

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الدكتور مولاي الطاهر - سعيدة -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة تخرج ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر في الحقوق
تخصص إدارة الجماعات المحلية
تحت عنوان

العملية الرقابية على المجلس الشعبي البلدي
في ظل الأحادية والتعددية الحزبية

من إعداد الطالب:

✓ بوعوجة عبدالقادر

تحت إشراف الأستاذ:

د. بن احمد الحاج ✓

لجنة المناقشة

الاستاذ سعيدي الشيخ رئيسا

الاستاذ بن احمد الحاج مشرفا موقرا

الاستاذ لربيي المكّي عضوا مناقشا

الاستاذ حمادوا دحمان عضوا مناقشا

السنة الجامعية

2015/2014

دعاء

b

و الصلاة والسلام على رسول الله.

« اللهم إنا نسألك يا مؤنسا كل وحيد يا قريبا غير بعيد يا شاهدا غير غائب يا غالبا غير مغلوب يا حي يا قيوم يا بديع السموات والأرض يا ذو الجلال والإكرام نسألك بسم الله الرحمن الرحيم الذي عنك له الوجوه وخشيت له الأصوات وجلت له القلوب أن تصلي على محمد وعلى اله وأن تعطينا النجاح والفلاح وأن توفقنا وتنصرنا وتيسر لنا دربنا »

« ربنا لا تؤاخذنا إن نسينا أو أخطأنا, ربنا لا تحمل علينا إصرا كما حملته على الذين من قبلنا ربنا لا تحملنا ما لا طاقة لنا به واعف عنا واغفر لنا وارحمنا يا ارحم الراحمين »

﴿ أمين يا رب العالمين ﴾

إِهْدَاء

الحمد لله وحده ونصلي ونسلم على من لا نبيا بعده، سبحانه به أنيرت عقول العابدين وبهديه ورسالته فكت قيود الجاهلين وتحررت نحو النور المبين. فنحمد الله الذي وفقنا لهذا ، واجعلنا على طريقك ونورك نسري وبما فضلتنا لنا على كثير من عبادك شاكرين لا ناكرين وارضي اللهم عنا وعن عبادك المؤمنين أجمعين:
وبعد

اهدي ثمرة جهدي المتواضع

إلى كل عائلتي وعلى رأسهم والدي ووالدتي اللذان منحاني كل شيء غاليفي هذه الحياة وكانوا لي السند القوي في الحياة الدراسية والنعيم المعين على درب الأمان و الآمال أطال الله في عمرهما.

كما اهدي عملي هذا إلى إخوتي الأحباء وادعوا الله أن يحفظهم ويوفقهم. وإلى جدتي وأمي الغالية الحاضرة في قلبي وذهنني دائما وأرجو الله أن يرحمها ويتضمنها في جنانه الواسعة.

كما اهديه الى رفقاء دربي ودراستي محمد، بن حليلة، جمال، جمال، احمد، الميلود.

والى كل أساتذتي الذين أجلو لهم ما قدموه إلي وأدعو الله العلي القدير أن يجعل لهم بكل حرف حسنة. ونسأل الله العفو والمغفرة والحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات.

عبدالقادر

شكر

والصبر التي منحني اشكر الله سبحانه وتعالى على إنعامه علي بالإرادة والعزيمة
إياه في شق طريق العلم ووقفني إلى انجاز هذه المذكرة.

كما اتقدم بالشكر الجزيل الى كل من ساعدني وقدم لي العون في إنجاز هذا العمل
و إلى كل من وقف بجانبني في , المتواضع من قريب أو من بعيد ولو بكلمة طيبة
والحاسمة من مشواري الدراسي و العلمي بلا استثناء و اخص هذه المرحلة المهمة
بن احمد الحاج الذي كان لي خير دليل وموجه وناصح، بالذكر الأستاذ المشرف
الذي اتاح لي الفرصة للتطرق إلى هذا الموضوع الحساس و الذي أمدني بيد
المساعدة و لم يبخل علي بنصائحه و توجيهاته و إرشاداته التي لولاها لما
استطعت استكمال هذا العمل المتواضع.

ولا تقوتني هذه الفرصة لأقدم كل الشكر لكل معلم أو أستاذ كان له الفضل في
وصولي إلى هذا المستوى.

مقدمة

مما لا شك فيه أن الوجود الدستوري للمجالس البلدية يضمن لها مكانة مميزة بين مؤسسات الدولة وهيئاتها المختلفة و يضيف عليها شرعية دستورية تمكنها من ممارسة الدور المنوط بها على الصعيد التنموي فلا يتصور توثيق العلاقة بين الحاكم و المحكوم الا من خلال الدور الفعال و البارز للمجالس المنتخبة . و إذا كانت الدراسات قد أثبتت أنه يتعذر على الإدارة المركزية ممثلة في الوزارة في أي دولة كانت القيام بكل الأعمال و اصدار كل القرارات المتعلقة بشؤون الاقاليم على اختلاف امكاناتها و ظروفها و احتياجات افرادها فإنه بات من الضروري الاستعانة بالمجالس المنتخبة لتسيير شؤون الإقليم ، فسكان الإقليم هم الأقرب إلى الميدان و هم الأعراف بالمنطقة و احتياجاتها فكيف لا نعترف لهم بحق المشاركة في تسيير مختلف الشؤون الخاصة بهذا الإقليم .

لذا ليس من الغريب ان يعتبر الدستور الجزائري المجالس المنتخبة بأنها قاعدة للامركزية و مظهر مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية .

وإن المنتبع للتنظيم الاداري للبلدية يجد أنها مرت بالعديد من المراحل و التعديلات التي شملت نصوصها بدءا من مرحلة الأحادية الحزبية و وصولا إلى فترة التعددية كما أن نظام اللامركزية الادارية قائم على أساس تقسيم الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية من جهة و بين هيئات و وحدات محلية مستقلة من جهة أخرى و هو ما يفيد أن اتباع اسلوب اللامركزية يستلزم حتما وجود ادارة محلية مستقلة عن السلطات الادارية المركزية .

هذا الاستقلال لا يمكن تحقيقه إلا بوجود نظام قانوني يعترف بمنحها الشخصية المعنوية و سلطة البت في اتخاذ القرارات التي تتعلق بالشؤون المحلية إن استقلال الجماعات المحلية

بهذا المفهوم لا يعني انفصالها عن السلطة المركزية وهي لا تعني أيضا الخضوع و التبعية بل تعني تمتعها بقدر من الاستقلال في ممارسة مهامها إزاء الإدارة المركزية مع خضوعها لنوع من الرقابة التي تعتبر من أهم وأنجع الضمانات والوسائل التي يمكن بها توجيه العمل الإداري من الانحراف لتحقيق الأهداف المسطرة وكذا تحقيق مبدأ المشروعية حتى تكون جميع أعمالها مطابقة لأحكام القانون .

و على الرغم من أن أعضاء المجلس منتخبون و هم نتاج للإرادة الشعبية لمواطني البلدية لكن هذا لا يمنع من خضوعهم للرقابة من طرف السلطة الوصية.

و عليه فإن الإشكالية الرئيسية التي تطرح في هذا المقام :

- ما هي الآليات التي تبناها المشرع لإعمال سلطته الرقابية على المجالس الشعبية البلدية ؟

وتتطوي تحت هذه الإشكالية مجموعة من الأسئلة الفرعية :

- ما هو حجم الرقابة الممارسة على المجلس الشعبي البلدي ؟ وما مدى تأثير هذه الرقابة على استقلاليته ؟

واختيارنا لموضوع الرقابة على المجلس الشعبي البلدي في ظل الأحادية والتعددية الحزبية في الجزائر لم يكن عبثا ولا اعتباطا بل كان نتيجة لمعرفةنا الحقبة بأهمية الرقابة وما تكتسيه في تحسين مواطن الخطأ واكتشاف الانحرافات وتصحيحها إضافة إلى معرفة حجم الرقابة الممارسة على المجلس الشعبي البلدي وبيان مدى تأثيرها على استقلال البلدية .

وقد اعتمدنا في موضوعنا هذا على المنهج الوصفي التحليلي من خلال طرح مختلف الآليات الرقابية الواردة في نصوص قانون البلدية والداستير .

كما استعملنا الأسلوب المقارن من خلال استعراض نظام الرقابة في فترة الأحادية والتعددية الحزبية.

ومن خلال دراستنا واجهتنا جملة من الصعوبات لا يكاد يسلم منها أي باحث أبرزها قلة المراجع في مجال الرقابة على المجالس الشعبية البلدية وندرة الدراسات القانونية المتعلقة بقانون البلدية الجديدة إضافة إلى أن أغلب الدراسات التي تناولت هذا الموضوع كانت قبل تعديل القانون وهذا ما أدى إلى الصعوبة في تحليل بعض المواد ناهيك عن التشابه في المراجع .

وحتى يكون عملنا هذا منظم ومحكم فقد ارتأينا أن نعطيه ذلك الهيكل والمتمثل في تقسيمه إلى فصلين خصصنا الفصل الأول لدراسة الرقابة على المجلس الشعبي البلدي في مرحلة الأحادية الحزبية وقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث ، في حين حمل الفصل الثاني الرقابة على المجلس الشعبي البلدي في ظل التعددية الحزبية وهو الآخر مقسم إلى ثلاثة مباحث ثم خاتمة كانت عبارة عن أهم النتائج المتوصل إليها من خلال دراستنا .

الفصل الأول

الرقابة على المجلس
الشعبي البلدي في ظل
الأحادية الحزبية

تمهيد :

تلعب الرقابة المبسطة على الإدارة العامة دوراً مهماً في احترام مبدأ المشروعية ذلك أن النظام الرقابي يشبه الجهاز العصبي الذي يعمل على تحسين مواطن الخطأ ومن ثم تجنبها وتفاديه في الوقت المناسب ، كما أن الهيئات المحلية لا تتمتع بالاستقلال المطلق في ممارسة صلاحياتها بل هي مقيدة وتخضع لأنواع مختلفة من الرقابة تتمثل في: الرقابة الإدارية والسياسية والقضائية للحفاظ على وحدة وكيان الدولة القانوني والسياسي .

ومن هنا سنتناول في هذا الفصل عملية الرقابة على المجلس الشعبي البلدي في مرحلة الاحادية الحزبية وقد قسمناه إلى ثلاثة مباحث :

المبحث الأول : الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي البلدي.

المبحث الثاني : الرقابة السياسية على المجلس الشعبي البلدي.

المبحث الثالث : الرقابة القضائية على المجلس الشعبي البلدي.

المبحث الأول : الرقابة الادارية على المجلس الشعبي البلدي

تعتبر الرقابة الادارية احدى وظائف الادارة الرئيسية التي تبدأ بعملية التخطيط والتنظيم والتوجيه ثم الرقابة ونجاح الادارة يتوقف على تنفيذ هذه المهام بكفاءة عالية ، وتوجد انواع متعددة من الرقابة تمارسها السلطات المختصة على البلدية وهذه الرقابة تتمثل في الرقابة على المجلس الشعبي في مجموعه وتتلخص في جواز وقف المجلس الشعبي البلدي او حله وبجانب ذلك هناك رقابة على اعضاء المجلس شخصيا وعلى اعماله ونوضح ذلك فيما يلي حيث سيتم التطرق الى مفهوم الرقابة الادارية في المطلب الاول وتأثيرها على المجلس الشعبي البلدي في المطلب الثاني وتقيم هذه الرقابة في المطلب الثالث :

المطلب الأول : مفهوم الرقابة الإدارية

تتمثل الرقابة الإدارية في ما تملكه السلطة الوصائية المختصة بالرقابة من سلطات محددة قانونا تمارس على الهيئات اللامركزية ككل وعلى أعمال هذه الهيئات أي على القرارات التي تصدرها ، هذه السلطة الوصائية المختصة قد تكون بحسب الأصل السلطة الإدارية المركزية في العاصمة أو ممثلي السلطة المركزية في الأقاليم وقد تكون لهيئات لامركزية عليا على هيئات لامركزية أدنى كاختصاص المجلس الشعبي للولاية بمهمة الإشراف والرقابة على أعمال ونشاط المجلس الشعبي للبلدية كما هو الحال في فرنسا ومصر ، وقيام الرقابة الإدارية لا يتعارض مع ما للهيئات اللامركزية من استقلال وذلك على أساس انه استقلال نسبي وليس مطلق وأن هذه الهيئات تظل رغم استقلالها جزءا لا يتجزأ من الدولة وامتدادا لها هذا فضلا على أن اللامركزية الإدارية لا تعني زوال الوحدة الإدارية وهو الأمر الذي يستلزم قيام الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية .¹

وتباشر جهة الرقابة هذه المهمة من تلقاء نفسها أو بناء على طلب ذوي الشأن.²

كما يكن تعريفها بأنها متابعة الاعمال والتأكد من انها تتم وفقا لما اريد لها والعمل على تصحيح اي انحراف يقع في المستقبل .³

¹ فؤاد صالح ، مبادئ القانون الاداري الجزائري ، دار الكتاب اللبناني ومكتبة المدرسة ، ط 1 ، لبنان ، 1983 ، ص 100.

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

³ زاهد محمد ديري ، الرقابة الادارية ، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة ، ط 1 ، عمان ، 2011 ، ص 11.

ومما سبق ذكره فان الرقابة الادارية تهدف الى التحقق من مشروعية تصرفات الجماعات ومدى خضوعها الى مبدأ المشروعية كما انها تمتد من حيث مجالها لكافة الجماعات اللامركزية المحلية ، وان الاشخاص المعنوية الاقليمية او المرفقية رغم تمتعها بالاستقلال المالي والاداري الا ان هذه الهيئات تخضع لنوع من الرقابة تمارسها عليها الادارة المركزية اصطلح على تسميتها بالوصاية الادارية وقد اختلفت التعريفات في ايجاد مفهوم واضح لمصطلح الرقابة الوصائية فهناك من يذهب الى ان فكرة الوصاية الادارية تعتبر رابطة او علاقة تنظيمية ادارية حيث تقوم بتحديد العلاقة بين السلطات الادارية المركزية الوصية وبين الهيئات الادارية اللامركزية ومن ثم فان فكرة الوصاية الادارية هي فكرة قانونية تنظيمية بحتة.¹

من خلال التعاريف السابقة نرى بان للرقابة الادارية مبررات يمكن اجمالها فيما يلي :

1- احترام المشروعية : تهدف الوصاية الإدارية ضمان احترام مبدأ المشروعية الذي تلتزم به السلطات اللامركزية بالنسبة لجميع أعمالها شأنها في ذلك شأن السلطات العامة وهو الأمر الذي يوجب على السلطات اللامركزية احترام القانون.²

وبالتالي فان دور الرقابة في مجال احترام الادارة لمبدأ المشروعية يبدوا واسعا ، فلا يقتصر دور الرقابة على مدى التزام الادارة في تصرفاتها بقواعد المشروعية فيما تصدره من قرارات فقط وانما يتعداه الى ما تبرمه من عقود ومدى التزامها بالإجراءات التي حددها القانون.³

ومن أهم هذه القواعد القانونية التي تلتزم بها الهيئات اللامركزية هي قاعدة التخصص التي تفرضها طبيعة الشخصية المعنوية.

² عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص 266.

² فؤاد صالح، المرجع السابق ، ص 101.

⁴ حسين عبد العالي محمد ، الرقابة الادارية بين علم الادارة والقانون الاداري ، دراسة تطبيقية مقارنة ، دار الفكر الجامعي ، مصر ، 2004 ، ص 100.

2- حماية المصلحة العامة : تهدف الرقابة الإدارية الى حماية المصلحة العامة وتتمثل هذه المصلحة العامة في معناها الواسع في مصلحة الدولة ومصلحة الأشخاص اللامركزية ومصلحة المواطنين .¹

فمصلحة الدولة معناه أن توجد للدولة مصلحة مباشرة في ممارسة السلطة الوصائية على الهيئات اللامركزية وذلك لحماية المصلحة العامة وكذلك مصلحة الدولة تستلزم وجود رقابة تستهدف ضمان حسن إدارة وتسيير الهيئات الإدارية اللامركزية أما مصلحة الهيئات اللامركزية فتستهدف الوصاية الإدارية لحماية مصلحة الأشخاص اللامركزية في مواجهة ممثليه وذلك في حالة اهمالهم او انحرافهم عن تأدية مهامهم وخاصة اذا كان الشخص اللامركزي ممن تم اختيارهم عن طريق الانتخاب وذلك في حالة حدوث تجاوزات من جانب هؤلاء الممثلين ، وتتمثل مصلحة المواطنين في توفير الحماية من سوء إدارة هذه الهيئات وعدم التزام الحياد والانصاف أو الاتجاه نحو التعسف والاستبداد .²

وتتميز الرقابة الإدارية بخصائص أساسية مرجعها الى استقلال الهيئات اللامركزية المشمولة بالوصاية مع خضوع هذا الاستقلال لبعض القيود ويمكن أن نجمل خصائص الوصاية الإدارية في الآتي :

1. رقابة إدارية : هذه الصفة الإدارية تقوم على أن الرقابة الوصائية تصدر عن جهة إدارية ومن ثم تحدث بقرارات إدارية وهذه الرقابة تتم بطريقة تلقائية من جانب السلطة المركزية (جهة الوصاية) أو بناءا على طلب ذوي الشأن ، فضلا على انها قد تتسع لتشمل مراقبة الشرعية ومراقبة الملائمة .

2. رقابة استثنائية : تتميز الوصاية الإدارية بالصفة الاستثنائية وذلك على أساس انها لا تُفترض وانها لا تمارس الا اذا وجد نص يقررها صراحة وان هذه الرقابة لا تتم الا في الحدود وبالوسائل التي يقررها القانون وبالنسبة للحالات المحددة فيه . وذلك على عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة مفترضة تتم بقوة القانون.

¹ عمر عدنان ، مبادئ القانون الاداري التنظيم الاداري ، المرفق العامة دراسة مقارنة ، ط2 ، منشأة المعارف ، القاهرة ، 2004 ، ص 108 .

² محند عامر صليحة ، الرقابة الادارية على الجماعات المحلية في الجزائر من الاحادية الى التعددية ، مذكرة لنيل شهادة ماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية تخصص ادارة الجماعات المحلية ، جامعة مستغانم ، 2013/2014 ، ص 60 .

3. رقابة خارجية : وذلك على أساس استقلال الهيئات اللامركزية المشمولة بالوصاية الإدارية عن جهة الرقابة عليها وهذا عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة داخلية تتم بين طرفين تابعين لشخصية معنوية واحدة .

أما الوصاية الإدارية فتتم بين شخصين مستقلين وهما شخص الجهة الوصائية والشخص الإداري اللامركزي الخاضع لها .¹

كما تضمنت المواد من 183 إلى 190 من دستور 1976 ، النص على وظيفة الرقابة وتستهدف ضمان تسيير حسن لأجهزة الدولة في نطاق احترام الميثاق الوطني والدستور وقوانين البلاد .²

ومهمة الرقابة تنطوي على :

- التحري في الظروف التي فيها استخدام وتسيير الوسائل البشرية والمادية من طرف الأجهزة الإدارية والاقتصادية للدولة.
- تدارك النقص والتقصير والانحراف والتمكين من قمع الاختلاس وكل الأعمال الإجرامية ضد الثورة الوطنية.
- التحقق من التطابق بين الأعمال الإدارية والتشريع وأوامر الدولة.³

¹ فؤاد صالح، المرجع السابق، ص 105.

² محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري – التنظيم الإداري ، دار العلوم للنشر والتوزيع الجزائر ، 2004 ، ص 132.

³ المادة 184 من دستور 1976 الجريدة الرسمية العدد 94 ، الصادرة بتاريخ 14-11-1976.

المطلب الثاني: تأثير الرقابة الادارية على المجلس الشعبي البلدي

ونقصد بها الرقابة التي ذكرها أول قانون بلدي الصادر بالأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 يناير 1967 التي قد حددت في شهر أكتوبر 1966 من طرف مجلس الثورة عن طريق ميثاق البلدية وفي إطار هذه الرقابة نميز بين المجلس الشعبي البلدي في مجموعه وأعضائه وعلى قراراته ونعرج على مسألة الطعن في القرارات :

أولا : في مجموعه :

يمكن ان يوقف المجلس عن العمل لمدة لا تتجاوز الشهر بقرار من وزير الداخلية بناء على تقرير من الوالي وذلك في حالة الاستعجال .¹ كما لا يجوز حل المجلس الشعبي البلدي الا بموجب مرسوم .²

وفي حالة حل المجلس الشعبي البلدي أو استقالة جميع أعضائه العاملين، يعين الوالي بقرار منه مجلسا مؤقتا، يكلف بتسيير شؤون البلدية ذات الصبغة الإدارية البحتة والعاجلة والتحفظية في الايام العشرة التالية للحل او لقرار التجديد او قبول الاستقالة .³ وتجري انتخابات جديدة خلال شهرين على الأكثر، من اجل ابدال المجلس المنحل وتنقضي مهام المجلس المؤقت بحكم القانون بمجرد تنصيب المجلس الشعبي الجديد.⁴

¹ فؤاد صالح، المرجع السابق ، ص 220 .

² المادة 112 من القانون 24-67 المتضمن قانون البلدية الصادر بتاريخ 18 يناير 1967 الحريدة الرسمية العدد 06 .

³ المادة 113 من القانون 24-67 المتضمن قانون البلدية.

⁴ المادة 115 من القانون 24-67 " تجرى انتخابات جديدة في مهلة اقصاها شهران من اجل ابدال المجلس الشعبي البلدي المنحل او المستقيل او المقرر تجديده بكامله ولا يمكن ان تجرى هذه الانتخابات قبل 4 اشهر من التجديد "

ثانيا: على أعضاء المجلس :

تجرى هذه الرقابة على أعضاء المجلس شخصيا حيث يمكن للوالي اقالة أي عضو من اعضاء المجلس الشعبي البلدي وذلك في الحالات التالية :

- الغياب المتتالي للعضو عن ثلاث اجتماعات بدون سبب يراه المجلس مشروعاً ،¹ حيث يمكن للوالي اقالة أي عضو لم يستجب لثلاثة دعوات متتالية لحضور الجلسات.²

و إذا تخلف العضو عن حضور ثلاث اجتماعات متتالية بدون سبب يعتبره المجلس مشروعاً وصحيحاً فإنه يجوز بعد تكليفه بتقديم ايضاحاته التصريح باستقالته من قبل الوالي الا اذا طعن في ذلك خلال 10 ايام من التبليغ امام المحكمة المختصة.³

- كل منتخب في مجلس شعبي بلدي يرتكب خطأ جسيماً سواء أكان إخلالاً بمهمته أم مخالفة جزائية تحول دون مواصلة مهامه، يمكن توقيفه بقرار معلل من الوالي مدة لا تتجاوز شهراً.

يمكن أن يمدد مفعول هذا الإجراء إلى ثلاث شهور بقرار من وزير الداخلية بناء على اقتراح يقدمه الوالي مرفقاً برأي مكتب التنسيق الولائي، غير أنه إذا تعرض إلى متابعة جزائية يستمر توقيفه حتى تصدر الجهة القضائية المختصة قرارها النهائي في شأنه.⁴

وقد نصت المادة 92 مكرر وفي حالة إقصاء عضو من المجلس الشعبي البلدي، يجمع المجلس وجوباً لإبداء رأيه في جلسة مغلقة يستمع أثناءها إلى العضو المعني.

ويرفع الوالي رأي المجلس مرفقاً بملاحظاته إلى وزير الداخلية بعد استشارة مكتب التنسيق الولائي ، ويتم الإقصاء بموجب مرسوم.

- اذا اصبح النائب في وضع لا يسمح له بتاتا بمتابعة نيابته بسبب افعال طارئة بعد

انتخابه⁵ فكل منتخب بلدي يصبح بسبب وقائع حدثت أو اكتشفت بعد انتخابه في

إحدى الحالات المنصوص عليها في المادتين 77 ، 79 (من قانون الانتخابات) أو

¹ حسين مصطفى حسين ، الإدارة المحلية المقارنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1980 ، ص 167.

² احمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الادارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، ط 1996 ، الجزائر ، ص 202.

³ المادة 90 من القانون 67-24 المتضمن قانون البلدية.

⁴ المادة 92 من قانون 81-09 الذي يعدل ويتمم الامر 67-24 ، الصادر بتاريخ 04 جويلية 1981 ، الجريدة الرسمية

العدد 27 .

⁵ حسين مصطفى حسين ، الإدارة المحلية المقارنة ، المرجع السابق ، ص 167.

يصبح في إحدى حالات عدم الأهلية التي تسقط صفة الناخب ، يقال من نيابته بموجب قرار من الوالي بعد استشارة مجلس التنسيق الذي يستمع للمنتخب المعني.¹

ثالثا : الرقابة على قرارات المجلس الشعبي البلدي (على الأعمال) :

تنص المادة 100 من قانون البلدية 24-67 على أن " يفصل المجلس الشعبي البلدي في قضايا البلدية بالقرارات التي يتخذها بعد المداولة " ² وهذا الاختصاص الاستقلالي الذي يباشر المجلس الشعبي تقابله رقابة يمارسها الوالي ممثل السلطة المركزية هدفها التحقق من أن المجلس الشعبي البلدي يباشر مهامه في نطاق القوانين السارية ومقتضيات التخطيط الاقتصادي.

والرقابة على اعمال الهيئات اللامركزية هي اهم انواع الرقابة ومؤدى هذه الرقابة ان يكون للسلطة الوصائية حق التصديق والالغاء والسحب والحلول محل المجالس المحلية في اجراء بعض التصرفات

أ- حق التصديق:

هو الاجراء الذي بمقتضاها لا يجوز لجهة الوصاية أن تقرر بأن عملا معيننا صادرا من جهة ادارية لامركزية يمكن أن يوضع موضع التنفيذ أي قابلا للتنفيذ على اساس عدم مخالفة قاعدة أية قانونية او المساس بالمصلحة العامة .

ويخضع المشرع عادة بعض قرارات الهيئة اللامركزية لوصاية التصديق بسبب أهمية هذه القرارات سواء من الناحية المالية كالميزانية والقروض أو العقارية كنقل الملكية . وتعتبر وصاية التصديق خاصة بمعنى أنها لا تكون بشأن التصرفات أو الأعمال التي حددها القانون على سبيل الحصر.³

الأصل العام وفقا ان قرارات المجلس الشعبي الذي تتخذ بعد المداولة تكون نافذة اي قابلة للتنفيذ بعد عشرين يوما من إيداعها دار الولاية،⁴ لكن هناك قرارات

1 المادة 92 مكرر من قانون 09-81 الذي يعدل ويتم الامر 24-67.

2 المادة 100 من القانون 24-67 المتضمن قانون البلدية .

3 فؤاد صالح، المرجع السابق ، ص 221-222 .

4 المادة 107 من القانون 24-67 المتضمن قانون البلدية.

تحتاج إلى تصديق، لا تنفذ إلا بعد التصديق عليها من السلطة الوصائية المختصة (السلطة العليا المسؤولة)¹.

وهي القرارات التي تتخذ بعد المداولة والتي تتناول المواضيع التالية : وقد تضمنتها المادة 107 من قانون البلدية .

- الميزانيات والحسابات والضرائب والرسوم والقروض.
- نقل الملكية والامتلاك والمبادلات العقارية.
- عدد الموظفين وأجورهم.
- قبول الهبات والوصايا المقيدة بالتزامات أو شروط أو تخصيصات لفائدة البلدية.
- المناقصات والمزايدات.²

وقد اضافت المادة 108 انه : " تعتبر المداولة مصادقا عليها عندما ترفع إلى الوالي للتصديق عليها وانقضت فترة ثلاثين يوما من تاريخ إيداعها دار الولاية ولم يصدر قراره فيها، وهو ما يعبر عنه بالتصديق الضمني للقرار " ³

أي ان سكوت الوالي مدة ثلاثين يوما من تاريخ ايداع القرار دار الولاية يعتبر تصديقا للقرار .

(عدلت المادة 108 من قانون البلدية بالأمر رقم 24 الصادر في 18 يناير سنة 1967، فقد كان نص المادة 108 القديم يقضي باعتبار المداولة مصادقا عليها عندما ترفع إلى دار الولاية ولا يصدر الوالي قراره فيها خلال ثلاثين يوما من تاريخه، أي من تاريخ المداولة وقد عدلت هذه الفقرة وأصبحت من تاريخ إيداعها دار الولاية)⁴.

و إذا رفض الوالي التصديق على مداولة ما، جاز للمجلس الشعبي أن يطلب التصديق من وزير الداخلية.⁵

كما ان المداولات التي تفتضي مصادقة الوزير المختص او المصادقة بموجب مرسوم، تصبح قابلة للتنفيذ بحكم القانون إذا لم يصدر أي قرار في شأنها خلال 3 اشهر ابتداء من تاريخ إيداعها دار الولاية . إذن السلطة الإدارية لا تملك إلا الموافقة على قرارات الهيئات

¹ حسين مصطفى حسين ، الادارة المحلية المقارنة ، المرجع السابق ، ص 168.

² المادة 107 من القانون 24-67 المتضمن قانون البلدية.

³ المادة 108 من القانون 24-67 المتضمن قانون البلدية.

¹ فؤاد صالح، المرجع السابق ، ص 222 .

⁵ المادة 108 من القانون 24-67 المتضمن قانون البلدية.

اللامركزية أو رفضها فليس لها أن تتناولها بالتعديل بالزيادة أو الحذف فهي إما تصدق عليها جملة أو ترفضها جملة، إلا أن يكون القانون قد أجاز لها ذلك استثناء وفي حالات معينة بالذات.

كما يجوز للمجلس الشعبي البلدي أن يتمسك بقراره رغم رفض التصديق عليه، وينفذه ولكنه يفعل ذلك على مسؤوليته بحيث يكون لسلطة الرقابة حق مخصصته قضاءيا كلما كان في هذا التمسك تعسف في استعمال الحق.¹

ب- السحب :

يجوز للوالي أن يسحب قرارا بالتصديق في حالات معينة نص عليها قانون البلدية 24-67 في المادة 205، 209، 216 وهي تتعلق بسحب إذن استغلال مصلحة عمومية ذات صبغة اقتصادية إذا أسفر هذا الاستغلال عن عجز من شأنه أن يعرض توازن مالية البلدية للخطر.²

ج- الإلغاء :

هو الإجراء الذي يمكن لجهة الوصاية بمقتضاه إنهاء أثار القرار الصادر عن جهة لا مركزية لأنه يخاف قاعدة قانونية أي يخالف المشروعية على أن يستند الإلغاء بالضرورة لنص قانوني يخولها هذه السلطة وأن يكون ذلك خلال مواعيد محددة وذلك من أجل ضمان استقرار الأوضاع القانونية.³

كقاعدة عامة يلغي الوالي المداولات اللاشرعية للمجلس الشعبي البلدي.⁴

وهناك نوعان من القرارات غير المشروعة :

1- قرارات باطلة بحكم القانون :

تكون مداولات المجلس الشعبي البلدي باطلة بقوة القانون في الحالات التالية :

- مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تتناول موضوعا خارجا عن اختصاصاته.

- المداولات التي يجريها المجلس الشعبي البلدي مخالفة لقانون أو مرسوم.¹

¹ فؤاد صالح، المرجع السابق، ص 223 .

² جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط2، 1988،

ص 78.

³ فؤاد صالح، المرجع السابق، ص 224.

⁴ احمد محيو ، المرجع السابق ، ص 204.

وللوالي أن يقرر البطلان بحكم القانون بقرار معلل كما يجوز له ان يقرره في أي وقت دون التقيد بمدة معينة ، كما يجوز للأطراف المعنيين طلب هذا الإبطال في أي وقت أيضا.²

والوالي هنا امام سلطة مقيدة فلا يملك الا ان يقرر البطلان .

2- قرارات قابلة للإبطال :

تكون قابلة للإبطال قرارات المجلس التي قد يشارك في اتخاذها أعضاء المجلس الشعبي وكانت لهم مصلحة فيها سواء شخصيا أم بصفتهم وكلاء الغير في الموضوع المطروح للمداولة.³

ويقرر الوالي الإبطال في هذه الحالة بقرار مسبب خلال خمسة عشر يوما ابتداء من يوم إيداع محضر المداولة دار الولاية، ويجوز لكل شخص معني أن يطلب الإلغاء خلال خمسة عشر يوما من تاريخ المداولة ، ويبت الوالي في الأمر خلال ثلاثين يوما.⁴

د- الحلول :

ان سلطة الوصاية لا تمارس رقابتها فقط على الاعمال الايجابية التي تصدر عن الهيئة المستقلة المحلية ولكنها تراقب ايضا الاعمال السلبية لهذه الهيئات وقد اصطلح على تسمية هذا العمل القانوني بالحلول ويقصد به قيام السلطة الوصائية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانونا محل الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها بقصد أو لعجز أو إهمال.⁵

فقد يقر المشرع للشخص اللامركزي اختصاصا نهائيا في أمر معين ويخشى من امتناع الهيئات اللامركزية عن أداء واجبها أو إهمالها في أدائه مما قد يؤدي إلى تعريض المصلحة العامة للخطر لذلك يجعل المشرع لجهة الوصاية أن تحل محاه في هذه الحالة في إصدار القرار نيابة عنه ولحسابه وهو ما يسمى بحق الحلول و نظرا لخطورة هذا الحق وما يتضمنه

1 المادة 102 من القانون 24-67 المتضمن قانون البلدية.

5 المادة 103 من القانون 24-67 المتضمن قانون البلدية.

3 المادة 104 من القانون 24-67 المتضمن قانون البلدية.

4 المادة 105 من القانون 24-67 المتضمن قانون البلدية.

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

من اعتداء على استقلال الشخص اللامركزي فإن المشرع يحيط استعمال حق الحلول بقيود وضمانات محددة بدقة لا تتم إلا إذا نص عليها القانون صراحة .

وتعد هذه الصورة أشد صور الرقابة الإدارية ومؤداه أن تحل سلطة الوصاية محل الهيئة اللامركزية في أداء العمل الذي رفضت القيام به.¹

والصورة الغالبة لفكرة الحل، تتمثل في إدراج المصاريف الإلزامية التي نص عليها القانون في ميزانية الهيئة اللامركزية بحيث إذا لم يقر المجلس بإدراج هذه النفقات كان لجهة الوصاية أن تتولى – بعد إعدار المجلس وامتناعه عن القيام بهذا العمل – إدراج هذه المبالغ في ميزانية المجلس بالرغم منه.²

و الحل لا يمثل اختصاصا عاما بل هو اختصاص استثنائي إذ أنه مستمد من نص القانون لا من طبيعة الرقابة الإدارية، وينبغي على ذلك أنه لا يجوز للسلطة الإدارية مباشرة هذا الاختصاص إلا إذا توفر شرطان :

1- وجود نص صريح يوجب على الهيئة اللامركزية القيام بعمل معين.

2- إعدار أو إنذار الهيئة اللامركزية للقيام بالعمل ، قبل الحل محلها في إجراءات ذلك أن الحل الذي لا يسبقه إنذار يؤدي بلا شك إلى سلب حق المبادأة الذي تتمتع به الهيئات اللامركزية في إصدار قراراتها بنفسها.³

¹ فؤاد صالح، المرجع السابق، ص 116.

² المرجع نفسه ، ص 225.

³ جعفر أنس قاسم ، المرجع السابق، ص 80 .

رابعاً : حق الهيئات المحلية في الطعن في قرارات السلطة الوصائية:

يقرر القانون لهذه الهيئات اللامركزية هذا الحق رغبة في تمكينها من الدفاع عن قراراتها إزاء تصرفات سلطة الوصاية التي تخرج على القانون أو تعدي على استقلالها وفي ذلك فارق بارز بين الوصاية والسلطة الرئاسية، فهذه الأخيرة تنفي ذلك الحق في علاقة المرؤوس برئيسه.

وقد قرر قانون البلدية لهيئات البلدية وسيلتين :

أ- الوسيلة الإدارية:

وهي النظام الرئاسي أمام الوالي أو وزير الداخلية إذا تعنت الوالي أو رفض التصديق.

ب- الوسيلة القضائية:

يمكن للهيئات المحلية ان تطعن في قرار الوالي وفقاً للأنظمة النافذة وذلك امام الغرفة الادارية بالمجلس ويطلب بإلغاء القرار الصادر عن السلطة الوصية لمخالفته للقانون .¹
وقد نصت المادة 106 على انه "يجوز للمجلس الشعبي البلدي ولكل شخص اخر يعنيه الامران يطعن في قرار الوالي وفقاً للأنظمة النافذة "

¹ فؤاد صالح ، المرجع السابق، ص 225.

المطلب الثالث : تقييم الرقابة الادارية

سبق و أن تم التعرض لتحديد المعنى العام للرقابة الادارية على أعمال الإدارة العامة ، من حيث أنها تلك العملية الإدارية الفنية و الإجرائية و العملية المعقدة و التي تستهدف أساسا التحقق من حسن العمل الإداري و كفاءته و فاعليته و شرعيته و ملائمته، و الكشف عن الأخطاء و الانحرافات و الاختلالات في العمل الإداري في حينها و العمل على تصحيحها و تفادي تكرارها، و ذلك في حدود شروط و وسائل و أساليب عملية الرقابة الادارية كما تم التطرق لمظاهر هذه الرقابة ¹.

و سيتم هنا لمحاولة تقييم هذا النوع من الرقابة من حيث بيان مزاياها و رصد عيوبها في ذات الوقت :

1 - مزايا الرقابة الادارية : تمتاز الرقابة الادارية بطبيعتها وخصائصها العلمية والفنية والاجرائية بالعديد من المحاسن أهمها :

- أنها رقابة ذاتية فعالة لأنها تتناول خلفيات و أهداف و أسرار العمل الاداري المشمول بعملية الرقابة فهي أقدر من غيرها على معرفة أوجه و مواطن الأخطاء و الانحرافات الادارية .
- تمتلك الرقابة الادارية إمكانيات و آليات التصحيح و التعديل و الالغاء و السحب للأعمال الادارية غير المشروعة و المنافية لمبادئ الفاعلية و الملائمة الادارية في الاداء .
- الرقابة الادارية هي عملية علمية تنظيمية ضرورية للنظام الرقابي الوطني ².

¹ عمار عوابدي ، عملية الرقابة القضائية على اعمال الادارة العامة في النظام الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1994، ص8.

² احمد قارش ، عملية الرقابة الشعبية على اعمال الادارة العامة في النظام الجزائري في ظل التعددية السياسية ، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، جامعة الجزائر 1 ، كلية الحقوق ، 2011-2012 ، ص 97.

2 - مساوئ الرقابة الادارية : تشوب الرقابة الادارية بعض المساوئ أهمها :

- أنها رقابة ذاتية صعبة التحقيق بصورة دائمة و موضوعية كما تنقصها عوامل الحياد والنزاهة و العدالة في بعض الأحيان ، لأنها تغلب متطلبات الفاعلية والاستمرارية في الأداء الاداري على حساب الاعتبارات السياسية و القضائية
- تفتقد هذه الرقابة إلى القدرة العقلية القانونية للمحافظة على الشرعية السياسية و القانونية للعمل الاداري و من ثم كان من المطلوب علميا أن تكتمل هذه الرقابة بكل من الرقابة الشعبية و السياسية .¹

¹ احمد قارش ، المرجع السابق ، ص 98.

المبحث الثاني: الرقابة السياسية على المجلس الشعبي البلدي

الرقابة السياسية هي الرقابة التي تقوم الاجهزة السياسية والتنظيمات والمنظمات الشعبية في الدولة على اعمال الهيئات المحلية بهدف التحقق والتأكد من المشروعية الايديولوجية والسياسية وحماية وضمان المشروعية للنشاط الاداري في الدولة.¹ وكانت الرقابة السياسية في النظام الجزائري في عهد الحزب الواحد تمارس بطريقة مباشرة²، وتقوم بها سلطات الحزب والمجالس الشعبية والبرلمان وسنتناول كل واحد على حدا .

المطلب الأول: الرقابة الشعبية

إن تبني النظام الجزائري للمنهج الاشتراكي القائم على أحادية الحزب وهو حزب جبهة التحرير الذي يشكل دليل الثورة الاشتراكية والقوة المسيرة للمجتمع وهو المسؤول الوحيد لتوجيه السياسة العامة للبلاد ومراقبة تنفيذها، جعل من المجالس المنتخبة هي التي تقوم بعملية الرقابة الشعبية.

ولقد عرفت الإدارة المحلية بعد الاستقلال اضطرابا كبيرا وخلال لا مثيل له نتيجة المغادرة الجماعية للموظفين الأوروبيين مقابل النقص الفادح في الإطارات الجزائرية المؤهلة لتسيير شؤون البلدية إلى جانب ذلك ظهر عجز كبير في ميزانيات البلديات الـ 1578 الموروثة عن الاستعمار، مما أدى بالسلطات إلى اتخاذ تدابير جديدة مستعجلة للتصدي لتلك الاختلالات منها القيام بإصلاح إقليمي وهو تخفيض عدد البلديات حتى يتم التغلب على النقص في الموظفين والتخفيض من نفقاتها وبذلك تم تخفيض عدد البلديات حتى أصبح عددها 676 بلدية، وكذلك إنشاء جهاز لتسيير أمور البلدية يتوافق وطبيعة المرحلة تحت اسم المندوبية الخاصة التي كانت تسيير من طرف رئيس يمارس اختصاصات رئيس البلدية آنذاك ويساعده في ذلك نائب أو عدد من النواب.

ويعين أعضاء المندوبية بموجب قرار صادر عن المحافظ، ونظرا للحالة السائدة آنذاك وبغية مشاركة الفئات الشعبية في تسيير شؤونهم وتحقيق نوعا من الرقابة الشعبية ولو شكليا على

¹ عمار عوابدي ، عملية الرقابة القضائية على اعمال الادارة العامة في النظام الجزائري ، المرجع السابق،ص 9.

² مسعود شيهوب ، أسس الادارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1986 ، ص 104 .

تلك الأجهزة أنشئت على مستوى كل بلدية عدة هيئات منها اللجنة الولائية للتدخل الاقتصادي والمجلس البلدي لتنشيط التسيير الذاتي.¹

وقد أنشئ المجلس البلدي بموجب المرسوم 95/63 المؤرخ في 22 مارس 1963 المتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسات الشاغرة وكان الهدف من إنشاء هذا المجلس هو مشاركة البلدية في التسيير الذاتي ويتألف هذا المجلس من رؤساء لجان التسيير ممثل الحزب، الاتحاد العام للعمال الجزائريين، ممثل عن الجيش الشعبي الوطني وأعضاء المندوبية الخاصة. وينتخب المجلس رئيسه من بين ممثلي التسيير الذاتي، أما أهم صلاحياته فتتمثل في المساعدة وإنشاء وتنظيم أجهزة تسيير المؤسسات والاستغلالات، وتنسيق نشاطات المؤسسات والاستغلالات المسيرة ذاتيا بالبلدية وكذلك إعطاء أو سحب الموافقة لمدير المؤسسة من قبل الهيئة الوطنية ولقد أعطيت أهمية خاصة لرؤساء لجنة التسيير الذاتي في تشكيل هذا المجلس على أساس أن نظام التسيير الذاتي كان يمثل أسلوب ديمقراطيا اشتراكيا في التسيير ومراقبة الإدارة العامة الاقتصادية.²

وفي سنة 1965 جاء تصريح لمجلس الثورة في بيانه الصادر في 19 جوان 1965 بأن تجديد مجموع المؤسسات من القاعدة إلى القمة وتجهيز الثورة بالأدوات والوسائل اللازمة من أجل تحقيق الأهداف الأساسية التي تستجيب لما يتمناه الشعب من آمال في ظروف وأجال ملائمة. وتجسيدا لبيان مجلس الثورة السابق قد صادق هذا الأخير في أكتوبر 1966 على أول ميثاق للبلدية حددت فيه الأسس العامة التي تقوم عليها البلدية كلامركزية التسيير من أجل تقريب الإدارة من المواطن وعلى الانتخابات الشعبية المباشرة من أجل تمثيل أحسن لجميع المواطنين في المجلس البلدي قيام المنتخب بواجباته اتجاه ناخبيه.

ومن أهم ما جاء في ميثاق البلدية حق المواطنين في الاطلاع على ما يجري في البلدية من خلال تعليق جداول أعمال المجلس وحق الاطلاع على محاضر الاجتماعات.³

وبالرغم من أن أعضاء المجلس الشعبي البلدي هم الممثلين المباشرين للشعب وهم الذين يمارسون الرقابة على أعمال الهيئة التنفيذية للبلدية مع كون هذه الأخيرة منتخبة من المجلس الشعبي البلدي، أبقى المشرع إلا أن تكون الجلسات علنية وأنه يحق للمواطنين حق الاطلاع

¹ ناصر لباد ، القانون الاداري والتنظيم الاداري ، منشورات حلب ، الجزائر ، 1999 ، ص 169.

² لعبادي اسماعيل ، اثر التعددية الحزبية على البلدية في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2005 ، ص 75.

¹ مسعود شيهوب ، المرجع السابق ، ص 104.

على المداولات في سبيل أن يكون عمل المجلس في شفافية تامة وذلك من أجل تحقيق الرقابة الشعبية المباشرة، وفي هذا السياق ألح الرئيس الراحل هوارى بومدين على الرقابة الشعبية وعلى علنية الجلسات التي تضمن الحضور لأكثر عدد ممكن من أفراد الشعب حتى يتسنى له محاسبة من انتخبهم.¹

وعليه فالمجلس الشعبي البلدي بصفته الممثل للإرادة الشعبية خوله اختصاصات كثيرة ومتنوعة ودعم ذلك بالجانب الرقابي المسند إليه خاصة فيما يتعلق بالرقابة على أعمال الأجهزة والمؤسسات الاقتصادية التي تساهم في التطور الاقتصادي والاجتماعي للبلدية وعلى نشاطات القطاع الاشتراكي التي تمارس في إقليم البلدية كالتعاونيات الخاصة بالإنتاج والتسويق.²

إن المجلس البلدي بصفته الجهاز الممثل للإرادة الشعبية، خصه المشرع بأحكام خاصة تتعلق بممارسة الرقابة الشعبية على المستوى البلدي تطبيقا لما جاء به الميثاق الوطني والدستور علاوة على الاختصاصات التي جاء بها الأمر 67-24 المتعلق بقانون البلدية المتمثلة في توجيه ورقابة الاقتصاد حيث نصت المادة 135 منه أن المجلس الشعبي البلدي يضع مخطط خاص بالتنمية المحلية في حدود موارده والوسائل الموجودة تحت تصرفه ويراقب تطبيقه. كذلك نص المادة 138 على مشاركة المجلس الشعبي البلدي في نطاق صلاحياته في توجيه مجموع أنشطة القطاع الاشتراكي الموجود عبر تراب البلدية وفي تنسيقها ومراقبتها، كما تقوم البلدية في مباشرة الوصاية الإدارية المفروضة على المؤسسات الاقتصادية بالبلدية والمجموعات الزراعية المسيرة ذاتيا.

كما يقوم المجلس بالإشراف على مؤسسات التسيير الذاتي والوصاية عليها ورقابتها لضمان احترام القانون ونجاحها في أداء دورها الاقتصادي وفي ترقية عمالها وخدمتهم وذلك في نطاق المخطط المحلي.³

ولقد تضمن قانون 09/81 المؤرخ في 04 جويلية 1981 صراحة مواد وضعت نظاما محددًا للمراقبة الشعبية على مستوى البلدية.

² لعبادي اسماعيل ، المرجع السابق ، ص 76.

² حسين مصطفى حسين ، الإدارة المحلية المقارنة ، المرجع السابق، ص 161.

³ صالح فؤاد، المرجع السابق، ص 203.

فيمارس المجلس الشعبي البلدي وظيفة المراقبة عن طريق لجنة مراقبة مؤقتة ويجب على السلطات البلدية أن تضع تحت تصرف لجنة المراقبة كل الوسائل اللازمة لأداء مهمتها وذلك حتى تتمكن من ممارسة وظيفتها في ظروف حسنة.¹

ويتم تشكيل لجنة المراقبة عن طريق انتخابها من طرف المجلس الشعبي البلدي بناء على لائحة يقدمها ثلث أعضائه على الأقل أو بناء على اقتراح من الهيئة التنفيذية للبلدية أما عدد أعضائها يتراوح ما بين خمسة إلى سبعة أعضاء وذلك حسب عدد الأعضاء في المجلس. أما مكتب اللجنة فينتخب من بين أعضائها ويضم رئيس ونائب ومقرر ولا يجوز لأصحاب المبادرة أن يكونوا أعضاء في لجنة المراقبة، كما أن تكوين هذه اللجنة يخضع لنفس الآليات التي يخضع لها تكوين لجنة المراقبة على مستوى المجلس الشعبي الوطني أو المجلس الشعبي الولائي.

وتختص لجنة المراقبة بالقيام بالتحريات حول تسيير واستغلال كافة الأجهزة التي تعمل على ترابها من أجل ضمان حسن سير هذه المؤسسات، وتهدف التحريات التي تقوم بها لجنة المراقبة على الأجهزة التي تسيرها البلدية أو التي تعمل على ترابها إلى تقييم فعالية المؤسسات والهيئات المحلية في تحقيق أهدافها.

كما تسهر على التطبيق الصحيح للقوانين والأنظمة السارية المفعول ولاسيما الأحكام المتعلقة بالثورة الزراعية والتسيير الاشتراكي للمؤسسات والأسعار والأمن العمومي والنظافة العمومية.

وتعمل هذه اللجنة على تقييم فعالية تدخلات المؤسسات التابعة للقطاع الاجتماعي التربوي على مستوى البلدية وتعمل هذه اللجنة على الظروف العامة التي تتم فيها النشاطات الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في البلدية.²

إن هذه الأهداف تبين مدى الأهمية التي أولاها المشرع للجنة المراقبة كونها تساهم مساهمة فعالية في التحكم في تسيير تلك الأجهزة والمؤسسات. (المواد 170 مكرر2، 170 مكرر3، 170 مكرر4)

ولقد حدد قانون البلدية تلك الهيئات التي يمكن أن تجرى عليها التحريات وتتمثل في المؤسسات والهيئات العمومية المحلية من أي نوع كانت والمكلفة بتنفيذ البرامج الإنمائية

¹ المادة 170 مكرر 1 من القانون 81-09.

² حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، المرجع السابق، ص 164.

والهيئات ذات الطابع التعاوني الموجودة على تراب البلدية الخاضعة لوصاية الدولة،
المزارع المسيرة ذاتيا والموجودة على تراب البلدية.¹
وعليه فإن مجال عمل لجنة المراقبة ينصب على مجموع المؤسسات المحلية، بمعنى يخرج
من نطاقها المؤسسات ذات الطابع الوطني، ويقتصر مجالها على كل المؤسسات المحلية
المكلفة بتنفيذ البرامج الإنمائية والتي تعود بالنفع على المواطن بصفة مباشرة أو غير مباشرة
ويستثنى من مجال المراقبة:

3- الهياكل الحزبية.

4- مصالح العدل.

5- مصالح الجيش الشعبي الوطني.

6- مصالح الأمن العمومي.

7- العمل التربوي.

وواضح أن هذه المصالح المستثناة من مجال مراقبة المجلس الشعبي البلدي أنها مصالح لها
صفة الخصوصية في المجال الذي تعمل فيه ولا يرق إليها الشك في أدائها لوظيفتها على
الأوجه الأكمل.

ويحتوي تقرير لجنة المراقبة على مجموع العناصر اللازمة لتقدير موضوعي للتسيير الذي
هو محل المراقبة، وهذا يعني أن اللجنة تقف على كيفية التسيير الذي يتم بموجبه تأدية
الأعمال وعلى أساليب التسيير المعتمدة في ذلك وهل هي مسايرة للعصر ومطابقة للقوانين
والأنظمة التي تسييرها.²

¹ صالح فؤاد، المرجع السابق، ص 203.

² لعبادي اسماعيل، المرجع السابق، ص 81.

المطلب الثاني : الرقابة التشريعية

للرقابة التشريعية في النظام الجزائري نفس الطابع ما للرقابة في الأنظمة الغربية والاشتراكية حيث من صلاحياتها إنشاء القوانين والأنظمة والأنشطة المحددة لنشاط وعمل الهيئات المحلية كما يرجع لها الحق في توسيع أو تضيق الحريات والاختصاصات والتي تعمل في إطارها وبالرغم من هذا الطابع غير المباشر للسلطة التشريعية في عملية الرقابة على الهيئات المحلية إلا أنها مع ذلك تعتبر أساسية في تحديد مدا استقلالية هذه الهيئات في مجالات اتخاذ القرارات المحلية والاستقلالية المالية وحق المبادأة ومنحها الشخصية القانونية الاعتبارية ونطاق حرياتها وطريقة اختيارها بالانتخاب أو بالتعيين . وبالرغم من هذا التدخل الواسع لتحديد طبيعة وشخصية هذه الهيئات تبقى هذه الرقابة جد ضيقة مقارنة بالرقابة الوصائية الخاصة بالجهاز التنفيذي وذلك بطابع هذه الرقابة المقتصرة على العنصر الإنشائي السابق لعمل هذه الهيئات.¹

وهذا ما عبرت عنه المادة 126 من دستور 1976 عندما نصت : " يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني في نطاق اختصاصه سلطة التشريع بكامل السيادة . " يعد المجلس الشعبي الوطني القوانين ويصوت عليها .² كما أكدت المادة 151 الفقرة الحادية عشرة من نفس الدستور على هذا الطابع عندما نصت على : " التنظيم الإقليمي والتقسيم الإداري للبلاد " التي ترجع كلها إلى المجلس الشعبي الوطني للبت فيها والإقرار حولها وهي كلها اختصاصات لها طابع تشريعي وتنظيمي . ويمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يؤسس في إطار صلاحيته لجنة تحقيق في أي وقت كان وفي كل قطاعات النشاط سواء كان هذا عاما أو خاصا بغية التحقيق في كل قضية ذات مصلحة عامة .³

إذا فنظام العلاقات بين الجماعات المحلية والدولة من الناحية القانونية ووضع البنيات اللامركزية وحدود الاستقلال الذاتي للأجهزة المحلية وتقنيات الوصاية الإدارية كلها مستمدة من إرادة المشرع.

¹ قمقاني رابح ، نظام الوصاية الإدارية على البلديات في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، الجزائر، 1987 ، ص77.

² المادة 126 من دستور الجزائر سنة 1976 .

³ المادة 188 من دستور الجزائر سنة 1976 .

إذا للسلطة التشريعية دور في تحديد بنية وشخصية الجماعات والهيئات المحلية فهي التي تقوم بإنشاء هذه الهيئات ومنحها الشخصية المعنوية وتحديد اختصاصاتها وسلطاتها المختلفة كما تستطيع من الناحية القانونية أن تزيد في هذه الاختصاصات أو بخفضها ورسم مقدار وحدود الحرية والاستقلالية التي تتمتع بها.¹

كما تتميز هذه السلطة في النظام الجزائري اتجاه الجماعات المحلية بالتشريع العام بمعنى أنها لا تكيف هذه التشريعات حسب البنية الحضرية لكل مجموعة من البلديات حسب ما هو متبع في النظام الانجليزي حيث هناك هيئات محلية يشرع لها حسب بنياتها وتطورها الحضاري ابتداء من القرية ثم الهيئات الريفية فالحضرية ثم مجلس المدينة وهو أعلى بنيان في الهرم المحلي . ولا غرابة في ذلك إذا ما عرفنا بأن المشرع الجزائري قد تأثر بالتشريعات الفرنسية ابتداء من الأمر رقم 67-24 والمتضمن القانون البلدي.²

2 عزيز محمد الطاهر ، اليات تفعيل دور البلدية في ادارة التنمية المحلية بالجزائر ، مذكرة لنيل شهادة المايسستير ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، 2010/2009 ، ص 86.
² قمقاني رابح ، المرجع السابق ، ص77.

المطلب الثالث : رقابة الحزب

تدرج بعض الأنظمة رقابة الحزب تحت اسم الرقابة السياسية من ذلك الرقابة الحزبية في الاتحاد السوفياتي وهي رقابة تعكس طبيعة وخصائص هذا النظام كما نجد هذا النوع من الرقابة في النظام المصري إذ أثبتته الدساتير السابقة وأكدته دستور 1971 والمتمثل في الحزب الاشتراكي العربي الذي وسع من اختصاصاته لدرجة تدخله في بعض التفاصيل والاختصاصات التي تعد في أنظمة أخرى من اختصاصات الحكومة .

أما في الجزائر فان المشرع قد ابعدها عن الخلط من ناحية العملية بين الوظيفة السياسية التوجيهية للحزب والوظيفة التنفيذية للحكومة أما من الناحية النظرية فكثيرا ما كان هذا التداخل والخلط بين الجهازين الإداري والحزبي حيث يلاحظ من خلال تتبعنا للرقابة السياسية الحزبية في الجزائر أنها موجهة أساسا ضد مخاطر بيروقراطية الإدارة وهذا ما عبرت عنه الفقرة الثالثة من ميثاق الجزائر 1964 .

وفي إطار رقابة الحزب العامة والتوجيهية نصت المادة السادسة من القانون الأساسي للحزب على انه : " يمارس الحزب وفقا للقانون وظيفة الرقابة المنصوص عليها في الميثاق الوطني بواسطة هيأته وعن طريق المجالس المنتخبة قصد المحافظة على التراث الوطني ومكتسبات الثورة الاشتراكية ومحاربة التبذير واختلاس الأموال العمومية .¹

كما نجد المادة 97 الفقرة الثانية من دستور 1976 نصت على انه : " تشكل جبهة التحرير دليل الثورة الاشتراكية والقوة المسيرة للمجتمع وهي اداة للثورة الاشتراكية في مجالات القيادة والتخطيط والتنشيط"²

كانت الرقابة السياسية الحزبية تمارس عن طريق هيكل الحزب في عهد الحزب الواحد عن طريق هيكل الحزب كالقسم والمحافظة والجهاز المركزي للحزب حيث كان أعضاء المجلس الشعبي البلدي مناضلين في حزب جبهة التحرير الوطني بل أن الترشح في المجالس المنتخبة مشروط بالانتماء الى الحزب وهو ما يعبر عنه بوحدة التنفيذ من القاعدة

¹ فاتح بوطيبيق، اللامركزية الإدارية والتعددية الحزبية في الجزائر ، مذكرة ماجيستر ، كلية الحقوق ، الجزائر ، ص 129 .

² المادة 97 من دستور الجزائر سنة 1976 .

الى القمة وبالتالي فالرقابة السياسية كانت تلقائية بحكم النظام السياسي القائم أنا ذاك والتميز بوحدة النظام والسلطة.¹

ربط المشرع الجزائري في بعض الجزئيات بين هيئات حزب جبهة التحرير الوطني و نظام الجماعات المحلية وجعل بالتالي نوعا من الإشراف والتوجيه والرقابة وفي هذا الإطار نصت المادة 129 من القانون الأساسي لحزب جبهة التحرير الوطني المعدل من طرف المؤتمر الخامس على أن " يتولى الحزب توجيه المجالس المنتخبة و تنشيطها ومراقبتها دون أن يحل محلها أو يحد من مبادرتها "

إلا أن دور الحزب لم يقتصر على التوجيه والإرشاد والإشراف كما نصت عليه المادة السابقة بل تعاده إلى أن أصبح عنصرا أساسيا كما عبرت المادة 39 الفقرة 10 من القانون الأساسي بقولها : " في حالة سحب الحزب من مناضل عضو في مجلس منتخب تطبيقا للأحكام التأديبية المنصوص عليها في النظام الداخلي يجرى هذا المناضل من صفته النيابية وفقا للإجراءات التي يحددها القانون".²

والواقع أن التطبيقات الميدانية لم تثبت عمليا صحة هذا الطرح ويمكن إرجاع ذلك الى بعض الاعتبارات :

- ✓ احترام العضو المنتسب للحزب لقانونه الداخلي والأساسي في غالب الأحيان .
- ✓ لا يشترط في عضو المجلس الشعبي المنتخب أن يكون عضوا منتسبا للحزب وإنما له الاختيار في ذلك مما يبعد عامل الإقصاء حسب هذه المادة
- ✓ لم بشر القانون رقم 67-24 والمتضمن لقانون البلدية أية إشارة لعملية الإقصاء من قبل الحزب أو أي جهة أخرى غير تلك المنصوص عليها في هذا القانون والمتمثلة في وزير الداخلية والوالي .
- ✓ يمكن اعتبار المادة 39 المذكورة أعلاه بأنها نظرية أكثر مما هي عملية لأننا لم نسجل أية عملية إقصاء من المجلس الشعبي البلدي بسبب هذه المادة وإنما لأسباب أخرى جاءت في القانونين 67-24 و 81-09 والمتضمنين القانون البلدي.³

¹ مولود ديدان ، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية ، دار النجاح للكتاب ، الجزائر ، ط 2005 ، ص 181 .

² قيمقاني رابح ، المرجع السابق ، ص78.

³ قيمقاني رابح ، المرجع السابق، ص83-84.

المبحث الثالث : الرقابة القضائية على المجلس الشعبي البلدي

تعد الرقابة القضائية على اعمال الادارة من المقومات الاساسية لبناء الدولة القانونية ، وان تطبيق مبدأ المشروعية في الدولة عملية ملازمة لوجود تلك الرقابة التي تمارس بشكل صارم من قبل نظام قضائي خاص يطلق عليه القضاء الاداري وفي هذا المبحث سنتناول التعريف بالرقابة القضائية ثم نتطرق الى الجهات المختصة بهذه الرقابة وفي الاخير مظاهر هاته الرقابة.¹

المطلب الأول: تعريف الرقابة القضائية

تعد الرقابة القضائية الضمان الفعلي للأفراد في مواجهة تجاوز الادارة لحدود وظيفتها وتعسفها في استخدام سلطتها وخروجها عن حدود مبدأ المشروعية.²

فالرقابة القضائية لأعمال السلطات الإدارية هي الرقابة القضائية التي تمارسها و تباشرها المحاكم القضائية على اختلاف أنواعها (المحاكم الادارية ، المحاكم العادية من مدنية أو جنائية أو تجارية) و على مختلف درجاتها و مستوياتها (ابتدائيا ، استئنافا ، و نقضا) ، و ذلك عن طريق و بواسطة تحريك الدعاوي و الطعون القضائية المختلفة ضد أعمال السلطات الإدارية غير المشروعة مثل دعوى الالغاء (أو دعوى تجاوز السلطة) ، و دعوى فحص الشرعية و دعوى تفسير القرارات الإدارية ، و دعوى القضاء الكامل (دعوى التعويض أو دعوى المسؤولية ، و الدعاوي المتعلقة بالعقود الإدارية) .³

فالمحاكم المختصة بالرقابة على أعمال و تصرفات الإدارة العامة في الدولة تحوز في نطاق دعوى الإلغاء أو تجاوز السلطة إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة ، كما تملك و تحوز الجهات القضائية المختصة عن طريق دعوى فحص الشرعية سلطة فحص القرارات الإدارية للتحقيق و التأكد من مدى مشروعيتها أو عدم مشروعيتها ، و تحكم بشرعية أو عدم شرعية هذه القرارات المطعون فيها وفقا للنتيجة التي تتوصل إليها رقابتها . كما تملك المحاكم و الجهات القضائية المختصة بواسطة دعاوى القضاء الكامل سلطة الحكم على السلطات الإدارية بالمسؤولية و بالتعويض للمتضررين من أعمالها غير المشروعة و الضارة ، و عن أخطاء موظفيها و عمالها .

1 عثمان ياسين علي ، اجراءات اقامة الدعوى الادارية في دعوى الالغاء والتعويض ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ط 1، لبنان ، 2011 ، ص 7.

2 سامي جمال الدين ، الرقابة على اعمال الادارة ، منشأة المعارف ، بدون ط ، بدون سنة ، الاسكندرية ، ص 230.

3 عمار عوابدي ، عملية الرقابة القضائية على اعمال الادارة العامة في النظام الجزائري ، المرجع السابق ، ص 24

و هدف الرقابة القضائية هو الحرص و حماية النظام القانوني في الدولة و ضمان تطبيق و احترام مبدأ الشرعية و خضوع الإدارة العامة للقانون، بما يحقق الحماية اللازمة و الفعالة للمصلحة العامة في الدولة و لحقوق و حريات الأفراد على حد سواء.

فالرقابة القضائية عكس كل من الرقابة السياسية و الشعبية ، و الرقابة الإدارية هي رقابة قانونية في أساسها و إجراءاتها و وسائلها و أهدافها فهي أكثر أنواع الرقابة في الدولة من حيث ضمان وجودها و فاعليتها ، و من حيث الحياد و الموضوعية و العدالة ، و من حيث القدرة على التعرف على أوجه الخطأ و الصواب في العمل و التصرف موضوع الرقابة و محل الطعن في شرعيتها .¹

إلا أن الرقابة القضائية ، بالرغم من مزاياها و خصائصها السابقة لا تستبعد و لا تحجب كل من الرقابة السياسية و الشعبية.²

كما تتميز الرقابة القضائية بالعديد من الخصائص يمكن اجمالها في النقاط التالية :

- ان الجهة القضائية المكلفة بالرقابة قد اكتسبت الاختصاص بناء على نصوص دستورية او قانونية .
- لا تتحرك الرقابة القضائية من تلقاء نفسها وانما برفع دعوى قضائية من طرف ذوي الشأن والمصلحة .
- الرقابة القضائية لما لها من قواعد واجراءات منصوص عليها في القانون لكفالة حق الخصوم في الدفاع عن انفسهم من جهة ولضمان الموضوعية والاختصاص في الفصل في الدعاوي من جهة اخرى .
- الرقابة القضائية هي رقابة مشروعية حيث لا يملك القاضي سوى الحكم بمشروعية التصرف او بطلانه بالإضافة على التعويض عن الاضرار الناجمة عنه .
- تكون الاحكام الصادرة من طرف القضاء لها قوة الشيء المقضي فيه وما يترتب عن ذلك من وجوب تنفيذها .³

¹ عمار عوايدي ، عملية الرقابة القضائية على اعمال الادارة العامة في النظام الجزائري ، المرجع السابق ، ص 24 .

² عزيز محمد الطاهر ، اليات تفعيل دور البلدية في ادارة التنمية المحلية بالجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقة 2011 ، ص 95 .

³ سامي جمال الدين ، المرجع السابق ، ص 231 .

المطلب الثاني : الجهات القضائية المختصة بالرقابة القضائية

بعد الاستقلال واستعادة السيادة الوطنية بدأ التنظيم القضائي في الجزائر يتخذ منحرجا واتجاها خاصا به فاتخذ وضعها خاصا وتميزا بين النظامين العالمين المشهورين (نظام وحدة القضاء ونظام ازدواج القضاء). فقد بدأ النظام القضائي الجزائري منذ الاستقلال يتخذ خطوات منتظمة نحو نظام وحدة القضاء، ومبتعدا تدريجيا عن النظام القضائي الفرنسي (نظام ازدواج القضاء).

فهكذا في المرحلة أولى كمرحلة انتقالية بقت المحاكم الإدارية الثلاثة في الجزائر وقسنطينة ووهران صاحبة الاختصاص العام في الفصل في القضايا والمنازعات الإدارية و مطبقة في ذلك أحكام ومبادئ وقواعد نظرية القانون الإداري الفرنسي بالرغم من النقص الشديد في الإطارات البشرية المختصة نظريا وعلميا في القانون الإداري والمنازعات الإدارية.¹

وكانت أول خطوة هامة من خطوات القضاء على نظام القضاء الإداري في الجزائر كجهاز قضائي منفصل انفصالا تاما عن جهاز القضاء العادي تتمثل في صدور مرسوم رقم 63-261 الصادر بتاريخ 22 جويلية 1963 المتضمن إنشاء المحكمة العليا في الجزائر كمحكمة نقض بالنسبة للقضاء العادي وبالنسبة للمحاكم الإدارية الثلاثة على حد سواء ، ذلك عن طريق الغرفة الإدارية الموجودة بالمحكمة العليا كجهة نقض متخصصة في القضايا والمنازعات الإدارية.²

فبإنشاء المحكمة العليا هذه وجهت أول ضربة لنظام الازدواجية القضاء والقانون في الجزائر. حيث أن القضاء الإداري لم يعد مستقلا عن القضاء العادي استقلالا كليا وتاما في جميع مراحل التقاضي ، بل أصبحت المحاكم الثلاثة المذكورة تخضع في أحكامها للمحكمة العليا باعتبارها محكمة النقض الوحيدة في الجزائر بالنسبة للقضاء العادي و الإداري على حد سواء ، وبذلك يفقد القضاء الإداري في الجزائر استقلاله في إحدى مراحل التقاضي وهي مرحلة النقض وبذلك اقترب لنظام ازدواج القضاء الذي كان مطبقا في الجزائر من نظام وحدة القضاء.

¹ عمار عوابدي ، عملية الرقابة القضائية على اعمال الادارة العامة في النظام الجزائري ، المرجع السابق ، ص 55.

² حسين فريحة ، شرح المنازعات الادارية دراسة مقارنة ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ، ط 1 ، الجزائر ، 2011 ، ص 121.

وفي مرحلة ثانية و هي المرحلة الحاسمة اعتنقت الجزائر نظام وحدة القضاء وقضي بصفة نهائية على نظام الازدواجية في القضاء والقانون المورث عن النظام الفرنسي.¹ وتم اخذ الجزائر بنظام وحدة القضاء بموجب الأمر رقم 65 - 278 الصادر بتاريخ 16 نوفمبر 1965 والمتضمن التنظيم القضائي في الجزائر حيث حسمت المادة الخامسة من هذا القانون مسألة اعتناق الجزائر لنظام وحدة القضاء مقرررة ونقلت إلى المجالس القضائية اختصاصات المحاكم الادارية .

وهكذا حددت الجهات القضائية الفاصلة في المواد الإدارية وهي الغرف الإدارية المتواجدة على مستوى المجالس القضائية التي عوضت المحاكم الإدارية على مستوى القاعدة والغرف الإدارية بالمجلس الأعلى التي تكون مختصة للفصل في بعض القضايا بصفة ابتدائية ونهائية وتتنظر في القضايا المطعون فيها بالاستئناف والتي نظرتها الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية.²

كما أوردت المادة 7 من ق ا م معيارا شكليا يعتمد على شكل الهيئة الادارية في تحديد المنازعة الادارية التي تعرض على القضاء الاداري مع النص على بعض الاستثناءات . و تحقق إدماج المحاكم الإدارية الموروثة عن نظام القضاء الاداري الفرنسي في القضاء العادي في ظل التنظيم القضائي الجزائري المذكور، وحلا لمسألة النظر والفصل في القضايا والمنازعات الادارية المختلفة التي قد تتجم عن نشاط وأعمال الأجهزة والوحدات الإدارية الجزائرية أنشئ وتقرر أسلوب الغرفة الادارية داخل المجلس القضائي الأعلى ، فهكذا توجد غرف إدارية بالمجالس القضائية والمجالس القضائية العليا بكل من قسنطينة ووهران والجزائر العاصمة تختص بالنظر والفصل في الخصومات والمنازعات الادارية ، ووجود هذه الغرف الادارية في النظام القضائي الجزائري لا يعطيها طبيعة وصفة المحاكم الادارية المتخصصة والمختصة بالمنازعات الادارية ، إذ هي مجرد غرفة داخل المجلس القضائي كمحكمة استئناف أصلا و أساسا وداخل المجلس القضائي الأعلى كمحكمة نقض واستئناف في بعض الحالات.

1 عمار عوابدي ، عملية الرقابة القضائية على اعمال الادارة العامة في النظام الجزائري ، المرجع السابق ، ص 55.
2 عمار عوابدي ، النظرية العامة للمنازعات الادارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الاول ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1998، ص 173.

فتختص الغرفة الادارية بالمجلس القضائي بوهراڤ وقسنطينة والجزائر بالفصل في القضايا والمنازعات الادارية كمحكمة أول درجة ، و تختص الغرفة الادارية بالمجلس القضائي الأعلى بالفصل في الاستئناف المرفوع ضد الأحكام الابتدائية الصادرة من المجالس القضائية في المسائل الادارية مالم تنص القوانين والقرارات على خلاف ذلك . كما تختص الغرفة الادارية على مستوى المجلس القضائي الأعلى كأول و آخر درجة في المنازعات والخصومات المتعلقة بالقرارات الادارية .

فالمجلس القضائي والمجلس القضائي الأعلى هما المختصان عن طريق الغرفة الادارية بكل منهما بالنظر والفصل في المنازعات الادارية ، بالإضافة إلى اختصاص هذين المجلسين بالنظر والفصل في المنازعات والخصومات المدنية والتجارية والجنائية والاجتماعية عن طريق الغرف المدنية والتجارية والجنائية والاجتماعية وغرفة الاتهام¹ . واضح جدا أن الجزائر كانت لا تعرف نظام ازدواجية القضاء أي لا يوجد بها نظام القضاء الاداري كجهاز قضائي مستقل ومنفصل عن القضاء العادي .

فالجزائر أخذت بنظام وحدة القضاء ولكن الجزائر لم تأخذ بنظام وحدة القضاء ووحدة القانون الجامد والمطلق المطبق في الدول التي اشتهرت بهذا النظام (الدول الانجلوسكسونية) بل أخذت بنظام وحدة القضاء ووحدة القانون المرن، ذلك أن وجود أسلوب ونظام الغرفة الادارية بالمجلس القضائي والمجلس القضائي الأعلى المختص في الفصل في الخصومات ومنازعات الادارة العامة الجزائرية يلطف ويخفف من قسوة وجمود نظام وحدة القضاء والقانون² .

¹ عمار عوابدي ، عملية الرقابة القضائية على اعمال الادارة العامة في النظام الجزائري ، المرجع السابق ، ص 58
² عمار عوابدي ، النظرية العامة للمنازعات الادارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الاول ، المرجع السابق ، ص 173 .

المطلب الثالث : وسائل الرقابة القضائية

الدعاوي القضائية الإدارية هي وسائل للرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في الدولة فبدون هذه الدعاوي لا يمكن لجهات القضاء المختص بالرقابة على الإدارة العامة والمنازعات الإدارية أن تتحرك وتراقب النشاط الإداري أولاً ولا يمكن لها بعد ذلك أن تفحص وتراقب وتعاقب العمل الإداري الغير المشروع ماليا ، فبدون الدعاوي القضائية الإدارية لا وجود حقيقي وفعال للرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة¹.

ذلك أن عملية الرقابة القضائية لا يمكن أن تتحرك وتعمل تلقائياً من قبل الجهات والسلطات القضائية المختصة في النظام القضائي في الدولة إلا بناء على الطلبات والدعاوي التي يحركها ويرفعها ذوي الشأن والمصلحة من الأفراد أمام جهات القضاء المختصة و في ظل الشروط و الإجراءات القانونية المقررة . فالقضاء المختص بالمنازعات الإدارية لا يستطيع ان يقم نفسه في الخصومة والنزاع بين جهات الإدارة العامة والأفراد من تلقاء نفسه إلا بناء على طلبات الأفراد والهيئات ذوي الشأن والمصلحة . ولكن متى طلب منه ذلك بواسطة الطلبات والدعاوي القضائية الإدارية فإن هذه الجهات تكون ملزمة ومسؤولة عن الحكم في النزاع وإلا أعتبر مرتكبة لجريمة إنكار العدالة .

كما أن الجهات والسلطات القضائية المختصة بعملية الرقابة القضائية لا يمكن أن تفحص وتحلل وتعرف مدى شرعية وعدم شرعية الأعمال الإدارية المطعون فيها إلا بواسطة الدعاوي والطعون القضائية الإدارية المختلفة . فضلا على أن الدعاوي القضائية الإدارية هي الأسلحة والوسائل والسلطات الفعالة والحاسمة التي بوساطتها تكافئ وتجزى الأعمال الإدارية الغير مشروعة والمشمولة بعملية الرقابة القضائية تطبيقاً لمبدأ لا رقابة بدون جزاء .

فعن طريق دعوى الإلغاء يستطيع القضاء المختص بالمنازعات الإدارية أن يهدم القرارات الإدارية الغير مشروعة ويمحي آثارها من الوجود كأنها لم توجد أصلاً ، وبواسطة دعاوي القضاء الكامل أي دعوى المسؤولية والتعويض يستطيع أن يحاكم الأعمال الإدارية الغير مشروعة والضارة ويصلح الأضرار الناجمة عن هذه الأعمال بالحكم بالتعويض عنها ويرجع الحال إلى ما كان عليه ، وعن طريق دعوى فصل المشروعية يتدخل القضاء

¹ عمار عوابدي ، عملية الرقابة القضائية على اعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ، المرجع السابق ، ص 60.

المختص لفحص وتحليل الأعمال الإدارية المطعون فيها لعدم الشرعية ليتعرف ويتأكد من مدى شرعيتها أو عدم شرعيتها.¹

كما يمكن للقضاء المختص أن يكشف ويبين المعاني والدلالات الحقيقية للأعمال والتصرفات الإدارية المطعون فيها قضائيا وإداريا بالغموض والإبهام وذلك بواسطة دعوى التفسير. فواضح حقا أن الدعاوي القضائية هي وسائل تحريك عملية الرقابة القضائية على الأعمال الإدارية وهي الوسائل الناجعة والفاعلة في ترتيب وإحداث الآثار القانونية لهذه الرقابة على أعمال الإدارة الغير المشروعة.²

وسنقوم في ما يلي بتحديد ودراسة أنواع الدعاوي القضائية والإدارية حيث توجد عدة دعاوي قضائية إدارية مختلفة يمكن أن تحرك ضد الأعمال الإدارية غير المشروعة :

أولا : دعوى الإلغاء أو دعوى تجاوز السلطة

يقصد بدعوى الإلغاء تلك الدعوى التي يرفعها احد الافراد الى القضاء الاداري يطلب اعدام قرار اداري مخالف للقانون ، وهي الدعوى التي يطلب فيها من القاضي المختص طبقا للشروط والإجراءات القانونية المقررة الحكم بتقرير عدم شرعية قرار إداري والحكم بإلغائه وهدم آثاره وتنحصر سلطة ووظيفة القاضي المختص ففي دعوى الإلغاء في هدم وإلغاء القرار الإداري الغير المشروع والطعون فيه أو إعلان شرعيته والحكم بعدم إلغائه إذا ثبت له ذلك.³

ثانيا : دعوى القضاء الكامل (التعويض)

تعتبر دعوى التعويض من الدعاوي الذاتية الشخصية على اساس انها اولا تتحرك وتتعدد على اساس حق او مركز قانوني شخصي وذاتي لرافعها ، وهي الدعاوي التي يحركها ويرفعها أصحاب الشأن والمصلحة من الأشخاص إلى جهة القضاء المختص للمطالبة بالتعويض عم أصابه من أضرار بسبب سير الأعمال والأنشطة الإدارية والمطالبة بحقوقهم في مواجهة السلطات الإدارية . ويكون للقاضي المختص بالنظر والفصل في هذه الدعوى

¹ عمار عوابدي ، عملية الرقابة القضائية على اعمال الادارة العامة في النظام الجزائري ، المرجع السابق ، ص 75.

² المرجع نفسه ، ص 76.

³ حسين مصطفى حسين ، القضاء الاداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1998 ، ص 45.

سلطات ووظائف واسعة حيث يملك القاضي المختص بهذه الدعوى سلطات واسعة ومتنوعة من أجل إعادة الحال إلى ما كان عليه وإعادة الحق لصاحبه.¹ ويملك القاضي المختص بالنظر والفصل في دعوى القضاء الكامل سلطة الحكم بإصلاح الحال والتعويض للمتضرر صاحب الشأن والمصلحة عم أصابه من ضرر جراء الأعمال الإدارية .

ثالثا : دعوى التفسير

وهي الدعوى التي تتحرك تلقائيا ومباشرة أو بواسطة الدعم بالغموض والإبهام واختفاء المعنى الحقيقي المعول عليه في فض النزاع القائم حول مركز قانوني أو حق ذاتي بين طرفين أو أكثر متنازعين عليه ، وغالبا ما تتحرك دعوى تفسير القرارات الإدارية بواسطة الدفع بالغموض والإبهام عندما تكون الدعوى الأصلية منعقدة ومعروضة أمام القاضي المدني أو القاضي الجنائي وتكون مسألة تفسير القرارات الإدارية من اختصاص القضاء الإداري لا القضاء المدني أو الجنائي فتتوقف الدعوى المدنية أو الجنائية الأصلية عند الدفع بغموض وإبهام آثار قرار إداري له صلة بالحق أو المركز القانوني محل الخصومة والمتنازع عليه في الدعوى المدنية أو الجنائية الأصلية ، تتوقف هذه الدعوى الأصلية دون صدور حكم نهائي فيها ، وتعرض مسألة تفسير القرارات الإدارية للغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى وفقا لنص المادة 274 من قانون الإجراءات المدنية ،

ويتم ذلك عن طريق رفع دعوى مستقلة عن الدعوى المدنية أو الجنائية الأصلية هي دعوى تفسير القرارات الإدارية التي يطلب فيها من القاضي المختص استعمال سلطاته ووظائفه في الكشف عن المعنى الحقيقي الخفي والمجهول للقرار الإداري وإعطاء تفسير حقيقي له وإعلانه في صورة حكم قضائي حائز لقوة الشيء المقضي به وبناء على هذا الحكم الأخير تستأنف الدعوى المدنية أو الجنائية.²

¹ عمار عوابدي ، النظرية العامة للمنازعات الادارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1998، ص 567.

² عمار عوابدي ، عملية الرقابة القضائية على اعمال الادارة العامة في النظام الجزائري ، المرجع السابق ، ص 94.

رابعاً : دعوى فحص الشرعية

وهي الدعوة التي تنعقد وتتحرك بعد مسألة الدفع بعدم الشرعية (عدم شرعية قرار إداري) أثناء النظر والفصل في قضية مطروحة أمام الجهات القضاء المدني أو الجنائي وتكون مسألة فحص مدى شرعية أو عدم شرعية القرار المطعون في عدم شرعيته بواسطة الدفع بعدم الشرعية من اختصاص جهة القضاء الإداري .

فيتوقف القاضي المدني أو الجنائي حسب طبيعة القضية المتصل بها هذا الدفع بدون أن يصدر حكماً نهائياً بشأنها ، لترفع دعوى فحص وتقدير المشروعية أمام جهات القضاء الإداري المختص أي الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى وفقاً للمادة 274 من قانون الإجراءات المدنية فيقوم القاضي الإداري المختص بفحص وتقدير مدى شرعية أو عدم شرعية القرار الإداري المطعون فيه ويصدر حكماً قضائياً يعلن فيه شرعية أو عدم شرعية القرار وعلى ضوء ذلك يستأنف القاضي المدني أو الجنائي في الفصل في القضية ويصدر حكمه النهائي في شأنها .

وتتحصّر سلطة ووظيفة القاضي في دعوى فصل وتقدير المشروعية في فحص وكشف مدى مشروعية أو عدم مشروعية القرار وإعلان نتائج فحصه وبحثه دون أن يستطيع الحكم بالإلغاء أو بالتعويض.

خلاصة الفصل الأول

من خلال ما سبق يتبين بأن الرقابة هي تلك الحق او المكنة التي تنتج لصاحبها اتخاذ ما يلزم من الاجراءات والقرارات لإنجاح المشاريع وتتم بثلاث مراحل تبدأ بمرحلة المعايير والاهداف ثم تليها مرحلة تقييم الاداء ثم تخلص الى مرحلة كشف الانحرافات وتصويبها وتهدف الرقابة المحافظة على نشاط الادارة وترشيده بما يتلاءم ومقتضيات المصلحة العامة . والرقابة على المجلس الشعبي البلدي في الجزائر في ظل حكم الحزب الواحد جاءت في صورة مشددة وهذا بالنظر إلى الأوضاع التي كانت تعيشها الجماعات المحلية في تلك الفترة من نقص في الهياكل الإدارية وانعدام الإطار المسيرة.

الفصل الثاني

الرقابة على المجلس
الشعبي البلدي في ظل
التعددية الحزبية

تمهيد

الأصل أن البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال في القيام بصلاحياتها والاستثناء هو أن يقيد الاستقلال برقابة تباشرها السلطة المركزية ، والاستقلال يعد نتيجة من النتائج التي تترتب على ثبوت الشخصية القانونية ، وهو جزئي لأنه يتعلق بالوظيفة التنفيذية فقط ونسبي لأن البلدية تخضع في ممارستها لوظائفها للرقابة ، ورغم أن رئيس وأعضاء المجلس منتخبون لكن هذا لا يمنع من خضوعهم للرقابة وسنتناول في هذا الفصل الرقابة على المجلس الشعبي البلدي في مرحلة التعددية الحزبية وقسمناه إلى ثلاثة مباحث :

- المبحث الأول : الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي البلدي .
- المبحث الثاني : الرقابة السياسية على المجلس الشعبي البلدي .
- المبحث الثالث : الرقابة القضائية على المجلس الشعبي البلدي .

المبحث الأول: الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي البلدي

يقصد بالرقابة الإدارية السلطات التي تمارسها السلطات الإدارية المركزية وممثليها في الأقاليم على المجالس الشعبية البلدية وعلى أعمالها وعلى أعضائها وذلك بالبحث عن أسباب القصور في العمل الإداري والكشف عن العيوب التي تعرقل سيرها وتعد الرقابة الإدارية من أهم أنواع الرقابة التي تمارس على أعمال المجالس الشعبية البلدية،¹ وتعتبر كذلك رقابة داخلية مقارنة مع أنواع الرقابات الأخرى التي تعتبر خارجية بالنسبة للإدارة كما أنها ذاتية لأنها تمارس من طرف أجهزة إدارية على أجهزة إدارية، وتنصب هذه الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي كهيئة وعلى أعضائه وعلى أعماله.²

المطلب الأول: الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة

تمارس الرقابة على المجلس الشعبي البلدي في صور وأشكال متعددة ومن بينها الرقابة على المجلس كهيئة في حد ذاتها وتأخذ صورتين هما والحل والإيقاف وهذا ما سنتناوله في:

أولا: الحل:

الحل هو إجراء عزل جماعي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي، وهو آلية وصائية يتم بموجبها إنهاء مهام المجلس الشعبي البلدي بإزالته قانونيا وتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها.³

1. أسباب الحل

لقد نص المشرع الجزائري صراحة على سلطة الجهة الوصية في حل المجلس الشعبي البلدي وهي من أخطر الوسائل التي تمتلكها الجهة الوصية، إذ تبناها المشرع الجزائري في كل القوانين البلدية السابقة.

¹ عزيز محمد الطاهر، المرجع السابق، ص 77.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري والتنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، ص 138.

³ عادل بوعمران، البلدية في الجزائر، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2010، ص 103.

وقد عمد قانون البلدية 10-11 إلى تحديد وحصر الحالات والأسباب التي يجب أن تحل فيها المجالس الشعبية البلدية وذلك حرصا على المحافظة على استقرارها وهذا ما نصت عليه المادة 46 من القانون البلدي¹، والملاحظ من نص المادة 46 أن المشرع قد وسع من نطاق الرقابة وذلك بتوسيعه لأسباب حل المجلس الشعبي، وإضافته لأربعة حالات جديدة مقارنة بقانون 08-90 وهي: ²

1- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء و بعد تطبيق أحكام الاستخلاف: ففي هذه الحالة فإن المجلس يحل بأكمله غير أنه ينبغي على المجلس أن يستوفي أعضائه عن طريق الاستخلاف للعضو الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها، فالأصل أنه لا يتم حل المجلس الذي فقد نصف أعضائه إلي بعد إشكال النصاب القانونية للمجلس عن طريق استخدام نظام الاستخلاف فان بقي عدد الأعضاء أقل من النصف رغم اللجوء إلى نظام الاستخلاف.

2- في حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي: وهنا يمكن أن نتصور ان يبادر جميع أعضاء المجلس أيا كان تياراتهم السياسية وانتماءاتهم إلى تقديم طلب يصرحون فيه عن رغبتهم في التخلي عن عضوية المجلس فإن تم ذلك يتعين حل المجلس مع الإشارة ان النص لم يحدد لأي جهة تقدم الاستقالة الجماعية وما شكلها وهل هي عبارة عن طلب واحد او كل عضو يحزر طلب استقالته بصفة فردية وهي نفس الحالة المنصوص عليها في المادة 34 من القانون 08-90.

3- في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية: إن الاختلاف بين أعضاء المجلس أمرا واردا غير أنه لا ينبغي أن يتحول إلى خلاف يؤثر سلبا على هيئة المداولة فإن ثبت ذلك كان المجلس عرضة للحل، وهنا يفترض في هذه الحالة أن يبادر الوالي إلى تحرير تقرير في الموضوع يطلع

¹ المادة 46 من القانون 10-11 المتضمن قانون البلدية الصادر بتاريخ 22 يونيو 2011، الجريدة الرسمية العدد 35 التي تنص " يتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي: في حالة خرق احكام الدستور، في حالة الغاء انتخاب جميع اعضاء المجلس، في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس، عندما يكون الابقاء على المجلس مصدر لاختلالات خطيرة، عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من الاغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق احكام المادة 41، في حالة خلافات خطيرة بين اعضاء المجلس تعيق السير العادي لهيئات البلدية، في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب "

² عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 120.

فيه وزير الداخلية بحقيقة الخلاف ونطاقه وآثاره يتولى هذا الأخير بدوره تحرير تقرير في الموضوع يعرضه أمام المجلس بغرض استصدار مرسوم الحل .

4- في حالة ضم بلديات لبعضها البعض أو تجزئتها : في هذه الحالة وردت في قانون البلدية ولا نجد لها مثيل في قانون الولاية وهي أيضا حالة طبيعة لأن عدد البلديات غير ثابت ومستقر فالأسباب موضوعية قد يعمد المشرع إلى رفع عدد البلديات أو الإنقاص منها ومن ثم قد تضم بلدية إلى أخرى وهو ما يعني حل المجلسين معا، فلا يتصور أن تدار شؤون البلدية في حالة الضم بمجلس بلدية دون أخرى من بلديتين معنيتين بالضم ولا يتصور أن تدار بلدية جديدة بمجلسين إذ لا مفر في مثل هذه الحالة من اللجوء إلى الحل وانتخاب مجلس بلدي جديد .

5- عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدرا للاختلال في التسيير وفي الإدارة المحلية أو يمس بمصالح المواطن وسكنته : وفي نفس الحالة الواردة في قانون الولاية التي تؤكد أن المجلس البلدي هنا صار مصدر ضرر للمنطقة لا مصدر نفع لذا وجب حله .

ولقد أحسن المشرع في قانون البلدية حينما عد على سبيل الحصر حالات الحل حتى لا يترك أي مجال للاجتهاد والتفسير الواسع للنص ثم انه أحسن أيضا حينما فرض اتخاذ مرسوم الحل على مستوى مجلس الوزراء بما له من خطورة كبيرة.¹

2. الجهة المختصة بالحل

يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية.²

فالمشرع قد تدارك الخطأ الذي وقع فيه في نص المادة 35 من قانون 08-90 التي تنص على : " لا يمكن حل المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية " .³

¹ عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر والتوزيع ، ط2 ، الجزائر ، 2007 - ص 301-302 .
¹ المادة 47 من القانون 10-11 المتضمن قانون البلدية .
² المادة 35 من القانون 08-90 المتضمن قانون البلدية الصادر بتاريخ 07 ابريل 1990 ، الجريدة الرسمية العدد 15 .

وذلك بإزالته للإبهام والغموض الذي كان تعتريه هذه المادة من ناحية تحديد نوع المرسوم الذي يتم بموجبه الحل، وعليه فقد قطع الشك باليقين وأشار إلى أن المرسوم يكون رئاسيا لا تنفيذيا مثلما كان معمول به في ظل القانون السابق وهذا بالنظر لخطورة الحل¹.

وقد أضافت المادة 48 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية انه عند حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي متصرفا ومساعدين توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية مؤقتا خلال العشرة أيام التي تلي الحل ، وتنتهي مهامهم وبقوة القانون عند تنصيب المجلس الجديد وهذا لتفادي تعطيل المصالح العمومية ، وأثناء ذلك تجري انتخابات لتجديد المجلس في أجل لا يتعدى الستة أشهر من يوم الحل بشرط ألا تكون آخر سنة من العهدة الانتخابية وهذا ما نصت عليه المادة 49 من نفس القانون². وتنتهي عهدة المجالس الجديدة بانتهاء الفترة لتجديد العام للمجالس البلدية ، ويترتب على المجلس الشعبي البلدي سحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص الذين كان يتشكل منهم وذلك دون المساس بوجود الشخصية المعنوية للبلدية³.

كما جاء القانون البلدي 10-11 بإجراء جديد وذلك في حالة وجود ظروف استثنائية تعيق إجراء انتخابات بالبلدية فالوالي يعين متصرف لتسيير شؤون البلدية وذلك بعد تقرير من الوزير المكلف بالداخلية الذي يعرض على مجلس الوزراء يمارس المتصرف تحت سلطة الوالي السلطات المخولة بموجب التشريع والتنظيم للمجلس الشعبي البلدي ورئيسه تنتهي مهام المتصرف بمجرد تنصيب المجلس الجديد وتنظيم انتخابات المجلس البلدي متى توافرت الظروف المناسبة⁴.

1 عادل بو عمران ، المرجع السابق ، ص 121.

4 المادة 48-49 من القانون 10-11 المتضمن قانون البلدية.

5 المادة 50 من القانون 10-11 المتضمن قانون البلدية.

4 المادة 51 من القانون 10-11 المتضمن قانون البلدية.

ثانيا: الإيقاف

لم يعد القانون البلدي يسمح بإمكانية إيقاف المجلس لمدة شهر كما كان في السابق بحسب المادة 112 من القانون 24/67 حيث يقتصر الوضع الآن على حله أي القضاء على المجلس الشعبي البلدي وانتهاء مهامه بإزالته قانونيا مع بقاء الشخصية المعنوية للبلدية قائمة بطبيعة الحال.¹

ولضمان استقلالية البلدية كوحدة إقليمية، استغنى المشرع على رقابة الإيقاف في القانونين 08/90 والقانون 10/11 .

إلا أنه أصدر المرسوم المتعلق بإعلان حالة الطوارئ 44/92 المؤرخ في : 1992/09/09 ، وكذا المرسوم التنفيذي :149/92 المؤرخ 1992/04/11 والمتعلق بتوقيف أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية ، لإعادة فرض سيطرته وهيمنته على الجماعات المحلية ، ومنح صلاحيات الإيقاف إلى رئيس الحكومة آنذاك.²

¹ محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية ، منشورات جامعة باجي المختار ، عنابة، ص 103.
² عشاب لطيفة ، النظام القانوني للبلدية في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة ماستر ، جامعة ورقلة ، 2012-2013، ص63

المطلب الثاني: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

أولاً: التوقيف :

تنص المادة 32 من قانون البلدية 08-90 على مايلي : " عندما يتعرض المنتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه ، يصدر قرار التوقيف المعلن من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية " ¹

اما قانون البلدية 10-11 فقد نص على انه يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية او جنحة لها صلة بالمال العام او لأسباب مخلة بالشرف او كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة الى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة ². وبناء عليه فانه يشترط لصحة قرار التوقيف أن يقوم على الأركان التالية :

1. من حيث السبب : السبب القانوني الوحيد لتوقيف المنتخب البلدي هو المتابعة الجزائية والتي حدد المشرع وصفها كونها تتعلق بجنائية او جنحة التي تحول دون مواصلة العضو لمهامه الانتخابية .

2. من حيث الاختصاص : لقد عقدت المادة السابقة الاختصاص بالتوقيف إلى الوالي كجهة وصية ³.

3. من حيث المحل : يتمثل موضوع ومحل قرار التوقيف في عدم تمكن العضو من ممارسة مهامه الانتخابية مؤقتا ولفترة محددة تبدأ من تاريخ صدور قرار الوالي إلى غاية صدور القرار نهائي من الجهة القضائية المختصة .

4. من حيث الشكل والإجراءات : يجب في قرار التوقيف من حيث الشكل معلا أي مسببا بان يتضمن ذكر سبب التوقيف حفاظا على حقوق العضو ⁴.

وبالرجوع إلى قانون البلدية القديم في مادته 32 ومماثلاتها المادة 43 من القانون الحالي ، لقد منحت للوالي سلطة إصدار قرار التوقيف ضد عضو المجلس الشعبي البلدي التي

¹ المادة 32 من القانون 08-90 المتضمن قانون البلدية.

² المادة 43 من القانون 10-11 المتضمن قانون البلدية.

³ محمد الصغير بعلي ، دروس في المؤسسات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 107.

⁴ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة ، 2004 ، ص 97-98.

يتعرض لمتابعة جزائية تحول دون ممارسة مهامه بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو الأسباب المخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسته عهدته الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة ووقفا عند نص المادة 32 من القانون 08-90 في فقرتها الثاني نجد أن المشرع قد استعمل عبارة بعد استطلاع رأي المجلس ، ومن ثم فإن ما تقرر على مداولة المجلس البلدي إنما هو عبارة عن رأي لا يلزم الوالي الأخذ به ، ولقد أحسن المشرع صنعا عندما اشترط تسبب القرار من واجب الوالي لما لهذه الضمانة من أثر عميق على مستوى القانون ، ذلك أن التسبب يمكن الجهة الإدارية أو القضائية المختصة أو أعضاء المجلس المعني من معرفة الأسباب التي من أجلها أصدر الوالي قرار إيقاف عضو معين ويستمر الإيقاف إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة وفي حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية¹.

ثانيا: الإقالة:

تعد رقابة الإقالة من أهم الرقابات التي تفرض على أعضاء المجلس الشعبي البلدي ويقصد بها إنهاء مهام أعضاء المجلس الشعبي البلدي وتجريديهم من العضوية في المجلس . وقد منحت للوالي التصريح الفوري بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي البلدي تبين بعد انتخابه أنه :

- في حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب قانونا .
- في حالة من حالات التنافي أو التعارض طبقا للقانون الأساسي الذي يخضع له المنتخب في عمله أو وظيفته².

فيرجع سبب تجريد العضو من صفته هو تخلف شروط الانتخاب أو وجوده في حالة من حالات التنافي فإذا ثبتت هذه الحالات تعين على الوالي أن يصدر قرارا يقتضي بتجريده من الصفة³، ونستنتج من نص المادة 40 الفقرة 02 من القانون الحالي أنها قد أضافت إجراء

¹ عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 300.

² المادة 31 من القانون 08-90 المتضمن قانون البلدية.

³ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري التنظيم الإداري ، المرجع السابق، ص 139.

جوهرى يسبق قرار المجلس الشعبي البلدي وهو القيام بالمداولة قبل إصدار القرار ، ويخطر الوالي بذلك وجوبا¹ وهذا ما أغفله المشرع في قانون البلدية 08-90.

ثالثا: الإقصاء:

هو إخراج النائب من مهامه النيابية أي إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون والاسقاط لا يكون الا نتيجة فعل خطير يبرر اجراء اللجوء اليه فعندما تثبت ادانة المنتخب من قبل المحكمة المختصة فلا يتصور احتفاظه بالعضوية لان ذلك يمس لا شك بمصداقية المجلس البلدي لذا تعين ابعاده.²

وذلك ما اشارت له المادة 44 من قانون البلدية 10-11 بقولها " يقصى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار "

وتقابل هذه المادة في قانون البلدية 08-90 المادة 33 والتي تنص على انه " يقصى نهائيا من المجلس الشعبي البلدي المنتخب الذي تعرض إلى إدانة جزائية في إطار أحكام المادة 33 السابقة ويعلن المجلس الشعبي البلدي قانونا هذا الإقصاء ، يصدر الوالي قرار إثبات هذا الإقصاء "

يعتبر الإقصاء بعد قرار التوقيف وهذا لا يعني أن قرار الإقصاء وجب أن يسبقه قرار التوقيف و أن قرار التوقيف وجب أن يلحقه قرار الإقصاء بل تبقى المسألة مرهونة بالحكم النهائي أو القرار النهائي الذي يصدر ضد العضو المعني و الذي يقيد الوالي في اتخاذه لقرار الإقصاء في حالة الإدانة دون أن يكون له اختيار آخر،³ وعليه فإنه لصحة قرار الإقصاء يجب توفر الأركان التالية :

1. من حيث السبب والاختصاص :

يعود سبب الإقصاء وإسقاط العضوية إلى إدانة العضو بحكم جزائي حيث يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة

³ المادة 40 من القانون 10-11 " تزول صفة المنتخب بالوفاة او الاستقالة او الاقصاء او حصول مانع قانوني ويقر

المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي بذلك وجوبا "

⁴ عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 300.

¹ عشاب لطيفة ، المرجع السابق ، ص 68.

عهدته الانتخابية بصفة صحيحة الى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة.¹ وتجدر الإشارة إلى أن الإدانة المشار إليها تقرر بقرار نهائي وهو ما يعني بأن الأحكام الابتدائية بالإدانة لا تؤدي للإقصاء بل يلزم أن تكون القرارات الصادرة نهائية وقد أصاب المشرع في هذا الصدد لأن ما أكدته يتماشى فعلا مع أحد الأركان الشرعية الإجرائية المتمثل في قرينة البراءة ، أما من حيث الاختصاص فإنه يعود إلى الوالي كجهة وصية .

2. من حيث المحل :

محل الإقصاء هو فقدان وزوال صفة العضوية بصورة دائمة ونهائية كما هو الوضع في حالة الوفاة أو الاستقالة المادة 40 من قانون البلدية ويترتب عن الإقصاء استخلاف العضو المقصي بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي في أجل لا يتجاوز شهر واحد وفقا لنص المادة 41 من نفس القانون.

3. من حيث الشكل والإجراءات:

إن الإجراء الجوهري والرئيسي في قانون البلدية 90-08 هو إعلان المجلس الشعبي البلدي للإقصاء² في حين أن قانون 11-10 لم ينص على هذا الإجراء وعليه فإن صلاحيات السلطة الوصية على ضوء القانون 90-08 تكمن في ملاحظة الإجراءات وتجسيدها قانونيا بقرار ولائي مما يؤكد إرادة المشرع لتقليص تدخل السلطة الوصية بشؤون البلدية فأراد بذلك أن يكون دور الوصاية محدود وذلك لإعطاء مكانة للبلدية وتحريرها من قيود الرقابة الوصائية كما أن المشرع أراد أن تكون العلاقة بين المجالس المنتخبة المحلية والسلطة الوصية مبنية على الحوار لا على التبعية و الخضوع .

غير أن هذه الوضعية لم تستمر في ظل القانون 11-10 حيث استعادت السلطة الوصية صلاحيتها التقليدية بممارسة الرقابة على أجهزة البلدية من خلال اتخاذ إجراءات التوقيف والإقصاء دون الأخذ برأي المجلس الشعبي البلدي.³

² المادة 43 من القانون 11-10 المتضمن قانون البلدية.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري والتنظيم الإداري ، المرجع السابق، ص 140.

³ عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 300.

المطلب الثالث : الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي

تخضع أعمال المجلس الشعبي البلدي للرقابة من طرف الجهات الوصية ممثلة في الوالي حيث تتولى هذه الأخيرة الرقابة على أعمال وقرارات المجالس الشعبية البلدية وتتمحور هذه الرقابة في :

أولا : التصديق

تمارس الجهات الوصية الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي عن طريق المصادقة على بعض أعماله لها في سبيل ممارسة أعمالها إجراء مداولات إذ أنه لا تكون قابلة للتنفيذ أي مداولة يقوم بها المجلس الشعبي البلدي دون مصادقة الوالي عليها ، وتتخذ المصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي صورتين وهما :¹

• المصادقة الضمنية :

الأصل بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي هو التنفيذ بعد 15 يوم من تاريخ ادعاها لدى الولاية فيما عدى المداولات المستثناة وفق نص وخلال مدة 15 يوم يدلي الوالي برأيه أو بقراره فيما يخص شرعية ومصادقية المداولة وصحتها² غير أن قانون البلدية 10-11 قد نص على أن مداولات المجلس الشعبي البلدي تنفذ بعد مرور 21 يوم من تاريخ إيداعها لدى الولاية ليدلي الوالي برأيه أو قراره في ما يخص شرعية القرارات المتخذة في المداولة وصحتها³ وتتمثل هذه المداولات في كل المداولات التي لا يكون موضوعها في المسائل المذكورة في المادة 57 وهو ما يعتبر مصادقة ضمنية بعد استفاء القيد الزمني ويعد البطلان في هذه الحالة نسبيا وليس بقوة القانون . للوالي الحق في إثارته متى اكتشفه خلال 21 يوما ويحصن بعد هذا الأجل.

¹ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، المرجع السابق ، ص 101.

² المادة 41 من القانون 90-08 المتضمن قانون البلدية.

³ المادة 56 من القانون 10-11 المتضمن قانون البلدية.

• المصادقة الصريحة:

وهي اتخاذ الوالي قراره صراحة بالمصادقة على مداوات المجلس الشعبي البلدي في الحالات المنصوص عليها في المادة 57 من قانون البلدية 10-11 حيث لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداوات المتضمنة ما يأتي :

- الميزانيات والحسابات
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية
- والتنازل على الأملاك العقارية للبلدية
- اتفاقيات التوأمة¹.

ومع ذلك فقد عمد المشرع من خلال المادة 58 إلى التخفيف من شدة هذا التصديق الصريح وما قد يترتب عليه من تباطؤ وتعطيل للنشاط الإداري وذلك عندما عمد مرة أخرى إلى التصديق الضمني مع تمديد الفترة إلى 30 يوما وهذا ما كان معمول به أيضا في ظل قانون 08-90 بموجب المادة 43 منه² وتجدر الإشارة إلى أن عدد المواضيع التي تتطلب المصادقة من طرف الوالي في قانون 10-11 قد توسعت مقارنة مع ما نص عليه قانون 90-08 في مادته 48 والذي اختصر التصديق الصريح فيها على الميزانيات والحسابات إحداث مصالح ومؤسسات عمومية وبلدية وهذا ما يبين صراحة إرادة المشرع في تدخل السلطة الوصائية في شؤون البلدية³.

ثانيا : الإلغاء

يقصد به حق السلطة المركزية في إعدام القرارات الصادرة عن الجماعات المحلية أي إلغائها وإبطالها دون اللجوء إلى القضاء (قرارات المجلس الشعبي البلدي التي تشوبها عيوب والمخالفة للمشروعية) إن هذا الحق يؤكد سمو السلطة المركزية على السلطة المحلية ،⁴ حيث يتم إلغاء مداوات وقرارات المجلس الشعبي البلدي ب :

¹ المادة 57 من القانون 10-11 المتضمن قانون البلدية.
² المادة 43 من قانون البلدية 08-90 التي تنص على " عندما ترفع المداوات المنصوص عليها في المادة 43 إلى الوالي دون أن يصدر قراره فيها خلال 30 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية تعتبر مصادقا عليها "
³ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري التنظيم الإداري ، المرجع السابق ، ص 141-142.
⁴ عشاب لطيفة ، المرجع السابق ، ص 71.

1. **البطلان المطلق** : تعتبر باطلة بحكم وبقوة القانون المداولات التي أوردتها المادة 44 من قانون 08-90 وذلك لأحد الأسباب التالية :

• **عدم الاختصاص الموضوعي** : تعتبر باطلة وكأنها لم تكن جميع القرارات والمداولات التي تنصب على موضوع لا يدخل في صلاحيات واختصاصات المجلس الشعبي البلدي .

• **مخالفة القانون** : ويقصد بالقانون هنا معنا واسعا يشمل كل من الدستور و القانون والتنظيم وإقرار هذا السبب لبطلان مداولات المجلس الشعبي البلدي يهدف إلى احترام مبدأ المشروعية وضمان تدرج القواعد القانونية في الدولة.¹

• **مخالفة الشكل والإجراءات** : حيث تعتبر باطلة بطلانا مطلقا المداولات التي تجرى خارج الدورات العادية والاستثنائية والاجتماعات والجلسات القانونية التي يعقدها المجلس الشعبي البلدي أو التي تتم خارج مقره.²

و قد خول القانون للوالي التصريح ببطلان المداولة بموجب قرار معلل دون التقيد بمواعيد وأجال معينة كقاعدة عامة ومع ذلك فإن المادة 80 في فقرتها الثالثة من القانون القديم قد وضعت مبدأ بمقتضاه تعتبر القرارات التنظيمية للبلدية غير قابلة للإلغاء بعد فوات شهر من إيداعها لدى الولاية دون إلغائها من طرف الوالي وذلك لهدف استقرار المراكز القانونية في المجتمع .

و لكن عند دراستنا للمادة 59 من قانون البلدية 10-11 أنها جاءت بإضافات بالمقارنة مع المادة 44 حيث نصت على أنه " تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي :

- المتخذة خرقا للدستور وغير مطابقة للقوانين
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها
- غير المحررة باللغة العربية

يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار.³

¹ محمد الصغير بعلي ، دروس في المؤسسات الادارية ، المرجع السابق ، ص 137.

² المرجع نفسه ، ص 138.

³ المادة 59 من القانون 10-11 المتضمن قانون البلدية.

2. **البطلان النسبي** : دعما لنزاهة التمثيل الشعبي وترسيخا لشفافية العمل الإداري نصت على القابلية للإبطال بالنسبة للمداولات التي يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس لهم مصلحة فيها بصفة شخصية أو كوكلاء ¹.

يعود للوالي الاختصاص لإلغاء هذا النوع من المداولات بموجب قرار معطل وذلك خلال شهر واحد من تاريخ إيداعها لدى الولاية .

كما نصت المادة نفسها (الفقرة الأخيرة) على أنه : " أي شخص له مصلحة أن يطلب من الجهة القضائية المختصة الإلغاء خلال شهر من تعليق المداولات "

في حين القانون 10/11 الحالي نص على انه لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو اي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد هذه المداولة باطلة . يثبت بطلان هذه المداولة بقرار معطل من الوالي. يلزم كل عضو مجلس شعبي بلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

في حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به يجب عليه إعلان ذلك للمجلس الشعبي البلدي ².

وعليه فان المشرع قد قام بتوسيع نطاق مصالح العضو المشارك في المداولة إلى مصالح تخص أزواجه أو أصوله أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة في حين كانت تقتصر في القانون القديم على مصالحه بصفة شخصية أو كوكيل ، وذلك دعما لنزاهة التمثيل الشعبي وشفافية العمل الإداري و تحقيق المصلحة العامة .

ونظرا للاستقلال القانوني الذي تتمتع به البلدية وتأكيدا لطابعها اللامركزي سمحت المادة 46 من القانون القديم يقابلها المادة 61 من القانون الجديد بالطعن في القرار المتضمن بطلان المداولة عن طريق التظلم الإداري أو الدعوة القضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولة (تظلم يكون ولائيا يوجه للوالي باعتباره السلطة مصدرة القرار أو قد يكون رئاسيا إلى الوزير المكلف بالداخلية أو

¹ المادة 45 من القانون 90-08 المتضمن قانون البلدية.

¹ المادة 60 من قانون البلدية 10-11 .

الطعن القضائي أمام المحاكم الإدارية وذلك برفع دعوى الإلغاء طبقا لقانون الإجراءات المدائية والإدارية)¹.

ثالثا : الحلول

إن سلطة الحلول أو سلطة الاستبدال تعطي لسلطة الوصاية إمكانية التقرير بدلا عن الشخص الخاضع للوصاية ويعد هذا التدبير التي تتخذه سلطة الوصاية من أخطر أنواع الرقابة التي تمارسها سلطة الوصاية وأشدها تأثيرا في حرية واستقلال الأشخاص العامة اللامركزية خاصة البلدية. فالقاعدة العامة أن الهيئات اللامركزية تعمل بداءة ولا تتدخل الجهات الوصية إلا لاحقا طبقا للإجراءات التي يحددها القانون.²

وإذا كانت سلطة الحلول من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية فقد يسمح لها استثنائيا في نظام الوصاية الإدارية كما ورد ذلك في المادة 83 من قانون البلدية 90-08 والتي تنص : "على انه عندما يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو يمهل اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات يجوز للوالي بعد أن يطلب منه أن يقوم بذلك توليها تلقائيا بعد انتهاء الآجال المحدد في الإنذار " .

وتنصُ سلطة الحلول أساسا على المواضيع التالية :

• الضبط الإداري:

حيث يمكن للوالي أن يتخذ كل الإجراءات الخاصة بالمحافظة على الأمن والسلامة العموميين فيمكن له أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرافق العامة عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولاسيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.³

¹ عشاب لطيفة ، المرجع السابق ، ص 72.

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري والتنظيم الإداري ، المرجع السابق ، ص 143.

² المادة 100 من القانون 10-11 المتضمن قانون البلدية.

كما تبرز سلطة الوالي في الحلول في حالة تقاعس أو رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي اتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين والتنظيمات والملزم اتخاذها قانونا ويتم هذا الحلول بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الاعذار .¹

• تسجيل النفقات الإجبارية في ميزانية البلدية إذ لم يسجلها المجلس :

يحق للوالي قانونا الحلول محل المجلس الشعبي البلدي في حالة حدوث اختلال بالمجلس يحول دون التصويت على الميزانية فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفق الشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون .²

• ضبط توازن الميزانية لدى إعدادها وامتصاص عجزها لدى التنفيذ :

يقوم الوالي بضبط الميزانية لدى إعدادها حيث لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإجبارية في حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال 15 يوما التي تلي استلامها إلى الرئيس الذي يخضعها بمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال 10 أيام . يتم إعداد المجلس الشعبي البلدي من الوالي إذا صوت على الميزانية مجددا بدون توازن أو لم تنص على النفقات الإجبارية وإذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها في هذه المادة خلال آجال 08 أيام التي تلي تاريخ الاعذار المذكور أعلاه ، تضبط تلقائيا من طرف الوالي.³

و عندما يترتب على تنفيذ ميزانية البلدية عجز فإنه يجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناعه وضمان توازن الميزانية الإضافية إذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي إجراءات تصحيحية ضرورية فإنه يتم اتخاذها من الوالي الذي يمكنه أن يأذن بامتصاص العجز على سنتين ماليتين أو أكثر.⁴

وهكذا تمارس سلطة الوصاية رقابة واسعة على الميزانية عن طريق الحلول سواء في مرحلة الإعداد عندما يتعلق الأمر بتوازن الميزانية وأثناء التنفيذ المصحوب بعجز مما يجعلنا أمام أسلوب لعدم التركيز الإداري أو سلطة رئاسية حقيقية فجميع وثائق الميزانية تخضع

¹ المادة 101 من القانون 10-11 المتضمن قانون البلدية.

² المادة 102 من القانون 10-11 المتضمن قانون البلدية.

³ المادة 183 من القانون 10-11 المتضمن قانون البلدية.

⁴ المادة 184 من القانون 10-11 المتضمن قانون البلدية.

لتصديق سلطة الوصاية التي تستطيع تعديل تقدير الموارد وتخفيض أو رفض بعض النفقات الاختيارية.¹

المبحث الثاني : الرقابة السياسية على المجلس الشعبي البلدي

تعد الرقابة السياسية الأسلوب الأكثر ديمقراطية لتأمين رقابة حقيقية وفعالة على الهيئات المحلية ولا تقوم إلا في ظل نظام ديمقراطي تكفل فيه الحريات أهمها حرية تكوين جمعيات وحرية الرأي وأحزاب سياسية حيث تقوم هذه الأخيرة بعملية الرقابة على الهيئات المحلية وذلك للتأكد من سيرها بانتظام والكشف عن الأخطاء التي تقع على مستواها والعمل على تصحيحها.²

نتناول الرقابة التشريعية في المطلب الأول ورقابة الأحزاب السياسية في المطلب الثاني ورقابة الرأي العام في المطلب الثالث

المطلب الأول : الرقابة التشريعية

تسمى أحيانا بالرقابة السياسية لأنها تمارس من قبل أعلى سلطة سياسية في الدولة ، تختص السلطة التشريعية بوضع القوانين وتوافق على إنشاء الهيئات المحلية أو إلغائها أو تحديد عددها وتحدد اختصاصات المجالس المحلية وتحدد مواردها المالية حيث تنشأ البلديات بقانون .

إن المجالس المحلية تتدخل في حياة الأفراد وفي حقوقهم وحررياتهم وبالتالي فإن السلطة التشريعية تقوم بممارسة الرقابة على هذه الهيئات للتأكد من أنها تمارس اختصاصاتها وفقا للقانون.³

إن ممارسة البرلمان لسلطاته الرقابية العامة على الحكومة والتي من بينها سياستها على المستوى المحلي وحقه في الإطلاع على كل ما يتعلق بالوضعية المالية العامة في الدولة وشؤون التسيير وهو ما يمكنه من التدخل عند الاقتضاء عن طريق التشريع لفرض ما يراه ضروريا من تدابير رقابية على تسيير الاموال العمومية وبعبارة أخرى فإن البرلمان كونه

¹ بن ناصر بوطيب ، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، 2010-2011، ص 46.

² بن ناصر بوطيب ، المرجع السابق ، ص 18.

² مزرياني فريدة ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراة في القانون ، جامعة منتوري قسنطينة ، 2005 ، ص 260.

مسؤولاً مباشرة أمام مواطنيه ملزم بأن يضمن لهم حسن استعمال الأموال التي يدفعونها للخرينة العمومية كمكلفين بالضريبة على سبيل المثال¹.

وتدخل في هذا الإطار من باب أولى مراقبته لتنفيذ ميزانية الدولة من طرف الحكومة وبصفة خاصة ميزانية الجماعات المحلية عن طريق المجالس المنتخبة.

وتتبع الرقابة أثناء مناقشة السلطة التشريعية للميزانية العامة للدولة منها ميزانية الهيئات المحلية وتظهر هذه الرقابة لما تقدم الحكومة بياناً سنوياً عن السياسة للمجلس الشعبي الوطني طبقاً للمادة 84 من الدستور وتعقبه مناقشة عمل الحكومة لمعرفة مدى تنفيذ برنامج الحكومة الذي كان البرلمان قد وافق عليه ، فيتم توجيه الأسئلة والاستجابات طبقاً للمادة 133 من الدستور حيث يمكن للجان البرلمان بغرفتيه أو مجلسيه أن يستمع لأي وزير كما يمكن لأعضاء أي مجلس استجواب الحكومة برماتها فيما يتعلق بمشاكل النظام المحلي والقصور في الخدمات التي تقدم للمواطنين المحليين.²

ويمكن أن تشكل السلطة التشريعية لجان تحقيق لبحث وتقصي الحقائق حول موضوع من مواضيع ذات مصلحة عامة ولها أن تستدعي أعضاء الهيئات المحلية لاستجوابهم وسماع رأيهم في الموضوع.³

طبقاً للمادة 161 من الدستور الحالي التي تنص : " يمكن للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة كل في إطار اختصاصاته أن ينشأ في أي وقت لجنة تحقيق في أية قضية ذات مصلحة عامة وضماناً لفعاليات هذه الوسيلة في مراقبة عمل الإدارة العامة يحدد القانون .

والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان كيفية تشكيل هذه اللجان وإجراءات ووسائل أداء مهماتها في التحقيق والحماية المبسوطه على أعضائها والجزاء المترتبة على نتائج التحقيق "

¹ محمد الصغير بعلي، دروس المؤسسات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 103.

² مزرياني فريدة ، المرجع السابق ، ص 260.

³ محمد الصغير بعلي ، الوجيز في المنازعات الإدارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة ، 2005 ، ص 27.

المطلب الثاني : رقابة الأحزاب السياسية

الأحزاب هي عبارة عن تنظيمات دائمة تتحرك على المستوى الوطني او المحلي من اجل الحصول على الدعم الشعبي بغية الوصول لممارسة السلطة وتحقيق سياسات معينة .¹ بعد تبني نظام التعددية الحزبية وأصبح المجلس الشعبي البلدي الواحد يضم عدة انتماءات سياسية لم يعد الحزب الواحد بهيكله هو المراقب الوحيد للبلدية ، بل أصبح متساويا مع باقي الأحزاب ورغم الدور الرقابي الذي كان يقوم به الحزب الواحد من حيث متابعة منتخبيه بصفة مباشرة ومستمرة فإن القانون الحالي لا يشير إلى أية آلية تمكن الحزب السياسي الذي ينتمي أعضاء المجلس الشعبي البلدي له من مراقبة هؤلاء الأعضاء أو مساءلتهم بل أكثر من ذلك فإن استقالة أي عضو من الحزب الذي ينتمي إليه والذي بواسطته نال مقعدا في المجلس الشعبي البلدي لا يؤثر البتة على وضع هذا المجلس ويمكن للعضو أن ينتمي إلى أي قائمة حزبية أخرى.²

للأحزاب السياسية دور 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 وهذا على اعتبار أن لكل شيء مساوي وحسنات ولكن ما يجعله فعلا ولازما أن تكون سلبياته أقل من إيجابيته .ولشك أن النظام الحزبي وما له 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 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 دورا هاما في الرقابة على أعمال الإدارة بصفة عامة من حيث مشروعيتها وملاءمتها .³

¹ بن ناصر بوطيب ، المرجع السابق ، ص 31.

² عزيز محمد الطاهر ، المرجع السابق ، ص 85.

³ حمادو دحمان ، الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر ، مذكرة ماجيستر ، جامعة ابو بكر بلقايد تلمسان ، 2011/2010، ص 41.

وتقوم الأحزاب خاصة المعارضة منها بدور واضح في مراقبة ممارسات الأجهزة الإدارية سواء بطريقة مباشرة بواسطة ممثليها ومنتخبيها بتلك الأجهزة أو بطريقة غير مباشرة من خلال التعبير عن مواقفها وفقا للآليات والكيفيات الواردة بقانون الأحزاب.¹

وعليه فإن الأحزاب السياسية عنصر هام من عناصر الرقابة فتمارس الرقابة على أعمال الإدارة العامة من خلال محاولة توجيه أعمال وتصرفات الإدارة بما يخدم الصالح العام فهي تعترض على الأعمال المخالفة للقوانين وهذا ما يجبر الإدارة حين إصدارها للقرارات ان تأخذ بعين الاعتبار مطالب وأراء الأحزاب السياسية.²

غير أن الدستور الحالي نص في الفصل الأول من الباب الثالث المتعلق بالرقابة على إمكانية ممارسة الوظيفة الرقابية من قبل الأحزاب السياسية ولكن بطريقة غير مباشرة وذلك عن طريق البرلمان الذي يتشكل من غالبية الأحزاب الفاعلة فممكن البرلمان من آلية الرقابة طبقا لأحكام المادة 161 من الدستور التي تنص على أنه : " يمكن للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة كل في إطار اختصاصاته أن ينشأ في أي وقت لجنة تحقيق في أية قضية ذات مصلحة عامة " حيث يمكن لأعضاء البرلمان تشكيل لجنة تحقيق حول نشاط أية بلدية على مستوى التراب الوطني.³

و بما أن اختصاصات المجالس الشعبية البلدية تتناول كافة المجالات التي تهم السكان المحليين في إطار السياسة العامة للدولة والأحزاب السياسية هي عبارة عن تنظيمات سياسية تضم مجموعة من الأشخاص لها إيديولوجية معينة بهدف الوصول إلى السلطة من أجل تنفيذ مشروعها السياسي .

وفي ظل التعددية السياسية فإن مهمة الأحزاب السياسية تتمثل في التأكد من توافق نشاط المجالس الشعبية والسياسة العامة للدولة ونظرا للدور الرقابي الذي يمكن أن يقوم به الحزب السياسي على البلدية من خلال مراقبة عمل الأعضاء ومدى التزامهم بالبرامج المحددة من طرف الحزب الذي ينتموا إليه من جهة ومن جهة أخرى منع اتخاذ القرارات والقيام بالأعمال التي تتعارض مع مصالح سكان البلدية.⁴

1 احمد قارش ، المرجع السابق ، ص 92.

2 بن ناصر بوطيب ، المرجع السابق ، ص 31.

3 عزيز محمد الطاهر ، المرجع السابق ، ص 86.

4 مزياتي فريدة ، المرجع السابق ، ص 261.

الفصل الثاني

غير أن واقع الممارسة السياسية للأحزاب في الجزائر حولها لأداة لتقاسم السلطة والمراكز بدل أن تكون وسيلة للمراقبة سواء على المستوى المركزي أو المحلي. فالأحزاب السياسية في الجزائر تفتقر لعنصر تمثيل المصلحة العامة كما أنها لا تركز على مبادئ الديمقراطية التشاركية في تأسيسها فهي أشبه بديكتاتوريات صغيرة يمارسها رؤساء الأحزاب الذين لا يملكون مبدأ التداول على السلطة .

المطلب الثالث : رقابة الرأي العام

الرأي العام هو مجموعة الآراء التي تسود في مجتمع معين والاتجاه العام بالنسبة للأغلبية الساحقة من سكان هذا المجتمع نحو موضوع معين فكل هيئة من هيأت المجتمع يسودها مجموعة من الأفكار والمشاعر تسري بين أفراد الهيئة الواحدة ثم تنتقل الفكرة وتسود بين أفراد غيرها من الهيئات وهكذا تسود موجة من الرأي العام حول موضوع معين لا يلبث هذا الرأي أن يسود أفراد المجتمع ويعمه .¹

فالرأي العام يبنى على أغلبية أفراد المجتمع لأنه من الصعب الاتفاق بين الأفراد جميعا نحو موضوع معين وعلى ذلك فهو بمثابة تعبير إرادي عن وجهة نظر الجماعة وقد عرفه الدكتور أحمد بدر بأنه : " التعبير عن آراء الناخبين أو من في حكمهم بالنسبة للمسائل العامة المختلف عليها وعلى أن تكون درجة اقتناع الناخبين بهذه الآراء وثباتهم عليها كافية للتأثير على السياسة العامة والأمور ذات الصالح العام بحيث يكون هذا التعبير ممثلا لرأي الأغلبية ولرضا الأقلية " .

وينتج الرأي العام عن تفاعل أفكار الجماعة بالنسبة لوضع معين يمثل مجموع الآراء التي يعتنقها الناس بشأن المسائل التي تأثر في مصالحهم العامة والخاصة.²

إن المقصود برقابة الرأي العام هي الرقابة التي تباشرها بعض الهيئات والتنظيمات السياسية وجماعات الضغط والنقابات علاوة على الصحافة ووسائل الإعلام وذلك عن طريق توضيح اتجاهات الرأي العام للسلطات المحلية وإرشادها إلى الآراء المتعددة بشأن النشاط الإداري ، ومراقبة ردود الفعل إزاء تصرفات السلطات العامة على المستوى المحلي وبيان أوجه نقدها .

فلوسائل الإعلام دور فعال و بارز في مجال الرقابة على الإدارة العامة وعلى أعمال الإدارة المحلية على وجه التحديد فهي بذلك تلعب دورا مهما في تكوين الرأي العام وتوجيه النقد إلى السلطات العامة على المستوى المحلي ويظهر دورها جليا وبالأخص في الصحافة المكتوبة وعلى ذلك ونظرا للدور الكبير الذي تلعبه وسائل الإعلام فقد اعتبارها البعض من المفكرين السلطة الرابعة بجانب السلطات الثالث المعروفة .³

¹ بن ناصر بوطيب ، المرجع السابق ، ص 32.

² مزياني فريدة ، المرجع السابق ، ص 262.

¹ حمادو دحمان ، المرجع السابق ، ص41.

فمن المؤكد أن الرقابة المستمرة التي يمكن أن تمارسها الصحافة تعتبر ضمانا 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 هامشا كبيرا من الحرية للصحافة فهي بذلك تعبر عن حق الأفراد للتعبير عن آرائهم وعقائدهم بقصد إطلاع الرأي العام على مجريات الأمور ومنها إطلاعهم عن نشاط الإدارة العامة على المستوى المحلي .

والواقع أن الرأي العام هو ضمانة كبرى للحقوق والحرريات وهو يعكس مباشرة إرادة الشعب.¹

و تتمتع جماعات الضغط المختلفة من نقابات مهنية وجمعيات مختلفة المجتمع المدني ووسائل إعلام طبقا لقوانينها الأساسية بوسائل و أدوات ضغط معتبرة على الإدارة العامة من أجل تقويم وتوجيه ممارساتها حتى لا تخرج عن إطار القانون ومن أهم تلك الوسائل الإضرابات والمظاهرات العمومية والتقارير الصحفية والإعلامية .

وبما أن الإدارة المحلية وجدت لأجل تأمين أفضل الخدمات للأفراد لذا يحق للمواطنين المحليين أن راقبوا المجالس المحلية لأنها أنشأت من أجل خدمتهم وان الأعضاء المنتخبين يمثّلونهم ويعملون على معالجة المشاكل والحاجات المحلية وإيجاد الحلول اللازمة.

فالرأي العام هو المنبع الذي تصدر منهم أحكام الجماهير وهو تعبير عن اتجاهات الجمهور بعد المناقشة والجدل بين الأفراد، إن الرأي العام المقبول هو الرأي العام الموضوعي لأن الموضوعية تقتضي بأن تقبل الأقلية رأي الأغلبية.

إن رقابة الرأي العام تكفل لنظام الحكم توازنه واعتداله ولها أهمية في المجتمع الديمقراطي لأنه يسعى لأن يصبح للرأي العام الكلمة العليا التي يحترمها الجميع فالرأي العام قوة لا يمكن تجاهلها في أي مجتمع .²

¹ المرجع نفسه ، ص42.

¹ مزياني فريدة ، المرجع السابق ، ص 262.

المبحث الثالث : الرقابة القضائية على المجلس الشعبي البلدي

إن الاداة الرئيسية للرقابة القضائية هي الدعوى الادارية امام الجهات القضائية المختصة وليس امام السلطة الادارية العليا ووسيلتها الاكثر شيوعا هي دعاوي الالغاء بالإضافة الى دعوى التعويض ودعوى فحص المشروعية . فهذه الرقابة تمارسها الجهات القضائية المختصة باختلاف انواعها ودرجاتها عن طريق تحريك الدعاوي الادارية والطعون القضائية بهدف الغاء قرار اداري او طلب التعويض عن اثار تنفيذه .

المطلب الأول : تعريف الرقابة القضائية

تعني هذه الرقابة اسناد سلطة الرقابة الى السلطة القضائية ولا شك ان قيام القضاء ها يعد اجدى انواع الرقابة نظرا لما يتسم به من حيده واستقلال عن السلطة التنفيذية . لذلك تمثل هذه الرقابة الضمان الفعال لكفالة الحقوق والحريات الفردية¹، وهي أكمل وأوفى أنواع الرقابة لأنها تسند إلى هيئة يتميز قضاتها بالدراية القانونية وبالحيده والاستقلال عن أطراف النزاع ، وبذلك تعمل على حماية حقوق وحريات الأفراد من تعسف جهة الإدارة ، تجبرها على احترام القواعد القانونية والسير وفق ما يقضي به القانون ، فالقضاء يعد الملجأ الأخير لحقوق الأفراد ضد تجاوزات الإدارة والضمان الأكبر لسيادة القانون .

الرقابة القضائية يباشرها القضاء على أعمال المجالس المحلية بعد وقوع الأخطاء ، لكنها بطيئة الإجراءات وكثيرة التكاليف ولا تتدخل إلا بطلب من صاحب المصلحة ، ولا تلزم الهيئات المحلية بتنفيذ صلاحياتها فهذا يدخل ضمن مهام السلطة المركزية التي تتدخل بواسطة الرقابة الإدارية لإلزام المجالس الشعبية المحلية للقيام بمهامها وواجباتها .

لكن نجد ان للرقابة القضائية دور فعال إذ تحقق ضمانات أكثر للأفراد لما يتوفر في القضاة من الحياد و الاستقلال للفصل في المنازعات وبعده عن المؤثرات السياسية² .

نظرا لأن للمجالس الشعبية المحلية صلاحيات واختصاصات متعددة يحددها القانون يجب أن تصدر القرارات (الأعمال) في نطاق المشروعية . لكن إذا تبين للجهة المختصة بالرقابة أو صاحب المصلحة أن المداومة غير مشروعة جاز له طلب الإلغاء من جهة القضاء

¹ ابراهيم عبدالعزيز شيحا ، القضاء الاداري مبدأ المشروعية تنظيم القضاء الاداري، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2003، ص 235.

² عزيز محمد الطاهر ، المرجع السابق ، ص 88.

المختصة بالرقابة خلال المدة الزمنية المحددة ، فالقضاء لا يتدخل من تلقاء نفسه بل لا بد من تحريك الدعوى من قبل صاحب الصفة والمصلحة .

المطلب الثاني : الجهة القضائية المختصة بالرقابة القضائية

تخضع أعمال الهيئات المحلية في كل دولة لرقابة القضاء ، حيث يباشر القضاء العادي في بريطانيا الرقابة على أعمال الهيئات المحلية وفي فرنسا ومصر والجزائر يتولى رقابتها القضاء الاداري .

ادخلت الجزائر على النظام القضائي عدة تعديلات منذ الاستقلال لتحقيق وحدة الهيئات القضائية فأصبحت الاحكام تصدر باسم الشعب الجزائري وانشئ المجلس الاعلى للقضاء وكان له اختصاص محكمة النقص الفرنسية في المنازعات المدنية والتجارية عن طريق الطعن بالنقض واختصاص مجلس الدولة الفرنسي في المنازعات الادارية عن طريق الطعن بالإلغاء في القرارات الادرية او استئناف قرارات المجالس القضائية .

وبصدور القانون رقم 90-23 المؤرخ في 18/08/1990 المعدل والمتمم للأمر رقم 66-154 المتعلق بقانون الاجراءات المدنية هذا التعديل كان له اثر بالغ في تغيير مجريات القضاء الاداري في الجزائر اذ قلص من صلاحيات المحكمة العليا فيما يخص الطعون بالبطلان في القرارات التنظيمية.

حيث نصت المادة السابعة منه على ان تختص المجالس القضائية بالفصل ابتدائيا بحكم قابل للاستئناف امام المحكمة العليا في جميع القضايا أيا كانت طبيعتها التي تكون الدولة او الولايات او البلديات او احدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الادارية طرفا فيها وذلك حسب قضاء الجزائر ووهران وقسنطينة وبشار و ورقلة التي يحدد اختصاصها عن طريق التنظيم¹.

إن إصلاح سنة 1990 جسد مبدأ تقريب القضاء من المتقاضين ووسع من نطاق الغرف الإدارية أصبحت 31 غرفة على مستوى 31 مجلس قضائي محلي ، وأحدث تعديلات على مستوى الاختصاص النوعي ، فدعوى الإلغاء والتفسير .

وعلى الرغم من الاحتفاظ بنظام الغرفة الادارية فان التعديل قد اعاد توزيع الاختصاص القضائي خاصة لطعون الالغاء حيث لم تعد الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى تحتكر قضاء

¹ مزياني فريدة ، المرجع السابق ، ص 284.

الالغاء اذ اصبحت الغرفة الادارية بالمجالس القضائية تختص بالنظر في تلك الطعون اذا كانت متعلقة بقرارات البلديات او المؤسسات العمومية ذات الصبغة الادارية.¹

وقد استمر الحال على هذا النحو حتى صدور دستور 1996 حيث نصت المادة 152 منه في فقرتها الثانية على : " يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الادارية "

ان النص في المادة 152 من الدستور على انشاء مجلس الدولة كهيئة قضائية ادارية الى جانب المحكمة العليا كهيئة قضائية عادية استدعى بالضرورة الى انشاء محاكم ادارية على مستوى القاعدة تجسيدا لنظام القضاء المزدوج.²

وبالفعل فقد صدرت تبعا لذلك ومن اجل تجسيد وتطبيق نظام القضاء المزدوج النصوص الاساسية التالية :

- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه ، واعتبر مجلس الدولة مؤسسة قضائية إدارية استشارية ، تختص بالفصل في المنازعات الإدارية إلى جانب مهامه الاستشارية وهو تابع للسلطة القضائية ويضمن توحيد الاجتهاد القضائي الإداري في البلاد ويسهر على احترام القانون ويتمتع عند ممارسته لاختصاصاته بالاستقلالية رجوعا للمادة 152 من دستور 1996 نجدها قد وردت تحت عنوان السلطة القضائية مما يعني دون شك أن مجلس الدولة الجزائري يشكل هيئة قضائية عليا في المواد الإدارية وهو يمثل من حيث الموقع والمكانة على مستوى القضاء العادي محكمة نقض ويقتضي مركزه هذا أن يمارس مهمة تقويم أعمال المحاكم الإدارية .

كما يتمتع مجلس الدولة الجزائري بالاستقلالية في ممارسة اختصاصاته القضائية و التي يتحدد فيها دوره فتارة يكون بمثابة محكمة تفصل ابتدائيا ونهائيا في بعض المسائل و تارة أخرى استئنافا و اخرى نقضا فيختص مجلس الدولة ابتدائيا و نهائيا في نوع من المنازعات نصت عليها المادة 09 من القانون العضوي 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله و هي كما يلي:

¹ حسين فريحة ، المرجع السابق ، ص 124.

² محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص 68.

1- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية.

2- الطعون الخاصة بالتفسير و مدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاصات مجلس الدولة.

و طبقا للمادة 10 من القانون السالف الذكر فإن مجلس الدولة يفصل في استئناف القرارات الصادرة ابتدائيا من قبل المحاكم الإدارية في جميع الحالات ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

و يتمتع مجلس الدولة على هذا النحو بجميع صلاحيات قضاء الاستئناف و على وجه الخصوص إعادة دراسة الملف من حيث الوقائع و القانون معا.

كما نصت المادة 11 من القانون العضوي 98-01 يفصل مجلس الدولة الجزائي في الطعون بالنقض في قرارات المحاكم الإدارية الصادرة نهائيا و كذا الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة.¹

- القانون العضوي رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق بالمحاكم الادارية حيث تنص المادة 01 الفقرة الاولى منه على : " تنشأ محاكم ادارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الادارية " وتنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 98-356 المؤرخ في 14 نوفمبر 1998 المحدد لكيفيات تطبيق القانون 98-02 على ان " تنشأ عبر كامل التراب الوطني 31 محكمة ادارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الادارية " و تختص المحاكم الإدارية بالفصل ابتدائيا بحكم قابل للاستئناف أمام مجلس الدولة في جميع القضايا أيا كانت طبيعتها ، التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها.

¹ محمد الصغير بعلي ، الوجيز في المنازعات الادارية ، المرجع السابق، ص 68-69.

المطلب الثالث : مظاهر الرقابة القضائية

إن الرقابة القضائية لا تتحرك من تلقاء نفسها لكن يجب أن ترفع دعوى من قبل صاحب المصلحة ليتدخل القضاء ويباشر الرقابة على أعمال الإدارة وللرقابة القضائية المظاهر التالية :

أولاً : قضاء الإلغاء :

إن دعوى الإلغاء هي الدعوى القضائية الإدارية الموضوعية والعينية التي يرفعها ذوي الصفة القانونية والمصلحة أمام جهة القضاء الإداري للمطالبة بإعدام القرار الإداري المخالف للقانون.

ترفع دعوى الإلغاء أو تجاوز السلطة من قبل الأفراد ذوي المصلحة لإلغاء القرارات الصادرة عن المجالس الشعبية البلدية والولاية إذا كان القرار مشوباً بعيب من العيوب التي تصيب القرار الإداري أمام جهة القضاء الإداري.¹

تكون المحاكم الإدارية مختصة في النظر للدعوى إلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن الولاية أو المصالح الإدارية غير المركزية للدولة كما تختص المحاكم الإدارية بإلغاء قرارات رئيس البلدية أو مصالح البلدية.²

ويقوم القاضي الإداري بالتحقق من مشروعية القرار المطعون فيه فإذا تبين له مخالفة القرار للقانون حكم بإلغائه دون أن تمتد سلطته إلى تعديل القرار أو استبداله .
إن قضاء الإلغاء يعدم القرارات الإدارية المعيبة لكن لا يكفل تعويض الآثار الضارة التي تترتب عليه.

ثانياً : قضاء التعويض :

إن قضاء الإلغاء رغم أهميته الكبيرة لا يكفي لحماية الأفراد لأنه إذا كان يضمن إعدام القرارات الإدارية المعيبة فإنه لا يغطي ما يترتب على نفاذ القرارات المعيبة رغم رفع دعوى الإلغاء إذا نفذت جهة الإدارة قراراً معيباً ثم الغاه مجلس الدولة يستلزم تعويض الأضرار التي تترتب عنه ، وبذلك يكون قضاء التعويض مكماً لقضاء الإلغاء.³

¹ مزياني فريدة ، المرجع السابق ، ص 286.

² بن ناصر بوطيب ، المرجع السابق ، ص 26.

³ غزير محمد الطاهر ، المرجع السابق ، ص 26.

ان دعوى التعويض هي الدعوى القضائية الذاتية التي يرفعها اصحاب الصفة والمصلحة امام الجهات القضائية المختصة طبقا للشكليات والاجراءات المقررة قانونا للمطالبة بالتعويض الكامل والعاقل اللازم للأضرار التي اصابتهم بفعل النشاط الاداري الضار.¹

ثالثا : قضاء فحص المشروعية :

تختص جهة القضاء الاداري بالفصل في الدعاوي الادارية التي ترفع مباشرة او عن طريق الاحالة بالبحث عن مدى مشروعية القرار الاداري المطعون فيه وكذا تختص بالفصل في الدعاوي المرفوعة ضد الاعمال والقرارات الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي البلدي او عن المجلس الشعبي البلدي .

يطلب في عريضة فحص وتقدير مدى شرعية القرارات الادارية من القضاء المختص الكشف والاعلان القضائي عن مدى شرعية او عدم شرعية القرار المطعون فيه وتتنصر سلطات القاضي في هذه الدعوى في فحص ما اذا كان القرار المطعون فيه مشروعا ام غير مشروع واعلان ذلك في حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي فيه .²

¹ مزياني فريدة ، المرجع السابق ، ص 289.

³ المرجع نفسه ، ص 290.

خلاصة الفصل الثاني

من خلال ما تقدم نستنتج بان الرقابة تقسم على اساس الجهات التي تتولى عمليات الرقابة الى رقابة سياسية يتولى ممارستها البرلمان ورقابة شعبية يمارسها الشعب من خلال الاحزاب السياسية ورقابة الرأي العام تمارسها النقابات وحركات المجتمع المدني والرقابة القضائية حيث يتولى جهاز القضاء ممارسة هذه الرقابة عن طريق تحريك الدعاوي القضائية الادارية سواء كانت دعوى الغاء او تفسير او فحص للمشروعية والى جانبها نجد الرقابة الادارية التي تعد من اهم صور الرقابة وهذا النوع من الرقابة تحركه الادارة بصورة تلقائية على اعتبار بان الرقابة الادارية هي رقابة ذاتية او بناء تظلم الافراد .

الختامة

خاتمة

عرضنا في هذه المذكرة الرقابة على المجلس الشعبي البلدي في الجزائر فالرقابة هي وظيفة مطلوبة في جميع المستويات الادارية فهي ليست مقتصرة على الادارة العليا واما تمتد على مستويات الادارة المتوسطة و الدنيا و ان كانت تختلف بطبيعة الحال من إدارة إلى أخرى تبعا لاختلاف السلطات المخولة للرؤساء في جميع مستويات التنظيم حيث تخضع الإدارة لأنواع متعددة من الرقابة تتمثل في الرقابة الادارية و الشعبية و السياسية و القضائية و بما أن نظام الادارة المحلية لا يلغي وجود السلطات اللامركزية في الدولة التي تبقى مسؤولة عن مباشرة النشاطات الحيوية و ذات الخطورة التي تتعدى أثارها إقليميا بعينه الى سائر أنحاء الدولة و تبقى ايضا رقابية ساهرة على حماية المصلحة العامة للدولة و بما أن الجماعات المحلية لها الحرية في تسيير شؤونها المحلية دون التشريعية و القضائية و هذا ما يسمى باستقلالية الجماعات المحلية في ممارسة اختصاصاتها و هذا الاستقلال ليس منحة و تسامح من الادارة المركزية و لكنه استقلال اصيل مصدره المشرع و احيانا الهيئة المؤسسة و بالرغم من ذلك فإن استقلال الهيئات المحلية لا يعني افلاتها من الرقابة المركزية حيث مهما تمتعت هذه الأخيرة بالاستقلال فإنها لا بد و أن تعمل في اطار السياسة العامة للدولة و طبقا لقوانينها باعتبارها أجهزة مشاركة في جزء من النشاط الاداري و التنفيذي للدولة و لذلك يمكن القول ان هذا الاستقلال ليس مطلقا بل تمارسه الهيئات اللامركزية تحت اشراف الادارة المركزية و لا يعني استقلال البلدية و تمتعها بالشخصية المعنوية انها لا تخضع لأي رقابة أو اشراف من طرف السلطة المركزية و الاستقلال يعد نتيجة من النتائج التي تترتب على ثبوت الشخصية المعنوية بل أعضاء المجلس الشعبي

خاتمة

البلدي يخضعون لأنواع من الرقابة حددها القانون و التي تتمثل في شخصهم و عملهم و على الهيئة ككل.

وإن عدم الاعتراف بهذه الرقابة تحت حجة الاستقلالية أمر من شأنه أن يبعدنا أكثر عن النظام اللامركزي و من المفيد التذكير ان خضوع البلدية للرقابة لا يصطدم و فكرة تمتعها بالشخصية المعنوية فالرقابة هي صمام الأمان و بواسطتها يحفظ مبدأ المشروعية و نضمن سلامة أعمال المجلس الشعبي البلدي .

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولاً: النصوص القانونية

1- الدساتير

- دستور 1963 الصادر بتاريخ 10-09-1963 ، الجريدة الرسمية العدد 64.
- دستور 1976 الصادر بتاريخ 14-11-1976 ، الجريدة الرسمية العدد 94.
- دستور 1989 الصادر بتاريخ 01-03-1989 ، الجريدة الرسمية العدد 09 .
- دستور 1996 الصادر بتاريخ 08-12-1996 ، الجريدة الرسمية العدد 76 ،
- المعدل بالقانون رقم 19-08 الصادر في 15-11-2008 الجريدة الرسمية العدد 63.

2- القوانين و الأوامر

- القانون 24-67 المتضمن قانون البلدية الصادر بتاريخ 18 يناير 1967 ، الجريدة الرسمية العدد 06 .
- القانون 09-81 الذي يعدل ويتم الأمر 24-67 ، الصادر بتاريخ 04 حويلية 1981 ، الجريدة الرسمية العدد 27 .
- القانون 08-90 المتضمن قانون البلدية الصادر بتاريخ 07 ابريل 1990 ، الجريدة الرسمية العدد 15 .
- القانون 10-11 المتضمن قانون البلدية ، الصادر 22 يونيو 2011 ، الجريدة الرسمية العدد 35 .

ثانيا : الكتب

- إبراهيم عبد العزيز شيحا ، القضاء الإداري مبدأ المشروعية تنظيم القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2003 .
- احمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الادارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ط 1996 .
- جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية ، ط2 ، الجزائر ، 1988 .
- حسين عبد العالي محمد ، الرقابة الادارية بين علم الادارة والقانون الاداري ، دراسة تطبيقية مقارنة ، دار الفكر الجامعي ، مصر ، 2004.
- حسين فريحة ، شرح المنازعات الادارية دراسة مقارنة ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ، ط 1 ، الجزائر ، 2011 .
- حسين مصطفى حسين ، الإدارة المحلية المقارنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1980 .
- حسين مصطفى حسين ، القضاء الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1998 .
- خالد قباني ، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان ، منشورات عويدات ، لبنان ، 1981
- زاهد محمد ديري ، الرقابة الإدارية ، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة ، ط 1 ، عمان ، 2011 .
- سامي جمال الدين ، الرقابة على أعمال الإدارة ، منشأة المعارف ، بدون ط ، بدون سنة ، الإسكندرية .
- عادل بو عمران ، البلدية في الجزائر ، دار الهدى للطباعة و النشر والتوزيع ، 2010.
- عثمان ياسين علي ، اجراءات اقامة الدعوى الادارية في دعوى الالغاء والتعويض ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ط 1 ، لبنان ، 2011.
- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر والتوزيع ، ط 2 ، الجزائر ، 2007.

قائمة المراجع

- 📖 عمار عوابدي ، النظرية العامة للمنازعات الادارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1998 .
- 📖 عمار عوابدي ، النظرية العامة للمنازعات الادارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1998 .
- 📖 عمار عوابدي ، عملية الرقابة القضائية على اعمال الادارة العامة في النظام الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1994 .
- 📖 عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، 1984 .
- 📖 عمر عدنان ، مبادئ القانون الإداري التنظيم الإداري ، المرفق العامة دراسة مقارنة، ط2 ، منشأة المعارف ، القاهرة ، 2004 .
- 📖 فؤاد صالح ، مبادئ القانون الإداري الجزائري ، دار الكتاب اللبناني ومكتبة المدرسة ، ط 1 ، لبنان ، 1983 .
- 📖 محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية ، منشورات جامعة باجي المختار ، عنابة .
- 📖 محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، الجزائر، 2005 .
- 📖 محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004 .
- 📖 محمد الصغير بعلي، القانون الإداري التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة .
- 📖 محمد الصغير بعلي ، الوجيز في المنازعات الإدارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة ، 2005 .
- 📖 مسعود شيهوب ، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1986 .
- 📖 مولود ديدان ، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية ، دار النجاح للكتاب ، الجزائر ، ط 2005 .

- ناصر لباد ، القانون الإداري و التنظيم الإداري، منشورات حلب، الجزائر، 1999 .
- ثالثا : المذكرات والرسائل**
- ❖ احمد قارش ، عملية الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري في ظل التعددية السياسية ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، جامعة الجزائر 1 ، كلية الحقوق ، 2011-2012 .
- ❖ بن ناصر بوطيب ، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، 2010-2011 .
- ❖ حمادو دحمان ، الوسائل غير القضائية على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، جامعة تلمسان ، 2010/2011.
- ❖ عشاب لطيفة ، النظام القانوني للبلدية في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، جامعة ورقلة ، 2012-2013.
- ❖ عزيز محمد الطاهر ، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، 2009/2010 .
- ❖ فاتح بوطيق ، اللامركزية الإدارية والتعددية الحزبية في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الحقوق ، الجزائر .
- ❖ قمقاني رابح ، نظام الوصاية الإدارية على البلديات في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، الجزائر، 1987.
- ❖ لعبادي إسماعيل ، اثر التعددية الحزبية على البلدية في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة محمد خيضر بسكرة .
- ❖ محند عامر صليحة ، الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر من الأحادية إلى التعددية ، مذكرة لنيل شهادة ماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية تخصص إدارة الجماعات المحلية ، جامعة مستغانم ، 2013/2014 .
- ❖ مزياي فريدة ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون ، جامعة منتوري قسنطينة ، 2005 .

الفهرس

الفهرس

02	مقدمة
06	الفصل الأول : الرقابة على المجلس الشعبي البلدي في ظل الأحادية الحزبية
07	<u>المبحث الأول</u> : الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي البلدي.....
07	المطلب الأول : مفهوم الرقابة الإدارية
11	المطلب الثاني : تأثير الرقابة على المجلس الشعبي البلدي في مرحلة الأحادية ..
11	أولاً : في مجموعه
12	ثانياً : على اعضاء المجلس
13	ثالثاً : على اعمال المجلس
18	رابعاً : حق الهيئات المحلية في الطعن
19	المطلب الثالث : تقييم الرقابة الإدارية.....
19	أولاً : مزايا الرقابة الادارية
20	ثانياً : مساوئ الرقابة الادارية
21	<u>المبحث الثاني</u> : الرقابة السياسية على المجلس الشعبي البلدي.....
21	المطلب الأول : الرقابة الشعبية
26	المطلب الثاني : الرقابة التشريعية
28	المطلب الثالث : رقابة الحزب

- 30..... **المبحث الثالث** : الرقابة القضائية على المجلس الشعبي البلدي
- 30..... **المطلب الأول** : تعريف الرقابة القضائية
- 32 **المطلب الثاني** : الجهات القضائية المختصة بالرقابة القضائية
- 35 **المطلب الثالث** : وسائل الرقابة القضائية
- 36 **أولا** : دعوى الإلغاء
- 36 **ثانيا** : دعوى التعويض
- 37 **ثالثا** : دعوى التفسير
- 38 **رابعا** : دعوى فحص الشرعية
- 39 **خلاصة الفصل الأول**
- 41 **الفصل الثاني** : الرقابة على المجلس الشعبي البلدي في ظل التعددية الحزبية
- 42..... **المبحث الأول** : الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي البلدي
- 42 **المطلب الأول** : الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة
- 42 **أولا** : الحل
- 46 **ثانيا** : الإيقاف
- 47..... **المطلب الثاني** : الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي
- 47 **أولا** : التوقيف
- 48 **ثانيا** : الإقالة
- 49 **ثالثا** : الإقصاء

51	المطلب الثالث : الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي .
51	أولا : التصديق
52	ثانيا : الالغاء
55	ثالثا : الحلول
57	<u>المبحث الثاني</u> : الرقابة السياسية على المجلس الشعبي البلدي.
57	المطلب الأول : الرقابة التشريعية
59	المطلب الثاني : رقابة الأحزاب السياسية.
62	المطلب الثالث : رقابة الرأي العام
64	<u>المبحث الثالث</u> : الرقابة القضائية على المجلس الشعبي البلدي
64	المطلب الأول : تعريف الرقابة القضائية .
65	المطلب الثاني : الجهة القضائية المختصة بالرقابة القضائية
68	المطلب الثالث : مظاهر الرقابة القضائية .
68	أولا : قضاء الالغاء
69	ثانيا : قضاء التعويض
69	ثالثا : قضاء فحص المشروعية
70	خلاصة الفصل الثاني
72	خاتمة
75	قائمة المراجع