقال<sup>1</sup>. لكن هذا لا يمنع أن نتطرق لبعض التعريفات التي وردت في هذا الخصوص و منها أن البعض من الفقهاء و منهم الدكتور محمد مختار عثمان اعتبر المخالفة المالية أنها "إخلال بالقواعد و الأحكام المالية المقررة، أو كل إهمال، أو تقصير يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد أشخاصها الاعتبارية الأخرى، من شأنه أن يؤدي

1 - صلاح الدين العطيفي، المخالفات المالية ورقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، مصر، 1978، ص.79.



إلى ذلك<sup>1</sup> كما عرفها الدكتور سليمان محمد الطماوي على إنها "كل مخالفة يترتب عليها ضياع حق مالي للدولة، أو أحد أشخاص القانون العام أو من شأنها أن تؤدي إلى ذلك.<sup>2</sup>"

والواضح من التعريفات التي وردت في شأن المخالفة المالية قد قصرها أصحابها على تلك المخالفات التي تكون نتيجتها ضياع حق مالي للدولة أو أحد أشخاص القانون العام (البلدية و الولاية ) رغم أنه توجد مخالفات مالية لا تكون نتيجتها ضياع حقوق الدولة أو أشخاص القانون العام، مثال ذلك المخالفات المالية للجمعيات و المؤسسات الخاصة. ومنه يمكننا أن نقول أن المخالفة المالية هي كل تصرف يترتب عليه ضياع حق مالي عام مباشرة، أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك بطريقة غير مباشرة و أيا كان مصدر النص عليه.<sup>3</sup>

#### ثانيا- الأعمال المادية للإدارة المحلية:

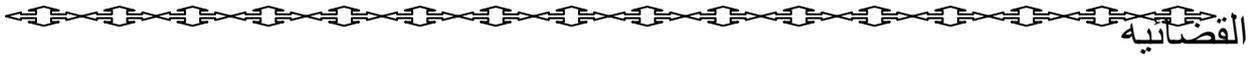
إن الإدارة المحلية تتمتع بحقوق وامتيازات كثيرة، تمكنها من ممارسة نشاطها وهي في موقع قوة، وذلك وفق ما أتاح لها القانون. والسبب في ذلك يعود إلى أنها تسعى إلى تحقيق المنفعة العامة، وعلى ذلك كان من الواجب إعطائها هذه الامتيازات وتمييزها عن الأفراد العاديين. وقد سبق وأن تعرضنا في الفرع الأول، من المطلب الثالث، من المبحث الثاني، إلى التصرفات القانونية التي تمارسها الإدارة من أجل تحقيق تلك الغاية، فنظرا لتداخل العمل الإداري للجماعات المحلية، فإنه يقع لزاما علينا تحديد أمر ضروري لا غنى عنه، وذلك من خلال تحديد طبيعة العمل المادي للإدارة المحلية، وتمييزه عن العمل القانوني. فقد أعتبر البعض من الفقهاء<sup>4</sup> أن لأعمال المادية، هي كل ما لا يعتبر عملا قانونيا ( تشريعيًا ، قضائيا ) يعتبر عملا ماديا، استنادا إلى أن الأعمال المادية هي الأعمال التي تباشرها الإدارة دون أن تقصد من ورائها ترتيب أي أثر قانوني، فهي لا تؤدي إلى خلق مراكز قانونية، أو تعديل ما هو قائم، أو إلغائها، وقد تأتي في أغلب الأحوال تنفيذا لتصرفات قانونية سابقة، كهدم منزل، أو مد شبكة كهرباء، بل أن هناك من الأعمال المادية

1 - محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، (د. س. ط)، ص. 337.

2 - سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب- دراسة المقارنة- دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص. 472.

3 - حسين عبد العال محمد، المرجع السابق، ص. 114.

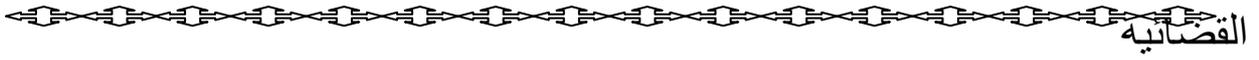
4 - أحمد زكي الجمال، معيار التمييز بين القرارات الإدارية والأعمال المادية لجهة الإدارة، مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الثالث، 22 أفريل 1988، ص. 70 وما بعدها.



التي لا تكون تنفيذاً لقرارات إدارية، وإنما مجرد أفعال ضارة، و يترتب عليها قيام عناصر المسؤولية التقصيرية، لتعويض الأفراد عما لحقهم من أضرار جراء نشاطها المخالف. فيما ذهب البعض الأخر<sup>1</sup>، إلى اعتبار أن الأعمال المادية هي تلك الأعمال التي لا يكون الغرض منها ترتيب أي أثر قانوني مثل إنشاء مراكز قانونية أو تعديل تلك المراكز، لأن هذه الآثار تعتبر وليدة الإدارة المباشرة للمشرع وليست وليدة الإدارة الذاتية للإدارة، وعليه فإن الأعمال المادية لا ترتب بذاتها أثراً قانونياً وإلا كانت عملاً قانونياً، وقد يتحول العمل المادي إلى عمل قانوني، إذا ما تبين أن الإدارة قصدت من وراء العمل المادي تحقيق آثار قانونية معينة، وهو يتحقق كثيراً بالنسبة للتعليمات والمنشورات المصلحة، وبصفة عامة الإجراءات الداخلية، وهي بطبيعتها من الأعمال المادية أصلاً، لأنها لا تحقق أثراً قانونياً بذاتها، وقد يتحول عمل قانوني إلى عمل مادي، وهو ما يحدث بالنسبة للتصرفات القانونية غير المشروعة، والتي تصل درجة عدم مشروعيتها إلى حد الانعدام.

وبناء على ما سبق فإن هذه الأعمال المادية الصادرة عن الإدارة المحلية، هي محل رقابة من قبل الجهات المختصة، فقد تكون هذه الرقابة من داخل الكيان الإداري، من خلال الأعمال التي تقوم بها الإدارة لمراجعة أعمالها، كأن يقوم موظف بأفعال هي ليست من اختصاصه، ففي هذه الحالة، فإن هذه الأعمال المادية تعتبر غير مشروعة لمخالفتها القانون لاسيما عدم احترام مبدأ الاختصاص، والحال كذلك بالنسبة للأفعال الجبرية التي تقوم بها الإدارة المحلية، والتي لا تستند إلى قرار إداري يعطيها صفة المشروعية، كعملية الهدم التي تقوم بها مثلاً إدارة البلدية دون الاستناد إلى قرار إداري متضمن هدم البنائات، وهذا لكون أن عملية الهدم البنائات يجب أن تقتزن بمجموعة من الشروط، التي تكسب العمل المادي المتضمن هدم البنائات صفة القانونية. وعلى ذلك فإنه يحق للمتضرر من العمل المادي المتضمن هدم البنائات التقدم بتظلم في هذا الخصوص أما للإدارة القائمة بهذا العمل المادي، من أجل وقف عملية الهدم، أو اللجوء إلى الجهات الوصية لوقف هذه الأعمال المادية.

2- سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 180.



وخلاصة القول أن الأعمال المادية للإدارة المحلية، يمكن أن تكون مستقلة بذاتها كهدم والبناء، وقد تكون أثراً لتصرف من تصرفات الإدارة المشوبة بعين جسيم وتكون مصحوبة بالتنفيذ أو قابلة للتنفيذ بذاتها، وبالتالي تكون محل رقابة من قبل الجهات المخول لها قانوناً الرقابة على أعمال الإدارة المحلية.

الفصل الثاني : نماذج عن الرقابة غير القضائية على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر:

إن الرقابة غير القضائية الممارسة على أعمال الإدارة المحلية، تستمد مرجعيتها من نصوص الدستور والقوانين، فلا قيمة لتلك النصوص، وما تقره من حقوق وتضعه من ضمانات للأفراد، ولا قيمة كذلك لمبدأ المشروعية إذا لم يقترن هذا المبدأ، أو تلك النصوص بتنظيم رقابي، مهمته الأولى مراقبة مدى التزام الإدارة المحلية باحترام مبدأ المشروعية.

وعلى هذا الأساس تخضع أعمال الإدارة المحلية أثناء ممارستها لنشاطها الإداري، إلى الرقابة غير القضائية. غير أن هذه الرقابة تختلف طبيعتها وطبيعة الجهاز القائم بها، وهذا بحسب تنوع واختلاف نشاط الإدارة المحلية. كما يختلف زمن ممارستها هو كذلك، فقد تمارس هذه الرقابة غير القضائية قبل إتمام العمل الإداري، فتوجهه بالشكل الصحيح ووفق مقتضيات القوانين والأنظمة المعمول بها. وقد تمارس هذه الرقابة بعد أن يتم النشاط الإداري جميع عناصره، فتكون بذلك ممارسة الرقابة غير القضائية في هذا الحالة عبارة عن تصيد الأخطاء، والعمل على محاسبة مرتكبيها.

وبناء على ما سبق ذكره، فسيتم التطرق في هذا الفصل إلى أهم النماذج العملية، والتطبيقية، للرقابة غير القضائية على الأعمال الإدارية المحلية، بعد أن تم التطرق في الفصل الأول إلى الجانب النظري لهذه الرقابة، وهذا قصد إثراء الموضوع وإعطائه البعد العملي والتطبيقي. وعليه سيتم التطرق إلى نماذج من الرقابة غير القضائية على الأعمال الإدارية المحلية، من خلال مبحثين. نتناول في المبحث الأول، الرقابة غير القضائية على أعمال الإدارة المحلية في مجال الميزانية، وكذا الوظيفة العمومية. وفي المبحث الثاني، سيتم التطرق إلى الرقابة غير القضائية في مجال إبرام العقود الإدارية وكذا مجال التهيئة و التعمير.

## المبحث الأول: الرقابة غير القضائية في مجال ميزانية الجماعات المحلية و الوظيفة العمومية:

لا شك أن الميزانية والوظيفة العمومية تشكلان العمود الفقري في نشاط الإدارة المحلية، وهذا نظرا للعناصر المهمة المكونة لهما. فالميزانية تمثل الجانب المالي للإدارة المحلية، والتي تعتبر عصب النشاط الإداري وسبب استمراره. أما الوظيفة العمومية، فهي تمثل الجانب البشري الذي بواسطته تتم إدارة النشاط الإداري، فكل عمل مكمل للآخر حيث لا يمكن تصور أحدهما دون الآخر، نظرا للارتباط الوثيق بينهما. وعلى هذا الأساس سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، نتعرض في المطلب الأول إلى الرقابة غير القضائية على الميزانية الجماعات المحلية، وفي المطلب الثاني يتم التطرق إلى الرقابة غير القضائية على أعمال الإدارة المحلية في مجال الوظيفة العمومية.

## المطلب الأول: الرقابة غير القضائية على ميزانية الجماعات المحلية:

تعتبر الجماعات المحلية جزء لا يتجزأ من الدولة، أي أنها تعتبر تابعة لها بالرغم من وجود اللامركزية الإدارية، التي تعتبر أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري، بما تعني من توزيع للوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة<sup>1</sup> ومنها البلدية و الولاية. و هاتان الأخيرتان تتمتعان بالشخصية المعنوية<sup>2</sup>، و الذمة المالية المستقلة، و بالتالي كلاهما تلعبان دورا مهما في جميع نواحي الحياة الاقتصادية، والاجتماعية. و لتحقيق هذه الأهداف، و عدم التلاعب بنفقات و إيرادات الجماعات المحلية، كان من الضروري وجود رقابة تواكب جميع مراحل الميزانية، من الإعداد، و الاعتماد، و التنفيذ، و الرقابة على سلامة تنفيذ الخطة المالية للجماعات المحلية إنفاقا، و إيرادا، وفقا لما قرره ميزانيتها. هذه الرقابة تعتمد على التحقق من استخدام الإعتمادات المقررة في الأغراض التي تخصص من أجلها، مع كشف سوء التسيير و الاستغلال، بالإضافة إلى الزيادة في الإنفاق. كما أن مدى

1 - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص.170.

2 - عرف الفقه الشخص المعنوي على أنه " مجموعة من الأشخاص أو الأموال تتحد من أجل تحقيق غرض معين، ومعترف لها بالشخصية القانونية ". أنظر: رمضان أبو السعود، الوسيط في شرح مقدمة القانون المدني، الدار الجامعية، بيروت، ص.318.

تطبيق الأهداف المسطرة من خلال تغطية الميزانية تتعلق بصفة مباشرة بمدى سلامة القواعد المحاسبية، و القوانين المنظمة لها. فالرقابة تهدف إلى ترسيخ روح الصرامة لتحقيق العدالة، بردع كل من قام بالتلاعب بمداخل و نفقات الجماعات المحلية. ومن هنا يمكن القول بأن نجاعة و صرامة الرقابة راجع أساسا إلى مدى إلمامها بكل جوانب، ومراحل تكوين الميزانية، مع إقرار الأخطاء و ردع مرتكبيها، مما يستوجب تجنبها مستقبلا. ولا يكون ذلك إلا من خلال الإلمام بجميع هذه الجوانب، وتحديد ما يتعلق بصورة مباشرة بمدى تحقيق الأهداف المسطرة، ومقدرة الرقابة على أن تلعب دورا هاما وأساسيا للسيرورة الايجابية والمتجانسة للنفقات والمداخيل المقابلة لها. ومن خلال كل ما سبق ذكره سنتطرق إلى تحديد مفهوم الميزانية في الفرع الأول، ثم نتعرض إلى أنواع الرقابة الممارسة على ميزانيات الجماعات المحلية في الفرع الثاني.

**الفرع الأول: مفهوم ميزانية الجماعات المحلية:**

إن اتساع حجم المجتمعات، وزيادة الطلب على الخدمات المختلفة بصورة تعكس استجابة سريعة وحقائقية لاحتياجات المواطن، وتمثيلهم ونقل وجهة نظرهم، ومشاركتهم في رسم السياسات العامة، التي تخدم المجتمع والمواطنين، ساهم في إنشاء و بروز مؤسسات الدولة كشريك أساسي للحكومة. و تعتبر الهيئات الإدارية على المستوى المحلي ذات تنظيم لا مركزي، تتمتع بالاستقلالية المالية، ومنها على الخصوص الولاية والبلدية، التي لها ميزانية خاصة وفق ما تنص عليه القوانين<sup>1</sup>. ولإمكانية الإلمام بمفهوم ميزانية الجماعات المحلية، سيتم التطرق إلى تعريف ميزانية الجماعات المحلية (أولا)، ثم المبادئ العامة للميزانية (ثانيا)، وبعدها محتوى ميزانية الجماعات المحلية (ثالثا).

#### أولا- تعريف ميزانية الجماعات المحلية:

إن الميزانية في مفهومها العام "هي جرد للنفقات والإيرادات، المقرر تحقيقها خلال مدة محددة من طرف شخص أو مجموعة"<sup>2</sup> وهي تعني بالنسبة للجماعات المحلية، الحسابات التي ترسم لسنة ميلادية واحدة جميع الموارد و جميع الأعباء الدائمة. أو هي قائمة تحتوي على الإيرادات و النفقات المتوقعة لسنة

1 - القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية المتمم، وكذا القانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية المتمم.

2 - جمال يرقى، أساسيات في المالية العامة وإشكالية العجز في ميزانية البلدية، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2001-2002، ص.25.

مقبلة، وتكون مصادقة عليها من طرف المجالس المنتخبة. وهي التعبير المالي لبرنامج العمل المصادق عليه<sup>1</sup>، و التي تنوي الجماعات المحلية تحقيقه لأهداف المجتمع. وهي كذلك أمر بإذن يرخص عن طريق المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية، والمجلس الشعبي الولائي بالنسبة للولاية، لإنجاز النفقات في حدود التقديرات المصوت عليها من طرف المجالس، و المصادق عليها من قبل الوصاية، و هو ما يسمح للبلدية و الولاية بتسيير منتظم لمصالحها.

### ثانيا- المبادئ العامة للميزانية:

إن ميزانية الجماعات المحلية لا تختلف في القواعد والمبادئ المعمول بها بالنسبة لميزانية الدولة. لذلك فهي تعتبر نموذجا مصغرا لها تختلف عنها في بعض الأجزاء، لا سيما فيما يخص الحجم المالي. غير أن المبادئ التي تبنى عليها ميزانية الجماعات المحلية هي نفسها مبادئ ميزانية الدولة. إن أهم هذه المبادئ تتمثل فيما يلي :

#### 1- مبدأ السنوية :

فقانون المالية للسنة يقدر ويرخص بالنسبة لكل سنة مدنية بمجموع موارد الدولة وأعبائها<sup>2</sup>. وهكذا ترسم الميزانية لمدة سنة، فالتوقعات تكون في حدود سنة. وقد تدعم المبدأ بمبررات أخرى جعلته معتمدا من طرف أغلبية الدول، وهذا ما يسمح بمراقبة دورية ومنتظمة لنشاط الجماعات المحلية بشكل خاص، من طرف الهيئات المخول لها أداء الدور الرقابي على ميزانية هذه الجماعات المحلية، بحيث لا تؤدي إلى كثرة التدخلات خلال طول السنة، وبالتالي عرقلة نشاط هذه الإدارات المحلية.

ثم إن سنوية الميزانية تنسجم مع وتيرة الحياة الاقتصادية. فالمدة الممنوحة للإدارة المحلية، والمقدرة بسنة، لا هي قصيرة تدفع إلى الاستعجال و التنفيذ الشكلي، ولاهي بالمدة الطويلة فتؤدي إلى الإهمال واللامبالاة. غير أن مبدأ سنوية الميزانية ترد عليه بعض الاستثناءات، بحيث أنه في حالة عدم ضبط ميزانية البلدية، الولاية نهائيا ولسبب ما قبل السنة المالية، فإنه يستمر في إنجاز الإيرادات والنفقات العادية المسجلة

1- جمال يرقى، المرجع السابق، ص.25.

2- المادة 03 من القانون رقم 17/84 المؤرخ في 1984/07/07 المتعلق بقوانين المالية، ج.ر.ج. عدد 28.

في السنة الأخيرة حتى يصادق على الميزانية الجديدة. لكن هذا الحل يجب أن يكون في حدود معينة، بحيث أنه لا يجوز الالتزام بالنفقات و صرفها إلا في حدود جزء من اثني عشر (12/1) في كل شهر من مبلغ اعتمادات السنة المالية السابقة.<sup>1</sup>

### 2- مبدأ الوحدة :

إن المقصود بمبدأ الوحدة، هو أن الميزانية العامة تكون واحدة، بمعنى عدم تقديم وضعية الإيرادات والنفقات في شكل ميزانيات متعددة لكل منها إيراداتها الخاصة. فإذا قدمت الميزانية للمصادقة عليها، لا يمكن تقديم ميزانية بالإيرادات و ميزانية للنفقات، وإنما يجب أن تقدم هذه الإيرادات والنفقات في شكل وثيقة واحدة هي ميزانية<sup>2</sup>، غير مجزأة، تسمح بتبسيط في تقديم وثائق الميزانية، إضافة إلى إمكانية استخلاص نظرة حول الوضعية المالية للجماعات المحلية، ما دامت الوثيقة الخاصة بالميزانية تحتوي على وضعية مفصلة لمجموع النفقات والإيرادات على مختلف أنواعها.

### 3- مبدأ العمومية :

إن المقصود بمبدأ العمومية هو أن الميزانية يجب أن تكون شاملة لكل الإيرادات، وكل النفقات المتعلقة بالجماعات المحلية، دون أي زيادة، أو نقصان. ويشبه هذا المبدأ وحدة الميزانية، إلا أن الفرق بينهما يكمن في أن مبدأ وحدة الميزانية، هو إدراج كل النفقات، والإيرادات في وثيقة واحدة دون الفصل بينهما، بينما يعني مبدأ العمومية (الشمولية) أن الميزانية يجب أن لا تخلو من أي إيراد، أو نفقة عمومية، وبالتالي فهما وجهان لعملة واحدة.

و مبدأ العمومية يؤدي إلى أنه لا يجب تخصيص إيراد معين لتغطية نفقة معينة، كأن يخصص إيراد استغلال مياه الشرب مثلا، إلى النفقة الخاصة بإصلاح شبكة المياه الصالحة للشرب، بل تدخل كل الإيرادات إلى الخزينة الخاصة بالجماعات المحلية بدون تخصيص، ثم توزع بعد ذلك على حسب احتياجات كل مصلحة وفق مبدأ الأولوية.

1- أنظر المادتين 157 و145 من قانوني البلدية و الولاية على التوالي، السالف ذكرهما.

2 - الشريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز والتحكم الجيد في التسيير، دار القصبة للنشر، الجزائر، 2004، ص.22.

وبالتالي فإن الميزانية تشكل كلا متكاملًا، بشكل يؤدي إلى عدم تغليب قطاع على قطاع آخر، كنتيجة للإيراد الناتج عنه، وعدم الاعتماد على مبدأ التخصيص.

#### 4- مبدأ توازن الميزانية:

إن مبدأ التوازن يقصد به تساوي الإيرادات مع النفقات، أي أن مجموع الإيرادات يجب أن يكون متساويًا مع مجموع النفقات، وإذا كان مجموع إيرادات الميزانية أكبر من نفقاتها، فإنه في هذه الحالة تعتبر الميزانية بها فائض. غير أن العرف السائد في قانون المالية يعتبرها في حالة توازن<sup>1</sup>، خاصة إذا كان الفائض قليلًا. أما في حالة كون الإيرادات أقل من النفقات، فإن الميزانية تكون في حالة عجز، وبالتالي من شأن ذلك التأثير على النشاط العام للجماعات المحلية. غير أن الفكر المالي الحديث<sup>2</sup>، ينظر إلى توازن الميزانية في ضوء التوازن الاقتصادي العام، بمعنى آخر يحكم على سلامة السياسة المالية لا من خلال تساوي النفقات العامة العادية، مع الإيرادات العامة العادية (أي من صفحات الميزانية)، وإنما من خلال التوازن الاقتصادي العام، أي من خلال الميزانية الوطنية.

#### ثالثًا- إعداد وتحضير الميزانية:

إن إعداد ميزانية الجماعات المحلية، يتم من خلال تقدير النفقات والإيرادات الممكنة، لتغطيتها من طرف الإدارة المحلية، بمشاركة جميع القطاعات الفاعلة. فبالنسبة للبلدية، فإن مهمة إعداد وتحضير الميزانية تسند في غالب الأحيان إلى رئيس مصلحة المالية والشؤون الاقتصادية بالبلدية، أو الكاتب العام الذي تخول له في كثير من الأحيان مهمة تحضير الميزانية<sup>3</sup>. و يرجع ذلك إلى الخبرة التي يتمتع بها على المستوى الإداري، لأن دور رئيس البلدية غالبًا ما يكون ذو طابع سياسي أكثر منه إداري. أما على مستوى الولاية، فإن تحضير مشروع الميزانية يكون من طرف إدارة الولاية، وبصفة أدق فإن الوالي يشرف على عملية التحضير. ويتم عرضه على لجان المجلس الشعبي الولائي (لجنة المالية واللجنة الاقتصادية)، لدراسته وتعديله بالتنسيق

1- جمال يرقى، المرجع السابق، ص.35.

2- سيد عبد المولى، المالية العامة والأدوات المالية، دار الفكر العربي، مصر، 1998، ص.497.

3- جمال يرقى، المرجع السابق، ص.42.

مع مصالح الإدارة المحلية. و تجدر الإشارة هنا إلى أن تحضير الميزانية الخاصة بالتجهيز يتسم بالتعقيد، وذلك بالنظر إلى تغير النفقات من سنة لأخرى، عكس نفقات التسيير التي تتسم في غالب الأحيان بالثبات. وقد أوكل للإدارة تحضير الميزانية نظرا للطابع التقني لها، فضلا إلى كون أن الوالي له دور التنسيق بين السياسة الاقتصادية العامة للدولة، وبرامج التنمية للولاية، وكذا برامج التنمية للبلدية. ويساعد الوالي في إعداد الميزانية كل من مدير الإدارة المحلية (مصلحة الميزانية)، وكذا الأمين العام للولاية. فهذا الأخير توكل له مهمة تحضير برنامج التجهيز وهذا ما توضحه المادة 8/5 من المرسوم رقم 215/94 المؤرخ في 23 جويلية 1994 الذي يحدد أجهزة الإدارة في الولاية وهيكلها، حيث تنص على ما يلي :

" ينشط مجموع برامج التجهيز والاستثمار في الولاية، ويسهر على تنفيذها...".

كما يكلف مدير الإدارة المحلية، بتحضير ميزانية التسيير و التجهيز للولاية، وتنفيذها مع المصالح الأخرى المعنية، وفقا للتنظيم المعمول به<sup>1</sup>. ومهمة تحضير ميزانية الولاية ليست حكرا على إدارة الولاية فقط، بل يشاركها في ذلك كل المصالح والهيئات التي لها الحق في الاستفادة من برامج تدخل ضمن ميزانية الولاية، كالبلديات، والمؤسسات العمومية والمصالح الخارجية للوزارات. فمثلا على مستوى البلدية، بعد أن تحصل على الوثيقة التوجيهية عن طريق رئيس الدائرة، تبدأ عملية التحضير وتسجيل مختلف البرامج حسب الأولويات ووفقا لتعليمات الوالي.

### الفرع الثاني : أنواع الرقابة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية:

تعددت أنواع الرقابة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية، و هذا حسب طبيعة كل جهاز مخول له القيام بدور الرقابة. فالعمليات المالية للجماعات المحلية يجب أن تخضع إلى مجموعة من الإجراءات، تعرف بالدورة المستديمة، و التي تسبق، و تعاصر كل عملية مالية سواء كانت متعلقة بالإيراد، أو الإنفاق. و هذا ما يحتم تنوع الرقابة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية. فكل مرحلة و لها خصوصياتها حسب درجة التعقيد و كذا مبدأ التخصص. و لا يمكن المرور من مرحلة إلى أخرى إلا بعد التأكد من سلامة و صحة ما سبقها من إجراءات، ما يحتم عدم تدخل جهة منفردة في إتمام هذه الإجراءات، و إنما تكون كل

1- المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 265/95 المؤرخ في 06/09/1995 المحدد لصلاحيات مصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية، ج. رج. ج. العدد 18.

هيئة رقابية مكملة لدور الهيئة الرقابية التي سبقتها. و على هذا الأساس سيتم التطرق إلى الرقابة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية من طرف المجالس المنتخبة (أولا). بعده سيتم التطرق إلى الرقابة الوصائية على ميزانية الجماعات المحلية (ثانيا)، ثم يتم التطرق إلى الرقابة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية من طرف مراقب المالي و المحاسب العمومي (ثالثا)، وفي الأخير سيتم التطرق إلى دور الهيئات المستقلة في رقابة ميزانية الجماعات المحلية (رابعا).

### أولا - رقابة المجالس المحلية المنتخبة على ميزانية الجماعات المحلية:

إن الإدارة المحلية تقوم على أساس الاعتراف بوجود مصالح إقليمية، يترك الإشراف عليها من طرف أشخاص يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب من طرف إرادة الشعب. وهؤلاء يقومون بحماية مصالح الجماعات المحلية نيابة عنهم، أي التعبير عن إرادة الشعب الذي قام باختيار من يمثله من الأشخاص ذوي الكفاءات الفنية، و العلمية، التي تمكنها من الوصول إلى الحقيقة، و مناقشتها مناقشة موضوعية<sup>1</sup>.

و في هذا الصدد، نص دستور 1996<sup>2</sup> على أن " المجالس المنتخبة تضطلع بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي، و يعد المجلس الشعبي البلدي و المجلس الشعبي الولائي قاعدة هذه المجالس المنتخبة."

و بالتالي فإن اللامركزية المتمثلة في المجالس المحلية المنتخبة (المجلس الشعبي البلدي و المجلس الشعبي الولائي) والتي تعتبر تجسيدا للديمقراطية، تسمح للمواطنين بتسيير شؤونهم العامة بأنفسهم، كما أنها تعتبر نمطا من أنماط الإدارة. و بالتالي فالمجالس المحلية المنتخبة يعترف لها بالشخصية الاعتبارية، من أجل إصدار و تنفيذ القرارات التي تتخذها في مختلف الجوانب من أجل تحقيق المصلحة العامة، و بالتالي إشباع حاجيات المواطنين، و محاولة تحقيق الاكتفاء الذاتي والتنمية المحلية. فقد نصت المادة 152 من قانون البلدية رقم 08/90 على أنه " يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية باقتراح من رئيسه و تضبط وفقا للشروط المنصوص عليها في هذا القانون... " و يكون هذا التصويت قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تطبيقها. و يقابل المادة سالفة الذكر المادة 138 من القانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية التي تنص

1- على خطاير شنطاوي، المرجع السابق، ص. 138.

2- المادة 169 من دستور 1996.

على ما يلي : " يصوت المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية، و يضبطها وفقا للتشريع المنصوص عليه في هذا القانون."

تعد الميزانية إدارة الولاية، و يقدمها الوالي إلى المجلس الشعبي الولائي وفقا للقوانين و التنظيمات المعمول بها ". و تكون ممارسة هذه الرقابة من طرف المجالس المنتخبة، في حدود القانون، و هذا باعتبارها رقابة مشروعية، إذ تقوم بالاطلاع الدائم و المستمر على جميع الأعمال، و التصرفات المتخذة على المستويين البلدي و الولائي. كما حولت المادة 156 من القانون رقم 08/90 سالف الذكر المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة، لامتناع و تأمين التوازن الدقيق للميزانية الإضافية<sup>1</sup>. و من خلال استقراء نصوص قانوني البلدية و الولاية، نجد العديد من الضمانات التي تكرس الرقابة المنوطة بالمجالس الشعبية المنتخبة، من خلال المداولات التي تفتح النقاش و التداول و طرح الأفكار لاسيما في المجال المالي. على أن تكون هذه المداولات علنية، و أن لكل شخص طبيعي، أو معنوي، أن يطلع عليها وعلى محاضرها، و التي يتناولها المجلس الشعبي البلدي، و المجلس الشعبي الولائي<sup>2</sup>. كما تتجسد ممارسة الرقابة من طرف المجالس المحلية المنتخبة من خلال سلطة هذه المجالس في تكوين لجان تكتسي الطابع الدائم، و المؤقت، توكل لها مهمة التدقيق، و التحقيق في أي مسألة ذات أهمية، خاصة ما يتعلق بالمجال الاقتصادي و المالي، على غرار اللجان المنشأة على مستوى البرلمان<sup>3</sup>. كما أعطى قانون الولاية<sup>4</sup>، الحق للمجلس الشعبي الولائي إحداث لجنة تحقيق حول القضايا المرتبطة بتسيير الولاية و تنميتها، و هذا في أي وقت شاء. على أن تكون تشكيلتها منتخبة من بين أعضاء المجلس. و تقوم هذه اللجنة بإطلاع المجلس الشعبي الولائي بنتائج التحقيق، على أن توكل مهمة إخطار الوالي و وزير الداخلية بنتائج التحقيق من طرف رئيس المجلس الشعبي الولائي. و تسخر السلطات المحلية كل إمكانياتها المادية، و البشرية، لمساعدة هذه اللجنة قصد تحقيق الشفافية، و القضاء على الفساد، لا سيما في المجال المالي للجماعات المحلية. وهكذا، فإننا نستنتج أن الرقابة على

1- تقابلها المادة 146 من القانون رقم 09/90 المؤرخ في 17/04/1990 المتعلق بالولاية.

2- المادة 21 و 22 من قانون البلدية و المادة 21 و 22 من قانون الولاية.

3- بن داود إبراهيم، المرجع السابق، ص 189.

4- المادة 57 من القانون رقم 09/90 المؤرخ في 17/04/1990 المتعلق بالولاية.

ميزانية الجماعات المحلية ( البلدية و الولاية )، من طرف المجالس المنتخبة تكون عن طريق المقارنة بين الإيرادات والنفقات، و مقارنة المجموع المالي لقسم التسيير و قسم التجهيز و الاستثمار حسب النماذج المرفقة مع الميزانية المحلية. كما أن الحساب الإداري يعتبر وسيلة مراقبة يسمح لأعضاء المجالس المحلية المنتخبة من تقوم التسيير المالي، قبل أي تعديل للتوقعات المدرجة في الميزانية الأولية عن طريق الميزانية الإضافية. غير أن البعض<sup>1</sup> يرى أن ما يعيق النشاط الرقابي المنوط بالمجالس الشعبية المحلية هو سيطرة الجهات الوصية، و على رأسها الوالي كهيئة عدم تركيز، و وزير الداخلية كهيئة مركزية على مهام الهيئات اللامركزية المنتخبة، وهذا ما يعد مساسا بمبدأ استقلالية الجماعات المحلية، دليله في ذلك أن تنفيذ بعض المداورات الخاصة بالمجالس الشعبية البلدية، و الولاية، يبقى تنفيذها معلقا على مصادقة الجهة الوصية عليها. فمثلا إن مداورات المجلس الشعبي البلدي التي تتناول إحداث مصالح، و مؤسسات عمومية بلدية أو إحداث ميزانيات، و حسابات، لا تتخذ إلا بعد أن يصادق عليها الوالي<sup>2</sup>. كما أن المداورات الخاصة بالمجلس الشعبي الولائي، و التي تتناول نفس العناصر سالفة الذكر تخضع لمصادقة وزير الداخلية قبل تنفيذها. فضلا على أن نقص المؤهل العلمي لغالبية أعضاء المجالس المحلية المنتخبة، يؤدي إلى ضعف الدور الرقابي المنوط بهذه المجالس في مجال التنمية و خدمة الصالح العام، و القضاء على مظاهر الفساد .

### ثانيا- رقابة الوصاية على ميزانية الجماعات المحلية:

هذا النوع من الرقابة هو الذي يمارس من طرف موظفين مختصين، نظرا للأهمية البالغة التي تلعبها الرقابة أثناء تنفيذ و تطبيق الميزانية. فالاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة، يقتضي قيام و إنشاء أجهزة محلية منتخبة، و مستقلة، لإدارة و تسيير تلك المصالح و الشؤون. إلا أن مدى ذلك الاستقلال لن يكون مطلقا، بل تبقى الجماعات المحلية خاضعة لقدر معين من رقابة الإدارة المركزية<sup>3</sup>.

1- بن داود إبراهيم، المرجع السابق، ص189- 191.

2- المادة 42 من القانون رقم 09/90 للتعلق بالبلدية .

3- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص. 62.

و عليه، فإن الأمر يستلزم - حتما - قيام علاقة بين الإدارة المركزية، و وحدات الإدارة اللامركزية، في صورة رقابة أو وصاية إدارية، تختلف في جوهرها عن السلطة الرئاسية القائمة بين الرئيس و المرؤوس في ظل النظام المركزي<sup>1</sup>، و تمارس في الأوضاع و الحالات المنصوص عليها في القانون. فبعض المداوولات لا يمكن تطبيقها إلا بعد التصديق عليها من قبل السلطة الوصية بصفة صريحة. وفي هذا الصدد تشترط المادة 42 من القانون البلدي ضرورة المصادقة صراحة ( كتابيا ) على تنفيذها، و من بين هذه المداوولات، المداوولات المتعلقة بالميزانيات و الحسابات. إلا أن المشرع قد خفف من شدة هذا التصديق الصريح من خلال المادة 43 من قانون البلدية، و ذلك عندما عاد مرة أخرى و اعتبر أن مرور 30 يوما من تاريخ رفع المداوولات المذكورة في المادة 42 سالفه الذكر، دون صدور قرار من الوالي، يعتبر تصديقا ضمنيا على هذه المداوولات. فالطابع التنفيذي لهذه الأعمال متوقف على إذن بموافقة الجهاز الأعلى المختص. و تتدخل السلطة الوصية بإلغاء الأعمال إذا اتضح أنها غير مشروعة<sup>2</sup>. فالرقابة هي من صلاحيات السلطة المركزية التي تمارسها على السلطة اللامركزية، غير أنه يجوز للهيئة اللامركزية ممارسة الرقابة على هيئة لامركزية أخرى، كما هو الحال بالنسبة للرقابة المفروضة من الولاية على البلدية والمرافق الإدارية العامة التابعة لها. فالسلطات الإدارية الوصائية تستخدم امتيازات وسلطات الرقابة الوصائية من أجل الحفاظ على أهداف الرقابة الوصائية، وإن كان البعض من الفقهاء<sup>3</sup> يرى أنها تؤدي إلى تعطيل العمل الإداري، إذا تم تأديتها بالكيفيات المقررة. كما أنها تؤدي إلى تقييد التقرير للهيئة المحلية مما يجعلها أقرب إلى الرقابة الرئاسية. وهكذا تقدم السلطات الإدارية المركزية الوصية مرفقا بالاعتمادات المالية للهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية، إذا عجزت هذه الأخيرة عن تغطية نفقاتها الضرورية لإشباع الحاجات العامة المحلية. إضافة إلى حق الاطلاع الدائم على الأعمال والتصرفات التي تتقدم بها الهيئات اللامركزية الخاضعة لها.

1- بن داود إبراهيم، المرجع السابق، ص. 189.

2- انظر على سبيل المثال المادتين 44 و 45 من القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية. وكذا المادتين 51 و 52 من القانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية.

3- بكر قباني، المرجع السابق، ص. 212.

فهذه الهيئات المحلية تكون أثناء ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية<sup>1</sup>. فالرقابة المبسطة على الإدارة العامة تلعب دورا مهما في احترام مبدأ المشروعية و سيادة القانون، ذلك أن النظام الرقابي يشبه الجهاز العصبي الذي يعمل على تحسين مواطن الخطأ، و من ثم تجنبه و تفاديه. إلا أنه إذا ما تجاوزت الرقابة مفهوم الاستثناء لتستغرق الاستقلال، ضاع مفهوم اللامركزية الإقليمية<sup>2</sup>. و عليه وجب أن تكون هذه الرقابة الوصائية الممارسة على عمل الإدارة المحلية، في مجال الميزانية، في الحدود المنصوص عليها قانونا، تحقيقا لمبدأ المشروعية و مطابقة عمل الإدارة المحلية للقانون و الأنظمة المعمول بها في المجال المالي. و باستقراء قانون البلدية نجد أن المادة 154 مكنت الوالي أن يسجل تلقائيا النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي في ميزانية البلدية، طبقا للتشريعات السارية المفعول<sup>3</sup>. و قد اعتبر البعض<sup>4</sup>، أن الرقابة الوصائية هي رقابة داخلية، كما أنها ذاتية لأنها تمارس من طرف أجهزة إدارية على أجهزة إدارية، هدفها البحث عن الأخطاء و المخالفات و العمل على تصحيحها بالشكل الذي يقتضيه القانون حماية للمصلحة العامة.

**ثالثا - الرقابة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية من طرف المراقب المالي و المحاسب العمومي:**

إن ميزانية الجماعات المحلية قبل تنفيذها لا بد أن تخضع إلى نوع خاص من الرقابة يطلق عليه تسمية الرقابة السابقة، و هي رقابة تجريبها الهيئة المالية قبل تأدية العمل الإداري و نفاذه<sup>5</sup>، كما أنها مقررة بمقتضى القوانين و التنظيمات في المسائل المالية التي يحددها القانون، حيث تهدف إلى اكتشاف، و تحليل المشاكل الممكن حدوثها قصد تفاديها، أو لمعالجتها قبل حدوثها، و الموافقة السابقة لأجهزة الرقابة على القرارات المتعلقة بصرف الأموال. وبالرغم من أنها تؤدي إلى كثرة الإجراءات اللازمة للقيام بعملية

1- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة- دار الفكر العربي، القاهرة، ص.71.

2- مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص.41.

3- من بين هذه النفقات الإجبارية على سبيل المثال أجور موظفي البلدية التي لم يصوت عليها في الميزانية الخاصة بالبلدية، فيجوز للوالي تسجيلها تلقائيا دون انتظار تصويت أعضاء المجلس الشعبي البلدي عليها.

4- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص.167.

5- كراجي مصطفى، استقلالية الجماعات المحلية في ظل التمويل المركزي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة سيدي بلعباس، 1992 - 1993، ص.85.

صرف النفقات، مما يترتب عليها من بطئ سير المرافق العامة، إلا أنها تعتبر الحاسمة في تأدية الغرض التي تهدف إلى تحقيقه، و المتمثل في تطبيق سليم تراعى فيه كافة قواعد الإنفاق المقررة<sup>1</sup>، كما يكون هدفها ضمان تطبيق القوانين و القواعد التنظيمية، و التحقق من الشرعية المالية للالتزام بالنفقات العمومية.

كما أن عملية المراجعة والرقابة تتم قبل الصرف، ولا يجوز لأي جماعة محلية الارتباط بالتزام، أو دفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة قبل الصرف. فعمليات المراجعة و الرقابة تتم على جانب النفقات فقط، حيث لا يتصور أن تتم رقابة سابقة على تحصيل إيرادات عامة، و بالتالي فهي تمارس قبل تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية. كما يمكن الإشارة إلى أن هذا النوع من الرقابة قائم على أساس التوقيت الزمني الذي تمارس فيه عملية الرقابة من قبل الأجهزة المختصة بالرقابة المالية قبل الصرف حيث تستلزم حوار دائم بين الجهتين : جهة الرقابة، و الجهة التي تقوم بالصرف.

و الميزات الأساسية لهذه الرقابة هي تجنب الأخطاء قبل وقوعها<sup>2</sup>، و على ذلك سنتطرق إلى دور المراقب المالي في الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية<sup>3</sup>. و بعدها إلى دور المحاسب العمومي في الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية<sup>4</sup>.

### 1- رقابة المراقب المالي على ميزانية الجماعات المحلية:

المراقب المالي هو شخص تابع لوزارة المالية، و يتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري بمضيه الوزير المكلف بالميزانية<sup>5</sup>. و يكون مقره الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية، و يعمل بمساعدة مساعدين له يعينون بموجب قرار وزاري. و رقابة المراقب المالي هي رقابة مشروعية وليست رقابة ملاءمة، إذ أنها تقوم على رقابة على مشروعية النفقة<sup>6</sup>، وفق نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 414/92 سالف الذكر.

1 - جمال يرقي، المرجع السابق، ص. 16.

2 - بكر قباني، المرجع السابق، ص. 223.

3 - جمال يرقي، المرجع السابق، ص. 16.

4 - بكر قباني، المرجع السابق، ص. 226.

5 - المادة 60 من القانون رقم 21/90، سالف الذكر.

6 - بن داود إبراهيم، المرجع السابق، ص. 129.

كما أن للمراقب المالي الحق في الرقابة على النفقات التي يلتزم بها على عدة ميزانيات و منها نفقات ميزانية الولاية. وهي عبارة عن جدول تقدير للإيرادات و النفقات الخاصة بالولاية، و هي الأخرى خاضعة لرقابة المراقب المالي. فيقوم المراقب المالي بممارسة رقابته على ميزانية الولاية قبل دخولها حيز التنفيذ، وبعد المصادقة عليها من طرف السلطات المختصة. و يمكن أن يتم تحديد كيفية و ملاءمة الرقابة بالنسبة لبعض القطاعات، و بعض أنواع النفقات حسب كل حالة، بقرار من الوزير المكلف بالميزانية، و بقرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالميزانية و الوزير المعني تقنيا. و يدرج هذا النوع في سياسة عدم التركيز الإداري. و من بين الصلاحيات الموكلة إلى المراقب المالي في مجال ممارسة نشاطه الرقابي ما يلي:

- مسك سجلات تدوين التأشير و الرفض .
- مسك محاسبة الالتزامات حسب الشروط المحددة .
- كما يقوم المراقب المالي استنادا إلى المهام الموكلة إليه، بإرسال إلى الوزير المكلف بالميزانية حالات دورية معدة لإعلام المصالح المختصة بتطوير الالتزام بالنفقات و تعداد المستخدمين. و يقوم كذلك في نهاية كل سنة مالية بإرسال إلى الوزير المكلف على سبيل العرض، وإلى الأمرين بالصرف على سبيل الإعلام، تقريرا يستعرض فيه الشروط التي قام عليها التنفيذ، إضافة إلى الصعوبات التي تلقاها أثناء أداء مهامه إن وجدت، في مجال تطبيق التنظيم و المخالفات التي لاحظها في تسيير الأملاك العمومية، و جميع الاقتراحات التي من شأنها تحسين شروط صرف الميزانية<sup>1</sup>. فالوسيلة المخولة للمراقب المالي في ممارسة رقابته هي التأشير المعمول بها. و نجد هنا العديد من القرارات الخاضعة لهذه التأشير و هي<sup>2</sup>:

1-القرارات المتعلقة بالحياة المهنية للموظفين، كقرارات تعيينهم، و تثبيتهم، و دفع رواتبهم، عدا ما كان مرتبطا بالترقية في الدرجات.

2-القرارات المتعلقة بتسديد مصاريف التكاليف الملحقه و النفقات التي تصرفها الهيئات الإدارية مباشرة، و الثابتة بموجب فواتير نهائية.

1 - المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92، سالف الذكر.

2 - بن داود إبراهيم، الرجوع السابق، ص.131.

3- كل التزام مدعم بسند الطلب، أو الفاتورة الشكلية ما لم يتعد المبلغ المحدد في قانون الصفقات العمومية، والتي تشترط فيها وثائق أخرى، كالفاتورات و سند الطلب وغيرها، و كذلك كل قرار وزاري يتضمن تحويل اعتمادات أو منح تفويض بالاعتماد أو يتضمن إعانات مالية<sup>1</sup>.

4- الجداول الإسمية التي تعد عند قفل السنة المالية، و الجداول الأصلية الأولية التي تعد في بداية السنة، و الجداول الأصلية المعدلة و التي تطرح أثناء قفل السنة<sup>2</sup>.

5- القرارات المتضمنة لنفقات تسيير أو تجهيز أو استثمار قطاع من القطاعات<sup>3</sup>.

و قبل أن يؤشر المراقب المالي، يجب عليه أن يتحقق من التخصيص القانوني للنفقات، بحيث لا يكفي وجود الاعتماد، بل لا بد على الأمر بالصرف أن يلتزم بوجهة النفقة، أي أن يغطي كل اعتماد مفتوح نفقة معينة، وأن لا يغطي اعتماد نفقة غير مخصصة. كما يتوجب على المراقب المالي مراقبة مدى مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثائق المرفقة معه، مع التأكد من وجود التأشيرات والترخيصات، و الآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة قانونا لهذا الغرض، لاسيما فيما يخص نفقات الصفقات العمومية<sup>4</sup>.

وقد بينت المادة 12 من المرسوم التنفيذي 414/92 سالف الذكر، حالات رفض منح التأشيرة من قبل المراقب المالي وهي على النحو التالي:

- ❖ عدم شرعية الالتزام بالنفقة لمخالفة القوانين، والتنظيمات الجاري بها العمل.
- ❖ عدم توفر الاعتمادات المالية المفتوحة .
- ❖ عدم تطبيق ملاحظات واقتراحات المراقب المدونة في وثيقة الرفض المؤقت.

1 - المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92، سالف الذكر.

2- المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92، سالف الذكر .

3- المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92، سالف الذكر.

4- إن المادة 166 من المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية تفرض على المصلحة المتعاقدة طلب التأشيرة من لجنة الصفقات المختصة و تفرض هذه التأشيرة على المصلحة المتعاقدة من قبل المراقب المالي و المحاسب العمومي.

وتعد هذه الحالات من الإجراءات الأساسية والجوهرية، التي لا يمكن للأمر بالصرف تصحيحها. وبهذا لا يمكنه تصحيح الالتزام بالنفقة، غير أنه يشترط أيضا على المراقب المالي أن يبرر رفضه النهائي لمنح التأشيرة، حتى لا يكون متعسفا في ممارسة اختصاصه الرقابي.

كما أوجب المشرع الجزائري على المراقب المالي أن يصدر قرارا بالتأشيرة أو الرفض خلال 10 أيام من تاريخ استلام الملف المراد مراقبته، وخلال 20 يوم بالنسبة للملفات المعقدة التي تتطلب دراسة مدققة<sup>1</sup>.

## 2 - رقابة المحاسب العمومي على ميزانية الجماعات المحلية:

يقصد بالمحاسب العمومي الشخص المعين بمقتضى قرار وزاري صادر عن الوزير المكلف بالمالية<sup>2</sup>. ووفق نص المادة 33 من قانون المحاسبة العمومية رقم 21/90 فإنه " يعد محاسبا عموميا كل شخص يقوم بالعمليات التالية :

- تحصيل الإيرادات و دفع النفقات كمرحلة محاسبية.

- ضمان حراسة الأموال والسندات والوثائق، وكل القيم أو المواد التي كلف برقابتها، والمحافظة عليها.

- حركة حسابات الموجودات " .

وبهذا نجد أن دور المحاسب العمومي مزدوج، فهو يقوم بتنفيذ النفقات العامة، ويؤدي دورا رقابيا هاما<sup>3</sup>. فالمحاسبين العموميين معينين من قبل الوزير المكلف بالمالية، ويخضعون لسلطته، ويشمل هذا التعيين كل من أمناء الخزينة بالولاية، قابض الضرائب<sup>4</sup>.

ويضطلع المحاسب العمومي بالرقابة في مجالات متعددة، وهي رقابة موائية للرقابة التي يمارسها المراقب المالي على الأمر بالصرف<sup>5</sup>، وتتمثل مجالات رقابة المحاسب العمومي وفق نص المادة 36 من القانون رقم 21/90 فيما يلي :

1- يراعي المحاسب العمومي مدى مطابقة عملية الأمر بالدفع للقوانين والتنظيمات الجاري العمل بها .

1- انظر المادتين 14 و 15 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المشار إليه سلفا.

2- المادة 34 من القانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية.

3- تعتبر رقابة المحاسب العمومي رقابة على مدى مشروعية تصرف الأمر بالصرف ولا يتعدى دوره إلى مراقبة مدى ملاءمته.

4- تحدد المادة من 03 الى 09، من المرسوم التنفيذي رقم 311/91 المؤرخ في 1991/09/07 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، الأشخاص الذين يمتلكون صفة المحاسب العمومي والمعينين من قبل الوزير المكلف بالمالية، ج.ر.ج.ج، العدد 43.

5- الأمر بالصرف الرئيسي بالنسبة للبلدية هو رئيس المجلس الشعبي البلدي، وعلى مستوى الولاية يتمثل في الوالي.

2- التأكد من صفة الأمر بالصرف، أو المفوض له، لذا كان من اللازم أن يرسل كل أمر بالصرف قرار تعيينه، وعينة عن إمضائه للمحاسب العمومي، حتى يتسنى له مطابقتها مع الإمضاء الموجود على الأمر بالدفع .

3- كما يراقب المحاسب العمومي شرعية عمليات تصفية النفقات، والتي هي من المراحل الإدارية، التي يختص بها الأمر بالصرف، ومن خلالها يتم التأكد من أداء الخدمة، أي أن الإدارة لا تلتزم بالدفع إلا بعد أن يتم إنجاز العمل المتفق عليه مع الدائن القائم بالأعمال.

4- كما يعمل المحاسب العمومي على مراقبة توفر الاعتمادات، أي أن العملية قد تمت وفق الترخيصات الممنوحة في إطار الميزانية .

5- يراقب كون آجال الديون المحددة قانونا لم تسقط<sup>1</sup>.

6- ألا تكون الديون محل معارضة، وإلا امتنع المحاسب العمومي عن الدفع إلا بعد حل المنازعات المعروضة.

7- يراقب تأشيرات عملية المراقبة المنصوص عليها في القوانين، والأنظمة المعمول بها، كتأشيرة المراقب المالي وتأشيرة لجنة الصفقات.

8- الصحة القانونية للمكسب الإبرائي: ويقصد بهذا أن الأمر بالدفع والذي سيبرئ ذمة الإدارة، يتعلق باسم الدائن الحقيقي، لذا وجب التأكد من العناصر السابقة، حتى يتسنى للمحاسب العمومي قبل مباشرة إجراءات الدفع أن يتأكد من أن الأمر بالدفع الموجه إليه يكتسب الطابع الشرعي، وأن المبلغ المستحق مسجل في الفصل أو البند الذي بشأنه تجرى عملية الدفع<sup>2</sup>. ووفق نص المادة 37 من قانون المحاسبة العمومية رقم 21/90، يجب على المحاسب العمومي بعد أن يتأكد من كل الالتزامات، والإجراءات، و العناصر السابق ذكرها، أن يقوم بإجراء دفع النفقات ضمن الآجال المحددة قانونا وذلك كالآتي :

1- نجد أن كلا من قانون البلدية والولاية قد تطرقا لمدة سقوط الدين، راجع المادة 162 من قانون البلدية والمادة 150 من قانون الولاية.

2- بن داود إبراهيم، الرجوع السابق، ص. 143.

- يقوم الآمرون بالصرف بإصدار الأوامر بالصرف في اليوم الأول واليوم العشرين من كل شهر، وإرسالها إلى المحاسبين العموميين المكلفين بتحويلها إلى نفقات في ظرف 10 أيام من تاريخ الاستلام، ليقوم المحاسب العمومي بإرسال الأمر بالصرف وعليه تأشيرة التسديد، وذلك بعد أن يتم تحويل الأمر بالصرف إلى نفقات، أي القيام بدفعها<sup>1</sup>.

- إذا لم يكن هناك تطابق بين الأمر بالصرف، والأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها، يقوم المحاسبون بإبلاغ الآمرين بالصرف كتابيا رفضهم، ويوضحون أسباب الرفض، لكي يجري عليها التسويات اللازمة. ويكون هذا التبليغ في أجل 20 يوم ابتداء من يوم تسلمهم للأمر بالدفع. وفي حالة رفض الأمر بالصرف تسوية هذه الملاحظات المشار إليها في المذكورة، يرفض المحاسب العمومي وضع التأشيرة بصفة نهائية. ورقابة المحاسب العمومي هي رقابة شرعية وقانونية العمليات المالية، المرتبطة بميزانية الجماعات المحلية، وليس له حق أن يمارس رقابة ملاءمة. فهو قبل دفع النفقة، يقوم بالتحقق من مطابقة النفقة للقوانين والتنظيمات<sup>2</sup>، وتوفر الاعتمادات المالية، لا أن يقرر ضرورة النفقة أو عدمها.

#### رابعا - رقابة المفتشية العامة للمالية على ميزانية الجماعات المحلية:

تعد المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية على كل الهيئات والمؤسسات العمومية التابعة للدولة، وهي خاضعة لسلطة وزير المالية. وقد تم استحداثها لأول مرة بموجب المرسوم رقم 53/80<sup>3</sup> ليأتي المرسوم التنفيذي رقم 78/92 متضمنا اختصاصاتها<sup>4</sup>.

تمارس رقابة التسيير المالي، والمحاسبي، في مصالح الدولة، والجماعات المحلية اللامركزية<sup>5</sup>، والهيئات والأجهزة الخاضعة لقواعد المحاسبة. كما يخضع لرقابة المفتشية العامة، المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، والمستثمرات الفلاحية العمومية، وهيئات الضمان الاجتماعي، وكل هيئة تستفيد من إعانة الدولة.

1 - المادتين 02 و05 من المرسوم التنفيذي رقم 46/93، المؤرخ في 1993/02/06 المحدد لآجال الدفع للنفقات وتحصيل الأوامر للإيرادات، ج.ر.ج.ج، العدد 09.

2 - كراجي مصطفى، المرجع السابق، ص.86.

3 - المرسوم رقم 53/80 المؤرخ في 1991/03/01 يتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، ج.ر.ج.ج، العدد 10.

4 - المرسوم التنفيذي رقم 78/92 المؤرخ في 1992/02/22 يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، ج.ر.ج.ج، العدد 15.

5 - جمال يرقى، المرجع السابق، ص.51.

و للمفتشية أن تقوم بإجراء دراسات وإعداد خبرات لها صلة بالاقتصاد، والمالية و بالرقابة على وجه التحديد. ولتسهيل مهامها، يمكنها أن تستعين بتقنيين، وخبراء مؤهلين، من الإدارة العمومية<sup>1</sup>. وفي هذا الشأن يقوم وزير المالية خلال الشهر الأول من كل سنة بتحديد برنامج عمل المفتشية العامة للمالية خلال السنة، مع الأخذ بعين الاعتبار طلبات المراقبة المقدمة من طرف أعضاء الحكومة ومجلس المحاسبة والمجلس الوطني الشعبي.

ورقابة المفتشية العامة تبنى على مبدأ المباشرة، والمفاجأة، أو بإشعار مسبق في أداؤها لمهامها. وتقوم بإنجاز الأشغال التحضيرية المرتبطة بتدخلاتها مستغلة كل المعطيات الاقتصادية، والمالية، والتقنية لممارسة عملها الرقابي. كما أن للمفتشية العامة للمالية حق المبادرة بأي اقتراحات أو آراء تخص إجراءات أو تقنيات، يتطلب استخدامها في مجال الفعالية والنجاعة .

ويتمحور دور المفتشية العامة للمالية حسب المادة 05 من المرسوم رقم 78/92 سالف الذكر أساسا فيما يلي:

- ممارسة حق مراجعة جميع العمليات التي قام بها المحاسبون، العموميون ومحاسبو الهيئات.
- التدقيق في عين المكان بغية التأكد من أن أعمال التسيير ذات الأثر المالي قد تمت محاسبتها وفق أسس ومعطيات صحيحة وكاملة، وكذا إثبات حقيقة الخدمة المنتهية فعلا.
- كما أنه يحق لمفتشي المالية العاملين لدى المفتشية العامة للمالية حق طلب أي معلومات يرونها ضرورية في أداء عملهم الرقابي بصفة كتابية أو شفوية.
- البحث والتحقيق والمعاينة في عين المكان بغرض مراقبة الأعمال المحاسبية.
- طلب تقديم كل وثيقة أو ورقة أو سند ثبوت تكون مراجعته لازمة.
- وفي الجانب الآخر، فقد ألزم القانون المسؤولين العاملين في الإدارات المحلية، تسهيل عمل هؤلاء المفتشين، وهذا من خلال إجبارهم على تقديم كل القيم والأوراق والسجلات التي يطلبها المفتشون، وكذا الإجابة على كل الطلبات المقدمة لهم. ولا يمكنهم التحجج باحترام السر المهني. وبانتهاء عملية

1- المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 78/92 سالف الذكر.

التفتيش يتم تحرير تقرير، تدون فيه كل الملاحظات والمعائنات، ويرفق بالتدابير التي تحسن من عمل الهيئات، والمصالح الموضوعة تحت الرقابة. ويقدم هذا التقرير إلى مسؤولي الهيئات المحلية، الذين عليهم الإجابة خلال مدة أقصاها شهران، كما لهم الحق في الاعتراض على ما ورد في التقرير، استنادا على وثائق ومستندات ثبوتية.<sup>1</sup>

وتقوم المفتشية العامة للمالية بإعداد تقرير سنوي يتضمن حصيلة نشاطها، والذي يكون مدعما بالاقترحات، والآراء، والمعائنات، التي تهدف إلى تحسين سير المصالح التابعة للهيئات المحلية، مع العمل على تطوير مناهج الضبط المالي والمحاسبي.

وخلاصة القول، فإنه يمكننا القول أن وزارة المالية ممثلة في المفتشية العامة للمالية تهدف من مراقبتها لتنفيذ الميزانية العامة تحقيق ما يلي:

- التقيد بالقوانين والأنظمة والتعليمات المالية من قبل الموظفين.
- المحافظة على الأموال العامة.
- ضمان سلامة تقديرات الميزانية.<sup>2</sup>

### المطلب الثاني: الرقابة غير القضائية على أعمال الإدارة المحلية في مجال الوظيفة العمومية:

إن الإدارة مطالبة باحترام مبدأ قانوني هو مبدأ المشروعية. ومقتضى هذا المبدأ هو خضوع أعمال الإدارة المحلية للقوانين والأنظمة المعمول بها.

فالإدارة تتشعب فتختلف نشاطاتها، وتمس جميع المجالات تقريبا، ولعل من أهم هذه المجالات، مجال الوظيفة العمومية، وبالتالي فهي ملزمة باحترام مبدأ المشروعية في مزاولتها للنشاط المتعلق بالوظيفة العمومية. ولا يتحقق ذلك إلا بوجود وسائل تكفل ذلك. هذه الأخيرة تتمثل في أنواع الرقابة المختلفة التي تمارسها الجهات المكلفة بها وعلى اختلاف أنواعها، لا سيما منها الرقابة غير القضائية، بالإضافة إلى الرقابة القضائية التي تعد كذلك من أهم أنواع الرقابة، لما يتصف به القضاء من استقلالية، ولما يلعبه من دور هام

1- بن داود إبراهيم، المرجع السابق، ص.174.

2- محمد الهور، أساسيات في المحاسبة الحكومية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، 1998، ص.221.

في تحقيق العدالة بواسطة ما يصدره من قرارات تحوز قوة الشيء المقضى فيه باعتباره عنوان للحقيقة. لكن ما يهمنا أكثر من خلال بحثنا هذا، هو الرقابة غير القضائية على أعمال الإدارة المحلية في مجال الوظيفة العمومية.

فالرقابة غير القضائية على أعمال الإدارة كانت بدايتها رقابة إدارية، لا سيما في فرنسا على أساس أن النظام الفرنسي كان قائما على أساسين أحدهما سياسي دستوري والأخر تاريخي<sup>1</sup>. وبالتالي فقد تم تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، حيث تكون كل سلطة مستقلة في عن الأخرى. و في هذا الصدد فقد صدر في فرنسا 24 أغسطس 1789 مرسوم منعت بموجبه المحاكم العادية من الفصل في المنازعات الإدارية، وتولت الإدارة نفسها الفصل في تلك المنازعات، وهو ما عرف آنذاك بالإدارة القاضية، بحيث يتولى الفصل في هذه المنازعات رجال الإدارة<sup>2</sup>. و بالتالي كانت الإدارة هي المخول لها لعب دور الرقيب، القاضي والخصم في نفس الوقت. وكانت الوظيفة العامة هي المجال الخصب للرقابة الإدارية، بحيث كانت في بدايتها تقوم على أساس وراثي، أي أنها تورث مثل أي سلعة.

ولذلك كان تولي الوظائف العامة مرتببا بقوة المواطن المالية، وثقله الاجتماعي، وهو ما عبر عنه البعض في أنه اشترى لابنه وظيفة المستشارية<sup>3</sup>، فكانت بذلك عملية تولي الوظائف الإدارية لا تستند في الغالب على الكفاءة العلمية، و إنما تستند على عوامل أخرى أهمها المال و الميراث والانتخاب و التعيين المطلق<sup>4</sup>.

ورغم ذلك، فإن الوظيفة العامة لم تسلم من العبث و المحسوبية و الفساد، و بذلك كان لزاما خلق أجهزة قوية كفيلة بأداء دور الرقيب على أعمال الإدارة في مجال الوظيفة، لاسيما في مجال التوظيف، التأديب و الترقية<sup>5</sup> إلى غير ذلك من عناصر الوظيفة العامة. فالإدارة في عملية التوظيف مثلا مطالبة باحترام مبدأ المساواة، و تكافؤ الفرص. فالمنصب الإداري لمن يستحقه، وهذا الواجب يفرض عليها أن

1 - محمود حافظ، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، ط الرابعة، مصر، 1967، ص.92.

2 - حسين عبد العال محمد، المرجع السابق. ص.260.

3 - حسين عبد العال محمد، المرجع السابق. ص.261.

4 - المرسي حجازي، التكاليف الاجتماعية للفساد، مجلة المستقبل العربي، مركز الدراسات الوحدة العربية، بيروت، 10/04/2001، ص.23.

5 - عبد الكريم درويش وليلى تكلا، أصول الإدارة العامة، المكتبة الأنجلوسكسونية، القاهرة، 1968، ص.462.

تقوم في بادئ الأمر برقابة ذاتية لأعمالها، قبل أن يتاح للأجهزة الأخرى أداء الدور الرقابي، لاسيما دور القضاء. فهذه الرقابة غير القضائية قد يمارسها الجهاز الإداري للجماعة المحلية على نفسه، بحيث تقوم الإدارة بمراجعة و مراقبة نفسها بنفسها، و هي بذلك تعتبر رقابة ذاتية. فقد تقوم السلطة الرئاسية مثلا بعملية تفحص قرارات التوظيف أو الترقية في الدرجات<sup>1</sup>. كما أن هذه الرقابة غير القضائية قد تكون من خارج الجهاز الإداري المحلي، و هي مستقلة عنه و المتمثلة في هيئات الوظيفة العمومية المختصة، و هذا من أجل ضمان على الخصوص احترام مبادئ الوظيفة العامة<sup>2</sup>. ومن خلال ما سبق ذكره، سيتم التطرق إلى أهم مظاهر الرقابة غير القضائية في مجال الوظيفة العامة. وفي هذا الصدد سيتم التطرق في الفرع الأول إلى الرقابة على إعداد مخطط تسيير الموارد البشرية، وفي الفرع الثاني إلى الرقابة في مجال تنظيم وإجراء المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية، والفرع الثالث سنتعرض إلى دور مفتشية الوظيفة العمومية في الرقابة على أعمال الإدارة المحلية .

### الفرع الأول : الرقابة غير القضائية على عملية إعداد مخطط تسيير الموارد البشرية:

إن عملية تسيير الموارد البشرية المتعلقة بالجماعات المحلية على وجه التحديد، تعتبر مجموعة متنوعة من الإجراءات، التي تسعى إلى حل بدقة و فعالية وإنصاف كل المشاكل المتعلقة بمراحل دورة العمل أو الوظيفة العامة. و يمكن إجمال المهام الرئيسية لتسيير الموارد البشرية عبر خمسة أهداف كبرى و هي:

- جذب اليد العاملة ذات التأهيل العالي .
- الحفاظ على الأفراد ذوي التأهيل العالي.
- تنمية الموارد البشرية عن طريق التسيير التنبؤي للكفاءات.
- تحفيز و إرضاء الموظفين الموجودين في التنظيم، عن طريق نشاطات متصلة بالأجور و التكوين و تقييم الأداء .
- البحث المتواصل من أجل الوصول إلى الأداء الأفضل و الأمثل.

1 - عبد القادر باينة، القضاء الإداري - الأسس العامة والتطور التاريخي - دار توبقال للنشر، الدار البيضاء، المغرب، 1988، ص.40.

2 - قدودو جميلة، المرجع السابق، ص.560.

كل هذه الأهداف المتوخاة من تسيير الموارد البشرية، لا يمكن أن تتحقق بصور عفوية، ودون وضع ضوابط و أسس علمية و عملية من أجل تحقيقها، و التي من ضمنها تفعيل الدور الرقابي، و تنفيذه بصورة مستمرة و دائمة، قصد الاطلاع على كل المستجدات الحاصلة في مجال تسيير الموارد البشرية للجماعات المحلية. وقد دفع كل هذا الدول للاستثمار بكثافة في العنصر البشري، الذي يستطيع إيجاد حلول إبداعية في مجال التسيير. و جاء ذلك ضمن اهتمام عالمي بدأ مند تسعينات القرن العشرين، من خلال التنمية البشرية بأوجهها المختلفة، لاسيما على المستوى المحلي كقاطرة للتقدم الاقتصادي للمجتمعات.

وفي هذا السياق، تحولت إدارة شؤون العاملين من مجرد أداء دور التعيين ومتابعة الموظف، إلى إدارة متطورة للموارد البشرية، تستهدف جذب الموظفين الأكفاء و الحفاظ على استمرارهم. فيقع على عاتق إدارة الموارد البشرية تقييم الأداء الوظيفي للعاملين في الإدارة المحلية، ووضع معدلات ومقاييس لقياس درجة كفاءتهم بشكل دوري، ومنتظم، في ضوء السياسات و الأهداف المعلنة<sup>1</sup>. وبناء على هذا التقييم تتم حركة الترقيات الخاصة بالموظفين، أو نقلهم أو حتى تسريحهم من وظائفهم.

وعلى ذلك، فقد انطلق المشرع الجزائري في إصلاحات عميقة، مست جوانب تسيير و تقييم الموارد البشرية بالمؤسسات و الإدارات العمومية. و تمثلت هذه التغيرات في إنشاء المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية، المنشأ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 126/95 المؤرخ في 29/04/1995<sup>2</sup> والذي نص في مادته السادسة (06) مكررا 1 على أنه " في إطار تسيير مسار الحياة المهنية للموظفين والأعوان العموميين في الدولة، المنصوص عليهم في المادة 06 أعلاه، يتعين على المؤسسات و الإدارات العمومية أن تعد مخططا سنويا بتسيير الموارد البشرية، تبعا لمناصب المالية المتوفرة، ووفقا للأحكام القانونية الأساسية و التنظيمية المعمول بها ". وهذا المخطط هو بمثابة لوحة قيادة الموارد البشرية، في إطار تسيير الحياة المهنية للموظفين والأعوان العموميين في الدولة بصفة عامة، و في الإدارات المحلية على وجه التحديد. و الغرض منه ضبط العمليات التي يجب القيام بها خلال السنة المالية، لاسيما ما يتعلق منها بالمسائل التالية:

1 - فاروق عبد البر، تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية في علم الإدارة العامة والقانون الإداري، رسالة دكتوراه، مكتبة عالم الكتب، 1983، ص.171.

2 - المرسوم التنفيذي رقم 126/95 المؤرخ في 29 أبريل 1995 يعدل و يتم المرسوم رقم 145/66 المؤرخ في 2 يونيو 1966 و المتعلق بتحرير بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي و الفردي التي تم وضعها للموظفين و نشرها، ج.ر.ج، العدد 26.



- التوظيف.

- الترقية.

- التكوين و تحسين المستوى و تجديد المعلومات.

- الإحالة على التقاعد<sup>1</sup>.

ومن أجل الإمام بالموضوع الرقابة على عملية إعداد مخطط تسيير الموارد البشرية سيتم التطرق إلى كيفية إعداد هذا المخطط (أولاً)، ثم آجال إعداد المخطط (ثانياً)، ثم المصادقة عليه (ثالثاً).

**أولاً : كيفية إعداد مخطط تسيير الموارد البشرية:**

تطبيقاً لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 126/95 المؤرخ في 20/04/1995 فإن المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية يجب إعداده من قبل المؤسسات و الإدارات العمومية، عند تحديد التعدادات المالية، و المصادقة عليها بالمشاركة مع المصالح المكلفة بالوظيفة العمومية.

إن مخطط تسيير الموارد البشرية هذا، يتشكل من 13 جدولاً التي تقسم إلى (03) أجزاء و المتمثلة

فيما يلي:

- الجزء الأول يتضمن الجداول الحاملة للأرقام من 1 إلى 3 و المتعلقة بحالة التعدادات في الإدارات المحلية.  
- الجزء الثاني يرفق الجداول الحاملة للأرقام من 4 إلى 7 و الذي يشكل مخطط التسيير التوقعي للموارد البشرية.

- الجزء الثالث يشمل مجمل الجداول الحاملة للأرقام من 8 إلى 13 و الذي يتعلق بالمراقبة اللاحقة، و تقييم درجة إنجاز مخطط التسيير التوقعي للموارد التي تقوم بها مصالح الوظيفة العمومية، على المستوى المحلي، و المتمثل في مفتشية الوظيفة العمومية على مستوى الولاية.

**أ- مضمون الجزء الأول من المخطط:**

يفسر هذا الجزء التنظيم الهيكلي و الإطار القانوني و الاستشاري للمكلفين بالقيام بالمخطط التوقعي.

1 - المادة 6 مكرراً 1 فقرة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 126/95 المؤرخ في 29 أفريل 1995 سالف الذكر.

**الجدول رقم 01:** جدول يتعلق بهيكل التعدادات إلى غاية 31 ديسمبر من السنة الماضية. هذا الجدول

يجب أن يستخرج تعدادات المستخدمين، التعدادات الحقيقية و الفوارق و تعدادات المستخدمين المؤقتين.

**الجدول رقم 02 :** الهيئات الاستشارية الداخلية: هذا الجدول يبين إحصاء مجمل لجان المستخدمين و

لجان الطعن مع البيانات التالية : مراجع قرارات الإنشاء، صلاحيات هذا اللجان و التاريخ النهائي لتمديد

الفترة التمثيلية .

**الجدول رقم 03 :** جدول القرارات المؤطرة المتعلقة بتنظيم سيرورة الامتحانات و المسابقات. يبين هذا

الجدول مجمل القرارات المتعلقة بتنظيم سيرورة الامتحانات و المسابقات المحددة في القوانين الأساسية.

**ب- مضمون الجزء الثاني من المخطط:**

يضم هذا الجزء مختلف عمليات تسيير الموارد البشرية وكذا آجال إنجازها المخططة و فقا للسنة المالية.

**الجدول رقم 04:** مخطط التوقيعي للتوظيف: يبين مجمل التعدادات المالية حسب الوظائف السامية العليا،

المناصب العليا ، الأسلاك و الرتب ( قائمة الأدلة في الملحق )، مجمل المناصب المالية المشغولة،

المناصب المالية الشاغرة و السنة المخصصة لكل نمط توظيف.

**الجدول رقم 05 :** رزنامة تلخيصية لعمليات التسيير التوقيعي للموارد البشرية: يعدد هذا الجدول عمليات

التسيير المقررة خلال السنة الحالية، وذلك بتحديد التواريخ التوقعية لإنجاز هذه العمليات.

**الجدول رقم 06 :** بيان توقعي للإحالة على التقاعد: يتضمن هذا الجدول القوائم الاسمية حسب السلك

والرتبة، عدد المحالين على التقاعد خلال السنة والتاريخ التوقعي للإحالة على التقاعد.

**الجدول 06 مكرر:** بيان يتضمن المستخدمين المتقاعدين الذين تم استدعاؤهم لاستئناف النشاط: يتضمن

القوائم الاسمية للأسلاك والرتب والوظيفة، تاريخ الإحالة على التقاعد وتاريخ استئناف النشاط.

**الجدول رقم 06 ثلاثي:** يتضمن بيان المستخدمين المؤهلين للتقاعد والذين تم إبقائهم في الخدمة: يتضمن

هذا الجدول الاسمي، تاريخ الازدياد، الرتبة أو الوظيفة الممارسة، والأقدمية العامة المحصل عليها بتاريخ 31

ديسمبر من السنة المنصرمة.

**الجدول رقم 07 :** مخطط توقيعي لتنظيم التكوين، تحسين المستوى وتحديد المعلومات: يبين حسب الأسلاك والرتب كل عملية تكوين خارجي أو داخلي، تحسين مستوى، تحديد للمعلومات، تاريخ الدخول، عدد الأعوان ومدة التكوين.

**ج- مضمون الجزء الثالث من المخطط :**

يجسد هذا الجزء درجة إنجاز عمليات التسيير التي قام بها المسير، ودور هيئات المراقبة للمديرية العامة للتوظيف العمومي :

**الجدول رقم 08:** جدول حركة المستخدمين: يحضر هذا الجدول في 31 ديسمبر لكل سنة، يبين عن طريق الرتب والأسلاك: التعدادات الحقيقية إلى تاريخ 01 يناير من السنة، حركة المستخدمين الذين التحقوا بالمؤسسات والإدارات العامة ومجموعها الفرعي، حركة المستخدمين الذين غادروا المؤسسات والإدارات العمومية ومجموعها الفرعي والمجموع العام المتمثل في التعدادات بعد حركة المستخدمين .

**الجدول رقم 09:** جدول تلخيصي يتضمن مجمل الأعوان المتعاقدين والمؤقتين: يبين هذا الجدول المحدد في 31 ديسمبر عدد الأعوان المؤقتين والمتعاقدين لكل سنة حسب الوظيفة، منصب العمل والتصنيف.

**الجدول رقم 10:** استمارة مراقبة عمليات التوظيف عن طريق المسابقة: يبين هذا الجدول، الذي يتم إعداده لكل عملية التوظيف عن طريق مسابقة على أساس المؤهل، أو الامتحان المهني، أو الاختبار المهني حسب الأسلاك والرتب: مراجع قرار تنظيم المسابقة، الامتحان أو الاختبار المهني، طريقة نشر تنظيم المسابقة، عدد المناصب المفتوحة، تاريخ جلسة لجنة انتقاء المترشحين، عدد المترشحين، المقبولين، تاريخ إعلان الاختيار، تاريخ محضر القبول النهائي، مرجع و تاريخ القرار المتضمن إعلان النتائج، عدد الناجحين والحد الأدنى لمعدل القبول.

**الجدول رقم 11:** استمارة مراقبة عمليات التوظيف عن طريق الترقية الاختيارية و الكفاءة المهنية بالتسجيل في قائمة التأهيل : يبين الجدول حسب الأسلاك و الرتب مجمل الإجراءات المتعلقة بعمليات الترقية الاختيارية أو حسب الكفاءة المهنية، عدد المناصب المفتوحة، عدد المناصب المخصصة للترقية

الاختيارية أو عن طريق الكفاءة المهنية ، إشهار المناصب المحددة، مرجع قائمة التأهيل، تاريخ جلسة لجنة المستخدمين وعدد المرشحين المقبولين.

**الجدول رقم 12:** استمارة مراقبة عمليات التوظيف عن طريق التكوين : يبين هذا الجدول المتعلق بالتوظيف عن طريق التكوين (الالتحاق بالتكوين) حسب الرتب والأسلاك، مجموع التوظيفات (الداخلية والخارجية)، تنظيم مسابقات الالتحاق بالتكوين، مرجع قرار تنظيم المسابقة، إشهار تنظيم المسابقات، مجموعة المناصب المفتوحة، لجنة انتقاء المرشحين، تاريخ اجتماع اللجنة، عدد المرشحين المسجلين، عدد المرشحين المقبولين، النجاح النهائي، تاريخ محضر النجاح، عدد الناجحين، الحد الأدنى لمعدل المقبول، مؤسسات التكوين ومدة التكوين.

**الجدول رقم 13:** استمارة مراقبة مخطط التوظيف على أساس الشهادة: يبين الجدول حسب الرتب و الأسلاك مجموع المناصب المفتوحة و التوظيفات التي تمت.

### ثانيا- أجال إعداد المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية:

إنه وتطبيقا لأحكام المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 126/95 المؤرخ في 29 أبريل 1995 المشار إليه سالفًا، يتم إعداد المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية، تبعا للمناصب المالية المتوفرة خلال السنة المالية المعنية، وفقا لأحكام القوانين الأساسية و التنظيمية المعمول بها. لذلك وبغية تفادي التأخر في تسيير الموارد البشرية، وما قد ينجر عنه فيما يخص الوظيفة الإدارية للموظفين و الأعوان العموميين، ينبغي على المسؤولين عن تسيير الموارد البشرية على مستوى الإدارات المحلية ( البلدية، الولاية)، الشروع في إعداد مخطط سنوي للتسيير بمجرد تبليغهم دفتر الميزانية.

وفي هذا الصدد فإن التعليمات الوزارية المشتركة رقم 1273 المؤرخة في 30 ديسمبر 1995<sup>1</sup>. قد حددت كفاءات إعداد والمصادقة على المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية، و التي ينبغي أن تكتمل وتصبح عملية قبل تاريخ 15 مارس من السنة المعنية<sup>2</sup>.

1 - التعليمات الوزارية المشتركة رقم 1273 المؤرخة في 30 ديسمبر 1995 المتعلقة بإنشاء وتحويل وتحديد المناصب المالية، م.ع.و.ع.

2 - التعليمات رقم 1278 المؤرخة في 30 ديسمبر 1995 تتعلق بالإعداد و المصادقة على المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية في إطار السنة المالية الجديدة، م.ع.و.ع.

ثانيا: المصادقة على المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية للإدارات المحلية:

إن المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية، كونها أدوات تسيير، و تقييم، ينبغي أن لا تعرف أي انحراف كان. لذلك فإن هذه المخططات التي سيتم إعدادها والمصادقة عليها لحساب السنة المالية الجديدة تبقى مرتبطة بتنفيذ الإدارة المحلية للشروط التالية:

1) وضع حوصلة دقيقة لحالة تنفيذ المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية للسنة الماضية<sup>1</sup>، وعلى ذلك، فإنه يقع لزاما على مسؤولي الجماعات المحلية تبرير ما يلي:

أ) كل تأخير يلاحظ في تنفيذ عمليات تسيير الموارد البشرية كما ينص عليها المخطط السنوي.

ب) عدم تبليغ مصالح الوظيفة العمومية بالمنح المتعلقة بالقرارات الفردية لتسيير المسار المهني للموظف<sup>2</sup>.

ج) عدم مراجعة قرارات التسيير غير المطابقة، و التي كانت محل طلب مراجعة من طرف مصالح الوظيفة العمومية<sup>3</sup>.

2) التصفية المسبقة لكل الوضعيات غير المطابقة، و غير القانونية، محل نزاع أو تأخير و التي ظهرت خلال السنة المالية المنصرمة، و ذلك بالتخلي عن المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية، التي أعدت في إطار السنة المالية الجديدة، وكذا كل الوضعيات غير المطابقة أو غير القانونية التي فصلت فيها مصالح الوظيفة العمومية. و كمثل على ما سبق ذكره، القرارات الفردية التي طلبت مراجعتها، و المسابقات المنظمة خارج الإطار التنظيمي المعد لهذا الغرض.

الفرع الثاني: الرقابة غير القضائية في مجال تنظيم و إجراء المسابقات و الامتحانات و الاختبارات المهنية:

تسعى الرقابة على النشاط الإداري إلى تحقيق كفاءة وفعالية المؤسسات والإدارات العمومية بشكل عام و الإدارة المحلية بشكل خاص، من خلال الأعمال الإدارية المختلفة وتمكينها من تنفيذ خططها و

1- هذه الشروط تم النص عليها من خلال المادة 6 المرسوم التنفيذي رقم 126/95، سالف الذكر

2 - المادة 06 فقرة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 126/95 المؤرخ في 29 أبريل 1995، سالف الذكر.

3 - المادة 06 فقرة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 126/95 المؤرخ في 29 أبريل 1995، سالف الذكر.

تحقيق أهدافها بأقل جهد ووقت ممكن، وتحديد المسؤولية الإدارية في حالة ارتكاب الإدارة لأخطاء في القيام بمهامها. لذلك وجدت مجموعة من الأجهزة داخل الوظيفة العامة هدفها الأول الحفاظ على الوظيفة العامة و ممارسة رقابة المشروعية فيها، ومن باب أولى احترام مبدأ المساواة في التوظيف<sup>1</sup> من خلال حسن التنظيم خلال إجراء المسابقات و الامتحانات، بشكل يعطي هذه الأخيرة الشفافية و الموضوعية. وعلى ذلك فقد عمد المشرع الجزائري إلى إدخال العديد من الإصلاحات الإدارية، ذلك أن الإدارة أصبحت مطالبة بتقديم خدمات نوعية للمواطن في آجال محددة و بتكاليف معقولة. ولأجل إصلاح القطاع، اتجهت الدولة إلى إصلاح الوظيفة العمومية، حيث أنه لا يمكن الحديث عن العصرية في المنظومة العمومية دون الاستثمار في الموارد البشرية.

لذا كان على الإدارة العمومية أن تبحث وتضع وسائل التسيير الملائمة مع القدرة على الاستجابة لتوقعات وطموحات الموظفين المهنية، في إطار التغيير في الإدارة العمومية الذي يتطلب اتفاقا بين أهدافها و طموحات أفرادها. وعليه كانت ملزمة أن تبدل مجهودا للتجديد و إدخال مخطط التسيير. ونتيجة لكبر حجم الخدمات، وتنوعها، كان من الواجب أن يكون الأفراد الملتحقين بالوظيفة العامة في مستوى الكفاءة المطلوبة قصد إعطاء مردودية في المستوى، وبذلك الابتعاد عن جميع مظاهر المحاباة و المحسوبية في مجال الالتحاق بالوظيفة العامة<sup>2</sup>. و على ذلك، كان لزاما خلق منظومة تشريعية و إدارية كفيلة بأداء دور الرقابة على أعمال الإدارة المحلية في مجال التوظيف، و كل المسائل المتعلقة بإجراء الامتحانات و المسابقات المهنية. وعلى ضوء ما سبق ذكره سيتم التطرق (أولا) إلى الرقابة في مجال تنظيم المسابقات والامتحانات. ثم (ثانيا) إلى تبليغ قرارات أو مقررات فتح المسابقات والامتحانات.

### أولا : الرقابة غير القضائية في إطار تنظيم المسابقات و الامتحانات:

إذا كانت الإدارة المحلية تتمتع بالشخصية المعنوية، و التي تعطيها أهلية اكتساب الحقوق وتحمل الاحترامات، فإن هذه الشخصية تمنحها حرية التصرف وفق الشكل الملائم و المناسب. إلا أن هذه الحرية

1 قدودو جميلة، المرجع السابق، ص.385.

2 - إذكلما كانت التعيينات في الوظائف تعتمد بصورة أقل على الجدارة والكفاءة، انخفضت شفافية تشغيل الأفراد وترقياتهم، وحلت بدلا عنها المحاباة والجماملات، وزادت معدلات الفساد. عن المرسي حجازي، التكاليف الاجتماعية للفساد، المرجع السابق ص. 24.

ليست مطلقة، و بالتالي فإن عمل هذه الهيئات المحلية مشمول وخاضع للرقابة غير القضائية لاسيما في مجال فتح مناصب مالية، وكذا تنظيم المسابقات المتعلقة بهذه المناصب المالية.

وفي هذا الصدد ينبغي على كل إدارة محلية أن تحترم الأحكام التنظيمية المنصوص عليها في مجال تنظيم المسابقات و الامتحانات. و على ذلك يجب تحديد إطار تنظيم المسابقات، و الامتحانات المهنية التي تمكن من الالتحاق بالأسلاك، و الرتب في المؤسسات، و الإدارات العمومية بناء على قرار من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية فيما يتعلق بالوظائف الخاصة بالأسلاك المشتركة بين المؤسسات و الإدارات العمومية، أو بناء على قرار مشترك بين الوزير المعني والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية فيما يتعلق بالوظائف الخاصة بالأسلاك النوعية في مختلف المؤسسات الإدارية العمومية<sup>1</sup>. و بالتالي فإن هذه القرارات تشكل إذنا مسبقا يمنح للإدارة المحلية، فهو الإطار القانوني الذي يجب على الإدارة المحلية احترامه و هو بمثابة رقابة سابقة تحدد معالم نشاط الإدارة المحلية فيما بعد. بالإضافة إلى ما سبق، فإن تنظيم إجراء المسابقات على أساس الامتحانات و الاختبارات المهنية يسند إلى المؤسسات العمومية للتكوين المتخصص و التي تعد قائمتها مسبقا من طرف السلطتين الآتيتين:

- السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية فيما يخص الالتحاق بالأسلاك و الرتب المشتركة بين المؤسسات و الإدارات العمومية.

- السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، و السلطة الوصية في المجال الالتحاق بالأسلاك و الرتب الخاصة بالإدارة المعنية<sup>2</sup>.

كما أن هذه الإدارة المحلية ملزمة بأن تعد برامج هذه المسابقات والاختبارات المهنية لتمكين المترشحين من الاستعداد الجيد للمسابقات والاختبارات المهنية. لكن هذه البرامج تبقى مرهونة بقرار الموافقة من طرف السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية للالتحاق بالأسلاك و الرتب المشتركة بين المؤسسات و الإدارات

1 - أنظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 293/95 المؤرخ في 30 سبتمبر 1995 المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 148/04 المؤرخ في 19 مايو 2004 المتعلق بكيفية تنظيم

المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ر.ج.ج، العدد 57.

2 - انظر المادة 110 من المرسوم التنفيذي رقم 293/95، سالف الذكر.

العمومية، أو قرار مشترك بين الوزير المعني و السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية للالتحاق بالأسلاك و الرتب الخاصة بالقطاع المعني.

وتجدر الإشارة إلى أنه يمكن تنظيم المسابقات و الامتحانات و الاختبارات المهنية سواء من قبل السلطة المخول لها صلاحية التعيين، أو السلطة الوصية عند الاقتضاء. وفي حالة ما إذا كان عدد المناصب المالية ضئيلا، يمكن للسلطة الوصية أن تحل محل الإدارة المحلية التابعة لها، أن تجمع هذه المسابقات و الامتحانات و الاختبارات المهنية، وتشرف على تنظيمها. ويجب أن تبين قرارات فتح المسابقات و الامتحانات و الاختبارات المهنية عدد المناصب المالية المفتوحة بعنوان كل إدارة عمومية معنية بعملية التجميع بشرط أن يكون هذا الإجراء قد خضع للموافقة المسبقة لمصالح الوظيفة العمومية، أي تعتبر بمثابة رقابة سابقة على الإدارة المحلية في هذه الحالة.

ثانيا: تبليغ قرارات أو مقررات فتح المسابقات أو الامتحانات و الاختبارات المهنية:

ألزمت المادة 5 من المرسوم التنفيذي 293/95 المشار إليه سلفا الإدارة المحلية بتبليغ المصالح المركزية أو المحلية للوظيفة العمومية كل قرارات أو مقررات فتح المسابقات، الامتحانات و الاختبارات المهنية في أجل عشرة (10) أيام ابتداء من تاريخ التوقيع عليها، و ذلك بغية تمكين مراقبة مشروعية هذه العملية، ومطابقتها للتنظيم المعمول به. و بالتالي فإن عدم تبليغ هذه الوثائق في الآجال المحددة، يجعل من الإجراءات المتخذة من قبل الإدارة المحلية في مجال فتح المسابقات و الامتحانات غير ملزمة للمصالح الوظيفة العمومية، و بالتالي فهي باطلة في نظر القانون. أما في الحالة العكسية فيجب أن يحدد القرار أو مقرر إجراء هذه العمليات ما يأتي<sup>1</sup>:

- السلك أو الأسلاك والرتب التي تجري من أجلها المسابقات والامتحانات المهنية.
- طبيعة المسابقة، على أساس الشهادة أو الاختبار.
- عدد المناصب المالية المخصصة وفقا لمخطط التسيير السنوي للموارد البشرية المصادق عليه بعنوان السنة المقصودة.

1- أنظر المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 293/95 المشار إليه سابقا.

- الشروط القانونية الأساسية للمشاركة في المسابقات والامتحانات المهنية.
- الزيادات في النقاط التي يمكن أن يستفيد منها بعض المترشحين طبقا للتنظيم المعمول به<sup>1</sup>.
- تاريخ انطلاق التسجيل وانتهائه، وعند الاقتضاء عدد الدورات.
- مكان إيداع ملفات الترشيح وعنوانه.
- شروط وكيفيات وطرق الطعن المحتمل تقديمه من طرف المترشحين المحرومين من المشاركة في المسابقات والامتحانات المهنية.
- تشكيل لجنة اختيار المترشحين.

يجب أن يبين القرار أو المقرر المتضمن إجراء المسابقة على أساس الشهادات، زيادة على الشهادة المطلوبة للمشاركة في المسابقة، مقاييس اختيار المترشحين حسب الأولوية<sup>2</sup> المنصوص عليها في المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 293/95 المعدل والمتمم والمذكور سابقا. ويجب على السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية أن تبدي رأيها في هذه القرارات أو المقررات خلال أجل أقصاه 15 يوما<sup>3</sup>.

### الفرع الثالث: الرقابة غير القضائية على أعمال الإدارة المحلية في المجال التأديبي:

إن قانون الوظيفة العمومية هو قانون حديث النشأة نسبيا، فالحقوق المعترف بها للموظفين في يومنا هذا لم تكن كذلك قبل بداية القرن العشرين، وإنما كان الموظف يخضع لسلسلة من الواجبات مستمدة من ضرورة سير المرفق العام بانتظام و اضطرار، وما تقتضيه سلطات الدولة. فلم تكن الحاجة آنذاك إلى أي نوع من الضمانات. و كان مجلس الدولة الفرنسي يمتنع عن النظر في القرارات التأديبية، لأنه يعتبرها تصرفات إدارية لا يجوز للقضاء النظر فيها، لأنه تتوفر فيها " شروط فتح الجدل القضائي المتبع في المنازعات

1- أنظر المادة 3 من القرار المؤرخ في 15 يونيو 1999 المشار إليه سابقا والمادة 21 من قانون رقم 06/82 المؤرخ في 27 فبراير 1982 المتعلق بعلاقات العمل الفردية والمشار إليه سابقا.

2- وهي تتمثل في: ملاءمة مؤهلات تكوين المترشح مع متطلبات السلك أو الرتبة المطلوبين في المسابقة:

- تكوين مستوى أعلى من الشهادة المطلوبة للمشاركة في المسابقة.

- الأعمال و الدراسات المنجزة عند الاقتضاء.

- الخبرة المهنية - نتائج المقابلة مع لجنة الانتقاء.

3- أنظر المادة 2/5 من المرسوم التنفيذي رقم 293/95 سالف الذكر.

القضائية<sup>1</sup>. غير أن الحال تبدل فيما بعد، و بدأ الاعتراف للموظف ببعض الضمانات، التي تكفل حماية حقوقه، لاسيما رقابة أعمال الإدارة، المنطوية على تأديب الموظف العام، وفحص مدى التزامها بالإجراءات القانونية المنصوص عليها في المجال التأديبي.

و في الجزائر، فإن المشرع حاول جاهدا منذ الاستقلال إلى وضع ضوابط قانونية فعالة، من أجل تكريس مبدأ خضوع موظفي الإدارة المحلية للرقابة غير القضائية، في مجال النشاطات المتعلقة بالتأديب، و هذا حماية لمبدأ المشروعية من جهة<sup>2</sup>، و توفير ضمانات عملية للموظفين قصد حمايتهم من تعسف الإدارة في استعمال حقها في التأديب<sup>3</sup>. وقد اعترف المشرع الجزائري للموظف العام بحق تقديم تظلم إداري إلى السلطة الرئاسية، التي تملك حق سحب القرارات التأديبية. أو تعديلها أو إلغائها، أو إلى لجنة خاصة، توكل لها عملية الرقابة على مدى مشروعية القرار التأديبي الصادر عن الإدارة المحلية في حق الموظف العام. و على ذلك سيتم التطرق إلى أنواع التظلم المخول للموظف العام، و الذي يعتبر حجر الأساس الذي تنطلق منه عملية الرقابة على أعمال الإدارة المحلية، وفي هذا الإطار سيتم التطرق إلى التظلم إلى الإدارة مصدرة القرار (1) ثم إلى التظلم إلى لجنة خاصة (2).

### 1- التظلم الإداري لدى الإدارة مصدرة القرار التأديبي:

تعترف معظم الدساتير<sup>4</sup> والقوانين بتمتع الموظف العام بالعديد من الحقوق، وفي نفس الوقت تفرض عليه العديد من الواجبات<sup>5</sup>. وفي حالة إخلال الموظف العام بواجباته يحق للإدارة توقيع العقوبة التأديبية المناسبة لحجم الخطأ المرتكب من طرف الموظف. فالعقوبة التأديبية تحكمها مجموعة من الضوابط، وفي حالة تخلفها وقعت العقوبة باطلة، وهي مبدأ شرعية العقوبة وشخصيتها ووحدها، بالإضافة إلى مبدأ تناسب العقوبة مع الخطأ وعدم رجوعيتها، وكذا مبدأ المساواة في العقوبة<sup>6</sup>. فمن نتائج اعتماد فكرة السلطة الرئاسية، هي

1 - كمال رحاوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص. 11.

2 - قدودو جميلة، المرجع السابق، ص. 483.

3 - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب - دراسة مقارنة - دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص. 420.

4 - تنص المادة 51 من دستور 1996 على مايلي: " يتساوى جميع الموظفين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أي شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون."

5 - عبد القادر شخيلي، نظام تأديب الموظف العام والقاضي في التشريع الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاجتماعية والسياسية، العدد 4، 1971، ص. 12.

6 - عبد العزيز منعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص. 23 وما بعدها.

قابلية قراراتها بصفة عامة، والتأديبية بصفة خاصة للتظلم الإداري (الولائي والرئاسي). إذن فالتظلم الإداري ضد العقوبة التأديبية ضمانا لحماية حقوق الموظف، مقررة في النظام التأديبي بحيث يتقدم به الموظف للإدارة ملتتمسا إعادة النظر في قرارها التأديبي، إما بسحبه أو إلغاءه، أو تعديله. والتظلم الإداري ينقسم إلى قسمين، تظلم ولائي أي يقدم إلى مصدر القرار، وآخر رئاسي يتقدم به صاحب الشأن إلى السلطة الرئاسية للسلطة مصدرة القرار لأجل سحب، أو إلغاء أو تعديل القرار الذي يراه مخالفا للقانون، استنادا إلى مبدأ رقابة الإدارة الذاتية على أعمالها. وقد وجهت للتظلم عدة انتقادات من بينها إذلاله للمتظلم، ومدى تناقضه مع المنطق والعدالة، بحيث يجعل من مصدر القرار خصما وحكما في نفس الوقت<sup>1</sup>. لكن هذا لا ينفي دوره في التسوية الودية للنزاع وتجنبنا لعبء التقاضي، حيث أن هذه الاستجابة لطلب التظلم بالقبول تكون الإدارة قد وفرت على نفسها وعلى المتظلم منسقة المنازعات القضائية، وضياح الوقت والجهد. كما أن الإدارة لا تحكم في التظلم، وإنما تعيد النظر في القرارات التي شابها قصور، وتصححه نتيجة لرقابتها على أعمالها، وهي في ذلك خاضعة لرقابة القضاء.

## 2- التظلم لدى لجنة خاصة في شأن قرار التأديب:

يمكن للموظف العام أن يتوجه بتظلمه إلى لجان طعن محايدة، كالتالي نص عليها المشرع الجزائري على مستوى الولايات والبلديات. وتتكون هذه اللجان مناصفة من ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين المنتخبين حسب المادة 1/65 من الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة<sup>2</sup>، ويتم اختيارهم من بين الأعضاء المكونين للجان متساوية الأعضاء<sup>3</sup>.

ويتمثل اختصاص هذه اللجان في النظر في التظلمات المقدمة من طرف الموظف العام عندما يتعلق الأمر بالعقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة<sup>4</sup>. ومن آثار التظلم المقدم للجان الطعن أنه موقف للتنفيذ، للتنفيذ، وتكون نتيجته إما الإبقاء على العقوبة، أو سحبها، أو تعديليها، ويتخذ القرار بالانتخاب<sup>5</sup>. وفي

1 - عبد العزيز منعم خليفة، المرجع السابق، ص. 249.

2 - الأمر رقم 03/06، سالف الذكر.

3 - قدودو جميلة، المرجع السابق، ص. 487.

4 - أنظر المادة 163 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر.

5 - قدودو جميلة، المرجع السابق، ص. 487.

حالة تساوي الأصوات تطبق العقوبة الأقل درجة من العقوبة المقترحة، ولا تملك هذه اللجان حق تشديد العقوبة إلا في حالة تقدم السلطة الرئاسية بتظلم في هذا الشأن حسب المادة 24 من نفس المرسوم رقم 10/84<sup>1</sup>. ويرى البعض أنه ليست هنالك من فائدة من وراء إنشاء لجان الطعن ولا فعالية، استنادا لاشتقاقها من اللجان متساوية الأعضاء، إذ اعتبروا إنشائها بمثابة تضخيم لجهاز الإدارة لا غير<sup>2</sup>.

#### الفرع الرابع: دور المراقب المالي في الرقابة على أعمال الإدارة المحلية في مجال الوظيفة العامة:

إذا كانت أجور العمال في المؤسسات الخاضعة لقانون العمل تمول من أموال صاحب العمل، فإن أجور الموظفين تمول من ميزانية الدولة أي من طرف الخزينة العامة، أو ما يعرف بميزانية التسيير السنوية التي تخصصها الدولة لتسيير مختلف المصالح والهيئات الإدارية التابعة لها سواء على المستوى المركزي أو المحلي. وهذا ما يبرر قيام علاقة وظيفية وطيدة بين مصالح الوظيفة العمومية والإدارات والمؤسسات من جهة، وكذا بين مصالح الوظيفة العمومية ومصالح وزارة المالية من جهة أخرى.

فقرارات التعيين في الإدارات العمومية مثلا، أي في ظل قانون الوظيفة العمومية، لا تنتج آثارها القانونية والمادية إلا بعد استكمال سلسلة من الإجراءات الإدارية والرقابية الخاصة، أهمها خضوع هذه القرارات لرقابة المشروعية، التي تمارسها مصالح المديرية العامة للوظيفة العمومية المركزية والمحلية. فهي تراقب مدى شرعية التعيين من الناحيتين الشكلية والموضوعية، أي مدى احترام قواعد وإجراءات وشروط التوظيف، أو التعيين في المنصب، أو الوظيفة المعنية، سواء من حيث التأهيل المطلوب، أو أسلوب التوظيف... الخ.

ثم بعد ذلك تأتي الرقابة المالية التي تمارسها المصالح المالية المركزية والمحلية، التي تتلخص مهمتها في فحص احترام المؤسسة الموظفة للحدود المسموح لها في إطار تخصيص مناصب العمل<sup>3</sup>، حيث أنه من المعروف أن لكل هيئة إدارية عدد معين من المناصب المفتوحة لها في كل صنف من الأصناف المهنية،

1- المرسوم رقم 10/84 المؤرخ في 14 يناير 1984، المحدد لاختصاصات اللجان متساوية الأعضاء وتكوينها وكيفية سير أعمالها. ج. ج. العدد 3.

2- كمال رحماوي، المرجع السابق، ص. 182.

3- فضلا على أنها تراقب أيضا عمليات إنشاء تجديد وتحويل المناصب المالية، أي أن عملية التوظيف تكون مرتبطة دوماً بالمناصب المالية المفتوحة.

يحدد لكل منصب ما يعرف بالمنصب المالي. أي أنه يخصص لكل منصب مفتوح قيمة مالية محددة هي أجرة المنصب والتوظيف، الذي إذا تجاوز العدد المفتوح لا يمكن له الحصول على الأجر.

وبعد موافقة المراقب المالي على التعيين، يمكن للجهة التي لها حق التعيين اعتبار التوظيف مكتمل الشروط، وبالتالي يتم التوقيع على القرار بصفة نهائية بعد أن كان في البداية عبارة عن مشروع قرار تعيين<sup>1</sup>، حيث يدخل بعد ذلك حيز التنفيذ، ويرتب كافة آثاره القانونية والمادية، بعد أن يوقع المعني بالأمر محضر التنصيب أي محضر استلام الوظيفة. ومن خلال كل ما سبق ذكره، يتضح لنا أهمية دور المراقب المالي في رقابة المشروعية في الوظيفة العامة. وتقوم بالرقابة المالية للنفقات العمومية وتصنيفتها على المستوى المحلي مديرية خارجية غير مرمزة، وغير خاضعة لرقابة الوالي وإشرافه، وفقا لاستثناءات المادة 93 من القانون رقم 09/90 من قانون الولاية<sup>2</sup>. وفي هذا الإطار، تخضع ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة والميزانيات الملحقه والحسابات الخاصة للخزينة، وميزانية الولاية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري لرقابة النفقات التي يلتزم بها، ويمارس هذه الرقابة المراقب المالي. فكثيرا ما يتدخل وزير المالية كلما تعلق الأمر بمصاريف عمومية، مما يقتضي في مجال الوظيفة العمومية قيام علاقات وظيفية لتنسيق العمل بين المديرية العامة للميزانية، ومصالح المديرية العامة للوظيفة العمومية.

ومن خلال ما سبق ذكره، ما يمكننا قوله حول دور المراقب المالي في رقابة المشروعية في الوظيفة العامة هو خضوع العديد من القرارات التنظيمية لتسيير الموارد البشرية للجماعات المحلية والقرارات الفردية لتأثيره. فتمثل هذه الأخيرة في قرارات التعيين في الوظائف أو المناصب العليا، وقرارات الإحالة إلى الاستيداع، وقرارات الانتداب، وقرارات التوظيف، وقرارات التثبيت، وقرارات التقاعد، وقرارات النقل، وقرارات الترتيب، وقرارات إنشاء، تحديد وتحويل المناصب المالية، والقرارات الخاصة بكل حالات الإدماج القانوني وقرارات الترقية الاستثنائية.

1 - وهذا ما يجب أن يظهره المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية الذي تعدده المؤسسة أو الإدارة العمومية والذي سبق وان تعرضنا له في الفرع الأول. ص. 94.

2 - شفيقة بن صاولة، محاضرات في المنازعات الإدارية لطلبة الكفاءة المهنية، كلية الحقوق، جامعة الجليلي البابس، سيدي بلعباس، 2004-2005.

إن بعض هذه القرارات لا تؤدي إلى إلغاء المنصب المالي إلا في حالة العطلة المرضية طويلة الأمد التي تتكفل بها أجهزة الحماية الاجتماعية والوضع في حالة الخدمة الوطنية، مع عدم الحاجة أو الضرورة إلى استخلاف.

### الفرع الخامس: دور مفتشيات الوظيفة العمومية في الرقابة على أعمال الإدارة المحلية في مجال الوظيفة العامة:

بعد استقلال الجزائر، عرف النظام الإداري مركزية مطلقة نظرا لعدم استقرار الأمور في البلاد، ونفس الأمر بالنسبة لقطاع الوظيفة العمومية، إذ مورست رقابة المشروعية الخاصة بالحياة المهنية للمستخدمين في هذا القطاع على أساس مركزي<sup>1</sup>. وبعد اتساع دائرة التوظيف و الموظفين في الدولة الجزائرية، و من أجل خلق جو أمثل للتحكم في قطاع الوظيفة العمومية، وهذا نظرا للحساسية و الأهمية الكبيرة لهذا القطاع، تم إنشاء هيئات أطلق عليها اسم مفتشيات الوظيفة العامة، والتي نظمها المرسوم التنفيذي رقم 112/98<sup>2</sup>.

وتعد مفتشية الوظيفة العمومية هيكلًا تابعًا للمديرية العامة للوظيفة العمومية. وهي هيئة محدثة في كل ولاية، يسيروها رئيس مفتشية، و يساعده في ممارسة صلاحياته من واحد إلى ثلاث رؤساء مفتشية مساعدين، وهؤلاء جميعا تعينهم السلطة المكلفة بالوظيفة العامة بقرار<sup>3</sup>. ويتلقى رئيس المفتشية تفويضا بالإمضاء بقرار من الوزير المكلف بالوظيفة العامة حسب أحكام المادة 1/11 من المرسوم 112/98. ويمارس رئيس المفتشية و مساعديه وظائفهم داخل حدود اختصاصهم الإقليمي في الولاية التي عينوا فيها. ومن الاختصاصات المنوطة بمفتشية الوظيفة العمومية، الوقوف على نجاعة الوظيفة العامة و تحقيق المبادئ التي تقوم عليها، و التي من بينها المسائل المتعلقة بالتوظيف. وفي هذا الصدد تقوم بمتابعة تطور

1 - سعيد مقدم، هيئات الوظيفة العمومية كجهة مراقبة، وتنظيم مهامها وتطورها، مجلة الإدارة، العدد 2 لسنة 1991، ص 85.

2- أنشئت هذه المفتشيات بموجب المرسوم رقم 104/76 المؤرخ في 10 جوان 1976 ج.ر.ج، العدد 48 الصادر في 15 جوان 1976، المعدل بموجب المرسوم التنفيذي رقم 125/95 المؤرخ في 29 أبريل 1995 المتعلق بمفتشيات الوظيفة العمومية ج. ر.ج، العدد 26. والذي الغي بموجب المرسوم التنفيذي رقم 112/98 المؤرخ في 06 أبريل 1998 المتعلق بالمفتشيات الوظيفة العمومية، ج.ر.ج، العدد 21. والذي لم يأت بالكثير من الأحكام الجديدة، سوى ما يتعلق بتكليف رئيس مفتشية الوظيفة العامة بمهام تدخل في مجال الإصلاح الإداري.

3 - أنظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 112/98، سالف الذكر.

تعداد الموظفين في الإدارات المحلية، و المشاركة في تحضير و متابعة عمليات الإحصائيات، وتنظيم تعداد الموظفين في الإدارات العمومية، ومنها الإدارات المحلية. وتقوم بإخطار السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية بذلك في شكل تقارير دورية<sup>1</sup>. كما تتكفل بتقديم المساعدات لمختلف المصالح المكلفة بتسيير الموارد البشرية، أثناء تحضير المسابقات و الامتحانات في المؤسسات و الإدارات العمومية، وتنظيمها و سيرها، كما يمكن لمفتش الوظيفة العمومية إبداء الرأي و تقديم المساعدات للسلطات في المسائل ذات العلاقة بتحسين أوضاع الموظفين، و كذا تحسين ظروف عملهم، وذلك بصفته همزة وصل بين الجهاز المركزي للوظيفة العامة كأداة للسلطة التنفيذية المركزية، وجهات التسيير باعتبارها سلطة التعيين و التسيير المحلية<sup>2</sup>. كما أن مفتشية الوظيفة العامة تقوم بعملية مراقبة المشروعية في مجال تسيير الموظفين، من خلال العمل على ضمان احترام القواعد القانونية، و التي منها مبدأ المساواة في التوظيف. و هذه العملية الرقابية قد مرت بتطورات عديدة. فمنذ إنشاء مفشيات الوظيفة العمومية، وهي تعمل على وضع التأشير المسبقة على كافة القرارات المتعلقة بالمسار المهني للموظفين، و متابعة تطور تعداد الموظفين على المستوى المحلي. و مع مرور الوقت، وتغير الأوضاع، أصبح هذا الوضع يتصف بالجمود، فكان على السلطات المكلفة بالوظيفة العامة إجراء عملية تشخيص لنظام مراقبتها وتكييفه، بإدخال آليات حديثة، عصرية و فعالة ترمي إلى ترشيد التسيير الإداري، و العمل على ضمان المبادئ القانونية. لذا تم إلغاء التأشير المسبقة وتم استبدالها بنظام التدقيق كشكل من أشكال المراقبة في التسيير المخططات السنوية<sup>3</sup>. وأصبح الهدف من وراء المخططات السنوية للموارد البشرية، هو ضبط العمليات التي يجب القيام بها خلال السنة المالية لا سيما ما يتعلق منها بالتوظيف، الترقية والتكوين و تحسين المستوى و تحديد المعلومات، والإحالة على التقاعد. و على هذا الأساس، أدخلت إجراءات جديدة من شأنها حث المسيرين على التكفل التام بمهام التسيير، و إخضاع تسيير الموظفين إلى نظام مراقبة مزدوج متمثل في ممارسة نظام

1 - قدودو جميلة، المرجع السابق، ص.304.

2 - سلطاني ليلي فاطمة الزهراء، المرجع السابق ص.265.

3 - سعيد مقدم، إعادة تكييف نظام مراقبة المشروعية في القطاع العمومي، مجلة الإدارة، العدد 2، المجلة 5، 1995، ص.335.

المراقبة المسبقة<sup>1</sup>. ويتمثل في إخضاع التسيير التوقعي الحقيقي للموارد البشرية، المعد إعدادا مشتركا بين مصالح الوظيفة العامة و المسيرين المقرر كدعامة لمخطط تسيير الموارد البشرية، وممارسة نظام الرقابة اللاحقة أو البعدية على مخطط التسيير من قبل مفتشية الوظيفة العامة. هذه الأخيرة ملزمة بإعداد تقرير يتضمن تقويما دقيقا لتنفيذ المخطط و إرساله إلى كل الأطراف المعنية لا سيما السلطة الوصية، سلطة التعيين، والمصالح المختصة لدى الوزير المكلف بالميزانية.

فيما تم إعفاء القرارات الفردية التي تتعلق بتسيير الحياة المهنية للموظفين من التأشيرة القبليّة، باستثناء قرارات تسيير المستخدمين التابعين لإدارة البلدية<sup>2</sup>. وعلى ذلك فقد نصت التعليمّة رقم 240<sup>3</sup> على أنه بإمكان مصالح الوظيفة العمومية، عند الاقتضاء، وبمشاركة المراقب المالي أو المحاسب العمومي للمؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية، الاطلاع على وضعيّة تنفيذ طلبات إعادة النظر لأحكام الفقرة 5 من المادة 6 مكرر للمرسوم التنفيذي رقم 126/95 المذكور سالفًا. فيما تبقى القرارات المتعلقة بفئة الوظائف العليا للدولة خاضعة للتأشيرة القانونية و المسبقة لمصالح الوظيفة العمومية، و هذا نظرا للأحكام التي تميز الوظائف القانونية العليا للدولة. ومن جهة أخرى بإمكان مصالح الوظيفة العمومية، ممارسة الرقابة على القرارات الصادرة في عين المكان، على مستوى المؤسسات و الإدارات العمومية، و ذلك عن طريق التبليغ و المراقبة المفاجئة. وتؤدي هذه الرقابة الممارسة من طرف مصالح الوظيفة العمومية إلى تحرير تقرير تقييمي يوجه لجميع الأطراف المعنية، لا سيما السلطة المكلفة بالتعيين، و السلطة الوصية، و المصالح المختصة للوزارة المكلفة بالميزانية. و عليه فإنه ينبغي على مفتشيات الوظيفة العمومية على مستوى الولاية، وضع رزمة سنوية للمراقبة المزمع القيام بها على مستوى المؤسسات و الإدارات العمومية، و إرسال نسخة منها إلى المديرية العامة للوظيفة العمومية. وتبقى هذه المراقبة الفجائية المقررة بصفة ظرفية جانبا من جوانب مهامها.

1 - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص. 334 .

2 - حسب المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 32/97 المؤرخ في 11 يناير سنة 1997، المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 126 /95 المؤرخ في 29 أبريل 1995 و المتعلق بتحرير بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تمّ وضعيّة الموظفين ونشرها، ج.ر.ج.ج، العدد 13.

3 - تعليمة رقم 240/ م ع و ع / مؤرخة في 27 ماي 1995 تتعلق بكيفيات تطبيق أحكام المرسوم التنفيذي رقم 126/95 سالف الذكر .

**المبحث الثاني: الرقابة غير القضائية في مجال إبرام العقود الإدارية ومجال التهيئة والتعمير:**

لاشك أن نشاط الإدارة المحلية المتعلق بإبرام العقود الإدارية، وكذا مجال الضبط الإداري، لا سيما في مجال التهيئة والتعمير، لهما أهمية بالغة، سواء بالنسبة للإدارة المحلية نفسها، أو على المواطنين، نظرا لأن نشاط الإدارة يهدف أساسيا إلى تحقيق المنفعة العامة. وكون أن هاذين النشاطين على علاقة بالجانب المالي أو الجانب المتعلق بالنظام العام على المستوى المحلي، فلا يمكن تصور تركهما تحت تصرف الإدارة المحلية دون رقيب أو حسيب، وإلا تحول الأمر إلى إهدار للمال العام وفوضى. وعليه فقد وضع المشرع الجزائري آليات قانونية ومادية تعمل على الرقابة على أعمال الإدارة المحلية فيما يخص هاذين النشاطين. وعل ذلك سيتم التطرق في المطلب الأول إلى الرقابة على أعمال الإدارة المحلية في مجال إبرام العقود الإدارية، وفي المطلب الثاني سيتم التطرق إلى الرقابة على أعمال الإدارة المحلية في مجال التهيئة والتعمير.

**المطلب الأول : الرقابة على أعمال الإدارة المحلية في مجال إبرام العقود الإدارية .**

بات من الأكيد أن نظرية العقود الإدارية هدفها مزدوج، يتمثل في ضمان تحقيق الصالح العام، وخضوع الإدارة للقانون. إن تطورها التاريخي كان طويلا ولم تأخذ شكلها الحالي إلا في بدايات القرن العشرين، فأصبحت نظرية قضائية، استمدت جذورها وسبب وجودها من الأحكام القضائية الأولى والتي أرساها مجلس الدولة الفرنسي. وخير دليل على ذلك " حكم تيري"<sup>1</sup> الصادر سنة 1903، كيف لا وهو الأساس الذي بنيت عليه فكرة العقود الإدارية بطبيعتها، حيث تقرر بموجبه أن اختصاص القضاء الإداري يتناول كل ما يتعلق بتنظيم وسير المرافق العامة وطنية كانت محلية، فالعقود التي تبرمها الإدارة بهذا الخصوص هي من قبيل الأعمال الإدارية بطبيعتها، ويجب أن يختص القضاء الإداري بمنازعاتها. وقد أخذت هذه النظرية تشق طريقها في أفكار أحكام القضاء الفرنسي حتى تأكدت بشكل واضح ونهائي<sup>2</sup>.

1- C.E , 06/02/1903, terrier, G.A.J.A.15ed,dalloz,p.72

2 - حكم مجلس الدولة الفرنسي سنة 1912 في قضية شركة الكرانيت، واعتبر بموجبه أن التوريدات لما كانت تنفذ بنفس الشروط والأوضاع التي ينفذ بها الأفراد عقودهم، فهي من عقود القانون الخاص. راجع في ذلك: الدكتور سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، الطبعة الثانية، مصر، 1995، ص.32.

ونظرا لأهمية العقود الإدارية، مادام أنها تربط بين الطرفين المتعاقدين، فإن النصوص قد أخذت بجملة من الإجراءات لتفادي الوقوع في هذه النزاعات المحتملة، ولعل من أهمها خلق نشاط رقابي مهمته مساندة كل الخطوات المتخذة من قبل الطرفين المتعاقدين للإدارة المحلية كمتعامل متعاقد من جهة، والمتعامل المتعاقد مع الإدارة من جهة أخرى. ولعل أهم مجال للرقابة، والذي أخذ حيزا هاما في النصوص الجزائرية هو مجال الصفقات العمومية، دون أن ننسى عقود الامتياز، وكذا العقود الأخرى. لكن على الرغم من ذلك فإن عقود الصفقات العمومية هي المجال الأوسع للعقود الإدارية المبرمة من قبل الإدارة المحلية. لذلك فقد حرص المشرع الجزائري على وضع ميكانيزمات وآليات قانونية ومادية من أجل حسن تصرف الإدارة العامة والإدارة المحلية على وجه الخصوص. وسيتم التطرق إلى الرقابة الداخلية على إبرام الصفقات العمومية الفرع الأول، ثم يتم التطرق إلى الرقابة الخارجية على إبرام الصفقات العمومية في الفرع الثاني. وهي كلها وسائل غير قضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في مجال إبرام الصفقات العمومية.

### الفرع الأول: الرقابة الداخلية على إبرام الصفقات العمومية:

تمارس هذه الرقابة من قبل لجنة فتح الأظرفة ولجنة تقويم العروض، وهي نظام يسمح بالتحكم في إجراءات العقود الإدارية بصفة عامة وتحقيق مصالح الإدارة التي تهدف بدورها إلى تحقيق المصلحة العامة من خلال الحصول على النوعية والملاءمة المرغوبة اقتصاديا في الوقت المطلوب وبسعر ممتاز من طرف متعامل مؤهل. وسميت بالرقابة الداخلية لأن لجنتها تشكل على مستوى المصلحة المتعاقدة سيما على مستوى الإدارة المحلية. وهذه اللجان على نوعان:

#### أولا- لجنة فتح الأظرفة:

لقد نصت المادة 121 من المرسوم الرئاسي رقم 236/10<sup>1</sup> على إنشاء لجنة لفتح الأظرفة لكل مصلحة متعاقدة، في إطار الرقابة الداخلية. ويحدد تشكيلتها بموجب مقرر من طرف مسؤول المصلحة المتعاقدة. وهي تجتمع في آخر يوم من تاريخ إيداع العروض التقنية والمالية. غير أنه إذا صادف هذا اليوم يوم

1 - المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية والذي ألغى أحكام المرسوم الرئاسي رقم 250/02 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية، ج.ر.ج.ج، العدد 58. المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 98/11 المؤرخ في 1 مارس 2011، ج.ر.ج.ج، العدد 14.

عطلة، أو يوم راحة قانونية، فإن مدة تحضير العروض تمتد إلى غاية يوم العمل الموالي<sup>1</sup>. وتتلخص المهمة الأساسية لهذه اللجنة في إثبات صحة تسجيل العروض في سجل خاص موجود على مستوى مقر المصلحة المتعاقدة، بالإضافة إلى إعداد قائمة التعهدات حسب تاريخ وصولها مع توضيح مضمونها ومبالغ المقترحات، مع إعداد وصف مفصل للوثائق التي يتكون منها كل عرض مقدم. وفضلا عما سبق ذكره، فإن لجنة فتح الأظرفة ملزمة بتحرير محضر أثناء انعقاد الجلسة يوقعه جميع أعضاء اللجنة مع تضمينه التحفظات التي يمكن أن يبديها أعضاء اللجنة. كما أنه تم منح فرصة للمتعهدين عند الاقتضاء من أجل استكمال عروضهم التقنية بالوثائق الناقصة، ويستثنى من ذلك الوثائق المتعلقة بالتصريح بالاككتاب وكفالة التعهد عند ما يكون منصوص على هذه الأخيرة، ويكون ذلك بواسطة دعوة المتعهدين كتابيا في أجل أقصاه 10 أيام تحت طائلة رفض عروضهم من قبل لجنة تقييم العروض. كما أن لجنة فتح الأظرفة تحرر محضرا عند الاقتضاء بعدم جدوى العملية. ويوقعه الأعضاء، وهذا في حالتين هما حالة استلام عرض وحيد، أو حالة عدم استلام أي عرض<sup>2</sup>. وتجتمع لجنة فتح الأظرفة في جلسة علنية، وهذا بحضور كافة المتعهدين الذين تم إعلامهم مسبقا. ويتم في هذه الجلسة فتح الأظرفة التقنية والمالية<sup>3</sup>. غير أنه في حالة إجراء الاستشارة الانتقائية يتم فتح الأظرفة التقنية النهائية والمالية على مرحلتين<sup>4</sup>.

وفي حالة إجراء المسابقة، يتم فتح الأظرفة التقنية وأظرفة الخدمات والأظرفة المالية<sup>5</sup>، على ثلاث مراحل. غير أن الأظرفة الخاصة بالخدمات لا يتم فتحها في جلسة علنية، كما أنه لا يمكن فتح الأظرفة المالية للمسابقة، إلا بعد نتيجة تقييم الخدمات من قبل لجنة تحكيم<sup>6</sup>. كل ذلك من أجل إضفاء الشفافية

1 - المادة 50 من المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية سالف الذكر.

2 - المادة 122 من المرسوم رقم 136/10 سالف الذكر.

3 - المادة 1/123 من المرسوم رقم 236/10 سالف الذكر.

4 - المادة 2/123 من المرسوم رقم 236/10 سالف الذكر.

5 - المادة 3/123 من المرسوم رقم 236/10 سالف الذكر.

6 - المادة 4/123 من المرسوم رقم 236/10 سالف الذكر.

والنزاهة لأجل اختيار المتعهد المتعاقد الأفضل<sup>1</sup>. وتكون اجتماعات لجنة فتح الأظرفة صحيحة مهما كان عدد أعضائها الحاضرين<sup>2</sup>.

### ثانيا- لجنة تقييم العروض:

تعتبر لجنة تقييم العروض، اللجنة الثانية المشكّلة في إطار الرقابة الممارسة على أعمال الإدارة المحلية أثناء إبرامها للعقود الإدارية سيما الصفقات العمومية. وعلى ذلك فقد نص المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية في المادة 125 على ما يلي " تحدث لدى كل مصلحة متعاقدة لجنة دائمة لتقييم العروض، وتتولى هذه اللجنة التي يعين أعضاؤها بقرار من مسؤول المصلحة المتعاقدة والتي تتكون من أعضاء مؤهلين يختارون نظرا لكفاءتهم تحليل العروض و بدائل العروض عند الاقتضاء من أجل إبراز الاقتراح أو الاقتراحات التي ينبغي تقديمها للهيئات المعنية." ومن خلال استقراء نص المادة، فإنه يظهر جليا الدور الكبير الذي تضطلع به هذه اللجنة لا سيما وأنه يجب أن يتضمن تشكيلها مجموعة من الأشخاص ذوي الكفاءة العالية، وهذا نظرا للتعقيد الذي ستم به عملية تقييم العروض، خاصة في الصفقات التي تتطلب جانبا تقنيا محضا. ويجب أن لا يكون لأعضاء هذه اللجنة عضوية موازية في لجنة فتح الأظرفة، كما يمكن المصلحة المتعاقدة وتحت مسؤوليتها أن تستعين بكل شخص له كفاءة في إعداد تقرير تحليل العروض.

أما عن طريقة عمل هذه اللجنة، فإنها تعتمد في أول الأمر إلى إقصاء العروض غير المطابقة لموضوع الصفقة، ولحتوى دفتر الشروط، وتعمل على تحليل العروض الباقية على مرحلتين: فتقوم في المرحلة الأولى بالترتيب التقني للعروض مع إقصاء العروض التي لم تحصل على العلامة الدنيا اللازمة المنصوص عليها في دفتر الشروط. أما المرحلة الثانية، فتقوم بدراسة العروض المالية للمتعهدين الذين تم انتقاؤهم تقنيا، وهذا من خلال إما انتقاء أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية، إذا كانت الخدمة معقدة اقتصاديا، أو انتقاء العرض الأقل ثمنا إذا تعلق الأمر بخدمات عادية. و نظرا لأهمية الدور الذي تقوم به هذه اللجنة، فإن

1 - لقد عمد المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية إلى التمييز بين طريقة فتح الأظرفة بالنسبة لحالة إجراء الاستشارة التقنية وكذا بالنسبة لإجراء المسابقة عكس ما كان معمولا به في المرسوم رقم 250/02 الملغى والذي كان ينص على فتح الأظرفة التقنية والمالية على مرحلتين دون التمييز بين أشكال إبرام الصفقات العمومية.

2 - المادة 124 من المرسوم رقم 236/10 سالف الذكر.

النصوص حولتها حق اقتراح على المصلحة المتعاقدة رفض العرض المقبول، إذا أثبتت أنه تترتب على منح المشروع إما هيمنة المتعامل المقبول على السوق، أو تتسبب في اختلال المنافسة في القطاع المعني<sup>1</sup>. كما أتاحت المادة 10/125 من المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية للمصلحة المتعاقدة رفض العرض المالي للمتعامل المتعاقد إذا كان هذا العرض منخفضا بشكل غير عادي. ويكون ذلك بمقتضى مقرر معلل وهذا بعد طلبها للمعلومات الكافية، والتحقق في التبريرات المقدمة من قبل المتعامل المتعاقد<sup>2</sup>. وبالنسبة لتقييم العروض في حالة إجراء الاستشارة الانتقائية، فإن ذلك يتم عن طريق مرحلة ثانية بدراسة العروض المالية للمتعهدين الذين تم انتقاؤهم تقنيا على أساس أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية. أما في حالة إجراء المسابقة، فإن لجنة تقييم العروض تقترح على المصلحة المتعاقدة قائمة الفائزين المعتمدين، وتتم دراسة عروضهم لاحقا لانتقاء أحسن عرض من الناحية الاقتصادية. وعملا بمبدأ الشفافية فقد نص المرسوم الرئاسي في المادة 125 في فقرتها 14 و15، على أنه يتم تبليغ نتائج تقييم العروض التقنية والمالية في إعلان المنح المؤقت للصفقة، ويخص ذلك نتائج تقييم العروض التقنية والمالية، لمن منح الصفقة مؤقتا. أما المتعهدين الآخرين فإنه يحقق لهم الاطلاع على النتائج المفصلة لتقييم عروضهم التقنية والمالية، وهذا من خلال الاتصال بمصالح الإدارة المحلية (البلدية والولاية). ويقع على عاتق هذه الأخيرة أن تدعو هؤلاء المتعاملين المتعاقدين، للاطلاع على نتائج تقييم عروضهم التقنية والمالية، من خلال إعلان المنح المؤقت للصفقة، ويكون أمامهم أجل 03 أيام ابتداء من أول يوم لنشر المنح المؤقت للصفقة<sup>3</sup>.

### الفرع الثاني: الرقابة الخارجية:

وهي بمثابة رقابة سابقة على نشاط الإدارة المحلية، تهدف أساسا إلى فحص مطابقة الصفقات للتشريع والتنظيم ساري العمل بهما، وتمارس من طرف لجان الصفقات المختصة.

1 - المادة 125 من المرسوم الرئاسي رقم 236/10 سالف الذكر.

2 - من خلال هذا المرسوم تم منح الإدارة المتعاقدة السلطة التقديرية في رفض العرض المقبول مؤقتا، وهذا في حالة كون أن العرض المقدم منخفض إلى درجة توجي بأن هذا المتعامل المتعاقد يهدف من وراء عرضه قطع الطريق أمام المنافسين الآخرين مع احتمال كبير في إمكانية الوقوع في اضطرابات أثناء تنفيذ موضوع الصفقة بالنظر إلى الفارق الموجود بين الثمن الحقيقي للصفقة، والعرض المقدم من قبل المتعامل المتعاقد.

3 - المادة 16/125 من المرسوم الرئاسي رقم 236/10 سالف الذكر.

وقد ظهرت في ظل المرسوم التنفيذي رقم 434/91<sup>1</sup>. نقائص خطيرة في تحديد الصلاحيات، ونقائص أخرى في رسم مجال الاختصاص من ذلك على سبيل المثال ما يلي:

كان يخضع دخول الصفقة حيز التنفيذ لتأشيرة المراقب المالي المسبقة، والمحاسب المكلف في الوقت الذي تخضع الصفقة إلى تأشيرة لجنة الصفقات، والتي يعتبر من بين أعضائها المراقب المالي والمحاسب المكلف. والملاحظ من خلال تكوين لجان الصفقات، فإنهما يعتبران عضوين عاديين ضمن هذه الأخيرة، وبالتالي فلهم رأي مثل بقية أعضاء اللجنة في حين أن المرسوم الرئاسي منح لهم سلطة التأشيرة على الصفقات بصورة مستقلة وخارج لجنة الصفقات. وبالتالي يظهر خلط واضح في توزيع الاختصاص وهيمنة المراقب المالي والمحاسب العمومي في الرقابة على الصفقات العمومية المبرمة من قبل الإدارة العامة والإدارة المحلية على وجه التحديد. غير أن النصوص<sup>2</sup> التي تلت هذا المرسوم تداركت هذه النقائص، وهذا بغية عدم الوقوع في هذه الاختلالات في مجال تحديد الاختصاص وتوزيع المهام. وسيتم التطرق إلى اللجان المكلفة بأداء الدور الرقابي على الصفقات المبرمة من قبل الإدارة المحلية، بحيث سيتم الإشارة إلى اللجنة الولائية للصفقات (أولا)، ثم إلى اللجنة البلدية للصفقات (ثانيا)، وبعد ذلك إلى لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية والهيكل غير المركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري (ثالثا)، ثم يتم التطرق إلى رقابة المحاسب العمومي (رابعا).

#### أولا- اللجنة الولائية للصفقات العمومية:

تعتبر اللجنة الولائية للصفقات العمومية اللجنة الأعلى درجة على المستوى المحلي، وهي تتشكل من<sup>3</sup>:

- الوالي أو ممثله، رئيسا.
- ثلاثة (03) ممثلين عن المجلس الشعبي الولائي.
- ممثلين اثنين (02) عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة).
- مدير التخطيط وهيئة الإقليم للولاية.

1 - المرسوم رقم 434/91 المؤرخ في 02 جمادى الأولى عام 1412 الموافق 09 نوفمبر 1991 والمتضمن تنظيم الصفقات العمومية الملغى.

2 - المرسوم الرئاسي رقم 250/02 المؤرخ في 13 جمادى الأولى 1423 الموافق 24 جويلية 2002 والمتضمن تنظيم الصفقات العمومية. الملغى.

3 - المادة 135 من المرسوم رقم 236/10 ، سالف الذكر.

- مدير الري للولاية.

- مدير الأشغال العمومية للولاية.

- مدير التجارة للولاية.

- مدير السكن والتجهيزات العمومية للولاية.

- مدير المصلحة التقنية المعنية بالخدمة للولاية.

ونظرا لحجم المسؤولية الملقاة على عاتقها، فإن تشكيبتها موسعة بالشكل الذي يسهل من مهامها.

ويحضر الاجتماع ممثلو المصلحة المتعاقدة، والمصلحة المستفيدة من الخدمة بانتظام، تبعا لجدول الأعمال.

ويكلف ممثل المصلحة المتعاقدة تزويدها بجميع المعلومات لاستيعاب محتوى الصفقة.

وتختص اللجنة الولائية للصفقات بدراسة الصفقات المبرمة من طرف الولاية أو المصالح غير المركزية

للدولة، حسب المبالغ التالية:

- صفقة أشغال يساوي أو يقل عن مبلغ ستمائة مليون دينار (600.000.000 دج).

- صفقة لوازم يساوي أو يقل مبلغها مائة وخمسون مليون دينار (150.000.000 دج).

- صفقة خدمات يساوي أو يقل مبلغها عن (100.000.000 دج).

- صفقة دراسات يساوي أو يقل مبلغها عن (60.000.000 دج).

الصفقات التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية المحلية والتي يساوي مبلغها أو يفوق مبلغ خمسين مليون

دينار (50.000.000 دج) بالنسبة لصفقات إنجاز الأشغال أو اقتناء اللوازم، وعشرون مليون دينار

(20.000.000 دج) بالنسبة لصفقات الدراسات والخدمات<sup>1</sup>.

وفضلا عما سبق ذكره، فإن اللجنة الولائية للصفقات تقدم رأيا حول كل طعن يقدمه متعهد يحنج

على اختيار المصلحة المتعاقدة<sup>2</sup>. كما نصت المادة 132 من المرسوم الرئاسي رقم 236/10 على أن

اللجنة الولائية للصفقات مختصة كذلك بدراسة مشاريع دفاتر شروط المناقصات قبل إعلان المناقصة،

1 - المادة 3/136 من المرسوم رقم 236 /10 سالف الذكر.

2 - المادة 130 من المرسوم رقم 236 /10 سالف الذكر.

وتؤدي هذه الدراسة في أجل خمسة وأربعون (45) يوما، إلى صدور مقرر (تأشيرة) من لجنة الصفقات المختصة، وتكون صالحة لمدة ثلاث أشهر ابتداء من تاريخ توقيعه. وبانقضاء هذا الأجل وجب إعادة دراسة مشاريع دفاتر الشروط من جديد من قبل اللجنة الولائية للصفقات.

### ثانيا- اللجنة البلدية للصفقات العمومية:

تشكل اللجنة البلدية للصفقات طبقا للمادة 137 للمرسوم رقم 236/10 من :

- رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله ، رئيسا.
- ممثل المصلحة المتعاقدة.
- منتخبين إثنين (02) يمثلان المجلس الشعبي البلدي.
- ممثلين إثنين (02) عن الوزير المكلف بالمالية ( مصلحة الميزانية ، مصلحة المحاسبة).
- ممثل المصلحة التقنية المعنية بالخدمة.

ويعين أعضاء اللجنة البلدية للصفقات، ومستخلفوهم، من قبل إدارتهم، وبأسمائهم بهذه الصفة لمدة ثلاث(3) سنوات قابلة للجديد، ويستثنى منهم من هو عضو في هذه اللجنة بحكم الوظيفة، والأمر يتعلق بممثلي وزير المالية<sup>1</sup>.

وتختص اللجنة البلدية للصفقات، بدراسة مشاريع الصفقات التي تبرمها البلدية، وذلك في حدود المبالغ المالية التالية :

- الصفقات التي تبرمها البلدية والتي يساوي مبلغها أو يقل عن خمسين مليون دينار ( 50.000.000 دج) بالنسبة لصفقات إنجاز الأشغال، أو اقتناء اللوازم. وعشرون مليون دينار ( 20.000.000 دج ) بالنسبة لصفقات الدراسات أو الخدمات<sup>2</sup>.

وتتولى اللجنة ممارسة رقابتها القبليّة على مشروع الصفقة، بمنح التأشيرة، أو رفضها، وهذا خلال 20 يوما، ابتداء من تاريخ إيداع الملف الكامل لدى كتابة اللجنة<sup>3</sup>.

وقد أحسن المشرع عملا عندما ميز بين نوعين من الصفقات العمومية. فصفقات الأشغال عادة ما تكون مبالغها مرتفعة بحكم طبيعتها، كما أن تنفيذها يستغرق زمنا طويلا، والإدارة في هذا النوع من

1 - المادة 139 من المرسوم رقم 236 /10 سالف الذكر.

2 - المادة 137 من المرسوم رقم 236 /10 سالف الذكر.

3 - المادة 141 من المرسوم رقم 236 /10 سالف الذكر.

الصفقات تمارس سلطات لا نجدها في بقية الصفقات الأخرى، كسلطة توجيه الأوامر، وذات الأمر بالنسبة لصفقات اختيار اللوازم، فهي تكلف خزينة الدولة أموالا ضخمة<sup>1</sup>.

كما هو الحال بالنسبة للجنة الولائية للصفقات، فإن اللجنة البلدية للصفقات تتولى دراسة الطعون الناتجة عن المنح المؤقت، ذلك أن المشرع وبموجب تنظيم الصفقات العمومية، أعطى لكل مترشح أو متعهد حق رفع تظلم أمام اللجنة البلدية خلال أجل عشرة (10) أيام، وذلك ابتداء من تاريخ نشر إعلان المنح المؤقت للصفقة في النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي، أو في الصحافة. وإذا تزامن اليوم العاشر مع يوم عطلة أو يوم راحة قانونية، يمدد التاريخ المحدد لرفع الطعن إلى يوم العمل الموالي<sup>2</sup>. ويكون أمام اللجنة البلدية أجل خمسة عشرة (15) يوم، ابتداء من انقضاء أجل العشرة (10) أيام المذكورة أعلاه لإصدار رأي حول الطعن المقدم من قبل المتعهد، ويبلغ هذا الرأي إلى المصلحة المتعاقدة وصاحب الطعن<sup>3</sup>. وقد أحسن تنظيم الصفقات صنعا عندما اعترف لممثل الإدارة المعنية بموجب الفقرة الرابعة من المادة 114 بحق حضور أشغال اللجنة البلدية للصفقات بموجب صوت استشاري، والهدف من ذلك هو المحافظة على حياد لجنة الصفقات حال دراستها الطعون المرفوعة أمامها<sup>4</sup>.

**ثالثا- لجنة صفقات المؤسسة العمومية المحلية، والهيكل غير المركز للمؤسسة الوطنية ذات الطابع الإداري:**

لقد أنشأ المشرع الجزائري من خلال المرسوم الرئاسي رقم 236/10 لجنة جديدة للرقابة على الصفقات العمومية، وهي لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية، والهيكل غير المركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري، وتتكون من:

- ممثل السلطة الوصية، رئيسا.
- المدير العام أو مدير المؤسسة.
- ممثل منتخب بمثل مجلس الجماعة الإقليمية.
- ممثلين إثنين (02) عن الوزير المكلف بالمالية ( المصلحة الميزانية ومصحة المحاسبة ).
- ممثل المصلحة التقنية المعنية بالخدمة.

1 - عمار بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر، الطبعة الأولى، حصور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص.186-187.

2 - المادة 114 من المرسوم رقم 236 /10 سالف الذكر.

3 - المادة 3/114 من المرسوم رقم 236 /10 سالف الذكر.

4 - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص.187.

وتختص هذه اللجنة بدراسة الصفقات التي تبرمها المؤسسات العمومية المحلية والهيكل غير المركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري في الحدود التالية:

- الصفقات التي تبرمها المؤسسات العمومية المحلية، والتي يساوي مبلغها أو يقل عن خمسين مليون دينار (50.000.000 دج)، بالنسبة لصفقات إنجاز الأشغال، واقتناء اللوازم.

- الصفقات التي تبرمها المؤسسات العمومية المحلية، والتي تساوي مبلغها، أو يقل عن عشرون مليون دينار (20.000.000 دج)، بالنسبة لصفقات الدراسات أو الخدمات. وتخضع أشغال هذه اللجنة لنفس الأحكام التي تخص اللجنة والولاية واللجنة البلدية للصفقات المذكورتين سلفا.

**رابعاً- رقابة المحاسب العمومي على إبرام العقود الإدارية من طرف الجماعات المحلية:**

يتولى القابض البلدي و أمين خزينة الولاية مهمة المحاسب العمومي لكل من البلدية و الولاية على التوالي، و هما لا يخضعان للسلطة الرئاسية للجماعات المحلية، و إنما لوزارة المالية، تطبيقاً لمبدأ الفصل بين المحاسب العمومي و الأمر بالصرف.

فالأمرون بالصرف ليس لهم الحق في توجيه تعليمات أو إعطاء أوامر للمحاسب العمومي. هذا الأخير الذي يتم تعيينه بمعرفة وزير المالية و يخضع لسلطته و في نفس الوقت حمايته<sup>1</sup>.

و تتجلى رقابة المحاسب العمومي في اطلاعه المسبق على كل العمليات المالية التي تقوم بها الجماعات المحلية قبل دفع النفقة. ففي مجال تنفيذ العقود، يقوم المحاسب العمومي بالإطلاع على طبيعة الالتزام الذي يصدره الأمر بالصرف، و كذا العقد الإداري، و ملحقاته، و توافر التأشيرات القانونية التي يتطلبها القانون<sup>2</sup>، كتصديق السلطة الوصية، و تأشيرة المصالح التقنية المختصة بمتابعة المشروع، و ذلك قبل دفع المستحقات المالية الناتجة عن تنفيذ أحكام العقد. و بالتالي فإن مهمة المحاسب العمومي الرقابية تكون منصبة على الجانب المالي للعقود الإدارية، و عليه فهو ملزم بأداء دور رقابي على أعمال الإدارة المحلية في مجال تنفيذ العقود الإدارية، و هو بذلك أمام مسؤولية التأكد من كل العناصر المخول له قانوناً بمراقبتها، بصفة دقيقة. فرقابته رقابة سابقة قبل نفاذ العمل الإداري، و هي مقررّة بمقتضى القوانين و التنظيمات

1 - جمال بريقي، المرجع السابق، ص.47.

2 - المادة 36 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، سالف الذكر.

في المسائل المالية، حيث تهدف إلى تجنب الأخطاء و الانحرافات التي قد يصعب تسويتها في المستقبل. فعمله احترازي بكل ما تحمله الكلمة من معنى.

### المطلب الثاني: الرقابة غير القضائية على أعمال الإدارة المحلية في مجال التهيئة والتعمير:

إن مسألة الحقوق والحريات أصبحت مسألة تخص جميع أعضاء المجتمع الدولي، ومن أجل ذلك صدرت الكثير من المواثيق الدولية، وعقدت المؤتمرات، وأنشئت الهيئات، وعدلت دساتير كثيرة<sup>1</sup>. غير أن هذه الحقوق والحريات لا يمكن ممارستها بمفهوم الإطلاق، وإنما تكون بصورة نسبية، وإلا تحول الأمر إلى فوضى. فحرية كل شخص تنتهي عندما تبدأ حرية الآخرين، إذ يجب أن تمارس وفق سلوك حضاري، وبمظهر من مظاهر التمدن حتى تؤدي الغاية المرجوة منها، وهي العيش في كنف الهدوء والسلام، ومن هنا أوكلت مهمة حفظ الأمن والسلامة للإدارة، من خلال ممارسة سلطة الضبط الإداري<sup>2</sup>. ولعل أهم الأجهزة المختصة بممارسة مهام الضبط الإداري على المستوى المحلي الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي. أما باقي الأشخاص والهيئات (جهاز الدرك، الشرطة، حراسة الغابات، الجمارك، الشرطة البلدية...) المكلفة بتنفيذ قرارات وإجراءات الضبط الإداري، فإنها تبقى مجرد أعوان للضبط الإداري (agents de police administrative). ولعل أهم مظاهر ممارسة سلطة الضبط الإداري تتضح من خلال النشاط المتعلق بالتهيئة والتعمير. حيث تشكل التهيئة والتعمير، أقوى وأكثر الخدمات المحلية التصاقا وتأثيرا في حياة السكان، لما لها من مردود فاعل في توفير الخدمات والمرافق والمنشآت التي تضمن ترقية إطار المعيشة، وتحسين رفاه البيئة الحضرية. وقد أسندت الدولة الأدوار الأولى للبلديات في رسم خيارات وتوجهات التهيئة والتعمير، في إطار إستراتيجية تحددتها الدولة وبتحكيم مشترك، من خلال أدوات التهيئة والتعمير، التي تحدد القواعد العامة لتنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير، وتحويل المبنى، في إطار التسيير الاقتصادي للمجال، والموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة والمناظر الطبيعية والتراث الثقافي والتاريخي. وعلى ذلك سيتم التطرق في الفرع الأول إلى الرقابة على أعمال الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير باستعمال أدوات التعمير، وفي الفرع الثاني سيتم التطرق إلى الرقابة باستعمال وسائل التعمير العملي.

1 - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص. 367.

2 - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 626.

## الفرع الأول: الرقابة على أعمال الجماعات المحلية في مجال التعمير باستعمال أدوات التعمير:

إن من أهم الضمانات التي جاء بها قانون 29/90<sup>1</sup> المتعلق بالتهيئة والتعمير هو أنه قنن أدوات التعمير وجعلها ملزمة للجميع بما في ذلك الإدارة، وهذا عندما نص في المادة 41 منه على ما يلي: " تلتزم السلطة التي وضعتها على احترامهما". فقد منح هذا القانون للجماعات المحلية صلاحيات إنجاز أدوات التعمير التي من خلالها يشير إلى توجيهات وقواعد تسيير إقليم هذه الجماعات وحماية المواطنين من الأخطار الناتجة عن الكوارث. وعليه فإن أدوات التعمير هي تلك الآليات التي تحدد التوجيهات الأساسية لتهيئة الأراضي، كما تضبط توقعات التعمير وقواعده وتحدد على وجه الخصوص الشروط التي تسمح بترشيد استعمال المساحات ووقاية النشاطات الاجتماعية والاقتصادية ذات المنفعة العامة المتعلقة بالعمارة (صناعة، فلاحية، سكن والبنائات المرصدة للاحتياجات الآنية والمستقبلية في مجال التجهيزات الجماعية المتعلقة بالسكن والنشاطات). وتحدد كذلك شروط التهيئة والبناء. وحرصا من الدولة على مبدأ المشاركة والمشاوراة والتنسيق وأهميته في الارتقاء بمستوى ومردود هذه الأدوات، تم التأسيس لآليات من أجل التشاور الواسع و المشاركة المكثفة لكل الفاعلين، بصورة ناجعة ومنظمة.<sup>2</sup> وعليه سيتم التعرض إلى الوسائل التي من خلالها تتم الرقابة على أعمال الإدارة المحلية في مجال البناء والتعمير بحيث سيتم التطرق إلى الرقابة من خلال المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (أولا)، ثم يتم التطرق للرقابة من خلال مخطط شغل الأراضي (ثانيا).

## أولا - المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير:

لقد عرفت الجزائر فكرة المخططات العمرانية منذ الاحتلال الفرنسي من خلال القانون المؤرخ في 14 مارس 1914 الذي جاء بفكرة المخطط التوجيهي العام " والمخطط التوجيهي للتعمير" وذلك كمحاولة من السلطات الفرنسية في تلك الفترة لجلب انتباه الجزائريين بأنها تسعى لحل المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي يعاني منها الجزائريون خاصة في مجال السكن، وهذا ما تجلّى بوضوح أكثر في مخطط قسنطينة<sup>3</sup>.

وبعد الاستقلال تم الاعتماد في مجال التعمير على نفس المخططات الموروثة عن الاستعمار، وبقيت سارية المفعول حتى سنة 1974، لتظهر بعد ذلك فكرة " المخطط العمراني الموجه" (pud) " والمخطط

1 - القانون رقم 20/90 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 05/04 المؤرخ في 14 أوت 2004 المتضمن قانون التهيئة والتعمير، ج.ر.ج.ج، العدد 50.

2 - محمد الهادي لعروق، التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية، ملنقى حول تسيير الجماعات المحلية، 9-10 يناير 2008، ص.33-34.

3 - Rachid HAMIDOU, Le logement un défi, édition ENAP, Alger, 1989, p.136.

العمراني المؤقت " ( pup )<sup>1</sup>. والمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير هو عبارة عن أداة للتخطيط والتسيير المحلي والحضري، تحدد فيه التوجهات الأساسية للسياسة العمرانية وضبط التوقعات المستقبلية للتعمير أخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية، ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي. هذا وتجدر الإشارة إلى أن المبدأ هو وجوب تغطية كل بلدية بمخطط توجيهي للتهيئة والتعمير. غير أن هذا الأخير لا يصبح معتمدا إلا بعد إتباع مجموعة من الإجراءات حددها المرسوم التنفيذي رقم 177/91<sup>2</sup> المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، وهي على النحو التالي:

#### أ- إجراء مداولة من قبل المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية:

بحيث يتم إقرار المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير من قبل المجلس الشعبي البلدي المعني عن طريق مداولة تتضمن النقاط التالية:

- التوجيهات التي تحددها الصورة الإجمالية أو مخطط التنمية بالنسبة لتراب البلدية المقصود.
- القائمة المحتملة للتجهيزات ذات الفائدة العمومية<sup>3</sup>.

وبعد إجراء المداولة يتم تبليغها إلى الوالي المختص إقليميا للمصادقة عليها في إطار دوره الرقابي على مشروعية مداوات المجلس الشعبي البلدي. وتنشر هذه المداوات لمدة شهر كامل بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية<sup>4</sup>.

#### ب- إصدار قرار إداري يحدد المحيط الذي سوف يدخل فيه المخطط:

تختلف الجهة المخولة لها صلاحيات إصدار هذا القرار باختلاف الملف الكامل المتضمن كل الوثائق بما فيها المخططات التقنية التي تبين توسيع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وذلك حسب الحالات التالية: فالوالي يعد مختصا إذا كان الإقليم المعني بإنجاز المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يمس ولاية واحدة. ويكون الوزير المكلف بالتعمير مع الوزير المكلف بالجماعات المحلية (وزير الداخلية) مختصان من خلال اتخاذ

<sup>1</sup> - Toufik GHEROUDJ, Les collectivités locales et l'urbanisme en Algérie, l'administration territoriale au Maghreb, C.M.E.R.A, Maroc, 1989, p.p. 135 et 136.

<sup>2</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 317/05 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005، ج.ر.ج.ج، عدد 62.

<sup>3</sup> - أنظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91، سالف الذكر.

<sup>4</sup> - أنظر المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91، سالف الذكر.

قرار وزاري مشترك إذا كان انجاز المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يمس أقاليم عدة بلديات لولايات مختلفة<sup>1</sup>.

### ج- إبلاغ بعض المؤسسات والهيئات العمومية:

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية بإبلاغ كل من رؤساء الغرف التجارية، والغرف الفلاحية، ورؤساء المنظمات المهنية، ورؤساء الجمعيات المحلية كتابيا بالقرار القاضي بإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير<sup>2</sup>. فقد أكد قانون التعمير على ضرورة الاستشارة الوجوبية لكل الإدارات العمومية والمصالح التابعة للدولة، والمكلفة على مستوى الولاية بالتعمير، والفلاحة، والري، والأشغال العمومية والمباني والمواقع الأثرية... إلخ، وكذا المصالح العمومية المكلفة على مستوى الولاية بتوزيع الطاقة، النقل، المياه<sup>3</sup>. ويقع على عاتق هذه الهيئات والمؤسسات العمومية أن تعين ممثلين عنها في مهلة 15 يوما. وبعد انقضاء هذا الأجل، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإصدار قرار يبين فيه قائمة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح والجمعيات التي طلب استشارتها في موضوع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وينشر هذا القرار لمدة شهر بمقر المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية، ويبلغ للإدارة العمومية، أو المصالح والهيئات، والجمعيات، والمصالح التابعة للدولة على المستوى المحلي. وتمنح لها مهلة 60 يوم، لإبداء رأيها في مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وذلك بطريقة صريحة ومكتوبة. وإذا لم تجب خلال هذه المهلة اعتبر سكوتها بمثابة موافقة<sup>4</sup>.

### د- قرار إجراء التحقيق العمومي:

يخضع مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير إلى التحقيق العمومي، وذلك ابتداء من تاريخ انقضاء مهلة 60 يوما. ويكون ذلك بموجب قرار إداري يتخذ من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية لبيان ما يلي:

- تحديد المكان أو الأماكن التي يمكن فيها إجراء الاستشارة.
- تعيين تاريخ انطلاق مدة التحقيق وتاريخ انتهائها علما أن التحقيق يخضع لمدة 45 يوما.
- تحديد كفاءات إجراء التحقيق العمومي.

1 - المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91، سالف الذكر.

2 - المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91، سالف الذكر.

3 - المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 سالف الذكر.

4 - المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 سالف الذكر.

- ينشر هذا القرار بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني، أو المجالس الشعبية البلدية المعنية طوال مدة هذا التحقيق العمومي، وتبلغ نسخة منه للوالي المختص إقليميا<sup>1</sup>.

يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يفتح سجلا خاصا مرقما من طرفه موقعا من قبل المفوض المحقق، يسجل فيه يوما بيوم الملاحظات والاعتراضات المكتوبة المتعلقة بإعداد هذا المخطط. وبانقضاء مهلة 45 يوما، يقفل محضر التحقيق بعد توقيعه من قبل المفوض المحقق، حيث يقوم هذا الأخير خلال مهلة 15 يوما الموالية بإعداد ملف كامل عن التحقيق والنتائج المتوصل إليها، ويحوله مباشرة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، أو المجالس الشعبية البلدية المعنية.

### و- المصادقة النهائية على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير:

يرسل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بعد تعديله عند الاقتضاء مصحوبا بملف كامل يتضمن سجل الاستقصاء ومحضر قفل الاستقصاء والنتائج المتوصل إليها من قبل المفوض المحقق - وذلك بعد المصادقة عليه بمداولة المجلس الشعبي البلدي المعني، أو المجالس الشعبية البلدية المعنية إلى الوالي المختص إقليميا، الذي بدوره يجمع آراء المجلس الشعبي الولائي خلال 15 يوما الموالية لاستلامه الملف. وبعد هذه الآجال يعرض المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير للمصادقة النهائية وذلك حسب الحالات التالية:

- بقرار من الوالي
- بقرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالتهيئة والتعمير، والوزير المكلف بالجماعات المحلية بعد استشارة الوالي المعني، أو الولاية المعنيين.
- بمرسوم تنفيذي يصدر بعد استشارة الوالي المعني، أو الولاية المعنيين، وبناء على تقرير الوزير المكلف بالتعمير<sup>2</sup>.

وبعد المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، يتم تبليغه إلى كل من:

- الوزير المكلف بالتعمير.
- الوزير المكلف بالجماعات المحلية.

1 - المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 سالف الذكر.

2 - تطبيقا لنص المادة 27 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، فإن المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير تكون على النحو التالي:

- بقرار من الوالي بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 20.000 ساكن.
- بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالتعمير ووزير الداخلية بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها عن 20.000 ساكن ويقبل عن 50.000 ساكن.
- بمرسوم تنفيذي: بالنسبة إلى البلديات التي يكون عدد سكانها عن 50.000 ساكن فأكثر.
- راجع في ذلك المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91، المعدلة بموجب المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 317/05 المؤرخ في 2005/09/10.

- مختلف المصالح الوزارية المعنية.

- مصالح الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية.

- الغرفة التجارية.

- الغرفة الفلاحية.

### ثانيا- مخطط شغل الأراضي:

لقد نص المشرع الجزائري على مخطط شغل الأراضي في القانون الإطار للتهيئة والتعمير، وعلى وجه التحديد في "القسم الثالث" من "الفصل الثالث" الذي جاء بعنوان التهيئة والتعمير<sup>1</sup>. أما التفصيل فقد جاء به المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المؤرخ في 28 ماي 1991<sup>2</sup>، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 318/05<sup>3</sup>.

وقد عرف المشرع الجزائري مخطط شغل الأراضي على النحو التالي: "هو ذلك المخطط الذي يحدد بالتفصيل وفي إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير قوام استخدام الأراضي والبناء عليها وفقا للتوجيهات المحددة المنظمة من طرف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير"<sup>4</sup>.

يتضح لنا من خلال هذا التعريف أن مخطط شغل الأراضي هو أداة من أدوات التعمير، يغطي غالب الأحيان تراب بلدية كاملة، تحدد فيه وبصفة مفصلة قواعد استخدام الأراضي والبناء من حيث الشكل الحضري للبنىات الكمية الدنيا والقصوى من البناء المسموح به، والمعبر عنه بالمتر المربع، أو بالمتر المكعب من الأحجام، وحقوق البناء المرتبطة بملكية الأراضي، والارتفاعات المقررة عليها، وكذا النشاطات المسموح بها، والمظهر الخارجي للبنىات، المساحات العمومية، الخضراء، الارتفاعات، الشوارع.

### أ- إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي:

يخضع اعتماد مخطط شغل الأراضي إلى مجموعة من الإجراءات التي حددها المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المؤرخ في 28 ماي 1991<sup>5</sup> والمتمثلة فيما يلي:

### 1 - إجراء المداولة:

1 - أنظر المواد من 31 إلى 38 من القانون 29/90، سالف الذكر.

2 - راجع في ذلك المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المؤرخ في 28 ماي 1991، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 318/05 المؤرخ في 10/09/2005 الذي

يحدد إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج.ر.ج.ج، عدد 26.

3 - راجع في ذلك المرسوم التنفيذي رقم 318/05 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005، ج.ر.ج.ج، عدد 62.

4 - أنظر المادة 31 من القانون 29/90 سالف الذكر.

5 - راجع في ذلك: المرسوم التنفيذي رقم 178/91 سالف الذكر.

إجراء مداولة من قبل المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية والتي تتضمن ما يلي:

- الحدود المرجعية لمخطط شغل الأراضي وفقا للتوجيهات التي جاء بها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.
- بيان كيفية مشاركة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات في إعداد هذا المخطط<sup>1</sup>.
- تبلغ هذه المداولة إلى الوالي المختص إقليميا، وتنشر لمدة شهر كامل بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية<sup>2</sup>.

## 2- إصدار قرار إداري يحدد بموجب الحدود الجغرافية التي سوف يتدخل فيها المخطط:

يصدر هذا القرار عن الجهة المخول لها صلاحية على النحو التالي:

➤ **الوالي:** إذا كان تراب البلدية المعني بإعداد المخطط تابع لولاية واحدة.

➤ **الوزير المكلف بالتهيئة والتعمير، مع الوزير المكلف بالجماعات المحلية ( قرار وزاري مشترك):**

- إذا كان التراب المعني بإعداد مخطط شغل الأراضي تابع لدولة مختلفة<sup>3</sup>.

- إذا كان مخطط شغل الأراضي يشمل تراب بلديتين أو أكثر، يمكن لرؤساء المجالس الشعبية للبلديات

المعنية إسناد مهمة إعداد هذا المخطط إلى مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات وهذا حسب المادة 5

من المرسوم التنفيذي 178/91.

## 3 - التشاور:

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية، أو المؤسسات العمومية

المشتركة ما بين البلديات بإبلاغ كل من رؤساء الغرف التجارية، الفلاحية المنظمات المهنية، الجمعيات

المحلية كتابيا بالقرار القاضي بإعداد المخطط. ولهذه الهيئات مهلة 15 يوما من تاريخ استلامهم الرسالة

للإفصاح على نيتهم في المشاركة<sup>4</sup>، علما أن هناك بعض الهيئات تستشار وجوبا كالإدارات العمومية

والمصالح التابعة للدولة المكلفة بالتعمير، الفلاحة، التنظيم الاقتصادي، الري، النقل، الأشغال العمومية،

المباني والمواقع العمومية، والمباني والمواقع الأثرية والطبيعية، البريد والمواصلات<sup>5</sup>، كما أضاف التعديل الوارد في

1 - أنظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي 178/91، سالف الذكر.

2 - أنظر المادة 3 من المرسوم التنفيذي 178/91، سالف الذكر.

3 - أنظر المادة 4 من المرسوم التنفيذي 178/91، سالف الذكر.

4 - أنظر المادة 7 من المرسوم التنفيذي 178/91، سالف الذكر.

5 - أنظر المادة 9 من المرسوم التنفيذي 178/91، سالف الذكر.

في المرسوم التنفيذي رقم 318/05 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005 كل من البيئة، التهيئة العمرانية والسياحة<sup>1</sup>.

وبعد انقضاء مهلة 15 يوما، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية بإصدار قرار إداري آخر يحدد بموجبه قائمة الإدارات العمومية، والهيئات والمصالح العمومية التي طلب استشارتها ووافقت على ذلك، وينشر هذا القرار بمقر المجلس الشعبي البلدي، أو المجالس الشعبية البلدية المعنية، وذلك لمدة شهر كامل.

#### 4- تبليغ مشروع مخطط شغل الأراضي للإدارات والهيئات العمومية:

يبلغ مشروع مخطط شغل الأراضي للإدارات والهيئات والمصالح الموافقة على إعداد هذا المخطط، ويمنح لها مهلة 60 يوما لتقديم آرائها وملاحظاتها، وإذا انقضت هذه المهلة ولم تجب، عد رأيها بمثابة موافقة<sup>2</sup>.

#### 5- عرض المخطط للتحقيق العمومي:

يعرض مخطط شغل الأراضي للتحقيق العمومي لمدة 60 يوما، على أن ينشر قرار الذي يعرض المخطط للتحقيق بمقر المجلس الشعبي البلدي طيلة هذه المدة، مع ضرورة تبليغ نسخة منه إلى الوالي المختص إقليميا، كما يجب فتح سجل خاص بذات التحقيق.

#### 6- قفل سجل الإقصاء وتحويله إلى الوالي المختص إقليميا:

يقفل سجل التحقيق العمومي عند انقضاء مهلة هذا الأخير، ويكون ذلك بحضور. وخلال مهلة 15 يوما الموالية، يحوله إلى المجلس الشعبي البلدي المعني، ليحول بعد ذلك كل من مشروع مخطط شغل الأراضي، مصحوبا بسجل التحقيق، والمخضر، إلى الوالي المختص إقليميا، كي يدلي برأيه خلال مهلة 30 يوما ابتداء، من تاريخ استلام الملف. وإذا انتهت المدة اعتبر رأيه بمثابة موافقة<sup>3</sup>.

#### ب- المصادقة على مخطط شغل الأراضي:

1 - أنظر المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 318/05، سالف الذكر.

2 - أنظر المادة 12 من المرسوم التنفيذي 178/91، سالف الذكر.

3 - أنظر المادة 13 من المرسوم التنفيذي 178/91، سالف الذكر.

وهي المرحلة النهائية لإعداد مخطط شغل الأراضي، حيث يصادق المجلس الشعبي البلدي بمداولة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، بعد أن يأخذ بعين الاعتبار نتائج التحقيق العمومي ورأي الوالي المختص إقليميا، ويوضع تحت تصرف المواطنين<sup>1</sup>.

## الفرع الثاني: الرقابة على أعمال الإدارة المحلية في مجال التهيئة والتعمير باستعمال وسائل التعمير العملي:

يعد التعمير العملي وسيلة بيد الإدارة العمومية للرقابة المباشرة على المباني، كونه يشكل مجموعة من القواعد القانونية المفروضة على الأشخاص، والتي تتجلى في شكل رخص، أو شهادات. ولقد نص قانون التهيئة والتعمير، على الرخص والشهادات في الفصل الخامس منه<sup>2</sup>. أما التفاصيل فقد نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المؤرخ في 28 ماي 1991 الذي عدل وتم بالمرسوم التنفيذي رقم 03/06 المؤرخ في 07 يناير 2006<sup>3</sup>. وعليه وجب التعرض لكل شهادة أو رخصة وتحديد الإجراءات القانونية لإعدادها وفقا للترتيب الذي جاء به القانون نفسه.

### أولا- شهادة التعمير (Certificat d'urbanisme):

لقد نص على شهادة التعمير القانون الإطار الخاص بالتهيئة والتعمير وهو القانون رقم 29/90 وذلك في المادة 51 منه، والمرسوم التنفيذي رقم 176/91 المطبق لذات القانون.

#### 1- تعريف شهادة التعمير:

يحق لكل شخص طبيعي أو معنوي أن يطلب شهادة التعمير قبل الشروع في الدراسات<sup>4</sup>. فشهادة التعمير هي عبارة عن قرار إداري يهدف إلى إعلام الغير صاحب الطلب حول قابلية قطعة الأرض للبناء من عدمها، والارتفاقات القانونية، أو الاتفاقية التي يمكن أن تخضع لها الأرض أو الوعاء العقاري. وتعتبر شهادة التعمير قرارا إداريا كاشفا لحقوق البناء التي يمكن أن تكون فوق الوعاء العقاري، باعتبار أن صاحب الأرض لا يمكن أن يعرف الارتفاقات، التي يمكن أن تكون على هذه الأرض ومدى استقبال الأرض، للتجهيزات العمومية الموجودة أو المتوقعة.

1 - أنظر المادة 15 من المرسوم التنفيذي 178/91 سالف الذكر.

2 - أنظر المواد من 50 إلى 60 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، سالف الذكر..

3 - راجع في ذلك: المرسوم التنفيذي رقم 03/06 المؤرخ في 03/06/2006 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 176/91 المؤرخ في 28/05/91، ج.ر.ج.ج، عدد 01.

4 - تنص المادة 51 من قانون 29/90 على مايلي: "يمكن لكل شخص طبيعي أو معنوي معني، قبل الشروع في الدراسات، أن يطلب شهادة التعمير تعين حقوقه في البناء والارتفاقات التي تخضع لها الأرضية المعنية".

## 2- إجراءات الحصول على شهادة التعمير:

يودع الطلب المتضمن الحصول على شهادة التعمير بمقر المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا وذلك مقابل لوصل إيداع يثبت تاريخ ورقم إيداع الطلب يسلم للمودع<sup>1</sup>، علما أن سير الملف المتعلق بتسليم شهادة التعمير يخضع لنفس الأشكال والإجراءات المتعلقة بتحضير رخصة البناء<sup>2</sup>.

تتكفل بالطلب بعض المصالح والهيئات التابعة للدولة، وهذا باختلاف ما إذا كان الوعاء العقاري موضوع طلب شهادة التعمير مغطى أو غير مغطى بمخطط شغل الأراضي. ففي كل الأحوال يجب استشارة بعض المصالح المختصة المكلفة بتحضير الرد على طلب الرخصة وهي كالتالي:

- مصالح التعمير والبناء على مستوى الولاية.  
- مصالح الحماية المدنية ( إذا تعلق الأمر بنايات ذات استعمال صناعي، أو تجاري، أو بنايات متعلقة بسكنات هامة).

- مصالح الدولة المكلفة بالفلاحة على مستوى الولاية.

- مصالح الصحة على مستوى الولاية.

وعند الاقتضاء آراء الجمعيات المعنية بالمشروع.

يتعين على هذه الهيئات العمومية والمصالح المستشارة أن تدلي برأيها في غضون شهر واحد من تاريخ تسليم الطلب، يعتبر رأيها إيجابيا إذا انقضت هذه المهلة دون إبدائه.

وتختلف الجهات التي تختص بتسليم شهادة التعمير، وذلك حسب الحالات التالية:

أ- تسليم شهادة التعمير من قبل رئيس البلدية باعتباره ممثلا للبلدية التي يشرف عليها: ويكون ذلك عندما يكون هناك مخطط شغل الأراضي يغطي الوعاء العقاري موضوع طلب شهادة التعمير، وفي مثل هذه الحالة، عليه أن يحول نسخة من ملف الطلب إلى مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية، وذلك في أجل ثمانية (08) أيام الموالية لتاريخ إيداع الطلب.

ب- قد تسلم شهادة التعمير من طرف رئيس البلدية المختص إقليميا وذلك باعتباره ممثلا للدولة: وذلك في حالة غياب مخطط شغل الأراضي، فيجب عليه أن يحول ملف الطلب في أربع نسخ إلى مصلحة التهيئة والتعمير على مستوى الولاية، وذلك خلال مدة ثمانية (08) أيام الموالية لتاريخ إيداعه.

1 - أنظر المادة 3 من المرسوم التنفيذي 176/91، سالف الذكر.

2 - راجع في ذلك: الفقرة الأخيرة من المادة 3 من المرسوم 176/91 التي تنص على ما يلي: "...يودع طلب شهادة التعمير والوثائق المرفقة به بمقر المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا ويدرس هذا الطلب ويسلم حسب الأشكال نفسها المنصوص عليها في هذا المرسوم والمتعلق برخصة البناء".

ويمنح لها شهرين لإعادة ثلاث نسخ من الملف مرفقا برأيها. وإذا سكتت عن ذلك، يعتبر سكوتها بمثابة موافقة.

وتحدد مدة صلاحية شهادة التعمير بسنة واحدة ابتداء من تاريخ تبليغها للمعني بالأمر. ولا يمكن بأي شكل من الأشكال أن تطرح أنظمة تهيئة التعمير المذكورة في شهادة التعمير للبحث من جديد إذا صدر طلب رخصة البناء المتعلقة بالعملية المرجحة خلال مدة صلاحية شهادة التعمير.

### ثانيا- رخصة التجزئة (le permis de lotir) :

نص قانون التهيئة والتعمير على رخصة التجزئة<sup>1</sup>. وقد تضمن المرسوم التنفيذي 176/91 إجراءات إعدادها والحصول عليها<sup>2</sup>.

#### 1- تعريف رخصة التجزئة:

هي قرار إداري يتضمن تجزئة ملكية عقارية إلى جزأين أو عدة أجزاء، وتعتبر إجبارية في هذه الحالة لتشييد بنايات جديدة. وقد عرفها المشرع الجزائري على النحو التالي: "...تتطلب رخصة التجزئة لكل عملية تقسيم لقطعتين أو عدة قطع من ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات مهما كان موقعها، وإذا كانت قطعة أو عدة قطع من شأنها أن تشيد في تشييد بنائة"<sup>3</sup>.

إن عملية التجزئة مطلوبة لكل عملية تقسيم إلى تجزئتين أو أكثر للملكية العقارية أو عدة ملكيات عقارية، بحيث ينتج عن هذه التجزئة عدة تجزئات أخرى تكون قابلة للبناء فوقها

#### 2- إجراءات الحصول على رخصة التجزئة:

على الراغب في الحصول على رخصة التجزئة أن يتقدم بطلب مكتوب ومعلل من الناحية القانونية وذلك في مقر البلدية التي يريد فيها إجراء التجزئة، وذلك مقابل وصل إيداع.

يقدم الطلب من قبل صاحب الملكية أو موكله القانوني موقع عليه، ويمكن أن يمتد هذا الحق في الطلب إلى المؤسسات، أو الهيئة المستفيدة من حق تخصيص قطعة الأرض، إذا كان صاحب الطلب شخص معنوي<sup>4</sup>.

1 - أنظر المادتين 57 و 58 من القانون رقم 29/90، سالف الذكر.

2 - أنظر المواد من 7 إلى 32 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91، سالف الذكر.

3 - أنظر المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91، سالف الذكر.

4 - أنظر المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91، سالف الذكر.

قبل دراسة طلب رخصة التجزئة، يجب التأكد في البداية من مدى مطابقة مشروع التجزئة لتوجيهات مخطط شغل الأراضي، أو في حالة انعدام لتعليمات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، أو في حالة عدم وجوده للتعليمات التي تحددها القواعد العامة للتهيئة والتعمير. وهنا لا بد من تحديد الجهة المؤهلة لدراسة الطلب وتحضير قرار رخصة التجزئة، وذلك على النحو التالي:

**أ- عندما يكون تسليم الرخصة من اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي:**  
يتدخل رئيس المجلس الشعبي البلدي من خلال دورين.

**الدور الأول :** اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للبلدية: في هذه الحالة عليه أن يحول الملف في أربعة نسخ إلى المصلحة المكلفة بالتهيئة والتعمير على مستوى الولاية، وذلك في أجل ثمانية (08) أيام من إيداع مخطط شغل الأراضي.

**الدور الثاني:** اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة: ويكون له هذا الدور في حالة غياب مخطط شغل الأراضي في تراب البلدية التي توجد فيها التجزئة. وفي هذه الحالة يحول الملف في أربعة نسخ إلى مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية لإبداء رأيها الموافقة، وذلك في أجل ثمانية (08) أيام الموالية لإيداع الملف. ويجب أن يتبع الملف المرسل في أجل شهر واحد من إيداعه برأي رئيس المجلس الشعبي البلدي حول التداعيات التي يمكن أن تنجر على إنجاز هذه التجزئة. وتتولى مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية، في هذه الحالة بتحضير الملف، ويرصد لها أجل مدته شهران لإعادة ثلاث نسخ من الملف مرفقا برأيها، وذلك من تاريخ استلامها الملف.

**ب- عندما يكون تسليم رخصة التجزئة من اختصاص الوالي:**

يكون اختصاص الوالي تسليم رخصة التجزئة إذا تعلق الأمر بتجزئة تمس عقارات لبلديات مختلفة تنتمي لولاية واحدة<sup>1</sup>.

**ج- عندما يكون تسليم رخصة التجزئة من اختصاص الوزير المكلف بالتعمير:**

يتعلق الأمر في هذه الحالة بالتجزئات الكبرى التي تمس المنشآت القاعدية ذات المصلحة الوطنية<sup>2</sup>. حيث وبناء على ما سبق ذكره، يبلغ القرار الإداري المتضمن رخصة التجزئة إلى صاحب الطلب في

1 - إن إيداع طلب رخصة التجزئة ودراسته يكون وفقاً للأشكال المحددة في نص المادة 14 من المرسوم 176/91 سالف الذكر.

2 - تتبع نفس الإجراءات و وفقاً للأشكال المحددة في نص المادة 14 من المرسوم التنفيذي 176/91، سالف الذكر.

غضون ثلاثة (03) أشهر الموالية لإيداع الطلب، وذلك إذا كان تسليم رخصة التجزئة يدخل في اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي، وخلال أربعة (04) أشهر إذا كان تسليم الرخصة يدخل ضمن اختصاصات الوالي، أو الوزير المكلف بالتهيئة والتعمير، أو الوالي المختص إقليمياً<sup>1</sup>. ويمكن تمديد هذه الآجال وذلك في الحالات التالية:

- عندما يكون الملف الخاص بالطلب موضوع استكمال بالوثائق أو المعلومات التي ينبغي على صاحب الطلب أن يقدمها.
  - أو عندما يكون الملف محل أمر بإجراء تحقيق عمومي.
  - أو عندما تكون أداة التهيئة والتعمير في حالة الإعداد، فيكون الطلب محل تأجيل يفصل فيه خلال سنة واحدة على الأكثر<sup>2</sup>، ويعاد سريان مفعوله ابتداء من تاريخ استلام هذه الوثائق أو تلك المعلومات.
- 3- تسليم قرار رخصة التجزئة ونشره:**

بعد الموافقة على الطلب في المواعيد القانونية، يسلم قرار رخصة التجزئة في جميع الحالات في شكل قرار من الوالي المختص إقليمياً، أو الوزير المكلف بالتعمير حسب كل حالة، ويجب أن يتضمن هذا القرار التوجيهات التالية:

- تقديم التوجيهات الأساسية المتعلقة بالتجزئة الناتجة عن الرخصة.
  - يضبط الإجراءات والارتفاقات للمصلحة العامة والتي تطبق على الأراضي المجزأة.
  - تحديد الآجال القانونية المتعلقة بإجراء وانجاز الأشغال المتعلقة بالتهيئة.
- كما يجب أن تبلغ نسخة من القرار المتضمن رخصة التجزئة مرفقا بالملف إلى صاحب الطلب، ونسخة أخرى إلى مصالح الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية، أما النسخة الثالثة من القرار فتوضع تحت تصرف الجمهور بمقر المجلس الشعبي البلدي لموقع وجود الأرض المجزأة، والنسخة الرابعة تحتفظ بالأرشيف، ونسخة أخرى تحتفظ لدى الهيئة الإدارية التي سلمت الرخصة.
- ويقع على عاتق الهيئة الإدارية المسلمة لرخصة التجزئة أن تنشر القرار القاضي بالموافقة على التجزئة بمكتب الحفظ العقاري، خلال الشهر الذي يلي تاريخ الإعلان عن الموافقة، ويكون هذا النشر على نفقة صاحب الطلب.

1 - أنظر المادة 17 من المرسوم التنفيذي 176/91، سالف الذكر.

2 - أنظر المادتين 17 و19 من المرسوم التنفيذي 176/91.

### ثالثا- شهادة التقسيم (le certificat de morcellement):

نص قانون التهيئة والتعمير على شهادة التقسيم<sup>1</sup>، وفصل فيها المرسوم التنفيذي رقم 176/91<sup>2</sup> المعدل والمتمم<sup>3</sup>. وتعتبر شهادة التقسيم وثيقة إدارية تبين شروط إمكانية تقسيم ملكية عقارية مبنية إلى قسمين أو عدة أقسام، دون تغيير في حقوق البناء أو الارتفاعات المفروضة عليها. وهي لا تصلح أن تكون كشهادة للتعمير<sup>4</sup>، فتعتبر شهادة التقسيم قرارا إداريا منشأ لحق التقسيم في الملكية العقارية المبنية. وللحصول على شهادة التقسيم، يجب أن يعد طلب شهادة التقسيم من قبل المالك أو موكله أو المستأجر المرخص له قانونا، أو الحائز القانوني، أو الهيئة الإدارية المستفيدة من حق التخصيص. ولا بد أن يرفق إما بعقد الملكية أو التوكيل أو الوثيقة الإدارية التي توضح الصفحة القانونية للطالب. وتتم دراسة الطلب المتضمن الموافقة على شهادة التقسيم بنفس الأشكال والإجراءات المتعلقة برخصة التجزئة سالف الذكر<sup>5</sup>.

وتحدد صلاحية شهادة التقسيم بسنة واحدة وذلك ابتداء من تاريخ تبليغها للمعني<sup>6</sup>، ويمكن للمتضرر من قرار الإداري القاضي برفضها الطلب، أو عدم الرد أن يتقدم كذلك بطعن سلمي إلى الجهة الإدارية المختصة، وله الحق أن يلجأ للقضاء أمام المحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها العقار المراد تقسيمه.

### رابعا- رخصة البناء (le permis de construire):

نص القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم<sup>7</sup> على رخصة البناء<sup>1</sup> وحدد الشروط الإجرائية لإعدادها المرسوم التنفيذي رقم 176/91<sup>2</sup>.

1 - أنظر المادة 59 من القانون رقم 29/90، سالف الذكر.

2 - أنظر المواد 26 من إلى 32 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91، سالف الذكر.

3 - راجع في ذلك: المرسوم التنفيذي رقم 03/06 المؤرخ في 2006/01/07 المعدل والمتمم للمرسوم 176/91، علما أن هذا التعديل لم يتضمن أية أحكام جديدة فيما يتعلق بشهادة التقسيم.

4 - راجع في ذلك: نص المادة 59 من القانون 29/90 " تسلم المالك عقاري مبني ويطلب منه شهادة التقسيم عندما يزعم تقسيمه إلى قسمين أو عدة أقسام، ولا تصلح هذه الشهادة للتعمير.

5 - أنظر المادة 30 من المرسوم التنفيذي 176/91، سالف الذكر.

6 - أنظر المادة 32 من المرسوم التنفيذي 176/91، سالف الذكر.

7 - هناك بعض الأحكام الجديدة المتعلقة برخصة البناء أدرجها المشرع الجزائري في القانون رقم 05/04 المؤرخ في 14 أوت 2004، والرسوم التنفيذية رقم 03/06 المؤرخ في

07 يناير 2006.

### 1- تعريف رخصة البناء:

لم يعرف المشرع الجزائري من خلال قانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير رخصة البناء بطريقة صريحة، ولهذا يمكن الأخذ ببعض التعريفات التي جاء بها الفقه في هذا المجال.

فلقد عرفها الدكتور عبد الناصر العطار على أنها عبارة عن قرار إداري تصدره الجهة المختصة بتنظيم المباني، تأذن فيه بإجراء معين يتعلق بالمبنى الذي يصدر بشأنه<sup>3</sup>.

وعلى العموم يمكن تعريف رخصة البناء بأنها قرار إداري من خلاله ترخص السلطة الإدارية المختصة الأشغال والبناءات، على أن يحترم المشروع القواعد والارتفاعات المطبقة على المكان الذي تقع فيه. وبهذه الصيغة، هي إجراء حتمي للمراقبة السابقة من قبل السلطة العامة على احترام القواعد العامة المتعلقة باستعمال الأرض من قبل المترشح للبناء، وهي الرخصة الفريدة التي تراقب بموجبها عدة قطاعات (النظافة، الصحة، الأمن، البيئة... الخ).

ومن هنا يتضح أن رخصة البناء هي قرار إداري بالنظر إلى الجهة الإدارية التي تصدره، والمتمثلة إما في رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو الوالي، أو الوزير المكلف بالتهيئة والتعمير، الذي بمقتضاه يتم الترخيص بإقامة المبنى المراد تشييده. فيعتبر هذا القرار الإداري منشئا لحق البناء وليس كاشفا له، باعتبار أن البناء لم يكن موجودا من قبل، إذ بموجب هذا القرار سوف يشيد.

### 2- إجراءات الحصول على رخصة البناء:

يرسل طلب رخصة البناء والوثائق المرفقة به في خمس (05) نسخ إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية محل وجود قطعة الأرض، ويسجل فيه تاريخ إيداع الطلب بوصول يسلمه رئيس المجلس الشعبي البلدي.

وتختلف الهيئات والمصالح المكلفة من الناحية القانونية بدراسة طلب رخصة البناء، وذلك حسب كل حالة.

### أ- حالة اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي:

لرئيس المجلس الشعبي البلدي دورين حددهما قانون التهيئة والتعمير<sup>4</sup>:

1 - أنظر المواد من 52 إلى 56 من القانون رقم 29/90 سالف الذكر.

2 - أنظر المواد من 33 إلى 53 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91، سالف الذكر.

3 - عبد الناصر توفيق العطار، تشريعات تنظيم المبني ومسؤولية المهندس والمقاول، مطبعة السعادة، مصر، 1972، ص 249.

4 - أنظر المادة 65 من القانون رقم 29/90، سالف الذكر.

### الدور الأول: في حالة وجود مخطط شغل الأراضي:

يتدخل رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية، فيتعين عليه أن يرسل نسخة من ملف الطلب إلى مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية، وذلك في أجل ثمانية (08) أيام الموالية لإيداع الطلب لتقوم بدراسة هذا الطلب بعد استشارة بعض الهيئات والمصالح الإدارية على مستوى الولاية، ويجب أن يبلغ القرار المتضمن رخصة البناء إلى صاحب الطلب في غضون ثلاثة (03) أشهر الموالية لتاريخ إيداع الطلب<sup>1</sup>.

### الدور الثاني: في حالة عدم وجود مخطط شغل الأراضي:

يتدخل رئيس المجلس الشعبي البلدي وذلك بصفته ممثلا للدولة، حيث يقوم بإرسال الملف مرفقا بالطلب في أربعة نسخ إلى مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير لإبداء رأيها حول المطابقة، وذلك في حدود ثمانية أيام الموالية لإيداع الطلب. ويجب أن يتبع الملف المرسل في أجل شهر واحد ابتداء من تاريخ إيداعه برأي رئيس المجلس الشعبي البلدي حول مشروع البناء، علما أن المصلحة المكلفة بتحضير الرخصة في هذه الحالة هي المصلحة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية. ويمنح لهذه الأخيرة مهلة شهرين (02) لإعادة ثلاث نسخ من الملف مرفقا برأيها، وذلك من استلام هذا الطلب. ويبلغ القرار المتضمن رخصة البناء إلى صاحبه في موعد أربعة أشهر الموالية لإيداع الطلب<sup>2</sup>.

### ب- حالة اختصاص الوالي بتسليم رخصة البناء:

لقد حدد القانون المتعلق بالتهيئة والتعمير رقم 29/90، الحالات التي يختص فيها الوالي بتسليم رخصة البناء<sup>3</sup>، والمتمثلة في:

- البنايات والمنشآت المنجزة لحساب الدولة والولاية.
- البنايات والمنشآت المنجزة لإنتاج وتخزين الطاقة وكذا المواد الإستراتيجية.
- البنايات الواقعة في المناطق الساحلية.
- البنايات الواقعة في المناطق المحمية.
- البنايات الواقعة في مناطق الأراضي الفلاحية.

1 - أنظر المادة 40 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91، سالف الذكر.

2 - أنظر المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91، سالف الذكر.

3 - أنظر المادة 66 من القانون رقم 29/90، سالف الذكر.

ويشترط في هذه الحالات الأخيرة أن لا يكون هناك مخطط شغل الأراضي. وفي هذه الحالات يتم إيداع ملف الطلب مرفقا بالملف التقني بنفس الأشكال والكمييات المذكورة سلفا، إذ تقوم مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية بإرسال أربع (04) نسخ من ملف الطلب، مرفقا بآراء الهيئات والمصالح المكلفة بالاستشارة على مستوى الولاية، كالتجارة، والفلاحة، والصناعة، ليبلغ القرار المتضمن منح رخصة البناء إلى صاحب الطلب، وذلك في أجل أربعة (04) أشهر الموالية لإيداع الطلب.

### ج- حالة اختصاص الوزير المكلف بالتهيئة والتعمير:

حدد القانون المتعلق بالتهيئة والتعمير الحالة التي يختص بها الوزير المكلف بالتهيئة والتعمير بتسليم رخصة البناء والتي تتعلق بالمشاريع ذات المصلحة الوطنية أو الجهوية<sup>1</sup>. وفي هذه الحالة يقدم الطلب كذلك وفقا للشروط والإجراءات المحددة سابقا. وعلى المصلحة المكلفة بالتهيئة والتعمير على مستوى الولاية أن ترسل أربع (04) نسخ من ملف الطلب مرفقا بآراء السلطة المختصة إلى السلطة المكلفة بإصدار قرار منح الرخصة الذي لا بد أن يبلغ للمعني بالأمر في خلال أجل أربعة (04) أشهر الموالية لإيداع الطلب.

### 3- إصدار القرار الإداري بمنح رخصة البناء:

على الجهة المكلفة بدراسة ملف الطلب المتضمن منح رخصة البناء أن تصدر القرار الإداري المتضمن الرد على الطلب خلال الآجال القانونية الممنوحة لها، هذا القرار الذي قد يتخذ عدة صور هي:

#### الصورة الأولى: صدور قرار بالموافقة:

إذا تأكدت الهيئة المختصة بإصدار رخصة البناء من مطابقة مشروع البناء المراد إقامته لتوجيهات التهيئة والتعمير (المخططات، والقواعد العامة)، تقوم بإصدار قرار إداري بالموافقة على الطلب، ولا بد أن يبلغ هذا القرار، مرفقا بملف واحد للطلب، إلى صاحبه، ونسخة أخرى إلى المصلحة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية، ونسخة ثالثة توضع تحت تصرف الجمهور وتلصق بلوحة الإعلانات على مستوى المجلس الشعبي البلدي محل وجود قطعة أرضية. ويجوز لأي شخص أن يطلع على الوثائق البيانية المتعلقة بالرخصة، وذلك خلال مدة سنة وشهر<sup>2</sup>. أما النسخة الرابعة، فيحتفظ بها على مستوى المصلحة المسلمة لها.

1 - أنظر المادة 67 من القانون رقم 29/90، سالف الذكر.

2 - أنظر المادة 48 المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03/06، سالف الذكر.

وعلى المعني المستفيد من الموافقة على طلبه، مباشرة بعد ذلك، أن يسارع في فتح ورشة البناء ويعلم كتابة رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا بتاريخ فتح الورشة، مقابل وصل يسلم له<sup>1</sup> وذلك بعد وضعه للافتة مرئية يحدد فيها مراجع الرخصة، وتاريخها، والتاريخ المتوقع لانتهاؤها من أشغال البناء، واسم صاحب المشروع، ومكتب الدراسات.

وإذا كانت هذه الأشغال المتعلقة بالبناء المراد إقامته تقع على حافة الطريق أو مساحات توقف السيارات، أو مساحات اللعب، أو المساحات العمومية، فلا بد من إحاطة هذه الورشة بحاجز فاصل مادي ومرئي ليلا و نهارا مابين هذه المساحات، ومكان الشغل، وذلك تجنباً لوقوع أي حادث<sup>2</sup>.

### الصورة الثانية: صدور قرار بالرفض:

قد يتبين للجهة الإدارية المكلفة قانوناً بمنح رخصة البناء عدم وجود تطابق مع توجيهات التعمير المعمول به، كأن يكون البناء المراد إقامته يمس بالأمن والسكينة العامة داخل البلدية. ففي مثل هذه الحالات يمكن للإدارة أن تصدر قراراً برفض منح الرخصة<sup>3</sup>. وفي هذه الحالة تبقى الإدارة ملزمة من الناحية القانونية بتبليغ قرار الرفض للمعني ضمن مواعيده القانونية، مع إلزامية تعليلها لقرار الرفض هذا.

### الصورة الثالثة: حالة عدم رد الإدارة:

قد تنتهي المهلة المحددة لمنح رخصة البناء والمقدرة بثلاثة أشهر إذا كان تسليمها من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية أو أربعة أشهر في جميع الحالات، فيفسر في هذه الحالة عدم رد الإدارة إما أنه تأجيل للرد أو سكوت تام.

**أ- الإدارة تؤجل في الرد على الطلب:** نص القانون رقم 29/90 على تأجيل الرد بخصوص طلب رخصة البناء، وذلك في حالة ما إذا كانت أدوات التهيئة والتعمير محل إعداد لم تكتمل بعد، بشرط أن لا يتجاوز تأجيل الإدارة في الرد، في مثل هذه الحالة عن سنة واحدة، وأن تبلغ قرارها القاضي بتأجيل منح الرخصة خلال المدة الممنوحة للرد على الطلب<sup>4</sup>. ويبقى السؤال مطروحاً، إذا كانت مهلة السنة قد انتهت والإدارة مازالت لم تقرر بعد؟

1 - أنظر المادة 50 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 سالف الذكر .

2 - أنظر المادة 72 من القانون رقم 29/90 سالف الذكر.

3 - راجع في ذلك، المادة 62 من قانون 29/90 التي تنص على ما يلي: " لا يمكن رفض طلب رخصة البناء أو التجزئة أو الهدم إلا للأسباب المستخلصة من هذا القانون..."

4 - أنظر المادة 64 من القانون رقم 29/90 سالف الذكر.

ب- حالة سكوت الإدارة على الرد: قد تنقضي المدة المحددة للرد، وتسكت فيها الإدارة المختصة عن الرد، فكيف يفسر سكوتها؟

لم يتطرق المشرع الجزائري في القانون رقم 29/90 والنصوص التنظيمية له إلى هذه الحالة بتاتا، عكس ما فعله في النصوص القانونية السابقة المنظمة للتعيمير في الجزائر، حيث اعتبر بموجبها أن سكوت الإدارة بعد فوات الآجال، بمثابة قرار ضمني بقبول الرخصة<sup>1</sup>.

#### خامسا- شهادة المطابقة (le certificat de conformité):

لقد نص المشرع الجزائري على شهادة المطابقة في قانون التعيمير رقم 29/90 المعدل والمتمم بالقانون رقم 05/04، بالإضافة إلى المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المعدل والمتمم.

#### 1- تعريف شهادة المطابقة:

تعتبر شهادة المطابقة قرارا إداريا يسلم لأي شخص طبيعي أو معنوي بناء على طلبه، وذلك بعد انتهائه من أعمال البناء أو التهيئة أو الأشغال. ويمكن لهذه الشهادة أن تعتبر رخصة السكن أو رخصة لاستقبال الجمهور إذا كانت البناية موجهة للسكن أو استقبال الجمهور<sup>2</sup>. فهي بمثابة قرار إداري كاشف لحقوق البناء أو الأشغال المرتبطة بالبناء والتهيئة المقامة، لأنها تكشف عن وضع موجود، وحدود مرخص بها قانونا من قبل الإدارة.

#### 2- إجراءات الحصول على شهادة المطابقة :

وتحق للأشخاص الذين تحصلوا على رخصة البناء<sup>3</sup> أن يودعوا خلال أجل أقصاه ثلاثين يوما (30) ابتداء من انتهاء الأشغال تصريحاً في نسختين يشهدون فيه بانتهاء أشغال البناء. وعند انعدام التصريح بالأشغال يمكن للبلدية أن تبادر بمطابقة الأشغال وجوبا، وذلك باقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية<sup>4</sup>.

وتحقق في مدى مطابقة الأشغال المنجزة مع رخصة البناء لجنة تتكون من:

1 - راجع في ذلك، القانون رقم 02/82 المؤرخ في 06/02/1982 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة من أجل البناء، ج.ر.ج.ج، العدد 06.

2 - أنظر المادة 56 من المرسوم رقم 176/91 سالف الذكر.

3 - إن المادة 7 من القانون 05/04 المؤرخ في 14 أوت 2004 المعدل والمتمم لقانون التهيئة والتعمير منعت منعا باتا كل مشروع في أعمال البناء بدون رخصة أو إنجازها دون احترام المخططات البنائية التي سمحت بالحصول على رخصة البناء.

4 - أنظر الفقرة الثانية من المادة 57 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91، سالف الذكر.

ممثلان مؤهلان قانونا عن رئيس المجلس الشعبي البلدي، ومصلحة الدولة المكلفة بالتعمير، وممثلان عن المصالح المعنية الأخرى للتجارة، والفلاحة، والحماية المدنية<sup>1</sup>، حيث تستدعى هذه اللجنة من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص، وذلك خلال مدة ثلاثة أسابيع بعد إيداع التصريح بانتهاء الأشغال. وعلى رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يرسل إشعارا بالمرور للمصرح بانتهاء هذه الأشغال، يخطره فيه بالتاريخ المبرمج للجنة للخروج إلى عين المكان من أجل المطابقة بالإشعار من الناحية الإجرائية، إخبار المعني بالمطابقة بالإشعار بالمرور خلال ثمانية أيام على الأقل قبل خروج اللجنة<sup>2</sup>.

وبعد خروج اللجنة إلى عين المكان لإجراء المطابقة، يتعين عليها إعداد محضر جرد تبرز فيه جميع النقائص المسجلة على البناء المشيد إن وجدت، أو الملاحظات المسجلة من قبل أعضاء اللجنة. على أن يتم التوقيع على هذا المحضر من قبل كل أعضاء اللجنة لإضفاء عليه الصفة القانونية والشرعية، ليحول هذا المحضر بعد ذلك من قبل مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير إلى المصلحة المختصة مرفقا باقتراحاتها وملاحظاتها، كي يساعدها في تسليم شهادة المطابقة أو الامتناع عن ذلك.

فإذا تبين من خلال محضر الجرد المعد من قبل اللجنة المكلفة بإجراء المطابقة أنه مطابق للأشغال المنجزة والمحددة في رخصة البناء، تسلم للمعني شهادة المطابقة. وهنا على الإدارة أن تحترم الآجال القانونية الممنوحة لها لتسليم هذه الشهادة والمقدرة بثلاثة (03) أشهر الموالية للتصريح بانتهاء الأشغال المتعلقة بالبناء. غير أنه إذا أثبت المحضر المتعلق بالجرد أن الأشغال المنجزة غير مطابقة للتصاميم المصادق عليها في الملف التقني المتعلق برخصة البناء، يتم إعلام المعني بالأمر بعدم إمكانية تسليمه شهادة المطابقة، وعليه إجراء مطابقة البناء خلال مهلة ثلاثة (03) أشهر. وهنا يتعين على الإدارة المختصة بتسليم شهادة المطابقة اتخاذ أحد القرارين:

- إما تسليم شهادة المطابقة للمعني بعد تأكدها من قيامه بمطابقة البناء للتصاميم المتعلقة به.
- وإما رفضها تسليمه شهادة المطابقة إذا تبين لها أن المعني بالأمر لم يقيم بما طلب منه. وهنا تشرع السلطة الإدارية المختصة بتطبيق الإجراءات القانونية اللازمة، سيما أحكام القانون 05/04 المؤرخ في 14 أوت 2004 المعدل والمتمم لقانون التهيئة والتعمير<sup>3</sup>، حيث يجزر العون المؤهل قانونا لضبط المخالفات المتعلقة بالتعمير محضر معاينة يتضمن المخالفة المسجلة، ويرسله إلى الجهة القضائية المختصة ونسخة منه إلى الوالي،

1 - أنظر المادة 05 من المرسوم رقم 03/06 المؤرخ في 2006/01/07، سالف الذكر.

2 - أنظر الفقرة الثانية من المادة 58 من القانون رقم 29/90 سالف الذكر.

3 - أنظر المادة 13 من القانون رقم 05/04، سالف الذكر.

ورئيس المجلس الشعبي البلدي المختصين، في أجل لا يتعدى اثنين وسبعين (72) ساعة<sup>1</sup>. ويعود في هذه الحالة على الجهة القضائية المختصة البت في الدعوى المرفوعة أمامها حتى ترغم مرتكب المخالفة القيام بمطابقة البناء، إذ يجب أن يبلغ بالحكم القضائي الصادر تجاه المعني بالأمر وفقا لما هو متعارف عليه في تبليغ الأوراق القضائية. وفي حالة عدم امتثال المخالف لهذا الحكم في الآجال المحددة، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو الوالي المختص إقليميا بتنفيذ الأشغال المقررة في القرار القضائي الصادر، وعلى نفقة الشخص المخالف، مع إمكانية تطبيق العقوبات المحددة في نص المادة 77 من قانون 29/90 من قانون التهيئة والتعمير<sup>2</sup>.

وفي حالة سكوت الإدارة عند انقضاء المدة القانونية الممنوحة لها للرد على الطلب، يحق للمعني بالأمر أن يتظلم لدى الوزير المكلف بالتهيئة والتعمير، إذا كان الوالي هو المختص بتسليم رخصة البناء، أو لدى الوالي إذا كان رئيس المجلس الشعبي البلدي هو المختص بتسليم هذه الرخصة، حيث يتعين على السلطة الإدارية التي استلمت هذا التظلم الرد عليه خلال مدة الشهر الموالي، وإلا تعتبر شهادة المطابقة بمثابة شهادة ممنوحة في حالة سكوتها مرة أخرى.

## سادسا- رخصة الهدم (le permis de démolir) :

### 1- تعريف رخصة الهدم:

نص على رخصة الهدم القانون رقم 29/90<sup>3</sup> والمرسوم التنفيذي رقم 176/91<sup>4</sup>. وهي عبارة عن قرار إداري يجيز للمالك أو الحائز القانوني القيام بعملية الهدم الجزئي أو الكلي للبنية، وذلك عندما تكون هذه البنية تقع في مكان مصنف أو في طريقه للتصنيف، أو واقع في قائمة الأملاك التاريخية، أو المعمارية، أو السياحية، أو الثقافية، أو الطبيعية، أو كلما اقتضت الشروط التقنية والأمنية. فهي قرار إداري منشئ للحق في الهدم بالنسبة إلى المالك أو الحائز، وذلك باعتباره ينشئ وضع قانوني جديد لم يكن موجودا من قبل.

1 - لقد حددت المادة 76 مكرر من قانون 05/04 المؤرخ في 14 أوت 2004 المعدل والمتمم للقانون 29/90 الأشخاص المكلفين بضبط المخالفات المتعلقة بالتعمير وهم: ضباط وأعوان الشرطة القضائية، مفتشي التعمير، أعوان البلدية المكلفين بالتعمير وموظفي إدارة التعمير والهندسة المعمارية.

2 - تنص المادة 77 من قانون التهيئة والتعمير 29/90 على غرامة ما بين 3.000 إلى 300.000 عن تنفيذ أشغال أو استعمال أرض يتجاهل الالتزامات التي يفرضها هذا القانون والتنظيمات المنخدة لتطبيقه، ويمكن الحبس لمدة شهر إلى ستة أشهر في حالة العودة إلى المخالفة، ويمكن أيضا الحكم بالعقوبات المنصوص عليها في الفقرتين السابقتين ضد مستعملي الأراضي، أو المستفيدين من الأشغال، أو المهندسين المعماريين أو المقاولين أو الأشخاص الآخرين المسؤولين عن تنفيذ الأشغال المذكورة.

3 - أنظر المادة 60 من القانون رقم 29/90 سالف الذكر .

4 - أنظر المواد من 61 إلى 78 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 سالف الذكر.

## 2- إجراءات الحصول على رخصة الهدم:

يجب أن يقدم طلب الحصول على رخصة الهدم إما من طرف:

- المالك أو موكله القانوني.

- أو من الهيئة صاحبة التخصص، ويكون مرفقا بالوثائق القانونية التي تثبت ذلك من عقد الملكية رسمي، ومشهر، أو التوكيل، أو قرار حق التخصيص. ويرسل هذا الطلب مرفقا بالملف إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا، وذلك في خمس نسخ مقابل وصل إيداع يحدد فيه مجمل هذه الوثائق بالتفصيل<sup>1</sup>.

### أ- إعداد رخصة الهدم:

يجول الملف بعد إيداعه إلى مصلحة الدولة المكلفة بالتهيئة والتعمير على مستوى الولاية خلال مدة ثمانية أيام الموالية لإيداعه، ويمنح لهذه المصلحة شهرا كاملا لإبداء رأيها.

ويجب أن يكون رأي الإدارة معللا في حالة رفضها، أو متجانسا مع التوجيهات الخاصة المتعلقة بالتهيئة والتعمير، والآجال المحددة قانونا، لتسليم الرخصة والمحددة بثلاثة أشهر من تاريخ إيداع الملف<sup>2</sup>.

كما يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص بتسليم هذه الرخصة، القيام بالصاق وصل إيداع طلب رخصة الهدم بمقر المجلس الشعبي البلدي خلال فترة تحضير رخصة الهدم. ويمكن للمواطنين في هذه الحالة الاعتراض كتابة على مشروع الهدم لدى نفس رئيس المجلس الشعبي البلدي<sup>3</sup>.

### ب- منح قرار رخصة الهدم:

لرئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا الحق بمنح رخصة الهدم في حالة ما إذا لم تسجل أية اعتراضات عليها من قبل المواطنين. ولا بد أن يبلغ القرار شخصا إلى المعني بالأمر الذي عليه أن يباشر بفتح الورشة والتصريح بذلك أمام نفس رئيس المجلس الشعبي البلدي، ولا يمكن له القيام بأشغال الهدم إلا بعد عشرون (20) يوما من تسلمه الرخصة<sup>4</sup>.

غير أنه في حالة ما إذا رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي تسليم الرخصة، لا بد أن يذكر الأسباب الدافعة لذلك. وهنا للمعني بالأمر أن يتظلم لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي. وإذا لم يتم الرد عليه، له الحق في اللجوء إلى القضاء، أي برفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة<sup>5</sup>.

1 - أنظر المادة 62 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 سالف الذكر.

2 - أنظر المادة 67 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 سالف الذكر.

3 - أنظر المادة 70 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 سالف الذكر.

4 - أنظر المادة 73 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 سالف الذكر.

5 - أنظر المادة 72 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 سالف الذكر.

### 3- إلغاء رخصة الهدم:

لقد حدد القانون رقم 29/90 ثلاثة حالات التي تصبح فيها رخصة الهدم ملغية وهي:

- إذا لم تحدث عملية الهدم خلال أجل خمسة سنوات.
- إذا توقفت أشغال الهدم خلال ثلاثة سنوات الموالية.
- إذا أُلغيت الرخصة صراحة بموجب قرار العدالة<sup>1</sup>.

---

1 - أنظر المادة 74 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 سالف الذكر.

خاتمة:

مما لا شك فيه أن الإدارة المحلية في قيامها بأداء وظيفتها، تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، وعلى ذلك فإنها تملك أن تنقص من بعض حقوق الأفراد وحررياتهم، وحقها هذا لا يمكن تركه دون ضابط يرسم الحدود التي لا تتجاوزها، وإلا تعرضت تصرفاتها للبطلان.

ويفرض هذا المبدأ وجود وسائل وأجهزة تراقب عمل الإدارة. وتختلف هذه الأجهزة باختلاف الدول والنظم القانونية المتبعة فيها. إلا أن المستقر عليه في أغلب الدول وجود أربعة طرق، يضمن من خلالها الأفراد مشروعية أعمال الإدارة في مواجهتهم وهي: الرقابة الإدارية، الرقابة السياسية، ورقابة الهيئات المستقلة، والرقابة القضائية. فالرقابة الإدارية هي الأكثر ممارسة، وهذا باعتبار أن الإدارة تمارسها بصفة ذاتية، فهي تراقب نفسها بنفسها، فتلجأ إلى كل الوسائل المخول لها قانونا، وبذلك يحكمها أن تلغي أو تبطل تصرفاتها القانونية التي تكون مشوبة بعيب عدم المشروعية، أو تسحبها أو تعدلها، على نحو يضمن حقوق الأفراد، وتفرض على الموظف الصرامة والإخلاص في أداء عمله، لأن هذه الرقابة تشعره أنه مراقب على الدوام، لاسيما في حالة الرقابة المفروضة من الرئيس على المرؤوس<sup>1</sup>. غير أننا نجد اختلاف بين الفقهاء حول نجاعة هذه الرقابة، ومدى أدائها للدور الحقيقي المنوط بها، لاسيما فيما يخص رقابة مشروعية نشاط الإدارة. فلا يمكن أن نتصور أن تكون الإدارة هي القاضي والمتهم في نفس وقت، فالإدارة العامة لم تعد كما كانت سابقا "مركز امتياز" محتكرة للعمل الإداري دون رقيب أو حسيب. فالتحولات التي تشهدها الساحة الوطنية سواء على المستوى الاقتصادي، أو الاجتماعي، أو السياسي، وتزايد الوعي الشعبي، وإلمامه بأدق التفاصيل حول نشاط الإدارة العامة، والإدارة المحلية على وجه التحديد، دفع إلى تعاظم دور الرقابة السياسية على نشاط الإدارة. فالرقابة السياسية تتخذ مجموعة من الصور المختلفة تتمثل أساسا في رقابة الرأي العام بواسطة الشعب، والجمعيات، والنقابات، علاوة على

1 - بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، المركز الجامعي بسعيدة، 2008-2009، ص.17.

الصحافة، فضلا عن رقابة المجالس المحلية المنتخبة وكذا رقابة الأحزاب والمنظمات السياسية<sup>1</sup>. فقد تعاضم دور الصحافة بشكل كبير، حتى أصبحت تساهم في قلب نظم سياسية بحالها، نظرا للدور الذي تلعبه في تنوير الرأي العام وإرشاده إلى الحقيقة، من خلال إبراز مشاكل المواطنين، وإيصال شكواهم وتظلماتهم. فهي تلفت النظر مثلا إلى تمييز مواطن عن آخر في الانتفاع بالمرفق العام. ومثل هذه الحوادث تسمح إعلانيتها للقوى السياسية بإصلاح الأمور<sup>2</sup>، وبالتالي تظهر العلاقة الوطيدة ما بين الإعلام، والقوى السياسية المتمثلة في الأحزاب. غير أن هذا الدور إذا تجاوز الحدود، وأصبحت الصحافة الناطق الرسمي باسم هذه الأحزاب السياسية، وتخلت عن دورها الحيادي، فإن ذلك سيضعف بشكل كبير من دورها الرقابي على أعمال الإدارة المحلية، فتعيد بذلك عن الدور المنوط بها، وهو تنوير الرأي العام. كما أن هناك من يشكك في دور الأحزاب السياسية في العملية الرقابية، خصوصا إذا كانت هذه الأحزاب السياسية متوافقة في الرأي مع برنامج الحكومة<sup>3</sup>. فهي في غالب الأحيان لا تتوفر على مشاريع سياسية، ولا اجتماعية، ولا اقتصادية، وإنما هي عبارة عن تنظيمات لأفراد كثيرا ما يجمع بينهم أطماع حزبية ضيقة، والانتفاع من الامتيازات التي يقدمها منصب منتخب في مجلس محلي، وهو ما يؤدي إلى الانحراف عن الدور الذي يجب أن تلعبه هذه الأحزاب. هذا من جهة، ومن جهة أخرى يرجع تدني الدور الرقابي للمجالس الانتخابية إلى ضعف المستوى التعليمي لأغلب المنتخبين، مما يقف حائلا أمامهم في ممارسة رقابة فعلية وفعالة، خاصة في النشاطات الإدارية ذات الطابع التقني، كالميزانية مثلا، وإبرام العقود الإدارية. وهنا يختفي دور الرقابة السياسية، ولا تتحقق الحماية الكافية للأفراد ضد تعسف الإدارة، لأن ما نشاهده في الجزائر حاليا مأساة مالية، خاصة ما تقوم به الجماعات المحلية من أعمال بعيدة عن المنطق، حيث يلاحظ تبذير أموال كبيرة في أمور وقضايا لا تصان، ويعاد دائما صنعها من جديد<sup>4</sup>. هذه الوضعية أدت إلى حتمية اللجوء إلى هيئات مستقلة ذات بعد وطني على غرار المفتشية العامة للمالية، لكي تقوم بالرقابة على أعمال الجماعات

1 - عبد القادر باينة، المرجع السابق، ص.38.

2 - شيماء ذو الفقار زغيب، نظريات في تشكيل اتجاهات الرأي العام، الدار المصرية اللبنانية، القاهرة، 2004، ص.19.

3 - حسين عثمان محمد عثمان، دروس في قانون القضاء الإداري في لبنان وفرنسا ومصر، الدار الجامعية للطباعة والنشر، لبنان، 1991، ص.42.

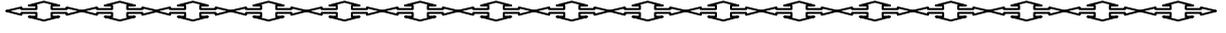
4 - بوحفص سيدي محمد، المرجع السابق، ص.252.

المحلية، قصد توجيه الإدارة، والعمل على تصحيح الأخطاء التي يمكن أن تقع فيها، مع إنجاز تقارير عن عمليات المراقبة المنجزة، وتقديمها إلى السلطات المعنية، قصد اتخاذ مايلزم من إجراءات، وهذا نظر لما تتمتع به هذه الهيئات المستقلة من إمكانيات بشرية، تتمثل خصوصا في الأطر ذات الكفاءة والخبرة في المجال الإداري. غير أن التجربة العملية أثبتت أن الكثير من الهيئات المحلية، وعلى الرغم من الملاحظات التي توجهها لها هذه الهيئات، لا تؤخذ بعين الاعتبار، والدليل، وقوعها في نفس الأخطاء الإدارية. كما أنه وعلى الرغم من جسامة هذه الأخطاء، فإن السلطات الوصية لا تتخذ في كثير من الأحيان الإجراءات القانونية اللازمة، ومنها المتابعة القضائية في حق الموظفين الذين تبين عدم احترامهم للإجراءات القانونية واجبة التطبيق أثناء مزاوله النشاط الإداري .

إن كل ما سبق ذكره يستدعي إعادة النظر في سياسة الرقابة غير القضائية الممارسة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، وهذا من خلال إرساء نظام رقابي على أسس صحيحة ومدروسة، وتفعيل الرقابة القبلية، قصد عدم وقوع الأخطاء والتجاوزات الإدارية، والتي يصعب تداركها في المستقبل، خاصة ما يتعلق بالجانب المالي، حفاظا على المال العام من كل أشكال الإهدار، مع العمل على تدعيم الأجهزة القائمة بعملية الرقابة غير القضائية على أعمال الإدارة المحلية، من خلال حسن اختيار الأشخاص القائمين بالعمل الرقابي ووضع شروط لذلك، كشرط الكفاءة في العمل والأمانة في الخدمة والأخلاق الحسنة، لأن المثل يقول " من ذهب أخلاقه ذهب أمواله " فكيف إن كان المال لغيره<sup>1</sup>، فضلا عن توفير كل سبيل العيش الكريم للموظفين القائمين بدور الرقابة، حتى لا يكونون في مواقف صعبة تؤدي إلى سهولة انحرافهم عن السلوك القويم من خلال تلقي الرشاوى مثلا.

وزيادة على ذلك، يجب توحيد المنظومة الرقابية ذات الطابع غير القضائي، سواء تعلق الأمر بالهيكل أو المنظومة التشريعية المتمثلة في مجموعة النصوص القانونية، وهذا قصد عدم الوقوع في إختلالات وتضارب في تطبيق هذه النصوص من خلال إصدار النصوص التطبيقية للقوانين، مع العمل على الكف عن استيراد النصوص القانونية الجاهزة التي لا تتلاءم مع طبيعة واقعنا، ولا أنظمتنا السائدة، مع إعطاء أهمية بالغة

1 - بن داود إبراهيم، المرجع السابق، ص.202.



للتقارير المنجزة من قبل الهيئات والأجهزة المكلفة بالرقابة، من خلال متابعة كل من يتم إثبات تورطه في مخالفة القوانين والأنظمة التي تحكم العمل الإداري، وذلك عن طريق القضاء وهو الجانب الردعي الذي تقوم به الرقابة غير القضائية، حتى يكون عبرة للموظفين الآخرين، فيشعرهم ذلك بأنهم مراقبون على الدوام. وبذلك يستقيم العمل الإداري للجماعات المحلية وتؤدي الدور المنوط بها على أكمل وجه، والمتمثل في خدمة الصالح العام .

قائمة المراجع

أولاً: الكتب:

أ- باللغة العربية:

1. أبو حيان الأندلسي، تفسير البحر المحيط، تحقيق الشيخ عادل أحمد عبد الموجود، دار الكتب العلمية، بيروت، 1993.
2. أبو عبيد القاسم، كتاب الأموال، ط01، دار الكتاب العلمية، بيروت، 1986.
3. أحمد بن حجر العسقلاني، فتح الباري في شرح صحيح البخاري، الجزء 13، دار السلام، الرياض، 1997.
4. أحمد محمد موسى، تقييم الأداء الاقتصادي في قطاع الأعمال والخدمات، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968.
5. إسماعيل صبري مقلد، دراسات في الإدارة العامة، دار المعارف، القاهرة، مصر، بدون سنة الطبع.
6. الإمام القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، الطبعة 3، دار الكتب المصرية، القاهرة، 1997.
7. بكر قباني، الإدارة العامة، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، مصر، 1968.
8. بكر قباني، الوجيز في الإدارة العامة، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، مصر، 1977.
9. بن داود إبراهيم، الرقابة المالية في القانون الجزائري والقانون المقارن، دار الكتاب الحديث، الجزائر، بدون سنة الطبع.
10. حسن لمواضة، المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 1978.
11. حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري - دراسة تطبيقية مقارنة - دار الفكر الجامعي، مصر، 2004.
12. حسين عثمان محمد عثمان، دروس في قانون القضاء الإداري في لبنان وفرنسا ومصر، الدار الجامعية للطباعة والنشر، لبنان، 1991.
13. حسين يوسف راتب ريان، المالية العامة في الفقه الإسلامي، الطبعة 2، الأردن، 1999.
14. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات، لبنان، 1981.
15. رمزي طه الشاعر، دروس في مبادئ الإدارة العامة، الجزء الثالث، مكتبة النهضة العربية، 1977.

16. رمضان أبو السعود، الوسيط في شرح مقدمة القانون المدني، الدار الجامعية، بيروت، بدون سنة الطبع.
17. سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، مبدأ المشروعية، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.
18. سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، مصر، 1995.
19. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب - دراسة مقارنة - دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.
20. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة - الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، مصر، 1991.
21. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة - الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، مصر، 1976.
22. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، مصر، 1977.
23. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة - مطبعة عين شمس، القاهرة، 1986.
24. سيد عبد المولى، المالية العامة والأدوات المالية، دار الفكر العربي، مصر، 1998.
25. السيد عبده ناجي، الرقابة على الأداء من الناحية العلمية والعملية، مطبعة عابدين، القاهرة، 1982.
26. الشريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز والتحكم الجيد في التسيير، دار القصبه للنشر، الجزائر، 2004.
27. شوقي حسين عبد الله، أصول الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981.
28. شيماء ذو الفقار زغيب، نظريات في تشكيل اتجاهات الرأي العام، الدار المصرية اللبنانية، القاهرة، 2004.

29. طارق المجذوب، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، بدون سنة الطبع.
30. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.
31. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، تنفيذ العقد الإداري وتسوية منازعاته قضاءً وتحكيمًا، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009.
32. عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت.
33. عبد القادر باينة، القضاء الإداري - الأسس العامة و التطور التاريخي - دار توبقال للنشر، الدار البيضاء، المغرب، 1988.
34. عبد الكريم درويش وليلى تكلا، أصول الإدارة العامة، المكتبة الأنجلوسكسونية، القاهرة، 1968.
35. عبد المحسن خشاب، الحياة العامة اليونانية، السياسية والاقتصادية في القرن الخامس، مصر، 1958.
36. عبد الناصر توفيق العطار، تشريعات تنظيم المبتني ومسؤولية المهندس والمقاول، مطبعة السعادة، مصر، 1972.
37. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، المرافق العامة - دراسة مقارنة - منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة الطبع.
38. علي السلمى، إدارة الأفراد لرفع الكفاية الإنتاجية، دار المعارف، القاهرة، 1980.
39. علي خطار شنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2008.
40. عمار بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
41. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
42. عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990.



43. عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
44. عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
45. كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
46. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1977.
47. محمد أحمد حجازي، المحاسبة الحكومية، والإدارة المالية العامة، الطبعة الرابعة، 1998.
48. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري ( التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر. 2004
49. محمد الهور، أساسيات في المحاسبة الحكومية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، 1998.
50. محمد مسعي، المحاسبة العامة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2004.
51. محمود حافظ، القضاء الإداري - دراسة مقارنة- الطبعة الرابعة، مصر، 1967.
52. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، الجزائر، 2007.

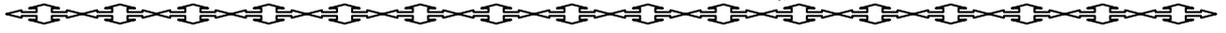
ب - باللغة الفرنسية:

1. Toufik GHEROUDJ, Les collectivités locales et l'urbanisme en Algérie l'administration territorial au Maghreb, C.M.E.R.A Maroc, 1989.
  2. Rachid HAMIDOU, Le logement un défi, Edition ENAP, Alger 1989.
  3. André LEGRAND, Médiateur, Encyclopédie Juridique. Dalloz, Contentieux administratif, Tome II, 17ème année, 2000, 2ème trimestre, Dalloz.
- Martine LOMBARD, Gilles DIMONT, Droit Administratif, 6<sup>ème</sup> éd, Dalloz.



ثانيا: الرسائل و المذكرات:

1. بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، المركز الجامعي بسعيدة، 2008-2009.
2. بوحفص سيدي محمد، مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2006-2007.
3. بوزيان مكلكل، الاتجاهات القانونية الجديدة للإدارة المحلية في الجزائر في ظل نظام التعددية السياسية -دراسة تحليلية- مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة سيدي بلعباس، 1992.
4. جمال يرقى، أساسيات في المالية العامة وإشكالية العجز في ميزانية البلدية، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2001-2002.
5. سلطاني ليلي، فاطمة الزهراء، مبدأ المساواة في التوظيف، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة سيدي بلعباس، 2005 - 2006.
6. صلاح الدين العطيفي، المخالفات المالية ورقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، مصر، 1978.
7. عيد مسعود الجهني، الرقابة الإدارية لأعمال الإدارة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1990.
8. فاروق عبد البر، تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية في علم الإدارة العامة والقانون الإداري، رسالة دكتوراه، مكتبة عالم الكتب، مصر، 1983.
9. قدودو جميلة، رقابة المشروعية في الوظيفة العامة -دراسة مقارنة- مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة سيدي بلعباس، 2005-2006.
10. كراجي مصطفى، استقلالية الجماعات المحلية في ظل التمويل المركزي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة سيدي بلعباس، 1992 - 1993.
11. محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية.



ثالثا: المقالات:

1. أحمد زكي الجمال، معيار التمييز بين القرارات الإدارية والأعمال المادية لجهة الإدارة، مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الثالث، 22 أفريل 1988.
2. حاتم علي لبيب، نظام المفوض البرلماني في أوروبا، مجلة مصر المعاصرة، 1971.
3. سعيد مقدم، إعادة تكييف نظام مراقبة المشروعية في القطاع العمومي، مجلة الإدارة، العدد 02، المجلة 05، 1995.
4. سعيد مقدم، هيئات الوظيف العمومي كجهة مراقبة، وتنظيم مهامها وتطورها، مجلة الإدارة، العدد 2، 1991.
5. الطيب متالو، التنمية المحلية آفاق ومعاينات، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، العدد الرابع، أكتوبر 2003.
6. عبد القادر الشبخلي، نظام تأديب الموظف العام والقاضي في التشريع الجزائري "المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاجتماعية والسياسية"، العدد 04، 1971.
7. مازن ليو راضي، نظام الأنبوسمان أو المفوض البرلماني، ضمانة لحقوق الأفراد وحررياتهم، مجلة القادسية، مجلد 3، العراق، 1999.
8. المرسي حجازي، التكاليف الاجتماعية للفساد، مجلة المستقبل العربي، مركز الدراسات الوحدة العربية، بيروت، الصادرة في 2001/04/10.
9. مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة، عدد 03 سنة 2003.

رابعا: المحاضرات:

- شفيقة بن صاولة، محاضرات في المنازعات الإدارية لطلبة الكفاءة المهنية، كلية الحقوق، جامعة الجيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 2004 - 2005.

خامسا: المصادر القانونية:

أ- المصادر القانونية الجزائرية:

✓ الدساتير:

• الدستور الجزائري لسنة 1996.

✓ القوانين:

1. القانون 01/80 المؤرخ في 12/01/1980 المتضمن تأسيس مجلس محاسبة مكلف بمراقبة مالية الدولة والحزب والجماعات المحلية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 143.
2. القانون رقم 04/80 المؤرخ في 01/03/1980 يتعلق بممارسة عملية المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 10.
3. القانون رقم 02/82 المؤرخ في 06/02/1982 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة من أجل البناء، الجريدة الرسمية، العدد 06.
4. القانون رقم 06/82 المؤرخ في 27 فبراير 1982، المتعلق بعلاقات العمل الفردية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 05، الصادرة في 02 مارس 1982.
5. القانون رقم 17/84 المؤرخ في 07/07/1984 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 28.
6. القانون رقم 08/90 المؤرخ في 7 أبريل 1990 يتعلق بالبلدية، المتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15.
7. القانون رقم 09/90 المؤرخ في 17 أبريل 1990 يتعلق بالولاية، المتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15.
8. القانون رقم 20/90 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 05/04 المؤرخ في 14 أوت 2004 المتضمن قانون التهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50.

9. القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 35.
10. القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14.
11. الأمر رقم 57/75 المؤرخ في 25 جويلية 1976 يتضمن نشر الميثاق الوطني.
12. الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17/05/1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 39.
13. الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46.

✓ المراسيم:

1. المرسوم رقم 53/80 المؤرخ في 01/03/1991 يتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 10.
2. المرسوم رقم 10/84 المؤرخ في 14 جانفي 1984 المحدد لاختصاصات اللجان متساوية الأعضاء وتكوينها وكيفية سير أعمالها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 3.
3. المرسوم الرئاسي رقم 113/96 المؤرخ في المؤرخ في 23 مارس 1996 المتعلق بمنصب وسيط الجمهورية.
4. المرسوم الرئاسي رقم 170/99، المؤرخ في 02 أوت 1999، المتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 52.
5. المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 58. المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 98/11 المؤرخ في 1 مارس 2011، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14.
6. المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المؤرخ في 28 ماي 1991 الذي يحدد كفايات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التعمير ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 26.

7. المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 317/05 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 26.
8. المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المؤرخ في 28 ماي 1991 الذي يحدد إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 26.
9. المرسوم التنفيذي رقم 311/91 المؤرخ في 07/09/1991 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، الأشخاص الذين يمتلكون صفة المحاسب العمومي والمعينين من قبل الوزير المكلف بالمالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 43.
10. المرسوم التنفيذي رقم 78/92 المؤرخ في 22/02/1992 يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15.
11. المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 14 /11/ 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82.
12. المرسوم التنفيذي رقم 46/93 المؤرخ في 06/02/1993 المحدد لآجال الدفع للنفقات وتحصيل الأوامر للإيرادات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 09.
13. المرسوم التنفيذي رقم 126/95 المؤرخ في 29 أبريل 1995 المتعلق بتحرير ونشر بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 26.
14. المرسوم التنفيذي رقم 265/95 المؤرخ في 06/09/1995 المحدد لصلاحيات مصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 18.
15. المرسوم التنفيذي رقم 293/95 المؤرخ في 30 سبتمبر 1995 المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 148/04 المؤرخ في 19 مايو 2004 المتعلق بكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 57.

16. المرسوم التنفيذي رقم 32/97 المؤرخ في 11 يناير 1997، يعدل المرسوم التنفيذي رقم 126/95 المؤرخ في 29 أبريل 1995 و المتعلق بتحرير بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين ونشرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 13.
17. المرسوم التنفيذي رقم 112/98 المؤرخ في 06 ابريل 1998 المتعلق بمفتشيات الوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 21.
18. المرسوم التنفيذي رقم 318/05 المؤرخ في 10/09/2005 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 178/91 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد لإجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 62.
19. المرسوم التنفيذي رقم 03/06 المؤرخ في 07/01/2006 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 176/91 المؤرخ في 28 ماي 1991 الذي يحدد كفايات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التعمير ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 01.

✓ التعليمات:

1. التعليم رقم 240/م ع / م ع و م / مؤرخة في 27 ماي 1995 تتعلق بكيفيات تطبيق أحكام المرسوم التنفيذي رقم 126/95.
2. التعليم الوزاري المشتركة رقم 1273 المؤرخة في 30 ديسمبر 1995 المتعلقة بإنشاء وتحويل وتحديد المناصب المالية.

ب- المصادر القانونية الفرنسية:

1. La loi n° 73-6 du 3 Janvier 1973 instituant un Médiateur,  
Cf. www.legi France gov.fr

.01.	مقدمة
.06.	الفصل الأول: ماهية الرقابة غير القضائية
.06.	المبحث الأول: مفهوم الرقابة غير القضائية ومشروعيتها وأهدافها
.07.	المطلب الأول: مفهوم الرقابة غير القضائية
.07.	الفرع الأول: تعريف الرقابة غير القضائية
.07.	أولا: المفهوم اللغوي للرقابة
.08.	ثانيا: التعريف الاصطلاحي للرقابة
.10.	الفرع الثاني: نشأة وتطور الرقابة غير القضائية
.11.	أولا- الرقابة غير القضائية في العصور القديمة
.11.	أ- الحضارة المصرية
.12.	ب- الحضارة الصينية القديمة
.12.	ج- الحضارة الإغريقية
.13.	ثانيا: الرقابة غير القضائية في العصور الوسطى
.13.	ثالثا الرقابة في العصر الحديث
.15.	المطلب الثاني: مشروعية الرقابة غير القضائية
.15.	الفرع الأول: مشروعية الرقابة غير القضائية في الشريعة الإسلامية
.16.	أولا: من كتاب الله
.16.	ثانيا: من سنة النبي محمد صلى الله عليه وسلم
.17.	ثالثا: من أقوال الصحابة رضوان الله عليهم
.18.	الفرع الثاني: أدلة مشروعية الرقابة غير القضائية في التشريع الجزائري
.19.	المطلب الثالث: أهداف الرقابة غير القضائية
.19.	الفرع الأول: الأهداف الداخلية والخارجية للرقابة غير القضائية
.20.	أولا: الأهداف الداخلية للرقابة غير القضائية
.23.	ثانيا: الأهداف الخارجية للرقابة غير القضائية
.24.	الفرع الثاني: الأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية للرقابة غير القضائية
.25.	أولا: الأهداف السياسية للرقابة غير القضائية

- .25. ثانيا: الأهداف الاجتماعية للرقابة غير القضائية
- .28. ثالثا: الأهداف الاقتصادية للرقابة غير القضائية
- .29. الفرع الثالث: دور الرقابة غير القضائية في حماية مبدأ المشروعية ومدى كفاية القواعد القانونية
- .29. أولا: دور الرقابة غير القضائية في تبيان مدى خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية
- .30. ثانيا: دور الرقابة غير القضائية في مدى كفاية القواعد القانونية
- .31. المبحث الثاني : أنواع الرقابة غير القضائية على أعمال الإدارة المحلية
- .32. المطلب الأول: أنواع الرقابة غير القضائية من حيث الجهة القائمة بها
- .32. الفرع الأول: الرقابة الداخلية على أعمال الإدارة المحلية
- .33. أولا: الرقابة الرئاسية
- .34. ثانيا: الرقابة الوصائية
- .38. الفرع الثاني: الرقابة السياسية
- .38. أولا: رقابة المجالس الشعبية المنتخبة على أعمال الإدارة المحلية
- .40. ثانيا: رقابة الرأي العام على أعمال الإدارة المحلية
- .43. الفرع الثالث: الرقابة الخارجية
- .44. أولا- نظام الأنبودسمان أو المفوض البرلماني
- .44. ثانيا- الوسيط الفرنسي
- .46. ثالثا- تجربة وسيط الجمهورية في الجزائر
- .47. رابعا: هيئة الإدعاء العام السوفيتي
- .48. المطلب الثاني: أنواع الرقابة غير القضائية من حيث وقت ممارستها
- .48. الفرع الأول: الرقابة السابقة
- .48. أولا: مفهومها
- .50. ثانيا: وسائل الرقابة السابقة على أعمال الإدارة المحلية
- .50. أ- التصديق
- .52. ب- الإيقاف
- .53. ج- الإذن المسبق
- .53. د- التصريح

- .53. الفرع الثاني: الرقابة اللاحقة
- .54. أولا: مفهومها
- .54. ثانيا: وسائل الرقابة اللاحقة على أعمال الإدارة المحلية
- .55. أ - الإلغاء
- .56. ب- الحلول
- .58. المطلب الثالث: أنواع الرقابة غير القضائية من حيث ارتباطها وطبيعة نشاط الإدارة
- .58. الفرع الأول: رقابة التصرفات القانونية للإدارة
- .59. أولا: طبيعة الرقابة على القرارات الإدارية
- .60. ثانيا- سحب القرارات الإدارية
- .62. ثالثا: إلغاء القرار الإداري
- .63. أ- إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية
- .63. ب- إلغاء القرارات الإدارية الفردية
- .65. رابعا- تعديل القرارات الإدارية
- .66. الفرع الثاني: الرقابة على المخالفات المالية والأعمال المادية للإدارة المحلية
- .66. أولا- الرقابة على المخالفات المالية
- .68. ثانيا- الأعمال المادية للإدارة المحلية
- .70. الفصل الثاني : نماذج عن الرقابة غير القضائية على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر
- .71. المبحث الأول: الرقابة غير القضائية في مجال ميزانية الجماعات المحلية و الوظيفة العمومية
- .71. المطلب الأول: الرقابة غير القضائية على ميزانية الجماعات المحلية
- .72. الفرع الأول: مفهوم ميزانية الجماعات المحلية
- .72. أولا- تعريف ميزانية الجماعات المحلية
- .72. ثانيا- المبادئ العامة للميزانية
- .75. ثالثا- إعداد وتحضير الميزانية
- .76. الفرع الثاني : أنواع الرقابة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية
- .77. أولا - رقابة المجالس المحلية المنتخبة على ميزانية الجماعات المحلية
- .79. ثانيا- رقابة الوصاية على ميزانية الجماعات المحلية

- ثالثا - الرقابة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية من طرف المراقب المالي و المحاسب العمومي .81.
- رابعا - رقابة المفتشية العامة للمالية على ميزانية الجماعات المحلية .87.
- المطلب الثاني: الرقابة غير القضائية على أعمال الإدارة المحلية في مجال الوظيفة العمومية .89.
- الفرع الأول: الرقابة غير القضائية على عملية إعداد مخطط تسيير الموارد البشرية .91.
- أولا: كيفية إعداد مخطط تسيير الموارد البشرية .93.
- أ- مضمون الجزء الأول من المخطط .93.
- ب- مضمون الجزء الثاني من المخطط .94.
- ج- مضمون الجزء الثالث من المخطط .95.
- ثانيا- أجال إعداد المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية .96.
- ثالثا: المصادقة على المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية للإدارات المحلية .97.
- الفرع الثاني: الرقابة غير القضائية في مجال تنظيم وإجراء المسابقات و الامتحانات و الاختبارات المهنية .97.
- أولا : الرقابة غير القضائية في إطار تنظيم المسابقات و الامتحانات .98.
- ثانيا: تبليغ قرارات أو مقررات فتح المسابقات أو الامتحانات و الاختبارات المهنية .100.
- الفرع الثالث : الرقابة غير القضائية على أعمال الإدارة المحلية في المجال التأديبي .101.
- الفرع الرابع: دور المراقب المالي في الرقابة على أعمال الإدارة المحلية في مجال الوظيفة العامة .104.
- الفرع الخامس: دور مفتشيات الوظيفة العمومية في الرقابة على أعمال الإدارة المحلية في مجال الوظيفة العامة.106.
- المبحث الثاني : الرقابة غير القضائية في مجال إبرام العقود الإدارية و مجال التهيئة و التعمير .109.
- المطلب الأول : الرقابة على أعمال الإدارة المحلية في مجال إبرام العقود الإدارية .109.
- الفرع الأول: الرقابة الداخلية على إبرام الصفقات العمومية .110.
- أولا- لجنة فتح الأظرفة .110.
- ثانيا- لجنة تقييم العروض .112.
- الفرع الثاني: الرقابة الخارجية .113.
- أولا- اللجنة الولائية للصفقات العمومية .114.
- ثانيا- اللجنة البلدية للصفقات العمومية .116.
- ثالثا- لجنة صفقات المؤسسة العمومية المحلية، و الهيكل غير المركز للمؤسسة الوطنية ذات الطابع الإداري .117.
- رابعا- رقابة المحاسب العمومي على إبرام العقود الإدارية من طرف الجماعات المحلية .118.

.119.	المطلب الثاني: الرقابة غير القضائية على أعمال الإدارة المحلية في مجال التهيئة والتعمير
.120.	الفرع الأول: الرقابة على أعمال الجماعات المحلية في مجال التعمير باستعمال أدوات التعمير
.120.	أولا - المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير
.121.	أ- إجراء مداولة من قبل المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية
.121.	ب- إصدار قرار إداري يحدد المحيط الذي سوف يدخل فيه المخطط
.122.	ج- إبلاغ بعض المؤسسات والهيئات العمومية
.122.	د- قرار إجراء التحقيق العمومي
.123.	و- المصادقة النهائية على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير
.124.	ثانيا- مخطط شغل الأراضي
.124.	أ- إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي
.127.	ب- المصادقة على مخطط شغل الأراضي
.127.	الفرع الثاني: الرقابة على أعمال الإدارة المحلية في مجال التهيئة والتعمير باستعمال وسائل التعمير العملي. 127.
.127.	أولا- شهادة التعمير
.129.	ثانيا- رخصة التجزئة
.132.	ثالثا- شهادة التقسيم
.133.	رابعا- رخصة البناء
.137.	خامسا- شهادة المطابقة
.139.	سادسا- رخصة الهدم
.142.	خاتمة
.146.	الملاحق
.186.	المراجع
195.	الفهرس

## — ملخص المذكرة —

إن سير نشاط الإدارة العامة وفقا للمبادئ التي تقوم عليها في أي دولة، يقتضي وجود نظام قانوني محكم يتكون من مجموعة من القواعد القانونية والتنظيمية الأمر، وباعتبار الجماعات المحلية القاعدة الأساسية للإدارة العامة في الجزائر، وبمحكم فرها من المواطن وجب إخضاع أعمالها إلى الرقابة غير القضائية، وتوجيه نشاطها بما يوافق مبدأ المشروعية. وذلك تفاديا للدخول في المنازعات القضائية، وربما للوقت.

## Synthèse de mémoire

Le fonctionnement de l'administration publique selon les principes sur lesquelles, elle est basée dans l'état exige la présence d'un système juridique parfait composé d'un ensemble des règles juridiques et réglementaires d'ordre, considèrent ces collectivités locales comme étant la base essentielle de administration publique en Algérie eu regard a se proche position du citoyen, il est impératif de soumettre son activité à un contrôle non judiciaire et orienter ses activités en conformité avec le principe de légalité.

## Abstract of the Memory

The locale collectives in Algeria consider as a principal base of the general administration which is more proximity for the citizen, that should be submitted to the non judicial control to orient their activities according to the principle of legality.